

חלופות לתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל

שאול שי

יוני 2017

תפיסת הביטחון של מדינת ישראל עוצבה בשנות ה-50 ע"י ראש הממשלה ושר הביטחון, דוד בן גוריון, אך היא לא גובשה לכדי משנה סדורה כתובה ומחייבת ונותרה בבחינת "תורה שבעל פה" שעיקריה היו מקובלים על הממסד הביטחוני – מדיני של מדינת ישראל במהלך מרבית שנות קיומה.

במהלך שנות קיומה של מדינת ישראל חלו שנויים רבים במצבה הגיאוגרפי-פוליטי ובטבע האיומים, אולם הניסיונות לעדכן את תפיסת הביטחון לא הוכתרו בהצלחה.

בשנים האחרונות חלה התערורות בעיסוק בנושא תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל. מוסדות מחקר וחוקרים אנשי אקדמיה ויוצאי הממסד הביטחוני הקימו צוותי עבודה, קיימו דיונים וימי עיון שהובילו לכתיבת ספרים ועבודות המציעות רעיונות חדשים לגבי תפיסת הביטחון הדרושה למדינת ישראל.

כנס הרצליה ה-17, זימן יחדיו, "לשולחן עגול", את המחברים של חמש עבודות מרכזיות שנכתבו בנושא תפיסת הביטחון בשנים 2013 – 2017, לדיון בסוגיה חשובה זו.

להלן העבודות שהוצגו בכנס (עפ"י סדר פרסומם):

- פרופ' אלוף (מיל.) יצחק בן-ישראל – 2013.
 - ד"ר אל"מ (מיל.) שאול שי ופרופ' אלכס מינץ (IPS) – 2014.
 - ח"כ עופר שלח – 2015.
 - תא"ל מיל. איתי ברון ופרופסור איתמר רבינוביץ' – 2017.
 - ד"ר צ'ק פרייליך – 2017.
- הדיון בכנס הרצליה יכול להוות נקודת התחלה לדיון וגיבוש הצעה משותפת לגבי מאפייני תפיסת ביטחון עתידית עבור מדינת ישראל.

הקדמה – לדין בחלופות לתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל

תפיסת הביטחון, תכליתה לשרת את היעדים הלאומיים של המדינה ולהוות נדבך מרכזי במימושם. עבור מדינת ישראל היעדים המרכזיים הינם: הבטחת קיומה של מדינת ישראל, שלמותה הטריטוריאלית ובטחון תושביה.

שני גורמים מרכזיים השפיעו על מעצבי תפיסת הביטחון של מדינת ישראל: הטרואמה של השואה, וסכנת חיסולה של מדינת ישראל ע"י קואליציה ערבית במלחמת העצמאות. גורמים אלה הובילו לגיבוש ההבנה כי ישראל נתונה באיום קיומי ממשי וכי על קברניטי המדינה לעשות הכול על מנת למנוע ולסכל סכנה זו.

תפיסת הביטחון של ישראל עוצבה בראשית שנות ה-50 ע"י ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן גוריון. תפיסת הביטחון הניחה כי קיימת א-סימטריה בסיסית (בהיבטים הגאוגרפיים, דמוגרפיים והיקף המשאבים הכלכליים), בין מדינת ישראל לבין העולם הערבי והמוסלמי הסובב אותה, וישראל לא תוכל לעולם לגבור על נחיתותה הכמותית מול מדינות ערב, שכן הדבר הקובע את התוצאה של סכסוך ממושך הוא הפוטנציאל העומד לרשות הצדדים ולא דווקא כוחם ברגע נתון.

לפיכך ישראל לא תוכל לנצח את אויביה באופן סופי ולכפות עליהם את רצונה ולכן ישראל צריכה להשיג השלמה של מדינות ערב עם קיומה. כיוון שלמדינות ערב אין אינטרס בהשלמה עם קיומה של מדינת ישראל עליה להביא את הצד הערבי למסקנה כי אין שום דרך מעשית להביא להשמדת מדינת ישראל וזאת באמצעות ניצחונות חוזרים ונשנים של ישראל בכל סבבי הלחימה או כדברי ז'בוטינסקי באמצעות בניית "קיר ברזל" של עוצמה צבאית ומדינית. הנחת היסוד של איום קיומי על ישראל עמדה בבסיס תפיסת הביטחון עד מלחמת ששת הימים ושבה ועלתה שוב גם במהלך מלחמת יום הכיפורים.

תפיסת הביטחון שעיצב בן גוריון לא גובשה לכדי משנה סדורה כתובה ומחייבת ונותרה בבחינת "תורה שבעל פה" שעיקריה היו מקובלים על הממסד הביטחוני – מדיני של מדינת ישראל במהלך כל שנות קיומה. במהלך 70 שנות קיומה של מדינת ישראל חלו שנויים רבים במצבה הגיאוגרפי של מדינת ישראל ובטבע האיומים, אולם הניסיונות לעדכון את תפיסת הביטחון לא הוכתרו בהצלחה.

ניסיונות לעדכון תפיסת הביטחון של ישראל

מאז גובשה תפיסת הביטחון בשנות ה-50, נעשו מספר ניסיונות לעדכנה. האלוף ישראל טל ז"ל, פרסם ב-1998 את ספרו: בטחון לאומי, מעטים מול רבים. בספרו הוא סוקר את התפתחות תפיסת הביטחון של ישראל ומצביע על העדכונים הנדרשים אל מול המציאות של שנות ה-90.

ועדת מרדכי

ב-1998 יזם שר הביטחון יצחק מרדכי הקמת ועדה לבחינת תפיסת הביטחון. בראש הוועדה עמד האלוף דוד עברי ועל חברי הוועדה נמנו אלופים בצה"ל ואנשי אקדמיה. הוועדה פעלה באמצעות צוותי עבודה וקיימה שורה של סדנאות בהן נבחנו מגוון סוגיות העוסקות בהיבטים שונים של ביטחון לאומי ותפיסת הביטחון. שר הביטחון יצחק מרדכי הצביע על חמש סיבות מרכזיות שחייבו עדכונים בתפיסת הביטחון:

- סיום "המלחמה הקרה" והשנוי בסדר העולמי בכלל והשפעת תהליכים אלה בצורה ישירה ועקיפה על המזרח התיכון (מזה"ת) בפרט.
 - תהליכי השלום במזה"ת – מצרים, ירדן והפלסטינים (בדגש על הסדר קבע) ובעשור הקרוב כנראה שינויים באשר לסוריה ולבנון.
 - איומי טילי קרקע – קרקע (טק"ק) ונשק בלתי קונבנציונלי (נב"ק) – בעיקר ממדינות "המעגל השני" אך חלקם גם ממדינות "המעגל הראשון", המהווים שינוי משמעותי מאוד בביטחון הלאומי הכולל.¹
 - השינויים בחברה הישראלית – הגם שחלקם קשה למדידה והערכה, משפיעים במידה רבה על ההחלטות ברמה הלאומית הכוללת, לרבות בתחומי הביטחון הלאומי.
 - חלק מהטכנולוגיות העומדות על הפרק בשני העשורים האחרונים הגיעו לבשלות ונדרש לבחון את מקומן בתפיסת הביטחון, בבניין הכוח ובהפעלתו.
- שר הביטחון הגדיר את מטרת העבודה כדלקמן: "באופן טבעי הדרג המדיני רוצה לשמור לעצמו חופש פעולה מרבי ולכן, כפי הנראה, לא הגדיר בעבר את תפיסת הביטחון. הכיוון הנוכחי של הסדנאות (דיונים באווירת פתיחות, קביעת כיוונים עיקריים לתפיסה העתידית ועבודה פרטנית של צוותי חשיבה) אמור להוביל בסופו של דבר לגיבוש תפיסת ביטחון לעשור הקרוב, שתוצג לקבינט ואולי גם לממשלה ולוועדת החוץ

והביטחון. אין כוונתה של תפיסת ביטחון זו לצמצם את חופש הפעולה של הדרג המדיני, אלא לאפשר לו לקבל החלטות בתחומי הביטחון הלאומי בצורה מאוזנת ונכונה יותר".

עבודתה של הוועדה גובשה לשורה של מסמכים אולם אלה לא הוצגו ואושרו ע"י הקבינט.

ועדת מרידור

שר הביטחון שאול מופז הקים את הוועדה בראשות דן מרידור בקיץ 2004, בהתייעצות עם ראש הממשלה אריאל שרון, במטרה לגבש תפיסת ביטחון חדשה לישראל אחרי יותר מ-50 שנה. מרידור התבקש לגבש את התפיסה החדשה לנוכח השינויים וההתפתחויות בסביבה האסטרטגית- ביטחונית של ישראל ולנוכח האתגרים הצפויים.

בוועדה היו חברים 20 איש מתחומי העשייה הציבורית, האקדמית והביטחונית, בהם ראש המועצה לביטחון לאומי גיורא איילנד, ראש השב"כ יובל דיסקין, הממונה על הביטחון במערכת הביטחון יחיאל חורב, האלוף (במיל.) יעקב עמידרור ואחרים. הוועדה קיימה למעלה מחמישים ישיבות, בהן השתתפו מומחים מתחומים שונים.

חברי הוועדה בחנו סוגיות שונות, ובהן הסוגיה הפלשתינית, הזירה המדינית הבינלאומית, משאבי הביטחון, "צבא העם", היתרון האיכותי, תהליכי קבלת ההחלטות והמודיעין הלאומי.

בעקבות דיוני הוועדה עלתה האפשרות לצרף מונח יסוד רביעי ל"משולש הביטחון"², והוא "התגוננות" או "הגנה". רעיון ה"הגנה" הורחב, ונכללו בו, נוסף לכלי ההתגוננות הפסיביים, גם כלים התקפיים נקודתיים שמטרתם לסכל ירי תלול מסלול או פיגועי טרור שמתחת לרף ההסלמה הרחבה.

ב-23 באפריל 2006, הגישה הוועדה לשר הביטחון, שאול מופז, את הדו"ח המסכם, שכלל 250 עמודים, ובו המלצותיה לגבי הסוגיות שנדונו. שר הביטחון מופז, שקיבל את הדו"ח, בירך על המסמך והמליץ כי הוא יובא בפני מערכת הביטחון והקבינט על מנת לקבוע אותו כבסיס לתפיסת הביטחון, מדיניות הביטחון ובניין הכוח לעשור הבא.

מדו"ח הוועדה עלה, שישראל נמצאת בעידן של שינויים אסטרטגיים גדולים ומהירים, ביניהם שינויים טכנולוגיים מרחיקי לכת. הוועדה קבעה כי בניגוד לשנים עברו, בהן האיום המרכזי היה עימות קונבנציונלי בין

צבאות סדירים, כעת עולה משקלם של עימותים על-קונבנציונליים (באמצעות נשק בלתי קונבנציונלי) ועימותים תת-קונבנציונליים (טרור).

לטענת הוועדה, אופי האימים על מדינת ישראל השתנה מאז הקמתה מאיום קיומי של מתקפה של קואליציה של צבאות סדירים ("מקרה הכל"), לאיום אסימטרי המבוסס על טרור - איום שבעיקרו אינו קיומי. ארגוני הטרור פיתחו יכולות צבאיות שנועדו למנוע מהן התמודדות עם כוח המחץ המכריע של צה"ל. בהתאם לכך השתנה מיקומה של ההכרעה בתפיסת הביטחון הישראלית, שבתחילה הייתה אמצעי לסיום סבב עימות, וכעת יש להחליפה בהשגת הישגים במחיר סביר - קרי בהשגת ניצחון שלא מותנה בהכרעה. בעקבות התעצמות ארגוני הטרור הפלסטינים, חיזבאללה וגם מדינות באזור, בתחום הנשק תלול המסלול המליצה הוועדה להוסיף את ההגנה כרכיב נוסף לשלושת הרכיבים המסורתיים (הרתעה, התרעה והכרעה). אולם את המרכיב הזה יש לבנות רק לאחר ניתוח קפדני, שכן הוא נוטה לבלוע הרבה מאוד משאבים. תפקידה העיקרי של ההגנה האקטיבית הוא למנוע מאיום הנשק תלול המסלול להפוך לאיום קיומי. הוועדה גם המליצה על הצטיידות בכלי טיס בלתי-מאוישים ועל יצירת הגנה על מערכות המחשב הלאומיות מפני חדירת גורמים עוינים.

הוועדה ציינה כי הנשק תלול המסלול ואופיין השונה של המלחמות נותן סיבה חדשה לרצון הישן לנהל מלחמות קצרות בלבד. בעבר שאפה ישראל לנהל מלחמות קצרות כדי לקצר את משך השירות של אנשי המילואים ולמנוע פגיעה במשק. כיום היא מעוניינת בכך כדי להפחית את הנזקים שסופג העורף הישראלי. מהסיבה הזאת יש לשקול את אורך המלחמה מול מחירה ולזכור שקרב הכרעה גדוש נפגעים אינו בהכרח יעיל.

השינויים באופי המלחמה מחדדים את הצורך לפעול במישור הבין-לאומי כדי להרחיב את תחום הלגיטימציה של הפעולה הצבאית שלנו. ניצחון בקרב הזה על הלגיטימציה עשוי לשמוט את הבסיס מאסטרטגיית הטרור של אויבנו. לעומת זאת כישלון במערכה הזאת יכול להיות סכנה מוחשית למדינת ישראל, ולכן חשוב שכל זרועות הממשל בישראל יעסקו בכך באופן מתואם ומגובש.

שר הביטחון מופז, אימץ את ממצאי הוועדה במלואם והמליץ לבסס את בניית כוחו של צה"ל על מסקנותיה. עבודת הוועדה הוצגה ב - 2008 לקבינט המדיני - ביטחוני, אולם לא אושרה ואומצה כתפיסת הביטחון של

מדינת ישראל. עבודת הוועדה אכן הוצגה לקבינט הביטחוני אך לא אושרה ואומצה כתפיסת הביטחון של

מדינת ישראל.

אסטרטגיית צה"ל

בתחילת 2016 פרסם הרמטכ"ל, רא"ל גדי אייזנקוט את המסמך, "אסטרטגיית צה"ל", שעל בסיס עקרונותיו גובשה תכנית בניין כוח רב שנתית עבור צה"ל ודרישות תקציב למימושו. בכך הניח הרמטכ"ל את היסודות להסדרה פורמלית של הממשק שבין תפיסת הביטחון לבין אסטרטגיית צה"ל ותרגומה לתכנית לבניין הכוח ולתפיסת הפעלת הכוח.³ בהעדר תפיסת ביטחון לאומי פורמלית, מילא הרמטכ"ל את הפער.

מסמך אסטרטגיית צה"ל קובע כי: "אסטרטגיית צה"ל היא התשתית הרעיונית והמעשית לכלל מסמכי היסוד הצבאיים. ככזו היא מתבססת על האינטרסים הלאומיים החיוניים, על מוסכמות היסוד של הביטחון הלאומי ועל יסודות החשיבה והעשייה הצבאיים. היא מנחה כיצד לשלב את מוסכמות היסוד של הביטחון הלאומי בעקרונות ובכללים של התורות הצבאיות".

אסטרטגיית צה"ל צריכה כאמור להיגזר מתפיסת הביטחון הלאומי וזו אמורה להיגזר מאסטרטגיה-רבתי

כמפורט במרשם הבא:⁴



בהעדר תפיסת ביטחון לאומי מגובשת וכתובה, ממנה היה אמור צה"ל לגזור את היעדים הלאומיים, מסמך אסטרטגיית צה"ל מגדיר גם את היעדים הלאומיים של מדינת ישראל:

א. הבטחת קיומה של מדינת ישראל, הגנת שלמותה הטריטוריאלית וביטחון אזרחיה ותושביה.

ב. שמירת ערכיה של מדינת ישראל וצביונה כמדינה יהודית ודמוקרטית וכבית לעם היהודי.

ג. הבטחת חוסנה החברתי והכלכלי של מדינת ישראל.

ד. חיזוק מעמדה הבין לאומי והאזורי של מדינת ישראל, תוך חתירה לשלום עם שכניה.

מדוע יש צורך בעדכון תפיסת הביטחון ?

תהליכי גלובליזציה, מהפכות טכנולוגיות בתחומי התקשורת, הסייבר והחלל, שנויים אזוריים וגלובליים ושנוי טבע המלחמות ושינויים בחברה הישראלית, מחייבים בחינה מחודשת של תפיסת הביטחון והתאמתה למציאות הדינמית של המאה ה-21. יחד עם זאת יודגש כי מרכיבי הא-סימטריה הבסיסיים (אוכלוסייה, שטח ומשאבים) בין ישראל לשכנותיה ולעולם הערבי והמוסלמי נותרו בעינם. כיוון שמדינת ישראל נאלצת להתמודד עם קשת רחבה של אימים מסוגים שונים, נודעת חשיבות מיוחדת להתאמתה של תפיסת הביטחון למטרותיה של המדינה ולסביבתה האזורית והאסטרטגית המשתנה.

הערות

¹ המושג מדינות המעגל הראשון מתייחס למדינות הגובלות עם ישראל, המושג מדינות מעגל שני מתייחס למדינות שאינן גובלות עם ישראל דוגמת עיראק ואיראן.

² המושג "משולש הביטחון" מתייחס ל-3 המרכיבים הבאים: הרתעה, התרעה והכרעה.

³ תהליך מבורך זה מעיד גם על הצורך בגיבוש תפיסת ביטחון לאומי שהייתה אמורה להיעשות על ידי הדרג המדיני ושממנו יכול היה צה"ל לגזור את האסטרטגיה שלו.

⁴ מבוסס על עקד – מסמכי היסוד הביטחוניים והצבאיים מהותם, ייעודם וארגונם, מטכ"ל – 10 – 4