



תפיסת הביטחון של ישראל

דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור)

ובחינתו בחלוף עשור

דן מרידור ורון אלדדי

תפיסת הביטחון של ישראל

דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור)
ובחינתו בחלוף עשור

דן מרידור ורון אלדדי

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

תפיסת הביטחון של ישראל
דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור)
ובחינתו בחלוף עשור

דן מרידור ורון אלדדי

ספטמבר 2018

מזכר 182

Israel's Security Concept

The Committee Report on Formulation of
the Security Concept (Meridor Committee),
Ten Years Later

Dan Meridor and Ron Eldadi

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92670-5-7

כל הזכויות שמורות © ספטמבר 2018

עורך עברית: יואב תדמור

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב
עיצוב העטיפה: יעל כפיר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

תוכן עניינים

7	הקדמה
9	פרק א: הרציונל להקמת הוועדה והדרך לעיצובה של תפיסת הביטחון
9	התפיסה המסורתית והתמורות המחייבות שינוי
10	המאפיינים של תהליך העבודה בוועדה
12	ההיגיון המנחה ותכולת הדו"ח
15	פרק ב: היסודות של תפיסת הביטחון
15	היעדים הלאומיים שבבסיס תפיסת הביטחון
15	השינויים והמגמות בסביבה האסטרטגית-ביטחונית של ישראל
16	האתגרים המרכזיים של ישראל
18	העקרונות של תפיסת הביטחון
19	השינוי באבני הבניין של תפיסת הביטחון
21	מדיניות ישראל מול המרחב האזורי
23	פרק ג: תפיסת המענה לאתגרים הביטחוניים המרכזיים
23	אתגר הנשק הבלתי קונוונציונלי
24	אתגר הטרור
26	אתגר העימות עם צבאות סדירים
27	דגשים מרכזיים במדיניות המענה בראייה כוללת
31	פרק ד: סוגיות מרכזיות בהקשר הביטחוני
31	הסוגיה הפלסטינית
32	הזירה הבינלאומית-מדינית
33	משאבי הביטחון
34	"צבא העם"
35	היתרון האיכותי
36	תהליכי קבלת ההחלטות
37	הערות למודיעין לאומי
38	תהליך יישומה של תפיסת הביטחון ועדכונה

39	פרק ה: בחינה של תקפות ההמלצות במבחן הזמן
39	המסקנות העקרוניות
40	ההמלצות העיקריות למענה מול האתגרים
43	ההמלצות למענה בהקשרים נוספים
45	מבט לעתיד
49	סיכום
51	נספח: חברי הוועדה

הקדמה

באפריל 2006 הגישה הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל בראשות דן מרידור את מסקנותיה ואת המלצותיה לשר הביטחון (שאול מופז) ולראש הממשלה (אהוד אולמרט). הוועדה התבקשה על ידי שר הביטחון שאול מופז וראש הממשלה אריאל שרון לנתח את השינויים ואת המגמות בסביבה האסטרטגית-ביטחונית של ישראל, לבחון את תקפות הפרדיגמה הקיימת ולהמליץ על תפיסת ביטחון מעודכנת נוכח האתגרים העיקריים העומדים על סדר היום הביטחוני לעשור הקרוב (2006-2016). בסיומו של תהליך ארוך ויסודי הניחה הוועדה בפעם הראשונה בפני קברניטי המדינה מסמך פורמלי כתוב הפורסם תפיסת ביטחון מקיפה בראייה אינטגרטיבית וארוכת טווח. דו"ח הוועדה אומץ על ידי שר הביטחון, הוצג באופן אישי לראש הממשלה והוצג בהרחבה במקומות רבים במערכת הביטחון ומחוצה לה. הדו"ח זכה להסכמה נרחבת הן בנוגע לנחיצותו והן בנוגע לתכנים העיקריים שלו. בהנחיית ראש הממשלה נקבע תהליך סדור לאישור הדו"ח בוועדת השרים לביטחון לאומי (הקבינט), וגובשה "הצעת מחליטים" מפורטת לשם כך. דו"ח הוועדה הוצג בקבינט, אך לא נערכה הצבעה, ולכן הדו"ח לא אושר באופן פורמלי, אם כי חלק מהמלצותיו אומצו בפועל, למשל הוספת "רגל רביעית" – התגוננות – לשלוש הרגליים של תפיסת הביטחון המסורתית של ישראל: הרתעה, התרעה והכרעה ("משולש הביטחון").

בסיומו של תהליך ארוך ויסודי הניחה הוועדה בפעם הראשונה בפני קברניטי המדינה מסמך פורמלי כתוב, הפורסם תפיסת ביטחון מקיפה בראייה אינטגרטיבית וארוכת-טווח.

בעשור שחלף מאז שסיימה הוועדה את עבודתה התחדדו ביתר שאת החשיבות והנחיצות של תפיסת ביטחון עדכנית ורלוונטית העולה בקנה אחד עם יעדי המדינה ועם השינויים בסביבה האסטרטגית – תפיסה שהיא למעשה מצפן חיוני לגיבוש עקרונות המענה, לקביעת סדרי העדיפויות ולניהול הסיכונים אל מול אתגרי הביטחון הניצבים בפני המדינה בשנים הבאות.

מאז הסתיימה העבודה חלו אומנם לא מעט שינויים

בסביבה האסטרטגית של ישראל, אך המודל הבסיסי לעיצובה של תפיסת ביטחון בתנאים הייחודיים של ישראל וכן חלק ניכר מעקרונותיה של התפיסה עדיין רלוונטיים וחשובים גם נוכח המציאות המשתנה. לפיכך סברנו כי בחלוף כעשור מהגשת הדו"ח של הוועדה ראוי להציג את סיפור עבודתה של הוועדה, לבחון את מסקנותיה ואת

המלצותיה במבחן הזמן ובמבט לעתיד ולהדגיש את הצורך החיוני לגבש בהקדם תפיסת ביטחון רלוונטית. המסמך הזה אינו מתיימר להציע תפיסת ביטחון עדכנית, אלא להציג את דו"ח הוועדה, להסב את תשומת הלב לחשיבות עדכונו ולתרום לדיון הציבורי החיוני בסוגיות הביטחון הלאומי.

במסמך הזה נעשה ניסיון לשקף באופן אותנטי ככל הניתן את דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון כפי שנכתב בזמנו. עם זאת ראוי להדגיש כי מוצגת תמצית הדברים בלבד, וחלקם הרגיש אינו נכלל במסמך הזה מטעמים של רגישות ושל ביטחון מידע. המסמך הזה כולל חמישה פרקים מרכזיים: בפרק א מוצגים הרציונל להקמת הוועדה והדרך לעיצוב התפיסה, בפרק ב מונחים היסודות לתפיסת הביטחון, בפרק ג נפרסים עקרונות המענה לאתגרים הביטחוניים המרכזיים, בפרק ד נבחנים הקשרים ביטחוניים מרכזיים נוספים ובפרק ה נבחנת תקפות המסקנות וההמלצות בחלוף עשור ובמבט לעתיד.

בפתח דו"ח הוועדה הצבנו ציטוט מדברי דוד בן-גוריון, מעצבה הראשון של תפיסת הביטחון, בנוגע לצורך המתמשך לבדוק את עצמנו ולהתאים את דרכנו כל הזמן למציאות המשתנה ולאתגרים הניצבים בפנינו. אין ספק שהדברים האלה רלוונטיים ומקבלים משנה תוקף גם כעת:

"עלינו לזכור ולשנן לעצמנו בלי הרף כלל אחד גדול – אם כי פשוט ומובן מאליו – אם נוכרח להילחם, לא נילחם בעבר אלא בעתיד. ומה שהצליח בעבר, אינו מוכרח ובטוח שיצליח ויתאים גם לעתיד... הכוונות מחייבת אותנו לבדוק מזמן לזמן את מכשירי ההגנה שלנו לאור המציאות המשתנה ולהתאים לצורכי השעה".

(דוד בן-גוריון, 1952)

דן מרידור וד"ר תא"ל (מיל") רון אלדדי, מרס 2018

פרק א

הרציונל להקמת הוועדה והדרך לעיצובה של תפיסת הביטחון

התפיסה המסורתית והתמורות המחייבות שינוי

תפיסת הביטחון המסורתית של ישראל גובשה במהלך שנות ה-50 של המאה ה-20, וכדברי אלוף ישראל טל, "הוספנו במשך השנים צבע פה וטיח שם, שיפצנו ושיפרנו, גם קילקלנו, אלא שהיסודות נשארו אותם היסודות". ההנחות שבבסיס תפיסת הביטחון היו שהמדינה ניצבת בפני איום על קיומה, שקיימת אסימטריה מובהקת לרעה בינה לבין מדינות ערב (בשטח, באוכלוסייה, בעורף כלכלי, בגיבוי מדיני וצבאי, ביכולות להכריע את הסכסוך), ואין לה בעלי ברית חיצוניים אמינים שבהם תוכל לבטוח.

הנחות המוצא האלה הביאו בעבר את קברניטי המדינה, ובראשם דוד בן-גוריון, לבסס את ביטחון המדינה בראש ובראשונה על מערכת הביטחון ובמרכזה צה"ל, ובמידה פחותה על הסדרים מדיניים ועל בעלי ברית חיצוניים. באותם הימים נקבעה תפיסת עולם מדינית-ביטחונית הנשענת על אסטרטגיה ביטחונית הגנתית (מניעת פגיעה בישראל) ודוקטרינה צבאית התקפית (העברת המלחמה לשטח האויב ובמידת האפשר גם מתקפה מקדימה). התרגום המעשי של התפיסה הזאת הוביל למבנה כוח ייחודי ולדוקטרינת ביטחון מקורית. מבנה הכוח כלל צבא מחץ סדיר קטן יחסית הנשען על צבא מילואים גדול ומרכיבי איכות שמפצים על הנחיתות הכמותית. דוקטרינת הביטחון הייחודית נשענה על "משולש הביטחון" ("שלוש רגליים"): הרתעה למניעת מלחמה, התרעה מודיעינית מספקת מפני מלחמה והכרעה מהירה במתקפה מוחצת לסיום מהיר של המלחמה.

במשך שנים רבות הצליחה תפיסת הביטחון המסורתית להוביל את ישראל להישגים רבים נוכח אתגרי הביטחון, אף שמעולם לא נוסחה באופן פורמלי בכתב, כמקשה מגובשת אחת. בחלקה זוהי תורה שבעל פה שבאה לידי ביטוי בהתבטאויות רבות, בהערות, בנאומים ובהרצאות, ובחלקה זוהי תורה כתובה שתכניה מובלעים במקומות שונים: בחוקים, בהחלטות של הכנסת ושל הממשלה, בפקודות שונות של הצבא וכדומה.

במדינת ישראל, שניצבת בפני אתגר ביטחוני ייחודי ומורכב מאז הקמתה, תפיסת הביטחון, אף שאינה מעוגנת במסמך, היא נדבך מרכזי בהוויה הלאומית ומשפיעה במידה רבה על מעגלים רחבים בחיי המדינה. לכן נודעת חשיבות מיוחדת להתאמתה של תפיסת הביטחון למטרות המדינה ולסביבתה האסטרטגית המשתנה. הצורך לעדכן את תפיסת הביטחון נובע בראש ובראשונה משינויים מהותיים הן מבחינת עוצמתם והן מבחינת עומקם שהתרחשו בעשורים האחרונים גם בסביבה הבינלאומית, האזורית והפנימית בישראל וגם בטבע המלחמות ובאופי העימותים. מעבר לכך, עדכון של תפיסת הביטחון צריך להביא בחשבון גם את המגמות הצפויות בעתיד ואת מרחבי האי-ודאות. בזירה הבינלאומית התרחבו תהליכי הגלובליזציה, התחוללו מהפכות בתחומי התקשורת, הטכנולוגיה, המידע והכלכלה, השתנה טבעם של העימותים הצבאיים, והתחדדו הסייגים לשימוש בכוח וללגיטימציה להפעלתו. במזרח התיכון חלו שינויים באופיים ובמשקלם היחסי של האיומים, כוננו הסדרי שלום, התפתחו תהליכים מדיניים, התחוללה תמורה בחלק ממרכיבי האסימטריה בין ישראל למדינות ערב, ומבחינת ישראל השתפרה זמינותם של בעלי ברית ושל שותפים. בצד הערבי נחלשו הגיבוי המעצמתי והלכידות, ניכרת עלייה בכוחו של האסלאם הפונדמנטליסטי, ונותרה בעינה שאלת מקומה ומעמדה של ישראל באזור. בישראל פנימה התחולל שינוי חברתי עמוק שיש לו השפעה רבה על שאלות יסוד, על סדרי העדיפויות,

על הקצאת המשאבים ועל יחסי חברה-צבא.

המאפיינים של תהליך העבודה בוועדה

על רקע התמורות מרחיקות הלכת האלה, המורכבות הגוברת של ההתנהלות הלאומית בסוגיות החוץ והביטחון והתחושה המתחזקת כי הגיעה העת לבחון את תפיסת הביטחון, החליט שר הביטחון שאול מופז בעצה אחת עם ראש הממשלה אריאל שרון להקים ועדה לגיבושה של תפיסת הביטחון. לוועדה מונו בעלי ידע וניסיון בתחומי הביטחון הלאומי המשקפים קשת רחבה של עשייה במערכת הציבורית, האקדמית והביטחונית (כולל נציגות בכירה לצה"ל). ראש הממשלה אישר באופן

הוועדה התבקשה לנתח את מאפייני הסביבה האסטרטגית-הביטחונית בהקשריה הרחבים, לבחון את תקפות הפרדיגמה הקיימת ולהמליץ על תפיסת ביטחון מתאימה לאתגרים העיקריים העומדים על סדר היום הביטחוני בעשור הקרוב (2006-2016).

אישי את מינויו של כל אחד מחברי הוועדה (הרשימה של חברי הוועדה מובאת בנספח). הוועדה התבקשה לנתח את מאפייני הסביבה האסטרטגית-הביטחונית בהקשריה הרחבים, לבחון את תקפות הפרדיגמה הקיימת ולהמליץ על תפיסת ביטחון מתאימה לאתגרים העיקריים העומדים על סדר היום הביטחוני בעשור הקרוב (2006-2016). בסיכומו של דבר, מטרת הוועדה הייתה להגיש לאישור הדרג המדיני דו"ח שמתווה את תפיסת הביטחון של ישראל לשנים הבאות.

הדו"ח גובש בתהליך עבודה ארוך ויסודי שנמשך יותר משנה וחצי. לעבודה על גיבוש הדו"ח קדמו כמה חודשים של עבודת הכנה מפורטת. במסגרת עבודת ההכנה התכנסה קבוצה מצומצמת ל"סיעור מוחות" שבמסגרתו היא בחנה מהי הדרך המיטבית לקדם את גיבושה של תפיסת הביטחון (חברי הקבוצה היו דן מרידור, אלי לויטה, שלמה ברום, אביאם סלע, יהודה בן מאיר, גדעון חושן, מייק הרצוג ורון אלדדי). דיוני ההכנה התמקדו בשלושה נושאים: הפקת לקחים מהניסיונות הקודמים שנעשו במהלך השנים לגיבושה של תפיסת ביטחון, בחינה של חלופות למודל העבודה והגדרת התוצר הסופי של עבודת הוועדה. המסקנות המרכזיות מתהליך ההכנה היו הצורך החיוני בשיתוף פעולה מלא של מערכת הביטחון על מרכיביה, ההכרח למקד את תהליך העבודה של הוועדה לתוצר סופי, מצומצם יחסית ומתוחם בהקשרי האסטרטגיה הביטחונית בלבד, ובהיבט המתודולוגי: הצורך לנהל את עבודת הוועדה באמצעות צוות עבודה מרכזי אחד (בשונה מהשיטה של צוותי עבודה שננקטה בניסיונות העבר).

במסגרת תהליך העבודה של הוועדה התקיימו 52 ישיבות סדורות של מליאת הוועדה, עשרות ישיבות נוספות בהרכבים שונים ובהשתתפות עשרות מומחים מתחומים רבים במערכת הביטחון ומחוצה לה העוסקים בסוגיות השונות העומדות על סדר היום של דיוני הוועדה. בפני הוועדה הופיעו הצמרת הביטחונית (הרמטכ"ל, ראש המוסד, ראש השב"כ, ראש הוועדה לאנרגיה אטומית, מנכ"ל משרד הביטחון), שורה ארוכה של אלופי צה"ל ומומחים רבים מהאקדמיה, ממערכת הביטחון, מקהילת המודיעין וממשרד החוץ.

תהליך העבודה של הוועדה התחלק לשלושה נדבכים מרכזיים:

1. בשלב הראשון התפרסה עבודת הוועדה על קשת רחבה של סוגיות כדי לבחון ולמפות את השינויים, את המגמות ואת האתגרים הצפויים לישראל בסביבה האסטרטגית-ביטחונית בעשור הקרוב (2006–2016): הסביבה הבינלאומית, האזורית, הפנימית והכלכלית-טכנולוגית; השינוי בטבע המלחמות ובאופי העימותים; תפיסת ההפעלה המתגבשת והתוכנית הרב-שנתית לבניין הכוח בצה"ל; המודיעין מול אתגרי העתיד וממד החלל.
2. בשלב השני התמקדה עבודת הוועדה בהגדרות קונקרטיות יותר לתיחום גבולות העבודה, לעיצוב המבנה המתודולוגי שלה ולקביעת הסוגיות המרכזיות שבליבת העבודה: המענה לאתגרים הביטחוניים המרכזיים (נשק בלתי קונוונציונלי, טרור ומלחמה קונוונציונלית) ובחינה של נושאים ביטחוניים מרכזיים נוספים (הסוגיה הפלסטינית, הזירה הבינלאומית-המדינית, משאבי הביטחון, "צבא העם", היתרון האיכותי, תהליכי קבלת החלטות ומודיעין לאומי).
3. בשלב השלישי הוקמו צוותי עבודה פנימיים לבחינה פרטנית של סוגיות הליבה ולעיצוב המענה לאתגרים הניצבים בפני ישראל, ונערכו דיונים מסכמים במליאת

הוועדה. מכלל התהליכים ותוצרי הדיונים גובשה מסכת אינטגרטיבית כוללת, וזו הועברה להתייחסותם של חברי הוועדה ולעיונם של בכירים נוספים, ובהם הרמטכ"ל, ראש המוסד, ראש השב"כ, מנכ"ל משרד הביטחון, ראש הוועדה לאנרגיה אטומית, אלופי צה"ל). לאחר שהתקבלה התייחסותם של הגורמים השונים נערכו דיונים מסכמים, וגובש הדו"ח הסופי של עבודת הוועדה (המשך התהליך מהרגע שבו הסתיימה עבודת הוועדה מוצג בפרק הסיכום).

ההיגיון המנחה ותכולת הדו"ח

דו"ח הוועדה עוסק בתובנות ובעקרונות הבסיסיים שלפיהם ראוי לגבש את קווי המתאר למדיניות הביטחון הלאומי. מטרת המדיניות הזאת היא להבטיח את קיום המדינה, להגן על האינטרסים החיוניים שלה ולאפשר את הגשמת היעדים הלאומיים אל מול האתגרים הביטחוניים-מדיניים הן באמצעות מתן מענה לסיכונים ולאיומים והן באמצעות ניצול הסיכויים ויצירת הזדמנויות. בעיקרו של דבר, הדו"ח אכן עוסק בתובנות ובעקרונות ברמת הביטחון הלאומי, אך לצד זאת הוא גם כולל המלצות קונקרטיות יותר בסדרה של תחומים כדי להניע את העשייה הביטחונית בהקשרים האלה.

מתוך ההגדרה הרחבה הזאת של תפיסת הביטחון הלאומי בחרה הוועדה להתמקד במרחב מוגדר יותר בניסיון להתמודד עם המתח המובנה בארבעה צירים מרכזיים:

1. שרטוט הגבולות בין הביטחון הלאומי במובנו הרחב לבין התחום הביטחוני במובנו הצר יותר.
2. תיחום ממד הזמן בין הטווח הארוך לטווח הקצר יותר.
3. קביעת המתודה בין הגישה האוניברסלית לבין הייחודיות הישראלית.
4. הצבתה של נקודת המבט בין גישה מגיבה לבין גישה יוזמת.

במרחב שבין הביטחון הלאומי במובנו הרחב לבין התחום הביטחוני הצר יותר התמקדה עבודת הוועדה, ככלל, בתחום הביטחוני ולא נפרסה על כלל מרכיבי הביטחון הלאומי במובנם הרחב. עם זאת, הוועדה עסקה גם בסוגיות מרכזיות המקיימות ממשקים הדוקים במיוחד עם עולם התוכן

מטרת מדיניות הביטחון היא להבטיח את קיום המדינה, להגן על האינטרסים החיוניים שלה ולאפשר את הגשמת היעדים הלאומיים אל מול האתגרים הביטחוניים- המדיניים, הן באמצעות מתן מענה לסיכונים ולאיומים והן באמצעות ניצול סיכויים ויצירת והזדמנויות.

הביטחוני (כמו "צבא העם", מסכת היחסים עם שכנינו, חלקו של הביטחון בתמ"ג וכדומה). הוועדה לא עסקה בסוגיות בעלות הקשר פוליטי צרף ונמנעה מלעסוק בסוגיה המורכבת והרגישה של ערביי ישראל שכן היא עוסקת באזרחי המדינה וחורגת

מהתחום הביטחוני. בסוגיה הפלסטינית, שהיא נדבך מרכזי בתפיסת הביטחון, עסקה הוועדה מנקודת מבט ביטחונית, גם אם בהקשר רחב.

ממד הזמן שאליו מתייחס דו"ח הוועדה הוא עשור (2006-2016). גיבוש של תפיסת ביטחון לאומי מחייב מעצם טבעו הסתכלות ארוכת טווח. הקושי הטמון בנקודת מבט כזאת הוא גדול במיוחד בעידן של שינויים מהירים ושל תפניות בלתי צפויות המעצימים את האי־ודאות. המאמץ להתגבר על הקושי להתייחס לטווח הארוך בא לידי ביטוי במתודולוגיית העבודה, בסימון תפניות העשויות לחייב בחינה מחדש של הנחות היסוד ובקביעת מכניזם לעדכון התפיסה באופן עיתי ובהתאם להתפתחויות. האופן שבו נקבעה מתודת הדו"ח ועוצב המבנה שלו התבסס, בין היתר, על בחינת סדרה ארוכה של "ספרים לבנים" ממדינות שונות (ארצות־הברית, בריטניה, גרמניה, צרפת, פינלנד, קנדה, יפן ודרום־קוריה) שפורסמו בשנים האחרונות. הספרים האלה הם פרסומים גלויים של מסמכי יסוד שבהם מוצגים עיקריה של תפיסות הביטחון הלאומי של אותן המדינות: היעדים והאינטרסים הלאומיים, התמורות בסביבה האסטרטגית, האתגרים וההזדמנויות ותפיסת המענה. בחירת המדינות נעשתה מתוך ניסיון להעמיד לצד מעצמות, שלהן מסורת מתמשכת של חשיבה אסטרטגית, גם קבוצה של מדינות בעלות נקודת מבט פחות גלובלית ויותר אזורית, בדומה לישראל. מניתוח "הספרים הלבנים" עולה כי ניתן למצוא קווי דמיון בולטים בדרך שבה מוצגים הדברים, במבנה הפנימי של המסמכים ובסוגיות המרכזיות שעל הפרק, גם אם התכנים שונים זה מזה. בדו"ח הוועדה ניכר המאמץ לחבר בין המתודה האוניברסלית לבין המציאות הישראלית הייחודית. לפיכך, בהיבט המתודולוגי, נבחן בדו"ח הוועדה הצורך בשינוי הפרדיגמה הקיימת, מנותחים השינויים והמגמות העיקריים בסביבה האסטרטגית, מונחים העקרונות לתפיסה מעודכנת, ולאחר מכן נידונים באופן מפורט תפיסת האיום והמענה לו בהתייחס לסוגיות הליבה ולהקשרים ביטחוניים נוספים. נקודת המבט של דו"ח הוועדה משלבת בין גישה תגובתית (לאיומים ולסיכונים העומדים בפני ישראל) לבין גישה יוזמת (לאיתור הסיכויים וההזדמנויות לישראל). השילוב הזה מיועד להשפיע על ההתפתחויות בסביבה האסטרטגית־ביטחונית, לעצב אותן ולשפר את מאזן הסיכויים מול הסיכונים. כדי להיערך באופן המיטבי לקראת ההתפתחויות בעתיד נדרש לגבש תפיסת ביטחון שתאפשר גמישות והתאמה לנסיבות הביטחוניות העשויות להשתנות – לחיוב או לשלילה – בשנים הבאות.

בסיכומו של דבר, במהלך עבודת הוועדה בלט הצורך להתאים את תפיסת הביטחון המסורתית לשינויים בסביבה החיצונית ובזירה הפנימית. מטבע הדברים, ניתן דגש רב יותר לשינויים הנחוצים בתפיסת הביטחון מאשר לתיאור התפיסה המסורתית. בשל חוסר האפשרות לתת פתרון מלא ללא סיכונים לכל אחד מהתרחישים האפשריים, גיבשה הוועדה המלצות בנוגע לסדרי העדיפויות במתן המענה לקשת האיומים והסיכונים.

ההמלצות האלה הן למעשה גם הבסיס לנטילת סיכונים מחושבים במדיניות הביטחון של ישראל.

הדו"ח משקף את מכלול התובנות לעת כתיבתו, ולכן הדגישה הוועדה שחובה לבחון את מסקנותיו הן באופן עיתי והן לאור התפתחויות בסביבה האסטרטגית. חיוני לקבוע גורם המופקד על ריכוז התהליך של עדכון הדו"ח ושל בחינת נגזרותיו בתחומים השונים (המלצה קונקרטיה בעניין הזה נכללת בדו"ח).

בדו"ח הוועדה נבחנות לראשונה סוגיות הביטחון בראייה כוללת וכמקשה אחת, לרבות נושאים בעלי סיווג גבוה ביותר. לפיכך מצאה הוועדה לנכון לסווג את המסמך בסיווג הגבוה ביותר (הגרסה המלאה שלו משתרעת על 250 עמודים). לדו"ח הוצאה גרסה נוספת בסיווג "סודי ביותר" כדי להרחיב את הדיון ולקדם את המלצות הוועדה במערכת הביטחון. הכוונה הייתה להוציא גם גרסה שלישית, בלתי מסווגת, כדי להעמיק את העיון ואת הדיון הציבורי בסוגיות הביטחון הלאומי. המסמך הנוכחי הוא במידה רבה השלמה של הכוונה החשובה הזאת.

דו"ח הוועדה כולל שישה שערים מרכזיים:

1. מבוא הכולל תקציר מנהלים מפורט והקדמה המדגישה את מטרת הדו"ח, את נסיבות כתיבתו, את גבולותיו ואת תהליך גיבושו.
2. בשער השני מונח הבסיס של תפיסת הביטחון: היעדים הלאומיים העומדים בבסיס גיבושה של תפיסת הביטחון, בחינת השינויים והמגמות העיקריים בסביבה האסטרטגית-ביטחונית של ישראל, ניתוח העוצמות וההזדמנויות של ישראל אל מול החולשות והסיכונים שלה וקביעת אתגרי הביטחון של ישראל בעשור הקרוב.
3. בשער השלישי מוצגים העקרונות לגיבושה של תפיסת הביטחון נוכח מכלול אתגרי הביטחון ונוכח השינויים באבני הבניין של התפיסה המסורתית. כמו כן מוצגים בשער הזה קווי המתאר של המדיניות אל מול הגורמים המרכזיים באזור.
4. בשער הרביעי מוצגים עקרונות המענה לאתגרי הביטחון המרכזיים: אתגר הטרור, אתגר הנב"ק (הנשק הבלתי קונוונציונלי) והאתגר הקונוונציונלי.
5. בשער החמישי נבחנות סוגיות מרכזיות נוספות שלהן זיקה הדוקה לתפיסת הביטחון: האתגר הפלסטיני, הזירה הבינלאומית-מדינית, משאבי הביטחון, "צבא העם", היתרון האיכותי, האופן שבו מתקבלות החלטות והמודיעין הלאומי.
6. בשער השישי מסוכמת העבודה: מוצגות ההמלצות העיקריות בתחומים המרכזיים הן ברמה של תפיסת הביטחון הכוללת והן בסוגיות קונקרטיות.

פרק ב

היסודות של תפיסת הביטחון

היעדים הלאומיים שבבסיס תפיסת הביטחון

תכליתה של תפיסת הביטחון היא לשרת את היעדים הלאומיים של המדינה ולהיות נדבך מרכזי במימושם. הוועדה לא דנה במכלול היעדים הלאומיים, אך גיבשה ליבה מוסכמת של יעדים מרכזיים הנוגעים לתפיסת הביטחון וקבעה שהם יהיו המסד לעבודתה:

1. הבטחת קיומה של מדינת ישראל, הגנה על שלמותה הטריטוריאלית ועל ביטחון אזרחיה ותושביה.
2. השמירה על ערכיה ועל צביונה של מדינת ישראל – מדינה יהודית ודמוקרטית ובית לעם היהודי.
3. הבטחת יכולתה של מדינת ישראל לקיים חוסן כלכלי-חברתי כמקובל במדינה מתקדמת.
4. חיזוק מעמדה הבינלאומי והאזורי של מדינת ישראל וחתירה לשלום עם שכניה.

השינויים והמגמות בסביבה האסטרטגית-ביטחונית של ישראל

בסביבה הבינלאומית חלו שינויים משמעותיים בקצב מהיר ובעוצמה רבה: התרחבו תהליכי הגלובליזציה, התחוללו מהפכות בתחומי התקשורת, הטכנולוגיה, המידע והכלכלה, השתנה טבעם של העימותים הצבאיים, והתחדדו הסייגים לשימוש בכוח וללגיטימציה להפעלתו. ארצות-הברית, שמכתיבה במידה רבה את סדר היום העולמי, מוכנה להשתמש בכוח למימוש יעדיה (במיוחד לאחר פיגועי 11 בספטמבר 2001) וחותרת לשנות את פני המזרח התיכון – במיוחד לקדם בו תהליכי דמוקרטיזציה. לצד זאת עולים ומתחזקים גורמים לא מדינותיים (על בסיס דתי, כלכלי, תרבותי וכדומה) הפורצים את הגבולות הלאומיים והופכים למוקדי עוצמה במערכת הבינלאומית.

בסביבה האזורית חלו שינויים באופיים ובמשקלם היחסי של האיומים: כוננו הסדרי שלום, והתפתחו תהליכים מדיניים, חלה תמורה במאזן האסימטריה בין ישראל למדינות ערב, וישראל הצליחה לרכוש לעצמה בעלי ברית ושותפים באזור.

בצד הערבי נחלש במידה רבה הגיבוי המעצמתי, פחתה לכידות העולם הערבי, ניכרת עלייה בכוחו של האסלאם הפונדמנטליסטי, ונותרה בעינה שאלת מקומה ומעמדה של ישראל באזור. עם חלק ממדינות האזור נמצאת ישראל בתהליך מתמשך, מורכב ומסובך של הסדרה מדינית על היבטיה הטריטוריאליים והביטחוניים. עם זאת, הקו האידיאולוגי השולל את זכות קיומה של ישראל עדיין זוכה לתמיכה באזור.

בסביבה הפנימית התחדד המתח המובנה בין האתוס הביטחוני לבין האתוס האזרחי-ליברלי, הופנמה חיוניות המגבלה על ההוצאות הציבוריות, התרחב השיח הציבורי על סוגיות ביטחוניות, השתנו סדרי העדיפויות והקצאת המשאבים, והתחוללו תמורות ביחסים בין החברה לצבא. התהליכים האלה משפיעים על עקרונות היסוד של המענה הביטחוני, מעלים את משקלה של הזירה הפנימית בתהליכי קבלת ההחלטות בהקשר הביטחוני, ומחדדים את המתח בין הצרכים האזרחיים (רווחה, חינוך ובריאות) לבין צרכי הביטחון. התוצאה היא שמשקלו של הביטחון בסדר העדיפויות הלאומי עומד למבחן ונמצא בדיון ציבורי.

השינוי בטבע המלחמות נגזר במידה רבה מההתפתחויות בתחומי הגלובליזציה, המהפכה הטכנולוגית ועידן המידע ובא לידי ביטוי בשנים האחרונות בשלושה ממדים מרכזיים: המדינית-תרבותי, הטכנולוגי והדוקטרינרי-צבאי. המאפיין המרכזי של התהליכים האלה הוא במידה רבה המעבר של מרכז הכובד ממלחמות טוטליות-

קונוונציונליות-סימטריות בין מדינות לעימותים מוגבלים, אסימטריים, שבהם הצדדים לעימות אינם רק מדינות אלא גם ארגונים. פחת משקלם של סיכוני המלחמה הקונוונציונלית, ועלה משקלם של הסיכונים לעימותים תת-קונוונציונליים (טרור וגרילה) ולעימותים על-קונוונציונליים (בנשק בלתי קונוונציונלי). מתפתח גם הסיכון של השילוב בין השניים בדמותו של טרור בלתי קונוונציונלי (טב"ק). יתר על כן, שדה הקרב המודרני מתנהל ברובו בסביבה עירונית צפופת

פחת משקלם של סיכוני המלחמה הקונוונציונלית, ועלה משקלם של הסיכונים לעימותים תת-קונוונציונליים (טרור וגרילה) ולעימותים על-קונוונציונליים (בב"ק).

אוכלוסין, ושיקולי לגיטימציה פנימיים ובינלאומיים ומאמצים לעיצוב התודעה מקבלים בו משנה תוקף. המלחמה מתנהלת למעשה בשני מישורים במקביל – הן בשדה הקרב והן בעולם התקשורת (על צגי הטלוויזיה והמחשב).

יש לציין שפרק הניתוח של השינויים ושל המגמות בסביבה האסטרטגית-ביטחונית של ישראל מסתיים בניתוח כולל של החולשות ושל הסיכונים של ישראל לעומת העוצמות וההזדמנויות שלה (במערכת הבינלאומית, בזירה האזורית, ובסביבה הפנימית) במתכונת הניתוח של מודל SWOT.

האתגרים המרכזיים של ישראל

תהליכי השינוי בסביבה האסטרטגית-ביטחונית של ישראל יוצרים – במבט לעשור הקרוב – מציאות מורכבת. מצבה של ישראל השתפר אל מול האיומים הקלאסיים, ונפתחות לא מעט הזדמנויות המאפשרות לישראל להשפיע על סביבתה ולשפר את מאזן הסיכויים אל מול הסיכונים לקראת העתיד. מנגד, לצד האיומים שנותרו בתוקפם, אף אם בעוצמה פחותה, מתפתחים ועולים איומים חדשים בממדים שונים, בעיקר של נשק בלתי קונוונציונלי ושל טרור.

במכלול האזורי מתחדדים שני איומים העומדים בראש סדר העדיפויות של בניית המענה הביטחוני: הראשון הוא התגרענות איראן, הטומנת בחובה פוטנציאל לאיום קיומי ולשינוי המאזן האסטרטגי במרחב; השני הוא המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני והשפעתו השלילית הן בזירה הפנימית, הן על הדימוי של ישראל בזירה הבינלאומית והאזורית והן – בראייה ארוכת טווח, אל מעבר לאופק הוועדה – על האתגר של שימור אופיה היהודי והדמוקרטי של המדינה. לצד זאת בולט אתגר הטרור שהוא אתגר ביטחוני שהולך ומחריף ומחייב מענה ייחודי.

השינויים האלה מחייבים ליצור נקודת איזון אחרת במענה הביטחוני שתשלב בין שימור המענה לאיומים הקלאסיים, שעוצמתם פחתה, לבין חיזוקו ופיתוחו של המענה

המורכב להתמודדות עם העימותים האסימטריים, ובמרכזם הנשק הבלתי קונוונציונלי והטרור. המענה צריך להיות גם גמיש דיו למקרה של תפניות אפשריות בגלל האי-ודאות בנוגע למציאות המשתנה.

הבטחת יכולתה של ישראל להמשיך להיות מדינה מתקדמת ומשגשגת מהבחינה החברתית-כלכלית היא אתגר הולך וגובר המחייב במידה רבה יצירת איזונים מתאימים במרכיבים של משוואת החוסן הלאומי – בין צורכי הביטחון החיוניים לבין חוסנה של החברה הישראלית ורווחת אזרחיה ותושביה. יש להתאים את אתוס הביטחון – ובמיוחד את הקצאת המשאבים ואת מימושו של עקרון "צבא העם" – לסביבה המשתנה.

האתגר של חיזוק מעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל מחייב לנקוט את הצעדים הבאים: לחזק את הלגיטימציה הבינלאומית באופן מעשי, לשמר ולחזק את השלום עם מצרים

ועם ירדן, למצות את הפוטנציאל לשיתוף פעולה במרחב, להמשיך לחתור לשלום עם שכנינו, להסדיר את הסוגיה הפלסטינית ולהעמיק את הדיאלוג ואת שיתוף הפעולה עם גורמי המפתח בזירה הבינלאומית ובראשם ארצות-הברית.

במכלול האזורי מתחדדים שני איומים מרכזיים: הראשון הוא התגרענות איראן, הטומנת בחובה פוטנציאל לאיום קיומי ולשינוי המאזן האסטרטגי במרחב; השני הוא המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני והשפעתו השלילית הן בזירה הפנימית, הן על הדימוי של ישראל בזירה הבינלאומית והאזורית, והן על שימור אופיה היהודי והדמוקרטי של המדינה.

העקרונות של תפיסת הביטחון

עקרונות המענה הם המצפן לתפיסת הביטחון ומתווים את כיווני הפעולה אל מול אתגרי הביטחון. על בסיס העקרונות האלה ייבנו הלכה למעשה המרכיבים של תפיסת הביטחון. מטבע הדברים, מתקיימים מתחים מורכבים בין חלק מהעקרונות, ולכן יש לקבוע סדרי עדיפויות ביניהם. מדיניות הביטחון אמורה להוביל ליישום מיטבי של היעדים ושל העקרונות בהקשרים קונקרטיים ולהביא לידי ביטוי דגשים של הדרג המדיני.

בבסיס תפיסת הביטחון יעמדו העקרונות המרכזיים הבאים:

1. ישראל צריכה לרכז מאמץ כדי למנוע היווצרות איומים עליה בכל קשת העימותים, בדגש על איומים בעלי פוטנציאל קיומי (המאמץ הזה ייעשה באופן עצמאי או בשילוב עם שותפים).
2. ההתמודדות של ישראל עם האיומים הקיימים והמתפתחים מחייבת אותה להישען על שילוב של ארבעה מאמצים: סיכול, הרתעה, הגנה והתקפה. בבניית המענה עליה לקבוע סדרי עדיפויות בין איומים קיומיים לאיומים אחרים ובין איומים בפועל לבין סיכונים אפשריים.
3. ישראל צריכה לקיים עוצמה ביטחונית גדולה ולהקדיש דימוי מרתיע במרחב האזורי אל מול קשת האיומים. חיוני שהעוצמה הזאת תיבנה באופן שיאפשר לגזור ממנה מענה קונקרטי לתרחישי איום שונים בשעת מבחן.
4. העוצמה הביטחונית תיבנה בעיקר על עוצמה לאומית עצמאית הנשענת על שמירת היטרון האיכותי ועל היכולת להוציאה לפועל הן בהיבט המדיני והן בהיבט המבצעי. עוצמתה של ישראל תאפשר לה ליטול סיכונים מחושבים בניהול מדיניותה בתחום הביטחוני-מדיני.
5. לצד שימור העוצמה הלאומית צריכה ישראל לחזק את היחסים המיוחדים עם ארצות-הברית ולפתח קשרים אסטרטגיים עם גורמי מפתח נוספים בזירה הבינלאומית. בזירה האזורית חיוני לחזק את הסכמי השלום הקיימים, לחתור להרחבת מעגל השלום ולפעול למיצוי הפוטנציאל לשיתופי פעולה עם גורמים מתונים במרחב.
6. הפעלת הכוח להשגת היעדים צריכה להיות בהקשר ובמידה הנדרשת ובכפוף למסד הערכי והמשפטי ולשיקולי מדיניות ולגיטימציה.
7. חיוני לחתור לגיבוש הסכמה לאומית רחבה ככל הניתן בענייני ביטחון, ובמיוחד חיוני לשמר את העיקרון של "צבא העם" ולחזק את תחושת הביטחון של האוכלוסייה.

התמודדות של ישראל עם האיומים הקיימים והמתפתחים מחייבת אותה להישען על שילוב של ארבעה מאמצים: סיכול, הרתעה, הגנה והתקפה. עליה לקבוע בבניית המענה סדרי עדיפויות בין איומים קיומיים לאיומים אחרים ובין איומים בפועל לבין סיכונים אפשריים.

8. קידום היתרון האיכותי מחייב למצות את היתרונות היחסיים ברמה הלאומית. לשם כך יש לטפח את האיכות האנושית, לנצל את ההזדמנויות הטכנולוגיות ולפתח את היכולת הארגונית.
9. חיוני ליצור נקודת איזון בהקצאת המשאבים – במסגרת מעטפת משאבים נתונה – בין תמיכה מיטבית בצורכי הביטחון לבין הבטחת החוסן הכלכלי ורווחתם של אזרחי המדינה ותושביה.

השינוי באבני הבניין של תפיסת הביטחון

תפיסת הביטחון של ישראל נשענת, כבעבר, על אסטרטגיה ביטחונית הגנתית שמטרתה היא להבטיח את קיומה של ישראל, ליצור הרתעה אפקטיבית, להסיר איומים במידת הצורך ולשמר את העיקרון שאין מפעילים כוח אלא לשם הגנה על קיום המדינה ועל שלום אזרחיה ותושביה (גם אם לשם כך יש לנקוט מהלכים התקפיים). עם זאת, הוועדה ממליצה להשקיע מאמץ רב יותר בעיצוב ביטחוני-מדיני הכולל הסדרים מדיניים וביטחוניים, סיכול איומים (בערוצים מדיניים, צבאיים וחשאיים), הגנה על העורף ועל האזרחים ופיתוח יכולות עצמאיות לצד הגברת שיתוף הפעולה האזורי והבינלאומי. הדוקטרינה הצבאית ההתקפית נשארת בתוקפה, אך משקל הכובד עבר בה מתמרון קרקעי נרחב בשטח האויב להפעלת אש מנגד מדויקת (משטחנו ככל הניתן) ולמהלכים קרקעיים מוגבלים. השינוי הזה חיוני בעיקר בשל הצורך להפחית את השחיקה של כוחותינו ולהתחשב בשיקולים מדיניים לפני שנעשה מהלך קרקעי לשטח האויב – אם יש צורך במהלך משלים כזה. השינוי הזה מתאפשר במידה רבה עקב ההתפתחות הטכנולוגית בשדה הקרב. מהלך משלים נוסף הוא פיתוח וקידומו של מרכיב ההגנה וההתגוננות במתארים השונים. מהלכים מקדימים (מלחמת מנע ומכה מקדימה) יוסיפו להיות מרכיב אפשרי במשוואת הביטחון, אולם יינתן משקל משמעותי לשיקולים מדיניים אל מול היתרונות הצבאיים הנובעים ממימוש מהלך מקדים (חציית הגבול באופן פיזי או באש מנגד). לפיכך נדרש צה"ל להיערך למתן מענה ללא מהלך מקדים קרקעי חוצה גבול, וייתכן אף שללא מהלך מקדים של אש מנגד.

תפיסת הביטחון המסורתית נשענת על "משולש הביטחון" המבטא שלושה מושגי יסוד: הרתעה למניעת מלחמה, התרעה מודיעינית מספקת מפני מלחמה והכרעה במתקפה לסיום מהיר ומוחץ של המלחמה. הוועדה סבורה כי השינויים בסביבה האסטרטגית והעובדה שמרכז הכובד של העימותים עבר משדה הקרב הקונוונציונלי לעבר המרחבים האסימטריים מחייבים התבוננות מחודשת במרכיבי היסוד של "משולש הביטחון" ומחדדים את הצורך להוסיף צלע רביעית – התגוננות – נוכח האיומים הגוברים על העורף.

בתפיסה המעודכנת אומנם נשמר מקומו המרכזי של עקרון ההרתעה מול קשת האתגרים, אולם נדרש לפתח מודלים קונקרטיים נוכח איומי הטרור והנשק הבלתי קונוונציונלי, ולא ניתן להסתפק במודל הקיים המתייחס בעיקר להרתעה למניעת מלחמה כוללת. ההרתעה צריכה להיבנות על בסיס של נחישות ושל

נכונות להפעיל כוח ומחייבת בניין יכולות לחיזוק אמינותה של ההרתעה. עליה להיות אפקטיבית מול גורמים מדינתיים ולא מדינתיים, ותכליתה היא למנוע עימות או לכל הפחות, אם כשלה, לקבוע את גבולותיו (שליטה בהסלמה).

בעוד שבעבר צריכה הייתה ההרתעה להיות בעיקר על מלחמה כוללת, הרי כיום, ובמבט לעתיד, נדרשת התרעה על מגוון רחב של איומים ושל תרחישים – החל משינויים בתהליכי עומק (לשלילה ולחיוב) וכלה בהתרעות אופרטיביות הן לעימותים נרחבים והן למתארים מוגבלים של הפעלת כוח. במסגרת הזאת יש לשים דגש מיוחד על התרעה מפני מעגלי

השינויים בסביבה
האסטרטגית ובטבע
המלחמות מחייבים
התבוננות מחודשת
במרכיבי היסוד של
"משולש הביטחון"
ומחדדים את הצורך
להוסיף רגל רביעית של
התגוננות נוכח האיומים
על העורף.

הטרור השונים (כולל של גורמים לא-מדינתיים ושל משטרים ללא שלטון אפקטיבי) ומפני תהליכי התגרענות במרחב האזורי.

כדי להשיג הכרעה בכל סוגי העימותים ובכל סוגי העצימות (החל מעימות גבה עצימות וכלה בעימותים מורכבים בעצימות משתנה) יש צורך במגוון של מנגנונים לסיומם. לצד ההכרעה במובנה הקלאסי (פגיעה קשה ביכולת וברצון של היריב להמשיך בעימות הצבאי ולממש את יעדיו באמצעות הפעלת כוחו), יש לפתח "תחליפי הכרעה" לזירות ולמתארים שונים בהיעדר יכולת להכריע או, לחלופין, אם לא צלח הניסיון להכריע. אלה הם "תחליפי הכרעה" האפשריים:

1. ניהול העימות עד להכרעתו, אם בכלל.
2. "הכרעה" במצב של הסדר מדיני (ניהול עימות וסיומו עם מדינה שיש לנו עימה הסדר שלום).

3. "הסדרה" מול מתארי טרור ונשק בלתי קונוונציונלי – מחייבים הכרעה מסוג אחר שבה – בהיעדר הכרעה ברורה בשדה הקרב – יוצרים מנגנון סיום זמני ולא סופי המפסיק את האלימות ומקבע מציאות אסטרטגית סבירה.

ההתגוננות – הצלע הרביעית, הנוספת, ל"משולש הביטחון" – היא כלל המאמצים הביטחוניים, בראייה לאומית רחבה, להגנת העורף, ההופך לזירת לחימה מרכזית, ובמיוחד להגנת האוכלוסייה והתשתיות האסטרטגיות. הגנת העורף טומנת בחובה גם פוטנציאל לחיזוק ההרתעה, להגדלת מרחב התמרון של הדרג המדיני, לחיזוק תחושת הביטחון ולהפחתת הפגיעה בתשתיות הלאומיות. ממד ההתגוננות כולל בעיקר את

תחומי ההגנה האקטיבית והפסיבית, הגנת הגבולות (לרבות המכשול הביטחוני) והאבטחה של אתרים רגישים, של ריכוזי אוכלוסייה, של אישים ושל מידע.

מדיניות ישראל מול המרחב האזורי

מדיניות ישראל במרחב האזורי מכוונת כלפי שלושה מעגלים מרכזיים: מדינות השלום, מדינות הביניים והמדינות והגורמים "הסוררים":

א. כלפי מדינות השלום, מצרים וירדן, צריכה ישראל לנקוט מדיניות של שימור יחסי השלום ושל פיתוחם. על ישראל לשתפן בקידום תהליכים חיוביים במרחב ולקדם מאמץ משותף ללחימה בטרור. במקביל עליה לשמר את היתרון האיכותי שיש לה מולן. נוסף על כך ראוי שישראל תפעל להרחיב את מעגל הקשרים עם מדינות מתונות באזור.

ב. אשר למדינות הביניים המתונות יחסית, ובראשן סעודיה ועיראק, יש לישראל עניין למנוע את הפיכתן למדינות "סוררות" ולקדם את הקשרים עימן עד כדי יחסי שלום. לישראל יש גם אינטרס שגורמים בינלאומיים יפעלו לנטרול האיום הפוטנציאלי הנשקף מהמדינות האלה בתחום הטרור והאסלאם הרדיקלי.

ג. אשר למדינות ולגורמים "הסוררים", ובראשם איראן, סוריה, חזבאללה, חמאס וארגונים אסלאמיים קיצוניים, המציבים בפני ישראל אתגרים בעיקר בתחום הטרור והנשק הבלתי קוננונציונלי, יש להתמודד איתם באמצעות פיתוח של שיתוף פעולה בינלאומי ואזורי ובאמצעות חיזוק המענה העצמאי. שיתוף הפעולה הבינלאומי חיוני לקידום המערכה בטרור, לערעור הלגיטימציה לטרור ולחיזוק האחריות המדינית בכל הנוגע לטיפול בטרור.

גורמי הטרור האסלאמיים האזוריים והבינלאומיים מציבים איום הולך וגובר בפני האינטרסים של ישראל ושל היהודים בתפוצות. מדיניות ישראל צריכה לקדם את המאבק הבינלאומי בטרור ולערער את התמיכה בו ואת הלגיטימציה שהוא מקבל. את המערכה הבינלאומית נגדו חיוני לתעל, בין היתר, לחיזוק האחריות המדינית כך שניתן יהיה להעניק טיפול שורש לתופעת הטרור ולהביא להקמת מסגרות אזוריות למלחמה משותפת בטרור. לצד זאת ראוי שישראל תמשיך לפעול באופן ישיר נגד הטרור – בעיקר באמצעות מהלכים התקפיים, פגיעה בערוצי המימון וחיזוק הגורמים המתונים.

מדיניות ישראל מחייבת גם היערכות לשינויים אפשריים ובהם חוסר יציבות באזור, טרור אסלאמי ושינויים שליליים במשטרים מתונים במרחב. ככלל, ניתן לזהות כמה מוקדים בעלי פוטנציאל לתפניות שישפיעו על ישראל ובמרכזם: עתיד משטר אסד בסוריה, אתגרי המשטרים במצרים ובירדן, היציבות בממלכת סעודיה ועתיד המעורבות האמריקאית בעיראק.

פרק ג

תפיסת המענה לאתגרים הביטחוניים המרכזיים

לאורך השנים מתמודדת ישראל עם שלושה אתגרים מרכזיים: איום קונוונציונלי של מדינות האזור, איומי טרור ועימותים מוגבלים לסוגיהם ואיומי טק"ק ונשק בלתי קונוונציונלי מהמעגל הקרוב והרחוק. תמהיל האיומים הזה, שעיצב את החשיבה בתחום הביטחון הלאומי, עבר, כפי שראינו בעשורים האחרונים, תמורות מהותיות. בעבר האתגר העיקרי היה מלחמה קונוונציונלית-סימטרית נגד צבאות סדירים, ואילו איום הטק"ק והנשק הבלתי קונוונציונלי נבלע בתוכה, ומשקלם של איומי הטרור והעימות המוגבל היה נמוך יחסית. בשנים האחרונות – ובמבט לעשור הקרוב – עולה משקלם של איומי העימות המוגבל, הטרור והנשק הבלתי קונוונציונלי ממעגל העומק – ובמיוחד האיום הגרעיני. לעומת זאת, הולך ויורד משקלו של העימות הקונוונציונלי מול צבאות סדירים.

בדו"ח הוועדה מפורטים בהרחבה מאפייני האיומים, ההישגים הנדרשים והיכולות העיקריות הנדרשות בכל אחד מהעימותים: עימות מוגבל מתמשך (טרור וגרילה), עימות במעגל הרחוק (בדגש על האיום הגרעיני) ועימות מול צבאות סדירים (המעגל הראשון). יש לציין שבדו"ח הוועדה מפורטים בצורה ברורה ההישגים והיכולות הנדרשים

מהצבא על ידי הדרג המדיני בכל אחד מהעימותים. מטעמים מובנים מפורטים במסמך הזה בקצרה ובאופן כללי בלבד אתגר הטרור, אתגר העימות עם צבאות סדירים ודגשים מרכזיים במדיניות המענה. אתגר הנשק הבלתי קונוונציונלי אינו מפורט מפאת רגישותו.

בדו"ח הוועדה מפורטים
בצורה ברורה ההישגים
והיכולות הנדרשים
מהצבא על ידי הדרג
המדיני בכל אחד
מהעימותים.

אתגר הנשק הבלתי קונוונציונלי

אתגר הנשק הבלתי קונוונציונלי הוא סוגיה מרכזית בדו"ח הוועדה ועומד במוקד הדיון על המענה לאתגרים המרכזיים (איום הגרעין במרכזו, אך יש בו גם התייחסות לאיום הכימי ולאיום הטרור הלא קונוונציונלי). מפאת רגישותו הרבה הוא נותח בהרחבה רבה בגרסה מסווגת במיוחד של דו"ח הוועדה, ולכן לא נוכל להתייחס אליו במסגרת

המסמך הזה. ראוי רק להדגיש בהקשר הזה כי ההתמודדות המורכבת עם אתגר הנשק הבלתי קונוונציונלי נשענת על שלוש רגליים במקביל:

1. סיכול (על סוגיו השונים).
2. הגנה (ובמיוחד הגנה אקטיבית).
3. הרתעה אסטרטגית.

אתגר הטרור

הטרור נחשב יותר ויותר לאתגר ביטחוני מרכזי המחייב תשומת לב רבה יותר מבעבר ומענה ייחודי. ישראל מתמודדת במקביל עם מגוון של תופעות טרור המאיימות עליה – החל מטרור פלסטיני מקומי, עבור דרך טרור חוצה גבולות וכלה בטרור גלובלי. הזיקות המורכבות בין תופעות הטרור האלה הולכות ומתהדקות עם השנים במישורים שונים. הטרור הפלסטיני הפך לדרך מרכזית להמשך המאבק האלים בישראל, בעיקר נוכח העמקת המשקל של הקיצוניות הדתית, ההכוונה והסיוע ממדינות תומכות טרור ועליית המדרגה בעוצמת הנזק – בעיקר בשל הנכונות להקרבה, הנגישות לטכנולוגיה ולאמצעי לחימה והירי תלול המסלול לסוגיו. במקביל לעליית הטרור המקומי מתחזק הפוטנציאל של איום הטרור העולמי על ישראל. גורמי הטרור מנצלים את שחיקת הגבולות בין המדינות בממדים השונים, את התחזקות חופש הפעולה של הפרט ואת הנגישות הגוברת למידע ולטכנולוגיות המאפשרים לזרוע הרס רב כדי להציב איום אסימטרי המקשה על היכולת להתמודד איתם.

לאור השינוי בדפוסי הטרור והתרת הרסנים, ניתן להצביע על ארבע מגמות עיקריות בהתפתחותו של אתגר הטרור בעשור הקרוב:

1. פיתוח של יכולות טרור מתוחכמות עוקפות מכשול נוכח הקשחת ההגנה על הגבולות (בתוך האווירי, הימי והיבשתי).
 2. התקרבות הטרור העולמי למזרח התיכון ולישראל, בדגש על מאמצים להוציא אל הפועל פיגועים בשטח ישראל, הידוק הזיקות בין הטרור העולמי לטרור המקומי והתבססות הג'יהאד העולמי בשטחים ובישראל.
 3. מעבר לטרור-על ולטרור בלתי קונוונציונלי באמצעות שימוש באמצעי לחימה בלתי קונוונציונליים או, לחלופין, באמצעות שימוש באמצעי לחימה קונוונציונליים העלולים ליצור נזק בלתי קונוונציונלי.
 4. התחזקות הטרור הקיברנטי המאפשר לפגוע מרחוק במערכות מידע חיוניות – ביטחוניות ואזרחיות כאחד – בישראל. יש לציין שישראל, בהיותה מדינה מתקדמת וממוחשבת, פגיעה במיוחד לסוג כזה של טרור.
- אתגר הטרור שונה משדה הקרב המסורתי, הקלאסי, שכן הוא בעיקר מאבק אסימטרי בין מדינות לבין גורמים לא-מדינתיים בשדה קרב שאין בו גבולות גזרה וכללי משחק

ברורים וישבו העורך הופך לחזית. עוצמת האויב והישגיו באים לידי ביטוי לא רק בפיוגעי הטרור עצמם, אלא גם באפקטים שלהם בתחומי התודעה, החוסן הלאומי, הלגיטימציה ודעת הקהל המקומית והבינלאומית. במאבק אסימטרי כזה מתקשה לעיתים המדינה להביא את עוצמתה הצבאית לידי ביטוי מלא באופן שיוביל לסיום העימות. מנגד, הצד החלש יכול לייצר עוצמות נקודתיות ומרחבי פעולה הנוחים לו. תכלית המענה לאיום הטרור, לפי הגדרת הוועדה, היא למנוע טרור לסוגיו, ואם המניעה לא צלחה, להפחית ככל האפשר את נזקיו (להגן על אזרחי המדינה, לחזק את תחושת הביטחון ולהפחית את הפגיעה בשגרת החיים); לחזק את ההרתעה; להקטין את מרחב הפעולה של הטרור ולשלוט ממנו הישגים מדיניים; לשמר את היכולת לקדם את היעדים הלאומיים ואת חופש הפעולה של ישראל (שמירת הלגיטימציה לחימה בטרור); להחליש את מקורות הטרור (שלילת הלגיטימציה לטרור והפחתת המוטיווציה). הוועדה המליצה שתפיסת המענה לאתגר הטרור תישען על אפקט מצטבר של מאמץ תלת-ממדי משולב: תקיפה מתמשכת של גורמי הטרור ותשתיותיו; הפחתת נזקי הטרור באמצעות מאמצי הגנה והתגוננות ובאמצעות שימור החוסן הלאומי; החלשת שורשי

הטרור באמצעות שלילת הלגיטימציה הפנימית והחיצונית שלו ובאמצעות הפחתת המוטיווציה של מבצעיו ושל שולחיו. נראה כי לממד ההתקפי מוקדשים מאמצים נרחבים הממוקדים יותר בתשתיות המבצעיות והלוגיסטיות ופחות בתשתיות החברתיות-מדיניות ובקשרי הגומלין שלהן עם גורמי הטרור; בתחום ההגנה וההתגוננות מושקעים משאבים במעטפת החיצונית, אך אין השקעה מספקת בהגנת המרחב האזרחי, וחסרה יד מכוונת ברמה הלאומית להתוויית המדיניות, למיקוד המאמצים ולהקצאת המשאבים; הטיפול בשורשי הטרור זוכה לתשומת לב מועטה ולהקצאה מועטה של משאבים, ונחשב למשני בהשוואה לשני הממדים האחרים. במבט אינטגרטיבי חיוני לאזן ולשלב בין שלושת ממדי המענה כדי לקדם לאורך זמן את הצלחת המאבק באתגר הטרור.

ההתמודדות נגד הטרור היא מערכה השונה באופן מהותי מהמלחמה הקונוונציונלית המוכרת לנו, ולכן יש לפתח שיטות וכלים ייחודיים בתחומים של הפעלת הכוח ושל בנינו שיאפשרו להגביר את יעילות ההתמודדות עם אתגר הטרור. המערכה נגד הטרור מחייבת תפיסת הפעלה משולבת בשתי רמות שונות בעלות זיקה הדוקה ביניהן: הראשונה, תפיסת הפעלה ברמה המקומית בישראל (מענה מערכתי כולל ורב-שנתי הנשען על שילוביות, על אחדות המטרה ועל יד מכוונת) והשנייה, השתלבות ישראל

תפיסת המענה לאתגר הטרור תישען על אפקט מצטבר של מאמץ תלת-ממדי משולב: תקיפה מתמשכת של גורמי הטרור, הפחתת נזקי הטרור באמצעות חיזוק ההתגוננות והחוסן הלאומי, החלשת שורשי הטרור באמצעות שלילת הלגיטימציה והפחתת המוטיווציה.

- בלחימה בטרור ברמה האזורית והבינלאומית – בעיקר אל מול איום הג'יהאד העולמי הגובר וזיקותיו המתהדקות לטרור באזור.
- לדעת הוועדה, ההסדרה הלאומית הכוללת להתמודדות עם אתגר הטרור במסגרת תפיסת הביטחון מחייבת הקמת מבנה בעל שלושה נדבכים:
1. ועדת שרים בראשות ראש הממשלה, שייעודה להתוות את המדיניות בתחומי הטרור, לאזן בין המאמצים השונים ולהקצות את המשאבים הנחוצים להתמודדות אפקטיבית עם אתגר הטרור.
 2. שני מנגנוני תיאום מקבילים, המקיימים זיקות הדוקות ביניהם, הכפופים לוועדת השרים: הראשון, מנגנון צבאי-ביטחוני לתכלול המאמץ ההתקפי-סיכולי בהובלת שר הביטחון; השני, מנגנון אזרחי לתכלול מרכיבי ההגנה וההתגוננות של המרחב האזרחי בהובלת השר לביטחון פנים (או שר אחר).
 3. המועצה לביטחון לאומי (באמצעות המטה ללוחמה בטרור) שהיא גוף המטה המסייע לוועדת השרים בתהליכי קבלת ההחלטות.

אתגר העימות עם צבאות סדירים

אתגר העימות בין צבאות סדירים, שמשקלו ירד לעומת האתגרים האחרים, עדיין עומד בעינו. הפחתת האיום הקונוונציונלי נובעת לא רק מהקטנתו של מעגל האיבה (בעקבות השלום עם מצרים ועם ירדן) ומהחלשתו (בין היתר בגלל המלחמה בעיראק), אלא גם מכושר ההרתעה של ישראל ומעוצמתו של צה"ל. כדי לשמר זאת לאורך זמן ולהיערך לתפניות חיוני לקיים את היתרון היחסי של צה"ל על פני הצבאות הסדירים במרחב בעולם העימות הקונוונציונלי מסתמנים השינויים הבאים: מעבר מתפיסת לחימה של כיבוש שטח לתפיסה של שליטה בשטח; מתן העדפה עקרונית לאש על פני תמרון (עם זאת, לתמרון יש עדיין חשיבות רבה בהפעלת הכוח במתארים מסוימים); מתן משקל רב יותר לתקיפה מדויקת ולהפחתת הנזק הסביבתי; חידוד הצורך להעדיף יצירה של אפקטים אופרטיביים באש על פני השמדה מסיבית ומסעות תמרון "כבדים". לצד אלה הולכת וגוברת החשיבות של המאבק על התודעה. העימותים הם מורכבים ורב-ממדיים ומחייבים שילוביות רב-ארגונית ורב-זרועית, גמישות אופרטיבית ושליטה במידע.

למרות המשקל הנמוך יחסית המיוחס לתרחיש של מלחמה בין צבאות בעשור הקרוב, אין להוציא מכלל אפשרות עימות כזה. עימות בין צבאות סדירים יכול להתרחש בכמה אופנים, החל ממהלך כוח מוגבל, עבור דרך עימות רחב יותר, אך עדיין במסגרת מוגבלת, וכלה במלחמה רחבה נגד מדינה או נגד קואליציה כזו או אחרת. נראה כי תרחיש של עימות מוגבל רלוונטי יותר לשנים הבאות, אם כי יש להביא בחשבון גם תרחישים של מלחמה רחבה יותר, בעיקר על רקע של תפניות בלתי צפויות. במבט קדימה, אם יתגרען המזרח התיכון, צריך להביא בחשבון שהמערכה עלולה להתנהל

בצילה של מטריית הרתעה גרעינית של האויב – מה שעלול לתת תמריצים לאויב מצד אחד וליצור אילוצים על הפעלת הכוח מבחינת ישראל מצד אחר.

מאחר שקבועי הזמן לפיתוח יכולות צבאיות מערכתיות הם ארוכים במידה משמעותית מהזמן שיעמוד לרשות צה"ל מהרגע שבו תתקבל התרעה אסטרטגית על תפנית אפשרית, יש לשמר מוכנות קבועה לתרחיש של עימות צבאי בין ישראל לבין אויביה הפוטנציאליים. מוכנות כזאת היא פועל יוצא של כמה פרמטרים: תפיסת הפעלה מעודכנת, מבנה כוח מתאים, שילוב של טכנולוגיות צבאיות מתקדמות, תשתית ארגונית משוכללת, כוח אדם מיומן ומערכת אימון ותרגול לפיתוח מיומנויות מערכתיות. במרכזה של מוכנות כזאת עומד הצורך לשמר מרכיבים שלא ניתן לפתח בזמן קצר, בעיקר סד"כ ותהליכי התעצמות. אלה נמשכים שנים ארוכות שכן הם כרוכים במחקר ובפיתוח של אמצעים חדשים וכן בייצורם וברכישתם.

בפיתוח המענה לעימות עם צבאות ולעימות מוגבל מתמשך צריך להביא בחשבון את התמורות בטבע המלחמות ובסביבה האסטרטגית – תמורות המייצרות סביבה אופרטיבית מורכבת יותר, שבה הולך ומיטשטש הגבול הקלאסי בין שלום למלחמה (לחימה בעוצמה מוגבלת בסביבה של הסדרים מדיניים), מתעמעמת ההפרדה בין רגיעה לחירום (הביטחון השוטף הופך למוקד הביטחון הבסיסי), והעורף הופך לחזית (החיכוך הביטחוני מתמקד בטרור נגד אזרחים ובפגיעות של אמצעי לחימה תלולי מסלול בעומק האזרחי ולא במפגש צבאות קלאסי בקו החזית).

יש לציין את הסוגיה של שטחי ההפקר – שטחים שאין בהם שלטון אפקטיבי הפועל נגד הטרור (מרצון או מאונס). זוהי סוגיה שהולכת ומחריפה בשנים האחרונות, וייתכן כי תחריף עוד יותר בעתיד (למשל בשטחי הרשות הפלסטינית ובדרום לבנון). בשטחים האלה חותרים גורמי הטרור לבזר את כוחותיהם, שוזרים את תשתיות הטרור

בתשתיות האזרחיות באזורים צפופי אוכלוסין, פועלים בחסות מגינים אנושיים ומוציאים לפועל בעיקר פיגועי התאבדות וירי תלול-מסלול. במציאות כזאת מתחדד הקושי להשיג הרתעה אפקטיבית ולהפעיל מנוף צבאי נגד מרכז כובד מדיני או צבאי (בעל היררכיה). לכן יש צורך – ברמה האסטרטגית – לנסות להפחית ככל הניתן את התופעה

הזאת ולפעול ליצירת כתובת אפקטיבית שניתן לדרוש ממנה אחריות. חיוני לפתח יכולת מערכתית לנטר שטח לאורך זמן, לרכוש מטרות בזמן אמת ולסגור מעגלי אש בלי לגרום – עד כמה שניתן – לנזק סביבתי.

החרפת התופעה של שטחי ההפקר מחייבת לפעול ליצירת כתובת אפקטיבית שניתן לדרוש ממנה אחריות.

דגשים מרכזיים במדיניות המענה בראייה כוללת

השינוי בטבע המלחמה, התפתחות קשת העימותים והקצב המהיר של השינויים מחייבים להציב לא רק מענה הולם מול האתגרים המרכזיים עצמם, אלא גם לעצב גישה מערכתית רב־ארגונית כוללת שבבסיסה התאמות בתפיסה של הפעלת הכוח ושל בניין הכוח וביחסי הגומלין ביניהן. גישה כזאת צריכה גם להפנים את חשיבות קידומה של השילוביות כלפי פנים ואת חשיבות קידומו של שיתוף הפעולה הבינלאומי והאזורי כלפי חוץ.

בהיבטים של הפעלת הכוח מחזקת הוועדה את הכיוון המסתמן בצה"ל בנוגע לתפיסת ההפעלה. במרכזה עומד מעבר לתפיסה של לחימה סימולטנית ושל הטמעת עקרון השילוביות הבין־חילי, הבין־זרועי והבין־ארגוני. התפיסה הזאת באה לידי ביטוי בפעולה ב־זמנית של כל מרכיבי הכוח, בכל ממדי הלחימה (התווך האווירי, הימי, היבשתי והאלקטרו־מגנטי) ובכל מרחבי הלחימה (חזית ועומק, מעטפת וליבה) כדי להשיג את התנאים (בהיבט הפיזי והתודעתי) להכרעה מהירה ככל הניתן ביחסי שחיקה נמוכים ובמינימום משאבים.

התפיסה של בניין הכוח נדרשת לתהליכי השתנות מהירים יחסית הנובעים מהאי־ודאות, מריבוי התרחישים והמתארים ומקצב המעבר בין סוגי העימותים. הוועדה ממליצה על שינוי התמהיל מפיתוח מענה קונקרטי למתארי איום לכיוון של בניין יכולות גנריות (מדובר בתמהיל ולא בשינוי מוחלט). גישה גנרית ופטרונות ורסטיליים מאפשרים בנייה מהירה יחסית של יתרון בכל נקודת זמן אל מול התפתחויות מהירות של איומים ושל מצבים משתנים. במקביל יש לאתר תחומים

נקודתיים המחייבים יצירת פתרונות ייחודיים.

התפיסה של בניין הכוח צריכה לשלב בין שימור המענה והיתרון היחסי לעימותים גבוהי עצימות לבין חיזוק המענה לאיומי הטרור, הנשק הבלתי קונוונציונלי וההגנה על העורף. בניין הכוח צריך להביא לידי ביטוי את המעבר מהחיכוך בחזית ובמעטפת לתפיסת הכרעה על בסיס פגיעה בנכסי הליבה של האויב בעומק. הפעלת הכוח באופן רב־זרועי ורב־ממדי מחייבת שילוביות וקישוריות בבניין הכוח בכל הרמות. אשר לכיווני ההתעצמות – היקפם של סדרי הכוחות והרכבם צריכים להיבחן לאור מגמות ההתפתחות של האיומים במרחב, היעדים האסטרטגיים של ישראל, היכולות

התפיסה של בניין הכוח נדרשת לתהליכי השתנות מהירים יחסית הנובעים מהאי־ודאות, מריבוי התרחישים והמתארים ומקצב המעבר בין סוגי העימותים. הוועדה ממליצה על שינוי התמהיל מפיתוח מענה קונקרטי למתארי איום לכיוון של בניין יכולות גנריות.

המערכתיות הנדרשות אל מול האתגרים הביטחוניים המרכזיים ומעטפת המשאבים. הוועדה ממליצה כי בבסיסו של בניין הכוח בעשור הקרוב יעמדו הצירים המרכזיים הבאים: קידום בנייתן של היכולות הלא־מאוישות, חיזוקו ופיתוחו של חימוש מונחה

מדויק, שימורה וחיזוקה של העוצמה האווירית (ושל תחום החלל), חיזוקן ופיתוחן של יכולות לחימה בשטח בנוי בלוחמת היבשה, פיתוחן של מערכות שליטה ובקרה ושל טכנולוגיות מתקדמות בלוחמת היבשה, פיתוחם של אמצעי לחימה ייעודיים לעימות המוגבל, בניית יכולות לניטור של תא שטח, ריכוז מאמץ (בדחיפות) אל מול איומי הנשק תלול-המסלול לסוגיו, העמקת יכולות המודיעין אל מול איומי הטרור והנשק הבלתי קונוונציונלי, פיתוח יכולות בתחום הלחימה הרשתית הרב-זרועית, חיזוק השילוביות והקישוריות הבין-זרועית והבין-ארגונית, פיתוח המאמצים ה"רכים": לוחמת המידע, התודעה והתקשורת.

הפקת תוצאה מיטבית במערכה שבה משתתפים ארגונים שונים מהמערכת הצבאית ומחוצה לה מחייבת קידום של השילוביות באופן שמצד אחד יוביל ליכולת מערכתית כוללת להתמודד עם האתגרים ומצד אחר יביא לידי ביטוי את היתרון היחסי של כל ארגון. במציאות של שילוביות כל הגורמים פועלים במשותף לאורך כל הדרך – החל מניתוח של תמונת העולם ושל הבנתה, עבור דרך הגדרת היעדים ותרגומם לרמה האופרטיבית וכלה בביצוע משולב ומתואם המנוהל באמצעות מערכת פיקוד ושליטה אחודה.

שיתוף פעולה ביטחוני-צבאי במעגל האזורי והבינלאומי הוא רכיב במענה לאתגרי הביטחון הלאומי, אך יש לבחון עד כמה ניתן להישען עליו ולראות בו נדבך משלים למענה העצמאי. במסגרת הזאת ניתן לדבר בעיקר על שיתוף הפעולה הביטחוני-אסטרטגי העמוק עם ארצות-הברית ועל קשרים ביטחוניים בזירה האזורית, בעיקר נגד איומים משותפים.

פרק ד

סוגיות מרכזיות בהקשר הביטחוני

קידום המענה אל מול האתגרים המרכזיים מחייב התייחסות להקשרים ביטחוניים נוספים בסדרה של סוגיות מרכזיות העומדות על סדר היום הביטחוני. במסגרת הזאת, הכוונה היא לנושאים הבאים: הסוגיה הפלסטינית, הזירה הבינלאומית-מדינית, משאבי הביטחון, "צבא העם", היתרון האיכותי, תהליכי קבלת ההחלטות והערות למודיעין הלאומי.

הסוגיה הפלסטינית

מערכת היחסים הישראלית-פלסטינית מציבה בפני תפיסת הביטחון אתגרים מיוחדים הנובעים בעיקר מממדיו המורכבים של הסכסוך – מדובר במאבק לאומי, טריטוריאלי, דתי ותרבותי – ומההשלכות שלו במישורים השונים: על החברה הישראלית, על הזירה האזורית, על העולם הערבי ועל המערכת הבינלאומית. יתר על כן, הקרבה של השטחים הפלסטיניים אל ריכוזי האוכלוסייה בישראל, היעדרו של גבול, עירוב האוכלוסיות זו בזו וחולשתה של "כתובת" יציבה ואפקטיבית בצד האחר מציבים את האתגר הפלסטיני לפתחנו באופן מוחשי ויומיומי.

הוועדה ממליצה שבכל מענה לסוגיה הפלסטינית תדבק ישראל באינטרסים הבאים: שמירה על אופיה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל, חתירה לקביעתם של גבולות קבע שיזכו ללגיטימציה בינלאומית, התבססות הנהגה פלסטינית מתונה, אחראית ואפקטיבית הנכונה לפתרון מדיני עם ישראל, מניעת הפיכתם של ה"שטחים" לבסיס טרור נגד ישראל, מניעת הפיכתם של ה"שטחים" ושל המרחב האווירי שלהם לפלטפורמה לניהול מלחמה נגד ישראל, הסדרת הסכסוך באופן שימש מש מנוף לעיצובה של מערכת יחסים חיובית עם העולם הערבי, הקטנת התלות הפלסטינית בישראל, מניעת פגיעה פלסטינית במשאבים משותפים, חיזוק השותפות האסטרטגית עם ירדן. הדילמה הבסיסית נוכח האתגר הפלסטיני היא בחירה בין הכלה וניהול הסכסוך בצפייה לשינוי חיובי בצד האחר לבין נקיטת פעולות יזומות לשינוי המציאות. בחינה של תפיסת הביטחון אינה יכולה להכריע בוויכוח הפוליטי בין הגישות השונות לפתרון

הבעיה הפלסטינית. יחד עם זאת, בחינה כזאת יכולה לסייע בקביעת העקרונות הביטחוניים החיוניים בכל דרך שתיבחר.

אלה העקרונות הביטחוניים שעליהם המליצה הוועדה: פירוז השטחים שלא יהיו בשליטת ישראל ממערב לירדן, הקמת חיץ פיזי אפקטיבי על הגבול ובקרה יעילה של מעברי הגבול, מניעת כניסתם של כוחות זרים אל שטחים שממערב לירדן, קידום שלטון פלסטיני אפקטיבי המחויב ללחימה בטרור ולשיתוף פעולה עם ישראל, מניעת קיומן של מיליציות עצמאיות חמושות בשטחים שלא בשליטת ישראל, חופש פעולה ישראלי במרחב האווירי בין הירדן לים, מניעת איומים ישירים על נכסים ביטחוניים, אופציה לשימור כמה נכסים ביטחוניים בשטח הפלסטיני (אם לא יימצא להם תחליף). במתארים מסוימים ניתן לשקול את הצבתן של מערכות פיקוח שונות (בינלאומיות).

הזירה הבינלאומית-מדינית

הביטחון הלאומי של ישראל מתבסס על תשתית מדינית ועל ביטחון פיזי המשלימים זה את זה. הפעלת כוח צבאי מחייבת התחשבות בממד המדיני, התוחם במידה רבה את חופש הפעולה המבצעי (בשל הצורך בלגיטימציה בינלאומית). מגמת הגלובליזציה הגבירה את תלות הגומלין בתחומים רבים בין הגורמים השונים בזירה הבינלאומית והאזורית. התעצמה חשיבותה של הקהילה הבינלאומית, והתחזקה מרכזיותה של הפעולה המשותפת אל מול איומים משותפים. עיקרם בהקשר הישראלי: סוגיית הטרור הגלובלי (שבמרכזו הטרור האסלאמי), תפוצת הנשק להשמדה המונית והתחזקות הממד הדתי-פונדמנטליסטי בסדר היום הבינלאומי.

מאפייני הזירה הבינלאומית והמגמות לעשור הקרוב טומנים בחובם סיכונים

והזדמנויות לישראל. בצד הסיכונים המחייבים היערכות יש לציין את האפשרות למעורבות בינלאומית בהכלה ובניהול של הסכסוך עם הפלסטינים, הרחבת התביעה לדה-לגיטימציה של ישראל, יצירת מגבלות לחופש הפעולה הצבאי של ישראל, כרסום במעמדה האזורי של ארצות-הברית, שחיקה משמעותית בתמיכת ארצות-הברית בישראל. בצד ההזדמנויות יש לציין את השיפור במעמדה הבינלאומי של ישראל. הדבר עשוי להגביר את השתלבותה במערכת הבינלאומית ולהקנות לה מעמד של גורם חיובי, יציב ודמוקרטי במזרח התיכון לצד הכרה בינלאומית בערכיותה בתחומים שונים. ישראל

הביטחון הלאומי של ישראל מתבסס על תשתית מדינית ועל ביטחון פיזי המשלימים זה את זה. הפעלת הכוח הצבאי לסוגיו מחייבת התחשבות בממד המדיני, התוחם במידה רבה את חופש הפעולה המבצעי.

תוכל לנצל התפתחות כזאת כדי להשתלב במערכה העולמית נגד הטרור, כדי לקדם את פעילותה במוסדות בינלאומיים, כדי לפתח אפשרויות לשיתוף פעולה אסטרטגי עם מדינות מפתח בעולם וכדי לחזק את מכלול יחסיה עם אירופה.

העלייה המשמעותית במשקלה של הקהילה הבינלאומית נותנת בידי ישראל הזדמנות לקדם את יעדיה, אך גם יוצרת אילוצים בנוגע להתנהלותה. לפיכך ממליצה הוועדה להטמיע את שיקולי הלגיטימציה הבינלאומית בקביעת המדיניות הביטחונית, לפעול להשתלבות בהסדרים בינלאומיים, לבחון את האפשרות להסכים לכך שהאיחוד האירופי יהפוך לגורם בתהליך המדיני (בתחומים מוגדרים), לאתר את התחומים שיאפשרו להרחיב את הקשרים עם רוסיה, לקדם יצירת הסדרים אזוריים ולהתאים את יעדי המלחמה, את התכנון המבצעי ואת בניין הכוח לאילוצים המדיניים, התקשורתיים והמשפטיים.

אשר ליחסים המיוחדים עם ארצות־הברית, שהם נדבך מרכזי בתפיסת הביטחון, חיוני לטפחם ולהעמיקם בתחום הביטחוני־מדיני, וככלל יש להעניק משקל נכבד לאינטרסים האמריקאיים לעומת אינטרסים אחרים (גם אם לעיתים יש לשלם מחירים בגינם). עם זאת, חיוני שישאל תעמוד על האינטרסים הבסיסיים שלה, גם אם הדבר עומד בניגוד לעמדת ארצות־הברית. אשר לברית פורמלית, נראה לוועדה שרצוי ואפשרי לשדרג את רצף ההסכמים והפרוטוקולים הקיימים בסוגיות השונות בלי לקדם עתה ברית פורמלית.

משאבי הביטחון

משקלו של ההיבט הכלכלי בתפיסת הביטחון הולך וגדל עם השנים. הוא כולל שתי סוגיות מפתח מרכזיות: הקצאת המשאבים לביטחון במסגרת סדר העדיפות הלאומי וסדר העדיפויות להקצאת המשאבים בתוך ההוצאה הביטחונית עצמה נוכח הצורך להתאימם לשינויים הפנימיים והחיצוניים. המגמה להקטין את חלקה של ההקצאה

לביטחון מתוך כלל התוצר – המתאפשרת מגידולו של התוצר ומהשיפור במאזן האסטרטגי של ישראל ושנובעת מהתמורות החברתיות־כלכליות ומהתחרות בעידן הגלובליזציה – תימשך גם בעשור הקרוב. לפיכך נדרשת מערכת הביטחון לנהל כבר היום את משאבי הביטחון במסגרת רמה ריאלית קבועה של הוצאות ואפילו במסגרת ירידה קלה נוספת בהיקפן.

אשר להוצאה על הביטחון, הוועדה ממליצה להקטין את שיעורה בתמ"ג באופן מדורג לאורך העשור ליעד של כ־5% (לעומת 8.5%–9% כיום) ולעבור לתקציב חמש־שנתי

הוועדה ממליצה להקטין את שיעור ההוצאה הביטחונית בתמ"ג באופן מדורג לאורך העשור ליעד של כ־5% (לעומת 8.5%–9% כיום) ולעבור לתקציב חמש־שנתי למערכת הביטחון.

למערכת הביטחון. עיקר ההקטנה תיעשה באמצעות הצמיחה הצפויה בתמ"ג (בהנחה שהצמיחה תעמוד על 4% בשנה) ובאמצעות אי־הגדלתה של ההוצאה הביטחונית. תקציב רב־שנתי יקנה למערכת הביטחון ודאות תקציבית ויכולת תכנון והתייעלות ארוכי טווח. החיסכון שתיצור ההתייעלות הזאת יופחת מתקציב הביטחון ויסייע

להשיג את היעד הכלכלי הנדרש: הפחתה של ממש בשיעור ההוצאה הביטחונית. אם יתברר בחלוף מחצית התקופה כי תחזית הצמיחה נמוכה מהצפוי, מומלץ להפחית עוד מתקציב הביטחון במונחים מוחלטים. את שיעור ההפחתה ואת מועדה תקבע הממשלה. אירועים חריגים, ביטחוניים או כלכליים, יחייבו בחינה מחדש. מומלץ להתייחס אל כלל ההוצאה הביטחונית בראייה מערכתית כוללת כך ששינוי בתמהיל האיומים יבוא לידי ביטוי בחלוקה תקציבית מתאימה בתוך מערכת הביטחון. הקצאת התקציבים תישען לא רק על בסיס ארגוני, אלא בעיקר על בסיס היתרון היחסי של כל גוף אל מול האיומים. הצורך הגובר באינטגרציה בין הגופים השונים ראוי שיבוא לידי ביטוי גם בהיבט התקציבי. גישה מערכתית טומנת בחובה פוטנציאל להגדלת העוצמה הביטחונית באמצעות אותם המקורות הכלכליים.

"צבא העם"

העיקרון של "צבא העם" מושתת על החובה האזרחית לשירות ביטחון, שהיא מרכיב יסודי בתפיסת הביטחון המסורתית. האתגרים הביטחוניים ועקרון הנשיאה המשותפת בנטל ובסיכון הביטחוני מחייבים לשמר את מהותו של מודל "צבא העם" במסגרת ההסכמה הלאומית בענייני ביטחון. אולם נוכח המציאות המשתנה ממליצה הוועדה לעשות התאמות בדרך המימוש של העקרונות העומדים בבסיס המודל של "צבא העם": גיוס אוניברסלי, שותפות גורל, נשיאה משותפת בעול ובסיכון, יצירת חוויה וזהות משותפות, ממלכתיות, ייצוגיות ושימור האחריות של צה"ל.

הוועדה ממליצה לשמר את העיקרון באמצעות נקיטת הצעדים הבאים: ביסוסו של מערך החובה בצה"ל, שהוא התשתית המרכזית ל"צבא העם"; הרחבה מקסימלית של גיוס החובה לצה"ל ולגופים ביטחוניים נוספים; העמקת המגמה של יצירת מסלולי שירות רבים, דהיינו מתן האפשרות לשירות דיפרנציאלי בתוך הצבא, במערכת הביטחון ובשירות האזרחי לאומי שיתאים לצרכים של מערכת הביטחון וייתן מענה משמעותי לצרכים אזרחיים מסוימים. מגמת השינוי המרכזית המומלצת היא "גיוס אוניברסלי ושירות דיפרנציאלי".

לצד זאת מומלץ לקצר בהדרגה את שירות החובה, להפחית ככל הניתן מסלולי שירות מובחנים לאוכלוסיות שונות, להרחיב את השירות הלאומי לכל מי שאינם משרתים בצה"ל, להעביר חלק מהמשימות החברתיות-לאומיות של

האתגרים הביטחוניים ועקרון הנשיאה המשותפת בנטל ובסיכון הביטחוני מחייבים לשמר את מהותו של מודל "צבא העם" במסגרת ההסכמה הלאומית בענייני ביטחון - השינוי הנדרש הוא "גיוס אוניברסלי ושירות דיפרנציאלי".

הצבא למערכות אזרחיות, להכיר בייחודיות השירות הצבאי בהשוואה לסוגי השירות האחרים ולשמר את עקרונות הממלכתיות והייצוגיות של צה"ל. יש לציין כי המלצות הוועדה בסוגיית "צבא העם" עולות בקנה אחד עם המלצותיה של ועדת בן-בסט.

היתרון האיכותי

היתרון האיכותי מבטיח עליונות ביטחונית־צבאית מובהקת על גורמי איום קיימים ופוטנציאליים. היתרון הזה מתבסס על שילוב של כמה גורמים: טיפוח האיכות האנושית, פיתוח יכולות טכנולוגיות מתקדמות, חיזוק התשתית הארגונית ושיתוף פעולה אסטרטגי. כל אלה משמשים בסיס להרתעה אפקטיבית, להפחתת הפגיעה בישראל ולהשגת יעדיה בכל עימות במחיר נמוך ככל האפשר.

החתימה לשימורו ולחיזוקו של היתרון האיכותי נשענת על שני מאמצים עיקריים המשלימים זה את זה: הראשון, טיפוח התשתית האנושית ויצירת הבסיס הטכנולוגי; השני, תרגום המעשי של אלה לעוצמה צבאית. יצירת הבסיס האנושי והטכנולוגי מתבססת על האיכות האנושית בצה"ל, במו"פ ובתעשיות, על תשתית מתקדמת של מו"פ ביטחוני, על תעשיות ביטחוניות המפתחות ומייצרות אמצעי לחימה מתקדמים ועל שיתוף פעולה בינלאומי. תרגום התשתית הזאת לעוצמה צבאית מתבסס על פיתוחם של אמצעי לחימה מתקדמים ועל הצטיידות בהם, על רכישת יכולות מערכתיות המבוססות על תפיסות הפעלה מבצעיות, על טיפוח כוח אדם איכותי בתחומי הפיקוד, ההפעלה של אמצעי לחימה ושל אחזקתם ועל יצירת תשתית ארגונית מתקדמת בתחומי הניהול, הידע והמידע.

לצד זאת יש גם להחליש את תהליכי ההתעצמות אצל היריבים. לשם כך יש למצות את הדיאלוג האסטרטגי עם ארצות־הברית להגבלת המכירות של אמצעי לחימה, לפעול לסיכול של מכירת אמצעי לחימה איכותיים לגורמים "סוררים" ולהגבלה, ככל הניתן, של היחשפות גורמים באזור לתפיסות הפעלה מערביות מתקדמות.

לדעת הוועדה נדרשת הסדרה לאומית של תהליכי קבלת ההחלטות בסוגיות היתרון האיכותי בראייה בין־תחומית ובין־ארגונית. גורם ביטחוני אחד צריך להיות אחראי לקביעת סדרי העדיפויות, לקבלת ההחלטות המרכזיות ולתיאום שוטף ומחייב של מערכות המו"פ, כולל בתחומי הטרור. נוכח מגבלות המשאבים – הן בתקציב ובתשתית והן בהון האנושי – צריך המו"פ בישראל להיות ממוקד, רלוונטי, בעיתוי מתאים ובעל פוטנציאל להיות מתורגם למענה אפקטיבי שיקנה יתרון משמעותי בשדה הקרב. חיוני להגדיר תוכנית מחקר ופיתוח (מו"פ) בעלת יעדים לעשור הקרוב (ובחלק מהסוגיות מעבר לכך) ותוכנית רב־שנתית בגיבוי תקציבי לחמש השנים הבאות. חשוב להגדיל את תקציבי המו"פ המוכוונים לצרכים הייחודיים של מערכת הביטחון ושל צה"ל.

במסגרת הדו"ח סומנו התחומים הביטחוניים המחייבים פיתוח עצמאי והשגת עליונות טכנולוגית ותעשייתית ככל הניתן: ממד החלל, מערכות מודיעין, מערכות תקשורת, כימוש התקפי, כלים לא מאוישים והגנה בפני טילי קרקע־קרקע (טק"ק). הוועדה מדגישה את הצורך להתייחס לתחום החלל כאל פרויקט בעל חשיבות לאומית, שערכו וזיקותיו לתחומי הביטחון הלאומי השונים הולכים וגוברים ומחייבים הקצאת

משאבים מתאימה, בדגש על תחומי ליבה: יכולת שיגור עצמאית ופיתוח של לווייני מודיעין ותקשורת. הוועדה ממליצה לקדם את התחום של לוחמת המידע ולהפוך אותו לנדבך מרכזי בעשייה הביטחונית על בסיס רעיון מסדר אחד ברמה הלאומית ובאמצעות הסדרה ארגונית מתאימה.

תהליכי קבלת ההחלטות

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 הקברניט (הממשלה, ראשה, 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 הקברניט לבין המערכת המקצועית התומכת עומד בבסיס קבלת ההחלטות בסוגיות של ביטחון לאומי.

המערכת המקצועית התומכת בקברניט באופן קבוע ורציף בתהליכי קבלת ההחלטות בסוגיות של ביטחון לאומי בראייה רחבה וחוצת תחומים אמורה למלא את היעדים המרכזיים הבאים: לסייע לקברניט לקבוע את סדר היום לדיון בנושאים של ביטחון לאומי במעגלים השונים; לרכז ולהוביל את ההכנות לדיונים שבהם יתקבלו ההחלטות ולבנות באופן מקצועי את התהליך עצמו של קבלת ההחלטות כך שיביא לידי ביטוי דעות שונות; פיקוח ובקרה על תהליכי המימוש והביצוע של החלטות הקברניט בתחומי הביטחון הלאומי ותיאום בין הגורמים השונים שאמורים לממש את החלטות הקברניט.

לדעת הוועדה, אין מקום להקמתם של גופי תמיכה וייעוץ חדשים למקבלי החלטות בנושאים של ביטחון לאומי. הוועדה ממליצה שמקבלי החלטות יישענו על גוף קיים שנועד לסייע להם בתהליכי קבלת החלטות בנושאים האלה ולחזק אותו בהתאם לקווים המנחים וליעדים שפורטו לעיל. לדעת הוועדה, המועצה לביטחון לאומי (המל"ל), שאין נותנים לה כיום למלא כיאות את הייעוד העיקרי הראוי לה, מתאימה למלא את התפקיד הזה.

הוועדה ממליצה
למסד את תפקיד ראש
המל"ל כיועץ לביטחון
לאומי לראש הממשלה
ולממשלה ולהציבו במרכז
המערכת המקצועית
התומכת בקבלת החלטות
בסוגיות של ביטחון
לאומי. במקביל יש לעצב
ולחזק את המל"ל באופן
שיאפשר לה למלא את
ייעודה ואת תפקידה
בצורה מיטבית.

הוועדה ממליצה למסד את התפקיד של ראש המל"ל: לקבוע שהוא היועץ לביטחון לאומי של ראש הממשלה ושל הממשלה ולהציבו במרכז המערכת המקצועית התומכת בקבלת החלטות בסוגיות של ביטחון לאומי. במקביל ממליצה הוועדה לעצב ולחזק

את המל"ל באופן שיאפשר לה למלא את ייעודה ואת תפקידה בצורה מיטבית. כך, למשל, ראוי להסדיר את היחסים בין ראש המל"ל לבין בעלי התפקידים בתחומי הביטחון הלאומי בלשכת ראש הממשלה ולחדד באופן מיוחד את הזיקה, את תחומי האחריות ואת התיאום בין המל"ל לבין מערכת הביטחון ושר הביטחון.

הערות למודיעין לאומי

הענקת מרכז הכובד של העשייה האסטרטגית מהדפוס המסורתי של עימותים בין מדינות לעבר עימותים אסימטריים של טרור ושל נשק בלתי קונוונציונלי (עימותים שמאפייניהם העיקריים הם מעורבות של גורמים לא-מדינתיים, פריסה עולמית, היגיון רשתי, הונאה, הסתרה, חמקנות וחתומה נמוכה) מחייבת יכולות מודיעין מתקדמות בכל תחומי המודיעין. היכולות האלה הן הבסיס העיקרי להצבת מענה הולם אל מול האתגרים המורכבים האלה וליצירת מענה מערכתי בראייה לאומית כוללת.

הוועדה מדגישה ארבעה תחומי עשייה שבהם יש צורך בשינויים ובהתאמות נוכח אתגרי העתיד: אכוונה לאומית הכוללת את הצי"ח הלאומי ואת הקצאת המשאבים למודיעין בסדר העדיפות הלאומי ובתוך קהילת המודיעין, ראייה קהילתית של אתגרי המודיעין (הקפדה על שילוביות ועל מיצוי בין-ארגוני), קידום והרחבה של מעגל שיתוף הפעולה הבינלאומי והאזורי, בדגש על עיצוב משותף ועל ניהול מתואם של מערכות לשיתוף פעולה, שיפור הממשק בין הקברניט לבין המודיעין בכל התהליכים של קבלת ההחלטות בסוגיות של ביטחון לאומי.

כיום אין עבודת מטה סדורה בתחומי המודיעין לצד הקברניט, ולכן נראה כי יש צורך בשינוי ובכללו הקמת מטה למודיעין לאומי בסמוך לקברניט שיהיה מופקד מטעמו על ההכוונה ועל התיאום של קהילת המודיעין ברמה הלאומית. מטה כזה אינו אמור להחליף את הקשר הישיר והבלתי אמצעי בין העומדים בראש הארגונים של קהילת המודיעין לבין הקברניט, אלא להיות כוח עזר מרכזי ליד הקברניט ליצירתה של עבודת מודיעין אינטגרטיבית ברמה הלאומית.

באופן קונקרטי, הוועדה ממליצה שיוקם מטה למודיעין לאומי בסמוך לקברניט בהתאם לקווי המתאר הבאים: המטה יתמקד בסיוע לקברניט בתחומי ההכוונה המודיעינית הלאומית, בקביעת סדרי העדיפויות, בהקצאת המשאבים, בתיאום גופי המודיעין וביצירתה של תמונת מודיעין שלמה על בסיס ההערכות של גופי המודיעין. המטה יהיה מרכיב מרכזי במערך המחודש של המועצה לביטחון לאומי כפי שהציעה הוועדה בפרק המוקדש לקבלת ההחלטות בסוגיות של ביטחון לאומי. לצד זאת יקיים ראש המטה זיקה ישירה לקברניט בתחומי הביטחון.

תהליך יישומה של תפיסת הביטחון ועדכונה

הוועדה הדגישה כי הדו"ח משקף את מכלול התובנות לעת כתיבתו, ולכן יש לבחון את מסקנותיו הן באופן עיתי והן לאור ההתפתחויות בסביבה האסטרטגית הדינמית. בחינה יסודית של הדו"ח מתחייבת אחת לחמש שנים, ובחינת עיקרי הדברים – אחת לשנתיים בערך. חיוני שהממשלה תקבע גורם שירכז את תהליך עדכונה של הדו"ח ויבחן את נגזרותיו במישורים השונים.

לאחר שמערכת הביטחון וממשלת ישראל יאמצו את דו"ח הוועדה (במליאה או בוועדת השרים לביטחון), יש לקבוע תהליך סדור ומבוקר של הטמעת מסקנותיו והמלצותיו במישורים השונים ולייסד מנגנון לבחינת יישומו. תהליך היישום צריך להתנהל על פי אבני דרך ולוחות זמנים ובאחריות כל דרג מיניסטרילי בתחומו ובאחריות הקבינט בסוגיות חוצות תחומים.

יש לציין כי במסגרת ההכנות לדיוני הקבינט על בחינתו ועל אישורו של דו"ח הוועדה הכינו מזכירות הממשלה והמל"ל "הצעת מחליטים" מפורטת שבמרכזה תהליך סדור

ליישום מסקנותיה והמלצותיה של הוועדה. התהליך הזה כולל את הקמתה של ועדת שרים ליישום התהליך בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות השרים הרלוונטיים. ועדת השרים תמנה חמישה צוותי עבודה שיגבשו את המענה המערכתית בסוגיות חוצות תחומים וארגונים כמו אתגר הנשק הבלתי קונוונציונלי; אתגר הטרור והגרילה; ממד ההתגוננות, ובכלל זה הגנת העורף; תהליכי קבלת ההחלטות, ובכלל זה תחום המודיעין הלאומי; היתרון האיכותי. המטה לביטחון לאומי ישמש גוף המטה של ועדת השרים. מעבר לכך, באחריותם

הוועדה הדגישה כי הדו"ח משקף את מכלול התובנות לעת כתיבתו, ולכן יש לבחון את מסקנותיו הן באופן עיתי והן לאור ההתפתחויות בסביבה האסטרטגית הדינמית.

של כל הגופים העוסקים בתחומים השונים של תפיסת הביטחון לערוך בחינה פנימית של ההשלכות שיש לדו"ח הוועדה על תחומי אחריותם ועל עיסוקם ולהציג את המלצותיהם לוועדת השרים.

פרק ה

בחינה של תקפות ההמלצות במבחן הזמן

פרק זה בוחן את תקפות המסקנות וההמלצות של הוועדה במבחן הזמן ובמבט לעתיד. הפרק כולל ארבעה חלקים – המסקנות העקרוניות, ההמלצות העיקריות למענה מול האתגרים, ההמלצות למענה בהקשרים נוספים ומבט לעתיד. בכל אחד משלושת החלקים הראשונים יוצגו בתחילה עיקרי המסקנות וההמלצות של הדו"ח ולאחר מכן ההתייחסות אליהן במבחן הזמן ובמבט לעתיד.

המסקנות העקרוניות

בדו"ח הוועדה

1. בחינת מצבה הביטחוני של ישראל לאור השינויים והמגמות בסביבה האסטרטגית מעלה כי כל עוד לא יחולו תפניות אסטרטגיות, אין נשקפת סכנה לקיומה ולשלמותה הטריטוריאלית. החרג למסקנה הזאת הוא תהליך התגרענותה של איראן, שאם יבשיל, הוא טומן בחובו פוטנציאל לאיום קיומי ולשינוי המאזן האסטרטגי במרחב.
2. ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית במסגרת משפחת האומות, אולם ערכיה וצביונה הנגזרים מהזהות הייחודית הזאת ניצבים בפני אתגר מורכב. המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הדפוסים האלימים של העימות והסוגיה הדמוגרפית מקרינים לרעה על הזירה הפנימית, פוגעים בדימוי של ישראל בזירה הבינלאומית ומעצימים את האתגר הכרוך בשימור אופיה של המדינה לטווח הארוך (מעבר לאופק ההסתכלות של הוועדה).
3. הבטחת יכולתה של ישראל להיות מדינה מתקדמת ולשגשג מהבחינה החברתית-כלכלית היא אתגר שהקושי שלו הולך וגובר ומחייב ליצור איזונים מתאימים במרכיבים של משוואת החוסן הלאומי – בין צורכי הביטחון החיוניים לבין חוסנה של החברה הישראלית ורווחת אזרחיה ותושביה.
4. שיפור מעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל מחייב לחזק את הלגיטימציה הבינלאומית שלה באופן מעשי, להמשיך לחתור לשלום עם שכניה ולקיים מאמץ מתמשך להסדרת הסוגיה הפלסטינית.

ההתייחסות במבחן הזמן

במבחן הזמן נראה כי המסקנות המרכזיות האלה עדיין תקפות: לא נשקפת בטווח הנראה לעין סכנה קיומית לישראל מאיום צבאי קונוונציונלי, בעיקר נוכח עוצמתה ועליונותה הצבאית של ישראל במרחב מצד אחד וחולשתו הגוברת של העולם הערבי על רקע הטלטלה האזורית, שסופה אינו נראה באופק, מהצד האחר.

עם זאת יש להדגיש כי אומנם אין סכנה של איום קיומי, אך מתפתחת בשנים האחרונות אצל אויבי ישראל יכולת משמעותית לגרום לה פגיעות קשות ונזקים כבדים – פיזיים ותודעתיים. אומנם אין ספק בנוגע ליכולתה של ישראל להכות קשות את אויביה, אולם הנזקים הקשים צפויים להיות הדדיים – על כל המשתמע מכך לישראל.

החריג לקביעה בנוגע להיעדרו של איום קיומי היה ונשאר סכנת ההתגרענות של איראן. המגמה הזאת נבלמה לעת עתה, והאיום אינו בטווח הקצר בעקבות חתימת המעצמות על הסכם הגרעין עם איראן, אך פרישתה באחרונה של ארצות-הברית מההסכם מעלה סימני שאלה רבים ומחייבת להמשיך לפקוח עין מקרוב על תגובת איראן. אסור להרפות מגיוס העולם למאבק נחוש נגד חתירתה של איראן לנשק גרעיני, ובכל מקרה יש להמשיך לבנות יכולות הרתעה, סיכול והגנה אל מול כל התפתחות בעתיד.

אסור להרפות מגיוס העולם למאבק נחוש נגד חתירתה של איראן לנשק גרעיני, ובכל מקרה יש להמשיך לבנות יכולות הרתעה, סיכול והגנה אל מול כל התפתחות בעתיד.

אשר לסכסוך הישראלי-פלסטיני, מסקנות הוועדה קיבלו משנה תוקף עם השנים נוכח כישלון המאמצים לקדם את התהליך המדיני ולהגיע לפתרון הסכסוך. אומנם התקדמות

בתהליך המדיני אינה תלויה רק בישראל, ולפלסטינים חלק נכבד בכישלון המאמצים, אולם המשך המגמה הקיימת של שליטה ישראלית ביהודה ושומרון ואף העמקת האחיזה בשטח (בלי שתהיה אבחנה בין "הגושים" לבין יתר השטח), ללא התקדמות בתהליך מדיני וללא מענה אחר בהיעדר תהליך כזה, עלולים לשבש את אופיה של החברה ואת ערכי היסוד שלה ועלולים לחסום את האפשרות להסכם בעתיד.

נראה שהמציאות המתפתחת מעמידה את האתגר המרכזי הזה בראש סדר העדיפויות ומציבה בפני ישראל דילמות הולכות וגוברות הן בנוגע לקרע בחברה הישראלית בהקשר הערכי והמוסרי, הן בנוגע לפגיעה בדימוי של ישראל בזירה הבינלאומית (שבאה לידי ביטוי, בין היתר, במאמצי הדה-לגיטימציה לקיומה) והן בכל הנוגע לשימור אופיה וערכיה של המדינה בטווח הארוך יותר ולמניעת ההידרדרות לתרחיש הבלהות של מדינה אחת. המשך המגמה הקיימת מסוכן, ולכן צריך לנקוט יוזמה (ולו גם חד-צדדית) כדי לשנות את המגמה לעתיד טוב יותר.

ההמלצות העיקריות למענה מול האתגרים

בדו"ח הוועדה

1. הוועדה מצביעה על שינוי משמעותי באתגר הביטחוני ובמענה לו: ירידת משקלו של האתגר הקונונציונלי (עימות בין צבאות סדירים) ועליית משקלם של האיומים האסימטריים הולכים ומתפתחים (עימותים על-קונונציונליים ועימותים תת-קונונציונליים) – מה שמחייב ריכוז מאמץ אל מול איומי הטרור והנשק הבלתי קונונציונלי לצד שימור היתרון היחסי בעימות בין צבאות.
2. ישראל צריכה לקיים עוצמה ביטחונית עצמאית חזקה ודימוי מרתיע במרחב. במקביל עליה להעמיק את שיתוף הפעולה הביטחוני במישור האזורי והבינלאומי, לרבות חיזוק היחסים המיוחדים עם ארצות-הברית.
3. הפעלת הכוח להשגת יעדי הביטחון צריכה להיות בהקשר ובמידה, בכפוף למסד הערכי והמשפטי ולשיקולי מדיניות ולגיטימציה, וצריכה להתלוות אליה חתירה לגיבוש הסכמה לאומית רחבה ככל האפשר בסוגיות הביטחון.
4. במסגרת האסטרטגיה הביטחונית מומלץ להשקיע מאמץ רב יותר בתהליכי עיצוב במישור הביטחוני-מדיני: יש לכוון הסדרים מדיניים וביטחוניים, ובמקביל יש לסכל איומים באמצעות מאמץ משולב הכולל הרתעה, הגנה והתקפה – לאחר שנקבעו סדרי העדיפויות בין איומים בפועל לבין הסיכונים האפשריים.
5. בתחום הדוקטרינה הצבאית חיוני להעביר את משקל הכובד מתמרון קרקעי נרחב בשטח האויב לאש מדויקת מנגד ולמהלכים קרקעיים מוגבלים. בנוגע למהלכים מקדימים, יש להיערך למענה ללא מהלך קרקעי מקדים חוצה גבול וייתכן גם שללא מהלך מקדים של אש מנגד.
6. יש צורך להתאים את מרכיבי היסוד ב"משולש הביטחון" להתפתחות האתגרים האסימטריים: יש לפתח מודלים של הרתעה אל מול איומי הטרור והנשק הבלתי קונונציונלי, לבנות יכולות לחיזוק אמינותה של ההרתעה, לעבור מהרתעה מפני מלחמה כוללת להתרעה מפני מגוון רחב של איומים ושל תרחישים ולפתח תחליפי הכרעה למתארים שבהם אין אפשרות להכריע במובן הקלאסי. כמו כן חיוני להוסיף למשולש הביטחון צלע רביעית של התגוננות נוכח האיום הגובר על העורף (איום צבאי, טרור ונשק בלתי קונונציונלי).
7. מדיניות המענה בתחומים של בניין הכוח ושל הפעלתו אל מול שלושת האתגרים – הקונונציונלי, הטרור והבלתי קונונציונלי – צריכה להתמקד ביעדים הבאים: המשך הפיתוח של הלחימה הסימולטנית ושל עקרון השילוביות (בין-חילית, בין-זרועית ובין-ארגונית), הטמעתם בתפיסת ההפעלה ושינוי התמהיל של בניין הכוח מפיתוח מענה למתארים קונקרטיים לבניין יכולות גנריות ופתרונות ורסטיליים. במקביל יש לאתר תחומים נקודתיים המחייבים יצירת פתרונות ייחודיים.

8. כיווני ההתעצמות שצריכים לבוא לידי ביטוי בתוכנית הרב-שנתית לבנין הכוח מתמקדים בתחומים הבאים: יכולות לא מאוישות, חימוש מונחה מדויק, עוצמה אווירית ותחום החלל, יכולות לחימה בשטח בנוי, מערכת שליטה ובקרה (שו"ב), טכנולוגיות מתקדמות ביבשה, אמצעי לחימה ייעודיים לעימות המוגבל, אמצעים מתקדמים לניטור תאי שטח, ריכוז מאמץ לפיתוח מענה לנשק תלול המסלול, יכולות מודיעין אל מול איומי הטרור והנשק הבלתי קונוונציונלי, פיתוח יכולות ללחימה רשתית רב-זרועית, מאמצים "רכים" (מידע, תודעה ותקשורת).

ההתייחסות במבחן הזמן

במבחן הזמן נראה כי השינויים בסביבה האסטרטגית של ישראל והעימותים של השנים האחרונות מקנים משנה תוקף להמלצות הוועדה בתחום המענה – המלצות שיושמו בחלקן. ישראל חייבת להמשיך לקיים עוצמה ביטחונית חזקה ולהקדיש דיומי מרתיע במרחב האזורי אל מול קשת האיומים. העוצמה הזאת צריכה להישען בראש ובראשונה על עוצמה לאומית עצמאית ועל היכולת להוציא אותה לפועל (מדינית ומבצעית) אל מול תרחישי איום שונים בשעת מבחן. לצד זאת גובר הצורך החיוני לחזק את היחסים המיוחדים עם ארצות-הברית ולפתח קשרים אסטרטגיים עם גורמי מפתח נוספים בזירה הבינלאומית ובמרחב האזורי ולמצות את שיתוף הפעולה עם גורמים מתונים באזור.

הפעלת הכוח בעימותים האסימטריים המורכבים והחיכוך המתמשך עם אוכלוסייה אזרחית מחייבים הקפדה יתרה על ההקשר הנכון ועל המידה הנדרשת כמו גם על הכפיפות למסד הערכי והמשפטי. זה חיוני לא רק משיקולים של מדיניות ושל לגיטימציה מבית ומחוץ אלא גם משום שההקפדה על ערכי המוסר והמשפט ניצבת בבסיס עוצמתה של ישראל.

תפיסת הביטחון של ישראל אומנם מבוססת על אסטרטגיה ביטחונית הגנתית שבמרכזה הבטחת קיומה של המדינה, יצירת הרתעה אפקטיבית והסרת איומים בשעת הצורך, אולם המציאות המורכבת מחייבת יותר מתמיד פעילות אקטיבית ויוזמת לעיצוב המציאות האסטרטגית ולקידום היעדים

והאינטרסים של ישראל. פעילות כזאת צריכה לעשות שימוש רב מבעבר במנופים לא צבאיים מתחומים שונים ולשלב בצורה מושכלת בינם לבין המנופים הצבאיים. מבחינת הדוקטרינה הצבאית, המלצת הוועדה הייתה ונשארה במחלוקת ("אסטרטגיית צה"ל"). עקרון הדוקטרינה ההתקפית נשאר בתוקפו, אך משקל הכובד צריך לעבור שינוי מתמרון קרקעי נרחב בשטח האויב לאש מדויקת מנגד ולמהלכים קרקעיים מוגבלים

הפעלת הכוח בעימותים האסימטריים והחיכוך עם אוכלוסייה אזרחית מחייבים הקפדה יתרה על ההקשר הנכון ועל המידה הנדרשת כמו גם על הכפיפות למסד הערכי והמשפטי.

לתמיכה במהלך האש. השינוי הזה נובע מאופי האיומים החדשים, מההתפתחויות הטכנולוגיות ומהצורך להפחית את השחיקה ולהתחשב בשיקולים מדיניים. מהלכים

מקדימים יוסיפו להיות מרכיב אפשרי במשוואת הביטחון, אך ינתן משקל משמעותי לשיקולים המדיניים אל מול היתרונות הצבאיים.

אשר למרכיבי היסוד של "משולש הביטחון" (הרתעה, התרעה והכרעה), יש להמשיך במאמץ להתאים אותם למציאות המשתנה, ובמיוחד ליריבים האסימטריים ולשינויים בשדה הקרב. ההתאמה הזאת חיונית כדי לחזק את ההרתעה ולעצב את כללי המשחק אל מול האיומים החדשים בזירות השונות, כדי לאפשר התרעה אפקטיבית

אל מול מגוון התרחישים והאיומים – החל מהתרעה אסטרטגית על שינוי מגמות וכלה בהתרעה אופרטיבית בתחומים השונים – וכדי ליצוק תוכן חדש ורלוונטי למונח "הכרעה" במתארים השונים של המציאות המשתנה.

בנוגע להכרעה יש להדגיש עד כמה חשוב שהדרג המדיני יגדיר בצורה ברורה ולא עמומה את יעדי המערכה לאחר שבחן את מכלול השיקולים הצבאיים והמדיניים (הצבת יעדים שיש סיכוי סביר להשיגם). במקביל חיוני להמשיך ולהטמיע את "הרגל הרביעית" – ההתגוננות – ואת המעבר בפועל מ"משולש הביטחון" ל"מרובע הביטחון". בכל מקרה, חיוני לחזק את יחסי הגומלין בין המרכיבים של "מרובע הביטחון" ולשלב ביניהם באופן מיטבי כדי לשפר את המענה אל מול האיומים השונים.

ההמלצות למענה בהקשרים נוספים

בדו"ח הוועדה

1. בנוגע לסוגיה הפלסטינית הרי בכל מדיניות שתניקט מומלץ לדבוק באינטרסים ובעקרונות הביטחוניים הבאים: שמירה על אופיה היהודי והדמוקרטי של ישראל, מניעת הפיכתם של ה"שטחים" לבסיס טרור נגד ישראל ופלטפורמה לניהול מלחמה נגדה וחתירה לקביעתם של גבולות קבע שיזכו ללגיטימציה בינלאומית.
2. אשר לתחום הבינלאומי-מדיני – יש להטמיע את שיקולי הלגיטימציה בקביעת המדיניות הביטחונית, לפעול להשתלבות בהסדרים בינלאומיים ולהתאים את הפעלת הכוח לאילוצי הזירה הבינלאומית בהיבט המדיני, התקשורתי והמשפטי. אשר למערכת הקשרים עם ארצות-הברית, חיוני להעמיק אותה בתחום הביטחוני-מדיני באמצעות שדרוג ההסכמים והפרוטוקולים הקיימים, אך בלי לקדם בשלב הזה ברית הגנה פורמלית.

3. בנוגע למשאבי הביטחון – יש להקטין את שיעור ההוצאה הביטחונית בתמ"ג באופן מדורג במהלך העשור ליעד של כ-5% ולעבור לתקציב חמש-שנתי למערכת הביטחון. החיסכון שיווצר ממעבר לתקציב רב-שנתי יופחת מתקציב הביטחון ויסייע להקטין את שיעור ההוצאה הביטחונית. אם יתברר שתחזית הצמיחה נמוכה מהצפוי, תיעשה התאמה כנדרש.
4. אשר לעקרונות "צבא העם" – חיוני לשמר את הנשיאה המשותפת של אזרחי המדינה בנטל ובסיכון הביטחוני. לשם כך יש לבסס את מערך החובה בצה"ל, שהוא התשתית המרכזית של הצבא, להרחיב באופן מקסימלי את הגיוס לצה"ל ולגופים ביטחוניים נוספים וליצור מגוון של מסלולי שירות (ושל תגמול בהתאם) לפי העיקרון של "גיוס אוניברסלי ושירות דיפרנציאלי". לצד זאת מוצע לקצר בהדרגה את שירות החובה, להפחית את מספרם של מסלולי השירות הייחודיים לאוכלוסיות השונות ולהעביר חלק מהמשימות החברתיות של הצבא למערכות אזרחיות.
5. בסוגיית היתרון האיכותי יש לנקוט את הצעדים הבאים: להסדיר את תהליכי קבלת ההחלטות בתחום הזה כך שיתקבלו על בסיס ראייה לאומית כלל-מערכתית; לטפח את התשתית האנושית בתחומי הפיתוח, הייצור וההפעלה של המערכות; לקבוע תוכנית למו"פ ביטחוני בעלת יעדים מוגדרים לעשור הקרוב ולהבטיח לה תקצוב מוגדל וקבוע לחומש הקרוב; להגדיל את תקציבי המו"פ המוכוונים לצרכים של מערכת הביטחון; לפתח עצמאות ועליונות טכנולוגיות ותעשייתיות בתחומים ייחודיים; לראות בתחומי החלל ולוחמת המידע פרויקטים לאומיים ולהשקיע בהם משאבים מתאימים.
6. את מערכת קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי חיוני לחזק באמצעות מיסוד מקומה ותפקידה של המועצה לביטחון לאומי בתהליכי קבלת ההחלטות ובאמצעות הרחבת יכולותיה וסמכויותיה. במסגרת הזאת מוצע לקבוע שראש המל"ל יהיה היועץ לביטחון לאומי של ראש הממשלה ושל הממשלה ולהציבו במרכז המערכת המקצועית התומכת בקבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי בישראל.
7. יש לשנות את מערכת המודיעין הלאומית באמצעות הקמתו של מטה למודיעין לאומי בסמוך לראש הממשלה ולממשלה – מטה שיהיה מרכיב מרכזי במערך המחודש של המועצה לביטחון לאומי. תפקידו העיקריים יהיו לסייע לקברניט בתחומים הבאים: הכוונה של מאמצי המודיעין הלאומי, קביעת סדרי עדיפויות, הקצאת המשאבים, תיאום בין גופי המודיעין ויצירתה של תמונת מודיעין שלמה על בסיס ההערכות של גופי המודיעין.

ההתייחסות במבחן הזמן

במבחן הזמן נראה כי ההמלצות למענה בהקשרים הנוספים העומדים על סדר היום הביטחוני רלוונטיות גם היום, ובחלקן אף מומשו או קיבלו ביטוי באופן כזה או אחר במהלך השנים. שתי המלצות השלובות זו בזו, ושעניינן הוא תהליכי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי, מחייבות חשיבה מחדש בנוגע לאופן מימושן בדרך היעילה ביותר.

ההמלצה הראשונה היא למסד ולחזק את מקומו ואת תפקידו של המטה לביטחון לאומי במוקד של תהליכי קבלת ההחלטות בסוגיות של ביטחון לאומי (בהתאם לחוק המל"ל משנת 2008). הדרך המעשית לכך היא לממש באופן קפדני את חוק המל"ל ולאכוף אותו באופן נחרץ יותר על תהליכי קבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי. בהקשר הזה יש להדגיש את תפקידו ואת חובתו של המל"ל לגבש ולעדכן את תפיסת הביטחון של ישראל.

ההמלצה השנייה, שמקבלת משנה תוקף נוכח התמורות שביבנו, ושקשורה קשר הדוק לחיזוקם של המל"ל ושל תהליכי קבלת ההחלטות, היא לשנות את מערכת המודיעין

הלאומית. חשיבותו הגוברת של המודיעין מחייבת לבנות קהילת מודיעין למיצוי יכולות המודיעין ולחיזוק הבקרה וההכוונה של הדרג המדיני. הוועדה אומנם המליצה להקים מטה למודיעין לאומי בסמוך לראש הממשלה ולממשלה, אך בינתיים הוקם המשרד לענייני מודיעין, ולכן חיוני להקנות לו סמכויות ויכולות מעשיות כדי לקדם את גיבושה של קהילת מודיעין הלכה למעשה ולסייע לראש הממשלה ולממשלה בהכוונת המודיעין הלאומי, בקביעת סדרי העדיפויות הנכונים ובתיאום המורכב בין גופי המודיעין.

יש גם לציין שהמלצת הוועדה להקטין בהדרגה את

שיעור ההוצאה הביטחונית במהלך העשור ליעד של כ-5% מהתמ"ג ולעבור לתקציב חמש־שנתי למערכת הביטחון עמדה אף היא במבחן הזמן נוכח חלקה של ההוצאה הביטחונית מכלל התמ"ג בחלוף כעשור: ב־2016 היא עמדה על 5.4% מהתמ"ג לפי נתוני הלמ"ס (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

מבט לעתיד

אין ספק שמאמץ לעצב מחדש את תפיסת הביטחון יוכל להישען במידה רבה על המודל שבנתה הוועדה, אך גם ברור שמאמץ כזה יצטרך להתייחס לשינויים הרבים שחלו בתחומים השונים בחלוף השנים, ואשר כמה מהם אף נמצאים בתהליכי עיצוב מתמשכים שטרם הסתיימו, ושקשה להעריך מתי יסתיימו. הקצב המהיר של השינויים

קידום תהליכי קבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי מחייב את חיזוק מקומו ותפקידו של המטה לביטחון לאומי, ובניית קהילת מודיעין למיצוי יכולות המודיעין וחיזוק הבקרה וההכוונה של הדרג המדיני.

והעוצמה הרבה שלהם מעמידים אתגר מורכב בכל הנוגע לזיהוי השינויים במועד ולהבנת משמעויותיהם כמו גם בנוגע ליכולת להסתגל אליהם במהירות, בתוך פרק זמן רלוונטי. במסגרת עבודה כזאת יהיה צורך לבחון את השינויים הדרמטיים שהתחוללו במזרח התיכון ואת המגמות החדשות בסביבה האסטרטגית-ביטחונית של ישראל. מדובר בשינויים שיוצרים מציאות מורכבת, דינמית ושברירית שבעקבותיהם מוצאת את עצמה ישראל ניצבת בפני סדרה ארוכה של אתגרים קשים ושל דילמות סבוכות. בהקשרים האלה יהיה צורך לבחון, בין היתר, את ההתפתחויות הבאות: השינויים מרחיקי הלכת שהתחוללו במערכת הבינלאומית ושמשיפיעים על האזור בכלל ועל ישראל בפרט; התמורות המפליגות במזרח התיכון בעקבות הטלטלה האזורית, ובהן ערעור הסדר המדינתי ששינה את פני האזור לשנים רבות; השינויים המתהווים באופי המעורבות הבינלאומית במזרח התיכון, ובמרכזם היחלשות ההשפעה האמריקאית וחזרתה של רוסיה לאזור; ההשפעה הגוברת של איראן במרחב בכלל ובקרבת גבולה הצפוני של ישראל בפרט. כמו כן יש צורך לבחון את השינויים המשמעותיים באופי ובמשקל של האיומים ושל העימותים ואת השינויים בשדה הקרב וב"כללי המשחק" הנוגעים להפעלת הכוח – שינויים הניצבים בפני ישראל בטווח הקצר ובטווח הארוך יותר במעגלים ובהקשרים השונים.

עבודה כזאת צריכה קודם כול להתייחס לאיומים הגוברים על ישראל, ובראשם התגרענות איראן, שמבססת לעצמה מעמד של מדינת סף גרעינית. האיום הזה, שעלול להפוך לקיומי ולשנות את המאזן האסטרטגי במרחב, אומנם נבלם בעקבות החתימה על הסכם הגרעין, אך יציאתה באחרונה של ארצות-הברית ממנו מעלה סימני שאלה, מגבירה את האי-ודאות ומחייבת היערכות אל מול כל התפתחות אפשרית בעתיד. לצד זאת יש להדגיש איומים רבים נוספים: השפעתה הגוברת של איראן במרחב ובכלל זה מאמציה להתבסס בסוריה ולפתוח חזית נוספת אל מול ישראל; התבססות חזבאללה, הקשור בטבורו לאיראן, בסוריה והתחזקותו בלבנון – מה שמציב בפני ישראל, ובמיוחד בפני העורף שלה, אתגר הולך ומחריף; איומי החמאס בעזה (לצד ההידרדרות המהירה במצב האוכלוסייה שם) ופעילותם של גורמי הטרור בסיני.

בראייה רחבה לטווח הארוך יותר יש להדגיש את האיומים הנובעים מהמשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני על הזירה הפנימית בישראל, על הדימוי ועל הלגיטימציה שלה בזירה האזורית והבינלאומית, על שימור אופיה וערכיה של המדינה ועל יכולתה למנוע הידרדרות למציאות של מדינה דו-לאומית.

גם הסביבה הפנימית היא גורם מפתח שחלו בו בשנים האחרונות תמורות מרחיקות לכת – החל מהאיום הגובר על העורף, שהפך לחזית העיקרית, עבור דרך שאלות יסוד של יחסי חברה-צבא (עקרון "צבא העם" ומימושו בפועל, השינויים בסדרי העדיפויות ובהקצאת משאבים) וכלה במשקלה הגובר של זירת הפנים בהקשר הביטחוני. כל אלה

משפיעים במידה רבה על עיצוב המענה הביטחוני ומחדדים את המתח המובנה בין הצרכים האזרחיים (רווחה, חינוך, בריאות ותשתיות) לבין צרכי הביטחון. לצד אלה יש להתייחס לסוגיות שונות – בחלקן קיימות כבר זמן רב ואשר השתנו עם השנים וקיבלו משמעות אחרת ובחלקן חדשות שמחייבות חשיבה מקורית מנקודת מבט שונה. מדובר בסוגיות מפתח בעיצובה של תפיסת הביטחון ובגיבושם של עקרונות המענה הביטחוני בפועל מול האתגרים השונים. בין היתר יש להתייחס לסוגיות המרכזיות הבאות:

1. בראש ובראשונה יש להתייחס לפוטנציאל של ממד הסייבר שחולל מהפכה והפך לגורם מפתח מהמעלה הראשונה בתפיסת הביטחון במישורים השונים (הרתעה, הגנה והתקפה).
2. מקומה המרכזי – שחשיבותה רק הולכת וגדלה – של המערכה שבין המערכות (מב"ם) בתפיסה של הפעלת הכוח (מטרות המב"ם הן חיזוק אמינותה של ההרתעה, שיבוש התעצמותו של האויב ויצירת תנאים מיטביים לעימות בעתיד).
3. השיפור הניכר ביכולות המודיעין, האש וסגירת מעגלי תקיפה בפרקי זמן קצרים ובדיוק רב – מה שמקנה לצה"ל יכולות חדשות רחבות היקף בכל הנוגע להשמדת מטרות אויב מנגד ללא תלות בתמרון יבשתי.
4. משקלם הגובר של שיקולי הלגיטימציה (הן מבית והן מחוץ) על הפעלת הכוח בהקשרים השונים (לגיטימציה לישראל והרחבת חופש הפעולה שלה ודה־לגיטימציה לאויב והצרת צעדיו).
5. עליית משקלם של המרכיבים ה"רכים" למיניהם (תודעה, תקשורת, דיפלומטיה, משפט וכדומה) שהפכו לנדבך חיוני משלים למהלכים הצבאיים ולעיתים אף לנדבך מרכזי העומד בזכות עצמו.
6. הצורך הגובר לחזק את שיתוף הפעולה עם גורמי מפתח בזירה הבינלאומית, עם גורמים מרכזיים בזירה האזורית (ובראשם המדינות שחתמו על הסכמי השלום) ועם גורמים מתונים במרחב אל מול איומים ואתגרים משותפים.

בראש ובראשונה יש להתייחס לפוטנציאל של ממד הסייבר שחולל מהפכה והפך לגורם מפתח מהמעלה הראשונה בתפיסת הביטחון במישורים השונים (הרתעה, הגנה והתקפה).

סיכום

לאחר שהוגש דו"ח הוועדה לשר הביטחון ולראש הממשלה (אפריל 2006), הודיע שר הביטחון שהוא מאמץ את עיקריו וממליץ להביאו בפני מערכת הביטחון ובפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט) וכי לאורו ייקבעו מדיניות הביטחון ובניין הכוח לעשור הבא. בעקבות זאת הוצג דו"ח הוועדה בהרחבה במקומות רבים ולגורמים שונים במערכת הביטחון ומחוצה לה (ובהם ראש הממשלה, שר הביטחון, שרת החוץ, ועדת חוץ וביטחון וועדות המשנה, מנכ"ל משרד הביטחון ובכירי המשרד, הרמטכ"ל, פורום המטה הכללי של צה"ל, בכירי המוסד, השב"כ והוועדה לאנרגיה אטומית, בכירי המטה לביטחון לאומי, ועדת וינוגרד לבדיקת מלחמת לבנון השנייה, ועדת ברודט לתקציב הביטחון ועוד), בדרך לבחינתו ולאישורו בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי – המקום הראוי לאישורה של תפיסת ביטחון לישראל.

לצורך אישורו של דו"ח הוועדה ויישומו גובשה בהנחיית ראש הממשלה "הצעת מחליטים" לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, ובמסגרתה נקבע תהליך סדור להטמעת המסקנות וההמלצות של הוועדה במערכות השונות. תהליך ההטמעה כלל את הקמתה של ועדת שרים בראשות ראש הממשלה, ועליה הוטל לתרגם את המסקנות ואת ההמלצות להנחיות מעשיות לבניית המענה המערכתי בארגונים הרלוונטיים ובסוגיות חוצות תחומים וארגונים. דו"ח הוועדה נידון בהרחבה רבה שלוש פעמים בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, אך למרות תמיכתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט, בסופו של דבר לא נערכה הצבעה, ולכן דו"ח הוועדה לא אושר באופן פורמלי. תרמו לכך, בין היתר, מלחמת לבנון השנייה והתחושה הקשה בעקבותיה. מלחמת לבנון השנייה פרצה בסמוך להגשתו של דו"ח הוועדה וחייבה התבוננות חוזרת בתפיסת הביטחון שגובשה אך זמן קצר לפני כן, אף שאותה המלחמה אינה חזות הכול ואינה מאפיינת בהכרח את האתגרים במעגלי העימות האחרים. דו"ח הוועדה נבחן באורח בלתי פורמלי, בהתייעצות עם חלק מחברי הוועדה, ונראה היה כי עיקרי הניתוח, המסקנות וההמלצות עומדים בתוקפם גם לאחר המלחמה, וחלקם אף קיבל משנה תוקף לאור המלחמה. יחד עם זאת התחדדו – כצפוי – גם כמה סוגיות המחייבות ליבון ובחינה נוספת.

אין ספק שבעשור האחרון, מאז שנכתב דו"ח הוועדה, חלו שינויים רבים בתחומים השונים, אך גם ברור מעל לכל ספק כי התחדד הצורך בתפיסת ביטחון עדכנית ורלוונטית אל מול האתגרים והדילמות הניצבים בפני המדינה. תפיסת הביטחון צריכה להבטיח את קיום המדינה, להגן על האינטרסים החיוניים שלה ולאפשר את הגשמת יעדיה הלאומיים בסביבה האסטרטגית הדינמית. עבודה מחודשת לקביעתה של תפיסת הביטחון צריכה להציב את אתגרי הביטחון לישראל לעשור הבא, לקבוע את עקרונותיה של תפיסת הביטחון בתחומי האסטרטגיה הביטחונית והדוקטרינה הצבאית ולהגדיר את העקרונות של תפיסת המענה אל מול קשת האתגרים בתחומים של הפעלת הכוח ושל בניין הכוח.

עבודה כזאת צריכה לבחון את המציאות המורכבת סביבנו לא רק מנקודת המבט של האיומים ושל הסיכונים אלא גם מנקודת המבט של ההזדמנויות ושל הסיכויים. עליה לעסוק בסדרי העדיפויות של המענה אל מול קשת האיומים והסיכונים, ובהיעדר אפשרות לתת פתרון מלא לכל תרחיש – עליה להיות הלכה למעשה הבסיס לניהול הסיכונים המחושבים במדיניות הביטחון של ישראל.

"אסטרטגיית צה"ל" שפורסמה ב-2015 ממחישה גם היא את הצורך החיוני בתפיסת ביטחון. ב"אסטרטגיית צה"ל" מוצגים השינויים הנדרשים בצה"ל לאור אתגרי העתיד והשינויים במאפייני האויב; היא עומדת בבסיס התהליכים המתקיימים במסגרת התוכנית הרב-שנתית ומשמשת מצפן להפעלת הכוח ולבניינו. "אסטרטגיית צה"ל" אמורה להיגזר מתפיסת ביטחון שאינה קיימת פורמלית, ולכן בפתח המסמך

נקבעה מסגרת אסטרטגית (היעדים הלאומיים, גורמי האיום, העקרונות של תפיסת הביטחון הלאומי והזיקה בין המטרות הלאומיות לבין הפעלת הכוח), שהיא תחליף לתפיסת הביטחון שהצבא אמור לקבל מהדרג המדיני.

במסגרת דו"ח הוועדה נקבע מנגנון ליישומה של תפיסת הביטחון ולעדכונה. הודגש כי הדו"ח משקף את מכלול התובנות לעת כתיבתו, ולכן יש לבחון את מסקנותיו הן באופן עיתי והן לאור ההתפתחויות בסביבה האסטרטגית. יתר על כן, נכתב בו במפורש כי בחינה יסודית של הדו"ח נדרשת אחת לחמש שנים. מאז כתבה הוועדה את הדו"ח כבר עברו יותר מ-10 שנים (פרק הזמן שאליו התייחס דו"ח הוועדה

עבודה מחודשת לקביעת תפיסת הביטחון צריכה לבחון את המציאות לא רק מנקודת המבט של איומים וסיכונים אלא גם של הזדמנויות וסיכויים. עליה לעסוק בסדרי העדיפויות של המענה ולהיות הבסיס לניהול הסיכונים המחושבים במדיניות הביטחון של ישראל.

היה עשור קדימה, קרי עד 2016), ובהן חלו לא מעט שינויים בסביבתה האסטרטגית של ישראל ובטבעם של האתגרים העומדים בפניה, ולכן אין ספק כי הגיע הזמן לגבש תפיסת ביטחון עדכנית ורלוונטית לעשור הבא.

נספח: חברי הוועדה

(התארים והדרגות נכונים לעת שבה נכתב דו"ח הוועדה)

1. **יושב ראש הוועדה:** דן מרידור.
2. **חברי הוועדה** (כפי שנכתב בדו"ח הוועדה):
 - א. אלוף (מיל') גיורא איילנד (ראש המועצה לביטחון לאומי).
 - ב. אלוף (מיל') גבי אשכנזי (השתתף בעבודת הוועדה עד אביב 2005).
 - ג. השגריר יואב בירן (מנכ"ל משרד החוץ לשעבר).
 - ד. ד"ר יהודה בן מאיר (סגן שר החוץ לשעבר).
 - ה. דוד ברודט (מנכ"ל משרד האוצר לשעבר).
 - ו. תא"ל (מיל') שלמה ברום (מכון יפה. השתתף בעבודת הוועדה עד אביב 2005).
 - ז. אלוף (מיל') עמוס גלעד (ראש האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון).
 - ח. עו"ד צביה גרוס (היועצת המשפטית של משרד הביטחון).
 - ט. פרופ' ידין דודאי (המחלקה לנוירוביולוגיה, מכון וייצמן).
 - י. יובל דיסקין (ראש השב"כ. השתתף בעבודת הוועדה עד אביב 2005).
 - יא. תא"ל אודי דקל (ראש החטיבה לתכנון אסטרטגי ולקשרי חוץ בצה"ל).
 - יב. יחיאל חורב (הממונה על הביטחון במערכת הביטחון).
 - יג. אל"ם (מיל') גדעון חושן (המנכ"ל של חברת חושן-אליאב).
 - יד. ד"ר אלי לויטה (המשנה למנכ"ל הוועדה לאנרגיה אטומית).
 - טו. אל"ם (מיל') שמואל לימונה (האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון).
 - טז. אל"ם (מיל') ד"ר אביאם סלע.
 - יז. אלוף (מיל') יעקב עמידרור (סגן נשיא מכון לנדר – מרכז אקדמי ירושלים).
 - יח. פרופ' (אמריטוס) אמנון פזי ז"ל (המחלקה למתמטיקה, האוניברסיטה העברית).
 - יט. תא"ל (מיל') עוזי רוזן (סמנכ"ל לתכנון אסטרטגי בתעשייה האווירית).
 - כ. אלוף (מיל') גדעון שפר (סגן נשיא אלביט לתכנון אסטרטגי).
3. **מרכז הוועדה:** אל"ם רון אלדדי (האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון).
4. לעבודת הוועדה תרמו אל"ם (מיל') איתמר יער, תא"ל יוחנן לוקר, סא"ל איילה הנגבי, סא"ל אבגד מאירי, סא"ל שי שבתאי, סרן אורי ויסלר וסרן דימה אדמסקי.

INSS Memoranda, January 2018–Present

- No. 182, September 2018, Dan Meridor and Ron Eldadi, *Israel's Security Concept, The Committee Report on Formulation of the Security Concept* (Meridor Committee), Ten Years Later [Hebrew].
- No. 181, August 2018, Avner Golov, *The Israeli Community in the United States: A Public-Diplomacy Asset for Israel*.
- No. 180, August 2018, Gabi Siboni and Ido Sivan Sevilla, *Cyber Regulation* [Hebrew].
- No. 179, August 2018, Udi Dekel and Kim Lavie, eds., *Separating from the Palestinians: A Framework to Improve Israel's Strategic posture* [Hebrew].
- No. 178, July 2018, Carmit Padan and Meir Elran, *Communities in the Gaza Envelope – Case Study of Social Resilience in Israel (2006-2016)*
- No. 177, June 2018, Yotam Rosner and Adi Kantor, Eds., *The European Union in Turbulent Times: Challenges, Trends, and Significance for Israel*.
- No. 176, June 2018, Udi Dekel and Kobi Michael, Eds., *Scenarios in the Israeli-Palestinian Arena: Strategic Challenges and Possible Responses* [Hebrew].
- No. 175, May 2018, Yotam Rosner and Adi Kantor, eds., *The European Union in a Time of Reversals: Challenges, Trends, and Significance for Israel* [Hebrew].
- No. 174, April 2018, Avner Golov, *The Israeli Community in the United States: A Public-Diplomacy Asset for Israel* [Hebrew].
- No. 173, March 2018, Meir Litvak, Emily B. Landau, and Ephraim Kam, eds., *Iran in a Changing Strategic Environment*.
- No. 172, February 2018, Meir Litvak, Emily B. Landau, and Ephraim Kam, eds., *Iran in a Changing Strategic Environment* [Hebrew].
- No. 171, January 2018, Carmit Valensi, Udi Dekel, and Anat Kurz, eds., *Syria – From a State to a Hybrid System: Implications for Israel*.
- No. 170, January 2018, Doron Matza, *Patterns of Resistance among Israel's Arab-Palestinian Minority: A Historical Review and a Look to the Future*.

המזכר המיוחד הזה מציג את דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל (2006) ובוחן את המסקנות ואת ההמלצות של הדו"ח בחלוף עשור. הוועדה התבקשה על ידי שר הביטחון וראש הממשלה לבחון את תקפותה של תפיסת הביטחון הקיימת ולהמליץ על תפיסת ביטחון מעודכנת נוכח האתגרים העיקריים העומדים על סדר היום הביטחוני לעשור הקרוב. בסימומו של תהליך ארוך ויסודי הניחה הוועדה בפעם הראשונה בפני קברניטי המדינה מסמך פורמלי כתוב הפורסם תפיסת ביטחון מקיפה בראייה אינטגרטיבית וארוכת טווח.

דו"ח הוועדה אומץ על ידי שר הביטחון והוצג לראש הממשלה, לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט), לראשי מערכת הביטחון, לפורום המטה הכללי של צה"ל ולגורמים נוספים. הדו"ח זכה להסכמה נרחבת הן בנוגע לנחיצותו והן בנוגע לתכנים העיקריים שלו. אף שלא נערכה הצבעה פורמלית בקבינט לאישור הדו"ח, למעשה כמה מהמלצותיו אומצו בפועל, למשל הוספת "רגל רביעית" (התגוננות) ל"משולש הביטחון" (הרתעה, התרעה, הכרעה). בעשור שחלף מאז שסיימה הוועדה את עבודתה התחדדה החשיבות של תפיסת ביטחון עדכנית ורלוונטית - תפיסה המהווה מצפן חיוני לגיבושם של עקרונות המענה, לקביעתם של סדרי העדיפויות ולניהול הסיכונים אל מול אתגרי הביטחון הניצבים בפני המדינה.

מאז הסתיימה כתיבת הדו"ח חלו לא מעט שינויים בסביבה האסטרטגית של ישראל, אך המודל הבסיסי לעיצובה של תפיסת ביטחון בתנאיה הייחודיים של ישראל וכן חלק ניכר מעקרונותיה של התפיסה עדיין רלוונטיים וחשובים גם נוכח המציאות המשתנה. לפיכך מוצג במזכר הזה סיפור עבודתה של הוועדה, נבדקת השאלה האם עמדו מסקנותיה והמלצותיה במבחן הזמן ובמבט לעתיד, ומוזגש בו הצורך החיוני לגבש בהקדם תפיסת ביטחון רלוונטית. במזכר מוצגים עיקרי הדו"ח בלבד בשל מגבלות של ביטחון מידע. ראוי להדגיש את תרומתו של המזכר לדיון הציבורי החיוני בסוגיות הביטחון הלאומי בישראל.

דן מרידור היה סגן ראש הממשלה והשר לענייני מודיעין, שר האוצר ושר המשפטים וכן יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ומזכיר הממשלה. הוא עמד בראש ועדת המשנה לתפיסת הביטחון (בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת) שהגישה ב־1987 את הדו"ח שכתבה; עמד בראש הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל שהגישה לממשלה ב־2006 את הדו"ח שכתבה; היה סגן יו"ר המכון למחקרי ביטחון לאומי (2006-2009). משמש יו"ר הוועד המנהל של האקדמיה בצלאל בירושלים ונשיא המועצה הישראלית ליחסי חוץ.

ד"ר תא"ל (מילי) רון אלדדי היה מנכ"ל המשרד לענייני מודיעין והוועדה לאנרגיה אטומית, ראש החטיבה למדיניות ותכנון אסטרטגי במשרד הביטחון ומרכז הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל (2006). הוא בעל תואר דוקטור בתחומי הביטחון הלאומי מהאוניברסיטה העברית בירושלים ובוגר המכללה לביטחון לאומי בצה"ל. כיום הוא מרצה בבית הספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה, יועץ אסטרטגי במערכת הביטחון וקצין בכיר בשירות מילואים פעיל.
