

א' כסלו, התשפ"ה
2 בדצמבר 2024

לכבוד : ועדת החוץ והביטחון
בראשות חבר הכנסת יולי יואל אדלשטיין

חברי ועדה נכבדים,

"האויב המסוכן ביותר לביטחון ישראל – זוהי האיומה המחשבתית של אלה האחרים לביטחון".

דוד בן-גוריון, תש"י-1950¹

מילותיו של ראש הממשלה דוד בן-גוריון על סכנת הקיבעון המחשבתי בתחום הביטחון מהדהדים היטב בשלהי שנת 2024. כשנה לאחר האסון הביטחוני הגדול בתולדות המדינה, דומה כי ברור לכל שחלה חובה על כל גוף שלטוני העוסק בביטחון ישראל לעשות הכול כדי למנוע מהאיומה – או בגלגולה העכשווי, "הקונספציה" – להרים שוב את ראשה.

אין בכוחם של החוק והמשפט להבטיח זאת לבדם. אך הניסיון העולמי ולקחי העבר הישראלי מלמדים כי יצירת מנגנונים מוסדיים לגיבוש חשיבה סדורה וביקורתית לצד דיווח והיזון חוזר הם בעלי פוטנציאל רב להבטיח מוכנות ביטחונית טובה יותר ולהשריש במערכת הביטחונית חשיבה אסטרטגית אשר תשפר בטווח הארוך את הביטחון והמוכנות הלאומית. הצעת החוק שבפניכם עושה צעד משמעותי וחשוב בכיוון זה, תוך קידום הבקרה הפנימית, הפיקוח הפרלמנטרי והישענות על מודלים חקיקתיים שאומצו במדינות אחרות.

על רקע האמור, **אנו תומכים בהצעת החוק על כל חלקיה**. להלן, בקצרה, יוצגו

להלן נדון בכל אחד מהרבדים וננתח חלק מסוגיות המדיניות והחקיקה העולות מהם.

3. **רובד ראשון: גיבוש האסטרטגיה – המטה לביטחון לאומי בהיוועצות עם משרדי הממשלה והגופים הביטחוניים**

3.1. כיום, אין תפיסה אסטרטגית מגובשת המוסכמת בין גופי הביטחון והממשלה והמהווה בסיס לעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי. במקום זאת, קיים אוסף אקלקטי של מנגנונים ומוסדות שהתפתחו עם השנים. תפיסת הביטחון של ישראל היא תורה שבעל-פה אשר התפתחה מתוך מסמך 18 הנקודות של בן גוריון מ-1953;³ המטה לביטחון לאומי (מל"ל) נדרש להגיש בכל שנה הערכת מצב שנתית ורב-שנתית לוועדת השרים לביטחון לאומי;⁴ צה"ל מגבש תוכניות אופרטיביות בהתאם ליעדים אסטרטגיים המתגבשים במטכ"ל;⁵ וגופים אחרים מקיימים תהליכים פנימיים מקבילים.

3.2. העדרו של תהליך תיאום ובקרה המוביל **לגיבוש תמונת מציאות אחודה ואסטרטגיה הנגזרת ממנה** עמדו במרכז ועדות חקירה ודו"חות מבקר שחקרו מערכות צבאיות ומבצעים מהעבר.⁶ לדוגמה, בחקירת מבצע צוק איתן (2014), עמד מבקר המדינה על הפגיעה בהשגת מטרות המערכה הנגרמה מכך "ש[ת] התכניות האופרטיביות לעזה הוצגו לשרי הקבינט לפני שהקבינט קבע את היעדים

הנימוקים לחוות דעתנו תוך שנאיר מספר היבטים בחוק שראוי לדון ולסקול במסגרת הדיון בוועדה.²

1. אימוץ תהליך לאומי סדור ומפוקח של גיבוש אסטרטגיה לביטחון לאומי הוא צעד מתבקש על רקע האתגרים עמם מתמודדת מדינת ישראל ולקחים שנלמדים מההיסטוריה שלה. מדובר במכשיר חוקי מקובל ומפותח בעולם הדמוקרטי אשר נהוג במיוחד במדינות הניצבות בפני אתגרים ביטחוניים קבועים ומשמעותיים.

2. תרומתו העיקרית של ההסדר המוצע היא במיקוד גופי הביצוע והפיקוח לשיפור פעילותם בתחום אסטרטגיית הביטחון הלאומי. ההסדר כולל, הלכה למעשה, **שלושה רבדים המתלכדים יחד ליצירת מנגנון מתואם ומשוכלל**.

הרובד הראשון עניינו בתהליכי הגיבוש, התיקוף והבקרה בתוך הרשות המבצעת – במשרדי הממשלה וגופי הביטחון;

הרובד השני עניינו בשיפור הממשק ברמה האסטרטגית בין המשרדים וגופי הביטחון לבין הממשלה במליאתה;

הרובד השלישי עניינו בפיקוח של הכנסת המתבטא בדיווח הממשלה לוועדת החוץ והביטחון ולציבור ובזיקה בין האסטרטגיה השנתית לבין הליכי גיבוש תקציב הביטחון והעברתו.

1 דוד בן-גוריון, בהילחם ישראל תשל"ה-1975, הוצ' עם עובד (מובא מתוך יעקב בקר, משנתו של דוד בן-גוריון, 335 (2023) הוצ' המכון למורשת בן-גוריון).
2 לשם הגילוי הנאות, יובהר כי מכון תכלית השתתף בהתייעצויות המוקדמות עם מנסחי החוק והעביר את עמדותיו קודם להנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת.

3 דוד בן-גוריון, **צבא ומדינה**, פורסם במערכות 179-280 (1981).

4 סעיף 2(א)(6) לחוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח-2008.

5 ראו משרד מבקר המדינה, תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו (28.2.2017) (להלן: "דו"ח מבקר המדינה – צוק איתן").

6 ראו לדוגמה, הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (2008). **דין וחשבון סופי (כרך א')**. (להלן: "דו"ח וינוגרד"); הוועדה לעניין עבודת הקבינט המדיני-ביטחוני. **המלצות הוועדה לעניין עבודת הקבינט המדיני-ביטחוני** (להלן: "ועדת עמידור"); דו"ח מבקר המדינה – צוק איתן, בעמ' 8, 14-16;

האסטרטגיים לגבי רצועת עזה. כפועל יוצא מכך, הדרג הצבאי נאלץ להתוות בעצמו את היעדים האסטרטגיים, כדי לתכנן לאורם את הפעילות הצבאית.⁷ במסקנותיו, קבע המבקר כי "דיונים אסטרטגיים בנושאים ביטחוניים הם צורך חיוני כדי שהדרג המדיני יקבע על בסיסם יעדים למדינת ישראל בנושאים אלו לטווח הקצר ולטווח הארוך."⁸ תופעה זו נשנתה באירועי עבר נוספים.

3.3. הצעת החוק מבקשת לשנות את המציאות הקיימת מן היסוד. סעיף 3(א) מטיל על המל"ל את הסמכות והאחריות לגיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי תוך דיאלוג עם כלל הגורמים הרלוונטיים בממשלה ובממסד הביטחוני, כמפורט בהוראת החוק. תכליתו של ההסדר היא לפתח תהליכים קבועים של עבודה בין-משרדית ובין-ארגונית מתואמת, בהובלת המל"ל, בה יקבלו ביטוי היבטים שונים של צרכי הביטחון הלאומי – צבא, מודיעין, מדיניות חוץ, ביטחון פנים, אנרגיה, הגנת סייבר, ועוד.

3.4. התיאום בין המשרדים והגופים השונים יוביל לגיבוש הבנה משותפת בין זרועות המדיניות והביצוע ביחס למרכיבי הביטחון הלאומי, היעדים, האתגרים והיכולות, תוצאה שתהווה נקודת התחלה לגיבוש מענים אחודים לצרכי הביטחון הלאומי בטווח המיידי והארוך. בנוסף, המרכיב הביקורתי באסטרטגיה השנתית, כמובא בסעיף 3(ג) (5) להצעת החוק, יחייב את כלל המשרדים והגופים המעורבים להטמיע חשיבה ביקורתית שתאתגר הנחות יסוד שלהם. בכך, תתחזק הבקרה על תפיסות הביטחון הלאומי והמודיעין, הן בשיח הפנימי בכל אחד מהגופים המנויים בחוק, והן בתהליך המשותף ביניהם תחת עבודת המטה של המל"ל.

3.5. המנגנון המוצע מתכתב עם ההסדר החוקי החל בארצות הברית ועם המניעים ליצירתו בשנת 1986. היה זה אחד הלקחים

המרכזיים של הממשל האמריקאי במסגרת הרפורמה שנערכה במשרד ההגנה במסגרת חוק גולדוואטר-ניקולס.⁹ מנסחי החוק ראו לנגד עיניהם "חוסר יכולת בתוך הרשות המבצעת לגבש, בצורה עקבית ומשולבת, תוך שימוש מושכל במשאבים הנגזרים מכל מרכיבי העוצמה הלאומית, את האסטרטגיה לטווח הבינוני והארוך הנחוצה להגנה ולקידום האינטרסים החיוניים לביטחון המדינה."¹⁰ הפתרון שמצאו לשם כך זהה במהותו לזה המוצע בהצעת החוק, שתחילתו ביצירת מסגרת מתואמת לגיבוש אסטרטגיה בין כל גופי הממשלה המעורבים בתמונת הביטחון הלאומי.

3.6. יש להדגיש כי, להבנתנו, הצעת החוק אינה מהווה תחליף לתהליך תוכני-מהותי הבוחן את תפיסת הביטחון של ישראל ויתר מרכיבי האסטרטגיה. ההצעה ממסדת מסגרת לדיון, תיאום וניסוח אסטרטגיה, אך היא נייטרלית לחלוטין מבחינת תוכנית-נורמטיבית. זהו הסדר ראוי: מרכיבי האסטרטגיה, ובראשם תפיסת הביטחון הלאומי, הם רכיבים משתנים הנקבעים לפי הנסיבות המשתנות והנחות היסוד המקצועיות של הגורמים האמונים על הביטחון תחת האחריות של הממשלה, ואין מקום לדון בתוכנם במסגרת חקיקה.

4. רובד שני: אישור האסטרטגיה – הממשלה

4.1. דו"חות עבר וועדות חקירה עמדו על החשיבות של אישור מסמכי יסוד אסטרטגיים בממשלה, זאת מתוך יכולתה ואחריותה לשקלל את סך השיקולים הביטחוניים-מדיניים.¹¹ הצעת החוק מבקשת לתת מענה להמלצות אלה.

4.2. סעיף 3(ב) מטיל על הממשלה לאשר את האסטרטגיה לביטחון לאומי לפי הצעת ראש הממשלה. הסדר זה מבטא את העובדה שהגם שעבודת המטה תיערך בהובלת המטה לביטחון לאומי כגוף המטה

המקצועי, הממשלה היא הגורם הנושא באחריות כלפי הכנסת והציבור ביחס לשמירה על הביטחון הלאומי וקידומו. הליך האישור של האסטרטגיה מדגיש את חובת הממשלה במימוש אחריותה לוודא כי כלל הגופים המעורבים נתנו דעתם למרכיבים השונים כמפורט בסעיף 3(ג) להצעת החוק, וכי נחה דעתם שהאסטרטגיה שנקבעה מגשימה את תכלית החוק.

4.3. המנגנון המוצע כולל חובת אישור ודיווח בתוך 150 יום מהקמת הממשלה, ולאחריה עדכון של האסטרטגיה על ידי אותה ממשלה כחלק מתהליך ההכנה של תקציב המדינה (סעיף 5). הסדר דומה קיים בארצות הברית, מתוך הבנה ששינוי בממשל עשוי לבטא שינוי בתפיסת האתגרים וההזדמנויות וסדרי העדיפויות, וכתפיסה דמוקרטית, ראוי לצפות כי ממשלה נכנסת תציג לכנסת ולציבור את עיקרי תפיסותיה ומטרותיה בתחום זה. בהשוואה להסדר החוק האמריקאי המאמץ פרק זמן דומה, נראה כי התקופה הקבועה בחוק ממושכת דיו לעריכת עבודת מטה מסודרת של הממשלה הנכנסת לשם גיבוש אסטרטגיה מקיפה. ההסדר הקושר בין עדכון האסטרטגיה לבין הכנת הצעת התקציב השנתית מיועד לבסס בקשות מהכנסת להקצאות תקציביות נוספות בתחום הביטחון לאתגרי הביטחון הלאומי והמענים אליהם, דבר שיחזק את הלגיטימציה הדמוקרטית והמהותית לבקשות להגדלת תקציב הביטחון.

4.4. ראוי לציין כי מבחינה השוואתית, הנוסחה לפיה האסטרטגיה תגובש בתחילת כהונת ממשלה ותעודכן בכל שנה בהתאם לדרישות תקציביות אינה מהווה נוסחה נפוצה בעולם. מודל העדכון השנתי מקובל בארצות הברית, אך במרבית מדינות נאט"ו האחרות מקובל לנסח את האסטרטגיה בפרקי זמן רחבים יותר, כ-3-5 שנים, או במקרה של שינוי נסיבות מהותי. על אף האמור, בשל טיבם וחומרתם של האתגרים עמם מתמודדת מדינת ישראל, נראה כי

7 דו"ח מבקר המדינה – צוק איתן, בעמ' 50.

8 שם, בעמ' 55.

9 50 USC 404a: Annual national security strategy report

10. ראו, Don M. Snider, The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision, 2 (2nd ed., 1995).

11 ראו לדוגמה, דו"ח וינוגרד, בעמ' 581.

קיימת הצדקה לביסוס מערך חשיבה ובקרה מהודק יותר, בין היתר כדי למנוע התגבשות קונספציות בלתי מתוקפות שעלולות לגבות מחירים כבדים.

4.5. שינוי שניתן לשקול בסעיף 3(ב) הוא להסמיק את **ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי** ("הקבינט המדיני ביטחוני") כגוף המייצג את הממשלה ומאשר בשמה את האסטרטגיה. כגוף קטן ויותר המחזיק בסיווג הביטחוני המתאים וכגורם שיאשר את המדיניות הנגזרת מהאסטרטגיה, יש לקבינט המדיני ביטחוני יתרון מוסדי על הממשלה בכללותה בקיום דיון ובחינת המלצות גורמי המקצוע ביחס למרכיבי האסטרטגיה. עמדה זו מתיישבת עם מסקנות ועדות עבר שבחנו את תפקידו ויעודו של הקבינט המדיני ביטחוני.¹²

5. **רובד שלישי: פיקוח מהותי ותקציבי – הכנסת והציבור**

5.1. הרובד השלישי במנגנון הפיקוח והבקרה על אסטרטגיית הביטחון הלאומי קבוע בסעיפים 4-5 לחוק וכולל דיווח של הממשלה לוועדת החוץ והביטחון בכנסת, בדיון שיוחד לעניין זה. היבט זה מוסיף שכבה הנעדרת היום מנוהגי העבודה של

הממשלה והגופים הביטחוניים, של דיווח ובקרה פרלמנטרית.

5.2. מנגנון בקרה פרלמנטרי על מסמך הביטחון הלאומי הוא כלי מקובל במדינות דמוקרטיות רבות ביניהן ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, צרפת, ספרד, אוסטרליה, אסטוניה ואחרות. מדובר בכלי פיקוח שאין בציודו סמכות מחייבת של הכנסת כלפי הממשלה, מתוך ראייה כי מטרת הליך הפיקוח היא לעודד חשיבה סדורה, להגביר שקיפות ולייצר הליך תחקור ושאלות מצד חברי הכנסת, מבלי לאתגר את האחריות וההובלה של הממשלה וגופי הביטחון ביחס לגיבוש האסטרטגיה ותרומה למדיניות סדורה.

5.3. סעיפים 4(ב) ו-5(ב) מטילים חיסיון על מסמך האסטרטגיה ובמקביל מטילים על הממשלה להכין נוסח מקוצר בלתי חסוי. אנו סבורים כי ההסדרים מציעים איזון ראוי בין חשיבות הפיקוח הציבורי והשקיפות בתחום חשוב זה לבין הצורך לשמור על סודיות ביחס ליכולות ולתפיסת אתגרי הביטחון בישראל. הסדר דומה קיים בארצות הברית ובמשך השנים איפשר דיון ציבורי ראוי בשינויי האסטרטגיה המשמעותיים של ממשלים חדשים, ביניהם ממשל בוש (הבן) שהציג

את "דוקטרינת בוש" להתמודדות עם איום הטרור ופורסם ב-2002, מסמך 2010 שסימן את שינוי הכיוון של ממשל אובמה, ומסמך 2017 שסימן את היריבות עם סין ורוסיה כמרכז תשומת הלב של מדיניות הביטחון האמריקאית תחת ממשל טראמפ הראשון.

5.4. לבסוף, הוראת סעיף 5 לחוק העוסקת כאמור בעדכון האסטרטגיה בצמוד להצעת חוק התקציב, מעניקה לכנסת מכשיר אפקטיבי לפיקוח על בקשות מצד הממשלה להגדלה של תקציב הביטחון מתוך אחריות לכך שתוספת תקציב תשקף את מפת האתגרים והיכולות המשתנים.

6. על רקע כל האמור, אנו סבורים כי ראוי לקדם את הצעת החוק ולאמצה כמדיניות, בכפוף לבחינת הסוגיות שנדונו לעיל ובחינת עריכת שינויים בנוסח הצעת החוק בהתאם.

נשמח להמשיך לעמוד לרשותכם ולהרחיב בעל פה על הנקודות המועלות בחוות דעת זו.

ד"ר אלעד גיל
הוא עמית בכיר וראש המחקר במכון תכלית למדיניות ישראלית.



12 ראו, דו"ח עמידור, בעמ' 13.

תכלית – המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) הוא מכון מחקר מוכון מדיניות המבקש להביא לשינוי המציאות בישראל באמצעות מחקר יישומי, הכוונה וסיוע למערכי קבלת ההחלטות הפוליטיים והבירוקרטיים לשם יישום מדיניות מושכלת ואפקטיבית, המחזקת את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ברוח מגילת העצמאות.

לצורך מימוש יעדיו, מפעיל המכון מארג של שלושה כלים, אשר שילובם מקנה ערך מוסף ייחודי בתחום המדיניות בישראל. מחקר עומק מוכון מדיניות, המתקיים בשיתוף פעולה עם אקדמאים מובילים ואנשי פרקטיקה מובילים מהארץ ומהעולם; פעילות תשתיתית שתכליתה תרגום והנגשה של המדיניות המופקת בידי המכון ישירות למקבלי ההחלטות הרלוונטיים ליישומה, וכן הטמעת מערך תמיכה היקפי המבקש לייצר שותפות שיח, על בסיס התוכן, עם מגזרים נוספים בישראל, כגון ארגוני חברה אזרחית, התקשורת, המגזר הפרטי והציבור הכללי הרחב.