

קווים מנחים

לתפיסת

ביטחון

לישראל

גדי איזנקוט

וגבי סיבוני



# קווים מנחים לתפיסת ביטחון לישראל

גדי איזנקוט וגבי סיבוני

## 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. קהלי המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הם דרג מקבלי החלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי-משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.

# קווים מנחים לתפיסת ביטחון לישראל

גדי איזנקוט וגבי סיבוני

---

ספטמבר 2019

מוזכר 196

---

# Guidelines for Israel's National Security Strategy

Gadi Eisenkot  
Gabi Siboni

## 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](mailto:info@inss.org.il)

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

ISBN: 978-965-92750-4-5

כל הזכויות שמורות © ספטמבר 2019

עורך לשון: יואב תדמור

הביא לדפוס: משה גרונדמן

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

דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ

## תודות

---

אנו מודים למכון וושינגטון על שהיה לנו אכסניה מכובדת לקיום המחקר ולכתיבת המסמך הזה. במיוחד אנו מודים לרוב סאטלוף, מנהל מכון וושינגטון, על תמיכתו ועל עצותיו הנבונות, ולמייק איזנשטט, ראש התוכנית "צבא וביטחון", על הערותיו המועילות והממוקדות. כמו כן אנחנו מודים לעורך ג'ייסון ווארסהוף על העריכה של הגרסה האנגלית.

תודה מיוחדת לגלעד קבילו, עוזר המחקר במכון וושינגטון, על תרומתו הרבה במשך כל תהליך המחקר והכתיבה ועל עצותיו הנבונות והטובות.

תודות גם למכון למחקרי ביטחון לאומי, ובמיוחד לאלוף (מיל') עמוס ידלין, ראש המכון, על התמיכה ועל הערותיו המועילות והטובות. אנו גם מודים לד"ר ענת קורץ על הערותיה החדות והמועילות. תודה למשה גרונדמן על פועלו המסור להוצאתה לאור של הגרסה העברית. תודה גם לעורך יואב תדמור על עריכת הגרסה העברית של העבודה הזאת.

לבסוף אנו מודים בהערכה רבה לאל"ם (מיל') יובל בזק על תרומתו הייחודית לפיתוח המתודולוגיה והתוכן של העבודה הזאת.

גדי איזנקוט וגבי סיבוני  
ספטמבר 2019, אלול תשע"ט





## תקציר

---

מאז הקמתה עומדת ישראל בפני אתגרים ביטחוניים מורכבים. האתגרים האלה דורשים מקברניטיה לעצב עקרונות לביטחון הלאומי ולגבש מענים על פי יסודותיה של תפיסת הביטחון שאותה הגדיר בן-גוריון בשנות ה-50 של המאה ה-20. תפיסת הביטחון הזאת עמדה במבחן הזמן ועדיין תקפה - בתוספת ההתאמות המתבקשות נוכח אתגרי ההווה. בעתיד בוודאי ידרשו התאמות נוספות.

האתגרים החיצוניים העיקריים שאיתם מתמודדת כיום ישראל נובעים מחתירתה של איראן להגמוניה אזורית. לשם כך היא גיבשה חזון ודרך מעשית להשיג נשק גרעיני; משקיעה מאמץ עצום כדי לבסס את השפעתה על פני קשת רחבה במזרח התיכון - החל בתימן, עבור דרך עיראק, סוריה ולבנון וכלה ברצועת עזה. במקביל להתמודדות עם איומים חיצוניים, מתמודדת ישראל עם שינויים פנימיים בחברה. לצד הגידול באוכלוסיית המדינה והגידול בעוצמתה הכלכלית וביכולותיה המדעיות והטכנולוגיות ניתן לראות בקיעים מדאיגים בלכידותה של החברה הישראלית כתוצאה ממספרם הרב של השסעים הקיימים בה.

הערכים הלאומיים מבטאים את עקרונות היסוד של המדינה ואת מאפייניה ברבדים העמוקים ביותר. הערכים האלה מגדירים את זהותה, את חזונה ואת סיבת קיומה של המדינה, והם המכנה המשותף הרחב והקבוע של כלל תושביה. נגזרים מהם האינטרסים הלאומיים החיוניים והאינטרסים הבטחוניים החיוניים כשהעליון שבהם הוא שמירה על ריבונותה של המדינה, על נכסיה החיוניים ועל ביטחון תושביה. המרחב הגיאוגרפי הוא גורם משפיע על הביטחון הלאומי. רוב האוכלוסייה של מדינת ישראל ורוב התשתיות החיוניות שלה מצויות ברצועה צרה במישור החוף. המרחב הזה, שהוא השטח החיוני של המדינה, נתון לאיום קבוע של טילי קרקע-קרקע מסוגים שונים, שיש ביכולתם לשבש באופן משמעותי את שגרת החיים בעת חירום, לפגוע במתקנים ובנכסים חיוניים ולשבש את גיוס הכוחות ואת העברתם בין הזירות השונות.

הסביבה האסטרטגית של ישראל היא מוקד עניין של הקהילה הבינלאומית בארבעה מוקדים: **אנרגיה**. המזרח התיכון הוא מוקד להפקה וליצוא של נפט וגז;

**נתיבי הסחר.** במזרח התיכון עוברים נתיבי סחר רבים שלביטחונם יש משמעות רבה לכלכלה העולמית; **יצוא של אי-יציבות.** המזרח התיכון מייצא חלק ניכר מהאי-יציבות שמאפיינת אותו; **תחושה של שותפות בערכים.** למערב יש עניין בישראל בשל היותה דמוקרטיה מערבית בסביבה לא דמוקרטית; **אתרי זת.** בישראל אתרים קדושים ובכלל אלה אתרי דת מרכזיים לשלוש הדתות המונותיאיסטיות: יהדות, נצרות ואסלאם. בזירה הבינלאומית מתנהל כיום מאמץ נרחב של גורמים עוינים לקעקע את דמותה של מדינת ישראל, לשלול את הלגיטימציה שלה להתקיים במתכונתה הנוכחית - מדינת הלאום של העם היהודי - ולהוביל לקריסתה. אשר לזירה האזורית, ישראל היא נטע זר במרחב ערבי-מוסלמי עוין שממנו היא נבדלת - בין היתר - בדת, בתרבות, בכלכלה ובמאפייני המשטר. אי-היציבות שאיפיינה את הזירה האזורית במשך שנים רבות הולכת ומתעצמת מאז פרצו ההתקוממויות במרחב הערבי שעירערו את הסדר מבוסס הלאום באזור והמירו אותו בסכסוך הדתי וההיסטורי בין הסונים לשיעים. לצד אלה להיבטים רבים של הזירה הפנימית - כמו פוליטיקה, כלכלה, חברה וביטחון פנים - יש השלכות על הביטחון הלאומי.

האיומים שניצבים מול ישראל שונים כיום מאלה שניצבו בפניה בשנים הראשונות לקיומה. האיום המרכזי על קיום המדינה עד אחרי מלחמת יום הכיפורים היה ניסיון של מדינות ערב להשמיד אותה באמצעות מהלך מתמך רחב היקף. מטרת העל של אויביה הנוכחיים של ישראל - איראן, שלוחיה וארגוני הג'האד - נותרה כשהייתה: למוטט את מדינת ישראל ולחסלה באמצעות פעולה פיזית ותודעתית. במקביל מנהלים אויביה של ישראל מערכה נרחבת שנועדה לקעקע את דמותה בקהילה הבינלאומית, לפגוע במעמדה ובכלכלתה ולהוביל לכרסום הולך וגובר בלגיטימציה שלה להתקיים במתכונתה הנוכחית: מדינתו של הלאום היהודי.

את האיומים החיצוניים על ישראל ניתן למיין לפי אופיים: **איום קונבנציונלי** שמקורו בצבאות מדינתיים או בצבאות של ישויות כמו-מדינתיות; **איום על-קונבנציונלי**, ובעיקר איום גרעיני; **איום תת-קונבנציונלי** (טרור וגרילה); **איום סייבר ומידע.** לצידם מתמודדת ישראל עם **איום פנימי** שעיקרו שחיקת הסולידריות בין חלקי העם כתוצאה מחילוקי דעות עמוקים בסוגיות המפתח הנוגעות לדמותה של המדינה.

מול האיומים האלה נדרשת ישראל לפעול לאור עקרונות ביטחון צבאיים וחברתיים. העקרונות הצבאיים הם: **אסטרטגיה הגנתית** שמטרתה להבטיח את קיומה של המדינה, לסכל איומים או לדחות אותם כדי לאפשר תקופות רגיעה ארוכות ככל האפשר. מטרת העל של ישראל היא למנוע ככל האפשר מלחמות ולהרחיק איומים. זהו עקרון יסודי בביטחון הלאומי שלה; **יוזמה ומדיניות התקפית.** קיום מערכה בין המלחמות בשגרה וקיום מוכנות גבוהה להשגת ניצחון ברור במלחמה; **איכות מול כמות.** ישראל נדרשת לפצות על הנחיתות הכמותית באמצעות השגת עליונות איכותית; **העברת הלחימה**

**לשטח האויב** וחתירה לניצחון ברור בכל מלחמה; **קיצור משך הלחימה**. הצורך להקטין ככל האפשר את הנזק מחייב להשיג את מטרות הלחימה מהר ככל האפשר; **גבולות בני הגנה**. מפת האיומים על ישראל מעצימה את חשיבות השטח. לכן כל הסדר צריך להבטיח שישראל תשלוט בעצמה ובאופן מוחלט על המעטפת הנוכחית שלה, כולל בקעת הירדן.

עקרונות הביטחון החברתיים הם אלה: **צה"ל הוא צבא העם**. הצבא הסדיר וצבא המילואים הם גורם מלכד וכור היתוך לחברה הישראלית ומבוססים על האתוס של עם לוחם. צה"ל מבוסס על מודל של מיליציה שכן עיקר כוחו אינו מבוסס על צבא מקצועי אלא על אזרחים מגויסים - לסדיר ולמילואים. על ישראל לפעול למיצוי של כל פוטנציאל הגיוס הקיים כדי שיעמוד לרשות צה"ל; **המודל של שירות לאומי לכול**. צה"ל יבחר ראשון את האנשים שהוא זקוק להם. כל האחרים, ובהם חרדים וערבים, יגויסו לשירות אזרחי.

השגתו ושימורו של חופש פעולה לדרג המדיני והצבאי הם קריטיים שכן בלעדיהם הם יתקשו להתמודד עם האתגרים ולממש את היעדים. חופש פעולה מקנה את היכולת לפעול בגמישות ולהפעיל באופן מושכל את העוצמה הצבאית. ישראל אימצה מימיה הראשונים את העיקרון שלא להישען על כוחות זרים אלא רק על כוחותיה שלה, שכן תלות בכוחות זרים מפחיתה מאוד את חופש הפעולה הצבאי. יש להמשיך לאמץ את העיקרון הזה.

**מאמצי הביטחון הלאומי**. הרעיון המכונן של תפיסת הביטחון מתבסס על עקרון 'קיר הברזל' של ז'בוטינסקי שלפיו ייתכן שלום רק במצב שבו האויבים מגיעים למסקנה שמאמצייהם חסרי תכלית ומזיקים בעיקר להם וכי בדרך של הידברות יוכלו להשיג יותר מאשר בדרך של אלימות. רעיונות נוספים המצויים בבסיס תפיסת הביטחון הם של בן-גוריון. אחד החשובים שבהם הוא הקביעה שביטחון הוא לא רק צבא אלא גם חברה, כלכלה, מדע וטכנולוגיה, מעמד בינלאומי ומדיניות חוץ.

ישראל תמיד מעדיפה להשתמש באמצעים מדיניים ולא באמצעים צבאיים, אולם נערכת למציאות שמלחמה תיכפה עליה בעקבות פגיעה באינטרסים החיוניים לביטחונה או בעקבות איום לפגוע בהם. רק בהיעדר יכולת לסכל איומים בדרך מדינית מפעילה ישראל כוח.

המערכת הביטחונית פועלת כדי להגן על המדינה באופן רצוף בשגרה, בעיתות חירום ובעת מלחמה. לשם כך מופעלים שלושה מאמצים מרכזיים: הראשון, התכוננות למלחמה באמצעות בניין הכוח על כלל מרכיביו; השני, תכנון המערכה שבין מלחמות והוצאתה אל הפועל. זהו אחד השינויים המהותיים בדפוס הפעולה הביטחוני של ישראל: לא עוד התמקדות רק בהתכוננות למלחמה, אלא חתירה לפעולות התקפיות

זומות הנשענות על מודיעין איכותי. ולבסוף: על צה"ל להיות במוכנות גבוהה להפעיל מיד את כוחו מול כל איום כדי להגן על ריבונות המדינה ועל שלום תושביה. בעבודה המוגשת כאן מוצע עדכון של מושגי היסוד של הביטחון הלאומי כדלהלן: **הרתעה** של אויבי המדינה באמצעות עוצמה צבאית והפגנת מוכנות ונכונות להפעילה כדי לסכל את כוונות האויב לפגוע בריבונות המדינה, בשגרת החיים בה ובביטחון תושביה; **עליונות מודיעינית** כדי להשיג בעוד מועד התרעות שיאפשרו לישראל לסכל את כוונות האויבים לפגוע בה; **התגוננות** בכל הממדים, ובמיוחד ביבשה, שהוא ממד שבו אין ישראל יכולה לסבול פגיעה לאורך זמן; **ניצחון** שיושג עם עמידה במטרות המלחמה וכאשר מנהיגי האויב יבינו שהמשך העימות לא יוביל להשגת מטרותיהם, והם צפויים לגרום להמשך אובדן הנכסים שלהם עד כדי איום ממשי על שרידותם הפוליטית והאישית.

הביטחון הלאומי יועצם גם באמצעות מרכיבים נוספים, ובהם אמצעים מדיניים, ובעיקר היחסים המיוחדים עם ארצות־הברית שמהווים את המשענת העיקרית של ישראל גם במישור המדיני. המאבק בתנועת החרם מחייב שידוד מערכות, פיתוח תפיסה אסטרטגית מקיפה וכן גיוס של יכולות לאומיות, של גורמים ידידותיים בקהילה הבינלאומית ושל הקהילות היהודיות בתפוצות.

הביטחון הלאומי מושג גם באמצעים כלכליים. אלה משמשים כדי לקדם את החברה, את החינוך ואת התרבות, כדי להעמיק את הלכידות ואת הסולידריות בין חלקי החברה וכדי לאפשר מדיניות רווחה הולמת לכלל האזרחים. אחד ממנועי הצמיחה העיקריים של ישראל הוא החדשנות הטכנולוגית שלה.

החברה בישראל היא מרכיב חיוני בביטחון הלאומי. החוסן החברתי הוא שנותן את המשענת הכלכלית, הערכית, והמורלית להפעלת הכוח. החוסן הזה חשוב גם לבניית הלגיטימציה הפנימית להפעלתם של מאמצי הביטחון הלאומי. לצד זאת יש להעצים את הקשר עם יהדות התפוצות. הייעוד של ישראל הוא להיות הבית הלאומי של העם היהודי. ישראל פתוחה בפני כל יהודי ובה בעת היא מסתייעת ביהדות התפוצות במלחמה המתמדת על קיומה. הקשר ההדדי הזה בין ישראל ליהדות התפוצות היה ונותר עוגן חשוב בביטחון הלאומי של המדינה.

היחסים המיוחדים עם ארצות־הברית הם אחד ממקורות העוצמה של ישראל ואחד מעמודי התווך של הביטחון הלאומי. מרכיבים מרכזיים ביחסים המיוחדים האלה הם התיאום בין שתי המדינות במישורים הביטחוני־אסטרטגי, הכלכלי והדיפלומטי והמחויבות של ארצות־הברית לשמור על יתרונה האיכותי של ישראל.

תפיסת הביטחון צריכה להישען על ההנחה שהסכמי השלום וההרתעה עלולים לקרוס. לכן יש לאמץ את הציווי העתיק "הרוצה בשלום יכון למלחמה", לשמור על שולי ביטחון רחבים ולקיים מוכנות רציפה ומתמשכת להסלמה עד כדי מלחמה בלוח

זמנים קצר כדי שניתן יהיה לממש את האחריות להגנה על המדינה, לאבטחת קיומה ולהשגת ניצחון בכל מלחמה.

המסמך המוגש כאן מספק את הגישה העקרונית לניסוחן של תפיסת הביטחון הלאומי ושל האסטרטגיה רבתי שנועדו לחזק את המדינה, לאפשר את התפתחותה ולהופכה למדינת מופת חזקה וצודקת. ראוי שהמסמך הזה יעורר שיח לקראת אימוצה של תפיסת ביטחון רשמית, בעלת מרכיבים חסויים הנוגעים לליבת הסוד והעוצמה של ישראל. תפיסה רשמית כזאת יכולה לשמש השראה לראשי המערכות הביטחוניות, החינוכיות, הכלכליות והטכנולוגיות וכן היא צפויה להיות מצפן לחיזוק המדינה כך שתמשיך להיות בית לאומי חזק ובטוח.



# תוכן העניינים

---

15	<b>הקדמה</b>
19	<b>מבוא</b>
20	מסמכי היסוד
22	מערכת הביטחון הלאומית
23	<b>ערכים ואינטרסים</b>
23	הערכים הלאומיים
23	האינטרסים הלאומיים החיוניים
25	האינטרסים הביטחוניים החיוניים
27	<b>הסביבה הגיאואסטרטגית</b>
27	המרחב הגיאוגרפי
28	המרחב האסטרטגי
28	הזירה הבינלאומית
29	הזירה האזורית
31	הזירה הפנימית
33	<b>איומים ואתגרים לביטחון הלאומי</b>
34	גורמי איום וגורמים נוספים המאתגרים את הביטחון הלאומי
35	איומים חיצוניים
36	אתגרים ואיומים פנימיים
36	סיכונים
36	המשמעותיות הנובעות מהאיומים וממצבה הגיאואסטרטגי של ישראל
38	איום הייחוס ותרחיש הייחוס
39	<b>חיזוק הביטחון הלאומי</b>
39	עקרונות הביטחון הלאומי של ישראל
41	שמירה על שולי ביטחון
41	חופש פעולה מדיני וצבאי

43	<b>המענה לאיומים</b>
44	מאמצי הביטחון הלאומי
44	ביטחון לאומי באמצעות הפעלת כוח (צה"ל וגופים אחרים)
52	ביטחון לאומי באמצעים מדיניים
53	ביטחון לאומי באמצעים כלכליים
54	ביטחון לאומי באמצעות המאמץ החברתי
55	ביטחון לאומי באמצעות האוכלוסייה האזרחית
56	ביטחון לאומי באמצעות התשתית הפיזית
56	היבטי מענה נוספים
57	<b>סיכום</b>
59	<b>נספח</b>
59	מושגים ומונחים בביטחון לאומי
60	מושגי יסוד לניתוח ביטחוני-לאומי
62	תרשימים



## הקדמה

---

מאז הקמתה עומדת מדינת ישראל בפני אתגרים ביטחוניים מורכבים. האתגרים האלה דורשים מקברניטיה לעצב עקרונות לביטחון הלאומי ולגבש מענים על פי יסודותיה של תפיסת הביטחון שאותה הגדיר בן-גוריון בשנות ה-50 של המאה ה-20. תפיסת הביטחון הזאת עמדה במבחן הזמן ועדיין תקפה – בתוספת ההתאמות המתבקשות נוכח אתגרי ההווה. בעתיד בוודאי ידרשו התאמות נוספות.

מראשית דרכה שאפה התנועה הציונית לבסס את חזון הבית היהודי על שיתוף פעולה בין יהודים לערבים ועל פעולה נמרצת ומוכשרת לפתח את המולדת ההיסטורית של העם לטובת כל יושביה. סדרת המאורעות שהתרחשו בין 1921 ל-1929 גרמה להבנה שהבית היהודי יוכל להתקיים רק בחסותה של מטרייה ביטחונית עצמאית. ההבנה הזאת, שהלכה והתחזקה במהלך שנות ה-30 של המאה ה-20, הובילה את בן-גוריון לאמץ למעשה – אם כי מעולם לא להלכה – את עקרון "קיר הברזל" מבית מדרשו של זאב ז'בוטינסקי שאמר את הדברים האלה:

"אין להעלות על הדעת אפשרות של כל הסכם מרצון שהוא עם ערביי ארץ-ישראל. כל עוד יש לערבים אפילו זיק של תקווה להיפטר מאיתנו... עם חי מסכים לווייתורים בשאלות עצומות וגורליות כאלו רק כאשר לא נשארת לו כל תקווה, כאשר בקיר הברזל לא נראה עוד אף לא סדק אחד... רק אז יבואו אלינו המתונים האלה ובידם הצעה לווייתורים הדדיים... ושני העמים יוכלו לחיות זה בצד זה בשלום ומתוך יחסי הגינות. ואולם הדרך היחידה להסכם כזה היא קיר הברזל, כלומר, חיזוקו של השלטון בארץ-ישראל... בשבילנו הדרך היחידה להסכם בעתיד מתבטאת בהסתלקות מוחלטת מכל הניסיונות להגיע להסכם בהווה"<sup>1</sup>.

---

1 זאב ז'בוטינסקי, **על קיר הברזל**, פרסום ראשון בעיתון ראזסווייט, 4 בנובמבר 1923, תרגום מרוסית: מכון ז'בוטינסקי.

את עקרון "קיר הברזל" תירגם בן-גוריון לאחד היסודות המרכזיים בתפיסת הביטחון של מדינת ישראל, ולפיו, הגם שלא ניתן יהיה להכריע את הסכסוך הישראלי-ערבי בכוח, הרי בלי כוח לא תהיה תקומה למדינת ישראל.

תפיסת הביטחון הלאומי שגיבש בן-גוריון הוכיחה את יעילותה עד מלחמת יום הכיפורים. מדינות ערב לא הצליחו לסדוק את קיר הברזל בכוחן הצבאי ולכן נאלצו לשנות את גישתן כלפי הסכסוך עם ישראל. שנות ה-80 וה-90 של המאה ה-20 הביאו עימן תמורות עמוקות ששינו מיסודה את סביבתה האסטרטגית של מדינת ישראל: נחתמו הסכמי שלום עם מצרים ועם ירדן; הסוגיה הפלסטינית עלתה לסדר היום המדיני-ביטחוני וגם הבינלאומי; ברית-המועצות קרסה, וכתוצאה מכך השתנו הסדר העולמי וכן מאזן הכוחות ומאזן האינטרסים בזירת המזרח התיכון. התפתחויות ושינויים נוספים התחוללו במחצית הראשונה של העשור השני של המאה ה-21: גל של מהפכות חברתיות-פוליטיות שטף את העולם הערבי.

האתגרים החיצוניים העיקריים שאיתם מתמודדת ישראל נובעים מחתירתה של איראן להגמוניה אזורית. לשם כך היא גיבשה חזון ודרך מעשית להשיג נשק גרעיני; משקיעה מאמץ עצום כדי לבסס את השפעתה על פני קשת רחבה במזרח התיכון – החל בתימן, עבור דרך עיראק, סוריה ולבנון וכלה ברצועת עזה; בונה יכולות בתחום הירי תלול המסלול בהיקפים ובעוצמה גדולים – יכולות הכוללות הקניית דיוק רב לירי תלול המסלול הזה. עליות כוחה והשפעתה של איראן באזור לאחר תבוסת משטרו של סדאם חוסיין שימשה מנוע והשראה גם לעליית כוחו של הג'האד השיעי, שהוא זרוע נוספת במאמץ האיראני. זאת ועוד, המצב הנוכחי מייצר אתגר לישראל בכל הנוגע לשימור הזהות היהודית של המדינה בטווח הארוך.

במקביל להתמודדות עם החזית החיצונית מתמודדת ישראל עם שינויים פנימיים בחברה. לצד הגידול באוכלוסיית המדינה והגידול בעוצמתה הכלכלית וביכולותיה המדעיות והטכנולוגיות ניתן לראות בקיעים מדאיגים בלכידותה של החברה הישראלית כתוצאה ממספרם הרב של השסעים הקיימים בה: בין עשירים לעניים, בין מזרחים לאשכנזים, בין עולי אתיופיה לשאר החברה הישראלית, בין דתיים לחילוניים, בין מרכז לפרפריה ומעל לכול בין תומכיהם של הזרמים הפוליטיים השונים. השיח הפוליטי מתאפיין בהקצנה הולכת וגוברת ובניכור הולך וגובר בין הקבוצות השונות בעלות הערכים השונים. ההקצנה והניכור עלולים להשפיע – בין היתר – על המוטיבציה לשרת בצה"ל ועל הנכונות לשאת בנטל. יש להתייחס אל אתגרי הפנים האלה כדי שניתן יהיה להמשיך לבנות את כוח המגן ואת העוצמה הלאומית.

תפיסת הביטחון נדרשת להביא בחשבון את המטרות הלאומיות מצד אחד ואת מידת המוטיבציה של החברה הישראלית להירתם להשגת המטרות האלה מצד אחר ולמצוא את נקודת האיזון ביניהן. רמת המוטיבציה באה לידי ביטוי, בין היתר, בנכונות

להקצות משאבים ולהתגייס והיא תלויה, כמובן, ברמת הלכידות החברתית. תפיסת הביטחון צריכה אפוא להביא בחשבון מדדים רבים ומורכבים, לקבוע את נקודת האיזון הרלוונטית לעת הזאת ולשנים הקרובות. בתוך כך, הדיון על גבולות ביטחון בני הגנה הינו הכרחי נוכח סיכוני המלחמה וכדי לנהל את הסיכונים הנובעים מכל מהלך מדיני-טריטוריאלי עתידי.

תפיסת הביטחון הלאומי הייתה ונותרה עניינו של המדינאי. היא דורשת ראייה לאומית כוללת, זיהוי של כלל האתגרים – הנוכחיים והעתידיים – והתמודדות עימם, ובעיקר היא דורשת הכרעה כיצד ליישב בין יעדים ליכולות. במסמך הזה מנותחים האתגרים המרכזיים הכרוכים בשמירה על הביטחון הלאומי של מדינת ישראל בעתיד הנראה לעין, והוא בסיס לפיתוחה של מדיניות הביטחון (באחריות הממשלה) ושל האסטרטגיה הנגזרת ממנה (באחריות הממשלה וגופי הביטחון). המסמך מכווין את ארגוני הביטחון השונים בבואם לפתח את האסטרטגיה הארגונית ובייחוד את זו הצבאית (אסטרטגיית צה"ל). מטרת המסמך הזה הוא להיות כלי בידיהם של מנהיגי המדינה ושל מעצבי המדיניות בבואם לקבוע כיצד על מערכת הביטחון הלאומי להתמודד עם אתגריה.



## מבוא

---

**ביטחון לאומי (National Security)** הוא מצב המבטיח את היכולת הלאומית להתמודד ביעילות, בכל הנסיבות האפשריות, עם איומים על הקיום הלאומי ועל האינטרסים הלאומיים.<sup>2</sup> הוא מבוסס, בין היתר, על המאמץ המדיני-לאומי של הממשלה להשגתו. קיומו של ביטחון לאומי מחייב אסטרטגיה ברמה הלאומית שבה משתלבים באופן מיטבי אסטרטגיה מדינית, אסטרטגיה צבאית, אסטרטגיה כלכלית, אסטרטגיה תודעתית וכן תחומים נוספים המקיימים זיקה עם הביטחון הלאומי כמו חברה, דמוגרפיה וכדומה. על השילוב הזה של האסטרטגיות השונות שהן אסטרטגיית הביטחון הלאומי<sup>3</sup> מופקדת ממשלת ישראל.

תפיסת הביטחון הלאומי באה לידי ביטוי ברכיבי היסוד של העשייה הביטחונית של ישראל ומפרטת את ההיבטים הביטחוניים ואת המשמעויות הביטחוניות של המטרות הלאומיות ושל האינטרסים הלאומיים. לצד זאת נדרשת התפיסה לפרט את הגישה הבסיסית אל מול קשת המצבים והאיומים שעומדים בפני ישראל להתמודד בטווח הנראה לעין. משמעות הדבר: עליה לפרט את המטרות הקבועות של כל מלחמה ושל כל עימות ולקבוע קווים מנחים לגיבוש המטרות המשתנות בהקשר של כל עימות קונקרטי. העוצמה הביטחונית שואבת את כוחה מכמה מקורות ומתבססת עליהם: נתוני הגיאוגרפיה-אסטרטגיה של ישראל (הם הגורם המרכזי שקובע את העוצמה הלאומית); מידת החופש להחליט ולפעול לפי השיקולים הביטחוניים-צבאיים אל מול כל איום או סיכון קיימים או אפשריים; היקף העוצמה הכלכלית-חברתית של המדינה ומידת יכולתה לתמוך בצורכי הביטחון הלאומי, באיתנות החברה ובנכונות הלאומית לעמוד בתנאי מלחמה קשים.

העוצמה הביטחונית-לאומית הכוללת היא שילוב של רכיבים שונים, ולכן פיתוח העוצמה הלאומית תלוי בקשרי הגומלין ובסנכרון בין אותם הרכיבים. לכן על תפיסת הביטחון הלאומי להתמקד בנושאים הבאים:

---

2 המילון למונחי צה"ל.

3 אסטרטגיית הביטחון הלאומי ותפיסת הביטחון הלאומי (או בדרך הקיצור הנהוגה "תפיסת הביטחון") הן צורות ביטוי מקובלות במסמך הזה.

- א. הגדרת האינטרסים הלאומיים והאינטרסים הביטחוניים ששמירתם חיונית לקיומה ולשמירת צביונה וערכיה של מדינת ישראל.
- ב. קביעת צורכי הביטחון הלאומי בראייה ארוכת טווח וקביעת יעדי הביטחון הלאומי הנגזרים מהאינטרסים הביטחוניים.
- ג. בניינה וקיומה של עוצמה לאומית המקנה כושר להתמודד באורח עצמאי עם הסיכונים לביטחונה הלאומי של מדינת ישראל. מדובר בסיכונים מכל סוג ומכל היקף: סיכונים מדיניים, צבאיים, כלכליים, דמוגרפיים, חברתיים.
- ד. בניינה וקיומה של עוצמה צבאית המקנה כושר להגן על קיומה ועל שלמותה הטריטוריאלית של ישראל, להקנות ביטחון לאוכלוסיית ישראל ולמנוע סיכונים צבאיים לפיתוחה ולזכויותיה הריבוניות של מדינת ישראל.
- ה. בניינה וקיומה של תשתית כלכלית, חברתית, מדינית ודמוגרפית אשר בכוחה להבטיח לשנים רבות את האינטרסים הלאומיים והביטחוניים החיוניים.

## מסמכי היסוד

מסמכי היסוד הביטחוניים הם המסמכים הראשיים של מדינת ישראל המסדירים את תחום הביטחון הלאומי, לרבות מוסכמות היסוד, מושגי היסוד והגישה הכללית להשגת הביטחון הלאומי. את מסמכי היסוד ברמת האסטרטגיה רבתי כותב הדרג המדיני, והם נשענים על הערכים, על המטרות ועל האינטרסים הלאומיים החיוניים ומבטאים את מוסכמות היסוד של הביטחון הלאומי.<sup>4</sup>

נהוג להבחין בין שלושה סוגי מסמכים בתחום הביטחון הלאומי:

**תורת הביטחון הלאומי (National Security Doctrine)** כוללת עקרונות וכללים בסיסיים הנובעים מתנאי היסוד שבהם נתונה המדינה, מצרכיה האלמנטריים ומערכיה השורשיים. העקרונות האלה מתאפיינים ביציבות יחסית לאורך זמן, והם מרכיב משמעותי בעיצובה של תפיסת הביטחון הלאומי.

**תפיסת הביטחון הלאומי (National Security Strategy)**<sup>5</sup> היא תפיסת העולם הביטחונית-לאומית של הממשלה וכוללת את כל הנחות היסוד המוסכמות בתחום הביטחון הלאומי. את התפיסה הזאת מגדירה הממשלה על פי ראייה ארוכת טווח ובהתבסס על האינטרסים הלאומיים החיוניים של מדינת ישראל.

4 מוסכמות היסוד של הביטחון הלאומי על היבטיהן ומרכיביהן הצבאיים משקפות את האופן שבו תופסת את עצמה המדינה בהיבט הביטחוני. המוסכמות האלה יכולות לבוא לידי ביטוי במסמכים רשמיים אך גם בשיח הביטחוני. דוגמאות למוסכמות כאלה: צה"ל הוא צבא להגנת המולדת, למדינת ישראל אסטרטגיה הגנתית.

5 **מסמכי היסוד הביטחוניים והצבאיים**, תוה"ד, צה"ל.

**מדיניות הביטחון הלאומי (National Security Policy)**<sup>6</sup> מגדירה את האופן שבו מיישמת הממשלה את תפיסת הביטחון הלאומי שלה. מדיניות הביטחון הלאומי קובעת את סדרי העדיפויות ואת סדר היום המדיני-ביטחוני ליישום הפעולות הקונקרטיות הנדרשות כדי להקנות ביטחון לתושבי המדינה.

הביטחון הלאומי נשען על רכיבים רבים החורגים מהתחום הצבאי. מדובר ברכיבים ביטחוניים, מדיניים, כלכליים, חברתיים, דמוגרפיים וכן ברכיבים רבים נוספים. הם המסד שעליו מושתת ביטחון האומה והעם.

תפיסת הביטחון הלאומי מצויה ברמת האסטרטגיה רבתי שעניינה מימוש, תיאום, שילוב והכוונה של כלל המשאבים והאמצעים העומדים לרשות האומה לשם השגת היעדים הלאומיים. התפיסה נובעת מהערכים, מהאינטרסים ומהיעדים הלאומיים המגדירים את יעדי הביטחון הלאומי שאותם נועדה התפיסה לשרת. תפיסת הביטחון היא הבסיס של מסמכי היסוד הביטחוניים בכל רמות העשייה הצבאית והביטחונית, וממנה נגזרים המסמכים ברמות השונות ובתחומים השונים לשם הקמת העוצמה הלאומית ולשם קביעת האופן שבו היא תופעל.

תפיסת הביטחון הלאומי אמורה להבטיח את התיאום ואת הסנכרון של מאמצי הביטחון הלאומי ברמות השונות ובטווחי הזמן השונים. היא נדרשת להבטיח כי מתקיים קשר בין המטרות ברמה הלאומית לבין אופן הפעלתם של המאמצים השונים שנועדו להגשים ולקדם את המטרות האלה (תיאום אנכי). כמו כן היא אמורה לתאם בין המאמצים השונים שנעשים בתחום הביטחון הלאומי ולשלב ביניהם כדי להבטיח שהם פועלים במשותף ובאופן קוהרנטי (תיאום אופקי) ולוודא כי מתקיימת הלימה בין אופן הפיתוח של המאמצים ושל כלי העוצמה הלאומיים לבין האתגרים הנוכחיים והעתידיים של מדינת ישראל.

המערך של מסמכי היסוד הביטחוניים הוא למעשה המסד התיאורטי להכוונת פיתוחם ולהפעלתם של המאמצים השונים ומשמש הלכה למעשה כלי מרכזי להשגתה של מערכת התיאום הנדרשת. כל ארגון נדרש לגבש לעצמו את האסטרטגיה הארגונית שבמסגרתה הוא פועל. התרשים שבעמוד 56 ממחיש את הבנייה של מערך מסמכי היסוד בתוך הצבא ואת הזיקה שלהם למסמכי הביטחון הלאומי.<sup>7</sup>

---

6 ש.ס.

7 ראו בנספח בעמוד 56 את התרשים "המערך של מסמכי הביטחון הלאומי" ואת התרשים "מערך המסמכים בצה"ל".

## מערכת הביטחון הלאומית

בתחום הביטחון הלאומי פועלות שלוש מערכות המקיימות ביניהן זיקות ויחסי גומלין: **מערכת הביטחון הלאומי** שאותה מנהלת הממשלה (הרשות המבצעת) ושמאורגנת באופן שתוכל לנהל את מאמץ הביטחון הלאומי לאורך זמן הן בעת מלחמה והן במציאות של רצף לחימה של עיתות שגרה שהוא מתחת לסף המלחמה. ראש הממשלה, שהוא ראש הרשות המבצעת, עומד בראש מערכת הביטחון הלאומי.

**משרד הביטחון**, שאותו מנהל שר הביטחון, כולל את המערכת הביטחונית על כלל מרכיביה הצבאיים והאזרחיים. יש להדגיש שמשרד הביטחון הוא רכיב בתוך מערכת הביטחון הלאומי, עניין שפעמים רבות יוצר טשטוש בין תחומי אחריותו, תפקידיו וסמכויותיו של ראש הממשלה, העומד בראש מערכת הביטחון הלאומי, לבין תחומי אחריותו, תפקידיו וסמכויותיו של שר הביטחון.

**המערכת הצבאית** כוללת את כל הכוחות המזוינים של המדינה, ובראשה עומד הרמטכ"ל, שהוא הרמה הפיקודית העליונה בצבא.<sup>8</sup> המערכת הצבאית כוללת שתי מערכות משנה: המערכת המבצעית, שבאמצעותה מפעיל הצבא את כוחו ומוציא לפועל מבצעים, והמערכת המוסדית-מקצועית, המופקדת על בניין כוחו של הצבא בהתאם למשימותיו.

**מערכות ביטחוניות נוספות** כמו המוסד, שירות הביטחון הכללי, הוועדה לאנרגיה אטומית ומערך הסייבר נמצאות בסמכותו של ראש הממשלה. לצידן פועלים גם משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר (בהקשר הביטחוני).

המערכות מקיימות ביניהן זיקות וקשרים מורכבים, שהדיון בטיבן ובמהותן נמשך זה שנים רבות, כמעשה המלחמה עצמו, ולא בכדי. המלחמה היא אומנם המשך המדיניות באמצעים אחרים, ובכך היא המשרתת של המדיניות, אך בה בעת המדיניות היא שמשרתת את מעשה המלחמה ומופקדת על יצירת התנאים שיאפשרו את בניית העוצמה הצבאית ואת התנאים להפעלתה.

מעשה המלחמה ומעשה המדיניות שלובים זה בזה ואינם ניתנים להפרדה דיכוטומית, פשטנית. בעניין הזה נדרשת התפיסה להגדיר את העקרונות להסדרת התפקידים, הסמכויות ומנגנוני הפעולה של כלל הגורמים ולעמוד על הזיקות ועל הממשקים ביניהם.<sup>9</sup>

8 קיימת הבחנה הכרחית בין הרמה הפיקודית העליונה בצבא (In the armed forces), שהיא הרמטכ"ל, לבין הרמה הפיקודית העליונה של הצבא (of the armed forces) שהיא בהכרח גורם אזרחי המכונה גם המפקד העליון. בישראל (שאימצה את הדגם הבריטי) נושא בתפקיד הזה ראש הממשלה.

9 ראו בנספח בעמוד 57 את התרשים "מערכת הביטחון הלאומי" ואת התרשים "המערכת הצבאית".



# ערכים ואינטרסים

## הערכים הלאומיים

הערכים הלאומיים מבטאים את עקרונות היסוד של המדינה ואת מאפייניה ברבדים העמוקים ביותר. הערכים האלה מגדירים את זהותה, את חזונה ואת סיבת קיומה של המדינה, והם המכנה המשותף הרחב והקבוע של כלל תושביה. אלה הם ערכי היסוד של מדינת ישראל:

1. מדינת ישראל, שבירתה ירושלים, היא הבית הלאומי של העם היהודי. צדקת קיומה נשענת על הזיקה ההיסטורית של האומה היהודית לארץ ישראל במשך אלפי שנים.
2. ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית השואפת לקיים שוויון זכויות גמור בין כל אזרחיה בלי הבדלי דת, מוצא ומגדר.
3. מדינת ישראל מבקשת להיות מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל.
4. מדינת ישראל תפעל לכבד את קדושת החיים ולהקים בה חברת מופת של ערבות הדדית שבה יכובדו המיעוטים החיים בה על בסיס הכתוב במגילת העצמאות.
5. מדינת ישראל תהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות ותהיה חלק בלתי נפרד ממשפחת העמים.

## האינטרסים הלאומיים החיוניים

בפרק הזה מפורטים האינטרסים הלאומיים החיוניים של מדינת ישראל:

**ביסוס מעמדה ומקומה של מדינת ישראל באופן שיעלה בקנה אחד עם היותה הבית הלאומי של העם היהודי.** מדינת ישראל תאפשר את קיומו, את ביטחונו ואת שגשוגו של עם ישראל ותהיה מקור גאווה לכל יהודי העולם. מדינת ישראל תקיים את ערכי העם היהודי, תשאף לבסס רוב יהודי מוצק, תהיה אבן שואבת לכל יהודי העולם ותמשיך במשימה ההיסטורית של קיבוץ הגלויות.

**ביסוסו והרחבתו של הרוב היהודי בכל חבלי המדינה.** מדינת ישראל תפעל לעידוד העלייה לישראל, לקליטתם ולשילובם המיטבי של העולים בחברה הישראלית, למניעת

ירידה ולהחזרת אזרחים ישראלים מהגולה. כמו כן היא תעודד ריבוי טבעי במדינה והתיישבות יהודית בכל חלקי המדינה.

**חיזוק הקשרים עם יהדות העולם.** בשנותיה הראשונות נזקקה מדינת ישראל לסיוע רב מהקהילות היהודיות בתפוצות. הסיוע הזה איפשר לפתח את ההתיישבות ותרם רבות להקמת תשתיות חינוך, בריאות וכדומה. השיפור במצבה הכלכלי של ישראל לצד השינויים ביחס של יהדות התפוצות לישראל מחייבים היפוך של המגמה. כיום מדינת ישראל היא שנדרשת לפעולה אקטיבית כדי לחזק את הזיקה ליהדות התפוצות, ועליה להקצות משאבים לטובת המאמץ הזה.

**ביסוס היתרון האיכותי בחומר וברוח.** על מדינת ישראל להשקיע באיכות תושביה כדי לבסס את עליונותה המדעית, הטכנולוגית והכלכלית. בד בבד עליה להעמיק את התמיכה באוכלוסיות המוחלשות – במיוחד בתחומי החינוך וההשכלה – כדי שכל אזרחיה ייהנו משוויון הזדמנויות למיצוי הפוטנציאל האנושי הטמון בהם. הרחבת היתרון האיכותי של התושבים הכרחי לפיתוח המדינה ולחיזוקה אל מול כלל המדינות והגורמים באזור (אויבים ויריבים), והיא מנוע הצמיחה העיקרי של חוסנה הכלכלי.

**ביסוס עוצמה כלכלית.** מדינת ישראל תפעל לביסוס עוצמתה ועצמאותה בתחום הכלכלה, תפתח קשרי מסחר ותעודד שיתופי פעולה מחקריים-כלכליים עם מדינות, עם ארגונים ועם גופים בינלאומיים, כדי שאלה יהיו בסיס ליצירת העוצמה הלאומית והצבאית, לפיתוח מדעי, לתמיכה בהפחתת הפערים בין חלקי החברה בישראל, לביסוס מעמדה בקרב המובילות שבאומות העולם ולקידום האינטרסים הלאומיים והביטחוניים בזירה הבינלאומית.

**השגת שלום אמת עם המדינות השכנות.** מדינת ישראל תחתור לשלום<sup>10</sup> אמת עם שכנותיה, תפעל לנרמול היחסים ולהקמת בריתות עם מדינות ועם גורמים מתונים באזור בהתבסס על אינטרסים משותפים כדי להפחית ולשכך את מעגל האיבה המקיף אותה וכדי ליצור את התנאים לשלום אמת לשנים ארוכות.

**ביסוס מעמדה של מדינת ישראל בקרב עמי העולם.** מדינת ישראל תחתור לשיפור מעמדה בזירה הבינלאומית, שכן זהו רכיב מרכזי בחוסנה הביטחוני, המדיני, הכלכלי והחברתי. מדינת ישראל תפעל לחיזוק יחסיה עם ארצות הברית ובמקביל תפתח את קשריה עם מדינות מפתח נוספות (באירופה ובמזרח) ותבסס את מעמדה ואת ההכרה בצדקת דרכה בקרב מדינות בעולם.

**חוסן חברתי-לאומי.** מדינת ישראל תפעל להגברת לכידותה של החברה הישראלית על כלל גווניה, להקטנת הפערים ולמיתון השסעים בין חלקי החברה השונים.

10 ראו בנספח בעמוד 55 ביאור למונח "שלום".

**מערכות ההגנה הביטחוניות** ובמרכזן צה"ל, צבא העם הממלכתי, יהיו מעל לכול מגיניה של המדינה, אך ימלאו גם תפקידים לאומיים: הן יהיו גורם המלכד את החברה הישראלית. כמו כן הן יהיו מוקד למקצועיות ולמצוינות וגורם מקדם חינוך ברוח הערכים הלאומיים.

### האינטרסים הביטחוניים החיוניים

האינטרס הביטחוני העליון הוא שמירה על ריבונותה של המדינה, על נכסיה החיוניים ועל ביטחון תושביה. כדי לשמור על האינטרס הזה יש לנקוט את הפעולות החיוניות הבאות:

**יש לבסס את הגנת המדינה על גבולות בני הגנה** הנשענים על מכשולים ועל תוואי שטח המאפשרים ניהול הגנה אפקטיבית אל מול צבאות אויב וארגונים עוינים. הגנה אפקטיבית משמעה מניעת הישגים קרקעיים מהאויב ושליטת יכולתו לפגוע בתושבים ובנכסים ולהבריא אמצעי לחימה לתוך מרחב המדינה (מעל הקרקע ומתחתיה).

**יש למנוע את התהוותם של איומים בלתי קונבנציונליים** שהחמור שבהם הוא היווצרותה של יכולת גרעינית צבאית בידי גורמים באזור שעוינים את ישראל.

**יש לקיים הרתעה אפקטיבית** שתמנע את התממשותם של איומים כלפי מדינת ישראל, כלפי תושביה וכלפי נכסיה. אסור לאפשר היווצרות של איום מכל סוג שהוא על האינטרסים החיוניים של ישראל הן בשטחה הריבוני ואף מחוצה לו.

**יש לשמר את הסכמי השלום עם מצרים ועם ירדן** ולקדם שיתופי פעולה ובריתות עם גורמים מתונים באזור כדי להגדיל את מרחבי ההשפעה של ישראל ואת יכולת הפעולה שלה.

**יש לתכנן את פריסת האוכלוסייה ואת הגנתה** בפני כל סוג של איום, קונבנציונלי ושאינו קונבנציונלי. יש לקדם התיישבות במקומות שייקבעו כדי לחזק את מרחבי הספר החיוניים להגנת הגבולות ואת האזורים המועדים לבדלנות כדי לבסס בהם רוב יהודי מוצק.

**יש לבסס תשתית לאומית מתקדמת ובת הגנה** לתמיכה במאמצי הביטחון הלאומי. זו צריכה לכלול את המרכיבים הבאים: מערכות דרכים מפותחות המאפשרות ניווד מהיר של כוחות ושל אוכלוסייה בין כל חלקי המדינה ונוכח מגוון תרחישים אפשריים; מסופים יבשתיים וימיים המאפשרים קשר בין המדינה לעולם בכל מצב ואל מול התהוות כל איום; תשתיות קריטיות חיוניות מתקדמות (רפואה, חשמל, מים, תקשורת וכדומה) בעלות יתירות ויכולת פעולה רציפה אל מול כל סוג של איום, קונבנציונלי ושאינו קונבנציונלי.

**יש לחזק את עוצמתו של צה"ל**, צבא העם הממלכתי, כדי שיוכל לממש את ייעודו: להבטיח את קיום המדינה. לשם כך הוא צריך להיות מסוגל להתמודד עם כל האיומים

על ישראל, על תושביה, על נכסיה ועל האינטרסים החיוניים שלה. צה"ל צריך להיות מוכן להפעלה בכל עת, נוכח כל מצב ובכל מקום, בין אם במרחב הפיזי (ימי, אווירי, יבשתי, חלל) ובין אם במרחב הסייבר כדי לשמור על האינטרסים הלאומיים.

**יש לפעול להארכת תקופות הרגיעה בין סבבי הלחימה.** ההפוגות האלה חיוניות לפיתוחה של המדינה, לשגשוגה הכלכלי, החברתי והמדיני וכדי לאפשר הפניית משאבים לחינוך, למדעים ולתחומים אזרחיים נוספים שחיוניים להעצמת הפוטנציאל הכולל של המדינה.

**יש להקנות לצה"ל יכולת הכרעה וניצחון** בכל עימות צבאי, מול כל סוג של אויב כדי שיוכל להסיר מהר ככל האפשר איומים ולחזק את ההרתעה שחיונית ליצירת מציאות ביטחונית טובה לאורך זמן.

**על צה"ל לקיים שליטה ועליונות מתמשכות במרחב האווירי והימי** כדי שנתיבי האוויר והים לישראל וממנה יישארו פתוחים בכל עת ובכל מצב.

**יש להגן על תשתית התקשורת – הפיזית והווירטואלית** – המאפשרת את הפעלת כלל המערכות הקריטיות הנדרשות לצורכי הביטחון הלאומי.

**יש לבסס לגיטימציה פנימית וחיצונית** שתבטיח לצה"ל את חופש הפעולה הנדרש לו להפעלת עוצמתו הצבאית כדי למנוע או להסיר איום קיים או מתהווה וכדי לחזק את כושר העמידה הפנימי ואת יכולת התפקוד המתמשך בעת עימותים ומול טרור.

**יש להפחית את התלות בגורמים חיצוניים** בכל הנוגע לבניית העוצמה הצבאית, תחזוקתה והפעלתה. יש לאמץ את עקרונן ההישענות העצמית בכל היכולות הקריטיות הנדרשות לצורכי ההגנה על האינטרסים החיוניים.

**יש לקדם מערך של בריתות ושל שיתופי פעולה אזוריים ובינלאומיים** – בראש ובראשונה עם ארצות־הברית, אך גם עם גורמים נוספים. שיתופי הפעולה יתבססו, בין היתר, על יכולות מודיעיניות משמעותיות, על יכולות הגנה רב־ממדיות ועל הרתעה. שיתופי פעולה אפקטיביים יסייעו להפחית את ההיקף ואת התדירות של העימותים מחד גיסא, ומאידך גיסא יסייעו לנצח בהם ולהביא לשיפור המציאות הביטחונית שתיווצר בעקבותיהם.

# הסביבה הגיאואסטרטגית

---

## המרחב הגיאוגרפי

יש לראות בכל השירותים והמתקנים האזרחיים החיוניים במדינה חלק ממערך ההגנה הלאומית. הם משרתים את המאמץ המלחמתי ולכן גם צריכים לקבל הגנה מלאה מצה"ל.

הראייה הלאומית הכוללת מחייבת שכלל המאמצים – האזרחיים והצבאיים (ההגנתיים וההתקפיים) – יימצאו תחת סמכותה של שרשרת פיקוד אחת: הממשלה/ הקבינט. זו צריכה להיות מופקדת על זירת המלחמה בכללותה – הן על מרחב העורף האזרחי, שבו מרוכזים הנכסים ופוטנציאל העוצמה הלאומית, והן על זירות המבצעים השונות שמהן נשקפים האיומים על המרחב של מדינת ישראל.

מדינת ישראל ערוכה מול האיומים העיקריים של האויב בשני מרחבים: הצפוני והדרומי. המרחבים האלה מקושרים ביניהם באמצעות כמה פרוזדורים. צירי האורך המחברים בין חלקי המדינה עוברים במרחבים החשופים לאש ישירה ועקיפה של גורמים עוינים – קיימים או פוטנציאליים. בכמה מקומות חוצים צירי האורך אזורים שבהם קיימת אפשרות לניתוק, ולו זמני, של שני המרחבים ומחייבת יצירת יכולות פעולה עצמאיות ובלתי תלויות של כל אחד מהמרחבים.

המבנה של מדינת ישראל ומיקומה במרכז של מרחבי האיום מאפשר לה לנהל זירת מבצעים אווירית אחת הפועלת מתוך מרחב העורף האסטרטגי ומכסה את כל טווח האיומים במעגלים הקרובים והרחוקים – הן במרחבים היבשתיים והן במרחב הימי. מרחב העורף היבשתי הוא גם המרחב שבו עוברת התובלה האווירית בין זירות המבצעים השונות וכן בסיס לתמיכה לוגיסטית אווירית בכוחות שפועלים בזירות השונות.

רוב האוכלוסייה של מדינת ישראל ורוב התשתיות החיוניות שלה מצויות ברצועה צרה במישור החוף. המרחב הזה, שהוא השטח החיוני של המדינה, נתון לאיום קבוע של טילי קרקע-קרקע מסוגים שונים, שיש ביכולתם לשבש באופן משמעותי את שגרת החיים בעת חירום, לפגוע במתקנים ובנכסים חיוניים ולשבש את גיוס הכוחות ואת העברתם בין הזירות השונות.

המאפיינים הגיאוגרפיים המיוחדים של ישראל – ובהם המבנה הארוך והצר שלה והיותה נטועה בסביבה עוינת ימשיכו להיות גורם מרכזי בביטחון הלאומי שלה גם בעתיד הנראה לעין.

## המרחב האסטרטגי

ככל מדינה, מקיימת ישראל יחסי גומלין מתמידים עם גורמים שונים ומגוונים, קרובים ורחוקים. אלה באים לידי ביטוי בשלוש זירות: הזירה הפנימית, הזירה האזורית והזירה הבינלאומית.

בתוך ובין הזירות האלה מתקיימים זיקות ויחסי גומלין המושפעים מהמגמות המתפתחות ומהאירועים המתרחשים. התפתחויות בכל אחת מהזירות בנפרד וכן ההשפעות ההדדיות ביניהן הן הבסיס להגדרת האתגרים שבפניהם ניצבת ישראל, ואשר עימן היא עלולה להתמודד. האתגרים האלה – יש שיופיעו בצורה של איומים ויש שיעלו בצורה של הזדמנויות.

הביטחון הלאומי מושפע מהתנאים בסביבה הגיאוגרפית, ומושפע גם מאופן הפעולה של מדינת ישראל נוכח התנאים האלה. מכאן שיש לזהות את האתגרים המתפתחים, לעצב מולם אסטרטגיה ולפעול למימושה באופן שיקדם את יעדי הביטחון הלאומי באמצעות סיכול ומניעה של התממשות האיומים ובאמצעות ניצול ההזדמנויות.

## הזירה הבינלאומית

השינויים בסדר העולמי שהתרחשו בשנים האחרונות, ובהם התחדשות המתח בין ארצות־הברית לרוסיה לאחר שנים לא רבות של רגיעה במלחמה הקרה, עליית סין ומעורבותה הגוברת במזרח התיכון וההתפשטות המתמדת של הטכנולוגיות הגרעיניות, מרחיבים ללא ספק את פוטנציאל האיומים על ישראל בזירה הבינלאומית, אך בד בבד מייצרים לה גם מרחב אפשרויות חדש שהוא רווי הזדמנויות.

הסביבה האסטרטגית של ישראל היא מוקד עניין של הקהילה הבינלאומית בכמה מוקדים:

**אנרגיה.** המזרח התיכון הוא מוקד להפקה וליצוא של אנרגיה פוסילית (נפט וגז), שחשיבותה עדיין רבה – במיוחד לאירופה ולמזרח הרחוק – כל עוד מקורות האנרגיה החלופיים (שמש, רוח, גלים וכדומה) אינם יכולים להחליף אותה (כשזה יקרה, תפחת מאוד חשיבותו של המזרח התיכון בהקשר זה).

**נתיבי הסחר.** במזרח התיכון עוברים נתיבי סחר רבים שלביטחונם יש משמעות רבה לכלכלה העולמית.

**יצוא של אי־יציבות.** המזרח התיכון מייצא חלק ניכר מהאי־יציבות שמאפיינת אותו – אידיאולוגיות אסלאמיות קיצוניות, טרור ופליטים – והעולם, ובמיוחד אירופה, משקיע מאמץ רב כדי לבלום את היצוא הזה.

**תחושה של שותפות בערכים.** למערב יש עניין בישראל בשל היותה דמוקרטיה מערבית בסביבה לא דמוקרטית.

**אתרי דת.** בישראל אתרים קדושים לדתות רבות, ובכלל אלה אתרי דת מרכזיים לשלוש הדתות: יהדות, נצרות ואסלאם.

בו בזמן, בזירה הבינלאומית מתנהל כיום מאמץ נרחב של גורמים עוינים לקעקע את דמותה של מדינת ישראל, לשלול את הלגיטימציה שלה להתקיים במתכונתה הנוכחית – מדינת הלאום של העם היהודי – ולהוביל לקריסתה. המאבק נגד ישראל נשען על כמה מגמות שמאפיינות כיום את הדמוקרטיות המערביות: מגמה של דה־מיליטריזציה ושל ירידת הלגיטימציה לראות במלחמות כלי לפתרון סכסוכים; מגמה של דה־קולוניזציה הרואה בכיבוש אקט לא חוקי ולא מוסרי ומקדשת את הזכות להתנגד לכיבוש, כמעט בכל אמצעי; מגמה של כיבוד זכויות אדם הרואה בכל פגיעה בהן, ובוודאי בזכות לחיים של אזרחים באזורי עימות, מעשה בלתי חוקי שראוי לענישה חריפה והרואה בכל הפעלה של כוח צבאי מעשה פסול. גורמים עוינים למדו לנצל את המציאות הזאת והופכים אזרחים למגינים אנושיים כדי להשיג אחת משתי מטרות: לכבול את ידי צה"ל או לאלץ אותו לפגוע באזרחים ולנצל זאת לתעמולה נגדו ונגד ישראל.

ויש עוד מגמות חשובות שראוי לציין: התחזקות המעורבות של בית הדין הבינלאומי בעימותים בעולם; התגברות מעורבותם של ארגונים לא ממשלתיים בעניינים בינלאומיים. לא מעט ארגונים כאלה עומדים כיום בחזית המאבק נגד ישראל ומובילים מהלכים של חרם כלכלי, אקדמי, מדעי ואמנותי עליה. בכך הם לא שונים בהרבה ממוסדות בינלאומיים ותיקים כמו האו"ם ושלוחותיו השונות שבהם יש תמיד רוב אוטומטי לכל החלטה נגד ישראל; התפתחותן של מערכות תקשורת דיגיטליות מהירות ושל רשתות חברתיות. גם באלה נעשה שימוש נרחב לצורכי תעמולה נגד ישראל.

עם זאת, מתקפות הטרור האסלאמי נגד מדינות המערב יוצרות הזדמנות לשנות את גישת המערב כלפי טרור וכלפי המדינות התומכות בו והממנות אותו. המתקפות האלה גם יוצרות כר נרחב לשיתופי פעולה ביטחוניים בין ישראל למדינות המערב.

## הזירה האזורית

ישראל היא נטע זר במרחב שברובו הוא ערבי־מוסלמי עויין שממנו היא נבדלת – בין היתר – בדת, בתרבות, בכלכלה ובמאפייני המשטר. אי־היציבות שאיפיינה את הזירה האזורית במשך שנים רבות הולכת ומתעצמת מאז פרצו ההתקוממויות במרחב הערבי

שעירערו את הסדר מבוסס הלאום באזור והמירו אותו בסכסוך הדתי וההיסטורי בין הסונים לשיעים.

הסביבה האזורית חוותה שינויים במהלך שנות קיומה של ישראל, שעיקרם מעבר ממצב שבו החלוקה המדינתית היא המסגרת המארגנת המרכזית לטלטלה של העשור האחרון, שבה לצד המשך קיומן של מדינות יציבות יחסית מצויים אזורים רבים במזרח התיכון במגמה של היחלשות המדינה ואף של התפרקותה. ישנם ארבעה מחנות פוליטיים שמתעמתים ביניהם בעולם הערבי ושהביאו עד כה להתפרקותן של מדינות ערביות אחדות:

- א. **המחנה של איראן ושל שלוחיה** שאותו מובילה איראן ושכולל מגוון של ישויות שיעיות, את המשטר בסוריה וכן ארגונים פלסטיניים סוניים המסתייעים באיראן.
- ב. **המחנה הסוני** שכולל את מרבית הממלכות במזרח התיכון וכן כמה מדינות (כמו מצרים) וישויות (כמו הרשות הפלסטינית).
- ג. **מחנה הג'האד העולמי** הנסמך כיום על ארגוני המדינה האסלאמית ועל סניפי אל-קאעדה.
- ד. **מחנה האחים המוסלמים**, הכולל את ארגון החמאס. המחנה הזה התחזק מאוד בחסות הטלטלה בעולם הערבי, אך מצוי במגמה מאז נפילת שלטונם של האחים המוסלמים במצרים.

גורם משמעותי בזירה האזורית הוא המעצמות, שמעורבותן בה הולכת ומתעצמת. לאחר שנים שבהן האינטרסים של המעצמות בזירה האזורית, כמו גם מידת מעורבותן, הלכו ופחתו, ניתן להבחין בשינוי מגמה. לחזרתן של המעצמות למרחב ישנה – ותהיה גם בעתיד – השפעה על חופש הפעולה של ישראל, על התהוות בריתות בין גורמים שעוינים את ישראל ועל כניסת אמל"ח ויכולות מתקדמות למרחב. עם זאת, בחזרת המעצמות לזירה האזורית טמונות גם הזדמנויות כמו פתיחת מרחבים לשיתופי פעולה ולמנופי השפעה.

המעורבות האינטנסיבית של המעצמות במזרח התיכון, ובהן ארצות-הברית, רוסיה וסין, הולידה מאבקי שליטה וכוח ביניהן באזורנו – ממש כמו בעידן המלחמה הקרה. מאבקי השליטה האלה משתלבים במאבקים בין גורמי הכוח המקומיים הנאבקים ביניהם על אופיו ועל עתידו של המזרח התיכון.

המציאות הנוכחית במזרח התיכון מייצרת אתגרים משמעותיים לביטחון הלאומי של ישראל בעתיד הנראה לעין. הנה כמה מהם:

- א. הצורך למנוע את זליגתן לישראל של המלחמות המתרחשות מסביב לגבולותיה.
- ב. הצורך לאזן בין הרצון לאי-מעורבות לבין הצורך לסכל מגמות שליליות בעלות פוטנציאל להזיק לאינטרסים הלאומיים.



- ג. הצורך לאזן בין הצורך לפעול בתיאום עם גורמים בינלאומיים לבין הצורך לשמור על חופש הפעולה.
- ד. תופעת הפליטות במרחב – תופעה שיש לה גם השלכות אפשריות על סוגיות כמו הגנת הגבולות, ערעור המאזן הדמוגרפי במדינות השכנות וערעור המבנה השלטוני בהן. מכאן הצורך לאזן בין הרצון שלא להתערב בנעשה במדינות השכנות לבין הצו המוסרי-הומניטרי להושיט סיוע.
- ה. ערעור המבנה השלטוני עלול לייצר השלכות מרחיקות לכת הרבה יותר – עד כדי הגעת טכנולוגיות גרעיניות לידי ארגוני ג'האד למיניהם.
- ו. יכולות בלתי קונבנציונליות קיימות ומתפתחות.
- ז. המאבק המתחדש בין המעצמות באזור.
- לצד האתגרים האלה נוצרות גם הזדמנויות כתוצאה מהשינויים בסדר הישן – שינויים שיוצרים אינטרסים משותפים בין ישראל לבין מדינות באזור בתחומים ביטחוניים, כלכליים ואחרים.

### הזירה הפנימית

- להיבטים רבים של הזירה הפנימית – כמו פוליטיקה, כלכלה, חברה וביטחון פנים – יש השלכות על הביטחון הלאומי. הנה כמה דוגמאות לנושאי פנים בעלי השלכות כאלה:
- א. המאזן הדמוגרפי בין חלקי החברה הישראלית בהווה ובעתיד.
- ב. איתנות החברה, המוטיבציה שלה והחוסן הלאומי שלה לאור המתרחשות והשסעים המתפתחים בין חלקיה השונים.
- ג. התרכזות האוכלוסייה, התשתיות והמשאבים החיוניים במרחב המצומצם של מישור החוף.
- ד. התרכזות המיעוטים בחבלי מדינה רגישים וחיוניים בפריפריה.
- ה. האופן שבו מחולקים המשאבים הלאומיים בין התחומים השונים.
- ו. התרחבות האינטרסים הכלכליים אל המרחב הימי.
- מהיסטוריית העימותים שניהלה ישראל מאז קמה עולה שהחברה הישראלית נוטה להתלכד ולתמוך במלחמות ובמבצעים שמיועדים להגן על עצם קיומה של המדינה. במקרים כאלה מוכנה החברה הישראלית לשלם את המחירים הכרוכים במאבק ולהתייצב מאחורי הנהגת המדינה. לעומת זאת, בעימותים שבהם לא הוגדרו מטרות ברורות או שמטרותיהם היו נתונות במחלוקת עמוקה נחלשה התמיכה הציבורית בלחימה וכתוצאה מכך נחלש גם כושר העמידה הלאומי. מכאן שהגדרת המטרות בכל עימות והשגת התמיכה הפנימית הן מרכיב קריטי ביכולתה של ישראל להביא את עוצמתה לידי ביטוי כדי להשיג את יעדי הביטחון הלאומי.

אלה הם אפוא אתגרי הזירה הפנימית בעתיד הנראה לעין:

- א. הצורך בפיזור האוכלוסייה והנכסים החיוניים למרחבי הפריפריה. במקביל יש לחזק את אזורי הפריפריה ואת האוכלוסיות המוחלשות המתגוררות בהם.
- ב. הצורך לחזק את האחיזה היהודית במרחבי ספר ובמרחבים חיוניים.
- ג. קביעת מדיניות ברורה בנוגע לצורכי הביטחון הלאומי ביהודה ושומרון.
- ד. חיזוק השוויון והלכידות בין המרכיבים השונים בחברה הישראלית וגיבוש לגיטימציה פנימית למטרות שיש להשיגן בעימותים האפשריים השונים.

## איומים ואתגרים לביטחון הלאומי

---

האיומים שניצבים מול ישראל שונים כיום מאלה שניצבו בפניה בשנים הראשונות לקיומה. האיום המרכזי על קיום המדינה עד אחרי מלחמת יום הכיפורים היה ניסיון של מדינות ערב להשמיד אותה באמצעות מהלך מתמרון רחב היקף. כיום קשת האיומים על המדינה כוללת גורמים תת-מדינתיים הדוגלים באסטרטגיה של התקפות נמוכות עצומות על יעדים ישראליים. הגורמים האלה שואפים להישגים פוליטיים שאותם מגדירים מנהיגים פוליטיים ושמכוונים גם נגד חוסן החברה הישראלית.

בעוד שמטרת העל של אויביה הנוכחיים של ישראל – איראן, שלוחיה וארגוני הג'האד – נותרה כשהייתה: למוטט את מדינת ישראל ולחסלה, השיטה שבאמצעותה הם מנסים להשיג את מטרתם התפתחה וכוללת כיום שני מרכיבים: פיזי ותודעתי. המרכיב הפיזי בא לידי ביטוי באמצעות איום צבאי וטרור נגד כוחות הביטחון, נגד אזרחי המדינה ונגד נכסיה. המרכיב התודעתי בא לידי ביטוי באמצעות הפעלת לחץ מתמשך על מה שבעיניהם הוא שתי נקודות החולשה העיקריות של הביטחון הלאומי הישראלי: החברה הישראלית ומעמדה של ישראל בקהילה הבינלאומית.

הפעלת הלחץ המתמשך על החברה הישראלית נועדה להאיץ את פרימת הקשרים בין חלקיה כדי להרחיב את השעיים הקיימים בה. המאמץ לגרום לפילוגים ולסכסוכים בין חלקי החברה בישראל – כך מקווים אויביה – ייצור לחץ פנימי הולך וגובר לוותר על שטחים שבהם ניתן יהיה להקים בסיסי התנגדות שמהם ניתן יהיה להמאס את החיים על הישראליים. ההישג המקווה מבחינת אויבי ישראל יהיה הגירה של העילית החברתית – מה שיחליש את החברה הישראלית עד להתמוטטותה.

במקביל מנהלים אויביה של ישראל מערכה נרחבת שנועדה לקעקע את דמותה בקהילה הבינלאומית, לפגוע במעמדה ובכלכלתה ולהוביל לכרסום הולך וגובר בלגיטימציה שלה להתקיים במתכונתה הנוכחית: מדינתו של הלאום היהודי. המטרה של מערכת הדה-לגיטימציה היא להחליש את עוצמתה של ישראל ולהפחית את יכולתה להתגונן מפני איומים.

האסטרטגיה של אויבי ישראל כוללת שני נדבכים מרכזיים:

א. ניהול מערכות מתמשכות של טרור ושל גרילה נגד ישראל – בין היתר באמצעות הפעלתה של אש-מנגד. ארגוני הטרור והגרילה כמו חזבאללה וחמאס שואפים להתיש את צה"ל, את הציבור בישראל ואת הנהגתו ובה בעת להרתיע אותם מלהיכנס למערכה נגדם. האמצעים להשגת היעד הזה הם הגדלת יכולותיהם בתחום האש הרקטית – במיוחד הגדלת הדיוק שלה – פיתוח של יכולות התקפיות בכל סוגי התוודך הקיימים: קרקעיים, תת-קרקעיים, אוויריים וימיים. נוסף על כך פיתחו ארגוני הטרור והגרילה יכולת הגנתית המבוססת על היטמעות בסביבה האורבנית והפיכת אזרחים למגינים אנושיים כדי להגביל את חופש הפעולה של צה"ל. בלחימה בתוך סביבה אזרחית מקדיש צה"ל מאמצים רבים כדי לא לפגוע בחפים מפשע – מה שמונע ממנו לנצל את כל כוח האש שעומד לרשותו. ואם בכל זאת יש נפגעים אזרחיים, מנצל זאת האויב למאמץ התודעה שלו שתכליתו להגביל את חופש הפעולה של ישראל באמצעות לחץ בינלאומי ובאמצעות העצמת הדה-לגיטימציה שלה.

ב. מאמץ להשיג יכולות בלתי קונבנציונליות ובהן יכולות בתחום הנשק הגרעיני. לאויבי ישראל אין היום יכולת אפקטיבית בתחום הנשק הגרעיני, אך יש להם יכולות כימיות.

כמה מהמדינות ומהישויות במזרח התיכון בחרו לנטוש או להפחית את עיסוקן במאבק המזוין נגד ישראל ואף הכירו בישראל ומקיימים יחסים מדיניים עימה, אם כי הקשרים בין הצדדים נותרו, ככלל, נחלת האליטות השלטוניות והביטחוניות בלבד. לא מן הנמנע שחוסר היציבות המאפיין את האזור ישנה את המציאות הזאת מהיסוד. המשמעות היא שישנה אפשרות שישראל שוב תהיה נתונה לאיום קונבנציונלי לאור תפנית אסטרטגית העלולה להתפתח במרחב. על פי תפיסת הביטחון הלאומי נדרשת ישראל לחזק את מערכת הקשרים והאינטרסים המשותפים שלה עם מדינות במרחב כדי להפחית את הסיכון להיווצרות תפניות כאלה, אך בה בעת עליה להיות ערוכה למתן מענה אפקטיבי במקרה שהם יתרחשו.

## גורמי איום וגורמים נוספים המאתגרים את הביטחון הלאומי

לישראל נשקפים איומים ואתגרים משלושה מקורות:

- א. **ממדינות מתפקדות (פחות או יותר)** כמו לבנון.
- ב. **מאזורים נמוכי משילות ומרובי גורמים** כמו חצי האי סיני וסוריה.
- ג. **מתוך פנים ישראל**. האיומים מבפנים כוללים, בין היתר, פגיעה במרקם החברתי, הפרות סדר, פגיעה בריבונות המדינה.

## איומים חיצוניים

את האיומים החיצוניים על ישראל ניתן למיין לפי אופיים:

**איום קונבנציונלי** שמקורו בצבאות מדינתיים או בצבאות של ישויות כמו-מדינתיות. צבאות כאלה יכולים להפעיל מגוון של יכולות צבאיות: יכולות אש מהאוויר ומהיבשה, יכולות לנהל תמרון יבשתי רחב היקף, יכולות לקיים מאמצים קיברנטיים, מבצעים מיוחדים ומבצעי סייבר ומידע בסיוע יכולות מודיעין ולוגיסטיקה. האיומים האלה יוחמרו במקרה של שינוי לרעה באוריינטציית המדינות המשתייכות למחנה הסוני.

**איום על-קונבנציונלי**, ובעיקר איום גרעיני. האיום הזה נשקף לישראל בעיקר מאיראן, אך גם מעיראק שאליה מעבירה איראן טילים ארוכי טווח שיוכלו בעתיד לשאת ראשי נפץ בלתי קונבנציונליים.

**איום תת-קונבנציונלי** (טרור וגרילה) שכולל שימוש במגוון רחב של אמצעים ובהם אש תלולת מסלול (מרגמות, רקטות וטילים) שמקורה בסביבה אזרחית ושמטרתה העיקרית היא לפגוע באזרחי המדינה; תווד תת-קרקעי (מנהרות) למטרות צבאיות ולמטרות טרור. האיום של האש תלולת המסלול הולך ומתעצם נוכח המאמץ של אויבי ישראל – בעיקר חזבאללה, אך גם חמאס – לשפר את הדיוק של הטילים ושל הרקטות שעומדים לרשותם. האיום התת-קונבנציונלי כולל גם פעולות טרור "קלאסיות" כמו פיגועי ירי, הנחת מטענים ופיגועי התאבדות של ארגונים ושל יחידים בתוך ישראל ומחוצה לה.

**סייבר ומידע** הוא איום שמקורו ביכולות של מדינות אויב ושל ארגונים העוינים את ישראל לפעול נגדה באמצעות תקיפת המרחב הקיברנטי כדי לשבש תהליכים קריטיים לתפקוד המערכות החיוניות, לפגוע במרקם החיים, לרגל ולגנוב מידע. נוסף על כך, זהו איום שמקורו בפעולות בתחום התודעה ושכולל פגיעה בלגיטימציה של ישראל להפעיל כוח, פגיעה במערכת המשפט שלה ופעולות של חרם כלכלי ואקדמי.

טיילי הקרקע-קרקע ארוכי הטווח שנמצאים הן בידי מדינות אויב והן בידי ארגונים עוינים מאיימים על מרכזי האוכלוסייה בישראל ועל נכסיה האסטרטגיים. ירי מסיבי של טילים כאלה עלול לשבש את היכולת לגייס ולנייד כוחות לחזיתות השונות, לפגוע ביכולת האווירית כתוצאה מפגיעה משמעותית בבסיסי חיל האוויר ולהשבית נכסים ומתקנים חיוניים כמו נמלי ים ותעופה, מתקני גז, חשמל והתפלת מים. חמורה במיוחד היא הסכנה של פגיעה בריכוזים של חומרים מסוכנים. במילים אחרות: ירי מסיבי של טילים עלול לשתק את תפקודו של המשק האזרחי בעת חירום הן בשל השלכותיו הפיזיות והן בשל ההשלכות התודעתיות שלו. בגלל המשמעויות החמורות של פגיעה כזאת בכיטחון הלאומי יש לפעול כל הזמן להפחתת חומרתו ולשימור ההרתעה כדי למנוע את התממשותו. וכשמדברים על איום הטילים יש להזכיר שוב את האיום החמור ביותר: טיילי קרקע-קרקע איראניים החמושים בראשי נפץ גרעיניים. עם זאת

יש לציין שמדובר באיום על האזור כולו ולא רק על ישראל – איום המשתלב במאמצי איראן לחתור להגמוניה במזרח התיכון לייצא את המהפכה השיעית.

### אתגרים ואיומים פנימיים

האיום הפנימי החמור ביותר הוא שחיקת הסולידריות בין חלקי העם כתוצאה מחילוקי דעות עמוקים בסוגיות המפתח הנוגעות לדמותה של המדינה. מהאיום הזה נגזרים איומים חמורים נוספים כמו אובדן האמונה בצדקת הדרך ושחיקת הלגיטימציה הפנימית לפעולות של מדינת ישראל, במיוחד בכל הנוגע להפעלת הכוח. לשחיקת הסולידריות תורמים גם שסעים נוספים שקורעים את מדינת ישראל: שסעים חברתיים (בין עשירים לעניים), שסעים של זהות נבדלת (מזרחים-אשכנזים, חילוניים-דתיים), שסעים של חזון נפרד ושל ערכים נפרדים (למשל, מחנה הימין ומחנה השמאל). לאלה צריך להוסיף את הסכנה של אובדן חלקי ארץ כתוצאה מתהליכים דמוגרפיים והזנחת חבלי מולדת.

### סיכונים

בתפיסת הביטחון חייבת להיות התייחסות לסיכונים שעלולים להתפתח בתרחישים מסוימים ולהפוך לאיומים קונקרטיים. עם הסיכונים האלה יש למנות שינויים במדיניות ובמשטרים של מדינות המעגל הראשון. שינויים כאלה יכולים להתרחש כתוצאה מתהליכים פנימיים במדינות האלה – תהליכים שיובילו לשינויים מרחיקי לכת לרעה בתפיסת האליטה השלטונית את יחסיה עם ישראל. התוצאה עלולה להיות חזרת התפיסה המסורתית שלפיה ישראל היא מדינת אויב.

### המשמעויות הנובעות מהאיומים וממצבה הגיאואסטרטגי של ישראל

חלק מגבולותיה של מדינת ישראל אינם מוסכמים (למעט הגבול עם מצרים ועם ירדן) ומתבססים על קווי הפסקת אש שנקבעו ב-1949 (לבנון ועזה) וב-1967 (יהודה ושומרון ורמת הגולן). המבנה הצר והארוך של ישראל גורם לכך שגבולותיה הם ארוכים וחסרי עומק – מה שמקשה להגן עליהם. בדרך כלל הגבולות האלה אינם מתבססים על תוואים טבעיים – מה שמחריף את הקושי להגן עליהם. נוסף על כך ישנה התיישבות ספר נרחבת לאורך הגבולות, בלי שהושארו מרחבי חיץ בין הגבול לבין ריכוזי ההתיישבות.

לפי תפיסת הביטחון שגובשה בשנים הראשונות לקיום המדינה, ההתיישבות היא חלק ממערכת ההגנה המרחבית, ועליה ליצור עומק מלאכותי שתכליתו היא להשהות את האויב ולאפשר את גיוס כוחות המילואים ואת נידום לזירות המבצעים. עם זאת, קרבת האזרחים לגבול היא נקודת תורפה שיש לה משמעות מבצעית ותודעתית. לפיכך צריך לגבש תפיסת ביטחון שיש בה איזון בין תפקידם של היישובים במערך

ההגנה לבין פגיעותם – מה שמאפשר לאויב להשיג הישגים שיש להם לכל הפחות משמעות פסיכולוגית.

היעדר העומק וקרבנתם של כוחות עוינים לנכסים חיוניים במרחב הגבול מעצימים את האתגר של המודיעין: לתת התרעה מספקת הן לכוחות הסדירים לצורכי התארגנות להגנה והן לכוחות המילואים לצורכי גיוס ותנועה לחזית.

מאחר שמרכזי הגיוס וצירי התנועה חשופים לאש ישירה ועקיפה של האויב, יש לנקוט מהלכי מנע שיסייעו לנטרל את האיומים ויאפשרו לכוחות להיערך במרחב החזית. לאחר מכן תידרש העברה מהירה של הלחימה לשטח האויב כדי להרחיק את האיומים ולאפשר ריכוז מאמץ אסטרטגי שמטרתו היא להוציא אל הפועל את המהלכים המכריעים. הקרבה של יהודה ושומרון למרכזי האוכלוסייה ולנכסים החיוניים של ישראל מחייבת שיישמרו שם האינטרסים הביטחוניים של ישראל – גם במצב שבו יש הסכם עם הפלסטינים. אלה הם האינטרסים של ישראל ביהודה ושומרון: שמירה על ההתיישבות היהודית, היכולת לפרוס שם כוחות נוכח כל איום מתפתח ושליטה ביטחונית מלאה באזור הבקעה. השליטה בבקעה מיועדת להשיג ארבע מטרות חיוניות: להגן על היישובים היהודיים שם, למנוע היווצרות של חזית מזרחית המגיעה עד לריכוזי האוכלוסייה של ישראל שלאורך מישור החוף, לוודא ששטחי יהודה ושומרון נשארים מפורזים ולמנוע את התעצמותם של גורמים עוינים ביהודה ושומרון באמצעות הברחת אמצעי לחימה ממזרח.

ממצבה הגיאוגרפי-אסטרטגי של ישראל נגזרות המסקנות הבאות בנוגע להפעלת עוצמתה הצבאית:

- א. הצורך למנוע פגיעה בריבונות, ובייחוד בזו היבשתית, באמצעות הפעלת כוח צבאי שבמרכזו יכולות יבשתיות.
- ב. ישנה אפשרות שישראל תידרש להתמודד עם יותר מאשר זירה יבשתית פעילה אחת בו-זמנית. ישנה אף אפשרות סבירה שהיא תיאלץ להתמודד עם שלוש זירות יבשתיות בעת ובעונה אחת: הזירה הצפונית (לבנון וסוריה), רצועת עזה ויהודה ושומרון. נוסף על כך יש להביא בחשבון את האפשרות שיווצרו זירות פעילות נוספות בחזית המערבית או בחזית המזרחית כתוצאה מחדירה משמעותית של גורמים עוינים או בעקבות תפנית אסטרטגית במרחב.
- ג. העיור ההולך ומתפשט במזרח התיכון ונטייתם של ארגוני הטרור והגרילה להעתיק את פריסתם אל המרחבים העירוניים צפויים להגביר את החיכוך של התמרון היבשתי, לעכב אותו ולשחוק אותו. בשל כך עלולה פעולה חזיתית להימשך זמן רב ולגבות מחירים גבוהים הן במונחים צבאיים והן במונחי דעת קהל. תמרון מהיר לעומק ואיום על מרכזי הכובד דורשים לפתח יכולת פעולה מערכתית אוגפת בקווים חיצוניים הן בתווך הימי, הן בתווך האווירי והן בתווך היבשתי.

ד. נוסף על הזירות היבשתיות צפויה גם הזירה הימית – הן בחזית הלבנונית והן במרחב עזה – להציב אתגרים משמעותיים לאינטרסים של מדינת ישראל בכל הנוגע לחופש השיט ולהגנה על נכסים כלכליים. האתגר הזה עלול להחריף במציאות של תפנית אסטרטגית שלילית במדינות שכנות. במקרה כזה צפויה גם סכנה לחופש השיט בזירת ים סוף.

ה. מנגד, מיקומה ומאפייניה הגיאוגרפיים של ישראל מקנים לה גם כמה אפשרויות פעולה ובהן: לנתק את נתיבי השיט ללבנון ולרצועת עזה; לנייד כוחות בין הזירות במהירות גדולה בקווים פנימיים קצרים, להפעיל כוחות אוויר בכל זירות המבצעים, מול כל איום – קיים או פוטנציאלי; למנוע התבססות צבאית עוינת במרחבי יהודה ושומרון וברצועת עזה ולהשתדל למנוע התבססות כזאת בחצי האי סיני, במרחבי רמת הגולן ולבנון. אם מאמצי המניעה שלה נכשלים, ובמרחבים האלה מתהוות יכולות צבאיות קונבנציונליות, יכולה ישראל להוציא אל הפועל מהלכי מנע מקדימים.

## איום הייחוס ותרחיש הייחוס

איום הייחוס כולל פעולה של אויבי ישראל בארבעת מעגלי איומים:

א. איום הטרור שהוא איום מתמשך שקיים הן בשגרה והן בחירום. הטרוריסטים מפעילים מגוון רחב של אמצעי לחימה ובהם נשק קר ונשק חם, כולל מטענים. כמו כן ביכולתם להפעיל נשק בלתי קונבנציונלי: כימי וביולוגי.

ב. איום של מדינות שלהן צבאות סדירים שביכולתם לפעול בכל ממדי הלחימה.

ג. איום בלתי קונבנציונלי: איום כימי וביולוגי בטווח הקצר ואיום גרעיני בטווח הארוך יותר.

ד. איום סייבר ואיום של לוחמת מידע שנשקף הן מאויבים אזוריים והן מיריבים שמחוץ לאזורנו. כל האיומים יכולים להתממש בנפרד או בכל שילוב שניתן להעלות על הדעת. את האיומים יכולים האויבים להתחיל לממש בעיתות שגרה, בעיתות חירום ובמלחמה.

תרחיש הייחוס צריך להביא בחשבון את האפשרות שיהיה צורך לפעול בריזמנית מול מגוון רחב של איומים כפי שהוגדרו באיום הייחוס. על ישראל לבנות את העוצמה הביטחונית שלה כך שתוכל לתת תשובה לצירוף של תרחישי איומים חמורים וקיצוניים. נוסף על כך על תרחיש הייחוס להביא בחשבון שישראל תידרש לפעול עצמאית ללא כל תמיכה חיצונית.

תפיסת הביטחון צריכה לתת מענה לשילוב אפשרי של איומים חיצוניים ושל אתגרים פנימיים שכן הסכנה טמונה בשילוב ביניהם. לכן לצד מתן מענה קוהרנטי לכל איום צריכה תפיסת הביטחון לוודא שחיבור המענים מייצר סינרגיה ומבטיח ניצחון.



# חיזוק הביטחון הלאומי

## עקרונות הביטחון הלאומי של ישראל

הביטחון הלאומי של ישראל מבוסס על כמה עקרונות שנותרו יציבים יחסית לאורך זמן לאחר שעמדו במבחן הזמן בנסיבות משתנות. את העקרונות האלה ניתן לתרגם להנחיות עקרוניות שישרתו את קובעי המדיניות בשאלות מרכזיות של ביטחון לאומי כמפורט להלן:

### עקרונות ביטחון צבאיים

**אסטרטגיה הגנתית.** מדינת ישראל תפעל לאור אסטרטגיה הגנתית שמטרתה להבטיח את קיומה של המדינה, לסכל איומים או לדחות אותם כדי לאפשר תקופות רגיעה ארוכות ככל האפשר.

**יוזמה ומדיניות התקפית.** קיום מערכה בין המלחמות בשגרה וקיום מוכנות גבוהה להשגת ניצחון ברור במלחמה.

**מניעת מלחמה והרחקת עימותים.** מטרת העל של ישראל היא למנוע ככל האפשר מלחמות ולהרחיק איומים. זהו עקרון יסודי בביטחון הלאומי שלה.

**איכות מול כמות.** ישראל מצויה בנחיתות מול אויביה בכל הנוגע למשאבים חומריים ולמשאבי כוח אדם. לכן עליה לפצות על הנחיתות הכמותית באמצעות השגת עליונות איכותית.

**העברת הלחימה לשטח האויב.** היעדר עומק, קרבה של נכסים אסטרטגיים ושל תשתיות קריטיות לגבולות המדינה וריכוזם ברצועה צרה ברצועת החוף – מה שחושף אותם לאש האויב – מחייבים העברה מהירה של הלחימה לשטח האויב.

**קיצור משך הלחימה.** הצורך להקטין ככל האפשר את הנזק לציבור ולתשתיות המדינה כתוצאה מהלחימה ולהפחית ככל האפשר את שיתוק המשק מחייב להשיג את מטרות הלחימה מהר ככל האפשר.

**גבולות בני הגנה.** מפת האיומים על ישראל מעצימה את חשיבות השטח. לכן כל הסדר צריך להבטיח שישראל תשלוט בעצמה ובאופן מוחלט על המעטפת הנוכחית שלה, כולל בקעת הירדן.

**רוח הלחימה** והאמונה בצדקת הדרך הן מרכיבי יסוד בתפיסת הביטחון הלאומי. חובה לשמרן ולטפחן בכל דרך.

### **עקרונות ביטחון חברתיים**

**צה"ל הוא צבא העם.** הצבא הסדיר וצבא המילואים הם גורם מלכד וכור היתוך לחברה הישראלית ומבוססים על האתוס של עם לוחם. צה"ל מבוסס על מודל של צבא-העם שכן עיקר כוחו אינו מבוסס על צבא מקצועי אלא על אזרחים מגויסים – לסדיר ולמילואים. על ישראל לפעול למיצוי של כל פוטנציאל הגיוס הקיים כדי שיעמוד לרשות צה"ל. להיותו של צה"ל צבא העם יש חשיבות עליונה, שכן הודות לכך עומד לרשותו מאגר המוחות והיכולות של כלל החברה הישראלית. אחד האתגרים המרכזיים של צה"ל הוא כיצד להפוך צבא מיליציוני באופיו לצבא מקצועי יותר. ניתן לעשות זאת, בין היתר, על ידי כך שיציעו למתגייסים מסלולים מגוונים יותר ומתגמלים יותר. בכל מקרה יש לזכור שאם השירות לא ייחשב לערך חיוני, חשוב ומרכזי, יקרין הדבר על הנכונות לשרת.

**המודל של שירות לאומי לכול.** ישנם שני עקרונות מרכזיים שיסייעו להחזיק

בחיים את המודל של צבא העם:

א. העיקרון שעל כל חלקי האוכלוסייה להיות שותפים לחובות ולעשייה בתמורה לשוויון בזכויות. על פי העיקרון הזה על כל צעיר בגיל גיוס להתייצב לשירות, ולצה"ל ישנה הזכות לבחור ראשון את האנשים שהוא זקוק להם מתוך המתייצבים. כל מי שצה"ל מוותר על שירותו וכן מי שפטורים משירות צבאי, ובהם חרדים וערבים, יגויסו לשירות אזרחי באחד הגופים הבאים: המשטרה, מכבי האש, מגן דוד אדום, בתי ספר, בתי חולים, מוסדות סיעודיים, תנועות נוער וארגונים נוספים התורמים לכלל החברה הישראלית.

ב. העיקרון שלפיו יש להוקיר את המשרתים, ובמיוחד את הלוחמים. מי שיתגייסו לצה"ל, ובמיוחד הלוחמים ותומכי הלחימה, ראויים לתגמול מוגדל. בלי לזלזל בתפקידו של שום מתגייס, חייב להיות הבדל משמעותי ונראה לעין בין מי שמשרת בשירות לאומי או בתפקיד עורפי בצה"ל לבין מי שמשרת בתפקיד לחימה או בתפקיד של תומך לחימה.

**עתודה לאומית.** גם בהיעדר גיוס כללי צריכים כל מי שיכולים להתגייס – בין אם גויסו בגיוס חובה ובין אם גויסו לשירות לאומי או שלא גויסו כלל – להשתייך לכוח עתודה לאומי שיופעל רק במקרי חירום קיצוניים. המשתייכים לעתודה הלאומית יעברו הכשרה ייעודית ורענונים לשמירה על הכשירות.

## שמירה על שולי ביטחון

הקשר הברור בין הביטחון הלאומי לבין המשך הקיום של העם ושל המדינה יחייבו גם בעתיד הנראה לעין ששיקולים של ביטחון יזכו לעדיפות על פני כל שיקול אחר. חוסר היציבות ואי-הוודאויות הרבות במרחב שסובב את ישראל מחייבים שאסטרטגיית הביטחון הלאומי שלה תביא בחשבון את התרחיש החמור ביותר שעלול להתגשם ותיקח מקדמי ביטחון סבירים שיאפשרו לה להתמודד עם אותו איום חמור. עם זאת, לצד הצורך להשאיר שולי ביטחון אל מול סיכוני המלחמה, צריך גם לדעת ליטול סיכונים מחושבים נוכח סיכויים לשלום. הסדרים והסכמי אמת עם מדינות שכנות יכולים להרחיב את שולי הביטחון של ישראל נוכח איומים באזור ובזירה הבינלאומית. נטילת סיכונים מחושבים משמעה השארת שוליים מספיקים שיוכלו להיות בסיס להיערכות חלופית שתאפשר להתמודד עם משברים כמו התמוטטות של הליך מדיני.

## חופש פעולה מדיני וצבאי

הסביבות האסטרטגיות שבהן פועלת ישראל הן מערכת אילוצים והזדמנויות שיש לה השפעה רבה על מידת חופש הפעולה שממנה נהנית ההנהגה המדינית בבואה לממש את יעדי הביטחון הלאומי.

השגתו ושימורו של חופש פעולה לדרג המדיני והצבאי הם קריטיים שכן בלעדיהם הם יתקשו להתמודד עם האתגרים ולממש את היעדים. חופש פעולה מקנה את היכולת לפעול בגמישות ולהפעיל באופן מושכל את העוצמה הצבאית.

חופש הפעולה נגזר במידה רבה מהלגיטימציה – הפנימית והבינלאומית – שמקבלים הדרג המדיני והדרג הצבאי להפעלת הכוח. כדי להשיג לגיטימציה יש, בין היתר, לפתח ולשכלל את כלי העוצמה ה"רכים" (הכלים המדיניים, המשפטיים, הכלכליים והתודעתיים) ולהפעילם לצד המאמצים הצבאיים הקינטיים.

עקרון "ההישענות העצמית" הוא חיוני בהקשר של חופש הפעולה ומבטא חתירה מתמדת להגברת עוצמתה של ישראל במכלול רחב של תחומים ובמרכזם הנושא הביטחוני, וזאת כדי להבטיח את היכולת של ישראל להגן בעצמה על האינטרסים החיוניים שלה, ללא תלות בסיוע של כוחות זרים, וללא שתידרש הסכמתם לשם כך.

הסיבה: תלות בכוחות זרים מפחיתה מאוד את חופש הפעולה הצבאי.

לצד אלה יש להבחין בין סיוע של כוחות זרים לבין סיוע שאינו כזה. לדוגמה: העברת אמצעי לחימה, מתן גיבוי מדיני וסיוע כלכלי. נוסף על כך, ישראל שאפה מאז ומתמיד להשיג עצמאות רבה ככל האפשר בתחום הייצור הביטחוני כדי להקטין עד כמה שניתן את תלותה ביבוא.



## המענה לאיומים

---

תפיסת הביטחון של ישראל נסמכת על אסטרטגיה ביטחונית הגנתית המכוונת להבטיח את קיומה, ליצור הרתעה אפקטיבית, לנטרל איומים – אם עולה הצורך בכך – ולהאריך ככל האפשר את פרקי הפוגות בין סבבי הלחימה.

עם זאת, התפיסה הצבאית הישראלית היא התקפית בשל ההבנה שבעימות צבאי לא ניתן להכריע את האויב באמצעות מגננה. כדי להשיג תוצאות צבאיות שימחישו את ניצחונה של ישראל (עמידה ביעדי העימות, ניצחון ברמה האסטרטגית והכרעה ברמה האופרטיבית-טקטית) ויחזקו את עקרון קיר הברזל, העומד בבסיס תפיסת הביטחון, נדרשת הפעלה התקפית של הכוח. הפעלת הכוח חייבת להיעשות בנחישות – בלי לפגוע בלגיטימציה של ישראל ושל צה"ל – במהלך העימותים ובפרקי הזמן שביניהם. אשר לשרשרת הפיקוד הלאומית – בראש ההיררכיה הביטחונית עומדת הממשלה, וליתר דיוק, הקבינט המדיני-ביטחוני. הרמטכ"ל הוא הרמה הפיקודית הצבאית העליונה, והוא סר למרותה של הממשלה הן בהפעלת הכוח והן בבנינו. ראש שירות הביטחון הכללי וראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים כפופים ישירות לראש הממשלה. המפקח הכללי של משטרת ישראל כפוף לשר לביטחון פנים.

הרעיון המסדר של תפיסת הביטחון הלאומי כולל את העיקרים הבאים: הרחבת כושר העמידה באמצעות פיתוח של כלל המשאבים המשרתים את הביטחון הלאומי; תיאום וסנכרון של כלל מאמצי הביטחון הלאומי להשגת גמישות מרבית במתן מענה לאתגרים השונים וסינרגיה של המאמץ הלאומי הכולל; יצירת הרתעה ושימורה באמצעות החזקת עוצמה צבאית המותאמת לאתגרים ונחישות להפעיל את הכוח הצבאי בעוצמה משמעותית בעת הצורך; מימוש אסטרטגיית מניעה בעיתות שגרה המבוססת על פעולה מתמשכת – גם אם בהיקף ובנראות מוגבלים – הכוללת חיזוק ההרתעה מול המרחב ומול האויבים; נקיטת פעולות להרחבת האילוצים של האויב (בין היתר באמצעות פגיעה ביכולותיו ובבניין כוחו). כל המאמץ הזה מיועד להאריך ככל האפשר את תקופות הרגיעה הביטחונית ולתרום לניצחון בעימותים – אם וכאשר יקרו. וכשפורץ עימות, יש לנקוט פעולה מהירה להסרת האיום שתהיה כרוכה בנזק מועט ככל האפשר לישראל וביצירת תנאים למציאות ביטחונית משופרת ביום שאחריו.

## מאמצי הביטחון הלאומי

תפיסת הביטחון הלאומי היא הרעיון המסדר את אופן הפעלתם של כלל מאמצי הביטחון הלאומי באופן שיבטיח את קידום האינטרסים של ישראל. הרעיון המכוון של תפיסת הביטחון מתבסס על עקרון קיר הברזל של ז'בוטינסקי שלפיו ייתכן שלום רק במצב שבו האויבים מגיעים למסקנה שמאמצייהם חסרי תכלית ומזיקים בעיקר להם וכי בדרך של הידברות יוכלו להשיג יותר מאשר בדרך של אלימות.

רעיונות נוספים המצויים בבסיס תפיסת הביטחון הם של בן-גוריון. אחד החשובים שבהם הוא הקביעה שביטחון הוא לא רק צבא אלא גם חברה, כלכלה, מדע וטכנולוגיה, מעמד בינלאומי ומדיניות חוץ, ולכן יש להגדיר את היקף המשאבים שמשקיעים בכל אחד מהמרכיבים האלה. רעיון נוסף הוא שלעולם תהיה ישראל במצב של "מעטים מול רבים", ומכאן חשיבותם של כוחות המילואים בהקטנה מסוימת של הפערים הכמותיים. בעוד שחיל האוויר, חיל הים ויכולות המודיעין נבנו על בסיס הכוחות הסדירים עם השלמות של מילואים, הרי שכוח המחץ היבשתי נשען כמעט במלואו על חיילי המילואים. בן-גוריון קבע שני עקרונות יסוד בהפעלת הכוח הצבאי: הראשון, שיש להעביר את הלחימה מהר ככל האפשר לשטח האויב משום שישראל היא נעדרת עומק; השני, שיש להשיג ניצחון מהר ככל האפשר בשל הקושי של כלכלת המדינה לעמוד בגיוס כללי ממושך ובשל ההבנה שישראל תתקשה לשמר לגיימיציה בקרב הקהילה הבינלאומית להפעלת כוח לאורך זמן.

העקרונות האלה תקפים גם כיום, ולכן חובה לפעול לשימור כוח המילואים שהוא עדיין כוח המחץ העיקרי של התמרון היבשתי ולכן גם כלי שאי-אפשר בלעדיו לשמירה על הביטחון הלאומי.

## ביטחון לאומי באמצעות הפעלת כוח (צה"ל וגופים אחרים)

ישראל תמיד מעדיפה להשתמש באמצעים מדיניים ולא באמצעים צבאיים, אולם נערכת למציאות שמלחמה תיכפה עליה בעקבות פגיעה באינטרסים החיוניים לביטחונה או בעקבות איום לפגוע בהם. רק בהיעדר יכולת לסכל איומים בדרך מדינית מפעילה ישראל כוח.

הפעלת הכוח הצבאי מיועדת להשיג את היעדים הבאים:

- א. להרתיע מדינות במרחב האסטרטגי של ישראל מלהפעיל נגדה כוחות או אמצעים העלולים לסכן את קיומה.
- ב. להגן על קיומה ועל שלמותה של ישראל בכל עימות מכל סוג שהוא: קונבנציונלי ובלתי קונבנציונלי.
- ג. להשיג את מטרות המלחמה, המדיניות והצבאיות, באמצעות העברת המלחמה מוקדם ככל האפשר לשטח האויב.

- ד. להגן על ביטחונה השוטף של ישראל מפני פעולות טרור וחבלה בכל היקף ומכל סוג.
- ה. להגן על האוכלוסייה ועל התשתיות האזרחיות מפני אמצעים וכוחות העלולים להיות מופעלים נגדן כדי לגרום לאבדות ולנזקים.
- אלה הם עקרונות הפעולה המנחים את הפעלת הכוח:
- א. אסור שתתקיים לחימה מכל סוג שהוא בתוך המרחב הריבוני של מדינת ישראל (לרבות אש תלולת מסלול, פיגועי טרור, תקיפות מהאוויר ולחימה קונבנציונלית).
- ב. אסור שתיפגע ריבונותה של ישראל, ואסור שייפגע חופש התנועה שלה בנתיבים בינלאומיים באוויר ובים.
- ג. אסור שיימצא כוח צבאי זר או כוח מזוין אחר כלשהו במרחב העורף האסטרטגי, מעבר לקו העצירה שהוגדר.
- ד. יש לממש את הריבונות הצבאית במרחב יהודה ושומרון, לשמור שם על הסדר ועל ביטחון ההתיישבות היהודית.
- ה. יש למנוע התקפה על האתרים האסטרטגיים החיוניים.
- ו. יש למנוע התקפה מכל סוג (פיזית או שאינה פיזית) על תשתיות לאומיות חיוניות.
- ז. יש לפעול להבטחת קהילות ומוסדות יהודיים בעולם ובמקרה הצורך לפעול להגנתם.
- ח. יש לאפשר לדרג המדיני לקבל החלטות למען האינטרסים הלאומיים שלא תחת לחץ טרור ואלימות.
- עקרונות המענה הביטחוני של ישראל לעימותים יתבססו על ארבעת המרכיבים הבאים: הרתעה, עליונות מודיעינית, התגוננות וניצחון.

### העקרונות של הפעלת הכוח הצבאי

- המערכת הביטחונית פועלת כדי להגן על המדינה באופן רצוף בשגרה, בעיתות חירום ובעת מלחמה. לשם כך מופעלים שלושה מאמצים מרכזיים:
- א. **התכוננות למלחמה** באמצעות בניין הכוח על כלל מרכיביו ובהם גיבוש תפיסות פעולה שיתנו מענה לאיומים הקיימים והעתידיים, מיצוי הפוטנציאל הטמון באוכלוסיית המדינה, הכשרת כוח האדם למגוון הצרכים של המערכת הביטחונית, רכש ופיתוח של אמצעי לחימה המתאימים למגוון האיומים והעולים בקנה אחד עם תפיסת הפעולה של צה"ל, ארגון צה"ל בהתאם לצורכי הפעלת הכוח, קיום שגרת אימונים ותרגילים בכל הרמות.
- ב. **תכנון המערכה שבין מלחמות** והוצאתה אל הפועל. זהו אחד השינויים המהותיים בדפוס הפעולה הביטחוני של ישראל: לא עוד התמקדות רק בהתכוננות למלחמה, אלא חתירה לפעולות התקפיות יזומות הנשענות על מודיעין איכותי. לפעולות ההתקפיות האלה יש שלוש מטרות מרכזיות: לדחות את המלחמה הבאה באמצעות הרתעת האויבים ופיגועה בהתעצמותם; יצירת תנאים מיטביים לצה"ל לנצח במלחמה אם

בכל זאת תפרוץ; יצירת לגיטימציה לישראל להפעיל כוח ולפגוע בלגיטימציה של האויב. בפעולות הנעשות במסגרת המערכה שבין המלחמות טמונים סיכונים לא מבוטלים מאחר שהן עלולות להידרדר לעימות צבאי נרחב. לכן מי שמנהלים את המערכה הזאת צריכים לתכנן אותה ולהוציא אותה אל הפועל בהתאם למדיניות ברורה של ניהול סיכונים.

ג. **מלחמה.** על צה"ל להיות במוכנות גבוהה להפעיל מיד את כוחו מול כל איום כדי להגן על ריבונות המדינה ועל שלום תושביה. המשימה שלו בעת מלחמה היא לסיים את הלחימה במהירות ובהישג חד וברור שיחזק את הביטחון הלאומי, יקרין עוצמה וידחה את המלחמה שלאחר מכן. במילים אחרות, על צה"ל לסיים כל מלחמה בניצחון ברור על האויבים ובסיכול תוכניותיהם. יש לזכור שעיקר כוחו של צה"ל נובע מרוח הקרב של הלוחמים, מאיכות המפקדים ומיכולתם להוציא אל הפועל תחבולות. היכולת הזאת חשובה יותר מכל שאר היכולות של צה"ל.

## הרתעה

הרתעת אויבי המדינה מושגת באמצעות בניית עוצמה צבאית ובאמצעות הפגנת מוכנות ונכונות להפעיל את העוצמה הזאת כדי לסכל את כוונות האויב לפגוע בריבונות המדינה, בשגרת החיים בה ובביטחון תושביה.

מטרת ההרתעה היא לאפשר תקופות ארוכות של רגיעה ביטחונית שבהן ניתן לפתח את המדינה – את החינוך, את הרווחה, את הכלכלה וכדומה – ובמקביל ניתן לבנות כוח ביטחוני שיעמוד הכן למקרה שההרתעה תקרוס ותתרחש הסלמה.

ההרתעה היא אחד מיסודותיה של תפיסת הביטחון של ישראל. כושר ההרתעה קשור באופן הדוק לכושר ההכרעה: ההרתעה הופכת להיות אפקטיבית כאשר האויב מניח שלצד היכולת לנצח יש לישראל גם רצון להכריע ולנצח. במילים אחרות: ההרתעה מבוססת בראש ובראשונה על הדימוי שיש לישראל בעיני אויביה. מאחר שקשה מאוד לדעת בכל רגע נתון כיצד נתפסת ישראל בעיני אויביה, היא נדרשת להיות מוכנה בכל עת לכישלון ההרתעה. אלה הן הנסיבות שבהן עלולה ההרתעה להיכשל:

א. רגשות העוינות והתסכול המתקיימים אצל האויב גוברים על החישובים הרציונליים של מאזן כוחות. לכן עלולה לפרוץ מלחמה גם כאשר האויב מודע לכך שאין ביכולתו להתמודד בהצלחה עם צה"ל.

ב. האויב מעריך – על סמך ניסיון העבר – שביכולתו להשיג הישגים מדיניים משמעותיים גם אם ייכשל במערכה הצבאית. לכן מבחינתו יציאה למלחמה גם אם יחסי הכוחות נוטים לרעתו עשויה להיות רציונלית לחלוטין, שכן הרציונליות נבחנת



לא רק במישור של יחסי הכוחות הצבאיים אלא גם – ואולי בעיקר – במישור של האסטרטגיה רבתי.

ג. אחת המסקנות מעימותי העבר היא שישראל מצליחה בדרך כלל להרתיע מדינות אויב מלנסות להשמידה, אך ההרתעה הזאת כמעט שאינה רלוונטית כשמדובר בפעולות מוגבלות ובמיוחד בפעולות טרור. עם זאת ניתן להשיג הרתעה גם בעימותים מוגבלים. לשם כך יש לבנות כוחות מזוינים אפקטיביים וגמישים, להפגין נכונות להפעילם ולהקנות אמינות לאיומים כאשר משמיעים אותם. לבסוף, הרתעה ממשית מבוססת על פיתוח היכולת לפעול בעת הצורך, על העברת המסר לאויב שהאיום להפעיל כוח כדי לנצח הוא ממשי ועל חופש ההחלטה של מקבלי ההחלטות במצבי הביניים. הסוגיה הזאת היא אחת מאבני היסוד של המערכות המוגבלות של ישראל נגד גורמים תת־מדינתיים לאורך השנים.

### עליונות מודיעינית

לישראל יש צורך בעליונות מודיעינית<sup>11</sup> כדי להשיג בעוד מועד התרעות שיאפשרו לה לסכל את כוונות האויבים לפגוע בה. התרעה בזמן מאפשרת לגבש מענה הולם לאיומים וחוסכת את הצורך להיות במוכנות מתמדת וכך לשחוק במהירות את משאבי המדינה. צה"ל ושאר גופי הביטחון נדרשים לספק למקבלי ההחלטות מידע בנוגע ליכולות האויבים ובנוגע לכוונותיהם כלפי ישראל. הכרה של יכולות האויב חיונית לתכנון ארוך טווח של בניין הכוח; ידיעת כוונותיו של האויב חיונית, כאמור, כדי לספק זמן התארגנות למתן מענה צבאי הולם לאיום שעלול להתממש בטווח הזמן הקצר. לאורך השנים פותחה בישראל יכולת מודיעינית מעולה לגילוי יכולותיו וכוונותיו של האויב לתקוף את ישראל. היכולת המודיעינית הזאת כוונה לתרחיש שבו ישראל מותקפת על ידי כוחות צבא הפולשים לשטחה. ההיערכות המודיעינית הזאת כללה, בין היתר, גיבוש רשימות של סימנים המעידים על כוונת האויב לתקוף. אולם השתנות האיומים מחייבת המשגה עדכנית של המושג "התרעה", שכן הפעלה מסיבית של אש רקטות קצרות טווח, למשל, אינה מחייבת הכנות ממושכות. כך גם התארגנות לפעולות טרור וגרילה. נגד האיומים החדשים יש להשיג עליונות מודיעינית משני סוגים שונים:

**עליונות מודיעינית מנגד.** מדובר ביכולת של המודיעין לתת התרעה על הפעלת כוחות מעבר לגבול המדינה, למשל היכולת לספק מודיעין התרעתי על כוונותיהם של ארגוני טרור בסוריה או ברצועת עזה. בשני המקרים האלה נדרש המודיעין לספק

11 באופן מסורתי, האסטרטגיה הביטחונית של ישראל התאפיינה בארבעה עקרונות: הרתעה, התרעה, התגוננות והכרעה. המסמך הזה מעדכן את עקרון ההתרעה לעקרון "העליונות המודיעינית", המשקף שינויים בחשיבה האסטרטגית הישראלית ובדפוסי הפעולה בפועל.

התרעה בהיעדר נוכחות קבועה שלו בשטח. קיים קושי מהותי לספק התרעה אפקטיבית על כוונותיהם של גופים שפועלים מעבר לגבול המדינה כשמדובר בהפעלה של אש תלולת מסלול כמו רקטות קצרות טווח או בהפעלה של כוחות בעלי חתימה נמוכה הפועלים בשיטות של גרילה.

**עליונות מודיעינית באמצעות נוכחות בשטח.** הלחימה של צה"ל ושל השב"כ ביהודה ושומרון מתאפיינת ביכולתם לייצר מודיעין התרעתי אפקטיבי בהסתמך על נוכחותם הקבועה בשטח. ההוכחה לכך היא הצלחתם להפחית את הטרור. במקביל למלחמה בטרור שמבפנים ומבחוץ על גופי המודיעין של ישראל להמשיך לספק מודיעין אסטרטגי ובכלל זה על תפניות אסטרטגיות העלולות להתרחש במרחב וכן על מגמות בבניין הכוח של האויב. המידע הזה חיוני לתכנונו של בניין הכוח הישראלי.

### התגוננות

ישראל צריכה להיות מסוגלת להגן על עצמה בכל הממדים, ובמיוחד ביבשה, שהוא ממד שבו אין היא יכולה לסבול פגיעה לאורך זמן. אלה הם הממדים שבהם צריכה ישראל להפגין יכולת התגוננות:

**הגנה על הגבולות.** הגנה על המעטפת הטריטוריאלית של המדינה כדי למנוע פגיעות בריבונותה. הפגיעות האלה כוללות כיבוש שטחים, חדירה של גורמים עוינים ושל גורמים פליליים, כניסה של מהגרים בלתי חוקיים. ההגנה הזאת מתקיימת לאורך הגבולות היבשתיים, לאורך הגבול הימי של המדינה וכן בנמלי התעופה והים.

**הגנה על המרחב האווירי** כדי למנוע מגורמים עוינים להשתמש בו נגד ישראל.

**הגנה על המרחב הימי ועל נתיבי השיט.** זו כוללת הגנה על המים הטריטוריאליים של המדינה, הגנה על הנכסים המצויים במים הכלכליים של המדינה, הגנה על היכולת למצות את משאבי הטבע המצויים במים האלה והגנה על נתיבי השיט אל המדינה וממנה.

**שמירה על ביטחון הציבור.** מדובר בהגנה מפני פעילות עוינת באמצעות סיכול פעולות של טרור מאורגן ושאינו מאורגן בתוך גבולות המדינה ומחוצה להם.

**בנייתה של יכולת הגנה מפני אש תלולת מסלול** באמצעות כמה רכיבים עיקריים:

א. **התרעה מפני פגיעת אש תלולת מסלול.** יש לשפר את יכולת ההתרעה הממוקדת (בזמן ובמרחב) כדי לאפשר לציבור די זמן להתארגנות ולתפיסת מחסה. ככל שההתרעה ממוקדת יותר, כך נפגעת פחות שגרת החיים של מי שמצויים מחוץ למעגל האיום.

ב. **הגנה פסיבית.** יש להמשיך לבנות מרחבים מוגנים בבתים, במבני ציבור ובמרחב הציבורי כדי להקטין ככל האפשר את היקף הנפגעים כתוצאה מאש תלולת מסלול.

- ג. **הגנה אקטיבית.** יש לשפר את היכולת ליירט אש תלולת מסלול במהלך מעופה כדי להפחית ככל האפשר את הנזק לתשתיות הלאומיות הקריטיות, ליכולות של צה"ל ושל ארגוני הביטחון לפעול לסיכול האיומים ולציבור הרחב.
- ד. **המרכיב האזרחי.** יש לחזק את יכולת העמידה וההתאוששות של האזרחים באמצעות חיזוק הרשויות המקומיות וארגוני ההצלה. כמו כן יש לשלב ארגוני מתנדבים ומנהיגות מקומית בפעילות הממוסדת להגברת כושר העמידה של האזרחים.
- ה. **ההגנה על מרחב הסייבר.** יש להגן על מרחב הסייבר הלאומי בשיתוף פעולה בין גופי הביטחון לבין הרשות הלאומית להגנת הסייבר. שיתוף הפעולה הזה צריך להתבסס על ההבנה שבעת חירום ובמלחמה יהיה צה"ל הסמכות העליונה שתקבע את סדרי העדיפויות בהגנה על הסייבר הלאומי.
- ו. **הגנה מפני מאמצי תודעה התקפיים של אויבים ושל יריבים.** יש להתגונן מפני פעולות של אויבים ושל יריבים במרחב התודעה – פעולות שאמורות להשפיע על קהלי יעד שונים בתוך ישראל ומחוצה לה.

## ניצחון

- משמעותו של הניצחון<sup>12</sup> בהקשר של תפיסת הביטחון הלאומית היא עמידה במטרות המלחמה והסכמת האויבים לקבל את תנאי ההסדרה והפסקת האש שמכתיבה להם ישראל. לכן ברגע שההרתעה קורסת, יש לסכל את האיום באופן המהיר ביותר והמובהק ביותר כדי לחדש את ההרתעה, לחזור לשגרה ולאפשר תקופת רגיעה ממושכת.
- הניצחון מושג כאשר נוצרת בקרב מנהיגי האויב ההבנה שהמשך העימות לא רק שלא יוביל להשגת מטרותיהם, אלא שצפוי בוודאות לגרום להמשך אובדן הנכסים שעליהם נשען שלטונם עד כדי איום ממשי על שרידותם הפוליטית והאישית. את הניצחון ניתן להשיג באמצעות שילוב של כמה מרכיבים:
- א. פעולה צבאית מהירה ויעילה שבה תומכים כלל גופי הביטחון ושכוללת הפעלה של כל רכיבי העוצמה ובהם: תמרון צבאי יבשתי בחזית ובעומק, מהלומת אש אסטרטגית ומערכתית המבוססת על מודיעין מדויק נגד מטרות מתוכננות מראש ומטרות מזדמנות, מבצעים מיוחדים, מהלומות במרחב הסייבר ופעילות התקפית בתודעה. הבסיס לכל אלה הוא היכולת ליטול את היוזמה מהר ככל האפשר, ליצור לחץ הולך וגובר על מערכי האויב ולשבש את תמונת המציאות של מנהיגיו ושל מפקדיו בכל הרמות.
- ב. מאמצי הגנה לאומיים (צבאיים ואזרחיים) להקטנת הנזק מפעולות האויב ושמירה על מרקם החיים בחזית האזרחית.

12 המסמך הזה מעדכן את עקרון ההכרעה לעקרון הניצחון. השינוי הזה משקף את שדה הקרב המתפתח ואת המציאות האסטרטגית המשתנה.

ג. מאמץ מדיני הכולל כמה רכיבים ובהם: מאמצים ליצירת לגיטימציה בינלאומית למטרות הפעולה של ישראל ומאמץ ליצירת קואליציה מדינית לסיכול מטרות האויב ולגיבוש הסדרה המתאימה לישראל. רצוי שהמאמץ הזה יתחיל מוקדם ככל האפשר כדי לקצר ככל הניתן את משך המערכה. ראוי שלא לעשות שימוש במושג "הכרעה" בהקשר של הביטחון הלאומי ואף לא בהקשר האסטרטגי. למושג "הכרעה" יש מקום חיוני רק בשיח הצבאי המערכתי והטקטי. ברמות הפעולה האלה חובה להכריע את האויב. משמעות ההכרעה הזאת היא יצירת מציאות שבה מוגרה יכולת היריב, והוא הגיע למצב של חוסר אונים או של השמדה פיזית, והוא נכנע.<sup>13</sup>

### העילות למלחמה

כל מערכה צריכה להיות חלק ממעשה מדיני ובעלת מטרות מדיניות. קביעת המטרות האלה היא בסמכות הדרג המדיני.

במלחמה חותרת ישראל להגיע למצב שבו האויב אינו יכול או אינו רוצה להמשיך לפעול נגדה. השגת ניצחון מחזקת את ההרתעה ומשנה את המצב האסטרטגי לאורך זמן – דבר שבא לידי ביטוי בתקופות רגיעה ארוכות ובפגיעה ביכולתו של האויב להתעצם מחדש. כדי להשיג את המטרות האלה יש להפעיל עוצמה צבאית התקפית נמרצת ומהירה שמטרתה להסיר את האיום, להגן על המדינה ולהפחית ככל האפשר את הנזק שנגרם לה.

מערכה שבה תשאף ישראל להשיג ניצחון יכולה לפרוץ ביוזמתה, אך גם ביוזמת אויביה, וישראל רק תנצל את ההזדמנות שנקרתה לה בעקבות תוקפנות האויב. אולם בשני המקרים מדובר יהיה באותה המטרה: לשנות את המצב האסטרטגי מיסודו. אלה הם ארבעת התרחישים האפשריים לפרוץ מערכה:

א. **תגובה הגנתית בעקבות התקפה חמורה ובלתי נסבלת של האויב.** במקרה כזה תנהל ישראל מערכה הגנתית שמטרתה לסכל את היוזמה ההתקפית החמורה של האויב. החומרה נובעת מעוצמת האיום ומפוטנציאל הפגיעה שלו במדינה (עד כדי פגיעה בלתי נסבלת).

ב. **התקפה יזומה של ישראל.** מדובר במערכה להשגת ניצחון באמצעות יציאה למלחמת מנע או להתקפה מקדימה שמטרתה לסכל יכולת וכוונה של האויב לתקוף את ישראל. המטרה הראשונית של מערכה כזאת היא לפגוע בהכנותיו של האויב לתקוף – הכנות שעליהן הצטברו ידיעות מהימנות והתרעות. לאחר סיכול

13 יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, הוצאת משרד הביטחון, 1999, פרק ח', הכרעה והתשה.

הכוונות של האויב יכולה ישראל לנצל את ההצלחה: להמשיך במערכה כדי להשיג ניצחון ולשנות את המאזן האסטרטגי בינה לבין אויביה.

ג. **פגיעה יזומה בבניין הכוח של האויב.** ישראל יכולה ליזום פעולות כדי לפגוע בבניין הכוח של האויב הן במסגרת המערכה שבין המלחמות והן במסגרת מערכה נרחבת למניעת יכולות אסטרטגיות של האויב.

ד. **גמול מרתיע.** מדובר במערכה שמטרתה לגמול לאויב על פעולה שעשה ובכך להרתיע אותו מלעשות פעולות דומות בעתיד.

היעד המרכזי של ישראל הוא לשמור על שגרה ביטחונית סבירה שמאפשרת לפתח את המדינה בכל התחומים: חינוך, כלכלה, בריאות, תיירות וכדומה. השגרה הביטחונית נשמרת באמצעות הגנה על הגבולות ועל המרחב, באמצעות מאמצים לסיכול איומים שמתחת לסף העלול להוביל למלחמה (והשגת ניצחון ברור אם תפרוץ בכל זאת) ובאמצעות פעולות במסגרת המערכה שבין המלחמות. היציאה למערכה מוגבלת צריכה להיות המוצא האחרון ובהתאם למטרה מדינית ברורה.

לפני שיוצאים למערכה מוגבלת יש לבחון אותה באמצעות תהליך של ניהול סיכונים רחב לפי ההיבטים הבאים: מהי חומרת הנזק הפיזי שנגרם במרחב הפגוע – גם בהשוואה לאזורים אחרים במדינה שהיו נתונים בעבר לטרור דומה; איזה מחיר משלמים התושבים המותקפים – פיזי ונפשי – כתוצאה מההתקפות עליהם ומה תהיה העלות של מערכה מוגבלת לכל הציבור בישראל ולמשק הישראלי.

באמצעות תהליך של ניהול סיכונים צריך גם לבחון את יעדי המערכה המוגבלת. אם מדובר, למשל, בתכנון מערכה נגד החמאס ברצועת עזה, ניתן לקבוע יעד שאפנתני של מיטוט שלטונו באמצעות כיבוש מלא של מרחב הרצועה. כיבוש כזה יכול לאפשר חיסול מלא של תשתיות הטרור במרחב, אך הוא כרוך בנטל מבצעי ממושך ובנטל כלכלי כבד, שכן ישראל תצטרך לספק מענה לצורכי האוכלוסייה במרחב. נוסף על כך עלול להיות לכיבוש כזה מחיר מדיני כבד: גינוי בינלאומי נרחב, כולל ממדינות ידידות, וקושי למצוא גורם כלשהו שיהיה מוכן לקחת על עצמו את ניהולה הביטחוני והאזרחי של הרצועה.

באותה הגישה של ניהול סיכונים יש לבחון גם מערכה שמטרתה צנועה יותר: לחדש את ההרתעה. יש לבחון את עלותו לכלל המשק של מבצע להחזרת ההרתעה – בין היתר כתוצאה מפגיעה משמעותית במרקם החיים בכל המדינה – לעומת העלות הכלכלית והמוראלית של אי-היכולת להרתיע טרור שממר את חייו של חבל ארץ שלם. בכל מקרה, היציאה למערכה מוגבלת צריכה להיות המוצא האחרון. להנהגה הלאומית יש תפקיד חשוב ביצירת חוסן שימנע את הצורך לצאת למלחמה לאחר כל פיגוע או לאחר סדרה של פיגועים.

## ביטחון לאומי באמצעים מדיניים

היחסים המיוחדים עם ארצות-הברית הם המשענת העיקרית של ישראל גם במישור המדיני, אולם למען ביטחונה הלאומי על ישראל להרחיב כל הזמן את קשריה המדיניים בעולם בכלל ובמזרח התיכון בפרט. במיוחד עליה לפעול כדי למסד את יחסיה עם שכנותיה באמצעות הסדרים, בריתות (פורמליות או לא פורמליות), שיתופי פעולה, הסכמים וחוזים (גם כלכליים). לשם ביסוס קשריה המדיניים על ישראל לנקוט את הצעדים הבאים:

- א. חיזוקו וקידומו של מערך דיפלומטי הפועל לקידום האינטרסים הביטחוניים והאחרים של ישראל ברחבי העולם, ובכלל זה הרחבת הלגיטימציה שלה וחיזוק מעמדה בקהילה הבינלאומית.
- ב. ניהול מערכה משפטית להצרת מרחב הפעולה של גורמי טרור ושל גורמים מדינתיים ולא-מדינתיים הפועלים נגד האינטרסים של ישראל בתחום הביטחון הלאומי.
- ג. ניהול מערכה תודעתית לקידום המטרות האסטרטגיות של ישראל בזירה הבינלאומית, לסיכול המערכה לדה-לגיטימציה המנוהלת נגדה ולהשגת חופש הפעולה הנדרש להפעלת העוצמה הצבאית.

## המאבק בתנועת החרם

לאחר שכשלו במאמציהם לפגוע משמעותית בישראל באמצעים צבאיים מנסים עתה אויביה לפגוע בה באמצעות מאמץ לשכנע את דעת הקהל העולמית להחרימה בשל היותה – כביכול – בלתי לגיטימית. במאמץ הזה משתתפים, בין היתר, גופים אזרחיים שונים שמאוגדים באופן רופף ואשר נקראים תנועת החרם או תנועת ה-BDS (ראשי תיבות באנגלית של חרם, מניעת השקעות, עיצומים).

תנועת החרם היא איום משמעותי על ישראל שכן היא פועלת כדי לבודד אותה כלכלית, תרבותית ואקדמית. קידום החרם נשען במקרים רבים על שקרים ועל חצאי אמיתות. המאמץ הזה לבודד את ישראל בתחומי הכלכלה, התרבות והאקדמיה עלול בסופו של דבר לפגוע בקשרים המדיניים של ישראל, בחופש הפעולה שלה וביכולתה להשיג לגיטימציה לפעולותיה. כתוצאה מכך עלולה להיפגע מאוד יכולתה לפעול נגד אויביה.

תנועת החרם טוענת שהיא פועלת כדי להחזיר לפלסטינים את זכויותיהם כשם שבעבר פעלו תנועות לזכויות אדם למען זכויותיו של המיעוט השחור בדרום-אפריקה. באמצעות ההשוואה בין הפלסטינים לבין המיעוט השחור בדרום-אפריקה בתקופתו של שלטון האפרטהייד מנסה תנועת החרם לעורר סימפטיה לעניין הפלסטיני. תנועת החרם טוענת שהיא אינה אנטישמית, שהיא מבדילה בין מדינת ישראל לבין העם היהודי, וכי בשורותיה אף פועלים יהודים, אך האמת היא שיש בה זרמים אנטישמיים

מובהקים שיותר משהם רוצים לסייע לפלסטינים הם רוצים להביא לחיסולה של ישראל, והפלסטינים בעיניהם הם רק אמצעי לכך.

ישראל פועלת נגד תנועת החרם, אולם יש להרחיב את המאבק הזה, לפתח בעבור תפיסה אסטרטגית מקיפה ולגייס אליו יכולות לאומיות, גורמים ידידותיים בקהילה הבינלאומית ואת הקהילות היהודיות בתפוצות. המאבק הזה צריך להתבסס על כמה עקרונות יסוד:

- א. יש לשתף פעולה עם ארגונים אזרחיים שכבר פועלים למען ישראל ונגד מאמצי החרם ולהגיש להם סיוע ככל הנדרש, ובכלל זה במודיעין.
- ב. יש לנהל מאמצי השפעה ותודעה גלויים וחסויים נגד מוקדי הפעילות של תנועת החרם – הן מוקדי השיח והן מוקדי הפעולה.
- ג. על מוסדות המדינה לחתור ליצירתם ולפיתוחם של קשרים עם תנועות אזרחיות בעולם העוסקות בענייני כלכלה, תרבות ואקדמיה. הקשרים האלה – ברמה הבין-אישית והבין-ארגונית – חיוניים כדי שניתן יהיה לפעול בקרב אותן התנועות נגד מסרים ורעיונות אנטי-ישראליים. כמו כן יש לפעול נגד המימון של ארגוני החרם. יש לחשוף את מקורות המימון שלהם ולפעול מדינית כדי לחסום אותם.

### ביטחון לאומי באמצעים כלכליים

מטרת המאמץ הכלכלי היא לקדם את החברה, את החינוך ואת התרבות, להעמיק את הלכידות ואת הסולידריות בין חלקי החברה ולאפשר מדיניות רווחה הולמת לכלל האזרחים. אחד ממנועי הצמיחה העיקריים של ישראל הוא החדשנות הטכנולוגית שלה. יש להמשיך לעודד אותה, בין היתר באמצעות שיתופי פעולה עם גורמים רלוונטיים בקהילה הבינלאומית.

את הכלכלה יש לרתום גם לצורכי הביטחון הלאומי, למשל לרכישת חומרי גלם, להקמתה, לאחזקתה ולפיתוחה של תשתית לפיתוח אמצעי לחימה – מה שיפחית את תלותו של צה"ל באספקה מבחוץ – להשקעה במחקר ובפיתוח צבאיים להבטחת יתרונו הטכנולוגי לצה"ל ולהבטחת כושר התחרות של התעשיות הביטחוניות. יש להשתמש במערך היצוא הביטחוני ובמערך המחקר והפיתוח לחיזוק הקשרים הביטחוניים והמדיניים, לחיזוק הכלכלה ולחיזוק התשתית התעשייתית-ביטחונית. כמו כן יש להבטיח יכולת פעולה רציפה של התשתית הכלכלית החיונית למדינה גם בזמן מלחמה. כלכלה איתנה חיונית גם לבניית התשתיות הלאומיות. אלה חשובות מאוד לחיי היום-יום של האזרחים, אך חשובות לא פחות למערכת הביטחון בימי שגרה ובימי מלחמה. הכוונה היא, בין היתר, לתשתיות תחבורה יבשתיות, אוויריות וימיות, למפעלים ולשירותים חיוניים. כמו כן חשובה הכלכלה האיתנה למלאכת השיקום שלאחר

המלחמה. בגלל חשיבותה הרבה של הכלכלה יש להקים גוף בין-משרדי שתפקידו יהיה לאפשר פעילות כלכלית חיונית גם בזמן מלחמה.

## **ביטחון לאומי באמצעות המאמץ החברתי החברה בישראל**

החוסן החברתי הוא שנותן את המשענת הכלכלית, הערכית, והמורלית להפעלת הכוח. החוסן הזה חשוב גם לבניית הלגיטימציה הפנימית להפעלתם של מאמצי הביטחון הלאומי.

המארג החברתי של ישראל מורכב מגוונים רבים. מצד אחד זה מקשה על בניית מכנה משותף, אך מצד אחר, יש יתרון לחברה פתוחה, רבת-תרבותית ותוססת – כל עוד כל יש הסכמה לאומית על עקרונות יסוד וישנה סובלנות הדדית בין המרכיבים השונים של החברה. מאחר שחוסנה של החברה הישראלית הוא מאבני היסוד של הביטחון הלאומי, חובה למצוא דרכים להגדיל את מרחבי ההסכמה ולחזק את המכנה המשותף בין כל הקבוצות.

חוסנה של החברה הישראלית תלוי גם בהיותה חברה ערכית ומוסרית המאמינה בצדקת דרכה. מכאן שערכים, מוסר ואמונה בצדקת הדרך חשובים גם הם לביטחון המדינה לא פחות מעוצמה פיזית. יש לראות במיעוט הערבי חלק בלתי נפרד מהחברה הישראלית. יש לפעול לשילובו של המיעוט הזה בעשייה הלאומית ובמקביל לדרוש ממנו נאמנות למדינה ולמוסדותיה.

אחד האמצעים המרכזיים להרחבת המכנה המשותף הוא החינוך. יש להמעיט ככל האפשר בבנייה של מערכות חינוך נפרדות לקבוצות שונות באוכלוסייה – תופעה שמעמיקה את הקיטוב בין חלקי החברה. יש להעצים את החינוך הממלכתי, הממלא תפקיד חיוני בהרחבת המכנה המשותף בין הקבוצות השונות באוכלוסייה.

## **יהדות התפוצות**

הייעוד של ישראל הוא להיות הבית הלאומי של העם היהודי. ישראל פתוחה בפני כל יהודי – בין אם הוא במצוקה ובין אם לאו – ובה בעת היא מסתייעת ביהדות התפוצות במלחמה המתמדת על קיומה. הקשר ההדדי הזה בין ישראל ליהדות התפוצות היה ונותר עוגן חשוב בביטחון הלאומי של המדינה. הוא בא לידי ביטוי בסיוע שהושיטה ישראל במהלך השנים לקהילות יהודיות ברחבי העולם שהיו בסכנה ובקליטתם של מיליוני יהודים שנמלטו – לעיתים חסרי כול – ממדינות מצוקה. במקביל העניקו יהודי התפוצות לישראל תמיכה פוליטית וכלכלית חשובה שלפחות בשנים הראשונות לקיום המדינה הייתה בעלת חשיבות קריטית לפיתוח המשק, התשתיות וההתיישבות. גם יהדות העולם היא מרכיב בעוצמה של ישראל. היא חיונית לפיתוח המדינה באמצעות השקעות ישירות, באמצעות נדבנות ובעיקר באמצעות עלייה של צעירים



יהודים מרחבי העולם. אולם נוכח מגמות מטרידות בנוגע להמשך הזיקה והתמיכה של יהדות התפוצות במדינת ישראל – בדגש על יהדות ארצות-הברית ובדגש מיוחד על הדור הצעיר שלה – עולה הצורך לבחון מחדש כמה הנחות יסוד בנוגע לקשר שבין מדינת ישראל ליהדות התפוצות.

ישראל נדרשת להוביל את התמיכה ביהדות התפוצות ואת חיזוקה. היום ישראל הרבה יותר עשירה מכפי שהייתה לפני 70 שנה, אך עדיין נהנית מנדבנותם של יהודים בתפוצות, מהשקעותיהם בה ומעלייתם ארצה של צעירים יהודים משכילים. יתר על כן, ישראל נעזרת רבות בעוצמה הפוליטית שצברו הקהילות היהודיות המבוססות, ובמיוחד זו שבארצות-הברית. ביטחון של הקהילות האלה מושפע לעיתים מפעולות ישראל – בפועל הן הקו הראשון במאבק נגד מאמצי הדה-לגיטימציה ונגד תנועת החרם – מה שעלול להפוך את המדינה לנטל על הקהילות ולפגוע בזיקתן אליה. נוסף על כך, הקהילה היהודית בארצות-הברית היא מרכיב מרכזי בתמיכה הדו-מפלגתית בישראל – נדבך הליבה של "היחסים המיוחדים" בין שני המדינות. הנדבך הזה נתון בשנים האחרונות ללחצים בשל התפתחויות פוליטיות וחברתיות.

על ישראל לחזור למדיניות של חיזוק הקשר עם יהדות התפוצות במסגרת תפיסת הביטחון הלאומי שלה. את המדיניות הזאת צריכים לממש הגופים הרשמיים ברשות המבצעת והמחוקקת באמצעות התארגנות של המדינה – ודרכה של החברה בישראל – להקצאת משאבים ולבנייה של תשתיות לחיזוק הקשר עם הקהילות בדגש על יהדות ארצות-הברית. זאת מתוך העמקתה של שותפות הגורל והערבות ההדדית בין המדינה ואזרחיה לבין הקהילות בתפוצות. לבסוף, על ישראל להמשיך לפעול מתוך תחושת אחריות לעם היהודי כולו וליצור מרחב המשמש בית לאומי לעם היהודי כולו.

### ביטחון לאומי באמצעות האוכלוסייה האזרחית

קשת האיומים על גבולות ישראל ועוד יותר מכך על העורף האזרחי מחייב שילוב של כלל האוכלוסייה האזרחית במאמצי הביטחון הלאומי. בין היתר צריכה האוכלוסייה האזרחית להשתלב במאמצים הבאים:

- א. שימוש ביישובי ספר ופריפריה במסגרת מערך התמיכה של ההגנה המרחבית מול אויבים.
- ב. שילוב רשויות, תנועות נוער ותלמידים בבתי ספר בסיוע למאמצי ההתגוננות של אזרחים בפני איומי אש תלולת מסלול ואירועים רבי נפגעים קונבנציונליים ובלתי קונבנציונליים. נוסף על כך עליהם לסייע לתהליך ההתאוששות מפגיעות כאלה.
- ג. שילוב האוכלוסייה האזרחית בסיכול טרור, בשיפור ביטחון הפנים, בקיום שגרת החיים במרחב העורף האזרחי ובהקמת מערכת בין-משרדית לצורכי ההגנה האזרחית.

## ביטחון לאומי באמצעות התשתית הפיזית

התשתית הפיזית – כמו תחנות כוח, מתקני התפלה, אסדות גז, כבישים, מסילות ברזל, מפעלי תעשייה, מפעלים לייצור מזון ולשיווק מזון וכדומה – היא קריטית לביטחון הלאומי. לכן בעיתות שגרה על משרדי הממשלה לתכנן, לתאם ולהוציא אל הפועל תוכניות לפיתוח התשתית הפיזית של ישראל, בין היתר בהתאם לצורכי הביטחון הלאומי. התוכניות האלה צריכות לכלול בניית יישובים ופיזור של האוכלוסייה, התיישבות ופרויקטים לאומיים נוספים ברחבי המדינה בהתאם לשיקולי הביטחון ולצורכי הביטחון הלאומי.

תשתית חיונית במיוחד היא יכולתה של ישראל לקיים תובלה ימית עצמאית בעיתות חירום ובעיתות מלחמה. כיום ישראל אינה יכולה לנהל את כל הסחר הימי שלה – יצוא ויבוא – רק באמצעות צי הסוחר שלה ותלויה בשירותיהן של אוניות סוחר זרות. אולם אלה עלולות להפסיק להגיע לנמלי ישראל בעת מצב ביטחוני חמור (בין היתר בגלל העלאתן של פרמיות הביטוח). יש לתת לכך מענה מספק.

## היבטי מענה נוספים

על ישראל לפעול לשיפור מעמדה בקהילה הבינלאומית – בעיקר במערב ובראש ובראשונה בארצות-הברית. תמיכת המערב חיונית לישראל לא רק להמשך קיומה אלא גם לשגשוגה. כך, למשל, התמיכה הזאת חיונית כדי להפחית את האיומים הביטחוניים על ישראל וכדי ליצור אפשרויות לשיתוף פעולה בינלאומי. עם זאת, אסור שהיחסים ההדוקים עם המערב יהפכו לתלות צבאית בגורם זר ולאובדן חופש הפעולה לצורכי הגנה. ההפך הוא הנכון: על ישראל לנצל את יחסיה הטובים עם מדינות ידידות כדי להגדיל את חופש הפעולה שלה בתחום המדיני והצבאי. בתחום יחסי החוץ על ישראל לשאוף להשיג גם את היעדים הבאים:

**ערוצי תקשורת עם קהלי יעד שונים.** באמצעות ערוצי תקשורת גלויים וחשאיים עם גורמים רלוונטיים במרחב יכולה ישראל למפות אינטרסים משותפים ולקדם אותם וכן לקבל סיוע בסיכול פעילות עוינת נגדה.

**הרחבת העומק האסטרטגי.** לישראל עומק אסטרטגי גיאוגרפי ומדיני קטן במיוחד הן משום שהיא ממוקמת במרחב עוין והן בשל ממדיה הקטנים. לכן עליה לפעול כל הזמן כדי להרחיב את העומק האסטרטגי שלה באמצעות גורמים מפצים כמו שיתוף פעולה אזורי ושיח עם בעלי אינטרסים משותפים.

## סיכום

---

מדינת ישראל קמה בסערת מלחמה, התגוננה וניצחה בסדרה של מלחמות. בן-גוריון ומפקדי ההגנה (ולאחר מכן מפקדי צה"ל בראשית דרכו) הבינו את עוצמת האיום וגיבשו תפיסת ביטחון מיוחדת ומוצלחת. תפיסת הביטחון הזאת שירתה את ישראל במשך עשרות שנים אף שלא נוסחה בשום מסמך תפיסתי רשמי ומחייב.

ישראל היא כיום המדינה החזקה ביותר במזרח התיכון. אולם האמת היא שישראל של היום – כמו ישראל של 1948 – עדיין מצויה במצב של "מעטים מול רבים". העובדה הזאת עמדה בבסיס ההכרה שישראל תתקשה לעמוד במלחמות ארוכות ולכן עליה לבנות כוח מחץ המבוסס על אנשי מילואים שיעביר את הלחימה במהירות לשטח האויב ויכריעו במהירות. העקרונות האלה נותרו תקפים גם כיום.

במהלך עשרות השנים האחרונות התפתחו איומים חדשים ונוספו לאיומים המוכרים מהעבר על קיומה של ישראל ועל אופיה המיוחד – היותה מדינה יהודית ודמוקרטית שבטוחה לכל תושביה ופתוחה בפני כל יהודי. לצד האיומים המוכרים – האיום הבלתי קונבנציונלי, האיום הקונבנציונלי והאיום התת-קונבנציונלי (טרור וגרילה) – מתפתח גם איום הסייבר המציב אתגרים חדשים בפני ישראל. איומים חדשים נוספים הם חזרתה של החזית הצפון-מזרחית בהובלת איראן ועלייתה של תנועת החרם שמנסה לפגוע בלגיטימציה של ישראל. במקביל עולים אתגרים חדשים בקשר שבין ישראל ליהדות העולם – קשר שהוא מרכיב חיוני לביסוס העוצמה והביטחון הלאומי בהווה ובעתיד. הסביבה הפוליטית היא אתגר נוסף שכן היא יוצרת מציאות מורכבת העלולה לאיים על אחד הערכים המרכזיים של ישראל – היותה מדינה יהודית ודמוקרטית. רק שיח עמוק על הערכים הלאומיים יחד עם יוזמה ומעשה יחזקו את מדינת ישראל היהודית והדמוקרטית, הבטוחה והבלתי מנוצחת, יבססו אותה ויבטיחו שתישאר הבית הלאומי של העם היהודי. לצד זאת חובה לחזק את הקשר ואת הזיקה עם יהודי התפוצות. אלה נמצאים כיום על קו פרשת מים. ראוי לחזק את הקשר עם יהדות העולם שהיא עמוד תווך בביטחון הלאומי ומרכיב חיוני של העוצמה הלאומית הישראלית.

אל מול איומים מתפתחים, ארבעת עקרונות הביטחון הבסיסיים של ישראל – הרתעה, עליונות מודיעינית, הגנה וניצחון – נותרים חיוניים. נוסף על כך, תפיסת

הביטחון צריכה להישען על ההנחה שהסכמי השלום וההרתעה עלולים לקרוס. לכן יש לאמץ את הציווי העתיק "הרוצה בשלום ייכון למלחמה", לשמור על שולי ביטחון רחבים ולקיים מוכנות רציפה ומתמשכת להסלמה עד כדי מלחמה בלוח זמנים קצר כדי שניתן יהיה לממש את האחריות להגנה על המדינה, לאבטחת קיומה ולהשגת ניצחון בכל מלחמה.

היחסים המיוחדים עם ארצות־הברית הם אחד ממקורות העוצמה של ישראל ואחד מעמודי התווך של הביטחון הלאומי. מרכיבים מרכזיים ביחסים המיוחדים האלה הם התיאום בין שתי המדינות במישורים הביטחוני־אסטרטגי, הכלכלי והדיפלומטי, הסיוע הביטחוני האמריקאי בהתאם למזכר ההבנות בין שני המדינות ומחויבותה העמוקה של ארצות־הברית לשימור היתרון האיכותי של ישראל.

אחד הציוויים המרכזיים בתפיסת הביטחון של ישראל הוא ההישענות העצמית בכל הנוגע להגנת המדינה. משמעות הדבר היא שישאל נסמכת רק על כוחותיה שלה בהגנה על קיומה, אך רשאית ליצור שותפויות אזוריות ובינלאומיות, ובראשן עם ארצות־הברית. חשוב לדבוק בעקרון ההישענות העצמית – במיוחד משום שכריתת ברית הגנה עם ארצות־הברית עומדת בשנים האחרונות על הפרק. אף שלעיתים נדמה שלברית הגנה כזאת יש יתרונות רבים, הרי שיש לשקול את הנושא הזה בכובד ראש לאור מחירו שצפוי להיות כבד: פגיעה בחופש הפעולה של ישראל במסגרת ברית כזאת ופגיעה בעיקרון שרק ישראל צריכה להיות אחראית לביטחונה.

המסמך שהוצג כאן מספק את הגישה העקרונית לניסוחן של תפיסת הביטחון הלאומי ושל האסטרטגיה רבתי שנועדו לחזק את המדינה, לאפשר את התפתחותה ולהופכה למדינת מופת חזקה וצודקת. ראוי שהמסמך הזה יעורר שיח לקראת אימוצה של תפיסת ביטחון רשמית, בעלת מרכיבים חסויים הנוגעים לליבת הסוד והעוצמה של ישראל. תפיסה רשמית כזאת יכולה לשמש השראה לראשי המערכות הביטחוניות, החינוכיות, הכלכליות והטכנולוגיות וכן היא צפויה להיות מצפן לחיזוק המדינה כך שתמשיך להיות בית לאומי חזק ובטוח.

## נספח

### מושגים ומונחים בביטחון לאומי

המושג	הסבר
ביטחון לאומי	הבטחת היכולת הלאומית להתמודד ביעילות, בכל הנסיבות האפשריות, עם כל איום על הקיום הלאומי ועל האינטרסים הלאומיים. זהו גם המאמץ המדיני-לאומי הכולל שהממשלה מנהלת כדי ליצור מצב של ביטחון לאומי איתן.
תורת הביטחון הלאומי	עקרונות וכללים בסיסיים הנובעים מתנאי היסוד שבהם נתונה המדינה, מצרכיה האלמנטריים ומערכיה השורשיים. העקרונות האלה מתאפיינים ביציבות יחסית לאורך זמן והם תשומה משמעותית לעיצובה של תפיסת הביטחון הלאומי.
תפיסת הביטחון הלאומי	תפיסת העולם הביטחונית-לאומית של הממשלה הכוללת את הנחות היסוד המוסכמות בתחום הביטחון הלאומי. את התפיסה הזאת מגדירה הממשלה על פי ראייה ארוכת טווח ובהתבסס על האינטרסים הלאומיים החיוניים של ישראל.
מדיניות של ביטחון לאומי	תרגום של תפיסת הביטחון הלאומי לסדרי עדיפויות ולסדר יום מדיני-ביטחוני שלפיהם נקבעות הפעולות הקונקרטיות הנדרשות כדי להקנות ביטחון לתושבי המדינה.
יעדים לאומיים	יעדים שמציבה לעצמה המדינה ואשר מגדירים את זהותה, את חזונה ואת סיבת קיומה ואמורים לשקף את המכנה המשותף הרחב והקבוע של כלל תושביה.
אינטרסים חיוניים	צרכים ושאיפות שאם אינם מושגים לא ניתן - להערכת המדינה - לממש את היעדים הלאומיים.

המושג	הסבר
אינטרסים ביטחוניים	צרכים ושאיפות שאם אינם מושגים לא ניתן – להערכת המדינה – להבטיח את האינטרסים הלאומיים החיוניים.
יעדי הביטחון הלאומי	כשמדובר בישראל הכוונה היא להמשך קיומה וקידומה של מדינת ישראל יהודית ודמוקרטית שהיא ביתם של כל היהודים באשר הם.
משאבי הביטחון הלאומי	כלל המשאבים הלאומיים ובהם המשאבים המדיניים, הביטחוניים, הכלכליים, המשפטיים והחברתיים.
הסביבה האסטרטגית	סביבת הפעולה – הפנימית והחיצונית – של ישראל המשפיעה על הביטחון הלאומי.
שולי ביטחון	שולי הביטחון מאפשרים – במקרה של נטילת סיכון מחושב – להתמודד עם מצב שבו התהליך המדיני או ההסכם מדיני מידרדרים או מתמוטטים.
חופש פעולה מדיני וצבאי	היכולת לפעול ללא מגבלות בתחום המדיני והצבאי כדי לקדם את השגתם של יעדי הביטחון הלאומי.

### מושגי יסוד לניתוח ביטחוני-לאומי

**שלום וביטחון** – נדרש להבחין בין שני סוגים של שלום: שלום יציב (שלום אמת) ושלום מוגן (שלום פורמלי):<sup>14</sup>

- א. **שלום יציב** הוא שלום שהשותפים לו ויתרו לחלוטין על האופציה של הפעלת אלימות, ולא נשקף מהצדדים כל איום או סיכון.
  - ב. **שלום מוגן** הוא למעשה מצב של עימות בכוח. הוא אינו מסיר לחלוטין מסדר היום את איומי המלחמה בין המדינות החתומות עליו ולכן מחייב לקיים עוצמה צבאית שתאפשר להתמודד צבאית עם המדינה שעימה נחתם הסכם השלום. שלום חוזי/הסכמי המחייב לכונן סידורי ביטחון אינו שלום יציב אלא צורה של עימות.
- מקורות העוצמה הביטחונית הלאומית** הם שילוב של הגורמים הבאים: המצב הגיאוגרפי-אסטרטגי, מידת חופש ההחלטה וחופש הפעולה – בהתאם לשיקולים הביטחוניים והצבאיים – אל מול כל איום או סיכון, בפועל או בכוח; בסיס המשאבים הלאומיים המובטחים לתמיכה בביטחון; היקפו ואיכותו של הכוח הצבאי; כושר העמידה של הציבור ושל ההנהגה בתנאי מלחמה קשים.

14 החלק הזה מבוסס, בין היתר, על המקור הבא: אברהם (אברשה) תמיר, **ביטחון לאומי**, משרד הביטחון, מסמך פנימי, 1981.

**מגבלות הכוח הצבאי.** סך כל הגורמים שמונעים מכוח צבאי להפעיל את כל עוצמתו. מדובר, בין היתר, בגורמים הבאים: מגבלות מוסריות, מגבלות משפטיות, מגבלות מדיניות, חשש מפעולות גמול מכאיבות של האויב.

### הנחות המוצא לביטחון הלאומי

**נקודת המוצא היחידה לביסוס אסטרטגיה מדינית כוללת** של הביטחון הלאומי היא שייתכנו התמוטטות של כל הסכם/הסדר קיים, קריסה של כל הרתעה והתממשות של כל איום ייחוס.

**"הרוצה בשלום ייכון למלחמה".** יש צורך במוכנות מספקת, מוכחת ומשכנעת להבטחת האינטרסים הלאומיים החיוניים. זוהי הערובה האמינה ביותר ואולי אף הערובה האמינה היחידה לקיומה של הרתעה שמונעת מלחמה.

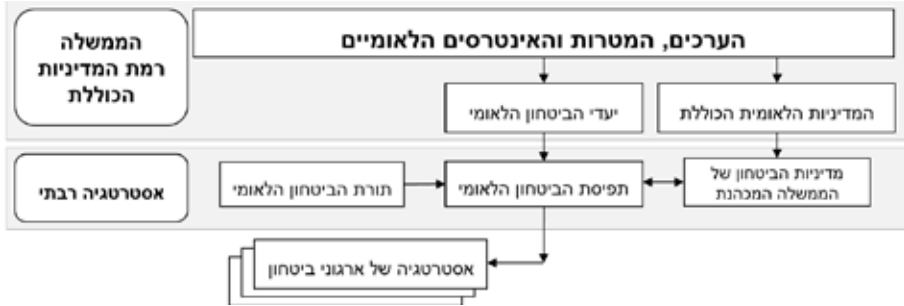
### עקרונות היסוד לשימור חופש הפעולה המדיני והצבאי

**הישענות עצמית.** ישראל צריכה להיות מסוגלת להגן על עצמה בכוחות עצמה ולשמור על מגוון של אופציות לפעולה.

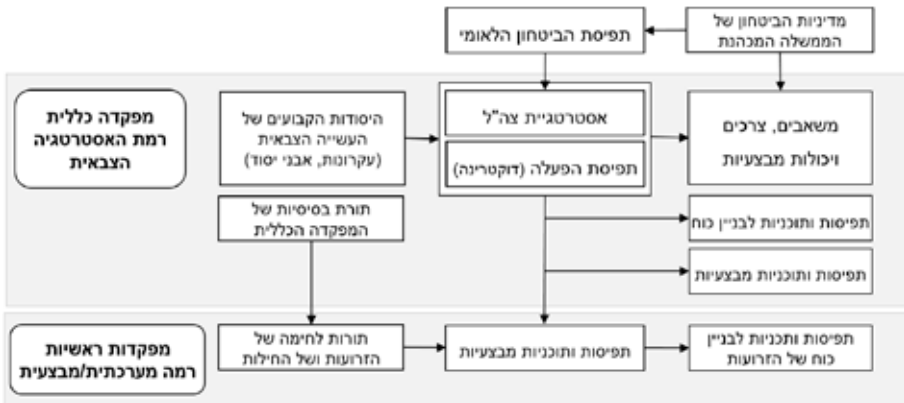
**הרתעה, עליונות מודיעינית, התגוננות וניצחון.** אסטרטגיה של הרתעה לשם הגנה על האינטרסים החיוניים מבוססת על כושר הכרעה שהוא הביטוי המובהק של העוצמה הלאומית. כושר ההכרעה נשען על יכולת המודיעין לספק התרעה מקדימה ועל יכולתו ההגנתית וההתקפית של הצבא.

**שמירה על שולי ביטחון.** בלי שולי ביטחון – בהיערכות בשטח, בבניית כוחות וכדומה – לא ניתן ליטול סיכונים מדיניים. רק שולי ביטחון רחבים מאפשרים ליטול סיכונים מחושבים בדרך לשלום. שולי הביטחון הרחבים יאפשרו – במקרה של התממשות סיכון מחושב – להתמודד עם מצב שבו התהליך המדיני או ההסכם המדיני מידרדרים או מתמוטטים.

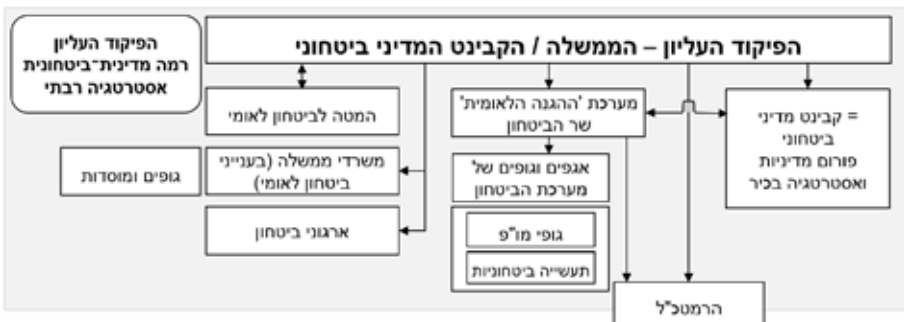
## תרשימים



תרשים 1: המערך של מסמכי הביטחון הלאומי



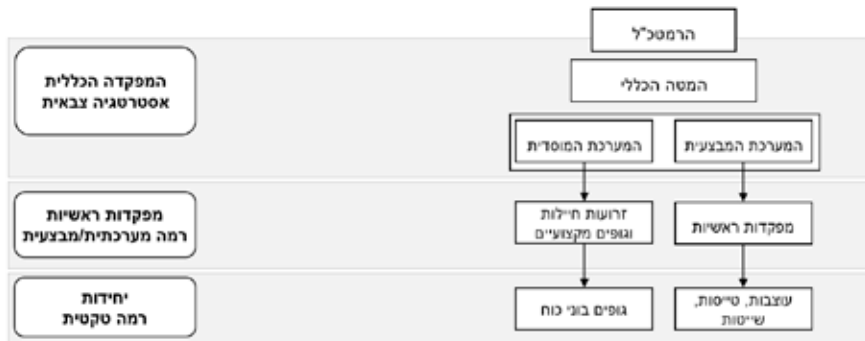
תרשים 2: מערך המסמכים בצה"ל



תרשים 3: מערכת הביטחון הלאומי



כל ארגוני הביטחון נדרשים להיבנות באופן המאפשר להם לממש את ייעודם. התרשים שלהלן ממחיש כיצד בנוי הצבא.



תרשים 4: המערכת הצבאית

## INSS Memoranda, October 2018–Present

---

- No. 196, September 2019, Gadi Eisenkot and Gabi Siboni, *Guidelines for Israel's National Security Strategy*.
- No. 195, September 2019, *National Security in a "Liquid" World*, Carmit Padan and Vera Michlin-Shapir, Editors.
- No. 194, August 2019, Assaf Orion and Galia Lavi, eds., *Israel-China Relations: Opportunities and Challenges*.
- No. 193, July 2019, Yoel Guzansky with Miriam Goldman and Elise Steinberg, *Between Resilience and Revolution: Regime Stability in the Gulf Monarchies*.
- No. 192, July 2019, Gabi Siboni, *Guidelines for a National Protection Strategy* [Hebrew].
- No. 191, May 2019, Yossi Kuperwasser and David Siman Tov, eds., *The Cognitive Campaign: Strategic and Intelligence Perspectives* [Hebrew].
- No. 190, April 2019, Gabi Siboni and Ido Sivan-Sevilla, *Regulation in Cyberspace*.
- No. 189, March 2019, Carmit Padan and Vera Michlin-Shapir, *National Security in a "Liquid" World* [Hebrew].
- No. 188, February 2019, Carmit Padan and Meir Elran, *The "Gaza Envelope" Communities: A Case Study of Societal Resilience in Israel (2006–2016)*.
- No. 187, February 2019, Dan Meridor and Ron Eldadi, *Israel's National Security Doctrine: The Report of the Committee on the Formulation of the National Security Doctrine (Meridor Committee), Ten Years Later*.
- No. 186, December 2018, Udi Dekel and Kobi Michael, eds., *Scenarios in the Israeli-Palestinian Arena: Strategic Challenges and Possible Responses*.
- No. 185, December 2018, Assaf Orion and Galia Lavi, eds., *Israel-China Relations: Opportunities and Challenges* [Hebrew].
- No. 184, November 2018, Gabi Siboni, Kobi Michael, and Anat Kurz, eds., *Six Days, Fifty Years: The June 1967 War and Its Aftermath*.
- No. 183, October 2018, Meir Elran, Carmit Padan, Roni Tiargan-Orr, and Hoshea Friedman Ben Shalom, eds., *The Israeli Military Reserves: What Lies Ahead?* [Hebrew].

מאז הקמתה עומדת ישראל בפני אתגרים ביטחוניים מורכבים שמחייבים את קברניטיה לעצב עקרונות לביטחון הלאומי ולגבש מענים על פי יסודותיה של תפיסת הביטחון שאותה הגדיר בן-גוריון בשנות ה-50 של המאה ה-20, ואשר תקפותם עמדה במבחן הזמן - לאחר ההתאמות הנדרשות לאתגרי ההווה ולא־תגרי העתיד.

השינויים העיקריים במציאות הביטחונית שאיתם מתמודדת ישראל נובעים מחתירתה של איראן להגמוניה אזורית באמצעות החתירה להשיג נשק גרעיני ובאמצעות המאמץ לבנות קשת של השפעה המתחילה בתימן, עוברת דרך עיראק, סוריה ולבנון ומסתיימת ברצועת עזה. נוסף על כך מתמודדת ישראל עם שינויים פנימיים בחברה: לצד הגידול באוכלוסייה, בעוצמה הכלכלית וביכולותיה המדעיות והטכנולוגיות של ישראל, ניתן לראות בקיעים מדאיגים בלכידותה של החברה הישראלית.

מזכר זה כולל ניתוח של השינויים, בחינה של מפת האיומים החיצוניים והפנימיים וקובץ עקרונות שיכולים לשמש מענה לאיומים ובסיס לתפיסת ביטחון לאומית. במסמך מוצע עדכון למושגי היסוד הצבאיים-ביטחוניים, מודגשת בו חשיבות המערכה שבין המלחמות ומוצגות בו עילות המלחמה של ישראל. המזכר כולל גם פירוט של המאמצים הנדרשים בתחום הביטחון הלאומי שמחייבים פעולה מסונכרנת של מקבלי ההחלטות. מדובר, בין היתר, במאמצים כלכליים וחברתיים ובהם חיזוק הקשר עם יהדות התפוצות, שהוא מאמץ חיוני במיוחד, המאמץ המדיני והמאבק בתנועת החרם.

להבנתנו, המסמך המוצג כאן יכול לשמש מצע לקיומו של דיון בממשלה, במערכת הביטחון ובכנסת בנוגע לניכוש של תפיסת ביטחון מוסכמת שבהתבסס עליה תוכל הממשלה המכהנת לגבש את מדיניותה בתחום הביטחון הלאומי.

---

**רב־אלוף (מילי) גדי איזנקוט** היה ראש המטה הכללי של צה"ל בשנים 2015-2019. כיום הוא חוקר במכון וושינגטון למדיניות המזרח התיכון.

**פרופ' גבי סיבוני** הוא ראש תוכנית המחקר "צבא ואסטרטגיה", ראש תוכנית המחקר "ביטחון סייבר" ועורך כתב העת "סייבר, מודיעין וביטחון" במכון למחקרי ביטחון לאומי.

---