

תפיסת הביטחון של ישראל: חוסר קוהרנטיות תפקודית ואסון ה־7 באוקטובר

שמעון ארד

חוקר עצמאי

מתקפת ה־7 באוקטובר 2023 הביאה לעיסוק מחודש במרכיבים שונים של תפיסת הביטחון. המאמר טוען שתפיסת הביטחון מורכבת משלושה רבדים – תורת הביטחון; אסטרטגיית הביטחון; ותפיסת ההפעלה – וחוסר ההלימה ביניהם הוא סיבה בולטת לכישלון הישראלי. בכך מנסה המאמר להציג תשובה חלקית לשאלה מדוע אירע כישלון ה־7 באוקטובר, בשונה מתחקירי צה"ל עד כה שעוסקים במה שקרה. לטענת המחבר, העיסוק המחודש בנושא אינו כרוך בהבחנה חדה במידה מספקת בין תפיסת הביטחון לבין מימושה באמצעות החלטות ביטחוניות. עקרונות תפיסת הביטחון הקיימת היו רלוונטיים דיים להתמודדות מוצלחת עם מתקפת ה־7 באוקטובר, ועיקר הכישלון נבע מאופן יישומם בפועל של עקרונות תפיסת הביטחון על ידי הדרג המדיני והדרג הצבאי כאחד. המאמר מציג ומנתח את הרבדים השונים, את חוסר ההלימה ביניהם בשנים שלפני 7 באוקטובר 2023, ועומד על התיקונים הנדרשים כדי לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות ואת הקוהרנטיות התפקודית של תפיסת הביטחון.

מילות מפתח: תפיסת הביטחון, תורת הביטחון, אסטרטגיית הביטחון, תפיסת ההפעלה, אסטרטגיה רבת, הערכת מצב אסטרטגית, תוכניות אופרטיביות, תוכנית בניין הכוח הרב־שנתית.

מבוא

בעקבות מתקפת ה־7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל התחדשה ההתעניינות בתפיסת הביטחון של ישראל, וניתן להבחין במספר גישות שונות בעניין מחודש זה:

- גישה שממקדת את הדיון בעיקר ברובד האופרטיבי, בדגש על הפערים שהתגלו במודיעין ובבניין הכוח והפעלתו לפני המלחמה. זאת כאשר מצדדי הגישה מתייחסים לשינוי הנדרש בתפיסת הביטחון בעקבות המלחמה, בעיקר במונחים של השקעת המשאבים הרבים הנדרשים לצורך חיזוק צה"ל, תוך התמודדות עם האתגרים הצבאיים הצפויים במלחמות העתיד. עבודת **ועדת נגל** לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח מייצגת בפועל גישה זו.
- גישה אחרת מציבה במוקד את הצורך להתאים את עקרונות היסוד של תפיסת הביטחון למציאות הנוכחית, בדגש על הפערים שהתגלו לפני המלחמה **בתפיסת ההרתעה הישראלית** כלפי שחקנים לא־מדינתיים.
- אחרים ממקדים את הדיון בצורך לשפר את תהליכי קבלת החלטות של הדרג המדיני. כך למשל

הצעת החוק של חברי הכנסת גדי איזנקוט ויולי אדלשטיין, שנועדה לחייב ממשלה נכנסת לנסח אסטרטגיית ביטחון לאומי כתובה ומאושרת.

- יש **הטענות** שהבעיה נעוצה בכך של־ישראל אין למעשה תפיסת ביטחון רשמית ומעודכנת – דבר המקשה על פיתוח מענה ביטחוני לאתגרים שבפניהם היא ניצבת.
- גישה שמבקשת לגבש תפיסת ביטחון חדשה המותאמת לנסיבות שהובילו ל־7 באוקטובר ולתוצאות מלחמת חרבות ברזל, שבמרכזה רעיונות של **מניעה**, אכיפה "עצבנית" **והתנהלות סמי־מעצמתית**.

מאחורי הגישות השונות מצויות הנחות סמויות באשר לכשלים העיקריים שהובילו לאסון ה־7 באוקטובר. ייתכן גם שקיימים מניעים נוספים לגישות המתפתחות בנוגע לסוגיה. כך לדוגמה התמקדות השיח ברובד האופרטיבי עשויה לשרת את הרצון של הדרג המדיני לצמצם את חלקו באשמה לגבי ההתרששויות ב־7 באוקטובר. הנחת המוצא של מאמר זה היא שתפיסת הביטחון מורכבת משלושה רבדים שונים – **תורת הביטחון, אסטרטגיית הביטחון ותפיסת ההפעלה** – שצריכים

ברובד העליון מצויים מרכיבים רעיוניים להתמודדות עם מצב היסוד הביטחוני של ישראל ועקרונות בסיסיים של המענה ברמה האסטרטגית. זהו הרובד של **תורת הביטחון**. הרובד השלישי הוא אופרטיבי-יישומי – **תפיסת ההפעלה** של בניין כוחה הביטחוני-צבאי של ישראל והפעלתו. הרובד המחבר בין רמות אלו הוא **אסטרטגיית הביטחון**, המבטאת את ההעדפות האסטרטגיות של הדרג המדיני, לצד החלטות על **מדיניות ביטחון** לטווחי זמן קצרים על בסיס הערכות מצב אסטרטגיות-ביטחוניות שוטפות.

רובד תורת הביטחון

תורת הביטחון הוא שם כולל של מוסכמות עקרוניות העומדות בבסיס ההתמודדות של ישראל עם בעיות היסוד הביטחוניות שלה. מוסכמות אלו – שהן מתמשכות וקבועות במידה רבה על פני זמן – משקפות את:

- מטרת החזון הלאומי של ישראל, כגון בניית בית לאומי לעם היהודי; השאיפה לשלום; הרצון לקשר עם הסביבה; היחסים הנדרשים עם העולם; הקשר עם יהודי התפוצות.
- הגדרת תנאי היסוד הביטחוניים של המדינה, כגון ההתמודדות עם עוינות אזורית בסיסית; תנאים גיאוגרפיים וטופוגרפיים, תנאי אסימטריה ויחסי כוחות; מעורבות חיצונית באזור.
- עקרונות היסוד של המענה הביטחוני הלאומי, כגון אוריינטציה ביטחונית כוללת; החלוקה (על פי בן-גוריון) בין 'כוח עמידה' ל'כוח מחץ'; הארכיטקטורה של מערכת הביטחון והתפוקות האסטרטגיות הנדרשות. מוסכמות אלו מתייחסות למרכיבי היסוד המנחים את הגישה הביטחונית הכוללת של ישראל ולהגיונות הפעולה האמורים להכווין את העשייה של הדרג המדיני והדרג הביטחוני ברבדים הנוספים של תפיסת הביטחון. בין היתר, מרכיבי יסוד אלו הובילו את מנסחי תפיסת הביטחון של ישראל בראשית הדרך למסקנה שלא ניתן לכפות את סיום הסכסוך עם הערבים באמצעות כוח, וכי נדרשת עמידה איתנה ארוכת טווח עד ליצירת שינוי אצלם. לפיכך אימצה המדינה **אסטרטגיית ביטחונית הגנתית ולצידה דוקטרינה צבאית התקפית**. הבחירה באסטרטגיית ביטחונית הגנתית מקפלת בתוכה הנחה שהסכסוך הישראלי-ערבי ייפתר, בסופו של דבר, באמצעות מהלכים מדיניים על בסיס עמידה איתנה ישראלית ("קיר הברזל").

נובע מכך שהרובד של תורת הביטחון מתמקד בנושאים כמו התמהיל בין כוח העמידה של החברה הישראלית, הנבנה בתקופות רגיעה, לכוח המחץ שלה בעיתות מלחמה; הצורך בהרתעה בסיסית, ביתרון

להיות בהלימה זה עם זה. לפני 7 באוקטובר לא הייתה קוהרנטיות תפקודית בין הרבדים הללו, מה שפגע מאוד במענה הביטחוני של ישראל לאיומים עליה. המאמר בוחן את תכולת הרבדים של תפיסת הביטחון ואת הפערים שנוצרו ביניהם.

הבחירה באסטרטגיית ביטחונית הגנתית מקפלת בתוכה הנחה שהסכסוך הישראלי-ערבי ייפתר, בסופו של דבר, באמצעות מהלכים מדיניים על בסיס עמידה איתנה ישראלית ("קיר הברזל").

המסקנה המרכזית העולה מהניתוח היא **שעקרונות מרכזיים של תורת הביטחון נותרו תקפים לנסיבות האסטרטגיות של ישראל ערב ה-7 באוקטובר, אך לא יושמו בפועל ברבדים אחרים בשנים שקדמו למתקפה נגד ישראל**. במסגרת זו סטה הדרג המדיני מעקרונות היסוד של תורת הביטחון ובפרט מעקרון ההרתעה, ולא קיים בקרה נאותה על תפיסת ההפעלה של צה"ל ובכל הנוגע להלימה ולסנכרון הנדרשים בין שלושת הרבדים של תפיסת הביטחון. גם תפיסת ההפעלה של צה"ל התרחקה במהלך השנים מחלק מהעוגנים של תורת הביטחון, ובפועל הפרה את האיזון בין הרבדים ופעלה על פי היגיון שלא היה עקבי עם תורת הביטחון, וגם לא נדונה לעומק עם הדרג המדיני.

כדי לשקם את ביטחונה הלאומי בעקבות מלחמת חרבות ברזל נדרשת ישראל לשמר ולפתח את עקרונות היסוד של תורת הביטחון וליצור הלימה עם אסטרטגיית הביטחון ותפיסת ההפעלה, ובכך ליצור את הקוהרנטיות הנדרשת בתפיסת הביטחון. לצד זאת, הפיכתה של איראן למדינת גרעין תחייב חשיבה על התאמת תפיסת הביטחון למציאות זו. עיקר האחריות לכך מוטלת על הדרג המדיני, והוא נדרש לשפר באופן ניכר את תהליך קבלת ההחלטות והמעקב בנושאים ביטחוניים.

מסגרת תפיסתית

תפיסת הביטחון אינה מרשם מדויק להתמודדות עם כל אתגר ביטחוני, אלא היא מהווה מסגרת כוללת ליצירת מענה ביטחוני כללי למצב היסוד של מדינת ישראל. מענה זה יאפשר לה, על בסיס קבלת החלטות ספציפיות, להתמודד בהצלחה עם שלל האתגרים והמשברים הנקרים בפניה. המסגרת התפיסתית המוצגת כאן מושתתת על בחינה של שלושה רבדים בעלי זיקות הכרחיות ביניהם, שיחד מהווים את עיקרי תפיסת הביטחון של ישראל. תפיסה זו אינה מעוגנת במסמך כתוב מאושר אלא היא בגדר תורה שבעל פה.

מקפלת בתוכה את העדפות הממשלה בהתמודדות עם בעיות הביטחון גם על בסיס העדפותיה המדיניות פוליטיות. לפיכך האסטרטגיה רבתה נוטה להשתנות עם חילופי ממשלות או מנהיגים. שנית, מדיניות ביטחונית הנקבעת באופן עיתי בהקשר של תמונת האיומים, ההזדמנויות והמשאבים בהקשר נתון, כדי לקדם את העשייה הביטחונית בהתאם לאסטרטגיה רבתה של הממשלה והערכות מצב עתיות, תוך מאמץ להתאים אותה לתפוקות הנדרשות שנקבעו גם ברובד תורת הביטחון. שלישית, התמודדות עם משברים או מצבים מתפרצים המחייבים קבלת החלטות מיידיות.

ממשלות ישראל נמנעו לרוב מגיבוש אסטרטגיה רבתה רשמית שתהווה דירקטיבה להתנהלות המדינית ביטחונית בתקופתן. המעמסה הכבדה של בעיות ביטחון שוטפות מעודדת את קובעי המדיניות להתמקד ביום-יום על חשבון גיבוש מענים אסטרטגיים ארוכי טווח ועבודות מטה שיטתיות בהקשרים אלו. אך העדפה זו אינה נובעת רק מעוצמת צל ההווה אלא גם מתרבות אסטרטגית המבכרת עיסוק יתר בשוטף על חשבון חשיבה אסטרטגית רבתה. הרי אין מגבלה אמיתית של זמן, משאבים או מומחיות לקיום חשיבה אסטרטגית רבתה, ובמציאות הביטחונית של מדינת ישראל יש בכך יתרונות פוטנציאליים משמעותיים. חשיבה אסטרטגית רבתה יכולה להגדיל את מרחב התמרון של ישראל על ידי העלאת חלופות וכיווני מדיניות בכל מרחב השיקולים והאופציות, קודם שנסיונות המציאות עוברות הקשה ויוצרות את הצורך בהתמודדות עם אירועים מתפרצים וניהול משברים בגינם.

מעבר לכך, הפוליטיזציה המאפיינת את תהליך קבלת ההחלטות בישראל מחזקת ואף עוזרת להסביר את העיסוק החסר בגיבוש אסטרטגיה רבתה. שיקולים אידיאולוגיים, בדגש על הסוגיה הפלסטינית, מגבילים מראש דיון אמיתי במנעד של אפיקים אסטרטגיים מסוימים שאינם נבחנים כלל, ואף התמיכה בחלופות אסטרטגיות נעשית על בסיס שימור אינטרסים פוליטיים או אידיאולוגיים בסוגיות אחרות, ובפרט הסוגיה הפלסטינית.

מול רובד חסר זה **מקדמים** חברי הכנסת גדי איזנקוט ויולי אדלשטיין את הצעת החוק 'אסטרטגיית הביטחון הלאומי', הממחישה את המחסור. לפי ההצעה יגבש המטה לביטחון לאומי (המל"ל), בהתייעצות עם משרדי ממשלה וגופי ביטחון נוספים, אסטרטגיית ביטחון לאומי שתאשר על ידי ממשלה נכנסת בתוך 150 ימים מהקמתה, ולאחר מכן היא תעודכן על בסיס שנתי. אסטרטגיית הביטחון הלאומי תכלול ניתוח של יסודות תורת הביטחון, לרבות יעדי הביטחון הלאומי; אתגרים על בסיס מיפוי איומים; יכולות לצורך מימוש יעדי הביטחון הלאומי; בחינת חולשות ותעדוף.

איכותי צבאי, חינוכי וטכנולוגי; ובתהליכי קבלת החלטות איכותיים בתחום הביטחון הלאומי, וכדומה.

תורת הביטחון כוללת גם התייחסות להגיונות פעולה עקרוניים הנגזרים מהמרכיבים הבסיסיים הללו. הגיונות אלה מתייחסים לשאלות כגון: מידת העצמאות מול התלות הביטחונית-צבאית של ישראל במדינות אחרות; עילות ומטרות מלחמה רלוונטיות; גבולות הביטחון של ישראל; אופי הקשר עם יהודי התפוצות; סוגיות של ביטחון פנים והיחס למיעוטים; וסוגיות נוספות ברובד הרעיוני-עקרוני.

במסגרת זו רובד תורת הביטחון מגדיר גם את התפוקות האסטרטגיות הנדרשות לקידום ביטחון ישראל. התפוקות המוכרות ביותר הן שלוש הרגליים שקבע דוד בן-גוריון: **הרתעה, התרעה, והכרעה**, שאליהן ביקשה **ועדת מרידור** (2006) לצרף רגל נוספת של **התגוננות**. תורת הביטחון מגדירה את הצורך בקיום הרגליים הללו לשימור ביטחונו של מדינת ישראל. בפועל תלוי **קיומן בפעולות הדרג המדיני והביטחוני ברבדים הנוספים של אסטרטגיית הביטחון ותפיסת ההפעלה**. תורת הביטחון מגדירה את הצרכים לקיום הביטחון, ותפקידם של הרבדים האחרים הוא לממשם בפועל.

מכאן גם נובעת החיוניות בהלימה בין עקרונות הביטחון הלאומי המוגדרים בתורת הביטחון לבין הפעולות ברבדים הנוספים. טענתי היא שלפני מתקפת ה-7 באוקטובר **לא הייתה הלימה בין שלושת הרבדים כנדרש**, כאשר עקרונות תורת הביטחון היו תקפים ורלוונטיים למציאות האסטרטגית של ישראל, **אך הם לא יושמו על ידי הדרג המדיני והדרג הצבאי, כפי שנדרש ברבדים האחרים של תפיסת הביטחון**. יודגש כי הלימה או קוהרנטיות בין הרבדים בהקשרי הרתעה, התרעה, הכרעה והתגוננות אינה תכונה עצמאית ואוטומטית, אלא היא מצריכה מאמץ רציף ועקבי לקיימה על ידי הדרג המדיני והדרג הביטחוני.

רובד אסטרטגיית הביטחון

אסטרטגיית הביטחון היא שם כולל לתפיסת העולם הביטחונית-לאומית של הממשלה המכהנת, לצד מדיניותה הביטחונית בפועל. רובד זה מכון לטפל באתגרי הביטחון בטווח הקצר והבינוני עם השתנות בהתאם לנסיבות, והוא מגדיר תפוקות ביטחוניות ספציפיות יותר מתורת הביטחון. רובד זה מהווה גשר בין עקרונות תורת הביטחון לבין תפיסת ההפעלה.

בראייה זו רובד אסטרטגיית הביטחון כולל מספר רמות של תפיסה ועשייה. ראשית, האסטרטגיה רבתה של הדרג המדיני, המבטאת את תפיסת עולמו בדבר הדרכים להתמודדות הביטחונית של המדינה. האסטרטגיה רבתה

ביטחון שוטפים. תהליכים אלה יחדיו אמורים להקנות חיבור ומצע לתפיסות ההפעלה של גופי הביטחון השונים. הדבר מחייב העמקה של הדרג המדיני במרכיבים אסטרטגיים של רובד תפיסת ההפעלה של צה"ל ושל הגופים הביטחוניים הנוספים.

רובד תפיסת ההפעלה

תפיסת ההפעלה היא שם כולל לעקרונות הפעלת הכוח, לתפיסת הפיקוד והשליטה, ההערכות לשגרה ולחירום ולבניין הכוח של צה"ל ומערכת הביטחון. תפיסת ההפעלה של צה"ל כגורם הביטחוני העיקרי צריכה להיגזר משני צירים במקביל – מעקרונות תורת הביטחון והתפוקות האסטרטגיות המוגדרות בה ומאסטרטגיית הביטחון – ולהיות הדרך המוצעת לממשם בפועל. דבר זה מחייב שיח פתוח בין הדרג הצבאי לדרג המדיני, שחשיבותו קריטית והוא חייב להתקיים באופן רציף וממוקד.

בפועל הדרג המדיני אינו מכווין את צה"ל בראייה אסטרטגית ארוכת טווח ואינו מבצע בקרה ופיקוח צמודים על תפיסת ההפעלה שלו, לרבות בהיבטים של תוכניות אופרטיביות, תוכניות בניין כוח רב-שנתיות ושינויים ארגוניים הכלולים בהן. במצב זה הדרג המדיני אינו מעצב באמצעות רובד אסטרטגיית הביטחון את תהליכי התכנון וההפעלה המרכזיים בצה"ל, ובפועל נוצר פער בין רובדי תפיסת הביטחון, תוך יצירת חוסר איזון ביניהם.

ביטוי מוחשי ועדכני של חוסר הקוהרנטיות בין הרבדים הוא עבודתה של ועדת נגל לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח, שמונתה לבחון את תפיסת ההפעלה ובניין הכוח של צה"ל לרבות אופן חלוקת התקציב לכך, לא מתוך תפיסה אסטרטגית מגובשת אלא בשיטה של בחינת איומים ותרחישי ייחוס שהוצגו על ידי גורמי הביטחון ולא, כפי שהוועדה עצמה מעידה, בהקשר לתפיסת הביטחון הכוללת של ישראל – "תפיסת הביטחון הכוללת של מדינת ישראל לא הוצגה לוועדה ומעצם הגדרתה היא באחריות הדרג המדיני" (עמ' 17, ההדגשה במקור). דהיינו, גם אחרי מתקפת ה-7 באוקטובר ראש הממשלה והוועדה שמינה אינם מכירים בכורח הקוהרנטיות בין הרבדים של תפיסת הביטחון, ובמשתמע אין הכרח לקשור ביניהם. קיים צורך בהעמקה ובהכוונה של הדרג המדיני בכל הנוגע לתוכניות אופרטיביות ובניין הכוח. רוב אנשי הדרג המדיני, לרבות שרי הקבינט המדיני-ביטחוני, אינם בקיאים בתוכניות האופרטיביות של צה"ל בגזרות השונות ואינם מכוונים את הכנתן או בוחנים את התאמתן לאסטרטגיית הביטחון. כתוצאה מכך הדרג הצבאי נאלץ ברוב המקרים לקבוע בעצמו את היעדים האסטרטגיים, כדי לתכנן לאורם

אם הצעת החוק תאושר היא תוכל לצמצם את הפער המתמשך ברובד אסטרטגיית הביטחון, אך כהשלמה לאסטרטגיה רבתי נדרשת הקפדה על קיום הערכות מצב אסטרטגיות עיתיות במטרה להמליץ על מדיניות ביטחונית ספציפית לצורך מימוש בפועל של אסטרטגיית הביטחון הלאומי. הצעת החוק של איזנקוט ואדלשטיין קושרת בכוונת מכוון בין האסטרטגיה רבתי של הממשלה לבין ההערכה השנתית שהמל"ל אמור להגיש אחת לשנה לפחות לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני), לפי חוק המטה לביטחון לאומי מ-2008. הצעת החוק קובעת שהערכת מצב שנתית זו תתייחס באופן מפורש לאסטרטגיית הביטחון הלאומי (סעיף 2 [6]).

היכרות עם תוכניות אופרטיביות רק בסמיכות לצורך להפעיל אינה מאפשרת לדרג המדיני להשפיע על תוכנן בשל קוצר הזמן, ולכן הוא נאלץ לאשרן – אם הן תומכות ביעדים האסטרטגיים הנקבעים למבצע או למלחמה ואם לאו.

האסטרטגיה רבתי והערכת המצב השנתית של הממשלה הן בסיס מהותי להכוונת העשייה הביטחונית המתמשכת של ישראל, אך רובד אסטרטגיית הביטחון מבוסס גם על קיום תהליך קבלת החלטות שוטף בסוגיות הביטחון הלאומי. לנוכח פערי ידע של הדרג המדיני בסוגיות של ביטחון לאומי מינה במאי 2016 ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו ועדה בראשות האלוף (מיל') יעקב עמידור, כדי לבחון את הדרכים לשיפור עבודת הקבינט המדיני-ביטחוני ולגיבוש המלצות בנושא. במאי 2017 אימץ הקבינט המדיני-ביטחוני את דוח ועדת עמידור, שהמליץ על הקדשת תשומות לשיפור הלמידה וההעמקה הנדרשות לשרי הקבינט; על הצורך לקבל החלטות בעלות משמעות ארוכת טווח בעת רגיעה; ועל אופן ניהול הקבינט בעת חירום או מלחמה. למרות מספר הצעות של המל"ל לשינוי תהליך העבודה של הקבינט בעקבות הדוח, קשה להתרשם שחל שיפור משמעותי בהכשרתם של שרי הקבינט או בעבודתו ברגיעה או בחירום.

מבחינת תפיסת הביטחון הכוללת של ישראל, המשתנה הבדיד החשוב ביותר לשיפור הביטחון הלאומי הוא איכות קבלת ההחלטות האסטרטגיות-ביטחוניות של המדינה.¹ רובד אסטרטגיית הביטחון מושתת על תהליכי קבלת החלטות ברמות שונות – אסטרטגיה רבתי, הערכות מצב שנתיות ועיתיות, עבודת הקבינט המדיני-ביטחוני וקיום התייעצויות ודיונים בנושאי

לפחות פעם בשנה, לפי הצעת שר הביטחון, את הצורך בשינוי היקף מערך המילואים הנדרש.

זאת ועוד, למרות שהקבינט המדיני-ביטחוני אישר את תר"ש 'גדעון' לשנים 2016 עד 2020, בינואר 2019 החליט הרמטכ"ל החדש דאז אביב כוכבי לסיים את התר"ש באותה שנה ולהתחיל תר"ש חדש ב-2020 – 'תנופה'. זאת **ללא הכוונה או אישור של הדרג המדיני**, למרות שהיו כלולים בה שינויים משמעותיים כגון סגירת חטיבות טנקים.

ביטוי נוסף לחוסר הלימה בין רובדי תפיסת הביטחון הוא המאמץ הפנימי המתקיים בתוך צה"ל לכתוב את מה שמכונה אסטרטגיית צה"ל, שנועדה בין היתר להוות, בהיעדר הכוונה מעשית ומתמשכת מצידו, מצע לשיח עם הדרג המדיני. כפי שכתב מאיר פינקל (2020), מסמכי אסטרטגיית צה"ל

נכתבו לצרכים הפנימיים של הצבא ולכן נכתבו בשפה צבאית, תוך שימוש בעולם מושגים שחלקו אינו נהיר לדרג המדיני ולציבור [...] זאת ועוד, הממשק בין צמרת צה"ל ובין הדרג המדיני בהקשר לאישור המסמכים היה מצומצם ביותר, לא עקב אי-רצון מצד הצבא להציגו לדיון ולאישור, אלא עקב המסורת בישראל של היעדר מסמכי ביטחון לאומי רשמיים, המבטאת העדפה גלויה של הדרג המדיני שלא להתחייב לתפיסה כזו או אחרת אלא לאשר את מה שהצבא מציג, גם אם באופן כללי ובדיעבד [...] ניתן לומר כי מדובר בנתק מכון של הדרג המדיני מהדרג הצבאי, ככל הנראה כדי לשמר את חופש הפעולה של הראשון, אם כי יש כאלה בדרג המדיני שקראו בשנים האחרונות לצמצום נתק זה.

בפועל, בהיעדר הכוונה ובקרה צמודות של הדרג המדיני בדבר תפיסת ההפעלה של צה"ל וגופי ביטחון נוספים, אלה נאלצים לפתח ולממש תפיסות משל עצמם. במקביל צה"ל עצמו לא הקפיד בעשורים האחרונים על כך שתפיסת ההפעלה שלו תהיה בהלימה עם עקרונות תורת הביטחון, והחליש את יכולתו לספק מרכיבים של הרתעה, התרעה והכרעה כנדרש. מצב זה מהווה כר נרחב לחוסר קוהרנטיות בכל הנוגע להגדרה ולהשגת התפוקות האסטרטגיות המתבקשות מרובד תורת הביטחון. בחלק הבא אנסה להמחיש את השפעת חוסר ההלימה בין רובדי תפיסת הביטחון על העמידה בתפוקות האסטרטגיות הנדרשות על פי תורת הביטחון.

את הפעילות הצבאית² לא מתקיים דיאלוג נדרש, שבמסגרתו ההכנות של התוכניות האופרטיביות של צה"ל נעשות לאור הכוונה אסטרטגית מצד הדרג המדיני. היכרות עם תוכניות אופרטיביות רק בסמיכות לצורך להפעילן אינה מאפשרת לדרג המדיני להשפיע על תוכנן בשל קוצר הזמן, ולכן הוא נאלץ לאשרן – אם הן תומכות ביעדים האסטרטגיים הנקבעים למבצע או למלחמה ואם לאו. כדי לחבר ולסנכרן בין הרבדים נדרש תהליך קבלת החלטות אחר בכל הנוגע להכרת התוכניות האופרטיביות של צה"ל ולאישורן. במסגרת זו על צה"ל להציג לדרג המדיני בשלב הראשון את התכלית האסטרטגית של כל תוכנית, והדרג המדיני יבחן אם זו עומדת במטרות האסטרטגיות שהוא רוצה לממש. רק לאחר סיכום דיון בנושא זה יחל צה"ל לתכנן את הדרכים האופרטיביות למימוש המטרות והתכלית. בהמשך לכך צריך המל"ל לבחון אם התכנון בפועל עולה בקנה אחד עם המטרות והתכלית, ולהעביר על כך דיווח לקבינט המדיני-ביטחוני. שיח זה בין הדרג המדיני והצבאי סביב תוכניות אופרטיביות חייב להיות מתמשך ורציף.

גם בתחום בניין הכוח נדרש הדרג המדיני להכיר היטב את התוכניות הרב-שנתיות (תר"ש) של צה"ל. בהיעדר הנחיה והיכרות מצד הדרג המדיני יכולות להיווצר הפתעות אסטרטגיות עבורו, ואז הוא יעצב מתוך כורח את ניהול המלחמה בדרך שלא התכוון אליה. למרות שהקבינט המדיני-ביטחוני מאשר באופן רשמי את תוכניות בניין הכוח הרב-שנתיות של צה"ל, אלו מוצגות לרוב לאישור ללא הכוונה אסטרטגית מקדימה של הדרג המדיני, וקשה להשפיע עליהן לאחר שכבר התגבשו בתוך צה"ל.

יודגש כי החלטות לגבי בניין הכוח של צה"ל הן רבות חשיבות, בהיותן קשיחות ובעלות משמעות רוחביות. לביטול פלטפורמות או חטיבות כגון שריון יש השפעה ארוכת טווח, ובנייתן מחדש היא תהליך ארוך לא רק בהיבטי רכישת הפלטפורמות עצמן אלא גם בהכשרות, בתקציב, ברמות מלאי תחמושת, בטיפול לוגיסטי וכיוצא בזה.

דוגמה לעיסוק החלקי של קבינט המדיני-ביטחוני בתוכניות בניין הכוח באה לידי ביטוי **בדוח** מבקר המדינה מפברואר 2023 בנושא בניין הכוח של מערך השריון. לפי הדוח במהלך שש השנים בין 2016 ל-2022 לא הוצג לממשלה נושא כשירות מערך המילואים, ובכלל זה נושא מערך השריון במילואים. זאת למרות שלפי הוראת סעיף 3(א) לחוק שירות המילואים ייקבע היקף מערך המילואים בידי הממשלה, וכי הממשלה תבחן

תפוקות אסטרטגיות בראי ה-7 באוקטובר

כאמור, תורת הביטחון קובעת מספר תפוקות אסטרטגיות חיוניות לצורך שמירת הביטחון הלאומי של ישראל. התפוקה הראשונה והמרכזית היא **הרתעה**. הכוונה היא להרתעה בסיסית שנועדה ליצור תקופות שקט ארוכות ככל האפשר, כדי למקד את העשייה הלאומית בפיתוח המדינה, הכלכלה והחברה שלה (במונחים של בן-גוריון – בנייה וביסוס כוח העמידה של ישראל).

צה"ל עצמו לא הקפיד בעשורים האחרונים על כך שתפיסת ההפעלה שלו תהיה בהלימה עם עקרונות תורת הביטחון, והחליש את יכולתו לספק מרכיבים של הרתעה, התרעה והכרעה כנדרש.

הרתעה בסיסית נשענת על מאמץ עקבי ומתמשך להניא את אויבי ישראל מקידום מהלכים משמעותיים לפגיעה בה, למרות שאין ביכולתה למנוע בהכרח כל פעולה עוינת נגד ישראל. תכליתה העיקרית של ההרתעה היא לרסן את המהלכים הצבאיים נגדה לרמות נמוכות של איומים ולרווח את הזמן בין הניסיונות לממשם. היא בסיסית מכיוון שהיא נועדה להתמודד עם האיומים המשמעותיים על ישראל ולשכנע את אויבי ישראל שאין באפשרותם להביא להשמדתה באמצעים צבאיים, ולכן אין טעם לנסות.

ההרתעה הבסיסית של ישראל נבחנת בסופו של דבר בתודעת אויביה ובתפיסתם את ישראל בכללותה, ולא רק בהסתכלות על מרכיבי עוצמתה הצבאיים האובייקטיביים. בניית ההרתעה הבסיסית נסמכת בין היתר על תפיסת מצד אויביה של ישראל בדבר השילוב בין יכולותיה הצבאיות והאסטרטגיות, הנחישות להשתמש בהן, מרכיבי חוסן ולכידות פנימית והתמיכה הבינלאומית בישראל. בראייה זו, **שימור וחיזוק ההרתעה הבסיסית של ישראל אינם משימות שהדרג המדיני יכול להטיל בלעדית על הדרג הצבאי, האמון על מרכיבים מרכזיים בעוצמה הצבאית של ישראל, אלא גם לו יש אחריות כבדה בכל הנוגע להקשר המדיני והחברתי הכולל של ההרתעה הבסיסית של ישראל.**

ברובד של אסטרטגיית הביטחון הדרג המדיני, בשנה שקדמה למתקפת ה-7 באוקטובר הוא לא הקפיד על ביצור ההרתעה הבסיסית של ישראל בשני מישורים לפחות, שהם קריטיים בעיני חמאס וציר ההתנגדות: מצב האחדות הפנימית לנוכח קידום ההפיכה המשפטית והחרפת חילוקי הדעות עם ארצות הברית. זאת למרות **אזהרות** מצד גורמי מודיעין ואחרים שההרתעה הבסיסית והמצבית של ישראל נפגמה. **הדרג המדיני לא בחן**

את השפעת המרכיבים הלא-צבאיים של ההרתעה הבסיסית על המאזן הכולל בראיית האויב.

על בסיס המידע החלקי הגלוי שבידינו נראה כי הפגיעה באחדות הפנימית בישראל נתפסה על ידי חמאס כתהליך שמחליש את כוח העמידה שלה, וכי היא עשויה להקשות על תרגומו לכוח המחץ הנדרש לה כדי להתמודד עם מלחמה קשה בעזה. ייתכן שבראית חמאס, החמרת חילוקי הדעות של ישראל עם ארצות הברית החלישה את המחויבות האמריקאית להגן על ישראל. שני מרכיבים אלו, שהדרג המדיני לא הקפיד למנוע אותם מתוך אי-התייחסות להשפעתם האפשרית על ההרתעה הבסיסית של ישראל תרמו, לצד תהליכים נוספים, לתפיסת חמאס באשר לחלון ההזדמנויות לתקיפת ישראל באוקטובר 2023. כאמור, "קיר הברזל" של ישראל אינו רק עניין פיזי אלא גם תודעתי.

במבחן של הרתעה מצטברת, המבצעים הקודמים בעזה לא הביאו לריווח בין ההתגררויות של חמאס והג'האד האסלאמי, ולא להפחתת עוצמת האש שהפעילו נגד ישראל. עוצמת וטווח האש התגברו לאורך המבצעים, אולם ישראל דבקה בגישה שההרתעה הישראלית כלפי חמאס אפקטיבית. במאי 2023, בתום מבצע מגן וחץ, **הצהיר** ראש הממשלה נתניהו:

שינינו את משוואת ההרתעה. אין לי ספק בזה בכלל [...] אני לא יכול להגיד שלעולם לא נחזור למתקפות ומתי בדיוק זה יקרה, אבל אין ספק שחיזקנו את ההרתעה הישראלית [...] יש לזה כמה תקדימים [...] למשל מה שעשינו לחמאס בשומר החומות – נתנו להם מכה שהם לא ספגו בתולדותיהם ומאז הם לא ירו אפילו רקטה אחת לשטחנו [...] ולכן הם לא השתתפו לא במבצע הקודם ולא במבצע הנוכחי.

דבקות הדרג המדיני בגישה שההרתעה הישראלית כלפי חמאס אפקטיבית נבעה ממספר מניעים ברובד האסטרטגיה רבתי. מדיניות הממשלה בהקשר הפלסטיני התבססה על שימור הבידול בין עזה ליהודה ושומרון, ובתוך כך על שימור חמאס כריבון בעזה כדרך להחליש את הרשות הפלסטינית ואת אבו מאזן. גישה אסטרטגית זו חלחלה לתוך התפיסה האופרטיבית בכל הנוגע להימנעות מהכרעת חמאס וחיפוש "תחליפי הכרעה". במסגרת זו הנחיות הדרג המדיני בנושא עזה כללו, בין היתר, דחיית עימותים; הסתמכות על המכשול; מהלומות עיתיות; ושימור חמאס ככתובת שלטונית אפקטיבית, מרוסנת ומרסנת. למרות השפעתה המוגבלת של

האסטרטגיות הרחבות המשפיעות יותר על ההרתעה הבסיסית של ישראל.

האמונה שחמאס מורתע הובילה **לכישלון במתן התרעה** מפני מתקפת ה-7 באוקטובר. כישלון זה נבע מארבע סיבות עיקריות לפחות: הראשונה – הערכת חסר לגבי השפעת המרכיב הדתי-אמוני בגישת חמאס בכלל, ושל סינוואר בפרט. המלחמה נגד ישראל מהווה, בראיית הארגון, מצב קבוע וחובה מתמשכת, והניצחון הסופי מובטח על ידי אללה גם אם לא בהכרח יושג במהרה, ולפיכך הייתה נכונות רבה לספוג הפסדים משמעותיים למען מימוש עתידי של החזון.³

הסיבה השנייה – הערכת חסר באשר ליכולות האויב. גם אם ישראל לא האמינה ביכולת החמאס להוציא לפועל תוכנית דוגמת חומת יריחו, המודיעין היה חייב להעריך מה האמין הצד השני באשר ליכולת הביצוע. כעת ברור שסינוואר האמין שהגיעה "שעת רצון" לקדם את השמדת ישראל ב-7 באוקטובר, לנוכח בניין כוח צבאי מספק; פוטנציאל ליצירת מערכה רב-זירתית עלי די רתימת חזבאללה, גורמי ציר ההתנגדות וערביי יהודה ושומרון וישראל באופן עצים ללחימה; והיכולת לעקוף את המכשול ולהעתיק את הלחימה לשטח ישראל. הסיבה השלישית – כישלון איסופי שמקורו בשינוי שהתרחש במשך הזמן בתפיסת האיסוף המודיעיני. במסגרת זו התפתחה הסתמכות יתר על מודיעין המבוסס על האזנות וחדירה למחשבים של האויב, על חשבון הפעלת סוכנים ומעקב אחר הלכי רוח. בשל כך נוצר חוסר איזון איסופי שאפשר לאויב להסתיר את עיקר הכנותיו. על אף אזהרות שהתקבלו, אלו לא היו מוחשיות דיין לשבירת הקונספציה שחמאס מורתע (הכט, 2024, עמ' 25–29; חזות, 2024, עמ' 327–342).

הסיבה הרביעית – המודיעין לא שקלל שני גורמים אסטרטגיים שהשפיעו על תפיסת הדחיפות של סינוואר להוציא את המתקפה לפועל: המחלוקת הקשה שהחלישה, בראייתו, את החברה הישראלית; והשיח סביב נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית, עם המשמעויות השליליות ליחסי הכוחות באזור ולסוגיה הפלסטינית (הכט, 2024, עמ' 22–23).

נראה כי בשל הדגש שהושם בעשורים האחרונים על איסוף מודיעין למטרות והערכת תוצאות פיזיות, הוחלשה יכולת האיסוף וההערכה של המודיעין הבסיסי והמודיעין האסטרטגי ונוצרה תפיסת איסוף לא מאוזנת. במציאות זו ידע המודיעין להצביע על מיקום מטרות צבאיות של חמאס ברצועה, אך נכשל בהרמת דגל שעשויה הייתה להניע פעולות ישראליות שהיו מונעות את מתקפת ה-7 באוקטובר, או לכל הפחות מאפשרות היערכות צבאית נרחבת יותר כנגד המתקפה.

ההרתעה כלפי חמאס, הדרג המדיני נשען עליה יתר על המידה כנדבך מרכזי בהתמודדות עם עזה.

גם בכירי הצבא נדבקו באופטימיות לגבי תוחלת ההרתעה כלפי עזה ולא הרימו דגל בנושא, למרות שבפרצי האלימות החוזרים ונשנים חמאס החריף את עוצמת האלימות מסבב לסבב. בהקשר זה מבצע שומר החומות במאי 2021, שבו הותקפה מערכת המנהרות של חמאס מהאוויר, נתפס בישראל כתורם חשוב מאוד להרתעה, אף שהפגיעה הייתה בפועל מצומצמת. כך ראש אגף המבצעים דאז, האלוף אהרון חליוה, טען שהמבצע יוביל לחמש שנים של שקט. גם לאחר מבצע נוסף – 'עלות השחר' באוגוסט 2022 נגד הג'האד האסלאמי – **טען** חליוה שלמרות הצורך בעוד מבצע, הוא עומד מאחורי אמירתו. נראה, כפי שכתב **אמיר לופוביץ**, כי הממסד הביטחוני-צבאי השתכנע בתדמיתה של ישראל כשחקנית מרתיעה ופירש את המציאות לפי דימוי זה. מנגד נראה כי מבחינת חמאס מבצע שומר החומות הצביע דווקא על חולשתה של ישראל ולא על עוצמתה. ההימנעות מפעולה קרקעית לצד התוצאות הדלות של המתקפה האווירית על מערכת המנהרות הביאו את חמאס להכרה שדווקא ישראל היא זו שמורתעת מהצורך להילחם קרקעית בתוך עזה, ולנוכח אי-הצלחת הניסיון לפגוע במנהרות מהאוויר הוא יוכל לשרוד מתקפה אווירית ישראלית עצימה (הכט, 2024, עמ' 22). מכאן קצרה הדרך למחשבה שחמאס יוכל לשרוד חרף תגובת ישראל למתקפה המתוכננת שתהיה, ככל הנראה, בעיקרה מהאוויר.

ניכר כי בתקופה שקדמה למתקפת ה-7 באוקטובר לא התבצעה הערכה לגבי מאזן ההרתעה המצטברת של ישראל, הן הבסיסית והן המצבית מול עזה. זאת למרות אזהרות מגורמי עבודה על מצב ההרתעה והתרעות חלקיות לגבי המתרחש בעזה. נראה כי ברמת האסטרטגיה הביטחונית הדרג המדיני היה מרוכז בקידום ההפיכה המשפטית, ללא התחשבות בפגיעה שהיא חוללה בעיני אויביה של ישראל בדימוי ההרתעה שלה. כמו כן נראה כי הוא האמין שגם אם יש התלכדות גוברת של ציר ההתנגדות בטבעת מסביב לישראל, הנורמליזציה עם ערב הסעודית נמצאת מעבר לפינה והיא תשנה באופן בסיסי את המאזן האסטרטגי האזורי לטובת ישראל. ברמת תפיסת ההפעלה, הדרג הצבאי העריך בהערכת חסר את הנחישות של חמאס לקדם את חזונו להשמדת ישראל ואת היכולות הצבאיות של הארגון לממש את תוכנית חומת יריחו, ונמנע מלהרים דגל אדום לדרג המדיני. נראה כי הן הדרג המדיני והן הדרג הצבאי נשענו בהערכותיהם על התוצאות הפיזיות של סבבי האלימות בעזה, ולא בחנו לעומק את התוצאות

למלחמה עצימה לא נדונה באופן מעמיק עם הדרג המדיני, ונבעה כנראה מההעדפה של צה"ל עצמו. לנוכח מגבלות הכוח הצבאי הישראלי לא היו כוחות סדירים מספיקים להתמודדות עם מתקפת ה-7 באוקטובר. נראה כי לא הייתה מודעות לשאלה מה יקרה אם אין התרעה והמכשול ייפרץ.

נוסף על כך, כישלון הגנת הגבול עם עזה נבע מבניית מערך הגנה המכוון נגד איומי טרור ולא מול איום רחב היקף, גם לא אחרי שהרמטכ"ל כוכבי החל להתייחס לחזבאללה ולחמאס כאל צבאות טרור. למרות שהגנה היא צורת קרב החזקה ביותר, בהיעדר מודעות לכך שההרתעה וההתרעה עלולות להיכשל, תפיסת ההגנה של פיקוד הדרום התבססה על ארגון לקוי של המרחב, הקצאה חסרה של כוחות הגנה, אי-השקעת משאבים בביצור קו הגנה שיגן על יישובי הנגב המערבי והיעדר חיבור של הכוחות לחיל האוויר ולחיל הים – וכל אלה הובילו לאסון (הכט, 2024, עמ' 31-32; חזות, 2024, עמ' 332-335).

המלצות

הנחת המוצא של המאמר היא שהמשתנה הבדיד החשוב ביותר לשיפור הביטחון הלאומי של ישראל הוא איכות תהליכי קבלת החלטות האסטרטגיות-ביטחוניות. לפיכך התמקד המאמר בבחינת המשמעויות של חוסר הלימה וקוהרנטיות בין הרבדים השונים של תפיסת הביטחון, ולכן מומלץ לעשות מאמץ מכוון ועקבי לתיקון הפערים שבאו ליד ביטוי ביצירת התנאים שאפשרו את אסון ה-7 באוקטובר. זאת כאשר מרכזי הכובד הם בשיפור תהליכי קבלת החלטות ברובד אסטרטגיית הביטחון וביצירת דורשי מקצועי ורציף, הכולל הכוונה ובקרה, עם רובד תפיסת ההפעלה.

נכון להמשיך לבסס לעת עתה את תורת הביטחון על מימוש ארבע התפוקות האסטרטגיות הקיימות – הרתעה, התרעה, הכרעה והתגוננות. אין זה אומר שלא נכון לבחון את תוחלתן של כל אחת מהתפוקות הללו אל מול המציאות האסטרטגית-ביטחונית המתהווה, או לבחון תפוקות נוספות, אך כדאי לעשות זאת בהתאם לתחקירי המלחמה ומסקנות הוועדות למיניהן, שצריכות לקום כדי לחקור את הסיבות למלחמה ואת אופן ניהולה. הפיכתה האפשרית של איראן למדינת גרעין מחייבת גם היא בחינה מעמיקה של תקיפות תפיסת הביטחון. ברובד אסטרטגיית הביטחון נדרש לפתח מתכונת לכתיבה ולאישור אסטרטגיה רבתי והערכת מצב אסטרטגית עיתית. הצעת החוק של איזנקוט ואדלשטיין, שנועדה לייסד ולבסס כתיבה ואישור אסטרטגיה רבתי ויצירת זיקה בינה לבין תוכנה של הערכת מצב אסטרטגית

מכל מקום, כפי שלמדנו במלחמת יום הכיפורים, אסור שההתרעה תהיה קו ההגנה האחרון לאפשרות של מלחמה. על כן תורת הביטחון מחייבת תפוקה אסטרטגית של יכולת הגנה על בסיס הצבא הסדיר, ובהמשך **הכרעה** בשדה הקרב. הדבר מחייב, על פי תפיסת ההכרעה הקלאסית של תורת הביטחון, היערכות ומוכנות של כוחות הסדיר בגבולות וביהודה ושומרון, וכוחות מילואים מספיקים ומאומנים. במהלך העשורים האחרונים התרחקה ישראל מתפיסת הכרעה זו וריידה את חשיבות התמרון הקרקעי ההתקפי כמרכיב ליבה בהשגת הכרעה. ברוח זו, דוח ועדת מרידור (2006) שבחן את תפיסת הביטחון של ישראל המליץ להתבסס על הפעלת אש מדויקת מנגד ומהלכים קרקעיים מוגבלים כדי להפחית את שחיקת כוחותינו ולהתחשב בשיקולים מדיניים. שינוי זה, לטענת הדוח, מתאפשר עקב התפתחות הטכנולוגיה בשדה הקרב. נראה כי חדרה לתפיסת ההפעלה ההנחה שעידן המלחמות הגדולות תם, והתפתחות זו מאפשרת הקטנת הכוח היבשתי של צה"ל ומלאי החימושים שלו.

בזמן שצבאות הטרור סביב ישראל ובעיקר חזבאללה וחמאס השקיעו בבניין כוח ובגיבוש תוכניות אופרטיביות התקפיות, צה"ל הקטין את גודלו, כשירותו ומוכנותו של כוח היבשה בסדיר ובמילואים. פגיעה זו בגודל צבא היבשה ובכשירותו למלחמה עצימה לא נדונה באופן מעמיק עם הדרג המדיני, ונבעה כנראה מההעדפה של צה"ל עצמו.

כמהלך משלים הומלץ בדוח הוועדה על פיתוח

וקידומו של מרכיב הגנה והתגוננות, כדי לאפשר להוציא לפועל מהלכים התקפיים חלקיים. כהשלמה לכך הומלץ בדוח לפתח **תחליפי הכרעה** כדי לאפשר מנגנוני סיום שאינם מסתמכים על הכרעה, אלא יוצרים בסיס להסדרות זמניות המפסיקות את החיכוך הצבאי ומאפשרות מציאות אסטרטגית סבירה. בפועל נראה כי למרות שדוח ועדת מרידור לא אומץ באופן רשמי על ידי הקבינט המדיני-ביטחוני, מדינת ישראל יישמה הלכה למעשה מודל של תחליפי הכרעה בסבבים מול עזה מ-2008. זאת ללא בחינה אסטרטגית של השפעת מודל זה על ראיית הצד השני בדבר עוצמת ההרתעה המצטברת של ישראל ונכונותה להילחם על הקרקע. זאת ועוד, ברמת תפיסת ההפעלה, בזמן שצבאות הטרור סביב ישראל ובעיקר חזבאללה וחמאס השקיעו בבניין כוח ובגיבוש תוכניות אופרטיביות התקפיות, צה"ל הקטין את גודלו, כשירותו ומוכנותו של כוח היבשה בסדיר ובמילואים. פגיעה זו בגודל צבא היבשה ובכשירותו

תשומה חיונית וחשובה במכלול קבלת ההחלטות בתחום הביטחוני ויאפשר לנתב את העשייה הביטחונית לכיוונים הנדרשים, תוך יצירת סנכרון של ממש עם צה"ל וגופי הביטחון הנוספים. שינוי זה יחייב הגברת שיתוף הפעולה הבין־ארגוני בין המל"ל לארגוני הביטחון, בדגש על צה"ל. בהמשך לכך נדרש שיפור בתפקוד הקבינט המדיני־ביטחוני ומעורבותו הישירה בניהול רובד אסטרטגיית הביטחון, וכן בבקרה על רובד תפיסת ההפעלה. הגיעה העת למסד בחוק את הרכב וסמכויות הקבינט המדיני־ביטחוני, לרבות חובתו לבחון ולאשר את אסטרטגיית הביטחון והערכות מצב עתידיות, ולקיים דיונים ומעקב קבועים בסוגיות של בניין הכוח של צה"ל, תוכניות אופרטיביות, תפיסת האיסוף המודיעיני וכיוצא בזה. למל"ל תפקיד חיוני בטיוב תהליכי קבלת ההחלטות בראיית תפיסת הביטחון, הן מתוקף תפקידו כמרכז דיוני הקבינט הביטחוני־מדיני והן כמי שאמור לעקוב אחרי ביצוע החלטותיו, לגבש אסטרטגיה רבתי והערכות מצב עתידיות, לעסוק בתפיסת הביטחון ולהעמיק את הידע של שרי הממשלה בנושאים מדיניים־ביטחוניים. במסגרת זו המל"ל יכול וצריך למלא תפקיד מרכזי בחיזוק האינטגרציה בין רובד אסטרטגיית הביטחון לרובד תפיסת ההפעלה.

הדרג הצבאי חייב לדרוש לקבל הנחיות וקביעת יעדים אסטרטגיים מהדרג המדיני, ולא להמשיך בנוהג שבהיעדרם הוא קובע אותם לעצמו לצורך תכנון בניין והפעלת כוח. הוא חייב לדרוש בתוקף את קיומו של דיאלוג זה. מעבר לכך נדרש הדרג הצבאי לשותף פעולה עם המל"ל לצורך הגשה של הערכת המצב המורחבת והאינטגרטיבית לדרג המדיני. במקביל עליו להקפיד, במנותק מהתנהלות הדרג המדיני, על חיבור אפקטיבי עם התפוקות האסטרטגיות הנדרשות ממנו מתוך רובד תורת הביטחון ועל הערכה מתמשכת של עמידתו בהן.

★

המחבר מבקש להודות לתא"ל (מיל) יורם חמו על הערותיו לטיוטת המאמר.

אלוף־משנה (מיל) ד"ר שמעון ארד שירת במגוון תפקידים בתחום התכנון האסטרטגי בצה"ל, במשרד הביטחון ובמטה לביטחון לאומי. בעל תואר שלישי ביחסים בינלאומיים מאוניברסיטת חיפה ותואר ראשון ושני מאוניברסיטה העברית בירושלים. כיום עוסק ביעוץ ביטחוני־אסטרטגי.

aradshimon@gmail.com

עיתית, חשובה מאוד בהקשר זה. שני סוגי המסמכים צריכים להיות מוצגים לקבינט המדיני־ביטחוני ולקבל את אישורו.

למעשה הערכות מצב שנתיות לא תמיד מוצגות

לקבינט, כפי שדורש חוק המל"ל, והן אינן בוחנות את עמידת ישראל בתפוקות האסטרטגיות הנדרשות על פי תורת הביטחון. בראיית תפיסת הביטחון וההלימה הנדרשת בין רבדיה, **הערכות מצב שנתיות חייבות לכלול הערכה ייחודית ומובנת באשר ליכולתה של ישראל לספק את התפוקות האסטרטגיות (הרתעה, התרעה, הכרעה והתגוננות) המוגדרות בתורת הביטחון בתרחישים שונים.**

כלקח ממתקפת ה־7 באוקטובר מוצע כי הערכת המצב השנתית של המל"ל תמסד בחינה של עמידתה של ישראל בעקרונות תורת הביטחון, ובתוך כך:

- תעריך את מאזן ההרתעה הבסיסית של ישראל לא רק באמצעות הערכת עוצמתה בעיני עצמה, אלא תבחן ותשווה בין הערכות ייעודיות של אמ"ן, שב"כ ומוסד לגבי השאלה כיצד אויביה של ישראל מפרשים את המאזן.
- תבחן את תפיסת האיסוף המודיעיני. בחינה כזו ערב ה־7 באוקטובר יכולה הייתה אולי להצביע על כך שצמצום במודיעין אנושי וסגירת יחידת חצב יצרו תפיסת איסוף מודיעיני לא מאוזנת, שהסתמכה יתר על המידה על סוג אחד של מודיעין – האזנות וחדירה למאגרי מחשב – ויצרה חוסר איזון איסופי.
- תבחן את יכולת ההגנה של ישראל לנוכח כישלון ההרתעה בתרחישים שונים. לפני ה־7 באוקטובר לא הייתה מודעות לשאלה מה יקרה אם אין התרעה, ועל כן הדרג המדיני לא העמיק בשאלת יכולת ההגנה של צה"ל בזירות השונות במקרה של הפתעה. הערכת המצב השנתית של המל"ל צריכה לספק בחינה של סוגיה זו עם המלצות לגבי הדיונים השוטפים הנדרשים בנושא עבור הקבינט המדיני־ביטחוני.
- בהמשך לכך, הערכת המצב השנתית צריכה לבחון את יכולת ההכרעה המוערכת של צה"ל בתרחישים שונים, תוך בחינת היחס בין הישגים, מחירים וזמן.
- הערכת המצב צריכה גם לבחון את יכולת ההתגוננות של ישראל בתרחישים שונים ולהמליץ על שיפורים נדרשים.

יש לשנות ולהרחיב את מתכונת הערכת מצב השנתית כפי שהיא כיום. זאת בדגש על הוספת המרכיבים הביטחוניים־צבאיים האלה, לצד המשך בחינת המאזן האסטרטגי והחלופות למדיניות ישראל. שינוי זה יהווה

they organize themselves internally, what they invest in, whom they choose to align with and who wants to align with them, which wars they fight, which they deter, and which they avoid

2 בהקשר זה נראה, כי לא השתנתה המציאות שמבקר המדינה **הצביע** עליה בדוח שלו על מבצע צוק איתן: "התוכניות האופרטיביות לרצועת עזה הוצגו לשרי הקבינט לפני שהקבינט קבע את היעדים האסטרטגיים לגבי רצועת עזה. כפועל יוצא מכך, הדרג הצבאי נאלץ להתוות בעצמו את היעדים האסטרטגיים, כדי לתכנן לאורם את הפעילות הצבאית".

3 תפיסה זו באה לידי ביטוי בקישור שעשה סינוואר בין המתקפה שהחליט עליה לבין סורה 17 בקוראן (סורת המסע הלילי), שמתארת קרב בשלושה שלבים בין המוסלמים לבני ישראל – תקיפת המוסלמים את בני ישראל ('ההבטחה הראשונה'); לאחר מכן השבת מלחמה מצד בני ישראל; ולבסוף הכרעת בני ישראל על ידי המוסלמים והגעה למקומות הקדושים ('ההבטחה השנייה'). לכל הפחות, המרכיב הדתי-אמוני היה צריך להשפיע על הערכת המורטעות של חמאס – לא על בסיס מידת הפגיעה הפיזית בו בכל סבב, אלא על בסיס ניתוח משלים לגבי המרכיבים הלא-מוחשיים והתודעתיים של מאזן הרתעה כלפי גורם דתי.

מקורות

הכט, ע' (2024), **תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל: תובנות ממלחמת חרבות ברזל**. עיונים בביטחון המזרח התיכון מס' 208, מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים (בס"א), אוניברסיטת בר-אילן. <https://tinyurl.com/5n72z3jz>
חזות, ג' (2024). **צבא ההייטק וצבא הפרשים: כיצד ויתרה ישראל על צבא היבשה**. מערכות ומוזדן.

הערות

1 היועץ לביטחון לאומי של ארצות הברית, ג'ייק סאליבן, **טען** טענה זהה במאמר ב־Foreign Affairs (נובמבר/דצמבר 2023) שניתח את מקורות העוצמה של ארצות הברית (ההדגשה שלי):
Nothing in world politics is inevitable. The underlying elements of national power, such as demography, geography, and natural resources, matter, but history shows that these are not enough to determine which countries will shape the future. **It is the strategic decisions countries make that matter most—how**