

הכישלונות בווייטנאם ובכמה מבצעים צבאיים בשנים שלאחר מכן דירבנו את המחוקקים האמריקנים להנהיג רפורמה מרחיקת לכת במבנה של הפיקוד העליון של צבא ארה"ב. הרפורמה הזאת, הידועה בשם חוק גולדוטר-ניקולס (1986), ראויה ללימוד ולעיון במיוחד בישראל, שידעה גם היא כישלונות צבאיים בשל בעיות במבנה הפיקוד העליון שלה

רפורמה

בעקבות כישלונות צבאיים

עם תום מלחמת העולם השנייה אמר גנרל אייזנהאואר כי "לחימה נפרדת ביבשה, באוויר ובים עברה מן העולם. אם נאלץ שוב להילחם נעשה זאת עם כל הזרועות במאמץ מרוכז ואחיד"



שאול ברונפלד

יו"ר דירקטוריון הבורסה לניירות ערך



מלחמת קוריאה: כוחות מרינס תוקפים בחיפוי מקלע בינוני | בארה"ב שררה אי שביעות רצון מהביצועים שהפגין הצבא באותה המלחמה

האינטרסים הזרועיים הצרים. יוזמי הרפורמה רצו להחליש את המתח המזיק שבין הרצון של כל מפקד זרוע (בלשונם "ראש מטה") לקדם את ענייני הזרוע שלו לבין טובת המערכת הצבאית בכללותה. החלשת המתח נועדה לשפר הן את התפקוד המשולב (הרב-זרועי) של המערכת הצבאית והן את השיח בין המערכת הצבאית לבין הדרג האזרחי. החוק החדש הפך את המערכת האמריקנית ליותר משולבת הן בשלב של בניית הכוחות והן בהפעלתם המבצעית. מטרת הרפורמה הייתה שההסדרה המשופרת של יחסי הגומלין בין ארבעת מרכזי הכוח הנ"ל תהפוך את מדיניות הביטחון הלאומי ליותר אפקטיבית הן בבניין הכוחות ובמניעת מלחמה והן בהשגת ניצחון כשנדרשת הפעלת כוח צבאי. (הרפורמה עסקה רבות גם בנושאים של רכישת אמל"ח וציוד ובהיבטים כלכליים אחרים של פעילות משרד ההגנה, אך המאמר הזה לא יעסוק בכך). על אף הבדלים בין ארה"ב לבין ישראל הרי המאמר מתאר אירוע מרתק, שגם ישראלים יכולים להפיק ממנו כמה לקחים.

הבעיה המרכזית ונגזרותיה: חבישת שני כובעים²

הקושי לממש את העיקרון הצבאי-ארגוני הראשון במעלה, המכונה אחדות הפיקוד, רודף את המערכת הביטחונית של ארה"ב מאז מלחמת האזרחים (שנות ה-60 של המאה ה-19).

במאה ה-20 גדלה מאוד המערכת הביטחונית האמריקנית: נוספו לה זרועות ותתי זרועות, והיא

בתקופה שבין תום מלחמת וייטנאם לבין התפרקות בריה"מ עברה המערכת הצבאית בארה"ב שינויים חשובים שנבעו בראש ובראשונה מהאיום שהיה גלום בהתעצמות המהירה והמתמשכת של בריה"מ

מוכרות למדי בישראל, שכן בשנות ה-70 ליוו קציני צה"ל רבים את השינויים שהנהיג צבא היבשה האמריקני.¹

מטרת המאמר הזה היא להפנות את תשומת הלב לרפורמה נוספת, חשובה מאוד, שהחלה באוקטובר 1986 עם אישור חוק גולדוואטר-ניקולס בשני בתי הקונגרס ברוב עצום. החוק הזה נועד להסדיר מחדש את יחסי הגומלין בין ארבעת מרכזי הכוח בפיקוד העליון של המערכת הביטחונית האמריקנית:

- הדרג האזרחי - הנשיא ושר ההגנה - שנקרא בחוק "סמכות הפיקוד הלאומית" (NCA).
 - ארבע הזרועות (שבראשן שרי הזרועות ותחתיהם מפקדי הזרועות), המופקדות על בניין הכוחות ועל תחזוקתם.
 - הוועדה המשולבת של ראשי המטות (JCS), להן "יועדת מפקדי הזרועות" ויושב הראש שלה.
 - תשעת הפיקודים האזוריים והמשימתיים האחראים למבצעים ולהפעלת הכוחות.
- החוק החדש נועד לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בפיקוד העליון באמצעות החלשת ההשפעה של

בשנה שעברה מלאו 20 שנים לחוק גולדוואטר-ניקולס Goldwater-Nichols Department of Defense-Reorganization Act of 1986 - שהביא לאחת המהפכות החשובות בהיסטוריה של המערכת הביטחונית בארה"ב. המאמר הזה מתאר את הבעיות שהיו במבנה של הפיקוד העליון האמריקני, את תהליך הנהגת הרפורמה ואת תוצאותיה.

בתקופה שבין תום מלחמת וייטנאם לבין התפרקות בריה"מ עברה המערכת הצבאית בארה"ב שינויים חשובים שנבעו בראש ובראשונה מהאיום שהיה גלום בהתעצמות המהירה והמתמשכת של בריה"מ. בתחילת שנות ה-70 הדביקו הסובייטים את הפיגור ביכולתם הגרעינית-אסטרטגית, המשיכו להרחיב את יתרונם בכוחות קונונציונליים והפעילו מדיניות חוץ אגרסיבית באזורים רבים בעולם. במקביל החריף בארה"ב חוסר שביעות הרצון מהביצועים של כוחותיה הצבאיים. מלחמת קוריאה הייתה איתות מדאיג ראשון, אחריה באה מלחמת וייטנאם, ובהמשך הדרך נוספו עוד מבצעים כושלים: באירן ב-1980 (הכישלון בחילוץ בני הערובה), בבירות ב-1982 (הפיצוץ בבסיס המרינס) ובאי גרנדה ב-1982.

בכל המקרים האלה תרמו בעיות בפיקוד העליון לכישלונות המבצעיים, ועל כך הצביעו ועדות חקירה ממסדיות ומומחים מחוץ למסד.

ההיערכות האמריקנית מול התעצמות בריה"מ לא הייתה קלה, שכן הלכי הרוח בציבור האמריקני פעלו נגד המערכת הביטחונית והביאו לביטול גיוס החובה ב-1973 ולקיצוצים משמעותיים בתקציבי הביטחון בשנות ה-70.

עם זאת היציאה מווייטנאם ומדיניות הנשיא ניקסון איפשרו להתרכז בהגנה על מערב אירופה (בשנות ה-70) ובהמשך, בעקבות הגידול בתקציבי ההגנה בתקופת הממשל של רייגן, גם לשפר את יכולת הפעולה בחלקי תבל נוספים (בשנות ה-80). במקביל התבצעו רפורמות רבות בתורת הלחימה, בהצטיידות, במבנה הכוחות ובאימונים. אלה היו יוזמה פנימית של המערכת הצבאית שרצתה למחות את חרפת הכישלון בווייטנאם. כך, למשל, פיתח צבא היבשה של ארה"ב את דוקטרינת ההגנה הפעילה בשנות ה-70 ואת דוקטרינת קרב אוויר-יבשה בשנות ה-80. הצבא גם הצטייד במערכות נשק חדשות - טנקי אברמס, נגמ"שי ברדלי, מסוקי אפאצ'י ובלק הוק וטילי פטריוט - והעמיק את הכניסה לעידן האלקטרוני בכמה תחומים מרכזיים ובהם החמ"ם לסוגיו, מערכות גילוי והנחיה, מערכות ל"א ושוי"ב. במקביל עבר הצבא מהפכה הנוגעת לגורם האנושי: שופרה הכשרתם של הקצינים ושל המש"קים, והאימונים הפכו לריאליסטיים כפי שלא היו בעבר. שיא המהפכה היה הקמתו של מרכז האימונים הלאומי (NTC) בקליפורניה. ההתפתחויות האלה

זרוע רוצה להגדיל את האוטונומיה של הזרוע של כך שתוכל לבנות את כוחה ולהפעיל את יחידותיה, בבוא השעה, ללא התערבות חיצונית. למותר לציין ששאפויות כאלה אינן תמיד לטובת העשייה המשולבת של המערכת כולה.

אחסון מהקורא את המכשלות שאירעו בגלל חוסר השילוביות במלחמת האזרחים האמריקנית, במלחמה נגד ספרד ב-1898 ובניהול המבצעים בזירת האוקיינוס השקט במלחמת העולם השנייה. מספיק לציין שעם תום מלחמת העולם השנייה לבשה הבעיה הישנה ממדים עצומים: איך לבנות את הפיקוד העליון באופן שיאפשר להפיק את מרב היתרונות משילוב הזרועות ולמזער את הכשלים הנובעים מהשאפויות שלהן לאוטונומיה. על-פי התפיסה שהתגבשה בחוק משנת 1947 אמורה הייתה ועדת מפקדי הזרועות, שאותה הקים הנשיא רוזוולט ב-1942, להיות משקל נגד לכוחות הצנטריפוגליים שדחפו כל זרוע לתבוע תקציבים ומשימות על חשבון הזרועות האחרות ולרצות לפעול ללא תלות בזרועות האחרות.

עם תום מלחמת העולם השנייה אמר גנרל אייזנהאואר כי "לחימה נפרדת ביבשה, באוויר ובים עברה מן העולם. אם ניאלץ שוב להילחם נעשה זאת עם כל הזרועות במאמץ מרוכז ואחיד".

אלא שלא כך היו פני ההיסטוריה האמריקנית מאז שנות ה-50. זו הייתה רצופה בניסיונות שלא צלחו לנטרל את העיוותים שנגרמו בגלל שני הכובעים שחבשו מפקדי הזרועות: הכובע של מפקד זרוע האחראי לקידומה והכובע של חבר בוועדת מפקדי הזרועות שתפקידה לעוץ לנשיא בנושאים רב-זרועיים בתחום מדיניות הביטחון הלאומי, הקצאות תקציב ההגנה, בניית הכוחות והפעלתם. תוצאות העיוותים כתובות בהיסטוריה של מלחמת קוריאה ושל מלחמת וייטנאם וגם של מבצעים מצומצמים יותר בראשית שנות ה-80.

עד חקיקת חוק גולדוטר-ניקולס ב-1986 כשלו כל הניסיונות לתקן את המעוות - גם ניסיונו של הנשיא אייזנהאואר שנהנה ממוניטין רב בזכות עברו הצבאי. על עוצמת הבעיה יכולים להעיד יותר מ-22 דו"חות של ועדות מומחים רמי דרג - של אזרחים ושל אנשי צבא - שעסקו בכשלים במבנה הפיקוד העליון ושפורסמו בארבעת העשורים שלאחר מלחמת העולם השנייה. הזרועות הרפורמה היה "היציאה מהארון" ב-1982 של שני חברים בוועדת מפקדי הזרועות: גנרל ג'ונס (David C. Jones), שהיה באותה העת יו"ר הוועדה וקודם לכן היה מפקד חיל האוויר, וגנרל מאיר (Edward C. Meyer), מפקד צבא היבשה. הביקורת הפומבית הנוקבת של השניים על תפקוד הפיקוד העליון גילגלה כדור שלג שסופו היה בחוק גולדוטר-ניקולס.

ביקורתו של גנרל ג'ונס ביטאה את התסכול העמוק "הנובע מהצורך להתמודד עם אילוצים תחוקתיים

הזרועות וחבר נוסף, מפקד זרוע לשעבר, הוא היו"ר שלה. תפקיד הוועדה הוא לייצג לנשיא ולשר ההגנה בכל הנושאים הצבאיים, ואין לה סמכות פיקודית - לא בנוגע לבניין הכוח ולא בנוגע להפעלתו. יו"ר הוועדה מנהל את ישיבותיה ומשמש הדובר שלה, אך אין לו סמכות פיקודית על ארבעת מפקדי הזרועות. מאז הקמתה התקבלו החלטות הוועדה בהסכמה, ולמעשה לכל אחד מחבריה יש זכות וטו על החלטותיה, שכן ליו"ר אין סמכות לכפות את דעתו. הוועדה פועלת באמצעות סגל קצינים (Joint Staff) הבאים מארבע הזרועות, עושים בה תפקיד במשך פחות משלוש שנים ואחר כך חוזרים לזרועות.

בחקוק משנת 1947 נקבעה חלוקת התפקידים והסמכויות בין ארבעת מרכזי הכוח, אלא שהחוק הזה לא הצליח למנוע את הכיתיתיות ואת הבדלנות. החוק שיקף את הרתיעה המסורתית מפני מערכת

לא רק שיקולים דמוקרטיים-ערכיים הביאו לעיצוב המתכונת האמריקנית, אלא גם רצון פוליטי של חברי הקונגרס לדורותיהם לשמור בידיהם כוח מול הרשות המבצעת

צבאית חזקה מדי שתכפה את עמדותיה על הדרג האזרחי. התבוננות אמריקנית על מה שנעשה באירופה במאה ה-19, בעיקר על המערכת הגרמנית-פרוסית, הביאה את הקונגרס לדורותיו, עוד לפני מלחמת העולם השנייה, לקבוע מבנה שיבטיח את המרות האזרחית על המערכת הצבאית.

לכך יש להוסיף שלא רק שיקולים דמוקרטיים-ערכיים הביאו לעיצוב המתכונת האמריקנית, אלא גם רצון פוליטי של חברי הקונגרס לדורותיהם לשמור בידיהם כוח מול הרשות המבצעת. הכיתיתיות והבדלנות בתוך המערכת הצבאית מחלישות אותה, וכך קל יותר לחברי הקונגרס להיטיב עם אזורי הבחירה שלהם באמצעות הקמת בסיסי צבא, הענקת חוזי הספקה למפעלים וכו'.

מבנה הפיקוד העליון ערב הרפורמה מבטא התמודדות לא מוצלחת עם בעיית "שני הכובעים" - בעיה אוניברסלית המשותפת לצבאות ולארגונים אזרחיים: איך לגרום לחלקי מערכת לפעול כך שהאינטרס המשולב והכולל של המערכת יעמוד בראש סדר העדיפויות. מטבע הדברים, מפקד זרוע חותר להשיג תקציבים גדולים שיאפשרו לו לבנות כוח גדול ולקדם את אנשיו. הוא גם רוצה שעל הזרוע שלו יוטלו משימות רבות ומגוונות, ואלה יהיו הצדקה לקבלת משאבים נוספים. מעל לכול, מפקד

אמורה לפעול בזירות על פני מרבית הגלובוס. אומנם מאז תחילת המאה ה-20 נעשו כמה רפורמות להסדרת הפיקוד העליון, אך הבעיה רק הלכה והתעצמה. כדי להבהיר את מורכבות הנושא תוצג להלן מערכת הפיקוד העליון ובעיותיה כפי שהיו קיימות ערב הרפורמה של 1986.

להלן כמה דברי הסבר לתרשים הסכמטי המציג את ארבעת מרכזי הכוח במערכת הביטחון האמריקנית ואת יחסי הגומלין ביניהם:

1. **הדרג האזרחי.** הנשיא הוא המפקד העליון של כל כוחות הצבא האמריקניים. הוא מבצע את התפקיד באמצעות שר ההגנה (SOD) ומקבל ייעוץ מהמועצה לביטחון לאומי (NSC) ומוועדת מפקדי הזרועות (JCS). הדרג האזרחי מפעיל את סמכותו באמצעות שתי שרשרות פיקוד: השרשרת המבצעית לפיקודים והשרשרת המנהלית לזרועות. ראוי לציין כי בתקופה שמאז מלחמת העולם השנייה גדל בהתמדה החלק של המערכת הלא מבצעית הכפוף ישירות לשר ההגנה (ולא לזרועות). אלה הן הסוכנויות המופקדות על הטיפול בנושאים האופקיים, המשותפים לזרועות השונות, כגון סוכנות המודיעין (DIA), סוכנות הלוגיסטיקה (DLA), סוכנות הקשר (DCA), הסוכנות לנושאי הגרעין (DNA), הסוכנות למלחמת הכוכבים (SDIA) ועוד.

2. **ארבע הזרועות.** תפקידן לבנות את הכוחות, לציידם ולאמנם כדי להעמידם לרשות הפיקודים. תחזוקת הכוחות נותרה באחריות הזרועות, גם לאחר שהם הוקצו ונפרסו בפיקודים. בראש כל זרוע עומד גנרל 4 כוכבים, והדרג האזרחי שמעל מפקדי הזרועות הוא שרי הזרועות, הכפופים לשר ההגנה.

3. **הפיקודים.** הפעלת הכוחות נעשית באמצעות תשעה פיקודים (Combatant Commands): פיקוד המרכז (האחראי על המזרח התיכון), פיקוד אירופה (שאחראי גם על ישראל), הפיקוד הדרום אמריקני, פיקוד האוקיינוס השקט, הפיקוד האטלנטי, פיקוד המזרח, הפיקוד האווירי האסטרטגי, פיקוד התובלה האווירית ופיקוד הגנת החלל (שלושת הפיקודים האחרונים הם משימתיים). הפיקודים האזוריים ופיקוד המזרח הם אחדים (Unified Commands), דהיינו מוקצים להם כוחות משתי זרועות או יותר ובראש כל אחד מהם עומד מפקד יחיד. ראשי הפיקודים (CINC או Combatant Commander) הם גנרלים 4 כוכבים מהזרועות השונות, המקבלים את הנחיותיהם מהדרג האזרחי, והוא גם מקצה לפיקודים יחידות מארבע הזרועות.

4. **ועדת מפקדי הזרועות (JCS) ויו"ר הוועדה (CJCS).** בוועדה חברים ארבעת מפקדי



איש מרינס פצוע מחולץ מהריסות המפקדה בביירות (1982) | על-פי דו"ח ועדת החקירה שבחנה את האסון, אחת הסיבות להתרחשותו הייתה שרשרת הפיקוד שלא הוגדרה באופן ברור

הזרועות למנוע רפורמה מהותית במבנה של הפיקוד העליון. מאז תום מלחמת העולם השנייה ביקרו כל הממשלים את המבנה של הפיקוד העליון, ואלהם הצטרפו אושיות צבאיות ואזרחיות. הביקורות התבססו על יותר מ-22 מחקרים ודו"חות - שיזמו הרשות המבצעת או הקונגרס או המערכת הצבאית - שהצביעו על הצורך ברפורמה.⁷ את תחילת המפנה נהוג לייחס לביקורת שהשמיע גנרל גיונס בפני ועדת הכוחות הצבאיים של בית הנבחרים בפברואר 1982. ראוי לציין כי ביקורתו באה כמה חודשים לפני שחל להיות יו"ר ועדת מפקדי הזרועות ופרש מהשירות הצבאי. יש הסוברים שהמבצע הכושל לשחרור בני הערובה באירן, שגיונס היה מפקדו העליון, ושהמחיש בעליל את העיוותים במבנה של הפיקוד העליון, חיוק את הרגשותו שהגיעה השעה לעשות מעשה.⁸ ביקורתו והצעותיו לרפורמה פורסמו בביטאון צבאי במרס 1982, וחודש לאחר מכן פירסם גם גנרל מאיר את ביקורתו ואת הצעותיו (שהיו קיצוניות יותר מהצעותיו של גיונס) באותו הביטאון. מפקד חיל האוויר גנרל אלן (Lew Allen) הצטרף אליהם, אך שני החברים הנותרים בוועדה, מפקדי הצי והמרינס, התנגדו להצעות. בדרך כלל חלוקת התומכים והמתנגדים בהחלשת האוטונומיה של הזרועות מאז מלחמת העולם השנייה הייתה קבועה: חיל האוויר וצבא היבשה היו בעד רפורמה, ואילו הצי והמרינס היו נגד (ראו עוד בעניין הזה בהמשך). לא עברו חודשים רבים וגיונס ואלן פרשו לגמלאות, וגנרל מאיר נותר חבר הוועדה

גם בכיבוש האי גרנדה - "מבצעון" שאמור היה להתבצע בעזרת כוחות קטנים של הצי ושל המרינס, אך בגלל לחצים של מפקדי צבא היבשה ושל חיל האוויר שולבו בו גם יחידות משתי הזרועות האלה. השילוב הזה הביא לתקלות רבות. הפיגוע בביירות שקטל 241 אנשי צבא אמריקנים, רובם אנשי מרינס, היה כישלון מסוג אחר, אך על-פי דו"ח ועדת החקירה שבחנה אותו אחת הסיבות להתרחשותו הייתה שרשרת הפיקוד שלא הוגדרה באופן ברור. הקושי לתפקד באופן משולב לא היה רק נחלת המפקדות שבפנטגון; גם המפקדות האזוריות לא הצליחו להגיע לתפקוד משולב נאות, שכן הקצינים שאיישו את הפיקודים חשו מחויבות לזרועות שמהן באו ושאליהן עמדו לחזור. המפתח לקידום מהיר של קצינים היה תמיד הצטיינות בתפקידים בזרוע ולא במפקדות המשולבות (בפנטגון או בשדה). יתר על כן, תקופת השירות במפקדות המשולבות הייתה בדרך כלל קצרה מדי, וצידוד באינטרס המשולב על חשבון האינטרס הזרועי לא תרם לקידומו של קצין, אלא להפך.⁶

תהליך אישורו של חוק גולדוטר-ניקולס: 1982-1986

למרות התנגדותם של שר ההגנה וינברגר ושל רוב הקצונה הבכירה עבר באוקטובר 1986 חוק גולדוטר-ניקולס בשני בתי הקונגרס ברוב מוחץ: רוב של 90:0 בסנט ורוב של 464:41 בבית הנבחרים. זאת לאחר שבמשך עשרות שנים הצליחה התנגדות

באירן, בביירות ובגרנדה. לינד גם טען כי בעיית הפיקוד העליון נובעת לא רק מחוקים ומנהלים מיושנים אלא גם מההתנהלות הקלוקלת שהתכה שורש בפנטגון. לדבריו, הפיקוד העליון מתנהל על-פי שיקולים ביורוקרטיים באמצעות סגל גדול מדי של קצינים קרייריסטים, שבראש מעייניהם עומדות טובתם האישית וטובת הזרוע שלה הם שייכים.⁴ גם גנרל מאיר סבר כי הוועדה מקדישה פחות מדי זמן לתכנונים צבאיים, וזאת בניגוד למשרד ההגנה שבו הנהיגו המומחים האזרחיים שיפורים רבים בנהלים של הכנת תקציב ההגנה.⁵ עיוות נוסף היה המשקל הנמוך מדי שניתן לדיאלוגים בין הזרועות לבין מפקדי הפיקודים האזוריים כאשר דנו בהיקף הכוחות המוקצים לפיקודים, בהרכבם ובתוכניות המבצעיות של הפיקודים. אחד הביטויים לעיוות הזה היה נטייתם של ועדת מפקדי הזרועות להקצות משאבים רבים לפיתוח אמלי"ח ואחר כך גם לרכישתו וזאת על חשבון התקציבים לחיזוק המוכנות של הכוחות (אימונים, מלאים, הכשרות). לראשי הפיקודים היה, כמובן, רצון עז שהכוחות המוקצים להם יהיו במוכנות נאותה.

המפתח לקידום מהיר של קצינים היה תמיד הצטיינות בתפקידים בזרוע ולא במפקדות המשולבות (בפנטגון או בשדה)

שנית, מפקדי הזרועות התערבו בעבודתם של מפקדי הפיקודים האזוריים וחתרו באופן גס תחת העיקרון של אחדות הפיקוד. לדוגמה, אם מפקד כוחות האוויר בפיקוד מסוים לא הסכים להחלטות של מפקד הפיקוד בנוגע לאופן הפעלתם של כוחותיו, הוא היה נוהג לערער על ההחלטה בפני מפקד חיל האוויר, וזה היה הופך לצד בוויכוח. אומנם בפיקודים האזוריים לא היה לראש זרוע מעמד בשרשרת הפיקוד המבצעי, אך בפועל הייתה לראשי הזרועות דריסת רגל משמעותית - מה שפגע בסמכויותיו של ראש הפיקוד.

שני ביטויים נוספים להתערבות מיותרת של מפקדי הזרועות היו היווצרות שרשרת פיקוד שאינה מוגדרת די הצורך וה"דחיפה" של ראשי זרועות את יחידותיהם להשתתף במבצעים - גם אם לא היה בהן צורך אמיתי. דוגמה טרגית בולטת לכך היא ניסיון הנפל הרב-זרועי לשחרר את בני הערובה האמריקנים באירן - מבצע שבו טייסי המרינס הפעילו מסוקים של הצי והנחיתו לוחמי קומנדו מצבא היבשה שאמורים היו להיות מחולצים באמצעות מטוסי תובלה של חיל האוויר. כך אירע

היחיד שתמך ברפורמה.

במשך ארבע השנים שלאחר מכן התנהלו דיונים בהצעת החוק בשני בתי הקונגרס, והוא עבר באוקטובר 1986 - בעיקר בזכות מנהיגותם של שני סנטורים: גולדוואטר (Barry Goldwater) הרפובליקני ונאן (Sam Nunn) הדמוקרטי.

התיאור דלעיל מעורר מייד שאלה: מה גרם לכך שבמקום שבו כשלו כל נשיאי ארה"ב מטרומן ועד קרטרי הצליחו הסנטורים גולדוואטר ונאן וחברי בית הנבחרים ניקולס ואספין? יתר על כן, בכל הניסיונות הקודמים היה זה הממשל שדחף לרפורמה, והמערכת הצבאית הצליחה לשכנע את הקונגרס להתנגד, ואילו הפעם באה הדחיפה מהקונגרס, ושר ההגנה הצטרף למערכת הצבאית בהתנגדותה לרפורמה. (הנשיא רייגן שחש לאן נושבות הרוחות לא תמך בווייברגר).

אין בכונת המאמר הזה לעסוק במכלול המורכב של היחסים שבין שלוש הרשויות: הממשל, הקונגרס והמערכת הצבאית, ולכן יוצגו רק ההסברים העיקריים:

הגורם הראשון שאיפשר את העברת החוק היה אובדן האמינות של המערכת הצבאית, כולל הדרג האזרחי המפקח עליה. מעמד המערכת הצבאית לא היה גבוה אף פעם, ומלחמת וייטנאם אף הולידה סלידה רבה בקרב דעת הקהל והקונגרס. לכך נוסף משבר האמון בין הממשל לבין החברה האמריקנית בגלל פרשת ווטרגייט. בעקבות כל אלה גבר רצונו של הקונגרס להיות מעורב יותר בפעילות הממשל, כולל בתחום יחסי החוץ והביטחון.⁹

הגורם השני, שאינו אלא המשכו של הראשון, הוא סדרת הכישלונות במבצעים הצבאיים באירן, בבירות ובגרנדה. הכישלונות האלה רמסו את שאריות האמון שנותרו במערכת הצבאית.

הגורם השלישי הוא הדימוי השלילי שנוצר למערכת הביטחונית עקב הבזבזנות וחוסר היעילות בפיתוחם וברכישתם של אמצעי לחימה ושל ציוד ביטחוני אחר. רבים וטובים עמדו על היחסים הבעייתיים בין המערכת הביטחונית לבין התעשיות הביטחוניות - מערכת יחסים שהיו אחראים לה במידה רבה חברי קונגרס ציניים, שכל מעייניהם היו נתונים להשגת יתרונות כלכליים למחוזות בחירתם. אך בסוף שנות ה-70 ובתחילת שנות ה-80 הגיעה הביקורת הציבורית על התנהלות הפיתוח והרכישות הצבאיות לשיאים חדשים. הביקורת הזאת הקלה על גיוס דעת הקהל נגד התנהלותה של המערכת הביטחונית, ודוגמאות לא חסרו: שחיתויות בהענקת חוזי הספקה, השקעות גדולות במערכת כושלת להגנה אווירית לצבא היבשה (DIVAD), חריגות ענק מהתקציבים שאושרו לפיתוח אמריקני-גרמני של טנק חדש, הזמנת ציוד ייעודי שמחירו היה גבוה עשרות מונים ממחירו של ציוד דומה שניתן היה

לרכשו מהמדף ועוד ועוד. העניינים האלה העלו את חמת הציבור, ולרפורמטורים היה קל יותר להסבירם מאשר להסביר, למשל, את הקשר בין תקלות מבצעיות לבין שרשרת פיקוד עמומה.

הגורם הרביעי היה פעילותה של התנועה לרפורמה צבאית (Military Reform Movement) שנעזרה בעיתונות אוהדת במאבקה הבלתי נלאה במסד של הפנטגון. תנועת הרפורמה הייתה התארגנות לא פורמלית שהורתה ב"מאפיה של מפתחי מטוסי הקרב", שהייתה אחראית לפיתוח ה-F16. זו הייתה קבוצת מומחים קטנה שפעלה בתוך המסד הביטחוני, ובראשה עמד טייס הקרב קולונל בוי (John Boyd), הוגה ה"OODA Loop" - טכניקה לקבלת החלטות בסביבה תחרותית). בהדרגה הרחיבה הקבוצה את הרעיונות הרפורמיסטיים שלה מתכנון מטוסי קרב לשיפורם של תהליכי קבלת ההחלטות בכל הנוגע לתכנון, לתקצוב ולבניית הכוח ולבסוף גם לאימוץ דוקטרינת התמרון. ביסודו של דבר התקוממו אנשי התנועה נגד העובדה שאת המערכת הצבאית האמריקנית הנהיגו ביורוקרטים צבאיים שדחקו לשוליים את החשיבה הצבאית - דבר שגרם לעיוותים חמורים בכל ההווה הצבאית.¹⁰

מה גרם לכך שבמקום שבו כשלו כל נשיאי ארה"ב מטרומן ועד קרטרי הצליחו הסנטורים גולדוואטר ונאן וחברי בית הנבחרים ניקולס ואספין?

בקבוצת בויד תמכה רשימה מרשימה של אקדמאים ושל אנליסטים אזרחיים, שהבולטים בהם היו הפרופסורים לוטוואק (Edward N. Luttwak), הנדל (Michael I. Handel) וקרפלד (Martin van Creveld) וכן האנליסטים קנבי (Steven L. Canby) ולינד (William S. Lind).

לקראת סוף שנות ה-70 גברה השפעתה של תנועת הרפורמה על דעת הקהל בזכות עיתונאים ועוזרים פרלמנטריים של חברי קונגרס שתמכו בעמדותיה.

ב-1981 התחזקה התנועה לאחר שחברי קונגרס נכבדים משני הבתים ומשתי המפלגות הקימו את "ועדת הרפורמה הצבאית" (The Military Reform Caucus). לשיא כוחה הגיעה הוועדה ב-1985, עת היו רשומים בה 130 סנטורים וחברים בבית הנבחרים. בהקשר הזה ראוי לציין את ההתנהלות היעילה מאוד של בויד ושל קבוצתו מול העיתונות - התנהלות שהביאה לגל של מאמרי ביקורת נגד המערכת הביטחונית בכתבי העת החשובים ביותר בארה"ב. פרופסור לוטוואק, שהיה מהדוברים הראשונים

ביותר של תנועת הרפורמה, אף פירסם ב-1985 רב מכר שפירט את עיוותי המבנה הקיים של הפנטגון והציג את הצעתו לרפורמה מאוד מהפכנית בוועדת מפקדי הזרועות.¹¹

הגורם החמישי היה הקריאה לרפורמה של הגנרלים גיונס ומאיר, שנתנה לגיטימציה לקיים דיונים גם במסגרות הצבאיות בצורך ברפורמה, ומאז 1982 ניתן למצוא בכתבי העת הצבאיים שפע של מאמרים בנושא הזה. האקדמיה הצבאית בווסט פוינט הגדילה לעשות כאשר קיימה ב-1982 סמינר מקיף בהצעות השונות לרפורמה צבאית - כולל רפורמה במבנה הפיקוד העליון. בסמינר ובקובץ המאמרים שהתפרסם בעקבותיו השתתפו אישים בכירים מהמערכת הצבאית, אנליסטים, אזרחים, אנשי ממשל וחברי קונגרס.¹²

להשלמת התמונה ראוי לציין כי לא כולם היו שותפים לדעה שיש הכרח לבצע רפורמה בפיקוד העליון. הדובר הבולט ביותר של המתנגדים היה להמן (John F. Lehman), שר הצי בממשל רייגן. מאז ומתמיד התנגד הצי לרפורמות ולשינוי הסטטוס קוו, שכן לאורך ההיסטוריה של ארה"ב הוא נהנה ממעמד מועדף. מעמד הצי אף התחזק בראשית שנות ה-80, כאשר ממשל רייגן הרחיב את משימותיו והגדיל באופן משמעותי את תקציביו. השר להמן חדל לשון טען כי יש לבצע רפורמה בכיוון ההפוך: להגדיל את הביזור ולהעביר סמכויות מהפנטגון ומהקונגרס ל"שטח" ולא להגדיל את סמכויותיו של יו"ר ועדת מפקדי הזרועות.¹³

חשוב להבין שההתנגדות של שר הצי לרפורמה אינה מפתיעה ואינה מקרית. רבים מהתומכים ברפורמה בפיקוד העליון גם דגלו במדיניות ביטחון לאומי המתרכזת בהגנה על מערב אירופה ובהגדלת התקציבים הדרושים להגנה קונוונציונלית שם. המדיניות הזאת חייבה קיצוץ במשימות ובתקציבים של הצי. המתנגדים לרפורמה טענו כי הרפורמטורים שואפים להביא לשינוי במדיניות הביטחון הלאומי (ולחקטין את תקציבי הצי) באמצעות החלשת מעמדן של הזרועות. לעומת זאת הקטנת הביורוקרטיה של הפנטגון, שלה הטיף להמן, אמורה הייתה להחליש את מעמדו של שר ההגנה ולתת יותר חופש פעולה לזרועות, במקרה זה לצי, שהצליח להשיג תוספת תקציב גדולה בתקופת רייגן.¹⁴

לסיום הפרק הזה ראוי לציין כי הסנטורים גולדוואטר ונאן לא הגבילו את הצעתם לרפורמה ברשות המבצעת. הם ראו צורך דחוף לערוך רפורמה מעמיקה גם באופן שבו מפקח הקונגרס על המערכת הביטחונית. השניים טענו כי במהלך השנים חלה הידרדרות חמורה בביקור ושהיו לכך השלכות שהכבידו על עבודתם של משרד ההגנה ושל המערכת הצבאית:

ראשית, הקונגרס לא קיים דיונים בשאלות של אסטרטגיה ושל מדיניות ביטחון לאומי, אלא התרכז

בדינוי תקציב שיש בהם מיקרו-ניהול בהיקף בלתי סביר. ביטוי ציורי לכך נתן סנטור נאן: "הקונגרס הנחה את שר ההגנה לבחון את האפשרות למכור מוצרי בשר שיוצרו בארה"ב גם בקנטינות שמעבר לים. לעומת זאת לא ביקש הקונגרס מהשר להעריך אם ארה"ב מסוגלת למלא את המחויבויות הצבאיות שלה מעבר לים".

שנית, נוהלי הדיונים באישור תקציבי ההגנה הם מאוד לא יעילים: אין בהם התייחסות רב-שנתית, האישורים התקציביים מתקבלים מאוחר מדי, ולעיתים הוועדות השונות נותנות למשרד ההגנה הנחיות סותרות.

לדברי גולדוטר ונאן הסיבה להידרדרות הזאת הייתה, בין היתר, התגברות העיוותים בשיטה הדמוקרטית האמריקנית, שבעטיים שיקולים מפלגתיים השפיעו יותר ויותר גם על החלטות בתחום הביטחון הלאומי. חברי קונגרס ציניים תיעלו תקציבי הגנה לעבר קהל בוחריהם והתומכים בהם (בלשונם: Pork Barrels), או, במקרה הטוב, להשגת מטרות שאין להן דבר עם צורכי ההגנה. נוסף על כל אלה ניסו פקידים וקצינים לשנות החלטות של גורמים מוסמכים באמצעות המרצת חברי קונגרס לפעול לביטול ההחלטות. לצערם של גולדוטר ונאן דחה הקונגרס את החלק הזה ברפורמה ולא היה מוכן לגזור על עצמו את השינויים שהתחייבו מהרצון לתקן גם את העיוותים בפעולתו.¹⁵

עיקרי הרפורמה: חוק גולדוטר-ניקולס¹⁶

בבדלנות ובכיתיתיות של הזרועות וברצון של כל אחת מהן להגדיל את תקציבה ואת המשימות המוטלות עליה ראו את הגורם העיקרי לתפקוד הלקוי של הפיקוד העליון. חוק גולדוטר-ניקולס התמודד עם התופעה המזיקה הזאת באמצעות התיקונים הבאים ששינו את מאזן הכוחות בפיקוד העליון:

1. תפקיד יו"ר ועדת מפקדי הזרועות שודרג, ונקבע שהיו"ר - ולא הוועדה - יהיה היועץ הצבאי הראשי לדרג האזרחי, וכי מפקדי הזרועות יהיו כפופים ליו"ר. הוראות החוק האלה חיסלו את זכות הווטו שהייתה למעשה לכל מפקד זרוע על המלצות הוועדה ואיפשרו ליו"ר לייצג לדרג המדיני על-פי מיטב שיפוטו. כדי להקל על היו"ר למלא את תפקידו גם אושר תקן של סגן יו"ר. נוסף על כך אושרו צעדים שנועדו להחליש את התמריצים שהיו לקצינים המשרתים בוועדה ובפיקודים האחודים לדאוג לאינטרסים של הזרועות שלהם גם על חשבון העניין המשולב. ראוי לציין כי בנושא המרכזי הזה קיבל החוק את המלצתו של גנרל גיונס שראשי הזרועות יישארו חברים בוועדת מפקדי הזרועות ולא קיבל את המלצתו הקיצונית יותר של גנרל

מאיר להקים ועדה נוספת, לצד ועדת מפקדי הזרועות, שתורכב מגנרלים (ארבעה כוכבים) שיתנתקו מהזרועות וישמשו מטה משולב. (גם לא התקבלה הצעתו של לוטוואק לבטל את ועדת מפקדי הזרועות ולהקים מטה כללי על-פי המודל הגרמני).

פאוול וראש פיקוד המרכז שוורצקופף ניצלו היטב את הסמכויות הרבות שהעניק להם חוק גולדוטר-ניקולס והצליחו למזער את התערבות מפקדי הזרועות בתכנון המלחמה בעיראק ב-1991 ובביצועה

2. שדרוג תפקיד היו"ר לווה בכמה מטלות נוספות שהטיל עליו החוק בתוקף היותו הסמכות הצבאית העליונה והממשק בין הדרג האזרחי לבין הזרועות והפיקודים:
- ניתן לו תפקיד מרכזי בעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי ובגיבוש התוכניות המבצעיות בפיקודים.
- ניתן לו תפקיד מרכזי בקביעת סדרי עדיפויות לדרישות הפיקודים והזרועות ובקבלת החלטות על הקצאת משאבים.
- נוסף על כך הוטלו על היו"ר מטלות הקשורות להגברת האפקטיביות ולהטמעתן של המערכות הצבאיות בתחומי המבצעים, הלוגיסטיקה, השו"ב והאימונים. בין היתר הוטלה עליו האחריות להערכת המוכנות של הפיקודים לביצוע המשימות המוטלות עליהם, לפיתוח דוקטרינות להפעלה משולבת של הכוחות ולבחינה תקופתית של הצורך בשינויים במשימות ובמבנה הכוחות המוקצים לפיקודים.
3. החוק חידד את הכפיפות של ראשי הפיקודים לנשיא ולשר ההגנה ואת אחריותם למוכנות של הפיקודים. החוק חזר והבהיר כי ועדת ראשי הזרועות אינה חלק משרשת הפיקוד המבצעי וקבע כי למפקדי הזרועות אין סמכות להעביר יחידות אל פיקוד או ממנו ללא אישורו של ראש הפיקוד.
4. החוק גם העניק לראשי הפיקודים סמכויות שיבטיחו את עקרון אחדות הפיקוד במבצעים, באימונים משולבים, בלוגיסטיקה ובארגון הפיקוד והכוחות המוקצים לו. כדי להפוך את סמכויות ראשי הפיקודים לאפקטיביות הוקנו להם גם סמכויות לאיוש המטות שלהם ולבחירת מפקדי המשנה שלהם - סמכויות שלא היו להם בעבר. ביטוי נוסף לרצון של החוק

לחזק את ראשי הפיקודים על חשבון מפקדי הזרועות הוא ההוראה המחייבת את הזרועות להקצות את כל היחידות המבצעיות שלהם לפיקודים השונים. (ההוראה לא חלה על מחנות אימונים ועל יחידות תחזוקה ובינוי).

5. ראוי לציין שהעצמת היו"ר חיזקה, למעשה, את הפיקוח של הדרג האזרחי בכך שהקטינה את התלות של היו"ר במפקדי הזרועות ואיפשרה לו לסייע לדרג המדיני להתמודד עם ההצעות ועם הדרישות של מפקדי הזרועות ושל ראשי הפיקודים. לעניין הזה סייעה גם ההבהרה ששרי הזרועות כפופים לשר ההגנה. ביטוי נוסף לרצון לחזק את הפיקוח האזרחי הוא ההוראה המחייבת את הנשיא להוציא הנחיות עבודה שנתית בנוגע לאסטרטגיית הביטחון הלאומי, שתהיה בסיס לתוכניות הפעולה האסטרטגיות שהיו"ר נדרש להכין. תוכניות הפעולה הצבאיות, כולל תוכניות מגירה, ייערכו גם הן על-פי הנחיות שינפיק הדרג המדיני. במקביל נדרש שר ההגנה להגדיר את הנחות העבודה, את המטרות המדיניות ואת סדרי העדיפויות שיהיו הבסיס להכנת תקציב ההגנה.

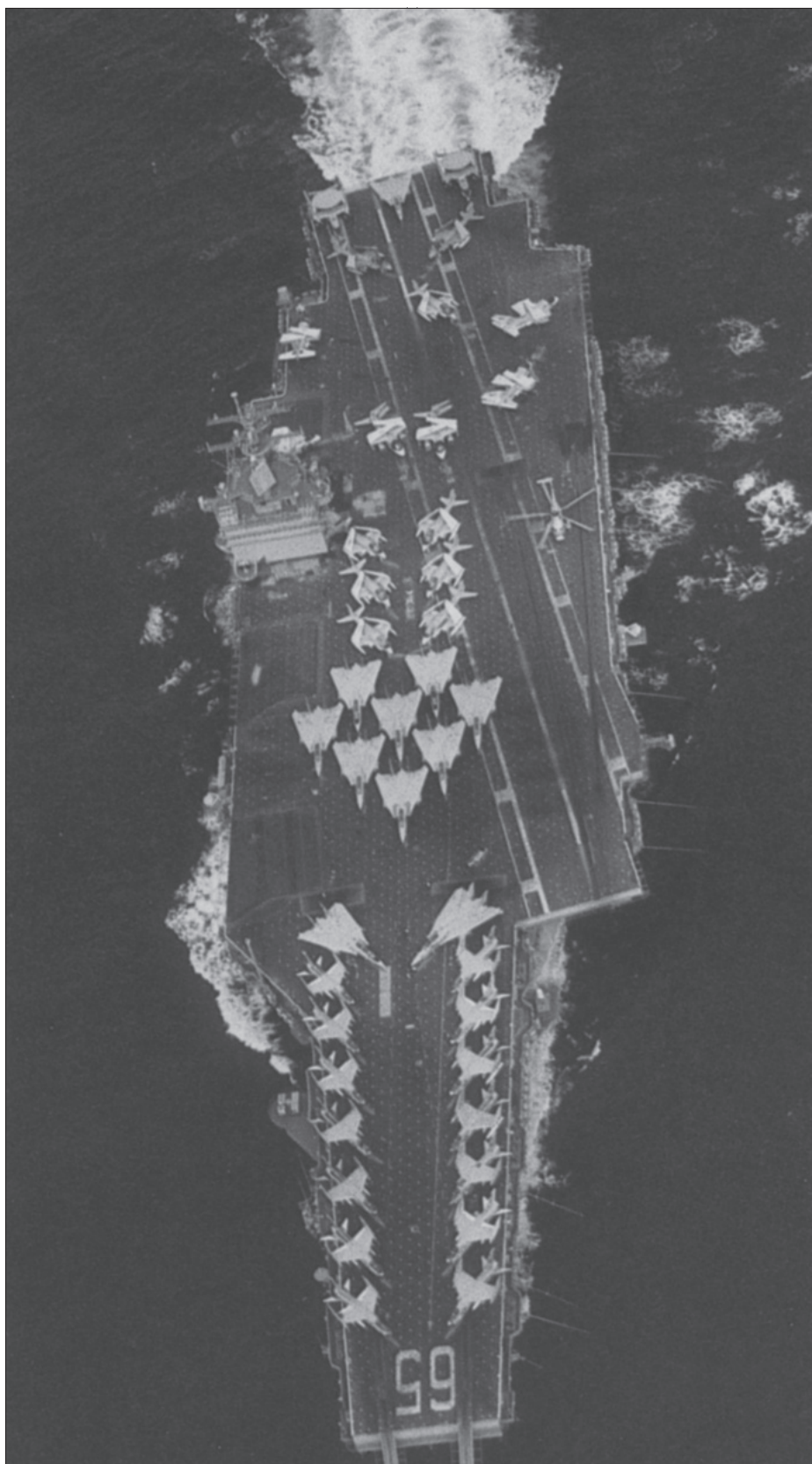
הניסיון שנצבר מאז 1986

מאז נחקק חוק גולדוטר-ניקולס נערכו עבודות רבות שנועדו להעריך את תוצאותיו. מדובר בתקופה של 20 שנים, שבהן הייתה ארה"ב מעורבת בשתי מלחמות גדולות - במפרץ ב-1991 ובעיראק ב-2003 - ובמבצעים קטנים יותר (בהאיטי, בבוסניה ובפנמה).

להלן כמה הערכות בנוגע להשלכותיו של חוק גולדוטר-ניקולס.

סנטור נאן, ממובילי הרפורמה: "היכולת של הפנטגון לתכנן ולהפעיל מבצעים משולבים שופרה בעשר השנים שחלפו מאז נחקק חוק גולדוטר-ניקולס יותר מאשר בכל התקופה שחלפה מאז 1903, עת הוכר הצורך בשילוב הזרועות, והוקמה לראשונה "הוועדה המשולבת לצבא ולצי". נאן סבר שמטרות החוק הושגו אף כי יש מקום לשיפורים נוספים, שהצורך בהם התעצם עם סיום המלחמה הקרה, כמו הקטנת הבירוקרטיה השולטת על הפנטגון, התאמה מהירה יותר של המשימות לתנאים המשתנים, חידוד חלוקת הסמכויות וצמצום הכפילויות בין משרד ההגנה, הזרועות וועדת מפקדי הזרועות, הקטנת התערבותו של משרד ההגנה בניהול מבצעים ועוד.¹⁷

סגן שר ההגנה וייט, שכיהן ב-1996: "אין ספק שבזכות גולדוטר-ניקולס אנחנו חזקים יותר. אנחנו מבצעים טוב יותר פעולות משולבות. שרשרת הפיקוד ברורה יותר. יש הבחנה ברורה בין תפקידיהם של מפקדי הזרועות לבין תפקידיהם



נושאת המטוסים הגרעינית הראשונה USS Enterprise | מאז ומתמיד התנגד הצי לרפורמות ולשינוי הסטטוס קוו, שכן לאורך ההיסטוריה של ארה"ב הוא נהנה ממעמד מועדף

של ראשי הפיקודים. הנשיא ושר ההגנה מקבלים ייעוץ טוב יותר בזכות הפיכת היו"ר ליועצם הראשי. האיכות של הסגל של ועדת מפקדי הזרועות היא מצוינת, ויש תיאום הדוק ואפקטיבי בין הסגל של שר ההגנה לבין הסגל של ועדת מפקדי הזרועות".¹⁸ דברי סגן השר ראויים לציון שכן הדרישות לרפורמה באו באופן מסורתי ממשדד ההגנה לדורותיו (עד תקופת השר ויינברגר), ושביעות רצונו של המשדד מהרפורמה יכולה להעיד רבות על הצלחתה. למותר לציין כי יו"ר ועדת מפקדי הזרועות בתקופת מלחמת המפרץ, גנרל פאוול (Colin L. Powell), מלא שבחים ליישום חוק גולדווטר-ניקולס. הוא אמר כי הפלישה לפנמה בסוף 1989 הייתה חזרה כללית מוצלחת לקראת מלחמת המפרץ וכי "השילוביות עבדה מצוין" גם במלחמת המפרץ, אף כי המלחמה לימדה שיש צורך לשפר את האינטגרציה של כוחות האוויר המוקצים לראש פיקוד.¹⁹ פאוול אינו פרשן אובייקטיבי לתפקוד המערכת הצבאית במלחמת המפרץ, אך עם זאת לחלק גדול מההערכה החיובית שותפים גם פרשנים ביקורתיים יותר ממנו.

לוטננט-גנרל בדימוס טריינור (Bernard E. Trainor) קבע כי היו"ר פאוול וראש פיקוד המרכז שוורצקופף ניצלו היטב את הסמכויות הרבות שהעניק להם חוק גולדווטר-ניקולס והצליחו למזער את התערבות מפקדי הזרועות בתכנון המלחמה ובביצועה. הוא כתב כי מפקדי הזרועות נזקקו לאישורו של שוורצקופף כדי לבקר את יחידותיהם שנפרסו באזור המפרץ וכי הוא אסר עליהם ליצור מגע עם קצינים שלא מהזרוע שלהם. עם זאת גם הצביע טריינור על כך שבשטח היו חריקות בשילוביות כתוצאה מהתרבויות השונות של המרינס ושל צבא היבשה וגם מהשוני בתרבות של גיס XVIII לעומת זאת שבגיס VII. לדעתו ניתן היה למנוע את היחלצות משמר הרפובליקה העיראקי אילו היה המטה המשולב של שוורצקופף ער יותר לשוני בין התרבות האגרסיבית של דיוויזיות המרינס לבין זו האיטית וההססנית של גיס VII. נוסף על כך הוא הצביע על הטענות של הכוחות היבשה (הצבא והמרינס) נגד האופן שבו התנהלה המלחמה האווירית.²⁰

פרופסור מאריי הצביע אף הוא על העבודה הרבה שעדיין נותרה. לדעתו הקצונה הבכירה והמבוגרת לא הטמיעה עדיין את התרבות השילובית, ולכן הזרועות אינן קשובות די הצורך למשאלות של ראשי הפיקודים. לאישוש קביעתו הוא טוען כי הזרועות לא משקיעות די הצורך בפיתוח מטוסים ללא טייס, במערכות לוחמה אלקטרונית ובפלטפורמות אחרות המספקות מודיעין וסיוור. זאת למרות בקשות מפורשות של ראשי הפיקודים והתרומה הפוטנציאלית העצומה של מערכות המתבססות על טכנולוגיות מתקדמות.²¹

המערכת הצבאית לפעול באופן משולב ולרתום את ארבע הזרועות למבצעים משולבים אפקטיביים. הרפורמה מצאה את ביטוייה המוצלח בהאיטי ובפנמה, שהיו מבצעים צנועים מאוד, ובמלחמת המפרץ, שבה הופעלו כוחות רבים של ארבע הזרועות של ארה"ב וגם כוחות של מדינות נוספות.

אף שבמלחמת המפרץ לא חסרו בעיות בתכנונה ובניהולה של המלחמה - בעיקר בסיומה - הרי הרושם הכללי הוא שהמערכת הביטחונית האמריקנית פעלה בה באופן משולב ומתואם, בוודאי בהשוואה למלחמות קודמות. הדברים אמורים הן בנוגע לדיאלוג בין הדרג האזרחי לבין המערכת הצבאית והן לדיאלוג בין קודקודי המערכת הצבאית (היו"ר, מפקד פיקוד המרכז ומפקדי הזרועות).

מטבע הדברים לא ניתן לצפות שחוק גולדוטר-ניקולס ישנה בהינף קולמוס תרבויות זרועות ויחסל לאלתר עיוותים שנמשכו דורות. עם זאת ניתן לקבוע כי החוק יצר היפוך מגמה, והמערכת האמריקנית אכן החלה לנוע בכיוון שהתווה לה החוק. אכן נותרו לא מעט נושאים שיש לטפל בהם, וגם סיום המלחמה הקרה והאיזמים החדשים שצצו מאז מחייבים שינויים והתאמות לנסיבות שנוצרו.

הרפורמה שהחלה בחוק גולדוטר-ניקולס ב-1986 נמשכה לתוך שנות ה-2000 ותמכה במהפכה בעניינים צבאיים ובהגברת השילוביות שהביאו להצלחות צבאיות באפגניסטן ובעיראק. אך כידוע ההישגים הצבאיים המרשימים לא לו בהישגים מדיניים מקבילים - דבר המלמד כי יש עוד מה לעשות לשם שיפור התפקוד של הפיקוד העליון, אך זה נושא למאמר נוסף.

כמה מהלקחים העולים מהרפורמה שנסקרה לעיל רלוונטיים גם לישראל:

1. הסדרה נאותה של היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי מצד אחד ובין בוני הכוח לבין מפעיליו מצד שני היא תנאי לאפקטיביות צבאית. הדברים בוודאי נכונים למעצמת-על שיש לה אינטרסים גלובליים, אך הם יפים גם לישראל, ויעידו על כך מלחמת וייטנאם שלהם ומלחמת לבנון השנייה שלנו.
2. עדיין לא הסתיים עיצובו של מבנה הפיקוד העליון של צה"ל ולא נקבעו במפורש הסמכויות והאחריות של הרמטכ"ל, של אגפי המטכ"ל, של אלופי הפיקודים האזוריים ושל מפקדי הזרועות. הנושאים האלה עלו שוב לסדר היום הציבורי אחרי מלחמת לבנון השנייה. בארה"ב, בשונה מישראל, נקבעו בחוק היחסים בין מרכזי הכוח בפיקוד העליון, ומכאן שלרשות המחוקקת היה תפקיד מכריע בעיצובם. מסיבות לא ברורות לא מתקיים בישראל שיח ציבורי בנוגע למבנה הפיקוד העליון בצבא, והנעשה שם הוא מבחינות רבות סוד

של לוטוואק הפוכה: הוא מצטער שהמסגרת האמריקנית שונה מדי מזו הגרמנית ומכך נובע, לדעתו, תפקודה הלקוי.

סיכום

הכיתתיות והבדלנות של הזרועות היו מאז ומתמיד השורשים לבעיות קשות בתפקוד המערכת הביטחונית האמריקנית. הבעיות האלה לא היו סוד, אך אילוצים פוליטיים לא איפשרו לנשיאי ארה"ב מאז טרומן להחליש את עוצמת הזרועות כדי להפעילן במשולב וכנדרש מהעיקרון של אחדות הפיקוד.

במחצית הראשונה של שנות ה-80 הושלם המהפך בדעת הקהל ובקונגרס שאיפשר לכפות על ראשי הזרועות רפורמה שהחלישה את מעמדם. המהפך נבע בראש ובראשונה מכישלון המלחמה בווייטנאם ומתוצאותיה. סדרה של כישלונות מבצעיים (באירן, בביירות ובגרנדה) בראשית שנות ה-80 החריפה את העיונות כלפי המערכת הביטחונית ואיפשרה להעביר את הרפורמה על אף התנגדותם של שר ההגנה ויינברגר ושל ראשי הזרועות.

הרפורמה השיגה את ייעודה בכך ששינתה את האזיון בין מרכזי הכוח של המערכת הביטחונית: ראשית, הוחלשו הסמכויות של מפקדי הזרועות, ולעומת זאת חוזקו סמכויותיהם של היו"ר, של ועדת מפקדי הזרועות ושל ראשי הפיקודים. שנית, העצמת היו"ר גם איפשרה להגביר את הפיקוח של הדרג האזרחי (הנשיא באמצעות שר ההגנה) על המערכת הצבאית.

הרפורמה שהחלה בחוק גולדוטר-ניקולס ב-1986 נמשכה לתוך שנות ה-2000 ותמכה במהפכה בעניינים צבאיים ובהגברת השילוביות שהביאו להצלחות צבאיות באפגניסטן ובעיראק

שלישית, היו"ר הצליח לחזק ולקדם את השילוביות באמצעות הכנת דוקטרינות מתאימות, באמצעות הטמעתה של תפיסת השילוביות בהכשרות ובאמצעות שינויים במדיניות כוח האדם. עם זאת הסנטורים גולדוטר ונאן, שהובילו את הרפורמה, לא הצליחו להביא לשינוי באופן הפיקוח של הקונגרס על המערכת הביטחונית. ראוי לציין כי הוויכוח על המבנה הרצוי של הפיקוד העליון, שהתנהל בשנות ה-80, לא היה רק ארגוני. ההתנגדות העזה של הצי לרפורמה הייתה, בין השאר, תוצאה של קריאת הרפורמטורים לקצץ בתקציב הצי, שגדל מאוד בתקופת ממשל רייגן. חוק גולדוטר-ניקולס שיפר מאוד את יכולתה של

ביקורת עזה - אם כי מסוג שונה - העלה פרופסור לוטוואק, שהיה מהדוחפים הבולטים לרפורמה. הוא ביקר את מה שהוא כינה התמוטטות הפיקוח האזרחי על מדיניות הביטחון הלאומי ועל האסטרטגיה הצבאית. לדעתו התחוללה ההתמוטטות הזאת בגלל הרפורמה של גולדוטר-ניקולס.²²

לוטוואק גם טען שהתכנונים של היקף הכוחות ושל מבנה הכוחות בעידן שאחרי תום המלחמה הקרה משקפים את העבר ולא את העתיד והאשים את הסגל של ועדת מפקדי הזרועות על כי לא השתחרר מדפוסי החשיבה המסורתיים וממשיך לספק פתרונות של פשרה בין מאוויי הזרועות השונות. הוא הביע אכזבה רבה מתפקודה של ועדת מפקדי הזרועות והתחרט על תרומתו להעברת חוק גולדוטר-ניקולס. בעיקר העלתה את חמתו ההתנהגות של יו"ר ועדת מפקדי הזרועות, פאוול, שאותו כינה "המניפולטור הגדול ביותר מבין הגנרלים". אולם את האשמה הוא תולה לא פחות בנשיא קלינטון שהיה חסר אגידה ביטחונית ראויה לשמה, ולפיכך יכול היה פאוול לתמרן בקלות.

על ההאשמות של לוטוואק הגיב לוטננט-קולונל בדימוס אוונס (Owens), שב-1986 היה קצין במרינס והתנגד לרפורמה. עשור לאחר מכן הוא היה מרצה במכללת הצי ושינה את דעתו. אוונס טען כי אין מקום להאשמות של לוטוואק בנוגע להתמוטטות הפיקוח האזרחי, שכן השינוי באופי השיח בין הדרג האזרחי לבין הדרג הצבאי היה כורח המציאות בשל המעבר ממלחמת העולם השנייה למלחמה הקרה ואחר כך לעידן שלאחר המלחמה הקרה. הוא גם טען כי הביקורת של לוטוואק נובעת מתסכולו על כי לא אומצו הצעותיו לצמצום הצי.²³

ביקורת מכיוון שונה על תוצאותיו של חוק גולדוטר-ניקולס העלה להמן, שר הצי בשנים 1981-1987, שהיה מהמתנגדים הקולניים ביותר לרפורמה. ביקורתו המאוחרת מתרכזת במה שהוא מכנה הפיכת יו"ר ועדת מפקדי הזרועות וסגל הוועדה למטכ"ל מהזן הגרמני, זה שגרם לאסונות של שתי מלחמות העולם. להמן הביע געגועים למתכונת הקודמת של ועדת מפקדי הזרועות שהייתה לדבריו "המכניזם הצבאי הגדול ביותר בכל הזמנים", שגודלתה נבעה מהמגוון הרב של הרעיונות שהעלו חברי הוועדה. לדבריו, לאחר הרפורמה הושקע קולם של מפקדי הזרועות, והדעה היחידה שנשמעת היא זו של היו"ר. לדבריו אין כבר יותר "תחרות בין רעיונות".²⁴ נוסף על כך הוא טען שגם אחרי הרפורמה עיקר עיסוקם של קציני המטה המשולב (JS) הוא בוויכוחים על תקציבים ולא בתכנון.

במילים אחרות, להמן טען כי המבנה החדש של הפיקוד העליון מתקרב בהדרגה למבנה של המטכ"ל הגרמני, ולכן הוא סכנה לדמוקרטיה האמריקנית. נוסף על כך הוא גם לא יעיל. בעניין הזה דעתו

צבאי. הבעיות בתחום הזה עלו כבר במלחמות הקודמות של ישראל, ומלחמת לבנון השנייה הביאה לחשיפתן מחדש.

3. קשה מאוד להעביר רפורמה במבנה הפיקוד העליון, שכן בדרך כלל המערכת הצבאית מתנגדת לכך. כך היה בארה"ב, והנפתולים בהקמת המפח"ש, שהפך ברבות הימים למז"י, מעידים כי כך היה גם בישראל. הצורך בשינוי מבנה הפיקוד העליון הורגש בישראל בחריפות אחרי מלחמת יום הכיפורים, אך עדיין לא הושלמה המלאכה! מתברר כי כישלון צבאי מהדהד, המחליש את מעמדה של המערכת הצבאית, אכן משפר את הסיכויים להעברת רפורמה, אך במקרה של ישראל הקצב שבו מתבצעת הרפורמה אינו מניח את הדעת.

4. הרפורמה בארה"ב הצליחה לאחר שקצינים בכירים מאוד אזורו אומץ לצאת נגד העמדה הקולקטיבית של המערכת הצבאית. אולם ללא תמיכה מסיבית של התקשורת גם קצינים אמיצים לא יביאו רפורמה. בישראל המצב שונה, שכן מבנה הפיקוד העליון הוא למעשה "עניין פנימי" של המערכת הצבאית, ולכן דעת הקהל והכנסת אינן ממלאות תפקיד בעיצובו.

5. בארה"ב יש קשר הדוק מאוד בין העשייה הביטחונית לבין התקציבים שמאשר הקונגרס. כישלונות צבאיים ושימוש בזבזני בכספים מטרידים את דעת הקהל ומביאים לקיצוץ בעוצמת הזרועות ובתקציביהן וגם ליוזמות לרפורמה. בישראל המצב הפוך: בגלל הנסיבות האסטרטגיות המיוחדות לאזורנו מביאים כישלונות צבאיים, דוגמת מלחמת יום הכיפורים ומלחמת לבנון השנייה, דווקא לגידול בתקציבי הביטחון. יתר על כן, שימוש בזבזני בתקציבי ההצטיידות אינו משפיע על דעת הקהל בישראל, שכן אין בישראל גילוי נאות של תקציבי ההצטיידות של צה"ל, וספק אם יש עליהם פיקוח פרלמנטרי של ממש.

6. הוויכוח על המבנה הראוי של הפיקוד העליון אינו עניין ארגוני גרידא. אם נגרד את שכבתו העליונה, נמצא תחתיה ויכוח על סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים וגם לא מעט עניינים של אגו.

7. לא הכול זוהר ונוצץ על גדות הפוטומאק, ויש נושאים רבים שרצוי לא ללמוד מארה"ב. עם זאת קשה שלא להתקנא במעורבות הרבה של הקונגרס בנעשה במערכת הצבאית. במיוחד מעוררת קנאה ההתוויה המדויקת של היחסים בין הקודקודים - גם בנושאים הרגישים ביותר מבחינת תפקוד הקודקודים. מתברר שקצת מרובעות מהסוג האמריקני יכולה לתרום רבות ליעילות המערכת הצבאית, גם אם היא באה על חשבון כושר האלתור והיוזמה שעליו גאוותנו.

הערות

1. שאול ברונפלד, "מעטים מול רבים - השפעות לקחי מלחמת יום הכיפורים על צבא ארה"ב", **מערכות** 404-405, דצמבר 2005
2. רשימה מקפת של מקורות העוסקים בחוק גולדוטר-ניקולס ניתן למצוא באתר www.ndu.edu/library/rules/goldman.html. הפרק הזה וקודמו מתבססים על עבודותיהם של James R. Locker ושל Douglas C. Lovelace וכן על הדו"ח שהכין סגל ועדת הכוחות המזוינים של הסנט האמריקני.
3. David C. Jones, "Why the Joint Chiefs Of Staff Must Change", **Armed Forces Journal International**, March 1982, p. 63 and p. 68
4. William S. Lind, "JCS Reform: Can Congress Take On A Tough One?" **Air University Review**, September-October 1985
5. Edward C. Meyer, "The JCS - How Much Reform Is Needed?" **Armed Forces Journal International**, April 1982, p. 86
6. חוק גולדוטר-ניקולס גם הידק את הפיקוח על הסוכנויות הרבות והגדולות שפעלו במשרד ההגנה והסיר את העמימות בנוגע לכפיפות של שרי הזרועות לשר ההגנה. עם זאת החוק לא טיפל בבעיות שעלו בגלל נטיית הקונגרס להיכנס למיקרוניהול של המערכת הצבאית ובכפף המטות של שרי הזרועות ושל מפקדי הזרועות.
7. Meyer, *Ibid*, pp. 85-86, 88
8. John E. Valliere, "Disaster at Desert One: Catalyst for Change", **Parameters**, Autumn 1992. ראוי לציין כי מפקדי חיל האוויר - גיוס ומחליפו אלן - תמכו מאוד בשיתוף הפעולה בין זרוע היבשה לחיל האוויר הטקטי שהתבטא בדוקטרינת AirLand Battle.
9. ביטוי בולט לחוסר האמון של הקונגרס במערכת הביטחון הוא הנטייה, שהלכה וגברה, של שני הבתים לעסוק במיקרוניהול של הביטחון הלאומי. סנטור נאן טען כי הקונגרס הפך להיות "מנהל פרויקטים" במקום לפעול כ"מועצת המנהלים". הוא גם הביא נתונים מזעזעים על התפתחות ממדי המיקרוניהול בין 1970 ל-1985: Sam Nunn, "Remarks on Congressional Oversight of National Defence (October 1st Session)", **Armed Forces Journal International**, October 1985 (extra), p. 6-7
10. Grant T. Hammond, **The Mind of War - John Boyd And American Security**, Smithsonian Institution Press, 2001, ch.7
11. Edward N. Luttwak, **The Pentagon and the Art of War - The Question of Military Reform**, Simon and Schuster, 1985

12. Asa A. Clark IV et al. (editors), **The Defense Reform Debate - Issues And Analysis**, The John Hopkins University Press, 1984 בקובץ מופיעים שני מאמרים התומכים ברפורמה. מאמר אחד כתב גנרל גורמן (Paul F. Gorman), שהיה באותה עת ראש הפיקוד הדרום אמריקני. את המאמר האחר כתב גנרל גיוס.
13. John F. Lehman, "Rethinking Military Centralization", **The Washington Times**, 16 December 1985, p. 76
14. לוטוואק הוא המבטא הברור של דרישה לרפורמה בפיקוד העליון מתוך תקווה שהצעד יביא לקיצוץ תקציבי הצי. ראו פרק 10 בספרו המצוטט (בהערה 11) המסביר את הטעות שבהפניית תקציבי ענק לצי ופרק 11 שבו מפורטת הצעתו לרפורמה במבנה הפיקוד העליון, שתגמד את השפעתם של מפקדי הזרועות.
15. Barry Goldwater, "Overdose of Oversight and Lawless Legislation", **Armed Forces Journal International**, February 1987
16. גולדוטר הזכיר החלטה של צבא היבשה ושל חיל האוויר להעביר שישה מסוקים, המיועדים לפעולות מיוחדות, לצבא היבשה וסיפר שקצינים שהתנגדו להעברה גייסו לעזרתם את חבר הקונגרס שבמחוזו שכן הבסיס שממנו הועברו המסוקים. בדרך הזאת הם הצליחו למנוע את "רוע הגורגול".
17. הפרק הזה מתבסס על מקורות שפורסמו אחרי 1996 ושהוזכרו בהערה 2.
18. Sam Nunn, "Future Trends in Defense Organization", **Joint Forces Quarterly (JFQ)**, Autumn 1996
19. John P. White, "Defense Organization Today", **Joint Forces Quarterly (JFQ)**, Autumn 1996
20. Colin L. Powell, "The Chairman as Principal Military Advisor", **Joint Forces Quarterly (JFQ)**, Autumn 1996
21. Bernard E. Trainor, "Jointness, Service Culture and the Gulf War", **Joint Forces Quarterly (JFQ)**, Winter 1993-1994
22. Williamson Murray, "The Evolution of Joint Warfare", **Joint Forces Quarterly (JFQ)**, Summer 2002, p. 36
23. Edward N. Luttwak, "Washington's Biggest Scandal", **Commentary**, May 1994
24. Mackubin Thomas Owens, "Civilian Control: A National Crisis?" **Joint Forces Quarterly (JFQ)**, Autumn-Winter 1994-1995
25. John F. Lehman, "Is The Joint Staff A General Staff?" **Armed Forces Journal International**, August 1995