

# הסמכות והאחריות הפיקודית בצה"ל

## בחינה ביקורתית של עמדת ועדת וינוגרד

גבריאל סיבוני

המעין עיון ביקורתי בדו"ח הביניים של ועדת וינוגרד ימצא כנראה לתהיות ולשאלות. די אם נציין את מסקנות הוועדה בנוגע לתהליכי קבלת ההחלטות, אשר מבטאות ברוב המקרים תפיסה פשטנית של התהליכים האנושיים והנפשיים המובילים לקבלת החלטה.<sup>1</sup> במקום אחר הוועדה רומזת על עמדתה בנוגע לתוכן ההחלטות שהובילו את מדינת ישראל למלחמת לבנון השנייה,<sup>2</sup> אולם בנושא אחד הגדילה לעשות הוועדה בקבעה גישה מרחיקת לכת בכל הקשור לתפיסת הסמכות הפיקודית בצה"ל. בנושא זה כתבה הוועדה את הדברים הבאים:

"חשוב להדגיש כי חובת הנאמנות העליונה של אנשי המקצוע היא למקצוע ולתפקידם ולא למי שמופקד עליהם או לארגון בו הם משרתים. אכן, מחויבות לממונה או למפקד, ולארגון בו עובד אדם, הם חלק חשוב מהאתוס המקצועי. מידה של אמון ונאמנות בין אנשים העובדים יחד חיונית לתפקוד טוב של כל צוות או ארגון. תמיד עדיף להתחיל בהתרעה ובדיון בתוך הארגון ובדרכים מקובלות. אולם, כאשר הממונה או ארגון פועלים לדעתו של איש מקצוע בצורה שיש בה נזק ממשי, עליהם להתריע על כך, ולא להרתע מעימות עם הממונים. כאשר מדובר בנזק חמור, העלול להיות מסוכן, חובתם של אנשי מקצוע להתריע בפני דרגים עליונים יותר".<sup>3</sup>

הגם שאין להמעיט בחשיבות הדיון והשיח הפנימי בתוך צה"ל, הרי קביעת הוועדה מעמידה אתגר משמעותי למפקדי צה"ל בעתיד. מאמר זה מבקש לבחון את המשמעויות המרחיקות לכת של אמירת הוועדה בנוגע לסמכות הפיקודית בצה"ל. המאמר יטען כי קביעתה של הוועדה בעייתית ביותר וכי אם תיושם, היא עלולה לפגוע בצורה משמעותית ביכולת של צה"ל לתפקד כארגון צבאי יעיל.

ד"ר גבריאל סיבוני, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי



הרמטכ"ל, רב-אלוף גבי אשכנזי

**הוועדה טוענת שחובת הנאמנות של הדרג הצבאי היא למקצועם ולתפקידם, ובתוך כך היא מקבלת את המחויבות למפקד, כאתוס מקצועי. כאן טמון הכשל הראשון. בעולם המונחים הצבאי המחויבות למפקד אינה אתוס מקצועי. זוהי חובה חוקית!**

או היחידה והחלטותיו קובעים מיד את עמדת המפקדה המסייעת שלו כפקודה מחייבת לכל דבר. נובע מכך שעמדתו של צה"ל בדיוני הממשלה תהיה תמיד עמדת הרמטכ"ל, וכך הלאה במורד מדרגיות הפיקוד. בהקשר זה הוועדה ממשיכה וכותבת על תרבות השיח בצבא בעת המלחמה כך:

"הדבר נהייה בולט אף יותר לאור ההנחיה של הרמטכ"ל בפורום הבכירים כי על אנשי הצבא להימנע מלהשמיע דעות "עצמאיות" מקום שמתבקשת עמדת הצבא וגו"<sup>5</sup>.

נראה שהרמטכ"ל הבין לעומק מה שלא הבינה הוועדה, והוא ההפרדה המוחלטת בין הצורך לקיים דיונים כחלק מתהליכי קבלת ההחלטות בתוך הצבא ובין החובה לבסוף להכריע ולהציג הכרעה זו לדרג המדיני ובתוך כך הוא מקבל עליו את האחריות המלאה לעמדה זו כמפקד הצבא. הרמטכ"ל יכול להציג כמה חלופות (חובתו להמליץ על אחת מהן), לעתים (נדירות יותר) הוא יכול לבקש ולהציג עמדות מנוגדות לעמדתו שלו, אולם תמיד יהיו הדברים במסגרת החלטתו והעדפותיו כי זו סמכותו הבלעדית.

מה בעצם הוועדה אומרת בעניין הנדון? הוועדה מתחילה וטוענת שחובת הנאמנות של הדרג הצבאי היא למקצועם ולתפקידם, ובתוך כך היא מקבלת את המחויבות למפקד, כאתוס מקצועי. כאן טמון הכשל הראשון. בעולם המונחים הצבאי המחויבות למפקד אינה אתוס מקצועי. זוהי חובה חוקית!! על כל גורם בצבא חלה חובת הציות לפקודות (חוקיות) של הדרג הממונה. בשבועת צה"ל נשבע החייל:

"... לקבל על עצמי ללא תנאי וללא סייג עול משמעתו של צבא הגנה לישראל, לציות לכל הפקודות וההוראות הניתנות על ידי המפקדים המוסמכים ולהקדיש כל כוחותיי ואף להקריב את חיי להגנת המולדת ולחירות ישראל".

הרעיון הטוען שמעל לחובת הציות קיימת חובה מקצועית הוא רעיון מופרך ומעיד על חוסר הבנה

אחד היסודות הבסיסיים ביותר בעשייה הצבאית הוא המונח "הפיקוד ומדרגיות הפיקוד". חובת הציות בהתאם למדרג הפיקודי היא אבן יסוד בכל ארגון צבאי. מצבו של צה"ל בהקשר זה נותח במאמר קודם של מחבר שורות אלה.<sup>4</sup> שם נטען ש"מזה שנים, ניתן לזהות תופעה חמורה בה תהליכי הפיקוד בצה"ל הופכים יותר ויותר דומים לתהליכי עבודה בארגונים אזרחיים בירוקרטיים ופחות לאלה הנדרשים בארגון היררכי צבאי". התפיסה התרבותית הצבאית מחייבת את קיומו של בעל תפקיד כמקור סמכות בכל רגע נתון. יש לזכור תמיד שהמשימות המוטלות בצה"ל (כמו בכל ארגון צבאי) הן משימות המוטלות על מפקדים להם מוקצים משאבים. ממפקדים אלה נתבעת אחריות ודין וחשבון אישי על השגת המשימות. בקצה העליון של מדרג זה נמצא הרמטכ"ל, שהוא המפקד של צה"ל, שניתנה לו סמכות להפעיל את כל משאבי הצבא. מובן שכל מפקד פועל באמצעות מפקדה המסייעת בידו לממש את סמכותו, אולם למפקדה זו אין כל סמכות פיקודית. אפשר לראות כי במשך השנים התרחש תהליך טשטוש מתמשך של הסמכות האישית של המפקד על ידי שיח השם במרכזו את הארגון או את המפקדה ולא את העומד בראשה. שינוי זה אינו סמנטי כלל. הוא מבטא תהליך מתמשך של השלת האחיות האישית של מפקדים לטובת המונח העמום "אחריות ארגונית" או "האחריות של המפקדה". כפועל יוצא מתהליך זה אפשר לשמוע הן בדיונים בתוך צה"ל והן בשיח הציבורי מונחים דוגמת: "עמדת הצבא היא..." או "עמדתו של חיל האוויר היא...". מדרגיות הפיקוד הצבאי היא מדרגיות שטבעה ומהותה אישיים והיא נובעת מעקרון היסוד של סמכות המבוזרת מהרמטכ"ל כמפקד הצבא למפקדי המשנה, וככזו היא אינה מכירה כלל במונחי סמכות ואחריות של ארגונים או מפקדות. הסמכות היא סמכות אישית, ומטבעה היא מוגבלת כדי להיות מספיקה לביצוע משימה נתונה, כפועל יוצא מכך גם האחריות היא אישית, ולכן עמדת ראש הארגון



**ראוי היה לוועדת  
וינוגרד לקבע  
נורמה התובעת  
ממפקדים לקבל  
אחריות מלאה  
על מעשיהם,  
להתפטר ולהיות  
מוכנים לשלם את  
המחיר אם אינם  
מסוגלים לממש  
פקודות שהוטלו  
עליהם**

**הוועדה קובעת  
קביעה מדהימה:  
אם דעתם של  
קציני הצבא אינה  
מתקבלת, חובתם  
להתריע בפני  
דרגים עליונים  
יותר**

מוחלט של היסודות של הארגון הצבאי. האם מפקד האוגדה שמקבל פקודה יבחן כעת אם הפקודה עומדת במבחן המקצועי האישי שלו? האם קצין מטה המקבל פקודה יבחן אותה לפי הניתוח המקצועי האישי שלו? עוד הוועדה ממשיכה וכותבת באותה פסקה:

"מידה של אמון ונאמנות בין אנשים העובדים יחד חיונית לתפקוד טוב של כל צוות או ארגון. תמיד עדיף להתחיל בהתרעה ובדיון בתוך הארגון ובדרכים מקובלות. אולם, כאשר הממונה או ארגון פועלים לדעתו של איש מקצוע בצורה שיש בה נזק ממשי, עליהם להתריע על כך, ולא להתעמעעמות עם הממונים. כאשר מדובר בנזק חמור, העלול להיות מסוכן, חובתם של אנשי מקצוע להתריע בפני דרגים עליונים יותר".<sup>3</sup>

הרישא של חלק זה חשובה; אפשר להבין ממנה שהוועדה מעודדת מפקדים וקצינים בצה"ל לעמוד על דעתם בתוך הארגון, אולם הוועדה ממשיכה וקובעת קביעה מדהימה: אם דעתם של קציני הצבא אינה מתקבלת, חובתם להתריע בפני דרגים עליונים יותר. ממש כך!!! כלומר חובתו של מפקד לפנות לגורמים גבוהים יותר כדי להתריע. אותו מפקד אוגדה, חטיבה או גדוד, אותו קצין מטה, יבין עתה כי שיקול דעתו המקצועי חורג מחובת הציות החוקית וכי פתוחה לו הדרך לערער בפני דרגים גבוהים יותר. אם תמומש נורמת התנהגות זו,<sup>6</sup> היא תעמיד את צה"ל בפני מצב לא נסבל.

יסודות הפיקוד של צה"ל נקבעו על הבסיס המוצק של יסודות המלחמה האוניברסליים. כמו כל עיקרון אנושי, עקרון מדרגיות הפיקוד נקבע על בסיס אלפי שנות מלחמה, ובסופו של דבר על הבסיס של עלות מימוש העקרון מול התועלת שבו. אמת, אין להכחיש כי היו מקרים שמפקדים הובילו את אומותיהם לכישלונות מוחצים. עדיין לא נמצא החיסון המוחלט מפני קבלת החלטות שגויות של מפקדים ומצביאים, למרות המחשבה שקיימים תהליכי קסם שאם יתממשו, ישפרו את איכות

ההחלטות. מלבד זאת, חובה עלינו להפריד בין דיונים שמטרתם שיפור הידע והלמידה של מקבלי ההחלטות ובין דיונים שבהם נדרשים הגורמים המקצועיים להציג את חלופותיהם לפעולה. נושא זה רחב יריעה הוא, ואין מטרתו של מאמר זה לעסוק בו. המדינה נתנה למפקדים בצה"ל וכן לרמטכ"ל סמכות עצומה. תהליך בקרת מימוש הסמכות חובה שיתבצע בהתאם למדרג הפיקודי. הסמכות לשנות את ההחלטות של מפקד נתונה תמיד בידי המפקד בדרג שמעליו. האחריות, כלומר חובתו של מפקד, היא לבצע בקרה על פקודיו. ובמקרים שבקרה זו אינה מספקת חובה עליו להחליפם באחרים. **זוהי אמנות הפיקוד הצבאי.** מנגד, חובה על פקודים לבצע פקודות שניתנו להם וכן לבצע את המשימות שהוטלו עליהם. אם אלה מנוגדים למצפונם המקצועי, חובה עליהם לבקש להשתחרר מתפקידם, להיות מוכנים לשלם את המחיר, ורק אז להתריע בפני הדרגים הגבוהים יותר. זהו עיקרון יסודי, וכל חריגה ממנו עלולה להוביל לכאוס פיקודי מוחלט. **כאן נשלה הוועדה כשל חמור.**

ראוי היה לוועדת וינוגרד לו פעלה לקבע נורמה התובעת ממפקדים לקבל אחריות מלאה על מעשיהם, להתפטר ולהיות מוכנים לשלם את המחיר אם אינם מסוגלים לממש פקודות שהוטלו עליהם או לפעול לפי החלטות שהתקבלו בניגוד מוחלט לדעתם המקצועית. חובה היתה על הוועדה לעקור עד השורש את טענת "התנגדתי בזמן אמת... אבל לא קבלו את דעתי". הנורמה חייבת להיות שברגע שהחליט מפקד לא להשתחרר מתפקידו הוא שותף מלא לעשייה כאילו הוא יזמה. עצמתם של הדברים הכתובים בדו"ח והמשקל שהציבור ואנשי הצבא נותנים להם עלולים לגרום לקריסת נורמות פיקודיות, החיוניות כל כך לצה"ל. בכך הוועדה עלולה להיות זו המסירה את אבן הראשה מהמבנה העדין של הסמכות והאחריות הפיקודית בצבא. ראוי יהיה שקביעת הוועדה בטייטת הדו"ח תוסר מהדו"ח הסופי כדי למנוע המשך העמקת משבר הפיקוד בצה"ל.

## הערות

1. ועדת וינוגרד, דין וחשבון חלקי, עמוד 133 (פרק שביעי, מסקנות, סעיף 120): "הרושם שקבלנו הוא כי לדיונים המכריעים בימים אלה הגיע ראש הממשלה אחרי שהחלטתו בעיקרה כבר גובשה ועוצבה". האם הוועדה מצפה כי לדיונים מכריעים כאלה בממשלה יבוא ראש הממשלה ללא עמדה מגובשת?
2. לדוגמה: נכתב בעמוד 118 (שם, פרק שביעי, מסקנות, סעיף 25): "אלא שממנהיגי ציבור ובכירי הדרג המקצועי הצבאי אנחנו מצפים כי יבדקו גם אם התגובה החריפה אכן משרתת את מכלול האינטרסים של המדינה והחברה שהם משרתים. בדיקה כזו עשויה היתה להראות כי על פי תשתית הידע שהיתה קיימת והערכת התרחישים הסבירים, היתרונות של תגובה חריפה ומיידית היו פחותים מסכנותיה". ניתוח הסיכונים שנעשה בדיעבד משקף הערכה של אנשי הוועדה את המציאות האסטרטגית
3. שהושגה לעומת המחיר ששולם להשגתה. קיימות הערכות שונות בנוגע למצבה האסטרטגי הכולל של ישראל לאחר המלחמה, ולחברי הוועדה אין כל יתרון יחסי בקביעות מסוג זה.
4. שם, עמוד 107 (פרק שישי, פסקה ג, סעיף 22). הדרג המקצועי המוזכר כאן הוא הדרג הצבאי, והארגון המוזכר כאן הוא צה"ל.
5. סיבוני גבריאלי, "על הפיקוד בצה"ל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 9, מס' 4.
6. ועדת וינוגרד, דין וחשבון חלקי, עמוד 128 (פרק שביעי, מסקנות, סעיף 83). כדי להשלים את התמונה יש לציין שנורמת התנהגות זו אינה חוקית. חוק השיפוט הצבאי סעיף 123 קובע את העונשים שצפוי להם מי שלא קיים פקודה שניתנה לו מאת מפקד. "חייל שלא קיים פקודה שניתנה לו מאת מפקד, דינו – מאסר שנתיים; עבר את העבירה תוך פעולה קרבית של יחידות, דינו – מאסר עשר שנים".