

חלק שישי
המלצות



הנחות יסוד

הנחות היסוד שבלב ההמלצות הן:

- א. במדינה דמוקרטית הכוח הצבאי חייב להיות כפוף באופן מלא ומעשי לדרג אזרחי נבחר, שהוא "הפיקוד העליון" כהגדרתו במדינות דמוקרטיות אחרות.
- ב. המונח 'הכוח הצבאי' מתייחס לבניין הכוח ולהפעלתו. מערכות הפיקוד והשליטה הצבאיות הרלוונטיות צריכות להיות כפופות באופן ברור ומוסדר לסמכות אזרחית.
- ג. כדי לקיים את הכלל של התאמת סמכות לאחריות, על הדרג האזרחי להחזיק יכולות המאפשרות לו לקיים את תפקידו כממונה על הדרג הצבאי, כולל יכולות עצמאיות לבחינת מידע ויצירת ידע ולמימוש סמכותו כ"המפקד העליון".
- ד. בכל חלופה שתיבחר ליחסים בין הדרגים יש צורך להגדיר באופן ברור את כפיפות הדרג הצבאי למדיני, בהתאם לחלופות שהציעה הפרקליטות הצבאית לפני יותר מחמישים שנה ("מסמך מלצר")¹¹².
- ה. שר הביטחון אינו רק הממונה מטעם הממשלה על מערכת הביטחון אלא גם השר היחיד מבין חברי הקבינט, כולל ראש הממשלה, המקדיש את כל זמנו לסוגיות ביטחוניות. למימוש אחריותו כמי שהצבא והרמטכ"ל כפופים לו עליו לקיים במשרדו יכולות מטה מתאימות ולהציג בפני הקבינט את תוצרי המערכת הצבאית והמערכת במשרד הביטחון כבסיס לדיון והחלטה, הן בבניין הכוח והן בהפעלתו.
- ו. יש לנסח לעגן בחוק את תפקידו של ראש הממשלה כמי שעומד בראש מערכת קבלת ההחלטות, ואת מערכות היחסים בינו לבין שר הביטחון ובין כל אחד מהם לרמטכ"ל.

¹¹² מלצר, היבטים קונסטיטוציוניים על יחסי ממשלה-שר ביטחון-רמטכ"ל: סיכום גישות.

מגבלות הנובעות מסדרי הממשל בישראל ומהחולשה המובנית במעמדו הציבורי של הדרג הפוליטי לעומת הדרג הצבאי

הנחת העבודה היא שסדרי הממשל בישראל לא ישונו – נושא שממילא אינו בתחומו של מחקר זה. לפיכך יש להניח גם שחלק מהמכשלות העיקריות העולות מן הניתוח בפרקים הקודמים – ביניהן הקדנציה הקצרה של שרים, שבמקרים רבים מתלווה לה היעדר כוח פוליטי, הפערים התדמיתיים בין צה"ל לדרג הפוליטי – שאינן בנות תיקון מבלי לשנות את שיטת המשטר, יישארו על כנן. ההמלצות המפורטות כאן מתחשבות בקושי זה. מתוך אותו היגיון ולמרות העדויות הרבות להיבטים בעייתיים בכך ששר הביטחון הוא יוצא זה מקרוב של המערכת הצבאית, לא תובא כאן המלצה מפורשת ל"צינון" נוסף של קצין בכיר ממינוי לתפקיד שר הביטחון, נוסף על שלוש השנים שקובעת החקיקה הנוכחית בין סיום תפקיד בדרגת אלוף ומעלה לבין מינוי לתפקיד שר כלשהו (שגם בה יש פרצה, שכן היא תקפה למערכת בחירות אחת בלבד, ובמקרה של מערכות בחירות תכופות הצינון יכול להיות קצר בהרבה משלוש שנים).¹¹³ צינון כזה הנהוג במדינות בעולם (ארצות הברית, למשל) הוא אולי רצוי, אך ספק אם יש לו היתכנות בהינתן דעת הקהל בישראל. עם זאת יש לשקול אותו בהמשך. במקום זאת יוצעו איזונים אחרים, כמו למשל בתפקיד המנכ"ל, בגיוון בגופי המטה במשרד ובחובת היועצות בוועדת החוץ והביטחון ובגופים חיצוניים.

113 חוק הממשלה, התשס"א-2001, סעיף 5 א.

בין מרות, סמכות ואחריות: הצעה לרפורמה במשרד הביטחון ובתפקיד שר הביטחון / עפר שלח

החלופות ליחסים בין הדרגים

“חלופת המצב הקיים”

בחלופה זו נשארת הגדרת הסמכויות כפי שהיא היום, על כל העמימות החוקתית והמעשית שלה. המשמעות היא שלמרות ההגדרה בחוק יסוד: הצבא ולמרות תוארו כ“ראש מטה”, בפועל הרמטכ”ל מתפקד כמפקד הצבא, והכפיפות שלו לדרג המדיני היא מה שמוגדר במסמך מלצר כ“כפיפות יחסית” – בנושאים האסטרטגיים הרמטכ”ל כפוף לשר הביטחון ולממשלה (בהינתן החלטה ממשלה/קבינט מפורשת), אך בניהול שוטף ובאירועים טקטיים שר הביטחון מוסמך רק לאשר או לפסול את הצעת הרמטכ”ל. גם אם בוחרים להשאיר מצב זה על כנו, יש לפעול לתיקון כשלים ברורים בדרך קבלת ההחלטות הנוכחית:

- א. יש לתקן את דרכי עבודת הקבינט, את הבקאות של חבריו ואת יכולת המל”ל להניח מצע ראוי לדיון (פירוט בחלופה הנבחרת בהמשך).
- ב. במקרה של מלחמה, על הדרג המדיני לממש את סמכותו בדרך שהוצעה במסמך **אסטרטגיית צה”ל** משנת 2015, ולקבוע “מהן המטרות ומהם מצבי הסיום האסטרטגיים הנדרשים; מהו תפקיד הצבא וכיצד הוא משתלב בהשגת מטרות אלה; מהם האילוצים בשימוש בכוח הצבאי”¹¹⁴.
- ג. יש לחזק את יכולת המטה העצמאית במשרד הביטחון כדי לאפשר לשר לבחון בצורה טובה יותר את תוצרי המערכת הצבאית, הן בהיבט בניין הכוח והן בהפעלתו.

חוזקות

- א. חלופה זו, על חסרונותיה שפורטו בהרחבה במסמך, מתפקדת באופן סביר בכל שנותיה של ישראל, ולכן אפשר לטעון כי חל עליה הכלל “מה שלא שבור לא צריך לתקן”. היא מוכרת למערכות ונדרש רק חיזוק של חוליות חלשות.

¹¹⁴ אסטרטגיית צה”ל 2015, עמ’ 10.

ב. מקצועיותו של הדרג הצבאי באה בחלופה זו לידי ביטוי מרבי, שהוא המצב המיטבי לנוכח חולשתם של גופי מטה אזרחיים, חוסר המקצועיות בדרג המדיני והפוליטיזציה של ההחלטות בדרג זה.

חולשות

א. ההגדרה החסרה של אחריות הדרג המדיני והדומיננטיות של הצבא בתהליכי המטה ועיצוב החלופות מגבירות את הסיכוי להמשך "מרחב הנוחות הפוליטי" שבו הדיון אינו אמיתי ונוקב, ובהתאם גם את הסיכוי לחשיבה קבוצתית ומוטה, כפי שקרה בשנים שקדמו לחלטות ברזל.

ב. עוצמתו המופרזת של הדרג הצבאי מביאה להטיות בהחלטות כבדות משקל בבניין הכוח ובהפעלתו. הדרג הנבחר אינו מסוגל להוציא לפועל מדיניות ללא הסכמה של דרג שאינו נבחר, או להוביל שינויים משמעותיים שאינם נוחים לצבא.

ג. זווית הראייה של הדיון ועיצוב החלופות היא בהכרח צרה וחסרה, שכן נעדרים ממנה יסודות אזרחיים (מדיניות חוץ, כלכלה וחברה), שבלעדיהם אי אפשר לצייר תמונת אמת של המצב, כפי שקרה פעמים רבות בעבר.

ד. במציאות הנוכחית בישראל, עוצמתו של הצבא בדיון, בוודאי על רקע הפופולריות של ראשיו לעומת הדרג הנבחר, הופכת אותו בעיני חלק מהציבור לסוג של "שומר סף" (דבר שאינו ולא צריך להיות תפקידו של צבא במדינה דמוקרטית), ואצל חלק אחר של הציבור יוצרת דה־לגיטימציה של מפקדיו ופעולתו. הדבר סודק את אמון הציבור בצבא ומכניס אותו ללב המחלוקות הפוליטיות.

"חלופת ראש הממשלה"

על פי חלופה זו ראש הממשלה יוגדר בחוק כמפקד העליון של הכוחות המזוינים ומפעיל הכוח הצבאי. יש לחזור ולציין כי סמכות כזו חורגת מזו המוקנית לראש הממשלה בישראל ביחס למשרדי ממשלה אחרים, והיא נובעת מחשיבותם ומאופיו הייחודי של תחום הביטחון. עם זאת, החלטות כבדות משקל כגון יציאה למלחמה או "פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה" (כהגדרה בחוק יסוד: הממשלה), יצריכו אישור של מליאת הממשלה או של הקבינט המדיני־ביטחוני. ראש הממשלה יחליט בפניו אילו מהגופים תובא ההחלטה.

הקבינט יתפקד בכפל תפקידים: א. כגוף הפוליטי המייצג את הרוב בציבור על פי תוצאות הבחירות, ולכן מאשר החלטות מהותיות בהפעלת הכוח; ב. כגוף הדיון והיעוץ לראש הממשלה בענייני הביטחון. בהקשר של בניין הכוח יהיה הקבינט חליף הממשלה לצורכי החלטות בעלות משמעות רוחבית, למשל בענייני תקציב והצטיידות, שיחייבו את כל השרים הרלוונטיים.

שר הביטחון ישמש בחלופה זו בתפקידים הבאים: א. מחליפו של ראש הממשלה כמפקד העליון כאשר נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו, אין לו ממלא מקום מוגדר ואין ביכולתה של הכנסת לבחור ראש ממשלה במקומו; ב. האחראי העליון על בניין הכוח ועל הכנת הצבא למלחמה; ג. הממונה על בניין הידע של הקבינט ועל עיצוב תוצרי המערכות כבסיס לדיון והחלטה. התוכנית הרב־שנתית של צה"ל תעוצב באחריות משרד הביטחון ותאושר בקבינט. במקרה של ויכוח בין ראש הממשלה ושר הביטחון, דעתו של ראש הממשלה תכריע גם ללא החלטה מפורשת של ממשלה או של הקבינט.

הכפיפות של הדרג הצבאי למדיני תהיה מה שהוגדר במסמך מלצר כ"כפיפות אסטרטגית": הרמטכ"ל יהיה כפוף לראש הממשלה בנושאים בעלי משמעות מדינית או אסטרטגית בהפעלת הכוח, ולשר הביטחון ב"אבני הבניין הגדולות" של בניין הכוח, כולל עיצוב התוכנית הרב־שנתית לבניין צה"ל והפיקוח על ביצועה. ניהול שוטף ואירועים טקטיים יהיו בסמכות הרמטכ"ל, שישמש גם כיועץ הצבאי הראשי של ראש הממשלה, בדומה ליו"ר המטות המשולבים בארצות הברית.

חוזקות

א. הגדרה בהירה וחד־משמעית של בכירות הדרג הנבחר על פני הדרג הצבאי במדינה דמוקרטית.

ב. בהירות בשרשרת הפיקוד והאחריות — לא תהיה עוד "אחריות מיניסטריאלית" נפרדת מן האחריות האישית. אחריותם של ראש הממשלה ושר הביטחון בתחומים שיוגדרו תהיה אישית ומוחלטת.

ג. חיזוק הגופים במשרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון שיאפשרו לדרג הנבחר לממש את אחריותו.

חולשות

- א. חלופה זו אינה עולה בקנה אחד עם שיטת הממשל בישראל ועם דרכי הפעולה של הממשלה בכל תחומי החיים האחרים. לפיכך סמכות "נשיאותית" כמו זו המוענקת לראש הממשלה בענייני ביטחון בחלופה זו עלולה להתנגש עם המציאות הפוליטית. שרים שאינם משרתים "כרצונו של ראש הממשלה" (תרגום והתאמה של המונח האמריקאי at the pleasure of the president) ויש להם מעמד פוליטי עצמאי עלולים לפעול בתחומי משרדיהם שלא על פי קביעותיו.
- ב. ההיסטוריה הוכיחה כי גופי המטה האזרחיים בישראל מתקשים להתעלות לרמה הנדרשת כדי לקיים את המתחייב מחלופה זו, גם כאשר יש חוק מפורש הקובע להם תחומי אחריות אל מול המערכת הביטחונית (מקרה המל"ל).
- ג. בהיעדר עבודת מטה כזו ספק אם לראש ממשלה בישראל, שבשיטה הנוכחית עניינים פוליטיים ואזרחיים רבים מגיעים לשולחנו תדיר, יהיו הזמן והקשב הראויים כדי לפתח מיומנות מספקת על מנת לשמש באמת "המפקד העליון", על כל המשתמע מכך.

החלופה המומלצת – "חלופת שר הביטחון"

חלופה זו מבקשת להשאיר את יתרונותיו של המצב הקיים ולתקן את תורפותיו תוך הישענות על עובדה בסיסית אחת: שר הביטחון הוא השר היחידי בממשלה, כולל ראש הממשלה, שכל זמנו מוקדש לענייני הביטחון. לפיכך הוא מסוגל לפתח ידע ראוי, מקיים עם המערכת הצבאית (הכפופה לו על פי חוק) קשר הדוק וקרוב המאפשר – בתיקונים נדרשים – לאחד ככל האפשר בין סמכות לאחריות, ומנגד להיות הסמכות הביטחונית העליונה בדיוני הקבינט, תוך המשך הכפיפות שלו עצמו להחלטות הממשלה והקבינט.

לפיכך יש לחזק את יכולתו של שר הביטחון למלא את תפקידו כאחראי על הצבא וכסמכות הביטחונית בקבינט, להעניק לו ולמשרדו יכולות מתאימות לתכלול עבודת הצבא יחד עם תשומות אזרחיות ולהבהיר את סמכותו כלפי צה"ל. בה בעת תישמר מידה ראויה של מקצועיות בקבלת ההחלטות ובניהול הצבא.

כדי להבהיר: אין הכוונה להקים במשרד גופים גדולים ובירוקרטיים כדוגמת משרד ההגנה האמריקאי, אלא צוותים מקצועיים קטנים (תוספת של כמה עשרות אנשים בסך הכול). למשרד לא יהיו יכולות מודיעין או איסוף נתונים תקציביים משלו, ואולם יהיו לו אנשים המסוגלים לבחון את תוצרי מערכת המודיעין או אגף התקציבים בצה"ל, להביא מידע וידע מתוך גופים אחרים (ארגוני המודיעין הלא-צבאיים, עולם האקדמיה והעסקים), ובסופו של דבר להציג בכל התחומים עבודת מטה עשירה ומעמיקה בהרבה מזו הקיימת היום, שתסייע לשר לקבל החלטות ולממש את תפקידו כסמכות הביטחונית בדיוני הקבינט. בחלופה זו הממשלה או הקבינט שומרים על סמכותם לצאת מלחמה או לפעולה העלולה להביא למלחמה, ולאשר את תקציב הביטחון במסגרת תקציב המדינה ואת התוכניות הרב-שנתיות לבניין הכוח הצבאי.

בכל הנוגע לבניין הכוח או להחלטות דרג מדיני במצב שאינו מלחמה או "פעולה העלולה להביא למלחמה" יהיה שר הביטחון הדרג המחליט העליון, למעט אם קיימת החלטה רשמית של הממשלה או הקבינט בעניין.

כפיפות הדרג הצבאי למדיני – שר הביטחון, אלא אם הוכרז מצב מלחמה או הגנה – תהיה "כפיפות אסטרטגית": שר הביטחון הוא שיחליט על הפעלת הכוח עד לרמה של תוכניות מבצעיות ברמה מערכתית, וכן על "אבני הבניין הגדולות" של בניין הכוח. ניהול שוטף ואירועים טקטיים יהיו בסמכות הרמטכ"ל, שישמש גם כיועץ הצבאי הראשי של שר הביטחון (או ראש הממשלה במצב מלחמה או הגנה). זאת ועוד, בשל הפער במשך הזמן

בין תהליכי בניין הכוח בצבא לאורכן של קדנציות פוליטיות ושל משרות אמון בתפקידים בכירים, יובחן תפקיד מנכ"ל משרד הביטחון מכל מנכ"ל משרד ממשלתי אחר. במשרד ייווצרו למעשה שני מרכזי כובד: המנכ"ל ייצג "סיוויל סרוויס" בדומה לזה הקיים במדינות בעלות מסורת של שירות ציבורי יציב וחזק, המסוגל לממש מהלכים ארוכי טווח גם בהינתן חילופי שרים או שלטון; ראש המטה ייצג את מדיניות השר. מרכז כובד שלישי יהיה מערכת הפיקוח והבקרה, שתקבל סמכויות מחודשות ומעמד של ממש, שיבטיח כי לפעולתה יהיו "שיניים".

בכל הגופים האלה ימומש העיקרון, הקיים במדינות רבות, של שיתוף אנשי צבא ואזרחים, כולל אנשים מחוץ למערכת הביטחונית. כך תהיה זרימה נכונה יותר של מידע וזוויות ראייה שונות, ותימנע ככל האפשר הסכנה של חשיבה קבוצתית. נוסף על כך יועשר עולמם של קצינים המצויים במסלול קידום, שיחזרו לצה"ל לאחר מפגש חשיבה אזרחית, שיקולים רחבים של מדיניות והכרה של העולם הפוליטי על אילוציו ומגבלותיו.

המלצות למימוש חלופת שר הביטחון

מנכ"ל משרד הביטחון

- **המנכ"ל ימונה לכהונה קבועה של חמש שנים** – ללא אפשרות של שר הביטחון לפטרו, למעט במקרים של התנהגות פלילית או לא ערכית על פניה, ועל פי חוות דעת מפורשת של היועץ המשפטי לממשלה. לכאורה המלצה זו אינה עולה בקנה אחד עם סדרי השלטון בישראל, שלפיהם מנכ"ל משרד הוא מינוי במשרת אמון של השר, הרשאי להחליפו עם כניסתו לתפקיד או בכל עת אחרת. ואולם במשרד הביטחון היו רוב המנכ"לים מינויים מקצועיים, והם המשיכו בתפקידם גם עם חילופי שרים ואף חילופי שלטון. מינוי לתקופה קבועה וארוכה, כאורכה המתוכנן של תר"ש בצה"ל, של מנכ"ל בעל סמכויות ולא כזה היכול רק "לסרב לחתום על צ'ק", יהיה הדרך הטובה ביותר להבטיח עוצמה ראויה לדרג אזרחי מקצועי.
- **המנכ"ל יהיה אזרח מובהק, בעל ניסיון של עשר שנים לפחות מחוץ למערכת הצבאית.** כך יובטח במידת האפשר איזון בין זוויות הראייה של העולם הצבאי והאזרחי. המלצה זו מבוססת על ההנחה שבישראל יהיה קושי פוליטי מובהק לקיים את מגבלת הצינון בין תפקיד צבאי בכיר לבין תפקיד שר הביטחון, הנהוגה בארצות הברית ובמדינות אחרות.

כדי להבטיח ידע עדכני בדבר ההתפתחויות בצה"ל יהיה למנכ"ל סגן ששימש זה מקרוב בתפקיד אלוף בצה"ל.

- **למנכ"ל יהיו סמנכ"לים לענייני מחקר ופיתוח והתעשיות הצבאיות.** סמנכ"לים אלה יהיו אחראים על מפא"ת, על התעשיות הצבאיות שבבעלות ממשלתית ועל אגפי הפיקוח והרגולציה על היצוא הביטחוני.

- **המנכ"ל יעמוד בראש הוועדה העליונה לבניין הכוח,** שבה יהיו חברים גם סמנכ"ל המשרד, סגן הרמטכ"ל, ראש אג"ת ונציגי צבא נוספים, וכן ראש צוות הביטחון באגף התקציבים באוצר, ראש האגף הרלוונטי במל"ל, הסמנכ"לים לענייני מו"פ ותעשיות וראש אגף התקציב וכספים במשרד הביטחון (ראו להלן) יועצים קבועים יהיו שני חברי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (נציגי הקואליציה והאופוזיציה) ונציגים מעולמות האקדמיה והעסקים. לכל חברי הוועדה יהיה כמובן סיווג ביטחוני מתאים, ודיוניה יוגדרו סודיים ביותר. הוועדה, ולא צה"ל, היא שתקבל את ההחלטות לגבי מלאים ומוכנות. היא תהיה הפוסק האחרון בנושאי בניין הכוח; החלטות שלה שיידרש להן אישור קבינט – תר"ש או אישור של ועדת השרים להצטיידות – יעברו אישור בהתאם.

- **ימוסד תהליך עיצוב התוכנית הרב־שנתית לבניין הכוח בצה"ל** מלמעלה למטה, על פי המלצתה של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח משנת 2017: אישור ופרסום תפיסת ביטחון לאומי (באחריות ראש הממשלה והקבינט); גיבוש תפיסת הפעלה לצה"ל (שר הביטחון) וגזירת תוכניות אופרטיביות (צה"ל), ועד דיון תקציבי והחלטות (הוועדה לבניין הכוח במשרד הביטחון). התוכנית תאושר על ידי שר הביטחון והקבינט.

- **ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון תקיים דיונים עיתיים על תר"ש צה"ל בשלב העיצוב,** ועוד קודם לאישורה על ידי השר והקבינט. לוועדה לא תהיה סמכות אקזקטיבית, אך תוצריה דיוניה יובאו בפני בוועדה העליונה לבניין הכוח ויידונו בה.

- **תחת המנכ"ל יהיו גם המנהלות השונות לפרויקטים במשרד הביטחון** (כדוגמת מנהלת "חומה", מנת"ק, הגדרות והתפר או הלויינים).

- **השר יקיים פגישות עיתיות קבועות עם הרמטכ"ל והמנכ"ל,** לצורך עיצוב מדיניות ופיקוח על ביצועה.

- **מנכ"ל משרד הביטחון יופיע באורח קבוע בדיוני הקבינט המדיני־ביטחוני.**

ראש מטה השר

- **ראש המטה של שר הביטחון יהיה מינוי אישי במשרת אמון**, שתפקידו לתאם את פעולות המשרד למימוש מדיניותו של השר, לקיים דיוני הכנה ועבודת מטה לקבלת החלטות, לעבוד באורח שוטף אל מול מנכ"ל המשרד כחוליה מתאמת בין השר למנכ"ל ולתאם את פעולתם של צוותי התכנון האסטרטגי, הפיקוח התקציבי והתיאום המודיעיני שיוקמו במשרד (ראו להלן).
- **ראש המטה יהיה אחראי על דיונים שבהם יכונסו תוצרי עבודת המטה בנושאים אלה**, ותגובש עמדה שתוצג לשר לקראת דיוני הקבינט והדיונים עם המטה הכללי.
- **ראש המטה יכנס דיונים עיתיים של השר עם אלופים בצה"ל**, להעמקת הידע של השר ולבירור סוגיות ספציפיות. לרמטכ"ל לא תהיה סמכות למנוע מאלוף להופיע בפני השר, אך הוא יידע מראש על הפגישה.

מודיעין

- **תוקם ועדת מודיעין לאומית ושר הביטחון יעמוד בראשה**. הכפיפות הישירה של המוסד והשב"כ לראש הממשלה יוצרת פער בלתי סביר בפיקוח הממשלתי על עבודתם של גופים אלה: למעט אישור מבצעים (סמכות הנתונה למעשה לראש הממשלה גם לגבי מבצעי צה"ל מעבר לגבול בעיתות שגרה), נקבעים סדרי עדיפויות מבצעיות וארגוניות והחלטות רבות משקל בתחומי בניין הכוח והפעלתו על ידי ראשי המוסד והשב"כ בלבד. תפקיד שר המודיעין, שנמסר לשרים מטעמי יוקרה פוליטית והיה ריק מתוכן, בוטל לאחרונה. המל"ל אינו מסוגל למלא תפקיד זה. לראש הממשלה אין זמן וקשב לניהול אמיתי של הנושא. נושא התפקיד המתאים ביותר למילוי חלל זה, הן מבחינת האחריות הביטחונית והן מבחינת היכולת המעשית, הוא שר הביטחון, שמעורבותו הישירה יותר בענייני המודיעין תעשיר גם את הידע ואת זווית הראייה שלו בבואו להמליץ על מדיניות כזו או אחרת לקבינט. הוא גם יהיה הסמכות המסדרת בנושאי הערכת המודיעין, הסינרגיה בין הגופים וביטול כפילויות, שהיו בין הגורמים לחוסר יעילות ולמחדלי עבר.
- תוקם ועדת מודיעין לאומית (מקבילה ל-JIC הבריטית או ל'מועצת המודיעין' בצרפת; גם במדינות אלה הכפיפות של ארגוני מודיעין שונים היא לסמכויות שונות בדרג המדיני, אבל ועדות המודיעין הלאומיות מסנכרנות את פעולתם ומתכללות את תוצריהן), בראשה יעמוד שר הביטחון. יהיו חברים בה גם ראש המל"ל, מנכ"ל משרד החוץ ויועץ המודיעין

של שר הביטחון וכן יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, והיא תקבע את הצי"ח (ציון ידיעות חשובות, סדר העדיפויות של מערכת המודיעין). היא תאשר קודם להצגה בקבינט את הערכת המודיעין הלאומית, שתעוצב בעבודה משותפת של גופי המודיעין, ותקבע תחומי אחריות בין הארגונים.

- **ימוסד תפקיד יועץ שר הביטחון למודיעין.** כאמור, אין הכוונה להקים למשרד אגף מודיעין משלו. הצוות שיוביל היועץ בהשתתפות נציגי ארגוני המודיעין וגורמים חיצוניים יבחן את תוצרי קהילת המודיעין, יבקש חיזוק בנושאים הנראים לו טעוני שיפור ויציג לשר באופן קבוע נקודות תורפה ונושאים לבחינה נוספת.

התכנון האסטרטגי

- **עם ביטולו של האגף לאסטרטגיה ומעגל שלישי בצה"ל יעצב צה"ל יעצב מבנה ארגוני להתמודדות אופרטיבית עם מעגלים רחוקים.** התכנון האסטרטגי יועבר למשרד הביטחון.
- **צוות התכנון האסטרטגי, בראשות ראש אגף אסטרטגיה במשרד, יכלול אזרחים ואנשי צבא.** הם ייעזרו בתוצרי המערכת הצבאית לצורך תכנון, שישמש כבסיס לקבלת החלטות. הצוות יונחה על ידי השר וראש המטה. תחת ראש המל"ל יגבש הצוות יחד עם המל"ל וצוות המודיעין את ה"הערכה נטו" השנתית, שתוצג בפני הקבינט כבסיס לעיצוב מדיניות הביטחון הלאומי.

תקציב וכספים

- **יוקם אגף תקציב במשרד הביטחון,** ובראשו סמנכ"ל הכפוף למנכ"ל המשרד. התפקיד יופרד מזה של היועץ הכספי לרמטכ"ל. ראש האגף יהיה אזרח וחבר בוועדה העליונה לבניין הכוח.
- **באגף יהיה צוות שתפקידו לבחון את הנתונים והניתוחים שיעביר אגף התקציבים בצה"ל, לגבש עמדה עצמאית לגבי המשמעויות התקציביות של החלטות בבניין הכוח ולעשות את עבודת המטה במשרד לקראת דיוני הוועדה העליונה לבניין הכוח.**
- **לשר תהיה "מועצה מייעצת" לענייני תקציב שתורכב מאנשי כלכלה בולטים, קצינים בכירים בדימוס ואנשי עסקים.**
- **יהיה באגף גם צוות בקרה, פיקוח והתייעלות, שיקבל מן המנכ"ל הנחיות ויעדים שנתיים להתייעלות במערכת הביטחון ויפקח על ביצועם.**

- **תקציב הביטחון ימשיך להידון בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון בכנסת, כפי שהדבר קורה היום. ואולם בניגוד למצב הנוכחי, הצבעה על אישורו בוועדה המשותפת תקדם לאישורו בוועדת הכספים במסגרת תקציב המדינה, ולא להיפך.**

בקרה ומעקב

- **יוקם אגף ביקורת במשרד הביטחון. אגף הביקורת, שגם בו תהיה נציגות של קציני צה"ל נוסף על אנשי המשרד, יקיים תוכנית עבודה סדורה שבמסגרתה ייבחנו באופן קבוע הנושאים הבאים:**

א. מוכנות צה"ל לתרחישים שונים בהיבטי תוכניות אופרטיביות, מלאים וכשירות הכוחות והאמצעים.

ב. תוכניות ההגנה וההתקפה בחזיתות השונות.

ג. ביצוע ההחלטות בנושאי בניין הכוח.

האגף יבחן גם נושאים שונים באורח מזדמן, על פי תוכנית שתאושר על ידי השר, וראש המטה שלו יפקח על ביצועה.

- **דוחות האגף יועברו באופן שוטף לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שתוקם בה ועדת משנה לביקורת מערכת הביטחון. תמצית שלהם, כולל דוחות מעקב, תוצג מדי שנה לכנסת ולציבור.**

מינוי בכירים בצה"ל

- **מינויים בכירים עד דרגת אלוף משנה ועד בכלל יהיו בסמכותו הבלעדית של הרמטכ"ל, בידיעת שר הביטחון אך ללא צורך באישורו.**
- **מינויים בדרגת תת-אלוף ייעשו על ידי הרמטכ"ל באישור שר הביטחון. לשר תהיה סמכות לא לאשר מינוי, אך לא להביא מועמדים מטעמו.**
- **מינויים בדרגת אלוף ייעשו תוך התייעצות בין הרמטכ"ל לשר, שיהיה רשאי להציג מועמדים משלו. המינוי הסופי יהיה על ידי הרמטכ"ל באישור השר. בהקשר זה אין להבחין בין תפקידי אלוף שונים, כפי שהציעו גורמים שונים בעבר.**
- **מינוי סגן הרמטכ"ל יהיה על ידי שר הביטחון, בהיוועצות עם ראש הממשלה והרמטכ"ל ובאישור הממשלה. לרמטכ"ל תהיה זכות וטו על מינוי שיציע השר.**

- **תהליך מינוי הרמטכ"ל יישאר כפי שהוא היום** – על ידי שר הביטחון, בהיוועצות עם ראש הממשלה ובאישור הממשלה.
- **לשר הביטחון לא תהיה סמכות לפטר קצין בצה"ל ללא הסכמת הרמטכ"ל**. פיטורי רמטכ"ל יהיה בהחלטת ממשלה, כנהוג היום.
- **לאחר מינויו וקודם לכניסתו לתפקיד, יופיע הרמטכ"ל הנבחר בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ויצגי את השקפת עולמו בתחומים השונים**. מופע זה יהיה חסוי, ולוועדה לא תהיה סמכות לאשר או לא לאשר את המינוי.

חקיקה

- **חוק יסוד: הצבא יתוקן ותוגדר בו מערכת היחסים בין הדרגים לפי המומלץ בחלופה זו**, כולל הגדרת הכפיפות של הרמטכ"ל לשר הביטחון, על פי המונחים ב'מסמך מלצר'.
- **יחוקק חוק צה"ל**. חוק זה, שישלים את חוק יסוד: הצבא, יפרט את הסמכויות של כל אחד מהדרגים במצבים השונים (בניין כוח, שגרה, חירום). טיוטה להצעת חוק זו תפורט במסמך נפרד במסגרת מחקר זה. במקביל ימוסד הבסיס החוקי להוראות הפיקוד העליון. כמו כן תעוגן בחוק סמכותו של שר הביטחון לכפות על הצבא צעדי התייעלות ועמידה בחוק יסודות התקציב, אם תעלה מעבודת אגף הבקרה במשרדו תמונה שלפיה צה"ל אינו עומד ביעדים אלה.
- **יחוקק חוק המחייב גיבוש, אישור ופרסום של תפיסת ביטחון לאומי** (בדומה להצעת חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, שהוגשה ב־2024 על ידי חברי הכנסת גדי איזנקוט ויולי אדלשטיין),¹¹⁵ וכן **חוק ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי**, המפרט את דרכי הפעולה של הקבינט ואת חובות השרים המכהנים בו (בדומה לחוק ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי שהוגשה ב־2016 על ידי חברי הכנסת עפר שלח, בצלאל סמוטריץ' ויעקב פרי).¹¹⁶
- **במסגרת זו תיבחן הקמת קבינט מלחמה** במקרה של הכרזת מלחמה או בהחלטת ממשלה, שעל פי חוק יהיו בו חברים ספורים (5–7) ובהם ראש הממשלה, שר הביטחון,

¹¹⁵ הכנסת, הצעת חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה–2025.

<https://tinyurl.com/2dm5ach3>

¹¹⁶ הכנסת, הצעת חוק ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (תיקוני חקיקה), התשע"ו–2016.

<https://tinyurl.com/yvtfth9m>

שר החוץ ושרים אחרים בעלי ניסיון מדיני וביטחוני בלי קשר לתפקידם המיניסטרואלי, כפי שהמליצה ועדת וינוגרד וכפי שקרה בתחילת מלחמת חרבות ברזל.

נוהלי עבודה

- **אחת לחצי שנה יתקיים דיון נרחב בהשתתפות חברי הקבינט, חברי המטה הכללי, מנכ"ל משרד הביטחון, יו"ר ועדת החוץ והביטחון וראשי ועדות המשנה למודיעין, תפיסה ובניין הכוח ומוכנות וכשירות. המצע לדיון זה יוכן על ידי שר הביטחון בשיתוף המל"ל. בדיון יוצגו עיקרי הערכת מצב, מדדי מוכנות וכשירות וההתקדמות בתוכניות המרכזיות בבניין הכוח.**
- **לפחות אחת לחודש יקיים שר הביטחון, יחד עם מנכ"ל משרדו, דיון עם חברי המטה הכללי.**
- **שר הביטחון יגיש אחת לשנה דוח לפורום המוביל בוועדת החוץ והביטחון (ראשי ועדות המשנה או כל פורום אחר שיקבע יו"ר הוועדה) – דוח מפורט על פעילות המשרד, יישום התוכניות השונות והעמידה ביעדי התקציב וההתייעלות. גרסה לא מסווגת של דוח זה תוגש לכנסת ותפורסם בציבור.**
- **המשרד ימסד נהלים לעבודה מול גופים חיצוניים: מכוני מחקר אזרחיים וגופים וולונטריים שעוסקים בתחומים הנוגעים לענייני הצבא (דוגמת פורומים של המילואים), יקיים איתם שיח מתמיד להעשרת עולם הידע וזוויות הראייה המגוונות שישירתו את עבודת המטה במשרד.**