

# הפיקוח של מליאת הממשלה וועדותיה על ארבעה מרכיבים בבניין הכוח הצבאי בישראל בשנים 1999–2013

אייל צור\*

- א. ראשית דבר
- ב. חשיבות כפיפותו של הצבא לדרג האזרחי הנבחר במדינה דמוקרטית
- ג. הפיקוח על תחום הביטחון הצבאי במסגרת מליאת הממשלה
  1. הרקע החברתי-הפוליטי והמסגרת המוסדית הכללית לפיקוח של מליאת הממשלה על תחום הביטחון הצבאי
  2. המסגרת החוקית הפרטנית לפיקוח של מליאת הממשלה על מרכיבי בניין הכוח הצבאי וההחלטות שהיא קיבלה בעניינם
  - ד. הפיקוח הממשלתי על תחום הביטחון הצבאי במסגרת ועדות שרים
  - ה. האמצעים שעמדו לרשות הממשלה וועדותיה בשנים 1999–2013 לצורך פיקוח על תחום הביטחון הצבאי והשימוש שנעשה בהם
    1. המועצה לביטחון לאומי והמטה לביטחון לאומי
    2. המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ושירות הביטחון הכללי (שב"כ)
    3. ועדות חקירה וועדות מייעצות
    4. מבקר המדינה
    5. אמצעי פיקוח כלכליים
    6. היועץ המשפטי לממשלה
- י. סיכום

---

\* עמית בכיר, פורום קהלת. לשעבר תלמיד מחקר באוניברסיטה העברית בירושלים. מאמר זה מתבסס על חלקים מתוך עבודת דוקטור בהנחייתו של פרופ' מנחם הופנונג שכותרתה "הפיקוח של הרשויות הנבחרות על תהליכי בניין כוח צבאי בישראל". תודתי נתונה לו על ההנחיה המסורה וכן לחברי הוועדה המלווה – פרופ' גבריאל (גבי) שפר ז"ל ואלוף (במיל') פרופ' ישי בר יבדל"א – על הערותיהם המועילות במהלך כתיבת העבודה. תודה גם לחברי מערכת הספר על הערותיהם המועילות.

## א. ראשית דבר

מאז הקמתה נתונה מדינת ישראל במצב מלחמה.<sup>1</sup> לאורך שנות קיומה נאלצה המדינה להתמודד עם אימים ביטחוניים מגוונים בדמות מלחמות, פיגועים ועוד מציידים של צבאות מדינתיים, ארגוני טרור ומפגעים בודדים בשטחה ומחוץ לגבולותיה. זאת גם לאחר שבמרוצת השנים מדינות שונות במזרח התיכון כרתו עימה הסכמי שלום. בעת כתיבת שורות אלה מצויה ישראל במלחמה ממושכת – "מלחמת חרבות ברזל" – מול ארגון החמאס ברצועת עזה ומול ארגון החזבאללה בדרום לבנון. במהלך מלחמה זו מדינת ישראל אף הדפה מתקפה חסרת תקדים של טילים ששוגרו לשטחה מאיראן. מצב עניינים זה העניק בכורה לעיסוק של המערכת הפוליטית הישראלית בסוגיות ביטחוניות באופן ובמידה שלא פעם דחקו למקום נמוך יותר בסדר העדיפויות שלה טיפול בסוגיות חברתיות, בסוגיות כלכליות וכולי.

במהלך השנים 1999–2013 כיהנו בישראל ארבע כנסות וחמש ממשלות. ממשלות אלה הובלו על ידי אישים בעלי השקפות עולם שונות ביחס לסכסוך הישראלי-הערבי, והן כללו שרים ממפלגות בעלי השקפות מגוונות בנושא זה. כולן נאלצו להתמודד עם אתגרים ביטחוניים משמעותיים בזירות שונות – הפלסטינית, הלבנונית, האיראנית ועוד – ולפעול להגנתם של אזרחי המדינה מפני אימים ביטחוניים שונים ומגוונים. התקופה האמורה החלה בתקווה להשלים תהליך מדיני שבסופו תגיע ישראל להסדרי קבע של שלום וביטחון עם הרשות הפלסטינית ועם סוריה – וכפועל יוצא מכך גם עם לבנון. השגת הסדרים כאמור הייתה עשויה לחולל שינויים משמעותיים בסדר הכוחות של צבא הגנה לישראל (צה"ל) ובתפיסת ההפעלה שלו ולהפכו ל"צבא של שלום".

ברם, זמן לא רב לאחר מכן עלו המגעים המדיניים עם סוריה ועם הרשות הפלסטינית על שרטון, וישראל מצאה עצמה, במהרה, בעימות מזוין מול גורמים

<sup>1</sup> בחיבור זה המושג "מצב מלחמה" מתייחס בעיקר למובן הביטחוני-המדיני שבואו לתאר מציאות שבה מיום הקמתה ישראל ניצבת בכל רגע נתון אל מול גורמים מדינתיים ותת-מדינתיים המבקשים לאיים על שלום אזרחיה ואף להביא לחיסולה. זאת גם בתקופות שבהן לא הוכרזה מלחמה באופן רשמי בין ישראל לבין הגורמים העוינים אותה, ואף בעיתות שבהן לא נורתה ולו ירייה אחת מצידו של גורם מדינתי או תת-מדינתי נגד ישראל ולהיפך. גם במובן המשפטי "מצב מלחמה" יכול להתקיים – הן על פי הדין הישראלי והן על פי הדין הבין-לאומי הפומבי – ללא הכרזה רשמית של מדינה על מלחמה, הכרזה שעלולות להיות לה השלכות מרחיקות לכת בזירת היחסים הבין-לאומיים. לעניין זה, ראו בג"ץ 6204/06 ביילין נ' ראש ממשלת ישראל, בפס' 4 לפסק הדין של השופטת (כתוארה אז) דורית ביניש (נבו) 1.8.2006.

שונים בחברה הפלסטית ביהודה, בשומרון ובחבל עזה, וכעבור כמה שנים – גם במלחמה מול החזבאללה בלבנון (מלחמת לבנון השנייה) ובעימותים מזוינים נוספים עם החמאס ברצועת עזה (מבצע "גשמי קיץ", מבצע "עופרת יצוקה" ומבצע "עמוד ענן"). לאורך ארבע-עשרה השנים הללו המשיכה איראן לקדם את תוכנית הגרעין שלה ולפעול ברמה ההצהרתית וברמה הביצועית – בעיקר באמצעות שליחים – נגד ישראל.

התפתחויות ביטחוניות אלה השליכו גם הן, בתורן, על סדרי הכוחות של צה"ל ועל תפיסת ההפעלה שלו. השינויים בממד הביטחוני השפיעו לא רק על גופי הביטחון אלא גם על התפיסות, על ההחלטות ועל דפוסי הפעולה של הדרג הנבחר בממשלה ובכנסת, וכן על הממשק בין דרג זה לבין הדרגים הממונים בכוחות הביטחון, לרבות צה"ל. לתמורות ביטחוניות-צבאיות אלו נוספו שינויים פנימיים בחברה הישראלית ובפוליטיקה הישראלית שיפורטו בהמשכו של מאמר זה. כל אלה נתנו את אותותיהם בדפוסי הפיקוח של הממשלה על הצבא.

במהלך רובה של תקופה זו כיהן השופט (בדימ') מנחם (מני) מזוז במערך הייעוץ המשפטי של הרשות המבצעת, תחילה בתפקיד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (1999–2004)<sup>2</sup> ולאחר מכן היה היועץ המשפטי לממשלה (2004–2010). בתוקף תפקידיו אלה הוא נדרש ללוות את ההיבטים המשפטיים של עבודתן של ממשלות שונות, לרבות עבודתם של ועדות שרים, של ראש הממשלה ושל שר הביטחון, בכל הנוגע בבניין הכוח הצבאי ובהפעלתו לשם התמודדות עם אתגרים אלה. מערך הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת – הן הייעוץ המשפטי לממשלה, הן הייעוץ המשפטי למשרד הביטחון – שימש בידי הדרג הממשלתי הנבחר אמצעי בקרה על הממד המשפטי בתהליכי בניין הכוח הצבאי.

מושג בניין הכוח הצבאי מתייחס לתהליך פיתוח יכולתו של צה"ל להשיג מטרות ויעדים צבאיים-ביטחוניים מסוגים שונים שהוצבו לו על ידי הדרג המדיני הנבחר. זאת להבדיל מהפעלת הכוח – מושג המתייחס למימוש בשדה הקרב של היכולת הצבאית שפותחה. במאמר זה נדון במהות פיקוח הממשלה על תהליכי בניין הכוח הצבאי בשנים 1999–2013 תוך כדי התמקדות בארבעה מרכיבים בבניין הכוח: תוכניות העבודה של הצבא, מבנה הצבא, מדיניות גיוס כוח האדם לצבא ותקציב הצבא. תחילה נדון בעקרון כפיפות הארגון הצבאי למרות האזרחית הנבחרת במשטר דמוקרטי. משם נמשיך לדון במהות הפיקוח של הדרג הממשלתי על צה"ל, בפיקוח של מליאת הממשלה על תהליכי בניין הכוח –

<sup>2</sup> השופט (בדימ') מ' מזוז מונה לכהונת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בשנת 1994 – חמש שנים לפני תחילת התקופה הנסקרת במאמר זה.

לרבות בחינת ההחלטות שהתקבלו במליאת הממשלה – וכן בפיקוח של ועדות שרים שונות על תהליכים אלה. לאחר מכן נדון באמצעים שעמדו לרשות הממשלה וועדותיה לצורך הפיקוח, ועל האופנים שבהם הפעילה הממשלה אמצעים אלה. הפיקוח המוסדי האישי של ראש הממשלה ושל שר הביטחון על בניין הכוח הצבאי מצדיק דיון נפרד, שכן היריעה הנוכחית קצרה מכדי לדון בו. המאמר משלב התייחסות להשפעתם של תהליכים חברתיים ופוליטיים מרכזיים שהתרחשו בתקופה הנסקרת לצד ניתוח מוסדי של תפקוד הממשלה. הוא מתבסס כמעט לחלוטין על נתונים בלתי מסווגים, ולפיכך מתמקד בממדים הגלויים של הפיקוח הממשלתי על צה"ל.<sup>3</sup> ניתוח מקיף והערכה כוללת של הפיקוח הממשלתי על בניין הכוח הצבאי בשנים האמורות מחייבים המתנה לחשיפה הדרגתית של הפרוטוקולים של דיוני מליאת הממשלה וועדות השרים לעיון הציבור הרחב בעשורים הבאים. על כן, במקרה של ועדות השרים נוכל להעריך בעיקר את פוטנציאל הפיקוח שלהן ולא את מידת מימושו הלכה למעשה. למרות האמור, אפשר להגיע למסקנות ולתובנות חשובות גם על סמך המידע הגלוי לעיני כל הציבור.

## ב. חשיבות כפיפותו של הצבא לדרג האזרחי הנבחר במדינה דמוקרטית

כפיפותם של הכוחות המזוינים למרות אזרחית היא תנאי חיוני לקיומו של כל משטר דמוקרטי. תחום הביטחון הוא בעל חשיבות מכרעת בחיי הפרט ובחיי המדינה ונושק לתחומי מדיניות רבים אחרים: דיפלומטיים, חברתיים, כלכליים ועוד. החלטות ביטחוניות אינן בהכרח החלטות צבאיות, ולעיתים אף אפשר להשיג מטרה ביטחונית באמצעים לא-צבאיים כמו קיום מגעים דיפלומטיים והגעה להסכמים בין מדינות. בעוד הפיקוד הצבאי מתמחה בביטחון-חוץ (להבדיל מביטחון-פנים) בהיבט הלוחמתי שלו, הדרג האזרחי הנבחר נדרש להחזיק בראייה רחבה של צורכי הציבור – מעבר לזווית הביטחונית-הצבאית – ולקבל החלטות בתחום הביטחון מתוך התבססות על שיקולים רחבים ומתוך ראייה ארוכת טווח. החלטות אלו מתייחסות הן לפעילות מערכת הביטחון והן לפעילות מערכות ציבוריות אחרות הכפופות לדרג הנבחר.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> החומרים המסווגים שבהם השתמשנו במחקר כוללים את הוראות הפיקוד העליון (הפ"ע) של צה"ל. השימוש בהוראות אלה אושר על ידי הצנזורה הצבאית לצורך עבודת הדוקטור שעליה מתבסס מאמר זה.

<sup>4</sup> יהושפט הרכבי מלחמה ואסטרטגיה 505–545 (1991); ישראל טל ביטחון לאומי: מעטים מול רבים 31–33 (הרצליה אפרתי עורכת 1996); יגיל לוי "הפיקוח החוץ-מוסדי על הצבא – בין ריסון הצבא לחיזוק החשיבה הצבאית" משפט ועסקים יז 341, 346–347 (2014); YEHUDA

מעבר לכך שבכל מערכת מדינית המעשה הביטחוני הוא חלק מעולם מושגים ופעולות רחב יותר – ולא רק נושא ביטחוני-צבאי – במשטר דמוקרטי העם הוא הריבון. האזרחים קובעים כיצד יחיו וכיצד יגנו על חייהם – באמצעות נבחריהם ברשות המחוקקת וברשות המבצעת או לחלופין באמצעות משאל-עם. נוסף על כך, בעוד אזרחים במדינות דמוקרטיות אמורים ליהנות ממידה רבה של חירות אישית, הרי שהארגון הצבאי מדגיש את הציות ואת המשמעת של הפרטים המשתייכים אליו. לפיכך, יש הכרח להציב גבולות לארגון זה ולמנוע סכנה מצידו לחירויות הפרט במדינה. יתר על כן, מקרבו של ציבור האזרחים מגויסים המשאבים האנושיים – חיילים – והמשאבים החומריים – כספים – למען קידום הביטחון. תלות הצבא במשאבי החברה יצרה בסיס לפיקוח חברתי-אזרחי עליו.<sup>5</sup>

נוכח האמור, במדינה דמוקרטית העדפותיהם של האזרחים אמורות להשפיע על אופן ניהול החיים הציבוריים ועל אופן הקצאת המשאבים לטובת מטרות ציבוריות, לרבות בתחום הביטחון, תוך כדי שמירה על חירויותיהם. סיפוק הביטחון הוא אפוא חלק מאמנה חברתית בין האזרחים לבין המדינה, הכוללת מתן משאבים בתמורה למתן ביטחון. בבסיס האמנה עומדים צורכי האזרחים, ואילו צורכי כוחות הביטחון וצורכי מוסדות השלטון אמורים להיגזר מהם.<sup>6</sup>

הבטחת עליונותו של הדרג האזרחי הנבחר על הדרג הביטחוני-הצבאי הממונה בתחום הביטחון היא מאתגרת במיוחד לעומת הבטחת עליונות זו על הדרגים הממונים בתחומי מדיניות אחרים. זאת מכיוון שגופי הביטחון השונים מחזיקים במשאבים המקנים להם עוצמה רבה: חיילים, אמצעי לחימה, מונופול על השימוש החוקי בכוח, ידע ביטחוני, יוקרה חברתית, חשאיות ועוד. ההישענות על טעמים ביטחוניים לשם מתן הצדקה לנקיטת מדיניות כלשהי – בייחוד לאורך זמן – עלולה לסכן את חירות האזרח ואת זכויותיו. במקרים קיצוניים הצבא יכול להוביל הפיכה, להשתלט על מוסדות המדינה ולהכפיף את האזרחים להעדפותיו, אף

---

BEN-MEIR, CIVIL-MILITARY RELATIONS IN ISRAEL 12 (1995); SAMUEL P. HUNTINGTON THE SOLDIER AND THE STATE: THE THEORY AND POLITICS OF CIVIL-MILITARY RELATIONS 57–61 (1957); Richard H. Kohn, *How Democracies Control the Military*. JOURNAL OF DEMOCRACY 141 (1997).

5 יגיל לוי מצבא העם לצבא הפריפריות 28–31 (2007); יגיל לוי מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות 12–12 (2010); יגיל לוי "לעומתיות צבאית – מרחב ההתנגדות של הרמטכ"ל לדרג הפוליטי" צבא ואסטרטגיה 5 35–36 (2013); לוי "הפיקוח החוץ-מוסדי על הצבא, שם, בעמ' 343; Kohn, שם, בעמ' 141–142.

6 אסא כשר אתיקה צבאית 38–43 (2015); אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל ב 978 (2005); יאיר תירוש "המסגרת המשפטית לפעילות הצבא בישראל בראי המשפט המשווה" משפט וצבא 17 289, 292 (התשס"ד).

במחיר גביית חיי אזרחים רבים ודריסה של עקרון ריבונות העם. כמו כן, שימוש לא מבוקר ולא מושכל בעוצמה צבאית עלול לסכן את יחסי החוץ של המדינה.<sup>7</sup> מן הדברים הללו עולה שחשוב להבטיח כי במשאבים המופנים לפעילות ביטחונית ייעשה שימוש חוקי ומושכל לטובת האזרחים, מתוך כיבוד זכויותיהם – לרבות זכויות המשרתים בכוחות הביטחון – ובהתאם להעדפותיהם. זאת הן במישור קביעת המדיניות והן במישור של וידוא ביצועה על פי החלטות הגורמים האזרחיים. כמו כן, יש צורך לוודא כי כוחות הביטחון פועלים במסגרת התפקידים שהוגדרו להם בחוק, וכי העוצמה שבידיהם אינה משחיתה אותם ואינה מאפשרת להם להסיר מעליהם את מוראם מפני האזרחים ונציגייהם ברשויות הנבחרות ולהשתחרר ממחויבותם אליהם.<sup>8</sup>

### ג. הפיקוח על תחום הביטחון הצבאי במסגרת מליאת הממשלה

#### 1. הרקע החברתי-הפוליטי והמסגרת המוסדית הכללית לפיקוח של מליאת הממשלה על תחום הביטחון הצבאי

כנהוג בדמוקרטיה פרלמנטרית, הממשלה היא הרשות המבצעת של מדינת ישראל,<sup>9</sup> ומכהנת מכוח אמון הכנסת.<sup>10</sup> בצמרת הרשות המבצעת נמצא חבר שרי הממשלה ובראשם ראש הממשלה.<sup>11</sup> הממשלה מופקדת על ביצוע ההכרעות החברתיות והמדיניות המתקבלות בכנסת בדמות חוקים והחלטות אחרות, ובסמכותה לעצב מדיניות ציבורית בשורה ארוכה של תחומים. זאת לרבות תחום הביטחון – במסגרת החוק, על פי כללי המשפט המנהלי ועל פי שיקול דעתה.<sup>12</sup> בהמשך לכך, לפי חוק יסוד: הצבא, ממשלת ישראל היא הגוף המפקד על צה"ל. הצבא נתון למרות הממשלה ושר הביטחון הוא השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא.<sup>13</sup> כמו כן, על פי המלצת שר הביטחון הממשלה גם ממנה את הרמטכ"ל.<sup>14</sup>

7 מנחם הופנונג ישראל – ביטחון המדינה מול שלטון החוק 259–260 (1991); מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור חוק יסוד: הצבא 13–14 (מסדרת פירוש לחוקי יסוד, יצחק זמיר עורך 2000); Kohn, לעיל ה"ש 4, בעמ' 146.

8 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Report on the 144 Democratic Control of the Armed Forces 16–18 30 (2008); Kohn, לעיל ה"ש 4, בעמ' 146.

9 ס' 1 לחוק יסוד: הממשלה.

10 ס' 3 לחוק יסוד: הממשלה. ראו גם רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 824, 826 ו-836.

11 ס' 5 לחוק יסוד: הממשלה.

12 רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 821, 852 ו-983.

13 ס' 2 לחוק יסוד: הצבא.

קביעת מדיניות הביטחון הצבאי על ידי הממשלה והעברת עיקריה לדרג הצבאי מחייבת, בין השאר, מעקב ובקרה מצד שרי הממשלה. זאת שכן חרף החובה החוקית והדמוקרטית המוטלת על הדרג הצבאי להישמע להוראות הדרג המדיני הנבחר, הציות להוראות אלה אינו מובן מאליו. ייתכנו מצבים שבהם אין הדרגים הפיקודיים השונים מבינים היטב את הוראות הדרג הנבחר או שהדרגים הפיקודיים הוטרם אינם מבינים היטב את הוראות הממשלה שהועברו להם בעקיפין על ידי הדרגים הפיקודיים הבכירים. כמו כן, ייתכנו מצבים שבהם הדרג הפיקודי הבכיר בצבא חולק על הוראות הדרג הנבחר, ובשל כך הוא עלול לרצות לנסות ולמסמס את הנחיותיו. גורמים נוספים כמו התפתחויות בלתי צפויות בתוך הצבא או מחוץ לו, עלולים לפעור פער בין המטרות שהוגדרו על ידי הדרג הממשלתי לבין הביצוע של הדרג הצבאי, והדבר יוצר הכרח להגיב בהתאם לשינויים אלה.<sup>15</sup>

פיקוח תכליתי (אפקטיבי) של הממשלה בכלל, של ועדות שרים העוסקות בענייני ביטחון וכן של שר הביטחון ושל ראש הממשלה בפרט על הצבא הוא תהליך מתמיד של שיח דו-צדדי, של למידה הדדית, של הפקת לקחים ושל תיקון ליקויים. הימנעות הממשלה מווידוא ביצוע הנחיותיה על ידי הצבא אינה עולה בקנה אחד עם מחויבותה כלפי אזרחי המדינה וכלפי נציגיהם בכנסת לשאת באחריות לגיבוש מדיניות ביטחונית-צבאית לאומית ולהוצאתה אל הפועל באופן מוצלח. לאחריות זו יש מספר משמעותיות וביטויים, כפי שנרחיב להלן.

פעילותה של הממשלה בתחום הביטחון הצבאי ובתחומים אחרים נתונה להשפעה של מגמות חברתיות ופוליטיות רחבות. חברי הממשלה הנבחרים על ידי הציבור, בעקיפין באמצעות הבחירות לכנסת וקבלת אמון מצד רוב חברי הכנסת הנבחרים, מעוניינים ליהנות מתמיכה ציבורית ולרוב גם להיבחר שוב. על כן, דרישה של אזרחים רבים, לרבות חברי מפלגות המיוצגות בכנסת; וכן דרישה של חברי הכנסת הן מהיחדה (קואליציה) והן מהנגדה (אופוזיציה); של ארגוני חברה אזרחית בעלי עוצמה; או של עיתונאים משפיעים מאת הממשלה, מאת שר הביטחון ומאת ראש הממשלה לבצע שינוי בהתנהלות הצבא או בהתנהלות הממשלה עצמה בתחום הביטחון הצבאי עשויה לחולל שינוי בדפוסי הפיקוח של הדרג הממשלתי על הצבא. שינוי חברתי ופוליטי רחב יכול אפוא להוביל לשינוי מוסדי – בממשלה.

בתקופה הנסקרת ובשנים שקדמו לה הסתמנו בחברה הישראלית כמה מגמות בעלות משמעות לענייננו: אזרחים רבים שמו דגש חזק יותר בזכויות הפרט

14 ס' 3(ג) לחוק יסוד: הצבא.

15 ראו גם BEN-MEIR, לעיל ה"ש 4, בעמ' 15.

שלהם ובשאיפותיהם האישיות; אזרחים בודדים וקבוצות גילו נכונות רבה יותר למתוח ביקורת על תפקוד הצבא ולהטיל ספק בצדקת דרישותיו; קבוצות ותנועות שונות ביקשו להפוך את הצבא למעבדה חברתית לאומית; ועלתה קרנן של תפיסות כלכליות ליברליות קלאסיות בקרב חלקים מהציבור הישראלי.<sup>16</sup> בתוך כך, מידת העניין של הציבור הרחב, של ארגוני חברה אזרחית ושל עיתונאים בארבעת המרכיבים השונים של בניין הכוח הצבאי במהלך התקופה הנסקרת לא הייתה אחידה. מדיניות גיוס כוח האדם לצה"ל ותקציב צה"ל עוררו עניין ציבורי רב יותר מאשר תוכניות העבודה של צה"ל ומבנה צה"ל. שני המרכיבים האחרונים נתפסו כשייכים בעיקרם לתחום האוטונומיה המקצועית של הצבא וכגורמים שאין להם השלכה ישירה ומשמעותית על חיי היום-יום של אזרחי המדינה. לעומת זאת, סוגיות שונות בתחום גיוס כוח האדם לצבא השליכו באופן ישיר ומשמעותי על אזרחים רבים במדינה ונגעו בסוגיות יסוד של אזרחות טובה, זכויות וחובות אזרחיות, חלוקת משאבים לאומיים וצדק חברתי. כך לדוגמה גיוס תלמידי ישיבות, תנאי המשרתים במערך המילואים ושירות נשים בצבא; ובתחום תקציב הצבא דוגמת משקלו היחסי של תקציב הביטחון בתוך תקציב המדינה בכללותו ותנאי השכר והפרישה של משרתי הקבע בצה"ל.

לכן, ניכרו הבדלים במידת הלחצים החברתיים והפוליטיים שהופעלו על חברי הממשלה ועל חברי הכנסת ביחס לקידומו של כל אחד מארבעת המרכיבים האמורים של בניין הכוח הצבאי וכפועל יוצא מכך – על מידת רצונם של השרים להפעיל פיקוח על כל מרכיב ומרכיב. עוצמת הלחץ הציבורי שהופעל על נבחרי הציבור בממשלה לגלות מעורבות בעניין מדיניות גיוס כוח האדם לצבא<sup>17</sup> ובעניין

16 ראו למשל לוי מי שולט על הצבא?, לעיל ה"ש 5, בעמ' 50–55, 64, 78–82, 84–100, 103 – Stuart A. Cohen, *Changing Civil-Military Relations in Israel: Towards an Over-subordinate IDF?* ISRAEL AFFAIRS 777–778 (2006)

17 ראו דוגמאות לפעילות חברתית בסוגיות הקשורות למדיניות גיוס כוח האדם במהלך התקופה הנסקרת. גיוס תלמידי ישיבות לשירות ביטחון: מערכת Ynet "החלה שביית הרעב נגד המלצות ועדת טל" Ynet (28.6.2000) <https://bit.ly/3AKn4yb>; מערכת וואלה! News "תנועת התעוררות לא מוותרת: עותרת לבג"צ על שינוי חוק טל" וואלה (8.3.2001) <https://bit.ly/3YRp1AK>; יואב זיתון "הפגנה נגד השתמטות: עוד עשור, רבע יקבלו פטור" Ynet (23.7.2010) <https://bit.ly/3CsnNEM>; שירות גלובס "מחאת הפראיירים: כ-35 א' איש השתתפו בעצרת המרכזית; 'קרוכים למצב שבו הרוב לא מתגייסים'" גלובס (7.7.2012) <https://bit.ly/3UQm5mQ>. מעמד של חיילי המילואים ותנאי השירות שלהם: ראו "אודות" באתר מטה ארגוני המילואים: <https://www.milium.co.il/about/>; ישראל בן ברון "ש"ס ושינוי התאחדו למען המילואימניקים" וואלה (24.11.2002) <https://bit.ly/4hG9AUK>; פנחס וולף ויהושע בריינר "חוק המילואים – חוק היסטורי" וואלה (2.4.2008) <https://bit.ly/48LFwmN>; אילן מרסיאנו "שדולת המילואים בכנסת נגד שר הביטחון" Ynet (4.3.2003) <https://bit.ly/4etAvQX>

תקציב הצבא<sup>18</sup> ולפקח עליהם עלתה על עוצמת הלחץ שהופעל בעניין הפיקוח על תוכניות העבודה של הצבא ובעניין מבנה הצבא. זאת להוציא סוגיות במבנה הצבא הנוגעות במרכיבי כוח האדם בצבא ותקציב הצבא. בהמשך נבדוק כיצד דרישות ולחצים אלה באו לידי ביטוי בשדה המעשי של הפעילות של מליאת הממשלה וועדות השרים.

לאחר שנתנו את דעתנו לסביבה הפוליטית שבה פעלו שרי הממשלה, נעבור לדון בהיבטי האחריות הציבורית שלהם על תחום הביטחון הצבאי. מחד גיסא, בדמוקרטיה הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, כפי שקובע חוק-יסוד: הממשלה, כל חברי הממשלה נושאים בפני הכנסת באחריות משותפת להחלטות הממשלה, לרבות בענייני צבא וביטחון.<sup>19</sup> משמעות האחריות המשותפת היא שותפות מלאה של כל חברי הממשלה להחלטותיה בפני הכנסת – ולמעשה גם בפני הציבור כולו המיוצג על ידי חברי הכנסת<sup>20</sup> – לרבות היכולת להפעיל סמכויות שלטוניות ולקבל החלטות בתחומי מדיניות שונים. מכאן נובעות גם מגבלות על יכולתם של שרים ושל סגני שרים לחלוק בפומבי על החלטות הממשלה וועדותיה.<sup>21</sup> עם זאת, לעיתים, ניתן לשר או לשרים בממשלה חופש הצבעה בנושאים מסוימים.<sup>22</sup> מימוש עקרון האחריות המשותפת מאפשר לממשלה לשמור על מידה הכרחית של לכידות, של תכליתיות ושל יציבות בפעילותה. צורך זה מתחדד נוכח העובדה כי עד מועד כתיבת שורות אלה כל ממשלות

18 ראו דוגמאות לפרסומים עיתונאיים ביקורתיים על תקציב הצבא: מוטי בסוק "התקציב שאפילו שר האוצר לא יכול לגעת בו" דה מרקר (25.7.2004) <https://bit.ly/3AE2YWo>; סטלה קורין ליבר "תקציב הביטחון מעולם לא קוצץ" גלובס (12.2.2012) <https://bit.ly/3Cw5kaw>; גיא רולניק "שמן, גדול ומתחכם" דה מרקר (12.8.2003) <https://bit.ly/4fnLCMz>; נחמיה שטרסלר "השתוללות הביטחון" הארץ (13.7.2010) <https://bit.ly/40KLQJ0>.

19 ראו ס' 4 לחוק-יסוד: הממשלה: "הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת; שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר".

20 יש המבחינים בין האחריות המשותפת של הממשלה בפני הכנסת לבין האחריות הציבורית של הממשלה בפני כלל האזרחים. ראו שמעון שטרית הממשלה: הרשות המבצעת – פירוש לחוק-יסוד: הממשלה א 53–54, 257 (מסדרת פירוש לחוק-היסוד, יצחק זמיר עורך 2018).

21 ראו לעניין זה את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1000 "מחויבות שרים וסגני שרים להחלטות הממשלה" (6.3.2003); ס' 79 לתקנון לעבודת הממשלה: הממשלה ה-28 (11.7.1999) (להלן: התקנון לעבודת הממשלה ה-28); ס' 79 לתקנון לעבודת הממשלה: הממשלה ה-29 בראשותו של אריאל שרון (12.3.2001) (להלן: התקנון לעבודת הממשלה ה-29); ס' 78 לתקנון לעבודת הממשלה: הממשלה ה-30 בראשותו של אריאל שרון (4.3.2003) (להלן: התקנון לעבודת הממשלה ה-30); ס' 78 לתקנון לעבודת הממשלה: הממשלה ה-31 בראשות אהוד אולמרט (7.5.2006) (להלן: התקנון לעבודת הממשלה ה-31); ס' 87 לתקנון לעבודת הממשלה: הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו (12.8.2012) (להלן: התקנון לעבודת הממשלה ה-32).

22 ס' 22(ב) לחוק-יסוד: הממשלה וס' 11(ז) לחוק המעבר, התש"ט-1949.

ישראל אלה הורכבו משרים מסיעות שונות ונשענו על יחדה פרלמנטרית.<sup>23</sup> על פי חוק-יסוד: הממשלה, כל אחד מהשרים אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם הוא ממונה. כך, שר הביטחון אחראי בפני ראש הממשלה על כל הפעולות הנעשות בצה"ל ובמשרד הביטחון אחריות מיניסטרואלית. ביחס לשר הביטחון נקבע, כאמור לעיל, באופן פרטני בחוק-יסוד: הצבא – מעבר לקביעה הכללית בחוק-יסוד: הממשלה ביחס לכל השרים – כי "הצבא נתון למרות הממשלה"<sup>24</sup> וכי "השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון".<sup>25</sup> עוד נקבע כי "ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון".<sup>26</sup> דהיינו, חוק-היסוד מעגן ברמה החוקתית את עקרון כפיפותו של צה"ל לדרג הממשלתי הנבחר ואת העיקרון שלפיו שר הביטחון נושא באחריות מיניסטריאלית לצה"ל, בעוד ממשלת ישראל נושאת באחריות משותפת לצה"ל.<sup>27</sup> אחריותו המיניסטריאלית של שר הביטחון באה לידי ביטוי בחובתו הציבורית לתת דין וחשבון על תפקוד משרדו ועל תפקודו של צה"ל בפני ראש הממשלה, בפני הכנסת ובפני אזרחי המדינה. זאת תוך כדי ביצוע בקרה מתמדת על הנעשה במשרד הביטחון ובצה"ל. כמו כן, כחלק מאחריותו המיניסטריאלית על צה"ל, על שר הביטחון לסייע לחבריו בממשלה לשאת באחריות משותפת בפני הכנסת בתחום הביטחון הצבאי. בתוך כך, על השר להעביר לרמטכ"ל את החלטותיהן של הממשלה ושל ועדות השרים בעניינים הנוגעים בצבא, ובה-בעת להעביר לממשלה ולוועדות השרים מידע חיוני מצה"ל לצורך קבלת החלטות בתחום הביטחון הצבאי. כמו כן, עליו לגבש עם הדרג הצבאי המלצות ביטחוניות-צבאיות לממשלה.<sup>28</sup> ועדת השרים הרלוונטית ביותר לעניין זה היא ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, שבה שר הביטחון מכהן כחבר מכוח חוק.<sup>29</sup> לצידה יש לציין את ועדת השרים לעניין מערך המילואים, שפעלה בממשלה ה-31 ובממשלה ה-32 ושר הביטחון כיהן כיושב ראש שלה, וכן את ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון, שפעלה בממשלה ה-32 ושר הביטחון היה חבר בה.

23 שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 258-265; Charles D. Freilich, *National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies and Strengths*, MIDDLE EAST J. 639-640 (2006).

24 ס' 2(א) לחוק-יסוד: הצבא.

25 ס' 2(ב) לחוק-יסוד: הצבא.

26 ס' 3(ב) לחוק-יסוד: הצבא.

27 ראו גם קרמניצר ובנדור, לעיל ה"ש 7, בעמ' 44-46.

28 האחריות המיניסטריאלית של שרי הממשלה בפני ראש הממשלה וחובתם למסור דיווחים לכנסת על מילוי תפקידם היו קיימות גם בעת הבחירה הישירה לראשות הממשלה. ראו ס' 33 לחוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשנ"ב 1396; רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 824, 826, 857-860 ו-866-867; שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 270-273, 278-279 ו-326.

29 ס' 6(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001.

ביטויים נוספים לאחריותו המיניסטריאלית של שר הביטחון הם היותו ממונה על ביצועם של חוקים בתחום הביטחון; סמכותו להתקין תקנות לביצוע חוק שהוא ממונה על יישומו;<sup>30</sup> ואת היותו חבר הממשלה היחיד המוסמך להציע לממשלה מועמד לתפקיד הרמטכ"ל.<sup>31</sup> יתרה מזאת, שר הביטחון נדרש לאשר את הוראות הפיקוד העליון אשר מפרסם הרמטכ"ל ושתכליתן לקבוע עקרונות הנוגעים בניהול הצבא, במנהל, במשטר ובמשמעת בו, ובהבטחת פעילותו התקינה.<sup>32</sup> נוסף על כך, העובדים במשרד הביטחון אמורים לקבל את מרותו של השר ולמלא אחר הוראותיו.<sup>33</sup> בהמשך לכך, אפשר להבחין בין אחריות מיניסטריאלית כללית המתייחסת לכל הנעשה בגופים שעליהם השר אמון, לבין אחריות מיניסטריאלית אישית המתייחסת לתוצאות ישירות או עקיפות של מעשים שביצע השר במסגרת תפקידו בגופים הכפופים לו.<sup>34</sup> אם כן, ביחס לשאר השרים, לשר הביטחון אחריות יתרה על הנעשה במשרד הביטחון ובצה"ל.<sup>35</sup>

במהלך התקופה הנסקרת חל שינוי משטרי חשוב בתפקוד הממשלה ובממשק שלה עם הכנסת. בארבע השנים הראשונות של התקופה, לפי הוראות חוק-יסוד: הממשלה משנת 1992, ראשי ממשלת ישראל אהוד ברק ואריאל שרון נבחרו ישירות על ידי הציבור, בפתק נפרד מהבחירות לכנסת. המשטר שנהג באותן שנים בישראל היה יצור כלאיים של דמוקרטיה פרלמנטרית ודמוקרטיה נשיאותית – משטר ייחודי מסוגו בעולם הדמוקרטי. בחודש מאי 1999 נערכו בחירות לכנסת ה-15 ולראשות הממשלה ובחודש פברואר 2001, בעקבות

- 
- 30 ס' 47 לחוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשנ"ב 1394 וס' 37 לחוק-יסוד: הממשלה; BEN-MEIR, "ש" 4 לעיל, בעמ' 41.
- 31 ס' 3(ג) לחוק-יסוד: הצבא; רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 980; שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 588; BEN-MEIR, לעיל ה"ש 4, בעמ' 41.
- 32 ס' 2 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955; שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 589.
- 33 להוציא מקרים שבהם לעובד במשרד ממשלתי נתונה סמכות על פי חוק אשר הוא נדרש להפעילה על בסיס שיקול דעת עצמאי, דוגמת היועץ המשפטי לממשלה הפועל במשרד המשפטים, ושנדרש לקבל החלטה על העמדה לדין פלילי ללא מעורבות שר המשפטים. כמו כן, ראו להלן בדיון על נטילת סמכויות את התייחסותנו לסמכויות שאין השר רשאי ליטול מעובדיו.
- 34 במבט היסטורי יש לציין כי בדמוקרטיות פרלמנטריות תפיסת האחריות המיניסטריאלית הכללית התפתחה בעקבות התרחבות הממדים והתפקידים של המשרדים הממשלתיים שעליהם השרים הופקדו. בנסיבות אלה השרים לא היו יכולים לשאת באחריות מיניסטריאלית אישית לכל פעולה ומהלך של משרדם. נוסף על כך, יש לציין כי ההבחנה בין האחריות המיניסטריאלית הכללית לבין האחריות המיניסטריאלית האישית אינה חדה וחוקתית.
- 35 יש הטוענים כי רצון השרים השונים לשמור על חופש פעולתם במשרדיהם ולמנוע התערבות של עמיתיהם לממשלה בנעשה בהם פוגע במימוש עקרון האחריות המשותפת, שכן כל שר נוטה להתרכז בענייני משרדו ולא לעקוב אחר הנעשה במשרדי ממשלה אחרים. ראו Freilich, לעיל ה"ש 23, בעמ' 649.

התפטרותו של ברק מראשות הממשלה, נערכו בחירות לראשות הממשלה בלבד. עם זאת, כדי לכהן, הממשלות שהרכיבו ברק ושרון נדרשו לזכות באמון הכנסת, והכנסת הייתה יכולה להביע אי-אמון בראש הממשלה.<sup>36</sup> על כן לא הייתה זו דמוקרטיה נשיאותית. אפשר לטעון כי בשנים שבהן כיהן ראש ממשלה שנבחר בבחירה ישירה אחריותו היתרה כראש הרשות המבצעת על תחום הביטחון ועל תחומי מדיניות אחרים קיבלה ביטוי מוסדי וחוקי חד יותר. זאת מכיוון שהוא נבחר במישרין על ידי ציבור האזרחים והיה יכול להחליט על שינויים מבניים מהותיים באופן עבודת הממשלה ובחלוקת התחומים בין משרדי הממשלה בלי לקבל את אישור הכנסת.<sup>37</sup>

כחלק מאימוץ חוקי-יסוד: הממשלה החדש, בשנת 2001 בוטלה הבחירה הישירה לראשות הממשלה, ובישראל הונהגה שוב דמוקרטיה פרלמנטרית עם כמה שינויים ביחס לשיטה שהייתה נהוגה עד אמצע שנות התשעים של המאה הקודמת.<sup>38</sup> בעקבות הבחירות לכנסת ה-16, שנערכו שנתיים לאחר מכן – בחודש ינואר 2003 – בפתק הצבעה אחד, נבחר אריאל שרון להמשיך לכהן כראש הממשלה, לאחר שמפלגתו זכתה ב-38 מושבים וממשלתו החדשה זכתה באמון הכנסת. לאחר הקדמת הבחירות לכנסת ה-17 ולאחר הידרדרות חמורה במצבו הרפואי של אריאל שרון בחודש ינואר 2006, אשר מנעה ממנו להמשיך ולתפקד, החליפו בתפקיד ממלא מקומו, השר אהוד אולמרט. אולמרט הרכיב ממשלה בראשותו לאחר הבחירות לכנסת ה-17 שנערכו בחודש מרץ 2006, אך התפטר מתפקיד ראש הממשלה בחודש ספטמבר 2008. צעד זה ואי-הצלחתה של ממשלת מקומו, השרה ציפי לבני, להרכיב ממשלה חדשה במקום הממשלה שהתפטרה, הם שהביאו להקדמת הבחירות לכנסת ה-18 לחודש פברואר 2009. בעקבותיהן הרכיב בנימין נתניהו ממשלה בראשותו, אשר כיהנה עד לאחר הבחירות לכנסת ה-19 בשנת 2013 – סוף התקופה הנסקרת במאמר זה.

ברמת הדרג הנבחר ברשות המבצעת – בימי הבחירה הישירה ולאחריה – היו החלטות בתחום הביטחון שהתקבלו על ידי הממשלה במליאתה; היו החלטות שהתקבלו על ידי ועדות שרים או על ידי הרכבי שרים אחרים; והיו החלטות שהתקבלו על ידי שר הביטחון או על ידי שר הביטחון וראש הממשלה.<sup>39</sup> הקביעה היכן מתקבלת החלטה ביטחונית-צבאית התבססה על חוק יסוד, על חוק רגיל או על החלטת ממשלה.

36 ראו ס' 3 ו-19 לחוקי-יסוד: הממשלה, ס"ח התשנ"ב 1394.

37 ראו את לשון ס' 1 ו-39 לחוקי-יסוד: הממשלה, ס"ח התשנ"ב 1394.

38 כאמור לעיל, בין השינויים נכללה דרישה לתמיכה של לפחות 61 חברי הכנסת בהצעת אי-אמון בממשלה ודרישה להציע ממשלה חלופית בראשות אחד מחברי הכנסת (הצעת אי-אמון קונסטרוקטיבית).

39 אביעזר יערי "הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל" מזכר 72 31 (2004).

בהקשר זה חשוב להדגיש את הסמכות השיורית שהוקנתה לממשלה בחוק-יסוד: הממשלה, שלפיה היא מוסמכת לבצע בשם המדינה וכפוף לכל דין כל פעולה שביצועה אינו מוטל בדין על רשות אחרת.<sup>40</sup> רוב הסמכויות שהממשלה מפעילה הן מכוח שיורי.<sup>41</sup> בהמשך לכך, יש להבחין בין סמכויותיה הכלליות של הממשלה לקבוע מדיניות ביטחון ולנצל את סמכותה השיורית כדי לפעול בתחום הביטחון הצבאי לבין סמכויות ספציפיות בתחום הביטחון הצבאי המוקנות לממשלה בחוקי יסוד ובחוקים רגילים.<sup>42</sup> כמו כן, שר הביטחון רשאי לפעול בתחומי משרדו במסגרת שנקבעה בחוק וכל עוד הממשלה או ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (או ועדת שרים אחרת) לא קיבלו החלטה הנוגעת בתחומים אלה. זאת למעט מקרים שבהם חוק מקנה בביור סמכות ספציפית לשר אשר עליו להפעילה לפי שיקול דעתו.<sup>43</sup>

זאת ועוד, קבלת החלטות בעלות השפעה רחבת היקף ורב-תחומית, כגון יציאה למלחמה לפי חוק-יסוד: הממשלה וקביעת היקף מערך המילואים הדרוש לשעת חירום לפי חוק שירות המילואים, עשויה לחייב מעורבות של משרדי ממשלה רבים וגופים ממשלתיים נוספים. במקרה כזה גדלה ההצדקה לקבל החלטות במליאת הממשלה, או לכל הפחות בוועדת שרים רלוונטית ולא על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון או על ידי שר הביטחון לבדו. יתר על כן, ההחלטה לקיים דיונים בנושאים ביטחוניים-מדיניים במליאת הממשלה עשויה לעודד הגעה לפשרות ולהסכמות בין השרים מהסיעות השונות המרכיבות את היחידה. זאת ועוד, קיום דיון במליאת הממשלה אפשר לשרים השונים לבקש מראש הממשלה להעלות על סדר יומה של הממשלה נושאים ביטחוניים-צבאיים.<sup>44</sup> הוא גם אפשר לחברי הממשלה להפנות לשר הביטחון, לראש הממשלה ולרמטכ"ל או

40 ס' 40 לחוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשנ"ב 1394 וס' 32 לחוק-יסוד: הממשלה. ראו בהרחבה שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 561-567.

41 שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 601.

42 שם בעמ' 581 ו-584-586.

43 אייל נון "המגבלות החוקתיות על הצבא בישראל" משפט וצבא 13 79, 107-108 (התשנ"ט); רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 981; שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 328-326 ו-588-589. לעניין עדיפות הוראות הממשלה לצבא על פני הוראותיו של שר הביטחון לצבא ראו בג"ץ 390/79 דויקאט נ' ממשלת ישראל, פ"ד (לד) 1 (1979), וכן קרמניצר ובנדור, לעיל ה"ש 7, בעמ' 46-48.

44 ס' 5-2 לתקנון לעבודת הממשלה ה-28; ס' 5-2 לתקנון לעבודת הממשלה ה-29; ס' 5-2 לתקנון לעבודת הממשלה ה-30; ס' 5-2 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31; ס' 5-2 לתקנון עבודת הממשלה ה-32. יש לציין כי ס' 17 לתקנון לעבודת הממשלה ה-28, ס' 17 לתקנון לעבודת הממשלה ה-29, ס' 16 לתקנון לעבודת הממשלה ה-30 וס' 16 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31 עסקו בהכללת סקירות מדיניות או ביטחוניות או סקירות של שרים על ענייני משרדיהם בסדר היום של הממשלה - על פי החלטת ראש הממשלה או באישורו.

לגורם אחר במערכת הביטחון המוזמן לישיבה שאלות שעניינן תחום הביטחון בכלל ובצה"ל בפרט, וכך לממש בצורה טובה יותר את אחריותם המשותפת. זאת מעבר לאפשרות שעמדה לרשותם להפנות שאלות בכתב לשר הביטחון.<sup>45</sup> שרים גם היו מוסמכים לבקש דיון נוסף בהחלטה שהתקבלה בממשלה בנושא ביטחוני-צבאי או בכל נושא אחר.<sup>46</sup> אפשר היה גם להזמין, בתנאים מסוימים, בעלי תפקידים במשרדי ממשלה או מומחים – לרבות בתחום הביטחוני-הצבאי – להשתתף בישיבות הממשלה ולתרום לחברי הממשלה מהידע המקצועי שלהם.<sup>47</sup> אכן שרי הממשלה נהגו לשמוע סקירות בתחום הביטחון הצבאי מפי שר הביטחון ומפיהם של מפקדים בכירים בצה"ל.<sup>48</sup> לבסוף, קבלת החלטה ביטחונית-צבאית במסגרת מליאת הממשלה יכולה להקנות לה תוקף רב יותר בעיני אזרחי המדינה.

בהקשר זה חשוב לציין כי מהטלת הסמכות על הממשלה לפתוח במלחמה על פי חוק-יסוד: הממשלה<sup>49</sup> ומן האחריות הכרוכה בהחלטה זו כלפי הכנסת וכלפי הציבור כולו השתמעה ומשתמעת גם אחריותה להבטחת מוכנותו של הצבא לשם קבלת החלטה כזו. כלומר, על הממשלה לפקח על תהליך בניין הכוח על מרכיביו כדי לשאת כהלכה באחריות על פתיחה במלחמה. עם זאת, חלק משמעותי מהנושאים הביטחוניים-הצבאיים נידון בוועדות השרים ולא במליאת הממשלה בשל מורכבותם ורגישותם. דבר זה מקטין את יכולת הפיקוח של חברי הממשלה שאינם חברים בוועדות השרים העוסקות בסוגיות ביטחוניות, אך, מאידך גיסא, מאפשר העמקה והתמקצעות של השרים המכהנים בוועדות האמורות. בבואנו לבחון את פוטנציאל הפיקוח של מליאת הממשלה על הצבא יש להביא בחשבון שלושה מאפיינים של מבנה הממשלה והרכבה. ראשית, במהלך התקופה שבה עוסק המחקר כיהנו לא מעט קצינים בכירים לשעבר בצה"ל – בדרגת רב-אלוף (רא"ל) ואלוף – כשרים בממשלה, לרבות כראשי ממשלה וכשרי ביטחון. דבר זה הגדיל את פוטנציאל הפיקוח של הממשלה על התנהלות הצבא.<sup>50</sup>

45 '18 לתקנון לעבודת הממשלה ה-28; ס' 18 לתקנון לעבודת הממשלה ה-29; ס' 17 לתקנון לעבודת הממשלה ה-30; ס' 17 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31; ס' 17 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32.

46 ס' 23 לתקנון לעבודת הממשלה ה-29; ס' 23 לתקנון לעבודת הממשלה ה-30; ס' 23 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31; ס' 23 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32.

47 ס' 64(ג) לתקנון לעבודת הממשלה ה-28; ס' 64(ג) לתקנון לעבודת הממשלה ה-29; ס' 63 לתקנון לעבודת הממשלה ה-30; ס' 63 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31; ס' 14 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32.

48 יערי, לעיל ה"ש 39, בעמ' 31.

49 ראו ס' 51 לחוק-יסוד: הממשלה, ס"ח התשנ"ב 1394 וס' 40 לחוק-יסוד: הממשלה.

50 רא"ל (במיל') אהוד ברק, ראש הממשלה ה-28 ושר הביטחון בממשלה ה-31 ובממשלה ה-32, היה רמטכ"ל צה"ל. אלוף (במיל') אריאל שרון, ראש הממשלה ה-29 וה-30, היה ראש מה"ד

תופעה זו אפיינה במידה זו או אחרת את ההרכב של ממשלות ישראל לדורותיהן. כמו כן, בממשלות השונות שכיחנו בתקופה הנסקרת מונו לתפקידי שר וסגן שר קצינים, בכירים שהשתחררו מצה"ל בדרגות נמוכות יותר.<sup>51</sup> נוסף על כך, גמלאים של גופי ביטחון אחרים, שגם להם הייתה היכרות מסוימת עם המערכת הצבאית, מונו לתפקידי שר וסגן שר בממשלות השונות שכיחנו בתקופה הנסקרת.<sup>52</sup> לצד יוצאי מערכת הביטחון במהלך התקופה הנסקרת כיהנו בממשלה ראשי ממשלה,

(מחלקת הרכה) ואלוף פיקוד הדרום, ולפני התקופה הנסקרת כיהן בתפקיד שר הביטחון ושר במשרדים נוספים. נוסף על כך, שרון כיהן בממשלה ה-29 שבראשה עמד גם בתפקיד שר העלייה והקליטה ובממשלה ה-30 היה השר לענייני דתות ושר התקשורת. תא"ל (במיל') בנימין בן-אליעזר, שר הביטחון בממשלה ה-29, היה מתאם פעולות הממשלה בשטחים. בן-אליעזר כיהן בממשלה ה-28 בתפקיד סגן ראש הממשלה, שר התקשורת ושר הבינוי והשיכון, בממשלה ה-30 ובממשלה ה-31 היה שר התשתיות הלאומיות ובממשלה ה-32 היה שר התעשייה, המסחר והתעסוקה. רא"ל (במיל') שאול מופז היה רמטכ"ל צה"ל, היה שר הביטחון בממשלה ה-29 ובממשלה ה-30. נוסף על כך, מופז כיהן בממשלה ה-31 בתפקיד סגן ראש הממשלה ושר התחבורה והבטיחות בדרכים, ובממשלה ה-32 היה במשך תקופה קצרה המשנה לראש הממשלה. רא"ל (במיל') אמנון ליפקין-שחק, לשעבר רמטכ"ל צה"ל כיהן בממשלה ה-28 בתפקיד שר התיירות ושר התחבורה. אלוף (במיל') יצחק מרדכי, לשעבר ראש מה"ד, אלוף פיקוד הצפון, אלוף פיקוד המרכז ואלוף פיקוד הדרום כיהן בממשלה ה-28 בתפקיד שר התחבורה. לפני התקופה הנסקרת כיהן מרדכי גם בתפקיד שר הביטחון. אלוף (במיל') מתן וילנאי, לשעבר ראש אכ"א, אלוף פיקוד הדרום וסגן הרמטכ"ל, כיהן בממשלה ה-28 ובממשלה ה-29 בתפקיד שר המדע, התרבות והספורט ובממשלה ה-30 היה שר במשרד ראש הממשלה ושר המדע והטכנולוגיה, בממשלה ה-31 היה סגן שר הביטחון ובממשלה ה-32 היה סגן שר הביטחון והשר להגנת העורף. אלוף (במיל') רחבעם זאבי, לשעבר עוזר ראש אג"ם (אגף מטה) ואלוף פיקוד המרכז, כיהן בממשלה ה-29 בתפקיד שר התיירות. אלוף (במיל') עמיחי (עמי) איילון, לשעבר מפקד חיל הים וראש שירות הביטחון הכללי (שב"כ), היה שר בלי תיק בממשלה ה-31. רא"ל (במיל') משה יעלון, לשעבר רמטכ"ל צה"ל, שימש משנה לראש הממשלה והשר לנושאים אסטרטגיים בממשלה ה-32. אלוף (במיל') יוסף (יוסי) פלד, לשעבר ראש מה"ד ואלוף פיקוד הצפון, כיהן בממשלה ה-32 בתפקיד שר ללא תיק.

תא"ל (במיל') ד"ר אפרים סנה, לשעבר ראש המנהל האזרחי ביהודה ובשומרון, כיהן בממשלה ה-28 ובממשלה ה-31 בתפקיד סגן שר הביטחון ובממשלה ה-29 היה שר התחבורה. תא"ל (במיל') אפרים (אפי) איתם, לשעבר מפקד יחידת הקישור ללבנון, כיהן בממשלה ה-29 בתפקיד שר התשתיות הלאומיות ושר בלי תיק ובממשלה ה-30 היה שר הבינוי והשיכון.

גדעון עזרא, שהיה סגן שר לביטחון הפנים בממשלה ה-29, שר במשרד ראש הממשלה, שר התיירות, שר לביטחון הפנים, ושר לאיכות הסביבה בממשלה ה-30, ושר להגנת הסביבה בממשלה ה-31, טרם כניסתו לחיים הפוליטיים מילא את תפקיד סגן ראש השב"כ. אבי דיכטר, שהיה השר לביטחון הפנים בממשלה ה-31 והשר להגנת העורף בממשלה ה-32, מילא את תפקיד ראש השב"כ. רפאל (רפי) איתן, שהיה השר לאזרחים ותיקים בממשלה ה-31, שרת במוסד והיה ראש הלשכה לקשרי מדע של משרד הביטחון (לק"מ). ניצב (בדימ') יצחק אהרונוביץ', שכהן בממשלה ה-31 בתפקיד שר התיירות ובממשלה ה-32 היה השר לביטחון הפנים, שימש לפני כניסתו לחיים הפוליטיים סמפכ"ל משטרת ישראל.

51

52

ממלאי מקום, סגנים או משנים לראש ממשלה ושרים שלא מילאו תפקידים בכירים בצה"ל או בגוף ביטחוני אחר, אולם צברו לפני התקופה הנסקרת ובמהלכה ניסיון בעבודה עם מערכת הביטחון כחלק מכהונה קודמת בממשלה, כהונה בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת או בוועדה המשותפת של הכנסת לתקציב הביטחון.<sup>53</sup>

ראש הממשלה אהוד אולמרט היה לפני התקופה הנסקרת חבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ובמהלכה – היה ממלא מקום ראש הממשלה. סגן ראש הממשלה ושר החוץ דוד לוי כיהן בתפקיד סגן ראש הממשלה, שר החוץ ושר במשרדי ממשלה נוספים לפני התקופה הנסקרת. סגן ראש הממשלה, שר החוץ והמשנה לראש הממשלה שמעון פרס היה לפני התקופה הנסקרת ראש הממשלה, שר הביטחון ושר במשרדי ממשלה נוספים וחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. המשנה לראש הממשלה, השר לענייני ירושלים ושר המשפטים חיים רמון היה חבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ובוועדה המשותפת לתקציב הביטחון לפני התקופה הנסקרת ויושב ראש ועדת החוץ והביטחון וחבר ועדת החוץ והביטחון במהלך התקופה הנסקרת וטרם התמנה שוב לשר. סגן ראש הממשלה אליהו (אלי) ישי היה שר לפני התקופה הנסקרת, וכן שר העבודה והרווחה, שר הפנים, שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, וכן חבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לפני ששב לכהן בממשלה – במהלך התקופה הנסקרת. סגן ראש הממשלה דן מרידור, כאמור לעיל, היה חבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שר המשפטים ושר האוצר לפני התקופה הנסקרת ויושב ראש ועדת החוץ והביטחון במהלך התקופה הנסקרת. סגן ראש הממשלה, שר האוצר, שר החוץ והמשנה לראש הממשלה סילבן שלום היה חבר הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון לפני התקופה הנסקרת ובמהלכה, וכן חבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת במהלך התקופה הנסקרת וטרם התמנה לסגן ראש הממשלה. סגן ראש הממשלה ושר המשפטים יוסף (טומי) לפיד היה חבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת טרם התמנה לחבר הממשלה. סגן ראש הממשלה ושר הביטחון עמיר פרץ היה חבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אולם כהונה זו הייתה קצרה יחסית והסתיימה שנים רבות לפני שהתמנה, לראשונה, לחבר הממשלה ולשר הממונה על משרד הביטחון ועל צה"ל. חיים אורון, שהיה שר החקלאות ופיתוח הכפר בממשלה ה-28, כיהן בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון לפני התקופה הנסקרת. ד"ר יוסי ביילין, שהיה שר המשפטים בממשלה ה-28, היה חבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לפני התקופה הנסקרת. יצחק כהן, שהיה שר בממשלה ה-28 וחבר בממשלה ה-31, בין לבין היה במשך כשנתיים חבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. השר ד"ר רענן כהן היה חבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לפני התקופה הנסקרת. רוני מילוא ששימש שר הבריאות בממשלה ה-28 והשר לשיתוף פעולה אזורי בממשלה ה-29, היה חבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת וחבר הממשלה לפני התקופה הנסקרת. אברהם (בייגה) שוחט ששימש שר האוצר בממשלה ה-28, היה שר האוצר וחבר בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון לפני התקופה הנסקרת. יוסף (יוסי) שריד, ששימש שר החינוך בממשלה ה-28, וחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לפני התקופה הנסקרת. הרב בנימין (בני) אלון, ששימש שר התיירות בממשלה ה-29 ובממשלה ה-30, כיהן כחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת במהלך התקופה הנסקרת לפני שהתמנה לשר. צחי הנגבי, שהיה השר לאיכות הסביבה ושר התחבורה בממשלה ה-29, השר לביטחון הפנים ושר במשרד ראש הממשלה בממשלה ה-30, כיהן כחבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת וכשר במשרדי ממשלה אחדים לפני התקופה הנסקרת. בהמשך היה יושב ראש ועדת החוץ והביטחון ויושב ראש הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון. ד"ר עוזי לנדאו ששימש השר לביטחון הפנים

## נתונים אלה מצביעים על כך שבכל אחת מחמש הממשלות שכיהנו בתקופה הנסקרת היו חברי ממשלה שהכירו את מערכת הביטחון בכלל ואת צה"ל בפרט –

בממשלה ה-29, שר במשרד ראש הממשלה בממשלה ה-30, ושר האנרגיה והמים בממשלה ה-32, כיהן כיושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לפני התקופה הנסקרת. מאיר שטרית ששימש שר המשפטים בממשלה ה-29, שר במשרד האוצר, שר התחבורה ושר החינוך, התרבות והספורט בממשלה ה-30 ושר הבינוי והשיכון ושר הפנים בממשלה ה-31, כיהן כחבר הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, כיושב ראש הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, כחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת וכשר האוצר לפני התקופה הנסקרת. שלום שמחון, ששימש שר החקלאות ופיתוח הכפר בממשלה ה-29, השר לאיכות הסביבה בממשלה ה-30, שר החקלאות ופיתוח הכפר בממשלה ה-31 ושר החקלאות ופיתוח הכפר ושר התעשייה המסחר והתעסוקה בממשלה ה-32, כיהן כחבר הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון לפני התקופה הנסקרת ובמהלכה. רוני בראון, ששימש תקופה קצרה שר התשתיות הלאומיות ושר המדע והטכנולוגיה בממשלה ה-30 ושר הפנים ושר האוצר בממשלה ה-31, בתקופה הנסקרת ולפני מינויו לשר היה חבר בוועדת המשנה לביקורת צה"ל ומערכת הביטחון וחבר ועדת המשנה לנושא ביטחון, יחסי חוץ וקשרי מסחר בין-לאומיים וכן היה ממלא מקום בוועדת החוץ והביטחון. אברהם הירשזון, ששימש שר התיירות ושר התקשורת בממשלה ה-30 ושר האוצר בממשלה ה-31, היה לפני התקופה הנסקרת ובמהלכה חבר הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון. ישראל כ"ץ, ששימש שר החקלאות ופיתוח הכפר בממשלה ה-30 ושר התחבורה והבטיחות בדרכים בממשלה ה-32, כיהן כחבר הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון וחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (למשך פרק זמן קצר) במהלך התקופה הנסקרת לפני שהתמנה לשר, וכן כממלא מקום בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בין כהונותיו כשר. אופיר פינס-פו, ששימש שר הפנים בממשלה ה-30 ושר המדע, התרבות והספורט בממשלה ה-31 כיהן כחבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, וכן בוועדת המשנה לביקורת צה"ל ומערכת הביטחון ובוועדת המשנה לענייני קהיליית המודיעין – במהלך התקופה הנסקרת לפני שהתמנה לשר. אילן שלגי, ששימש שר המדע והטכנולוגיה בממשלה ה-30, היה חבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת במהלך התקופה הנסקרת לפני שהתמנה לשר. איתן כבל, ששימש שר בממשלה ה-31, היה חבר הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון במהלך התקופה הנסקרת לפני שהתמנה לשר. מיכאל איתן, שהיה שר הממונה על שיפור השירות הממשלתי לאזרח בממשלה ה-32, היה גם שר המדע והטכנולוגיה לפני התקופה הנסקרת וחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ויושב ראש ועדת המשנה לנושא ביטחון, יחסי חוץ וקשרי מסחר בין-לאומיים במהלך התקופה הנסקרת לפני שהתמנה לשר. פרופ' אבישי ברוורמן, שהיה שר לענייני מיעוטים בממשלה ה-32, היה חבר בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון במהלך התקופה הנסקרת לפני שהתמנה לשר. סטס מיסודניקוב היה חבר בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון במהלך התקופה הנסקרת לפני שהתמנה לשר התיירות בממשלה ה-32. יעקב מרגי היה חבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בתקופה הנסקרת לפני שהתמנה לשר לשירותי דת בממשלה ה-32. שר המשפטים בממשלה ה-32, פרופ' יעקב נאמן, כיהן לפני התקופה הנסקרת כמנכ"ל משרד האוצר, כשר המשפטים וכשר האוצר. ד"ר יובל שטייניץ היה חבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, חבר בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון ויושב ראש ועדת החוץ והביטחון ויושב ראש ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים במהלך התקופה הנסקרת טרם התמנה לשר האוצר בממשלה ה-32.

בתקופות שונות, מזוויות שונות ובמידה שונה משר לשר. היכרות זו הייתה פועל יוצא של שירות ארוך שנים בתפקידים פיקודיים בצבא – לרבות כאלו שכיהנו בתפקיד ראש הממשלה, בתפקיד שר הביטחון ובתפקיד סגן שר הביטחון; וכאלו שפעלו בזיקה לפעילות הצבא – בשב"כ, במוסד, במשטרה וכולי; וכאלו שפעלו בתפקידים מיניסטריאליים ופרלמנטריים שמילאו לפני כהונתם בממשלה בתקופה הנסקרת. ההיכרות האמורה יצרה פוטנציאל לבקרה ממשלתית מקצועית על צה"ל, שכן סביב שולחן הממשלה ושולחן ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ישבו חברי ממשלה בעלי מטען רב של ידע שאפשר להם לשאול את הדרג הצבאי שאלות מקצועיות ומעמיקות על אודות מרכיבי בניין הכוח בצבא: על מידע מודיעיני, על תוכניות עבודה, על תקצוב הצבא, על סדר הכוחות ואימונם ועוד.

מנגד נטען כי כהונתם של קצינים בכירים לשעבר בצה"ל בממשלה – בייחוד אם החלו לכהן כשרים זמן קצר יחסית לאחר שחרורים משירות צבאי – עלולה לפגוע באיכות הפיקוח של הממשלה על הארגון הצבאי. זאת משום שאותם קצינים במילואים עלולים לחוש מחויבות למערכת הצבאית ולפקודיהם לשעבר הממלאים תפקידים בצמרת הצבא בעת כהונתם של הראשונים בממשלה. כמו כן, הם עלולים להיות מושפעים מדפוסי חשיבה צבאיים במידה ובאופן המצמצמים את יכולתם ורצונם לבחון בעיניים ביקורתיות ומנקודות מבט אזרחיות את התנהלות הצבא. נוסף על כך, נוצר חשש ממצב שבו ללא תקופת צינון משמעותית עלולים הקצינים הבכירים בצה"ל לשקול שיקולים פוליטיים מפלגתיים מתוך מחשבה על השתלבות במערכת הפוליטית ביום שאחרי שחרורם מצה"ל. לא בכדי במהלך התקופה הנסקרת, בשנת 2007, נקבע כי קצינים בדרגת אלוף ומעלה בצה"ל וקצינים בדרגת ניצב ומעלה במשטרה, ראש השב"כ, ראש המוסד ונציב שירות בתי הסוהר (שב"ס) נדרשים להשלים תקופת צינון בת שלוש שנים ממועד שחרורם משירות פעיל לפני שיוכלו לכהן בתפקידי שרים בממשלה.<sup>54</sup> הקביעה השפיעה על קצב כניסתם של קצינים בכירים לשעבר למערכת הפוליטית.

המאפיין המבני השני הוא מספר השרים שכיהנו בממשלות השונות. במקור חוק-יסוד: הממשלה (1992) קבע כי מספר חברי הממשלה לרבות ראש הממשלה לא יעלה על שמונה-עשר. עם זאת, בראשית כהונתה של הכנסת ה-15 הוסרה המגבלה מחוק-היסוד. בעקבות התיקון הממשלה ה-28 בראשות אהוד ברק מנתה, בשיאה, עשרים ושלושה חברים;<sup>55</sup> ואילו הממשלה ה-29 בראשות אריאל

54 ס' 5 לחוק הממשלה. ראו גם שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 735-737; דברי הסבר להצעת חוק תקופת צינון למשרתים בכוחות הביטחון (תיקוני חקיקה), התשס"ז-2006, ה"ח 124.

55 "הממשלה ה-28" אתר הכנסת <https://bit.ly/4fTMnxh>.

שרון מנתה בשיאה עשרים ושמונה חברים.<sup>56</sup> חוק-יסוד: הממשלה (2001) שנכנס לתוקף בשנת 2003 לא הגביל את מספר השרים בממשלה.<sup>57</sup> על כן, הממשלה ה-30 בראשות שרון (ולאחר מכן בראשות אהוד אולמרט) הייתה יכולה מבחינה חוקית למנות בשיאה עשרים ושלושה חברים;<sup>58</sup> הממשלה ה-31 בראשות אולמרט – עשרים וחמישה חברים;<sup>59</sup> ואילו הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו – שלושים חברים.<sup>60</sup>

נוכח נתונים אלה אפשר להבין ביתר שאת מדוע הממשלה ביצעה ומבצעת חלק ניכר מעבודתה במסגרת ועדות שרים שעל עבודתן נפרט בסעיף הבא. זאת בשל הקושי לקיים דיון מקיף ומעמיק בנושאים מורכבים, על אחת וכמה נושאים הכוללים מרכיבים חשאיים כמו ביטחון צבאי, בגוף המונה עשרות חברים.<sup>61</sup> מאפיין מבני נוסף, שלישי במספר, שהכביד על יעילות הפיקוח של הממשלה ושל ועדות השרים בתקופה הנסקרת היה ששרים היו יכולים לכהן בו-זמנית כחברי הכנסת ואילו סגני שרים חייבים היו לכהן גם כחברי הכנסת.<sup>62</sup> כאמור, רובם המכריע של השרים שכיהנו בממשלה בתקופה הנסקרת כיהנו גם כחברי הכנסת. חובתם של שרים המכהנים כחברי הכנסת לנכוח בישיבות המליאה, והצורך לסייע ליחדה השלטונית להבטיח רוב בהצבעות במליאה, הביאו להקטנת היקף הזמן שעמד לרשותם לשם מעקב אחר התנהלות מערכת הביטחון וצה"ל בתוכה. כוחם של הדברים יפה במיוחד לעניין חברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (ראו להלן), שאמורים להיות בקיאים בנעשה בצה"ל ולקבל החלטות בעניינים ביטחוניים יותר מאשר שרי הממשלה שאינם חברים בוועדה.

עוד יצוין כי הכנסת פעלה להגן על חשאיות המידע הביטחוני שנידון בממשלה. בחוק-יסוד: הממשלה נקבע כי הדיונים וההחלטות של הממשלה ושל ועדות השרים (ראו להלן) בענייני ביטחון המדינה ויחסי החוץ של המדינה הם

56 "הממשלה ה-29" אתר הכנסת <https://bit.ly/4geFztG>.

57 חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 1), התשע"ד-2014. בשנת 2014 תוקן ס' 5 לחוק-יסוד: הממשלה ונקבע בו כי מספר השרים בממשלה לא יעלה על 19, אלא אם הכנסת הביעה אמון בממשלה או אם לפחות שבעים חברי הכנסת אישרו לצרף שרים נוספים לממשלה.

58 "הממשלה ה-30" אתר הכנסת <https://bit.ly/3ZzDweh>.

59 "הממשלה ה-31" אתר הכנסת <https://bit.ly/3ZBVoeU>.

60 "הממשלה ה-32" אתר הכנסת <https://bit.ly/3CSIKc4>.

61 הכנסת ה-19 אימצה מגבלה על מספר השרים המרבי, אך החלטה זו הושעתה במהלך כהונתה של הכנסת ה-20. ראו שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 60.

62 חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 42 והוראת שעה), התשע"ה-2015. במסגרת תיקון חוק-יסוד: הכנסת שהתקבל כהוראת שעה בראשית כהונתה של הכנסת ה-20 (וזכה לכינוי "החוק הנורווגי הקטן") ניתנה, לראשונה, לסגני שרים האפשרות להתפטר מהכנסת ולהמשיך לכהן בממשלה. זאת בתנאי שסגן השר המתפטר הוא החבר היחיד בסיעתו המתפטר מהכנסת לצורך כהונה בממשלה.

סודיים ואין לפרסמם. עם זאת, הממשלה או ראש הממשלה רשאים להתיר פרסום של מידע ביטחוני או להסמיך גורם אחר לפרסם מידע כאמור, ואין ביכולתם למנוע פרסום של מידע הנדרש על פי דין.<sup>63</sup> התקנונים של הממשלות שכינהו בתקופה הנסקרת כללו הוראות נוספות לשם קידום שמירה על סודיות הדיונים בממשלה ובוועדות השרים.<sup>64</sup> נוסף על כך, בתקנות הארכיונים נקבע כי תמלילי ישיבות הממשלה וועדות השרים ייפתחו לעיון הציבור לאחר שלושים שנים מיום יצירתם,<sup>65</sup> אולם אם מדובר בדיונים העוסקים בענייני ביטחון הפרוטוקולים ייפתחו לעיון הציבור רק לאחר חמישים שנים.<sup>66</sup> מצד אחד היה בחשאיות זו כדי לקדם שמירה על מידע ביטחוני רגיש וקיום שיח פתוח – בעיקר במסגרת ועדות השרים. מצד שני החשאיות הקשתה פיקוח מצד החברה האזרחית ומצד העיתונות – בעיקר על סוגיות ביטחוניות שאין בחשיפתן משום סכנה לביטחון המדינה.

## 2. המסגרת החוקית הפרטנית לפיקוח של מליאת הממשלה על מרכיבי בניין הכוח הצבאי וההחלטות שהיא קיבלה בעניינים

לאחר הצגת הרקע החברתי-הפוליטי והמסגרת המוסדית-החוקית הכללית שבה פעלה מליאת הממשלה, נבדוק מהם החוקים המסדירים באופן פרטני את הפיקוח של מליאת הממשלה על כל אחד מארבעת המרכיבים של בניין הכוח הצבאי – אם וכאשר ישנם כאלה. כן נבחן את ההחלטות שקיבלו ארבע מתוך חמש הממשלות שכינהו במהלך התקופה הנסקרת – מהממשלה ה-29 ועד הממשלה ה-32, כלומר בשנים 2001–2013 ביחס לכל אחד ממרכיבים אלה במסגרת החקיקה הקיימת.<sup>67</sup>

באשר לתחום התכנון הצבאי, הרי שהחוק מערב את הממשלה בהיבטים הנוגעים בתוכניות העבודה של הצבא, לרבות גיוס כוחות מילואים ותקציב

<sup>63</sup> ס' 35 לחוק-יסוד: הממשלה. ראו גם שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 613–615.

<sup>64</sup> ס' 68–62 לתקנון לעבודת הממשלה ה-28; ס' 62–68 לתקנון לעבודת הממשלה ה-29; ס' 61–

67 לתקנון לעבודת הממשלה ה-30; ס' 61–64 ו-66 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31; ס' 71–

75 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32. חרף הקביעות התקנוניות הללו חברי ממשלה נהגו

ונוהגים להדליף לעיתונות פרטים מישיבות הממשלה.

<sup>65</sup> במהלך התקופה הנחקרת קוצר משך החיסיון מארבעים שנים לשלושים שנים.

<sup>66</sup> ראו התוספת הראשונה לתקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנון), התש"ע–

2010.

<sup>67</sup> איתור החלטות הממשלה הרלוונטיות נעשה באתר מזכירות הממשלה באינטרנט תוך כדי

שימוש במילות המפתח "צה"ל" ו"צבא". אתר זה לא כלל החלטות של הממשלה ה-28, ולכן

לא היה באפשרותנו להצביע על ממצאים ביחס להחלטות שממשלה זו קיבלה ביחס לארבעת

מרכיבי בניין הכוח הצבאי הנחקרים בעבודה זו.

הצבא. אלה משתייכים למרכיבים אחרים בבניין הכוח הצבאי. עם זאת, הממשלה או ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לא היו מחויבות על פי חוק, ולמיטב ידיעתנו, גם לא על פי החלטת ממשלה, לדון בתוכניות העבודה של הצבא ולאשרן. שר הביטחון היה הגורם בדרג הנבחר המאשר את התוכניות.<sup>68</sup> היעדרו של נוהג המחייב את שר הביטחון לכל הפחות לדווח באופן עתי לממשלה – או לכל הפחות לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי – על עיקרי תוכניות העבודה של הצבא הקטין את מידת הפיקוח של מליאת הממשלה על תוכניות אלה. נוסף על כך, רבות מממשלות ישראל לדורותיהן לא היטיבו להגדיר לצבא מטרות ברורות בראייה רחבה וארוכת טווח בתוך מסגרת של מדיניות ביטחון סדורה, והדבר הביא לחיזוק מעמדו של הצבא כגורם המעצב בעצמו מדיניות ביטחון צבאי ועמל על מימושה.<sup>69</sup>

בהמשך לכך, איתרנו רק מספר קטן יחסית של החלטות ממשלה מהתקופה הנסקרת שנוגעות בהיבטים מסוימים של תוכניות העבודה של צה"ל או משליכות עליהן. חלק הארי של החלטות התקבלו על ידי ועדת השרים שעסקה בביקורת המדינה וקיבלו תוקף של החלטת ממשלה.<sup>70</sup> נתונים אלה מאשרים

68 גיורא איילנד "תוכנית העבודה הרב-שנתית בצה"ל – דילמות ומענים" הערכה אסטרטגית לישראל 2011 123 ו-215-165 (ענת קורץ ושלמה ברום עורכים 2011); BEN-MEIR, לעיל ה"ש 4, בעמ' 158.

69 BEN-MEIR, לעיל ה"ש 4, בעמ' 17, 111, 143-145, 158, 173 ו-179; Freilich, לעיל ה"ש 23, בעמ' 642-644, 652, 655 ו-657-658.

70 החלטה 1230 של הממשלה ה-29 "מיגון ישובי הצפון בעקבות יציאת צה"ל מלבנון – דו"ח מס' 52א' של מבקר המדינה" (10.1.2002), שהתקבלה בעקבות החלטה של ועדת השרים לתיאום, מנהל וביקורת המדינה (תמ/29); החלטה 1231 של הממשלה ה-29 "שיתוף פעולה בינמשרדי בתכנון אסטרטגי, אגף התכנון במטכ"ל – דוח מס' 52א' של מבקר המדינה" (10.1.2002), שהתקבלה בעקבות החלטה של ועדת השרים לתיאום, מנהל וביקורת המדינה (תמ/31); החלטה 2803 של הממשלה ה-29 "היערכות המערך המשולב לטיפול באירועי חומרים מסוכנים וחומרי לחימה כימיים – דו"ח מס' 49 של מבקר המדינה" (28.11.2002), שהתקבלה בעקבות החלטה של ועדת השרים לתיאום, מנהל וביקורת המדינה (תמ/63) (ההחלטה כללה מרכיבים שהשפיעו על תוכניות העבודה של צה"ל); החלטה 2610 של הממשלה ה-29 "מרחב התפר, דו"ח מיוחד של מבקר המדינה – סיכום הדיון" (24.10.2002), שהתקבלה בעקבות החלטה של ועדת השרים לתיאום, מנהל וביקורת המדינה (תמ/59); החלטה 2698 של הממשלה ה-29 "העתקת מחנות צה"ל ומפעלי התעשיות הביטחוניות לנגב ולגליל" (8.11.2002), שהתקבלה בעקבות החלטה של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל (גנ/33); החלטה 789 של הממשלה ה-31 "כוחות משמר הגבול תחת פיקוד צה"ל – דו"ח מס' 57א' של מבקר המדינה" (30.11.2006), שהתקבלה בעקבות החלטה של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה (בק/10) (ההחלטה עסקה בהסדרת היבטים שונים של הפעלת כוחות של מג"ב תחת פיקוד צה"ל: חוקיים, מבצעיים ותורתיים, תקציביים ועוד); החלטה 2930 של הממשלה ה-31 "מוכנות מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה – דו"ח 58א' של מבקר

אפוא את הנחתנו שתוכניות העבודה של הצבא נתפסו כמשתייכות לתחום האוטונומיה המקצועית של מערכת הביטחון, תחום שעל הדרג האזרחי הנבחר למעט בחדירה אליו, וכבעלות השפעה מועטה יחסית על חיי היום-יום של אזרחי המדינה. לפיכך, הופעל לחץ ציבורי מוגבל למדי על חברי הממשלה לפקח על גיבוש תוכניות העבודה ומימושו, ואלו בתורם מיעטו לעסוק בתוכניות העבודה במסגרת מליאת הממשלה.

באשר למבנה הצבא, החוק לא חייב את הממשלה לפקח על מבנה הצבא כולו או על המבנה של יחידות מסוימות להוציא מערך המילואים (ראו להלן). אי-לכך, הממשלה במליאתה מיעטה לקבל החלטות העוסקות בו במישרין. ההחלטות הספורות שהתקבלו במליאת הממשלה עסקו בעיקר ביחידות הנמצאות מחוץ למערך הלוחם.<sup>71</sup> סביר להניח שקיומו של חוק או נוהל המחייב את הממשלה לפקח על שינויים מבניים משמעותיים בצה"ל או לאשרם היה מגביר את עוצמת הפיקוח הממשלתי על מרכיב זה בבניין הכוח. לעומת זאת, החלטות מבניות רבות טעונות אישור של שר הביטחון מכוח החובה להביא לאישורו הוראות של הפיקוד העליון הנוגעות בארגון הצבא ובמנהל שלו, כאמור בסעיף הקודם.<sup>72</sup> בדומה לתוכניות העבודה של צה"ל גם מבנה צה"ל נתפס כנושא הכלול במרחב האוטונומיה המקצועית של מערכת הביטחון ואשר אינו משליך באופן ישיר ומשמעותי על אזרחים רבים במדינה. זאת להוציא מקרים חריגים דוגמת הקמתן של יחידות מבצעיות מעורבות של חיילות וחיילים או עתידה של תחנת גלי צה"ל. לכן, לא זיהינו דרישות ולחצים ציבוריים להפעיל פיקוח ממשלתי על מרכיב זה בבניין הכוח. לא בכדי מספר ההחלטות שקיבלה מליאת הממשלה

המדינה" (10.1.2008), שהתקבלה בעקבות החלטה של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה (בק/31); החלטה 2931 של הממשלה ה-31 "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת – דו"ח 58א' של מבקר המדינה (סודי)" (10.1.2008), שהתקבלה בעקבות החלטה של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה (בק/32).

71 החלטה 1231 של הממשלה ה-29, שם, שהייתה לה משמעות גם ביחס לתיקון ליקויים שהתגלו במבנה אג"ת; החלטה 1232 של הממשלה ה-29 "קשרי חוץ בצה"ל ברמת המטכ"ל – דו"ח מס' 52א' של מבקר המדינה" (10.1.2002), שהתקבלה בעקבות החלטה של ועדת השרים לתיאום, מנהל וביקורת המדינה (תמ/32); החלטה 483 של הממשלה ה-31 "רפורמה בשירותי הבריאות בצה"ל" (12.9.2006) (ההחלטה עסקה בהעברת הטיפול הרפואי ברוב חיילי צה"ל לקופות החולים וכפועל יוצא מכך – צמצום מערך שירותי הרפואה בצה"ל); החלטה 497 של הממשלה ה-31 "ייעול מערכים והפחתת תנאי השירות במשרד הביטחון (אזרחי)" (12.9.2006) (קבעה, בין השאר כי יש לצמצם כפילויות בין משרד הביטחון לבין צה"ל, ובתוך כך את האפשרות לאחד בין אגף הבינוי במשרד הביטחון לבין מרכז הבינוי בצה"ל); החלטה 1529 של הממשלה ה-31 "העברת אגד מחנות הדרכה (עיר בה"דים) לצומת הנגב" (1.4.2007); החלטה 3210 של הממשלה ה-32 "תחנת הרדיו גלי צה"ל" (15.5.2011) (ההחלטה כללה סעיף העוסק בהסדרת מעמד התחנה ועתידיה).

72 ס' 2א(א) לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.

בנושאים מבניים וארגוניים בצבא בכלל ובנושאים הנוגעים במבנה ובארגון של היחידות המבצעיות בפרט, היה קטן למדי. קיום חוק או נוהל המחייב את הממשלה לקבל דין וחשבון על שינויים מבניים וארגוניים משמעותיים בצבא היה עשוי להגביר את עוצמת הפיקוח שלה על מרכיב זה בבניין הכוח הצבאי. לעומת שני המרכיבים האמורים, סוגיות שונות שאוזכרו לעיל בתחום מדיניות גיוס כוח האדם בצה"ל הוסדרו בחקיקה ענפה ומפורטת וזכו בתשומת לב ציבורית רבה. חוקים אחדים חייבו מעורבות ישירה של מליאת הממשלה בניהול מדיניות גיוס כוח האדם לצה"ל. חוק שירות ביטחון קובע כי על הממשלה לאשר החלטות של שר הביטחון בדבר מספר משרתי החובה ביחידות השונות של משטרת ישראל מחוץ למשמר הגבול (מג"ב);<sup>73</sup> בדבר מספר המשרתים ביחידות ביטחוניות בשירות בתי הסוהר;<sup>74</sup> וכן לאשר צו ששר הביטחון מפרסם בעניין מסלולי "השירות המוכר".<sup>75</sup> אם כן, החוק העניק לממשלה כלים לפיקוח על גיוס כוח אדם לשירות סדיר מחוץ למסגרת הצבאית ובגופים הנמצאים תחת אחריותם המיניסטריאלית של שרים שונים. עם זאת, החוק לא חייב מתן דיווח על מספר משרתי החובה בצה"ל ובמג"ב, על הקצאתם ליחידות השונות ועל רמת הכשירות שלהם. החוק גם לא קבע כי הממשלה או ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי תקבלנה דיווח עתי משר הביטחון על כלל מקבלי הפטור מטעמים הקשורים בהיקף כוחות הצבא בסדיר ובמילואים ומטעמים הקשורים בצרכי החינוך; ההתיישבות הביטחונית או המשק הלאומי; מטעמי משפחה או מטעמים אחרים. זאת לרבות תלמידי ישיבות שזכו לפטור במסגרת הסדר דחיית השירות שעוגן בחוק.<sup>76</sup> שר הביטחון גם לא חויב מכוח חוק למסור לממשלה נתונים על מספר הנשים שקיבלו פטור משירות חובה מטעמים שונים.<sup>77</sup> קיומה של חובה חוקית לדווח לממשלה על נתונים אלה היה מגדיל את עוצמת הפיקוח שלה על מדיניות כוח האדם בצה"ל, שכן כלל חברי הממשלה היו מקבלים תמונה רחבה ומפורטת יותר של מצבת כוח האדם בצה"ל בכלל, ולא רק של מערך המילואים, כפי שנראה להלן.

<sup>73</sup> ס' 24א(ג) לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

<sup>74</sup> ס' 24ב(ג) לחוק שירות ביטחון.

<sup>75</sup> ס' 26א(א) לחוק שירות ביטחון. "השירות המוכר" הוא שירות ביחידות צבאיות במסגרת במשרד הביטחון או במסגרת יחידות סמך של משרד הביטחון ומשרד ראש הממשלה שפעילותן נועדה להבטיח את ביטחון המדינה ותושביה, או ביחידות צבאיות במסגרת משרד ממשלתי או במסגרת הארגונית של גוף ציבורי ובפיקוח משרד ממשלתי במטרה להשיג יעדים ביטחוניים-לאומיים בתחומים הבאים: עליה וקליטה, חינוך, בריאות, הגנת העורף או פעולות התנדבות למען חיילי צה"ל.

<sup>76</sup> ראו ס' 36 לחוק שירות ביטחון.

<sup>77</sup> ראו ס' 39 לחוק שירות ביטחון.

חוק שירות המילואים, שנחקק במהלך התקופה הנסקרת בעקבות לחץ ציבורי רב-שנים של ארגוני חיילי מילואים, ייעד לממשלה שורה ארוכה של סמכויות לפיקוח על מערך המילואים: לקבוע את היקף מערך המילואים הנדרש לצורך היערכות הצבא למשימותיו בשעת חירום; לבחון את הצורך לשנות את היקף מערך המילואים לפי הצעת השר לפחות אחת לשנה; לקבל דיווח שנתי מהשר על רמת הכשירות שאישר למערך המילואים;<sup>78</sup> להחליט אם לאשר את הצעתו של שר הביטחון להוציא צו קריאה לחיילים לשרת במילואים בנסיבות חירום; להוציא צו המסמך פוקד או מוסמך לקרוא לחיילים למילואים בנסיבות כאמור;<sup>79</sup> להחליט אם לאמץ את המלצת שר הביטחון בדבר קיומו של מצב מיוחד; ובהמשך לכך להחליט אם לאשר לשר להסמך בצו פוקד או מוסמך לקרוא חייל מילואים הנמנה עם יחידות, עם תפקידים או עם מקצועות מסוימים שייקבעו באותו צו לשירות במצב מיוחד למטרות או לתקופות חריגות – זאת רק אם הממשלה השתכנעה כי אי אפשר לנקוט אמצעים אחרים;<sup>80</sup> למנות ועדת שרים לעניין מערך המילואים בראשות ראש הממשלה או שר הביטחון שתבחן בשם הממשלה את כלל ההיבטים של מערך המילואים (ראו בסעיף הבא).<sup>81</sup>

החוק הניח אפוא בסיס חוקי לפיקוח של הממשלה על היבטים חשובים בהתנהלות מערך המילואים של צה"ל. הוא נועד להביא לכך שהממשלה תיטיב לממש את אחריותה המשותפת על תפקודו ומוכנותו של מערך זה ותקבל דין וחשבון עליהם מהשר הממונה. בהקשר זה יש לציין שעד חקיקת החוק הממשלה לא נדרשה לאשר קריאה של שר הביטחון לחיילי מילואים בזמן חירום, ולפיכך צעד זה חיזק את הפיקוח של הממשלה במליאתה על השימוש במערך המילואים.<sup>82</sup> בה-בעת, נראה כי הממשלה לא היטיבה לממש חלק מהחובות שהחוק הטיל עליה: היא לא אישרה את היקף מערך המילואים ולא בחנה את היקפו מדי שנה ורמת הכשירות הנדרשת ממערך המילואים לא הובאה לידיעתה אחת לשנה.<sup>83</sup>

78 ס' 3 לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008.

79 ס' 8 לחוק שירות המילואים. עם זאת, ראש הממשלה רשאי לאשר לשר הביטחון לגייס חיילי מילואים בנסיבות חירום, אם השר משוכנע כי ישנו צורך דחוף בגיוס כאמור עוד טרם תתכנס הממשלה לאשרו. או אז, נדרש שר הביטחון ליידע מיד את הממשלה, וזו יכולה לאשר את החלטת השר ככתבה וכלשונוה, לאשרה עם שינויים או לא לאשרה כלל.

80 ס' 9 לחוק שירות המילואים.

81 ס' 21 לחוק שירות המילואים.

82 אריאל היימן "מערך המילואים – עבר, הווה ועתיד: הרהורים בחלוף עשר שנים לחקיקת חוק המילואים" מערך המילואים לאן? מזכר 183, 23, 25 (מאיר אלרן, כרמית פדן, רוני טיארג'אן-אור והושע פרידמן בן-שלום עורכים) 2018.

83 שם, בעמ' 26.

נוסף על כך, על פי חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב בהצעת תקציב הביטחון שהממשלה הגישה לוועדה המשותפת לתקציב הביטחון של הכנסת היה עליה לכלול שיאי כוח אדם.<sup>84</sup> לעומת זאת, חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, שהתקבל במהלך התקופה הנסקרת, לא ייעד למליאת הממשלה תפקיד בפיקוח על הסדר דחיית השירות לתלמידי ישיבות, על גיוסם של חלק מתלמידי הישיבות לצה"ל ועל הפנייתם לשירות אזרחי. תפקידי פיקוח על השירות האזרחי יועדו לשר הביטחון, לשר האוצר, לשר העבודה והרווחה ולשרים האחראים על גופים שבהם הוצבו תלמידי ישיבות לשירות כאמור.<sup>85</sup> לו החוק היה קובע חובת פיקוח למליאת הממשלה, יש להניח כי מידת הפיקוח שלה על גיוס תלמידי ישיבות לצה"ל או לשירות אזרחי הייתה רבה יותר.

נוסף על כך באשר למסגרת החוקית, וכפי שציינו לעיל, גורמים שונים בחברה האזרחית הפעילו לחץ על הממשלה לשנות את מדיניותה ולהגביר את הפיקוח שלה על מרכיב מדיניות גיוס כוח האדם בהיבטים שונים: גיוס תלמידי ישיבות, תנאי השירות במילואים, שירות נשים במקצועות שונים ושילוב עם שירות חיילים דתיים. העיסוק במרכיב זה נתפס כחורג ממרחב האוטונומיה המקצועית של הצבא. על כן אין לתמוה על כך שבמהלך התקופה הנסקרת – נוסף על חקיקת חוקים חדשים בעניין גיוס תלמידי ישיבות ושירות המילואים – קיבלה הממשלה החלטות רבות בנושא גיוס כוח האדם לצבא וניהולו: החלטות שעסקו בהיקף כוח האדם המוקצה לגופי ביטחון מחוץ לצה"ל – בהתאם להוראות חוק שירות ביטחון; החלטות שעסקו במערך המילואים; החלטות שעסקו בגיוס תלמידי ישיבות לשירות צבאי או לשירות אזרחי; ועוד.<sup>86</sup> זאת

84 ס' 3(ב) (3) לחוק יסוד: משק המדינה וס' 18(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

85 ס' 6(א) לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002.

86 החלטה 2503 של הממשלה ה-29 "מספר יוצאי הצבא שישירותו ביחידות של משטרת ישראל שאינן משמר הגבול" (10.9.2002); החלטה 2609 של הממשלה ה-29 "שירות נשים בצה"ל – דו"ח מס' 53א' של מבקר המדינה" (24.10.2002); החלטה 2857 של הממשלה ה-29 "שירות בטחון מוכר מחוץ לסד"כ – יחידה 1024 – דו"ח מס' 53א' של מבקר המדינה" (2.1.2003); החלטה 38 של הממשלה ה-30 "ועדת שרים לעניין מערך המילואים" (23.3.2003); החלטה 60 של הממשלה ה-30 "צמצום הוצאות השכר במגזר הציבורי" (25.3.2003) (אחד הסעיפים בהחלטה התייחס להפחתת שיאי כוח אדם בצה"ל); החלטה 71 של הממשלה ה-30 "היקף פורשים מצה"ל" (25.3.2003); החלטה 363 של הממשלה ה-30 "שילוב אברכים בשוק העבודה ותמיכה בתלמידי המוסדות התורניים" (12.6.2003); החלטה 2476 של הממשלה ה-30 "שינויים במבנה הארגוני של משטרת ישראל" (15.8.2004) (ההחלטה קבעה, בין השאר, את הגדלת מספרם של יוצאי הצבא שישירותו במשטרה ממחוז למג"ב); החלטה 3192 של הממשלה ה-30 "טיטוט חוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי-הסוהר)" (6.2.2005); החלטה 3314 של הממשלה ה-30 "מספר יוצאי צבא שיוצבו

לשירות בשירות בתי הסוהר ביחידות ביטחוניות" (27.2.2005); החלטה 3372 של הממשלה ה-30 "מודל המילואים החדש ועיגונו בחקיקה" (13.3.2005); החלטה 3687 של הממשלה ה-30 "תופעת האלימות בחברה הישראלית" (5.6.2005) (אחד מסעיפי ההחלטה עסק בבחינת היקף כוח האדם ואיכות כוח האדם שעל צה"ל להעביר לטובת משטרת ישראל); החלטה 4598 של הממשלה ה-30 "מימוש חוק דחיית שירות לבחורי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ה-2002 ("חוק טל") (18.12.2005); החלטה 4620 של הממשלה ה-30 "תגבור כוח-אדם במשטרה" (1.1.2006) (ההחלטה התייחסה להקצאה של מועמדים לשירות ביטחון למשטרת ישראל); החלטה 4711 של הממשלה ה-30 "המלצות הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל" (26.2.2006); החלטה 394 של הממשלה ה-31 "הוקרה, סיוע ותגמול מיוחד לחיילי המילואים ששירתו בתקופת הלחימה בלבנון" (20.8.2006); בהמשך לכך, התקבלה החלטה 405 של הממשלה ה-31 "הוקרה, סיוע ותגמול לחיילי המילואים ששירתו בתקופת הלחימה בלבנון" (27.8.2006) אשר פירטה מתווה לתגמול חיילי המילואים השתתפו במלחמה; החלטה 580 של הממשלה ה-31 "הצעת חוק שירות בטחון (הוראת שעה) (תיקון מס' 10), התשס"ו-2006" (16.10.2006) (הצעת החוק שצוינה בהחלטה עסקה במשך שירות החובה של גברים); החלטה 1215 של הממשלה ה-31 "א. כינון שירות לאומי-אזרחי (דו"ח ועדת עברי) ב. חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002 ("חוק טל") (18.2.2007); החלטה 1948 של הממשלה ה-31 "טיוות-חוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (תיקון מס' 11), התשס"ז-2007 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק" (8.7.2007) (אחד מסעיפי ההחלטה דחה את יישום עקרונות דוח הוועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל ביחס לשירות גברים); החלטה 2609 של הממשלה ה-31 "הקמת ועדת שרים לעניין מערך המילואים ומתן הטבות לחיילי מילואים פעילים" (19.11.2007); החלטה 2896 של הממשלה ה-31 "הטבות לחיילי המילואים" (6.1.2008), בעקבות החלטה של ועדת השרים לעניין מערך המילואים (מיל/2); החלטה 2930 של הממשלה ה-31, לעיל ה"ש 70 (ההחלטה משליכה על מדיניות גיוסם של חיילי מילואים); החלטה 3256 של הממשלה ה-31 "טיוות-חוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי הסוהר) (תיקון), התשס"ח-2008" (9.3.2008); החלטה 3697 של הממשלה ה-31 "טיוות-חוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי הסוהר) (תיקון מס' 2), התשס"ח-2008 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק" (29.6.2008). החלטה 97 של הממשלה ה-32 "טיוות חוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי הסוהר) (תיקון מס' 3), התשס"ט-2009 - אישור טיוטת החוק והסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה" (10.5.2009); החלטה 1020 של הממשלה ה-32 "טיוות-חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 18) (עיון חוזר בפטור שהושג במרמה), התש"ע-2009 - ערר של החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה - המשך הדיון" (6.12.2009); החלטה 1292 של הממשלה ה-32 "שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל - סיכום הדיון (דו"ח א'60 של מבקר המדינה)" (28.1.2010), בעקבות החלטה של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה (בק/5); החלטה 2000 של הממשלה ה-32 "עידוד תעסוקת חרדים" (15.7.2010) (עסקה בשינוי נהלי הגיוס של חרדים מתוך שיקולים תעסוקתיים ותקציביים); החלטה 2001 של הממשלה ה-32 "שירות אזרחי ושירות לאומי" (15.7.2010); החלטה 2612 של הממשלה ה-32 "אישור דו"ח הוועדה הבינמשרדית לבחינת הקצאת חיילי חובה לגופים וליחידות מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל" (19.12.2010); החלטה 2698 של הממשלה ה-32 "קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי" (9.1.2011); החלטה 2738 של הממשלה ה-32 "קידום השירות הצבאי והאזרחי במגזר החרדי - תיקון החלטה" (16.1.2011); החלטה 3377 של הממשלה ה-32 "1. הקצאת חיילי חובה למשטרה ולמשמר

בהתאם לטענתנו בדבר החשיבות וההשפעה שיש לסוגיות שונות בתחום גיוס כוח האדם על חייהם של אזרחים רבים במדינת ישראל.

באשר לתקציב הצבא, הרי שהוא טעון את אישור הכנסת כחלק מתקציב המדינה במסגרת חוק התקציב – מכוח חוק יסוד: משק המדינה וחוק יסודות התקציב.<sup>87</sup> הממשלה מגבשת מדיניות תקציבית ואת חוק התקציב ומפקחת על יישום המדיניות ועל ביצוע החוק. במהלך רוב התקופה הנסקרת היה נהוג תקציב מדינה שנתי ולקראת סופה התקבלו שני תקציבי מדינה דו-שנתיים – האחד לשנות הכספים 2009–2010 והשני לשנות הכספים 2011–2012. הכנת התקציב מתבצעת באגף התקציבים במשרד האוצר, אשר עובד מול הגופים המתוקצבים השונים לרבות משרד הביטחון וצה"ל.<sup>88</sup> נוסף על כך, כמו במשרדי ממשלה אחרים, גם במשרד הביטחון פעל חשב מטעם אגף החשב הכללי (חשכ"ל) במשרד האוצר.<sup>89</sup>

באופן כללי, בדומה למצב במדינות רבות אחרות, להוציא שנים שבהן התחוללו מלחמות או מבצעים צבאיים רחבי-היקף, תקציב המדינה לרבות תקציב הביטחון לא השתנה באופן קיצוני משנה לשנה והשינויים שהתבצעו בו היו תוספתיים.<sup>90</sup> ההצעות שאומצו על ידי הדרגים הבכירים באגף התקציבים הובאו לאישור שר האוצר ולאחר מכן לאישורו של ראש הממשלה.<sup>91</sup> כוחו הרב יחסית של אגף התקציבים במשרד האוצר בתהליך התקצוב הלאומי לא בא לידי ביטוי

הגבול 2. טיוטת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 7 והוראת שעה) (שירות במשטרה ושירות מוכר) (תיקון מס' 13), התשע"א–2011 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה" (26.6.2011); החלטה 4712 של הממשלה ה-32 "שינוי הגדרת 'חייל מילואים פעיל'" (3.6.2012); החלטה 4754 של הממשלה ה-32 "הצעת חוק שירות מילואים (תיקון – הוצאות נסיעה), התש"ע–2010 של חה"כ מירי רגב ואלכס מילר (פ/2079)" (14.6.2012).

87 ראו ס' 18–19 לחוק יסודות התקציב, העוסקים באופן פרטני בתקציב הביטחון.

88 הוועדה לבחינת תקציב הביטחון דוח הוועדה 65 (2007) (להלן: דוח ועדת ברודט).

89 יערי, לעיל ה"ש 39, בעמ' 47; אליעזר שוורץ ויוני בן-הרוש תהליך אישור תקציב הביטחון והפיקוח עליו בישראל ובמדינות נוספות 1, 8–9 ו-11 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2015).

90 יש לציין כי בשלבי הגיבוש של הצעת חוק התקציב משרד האוצר בישראל לא דן עם משרדי ההוצאה בחלקים גדולים למדי של הצעות התקציב של כל אחד מהם. היקף חלקי ההצעות שלא נידונו עם המשרדים בישראל היה גדול יותר מאשר היקף החלקים בתקציבי משרדי ההוצאה שלא נידונו כמעט בכל מדינות ה-OECD. כך בישראל ובניו זילנד מעל 50% מההוצאות בהצעת התקציב לא נידונו בין משרד האוצר לבין משרדי ההוצאה, בעוד ביותר מעשרים מדינות רק 0 עד 15% מההוצאות בהצעת התקציב לא נידונו בין משרד האוצר לבין משרדי ההוצאה: אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, הונגריה, מקסיקו, נורווגיה, סלובקיה, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת, דרום קוראה, קנדה, שוודיה ותורכיה. ראו אבי בן בסט ומומי דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב 37–38 (2006).

91 שם, בעמ' 35, 33 ו-107; דוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 65–66 ו-146.

מלא במקרה של תקציב הביטחון, שבו הוא קבע רק את המסגרת התקציבית וכמעט שלא עסק בתוכנו של התקציב עצמו. אגף התקציבים במשרד הביטחון (את"ק-משהב"ט) בראשות היועץ הכספי לרמטכ"ל (יועכ"ל) היה הגורם העיקרי שקבע את הרכב התקציב, לרבות את החלוקה בין תקציב הקניות לבין תקציב השכר, על בסיס תחשיבים שערך.<sup>92</sup> לקראת אישור התקציב השנתי של הצבא כחלק מחוק תקציב המדינה הן את"ק-משהב"ט והן אגף התכנון (אג"ת) בצה"ל ביצעו עבודת מטה שבחנה, בין היתר, את המשמעויות של שינויים אפשריים בתקציב על הפעילות של הצבא ושל שאר מערכת הביטחון בטווח הקצר ובטווח הארוך כאחד.<sup>93</sup>

בתום גיבוש הצעת חוק התקציב בדרג הממונה בצה"ל, במשרד הביטחון ובמשרד האוצר, היא נידונה בדרג הממשלתי הנבחר. הדיון הממשלתי בהצעת חוק התקציב נערך בשני שלבים: השלב הראשון עסק בקביעת מסגרת התקציב: סך ההוצאה, תחזית המיסוי ויעד הגירעון. לעיתים שלב זה כלל דיון בהערכות של מצב המשק ובתחזיות כלכליות עתידיות ולעיתים ההערכות והתחזיות נידונו בנפרד. השלב השני נערך חודש לאחר הדיון הראשון ועסק בהרכב התקציב על סעיפיו השונים, כאשר היקף המידע שנמסר לשרים על אודותיו היה קטן מזה שנמסר בהמשך לחברי הכנסת. ההצעה נידונה בממשלה לאחר שקיבלה את אישורם של שר האוצר ושל ראש הממשלה. ראש הממשלה נהג להכריע במחלוקות תקציביות בין משרדי ממשלה שונים, לרבות כאלו שמשרד הביטחון היה מעורב בהן.<sup>94</sup>

אף שהצעת חוק התקציב בכללותה אושרה במליאת הממשלה טרם הובאה לקריאה ראשונה במליאת הכנסת, הרכב תקציב הביטחון נקבע למעשה על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר. רוב חברי הממשלה לא נחשפו לסעיפים המסווגים בתקציב הביטחון, אלא דנו במסגרת הכללית בלבד.<sup>95</sup> רוב שרי הממשלה גם לא נדרשו על פי חוק להיות מעורבים בבקשות מהוועדה הפרלמנטרית המשותפת לשם ביצוע שינויים בתקציב הביטחון לאחר שאושר, אלא רק שר הביטחון ושר האוצר ולעיתים גם ראש הממשלה.<sup>96</sup> עם זאת, היו

92 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 90, בעמ' 36; יעקב ליפשיץ כלכלת ביטחון: התיאוריה הכללית והמקרה הישראלי 94 (2000); שוורץ ובן-הרוש, לעיל ה"ש 89, בעמ' 6, 19; BEN-MEIR, לעיל ה"ש 4, בעמ' 91.

93 דוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 67-68.

94 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 90, בעמ' 33, 37, 104, 114-115 ו-123-124; דוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 66-67 ו-146; שוורץ ובן-הרוש, לעיל ה"ש 89, בעמ' 6.

95 דוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 24; יערי, לעיל ה"ש 39, בעמ' 32.

96 ס' 19 לחוק יסודות התקציב.

מקרים שבהם הממשלה החליטה על קיצוצים בתקציב הביטחון או על תוספות לתקציב זה.<sup>97</sup>

מצב זה שבו שלושה חברי ממשלה בלבד היו מעורבים בקבלת רוב ההחלטות התקציביות הביטחוניות הרגישות, להוציא החלטות על מסגרת התקציב ועל תוכניות הצטיידות ורכש בהיקף נרחב (ראו להלן בסעיף הבא), הקשה על הממשלה לשאת היטב באחריותה המשותפת לתקציב הביטחון, ובתוכו לתקציב הצבא (בייחוד לסעיפיו המסווגים). נוסף על כך, לאורך שנים הממשלה לא היטיבה להגדיר למערכת הביטחון ולמשרד האוצר יעדים אסטרטגיים ארוכי טווח ולגזור מהם החלטות תקציביות, מתוך שימת לב ליעדים בתחומי מדיניות אחרים, ולא קבעה מסגרת ברורה ומחייבת לתקציב הביטחון. הדבר הקשה על הצבא לגבש תוכניות רב-שנתיות ולהוציאן אל הפועל בצורה מיטבית, שכן הוא נאלץ לפעול במצב של חוסר בהירות וחוסר ודאות. גורם נוסף שהכביד על ניהול תקין של תקציב הביטחון היה ריבוי השינויים שנעשו בו, קיצוצי תקציב או תוספות תקציב, לאחר אישורו במסגרת חוק התקציב. יתרה מזאת, נמצא כי לא הייתה בקרה חיצונית מספקת על החלטות של צה"ל ושל גורמים נוספים במערכת הביטחון על תוכניות ומיזמים ארוכי טווח ובעלי עלויות גבוהות. החלטות אלה הקטינו את מידת הגמישות של תקציב הביטחון. בהמשך לכך, הניצול הלקוי של המשאבים המוקצים לשמירה על ביטחון המדינה הביא להסתת משאבים מתחומים אזרחיים-חברתיים לתחום הביטחון.<sup>98</sup>

בתקופה הנסקרת הממשלות השונות קיבלו, במצטבר, עשרות רבות של החלטות שעסקו באופן ספציפי בתקציב הצבא או שעסקו בתקציב הצבא בצד נושאים אחרים. רבות מההחלטות אלה נגעו גם בתחום גיוס כוח האדם – בעיקר בתנאי שכר ופרישה לאנשי הקבע בצבא ובתגמולים לחיילי מילואים.<sup>99</sup> נתונים

97 ראו למשל ס' 6, 11 להחלטה 4088 של הממשלה ה-32 "שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג)" (8.1.2012).

98 דוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 24, 67-68, 74, 85, 89 ו-153.

99 החלטה 1390 של הממשלה ה-29 "חקיקת חוק קצבאות חיילי מילואים" (3.2.2002); החלטה 2319 של הממשלה ה-29 "רפורמה בתקציב הביטחון – הפחתות בתקציב הביטחון" (30.7.2002); החלטה 2321 של הממשלה ה-29 "העברת משרתי הקבע בצה"ל למסלול של פנסיה צוברת" (30.7.2002); החלטה 2323 של הממשלה ה-29 "קביעת שיעור צבירה לפנסיה של 2% לכלל משרתי הקבע בצה"ל, תוך מתן תגמול לאוכלוסיות מיוחדות" (30.7.2002); החלטה 2362 של הממשלה ה-29 "צמצום וחילת השכר של עובדים בשירות המדינה ושמירה על רמת השירות הציבורי – 'אקדמיזציה'" (30.7.2002) (ההחלטה התייחסה גם לבעלי תארים בצה"ל); החלטה 2364 של הממשלה ה-29 "הגדלת תקופת השירות לצורכי פנסיה בשירות המדינה" (30.7.2002); החלטה 2378 של הממשלה ה-29 "חקיקה פרטית בעלת משמעות תקציבית – דחייה/שינוי/ביטול" (30.7.2002) (אחד מסעיפי ההחלטה התייחס לביטול תיקון בחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל [גמלאות]). החלטה 60 של הממשלה ה-30, לעיל

ה"ש 86; החלטה 62 של הממשלה ה-30 "צמצום 'וחילת' השכר במגזר הציבורי" (25.3.2003) (ההחלטה התייחסה גם למשרתי הקבע בצה"ל ולאזרחים עובדי צה"ל); החלטה 67 של הממשלה ה-30 "מניעת 'וחילת' שכר במגזר הציבורי: התניית הטבות דירוג ושכר אקדמאיות בדרישות התפקיד" (25.3.2003) (ההחלטה התייחסה גם למשרתי הקבע בצה"ל ולאזרחים עובדי צה"ל); החלטה 676 של הממשלה ה-30 "סיוע משפטי לחיילי המילואים" (7.8.2003) (להחלטה משמעות תקציבית); החלטה 840 של הממשלה ה-30 "הגברת הבקרה על הוצאות השכר בצה"ל ועל עסקות ביטחוניות" (15.9.2003); החלטה 863 של הממשלה ה-30 "דירוג עובדי המחקר בצה"ל ובמערכת הביטחון – דו"ח מס' 54'א' של מבקר המדינה" (18.9.2003) – בעקבות החלטה של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה (בק/28) (לדירוג יש משמעות תקציבית); החלטה 2472 של הממשלה ה-30 "הפחתה והתייעלות בתקציב הביטחון והגברת הבקרה על ביצוע תקציב הביטחון" (15.8.2004); החלטה 2473 של הממשלה ה-30 "שינויים במסגרת חוקי השיקום" (15.8.2004); החלטה 2484 של הממשלה ה-30 "הקפאת זכויות לקצבה בצה"ל" (15.8.2004); החלטה 2485 של הממשלה ה-30 "וחילת שכר במגזר הציבורי" (15.8.2004) (אחד מסעיפי ההחלטה התייחס גם למשרתים בצה"ל); החלטה 2486 של הממשלה ה-30 "צמצום הוצאות השכר במגזר הציבורי" (15.8.2004) (אחד מסעיפי ההחלטה התייחס גם לשכרם של משרתי הקבע בצה"ל ושל אזרחים עובדי צה"ל); החלטה 2488 של הממשלה ה-30 "הפחתת תשלומים בגין קצבה ומשכורת מקופת הציבור" (15.8.2004) (ההחלטה מתייחסת גם למשרתי הקבע בצה"ל); החלטה 3372 של הממשלה ה-30, לעיל ה"ש 86 (ההחלטה התייחסה גם לעניין תגמול חיילי המילואים); החלטה 4092 של הממשלה ה-30 "תכנית לפיתוח הנגב והגליל" (9.8.2005) (ההחלטה קבעה כי יוקצה סכום כספי לטובת העברתו של בסיס חיל האוויר [בח"א] 27 לנגב); החלטה 4135 של הממשלה ה-30 "הפחתות בתקציב הביטחון" (9.8.2005); החלטה 4659 של הממשלה ה-30 "דרגת פרישה לעובדים בשירות המדינה וקיצור פז"מ לפני פרישה לגמלאות משירות קבע בצה"ל" (19.1.2006); החלטה 4711 של הממשלה ה-30, לעיל ה"ש 86 (להחלטה היו משמעויות תקציביות); החלטה 4768 של הממשלה ה-30 "דרגת פרישה לעובדים בשירות המדינה וקיצור פז"מ לפני פרישה לגמלאות משירות קבע בצה"ל, במשטרה ובשב"ס – דחיית מועד" (9.4.2006); החלטה 343 של הממשלה ה-31 "דרגת פרישה לעובדים בשירות המדינה וקיצור פז"מ לפני פרישה לגמלאות משירות קבע בצה"ל, במשטרה ובשב"ס – דחיית מועד" (30.7.2006); החלטה 394 של הממשלה ה-31, לעיל ה"ש 86; ובהמשך לכך החלטה 405 של הממשלה ה-31, לעיל ה"ש 86; החלטה 789 של הממשלה ה-31, לעיל ה"ש 70 (שעסקה גם בנושא תקציבי); החלטה 1484 של הממשלה ה-31 "סכסוד עלויות פיתוח לאנשי צבא קבע בעקבות מעבר בסיס חיל האוויר של צה"ל לנגב (נבטים)" (29.3.2007) – בעקבות החלטה של ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל (נג/10); החלטה 1884 של הממשלה ה-31 "דרגת פרישה לעובדים בשירות המדינה וקיצור פז"מ לפני פרישה לגמלאות משירות קבע בצה"ל, במשטרה ובשב"ס – דחיית מועד" (1.7.2007); החלטה 1935 של הממשלה ה-31 "שינויים פנימיים במסגרת התקציב שנקבעה לשנת 2007 – המשך הדיון" (8.7.2007) (ההחלטה עסקה גם בתקציב הביטחון); החלטה 2276 של הממשלה ה-31 "חקיקה ליישום החלטות התקציב לשנת 2008 – הקמת ועדת שרים" (12.8.2007) (ההחלטה התייחסה גם להחלטות הנוגעות במשרתי הקבע בצה"ל); החלטה 3446 של הממשלה ה-31 "דרגת פרישה לעובדים בשירות המדינה וקיצור פז"מ לפני פרישה לגמלאות משירות קבע בצה"ל, במשטרה ובשירות בתי הסוהר – דחיית מועד" (17.4.2008) – בעקבות החלטה של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (חכ/90); החלטה 4046 של הממשלה ה-31 "חקיקה ליישום החלטות" (24.8.2008) (התייחסה גם לקבלת

אלה עולים בקנה אחד עם הגידול בחשיבות שגורמים שונים בחברה הישראלית ייחסו לאופי ההתנהלות התקציבית של הממשלה בכלל, לרבות ציפייה להתייעלות ולחיסכון בצה"ל ובמשרד הביטחון, ועם התמיכה הציבורית הניכרת במתן תגמול הולם למשרתים במערך המילואים. נראה כי בדומה לאמור ביחס למדיניות גיוס כוח האדם לצבא, גודלו הכולל של תקציב הצבא וחלקים לא מסווגים בו נתפסו כחורגים ממרחב האוטונומיה המקצועית של צה"ל, ולפיכך היו נתונים למעורבות מצד מליאת הממשלה.

#### ד. הפיקוח הממשלתי על תחום הביטחון הצבאי במסגרת ועדות שרים

לאחר שדנו בפיקוח של מליאת הממשלה על ארבעת מרכיבי בניין הכוח הצבאי נעבור להצגת מסגרת הפיקוח של ועדות שרים שונות עליהם. חוק-יסוד: הממשלה קובע באופן כללי כי הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים, והיא מוסמכת לפעול באמצעות ועדה כאמור ולהחליט כי דין החלטה של ועדה הוא כדין החלטה שהתקבלה על ידי

---

החלטות העוסקות בתקציב צה"ל); החלטה 4353 של הממשלה ה-31 "דרגת פרישה לעובדים בשירות המדינה וקיצור פז"מ לפני פרישה לגמלאות משירות קבע בצה"ל, במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר" (22.12.2008) – בעקבות החלטה של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (חכ/154); החלטה 217 של הממשלה ה-32 "התאמות בתקציב משרד הביטחון וייעול וחיסכון במשלחות הרכש בניו יורק ובפריז" (12.5.2009); החלטה 225 של הממשלה ה-32 "חקיקה ליישום החלטות" (12.5.2009) (ההחלטה עוסקת, בין השאר, בתנאי השירות של אנשי הקבע בצה"ל); החלטה 1506 של הממשלה ה-32 "הקמת מכשול בגבול המערבי של ישראל – המשך דיון" (14.3.2010) (להחלטה היו השלכות על תקציב הביטחון); החלטה 1770 של הממשלה ה-32 "ביצוע תכנית לחיבור מחנות צה"ל לביוב" (10.6.2010) (ההחלטה כללה סעיפים שעסקו בתקציב הביטחון לצורך מימון התכנית); החלטה 2000 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 86; החלטה 2087 של הממשלה ה-32 "חקיקה ליישום החלטות" (15.7.2010) (ההחלטה עוסקת, בין השאר, בתנאי השירות של אנשי הקבע בצה"ל); החלטה 2699 של הממשלה ה-32 "שיפור היערכות העורף למקרי חירום ואסונות וקביעת המקורות התקציביים ליישום החלטה זו" (9.1.2011); החלטה 3161 של הממשלה ה-32 "העתקת מחנות צה"ל לנגב" (17.4.2011); החלטה 3994 של הממשלה ה-32 "ועדת מעקב ותיקוני חקיקה ליישום החלטות" (18.12.2011) (ההחלטה עוסקת, בין השאר, בתנאי השירות של אנשי הקבע בצה"ל); החלטה 4088 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 97; החלטה 4582 של הממשלה ה-32 "טיטוט חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) (תיקון מס' 27), התשע"ב–2012 – אישור החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה" (3.5.2012); החלטה 4754 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 86.

הממשלה.<sup>100</sup> עם זאת, שרים היו רשאים להגיש ערר על החלטות שהתקבלו בוועדות שרים, למעט על החלטות שהתקבלו על דעת הממשלה ולהוציא על החלטות של ועדות שרים שהוקמו על פי חוק, כמו ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.<sup>101</sup> נוסף על כך, הממשלה לא הייתה יכולה ליטול סמכויות שלטוניות שהוענקו לוועדת שרים בחוק, אך היה באפשרותה לדון בהחלטותיה של ועדת שרים שהוקמה על פי חוק ולהנחותה כיצד להפעיל את סמכויותיה. ברם, אפשר להעביר סמכות של ועדת שרים לשר או לממשלה באישור הכנסת.<sup>102</sup>

העבודה במסגרת ועדות שרים – בראש ובראשונה במסגרת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי – מאפשרת לממשלה לחלק את נטל עבודתה בין המליאה לבין גופי משנה ומאפשרת לשרים להתמקד ולהתמקצע בתחומים שונים, לרבות בתחום הביטחון. זאת משום שהוועדות כוללות מספר קטן יותר של חברים ממליאת הממשלה, ומכהנים בהן שרים האחראים על משרדים ממשלתיים העוסקים בתחומים הקשורים לנושאים שבהם עוסקת הוועדה. במקרה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי הרי שמכהנים בה שר הביטחון, האחראי כאמור על משרד הביטחון ועל צה"ל, וכן ראש הממשלה. בוועדה ראש הממשלה נהנה ממעמד של ראשון בין שווים, וכאמור לעיל, מעמדו הבכיר של ראש הממשלה קיבל ביטוי חד יותר בתקופת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, והוא נדרש להוביל את הרשות המבצעת ואת מדיניות הביטחון שלה מתוך ראייה רחבה של צורכי המדינה. שר הביטחון וראש הממשלה יכולים להביא לדיוני הוועדה בעלי תפקידים ממשרדיהם או מגופי הביטחון שעליהם הם אמונים וכן מומחים חיצוניים, כפי שאפשר להזמין בעלי תפקידים או מומחים לשיבות מליאת הממשלה.<sup>103</sup> זאת כדי לתרום עוד יותר לרמה המקצועית של השיח וכתוצאה מכך להביא לשיפור ההחלטות המתקבלות במסגרת זו.

כמו כן, התקנון לעבודת הממשלה קובע כי מועדי ישיבות ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, דיוניה והחלטותיה הם סודיים, וכי החלטות ועדת השרים תועברנה רק לשרים ולגורמים אחרים הקשורים לביצוען. לפיכך, כפי שכבר

<sup>100</sup> ס' 39 לחוק-יסוד: הממשלה, התשנ"ב 1396 וס' 31 לחוק-יסוד: הממשלה. ראו גם ס' 24 ו-48 לתקנון לעבודת הממשלה ה-28; ס' 24 ו-48 לתקנון לעבודת הממשלה ה-29; ס' 24 ו-48 לתקנון לעבודת הממשלה ה-30; ס' 24 ו-48 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31; ס' 25 ו-41 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32.

<sup>101</sup> ס' 37-38 לתקנון לעבודת הממשלה ה-28; ס' 37-38 לתקנון לעבודת הממשלה ה-29; ס' 37-38 ו-40 לתקנון לעבודת הממשלה ה-30; ס' 37-38 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31; ס' 39-40 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32.

<sup>102</sup> רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 853.

<sup>103</sup> ס' 64 (ג) לתקנון לעבודת הממשלה ה-28; ס' 64 (ג) לתקנון לעבודת הממשלה ה-29; ס' 63 לתקנון לעבודת הממשלה ה-30; ס' 63 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31; ס' 28 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32.

ציינו, גם אי אפשר להגיש ערר על החלטות הוועדה.<sup>104</sup> עם זאת, ראש הממשלה רשאי להביא נושא שנידון בוועדה לדיון במליאת הממשלה או לידיעתה.<sup>105</sup> קביעות אלה והקביעה שצוינה לעיל שלפיה תמלילי הדיונים ותוכן ההחלטות של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל ועדות שרים אחרות הדנות בנושאי ביטחון נפתחים לעיון הציבור חמישים שנים לאחר שנוצרו ולא לאחר שלושים שנים, כפי שנהוג ביחס לשאר ישיבות ועדות השרים, מקלה על השרים החברים בוועדות ועל גורמים אחרים המוזמנים לישיבותיהן להתבטא בחופשיות רבה יותר ומסייעת לשמור על סודות מדיניים וביטחוניים. יתרה מזאת, ככל שמסגרת הדיונים וקבלת ההחלטות כוללת פחות משתתפים, קל יותר לצמצם את כמות המידע הדולף ממנה.

תחילה נרחיב בעניין ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. קיומה של ועדת שרים זו עוגן, לראשונה, בחקיקה בשנת 1991 במסגרת חוק-יסוד: הממשלה בגרסתו הראשונה. לפני כן היא לא הייתה ועדת שרים חקוקה (סטטוטורית). בחוק-יסוד: הממשלה שנחקק בשנת 1992 ונכנס לתוקפו בשנת 1996 לא נכלל סעיף המחייב הקמה של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי. בשנת 2001 עוגן מעמדה של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בחוק הממשלה, ונקבע בו הרכבה: כאמור לעיל, ראש הממשלה הוא יושב ראש הוועדה וחברים בה ממלא מקום ראש הממשלה אם מונה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון הפנים ושר האוצר. כמו כן הממשלה רשאית להוסיף חברים לוועדה, לפי הצעת ראש הממשלה, בתנאי שמספרם הכולל של חברי הוועדה לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה.<sup>106</sup> חברי הוועדה שאינם נושאים בתפקידים שצוינו מייצגים סיעות שונות ביחודה השלטונית ובממשלה.<sup>107</sup> לאורך השנים הוזמנו לישיבות הוועדה שרים נוספים במעמד של משקיפים.

כאמור, הממשלות שכינה בתקופת המחקר מנו יותר מעשרים חברים, וכך המספר המרבי שאפשר היה לשבץ לחברות בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי

104 ס' 42-43 לתקנון לעבודת הממשלה ה-28; ס' 42-43 לתקנון לעבודת הממשלה ה-29; ס' 43-44 לתקנון לעבודת הממשלה ה-30; ס' 30-31 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31; ס' 51-52 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32.

105 ס' 44 לתקנון לעבודת הממשלה ה-28; ס' 44 לתקנון לעבודת הממשלה ה-29; ס' 42(ב) לתקנון לעבודת הממשלה ה-30; ס' 47 לתקנון לעבודת הממשלה ה-31; ס' 57 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32. בשלושת התקנונים הראשונים הסעיף המצוין מיוחד לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בהקשר זה לצד סעיף המתייחס לכל ועדות השרים. בשני התקנונים האחרונים הסעיף המצוין עוסק בסמכות ראש הממשלה ביחס לכל ועדות השרים ואין סעיף המתייחס באופן פרטי לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

106 ס' 6 לחוק הממשלה.

107 שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 741.

ללא המשקיפים עלה על עשרה חברים. מספרם הגדול של השרים שהשתתפו בישיבות הוועדה כחברים מן המניין או כמשקיפים אפשר מצד אחד לשרים מסיעות שונות ובעלי עמדות שונות להתבטא סביב שולחן הדיונים, אולם מצד שני הגביל את יכולתה של הוועדה לקיים ביעילות דיונים מעמיקים בסוגיות מורכבות בשל ריבוי המשתתפים. עובדה זו הקטינה את היתרון הגלום בעבודה במסגרת ועדת שרים לעומת עבודה במסגרת מליאת הממשלה. לא בכדי במהלך חלק מהתקופה ראשי ממשלה קיימו התייעצויות עם שרים נוספים בפורומים קטנים יותר מהוועדה, אשר לא היה להם כל מעמד רשמי, דוגמת "פורום השבעה" ו"פורום השלושה" בממשלה ה-31 ודוגמת "השביעייה" ו"השמינייה" בממשלה ה-108.32

מצד שני, בכל הרכב של הוועדה כיהנו בה שרים בעלי היכרות עם התחום הביטחוני – בזכות שירותם בתפקידים בכירים באחד מגופי הביטחון<sup>109</sup> או בזכות עיסוקם בנושא בעת כהונה קודמת בממשלה או בכנסת.<sup>110</sup> בסיס ידע זה יצר פוטנציאל פיקוח מקצועי של הוועדה על הצבא, לרבות על תהליכי בניין הכוח שלו. נוסף על כך, יש לציין כי לפחות שלוש מהממשלות שכיהנו במהלך התקופה הנסקרת, בהחלטות שקיבלו, הגדירו את תחומי הסמכות של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.<sup>111</sup> כלומר, שלוש הממשלות החליטו באופן מפורש

108 שם, בעמ' 592–593; Freilich, לעיל ה"ש 23, בעמ' 649, 651.

109 למשל, ראש הממשלה ושר הביטחון ברק, ראש הממשלה שרון, שרי הביטחון בן-אליעזר ומופז, השרים לביטחון פנים דיכטר ואהרונוביץ' ועוד.

110 ממלא מקום ראש הממשלה אולמרט, ממלאת מקום ראש הממשלה, שרת המשפטים ושרת החוץ לבני, שר האוצר שטייניץ, סגן ראש הממשלה מרידור ועוד.

111 בחודש מרץ 2003 החליטה הממשלה ה-30 כי תחומי הסמכות של ועדת השרים יכללו את: יעדי מערכת הביטחון ומדיניותה; נושאים הנוגעים בצה"ל – לרבות מבנה הצבא, היערכותו, כוונותו והצטיידותו; מחקר ופיתוח במערכת הביטחון; קבלת הערכת המודיעין הלאומית השנתית ומעקב אחר התפתחויות בתחומים אלה; קבלת מידע בנושאי מודיעין; נושאים מדיניים, מבצעים צבאיים וביטחוניים; וכן תיאום פעולות הממשלה באזורי יהודה, שומרון ועזה. ראו החלטה 20 של הממשלה ה-30 "ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי" (9.3.2003). בחודש מאי 2006 הממשלה ה-31 הגדירה באופן זה את תחומי הסמכות של ועדת השרים. ראו החלטה 20 של הממשלה ה-31 "ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי" (14.5.2006). בחודש אפריל 2009 הממשלה ה-32 הגדירה באופן כמעט זהה את תחומי האחריות של הוועדה, והוציאה מהם את הנושאים המדיניים. ראו החלטה 9 של הממשלה ה-32 "ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני)" (5.4.2009). בהמשך כהונתה, בחודש ינואר 2011, הממשלה ה-32 הגדירה לוועדת השרים תחומי סמכות רחבים ומפורטים מעט יותר: נושאים הנוגעים בביטחון לאומי; יעדי מערכת הביטחון ומדיניותה; יעדי יחסי החוץ של מדינת ישראל ומדיניות החוץ שלה; נושאים הנוגעים בצה"ל – לרבות מבנה הצבא, היערכותו, כוונותו והצטיידותו; מחקר ופיתוח במערכת הביטחון; קבלת הערכת המודיעין הלאומית השנתית ומעקב אחר התפתחויות בתחומים אלה; קבלת מידע בנושאי מודיעין; מבצעים

להטיל על ועדת השרים לעסוק בסוגיות הקשורות לבניין הכוח הצבאי. עם זאת, עולה כי לא כל מרכיבי בניין הכוח הצבאי נידונו באופן מעמיק ושיטתי בוועדת השרים האמורה. כך היה בעניין מרכיב תקציב הצבא – אף שתקציב זה הושפע גם מהחלטות שהתקבלו על ידי ועדת השרים או על ידי פורומים ממשלתיים מצומצמים יותר.<sup>112</sup>

גם לוועדת השרים לענייני הפרטה הפועלת מאז שנת 1993 בעקבות תיקון לחוק החברות הממשלתיות יש זיקה לתחום בניין הכוח הצבאי – בכל האמור להפרטה של חברה ממשלתית העוסקת בפיתוח אמצעי לחימה ואמצעים תומכי לחימה. כפי שציינו בסעיף הקודם, חוק החברות הממשלתיות קובע כי בראש הוועדה יישב ראש הממשלה ולצידו יכהנו שר האוצר ושר המשפטים. הממשלה רשאית לצרף לוועדה עד שני חברים נוספים.<sup>113</sup> ועדת השרים רשאית להחליט על הפרטה של חברה ממשלתית בדרכים שונות.<sup>114</sup> במסגרת זו על חברי הוועדה לשקול היטב, בהתחשב במטרותיה ובמאפייני הפעילות שלה, אם יש מקום להפרטת חברה ממשלתית ביטחונית ובאיזה אופן יש להפריטה.

בהמשך לכך, לפי תיקון מס' 14 לחוק החברות הממשלתיות משנת 2003,<sup>115</sup> לאחר שהתקבלה החלטה על הפרטת חברה ממשלתית-ביטחונית ראש הממשלה ושר האוצר עם שר הביטחון רשאים להוציא צו להגנה על אינטרסים חיוניים של המדינה בקשר לחברה בהפרטה. זאת לרבות אינטרס שעניינו הבטחת המשך קיומן של פעילויות שהן חיוניות לביטחון המדינה או ליחסי החוץ שלה; מניעת היווצרות של עמדת השפעה על החברה מצד גורמים עוינים או מצד גורמים העלולים לפגוע בביטחון המדינה או בענייני החוץ שלה; וכן מניעת חשיפה או גילוי של מידע סודי מטעמים ביטחוניים או דיפלומטיים.<sup>116</sup>

צבאיים וביטחוניים; נושאים הנוגעים ביחידות סמך של משרד ראש הממשלה שעיקר פעולתן בתחום ביטחון המדינה – למעט יחידות שפועלת בענייני ועדת שרים אחרת; תיאום פעולות הממשלה באזורי יהודה, שומרון ועזה; וכל נושא אחר שראש הממשלה קבע שנסיבותיו מצדיקות שיידון בוועדת שרים זו. ראו ס' 1(ב) להחלטה 2760 של הממשלה ה-32 "שינוי הרכב ועדות השרים וסמכויותיהן" (23.1.2011).

112 דוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 24, 69.

113 ס' 59 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975.

114 ס' 59 לחוק החברות הממשלתיות.

115 חוק החברות הממשלתיות (תיקון מס' 14), התשס"ג-2003, ס"ח 385.

116 ס' 59 לחוק החברות הממשלתיות. החוק מוסיף וקובע כי אדם אינו יכול להעביר לאדם אחר שליטה בחברה שהוצא לגביה צו כאמור, אינו יכול לרכוש שליטה בחברה ואינו יכול להחזיק בשליטה ללא קבלת אישור בכתב ומראש מאת ראש הממשלה ושר האוצר ובתנאים שקבעו. זאת לאחר שהשתכנעו כי השליטה של אותו אדם אינה פוגעת באינטרסים החיוניים שעל יסודם הוצא הצו (ס' 59 לחוק). יתרה מזאת, בצו להגנה על אינטרסים חיוניים של המדינה בחברה מופרטת ראש הממשלה ושר האוצר רשאים לקבוע – באישור ועדת השרים לענייני

הוראות מפורטות אלה מאפשרות לממשלה – באמצעות ועדת השרים לענייני הפרטה ובאמצעות ראש הממשלה ושר האוצר – לפקח על חברות ביטחוניות שהיו בבעלותה ואשר עדיין מספקות מוצרים ושירותים בעלי חשיבות לצבא כלקוח. כלומר, לוועדת השרים, לראש הממשלה ולשר האוצר יש, לפי העניין, האחריות והסמכות לשמור על אינטרסים חיוניים ועל סודות הכרוכים בפעילותן של חברות ביטחוניות, ובכלל זה לשקול את הצורך בהפרטתן בין השאר בהתחשב בצרכיו המבצעיים של צה"ל, ואת הדרך המיטבית לשמור על אותם אינטרסים בחברות שהופרטו. האחריות של ועדת השרים, של ראש הממשלה ושל שר האוצר התפרשה ומתפרשת אפוא אל מעבר לתחומי המגזר הציבורי. לאורך התקופה הנסקרת כיהנו בוועדת השרים חברים בעלי היכרות כזו או אחרת עם מערכת הביטחון, כפי שפירטנו לגביהם לעיל, והדבר תרם למקצועיותה של הוועדה.<sup>117</sup>

הפרטה ובהתייעצות עם רשות החברות הממשלתיות – הגבלות, תנאים והוראות לשם הגנה על האינטרסים שעל יסודם הוצא הצו (ס' 59 לחוק). אחד התנאים שאפשר לקבוע בצו הוא חובה למסור מידע על אינטרסים חיוניים של חברה מופרטת לראש הממשלה ולשר האוצר לפי דרישתם. תנאי אחר שאפשר לקבוע בצו הוא כי הניהול השוטף של החברה ומרכז העסקים שלה יהיו בישראל. כמו כן, ניתן לקבוע בצו כי השליטה או החזקה אמצעי השליטה או השפעה ניכרת בחברה יהיו בידי אדם שהוא אזרח ישראלי ותושב ישראל, וכי נושאי משרה בחברה מופרטת ובעלי תפקידים אחרים בחברה – כולם או חלקם – יהיו אזרחי ישראל ותושביה וכי כולם או חלקם יידרשו להיות בעלי סיווג ביטחוני מתאים שייקבע על ידי גורמי הביטחון המוסמכים. ראש הממשלה ושר האוצר אף רשאים למנות משקיף מטעמם בישיבות של דירקטוריון החברה המופרטת ושל ועדותיו (ס' 59א לחוק). נוסף על כך, אם חברה מופרטת, שהוצא לה צו על יסוד אינטרס חיוני כאמור, חדלה לקיים פעילות חיונית או לספק שירות חיוני או עלולה, לדעת ראש הממשלה ושר האוצר, להפסיק לקיים פעילות חיונית או שירות חיוני, רשאים השניים להוציא צו שיחייב אותה להמשיך לקיים את אותה פעילות או לספק את אותה שירות לתקופה ובתנאים שיראו. זאת באישור ועדת השרים לענייני הפרטה ולאחר התייעצות עם רשות החברות הממשלתיות (ס' 59ד לחוק).

בממשלה ה-28 ישב בראש הוועדה ראש הממשלה ברק ולצידו כיהנו השר שוחט והשר ביילין. ראו "הממשלה ה-28: רשימת ועדות השרים" אתר משרד ראש הממשלה 32 (6.8.2000) <https://bit.ly/4fYq4pY>

בממשלה ה-29 ישב בראש הוועדה ראש הממשלה שרון, ולצידו כיהנו השר שלום והשר שטרית. ראו "הממשלה ה-29: רשימת ועדות שרים" אתר משרד ראש הממשלה 22 <https://bit.ly/4fTMDML> (19.9.2002)

בממשלה ה-30 ישב בראש הוועדה שר האוצר נתניהו ולצידו כיהנו השר שטרית והשר הנגבי (עד לחודש ספטמבר 2004). ראו "הממשלה ה-30: הרכבי ועדות השרים" אתר משרד ראש הממשלה 3 <https://bit.ly/4gcwP81> (21.5.2006)

בממשלה ה-31 ישב בראש הוועדה שר האוצר בראון, ולצידו כיהנו השר שטרית והשר שמחון. ראו "הרכבי ועדות השרים: הממשלה ה-31" אתר משרד ראש הממשלה 10 <https://bit.ly/3CXxWcJ> (17.3.2009)

ועדת שרים נוספת הפועלת בתחום בניין הכוח הצבאי היא ועדת השרים לאישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון. בחודש מרץ 2003 החליטה ממשלת ישראל כי כל תוכנית הצטיידות או פיתוח של אמצעי לחימה או אמצעים תומכי לחימה שממומנת במטבע ישראלי ועלותה הרב-שנתית גבוהה מ-700 מיליון ₪, או שעלותה השנתית גבוהה מ-300 מיליון ₪, או לחלופין כל הגדלת תוכנית כאמור בשיעור הגבוה מ-30%, תהיינה טעונות אישור מוקדם של ועדת משנה של ועדת השרים לביטחון לאומי. בהחלטה נקבע כי בוועדה זו יהיו חברים ראש הממשלה (שלפיכך יכהן כיושב ראש שלה), שר הביטחון, שר האוצר, שר המשפטים ושר החוץ.<sup>118</sup> עם זאת, ועדת השרים החלה לפעול רק לאחר החלטת ממשלה נוספת בחודש דצמבר 2009. החלטה זו קבעה סכומי סף נמוכים יותר לתוכניות פיתוח והצטיידות הטעונות את אישורה של ועדת שרים זו: למעלה מ-500 מיליון ₪ במסגרת רב-שנתית ולמעלה מ-200 מיליון ₪ במסגרת שנתית.<sup>119</sup> הוועדה נועדה להיות אמצעי פיקוח נוסף על מערכת הביטחון בהקשר של בניין הכוח – התעצמות, פיתוח ותקצוב. גם בוועדה זו כיהנו שרים בעלי היכרות עם צורכי הצבא.<sup>120</sup> יצוין כי משך הזמן שלקח להקים את הוועדה – למעלה משש שנים כאמור – מעיד על ליקוי בתהליכי העבודה של הממשלה.

עם זאת, יש לציין כי לאחר הקמתה, הוועדה הייתה מעורבת בתהליך הפיקוח של הממשלה על תקציב צה"ל. בחודש ינואר 2012 החליטה הממשלה כי בבואה של ועדת השרים לדון בתוכנית פיתוח או בתוכנית הצטיידות, יוצגו לפניה נושאים חשובים לצורך קבלת החלטות.<sup>121</sup> עוד הוחלט שהוועדה תסתייע בחוות דעתו של צוות מקצועי, כפי שנפרט להלן בהתייחסותנו למטה לביטחון לאומי (מל"ל).<sup>122</sup> קביעות אלה תרמו להגברת פוטנציאל הפיקוח של הממשלה – באמצעות אחת מוועדותיה – על התקציב של הצבא ושל משרד הביטחון.

בממשלה ה-32 ישב בראש הוועדה שר האוצר שטייניץ ולצידו כיהנו השר מיסז'ניקוב, השר נאמן והשר שמחון. ראו "הרכבי ועדות השרים: הממשלה ה-32" אתר משרד ראש הממשלה <https://bit.ly/49hLmw1> (18.12.2012) 34

118 החלטה 87 של הממשלה ה-30 "הגברת הבקרה האזורית על תקציב הביטחון" (25.3.2003).

119 "הרכבי ועדות השרים: הממשלה ה-32", לעיל ה"ש 117, בעמ' 37.

120 ראש הממשלה נתניהו, המשנה לראש הממשלה והשר לנושאים אסטרטגיים יעלון, סגן ראש הממשלה והשר לענייני מודיעין מרידור, שר הביטחון ברק ושר האוצר שטייניץ. ראו שם.

121 הצורך בביצועה של התוכנית; חלופות אפשריות לתוכנית; עלותה הכוללת; אופן מימונה וההתקשרויות הכרוכות בה; ביצועה של התוכנית בפועל וניצול התקציב שהוקצה לה; וכן השלכותיה על תקציב הביטחון בשנים הבאות. ראו ס' 9(ב) להחלטה 4088 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 97.

122 ס' 9(ג)–(ו) להחלטה 4088 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 97.

לבסוף, חוק שירות המילואים שנחקק במהלך התקופה הנסקרת קבע כי הממשלה תמנה ועדת שרים לעניין מערך המילואים בראשות ראש הממשלה או שר הביטחון, כפי שיוורה ראש הממשלה. הוועדה נועדה לבחון בשם הממשלה את כלל ההיבטים הנוגעים במערך המילואים, לרבות זכויות חיילי המילואים, חובותיהם, התגמולים שישולמו להם ועוד. נקבע כי על הוועדה למסור לממשלה דיווח שנתי על עבודתה.<sup>123</sup> פעילותה של הוועדה התמקדה אפוא בפיקוח על יסוד המילואים בתוך מרכיב מדיניות גיוס כוח האדם לצבא, והוטל עליה לעסוק בסוגיה תקציבית ספציפית – הדרכים לתגמול חיילי המילואים. לחקיקת החוק קדמה החלטה של הממשלה ה-30 להקים ועדת שרים לעניין מערך המילואים. באותה עת כיהנו בוועדה חברים שהכירו את מערכת הביטחון,<sup>124</sup> נתון שתרם ליכולתה של הוועדה לפקח על מערך המילואים.

## ה. האמצעים שעמדו לרשות הממשלה וועדותיה בשנים 1999–2013 לשם פיקוח על תחום הביטחון הצבאי והשימוש שנעשה בהם

### 1. המועצה לביטחון לאומי והמטה לביטחון לאומי

כדי לממש את אחריותה על צה"ל, לרבות פיקוח על בניין הכוח שלו לצורך עמידה באתגריו, היו ברשות מליאת הממשלה וועדות השרים לא רק סמכויות חוקיות לנהל, להנחות ולפקח, אלא גם שורה של אמצעים ששימשו אותן לפיקוח ונמצאו מחוץ למסגרת של צה"ל ושל משרד הביטחון. חלק מאמצעים אלה התפתחו והתעצבו בתקופה הנסקרת. אמצעי עיצוב מדיניות ופיקוח חשוב שהיה לממשלה בתחום הביטחון (וכן בתחום החוץ) הוא המטה לביטחון לאומי, שקדמה לו המועצה לביטחון לאומי.

<sup>123</sup> ס' 21 לחוק שירות המילואים.

<sup>124</sup> שר הביטחון ויושב ראש הוועדה מופז, ממלא מקום ראש הממשלה אולמרט, סגן ראש הממשלה והשר לפיד, השר נתניהו, השר איתם והשר אלון. ראו החלטה 38 של הממשלה ה-30, לעיל ה"ש 86. גם במהלך כהונת הממשלה ה-31 הוועדה כללה חברים בעלי היכרות עם מערכת הביטחון: שר הביטחון ויושב ראש הוועדה ברק, השרים בר-און, בויס, שטרית ודיכטר. ראו "הרכבי ועדות השרים: הממשלה ה-31", לעיל ה"ש 117, בעמ' 50. גם במהלך כהונת הממשלה ה-32 נכללו בוועדה חברים שהכירו את מערכת הביטחון: יושב ראש הוועדה, סגן ראש הממשלה ושר הביטחון ברק, המשנה לראש הממשלה יעלון, סגן ראש הממשלה מרידור, סגן ראש הממשלה ישי, והשרים שטייניץ, אהרונוביץ', מיסודניקוב ובגין, השר פלד עד התפטרותו מהממשלה, והשר וילנאי שלאחר התפטרותו הוחלף על ידי השר דיכטר. ראו "הרכבי ועדות השרים: הממשלה ה-32", לעיל ה"ש 117, בעמ' 20.

בשנת 1999, לאחר תהליך ארוך של ניסיונות לבלום הקמת גוף מסוג זה, החליטה הממשלה להקים מועצה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה. בדרכה של המועצה עמדו כמה מכשולים משמעותיים ובתפקודה זוהו ליקויים מהותיים: עיגון כללי למדי של תכלית המועצה בחוק ואי-הגדרה מפורטת של סמכויותיה ושל האמצעים שביכולתה להפעיל כדי למלא את תפקידיה;<sup>125</sup> היעדר מחויבות של שני ראשי ממשלה – אהוד ברק ואריאל שרון – להעצים את המועצה; היעדר רצון של גופי הביטחון – לרבות הצבא – לשתף פעולה עם המועצה מתוך רצון לשמור על השפעתם על מדיניות הביטחון; היעדר שיתוף פעולה מצד גורמים בכירים במשרד ראש הממשלה לרבות מצד המזכיר הצבאי של ראש הממשלה שמילא בפועל חלק מהתפקידים שיועדו למועצה (דוגמת הכנת דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי); הימנעות משיתוף המועצה בעבודת המטה בנושאי ביטחון לאומי פעמים רבות ואי-שילוב ראש המועצה בחוג היועצים הקרוב של ראש הממשלה; התפרשות המועצה אל עבר תחומים חברתיים וכלכליים; מיקום משרדי המועצה ברמת השרון – הרחק ממוקדי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון; תחלופה רבה יחסית של ראשי מועצה ושל עובדים אחרים במועצה; בעיות בתקצוב פעילות המועצה ובביצוע תוכניות העבודה שלה ועוד.<sup>126</sup>

גורם נוסף שאתגר את הממשלה בפיקוחה על צה"ל לאורך שנים ארוכות – לרבות בתקופה הנסקרת – הוא היתרון במשאבי התכנון הביטחוני-הצבאי שעמדו לרשות הצבא, בראש ובראשונה במסגרת אג"ת בצה"ל. זאת בהשוואה לגופים ממשלתיים אחרים דוגמת משרד הביטחון.<sup>127</sup> בהוראות הפיקוד העליון הוגדר

<sup>125</sup> ס' 7 לחוק הממשלה שנחקק בשנת 2001 קבע כי "לממשלה יהיה צוות, שיקים ויפעיל ראש הממשלה, לייעוץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים". הסעיף בוטל במסגרת חקיקת חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (על חקיקת החוק והקמת המטה ראו להלן).

<sup>126</sup> שמואל אבן "המזכיר הצבאי לראש הממשלה בצומת ההכרעות הביטחוניות בישראל" צבא ואסטרטגיה 5(2) 69, 73, 77 ו-81 (2013); עוזי ארד ולימור בן-הר המל"ל: המאבק להקמתה של "המועצה לביטחון לאומי" וביסוסה בצמרת 82-133 ו-193-196 (2016); יערי, לעיל ה"ש 39, בעמ' 38-40; מבקר המדינה דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי 9-13, 23-25, 28-29, 30-36, 48-58 ו-61-66 (2006); AMICHAH COHEN & STUART A. COHEN, ISRAEL'S NATIONAL SECURITY LAW: POLITICAL DYNAMICS AND HISTORICAL DEVELOPMENT 214-215 (2011), Freilich, לעיל ה"ש 23, בעמ' 641-642 ו-647-648.

<sup>127</sup> בהקשר זה נטען כי יתרון הידע של צה"ל על פני הדרג המדיני הנבחר ניכר באופן משמעותי בהתמודדותה של ישראל עם האינתיפאדה השנייה. הדבר יחד עם היעדר מדיניות והנחיות ברורות מצד הדרג הנבחר ועם מידת אמון ציבורי רבה יותר בצה"ל מאשר בנבחרי הציבור – פגע ביכולת הממשלה לפקח באופן מהותי על הצבא. ראו קובי מיכאל "הידע הצבאי כבסיס להסדרת מרחב השיח ולחולשת הפיקוח האזרחי במציאות של עימות מוגבל" צבא שיש לו

האגף כגוף התכנון והארגון המרכזי במטכ"ל בתחום הניתוח והתכנון האסטרטגי, וכן בתחומים נוספים שנגזרים ממנו. כמו כן, נקבע כי האגף ירכז את עבודת המטה בתחום התכנון הרב-שנתי ובתחום התכנון השנתי ויכוון את גופי המטכ"ל ואת גופי צה"ל האחרים בהתאם.<sup>128</sup> אג"ת הוקם בחודש דצמבר 1975 – בעקבות לקחי מלחמת יום הכיפורים, ובמרוצת הזמן גייס משאבים רבים ופיתח יכולת מרשימה לנתח את מצבן של ישראל ושל שכנותיה, וכן להעריך באופן מקצועי מדיניות ולגבש אסטרטגיה מעבר לתחום הביטחון הצבאי הצר, לרבות בתחום יחסי החוץ של ישראל. עקב כך הממשלה וועדותיה הרבו להסתמך על עבודת התכנון שהתבצעה בצה"ל לשם קבלת החלטות ביטחוניות ומדיניות – גם במהלך תקופת פעילותה של המועצה לביטחון לאומי.<sup>129</sup>

נוכח המציאות המתוארת, לאחר תהליך ארוך של ניסיונות לקדם חקיקה שתעגן את מעמד המועצה לביטחון לאומי, ולאחר ביקורת שנמתחה על עבודת המטה של הממשלה ועל תפקוד המועצה על ידי מבקר המדינה ועל ידי ועדת וינוגרד, בשנת 2008 התקבל חוק המטה לביטחון לאומי.<sup>130</sup> החוק עיגן בבירור את תפקידיו ואת סמכויותיו של המטה (מל"ל). נקבע בו כי המל"ל יהיה גוף המטה של הממשלה ושל העומד בראשה בתחומי הביטחון והחוץ, וכי יופעל ויונחה על ידי ראש הממשלה.<sup>131</sup>

כמו כן, החוק הגדיר למטה שורה ארוכה של תפקידים: ריכוז עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון; הכנת דיוני הממשלה וועדותיה בעניינים אלה, ובכלל זה הצגת חלופות בנושא הדיון, מתן הסבר על ההבדלים בין החלופות והמלצה מנומקת על חלופה נבחרת מתוכן; מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה בנושאי חוץ וביטחון ומתן דיווח לראש הממשלה על יישומן; גיבוש

מדינה? מבט חדש על מקום הביטחון ומערכת הביטחון בישראל 55 ו-44-47 (גבי שפר עורך (2007).

128 ס' 3 להפ"ע 2.0105 "מטכ"ל – אגף התכנון (אג"ת)".

129 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – ועדת וינוגרד מלחמת לבנון השנייה: דין וחשבון חלקי 110-111 (אפריל 2007) (להלן: ועדת וינוגרד – דוח חלקי); יערי, לעיל ה"ש 39, בעמ' 32-34; מבקר המדינה דוח שנתי 52 לשנת 2001 ו-108 (2001); מבקר המדינה, לעיל ה"ש 124, בעמ' 44-45; ראובן פדהצור "הצבא יחליט, המדינה תהנהן" יחסי צבא-חברה בישראל: השלכות על קבלת החלטות בנושאי ביטחון ושלוש (אפרים לביא עורך (2011) BEN-MEIR, לעיל ה"ש 4, בעמ' 95-96, 111 ו-143-145; Freilich, לעיל ה"ש 23, בעמ' 657-658.

130 ארד ובן-הר, לעיל ה"ש 126, בעמ' 134-149; שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 595.

131 ס' 1 לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008. לרקע לעיגון ייעודו של המטה בחוק ולשימת הדגש של פעילותו בעבודה השוטפת של הממשלה בתחומי הביטחון והחוץ ראו ארד ובן-הר, לעיל ה"ש 126, בעמ' 156-158.

הצעות לראש הממשלה לסדר יום ולנושאים לדיון בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וכן בכל ועדת שרים אחרת או בהרכב שרים אחר בענייני חוץ וביטחון; נשיאה באחריות מטעם ראש הממשלה לעבודת המטה הבין-ארגונית והבין-משרדית בענייני חוץ וביטחון, הצגת חלופות בתחום, מתן הסבר על ההבדלים בין החלופות, המלצה לראש הממשלה על מדיניות בעניינים אלה, והצגת האמור לממשלה לפי החלטת ראש הממשלה; הכנת הערכה שנתית והערכה רב-שנתית של המצב המדיני-הביטחוני והגשתה לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי – לפחות אחת לשנה, וכן הכנת הערכות מצב בעניינים המשיקים להן לפי הצורך ובאישור ראש הממשלה; הכנת עבודת המטה בעבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, וכן לקראת דיונים בכל סעיף תקציבי אחר ששר הביטחון, או מי שהוא מינה לכך, ממונה עליו, לקראת דיונים בתקציב ששר החוץ ממונה עליו, ולקראת דיונים בתקציב של גופים ביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם – לרבות גיבוש חלופות על פי סדרי עדיפויות מנומקים בראייה כוללת; הפעלת המרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה; בחינת תפיסת הביטחון של ישראל והצעת עדכונים לתפיסה זו; בחינת מיוזמים ביטחוניים בעלי חשיבות בתחום המדיני-הביטחוני והצגת עמדה בעניינים לפני הממשלה, לפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או לפני כל גוף אחר שיחליט עליו ראש הממשלה, לרבות גיבוש חלופות לפי סדרי עדיפות מנומקים בראייה כוללת, אלא אם הורה ראש הממשלה אחרת; ביצוע כל תפקיד מטה אחר בענייני חוץ וביטחון ובתחום אחר שקבע ראש הממשלה.<sup>132</sup>

נוסף על הוראות חוק אלה בתקנון לעבודת הממשלה נקבעו הוראות מקבילות ומשלימות המתייחסות לאחריותו של המטה להכין את דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ובכלל זה ביצוע עבודת מטה מקדימה; גיבוש הצעות להחלטה בתיאום עם הגורמים הנוגעים בדבר ולפי הנדרש בנסיבות העניין; הצעת סדר יום לדיוני הוועדה והכנתו בתיאום עם מזכיר הממשלה; וכן ריכוז חומר רקע לדיוני הוועדה והעברתו למזכירות הממשלה.<sup>133</sup> כמו כן, נקבע בתקנון כי מדי רבעון יגבש ראש המטה המלצה לראש הממשלה לתוכנית לסדר היום של דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בנושאי אסטרטגיה ומדיניות. ההמלצה האמורה תגובש עם מזכיר הממשלה ועם ראשי הגופים הנוגעים בדבר.<sup>134</sup> ראש המטה נדרש גם לעקוב אחר יישום המדיניות בהתאם להחלטות שהתקבלו בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.<sup>135</sup>

132 ס' 2 לחוק המטה לביטחון לאומי.

133 ס' 43(ג) לתקנון לעבודת הממשלה ה-31 וס' 49(א) לתקנון לעבודת הממשלה ה-32.

134 ס' 43א לתקנון לעבודת הממשלה ה-31 וס' 53 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32.

135 ס' 43ב לתקנון לעבודת הממשלה ה-31 וס' 54 לתקנון לעבודת הממשלה ה-32.

מכאן עולה כי להלכה ניתנו למטה הזדמנויות להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני הנבחר גם בעניינים הנוגעים בבניין הכוח הצבאי. זאת הן באופן כללי כחלק מריכוז עבודת המטה של הממשלה וועדותיה, בהכנת הדיונים בעניינים אלה ובמעקב אחרי ביצוע ההחלטות שהן קיבלו, והן באופן פרטני: בבחינת תפיסת הביטחון של ישראל, בהכנת הערכת המצב השנתית והרב-שנתית של המצב המדיני-הביטחוני לוועדת השרים, בליווי מקצועי של הדיון הממשלתי בתקציב הביטחון ובבחינת מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות. מצד אחד, נקודת המבט של המטה אמורה להיות רחבה מזו הצבאית, ומצד אחר המטה אינו אמור להחליף את שיקול דעתו של הפיקוד הצבאי.

בעקבות הפקת לקחים מאופן תפקודה של המועצה לביטחון לאומי לאורך שנות פעילותה, העניק המחוקק למטה סמכויות משמעותיות כדי למלא בהצלחה את התפקידים שהוטלו עליו. כך, ראש המטה רשאי לערוך דיונים שאליהם יוזמנו נציגים של הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, של צה"ל, של משטרת ישראל ושל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר בדרג שעליו יחליט ראש המטה. המוזמנים לדיון חייבים להתייצב לדיון, אלא אם ראש המטה שוכנע כי התייצבותם אינה אפשרית בנסיבות העניין.<sup>136</sup> כמו כן, נקבע כי ראש המטה יוזמן באופן קבוע לכל ישיבה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או של ועדת שרים אחרת או של הרכב שרים אחר בענייני החוץ והביטחון, וכן לכל דיון של ועדת ראשי השירותים החשאיים (ור"ש).<sup>137</sup>

נוסף על כך, נקבע כי כל מידע בענייני חוץ וביטחון המועבר לעיונו של ראש הממשלה, יועבר על ידי הגורם שהעביר את המידע גם לראש המטה. ראש המטה, או מי שהוא הסמיך לכך מבין עובדי המטה, רשאי לדרוש ממשרדי הממשלה ומיחידות הסמך שלהם, מהגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם, מצה"ל וממשטרת ישראל – מידע בתחום סמכותו של אותו משרד או גוף, הדרוש לו למילוי תפקידו במטה. מי שנדרש למסור מידע כאמור למטה, צריך לעשות זאת ללא דיחוי. אם אין הסכמה על מסירת המידע המבוקש, ראש הממשלה יידרש להכריע בעניין. החוק מסדיר באופן כללי דרכים לשמירת המידע.<sup>138</sup>

בממד המקצועי ראש המטה עצמו נדרש להיות בעל מומחיות, רקע וניסיון בתחומים הנוגעים בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל.<sup>139</sup> גם המשנה לראש המטה, הכפוף לראש המטה ומשמש ממלא מקומו, נדרש לרקע מקצועי

136 ס' 2 לחוק המטה לביטחון לאומי.

137 ס' 7 לחוק המטה לביטחון לאומי.

138 ס' 6 לחוק המטה לביטחון לאומי.

139 ס' 3 לחוק המטה לביטחון לאומי.

דומה.<sup>140</sup> יצוין כי גם ראשי המועצה לביטחון לאומי שכיהנו עד חקיקת החוק וגם ראשי המטה לביטחון לאומי שכיהנו מאז נחקק החוק הגיעו לתפקיד לאחר שירות ארוך שנים באחד מגופי הביטחון: צה"ל, המוסד או השב"כ.<sup>141</sup> הדבר מצביע על זיקתם ההדוקה של ראשי המל"ל לתחום הביטחון הלאומי ועל היכרות רבת שנים עימו. עם זאת, בחלק מהמקרים המכהנים בראשות המועצה או המטה התכוונו לשוב או שבו<sup>142</sup> לתפקיד ראש הגוף שממנו באו – נתון שהיה עלול להקטין את עצמאות המל"ל ביחס לגופי הביטחון האחרים. קביעה זו נכונה במיוחד לראשי מל"ל, שנכנסו לתפקיד זה זמן קצר לאחר ששירתו בצה"ל או במהלך שירותם בצה"ל<sup>143</sup> – הגוף הגדול והדומיננטי מבין גופי הביטחון – באופן אשר היה עלול להגדיל את השפעת הצבא על המל"ל באמצעות שימור זיקות אישיות או על ידי אימוץ דפוסי חשיבה ואינטרסים דומים מאוד.

לאור חקיקת החוק, בזכות התבססותו הארגונית ובזכות פועלם של העומדים בראשו ושל הכפופים להם, הצליח המטה בשנים הראשונות לפעילותו להטביע חותם בשורה של סוגיות ביטחוניות, לרבות כאלה הקשורות בבניין הכוח הצבאי במישורין – תכנון תקציב הביטחון ובחינת מיזמים ביטחוניים, או בעקיפין – דוגמת התגרענות איראן, זירת סוריה ולבנון, האיום הטילי על ישראל, בקרת הנשק וההבנות עם ארצות הברית.<sup>144</sup>

עם זאת, חרף השיפור האמור, נראה כי גם לקראת תום התקופה הנסקרת התקשה המטה לבצע את תפקידיו באופן מיטבי ולסייע לממשלה ולעומד בראשה לפקח על תפקוד הצבא. זאת בין השאר משום שהוא לא זכה במידת הגיבוי הדרושה מראש הממשלה לשם מילוי חלק מהמשימות שהוטלו עליו, עקב ניסיונות של גורמים בלשכת ראש הממשלה להצר את צעדי ראש המל"ל ומשום שהמטה לא זכה בשיתוף פעולה מספק מצד גופי הביטחון השונים. גורם נוסף

140 ס' 5 לחוק המטה לביטחון לאומי.

141 אלוף (במיל') דוד עברי היה מפקד חיל האוויר וסגן הרמטכ"ל בצה"ל ולאחר מכן – מנכ"ל משרד הביטחון; אלוף עוזי דיין היה ראש אגף התכנון, אלוף פיקוד המרכז וסגן הרמטכ"ל בצה"ל; אפרים הלוי שימש ראש המוסד; אלוף (במיל') גיורא איילנד היה ראש אגף המבצעים וראש אגף התכנון בצה"ל; אילן מזרחי היה המשנה לראש המוסד; תא"ל (במיל') דני ארדיטי כיהן כראש חטיבת קשרי חוץ באגף המבצעים בצה"ל וכראש המטה ללוחמה בטרור; פרופ' עוזי ארד היה ראש אגף המחקר במוסד; ואלוף (במיל') יעקב עמידרור היה ראש חטיבת המחקר באמ"ן, מוזכרו הצבאי של שר הביטחון ומפקד המכללות הצבאיות.

142 כך היה לאחר התקופה הנסקרת בעבודה זו עם יוסף (יוסי) כהן, שכיהן בתפקיד ראש המל"ל לאחר שירות ארוך שנים במוסד, ובתום כהונתו מונה לתפקיד ראש המוסד.

143 כך היה עם עוזי דיין, שכיהן בתפקיד ראש המועצה לביטחון לאומי בשנים 2000–2002 בעודו אלוף בצה"ל, ואף היה מועמד לכהונת רמטכ"ל צה"ל בשנת 2002.

144 ארד ובן-הר, לעיל ה"ש 126, בעמ' 198, 208–209, 211–212, 216 ו' 228–236.

שהכביד על עבודת המל"ל היה מינוים של שר לעניינים אסטרטגיים ושר לענייני מודיעין, שבחלק ניכר מתחומי העיסוק שלהם פעל גם המטה.<sup>145</sup> לא בכדי זיהה מבקר המדינה ליקויים מהותיים בפעילות המטה: רוב דיוני הממשלה בנושאי ביטחון וחוץ שנערכו בשנים 2009–2011 לא רוכזו על ידי המל"ל; הטיפול בנושאים ביטחוניים מסוימים פוצל בין מספר גופים; ראש המל"ל לא קיבל חלק מהמידע הביטחוני שגופי הביטחון העבירו לראש הממשלה; ראש הממשלה דחה או ביטל חלק מהדיונים בנושאי ביטחון שהמל"ל יזם בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי; המל"ל לא עקב אחר ביצוע החלטות ביטחוניות שהתקבלו בדיונים שרוכזו על ידי גורמים אחרים; ראש המל"ל לא יישם את החלטת הממשלה מחודש נובמבר 2007 בדבר העמקת הידע של חברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי בנושאים מדיניים וביטחוניים; ראש המל"ל לא זומן לשיבות ועדת ראשי השירותים (ור"ש); במשך תקופה ארוכה הנהלת המל"ל לא הצליחה לאייש חלק מתקני כוח האדם ובחלק מהמשרות הייתה תחלופה רבה של עובדים; למל"ל לא הייתה תוכנית עבודה מאושרת ולא היה אוגדן נהלים מאושר על ידי ראש הממשלה לצורך הנחיית עובדיו בפעילותם ועוד.<sup>146</sup>

יכולתו המוגבלת של המטה לסייע בפיקוח של הממשלה על בניין הכוח הצבאי – לפני חקיקת חוק המל"ל ולאחריה – באה לידי ביטוי בפיקוח על תקציב צה"ל. ראשי הממשלה לא עשו די מאמץ כדי לשלב את המטה בדיונים בסוגיות תקציביות, להעצימו ולהפכו לגורם שיוכל לאזן את עוצמתם של משרד הביטחון ושל צה"ל על ידי הצגת זוויות ראייה נוספות ודרכי פעולה חלופיות, ולעיתים אף הצרו את צעדיו. בהמשך לכך, מבקר המדינה מצא כי המל"ל לא הכין את עבודת המטה לראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון. נוסף על כך, אומנם המטה בחן מיזמים שהובאו לאישורה של ועדת השרים להצטיידות, אולם, מאידך גיסא, הוא לא בחן מיזמים ביטחוניים רבים אחרים והתערב בבחינת מיזמים ביטחוניים בשלב מאוחר יחסית. במצב זה נפגעה יכולתו לסייע לממשלה לפקח על בחינת מיזמים אלה ועל הוצאתם אל הפועל.<sup>147</sup> ועדת לוקר, שהוקמה לאחר התקופה הנסקרת, מצאה כי המל"ל התקשה להכין את עבודת המטה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, בין השאר בשל היעדר נכונות מצד צה"ל ומצד משרד הביטחון לשתף עימו פעולה, להוציא המקרים שבהם שני הגורמים האחרונים חויבו לעשות זאת לפני דיוני ועדת השרים לענייני ביטחון

145 שם, בעמ' 200, 218–224 ו-250–251.

146 מבקר המדינה דוח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי 14–18, 22–28, 30–31, 36–39, 41–44 ו-54–57 (2012).

147 דוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 78; מבקר המדינה, לעיל ה"ש 146, בעמ' 44–52.

לאומי ודינוי ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון.<sup>148</sup>

עם זאת, לקראת סוף התקופה הנסקרת קבעה הממשלה ה-32, בהחלטה 4088 שאזכרה לעיל, כי ראש המל"ל יעמוד בראש צוות אשר ידון במיזמים ביטחוניים טרם יובאו לדיון בוועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון. נקבע שבצוות ישתתפו נציגי משרד הביטחון הנדרשים לדיון במיזם ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר, וחבריו יבחנו את הצורך בביצוע המיזם, את המשאבים הנדרשים כדי להוציא את המיזם אל הפועל, ואת השלכותיו של המיזם על תקציב הביטחון בשנים הבאות.<sup>149</sup> צעד זה אמור היה להגדיל את יכולתו של המל"ל לסייע לדרג הממשלתית הנבחר לפקח על התקציב של הצבא ושל משרד הביטחון, והוא אכן יצא אל הפועל.<sup>150</sup>

## 2. המוסד המודיעין ולתפקידים מיוחדים ושירות הביטחון הכללי (שב"כ)

נוסף על המטה לביטחון לאומי ושנים רבות לפני שהוקם, מלאכת המודיעין והערכת האויב שהתבצעה בעיקר במוסד, אך גם בשב"כ, הייתה עשויה לסייע לממשלה בפיקוח על מרכיבים מסוימים של תהליכי בניין הכוח הצבאי. כך למשל, מידע מודיעיני שנאסף על ידי המוסד ועל ידי השב"כ על תמורות בכוונות של מדינות ושל ארגוני טרור העוינים את ישראל ועל שינויים בהיערכותם וביכולתם לאיים על האינטרסים החיוניים של המדינה – נוסף על או אף בניגוד למידע שנאסף על ידי אגף המודיעין של צה"ל, היה עשוי להוביל את הדרג הנבחר בממשלה להחליט על שינויים והתאמות בתוכניות הקרב או בתוכניות ההצטיידות של צה"ל כדי להיערך לאתגרים החדשים שזוהו על בסיס המידע המודיעיני החוץ-צבאי.

## 3. ועדות חקירה וועדות מייעצות

אמצעי פיקוח נוסף על הצבא העומד לרשות הממשלה הוא ועדת חקירה ממלכתית.<sup>151</sup> רוב ועדות החקירה הממלכתיות שפעלו עד היום, לרבות בתחום הביטחוני, הוקמו מכוח החלטת ממשלה ומיעוטן על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. כאשר הממשלה מחליטה על הקמת ועדת חקירה היא

<sup>148</sup> הוועדה לבחינת תקציב הביטחון דוח הוועדה 12 (2015) (ועדת לוקר).

<sup>149</sup> ס' 9(ג)–(ו) להחלטה 4088 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 97.

<sup>150</sup> שוורץ ובן-הרוש, לעיל ה"ש 89, בעמ' 14–15.

<sup>151</sup> ראו גם שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 205–207.

מגדירה את נושא החקירה, והיא רשאית – בעקבות פנייה של ועדת החקירה – להבהיר, להרחיב או לצמצם נושא זה.<sup>152</sup> הוועדה מגישה לממשלה את הדוחות שהיא מגבשת – דוח ביניים, אם נכתב דוח כזה, ודוח סופי.<sup>153</sup> כמו כן, החוק מעניק לממשלה ולוועדת החקירה אפשרות להגביל פרסום של דוחות או של חומרים אחרים הקשורים לעבודתה למשך תקופות ארוכות, בין השאר מתוך רצון למנוע פגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה.<sup>154</sup>

לרשות ועדת חקירה ממלכתית עומדות סמכויות חקירה רחבות, וחבריה ממונים על ידי נשיא בית המשפט העליון.<sup>155</sup> לפיכך, היא נהנית מעוצמה רבה וביכולתה אף למתוח ביקורת על חברי הממשלה שהחליטה להקים אותה, ואף להמליץ המלצות אישיות אשר לכהונת בעלי תפקידים ציבוריים. הממשלה מחויבת לשקול את המלצות הוועדה, אך אינה מחויבת לאמץ. עם זאת, השתרש נוהג שלפיו המלצות אישיות העוסקות בכהונת בעלי תפקידים ציבוריים מאומצות על ידי הממשלה. יש לציין כי בתקופה הנסקרת הממשלה לא השתמשה באמצעי פיקוח רב-עוצמה זה לצורך בחינת מרכיבי הכוח של צה"ל והעדיפה להשתמש באמצעים אחרים.

אמצעי פיקוח אחר, שנוצר כחלק מתיקון לחוק הממשלה שהתקבל בשנת 2002 ושיכול לשמש את הממשלה לצורך בחינת נושא מסוים או לשם הפקת לקחים מאירוע שהתרחש – בתחום ביטחוני או בתחום אחר – הוא ועדת בדיקה ממשלתית. ועדת בדיקה זו ממונה על ידי אחד משרי הממשלה שהנושא הטעון בדיקה נמצא בתחום אחריותו, ושאינו לדעתו הצדקה להקמת ועדת חקירה ממלכתית לצורך הבדיקה. בראש הוועדה יושב שופט בדימוס והיא יכולה, לבקשת השר הממנה, על פי קביעת שר המשפטים ובאישור הממשלה, לזכות בחלק מהסמכויות שיש לוועדת חקירה ממלכתית, כמו הסמכות לזמן עדים להופיע לפני הוועדה ולדרוש מהם להציג לה מסמכים. בדומה לוועדת חקירה ממלכתית ועדת הבדיקה הממשלתית מגבשת דוח עם מסקנותיה, המועבר לשר הממנה וזה מגישו לממשלה.<sup>156</sup> לעומת זאת, בשונה מוועדת חקירה ממלכתית ועדת בדיקה ממשלתית אינה יכולה לגייס עובדים מפרקליטות המדינה או ממשטרת ישראל לשם איסוף חומר הדרוש לעבודתה. כמו כן, אין הרשות השופטת מעורבת בהליך המינוי של חברי הוועדה. מכאן שעצמאותה של ועדת בדיקה ממשלתית ביחס לממשלה קטנה מזו של ועדת חקירה ממלכתית.

152 ס' 1-2 לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1969.

153 ס' 19-19א לחוק ועדות חקירה.

154 ס' 20 ו-23 לחוק ועדות חקירה.

155 לעניין מינוי יושב ראש ועדת החקירה הממלכתית וחבריה ראו ס' 4 לחוק ועדות חקירה.

156 ס' 8א לחוק הממשלה. הסעיף נוסף לחוק בחוק הממשלה (תיקון מס' 2), התשס"ג-2002, ס"ח 106.

לאחר מלחמת לבנון השנייה ובעקבות לחץ ציבורי הקימה הממשלה ה-31 את הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון (ועדת וינוגרד).<sup>157</sup> הקמת ועדת בדיקה ממשלתית, ולא ועדת חקירה ממלכתית, אפשרה לממשלה לשלוט בהרכב חבריה. לצד בחינת אופן ניהול המערכה על ידי הדרג המדיני הנבחר ועל ידי הפיקוד הבכיר בצה"ל, עסקה ועדת וינוגרד באופן רחב גם בתהליך בניין הכוח של הצבא בשש השנים שקדמו למלחמת לבנון השנייה והיערכותו לאיום שהציב "חזבאללה" מגזרת לבנון.<sup>158</sup> הוועדה ביצעה עבודת בדיקה מעמיקה והורכבה מאישים בעלי מוניטין בתחומי הביטחון והמשפט. ברם, בשל כובד הסוגיה שנבדקה ומורכבותה ובשל מעורבותם העמוקה של חברים בממשלה – בייחוד של ראש הממשלה ושל שר הביטחון – בהתנהלות המערכה נשמעו בעת מינוי הוועדה תביעות להקמת ועדת חקירה ממלכתית, ואף הוגשה לבג"ץ עתירה בנידון, אשר נדחתה ברוב דעות.<sup>159</sup> לאחר פרסום הדוח החלקי של ועדת הבדיקה החליטה הממשלה להקים צוות היגוי ליישום ההמלצות שנכללו בו.<sup>160</sup>

ועדת וינוגרד התייחסה בעבודתה להיבטים הנוגעים בתכנון הביטחוני-הצבאי (גם אם הדוח הגלוי שפרסמה לא עסק במישרין ובפירוט בתוכניות העבודה של הצבא). כך למשל, הוועדה מתחה ביקורת על כך שהממשלות השונות נמנעו מלקיים דיון עמוק ובראייה ארוכת-טווח במדיניות ההכלה שנקטו החל מיציאת צה"ל מלבנון ועד פרוץ מלחמת לבנון השנייה. כן נמתחה ביקורת על כך שחרף מחלוקות בצבא על נכונותה של מדיניות ההכלה, צה"ל לא גיבש בעבור הדרג הממשלתי הנבחר מסמך מתכלל הבוחן את יתרונותיה ואת חסרונותיה של

157 החלטה 525 של הממשלה ה-31 "א. מינוייה של ועדת בדיקה ממשלתית לפי ס' 8א' לחוק הממשלה, התשס"א-2001, לברור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע למכלול היבטים של המערכה בצפון שהחלה ביום 12.7.2006. ב. הענקת סמכויות של ועדת חקירה לוועדת הבדיקה הממשלתית" (17.9.2006). בהתחלה הממשלה התכוונה לחקור את התנהלות הדרג המדיני ואת התנהלות הדרג הצבאי באמצעות שתי ועדות נפרדות, אולם לבסוף הוקמה ועדת בדיקה ממשלתית שבחנה את התנהלותם של שני הדרגים. ראו רוני סופר "אולמרט הקים שתי ועדות חקירה – בלי שופטים" Ynet (28.8.2006) <https://bit.ly/3CrhHEw>.

158 ועדת וינוגרד – דוח חלקי, לעיל ה"ש 129, בעמ' 38-64.

159 בג"ץ 6728/06 עמותת "אומץ" (אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי) נ' ראש ממשלת ישראל (נבו 30.11.2006); שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 209-211.

160 החלטה 1810 של הממשלה ה-31 "ההרכב והסמכויות של צוות ההיגוי ליישום המלצות דו"ח 'ועדת וינוגרד' החלקי בעניין בירור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע למכלול היבטים של מלחמת לבנון השנייה" (21.6.2007). ההחלטה התקבלה בעקבות החלטה של ועדת השרים למעקב אחר תהליך יישום המלצות הדו"ח החלקי של הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 ("ועדת וינוגרד") (וינ1).

מדיניות זו אל מול חלופות אחרות במטרה לדון בסוגיה בממשלה.<sup>161</sup> הוועדה עסקה גם בתפיסת ההפעלה של צה"ל, בתוכניות המבצעות בזירה הלבנונית, במערך ההכשרות והאימונים של החיילים בשירות סדיר ובשירות מילואים ובאיסוף המודיעיני בזירה הלבנונית ובפיתוח תוצרי שנים שקדמו למלחמה – נושאים שיש להם זיקה ברורה לתוכניות העבודה של הצבא. בכל אחד מהנושאים האלה זיהתה הוועדה פערים וכשלים לא מבוטלים.<sup>162</sup>

נוסף על כך, עסקה הוועדה גם בשינויים במבנה הצבא בתקופה שקדמה למלחמת לבנון השנייה ובהשפעתם על תפקוד הצבא במלחמה.<sup>163</sup> לעומת זאת, הוועדה לא עסקה – לפחות לא בחלקים הגלויים של דוחותיה – בתחום מדיניות גיוס כוח האדם לצבא, להוציא התייחסות ממוקדת לרמת מוכנותו של מערך המילואים לקראת מלחמת לבנון השנייה.<sup>164</sup> כמו כן, הוועדה מיעטה לעסוק בתחום התקציבי והתייחסה אליו בזיקה לסוגיות אחרות.<sup>165</sup>

אמצעי אחר שבו השתמשו לפיקוח על תהליכי בניין הכוח בצה"ל הוא ועדה מייעצת לממשלה. כך בחודש נובמבר 2006 הקימו שלושה מחברי הממשלה – ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר – ועדה מייעצת (ועדת ברודט). על ועדה זו הוטל להגיש המלצות בדבר גודל תקציב הביטחון והרכבו ובדבר המענה הביטחוני הנגזר מנתונים אלה לאחר שנים של אי-הסכמה על נושאים אלה. לעבודתה של ועדת ברודט היה ממד פיקוחי מובהק. הוועדה בחנה לעומק את תהליך גיבושו של תקציב הביטחון והצביעה על ליקויים משמעותיים שזיהתה בו.<sup>166</sup>

הוועדה ניסחה שורה של המלצות לממשלה בעניין היקף תקציב הביטחון, הרכבו וגיבושו למשך תקופה של עשר שנים.<sup>167</sup> ההמלצות אושרו על ידי

161 ועדת וינוגרד – דוח חלקי, לעיל ה"ש 129, בעמ' 46, 62–63.

162 שם, בעמ' 48–52, 54–58, 63; הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – ועדת וינוגרד מלחמת לבנון השנייה: דין וחשבון סופי כרך ב 267–276 ו-405–485 (ינואר 2008) (להלן: ועדת וינוגרד – דוח סופי).

163 ועדת וינוגרד – דוח חלקי, לעיל ה"ש 129, בעמ' 50–51.

164 שם, בעמ' 51–52; ועדת וינוגרד – דוח סופי, לעיל ה"ש 162, בעמ' 277–280 ו-343–345.

165 כך למשל, ועדת וינוגרד התייחסה להשפעת הקיצוצים בתקציב הביטחון בשנת 2003 על היקף האימונים של כוחות המילואים של צה"ל או להשקעה בציד במחסני החירום. ראו ועדת וינוגרד – דוח חלקי, לעיל ה"ש 129, בעמ' 51–53 ו-63.

166 ראו כתב מינוי הוועדה בדוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 7–8. ראו גם את תובנותיה העיקריות של הוועדה: שם, בעמ' 21–26.

167 ההמלצות כללו, בין השאר: קביעת מסגרת תקציב רב-שנתית (שתי תוכניות חומש תקציביות לשנים 2008–2017); קביעת מרכיבים קשיחים (עוגנים) בתקציב הרב-שנתי לשם מימון אימונים, מלאים; מחקר ופיתוח ושיקום משקים; שרטוט מתווה רב-שנתי להתייעלות ולחיסכון במערכת הביטחון (בהיקף של 30 מיליארד ₪ לשנים 2008–2017); וניסוח הצעות

הממשלה בחודש יולי 2007. הן ההחלטה להקים את ועדת ברודט והן ההחלטה לאמץ את המלצותיה מצביעות על החשיבות שהממשלה העניקה לנושא תקציב הביטחון בחלקה השני של התקופה הנסקרת, ולפיכך החלטות אלה השפיעו לטובה על איכות הפיקוח של הממשלה על תקציב הצבא. עם זאת, כעבור שנים אחדות חלה שחיקה במתווה התקצוב ששרטטה ועדת ברודט בצד שינויים מדיניים וביטחוניים משמעותיים שחלו בזירה המזרח-תיכונית ושינויים שחלו בשיח הכלכלי והחברתי במדינת ישראל. בין השאר השחיקה התבטאה בכך שמערכת הביטחון לא עמדה ביעדי ההתייעלות שהוגדרו בדוח ועדת ברודט חרף שיפור ניכר שהסתמן בנידון.<sup>168</sup>

אומנם ועדת ברודט התמקדה במרכיב של תקציב הצבא, אך נגעה גם במרכיבים אחרים בבניין הכוח הצבאי. כך למשל, בדוח שלה הצביעה הוועדה על בעיה הקשורה לתוכניות הרב-שנתיות של צה"ל: התקציב שהוקצה לצה"ל לצורך מימוש תוכניות אלה היה בהיקף נמוך מזה של ההערכות המקוריות של משרד הביטחון. פער זה פגע ביכולת לממש היטב את תוכניות העבודה.<sup>169</sup> נוסף על כך, התייחסה הוועדה גם לסוגיות הקשורות למבנה צה"ל ולהכשרת כוחותיו, דוגמת היקף הכוחות הצבאיים המיועדים למשימות ביטחון שוטף בזירה הפלסטינית ומוכנותם למשימות אלה אל מול היקף הכוחות הצבאיים המיועדים למערכה צבאית גדולה ומוכנותם לקראתה.<sup>170</sup> כמו כן, בחנה הוועדה את המשמעויות הכלכליות של מדיניות גיוס כוח האדם לצה"ל: בשירות חובה, בשירות קבע ובשירות מילואים.<sup>171</sup>

---

לניצול טוב יותר של המקורות התקציביים שיוקצו לה – לרבות: הצעות בתחום ניהול כוח האדם במערך הסדיר ובמערך המילואים; מתן תוספות מיוחדות לבסיס תקציב הביטחון לשנות הכספים 2008 ו-2009; קביעת סדרי עבודה בין משרד הביטחון, משרד האוצר והמועצה לביטחון לאומי, המושתתים על שיתוף פעולה; קביעת "שפה תקציבית" אחידה שבה ישתמשו משרד הביטחון, משרד האוצר, ראש הממשלה והכנסת; הקמת פורום כספי-כלכלי שיעץ לשר הביטחון ולמערכת הביטחון; יצירת תפקיד של ראש אגף כספים במשרד הביטחון (בנפרד מתפקיד חשב המשרד) שיהיה חבר בפורום מטכ"ל ושאליו יוכפף ראש אגף התקציבים של המשרד; חיזוק עבודת המטה של אג"ת בצה"ל בתהליך הכנת תוכניות רב-שנתיות בהתאם למקורות התקציביים שהוקצו; וכן הוצאתן של משימות אורחיות ומשימות ביטחוניות שאינן קשורות ישירות למוכנות למלחמה אל מחוץ לצבא. ראו שם, בעמ' 18–18 ו-29–38.

168 שוורץ ובן-הרוש, לעיל ה"ש 89, בעמ' 15.

169 דוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 68.

170 שם, בעמ' 88–89.

171 שם, בעמ' 127–141.

## 4. מבקר המדינה

מבקר המדינה, המשמש זרוע של הכנסת, היה יכול להידרש גם על ידי הממשלה להכין חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו, ובכלל זה אפשר למנות גם נושאים ביטחוניים-צבאיים.<sup>172</sup> החוק קובע כי חוות הדעת של המבקר תונח על שולחן הכנסת ותפורסם במועד שייקבע על ידי המבקר.<sup>173</sup> יש להניח כי ממצאים בעלי רגישות ביטחונית ומבצעית שייבדקו על ידי המבקר לפי דרישת הממשלה מכוח סעיף זה לא יובאו לידיעת הציבור הרחב. לפנינו אפוא מקרה שבו גוף האחראי בפני הרשות המחוקקת יכול לסייע גם לרשות המבצעת במלאכת הפיקוח שלה על הצבא. עם זאת, למיטב ידיעתנו הממשלה כמעט לא השתמשה באמצעי זה לשם פיקוח על בניין הכוח הצבאי.

## 5. אמצעי פיקוח כלכליים

לצד האמצעים שלעיל היו לממשלה ולעומד בראשה שורה של אמצעים לפיקוח על תחום התקציב. שניים מאגפי משרד האוצר – אגף התקציבים ואגף החשב הכללי (חשכ"ל) – מילאו תפקיד חשוב מבעבר בגיבוש תקציב הביטחון ובביצועו. החל בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת גדלה מעורבותם של אגפי משרד האוצר בפיקוח על תקציב הביטחון, ותלותה של הממשלה בגופי התקציב של משרד הביטחון ושל צה"ל קטנה. אומנם אגף התקציבים ואגף החשב הכללי היו ועודם נמצאים תחת אחריותו המיניסטריאלית של שר האוצר ושימשו ומשמשים אמצעי פיקוח בעבורו, אולם במהלך גיבוש חוק התקציב ובמהלך ביצועו הם עבדו מול כל משרדי הממשלה ומול גופים נוספים במגזר הציבורי.<sup>174</sup> על כן, בהיותם גורמי מקצוע כלכליים מחוץ למערכת הביטחון, היה להם פוטנציאל פיקוחי מסוים גם בעבור הממשלה כולה וועדות השרים ביחס להתנהלות התקציבית של צה"ל. לכן נדון בתרומתם לפיקוח בנקודה זו. אגף התקציבים היה מעורב בשלבי גיבוש תקציב הצבא ואגף החשב הכללי – בשלבי ביצועו.

בפועל היו גורמים שהקשו את המימוש המלא של פוטנציאל הפיקוח של אגפי משרד האוצר. נוסף על כך שהממשלה לא היטיבה להגדיר יעדים

172 כך למשל, הממשלה ה-31 הייתה מעוניינת בכך שהמבקר יבחן את התנהלות העורף בזמן מלחמת לבנון השנייה. ראו סופר, לעיל ה"ש 157.

173 ס' 21 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958.

174 שוורץ ובן-הרוש, לעיל ה"ש 89, בעמ' 9.

ביטחוניים-אסטרטגיים ומסגרת ברורה ומחייבת לתקציב הביטחון, כמצוין לעיל, לאורך שנים נוצר אי-אמון בין כלכלני אגף התקציבים במשרד האוצר לבין גורמי התקציב במשרד הביטחון ובצה"ל. זאת בין השאר בשל סירובם של כלכלני משרד הביטחון לחשוף את מלוא הנתונים הרלוונטיים לגיבוש התקציב, לרבות התחייבויותיה הכספיות של מערכת הביטחון, וטענות של משרד האוצר על כך שצה"ל מתנהל בבזבזנות ובחוסר יעילות, כמו גם טענות של כל אחד מהמשרדים נגד המשרד האחר בדבר אי-עמידה בסיכומים ובהסכמים. בהמשך לכך, רמת הבקרה של משרד האוצר על השכר במערכת הביטחון הייתה נמוכה מרמת הבקרה שלו על השכר במשרדי ממשלה אחרים. יתר על כן, שתי המערכות, האוצר והביטחון, חישוב את גובה תקציב הביטחון באופן שונה, ולפיכך הגיעו לאומדני עלויות שונים. כמו כן, לא הייתה הסכמה בין שתי המערכות על תוכנית תקציבית רב-שנתית, שהייתה הכרחית לשם מתן מענה הולם לאתגרים ביטחוניים בטווחי זמן שונים. מערכת יחסים זו, שלא הושתתה על שפה משותפת ועל אמון הדדי, הקשתה קיום תהליך יעיל של קבלת החלטות תקציביות.<sup>175</sup>

נוסף על כך, היעדרם של מומחים לכלכלת ביטחון במשרד האוצר הקשה על הממשלה כולה, על שר האוצר ועל הפקידות הבכירה במשרדו לבחון במקצועיות וביעילות את הצעותיו של אגף התקציבים במשרד הביטחון. מצב כזה אפשר לכלכלני משרד הביטחון לטעון כי כלכלני אגף התקציבים במשרד האוצר אינם מחזיקים בידע הנדרש לצורך קבלת החלטות מושכלות ויעילות בעניין תקציב הצבא ומשרד הביטחון. לכן טענו כי היה על האחרונים להותיר בידיהם את האחריות לגיבוש התקציב.<sup>176</sup> לבסוף, גם הדיונים שנערכו בתוך משרד האוצר לצורך גיבוש הצעת חוק תקציב המדינה כולו לקו בהיעדר שקיפות מספקת של אגף התקציבים אל מול שאר האגפים במשרד – נתון שפגע במיצוי משאבי הידע בתוך המשרד, ולפיכך בתקינותו של תהליך התקצוב.<sup>177</sup>

באשר לפיקוח על ביצוע התקציב, הרי שגם לאחר מינוי חשב נפרד מטעם משרד האוצר במשרד הביטחון – צעד שהביא להגדלת הבקרה החיצונית על ביצוע תקציב הביטחון – בעל תפקיד זה לא פיקח על חלק ניכר מההוצאות הישירות של צה"ל ולא החזיק במערכת דיווח מהירה ויעילה.<sup>178</sup> יתר על כן, בשלבי הביצוע של תקציב הביטחון לאורך רוב התקופה הנסקרת, ראש אגף

175 דוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 11-13, 67-69, 72-74, 81-83 ו-89-90; יערי, לעיל ה"ש 39, בעמ' 46-49; ליפשיץ, לעיל ה"ש 92, בעמ' 92-94.  
176 יערי, לעיל ה"ש 39, בעמ' 48; ליפשיץ, לעיל ה"ש 92, בעמ' 94-95.  
177 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 90, בעמ' 107 ו-111.  
178 יערי, לעיל ה"ש 39, בעמ' 47.

הכספים במשרד הביטחון (אכ"ס-משהב"ט) ביצע בקרה חשבונאית בלבד בלי שהייתה לו אפשרות להתערב באופן ממשי בניהול התקציב.<sup>179</sup> הדבר צמצם את יכולתו לפקח באופן תכליתי על מימוש תקציב הביטחון המאושר, והגדיל את עוצמתם של צה"ל ושל משרד הביטחון בתהליך התקצוב של הצבא ביחס לאגפי משרד האוצר.

עם זאת, החלטה מס' 4088 של הממשלה ה-32 הניחה מסד נורמטיבי לשיפור הבקרה על ביצוע תקציב הביטחון, בקבעה כי בתוך שישים יום ממועד קבלת ההחלטה ייפתחו מסופים באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים במשרד האוצר ובאכ"ס משהב"ט, אשר יאפשרו לצפות בזמן אמת בכל מערכות התקציב והשכר של משרד הביטחון. עוד נקבע כי מטה השכר באגף החשב הכללי במשרד האוצר יהיה מעורב במתן הנחיות ביצוע שכר בצה"ל, וכי תשלום גמלאות ליוצאי מערכת הביטחון ליוצאי צבא יתואם עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר.<sup>180</sup> הוראות אלה יושמו ברובן הגדול, אולם גם כעבור שלוש שנים ממועד ההחלטה משרד האוצר עדיין לא קיבל גישה למכלול הנתונים על אודות מצבת כוח האדם של צה"ל בפועל.<sup>181</sup>

גורם נוסף הפועל במסגרת משרד האוצר והיה יכול לסייע לממשלה לפקח על היבטים מסוימים של בניין הכוח הצבאי הוא רשות החברות הממשלתיות שהיא יחידת סמך במשרד. זאת בזיקה לפעילותן של חברות ממשלתיות ביטחוניות או לחברות ממשלתיות ביטחוניות שהופרטו, כפי שציינו לעיל בהקשר לפעילות ועדת השרים לענייני הפרטה. החוק קובע כי הרשות תייעץ לממשלה ולשרים בענייני החברות הממשלתיות; תטפל לפי הנחיות הממשלה בעניינים המשותפים לכלל החברות הממשלתיות או לסוגי חברות; תייעץ ותסייע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן ועוד.<sup>182</sup>

**המועצה לאומית לכלכלה**, שהוקמה בהחלטת ממשלה בשנת 2006, נועדה להיות גוף מטה של ראש הממשלה לתכנון ולחשיבה בתחומים כלכליים וחברתיים בטווח הארוך, בעוד משרד האוצר עוסק לרוב בתכנון השוטף ובתכנון בטווחים קצרים יחסית.<sup>183</sup> המועצה הייתה יכולה לייעץ לראש הממשלה גם בנושאים הקשורים לתקציבו של צה"ל כחלק מחוות דעת שהיא מכינה על נושאים תקציביים פרטניים או על המסגרת הכוללת של תקציב המדינה. זאת לצד עבודת המטה שהמל"ל אמור לבצע לקראת הדיונים בתקציב הביטחון, כפי

179 דוח ועדת ברודט, לעיל ה"ש 88, בעמ' 96.

180 ס' 7 להחלטה 4088 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 97.

181 שוורץ ובן-הרוש, לעיל ה"ש 89, בעמ' 12-13.

182 ראו ס' 54 לחוק החברות הממשלתיות, וכן אייל צור הבעלות הממשלתית בחברות בישראל: בחינה מחדש 9-10 (נייר מדיניות מס' 32, פורום קהלת 2017).

183 ראו החלטה 430 של הממשלה ה-31 "הקמת מועצה לאומית לכלכלה" (10.9.2006).

שציינו לעיל. המועצה הלאומית לכלכלה לא מילאה תפקיד מרכזי ומכריע בפיקוח על תקציב הצבא, אולם עובדיה הוזמנו לדיונים שעסקו בנושא וראש המועצה הראשון, פרופ' מנואל טרכטנברג, היה חבר בוועדת ברודט.<sup>184</sup>

נגיד בנק ישראל משמש בין השאר יועץ לממשלה בעניינים כלכליים.<sup>185</sup> בבנק ישראל פועלת חטיבת מחקר (בעבר מחלקת מחקר) האוספת נתונים, מנתחת מגמות, מציגה הערכות ומגבשת המלצות ביחס לכלכלת ישראל, ובכך מסייעת למקבלי ההחלטות בהנהלת הבנק ובממשלה.<sup>186</sup> מלאכת המחקר שמתבצעת בחטיבה יכולה לכלול התייחסות מקצועית גם למשמעויות הכלכליות של תחום הביטחון בישראל ולסייע לממשלה לפקח על תקציב הביטחון. בתקופה הנסקרת בחן בנק ישראל סוגיות שונות בתקציב הביטחון, וערך מחקרים על השפעתם של אירועים ביטחוניים על המשק הישראלי.<sup>187</sup> כמו כן, בדוחותיו השנתיים הוא התייחס להוצאות הביטחון, אולם הנושא לא תפס מקום מרכזי בהם. נוסף על כך, נציגה מטעם בנק ישראל הייתה חברה בוועדת ברודט.<sup>188</sup> כיועץ הכלכלי של הממשלה, נגיד בנק ישראל השתתף בדיונים שהממשלות קיימו בנושא תקציב הביטחון וחיווה בהם ובמסגרות אחרות – כמו ועדת הכספים של הכנסת – את דעתו המקצועית, לרבות התייחסות לאיזון הרצוי בינו לבין תקציבים אזרחיים.<sup>189</sup>

## 6. היועץ המשפטי לממשלה

היועץ המשפטי לממשלה היה יכול לסייע לממשלה לפקח על הממד החוקי-המשפטי של תהליכי בניין הכוח בצה"ל, תוך כדי ליווי העבודה של

184 אני מודה לחברי ד"ר שמואל אברמזון, הכלכלן הראשי במשרד האוצר ולשעבר ראש אגף המחקר במועצה הלאומית לכלכלה, על מידע זה.

185 ס' 9 לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954 (החוק המקורי שהיה תקף עד שנת 2010) וס' 7 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

186 "חטיבת המחקר: אודות החטיבה" אתר בנק ישראל <https://bit.ly/3D9F5Xp>.

187 ראו את ההתייחסות להשפעות המצב הביטחוני בישראל ובעולם על המשק הלאומי ולמשקל של ההוצאה הביטחונית בתוך סך ההוצאה הציבורית בדוחות שנתיים של בנק ישראל שפורסמו במהלך התקופה הנחקרת. לדוגמה: בנק ישראל, מחלקת המחקר והמדיניות הכלכלית: דין והשבון 2001, 1, 4-3, 11-14, 20, 23, 141-142, 157-158 ו-168 (2001). שוורץ ובן-הרוש, לעיל ה"ש 89, בעמ' 10 ו-15.

189 ראו למשל, מוטי בסוק "הסתיים הדיון על תקציב הביטחון; פישר: 'צה"ל צודק'" דה מרקר (15.8.2012) <https://www.haaretz.co.il/news/1.1802031>; צבי לביא "פישר: הגדלת תקציב הביטחון – במיסי ולא בגירעון" Ynet (7.12.2011), <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,> <https://www.haaretz.co.il/misc/1.812026> (24.7.2002) "הארץ" המס' 4157811,00.html; שירות הארץ "קליין לממשלה: תקציב הביטחון מונע את הורדת נטל המס" הארץ (24.7.2002).

מליאת הממשלה ושל ועדות השרים השונות בעצמו או באמצעות המשנים ליועץ. היה באפשרותו לוודא כי היחידות השונות בצה"ל ובמשרד הביטחון מקפידות על הוראות החוק ועל פסיקות בתי המשפט בתהליכי הגיוס, ההכשרה, התקצוב והרכש. זאת הן באמצעות מערך הייעוץ המשפטי הכפוף לו במשרד המשפטים והן באמצעות היועץ המשפטי של משרד הביטחון. במקרה הצורך, כראש התביעה הכללית, היה היועץ מוסמך להחליט על העמדה לדין של גורמים אשר ביצעו עבירות פליליות במסגרת תהליכים אלה, ולסייע לממשלה בשמירה על שלטון החוק במערכת הביטחון בכלל ובצה"ל בפרט.<sup>190</sup>

## 1. סיכום

הסקירה והניתוח שלהלן מביאים אותנו לתובנות ולמסקנות משמעותיות. ראשית, פיקוח הממשלה על בניין הכוח של צה"ל המשיך להיות מושפע במידה רבה מהבכורה של תחום הביטחון בחברה הישראלית ומנוכחותו הרבה בשיח הציבורי שהתנהל במסגרתה. הצורך להתמודד עם איומים ביטחוניים-צבאיים מגוונים במעגלים שונים ובגזרות שונות חיזק בעיני חלק גדול בציבור את מעמדם ואת יוקרתם של גופי הביטחון, לרבות צה"ל, שכאמור נהנו לאורך שנים ארוכות מאמון רב ומעוצמה רבה במרחב הציבורי בישראל. באווירה ציבורית אוהדת זו כלפי הצבא המשיכו נבחרי הציבור לתת משקל רב לעמדות ולהעדפות של הפיקוד הצבאי הבכיר בתהליכי קבלת החלטות ולהקצות לארגון הצבאי משאבים – כוח אדם, תקציבים ועוד – בהיקף רחב יחסית. לא בכדי עוצמתו ההיסטורית של צה"ל בעיצוב מדיניות הביטחון הצבאי, בהוצאתה אל הפועל ובפיקוח עליה באה לידי ביטוי גם במהלך התקופה הנסקרת. חרף העובדה כי הממשלה יצרה אמצעי פיקוח חוץ-צבאיים על תפקודו של צה"ל או שיפרה אמצעי פיקוח קיימים והשתמשה בהם, גופי הידע בצבא – במטה הכללי, בזרועות ובפיקודים – המשיכו ליהנות מיתרון מקצועי על פני הגופים האזרחיים בתחומים שונים הקשורים לבניין הכוח הצבאי: באיסוף מודיעין ובניתוחו, בתכנון אסטרטגי צבאי ואף בתכנון אסטרטגי מדיני, בכלכלת ביטחון צבאי ועוד. יתרה מזאת, הממשלה לא פעלה לגבש מדיניות ביטחון סדורה המאושרת על ידה, אשר

<sup>190</sup> לתפקידי היועץ המשפטי לממשלה בהקשרים רלוונטיים למחקר זה – הייעוץ המשפטי ועמידה בראש התביעה הכללית – ראו גיא לוריא היועץ הטוב – אמות מידה להערכת היועץ המשפטי לממשלה: מחקר מדיניות 108 50-55, 58-60 ו-91-103 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2015); רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 6, בעמ' 997 ו-1000-1003; שטרית, לעיל ה"ש 20, בעמ' 104-107; ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.0000 "תפקידי היועץ המשפטי לממשלה" (3.7.2002).

על בסיסה ייבנה כוחו של צה"ל, והדבר פגע בתהליכי התכנון והתקצוב של תחום הביטחון הצבאי.

שנית, תהליכים בחברה הישראלית שהתחוללו או התעצמו בתקופה הנסקרת השפיעו על דפוסי הפיקוח של הכנסת ושל הממשלה על מרכיבים בבניין הכוח של צה"ל. לנבחרי ציבור המעוניינים להיבחר שוב לכהונה בממשלה היו תמריצים להיענות – במידה זו או אחרת – לדרישות ולהעדפות של בוחריהם הפוטנציאליים בתחומים שונים. מגמות שונות הגבירו את המודעות של נבחרי הציבור בממשלה לצורך לשפר את הפיקוח שלהם על תחום הביטחון הצבאי, והעניקו רוח גבית ליצירה או לשכלול של אמצעי הפיקוח שעמדו לרשות הממשלה במהלך התקופה הנחקרת ולאתגור מסוים של המעמד המקצועי של הצבא על ידי שימוש משמעותי בחלק ניכר מאמצעים אלה, דוגמת המועצה לביטחון לאומי והמטה לביטחון לאומי שהחליף אותה. בה-בעת, הממשלה לא היטיבה להשתמש באמצעי פיקוח אחרים שעמדו לרשותה – דוגמת המועצה הלאומית לכלכלה שהוקמה במהלך התקופה הנחקרת – לצורך פיקוח על בניין הכוח הצבאי.

שלישית, בהמשך לכך, החקיקה המסדירה את הפיקוח האזרחי על תחום מדיניות גיוס כוח האדם לצבא והחקיקה המסדירה את הפיקוח האזרחי על תקציב הצבא – ובכלל זה הפיקוח של הרשות המבצעת – היו ונתרו ענפות יותר מאשר החקיקה המסדירה את הפיקוח האזרחי על תוכניות העבודה של הצבא והחקיקה המסדירה את הפיקוח על מבנה הצבא. נראה שההצדקה לכך היא העובדה שלשני הנושאים הראשונים יש זיקה הדוקה יותר לאופיו של המרחב הציבורי האזרחי במדינה – מחוץ למערכת הביטחון – ולפיכך הם גם עוררו עניין ציבורי רב יותר וציפייה גדולה יותר של הציבור מנבחרי לפעול בהם.

רביעית, הממשלה, בצד עריכת דיונים וקבלת החלטות במליאתה, המשיכה לפעול בתחום הביטחון הצבאי באמצעות ועדות שרים מתמחות. ועדת השרים העיקרית שפיקחה על המרכיבים השונים של בניין הכוח הצבאי הייתה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. בשנים האחרונות של התקופה הנסקרת נוספו לה ועדת השרים החקוקה לעניין מערך המילואים (שקודם לכן פעלה מכוח החלטת ממשלה) וועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון שפעלה מכוח החלטת ממשלה. קיומן של ועדות אלו אפשר לממשלה לחלק את עבודת הפיקוח על הצבא ולייצר התמקדות והתמחות, לרבות באשר למרכיבים הנכללים בתחום האוטונומיה המקצועית של צה"ל.

עם זאת, מספר חברי ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי הלך וגדל ואיתו גם מספר המשקיפים בוועדה. לכן יתרון הגודל שהיה לוועדה על פני מליאת הממשלה הצטמצם. לא בכדי השתמשו ראשי ממשלה שונים בהרכבי שרים נטולי מעמד רשמי במטרה לקיים התייעצויות עם מספר מצומצם יותר של שרים.

יתרה מזאת, נוכח ליקויים חמורים שהתגלו על ידי גורמי פיקוח שונים, נראה שגם ועדה זו לא היטיבה לפקח על כל מרכיבי בניין הכוח. ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון התמקדה בעיקר בפיקוח על היבטים של תקציב הצבא עם זיקה לתוכניות העבודה של הצבא והחלה לפעול זמן רב לאחר שהוחלט על הקמתה. ועדת השרים לעניין מערך המילואים התמקדה בהיבטי כוח אדם ותקציב של סוגיה ממוקדת. כדי להעריך באופן מלא ומדויק יותר את איכות הפיקוח של ועדות השרים השונות ואף של מליאת הממשלה נצטרך להמתין לחשיפת פרוטוקולי הדיונים שלהן בעתיד.

חמישית, באשר למידת הפיקוח של הדרג הממשלתי על ארבעת מרכיבי בניין הכוח שנבחנו בעבודה זו, הרי שהפיקוח הממוקד והמעמיק יותר עליהם הופעל על ידי שר הביטחון, על ידי הרכבים מצומצמים של שרים דוגמת שר האוצר ושר הביטחון או על ידי ועדות שרים ולא על ידי הממשלה במליאתה. כמו כן, מניתוח החלטות הממשלה שהתקבלו ביחס לארבעת מרכיבי בניין הכוח במהלך התקופה הנחקרת עולים הבדלים ניכרים בין מספר ההחלטות שעסקו בכל אחד ממרכיבים אלה. ההבדלים עולים בקנה אחד עם היקף התמריצים הפוליטיים שהיו לשרי הממשלה לפקח על כל מרכיב ומרכיב כפועל יוצא מהלחצים החברתיים והפוליטיים שהופעלו עליהם.

באשר לתוכניות העבודה של צה"ל, מליאת הממשלה לא הייתה מחויבת על פי חוק או החלטה לאשר אותן או לפקח עליהן. בהמשך לכך, בשנים נשואות המחקר היא קיבלה במצטבר החלטות מעטות בנושא זה – באמצעות ועדות שרים שהחלטותיהן קיבלו תוקף של החלטות ממשלה. הוא הדין ביחס למבנה הצבא ולשינויים בו, כאשר מספר החלטות שקיבלה הממשלה בנושא זה היה קטן אף יותר, והחלטות אלה עסקו ביחידות שנמצאו מחוץ למערך הלוחם.

בעניין מדיניות גיוס כוח האדם לצבא, הרי שחקיקת חוק שירות המילואים במהלך התקופה הנחקרת יצרה מסד נורמטיבי איתן לפיקוח של הממשלה על היקף מערך המילואים ועל כשירותו. מסד זה היה מפותח יותר מהמסד הנורמטיבי שנועד לפקח על המערך הסדיר של צה"ל. עם זאת, בפועל, הממשלה לא היטיבה לפקח על מערך המילואים בהתאם לקביעות החוק. הממשלה גם לא נדרשה לעקוב באופן שיטתי אחר מקבלות ומקבלי הפטור משירות ביטחון. בהבעת, בשנים האמורות קיבלה הממשלה מספר גדול יחסית של החלטות שעסקו במדיניות גיוס כוח האדם לצה"ל – הן למערך הסדיר והן למערך המילואים.

באשר לתקציב הצבא, הרי שמליאת הממשלה קיבלה החלטות ביחס למסגרת של תקציב זה בבואה לאשר, מדי שנה או מדי שנתיים, את הצעת חוק תקציב המדינה. אולם הממשלה לא בחנה את מרכיביו השונים לעומקם. על כך יש להוסיף בעיות שאפיינו את עיסוק מליאת הממשלה בגיבוש תקציב המדינה

בכללותו. בה-בעת, יש לציין לטובה את מודעותן של חלק מהממשלות שכיהנו בתקופה הנחקרת לצורך לשפר את יכולת הפיקוח שלהן על התקציב של צה"ל – מודעות אשר התבטאה בהפקת לקחים, בקידום חקיקה והחלטות שתכליתן לחזק את הפיקוח הממשלתי וביישום חלק מההמלצות שגיבשו מבקר המדינה וועדת ברודט. נוסף על כך, הממשלה במליאתה קיבלה מספר גדול יחסית של החלטות שעסקו בסוגיות כלליות בתקציב הצבא ובסוגיות פרטניות בו – תנאי השכר והגמלאות של משרתי הקבע והתגמולים לחיילי המילואים.

אם כן, חקר הפיקוח של ממשלת ישראל וועדות השרים על ארבעה מרכיבים בבניין הכוח של צה"ל מעלה תמונה מורכבת שאפשר לזהות בתוכה מגמות של המשכיות בצד מגמות של שינוי ביחס לתקופות קודמות בתולדות המדינה. אנו תקווה כי ככל שיעבור הזמן ומידע רב יותר על התקופה הנסקרת ייחשף, נושא זה יוסיף למשוך את תשומת ליבם של חוקרים מתחומי דעת שונים – מדע המדינה, היסטוריה, משפטים ועוד. הדבר חשוב לא רק לצורך קידום המחקר המדעי אלא גם לצורך קידום הביטחון והדמוקרטיה במדינת ישראל לאחר פרוץ "מלחמת חרבות ברזל".

