



מבקר המדינה

היעדר תפיסת ביטחון לאומי והשפעה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל

▪ חשון התשפ"ו ▪ נובמבר 2025 ▪

רקע

הביטחון הלאומי עוסק בעיקרו בהבטחת קיומה של המדינה, בשלמותה הטריטוריאלית, בריבונותה, בהגנה על האינטרסים הלאומיים שלה ובהגנה על תושביה.

"תפיסת הביטחון הלאומי" היא מושג רווח בשיח הביטחוני בישראל, אולם קיימת שונות בנוגע להגדרתו, למהותו ולשימושים המיוחסים לו. תפיסת הביטחון הלאומי לעניין דוח זה¹ כוללת הן עקרונות תורתיים והן עקרונות אסטרטגיים המגדירים את מוסכמות הביטחון הלאומי בראייה ארוכת טווח על בסיס האינטרסים הלאומיים החיוניים של המדינה, ערכיה ויעדיה, והן את הגישה הכוללת להפעלה ולמיצוי של כלי העוצמה הלאומית, בדגש על הכלים הצבאיים², שיאפשרו להשיג את היעדים בנסיבות הקיימות, הצפויות והאפשריות.

העקרונות האסטרטגיים בתפיסה יכולים להתעדכן בהתאם לדגשים המיוחדים של כל ממשלה. עם זאת, העקרונות התורתיים בתפיסת הביטחון הלאומי נותרים לרוב על כנם גם כאשר ממשלות מתחלפות.

לתפיסת ביטחון לאומי סדורה ורשמית שימושים שונים, כמתואר בתרשים שלהלן:

1 הגדרת תפיסת הביטחון לעניין דוח זה מבוססת על העקרונות המשותפים להגדרות השונות.
מלבד הכלים הצבאיים כוללים כלי העוצמה הלאומית כלים מדיניים, כלכליים וחברתיים-תרבותיים. לעניין דוח זה
2 הדגש הוא על הכלים הצבאיים.

השימושים המרכזיים של תפיסת ביטחון לאומי סדורה ורשמית



נכון למועד סיום הביקורת, למדינת ישראל אין תפיסת ביטחון לאומי מאושרת באופן רשמי ובעלת תוקף מחייב. במשך השנים השתרשה תפיסתו של ראש הממשלה הראשון דוד בן-גוריון כתורה שבעל פה וכתפיסת הביטחון הבלתי רשמית של מדינת ישראל. סוגיית תפיסת הביטחון הלאומי עלתה בדברי ההקדמה לדוח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד) מינואר 2008³. בהקדמה צוין: "נראה לנו כי אחד הכשלים העיקריים של ישראל היה חוסר הנכונות שלה לעדכן את תפיסתה המדינית-ביטחונית (במובן הרחב), בצורה שתשקף בצורה אמינה את מכלול עוצמתה של ישראל ואת מגבלותיה".

³ הדוח הסופי של הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (מלחמת לבנון השנייה), בראשות הד"ר אליהו וינוגרד (ינואר 2008).

כחצי שנה לאחר פרסום הדוח הסופי של ועדת וינוגרד נחקק חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (חוק המל"ל), ובו נקבע כי מתפקידי המל"ל, שהוא גוף מטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של ישראל, לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע עדכונים בעניינה.

אירועי שבת ה-7.10.23, חג שמחת תורה (אירועי 7.10), והשפעותיהם הגורליות מחייבים לבחון, בין היתר, את תפיסת הביטחון הלאומי הבלתי רשמית שהשתרשה במדינת ישראל, את העיסוק של הדרג המדיני בתפיסת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל ואת הצורך בגיבוש ובאישור תפיסת ביטחון לאומי סדורה ורשמית.

נחוני מפתח

72 שנים

חלפו מאז הפעולה הראשונה לגיבוש תפיסת ביטחון לאומי על סמך תפיסתו של דוד בן-גוריון בשנת 1953, ומאז לא אושרה תפיסת ביטחון לאומי עדכנית

בשנת 2008

נחקק חוק המל"ל שבו נקבע כי מתפקידי המל"ל לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים. על אף זאת, המל"ל לא מימש את תפקידו בכך שלא הביא מאז לקבינת המדיני-ביטחוני תפיסת ביטחון מעודכנת לדיון והחלטה

6 ניסיונות

של הדרג המדיני ומערכת הביטחון לגבש ולאשר תפיסת ביטחון נעשו בין השנים 1998 - 2021. חרף הניסיונות, הקבינת המדיני-ביטחוני או הממשלה, בראשות ראשי הממשלה, מעולם לא אישרו תפיסת ביטחון לאומי רשמית

"תפיסת

הביטחון 2030"

באוגוסט 2018 הציג ראש הממשלה בנימין נתניהו לקבינת המדיני-ביטחוני את "תפיסת הביטחון הלאומי 2030" שאותה גיבש. ואולם התפיסה לא עלתה במועד זה או במועד מאוחר יותר לאישור של הקבינת ולא קיבלה תוקף רשמי

עבור השנים

2020 - 2024

אושרה בצה"ל תוכנית רב-שנתית - "תר"ש תנופה" שלא על בסיס תפיסת ביטחון לאומי רשמית ובעלת תוקף מחייב שאמורה לשמש מצפן בראייה אסטרטגית ארוכת טווח, והיא לא אושרה על ידי הדרג המדיני

בשנת 2020

הוצאה לפועל תוכנית לקביעת היקף סד"כ של מערך הטנקים על ידי הרמטכ"ל דאז רא"ל (במיל') אביב כוכבי, בלא ששר הביטחון דאז נפתלי בנט הציג את התוכנית מראש לקבינת המדיני-ביטחוני כדי שיבחן את הצורך בה ושלא בהתאם לסיכום הדיון עם ראש הממשלה בנימין נתניהו מינואר 2020

פעולות הביקורת



בחודשים דצמבר 2023 עד יולי 2024 ובבדיקות השלמה שהתקיימו מאפריל 2025 עד יוני 2025 בחן משרד מבקר המדינה את הניסיונות המרכזיים שנעשו לגיבוש ולאישור של תפיסת ביטחון לאומי בישראל, ובכלל זה על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו, השר לשעבר דן מרידור (ביוזמת שר הביטחון לשעבר שאול מופז), מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר דוד עברי (ביוזמת שר הביטחון לשעבר יצחק מרדכי), המטה לביטחון לאומי (המל"ל), סגן הרמטכ"ל לשעבר אלוף (במיל") יאיר גולן (על פי מינוי מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר אלוף (במיל") אודי אדם), האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון (לבקשת מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר אלוף (במיל") אמיר אשל). כמו כן, בחן משרד מבקר המדינה את האופן שבו המל"ל מממש את תפקידו בנוגע לתפיסת הביטחון, את ההכוונה של צה"ל על ידי הדרג המדיני בהיעדר תפיסת ביטחון לאומי מאושרת רשמית ובעלת תוקף מחייב וההשפעה על תהליכים מרכזיים בצה"ל, את הקשר שבין תפיסת ביטחון לאומי לאירועי 7.10, את תפיסת הביטחון הלאומי במדינות מערביות נבחרות וכן ספרות מקצועית בנושא.

הביקורת נעשתה במל"ל - משרד ראש הממשלה, ובמשרד הביטחון - בלשכת שר הביטחון, בלשכת מנכ"ל המשרד ובאגף הביטחוני-מדיני. בדיקות השלמה נעשו במזכירות הממשלה; בצה"ל⁴; במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (המוסד); ובשירות הביטחון הכללי (שב"כ). במסגרת הביקורת התקיימו פגישות עם בעלי התפקידים האלה (לפי סדר האלף-בית של שמות המשפחה): ח"כ והרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל") גדי איזנקוט; ראש המל"ל לשעבר פרופ' עוזי ארד; המזכיר הצבאי של ראש הממשלה לשעבר אלוף אבי בלוט; אלוף (במיל") פרופ' יצחק בן-ישראל; ראש המל"ל לשעבר מאיר בן שבת; ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט; סגן הרמטכ"ל לשעבר אלוף (במיל") יאיר גולן; ח"כ ושר הביטחון לשעבר בני גנץ; יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת וח"כ לשעבר צבי האוזר; אלוף (במיל") גרשון הכהן; ראש המל"ל לשעבר ד"ר איל חולתא; ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן; שר הביטחון לשעבר ח"כ אביגדור ליברמן; השר לשעבר עו"ד דן מרידור; שר האוצר וחבר הקבינט המדיני-ביטחוני בצלאל סמוטריץ; ראש המל"ל לשעבר אלוף (במיל") יעקב עמידור; ראש האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון לשעבר זהר פלטי; יו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת⁵ וח"כ לשעבר עפר שלח.

בצה"ל - התקבלה תגובתו בכתב על ממצאי הביקורת.

ועדה שעיסוקה פיקוח ובקרה על מדיניות החוץ של המדינה, כוחותיה המזוינים וביטחונה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הניסיונות של הדרג המדיני ושל מערכת הביטחון לגבש ולאשר תפיסת ביטחון לאומי



מדינת ישראל פועלת ללא תפיסת ביטחון לאומי מאושרת באופן רשמי ובעלת תוקף מחייב -

על אף שבחוק המל"ל שנחקק בשנת 2008 נקבע כי אחד מתפקידי המל"ל הוא לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים, והגם ששולבה בחקיקה הוראה ברוח המלצת ועדת וינוגרד משנת 2008, לפיה הדרג המדיני ידרוש וינחה על פיתוח מסמכי יסוד אסטרטגיים בנושאים מדיניים-ביטחוניים ויאשר אותם, מדינת ישראל פועלת ללא תפיסת ביטחון לאומי מאושרת באופן רשמי ובעלת תוקף מחייב וללא הקצאת משאבים לאומיים בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו בה. גיבוש ואישור תפיסת ביטחון לאומי רשמית חשובה במיוחד למדינת ישראל כיוון שהיא "מדינת אי", במובן זה שהיא מוקפת איומים הן מצד מדינות והן מצד ארגוני טרור; שטחה קטן מהשטח של מרבית המדינות שסובבות אותה, הן במעגל הראשון והן במעגלים הרחוקים יותר במזרח התיכון, ואין לה עומק גיאוגרפי שמאפשר לה לייצר אזורי חיץ מול שכנותיה; מוקדיה האסטרטגיים מרוכזים במרחב גיאוגרפי צר במרכז הארץ, במרחק של עד עשרות ק"מ בלבד מגבולותיה; האוכלוסייה שמתגוררת בה קטנה לעומת רוב המדינות שסביבה; היא זרה במרחב המזרח התיכון מהבחינה התרבותית, הלאומית והדתית; והיא המדינה היהודית היחידה בעולם, לעומת עשרות מדינות מוסלמיות.

אף צה"ל, המוסד והשב"כ הביעו דעתם בפני הביקורת כי נדרשת תפיסת ביטחון לאומי סדורה ורשמית אשר תתעדכן מפעם לפעם, וכי היא תחייב את כלל הדרגים לפעול באופן שיטתי להתמודד עם סוגיות שונות לצורך מיצוי המשאבים הלאומיים, תשמש מצפן לעשייה ביטחונית, ולפיה ייקבעו האסטרטגיות של גופי הביטחון ובהן תוכניות בניין הכוח. עוד הם סבורים כי נדרש שתפיסת הביטחון האמורה תגדיר באופן ברור ומחייב את היעדים והמטרות שמציבה המדינה לכל אחד מהגופים, תייצר הזדמנות לבחון קונספציות קיימות ביחס להנחות העבודה בנוגע לכל אחת מהזירות, תאפשר לבצע תיאום בין גופי הביטחון, תשפר את השיח בין הדרג המדיני לדרג הביטחוני באמצעות יצירת שפה משותפת ותאפשר דיון ציבורי ושקיפות.

תהליך סדור לגיבוש ולאישור תפיסת ביטחון יחייב את הדרג המדיני לדון בסוגיות ביטחון לאומי מרכזיות, לקבל החלטות בנוגע לסדרי העדיפויות, לרבות מתוך שיקולי מדיניות, ולהקצות את המשאבים הנדרשים בראייה כוללת וצופת פני עתיד, תוך הבנת האתגרים והסיכונים אשר לא יקבלו מענה. תהליך סדור ועיתי כזה יוכל לסייע לדרג המדיני להתמודד עם הנטייה להסתמך בעיקר על ניסיון העבר; הוא יסייע לאזן בין מתן מענה ללחצים קצרי טווח ובין הסתכלות ארוכת טווח; הוא יסייע לתאם ציפיות בין הדרג המדיני למערכת הביטחון, שתידרש לבנות את תוכניות העבודה שלה ולקבל החלטות בהלימה לתפיסת הביטחון, לרבות בנוגע לסדרי כוחות (סד"כ) של כוח אדם, של פלטפורמות מרכזיות ושל

אמצעי לחימה; הוא יאפשר לתאם בין גופים (צה"ל, משרד הביטחון, גופים ביטחוניים, משרד האוצר ועוד) כמערכת שלמה ואחודה; יקנה ידע בנושאי הביטחון הלאומי וייצר שפה אחידה של מושגים ומונחים מקצועיים בדרג המדיני ובדרג הביטחוני.



חרף הניסיונות לגבש ולאשר תפיסת ביטחון לאומי רשמית במדינת ישראל היא מעולם לא

אושרה - הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה בהובלת ראשי הממשלה לדורותיהם, הנושאים באחריות לגורל המדינה, מעולם לא אישרו תפיסת ביטחון לאומי רשמית, זאת חרף המלצות ועדת וינוגרד כי הדרג המדיני ידרוש וינחה על פיתוח מסמכי יסוד אסטרטגיים בנושאים מדיניים-ביטחוניים מרכזיים ויאשר אותם תוך ראייה מדינית-ביטחונית כוללת, חרף חוק המל"ל שעיגן בחוק את העיסוק בתפיסת הביטחון ולמרות שבמהלך 25 השנים האחרונות נעשו ניסיונות לגבש ולאשר תפיסת ביטחון לאומי על ידי הדרג המדיני ומערכת הביטחון, ניסיונות שממחישים את הבנתם כי הדבר חשוב ונדרש למדינת ישראל. משכך מדינת ישראל פועלת ללא תפיסת ביטחון לאומי מאושרת באופן רשמי ובעלת תוקף מחייב אלא השתרשה בה תפיסת ביטחון בלתי רשמית, המבוססת על משנתו של ראש הממשלה הראשון דוד בן-גוריון משנת 1953 ומוכרת כדוקטרינת משולש הביטחון (הרתעה, התרעה והכרעה). היעדר תפיסה רשמית עלול לפגוע בביטחונה הלאומי של מדינת ישראל, בתיאום בין גופי הביטחון ובהכוונתם, בהקצאת תקציב בהתאם לסדרי העדיפויות האסטרטגיים שקובע הדרג המדיני, בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאי בניין הכוח והפעלתו ועוד, כמפורט בדוח זה.

בין הניסיונות הרשמיים הבולטים לגיבוש ולאישור תפיסת ביטחון לאומי:

- גיבוש תפיסת ביטחון עדכנית לישראל משנת 1998 ביוזמת שר הביטחון דאז יצחק מרדכי וברכיו מנכ"ל משרד הביטחון דאז דוד עברי. התפיסה גובשה תוך בחינה של נושאים כגון הרתעה והתרעה, יחסי הדרג הצבאי-הדרג האזרחי, צבא וחברה, נושאים אסטרטגיים וטכנולוגיה; והיא נפרסה על פני חמישה כרכים. כרכים אלה הוצגו לשרי הביטחון שכינה בשנים 1998 עד 1999 - יצחק מרדכי, משה ארנס ואהוד ברק. ואולם הנושא לא קודם והתפיסה לא נידונה בקבינט או בממשלה.
- גיבוש תפיסת הביטחון של ישראל והתאמתה למציאות המשתנה משנת 2006 ביוזמת שר הביטחון דאז שאול מופז ובראשות השר לשעבר, דן מרידור. התפיסה עסקה ביעדים הלאומיים של ישראל; בשינויים בסביבה האסטרטגית-ביטחונית שלה; בעוצמות ובהזדמנויות שלה, לעומת החולשות והסיכונים; במענה לאתגרי הביטחון המרכזיים; ובסוגיות שלהן זיקה הדוקה לתפיסת הביטחון, לרבות האתגר הפלסטיני, צבא העם ומשאבי הביטחון, והוצגו בה המלצות בנוגע לסדרי העדיפויות במתן המענה לקשת האיומים הנשקפים לישראל, כבסיס לנטילת סיכונים מחושבים. התפיסה זכתה להסכמה רחבה לגבי תוכנה ונחיצותה, עד כדי גיבוש "הצעת מחליטים" לקבינט המדיני-ביטחוני, שבה נקבע תהליך סדור להטמעת המסקנות וההמלצות. התפיסה נידונה בקבינט, אך לא התקיימה הצבעה בנושא והיא לא אושרה באופן רשמי ולא קיבלה תוקף מחייב. אף שמסמך התפיסה לא אושר, חלק מההמלצות שבו אומצו בפועל על ידי מערכת הביטחון, למשל הוספת המושג "התגוננות" כעיקרון רביעי לשלושת עקרונות היסוד של תפיסת הביטחון של בן-גוריון - הרתעה, התרעה והכרעה.

- גיבוש תפיסת הביטחון של ישראל בשנת 2017 על ידי סגן הרמטכ"ל דאז האלוף יאיר גולן, שאותו מינה מנכ"ל משרד הביטחון דאז האלוף (במיל") אודי אדם. התפיסה נועדה לספק מסגרת עיונית לעשייה הביטחונית ולשמש בסיס לגיבוש מענה לאתגרים הביטחוניים של ישראל לרבות בבניין הכוח ובהפעלתו. התפיסה הוצגה לשר הביטחון ולפורום מטכ"ל, אולם לא נמצאו מסמכים שמעידים כי התקיים דיון מסכם בנושא, כפי שהנחה שר הביטחון, וממילא התפיסה לא נידונה בקבינט המדיני-ביטחוני או בממשלה ולא אושרה.
- גיבוש תפיסת ביטחון ועקרונות למדיניות ביטחון בשנת 2021 על ידי האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון לבקשת מנכ"ל משרד הביטחון דאז אלוף (במיל") אמיר אשל. במסגרת גיבוש התפיסה נבחנו נקודות התורפה והעוצמה המובנות של ישראל וכן שינויי העומק במרחבים הרלוונטיים לישראל, והיא נועדה לשמש כבסיס לגיבוש המענה לאתגרים הביטחוניים. התפיסה הופצה לצה"ל לקבלת תגובה. ואולם, לא נמצאו מסמכים שמעידים כי צה"ל התייחס לכך ולא נמצאו מסמכים המעידים על המשך טיפול של מנכ"ל משרד הביטחון, וממילא התפיסה שגובשה לא נידונה ולא אושרה בקבינט המדיני-ביטחוני או בממשלה.



ראש הממשלה בנימין נתניהו לא הביא לאישורה של תפיסת ביטחון לאומי רשמית למדינת

ישראל - ראש הממשלה בנימין נתניהו יום כתיבה של תפיסת ביטחון לאומי למדינת ישראל בשנים 2017 - 2018 שכונתה "תפיסת הביטחון הלאומי 2030". התפיסה ציינה ארבע עוצמות יסוד של מדינת ישראל - העוצמה הצבאית, העוצמה הכלכלית, העוצמה המדינית והעוצמה החברתית וצוין בה האופן שבו ראש הממשלה ראה את האיומים הצפויים בעשור הקרוב, את העקרונות להפעלת הכוח ואת בניין הכוח הדרוש לשם כך, וכן את השקפתו כי אבן היסוד ליישום תפיסתו היא שינוי בסדרי העדיפויות הלאומיים וקבלת החלטה לגבי הקצאת תוספות תקציב ניכרות לצורכי הביטחון על חשבון צרכים אחרים. אף שראש הממשלה נתניהו פעל להטמעתה של התפיסה באמצעות הצגתה לקבינט ולגופי הביטחון ועדכונה ומתן דירקטיבות לגופי הביטחון על בסיס תפיסתו, הוא לא סיים את אשר החל ולא הביא לאישור של תפיסת ביטחון לאומי רשמית למדינת ישראל ולקבלת החלטה מחייבת בנוגע לאבן היסוד של יישום התפיסה - שינוי בסדרי העדיפויות הלאומיים והקצאת תוספות תקציב ניכרות לצורכי הביטחון על חשבון צרכים אחרים, זאת חרף החשיבות והצורך שהוא בעצמו הכיר בהם. בכך תפיסתו נותרה ללא יכולת לממשה כהלכה, ללא תוקף מחייב.

מתן תוקף רשמי לתפיסת ביטחון לאומי אמור היה לייצר תהליך סדור שבו הדרג הביטחוני היה נדרש לתרגם את העקרונות המנחים בתפיסה לתוכנית עבודה סדורה, להציג לדרג המדיני את התוכנית וכן פערים ככל שקיימים; והדרג המדיני היה נדרש לתת את דעתו על כך. ייתכן שאילו תפיסת הביטחון שהוביל ראש הממשלה בנימין נתניהו הייתה מקבלת תוקף רשמי ומחייב וכן את המשאבים הנדרשים למימוש העקרונות שבתפיסה, הדרג הביטחוני היה מתרגם את העקרונות שבה, דוגמת "להיות מוכנים להגן על עצמנו בכוחות עצמנו" לכדי תוכנית עבודה כגון הרחבת יכולות הייצור העצמיות של ישראל בתחום התחמושת, מציג את התוכנית לדרג המדיני ובכלל זה את הפערים, ככל שקיימים, ביכולת לממש אותה, והדרג המדיני היה נותן את דעתו על המשמעויות הביטחוניות, המדיניות והתקציביות של התוכנית, ומקבל החלטות בהתאם.



הסיבות לאי-אישורה באופן רשמי של תפיסת ביטחון לאומי לדעת בכירים בדרג המדיני ובמערכת הביטחון - לדברי בכירים בדרג המדיני ובמערכת הביטחון שעסקו בנושא תפיסת הביטחון שאיתם נפגש צוות הביקורת ובהם ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט, שר הביטחון לשעבר ח"כ בני גנץ, ח"כ והרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל") גדי איזנקוט, וראשי המל"ל לשעבר אלוף (במיל") יעקב עמידור, יוסי כהן וד"ר איל חולתא, תפיסת ביטחון לאומי סדורה מעולם לא אושרה באופן רשמי, בין היתר משום שתפיסה רשמית מחייבת את הדרג המדיני לקבוע סדרי עדיפויות, לעיתים גם בנושאים שנויים במחלוקת שהוא אינו מעוניין להכריע לגביהם, וכן מייצרת אחריות (Accountability) של הדרג המדיני כלפי אזרחי המדינה. משרד ראש הממשלה מסר במרץ 2025 כי בגיבוש תפיסת ביטחון לאומי מעורבים היבטים מדיניים וכלכליים כבדי משקל ויש בה באופן אינהרנטי אלמנטים של פוליטיקה ותקציב, ולכן גם אם שרי הממשלה יסכימו לה, הם לא יצביעו על אישורה, כל אחד מסיבותיו הלגיטימיות, אך המוטות.

תפקידו של המל"ל בנוגע לתפיסת הביטחון



המל"ל לא מימש את תפקידו בנוגע לתפיסת הביטחון - למרות שלפי חוק המל"ל, אחד מתפקידיו של המל"ל הוא לבחון את תפיסת הביטחון ולהציע לה עדכונים, וכן להציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני, המל"ל לא מימש את תפקידו: בשנים 2011 עד 2023 המל"ל עסק בתפיסת הביטחון הלאומי כמה פעמים (לרבות ניסיון לכתוב תפיסת ביטחון וסיוע לראש הממשלה בעדכון מסמך תפיסת ביטחון) וכן התייחס לתפיסת הביטחון של ראש הממשלה בנימין נתניהו במסגרת דיוני הקבינט בתקופה שמאוגוסט 2018 ועד יוני 2021 (עת הוקמה ממשלה בראשותו של נפתלי בנט), אולם המל"ל בהובלת ראשי המל"ל פרופ' עוזי ארד (בשנים 2009 עד 2011), אלוף (במיל") יעקב עמידור (בשנים 2011 עד 2013), יוסי כהן (בשנים 2013 עד 2015), יעקב גל (שימש כממלא מקום בשנים 2016 עד 2017), מאיר בן שבת (בשנים 2017 עד 2021), ד"ר איל חולתא (בשנים 2021 עד 2023), וצחי הנגבי (משנת 2023 ועד למועד סיום הביקורת), לא הביא לקבינט המדיני-ביטחוני תפיסת ביטחון מעודכנת לצורך דיון והחלטה לגביה.

תפיסת הביטחון הלאומי במדינות מערביות נבחרות



בשונה מנשיאים ומראשי ממשלה במדינות מערביות שונות, הדרג המדיני בישראל מעולם לא אישר תפיסת ביטחון לאומי או אסטרטגיית ביטחון לאומי ולא פרסם מסמך תפיסה או אסטרטגיה - בשונה מנשיאים ומראשי ממשלה במדינות מערביות שונות, ובהן בריטניה, גרמניה, צרפת ויפן, הנוהגים לפרסם מסמכים אסטרטגיים רשמיים בנוגע לתפיסת הביטחון הלאומי של מדינותיהם ולחתום עליהם באופן אישי, ושלא כמו ארה"ב שבה אף מחויב הנשיא על פי חוק למסור לקונגרס דוח מקיף על אסטרטגיית הביטחון הלאומי, במדינת ישראל - המתמודדת עם אתגרים מיוחדים ומורכבים במישור הצבאי והמדיני כאחד - הדרג המדיני מעולם לא אישר תפיסת ביטחון לאומי או אסטרטגיית ביטחון לאומי ולא פרסם מסמך תפיסה או אסטרטגיה כאמור. מסמך כזה מציג את האתגרים של המדינה, את האינטרסים הלאומיים שלה ואת העקרונות להשגתם, לרבות באמצעות התאמת המשאבים לכך.

פגיעה ביכולת ההכוונה של הדרג המדיני את צה"ל בהיעדר תפיסת ביטחון לאומי רשמית ובעלת תוקף מחייב וההשפעה על תהליכים מרכזיים בצה"ל

בהיעדרה של תפיסת ביטחון לאומי מאושרת באופן רשמי ובעלת תוקף מחייב, המגובה בהקצאת משאבים לאומיים בהתאם לסדרי עדיפויות, יכולתו של הדרג המדיני להכווין את צה"ל בראייה אסטרטגית ארוכת טווח, לאתגר אותו ולבצע בקרה ופיקוח עליו לוקה בחסר ובמקרים מסוימים אינה קיימת - לרבות בהיבטים של הכוונת התוכניות הרב-שנתיות של צה"ל וגופי הביטחון, קביעת תקציב הביטחון וסדרי העדיפויות למימוש, אישור שינויים ארגוניים משמעותיים בצה"ל ובגופי הביטחון ובהם שינוי סד"כ. במצב זה, אף שהדרג המדיני הוא הנושא באחריות לגורל המדינה, יש לו קושי לעצב את תהליכי התכנון המרכזיים בצה"ל ובכך הוא אינו מממש את מלוא אחריותו בנושא.

צה"ל נדרש לתכנן את תוכניות העבודה שלו ואת בניין כוחו ללא תפיסת ביטחון לאומי - במבחן התוצאה, אף שהצבא נתון למרותו של הדרג המדיני, במצב שבו הדרג המדיני אינו מקיים תהליך סדור לגיבוש תפיסת ביטחון לאומי, אינו מאשר אותה רשמית ובכלל זה אינו מקצה משאבים לאומיים בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו בה, צה"ל נדרש לתכנן את תוכניות העבודה שלו ואת בניין כוחו בעיקר בהתאם להבנתו את המצב. כך נמצא כי אף שהקבינט המדיני-ביטחוני אישר תר"ש של צה"ל - תר"ש גדעון, לשנים 2016 עד 2020, בינואר 2019 נכנס לתפקידו רמטכ"ל חדש, רא"ל (במיל") אביב כוכבי, שהחליט שת"ש גדעון תסתיים בשנת 2019 ובשנת 2020 תחל תר"ש חדשה - תנופה; תר"ש תנופה עיצבה את צה"ל לטווח של לפחות חמש שנים, ואולם היא לא התבססה על תפיסת ביטחון לאומי רשמית שאמורה לשמש מצפן בראייה אסטרטגית ארוכת טווח שהיא בעלת תוקף מחייב ומגובה במשאבים הנדרשים למימושה; היא לא אושרה על ידי הדרג המדיני אף שבמסגרתה התקיימו שינויים ארגוניים משמעותיים כגון צמצום סד"כ טנקים; בשנת 2020 צה"ל הוציא לפועל תוכניות לשינוי סד"כ של פלטפורמות עיקריות ללא הכוונה של הדרג המדיני בראייה אסטרטגית ארוכת טווח הנגזרת מתפיסת ביטחון לאומי ועוד.

גם גופי הביטחון הנוספים בנו מגנוני עבודה להתמודדות עם מצב של היעדר של תפיסת ביטחון סדורה ורשמית - הם גוזרים את הדירקטיבה של הדרג המדיני ו"מלקטים" את התייחסויות הדרג המדיני באמצעות מגנונים שונים על סמך פגישות עבודה עם הדרג המדיני, ניתוח מסמכים שונים כגון סיכומי דיונים, הערכות מצב אסטרטגיות ועוד, ולפיה בונים את תהליכי העבודה המרכזיים, כל אחד בדרכו. במצב זה, גוברים הסיכונים להיעדר הגדרה ברורה של האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל; להיעדר סנכרון והסדרה בין גופי הביטחון בנוגע לתחומי האחריות והסמכות; להיעדר קביעה מחייבת של הדרג המדיני לגבי סדרי העדיפויות לטיפול באיומים ובאתגרים; להיווצרות מרחב פרשנות עצמאי של כל גוף בנוגע לנדרש ולמצופה ממנו, דבר שעלול להוביל לסיטואציות של חוסר התאמה ואף סתירה ביחס למטרות שאינן מוצהרות באופן רשמי ופומבי של הדרג המדיני ולהחמצה של תהליכי עומק ואירועים משמעותיים המתרחשים בסביבה האסטרטגית, כגון היווצרות אזורי עיוורון לגבי איומים המצריכים מתן מענה, הערכת חסר או יתר של האיומים והאתגרים שעומדים מתמודדת המדינה.

הדבר עולה בקנה אחד גם עם דבריהם של בכירים בדרג המדיני ובדרג הביטחוני לשעבר, ובהם ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט, שר האוצר בצלאל סמוטריץ', שר הביטחון לשעבר אביגדור ליברמן, ח"כ והרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל") גדי איזנקוט, יו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של הכנסת לשעבר עפר שלח, ראשי המל"ל לשעבר אלוף (במיל") יעקב עמידור וד"ר איל חולתא, לפיהם גופי הביטחון בישראל קובעים את תוכניות העבודה שלהם, את בניין הכוח, את סדרי העדיפויות ואת הקצאת המשאבים בהתאם לראייתם ולא על פי תפיסת ביטחון סדורה של הדרג המדיני, והדרג המדיני מתקשה לאתגר את גופי הביטחון. אף בדוח ועדת נגל לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח מדצמבר 2024 צוין כי הכיוונים המרכזיים בתוכניות העבודה של צה"ל מכוונים בעיקר על ידי ראשי מערכת הביטחון, ואילו ההשפעה של הדרג המדיני אינה מספקת, והיא ממוקדת בתחומים מצומצמים מאוד, ובשלבם מאוחרים כשההשפעה כבר שולית.

בניין כוחו של צה"ל, ללא הכוונה אסטרטגית ארוכת טווח שמתווה הדרג המדיני על בסיס תפיסת ביטחון לאומי סדורה ורשמית הקובעת סדרי עדיפויות ומגובה בהקצאת תקציבים בהתאם, עלול לגרום לפערים בכשירות ובמוכנות של צה"ל, בסד"כ, ועוד. פערים אלו, לרבות בנוגע לפלטפורמות עיקריות, לתחמושת קריטית ולכוח אדם, עלולים לגרום למזקים שלתיקונם יידרשו שנים ואף ייתכנו להם השלכות גורליות בשעת חירום. יתרה מכך, במצב זה גובר הסיכון שצה"ל יכין את עצמו למימוש תוכניות אופרטיביות בעלות "היגיון מבצעי" מסוים, ואילו הדרג המדיני ידרוש ממנו לפעול בהתאם ל"היגיון מבצעי" אחר.

יכולתו של הדרג המדיני לבצע תיאום בין גופי הביטחון לוקה בחסר - בהיעדר תפיסת ביטחון לאומי רשמית ובעלת תוקף מחייב יכולתו של הדרג המדיני לבצע תיאום בין גופי הביטחון לוקה בחסר. במבחן התוצאה קיימים פערים בתיאום ובשיתוף הפעולה בין גופי הביטחון, דבר הפוגע במיזוי האופטימלי של יכולותיהם המשולבות, לרבות היכולות המודיעיניות והמבצעיות, ובהתמודדות גופי הביטחון עם אתגרי הביטחון הלאומי.



קריסת עקרונות תפיסת הביטחון הלאומי הבלתי רשמית שהשתרשה בישראל באירועי 7.10

בשבת 7.10.23, בוקר חג שמחת תורה, פתח ארגון הטרור חמאס במתקפת פתע רצחנית על מדינת ישראל. המתקפה כללה ירי של אלפי רקטות ופצצות מרגמה לעבר ישראל וחדירה של אלפי מחבלים ליישובי עוטף עזה והסביבה ולמחנות צה"ל במרחב. מחבלי החמאס רצחו יותר מ-1,200 אנשים, ובהם אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון וההצלה; ביצעו מעשי אונס והתעללות אכזריים; וחטפו לרצועת עזה 251 בני אדם, כולל תינוקות וילדים.



מתקפת הפתע הרצחנית על ישראל של ארגון הטרור חמאס ב-7.10.23 המחישה קריסה באחת של שלושה עקרונות יסוד: ההרתעה, ההתרעה וההגנה, שהם שלושה מארבעת עקרונות היסוד שעליהם נשענת תפיסת הביטחון הלאומי הבלתי רשמית שהשתרשה בישראל. מידת מימוש העיקרון הרביעי - עקרון ההכרעה, שבמוקד מלחמת חרבות ברזל, טרם הובהרה נכון למועד סיום הביקורת. **יודגש כי הסקירה להלן אינה קובעת את הסיבות שהביאו לקריסת עקרונות**

ההרתעה, ההתרעה וההגנה באירועי ה-7.10, וכי סקירה זו אינה באה להחליף ביקורת מקיפה אשר תצביע על ליקויים או תטיל אחריות על מי מהגופים או בעלי התפקידים המעורבים באירועי 7.10. מטרתה היא להעלות לדיון סוגיות בנוגע לקשר שבין תפיסת הביטחון הלאומי לאירועי 7.10.

- **הרתעה:** ב-7.10.23 חמאס פתח במתקפה נפשעת וחסרת תקדים על מדינת ישראל ובכך הופרכה למעשה ההנחה של צה"ל ושל הדרג המדיני, שאותה הציגו בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני חודשים ספורים לפני המתקפה וכן בתקשורת בשנים שקדמו למתקפה, ולפיה ארגון החמאס מורתע מעימות עם מדינת ישראל.
- **התרעה:** ב-7.10.23 גופי המודיעין לא סיפקו התרעה לגבי מתקפת חמאס, וישראל הופתעה מהמתקפה. זאת למרות היותה של ישראל מעצמה צבאית וטכנולוגית אזורית בעלת יכולות מודיעין מתקדמות וגופי מודיעין חזקים.
- **הגנה:** ב-7.10.23 חמאס פרץ את קווי ההגנה של ישראל כמעט באין מפריע וחדר ליישובי עוטף עזה והסביבה ולמחנות צה"ל במרחב. זאת אף שמערכת הביטחון בנתה בגבול רצועת עזה מערך הגנה שמבוסס על אוגדה מרחבית וסד"כ צבאי נוסף, חומה תת-קרקעית פיזית וטכנולוגית, מכשול עילי שכולל מערכת לעצירת רחפנים, מכשול ימי שכולל מערכת נשק נשלטת מרחוק, מערך מכ"מים ועוד. צה"ל (כמפקדה הכללית), פיקוד הדרום ואוגדת עזה לא עמדו במשימת ההגנה בגבול עזה.

• **קריסת ההנחות של הדרג המדיני ושל הדרג הביטחוני-צבאי באירועי 7.10**

- בדרג המדיני, ראשי הממשלה בנימין נתניהו ונפתלי בנט הצהירו כי החמאס מורתע, מרוסן ואינו חותר למלחמה. חודשים ספורים לפני מתקפת הפתע הרצחנית של חמאס הבהיר ראש הממשלה בנימין נתניהו במהלך דיון בנושא הערכת מצב של מבצע מגן וחץ (9.5.23) כי יש "לשמר את חמאס (שמורת מאז 'שומר החומות') ככל הניתן, מחוץ לאירוע". ראש הממשלה בנימין נתניהו גם הצהיר כי "הם [חמאס] גילו שהם חסומים בזכות קיר הפלדה שבנינו להגנת אזרחי ישראל". הצהרות דומות בנוגע למכשול בגבול רצועת עזה נאמרו גם על ידי שר הביטחון לשעבר בני גנץ.
- בדרג הביטחוני-צבאי, הרמטכ"ל רא"ל הרצי הלוי וראש השב"כ רונן בר סברו כי שילובן של טכנולוגיות מתקדמות בצה"ל ובשב"כ עם היכולות הקיימות יסייע להתריע על התקפה וליצור חומה מגינה מול אויבינו. הרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל) אביב כוכבי וראש אמ"ן לשעבר אלוף (במיל) אהרון חליוה התבטאו גם הם בנוגע לכך שהחמאס מורתע, מרוסן ואינו חותר למלחמה, וחודש וחצי לפני המתקפה אף התייחס אלוף (במיל) אהרון חליוה ל"אסטרטגיות החמאס להשגת רצ"ע [רצועת עזה] מתחת לסף עימות" במסגרת סקירה מודיעינית שנתן לקבינט.



תפיסת הביטחון הלאומי במבט צופה פני עתיד בראי אירועי 7.10 ועמדות בנוגע לקריסת עקרונות ההרתעה, ההתרעה וההגנה - הצורך לבחון את תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל מן היסוד נוכח אירועי 7.10 עלה הן בדברי ראש הממשלה בנימין נתניהו והן בדברי שר הביטחון לשעבר יואב גלנט כשלושה חודשים לאחר האסון.

בדיון שקיים ראש הממשלה בנימין נתניהו ב-10.1.24 בנוגע לתקציב הביטחון ובניין הכוח הביטחוני הוא ציין כי אירועי 7.10 הובילו לשינוי יסודי של הבנת הביטחון ותחושת הביטחון במדינת ישראל, וכי "שינוי זה ידרוש התאמה מן היסוד של תפיסת הביטחון הלאומי, ובתוך כך שינוי מהותי באופן בו אנו בונים את כוחנו הביטחוני לעתיד" (ההדגשה במקור). במכתב ששלח שר הביטחון יואב גלנט לראש הממשלה בנימין נתניהו ב-8.1.24 בנושא עדכון צורכי הביטחון של ישראל בראי המלחמה הוא ציין כי "אף שאיננו קרובים לסיומה של המלחמה... ניתן כבר לעמוד על מספר תובנות מובהקות שעלינו להפיק מאירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומהמלחמה עד כה. ביניהם: א. מלחמת "חרבות ברזל" תהווה **נקודת מפנה בתפיסת הביטחון הלאומית** של ישראל" (ההדגשה במקור). יצוין כי גם במסמך שמסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו על ממצאי הביקורת בנושא "תפיסת הביטחון בראי ה-7 באוקטובר - בחינה ראשונית" מאפריל 2024, צוין כי "**מתקפת ה-7 באוקטובר מחייבת בחינה מעמיקה של תקפות תפיסת הביטחון ודרך היישום של תפיסה זו בעשורים האחרונים**" (ההדגשה אינה במקור).



צורך באיזון בין עקרונות תפיסת הביטחון הלאומי הבלתי רשמית - קריסת עקרונות ההרתעה, ההתרעה וההגנה ב-7.10.23 היא גם תמרור אזהרה מהדהד בנושא קביעת האיזון הנכון שבין העקרונות, ובפרט בין עקרון ההתרעה לעקרון ההגנה. הישענות על התרעה ללא היערכות מספקת להגנה על גבולות המדינה עלולה להביא לתוצאות טרגיות ולהישנות אירועי 7.10.



חקיקת חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025, ביוני 2025 - משרד מבקר המדינה מציין את חקיקתו של חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025 שחוקק ביוני 2025 לקראת סיום הביקורת ולאחר שליחת טיוטת הדוח להתייחסות הגורמים השונים. על פי חוק זה, עם כינונה של ממשלה חדשה, יגבש המל"ל את הצעת האסטרטגיה המדינית-ביטחונית של מדינת ישראל, שתתייחס להנחות היסוד בנוגע לאתגרים ולהזדמנויות המדיניים והביטחוניים הניצבים בפני מדינת ישראל, יפורטו בה האיומים והאתגרים ודירוגם וכן האמצעים והדרכים להתמודד עימם, לרבות הצגת חלופות לפירוט האמור. עוד נקבע בחוק כי הממשלה או הקבינט המדיני-ביטחוני יאשרו את האסטרטגיה המדינית-ביטחונית בתוך חמישה חודשים מיום כינון ממשלה חדשה, לאחר שהונחה לפניה הצעת אסטרטגיית הביטחון הלאומי שגיבש המל"ל והוצגו בפניה החלופות.

עיקרי המלצות הביקורת



על ראש הממשלה להוביל יחד עם הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה, הנושאים באחריות לגורל המדינה, תהליך סדור של גיבוש תפיסת ביטחון לאומי כתובה, להביא לאישורה ולתת לה תוקף רשמי. כמו כן, בהתאם לחוק המל"ל, על המל"ל לבחון את התפיסה ולהציע לה עדכונים; ועל ראש הממשלה בשיתוף הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה לדרוש ולהנחות את המל"ל להציג לפניו את ממצאי בחינתו. מומלץ כי כאשר תגובש תפיסה זו, ראש הממשלה יבחן אותה עם הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה באופן עיתי ובהתאם לצורך. זאת כחלק מיישום עקרון האחריות של הממשלה כלפי אזרחיה. עוד מומלץ כי תפיסת הביטחון הלאומי תכלול בין היתר את האינטרסים הלאומיים של המדינה, את יעדי-העל שלה, את האתגרים והאיומים העומדים בפניה, את היכולות הביטחוניות והאחרות לצורך מימוש היעדים וכן את סדרי העדיפויות נוכח המחסור התמידי במשאבים.

תהליך סדור לגיבוש תפיסת ביטחון יחייב את הדרג המדיני לדון בסוגיות ביטחון לאומי מרכזיות, לקבל החלטות בנוגע לסדרי עדיפויות, לרבות מתוך שיקולי מדיניות, ולהקצות את המשאבים הנדרשים בראייה כוללת וצופת פני עתיד, תוך הבנת האתגרים והסיכונים אשר לא יקבלו מענה. תהליך סדור ועיתי כזה יוכל לסייע לדרג המדיני להתמודד עם הנטייה להסתמך בעיקר על ניסיון העבר; הוא יוכל לסייע לאזן בין מתן מענה ללחצים קצרי טווח ובין הסתכלות ארוכת טווח; הוא יסייע לתאם ציפיות בין הדרג המדיני למערכת הביטחון, שתידרש לבנות את תוכניות העבודה שלה ולקבל החלטות בהלימה לתפיסת הביטחון, לרבות בנוגע לסדרי כוחות (סד"כ) של כוח אדם, של פלטפורמות מרכזיות ושל אמצעי לחימה; הוא יסייע לתאם בין גופים (צה"ל, משרד הביטחון, גופים ביטחוניים, משרד האוצר ועוד) כמערכת שלמה ואחודה; יקנה ידע בנושאי הביטחון הלאומי וייצר שפה אחידה של מושגים ומונחים מקצועיים בדרג המדיני ובדרג הביטחוני.



מומלץ כי לאחר שראש הממשלה יחד עם הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה יגבשו תפיסת ביטחון לאומי רשמית, ראש הממשלה יפרסם אותה לציבור בחתימתו בכפוף לכללי החיסיון מתוך מחויבות לאזרחי ישראל. זאת כשם שמדינות מערביות שונות מפרסמות לציבור מסמכים אסטרטגיים רשמיים בנוגע לתפיסת הביטחון הלאומי שלהן. פרסום תפיסת ביטחון לאומי רשמית לציבור תשמש בסיס לדיון ציבורי בנושא הביטחון הלאומי ולפיקוח על יישום התפיסה.



על ראש המל"ל לקיים את כל התהליכים הנדרשים כדי שהקבינט המדיני-ביטחוני ידון בהצעתו לעדכון תפיסת ביטחון לאומי, כדי שיקבל החלטה לגביה. תפיסת ביטחון לאומי שיבחן המל"ל ויניח בפני הקבינט תאפשר לדרג המדיני לקיים חשיבה ודיון בנוגע למוסכמות הביטחון הלאומי בראייה ארוכת טווח על בסיס האינטרסים הלאומיים החיוניים של המדינה, ערכיה, יעדיה וסדרי העדיפויות שלה. עוד מומלץ כי ראש המל"ל יבחן אם נדרשים לו משאבים נוספים לצורך מימוש תפקידו המוגדר בחוק "לבחון את תפיסת הביטחון הלאומי ולהציע לה עדכונים" כדי לסייע בגיבוש תפיסת הביטחון ויפעל לקבלתם.

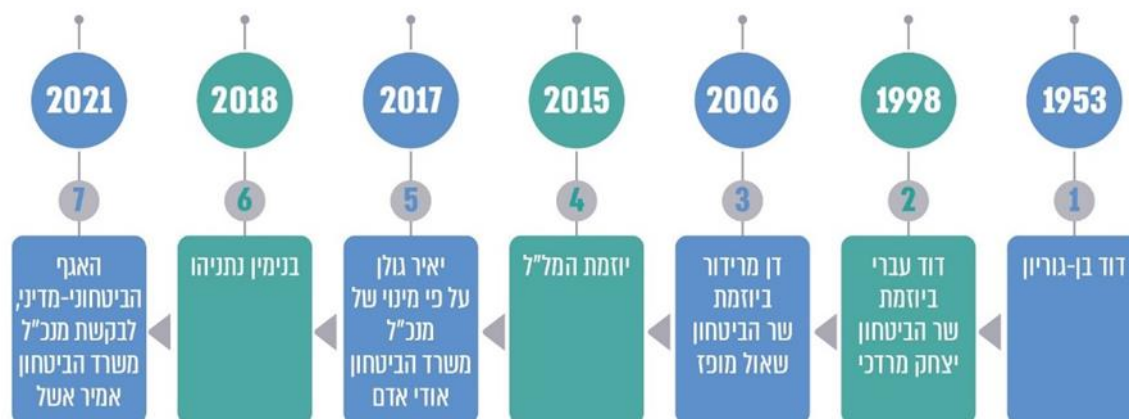


מומלץ כי לאחר שראש הממשלה יחד עם הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה יגבשו ויאשרו את תפיסת הביטחון הלאומי הרשמית של מדינת ישראל, הם ישתמשו בה כמצפן להכוונת כלל גופי הביטחון לרבות צה"ל, ובכלל זה לקבלת החלטות בנושאי בניין הכוח והפעלתו, להקצאת תקציבים בהתאם לסדרי העדיפויות, לבדיקה אם התר"ש מגשימה את יעדי הביטחון הנדרשים בהתאם לתפיסה, לתיאום בין גופי הביטחון וליצירת שפה משותפת בין הדרג המדיני לגופי הביטחון. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח מלחמת חרבות ברזל והצורך להתאים את בניין כוחו של צה"ל לאתגרים הביטחוניים הקיימים ואלו המתהווים תוך הבנת הצרכים התקציביים וסדרי העדיפויות להקצאתם בראייה אסטרטגית כלל-משקית.



מומלץ כי נוכח אירועי 7.10 ראש הממשלה יבחן יחד עם הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה במסגרת גיבושה של תפיסת ביטחון לאומי סדורה את האיזונים הנכונים בין עקרון ההרתעה, עקרון ההרתעה ועקרון ההגנה, וכן את אופן התאמת מימושם של עקרונות אלה לנסיבות המשתנות ולמאפייני האיומים במציאות הקיימת והצפויה, מתוך הבנה שלא תמיד תהיה התרעה ו"קו המגע לעולם ייפרץ". גיבושה של תפיסת ביטחון עדכנית אינה יכולה להבטיח כי לא יישנו אירועים דוגמת אירועי 7.10. ואולם עצם קיומו של תהליך עיתי וסדור לבחינה של תפיסת הביטחון הלאומי העדכנית יסייע לדרג המדיני, בשילוב הדרג הביטחוני, לקיים תהליכי חשיבה עמוקים, לבחון הנחות יסוד, לברר לעומקן שאלות מהותיות, להגדיר יעדים ולבחון את היכולת לממשם, להקצות משאבים בהתאם, וליצור שיח ושפה משותפת בין הדרגים השונים.

הניסיונות של הדרג המדיני ושל מערכת הביטחון לגבש ולאשר תפיסת ביטחון לאומי



הן הדרג המדיני והן מערכת הביטחון ניסו לגבש תפיסת ביטחון לאומי למדינת ישראל. הניסיונות העיקריים נעשו ב-25 השנים האחרונות, ובעיקר בשנים 2017 עד 2021. ואולם חרף הניסיונות, הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה מעולם לא אישרו תפיסת ביטחון לאומי רשמית.

עמדות בכירים בדרג המדיני ובדרג הצבאי בנוגע לתפיסת הביטחון הלאומי

"אירועי 7.10.2023 הובילו לשינוי יסודי של הבנת הביטחון ותחושת הביטחון במדינת ישראל. שינוי זה ידרוש התאמה מן היסוד של תפיסת הביטחון הלאומי, ובתוך כך שינוי מהותי באופן בו אנו בונים את כוחנו הביטחוני לעתיד"

ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו, בדיון בנוגע לתקציב הביטחון ובניין הכוח הביטחוני,
ינואר 2024

"... ניתן כבר לעמוד על מספר תובנות מובהקות שעלינו להפיק מאירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומהמלחמה עד כה. ביניהם: א. מלחמת 'חרבות ברזל' תהווה נקודת מפנה בתפיסת הביטחון הלאומית של ישראל..."

שר הביטחון דאז יואב גלנט, מכתבו לראש הממשלה, ינואר 2024

"חשוב שיהיה לכל זירה מצפן מדיני-ביטחוני, שהוא מהווה תפיסה ומכווין את צה"ל ואת גופי הביטחון, ובכלל זה את הכנתן של תוכניות אופרטיביות ותהליכים סדורים של בניין כוח רב-שנתי. בהינתן מצב שבו אין מצפן מדיני-ביטחוני לכל זירה שקובע סדרי עדיפויות, תורם לקבלת החלטות ומכווין את צה"ל ואת גופי הביטחון, קשה לדרג המדיני לאתגר את המערכות הביטחוניות ובסוף צה"ל, שהוא גוף דומיננטי מאוד, מוביל את הביטחון הלאומי"

ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט, בפגישתו עם צוות הביקורת, מרץ 2024

"מטרתה של תפיסת ביטחון היא להכווין את צה"ל ואת גופי הביטחון ולהכתיב להם דפוסי עבודה. הדרג המדיני לא גיבש תפיסת ביטחון, והוא מתקשה לנהל ולאתגר את הדרג הצבאי"

ח"כ ושר הביטחון לשעבר אביגדור ליברמן, בפגישתו עם צוות הביקורת, ינואר 2024

"ללא תפיסת ביטחון הדרג המדיני מתקשה לאתגר את צה"ל ולבחון את תקציב הביטחון בראי ההכוונה של הדרג המדיני... תפיסת ביטחון היא כלי חשוב שיכול לסייע לדרג המדיני. בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני הצבא מעלה לדיון את החלופות שהוא מעוניין בהן, ולכן נוצר מצב בעייתי שבו הקבינט הוא לרוב תוצאתי"

שר האוצר וחבר הקבינט המדיני-ביטחוני בצלאל סמוטריץ', בפגישתו עם צוות הביקורת, יולי 2024

"עלינו לתקף את תפיסת הביטחון ולהפוך אותה למסמך מכונן שישמש 'מצפן' בפני מקבלי ההחלטות. זהו לקח מה-7.10 להתמודדות עם האיומים הפרוסים בפני המדינה"

ח"כ ושר הביטחון לשעבר בני גנץ, בתגובתו על ממצאי הביקורת, נובמבר 2024

"היעדר התפיסה הוא ליקוי מתמשך. הדרג המדיני לדורותיו 'בורח מאחריות' לספק מעטה תפיסתי, ובהיעדר אסטרטגיה הדרג המדיני משחרר את עצמו מחשיבה ומאחריות"

ח"כ והרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל') גדי איזנקוט, בפגישתו עם צוות הביקורת, יולי 2024

"בפועל לא נקבעה בישראל תפיסת ביטחון מכיוון שלדרג המדיני לדורותיו נוח פוליטית שלא להכריע בסוגיות משמעותיות, דוגמת סוגיית הפלסטינאים. נוח יותר לפוליטיקאים לחיות באזור אפור ולא לאסוף מידע וידע, לחשוב ולהתמודד עם המצב... צה"ל מעצב תוכניות עבודה בעצמו, ללא הכוונה של הדרג המדיני הנבחר, ובכלל זה מגדיר סדרי עדיפויות וקובע את תמהיל התקציבים והמשאבים"

ח"כ לשעבר ויו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לשעבר עפר שלח, בפגישתו עם צוות הביקורת, ינואר 2024

סיכום

תפיסת ביטחון קובעת יעדים אסטרטגיים וסדרי עדיפויות; מסייעת לתיאום בין גופי הביטחון; משמשת מצפן לבניין הכוח של צה"ל ושל יתר גופי הביטחון ולהפעלת כוח על ידיהם; תומכת בקבלת החלטות מתוך הבנת יכולות הצבא והתאמת המטרות לאמצעים; יוצרת שפה משותפת בין הדרג המדיני לגופי הביטחון; ותומכת בקבלת החלטות לגבי הקצאת התקציב. תפיסת ביטחון לאומי חשובה במיוחד למדינת ישראל, מדינת הלאום של העם היהודי, עקב היותה מוקפת אויבים ומצויה במלחמת קיום מתמשכת.

מאז קום המדינה נעשו ניסיונות הן על ידי הדרג המדיני הן על ידי מערכת הביטחון לגבש ולאשר תפיסת ביטחון לאומי, ניסיונות שממחישים את הבנתם כי הדבר חשוב ונדרש למדינת ישראל. בין הניסיונות הרשמיים הבולטים - גיבוש תפיסת ביטחון עדכנית לישראל משנת 1998 ביוזמת שר הביטחון דאז יצחק מרדכי וברכז מנכ"ל משרד הביטחון דאז דוד עברי; גיבוש תפיסת הביטחון של ישראל והתאמתה למציאות המשתנה בשנת 2006 ביוזמת שר הביטחון דאז שאול מופז ובראשות השר לשעבר, דן מרידור; גיבוש תפיסת הביטחון של ישראל והתאמתה למציאות העדכנית בשנת 2017 על פי מינוי מנכ"ל משרד הביטחון דאז האלוף (במיל) אודי אדם את סגן הרמטכ"ל דאז האלוף יאיר גולן וגיבוש תפיסת ביטחון ועקרונות למדיניות ביטחון בשנת 2021 על ידי האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון לבקשת מנכ"ל משרד הביטחון דאז אלוף (במיל) אמיר אשל. ואולם ראשי הממשלה, הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה מעולם לא אישרו תפיסת ביטחון לאומי רשמית ולא פרסמו לציבור מסמך בנוגע לאסטרטגיית הביטחון הלאומי של המדינה, כנהוג במדינות מערביות שונות, כגון ארה"ב, בריטניה, גרמניה, צרפת ויפן. זאת בין היתר משום שתפיסה רשמית מחייבת את הדרג המדיני לקבוע סדרי עדיפויות, לעיתים גם בנושאים שנויים במחלוקת שהוא אינו מעוניין להכריע לגביהם, וכן מייצרת אחריות (Accountability) של הדרג המדיני כלפי אזרחי המדינה.

אף שראש הממשלה בנימין נתניהו יזם כתיבה של תפיסת ביטחון לאומי למדינת ישראל בשנים 2017 - 2018 ופעל להטמעתה באמצעות הצגתה לקבינט המדיני-ביטחוני ולגופי הביטחון ולעדכונה ולמתן דירקטיבות לגופי הביטחון על בסיס תפיסתו, הוא לא סיים את אשר החל ולא הביא לידי אישור תפיסת ביטחון לאומי רשמית למדינת ישראל ואף לא הביא לקבלת החלטה מחייבת בנוגע לאבן היסוד של יישום התפיסה - שיוני בסדרי

העדיפויות הלאומיים והקצאת תוספות תקציב ניכרות לצורכי הביטחון על חשבון צרכים אחרים; זאת, חרף החשיבות שהוא ייחס לנושא והעובדה שהוא עצמו הכיר בצורך שבו. בכך הוא לא מימש את אחריותו בנושא ותפסתו נותרה ללא יכולת לממשה כהלכה וללא תוקף מחייב.

בהיעדר תפיסת ביטחון לאומי מאושרת רשמית ובעלת תוקף מחייב, שמגובה בהקצאת משאבים לאומיים בהתאם לסדרי עדיפויות, יכולתו של הדרג המדיני להכווין את צה"ל בראייה אסטרטגית ארוכת טווח, לאתגר אותו ולפקח עליו לוקה בחסר ובמקרים מסוימים לא קיימת. אף בדוח ועדת נגל לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח מדצמבר 2024 צוין כי הכיוונים המרכזיים בתוכניות העבודה של צה"ל מוכוונים בעיקר על ידי ראשי מערכת הביטחון, ואילו ההשפעה של הדרג המדיני אינה מספקת, ממוקדת בתחומים מצומצמים מאוד, ובשלבים מאוחרים כשההשפעה כבר שולית. במצב זה, אף שהדרג המדיני הוא האחראי לגורל המדינה, יש לו קושי לעצב את תהליכי התכנון המרכזיים בצה"ל. במבחן התוצאה צה"ל נדרש לתכנן את תוכניות העבודה שלו ואת בניין הכוח שלו בעיקר בהתאם לאופן שבו הוא מבין את המצב או על פי דירקטיבות הדרג המדיני, שעשויות להשתנות עם החילופים התכופים של ממשלות ישראל ואינן נשענות על תפיסת ביטחון סדורה. גם גופי ביטחון אחרים בנו מנגנוני עבודה להתמודדות עם מצב של היעדר תפיסת ביטחון סדורה ורשמית - הם גוזרים את הדירקטיבה של הדרג המדיני המכהן ו"מלקטים" את התייחסויותיו, ולפיה בונים את תהליכי העבודה המרכזיים, כל גוף בדרכו. במצב זה, גוברים הסיכונים להיעדר הגדרה ברורה של האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל; להיעדר סנכרון והסדרה בין גופי הביטחון בנוגע לתחומים שבאחריותם ובסמכותם; להיעדר קביעה מחייבת של הדרג המדיני בנוגע לסדרי העדיפויות לעניין ההתמודדות עם איומים ואתגרים; להיווצרות מרחב פרשנות עצמאי של כל גוף לגבי הנדרש והמצופה ממנו, דבר שעלול להוביל לסיטואציות של חוסר התאמה ואף סתירה בנוגע למטרות שאינן מוצהרות באופן רשמי ופומבי של הדרג המדיני ולהחמצה של תהליכי עומק ואירועים משמעותיים המתרחשים בסביבה האסטרטגית, כגון היווצרות אזורי עיוורון לגבי איומים המצריכים מתן מענה, הערכת חסר או יתר של האיומים והאתגרים שעומדים מתמודדת המדינה.

ייתכן שאילו היה מתקיים תהליך עיתי וסדור של גיבוש תפיסת ביטחון לאומי ואישורה באופן רשמי, הדרג המדיני והדרג הביטחוני היו מקיימים תהליכי חשיבה סדורים ודנים ומכריעים בשאלות יסוד ביטחוניות כגון הגישה העקרונית להתמודדות עם איומים רב-זירתיים בגבולות המדינה והרחק ממנה, וזאת תוך הבנת המגבלות של ההישגים האפשריים במלחמה א-סימטרית וההשפעה של מלחמות ארוכות על חוסנה של המדינה, הבנת רמת הכשירות והמוכנות של צה"ל ושל יתר גופי הביטחון בטווח המידי ובטווח הארוך, הבנת הפערים ככל שקיימים ביכולת לתת מענה על איומים והמשמעותיות הנובעות מכך ועוד. כפועל יוצא מכך, כנגזרת מגיבוש תפיסת ביטחון לאומי, ייתכן שהייתה מוגדרת אסטרטגיה אחרת לגבי אופן ההגנה על גבולות המדינה, לרבות לגבי הסד"כ הנדרש ואופן הפעלתו, אשר היו מביאים את צה"ל להיערכות טובה יותר בהגנה על גבול עזה ב-7.10.23.

על ראש הממשלה להוביל יחד עם הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה תהליך סדור של גיבוש תפיסת ביטחון לאומי כתובה; שבמסגרתו הם יקבעו בין היתר את האינטרסים הלאומיים של המדינה בהיבטים ביטחוניים, מדיניים, כלכליים וחברתיים-תרבותיים, את יעדי-העל שלה ואת סדרי העדיפויות שלה בראייה כוללת; ולאחר מכן עליהם לאשר את תפיסת הביטחון הלאומי ולתת לה תוקף רשמי. עוד מומלץ כי ראש הממשלה יפרסם לציבור בחתימתו את תפיסת הביטחון הלאומי הרשמית, זאת כחלק מיישום עקרון

האחריות של הממשלה כלפי אזרחיה. נוסף על כך, מומלץ כי תפיסת הביטחון הלאומי שתאשר תשמש את הדרג המדיני בין היתר לקבלת החלטות בנושאי בניין הכוח והפעלתו והקצאת משאבים.

מתקפת הפתע הרצחנית על ישראל של ארגון הטרור חמאס ב-7.10.23 המחישה קריסה באחת של שלושה עקרונות היסוד: ההרתעה, ההתרעה וההגנה, שהם שלושה מארבעת עקרונות היסוד של תפיסת הביטחון הבלתי רשמית שהשתרשה בישראל המבוססת על משנתו של דוד בן-גוריון. קריסת העקרונות היא תמרור אזהרה מהדהד בנושא האיזונים שבין העקרונות, ובפרט בין עקרון ההתרעה לעקרון ההגנה. הישענות על התרעה ללא היערכות מספקת להגנה על גבולות המדינה עלולה להביא לתוצאות טרגיות ולהישנות אירועי 7.10, ואף חמור מכך.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי נוכח אירועי 7.10, ראש הממשלה יבחן יחד עם הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה, במסגרת גיבושה של תפיסת ביטחון לאומי סדורה, את האיזונים הנכונים בין עקרון ההרתעה, עקרון ההתרעה ועקרון ההגנה, וכן את אופן התאמת מימושם של עקרונות אלה לנסיבות המשתנות ולמאפייני האיומים במציאות הקיימת והצפויה, מתוך הבנה שלא תמיד תהיה התרעה ו"קו המגע לעולם ייפרץ". גיבושה של תפיסת ביטחון עדכנית אינה יכולה להבטיח כי לא יישנו אירועים דוגמת אירועי 7.10. ואולם עצם קיומו של תהליך עיתי וסדור לבחינה של תפיסת הביטחון הלאומי העדכנית יסייע לדרג המדיני, בשילוב הדרג הביטחוני, לבחון הנחות יסוד, לברר לעומקן שאלות מהותיות כגון האם האויב מורתע והאם המודיעין מספק, להגדיר יעדים ולבחון את היכולת להשיגם, לנהל סיכונים ולהגדיר מהו הסיכון השירי שמדינת ישראל יודעת להתמודד איתו, להקצות משאבים בהתאם לכך וליצור שיח ושפה משותפת בין הדרגים השונים.

יצוין כי לקראת סיום הביקורת ולאחר שנשלחה טיוטת הדוח להתייחסות נחקק ביוני 2025 חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025. על פי חוק זה, עם כינונה של ממשלה חדשה, יגבש המל"ל את הצעת האסטרטגיה המדינית-ביטחונית של מדינת ישראל, שתתייחס להנחות היסוד בנוגע לאתגרים ולהזדמנויות המדיניים והביטחוניים הניצבים בפני מדינת ישראל, יפורטו בה האיומים והאתגרים ודירוגם וכן האמצעים והדרכים להתמודד עימם, לרבות הצגת חלופות לפירוט האמור. עוד נקבע בחוק כי הממשלה או הקבינט המדיני-ביטחוני יאשרו את האסטרטגיה המדינית-ביטחונית בתוך חמישה חודשים מיום כינון ממשלה חדשה, לאחר שהונחה לפניה הצעת אסטרטגיית הביטחון הלאומי שגיבש המל"ל והוצגו בפניה החלופות.