



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

דין וחשבון – היבטים מערכתיים

ז' בשבט התשפ"ו – 25 בינואר 2026



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

תוכן עניינים

1	מבוא.....
3	פרק א – תהליכי קבלת החלטות ורכש.....
3	תהליכי קבלת החלטות.....
6	בניין הכוח ורכש.....
6	עקרונות לבניין הכוח.....
9	הדרג המדיני בבניין הכוח.....
9	הממשלה.....
11	שר הביטחון.....
11	ראש הממשלה.....
11	הגדרת סדרי עדיפויות.....
12	תוכנית עבודה רב שנתית (תר"ש).....
14	פרויקטים של הצטיידות.....
15	סיכום – תהליכי בניין כוח ורכש.....
16	פרק ב – ליקויים והמלצות
16	המלצה מספר 1 – תהליך מחייב לבניין הכוח.....
17	המלצה מספר 2 – ועדה מייעצת קבועה לנושא בניין הכוח.....
18	המלצה מספר 3 – גוף מטה במשרד הביטחון לבניין הכוח.....
19	המלצה מספר 4 – חובת דיווח על חריגה מהחלטות קבינט.....
19	המלצה מספר 5 – נוהל טיפול במכירת אמצעי לחימה לצד ג' על ידי בעלות ברית.....
20	המלצה מספר 6 – תיעוד והעברת מידע.....
20	המלצה מספר 7 – איסור על המל"ל לעסוק בתפקידי ביצוע.....
21	המלצה מספר 8 – השאלות למל"ל.....
21	המלצה מספר 9 – תחקיר בנושא בניין הכוח בחיל הים.....
22	המלצה מספר 10 – "קיט מלא".....
22	המלצה מספר 11 – הסדרת המגעים בין אנשי צבא לדרג המדיני.....
23	המלצה מספר 12 – הסדרת מעמדם של הגורמים המעורבים ברכש ביטחוני.....
24	המלצה מספר 13 – הקמת צוות ליישום המלצות הוועדה.....
25	סוף דבר



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

מבוא

1. הממשלה הטילה על הוועדה לחקור את תהליכי העבודה המקצועיים ואת תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בכל הנוגע לרכש כלי שיט ולהסכמת ישראל למכר צוללות על ידי גרמניה לצד ג'. הממשלה גם קבעה כי הוועדה תמליץ "על התהליכים המתאימים לקבלת ההחלטות לקראת רכש אסטרטגי של מערכת הביטחון".
2. בימים אלה מתקבלות החלטות משמעותיות בעניין בניין הכוח והרכש של מערכת הביטחון, בעקבות המלחמה שפרצה בשבעה באוקטובר 2023. לצד זאת, בעלות ברית של ישראל שוקלות מכירת אמצעי לחימה אסטרטגיים לצדדים שלישיים. ההחלטות שיתקבלו ישפיעו על ביטחונה של מדינת ישראל לשנים ארוכות. בתקופה זו מתרחשים מהלכים צבאיים בעלי משקל רב וישנן התפתחויות טכנולוגיות משמעותיות בתחום פלטפורמות הלחימה. בנסיבות הללו ישנה דחיפות בתיקון הליקויים שנמצאו בטיפול בנושאים אלה. לפיכך, בהתאם להחלטת הממשלה ולסעיף 19א לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, מפרסמת הוועדה דו"ח ובו המלצות לתיקון ליקויים מערכתיים שנמצאו. בירור האחריות האישית של המוזהרים וגיבוש הדו"ח בנושא זה מתעכבים בשל עתירות לבג"ץ שהגישו המוזהרים בנוגע לניהול שלב האזהרות.
3. דו"ח זה כולל שני פרקים. בפרק הראשון, מתוארים השלבים המרכזיים של תהליכי הרכש הביטחוני והגופים שמעורבותם נדרשת בקבלת החלטות בנושאים שבמנדט הוועדה. בפרק השני, מפורטים הליקויים המערכתיים וההמלצות לתיקונם.
4. האחריות לניהול הסיכונים הביטחוניים מוטלת על הדרג המדיני. החלטות הדרג המדיני חייבות להתקבל לאחר תהליך סדור שבו נבחנו כלל צרכי הביטחון. עם זאת, לאורך שנים ממשלות התחמקו מקביעת מדיניות ברורה שתטיל עליהן אחריות והותירו את מערכת הביטחון בעמימות. תחת קבלת החלטות אסטרטגיות, עסק הדרג המדיני בפרויקטים של הצטיידות במנותק מסדרי עדיפויות ובהתעלם מצרכים ביטחוניים אחרים, באופן שסיכן את ביטחון המדינה.
5. ההמלצות בדו"ח זה נועדו לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בנושאים שבמנדט הוועדה. תכליתן לסייע בידי הדרג הנבחר לממש את אחריותו ולהבטיח כי ההחלטות יתקבלו לאחר תהליך סדור שבו נשמעו גורמי המקצוע במערכת הביטחון. כך יוצגו לדרג המדיני שיקולים מקצועיים, לרבות התועלת המבצעית בהצטיידות באמצעי מסוים; השלכותיה של התעצמות על בניין כוחו של היריב; אפשרות ל"הארכת חיים" של אמצעי לחימה קיימים; וכן התפתחויות טכנולוגיות צפויות, כגון שימוש באמצעים בלתי מאוישים. שילוב בין שיקולי המדיניות של הדרג הנבחר לבין השיקולים המקצועיים יביא לכך שרכש אמצעי לחימה ייעשה בהתאם לצרכים הביטחוניים וימנע חדירה של שיקולים זרים להחלטות ביטחוניות.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

6. הניסיון מלמד כי המלצות מערכתיות של ועדות ציבוריות שהוקמו לאורך השנים ושל ועדות הכנסת ומבקר המדינה בנושאים אלה לא תמיד יושמו, והכשלים העמיקו. יש לקוות כי בעת הזו החשיבות והדחיפות בתיקון הליקויים שנמצאו וביישום ההמלצות מובנות לממשלה ולציבור.

7. בהחלטת הוועדה מיום 24.6.2024 נכתב –

“לא ניתן לסיים החלטה זו בלי להתייחס לימים הקשים שעוברים על מדינת ישראל מאז 7.10.23. דווקא על רקע האתגרים הביטחוניים המורכבים שעומדים מתמודדת המדינה בתקופה זו, יש חשיבות לקבלת החלטות סדורות בנושאי ביטחון המדינה, לרבות בניין הכוח”.

דברים אלה נכונים גם היום.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

א. תהליכי קבלת החלטות ורכש

“קבלת החלטות ברמה הלאומית צריכה להישען על שני אדנים: קיומו של תהליך סדור ומקבלי החלטה בעלי יכולת. אף אדם אינו תחליף לתהליך, ואין תהליך שהוא תחליף לאדם. החלטות שיתקבלו על-ידי מקבלי החלטות, מוכשרים ככל שיהיו, שלא יעשו בתהליך מובנה, לא יצלחו לאורך זמן.”¹

8. הממשלה הטילה על הוועדה לחקור את תהליכי העבודה המקצועיים ואת תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בכל הקשור לרכש ועסקאות, כפי שפורט בהחלטתה.² בכלל זה נדרשה הוועדה לחקור את הנושא של הסכמת ישראל למכר צוללות גרמניות לצד ג' – סוגיה שעיקר עניינה בתהליכי קבלת החלטות בתחום המדיני-ביטחוני.
9. בפני הוועדה הופיעו ראשי ממשלה, שרי ביטחון, חברי קבינט, רמטכ"לים, בכירי מערכת הביטחון ומומחים בתחום בניין הכוח והרכש. כמו כן, למדה הוועדה על התהליכים המקצועיים ועל תהליכי קבלת ההחלטות בנושאים אלה מהמסמכים הרבים שאספה, מדוחות ומספרות מקצועית. כל אלה שימשו בסיס להמלצות הוועדה.

בפרשות כלי השיט מצאה הוועדה ליקויים מערכתיים היורדים לשורשם של תהליכי קבלת ההחלטות ושל תהליכי הרכש האסטרטגי של מערכת הביטחון.

10. בפרק זה נעמוד על התהליכים הנדרשים לקבלת ההחלטות בתחומים שבמנדט הוועדה ובפרט על התהליכים הנחוצים לקראת רכש אסטרטגי של מערכת הביטחון, כחלק מבניין הכוח. בפרק הבא יוצגו ליקויים מערכתיים והמלצות הוועדה, שנועדו להבטיח כי ההחלטות בנושאים שבמנדט הוועדה יתקבלו כהלכה, וכי רכש של אמצעי לחימה ייעשה בהתאם לצרכים הביטחוניים.

תהליכי קבלת החלטות

11. במשטר דמוקרטי הדרג המדיני הוא הגורם המוסמך לקבל החלטה לפי מיטב שיקול דעתו והוא הנושא באחריות. עם זאת, ההחלטה חייבת להתקבל לאחר תהליך סדור בו נטלו חלק הגורמים הרלוונטיים והובאו בחשבון כלל השיקולים הנוגעים לעניין.
12. המונח “תהליך קבלת החלטות” מגדיר את סדר הפעולות הנדרש לקראת קבלת החלטה ואת הגורמים שיש לערב בו. תהליך סדור משפר את היכולת לקבל החלטות אופטימליות, מקטין את ההישענות על תחושות ואינטואיציות, מבטיח כי המידע הנחוץ לקבלת החלטות יוצג בפני מקבלי ההחלטות ומקטין את הסיכון שתתקבלנה החלטות כושלות. עמדה על כך ועדת וינוגרד –

¹ צוות ההיגוי ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד **המלצות 6** (2007) (להלן: ועדת ליפקין-שחק).

² החלטה מס' 1019 של הממשלה מיום 23.1.2022; החלטה מס' 1405 של הממשלה מיום 4.5.2022.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

"תהליכים מסודרים של קבלת החלטות אמורים לתת למקבלי ההחלטות... אמצעים להבנייה ובקרה של שיקול דעת, שיסייעו לצמצם את הסכנות מהסתמכות בלתי מבוקרת על רגש, אינטואיציה, תגובה אימפולסיבית, או שיקולים אישיים ופוליטיים העלולים לקלקל את השורה. מקבלי החלטות הפועלים ללא מטה מסודר וללא תהליכי קבלת החלטות מובנים, מגדילים את החשש כי החלטות תתקבלנה על יסוד תשתית עובדתית חסרה, ומבלי שנשקלו במלואם, בצורה נכונה, כל השיקולים הרלוונטיים. זאת ועוד: בהיעדרו של תהליך מובנה ישנה נטייה טבעית להגיע למסקנה בעיקר על סמך 'תחושות בטן' ואינטואיציות..."³

13. לדברים אלה משנה תוקף בהחלטות בתחומי הביטחון הלאומי בהן עוסקת הוועדה. החלטות אלה הן החלטות מורכבות בעלות השלכות קריטיות –

"חשיבותה של מערכת קבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי הולכת וגדלה הן בשל החיוניות והמורכבות הגוברת של ההתנהלות הלאומית בנושאים האלה, הן בשל המחיר הכבד שעלולה לגבות כל שגיאה והן בשל השליטה הממודרת במקורות המידע, הסגירות והחשאיות של הדיונים ואי-שקיפותה של המערכת. החלטות הקברניטי (הממשלה, ראש הממשלה, שריה וועדותיה, לפי העניין) בתחומי הביטחון הלאומי צריכות להישען בראש ובראשונה על הרקע ועל הניסיון המקצועי של המערכות המקצועיות שתומכות באופן סדיר בתהליכי קבלת ההחלטות. השילוב בין הקברניטי לבין המערכת המקצועית התומכת עומד בבסיס קבלת ההחלטות בסוגיות של ביטחון לאומי"⁴

14. הדרישה הבסיסית ביותר, איפוא, בתהליך קבלת החלטות בכלל ובתחומי הביטחון הלאומי בפרט, היא כי יקחו בו חלק הגורמים הרלוונטיים וכי יוצג למקבלי ההחלטות המידע הנחוץ. מידע זה כולל נתונים, חוות דעת וניתוחים של גורמי המקצוע, מהלכים שנעשו וסיכומים והבנות שהושגו בנושא.⁵ תהליך קבלת החלטות סדור מחייב גם בחינה של חלופות, הכוללת ניתוח והערכה של

³ הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 דו"ח חלקי 105 (2007) (להלן: ועדת וינוגרד דו"ח חלקי).
⁴ דן מרידור ורון אלדדי "תפיסת הביטחון של ישראל – דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלופי עשור" מזכר 182 36 (המכון למחקרי ביטחון לאומי 2018) (להלן: מרידור ואלדדי). על המורכבות של קבלת ההחלטות בישראל ראו גם Charles D. Freilich *National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies and Strengths*, MIDDLE EAST JOURNAL Vol. 60 (2006) (להלן: Freilich); משה ברדה *תהליך קבלת ההחלטות בישראל בנושאי ביטחון לאומי* 5-8 (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2006).
⁵ ראו ועדת וינוגרד דו"ח חלקי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 109: "...ראש הממשלה צריך לדאוג לכך כי המידע הנחוץ לקבלת החלטה מיטבית – ברמת הסיווג המתאימה – יוצג באופן מסודר ומלא בפני יתר מקבלי ההחלטות (למשל, הממשלה, הקבינט, או פורום מיוחד כגון 'פורום השבעה')." ראו גם מבקר המדינה *תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו* 25 (2017) (להלן: מבקר המדינה *צוק איתן*); ועדת החקירה – מלחמה יום הכיפורים (להלן: ועדת אגרנט) *דין וחשבון חלקי* 14 (1974) (להלן: ועדת אגרנט דו"ח חלקי ראשון): "קבלת הכרעות נכונות בענייני ביטחון בעלי חשיבות עליונה מותנית בקבלת מידע באורח שוטף ובקבלת מידע נוסף ומלא של הנושא המיוחד העומד לדיון". השוו לסעיף 6(ג) לחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן: חוק המ"ל): "ראש הממשלה יקבע בתקנות או בכללים הוראות הנוגעות להעברת מידע למטה לביטחון לאומי בדבר פגישות, בענייני החוץ והביטחון, של שרים או מי מטעמם עם גורמים זרים, של ראש המטה הכללי של צבא ההגנה לישראל וראשי הגופים הביטחוניים שראש הממשלה ממונה עליהם או מי מטעמם עם מקבליהם ושל גורמים ישראליים עם גורמים זרים".



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

התוצאות האפשריות בכל חלופה.⁶ רק בדרך זו ניתן להבטיח כי יובאו בחשבון כל השיקולים שהם ממין העניין –

”קבלת החלטות מחייבת מיומנויות רבות והיבטי חשיבה רבים, שאינם יכולים להיות מנת חלקו של אדם אחד, מוכשר ככל שיהיה, או של ארגון אחד גדול ככל שיהיה. תהליך קבלת ההחלטות מושתת על מגוון רחב של בסיסי מידע בתחומים והתמחויות שונים, המחייבים אינטגרציה מערכתית בטרם שיכלולם וגיבושם לכלל החלטה. המדובר בתהליך נמשך ולא חד פעמי של בניית יכולות חשיבה וניתוח, שבסופו של דבר יוצר את התשתית החשיבתית המתאימה המאפשרת את קבלת ההחלטה האופטימלית בנסיבות העניין. הדברים הם בבחינת קל וחומר בתחום הביטחון הלאומי.”⁷

15. האחריות לכך שהדרישות הנחוצות לתהליך קבלת החלטות יתקיימו מוטלת על מקבל ההחלטה. לשם כך דרוש לו מנגנון מסייע אשר מרכז את המידע הנחוץ לקבלת החלטות.⁸ מידע זה כולל את הניתוחים וההמלצות שהוכנו על ידי כל הגופים הרלוונטיים להחלטה. לאורך השנים, גורמים שונים הצביעו על הצורך בגוף מטה אזורי בתחומי הביטחון הלאומי, שירכז את עבודת המטה עבור הממשלה לצד – וכמשקל נגד – לעבודת המטה הנעשית בצה”ל.⁹ לאחר מלחמת לבנון השנייה, בעקבות המלצותיהן של ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק, הוחלט להסדיר בחוק את סמכויותיו של גוף ייעודי שירכז את עבודת המטה בעניינים אלה עבור הממשלה – המטה לביטחון לאומי (המל”ל) –

”שיפור ממשי של תהליכי קבלת ההחלטות בנושאים מדיניים-ביטחוניים בכללותם, מותנה בקיום עבודת מטה מקצועית עצמאית ליד ראש הממשלה ובהתאמה, ליד שר הביטחון ושרת החוץ. הכרחי באופן דחוף לחזק עבודת מטה כזו בצורה שתאפשר לראש הממשלה לקבל החלטות מושכלות יותר מבחינה מקצועית, בנושאים מדיניים ביטחוניים, על בסיס של עבודת מטה מעולה מצד אחד, ותכלול עצמאי של ראש הממשלה מצד אחר, ללא תלות בלעדית בהערכות מערכת הביטחון ובהמלצותיה. מטה ראש הממשלה ייתן גם שירותי מטה לוועדת השרים לביטחון לאומי ולממשלה בכללותה.”¹⁰

כפי שיורחב בהמשך, בפרשות כלי השיט המל”ל כשל במילוי תפקידו.

⁶ מבקר המדינה המועצה לביטחון לאומי 29 (2006) (להלן: מבקר המדינה המועצה לביטחון לאומי); מבקר המדינה צוק איתן, לעיל ה”ש 5, בעמ’ 24; מבקר המדינה עבודת המטה במשרדי הממשלה 5 (2003); ברדה, לעיל ה”ש 4, בעמ’ 14; ועדת וינוגרד דו”ח חלקי, לעיל ה”ש 3, בעמ’ 105-106; הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 דו”ח סופי 578 (2008) (להלן: ועדת וינוגרד דו”ח סופי).

⁷ ועדת ליפקין-שחק, לעיל ה”ש 1, בעמ’ 9.

⁸ שם, בעמ’ 9-11; ועדת וינוגרד דו”ח חלקי, לעיל ה”ש 3, בעמ’ 105-106; ברדה, לעיל ה”ש 4, בעמ’ 3.

⁹ הוועדה לבחינת תקציב הביטחון דין וחשבון 24, 38, 75-79 (2007) (להלן: ועדת ברודט); ועדת וינוגרד דו”ח חלקי, לעיל ה”ש 3, בעמ’ 147-148; ועדת ליפקין-שחק, לעיל ה”ש 1, בעמ’ 8-19. ראו גם הוועדה לבחינת תקציב הביטחון דין וחשבון 11-12 (2015) (להלן: ועדת לוקר); הוועדה לעניין עבודת הקבינט המדיני-ביטחון המלצות הוועדה 18 (2016) (להלן: ועדת עמידרור); הכנסת, ועדת החוץ והביטחון, ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח תר”ש צה”ל “גדעון” – דו”ח מיוחד 4-3, 11 (2017) (להלן: ועחו”ב); Freilich, לעיל ה”ש 4, בעמ’ 641-642.

¹⁰ ועדת ליפקין-שחק, לעיל ה”ש 1, בעמ’ 8, 11. ראו גם פרוטוקול ישיבה 265 של הכנסת ה-17, 50 (29.7.2008).



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

בניין הכוח ורכש

16. בניין הכוח מוגדר במילון מונחי צה"ל – "כינון כוחה הצבאי של המדינה לקראת הפעלתו בשדה הקרב העתידי".¹¹ בניין הכוח נועד להבטיח את המוכנות להתמודד עם איומים על ביטחון המדינה בטווח הזמן הקצר והארוך והוא מקדם גם תכליות של הרתעה. בניין הכוח מעצב במידה רבה את פני הצבא ואת אופייה של המלחמה, והוא משפיע גם על התעצמותו של היריב. החלטות לגבי בניין הכוח אינן משפיעות רק על הביטחון הלאומי. הן משליכות על תחומים נוספים, בדגש על הכלכלה, החברה ויחסי החוץ של המדינה.

17. הוועדה עוסקת ברכש פלטפורמות לחימה שהן חלק ממה שמכונה – סדר כוחות (סד"כ) עיקרי. ההצטיידות בסד"כ עיקרי היא נדבך מרכזי בבניין הכוח והיא משפיעה עליו למשך שנים רבות. זאת, הן בשל חשיבותו של הסד"כ העיקרי והן בשל עלותו הניכרת (עשרות מיליארדי ש"ח במקרים שאותם חוקרת הוועדה), המהווה נתח נכבד מתקציב ההתעצמות בבניין הכוח. נעמוד, איפוא, על העקרונות לבניין הכוח, מהם נגזרים התהליכים הנדרשים לרכש. בפרק זה יתוארו השלבים המרכזיים והגופים שעליהם להיות מעורבים בתהליך תקין וסדור, תוך הבחנה בין התפקיד שנדרש למלא הדרג הנבחר (הדרג המדיני) לבין תפקידו של הדרג המקצועי.

עקרונות לבניין הכוח

18. בניין הכוח אינו עניינה של מערכת הביטחון בלבד, אלא הוא בראש ובראשונה עניינו של הדרג המדיני. במילותיו של דוד בן-גוריון –

"אין הצבא קובע על דעת עצמו אפילו את מבנהו, סדריו וקווי-פעולתו... הצבא אינו אלא זרוע הביצוע... ארגון הצבא ועיצוב דמותו – כל אלה הם בסמכותן היחידה של הרשויות האזרחיות: הממשלה, הכנסת, והבוחרים".¹²

¹¹ המטה הכללי בצה"ל מילון מונחים צבאיים 74 (1965): "בניין הכוח הוא תהליך, ולו שלושה שלבים מרכזיים: השלב הראשון – גיבוש תורת הביטחון והתפיסות המערכתיות להפעלת הכוח הצבאי, כדי להשיג את היעדים האסטרטגיים; הגדרת המשאבים הנחוצים והאילוץ השונים. השלב השני... תכנון בניית הכוח למימוש התפיסה שעוצבה לפי לוח זמנים מחייב, ויישום עקרונות ארגון הכוח הצבאי בנסיבות הנתונות... השלב השלישי הוא יישום התכנון". הרכיבים של בניין הכוח כוללים: תורת לחימה, מבנה ארגון וסדר כוחות (סד"כ), אמצעי לחימה, תשתיות, כוח אדם, הכשרות ואימונים (ראו יעקב זיגדון עיונים בתורת בניין הכוח הצבאי 42 (2004) (להלן: זיגדון); צה"ל, אגף התכנון מונחים ומושגים בבניין הכוח 1, 17 (1999); צה"ל, לשכת הרמטכ"ל אסטרטגיית צה"ל 26 (2015) (להלן: אסטרטגיית צה"ל 2015); אלון קלוס "בניין הכוח של צה"ל – מעבר לתכנון יוזם" מערכות 17, 19 (2015); גבי סיבוני וגל פרל פינקל "בניין הכוח בצה"ל" מאז מלחמת ששת הימים" שישה ימים וחמישים שנה 139, 140 (המכון למחקרי ביטחון לאומי 2017) (להלן: סיבוני ופינקל)).

¹² דוד בן גוריון צבא ובטחון 141-142 (1955). ראו גם ועחו"ב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 10. על גישתו של דוד בן גוריון בנוגע ליחסי הגומלין בין הצבא לבין משרד הביטחון, ראו יצחק בן-ישראל תפיסת הביטחון של ישראל 142-145 (2013) (להלן: בן-ישראל). על המונח "מערכת הביטחון" ראו יעקב (מנדי) אור "ביקורת המדינה כמבקרת מערכת הביטחון – היבטים ביקורת רשויות המדינה" כתבים ואסופת מאמרים לכבודו ולזכרו של השופט אליעזר גולדברג 223, 224-225 (2023).



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

19. הבסיס לתכנון ארוך טווח של בניין הכוח היא תפיסת הביטחון הלאומי. תפיסה זו אמורה להכתיב את סדרי העדיפויות ואת היקף המשאבים שיש להשקיע בבניין הכוח, כלומר, לקבוע כיצד יש לנהל את הסיכונים הביטחוניים.¹³ עם זאת, נכון להיום, לא קיימת תפיסת ביטחון לאומי כתובה ומוסדרת שאישרה הממשלה.¹⁴ בדו"ח מיוחד של מבקר המדינה על רקע "מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל" נמתחה על כך ביקורת וצוין כי –

"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".¹⁵

20. משכך, מערכת הביטחון היא שהגדירה את מסמכי התפיסה והעקרונות לבניין הכוח.¹⁶ כך, בשנת 2015 פרסם הרמטכ"ל דאז, גדי איזנקוט, מסמך שכותרתו "אסטרטגיית צה"ל", שנועד לשמש כ"אבן הראשה להכוננת הפעלת הכוח ולבניינו".¹⁷ לדבריו –

¹³ ראו גם מבקר המדינה היעדר תפיסת ביטחון לאומי וההשפעה על תהליכים מרכזיים בדרג המדיני ובצה"ל 8-9, 23 (2025) (להלן: מבקר המדינה תפיסת הביטחון): "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" (שם, עמ' 9). עוד על חשיבותה של תפיסת ביטחון לאומי ברורה ומפורשת, ראו ועדת לוקר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 14; ועחו"ב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 8-7; הוועדה לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח בראשות יעקב נגל דו"ח סופי 39 (2024) (להלן: ועדת נגל); יעקב עמידור "תפיסת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל" בין הקטבים 28-30-19-21 (2020); מרידור ואלדדי, לעיל ה"ש 4, בעמ' 7, 18; סיבוני ופינקל, לעיל ה"ש 11, בעמ' 139. המענה לאיומים בתפיסת הביטחון הלאומי אינו מתמצה בהכרח בכוח צבאי, אלא יכול להתייחס גם ליכולות מדיניות, כלכליות ואחרות (זיגדון, לעיל ה"ש 11, בעמ' 18, 33, 102-91). ראו גם בן-ישראל, לעיל ה"ש 12, בעמ' 14.

¹⁴ להרחבה ראו מבקר המדינה תפיסת הביטחון, לעיל ה"ש 13, בעמ' 2, 9-24; קים בר "היבטים בהתפתחות המרכיבים הצבאיים של תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל" התפתחות תפיסת הביטחון של ישראל (מרכז מחקרי דדו, 2024) (להלן: בר); אודי דקל ועומר עינב תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל 7-8 (המכון למחקרי ביטחון לאומי 2017) (להלן: דקל ועינב); בן-ישראל, לעיל ה"ש 12, בעמ' 14. על הצורך לבחון את תפיסת הביטחון מעת לעת או עקב שינוי במציאות, ראו ועדת נגל, לעיל ה"ש 13, בעמ' 39; מרידור ואלדדי, לעיל ה"ש 4, בעמ' 9-10; ועחו"ב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 8; ועדת ברודט, לעיל ה"ש 9, בעמ' 42-43.

¹⁵ מבקר המדינה תפיסת הביטחון, לעיל ה"ש 13, בעמ' 22. ראו גם ועדת וינוגרד דו"ח סופי, לעיל ה"ש 6, בעמ' 581. ¹⁶ ראו ועחו"ב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 3, 4, 6; מבקר המדינה תפיסת הביטחון, לעיל ה"ש 13, בעמ' 34-38; ראו גם עפר שלח "בין מרות, סמכות ואחריות – הצעה לרפורמה במשרד הביטחון ובתפקיד שר הביטחון" מזכר 242, 28-29 (המכון למחקרי ביטחון לאומי 2025); אייל הראל "ספינות גדולות לבעיות גדולות?! על בניין הכוח הנדרש לעוצמה הימית של צה"ל" בין הקטבים 38, 61, 62-63 (2022): "בהעדר אסטרטגיה רבתי לאומית ואסטרטגיה צבאית ימית, הגוזרת את האפיון של בניין הכוח הנדרש לשם מילוי המשימות הלאומיות, מתקבל מצב שבמסגרתו בונה זרוע הים את כוחה לאור מה שהיא מוצאת לנכון כחשוב לצה"ל ולביטחון הלאומי של ישראל".

¹⁷ אסטרטגיית צה"ל 2015, לעיל ה"ש 11, בעמ' 7. המסמך עודכן בשנת 2018 – צה"ל, לשכת הרמטכ"ל אסטרטגיית צה"ל (2018) (להלן: אסטרטגיית צה"ל 2018). לאורך השנים פרסמו הרמטכ"לים שאול מופז, דן חלוץ, בני גנץ ואביב כוכבי מסמכים שנועדו להכווין את בניין הכוח והפעלתו (ראו מאיר פינקל "אסטרטגיית צה"ל" – ניתוח המסמכים משנת 2002 עד 2018 – מה הם מלמדים על הרמטכ"לים ועל צה"ל?" עדכן אסטרטגי 4 (23) 3 (המכון למחקרי ביטחון לאומי 2020) (להלן: פינקל אסטרטגיית צה"ל). ראו גם מבקר המדינה "אגף התכנון של האג"ם במטה הכללי" דו"ח שנתי 52א (2001) 89-87 (להלן: מבקר המדינה אג"ת). לדוגמאות מהעבר הרחוק יותר, ראו בר, לעיל ה"ש 14, בעמ' 14, 17.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

"ככלל ראוי היה שאסטרטגיית צה"ל תגובש בהתאם לתפיסת הביטחון של ישראל, אך בהיעדר תפיסה כתובה נכתב המסמך בהתאם לתורה שבעל-פה ותוך ניהול שיח עם הדרג המדיני".¹⁸

בדומה, בשנת 2017 קבעה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת כי התוכנית הרב שנתית (תר"ש) לבניין הכוח של צה"ל שקדמה למבצע "צוק איתן" (2014) –

"עוצבה מלמטה למעלה, כלומר מתוך ההסתכלות של הצבא עצמו על משימותיו, משאביו וההתאמה ביניהם. הדבר דומה למי שמבקש לבנות בניין בהסתמך על כמויות חומרי הבניין והפעלים שיש ברשותו, ואינו מגדיר קודם כל מהם צרכיו ולאיזה בניין הוא זקוק כדי לספק אותם. זהו כשל רב-שנים במערכת הישראלית, הנרתעת ממסמכי יסוד ומהגדרות פורמליות.

...בהעדר הנחיה מדינית ברורה מה ישראל רוצה להשיג, הפך הגיון של התכניות האופרטיביות, שהיה ביסודו הרתעתי, למצפן היחיד להתעצמות, הכשרת יחידות ואימון לקראת מלחמה בעזה. ובזמן אמת, הוטלה על צה"ל משימה, שבשנים שקדמו למערכה לא ניבנו כלל כלים למימושה... כך נמצא צה"ל מופעל למטרה שאליה לא היה מוכן, וסוגיית נחיצותה מעולם לא נידונה במסגרת תפיסת ביטחון המהווה מצפן להגדרת יעדים בלחימה".¹⁹

21. בחודש יוני 2025 נחקק חוק המטיל חובה על הממשלה לגבש ולאשר, תוך חמישה חודשים מיום הקמתה, את האסטרטגייה המדינית-ביטחונית שלה.²⁰ בחוק נקבע כי האסטרטגייה –

"תתייחס להנחות היסוד בנוגע לאתגרים ולהזדמנויות המדיניים והביטחוניים הניצבים בפני מדינת ישראל, יפורטו בה האיומים והאתגרים ודירוגם וכן האמצעים והדרכים להתמודד עימם, לרבות הצגת החלופות לפירוט האמור, והיא תכלול, בין השאר, את אלה:

¹⁸ גדי איזנקוט "גדעון" – למה ואיך? התוכנית הרב שנתית מערכות 6, 471, 8 (2017) (להלן: איזנקוט תר"ש גדעון). ראו גם מבקר המדינה תפיסת הביטחון, לעיל ה"ש 13, בעמ' 5: "ח"כ והרמטכ"ל לשעבר ראל" (במיל") גדי איזנקוט מסר למשרד מבקר המדינה 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...". וכי: "הדרג המדיני לדורותיו בורח מאחריות' לספק מעטה תפיסתי, וכי בהיעדר אסטרטגייה הדרג המדיני משחרר את עצמו מחשיבה ומאחריות" (שם, בעמ' 19). ראו גם מרידור ואלדדי, לעיל ה"ש 4, בעמ' 50; פינקל אסטרטגיית צה"ל, לעיל ה"ש 17, בעמ' 4: "...המסורת בישראל של היעדר מסמכי ביטחון לאומי רשמיים, [...] מבטאת העדפה גלויה של הדרג המדיני שלא להתחייב לתפיסה כזו או אחרת אלא לאשר את מה שהצבא מציג, גם אם באופן כללי ובדיעבד... ניתן לומר כי מדובר בנתק מכוון של הדרג המדיני מהדרג הצבאי, ככל הנראה כדי לשמר את חופש הפעולה של הראשון"; קובי מיכאל ושמואל אבן "עקרונות השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל" צבא ואסטרטגייה 8 (1) 17, 29 (המכון למחקרי ביטחון לאומי 2016): "הרמטכ"ל מבקש מהדרג המדיני לשאת באחריות למלאכת ההתאמה בין המעשה הצבאי ובין המטרות המדיניות, לה הוא שותף מרכזי. זאת, כדי לשפר את סיכויי ההצלחה ולמנוע מהדרג המדיני להתנער לאחר מעשה מאחריות, בטענות שלא הכיר את יכולות צה"ל ואת גודל האיום". על פערי תפיסה בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי בהעדר תפיסת ביטחון ברורה ומפורשת, ראו דקל ועינב, לעיל ה"ש 14, בעמ' 29.

¹⁹ ועחו"ב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 7.

²⁰ חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025. ראו גם הצעת חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ד-2024, 4978/25/9.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

(1) היעדים המדיניים והביטחוניים, הכוללים את המטרות והאינטרסים המדיניים והביטחוניים הנדרשים לשם הבטחת קיומה, עוצמתה וביטחונה של מדינת ישראל;

(2) האתגרים המדיניים והביטחוניים, הכוללים את מיפוי האיומים על המצב המדיני-ביטחוני, בראייה שנתית ורב-שנתית וניתוח הזירות המדיניות והביטחוניות...²¹

הדרג המדיני בבניין הכוח

22. במדינה דמוקרטית הדרג הנבחר הוא האחראי לקביעה של תפיסת הביטחון, להגדרה של יעדי הביטחון הלאומי ולהחלטות בדבר עיקרי בניין הכוח. על הדרג הצבאי למלא את היעדים שהגדיר לו הדרג המדיני ולגבש את התוכניות לבניין הכוח הנחוץ למימושם.²²

תחילה יוצגו, איפוא, סמכויותיהם של הגורמים השונים בדרג המדיני הרלוונטיים לתהליך בניין הכוח ולרכש אסטרטגי של מערכת הביטחון.²³

הממשלה

23. הסמכות העליונה בנושאים הנוגעים לביטחון הלאומי ובניין הכוח נתונה לממשלה. סעיף 2(א) לחוק יסוד: הצבא קובע כי הצבא נתון למרות הממשלה. חלק מסמכויות הממשלה בנושאי הביטחון הלאומי נקבעו במפורש בחוק וחלקן נובעות מסמכותה השיורית שבסעיף 32 לחוק יסוד: הממשלה.²⁴

24. בדרך כלל מפעילה הממשלה את סמכויותיה בנושאי הביטחון הלאומי באמצעות ועדות שרים ובפרט באמצעות ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט).²⁵ בתקופה שבה עוסקת הוועדה (השנים 2009-2016) הוסמך הקבינט לעסוק בענייני ביטחון לאומי, מערכת הביטחון ומדיניותה, יחסי החוץ ומדיניות החוץ, מבצעים ביטחוניים ובנושאים הנוגעים לצה"ל, לרבות מבנה, היערכות, כוננות והצטיידות.²⁶

²¹ סעיף 2 לחוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי.

²² ראו גם ועדת וינוגרד דו"ח חלקי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 108; שלח, לעיל ה"ש 16, בעמ' 81; ועדת עמידור, לעיל ה"ש 9, בעמ' 10; ברדה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 2.

²³ הוועדה עוסקת בתהליכי קבלת ההחלטות ברשות המבצעת. לפיכך, הדו"ח אינו מתייחס לסמכויות הכנסת.

²⁴ ראו, למשל, סעיף 40(א) לחוק יסוד: הממשלה; סעיפים 2-3 לחוק יסוד: הצבא; סעיפים 5-7 לחוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי; סעיף 8 לחוק הממשלה, התשס"א-2001. ראו גם ועדת וינוגרד דו"ח חלקי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 108-109.

²⁵ ראו שם, בעמ' 109. ראו גם סעיף 40(א) לחוק יסוד: הממשלה; סעיף 6(א) לחוק הממשלה; סעיף 5(ב) לחוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי. בפועל, החלטות מדיניות-ביטחוניות נדונות לעיתים בפורומים מצומצמים נוספים בראשות ראש הממשלה ("המטבחון", "השביעיה" וכיוצ"ב). לפורומים אלה אין מעמד על פי דין ולהחלטותיהם אין תוקף של החלטות הממשלה או החלטות של ועדת שרים (ועדת ליפקין-שחק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 24-25). ראו גם ועדת אגרנט דו"ח חלקי ראשון, לעיל ה"ש 5, בעמ' 14. לשאלת הסדרת סמכויות הקבינט, ראו מבקר המדינה צוק איתן, לעיל ה"ש 5, בעמ' 25-30 וכן ועדת עמידור, לעיל ה"ש 9, בעמ' 8-9.

²⁶ החלטה מס' 9 של הממשלה מיום 5.4.2009; החלטה מס' 2760 של הממשלה מיום 23.1.2011; החלטה מס' 4 של



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

25. בשנת 2009 הוקמה, לצד הקבינט, ועדת שרים לעניין אישור תכניות פיתוח והצטיידות (ועדת השרים להצטיידות).²⁷ ועדה זו הוקמה בעקבות המלצות ועדת ברודט להגביר את הבקרה האזרחית על תקציב הביטחון.²⁸ תפקידה של ועדת השרים להצטיידות הוא לבחון ולאשר פרויקטים גדולים של פיתוח והצטיידות, לאחר שהוצגו לה הצורך בפרויקט, העלויות, החלופות וההשלכות על תקציב הביטחון, וכן לפקח על הביצוע של הפרויקטים.²⁹

26. גוף המטה העומד לרשות הממשלה בנושאי חוץ וביטחון הוא המל"ל. המל"ל הוקם במטרה לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות של הממשלה בתחומים אלה ואמור היה להוות גורם בעל ראייה כלל-מערכתית, שיאזן את הדומיננטיות של מערכת הביטחון (ראו גם לעיל פסקה 15).³⁰ חוק המל"ל הפקיד בידי המל"ל את ריכוז עבודת המטה של הממשלה וועדותיה בענייני החוץ והביטחון, כולל הצעת סדר יום לדיונים; הכנת הדיונים; הצגת חלופות לגבי נושאי הדיון והמלצה על חלופה נבחרת; מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה; בחינה של מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות; בחינה של תפיסת הביטחון; וכן ריכוז העבודה המקדימה לדיוניה של ועדת השרים להצטיידות.³¹

כפי שיפורט בהמשך, בפועל, הקבינט אינו מממש את אחריותו להתוות מדיניות בניין כוח. המל"ל, שנועד לסייע לקבינט, כשל בתפקידו.

הממשלה מיום 18.3.2013. מאז שנת 2013 מוסמך הקבינט לאשר תוכניות פיתוח או הצטיידות צבאית (החלטה מס' 4/ב של הקבינט מיום 24.3.2013; החלטה מס' 11/ב של הקבינט מיום 28.4.2013; החלטה מס' 176 של הממשלה מיום 13.5.2013; החלטה מס' 41 של הממשלה מיום 31.5.1.2015; החלטה מס' 13 של הממשלה מיום 24.5.2020; החלטה מס' 2 של הממשלה מיום 16.6.2021; החלטה מס' 6 של הממשלה מיום 3.1.2023).

²⁷ החלטה מס' 984 של הממשלה מיום 1.12.2009 (להלן: החלטה 984).
²⁸ ועדת ברודט, לעיל ה"ש 9, בעמ' 30, 158. המלצות ועדת ברודט אומצו על ידי הממשלה בשנת 2007 (החלטה מס' 2236 של הממשלה מיום 12.8.2007).

²⁹ ועדת השרים להצטיידות הוקמה בממשלות ה-32 וה-33 ומאז הממשלה ה-35 ואילך (החלטה 984, לעיל ה"ש 27; החלטה מס' 3065 של הממשלה מיום 31.3.2011; החלטה מס' 4031 של הממשלה מיום 27.12.2011; החלטה מס' 4088 של הממשלה מיום 8.1.2012 (להלן: החלטה 4088); החלטה מס' 637 של הממשלה מיום 28.7.2013 (להלן: החלטה 637); החלטה מס' 430 של הממשלה מיום 12.10.2020 (להלן: החלטה 430); החלטה מס' 233 של הממשלה מיום 1.8.2021 (להלן: החלטה 233); החלטה מס' 362 מיום 22.8.2021; והחלטה מס' 121 של הממשלה מיום 12.2.2023).

³⁰ הצעת חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה 343, 230. ראו גם מבקר המדינה **יישום חוק המל"ל** 17-19 (2012) (להלן: מבקר המדינה **יישום חוק המל"ל**). המטה לביטחון לאומי הוקם תחת המועצה לביטחון לאומי שקמה בשנת 1999 מכוח החלטת הממשלה (ראו ועדת ליפקין-שחק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 10-11, 14, 19). עוד על הרקע להקמת המל"ל, ראו עוזי ארד ולימור בן-הר **המל"ל** (2016); אביעזר יערי "למי מייעצת המועצה? קריאה לסדר חדש במעמדה של המועצה לביטחון לאומי" **מזכר 85** (מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים 2006).

³¹ סעיף 2 לחוק המל"ל; החלטה 4088, לעיל ה"ש 29; החלטה 637, לעיל ה"ש 29. ראו גם ועדת ליפקין-שחק, לעיל ה"ש 1, בעמ' 12-13, 47-49; מבקר המדינה **יישום חוק המל"ל**, לעיל ה"ש 30.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

שר הביטחון

27. בהתאם לחוק יסוד: הצבא, שר הביטחון הוא השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא –

”[שר הביטחון] אחראי מיניסטריאלית לפעולות הצבא, ולמידת מוכנותו וכשירותו, והצבא כפוף לו ולהנחייתו. שר הביטחון גם שותף להליכי הגיבוס של המלצות הצבא לדרג המדיני”.³²

משרד הביטחון הוא זה שאמור להוביל את פעילות הממשלה בתחום הביטחון, לרבות בניין הכוח.³³

עם זאת, למעשה, גיבוש התפיסה של בניין הכוח נעשה בצה"ל, ואילו משרד הביטחון עוסק בעיקר בהוצאה לפועל של החלטות שהתקבלו בתהליך התכנון.

ראש הממשלה

28. כפי שפורט לעיל, הצבא נתון למרותה של הממשלה, ולראש הממשלה עצמו לא הוקנו סמכויות בנושא בניין הכוח. עם זאת, הלכה למעשה, ראשי ממשלה ממלאים תפקיד מרכזי בענייני הביטחון, לרבות בניין הכוח, ונושאים ב”אחריות עליונה גם בנושאים מדיניים-ביטחוניים”.³⁴ כך, ראש הממשלה ממונה על הפעלתו והנחייתו של המל”ל – גוף המטה העומד לרשות הממשלה בענייני החוץ והביטחון – וראש המל”ל ומשנהו מתמנים כמשרות אמן של ראש הממשלה.³⁵ נעמוד עתה על תהליכי קבלת ההחלטות הנדרשים לקראת רכש אסטרטגי של מערכת הביטחון.

הגדרת סדרי עדיפויות

29. ליבת התכנון של בניין הכוח היא בהגדרת סדרי עדיפויות. כאמור לעיל, סדרי העדיפויות אמורים להיגזר מתפיסת הביטחון. מטבע הדברים, לא ניתן לספק מענה מלא לכל האיומים האפשריים ולכן ההחלטה הבסיסית ביותר בתהליך בניין הכוח היא לאילו זירות ואיומים יש להיערך.

³² ועדת וינוגרד דו"ח חלקי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 110. ראו גם סעיפים 2-3 לחוק יסוד: הצבא, שנחקקו בעקבות המלצותיה של ועדת אגרנט (ועדת אגרנט דו"ח חלקי ראשון, בעמ' 13; ועדת אגרנט דין וחשבון חלקי נוסף: הנמקות והשלמות לדו"ח החלקי 395 (1.7.1974)). עוד ראו שמואל אבן וצביה גרוס "הצעה לחוק צה"ל: חלוקת הסמכות והאחריות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי" **עדכן אסטרטגי** 11, 27, 28 (המכון למחקרי ביטחון לאומי 2008) (להלן: אבן וגרוס).

³³ על מבנה משרד הביטחון, תחומי אחריותו ופעולותיו, ראו משרד הביטחון דו"ח לשנת 2022 עפ"י חוק חופש המידע 7-6 (2023). ראו גם פ"מ 01.201 "הטיפול בצה"ל בהתקשרויות משרד הביטחון" (19.9.2020) (להלן: פ"מ 01.201).

³⁴ ועדת וינוגרד דו"ח חלקי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 109. ראש הממשלה הוא הממונה על חלק מגופי הביטחון (ראו, למשל, סעיף 4 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002). עוד על תפקידו של ראש הממשלה בענייני הביטחון ראו שלח, לעיל ה"ש 16, בעמ' 35-41, 73-74; אבן וגרוס לעיל ה"ש 32; "הודעת האזהרה מיום 30.8.2022 שניתנה למר בנימין נתניהו על-ידי ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון – חוות-דעת בדבר היבטים משפטיים עקרוניים" (חוות דעת של פרופ' אריאל בנדור 20.7.2023).

³⁵ סעיפים 1(ג), 3-5, 8, 9, 12 לחוק המל"ל. ראו גם הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה דין וחשבון 75-76 (2012) (להלן: ועדת קוצ'יק).



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

הממשלה הנבחרת היא זו שצריכה להחליט באילו זירות יש להתמקד ולאילו מבין האיומים יש להיערך, היינו לקבוע את דירוג האיומים (איומי הייחוס).³⁶ הבחירה להיערך לאיום מסוים טומנת בחובה החלטה לאילו איומים יש להיערך במידה פחותה או לא להיערך כלל. הממשלה היא זו שצריכה להגדיר גם את המענה לאיומים (לרבות ההישג הנדרש מהצבא).³⁷ מענה זה נדרש להיות גמיש ורב תכליתי במידה שתאפשר מוכנות מיטבית של הצבא.³⁸ שתי ההחלטות – קביעת איומי הייחוס והמענה להם – הן ביטוי לניהול הסיכונים הביטחוניים. החלטות אלה צריכות להתקבל על ידי הממשלה כחלק מדו-שיח מתמשך, המאפשר היזון חוזר עם הדרג המקצועי במערכת הביטחון.

30. **רכש אמצעי לחימה, לרבות פלטפורמות, נגזר מאיומי הייחוס ומהמענה להם.** לפני שנבחנת האפשרות לרכוש אמצעי לחימה יש לערוך בחינה מקיפה של מוכנות הצבא לעמוד ביעדים שהוצבו לו, לזהות את הפערים ולקבוע דירוג של הצרכים שאותם יש להשלים. אחת האפשרויות להשלים את הפערים ולהעמיד לרשות הצבא את היכולות הנחוצות היא רכש אמצעי לחימה. בהחלטה בדבר רכש יש לשקול לא רק את הצורך באמצעי לשם עמידה ביעדים, אלא גם את העלות האלטרנטיבית (Alternative cost). כלומר, האם להשקיע משאבים באמצעי זה או בצרכים אחרים (למשל, לרכוש צוללות או למגן רכבים משוריינים), שהרי המשאבים מוגבלים.³⁹ הכלי המרכזי לקבלת החלטות אלו ולתכנון ארוך טווח של בניין הכוח הצבאי הוא התר"ש.⁴⁰

תוכנית עבודה רב שנתית (תר"ש)

31. התר"ש היא כלי עבודה שנועד להקצות משאבים למימוש המענה לאיומי הייחוס שקבע הדרג המדיני.⁴¹ הפרקטיקה היא שאת תהליך תכנון התר"ש בצה"ל מוביל כיום סגן הרמטכ"ל מטעם

³⁶ ראו ועדת נגל, לעיל ה"ש 13, בעמ' 38-39; גיורא איילנד **לא נרדם בלילות** 306-307 (2018). ראו גם ועדת לוקר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 5: "תפקיד הממשלה גם לקבוע סדרי עדיפויות לאומיים ולהחליט על הסיכונים שמדינת ישראל נוטלת...".
³⁷ ראו ועדת נגל, לעיל ה"ש 13, בעמ' 38-39; ועדת ברודט, לעיל ה"ש 9, בעמ' 69-70; זיגדון, לעיל ה"ש 11, בעמ' 30: "הרמה המדינית-אסטרטגית יכולה לראות את המכלול בשלמותו. רק ברמה זו ניתן להחליט על היקף ההשקעה היחסית בבניין הכוח הצבאי לעומת ההשקעה ברכיבי המענה האחרים. ברמה המדינית-אסטרטגית אפשר וצריך להחליט על חלוקת המשאבים בין בניין הכוח וההתעצמות לבין הקיום השוטף, בין הכוננות והזמינות לבין ההשקעה והסיכון לטווח ארוך. רק ברמה זו אפשר להחליט על היקף ההשקעה בין הממדים השונים (אוויר, ים, יבשה, חלל ומידע), ועל חלוקתה בין מאמצי הכוח השונים על פי זירות מלחמה אפשריות". ראו גם ועחו"ב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 9-10. בתהליך בניין הכוח נעשה לעיתים שימוש ב"תרחיש ייחוס", שהוא מעין "תסריט על" המייצג סטנדרט מסוים שביחס אליו נבחנת הכשירות (שם, בעמ' 17; מאיר פינקל **המטכ"ל – כיצד הוא לומד, מתכנן ומתארגן**, 79-81 (2020) (להלן: **פינקל המטכ"ל**); צה"ל, אג"ת **סקירה 2019/3: ספר מתודת התכנון הרב-שנתי** – 2019 24 (2019) (להלן: **ספר מתודת התכנון**)).

³⁸ ראו שם, בעמ' 11, 13.
³⁹ ראו ועדת ברודט, לעיל ה"ש 9, בעמ' 166: "הדרג המדיני חייב לדעת שידו של התקציב קצרה מלתת מענה מלא לאיומים, ועל כן הוא נקרא להחליט החלטות מפורשות לא רק על ה'יש' אלא גם על ה'אין'" (ראו גם שם, בעמ' 168).
⁴⁰ ראו ועדת נגל, לעיל ה"ש 13, בעמ' 38; ועדת ברודט, לעיל ה"ש 9, בעמ' 69-70; פינקל **המטכ"ל**, לעיל ה"ש 37, בעמ' 45; **ספר מתודת התכנון**, לעיל ה"ש 37, בעמ' 9, 16, 23-24.
⁴¹ שם, בעמ' 7-8. ראו גם מבקר המדינה "עמידה ביעדי התוכנית הרב-שנתית גדעון – תקציב, ניהול ובקרה" **דו"ח שנתי**



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

הרמטכ"ל.⁴² גוף המטה העומד לרשותו בסוגיית בניין הכוח הוא אגף התכנון (אג"ת), האמון על בחינת הנושא בראייה מערכתית כוללת (כלל צה"לית).⁴³ ראשיתה של התר"ש בעבודת מטה בזרועות השונות של הצבא, האמונות על בניין הכוח כל אחת בגזרתה.⁴⁴ בעבודת המטה משולבים גם אגף המבצעים (אמ"ץ), האמון על התפיסה המבצעית, והיועץ הכלכלי לרמטכ"ל (יועכ"ל), האחראי על ההיבטים התקציביים. במסגרת גיבוש התר"ש נבחנות חלופות ונערכת רשימת הנושאים המועמדים לתקצוב. שיאם של הדיונים בסדנה בראשות הרמטכ"ל, בהשתתפות אלופי המטכ"ל (סדנה מטכ"לית), שבסופה נערך דירוג של הצרכים והמענים ומגובשת הצעה לכיוונים העיקריים של התר"ש.⁴⁵ תוך כדי התהליך וכחלק מדו-שיח מתמשך המתחייב בין הצבא לבין הדרג המדיני, נדרשים ראש הממשלה ושר הביטחון לתת הנחיות ודגשים לתר"ש ולהביאה לאישור הממשלה.⁴⁶ תהליך התכנון מסתיים בפרסום תוכניות עבודה מפורטות, שאותן מגבש הצבא על בסיס התר"ש.⁴⁷

32. ככלל, תר"ש נערכת לתקופה של כארבע-חמש שנים, בדומה למשך כהונת הרמטכ"ל.⁴⁸ ואולם, להחלטות הרכש שבתר"ש, ובפרט כשמדובר בפלטפורמות עיקריות כגון כלי טיס, צוללות וספינות, יש השלכות למשך עשרות שנים, והן משפיעות גם על תר"שים עתידיות.⁴⁹ במהלך שנות התר"ש ובמסגרת גיבוש תוכניות העבודה השנתיות של צה"ל, נדרש לתקף את הנחות העבודה העומדות בבסיס התר"ש, בדגש על מפת האיומים. אם יש שינוי בהנחות העבודה יש לשנות את התר"ש בהתאם.⁵⁰ לעיתים, בעקבות התפתחויות ושינויים משמעותיים, למשל מלחמה, מתעורר צורך לגבש תר"ש חדשה מוקדם מהצפוי כדי להתאימה למציאות החדשה.⁵¹

29, 23 (2022) (להלן: מבקר המדינה תר"ש גדעון).

⁴² סעיפים 9(ו), 9(א), 16, 17 להפ"ע 2.0101 "המפקדה הכללית" (12.9.2012); ספר מתודת התכנון, לעיל ה"ש 37, בעמ' 35.

⁴³ שם, בעמ' 10, 24, 26. ראו גם סעיפים 3-4 להפ"ע 2.0105 "מטכ"ל – אגף התכנון (אג"ת) (15.8.1991).

⁴⁴ על תפקידה של זרוע הים בבניין הכוח הימי ראו סעיפים 1, 4(ט) להפ"ע 2.0402 "זרוע הים" (2.10.1990).

⁴⁵ לתיאור התהליך ראו ספר מתודת התכנון, לעיל ה"ש 37, בעמ' 16-37; ועדת לוקר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 21; פינקל המטכ"ל, לעיל ה"ש 37, בעמ' 46.

⁴⁶ ראו ועדת נגל, לעיל ה"ש 13, בעמ' 38-40; ועדת לוקר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 21; ועחו"ב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 7-10. השוו לשמואל אבן "תר"ש 'תנופה' – היכן אישור הקבינט והתקציב? מבט על 1357 (המכון למחקרי ביטחון לאומי 2020); וכן מבקר המדינה תפיסת הביטחון, לעיל ה"ש 13, בעמ' 36-38.

⁴⁷ ספר מתודת התכנון, לעיל ה"ש 37, בעמ' 10, 17, 37-38.

⁴⁸ שם, בעמ' 15, 18; זאב אלוון, עיצוב, תכנון ומימוש תר"שים 1998-2018 65 (צה"ל, המחלקה להיסטוריה (2023) (להלן: אלוון); פינקל המטכ"ל, לעיל ה"ש 37, בעמ' 46; מבקר המדינה תר"ש גדעון, לעיל ה"ש 41, בעמ' 25.

⁴⁹ ספר מתודת התכנון, לעיל ה"ש 37, בעמ' 18-19; אסטרטגיית צה"ל 2018, לעיל ה"ש 17, בעמ' 32; פינקל המטכ"ל, לעיל ה"ש 37, בעמ' 45.

⁵⁰ ועדת נגל, לעיל ה"ש 13, בעמ' 25; איזנקוט תר"ש גדעון, לעיל ה"ש 18, בעמ' 11.

⁵¹ ספר מתודת התכנון, לעיל ה"ש 37, בעמ' 16; מבקר המדינה אג"ת, לעיל ה"ש 17, בעמ' 95; פינקל המטכ"ל, לעיל ה"ש 37, בעמ' 47.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

33. אף שאין חובה חוקית לגבש ולאשר תר"ש, במשך עשרות שנים גובשו תוכניות אלה.⁵² עמד על כך הרמטכ"ל, אמנון ליפקין-שחק –

"תוכנית רב-שנתית הינה מחויבת המציאות בכל ארגון גדול ובוודאי בצבא, ולא ניתן להישאר ללא תוכנית רב-שנתית ולו לשנה אחת".⁵³

עם זאת, במרבית השנים שבמנדט הוועדה לא אישרו הממשלות תר"ש, וצה"ל פעל ללא תר"ש מאושרת.⁵⁴ זאת ועוד, בפרשות כלי השיט קודמו תהליכי רכש שלא עלו בקנה אחד עם איומי הייחוס וההישג הנדרש, ולא נשקלו ההשלכות על המענה לצרכים ביטחוניים אחרים.

פרויקטים של הצטיידות

34. תר"ש כוללת פרויקטים של הצטיידות באמצעי לחימה. כמתואר לעיל, על הצבא לגבש רשימה של האמצעים הדרושים לו כדי לספק מענה לאיומים שהוגדרו על ידי הדרג המדיני. בחירת האמצעים שבהם יושקעו משאבים, לרבות פרויקט הצטיידות, נעשית באמצעות עבודת מטה הכוללת בחינה של חלופות ועלויות אלטרנטיביות.⁵⁵ כדי להוציא פרויקט לפועל נדרש אישורו של אג"ת ולאחר מכן אישורם של סגן הרמטכ"ל, הרמטכ"ל ושר הביטחון (בהתאם לעלות הפרויקט).⁵⁶ הצטיידות בפלטפורמות יקרות ומשמעותיות, כגון צוללות או ספינות שטח, מצריכה גם אישור של הממשלה באמצעות ועדת השרים הרלוונטית.⁵⁷ לאחר אישור הפרויקט, משרד הביטחון ינהל משא ומתן עם ספקים ויבחן הצעות מחיר, לרבות באמצעות הליכים תחרותיים, עד לחתימת חוזה עם הספק הנבחר.⁵⁸

35. פרויקט הצטיידות אמור להיות החוליה האחרונה בהחלטה על בניין הכוח, היונק את הגיונו מהשלבים הקודמים בתהליך.⁵⁹ כלומר, התכלית של פרויקט הצטיידות היא לספק מענה לאיומים שנקבעו על ידי הדרג המדיני. כאמור, לא כך היה בפרויקטי הצטיידות שקודמו בפרשות כלי השיט.

⁵² שם, בעמ' 46-47; אלרון, לעיל ה"ש 48. ראו גם יצחק גרינברג "הסד"כ העיקרי בתוכניות הרב-שנתיות בצה"ל ממלחמת סיני עד מלחמת יום הכיפורים – בין תכנון ליישום יסודות (2023).

⁵³ ראו אצל אלרון, בעמ' 4. ראו גם מבקר המדינה תר"ש גדעון, לעיל ה"ש 41, בעמ' 19.

⁵⁴ אלרון, לעיל ה"ש 48, בעמ' 55; ועחו"ב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 2; פינקל המטכ"ל, לעיל ה"ש 37, בעמ' 47. ראו גם איזנקוט תר"ש גדעון, לעיל ה"ש 18, בעמ' 6.

⁵⁵ הוראת קבע (אג"ת) 10-01 "נוהל אישור פרויקטים בתחום האמל"ח", 9-7 (2.11.2016) (להלן: הק"א 1/10); ספר מתודת התכנון, לעיל ה"ש 37, בעמ' 27-30.

⁵⁶ פרק ג' סעיפים 20-21, 28 להק"א 1/10, לעיל ה"ש 55.

⁵⁷ שם, בסעיפים 31-33; ראו גם החלטות הממשלה בעניין ועדת השרים להצטיידות (לעיל ה"ש 29).

⁵⁸ סעיף 28(ד)-(ז) להק"א 1/10, לעיל ה"ש 55; סעיפים 37-39 לפ"מ 01.201, לעיל ה"ש 33.

⁵⁹ ראו סעיף 13 בפרק א' להק"א 1/10, לעיל ה"ש 55. ראו גם מבקר המדינה "תהליך קבלת ההחלטות לפיתוח ולהצטיידות במערכות להגנה אקטיבית כנגד רקטות קרקע-קרקע (רק"ק) "דו"ח שנתי 59א 10 (2009).



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

סיכום – תהליכי בניין כוח ורכש

36. נסכם, איפוא, את השלבים המרכזיים והגופים שעליהם להיות מעורבים בתהליך תקין וסדור של תכנון בניין כוח ורכש אמצעי לחימה –

א. **איומי הייחוס והמענה להם** – התשתית של בניין הכוח היא קביעה של האיומים שאליהם יש להיערך (איומי הייחוס) ושל המענה הנדרש להם (המענה או ההישג הנדרש). החלטות אלה משקפות את תפיסת הביטחון ומדיניות ניהול הסיכונים הביטחוניים והן צריכות להתקבל על ידי הממשלה הנבחרת.

ב. **תר"ש** – תוכניות העבודה הרב שנתיות מתוות את חלוקת המשאבים לפי סדרי העדיפויות כדי שהצבא יהיה ערוך ונכון למשימותיו ויוכל לתת מענה לאיומים. כמפורט לעיל, תהליך גיבוש התר"ש בצה"ל מובל על ידי סגן הרמטכ"ל בסיוע אג"ת –

(1) **זרועות הצבא מצביעות על האמצעים שנדרשים להן כדי לענות על הפערים.**

(2) **אמ"ץ קובע מהם האמצעים הנחוצים כדי לעמוד בהישג הנדרש בראי כלל היכולות של הצבא, היינו האם יש צורך מבצעי.**

(3) **אג"ת מדרג את הדרישות בראיה כוללת של צרכי הצבא והמשאבים הנתונים.**

(4) **בתום הדיונים בצבא, לרבות ב"סדנה המטכ"לית", ולאחר קבלת דגשים והנחיות מהדרג המדיני, מגבש הרמטכ"ל את התר"ש.**

(5) **שר הביטחון נדרש לאשר את התר"ש ולהביאה לאישור הממשלה.**

ג. **יישום החלטות הצטיידות** – משרד הביטחון וצה"ל פועלים למימוש פרויקטים של הצטיידות הנכללים בתר"ש ובתוכניות העבודה. לאחר השלמת עבודת המטה המקצועית, הכוללת בחינת חלופות, מובא הפרויקט לאישור. בפרויקטים גדולים נדרש אישורם של שר הביטחון והממשלה (באמצעות ועדת שרים). לאחר קבלת האישור יקדם משרד הביטחון את הפרויקט ויחתום על חוזה עם הספק הנבחר.

37. **כל גורם במערכת הצבאית או האזרחית יכול להציע רכש של אמצעי לחימה. הצעה יכולה להגיע "מלמטה", מהזרועות (Bottom up), או "מלמעלה", מהדרג המדיני (Top down). כך או כך, ההחלטה לרכוש את האמצעי חייבת להתקבל רק לאחר תהליך סדור בו נטלו חלק הגורמים הנזכרים ושבו נבחן הצורך באמצעי בהתאם למדיניות הביטחונית שקבעה הממשלה.**



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

ב. ליקויים והמלצות

38. הוועדה מצאה שורה של ליקויים מערכתיים, היורדים לשורשם של תהליכי בניין הכוח וקבלת ההחלטות בנושאים שהוטל עליה לחקור. מטרתן של ההמלצות היא להביא לכך שהדרג הנבחר יממש את אחריותו לקבל החלטות אסטרטגיות לגבי ניהול הסיכונים הביטחוניים ברמה הלאומית. ההמלצות נועדו גם להבטיח כי רכש אסטרטגי ייעשה בהתאם לצרכים הביטחוניים של מדינת ישראל וכי החלטותיו של הדרג המדיני בנושאים שבמנדט הוועדה יתקבלו רק לאחר תהליך סדור, בו נשמעו גורמי המקצוע ממערכת הביטחון.

המלצה מספר 1 – תהליך מחייב לבניין הכוח

39. כמפורט לעיל, בניין הכוח נועד להבטיח את מוכנות הצבא. מאחר שלא ניתן להיערך לכל האיומים יש לקבוע סדרי עדיפויות. כלומר, יש לנהל את הסיכונים הביטחוניים – לדרג את האיומים ולבנות את הכוח בהתאם. קביעות אלה הן נקודת המוצא והליכה של תהליך בניין הכוח. במדינה דמוקרטית החלטות אלה צריכות להתקבל על ידי הממשלה הנבחרת לאחר תהליך תקין וסדור שמאפשר לקבל החלטות אופטימליות.

40. הוועדה מצאה כי הממשלה התחמקה מקביעת מדיניות ניהול סיכונים. היא עסקה רק בשאלה הנקודתית האם לרכוש אמצעי לחימה שעמד על הפרק ברגע נתון ולא נתנה דעתה לשאלה "על חשבון מה" והאם זו ההצטיינות הנחוצה ביותר לאור איומי הייחוס והמענה הנדרש. עוד מצאה הוועדה שכדי לעקוף סדרי עדיפויות ולתת קדימות לרכש אמצעי מסוים, מקצה הממשלה תקציב ייעודי לפרויקט (קופסה חיצונית). בדרך זו הדין בפרויקט מתנהל כאילו הוא עומד בפני עצמו ואיננו מתחרה בצרכי הביטחון האחרים.⁶⁰ כך, לדוגמה, בניית מכשול תת קרקעי בגבול או רכישת צוללת באמצעות "קופסה חיצונית" עלולה לבוא, למשל, על חשבון מיגון נגמ"שים או ימי אימונים, מבלי שהדברים נשקלו זה מול זה. יצוין, כי לאורך השנים הצביעו כמה וכמה ועדות על כשלים מעין אלה בתכנון בניין הכוח ועל הצורך בהסדרת התהליך ושיפורו.⁶¹

41. על מנת שרכש אסטרטגי של מערכת הביטחון ייעשה מתוך ראייה אינטגרטיבית של צרכי הביטחון ולא על פי אינטואיציות ותחושות בטן, ממליצה הוועדה על תהליך מחייב לבניין הכוח, שיגדיר את סדרי העדיפויות וניהול הסיכונים הביטחוניים –

א. בהתאם לחוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, על הממשלה לקבוע תוך חמישה חודשים

⁶⁰ על פרקטיקה זו ראו, למשל, פינקל המטכ"ל, לעיל ה"ש 37, בעמ' 63-64. ראו גם הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, תהליכים, סדרי עדיפויות ותחומי התייעלות דו"ח מסכם 13, 16 (2012).

⁶¹ ועדת ברודט, לעיל ה"ש 9, בעמ' 69-70, 74-77; ועדת לוקר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 11, 14, 23; ועדת נגל, לעיל ה"ש 13, בעמ' 38-41. ראו גם ועחו"ב, לעיל ה"ש 9, בעמ' 6-10; שלח, לעיל ה"ש 16, בעמ' 76, 89.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

מיום כינונה את האסטרטגיה המדינית-ביטחונית, ובכלל זה:

- 1) את דירוג האיומים שאליהם נדרשת מערכת הביטחון להיערך – **איומי הייחוס**.
- 2) את **המענה הנדרש** ממערכת הביטחון.

ב. על שר הביטחון להביא לאישור הממשלה החלטה שתעגן את החובה לגבש תר"ש אחת לכמה שנים ותקבע כי –

1) על צה"ל לגבש תר"ש לאור איומי הייחוס והמענה הנדרש שבתוקף באותה העת (ראו לעיל בפסקה 31).

2) על שר הביטחון להביא את התר"ש לאישור הממשלה.

3) על שר הביטחון לתקף את התר"ש בפני הממשלה אחת לשנה, בטרם יאשר את תוכנית העבודה השנתית של צה"ל. במסגרת תיקוף התר"ש, על הממשלה לוודא שהתר"ש תואמת את האסטרטגיה המדינית-ביטחונית העדכנית שקבעה כאמור בסעיף א. כך תובטח התאמה בין האסטרטגיה המדינית-ביטחונית שקבעה הממשלה הנבחרת לבין התר"ש, גם אם זו גובשה טרם כינונה של אותה הממשלה.

ג. על מנכ"ל משרד הביטחון לעגן ב"הוראות משרד הביטחון" איסור על קידום הצטיינות שלא בהתאם לתוכניות העבודה השנתיות ולתר"ש.

התהליך המחייב לבניין הכוח לא יאפשר לעקוף את סדרי העדיפויות שנקבעו באמצעות פרקטיקות כגון "קופסה חיצונית". אם ייווצר צורך חדש שאינו תואם את סדרי העדיפות או במקרה של שינוי דרמטי, למשל מלחמה, יש לשנות את סדרי העדיפות ותוכניות העבודה בהתאם. בדרך זו יש, כמובן, ללכת גם אם קיימת יוזמה או הצעה חדשה לגבי פלטפורמה, למשל צוללת, אף אם היא באה "מלמעלה" – מראש הממשלה או מהרמטכ"ל.

המלצה מספר 2 – ועדה מיעצת קבועה לנושא בניין הכוח

42. כמפורט לעיל, בניין הכוח איננו עניינה של מערכת הביטחון בלבד, אלא הוא בראש ובראשונה עניינה של הממשלה הנבחרת. בתחומים מורכבים כמו בניין הכוח נחוץ למקבלי ההחלטה מנגנון מסייע מקצועי אשר יש בידו להעריך ולנתח את החלופות המוצגות לממשלה. תפקיד זה הוטל על המל"ל.⁶²

⁶² סעיף 2 לחוק המל"ל; החלטה 4088, לעיל ה"ש 29; החלטה 637, לעיל ה"ש 29; החלטה 430, לעיל ה"ש 29; החלטה 233, לעיל ה"ש 29.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

43. הוועדה מצאה כי הקבינט אינו מממש את אחריותו להתוות מדיניות בניין כוח וכי הוא לא מאתגר את ההצעות והדרישות של מערכת הביטחון. המל"ל, שנועד לסייע לקבינט בקבלת החלטות, כשל בכך. זאת, למרות ניסיונות חוזרים ונשנים שנעשו לאורך השנים לשפר את תפקודו של המל"ל.⁶³ חברי קבינט לשעבר מסרו לוועדה שבנושאים הנוגעים לבניין הכוח מעורבות הממשלה התמצתה ב"לשמונה, לשאול כמה שאלות ולאשר"; כי ועדת השרים להצטיידות אינה אלא "חותמת גומי"; כי "דיוני התר"ש... בסוף מגיעים לקבינט בצורה מאוד מהירה ואין לאף אחד זמן לזה וקשב לדבר הזה"; וכי "כשבאים [לממשלה] עם תכנית למערכת החינוך יש דיון ציבורי, בקורות וכו' – בנושאי הביטחון זה בעייתי יותר".⁶⁴ הקושי של הקבינט והמל"ל לאתגר את דרישות מערכת הביטחון בא לידי ביטוי בכך שלאורך השנים הוקמו ועדות ציבוריות שנועדו לבחון את דרישות מערכת הביטחון לנוכח איומי הייחוס והמענה להם. כך, הוקמו ועדת ברודט (2007), ועדת לוקר (2015) ועדת נגל (2024).

44. על מנת לסייע לדרג המדיני לעצב את המדיניות בנושא בניין הכוח ממליצה הוועדה כי –

ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר ימנו תוך 90 יום ועדה מייעצת קבועה בנושאי בניין הכוח. הוועדה המייעצת תורכב מאנשי מקצוע שייבחרו על ידם והמל"ל ירכז את עבודתה. הוועדה המייעצת תבחן מיזמים ביטחוניים והצטיידות צבאית לאור החלטות הממשלה בעניין בניין הכוח, לרבות איומי הייחוס והתר"ש, ועל בסיס חומרים שתקבל ממשד הביטחון ומצה"ל. הוועדה המייעצת תעקוב אחר ביצוע החלטות הממשלה בנושאים אלה ותציג את עמדותיה בפני הממשלה וועדותיה.

המלצה מספר 3 – גוף מטה במשרד הביטחון לבניין הכוח

45. כמפורט לעיל, שר הביטחון הוא השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא ומשרד הביטחון אחראי על בניין הכוח של הצבא. ואולם, אין במשרד הביטחון גוף מטה מקצועי ייעודי האמון על גיבוש המדיניות בנושא זה. משכך, תרומתו של משרד הביטחון לגיבושן של החלטות בתחום בניין הכוח הצבאי היא מוגבלת. שורה ארוכה של מנכ"לים לשעבר של משרד הביטחון, ראשי אג"ת ובכירים נוספים עמדו בפני הוועדה על הקושי של השר והמנכ"ל לערער על דרישות צה"ל בהעדר גוף

⁶³ ראו ועדת וינוגרד דו"ח חלקי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 147-148; ועדת וינוגרד דו"ח סופי, לעיל ה"ש 6, בעמ' 583; ועדת ליפקין-שחק, לעיל ה"ש 1; מבקר המדינה המועצה לביטחון לאומי, לעיל ה"ש 6; ועדת ברודט, לעיל ה"ש 9, בעמ' 38, 77-79; ועדת לוקר, לעיל ה"ש 9, בעמ' 12, 24-25; ועדת קוצ'יק, לעיל ה"ש 35, בעמ' 23-24, 76-77; ועדת נגל, לעיל ה"ש 13, בעמ' 41. ראו גם מבקר המדינה יישום חוק המל"ל, לעיל ה"ש 30, בעמ' 17-19, 56-57.
⁶⁴ עדותו של יובל שטייניץ (17.3.2024); עדותו של נפתלי בנט (16.4.2024); ראיין עם דן מרידור (18.4.2023). ראו גם עדותו של בני גנץ (28.3.2024). עוד ראו שלח, לעיל ה"ש 16, בעמ' 27-28, 32-33; מבקר המדינה תפיסת הביטחון, לעיל ה"ש 13, בעמ' 38.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

מטה מסייע. עמדה על כך ועדת לוקר –

”אף שלהלכה, בתור הדרג האזרחי, הוא [משרד הביטחון] נושא באחריות של פיקוח ובקרה על הדרג הצבאי, למעשה הוא גורם מאשר בלבד, לתוכניות שהצבא מציג.”⁶⁵

46. על מנת שמשרד הביטחון יוכל למלא את ייעודו בתחום בניין הכוח, ממליצה הוועדה כי –

שר הביטחון יקים יחידה במשרד הביטחון שתהווה גוף מטה מקצועי בנושא מדיניות בניין הכוח הצבאי. היחידה תתבסס על חטיבת התכנון באג”ת, שתהפוך לגוף משותף למשרד הביטחון ולצה”ל. זאת, בדומה לגופים אחרים המשותפים לצה”ל ולמשרד הביטחון, כמו המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא”ת) ואגף התקציבים.

המלצה מספר 4 – חובת דיווח על חריגה מהחלטות קבינט

47. כמפורט לעיל, הצטיידות בפלטפורמות יקרות, דוגמת צוללות או ספינות שטח, מצריכה אישור של הממשלה. הוועדה מצאה כי לאחר שהממשלה אישרה תוכנית הצטיידות מפורטת להגנת המים הכלכליים, קידמה מערכת הביטחון הצטיידות שונה מזו שאושרה.

48. על מנת להבטיח את יישום המדיניות שקבע הקבינט בנושא בניין הכוח, ממליצה הוועדה כי –

שר הביטחון, באמצעות מנכ”ל המשרד, ידווח לחברי הקבינט או לחברי ועדת השרים להצטיידות על כל חריגה או סטייה מהחלטה שקיבלו בנושא בניין הכוח. כך, יתאפשר להם ליזום דיון מחודש בהחלטה.

המלצה מספר 5 – נוהל טיפול במכירת אמצעי לחימה לצד ג’ על ידי בעלות ברית

49. גיבוש העמדה הישראלית בנושא מכירת אמצעי לחימה על ידי בעלות ברית לצדדים שלישיים מחייב שקלול של היבטים מדיניים וביטחוניים רגישים ומורכבים. כמפורט לעיל, קבלת החלטות בכלל ובנושא זה בפרט מחייבת תהליך סדור, שכולל הצגה וניתוח של כל המידע והשיקולים הרלוונטיים, וכן תיאום קפדני בין כל המעורבים.

50. הוועדה מצאה כי נושא ביטחוני מדיני רגיש זה התנהל באנדרלמוסיה. גורמים שונים פעלו בעת ובעונה אחת, ללא תיאום ביניהם, ללא דיון מקדים וללא בחינה של חלופות, תוך קידום אינטרסים שונים ומנוגדים. כתוצאה מהתנהלות זו נוצר סיכון לביטחון המדינה. עוד מצאה הוועדה כי לא נערך דיון בנושא זה בקבינט או בפורום שרים אחר.

⁶⁵ ועדת לוקר, לעיל ה”ש 9, בעמ’ 21. ראו גם ועדת ברודט, לעיל ה”ש 9, בעמ’ 25; ועדת וינוגרד דו”ח חלקי, לעיל ה”ש 3, בעמ’ 128, 138; מבקר המדינה תפיסת הביטחון, לעיל ה”ש 13, בעמ’ 33; שלח, לעיל ה”ש 16, בעמ’ 5, 25, 28, 33.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

51. על מנת למנוע את הליקויים החמורים שנמצאו בנושא כה רגיש, ממליצה הוועדה כי שר הביטחון, על דעת ראש הממשלה, יסדיר בנהלים את תהליך קבלת ההחלטות בנושא המדיניות הישראלית בכל הנוגע למכירת אמצעי לחימה על ידי בעלות ברית לצדדים שלישיים –

א. האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון הוא גורם המקצוע האחראי על הטיפול בנושא מכירת אמצעי לחימה על ידי בעלות ברית לגורמים שלישיים. בכלל זה עליו לרכז את עמדות הגורמים הרלוונטיים בהיבטי החוץ והביטחון, כולל צה"ל, שמעורבותו בעניין זה נדרשת; לערוך עבודת מטה, לגבש המלצות מדיניות לשר הביטחון ולראש הממשלה; ולעקוב אחר ביצוען של ההחלטות שהתקבלו.

ב. על שר הביטחון וראש הממשלה לגבש את המדיניות בנושא, בתיאום הדוק ובשיתוף פעולה ויש ליידע את שניהם בכל התפתחות. במידת הצורך ולפי החלטת ראש הממשלה ייערך תיאום בנושא גם עם משרד החוץ.

ג. על ראש הממשלה להביא בפני הממשלה החלטה שתגדיר את סוגי ההחלטות שיובאו לאישור הקבינט (או פורום ממשלתי אחר) וכן את השלב שבו יובאו בפניו.

המלצה מספר 6 – תיעוד והעברת מידע

52. הוועדה מצאה ששיחות ומפגשים מדיניים-ביטחוניים שנערכו עם גורמים זרים לא תועדו וכי לא נמסר לשרים ולראשי מערכות החוץ והביטחון עדכון על אודות סיכומים שהושגו במסגרתם. הדבר הוביל לכך שהחלטות מורכבות הכרוכות בסיכונים התקבלו על בסיס מידע חלקי וחסר.

53. הוועדה רואה לנכון לציין כי –

נציג רשמי של מדינת ישראל, לרבות שר וראש ממשלה, אחראי לכך שכל שיחותיו ופגישותיו עם גורמים זרים יתועדו וכי התיעוד יופץ לגורמים הרלוונטיים. במקרים חריגים, בהם יש הצדקה שלא לתעד את תוכן השיח, על הנציג להבטיח כי ייערך תיעוד לעצם קיום השיחה או הפגישה בצד הנמקה להיעדר התיעוד לגוף השיח.

המלצה מספר 7 – איסור על המל"ל לעסוק בתפקידי ביצוע

54. כמפורט לעיל, המל"ל הוקם כדי לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי החוץ והביטחון. תפקידי המל"ל נקבעו בחוק, והם כוללים ריכוז עבודת המטה בענייני החוץ והביטחון עבור הממשלה; הצעת סדר יום והכנת הדיונים; הצעת חלופות להצעות של מערכת הביטחון; מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה בתחומי החוץ והביטחון; הכנת הערכות של המצב המדיני-ביטחוני עבור הקבינט; ובחינת מיזמים ביטחוניים בעלי חשיבות.

55. הוועדה מצאה כי המל"ל כשל במילוי תפקידיו כגוף מטה מתכלל, המסייע לממשלה בקבלת



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

החלטות (ראו גם המלצה 2). תחת בחינת הצעות, העלאת חלופות ומעקב אחר ביצוע החלטות של הממשלה, עסק המל"ל בקידום מיזמים ובנושאים שאינם בתחומי אחריותו ומומחיותו.

56. הוועדה רואה לנכון להבהיר כי –

ראש המל"ל ועובדי המל"ל אינם רשאים לעסוק בתפקידים ביצועיים, שאינם עבודת מטה. בגדר האיסור נכללים עיסוק ברכש או קשרים עם גורמים מסחריים.

המלצה מספר 8 – השאלות למל"ל

57. כמפורט לעיל, המל"ל הוקם מתוך מטרה לסייע לדרג האזרחי הנבחר – הממשלה – לאתגר את העמדות שמציג הצבא. על אף האמור, נמצא כי במל"ל הועסקו קציני צבא בתקופה שבה המתינו להחלטות בדבר קידוםם בדרגה (מושאלים). כך, למשל, הושאלו תתי אלופים בחיל הים למל"ל עד שהוחלט אם למנותם למפקדי חיל הים. זאת, למרות שהעסקת קצינים מכהנים במל"ל לא רק פוגעת ביכולתו לבקר את עמדות הצבא, אלא גם מאפשרת לזרועות הצבא לקדם אינטרסים שלהן באמצעות המל"ל.

58. על מנת לשמר את ההפרדה בין הדרג האזרחי הנבחר לבין הצבא ולהבטיח כי המל"ל יוכל למלא את תפקידו, ממליצה הוועדה כי –

תיאסר השאלתם למל"ל של קצינים בכירים בצה"ל, שלא תם שירותם בצבא.

המלצה מספר 9 – תחקיר בנושא בניין הכוח בחיל הים

59. כמפורט לעיל, עבודת המטה לבניין הכוח מתחילה בדרך כלל בזרועות הצבא (ים, יבשה ואוויר), אשר מציגות את הדרישות לאמצעים הנחוצים להן כדי לעמוד במשימותיהן. בתהליך בניין הכוח נסמכים מקבלי ההחלטות על התשתית העובדתית והניתוחים המקצועיים שמציגה הזרוע.

60. הוועדה מצאה כי בפרשות כלי השיט חיל הים חרג מנורמות התנהלות מקובלות במטרה להביא להגדלת הצי הימי. חיל הים הציג תשתית עובדתית וניתוחים מניפולטיביים; תיאם עמדות עם גורמים מסחריים לצורך הצגתן למקבלי ההחלטות; ניצל מנגנונים מקובלים, כגון אופציות בחוזים, כאמצעי להפעלת לחץ על מקבלי ההחלטות; והטעה את מקבלי ההחלטות. התנהלות זו, שנמשכה לאורך שנים, מעלה חשש לתרבות ארגונית לקויה בחיל הים.

61. הוועדה ממליצה כי –

הרמטכ"ל יערוך תחקיר של התהליכים לקידום רכש בחיל הים, מאז שנת 2017 (לאחר מנדט הוועדה) ואשר יתייחס –

א. לזיקה בין הדרישות המבצעיות לבין איומי הייחוס;



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

- ב. לאופן גיבושן של חוות הדעת המקצועיות;
 - ג. למדיניות האחזקה ולנתוני זמינות כלי השיט שהוצגו למקבלי ההחלטות;
 - ד. להחלטות בדבר "אורך החיים" של צוללות;
 - ה. לאופן הצגתם של העלויות ורכיבי הפרויקט (ראו גם להלן המלצה מספר 10);
 - ו. לשימוש במנגנון של אופציות בחוזי רכש כדי להביא לרכש פריטים נוספים, שלא אושרו מלכתחילה;
 - ז. לקשרים בין קצינים לבין גורמים מסחריים.
- מסקנות התחקיר יוצגו בפני שר הביטחון, הקבינט וועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

המלצה מספר 10 – "קייט מלא"

62. הוועדה מצאה כי חיל הים הציג למקבלי ההחלטות רק חלק מהעלויות בגין רכש והסתיר את התמונה המלאה.⁶⁶ רק לאחר שהפרויקט אושר ויצא לדרך חשף חיל הים את כל העלויות של הפרויקט ואילץ את מקבלי ההחלטות להקצות מיליארדים נוספים. מפקד חיל הים לשעבר העיד כי מדובר בתופעה רווחת בחיל הים –

"אני חייב להגיד בגילוי לב ובושר רב שהטכניקה של רגל בדלת, חתימת חוזה ולאחר מכן שיפור של החוזה בסטייג'ים, היא לא זרה לי".⁶⁷

63. לפיכך ממליצה הוועדה כי –

הרמטכ"ל יטיל חובה ברורה (שתלווה בסנקציות במקרה של אי-קיומה) על כל גורם צבאי שמציג פרויקט הצטיידות בפני כל גורם אחר (צבאי או אזרחי) לפרט את כל העלויות הצפויות – קייט מלא.

המלצה מספר 11 – הסדרת המגעים בין אנשי צבא לדרג המדיני

64. פקודות הצבא קובעות כי "חייב לא ייזום מגע כלשהו עם הדרג הממלכתי הבכיר אלא באישור לשכת הרמטכ"ל. כל פנייה של הדרג הממלכתי הבכיר לגורם צבאי תועבר ללשכת הרמטכ"ל ולא תיענה אלא באישורה".⁶⁸ הוועדה מצאה כי קצינים בחיל הים ניהלו קשרים ישירים עם הדרג המדיני שלא על פי פקודות הצבא, גם באמצעות המל"ל.

⁶⁶ לעניין זה ראו סעיף 4 להק"א 1/10, לעיל ה"ש 55.

⁶⁷ עדותו של אליהו שרביט (27.3.2024).

⁶⁸ פ"מ 8.0105 "פעילות ציבורית של אנשי צבא, התבטאויות פומביות וקשר עם עיתונאים, עם הציבור ועם הדרג הממלכתי הבכיר", סעיף 37(א) (1.8.2016).



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

65. הוועדה ממליצה כי –

הרמטכ"ל יעדכן את ההסדרים שעוסקים בקשר בין גורמי צבא לבין חברי הממשלה והכנסת, נציגיהם או עוזריהם, כך שיכללו, בנוסף לדרישה של אישור לשכת הרמטכ"ל, הוראות בנושאים הבאים –

א. דיווחים ועדכונים לאחר מעשה;

ב. אופן ניהול יחסי העבודה עם המל"ל.

המלצה מספר 12 – הסדרת מעמדם של הגורמים המעורבים ברכש ביטחוני

66. החלטת הממשלה קבעה כי הוועדה תחקור את פרשות כלי השיט ותגבש המלצות, בין השאר, בשאלת מעורבותם של מתווכים, קצינים ובכירים לשעבר במערכת הביטחון בעסקאות רכש ביטחוני. הוועדה מצאה כי מעורבותם של גורמים אלה בהליכי רכש ביטחוני הינה תופעה רווחת, החורגת מגדר פרשות כלי השיט. תופעה זו אינה ייחודית לחיל הים ולתקופה שבה עוסקת הוועדה.⁶⁹ במהלך התקופה שבמנדט הוועדה בוטלו הגבלות שחלו על סוכנים ומתווכים ורוכזו הסדרי הצינון שחלו על קצינים המבקשים לשמש סוכנים בעסקאות רכש ביטחוני.⁷⁰ הוועדה לא מצאה זיקה בין ביטול ההגבלות לבין פרשות כלי השיט.

67. על מנת לאפשר בחינה מקיפה וכוללת של הסוגיה ממליצה הוועדה כי –

שר הביטחון יקים ועדה מקצועית שתבחן את הצורך בהסדרת מעמדם של מתווכים ומעורבותם של קצינים ובכירים לשעבר במערכת הביטחון בעסקאות רכש. על הוועדה המקצועית לתת את דעתה –

א. לתקופת הצינון הנדרשת מקצינים ובכירים אשר כיהנו בעבר במערכת הביטחון;

ב. לדרכים שבהן ניתן למנוע שימוש לרעה בשירות מילואים לקידום אינטרסים כלכליים;

ג. לדרכי הפיקוח על הקשרים בין גורמי צבא לבין גורמים מסחריים;

ד. לסנקציות במקרים הנדרשים.

⁶⁹ השוו למבקר המדינה "היבטים בפיקוח ובבקרה של משרד הביטחון על שימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, בסוכנים ובמתווכים בעסקאות יצוא ביטחוני" דו"ח שנתי 2025 (2025).

⁷⁰ פרק שני לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957; חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים (תיקון מס' 22), התשע"ד-2014.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

המלצה מספר 13 – הקמת צוות ליישום המלצות הוועדה

68. לאורך השנים הצביעו ועדות ציבוריות ודוחות מבקר המדינה על ליקויים בתהליכי בניין הכוח וקבלת ההחלטות וגיבשו המלצות לתיקונם. הוועדה מצאה כי ההמלצות לא תמיד יושמו ורבים מהכשלים לא תוקנו.

69. לפיכך ממליצה הוועדה כי –

ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר יביאו לממשלה, תוך 60 יום, החלטה למנות צוות מקצועי ליישום המלצות דו"ח זה. הצוות יעקוב אחר ביצוען של ההמלצות וידווח על כך לקבינט ולוועדת החוץ והביטחון של הכנסת.



ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט

סוף דבר

70. הוועדה עוסקת ברכש פלטפורמות לחימה שהן נדבך מרכזי בבניין הכוח ומשפיעות על מוכנות הצבא למשך שנים. הוועדה מצאה ליקויים מערכתיים היורדים לשורשם של תהליכי בניין הכוח וקבלת ההחלטות ברכש ביטחוני, בעלות של מיליארדי ש"ח, ובתהליכים ביטחוניים-מדיניים רגישים אחרים, שעניינם התנהלות ישראל בנושא מכר אמצעי לחימה על ידי גרמניה לצד ג'.

71. בימים אלה מתקבלות החלטות משמעותיות בנושא בניין כוח ורכש וכן החלטות בנוגע למכירת אמצעי לחימה אסטרטגיים על ידי בעלות בריתה של ישראל לצדדים שלישיים. החלטות אלה ישפיעו על מוכנות הצבא ועל המשק הישראלי למשך שנים רבות. יש, איפוא, דחיפות והזדמנות להפקת לקחים ולתיקון הליקויים בנושאים אלה. לפיכך, מפרסמת הוועדה את המלצותיה לתיקון הליקויים המערכתיים. לצד זאת, יימשך בירור האחריות האישית של המוזהרים בפרשות כלי השיט, המתעכב בשל עתירות שהגישו המוזהרים לבג"ץ.

72. במדינה דמוקרטית האחריות לביטחון המדינה היא של נבחרי הציבור – הדרג המדיני. הסמכות לקבוע את מדיניות הביטחון ולנהל את הסיכונים הביטחוניים נתונה לדרג המדיני, ומערכת הביטחון היא זו שמבצעת את מדיניות הממשלה. הוועדה מצאה כי ממשלות מתחמקות מקביעת מדיניות ברורה, שתטיל עליהן אחריות, ומותירות את מערכת הביטחון בעמימות.

73. הדרג המדיני הוא בעל הסמכות לקבל החלטות משמעותיות לגבי בניין הכוח, כולל הרכש. כך אף באשר לגיבוש מדיניות בנושא מכירת אמצעי לחימה על ידי בעלות ברית לצדדים שלישיים. מערכת הביטחון והצבא הם גורמי המקצוע ועל כן עליהם ליטול חלק בתהליך קבלת ההחלטות. המלצות הוועדה נועדו לסייע לדרג המדיני לממש את אחריותו לקבל החלטות. התהליכים המומלצים בדו"ח זה מחייבים דו-שיח בין גורמי המקצוע לבין הדרג המדיני. רק שילוב של שיקולים מקצועיים ושיקולי מדיניות בתהליך קבלת ההחלטות מבטיח את היכולת לקבל החלטות אופטימליות ומקטין את הסיכון שתתקבלנה החלטות כושלות.

74. הניסיון מלמד כי המלצות מערכתיות של ועדות ציבוריות לא תמיד מיושמות. יש לקוות כי בצומת הדרכים שבו ניצבת מדינת ישראל, בוודאי לאחר 7.10.2023, מובן לכל כי הצורך בתהליכי קבלת החלטות בנושאים שבליבת הביטחון אינו רק עניין של מינהל תקין, אלא צורך קיומי.


 קובי בוזסמן גדעון פרנק קרנית פלוג צבי זילברטל אשר גרוניס
 חבר חבר חברה חבר י"ר