



הגיעה העת לקביעת תהליך סדור לעדכון תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל

אורנה מזרחי

שם הספר: **תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל – אסטרטגיה חדשה לעידן של תמורות**

מאת: דוד (צ'ק) פרייליך; תרגום ועריכה: אריה אידן מודן; הוצאת "מערכות", 2019, 509 עמודים

היעדרה של תפיסת ביטחון לאומי רשמית בישראל הוא סוגיה הנתונה לביקורת קבועה מצד גורמים במערכת הביטחון, באקדמיה ובפוליטיקה. ספרו של דוד (צ'ק) פרייליך "תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל – אסטרטגיה חדשה לעידן של תמורות" הוא מפעל יוצא דופן בהיקפו, המהווה ציון דרך חשוב בדרך החתחתים למימוש החזון בדבר מיסוד תהליך מוסדר של עדכון תפיסת הביטחון הלאומי, אשר לא זכתה לגושפנקה רשמית מאז ימיו של ראש הממשלה הראשון, דוד בן-גוריון, ועד כה היא בגדר תורה שבעל-פה. העיסוק בתפיסת הביטחון הלאומית של ישראל רלוונטי היום יותר מתמיד לנוכח האתגרים הפנימיים בעקבות מגפת הקורונה, המבססים את הטענה כי התפיסה צריכה לכלול גם אסטרטגיה בתחום החברתי-כלכלי ולא רק תפיסה ביטחונית-מדינית. פרייליך עומד על הצורך בעדכונה של התפיסה באופן עיתי. מהיכרותי את המצב בישראל, שינוי בכיוון זה יושג רק אם הדרג המדיני יתגייס לטפל בכך ויסייע למטה לביטחון לאומי להוביל את התהליך בשיתוף כלל הגורמים (מערכת הביטחון ובראשה צה"ל ומשרדי הממשלה), כפי שנקבע בחוק המל"ל (2008). ספרו של צ'ק פרייליך הוא ספר מקיף ורחב יריעה, המציג את התפתחות תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל ואת השינויים שחלו בה לאורך השנים, בדגש על התקופה

שהחלה בשנות ה-90 של המאה ה-20 ועד היום. במהלך תקופה זו חלו שינויים עמוקים בסביבה האסטרטגית של ישראל, שחייבו ועודם מחייבים את התאמת התפיסה והמענה הישראלי. הספר הוא בבחינת קריאת חובה לכל מי שעוסק בנושא זה, הן במערכת הממסדית והן באקדמיה, והוא משמש בסיס טוב להבנת סוגיה מורכבת זו ולמעקב אחר התפתחותה לאורך השנים.

זהו ספר ייחודי בהשוואה לכל הספרים שנכתבו עד כה בנושא, הן בהצגת ההתפתחות ההיסטורית של העיסוק בסוגיה והן בנקודת המבט המקיפה את כלל ההיבטים הנוגעים לביטחון הלאומי: הביטחוניים, המדיניים, הכלכליים והחברתיים. פרייליך מביא לידי ביטוי בספר גם את ניסיונו האישי כאיש מערכת הביטחון לשעבר ומתוקף תפקידו כסגן ראש המטה לביטחון לאומי לשעבר. הוא אכן מצליח לעמוד במטרה שהגדיר לספרו – להציג בחינה כוללת של תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל, לגשר על הפער הקיים בספרות בנושא ולתרום לניתוח ולהעשרת החשיבה הישראלית בנושאי ביטחון לאומי (עמ' 27).

הספר כולל ארבעה חלקים היוצרים שלם:

בחלק הראשון, לצד סקירת ההיסטוריה של העיסוק בנושא במבוא, מוצגת בפירוט **תורת הביטחון הקלאסית** כפי שעוצבה על ידי ראש הממשלה הראשון דוד בן-גוריון בשנות ה-50 של המאה ה-20, פותחה בעשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה ועמדה בבסיס החשיבה האסטרטגית הישראלית עד שנות ה-80 של המאה ה-20. תפיסה זו כללה שלוש רגליים: **הרתעה; התרעה והכרעה**, בצד שורה של עקרונות בסיס שעיקרם: הדגשת האיכות של הצבא מול הכמות של אויביו; אימוץ אסטרטגיה הגנתית המבוצעת בדרך התקפית (העברת הלחימה לשטח האויב; מכות מנע; הגנה קשוחה; מלחמות קצרות); בריתות עם מעצמות בצד עצמאות אסטרטגית והסתמכות עצמית; חתירה לשלום; בניית האומה; ופיתוח חברתי-כלכלי.

בחלק השני מציג פרייליך את **השינויים שחלו בסביבתה האסטרטגית של ישראל** בעשורים האחרונים, תוך פירוט השינוי באיומים הצבאיים לאורך השנים: במכלול הקונוונציונלי (איומים אסימטריים, ובעיקר איום הטילים על העורף והטרור); בתחום הבלתי קונוונציונלי (המאמץ האיראני להשגת גרעין); ובתחום הסייבר. הוא גם מפרט את השינויים שחלו באיומים הלא-צבאיים במישור המדיני (שינויים ביחסי מדינות האזור והמעורבות המעצמתית; לוחמה דיפלומטית נגד ישראל; חרם ודה-לגיטימציה) ובתחום החברתי-כלכלי (האיום הדמוגרפי; הפילוג הפנימי; החוסן החברתי והשלכותיו על צה"ל ותהליכי קבלת ההחלטות).

את הדבר. בה בעת יש לשמר את מדיניות העמימות ביחס ליכולות הגרעין של ישראל, אך גם להיערך לעידן שבו "דוקטרינת בגין" לא תהיה עוד מעשית (עמ' 387–406).

- **במישור הפנימי** – מתן עדיפות להתייחסות לחזית העורף והקצאת משאבים רבים יותר לחזית זו; טיפוח היתרון האיכותי של ישראל, הלכידות החברתית והחוסן החברתי; ושינוי שיטת הבחירות (עמ' 406–412).

ישראל אף פעם לא היתה בטוחה יותר או במצב טוב יותר להתוות את עתידה הלאומי, ולכן היא יכולה לאמץ גישה ארוכת טווח המבוססת על סבלנות אסטרטגית ועל דגש רב יותר על דיפלומטיה והגנה.

במערכת הביטחונית־מדינית בישראל, כמו גם בספרות האקדמית, קיימות גישות שונות באשר לתכולתו של המושג "תפיסת הביטחון הלאומי": האם מדובר בתפיסה הצבאית בלבד, באסטרטגיה ביטחונית־מדינית, או על פי הגישה המרחיבה – תפיסה הכוללת התייחסות לכל מרכיבי הביטחון לאומי: ביטחון, המעשה המדיני וסוגיות פנים (חברתיות וכלכליות). פרייליך רק מאזכר ויכוח זה – למרות שהיה צפוי כי יעסוק בהרחבה בהגדרה ובהבהרת מושגי היסוד הקשורים לכך – ומסביר כי אימץ את הגישה המרחיבה וכי "הספר מתמקד בעיקר בנושאי החוץ והביטחון, אך גם באותם ממדים של המדיניות החברתית־כלכלית המשפיעים במישרין על יכולתה של ישראל להשיג את מטרותיה בתחומים אלה" (עמ' 28). ואכן נעשה בספר ניסיון להציג תפיסה הכוללת התייחסות לכל מרכיבי הביטחון הלאומי, אם כי התייחסותו לנושאים החברתיים־כלכליים (שאינם בתחום התמחותו) מצומצמת, וניכר היעדרה של מתודולוגיה סדורה באשר לסוגיות שיש להידרש אליהן במסגרת זאת. אשר לתוכנה של תפיסת הביטחון הלאומי שמוצעת בספר, היא אינה כוללת שינויים מהפכניים ובחלקה הגדול תואמת את המדיניות הנוכחית, כפי שמודה פרייליך עצמו, אך חשיבותה נובעת כאמור מעצם הצגתה של תפיסה שלמה וקוהרנטית. בשל הקושי להתייחס לכל מרכיבי התפיסה במסגרת מצומצמת זו, אסתפק בהתייחסות למספר סוגיות מרכזיות, המחייבות ליבון, בגיבושה של התפיסה ברמה המערכתית:

- **במכלול הצבאי** – פרייליך טוען כי מול האיומים האסימטריים הנוכחיים, על צה"ל לאמץ "סבלנות אסטרטגית" תוך דגש על איפוק, נחישות, הכלה, הגנה ודיפלומטיה. גישה זו בעייתית בעיני ומחייבת מחשבה נוספת, במיוחד נוכח הישגיה המוגבלים של

החלק השלישי מוקדש **למענה האסטרטגי של ישראל** והוא כולל ניתוח מפורט של **המענה הצבאי**, על בסיס תפיסת הביטחון הקלאסית והתפתחותה לאורך השנים, בדגש על השינויים שחלו במענה בפועל, תוך התאמתו ואימוץ מרכיבי מענה חדשים מבלי לעגן זאת בתפיסה סדורה: בתחום הקונוונציונלי (מערך ההגנה הרב־שכבתית נגד טילים; המב"ם – המערכה בין המלחמות; גדרות מול האיומים בגבולות); בתחום הבלתי קונוונציונלי (מדיניות העמימות בתחום הגרעין; סיכול ומניעת תפוצה וצעדים הגנתיים); ומול אתגר הסייבר. בהמשך מנותח **המענה בתחום מדיניות החוץ**, תוך הצגה מפורטת של יחסי החוץ של ישראל והקדשת פרק מיוחד ומעמיק ליחסים עם ארצות הברית ולדילמות העיקריות של ישראל מולה.

בחלק הרביעי והחשוב – סיכום המסקנות וההמלצות של פרייליך, המציגות משנה סדורה שלו ביחס **לתפיסת הביטחון הלאומי העדכנית** שגיבש במסגרת המחקר שלו, ושאותה הוא מציע כבסיס לדיון שיטתי, ציבורי, אקדמי וממשלתי. התפיסה המגובשת כוללת מערכת עקרונות המיועדים לשמש קווים מנחים לתכנון ולקבלת החלטות עתידיים בנושאי ביטחון לאומי, אך אין זה מרשם או מתכון למדיניות מפורטת. הוא גם מסביר כי בסוגיות טעונות פוליטיות כמו עתיד הגדה המערבית ונושאים דמוגרפיים, מדובר בעמדתו הסובייקטיבית. **המסר המרכזי של התפיסה המוצעת בספר הוא: ישראל אף פעם לא היתה בטוחה יותר או במצב טוב יותר להתוות את עתידה הלאומי, ולכן היא יכולה לאמץ גישה ארוכת טווח המבוססת על סבלנות אסטרטגית ועל דגש רב יותר על דיפלומטיה והגנה** (עמ' 367).

עיקר ההמלצות למדיניות הן:

- **בתחום המדיני** – היפרדות מהפלסטינים כיעד ראשון במעלה וקידום מדיניות חוץ מקיפה חדשה. ביחס לארצות הברית – יש להגדיר את היחסים עימה כעמוד תווך יסודי של הביטחון הלאומי, ולצד ההסתגלות לתלות באמריקאים, גם כנגזרת מהמלצת המחבר לחתום על חוזה הגנה עם ארצות הברית, לחתור לאי־תלות בה כשהדבר אפשרי (עמ' 386–387).

- **בתחום הצבאי** – אימוץ גישה של "סבלנות אסטרטגית" תוך דגש רב יותר על ריסון ועל הגנה. זאת במקביל לשמירת יכולות התקפיות חזקות ובניית מערך הגנה לאומי מפני מרגמות, רקטות וטילים. כן מוצעת בחינה יסודית מחודשת של תהליך קביעתו של תקציב הביטחון. בנושא הגרעין האיראני ממליץ פרייליך לוודא שאיראן לא תחצה לעולם את סף הגרעין, וכי צה"ל יפתח יכולות התקפיות כדי למנוע

ולהציע לה עדכונים. ניסיונות אלה נתקלו בשני חסמים עיקריים, שהסרתם תתאפשר רק אם יימצא גורם פוליטי משמעותי ומשפיע בממשלה שיירתם לכך. לרוב ובתנאים המאפיינים את המשטר הפוליטי בישראל, זהו ראש הממשלה. חסם אחד הוא חוסר הרצון והפניות של הדרג המדיני לעסוק בנושא ולעדכן את התפיסה, ובוודאי שלא לאשר מסמך מסוג זה בשל כובד המחויבות שהוא מייצר עבור מקבלי ההחלטות; השני – מעמדו החלש יחסית של המל"ל מול צה"ל והמסד הביטחוני בכללותו, שאינו מוכן להכיר בסמכותו של המל"ל לעסוק בכך. כך למשל צה"ל התעלם ולא הגיב למסמך של המל"ל (מ"מ 2012), שכלל עדכון של תפיסת הביטחון ונשלח אליו להתייחסות.

במצב אופטימלי, גיבוש תפיסת הביטחון צריך להתנהל כעבודת מטה כלל-מערכתית, בהובלת המל"ל ובסיוע של כל גורמי המערכת: צה"ל, גורמי הביטחון האחרים ומשרדי הממשלה, באופן עיתי (רצוי לאחר בחירות וכינון ממשלה חדשה). זאת כאשר במל"ל מנסחים את עקרונות התפיסה ברמה האסטרטגית תוך שיח עם כלל הגורמים, והיא כוללת שלושה מרכיבים עיקריים: תפיסת ביטחון שינסח צה"ל ויאשר שר הביטחון (בדומה למסמך אסטרטגיית צה"ל שגובש בהובלת הרמטכ"ל גדי אייזנקוט ב-2015); אסטרטגיה מדינית (באחריות משרד החוץ); ואסטרטגיה למדיניות החברתית-כלכלית. לאחר אישור הדרג המדיני יש לתרגם עקרונות אלה לתוכניות עבודה של כל אחד ממשרדי הממשלה ולתקצבם כנדרש.

אורנה מזרחי היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי, לאחר שירות רב שנים במערכת הביטחונית. לאורנה היכרות רחבה עם נושא תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל ומעורבות עמוקה בתהליכי התכנון הביטחוני-מדיני בישראל, בעקבות תפקידיה **בצה"ל** (סגן-אלוף בדימוס, שירתה בחטיבת המחקר באמ"ן ובחטיבת התכנון באג"ת) **ובמטה לביטחון לאומי** במשרד ראש הממשלה (תפקידה האחרון היה סגנית ראש המל"ל למדיניות חוץ בשנים 2015–2018).

ornam@inss.org.il

אסטרטגיית המב"ם (המערכה בין המלחמות) בשנים האחרונות, כי הרי האיפוק שאימצה ישראל ביחס לחזבאללה לאחר מלחמת לבנון השנייה (2006) הוביל להתעצמותו של הארגון, המהווה כיום את האיום הקונוונציונלי המרכזי על ישראל.

- קשה שלא להסכים עם החשיבות הרבה שמקנה פרייליך **לבעיה הפלסטינית** ולצורך להידרש לפתרונה כיעד מרכזי. עם זאת, לא ניתן להתעלם מהמשמעות הפוליטיות של כל פתרון שייקבע (הוא מאמץ את עקרון **ההיפרדות** כאינטרס ראשון במעלה), ועל כן מן הראוי כי התפיסה בנושא זה תגובש על ידי הדרג המדיני ולא על ידי גורמי המערכת הביטחונית-מדינית.
- המלצתו של פרייליך לחתור להשגת **חווה הגנה עם ארצות הברית**, העומדת בניגוד לעמדתה המוכרת של מערכת הביטחון, אומנם מנומקת היטב, אך בעיניי עדיין אינה משכנעת.

האיפוק שאימצה ישראל ביחס לחזבאללה לאחר מלחמת לבנון השנייה הוביל להתעצמותו של הארגון, המהווה כיום את האיום הקונוונציונלי המרכזי על ישראל.

צודק פרייליך בטענתו כי אף חוקר יחיד אינו יכול להקיף נושא מורכב ועשיר כל כך (עמ' 349). הקריאה בספר רק חיזקה את דעתי כי **הגיעה השעה לקדם מהלך מערכתי, מוסדר וקבוע לגיבוש תפיסת הביטחון הלאומי, אשר לחסרוננו נחשפתי במהלך עבודתי במל"ל**. מסמך זה צריך לכלול את התפיסה בכלל הנושאים הנוגעים לביטחון הלאומי: ביטחוני-צבאי, מדיני, חברתי וכלכלי. ואם היה מי שכפר בכך, הרי באה מגפת הקורונה והוכיחה כי האתגרים לחוסן הלאומי אינם רק ביטחוניים-מדיניים, ונדרשת אסטרטגיה לטיפול גם בנושאים חברתיים-כלכליים.

במל"ל ניסו לקדם מהלך מסוג זה כנגזרת מיישום **חוק המל"ל (2008)**, אשר קבע כי אחד מתפקידיו הוא לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל