

إصلاح وزارة الدفاع الإسرائيلية بين السيطرة والسلطة والمسؤولية



ترجمة مختصرة لدراسة أصدرها
معهد دراسات الأمن القومي الإسرائيلي
The Institute for National Security Studies

تموز / يوليو
2025

إصلاح وزارة الدفاع الإسرائيلية بين السيطرة والسلطة والمسؤولية

ترجمة واختصار

د. نهاد الشيخ خليل

العنوان الأصلي: بين السيطرة، السلطة والمسؤولية، اقتراح لإصلاح في وزارة الدفاع،

وفي دور وزير الدفاع

בין מרות, סמכות ואחריות – הצעה לרפורמה במשרד הביטחון

ובתפקיד שר הביטחון

إعداد: معهد دراسات الأمن القومي الإسرائيلي

The Institute for National Security Studies (INSS)

تأليف: عوفر شيلح Ofer Shelah עפר שלח

التاريخ: أيار / مايو 2025

مقدمة المترجم:

في إطار اهتمام مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات برصد التحولات في بنية المؤسسة الأمنية والعسكرية في "إسرائيل"، ومتابعة النقاشات الداخلية حول آليات إصلاحها ومسئولياتها، تُقدّم ترجمة ملخصة لإحدى الدراسات التحليلية الصادرة عن معهد دراسات الأمن القومي الإسرائيلي The Institute for National Security Studies (INSS)، وهو من أبرز مراكز التفكير البحثي المرتبطة بدوائر صنع القرار في "إسرائيل"، وذو تأثير واسع في تشكيل السياسات الأمنية والعسكرية والاستراتيجية للدولة.

تأتي هذه الدراسة بعنوان: "بين السيطرة، السلطة والمسؤولية، اقتراح لإصلاح في وزارة الدفاع، وفي دور وزير الدفاع"، وقد أعدها الكاتب الإسرائيلي والبرلماني السابق عوفر شيلح Ofer Shelah، المعروف بنقده الحاد لمنظومات الحكم والأمن الإسرائيلية، وتحديدًا بعد ثغرات الأداء



التي كشفتها عملية طوفان الأقصى في 2023/10/7. وقد اعتمدنا في الترجمة مصطلح وزارة الدفاع (كما يطلق عليها أيضاً وزارة الجيش) بالرغم من أن الترجمة الحرفية تسميها "وزارة الأمن"، وذلك منعاً للالتباس،

حيث إن كلمة "الأمن" تحمل مدلولاً ملتبساً في اللغة العربية، ولا يطلق على وزارات الدفاع أو الوزارات التي تدير الجيش والقوات المسلحة، وترتبط بالأجهزة الأمنية التي تتبع عادة وزارة الداخلية. وتُقدّم الدراسة مقترحات لإصلاحات مؤسسية جوهرية في وزارة الدفاع وفي موقع وزير الدفاع، ضمن مراجعة عميقة لحدود السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية، ومدى وضوح الصلاحيات والمسؤوليات داخل هرم القيادة.

تطرح الدراسة سلسلة من الأفكار التي تعبّر عن القلق الإسرائيلي المتنامي إزاء ضعف التنسيق بين القيادة السياسية والعسكرية، وتسلب الضوء على الإشكاليات البنوية في العلاقة بين الوزير،

ورئاسة الأركان، والمؤسسات المدنية الرقابية، كما تبرز الحاجة إلى إعادة تعريف وظيفة وزير الدفاع في السياق الأمني والسياسي المستجد.

ويهدف مركز الزيتونة من خلال هذه الترجمة إلى تسليط الضوء على النقاشات الداخلية التي تعكس مساعي لإعادة هيكلة السلطة في "إسرائيل"، خصوصاً في ظل تداعيات الهزات الأمنية، وبما يسهم في تعزيز فهم المتابع المتخصص لطبيعة مراكز القوة والتأثير في "إسرائيل"، وكيفية تعاملها مع أزماتها البنيوية.

ويُشير المركز إلى أن الترجمة تلتزم الدقة في نقل المصطلحات والرؤى الواردة في الدراسة، دون أن يعني ذلك تبنيها أو التسليم بصحتها، بل بهدف تعميق الاطلاع والتحليل لما يُطرح داخل بيئة صنع القرار في "إسرائيل".



إصلاح وزارة الدفاع الإسرائيلية بين السيطرة والسلطة والمسؤولية

تعريف بمكوّنات الدراسة:



تتكوّن الدراسة من: ملخص تنفيذي، ومقدمة، وستة فصول. يتناول الفصل الأول تطور العلاقة بين المستوى السياسي والعسكري واستخلاص العبر من الماضي، والفصل الثاني؛ يعالج قانون أساس الجيش، وقضايا دستورية وقانونية أخرى تتعلق بصلاحيات رئيس الأركان ورئيس الحكومة ووزير الدفاع، والفصل الثالث؛ يعرض أنظمة موازية في العالم عن تجارب العلاقة وتوزيع الصلاحيات بين مختلف الجهات المسؤولة عن الجوانب

الأمنية، والفصل الرابع؛ يشمل توصيات هيئات الرقابة، ولجان التحقيق والباحثين الأكاديميين بشأن ترتيب العلاقة بين مختلف الجهات المسؤولة عن الأمن، والفصل الخامس؛ يستخلص استنتاجات من رؤى أصحاب مناصب سابقين عن العلاقات بين مختلف مكونات صناعة القرار الأمني، والفصل السادس؛ يناقش ثلاثة بدائل للعلاقة بين المستويين السياسي والعسكري، وبالتحديد دور وزير الدفاع.

مبررات إصدار الدراسة:

1. ◀ برز في حرب "السيوف الحديدية"* وجود إخفاقات في عملية اتخاذ القرار، ويرجع السبب في ذلك، من وجهة نظر الكاتب، إلى خلل في تنظيم العلاقة بين المستويين السياسي والعسكري،

* أطلقت "إسرائيل" على هذه الحرب "السيوف الحديدية" وأطلقت عليها المقاومة الفلسطينية حرب "طوفان الأقصى".

إضافة إلى وجود نقص تشريعي في تحديد الصلاحيات وتوزيعها بين المستويين السياسي والعسكري.

2. ◀ يتحمل وزير الدفاع مسؤولية كبيرة عن عمل الجيش، ولكن مكانته أمام رئيس الوزراء ورئيس الأركان غير واضحة، وهذا يوجد حالة من الغموض أحياناً، والبلبلة أحياناً أخرى.

3. ◀ تم اكتشاف مشكلة عدم كفاية التنظيم القانوني للصلاحيات والمسؤوليات في المستوى السياسي، وبين هذا الأخير والمستوى العسكري الرفيع منذ صدور تقرير لجنة أجزنوت Agranat الخاصة بالتحقيق في الإخفاق الذي حدث في حرب 1973، وطال أمد المعالجة، الأمر الذي يوجب إعادة النظر، وتصحيح الخلل.

4. ◀ يرى مؤلف الدراسة أن "إسرائيل" تسير نحو مستقبل معقد أكثر من أي وقت مضى، حيث تتكاثر المخاطر الأمنية، ويتراجع التضامن الاجتماعي الذي ظهر بعد السابع من أكتوبر،



ويحتاج جيشها حسب لجنة نجل Nagl، إلى مبلغ 275 مليار شيكل (نحو 77 مليار دولار) إضافية خلال العقد القادم. وفي ظلّ هذه الظروف، يرى مؤلف الدراسة أنه لم يعد من الممكن تأجيل إصلاح آليات اتخاذ القرار.

الفصل الأول: تاريخ العلاقات بين المستويين العسكري والسياسي في "إسرائيل":

يوضح مؤلف الدراسة أن العلاقة بين المستويين السياسي والعسكري قد اختلفت منذ إعلان قيام الدولة سنة 1948، وحتى سنة 2025 حيث تم إصدار الدراسة، ويمكن عرض تطور العلاقة كما بيّنها مؤلف الدراسة من خلال النقاط التالية:





ديفيد بن جوريون

1. ◀️ حكم ديفيد بن جوريون David Ben-Gurion

"إسرائيل" خلال الفترة 1948-1963، وبانقطاع بسيط خلال الفترة 1953-1955، بوصفه القائد والأب المؤسس للدولة، وجمع بين منصبَي رئيس الحكومة ووزير الدفاع، وتصرّف كقائد أعلى للجيش، وكان يؤمن بضرورة خضوع الجيش للمستوى السياسي المدني، وامتنع عن تسمية

الضابط الأرفع في الجيش "قائد الجيش"، بل "رئيس هيئة الأركان"، وبين مؤلف الدراسة أن ابن جوريون أخضع الجيش للسلطة السياسية، ولكنه لم يُنشئ أدوات رقابة مدنية لمن سيأتون بعده.

2. ◀️ في فترة تولي بنحاس لافون Pinhas Lavon وزارة الدفاع، 1953-1955، قاد خلالها رئيس

الأركان موشيه ديان Moshe Dayan والمدير العام لوزارة الدفاع شمعون بيريز Shimon Peres مبادرة تُركّز على دمج الوزارة مع الجيش، ولكن المبادرة لم تنجح بسبب تدهور العلاقات بين وزير الدفاع لافون وبين رئيس الأركان موشيه ديان.

3. ◀️ جمع ليفي أشكول Levi Eshkol بين منصبَي رئيس الحكومة ووزير الدفاع خلال الفترة

1963-1967، واضطر للتنازل عن منصب وزير الدفاع، قبيل الحرب، لصالح موشيه ديان تحت ضغوط شعبية، ومنذ سنة 1967 وحتى اليوم، أصبح المبدأ السائد هو الفصل بين منصبَي رئيس الحكومة ووزير الدفاع، وحصلت استثناءات لهذه القاعدة في عدة مرات، ومن أبرز هذه الاستثناءات ما حصل في عهد إسحق رابين Yitzhak Rabin وإيهود باراك Ehud Barak، ويرجع السبب في ذلك إلى حاجتهما للسيطرة على الجيش لتسهيل تطبيق مخططاتهما المتعلقة بالتسوية السياسية.



4. شغل موشيه ديان منصب وزير الدفاع خلال الفترة 1967-1974، ولُقب داخلياً وخارجياً بـ"سيد الأمن"، بالرغم من أنه كان متردداً بشأن الوصول إلى قناة السويس، وكذلك فيما يتعلق باحتلال هضبة الجولان، وكل ما فعله أنه استسلم لإرادة الجيش، وهكذا فقد حدثت التغييرات بناء على اندفاع قادة الجيش، وليس استناداً إلى قرار الحكومة.

وأصبح موشيه ديان في سنوات عمله كوزير للأمن الوزير الأكثر شعبية، بالرغم من أنه اعترف أنه لم يكن قادراً على صياغة موقف مستقل في مقابل الجيش؛ لأن طاقمه صغير، واحتفظ لنفسه بدور استشاري للجيش، وهذا ما أدلى به أمام لجنة أجرنوت، وقد تبنت اللجنة وجهة النظر هذه، ولم تُحمّل المستوى السياسي أيّ مسؤولية عن الفشل في حرب 1973، وألقت بكامل المسؤولية على المستوى العسكري.

5. لم يُسهم "قانون أساس - الجيش" في حلّ مشكلة تداخل الصلاحيات بين المستويين السياسي والعسكري، بل إن الخلل ازداد لأن أغلب وزراء الدفاع منذ ذلك الحين كانوا في الغالب ضباط جيش كبار سابقين، حيث كان هؤلاء يميلون لتمثيل الجيش أمام الجهاز السياسي، وخصوصاً في قضايا الميزانية وبناء القوة، واعتمدوا تقريباً بشكل حصري على مخرجات الجيش في كل ما يتعلق بتحليلاتهم ومقترحاتهم.

6. استطاع وزير الدفاع أرييل شارون Ariel Sharon، بسبب قوة شخصيته ومثابرتة، أن يُقنع رئيس الحكومة في حينه مناحيم بيغن Menachem Begin، ورئيس الأركان على خوض اجتياح لبنان سنة 1982، وأشار مؤلف الدراسة إلى أن هذه الحادثة تُشير إلى أن وزن من



يسعى بإصرار نحو هدف معيّن ويعرف كيف يستخدم مراكز القوة لصالحه، يستطيع أن يحسم الموقف من دون تنظيم رسمي لوضعه.

7. ◀ عيّن موشيه أرنز Moshe Arens وزيراً للأمن بعد أن أُقيل أرييل شارون من المنصب، وكان يحظى بدعم سياسي من رئيسي الحكومة مناحيم بيغن وإسحق شامير Yitzhak Shamir، كما كانت لديه رؤية واضحة حول كيفية تعامل القيادة المدنية مع الجيش، ونجح سنة 1983 إلى دفع الجيش لتأسيس قيادة القوة البرية، بالرغم من معارضة الجيش لذلك، إلا أن الهيئات التي كانت مسؤولة عن تأسيسها لم تأخذ الأمر على محمل الجدّ إلا بعد أن اقتنع الجيش، وإن جاء متأخراً، بضرورتها وبدأ في تنفيذها بكامل قدراته التنظيمية. لكنه فشل سنة 1991 في دفع "إسرائيل" للرد على إطلاق الصواريخ من العراق، لأن رئيس الحكومة إسحق شامير ومعه رئيس الأركان دان شومرون Dan Shomron رفضا الأمر حتى لا يتأثر سلباً التحالف الذي شكّله الولايات المتحدة ضدّ العراق.



8. ◀ تراجعت مكانة رئيس الوزراء ووزير الدفاع إيهود باراك بعد فشله في المفاوضات أمام ياسر عرفات، إضافة إلى اندلاع الانتفاضة الثانية سنة 2000، وتعززت مكانة قائد الأركان شأؤول موفاز Shaul Mofaz، فانتهج الأخير سياسة مستقلة، عن إيهود باراك، في بناء قدرات الجيش، إضافة إلى قيادة العمليات العسكرية في بداية انتفاضة الأقصى.

9. ◀ تولى أرييل شارون رئاسة الوزراء سنة 2001، فدعم رئيس الأركان شأؤول موفاز على حساب وزير الدفاع بنيامين بن إيعازر Binyamin Ben-Eliezer، وعندما حاول ابن إيعازر إقالة

شأؤول موفاز بسبب انتقاد موفاز لقرار الحكومة الانسحاب من حي أبو سنينة في الخليل، لم يسمح له شارون بذلك.

10. بعد تقاعده من الجيش بثلاثة أشهر أصبح شأؤول موفاز وزيراً للأمن، وكان رئيس الأركان هو موشيه يعلون Moshe Ya'alon، فأراد وزير الدفاع أن يمارس دوره كرئيس أركان أعلى للجيش، ولكن يعلون لم يسمح له بذلك، وفي الوقت نفسه كان رئيس الوزراء أرييل شارون يتخذ القرارات السياسية مثل بناء الجدار في الضفة، وإعادة الانتشار في غزة بمفرده، ففقد وزير الدفاع موفاز قدرته على التأثير.

11. خلال الحرب على لبنان سنة 2006 كان رئيس الوزراء هو إيهود أولمرت Ehud Olmert ووزير الدفاع عمير بيرتس Amir Peretz، أما قائد الأركان فكان داني حالوتس Dan Halutz، ويُشير الكاتب إلى أن رئيس الوزراء أولمرت قد التزم بالبعد القانوني حيث اتخذ كل القرارات من خلال الكابينة Cabinet، وكان الجيش مهيمناً خلال نقاشات الكابينة، وبلغ ذلك ذروته عندما وافق أغلب الوزراء، بضغط من أولمرت، على خطة للجيش اسمها "عملية تغيير الاتجاه 11 أو Operation Change of Direction 11" في 2006/8/9، مع أنهم كانوا يعتقدون أن هنالك بدائل أفضل منها، وكان موقف أولمرت نابع من خوفه خوض مواجهة مع الجيش، وليس لديه خطة بديلة.



12. برزت، خلال عملية الجرف الصامد* سنة 2014، قوة تأثير الكابينت على عملية اتخاذ القرار، وكان يتشارك رئيس الوزراء بنيامين نتياهو Benjamin Netanyahu، ووزير الدفاع موشيه يعلون، ورئيس الأركان بني جانتس Benny Gantz خيار تجنب احتلال قطاع غزة، وتعامل الثلاثة مع الكابينت، ليس بوصفه القيادة العليا، بل كعقبة ينبغي تجاوزها بأقل قدر من الإزعاج، بينما هم يديرون العملية العسكرية بأنفسهم.



وكان الجيش خلال النقاش في الكابينت يركز على الثمن الباهظ الذي قد ينتج عن محاولة احتلال قطاع غزة، وتمّ تسريب هذه الفكرة إلى وسائل الإعلام، الأمر الذي يُشير إلى الرغبة في دفع الوزراء للابتعاد عن فكرة احتلال قطاع غزة. وأشار مؤلف الدراسة إلى أن هذه الحالة تلقي مزيداً من الضوء على حالة الغموض في العلاقة بين المستويات المختلفة.

13. يمكن القول إن مهمة إعداد الخطط متعددة السنوات لبناء قوة الجيش هي مهمة حصرية للجيش، فهو الجهة الوحيدة التي تمتلك الكوادر والخبرات والمعلومات المحدثة، ودور وزراء الدفاع لم يكن أكثر من تمرير الخطة في الكابينت، وتحصيل الميزانية لها. وما ينطبق على إعداد الخطط متعددة السنوات، ينطبق أيضاً على شعبة التخطيط، التي كانت دوافع تأسيسها أو حلّها مرتبطة باعتبارها شخصية، مثل الخشبية من أن تُقام شعبة مشاهجة في

* أطلقت "إسرائيل" على هذا العدوان عملية "الجرف الصامد" وأطلقت عليه المقاومة الفلسطينية حرب "العصف المأكول".

وزارة الدفاع، ثم تم تأسيس الشعبة ككيان هجين ظاهرياً بين الجيش ووزارة الدفاع، ولكن في الواقع، إن السيطرة الكاملة فيه تعود للجيش، وينطبق الأمر ذاته على تأسيس مجلس الأمن القومي (National Security Council (NSC) سنة 1999، وهو جسم تابع لرئيس الحكومة، مهمته التنسيق بين الجهات الأمنية وإدخال الإسهامات المدنية في صياغة سياسات متكاملة، واجه منذ البداية معارضة من الجيش على تأسيسه.



جادي آيزنكوت

14. كان الجيش متفوقاً على الأجهزة المدنية، ومن الأدلة على ذلك، إصداره وثيقة "استراتيجية الجيش الإسرائيلي"، والتي صيغت النسخة الأولى منها سنة 2015 في عهد جادي آيزنكوت Gadi Eisenkot، رئيس أركان، وحاول الجيش من خلال الوثيقة تحديد واجبات المستوى السياسي ودوره خلال المعركة، والتي تتمثل في صياغة التوجيهات للجيش بما يشمل تحديد الأهداف، وحالات النهاية الاستراتيجية المطلوبة، وما هي القيود على استخدام القوة العسكرية. وتتضمن الوثيقة محاولة لوضع المستوى السياسي أمام مسؤولياته في مجال موازنة الخطط العسكرية مع الأهداف السياسية، وهذا يمنع المستوى السياسي من التنصل لاحقاً من المسؤولية، بحجة أنه لم يكن مطلعاً على قدرات الجيش أو حجم التهديد، ولكن الحساسيات بين المستوى السياسي والعسكري حالت دون نجاح هذه الوثيقة.

15. خلال الفترة 2016-2024، شغل منصب وزير الدفاع ستة أشخاص على الأقل، من بينهم رئيس الحكومة بنيامين نتنياهو لمدة عام.

في هذه الفترة، ظهر أن الوزراء العابرين يجدون صعوبة شديدة في ترك بصمة حقيقية، خصوصاً أمام جهاز قوي كالجيش الإسرائيلي، ومن الأمثلة على ذلك كان إعلان وزير الدفاع أفيجدور ليبرمان Avigdor Lieberman عن رغبته في إنشاء "سلاح الصواريخ" في الجيش، ولكن الجيش عارضها، وبالتالي لم تجد طريقها للتنفيذ.

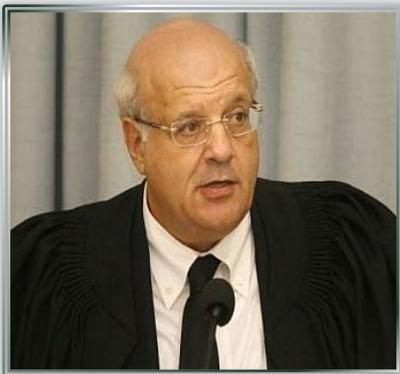


الفصل الثاني: قانون أساس - الجيش، وقضايا دستورية وقانونية أخرى:

تمّ سنّ "قانون أساس - الجيش" في تموز/ يوليو 1976، وهو قانون قصير وموجز لتنظيم العلاقة بين المستويين السياسي والعسكري، وينصّ على: الجيش يخضع لسلطة الحكومة، والوزير المكلف من قبل الحكومة بالإشراف على الجيش هو وزير الدفاع، والمستوى القيادي الأعلى في الجيش هو رئيس هيئة الأركان العامة، الذي يخضع لسلطة الحكومة، ويعمل تحت إمرة وزير الدفاع، ويُعيّن رئيس هيئة الأركان من قبل الحكومة بناءً على توصية وزير الدفاع.

يقول مؤلف الدراسة إن قانون أساس - الجيش لم يُنه الغموض في العلاقة بين الأطراف الثلاثة، رئيس الحكومة ووزير الدفاع ورئيس هيئة الأركان، ولم يتطرق القانون لرئيس الوزراء. وبالرغم من أن القانون تطرّق لذكر وزير الدفاع ولكن صلاحياته، خصوصاً أمام الحكومة ورئيسها، غير واضحة، وكذلك فإن القانون لم يضع توصيفاً واضحاً لصلاحيات كل طرف فيما يتعلق بما يجب أن يفعله أو يمتنع عن فعله كل طرف من الأطراف الثلاثة، رئيس الحكومة ووزير الدفاع ورئيس هيئة الأركان العامة.

ويرى مؤلف الدراسة أنه وفقاً لـ"قانون أساس - الجيش" فإن وزير الدفاع يُعدّ بمثابة قناة اتصال بين الحكومة والجيش، ويحقّ للوزير أن يصدر أوامر لرئيس هيئة الأركان بشرط ألا يكون هنالك تعارض بين هذه الأوامر وبين قرارات الحكومة.



حنان ملتسر

عرض مؤلف الدراسة مجموعة من النقاشات القانونية بشأن الصلاحيات الممنوحة لوزير الدفاع ورئيس الأركان، والتي يمكن أن تُمنح لهما، وطبيعة العلاقة بينهما، ومن أهم الآراء التي أوردها مؤلف الدراسة، ويمكنها توضيح مجمل النقاش هي الرأي القانوني الذي صاغه القاضي حنان ملتسر Hanan Meltzer، والذي عرض ثلاث مقاربات ممكنة لطبيعة

خضوع رئيس الأركان لوزير الدفاع: المقاربة الأولى تتمثل في الخضوع المطلق؛ بحيث يحقّ للوزير التدخل في كل شأن، ويُعدّ بمثابة رئيس أركان أعلى، والمقاربة الثانية هي الخضوع الاستراتيجي؛ بحيث يخضع رئيس الأركان لوزير الدفاع في المسائل ذات الأبعاد السياسية أو الاستراتيجية، بينما يتمتع رئيس الأركان، باستقلالية كاملة في الإدارة اليومية والمسائل التكتيكية، والمقاربة الثالثة تتمثل في الخضوع النسبي في المسائل الاستراتيجية، أما في الإدارة اليومية والمسائل التكتيكية، فيُسمح للوزير فقط بالموافقة أو رفض اقتراحات رئيس الأركان. بعض الجهات تعترض على منح الوزير صلاحيات كاملة على الجيش، خشية أن يصبح الوزير هو القائد الأعلى للجيش، وكذلك لكون الوزير شخصية سياسية حزبية لديها التزام إزاء حزبها وناخبها، بينما رئيس الأركان يخضع لمجموعة من القوانين والمعايير التي تفرض عليه الانضباط.

الحاجة إلى توسيع التشريع:

منذ سنّ "قانون أساس - الجيش"، أشار العديد من الباحثين والخبراء القانونيين إلى ضرورة تعديله وتوسيعه، وتمّ اقتراح مسودة لقانون مكمل لقانون الأساس، تعالج مسألة توزيع الصلاحيات، وخصوصاً تحديد مكانة رئيس الحكومة بالنسبة للجيش، وتوضيح التبعية الكاملة لرئيس الأركان والجيش لوزير الدفاع في كل شأن.

صلاحية إعلان الحرب:

تُعدّ صلاحية إعلان الحرب من المسائل الشائكة في "إسرائيل"، وهو حقّ حصري للحكومة أو الكابينة حسب "قانون أساس - الحكومة"، وقد حاول رئيس الوزراء الإسرائيلي بنيامين نتنياهو توجيه ضربة عسكرية ضدّ منشآت إيران النووية بين سنتي 2010-2012 دون عرض الأمر على الحكومة أو الكابينة، وكان وزير الدفاع إيهود باراك في ذلك الوقت قد وافق على



الأمر، ولكن رئيس الموساد Mossad مئير داغان Meir Dagan ورئيس أركان الجيش جابي أشكنازي Gabi Ashkenazi طالبا بقرار من الحكومة، وامتنع ننتياهو عن عرض الأمر على الحكومة، وبالتالي لم يتم توجيه الضربة.



مكانة رئيس الأركان تجاه الجيش:

يمنح القانون رئيس الأركان الحق في توجيه قادة الجيش بعدم معارضته أمام الحكومة، وبالتالي من الممكن أن تتخذ الحكومة قراراً أمنياً بناءً على توصية رئيس الأركان فقط، دون أن تكون الحكومة على علم بوجود تحفظات جوهرية، وبالتالي يمسّ بقدرة الحكومة على اتخاذ قرارات مدروسة تستند إلى معرفة كاملة بالحقائق وتفسيراتها المحتملة.

الفصل الثالث: نماذج عالمية يمكن الاستفادة منها:

يحاول هذا القسم استخلاص دروس مفيدة لـ"إسرائيل" من تجارب بعض الدول، وهي: الولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، وألمانيا، وفرنسا، والهند، وسنغافورة، وأستراليا، وإيطاليا، وفنلندا.

وقد خرجت الدراسة بمجموعة من الدروس التي يمكن أن تستفيد منها "إسرائيل"، وهي:

1. في جميع الدول يكون الرئيس المنتخب هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.
2. في العديد من الدول، يتمّ الدمج بين موظفين مدنيين ذوي خبرة كبيرة وضباط عسكريين في الخدمة الفعلية، وذلك من أجل توسيع زوايا النظر عند اتخاذ القرارات، ومن أمثلة ذلك:

◀ أ. مجلس الدفاع البريطاني برئاسة وزير الدفاع للمجلس وما يتفرع عنه من لجان، والذي وُحِدَ تحت مظلته: قيادة الجيش البري، وقيادة البحرية، وقيادة سلاح الجو، والقيادة الاستراتيجية.

◀ ب. البنية الثنائية في أستراليا، حيث تمّ تنظيم منظومة الأمن والدفاع ضمن كيان يُسمى "المنظمة الدفاعية الأسترالية"، وتُعرف هذه البنية رسمياً بأنها "ثنائية القيادة"، أي جسم بقيادتين متساويتين، أحدهما شخصية عسكرية والثاني شخصية مدنية. ويخضع للجانب المدني مسؤولية بناء القوة العسكرية، مثل التخطيط والميزانية والتسليح، ولكن الجانبين المدني والعسكري يعملان معاً في جميع المستويات، وكلاهما يوقّعان معاً على خطة الدفاع متعددة السنوات لبناء القوة، وتُقدم هذه الخطة إلى وزير الدفاع، وتُعرض على البرلمان والجمهور.

◀ ج. دمج إدارة الشؤون العسكرية داخل وزارة الدفاع في الهند وتمّ بناء هيئة الأركان العامة كهيئة أركان عسكرية عليا داخل وزارة الدفاع، وجاء ذلك كجزء من تصور شامل لإعادة تصميم منظومة الأمن القومي، مع الحفاظ على السيادة المدنية ومحاولة إيجاد جهاز مهني وأكثر كفاءة.

◀ 3. التركيز في عمل وزير الدفاع في أغلب الدول هو على بناء القوة العسكرية.



◀ 4. حتى سنة 2000، كانت الولايات المتحدة تقريباً الدولة الوحيدة التي شرعت في إصدار تصور للأمن القومي، يليه تصورات تشغيلية وخطط متعددة السنوات لبناء القوة. وفي العقود الأخيرة، أصبحت هذه العمليات إلزامية وشائعة في دول ديمقراطية كثيرة.

◀ 5. في بعض الدول، تقدم أجهزة الاستخبارات تقاريرها لوزير الدفاع؛ وفي دول أخرى، توجد هيئات تنسق بين أجهزة الاستخبارات ضمن نظام موحد، وتصدر تقييماً استخبارياً مشتركاً يُعرف باسم "التقدير الصافي"، الذي يُعدّ أساس اتخاذ القرارات.



6. في بعض الدول، يُدمج ممثلون عن البرلمان في عمليات اتخاذ القرار، وليس فقط في عمليات الرقابة والمساءلة.

7. تلعب اللجان الخارجية، ومعاهد أبحاث مستقلة، دوراً كبيراً في تصميم مجتمع الأمن والدفاع وصياغة تصوراتها واستراتيجياتها.

الفصلان الرابع والخامس: توصيات الجهات الرقابية، ولجان التحقيق، وباحثين أكاديميين ومسؤولين سابقين:



استعرض مؤلف الدراسة عدداً من استنتاجات وتوصيات لجان التحقيق في أسباب الإخفاقات التي تعرّض لها الجيش الإسرائيلي سواء في الجوانب الاستخباراتية أم العملياتية، إضافة إلى العلاقة بين المستويات السياسية والعسكرية المسؤولة

عن صناعة واتخاذ القرار، وتناول هذا القسم كذلك بعض الاستنتاجات والتوصيات التي صدرت عن الأكاديميين وأصحاب الاختصاص في الموضوع، مثل: إيلعازر يعاري Eliezer Yaari، وعمانويل فالد Emmanuel Wald، وشموئيل إيفن Shmuel Even، وتسييفيا جروس Tzvia Gross، واللجان التي استعرض مؤلف الدراسة أعمالها هي: تقارير مراقب الدولة بشأن عمل الكابينت، ولجنة فينوغراد Winograd، ولجنة عميدرور Amidror، ولجنة بردوت Bardot، ولجنة لوكر Locker، ولجنة نجل، وتقارير لجنة الخارجية والأمن في الكنيست Knesset، إضافة إلى مسؤولين سابقين، أجرى مؤلف الدراسة معهم مقابلات، لكنه لم يذكر أسماءهم.

ويمكن عرض خلاصة استنتاجات وتوصيات هذه اللجان والأكاديميين والمسؤولين السابقين في النقاط التالية:

1. ◀ تمحورت أبرز الاستنتاجات، في تقارير مراقب الدولة، حول نقص المعرفة لدى أعضاء الكابينت، وأوصت بوجوب قيام وزير الدفاع ورئيس الأركان بتزويد أعضاء الكابينت بالمعلومات الكافية للمشاركة في النقاش واتخاذ القرار المناسب، وأوصت لجنة فينوغراد، بضرورة معالجة تضخم الكابينت، وإنشاء "كابينت حرب".
2. ◀ أوصت لجنة عميدور سنة 2016 الوزراء، بضرورة تعميق المعرفة لدى أعضاء الكابينت.
3. ◀ أغلب لجان التحقيق، وكذلك مخرجات مقابلات مؤلف الدراسة مع مسؤولين سابقين، أوصت بضرورة إعداد ونشر وثائق أساسية مثل "تصور الأمن القومي" و"تصور لتشغيل الجيش الإسرائيلي"، ومنها لجنة نجل، ولجنة الخارجية والأمن في الكنيست.



4. ◀ أوصت لجنة بردوت بضرورة قيام الوزير، ورئيس الأركان، والمدير العام للوزارة، بإعداد الخطة العسكرية ضمن الإطار المالي المتفق عليه، بما يشمل ثلاثة بدائل ممكنة، قبل عرضها على الكابينت والحكومة.
5. ◀ أوصت أكثر من لجنة تحقيق، إضافة إلى أبحاث أكاديمية، واللقاءات التي أجراها مؤلف الدراسة مع المسؤولين السابقين بضرورة تعزيز قدرات وزارة الدفاع، حتى يصبح طاقم الوزارة قادراً على التخطيط والإسهام في عملية بناء القوة، وتقديم مقترحات لتشغيلها، ورفد الوزير بالتوصيات التي تمكنه من الإشراف والرقابة على عمل الجيش، مع الحرص على ألا يكون



- طاقم وزارة الدفاع ضخماً، بل يمكن الاكتفاء بفرق قليلة العدد، ولكن خبيرة ومتخصصة، وتدمج بين العسكريين والمدنيين في العمل، وذلك لتوسيع زوايا النظر حول الوزير.
6. ◀ أوصت لجنة بردوت بضرورة تعيين نائب مدير عام للشؤون المالية في وزارة الدفاع، وإنشاء "منتدى مالي لمنظومة الأمن"، يضم مدير عام وزارة الدفاع، وممثلين عن هيئة الأركان، والجهات الحكومية ذات الشأن.
7. ◀ انتقد الأكاديمي أليعازر يعاري عدم تخويل وزارة الدفاع التحقيق في الإخفاق والفساد داخل الجيش، وأوصى يعاري بضرورة تخويل وزارة الدفاع هذه الصلاحية.
8. ◀ أشارت لجنة فينوغراند إلى وجود مزايا في أن يكون وزير الدفاع من خارج المنظومة العسكرية، ومن هذه المزايا؛ أنه يجعل الرقابة على الجيش مدنية، ويضمن إتاحة مجال واسع للاعتبارات السياسية عند النظر في استخدام القوة العسكرية. وأشار عمانويل فالدي إلى أن وزراء الدفاع، من خريجي المؤسسة العسكرية، رأوا في منصبهم ممثلين للجيش في الحكومة أكثر من كونهم ممثلين للقيادة السياسية في الجيش، وهذا أدى إلى ارتفاع مكانة وتأثير رؤساء الأركان على القرار.
9. ◀ أشارت دراسة شموئيل إيفن وتسيفيا جروس إلى محدودية دور وزير الدفاع في التعيينات، وأن الوضع الحالي يمنح الوزير حق الاعتراض على تعيينات رئيس الأركان، وليس اقتراح مرشحين آخرين، وأوصت الدراسة بضرورة توصل وزير الدفاع ورئيس الأركان إلى اتفاق مشترك بشأن التعيينات.
10. ◀ أوصى إيفن وجروس بضرورة مشاركة رئيس الحكومة في تعيين نائب رئيس الأركان، لأن الأخير قد يتولى مهام رئيس الأركان، وغالباً ما يكون من أبرز المرشحين لتولي المنصب لاحقاً.

11. تطرقت الغالبية من المسؤولين السابقين إلى التأثير الضار لغياب الاستقرار السياسي، والذي يُقصر فترة ولاية وزراء الدفاع، مما يجعل المؤسسة المهنية تنظر إلى الوزير كشخصية مؤقتة وعابرة.

12. أشار عدد من المسؤولين السابقين إلى التوتر الدائم بين رئيس الحكومة ووزير الدفاع، وحرص بعض رؤساء الحكومات على تقليص نفوذ وزراء الدفاع أو إقالتهم، أو الجمع بين المنصبين، وأشار البعض إلى أن رؤساء الحكومات الذين جمعوا بين المنصبين لم يقوموا بدورهم كوزراء أمن فعليين.

13. بحسب أحد المتحدثين، تعمل منظمات الاستخبارات الشاباك Shabak والموساد تحت



إشراف رئيس الحكومة، والأخير غير متفرغ، ولهذا فإن هذه الأجهزة تعمل دون رقابة فعلية من المستوى السياسي، وهذا مريح للأجهزة الأمنية ورؤساء الحكومات، ولا يرغبون في تغييره.

14. النظام الحالي يمنح وزير الدفاع الحق في اتخاذ قرارات ملزمة لرئيس الأركان، إذا لم يكن هنالك قرار مخالف من الحكومة أو من الكابينت، ولكن هذا الأمر يحتاج إلى أن يتمتع وزير الدفاع بقوة لم تتوفر لأغلب من شغلوا هذا المنصب.

15. أبدى بعض المسؤولين السابقين خشية من أن يؤدي تقوية الطاقم المرافق للوزير إلى صراعات على الصلاحيات مع الجيش، خصوصاً وأن هذا الطاقم لا يتحمل في النهاية مسؤولية النتائج.

16. أشار بعض المتحدثين إلى أهمية أن يكون وزير الدفاع ذو خلفية مدنية واضحة.

17. أشار عدد من المسؤولين السابقين إلى أهمية منح المدير العام لوزارة الدفاع صلاحيات أوسع؛ لأن هذا سيحدث توازناً مناسباً أمام هيمنة الجيش.

18. اقترح بعض المسؤولين السابقين تعزيز جهاز الرقابة داخل وزارة الدفاع.



الفصل السادس: التوصيات: البدائل للعلاقات بين المستويين "السياسي والعسكري":

البديل الأول: استمرار الوضع القائم:

تبقى الأوضاع على ما هي عليه، مع العمل على إصلاح بعض الإخفاقات، ومن بينها:



1. زيادة إلمام أعضاء الكابينت بالقضايا الأمنية، وتعزيز قدرات مجلس الأمن القومي.
2. في حالة الحرب، يجب على المستوى السياسي أن يمارس صلاحياته في تحديد الأهداف وحالة النهاية الاستراتيجية المطلوبة، وما هي القيود المفروضة على استخدام القوة العسكرية.

3. يجب تعزيز قدرة الطاقم الإداري في وزارة الدفاع، حتى يتمكن الوزير من فحص مخرجات عمل الجيش بشكل أفضل، سواء فيما يتعلق ببناء القوة أم باستخدامها.

نقاط القوة:

1. هذا البديل، على الرغم من عيوبه، أثبتت فعاليته المعقولة.
2. مهنية المستوى العسكري تُعوّض ضعف الأطر المدنية والسياسية.

نقاط الضعف:

1. غياب تعريف واضح لمسؤولية المستوى السياسي، إضافة إلى أن سيطرة الجيش الفعلية على عمليات التخطيط وصياغة البدائل، سيؤدي إلى غياب نقاش حقيقي وناقد لما هو مطروح.
2. قدرات المستوى العسكري تحول دون تنفيذ المستوى السياسي المنتخب لأي عملية تغيير، إلا إذا وافق عليها الجيش.

البديل الثاني: بديل رئيس الحكومة:

وفق هذا البديل:



1. يجب أن يُحدّد في القانون أن رئيس

الحكومة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.

2. القرارات المصيرية مثل: الخروج إلى حرب أو عملية عسكرية كبيرة قد تؤدي،

باحتمالية شبه مؤكدة، إلى حرب تتطلب مصادقة من الهيئة العامة للحكومة أو من الكابينة.

3. الكابينة، وفق هذا البديل سيؤدي وظيفتين، هما: هيئة سياسية تمثل غالبية الجمهور انتخابياً، وبالتالي تصادق على القرارات، إضافة إلى كونها هيئة استشارية لرئيس الوزراء في الشؤون الأمنية.

4. مهام وزير الدفاع في هذا البديل:

أ. نائب رئيس الوزراء.

ب. المسؤول الأعلى عن بناء القوة وإعداد الجيش للحرب، وبناء المعرفة لدى الكابينة.

ج. تصميم الخطة الخمسية للجيش، وعرضها للمصادقة من قبل الكابينة.

5. خضوع المستوى العسكري للمستوى السياسي سيكون "خضوعاً استراتيجياً"، حسب

تعريف حنان ميلتسر الذي ورد في الفصل الثاني من الدراسة.

نقاط القوة:

1. وضوح أولوية المستوى المنتخب على المستوى العسكري.

2. وضوح في سلسلة القيادة والمسؤولية.

3. تعزيز مكانة المستوى المنتخب بما يمكنه من تنفيذ مسؤوليته بفعالية.



نقاط الضعف:

1. ◀ هذا البديل لا يتماشى مع نظام الحكم في "إسرائيل"، ولا مع طرق عمل الحكومة في باقي مجالات الحياة. وبالتالي، فإن السلطة الرئاسية التي تُمنح لرئيس الوزراء في هذا البديل قد تتصادم مع الواقع في مجالات أخرى.
2. ◀ في غياب تخطيط مدني كافٍ، فليس من المؤكد أن يمتلك رئيس الحكومة في "إسرائيل" التركيز الكافي للعب دور "القائد الأعلى" للجيش.



البديل الثالث: وهو البديل الموصى به "بديل وزير الدفاع":

هذا البديل يجعل وزير الدفاع هو المرجعية العسكرية العليا.

وبناءً عليه:

1. ◀ يجب توضيح صلاحياته تجاه الجيش.
2. ◀ ويتطلب الأمر تكوين فرق مهنية صغيرة من المختصين القادرين على تحليل مخرجات أجهزة الاستخبارات أو دائرة الميزانية في الجيش، ومن ثم عرض عمل تخطيطي شامل ومعمق على الوزير لمساعدته في أداء دوره.
3. ◀ تبقى الحكومة أو الكابينة صاحبة القرار النهائي بشأن الخروج إلى الحرب أو تنفيذ عملية قد تؤدي إلى الحرب، أما في مجالات بناء القوة، أو في قرارات سياسية عليا لا تتعلق بحالة حرب فيعد وزير الدفاع صاحب القرار الأعلى، إلا إذا وُجد قرار رسمي من الحكومة أو الكابينة بخلاف ذلك.

4. ◀ تبعية الجهاز العسكري للمدنيين، ستكون تبعية استراتيجية.
5. ◀ الإدارة اليومية والأحداث التكتيكية تبقى ضمن صلاحيات رئيس الأركان، الذي سيشغل أيضاً منصب المستشار العسكري الرئيسي لوزير الدفاع، أو لرئيس الوزراء في حالة الحرب.
6. ◀ يتم تعيين المدير العام، بحيث يكون شخصية مدنية ذات كفاءة، لمدة خمس سنوات، وتمنع إقالته إلا لأسباب جنائية أو أخلاقية، وهذا سيُمكنه من تحقيق توازن مع العسكر، وعليه:
- ◀ • لضمان امتلاك المدير العام المعارف المتنوعة، سيكون له نواب: واحد عسكري، وآخر لشؤون البحث والتطوير، وثالث لشؤون الصناعات العسكرية.
 - ◀ • يرأس المدير العام اللجنة العليا لبناء القوة العسكرية، والتي تضمّ: نواب المدير العام للوزارة، ونائب رئيس الأركان، ورئيس شعبة التخطيط، وممثلين عسكريين آخرين، وأعضاء من مختلف الوزارات ذات الشأن، وممثلون عن الأوساط الأكاديمية وقطاع الأعمال، وكذلك من اللجان البرلمانية المختصة بشرط أن يكون ممثل عن الائتلاف وممثل عن المعارضة، وستُعدّ اجتماعات اللجنة سرية للغاية.
 - ◀ • يُشرف المدير العام على مسار تصميم الخطة متعددة السنوات لبناء قوة الجيش، بدءاً من مرحلة مفهوم الأمن القومي وحتى المصادقة عليها من قبل وزير الدفاع والكاينيت.



- ◀ • يشارك المدير العام بانتظام في اجتماعات الكاينيت الأمني - السياسي، وكذلك في الاجتماعات الدورية بين الوزير ورئيس الأركان.

7. رئيس طاقم وزير الدفاع، سيكون تعييناً شخصياً بوظيفة ثقة، وهو حلقة وصل بين الوزير والمدير العام، ويعمل على تنسيق عمل الفرق التي ستستحدث في الوزارة، وسيُشرف على تنسيق اجتماعات دورية بين الوزير وضباط كبار، برتبة لواء، في الجيش لبحث قضايا محددة، ولا يحقّ لرئيس الأركان منع ضابط من الحضور أمام الوزير.
8. سيتم إنشاء لجنة استخبارات وطنية يرأسها وزير الدفاع، وسيكون من أعضائها: برلمانيين، وممثلين عن أجهزة الاستخبارات والهيئات الحكومية ذات الشأن، وستحدد اللجنة مجالات المسؤولية بين الأجهزة، لتقليل التداخل وتحسين الكفاءة.
- وسيتم إنشاء منصب "مستشار وزير الدفاع لشؤون الاستخبارات"، لكي يقود فريقاً يعمل على مراجعة منتجات مجتمع الاستخبارات، وعرضها على الوزير.
9. سيتم نقل مسؤولية التخطيط الاستراتيجي من الجيش إلى وزارة الدفاع، وسيضمّ فريق التخطيط الاستراتيجي مدنيين وعسكريين.
10. سيتم إنشاء شعبة ميزانية في وزارة الدفاع برئاسة نائب مدير عام مدني، وذلك لتحليل البيانات والتقارير التي تصل من قسم الميزانية في الجيش، وبناء موقف مستقل فيما يتعلق بالرقابة وحسن الأداء، وسيكون للوزير "مجلس استشاري" في قضايا الميزانية.
11. سيتم إنشاء قسم رقابة في وزارة الدفاع لتقييم المواضيع التالية: جاهزية الجيش، ومخزونه، وكفاءته، وخططه، وبناء القوة.
12. ترقية الضباط في الجيش من حقّ رئيس الأركان، ولكن رتبة العميد بحاجة إلى موافقة وزير الدفاع، ورتبة اللواء تتمّ بالتشاور بين رئيس الأركان ووزير الدفاع، ويُسمح للوزير باقتراح مرشحين لهذه الرتبة.
- تعيين نائب رئيس الأركان سيتم من قبل وزير الدفاع، بالتشاور مع رئيس الوزراء ورئيس الأركان، وبموافقة الحكومة، ولرئيس الأركان حقّ الفيتو على أي تعيين يقترحه الوزير، وتعيين رئيس الأركان سيبقى كما هو، بلا أيّ تعديلات.

◀ 13. سيتم تعديل "قانون أساس - الجيش" لكي تُصبح تبعية رئيس الأركان لوزير الدفاع، وبالتالي:

- ◀ • سيتمّ تشريع قانون الجيش الإسرائيلي، ليكون مكملاً لقانون الأساس، ويُفصّل صلاحيات جميع المستويات القيادية.



- ◀ • سيُسنّ قانون يُلزم بصياغة ونشر تصوّر للأمن القومي.

- ◀ • كما سيُسنّ قانون خاص بلجنة وزارية لشؤون الأمن القومي، يوضّح طرق عمل الكابينت الأمني وواجبات الوزراء الأعضاء فيه، وإمكانية تشكيل "كابينت حرب".

◀ 14. سيُعقد مرتين سنوياً، نقاش موسع سيشارك فيه أعضاء الكابينت، وهيئة الأركان العامة،

ومدير عام وزارة الدفاع، ورئيس لجنة الخارجية والأمن في الكنيست، ورؤساء اللجان الفرعية في وزارة الدفاع، وسيتناول النقاش مادة من إعداد وزير الدفاع بالتعاون مع مجلس الأمن القومي، وسيتم التركيز على تقييم الوضع، ومؤشرات الجاهزية والكفاءة، والتقدم في البرامج المركزية لبناء القوة.



هذه ترجمة ملخص دراسة صادرة عن معهد دراسات الأمن القومي الإسرائيلي، أحد أبرز مراكز التفكير في "إسرائيل" والمرتبطة بدوائر القرار السياسي والعسكري. أعدها عوفر شيلح، الكاتب والبرلماني السابق المعروف بانتقاداته لبنية السلطة العسكرية ومسؤوليات المستويات السياسية.

تعالج الدراسة الحاجة لإصلاح وزارة الدفاع الإسرائيلية وتحديد دور وزير الدفاع، في ضوء الثغرات التي كشفتها أحداث 7 تشرين الأول / أكتوبر 2023. وتدعو لتعزيز الرقابة المدنية، وتوضيح الصلاحيات بين المستويين السياسي والعسكري لضمان المحاسبة وتقوية عملية اتخاذ القرار. تشكّل الوثيقة جزءاً من النقاشات الجارية داخل النخبة الإسرائيلية حول إصلاح المنظومة العسكرية بعد فشلها الأخير، وتسعى لاقتراح إعادة هيكلة تواكب التحديات المقبلة.

ويندرج نشر هذا النص ضمن اهتمام مركز الزيتونة بنقل أبرز التحليلات الإسرائيلية الاستراتيجية، لتعميق فهم البنية الداخلية للمؤسسة العسكرية في "إسرائيل".

مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات

Al-Zaytouna Centre for Studies & Consultations

ص.ب.: 14-5034 بيروت - لبنان

تلفون: +961 21 803 644 | تليفاكس: +961 21 803 643

www.alzaytouna.net | info@alzaytouna.net

