

היבטים כלכליים של תפיסת הביטחון הלאומית

ששון חדד

חוקר ומרצה לכלכלה וביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב

המאמר טוען כי לישראל אין עדיין תפיסת ביטחון לאומי כלכלית סדורה, וכי הפער המרכזי מצוי בהיעדר המשגה ומיסוד של הפעלת כוח כלכלי לצורך השגת יעדים אסטרטגיים. אף שישראל עוסקת זה שנים בחוסן, בצמיחה, בתקציב הביטחון ובניהול משאבי הביטחון, הממד הגאו-כלכלי נותר משני, מפוזר ותגובתי. המאמר מציע מסגרת אנליטית ובה ארבעה ממדים, שבאמצעותה הוא בוחן את המקרה הישראלי בהשוואה למדינות נבחרות. ההשוואה מראה כי במדינות רבות הכלכלה כבר משולבת כרכיב מובנה בתפיסת הביטחון ובמסגרות ההכרעה. על יסוד זה מוצע שלד תפיסתי ראשוני לביטחון לאומי כלכלי בישראל.

מילות מפתח: תפיסת ביטחון לאומי כלכלית, גאו-כלכלה, אסטרטגיה לאומית, עוצמה כלכלית, חוסן לאומי, כלכלה וביטחון לאומי.

מבוא – הצורך בתפיסת ביטחון לאומי כלכלית

ישראל קיימת כבר יותר משבעה עשורים בתוך מציאות של איום ביטחוני כמעט רציף – אך עדיין אין לה תפיסת ביטחון לאומי כלכלית סדורה.¹ ביטחון וכלכלה נשזרים זה בזה יום-יום: מלחמות וסבבי לחימה פוגעים בתוצר, בהשקעות ובתיירות; החלטות על הגדלת תקציב הביטחון או על הארכת שירות החובה מעצבות את שוק העבודה, את החוב הציבורי ואת הצמיחה; והמערכה נגד ישראל מתנהלת לא רק באמצעות טרור ורקטות אלא גם באמצעות חרמות, סנקציות ולחץ כלכלי. בארי בוזן, לדוגמה, מציע לראות בביטחון מסגרת רב-ממדית, הכוללת לצד הממד הצבאי גם ממדים פוליטיים, כלכליים, חברתיים וסביבתיים, ולשאל תמיד מי מוגן, מפני מה, ובאיזה הקשר אזורי או מערכתי (Buzan, 1991). גישה זו מספקת את התשתית התאורטית להרחבת תפיסת הביטחון הלאומי ולהכללת ממדים כלכליים בתוכה. למרות זאת, ברמת המדיניות הכלכלה נוכחת בדרך כלל רק בין השורות: טבלת אקסל בדיוני תקציב הביטחון; עלות מלחמה בדוח בנק ישראל; או סעיף עלות נוספת בוועדות כמו ברודט, לוקר ונגל. ועדות אלו מעצבות בפועל את האיזון בין ביטחון לכלכלה, אבל הן עושות זאת כשאין מאחוריהן תפיסת ביטחון כלכלית מוגדרת וסדורה, שקובעת מראש מה המדינה מנסה להשיג

(ועדת ברודט, 2007; ועדת לוקר, 2015; ועדת נגל, 2024; פרייליך, 2019).

העולם סביבנו נע בכיוון הפוך: ארצות הברית מגדירה באסטרטגיית הביטחון הלאומי שלה את השגשוג הכלכלי כיעד ליבה של הביטחון הלאומי, לצד הגנת האזרחים והגנה על ערכים דמוקרטיים (The White House, 2022). סין משלבת באופן סדור את אסטרטגיית 'המחזור הכפול' – חיזוק השוק הפנימי וצמצום תלות חיצונית – בתוך תפיסת הביטחון הלאומי הכולל (Naughton, 2021; Xi, 2014). רוסיה, איראן, האיחוד האירופי ויפן משתמשים בכלים כלכליים – אנרגיה, "כלכלת התנגדות", סנקציות, רגולציה על טכנולוגיה ושרשראות אספקה – כחלק שיטתי מארגז הכלים הביטחוני שלהם.

בישראל, לעומת זאת, הדיון נותר ברובוטכני-תקציבי: כמה אחוזי תוצר לביטחון, כמה שנות שירות חובה, כמה מיליארדים לכיפת ברזל. בלי תפיסת ביטחון כלכלית מפורשת קשה לענות על שאלות יסוד כמו: מהי רצפת החוסן הכלכלי שבלעדיה אין משמעות לעליונות צבאית? מהו גבול סביר לנטל הביטחוני על החברה והמשק בטווח הארוך? באילו תחומים כלכליים-טכנולוגיים ישראל חייבת לשמור על עצמאות או על יתרון יחסי, גם אם זה לא יעיל במובן המיידי? ואיך ישראל יכולה וצריכה להשתמש בעוצמה הכלכלית והטכנולוגית שלה ככלי ביטחוני כלפי חוץ, ולא רק כמקור מימון כלפי פנים?

ארבעת הממדים הכלכליים בתפיסת הביטחון הלאומית

כדי להפוך את הרעיון של תפיסת ביטחון כלכלית לכלי עבודה ולא רק לסיסמה נדרש מערך של ממדים ברורים שניתן למדוד, להשוות ולגזור מהם המלצות למדיניות. במאמר זה מוצעים ארבעה ממדים כלכליים לתפיסת ביטחון, שימשו כסרגל ניתוח הן לישראל והן להשוואה הבינלאומית, בהמשך למסורת המחקרית הרואה בכלכלה חלק אינטגרלי מן הביטחון הלאומי.

הממד הראשון – חוסן ושגשוג כלכלי כיעד של ביטחון לאומי. על פי ממד זה הכלכלה עצמה היא יעד של ביטחון לאומי: רמת התוצר לנפש, קצב הצמיחה, הפרייון, רמת התעסוקה, יציבות המאקרו, המחירים והפתיחות לסחר ולהשקעות ועוד.

הרציונל: כלכלה חלשה מקשה על מימון מתמשך של מימוש הביטחון: צבא, מודיעין ותשתיות; פערים חברתיים עמוקים ושחיקה בחוסן האזרחי מערערים את העמידות בזמן מלחמה; תלות עודפת בשוק אחד, במוצר אחד או במגזר אחד יוצרת פגיעות אסטרטגית (Buzan, 1991). העצמת הממד של ההגנה על הכלכלה הפכה למשמעותית ביותר לנוכח מלחמת הסחר, הקורונה והמלחמה באוקראינה.

השאלה כאן היא עד כמה תפיסת הביטחון הלאומי מגדירה ומסדירה במפורש יעדים של חוסן ושגשוג כלכלי כחלק מתכלית הביטחון הלאומי, ולא רק כתנאי רקע או תוצאה רצויה.

הממד השני – הקצאת משאבים לביטחון. ממד זה מתמקד בשאלה כמה משאבים (למשל תקציב, כוח אדם, קרקע) מקצה המדינה לביטחון, ובאילו צורות: מהו היקף תקציב הביטחון (במונחי תוצר, הוצאה לנפש, דינמיקה רב-שנתית); מהו מודל כוח האדם – שירות חובה, קבע, מילואים; מהו היקף השימוש בקרקע ובתשתיות לצורכי ביטחון, מקורות המימון למלחמות, ומהי ההקצאה של משאבים אחרים. שאלה זו נמצאת בלב הספרות הכלכלית על הוצאה ביטחונית ומכונה "תותחים מול חמאה" (guns vs. butter, Dunne & Tian, 2015; Sandler & Hartley, 1995).

זהו הממד שבו תפיסת הביטחון הלאומי מתבטאת במספרים: כמה אחוזי תוצר, כמה שנות שירות, כמה משאבי מדינה מופנים לצבא ולמוסדות הביטחון לעומת שימושים אזרחיים.

הממד השלישי – ניהול יעיל של משאבי הביטחון. בהינתן רמת משאבים כלשהי, ממד זה עוסק באופן הניהול של מערך הביטחון מבחינה כלכלית: האם קיימת מסגרת רב-שנתית ברורה, המאפשרת תכנון והפחתת בזבז? מהו היחס בין "שיניים" ל"זנב" – בין

היעדר תפיסה מפורשת יוצר לפחות שלוש בעיות מעשיות:

קבלת החלטות תגובתית ולטווח קצר, במקום תכנון רב-שנתי ברור המאזן בין צורכי ביטחון לבין צמיחה, חוב, תשתיות וחוסן חברתי.

מאבק אינסופי בין ביטחון לכלכלה, כאילו מדובר בשני צדדים מנוגדים ולא בשדה אחד, שבו צריך להגדיר מראש אילו יעדים כלכליים הם עצמם יעד ביטחוני לאומי.

שימוש חלקי בלבד בעוצמה הכלכלית של ישראל: הייטק, תעשיית אמצעי לחימה, אנרגיה, סייבר ומעמד בינלאומי כלכלי – כאילו הם בונס ולא חלק מובנה מתפיסת הביטחון הלאומי.

על רקע זה, הצורך בתפיסת ביטחון לאומי כלכלית מפורשת אינו מותרות תאורטיים אלא תנאי לניהול אחראי של סיכונים והזדמנויות בעשורים הקרובים. מאמר זה מבקש להניח את אבני היסוד לתפיסה כזו: הוא מציע ארבעה ממדים כלכליים לתפיסת ביטחון כלכלית (חוסן ושגשוג, הקצאת משאבים, ניהול יעיל של משאבים והפעלת כלים כלכליים); מנתח מחדש את גלגולי תפיסת הביטחון בישראל, מדוד בן-גוריון עד אביתר מתניה (2025) ובנימין נתניהו, דרך הפריזמה הכלכלית; ובוחן כיצד מדינות אחרות ממקמות ממדים אלה בתוך תפיסת הביטחון שלהן.

במילים אחרות, המאמר מזמין את הקוראים לבחון כיצד ניתן למנף את הכלכלה, על ארבעת ממדיה, כדי לעצב לישראל תפיסת ביטחון כלכלית יציבה, בת-קיימא ומבוססת מציאות, המשקללת בצורה נכונה הן את החוסן והמשאבים הפנימיים והן את האופן שבו ישראל מפעילה את כוחה הכלכלי והטכנולוגי כלפי חוץ.

חשוב להבהיר כי מסגרת ארבעת הממדים המוצעת כאן אינה תאוריה חדשה במובן הפורמלי, אלא סינתזה אנליטית היררכית של ספרות קיימת ושל פרקטיקות במדינות אחרות: ביטחון לאומי, כלכלה ציבורית, חוסן מאקרו-פיננסי וגאו-כלכלה במבנה קוהרנטי אחד. תרומתה אינה ביצירת מושגים חדשים אלא בארגון מחדש של מרכיבים קיימים, באופן המאפשר: (א) הבחנה בין תנאי יסוד מאקרו-כלכליים לבין כלי מדיניות; (ב) חיבור בין רמת המשק לרמת ההפעלה האסטרטגית; (ג) מעבר מתפיסה תקציבית צרה של ביטחון להבניה מערכתית רחבה.

במובן זה המסגרת היא אנליטית בעיקרה, אך נושאת גם פוטנציאל נורמטיבי שנועד לשמש בסיס לעיגון עקרונות מדיניות.

וסביבתיים, ולשאל תמיד מי מוגן, מפני איזה איום, ובאיזה הקשר אזורי או מערכתי (Buzan, 1991). הכלכלה בתפיסה זו אינה רק מקור מימון לצבא אלא אחד ממגזרי הביטחון: משברים פיננסיים, תלות עודפת ביבוא קריטי, פערים חברתיים עמוקים או קריסה של תשתיות – כולם יכולים להתגלגל לאיומים ביטחוניים במובן העמוק של יכולת המדינה לשמור על ריבונות, יציבות ולכידות. מסגרת זו מעניקה בסיס תאורטי לממד הראשון שהוגדר במאמר – חוסן ושגשוג כלכלי כיעד ביטחוני – ולממד השלישי של ניהול יעיל של משאבי הביטחון: היא מצדיקה את הטענה שחוסן כלכלי אינו תנאי רקע אלא חלק מתכלית הביטחון הלאומי, וכי אופן ניהול משאבי הביטחון (ולא רק היקפם) הוא מרכיב ביטחוני כשלעצמו.

כלכלה פוליטית של ביטחון אחרי המלחמה הקרה.

ג'ונתן קירשנר מצביע על כך שההפרדה המוסדית בין לימודי ביטחון (Security studies) לבין כלכלה פוליטית בינלאומית הייתה במידה רבה תוצר חריג של תקופת המלחמה הקרה: התחרות בין הגושים הייתה בעיקר צבאית והקשרים הכלכליים בין ארצות הברית לברית המועצות היו מוגבלים מאוד, ולכן הכלכלה נדחקה החוצה מלימודי הביטחון. הוא טוען שבעולם של גלובליזציה פיננסית, שרשראות אספקה חובקות עולם ותחרות טכנולוגית על שווקים ותשתיות אין עוד אפשרות לנתח ביטחון לאומי במנותק מכלכלה. הוא קורא למסגר מחדש את התחום כ"כלכלה פוליטית של ביטחון לאומי", שבה שאלות של תקציב, צמיחה, תלות הדדית, סנקציות וסחר הן חלק אינהרנטי מהניתוח הביטחוני (Kirshner, 1998). הקריאה הזו מתיישבת היטב עם ארבעת הממדים שהוגדרו במאמר: שני הממדים הראשונים – חוסן ושגשוג והקצאת משאבים – עוסקים בהיבטי הבסיס המאקרו-כלכליים ובשאלת הנטל הביטחוני; שני הממדים האחרונים – ניהול יעיל והפעלת כוח כלכלי וגאו-כלכלי – עוסקים בדרך שבה המדינה ממירה את המשאבים ליכולות וממנפת את הכלכלה ככלי מדיניות.

כלכלת ביטחון: 'תותחים מול חמאה' והקצאת

משאבים. ספרות כלכלת הביטחון – ובראשה עבודותיהם של טוד סנדלר וקית' הארטלי – מתמקדת בשאלות של הוצאה ביטחונית, עומס תקציבי, מודלים של תותחים מול חמאה, בריתות וביטחון קולקטיבי, תעשיות ביטחוניות ומדיניות רכש (Sandler & Hartley, 1995). שני מסרים מרכזיים הרלוונטיים למאמר עולים מן הספרות הזו: ראשית, ההוצאה הביטחונית היא בחירה פוליטית-כלכלית במציאות של אילוף תקציבי, וכל תוספת לביטחון באה על חשבון שימושים אחרים: השקעה בתשתיות, חינוך,

לוחמים וכוח תוקף לבין מנהלה ותמך? עד כמה מנוצלים המשק האזרחי, התעשייה והידע האקדמי לטובת ביטחון (למשל מו"פ דו-שימושי), ועד כמה מנוצל בכיוון השני? האם מתקיימים מנגנוני בקרה, שקיפות וחשיבה מתמדת על חלופות ועלויות/תועלת?

כאן מתבקשת בחינה של יעילות ההמרה ומקסום התשואה הביטחונית: כמה ביטחון לאומי, במובן של יכולות רלוונטיות, מופק מכל שקל, מכל לוחם ומכל משאב אחר, על ידי ניהול יעיל של המדיניות הביטחונית והמערכות הביטחוניות (Hartley, 2011).

הממד הרביעי – הפעלת כוח כלכלי וגאו-כלכלי

להשגת מטרות אסטרטגיות. הממד הרביעי עוסק בכלכלה לא רק כבסיס מימון אלא גם כאמצעי הפעלת כוח להשגת מטרות אסטרטגיות: שימוש בחרמות, סנקציות, בהגבלות יצוא/יבוא וברגולציה על השקעות זרות; ניצול אנרגיה, מים, נתיבי סחר ומשאבי טבע ככלים אסטרטגיים; מיצוב טכנולוגי (שבבים, סייבר, נתונים) כמנוף השפעה; סיוע, השקעות ותמיכה כלכלית כדרך לבניית בריתות ולהעמקת תלות הדדית.

השאלה כאן היא באיזו מידה תפיסת הביטחון הלאומי משתמשת בכלכלה ובמדיניות גאו-כלכלית ככוח, ולא מסתפקת בהיבט הביטחוני-צבאי ה"קלאסי" (Blackwill & Harris, 2016).

ארבעת הממדים הללו הם אנליטיים ולא נורמטיביים: מדינה יכולה לבחור להדגיש חלק מהם ולהזניח אחרים. בהמשך המאמר הם משמשים להערכת התפיסות שהתגבשו בישראל – מבן-גוריון ועד ועדות ברודט, לוקר ונגל ותפיסות נתניהו ואחרים, וכן לניתוח השוואתי של מדינות מרכזיות (ארצות הברית, סין, רוסיה, יפן, איראן, ערב הסעודית ועוד); דרך השאלה: על אילו ממדים הן נשענות, ואילו ממדים כמעט אינם נזכרים בהן.

כלכלה וביטחון לאומי: מסגרת מושגית וסקירת ספרות

הקשר בין ביטחון וכלכלה אינו רעיון חדש, אך רוב הספרות המסורתית התייחסה אליו באופן חלקי: או כאל שאלת תקציב הביטחון בתוך כלכלת המאקרו, או כאל נספח טכני לעיצוב דוקטרינה צבאית. רק בשנות ה-80 וה-90 של המאה הקודמת החלה להתגבש מסגרת מושגית רחבה יותר, הרואה בכלכלה חלק אינטגרלי מן הביטחון הלאומי – הן כבסיס לחוסן ושגשוג, הן כמגבלה חומרית והן כמקור לעוצמה ולהפעלת כוח כלפי חוץ (Buzan, 1991; Kirshner, 1998).

ביטחון כמושג רבי-ממדי. בארי בוזן מציע לראות בביטחון לאומי מטרייה מושגית רחבה, הכוללת לצד הממד הצבאי גם ממדים פוליטיים, כלכליים, חברתיים

התמקד בשאלת האיזון התקציבי בין משרד הביטחון לבין משרדי הממשלה האחרים, או בעדכון רכיבי תפיסת הביטחון הצבאית (הרתעה, התרעה, הכרעה וההוספה המאוחרת של מרכיב ההגנה), עם התייחסות נקודתית בלבד להשלכות כלכליות.

פרק זה מציע לכן לראות בספרות על ביטחון רב־ממדי (בוזן), על הכלכלה הפוליטית של הביטחון (קירשנר), על כלכלת הביטחון הקלאסית (סנדלר והארטלי) ועל גאו־כלכלה ותמרון כלכלי (בולדווין ואחרים) מסגרת־על שבתוכה משובצים ארבעת הממדים שהוגדרו במאמר: חוסן ושגשוג כלכלי, הקצאת משאבים, ניהול יעיל של משאבי הביטחון והפעלת כוח כלכלי וגאו־כלכלי.

בפרקים הבאים מובא יישום ארבעת הממדים הללו במקרה הישראלי, תוך ניתוח גלגולי תפיסת הביטחון מבן־גוריון ועד נתניהו והשוואתם לאופן שבו מדינות אחרות משלבות ממדים כלכליים בתפיסת הביטחון שלהן.

התפתחות תפיסת הביטחון הלאומי בישראל: בין ביטחון לכלכלה

התפתחות תפיסת הביטחון הלאומי בישראל משקפת מראשיתה יחסי גומלין מורכבים בין ביטחון לכלכלה, אך יחסים אלו כמעט לא נוסחו במפורש כתפיסת ביטחון לאומי כלכלית. לאורך הזמן אפשר לזהות התפתחות שבתחילתה הייתה הכלכלה שזורה בתוך תפיסת הביטחון (בן־גוריון), דרך עשרות שנים שבהן הדיון הכלכלי נדחק בעיקר למישור התקציבי, ועד ניסיונות מאוחרים יותר להחזיר את הכלכלה והטכנולוגיה למעמד של רכיב מהותי בעוצמה הלאומית (פרייליך, 2019; Nagel & Schanzer, 2019).

במונחי ארבעת הממדים: חוסן ושגשוג, הקצאת משאבים, ניהול יעיל, והפעלת כוח כלכלי וגאו־כלכלי, ניתן לקרוא את ההיסטוריה של תפיסת הביטחון בישראל כסיפור של דגשים חלקיים ופער מתמשך במיסוד הממד הכלכלי כתפיסה מגובשת.

בן־גוריון והעשור הראשון. תפיסת הביטחון הראשונה והיחידה שאושרה רשמית בישראל גובשה בסמינר 'צבא ומדינה' שקיים דוד בן־גוריון בשדה בוקר ב־1953, ואושרה בהחלטת ממשלה. בניגוד לדימוי של תפיסה צבאית גרידא, המסמך מציג ביטחון כפרויקט כולל – דמוגרפי, טריטוריאלי, תעשייתי וכלכלי – שבמרכזו צבא העם אך סביבו מכלול שלם של משק וחברה (בן־גוריון, 1981; Nagel & Schanzer, 2019). מן הזווית הכלכלית הבלתי בן־גוריון בעיקר שני ממדים: הראשון – הקצאת משאבים (ממד 2) – הוא היה מודע היטב למגבלת המשאבים של מדינה קטנה, ענייה ומבודדת. התייחסותו

בריאיות וצמיחה עתידית. שנית, נשאלת השאלה כמה מוציאים, אבל גם על מה: חלוקת התקציב בין שכר לכוח אדם, רכש, מחקר ופיתוח, לוגיסטיקה ומערכות נשק מתקדמות – וכל אלה מכתיבים את מבנה הצבא ואת תרומתו לתעשייה ולהייטק האזרחי.

מכאן נגזרים הממד השני – הקצאת משאבים לביטחון, והממד השלישי – ניהול יעיל של משאבי הביטחון: לא די להגדיר יעד תוצר לביטחון; יש צורך לבחון כיצד היקף ההוצאה, מבנה הכוח, מודל השירות והניהול הפיננסי משתלבים בחוסן ארוך הטווח של המשק.

גאו־כלכלה והפעלת כוח כלכלי להשגת מטרות אסטרטגיות. במקביל להתפתחות כלכלת הביטחון התגבשה ספרות על גאו־כלכלה ועל תמרון כלכלי (economic statecraft), הרואה בכלים כלכליים (כגון: סנקציות, רגולציה על השקעות זרות, שליטה בנתיבי אנרגיה וסחר ומיצוב טכנולוגי) אמצעי מרכזי בהפעלת כוח מדינתי (Baldwin, 1985; Blackwill & Harris, 2016; Luttwak, 1990). דיוויד בולדווין מציע מסגרת לניתוח היעילות, הלגיטימיות והגבולות של כלים כלכליים כתחליף או השלמה לשימוש בכוח צבאי (Baldwin, 1985). אדוארד לוטוואק טבע את המושג גאו־כלכלה כדי לתאר מעבר חלקי מ"גיאופוליטיקה של טנקים וטילים" ל"תחרות על שווקים, טכנולוגיות ושרשראות ייצור" כזירת עימות מרכזית בין מדינות. רוברט בלאקוויל וג'ניפר האריס הרחיבו זאת לגישה אינסטרומנטלית – שימוש מכוון בכלים כלכליים: סנקציות פיננסיות, מדיניות מטבע, השקעות ותשתיות לשם קידום מטרות ביטחוניות. הספרות הזו מהווה את התשתית לממד הרביעי – הפעלת כוח כלכלי וגאו־כלכלי, ומסבירה מדוע אין די בדיון על תקציב הביטחון; יש צורך במסגרת נורמטיבית ומוסדית לשימוש בכלים כלכליים כחלק מובנה מתפיסת הביטחון הלאומי.

תפיסת הביטחון הראשונה והיחידה שאושרה רשמית בישראל גובשה בסמינר 'צבא ומדינה' שקיים דוד בן־גוריון בשדה בוקר ב־1953, ואושרה בהחלטת ממשלה. בניגוד לדימוי של תפיסה צבאית גרידא, המסמך מציג ביטחון כפרויקט כולל – דמוגרפי, טריטוריאלי, תעשייתי וכלכלי – שבמרכזו צבא העם אך סביבו מכלול שלם של משק וחברה.

פערי היישום בישראל

למרות העושר התאורטי, היישום השיטתי של מסגרות אלה בישראל כמדינה פתוחה, עתירת היי־טק ואיומים ביטחוניים נותר חלקי עד עתה. רוב הדיון הישראלי

חשוב לציין: למרות הניסיון המר לא נוצרה תפיסת ביטחון לאומית כלכלית סדורה בעקבות 1973. הדיון נותר מפוצל: מצד אחד רפורמות כלכליות (למשל תוכנית הייצוב מ-1985), ומצד שני תיקוני מבנה בצה"ל ובמשרד הביטחון, ללא מסגרת המחברת ביניהם (פרייליך, 2019).

שנות ה-90 ותחילת ה-2000: ועדות תקציב

במקום תפיסה. במהלך שנות ה-90 וה-2000 נעשו מספר ניסיונות לעדכן את תפיסת הביטחון, ביניהם עבודת 'צוות עברי' (1999) וועדת מרידור (2004–2006). ועדת מרידור הציעה להוסיף לרגלי הביטחון הקלאסיות (הרתעה, התרעה, הכרעה) את רגל ההגנה – הגנה על העורף, הגנה מפני טילים ואמצעי לחימה בלתי קוננוציונליים – מהלך בעל משמעות כלכלית ברורה: הוא מכיר בכך שעוצמתה של ישראל מותנית ביכולת לשמר חיים אזרחיים, פעילות כלכלית ותפקוד המשק גם תחת ירי על העורף, ואף מציב יעד ארוך טווח לשיעור תקציב הביטחון מהתמ"ג (חמישה אחוזים). עם זאת, המלצות הוועדה אינן מעוגנות בתפיסה כלכלית רחבה ואינן מאושרות כתפיסת ביטחון רשמית (דקל ועינב, 2016). במקביל עלו בזירה ועדות לבחינת תקציב הביטחון: ברודט (2007), לוקר (2015) ולבסוף נגל (2024), שמילאו בפועל את הוואקום של תפיסת ביטחון לאומית מאושרת: ועדת ברודט קבעה מסגרת רב-שנתית להגדלת תקציב הביטחון, בעיקר על רקע לקחי מלחמת לבנון השנייה. היא חיזקה את הממד השני והשלישי (הקצאת משאבים ויעילות כלכלית), אך כמעט לא נגעה בממד הראשון (חוסן ושגשוג) או הרביעי (הפעלת כוח כלכלי). ועדת לוקר ניסתה לצעוד צעד נוסף: לקבע מעטפת תקציבית, לקצר את שירות החובה, לשנות את מודל הפנסיה ולהגדיל שקיפות ויעילות. כאן הופיע ניסיון מפורש לחזק את הממד השלישי (ניהול יעיל של משאבי הביטחון), תוך הכרה בנזקי העודף הביטחוני למשק (ועדת לוקר, 2015). ועדת נגל (2024), שהוקמה בעקבות מלחמת חרבות ברזל, חזרה לדפוס של הרחבת משאבים משמעותית: גידול חד בתקציב, הארכת שירות החובה, השקעות גדולות ביכולות חדשות, תוך התייחסות חלקית בלבד להשלכות המאקרו-כלכליות (ועדת נגל, 2024).

בפועל ניתן לומר שבתקופה זו תפס המתווה התקציבי את מקומה של תפיסת ביטחון כלכלית: במקום שמסמך תפיסה יגדיר יעדים ואילווצים כלכליים והחלטות התקציב ייגזרו ממנו, ועדות תקציב שימשו בפועל כקובעות האיזון בין ביטחון לכלכלה, אך ללא מסגרת נורמטיבית מאושרת כוללת.

מחקרים וניירות מדיניות בעשור האחרון. בצד

הדיון הממשלתי מתפתחת ספרות ישראלית המבקשת להגדיר מחדש את תפיסת הביטחון הלאומית ולכלול

לשאלות כמו היקף צבא הקבע, משך שירות החובה, יחס מילואים-קבע והיקף ההשקעה בבסיסי קבע ותשתיות נבעה ממודעות מובהקת לעלות הכלכלית של צה"ל על רקע משק של צנע, אינפלציה גבוהה וקליטת עלייה (טל, 1998). בן-גוריון הדגיש כי צבא גדול ויקר מדי עלול לשחוק את יכולתה של המדינה להתפתח ולהתקיים. הממד השני המובלט במשנת בן-גוריון הוא ניהול יעיל של משאבי הביטחון (ממד 3). חלקים גדולים מן המסמך מוקדשים לסדר בצבא: צמצום בזבז וכפילויות, הפרדת סמכויות בין הצבא למשרד הביטחון, יחס נכון בין "שיניים" ל"זנב", שימוש במשק האזרחי (תעשייה, תחבורה, חינוך) לצורכי ביטחון ותכנון רב-שנתי שימנע זעזועים תקציביים.

הממד של חוסן ושגשוג (ממד 1) נמצא ברקע התפיסה. בן-גוריון ראה בפיתוח כלכלי, בקליטת עלייה, בפיתור אוכלוסייה בנגב ובגבולות ובבניית תשתית תעשייתית תנאי הכרחי לביטחון – אך הוא אינו מנוסח כשדה אנליטי נפרד אלא משולב בתוך הפרויקט הציוני הכולל (בן-ישראל, 2013). לעומת זאת הממד הרביעי – הפעלת כוח כלכלי וגאו-כלכלי – כמעט אינו מופיע: ישראל של ראשית שנות ה-50 לא הייתה בעלת משק כלכלי או טכנולוגי שאפשר לה להשתמש בכלכלה עצמה ככלי להפעלת כוח.

לסיכום תקופה זו: התפיסה הרשמית היחידה של ישראל כללה מרכיב כלכלי בולט, אך בעיקר ברמת המשאב והיעילות, פחות ברמת החוסן המאקרו-כלכלי או הגאו-כלכלה.

מסבר 1973 והעשור האבוד.

מלחמת יום הכיפורים והעשור שאחריה הדגישו בחדות את הקשר ההדוק בין ביטחון לכלכלה: הוצאה ביטחונית גבוהה מאוד, גידול חד בחוב הציבורי, אינפלציה תלת-ספרתית והאטת הצמיחה יצרו את מה שכונה לא אחת "העשור האבוד" של המשק הישראלי (ראו דוחות שנתיים של בנק ישראל משנות ה-70 וה-80).

במונחי ארבעת הממדים: הקצאת משאבים (ממד 2) – חלקו של תקציב הביטחון בתוצר עלה לרמות גבוהות במיוחד; ניהול יעיל (3) – ללא מסגרת רב-שנתית ברורה או תפיסה כלכלית מגובשת, ההוצאה הביטחונית התרחבה לתוך חלל תקציבי וגבתה מחיר כבד; חוסן ושגשוג (1) – היחלשות של החוסן הכלכלי (אינפלציה, גירעון, משברי מט"ח) ערערה בפועל גם את יכולתה של המערכת הביטחונית לתכנן לטווח ארוך; הפעלת כוח כלכלי (4) – בשנים אלו המשיכה ישראל להיות בעיקר "נישאת" על כוחות חיצוניים: סיוע אמריקאי, העברות מיהדות התפוצות, ולא הפעילה כמעט כוח כלכלי כלפי חוץ.

פרופ' אביתר מתניה מגדיר בחוברת 'תפיסת ביטחון חדשה לישראל' שיצאה במכון משגב את היתרון הכלכלי-טכנולוגי (הייטק, סייבר, תעשיות ביטחוניות) כנכס ליבה של הביטחון הלאומי, ומציע תפיסה מעצמתית למחצה שבה ישראל ממנפת את עוצמתה הכלכלית והטכנולוגית לבניית בריתות, להרתעה ולהשפעה אזורית וגלובלית (מתניה, 2024). במקביל פרסם מכון אימפקט את הספר 'תפיסת ביטחון לאומי לישראל: ביטחון, כלכלה, פוליטיקה, זהות יהודית', שבו הכלכלה מופיעה כעמוד תווך לצד הביטחון, ומודגשים הצורך באיזון בין משאבי ביטחון לבין צמיחה ושימוש יזום בכלים גאו-כלכליים כחלק מהדוקטרינה (אסא ועמיתיו, 2025). במרכז בגין-סאדאאת מנתח עידו הכט את 'תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל: תובנות ממלחמת חרבות ברזל' וטוען כי לא התפיסה קרסה אלא יישומה; עם זאת הוא מדגיש שהמטרות הביטחוניות עצמן חייבות לכלול מזעור נזק כלכלי, שמירה על חוסן המשק וניהול מלחמות באופן שמונע קריסה כלכלית וחברתית (הכט, 2024). מכלול פרסומים אלה – יחד עם עבודות נוספות ב-INSS ובמרכזים צבאיים ואקדמיים – מעיד על תזוזה ברורה: מהתייחסות לכלכלה כאל "עלות הביטחון" בלבד לתפיסה שבה חוסן ושגשוג, יעילות ניהול משאבי הביטחון והפעלת כוח כלכלי וגאו-כלכלי הופכים לרכיבים מהותיים בדיון על תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל אחרי 7 באוקטובר 2023.

במונחי ארבעת הממדים אפשר לומר שגל זה של מחקרים אקדמיים ומסמכי מדיניות מנסה להחזיר למרכז את הממד הראשון, חוסן ושגשוג, דרך הדגשת חשיבותה של כלכלה צומחת, גלובלית וחדשנית לעוצמה הביטחונית, ואת הממד הרביעי, הפעלת כוח כלכלי וגאו-כלכלי, בהצבעה על שימוש בעוצמה טכנולוגית, בסחר ובבריתות כלכליות כמנוף השפעה אזורי ובינלאומי. ואולם בהיעדר עיגון פורמלי, התרומה העיקרית נותרה בתחום השיח והניתוח, פחות בתחום המיסוד הממשלתי.

סיכום ביניים: איך נראית האבולוציה דרך ארבעת

הממדים? אם קוראים את התפתחות תפיסת הביטחון בישראל דרך ארבעת הממדים, מתקבלת תמונה מורכבת: בתקופת בגין-סאדאאת (ממדים 2–3 חזקים) (משאבים ויעילות); ממד 1 (חוסן ושגשוג כיעד ביטחוני) נובע מהמטרה הציונית של הקמת בית לאומי ליהודים בארץ ישראל; ממד 4 (גאו-כלכלה) כמעט נעדר. בעשורים שלאחר מכן מתקיים החיבור בין ביטחון לכלכלה בעיקר במישור המשברי: מלחמות ומשברים כלכליים מאלצים התאמות, אך הוא אינו מתורגם לתפיסה סדורה. שנות ה-90 וה-2000 – הוועדות התקציביות מחזקות את ממד

בה את המרכיב הכלכלי-טכנולוגי: ישראל טל, יצחק בן-ישראל וחוקרים נוספים מדגישים את החשיבות של יתרון איכותי, כושר טכנולוגי ותעשייה ביטחונית כחלק אינטגרלי מן הביטחון הלאומי – מעין "ממדי ביניים" בין צבא וכלכלה (טל, 1996; בן-ישראל, 2013). צ'ק פרייליך מציג תפיסת ביטחון לאומי סדורה לעידן של שינויים אזוריים וגלובליים ומצביע במפורש על כך שישראל פועלת ללא תפיסת ביטחון רשמית מעודכנת. הוא מדגיש את הרעיון של "ביטחון בר-קיימא" – ביטחון שיש לו תשתית כלכלית ופוליטית שיכולה לשאת אותו לאורך זמן, ולא רק עליונות צבאית בטווח קצר (פרייליך, 2019). עבודות של המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) ושל גופי חשיבה נוספים מציעות תפיסות ביטחון מעודכנות, הכוללות בין היתר הגנה על העורף, חוסן חברתי-כלכלי ותפקיד התעשייה הביטחונית וההייטק בעוצמה הלאומית (אייזנקוט וסיבובי, 2019; דקל ועינב, 2016). סוגיה נוספת שהיוותה מקרה בוחן הייתה ההתמודדות עם מגפת הקורונה והשפעתה על הביטחון הלאומי בכלל, ועל הכלכלה בפרט (ברון וגת, 2020).

מסמך המדיניות של INSS על הביטחון הלאומי לשנים 2025–2026 מדגיש כי מטרת-העל היא מדינה בטוחה ומשגשגת ומשלב באופן מפורש חוסן כלכלי-חברתי, יציבות מאקרו, תפקוד המשק בזמן מלחמה ותעשייה ביטחונית-טכנולוגית כחלק מתפיסת הביטחון, לא רק כהקשר תקציבי חיצוני.

במקביל, בשיח הפנים-ביטחוני (מל"ל ומשרד הביטחון) והפוליטי בעשור האחרון מופיעה תפיסת "ארבעת העמודים" המזוהה עם בנימין נתניהו – כוח צבאי, כלכלי, מדיני וחברתי. תפיסה זו מעלה את הכלכלה לדרגת "עמוד" של תפיסת הביטחון ומדגישה את חשיבות צמיחת ההייטק, פתיחת השווקים ובריתות כלכליות כמרכיב בהרתעה ובמעמד הבינלאומי של ישראל (Nagel & Schanzer, 2019). עם זאת היא אינה מעוגנת במסמך מדיניות רשמי.

במהלך מלחמת חרבות ברזל ואחריה התגבשו בישראל הצעות רבות לתפיסת ביטחון לאומי מעודכנת, וברובן בולט המרכיב הכלכלי יותר מאי פעם. מסמך המדיניות של INSS על הביטחון הלאומי לשנים 2025–2026 מדגיש כי מטרת-העל היא מדינה בטוחה ומשגשגת ומשלב באופן מפורש חוסן כלכלי-חברתי, יציבות מאקרו, תפקוד המשק בזמן מלחמה ותעשייה ביטחונית-טכנולוגית כחלק מתפיסת הביטחון, לא רק כהקשר תקציבי חיצוני (הימן ועמיתיו, 2025).

היא שיכולת ההשפעה הגלובלית תלויה במצב הכלכלה האמריקאית; ממדים 2 ו-3 – הקצאת משאבים וניהול יעיל: הדגש על חיזוק הבסיס התעשייתי-ביטחוני, על “השקעה במקורות הכוח” ועל תכנון רב-שנתי משקף תפיסה של ניהול משאבי ביטחון ביעילות, ולא רק הגדלתם; ממד 4, הפעלת כוח כלכלי – האסטרטגיה מתארת שימוש שיטתי בכלים כלכליים: סנקציות פיננסיות, רגולציה על טכנולוגיה ויצוא, חיזוק שרשראות אספקה עם בעלות ברית כחלק מליבת מדיניות הביטחון, בייחוד בתחרות עם סין ורוסיה.

האסטרטגיה העדכנית של ממשל טראמפ שפורסמה בנובמבר 2025, כפי שנותחה בפרסומים ראשוניים, מרחיבה עוד יותר את הזיקה הישירה בין כלכלה וביטחון: היא מציגה את הכלכלה כ”הימור האמיתי” בתחרות עם סין, מגדירה מחדש את התחרות הזו כמאבק על תנאי הכלכלה העולמית ומדגישה החזרת תעשיות אסטרטגיות הביתה, ביטחון שרשראות אספקה והפעלת “דוקטרינת מונרו מחודשת” במערב.

האסטרטגיה העדכנית של ממשל טראמפ שפורסמה בנובמבר 2025, כפי שנותחה בפרסומים ראשוניים, מרחיבה עוד יותר את הזיקה הישירה בין כלכלה וביטחון: היא מציגה את הכלכלה כ”הימור האמיתי” בתחרות עם סין, מגדירה מחדש את התחרות הזו כמאבק על תנאי הכלכלה העולמית ומדגישה החזרת תעשיות אסטרטגיות הביתה, ביטחון שרשראות אספקה והפעלת “דוקטרינת מונרו מחודשת” במערב (Froman, 2025; GMF, 2025; The White House, 2025). כאן בולט במיוחד הממד הרביעי: שימוש מכוון במכסים, בהסכמי סחר, ברגולציה על השקעות ובמדיניות אנרגיה כדי לעצב סביבה אסטרטגית נוחה יותר לארצות הברית. שתי האסטרטגיות, של בידן ושל טראמפ, שונות מבחינה אידיאולוגית אך דומות בכך שהן רואות כוח כלכלי ותחרות גאו-כלכלית כמרכיב יסודי בביטחון הלאומי.

סין: ביטחון לאומי כולל ואסטרטגיית ‘מחזור כפול’. מאז 2014 מקדמת סין תפיסה רחבה של ‘ביטחון לאומי כולל/הוליסטי’ המחברת באופן שיטתי בין ביטחון לפיתוח וממקמת את הביטחון הכלכלי כעמוד תווך; תפיסה זו עוגנה גם בחוק הביטחון הלאומי (2015), המחייב “תכנון כולל” שמשלב ביטחון פנימי וחיצוני וביטחון “מסורתי” ו“לא-מסורתי” (Creemers, 2015; Heath, 2015). בתוך מסגרת זו שולבה מ-2020 אסטרטגיית המחזור הכפול (Dual Circulation) כ”דפוס פיתוח חדש”, שמטרתו להעמיק מחזור פנימי (ביקוש מקומי, חדשנות

2 (הקצאת משאבים) ומנסות לגעת בממד 3 (ניהול יעיל), אך כמעט אינן נוגעות בממד 1 (חוסן ושגשוג כיעד ביטחוני) ובממד 4 (גאו-כלכלה). בשיח המחקרי והפוליטי המאוחר – נתניהו, INSS ואחרים – נכנס מחדש הממד הכלכלי-טכנולוגי כעמוד מרכזי בעוצמה הלאומית, והממד הרביעי (כלכלה ככלי הפעלת כוח) מופיע בקדמת הבמה, אך ללא עיגון רשמי.

במילים אחרות, ישראל התנסתה בפועל ברוב רכיבי תפיסת הביטחון הכלכלית, אך לא גיבשה עד היום תפיסת ביטחון לאומי כלכלית עם יסוד כלכלי מובהק ומעוגן. בפרקים הבאים נבחן כיצד ניתן, מתוך ניסיון זה ומתוך ההשוואה הבינלאומית, לנסח עקרונות לתפיסת ביטחון כלכלית סדורה לישראל ולגזור מהם המלצות מוסדיות ומדיניות.

השוואה בינלאומית: כיצד מדינות אחרות משלבות ממדים כלכליים בתפיסת הביטחון

הסקירה הבינלאומית מבקשת לבדוק כיצד מדינות מרכזיות משלבות ממדים כלכליים בתפיסת הביטחון הלאומי שלהן, ואילו דגשים עולים בעניין ארבעת הממדים המוצעים במאמר: (1) חוסן ושגשוג כלכלי כיעד ביטחוני; (2) הקצאת משאבים לביטחון; (3) ניהול יעיל של משאבי הביטחון; (4) הפעלת כוח כלכלי וגאו-כלכלי.

ההשוואה הבינלאומית נחלקת לשלוש קטגוריות מבניות: (א) מעצמות ברמת המערכת הגלובלית (ארה”ב, סין, יפן ואירופה) רלוונטיות ברמת הכלים, אך לא בהיקף המשאבים ו/או האיומים; (ב) מדינות בינוניות ו/או קטנות פתוחות עם אילוצים ביטחוניים (סינגפור, קוריאה הדרומית). למדינות אלו יש דמיון מבני רב לישראל; (ג) מדינות מבוססות משאבי טבע (איראן, ערב הסעודית) – מודל התלוי במשאבים כבסיס לעוצמה.

ארצות הברית: בין “שגשוג כיעד ליבה” ל”כוח כלכלי קודם לכול”. בארצות הברית קיימת מסורת של אסטרטגיית ביטחון לאומי כתובה (National Security Strategy), המגדירה מפורשות את הקשרים בין ביטחון כלכלה ועוצמה לאומית. האסטרטגיה של ממשל בידן (2022) מגדירה שלושה אינטרסים לאומיים מרכזיים: הגנת העם האמריקאי; הרחבת השגשוג הכלכלי וההזדמנויות; והגנה על ערכים דמוקרטיים. השגשוג הכלכלי מופיע כיעד ליבה לצד הביטחון הפיזי והערכי (The White House, 2022).

במונחי ארבעת הממדים: ממד 1, חוסן ושגשוג – האסטרטגיה מדגישה השקעה במקורות העוצמה מבית: תשתיות, חדשנות, שרשראות אספקה, בסיס תעשייתי ביטחוני כבסיס לביטחון הלאומי. האמירה המפורשת

בשלהי מגפת הקורונה בשנת 2022 אימצה יפן אסטרטגיית ביטחון לאומי חדשה, הכוללת לראשונה פרק מפורש בנושא ביטחון כלכלי. במסמך מודגש כי מדיניות הביטחון חייבת לכלול הגנה על שרשראות אספקה, טכנולוגיות מרכזיות, תשתיות קריטיות והסדר כלכלי בינלאומי פתוח, כחלק מן המענה לאיומים מסין ולחוסר יציבות גלובלית (Government of Japan, 2022). במקביל, חוק ביטחון כלכלי (Economic Security Promotion Act, 2022) מגדיר כלים קונקרטיים – פיקוח על השקעות, הגנת מידע רגיש, בקרה על טכנולוגיה – כאמצעים ביטחוניים לכל דבר (IISS, 2022).

בקוריא הדרומית אומנם אין מסמך ביטחון כלכלי אחד מקיף, אך בעשור האחרון התפתחה מדיניות מפורשת של ביטחון שרשראות אספקה ומשאבים, בייחוד בתחום השבבים, סוללות ומינרלים חיוניים, כחלק מהביטחון הלאומי. מחקרי מדיניות עדכניים ממליצים להרחיב את תפיסת הביטחון כדי לכלול בבירור אבטחת חומרי גלם ליסודות הבסיס התעשייתי-ביטחוני של קוריאה הדרומית (Villalobos et al., 2025).

בבחינה לפי ארבעת הממדים הכלכליים מציגות יפן וקוריאה הדרומית שילוב "היברידי": הן מגדירות את החוסן הכלכלי והכושר התעשייתי-טכנולוגי כיעד ביטחוני (ממד 1), אך במקביל ממסגרות רבים מן הכלים כגאו-כלכלה – שימוש בכלכלה כדי לשמר חופש פעולה אסטרטגי ולהתגונן מפני כפייה (ממד 4), באמצעות הפחתת סיכונים בשרשראות אספקה, רגולציה טכנולוגית ושיתופי פעולה או בריתות.

בתוך כך ממד 2 בולט במיוחד ביפן: האסטרטגיה הלאומית לביטחון קובעת יעד של התכנסות לרמה של כשני אחוזים מהתמ"ג עד FY2027 במכלול צעדי התחזקות ההגנה והיזומות הנלוות, כלומר תרגום מפורש של תפיסת הביטחון להקצאת משאבים מדינתית רב-שנתית. לצד הממד התקציבי, ההקצאה מתרחבת גם לחוסן כלכלי-טכנולוגי באמצעות השקעות ותמריצים בתחומים קריטיים.

מנגד, בקוריאה הדרומית ממדים 3 (ניהול יעיל של משאבים) ו-4 מודגשים במיוחד דרך אימוץ גישה ניהולית-מוסדית בניהול פגיעות וחוסן כלכלי לשם השגת היעדים הלאומיים: מיפוי ודירוג סיכונים לשרשראות אספקה של מינרלים חיוניים; בחירת מקרי מבחן; ועיצוב מנגנוני ממשל שמתרגמים את הסיכון לצעדים – קביעת "בעל בית" ממשלתי, שיפור שיתוף מידע, מנגנוני ניהול משברים וצעדים נוספים שכדאי ליישם בכל מקרה (low-regret measures). בכך הופך ניהול הסיכונים למכשיר שמשיא את התשואה הביטחונית מכל השקעה

ותעשיות ליבה) לצד פתיחות חיצונית מנוהלת, כדי לצמצם פגיעות לנקודות חנק חיצוניות בשרשראות אספקה ובטכנולוגיות מרכזיות (Naughton, 2021; NPC, 2021; Xi, 2020). במקביל ובהתאמה לממד 4, סין משתמשת בכלכלה ככלי אסטרטגי לעיצוב הסביבה הבינלאומית: הספר הלבן על יוזמת החגורה והדרך מציג את ה-BRI כמנגנון קישוריות, תשתיות ותקינה לקידום "קהילה עם עתיד משותף" ולעיצוב תנאים נוחים לאינטרסים הסיניים (Naughton et al., 2023; SCIO, 2023), ומחקרי מדיניות מראים כי עם התרחבות היוזמה התעצם גם ממד הביטחון שלה סביב ניהול סיכונים והגנה על אינטרסים מעבר לים (Gordon et al., 2019; Rolland, 2020). הרחבת קבוצת BRICS (2024) נתפסת כמסגרת משלימה לבניית קואליציות והשפעה מוסדית-כלכלית, ולצידה הקמת ה-AIIB והעמקת המעורבות הכלכלית-ביטחונית באפריקה נקשרות בספרות לשאיפה להרחיב מרחב פעולה והשפעה (Chen & Liu, 2020; Jütten & Falkenberg, 2024; Lammich, 2025; Zhao, 2025). הספר הלבן על 'ביטחון לאומי בעידן החדש' (2025) ממסגר זאת כהמשך של תיאום הדוק בין פיתוח לביטחון ומודרניזציה של מערכת הביטחון הלאומי (SCIO, 2025).

במונחי ארבעת הממדים: ממד 1, חוסן ושגשוג – הצמיחה והיציבות הכלכלית מוגדרות באופן מפורש כמטרת ביטחון, הן כדי לשמר את הלגיטימיות של המשטר והן כדי לתמוך בבניין כוח צבאי; ממדים 2 ו-3 – קיימת שליטה הדוקה בהקצאת משאבים למגזרים מועדפים (תעשייה צבאית, שבבים, בינה מלאכותית, תשתיות) ובשילוב המגזר הפרטי-ממלכתי במסגרת "מדינת פיקוח"; ממד 4, הפעלת כוח כלכלי וגאו-כלכלי – סין עושה שימוש שיטתי בכלים כלכליים: יוזמת החגורה והדרך, מוסדות פיננסיים, השקעות בתשתיות, סנקציות סלקטיביות, מגבלות יצוא טכנולוגיות וחומרי גלם – כדי לעצב מרחב השפעה, קואליציות וחופש פעולה בינלאומי, ולהרתיע יריבים.

התוצאה היא תפיסה שבה ביטחון כלכלי, ביטחון טכנולוגי והפעלת כוח כלכלי משולבים לחלוטין בתוך תפיסת הביטחון הלאומי.

יפן וקוריאה הדרומית: ביטחון כלכלי כנדבך רשמי. העניין בביטחון לאומי כלכלי ביפן החל בסוף העשור הקודם, אבל התבסס בהקשרי הקורונה (שגם המחשה לכל בר-דעת את החיבור בין ביטחון לאומי קלאסי לביטחון לאומי כלכלי). עניין גובר זה גם מתחבר לבעיות הגלובליזציה ולמיקור חוץ קרוב (Nearshoring)², שהביאו להבנה שאי אפשר לדבר על ביטחון לאומי בלי לדבר גם על כלכלה.

מינרלים חיוניים ושותפויות להפחתת סיכונים. ממדים 2-3 מתגבשים פחות כתקציב ביטחון על-לאומי אחד ומופיעים יותר כתיאום, ממשל וניהול סיכונים, לצד מנגנוני מימון ותוכניות תעשייתיות ביטחוניות אירופיות נקודתיות. ברמה הלאומית, בריטניה משלבת חוסן ושרשראות אספקה וכלים להגנת נכסים והשקעות בתוך תפיסת הביטחון; גרמניה מעגנת ביטחון משולב עם עוגני משאבים והתעצמות, לצד הפחתת סיכונים וצמצום תלויות (בעיקר מול סין); וצרפת מדגישה ריבונות/אוטונומיה ו"כלכלה מוכנה למלחמה" עם תכנון רב-שנתי וחיזוק הבסיס התעשייתי-ביטחוני. בשורה התחתונה, האיחוד האירופי מספק בעיקר מסגרת וכלים על-לאומיים (ממדים 1 ו-4), בעוד שהמדינות המרכזיות נותנות ביטוי חד יותר גם לממדים 2-3 דרך תקצוב, מוסדות וכלי ביצוע לאומיים.

מדינות משאבי האנרגיה: איראן וערב הסעודית.

באיראן אין בדרך כלל מסמך פומבי אחד בסגנון מערבי בנושא אסטרטגיית ביטחון לאומי; תפיסת הביטחון הלאומי מתגבשת דרך "המדיניות הכללית" של המנהיג העליון, וממוסדת בעיקר באמצעות המועצה העליונה לביטחון לאומי (SNSC) – הגוף העליון לקביעת מדיניות ביטחון, שמתאם גם תחומים מדיניים-כלכליים כחלק ממסגרת ביטחון ובכפוף לאישור המנהיג, תוך שילוב עמוד שדרה של שרידות משטרית, הרתעה ועומק אזורי. לצד דגש גובר על חוסן מערכתי תחת לחץ, בעשור האחרון (וביתר שאת תחת משטר הסנקציות) התפתחה התפיסה לכיוון "חוסן מערכתי", ובה הכלכלה משולבת במפורש דרך דוקטרינת "כלכלת ההתנגדות" (Resistance Economy), שממסגרת עמידות מול סנקציות ולחצים חיצוניים כיעד אסטרטגי באמצעות גיוון יבוא, חיזוק ייצור מקומי וגיוון נתיבי סחר ומימון (צימט, 2025; Khamenei, 2014; Emami, 2024).

במודל ארבעת הממדים: הדגש המרכזי הוא ממד 1 – חוסן כלכלי ורציפות תפקודית תחת סנקציות כיעד ביטחוני; ממד 2 בא לידי ביטוי בתעדוף משאבים לבניין כוח ולמנגנוני ביטחון פנים; ממד 3 מופיע כניסיון לנהל סיכונים באמצעות רגולציה, פיקוח והקצאה מנהלית, לעיתים על חשבון יעילות וצמיחה; ממד 4 מתבטא לא רק בגאו-כלכלה "הגנתית" לעקיפת הסנקציות באמצעות אנרגיה, סחר ומנגנוני תשלום חלופיים אלא גם באמצעות כלכלת השפעה אזורית: שימוש במשאבים פיננסיים, סיוע חומרי ותמריצים כלכליים לתמיכה בשלוחים (כגון חזבאללה, חמאס ואחרים) כדרך לבניית עומק אסטרטגי, יצירת תלות והרחבת מרחב פעולה מול יריבים, כלומר הפעלת כלים כלכליים להשגת מטרות ביטחוניות-אסטרטגיות מעבר לגבולות

תעשייתית, ומחבר במפורש בין ביטחון כלכלי לבין חוסן הבסיס התעשייתי-ביטחוני.

האיחוד האירופי ומדינות אירופה (גרמניה,

צרפת, בריטניה): דוקטרינת ביטחון כלכלי. בזירה האירופית מתנהל הדיון על ביטחון כלכלי בשני מישורים: העל-לאומי (האיחוד האירופי) והלאומי (למשל גרמניה וצרפת; וכן בריטניה שמחוץ לאיחוד). הגורם הדוחף המרכזי הוא ההכרה בכך שתלות חיצונית בשרשראות אספקה מרוכזות, באנרגיה ובטכנולוגיות מרכזיות עלולה להפוך למנוף כפייה גאו-כלכלי ולהצר את מרחב התמרון האסטרטגי; ניסיון הקורונה והמלחמה באוקראינה שימשו איתות לכך שתלות יתר (כולל מול רוסיה) מציבה את הכלכלה ואת האזרחים בסיכון (European Commission, 2023).

במישור העל-לאומי התפתח ב-2025 דיון על מעבר מאסטרטגיה לדוקטרינה: מסגרת נורמטיבית-מוסדית שמגדירה כיצד האיחוד לא רק מנהל סיכונים אלא גם בונה מנופים, מבהיר סולמות תגובה ומשפר אמינות הרתעתית בעולם מבוסס כוח, וכך נערך לכפייה לא רק מצד סין אלא גם לתרחישים של לחץ/כפייה אמריקאיים. במילים אחרות, הפחתת סיכונים מופנית כעת גם להפחתת תלות קריטית בסין וגם בארצות הברית במוקדים מרכזיים (García-Bercero & Poitiers, 2025; Gehrke, 2025).

יש לזכור שביטחון כלכלי נתפס באירופה כחלק מביטחון לאומי, ולכן סמכויות הליבה נותרות במידה רבה בידי המדינות החברות, מה שמגביל האחדה על-לאומית מלאה ומחייב תיאום מתמשך בין בריסל, הבירות השונות והמגזר הפרטי (Benson et al., 2024; Gehrke, 2025). בהקשר זה אציין את חלוקת התפקידים בין נאט"ו לאיחוד האירופי בנושא ביטחון. עד השנים האחרונות ראו אירופאים רבים את נאט"ו כארגון הבינלאומי האחראי על ביטחונם באופן בלעדי כמעט. הכניסה והמעורבות הגוברת של האיחוד בנושאי הביטחון, שמקבלות גם גיבוי מלא מנאט"ו, הן עצמן הוכחה לכך שהפן הכלכלי של הביטחון מקבל התייחסות רצינית יותר בתפיסה הכלכלית של האירופאים.

בזירה הלאומית בריטניה, גרמניה וצרפת משלבות ביטחון כלכלי בדוקטרינות ביטחון ומדיניות חוץ, אבל עם דגשים שונים.

בבחינה לפי ארבעת הממדים, ברמת האיחוד האירופי ביטחון כלכלי ממוקד בעיקר בממד 1 – חיזוק חוסן ותחרותיות דרך השוק המאוחד, מדיניות תעשייתית-טכנולוגית וצמצום פגיעות בשרשראות אספקה; ובממד 4 – הפעלת כלים גאו-כלכליים כמו רגולציה, סחר, סינון השקעות, בקורות יצוא, מדיניות

צבאית-תקציבית לתפיסה שבה החוסן והשגשוג הכלכלי מוגדרים כיעד ביטחוני מוצהר: ארצות הברית, סין, יפן, האיחוד האירופי וסינגפור. הפעלת כוח כלכלי וגאוכלכלי הפכה לרכיב ליבה בתפיסות הביטחון, מסנקציות וכלים פיננסיים אמריקאיים, דרך יוזמות תשתית סיניות ועד אסטרטגיית הביטחון הכלכלי של האיחוד האירופי. מדינות בינוניות וקטנות פתוחות (סינגפור, קוריאה הדרומית, ישראל) דומות זו לזו מבחינה מבנית, אך רק חלקן ניסחו במפורש עמוד כלכלי בתפיסת הביטחון. מדינות משאב (איראן, ערב הסעודית) מנסות להפוך את הכלכלה – המשאב עצמו – לנכס ביטחוני מרכזי, אך ההצלחה תלויה ביכולת ליצור צמיחה בתקיימא ולא רק עוצמת עמידות.

במונחי ארבעת הממדים אפשר לומר שהמגמה העולמית היא הרחבת הממד הראשון והרביעי: חוסן ושגשוג מצד אחד והפעלת כוח כלכלי מצד שני, בתוך תפיסות הביטחון. ישראל, כפי שמוזגם בפרקים הבאים, אימצה בפועל חלק גדול מן הניסיון הזה אך טרם עיגנה אותו בתפיסת ביטחון לאומי כלכלית סדורה, כפי שקיים ברמות שונות בארצות הברית, בסין, ביפן, באיחוד האירופי ובסינגפור.

ישראל על ציר ארבעת הממדים: תמונת מצב

וכיווני שינוי

לאחר סקירת ההתפתחות ההיסטורית של תפיסת הביטחון בישראל ודפוסי השילוב של כלכלה וביטחון במדינות אחרות, ניתן למקם את ישראל על ציר ארבעת הממדים הכלכליים שמוצע במאמר. המטרה בפרק זה היא כפולה: ראשית, להציג תמונת מצב עדכנית של ישראל לאור ארבעת הממדים; שנית, לגזור ממנה כיווני שינוי הנדרשים לתפיסת הביטחון הלאומי הכלכלית.

מיפוי ישראל במונחי ארבעת הממדים

חוסן ושגשוג כלכלי כיעד ביטחוני (ממד 1). במונחי ביצוע, ישראל הצליחה בעשורים האחרונים לבסס כלכלה מפותחת, גלובלית וחדשנית: תוצר לנפש גבוה יחסית, מגזר היי-טק דומיננטי, תעשיית אמל"ח וטכנולוגיות עילית ושילוב עמוק בשווקים פיננסיים ובסחר עולמי. כל אלה תרמו במידה משמעותית ליכולתה לממן בניין כוח צבאי מתקדם ולהתאושש ממשברים. עם זאת, ברמת התפיסה המוצהרת, חוסן ושגשוג כלכלי כמעט אינם מוגדרים כיעד ביטחוני: הם מופיעים בשיח הכלכלי (בנק ישראל, משרד האוצר, OECD), לעיתים ברמז בשיח הביטחוני ("חוסן לאומי", "משק חזק"), אך אינם מעוגנים במסמך רשמי של תפיסת הביטחון כתכלית, לצד הגנת הריבונות והאזרחים. יתרה מזו, משברים

המדינה, גם כאשר המחיר היה פגיעה בצמיחה וברווחה של אזרחי איראן (Emami, 2024; Khamenei, 2014; Toumaj, 2014).

ערב הסעודית מציגה את מסגרת חזון 2030 כפרויקט לאומי אסטרטגי שמטרתו המוצהרת היא גיוון כלכלי, צמצום תלות בנפט ובניית כלכלה "עמידה, חדשנית ושוויונית יותר" (Grand & Wolff, 2025; Saudi Arabia's Vision for 2030, n.d.). למרות שהחזון אינו בגדר תפיסת ביטחון פורמלית, הוא ממלא בפועל תפקיד דומה: ממד 1 – חוסן ושגשוג: גיוון כלכלי, בניית מגזר פרטי, פיתוח הון אנושי; ממדים 2–3: הקצאת משאבים רחבת היקף לפרויקטים אסטרטגיים, תוך דגש על יעילות, דיגיטציה והפחתת תלות בתקציב נפט; ממד 4 – שימוש בהשקעות חוץ, בפרויקטי תשתית ובקרן העושר (PIF) ככלי עוצמה גאוכלכלי אזורי וגלובלי (Hickert, 2025).

תפיסת Total Defence הסינגפורית כוללת שישה עמודים: צבאי, אזרחי, חברתי, כלכלי, דיגיטלי ופסיכולוגי, כאשר ההגנה הכלכלית מוגדרת כ"חיזוק הכשירות והאטרקטיביות של הכלכלה, כך שתוכל להתחרות גלובלית ולהתאושש ממשברים".

שתי המדינות מדגימות כיצד משק המבוסס על משאב יחיד מנסה להפוך את הכלכלה עצמה לכלי ביטחוני – אם כהתנגדות (איראן) ואם כגיוון והשתלבות (ערב הסעודית).

מדינות קטנות פתוחות: סינגפור כמקרה

קלאסי. סינגפור היא דוגמה מובהקת למדינה קטנה פתוחה, שהטמיעה באופן רשמי עמוד "הגנה כלכלית" בתפיסת הביטחון הלאומי שלה. תפיסת Total Defence הסינגפורית כוללת שישה עמודים: צבאי, אזרחי, חברתי, כלכלי, דיגיטלי ופסיכולוגי, כאשר ההגנה הכלכלית מוגדרת כ"חיזוק הכשירות והאטרקטיביות של הכלכלה, כך שתוכל להתחרות גלובלית ולהתאושש ממשברים" (Ministry of Defence Singapore, 2025). הממד הכלכלי כאן אינו נספח אלא חלק רשמי ומוצהר בתפיסת הביטחון. סינגפור מגדירה את תלותה בסחר בינלאומי, ברציפות נתיבי שיט ובאמינות מוסדותיה הכלכליים כמרכיבים ביטחוניים. התפיסה מחייבת את משרדי הממשלה, העסקים והאזרחים לקחת חלק בהבטחת חוסן ושגשוג לא פחות מאשר בהגנה הצבאית.

לקחים מרכזיים לישראל

השוואה בינלאומית זו מעלה כמה דפוסים ברורים: מרבית המדינות המובילות עברו במפורש מתפיסה

תעשיית אמל"ח מתקדמת ומגוונת; מעמד בולט בשוקי סייבר, טכנולוגיות ביטחוניות וחדשנות אזרחית; יכולת מוכחת (פוטנציאלית וממשית) במערכות אנרגיה, גז טבעי, מים והתפלה; קשרים כלכליים וטכנולוגיים עם בעלות ברית אזוריות וגלובליות. ואולם בשונה מארצות הברית, סין, האיחוד האירופי או מדינות המפרץ, ישראל אינה מחזיקה עדיין באסטרטגיה גאו-כלכלית כתובה כחלק מתפיסת הביטחון הלאומי. הכלים הכלכליים מופעלים דרך משרד החוץ, משרד הכלכלה, משרד האנרגיה, משרד הביטחון והתעשיות הביטחוניות, אך ללא מסגרת-על שמגדירה מהו תפקידם כמרכיב ביצירת הרתעה, בבניית בריתות ובעיצוב המרחב האזורי. כתוצאה מכך נוצר פער בין הפוטנציאל לבין המיסוד: ישראל משתמשת בחלק מהכלים (למשל יצוא ביטחוני, שיתופי פעולה טכנולוגיים), אך חסרה תפיסה שמכירה בכך שמדיניות השקעות, רגולציה על השקעות זרות, שליטה בידע ובטכנולוגיה וסיוע כלכלי-טכנולוגי למדינות האזור הם עצמם אמצעי ביטחוני.

בשונה מארצות הברית, סין, האיחוד האירופי או מדינות המפרץ, ישראל אינה מחזיקה עדיין באסטרטגיה גאו-כלכלית כתובה כחלק מתפיסת הביטחון הלאומי.

לקחים מהשוואה הבינלאומית: מה חסר ומה אפשר לאמץ

בהשוואה למדינות שנסקרו עולים מספר לקחים בולטים לגבי ישראל:

הצורך ב"העלאת מדרגה" של הממד הכלכלי.

במדינות רבות כמו ארצות הברית, סין, יפן, האיחוד האירופי וסינגפור מתקבל הרושם שהתרחש שדרוג קטגורי: מהסתכלות על כלכלה כעל בסיס לוגיסטי לביטחון, אל ראייתה כיעד ביטחוני (חוסן ושגשוג) וכאמצעי הפעלת כוח (גאו-כלכלה). בישראל, למרות מודעות גבוהה בקרב קובעי מדיניות וחוקרים, השינוי הזה כמעט לא תורגם למסמך תפיסה רשמי. הלך המרכזי הוא שיש צורך לעגן ברמת מסמך יסוד את מה שכבר קיים בשיח: כלכלה חזקה לא רק טובה לביטחון – היא חלק מן הביטחון.

עיגון מוסדי של הקשר בין תפיסה, תקציב וניהול.

מדינות כמו ארצות הברית ויפן יוצרות מסלול ברור: אסטרטגיית ביטחון לאומי מגדירה עקרונות ויעדים, כולל כלכליים; מהם נגזרת אסטרטגיית ביטחון כלכלי/ביטחון שרשראות אספקה; ומשם נגזרים תכנון רב-שנתי, תקציבים, רפורמות מוסדיות. בישראל, הסדר הוא לרוב הפוך: תחילה מלחמה או משבר; לאחר מכן

כגון האינפלציה בשנות ה-80, משברי האינתיפאדה השנייה, מלחמת לבנון השנייה ומלחמת חרבות ברזל חשפו שוב ושוב עד כמה החוסן הכלכלי אינו רק רקע אלא תנאי הכרחי ליכולת לנהל עימות ממושך. ואולם הלך לא תורגם למסגרת שבה יעד של שמירה על רמת צמיחה, תעסוקה ויציבות חוב מוגדר במפורש כחלק מתפיסת הביטחון.

הקצאת משאבים לביטחון: תקציב, כוח אדם,

קרקע (ממד 2). בממד זה ישראל פיתחה מנגנונים חשובים: תקציב הביטחון נבחן באופן שוטף מול התוצר, מול עלות מלחמה ומול אילוצי חוב וגירעון. מודל כוח האדם (חובה, קבע, מילואים) נמצא במוקד ועדות ברודט, לוקר ונגל, ובמרכז הוויכוח הציבורי והפוליטי. סוגיית השימוש בקרקע, בפריפריה ובמרחבי אימונים נוכחת בתכנון הביטחוני ובתכנון הפיזי-לאומי. עם זאת הדפוס הוא תגובה ולא הגדרה: ההקצאה מתעדכנת בעקבות מלחמות, משברים או ועדות נקודתיות; אין חוקי מסגרת הנגזרים מתפיסת ביטחון כלכלית (למשל טווח יעד נורמטיבי להוצאה ביטחונית, או הגדרה של גבול סביר לנטל מילואים על שוק העבודה). בפועל ישראל נעה לעיתים בין תקופות של הרחבה ניכרת (אחרי מלחמות) לבין ניסיונות בלימה וצמצום – אבל כל אלה מתרחשים בלי שמוגדר מראש מהו האיזון הרצוי בין משאבי ביטחון לבין צרכים אזרחיים אחרים.

ניהול יעיל של משאבי הביטחון (ממד 3).

הדגיש זה מכבר את הצורך בצבא "ממושמע, חסכני, מסודר", המותאם ליכולת הכלכלית של המדינה. גם ועדות ברודט, לוקר ונגל עסקו שוב ושוב בשאלות היחס בין "שיניים" ל"זנב"; שכר ופנסיה במערכת הביטחון; פריון ויעילות בתעשיות הביטחוניות; תכנון רב-שנתי (תוכנית רב-שנתית). במובן זה השיח על יעילות אינו חסר, אך הבעיה היא שאינו ממוסד בתוך מסגרת עקבית של "יעילות המרה": אין מדדי תפוקה מוסכמים של "כמה ביטחון" מופק מכל יחידת משאב; ההכרעה בין השקעה בעוד כוח אדם, בעוד מערכת נשק או בעוד תשתית מודיעינית נעשית ברובה בתוך המערכת הביטחונית, עם שקיפות חלקית כלפי הדרג המדיני והציבור; מנגנוני למידה והפקת לקחים על שימוש לא יעיל במשאבים (למשל לאחר מערכות חוזרות) לא תמיד מחזקים את הצד הכלכלי-ביקורתי של הדיון. בפועל ניתן לומר שישראל מנהלת לעיתים קרובות יעילות פנימית בתוך מערכת נתונה, אך פחות שואלת שאלות יסוד על מבנה המערכת והקצאת המשאבים בין חלופות גדולות – כפי שהיה מצופה מתפיסת ביטחון כלכלית סדורה.

הפעלת כוח כלכלי וגאו-כלכלי (ממד 4).

מחזיקה בפועל במספר נכסים גאו-כלכליים בולטים:

בתצורת המילואים, בהיקף ההשקעה במו"פ) על פרוין הביטחון, כולל מדידת הקשר בין התגמול לביצועים; שימוש בלמידה ממדינות אחרות (בריטניה, מדינות נאט"ו, קוריאה הדרומית) לגבי מתודולוגיות לבחינת עלות/תועלת של מערכות נשק, מודלים של שיתוף תעשייה אזרחית-צבאית ותכנון רב-שנתי שקוף יותר.

אסטרטגיית כוח כלכלי וגאו-כלכלי

ליבה כלכליים-טכנולוגיים שבהם ישראל חייבת לשמור על יתרון יחסי או על עצמאות (הייטק, שבבים/סייבר, מים, גז, אנרגיה מתחדשת, תעשיית אמל"ח). ניסוח פרק מפורש בתפיסת הביטחון על שימוש בכלים כלכליים: יצוא ביטחוני, שיתופי פעולה טכנולוגיים, רגולציה על השקעות זרות, מדיניות יצוא טכנולוגיות רגישות, סיוע כלכלי-טכנולוגי למדינות אחרות – כאמצעי להשגת מטרות ביטחוניות (הרתעה, בניית בריתות, צמצום תלות, הקטנת עומק אסטרטגי של יריבים).

מיסוד תפיסת הביטחון הלאומי והיסוד הכלכלי

שלה. עיגון חוקי/מוסדי של חובת הממשלה לפרסם מעת לעת תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת, הכוללת פרק כלכלי-גאו-כלכלי מפורט. הסדרת תפקידו של המטה לביטחון לאומי (מל"ל) כגוף המשלב במקצועיות את הכלכלה ואת הביטחון הלאומי, ולא רק כמסדיר תיאומים בין-משרדיים. יצירת מנגנון קבוע לשיתוף ציבור רחב יותר – אקדמיה, תעשייה, מגזר פיננסי – בדיון על רכיביה הכלכליים של תפיסת הביטחון.

מן המסגרת האנליטית ליישום: דוגמה ושלד לתפיסת ביטחון לאומי כלכלית

ההשוואה הבינלאומית מלמדת כי במדינות שונות הממד הכלכלי הוא תנאי רקע לביטחון לאומי, וגם רכיב מובנה ממוסד בתוך מנגנוני קבלת ההחלטות והגדרת סדרי העדיפויות האסטרטגיים. כדי שמסגרת ארבעת הממדים לא תיוותר ברמת מיפוי מושגי בלבד, מוצגת להלן המחשה קצרה לשני היבטים משלימים: (א) כיצד נראית החלטת מדיניות כשקיימת תפיסת ביטחון לאומי כלכלית; (ב) כיצד ניתן לעגן את הממד הכלכלי בשלד מוסדי-תפיסתי.

דוגמה יישומית: חוסן פיסקלי כעוגן ביטחוני.

בתפיסה תקציבית-ביטחונית צרה, הרחבה תקציבית נבחנת בעיקר לפי צורכי ההתעצמות והמוכנות של מערכת הביטחון. במסגרת תפיסת ביטחון לאומי כלכלית נבחנת אותה החלטה גם לפי השפעתה על בסיס העוצמה הלאומי: היכולת לממן תקופת חירום ממושכת; לשקם כלכלה אזרחית; לשמר אמון שווקים; ולשמור על גמישות תקציבית. במונחי ארבעת הממדים, הרחבה ביטחונית משמעותית חייבת לעבור ארבעה מסננים: (1) חוסן

ועדה תקציבית/מבנית; ורק בדיעבד ניסיון לנסח מחדש תפיסה. הלקח הוא שיש צורך להפוך את סדר התנועה: מהגדרת תפיסתית ומדיניות כוללת אל התקציב והרפורמות, ולא להפך.

אסטרטגיית כוח כלכלי למדינה פתוחה

וקוריאה הדרומית מדגימות כיצד מדינה קטנה פתוחה יכולה לראות את עצמה: לא רק נשענת על ברית צבאית אלא גם מי שמגינה על עצמה באמצעות שילוב של כושר צבאי, תשתית כלכלית, תחרותיות טכנולוגית ושימוש מדוד בכלים רגולטוריים. עבור ישראל, מדינה קטנה פתוחה עם תלות רבה בסחר ובהשקעות זרות, אך גם בעלת עוצמה טכנולוגית-ביטחונית, זהו מודל מתבקש: להכיר בכך שכל הכרעה מדינית-ביטחונית (למשל על מבנה חזיתות, על זמני גיוס מילואים, על היקף מערכות) צריכה להיות מלווה בניתוח כלכלי שיטתי; וכן יש לתפוס את השוק, ההון האנושי, ההייטק ותעשיית הנשק לא רק כתוצאת לוואי של הביטחון אלא כמרכיב מכונן בפעולת הביטחון.

עקרונות ראשוניים לתפיסת ביטחון לאומי עם יסוד כלכלי מובהק

מתוך המיפוי והלקחים מוצעת סדרה של עקרונות יסוד, שעליהם ניתן לבנות תפיסת ביטחון לאומי כלכלית סדורה לישראל:

חוסן כלכלי כקו אדום ביטחוני

של "רצפת חוסן" – ערכת פרמטרים מאקרו-כלכליים וחברתיים: צמיחה, תעסוקה, חוב, אי-שוויון, תפקוד תשתיות. ירידה מתמשכת מתחת לפרמטרים שיוגדרו תיחשב כשל ביטחוני, לא רק כלכלי; שילוב מתודולוגיות של ניתוח סיכונים מאקרו-פיננסיים בתהליכי קבלת החלטות ביטחוניות (למשל בתרחישי מלחמה ממושכת, בקביעת סדרי עדיפויות להצטיידות, בהיקף פינוי אוכלוסיות).

כללי מסגרת להקצאת משאבים לביטחון

כללי משחק גלויים (גם אם גמישים) בדבר טווח הוצאה ביטחונית מן התוצר, גבולות הנטל על כוח האדם (חובה/מילואים) והיקף הגירעון הביטחוני הנסבל. הטמעת העיקרון שלפיו כל שינוי משמעותי במודל השירות, בגודל כוח האדם או ברמת "השמיכה התקציבית" מחייב ניתוח משותף של מערכת הביטחון, משרד האוצר והמל"ל במסגרת של תפיסת הביטחון הלאומי, ולא רק משא ומתן תקציבי.

יעילות המרה כעיקרון נורמטיבי

שיטתיים של יעילות המרה: כמה יכולות צבאיות ומודיעיניות מתקבלות מכל יחידת משאב, וכיצד משפיעים שינויים מבניים (למשל במודל הפנסיה,

כטבלת אקסל/תקציב, עלויות מלחמה, מודל שירות, ולא כמרכיב תפיסתי מוגדר.

מוצע לכך מענה בשלושה שלבים:

מסגרת מושגית: מסגרת של ארבעה ממדים

כלכליים לתפיסת ביטחון, על בסיס הספרות בלימודי

ביטחון וכלכלה פוליטית:

א. חוסן ושגשוג כלכלי כיעד ביטחוני.

ב. הקצאת משאבים לביטחון.

ג. ניהול יעיל של משאבי הביטחון.

ד. הפעלת כוח כלכלי וגאו-כלכלי.

מסגרת זו מאפשרת לנתח לא רק כמה כסף מוקצה

לביטחון אלא גם מהו מקומה של הכלכלה כתכלית,

כמשאב וככלי.

קריאה מחדש של המקרה הישראלי: נבחנה

התפתחות תפיסת הביטחון בישראל, מן התפיסה

הבן-גוריוניסטית של 1953, דרך משברי 1973 והעשור

האבוד ועד ועדות ברודט, לוקר ונגל, והתפיסות

המחקריות והפוליטיות של העשורים האחרונים. הניתוח

מראה כי הממד של הקצאת משאבים (2) ושל ניהול

יעיל (3) זוכים בישראל לטיפול מתמשך, אך בעיקר

דרך ועדות תקציב ורפורמות נקודתיות; הממד של

חוסן ושגשוג כיעד ביטחוני (1) ושל הפעלת כוח כלכלי

(4) נוכחים בשיח, אך כמעט אינם מעוגנים בתפיסת

ביטחון רשמית; אין כיום תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת

המאושרת בהחלטת ממשלה ומשלבת מרכיב כלכלי

באופן סדור.

השוואה בינלאומית ועקרונות לתיקון: ההשוואה

למדינות כמו ארצות הברית, סין, יפן, האיחוד האירופי,

סינגפור, איראן וערב הסעודית הראתה כי העולם נע

לכיוון תפיסות שבהן החוסן הכלכלי והשימוש בכלים

גאו-כלכליים הם גורמי ליבה בביטחון הלאומי. מן

ההשוואה הבינלאומית ומההמחשה היישומית שהוצגה

לעיל עולים כמה עקרונות ראשוניים לתפיסת ביטחון

לאומית כלכלית לישראל: עיגון חוסן ושגשוג כיעד ביטחוני

מוצהר; קביעת כללי מסגרת להקצאת משאבים לביטחון;

אימוץ גישת יעילות המרה בניהול מערכת הביטחון;

ניסוח אסטרטגיית כוח כלכלי וגאו-כלכלי; ומיסוד

תפיסת הביטחון הלאומי והיסוד הכלכלי שלה בחקיקה

ובמוסדות, כולל מנגנוני בקרה והפחתת סיכונים.

המאמר טוען כי הכלכלה אינה "תומכת ביטחון" אלא

חלק מהגדרת העוצמה. עם זאת המסגרת המוצעת

אינה מבקשת להרחיב את שיח הביטחון ללא גבול,

אלא להפך – להכניס רציונליזציה אנליטית לשיח שכבר

מתרחב בפועל. בכך תרומתו כפולה: מושגית באמצעות

ארגון היררכי של הממד הכלכלי; ויישומית באמצעות

הצעת עוגנים ניתנים למדידה.

ושגשוג – האם נפגעים יציבות, צמיחה ויכולת התאוששות;

(2) הקצאת משאבים – אילו השקעות אזרחיות נדחקות,

ומהו המחיר לטווח בינוני; (3) יעילות המרה – האם

התוספת מתורגמת בפועל לתפוקה ביטחונית, ולא רק

לתשומות; (4) גאו-כלכלה – השפעה על דירוג אשראי,

יכולת מימון ותלות בשותפים/שרשראות אספקה. מסגרת

זו אינה מחליפה שיקולים ביטחוניים, אלא מונעת מצב

שבו תגובה ביטחונית שוחקת את התנאים הכלכליים

שמאפשרים ביטחון לאורך זמן.

שלד תמציתי לתפיסת ביטחון לאומי כלכלית.

מסמך תפיסתי-מוסדי יכול לכלול: (א) הגדרת תכלית –

כלכלה כבסיס עוצמה ולא רק מקור מימון; (ב) הגדרת

משתני הליבה לחוסן – גמישות תקציבית, יציבות

פיננסית, פריון, תשתיות, תלות חיונית ביבוא, יכולת

מעבר למשק חירום; (ג) קביעת עקרונות הקצאה בין

ביטחון לצמיחה ארוכת טווח, כולל כלל פיסקלי להוצאות

הביטחון היונק מהיכולות המתפתחות של המשק תוך

הגנה של הכלכלה, ומאפשר חריגה במקרה הצורך תוך

התוויה ארוכת טווח ובקרה להחזרתו למתווה הרב-שנתי

שנקבע; (ד) מדדי יעילות המרה – תפוקות/תוצאות

ולא רק תשומות, בדגש על מרכיבי ההוצאה הגדולים

כגון כוח אדם; (ה) רכיב גאו-כלכלי – טכנולוגיה, סחר,

שרשראות אספקה, שותפויות; (ו) מנגנון תיאום, בקרה

ועדכון מחזורי בין הגופים הרלוונטיים.

מגבלות וסיכונים בתפיסת ביטחון כלכלית. לצד

יתרונותיה, תפיסת ביטחון כלכלית טומנת בחובה סיכונים

מובנים. ראשית, פוליטיזציה של מדיניות כלכלית תוך

שימוש ברטוריקה ביטחונית עלולה להצדיק רגולציית

יתר והקצאות לא יעילות. שנית, הרחבת המושג ביטחון

עלולה לפגוע בפתיחות מסחרית וביתרון יחסי, שהם

עצמם מקורות עוצמה. שלישית, קיים מתח מובנה בין

אוטונומיה אסטרטגית לבין יעילות כלכלית גלובלית.

מדינות שונות מאזנות מתח זה בדרכים שונות; לפיכך

אימוץ תפיסה כלכלית ביטחונית מחייב מנגנוני בלמים

מוסדיים ברורים, כדי למנוע זליגה נורמטיבית בלתי

מבוקרת וגבולות ברורים: מה מוגדר איום ביטחוני-כלכלי

ומהו שימוש ראוי בכלים "בשם הביטחון".

סיכום ומסקנות

במאמר זה ביקשתי להניח אבני יסוד לתפיסת ביטחון

לאומי לישראל, עם יסוד כלכלי מובהק. נקודת המוצא

הייתה פער ברור: ישראל מתנהלת זה יותר משבעה

עשורים במציאות של איום ביטחוני רציף כמעט, אך

אין לה עד היום תפיסת ביטחון לאומי כלכלית סדורה

ומעודכנת. הכלכלה נוכחת בדיון הביטחוני בעיקר

בבניין כוח אסטרטגי. מכון משגב לביטחון לאומי ולאסטרטגיה

<https://tinyurl.com/y36shpux> ציונית.

פרייליך, צ' (2019). **תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל: אסטרטגיה חדשה לעידן של תמורות.** הוצאת מודן ומערכות.

צימט, ר' (2025, 12 באוגוסט). **שינויים במועצה העליונה לביטחון לאומי באיראן: שידוד מערכות או שינוי קוסמטי?** מבט על, גיליון 2026, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

<https://tinyurl.com/ay5hduvu>

Baldwin, D.A. (1985). *Economic statecraft*. Princeton University Press.

Benson, E., Steinberg, F., & Alvarez-Aragones, P. (2024, January 26). *The European Union's economic security strategy update*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). <https://tinyurl.com/ysdwvftx>

Blackwill, R.D., & Harris, J.M. (2016). *War by other means: Geoeconomics and statecraft*. Harvard University Press.

Buzan, B. (1991). *People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-Cold War era* (2nd ed.). Harvester Wheatsheaf.

Chen, Z., & Liu, Y. (2020). Strategic reassurance in institutional contests: Explaining China's creation of the Asian infrastructure investment Bank. In S. Zhao (ed.), *China's New Global Strategy* (pp. 71-86). Routledge.

Creemers R. (2015, July 1). *National Security Law of the People's Republic of China* (translation), DigiChina, Stanford University. <https://tinyurl.com/569sctbs>

Dunne, J.P., & Tian, N. (2015). Military expenditure, economic growth and heterogeneity. *Defence and Peace Economics*, 26(1), 15-31. <https://doi.org/10.1080/10242694.2013.848575>

Emami, S. (2024). Beyond sanctions: The resistance economy as the Islamic Republic of Iran's policy discourse for economic independence. *Journal of World Sociopolitical Studies*, 8(1), 171-201.

European Commission (2023, June 6). Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on "European Economic Security Strategy". <https://tinyurl.com/mvp2ap62>

Froman, M. (December 12, 2025). *Reflections on Trump's National Security Strategy*. Council on Foreign Relations. <https://tinyurl.com/57ftzu23>

García-Bercero, I., & Poitiers, N.F. (2025, December 2). *From strategy to doctrine: The next steps for European economic security* (Policy Brief 32/2025), Bruegel. <https://tinyurl.com/5tkscd6w>

Gehrke T. (2025, December 4). *Understanding the EU's new economic security playbook*. European Council on Foreign Relations (ECFR). <https://tinyurl.com/m27ajfpk>

GMF – German Marshall Fund (2025, December 5). *The Trump administration's National Security Strategy* [Online briefing/analysis]. German Marshall Fund of the United States. <https://tinyurl.com/nx85mz6p>

Gordon, D.F., Tong, H., & Anderson, T. (2020). *Beyond the myths – Towards a realistic assessment of China's Belt and Road Initiative: The Security Dimension*,

המסר העיקרי של המאמר הוא שתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל אינה יכולה להישאר צבאית-תקציבית בלבד. על מנת להתמודד עם אתגרי העשורים הקרובים – מלחמות ממושכות, תחרות גאו-כלכלית, שינויים טכנולוגיים מואצים ולחצים על החוסן החברתי – נדרש מהלך מושגי ומוסדי: לראות בכלכלה, על ארבעת ממדיה, מרכיב מובנה בתפיסת הביטחון הלאומי, ולהפוך את הדיון על תקציב הביטחון לשאלה רחבה יותר של איך מגדירים, מנהלים וממנפים את העוצמה הכלכלית של ישראל כחלק אינטגרלי מביטחונה הלאומי.

תת-אלוף (מיל') ד"ר ששון חדד הוא מרצה אורח

באוניברסיטת תל אביב ובמרכז באקדמי שלם, ועמית מחקר במכון ארגמן. לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים של משרד הביטחון, וראש תוכנית המחקר לכלכלה וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS).

hadadsason@gmail.com

מקורות

אסא, ח', גוטמן, ע', חדד, ש', אמיתי, ב', בן נון, י', פרי, י', אחיקם, א' וירום, א' (2025). **תפיסת ביטחון לאומי לישראל: ביטחון כלכלה, פוליטיקה, זהות יהודית.** טפר הוצאה לאור (מכון אימפקט לאסטרטגיה).

איזנקוט, ג' וסיבוני ג' (2019). **קווים מנחים לתפיסת ביטחון לישראל.** מזכר 196, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/yeywc78d>

בן גוריון, ד' (1981, 21 ביוני). צבא ומדינה. **מערכות 279-280**, 2-11. <https://tinyurl.com/5bvxfcj7>

בן-ישראל, י' (2013). **תפיסת הביטחון של ישראל.** אוניברסיטה משודרת, הוצאת משרד הביטחון ומודן.

ברון, א' וגת, י' (2020, 16 במרץ). **משבר הקורונה והביטחון הלאומי – סיכום דיון מיוחד.** מבט על, גיליון 1274, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/3mwbjpnh>

דקל, א' ועינב, ע' (2017). **תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל.** מזכר מיוחד, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/muyk7xhj>

הימן ת', רקז, ב' וקורץ, ע' (עורכים) 2025. **הביטחון הלאומי של מדינת ישראל: תפיסת יסוד ומדיניות לשנים 2025-2026.** המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/sdh8d7e8>

הכט, ע' (2024). **תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל: תובנות ממלחמת חרבות ברזל.** עיונים בביטחון המזרח התיכון מס' 208, מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים (BESA), אוניברסיטת בר-אילן. <https://tinyurl.com/56vtsday>

ועדת ברודט (2007). **דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון.** ועדת לוקר (2015). **דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון.** <https://tinyurl.com/f4dk2e62>

ועדת נגל (2024). **דוח הוועדה לבחינת תקציב מערכת הבטחון ובניין הכוח.** <https://tinyurl.com/4mazzyzv>

טל, ד' (1998). **תפיסת הביטחון השוטף של ישראל: מקורותיה והתפתחותה, 1949-1956.** המרכז למורשת בן-גוריון.

טל, י' (1996). **ביטחון לאומי – מעטים מול רבים.** הוצאת דביר. מתניה, א' (2024, 26 בדצמבר). **תפיסת ביטחון חדשה לישראל: מהכרעה והרתעה מצטברת לתפיסה סמיימית המגובה**

- International Institute for Strategic Studies (IISS). <https://tinyurl.com/4xfty6ww>
- Government of Japan (2022). *National Security Strategy of Japan*. <https://tinyurl.com/yc2pc33p>
- Grand, S., & Wolff, K. (2020, June 17). *Assessing Saudi Vision 2030: A 2020 Review*. Atlantic Council. <https://tinyurl.com/4aftwy2j>
- Hartley, K. (2011). *The economics of defence policy: A new perspective*. Routledge.
- Heath T.R. (2015, Jun 27). *The 'Holistic Security Concept': The Securitization of Policy and Increasing Risk of Militarized Crisis, Commentary*. RAND Corporation. <https://tinyurl.com/mujv296r>
- Hickert, L. (2025, December 2). *Saudi Arabia's strategic vision (CSIS Briefs)*. Center for Strategic and International Studies. <https://tinyurl.com/mr6zwzrv>
- Jütten, M., & Falkenberg, D. (2024, March 15). *Expansion of BRICS: A quest for greater global influence?* EPRS (European Parliamentary Research Service). <https://tinyurl.com/yhx4zee8>
- IISS (2022). Japan's Economic Security Promotion Act and the implications for businesses, Strategic Comments. *The International Institute for Strategic Studies*, 28(8), viii–ix. <https://doi.org/10.1080/13567888.2022.2157625>
- Khamenei, S.A. (2014, February 18). *Ayatollah Khamenei announces general policies on the Economy of Resistance*. Khamenei.ir. <https://tinyurl.com/2cms5kzf>
- Kirshner, J. (1998). Political economy in security studies after the Cold War. *Review of International Political Economy*, 5(1), 64–91. <https://tinyurl.com/4bks32rm>
- Lammich, G. (2025). China's evolving security engagement in Africa: Policies, strategies, and implications. *European Journal of International Security*, 10(4), 1–18. DOI:10.1017/eis.2025.3
- Luttwak, E.N. (1990). From geopolitics to geo-economics: Logic of conflict, grammar of commerce. *The National Interest*, 20, 17–23. <https://www.jstor.org/stable/42894676>
- Ministry of Defence Singapore (2025, July 27). *Total defence*. <https://tinyurl.com/2vcchmxe>
- Nagel, J., & Schanzer, J. (2019, May 13). *From Ben-Gurion to Netanyahu: The evolution of Israel's national security strategy*. FDD Memo. <https://tinyurl.com/mr2nrxrwk>
- Naughton, B. (2021, April 17). *China's plans for the future: Tech, trade and China 2021*. Berkley law. <https://tinyurl.com/r4ys5p4z>
- Naughton, B., Xiao, S., & Xu, Y. (2023). *The trajectory of China's industrial policies*. IGCC Working Paper no. 6. <https://tinyurl.com/3pe432wt>
- NPC – National People's Congress of the People's Republic of China (May 12, 2021). *The 14th Five-Year Plan for national economic and social development and the long-range objectives through 2035* (English translation). Center for Security and Emerging Technology, Georgetown University. <https://tinyurl.com/4bnbvxf>
- Rolland, N. (2019). Securing the Belt and Road: Prospects for Chinese Military Engagement Along the Silk Roads, In N. Rolland (Ed.), *Securing the belt and road initiative: China's evolving military engagement along the Silk Roads* (pp. 1–6). NBR special report no. 80. <https://tinyurl.com/3pyy87f7>
- Sandler, T., & Hartley, K. (1995). *The economics of defence*. Cambridge University Press.
- Saudi Arabia's Vision for 2030 (n.d.) <https://tinyurl.com/ye88n6y8>
- SCIO – State Council Information Office of the People's Republic of China (2023, October 10). *The Belt and Road Initiative: A key pillar of the global community of shared future* (White paper). <https://tinyurl.com/2xpkvb6s>
- SCIO – State Council Information Office of the People's Republic of China (2025, May 13). *Abstract of white paper on China's national security in the new era* (White paper). <https://tinyurl.com/2eexj6h5>
- The White House (2022). *National Security Strategy*. Executive Office of the President of the United States. <https://tinyurl.com/4wn7sawa>
- The White House (2025). *National Security Strategy of The United States of America*. <https://tinyurl.com/j2z8yehw>
- Toumaj, A. (2014). *Iran's Economy of Resistance: Implications for Future Sanctions*. Critical Threats Project, The American Enterprise Institute. <https://tinyurl.com/yc5pr4ee>
- Villalobos, F., Tariq, Z.H., Nergui, A., Yoshiara, E., Lee, J., Pollman, M., Gores, H., & Bennett, B.W. (2025, August 4). *Securing South Korea's critical minerals supply chains through trilateral cooperation*. RAND Corporation, (RR-A4000-1). <https://tinyurl.com/4dzx8825>
- Xi, J. (2014, April 15). *A holistic view of national security*. Qiushi. <https://tinyurl.com/yavp58r2>
- Xi, J. (2020, November 10). *Certain major issues for our national medium- to long-term economic and social development strategy*. CSET translation. <https://tinyurl.com/eb753adw>
- Zhao, T. (2025, March 31). *China. In BRICS expansion and the future of world order: Perspectives from member states, partners, and aspirants*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://tinyurl.com/5f8pdhkp>

הערות

- 1 ביוני 2025 קיבלה הכנסת את 'חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2025', הקובע שעם כינונה של ממשלה חדשה יגבש המל"ל הצעה לאסטרטגיה מדינית-ביטחונית של מדינת ישראל, ועל הממשלה או על הקבינט המדיני-ביטחוני לאשר אותה בתוך חמישה חודשים מיום כינונה. החוק עדיין לא מומש.
- 2 Nearshoring הוא העברת ייצור, רכש או חלקים משרשרת האספקה למדינות קרובות גיאוגרפית או פוליטית, במקום להסתמך על ייצור מרוחק במדינות זולות אך פגיעות יותר לשיבושים. הרעיון הוא לא רק לחסוך בעלויות אלא בעיקר לצמצם סיכונים תלולים, לקצר זמני אספקה, לשפר שליטה ופיקוח ולהגביר חוסן מול משברים, סגרים, מתחים גיאופוליטיים או שיבושי סחר.