



מבקר המדינה

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

▪ חשון התשפ"ו ▪ נובמבר 2025 ▪

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

מבוא

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

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 ישראל³. סוגיית תפיסת הביטחון הלאומי עלתה בדברי ההקדמה לדוח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (להלן - ועדת וינוגרד) מינואר 2008⁴. 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".

אירועי שבת 7.10.23, חג שמחת תורה (להלן גם - אירועי 7.10), והשפעותיהם הגורליות מחייבים לבחון, בין היתר, את תפיסת הביטחון 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.

¹ הגדרת תפיסת הביטחון לעניין דוח זה מבוססת על העקרונות המשותפים להגדרות השונות.

² מלבד הכלים הצבאיים כוללים כלי העוצמה הלאומית כלים מדיניים, כלכליים וחברתיים-תרבותיים. לעניין דוח זה הדגש הוא על הכלים הצבאיים.

³ ראו בהמשך.

⁴ הדוח הסופי של הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (מלחמת לבנון השנייה), בראשות הד"ר אליהו וינוגרד (ינואר 2008).

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 באופן רשמי 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 - במשרד ראש הממשלה, ובמשרד הביטחון - בלשכת שר הביטחון, בלשכת מנכ"ל המשרד ובאגף הביטחוני-מדיני. בבדיקות השלמה נעשו במזכירות הממשלה; בצה"ל⁵; במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן - המוסד); ובשירות הביטחון הכללי (להלן - 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 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 הכנסת⁶ (להלן - ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח) וח"כ לשעבר עפר שלח.

⁵ בצה"ל - התקבלה תגובתו בכתב על ממצאי הביקורת.

⁶ ועדה שעיסוקה פיקוח ובקרה על מדיניות החוץ של המדינה, כוחותיה המזוינים וביטחונה.

הצורך בגיבוש תפיסת ביטחון סדורה ומאושרת באופן רשמי

"בהעדר תורת ביטחון^[7], כאשר חברה פועלת באופן פרגמאטי, על ידי פתירת בעיות העולות מעצמן, נעשה כל מאורע לסוגיה בפני עצמה. אנרגיה רבה מבוזבזת כדי להחליט היכן אנו נמצאים, יותר מאשר לאן אנחנו הולכים. כל מאורע מסווג בפני עצמו והמומחים דנים בו תחת מועקות הקשיים המיוחדים לו, בלי לשים לב לזיקתו למאורעות." (הנרי קסינג'ר - לשעבר היועץ לביטחון לאומי של ארה"ב^[8])

ועדת וינוגרד (הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006), שפרסמה את ממצאיה בינואר 2008, מצאה חוסרים חמורים בחשיבה ובתכנון אסטרטגיים בדרג המדיני והצבאי. הוועדה המליצה כי הדרג המדיני ידרוש וינחה על פיתוח מסמכי יסוד אסטרטגיים בנושאים מדיניים-ביטחוניים מרכזיים ויאשר אותם, תוך תכלול לראייה מדינית-ביטחונית כוללת, כגון מהות ההרתעה מול מדינות וגורמים לא מדינתיים בעלי תרבויות שונות, והמובנים המשתנים של ניצחון ושל הכרעה במלחמות עם גורמים אלה.

ועדת וינוגרד ציינה בין היתר כי מסמכי היסוד האסטרטגיים צריכים להיות נידונים ומאושרים על ידי פורומים ממשלתיים מתאימים, ובראשם ראש הממשלה, שר הביטחון ושר החוץ, וכי דיון בהם הוא גם דרך טובה לקדם דפוסים של חשיבה אסטרטגית בממשלה, על ועדותיה. בתחילת 2008 החליטה הממשלה⁹ לאמץ את עיקרי דוח ועדת וינוגרד ולפעול ליישום ההמלצות הקבועות בו במהירות ומתוך הכרה בחשיבותו העליונה.

כחצי שנה לאחר פרסום הדוח הסופי של ועדת וינוגרד נחקק חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - 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 לה עדכונים.

נוסף על כך, הצורך בגיבוש תפיסת ביטחון לאומי סדורה ורשמית למדינת ישראל עלה הן בדוחות של ועדות ציבוריות והן בדבריהם של בעלי תפקידים בכירים בדרג המדיני ובדרג הביטחוני. להלן דוגמאות מרכזיות:

1. בדוח ועדת לוקר (הוועדה לבחינת תקציב הביטחון)¹⁰ מיוני 2015 צוין כי מדינת ישראל פועלת ללא תפיסת ביטחון, ו"יש צורך שהתשתית לעיצוב מערכת הביטחון ותקציבה, תשען על תפיסת הביטחון הרלוונטית למדינת ישראל, שממנה נובעות תכניות בניין הכוח ותפיסת ההפעלה שלו". הוועדה המליצה לממשלת ישראל לפעול לגיבוש "מצע אסטרטגי חיוני זה", נוכח המציאות הביטחונית הדינמית שאיתה מתמודדת מדינת ישראל.

7 כאמור, תפיסת הביטחון הלאומי כוללת עקרונות תורתיים ועקרונות אסטרטגיים.

8 (Henry Kissinger, Problems of National Strategy: A Book of Readings, New York: Frederick A Praeger 1965). צוטט בהטכניון, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, **אסטרטגיית-על למדינת ישראל עיונים וכיוונים** (מאי 2017).

9 החלטת ממשלה מס' 3115, "הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 ("ועדת וינוגרד") - הצגת עיקרי ההמלצות של הדו"ח הסופי", 10.2.08.

10 הוועדה לבחינת תקציב הביטחון שמינה ראש הממשלה במאי 2014, בראשות אלוף (במיל') יוחנן לוקר. דוח הוועדה הוגש לראש הממשלה ביוני 2015. המלצות הוועדה לא נידונו על ידי הממשלה.

2. בדוח ועדת נגל (הוועדה לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח)¹¹ מדצמבר 2024 צוין כי ראש הממשלה וצוותו חייבים לגבש תפיסת ביטחון לאומי עם כניסתם לתפקיד, וכי על הקבינט המדיני-ביטחוני לפרסם נוסח שיהיה מצפן אסטרטגי עבור מערכת הביטחון וראשית הצירים למעשה התכנון. עוד צוין כי יש לעדכן את תפיסת הביטחון הלאומי בכל פעם שמתחלפת ממשלה או כשחל שינוי מהותי במצב. יצוין כי בינואר 2025 הועבר דוח ועדת נגל לראש הממשלה שציין כי "נלמד את הדוח ונביא אותו להחלטות".

3. בדוח ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בנושא התוכנית הרב-שנתית של צה"ל (להלן - תר"ש) גדעון¹² מספטמבר 2017 צוין כי תר"ש גדעון מעוצבת כמעט כולה בעבודת מטה של הצבא עצמו, ללא תפיסת ביטחון מאושרת וידועה למדינת ישראל, וכי הוועדה סבורה שיש לתקן כשל זה.

4. ח"כ והרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל') גדי איזנקוט מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי בשנת 2015, בהיותו רמטכ"ל, הוא פרסם מסמך סודי וגרסה פומבית בנושא אסטרטגיית צה"ל, זאת מאחר שלא היה מבחינתו מצפן אסטרטגי להכוונת תהליכים מרכזיים בצה"ל, לרבות בניין הכוח והפעלת כוח.

עוד מסר ח"כ איזנקוט כי ביולי 2024 הוא וח"כ יואל (יולי) אדלשטיין, יו"ר ועדת החוץ והביטחון, הגישו ליו"ר הכנסת את הצעת חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ד-2024, שנועדה להתוות כללים ועקרונות מנחים לממשלה לגבי גיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי. בהצעת החוק צוין כי ההיערכות והמוכנות לאתגרי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל מצריכות ראייה מדינית רחבה, תיאום בין כלל הגופים האחראים לביטחון הלאומי, תכנון ארוך טווח, יכולת לבחון בצורה ביקורתית מפעם לפעם את הנחות היסוד המובילות את מקבלי ההחלטות ועוד. כן צוין כי במדינת ישראל לא גובש עד היום נוהג להגדרה של אסטרטגיית הביטחון הלאומי ולעדכונה, וכי מטרתו של החוק היא למלא את החסר באמצעות הטלת חובה על כל ממשלה, בסמוך להקמתה, לגבש נייר מדיניות המפרט את אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל ולעדכנו בכל שנה. יצוין כי לקראת סיום הביקורת ולאחר שנשלחה טיוטת הדוח להתייחסות, נחקק ביוני 2025 חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025.

5. השר לשעבר דן מרידור, שעמד בשנים 2004 עד 2006 בראש הוועדה לבחינת תפיסת הביטחון של ישראל והתאמתה למציאות המשתנה (להלן - ועדת מרידור), מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי תהליך סדור לגיבוש תפיסת ביטחון יסייע להתמודד עם הנטייה להסתמך בעיקר על ניסיון העבר ועל המציאות המוכרת. כמו כן, הוא יסייע לקבל החלטות על סמך המציאות הרציונלית, ומתוך הבנה שיכולות הצבא הן לא בלתי מוגבלות, ויש להתאים את המטרות לאמצעים. מר מרידור ציין כי שגיאות תמיד תהיינה, אך קיומה של תפיסה מקטין את הסיכוי להתרחשותן. מר מרידור הוסיף כי בהיעדר תהליך סדור לגיבוש תפיסת ביטחון שתאפשר רשמית ותתעדכן מפעם לפעם, עלולים להיווצר כשלים, כגון היערכות של מדינת ישראל למלחמות לא רלוונטיות, פיתוח אמצעי לחימה שאין די תקציב לרכוש

¹¹ ועדה שמינה ראש הממשלה באוגוסט 2024 בראשות תא"ל (במיל') יעקב נגל, שנועדה לבחון ולגבש המלצות בנוגע לצורכי בניין הכוח ולתקציב הביטחון נוכח אירועי 7.10 ומלחמת חרבות ברזל.

¹² דוח מיוחד של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מספטמבר 2017.

אותם (כפי שאירע בפרויקט הלבאי, בתותח ה"שולף" ועוד), הקצאת תקציב בחסר או בעודף לגופי הביטחון, והעדפת מתן מענה ללחצים בטווח הקצר על פני הסתכלות ארוכת טווח.

6. ראש המל"ל לשעבר אלוף (במיל') יעקב עמידרור מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי אף שתפיסת ביטחון כתובה אינה מתכון לקבלת החלטות שאפשר "לשלוף" כשנדרש למצוא פתרונות, נכון לגבש תפיסת ביטחון שתגדיר עקרונות שהם בבחינת אבני בניין מרכזיות לתפיסת ביטחון. זאת נוכח פערי ידע מקצועיים שקיימים בכל הדרגים, ובמטרה לייצר שפה אחידה של מושגים ומונחים מקצועיים ולהקנות ידע בסיסי שישמש להדרכה ולהכשרה של בעלי תפקידים שעוסקים בנושא, לרבות בדרג המדיני ובדרג הצבאי. מר עמידרור ציין כי תפיסת הביטחון עוסקת בין היתר באתגרים ובהישג הרצוי, ובכך היא יוצרת שפה משותפת בין הדרג המדיני לגופי הביטחון. בתגובתו מדצמבר 2024 על ממצאי הביקורת ציין מר עמידרור כי להבנתו תועלתה של תפיסת ביטחון היא בעיקר "כנייר לימודי לנכנסים למערכת לשלב קבלת ההחלטות ולכאלה שעוסקים בבניין הכח", וכי "תורה שבכתב מאפשרת לימוד מעמיק יותר בצד יכולת טובה יותר לפקח על העושים במלאכה, כי יש רפרנס לרצוי ואפשר לבחון אותו מול המצוי".

7. ראש המל"ל לשעבר מר יוסי כהן מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2024 כי נדרשת תפיסת ביטחון לאומי למדינת ישראל, והדבר חיוני מאוד, וכי תפיסת ביטחון לאומי נכון שתשלב חזון עם פרקטיקה שכוללת הגדרת יעדים. עוד מסר כי תפיסת ביטחון לאומי צריכה להיות מאושרת על ידי הממשלה או הקבינט המדיני-ביטחוני, ולכל הפחות עליה להיות "צו" של ראש הממשלה. כמו כן, יש לבחון את תפיסת הביטחון באופן עיתי.

8. ראש המל"ל לשעבר מאיר בן שבת מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי לתפיסת ביטחון לאומי יש חשיבות "הן לנוכח המספר העצום של האתגרים והצורך בתיעדופם לאור מגבלת המשאבים והן לצורך הכוונת המאמצים המשלימים".

9. ח"כ לשעבר עפר שלח, שכיהן בעבר כיו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח, מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי קביעת תפיסת הביטחון חשובה לא רק בשל הימצאותו של מסמך תפיסה, אלא בעיקר בשל התהליך הנלווה לגיבושו של מסמך כזה. גיבוש מסמך כאמור מחייב את הדרג המדיני הנבחר לדון בסוגיות ביטחון לאומי מרכזיות, ובכלל זה בסדרי העדיפויות ובמטרות לעומת המצב בפועל; לרכוש ידע; ולתאם בין מערכת שלמה של גופים (משרד האוצר, משרד הביטחון, צה"ל, גופי כלכלה ועוד) בראייה אחודה של תפיסת ביטחון לאומי. עוד מסר מר שלח כי תפיסת הביטחון היא אבן יסוד, אך אינה חוברת הדרכה. היא קובעת את גבולות השיח - מה נחוץ לביטחון המדינה וכיצד לעשות זאת, חיונית לצורך קביעת תקציב ועוד.

10. ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי חשוב שיהיה לכל זירה מצפן מדיני-ביטחוני אשר קובע סדרי עדיפויות, תורם לקבלת החלטות, ואף יש בו כדי לסייע לדרג המדיני לאתגר את צה"ל.

11. שר הביטחון לשעבר בני גנץ ציין בתגובתו על ממצאי הביקורת בדצמבר 2024 כי "עלינו לתקף את תפיסת הביטחון ולהפוך אותה למסמך מכונן שישמש 'מצפן' בפני מקבלי ההחלטות. זהו לקח מאירועי 7.10 להתמודדות עם האיומים הפרוסים בפני המדינה".

12. ראש האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון¹³ מר דרור שלום מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי קיים חוסר תיאום בין המציאות המשתנה, המעשה המדיני והמענה הצבאי-ביטחוני, וכן יש אתגר גדול בנוגע לתיאום בין גופי הביטחון. ראש האגף ציין כי הכול צריך להתחיל מתפיסת ביטחון לאומית בראייה כוללת וסדורה, אשר נכון כי תגובש במסמך כתוב אשר יתוקף על ידי כל ממשלה נבחרת עם כניסתה לתפקיד. מר שלום הוסיף כי סדרי העדיפות של המדינה צריכים להיקבע על ידי הדרג המדיני, ולא על ידי הדרג הצבאי. לתפיסתו, "אנשי ביטחון/צבא" אינם מדינאים, והם נדרשים לקבל הנחיות מהדרג המדיני. בתגובתו מדצמבר 2024 על ממצאי הביקורת ציין האגף הביטחוני-מדיני כי קיימת חשיבות בעת הזו, שבה מדינת ישראל מתמודדת עם אתגרים ואיומים משתנים ומתפתחים, לגבש תפיסת ביטחון לאומי עדכנית.

13. ראש האגף הביטחוני-מדיני לשעבר במשרד הביטחון מר זהר פלטי מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי תפיסת ביטחון לאומי ממקדת את המדינה במענה על השאלה "היכן רוצים להיות" בראייה רחבה וארוכת טווח, וכי מתפיסת הביטחון הלאומי תיגזר המדיניות האסטרטגית של המדינה כפי שתחליט הממשלה ובהתאם לכך גם הפעולות הנדרשות למימוש התפיסה והקצאת משאבים, ובכלל זה בניין הכוח וסד"כ צה"ל. מר פלטי הדגיש כי בניין כוח מהווה את הבסיס לעוצמתו של צה"ל.

אף צה"ל וגופים ביטחוניים נוספים ציינו בתגובתם על ממצאי הביקורת כי נדרשת תפיסת ביטחון. צה"ל מסר שתפיסת ביטחון לאומי היא מצפן לעשייה ביטחונית של כלל גופי הביטחון ובסיס לקשר עם הדרג המדיני שבהסתמך עליו נקבעות האסטרטגיות של גופי הביטחון ובהן תוכניות בניין הכוח; המוסד מסר כי חסרה למדינת ישראל תפיסת ביטחון סדורה ורשמית, וכי תהליך לגיבוש תפיסת ביטחון מחייב את הדרג המדיני להתמודד עם סוגיות שונות לצורך מיצוי המשאבים הלאומיים, מגדיל את הסיכוי לשיפור תהליכי קבלת החלטות, יכול לייצר אינטגרציה וסינרגיה של מקורות העוצמה הלאומיים, משפר את הבקרה בין הדרג המדיני לדרגים המקצועיים ומאפשר דיון ציבורי ושקיפות. עם זאת, תפיסת ביטחון לא תיתן מענה על כל הבעיות והאתגרים בכל התחומים, אולם בתהליך כזה גדלים הסיכויים שתהליכי קבלת ההחלטות יהיו סדורים וטובים יותר וביצועיים יהיו טובים יותר.

השב"כ מסר כי תפיסת ביטחון לאומי מספקת מסגרת להכוונת מדיניות הביטחון, מאפשרת לבצע תיאום בין גופי ביטחון שונים; מבטיחה פעילות שיטתית ומאורגנת של ממשלות מול איומים; מייצרת הזדמנות לבחון קונספציות קיימות יחסית להנחות העבודה מול כל אחת מהזירות, לבחון את המענים על כל אחד מהאתגרים ולהגדיר באופן ברור ומחייב את היעדים והמטרות שמציבה המדינה לכל אחד מהגופים הרלוונטיים. עוד מסר השב"כ כי תפיסת ביטחון לאומי חיונית להקצאה יעילה של משאבים כגון כספים,

¹³ לפי הוראת משרד הביטחון בנושא "האגף הביטחוני-מדיני (אבט"ס) הוראת ארגון", ייעוד האגף הביטחוני-מדיני הוא להיות גוף המטה המרכזי במשרד הביטחון בנושאים ביטחוניים-מדיניים ואחד מתפקידיו העיקריים הוא להשתתף בגיבוש עמדתה של מערכת הביטחון בנושא תפיסת הביטחון הלאומי.

כוח אדם וטכנולוגיה; כי היא מאפשרת לשפר את השיח בין הדרג המדיני לדרג הביטחוני באמצעות יצירת שפה משותפת, כי היא מאפשרת הגדרת מטרות ברורות תוך הבנת היכולות והמגבלות של הדרג הביטחוני ו"כיוול" ציפיות ביחס לתוצאות האפשריות; ועוד.

מן האמור לעיל עולה באופן ברור לכל הגורמים, ובכללם לאישים בתפקידים בכירים ביותר בהנהגה המדינית והביטחונית, כי קיים צורך ממשי שתהיה למדינת ישראל תפיסת ביטחון לאומי. עוד עולה כי קיימים שימושים רבים לגיבוש תפיסת ביטחון לאומי סדורה ורשמית.

להלן בתרשים מוצגים שישה שימושים מרכזיים בקיומה של תפיסת ביטחון לאומי סדורה ורשמית, שעולים כחוט השני מדברי הוועדות ומפי מומחים.

תרשים 1: שישה שימושים מרכזיים של תפיסת ביטחון לאומי סדורה ורשמית



בביקורת עלה כי 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 שהוראה זו ששולבה בחקיקה הייתה 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 הביטחונית, ולפיה ייקבעו האסטרטגיות של גופי הביטחון ובהן גם 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 וסקיפות.

עוד עלה כי 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 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.

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

במשך השנים הדרג המדיני ניסה לגבש ולאשר תפיסת ביטחון לאומי רשמית. ניסיונות אלה ממחישים את הנחיצות בתפיסת ביטחון לאומי למדינת ישראל שתואמת את המציאות העדכנית.

יתרה מכך, גם מערכת הביטחון ניסתה לגבש בעצמה תפיסת ביטחון לאומי, מתוך צורך בהכוונה למדיניות הביטחונית של מדינת ישראל ולגיבוש המענה לאתגרים הביטחוניים העומדים לפניה.

להלן פירוט הניסיונות של הדרג המדיני ושל מערכת הביטחון לגיבוש תפיסת ביטחון לאומי¹⁴:

תפיסת הביטחון של דוד בן-גוריון

באוקטובר 1953 הציג ראש הממשלה דאז דוד בן-גוריון לממשלה, כהערכת מצב רב-שנתית שלו, סקירה מקיפה של המציאות הביטחונית והשפעותיה, לרבות בהיבט החברתי והרעיוני ("מסמך 18 הנקודות"¹⁵). בבסיס הסקירה עמדה התפיסה כי מדינות ערב לא יסלימו עם קיום מדינה יהודית בארץ ישראל, ולכן יש לייצר עוצמה צבאית שתהדוף את כל ניסיונותיהן להשמיד את המדינה ותגרום להן להשלים עם קיומה (בדומה ל"קיר הברזל" של ז'בוטינסקי).

ההנחות בבסיס התפיסה של בן-גוריון¹⁶ היו כי מדינת ישראל ניצבת בפני איום על קיומה; כי קיימת א-סימטריה מובהקת לרעה בינה ובין מדינות ערב (בשטח, באוכלוסייה, בעורף כלכלי, בגיבוי מדיני וצבאי וביכולת הכרעת הסכסוך); וכי אין לה בעלי ברית חיצוניים אמנים שבהם תוכל לבטוח. הנחות אלו הביאו את בן-גוריון לבסס את ביטחון המדינה בעיקר על צה"ל, במבנה של כוח מחץ סדיר מצומצם יחסית, הנשען על צבא מילואים, שביסודו מרכיבי איכות שהם פיצוי לנחיתות הכמותית.

הסקירה הייחודית נתפסת בציבור כפעולה הראשונה של עיצוב בסיס לתפיסת הביטחון הלאומי, מכיוון שבן-גוריון "כורך את הבנת מצבה של ישראל בזירה האזורית והעולמית, את טיב האיומים קצרי הטווח וארוכי הטווח שבפניה, ואת המענים המדיניים, הצבאיים והטכנולוגיים שנדרשת ישראל במסגרת המענים ארוכי-הטווח לאתגרים שבפניה"¹⁷.

ברבות השנים הפכה תפיסת הביטחון של בן-גוריון לתורה שבעל פה המוכרת כדוקטרינת "משולש הביטחון" - הרתעה למניעת מלחמה; התרעה מודיעינית מספקת לפני מלחמה; והכרעה מהירה במתקפה מוחצת לשם סיום מהיר של המלחמה.

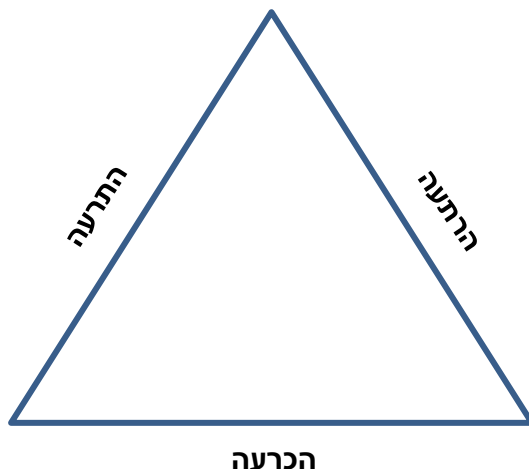
¹⁴ הפרק שלהלן סוקר את הניסיונות הרשמיים של הדרג המדיני ושל מערכת הביטחון לגבש תפיסת ביטחון. היו גם ניסיונות של אישים שונים לגבש תפיסת ביטחון, ובהם אנשי צבא ואנשי אקדמיה, דוגמת ישראל טל (בספרו משנת 1996), יצחק בן ישראל (בספרו משנת 2013) וגדי איזנקוט וגבי סיבוני (במזכר משנת 2019). ניסיונות אלה אינם נידונים בפרק זה.

¹⁵ סקירה לפני ממשלת ישראל הרביעית. הסקירה ראתה אור לראשונה בביטאון **מערכות** 279 - 280 (מאי 1981).

¹⁶ כפי שצוין בדוח ועדת מרידור משנת 2006.

¹⁷ עוזי ארד, "על אסטרטגיית-על ותפיסת ביטחון לישראל", **אסטרטגיית-על למדינת ישראל: עיונים וכיוונים** (מאי 2017), עמ' 38.

תרשים 2: משולש הביטחון המבוסס על תפיסת הביטחון של בן-גוריון



- **הרתעה** היא הבאת מקבלי ההחלטות המדיניים של האויב לידי אי-יציאה למלחמה (או לידי ויתור על התנגדות בכוח), משום שהשתכנעו שתוצאות המלחמה יהיו לא כדאיות ובלתי נסבלות מבחינתם¹⁸.
 - **הרתעה** היא הודעה או אזהרה על סכנה של ממש לכוחותינו (כגון בעקבות סימנים לפעולה צבאית קרובה של האויב). יצוין כי הרתעה ניכרת בסוג המידע, במהימנותו ובמסירתו בעוד מועד. לדוגמה, הרתעה על הכנות אויב למלחמה, על ריכוז כוחותיו, על היערכותו וכד' מועילה אם נמסרה בפרק זמן המאפשר למפקד או לדרג המדיני להחליט לאמצה וגם לנקוט צעדי נגד נאותים¹⁹.
 - **הכרעה** היא שבירת כוח ההתנגדות של האויב על ידי יצירת מצב שמתקיימים בו התנאים להשגת המשימה שנקבעה. מצב ההכרעה ניכר בכך שהאויב איבד את יכולתו לפעול מול הצד שכנגד ביעילות²⁰.
- משולש הביטחון - הרתעה, הרתעה והכרעה - על פי תפיסתו של בן-גוריון, השתרש במשך השנים כתורה שבעל פה וכתפיסת הביטחון הבלתי רשמית של מדינת ישראל (שאינה מגובה במסמך רשמי של הדרג המדיני).

מאז הפעולה הראשונה של עיצוב בסיס לתפיסת ביטחון לאומי על סמך תפיסתו של בן-גוריון משנת 1953 לא נעשו ניסיונות רשמיים לגבש תפיסת ביטחון לאומי רשמית וסדורה עד לשנת 1998 (במשך כ-45 שנה) עת יזם שר הביטחון דאז יצחק מרדכי ועדה לגיבוש תפיסת ביטחון.

18 על פי המילון למונחי צה"ל.

19 שם.

20 שם.

יוזמת שר הביטחון לשעבר יצחק מרדכי - ועדה לגיבוש תפיסת ביטחון בריכוז מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר דוד עברי

בשנת 1998 יזם שר הביטחון דאז יצחק מרדכי את הקמתה של ועדה לגיבוש תפיסת ביטחון עדכנית לישראל, בריכוז מנכ"ל משרד הביטחון דאז דוד עברי. הוועדה הורכבה ממומחים שונים, והם עבדו בחמש קבוצות נושאיות (הרתעה והתנערות; יחסי הדרג הצבאי-הדרג האזרחי; צבא וחברה; נושאים אסטרטגיים; וטכנולוגיה). דוח הוועדה, שכלל חמישה כרכים, הוגש לשר הביטחון דאז יצחק מרדכי. ואולם בינואר 1999, בשל שינויים פוליטיים, פוטר ראש הממשלה את שר הביטחון. בהמשך הוצגה טיוטת תפיסת הביטחון שגובשה לשר הביטחון דאז משה ארנס, שהחליף בתפקיד את יצחק מרדכי. ואולם בעקבות הבחירות בשנת 1999 הוא עזב את התפקיד. לאחר מכן היא הוצגה לשר הביטחון דאז אהוד ברק, אך הנושא לא קודם. **התפיסה שגובשה לא נידונה בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני) או בממשלה, וממילא לא אושרה ולא קיבלה תוקף רשמי.**

יוזמת שר הביטחון לשעבר שאול מופז - ועדת מרידור

בשנת 2004 החליט שר הביטחון דאז שאול מופז להקים ועדה לבחינת תפיסת הביטחון של ישראל והתאמתה למציאות המשתנה בראשות השר לשעבר, דן מרידור (ועדת מרידור). הוועדה הוקמה על דעת ראש הממשלה דאז אריאל שרון²¹.

באפריל 2006 הגישה ועדת מרידור דוח שהציג תפיסת ביטחון מקיפה בראייה אינטגרטיבית וארוכת טווח. מסמך תפיסה זה עסק בין היתר ביעדים הלאומיים של ישראל; בשינויים בסביבה האסטרטגית-ביטחונית שלה; בעוצמות ובהזדמנויות שלה, לעומת החולשות והסיכונים; באתגרי הביטחון שלה בעשור הקרוב; במענה לאתגרי הביטחון המרכזיים; ובסוגיות נוספות שיש להן זיקה הדוקה לתפיסת הביטחון, לרבות האתגר הפלסטיני, צבא העם ומשאבי הביטחון. בידיעה שאין אפשרות לתת פתרון מלא לכל תרחישי המלחמה האפשריים ללא נטילת סיכונים, גיבשה הוועדה המלצות בנוגע לסדרי העדיפויות במתן המענה לקשת האיומים, כבסיס לנטילת סיכונים מחושבים במדיניות הביטחון של ישראל. כמו כן המליצה הוועדה לבחון את תפיסת הביטחון אחת לחמש שנים ולבחון את עיקרי הדברים אחת לכשנתיים. בתגובתו מנובמבר 2024 על ממצאי הביקורת הדגיש השר לשעבר דן מרידור את החשיבות שבעדכון עיתי של תפיסת הביטחון הלאומי בעידן השינויים המהירים שבו אנו חיים.

מסמך תפיסת הביטחון שגובש על ידי ועדת מרידור אומץ על ידי שר הביטחון לאחר הגשתו באפריל 2006, הוצג בהרחבה במערכת הביטחון ומחוצה לה, וזכה להסכמה רחבה לגבי תוכנו ונחיצותו, עד כדי גיבוש "הצעת מחליטים" לקבינט המדיני-ביטחוני, שבמסגרתה נקבע תהליך סדור להטמעת המסקנות וההמלצות שבו. המסמך נידון בקבינט, אך למרות תמיכתו של ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט, בסופו של דבר לא התקיימה הצבעה על אימוצו, ולכן הוא לא אושר באופן רשמי ולא קיבל תוקף מחייב²². מה שהותיר שוב את מדינת ישראל ללא תפיסת ביטחון לאומי רשמית.

²¹ לדברי דן מרידור, כפי שמסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024.

²² לעניין פסקה זו ראו דן מרידור ורון אלדד, **תפיסת הביטחון של ישראל: דוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוף עשור**, מזכר 182 של המכון למחקרי ביטחון לאומי, ספטמבר 2018, עמ' 49.

לפי מאמר של דן מרידור ורון אלדדי תרמו לאי-אישור מסמך התפיסה שגובש על ידי ועדת מרידור, בין היתר, מלחמת לבנון השנייה שפרצה בסמוך להגשתו של דוח הוועדה ושחייבה התבוננות חוזרת בתפיסת הביטחון שגובשה²³. השר לשעבר דן מרידור מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי הוא מעריך שעוד סיבה לכך שהמסמך לא אושר באופן רשמי ולא קיבל תוקף מחייב היא התנגדות לכך של גורמים הן מהדרג המדיני והן מהדרג הצבאי, על רקע ההמלצה בהצעת המחליטים לקבוע את תקציב הביטחון על 5% מהתוצר.

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. התגוננות היא כלל המאמצים הביטחוניים, בראייה לאומית רחבה, להגנת העורף (שהפך לזירת לחימה מרכזית), ובעיקר להגנת האוכלוסייה והתשתיות האסטרטגיות. עקרון ההתגוננות כולל בעיקר את תחומי ההגנה האקטיבית והפסיבית, הגנת הגבולות והאבטחה של אתרים רגישים, של ריכוזי אוכלוסייה של אישים ושל מידע²⁴. בעניין זה מסר השר לשעבר דן מרידור למשרד מבקר המדינה כי צה"ל אימץ את ההמלצה בדבר הוספת העיקרון הרביעי (ההתגוננות), והמסמך השפיע על פיתוח הגנה אקטיבית ובניית מרחבים מוגנים.

תרשים 3 : ארבעת העקרונות שבבסיס תפיסת הביטחון לאחר אימוץ בפועל של חלק מהמלצות ועדת מרידור

הכרעה

התרעה

הרתעה

התגוננות

23 שם, עמ' 49.

24 ראו לגבי הגדרה זו שם, עמ' 20.

יוזמת המל"ל לתפיסת ביטחון לאומי

בשנים 2011 עד 2015 עסק המל"ל בכתיבת טיוטה של מסמך תפיסת ביטחון. התפיסה התייחסה בין היתר ליעדי על, לאיומים, לבניין כוח ול"מצבי יסוד" של שגרה ושל חירום. ראש המל"ל דאז יוסי כהן אישר את הטיוטה, היא הופצה לגופי הביטחון לקבלת תגובתם, והתקבלה תגובתו של צה"ל לגביה. ואולם לא נמצאו מסמכים שמעידים כי לתהליך האמור היה המשך.

בביקורת עלה כי הגם שראש המל"ל דאז יוסי כהן אישר טיוטה של תפיסת ביטחון לאומי בשנת 2015 המל"ל לא עדכן את טיוטת התפיסה לאחר קבלת תגובת צה"ל, הטיוטה לא הועלתה לאישור ראש המל"ל לאחר עדכונה, והמל"ל לא הציג אותה לקבינט המדיני-ביטחוני או לראש הממשלה דאז בנימין נתניהו²⁵; וממילא הטיוטה לא אושרה.

הצעת האלוף (במיל') יאיר גולן, על פי מינוי של מנכ"ל משרד הביטחון אלוף (במיל') אודי אדם

במרץ 2017 מינה מנכ"ל משרד הביטחון דאז האלוף (במיל') אודי אדם את סגן הרמטכ"ל דאז האלוף יאיר גולן ליו"ר ועדה מיוחדת לבחינה של תפיסת הביטחון של ישראל והתאמתה למציאות העדכנית. התפיסה שגובשה נועדה לספק מסגרת עיונית לעשייה הביטחונית ולשמש בסיס לגיבוש מענה לאתגרים הביטחוניים של ישראל לרבות בבניין הכוח ובהפעלתו. בנובמבר 2017 נפגש שר הביטחון דאז אביגדור ליברמן עם האלוף יאיר גולן בנושא עבודתו לגיבוש תפיסת ביטחון למדינת ישראל. בסיכום הפגישה צוין כי שר הביטחון שיבח את העבודה, ש"תהווה 'עוגן' ויכס צאן ברזל' עבור בכירי צה"ל והדרג המדיני" לגבי מדיניות הביטחונית של מדינת ישראל. בפגישה צוין שר הביטחון נושאים שמחייבים פירוט והדגשה וסיכם כי לאחר הטמעת הערותיו והערות גופי ביטחון אחרים, הטיוטה תועבר לראש האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון, ובהמשך יתקיים דיון מסכם בנושא בהשתתפות הרמטכ"ל ומנכ"ל משרד הביטחון. **לאחר הטמעת הערות שר הביטחון הציג האלוף יאיר גולן בספטמבר 2018 לפרום מטכ"ל את מסמך "תפיסת הביטחון ועקרונות מדיניות הביטחון". ואולם לא נמצאו מסמכים שמעידים כי התקיים דיון מסכם בנושא, כפי שהנחה שר הביטחון, וממילא התפיסה לא נידונה בקבינט המדיני-ביטחוני או בממשלה ולא אושרה.**

"תפיסת הביטחון הלאומי 2030" של ראש הממשלה בנימין נתניהו

בשנים 2017 - 2018 גיבש ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו מסמך בנושא "תפיסת הביטחון הלאומי 2030". המסמך שיקף את האופן שבו ראש הממשלה ראה את האיומים הצפויים בעשור הקרוב, את העקרונות להפעלת הכוח מולם ואת בניין הכוח הדרוש לשם כך וכן את השקפתו בנוגע לצורך להגדיל את הוצאות הביטחון בשנים הקרובות תוך "היפוך" מגמת הירידה בחלקן של הוצאות הביטחון מהתוצר אשר התרחשה

25 תימוכין לכך שטיוטת המל"ל לא הבשילה לכדי העלאתה לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני אפשר למצוא בדוח מיוחד של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בעניין תר"ש צה"ל גדעון מספטמבר 2017. בדוח צוין כי "הוועדה קוראת להתחיל מייד בתהליך... של עיצוב, תיקוף ואישור תפיסת ביטחון לאומי, שממנה ייגזרו חלקו של צה"ל במימושה ותפיסת ההפעלה הצה"לית... והוא תנאי מוקדם לעיצובן של תכניות אופרטיביות".

בשנים הקודמות. ביסוד התפיסה ארבע עוצמות יסוד שעליהן מושתתת עוצמתה של מדינת ישראל²⁶: (א) העוצמה הצבאית - הרתעה, התרעה מוקדמת ויכולות הגנה והתקפה; (ב) העוצמה הכלכלית - חיזוק המגזר הפרטי, הסרת חסמים על הסחר וחיזוק קשרים כלכליים בין-לאומיים; (ג) העוצמה המדינית - בריתות חזקות וחופש פעולה לצה"ל; (ד) העוצמה החברתית - הון אנושי וכוח העמידה של הציבור הישראלי. כמו כן צוינו בתפיסה המשמעויות של יישום התפיסה בהיבטי הקצאת המשאבים. בהקשר של הקצאת משאבים צוין בהודעה לתקשורת שפרסם משרד ראש הממשלה באוגוסט 2018 בנושא תפיסת הביטחון הלאומי 2030 כי "היעד הוא צמיחה שנתית ממוצעת של 3%-4% והוצאה ממוצעת של כ-6% מהתל"ג לכלל צרכי הביטחון".

תרשים 4: ארבעת היסודות של תפיסת הביטחון הלאומי 2030 של ראש הממשלה מר בנימין נתניהו שגובשה בשנים 2017 - 2018



תיאור ארבע העוצמות לקוח ממאמר שאחד ממחבריו הוא יעקב נגל, שכיהן כממלא מקום ראש המל"ל מינואר 2016 ועד מרץ 2017:

26

Jacob Nagel and Jonathan Schanzer, "From Ben-Gurion to Netanyahu: The Evolution of Israel's National Security Strategy" (מאי 2019), עמ' 5. **Foundation for Defense of Democracies Research Memo**

מאיר בן שבת, שכהן כראש המל"ל בשנים 2017 עד 2021, מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו הציג את התפיסה לגופי הביטחון, ובהם פורום מטכ"ל, פורום ראשי אגפים במוסד ופורום ראשי אגפים בשב"כ, למערך הסייבר הלאומי, לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ועוד. ראש הממשלה ליקט מגופים אלה משובים והערות, ובהתאם עדכן את התפיסה, זאת בסיוע של המל"ל.

באוגוסט 2018 הציג ראש הממשלה בנימין נתניהו לקבינט המדיני-ביטחוני את תפיסת הביטחון הלאומי 2030 ואת המשתמע מכך מהבחינה התקציבית. ואולם היא לא עלתה במועד זה או במועד מאוחר יותר לאישור של הקבינט ולא קיבלה תוקף רשמי ומחייב. ראש המל"ל לשעבר מאיר בן שבת מסר למשרד מבקר המדינה כי ייתכן שהסיבה לכך היא שבתקופה שלאחר הצגת התפיסה לקבינט המדיני-ביטחוני היו ארבע מערכות בחירות, ובמצב שבו מכהנות ממשלות מעבר, שהן כפופות למגבלות רבות ובעלות לגיטימציה מוגבלת, הן עושות רק את ההכרחי לקיום העניינים השוטפים. מר בן שבת הוסיף כי אי-יציבות פוליטית ומערכות בחירות מרובות משפיעות באופן עמוק על היכולת לקבל החלטות בעלות השפעה לטווח הארוך, וכי החלטות כאלה מחייבות רציפות ויציבות. עוד מסר מר בן שבת כי ייתכן שנושאים אחרים שעמדו על סדר היום, כגון מגפת הקורונה, הסכמי אברהם ואירועים ביטחוניים רבים, משכו אליהם את הקשב.

בתגובתו על ממצאי הביקורת ממרץ 2025 מסר משרד ראש הממשלה כי תפיסת הביטחון שהוצגה על ידי בנימין נתניהו לקבינט המדיני-ביטחוני בשנת 2018 אכן לא אושרה רשמית על ידי הממשלה או הקבינט במסגרת החלטה, כשם שמאז קום המדינה לא התקבלה החלטה רשמית לאשר תפיסת ביטחון לאומי, וכי אין חוק המחייב את ראש הממשלה לגבש תפיסה ולאשרה בקבינט או בממשלה. עוד הוא מסר 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.

נוסף על כך מסר משרד ראש הממשלה כי הטענה ולפיה מדינת ישראל פועלת ללא תפיסת ביטחון רשמית וסדורה היא שגויה, זאת משום שראש הממשלה בנימין נתניהו גיבש תפיסת ביטחון לתקופה של עשור והציג אותה לקבינט המדיני-ביטחוני ולגורמים ביטחוניים נוספים ובהתאם לתפיסתו, בשנים 2019 עד 2021, המל"ל העביר לגופי הביטחון דירקטיבות שנקבעו בהתאם לתפיסה והנחה אותם לקבל החלטות משמעותיות על בסיסה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אין בטענה זו בכדי ליתר את הצורך בדיון ומתן תוקף רשמי מצד הגופים המוסמכים - ממשלה או קבינט מדיני-ביטחוני.

בדיון שהתקיים בקבינט המדיני-ביטחוני באוגוסט 2018 הציג ראש הממשלה בנימין נתניהו את תפיסת הביטחון הלאומי 2030 ואת המשתמע מכך מהבחינה התקציבית בהיבט הקצאת משאבים. מסיכום הדיון עולה כי ראש הממשלה הציג את הרציונל שבבסיס תפיסתו, את ארבע העוצמות שעליהן מבוסס כוחה של מדינת ישראל, את האיומים העיקריים על המדינה, את בניין הכוח הנדרש ואת עקרונות הפעלת הכוח. כמו כן הציג ראש הממשלה תוכניות רב-שנתיות משולבות לבניין הכוח עד שנת 2030 ואת העלויות הנדרשות ליישומן. ראש הממשלה הדגיש כי האיומים הקיימים והמתהווים מחייבים להגדיל את נתח המשאבים המוקצה לעוצמה ביטחונית בראייה ארוכת טווח, וכן כי נוכח חיוניות הצרכים אין מנוס מלבצע שינויים

מסוימים במתאר התקציב הרב-שנתי לצורכי ביטחון, ובכלל זה גידול של כ-0.2% - 0.3% מהתמ"ג בכל שנה עד שנת 2030, שמשמעו תוספת של כ-4 מיליארד ש"ח בשנה. עוד ציין ראש הממשלה כי **"אם לא ננקוט בצעדים הנדרשים, כושר ההתקפה שלנו ייפגע, מה שיספיע בהכרח על מאזן ההרתעה. בה בעת, תפגע משמעותית גם יכולת ההגנה שלנו והדבר ישפיע עמוקות גם על העוצמה הכלכלית"** (ההדגשות במקור). ראש הממשלה הנחה כי יש לקיים דיוני המשך שיעסקו **"בתר"ש 2030"** ויכללו קביעת סדרי עדיפויות ומציאת מקורות תקציביים לתוספות הנדרשות.

בדיון שקיים הקבינט המדיני-ביטחוני בנושא הערכת מצב רב-זירתית באוקטובר 2019, כשנה וחודשיים לאחר הצגת תפיסת הביטחון 2030 ובחלוף שתי מערכות בחירות, התייחס ראש הממשלה לצורכי בניין הכוח. במסמך סיכום הדיון צוין כי ראש הממשלה הדגיש ש"כיוונים אלה הוצפו כבר בהצגת תפיסת הביטחון העדכנית במחצית 18" וכי **"זאת תהיה משימה בעדיפות ראשונה לממשלה החדשה, שתחייב שינוי בסדרי העדיפויות והחלטות קשות בהיבטי הקצאת המשאבים"**.

בדיון שקיים הקבינט המדיני-ביטחוני בנובמבר 2020 (בחלוף מערכת בחירות נוספת) בנושא התוכנית הרב-שנתית (תר"ש) של צה"ל תנופה, התייחס ראש הממשלה לתפיסת הביטחון 2030 שאותה הוא הציג לממשלות הקודמות, והסביר כי **"אין לנו ברירה אלא להגדיל באופן משמעותי או לפחות לעצור את הירידה של (תקציב) הביטחון כאחוז מהתל"ג"**. עוד הוא ציין כי תוכנן להוסיף משאבים רבים לביטחון אך מגפת הקורונה **"טרפה לנו את הקלפים"**, וכי מכיוון שהאתגרים הביטחוניים עדיין קיימים חובה למצוא את המשאבים כדי לממש את סדר העדיפויות המתבקש. נוסף על כך, הוא ציין כי בכוונתו להציג את תפיסת הביטחון לחברי הקבינט בדיון הבא ולשמוע את תגובותיהם בנוגע לתר"ש תנופה כדי **"להתקדם אחר כך לצעד המשאבי, התקציבי"**. ראש הממשלה החליפי ושר הביטחון דאז, בני גנץ, ציין כי הדיון בנושא תר"ש תנופה **"הוא סוג של דיון חסר בהיעדר תקציב ייחוס"** והוסיף כי **"לתוכנית הזו יש פרוסות משלה וכשאנחנו כמדינה נחליט מהו התקציב ומהו הנתח הביטחוני מתוך התקציב הזה אז יהיה אפשר כמובן לתרגם את העניין הזה"**.

בדיון קבינט נוסף שהתקיים בפברואר 2021 בנושא מימון תוכנית הצטיידות לצה"ל מכספי הסיוע האמריקני, ראש הממשלה לא הציג את תפיסת הביטחון כפי שתכנן, אך המל"ל הציג את יעדי-העל למדיניות ישראל מתוך הדירקטיבה שניתנה על ידי ראש הממשלה והזכיר את התייחסותו של ראש הממשלה בדיון בנובמבר 2020 ולפיה יידרשו משאבים נוספים לצורכי ביטחון. יצוין כי במרץ 2021 התקיימה מערכת בחירות נוספת, וביוני 2021 הוקמה ממשלה חדשה בראשותו של נפתלי בנט, שהחליף את בנימין נתניהו בתפקיד זה לראשונה מאז מרץ 2009.

בסופו של דבר, פעילותם של ראש הממשלה נתניהו ושל המל"ל להטמעת תפיסת הביטחון 2030 הייתה חסרה משום שאבן היסוד ליישום התפיסה הייתה שינוי בסדרי העדיפויות הלאומיים וקבלת החלטה לגבי הקצאת תוספות תקציב ניכרות לצורכי הביטחון על חשבון צרכים אחרים. עם זאת, סוגיה זו לא עלתה לאישור הדרג המדיני ולא התקבלו החלטות מחייבות לגביה, בין היתר על רקע ריבוי מערכות הבחירות. משכך, תפיסת הביטחון לא אושרה ולא הוקצו המשאבים ליישומה.

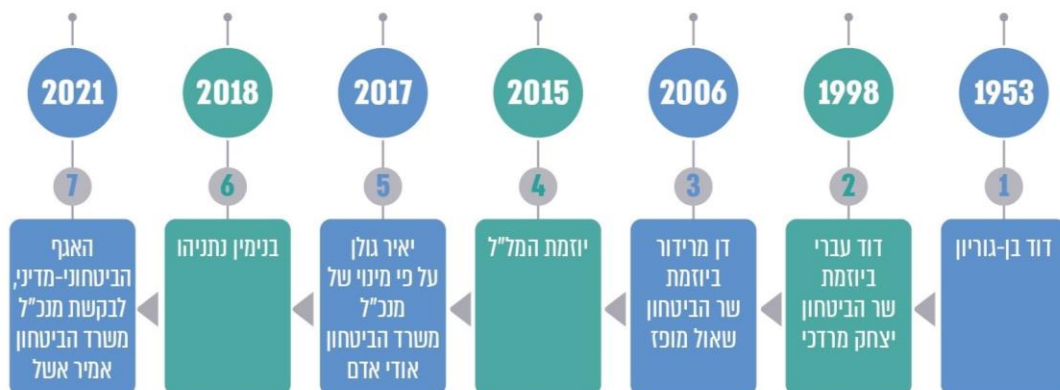
הצעת האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון, לבקשת מנכ"ל משרד הביטחון לשעבר אלוף (במיל') אמיר אשל

בשנת 2021, לבקשת מנכ"ל משרד הביטחון דאז אלוף (במיל') אמיר אשל, כתב האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון מסמך שכותרתו "תפיסת הביטחון ועקרונות למדיניות ביטחון". במסמך צוין שמטרתו לבחון את נקודות התורפה והעוצמה המובנות של ישראל ואת שינויי העומק במרחבים הרלוונטיים לישראל ולהציע עקרונות לתפיסת ביטחון מותאמת. עוד צוין במסמך כי תפיסת הביטחון המוצעת מכוונת לרובד הבסיסי שמעבר להערכות המצב והתוכניות הרב-שנתיות; נובעת מניתוח מצבה הגיאוגרפית-אסטרטגית של ישראל; והיא הבסיס לגיבוש המענה לאתגרים הביטחוניים הבסיסיים הניצבים לפנינו והאתגרים הביטחוניים המתהווים.

ראש האגף הביטחוני-מדיני לשעבר זהר פלטי מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי המסמך שגובש הושתת על מסמכים קודמים בנושא תפיסת הביטחון - הסקירה המקיפה של בן-גוריון, מסמך התפיסה שגובש על ידי ועדת מרידור וכן המסמך שגיבש אלוף (במיל') יאיר גולן. בפברואר 2022 הופץ מסמך תפיסת הביטחון שכתב האגף הביטחוני-מדיני לרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל ובכירים נוספים בצה"ל, לקבלת תגובתם. לא נמצאו מסמכים שמעידים כי צה"ל התייחס למסמך תפיסת הביטחון שהכין האגף הביטחוני-מדיני בשנת 2021. כמו כן, לא נמצאו מסמכים המעידים על מעקב והמשך טיפול של מנכ"ל משרד הביטחון דאז, אמיר אשל, בנוגע למסמך. משכך, התפיסה שגובשה לא נידונה ולא אושרה בקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה.

להלן תרשים המציג על ציר הזמן את הניסיונות של הדרג המדיני ושל מערכת הביטחון לגבש ולאשר תפיסת ביטחון לאומי למדינת ישראל.

תרשים 5: הניסיונות של הדרג המדיני ושל מערכת הביטחון לגבש ולאשר תפיסת ביטחון לאומי



מהאמור לעיל עולה כי הן הדרג המדיני והן מערכת הביטחון ניסו לגבש תפיסת ביטחון לאומי למדינת ישראל, וכי 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.

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. גם ממלא מקום ראש המל"ל לשעבר יעקב נגל מסר בתגובתו על ממצאי הביקורת מדצמבר 2024 כי רק ראש ממשלה עם צוותו מסוגל ויכול לכתוב את תפיסת הביטחון הלאומי שעל פיה הוא מתכוון לנהל את הקדנציה הקרובה שלו, וכי "בשיטת הממשל הנוכחית אין לו [לראש הממשלה] סיכוי" לאשר את תפיסת הביטחון הלאומי בהסכמה כוללת - לא בקבינט ולא בממשלה - משום שבתפיסת הביטחון יש באופן אינהרנטי אלמנטים של פוליטיקה ושל תקציב.

בכירים בדרג המדיני ובמערכת הביטחון שאיתם נפגש צוות הביקורת בנושא תפיסת הביטחון נתנו הסברים שונים לשאלה מדוע הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה מעולם לא השלימו את תהליך הגיבוש והאישור של תפיסת ביטחון לאומי סדורה ורשמית, כמפורט להלן:

שר הביטחון והרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל') משה (בוגי) יעלון כתב בשנת 2016 שהוא מעריך שראשי ממשלה מאז דוד בן-גוריון לא הובילו ולא הביאו לדיון תפיסת ביטחון מעודכנת מהסיבות האלה: "(1) תהליך כזה גוזל זמן רב; (2) הרכב הקבינט והדומיננטיות של השיקולים הפוליטיים בדיוניו אינם מאפשרים דיון ענייני; (3) אי-קיומה של תחושת צורך, שהרי 'מסתדרים בלי זה'".²⁷

ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי בעשר השנים שבהן כיהן כחבר בקבינט המדיני-ביטחוני לא עלה לדיון הנושא של תפיסת ביטחון, זאת בין היתר עקב "ההיבט הפוליטי של הנושא הפלסטיני, שהוא רלוונטי לגיבושה של תפיסת ביטחון".

שר הביטחון לשעבר ח"כ אביגדור ליברמן מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי הדרג המדיני לא גיבש תפיסת ביטחון, והוא מתקשה לנהל ולאתגר את הדרג הצבאי מהסיבות העיקריות האלה: (א) תקציב הביטחון נקבע ברובו באופן "אוטומטי", ואילו קיומה של תפיסת ביטחון תחייב להתאימו לאמור בתפיסה ולמענה לאיומים המופיעים בה; (ב) משנת 2016 התחלפו שרי ביטחון לעיתים תכופות, והיו שישה שרי ביטחון - משה יעלון, אביגדור ליברמן, נפתלי בנט, בנימין נתניהו, בנימין (בני) גנץ ויואב גלנט; (ג) הדרג המדיני חושב קודם כול על הבוחרים שלו.

ח"כ והרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל') גדי איזנקוט מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי היעדר התפיסה הוא ליקוי מתמשך, והוא הצביע עליו כמה פעמים. מר איזנקוט הוסיף כי הדרג המדיני לדורותיו "בורח מאחריות" לספק מעטה תפיסתי, וכי בהיעדר אסטרטגיה הדרג המדיני משחרר את עצמו מחשיבה ומאחריות.

²⁷ המכון למחקרי ביטחון לאומי, מאיר אלרן, גבי סיבוני וקובי מיכאל (עורכים), "אסטרטגיית צה"ל" בראי הביטחון הלאומי, פתח דבר (2016).

ראש המל"ל לשעבר אלוף (במיל') יעקב עמידרור מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי "עד היום לא גובשה תפיסת ביטחון רשמית בישראל, בין היתר מכיוון שמערכת הביטחון והדרג המדיני הם פרקטיים - סבורים שתפיסת ביטחון לא תפתור בעיות ולכן לא מתאמצים לגבש אותה, ומכיוון שקיומו של מסמך רשמי מייצר אחריותיות (Accountability) והדרג המדיני והצבאי רואים בכך בעיה".

ראש המל"ל לשעבר יוסי כהן מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2024 כי הניסיונות של הדרג המדיני ושל מערכת הביטחון לגבש ולאשר תפיסת ביטחון רשמית לא צלחו בשל סוגיות שיש קושי להכריע לגביהן, בדגש על הסוגיה הפלסטינית, עתיד יהודה ושומרון והנושא של גיוס כלל האוכלוסיות בחברה הישראלית לצה"ל, וכן משום שאישור תפיסה יש בה כדי ליצור מחויבות של הדרג המדיני אליה.

ח"כ לשעבר עפר שלח, שכהן בעבר כיו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח, מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי "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".

ראש המל"ל לשעבר מאיר בן שבת מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי אי-יציבות פוליטית ומערכות בחירות מרובות משפיעות במידה ניכרת על היכולת לקבל החלטות בעלות השפעה לטווח ארוך. בתגובתו מדצמבר 2024 על ממצאי הביקורת הוסיף כי להערכתו אי-הבאת "תפיסת הביטחון הלאומי 2030" לאישור הקבינט הושפעה גם מהעניינים האחרים שעמדו על סדר היום הלאומי כדוגמת משבר הקורונה בשנים 2020 - 2021.

ראש המל"ל לשעבר ד"ר איל חולתא מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי היעדר תפיסת ביטחון מאפשר מרחב גמישות לא מוגבל למקבלי ההחלטות, וכי לצורך גיבוש תפיסת ביטחון נדרש הדרג המדיני לקבל החלטות בנושאי מדיניות ולקבוע סדרי עדיפות "גם בנושאים שנויים במחלוקת שהוא אינו מעוניין להכריע לגביהם. לדוגמה האם ההתיישבות היא נכס או נטל".

בביקורת עלה כי הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה בהובלת ראשי הממשלה לדורותיהם, הנושאים באחריות לגורל המדינה²⁸, 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 שעניגן בחוק את העיסוק בתפיסת הביטחון ולמרות שבמהלך 25 השנים האחרונות נעשו ניסיונות לגבש ולאשר תפיסת ביטחון לאומי על ידי הדרג המדיני ומערכת הביטחון, ניסיונות שממחיש 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

לפי חוק-יסוד: הממשלה, הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה. לפיכך יש לממשלה סמכות לפעול בשם המדינה ולמענה, והיא אחראית למעשה לגורל המדינה.

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 וברכז מנכ"ל משרד הביטחון דאז דוד עברי. התפיסה גובשה תוך בחינה של נושאים כגון הרתעה והרתעה, 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. ממילא 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.

עוד עלה כי ראש הממשלה בנימין נתניהו יזם 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 מולם 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 וללא תוקף מחייב.

כמו כן עלה בביקורת כי לדברי בכירים בדרג המדיני ובמערכת הביטחון שעסקו בנושא תפיסת הביטחון ובהם ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט, ח"כ ושר הביטחון לשעבר 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 אחריותיות (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.

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.

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 לפנייהם 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 האחידות 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.

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.

משרד מבקר המדינה מציין את חקיקתו של חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025.

בתגובתו במסמך משלים מיולי 2025 על ממצאי הביקורת ציין משרד ראש הממשלה כי תפיסת הביטחון הלאומי 2030 שראש הממשלה הציג לקבינט המדיני-ביטחוני בשנת 2018, יושמה בפועל בכל הנוגע לפירוק הציר האיראני (המורכב מחמאס, מחזבאללה, מסוריה ומתימן) ובמבצע "עם כלביא". בהתאם לכך, ראש הממשלה בנימין נתניהו, באמצעות סדרת הנחיות והחלטות, הניע את מערכת הביטחון לפעול להכרעת האויב. לאחר פירוק הציר, ובהתאם לתפיסת הביטחון שהוצגה, הורה ראש הממשלה לבצע מהלך צבאי יזום, התקפי ורחב היקף לסיכול שני איומים קיומיים ומיידיים - תוכנית הגרעין ותוכנית הטילים הבליסטיים של איראן. לפי מסמך משרד ראש הממשלה, פירוק הציר ומבצע "עם כלביא" מלמדים כי עקרונות מרכזיים בתפיסת הביטחון הלאומי 2030 שהציג ראש הממשלה בנימין נתניהו לקבינט המדיני-ביטחוני בשנת 2018 יושמו הלכה למעשה, למרות שלא אושרה באופן פורמאלי, ונוכח זאת אין יסוד לטענה כי נפגעה יכולת ההנחיה של הדרג המדיני.

משרד מבקר המדינה מציין כי לצד הפעלת הכוח על ידי צה"ל וגופי הביטחון במבצע עם כלביא, באירועי 7.10 יסוד העוצמה הצבאית של תפיסת הביטחון הלאומי 2030 של ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, שכולל בין היתר הרתעה, התרעה מוקדמת ויכולת הגנה - קרס. הדבר מחדד את הצורך בקיומה של תפיסת ביטחון לאומי בעלת תוקף מחייב.

עוד מציין משרד מבקר המדינה כי עצם החקיקה של חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025, שמחייב עם כינונה של ממשלה חדשה לאשר אסטרטגיה מדינית-ביטחונית בתוך חמישה חודשים, מצביעה על כך שהייתה לקונה במצב שאין תפיסת ביטחון לאומי רשמית ובעלת תוקף מחייב. יודגש כי בדברי ההסבר לחוק צוין בין היתר כי היעדר אסטרטגיית ביטחון לאומי פגעה בהיערכות ובמוכנות של מדינת ישראל, מציאות שאת תוצאותיה הטרגיות חוו אזרחי ישראל באירועי 7.10.

תפיסת הביטחון הלאומי במדינות מערביות נבחרות

מדינות מערביות שונות נוהגות לפרסם מסמך אסטרטגי רשמי בנוגע לביטחון הלאומי שלהן ולעדכנו מפעם לפעם. מסמך רשמי זה מתאר על פי רוב את הגישה של המדינה לגבי הבטחת ביטחונה הלאומי בהיבטים שונים, לרבות ביטחון, מודיעין, אבטחת סייבר ומדיניות חוץ, ולגבי התמודדות עם איומים ואתגרים שונים. הבולטת שבמדינות אלה היא ארצות הברית (להלן - ארה"ב), שבה הנשיא מחויב על פי חוק²⁹ (להלן - החוק האמריקני) למסור לקונגרס דוח מקיף על אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ארה"ב (National Security Strategy - NSS). החוק אף קובע את הנושאים שיש לכלול בדוח זה, כמתואר בתרשים שלהלן.

²⁹ Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, הכולל תיקונים לאמור ב-National Security Act of 1947.

תרשים 6: הנושאים שיש לכלול בדוח אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ארה"ב (NSS)



על פי החוק האמריקני, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בהתבסס על דוח ה-NSS שמפרסם הנשיא מדי כמה שנים³⁰, מזכיר ההגנה האמריקני מפרסם את דוח אסטרטגיית ההגנה הלאומית של ארה"ב (National Defense Strategy - NDS), שבו מתורגמות ההנחיות האסטרטגיות להנחיות צבאיות רחבות לגבי תכנון בניין הכוח של הצבא (Military), הפעלת הכוח ועוד.

דוח נוסף המתבסס על דוח ה-NSS ומתייחס גם לדוח ה-NDS הוא דוח האסטרטגיית הצבאית הלאומית (National Military Strategy - NMS) שמגיש יו"ר המטות המשולבים של ארה"ב³¹ לקונגרס. הדוח מתאר כיצד הצבא יתמוך ביעדים של ארה"ב, כפי שנקבעו על ידי הנשיא ונוסחו בדוח ה-NSS העדכני ביותר, בדוח ה-NDS ובמסמכים רלוונטיים אחרים. הדוח משמש מסמך מערכתי לתכנון אסטרטגי משותף של המטות המשולבים, ומטרתו לספק לצבא ארה"ב הדרכה מפורטת יותר לתכנון מערכה, להפעלת הכוח ולבניין הכוח.

³⁰ מאז חוקק החוק ועד לתחילת שנות האלפיים פורסם דוח אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ארה"ב (ה-NSS) כמעט בכל שנה. משנת 2002 פורסם הדוח אחת לכמה שנים (2002, 2006, 2010, 2015, 2017 ו-2022), בידי כל ממשל.

³¹ יו"ר המטות המשולבים של ארה"ב הוא הקצין הצבאי הבכיר ביותר בכוחות המזוינים של ארה"ב.

חוץ מארה"ב, מדינות שונות מפרסמות מפעם לפעם מסמכים רשמיים בנוגע לאסטרטגיית הביטחון הלאומי שלהן. להלן סקירה תמציתית של מסמכי אסטרטגיית הביטחון הלאומי שפרסמו מדינות מערביות נבחרות, נכון למועד כתיבת דוח זה.

תרשים 7: מסמכי אסטרטגיית הביטחון הלאומי של מדינות מערביות נבחרות



מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ארה"ב

✓ פורסם באוקטובר 2022 בחתימת נשיא ארה"ב.

- ✓ מציג את האינטרסים הלאומיים של ארה"ב, ובהם הגנה על ביטחון העם, הרחבת הזדמנויות כלכליות והגנה על ערכים דמוקרטיים.
- ✓ מציג את גישת הממשל ולפיה העשור הנוכחי הוא עשור מכריע בתחרות על עיצוב הסדר הבין-לאומי, וכי האתגר העיקרי העומד בפני ארה"ב בקידום עולם חופשי, פתוח, משגשג ובטוח הוא התחרות האסטרטגית עם מדינות אוטוקרטיות, ובהן סין ורוסיה.
- ✓ מפרט את הדרכים לקידום האינטרסים החיוניים של ארה"ב, ובכללם השקעה ברכיבי הכוח הלאומי והגברת יכולת ההשפעה, בניית קואליציה של מדינות בעלות אינטרס משותף וכן חיזוק היכולות הצבאיות והתאמתן לסביבה של תחרות אסטרטגית.
- ✓ מציג את סדרי העדיפויות של ארה"ב גם בנושאים גלובליים, כמו משבר האקלים, מגפות וביטחון תזונתי, וכן בתחומי הטכנולוגיה, הסייבר, הסחר והכלכלה.
- ✓ אורכו 48 עמודים.



מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי של בריטניה

✓ פורסם במרץ 2023 בחתימת ראש ממשלת בריטניה.

- ✓ מציג את חזונו של ראש הממשלה ועוסק בנושאי ביטחון, הגנה, מדיניות חוץ ודיפלומטיה, פיתוח וסחר, כלכלה, מדע וטכנולוגיה וסייבר.
- ✓ מפרט את יעדי-העל של בריטניה, את דרכי הפעולה להשגתם ואת המשאבים שיש להקצות לכך.
- ✓ מציג את סדרי העדיפויות ואת משימות הליבה העדכניים של בריטניה נוכח האצת קצב השינויים הגלובליים, ובכלל זה מלחמת רוסיה-אוקראינה ונכונותה של סין להגביר את הדומיננטיות שלה בעניינים גלובליים.
- ✓ אורכו 39 עמודים.



מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי של גרמניה

פורסם ביוני 2023 בחתימת קנצלר גרמניה.

- ✓ ייעודו לשמש מצפן בענייני ביטחון לאומי, זאת במטרה לשמור על ביטחון אזרחי גרמניה ולתרום לביטחון אירופה.
- ✓ מציג את יעדי-העל של גרמניה בנושאי הגנה, כלכלה וסחר חופשי, יחסי חוץ, זכויות אדם, שלום ויציבות עולמית ומשבר האקלים.
- ✓ מציג את עיקרי מדיניות ההגנה של גרמניה, לרבות סדרי העדיפויות מבחינה אסטרטגית, משימות הליבה והמשימות הנלוות, ואת חשיבות התאמתו של תקציב הביטחון למשימות אלה.
- ✓ מדגיש את חשיבות שיתוף הפעולה הבין-לאומי עם בעלות הברית, נוכח התוקפנות של רוסיה נגד אוקראינה ועלייתם של מוקדי כוח חדשים בזירה הגלובלית.
- ✓ אורכו 76 עמודים.



מסמך סקירת האסטרטגיה הלאומית של צרפת

פורסם בנובמבר 2022 בחתימת ראש ממשלת צרפת.

- ✓ מציג את חזונו של ראש ממשלת צרפת למצב את צרפת כמעצמה מאוחדת, מאזנת ובעלת השפעה עולמית עד לשנת 2030, זאת תוך הצבת יעדים אסטרטגיים לאומיים ובין-לאומיים בנושאי נשק גרעיני, חוסן לאומי, כלכלה, סייבר, יחסי חוץ וחופש פעולה צבאי.
- ✓ סוקר את האתגרים של צרפת בזירה הבין-לאומית, ובכללם מלחמת רוסיה-אוקראינה והאיום הנשקף מהתנהלות רוסיה מול העולם המערבי, ושאיופיה של סין לדחוק את מעמדה של ארה"ב כמעצמה ולחזק את כוחה בתחומי הכלכלה, הפוליטיקה וההתעצמות הצבאית.
- ✓ אורכו 60 עמודים.



מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי של יפן

- ✓ **פורסם בדצמבר 2022 בחתימת ראש ממשלת יפן.**
- ✓ מציג את המדיניות של יפן בנושא הביטחון הלאומי ומתמקד בעניינים דיפלומטיים ובמדיניות ההגנה, בהתבסס על ראייה ארוכת טווח של האינטרסים הלאומיים של יפן.
- ✓ קובע קווים מנחים בנושאי דיפלומטיה, הגנה, ביטחון כלכלי, טכנולוגיה, סייבר, מודיעין ואנרגיה.
- ✓ מנתח את האתגרים האזוריים בסביבה הביטחונית של יפן, ובכללם התוקפנות של רוסיה, התעצמותה הצבאית, הגרעינית והכלכלית של סין, והאיום הנשקף מצפון קוריאה.
- ✓ מציג את מעמדה המרכזי של יפן בזירה הבין-לאומית ואת חשיבותו של שיתוף הפעולה עם בעלות בריתה, כדי להבטיח סדר בין-לאומי יציב ובטוח, כלכלה חופשית והתמודדות עם אתגרי אקלים ומחלות.
- ✓ אורכו 36 עמודים.

מהתרחשים עולה כי בשנים 2022 ו-2023 פרסמו ארה"ב, בריטניה, גרמניה, צרפת ויפן מסמכים אסטרטגיים רשמיים בנוגע לתפיסת הביטחון הלאומי שלהן. מסמכים אלו, שהיו בחתימת נשיאים וראשי ממשלה, התפרסמו על פני עשרות עמודים והציגו את האתגרים של המדינה, את האינטרסים הלאומיים שלה ואת העקרונות להשגתם, לרבות באמצעות התאמת המשאבים לכך.

בביקורת נמצא כי 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, ובשונה מארה"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.

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.

יצוין כי על פי חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025, שנחקק כאמור במהלך הביקורת ביוני 2025, המל"ל יפרסם ברשומות ובאתר האינטרנט של הממשלה תמצית של האסטרטגיה המדינית-

ביטחונית של מדינת ישראל, שהממשלה או הקבינט המדיני-ביטחוני תאשר בתוך חמישה חודשים מיום כינון ממשלה חדשה.

תפקידו של המל"ל בנוגע לתפיסת הביטחון

בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל), נקבע כי מתפקידי המל"ל לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים, וכן להציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים לדיון בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי.

הגם שאין במדינת ישראל תפיסת ביטחון לאומי רשמית, היו שנים שבהן המל"ל עסק בתפיסת ביטחון. להלן פירוט בעניין זה:

1. בדוח מבקר המדינה בנושא יישום חוק המל"ל בשנים 2008 עד 2011³² נמצא כי המל"ל לא בחן את תפיסת הביטחון כמוגדר בחוק, אלא בחן כמה סוגיות מהותיות הקשורות לתפיסת הביטחון הלאומי³³. בתגובתו מנובמבר 2024 על ממצאי הביקורת ציין ראש המל"ל לשעבר פרופ' עוזי ארד כי אחד התחומים שנחנו עוסק בתחום ביטחוני מסווג והוא ממד חשוב ועיקרי בתפיסת הביטחון המסורתית ונבחן בראייה רב-שנתית.
2. בשנים 2011 עד 2015 עסק המל"ל בכתיבת טיוטה של מסמך תפיסת ביטחון. ראש האגף למדיניות ביטחון ותכנון אסטרטגי במל"ל, שאחראי גם לנושא תפיסת הביטחון, מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי ראש המל"ל אישר את הטיוטה, היא הופצה לגופי הביטחון לקבלת תגובתם, והתקבלה תגובתו של צה"ל לגביה. ואולם לא נמצאו מסמכים שמעידים כי לתהליך האמור היה המשך, קרי שהמל"ל עדכן את טיוטת התפיסה לאחר קבלת תגובת צה"ל והטיוטה הועלתה לאישור ראש המל"ל לאחר עדכונה, או שהמל"ל הציג אותה לקבינט המדיני-ביטחוני או לראש הממשלה³⁴.
3. בשנת 2018 הציג ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו לקבינט המדיני-ביטחוני את מסמך תפיסת הביטחון הלאומי 2030. מאיר בן שבת, שכהן בעת ההיא כראש המל"ל, מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2024 כי הוא היה אחד הגורמים שסייעו לראש הממשלה לעדכן את תפיסת הביטחון הלאומי 2030. כאמור, תפיסה זו לא אושרה על ידי הקבינט ולא קיבלה תוקף רשמי.
4. ד"ר איל חולתא, שכהן כראש המל"ל ממחצית שנת 2021 עד ינואר 2023, מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי בתפקידו כראש המל"ל הוא ניסה לקדם תהליך של כתיבת תפיסת ביטחון, על ידי שילוב

32 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי (2012).

33 לרבות מכלולים מדיניים-אסטרטגיים והגנת העורף.

34 תימוכין לכך שעבודת המל"ל לא הבשילה לכדי העלאת תפיסת ביטחון לדיון של הקבינט המדיני-ביטחוני בא לידי ביטוי בדוח מיוחד של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. בדוח מספטמבר 2017 בעניין תר"ש צה"ל גדעון צוין כי "הוועדה קוראת להתחיל מייד בתהליך... של עיצוב, תיקוף ואישור תפיסת ביטחון לאומי, שממנה ייגזרו חלקו של צה"ל במימושה ותפיסת ההפעלה הצה"לית... והוא תנאי מוקדם לעיצובן של תכניות אופרטיביות".

של עקרונות תפיסת ביטחון במסמך הערכת מצב 2022. לעניין זה יצוין כי ביוני 2022, לקראת תחילת דיוני הערכת המצב השנתית, הפיץ ראש המל"ל חולתא מסמך שגובש במל"ל בנושא "החזון, היעדים והדירקטיבה המדינית בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל", לשימוש מערכת הביטחון לקראת דיוני הערכת המצב השנתית. המסמך הופץ בין היתר לראש הממשלה, לשר הביטחון, לרמטכ"ל, לראש המוסד ולראש השב"כ. ואולם לא נמצאו מסמכים שמעידים כי המל"ל המשיך בפעילות שנוגעת לתפיסת הביטחון.

5. ראש האגף למדיניות ביטחון ותכנון אסטרטגי במל"ל מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי בשנת 2023 ראש המל"ל צחי הנגבי הנחה על כתיבת פרקים נבחרים ממקודים מתפיסת הביטחון. ואולם לא נמצאו מסמכים המעידים שהמל"ל עסק בכך.

בביקורת עלה כי 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 שהוקמה 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 נגל (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.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה כי המל"ל פעל למלא את תפקידו: לבחון את תפיסת הביטחון ולהציע לה עדכונים, כפי שתואר בדוח ביקורת זה; וכי החוק לא קובע מפורשות כי על המל"ל להביא תפיסת ביטחון לאישור הממשלה או הקבינט. עוד נמסר כי במהלך שנת 2024 החל המל"ל לבחון את תפיסת הביטחון, ובכלל זה גיבש מסמכים בנושאים שונים, ובהם "תפיסת הביטחון בראי ה-7 באוקטובר - בחינה ראשונית", "הרתעה בסיסית כמרכיב ליבה בתפיסת הביטחון של ישראל", ו"עילות ומטרות מלחמה - מורה נבוכים". מסמכים אלו הופצו לראש הממשלה ולגופי ביטחון שונים.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי המל"ל הוא גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של ישראל והוא נדרש על פי חוק המל"ל לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים. יתרה מכך, העובדה שמפרץ מלחמת "חרבות ברזל" (להלן - מלחמת חרבות ברזל) עסק המל"ל בסוגיות הנוגעות לתפיסת הביטחון ופיתח מסמכי יסוד אסטרטגיים בנושאים מדיניים-ביטחוניים מרכזיים, כגון הרתעה ועילות למלחמה, והפיץ מסמכים אלו לראש הממשלה, מבטאת את הצורך בכך שהמל"ל יציג זאת לדרג המדיני.

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.

ראש האגף למדיניות ביטחון ותכנון אסטרטגי במל"ל, שכאמור אחראי לנושא תפיסת הביטחון במל"ל, מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי היבטים ארגוניים רבים משפיעים על יכולת האגף לעמוד בתפקידיו, וכי במשך השנים התמודד האגף עם חוסר יציבות בנוגע לאיוש משרות בו. למשל, תפקיד ראש האגף אויש "בידי ממלאי מקום לפרקי זמן שונים ותפקיד ראש חטיבת תפיסת ביטחון לא היה מאוּש משנת 2020 עד מרץ 2023". גם בדוח ועדת נגל מדצמבר 2024 צוין כי "למל"ל במבנהו הנוכחי מספר חולשות מבניות וארגוניות אינהרנטיות המקשות על תפקוד אפקטיבי בתחום עיצוב מדיניות הביטחון הלאומי".

ארבעה ראשי מל"ל לשעבר הצביעו על צעדים שיש לנקוט כדי שהמל"ל יממש את תפקידו בהקשר לתפיסת הביטחון.

1. ראש המל"ל לשעבר פרופ' עוזי ארד, מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי לצורך כתיבת תפיסת הביטחון נדרשים ארבעה עד שישה אנשים מצוינים ובכירים בדרגתם ובמעמדם, שירכזו עבודת מטה בין-זרועית שתעסוק בכך.

2. ראש המל"ל לשעבר אלוף (במיל') יעקב עמידרור מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי אם יש רצון להביא לכך שיהיה גוף המסוגל לכתוב תפיסת ביטחון ולקיים פיקוח טוב יותר על מערכת הביטחון, כנראה אין מנוס מהמסקנה שיש לחזק את המל"ל באופן ניכר, בין היתר באמצעות משאבי כוח אדם ותקציב. בתגובתו מדצמבר 2024 על ממצאי הביקורת ציין כי ראש המל"ל צריך לעסוק בכתיבת תפיסת ביטחון לאומי, וכי המל"ל יכול להיעזר בכותבים חיצוניים לשם כתיבתה.

3. ראש המל"ל לשעבר, יוסי כהן, מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2024 כי נדרש להעסיק מומחים רלוונטיים, "ומשישכיל המל"ל לגייס מומחים אלה, יש ביכולתו לבצע עבודה אסטרטגית זו".

4. ראש המל"ל לשעבר מאיר בן שבת מסר בתגובתו מדצמבר 2024 על ממצאי הביקורת כי המל"ל יכול "לגשר על פער המשאבים בדרכים שונות (לדוגמה: הסתייעות בצוות של בכירים לשעבר במערכות המדינה ובאקדמיה)".

בביקורת עלה כי המל"ל, במבנהו הנוכחי ובהרכב כוח האדם הקיים בו, מתקשה למלא את תפקידו לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים, כנדרש על פי חוק המל"ל.

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. לסוגיית משאבי המל"ל משנה חשיבות נוכח התפקיד שהתווסף למל"ל לגבש עם כינונה של ממשלה חדשה את הצעת האסטרטגיה המדינית-ביטחונית של מדינת ישראל כמשמעותה בחוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025.

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

הדעה הרווחת של בעלי תפקידים בכירים בעבר ובהווה הן בדרג המדיני והן בדרג הביטחוני היא כי קיימות השפעות שליליות להיעדרה של תפיסת ביטחון לאומי רשמית, עדכנית ובעלת תוקף מחייב, לרבות בנוגע ליכולתו של הדרג המדיני להכווין את צה"ל בראייה אסטרטגית ארוכת טווח, לאתגר אותו ולבצע עליו בקרה ופיקוח.

עם זאת, על פי תגובת צה"ל על ממצאי הביקורת כפי שנמסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025, הוא אומנם מכיר בחשיבותה של תפיסת ביטחון לאומי שמאפשרת באופן סדור ומתעדכנת מפעם לפעם כמצפן לעשייה ביטחונית של כלל גופי הביטחון וכבסיס לקשר עם הדרג המדיני שממנו נגזרות האסטרטגיות של גופי הביטחון ובהן גם תוכניות בניין הכוח. אולם, לדבריו גם בהיעדר תפיסת ביטחון מאושרת צה"ל פועל תמיד בהתאם להנחיות הדרג המדיני ובהלימה לדיקטיבה הנקבעת על ידו, זאת במסגרת השיח האינטנסיבי שהדרג המדיני מקיים עם גופי הביטחון שבו צה"ל מציג סוגיות ביטחוניות רבות ושונות והדרג המדיני נותן לצה"ל דירקטיבה רחבה ומקיפה שמספקת את המצפן ומאפשרת הכוונה סדורה ובהירה שלאורה צה"ל פועל. למשל, בעת גיבוש תוכנית עבודה רב-שנתית (תר"ש), הוא מגבש את התר"ש ואת בניין כוחו בהתאם להערכות מצב מעמיקות בשיתוף עם הדרג המדיני, וכן בהתאם לדיונים משותפים עימו ולהנחיות שמתקבלות ממנו.

באופן דומה, ראש המל"ל לשעבר מאיר בן שבת מסר למשרד מבקר המדינה כי למרות הערך של תפיסת ביטחון לאומי לתיעודן האתגרים שעומדים מתמודדת ישראל ולהכוונת "המאמצים המשלימים", גם אם אין תפיסה רשמית כזו, "אין ואקום". זאת משום שבשיח האינטנסיבי בין הדרג המדיני לגופי הביצוע, לרבות הדרג הצבאי והביטחוני, קיימים מופעים רבים שבהם ניתנת דירקטיבה רחבה ומקיפה שמספקת את המצפן הזה. לדבריו, בתקופת כהונתו כראש המל"ל הדרג המדיני הנחה את צה"ל בהיבטי בניין הכוח באמצעות הערכת המצב האסטרטגית השנתית והערכת המודיעין השנתית³⁵; בראייה של עשור קדימה - באמצעות מסמך "תפיסת הביטחון הלאומי 2030"; בראייה של שלוש עד ארבע שנים קדימה - באמצעות הדיונים שקיים ראש הממשלה על התוכנית הרב-שנתית של צה"ל; בראייה של שנה קדימה - באמצעות הדיונים על תקציב המדינה, ובכלל זה תקציב הביטחון; בדיונים מקצועיים לפי זירות או נושאים; ובהערכות מצב עיתיות או נושאות, שבמציאות החיים בישראל, תמיד התרחבו מעבר לזירה שנידונה.

לעומת זאת, בעלי תפקידים בכירים בעבר ובהווה הן בדרג המדיני והן בדרג הביטחוני ציינו בשיחות שהתקיימו עם משרד מבקר המדינה במחצית הראשונה של שנת 2024 את ההשפעות השליליות של היעדר תפיסת ביטחון לאומי סדורה, רשמית ועדכנית כמצפן לבניין כוחם של גופי הביטחון, בדגש על צה"ל; ככלי התומך בקבלת החלטות, מתוך הבנת יכולות הצבא והתאמת המטרות לאמצעים; וככלי המייצר שפה משותפת ותיאום בין הדרג המדיני וגופי הביטחון. להלן כמה דוגמאות מרכזיות:

³⁵ חוק המל"ל קובע כי על המל"ל להכין ולהגיש לקבינט המדיני-ביטחוני אחת לשנה לפחות הערכה שנתית ורב-שנתית של המצב המדיני-ביטחוני וכן להכין ולהגיש לקבינט הערכות מצב לגבי עניינים המשיקים להערכות אלה, לרבות חוות דעת וניתוח בתחומי המודיעין השונים. זאת, נוסף על תפקידו של המל"ל לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים.

1. ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי בהיתן 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.
 2. שר הביטחון לשעבר ח"כ אביגדור ליברמן מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי מטרתה של תפיסת ביטחון היא להכווין את צה"ל ואת גופי הביטחון ולהכתיב להם דפוסי עבודה. מר ליברמן הוסיף כי הדרג המדיני לא גיבש תפיסת ביטחון, והוא מתקשה לנהל ולאתגר את הדרג הצבאי.
 3. ח"כ והרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל') גדי איזנקוט מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי בשנת 2015, בהיותו רמטכ"ל, הוקמה ועדת לוקר שהמליצה על קבלת החלטות שונות, כגון קיצור שירות, קיצוץ תקני קבע והפחתת הפנסיות לבעלי תפקידים מסוימים, מתוך צרכים פוליטיים ותקציביים ולא על פי אינטרסים ביטחוניים ותפיסה סדורה.
 4. שר האוצר וחבר הקבינט המדיני-ביטחוני בצלאל סמוטריץ מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי ללא תפיסת ביטחון הדרג המדיני מתקשה לאתגר את צה"ל ולבחון את תקציב הביטחון בראי ההכוונה של הדרג המדיני, וכי תפיסת ביטחון היא כלי חשוב שיכול לסייע לדרג המדיני. מר סמוטריץ ציין כי בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני הצבא מעלה לדיון את החלופות שהוא מעוניין בהן, ולכן נוצר מצב בעייתי שבו הקבינט הוא לרוב תוצאתי.
 5. ח"כ לשעבר עפר שלח, שכיהן בעבר כיו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח, מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי צה"ל מעצב תוכניות עבודה בעצמו, ללא הכוונה של הדרג המדיני הנבחר, ובכלל זה מגדיר סדרי עדיפויות וקובע את תמהיל התקציבים והמשאבים. מר שלח הוסיף כי גם משרד הביטחון, המופקד על צה"ל, "חלש" מולו - ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון הוא היועץ הכספי לרמטכ"ל, תחום התכנון נמצא בצה"ל, ובאגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון אין די כוח אדם. יצוין כי בשנת 2017 פרסמה ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שבראשה עמד מר שלח, דוח בנושא תר"ש גדעון. בדוח צוין כי תר"ש גדעון עוצבה על ידי צה"ל ללא תפיסת ביטחון לאומי כתובה, מאושרת ומפורסמת לציבור, וברובו של התהליך גם ללא הכוונה מוקדמת "של ממש" מצד הדרג המדיני. עוד צוין בדוח כי עיצוב תר"ש בצה"ל ללא הנחיות מקדימות של הדרג המדיני וללא מסמכי תפיסה גורם לנזק ופגיעה ממשית. זאת משום שבמצב זה התוכנית מעוצבת על ידי צה"ל כמעט כולה "מלמטה למעלה", וצה"ל נוטה להתמקד בפרויקטים וטכנולוגיה ואינו מעצב אותה לאור תפיסה ברורה שהדרג המדיני חתום עליה. בדוח נאמר כי הדבר עלול להביא לחזרתם של הכשלים מהמערכות הקודמות, הן בהיבט של מחסור ב"מסה קריטית של יכולות אמיתיות", והן משום הסכנה שצבא שנבנה והוכן למשימה בהיגיון מסוים עלול להידרש לפעול בהיגיון אחר.
- עוד מסר מר שלח כי המצב חמור אף יותר כשמדובר בגופים החשאיים, משום שהקשב של ראש הממשלה כלפיהם, כאחראי להם, נמוך מהקשב של שר הביטחון לצה"ל.

בהקשר זה מסר המוסד למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי בהיעדרה של תפיסת ביטחון סדורה ורשמית, גופי הביטחון בישראל בנו מנגנוני עבודה מפצים מול הדרג המדיני, שבמסגרתם הם גוזרים את הדירקטיבה של הדרג המדיני, על סמך פגישות עבודה עם הדרג המדיני, ניתוח מסמכים שונים כגון סיכומי דיונים, הערכות מצב אסטרטגיות ועוד, ולאורה הם בונים את תהליכי העבודה המרכזיים, כל אחד בדרכו. המוסד הוסיף כי אף שתפיסת ביטחון לא תיתן מענה לכל הבעיות והאתגרים בכל התחומים, התהליך לגיבוש תפיסת ביטחון מגדיל את הסיכוי לקיום תהליכי קבלת החלטות טובים יותר, ובהתאם לכך - להגעה לביצועים טובים יותר. הוא יכול לייצר אינטגרציה ואגבור (סינרגיה) של מקורות העוצמה הלאומיים, הוא משפר את הבקרה של הדרג המדיני על הדרגים המקצועיים, ומאפשר דיון ציבורי וסקיפות. השב"כ מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר ומאי 2024 כי הוא מקיים תהליכי תכנון מרכזיים שנגזרים מהדירקטיבות של הדרג המדיני ושל ראש הגוף. השב"כ הוסיף כי תהליך עיתי של אישור ועדכון של תפיסת הביטחון ישפר בוודאות את השיח בין הדרג המדיני לדרג הביטחוני.

בתגובתו מדצמבר 2024 על ממצאי הביקורת ציין המוסד כי תפיסת ביטחון לאומי תסייע לו לקבוע את יעדיו ואת תוכניות העבודה שלו, זאת כחלק מהמארג השלם של מערכת הביטחון בישראל. בתגובתו מינואר 2025 על ממצאי הביקורת ציין השב"כ כי לא מתקיים תהליך סדור ומובנה שבו הגוף מקבל הנחיה רשמית וברורה מהדרג המדיני בראייה ארוכת טווח (חמש עד עשר שנים) אלא הוא "מלקט" את התייחסויות הדרג המדיני באמצעות מנגנונים שונים. עוד ציין כי הוא שותף להמלצת מבקר המדינה בדבר נחיצותה של תפיסת ביטחון לאומי, וכי הנושא יכול להוביל לתיקון אמיתי בממשק בין גופי הביטחון ובממשק בינם לדרג המדיני.

עוד מסר השב"כ כי היעדר אסטרטגיית ביטחון לאומי מייצר סיכונים ואתגרים שונים, ובהם היעדר הגדרה ברורה של האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל; היעדר סנכרון והסדרה בין גופי הביטחון ביחס לתחומי האחריות והסמכות; היעדר קביעה מחייבת של הדרג המדיני ביחס לסדרי העדיפויות לטיפול באיומים ובאתגרים השונים; היווצרות 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 ול"פספוס" של תהליכי עומק ואירועים משמעותיים המתרחשים בסביבה האסטרטגית, כגון היווצרות אזורי עיוורון בנוגע לאיומים המצריכים מתן מענה, הערכת חסר או יתר של האיומים והאתגרים שעומדים מתמודדת המדינה.

6. ראש המל"ל לשעבר אלוף (במיל') יעקב עמידרור מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי בפועל, גופי הביטחון בישראל מתכננים לעצמם את תוכניות העבודה, את בניין הכוח, את סדרי העדיפויות ואת ההקצאה של המשאבים, ללא הכוונה מהדרג המדיני, ובלי שנקבעו להם יעדים אסטרטגיים. מר עמידרור ציין כי כאשר מתקיימים דיוני הקבינט המדיני-ביטחוני, מערכת הביטחון מציגה את מה שתכננה, והדרג המדיני בדרך כלל מאשר. יש מצבים שבהם מערכת הביטחון פועלת גם בלי שהתקבל אישור מהדרג המדיני, ואף בלי שהתקיימו דיונים בקבינט המדיני-ביטחוני.

7. ראש המל"ל לשעבר ד"ר איל חולתא מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי מצב של היעדר תפיסת ביטחון גורם בין היתר לספקות ושאלות של הדרג הצבאי לגבי כוונות הדרג המדיני וסדרי העדיפויות שלו, וכי במצב זה צה"ל קובע בעצמו ועל פי ראייתו את דרכי הפעולה בנוגע לבניין הכוח והפעלתו.

8. ראש האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון לשעבר זהר פלטי מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי תפיסת ביטחון חשובה לתכנון מדיניות אסטרטגית ארוכת טווח של גופי הביטחון. זאת בדגש על בניין כוח מסודר, מתוך הכוונה של הדרג הצבאי על ידי הדרג המדיני, ולא רק קבלה או אי-קבלה של הצעות הצבא, ובכלל זה בנוגע לפיתוח ורכש של אמצעי לחימה (אמל"ח), לרבות מטוסים לסוגיהם ופלטפורמות לחימה עתירות טכנולוגיה מתקדמות אחרות לדוגמה צוללות וטנקים. ואולם בפועל אין מנגנון אפקטיבי לבדיקה של בניין הכוח וסדרי הכוחות ולפיקוח על כך, אין גורם שיאתגר את משרד הביטחון והצבא, וועדת השרים להצטיידות דנה בכל בקשה של מערכת הביטחון בנפרד או בתוכנית עבודה שנתית אד הוק ולא בראייה כוללת לאורך שנים בהתאם לתפיסת ביטחון. נוסף על כך, חברי ועדה זו וועדת החוץ והביטחון של הכנסת מתחלפים בתדירות גבוהה עם החלפת הממשלות, ועקב כך אין מוקד ידע במשך שנים שיכול לאתגר את המערכת הביטחונית ולבקר אותה.

בהתייחס לתהליך הכנתן ואישורן של תוכניות העבודה של מערכת הביטחון נכתב בדוח ועדת נגל מדצמבר 2024 כי לאורך העשורים האחרונים עלתה מסקנה שתוכנית העבודה של צה"ל נבנית על ידו במיומנות ובמקצועיות רבה, אולם הכיוונים המרכזיים והדגשים בבנייתה מוכוונים בעיקר על ידי ראשי מערכת הביטחון, "ואילו ההשפעה של הדרג המדיני אינה מספקת, וכשהיא מתממשת היא ממוקדת בתחומים מצומצמים מאוד, באזורים מוסכמים מראש ובשלבם מאוחרים כשהשפעה כבר שולית" (ההדגשה במקור).

בהיעדר תפיסת ביטחון לאומי מאושרת באופן רשמי ובעלת תוקף מחייב, שמגובה בהקצאת משאבים לאומיים בהתאם לסדרי עדיפויות, ככלי של הדרג המדיני לתיאום בין גופי הביטחון ולהכוונת צה"ל בראייה אסטרטגית ארוכת טווח, וכפי שעלה מדוחות מבקר המדינה - מחד, יכולתו של הדרג המדיני להכווין את צה"ל בראייה אסטרטגית ארוכת טווח, לאתגר אותו ולבצע בקרה ופיקוח עליו לוקה בחסר. ומאידך, צה"ל מתכנן את תוכניות העבודה שלו ובונה את כוחו בהתאם להבנתו את המצב, המוסד בונה את תהליכי העבודה שלו בדרכו כמנגנון מפצה על היעדר תפיסת ביטחון רשמית והשב"כ "מלקט" את התייחסות הדרג המדיני באמצעות מנגנונים שונים אך לא בתהליך סדור ומובנה. הדבר עלול להביא לחוסר התאמה ואף לסתירה בין העמדות של הדרג המדיני לבין פעילותם של גופי הביטחון וכן לפערים בממשקים ובתיאום שבין גופי הביטחון עצמם.

להלן כמה דוגמאות לעניין זה כפי שעלה מדוחות מבקר המדינה מהשנים האחרונות:

1. בדוח בנושא העמידה ביעדי התוכנית הרב-שנתית גדעון - תקציב, ניהול ובקרה משנת 2022³⁶, תוכנית שכאמור נבנתה ללא תפיסת ביטחון לאומי כתובה ומאושרת, נמצא בין היתר כי אף שהקבינט המדיני-

מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - מרץ 2022, "העמידה ביעדי התוכנית הרב-שנתית גדעון - תקציב, ניהול ובקרה" עמ' 60 - 64.

ביטחוני אישר את תר"ש גדעון לשנים 2016 עד 2020 (כולל), בינואר 2019 נכנס לתפקידו רמטכ"ל חדש, רא"ל (במיל') אביב כוכבי, והוא הנחה כי שנת 2019 תהא השנה האחרונה של תר"ש גדעון, וכי שנת 2020 תהא השנה הראשונה לתר"ש חדשה - תנופה. עוד נמצא כי תר"ש תנופה לשנים 2020 עד 2024, שעיצבה את צה"ל לטווח של לפחות חמש שנים, נבנתה שלא על בסיס תפיסת ביטחון לאומי רשמית, שאמורה לשמש מצפן בראייה אסטרטגית ארוכת טווח ומגובה במשאבים לאומיים בהתאם לכך, והתר"ש לא אושרה על ידי הדרג המדיני.

עוד עלה בדוח כי הקבינט המדיני-ביטחוני והמל"ל התקשו לפקח על מימושה של תר"ש גדעון. בניגוד להחלטת הקבינט, בשנים 2016 עד 2020 שרי הביטחון דאז אביגדור ליברמן (כיהן בתפקיד ממאי 2016 עד נובמבר 2018), בנימין נתניהו (כיהן בתפקיד מנובמבר 2018 עד נובמבר 2019), נפתלי בנט (כיהן בתפקיד מנובמבר 2019 עד מאי 2020) לא דיווחו לקבינט על יישום תר"ש גדעון בכל אחת משנותיה, למעט בשנת 2018 אז דיווח שר הביטחון דאז אביגדור ליברמן על סטטוס תר"ש גדעון בשנה השלישית ליישומה; בדיון הקבינט שהתקיים בנובמבר 2020 (השנה האחרונה שהקבינט קבע לתר"ש גדעון) התייחס צה"ל באופן כללי בלבד לנושא העמידה ביעדי התר"ש; ונציגי מערכת הביטחון נתנו מענה חלקי בלבד למל"ל בנושא מימוש התר"ש, בתגובה על בקשותיו למידע בנושא זה.

בתגובתו מפרברואר 2025 על ממצאי הביקורת ציין צה"ל כי בהיעדר אישור חוק תקציב לשנת 2020 לא היה ניתן לאשר את תר"ש תנופה בדרג המדיני, ולאחר שהמערכת הפוליטית התייצבה, בשלהי שנת 2021, אישר ראש הממשלה תוכנית עבודה לצה"ל יחד עם העברת חוק התקציב. בתגובתו מדצמבר 2024 על ממצאי הביקורת ציין רא"ל (במיל') אביב כוכבי כי "חרף העובדה שאין למדינת ישראל תפיסת ביטחון כתובה, יש לה דה פאקטו תפיסה, תפיסה שבעל-פה, שחלקים גדולים שלה מוסכמים על רבים, לרבות בדרג המדיני ובצה"ל", וכי "תר"ש [תנופה] נבנתה על פי תפיסת הביטחון הלאומי 'המוסכמת' (בעל פה)" כמצופה מצה"ל נוכח היעדר אלטרנטיבה אחרת. עוד ציין כי יש חשיבות לקיומה של תפיסת ביטחון כתובה ומוסכמת וראוי לקדם את גיבושה, אך הקשר בין קיומה של תפיסת ביטחון לאומי כתובה ובין בניין הכוח של צה"ל אינו חזק כמו הקשר בין תרחיש הייחוס³⁷ ובין בניין הכוח שהוא "חשוב מאוד", וכמו כן תרחיש הייחוס אושר על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון, ועל פיו מומשה תר"ש תנופה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בניית תוכניות העבודה הרב-שנתיות של צה"ל בהתבסס על תפיסת ביטחון לאומי שבעל פה, שהיא ברירת מחדל בהיעדר תהליך סדור לגיבוש ולאישור של תפיסת ביטחון מצד הדרג המדיני, טומנת בחובה סיכונים שונים, ובפרט הסיכון כי לגורמים המעורבים בכך תהיה פרשנות שונה לחלקי התפיסה, גם אלו ש"מוסכמים על רבים". עוד מציין משרד מבקר המדינה כי תרחיש הייחוס שאליו צה"ל נערך, אף שהוא מאושר על ידי הדרג המדיני, אינו שלם בהיעדר תהליך סדור לגיבוש תפיסת ביטחון לאומי שמחייב את הדרג המדיני לדון בסוגיות ביטחון לאומי מרכזיות, לקבל החלטות בנוגע לסדרי עדיפויות ולהקצות משאבים לאומיים בהתאם לכך, תוך הבנת האתגרים והסיכונים אשר לא יקבלו מענה, וכן תוך איזון בין מתן מענה על לחצים קצרי טווח ובין הסתכלות ארוכת טווח.

תרחיש הייחוס הוא התרחיש האפשרי למלחמה שאליו צה"ל מתכוון וממנו נגזרים יעדי בניין הכוח.

בתגובתו ממרץ 2025 על ממצאי הביקורת מסר משרד ראש הממשלה כי תהליך האישור של תר"ש תנופה הוא למעשה דוגמה בולטת להכוונת הדרג המדיני את צה"ל לנוכח תפיסת הביטחון שהציג ראש הממשלה, וכי בדיונים שונים הנחה המל"ל את צה"ל לבנות את התר"ש על בסיס דירקטיבת הדרג המדיני, המבוססת על תפיסת הביטחון שהוצגה בשנת 2018. למשל, באפריל 2019 שלח ראש המל"ל לראשי הגופים הביטחוניים ריכוז של דירקטיבות על בסיס דיונים שהתקיימו בראשות ראש הממשלה והפנה למסמך תפיסת הביטחון שהוצג בקבינט; בפברואר 2020 ציין ראש המל"ל לפני סגן הרמטכ"ל שתכנון תר"ש תנופה אמור להיגזר מדירקטיבת הדרג המדיני, וכי דגשי ראש הממשלה צריכים "להיכנס לתוכנית כמרכיב ראשון בה"; במאי 2020 עדכן ראש המל"ל את הגופים הביטחוניים בנוגע לדירקטיבות ראש הממשלה בסוגיות ובזירות מרכזיות. כמו כן, מסר משרד ראש הממשלה כי תר"ש של צה"ל היא צומת מרכזי בבחינת יחסי דרג מדיני-צבאי "מאחר והציפייה היא שכשצה"ל בונה תר"ש, הוא יתבסס על הדירקטיבה של הדרג המדיני".

נוסף על כך מסר משרד ראש הממשלה שגם בדוח ועדת נגל מדצמבר 2024 צוין לגבי תפיסת הביטחון כי גם אם מעצם אופייה היא אינה מועלית לאישור רשמי, היא אמורה לשמש "כרמזור וכמגדלור" לאלו שאמורים ליישמה בשטח, ובראשם צה"ל וגופי הביטחון.

משרד מבקר המדינה מציין כי בהיעדר תוקף מחייב לתפיסת הביטחון 2030 שכתב ראש הממשלה בנימין נתניהו, וכפי שעולה מהתייחסות גופי הביטחון לדוח זה, הם לא ראו במסמך תפיסה זה "רמזור ומגדלור". זאת ועוד, בהיעדר החלטה מחייבת בנוגע לשינוי בסדרי העדיפויות הלאומיים והקצאת תוספות תקציב ניכרות לצורכי הביטחון, שהיו אבן יסוד ביכולת לממש את התפיסה כהלכה, יכולתם של ראש הממשלה בנימין נתניהו ושל המל"ל להכווין את תר"ש תנופה בהתאם לתפיסת הביטחון 2030 לקתה בחסר, כפי שיתואר להלן:

- בנובמבר 2020 הציג צה"ל לקבינט המדיני-ביטחוני את הרעיון המסדר שבבסיס תר"ש תנופה (שעה שבפועל צה"ל פעל לפי תר"ש תנופה קרוב לשנה). בדיון ציין ראש הממשלה כי אף שת"ש תנופה מגלמת חדשנות ויצירתיות, היא אינה נותנת מענה מספק ליעדים שהוא קבע שהם יעדי-העל של מדינת ישראל, כי יש להשלים את הפער ללא דיחוי וכי נדרש להוסיף משאבים כדי לתמוך במימוש התוכנית.

יצוין כי לתר"ש תנופה (לשנים 2020 - 2024) לא נקבע מתווה תקציבי רב-שנתי, ובשנים 2020 - 2021 תקציב המדינה, ובכלל זה תקציב הביטחון, נוהל בהתאם לכללי תקציב המשכי (1/12) כיוון שלא נחקק חוק תקציב.

- בדצמבר 2020 הכין המל"ל מצגת לדיון נוסף בקבינט בנוגע לתר"ש תנופה, שממנה עלה כי מטרת הדיון תהיה בין היתר הצגת תפיסת הביטחון לקבינט על ידי ראש הממשלה והצגת התייחסות חברי הקבינט לתר"ש תנופה. כמו כן, הוצגו במצגת פערים בין הדירקטיבה המדינית ובין העקרונות של תר"ש תנופה בנושאי "ליבה", ואף צוין בה כי "תר"ש תנופה תאושר לאחר התאמת התוכנית לדירקטיבה ואישור מסגרת תקציבית בדיון נוסף בקבינט".

בפועל לא התקיים דיון במועד זה ומצגת זו לא הוצגה.

- בינואר 2021 הכין המל"ל מצגת נוספת לדיון בקבינט בנושא הצגת תפיסת הביטחון הלאומי על ידי ראש הממשלה ואישור עקרונות תר"ש תנופה. גם במועד זה לא התקיים דיון.

- בפברואר 2021 התקיים דיון בקבינט שבו התבקשו השרים לדון בתוכנית הצטיידות לצה"ל בעלות של עשרות מיליארדי דולרים מכספי הסיוע האמריקני במסגרת בניין הכוח בתר"ש תנופה. בדיון ציינו כמה מחברי קבינט את הקושי לקיים דיון זה בהיעדר דיון מקדים בנוגע לפערים בנושאי ליבה עקרוניים בבניין הכוח של צה"ל ובהיעדר הצגת חלופות לתוכנית ההצטיידות, דבר שמשמע ממנו לדבריהם ל"הכול או לא כלום" כפי שצה"ל "תמיד" מציג לדרג המדיני. שני חברי קבינט אחרים התייחסו לחוסר היציבות הפוליטית ולהיעדר אישור תקציב וצינו כי הדרג המדיני, כמי שנושא באחריות, מטיל על מערכת הביטחון משימות ומבקש ממנה להיערך בהתאם לכך אך לא נותן לה את המשאבים הנדרשים, וכי מערכת הביטחון עושה "כמיטב יכולתה" אך היא לא הצליחה לממש את בקשות הדרג המדיני מכיוון שהדרג המדיני לא קיבל החלטות תקציביות שנדרש היה לקבל שנתיים לפני כן, ולכן "זה חוסר אחריות" שלא לאשר את תוכנית ההצטיידות שנידונה. בדיון זה אישרו חברי הקבינט את תוכנית ההצטיידות כפי שהוצגה, על אף ההסתייגויות של כמה מהם.

מהמצגת לדיון זה שהכין המל"ל עולה כי לאחר אישור תוכנית ההצטיידות נדרש היה לקיים דיוני המשך, בין היתר בנושא "תפיסת הביטחון הלאומי וצה"ל 2030", אולם דיון בנושא זה לא התקיים. יצוין כי חודש לאחר מכן, במרץ 2021, התקיימה מערכת בחירות נוספת, ובעקבותיה הוקמה ממשלה חדשה בראשותו של נפתלי בנט, שכאמור החליף את בנימין נתניהו בתפקיד זה לראשונה מאז מרץ 2009.

2. בדוח מבקר המדינה בנושא היבטים בבניין הכוח של מערך השריון משנת 2023³⁸ עלה בין היתר כי בשנת 2020 צה"ל בפיקודו של הרמטכ"ל דאז רא"ל (במיל') אביב כוכבי הוציא לפועל תוכנית לקביעת היקף סדר הכוחות (סד"כ) של מערך הטנקים, בלא ששר הביטחון דאז נפתלי בנט הציג את התוכנית מראש לקבינט המדיני-ביטחוני כדי שיבחן את הצורך בה, ושלא בהתאם לסיכום הדיון עם ראש הממשלה בנימין נתניהו מינואר 2020. יצוין כי תהליך בניין הכוח של פלטפורמות עיקריות, כגון טנקים, נמשך זמן רב.

בתגובתו מפברואר 2025 על ממצאי הביקורת ציין צה"ל כי ההחלטות בנושא סד"כ מערך הטנקים הוצגו לדרג המדיני במסגרת דיונים בנושא תר"שים. בתגובתו מדצמבר 2024 על ממצאי הביקורת ציין רא"ל (במיל') אביב כוכבי כי הקיצוץ במערך הטנקים לא נבע מהחלטה עקרונית לגבי "סגירת סד"כ" אלא משיקולי התייעלות והתחדשות במשק הטנקים, וכי הירידה בהיקף סד"כ הטנקים אושרה על ידי ראש הממשלה ועל ידי שר הביטחון.

מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - פברואר 2023, "היבטים בבניין הכוח של מערך השריון", עמ' 358 - 360.

משרד מבקר המדינה מציין כי בסיכום דיון מינואר 2020 ראש הממשלה הביע תמיכה עקרונית בתוכנית לשינוי סד"כ הטנקים והדגיש כי על הנושא לקבל את אישור הקבינט. הקבינט, שהוא הזרוע הארוכה של הממשלה בענייני ביטחון לאומי (בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "ועדות שרים וסמכויותיהן" מ-24.6.96)³⁹, הוא הגורם המדיני לעניין זה, והצגה בדיעבד לקבינט אינה תחליף לכך שהקבינט יבחן את שינוי סד"כ לפני ביצועו בפועל וייתן את אישורו לשינוי. יודגש כי החלטות לגבי סד"כ של פלטפורמות עיקריות שמתקבלות ללא הכוונה מקדימה של הדרג המדיני בראייה אסטרטגית ארוכת טווח הנגזרת מתפיסת ביטחון לאומי עלולות לגרום לנזק שלתיקונו יידרשו שנים.

עוד נמצא בדוח בנושא היבטים בבניין הכוח של מערך השריון משנת 2023 כי הגם שחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, מחייב את שר הביטחון להציג את רמת הכשירות של מערך המילואים לממשלה אחת לשנה, משנת 2016 עד שנת 2022 שרי הביטחון לא הציגו לממשלה את רמת הכשירות של מערך המילואים, ובכלל זה את רמת הכשירות של מערך השריון במילואים. יצוין כי המידע על רמת הכשירות של מערך המילואים הוא חיוני לתהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני לגבי הכוונת בניין הכוח של צה"ל והפעלתו וליכולתו של הדרג המדיני לפקח על צה"ל.

3. במספר דוחות מבקר מדינה נוספים⁴⁰ עלה כי קיימים פערים בשיתוף הפעולה בין גופי הביטחון ובכלל זה צה"ל, שב"כ ומשטרת ישראל, ועלה הצורך להסדיר את תחומי האחריות ביניהם בנושאים מסוימים ולהקצות משאבים באופן שיבטיח ראייה מתכללת. גם בביקורת בנושא מסווג נמצאו פערים בתיאום המבצעי בין חלק מגופי הביטחון אשר להם משמעות מבצעית לרבות על לוחות הזמנים לעניין פעולה מסוימת.

בתגובתו מפברואר 2025 על ממצאי הביקורת ציין שב"כ כי רמת התיאום בין הגופים טובה וממשיכה להשתפר, ועם זאת עדיין קיימים פערים בתחומי חלוקת האחריות והקצאת משאבים בין גופי הביטחון, וראוי לבחון אותם אל מול אסטרטגיה ביטחונית שתעוצב. עוד ציין השב"כ כי העיסוק בתפיסת הביטחון הוא חשוב מאין כמוהו ויכול להוביל לתיקון אמיתי בממשק שבין גופי הביטחון ובין לבין הדרג המדיני, וכי הוא שותף להמלצה של משרד מבקר המדינה בדבר נחיצותה של תפיסת ביטחון לאומי. עוד הוא מסר כי נכון שהדרג המדיני הבכיר באמצעות המל"ל יגבש תפיסת ביטחון עם היבחרו לתפקיד ויתקף אותה בתהליך סדור עם הגופים מדי שנה. נוסף על כך המליץ השב"כ לשקול את האפשרות כי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת תהיה גורם המבקר את התהליך ובוחן את ההלימה בין הקצאת המשאבים לגופים ובין מימוש התפיסה שאושרה ועוקב אחר התהליך.

הנחיה 1.1200 בנושא ועדות שרים וסמכויותיהן מיום 24.6.96, עודכנה לאחרונה במאי 2020.

למשל, מבקר המדינה, דוח מיוחד של מבקר המדינה - אוגוסט 2018, "התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים", עמ' 39 - 40; מבקר המדינה, דוח מיוחד מבקר המדינה - יולי 2022, "השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה", עמ' 104 - 115; דוח מבקר המדינה - מאי 2024, "אבטחת התעופה הבין-לאומית האזרחית מישראל ואליה", עמ' 27.

משרד מבקר המדינה מציין כי לשיתוף הפעולה המקצועי בין גופי הביטחון ולתיאום תחומי האחריות שמוכווניים לאור תפיסת ביטחון לאומי סדורה חשיבות רבה לצורך מיצוי אופטימלי של יכולות מודיעיניות, מבצעיות ועוד, דבר שישפר את התמודדותם של גופי הביטחון עם אתגרי הביטחון הלאומי.

בביקורת עלה כי 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 למימושו, 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.

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 שתר"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 ושהיא בעלת תוקף מחייב ומגובה במשאבים הנדרשים למימושה; היא לא אושרה על ידי הדרג המדיני אף שבמסגרתה התקיימו שינויים ארגוניים משמעותיים⁴¹ כגון צמצום סד"כ טנקים⁴²; בשנת 2020 צה"ל בפקודו של הרמטכ"ל דא"ר (במיל') אביב כוכבי הוציא לפועל תוכניות לשינוי סד"כ של פלטפורמות עיקריות ללא הכוונה של הדרג המדיני בראייה אסטרטגית ארוכת טווח הנגזרת מתפיסת ביטחון לאומי ועוד.

עוד עלה בביקורת כי גם גופי ביטחון נוספים בנו מנגנוני 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 מנגנונים 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, גוזרים 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.

41 אביב כוכבי, "הקדמה הרמטכ"ל", בין הקטבים - כתב העת של צה"ל לאומנות המערכה 28 - 30 (1.10.20).

42 "טקס פרידה מ'מרכבות הפלדה'", אתר המרשתת של צה"ל, 19.8.20.

הדבר עולה בקנה אחד גם עם דבריהם של בכירים בדרג המדיני ו בדרג הביטחוני לשעבר, ובהם ראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט, שר האוצר וחבר הקבינט המדיני-ביטחוני 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 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 חלוקת המשאבים בהתאם לראייתם ולא על פי תפיסת ביטחון סדורה מצד 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 מוכוונים בעיקר על ידי ראשי מערכת הביטחון, ואילו ההשפעה של הדרג המדיני אינה מספקת, והיא ממוקדת בתחומים מצומצמים מאוד, ובשלבם מאוחרים כשהשפעה 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 לנזקים 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.

אילו היה מתקיים תהליך עיתי וסדור לגיבוש תפיסת ביטחון לאומי ואישורה באופן רשמי, ייתכן שהדרג המדיני והדרג הביטחוני היו מקיימים תהליכי חשיבה סדורים דנים ומכריעים בשאלות יסוד ביטחוניות כגון הגישה העקרונית להתמודדות עם איומים רב-זירתיים, וזאת תוך הבנת המגבלות של ההישגים האפשריים במלחמה א-סימטרית, הבנת רמת הכשירות והמוכנות של צה"ל ושל יתר גופי הביטחון בטווח המיידי ובטווח הארוך, הבנת הפערים ככל שקיימים ביכולת לתת מענה לאיומים והמשמעותיות הנובעות מכך ועוד. כפועל יוצא מכך, ייתכן והייתה מוגדרת אסטרטגיה באשר לאופן ההגנה על גבולות המדינה, הנגזרת מגיבוש תפיסת ביטחון לאומי, לרבות הסד"כ הנדרש ואופן הפעלתו, אשר היו מביאים את צה"ל להיערכות טובה יותר בגבול עזה ב-7.10.23.

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

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.

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 היסוד: 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.

לצורך בחינה של קריסת עקרונות תפיסת הביטחון באירועי 7.10, נסקרו מסמכים בנושא תפיסת הביטחון שמשרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, דברי בכירי צה"ל בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני, דוח ועדת נגל, תחקיר השב"כ בנושא אירועי 7.10, התחקיר של המוסד בנוגע לבחינת התנהלותו לפני 7.10.23, מאמרים מקצועיים שפורסמו לאחר 7.10 של חוקרים בתחומי מדע המדינה, הביטחון הלאומי, היסטוריה צבאית, מודיעין, אסטרטגיה ועוד. כמו כן נציגי משרד מבקר המדינה קיימו פגישות עם בעלי תפקידים בכירים לשעבר בדרג המדיני ובדרג הצבאי. להלן תוצג סקירה של עיקרי הדברים.

יודגש כי הסקירה שלהלן 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.

התוצאות הטרגיות של אירועי 7.10, עת קרסו ההרתעה, ההתרעה וההגנה בעת ובעונה אחת, ממחישות את התלות ההדדית בין העקרונות:

- **הרתעה** נועדה להביא את ההנהגה של האויב לחשוש לפעול אל מול מדינת ישראל מתוך הבנה שסיכויי ההצלחה נמוכים ומחיר הפעולה עלול להיות לא כדאי ובלתי נסבל מבחינתו.

- **התרעה** נועדה לאפשר למדינת ישראל ולמערכת הביטחון בפרט להיערך מבעוד מועד לתת מענה לאיומים.
- **הגנה** נועדה לשמור על שלמותה הטריטוריאלית של המדינה, על האינטרסים שלה ועל ביטחון תושביה ואזרחיה.
- **הכרעה** נועדה לשבור את כוח ההתנגדות של האויב ולגרום לו לאבד את יכולתו לפעול כנגד מדינת ישראל.

התלות ההדדית בין העקרונות באה לידי ביטוי באופנים שונים - ההרתעה מאפשרת לייצר מרווחי זמן גדולים בין עימותים ובכך מסייעת לגופי הביטחון לבנות את כוחם ולחזק את כושר ההכרעה הדרוש להם. ההרתעה וההתרעה תומכים במאמצי ההגנה מתוך הבנה שאין באפשרותה של המדינה להגן מפני כל איום שהוא מול כלל אויביה, לא מבחינה כלכלית ולא מבחינה מבצעית. התלות ההדדית בין העקרונות מחזקת את מאמצי הביטחון הלאומי אך אירועי ה-7.10 ממחישים את החשיבות של תכנון תמהיל אופטימלי בין העקרונות שיבטיח כי במצב שבו ההרתעה וההתרעה ייכשלו תוכל ההגנה לבדה לתת מענה מספק לתקופה קצובה אשר תאפשר לגופי הביטחון לרכז כוח מספק מול האיום.

קריסת עקרון ההרתעה

חודשים ספורים לפני מתקפת הפתע הרצחנית של חמאס על מדינת ישראל טענו ראש הממשלה בנימין נתניהו וראש אגף המודיעין בצה"ל (להלן - אמ"ן) אלוף (במיל') אהרון חליווה בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני שחמאס מורתע ואינו מעוניין בעימות עם ישראל. למשל, בדיון שהתקיים ב-9.5.23 בנושא הערכת מצב מבצע מגן וחי' הבהיר ראש הממשלה כי יש "לשמר את חמאס (שמורת מאז 'שומר החומות') ככל הניתן, מחוץ לאירוע" (ההדגשה אינה במקור) בד בבד להיערך למערכה רב-זירתית ולפגיעה משמעותית בו אם יחליט להצטרף. בדיון הוחלט כי לנוכח תמונת המצב, ההערכות וההמלצות שהציגו גורמי הביטחון, תאושר דירקטיבה למבצע שתכלול בין היתר את שימור ארגון חמאס מחוץ למערכה, ואם הוא יצטרף ייעשה מאמץ לסיכול הנהגתו. בדיון שהתקיים ב-22.8.23 בנושא הערכת מצב בעקבות גל פיגועי הטרור ביהודה ושומרון וגיבוש המלצות לפעולה, הציג ראש אמ"ן, אלוף (במיל') אהרון חליווה, סקירה מודיעינית והתייחס ל"אסטרטגיות החמאס להשגת רצ"ע [רצועת עזה] מתחת לסף עימות" (ההדגשה אינה במקור).

התבטאויות הדרג המדיני והדרג הצבאי בנוגע לכך שחמאס מורתע, מרוסן ואינו חותר למלחמה וכי הפעלת הכוח של צה"ל מול החמאס מייצרת הרתעה אפקטיבית, נעשו גם באופן פומבי, כפי שעולה מהדוגמאות שלהלן.

התבטאויות הדרג המדיני

- ▶ בהצהרה לתקשורת שנתן ראש הממשלה בנימין נתניהו ב-21.5.21⁴³, עם סיום מבצע שומר החומות, הוא ציין כי היעד המרכזי של המבצע היה "להנחית מכה קשה על ארגוני הטרור, לפגוע ביכולותיהם ולהשיב את השקט תוך ביסוס ההרתעה", והוסיף: "כך בדיוק עשינו".
- ▶ בדברים שכתב ב-22.6.22 נפתלי בנט⁴⁴, לרגל סיום תפקידו כראש הממשלה, הוא ציין: "לאחר שנה אני מוסר חזרה דרום שקט ופורח, חמאס מורתע... שינינו את המציאות מקצה לקצה. מבעירה וטרור - לצמיחה ושקט".
- ▶ בהצהרה לתקשורת שנתן ראש הממשלה יאיר לפיד ב-22.8.22⁴⁵, עם סיום מבצע עלות השחר, הוא ציין כי המבצע "החזיר לישראל את היוזמה. החזיר את ההרתעה הישראלית. כל המטרות הושגו". יצוין כי בתגובתו של ראש הממשלה לשעבר, ח"כ יאיר לפיד, לטיוטת דוח הביקורת, ציין ח"כ לפיד כי בהצהרתו מיום 20.9.23 הוא הזהיר מפני עימות רב-זירתי.
- ▶ בריאיון לתקשורת שקיים ראש הממשלה בנימין נתניהו ב-15.5.23⁴⁶, בסיומו של מבצע מגן וחץ, הוא אמר: "שינינו את משוואת ההרתעה. אין לי ספק בזה בכלל", והוסיף: "יש לזה כמה תקדימים, למשל מה שעשינו לחמאס בשומר חומות - נתנו להם מכה שהם לא ספגו בתולדותיהם, ומאז הם לא ירו אפילו רקטה אחת לשטחנו. הם יורים אולי נ"מ מעל עזה אבל הם לא יורים לשטחנו ולא בכדי, ולכן הם לא השתתפו לא במבצע הקודם ולא במבצע הנוכחי".

התבטאויות הדרג הצבאי

- ▶ בדברים שנשא הרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל') אביב כוכבי בדצמבר 2022⁴⁷ הוא ציין שהשקט בעוטף עזה הוא תוצאה של אסטרטגיה ש"המרכיב המרכזי שלה היה הפעלת כוח בשלושה אירועים עצימים בשנים האחרונות (חגורה שחורה, שומר החומות, עלות השחר). כתוצאה מכך לא רק שחמאס לא מגיב, אלא הוא אפילו לא שוקל להגיב לתקיפות שלנו ברצועת עזה".

⁴³ "ראש הממשלה נתניהו בהצהרות משותפות לתקשורת עם שר הביטחון בני גנץ, הרמטכ"ל רא"ל אביב כוכבי וראש השב"כ נדב ארגמן", **אתר המרשתת של משרד ראש הממשלה**, 21.5.21.

⁴⁴ נפתלי בנט, **אתר המרשתת של הרשת החברתית X** (לשעבר טוויטר), 22.6.22.

⁴⁵ "ראש הממשלה יאיר לפיד בהצהרות משותפות לתקשורת עם שר הביטחון בני גנץ", הערוץ הרשמי של ראש ממשלת ישראל, **אתר המרשתת youtube**, 8.8.22.

⁴⁶ "נתניהו לחדשות 14: מי שינסה אותנו ביום ירושלים - דמו בראשו", **אתר המרשתת של ערוץ 14**, 15.5.23.

⁴⁷ אביב כוכבי, "הכח לעצב - כיצד מעצבים את המרחב סביבנו דרך הפעלת כוח", סיכום הכנס השנתי של מכון המחקר גזית (הזרוע של חטיבת המחקר באמ"ן) בנושא מודיעין, אסטרטגיה, טכנולוגיה ומה שביניהם, **אתר המרשתת של צה"ל**, דצמבר 2022.

► בריאיון שהתקיים עם ראש אמ"ן לשעבר אלוף (במיל') אהרון חליווה ב-13.9.22⁴⁸ הוא התייחס להפעלת הכוח של צה"ל מול עזה במבצע שומר החומות ובמבצע עלות השחר. ראש אמ"ן לשעבר ציין כי "זאת הקרנת עוצמה שמייצרת הרתעה" והוסיף: "אני אמרתי בפומבי, בהיותי ראש אגף המבצעים, שאני צופה שהשקט אחרי 'שומר החומות' ימשך חמש שנים ולמרות מבצע עלות השחר אני עומד מאחורי אמירה זאת".

בתגובתו מדצמבר 2024 על ממצאי הביקורת ציין רא"ל (במיל') אביב כוכבי בעוד הוא צוטט מנאומים פומביים, הרי שאת הערכת המצב המתמשכת והערכת המצב הנושאת מקיים הרמטכ"ל בחדרי חדרים, ושם נפרסים ניתוחיו, עמדותיו המלאות, הסתייגותיו והנחיותיו. עוד הוא ציין כי לאחר מבצע שומר החומות (מאי 2021) הוא הזהיר כי החמאס אינו מורתע מספיק, וכי סינוואר אינו צפוי. משרד מבקר המדינה מציין כי דבריו של רא"ל (במיל') כוכבי מדצמבר 2022 כפי שהובאו בדוח זה נאמרו בסמיכות לזו של אלוף (במיל') אהרון חליווה, וכי בתגובתו של אלוף (במיל') חליווה מדצמבר 2024 על ממצאי הביקורת, הוא ציין כי אמירתו בנוגע למורתעות חמאס שיקפה את ההערכה המודיעינית המקצועית באותה עת, שלה היו שותפים כלל קהיליית המודיעין, לרבות חטיבת המחקר באמ"ן ומודיעין פיקוד דרום.

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.

קריסת עקרון ההרתעה

יכולות התרעה מבוססות על יכולות מודיעיניות שונות ומגוונות, כגון מודיעין גלוי, מודיעין חזותי (ויזינט), מודיעין קשר (סיגינט) ומודיעין אנושי (יומינט). לצד יכולות מודיעיניות אלה, יכולות טכנולוגיות מתקדמות נתפסו בצה"ל ובשב"כ כ"מכפיל כוח" בתחום ההרתעה.

במסגרת גיבוש התוכנית הרב-שנתית של צה"ל תנופה בהובלת רא"ל (במיל') אביב כוכבי, פרסם באוקטובר 2020 מפקד פיקוד דרום דאז והרמטכ"ל מינואר 2023 עד מרץ 2025 רא"ל הרצי הלוי, לאחר שסיים את תפקידו כראש אמ"ן בצה"ל, מאמר בנושא "הגנה רב-ממדית"⁴⁹. במאמרו הוא ציין כי כדי לקבל תמונה שלמה על המתרחש בכל נקודת זמן, וכדי שתהיה יכולת לתת את ההתרעה בזמן, נדרש לנטר את כל הממדים, ובכלל זה את המתרחש בים, ביבשה, באוויר ובספקטרום. עוד הוא ציין כי ניטור כזה במשך זמן יאפשר להפוך מידע לידע בזכות אלגוריתמיקה מתאימה, לזהות חריגות מהשגרה ולייצר סימנים מעידים שקשה לזהותם אחרת - "כשאנו 'נקליט' את מרחב ההגנה, על כל בית ופיקסל בכל אחד מהממדים ונזין את ההקלטה הזו למכונה הנכונה, היודעת לזהות אפילו חריגות ושינויים קלים מהשגרה - נדע להתריע בפני התקפה במרחב מסוים ולהיערך אליה".

⁴⁸ "שיחה אחד על אחד עם ראש אמ"ן האלוף אהרון חליווה בכנס המכון למדיניות נגד טרור", הערוץ הרשמי של אוניברסיטת רייכמן, אתר המרשתת youtube, 13.9.22.

⁴⁹ הרצי הלוי, "הגנה רב-ממדית", בין הקטבים - כתב העת של צה"ל לאומנות המערכה 28 - 30 (1.10.20).

בהרצאה שנשא ראש השב"כ רונן בר ב-27.6.23⁵⁰ הוא ציין שטכנולוגיית בינה מלאכותית (AI) הוטמעה בארגון, וכי יכולותיה לזהות אנומליות יוצרת חומה מגינה מול אויבינו, לצד היכולות המסורתיות של השב"כ.

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.

קריסת עקרון ההגנה

האיומים הביטחוניים הייחודיים על היישובים בעוטף עזה תוארו בהחלטת הממשלה מאפריל 2023⁵¹, שבה צוין כי יישובים אלה הם תחת איום מתמיד של ירי תלול מסלול של רקטות ומרגמות; הפרות סדר לאורך הגבול; ו"טרור הצתות של שטחים פתוחים, יערות, שטחי חקלאות ויישובים". כמו כן, יישובים אלה חשופים לניסיונות חדירה של מחבלים אליהם, לרבות באמצעות מנהרות התקפיות תת-קרקעיות ומהים, גם בתקופות של רגיעה יחסית.

לאחר מבצע צוק איתן הוחלט להקים בגבול עם רצועת עזה מכשול המתפרס על פני כ-65 ק"מ וכולל חמישה מערכי הגנה משלימים, כלהלן: (א) חומה תת-קרקעית פיזית וטכנולוגית; (ב) מכשול עילי הכולל גדר "שעון חול" בגובה של יותר מ-6 מטרים, מערכת לעצירת רחפנים, כלי טיס ואמצעים נוספים; (ג) מכשול ימי הכולל אמצעים לניטור חדירות מהים ומערכת נשק נשלטת מרחוק; (ד) מערך מכ"מים ומצלמות לאחיזת השטח ולאיתור מנהרות; (ה) חמ"לים ברמת הגדודים, החטיבות והאוגדה. כך עוצבה אסטרטגיית הגנה המשלבת בין הגנה מפני איומים קרקעיים ותת-קרקעיים, באמצעות המכשול, והגנה מפני איומים אוויריים, באמצעות מערכות הגנה אקטיבית⁵².

הדרג המדיני והדרג הצבאי התבטאו בתקשורת כי המכשול בגבול רצועת עזה הוא בלתי עביר, וכי לישראל יש עליונות הגנתית. להלן כמה דוגמאות להתבטאויות כאלה.

התבטאויות הדרג המדיני

▶ בהצהרתו לתקשורת של ראש הממשלה בנימין נתניהו ב-21.5.21⁵³, בסיומו של מבצע שומר החומות, הוא ציין לגבי המכשול, כי כאשר חמאס ניסה להסתער על ישראל "הוא נתקל בקיר: קיר ברזל, קיר בטון, קיר בלתי עביר". ראש הממשלה הוסיף: "החמאס ידע שמעל הקרקע, אם הוא ניסה להיכנס לשטחנו, הוא יחטוף אש רצחנית, ולכן הוא ניסה לבנות מנהרות טרור מתחת לקרקע

⁵⁰ במסגרת אירועי "שבוע הסייבר" של אוניברסיטת תל אביב.

⁵¹ החלטת הממשלה 462, "תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי 'עוטף רצועת עזה' לשנים 2023 - 2024 ותיקון החלטות ממשלה" (20.4.23), עמ' 36 - 37.

⁵² "הושלמה בניית המכשול סביב רצועת עזה. כך זה נראה", אתר המרשתת של צה"ל, 7.12.21.

⁵³ "ראש הממשלה נתניהו בהצהרות משותפות לתקשורת עם שר הביטחון בני גנץ, הרמטכ"ל רא"ל אביב כוכבי וראש השב"כ נדב ארגמן", אתר המרשתת של משרד ראש הממשלה, 21.5.21.

כדי לחדור לשטחנו... אבל עכשיו הם גילו שהם חסומים בזכות קיר הפלדה שבנינו להגנת אזרחי ישראל".

בדצמבר 2021, עם סיום בניית המכשול, התייחס שר הביטחון דאז בני גנץ⁵⁴ להיותו של המכשול פרויקט טכנולוגי ויצירתי, "השולל מחמאס אחת מהיכולות שאותן ניסה לפתח, ומציב קיר ברזל, סנסורים ובטון, בינו לבין תושבי הדרום".

התבטאויות הדרג הצבאי

בדצמבר 2021, עם סיום בניית המכשול, הסביר הרמטכ"ל דאז רא"ל (במיל') אביב כוכבי כי "המכשול הזה הוא חלק מ'קיר הברזל' של תפיסת ההגנה שלנו".

במאמר שפרסם באוקטובר 2020 מפקד פיקוד דרום דאז והרמטכ"ל מינואר 2023 עד מרץ 2025 רא"ל הרצי הלוי בנושא הגנה רב-ממדית⁵⁵, הוא ציין בין היתר כי מפגש של טכנולוגיה, מודיעין ויכולות מבצעיות מאפשר כיום לתכנן ולממש עליונות הגנתית. עוד הוא ציין כי חמאס וחזבאללה מתכננים מהלכים התקפיים-קרקעיים לתוך שטח ישראל שתכליתם להסב נזק, לשבות שבויים, לייצר אפקט תודעתי קשה בקרב הציבור הישראלי ולהדהד תקשורתית שקרה משהו שטרם היה כמוהו. אך "פעילי אויב שינסו לפעול בשטחנו לא יצליחו במשימתם וישלמו על כך במחיר גבוה בנפש".

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 ושל 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 בסיומו של מבצע שומר החומות (21.5.21) 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.

⁵⁴ "הושלמה בניית המכשול סביב רצועת עזה. כך זה נראה", אתר המרשתת של צה"ל, 7.12.21.

⁵⁵ הרצי הלוי, "הגנה רב-ממדית", בין הקטבים - כתב העת של צה"ל לאומנות המערכה 28 - 30 (1.10.20).

- 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 חליווה, התבטאו גם הם בנוגע לכך שהחמאס מורתע, מרוסן ואינו חותר למלחמה, וחודש וחצי לפני המתקפה אף התייחס אלוף (במיל') אהרון חליווה ל"אסטרטגיות החמאס להשגת רצ"ע 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

תפיסת ביטחון לאומי רשמית ובעלת תוקף מחייב משמשת מצפן לבניין הכוח ולהפעלת הכוח על ידי צה"ל וגופי ביטחון נוספים. כך למשל, במסמך אסטרטגיית צה"ל (פורסם לראשונה בשנת 2015 ועודכן בשנת 2018) צוין כי ההיבט הצבאי של תפיסת הביטחון הלאומי בא לידי ביטוי במספר עקרונות, לרבות (א) אסטרטגיה ביטחונית הגנתית (המכוונת בין היתר להבטיח את קיומה של ישראל וליצור הרתעה אפקטיבית); (ב) תפיסה מבצעית התקפית (המשיגה תוצאות ברורות).

הצורך לבחון את תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל נוכח אירועי 7.10 עלה הן בדברי ראש הממשלה והן בדברי שר הביטחון כשלושה חודשים לאחר האסון, נוסף לאלו שהעלו טענה זו טרם 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).

יצוין כי תיאור העמדות המפורטות להלן נעשה במיקוד ובהתייחס לעקרונות תפיסת הביטחון הלאומי ומבלי להתייחס לסיבות שהובילו לאירועי 7.10 שכן כאמור סיבות אלו לא נבדקו בביקורת זו.

עקרון ההרתעה

משרד ראש הממשלה

ממסמך שמסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו על ממצאי הביקורת בנושא "תפיסת הביטחון בראי ה-7 באוקטובר - בחינה ראשונית" מאפריל 2024 עלה כי מניתוח ראשוני שביצע המל"ל בנושא תפיסת הביטחון של ישראל, המוכרת כתורה שבעל פה, על שלושת רבדיה - תורת הביטחון, אסטרטגיית ביטחון ותפיסת הפעלה, עלתה מסקנה מרכזית ולפיה עקרונות היסוד של הרובד התורתי שגובשו על ידי בן-גוריון "נותרו תקפים אך בפועל (הם) לא יושמו בשנים שקדמו ל-7.10" (ההדגשה במקור) וכי ישראל התרחקה מיישומן במהלך השנים. למשל, בכל הנוגע להרתעה בסיסית, ישראל לא עמדה על מספר מרכיבים "שנראה שהיו להם השפעה ישירה על החלטת חמאס ליזום את מתקפת ה-7 באוקטובר" (ההדגשה אינה במקור).

עוד צוין במסמך שמסר משרד ראש הממשלה כי אחד המרכיבים הנוגעים להרתעה הבסיסית שישראל התרחקה מיישומן במהלך השנים הוא "תפיסת ההכרעה הקלאסית". לפי המסמך, בניגוד לתפיסת בן-גוריון, ישראל רידדה בעשורים האחרונים את חשיבות התמרון הקרקעי ההתקפי כמרכיב ליבה בהשגת הכרעה ויישמה "תחליפי הכרעה" בסבבים מול עזה מאז מבצע "עופרת יצוקה" בשנת 2008, וזאת "ללא בחינה אסטרטגית באשר להשפעת עניין זה על ראיית הצד השני באשר לעוצמת ההרתעה הבסיסית של ישראל ונכונותה להילחם על הקרקע". עוד צוין במסמך כי הנחיות הדרג המדיני בנושא עזה בשנים האחרונות "כללו, בין היתר: דחיית עימותים; הסתמכות על המכשול; מהלומות עיתיות; שימור חמאס ככתובת שלטונית אפקטיבית, מרוסנת ומרסנת" וכי גישה אסטרטגית זו של ממשלות ישראל "חלחלה לתוך התפיסה המבצעית של צה"ל בכל הנוגע להימנעות מהכרעת חמאס ועודדה חיפוש של 'תחליפי הכרעה'".

משרד מבקר המדינה מציין כי הנחיות אלה של הדרג המדיני בנוגע לדחיית עימותים עם החמאס עלו גם ממסמכים נוספים שהעביר משרד ראש הממשלה בתגובתו על ממצאי הביקורת וממסמכים שהעביר המל"ל. למשל:

- ב-7.4.19 שלח ראש המל"ל לראשי גופי הביטחון את דירקטיבות ראש הממשלה כבסיס לתכנון בניין הכוח והפעלתו וציין בין היתר כי ראש הממשלה קבע כי כדי להתרכז באיום האיראני יש להתייחס בהיבט הקשב והמשאבים בעיקר לזירה הצפונית, ובתוך כך "לעשות כל מאמץ לשמר את עזה כזירה משנית, ולפיכך, להימנע ככל הניתן מהסלמה" (ההדגשה במקור). עוד הוא ציין כי יעדי המדיניות הישראלית ברצועת עזה כוללים "שקט ביטחוני לאורך זמן: דחיית עימות, מניעת טרור ופיגועים", בידול ביטחוני, מניעה/צמצום חמאס והשלמת המכשול ו"שימור כתובת שלטונית אפקטיבית, מרוסנת ומרסנת" (ההדגשות במקור).
- ב-14.5.20 שלח ראש המל"ל לראשי גופי הביטחון את דירקטיבות ראש הממשלה בסוגיות ובזירות המרכזיות כבסיס לבניין הכוח, ובהתייחס לזירת רצועת עזה הוא ציין כי "יעדי המדיניות הישראלית ברצועה כוללים בין היתר שקט ביטחוני לאורך זמן, בידול ביטחוני, מניעה/צמצום התעצמות חמאס

והשלמת המכשול, **שימור חמאס ככתובת שלטונית אפקטיבית, מרוסנת ומרסנת** (ההדגשות אינן במקור). כמו כן, צוינה דירקטיבה ל"היערכות למערכה ברצועת עזה" בדומה לזו שניתנה באפריל 2019.

- במצגת המל"ל ב-2.7.23 בנושא "הזירה הפלסטינית - דיון ראש הממשלה" צוין בראשית עיקרי הדירקטיבה המדינית ברצועת עזה - **"מאמץ לשימור רגיעה לאורך זמן (זירה משנית)"** (ההדגשה אינה במקור), וכן דירקטיבות נוספות כלהלן - מינוף הכלים ההומניטריים-כלכליים להפעלת לחץ על חמאס לשימור הרגיעה ולהמחשת מחיר ההפסד בהינתן הפרתה, שיפור מוכנות צה"ל לקראת סבב לחימה יזום או תגובתי, מניעת התעצמות ובחינת פתרונות ארוכי טווח ליציבות ממושכת.

במבט צופה פני עתיד, צוין במסמך שמסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו על ממצאי הביקורת בנושא "ההרתעה בסיסית כמרכיב ליבה בתפיסת הביטחון של ישראל" כי בראי 7.10.23, ישראל נדרשת להעריך באופן מתמשך את מאזן ההרתעה הבסיסית שלה כפי שאויבי ישראל מפרשים אותו. עוד הומלץ במסמך כי בהערכת המצב האסטרטגית השנתית של המל"ל יכתב פרק המלצות ייעודיות לשיפור מאזן ההרתעה.

יצוין כי ח"כ והרמטכ"ל לשעבר רא"ל (במיל') גדי איזנקוט מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2024 כי הדרג המדיני אמור לחבר את כלל העוצמות בישראל ליצירת הרתעה רבתי מתוך תפיסת ביטחון סדורה. עליו לבנות אצל האויב את ההרתעה על בסיס העוצמה הצבאית של ישראל, היותה של החברה הישראלית חזקה ומלוכדת, הקשרים החזקים עם ארה"ב ועוד.

צה"ל

בדיון בקבינט המדיני-ביטחוני ממאי 2023 ציין ראש חטיבת המחקר באמ"ן דאז כי ההרתעה שהייתה בשומר החומות יצרה תנאים שחמאס לא מעוניינת בהתערערות ברצועת עזה. בדיון בקבינט המדיני-ביטחוני מפברואר 2023 ציין ראש חטיבת המחקר באמ"ן דאז כי כשמסתכלים על חמאס ברצועת עזה, רואים שההיגיון של חמאס לא השתנה - חמאס לא רוצה הסלמה. באותו דיון ציין ראש אמ"ן דאז כי עזה מרוסנת, וראש אגף המבצעים דאז ציין כי ברצועת עזה חמאס מורתע ולא מעוניין בהסלמה.

שב"כ

מהתחקיר של השב"כ בנוגע ל-7.10.23⁵⁶ צוין כי חל כרסום מתמשך בהרתעה הישראלית, זאת בין השאר נוכח היעדר תגובה ואי-גביית מחיר בגין צמצום חופש הפעולה של ישראל מעבר לגבול וכן בגין הכוונת פיגועים וטרור ביהודה ושומרון - מדיניות אשר "לקחה מהשב"כ את הרכיב המרכזי בסיכול טרור - התקפה". כמו כן צוין כי כאשר קרסה תפיסת הביטחון של ישראל, המבוססת בין היתר על הרתעה, ישראל נשארה חשופה להחלטה של חמאס על התקפה "מתוך ביטחון לכאורה (שלא תוקף בשום דיון מערכתי) שהמודיעין יתריע בזמן". כאמור, בפועל המודיעין לא התריע על מתקפת החמאס ב-7.10.23.

⁵⁶ הדברים המובאים כאן ובהמשך הדוח בהתייחס לתחקיר של השב"כ מובאים מתוך הפרק "סיכום ראש השירות".

סקירת ספרות מקצועית

במאמרים שעסקו בכישלון ההרתעה הישראלית מול החמאס הוצגו הסברים שונים לכישלון זה ואתגרים הנוגעים לאסטרטגיית ההרתעה. חלק מהמאמרים התייחסו לאסטרטגיית ההרתעה של ישראל במובנה הרחב, הכוללת גם את ההרתעה מול ארגון חזבאללה, שהצטרף לחימה ב-8.10.23 ופתח חזית נוספת בגבולה הצפוני של מדינת ישראל. בעניין זה ראו נספח א'.

כמו כן, עלתה במאמרים השונים⁵⁷ המלצה כי הדרג המדיני וצה"ל ידונו בתפיסת הרתעה עדכנית ורלוונטית ובהתאמה טובה יותר של אסטרטגיה זו למציאות האסטרטגית והפוליטית הבין-לאומית, ובכלל זה יקיימו חשיבה מחודשת גם לגבי השאלה כיצד ניתן לבדוק אם יריב מסוים מורתע. זאת ועוד, חוקרים בתחומי הביטחון הלאומי⁵⁸, הצבא והאסטרטגיה וביטחון הפנים, קראו בינואר 2024⁵⁹ לבחון לעומק את עקרונות תפיסת הביטחון ולהתאימה לנסיבות המשתנות ולמאפייני האיומים הקיימים, ובכלל זה לבחון את השאלה אם מדינת ישראל יכולה להרתיע אויבים הבונים את כוחם להשמדתה, או שמא במקרה כזה לתפיסת ההרתעה אין מקום.

עקרונות ההרתעה

משרד ראש הממשלה

בהתייחס לכישלון ההרתעה עלה מהמסמך שמסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו על ממצאי הביקורת בנושא "תפיסת הביטחון בראי ה-7 באוקטובר - בחינה ראשונית", כי מניתוח ראשוני שביצע המל"ל "התפיסה שחמאס מורתע הובילה לכישלון במתן התרעה מצבית [קרי התרעה קונקרטיה ביחס למתקפה רחבה] לפני ה-7 באוקטובר" (ההדגשה אינה במקור). לצד זאת, במכתב ששלח שר הביטחון יואב גלנט לראש הממשלה בנימין נתניהו ב-8.1.24 בנושא עדכון צורכי הביטחון של ישראל בראי המלחמה הוא ציין בנושא הרתעה והגנה כי "עלינו לתת משקל משמעותי עוד יותר ליכולותיו של האויב על פני המשקל של כוונותיו" (ההדגשה אינה במקור).

צה"ל

מדיון בקבינט המדיני-ביטחוני ב-7.10.23 עולה כי הייתה חסרה לצה"ל הבנה בנוגע להתהוות האסטרטגית והאופרטיבית של חמאס. בדיון אמר הרמטכ"ל דאז כי האירוע ברוב המובנים "מפתיע אותנו מאוד" וראש חטיבת המחקר באמ"ן דאז אמר כי "הפעם הראשונה שאנחנו דורכים את עצמינו לקראת איזה שהוא אירוע חריג... שמשוהו מתרחש היא אתמול בשעות הלילה" וכי כנראה היה מהלך הונאה של חמאס.

57 למשל ד"ר אמיר לופוביץ ותא"ל (במיל) ד"ר מוני חורב; שצוינו בנספח א'.

58 אל"ם (במיל) פרופ' גבי סיבוני ופרופ' קובי מיכאל.

59 אל"ם (במיל) פרופ' גבי סיבוני ופרופ' קובי מיכאל, "ישראל 2.0 - חזון ותשתית רעיונית אחרי המלחמה", מכון משגב לביטחון לאומי ולאסטרטגיה ציונית (12.1.24).

ש ב כ

בתחקיר השב"כ בנוגע ל-7.10.23 הוצגו כשלים הנוגעים לפעילות השב"כ, לרבות בתחומי המחקר, האיסוף ותפיסת ההפעלה ופערים ניהוליים ומקצועיים, שהובילו לכשל במתן התרעה. לצידם, בראייה מערכתית, צוין כי לשב"כ ולצה"ל הוגדרה אחריות מקבילה למתן התרעה על מלחמה, אך המלצת מבקר המדינה לאחר מבצע "צוק איתן" לטפל בחלוקת האחריות על ידי הדרג המדיני לא מומשה, וגם השב"כ לא חתר להסדיר זאת מול צה"ל. אחד הלקחים המרכזיים שהעלה השב"כ הוא הסדרת האחריות הבין-ארגונית, לרבות בחינת הקצאת המשאבים הלאומיים בין גופי המודיעין.

ה מ ו ס ד

התייחסות לכישלון ההתרעה עלתה גם בתחקיר שערך המוסד. הגם שבתחקיר המוסד צוין כי המוסד אינו אחראי לזירה הפלסטינית, בתחקיר צוין בין היתר כי המחקר המודיעיני במוסד הציג מאז מבצע שומר החומות ועד אמצע שנת 2023 הערכת מודיעין ולפיה חמאס אינו מורתע מהסלמה, אולם תובנות אלה לא תורגמו לכדי התרעה אסטרטגית ולפיה בכוונת חמאס ליזום מהלך רחב של הסלמה. כמו כן, אף שהמחקר הצביע על שחיקה בהרתעה הישראלית, הוא לא עסק בהשלכה מסוימת מכך.

ס ק י ר ת ס פ ר ו ת מ ק צ ו ע י ת

בראייה צופה פני עתיד טען במאי 2024 תא"ל (במיל') ד"ר דב תמרי, יוצא קהילת המודיעין⁶⁰, שמושג ההתרעה המודיעינית "הוותיק", המתייחס לחשש ממתקפת פתע של צבא סדיר, חייב להיות מושפע מהשינויים שחלו באופי המלחמות והקונפליקטים האלימים באזורנו - ממלחמות גדולות למאבקים אלימים א-סימטריים - וכי מתפקידה של ההנהגה הפוליטית ליצור ולטפח מערכת למידה החוקרת ולומדת כל הזמן. עוד טען תא"ל (במיל') ד"ר דב תמרי כי הספרות המחקרית העוסקת במודיעין מניחה שההפתעה היא תופעה המאפיינת את עבודת ארגוני המודיעין הממלכתיים, ועל כן אסור שהקברניטים בישראל יבטחו בהתרעה המודיעינית כ"קו הגנה אחרון", אלא עליהם לשאול כל הזמן: "מה יש לנו, למערכה ולמלחמה, היה ולא תהיה התרעה? מה הכוחות והיכולות הזמינים לרשותנו במצב של צורך בתגובה מידית אם לא נדע מראש על אסון העומד להתרחש עלינו?".

נוסף על כך, במאמרים שעסקו בכישלון ההתרעה עלו הסברים אפשריים לכישלון זה ואתגרים בתחום המודיעין - ראו בנספח ב'.

תא"ל (במיל') ד"ר דב תמרי, "לא אהיה מופתע אם וכאשר (שוב) נופתע", **מבט מל"מ - כתב עת לענייני מודיעין וביטחון מבית המרכז למורשת המודיעין**, גיליון 97 (מאי 2024), עמ' 22 עד 25.

עקרון ההגנה

משרד ראש הממשלה

במסמך שמסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו על ממצאי הביקורת בנושא "תפיסת הביטחון בראי ה-7 באוקטובר - בחינה ראשונית" עלה כי **"תפיסת ההגנה של הפיקוד שהסתמכה על 'תחליפי הגנה' כמו המכשול והיכולות הטכנולוגיות על חשבון פריסת כוחות בפועל התגלתה כהימור מסוכן שגבה מחיר משמעותי למדינה"** (ההדגשה אינה במקור). עוד עלה מהמסמך כי בראייה רחבה יותר **"צמצום הכוחות המתמרנים, לצד צמצום צבאי המילואים והחלשת תפיסת ההגנה המרחבית, מתגלה כטעות שהובילה לאימוץ תפיסת הפעלה מצד חזבאללה וחמאס שכוללת תמרון התקפי מצדם. התוצאה הייתה העדר כוחות להגנת הגבולות אל מול תגבור כוחות משמעותי ומתמשך אל מול הטרור ביהו"ש (יהודה ושומרון)"** (ההדגשה אינה במקור).

צה"ל

בדוח ועדת נגל צוין כי **"הוועדה התרשמה שקיימים חוסרים מהותיים ביכולות ההגנה בגבולות, גם לאור לקחי ה-7.10.23, וגם כתוצאה מהשתנות הזירה והצורך בחיזוק ההגנה בגבולות באופן משמעותי"** וכי בהיעדר עומק פנימי **"על צה"ל לבחון גם תפיסת פעולה של 'עומק קדומני' ולחזק את השיטה הקיימת של פיקודים ואוגדות גזרתיות"**.

שב"כ

בתחקיר השב"כ בנוגע ל-7.10.23 צוין בין היתר כי תפיסת המכשול לא התאימה לארגון בעל יכולות צבאיות. עוד צוין בהתייחס ליכולות החמאס כי ככלל, קצב ההשתנות בשב"כ לא הדביק את קצב ההשתנות בחמאס מאז שנת 2007 - מארגון טרור ל"סמי-מדינה שמחזיקה סמי-צבא".

בעלי תפקידים לשעבר במערכת הביטחון

במבט צופה פני עתיד ציינו בעלי תפקידים בכירים בעבר בדרג המדיני ובדרג הצבאי עמדות שונות כלהלן.

- במבט צופה פני עתיד ציין שר הביטחון דאז יואב גלנט, במכתב שנשלח לראש הממשלה בנימין נתניהו ב-8.1.24 בנושא עדכון צורכי הביטחון של ישראל בראי המלחמה, כי נדרש שינוי תפיסתי ושדרוג משמעותי במאמץ ההגנה בגבולות, וכי **"צה"ל נדרש לבסס מחדש מספיקות הרתעתית אך גם מספיקות הגנתית בכלל גזרות הפעולה"**.

- אלוף (במיל') גיורא איילנד המליץ בינואר 2024⁶¹ לשקם מהיסוד את תפיסת ההגנה לאורך כל גבולות המדינה, לרבות בקו התפר.
 - סגן הרמטכ"ל לשעבר אלוף (במיל') יאיר גולן מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי נכון היה לנקוט שיטה של הגנה ניידת עם היבט התקפי, כדי לסכל איומים ולא לאפשר לאויב, שאינו בר-פיוס, להתארגן באופן חופשי בשטחו, בלי לסכל זאת.
 - שר הביטחון לשעבר ח"כ אביגדור ליברמן מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2024 כי תפיסת ביטחון אמורה לכלול עיקרון של מלחמת מנע (מכה מקדימה) שתמנע את התעצמות לאויב.
 - פרופ' קובי מיכאל ואל"ם (במיל') פרופ' גבי סיבוני⁶² קראו לחשיבה מחודשת בנוגע למיצובו של ביטחון הפנים כחלק בלתי נפרד של הביטחון הלאומי.
- נוסף על כך, גם בעלי תפקידים בכירים בעבר בדרג המדיני ובדרג הצבאי העלו עמדות שונות בנוגע לסיבות לכישלון ההגנה ולאתגרים בתחום זה - ראו בנספח ג'.



ב-7.10.23 חמאס פתח במתקפה נפשעת וחסרת תקדים על מדינת ישראל ובכך קרסו עקרונות תפיסת הביטחון הלאומי הבלתי רשמית שהשתרשה בישראל:

- עקרונות ההתענה: הופרכה למעשה ההנחה של צה"ל ושל הדרג המדיני, שאותה הציגו בדינוי הקבינט המדיני-ביטחוני חודשים ספורים לפני המתקפה וכן בתקשורת בשנים שקדמו למתקפה, לפיה ארגון החמאס מורתע מעימות עם מדינת ישראל.
- עקרונות ההתענה: 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.
- עקרונות ההגנה: 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

⁶¹ אלוף (במיל') גיורא איילנד, "הבעיות העמוקות שנחשפו בצה"ל מחייבות תפיסת ביטחון חדשה", אתר המרשתת 12.5.1.24.

⁶² פרופ' קובי מיכאל ואל"ם (במיל') פרופ' גבי סיבוני, "מבט ראשוני על אבטחת יישובים בראי המלחמה", משגב - המכון לביטחון לאומי ולאסטרטגיה ציונית (2.1.24).

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 עקרונות ההרתעה, ההתרעה וההגנה ב-7.10.23 היא 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.

משרד מבקר המדינה מציין כי היבטים תפיסתיים ועקרוניים בנוגע להרתעה, להתרעה ולהגנה שעלו במסמכים שמסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בתגובתו על ממצאי הביקורת, בדברי בכירי צה"ל בדיוני הקבינט המדיני-ביטחוני, בדוח ועדת נגל ובתחקירים של גופי הביטחון מדגישים את הצורך החיוני לעסוק בתפיסת ביטחון הלאומי של ישראל באופן סדור ועיתי, בראייה מתכללת שתאפשר לייצר תיאום בין גופי הביטחון בראי מערכת שלמה ואחודה ולתאם ציפיות בין הדרג המדיני למערכת הביטחון.

בביקורת עלה כי הן הדרג המדיני, ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר הביטחון לשעבר יואב גלנט והן גופי הדרג הביטחוני - צה"ל, שב"כ, מוסד, רואים צורך לבחון את תפיסת הביטחון של ישראל, או עקרונות מסוימים בה, נוכח אירועי 7.10. עמדה זו עולה גם בקרב גורמים לשעבר במערכת הביטחון.

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 בהכרח כי לא יישנו אירועים דוגמת 7.10.23. 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 השונים⁶³.

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.

⁶³ ראו בנספח ד' עמדות שונות בנוגע לקשר שבין אירועי 7.10 לתפיסת ביטחון לאומי רשמית או להיעדרה של תפיסה כזאת מנקודת מבט כוללת ועקרונית.

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 ובריוז 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 - שינוי 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 ותפיסתו 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, ובשלבם 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 האיומים 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 המיידי ובטווח הארוך, הבנת הפערים ככל שקיימים ביכולת לתת מענה על איומים והמשמעויות הנובעות מכך ועוד. כפועל יוצא מכך, כנגזרת מגיבוש תפיסת ביטחון לאומי, ייתכן שהייתה מוגדרת אסטרטגיה אחרת באשר לאופן 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 האיומים 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 האחידות של הממשלה כלפי אזרחיה. נוסף על כך, מומלץ כי תפיסת הביטחון הלאומי שתאושר 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 המחיש קריסה באחת של שלושה עקרונות היסוד: ההרתעה, ההתרעה וההגנה - שלושה מארבעת עקרונות היסוד של תפיסת הביטחון הבלתי רשמית שהשתרשה בישראל המבוססת על משנתו של דוד בן-גוריון. קריסת העקרונות היא תמרוז אזהרה מהדהד בנושא קביעת האיזונים שבין העקרונות, ובפרט בין עקרון ההרתעה 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, לקיים תהליכי חשיבה עמוקים, 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 השיורי 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.

נספח א' - דוגמאות מתוך הספרות המקצועית שעסקו בכישלון ההרתעה הישראלית מול

החמאס

יצוין כי סקירה זו מציגה דוגמאות מתוך הספרות המקצועית ומובאת בשם דובריה. אין בסקירה זו בכדי להחליף ביקורת בנושא.

ד"ר אמיר לופוביץ, מרצה בכיר בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בין-לאומיים באוניברסיטת תל אביב, טען במרץ 2024⁶⁴ כי ההרתעה הישראלית מול החמאס התבססה על שני מרכיבי יסוד - האחד הרתעה על ידי איום בענישה במקרה של פגיעה בישראל, זאת באמצעות פעולות מבצעיות ובאמצעות הצהרות ישירות של מקבלי ההחלטות בישראל; והשני - הרתעה על ידי מניעה, קרי הישענות על מרכיבי ההגנה של ישראל, ובראשם המכשול היבשתי בגבול הרצועה ואמצעי הגנה אחרים דוגמת כיפת ברזל, שנועדו להבהיר לחמאס שהוא לא יצליח לפגוע בישראל. ואולם נוכח סבבי האלימות החוזרים ונשנים בין ישראל לחמאס, שהתרחשו חרף התגובה העוצמתית של צה"ל, והגידול בעוצמת האלימות של חמאס מסבב לסבב, לרבות מספר הרקטות ששיגר וטווח הפגיעה שלהן, לא בטוח כלל שההרתעה כלפי חמאס הייתה אפקטיבית. ואולם למרות השפעתה המוגבלת, ההרתעה נותרה נדבך מרכזי בהתמודדות עם חמאס, ואף נוצרה הישענות יתר עליה כחלק מזוהות העצמית של ישראל כשחקן מרתיע. לדבריו, למקבלי ההחלטות היה נוח "לספר את הסיפור" שלפיו חמאס מורתע ולהשטיח את השיח הישראלי לגבי ההשפעה המעטה שיש לאיומים של ישראל על התנהגותו של חמאס.

תא"ל (במיל') ד"ר מוני חורב, חוקר בכיר במרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, טען באפריל 2024⁶⁵ כי תפיסת ההרתעה ה"ישנה" של ישראל - מול צבאות סדירים - כשלה מול היריבים הא-סימטריים (ארגוני טרור שאינו מדינתיים), דוגמת חמאס וחזבאללה, שמוטמעים במרחב החיים האזרחי. קובעי המדיניות בישראל הגדירו את מטרות ההרתעה באופן מצומצם, מתוך קו מנחה של חזרה מהירה לשקט, ולא ערכו בירור מקיף ולא בחנו את מאמצי ההרתעה הלא צבאיים. עוד טען ד"ר חורב שתפיסת הרתעה הרלוונטית לסוג העימותים הנפוץ של ישראל לא הוגדרה כראוי, לא נבנתה כראוי, ולא ניתן היה ליישמה כראוי, ושאלות מהותיות נותרו ללא בירור, ובכלל זה מה הם יעדי ההרתעה וכיצד הם אמורים להשפיע על הגישה האופרטיבית הצבאית? כיצד ניתן להרתיע אויב א-סימטרי דל בנכסים, אך בעל עוצמה צבאית הולכת וגדלה? כיצד יש לשלב בין הפעולה הצבאית למאמצים האסטרטגיים האחרים? ועוד.

תא"ל (במיל') ערן אורטל, לשעבר מפקד מרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית בצה"ל, טען ביוני 2024⁶⁶ כי ב-25 השנים האחרונות מתנהלת מלחמה איראנית-ישראלית באמצעות שלוחי איראן (דוגמת חזבאללה), וכי ישראל ניהלה מלחמה זו מתוך אסטרטגיה שגויה שנשענה על ההנחה כי היא הצד החזק, היא מעצמה אזורית, ולכן תוכל להרתיע את שלוחי איראן באמצעות יתרונותיה בעוצמת אש ובאיכות המודיעין, בלי להסיר את האיום הצבאי. במישור הצבאי ישראל הניחה בטעות שעוצמתה הצבאית - בעיקר העוצמה האווירית - מתאימה, ולא נדרשות בה אלא הוספת עקרון ההגנה והתאמות קלות נוספות.

⁶⁴ ד"ר אמיר לופוביץ, "ההרתעה הישראלית ומתקפת ה-7 באוקטובר", המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS), (מרץ 2024).

⁶⁵ תא"ל (במיל') ד"ר מוני חורב, "כישלון תפיסת ההרתעה מול יריבים אסימטריים - האומנם הייתה תפיסה?", **בין הקטבים - כתב העת של צה"ל לאומנות המערכה** 41 (3.4.24).

⁶⁶ תא"ל (במיל') ערן אורטל, "לנצח במלחמת שלושים השנים", **מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים**, אוניברסיטת בר-אילן (13.6.24).

נספח ב' - דוגמאות מתוך הספרות המקצועית שעסקו בכישלון ההתרעה

יצוין כי סקירה זו מציגה דוגמאות מתוך הספרות המקצועית ומובאת בשם דובריה. אין בסקירה זו בכדי להחליף ביקורת בנושא.

אל"ם (במיל') שלמה קשי ותא"ל (במיל') דודו צור, יוצאי קהילת המודיעין, טענו במאי 2024⁶⁷ כי במשך עשרות שנים הטיפול המודיעיני השוטף בנוגע למבצעים וסיכולים טופח, קיבל משאבים רבים וצבר יוקרה והצלחות רבות. בכך ההצלחה הרבה במבצעים וביכולים תרמה ליצירת אשליה בקרב מקבלי ההחלטות, בכירי הצבא, התקשורת והציבור ש"המודיעין יודע הכל". זאת בעוד שהמחקר האסטרטגי-התרעתי, למשל לגבי עולם "הכוונות" של מנהיגים ומדינות, שמובנה בו קושי מתודולוגי עמוק, דרך במקום. אל"ם קשי ותא"ל צור ציינו שבמבחן התוצאה קהילת המודיעין שכה הצליחה ב"מבחני" המבצעים והסיכולים שגתה בשני "המבחנים" האסטרטגיים והביאה לשתי ההפתעות הגדולות והקשות ביותר שספגה מדינת ישראל מאז הקמתה - מלחמת יום כיפור ומלחמת חרבות ברזל.

אל"ם (במיל') ד"ר בני מיכלסון, יוצא קהילת המודיעין וחוקר בתחום ההיסטוריה הצבאית, טען במאי 2024⁶⁸ כי אף שתוכנית למתקפה כוללת של חמאס הייתה מצויה בצה"ל, אמ"ן בכלל ומודיעין פיקוד דרום בפרט לא היו ערוכים בסיכומי מודיעין⁶⁹ לתוכנית מגננה כוללת נגד מתקפה מרצועת עזה (תוכנית "רוח דרום"). זאת על רקע האוריינטציה שליוותה את צה"ל בשנים האחרונות והתבססה על תוכנית אופרטיבית למתקפה נגד רצועת עזה במטרה להשמיד אויב, בלי לכבוש את שטח רצועת עזה (תוכנית "רוח דרום").

פרופ' אורי בר-יוסף, חוקר בתחומי הביטחון הלאומי, המודיעין והסכסוך הישראלי-ערבי, טען בינואר 2024⁷⁰ כי ישראל היא הדמוקרטיה הליברלית היחידה בעולם שבה מעריך המודיעין הלאומי הוא גוף צבאי, וכי המצב שבו אנשי הצבא הם חוקרי המודיעין המובילים במדינה בסוגיות מדיניות, כלכליות, חברתיות או תרבותיות הוא מצב בלתי בריא. כמו כן, יש במצב זה בעיות נוספות, ובהן מעמדו של אמ"ן כמעריך הלאומי הבכיר, שמקנה לו עוצמה רבה בתהליך קבלת ההחלטות ובקביעת סדרי העדיפויות של ישראל; הניגוד בין ערכי הצבא, ובהם היררכיה ברורה וציות לפקודות, ובין ערכי המחקר, המושתתים על פתיחות; משך התפקיד של חוקר בצה"ל, שאינו מאפשר לו להגיע לרמת המומחיות המקצועית הנדרשת; ועוד.

67 אל"ם (במיל') שלמה קשי ותא"ל (במיל') דודו צור "כשלי מודיעין בהפתעות 1973, 2023: מצטיינים ב'סודות' כושלים ב'תעלומות'", מבט מל"מ - כתב עת לענייני מודיעין וביטחון מבית המרכז למורשת המודיעין, גיליון 97 (מאי 2024), עמ' 10 - 13.

68 אל"ם (במיל') ד"ר בני מיכלסון, "העשור האבוד - בניין הכוח המודיעיני", מבט מל"מ - כתב עת לענייני מודיעין וביטחון מבית המרכז למורשת המודיעין, גיליון 97 (מאי 2024), עמ' 38 - 40.

69 על פי המילון למונחי צה"ל, סיכומי מודיעין הם סיכומים כלליים לענייני מודיעין, כגון אירוע מודיעיני או פרויקט מודיעיני.

70 פרופ' אורי בר-יוסף, "התרעה במשבר", מערכות - בית התוכן המקצועי של צה"ל לצבא ולביטחון לאומי, גיליון 501 (ינואר 2024), עמ' 22 - 27.

פרופ' אורי בר-יוסף טען בינואר 2024⁷¹ כי הכישלון המודיעיני ב-7.10.23 שונה מקודמיו, ולפיכך דורש פתרון אחר, וקראו להעביר את תפקיד המעריך הלאומי לגוף אזרחי מצומצם, תחת משרד ראש הממשלה, שיקיים יחסי גומלין עם שאר ארגוני המודיעין וישים בראש מעייניו את הלימוד, הניתוח והכתיבה של מסמכים בסוגיות האסטרטגיות המרכזיות. בדומה, אל"ם (במיל') מתי נורסלע ותא"ל (במיל') ד"ר יוסי בן ארי, יוצאי קהילת המודיעין, קראו במאי 2024⁷² לאמץ את מודל המודיעין האמריקני ולהקים גוף-על בעל סמכות שיהיה כפוף לראש הממשלה ויהיה מעל ראשי שלושת שירותי המודיעין, ובמקביל תישמר גם הזיקה הישירה בין ראשי המוסד והשב"כ לראש הממשלה. יש שטענו⁷³ כי מההפתעה שחוותה ישראל, הן ב-7.10.23 והן במערכה מול חמאס במלחמת חרבות ברזל, יש להקיש וללמוד לגבי חזבאללה, ובכלל זה לנקוט הערכת מצב מחמירה ולהיערך היטב בהגנה, אך טוב מכך - בהתקפה.

71 פרופ' אורי בר-יוסף, "התרעה במשבר", מערכות - בית התוכן המקצועי של צה"ל לצבא ולביטחון לאומי, גיליון 501 (ינואר 2024), עמ' 22 - 27.

72 אל"ם (במיל') מתי נורסלע ותא"ל (במיל') ד"ר יוסי בן ארי, "השלכות ה-7.10 על מודל צמרת הקהילה", מבט מל"מ - כתב עת לענייני מודיעין וביטחון מבית המרכז למורשת המודיעין, גיליון 97 (מאי 2024), עמ' 41.

73 למשל, עוזר רמ"ט אוגדה 36 סרן (במיל') משה גוטמן, "חמאס עזה - האויב שלא הכרנו (סיכום ראשוני של תובנות מהלקחים המבצעיים והמודיעיניים מפעילות אוגדה 36 במלחמת "חרבות ברזל")", משגב - המכון לביטחון לאומי ולאסטרטגיה ציונית (20.3.24).

נספח ג' - דוגמאות לעמדות של בעלי תפקידים בכירים בעבר בדרג המדיני ובדרג הצבאי בנוגע לסיבות לכישלון ההגנה ולאתגרים בתחום זה

יצוין כי סקירה זו מציגה דוגמאות לעמדות שונות ומובאת בשם הדוברים בה. אין בסקירה זו בכדי להחליף ביקורת בנושא.

אלוף (במיל') יאיר גולן, לשעבר סגן הרמטכ"ל, מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2024 כי בישראל הייתה הסתמכות רבה מדי על טכנולוגיה, והיא יצרה אשליה של עליונות, אולם האויב למד אותה וידע לנטרל את האמצעים הטכנולוגיים בתוך זמן קצר. עוד הוא טען⁷⁴ כי במשך שנים ישראל יצרה מערכת שקופה מול חמאס, והוא "למד אותנו" - את מגדלי התצפית, את המכשול העילי והמכשול התחתני ואת דרך איסוף המודיעין - כך שכל מרכיב בהגנה של ישראל היה שקוף מבחינתם, והם למדו מה חושף אותם ומה לא. כמו כן, חמאס הבין שבאירוע קטן אי-אפשר לנטרל את יכולות צה"ל, ולכן הוא ביצע פשיטת ענק שיצרה איום בו-זמני בנקודות רבות.

אלוף (במיל') גיורא איילנד, לשעבר ראש אגף המבצעים וראש אגף התכנון בצה"ל וכן ראש המל"ל, טען בינואר 2024⁷⁵ כי הסיבה העיקרית לכך שישראל לא הצליחה לתרגם את תפיסת הביטחון למניעת כישלון כה גדול היא הזנחה קשה של כל עקרונות ההגנה, ובכלל זה: (א) האופן "החובבני" שבו צה"ל בונה עמדות ומוצבים צבאיים - כשהם חשופים ולא ניתן להגן עליהם; (ב) היערכות צה"ל ב-7.10 שהייתה בניגוד לכלל מספר אחד בהגנה - "עומק ועתודה" - שלפיו יש לבנות את מערך ההגנה העיקרי בעומק ולא בחזית נוכח ההנחה שקו המגע תמיד ייפרץ, ולהחזיק סדרי כוחות בעתודה ניידת שיוכלו לתמרן למקומות הנכונים; (ג) ההיערכות הייתה שלא על פי ההנחה ולפיה ייתכן שלא תהיה כל התרעה, דבר המחייב כוננות בעמדות או במארבים.

פרופ' קובי מיכאל ואל"ם (במיל') פרופ' גבי סיבוני טענו בינואר 2024⁷⁶ כי החדירה של מחבלי חמאס ליישובי עוטף עזה ולמחנות צה"ל הראתה עד כמה גם תפיסת ההגנה המרחבית של היישובים קרסה. זאת לאחר תהליך מתמשך של החלשת מערך כיתות הכוננות, של איסוף נשקים, של אי-אספקה של נשק הגנתי חיוני חוץ מרובים ארוכים, ושל הפקדת נשק חיוני בבונקרים ללא יכולת לעשות בו שימוש אפקטיבי בעת הלחימה.

⁷⁴ אלוף (במיל') יאיר גולן, בריאיון ל"קול המערכות" בנושא "מערך ההגנה מול חמאס" אתר המרשתת של צה"ל (14.11.23).

⁷⁵ אלוף (במיל') גיורא איילנד, "הבעיות העמוקות שנחשפו בצה"ל מחייבות תפיסת ביטחון חדשה", אתר המרשתת 12.5.24 (5.1.24).

⁷⁶ פרופ' קובי מיכאל ואל"ם (במיל') פרופ' גבי סיבוני, "מבט ראשוני על אבטחת יישובים בראי המלחמה", משגב - המכון לביטחון לאומי ולאסטרטגיה ציונית (2.1.24).

נספח ד' - דוגמאות לעמדות שונות בנוגע לקשר שבין אירועי 7.10 לתפיסת ביטחון לאומי רשמית או להיעדרה של תפיסה כזאת מנקודת מבט כוללת ועקרונית

יצוין כי סקירה זו מציגה דוגמאות לעמדות שונות ומובאת בשם הדוברים בה. אין בסקירה זו בכדי להחליף ביקורת בנושא.

השר לשעבר דן מרידור, שעמד בראש הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון, טען בינואר 2024⁷⁷ כי תפיסת ביטחון לאומי סדורה, רשמית ועדכנית אינה מונעת טעויות ואינה יכולה לחזות הכול. עם זאת, ייתכן כי קיומה של תפיסה כזו היה יכול להביא את ישראל להישגים טובים יותר באירועי 7.10, שכן אחת ממטרותיה העיקריות של תפיסת ביטחון היא קיום של תהליך חשיבה סדור ודיון עיתי שמעודד את הדרג המדיני ואת הדרג הביטחוני לחשוב "בראש פתוח", לערער על ההנחה כי "מה שהיה הוא שיהיה", לנסות להבין מה הן השאלות שצריך לשאול ומה הם אתגרי הביטחון העדכניים שצריך להתכונן אליהם ולהכין את המענה המתאים. לו הדרג המדיני היה מקיים דיון על תפיסת הביטחון, היה עליו להציב לדרג הביטחוני שאלות דוגמת מה היא האסטרטגיה של חמאס, שהוא אויב מושבע של ישראל, וכיצד הוא מבקש להגשימה; מה המטרה של חמאס בפרויקט בניית "העיר התחתית" בעזה, שהוא פרויקט צבאי מוביל, עתיר משאבים, טכנולוגי ומבצעי; האם נדרש לשפר את המודיעין, למשל להפעיל סוכנים בתוך הפרויקט, כדי שיוכלו למסור מידע עליו וגם לעזור בסיכולו בעת הצורך; האם יש תוכנית פעולה שבה אפשר להתגונן מפני העיר התחתית של חמאס, ואפילו להכריע אותה, במצב שבו חמאס אינו מורתע; האם המענה הקיים של ישראל, דוגמת טנקים ופצצות אוויריות, רלוונטי להתמודדות עם אויב שפועל במנהרות וכו'.

עוד טען מר מרידור כי לו היה מתקיים דיון כזה, המתחייב בעת גיבוש של תפיסת ביטחון, או שהייתה נעשית עבודה לגיבוש תפיסת ביטחון על ידי גוף מתאים (שאינו עסוק בניהול השוטף, אלא בראייה אסטרטגית מרחיקת ראות), סביר להניח שישראל הייתה מבינה את משמעות הפרויקט של חמאס ואת גודל האתגר המבצעי והמודיעיני שהוא מהווה. מר מרידור ציין כי תהליך כזה מקטין את הסיכוי להישענות על קונספציות, להסתמכות על העבר ולטעויות, והוא יכול לסייע לדרג המדיני בתכנון הלחימה, באמצעות לימוד היכולות של צה"ל ושל יתר גופי הביטחון, מגבלות כוחם ומשאביהם, הבנת ההישגים האפשריים במלחמה א-סימטרית, שיפור המענה האזרחי במלחמה ועוד. תהליך זה חיוני גם ליום שלאחר המלחמה, לרבות לגבי קביעת תקציב ביטחון שייתן מענה לצורכי הביטחון, אך לא ייצור נטל כבד יתר על המידה על כלכלת ישראל, כפי שאירע "בעשור האבוד" (אחרי מלחמת יום הכיפורים). מר מרידור הוסיף כי ייתכן שכך לא הייתה ישראל נכשלת פעמיים, בהתרעה על ההתקפה ובמענה המידי עליה, והעיקר - בהכנת המענה היעיל והמכריע להרס הפרויקט של חמאס.

ח"כ לשעבר עפר שלח, שכהן כיו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון, ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת טען בינואר 2024⁷⁸ כי בהיעדר דיון על תפיסת הביטחון של ישראל ובהיעדר הכרעה בסוגיות הביטחוניות המשמעותיות ביותר למדינת ישראל, צמחה הקונספציה - מרחב הנוחות המשותף בין הדרג המדיני, שרצה לחזק את חמאס כדי להחליש את הרשות הפלסטינית ולאיין את הסיכוי לפתרון הסכסוך

דברי מר מרידור בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2024.

77

דברי מר שלח בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2024.

78

הישראלי-פלסטיני, ובין הדרג הצבאי, שחשב שיהיה לו נוח יותר שיהיה שקט במשמרת שלו. ואולם ב-7.10 נוכחה ישראל לגלות שאין לה התרעה מול האויב החלש ביותר שלה, שההתרעה כשלה בפעם השנייה בתוך 50 שנים, ושההגנה כשלה. מר שלח ציין כי בעקבות הקטסטרופה שקרתה, תפיסת ביטחון חשובה כעת יותר מתמיד, ואם לא נתמודד עם שאלות בסיסיות כמו מי אנחנו ומה אנו רוצים, ואיזה מענה ניתן לסוגיות משמעותיות, ובהן זמינות אנשי המילואים בשנת מלחמה, דור העתיד לא יוכל לחיות פה. מר שלח הוסיף שתהליך עיצוב תפיסת ביטחון לא ימנע שגיאות, שכן תהליך טוב אינו ערובה לקבלת החלטות טובות, אך תהליך רע הוא ערובה לקבלת החלטות רעות פעם אחר פעם. בהיעדר דיונים על סוגיות ביטחוניות משמעותיות ובהיעדר קביעת סדרי עדיפויות מדינת ישראל מצאה את עצמה שוב בקטסטרופה ב-7.10.

אלוף (במיל') גרשון הכהן, לשעבר מפקד הגיס המטכ"לי, טען באפריל 2024⁷⁹ כי מלחמת חרבות ברזל מלמדת כי נדרשת למדינת ישראל תפיסת ביטחון לאומי חדשה, נוכח מעטפת האיומים שהציבה איראן בגבולות ישראל ותוכנית המלחמה שלה. תוכנית מלחמה זו מכוונת לשלילת היכולת הישראלית להשיג הכרעה מהירה במלחמה ולחזור לנהל חיים נורמליים בתוך זמן קצר, זאת באמצעות שימוש בכלי לחימה חדשניים, דוגמת נחילים של כלי טיס שמופעלים מרחוק, רקטות מדויקות וטילי שיוט פשוטים להפעלה בכמויות גדולות, ובאמצעות תפיסות מלחמה חדשות, המתמקדות במרחבים בנויים בסביבת האוכלוסייה האזרחית. המאמצים האיראניים מאתגרים את יסודות תפיסת הביטחון הישראלית המסורתית וחושפים את נקודות התורפה והמגבלות שלה, ועל כן מתחייבת חשיבה חדשה על הדרכים להשגת תוצאות ההכרעה ועל המאמץ לבניית יכולת עמידה במלחמה ארוכה ומתמשכת.

תא"ל (במיל') ד"ר מאיר פינקל, לשעבר מפקד מרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית בצה"ל, ניתח בינואר 2024⁸⁰ את מגוון הטענות שעלו בעשורים האחרונים בנוגע לרלוונטיות של תפיסת הביטחון המיוחסת לבן-גוריון או לחסרונה. ד"ר פינקל הציג כיוון לפתרון, הכולל מרכיבים מרכזיים כבסיס לאסטרטגיה עדכנית לצה"ל או לרובד הצבאי של תפיסת הביטחון הלאומי, ובין היתר אורך נשימה לאומי וצבאי לעימותים מתמשכים; גמישות, שמשמעה התאוששות מהירה מהפתעות תוך כדי לחימה; הוכחת יתרון יחסי להתמודדות עם איומים חדשים שפיתח האויב; ואתגור האויב באמצעות פיתוח יכולות שהוא לא התכוון אליהן.

מנגד, בינואר 2024 טען אלוף (במיל') יעקב עמידרור, לשעבר ראש חטיבת המחקר באמ"ן ומפקד המכללות הצבאיות וכן ראש המל"ל,⁸¹ כי הבעיה העיקרית של מדינת ישראל ברמת הביטחון הלאומי ערב מלחמת חרבות ברזל הייתה תפיסת העולם כי המדינה נלחמת רק במלחמות אין ברירה, וכי לא הייתה לגיטימציה בציבור הישראלי לצאת למתקפת מנע נגד חמאס. אלוף (במיל') עמידרור הוסיף כי אין לכך קשר לתפיסת ביטחון מנוסחת וכתובה.

⁷⁹ אלוף (במיל') גרשון הכהן, "תוכנית 'טבעת האש' של סולימאני מחייבת את ישראל לגבש מענה חדש", **מקור ראשון**, 7.4.24.

⁸⁰ תא"ל (במיל') ד"ר מאיר פינקל, "לאור מלחמת 'חרבות ברזל' - הרובד הצבאי של תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל", **בין הקטבים - כתב העת של צה"ל לאומנות המערכה** 41 (31.1.24).

⁸¹ אלוף (במיל') יעקב עמידרור, בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2024.