ארגמן

סדר יום אסטרטגי חדש לישראל

ה'תשפ"ו | 2025

A New Strategic Agenda for Israel

עורך ראשי: ד"ר רונן שובל
עורך בפועל: ד"ר רפאל בן־לוי
עריכה: רחלי לביא
מנהלת מערכת: לינור עמיר
עימוד ועיצוב: מוטי אלכסנדרוביץ
עיצוב כריכה: יעל גלוזברג
מו"ל: עמיעד כהן

רואה אור בירושלים

© כל הזכויות שמורות
למרכז לחרות ישראלית, אהליאב 5, ירושלים 9446778
נדפס תשפ"ו (2025)

Hebrew Edition © Herut - The Center for Israeli Liberty Publishers
All rights reserved
Printed in Israel

תוכן העניינים

הקדמה 5

צוות פרויקט "סדר יום אסטרטגי חדש לישראל", עמיתי ציון תשפ"ה 7

מסרים מרכזיים מתוך פרויקט: "סדר יום אסטרטגי חדש לישראל" 9

יסודות: התפיסה המדינית־ביטחונית ומגמות בסביבה הבינלאומית

פרק 1 | **תפיסת הביטחון של ישראל והתערערותה משנות התשעים** | רועי תמיר 25

פרק 2 | **יוזמה וניצחון: עקרונות חדשים־ישנים לתפיסת הביטחון** | רועי תמיר 36

פרק 3 | **הסביבה הגלובלית: פיזור העוצמה העולמית ותמורות טכנולוגיות** | ניצן דוד פוקס 43

בניין הכוח ושינויים מוסדיים

פרק 4 | **בניין העוצמה הצבאית במדינת ישראל — התמרון היבשתי** | יהושע ריבק 61

פרק 5 | **חדשנות בבניין הכוח: כיצד לעשות את צה"ל לצבא חכם באמת?** | רס"ן ד' 91

פרק 6 | **עקרונות ושינויים נדרשים בתפיסת המודיעין של ישראל** | רועי תמיר 103

פרק 7 | **היחס בין המערך המקצועי במערכת הביטחון לדרג המדיני** | הראל וינברג 120

פרק 8 | **"רוח אחרת": העיוות המוסרי בקוד האתי של צה"ל והדרך לתיקון** | רונן שובל 140

אסטרטגיה אזורית: מתודעת בונקר למעצמה אזורית

פרק 9 | **המדיניות הישראלית ביהודה ושומרון: מעֵבר לאוסלו** | קובי אלירז 157

פרק 10 | **אסטרטגיה למעגל המדינות הקרוב — מצרים וירדן** | ניצן דוד פוקס 182

פרק 11 | **אסטרטגיה ישראלית מול האיום האיראני** | שי בנצקי 193

פרק 12 | **אסטרטגיה לישראל בעידן של תחרות בין־מעצמתית גוברת** | ניצן דוד פוקס 201

פרק 13 | **ליבי במערב ואנוכי במזרח התיכון: סדר עדיפות דיפלומטי חדש לישראל** | רפאל בן־לוי 220

פרק 14 | **לא עוד קורבן: בניית העוצמה הרכה של ישראל כמנהיגה אידיאולוגית** | ניצן דוד פוקס 229

הקדמה

טבח שמחת תורה, שהתרחש בשבעה באוקטובר, הוא משבר היסטורי ואירוע מכונן למדינת ישראל. כעת נדרש חשבון נפש לאומי מקיף, החורג בהרבה מן הניתוח של הכשלים הטקטיים באותו יום. עלינו להעמיק ולבחון את הגורמים והמגמות ארוכי הטווח שהובילו לכשל ולמלחמה, וגם את הכשלים שנחשפו במהלכה. רק התמודדות כנה, אמיצה ושיטתית עם נקודות החולשה, מתוך מטרה לתקנן, תוכל להעניק לישראל ביטחון יציב שיאפשר לה לא רק לשרוד אלא גם לשגשג, לצמוח ולמלא את מקומה הראוי כמעצמה ריבונית ומובילה. לנוכח קריסת הקונספציה הישנה, חיוני לעמול על פיתוח פרדיגמות חדשות, רחבות היקף, עדכניות ומבוססות, שישרתו אותנו בדורות הבאים.

לשם כך גיבש מכון ארגמן צוות חוקרים במסגרת תוכנית "עמיתי ציון" לשנת תשפ"ה. הצוות כולל מומחים בכירים, חלקם בעלי עבר פיקודי וניהולי במערכת הביטחון, בעלי ניסיון מצטבר של עשרות שנים, שנבחרו בקפידה בזכות תובנותיהם ויכולותיהם הייחודיות. במהלך עבודתם התייעצו החוקרים עם שורה של מומחים למדיניות ולביטחון, בישראל ובארצות הברית. לאורך השנה שב הצוות אל יסודות תפיסת הביטחון של ישראל, כפי שעוצבה על ידי דוד בן־גוריון, ובחן כיצד אפשר להתאים עקרונות אלו לתנאים ולנסיבות העכשוויים שבהם מצויה המדינה.

בפניכם מוצג אפוא חזון ביטחוני חדש־ישן לישראל: חזון אמיץ המכיר במציאות המורכבת ובמשאבים המוגבלים, אך מבקש למנף את יכולותינו אל עבר עתיד משגשג. זוהי נקודת מפנה אפשרית בהתפתחות האסטרטגית של המדינה.

פרויקט "**סדר יום אסטרטגי חדש לישראל**" כולל ניירות מדיניות המרוכזים בשלושה חלקים:

- **החלק הראשון** מניח את היסודות. הוא מנתח את עקרונות תפיסת הביטחון הקלסית, מצביע על נקודות הכשל ועל המקומות שבהם סטתה ישראל מדרכה, ומציע עקרונות חדשים־ישנים לתפיסה עדכנית. כמו כן, הוא סוקר את הזירה הבינלאומית שבה ישראל פועלת ומזהה את האתגרים וההזדמנויות הניצבים בפניה.
- **החלק השני** עוסק בבניין הכוח ובדרכי ההתייעלות המוסדיות והארגוניות הנדרשות לשיפור עבודת מערכת הביטחון. הוא מצביע על הצורך בהקמת "צבא גדול וחכם", בשיקום יסודי

של צבא היבשה, בעידוד חדשנות טכנולוגית בצה"ל, ברפורמות במערך המודיעין וביחסי הגומלין בין הדרג המקצועי לבין הדרג המדיני, ואף מציע בחינה מחודשת של הקוד האתי של צה"ל.

- **החלק השלישי** עוסק באסטרטגיה כלפי הזירות השונות: מהמעגל הפנימי ביהודה ושומרון, דרך המעגל האזורי (מצרים וירדן), ועד למעגל הרחוק ובכללו איראן ושלוחותיה. מעבר לכך, מוצעת גישה דיפלומטית חדשה ביחס למדינות הסכמי אברהם, ובהקשר הרחב יותר - לעולם בעידן של תחרות בין מעצמות.

מן הסתם, נושאים חשובים רבים נותרו מחוץ להיקף העבודה - בהם ביטחון הפנים, גיוס כוח האדם לצה"ל, יחסי ישראל ויהדות התפוצות, וכן ניתוח כמותי של תקציב הביטחון. גם רפורמות פנימיות רבות לא נידונו כאן. אולם כדברי חכמים: "**לא עליך המלאכה לגמור, ולא אתה בן חורין להיבטל ממנה**". תקוותנו היא כי התשתית הרעיונית וההצעות המעשיות שהוצגו כאן ישמשו בסיס איתן לעבודות המשך ולתרגום המלצות המדיניות לתוכניות פעולה בנות־ביצוע.

ד"ר רפאל בן־לוי
מנהל ומנחה אקדמי של פרויקט "סדר יום אסטרטגי חדש לישראל"
ראש תוכנית צ'רצ'יל לאסטרטגיה מדינית־ביטחונית, מכון ארגמן

ד"ר רונן שובל
ראש מכון ארגמן ללימודים מתקדמים

צוות פרויקט "סדר יום אסטרטגי חדש לישראל", עמיתי ציון תשפ"ה

אל"מ (מיל') רועי תמיר - בכיר לשעבר באמ"ן, אל"מ במיל', בין תפקידיו באמ"ן: ראש זירת טרור בחטיבת המחקר, קצין המודיעין של פיקוד הדרום וראש מערך ההדרכה של אמ"ן. בעל תואר שני מהמכללה לביטחון לאומי ותואר ראשון כפול במשפטים ובממשל מאוניברסיטת רייכמן.

אל"מ (מיל') יהושע (שוקי) ריבק - שירת בצה"ל 25 שנה כלוחם, כקצין וכמפקד בחטיבת גולני וביחידת אגוז. הוביל כוחות לוחמים בלחימה ובמבצעים רבים והיה אחראי על בניין הכוח ביחידת אגוז ובחיל הרגלים. סיים את שירותו כמפקד חטיבת "עודד" וכראש מחלקת תורת הלחימה והכשירויות של חיל־הרגלים והצנחנים בזרוע היבשה. בוגר תואר ראשון ושני בהצטיינות במנהל עסקים מאוניברסיטת בן־גוריון.

ניצן דוד פוקס - מייסד ומנהל "המשחק הגדול", אתר והסכת ישראלי מוביל לניתוח גאופוליטי. בעבר שימש אנליסט גאופוליטי בכיר בקבוצת ההשקעות אינפיניטי ויועץ למשרד הביטחון. שירת שש שנים כקצין מצטיין בחיל האוויר, בעל שני תארים ראשונים B.Sc מהטכניון, בהנדסת חומרים ובכימיה.

סא"ל (מיל') הראל וינברג - שירת למעלה מ־20 שנים במגוון תפקידים במערך המשפטי של צה"ל. בין תפקידיו, פיקד על מערך הייעוץ המשפטי האופרטיבי ועל הייעוץ המשפטי בתחום הביטחוני באיו"ש. במסגרת תפקידיו הנוספים, שימש יועץ משפטי לאמ"ן וסגן הפרקליט האחראי על בחינת טענות לביצוע עבירות במהלך פעילות מבצעית. הראל משמש כיום מזכיר "ועדת הרוגלות" ועוסק במתן ייעוץ משפטי לגופים ממשלתיים בתחומים מגוונים.

קובי אלירז - שימש יועץ לארבעה שרי ביטחון לענייני התיישבות ואיו"ש, ויועץ למשרד המשפטים ולוועדת חוץ וביטחון של הכנסת ועסק בתפקידים נוספים בתחום ההתיישבות. הוביל את מדיניות משרד הביטחון בפיתוח יישובים ביו"ש, הרחבתם והגנתם, וייצג את עמדת המדינה בבג"צים שונים. מומחה בענייני תכנון ומקרקעין ותהליכי רגולציה מול המנהל האזרחי ביו"ש ומול משרד הביטחון לרבות אנרגיה ירוקה ורכישת מקרקעין. קצין קרבי במילואים.

שי בנצקי - חוקר בעל עשרות שנות ניסיון בתחום הביטחון.

***

מחברים נוספים שתרמו ניירות לפרויקט: **ד"ר רונן שובל**, ראש מכון ארגמן ללימודים מתקדמים; **ורס"ן ד'**, המשרת במטה חיל האוויר.

מנהל ומנחה אקדמי של הפרויקט:

ד"ר רפאל בן־לוי - משמש ראש תוכנית צ'רצ'יל במכון ארגמן, וכן חוקר בכיר במכון משגב. רס"ן במיל', שירת במשך שבע שנים בחטיבת המחקר באגף המודיעין ובמטה חיל האוויר, היה חוקר אורח באוניברסיטת ג'ורג'טאון בוושינגטון, ועמית בתר־דוקטורט ומרצה באוניברסיטת חיפה. ספרו בנושא המדיניות הישראלית והאמריקאית כלפי תוכנית הגרעין האיראנית ראה אור ב־2024, וכתביו פורסמו בכתבי עת אקדמיים ובבמות פובליציסטיות.

מסרים מרכזיים מתוך פרויקט:
"סדר יום אסטרטגי חדש לישראל"

מסר 1: הצורך בחזרה ליוזמה ולניצחון כעקרונות מנחים בתפיסת הביטחון[1]

הסוגיה: התנאים שהובילו להתבססות "טבעת האש" האיראנית סביב ישראל ולמתקפת חמאס לא נבעו מתקלה נקודתית, אלא מהתרחקות מעקרונות היסוד של תפיסת הביטחון של ישראל. תפיסת הביטחון הקלסית, שעיצב דוד בן־גוריון על בסיס תפיסת "קיר הברזל" של זאב ז'בוטינסקי, הדגישה עקרונות מספר: ניצחון מכריע - כלומר, בכל מפגש עם אויב ישראל צריכה לחתור לניצחון חד־משמעי לטובתה; הרתעה - שהיא תוצאה של הכרעה חד־משמעית; נכונות לפתוח בהתקפת־נגד־מקדימה; הסתמכות עצמית שמשמעותה היא שרק חיילי צה"ל נלחמים על ביטחון ישראל ולא כוחות זרים - לצד פיתוח יכולת גרעינית; הבטחת תמיכתה של מעצמת־על עולמית; התיישבות יהודית כרכיב ביטחוני מרכזי; והעברת הלחימה במהירות לשטח האויב על ידי תמרון קרקעי ובתמיכת כוח אווירי.

המדיניות הנוכחית: משנות ה־90 התקבלה מערכת הנחות חדשה שבמרכזה רעיונות כגון: עידן המלחמות הקרקעיות רחבות־ההיקף חלף מן העולם; העימותים העתידיים יהיו מוגבלים ובמרביתם מול שחקנים לא־מדינתיים ולא מול צבאות סדירים; אפשר להכיל טרור שמגיע מעבר לגבולות; ויתורים טריטוריאליים הם לגיטימיים; פתרונות דיפלומטיים עדיפים תמיד על פתרונות צבאיים; ואין לישראל אויבים אמיתיים אלא רק "יריבים".

הבעיה: ההנחות החדשות הובילו למדיניות שאפשרה את התהוות "טבעת האש" האיראנית סביב ישראל מכל עבר - דהיינו נוכחות של צבאות טרור מאורגנים בעלי יכולת פלישה קרקעית על גבולותיה, לצד יכולות רקטיות וטיליות אדירות של חמאס וחזבאללה, וכן של החות'ים, המיליציות העיראקיות ואיראן עצמה. מכלול זה הותיר בסופו של דבר את ישראל חשופה למתקפת שבעה באוקטובר. המדיניות הזאת התבטאה ב:

1 להרחבה ראו פרקים 1 ו־2 מאת רועי תמיר, "תפיסת הביטחון של ישראל והתערערותה משנות התשעים" ו־"יוזמה וניצחון: עקרונות חדשים־ישנים לתפיסת הביטחון" ופרק 8 מאת רונן שובל, "'רוח אחרת': העיוות המוסרי בקוד האתי של צה"ל והדרך לתיקון".

- שלוש נסיגות - מלבנון, מעזה ומיו"ש (שטחי A) לצד הימנעות מהקמת יישובים בפריפריה הביטחונית ככלי בארגז הכלים הביטחוני.
- הימנעות מהשגת ניצחון מכריע במלחמת לבנון השנייה ובסדרת המבצעים מול חמאס בעזה.
- אימוץ צעדים הגנתיים כעיקרון חדש בתפיסה האסטרטגית: הרחבת מערכות הגנה אקטיביות (כגון כיפת ברזל) ומכשולים טכנולוגיים לאורך הגבולות.
- השקעה ביכולות אש־מנגד, אמל"ח מדויק ומודיעין - על חשבון הקטנת צבא היבשה והחלשת יכולת התמרון וכשירות מערך המילואים ("צבא קטן וחכם").
- מיקוד במב"מ (המערכה שבין המלחמות) מתחת לסף המלחמה והימנעות רבת שנים ממימוש דוקטרינת בגין ביחס לתוכנית הגרעין האיראנית עד למימוש מבצע "עם כלביא".
- קוד האתיקה הנוכחי של צה"ל נשען על עקרונות שמנטרלים בפועל את ההקשר הלאומי לטובת הצגת הפרט כישות מופשטת מנותקת מזהות. התוצאה היא שימוש בכוח צבאי בדרכים שמסכנות את חיי החיילים מעבר לנדרש ופוגעות ביכולת צה"ל להגן על אזרחי המדינה.

המלצות למדיניות: המלחמה הנוכחית חייבת להיות נקודת מפנה בתפיסת הביטחון. לשם כך יש לאמץ עקרונות אסטרטגיים חלופיים שיאפשרו לישראל להכריע את אויביה ולעצב את המציאות האסטרטגית שבתוכה היא פועלת, ולעבור לגישה יוזמת, התקפית ולא תגובתית. עקרונות מרכזיים לשינוי הנדרש הם:

- חזרה ליסודות הציונות: עידוד עלייה ועידוד התיישבות יהודית בכל רחבי הארץ.
- הכרה בכך שאין "עידן ללא מלחמות", אלא מאבק מתמשך בעוצמות משתנות.
- הכרה בכך ששאיפת האויבים להשמדת מדינת ישראל נובעת משורש אידיאולוגי ולא מתנאים כלכליים ירודים.
- אימוץ גישה יוזמת מול איומי ביטחון מתגבשים והכרעה בכל עימות: חזרה לרעיון מתקפה מקדימה ופעולות מנע ותגמול והעברת הלחימה במהירות לשטח האויב.
- עצמאות ביטחונית - ישראל איננה רשאית להפריט את ביטחונה לגורמים חיצוניים (כגון יוניפי"ל). עליה לשאוף לעצמאות בייצור אמצעי לחימה כדי לא להיות תלויה בספק יחיד ולהפחית תלות בארה"ב תוך חיזוק שיתוף הפעולה עימה כשותפה.
- הדגשת החשיבות הקריטית של החזקת שטח וגבולות בני־הגנה - ישראל חייבת להחזיק במרחבי מפתח ובשטחים שולטים ולהיות נכונה להקים אזורי חיץ ארוכי־טווח כדי להרחיק איומים מאוכלוסייה אזרחית.
- בניין כוח צבאי המסוגל ללחימה רב־זירתית, ובכלל זה כשירות לתמרון רחוק, לצד שימור תחומי המצוינות של חיל האוויר. ישראל אינה יכולה להסתמך על "צבא קטן וחכם" לכל סוגי העימותים.
- נדרש קוד אתי חדש לצה"ל, המבוסס על משנה מוסרית לאומית ולא אוניברסלית. יש לעדכן את הקוד כך שידגיש את ערך הניצחון ואת הזהות הלאומית כמסגרת מוסרית אלטרנטיבית, המשלבת את המסורת היהודית והפילוסופיה הרפובליקנית כעקרונות מנחים להפעלת כוח צבאי.

מסר 2: הדרך לבניית עוצמה בעידן של תחרות בין־מעצמתית: טכנולוגיה, ייצוא ביטחוני, אנרגיה ושיתוף פעולה רחב[2]

הסוגיה: המגמות הגלובליות והאזוריות המרכזיות מציבות אתגרים אך גם הזדמנויות לישראל, והן:

- **עלייתם של כוחות שמאתגרים את ארה"ב** - המערכת הבינלאומית נעשית תחרותית יותר ומפוצלת יותר. ארצות הברית נותרה המעצמה החזקה ביותר מבחינה צבאית וכלכלית, אך עליונותה מאותגרת בזירות שונות, והיא הולכת ונעשית פחות נכונה ופחות מסוגלת לעצב תוצאות בינלאומיות כרצונה. מעצמות כגון סין ורוסיה חותרות לערער מרכיבים בסדר הקיים, בעוד מעצמות עולות כמו הודו מבקשות לתפוס את מקומן. סין שואפת למצב עצמה כמרכז עולמי ולעצב את הסדר הבינלאומי באופן שיתאים לצרכיה, אם כי אינה מסוגלת לאתגר באופן ממשי את ההגמוניה האמריקנית הצבאית מחוץ למזרח אסיה. אתגרים להנהגה האמריקנית מגיעים גם מרוסיה ומאיראן, המבקשות לחזק את מעמדן האזורי והעולמי.
- **פיזור הצמיחה הכלכלית והדמוגרפית** - המעצמות האירופיות מתקשות לתרגם את עוצמתן הכלכלית להשפעה גאופוליטית, בעוד היבשת עוברת תמורות דמוגרפיות וחברתיות ניכרות, ובהן הזדקנות האוכלוסייה והגירה מוסלמית המאיימת לשנות את אופייה של החברה. לעומת זאת, אזורים כגון אפריקה ודרום־מזרח אסיה חווים צמיחה מהירה באוכלוסייה ובכלכלה. הידע והאמצעים הטכנולוגיים מתפזרים מהאגן האטלנטי לשאר העולם, ושרשרות הערך של המערב תלויות באופן קריטי במוצרים טכנולוגיים מתקדמים שמקורם במדינות לא־מערביות.
- **מאזן כוחות חדש במזרח התיכון** - האסלאמיזם השיעי נחלש בעקבות תקיפותיה של ישראל נגד איראן ושלוחיה, אך במקביל גוברת התחרות בין האסלאמיזם הסוני, בהובלת טורקיה וקטר, לבין המונרכיות הערביות המסורתיות בהובלת סעודיה ואיחוד האמירויות. מוקד המאבק הוא סוריה, אך גם בלבנון ובעזה ואף בזירת הפנים של מדינות אלה. השנים הקרובות יתאפיינו בהמשך התחרות הזו, לצד מאמציה של איראן לשקם את עוצמתה.
- **תחרות גאו־כלכלית וטכנולוגית** - קיים מרוץ חימוש עולמי, גם של טכנולוגיות לחימה חדשות כמו מערכות נשק אוטונומיות, יכולות סייבר, טילים ובינה מלאכותית, לצד השקעה רבה ביכולת ייצור תעשייתית רלוונטית. התחרות מתבטאת גם בפיתוח תשתיות חדשות המחברות את המעצמות העולמיות לשווקים גלובליים - כגון יוזמת החגורה והדרך של סין (BRI) והמסדרון מהודו למזרח התיכון ולאירופה (IMEC).

  בינה מלאכותית מגדילה את הביקוש לשבבים מתקדמים ולתשתיות אנרגיה. הכוח שיצליח לפרוס בינה מלאכותית אמינה בשדה הקרב ולנצל את הפוטנציאל שלה באמצעות בניית כוח יעיל, ישיג יתרון צבאי ניכר.
- **מלחמת התרבות במערב** - בעולם המערבי קיימים מגמת הקצנה פוליטית ופיצול בין כוחות סוציאליסטיים־פרוגרסיביים ואנטי־מסורתיים לבין שמרנות לאומית־מסורתית. הקיטוב הזה מקשה על מקבלי ההחלטות ליצור קונצנזוס בנושאים מהותיים, ובארצות הברית הוא הוביל למדיניות לא עקבית. במקביל, יש עלייה באנטישמיות מכל סוגיה; עם זאת, רבים במערב מבינים

2 להרחבה ראו פרקים 3 ו־12 מאת ניצן דוד פוקס, "הסביבה הגלובלית: פיזור העוצמה העולמית ותמורות טכנולוגיות", "אסטרטגיה לישראל בעידן של תחרות בין־מעצמתית גוברת".

כיום כי פעילים אנטי־ישראלים ואנטישמים מתנגדים לעיתים קרובות גם למערב הדמוקרטי עצמו, וכי ישראל מייצגת דגם למדינת־לאום השומרת על זהותה ונלחמת באומץ על קיומה.

הבעיה: במקרה של משבר צבאי במזרח אסיה, ייתכן שארצות הברית לא תוכל לספק לישראל נשק חיוני או תסרב לעשות זאת. כמו כן, ישראל תלויה במידה רבה בארצות הברית, באופן שהופך אותה לפגיעה לנוכח האפשרות של עליית כוחות עוינים לשלטון. נוסף על אלו, תהליך הדה־לגיטימציה של ישראל בזירה הבינלאומית מחמיר, ומקבל גיבוי הן מהאסלאמיסטים והן מהכוחות הפרוגרסיביים במערב.

שינוי מאזן הכוחות העולמי מחייב את ארצות הברית למקד את תשומת ליבה במתחרה העיקרית, סין, ולהפחית את מעורבותה הישירה במזרח התיכון. ישראל אינה יכולה להסתמך על ארצות הברית כדי להתמודד עם כוחות עוינים במזה"ת, ועם הבטחת חופש בנתיבי שיט בינלאומיים, למשל בים האדום.

המלצות למדיניות: לאור פיזור הכוח הגלובלי, על ישראל לחזק את עצמאותה ולגוון את רשת שיתופי הפעולה הביטחוניים שלה, תוך מיצוי יתרונותיה כמובילה חדשנית בתחום הטכנולוגיה, הנמצאת בצומת גאו־אסטרטגי. מהלך זה יחזק את מעמדה כנכס אסטרטגי בעבור ארצות הברית, כך שהברית תישאר חסינה מפני שינויים בממשל. עקרונות מרכזיים לשינוי הנדרש:

- להגדיר מחדש את מערכת היחסים עם ארצות הברית, ולהעבירה מתלות לשותפות אמיתית, באמצעות הפחתת מענקי סיוע והעמקת שיתוף הפעולה בתחום הטכנולוגיה הביטחונית. הצורך האמריקאי בבעלות ברית חזקות והרצון לצמצם את הפעילות הצבאית שלה באזור הם בבחינת הזדמנות כאן.
- הידע והניסיון הישראלי בתחומים כמו סייבר, הגנה אווירית ובינה מלאכותית יכולים להיות נכס רב משמעות במרוץ הטכנולוגי. על ישראל למנף מומחיות זו ואת ההתפתחויות הללו ליצירת בריתות חדשות.
- מיקומה הגאוגרפי מציב את ישראל בעמדה נוחה להפוך לצומת אזורי בתחום האנרגיה והתחבורה. כמו כן, מרוץ החימוש הגלובלי מגדיל את פוטנציאל הייצוא של טכנולוגיות ההגנה הישראליות.
- חיזוק העצמאות בייצור חימושים חיוניים. אם הרחבת הייצור המקומי תוביל לעודפי ייצור מעבר לצורכי צה"ל, על ישראל לשקול יצוא לשוק הגלובלי הצומח.
- להעמיק את הקשרים בתחומי ההגנה והטכנולוגיה עם מגוון רחב של מדינות, ובכללן מנהיגות כלכליות קיימות (למשל גרמניה ויפן) וכן מעצמות עולות (למשל הודו, מזרח אירופה, מרכז אפריקה).
- לפתח תשתיות סיבים אופטיים ומרכזי נתונים שיחברו את ישראל לאירופה, למפרץ הפרסי ולאפריקה.
- לחזק את הכוחות הימיים של ישראל לצורך הקרנת כוח אזורי, תוך שימוש בכלי שיט בלתי מאוישים, ושילוב איסוף מודיעין, לוחמה אלקטרונית ויכולת תקיפה מדויקת. נכסים מהסוג הזה יאפשרו לישראל להגן על נתיבי שיט חיוניים ולהתמודד עם איומים מרוחקים בעלות סבירה.

מסר 3: יש להתניע מייד את תהליך שיקום צבא היבשה והעצמתו תוך שימור היכולות האוויריות המצוינות; לשאוף לצבא "גדול וחכם"[3]

הסוגיה: על פי תפיסת הביטחון הקלסית של ישראל, רק עליונות צבאית ישראלית תגרום לאויבות ישראל להשלים עם קיומה. בהתאם לכך, ישראל ייעדה משאבים לאומיים ניכרים למערכת הביטחון, בהם גיוס חובה והשקעה מתמדת של חלק נכבד מהתמ"ג בצורכי ביטחון. בעקבות שינויי נוף האיומים, ובכללם הסכמי שלום עם מצרים וירדן, ישראל פנתה לעבר צבא "קטן וחכם", תוך הקטנת כוחות התמרון היבשתי על ידי סגירת חטיבות ואוגדות, והקטנה דרסטית של כוח המילואים. הדגש עבר להשקעה בטכנולוגיות עילית, בחיל האוויר, בחיל המודיעין ובאמצעי הגנה טכנולוגיים כגון "כיפת ברזל" וגדר "חכמה", מתוך אמונה שהמלחמות העתידיות יתנהלו בעיקר באמצעות מערכות נשק מתוחכמות ולא באמצעות עימותים קרקעיים רחבי היקף. המלחמות האחרונות, ובראשן מלחמת חרבות ברזל, חשפו את ההשלכות החמורות של שינוי זה.

המדיניות הנוכחית: דו"ח ועדת נגל לבחינת תקציב הביטחון ובניין הכוח (ינואר 2025) אכן הכיר בצורך לבנות מחדש את כוחות היבשה. עם זאת, מסקנתו המעשית הייתה לדחות את העיסוק בנושא למשך חמש שנים לטובת השקעה ביכולות הנדרשות למלחמה אזורית עם איראן בעתיד הקרוב. הדו"ח גם לא פירט כיצד יש לבנות את כוחות היבשה ומה נדרש כדי להפוך אותם ליעילים.

הבעיה: אף על פי שצה"ל הצליח להשיג שליטה קרקעית חלקית ולגרום נזק ניכר לחמאס ולחזבאללה, החוסרים בכוחות התמרון יצרו קשיים בלחימה עירונית ובהשגת תוצאות מהירות ומכריעות. לפיכך, דחייה נוספת בהתעצמות כוחות היבשה היא טעות מכמה סיבות:

- איומי הטרור אינם נעלמים, הם מתאוששים: גם לאחר שחמאס וחזבאללה ספגו מהלומות כבדות, הם עשויים להתאושש, כפי שכבר קרה בעבר. מנגנוני השיקום וההתעצמות של ארגוני הטרור אינם נעצרים, ולכן צה"ל חייב להחזיק בכוחות יבשה מוכנים.
- התמקדות בכוונות במקום ביכולות היא כשל תפיסתי: לאורך שנים, תרחיש הייחוס של ישראל התבסס על ניתוח כוונותיו של האויב ולא על ניתוח יכולותיו. גישה זו התעלמה מכך שאיומים פוטנציאליים כמו מצרים, ירדן, מיליציות שיעיות וכוחות אסלאמיים רדיקליים במזרח התיכון עלולים להפוך לאויבים פעילים בעתיד.
- בניין כוח יבשתי הוא תהליך ארוך: הקמת חטיבת שריון חדשה אינה תהליך של שנה או שנתיים, נדרשות לה שנים רבות של השקעה בכוח אדם, באימונים, וברכש ציוד מתאים. בניית כמה חטיבות ואף אוגדות אורכת זמן רב, ולכן יש להתחיל את התהליך כבר עכשיו.
- כוח קרקעי חזק הוא כלי מדיני־אסטרטגי: לא מדובר רק בצורך מבצעי. כוח צבאי חזק מקרין עוצמה מדינית, מחזק את ההרתעה ומעניק לישראל מרחב תמרון בזירה הבינלאומית. הזנחת הכוח היבשתי, לעומת זאת, מחלישה את מעמדה של ישראל ומקטינה את מרחב הפעולה שלה במצבי משבר.

3 להרחבה ראו פרק 4 מאת יהושע ריבק, "בניין העוצמה הצבאית במדינת ישראל – כוחות היבשה" ופרק 5 מאת רס"ן ד', "החדשנות הטכנולוגית בבניין הכוח: כיצד לעשות את צה"ל לצבא חכם באמת?".

המלצות למדיניות: כדי להבטיח את יכולתה של ישראל להגן על עצמה, יש לבסס את דוקטרינת הביטחון הלאומית על ארבעה עקרונות: יוזמה, החלטיות, עוצמה ולחימה בשטח האויב. בניין הכוח חייב לשקם את כוחות התמרון הקרקעיים ולחזקם כדי שיהיו מסוגלים לבצע התקפות במגוון חזיתות. בכלל זה:

- הגדלת סדר הכוחות היבשתי: יש להקים חטיבות ואוגדות נוספות, בכמות המאפשרת הגנה מקבילה בכל החזיתות והתקפה במקביל בחזיתות הנדרשות; וכן אחזקה בכשירות מלאה ומערך אימונים מתאים.
- האש היבשתית: יש לבנות יכולת אש עצמאית ומגוונת לכוחות המתמרנים. יכולת אש זו צריכה להיות לטווח הקצר והבינוני, בכל העוצמות, ברמת דיוק משתנה.
- הנדסה קרבית: יש להוסיף יחידות הנדסה כך שבכל צוות קרב חטיבתי יהיה גדוד הנדסה או לפחות פלוגת ציוד מכני הנדסי (צמ"ה) מוגברת. כמו כן, יש לבנות פתרונות טובים יותר להתמודדות עם תת הקרקע.
- מודיעין השדה: יש לבנות יכולות איסוף קרבי רלוונטיות, ולהקים מסגרות איסוף בדרגים השונים - כלי טיס מאוישים מרחוק (כטמ"מים) המצוידים במתעדים ובסנסורים, רחפנים המספקים תצפית איכותית, מכ"מים ניידים ויכולות סיגינט טקטי.
- ניוד קרבי: יש להחזיר את יכולת הניוד הרחבה של כל הכוחות, בהם רכבים קלים, משאיות ממוגנות, רק"ם קל או כל פתרון אחר המתאים לתפיסת ההפעלה.
- הסיוע המנהלתי: יש לוודא שבמקביל לבניית הכוחות הלוחמים של כל האוגדות הנדרשות להגנה ולהתקפה, בונים גם את היכולות הלוגיסטיות של הכוחות.
- הרום הקרוב לקרקע: יש למקד מאמצים בתחום ובכללם תפיסת הפעלה ליחידות השונות ולדרגים השונים, הצטיידות ברחפנים מסוגים שונים, להקות רחפנים בעלי יכולות שונות (חוזי, מכ"ם, נפץ ועוד).
- לחימת הלילה: נדרש רכש נרחב של אמצעי ראיית לילה לכל היחידות המתמרנות מכלל החילות. במקביל, יש לערוך אימונים בלחימת לילה, כדי להגיע לרמת מומחיות ולביטחון הלוחמים והמפקדים בפעולה הלילית.
- שיפור הכשירות והמוכנות של כוחות המילואים: מערך המילואים הוא נדבך קריטי במלחמה כוללת, אך כיום הוא סובל משחיקה בכשירות ובהצטיידות.
- רפורמת תהליך הרכש לטכנולוגיות חדשות: השילוב של טכנולוגיות אזרחיות חדשות לוקה לנוכח ריכוזיות יתר, חוסר גמישות ומנגנון תמריצים שאינו מעודד אימוץ חידושים בשטח. על צה"ל לבזר את הרכש של מוצרים סטנדרטיים ולהוסיף ערוצי רכש מהירים בשליטת המשתמש הסופי בשטח.
- לבסוף, התפיסה החדשה מדגישה את החשיבות של תמרון קרקעי נרחב כמרכיב בלתי נפרד מהדוקטרינה הצבאית הכוללת של ישראל. במציאות הבינלאומית, מדינת ישראל ניצבת פעמים רבות מול לחץ דיפלומטי המגביל את משך הלחימה. תמרון קרקעי מהיר ומכריע יכול להבטיח הישגים צבאיים שיסייעו לתרגם את הניצחון גם להישגים מדיניים. לכן יש לראות בתמרון הקרקעי אמצעי מרכזי להכרעת אויבים ולשמירת הרתעה ארוכת טווח.

מסר 4: נדרשת רפורמה ביחסים בין המערך המקצועי והמודיעין לבין הדרג המדיני כדי לחזק את יכולת הדרג הנבחר להוביל מדיניות באחריות[4]

הסוגיה: הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון בישראל מתקיים בעיקרו ברמה הפורמלית, אך בפועל ניכרת תלות עמוקה של הדרג המדיני בצה"ל כגורם בלעדי כמעט לאספקת ידע ביטחוני, הערכות אסטרטגיות וניתוח חלופות. שליטת הצבא במידע המודיעיני, ביכולת התכנון ובקביעת מסגרות החשיבה יוצרת מצב של הגמוניה אפיסטמית, המחלישה את יכולת הדרג הנבחר ומצמצמת את מרחב הבחירה האמיתי שלו.

המצב הנוכחי: האחריות להגדרת מדיניות ביטחון ולקבלת החלטות מצויה בידי הדרג המדיני. הדרג המדיני ניזון כמעט בלעדית מהצעות מערכת הביטחון, מתקשה להציע חלופות - בוודאי בכל הקשור לבניין הכוח - ולעיתים נגרר לאשרר תוכניות שמקורן בצבא בלי לקיים שיח אסטרטגי עצמאי. שני מנגנונים מוסדיים אמורים לגשר על הפער - המזכיר הצבאי לראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי. הראשון כפוף להיררכיה הצבאית, והשני סובל מחולשה מבנית, מהיעדר משאבים ומהיעדר לגיטימציה כגורם עצמאי מול מערכת הביטחון. על כן הם אינם מספקים מענה אפקטיבי.

הבעיה: התוצאה היא ריכוז ידע וסמכות אופרטיבית בידי הצבא, אשר חורג לעיתים מתחום המומחיות המקצועי הצבאי ומוביל גם את תהליכי גיבוש המדיניות בנושאים מדיניים מובהקים וכן בנושאים אסטרטגיים. עמדות אחרות כמעט אינן נשמעות, והדרג המדיני נותר חסר יכולת אמיתית לבדוק את ההמלצות המונחות לפניו ולאתגר את מציעיהן. תופעה זו בלטה במיוחד בתקופות חירום כמו מלחמת חרבות ברזל, שבהן ניכרה מונוטוניות מבצעית, והדרג המדיני התקשה להניע תפיסות חלופיות.

כמו כן, המעבר להסתמכות יתר על "אש־מנגד", "דיוק", "השפעה" ו"מב"מ" (המערכה שבין המלחמות) העצים את תפקידה של קהיליית המודיעין אך בלי להסדיר רשמית את אופן פעולת הממסד המודיעיני בקומת הביטחון הלאומי, כגון עיגון חוקי של ועדת ראשי השירותים (ור"ש) וקביעת הכוונה ובקרה שיטתית של הדרג המדיני על ארגוני המודיעין. לצד זאת, הסתמכות היתר על מקורות איסוף טכנולוגיים דחקה יכולות איסוף "קלסיות" (יומינ"ט).

המלצות מדיניות: כדי לחזק את יכולות קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בטווח הארוך, נדרשים שינויים גדולים ומהותיים. ביניהם:

- חיזוק המל"ל והפיכתו לגוף מקצועי בעל השפעה וסמכויות נרחבות לקבלת מידע בלתי תלוי ולביצוע עבודת מטה ביטחונית עצמאית.

4 להרחבה ראו פרק 6 מאת רועי תמיר, "עקרונות ושינויים נדרשים בתפיסת המודיעין של ישראל" ופרק 7 מאת הראל וינברג, "היחס בין המערך המקצועי במערכת הביטחון לדרג המדיני".

- צמצום מעורבות הצבא בקביעת מדיניות חוץ ובנושאים שאינם צבאיים, וניתוב עיקר העיסוק הלאומי בתחומים אלו לדרג האזרחי, וכן הקמת מסגרת ייעודית למחקר ולהערכה מדינית־אסטרטגית חיצונית לצבא.
- חיוב הדרג המדיני בהכשרה ביטחונית סדורה, שתאפשר לקיים דיון מושכל מול מערכת הביטחון.
- יסוד פורמלי של המערך המודיעיני באמצעות חקיקת חוק מודיעין לאומי. יש לשקול הקמת מסגרת רשמית, שתהיה אמונה על מחקר והערכה מדינית אסטרטגית בעבור הקבינט. גוף זה יוצב במשרד ראש הממשלה או במועצה לביטחון לאומי ויורכב ממגוון חוקרים מרקעים שונים ובהם: יוצאי ארגוני מודיעין, יוצאי משרד החוץ והביטחון, אנליסטים אזרחיים מנוסים שאינם יוצאי הממסד, חוקרים מהאקדמיה ועוד. ראש הגוף יוגדר כראש סוכנות לאומית.
- קביעת עיקרון מנחה לשמירה על גיוון מקורות האיסוף ואיזון ביניהם.

בטווח הקצר יש להקים צוות ביטחוני עצמאי לראש הממשלה, וייתכן שאף לקבינט, שיורכב ממומחים אזרחיים המנותקים מוסדית ממערכת הביטחון, שיאפשרו לדרג המדיני "ייעוץ מקצועי מעולה" ונטול פניות בתחום הביטחוני. חברי הצוות ימונו על ידי ראש הממשלה וחברי הקבינט כמינוי אישי, ויכהנו לפרקי זמן קצרים, בהתאם לכהונת ראש הממשלה וחברי הקבינט.

תפקידו של צוות זה יהיה לגבש המלצות לראש הממשלה ולקבינט לפי הצורך בנושאים העומדים על הפרק, או להציג לדרג המדיני נושאים שלעמדתו מחייבים את התייחסותו. כמו כן, הצוות יבחן באופן עצמאי או מול מערכת הביטחון, חלופות להצעות מערכת הביטחון בנושאים מבצעיים ובנושאי בניין הכוח, תוך הבאת רצונות הדרג המדיני לידי ביטוי.

- הצוות יוכל ליזום שיח עם מכוני מחקר ישראליים ובינלאומיים. שיח זה מתקיים כיום בדרג הצבאי בצורה מצומצמת ובנושאים שוליים באופיים.
- צוות זה לא יחליף את עמדת מערכת הביטחון, זו תישאר העמדה המרכזית, אלא ישמש "פלטפורמה קלה" לאתגור התוכניות והערכות המצב של גופי התכנון המבצעיים והמל"ל (ה"פלטפורמות הכבדות") ויציג עמדה מקבילה, תומכת או מתנגדת לעמדת מערכת הביטחון, שתאפשר דיון מושכל בחלופות העומדות על הפרק.

המצב הקיים מקשה על הדרג המדיני לקבל החלטות ביטחוניות עצמאיות, ומוביל להישענות כמעט מוחלטת על עמדת מערכת הביטחון. חיזוק מערכות הייעוץ האזרחיות, יצירת אלטרנטיבות מבוססות ידע והבטחת פיקוח אפקטיבי על מערכת הביטחון הם צעדים הכרחיים להבטחת ביטחון לאומי הנשען על שיקולים רחבים ומאוזנים.

ישנם זמנים בחייה של אומה שבהם היא נדרשת לנצל את המציאות שנקרתה בחייה ההיסטוריים, לזהות את הזדמנות הצמיחה וההתפתחות ולממשה בכל מאודה. שבעה באוקטובר הוא פנס רב עוצמה המאיר את ההזדמנות ההיסטורית המונחת לפתחה של מדינת ישראל לתבוע איזון חדש ובריא יותר בין הממסד המודיעיני לדרג המדיני ולפיקוד הצבאי, ביסוסן של הנחות מוצא תפיסתיות המתכתבות עם המציאות, חזרה ליסודות המקצוע המודיעיני והתכוננות מתמדת למלחמה.

מסר 5: מדיניות יוזמת מול מעגל שלישי תהיה התקפית ומכוונת לערעור המשטר באיראן; ומול מעגל המדינות הקרוב – שילוב בין ייצוב, הפעלת מנופים והיערכות לתרחישי קיצון[5]

הסוגיה: בשני העשורים האחרונים איראן היא האיום הקיומי המרכזי על ישראל. הנהגתה מצהירה בגלוי על כוונתה להשמיד את ישראל ופועלת למימוש מטרה זו על ידי פיתוח יכולת גרעינית; הקמת ארסנל נרחב של טילי קרקע־קרקע, כלי טיס בלתי מאוישים וטילי שיוט; הפעלת שלוחים (פרוקסי) כמו חזבאללה, חמאס, החות'ים והמיליציות העיראקיות; וכן ביצוע פעולות טרור בתוך ישראל ומחוצה לה. במקביל, איראן נמצאת כיום במשבר פנימי חמור - כלכלה מתמוטטת, מחסור במים ובאנרגיה, מתח בציבור וחשיפה למתקפות ישראליות־אמריקאיות. פגיעות זו יוצרת חלון הזדמנויות לישראל להתמודד עם "איום המעגל החיצוני".

לעומת זאת, מול מעגל המדינות הקרוב, מצרים וירדן, ישראל השיגה שלום קר אך השתלטות של תנועות אסלאמיות על אחת מהן תחזיר את איום הצבא הסדיר העוין או תספק קרקע פורייה לפעילות טרור. בעוד ישראל שואפת לשמר את יציבותן, אי אפשר להתעלם מהאפשרות של תרחיש כזה, נוכח הפעילות והתמיכה הנרחבת בציבור באחים המוסלמים.

המדיניות הנוכחית ובעיותיה: בשנה האחרונה, ישראל הנחיתה מהלומות עזות לשלוחים האיראניים בלבנון ובעזה ופגעה באיום הטילים ובאיום הגרעיני של איראן. עם זאת, מצד החות'ים נמשך ירי טילים וסגר בפועל על נתיבי השיט בים האדום, לצד איום אפשרי מצד המיליציות העיראקיות ועימות ישיר נוסף עם איראן.

לגבי מצרים וירדן, המדיניות הנוכחית של ישראל סובלת משלושה ליקויים עיקריים: גישה תגובתית פסיבית מול האיומים המתפתחים; השלמה עם הפרות הסכמי השלום וההתנהגות העוינת של המדינות בזירה הדיפלומטית; מיצוי חסר של מנופי השפעה קיימים ואי־פיתוח מנופי השפעה חדשים (סיוע מול מוסדות כלכלה בינלאומיים, שיתוף פעולה טכנולוגי, שיתוף פעולה בתחום התיירות).

המלצות למדיניות: מול המעגל השלישי, על ישראל לפעול בהתאם לשני עקרונים משלימים -

- ערעור יציבות המשטר האיראני - הפלת המשטר הנוכחי היא יעד אסטרטגי לטווח הארוך, שכן כל עוד משטר זה קיים, הוא ימשיך לחתור להשמדת ישראל. אפשר לקדם זאת באמצעות סנקציות כלכליות כבדות, פעילות קינטית באיראן, פגיעה בתשתיות אנרגיה, פעילות סייבר, גיוס אופוזיציה פנימית ותמיכה בה ובמיעוטים, והפעלת מערכה תודעתית שתסיר את "מחסום הפחד" מהציבור האיראני.

5 להרחבה ראו פרק 10 מאת ניצן דוד פוקס, "אסטרטגיה למעגל המדינות הקרוב – מצרים וירדן", ופרק 11 מאת שי בנצקי, "אסטרטגיה ישראלית מול האיום האיראני".

- הטלת אחריות ישירה על איראן - יש לקבוע שכל פעולה עוינת מצד שלוחיה (כטב"מים, טילים או טרור) תוביל לתגובה ישירה על יעדים איראניים. מהלך זה יבהיר לטהראן כי לא תוכל להסתתר מאחורי שלוחיה ויאלץ אותה לרסן אותם.

כדי לאפשר זאת, ישראל זקוקה לכוח אש מגוון ומשלים לחיל האוויר, שיכלול טק"ק וכטב"מים זולים בכמויות גדולות, אשר יאפשרו תגובות מהירות, רציפות, במדרגות שונות של עוצמה - עד כדי יצירת דילמה באיראן אם להמשיך להסתכן בהפעלת השלוחים או להידרדר להסלמה רחבה.

מול השלוחים המרכזיים של איראן - החות'ים בתימן והמיליציות השיעיות בעיראק - מוצעים צעדים נוספים: ערעור השליטה על ידי חיסול ההנהגה הבכירה, ובכללה עבדול־מליק אל־חות'י; תקיפת תשתיות כלכליות וממשלתיות; הפעלת לחץ בינלאומי, במיוחד דרך מדינות מערביות ומדינות ערב שגם הן רואות את החות'ים והמיליציות כאיום על היציבות האזורית; ובעיראק - פגיעה במוקדי הכוח של המשטר עצמו, במטרה ליצור תמריץ לממשלה המרכזית לרסן את המיליציות הנתמכות על ידי איראן.

ישראל ניצבת בפני הזדמנות אסטרטגית היסטורית לנצל את חולשת איראן. נדרש מעבר ממדיניות של תגובות מוגבלות מול שלוחים, למדיניות התקפית כוללת - הפעלת לחץ מקסימלי לערעור המשטר, תוך קביעת משוואת הרתעה ברורה: על כל פגיעה בישראל תשלם איראן מחיר ישיר.

לגבי המעגל הקרוב מוצע לשלב מוכנות לתרחישים קיצוניים עם פעולות לחיזוק המשטרים המתונים הקיימים; לעבור ממדיניות תגובתית למדיניות יוזמת שמעצבת את המציאות האזורית; וליצור מנופים לקידום האינטרסים הישראליים מול מדינות הסכמי השלום ולחיזוקן. המדיניות המוצעת מתמקדת בארבעה ממדים:

במישור המדיני, לתאם פעילות תמיכה עם האמירויות ועם סעודיה, לתאם עם ארה"ב התניה של הסיוע למצרים ולירדן, ולסייע לירדן ולמצרים בנושא האיום האסלאמיסטי.

במישור הכלכלי, למנף את התלות הא־סימטרית של מדינות הסכמי השלום לקידום יציבותן באמצעות תמריצים לשיפור היחסים (הגדלת אספקת מים, שדרוג תשתיות אנרגיה) ולשמור על מנופי לחץ נגד פעולות עוינות.

במישור המודיעיני, לפתח מערך התרעה וזיהוי מוקדם של סימנים המעידים על תרחישי הקיצון. ישראל תשתף פעולה עם ירדן ומצרים נגד רשתות אסלאמיסטיות, בעיקר באמצעות שיתוף נכסים.

במישור הצבאי, להכין תוכניות אופרטיביות מקיפות לשני תרחישי הקיצון, תוך דגש על הבטחת שליטה במרחבים אסטרטגיים, מערכי הגנה על תשתיות משותפות, ואכיפה יעילה של פירוז סיני.

אסטרטגיה זו תאפשר לישראל להתמודד טוב יותר עם האתגרים האזוריים המורכבים, תוך שמירה על יציבות מדינות הסכמי השלום ובניית מנגנוני חוסן לתרחישי קיצון.

מסר 6: הרשות הפלסטינית היא אויב והמצב ביו"ש אינו סטטי: יש להגדיר יעד של מדינה אחת ריבונית ושולטת בפועל; אפשר לפעול בהדרגה ובדרכים שונות כדי לממש יעד זה[6]

הסוגיה והמדיניות הנוכחית: הסכמי אוסלו שנחתמו בשנות ה־90, קבעו הסדרים זמניים שדחו את הטיפול בכל סוגיות הסכסוך המרכזיות לעתיד, סוגיות שלימים התבררו כבלתי פתירות. ההסדרים יצרו סטטוס־קוו חלקי במישור המנהלי והביטחוני. בפועל, ישראל פועלת בהתאם למדיניות כפולה: מצד אחד היא מתנגדת לצעדים חד־צדדיים של הרשות הפלסטינית ולהכרה בינלאומית במדינה פלסטינית, ומצד שני היא נמנעת מלקדם את ריבונותה לטווח הארוך. גישה כפולה זו נובעת, מצד אחד, מהכרה בסכנות הקיומיות שמציבה מדינה פלסטינית לישראל, ומצד שני מהרצון להשאיר את האפשרות ההיפותטית הזו פתוחה לעתיד הרחוק.

הבעיה: המצב ביהודה ושומרון אינו יציב, והמשך סטטוס־קוו הוא איום ממשי על מדינת ישראל. ההנהגה הפלסטינית אינה מכירה בלגיטימיות קיומה של ישראל, מטמיעה בדורות הבאים שנאה עמוקה כלפי ישראל, ונשארת מחויבת לתורת השלבים להקמת מדינה פלסטינית מהנהר ועד הים. לפיכך, אין שום דרך שמתוך המצב הקיים תצמח הנהגה פלסטינית החפצה בשלום אמת עם ישראל.

- קיימים איומי טרור מתמשכים, וכוחות הרשות הפלסטינית (הרש"פ) אינם מעוניינים להתמודד עימם.
- קיים איום כי בשלב מסוים כוחות הרש"פ יפנו את נשקם נגד ישראל, מה שייצור איום צבאי ממשי.
- הרש"פ מובילה מאמצים בינלאומיים להחלשת מעמדה הדיפלומטי של ישראל.
- הרש"פ פועלת להשתלטות שיטתית על שטחי C, בקביעת עובדות בשטח באופן חד־צדדי, מנצלת ומשחיתה משאבים טבעיים וסביבתיים.
- איומים אלו החריפו מאז מתקפת חמאס, וההבדל בין הרש"פ לחמאס הוא רק שיטות הפעולה, ולא המטרות.
- רוב הציבור הערבי הנתון לשליטת הרשות מביע הזדהות עם חמאס, שעשוי להשתלט על הרש"פ דרך בחירות או בעת של ריק שלטוני הצפוי לאחר שכהונת אבו מאזן תסתיים.

המלצות למדיניות: לנוכח איומים אלו, הכישלון המוחלט של מודל אוסלו לייצר מסלול לשלום אמיתי, וכישלון הפלסטינים ליצור מוסדות טרום־מדינתיים בני־קיימה, על ישראל להגדיר את יעדיה ארוכי־הטווח כמדינה ריבונית אחת - ישראל - תוך מקסום שלטון עצמי מקומי לאוכלוסייה הערבית. במקביל, יש לפתוח מסלולים להגירה מרצון ולתהליך הדרגתי של מעבר מתושבות לאזרחות ישראלית.

הגדרת יעד ישראל כמדינה ריבונית אחת הוא שינוי אסטרטגי הדורש תכנון מוקפד כדי למנוע, מצד אחד, הפיכתה של ישראל למדינה דו־לאומית, ומצד שני, יצירת מצב של אפליה בלתי־

6 להרחבה ראו פרק 9 מאת קובי אלירז, "המדיניות הישראלית ביהודה ושומרון: מעֵבר לאוסלו".

מוצדקת לאורך זמן שחלק מהציבור הישראלי לא יקבל ותעורר קשיים דיפלומטיים. עם זאת, יעד זה הוא אפשרי, ובסופו של דבר בעל תוחלת גבוהה יותר מאשר היעד של מדינה פלסטינית שחיה לצד ישראל בשלום.

הביטוי המעשי של שינוי היעד האסטרטגי למדינה ריבונית אחת לא חייב להיות החלת ריבונות מיידית על כלל שטחי יו"ש, אלא אפשר לקבוע אותו כיעד ברור ולהתקדם למימושו בהדרגה ובגמישות, בהתאם לנסיבות ולהזדמנויות. מוצעים כאן ארבעה צירי פעולה שיש לאמץ במקביל, בהתאם ליכולת הפוליטית ולמצב הבינלאומי:

ציר ראשון: החלת ריבונות הדרגתית ושינוי מדיניות ניהול הקרקעות - קיימים אזורים שבהם אפשר להתחיל את תהליך החלת הריבונות בפשטות יחסית, והם: בקעת הירדן ומעלה אדומים רבתי. משם אפשר להתקדם לגושי ההתיישבות הגדולים ולבסוף אל השטח כולו. כמו כן, יש להתחיל להסדיר את כלל הקרקעות ביו"ש, על ידי חידוש תהליך רישום הקרקעות בטאבו באופן שיעניק הגנה משפטית, ימנע השתלטות בלתי חוקית, ויאפשר שוק נדל"ן חופשי וכלכלי.

ציר 2: קבלת אחריות על תשתיות ושדרוג משרדי הניהול הישראליים - על מדינת ישראל לשאת באחריות לכלל התשתיות האזרחיות ביו"ש שכיום מטופלות באופן לקוי וחלקי בלבד, ובכלל זה תכנון ופיקוח על תשתיות תחבורה, חשמל, מים, גז, ואנרגיות מתחדשות, מניעת זיהום האוויר, תכנון ובקרה על מתקני טיהור שפכים, איסוף פסולת, וניהול משאבי טבע מרכזיים כמו אקוויפר ההר ומחצבות עפר ואבן ועוד. במקביל, יש להגדיר מחדש את תפקידיהם של המתפ"ש והמנהא"ז כך שיפעלו באופן יוזם, יעיל וממוקד במטרה לשמר את הריבונות הישראלית ולהבטיח יציבות בשטח.

ציר שלישי: פירוק הרש"פ ומעבר לממשל מקומי מבוזר, הגירה מרצון או תהליך תושבות - לשלטון מקומי יהיה אינטרס להימנע מהמשך מימון הטרור וההסתה נגד ישראל. בדומה לרשויות הערביות בתוך מדינת ישראל. במסגרת המעבר לשלטון מקומי, יש לחייב שינוי יסודי בתוכני החינוך, להסיר מהם כל הסתה ולחנך להכרה בישראל ולתמורות החיוביות שיש בכך. ישראל צריכה לטפל בפירוק התשתיות הביטחוניות המסכנות את ישראל, בהן כוחות הביטחון של הרש"פ, ברגישות ובהתחשב בתמריצים. יתאפשר מסלול להגירה מרצון תוך קבלת תגמול הוגן על הנכסים הקיימים, לצד מסלול לתושבות ובהמשך לאזרחות, באופן הדרגתי, מותנה בהימנעות ממעורבות בטרור וקבלת חובות וזכויות. כך נוכל להגיע ליחס סביר מבחינה דמוגרפית.

ציר רביעי: הסברה אפקטיבית בזירה הבינלאומית - נדרשת תוכנית דיפלומטיה ציבורית בנויה היטב להצגת ההצדקה שלנו למהלך מול מדינות אחרות בעולם. לא הכרחי שכולם ישתכנעו, אך יש להציג את ההיגיון שלנו, ומדוע מדובר במהלך הוגן שהוא גם היחידי שיכול לאפשר שגשוג וביטחון לכלל האוכלוסיות.

מתוך הכרה שאין חלופה מושלמת, מודל מדינה ריבונית אחת הוא היחיד שיש בכוחו להבטיח את קיומה ואת ביטחונה של ישראל בדורות הבאים, בעוד המשך המצב הקיים כרוך במחירים ובסיכונים גבוהים בהרבה.

מסר 7: על ישראל לפתח תודעה דיפלומטית גאה שמשקפת את זהותה התנ"כית ואת היותה בת בית טבעית במזרח התיכון ומתוך כך לנצל הזדמנויות ולהוביל[7]

הסוגיה: הסכמי אברהם, שנחתמו בשנת 2020 בין ישראל לבין איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודאן, הם פריצת דרך היסטורית בשילוב הדיפלומטי של ישראל באזור. הסכמים אלה נבעו בראש ובראשונה מכך שבעשורים האחרונים הפכה ישראל למעצמה אזורית מבחינת ביטחון, כלכלה וטכנולוגיה; ומדינות האזור הפנימו כי טובתן מחייבת חיזוק הקשרים הדיפלומטיים עם ישראל. אולם מדיניות החוץ של ישראל מתמקדת באופן מסורתי במערב, בעיקר בארצות הברית, תוך הזנחת הפוטנציאל האזורי במזרח התיכון ובאפריקה. מגמה זו, שהתעצבה לאור היחסים העוינים עם העולם הערבי ותחושת הקרבה התרבותית למערב, מובילה לפספוס הזדמנויות כלכליות, דיפלומטיות וביטחוניות.

המדיניות הנוכחית: רוב החברה הישראלית - ובכללה מובילי מדיניות החוץ - פועלת מתוך תודעה הממוקדת במערב. המפה המנטלית בתודעה הקולקטיבית מקצה מרחב נרחב למערב ומעט מאוד לשכונה שלנו, ואפריקה נותרה בקרן זווית חשוכה. הסכמי אברהם הראו את הפוטנציאל לפתיחות אזורית, אך תודעת ה"וילה המערבית בג'ונגל המזרח־תיכוני" ממשיכה לשלוט במידה רבה ומשתקפת באופן מוסדי במערך הביטחוני והדיפלומטי של ישראל.

הבעיה: תודעת ה"וילה בג'ונגל" כבר אינה משקפת את מפת האינטרסים הפוליטיים, הכלכליים והביטחוניים של ישראל כיום ובעשור הקרוב. היא מונעת מישראל למצות את יכולת ההשפעה שלה כמעצמה אזורית ומעוורת אותה לשינויים ולאיומים מתפתחים. היא אף עלולה להחריף משברים כתוצאה מחוסר הבנה של ההשפעות המשניות של מעשינו.

גם אפריקה נותרה מחוץ למוקד תשומת הלב הישראלית, אף שמדובר בזירה סמוכה בעלת חשיבות אסטרטגית לנוכח האוכלוסייה הגדלה ומשאבי הטבע הרבים, שבה יש לישראל אינטרסים רבים. קיימות מדינות נוספות במרכז אפריקה המעוניינות למסד יחסים דיפלומטיים עם ישראל, אך אנו מזניחים אותן. כמו כן, קיימות קהילות נוצריות רבות שתומכות בישראל מתוך זיקה דתית ורצון לשיתוף פעולה.

במקביל, מתקיימים תהליכים שליליים באפריקה שאסור לנו להתעלם מהם: איראן מנסה להרחיב את השפעתה ביבשת, וחיזוק הקשרים של ישראל עם מדינות אפריקה מסייע בבלימתה. אפריקה היא גם זירה של תחרות גאופוליטית הולכת וגוברת מצד סין וטורקיה, ועל ישראל לבסס את נוכחותה גם בהקשר זה. היבשת היא שוק פוטנציאלי עצום לטכנולוגיות ישראליות בתחומי החקלאות, המים, האנרגיה המתחדשת והבריאות, ולישראל יש הרבה להציע בתחומים אלה, וגם בתחומי הביטחון והכלכלה.

7 להרחבה ראו פרק 13 מאת רפאל בן־לוי, "ליבי במערב ואנוכי במזרח התיכון: סדר עדיפות דיפלומטי חדש לישראל" ופרק 14 מאת ניצן דוד פוקס, "לא עוד קורבן: בניית העוצמה הרכה של ישראל כמנהיגה אידיאולוגית".

המלצות למדיניות: על ישראל להפנים את שייכותה הטבעית למזרח התיכון ולפעול מתוך ביטחון ואסרטיביות, תוך אימוץ נקודת מבט אינטגרטיבית לגבי האינטרסים האזוריים. למען הסר ספק, הגישה המוצעת אינה גישה שבה ישראל פועלת מתוך תחושת נחיתות כנועה, המבקשת להתקבל בשכונה בתמורה לוויתורים אסטרטגיים ופוליטיים. להפך, הסכמי אברהם נבעו מהמעמד של ישראל כמעצמה אזורית חזקה, הפועלת באסרטיביות לקידום האינטרסים שלה - אינטרסים שמעגל מדינות הולך וגדל מזהה בהם אינטרס משותף.

- על ישראל להפנים ולהדגיש בשפה הדיפלומטית שלה כי העם היהודי הוא עם ילידי במזרח התיכון - לשונו היא לשון מזרח תיכונית, חלק מפסיפס השפות האזוריות - ושעליו להרגיש כאן בבית ללא צורך בהתנצלות. ככל שתשדר את טבעיות קיומה כאן, כך גדל הסיכוי שגם שאר עמי האזור יתייחסו אליה בהתאם.
- גישה אינטגרטיבית מחייבת הבנה עמוקה של הקשרים בין המדינות הערביות עצמן ותפיסה ברורה של האינטרסים שלהן. על ידי יישור קו עם הדינמיקה של הפוליטיקה האזורית, ישראל יכולה לנקוט יוזמות גדולות יותר, לפתור בעיות באופן עצמאי ולהקטין את הצורך לפנות לוושינגטון לתיווך. גישה זו גם אומרת שיוזמות מרכזיות – כגון הסכם עם סעודיה או מסלול סחר מהודו לאירופה - צריכות להיות בנויות כך שכל המדינות השכנות יפיקו תועלת מהתהליך.
- נרמול היחסים עם סעודיה הוא הזדמנות היסטורית לכלל האזור, אך יש לנהל אותו בחוכמה ובזהירות. כדי שהסכם עם סעודיה לא יגרום לשברים בזירות אחרות, יש לוודא שכל הצדדים השכנים יפיקו תועלת מהתהליך.
- לסעודיה יש הרבה מה להרוויח מהסכם שלום עם ישראל. לכן, ישראל אינה צריכה "לשלם" על היחסים עם סעודיה בוויתורים כלפי הפלסטינים.
- מקום לשיח אמוני - האמונה הדתית היא חלק מהמרקם האזורי, ולכן אין להירתע משיח מבוסס אמונה עם הסעודים. במסגרת המסורת הדתית האסלאמית קיימים מסלולים שדרכם יכולים הסעודים להוביל שינוי ולהכיר בריבונות ישראלית על ארץ ישראל מנקודת המבט ההלכתית האסלאמית, ויש לפעול לקדם אותם. הישראלים, מצידם, צריכים להציג את עצמם כעם ישראל המקראי ולהדגיש את שורשיהם העמוקים בארץ.
- עלינו גם להכיר בכך שקטר היא מדינת אויב של ישראל ותומכת בטרור, ולהתחיל להתייחס אליה בהתאם. שכן כאשר מדינת ישראל משתפת פעולה עם קטר כמו בסוגיית עזה, הדבר מעורר זלזול מצד האמירויות והסעודים, שאינם מבינים מדוע אנו מוכנים לכך.
- כדי להטמיע שינוי תודעתי זה במערכת הדיפלומטית, נדרשים גם צעדים ארגוניים, בהם:
- העברת ניהול היחסים עם מדינות שאין להן קשרים דיפלומטיים עם ישראל מהמוסד למועצת הביטחון הלאומית.
- מינוי שני שרים במשרד החוץ - אחד לענייני המזרח התיכון והעולם הערבי, ואחד לענייני אפריקה.
- שדרוג מעמד השגרירים במדינות האזור.
- יש ליזום ביקורים רשמיים הדדיים באופן קבוע ולמסד ועידות בינלאומיות של מדינות האזור בישראל. לדוגמה, ועידת אפריקה בישראל פעם בחמש שנים וועידת מדינות המזרח התיכון פעם בשנתיים.

יסודות: התפיסה המדינית־ביטחונית ומגמות בסביבה הבינלאומית

פרק 1

תפיסת הביטחון של ישראל והתערערותה משנות התשעים

רועי תמיר[1]

תקציר

התנאים שהובילו למתקפת חמאס ולבניית "טבעת האש" האיראנית סביב ישראל אינם נובעים מתקלה נקודתית, אלא משינוי בתפיסה הביטחונית של ישראל. תפיסת הביטחון שעוצבה על ידי בן־גוריון על בסיס רעיון "קיר הברזל" של ז'בוטינסקי החזיקה מעמד בהצלחה עד שנות התשעים. תפיסה זו הדגישה כמה עקרונות: ההכרעה – כלומר, בכל מפגש עם אויב ישראל צריכה לחתור לתוצאה חד־משמעית לטובתה; הרתעה – שהיא תוצאה של הכרעה חד־משמעית; נכונות לפתוח בהתקפת־נגד־מקדימה; הסתמכות עצמית שמשמעותה היא שרק חיילי צה"ל נלחמים על ביטחון ישראל ולא כוחות זרים, לצד בניית יכולת גרעינית; השגת תמיכה של מעצמה עולמית; התיישבות כרכיב ביטחוני מהותי של מדינת ישראל. בהיבט הצבאי, תפיסה זו הדגישה העתקה מהירה של הלחימה לשטח האויב על ידי תמרון קרקעי ואווירי מוחץ.

אולם חתימת הסכמי השלום עם מצרים, אש"ף וירדן ושינוי מאפייני האויבים פתחו פתח לאימוץ של הנחות יסוד חדשות כגון: תם עידן המלחמות הגדולות; העימותים מוגבלים והם מול ארגונים ולא מול מדינות; אין עוד איום קונבנציונלי; אפשר להכיל טרור מעבר לגבול; אי אפשר להצדיק אחיזה בשטח; "עדיף פתרון מדיני מפתרון צבאי". שינויים אלה שיקפו עולם ערכים שאינו מכיר במושג של אויב אלא רק ביריבים, ואמונה שאפשר ליישב כל סכסוך באמצעות משא ומתן ודיפלומטיה.

1 הפרק נכתב בהובלת רועי תמיר ומכיל תובנות ותרומות מכלל עמיתי המחקר בפרויקט.

תפיסת הביטחון של ישראל בעשורים הראשונים

תפיסת הביטחון[2] של מדינת ישראל, כפי שהתהוותה מהגותו של ז'בוטינסקי בשנות העשרים של המאה הקודמת, דרך עיצובה המרכזי על ידי דוד בן־גוריון סביב מלחמת העצמאות ובתחילת שנות החמישים, עמדה איתנה במשך ארבעת העשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל. מאז שנות התשעים, החל תהליך השתנות באופן שבו התבטאה במדיניות ובמעש תפיסת הביטחון של מדינת ישראל על ידי ממשלות ישראל והממסד הביטחוני. התקפת חמאס בשטח ישראל בשבעה באוקטובר, בהיקף כוחות של כ־6000 לוחמים, תוך כיבוש עוטף עזה לכמה שעות ושליטה מבצעית של המחבלים בו ופגיעה חסרת תקדים באזרחים ישראלים ובכוחות צה"ל בזמן נתון, מחייבת התבוננות על מה שנראה כקריסת רכיבי ליבה בתפיסת הביטחון הישראלית.

תפיסה, גישה, השקפת עולם ("קונספציה" בלעז) בהקשרי ביטחון, היא לעולם לא רק האופן שבו אתה בוחר לבנות את הכוח הצבאי ולהפעילו. קונספציה היא תפיסת מציאות הנובעת בראש ובראשונה מערכים. תפיסת המציאות היא שמגדירה את בניין הכוח ואת הפעלתו. שינוי ערכי, אם בהרכב הערכים או בסדר העדיפות שלהם, מביא לשינוי בתפיסת המציאות. בחלק זה ומתוך חשיבות הדבר להתבוננות קדימה על מאפייני תפיסת הביטחון הישראלית הרצויה, ננתח את השינוי שחל בה בשלושת העשורים האחרונים ששיאם במובן מסוים מתבטא באירועי שבעה באוקטובר שהובילו למלחמת חרבות ברזל.

תפיסת בן־גוריון

התקופה שלפני הקמת מדינת ישראל ומייד לאחריה, התאפיינו בתחושה נוכחת ומוחשית של איום קיומי על הבית הלאומי ועל היהודים בארץ ישראל. תחושת האיום הקיומי הייתה בשיאה סביב ההכרזה על הקמת מדינת ישראל וההבנה כי הדבר יביא לפלישה של צבאות סדורים ממדינות ערב לשטח המדינה שרק קמה. בן־גוריון התייחס ב־1947 למבחן העליון שאליו יש להיערך כ"מלחמת דמים עם כל מדינות ערב". גם עם תום מלחמת העצמאות, לא סרה תחושת האיום והדבר שימש מעצב מרכזי בחשיבתו של בן־גוריון, כפי שהתבטאה במסמך "צבא ומדינה" שכתב ב־1953.

מסמכו של בן־גוריון היה סיכום לתהליך העמקה שביצע והציג בשמונה־עשרה נקודות יסוד לממשלה, והוא נתפס עד היום כמסמך היסוד בתפיסה הביטחונית של ישראל אף שאינו מנוסח כמסמך תפיסתי. בן־גוריון מציג כבר בחלקו הראשון של המסמך אמירה ברובד הביטחון הלאומי וקובע כי הביטחון אינו תלוי בצבא בלבד והוא יושפע לא פחות מגורמים "לא צבאיים" כלשונו, כגון היכולת המשקית והכלכלית, יכולת התעשייה והחקלאות, גדילת האוכלוסייה היהודית (עלייה), התיישבות בשטחי תורפה בגבולות, קיום מלאים (מזון וחומרי גלם), נתיבי תנועה ומעל לכול לכידות ורוח העם.

נקודה מרכזית שמניח בן־גוריון כמעצב מהותי בתפיסתו היא הא־סימטריה הכמותית בין צה"ל וצבאות ערב: "ברור שבכוח האדם לעולם לא נשתווה לערבים וגם לא בכמות הנשק..."[3] קיים פער גם בהיקפי האוכלוסייה והיכולת המשקית, ולבסוף הוא מציין את השטח הקטן והצר של מדינת ישראל. מכל אחת מהנקודות האלה נגזרות משמעויות העומדות בלב תפיסת הביטחון כפי שהתהוותה אז. בן־גוריון קבע כי המענה המרכזי לא־סימטריה בסד"כ (סדר הכוחות) הצבאי יתבטא בהשקעה מתמדת ברכיב האיכות. רכיב האיכות יושג בעזרת כמה פרמטרים ובהם ההון האנושי – איכות החיילים והכשרתם, הגברה מקסימלית של כוח המחץ (חיל האוויר ושריון),

2 יש החולקים על ההגדרה "תפיסת ביטחון" ומכנים אותה "תפיסת הגנה" (למשל ד"ר חנן שי). בפרק זה נתייחס למושג הרווח בשימוש ולרכיביו המקובלים.

3 דוד בן־גוריון, **צבא ומדינה**, 1953.

התמקדות במערכים לוחמים, השקעה באמל"ח מתקדם ומעל לכול ברוח הלחימה.

היכולת המשקית המוגבלת של המדינה הצעירה מחייבת הישענות על צבא מילואים שיאפשר המשך צמיחה כלכלית של המשק מחד גיסא ומענה צבאי בעת הצורך לפלישה רחבה מאידך גיסא. שטחה הקטן והמותניים הצרות של מדינת ישראל הופכים את מוטיב הזמן לגורלי ולמכריע, ומחייבים יכולת גיוס מילואים ושינוע כוחות מהיר. כך מתאר זאת בן־גוריון: "אויבינו יכולים להתקיף אותנו במלוא כוחם מהיבשה, מהים ומהאוויר, ואם חלילה יגיעו לתל אביב בטרם נערוך ונגייס מלוא כוחנו – אנו אבודים".[4] נוסף על כך ומתוך כך, אתגר זה מצריך יכולת התרעה מודיעינית על פלישה צפויה ועל התקפה טרם התממשותה. אם לא תתקיים התרעה וכוחות המילואים לא יגויסו בזמן ובמהירות, הדבר יביא בהסתברות גבוהה להתארכות משך המערכה. בבסיס גישתו של בן־גוריון עמד הצורך לקצר את משך המערכה כדי לצמצם ככל האפשר את היקף הנפגעים מצידנו ואת הפגיעה במשק. משנת 1979 ונוכח הסכם השלום עם מצרים, קיבל מאמץ ההתרעה ממד נוסף, שבמסגרתו על קהיליית המודיעין הישראלית להתריע מפני "תפנית אסטרטגית". משמעותה של תפנית אסטרטגית בהקשר זה, היא שינוי מדיניות מצרית (עקב החלפת שלטון או נסיבות אחרות) בניגוד להסכמי השלום, וכוונה לבצע פעולה התקפית נגד ישראל. ההתרעה במקרה זה נועדה לאפשר זמן היערכות מספק בהיבטי בניין כוח והסטת משאבים למול האיום הפוטנציאלי המצרי.

לב ליבו של קיר הברזל: הכרעה

לב ליבו של רעיון "קיר הברזל" שכתב זאב ז'בוטינסקי בשנות העשרים, הוא יצירת כוח צבאי שבנוכחותו ובמעשיו ייצור "קיר ברזל" מוחשי ובלתי ניתן להבקעה בתודעתו של האויב. כאשר בתודעתו של האויב לא יישאר אף לא "זיק של תקווה להפטר מאתנו" וקיר הברזל יהיה ללא סדק, רק אז יאבד האויב תקווה ויהיה מוכן לוויתורים. על מנת שתיבנה תודעה ברוח זאת אצל האויב, גרסו מעצבי תפיסת הביטחון הישראלית בראשית דרכה של המדינה, כי על צה"ל לנצח ניצחונות מכריעים בכל מלחמה ובכל מפגש עם האויב. כדי להשיג הכרעה זאת, גרס בן־גוריון כי עיקר כוחו של צה"ל צריך להיות כוח מחץ בדגש על כוחות שריון וחיל האוויר.

כאשר בתודעתו של האויב לא יישאר אף לא "זיק של תקווה להפטר מאתנו" וקיר הברזל יהיה ללא סדק, רק אז יאבד האויב תקווה ויהיה מוכן לוויתורים

עקרון ההכרעה, מכוון לכך שאופן הפעולה הצבאית בכל מפגש עם אויב יניב תוצאה חד־משמעית לטובת ישראל. אחד הביטויים האופרטיביים של עקרון ההכרעה התבסס בתפיסת הביטחון הישראלית בכותרת של העתקת הלחימה לשטח האויב. מהלך תמרון מהיר ועוצמתי לשטח האויב מהר ככל האפשר, נועד הן לקצר את משך המלחמה (כאמור, משיקולים כלכליים ומשיקולים של צמצום היקף האבדות) הן להרחיק את האיום מאזרחי המדינה והן להגביר במידה ניכרת את הלחץ על האויב. ההכרעה אינה יכולה להסתמך על הפעלת אש־מנגד והפצצות אוויריות בלבד. הבנה זאת השתרשה כבר בשנות החמישים, כפי שמופיע לדוגמה אצל יגאל אלון, מפקד הפלמ"ח, מבכירי מפקדי צה"ל במלחמת העצמאות ומאוחר יותר שר בממשלת ישראל: "הרעשות אוויריות הדדיות – בפצצות מקובלות – עשויות להמיט נזקים חמורים ולעשות הרבה לקראת השמדת הזולת, אך אין בהן בתנאי המזרח התיכון כדי להביא להכרעה ברורה בין מנצח למנוצח ולסיומה של מלחמה".[5]

4 שם.

5 יגאל אלון, **מסך של חול**, מהדורה שלישית, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1981, עמ' 68.

הרתעה היא תוצאה של הכרעה

אופן הפעלת הכוח ותוצאותיו לאור עקרון ההכרעה, נועד לבנות אצל אויבינו "מורתעות" חזקה שתמנע את רצונם לפעול באופן התקפי כלפי מדינת ישראל בעתיד או תקטין אותו. הרתעת האויבים מלפעול נגד ישראל היא הן במישור הטקטי, קרי הפעלת כוח נקודתית או קצרת מועד, והן במישור האסטרטגי, ביציאה למלחמה כוללת או למערכה עצימה ומתמשכת. מאחר שאויביה של מדינת ישראל הם רבים ונוכחים לאורך שנים רבות, עקרון ההרתעה נעשה דומיננטי ומתפתח ויש לו חשיבות מצטברת. בשנות קום המדינה העריך בן־גוריון כי ייקח זמן "לייאש" את מדינות ערב משאיפתן להשמיד את מדינת ישראל באופן צבאי, כך שסביר שהן תנסנה לצאת למלחמה נגד ישראל כמה פעמים. מכאן עולה חשיבות ההכרעה ותחזוקת ההרתעה כחלק מתפיסת הביטחון הישראלית.

לא רק עצם קיום העוצמה אלא הנכונות לבצע "התקפת־נגד־מקדימה"

הרתעה היא סוגיה חמקמקה וקשה לקבוע מה רמת המורתעות של האויב מנקיטת פעולות התקפיות נגדנו בכל רגע נתון. כחלק מתפיסת היסוד, התקיימה ההבנה כי אופן הפעלת הכוח והשימוש בו יקבעו את עומק ההרתעה יותר מעצם קיום היכולת בידי צה"ל. כך ניסח זאת אלון בשנות החמישים:

> "דווקא כושרה ונכונותה של ישראל לפתוח בהתקפת־נגד־מקדימה, כל אימת שהכנותיהם של צבאות ערב יישאו אופי מאיים ומסוכן, יפחיתו את הצורך בנקיטת צעדים צבאיים מכריעים ויגבירו את סיכויי השלום. הרי שאין די בעצם קיומו ועוצמתו של צה"ל כאמצעי הרתעה, אופן השימוש בו הוא לא פחות חשוב מעצם קיומו. הנה, אין חולקים על כך".[6]

הסתמכות עצמית עם תמיכה מעצמתית

כמו כן, כדי לבצר ולבסס את ההרתעה הישראלית, פעלו "האבות המייסדים" של תפיסת הביטחון בשני מאמצים חשובים בראייתם: האחד, עקרון ההסתמכות העצמית שביטויו הם כינונה של יכולת גרעינית והתבססות רק על כוחות צה"ל בעת מלחמה (ללא כוחות זרים), והשני כינונם של יחסים אסטרטגיים עם מעצמה עולמית.

היכולת הישראלית בתחום הגרעיני פותחה מאמצע שנות החמישים בסיוע צרפתי עם בניית קריית המחקר הגרעיני סמוך לדימונה. בהקשר ההרתעתי, לאורך השנים נשמרה עמימות רבה סביב עיקר מדיניותה של ישראל בדבר כושרה הגרעיני, והדבר תרם לדימויה כמדינה בעלת נשק גרעיני אף שמדינת ישראל מעולם לא הודתה בכך.[7] יתר על כן, בשנות השמונים נוספה "דוקטרינת בגין" ההתקפית הקובעת שישראל תפעל למנוע ממדינות עוינות לפתח נשק גרעיני. הדוקטרינה נעשתה מוחשית ביוני 1981 עם תקיפת הכור הגרעיני "אוסיראק" בעיראק; בהמשך, בספטמבר 2007, עת תקפה ישראל את הכור הגרעיני הסורי; ולאחרונה ביוני 2025 בתקיפת פרויקט הגרעין האיראני.

החתירה של מדינת ישראל לקשר הדוק עם מעצמה עולמית משנותיה הראשונות, נועד להוסיף מטרייה דיפלומטית ושכבה חשובה ב"קיר הברזל" אל מול שאיפת אויביה של ישראל להשמידה. זאת בהתאם להנחה שמדינות נוטות לשקול בכובד ראש תקיפה של מדינה אשר זוכה לגיבוי של מעצמה עולמית. בעשור הראשון לקיומה, נשענה ישראל על יחסים עם צרפת שהתבטאו באספקת נשק צרפתי לצה"ל, בסיוע בהקמת הקמ"ג (הקריה למחקר גרעיני) ובפעולה צבאית משותפת מול מצרים במבצע קדש ב־1956. יחסים אלה התערערו בתקופה שלפני

6 שם, עמ' 77

7 BenLevi, Raphael. "The evolution and future of Israeli nuclear ambiguity." *The Nonproliferation Review*, 29(4-6) (2022), pp. 243-265

מלחמת ששת הימים וצרפת אף הטילה אמברגו נשק על ישראל. לאחר מלחמת ששת הימים, פנתה ישראל לעבר ארצות הברית וכוננה עימה קשרים מיוחדים בתהליך הולך ומעמיק. היחסים המיוחדים עם ארצות הברית ידעו עליות ומורדות לאורך העשורים, אולם הם הצליחו להתבסס לכדי תבנית יסוד בקשר בין המדינות באופן שצולח את כל המהמורות והאתגרים הרבים. מסוף שנות השישים והלאה, החלה ישראל להצטייד בהדרגה באמל"ח אמריקאי כמעט בכל הממדים הצבאיים. קשרי הממסד הביטחוני הישראלי עם מקביליו האמריקאים הלכו והתחזקו ואף הפכו נכסיים בעבור ארה"ב בדגש על תחומי מודיעין וטכנולוגיה. ארה"ב מצידה, נעשתה עם השנים הגורם המרכזי והחשוב ביותר גם בהגנה על האינטרס הישראלי במרחב המדיני הבינלאומי בדגש על מניעת החלטות אנטי ישראליות בעייתיות מאוד באו"ם. יש לציין כי ישראל מעולם לא חתמה ברית הגנה רשמית עם ארצות הברית.

גורמים חשובים בהנהגת היישוב ובגופי הביטחון המתהווים ראו את ההתיישבות כרכיב ביטחוני של מדינת ישראל

התיישבות כמרכיב יסוד בביטחון

אחד ממרכיבי היסוד של התנועה הציונית טרם הקמת המדינה ולאחר מכן, היה עקרון ההתיישבות. אפשר לראות כי גורמים חשובים בהנהגת היישוב ובגופי הביטחון המתהווים ראו את ההתיישבות כרכיב ביטחוני של מדינת ישראל. כפי שצוין לעיל, הצביע בן־גוריון במסמכו על מרכיבי הביטחון הנדרשים ובהם: "...ההתיישבות בשטחי התורפה, על הגבולות, במבואות ירושלים, בנגב, בגליל ה'מעורב'..."[8] בתנועה הציונית, ערך ההתיישבות הכיל תפיסה אידיאולוגית רחבה בעלת היבטים חינוכיים של חיבור לאדמה, בניין פיזי של האומה ועוד. אולם עוצמת חיוניות ההתיישבות להשגת ביטחון תפסה מקום בולט אצל מצביאי התקופה ובראשם יגאל אלון הכותב על ההתיישבות:

> "כאמור, למן ראשית ההתנחלות של שבי־גולה נעשתה ההתיישבות גורם ביטחוני ראשון במעלה, וכן תוסיף להיות גורם צבאי עם תמורות עתים ותנאים. וכן להיפך: ללא התיישבות לוחמת לא תיתכן הגנת הארץ, גם אם תוכפל עוצמתו של הצבא, כשם שבלעדי צבא מעולה לא יוכרע הפולש. אין להפריד בין הדבקים".[9]

אלון אף ראה את היישובים כנושאי תפקיד בפריסה הביטחונית: "...עומק אלטרנטיבי. רשת יישובים צפופה, פרושה לעומק, מבוצרת כהלכה, חמושה במיטב הנשק החדיש ומאורגנת במערך הגנתי טריטוריאלי מוצק, עשויה לשמש מעין עומק אסטרטגי, כתחליף לעומק הגאוגרפי שאינו קיים..."[10]

כך, בעשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל ועד סוף שנות השמונים (אז מומשה למשל תוכנית ממשלתית להקמת המצפים בגליל), ראו ממשלות ישראל והממסד הביטחוני את ההתיישבות ככלי רב־חשיבות בארגז הכלים הביטחוני הן בהקשרי העומק והן בהקשר הגבולות – "המדיניות של הממשלה בזכות ההתנחלות ברורה לחלוטין. היא מדברת גם על היאחזויות וגם על ישובי־קבע. המדיניות הזאת נובעת קודם כל מן האידיאולוגיה הציונית הסוציאליסטית. אנו רואים בהתנחלות כורח בטחוני..."[11] משנות התשעים חל שינוי במדיניות, צומצם מאוד מספר

8 דוד בן־גוריון, **צבא ומדינה**, 1953.

9 יגאל אלון, **מסך של חול**, עמ' 263.

10 שם, עמ' 254.

11 תשובת השר ישראל גלילי בשם ממשלת גולדה על מדיניות הממשלה בנוגע לרצועת עזה. (דברי ימי הכנסת, ישיבה 289 של הכנסת השביעית, 27.3.1972, עמ' 2105–2106). הוברמן, ביליג, מדיניות ממשלות ישראל כלפי ההתיישבות היהודית

היישובים החדשים שקמו במדינת ישראל ואף שונה ייעודו של אגף הנח"ל מהתיישבות לעשייה חינוכית.

כאמור, תפיסת הביטחון של מדינת ישראל מהעשורים הראשונים לקיומה, התבססה על רעיון "קיר הברזל" של ז'בוטינסקי ועקרונות הגותו הביטחונית של בן־גוריון. אלה התבטאו במדיניות שנשענה על שלושת יסודות התפיסה: הכרעה, הרתעה והתרעה. יסודות אלה ליוו את בניין הכוח של צה"ל והפעלתו לאורך העשורים הראשונים, וסייעו למדינת ישראל בהתמודדות עם אתגרי התקופה מצד האויבים. ההכרעה נועדה לייצר הרתעה, להרחיק את האיום מאזרחי המדינה ולצמצם את משך המערכה. ההרתעה נועדה להגדיל את הזמן שבין המלחמות ולשחוק את המוטיבציה של האויב לתקוף את מדינת ישראל. ההתרעה נועדה לפצות על העדר העומק הגאוגרפי בשטחה של מדינת ישראל, לאפשר לפנות את סד"כ המילואים לצמיחת המשק ולהימנע מהחזקת צבא סדיר גדול. שלושת יסודות התפיסה לא צצו יש מאין והם תאמו את הערכת המצב האסטרטגית, הפוליטית, החברתית, הביטחונית, הכלכלית והערכית של הנהגת הישות הלאומית הצעירה שהתהוותה למול מגוון איומים וכנגד כל הסיכויים. יישום עקרונות אלה הוביל את ישראל בהצלחה לניצחונות צבאיים מול מדינות ערב במעגל הראשון.

השתנות תפיסת הביטחון בשלושת העשורים האחרונים

סוף שנות השמונים ותחילת שנות התשעים היו חלון מעבר בין שתי תקופות מהותיות הן ברמה העולמית והן ברמה הלאומית במדינת ישראל. המעצב המרכזי ברמה העולמית היה קריסתה של ברית המועצות (ב־1991) באופן שסימן את סופה של המלחמה הקרה בין ברית המועצות לארצות הברית ואת המעבר של העולם למצב חד־קוטבי של מעצמת־על אחת – ארצות הברית. אירופה, בשנות התשעים לאחר תהליך התאוששות רב־שנים ממלחמות העולם, חרטה על דגלה את הדיפלומטיה כתחליף לכוח, נשענה על ההגמוניה האמריקאית בניהול העולם והניחה את המסילות להקמת האיחוד האירופי ב־1993 עם כניסתה לתוקף של אמנת מאסטריכט.

השתנות אויבי ישראל: מפאן־ערביזם לפאן־אסלאמיזם

במקביל לתהליכים שהובילו לשינויים בתחילת שנות התשעים במרחב המערבי, חלו כמה תמורות עומק במרחב המזרח תיכוני שהביאו להשפעה גדולה על הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. ב־1979 התרחשה באיראן המהפכה האסלאמית ובעקבותיה עלה לשלטון משטר האייתולות. המהפכה באיראן סימלה את תחילתו של שינוי אזורי נרחב בכל הקשור לאופי המאבק בישראל ולגדילת המחנה השיעי. בשנות השמונים הוקמו שני ארגוני "התנגדות" שיהפכו בחלוף השנים לביטוי המובהק ביותר להשתנות אופי האיומים על ישראל: חזבאללה (1982) השיעי בלבנון וחמאס (1987) של האחים המוסלמים הסוני ברצועת עזה. שני הארגונים חרטו על דגלם את השמדת מדינת ישראל. ארגון טרור סוני חשוב נוסף שהוקם בשנים אלה באפגניסטן וסימן את התגברותו של הג'האד העולמי נגד המערב היה "אל־קאעדה" (1988).

כך, כאשר ברקע מתפתח איום הטרור לצד יכולת הולכת וגדלה לשגר אמל"ח תלול מסלול לעורף הישראלי, חווה ישראל ירידה באיום הקלאסי שלאורו עוצבה תפיסת הביטחון של פלישת צבאות סדורים של מדינות. מלחמת יום כיפור (1973) מול הצבאות המצרי והסורי ומלחמת שלום הגליל (1982) מול הצבא הסורי הן המלחמות האחרונות שבהן נלחם צה"ל בצבאות ערביים סדירים. יתרה מכך, "הסכמי השלום" שעליהם חתמה מדינת ישראל מול מצרים (1979) וירדן (1994) העצימו בישראל את התחושה שסר האיום הקיומי שביטויו הוא פלישה קרקעית נרחבת דרך גבולות המדינה. כך עוצבו

בחבל עזה בשנים 1967–2005.

גם הנרטיב של תום עידן המלחמות, תום האיום הקונבנציונלי,[12] והתפיסה כי על ישראל להתמודד רק עם איום תת־קונבנציונלי (ארגוני טרור) או על־קונבנציונלי (גרעין).

שלוש הנסיגות ותוצאותיהן

במהלך העשור האחרון של המאה העשרים וזה שלאחריו, ביצעה מדינת ישראל שלוש נסיגות רבות משמעות. בשנות התשעים חתמה ישראל על הסכמי אוסלו (1993) מול אש"ף, חילקה את יהודה ושומרון לשטחי A, B ו־C והאחריות על שטחי A ו־B עברה לידיהם של הפלסטינים. בהמשך לכך חתמה ישראל על הסכם וואי (1998). במאי 2000 נסוגה ישראל מדרום לבנון באופן חפוז וחד־צדדי שהביא להשתלטות מיידית של חזבאללה על צידו הלבנוני של קו הגבול עם ישראל. בשנת 2005 הוציאה לפועל ממשלת ישראל בראשותו של אריאל שרון באופן חד־צדדי את תוכנית ההתנתקות שהתבטאה בפינוי כל הנוכחות הישראלית, צבאית ואזרחית כאחד, מרצועת עזה, הריסת כלל היישובים והוצאת אלפי תושביהם מחוץ לשטח הרצועה. נוסף על כך פונו ארבעה יישובים ובסיסי צה"ל בצפון השומרון. ב־2007, שנתיים בלבד לאחר ביצוע תוכנית ההתנתקות, השתלט חמאס בכוח הזרוע על רצועת עזה, הפיל את שלטון הפת"ח והפך להיות הריבון בפועל.

הנסיגה נועדה לתת או להבטיח את הלגיטימיות הבינלאומית של ישראל להפעיל כוח

הנסיגות נומקו בכך שהן תיתנה לישראל לגיטימיות בינלאומית לתקוף את אויביה אחרי שנסוגה, אם תיאלץ לעשות כן. מכאן שהנסיגה נועדה לתת או להבטיח את הלגיטימיות הבינלאומית של ישראל להפעיל כוח. כמו כן, נטען כי הנסיגה תיקח מן האויב את המניע לתקוף, או לכל הפחות תקשה עליו להשיג לגיטימיות ציבורית למלחמה.

כנגזרת מהנחת תום עידן המלחמות, המלחמות שהתקיימו, או בכינוי החדש שניתן להן כחלק מאותה תפיסת עולם – העימותים המוגבלים, הן מלחמות מול ארגוני טרור המבודלים מן המדינות ומהעמים שבהם הם יושבים. חזבאללה איננו לבנון, אזרחי רצועת עזה אינם חמאס ומחבלי הפת"ח אינם הרשות הפלסטינית.

חטיפות ועסקאות שבויים

מעשור השמונים, נכנסה ישראל לסדרה של עסקאות שבויים במפתחות יחס לא פרופורציונליים ובאופן שצייר אותה כחלשה וכסחיטה, המרכזיות שבהן: עסקת ג'בריל הראשונה (1983) שבמהלכה שוחררו 4765 מחבלים בתמורה לשישה חיילי נח"ל; עסקת ג'בריל השנייה (1985) שבמהלכה שוחררו 1150 מחבלים בתמורה לשחרור שלושה חיילי צה"ל; עסקה מול חזבאללה (2004) שבה שוחררו 450 מחבלים ובהם דיראני ועובייד בתמורה לשלושת חיילי צה"ל שנחטפו על ידי הארגון בהר דב בשנת 2000; עסקת שליט (2011) מול חמאס שבמסגרתה שוחררו 1027 מחבלים פלסטינים בתמורה לשחרורו של החייל שנחטף על ידי הארגון ב־2006. עסקאות השבויים החלישו את "דמותה" של מדינת ישראל בעיני אויביה, סביר שעודדו מבצעי חטיפה נוספים והרוו את השטח במחבלים רבים שחלקם השתלב בהנהגת ארגוני הטרור וחלקם בדרג המבצעי.

התגוננות במקום הכרעה

בשלושת העשורים האחרונים נעשו מאמצים לחדש ולרענן את תפיסת הביטחון הישראלית. ועדות שונות עסקו בסוגיה זו, אולם הצעותיהן לא התגבשו לכדי מעמד פורמלי. השינוי המוחשי שכן תפס מקום בשיח הביטחוני של הדרג המדיני והממסד הביטחוני הישראלי הוא הוספה (נוסף על ההכרעה, ההרתעה וההתרעה) של יסוד ההתגוננות שהוצע על ידי ועדת מרידור (2006). ההתגוננות שיקפה את ההתפתחות הגדולה של האיום תלול המסלול של ארגוני הטרור

12 משה יעלון, כנס 50 שנה למלחמת ששת הימים ב"יד יצחק בן צבי", 5.6.2017.

על העורף הישראלי. שינוי זה והתהליכים שתוארו לעיל יצרו בשלושת העשורים האחרונים שינוי דה־פקטו בתפיסת הביטחון הישראלית. יש הטוענים כי ההתגוננות עומדת בסתירה לעקרון ההכרעה.[13] מיגונו של העורף האזרחי והצבאי, בין במיגון פסיבי (מקלטים וממ"דים) ובין במיגון אקטיבי (כיפת ברזל) נועד לאפשר למערך המתמרן תנאים טובים יותר לפעולה מול האויב ולהכרעתו. בפועל הפך תהליך המיגון לעילה להימנעות מתמרון לנוכח העדר נפגעים בעורף.

הנחות היסוד של התפיסה החדשה

כך, בשלושת העשורים האחרונים התקיים תהליך השתנות של תפיסת הביטחון הישראלית, שבאה לידי ביטוי בהנחות היסוד הבאות:

תום עידן המלחמות – בכל העולם ובתוכו גם במזרח התיכון, לא יהיו עוד מלחמות בעצימות גבוהה. מסיבות רבות ושונות, עימותים בין־מדינתיים עצימים ודרמטיים הדורשים את גיוס כל משאבי המדינה ובכללם מוכנות להקרבה בחומר ובנפש, לתשלום מחיר כבד ולגביית מחיר כבד עוד יותר מן האויב – לא יהיו עוד.

מלחמה מול טרוריסטים ולא מלחמה בין אומות – כנגזרת מההנחה הקודמת, המלחמות המתקיימות כיום, או בכינוי החדש שניתן להן כחלק מתפיסת עולם זו – העימותים המוגבלים, הן מלחמות מול ארגוני טרור המבודלים מן המדינות ומהעמים שבהם הם יושבים. בעשרות השנים האחרונות, צה"ל רדף אחרי אנשים "מופללים", באמצעים צבאיים טקטיים מובהקים בלבד. המערכות האזרחיות – המייצרות, התומכות והמתחזקות את הטרור – נותרו מחוץ לתחום המאבק. ישראל החדשה נהנית מעוצמה טכנולוגית אדירה המאפשרת לה לנהל מלחמות התשה בעצימות נמוכה תוך מזעור הפגיעה בה. ניצחון מהיר ומוחץ של האויב כבר לא נתפס כצורך חיוני, משום שאופי האיומים השתנה: מאיום קונבנציונלי (פלישה של צבא סדיר לישראל) עברנו לאיום תת־קונבנציונלי (טרור) ועל־קונבנציונלי (גרעין).

אפשר לשלוט בטרור מעבר לגבול על ידי מדיניות הכלה – אף שארגוני הטרור ויכולותיהם המשתכללות עד מאוד, מתפתחים בקצב מדאיג מצידו השני של הגבול (לעיתים במרחק מטרים ספורים ממתקנים אזרחיים או צבאיים של מדינת ישראל ולעיתים בעומק השטח), הם אינם בבחינת איום קיומי או מיידי הדורש טיפול רציף. אפשר להכיל ארגונים אלו, תוך הבנה שיהיה לאל־ידינו לבלום את שאיפותיהם כשנידרש לכך. אפשר לנהל את הסכסוך עם האויבים בדגש על הפלסטינים, אין צורך להכריע אותם. לכן איננו נדרשים להחזיק שטח. אפשר לנהל את הסכסוך ולשמור אותו ברף סביר דרך הגבולות והקווים שקבענו לעצמנו. נפעיל כוח צבאי רק במידת הצורך ובמינון מינימלי הנדרש לשימור הסכסוך ברף נשלט.

דוגמה לכך אפשר לראות במסמך "אסטרטגיית צה"ל" שפורסם לראשונה ב־2015 והורחב ב־2018 על ידי הרמטכ"ל דאז, גדי איזנקוט. במסמך מתאר איזנקוט את "גישת המניעה וההשפעה" שהיא הגישה העיקרית של צה"ל: "לרוב צה"ל נוקט בגישת המניעה וההשפעה, שמטרתה העיקרית לשמר את המצב האסטרטגי הקיים בטווח הזמן הקצר, קרי לסכל את האיומים, להרתיע ולהרחיק את המלחמה, ולעצב את המרחב באופן נוח לישראל, ובכך לשפר את המצב לטווח הזמן הארוך".[14]

> "על פי גישה זו, צה"ל חותר לסכל איומים מתהווים ולהרחיק את המלחמה, ולפגוע ביכולות האויב כדי ליצור תנאים צבאיים, מדינתיים ותודעתיים מיטביים להכרעה

13 ד"ר יגיל הנקין, איראן גרעינית, האם ישראל מוכנה לאסון?, **פודקאסט "על המשמעות"**, 2024.

14 גדי איזנקוט, **אסטרטגיית צה"ל**, 2018, עמ' 19.

> עתידית במלחמה אם תפרוץ, ולחזק את ההרתעה. גישה זו מקדמת יעדים לעיצוב המרחב, החלשת האויבים, צמצום התעצמותם ופגיעה בלגיטימציה שלהם, וכן מקדמת בניית שותפויות ובניין כוח, שמטרתם לחזק את עוצמתה של ישראל... בגישה זו פועל צה"ל במגננה, ועושה במסגרת זו גם פעולות התקפיות, אך שואף לחזרה לרגיעה – ולא להסלמה".[15]

אי אפשר להצדיק כיבוש ארוך – בעיקר מול המערכת הבינלאומית. בהנהגה הצבאית והמדינית הישראלית התבססה נורמה תודעתית (אף שהדין הבינלאומי מאפשר זאת וזהו חלק מובנה במעשה הצבאי במלחמה) שאין זה ראוי לשלוט בשטח באמצעות כוח צבאי. כמו כן, אם מדינת ישראל לא תיזהר באופן שבו היא מפעילה את כוחה וממשמת את מדיניותה, יוטלו עליה סנקציות בינלאומיות על ידי מנגנונים בינלאומיים כמו אלה שהוטלו על דרום אפריקה בגין מדיניות האפרטהייד. מתחבאת פה הנחת יסוד למשל שהשליטה הישראלית על יהודה ושומרון מקורה בחטא.

ניהוג רציונליסטי של המאבק – ניסיון לניהול המאבק על בסיס אינטרסים כלכליים, פוליטיים ואחרים, המשמשים גורמים מכריעים בקבלת ההחלטות של מנהיגים בעולם המערבי. התעלמות מהשונות בערך המיוחס לחיי אדם. הפעלת מנופי לחץ לפי רציונל זה (לדוגמה: סנקציות כלכליות) כדי לעכב התעצמות ואף לנסות למנוע עימותים. כחלק מקו החשיבה במערב, קיימת הנחה שכאשר פרטים או ארגוני קיצון (דיקטטורים, תנועות מהפכניות, ארגוני טרור והתנגדות) תופסים את השלטון, האידיאולוגיה שלהם מתמתנת נוכח אילוצי השלטון: הצורך לדאוג לאינטרסים הכלכליים של ההמון או הציבור באותו מרחב, היבטי תעסוקה, תשתיות מים וחשמל ואף חיי היום־יום כגון פינוי אשפה מהרחובות. כתוצאה מכך, גרסו מתווי המדיניות כי הכנסת פועלים פלסטינים לעבודה בישראל ושיפור רמת החיים החומרית של האוכלוסייה ימתנו את חמאס מאחר שיהיה לו מה להפסיד. כמו כן, האוכלוסייה עצמה תתנגד לפתיחת מלחמה כדי שרמת חייה לא תיפגע. כך ניתחה ישראל את חמאס בעיניים מערביות שנמנעו מזיהוי עוצמת הרכיב האידיאולוגי שלו שמחויב לגִ'האד ולהשמדת ישראל. בישראל רווחה הגישה שהפתרון לסיטואציה הוא מדיני ולא צבאי.

הרקע הרעיוני להשתנות תפיסת הביטחון הישראלית

ההשתנות בקונספציה הביטחונית של מדינת ישראל משנות התשעים נבעה גם מהתרחשויות במציאות כגון השתנות אופי האיומים, מצב המשק בישראל וההתפתחות הטכנולוגית העולמית, אך בראש ובראשונה מתנועה במרחב הערכי בקרב החברה הישראלית ובעיקר באליטה הממסדית. תנועה זאת נבעה מכמה זרמי עומק אידיאולוגיים במרחב האינטלקטואלי העולמי אשר עלו לפני הקרקע באופן הולך ומתגבר בישראל של שנות התשעים. בחלק זה לא נוכל לסקור לעומק את כלל הניואנסים של התנועות הרעיוניות שהשפיעו גם על המרחב הישראלי, אך נתארן כתופעות ובכותרות שיאפשרו לייצר את המצע להבנת סיבות הרקע להשתנות המדיניות והמעשה הביטחוני בישראל בשלושת העשורים האחרונים.

רעיון הלאומיות נתפס כגורם לאסונות של מלחמות העולם ולכן הוא פסול כמו הפאשיזם והנאציזם

כאשר בוחנים את עיקרי ההתפתחות של התרבות המערבית כפי שאנו מכירים אותה במאות השנים האחרונות, אפשר לסמן אידאות מרכזיות והתרחשויות ראשיות שעיצבו אותה, ביניהן רעיון החירות, הומאניזם, ריבונות העם על עצמו, המהפכה

15 שם, עמ' 20.

האמריקאית, הצרפתית ועוד. מבט ממוקד יותר על מאה השנים האחרונות בתולדות התרבות המערבית, מציב את שתי מלחמות העולם ותוצאותיהן הרות האסון בכל הקשור להיקפי הקטל, כאירוע מטלטל חסר תקדים באופן המחשבה המערבי. לאחר מלחמות העולם התחזקו במערב, בדגש על אירופה, פילוסופיות שהדגישו את הפרט על חשבון "המוסדות הישנים" של המדינה, הלאום והקהילה.

יתרה מכך, רעיון הלאומיות נתפס כגורם לאסונות של מלחמות העולם ולכן הוא פסול כמו הפאשיזם והנאציזם. כך התנערו אידאות אלה מהמסגרות ומהמבנים התרבותיים של העבר ופנו ליצור שפה מושגית חדשה מבוססת אינדיבידואליזם חסר זהות ואנטי־מילטריסטי במהותו. עד למלחמות העולם עדיין שלטה בכיפה ההגותית המערבית ההכרה של הנאורות והמודרניזם בדבר עליונותו של השכל האנושי ככלי להשגת הטוב הנדרש ולבירור המציאות. המדע היה לביטוי הגבוה ביותר של שליטת האדם במציאות והכרתה. זאת בניגוד לתקופות קדומות יותר שבהן היכולת לבסס ידע על העולם ועל המתרחש בו הכילה ממדים של מסורת, חושים, התגלות אלוקית ואף שכל ישר.

כבר בתחילת המאה העשרים החלו להתפתח במרחבי ההגות המערבית רעיונות פוסטמודרניים (וביתר שאת לאחר מלחמות העולם שגרמו לייאוש מהאמונה באדם) שעיקרם היה ביקורת על יכולת ההסתמכות על השכל האנושי, דבר שהביא להתערערות מושג האמת ומשמעותו. כך עם התחזקות הרעיונות הפוסטמודרניים[16] והתערערות רעיון האמת המוחלטת באירופה ובארצות הברית בעיקר, החלה להתעמעם תחושת הצדק בעולם המערבי ונתנה אותותיה באופן ההסתכלות על המרחב הבינלאומי, הלאומי והחברתי. באירופה החלה להתפתח תפיסה "טרנס־לאומית"[17] שראתה בקיומם של מוסדות על־לאומיים שאליהם המדינות מחויבות בהקשרי צדק, חוק ומוסר – יעד נכסף. על פי היגיון זה הלכו והתבססו מוסדות האו"ם לסוגיהם, בתי הדין השונים, האיחוד האירופי ועוד.

תפיסות עולם ואידיאולוגיות אלה, החלו לחדור גם למרחב האקדמי והחברתי בישראל. לקראת שנות התשעים, עם השתנות אופי האיומים הביטחוניים והתעצמות הרווחה הכלכלית, חל גם שינוי באופייה ובצביונה של החברה בישראל. החברה הישראלית הפכה מחברת פליטים בהוויית הישרדות ואיום קיומי מרחף, לחברת שפע מערבית, בעלת עליונות טכנולוגית ונעדרת איום קיומי מוחשי. שינוי זה היה מצע נוח לחלחול הולך ומתרחב של רעיונות פוסטמודרניים – היעדר אמת אחת ושחיקת מושג האויב גם בדרג המדיני בישראל, ומשנות התשעים גם בממסד הביטחוני הישראלי על ידי מכוני חשיבה פנימיים וגופים חיצוניים ל"הנחלת ערכים" לחיילי צה"ל בדמות קרנות לימודים ועמותות.

שפת המושגים החדשה דחקה את מושג ההכרעה לקרן זווית ויצרה מושגים מעצבי מחשבה חלופיים כגון עימות מוגבל, מערכתנות, הוגעה ו"מנופים"

אחד הגופים המרכזיים שנודעה לו השפעה על הלך המחשבה הצה"לי הוא המכון ללימוד תורת המערכה בראשות שמעון נווה, אשר דרך הכשרת הפיקוד העליון בצה"ל יצר שפת מושגים חדשה שאינה קשורה לתורה הצבאית. שפת המושגים החדשה דחקה את מושג ההכרעה לקרן זווית ויצרה מושגים מעצבי מחשבה חלופיים כגון עימות מוגבל, מערכתנות, הוגעה ו"מנופים". כך הוכנסו למרחב הצה"לי ניסוחים כגון: "נדרש, בראש ובראשונה

16 להרחבה ראה סטיבן ר"ק היקס, **לחשוף את הפוסטמודרניזם**, הוצאת סלע מאיר, 2019. שמואל טריגנו, **האידיאולוגיה השלטת החדשה — הפוסטמודרניזם**, ירושלים: כרמל, 2020.

17 להרחבה ראה רוברט קגן, **על גן עדן ועל כוח**, תל אביב: עם עובד, 2003; John Fonte, *Sovereignty or Submission: Will Americans Rule Themselves or Be Ruled by Others?*, New York, London: Encounter Books, 2011

להיחלץ מהמסגרת עליה חונכנו, שבבסיסה רעיון ההרתעה, ההכרעה וההתרעה ולפתח כושר הסתגלות שיאפשר התמודדות עם הרעיון המסדר של העימות המוגבל ואסטרטגיית ההוגעה הננקטת בו".[18] כך הלָכה למעשה ובהתבסס על רעיונות פוסטמודרניים, הלְכה ונשחקה תפיסת הביטחון הישראלית בתוך הממסד הביטחוני עצמו. עוד הלכו והתעצמו תזות בדבר חוסר היכולת לנצח טרור, ירידת חשיבות צבא היבשה וחוסר התכלית בתמרון קרקעי. הדברים צפו ועלו לפני הקרקע בצורה ניכרת באופן שבו פעל ותפקד צה"ל במלחמת לבנון השנייה וכפי שבוטא בוועדות וינוגרד ושומרון שחקרו אותה.

את ההשתנות התרבותית שחווה המערב (וכתוצאה מכך גם ישראל) מאז מלחמות העולם, אפשר לסכם בהתייחסותו של ההוגה האמריקני לי הריס לתדהמה שהכתה בבני ארצו (גם בישראל רבים מאוד הוכו בתדהמה מהמהלך של חמאס, צבאית, רעיונית, תרבותית ואנושית) לאחר מתקפת הטרור של 11.9:

> אנו, אנשי המערב, שכחנו את המושג אויב. אנחנו מאמינים שלכל בעיה יש פתרון, ולכל סכסוך יש יישוב. הדרך להשיג זאת היא להתיישב אל השולחן, לשאת ולתת, ולמצוא את נקודת האיזון שתיטיב עם כולם. בעולם כזה אין אויבים, אלא רק סכסוכים סביב אינטרסים. אויב הוא פשוט 'חבר שעדיין לא התחברנו איתו מספיק'. אלא שבמציאות, לא כולם דמוקרטים. אויב הוא 'מישהו שמוכן למות כדי להרוג אותך'".[19]

18 שמואל ניר, "ההוגעה ומבחן ההסתגלות", **עיונים בביטחון לאומי**, 4 (ינואר 2001). להרחבה ראה נוה דרומי, **פרחים בקנה**, הוצאת סלע מאיר, 2022.

19 Lee Harris, *Civilization and Its Enemies, The Next Stage of History*, New York: Free Press, 2004

פרק 2

יוזמה וניצחון: עקרונות חדשים־ישנים לתפיסת הביטחון

רועי תמיר[1]

תקציר

השינויים בהנחות היסוד של תפיסת הביטחון בשלושת העשורים האחרונים התבטאו בשינויים בדוקטרינה בפועל: היחלשות של רעיון ההכרעה במעשה הצבאי לטובת ההתגוננות; השקעה ביכולות אש־מנגד, אמל"ח מדויק ומודיעין – על חשבון הקטנת צבא היבשה והחלשת יכולת התמרון וכשירות מערך המילואים; הגדלה ניכרת של ההגנה האקטיבית (כיפת ברזל וכו') וגדרות טכנולוגיות בגבולות; שלוש נסיגות – מלבנון, מעזה ומיו"ש מחד גיסא, והימנעות מהקמת יישובים בפריפריה הביטחונית ככלי בארגז הכלים הביטחוני מאידך גיסא. מיקוד במב"מ (המערכה שבין המלחמות) מתחת לסף המלחמה והימנעות רבת שנים ממימוש דוקטרינת בגין ביחס לתוכנית הגרעין האיראנית עד למימוש מבצע "עם כלביא".

התוצאה של שינויים אלה הייתה בין השאר התפתחות איום "טבעת האש" האיראנית סביב לישראל כפי שהתבטאה במלחמה הנוכחית. המלחמה הנוכחית חייבת להיות נקודת מפנה בתפיסת הביטחון. לשם כך יש לאמץ עקרונות אסטרטגיים חלופיים שיאפשרו לישראל להכריע את אויביה ולעצב את המציאות האסטרטגית שבתוכה היא פועלת, ולעבור לגישה יוזמת, התקפית ולא תגובתית.

הנחות היסוד לשינוי הנדרש מחייבות חזרה למימוש מושכלות יסוד בקיר הברזל של המעשה הציוני, ראיית המאבק נגד מדינת ישראל כמאבק מתמשך בעצימות משתנה; הבנת השורש האידיאולוגי לשאיפת האויבים להשמדת מדינת ישראל; הצבת ההכרעה, היוזמה והניצחון בראש סדר העדיפויות; שאיפה ליצירת עצמאות ביטחונית והסתמכות עצמית בהפעלת הכוח; הבנת המשמעות הצבאית והתודעתית בכיבוש שטח ויצירת גבולות בני הגנה; הימנעות ממסירת שטח, מניעת התפתחות איומים כבר בשלביהם הראשונים ובניין כוח להכרעת מלחמה רב־זירתית מתוך יכולת מימוש תמרון עמוק.

1 הפרק נכתב בהובלת רועי תמיר ומכיל תובנות ותרומות מכלל עמיתי המחקר בפרויקט.

השלכות ההשתנות

השינויים בתפיסת הביטחון בשלושת העשורים האחרונים התבטאו בעיצוב בניין הכוח של צה"ל ובאופן הפעלתו:

היחלשות רכיב ההכרעה – רכיב "ההכרעה" בתפיסת הביטחון נחלש מאוד, ותפיסת הביטחון עברה שינוי מהותי. כך ניסח זאת ב־2017 שר הביטחון לשעבר יעלון: "אני טוען שיש פה טעות קונספטואלית, משום שכשמנהלים מלחמה מול חזבאללה בלבנון, מול חמאס בעזה או מול טרור המתאבדים – אין אפשרות להשיג תמונת ניצחון. המושג של הכרעה וניצחון בסוג האיומים שאנחנו מתמודדים איתם היום הוא שונה".[2] ללא דגש על הכרעה, הושמט מהפעלת הכוח התמרון הקרקעי לעומק האויב לטובת מהלומות אש מבוססות אש־מנגד לצד תמרון מינימלי, אם בכלל.

השינוי בהפעלת הכוח הביא גם לשינוי בבניין הכוח: הושם דגש הולך וגדל על מודיעין וכוח אווירי, על חשבון הכוח המתמרן היבשתי. במקביל גדל רכיב ההגנה: חומות ומחסומים אקטיביים בגבולות, מערכות יירוט כמו כיפת ברזל, קלע דוד והחץ. החיזוק של רכיב ההגנה הוסיף להחלשת רכיב ההכרעה, ו"הורדת מתח" במערכת הצבאית, לנוכח הסתמכות על מחסומים פיזיים וטכנולוגיים כגורמים מרתיעים דיים בפני פלישה. הרצי הלוי בתפקידו כמפקד פיקוד הדרום תיאר ב־2020 את עליית חשיבות ההגנה בעידן שבו אנו נמצאים:

> אתגר ההגנה השתנה כי הוא מורכב יותר – האויב רותם יכולות נוספות המשרתות את התקפותיו לשטחנו, חשיבות קרב ההגנה עלתה מכיוון שהישגים התקפיים של האויב בשטחנו, הממונפים היטב מבחינה תודעתית, מקוזזים בהישגי ההתקפה שלנו. אם הרכיב הקריטי בהגדרת הניצחון במלחמה הקלאסית בין מדינות היה מי גָבר, במלחמה מול צבאות טרור, גודל ההפרש משחק תפקיד חשוב מאוד בשל האַ־סימטריה ביכולות ובתודעה.[3]

צבא קטן וחכם – שתי הנחות יסוד עמדו בבסיס הרצון לקיים צבא קטן וחכם. הראשונה כאמור הייתה ההנחה שלא יהיו עוד מלחמות "גדולות", לא עוד קרבות שריון בשריון, לא עוד המונים נלחמים בהמונים, לא עוד אומה נלחמת באומה, אלא מדינות הנלחמות בארגוני טרור וגרילה, ב"עימות מוגבל" שלגביו יעיל יותר כוח צבאי המאורגן בצורה "קטנה וחכמה". הנחת היסוד השנייה קשורה בטכנולוגיה שהתפתחה בקצב מעריכי (אקספוננציאלי) בעשרות השנים האחרונות, ואפשרה קיום אמצעי לחימה ומודיעין, שבעבר לא יכולנו אפילו לדמיין את קיומם. טכנולוגיות אלו יכולות להוציא לפועל משימות מבצעיות ללא "אדם בחוג", ואפילו באיכות טובה יותר. שילוב שתי הנחות אלו גרם להקטנה דרמטית של צה"ל (ובמיוחד צבא היבשה) בדגש על סגירת יחידות טנקים ואי־התעצמות באמצעים קריטיים, כגון תותחים, אמצעי הנדסה ובעיקר כלי צמ"ה, משאיות איכותיות ללוגיסטיקה קרבית, אמצעי ניוד לחי"ר ועוד.

חשיבות פחותה לגורם השטח – מתוך ההנחה של תום עידן המלחמות הגדולות, גברה הגישה הסוברת שאמצעים טכנולוגיים, מודיעין איכותי ויכולות ירי מדויקות ומשופרות מאפשרים לשלוט באויב מרחוק, ללא צורך בכיבוש של שטחי מפתח, שבעבר נדרשו להצבת תצפיות ואמצעי לחימה. נוסף על כך, נטען כי אפשר להחליש את האויב באמצעות חיסולים מדויקים והרס תשתיות ללא כיבוש שטח. כאשר אבדות האויב יגיעו למסה קריטית מסוימת, והוא יאבד את תשתיות הלחימה שלו בהשמדה מרחוק – הוא יירתע ויחדל מקיום פעולות תוקפניות נגדנו. הדבר הביא להתפתחות מדיניות הפעלת כוח שמתבססת

2 משה יעלון, כנס 50 שנה למלחמת ששת הימים ב"יד יצחק בן צבי", 5 ליוני 2017.

3 הרצי הלוי, "הגנה רב ממדית", **בין הקטבים**, 28–30 (אוקטובר 2020), עמ' 4.

על חיל האוויר ולא על תמרון קרקעי. מלחמת לבנון השנייה הייתה דוגמה למימוש התפיסה – עיקר הפעולה נעשה על ידי חיל האוויר והפעולה הקרקעית הייתה מינורית. בסבבי הלחימה בעזה עד למלחמת חרבות ברזל, המיקוד היה בהפצצות מדויקות ובמגננה מבוססת טכנולוגיה. דוגמה לכך אפשר לראות בניתוח של מרידור ואלדדי ב־2018 למסמך תפיסת הביטחון של ישראל שכתבה ועדת מרידור כעשור קודם לכן:

> הדוקטרינה הצבאית ההתקפית נשארת בתוקפה, אך משקל הכובד עבר בה מתמרון קרקעי נרחב בשטח האויב להפעלת אש מנגד מדויקת (משטחנו ככל האפשר) ולמהלכים קרקעיים מוגבלים. השינוי הזה חיוני בעיקר בשל הצורך להפחית את השחיקה של כוחותינו ולהתחשב בשיקולים מדיניים לפני שנעשה מהלך קרקעי לשטח האויב – אם יש צורך במהלך משלים כזה. השינוי הזה מתאפשר במידה רבה עקב ההתפתחות הטכנולוגית בשדה הקרב.[4]

התמרון הקרקעי במלחמת חרבות ברזל בעזה ובלבנון, הוכיח חד־משמעית את חשיבותו ואת יעילותו בהשמדת אויב, בחשיפת אמל"ח ובהרס תשתיות אויב

התמרון הקרקעי במלחמת חרבות ברזל בעזה ובלבנון, הוכיח חד־משמעית את חשיבותו ואת יעילותו בהשמדת אויב, בחשיפת אמל"ח ובהרס תשתיות אויב.

מלחמה נגד התעצמות האויב – התפיסה גרסה כי מודיעין שוטף, התרעה מספקת ואמצעי אש עוצמתיים, יוכלו למנוע מהאויב לממש את זממו כאשר יחליט. לכן ההנחה הייתה כי אין חובה לנהל מערכה רציפה ומוחלטת מול התעצמות האויב, אשר עלולה לגרור אותנו לעימות לא רצוי. המב"מ (המערכה שבין המלחמות) הוא סך המאמצים הנעשים בשגרה כדי לצמצם, לעכב ולמנוע הצטיידות של האויב באמצעי לחימה וביכולות המפירים את האיזון מול צה"ל, כל זאת באמצעות פעולות מתחת לרף המלחמה. המב"מ אפשר לצה"ל לבטא את יכולותיו הגבוהות, את תחבולנותו ויצירתיותו ואת הישגיו באספקת מודיעין בזמן אמת. עם זאת, המב"מ שאב את מרבית הקשב הארגוני, והוביל לצמצום העיסוק בחלק מהתפקודים ההכרחיים לארגון כדי שיוכל לעמוד במבחן העל – מלחמה.[5] מב"מ ומלחמה הן שתי מסגרות חשיבה שונות. המעבר ביניהן מורכב, ולא פעם מתוארת השפעת המב"מ על הגופים המרכזיים שעסקו בו ברוח זו: "אותם גופים עצמם גם חוו שחיקה של יכולות, הסטה של קשב, ואף עיוותי מציאות שתאמו לפעילות במב"מ. תופעות של העדפת הדחוף על פני החשוב, ושימוש במודיעין למלחמה לצורכי המב"מ, טשטשו את האבחנות בין המב"מ למלחמה ויצרו עיוותי תפיסה על אודות היריב".[6] המב"מ היה לרועץ לממסד הביטחוני, אשר אף שהיה מודע לכך שאינו עוצר את ההתעצמות הרחבה של האויב – נאחז בעשייה במב"מ כהוכחה לפעולתו בנושא. כך, גם מול חמאס וגם מול חזבאללה התפתחה עמדה של הבלגה: חמאס וחזבאללה התעצמו, אך ישראל לא פעלה נגדם ישירות. ההצדקה לכך הייתה שישראל "מרתיעה" את האויב, והוא לא יעז לפתוח במלחמה כוללת נגדה הודות לעליונות הטכנולוגית שלה. היא גם מונעת את סגירת הפער האיכותי, באמצעות

4 דן מרידור ורון אלדדי, "תפיסת הביטחון של ישראל, דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוף עשור", **INSS**, 2018, עמ' 21.

5 ראו דנה פרייזלר־סווירי, "המעבר מהמב"מ למלחמת 'חרבות ברזל'", **בין הקטבים**, 41, עמ' 13–28 (זמין גם באתר האינטרנט של כתב העת).

6 שם.

תקיפה יזומה של משלוחי נשק ותשתיות, אם בסוריה אם בעזה.

הימנעות ממימוש דוקטרינת בגין[7] – בניגוד לפעולה בסוריה ובעיראק בעבר, במקרה של תוכנית הגרעין האיראנית, נמנעה ישראל בעשורים האחרונים ועד למבצע "עם כלביא" מלשמר יכולת תקיפה צבאית ולממשה. למרות התקדמות תוכנית הגרעין האיראנית והתנהלותה המתריסה של איראן כלפי פיקוח הסוכנות לאנרגיה אטומית ומדינות המערב, בחרו רוב ממשלות ישראל במהלך תקופה זו, להטיל יהבן על מאמצים בינלאומיים לעצירת התוכנית האיראנית. במשך זמן רב הסתמכה ישראל על כך שמעצמות העולם, ובראשן ארצות הברית, מחויבות למנוע מאיראן נשק גרעיני. לנוכח התגליות הראשונות של מתקני ההעשרה החשאיים בנתנז ואראכ בתחילת שנות ה־2000 סברה ההנהגה הישראלית דאז, בראשות אריאל שרון, שבניגוד לכור העיראקי שישראל הפציצה ב־1981 – במקרה האיראני מדובר באתגר שישראל לבדה תתקשה להתמודד איתו. במקום זאת, סברה הממשלה, סוגיה זו צריכה להטריד את הקהילה הבינלאומית כולה. תקוותה היחידה של ישראל, הם חשבו, טמונה בגיוס מעצמות העולם נגד השאיפות האיראניות. גישה זו נקטה גם ממשלת אולמרט.[8] ב־2009 החל נתניהו לשנות גישה והורה למערכת הביטחון לבנות אופציה צבאית מבצעית, אך משהתחיל המו"מ על הסכם הגרעין האיראני ב־2013, ישראל הפסיקה להעמיד איום אמין ומיידי על מתקני הגרעין האיראניים, ובפועל אפשרה למעצמות העולם להוביל את המהלך.

הפסקת מאמץ התיישבות בנגב, בגליל ובגבולות – משנות התשעים פסקה ההתיישבות להיחשב רכיב ביטחוני בתפיסת הדרג המדיני והביטחוני במדינת ישראל. המפנה במדינות הנוגעת להקמת יישובים חדשים חל בראשית שנות התשעים וקיבל ביטוי בתוכנית המתאר הארצית המשולבת, לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה, תמ"א 35 והנחיית היועץ המשפטי לממשלה משנת 2004 (1800-1). רק מספר זעום של יישובים הוקם מאז שלא לצורך מיוחד (קליטת מפוני גוש קטיף, יישובי קבע לבדואים וכו').

התוצאה: יצירת טבעת האש המאיימת על קיום מדינת ישראל

התוצאה הייתה התפתחותם של איומים בהכוונתה של איראן על מדינת ישראל במעגלים קרובים ורחוקים. חזבאללה, חמאס, מיליציות שיעיות בעיראק ובסוריה, החות'ים בתימן, כל אלה הלכו והתעצמו ברמות שונות ויצרו למען איראן טבעת אש המאיימת על מדינת ישראל. הדוגמה הברורה ביותר לכך היא ארגון חזבאללה, שחרף שלושים שנה של ניסיונות ישראליים לשחוק את יכולותיו ולהשיג הרתעה (עד למלחמת חרבות ברזל), בפועל ומתוך תפיסה אידיאולוגית ודתית עמוקה של "ריצה למרחקים ארוכים" הלך ובנה את כוחו לעבר עמידה ביעד הנכסף של השמדת מדינת ישראל. מול יכולת האש הישראלית האדירה העמיד הארגון מערך אש רחב ומגוון מבחינת טווח ומבחינת גודל ראשי הקרב, המסוגל לגרום לפגיעה ניכרת בעורף הישראלי; מול יכולת המודיעין והדיוק הישראלית, בנה הארגון יכולת שיגור אמל"ח מדויק מבוסס מודיעין מטרות; מול יכולת הפגיעה הישראלית במטרות אסטרטגיות בלבנון, פיתח הארגון יכולת פגיעה במטרות אסטרטגיות של מדינת ישראל (אסדות הגז כדוגמה); מול מצור ימי ישראלי על לבנון, שכלל הארגון את יכולתו להטיל מצור ימי על נמלי ישראל באמצעות הצטיידות בטילי חוף ים ארוכי טווח; מול יכולת התמרון הצה"לית לשטח לבנון, חיזק הארגון את יכולתו לבצע פעולות קרקעיות בשטח צפון ישראל. לתוצאות בניין הכוח הזה היינו עדים באופן

7 אף שגישה זאת מעולם לא תועדה במסמך רשמי, אנו מתייחסים לגישה הישראלית שבבסיסה הרעיון של מניעה אגרסיבית מגורמי אויב מובהקים להצטייד בנשק גרעיני.

8 רפאל בן־לוי, **רק ישראל יכולה למנוע איראן גרעינית**, מכון משגב, יולי 2024.

חלקי אך כואב מאז 8 באוקטובר 2023 ולמשך שנה ויותר. נכון לזמן כתיבת מסמך זה, הצליח צה"ל לשחוק באופן חסר תקדים חלק ניכר מהיכולות של הארגון, לחסל את הנהגתו המדינית והצבאית ולהחלישו במידה ניכרת.

הדרך לתיקון: עיקרי השינוי הנדרש לתפיסת הביטחון

אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, מחייבים הסתכלות בוחנת על מקורות תפיסת הביטחון הישראלית והרעיונות שבבסיסם כפי שהוצג בפרק הקודם. כמו כן אנו נדרשים להבין את הסיבות שהביאו להשתנות תפיסת הביטחון בשלושים השנים האחרונות ואת השלכות השינוי על מצבה האסטרטגי והביטחוני של מדינת ישראל כפי שהוצג בפרק זה. מתוך התבוננות זאת, תתאפשר הנחת התשתית התפיסתית והמעשית לתפיסת ביטחון מדויקת, נכונה ורלוונטית לאתגרי מדינת ישראל שנים קדימה. בחלק זה, נציג בתמצית את הנחות היסוד ועיקרי השינוי הנדרש:

חזרה ליסודות הציונות – בסיס חזונם של דור מקימי המדינה הוא הציונות. הציונות לא החלה ב־1948 והיא נשענת על מסורת ארוכת שנים של מבשרי הציונות בדורות השונים. תפיסת הביטחון של ישראל התהוותה בראשיתה סביב המעשה הציוני שהכיל, בין השאר, שלושה עוגנים מעשיים מרכזיים: ביטחון, התיישבות ועלייה. במימוש יסודות אלה גלום הפוטנציאל שאמור לשדר לאויבינו שאנחנו לא מתכוונים לוותר על מימוש החזון הציוני. בשנות התשעים חוותה ישראל גל עלייה רחב היקף ממדינות חבר העמים שהזניק באחת את מספר היהודים במדינה. היערכות לקליטה ועידוד עלייה של יהודים מכל העולם – נעשו יותר מרלוונטיים בשנים האחרונות, במיוחד לאור המלחמה והשפעתה בעולם והתרחבות האנטישמיות.

בהקשר זה, יש לציין את הגידול הניכר של האוכלוסייה המוסלמית באירופה ובארה"ב ואת השפעתה האנטי ישראלית הגוברת. מדינת ישראל חייבת לשדד מערכות בעניין זה ולהכין עצמה לקליטה מסיבית של יהודים. בהקשר ההתיישבותי, כאמור מאז אמצע שנות התשעים, מדינת ישראל הלכה וזנחה את רעיון ההתיישבות ככלי ביטחוני. מהלך זה נבע מסיבות שונות, חלקן קשורות למניעים פוסט־ציוניים, חלקן למניעים "ירוקים" וחלקן למגמות עולמיות של ציפוף אוכלוסייה באזורים אורבאניים מוגדרים. מדינת ישראל צריכה לחדש מדיניות התיישבותית חכמה שתשרת את הצרכים הביטחוניים בגליל, בנגב, בערבה, בבקעת הירדן וביהודה ושומרון ותחזק אזורים אלה.

ברחבי העולם מתנהלים ברצף וללא הרף עימותים צבאיים בכל טווחי העצימות האפשרית, והמלחמות הגדולות לא תמו מעולם

ראייה של מאבק מתמשך בעצימות משתנה – בניגוד לתפילה לסוף עידן המלחמות, לדאבוננו מלחמות ממשיכות להתרחש מסביב לגלובוס ללא הפסקה. דוגמה לכך ראינו בצורה ברורה במלחמת רוסיה-אוקראינה, אך למביטים בעיניים פקוחות לא נדרשה הוכחה זו. ברחבי העולם מתנהלים ברצף וללא הרף עימותים צבאיים בכל טווחי העצימות האפשרית, והמלחמות הגדולות לא תמו מעולם. יש להבין שאנו נמצאים במאבק מתמשך של למעלה ממאה שנים עם שכנינו. השחקנים הפועלים נגד מדינת ישראל מתחלפים אחת לכמה שנים וכן סגנון הלחימה ועצימותה; אך ביסוד הדברים, האויבים שאינם רוצים במדינת ישראל במזרח התיכון לא שינו את כוונתם, ורק השיטה מתחלפת בהתאם לחוזקות ולחולשות שהם מזהים מולם. הם הולכים ומתעצמים, וברגע שיבחינו בחולשה מצידנו יתקפו במלוא העוצמה, עד כדי מלחמה שתדרוש את כל עוצמות צה"ל, ביבשה, באוויר ובים.

נגזרת של ראיית המאבק המתמשך בעיני האויב, היא שתוצאות קרב כזה או אחר נתפסות אצלו במבט ארוך טווח. הרג אזרחיו או לוחמיו, הרס תשתיותיו

ועוד, אינם נמדדים רק בהקשר הקרב הנוכחי, אלא כחלק ממאבק רב־שנים, שלטובתו גם תשלום מחיר כבד בקרב עשוי להיות כדאי אם הוא יחליש את מדינת ישראל לאורך השנים.

שורשי המאבק – הנחת עבודה אסטרטגית היא שהאויב רוצה **להשמיד** אותנו מסיבות שורשיות, **תרבותיות ודתיות**. הבנה זו קריטית, מכיוון שאם נניח שהאויב תוקף אותנו בעקבות מצוקה כלכלית או חברתית, נאמין כי סיוע כלכלי יימנע ממנו את הרצון והצורך להילחם בנו. אך אם הנחת העבודה היא כי האויב תוקף את מדינת ישראל מסיבה דתית או תרבותית ורוצה להשמיד אותה, נבין כי סיוע כלכלי לא יבטל את הרצון להילחם בה, אלא יאפשר לאויב לבנות את כוחו כדי להשמידה. **נדרשת תפיסה ערכית ברורה: יש אויב, והוא שואף להשמידנו. רק מתוך מניע ערכי תמצא ישראל את הרצון והמשאבים למאבק נגד אויביה.**

הדגשת ההכרעה, היוזמה והניצחון בראש סדר העדיפות – בניגוד לתפיסה הקיימת הנשענת על אדני ההתגוננות, הפעולה מנגד, ההשפעה והמניעה; על תפיסת הביטחון המעודכנת להציב את המשקל הסגולי הגדול ביותר על רעיון ההכרעה והניצחון במפגש עם האויב. סיום לחימה בהכרעה ולא ביצירת רצף של סבבים. על ישראל לאמץ גישה **התקפית יוזמת** ולא הגנתית. היוזמה צריכה להיות מהירה ככל האפשר, **בניגוד לגישת ההכלה**.

עצמאות ביטחונית – ביטחוננו **בידינו** ככל האפשר. נגן בעצמנו על עצמנו. **נשתדל לבנות יכולת עמידה עצמאית** בתחומי ייצור **אמל"ח ומלאים לשעת חירום**. יכולת עמידה זו לא תוכל לבוא אך ורק מייצור עצמי (הדבר כמעט לא אפשרי כיום, בעולם הכלכלי המבוזר). אך אפשר לפעול ל**הגדלת מלאים** חיוניים, הגדלת קווי ייצור לאמצעים קריטיים, וגיוון מקורות האספקה כדי לא להיות תלויים בגורם בינלאומי אחד, שעלול לקטוע את שרשרת האספקה למדינת ישראל בזמן חירום. כפועל יוצא מכך נראה קידום של יציבות אסטרטגית עצמאית וכלכלה איתנה תוך צמצום התלות בארה"ב מחד גיסא ושמירה על היחסים האסטרטגיים מולה מאידך גיסא.

כיבוש שטח וגבולות בני הגנה – היכולת לכבוש שטח ולהחזיק בו, חייבת להיות חלק מסל הכלים הצבאיים והמדיניים של ישראל. זאת סוגיה צבאית פרקטית – החזקת שטחי מפתח או שטחים שולטים כדי להסיר איום מעל אזרחי מדינת ישראל וצבאה או להרחיקו. בסוגיה זו, גודל השטח שנידרש להחזיק (קילומטרים בודדים או עשרות קילומטרים) ומשך הזמן שעלינו להחזיק בו (חודשים בודדים או עשרות שנים), הם נגזרת של האיום שמציב מולנו האויב.

לצורך הצבאי לכבוש ולהחזיק בשטח סיבות מספר, אך הוא מקבל משנה תוקף בעימות שעימו מתמודדת מדינת ישראל בשנים האחרונות. עיקר האיום על מדינת ישראל כיום במעגל הראשון, הוא אויב הפועל במאפייני גרילה וטרור, המתחבא בחסות האוכלוסייה, ואינו בוחל באמצעים המסכנים את אזרחיו. מכיוון שכך, ברגע שהוא חש מאוים הוא יכול לבחור שלא להילחם. הוא אפילו איננו צריך להסתתר, די לו שיפשוט את מדיו ויחביא את נשקו. מכיוון שהאויב יודע שהחזקת שטח איננה חלק מסל האמצעים שמפעיל צה"ל, הוא איננו חושש לאובדן שטח. משכך, כמעט אין לו מגבלת זמן, והוא אף פעם לא חייב להילחם, ולכן גם לעולם לא יפסיד. מלחמת חרבות ברזל טרם הסתיימה, אולם האופן שבו תסתיים ישפיע על סוגיה זאת (איך יראו הגבולות והנוכחות הצה"לית בעזה, בסוריה ובלבנון).

מדיניות מניעת התפתחות האיום – המצב שבו אויבי ישראל או גורמים אחרים המאיימים להילחם בישראל ולהשמידה בונים את כוחם לכדי בעיה אסטרטגית, הוא בלתי נסבל, בעיקר כאשר הם יושבים על גבולות ישראל. גם אם האיום לא קיים בטווח הקצר, "הכלתו" תביא לכך שהמפגש איתו בטווח הבינוני או הארוך, יהיה קשה להתמודדות לאין־שיעור ומחיריו יהיו כבדים עשרות מונים. על ישראל לאחוז במדיניות פרו־אקטיבית בהתמודדות עם איומים בהתהוותם הראשונית. בהקשר זה יש ליצור

תפיסת ביטחון (המגובה במדיניות הולמת) המבוססת על פעולה לשינוי המצב האסטרטגי לטובה, ולא על עקרון "פעולה לשם הרווחת זמן ודחיית החלטה". יש לזכור כי הגדרה מרכזית של המב"מ (כהופעתה במסמכי תפיסה שונים בעשורים האחרונים) כצמצום התעצמות האויב או מניעתו מלעבור סף בלתי הפיך, כדי להרחיק את המלחמה הבאה – כל זאת מתחת לסף המלחמה – היא פרדוקס.

גיוון יכולות אסטרטגיות וצמצום הריכוזיות המטכ"לית – אתגרי המלחמה המודרנית מוצפת הטכנולוגיה ומאפייני היכולת של אויבינו, מחייבים בחינה כנה להרחבה ולגיוון של יתירות אסטרטגית חליפית ליכולת האש של חיל האוויר (כגון: טק"ק, כטב"מ וחימוש משוטט), תלות בסנסורים מודיעיניים סיגינטיים ומבוססי סייבר ועוד. כמו כן יש לבסס יכולת פעולה שלמה ועצמאית ככל האפשר לכוחות היבשה בדגש על היחידות המתמרנות.

כוח צבאי המאפשר לחימה רב־זירתית במקביל ובכללו צורך בתמרון עמוק ורחב – מתוך הבנה, שאין אנו נלחמים בטרוריסטים שאפשר לחסל באמצעים מעטים יחסית בלבד, אלא בארגונים מדינתיים או כאלו הנתמכים במדינות ולעיתים אף במעצמות אזוריות או עולמיות – מובן כי אי אפשר להסתפק בצבא קטן וחכם שישרת את הצורך בכל סוגי העימותים שאליהם נידרש כמדינה. כדי להכריע אויב שהתעצם מעבר לגבול ומאיים בטילים, ברקטות ואף בכוחות מתמרנים, יש לעיתים צורך בתמרון קרקעי נרחב להשמדת האויב ולהכרעת המדינה התומכת בו. מעבר לכך, הכוח הצבאי צריך לאפשר התמודדות יעילה בכמה חזיתות במקביל, וכנראה גם במעגלים שונים במקביל (מעגל פנים, מעגל ראשון – כמה מדינות בגבולות, מעגל שני ושלישי – כמה מדינות בעומק).

בניית הגמישות להתמודדות עם תרחישי קיצון ושיפורה – תפיסת ביטחון ראויה, מחייבת תפיסת השקעה ופיזור משאבים המאזנים בכנות בין היכולת להתמודד ולהתאושש מהתממשות התרחיש הגרוע ביותר לבין בניין כוח ותפעול מאמצים לתרחישים הסבירים.

> **לא רק המורתע צריך אפוא להאמין שהאיום אמיתי והמרתיע עלול לממשו, אלא המרתיע עצמו, צריך להיות משוכנע בכך שתהיה לו נחישות ההחלטה והעוז לממש את האיום בבוא השעה**

הרתעה אמינה – מושג ההרתעה הוא חמקמק וקשה לאבחון. הדגש בהרתעה הוא על אמינותה. ולכן צריך לפעול לאורן של שתי תובנות יסוד, האחת: "לא רק המורתע צריך אפוא להאמין שהאיום אמיתי והמרתיע עלול לממשו, אלא המרתיע עצמו, צריך להיות משוכנע בכך שתהיה לו נחישות ההחלטה והעוז לממש את האיום בבוא השעה".[9] והשנייה: "ככל שכוחה של מדינה גדל, כך גדלה ההרתעה שלה כלפי מדינות אחרות... אבל גם ההפך הוא הנכון. גם כשנדמה שכוחה הצבאי של מדינה נשאר כשהיה, בפועל הוא יורד אם הרתיעה כלפיה והכבוד כלפיה יורדים. מצב זה נפוץ במיוחד כאשר מדינה נתפסת כלא מוכנה להשתמש בכוחה הצבאי".[10]

9 יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, הוצאת מערכות, משרד הביטחון, 1992, עמ' 222.

10 דונלד קגן, **שורשי המלחמה והדרכים לשמירה על השלום**, הוצאת סלע מאיר, 2021, עמ' 19.

פרק 3

הסביבה הגלובלית: פיזור העוצמה העולמית ותמורות טכנולוגיות

ניצן דוד פוקס[1]

תקציר

ארה"ב עודנה המעצמה החזקה ביותר מבחינה צבאית וכלכלית אך הדומיננטיות שלה מאותגרת בזירות שונות והיא אינה מסוגלת או מעוניינת לנווט לבדה בזירה הבינלאומית. מעצמות כמו סין ורוסיה מערערות על מרכיבי הסדר הנוכחי, ומעצמות עולות כמו הודו מחפשות את מקומן. המערכת הבינלאומית הולכת ונעשית תחרותית ומפולגת מבעבר.

בעוד אוכלוסיית המדינות המפותחות מזדקנת ואף מתכווצת, אזורים כמו אפריקה ודרום מזרח אסיה נהנים מצמיחה מואצת של האוכלוסייה. כלכלות מחוץ לאגן האטלנטי צומחות בקצב מהיר, ונהנות מתזוזה של יכולות ייצור אליהן, בעוד המדינות האטלנטיות עוברות לשירותים פיננסים. יש דיפוזיה של ידע ואמצעים טכנולוגים מן האגן האטלנטי לשאר העולם, ותלות קריטית של שרשרות ערך מערביות במוצרים טכנולוגיים מתקדמים ממדינות לא מערביות.

סין מבקשת למצב את עצמה כמרכז עולמי ולהתאים את הסדר הבינלאומי האמריקני לצרכיה, אך לא בטוח שהיא תוכל לאתגר את ההגמוניה האמריקנית מחוץ למזרח אסיה. האתגר להגמוניה האמריקנית בא גם מרוסיה ומאיראן, המבקשות לחזק את מעמדן האזורי והעולמי. ארה"ב הייתה ונותרה הכוח הצבאי החזק בעולם, ובפער רב על כל יריבה אחרת. אולם וושינגטון מתקשה לגבש קונצנזוס חדש סביב אסטרטגיה מוסכמת למערכת הבינלאומית. המעצמות האירופיות מתקשות לתרגם את כוחן הכלכלי לכוח גאופוליטי, והיבשת עוברת תמורות דמוגרפיות וחברתיות חשובות, לנוכח הזדקנות האוכלוסייה וההגירה המוסלמית המאיימת על אופי החברה.

1 הפרק נכתב בהובלת ניצן דוד פוקס ומכיל תובנות ותרומות מכלל עמיתי המחקר בפרויקט.

במזה"ת, אנו עדים להחלשת האסלאמיזם השיעי כתוצאה מהפגיעה באיראן ובכוחות הפרוקסי שלה, ובוואקום שנוצר יש תחרות בין טורקיה וקטר שמייצגות אסלאמיזם סוני לבין סעודיה ואיחוד האמירויות שמייצגות מסורתיות ערבית מלוכנית. מאבק זה מתחולל בראש ובראשונה בסוריה, אך גם בלבנון ובעזה. השנים הבאות יתאפיינו בהמשך מאבק זה תוך ניסיון של איראן לשקם את כוחה, והמשך המאבק השקט בתוך המדינות המסורתיות נגד זרמים אסלאמיסטיים בקרבן.

קיים מרוץ חימוש עולמי, בדגש על מערכות נשק אוטונומיות, יכולות סייבר, טילים ובינה מלאכותית, וישנה השקעה ניכרת ביכולת ייצור תעשייתית רלוונטית. מדינות נוקטות כיום צעדים להגברת העצמאות האסטרטגית שלהן. תחרות זו גם מעודדת הקמת תשתיות חדשות לחיבור בין מעצמות לשווקים עולמיים, כגון היוזמות המתחרות במזה"ת, יוזמת החגורה והדרך של סין (BRI) ומסדרון הודו־המזרח התיכון־אירופה (IMEC).

הבינה המלאכותית צפויה לשנות את פני הכלכלה, החברה, התרבות והפוליטיקה. לצידה קיימות פריצות דרך חדשות בתחום הרובוטיקה, הביוטכנולוגיה והתעשייה, המביאות ביקוש גובר לשבבים מתקדמים ולתשתיות אנרגיה. המעצמה שתצליח לפרוס בינה מלאכותית אמינה בשדה הקרב, ותדע למצות את הפוטנציאל שלה באמצעות בניין כוח נכון, תשיג יתרון צבאי ניכר.

בחברה המערבית, קיימת מגמה של קיטוב פוליטי עמוק בחברה בין פרוגרסיביזם סוציאליסטי ואנטי־מסורתי לבין שמרנות לאומית ומסורתית, קיטוב שמקשה על מקבלי ההחלטות לגבש קונצנזוס בנושאי ליבה ובארה"ב מוליך להתנהלות לא עקבית. יש עלייה באנטישמיות מכל הסוגים, ועם זאת, רבים במערב מבינים שגורמים אנטי־ישראליים ואנטישמיים הם לרוב גם נגד המערב הדמוקרטי, ובעיניהם ישראל היא דוגמה למדינת לאום השומרת על זהותה ונלחמת על קיומה בגבורה.

עבור ישראל, מדינה קטנה ומתקדמת טכנולוגית במיקום אסטרטגי, המגמות הללו מציבות איומים וגם הזדמנויות. ישראל תצטרך להגדיל את הנכסיות שלה עבור ארה"ב, כך שהברית בין המדינות תהיה עמידה בפני חילופי שלטון. אך ייתכנו תרחישים שבהם תיאלץ ארה"ב למקד את כל משאביה במספר מצומצם של זירות, ולכן על ישראל לחזק את עצמאותה בייצור נשק קריטי. הצורך האמריקני בבעלות ברית חזקות והרצון לצמצם את המחויבות הצבאית האמריקנית – מציעים שניהם הזדמנות לשינוי חיובי ביחסים בין ישראל וארה"ב לעבר שותפות הדדית יותר.

השינוי הטכנולוגי יעצים את מעמדה של ישראל כמדינת חדשנות מובילה. הידע והניסיון הישראלי בתחומים כמו סייבר, הגנה אווירית ובינה מלאכותית, יכולים להיות נכסים חשובים במרוץ הטכנולוגי. עליה גם למנף את הידע ואת הפיתוחים הללו ליצירת בריתות חדשות. המיקום הגאוגרפי של ישראל מציב אותה בעמדה טובה ומאפשר לה להפוך למרכז אזורי של אנרגיה ותחבורה. מרוץ החימוש מגדיל את פוטנציאל הייצוא של טכנולוגיות נשק ישראליות.

השינוי הגאופוליטי — מחד־קוטביות לרב־קוטביות

מערכת רב־קוטבית רכה

מאזן הכוחות המוכר משתנה לנגד עינינו. אתגור ההגמוניה המערבית על ידי שחקניות ותיקות וחדשות משרטט את קווי המתאר של מערכת רב־קוטבית חדשה. ארה"ב עודנה המעצמה החזקה ביותר מבחינה צבאית וכלכלית, אך היא כבר אינה מסוגלת או מעוניינת לנווט לבדה בזירה הבינלאומית.

מעצמות מתחרות כמו סין ורוסיה מערערות על מרכיבי הסדר הנוכחי. המערכת הבינלאומית הולכת ונעשית תחרותית, מפולגת ודינמית הרבה יותר. למרות המשך נוכחותה של ארה"ב, המערכת פועלת ללא הגמון ברור בעל יכולת ורצון לנהל אותה. בעולם החדש הזה, מאזני הכוחות נעשים נזילים ומורכבים יותר. בריתות ושותפויות נוצרות ונשברות לעיתים תכופות, וגוברת השפעתן של מעצמות עולות או אף מעצמות אזוריות.

דיפוזיית העוצמה ממערב למזרח

בהכללה גסה אפשר לומר שב־500 השנים האחרונות חלה עלייה של צפון אגן האוקיינוס האטלנטי כמרכז העוצמה העולמי. עוצמה פוליטית, עוצמה כלכלית, עוצמה טכנולוגית וכמובן עוצמה צבאית, רוכזו כולן באגן זה, שהיה מקורן של כמה מהאימפריות הגדולות בתבל: הספרדית, הפורטוגזית, ההולנדית וכמובן הבריטית. עלייתה של ארה"ב למעמד של מעצמה בסוף המאה ה־19 ולמעצמת־על במאה ה־20 לא שינו את מעמדו של צפון האוקיינוס האטלנטי, אלא רק את חלוקת העוצמה בו: ארה"ב הייתה למרכז הכובד החדש באזור. היום מקובל לכנות את המדינות האטלנטיות "מערב".

ב־40 השנים האחרונות אנו רואים תזוזה של מוקד העוצמה העולמי מצפון האוקיינוס האטלנטי למרחב ההינדו־פסיפי. במקביל, אנו רואים את עלייתן של מעצמות גדולות ושל מעצמות אזוריות המוכנות לפעול באופן עצמאי ולעיתים מנוגד למעצמת העל הנוכחית – ארה"ב. אפשר להגדיר את המצב הזה כמצב "רב־קוטבי רך". "רך" משום שארה"ב עדיין שומרת על עליונות כלכלית, צבאית ומדינית על פני כל אחת מהיריבות שלה. עם זאת, המערכת היא רב־קוטבית לנוכח היחלשות ההגמוניה האמריקנית והנכונות של מדינות מובילות להתאגד יחד נגד האמריקנים.

המגמה הדמוגרפית

התזוזה הזו, שנכנה "ממערב למזרח", נובעת משלוש מגמות מקבילות: דמוגרפית, כלכלית וטכנולוגית. התמורות הדמוגרפיות הגדולות ביותר מתרחשות כיום בעולם המתפתח. בעוד אוכלוסיית המדינות המפותחות מזדקנת ואף מתכווצת, אזורים כמו אפריקה ודרום מזרח אסיה נהנים מצמיחה מואצת של האוכלוסייה. אירופה, שהייתה בשנות ה־50 אחת היבשות המאוכלסות בעולם, נדחקת הצידה לטובת אפריקה שמדרום לסהרה. באמצע המאה ה־21 ארה"ב צפויה להיות המדינה המערבית היחידה בין עשר המדינות המאוכלסות בעולם.

באמצע המאה ה־21 ארה"ב צפויה להיות המדינה המערבית היחידה בין עשר המדינות המאוכלסות בעולם

המגמה הכלכלית

אל המגמה הדמוגרפית מתלווה מגמה כלכלית, שגם מושפעת ממנה. כלכלות מחוץ לאגן האטלנטי צומחות בקצב מהיר, בין השאר הודות לצמיחה הדמוגרפית המרשימה. בין הכלכלות הללו אפשר למנות את הודו, סין, אתיופיה, ויטנאם, אינדונזיה, וגינאה. הדבר מאתגר את הדומיננטיות הכלכלית של המדינות האטלנטיות, במיוחד של ארה"ב.

דוגמה טובה לשינוי בחלוקת העוצמה הכלכלית הוא הנתון הזה: ב־1999 חברות ה־G7 (ארה"ב, קנדה, בריטניה, צרפת, גרמניה, איטליה ויפן) לבדן החזיקו כמעט 60% מהכלכלה העולמית. נכון ל־2020 חלקן

ירד ל־40%.[2] אם באמצע המאה ה־20 יכלו חברות ה־G7 לנווט לבדן את הכלכלה העולמית, במפנה המאה ה־21 הן חייבות לשתף פעולה עם כלכלות אחרות. ביטוי ראשון לשינוי היה הקמת ה־G20 בעקבות המשבר הפיננסי במזרח אסיה.

מרכיב חשוב בצמיחה הכלכלית של מדינות "שאר העולם" הוא התזוזה של יכולות ייצור מחוץ למרחב האטלנטי. אם באמצע המאה ה־20 עיקר הייצור התעשייתי היה באגן האטלנטי, במיוחד בארה"ב, הרי שהיום עיקר הייצור התעשייתי נמצא מחוץ לו, במיוחד במזרח אסיה.[3] ייצור פלדה, ספינות, הפקת מתכות, ייצור פלסטיק, זיקוק נפט, והתעשייה הפטרוכימית, בכולן עיקר הפעילות נמצא מחוץ לאגן האטלנטי. עיקר הדומיננטיות של המדינות האטלנטיות זזה לשירותים בכלל ולשירותים פיננסים בפרט, והן תלויות במדינות לא מערביות לרוב הצרכים התעשייתיים שלהן. כך לדוגמה סין היא היצרנית העיקרית של מגנטים לשימושים תעשייתיים ומוצרי צריכה והמפיקה העיקרית של יסודות נדירים למיקרו־אלקטרוניקה.[4]

המגמה הטכנולוגית

המגמה השלישית היא המגמה הטכנולוגית: הדיפוזיה של ידע ואמצעים טכנולוגיים מן האגן האטלנטי לשאר העולם, והתלות הקריטית של שרשרות ערך מערביות במוצרים טכנולוגיים מתקדמים במדינות לא מערביות.

אם בעבר המדינות האטלנטיות נהנו מיתרון טכנולוגי אדיר, לא רק בתחום הצבאי, אלא גם בתעשייה ובמדע, היום לא רק שהפער הצטמצם – בתחומים מסוימים מדינות לא אטלנטיות הפכו למובילות. סין היא הדוגמה הבולטת לכך: הסינים מובילים בתחומים של סוללות, תשלומים אלקטרונים, ואפילו פריסה של רשתות תקשורת מתקדמות. מדינות כמו סין, רוסיה ואיראן שוקדות על צמצום הפער הצבאי האיכותי בטכנולוגיות כמו לוחמה אלקטרונית, כטב"מים וטילים. אם הסינים התחילו את הפיתוח התעשייתי שלהם דרך העתקה, הרי שהיום סין מובילה חדשנות בזכות עצמה. חוקרים סינים נמצאים בחזית המחקר בתחומים כמו בינה מלאכותית, מחשוב קוונטי וביוטכנולוגיה.[5]

מדינות מערביות גם נעשו תלויות במדינות לא מערביות בשביל שרשרות ערך של מוצרים מתקדמים. לדוגמה, סין היא הספק של רוב הסיליקון הדרוש לתאים סולאריים וספק חשוב של יסודות נדירים לשבבים, למגנטים ולהתקנים אחרים. רוסיה היא ספק של ניקל הדרוש לסוללות של רכבים חשמליים וטיטניום למערכות תעופה. דרום אפריקה וקונגו מספקות פלטינה וקובלט הדרושים במגנטים

2 חישובי המחבר, בהתבסס על נתוני הבנק העולמי.

3 מזרח אסיה אחראית לכ־40% מכלל הייצור התעשייתי בעולם. האיחוד האירופי וצפון אמריקה אחראים, כל אחד, על כ־16% מהייצור התעשייתי (חישובי המחבר, על בסיס נתוני הבנק העולמי).

4 Philip Andrews-Speed and Anders Hove, *China's Rare Earths Dominance and Policy Responses*, Oxford Institute for Energy Studies, June 2023; Damien Ma and Joshua Henderson, "The Impermanence of Permanent Magnets: A Case Study on Industry, Chinese Production, and Supply Constraints", *Macro Polo*, 16 (November 2021); Zongyuan Zoe Liu, "How to Secure Critical Minerals for Clean Energy Without Alienating China", *Council on Foreign Relations* (blog), 25.5.2023, https://www.cfr.org/blog/how-secure-critical-minerals-clean-energy-without-alienating-china

5 Jamie Gaida et al., "ASPI's Critical Technology Tracker: The Global Race for Future Power", *Policy Brief* (ASPI International Cyber Policy Centre, 1.3.2023); Ashwin Acharya and Brian Dunn, "Comparing U.S. and Chinese Contributions to High-Impact AI Research" (Center for Security and Emerging Technology, January 2022), https://doi.org/10.15193/20210028; China Power Team, "Is China a Leader in Quantum Technologies?", *China Power*, 14.8.2023, https://chinapower.csis.org/china-quantum-technology/

ובסוללות המשמשות במגוון יישומים, מטורבינות רוח ועד טלפונים ניידים.

עליית מעצמות לא־מערביות

כל שלוש המגמות – הטכנולוגית, הכלכלית והדמוגרפית – מתכנסות לשינוי גאופוליטי היסטורי במערכת הבינלאומית. השינוי הגאופוליטי מתבטא ברמת המדינות בעלייה של מעצמות לא־מערביות, המפעילות לחץ ומאתגרות את הסדר הבינלאומי שגובש לאחר מלחמת העולם השנייה. לא כולן עושות זאת מתוך עוינות למערב, חלקן מנסות למצוא את מקומן בסדר הזה. דוגמה טובה לכך היא הודו, הנתפסת כבעלת ברית טבעית של המחנה המערבי. הודו רואה בעצמה מעצמה עולה ומעוניינת לקבל את ההכרה כמעצמה גדולה. העובדה שלהודו אין מושב קבוע במועצת הביטחון, בעוד למדינות כמו צרפת ובריטניה יש, מצביעה על פער בין מבנה מועצת הביטחון ובין חלוקת העוצמה בעולם בפועל. באופן טבעי, ככל שהודו תמשיך להתעצם במרחב ההינדו־פסיפי, כן היא תרצה תפקיד שהשפעתו גדולה יותר בסדר הקיים, או תחתור תחתיו עם גיבוש של סדר אלטרנטיבי, במיוחד באגן האוקיינוס ההודי.

לעומת זאת, סין כן חותרת תחת ההגמוניה העולמית של ארה"ב. בתפיסה הסינית היא המרכז, המארגן בהרמוניה את המערכת הבינלאומית סביבו מעצם היותו המרכז. מטרתה של בייג'ינג היא להפוך את סין למרכז עולמי – כלכלי, פוליטי, טכנולוגי – שמדינות העולם יכירו בו.[6] המשמעות המעשית היא שבייג'ינג מנסה להתאים את הסדר הבינלאומי האמריקני לצרכיה, לא לייצר סדר מתחרה. כך לדוגמה אנו רואים את סין פועלת דרך האו"ם וארגון הסחר העולמי כדי לקדם החלטות פוליטיות המשרתות אותה, בלי לנסות להחליף ארגונים אלו.[7]

יש גם היבטים "קלאסיים" לתחרות בין ארה"ב וסין. שתי המעצמות מתחרות על הובלה טכנולוגית במגוון תחומים, בהם בינה מלאכותית, ביוטכנולוגיה ושבבים מתקדמים. לכל אחת מהטכנולוגיות יישומים צבאיים שיכולים להטות את מאזן הכוח הצבאי לטובת אחת המעצמות.[8] הן גם פועלות לאבטח את שרשרות הערך שלהן זו מזו, דבר שמוביל לארגון מחדש של שרשרות ערך על בסיס שיקולים גאופוליטיים, במקום יעילות כלכלית. והן מתחרות על השפעה, אם במזרח אסיה, באפריקה, באירופה או במזרח התיכון. המתחים בין שתי המעצמות הללו הולכים ומתגברים בשנים האחרונות, והם מתבטאים במוקדי חיכוך כמו טאיוואן, ים סין הדרומי והמלחמה באוקראינה.

יש לציין שהיכולת של סין להמשיך ולאתגר את האמריקנים תושפע מהכיוון העתידי של הכלכלה שלה. הצמיחה הכלכלית המרשימה של סין בארבעת העשורים האחרונים לא רק נותנת לה משאבים לפעילות דיפלומטית וצבאית, אלא גם מהווה כשלעצמה כוח משיכה לסין, משום שהיא נתפסת כעדות להצלחה של "המודל הסיני". אבל בשנים האחרונות מתחילים לעלות סימני שאלה אם הצמיחה תמשיך, ולאן מועדות פניה של הכלכלה הסינית. תקצר היריעה לתאר את הגורמים והבעיות המאיימים

6 Salvatore Babones, "Taking China Seriously: Relationality, Tianxia, and the 'Chinese School' of International Relations", in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, by Salvatore Babones (Oxford University Press, 2017), https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.602; Tingyang Zhao, "Rethinking Empire from a Chinese Concept 'All-under-Heaven' (Tian-Xia)", *Social Identities*, 12(1) (January 2006), pp. 29–41, https://doi.org/10.1080/13504630600555559.

7 Ted Piccone, *China's Long Game on Human Rights at the United Nations*, Brookings Institution, September 2018.

8 James Andrew Lewis, "Technology and Power", Center for Strategic and International studies, 30.3.2022, https://www.csis.org/analysis/technology-and-power; Christian Brose, *The Kill Chain: Defending America in the Future of High-Tech Warfare*, First edition, New York: Hachette Books, 2020

על כלכלת סין. בקווים כללים, סין מתמודדת עם חוסר איזון בין היצע וביקוש, עם צריכה פרטית חלשה וסקטור ייצור לא יעיל.[9] אומנם אין ספק שסין תיוותר מעצמה גדולה, אך לא בטוח כלל שהיא תוכל לאתגר את ההגמוניה האמריקנית מחוץ למזרח אסיה.

האתגר להגמוניה האמריקנית בא גם מרוסיה ומאיראן, המבקשות לחזק את מעמדן האזורי והעולמי.

המדיניות האגרסיבית של רוסיה מונעת גם מתפיסתה את עצמה כאימפריה, בעלת זכות טבעית על שטחים במזרח אירופה, בקווקז ובמרכז אסיה

מתחילת שנות ה־2000 מנסה רוסיה לשקם את מעמדה כמעצמה עולמית, ולהשיב לעצמה את ההשפעה במרחב הסובייטי לשעבר. בעיני הקרמלין, הרחבת נאט"ו מזרחה והופעתן של "מהפכות צבעוניות" בחצר האחורית שלו הן בבחינת איום חמור על האינטרסים של רוסיה. המדיניות האגרסיבית של רוסיה מונעת גם מתפיסתה את עצמה כאימפריה, בעלת זכות טבעית על שטחים במזרח אירופה, בקווקז ובמרכז אסיה.[10] לאורך השנים נקטה מוסקבה שורה של צעדים אגרסיביים שרק התגברו עם הזמן – הפלישה לגאורגיה ב־2008, כיבוש חצי האי קרים ב־2014, ולבסוף הפלישה לאוקראינה ב־2022. כמו כן, מוסקבה מנסה לנצל את מעמדה כמעצמה גרעינית מובילה, ואף ניצלה, סביב הרחבת הפלישה לאוקראינה, את תלותה של אירופה בה בתחומי האנרגיה, ככלי לחץ מדיני.[11]

מול הלחץ האמריקני הגובר, פונה איראן לשיתוף פעולה הדוק יותר עם רוסיה וסין, מתוך תקווה לצמצם את השפעתה של ארה"ב במזה"ת. אומנם ישראל פגעה אסטרטגית בכוחות הפרוקסי, ביכולת הטילים ובפרויקט הגרעין שלה, אך יש לצפות שטהראן תשאף לשקם יכולות אלה. יכולות אלה משמשות לא רק ככלים הרתעתיים להגנה על המשטר מהתערבות חיצונית, אלא גם כדרך להשגת הגמוניה אזורית תחת מטרייה גרעינית.[12]

מצב המעצמות המערביות

התמונה של המעצמות המערביות אינה אחידה. ארה"ב הייתה ונותרה הכוח הצבאי החזק בעולם ובפער רב על כל יריבה אחרת. אולם וושינגטון מתקשה לגבש קונצנזוס חדש סביב אסטרטגיה מוסכמת למערכת הבינלאומית, והדבר יוצר אי־ודאות ואף תסכול בקרב בעלות בריתה, ועל כן פוגע בהשפעה האמריקנית. במיוחד נכון הדבר במזרח התיכון, שם הממסד הפוליטי האמריקני חלוק בשאלת היחס לאיראן והיקף המחויבות הצבאית האמריקנית לאזור.

9 Michael Pettis, "The Only Five Paths China's Economy Can Follow", Carnegie Endowment for International Peace, 27.4.2022, https://carnegieendowment.org/chinafinancialmarkets/87007; Michael Pettis, "Can China's Long-Term Growth Rate Exceed 2–3 Percent?", Carnegie Endowment for International Peace, 6.4.2023, https://carnegieendowment.org/chinafinancialmarkets/89466; Nicholas Borst, "China's Balance Sheet Challenge", *China Leadership Monitor*, 75 (Spring 2023), https://www.prcleader.org/borst-spring-2023

10 Stephen Kotkin, "Russia's Perpetual Geopolitics: Putin Returns to the Historical Pattern", *Foreign Affairs*, June 2016

11 Marc-Antoine Eyl-Mazzega, The Ukraine War and European Energy Dependence and Reconfiguration of Energy Relations, IEMed. Mediterranean Yearbook 2023

12 Michael Doran and Can Kasapoğlu, "Overmatch", Hudson Institute, 2.11.2022, https://www.hudson.org/foreign-policy/overmatch-michael-doran-can-kasapoglu; International Institute for Strategic Studies, *Iran's Networks of Influence in the Middle East*, IISS Strategic Dossier, London: The International Institute of Strategic Studies, 2019

מול סין יש קונצנזוס מגובש יותר, אך גם כאן לא ברור מה צריך להיות היחס ליריבה במזרח: האם ארה"ב מתחרה בסין תוך ניסיון להימנע מעימות, או שמא ארה"ב צריכה להגדיר לעצמה יעד של ניצחון על סין, תוך שאיפה להימנע מעימות רק בתחום הצבאי, אך כן לאתגר את המפלגה הקומוניסטית, לדוגמה באמצעות ניסיון לערער את המשטר?[13]

האיחוד האירופי והמעצמות האירופיות מתקשים להביא לידי ביטוי את כוחם הכלכלי בתחום הגאופוליטי, אם משום ניוון של הכוח הצבאי שלהם, ואם משום היעדר קונצנזוס על סוגיות חשובות והיעדר הנהגה פוליטית יחידה. כמו כן, היבשת עוברת תמורות חשובות בתחום הדמוגרפי והחברתי, עם הזדקנות האוכלוסייה, הגירה מוסלמית המאיימת על אופי החברה – אם בתרבותה, אם באיומי טרור – וקיטוב פוליטי גובר, עם ההתחזקות של מפלגות ימין ושמאל על חשבון מפלגות המרכז.

יפן, למרות הזדקנות האוכלוסייה, שוקדת על התעצמות צבאית ומציגה מדיניות חוץ פעילה במזרח אסיה. הכוח הכלכלי הרב של יפן מאפשר לה לאתגר את ההשפעה הסינית באזור, והיא פועלת לגיבוש קואליציה שתוכל לרסן את בייג'ינג. היא עושה זאת בשיתוף ארה"ב, אך לא אחת יפן היא המובילה וארה"ב עוקבת אחריה. כך למשל ה־Quad של מזרח אסיה הוא יוזמה יפנית, והאסטרטגיה של "מרחב הינדו־פסיפי חופשי ופתוח" (FOIP) שאימץ ממשל ביידן מקורו ביפן.

חזרת הכוח הצבאי כגורם מרכזי בעיצוב יחסים בינלאומיים

במצב כזה אך טבעי שכוח צבאי יחזור להיות גורם מרכזי בעיצוב היחסים הבינלאומיים. ללא סדר בינלאומי מוסכם ומתפקד, מדינות פונות לכוח צבאי כמנוף בסכסוכים, ולעיתים כדרך להכריע אותם. פועל יוצא הוא גם מרוץ חימוש עולמי, בדגש על מערכות נשק אוטונומיות, יכולות סייבר, טילים היפרסוניים, ובינה מלאכותית. מדינות מקדישות משאבים הולכים וגדלים לפיתוח טכנולוגיה צבאית ולהתעצמות. הדבר נכון לא רק למזרח התיכון, אלא גם למזרח אסיה ואירופה. כל עוד המלחמה באוקראינה ועליית סין משמשות טריגר, סביר שהמגמה הזו תמשיך אל תוך העשור השלישי של המאה ה־21.

החזרה של כוח צבאי לחזית היחסים הבינלאומיים מוצאת את המערב בבעיה חמורה. כפי שצוין לעיל, עיקר יכולת הייצור התעשייתית יצאה מהן אל אזורים אחרים, במיוחד מזרח אסיה. היום, כשמדינות אירופה או ארה"ב צריכות להתכונן למלחמה בקנה מידה תעשייתי, הן חסרות בסיס יצרני חזק שיוכל לעשות זאת. המלחמה באוקראינה חשפה מחסור לא רק במאגרי החימוש של המערב, אלא גם ביכולת הייצור של תחמושת ואמל"ח. כחלק ממרוץ החימוש החדש, ישנה השקעה רבה ביכולת ייצור תעשייתית רלוונטית, ובכללה הכשרת כוח האדם הנחוץ למאמץ תעשייתי.

מגלובליזציה ניאו־ליברלית לגלובליזציה מאורגנת מלמעלה

בזמן שכוח צבאי נעשה מרכזי, שיקולים כלכליים נדחקים לא פעם לשולי סדר היום, ומפנים את מקומם לשיקולי ביטחון לאומי. משבר הקורונה והשימוש הרוסי בגז טבעי ובנפט כמנוף חשפו את הסיכונים הכרוכים בהסתמכות יתר על גלובליזציה, ועל שרשרות ערך ארוכות המכילות מדינות לא ידידותיות (סין). מדינות כיום נוקטות צעדים להגברת העצמאות האסטרטגית שלהן, בפרט בתחומים קריטיים כמו תרופות, מזון ושבבים. ההיפר־גלובליזציה של שנות ה־90, שהתאפיינה בזרימה חופשית של סחורות, טכנולוגיות והון, מתחלפת בגלובליזציה שמוגדרת על פי שיקולים גאופוליטיים של קואליציות וקיומם של

13 Matt Pottinger and Mike Gallagher, "No Substitute for Victory", *Foreign Affairs*, June 2024, https://www.foreignaffairs.com/united-states/no-substitute-victory-pottinger-gallagher

סכסוכים פעילים כאיום על תנועת סחורות. הכלכלה העולמית נעשית מפוצלת יותר.

כן יש להדגיש שאין מדובר בסוף הגלובליזציה, אלא בשלב חדש שלה. אף מדינה אינה מנסה לייצר הכול בעצמה, או להפסיק את הייצוא לשווקים בינלאומיים. ובו־בזמן שהעלייה של מעצמות חדשות מערערת את הסדר הבינלאומי, היא גם מעודדת הקמת תשתיות חדשות שיחברו את המעצמות האלו לשווקים עולמיים. יוזמת החגורה והדרך (BRI), מסדרון הודו־המזרח התיכון־אירופה (IMEC), או נתיב צפון־דרום בין איראן ורוסיה, נועדו כולם להגדיל את הקישוריות של מרכזי כלכלה חדשים, אם זו סין, הודו או מרכז אסיה.

מאזן הכוח במזרח התיכון

השחקנים במזרח התיכון מתחלקים לארבעה מחנות אידיאולוגיים: האסלאמיזם הסוני – ובכללו טורקיה וקטר כמדינות חזקות, לצד תנועות וארגונים מגוונים כמו האחים המוסלמים בכל האזור, דאעש, אלקעידה); האסלאמיזם השיעי – בהובלת איראן המכיל תנועות וארגונים בכל האזורים כמו החות'ים בתימן, חזבאללה בלבנון, ארגונים שיעים בעיראק, וחלק מהקהילות השיעיות במדינות המפרץ; מסורתיות ערבית מלוכנית או סמכותנית – בהובלת סעודיה ואיחוד האמירויות ובכללן בחריין, כווית, עומאן, ירדן ומצרים; לאומיות מודרנית דמוקרטית – ישראל היא היחידה שמגלמת את שלושת הערכים הללו אך מרכיבים שונים מצויים באזור כולו.

כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל ומהפגיעה באיראן ובכוחות הפרוקסי שלה, אנו עדים להחלשת האסלאמיזם השיעי. בוואקום שנוצר מתחרים שלושת המחנות האחרים. מאבק זה מתחולל בראש ובראשונה בסוריה, אך גם בלבנון ובעזה. השנים הבאות יתאפיינו בהמשך מאבק זה תוך ניסיון של איראן לשקם את כוחה, ובהמשך המאבק השקט בתוך המדינות המסורתיות נגד זרמים אסלאמיסטיים בקרבן.

עליית כוחה של טורקיה – החלשת הציר השיעי ובמיוחד נפילת משטר אסד בסוריה הביאו להתחזקות מעמדה של טורקיה וחיזקו את שאיפתה להנהיג את מדינות האסלאם הסוני באזור. הנשיא ארדואן שואף לחזק את מעמדה המעצמתי של טורקיה והחזון הוא החזרה לימי האימפריה העות'מאנית. בשנים הקרובות, בין מטרותיה של טורקיה בסוריה עלולות להיות: ביטול האוטונומיה הכורדית בצפון מזרח סוריה ופירוק הכורדים מנשקם, כך שלא יוכלו לאיים על טורקיה; החזרת הפליטים הסורים מטורקיה לסוריה; השתתפות בשיקום סוריה ובנייתה מחדש, מה שעשוי להכניס כסף רב לחברות הטורקיות ולמשק הטורקי מכספי סיוע שיופנו לסוריה (על ידי קטר ומדינות אירופיות למשל); מעורבות וסיוע בבניית הצבא הסורי, ובכללם מכירת אמל"ח, הדרכה ואימונים, בניית בסיסים צבאיים ונוכחות טורקית צבאית בתוך סוריה; קביעת גבול ימי בין שתי המדינות, לצורך חיפושי גז ונפט שיהיו באזורים שבפועל הם בשליטת הטורקים.

הנשיא ארדואן שואף לחזק את מעמדה המעצמתי של טורקיה והחזון הוא החזרה לימי האימפריה העות'מאנית

כוחה הצבאי של טורקיה מתעצם, וכך גם התעשיות הביטחוניות אשר מייצרות פלטפורמות גדולות ומתקדמות עבור חיל הים, חיל האוויר וכוחות היבשה הטורקיים. בתחום הימי ישנה כוונה לייצר לראשונה נושאת מטוסים (מעבר לנושאת מסוקים וכטב"מים שכבר נמצאת בשירות) אשר עם הכוח הימי הנבנה בהיקף חסר תקדים, תאפשר לטורקיה לבצע פעילות אווירית באזורים רחוקים מאוד מאדמתה. נדבך נוסף בבניין הכוח הטורקי, הוא חיזוק יכולת הטילים ארוכי הטווח שלה. בכוונת טורקיה להגדיל את מאגר הטילים לטווח 800 ק"מ ולהאיץ התוכנית לייצור טילים בעלי טווח של 2000 ק"מ, אשר הטווח שלהם מכסה את כל ישראל, טהראן, מוסקבה ורבות ממדינות מערב אירופה.

בניית כוח זה מלמדת גם היא על כוונת ארדואן להגדיל את השפעתה של טורקיה גם במחוזות רחוקים כקרן אפריקה במדינות כמו ג'יבוטי וסומליה, וכן בלוב ובקטר שבה נמצאים כוחות טורקיים כבר כיום. כמו כן, טורקיה צפויה לפעול לביסוס שליטה במזרח אגן הים התיכון, גם מתוך רצון לשלוט בשטחים שבהם עשויים להתגלות שדות גז ונפט, והיא אף מוכנה להגביר את החיכוך עם קפריסין ועם יוון בסוגיה זו.

ירידת כוחה של איראן – עוצמת איראן נמצאת כיום בנקודת שפל היסטורית. מעבר לפגיעה הקשה בשלוחיה השונים, במתקני הגרעין, במערך הטילים ובפיקוד הבכיר, איראן נמצאת במשבר כלכלי כבד שמעמיק את הקיטוב בין העם למשטר. שערו של הריאל האיראני מול הדולר האמריקאי נמצא בשפל והאינפלציה גבוהה. איראן חווה משבר אנרגיה כבד, ובמקומות שונים באיראן, בהם טהראן, אין חשמל במשך שעות רבות של היממה. מפעלים נסגרים, תלמידים לא הולכים לבתי ספר ואי אפשר לחמם את הבתים בקור העז של החורף.

אולם, איראן צפויה להפיק לקחים מהמלחמה האחרונה, וככל שיתאפשר לה תנסה לבנות מחדש את שלוחיה בחימוש באמל"ח, במימון, באימונים, באכוונה ובמודיעין. איראן תנסה למצוא דרכים נוספות לחימושו מחדש של חזבאללה, לאחר שההפיכה בסוריה קטעה את ציר האספקה העיקרי. היא פועלת לערעור היציבות השלטונית בירדן, מתערבת בנעשה בסודאן, ואם תזהה חולשה ביציבות המשטר המצרי – תפעל לעידוד גורמי האחים המוסלמים.

השלוחים היחידים של איראן בציר ההתנגדות שהתחזקו בשנה האחרונה הם החות'ים, עקב ההצלחה שלהם בשיגור כטב"מים וטק"ק לעבר ישראל וירי על ספינות בים האדום. כיום החות'ים רואים עצמם כגורם מוביל בעולם הערבי, שביכולתו להפעיל לחצים גם על סעודיה ואיחוד האמירויות. החות'ים כמובן נשענים על טכנולוגיה, מימון ואכוונה איראניים.

מדינות המפרץ מנסות להתעשר בלי לוותר על הזהות – סעודיה ואיחוד האמירויות מובילות מאמץ לעבור מכלכלת נפט לכלכלה מגוונת יותר, המבוססת על טכנולוגיה מתקדמת, תעשייה, פיננסים ותיירות. זאת, כדי להפחית את תלותן בהכנסות מנפט אשר צפוי לשמש מקור אנרגיה פוחת והולך. הדבר בולט בעיקר בסעודיה שהגדירה תוכנית פיתוח שאפתנית בשם "חזון 2030". בעשר השנים האחרונות, נעשתה דובאי למרכז פיננסי עולמי, והנוחות הגאוגרפית והפוליטית שבה מושכת אנשי עסקים להתבסס בה. איחוד האמירויות וסעודיה בונות קרנות הון ריבוני (sovereign wealth funds) כדי להחזיק בתיק השקעות שיכניס רווחים אחרי שרווחי הנפט ירדו.

האתגר האסטרטגי הגדול של סעודיה ואיחוד האמירויות הוא ביטחוני, שכן איום ביטחוני ניכר יכול לפרק את כל הפריחה הזו. ולכן בשנים האחרונות הן אימצו מדיניות של פיוס כלפי איראן וחידוש יחסים עם טורקיה. כמו כן, כל השינוי מרחיק הלכת הזה מובל מלמעלה על ידי מעגל מצומצם של אנשים, כך שאם משהו יקרה להנהגה – הכול משתנה.

מעורבות המעצמות החיצוניות במזרח התיכון

המזרח התיכון ימשיך להיות זירת תחרות בין המעצמות השונות בדגש על ארה"ב, רוסיה וסין, אך לא הזירה העיקרית לאף אחת מהן. בשנים האחרונות ארה"ב מבקשת לצמצם את המעורבות הצבאית הישירה באזור כדי להסיט את הקשב האסטרטגי לסין. הנסיגה האמריקאית הכאוטית מאפגניסטן הותירה רושם שלילי מאוד וסימנה את רצונה לא להיות מעורבת במלחמות גדולות. עם זאת, מאז מלחמת חרבות ברזל ארה"ב מגלה מעורבות מדינית רבה במזרח התיכון, היא פרסה כוחות לטובת סיוע לישראל והרתעת איראן ושלוחיה מתקיפת ישראל, ואף תקפה בעוצמה את החות'ים בתימן ואת איראן ישירות. מעבר לכך שארה"ב היא עדיין המעצמה הצבאית החזקה ביותר באזור, היא מובילה גם יוזמות כלכליות ומדיניות שונות.

נפילת משטר אסד הביאה לפגיעה קשה בהשפעת רוסיה באזור והיא נאלצה לפנות כוחות מסוריה. רוסיה מנסה לשמר בסיסים בטרטוס ולד׳קיה ואחיזה מסוימת בסוריה, אך לא ברור אם המשטר הסורי החדש יאפשר לה להחזיק בהם לאורך שנים. נוסף על כך, רוסיה עסוקה בהמשך המלחמה באוקראינה.

סין מתמקדת בעיקר בתחומים הכלכליים והמסחריים ופחות בצבאיים, אם כי גם היא מבצעת עסקאות של מכירת אמל"ח למדינות שונות במזה"ת, גם כאלה שרוכשות אמל"ח רב מארה"ב כסעודיה ואיחוד האמירויות. מכל מקום, אם בשנים האחרונות ראינו "נסיגה" של ארה"ב מהמזה"ת, הרי שמלחמת חרבות ברזל החזירה את ארה"ב למלא תפקיד בכיר ומוביל על פני רוסיה וסין, ויש להניח שהיא תמשיך להוביל אותו גם בשנים הקרובות, אם כי ללא שינוי במיקוד שלה בסין ותוך נכונות מועטה מאוד להפעיל כוח ישיר.

אזורי עימות במזה"ת

סוריה היא מדינה הרוסה לאחר עשור של מלחמת אזרחים עד לנפילת משטר אסד. אף שהארגון האיית תחריר אלשאם (HTS) בראשות אחמד אלשרע עלה ככוח החזק ביותר, סימן שאלה גדול מרחף מעל יכולתו להחיל את שלטונו על כלל שטח המדינה.

אלשרע צפוי להתמקד בשנים הקרובות בביסוס שלטונו במדינה ובייצובו, בפירוק המיליציות השונות והיתוכן לצבא אחד, ובייצור סוריה אחת במקום מדינת קנטונים. מיקוד נוסף יהיה בתחום הכלכלי, בשיקום סוריה אשר תשתיותיה הרוסות לגמרי בתחומי האנרגיה, התקשורת, המים, הכבישים והדיור, ובפיתוחה. כך שהמשטר החדש נדרש למשוך השקעה רבה מבחוץ. למרות תפיסתו הג׳האדיסטית אלשרע מבין שהוא חייב להציג "פנים יפות" כלפי מדינות המערב ואף כלפי חלק מהמדינות הערביות ולגלות מתינות ופתיחות כדי שיוכל לקבל לגיטימציה, משאבים ותמיכה לבניית סוריה מחדש.

בכל מקרה, צפויים עימותים מתמשכים בין הרוב הסוני השולט באזור דמשק לבין המיעוטים השונים בשאר המדינה – הדרוזים, העלווים והכורדים בצפון מזרח המדינה. ולכן זירת סוריה נמצאת בהתהוות ונתונה להתגוששות על השפעה חיצונית מצד כלל השחקנים האזוריים.

השימוש בכוח הוא חלק אינהרנטי ובלתי נפרד מכללי המשחק במזרח התיכון

בלבנון, כתוצאה מפגיעת ישראל בחזבאללה, עלתה ממשלה חדשה שמבקשת לפרק את מה שנשאר מהארגון מנשקו ולבסס את שלטונה בדרום המדינה ובמזרחה. אך לא ברור כיצד יעלה ניסיון זה, וההתערבות מצד ישראל בגיבוי ארה"ב תהיה גורם מכריע. גם כאן מדובר בזירת התגוששות על השפעה בין כוחות אזוריים ובינלאומיים.

עיראק תמשיך לסבול בשנים הקרובות ממתח פנימי וממאבקים בין הזרמים השונים בתוך העדה השיעית, בין אנשיו של מקתצ׳א צאדר לבין המליציות הפרו־איראניות הנשלטות ונתמכות על ידי איראן. כמו כן, יימשכו מלחמות האזרחים בתימן, בלוב ובסודאן.

ככלל, השימוש בכוח הוא חלק אינהרנטי ובלתי נפרד מכללי המשחק במזרח התיכון. אנחנו רואים אלימות רבה בין מדינות אך גם בתוך מדינות רבות שבהן המשטר, או האופוזיציה הפועלת להחליפו, טובחים באזרחים ללא שום היסוס. כמעט הכול מותר במסגרת האלימות ואין כמעט קווים אדומים בדיכוי האזרחים המתמרדים וגם אלה שלא. די בכך שהאזרחים ייתפסו כאיום פוטנציאלי על המשטר או יהיו מעדה אחרת כדי להעמיד את חייהם בסכנה. מרבית האוכלוסייה במדינות ערביות ומוסלמיות אלה מקבלת את כללי המשחק של האלימות בהבנה או בהסכמה שקטה. וחלקם אף מעריצים את השימוש בכוח ומהללים את מעשי האכזריות ופשעי המלחמה, גם זה מול זה ובוודאי נגד היהודים ומדינת ישראל.

השינוי הטכנולוגי: מהפכת הבינה המלאכותית והסייבר

הבינה המלאכותית צפויה לשנות את פני הכלכלה, החברה, התרבות והפוליטיקה. לצידה קיימות פריצות דרך חדשות בתחום הרובוטיקה, הביוטכנולוגיה והתעשייה. כלים אוטונומיים משפיעים כבר עכשיו על שדה הקרב וצפויים להפוך לקטלניים יותר ולמתוחכמים יותר עם הזמן. גם ארה"ב וגם סין משקיעות הון ומאמצים בפיתוח של כלים כאלה. בתחום הביוטכנולוגיה והרפואה, עריכה גנטית (דוגמת CRISPR) נושאת את ההבטחה לריפוי ברמת הגנום, והדפסת רקמות תאפשר ייצור של אברים להשתלה. בתעשיות הייצור, השילוב של חיישנים, רובוטים מתקדמים ובינה מלאכותית מחולל שינויים דרמטיים בתעשייה.

מהפכה הבינה המלאכותית אינה משחררת את העולם מהצורך בדלקים, בחשמל וכמובן לא בשבבים. היא מוסיפה להם משאב רביעי – מידע, נתונים שנחוצים לאימון של אלגוריתמים מתקדמים, לשיפורם ולשכלולם. משום כך, מידע הוא היום משאב אסטרטגי למדינות ולחברות. מדינות רבות, כמו סין וצרפת, מקדמות חקיקה שמטרתה "להלאים" את המידע המופק בהן. היכולת של חברות להוציא מידע ממדינות מוגבל.

הצורך בעיבוד כמויות גדולות של מידע ובביצוע חישובים מהירים מתבטא גם בביקוש גובר לשבבים מתקדמים. שבבי המחשב הם המרכיב הבסיסי של מרבית מערכות המידע והאלקטרוניקה כיום, מ"נשק חכם" ועד טלפונים ניידים או מכוניות. בעולם שבו הכול נעשה "חכם" וספוג במעבדים, ההשקעה בייצור של שבבים ובחדשנות הכרוכה בכך, היא קריטית להבטחת עתידן של מדינות. כיום עיקר העימות בין סין וארה"ב הוא בתחום של פיתוח שבבים מתקדמים וייצורם, ארה"ב מנסה להגביל את הגישה של סין גם לטכנולוגיות ייצור וגם לשבבים מתקדמים. חשיבותן של מדינות המחזיקות בטכנולוגיות קריטיות לתעשייה, כמו טאיוואן (TSMC) או הולנד (ASML), עלתה בזירה הבינלאומית, והן נתונות בלחץ גאופוליטי גובר להתיישר עם ארה"ב במלחמת השבבים.

השלכות גאופוליטיות של המהפכה הטכנולוגית

המשמעויות הגאופוליטיות של שינויים אלה הן אדירות. המדינה הראשונה שתצליח לפתח טכנולוגיות חדשות או להביא ליישומן, תזכה ביתרונות חשובים. ראשית, בינה מלאכותית, רובוטיקה ואוטומציה ימלאו תפקיד הולך וגדל בתחום הצבאי – ככלי עזר בקבלת החלטות, כפלטפורמות אוטונומיות הפועלות כנחילים, או ככלי סייבר התקפי מתקדמים. המעצמה שתצליח לפרוס בינה מלאכותית אמינה בשדה הקרב, ותדע למצות את הפוטנציאל שלה באמצעות בניין כוח נכון, תשיג יתרון צבאי ניכר.

שנית, הובלה טכנולוגית תאפשר למדינה "לקבוע את הכללים" של השווקים החדשים. בעלות על פלטפורמות דיגיטליות מרכזיות או על תשתיות תקשורת קריטיות תקנה יתרונות כלכליים ופוליטיים. גם במישור התעסוקתי והתרבותי, טכנולוגיות כמו בינה מלאכותית או אוטומציה צפויות לחולל שינויים בשוק העבודה ובאורח החיים, עם גידול בחשיבותו של הון על פני כוח עבודה, והיכולת של יחידים לפעול כפירמות בעלות מופחתת. המדינות והחברות שיהיו בחזית השינוי הן שיקבעו את אופיו.

שלישית, פיתוח טכנולוגיות מתקדמות דורש השקעה עצומה של הון, זמן, ידע וכישרון. משום כך, המדינות הראשונות לפיתוח מוצרים חדשים יהפכו כנראה לאוליגופול בשווקים החדשים, הודות ליתרונות של גודל, ניסיון וחסמי כניסה גבוהים. אנו כבר רואים זאת בעולם מנועי החיפוש או הרשתות החברתיות.

משום כך, אך טבעי שהתחרות הטכנולוגית נעשתה חלק מהתחרות הגאופוליטית, תחרות שאפשר לכנות "מלחמת המחר" – שמטרתה השגת הובלה בתחומים טכנולוגיים אסטרטגיים למדינה או לשמירה עליה. המדינות רותמות את משאביהן כדי לתמוך

בחברות בתחומים אלה, או אף מתערבות ישירות, לדוגמה במימון של מחקר ופיתוח. ארה"ב, סין, האיחוד האירופי והודו מקדישות תקציבים גדולים למחקר ולפיתוח, תוך התמקדות בנושאים כמו בינה מלאכותית, רובוטיקה, ביוטכנולוגיה, תעופה וחלל, חומרים מתקדמים ומחשוב קוונטי.

באופן טבעי, התחרות הטכנולוגית משפיעה על היחסים בין המגזר הציבורי והמגזר הפרטי, בפרט היחס של ממשלות לפירמות בשטחן. לנוכח החשיבות של פיתוחים טכנולוגיים, פירמות בתחומים רלוונטיים – מתאגידים רב־לאומיים ותיקים ועד חברות הזנק – מוצאות עצמן (לעיתים בניגוד לרצונן) כשחקניות בעלות השפעה אסטרטגית. החשיבות שלהן נובעת לא רק מהמוצרים שלהן, אלא גם מהנוכחות שלהן בצמתים אזרחיים וביטחוניים רגישים. חברות כמו אמזון ומיקרוסופט שולטות בחלק נכבד מתשתיות הענן העולמיות, והן משחקות תפקיד קריטי בהגנת הסייבר של מדינות. חברות כמו DJI ו־SpaceX מפתחות פלטפורמות ושירותים אזרחיים המשמשים גם לצרכים צבאיים. הרחפנים של DJI היו לכוח קריטי במלחמת רוסיה-אוקראינה, והאינטרנט הלווייני של SpaceX משמש את האוקראינים במערכות הפו"ש שלהם.

כן יש לציין שבתחום הצבאי, השינויים הטכנולוגיים אינם משנים את יסודות המלחמה. תמרון וכוח אש הם עדיין מרכיבי היסוד של הניצחון הצבאי. הפתעה, ריכוז המאמץ וכיבוש שטח ממשיכים להנחות את המפקד, גם בשדה הקרב החדש. כפי שמראה המלחמה באוקראינה, תמרון משולב הוא עדיין יכולת היסוד החיונית של צבא, המועצמת בעזרת שימוש ברחפנים, בבינה מלאכותית ובנשק מדויק.

השינוי האנרגטי — שינויים במשק האנרגיה העולמי

כיום העולם תלוי לחלוטין בדלקים מאובנים, וכל הטכנולוגיות של אנרגיות מתחדשות מספקות כ־2.2% מצריכת האנרגיה בעולם. עם זאת, יש השקעה רבה במחקר ובפיתוח לשיפור הטכנולוגיות המתחדשות הקיימות כדי שיהיו רווחיות ובפיתוח מקורות אנרגיה חדשים. כך שהעשורים הקרובים עשויים להביא שינוי בתמהיל האנרגיה במדינות רבות ולכך השלכות גאופוליטות גדולות גם אם המצב לא ישתנה מקצה לקצה. המעצמות הטכנולוגיות, בראשן סין וארה"ב, מתחרות על השליטה בטכנולוגיות ובמשאבים שיעצבו את שוק האנרגיה העתידי, ומדינות שמפיקות אנרגיה בדרכים המסורתיות נדרשות להתאים את עצמן למציאות החדשה.

ההיבט הטכנולוגי של השינוי האנרגטי

בהיבט המעשי, התחרותיות הגוברת של טכנולוגיות אנרגיה חדשות, לצד העלייה החדה בביקוש לחשמל, מחייבים השקעות חסרות תקדים בתשתיות. הערכות מצביעות על כך שעד 2050 צפויה צמיחה גדולה בהיקף ההשקעות בתשתיות אנרגיה, במיוחד אנרגיה מתחדשת. את השינויים המבניים בשוק אפשר לחלק לשלושה היבטים מרכזיים: המהפכה הדיגיטלית והשפעתה על הביקוש לחשמל, התפתחויות טכנולוגיות בייצור אנרגיה, והשינויים בתמהיל האנרגיה העולמי.

המהפכה הדיגיטלית, ובפרט צמיחת תעשיית הטכנולוגיה, משמשת מנוע צמיחה חשוב בשוק האנרגיה. מרכזי נתונים ותשתיות ענן, המזינים את התפתחות הבינה המלאכותית והמחשוב המתקדם, מציבים דרישות חסרות תקדים למערכות אספקת החשמל. ענקיות טכנולוגיה כמו גוגל, אמזון, מטא ומיקרוסופט הפכו לשחקניות בשוק האנרגיה, ומשקיעות מיליארדי דולרים בתשתיות ייצור חשמל ובפיתוח טכנולוגיות חדשות לניהול רשתות חשמל.

בהיבט הטכנולוגי, התפתחויות חשובות בתחום האנרגיה מובילות לשינויים בתמהיל הייצור העולמי. בתחום הגרעיני, טכנולוגיית כורים מודולריים קטנים (SMR) מבטיחה לספק חשמל יציב בעלויות נמוכות, שיש לו יתרונות חשובים מבחינת גמישות תפעולית וניהול סיכונים. גם שוק אגירת האנרגיה צפוי לצמוח,

עם ההתקדמות בטכנולוגיות הסוללות, לצד פיתוחים בתחום המימן (ירוק או כחול), שיאפשרו פתרונות היברידיים משולבים לשיפור האמינות והיעילות של מערכות אספקת חשמל מאנרגיה מתחדשת. התקדמות בתחום הסוללות דרושה גם להגדלת הטווחים של רכבים חשמליים ואורך חייהם.

תעשיית האנרגיה המתחדשת דורשת מגוון של מתכות, כמו ליתיום, קובלט ויסודות נדירים. אלה זמינים במדינות מועטות, חלקן לא מערביות או אף עוינות את המערב

שינוי לא אחיד בתמהיל האנרגיה בין מדינות מפותחות ומתפתחות

השינויים בתמהיל האנרגיה העולמי מתבטאים באופן שונה במדינות שונות. במדינות מפותחות, הגידול הצפוי בביקוש לחשמל מתון יחסית. לעומתן, המדינות המתפתחות חוות צמיחה מהירה בצריכת החשמל. הצמיחה בביקוש תחייב השקעות עצומות בתשתיות, ובכללן בחוטי חשמל ובתחנות כוח.

הדינמיקה בשוק משפיעה על יצרניות האנרגיה המסורתיות.[14] חברות נפט מובילות משקיעות בגיוון תיק הנכסים שלהן, הודות לתקציבי פיתוח של מיליארדי דולרים המופנים לטכנולוגיות חדשות ולתשתיות מתקדמות. סעודיה ואיחוד האמירויות, למשל, מקדמות פרויקטים של אנרגיה סולארית ומימן, במטרה לשמר את מעמדן כספקיות אנרגיה מובילות ולהתאים עצמן לשינויים בביקוש העולמי. כך גם קטר.

הדינמיקה גם יוצרת תחרויות חדשות. המרכזית שבהן היא התחרות על משאבים אסטרטגיים לתעשיית האנרגיה המתחדשת.[15] תעשיית האנרגיה המתחדשת דורשת מגוון של מתכות, כמו ליתיום, קובלט ויסודות נדירים. אלה זמינים במדינות מועטות, חלקן לא מערביות (כמו צ'ילה, בוליביה או קונגו) או אף עוינות את המערב, כמו סין.[16] התלות במתכות אלו הופכת את שרשרת האספקה של תעשיית האנרגיה המתחדשת לפגיעה לזעזועים גאופוליטיים.

ההשפעה הגאופוליטית של השינוי האנרגטי

השינויים בשוק האנרגיה משפיעים על מאזן הכוחות העולמי. המעבר לטכנולוגיות אנרגיה מתקדמות מעביר את מוקד הכוח מיצרניות הנפט המסורתיות למדינות המובילות בטכנולוגיה ובתעשייה. סין, שהשקיעה משאבים רבים בפיתוח טכנולוגיות אנרגיה מתקדמות, מתמקמת כשחקנית דומיננטית בשוק העתידי. שליטתה בשרשרות האספקה של חומרי גלם קריטיים, לצד יכולות הייצור המתקדמות שלה בתחום הסוללות והפאנלים הסולאריים, מעניקה לה מנופי השפעה רבי חשיבות.

המערב מגיב לאתגר הסיני באסטרטגיה כפולה: מצד אחד, השקעות מאסיביות בפיתוח יכולות מקומיות וחיזוק שרשרות אספקה עצמאיות. מצד שני, המערב מנצל את כוחו הכלכלי והטכנולוגי כדי להשפיע על מדיניות האנרגיה העולמית, למשל באמצעות הגבלות על העברת טכנולוגיות מתקדמות לסין ודרישות סביבתיות מחמירות בהסכמי סחר.

14 Jason Bordoff and Meghan L. O'Sullivan, "Green Upheaval", *Foreign Affairs*, 30 (November 2021), https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-11-30/geopolitics-energy-green-upheaval

15 Liu, "How to Secure Critical Minerals for Clean Energy Without Alienating China".

16 André Månberger and Bengt Johansson, "The Geopolitics of Metals and Metalloids Used for the Renewable Energy Transition", *Energy Strategy Reviews* 26 (November 2019): 100394, https://doi.org/10.1016/j.esr.2019.100394

היחסים בין המערב ליצרניות האנרגיה המסורתיות במזרח התיכון עוברים גם הם שינוי. הירידה הצפויה בביקוש לנפט במדינות המפותחות מאלצת את יצרניות הנפט המסורתיות לחפש שווקים חדשים ולגוון את כלכלתן. מדינות המפרץ מגיבות בהשקעות אסטרטגיות בטכנולוגיות אנרגיה מתקדמות ובשיתופי פעולה הדוקים יותר עם סין, שצפויה להישאר צרכנית נפט חשובה בעשורים הקרובים. התוצאה היא מערכת יחסים מורכבת יותר בין המערב למדינות המפרץ, ושיתוף הפעולה הביטחוני והכלכלי ההיסטורי מאותגר על ידי אינטרסים כלכליים מתחרים.

התחרות הטכנולוגית בתחום האנרגיה הופכת גם היא לזירה מרכזית במאבק הגאופוליטי בין המעצמות. ארה"ב השיקה תוכנית לפיתוח טכנולוגיות אנרגיה מתקדמות, במטרה מוצהרת לשמר את יתרונה הטכנולוגי מול סין. האיחוד האירופי, בתגובה, הכריז על תוכנית דומה, המתמקדת בפיתוח טכנולוגיות אגירת אנרגיה וניהול רשתות חכמות. המטרה היא ברורה: להבטיח עצמאות טכנולוגית ולצמצם את התלות בשחקנים זרים בתחום קריטי זה.

שינויים תרבותיים: קיטוב פוליטי והתחזקות האנטישמיות

בחברה המערבית, קיימת מגמה של קיטוב פוליטי עמוק בחברה בין פרוגרסיביזם סוציאליסטי ואנטי־מסורתי לבין שמרנות לאומית ומסורתית. המתח בין השקפות עולם אלו מביא לשסעים עמוקים ולשיח ציבורי מתלהם. הפוליטיקה הופכת לזירת קרב של "אנחנו מול הם", וגישור בין עמדות נעשה קשה מתמיד. במקביל, חוסר האמון בממסד ובתקשורת המסורתית מגיע לרמות שיא: רק 22% מהאמריקנים אומרים שיש להם "אמון" בממשל הפדרלי, ו־32% אומרים זאת על התקשורת.[17] הקיטוב הפוליטי מקשה על מקבלי ההחלטות בוושינגטון לגבש קונצנזוס דו־מפלגתי בנושאי ליבה חשובים כמו כלכלה, הגירה ויחסי חוץ. במקום, המפלגות נאבקות זו בזו, דבר שבמקרה הטוב מוביל להתנהלות לא עקבית של ארה"ב, המשתנה עם שינוי בהרכב הפוליטי של הקונגרס והבית הלבן, ובמקרה הרע לשיתוק מוחלט.

כ־1 מכל 4 אמריקנים מאמין באחד או יותר מהסטריאוטיפים האנטישמיים המסורתיים

תופעה מדאיגה נוספת היא עליית האנטישמיות. מחקר של הליגה נגד השמצה מ־2024 חשף כי כ־1 מכל 4 אמריקנים מאמין באחד או יותר מהסטריאוטיפים האנטישמיים המסורתיים (כמו למשל ש"ליהודים יש יותר מדי כוח בעולם העסקים").[18] במחצית הראשונה של 2024 נרשמו בבריטניה 1,978 תקריות אנטישמיות, המספר הגבוה ביותר שתועד על ידי ה־CST (Community Security Trust).[19] מגמות דומות ניכרות גם במדינות אחרות באירופה, ותוקפנות כלפי יהודים צוברת תאוצה ברשתות החברתיות. הסיבות לכך מגוונות, ובהן הסתה אסלאמיסטית, דה־לגיטימציה לישראל במיינסטרים של חוגים פרוגרסיביים ובשוליים של הימין. הגידול באוכלוסייה המוסלמית במערב בכלל ובאירופה בפרט תורם גם

17 Pew Research Center, "Public Trust in Government: 1958-2024", *Pew Research Center*, 24.6.2024, https://www.pewresearch.org/politics/2024/06/24/public-trust-in-government-1958-2024/; Megan Brenan, "Media Confidence in U.S. Matches 2016 Record Low", *Gallup*, 19.10.2023, https://news.gallup.com/poll/512861/media-confidence-matches-2016-record-low.aspx

18 Center for Antisemitism Research, "Antisemitic Attitudes in America 2024", *ADL*, 29.2.2024, https://www.adl.org/resources/report/antisemitic-attitudes-america-2024

19 Community Security Trust, "Antisemitic Incidents Report January-June 2024", *CST*, 8.8.2024, https://cst.org.uk/news/blog/2024/08/08/antisemitic-incidents-report-january-june-2024

הוא לעלייה באנטישמיות, וכן התחזקות עמדות וקולות אנטי־ישראליים.

עם זאת, מלחמת חרבות ברזל הובילה לחידוד קווי המחלוקת ביחס לישראל והעולם האסלאמיסטי ורבים במערב הבינו שגורמים אנטי־ישראליים ואנטישמיים הם לרוב גם נגד המערב הדמוקרטי. חידוד זה כבר מוביל למגמת התרחקות מגורמים אלה בקרב דמוקרטים מתונים ותמיכה ברורה יותר בישראל אצל רוב הרפובליקנים בארה"ב. מגמה דומה קיימת במדינות שמאוימות על ידי האסלאמיזם כגון הודו.

איומים והזדמנויות לישראל

המורכבות המתעצמת ביחסי ישראל-ארה"ב מחייבת חשיבה מחדש על היחסים המיוחדים עם וושינגטון. בשל השינויים החברתיים־דמוגרפיים בתוך ארה"ב, הפיצול המפלגתי והפנייה של חלקים בשמאל האמריקני נגד ישראל, אי אפשר לראות עוד את התמיכה של ארה"ב בישראל כמובטחת. ישראל תצטרך להגדיל את הנכסיות שלה בעיני ארה"ב, כך שהברית בין המדינות תהיה עמידה בפני חילופי שלטון.

ההתחזקות של מעצמות אנטי־מערביות מקשה על ארה"ב לפעול בחופשיות בעולם, ועלולה ליצור מצבים שבהם ארה"ב תיאלץ למקד את כל משאביה במספר מצומצם של זירות, או אפילו אחת בלבד. התלות הישראלית ברכבת אווירית אמריקנית עלולה אז להתגלות ככשל קריטי, והאמריקנים לא יוכלו לספק את הדרישות החומריות של המאמץ המלחמתי הישראלי. היעדר קשב אמריקני גם עלול לחשוף את ישראל לסכנות חדשות, בראשן האיום על נתיבי שיט. עד היום הסתמכה ישראל, כמו מדינות רבות, על ההגמוניה האמריקנית בים. היום ישנה אפשרות אמיתית שארה"ב לא תוכל או לא תרצה עוד לקיים את ההגמוניה הזו בכל חלקי העולם ובמיוחד במזרח התיכון, שם היא מאותגרת על ידי שחקנים מדינתיים ותת־מדינתיים. ישראל אינה יכולה עוד לראות את אבטחת נתיבי השיט שלה כמובנת מאליה.

כדי לצמצם את פוטנציאל הנזק משינוי זה, על ישראל לפעול לצמצום מרכיבי התלות שלה באספקה אמריקאית, לגוון עוד את יחסי החוץ שלה ולחזק את הקשרים עם מעצמות אחרות, בהן מדינות עולות כמו הודו, כרשת ביטחון אסטרטגית משלימה אך לא מחליפה.

עבור ישראל, מדינה קטנה ומתקדמת טכנולוגית, השינוי הטכנולוגי המואץ נושא איתו הזדמנויות אך גם איומים. הדיפוזיה של אמצעים מתקדמים לשחקנים תת־מדינתיים ולשחקנים מדינתיים חלשים (איראן) שוחקת את היתרון האיכותי של ישראל ומאתגרת את בניין הכוח שלה והפעלתו. איום הרחפנים, הטילים וכלי הסייבר המתקדמים דורשים כולם מענה מבצעי.

הידע והניסיון שישראל צברה בתחומים כמו סייבר, הגנה אווירית ובינה מלאכותית יכולים להיות נכסים חשובים במרוץ הטכנולוגי. עליה גם למנף את הידע והפיתוחים הללו ליצירת בריתות חדשות. פיתוח "אקוסיסטם" של מדע וחדשנות ברמה גלובלית יאפשר לישראל לא רק לשפר את ביטחונה, אלא גם להגדיל את השפעתה הדיפלומטית והכלכלית.

כמו כן, המציאות האנרגטית המשתנה מעמידה בפניה אתגרים לצד הזדמנויות. צפוי פיחות במשקל הגאופוליטי והכלכלי של מדינות כמו איראן וקטר שאיתן יש לישראל יחסים מתוחים. המיקום הגאוגרפי של ישראל מציב אותה בעמדה טובה להפוך למרכז אזורי של אנרגיה, אם בהמשך הפיתוח של מאגרי גז טבעי או בהיותה חוליה חשובה ברשתות חשמל ושינוע שיחברו את המפרץ הפרסי לאירופה.

השינויים החברתיים במערב מאיימים על מרחב התמרון של ישראל, ועל היכולת שלה להסתייע במדינות מתקדמות אחרות לצרכיה. נתק הולך וגדל בין ישראל ובין הזרם הפרוגרסיבי באירופה ובארה"ב, מאיים על מעמדה ועל יחסיה עם בנות

בריתה המסורתיות. שינוי דמוגרפי, שעיקרו הגידול באוכלוסייה המוסלמית במדינות מערביות, גם הוא מחזק עמדות וקולות אנטי־ישראליים. בד בבד, עבור רוב הימין האירופאי והאמריקני, ישראל היא דוגמה למדינת לאום השומרת על זהותה ונלחמת על קיומה בגבורה. אך גם בימין קיימים זרמים אנטי־ישראליים.

ישראל מתמודדת עם סביבה עולמית מאתגרת ומשתנה. התחרות הבין מעצמתית, השינוי הטכנולוגי והשינוי האנרגטי – כולם מציעים הזדמנויות חדשות לישראל. היכולות הצבאיות שלה שוב הופכות מוערכות באירופה, עם איום המלחמה המרחף על היבשת. הצורך האמריקני בבעלי ברית חזקים והרצון לצמצם את המחויבות הצבאית האמריקנית – שניהם מציעים הזדמנות לשינוי יסודי ביחסים בין ישראל וארה"ב. השינוי הטכנולוגי יעצים את מעמדה של ישראל כמדינת חדשנות מובילה.

בניין הכוח ושינויים מוסדיים

פרק 4

בניין העוצמה הצבאית במדינת ישראל – התמרון היבשתי

יהושע ריבק

תקציר

מדינת ישראל מתמודדת עם סביבה ביטחונית מאתגרת, שהתעצבה על רקע סכסוך ממושך עם העולם הערבי־מוסלמי מאז ראשית הציונות ועד ימינו. מאז הקמתה, ישראל שואפת להבטיח את קיומה באמצעות כוח צבאי איכותי המיועד להביס את אויביה בכל מפגש ולהקרין עוצמה צבאית. על פי תפיסת הביטחון ההיסטורית, המבוססת על דוקטרינת "קיר הברזל" של זאב ז'בוטינסקי שאימץ דוד בן־גוריון, רק באמצעות הוכחת עליונות צבאית, ישלימו אויבי ישראל עם קיומה של המדינה. בהתאם לכך, מדינת ישראל הקצתה משאבים לאומיים רבים לטובת מערכת הביטחון, בראשם גיוס החובה והשקעה מתמשכת של אחוז ניכר מהתמ"ג לצורכי ביטחון.

עם זאת, במרוצת השנים השתנתה התפיסה הביטחונית של המדינה, דבר שהתבטא בצמצום המשאבים המוקצים לכוחות התמרון היבשתיים של צה"ל. בעקבות שינויים בתמונת האיומים, ביניהם חתימת הסכמי שלום עם חלק ממדינות האויב, חל תהליך ארוך של מעבר לצבא "קטן וחכם", ובמסגרתו פחת גודלו של צבא היבשה בשל סגירת חטיבות ואוגדות, ונשחק כוח המילואים. הדגש עבר להשקעה בטכנולוגיות עילית, בחיל האוויר, בחיל המודיעין, ובאמצעי הגנה טכנולוגיים כגון "כיפת ברזל" וגדר "חכמה", מתוך אמונה שהמלחמות העתידיות יתנהלו בעיקר באמצעות מערכות נשק מתוחכמות ולא באמצעות עימותים קרקעיים רחבי היקף.

המלחמות האחרונות, ובראשן מלחמת חרבות ברזל, חשפו את ההשלכות החמורות של שינוי זה. אף שצה"ל הצליח להשיג שליטה קרקעית חלקית ופגע במידה רבה בחמאס ובחזבאללה, היעדר כוחות תמרון מספיקים הביא לקשיים בלחימה האורבאנית ובהשגת הכרעה מהירה. בבסיס השינוי ניצב הכשל בתהליך קביעת איום הייחוס, שהתמקד יותר בכוונות האויבים ופחות ביכולותיהם הצבאיות בפועל. תרחיש זה לא התייחס כראוי לאפשרות של לחימה רב־זירתית, ולא הכיל היערכות למתקפות קרקעיות מפתיעות בשטח מדינת ישראל.

מסמך זה טוען כי הפגיעות הקשות שספגו אויבי ישראל במלחמה האחרונה, ובהם חמאס, חזבאללה, איראן והמשטר הסורי, אינן מצדיקות עיכוב בבניין כוח היבשה. יש ארבע סיבות מרכזיות לכך:

1. איומי הטרור אינם נעלמים, הם מתאוששים: גם לאחר שחמאס וחזבאללה ספגו מהלומות כבדות, הם עשויים להתאושש, כפי שכבר קרה בעבר. מנגנוני השיקום וההתעצמות של ארגוני הטרור אינם נעצרים, ולכן צה"ל חייב להחזיק בכוחות יבשה מוכנים.

2. התמקדות בכוונות במקום ביכולות היא כשל תפיסתי: לאורך שנים, תרחיש הייחוס של ישראל התבסס על ניתוח כוונותיו (המשוערות) של האויב ולא על ניתוח יכולותיו. גישה זו התעלמה מכך שאיומים פוטנציאליים כמו מצרים, ירדן, מיליציות שיעיות וכוחות אסלאמיים רדיקליים במזרח התיכון עלולים להפוך לאויבים פעילים בעתיד.

3. בניין כוח יבשתי הוא תהליך ארוך, אסור להמתין לרגע האחרון: הקמת חטיבת שריון חדשה אינה תהליך של שנה או שנתיים, נדרשות לה שנים רבות של השקעה בכוח אדם, באימונים, וברכש ציוד מתאים. בניית כמה חטיבות ואף אוגדות אורכת זמן רב, ולכן יש להתחיל את התהליך כבר עכשיו.

4. כוח קרקעי חזק הוא כלי מדיני־אסטרטגי: לא מדובר רק בצורך מבצעי. כוח צבאי חזק מקרין עוצמה מדינית, מחזק את ההרתעה ומעניק לישראל מרחב תמרון בזירה הבינלאומית. הזנחת הכוח היבשתי, לעומת זאת, מחלישה את מעמדה של ישראל ומקטינה את מרחב הפעולה שלה במצבי משבר.

כדי להבטיח את המשך יכולתה של ישראל להגן על עצמה, המסמך מציע שינוי יסודי בתפיסת הפעלת הכוח ומתוך כך במדיניות בניין הכוח הצבאי. תפיסת הפעלת הכוח, כחלק מתפיסת ההגנה הלאומית, תתבסס על ארבעה עקרונות – יוזמה, הכרעה, עוצמה וניהול הלחימה בשטח האויב. כנגזרת מכך, נדרשת מדיניות בניין כוח, שתחזור ותחזק את כוחות התמרון היבשתיים, תוך בניית יכולת להגן בכל החזיתות ולתקוף בכמה חזיתות במקביל. יכולת זו צריכה להיות בעלת יתירות ורובוסטיות, כדי להתמודד עם אי־הוודאות בשדה הקרב.

על פי התפיסה המוצעת, כדי לבנות מחדש את יכולת ההכרעה הקרקעית של ישראל, יש להנהיג שורה של שינויים בבניין הכוח, שעיקרם:

1. הגדלת סדר הכוחות היבשתי: יש להקים חטיבות ואוגדות נוספות, בכמות המאפשרת הגנה מקבילה בכל החזיתות והתקפה במקביל בחזיתות הנדרשות. לאוגדות ולחטיבות אלו יהיו כשירות מלאה ומערך אימונים מתאים.

2. האש היבשתית: יש לבנות יכולת אש עצמאית ומגוונת לכוחות המתמרנים. יכולת אש זו צריכה להיות לטווח הקצר והבינוני, בכל העוצמות, ברמת דיוק משתנה.

3. הנדסה קרבית: יש להוסיף יחידות הנדסה כך שבכל צוות קרב חטיבתי יהיה גדוד הנדסה או לפחות פלוגת ציוד מכני הנדסי (צמ"ה) מוגברת. נוסף על כך, יש לבנות בתוך חיל ההנדסה (או מחוצה לו) פתרונות טובים יותר להתמודדות עם תת הקרקע.

4. מודיעין השדה: יש לבנות יכולות איסוף קרבי רלוונטיות, ולהקים מסגרות איסוף בדרגים השונים – כלי טיס מאוישים מרחוק (כטמ"מים) המצוידים במתעדים ובסנסורים, רחפנים המספקים תצפית איכותית, מכ"מים ניידים ויכולות סיגינט טקטי. זאת נוסף על חיזוק היכולות המסורתיות של משקפת ואמצעי ראיית לילה אופקיים וחוקרי שבויים אורגניים בכל גדוד.

5. ניוד קרבי: יש להחזיר את יכולת הניוד הרחבה של כל הכוחות, גם אלו שאינם ממוכנים על גבי רכבים קרביים משוריינים (רק"ם) מתקדמים. רכבים קלים, משאיות ממוגנות, רק"ם קל או כל פתרון אחר, המתאים לתפיסת ההפעלה.

6. הסיוע המנהלתי: יש לוודא שבמקביל לבניית הכוחות הלוחמים של כל האוגדות הנדרשות להגנה ולהתקפה, בונים גם את היכולות הלוגיסטיות של הכוחות.

7. הרום הקרוב לקרקע: יש למקד מאמצים בתחום; הפרויקט צריך לכלול תפיסת הפעלה ליחידות השונות ולדרגים השונים, הצטיידות ברחפנים מסוגים שונים, להקות רחפנים ומעופפים נוספים, כל אלו בעלי יכולות שונות (חוזי, מכ"ם, נפץ ועוד).

8. לחימת הלילה: יש לצאת לרכש נרחב של אמצעי ראיית לילה לכל היחידות המתמרנות מכלל החילות. במקביל, יש לדרוש אימונים רבים בלחימת לילה, כדי להגיע לרמת מומחיות ולביטחון הלוחמים והמפקדים בפעולה הלילית.

9. שיפור הכשירות והמוכנות של כוחות המילואים: מערך המילואים הוא נדבך קריטי במלחמה כוללת, אך כיום הוא סובל משחיקה בכשירות ובהצטיידות.

יתר על כן, התפיסה החדשה מדגישה את החשיבות של תמרון קרקעי נרחב כמרכיב בלתי נפרד מהדוקטרינה הצבאית הכוללת של ישראל. במציאות הבינלאומית, מדינת ישראל ניצבת פעמים רבות מול לחץ דיפלומטי המגביל את משך הלחימה. תמרון קרקעי מהיר ומכריע יכול להבטיח הישגים צבאיים שיסייעו לתרגם את הניצחון גם להישגים מדיניים. לכן יש לראות בתמרון הקרקעי אמצעי מרכזי להכרעת אויבים ולשמירת הרתעה ארוכת טווח.

מדיניות זו מציבה אתגרי יישום לא מבוטלים, אך חיונית להבטחת יכולת הלחימה של ישראל מול איומים עתידיים בלתי צפויים. על המדינה להכיר בכך שהמאבק על קיומה רחוק מלהסתיים, וכי עליה לבנות כוח צבאי חזק, עמיד, גמיש ומוכן תמיד לכל תרחיש אפשרי. המסמך קורא לאומה – אזרחיה ומנהיגיה – לשוב ולחיות בתודעה של חוסן והיערכות מתמדת, לצד השאיפה הקיימת לשגשוג ולצמיחה, מתוך הבנה שהאתגרים הניצבים בפני מדינת ישראל אינם רגעיים או חולפים. מדינה בעלת זהות לאומית־יהודית עמוקה, המשלבת עוצמה ונחישות עם הצלחה כלכלית וחדשנות, היא המפתח להצלחתנו ולשגשוגנו.

מבוא

רקע

מדינת ישראל שוכנת בלב סביבה עוינת. מראשית המפעל הציוני בארץ ישראל, האוכלוסייה הערבית־מוסלמית, בין זו השוכנת בין נהר הירדן לים התיכון ובין זו השוכנת על גבולות מרחב זה במעגלים קרובים ורחוקים, לא קיבלה את רעיון המדינה היהודית. על כן, מיום לידתו של היישוב הצעיר, טרם הקמת המדינה, ועד ימינו, בעיצומו של העשור השמיני לייסוד המדינה, ברור לכל בני האומה ולמנהיגיה כי תנאי היסוד לקיומה של המדינה הוא כוח מגן איכותי, המסוגל לשמור על גבולות המדינה ואזרחיה, ומקרין עוצמה צבאית לעבר כל חורשי רעתה.

רק כאשר יבינו שכנינו שאין ביכולתם להכריע את מדינת ישראל בכוח הזרוע, ישלימו עם קיומה ויכוננו עימה יחסים נורמטיביים

על פי תפיסת "קיר הברזל", שניסח זאב ז'בוטינסקי ואימץ דוד בן־גוריון כדוקטרינה הביטחונית של מדינת ישראל, רק כאשר יבינו שכנינו שאין ביכולתם להכריע את מדינת ישראל בכוח הזרוע, ישלימו עם קיומה ויכוננו עימה יחסים נורמטיביים.

תולדה ישירה של תפיסה זו היא הקצאת משאבים לאומיים רבים לטובת מערכת הביטחון הישראלית. בראש ובראשונה, חוק גיוס החובה, המעניק לצבא את מיטב ההון האנושי במדינת ישראל. מעבר לכך, אחוז ניכר מהתמ"ג, הגבוה מהנהוג במדינות מערביות מפותחות, מוקצה לצורכי הביטחון.

עם זאת, כמות המשאבים שהופנו לתקציב הביטחון ואופן "חלוקת העוגה" בין צורכי הביטחון השונים, השתנו עם השנים. איומים ישנים שהתחלפו באיומים חדשים, מדינות אויב שחתמו על הסכמים מדיניים עם ישראל, תמורות בחברה הישראלית ובסדרי העדיפויות שלה – כל אלו השפיעו על מערכת הביטחון בכלל ועל צה"ל בפרט.

אבן הראשה בתפיסת ההגנה של מדינת ישראל, שעיצב דוד בן־גוריון, הייתה ההכרעה המהירה. ליתר דיוק, בלימת האויב, העברת הלחימה לשטחו והכרעתו המהירה. הסיבות לכך ברורות – שטחה הגאוגרפי של ישראל, המחוסר עומק אסטרטגי, לא מאפשר לה לנהל מלחמה בתוך שטחה. מצבה הדמוגרפי של מדינת ישראל ביחס לאויביה, מחייב אותה לגייס כוחות מילואים בזמן מלחמה ולהשבית את המשק, ולכן יש לקצר את משך המלחמה. לשם קיום תנאים אלו – בלימת האויב בגבולות, העברת הלחימה לשטחו והכרעתו המהירה – יש צורך בכוחות יבשה היודעים להגן, לתקוף ולהביס את האויב במהירות.

מאותם הגורמים ומאותן הסיבות, על פי תפיסה זו, בהינתן הזדמנות מדינית, יש לבצע מתקפת מנע או לכל הפחות התקפה מקדימה, כדי למנוע מהאויב יכולת לפלוש לגבולות המדינה ולהכריעו במהירות.

בעשורים האחרונים, כחלק מהשינויים שהזכרנו לעיל, פחות ופחות משאבים הוקצו לרכיב התמרון הקרקעי במערכת הביטחון. בעקבות כך, כוחות היבשה קטנו וצבא ההכרעה צומצם במידה ניכרת.

עוצמתה הצבאית של מדינה

עוצמתה הצבאית של מדינה נמדדת בחישוב מורכב שמשולבים בו פרמטרים רבים, כגון סוג הכוחות המזוינים, סדיר ומילואים, וגודלם; סוגי הכוחות – חי"ר, שריון, ארטילריה, חה"א, חה"י וכוחות מיוחדים; ציוד וטכנולוגיה – איכות החימוש, סוג החימוש (למשל נשק גרעיני), רמת הטכנולוגיה; התקציב הביטחוני והאחוז שלו מהתמ"ג; המערך הלוגיסטי – יכולת האספקה, הניידות ויכולת הפריסה, יכולת הייצור הביטחוני; בריתות צבאיות, קשרים בינלאומיים ושיתופי פעולה; חוסן אנושי ופיזי, ובכללו רמת האימונים, המשמעת ורוח הלחימה; ניסיון והצלחה צבאית מוכחת בשדה הקרב וגורמים נוספים.

בבואה לבנות עוצמה צבאית, מחויבת המדינה להגדיר את איום הייחוס שמולו היא מתמודדת,

ולהשקיע בבניין הכוח הצבאי ובעוצמתו, בפרמטרים שיסייעו לה בניצחון מול אויביה הפוטנציאליים המרכיבים איום זה. אינה דומה מדינה שאויביה נמצאים במרחק רב ומאיימים עליה באש־מנגד בלבד, למדינה שאויביה שוכנים סמוך לגבולה. אינה דומה מדינה המתמודדת מול איומי טרור וגרילה הפועלים באמצעים פשוטים ובפורמציות קטנות, למדינה המתמודדת מול צבאות גדולים המשתמשים בנשק כבד ובמסגרות דיביזיוניות. אינה דומה מדינה בעלת עומק גאוגרפי, עומק כלכלי או כל עומק אסטרטגי אחר, למדינה החסרה את כל אלו. כל אחת ממדינות אלו תשקיע את משאביה ברכיבים שונים של עוצמתה הצבאית כדי להרתיע את אויביה ולמנוע מלחמה מולם, או להביסם אם יבחרו להילחם.

זה כשלושים שנה, התקיים בצה"ל תהליך, שמהותו המרכזית הייתה מעבר מצבא גדול לצבא "קטן וחכם". כנגזרת מניתוח האיומים של המציאות האזורית והעולמית שמולה ניצבת ישראל, החליטו קברניטי הצבא והמדינה, כי אפשר ונכון לצמצם את גודלו של הצבא ולהשקיע יותר בחיל האוויר, במודיעין, בטכנולוגיות ובאמצעים מתקדמים. במסגרת תהליך זה נסגרו חטיבות ואוגדות בצבא היבשה, צומצמו פלטפורמות ואמצעי לחימה ורודדו האימונים.

האם ניתוח המציאות, האיומים ותרחיש הייחוס נכונים? האם גודלו של צבא היבשה מספק את העוצמה הצבאית הדרושה למדינת ישראל לאור איום הייחוס? מה צריכים להיות העקרונות המנחים בבניין עוצמתה היבשתית של מדינת ישראל? אלו השאלות העומדות במרכז הסוגיה.

עוצמתו של צה"ל בראי מלחמת חרבות ברזל

מסמך זה נכתב בזמן שמלחמת חרבות ברזל עודה מתנהלת. עם זאת אפשר כבר לומר בוודאות גבוהה יחסית, כי נפגעה עוצמתם של חלק מאויבי ישראל, בעיקר אלו הסמוכים לגבולותיה. חמאס ברצועת עזה איבד אחוז ניכר מכוחו, הן בהיבט המפקדים והלוחמים, הן בהיבט האמל"ח ותשתיות הלחימה (בראשן חלקים לא מבוטלים מתשתיות תת־הקרקע, שהושמדו). צה"ל אף השיג שליטה קרקעית בחלקים משטח הרצועה. חזבאללה נפגע אף הוא – שרשרת הפיקוד, בדגש על הפיקוד הבכיר, נפגעה מאוד, מאות רבות של לוחמים נהרגו, והושמד חלק ניכר מהטילים לטווח הארוך והבינוני, מחסני אמל"ח, תשתיות ייצור ותשתיות אחרות. גם איראן עצמה הותקפה על ידי ישראל לאחר שפתחה במתקפת טילים לעברה. ההתקפה הישראלית פגעה במתקני ייצור טילי קרקע־קרקע ארוכי טווח, במערכות הגנה אווירית מתקדמות (S-300) ובמתקני מודיעין ולוגיסטיקה. כל אלו פגעו באיראן הן במישור הפיזי והן במישור המנטלי. ולבסוף, לאחר מתקפת הכוחות המורדים בסוריה והשמדת אמצעי הלחימה של צבא סוריה על ידי חיל האוויר, צבא סוריה חדל להתקיים, ולא פחות חשוב מכך, יכולת התספוק של חזבאללה על ידי איראן נקטעה.

בשלב הבא, במבצע "עם כלביא", הורחבו המהלכים הישירים של ישראל לעומק שטחה של איראן. צה"ל תקף אתרי גרעין מרכזיים, משגרי טילים וסוללות הגנה אווירית, לצד מתקנים לוגיסטיים ותשתיות שלטוניות רגישות. בתקיפות חוסלו בכירים בצמרת הצבאית והגרעינית האיראנית, עורערו יכולות הייצור והפיתוח, ונפגעה קשות תחושת החסינות של המשטר. איראן אומנם הגיבה בירי מסיבי של מאות טילים וכלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מים) לעבר ישראל, אולם ההגנה האווירית בלמה את מרביתם, והנזק לישראל נותר מוגבל יחסית. תוצאות המבצע הבהירו כי ישראל מסוגלת להפעיל כוח אסטרטגי ניכר גם בליבה של איראן, וכי המחיר שטהראן נדרשת לשלם על פעולותיה גבר במידה ניכרת.

לאחר שאמרנו את כל זאת, ההיסטוריה הקרובה והרחוקה מלמדת אותנו שגם אם בנקודת זמן מסוימת נראה כאילו אויבינו נחלשים, אנו נדרשים למבט ארוך. אויבי מדינת ישראל (והיישוב העברי בארץ טרם הקמת המדינה) החליפו שמות וצורות במהלך מאה וחמישים השנים האחרונות, אך הם

מעולם לא אמרו נואש. לעיתים האיום המרכזי היה ממזרח ולעיתים מדרום מערב. לעיתים הוא היה מצפון כלחימת גרילה, ולעיתים ממעגל שלישי בצורת מתקפת אש־מנגד. צורת המאבק השתנתה, אך מהותו נותרה בעינה – השאיפה היא השמדתה של מדינת ישראל. צה"ל חייב להיות מסוגל לתת מענה להגנת המדינה ולהבטחת קיומה, מול כל איום הנראה לעין ושאינו נראה, בכל זמן, בכוננות ובמוכנות וגם כאשר נופתע.

המדיניות הנוכחית

כפי שצוין לעיל, הכוח הצבאי נבנה לאור ניתוח האיומים וקביעת "תרחיש ייחוס" שאליו צריך הצבא להתכונן. מובן כי אופן תהליך ניתוח האיומים וקביעת תרחיש הייחוס, ישפיעו ישירות על בניין הכוח בפועל.

אופן קביעת תרחיש הייחוס במדינת ישראל

תרחיש הייחוס של צה"ל מאושר על ידי הקבינט המדיני־ביטחוני. תרחיש זה הוא כלי עבודה המשמש להיערכות (בניין הכוח) ולהכנת תוכניות מבצעיות. אישור התרחיש הוא תהליך מובנה ובכללו גורמי צבא וביטחון וגורמים מדיניים־פוליטיים. להלן סדר הפעולות המרכזי:

1. הערכת מצב ואפיון האיומים (צה"ל) – אגף המודיעין מקיים ניתוח של האיומים האסטרטגיים הנשקפים לישראל, כמו מדינות אויב, ארגוני טרור, שינויים בזירה הבינלאומית ויכולות טכנולוגיות של האויב. אגף התכנון ואגף המבצעים מתרגמים את המידע המודיעיני להערכות אופרטיביות, ומנסחים את תרחיש הייחוס בהתאם לתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל. הרמטכ"ל בוחן את התרחיש המוצע ומעביר אותו להמשך דיון במערכת הביטחון.
2. בחינת התרחיש (משרד הביטחון) – משרד הביטחון בוחן את התרחיש שהציג צה"ל, בשילוב שיקולים מדיניים, כלכליים ואסטרטגיים. אם יש צורך, משרד הביטחון וצה"ל מעדכנים את תרחיש הייחוס.
3. הצגת התרחיש לממשלה – שר הביטחון, הרמטכ"ל וגורמי מודיעין בכירים מציגים את תרחיש הייחוס לממשלה. הממשלה דנה בתרחיש הייחוס במסגרת דיוני הקבינט המדיני־ביטחוני ובסופו של תהליך מגיעה להחלטה הכוללת אישור עקרוני של התרחיש, המדריך את צה"ל ומערכת הביטחון במוכנות האופרטיבית.
4. יישום ואישור תקציבי (כנסת) – לאחר שהממשלה מאשרת את תרחיש הייחוס, בניין הכוח והפעלתו הנגזרים ממנו מתורגמים לדרישות תקציביות. הכנסת, במסגרת ועדת השרים להצטיידות ודיוני התקציב, מאשרת את תקציב הביטחון על בסיס תרחיש הייחוס ומשמעויותיו.
5. ליווי המטה לביטחון לאומי את התהליך – למל"ל תפקיד מרכזי בתהליך. תפקיד המל"ל לתאם ולסנכרן בין כל הגורמים השונים, בין האינטרסים האסטרטגיים הלאומיים לבין תרחיש הייחוס של צה"ל. על המל"ל להכין את דיוני הקבינט ולוודא שגורמי הביטחון מציגים נתונים מלאים ורלוונטיים, ובסופו של תהליך לגבש חוות דעת והמלצות לראש הממשלה ולקבינט. לאחר אישור תרחיש הייחוס, על המל"ל לפקח על יישום החלטות הקבינט בהתאם לתרחיש.

תפיסת העולם שעמדה בבסיס קביעת תרחיש הייחוס בעשורים האחרונים, הייתה שמדינת ישראל לא תילחם עוד מלחמות "גדולות"

הנחות העבודה בבסיס המדיניות הנוכחית

כמו בכל קביעת מדיניות בכל תחום שהוא, גם ניתוח האיומים וקביעת תרחיש הייחוס מושפעים מתפיסת העולם של מקבלי ההחלטות. תפיסת העולם שעמדה בבסיס קביעת תרחיש הייחוס בעשורים האחרונים, הייתה שמדינת ישראל לא תילחם עוד מלחמות "גדולות". מסמך זה אינו עוסק בשאלה אם תפיסת עולם זו נבעה מההנחה שמדינת

ישראל, אזרחיה ומנהיגיה, אינם רוצים או אינם מסוגלים לספוג אבדות בנפש וברכוש, ומתוך כך אומצה תפיסת העולם של "קץ המלחמות הגדולות", או שתפיסת עולם זו, שפשטה בעולם המערבי ובמדינות המפותחות, בדבר חוסר התוחלת, חוסר הלגיטימיות ואי הצורך במלחמות, היא שהשפיעה על מקבלי ההחלטות במדינת ישראל וממילא גם הציבור נתפס על ידם ככזה שאינו מוכן לשלם את מחירם של מלחמות ומאבקים. בפועל, וזה הדבר החשוב יותר, התפיסה שעמדה בבסיס בניין הכוח הצבאי־לאומי הייתה כי אין אנו עומדים בפני מלחמה כוללת בעתיד הנראה לעין.

ההבנה כי איננו בפתחה של מלחמה "גדולה", ויתרה מכך, איננו מעוניינים במלחמות המייצרות אבדות, הובילה לתפיסת ביטחון אשר במרכזה אלמנטים אחרים:

א. **הסכמים** – הסתמכות על הסכמים מתוך אמונה שהם מספקים ביטחון איכותי יותר מכוח מגן צבאי. ההסכמים נעשו מול מדינות ותתי־מדינות, חלקם על בסיס מעשים בפועל וחלקם על בסיס ציפיות לעתיד. הסתמכות זו השפיעה עמוקות על בניין הכוח מול גורמים אלו ופוטנציאל האיום הגלום בהם. לדוגמה: הסכמי השלום מול מצרים וירדן ביטלו לחלוטין את בניין הכוח הצבאי מול אתגרים אלו, הן בתחומי בניין הכוח הלוחם והן בהקשרי המודיעין והתשתיות הנוספות.

ב. **מב"ם** – המערכה שבין המלחמות, הפכה להיות המאמץ המבצעי המרכזי של מערכת הביטחון כולה. מטרת מערכה זו היא להפחית את יכולות אויבינו בקביעות, לשמר את מאזן הכוחות לטובת מדינת ישראל ובכך לדחות את רצונם ואת יכולתם לפתוח במלחמה נגדנו. עיקר המשאבים ובניין הכוח של צה"ל הופנה לכוחות הרלוונטיים למאמץ זה – לחיל המודיעין ובתוכו גם למערך המבצעים המיוחדים, וכמובן לחיל האוויר. אליה וקוץ בה, הוגדר כי המב"ם תנוהל תמיד מתחת לסף המלחמה ולא תגרור את המדינה למלחמה לא מתוכננת. לכן יכולות האויב לא הופחתו לרמה הנדרשת. מנגד, דווקא בצה"ל, הכוחות שאינם חלק מהמב"ם, הלכו ונשחקו.

ג. **הגנה טכנולוגית** – כחלק מהרצון למנוע אבדות, הושקעו משאבי עתק ביכולות הגנה מהמשוכללות ביותר הקיימות בעולם. מערכת הגנה אווירית, רב־שכבתית, ייחודית בגאוניותה למדינת ישראל, גדרות ומכשולים חכמים בגבולות, רישות המרחב, ויכולות מודיעיניות מעולות. תפקידה של הגנה זו היה לצמצם את יכולת אויבינו להסב נזק למדינת ישראל ולאפשר גמישות למקבלי ההחלטות במדינה.

הנחת עבודה נוספת, חשובה מאין כמוה, השפיעה גם היא על תרחיש הייחוס. לפי הנחה זו, האיום הקיומי היחיד המתפתח מול מדינת ישראל הוא ניסיונה של איראן לפתח נשק גרעיני. במצב שבו איראן תחזיק בנשק גרעיני, יופר האיזון האסטרטגי באזור, וקיומה של מדינת ישראל יעמוד בסכנה קריטית. לכן, חלק גדול מתקציב הביטחון הופנה למאמצים לעצירת תוכנית הגרעין האיראנית.

תרחיש הייחוס

מלבד המערכה נגד איום הגרעין האיראני באמצעים שונים, תרחיש הייחוס המרכזי שאליו התכונן צה"ל או שאליו נערכו כוחות התמרון היבשתיים בשנים האחרונות, היה תרחיש מוגבל ומצומצם. היריבים המרכזיים בתרחיש היו חזבאללה וחמאס, והנחת העבודה הייתה שבגזרה אחת צה"ל יתקוף ובגזרה השנייה צה"ל יגן. על פי תרחיש זה, שגם הקל בעוצמת הלחימה מול ארגוני טרור סמי־צבאיים אלו, הלחימה לא תארך יותר מ־30 עד 45 יום, והחימושים, המלאים, חלקי החילוף וכו' הוכנו בהתאם. לאורך התר"שים (התוכניות הרב־שנתיות) האחרונים, תרחיש זה השתנה מעט כלפי מעלה או מטה, כמות החזיתות שבהן נתקוף או מספר ימי הלחימה השתנה מעט מתקופה לתקופה, אך תורף העניין נשאר זהה – מלחמה מול ארגוני טרור סמי־צבאיים חלשים יחסית, שאפשר לסיים את העימות עימם תוך שבועות ספורים עד חודשים בודדים, ללא מערכה רב־זירתית הכוללת את כלל הגורמים בסביבה.

מדיניות בניין הכוח היבשתי הנוכחית

לאור איום ייחוס זה ולאור תפיסת הפעלה שעל פיה כאשר יופעל מערך התמרון הדבר יהיה לצורך מבצעים המוגבלים בהיקפם, עיקר הכוח המתמרן הסתמך (דה־פקטו) על מערך הכוחות הסדירים. אם בעשורים הראשונים של המדינה קבעה דוקטרינת ההפעלה כי "הסדיר יבלום והמילואים יכריעו", הרי שבעשורים האחרונים התוכניות תוכננו והכוח נבנה לאור ההנחה כי "הסדיר יבלום, יוחלף בהגנה על ידי כוחות המילואים ויצא להתקפה". מעבר לזאת, התוכניות היו בעיקר להתקפות קצרות, הן במרחק התמרון והן במשכו, וכך אורגן הכוח. אף שהגדרות אלו לא נאמרו רשמית, הרי שהן יושמו ברוח זו הלכה למעשה.

בזרוע היבשה היו מספר פרויקטי־דגל בעשורים האחרונים:

1. **צי"ד** – צבא יבשה דיגיטלי. מערכת שליטה ובקרה (שו"ב) מתקדמת, הנותנת תמונת מצב משותפת וקישוריות לכל כוחות היבשה.
2. **נמ"ר** – נגמ"ש מרכבה. נושא גייסות לחיילי החי"ר, מהמתקדמים בעולם.
3. **טנק המרכבה** – המשך פיתוח מתמיד של טנק המרכבה, מסימן 3 לסימן 4 ולדגמים מתקדמים יותר.
4. **מעיל רוח** – מערכת הגנה אקטיבית לכלי הרק"ם המתקדמים (טנקי המרכבה והנמ"רים).
5. **מרגמות קשת** – מרגמות 120 מ"מ חדשות, לרמה הגדודית, בעלות אפקט נזק מוגבר ורמת דיוק גבוהה בהרבה ממרגמות ה־81 מ"מ הישנות.

מעבר לפרויקטים אלו, נעשתה הצטיידות גם באמצעים חדשים אחרים, מתחום החימוש ועד אמצעי ראיית הלילה.

האש המסייעת לתמרון לא השתפרה במידה ניכרת בזרוע היבשה בשנים אלו (מעבר למרגמות הקשת), והסתמכה ברובה על חיל האוויר, שבו הושקעו משאבים רבים בכל התר"שים. כפיצוי לפער, הקישוריות בין חיל האוויר לכוחות המתמרנים הלכה והשתפרה עם השנים, ובמלחמת חרבות ברזל שיתוף הפעולה הגיע לרמה גבוהה של סיוע קרוב לכוחות.

האוגדות הסדירות של צה"ל בשנת 2023 נראו שונה לחלוטין מאוגדות צה"ל של שנות ה־90. הציוד והטכנולוגיה שעמדו לרשותן, היו מתקדמים בהרבה.

אך יש להדגיש, כי רק האוגדות הסדירות צוידו כך. הסיבה הראשונה לכך היא, שפרויקטים אלו וציוד זה הם יקרים מאוד וזהו אתגר משאבי גדול לצייד בהם את צבא היבשה כולו. הסיבה השנייה היא שצה"ל לא באמת תכנן תמרון רחב ועמוק הכולל את כל הכוחות ואת כל האוגדות (ראיה לכך אפשר לראות במלחמת חרבות ברזל, שבה לא הייתה לצה"ל תוכנית לכיבוש כל רצועת עזה על ידי מספר רב של אוגדות, אלא רק תוכנית מצומצמת להתקפה על צפון הרצועה). מכיוון שכך, אוגדות המילואים לא תוכננו לבצע משימות תמרון בעלות משמעות כמו הכוחות הסדירים ולכן לא נראה היה שיש צורך לציידם באותו האופן.

יתרה מכך, כוחות המילואים הלכו והצטמצמו בשלושת העשורים האחרונים. אוגדות וחטיבות נסגרו, מספר הטנקים קטן לכשליש מגודלו המקורי, כמות התותחים קטנה אף היא, ומערכים נוספים נסגרו או רודדו.

לאור המדיניות שהצגנו ומתוך רצון לצייד ולארגן בצורה הטובה ביותר את הכוחות שיילחמו בפועל, הוכרזה "יציבה יבשתית". במסגרת יציבה זו, הוגדרו רמות כשירות ורמות הצטיידות לכל החטיבות הקיימות בצה"ל, כל אחת על פי המצופה ממנה ובהתאם לייעודה המבצעי. החטיבות הסדירות בראש החץ ולכן צוידו כנדרש, חטיבות המילואים המובחרות אחריהן בסדר העדיפויות, מאובזרות במידה פחותה וגם הגדרת הכשירות הנדרשת מהן ירדה מ־100% לאחוזי כשירות נמוכים יותר. חטיבות המילואים האחרות הוגדרו למשימות הגנה וביטחון שוטף (בט"ש) בלבד, ומצב כשירותם היה נמוך

מאוד הן בציוד והן באחוזי הכשירות. חטיבות רבות נוספות נסגרו.

מאותה המדיניות נבעו קיצוצים נוספים. חוק המילואים שנחקק בשנת 2008 הגביל מאוד את כמות ימי השירות לכל איש מילואים בכל שנה. לפני חקיקת חוק שירות המילואים, חיילי מילואים יכלו להיקרא לתקופה של עד 36 ימי שירות בשנה. החוק החדש קבע מודל תלת־שנתי, שבו חייל שאינו קצין ואינו מפקד יכול להיקרא לתקופה של עד 54 ימים בשלוש שנים, מפקד שאינו קצין – עד 70 ימים, וקצין – עד 84 ימים. שירות מקוצר זה אומנם היטיב עם המשק ועם משרתי המילואים, אך פגע הן בכשירות המבצעית והן בלכידות היחידות. נוסף על צמצום ימי המילואים השנתיים, חוק המילואים הצעיר את גיל הפטור משירות מילואים. בעבר, גיל הפטור עמד על 54 לגברים ו־38 לנשים. החוק החדש הוריד את גיל הפטור ל־40 לחיילים, ל־45 לקצינים, ול־49 לתפקידים מסוימים שקבע שר הביטחון.

בהקשר זה, ראוי לציין שבהמשך לאותה המדיניות, גם הצבא הסדיר נפגע מתיקון חוק מס' 19 לחוק שירות הביטחון, במסגרתו קוצר השירות הסדיר מ־36 חודשים ל־32 חודשים. שינוי זה הקשה מאוד על החזקת תקן מלא ביחידות הלוחמות וחשוב מכך, פגע ברמה המקצועית של היחידות, שכן המשאב האנושי המקצועי והאפקטיבי ביותר נחתך בשיאו.

כשלים ובעיות במדיניות הנוכחית

הכשלים בתהליך קביעת תרחיש הייחוס

הכשל הראשון והמרכזי ביותר בתהליך אישור תרחיש הייחוס, הוא שתהליך זה מתחיל בהערכת מודיעין של חטיבת המחקר באמ"ן. לגופי המודיעין במדינת ישראל יכולות מעולות בתחום המודיעין הטקטי והמודיעין למבצעים, אך יכולת מוגבלת מאוד בתחום המודיעין והערכת המצב האסטרטגיים. יש כמה גורמים לפער זה. בראש ובראשונה, קשה יותר להעריך כוונות אסטרטגיות של האויב מאשר לאסוף מידע טקטי על אמל"ח ואנשים לשם תקיפתם. אך מעבר לכך, ישנו פער תרבותי עמוק בין התמה המרכזית של אנשי אמ"ן במדינת ישראל ובין התרבות והתפיסות השוררות בקרב אויבינו. פער מהותי זה משפיע לרעה על היכולת לחזות את כוונותיהם האסטרטגיות. מכבידה על כך העובדה שהגיוון בתוך האמ"ן וגופי המודיעין האחרים אינו מספק, ולכן יכולתו להביא זוויות שונות לניתוח המצב, מוגבלת מאוד. בפועל, אפשר לראות לאורך השנים, כי יכולתה של קהיליית המודיעין לספק תחזית אסטרטגית מהימנה, אם מסיבות אובייקטיביות ואם מסיבות סובייקטיביות, לוקה בחסר.

הקבינט המדיני־ביטחוני, האמון על הראייה האסטרטגית, איננו נחשף בתהליך אישור תרחיש הייחוס לכלל האיומים, וליכולות כלל "השחקנים" בזירה. הוא מקבל מצה"ל את תרחיש הייחוס לאחר שעבר עיבוד והערכת מצב. כלומר, שחקן זירתי, עוצמתי ככל שיהיה, לא יוכנס לשיקול בדיון הקבינט או שמשקלו יוטה כלפי מטה, אם הערכת המצב של צה"ל החליטה שהוא אינו בבחינת איום בגלל היעדר כוונות.

משרד הביטחון והמל"ל אינם גופים בעלי מטה מתאים לבחינת הערכת המצב של אמ"ן וקהיליית המודיעין, ועל כן אין בפועל בקרה איכותית על גיבוש תרחיש הייחוס של צה"ל, ובמקום שהתרחיש יהיה נתון לבקרה ולחשיבה נוספת, הוא בסבירות גבוהה מאוד יאושר.

הכשלים בתרחיש הייחוס

תרחיש הייחוס שמולו נבנה הצבא, התבסס במידה רבה על ניתוח כוונות האויבים על פי ראיית צה"ל, ומתוך כך חלק מהאיומים ירדו מהפרק וחלקם הופחתו.

1. המערכה הצפויה לא הכילה תרחיש רב־זירתי ובו יותר משתי חזיתות במקביל. ניתוח האיומים הקל בגישתו ולא העריך כי מערכת האויב הפועלת נגדנו

עלולה להיות מערכת מסונכרנת היטב, ובמצב זה ניאלץ להילחם בהתקפה ובהגנה בחזיתות רבות, ולא נוכל להסתפק בהתקפה בחזית אחת.

2. התרחיש לא כלל תמרון גדול ומפתיע לתוך מדינת ישראל.
3. גם בהינתן לחימה מול חזבאללה וחמאס בלבד, עוצמתם לא הוערכה נכונה, והמערכה תוכננה לתקופת זמן קצרה מהנדרש להכרעתם. ייתכן כי הדבר נובע גם מההישג הנדרש, שתוכנן מול ארגונים אלו (אם לא נדרש להכריע, אלא רק לפשוט ולהכות, אפשר להסתפק בפרק זמן קצר).
4. מדינות כמו מצרים וירדן לא הובאו בחשבון, בוודאי שלא טורקיה ותימן, עם כל המשמעויות הנגזרות מכך.

הכשלים בבניין הכוח המתמרן

הכשל המרכזי הוא בעצם הוויתור על כוח מתמרן רב־עוצמה. רק תמרון נרחב, תפיסת שטח וטיהור מרחב מאויב ומתשתיות יכולים להכריע אויב. כשצה"ל ויתר על יכולותיו אלו, הוא ויתר דה־פקטו על יכולת ההכרעה שלו.

רק תמרון נרחב, תפיסת שטח וטיהור מרחב מאויב ומתשתיות יכולים להכריע אויב. כשצה"ל ויתר על יכולותיו אלו, הוא ויתר דה־פקטו על יכולת ההכרעה שלו

כאשר נדרשים למלחמה כוללת והכוחות אינם מספקים – מבחינת כשירות, אמצעים או כמות – המלחמה מתארכת בהרבה והיא פוגעת במשק, בעורף וברוח הלחימה. לא בכדי מאבני היסוד של תפיסת הביטחון הלאומי בישראל היא הכרעה מהירה.

הקטנת הכוחות המתמרנים, מתוך הנחה שבעתיד הנראה לעין לא נידרש לכוחות מתמרנים גדולים, פספסה שני אלמנטים חשובים מאוד; הראשון, מעולם לא הייתה בידינו ערובה לכך שאנחנו יודעים מה כוונות האויב. השני, בעולם בניין הכוח, תהליכים אורכים זמן רב מאוד. פרויקטים גדולים כאלו שצוינו לעיל, אורכים עשור ואף יותר. כאשר מוותרים על פרויקטים מסוימים, או סוגרים יחידות ומערכים – אי אפשר לתקן זאת בשנתיים־שלוש.

בתוך בניין כוחות התמרון שכן נעשה, היו כמה כשלים נוספים. ניתן בהם סימנים כאן, ונרחיב עליהם במדיניות המוצעת בהמשך:

1. סדר כוחות (סד"כ) התמרון היה קטן מהנדרש ובתוכו דיפרנציאליות גדולה מדי בין הכוחות השונים.
2. בתוך סד"כ זה, הוגדרה כשירות נמוכה מדי לחלק ניכר מהחטיבות.
3. לא נבנה מערך אש עצמאי לכוחות היבשה, דבר שהותיר את התמרון תלוי בחיל האוויר ובזמינותו ביחס למשימות אחרות המוטלות עליו. במרחב הלחימה האורבאני ובמיוחד כשחיל האוויר נדרש להתפרס על כמה חזיתות, בהן "מעגל שלישי", ישנו פער בעוצמת האש המסייעת לכוחות המתמרנים.
4. ללא כוחות מסייעים רלוונטיים בכל התחומים, אי אפשר לנהל מערכה רחבה ואפקטיבית. פיתוח בניין הכוח בסיוע הקרבי והמנהלתי (איסוף, הנדסה בכלל וציוד מכני הנדסי כבד בפרט, ניוד, שינוע וכו') לא תאם את צורכי הקרב המודרני במרחב האורבאני.

המדיניות המוצעת — חיזוק רכיב ההכרעה בצה"ל

בטרם נגדיר את תרחיש הייחוס או את המצב המדיני והמבצעי שאליו צריכה מדינת ישראל להתכונן, חשוב להניח הנחה מוקדמת. על פי הנחה זו, בטווח הנראה לעין, מדינת ישראל היא מדינה במאבק. שורשי מאבק זה מקדמת דנא ובתצורתו הנוכחית הוא מתקיים מאז ראשית הציונות, שיבת עם ישראל לארץ ישראל והקמת מדינתו. התנגדות העולם הערבי למדינת ישראל נובעת ממגוון סיבות

ולא רק מאינטרסים טריטוריאליים כאלו ואחרים. המאבק הוא שורשי, תרבותי, אידאולוגי, דתי, כלכלי, טריטוריאלי, משאבי ועוד. צורות המאבק והשחקנים שהשתתפו בו השתנו עם השנים, אך מהותו לא השתנתה – התנגדות עמוקה של הסביבה הערבית, המוסלמית, המזרח־תיכונית לישות היהודית־ציונית בין הירדן לים התיכון. לעיתים השחקנים במאבק זה היו שחקנים מדינתיים בעלי צבאות מאורגנים, לעיתים הם היו מיליציות עממיות מחומשות, בתקופות מסוימות ארגוני טרור וגרילה הובילו את המאבק ולעיתים מדינות ממעגל שלישי באמצעות נשק ארוך טווח. הגורמים הפעילים במאבק ושיטתו השתנו מעת לעת, אך המהות נותרה בעינה. ראיית העובדות וניתוח המציאות נכוחה, יובילו למסקנה שהמאבקים השונים משולים לנקודות גובה נפרדות, אך כולם חלק מאותו קו הרכס ולכולם אותה המגמה. קצהו של קו רכס זה אינו נראה לעין באופק הקרוב.

על כן, האומה, מנהיגיה ואזרחיה חייבים לחיות בתודעה לאומית של חוסן והיערכות מתמדת לצד השאיפה לשגשוג ולצמיחה. תודעה זו אינה רק תפיסה ביטחונית, אלא יסוד מעצב של הרוח הלאומית, של הערכים המנחים את החברה ושל היכולת לעמוד מול אתגרי ההווה והעתיד. היא מחלחלת לכל תחומי החיים – לחינוך, לכלכלה, לתשתיות הלאומיות, ולמדיניות הביטחונית – מתוך הבנה, שהאתגרים הניצבים בפני מדינת ישראל אינם רגעיים או חולפים, אלא חלק ממציאות מתמשכת המחייבת מוכנות, עוצמה ונחישות. השילוב בין עוצמה ביטחונית לבין הצלחה כלכלית וחדשנות הוא המפתח לחוסן הלאומי, הנשען על זהות לאומית־יהודית עמוקה.

האם האתוס הלאומי ימשיך להתבסס על ערכים של שליחות, נחישות ומנהיגות קרבית, או שהוא יומר באתוס המתמקד בחדשנות ובפרט בלבד? האם הדמויות לחיקוי יהיו המפקדים והלוחמים, הנושאים באחריות לביטחון העם והמדינה, או שמודל המצוינות הלאומי יתמקד אך ורק ביזמים כלכליים? האם מדיניות התשתיות הלאומיות תתחשב בהיערכות למצבי חירום, ליכולת ספיגה ולשרידות המדינה בעת עימות, או שהיא תישפט רק במשקפיים כלכליים של עלות ותועלת רגעית? האם יישובי הספר יוסמכו ויוכשרו להגן על עצמם בעת מתקפת אויב, או שהחשש מתאונות ומזליגת נשק יגבר על השיקול הביטחוני?

ובסופו של דבר השאלות המרכזיות הן: האם מדינת ישראל מכירה בכך שהיא עדיין נאבקת על קיומה? האם המשאבים המוקצים לביטחון הלאומי ולבניין הכוח הצבאי מבטאים הבנה עמוקה של המציאות שבה אנו חיים, ומכינים אותנו למאבק עוצמתי ומתמשך? זה אינו מאבק שבו אנו בוחרים, אלא מאבק שכופה עלינו ההיסטוריה, והוא מחייב אותנו לחדד את תודעתנו, לחזק את רוחנו, ולהבטיח שבניין הכוח של ישראל יאפשר לה להתקיים, לנצח ולשגשג.

עקרונות לניתוח המציאות הביטחונית והאיומים הפוטנציאליים

בקביעת תרחיש ייחוס קיימת בעיה אינהרנטית. בבואנו לתרחש את הסיטואציה המבצעית שמולה יצטרך צה"ל להילחם, ואפילו אם נביא בחשבון את המצב המחמיר ביותר, אנו נאלצים להניח שאנו יודעים מה יכול או עלול לצפון העתיד. הנחה זו בעייתית מאוד, היות שסקירה של ההיסטוריה הקצרה של מדינת ישראל וההיסטוריה הארוכה יותר של מלחמות בכלל, מלמדת שחלק ניכר מהמלחמות פרצו בהפתעה, הן עצם המלחמה והן האופן שבו התארגן האויב ונלחם בה. העיתוי, המיקום, העוצמה, האמל"ח ומרכיבים נוספים, היו בלתי צפויים באחוז ניכר מהמאבקים בין האומות. מלחמת חרבות ברזל, מלחמת לבנון השנייה ומלחמת יום כיפור, הן דוגמאות מקומיות מובהקות לעניין. במלחמת יום כיפור הופתענו מפתיחת המלחמה של המצרים והסורים, והופתענו לא פחות מאופן הלחימה ומיכולת הנ"ט החדשה. במלחמת לבנון השנייה, אומנם אנחנו פתחנו במלחמה, אך לא תכננו זאת מראש, אלא הגבנו לצעד מפתיע של חזבאללה שתקף סיור של צה"ל וחטף שלושה חיילים. גם במלחמה זו הופתענו מאופן הלחימה של חזבאללה ב"שמורות הטבע".

לבסוף, במלחמת חרבות ברזל הופתענו הן מפתיחת המלחמה של חמאס (ובעקבותיו של חזבאללה) והן מאופן הלחימה והשימוש הנרחב בתת־קרקע.

עם זאת ולמרות האתגר המובן בניסיון לנבא את המלחמה הבאה, על הדרג המדיני להגדיר לצה"ל מול מה עליו לבנות את כוחו. ללא מצפן המכוון את בניין הכוח, עלולה מערכת הביטחון וצה"ל בתוכה, שלא להתכונן לאיומים הנדרשים, או להתכונן לאיומים שלא לפי סדר העדיפויות שרואה בעיני רוחו הדרג המדיני.

תרחיש הייחוס צריך לכלול בתוכו כהנחת עבודה, את העובדה שהמלחמה תיפתח בהפתעה ועוצמתה איננה ניתנת לחיזוי מראש

בשל כל האמור לעיל, יש לטייב את המתודה של תהליך קביעת האיום שמולו בונה המדינה את עוצמתה הצבאית. בראש ובראשונה, תרחיש הייחוס צריך לכלול בתוכו כהנחת עבודה, את העובדה שהמלחמה תיפתח בהפתעה ועוצמתה איננה ניתנת לחיזוי מראש. יתרה מכך, מכיוון שתהליך בניין כוח הוא תהליך ארוך (רב־שנתי), הרי שאין להתייחס רק לאיומים הנראים לעין, אלא לכל פוטנציאל האיומים במרחב, מתוך הנחה שהמאבק בין ישראל לשכניה "מחליף שחקנים" אך לא עומד להסתיים.

הערכת המצב שתקבע את האיום שמולו יש להיערך, צריכה להיות על פי אמות מידה ברורות וריאליות ולא על פי השערות כלליות, שאי אפשר לאמתן או למדוד אותן. לשם המחשה, כוונות אויב הן נתון שאינו בר־מדידה וכמעט שאינו בר־הערכה; בשונה מכך, עוצמה צבאית של אויב פוטנציאלי, הוא נתון ברור וחד־משמעי.

על כן, נוסף על השלבים המפורטים לעיל בקביעת האיומים ותרחיש הייחוס, יש לוודא כי התהליך אינו מתחיל בהערכת המצב של אמ"ן אלא בסקירת כלל הכוחות האזוריים העלולים לאיים על מדינת ישראל. הצגת עובדות אלו בראשית התהליך, תסייע למקבלי ההחלטות לקבל תמונה רחבה יותר ולשקול באופן מקצועי יותר את סדרי העדיפויות. מול מסד נתונים זה הם יוכלו להעריך איומים בטווח הקצר ובטווח הארוך, לשקול תוחלת איומים מול עוצמתם, ובעיקר יוכלו לבקר את תהליך הערכת המצב הצבאי, מתוך מבט מעמיק ורחב יותר.

מעבר לכך, ראוי שיהיה גורם נוסף, שאיננו חלק מאגף המודיעין של צה"ל, שיוכל לתת זווית אחרת להערכת האיומים שמולם ניצבת מדינת ישראל. גורם זה יכול להיות אגף בתוך המל"ל, או גוף אחר (כדוגמת גוף "איפכא מסתברא" שבימים אלו מקודם חוק לגביו בישראל), אך חשוב שלא יהיה חלק מהחשיבה הקבוצתית של קהילת המודיעין הפורמלית. שני אלמנטים אלו – תמונה רחבה יותר של פוטנציאל האיומים על מדינת ישראל וגורם מקצועי נוסף, המביט על המערכת היריבה מזווית שונה – יוכלו לתת כלים טובים יותר למקבלי ההחלטות מהדרג המדיני להנחות נכונה את מערכת הביטחון.

עקרונות לתרחיש הייחוס

עם הצניעות הנדרשת ומתוך הכרה בעובדה שאיננו חשופים לכל המידע הדרוש, ננסה להעלות כמה עקרונות שצריכים להוביל את תהליך הערכת האיומים שמולם צריכה המערכת הביטחונית לבנות את יכולותיה:

א. האיומים הפוטנציאליים צריכים לכלול את כלל הגורמים הצבאיים וארגוני הטרור, העוינים בפועל או בפוטנציאל את מדינת ישראל. מיהודה ושומרון ורצועת עזה, דרך המדינות הגובלות בנו – לבנון וסוריה באופן מובהק, אך גם ירדן ומצרים, מתוך הבנה שחילופי שלטון במדינות אלו עלולים לערער את יציבות ההסכמים מולם ולפתוח חזיתות מסוכנות בעוצמתן מולנו. מעבר למדינות אלו יש להיערך גם לאיומים ממעגל רחוק יותר – איראן, עיראק ואף טורקיה (שעלולה לסכן אותנו בממד הימי, בממד האווירי, בממד היבשתי דרך סוריה או בממדים אחרים) ותימן.

ב. האיום צריך להניח מערכת מסונכרנת שתפעל מולנו – מלחמה רב־זירתית, רב־ממדית ובו־זמנית. משמעות הדבר היא שמדינת ישראל עלולה למצוא את עצמה במאבק מול כמה צבאות וארגוני טרור, התוקפים קרקעית, אווירית (מטוסים, טילים ורקטות), ימית וקיברנטית, באופן משולב ומתואם, הפוגע בחזיתות השונות ובעורף כאחד.

ג. מכיוון שכך, צריך צה"ל בראש ובראשונה יכולת להגן על כל החזיתות במקביל, מול התקפה קרקעית, אווירית וימית ובממדים הנוספים.

ד. בתרחיש זה יהיה על צה"ל לתקוף ולהשמיד אויב בכמה חזיתות, קרובות ורחוקות. לכן, על צה"ל לבנות כוח הכרעה שיוכל לקצר את משך המערכה ככל האפשר. עליו לייצר יכולות לתקוף את האויב בכל החזיתות באמצעים שונים – מטוסים, טילים, סייבר וכמובן כוחות מתמרנים קרקעיים. אל לו לצה"ל "לשמור את כל הביצים בסל אחד". לא מן הנמנע, שיכולת אחת תושבת או תהיה עסוקה בחזית אחת ולא תוכל לסייע להגנה או להתקפה בחזיתות האחרות.

ה. חשוב להדגיש, מכיוון שאין חלופה לתמרון קרקעי עוצמתי להכרעת האויב, על מערכת הביטחון לבנות כוח צבאי המאפשר לחימה בכל טווחי המבצעים, ובכללם תמרון עמוק ורחב. עוצמתו של כוח תמרון זה, צריכה לאפשר התמודדות התקפית והגנתית בכמה חזיתות במקביל.

עקרונות לבניין כוח הכרעה — יכולות התמרון הקרקעי

הקדמה: הקשר בין תפיסת ההפעלה לבניין הכוח

לאחר הגדרת האיומים המרכזיים שמולם צריכה המדינה להיערך, אפשר לגשת לתהליך בניין הכוח הצבאי שנועד להתמודד עם האיומים ולספק את ההגנה הנדרשת למדינה. עם זאת, לפני שמקבלים החלטות על ארגון הכוחות, זיוודם והכשרתם, יש להגדיר בבירור את תפיסת ההפעלה, כיוון שהיא משפיעה ישירות על אופן בניית הכוחות.

תפיסת הפעלה מגבשת את עקרונות השימוש בכוח ומכתיבה כיצד הצבא מתמודד עם איומים. כך למשל, תפיסה הגנתית תוביל להקצאת משאבים רבים לבניית ביצורים, מכשולים ונשק הגנתי, בעוד תפיסה התקפית תדגיש את הצורך בכוחות מתמרנים ובאמצעי אש התקפיים. תפיסת הפעלה המתמקדת בקרבות התשה תדרוש משאבים שונים לחלוטין מאלו של קרבות הכרעה מהירים, ומדינה שעל פי תפיסת ההפעלה שלה מנטרלת איומים כבר בהתהוותם, תבנה כוח שונה לחלוטין ממדינה שפועלת רק כאשר האיום מתממש.

תפיסת ההפעלה של ישראל: עקרונות יסוד

בישראל, מדינה יבשתית ברובה, האיומים המרכזיים נובעים מהגבולות היבשתיים, ולכן יכולתה להכריע את אויביה תלויה ביכולתה להביס אויב בקרב קרקעי. בשל מגבלות הגודל הגאוגרפי והיעדר עומק אסטרטגי, אסטרטגיית ההגנה של ישראל מבוססת על העברת הלחימה לשטח האויב, ולא על ניהול קרבות ממושכים בתוך שטחה. הנגזרת האופרטיבית של תפיסה זו היא קיום מלחמת מנע או לפחות התקפה מקדימה כאשר נוצר חלון הזדמנויות מתאים.

אלא שמגבלות פוליטיות, משפטיות ומדיניות הופכות את היכולת לפתוח במתקפת מנע לאופציה מורכבת וקשה למימוש. לרוב, האפשרות לפתוח במלחמת מנע או בהתקפה מקדימה תלויה בהיווצרות של הזדמנות ובתזמון בינלאומי, ולכן לא תמיד אפשר לנצל חלון הזדמנויות כזה בעת הצורך ובוודאי שאין זמן ארוך להיערך לכך. לכן על צה"ל להיות ערוך בכל עת לפעולה מיידית ומכריעה, הן בהגנה והן בהתקפה, ללא תלות בגורמים חיצוניים.

עם זאת, אין להסתמך על מתקפת מנע או על התקפה מקדימה בלבד. ההיסטוריה מלמדת כי אויבינו מצליחים לא פעם להפתיע אותנו, הן באופן בסיסי (כמו במלחמת יום כיפור ובמלחמת חרבות ברזל) והן במהלכים נקודתיים. לכן, על הצבא להיות במוכנות מתמדת ליזום ולפעול בגמישות, להגיב במהירות

לכל תרחיש ולהבטיח יכולת בלימה והכרעה בזמן קצר, גם בהפתעה מוחלטת.

חשיבות הכוח המתמרן

חשיבותו של הכוח המתמרן מתעצמת לנוכח מצבה המדיני המיוחד של ישראל. ברוב המלחמות שבהן הייתה מעורבת ישראל, הופעל נגדה "שעון חול מדיני" – פרק זמן מוגבל שבו אפשר לנהל לחימה לפני שהלחץ הבינלאומי מאלץ אותה לעצור. מלחמות המבוססות על אש־מנגד בלבד אינן מובילות להכרעה מהירה, אלא יוצרות מלחמות התשה ארוכות, ואינן מביאות לשינוי אסטרטגי של ממש. מנגד, תמרון קרקעי מאפשר השגת הישגים צבאיים מוחשיים, כגון כיבוש שטח, השמדת תשתיות אויב ושליטה פיזית במרחב – הישגים המאפשרים גם תרגום מדיני אפקטיבי יותר של הניצחון הצבאי.

ואולי משמעותית מכול היא העובדה, שהמציאות המדינית שבה נתונה מדינת ישראל, לעיתים קרובות, אינה מביאה הסכם מדיני בסיומה של הלחימה. בניגוד לקביעתו של קלאוזביץ' כי "המלחמה אינה אלא המשך המדיניות באמצעים אחרים", במזרח התיכון לעיתים המלחמה היא המעשה המדיני הבלעדי. לכן, לעיתים רק להישגים ממשיים בני־קיימה, כגון כיבוש שטח, השמדת אויב ותשתיות ושליטה במרחב, תהיה משמעות בסוף הלחימה. הישגים כאלו יכול להביא רק תמרון קרקעי.

השפעות ערכיות ומנטליות על תפיסת ההפעלה

תפיסת ההפעלה של צה"ל אינה מתגבשת רק על בסיס אילוצים מבצעיים ותורות מקצועיות, אלא גם בהשפעת גורמים ערכיים ומנטליים לאומיים. להלן שני גורמים מרכזיים המשפיעים על דרך פעולת הצבא:

- פרשנות מחמירה של דיני הלחימה – בשנים האחרונות התקבעה בישראל פרשנות מחמירה של אמנות וחוקים בינלאומיים, מעבר לנדרש מהיבט משפטי. גישה זו מחייבת ביצוע תקיפות כירורגיות מדויקות (הדורשות משאבי מודיעין וחימוש יקרים מאוד), ומשפיעה על התמרון, על עוצמתו, על מהירותו ועל ביטחון הכוחות המתמרנים. פרשנות מחמירה מדי של אמנות ושל חוקים בינלאומיים – מעבר להיותה לעיתים מוטעית, מתחסדת ואף לא מוסרית כלפי אזרחי המדינה – מצמצמת את היכולת המבצעית של צה"ל.[1]
- איזון בין חיי היחיד לבין ביטחון הקולקטיב – השיח הציבורי שחדר לתוך הצבא על אובדן חיי חיילים וההשפעה על החברה הישראלית, משפיע ישירות על תכנון המערכה הצבאית. ככל שהדרג המדיני והצבאי נזהר יותר בשימוש בכוחות קרקעיים מתוך חשש לנפגעים, כך פוחתת היכולת לבצע מהלכים התקפיים אפקטיביים. כמו כן, השאיפה להגן על חיילים באמצעים טכנולוגיים מתקדמים גוררת עלויות כבדות על כל אמצעי לחימה ממוגן, נתון המוביל לצמצום הכוחות המתוכננים לתמרון.

השיח הציבורי שחדר לתוך הצבא על אובדן חיי חיילים וההשפעה על החברה הישראלית, משפיע ישירות על תכנון המערכה הצבאית

שני גורמים אלה הם דוגמאות מרכזיות, אך קיימים משתנים ערכיים ומנטליים נוספים המשפיעים על האופן שבו מדינת ישראל תופסת את הפעלת הכוח הצבאי שלה. הבנת השפעות אלו קריטית לתכנון בניין הכוח העתידי.

1 לדוגמה: אי־הנעת כלל האוכלוסייה ל"איים הומניטריים" כבר בימים הראשונים ללחימה במלחמת חרבות ברזל, והכרזה על כל שטח הרצועה כאזור מלחמה (למעט איים אלה), גרמה לאילוצים כבדים בכל פעולה התקפית שבוצעה, הן בתזמון ההתקפה (בכל פעם נדרש להניע אוכלוסייה מאזור ספציפי, טרם תחילת ההתקפה), והן במדיניות הפעלת האש (מכיוון שנדרשו אישורים נוספים לכל הפעלת אש מקדימה או אש לחילוץ). שלא לדבר על העובדה הפשוטה, שבכל התקפה ידע האויב שאנחנו מגיעים לאזור, כי הודענו לאוכלוסייה להתפנות משם.

עקרונות מרכזיים בתפיסת ההפעלה

על בסיס כל האמור לעיל, אפשר לקבוע ארבעה עקרונות מפתח שעליהם צריכה להתבסס תפיסת ההפעלה של צה"ל:

1. **יוזמה** – חתירה להסרת איומים עוד בטרם יתממשו (מלחמת מנע או מכה מקדימה).
2. **הכרעה** – חתירה להכרעה[2] תחבולנית[3] ומהירה בכל מפגש עם האויב, במקום לנהל קרבות התשה ממושכים.
3. **לחימה בשטח האויב** – ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה לנהל מלחמה בתוך שטחה, לכן יש להעביר את הלחימה לשטח האויב.
4. **עוצמה** – הפעלת כוח מקסימלי במפגש עם האויב כדי לקצר את משך הלחימה ולצמצם פגיעה בכוחותינו.

סיכום: התאמת תפיסת ההפעלה למציאות המשתנה

מדינת ישראל ניצבת בפני אתגרים ביטחוניים מתעצמים, המחייבים עדכון והתאמה של תפיסת ההפעלה הצבאית. על ישראל להשתחרר מהתפיסה הרווחת של "קץ המלחמות הגדולות" ולבנות כוח שמסוגל להתמודד עם מלחמות רב־זירתיות, התקפות פתע ולחימה מתמשכת.

על פי תפיסת ההפעלה החדשה, בניין הכוח הצה"לי יושתת על חיזוק התמרון הקרקעי, העצמת כוחות המילואים, ושיפור יכולות ההנדסה, הלוגיסטיקה והאש העצמאית. רק באמצעות כוח קרקעי חזק ומוכן יהיה אפשר להבטיח לישראל יכולת הגנה והכרעה בעת הצורך, תוך שמירה על חופש פעולה מדיני ואסטרטגי.

בניין הכוח – עקרונות ויכולות

א. יתירות ורובוסטיות

הציווי הראשוני בהגנה על גבולות המדינה, בכל חזית, מכל פיקוד מרחבי, הוא להגן בגזרתו בעצמאות מוחלטת, מול כל האיומים שמולו, באמצעות כוחותיו. לשם כך, יש לבנות לכל פיקוד כוחות אורגניים המאופיינים ברובוסטיות ויתירות.

רובוסטיות, בהקשר זה, פירושה שהכוחות יהיו עמידים וישמרו על תפקוד מבצעי גם בתנאים קשים ובלתי צפויים, כגון מתקפות אויב, שיבושים בתקשורת ואובדן משאבים. יתירות פירושה קיום גיבויים ושכפולים של כוחות ושל משאבים קריטיים (כגון כוחות לוחמים, תחמושת ותחבורה), כך שהפיקוד יוכל להמשיך לתפקד גם במקרה של אובדן חלקי של המשאבים הזמינים.

בלחימה בכלל ובהגנה בפרט, יש לבנות כוח בעל יתירות משאבים, הנדרשת כתוצאה מהחיכוך ומאי־הוודאות הטבועים בשדה הקרב. לדוגמה, המחשבה כי יהיה אפשר לנייד כוחות מגזרה אחת לאחרת על בסיס תוכניות מוגדרות מראש היא טובה תיאורטית, אך בפועל עלולות להתרחש הפרעות רבות: האויב עשוי לחסום צירים, מספר כלי הרכב להובלת כוחות מוגבל, ונהגי הכלים אינם בהכרח חיילים הכפופים לפקודות. לכן, על כל פיקוד להכין כוחות הגנה מספקים בכל גזרה, ללא הסתמכות על שינוע מהיר של כוחות. ניסיון העבר מלמד ששינוע צוות קרב חטיבתי מלא בין חזיתות עשוי להימשך כשבוע, והיכולת לשנע כמה צוותי קרב במקביל מוגבלת.

בשל הכאוס הצפוי במלחמה, על הכוח היבשתי להיערך עם יתירות ורובוסטיות כך שיוכל להגן על המדינה ולשמור על שלמותה, גם ללא מודיעין

2 הכרעה – שבירת כוח ההתנגדות של האויב לפעול ביעילות נגדנו. מצב ההכרעה ניכר כרגיל בכך שהאויב איבד את יכולתו לפעול ביעילות נגדנו.

3 הכרעה תחבולנית היא גישה צבאית להשגת הכרעה על האויב באמצעות תחבולה, הפתעה ושימוש מושכל במשאבים קיימים, במקום הישענות על כוח אש מסיבי בלבד. הגישה מתמקדת בניצול חולשותיו של האויב, בהטעיה וביצירת יתרון יחסי דרך מהלכים בלתי צפויים, חיכוך מבצעי וניהול קרב מתוחכם.

מקדים ומלווה וללא סיוע כוחות אוויר. על כן, גם אם בקרב משולב אפשר להסתמך על שיתוף פעולה בין כוחות היבשה, האוויר והמודיעין, יש צורך לבנות כוח קרקעי המסוגל להגן עצמאית על הגזרה גם ללא תמיכה חיצונית.

ב. האוגדות

עוצבת היסוד בתמרון היבשתי של צה"ל היא האוגדה. זהו הדרג הטקטי הגבוה ביותר, ובתוכו מתקיים השלם היבשתי באופן אורגני מובהק: הכוחות המתמרנים – חי"ר, שריון והנדסה קרבית; כוחות הסיוע הקרבי – הארטילריה והאש היבשתית, המודיעין והאיסוף, הקשר והתקשוב; הסיוע המנהלתי הכולל אגד לוגיסטיקה, כוחות רפואה, כוחות עורף, משטרה צבאית ועוד.

בכל מערכה, שאיננה מבצע מצומצם, הכוחות הפועלים במערכה תחת פיקוד מפקד החזית (אלוף הפיקוד) הם האוגדות ולא דרגים נמוכים מהן. לעיתים הפיקוד יפעיל את האוגדות באמצעות גַּיִס המוכפף אליו, אך הגיס הוא מפקדת שליטה ולא כוח מבצע. הכוחות הפועלים במערכה הצבאית היבשתית הן האוגדות.

בצה"ל ישנם שלושה סוגים מרכזיים של אוגדות:

1. אוגדות רב־זירתיות – אוגדות שתפקידן לתמרן, לתקוף או להגן בכל הגזרות ובכל החזיתות שיידרשו מהן. אוגדות אלו הן חוד החנית של התמרון הצה"לי, ובשל כך הן המצוידות, המאורגנות והמואמנות ביותר בצה"ל. הכוחות הסדירים של צה"ל הם חלק נכבד מאוגדות אלו, אך יש בהן גם חטיבות מילואים וכוחות השלמה רבים מהמילואים למפקדות ולכוחות הסדירים.
2. אוגדות זירתיות – אוגדות אלו נועדו גם הן לתמרן, לתקוף או להגן, אך רק בגזרה ספציפית. מבנה האוגדות הללו דומה למבנה האוגדות הרב־זירתיות, אך רמת הארגון והאימון שלהן נמוכה יותר מזו של האוגדות הרב־זירתיות. אוגדות אלו מבוססות על כוחות מילואים בלבד.
3. אוגדות מרחביות – תפקידן העיקרי של אוגדות אלו הוא להגן על גזרה ספציפית באחת החזיתות. החטיבות של אוגדות אלו הן חטיבות מרחביות גם כן, ובתקופות של ביטחון שוטף, הגדודים הפועלים תחת פיקודן הם גדודים שאינם בהכרח אורגניים לחטיבה או לאוגדה. בעת מלחמה, מגייסות חטיבות אלו את גדודי המילואים שלהן, שרמת כשירותם ואמצעי הלחימה שלהם הם מדרג נמוך יחסית ונועדו להגנה בלבד, בגזרה ספציפית בלבד.

נכון להיום, כמות האוגדות הקיימות וכשירותן נמוכות מהותית מהנדרש לצה"ל כדי לעמוד בייעודו כפי שנכתב לעיל. על פי נתונים שהתפרסמו במהלך שלושים השנים האחרונות, כמות האוגדות בצה"ל קוצצה[4] מהותית. כמות הטנקים ירדה לפחות מ־30% ממה שהייתה טרם תהליך אוסלו בתחילת שנות ה־90 (מלמעלה מ־4,500 לפחות מ־1,300),[5] אגדים ארטילריים נסגרו, למעלה מ־100,000 חיילי מילואים שוחררו מהמערך, השירות הסדיר קוצר מ־36 חודשים ל־32 חודשים, תקני הקבע קוצצו, ועוד. מתוך האוגדות הרב־זירתיות, חוד החנית, רק ל־50% יש יכולת ארטילרית עצמאית, ולחלקן אין טנקים כלל או שיש כמות פחותה מהנדרש.

חשוב להדגיש, אפשר לצמצם אמצעי לחימה מתוך הנחה שטכנולוגיה חדשה מאפשרת לעשות יותר בפחות. בהחלט אפשר להניח שעם מערכות הבקרה והשליטה, טנק חדיש יוכל לפגוע ביותר מטרות

4 IISS, The Military Balance 1991, 108–109; The Military Balance 1995, 136–137; and The Military Balance 2013, 383–384

5 על פי המכון הבינלאומי ללימודי אסטרטגיה בלונדון.

ובטווחים רחוקים יותר מטנק מיושן. כמו כן, בעזרת מערכות ההגנה החדישות שלו הוא יהיה פגיע פחות לאש האויב. מתוך הנחות אלו, אפשר להתאים את סד"כ הטנקים לקרב המודרני. אך אסור לצמצם כוחות מתוך הנחה שאין עוד איום ולא יהיה בהם צורך, בשעה שפוטנציאל האיום מסביבנו לא קטן. פסולה היא גם המחשבה שאפשר להסתמך על מודיעין ואש־מנגד כדי למנוע תמרון אויב נגדנו או כדי לתקוף אותו ולהכריעו. בוודאי שאין להסתמך על הסכמים כאלו ואחרים, כחליף לעוצמה צבאית, בהבטחת ביטחון המדינה.

לאור האמור לעיל, כי כל פיקוד צריך להגן בגזרתו בכוחות עצמו, ונוסף על כך, על צה"ל לקיים כוח הכרעה היכול להצטרף להתקפה בכל חזית (לפחות בשתי גזרות במקביל), להלן העקרונות הנדרשים לבניית האוגדות:

1. צוות הקרב הגדודי (צק"ג) – הצק"ג הוא גדוד בארגונו לקרב והוא לבנת הבסיס בעוצבות היסוד של הכוח המתמרן. יש לתקנן ולארגן כל גדוד כך שיהיה מסוגל לעמוד במשימות ההגנה וההתקפה המוטלות עליו. יש לייצר סטנדרט מספק ולוודא שכל הצק"גים הלוחמים עומדים בו, מצב שאינו מתקיים היום. יכולה להישמר דיפרנציאליות בין גדודים שונים בעלי ייעוד ומשימות שונים, אך לא יכול להיות מצב שבו צק"ג אינו כשיר לביצוע משימותיו.
2. צוות הקרב החטיבתי (צק"ח) – בהתארגנותה למשימה, החטיבה צריכה לכלול גדוד שריון אחד ועוד שלושה גדודי חי"ר, כוחות הנדסה (סד"כ ההנדסה הנדרש יפורט בסעיף נפרד בהמשך) ויחידת אש (ארטילריה לסוגיה). הבסיס לצק"ח איכותי צריך להיות גדוד שריון, גדוד חי"ר ממוכן ושני גדודי חי"ר גלגליים. ייתכן כי בהתאמה לגזרה ספציפית או לייעוד ספציפי נדרש כוח שונה, לדוגמה, ייתכן כי צק"ח פריצה התקפי יזדקק לשני גדודי שריון ושני גדודי חי"ר ממוכן. לחילופין, יכול להיות שבגזרה מסוימת שבה אי אפשר להניע חי"ר על גבי רכבים קרביים משוריינים (רק"ם) יהיה נכון לבנות שלושה גדודי חי"ר גלגליים. אך אלו הם היוצאים מן הכלל שאינם מעידים על הכלל.
3. האוגדה – הכוחות הקרביים באוגדה צריכים לכלול ארבעה צק"חים מתמרנים וחטיבת אש ובה אגד ארטילרי. נוסף על אלו, לאוגדה צריכה להיות יכולת לקלוט גם כוחות מיוחדים לביצוע פעולות ייעודיות בגזרת האוגדה כחלק מהתמרון או לצרכים אחרים. ארבעה צק"חים אלו יאפשרו לאוגדה לפעול בשני מאמצים ולקיים רציפות והמשכיות. ייתכן כי אפשר לבנות את האוגדות על בסיס שלוש חטיבות חי"ר וחטיבת שריון מוגברת ובה ארבעה גדודים, כך שיהיה אפשר להרכיב מארבע חטיבות אלו ארבעה צק"חים מאוזנים ובכללם גדוד שריון.
4. כמות האוגדות הנדרשות – מתוך הנחה שכלל הגדודים בצה"ל, בהם הגדודים באוגדות המרחביות, יאורגנו כראוי ללחימה, וכל הצק"חים ייבנו בהתאם, הרי שצה"ל צריך להתארגן כך:

חזית צפונית – שתי אוגדות בהגנה (גליל ורמת הגולן) ואוגדה בעתודה.

חזית מזרחית – שתי אוגדות בהגנה (מצפון ומדרום לים המלח) ואוגדה בעתודה.

חזית מערבית – שלוש אוגדות בהגנה (שתיים מול סיני ואחת מול עזה) ואוגדה בעתודה.

חזית המרכז – אוגדה מוגברת (יהודה ושומרון) וחטיבה בעתודה.

עתודות מטכ"ליות – שלוש אוגדות הכרעה, המסוגלות להצטרף לכל גזרה להתקפה.

העתודות המטכ"ליות יוכלו להתפצל ליותר מגזרה אחת ובתוספת אוגדות העתודה המקומיות ואוגדות ההגנה, יהיה אפשר לקיים תמרון התקפי בשתי חזיתות במקביל (ואף יותר) ולהגן בכל השאר. על אוגדות אלו לספק לצה"ל יכולת לקיים תמרון עמוק (של מאות קילומטרים) ורחב (של כמה אוגדות במקביל), להגן או לתקוף צבאות מאורגנים או צבאות טרור ולהביסם, לכבוש שטח ולשלוט בו לאורך זמן. זאת כדי לאפשר למדינת ישראל להכריע את אויביה בפרק זמן קצר יחסית, ולהביא להישגים מדיניים קונקרטיים.

לצה"ל חסרים היום לא מעט רכיבים כדי לעמוד ביעד זה. חסרים מאות טנקים, כמעט עשרה אגדי ארטילריה וכוחות הנדסה רבים. לכן יש להתחיל מייד תהליך מובנה של ארגון וזיווד מתאים של הכוחות. אפשר להגדיר דיפרנציאליות בין האוגדות לפי מאפיינים גזרתיים או לפי מיידיות האיום, אך דיפרנציאליות זו חייבת להיות קטנה יותר מזו הקיימת כיום בין האוגדות. לא כל האוגדות יהיו מצוידות באותם האמצעים, אך לכל אוגדה יהיו כלל האמצעים הדרושים לה למשימתה, ולוחמיה ומפקדיה יהיו מאומנים וכשירים בכל עת להפעיל את האמל"ח הקיים ברשותם, וישלטו בכל טכניקות הלחימה, הפיקוד והשליטה (פו"ש) הנדרשות מהם.

כוח התמרון היבשתי של מדינת ישראל, סובל מחוסר עצמאות ניכר בתחום האש המסייעת

ג. האש היבשתית

תמרון בהגדרתו הוא שילוב של תנועה ואש. כוחות לוחמים הנעים בשטח, מצמצמים מגע לעבר האויב, משמידים אותו וכובשים שטח, תוך סנכרון עם יחידות אש, המפעילות אש תקיפה וסיוע לתמיכה בתמרון. משימות האש יכולות להיות השמדה במרחבים שאליהם לא יתמרנו הכוחות; פגיעה באויב במרחבי התמרון טרם הגעת הכוחות אליהם או תוך כדי התמרון; "ריכוך" וריתוק יעדי האויב כשלב מקדים ומלווה לתמרון. אין תמרון ללא אש, לא בכדי הוגדרה הארטילריה בעבר "מלכת הקרב".

כוח התמרון היבשתי של מדינת ישראל, סובל מחוסר עצמאות ניכר בתחום האש המסייעת.

בשדה הקרב המודרני, האש התוקפת והמסייעת, אינה מגיעה אך ורק מהארטילריה אלא גם ממטוסי קרב, ממסוקי קרב, מכלי טיס מאוישים מרחוק (כטמ"מ), מרקטות ומטילים המשוגרים מפלטפורמות שונות, מחימושים משוטטים, מרחפנים מטילים וכמובן מתותחים וממרגמות. מעבר ליחידות ולכלים החדשים המרכיבים את מערך האש המודרני, גם החימושים עצמם השתנו. הצורך בחימושים מיוחדים התגבר מאוד, בעיקר בלחימה האורבאנית (שהיא אחוז ניכר מאוד מהמלחמות הנוכחיות). מצד אחד, נדרשים חימושים מדויקים להשמדת אויב בסביבה אזרחית, ומצד שני נדרשת עוצמת אש אגרסיבית מאוד להשמדת תשתיות בנויות במרחב עירוני.

בבואנו לבחון אילו אמצעים ממערך האש המוזכר לעיל נמצאים באופן אורגני אצל כוחות היבשה, נגלה כי רק המרגמות, התותחים ומעט רחפנים מטילים שייכים לאוגדות המתמרנות. כל שאר האמצעים, שייכים לחיל האוויר, ומוקצים לפיקודים ולאוגדות לצורך מבצע על ידי אגף המבצעים של המטכ"ל.

המרגמות והתותחים השייכים לאוגדות המתמרנות אינם מספקים את הנדרש מהם כמעט בכל מובן: ראשית, הכמויות שלהם נמוכות. לא לכל גדוד מתמרן יש מחלקה עם ארבעה קני מרגמה ולא לכל אוגדה קיים אגד ארטילרי (ברמת החטיבה אין יחידת אש בכלל); שנית, לאמצעים אלו אין יכולות אש עוצמתית דיה להשמדת עמדות ותשתיות אויב בשטח אורבאני; נוסף על כך, לאמצעים אלו אין יכולת לביצוע השמדה כירורגית ומדויקת, כאשר היא נדרשת.

אומנם לחיל האוויר יש את כל היכולות הללו, ואגף המבצעים מקצה אותם לכוחות המתמרנים, אך בשיטת ההקצאה לסיוע ישנן מורכבויות רבות: הקצאה שכזו איננה מובטחת מראש ומקשה מאוד על התכנון; ישנו חוסר גמישות בשיטה זו והיכולת להגיב לאירועים בלתי מתוכננים מורכבת יותר; מסייע ומסתייע שאינם מאותה היחידה חייבים לקיים תיאום ארוך יותר ומורכב יותר, המתאים פחות לשדה הקרב; מערכת האישורים לירי שדורשים אנשי חיל האוויר היא כפולה – גם הוראות חייליות וגם הנחיות הדרג המסתייע. הדבר גורר חיכוכים רבים ומיותרים בשדה הקרב; הסיוע לתמרון בשיטה זו תמיד יתמודד בתעדוף מול משימות מטכ"ליות ואחרות של חיל האוויר, והדבר כמובן לא פועל לטובתו.

לשם המחשה, למפקד גדוד הרוצה להשמיד מבנה המאיים עליו בטווח 350 מ' מכוחותיו, ומפאת שיקולים מבצעיים מחליט לעשות זאת באמצעות גורמי אש ולא על ידי כוחות מתמרנים, אין אמצעי אורגני המסוגל לבצע את המשימה הזו. אם המטרה "דחופה" הוא יכול להזניק דרך מפקדת החטיבה מטוס קרב למטרת "הבזק". תקיפה זו תגיע, לכל המוקדם, חצי שעה לאחר ההזנקה. זאת בניגוד להפעלת מרגמות גדודיות, שם פחות מעשר דקות מרגע מתן פקודה מהמג"ד או אחד המ"פים, תבוצע הפעלת האש.

דוגמה נוספת, מח"ט שירצה להשמיד עמדות מבוטנות, מבנים שולטים ומרחבי הערכות בשכונה שאליה מתמרנת חטיבתו, ייאלץ לתכנן מטס של חיל האוויר טרם ההתקפה. אין ברשותו אמצעים ל"מכת אש" מקדימה מסוג זה בחטיבה או באוגדה. תכנון מטס זה צריך להגיע לחיל האוויר לפחות ארבע שעות טרם יציאתו, מספר המטרות שייתקפו בפועל יתברר רק זמן קצר לפני התקיפה והיכולת לשנות מטרות מתוכננות כמעט אינה קיימת.

על כן, נדרש לבנות יכולת אש עצמאית, מגוונת ורובוסטית לכוחות המתמרנים. יכולת אש זו צריכה להיות לטווח הקצר והבינוני (עד סדר גודל של 20 ק"מ), בכל העוצמות, ברמת דיוק משתנה. יכולות אלו צריכות לכלול רקטות עתירות חומר נפץ (חנ"ם), יכולות כטמ"מ או רחפנות, מערך מסוקי קרב (מסק"רים) בסיוע ישיר ועוד.

כחלק ממערך האש היבשתי, יש לשקול הקמת "גדוד" מסוקי קרב לטובת כוחות התמרון. גדוד מסק"רים בשילוב עם רחפנים אוספים ותוקפים (תצפית ואש), יוכל להיות עוצמת אש ניכרת בגזרות מסוימות. את העלות של כוח מסוג זה יש לשקול כחלופה לכוח טנקים, לדוגמה במרחבי סיני, שם ייתכן כי ההצלחה שלו בבלימת כוח מתמרן של האויב, תהיה רבה יותר. כמובן, לכוח כזה יש מגבלות פעולה במזג־אוויר קשה, שלא קיימות לכוח מתמרן קרקעי, אך מצד שני יש לו יתרונות וייתכן שבשילוב כוחות הוא יהיה יעיל יותר, זול יותר וגמיש יותר.

לסיכום נושא האש היבשתית, יודגש כי כדי לאפשר הצטיידות רחבה, חלקים נרחבים מאמצעים אלו יכולים להיות בעלות נמוכה יחסית, תוך ויתור על רמת דיוק ועל אפקטים מיוחדים, ובלבד שיאפשרו לתמרון אש עוצמתית ויעילה לשדה הקרב המודרני. הפיקודים והאוגדות זקוקים ליכולות אש אלו בזמינות מיידית. כפי שהוזכר לעיל, כל אוגדה צריכה לכלול חטיבת אש, במרכזה אגד ארטילרי או יחידות אש אחרות המספקות את האש המותאמת והנדרשת לתמרון האוגדתי.

ד. הנדסה קרבית

אם בעבר הארטילריה הוגדרה כ"מלכת הקרב", ייתכן מאוד שבמלחמות האחרונות שניהל צה"ל מול אויביו, ההנדסה הקרבית היא שראויה לתואר המכובד. צוות קרב ללא כלי הצמ"ה הכבדים (ציוד מכני הנדסי) בחזיתו, חשוף לחבלת האויב ויכולת ההשמדה שלו נפגעת. קצב הרישת תשתיות אויב במרחב אורבאני או בתת־קרקע ללא כוחות פלסים וללא כוחות מיחידת יהל"ם, הוא נמוך עד לא קיים, וכמובן יכולת החקר של תשתיות האויב קיימת רק אצל כוחות ההנדסה. צה"ל השכיל בשנים האחרונות להכפיל, לשלש ולרבע את יחידת יהל"ם וטוב שכך, אך גדודי ההנדסה הקרבית הרגילים, הפלסים ומפעילי הצמ"ה, לא זכו לאותו היחס. המחסור בכלי צמ"ה קרביים בצה"ל הוא עצום ולחלק גדול מצוותי הקרב החטיבתיים לא מוקצה בכלל גדוד הנדסה, מכיוון שאין מספיק כאלו.

על צה"ל להוסיף יחידות הנדסה כך שבכל צוות קרב חטיבתי תהיה היכולת הנדרשת לביצוע תמרון, באופן הבא:

1. בכל אוגדה יהיו בין שלושה גדחה"נים (גדוד חיל הנדסה), הממוכנים באותה איכות כמו הרק"ם באוגדה.
2. בכל צק"ח שאין בתוכו גדחה"ן, תהיה פלוגת צמ"ה מוגדלת.

תת־קרקע – כיום, העיסוק בזרוע היבשה בתווך התת־קרקעי, הוא באחריות חיל ההנדסה. רמת המוכנות

של צה"ל לטיפול מסיבי באירוע רחב של תוך תת־קרקעי, איננו מספק. גורם זה היה אחד המעכבים הגדולים במלחמת חרבות ברזל. כפי שהלחימה האורבאנית הופיעה בתחילת האלף הנוכחי ורק הלכה וצברה תאוצה במהלך השנים, סביר להניח כי גם התווך התת־קרקעי "כאן כדי להישאר". לכן, יש למצוא פתרונות טובים ורחבים יותר להתמודדות איתו, אם בתוך חיל ההנדסה ואם מחוצה לו. בעיה זו היא בעיה טקטית, שהפכה לבעיה אסטרטגית, כך יש להתייחס אליה ויש לתת לה מענה מתאים.

ה. מודיעין השדה

לצה"ל יש יכולות מודיעין מעולות. למרות הפערים שהתגלו בשבעה באוקטובר 2023 (הנובעים רובם ככולם מפערי תפישה ומאופן הפעלה ולא מיכולות שאינן מספקות), חשוב להדגיש שבמהלך מלחמת חרבות ברזל, הן בעזה והן בלבנון (ואולי אפילו ביתר שאת בצפון), הוכיחה קהיליית המודיעין של מדינת ישראל יכולות מודיעין מופלאות, שכמוהן נראו מעטות בעולם כולו. אך אף שעוצמת המודיעין ב"תל־אביב" (הדרג המטכ"לי) גבוהה במיוחד, יכולות מודיעין השדה של היחידות המתמרנות הלכו ונחלשו עם השנים, וחלק מהיחידות שאמורות לספק מודיעין זה, אף נסגרו.

כאשר אגף המודיעין או גופי המודיעין האחרים חוקרים מידע ומעבדים אותו הם משתמשים במקורות מסוימים ובסוכנויות איסוף מסוימות, שאינן קיימות בדרג הטקטי ולעיתים גם לא רלוונטיות לו. איסוף המודיעין בדרג הטקטי התבצע בעבר על ידי תצפית באמצעות משקפות ועל ידי חקירת שבויים ואזרחי אויב. הקרבות המודרניים של מדינת ישראל מתנהלים בשטחים שבהם לעיתים קרובות המשקפת אינה רלוונטית. השטח האורבאני, תת־הקרקע, השטח הסבוך, כל אלו הופכים את התצפית האופקית ליעילה הרבה פחות. מכיוון שכך, בשנים האחרונות נסגרו יחידות המודיעין־מטרות (יחמ"מ) של האוגדות המתמרנות, פלוגות הסיור של החטיבות הפכו להיות בעיקר פלוגות קומנדו, ופלוגות התצפית של החטיבות נותרו מאחור עם אמצעים לא רלוונטיים. ברמת הגדוד נותרו מחלקות התצפית, או בשמן החדש אוה"ד (איתור והשמדת אויב), אך גם הן לא הופעלו לרוב לתפקידן, בשל חוסר יעילות. ההסתמכות על המודיעין המטכ"לי הפכה למוחלטת גם בדרג הטקטי.

בשנים האחרונות נסגרו יחידות המודיעין־מטרות (יחמ"מ) של האוגדות המתמרנות, פלוגות הסיור של החטיבות הפכו להיות בעיקר פלוגות קומנדו, ופלוגות התצפית של החטיבות נותרו מאחור עם אמצעים לא רלוונטיים

עובדה זו מחלישה את יכולת התמרון והופכת אותו לתלוי בדרג המטכ"לי וב"פס רחב" של תקשורת כל העת. יש לשנות מצב זה. יש לבנות יכולות איסוף רלוונטיות לכוחות המתמרנים, ולהקים מסגרות רלוונטיות בדרגים השונים – כטמ"מים עם מתעדים וסנסורים שונים ברמת האוגדה ואולי גם החטיבה, רחפנים בעלי תצפית איכותית הנושאים גם סנסורים נוספים ברמת החטיבה והגדוד, מכ"מים ניידים לכוחות בשטח ויכולות סיגינט טקטי הפזורות בין הגדודים המתמרנים. כל זאת כמובן נוסף על חיזוק היכולות המסורתיות של משקפת ואמצעי ראיית לילה אופקיים אך איכותיים יותר מהקיים היום, וחוקרי שבויים אורגניים בכל גדוד. אומנם חלק מהיכולות הללו כבר קיימות ומשרתות את הכוחות המתמרנים, אך נדרשת התקדמות רבה בתחום, תפוצה רחבה יותר ומיסוד תפיסת הפעלה רב־מדרגית.

כל יכולות התצפית הללו צריכות להיות בקישוריות גבוהה למערכות הפו"ש, כך שיהיה אפשר לעבד את הידיעות העולות מהשטח במהירות, ולהופכן לתמונת מצב אויב בהירה שתאפשר להכריע אותו וגם תייצר מטרות להשמדה על ידי גורמי האש בכוחות המתמרנים.

ו. ניוד קרבי

מתוך שלל הנושאים הקשורים בסיוע הקרבי, חשוב להדגיש את נושא הניוד לכוחות שאינם ממוכנים.

תמרון במלחמה לעומק של קילומטרים או מעבר מגזרה אחת לאחרת, דורשים יכולת ניידות גבוהה. זהו אחד הפרמטרים ביכולתו של גוף צבאי לערוך תמרון איכותי. בצה"ל, עם נטישת רעיון התמרון, הופחתה גם היכולת לנייד את כוחות החי"ר (או את כל הכוחות שאינם ממוכנים). ביחידות הטנקים הניוד מובנה, כך גם בחטיבות החי"ר שיש להן נמרים או איתנים (נגמ"שי מרכבה מתקדמים מאוד, על גבי זחלים או גלגלים). אך יש רק מעט חטיבות חי"ר כאלו. רוב הכוחות, שבעבר היו מנוידים על גבי נגמ"ש M-113 (עד שהוחלט שלא להשתמש בו בפעילות מבצעית בגלל רמת המיגון הנמוכה שלו), נותרו ללא יכולת ניוד עצמאית. לאורך השנים הייתה בצה"ל יחידת ניוד אחת בלבד, לאחת האוגדות הקלות, שביכולתה להניע סד"כ הקטן מחטיבה בלילה אחד. לאחרונה, הוקמו כוחות נוספים מסוג זה, אך יכולותיהם צנועות מאלו של היחידה הראשונה. ועדיין, יחידות אלו הן בבחינת קומץ שאינו משביע את הארי.

מתוך הבנה שיכולת ניוד היא דרישה אלמנטרית לביצוע תמרון עמוק ורחב, על צה"ל להחזיר את יכולת הניוד הרחבה של כל הכוחות, גם אלו שאינם ממוכנים על גבי רק"מ מתקדם. רכבים קלים, משאיות ממוגנות, רק"מ קל או כל פתרון אחר, המתאים לתפיסת ההפעלה, צריך לבוא בחשבון, ובלבד שיכולת הניוד תהיה בכשירות גבוהה ובתפוצה רחבה ואמינה.

ז. הסיוע המנהלתי

תמרון עמוק ונרחב דורש יכולות לוגיסטיות גבוהות. יש שיאמרו שאיכות הלוגיסטיקה חשובה להצלחת התמרון אפילו יותר מאיכות הכוחות הלוחמים עצמם, וישנה מידה של צדק באמירה זו. ללא אספקת תחמושת שתגיע ללוחמים בקצה החץ המתמרן, הלחימה תיעצר בקווים קצרים מאוד, כך גם ללא דלק, מזון ומים. היכולת לתקן כלים שנפגעו או התקלקלו ולהכשירם, היא שמאפשרת את שימור תנופת ההתקפה. פינוי הפצועים, השליטה בצירים ותחלופת כוח האדם, כל אלו מורכבים וקריטיים בתמרון לעומק שטח האויב. עם השנים, וככל שצה"ל הפסיק להאמין בתמרונים מסוג זה, יכולות הלוגיסטיקה הקרבית הלכו ופחתו ובוודאי שלא שודרגו בטכנולוגיה המתפתחת.

המשאיות שהיו לכל גדוד הלכו והתבלו והפכו ללא שמישות, כמות האמבולנסים הקרביים הלכה ופחתה, "לבנות הפינוי" הקלות והכבדות (מושג המשמש להגדרת כלי פינוי, ממוגנים ושאינם ממוגנים), אינן קיימות בכל גדוד, אספקת הדלק בעייתית מאוד וקיימות בעיות נוספות.

יש לוודא, שבמקביל לבניית הכוחות הלוחמים של כל האוגדות הנדרשות להגנה ולהתקפה, בונים גם את היכולות הלוגיסטיות של הכוחות. הסיוע הקרבי הוא חלק בלתי נפרד מהתמרון, אך הוא הוזנח מאוד בשנים האחרונות. שילוב של אמצעים פשוטים בתפוצה רחבה כנדרש ואמצעים חדישים (כגון רחפנים גדולים וכלי רכב אוטונומיים) יהוו שילוב שייתן יכולות לרציפות התמרון.

ח. הרום הקרוב לקרקע (הרוק"ק)

תחום המעופפים, המשייטים, קבועי הכנף והרחפנים, הוא עולם ההולך ומתחדש ופותח אפשרויות חדשות ומרחיקות לכת, שבעבר לא היה אפשר לדמיין. אף שבעולם הכטמ"מים ישראל היא מהמדינות המובילות בעולם, יכולת זאת נמצאת כמעט אך ורק בחיל האוויר, וביחידות המתמרנות קיים פער גדול. בעבר, היה תכנון כי יהיה מזל"ט תצפית "דוהר שמיים" ברמת החטיבה, מזל"ט תצפית "רוכב שמיים" ברמת הגדוד ורחפן מתפוצץ "מעוז" ברמת הפלוגה והמחלקה. בפועל, "דוהר שמיים" ו"רוכב שמיים" קיימים בתפוצה שאינה גבוהה דיה, ועולם הרחפנים מפגר מאוד מאחור. צה"ל נכנס למלחמת חרבות ברזל ביכולת רחפנות נמוכה משל אויביו, דבר כמעט בלתי נתפס אם משווים את איכות היריבים ואת הבדלי התקציב ביניהם. תוך כדי המלחמה והודות להרבה מאוד אלתור ישראלי טיפוסי, הגיעו אמצעים שונים (רבים מהם אזרחיים ולא צבאיים), פותחו יכולות ואף נקבעו טכניקות הפעלה ותיאום.

אפשר ללמוד ממלחמת רוסיה-אוקראינה את העוצמה הניתנת להפעלה באמצעות רחפנות מסיבית. על כוחות התמרון של צה"ל להיות חוד החנית העולמי בתחום זה. הדבר יכול להיות מכפיל כוח, המשנה מהותית את אופן הלחימה בתמרון היבשתי. יש למקד מאמצים בתחום, כפרויקט מרכזי בזרוע היבשה (בדומה לפרויקט המרכבה והנמר או לפרויקט הצי"ד). הפרויקט צריך לכלול תפיסת הפעלה ליחידות השונות ולדרגים השונים, פיתוח וכתיבה של טכניקות שליטה והפעלה, הצטיידות ברחפנים מסוגים שונים, להקות רחפנים ומעופפים נוספים – כל אלו בעלי יכולות שונות (חוזי, מכ"ם, נפץ ועוד). הטכנולוגיות בתחום זה כבר קיימות והפוטנציאל הוא אדיר.

ט. רובוטיקה

תחום הרובוטיקה מתפתח מאוד בשנים האחרונות, ובמלחמת חרבות ברזל הוא קיבל תנופה רבה מאוד. השימוש ברובוטיקה היה בעיקר בכלים שנשלטו מרחוק וביצעו פעולות בחזית הלחימה ללא סיכון לכוחות הלוחמים.

לרובוטיקה בשדה הקרב יכולים להיות תפקידים רבים ומגוונים – סיור מקדים לכוח המתמרן, פתיחת צירים, הפעלת חבלה או אש מסוג אחר, לוגיסטיקה בצירים אחוריים ועוד.

זהו תחום בתולי וסביר להניח שיתפתח מאוד בעתיד הקרוב. שילוב של יכולות רובוטיקה עם יכולות AI, יוכל להביא יתרון גדול בשדה הקרב. אמצעים רובוטיים נוספים בכל צוות קרב חטיבתי, במגוון יכולות רחב ומגוון שימושים, יהיו מכפיל כוח חשוב ביותר.

י. לחימת הלילה

גודלה של מדינת ישראל ואוכלוסייתה, היותה מבודדת גאוגרפית בין מדינות עוינות, שעון החול הבינלאומי המופעל עליה מרגע תחילת הלחימה וכמובן צבא המילואים הגדול שצריך לחזור למשק – כל אלו מחייבים קצב גבוה בזמן מלחמה.

אחד הגורמים החשובים ביכולת להגביר את קצב המבצעים הוא להילחם ביום ובלילה ללא הפסקה (מובן שהיחידות הלוחמות צריכות מנוחה, אך המפקדות, הפועלות במשמרות, יכולות לעבוד ברצף, והיחידות הלוחמות יתחלפו ביניהן וכך יישמר רצף המבצעים). מעבר לקיצור משך הלחימה, קצב מבצעים גבוה מפעיל לחץ על האויב ומאיץ את תבוסתו.

אחד הגורמים החשובים ביכולת להגביר את קצב המבצעים הוא להילחם ביום ובלילה ללא הפסקה

נוסף על כל אלו, לחימת הלילה יכולה להיות היתרון היחסי של צה"ל על צבאות האויב. זאת מכיוון שלחימה מסוג זה דורשת רמת מקצועיות גבוהה ואמצעים טכנולוגיים שאין בנמצא לכל צבא.

יש בצה"ל יחידות שרמת הלחימה שלהן טובה מאוד גם בלילה. אך אין זה מאפיין של כלל הכוחות ובוודאי שלא של יחידות המילואים. יש לצאת לרכש נרחב של אמצעי ראיית לילה לכל היחידות המתמרנות מכלל החילות. החל באמצעי ראיית הלילה לנהגים ולמפעילים של כל סוגי הפלטפורמות, דרך אמצעי ראיית הלילה של הלוחמים והמפקדים והכוונות של כלל האמצעים היורים, וכלה באמצעי תצפית משוכללים וארוכי טווח. יש לדרוש אימונים רבים בלחימת לילה, למרות הסיכון הכרוך בהם. כמו כן, יש לפתור אתגרים מערכתיים המקשים על לחימה בלילה, כגון התמודדות עם מטענים בחשכה.

ביטחון גבוה של מפקדים וחיילים ביכולת לחימת הלילה, הוא פקטור חשוב מאוד ביצירת רצף וקצב מבצעים גבוה, וכלי אסטרטגי לקיצור משך הלחימה תוך עמידה ביעדים והבסת האויב.

יא. אמצעי לחימה

כפי שצוין לעיל, צה"ל פועל כדי להצטייד באמל"ח (אמצעי לחימה) ובאמסל"ח (אמצעי סיוע ללחימה) מהטובים ומהמשוכללים בעולם. תכונה זו יצרה פער,

היות שהאמצעים יקרים מאוד והעלות אינה מאפשרת לצייד בהם כוחות בתפוצה רחבה. על כן יש לטייב את המדיניות בתחום ההצטיידות. הגדלת "מסת השריר" של צה"ל באוגדות כשירות נוספות, תדרוש רכש של אמצעים פשוטים יותר, הנותנים מענה מבצעי נדרש, גם אם הוא אינו מיטבי, אלא מספק בלבד. אין הכוונה לומר כי על צה"ל לאבד את איכותו ואת יתרונו הטכנולוגי, אלא שלצד יכולות "בוטיק" שיהיו ליחידות ספציפיות על פי הדרישה המבצעית מהן, יהיו יחידות אחרות מאורגנות ומצוידות כנדרש באמצעים זולים יותר, אך מספקים למשימותיהם.

היכולת לבצע משימות באמצעים אחרים, קשורה קשר הדוק גם לתפיסת ההפעלה וגם למצב מנטלי של הלוחמים, של המפקדים ושל מקבלי ההחלטות. לדוגמה, שימוש בפצצות מדויקות בלבד הוא יעיל ומונע נזק אגבי גבוה, אך גם יקר מאוד. הצטיידות במספר גבוה יותר של פצצות שאינן מדויקות, זול בהרבה, אך דורש תפיסת הפעלה שונה. דוגמה נוספת, מיגון (כמעט) אבסולוטי של הרק"ם הוא חיובי מאוד, אך אינו אפשרי לכל סוגי הרק"ם. הפעלת כוחות שאינם ממוגנים בצורה מלאה דורשת תכנון מבצעי מתאים ומוכנות לספוג אבדות. יתרה מכך, ייתכן כי בגזרות מסוימות, בגלל אופי הקרקע והאויב, יהיה נכון יותר מבצעית להשתמש בכלי שאיננו טנק המרכבה, בעל יכולת ניידות גבוהה יותר ועוצמת אש מספקת, גם אם רמת המיגון שלו נמוכה יותר.

כדי להגדיל את "מסת השריר" של צה"ל, לא יהיה מנוס מן ההחלטה להצטייד ברמות שונות של ציוד, על פי המשאבים הנתונים לצה"ל ובהתאם לתפיסת הפעלה מותאמת.

חשובה לא פחות העובדה, כי אחזקה של ציוד יקר, יקרה מאוד גם היא. לכן פעמים רבות נוצר מצב שבו מצטיידים באמצעים יקרים מאוד אך לא מתאמנים עליהם, כי האימון והאחזקה יקרים מדי. מבצעית ומקצועית מצב זה לא טוב ולא נכון. עדיף נשק "טוב דיו" אך לא מצוין, עם מיומנות תפעול גבוהה, מנשק מצוין עם מיומנות תפעול נמוכה.

יב. אימוץ טכנולוגיות מהיר ובירוקרטיה בתהליך הרכש

הניסיון לרכוש רק אמצעים "מושלמים" יוצר פער נוסף. הדבר משתלב עם מערכת בירוקרטית סבוכה של תהליך הרכש הצבאי, היות שכל תהליך הפיתוח והרכש בצה"ל עובר דרך משרד הביטחון (מפא"ת ומנה"ר). בפועל, תהליכים אלו מובילים לעיתים לחוסר גמישות משוועת עד כדי חוסר הצטיידות באמצעים חשובים הקיימים בשוק האזרחי.

נגענו למעלה בדוגמה מובהקת לכך מתחום הרחפנים, תחום שבו העולם האזרחי מתקדם בהרבה מצה"ל, אך צה"ל לא השכיל לאמץ אותו ליכולותיו. זוהי רק דוגמה אחת מיני רבות. יש צבאות בעולם, שבהם חלק מתקציב ההצטיידות גמיש לחלוטין ליחידות הקצה. גם אם מודל זה בעייתי ולא נכון להגיע עד אליו, בוודאי שעל צה"ל לשפר מאוד את גמישותו באימוץ טכנולוגיות מהיר בהרבה.

בעידן שבו הטכנולוגיות באזרחות משתנות בקצב מסחרר, יכולת אימוץ מהיר של טכנולוגיות אזרחיות, יכולה להיות אחד היתרונות היחסיים הגדולים שלנו על אויבינו. במהותנו הישראלית, אנו יזמים בעלי יכולת אלתור ואזרחינו הם מוכווני טכנולוגיה. אסור שהבירוקרטיה תפגע בעוצמה זו שלנו. אם נשכיל לפתח אפשרות לקלוט טכנולוגיות מתקדמות וחדשות מהעולם האזרחי לתוך הצבא, נוכל להוזיל עלויות וגם להקדים את אויבינו בתחרות על הידע ועל הקִדמה.

יג. צבא המילואים

דוד בן־גוריון (במסמך 18 הנקודות המפורסם) הסביר את מהות צבא המילואים במדינת ישראל: "אנו לא יכולים להחזיק צבא סדיר כערבים, גם מטעמים תקציביים וגם מטעמים משקיים. הכוח המלחמתי שלנו נשען מפני זה בעיקר על מילואים, והכשרת המילואים לעמוד במבחן – זוהי דאגתנו העיקרית".

אף שהצהרתית אסטרטגיה זו לא השתנתה, בפועל, המצב בשטח השתנה מאוד. אם בעבר התוכניות של צה"ל הותאמו לעיקרון "הסדיר יבלום והמילואים

יכריעו", גישה שביטאה את הרעיון שצבא ההכרעה של מדינת ישראל הוא צבא המילואים, הרי שבשנים האחרונות, התוכניות נכתבו בהנחה שהסדיר יבלום, יוחלף על ידי כוחות המילואים במשימת ההגנה, ולאחר ההחלפה יצא הסדיר להתקפה. גישה זו נבעה מכמה גורמים – חוסר רצון לסכן בחזית הלחימה את חיילי המילואים בעלי המשפחות; עלויות גבוהות של אמל"ח וטכנולוגיות חדשות שלא מאפשרות לצייד את כל צבא היבשה ולכן הופנו בעיקר לצבא הסדיר ויצרו דיפרנציאליות גבוהה מאוד בין היחידות הסדירות ליחידות המילואים; חוק המילואים, שהקשה מאוד על היכולת לאמן כראוי את יחידות המילואים ולשמור על כשירותן; ואולי בעיקר, המחשבה כי לא יהיו עוד "מלחמות גדולות" ייתרה את הצורך התודעתי בצבא המילואים. מפני שבעולם של פשיטות ומבצעים מצומצמים, כוחות הסדיר יכולים להשלים את המלאכה לבדם.

כדי לבנות את מספר האוגדות הנדרש, כדי להגן בפני תרחיש "הכול"[6] ואף לתקוף בכמה חזיתות במקביל, וכדי להביס את האויב ולהכריעו – על צה"ל לשקם את עולם המילואים. העקרונות המנחים בבניית יחידות המילואים צריכים להיות:

1. תפיסתית – צבא המילואים הוא צבא להתקפה ולהגנה, בכל החזיתות, בקו הראשון ובקווים האחוריים. הוא חלק הארי ביכולת ההכרעה של כוחות התמרון היבשתיים.
2. סד"כ – כדי להגדיל את מספר האוגדות ולמלא אותן בכל היכולות הנדרשות, יש לשפר את יחידות המילואים הקיימות ואף לבנות יחידות מילואים חדשות.
3. אמצעים – יש למתן את הדיפרנציאליות בין האמצעים והציוד הקיימים ביחידות הסדירות, לאמצעים ולציוד הנמצאים ביחידות המילואים. לעולם תהיה הבדלה ולא כל היחידות יצוידו בצורה דומה, אך יש לוודא שגם ליחידות המצוידות ברמה נמוכה יותר, יש את כל האמצעים והציוד הנדרש למשימותיהן. בהמשך תפורט הגישה המומלצת ליחס בין הצטיידות באמצעים פשוטים במסה גדולה לבין טכנולוגיות מתקדמות ויקרות אך בתפוצת "בוטיק", אך לשם המחשה ניקח כדוגמה את תחום הארטילריה. ייתכן שלא כל היחידות יכולות להיות מצוידות באותו סוג תותח ובוודאי לא כולם יכולים להיות מצוידים בכלים מתקדמים יותר ממערך האש, אך לכל יחידה צריכה להיות יכולת אורגנית של אש מסייעת.
4. אימונים – כדי לשמר את כשירות יחידות המילואים לביצוע משימותיהן במלחמה, יש לאמנן טוב יותר מכפי שזה נעשה היום. יש להגדיר שמירת כשירות אמיתית (ולא באופן ההתנהלות הלקויה בתחום זה בזרוע היבשה, בניגוד לחיל האוויר), הן לפרט (חייל המילואים) והן למסגרות (הפלוגה, הגדוד, החטיבה וכו'). שמירת כשירות זאת צריכה להיות קשיחה ולא ניתנת לשינוי. יש להתאים את חוק המילואים לכמות ימי האימונים והבט"ש הנדרשים לשמירה על כשירות ועל לכידות המסגרת, ויש לעגן בחוק שמירת כשירות זאת, כדי שלא יהיה אפשר להסיט ממנה תקציבים (דבר מקובל מאוד בניהול התקציבים והגרפים השנתיים בצה"ל).
5. סדיר בונה ומזין מילואים – במסמך המוזכר לעיל של דוד בן־גוריון, הוא מציין כי תפקידו המרכזי של הצבא הסדיר הוא להכשיר את צבא המילואים. ייתכן שהדברים השתנו מעט במרוצת השנים, לצבא הסדיר תפקידים רחבים יותר וגם אחוזו היחסי בכוחות הלוחמים גבוה יותר, אך עדיין צריך לזכור שהכשרת צבא המילואים היא אחד התפקידים החשובים ביותר של הצבא הסדיר. לשם כך יש להשתדל להקפיד, ככל האפשר, כי החיילים מוכשרים בסדיר על אותו האמל"ח שבו יילחמו במילואים. לדוגמה, כיום חיילי השריון מוכשרים על טנק מרכבה סימן 4, בעוד לרוב חטיבות השריון במילואים אין טנקים מסוג זה. יש לוודא כי האימונים ובניית

6 תרחיש שבו מדינת ישראל מותקפת על ידי קואליציה רחבה של אויבים בכל הגזרות.

הכוחות הלוחמים הוא בראי של שירות ארוך טווח ביחידות המילואים, ולא רק בהתאם לצורך המיידי של הצבא הסדיר.

כמענה משלים למהלך זה יש ליצור תעדוף לאומי למשרתי המילואים. במציאות שבה יידרשו משרתי המילואים להשקעה מרובה יותר, נדרש שיהיה במדינה חוק לתעדוף ניכר של המשרתים הללו. תעדוף זה יבוא לא רק כהוקרה על השקעה, אלא כמענה אמיתי לפערים הנוצרים אצל המילואימניקים בשל השירות. אם משרת המילואים נדרש להשקיע זמן ניכר בשירות הצבאי ולכן מתקשה במציאת עבודה, אזי המדינה תעניק לו עדיפות למשרות בשירות המדינה. אם יכולת ההכנסה של המילואימניק נפגעת בזמן שירותו, אזי המדינה תעניק לו הנחה בקניית קרקעות וכו'. מענה שלם מסוג זה, יאפשר לגייס את אנשי המילואים לחודש ואפילו לחודשיים בכל שנה, תוך חשש מופחת לפגיעה בחייהם האזרחיים.

יד. הגדלת הסד"כ הלוחם ושיפור איכותו

היכולת להגדיל את כמות האוגדות הלוחמות, קשורה בראש ובראשונה ביכולת להגדיל את מספר החיילים, לוחמים ושאינם לוחמים, בסדיר ובמילואים. כמו כן, היותו של צה"ל "צבע העם" המבוסס על גיוס חובה, נושא יתרונות רבים אך גם אתגרים שיש להתמודד עימם. אחד האתגרים המרכזיים שמציב מודל גיוס החובה, הוא חוסר מקצועיות בתפקידים שממלאים חיילי חובה לפרק זמן קצר בלבד.

היותו של צה"ל "צבע העם" המבוסס על גיוס חובה, נושא יתרונות רבים אך גם אתגרים שיש להתמודד עימם

קצרה היריעה מלהרחיב ולהעמיק במסמך זה בנושאים אלו, אך להלן עקרונות מספר:

1. מודל הגיוס – יש לפתח מודל מדורג מותאם, שבו כולם משרתים אך לפרקי זמן משתנים, ומקבלים תגמול שונה לפי אופי השירות ומשכו. הדירוג וההתאמה ישפרו את המצב כך שמצד אחד איכות כוח האדם ומשך ההתמקצעות של הכוחות הלוחמים יהיו גבוהים יותר ומצד שני יימנע בזבוז משאבים על כוח אדם שאינו ממוצה.
2. משך השירות – בתפקידי לוחמה ובתפקידים חשובים אחרים, משך השירות לא ירד מ־36 חודשים. הדבר נדרש לשלושה צרכים: א. הגעה לרמת כשירות ומקצועיות גבוהה. ב. מניעת חוסר יעילות בכך שלוחמים שזה עתה הגיעו לרמה המקצועית ולניסיון המבצעי הנדרש מהם, משתחררים כעבור חודשים בודדים. ג. הגדלת הסד"כ הלוחם הסדיר.
3. הגדלת סד"כ המילואים – כדי להקים את האוגדות החדשות צה"ל יצטרך לצמצם את כמות הפטורים, שהוא חילק לחיילים בשנים האחרונות. ההערכה היא כי מדובר בעשרות אלפי חיילים (או למעלה מכך), שהוצאו משירות המילואים מסיבות כאלו ואחרות, אך יכולים עדיין לשרת.
4. הארכת משך שירות המילואים – גיל הפטור משירות המילואים, שירד עם השנים, צריך לחזור לגיל 46 (25 שנות מילואים). מעבר לתקופת השירות הזו, שתהיה ביחידות הלוחמות, בתפקידי לוחמה, מפקדה או מעטפת, תהיה תקופה של שירות נוסף (כ־10 שנים) בכיתות כוננות וביחידות פיקוד העורף. בסיום תקופה זו, יעברו משרתי המילואים למאגר ה"לא־משובצים".
5. העשרת רכיב הקבע ביחידות הלוחמות – בצבאות מקצועיים ברחבי העולם, שדרת הנגדים־לוחמים, שאינם קצינים, היא אחד מהרכיבים המרכזיים ביותר בכשירותו של הצבא. לדוגמה, בצבא ארה"ב, ה־Non-Commissioned Officers (NCOs) הם עמוד השדרה של הצבא, והם ממלאים תפקיד מכריע בשמירה על הכשירות המבצעית והמקצועית של היחידות. ברמת המחלקה, הם משמשים מפקדי כיתות וסמלי מחלקה; ברמת הפלוגה, הם מכהנים כסמלי פלוגה (First Sergeants); וברמת הגדוד, התפקיד הבכיר הוא של Command Sergeant Major, המסייע ישירות למפקד הגדוד. נגדים אלו אחראים

להובלת קבוצות קטנות, העברת הכשרות טקטיות והכשרות מקצועיות בתחום הנשקים, שימוש בציוד מתקדם ותרגול תרחישים מבצעיים. ה־NCOs מטפחים עבודת צוות ומורל, תוך שמירה על משמעת וסדר, ודואגים למוכנות הפיזית והמנטלית של החיילים לשטח ולפעילות מבצעית. בצה"ל לא קיימת תרבות של נגדים־לוחמים ואין כלל תקני קבע ללוחמים שאינם קצינים (למעט יחידות מיוחדות). עובדה זו מחלישה מאוד את העוצמה המקצועית של היחידות הלוחמות. שיפור רכיב קבע זה, גם ללא הפיכת כל צבא התמרון לצבא קבע, ישפר להפליא את רמת המקצועיות ויכולות התמרון. לוחמים אלו שישתלבו גם במערך המילואים, יסייעו מאוד בשמירה על כשירותו ובהבאתו לרמת מוכנות גבוהה לביצוע משימות מערך המילואים בלחימה.

6. העשרת הרכיב האזרחי – יש תפקידים רבים, בעיקר תפקידים של תומכי לחימה או במפקדות, שעדיף שיבצעו אזרחים ולא חיילים מגויסים. היתרון הגדול באזרוח תפקידים נובע מהיכולת לשמר ידע, היות ואזרח מבצע את עבודתו ותפקידו לאורך שנים, בעוד חייל, הן בסדיר והן בקבע, מחליף תפקיד אחת לשנתיים. מפקדות ומְנַהלות, שיאוישו באזרחים, יוכלו לנהל פרויקטים לטווח זמן ארוך יותר, ינהלו ידע וישמרו אותו בצורה טובה יותר, וישפרו את איכות הצבא ומקצועיותו. מעבר לכך, העברת תפקידים צבאיים לאזרחים, יפנה קצינים וחיילים לתפקידי שדה.

מעבר לכל אלו, אפשר לחשוב באופן רחב יותר ולבחון לעומק רעיונות "מחוץ לקופסה", שישנו מהותית את מודל השירות. לדוגמה, בן־גוריון הציע שמשמר הגבול, שהוקם בשנת 1953 כחלק ממשטרת ישראל, ישמש כוח ביטחוני מרכזי להגנת הגבולות, במיוחד באזורים אזרחיים, כדי להקל על צה"ל ולהשאיר אותו ממוקד במשימות צבאיות רחבות יותר. הרעיון היה שמשמר הגבול יתפקד ככוח שמטפל באיומים ביטחוניים קרובים לגבולות המדינה ובבעיות ביטחוניות שוטפות, כגון הסתננויות, הברחות ופשיטות מקומיות. האם כדאי לחשוב שוב על הרעיון כדי להקל על מערך המילואים וכדי למקד את היחידות המתמרנות?

אולי אפשר להתאים רעיון זה למציאות הנוכחית ולגייס מקסימום חיילים מהפוטנציאל להכשרתם כרובאים בסיסיים (ללא דרישות פרופיל גבוהות), שירות ראשוני במשימות בט"ש ולאחר מכן הקצאת חיילים למערכים השונים, אולי אפילו חוץ צה"ליים (כגון כב"א, זק"א, שירות לאומי וכו'). רעיון מסוג זה ישרת מטרות מספר: הכשרה רחבה יותר של רובאים, שיוכלו להשתלב גם בכיתות כוננות ובהגנה אזורית ביישוביהם במהלך החיים האזרחיים; הקלה על נטל הבט"ש הן מהיחידות הסדירות, שיעסקו יותר באימונים לתמרון מלחמתי, והן מיחידות המילואים; יכולת לדרג את משך השירות ולתגמל באופן שונה על פי המערכים השונים; הקצאת כוח האדם נכונה יותר ויעילה יותר. כמובן, זהו רעיון בוסרי הדורש עיבוד, אך מדגים פוטנציאל של אופנים אחרים המשלבים בין הצורך בצבא העם, לבין הצורך להתייעל ולהתמקצע.

יתרונות המדיניות המוצעת

המדיניות המוצעת, דורשת ממדינת ישראל לכונן מחדש את כוח ההכרעה שלה. הכרעה שיכולה לבוא רק מקיומו של כוח היכול להבטיח הגנה קרקעית בכל הגזרות, ובמקביל, מספיקות התקפית לתמרון לתוך שטח האויב לצורך כיבוש שטח והשמדת האויב ותשתיותיו בכמה גזרות. קיומו של כוח זה יבטיח שגם אם נופתע על ידי אויבינו (וזו צריכה להיות הנחת העבודה בתפיסת הביטחון הלאומי), לא נוכרע. יתרה מכך, אחרי ההפתעה, נדע "להפוך את הקערה" ולנצל את המלחמה להבסת האויב בזמן סביר, ולשפר את מצבנו הביטחוני.

כל מדיניות, הגורסת כי אפשר לוותר על עוצמתו של הכוח ולהסתמך על יכולות מעולות של מודיעין ואש־מנגד, מסכן את ישראל בתרחישים ובאופנים האלה:

1. מתקפת פתע, שבה האויב יצליח להערים על המודיעין הישראלי, ויצליח גם לשבש את יכולת

חיל האוויר לבלום אותו, תסכן את מדינת ישראל באובדן שטח ובהרג רב של אזרחים, כפי שקרה בשבעה באוקטובר 2023.

2. גם במצב שבו לא נופתע בסיסית, אך האויב יתקוף בכמה חזיתות במקביל, ההסתמכות על חיל האוויר והאש־מנגד שיבלמו את ההתקפות, היא הנחה מסוכנת מאוד, היכולה להשתבש בקלות.
3. המשק האזרחי, הדורש מעצם גודלו ומבנהו חזרה מהירה של חיילי המילואים לחיים האזרחיים, זקוק להכרעה מהירה בשדה הקרב. חילופי אש־מנגד (על ידי חיל האוויר או מערכי אש אחרים) הם קלאסיקה של מלחמת התשה, שאינה מביאה לגמר לחימה מהיר. גם תמרון חלש, ללא עוצמה ורובוסטיות, אינו יכול לסיים מלחמה רב־זירתית בזמן סביר. חוסר בנייה של צבא מתמרן גדול וכשיר, מסכנת את המשק האזרחי ביציאה למלחמה.
4. הדבר החשוב מכול, ללא תמרון עמוק, כיבוש קרקעי ושליטה מבצעית בשטח האויב, האויב אינו מובס ואינו מוכן לוותר על תוקפנותו כלפי מדינת ישראל. לחימה שאינה מסתיימת בכיבוש שטח האויב, אינה מביאה הישג צבאי שהדרג המדיני יוכל להשתמש בו. יתרה מכך, מול חלק לא קטן מהאויבים הסובבים אותנו, אין סיכוי להסדר מדיני, ולכן רק תוצאה צבאית של לחימה תגדיר את המציאות המדינית שאחריה. מכיוון שכך, סיום לחימה ללא כיבוש שטח, מותירה את מדינת ישראל ללא הישג בתום המאבק. קרב התשה של אש מנגד, יכול אומנם לפגוע קשות באויב ובתשתיותיו, אך תוצאתו תהיה סיום סבב והמתנה לסבב הבא, ללא שיפור אמיתי במצבה של המדינה.

יש בידי המדיניות המוצעת לתת מענה לאתגרים אלו. צבא יבשתי חזק יותר, גדול יותר ומאומן יותר, יוכל לבלום התקפת פתע ביעילות, גם בהיעדר מודיעין התרעתי ובסיוע חלקי של חיל האוויר. אם תיושם מדיניות זו, כוחות יבשתיים גדולים יותר יגנו על הגבולות הקרקעיים של המדינה, וימנעו מאויב לפלוש לתוכה, גם אם ינסה לעשות זאת בכמה זירות במקביל. אך חשוב מכך, בניית אוגדות מתמרנות, במספר המתאים ועל פי עקרונות האיכות שנקבעו לעיל, יאפשר למדינת ישראל להעתיק את הלחימה לתוך מדינת האויב בכמה חזיתות במקביל, תוך מתן אפשרות לחיל האוויר להמשיך לטפל באיומים אוויריים ובמדינות מעגל שלישי. פעולה זו, תוך יישום תפיסת הפעלה נכונה ותורת לחימה מתאימה, יביאו הישג צבאי ניכר בזמן סביר, ויאפשרו לדרג המדיני להגיע להסדר מתוך עוצמה.

ללא תמרון עמוק, כיבוש קרקעי ושליטה מבצעית בשטח האויב, האויב אינו מובס ואינו מוכן לוותר על תוקפנותו כלפי מדינת ישראל

האתגרים במדיניות המוצעת

אין מדיניות מושלמת, או כזו שאינה מעמידה קשיים בפני המבקשים לבצעה. גם המדיניות המוצעת כאן, שעיקרה הערכה שונה של מציאות האיומים שלקראתם צריכה להתכונן מדינת ישראל, ואופן בניין הכוח הצבאי, בדגש על הכוח המתמרן הקרקעי, כדי שיוכל לספק את ההכרעה הנדרשת ממנו, היא מדיניות הטומנת בחובה אתגרים בפני מקבלי ההחלטות והמבצעים שלה:

א. הנקודה הראשונה שיש לציין היא שכמעט אין משמעות לאופן בניין הכוח, אם תפיסת הפעלת הכוח של קברניטי המדינה והצבא לא תהיה מותאמת. עיקרה של תפיסת ההפעלה עומדת על יסוד מרכזי ההכרעה – הכרעת כל איום המתהווה באזור כלפי מדינת ישראל טרם התעצמותו, והכרעה כאשר נכפית עלינו מלחמה, תוך כיבוש שטח והשמדת כל האויב הנמצא בו. ללא גישה תוקפנית ואגרסיבית זו, גם בניין כוח הכרעתי לא ישנה את הניצחון במלחמה.
ב. מעבר לכך, קברניטי המדינה יצטרכו להוביל לשינוי סדר עדיפויות לאומי, תוך הפגנת מנהיגות, נחישות ואחריות. תקציב הביטחון שירד בשנים

האחרונות לכ־4.5% מהתמ"ג, יצטרך לעלות כדי לספק את צורכי הביטחון של המדינה. הוא אינו צריך לעלות ל־40% מהתמ"ג כפי שהיה אחרי מלחמת יום כיפור, עלייה שהביאה ל"עשור האבוד" כפי שמכנים אותו הכלכלנים, אך גם ועדת נגל שבחנה את הנושא, הציעה להעלות את התקציב לפחות ל־6.5% מהתמ"ג. ייתכן שהעלייה צריכה להיות גבוהה קצת יותר, אך בכל מקרה נראה שיש לתחם אותה בזמן של תר"ש ספציפי, כדי לא לפגוע בדירוג האשראי של מדינת ישראל. בכל מקרה, עלייה כזו תקטין את הוצאות המדינה בצרכים ציבוריים אחרים, ועל המנהיגים לדעת כיצד לתווך זאת לציבור ולרתום אותו לכך.

ג. עוד בעניין רתימת הציבור, יהיה על המדינה לחזור ולהטמיע בתובנת החיים של כל אזרחי המדינה, שאנו מדינה במאבק שלצערנו לא פסק מעולם ואיננו יודעים מתי יחדל. לכן, על כולנו לחיות בתודעה של "אומה מגויסת", הדורשת מאיתנו, מעבר להשקעה ניכרת מתקציב המדינה, גם השקעה של כל אזרח במדינה, בכמות ימי המילואים שיעשה בכל שנה, ואף במשך השנים שיהיה בשירות מילואים פעיל.

על כולנו לחיות בתודעה של "אומה מגויסת", הדורשת מאיתנו, מעבר להשקעה ניכרת מתקציב המדינה, גם השקעה של כל אזרח במדינה

ד. מדיניות זו מציבה אתגרים גם לצה"ל. גם אם יועברו כל התקציבים הנדרשים, ותפיסת ההפעלה תותאם כך שתהיה הכרעתית ויוזמת, עדיין יהיה לא פשוט ליישם את המדיניות, בראש ובראשונה מכיוון שלהקים את המסגרות החדשות בתוך צה"ל ייקח זמן. איוש כוח האדם הנדרש, בסדיר ובמילואים, וביצוע הרכש הנדרש, אינם פשוטים כלל וכלל. קל יותר להקים טייסת חדשה ולרכוש מטוסים, מלהקים אוגדה חדשה על שלל מרכיביה.

ה. נוסף על אלו, יצטרך צה"ל לשנות תרבות ארגונית בתוכו, כך שיתאפשר שינוי ביחסי חלוקת המשאבים בתוך הצבא. חלוקה חדשה שתאפשר לכוחות המתמרנים לצמוח במהירות רבה יותר ממערכים אחרים. השינוי הארגוני ידרוש גם הוצאת חלק ממרכזי הכוח (כגון עוצמת האש) המרוכזים כיום כולם בחיל האוויר, למקומות אחרים. שינוי התרבות הארגונית יצטרך להיות גם בצבא היבשה, שהתרגל בשנים האחרונות לחשוב "מצוינות בוטיקית" ולא מערכת "טובה דיה" אך גדולה. הדבר קשור כמובן גם להפעלת הכוח וגם לבניינו.

ו. צריך לשים לב שהשינויים הללו נעשים באחריות ובעדינות, כדי לא לאבד יתרונות יחסיים שהיו לנו עד היום. המודיעין המעולה, הזרוע האסטרטגית של חיל האוויר ועוד, כל אלו יתרונות יחסיים של מדינת ישראל על אויביה, ואל לנו להחלישם בשום פנים ואופן. אסור שהיכולת להגדיל ולחזק את התמרון תפגע במערכים מצוינים אחרים.

ז. החזקת סד"כ גדול יותר דורשת גם עלויות אחזקה גבוהות יותר ותקציב רב־שנתי הכולל עלויות אחזקה והחלפה של חלק מהאמצעים.

אחרית דבר

מדינת ישראל ניצבת בפני מציאות ביטחונית מורכבת, שבה אויביה אינם נחים לרגע, אלא מפתחים יכולות ומחפשים הזדמנויות לפגוע בריבונותה ובאזרחיה. בעשורים האחרונים צה"ל צמצם את כוח התמרון היבשתי, מתוך אמונה כי די באש־מנגד ובמודיעין מתקדם כדי לנטרל איומים. גישה זו הובילה להישענות מוגזמת על הרתעה ועל לחימה מרחוק, אך המציאות הוכיחה כי ללא תמרון קרקעי ניכר, אי אפשר להכריע את האויב ולספק ביטחון אמיתי למדינת ישראל. כדי להבטיח את חוסנה הלאומי, יש לחולל שינוי מהותי בבניין הכוח ולחזק מחדש את יכולת ההכרעה – כוח מתמרן יבשתי, חזק ועוצמתי.

על ישראל לאמץ גישה התקפית ולהקים כוח צבאי יוזם, המסוגל להשמיד איומים כבר בהתהוותם, ובכך להימנע מהצורך להחזיק כוננות מתמשכת מול איומים בשלים. צבא חזק, יוזם והתקפי, לא רק

מרתיע את אויביו, אלא גם מעניק למנהיגות המדינית חופש פעולה נרחב, מתוך הבנה שהאויב יהסס לפני שיחליט לצאת למלחמה. תוכניות מבצעיות הכרעתיות חייבות להנחות את תהליך בניין הכוח ולספק לו כיוון ברור, כך שהוא יתאים לצרכיה האסטרטגיים של מדינת ישראל.

אולם, מעבר לשאלות כוח אדם, ציוד ותמרון, בתורף העניין, החשוב מכול – הרוח. ישראל היא אומה במאבק, והמאבק על קיומה טרם הסתיים. תפקידה של הציונות בהיסטוריה האנושית אינו רק להקים מדינה יהודית, אלא להבטיח שהיא תהיה חזקה, עוצמתית ומסוגלת להגן על עצמה לדורי דורות, למען יוכל עם ישראל להשמיע את דברו במרחבי האנושות תמיד. לשם כך, לא די בצבא חזק – יש צורך בתרבות של יוזמה, נכונות לנטילת סיכונים ופיקוד התקפי, הן בשדה הקרב והן בזירה המדינית. חיילי צה"ל ומפקדיו, וגם נבחרי העם, חייבים להפנים כי האחריות לביטחון ישראל אינה מסתכמת בניהול מלחמות מגננה, אלא ביצירת תנאים שבמסגרתם האויב אינו מעז לתקוף, וכאשר יתקוף – הוא יובס בחדות, במהירות ובקטלניות.

ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה להיגרר למלחמות התשה ממושכות. עליה ליזום, להכריע, ולבנות כוח שימנע מאויביה את היכולת והרצון לתקוף אותה. זהו צו השעה, וזו המחויבות של כל דור מחדש למען עתיד העם והמדינה.

נספח: התייחסות לדו"ח ועדת נגל

דו"ח ועדת נגל מציג גישה אופטימית ביחס למציאות הביטחונית של ישראל. הוועדה מזהה שתי גישות אפשריות: גישה "פסימית" שלפיה אויבי ישראל, ובראשם חמאס, חזבאללה וסוריה, ישתקמו ויחזרו לאיים עליה, ולעומתה, גישה "מוכוונת הצלחה" (success-oriented), שעליה היא ממליצה. לפי גישה זו אפשר לבנות מדיניות ביטחונית אינטנסיבית פחות על בסיס ההנחה שהאויבים נמצאים במגמת היחלשות, ושצה"ל יוכל להתמודד עימם בעיקר באמצעות מב"מ רציף.

הוועדה קובעת כי "אסור להתפתות... להניח איום ייחוס מחמיר מאוד ולבנות מענה שלם מולו, במחיר כלכלי אדיר ומיותר". במקום זאת היא דוגלת בבניית "מענה הולם" אשר לדבריה ייבחן "בראי ההיסטוריה". גישה זו מתעלמת מהסכנות האסטרטגיות האפשריות, ומציבה הנחות חסרות ביסוס לגבי המגמות הביטחוניות באזור.

הפערים המרכזיים בין גישת הוועדה לבין עמדתנו:

1. **הערכת האיומים** – דו"ח הוועדה ממעיט בחשיבות איומים גדולים, כמו מצרים, ירדן, מיליציות שיעיות, כוחות אסלאמיים רדיקליים ממזרח לירדן ומסוריה. התבססות על כוונות האויב ולא על יכולותיו יוצרת עיוורון אסטרטגי שעלול להוביל להפתעה ביטחונית בדומה למחדלים היסטוריים.
2. **בניין הכוח היבשתי** – הוועדה ממליצה לדחות את חיזוק צבא היבשה למחצית השנייה של התוכנית הרב־שנתית, ואילו אנו סבורים כי יש להתחיל בכך מייד. להקים חטיבת שריון או אוגדה אינו תהליך של שנה־שנתיים, אלא של שנים רבות. המתנה עשויה לעלות לישראל בחוסר מוכנות קריטי בעימות הבא.
3. **כשירות כוחות היבשה** – הוועדה טוענת שבמלחמת חרבות ברזל בוצע "תמרון עמוק ומוצלח", אך בפועל לא היה זה תמרון של ממש, אלא מהלך מוגבל. גם כיום, צה"ל לא מחזיק בכוח תמרון רחב דיו שיכול לפעול בעומק ולהכריע אויבים בכמה חזיתות בו־זמנית.
4. **תלות בחילות אחרים** – המלצות הוועדה מתמקדות בקישוריות של כוחות היבשה עם חיל האוויר וגורמי מודיעין, אך בפועל, בשדה הקרב, תלות כזו אינה ישימה תמיד. יש צורך בכוחות יבשה בעלי

יכולת פעולה עצמאית, המסוגלים לפעול בעומק האויב ללא תלות מוחלטת בסיוע אווירי.

5. **כוח ההכרעה והשלכותיו המדיניות** – כוח יבשתי חזק אינו רק מרכיב קריטי בהגנה ובהכרעה, אלא גם כלי שמקרין עוצמה מדינית. מדינת ישראל חייבת להחזיק בצבא יבשה מאומן, גדול וחזק, לא רק לצורכי לחימה, אלא גם לשימור ההרתעה ולחיזוק מעמדה האסטרטגי בזירה הבינלאומית.

הזנחתו של רכיב זה מחלישה את כוחה של ישראל מול אויביה ומול הקהילה הבינלאומית.

לכן, עמדת מסמך זה ברורה – הגיעה העת להשקיע בבניין הכוח היבשתי של צה"ל, ולא להמתין עד שיהיה מאוחר מדי. עלינו להיערך לכל תרחיש, גם עימות רב־זירתי, ולוודא כי צה"ל מחזיק בכוח מתמרן אמיתי שיכול להכריע מלחמות ולנצחן.

פרק 5

חדשנות בבניין הכוח: כיצד לעשות את צה"ל לצבא חכם באמת?

רס"ן ד'[1]

תקציר

בעבר הצורך הביטחוני היה הקטר שהניע רבים מהחידושים הטכנולוגיים, אך כיום המצב התהפך. ייצור טכנולוגיה וחידושה נעשה קל ונגיש יותר באופן שהעביר את חוד החנית הטכנולוגי מגופים בעלי תקציב מדינתי אל הציבור הרחב. חברות טכנולוגיה אזרחיות החלו להציף את השוק בחידושים בקצב הולך וגובר.

השיטה הקיימת לבניין הכוח בצה"ל גורמת לאמצעי הלחימה שלנו לאבד את יתרונם האיכותי. תופעת ההצטיידות מתרומות בהיקפים אדירים וחריגים שקרתה במלחמת חרבות ברזל מצביעה על הצורך בחידוש השיטות כדי לשמר עליונות צבאית. בשנים האחרונות צה"ל כיוון לבנות "צבא קטן וחכם", ובהתאם עודכנו תוכניות בניין הכוח כדי להעמיק את יתרונו ה"חכם". אלא שתהליכי בניין הכוח לא הותאמו למצב העניינים החדש בשוק הטכנולוגי המתפתח. כך קיבלנו צבא קטן ובינוני.

תהליכי בניין הכוח עצמם נותרו ברובם ללא שינוי: בעוד רוב עולם הפיתוח הטכנולוגי עבר למתודולוגיה של פיתוח מהיר, רזה וזריז, צה"ל מנהל את רוב פרויקטי הפיתוח שלו במתודת המפל בלבד. התהליך מתאפיין בריכוזיות יתר, בחוסר גמישות ובמערך תמריצים שאינו מעודד הטמעה של חידושים בדרגי השטח. כדי שבניין הכוח יצליח, צריך לעצב את מערכת הגומלין כך שהטכנולוגיות הטובות ביותר ייבחרו לשימוש ויופצו תוך התעלמות מהמקום שבו הן פותחו וליצור נורמות של קצב הטמעה ולמידה מהירים ורלוונטיים.

1 ראש מדור רחפנות ורובוטיקה במטה חה"א ומפקד בכוחות אוויר מיוחדים.

המדיניות המוצעת תשפר את תהליכי בניין הכוח באמצעות מיקוד בארבעה תחומים:

ביזור התהליכים – יש צורך בביזור רכש מוצרי מדף ובהוספת ערוצי רכש במעגלים קצרים בידי המשתמש הסופי. נהלים צריכים להתאים לעולם החידושים המהיר על ידי עדכון השפה, המתודות ותהליכי העבודה בהתאמה לשוק שמכתיב את הקצב.

השטחה וביזור המידע – קצב העשייה נקבע במידה רבה על ידי מערכות התקשורת שבארגון. צריך להעצים כמדיניות שינוי טכנולוגי והתנהגותי שלפיו התקשורת המועדפת תהיה בלמ"סית וא־סינכרונית. לשינוי כזה יש השלכות פרקטיות של סגירת מעגלים מהירה והשלכות רכות של חיבור ורתימת שותפים.

מנגנוני הקצאת משאבים – הקצאת המשאבים הנוכחית מייצרת תמריצים שמעודדים בזבוז ופוגעת בפרויקטים. הבקרה התקציבית נדרשת לפעול לפי ארבעה עקרונות: שקיפות, ודאות, גמישות ואפקטיביות. שיטה שמעודדת את מיצוי המשאבים לערך מבצעי.

הון אנושי – תחום זה מחייב הבנה טכנולוגית, עסקית, מבצעית ואנושית. יש לשפר את איכות ההכשרה של קציני בניין הכוח ולהאריך את תפקידם כדי שיוכלו לצבור ניסיון וללמוד את המקצוע. כמו כן, צריך לנהל את מבנה התמריצים שפועלים על המשרתים כך שישאפו לבצע את מה שנכון מבצעית וטכנולוגית. ויש לגוון ולהרחיב את צורות ההעסקה כך שהמערכת הצבאית תוכל ליהנות מהאיכות האנושית שקיימת בישראל בתחומים הטכנולוגיים מחוץ לצבא.

מבוא

השיטה הקיימת לבניין הכוח בצה"ל גורמת לאמצעי הלחימה שלנו לאבד את יתרונם האיכותי. מעבר למה שאירע במהלך הלחימה – היקף תרומות והצטיידות בהיקפים אדירים וחריגים – הצטברו כמה מאמרים בנושא שהמשותף לכולם הוא הצעת אבחנה לבעיה ושרטוט כיוונים לפתרון.[2] במסמך זה אסביר מדוע חשוב לדבר על **איך** בונים את כוחו של צה"ל לצד הדיון על מה יש לבנות. היכולת לבנות כוח ולחדש שיטות לחימה ואמצעי לחימה (אמל"ח) טכנולוגי הפכה בימינו לרכיב יסודי ביכולת לשמר עליונות צבאית. תחילה אסביר את השינוי שקרה, לאחר מכן אסקור בקצרה את הפתרונות שיושמו בצה"ל, את הבעיות שנותרו, ובעיקר אפרט מדיניות ליישום בארבעה תחומים.

רקע — מדוע חשוב לחדש באפקטיביות

מראשית ההיסטוריה ועד לפני עשור או שניים, הצורך הביטחוני היה הקטר שהניע רבים מהחידושים הטכנולוגיים. החידושים ברובם המכריע היו פירות של השקעת משאבים מדינתיים, החל למשל בעת העתיקה, כאשר המצביא הרומי אפיוס קלאודיוס סלל דרך שהתפתחה למערכת הדרכים הרומיות וצמחה להיות כבישי האספלט שאנו מכירים כיום,[3] דרך המצאת הפרסה לסוסי המלחמה בימי הביניים ועד פיתוח מחשב ה־PC בפרויקט האניגמה. שלוש הדוגמאות האלו ממחישות פיתוחים שנולדו כמענה לצורך ביטחוני, בתקצוב ממשלתי, ושבימינו משמשים אותנו לשימושים אזרחיים יום־יומיים.

כיום מצב זה התהפך. בעשורים האחרונים קרה תהליך המכונה לעיתים ה"דמוקרטיזציה של הטכנולוגיה".[4] היינו, ייצור טכנולוגיה וחידושה נעשה קל ונגיש משהיה, באופן שהפקיע את חוד החנית הטכנולוגי ממעטים (גופים בעלי תקציב מדינתי) והעבירו אל הציבור הרחב. כתוצאה מכך התערער ה"קטר" הביטחוני: חברות טכנולוגיה אזרחיות – גדולות וקטנות – מציפות את השוק בחידושים בקצב הולך וגובר. למשל, אם בעבר היה אפשר לייצר אב־טיפוס למוצר אלקטרוני רק במעבדה יוקרתית, היום אפשר להזמין את חומרי הגלם באינטרנט, לצפות בסרטוני הדרכה ברשת ולפתח מוצרים מתוחכמים לשימושים מגוונים, תנאים שבעבר הלא רחוק לא היו כה נגישים. המציאות הזו שבה ידע, חומר וחומרה נגישים ומצויים בשפע, היא גורם מרכזי לעלייה בקצב החידושים.

ייצור טכנולוגיה וחידושה נעשה קל ונגיש משהיה, באופן שהפקיע את חוד החנית הטכנולוגי ממעטים והעבירו אל הציבור הרחב

איבוד הבלעדיות הטכנולוגית של גופים מדינתיים יצר אתגר חדש: עמידה בקצב השינוי. בשנת 1997 פרסם הפרופסור למנהל עסקים קלייטון כריסטנסן את הספר "דילמת החדשן" שבו ביקש לענות על השאלה: כיצד ייתכן שארגונים שבהם הניהול איכותי ומצטיין במדדים מקובלים, נכשלים בדרמטיות בשימור מעמדם תוך שנים מספר עד כדי קריסה? לדידו, אחד הדברים המרכזיים שיקבע אם הארגון ישרוד וישגשג לאורך זמן הוא יכולתו להגיב

2 למשל: גיא פאגלין, "מרוץ החידוש", **בין הקטבים**, 18 (2018), עמ' 15–30; ארז נעמן, "בניין כוח הזרוע — התפתחות המחקר והפיתוח בחיל האוויר", **בין הקטבים**, 9 (2016), עמ' 85–98; ערן אורטל, "חדשנות פרדיגמטית בצה"ל", **עשתונות**, 2 (2013), עמ' 9–24; אהרון חליוה, "עוד מאותו דבר", **בין הקטבים**, 9 (2016), עמ' 9–23. פארי מוטט ואייל דנינו, "סקירה: 'הרבה, קטן וזול' ולא 'מעט, גדול ויקר'", **מו"פ ביטחוני בעולם** — גיליון יולי (2023), עמ' 4-9.

3 ישראל שצמן, **תולדות הרפובליקה הרומית** (ירושלים: מאגנס, תשנ"א), עמ' 90.

4 לדוגמה: תומר סיימון, "מהי הדמוקרטיזציה של הטכנולוגיה ואיך היא עובדת?" https://www.pc.co.il/featured/306770

באפקטיביות לקצב השינויים בשוק.[5] אם בעבר כדי לשמור על עליונות טכנולוגית נדרשו תוכנית פיתוח שאפתנית ותקציבי עתק, הרי שעתה, לטענתו של כריסטנסן, נדרשת התעדכנות מתמדת בנעשה בשוק ובעיקר הצטיינות בלמידה, בבחינה ובהטמעה של רעיונות שמקורם בתוך הארגון ומחוצה לו.

כך, ארגונים ביטחוניים נאלצים בשנים האחרונות להתאים את עצמם כדי לשמר את כוחם. כדי שהארגון יוכל להשתנות באפקטיביות ובמהירות רלוונטית הוא צריך לעדכן את אופן ההשתנות בכל מרכיבי בניין הכוח: תורת הלחימה (תו"ל), הדרכה, אחזקה, תשתיות ואמל"ח. אפשר למצוא דוגמה לכך בדבריו של אשטון קרטר, מזכיר ההגנה האמריקני בממשל אובמה:

> אם בימי המלחמה הקרה מרוץ החימוש התאפיין בכוח קונבנציונלי, שבו המוביל הוא מי שיש לו נשק גדול יותר, טוב יותר ומדויק יותר – היום מרוץ החימוש הטכנולוגי מתאפיין במהירות ובגמישות שבהן מיישמים חדשנות בשדה הקרב. זה כבר לא רק עניין של מה אנחנו קונים. חשוב מאוד גם איך אנחנו קונים דברים, באיזו מהירות, ממי, וכמה היישום החדשני של הדברים הנרכשים מתבטא בדרכים יצירתיות שונות ומשונות. כל זה הכרחי כדי להקדים את איומי העתיד.[6]

דבריו של קרטר תמצתו חלק מרכזי מ"אסטרטגיית ההיסט השלישי" של משרד ההגנה האמריקאי. הנחת יסוד באסטרטגיה הזו היא שכדי לשמר עליונות ביטחונית, משרד ההגנה מחויב להתעדכן תכופות בנעשה בשוק ואצל מתחריו, לעודד יזמות ולהצטיין בהטמעת חידושים ביכולותיו במגוון התחומים.[7]

השלכות השינוי על תפיסת בניין הכוח הצה"לית

תפיסת הביטחון המכוננת של צה"ל – המושתתת במידה רבה על מסמך שמונה־עשרה הנקודות של בן־גוריון – קובעת שצה"ל נדרש לייצר יתרון איכותי מול כמות אויבינו. כנגזרת מכך, בניין הכוח מוכוון לייצור יתרון טכנולוגי, שהביטוי שלו צריך להיות שהאמצעים שברשות הלוחמים ומפעילי הכוח יהיו טובים בסדר גודל מאמצעיו של היריב. לפי תפיסה זו, ובהתאם לאופי הפיתוחים ברוב שנות קיום המדינה, ארגוני בניין הכוח מוכוונים ליצור ולהוביל בעצמם את החידושים הטכנולוגיים לשימוש צבאי ללא הסתמכות על תהליכי השוק החופשי. במילים אחרות, קיר הברזל נשען במידה רבה על יתרון טכנולוגי יחסי ותפקיד מערכת בניין הכוח הוא ליצור אותו. בשנים האחרונות צה"ל שינה את פניו בשאיפה להיות "צבא קטן וחכם". תוכניות בניין הכוח עודכנו כדי להעמיק את יתרונו כ"חכם", אך הן לא הותאמו למצב העניינים החדש בשוק הטכנולוגי המתפתח שמאפייניו תוארו לעיל. התוצאה היא צבא קטן ובינוני בהשוואה לאויבים שאיתם הוא נדרש להתמודד.

בנקודה זו אפשר לערער ולטעון שהיתרון כלל לא אבד: מערכות ההגנה האווירית (הגנ"א) מתמודדות עם רוב האיומים; מטוסינו חגים בחופשיות מעל מדינות

5 Clayton M. Christensen, *The Innovator`s Dilemma* (Boston: Harvard Business Review Press, 1997)

6 תרגום חופשי מהשפה האנגלית. במקור: "It's no longer just a matter of what we buy. What also matters, it matters a lot, is how we buy things, how quickly we buy them, whom we buy them from, and how quickly and creatively we're able to use them in different and innovative ways, all this to stay ahead of future threats". Ash Carter, Remarks at Defense One Tech Summit, Washington D.C, 2016. https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/796800/remarks-at-defense-one-tech-summit; להרחבה על האסטרטגיה האמריקאית אפשר לקרוא: שמואל שמואל, **המסע לאסטרטגיית ההיסט השלישי במערכת הביטחון האמריקאית 2012-2016** (תל אביב: מרכז דדו, 2016).

7 שמואל, **המסע לאסטרטגיית ההיסט השלישי במערכת הביטחון האמריקאית 2012-2016**, עמ' 12.

אויב; לוחמינו משמידים אויב על הקרקע ומתחת לה. זה נכון, אך חשוב לשים לב לכמה דוגמאות נקודתיות אך מהותיות שממחישות את הפער. ראשית, לוחמי צה"ל קיבלו מתחילת הלחימה כמות תרומות חסרת תקדים. בין התרומות היו רחפנים – כלי שכל מג"ד בשטח יודע להגיד בבירור כי הוא משנה מצב. לולא מנגנון התרומות אין לדעת בעוד כמה שנים היינו מגיעים להיקפים הקיימים כעת, שכן עובדת קיום הרחפנים בשטח הייתה זרז חשוב למערכת הצה"לית. שנית, התמודדות מערכות ההגנ"א עם האיומים החדשים הייתה לעיתים חלקית ולרוב לא בת־קיימה מבחינה כלכלית לאורך זמן. אם לסכם את הנקודה על דרך המשל: מדובר בדליפה בסכר. הסכר עדיין מחזיק את האגם, אבל זה לא אומר שאין צורך בשיפוץ רחב היקף.

בספר UnitX מתאר טייס הקרב האמריקאי ראג' שאה כיצד בשנת 2006 הוא פתר מגבלה במערכת הניווט במטוס ה־F16 שלו באמצעות עלייה למטוס עם מכשיר GPS אזרחי שקנה ב־300$ שעבד יותר טוב מתוכנת הניווט של המטוס.[8] בדומה לכך, בתחילת מלחמת חרבות ברזל הותקנו אלפי ערכות אזרחיות של מצלמות רכב על טנקים כדי לייצר וידיאו היקפי במהירות, אויבינו משתמשים במצלמות אינטרנט זולות כדי להפתיע את כוחותינו במטענים, ורוכשים אמצעים לראיית לילה (אמר"לים) אזרחיים ללחימה בלילה. במקרים הללו ובנוספים שהוצגו לעיל, טכנולוגיה אזרחית – GPS, מצלמות, רחפנים אמר"לים וכלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מים) – עקפה, גם באופן זמני, את הטכנולוגיה הצבאית הקיימת בידי הכוח הלוחם. בכל המקרים המערכת הצבאית נדרשה להדביק את השינוי שהוצג בשדה הקרב אחרי שהוא כבר קרה. השינוי באופן הופעת החידושים הטכנולוגיים ובקצב שבו זה קורה, מחייב אותנו לעדכן את מדיניות בניין הכוח של צה"ל. אומנם מלחמת חרבות ברזל הציפה את הנושא ביתר שאת, אך נושא זה נידון בכמה מאמרים במהלך העשור האחרון,[9] והפער הולך וגדל.

מערכת הגומלין (Eco-System) של בניין הכוח בצה"ל בנויה ליצירת טכנולוגיה ולהכוונת פיתוח. היא לא בנויה ללמידה מהירה ושיטתית של טכנולוגיות ולאימוצן בצורה אפקטיבית וזריזה. כדי שבניין הכוח יקיים את המוטל עליו, צריך לעצב את מערכת הגומלין כך שהטכנולוגיות הטובות ביותר ייבחרו לשימוש ולתפוצה תוך התעלמות מהמקום שבו הן פותחו, וליצור נורמות של קצב הטמעה ולמידה מהירים ורלוונטיים. כמדיניות, חשוב להבין שאם בעבר פרויקט שהסתיים סיפק יתרון טכנולוגי מובהק למשך עשור ויותר, כעת הוא עשוי להתיישן תוך שנים ספורות ולעיתים הרבה פחות. דוגמה מובהקת לכך הם כטב"מי הנפץ מול כיפת הברזל. במילים אחרות, אם בעבר הייתה תחרות על יצירת טכנולוגיה איכותית, היום יש תחרות אין־סופית על אימוץ טכנולוגיה מתעדכנת.

בצה"ל נושא קצב השינוי הטכנולוגי מובן במרחבים אחדים אך לא מגיע לידי ביטוי מספק בכלל המערכים. לראיה, ב־6 באוקטובר 2023 היו כמה תובנות חשובות שהיו ידועות בחלקים מסוימים בצבא, אך הן לא תורגמו לבניין כוח רלוונטי. דוגמה לכך היא חוסר ההטמעה של הידע על רחפנים בהתקפה ובהגנה. בהתקפה זה התבטא ברחפני תצפית שקיימים בשוק הפרטי כבר כמה שנים ורק בעקבות לחץ עז של משרתי המילואים ואזרחים – בדמות תרומות וגיוס עצמאי של אמל"ח שתיארתי

8 Raj M. Shah, *UnitX: how the pentagon and Silicon Valley are transforming the future of warfare* (New York: Scribner, 2024), p.1

9 למשל: גיא פאגלין, "מרוץ החידוש", **בין הקטבים**, 18 (2018), עמ' 15–30; ארז נעמן, "בניין כוח הזרוע – התפתחות המחקר והפיתוח בחיל האוויר", **בין הקטבים**, 9 (2016), עמ' 85–98; ערן אורטל, "חדשנות פרדיגמטית בצה"ל", **עשתונות**, 2 (2013), עמ' 9–24; אהרון חליוה, "עוד מאותו דבר", עמ' 9-23. פארי מוטט ואייל דנינו, "סקירה: 'הרבה, קטן וזול' ולא 'מעט, גדול ויקר'", עמ' 4-9.

לעיל – המערכת הצה"לית "הרימה את הכפפה" והחלה לרכוש את מוצרי המדף הללו. הרחפנים המוטמעים כיום נרכשו תחילה בהיקפים נרחבים בתרומות אזרחיות ורק בהמשך "הצטרף" בניין הכוח המוסדי ואמל"ח החלו להירכש במכרזים צה"ליים. גם בהגנה התחולל באיחור תהליך למידה מואץ. האויב הצליח לאתגר את מערכות ההגנ"א והתו"לים של כוחותינו באופן שממחיש עד כמה האיום לא הובן לאשורו ברוב מרכיבי בניין הכוח. כלומר, הצבא לא הבין את הטכנולוגיה החדשה שמאיימת על משימותיו מחד גיסא ומייצרת הזדמנויות חשובות מאידך גיסא. שרשרת בניין הכוח התעלמה במידה רבה מרחפני התצפית האזרחיים.

חדשנות היא יכולת שדורשת השתנות מהירה ואפקטיבית בכל רבדי בניין הכוח. לנוכח ההשתנות המהירה הכרחי לדעת לזהות טכנולוגיה חדשה, לנסות אותה במהירות, ללמוד את מאפייניה ולהטמיע את התובנות ממנה בשיטות הלחימה. העת האחרונה הוכיחה הלכה למעשה שהמערכת מגיבה לאט מדי ויש לזה מחיר. יש עשרות מקרים דומים למקרה הרחפנים, כמו מערכות צילום היקפי לרכבים קרביים משוריינים (רק"מים), מגוון סוגי רובוטיקה ועוד. הטכנולוגיה האזרחית היא קטר עוצמתי שמייצר שינויים המאתגרים בתכיפות את האמל"ח הקיים בכל רגע נתון.

המצב הקיים — כיצד צה"ל מאורגן לחדשנות

צה"ל משקיע בשימור היתרון היחסי מול האויב. יש גופים רבים שכך מוגדר תפקידם: לבצע בניין כוח, לקדם טכנולוגיה, לשנות תורות לחימה ולהביא תהליכים לידי סיום מהיר ויכולת מבצעית אפקטיבית. רק לאחרונה נחנכו מנהלת החלל בחיל האוויר (חה"א) ומנהלת רובוטיקה ואוטונומיה במנהל למחקר ולפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת). זאת ועוד, הרמטכ"ל אביב כוכבי זיהה את עניין ההשתנות ופעל בהתאם. הוא הקים חטיבה מטכ"לית ממוקדת השתנות – שיטות לחימה וחדשנות (שילו"ח) – שהוציאה לאור את "אסטרטגיית החדשנות של צה"ל".[10] לב האסטרטגיה הוא לאפשר בצה"ל יזמות בשלל שיטות ולכל הדרגים וללמד זאת. האסטרטגיה מניחה שאם הארגון יעודד יוזמה בקרב משרתיו, יעורר אותה ויאפשר אותה – תגבר יכולתו של הארגון להשתנות ולהתחדש. החטיבה, לצד השקעה ביזמות, גם נותנת חסות לעולמות תוכן חדשניים מתוך הסתכלות ארוכת טווח, מקדמת זאת ופורצת דרך שמאתגרת את הסטטוס־קוו. כמו כן, נעשו בשנים האחרונות כמה שינויים מוצלחים שיש להעצים ולשכפל. למשל, המדיניות במפא"ת לעבוד עם חברות הזנק ולאו דווקא עם תעשיות גדולות, ויצירה של ערוצי התקשרות שתואמים את מאפייני החברות האלה ("מסלול ירוק"), הקמה של ועדות רבות שפתוחות לקבל יוזמות ולהשקיע בהן, ועוד.[11]

לנוכח ההשתנות המהירה הכרחי לדעת לזהות טכנולוגיה חדשה, לנסות אותה במהירות, ללמוד את מאפייניה ולהטמיע את התובנות ממנה בשיטות הלחימה

השינויים טובים ונושאים פירות, אך לא די בהם, מכיוון שהאסטרטגיה טובה אך הארגון לא בנוי ליישם אותה. אחת הדוגמאות לכך היא שתהליכי בניין הכוח עצמם נותרו ברובם ללא שינוי: בעוד רוב עולם הפיתוח הטכנולוגי עבר למתודולוגיה של פיתוח מהיר, רזה וזריז, צה"ל מנהל את רוב פרויקטי הפיתוח שלו במתודת המפל (WaterFall) בלבד. לפי מתודה זו, הפרויקט מחולק לשלבים ורק בשלב אחרון המוצר מגיע לשימוש מלא בידי הלקוח הסופי. לשיטתי, חסרה מדיניות רחבה

10 https://drive.google.com/file/d/1QN7GqOxVmRadTS69X3oDIcNigmAZZw0D/view

11 פאגלין, "מרוץ החימוש", עמ' 12–13.

שמיושמת בכלל מערכת הגומלין – יחידות משרד הביטחון (משהב"ט) והזרועות – באופן שמאפשר תגובה מהירה ואפקטיבית לשינויים ולחידושים. בשרשרת הערך הקיימת בין רעיון טוב לבין מימושו בשדה הקרב, נותרו מכשולים רבים שדורשים התאמה – חסמים שנובעים מנורמות, מנהלים, מתרבות ומתהליכים בירוקרטיים.[12] חלקם נוצרו עם השנים לטובת התייעלות, חלקם למניעת שחיתות ("אנטי־דותן"), חלקם כתוצרי לוואי של תהליכים אחרים (למשל מודל הקבע) ואחרים מתוך אילוצים שאפשר להתגבר עליהם באמצעים טכנולוגיים.

כדי להבין את החסמים הנידונים, צריך להוריד את משקפי האסטרטגיה הבכירה ולהיכנס לנעליו של קצין בניין הכוח הממוצע. מנקודת מבט זו, אפשר לראות עודף תהליכים בירוקרטיים מתישים; בלבול וסרבול מידע; הוצאת הזמנות בלחץ לא ענייני כדי לא לאבד תקציב שהוקצה, ועוד. נוסף על כך, כוח האדם שעוסק בנושאי בניין הכוח מתחלף בקצב גבוה ופועלים עליו תמריצים שמסיתים אותו מלשרת את מהות תפקידו. כך יוצא שמי שבא לשנות ולחדש נתקל לא פעם בחומות בצורות שמעדיפות את התהליך על פני המטרה. לא כל התהליכים דורשים תיקון, השאלות הן מתי להפעיל את נוהל בניין הכוח הסדור? אילו תהליכים מוכרים אחרים יש מלבדו? היעדר השפה והכלים לענות על השאלות האלה בצה"ל ממחיש את צו השעה לעדכון מערכתי.

להערכתי הבעיות שתיארתי יישמעו לרוב הבכירים בדרגות אל"מ ומעלה כבעיות פתורות. הרי שילו"ח עוסקים בנושא, מפא"ת הוסיפו מסלולי התקשרות, היועץ הכספי לרמטכ"ל (יועכ"ל) פתח מסלול התייעלות והרשימה עוד ארוכה. זה נכון. הבעיה היא שרק בדרגות האלו הבעיות נפתרות, אך רוב הבעיות לא מגיעות אליהן, והשטח נותר ללא מענה. לעומת הבכירים, להערכתי רוב הרס"נים והסא"לים יסכימו: אנחנו לא יעילים במידה קיצונית, שפוגעת מהותית ביכולת המבצעית. **המערכת רצופה כשלים כמעט בלתי פתירים, שדורשים שינוי מדיניות עמוק. אם המערכת תקינה, כיצד ייתכן שרחפן חמאס השמיד עמדת "רואה־יורה" אף על פי שכארבע שנים לפני האירוע הוקם צוות הגנה מרחפנים בחה"א שאחראי על הגנת גבולות מרחפנים?** אי אפשר לשאול את השאלות האלה את הקצין שבנה את הכוח בנושא זה. הוא תוצר של מערכת בניין הכוח ושבוי בתלם שבו עובדים. אני טוען שהתלם בולם יצירת פתרונות אמיתיים ובני־קיימה ותחת אלו מוליד טלאים שבחלק מהמקרים הם גם מתפקדים.

מבט קדימה — מדיניות לחדשנות

לרוב, כשדנים בתהליכים מהירים, נוטים להפנות מבט לסמכויות חריגות שמזוהות עם יחידות מיוחדות. במדיניות המוצעת אני מבקש לשפר את בניין הכוח המוסדי (ולא רק את המיוחד) באמצעות מיקוד בארבעה תחומים: (1) תהליכים, (2) זרימת מידע, (3) הקצאת משאבים ו־(4) הון אנושי.

1. תהליכים סדורים

צה"ל הוא ארגון גדול שמתנהל בתהליכים סדורים. אלו קובעים את השפה המשותפת והמתודות הנהוגות כדי להגביר את התיאום בין הגופים.

הגמשת תהליכי פיתוח והטמעה וזירוזם – אחד התהליכים המרכזיים בבניין הכוח הוא פקודת בניין הכוח המכונה "10 על 1". הפקודה בנויה מתוך הנחה שיש להעניק לכל פרויקט כמות משאבים המספיקה להקמה, לקליטה ולהטמעה למשך שנים מספר. התשתית הרעיונית דומה וכנראה מתבססת על המתודה שהייתה הנפוצה בשוק לפי מכון PMI (Project Management Institute). מאז כתיבת הפקודה השתנה השוק והתווספו מתודות. המוכרת מכולן היא מתודת אג'ייל (Agile) שמכון PMI פרסם ספר הדרכה עבורה. מתוך פתיח הספר:

12 להרחבה על החסמים בארגון יש לעיין במאמרו של פאגלין, במיוחד בפרק "חסמים".

> טכנולוגיות חדשניות משנות במהירות את מגרש המשחקים הטכנולוגי בהורדת חסמי הכניסה. עוד ועוד ארגונים ותיקים נתקלים במורכבות הפנימית שלהם ומתקשים לספק פתרונות חדשים בקבועי זמן רלוונטיים. ארגונים כאלה מוצאים את עצמם מתחרים בגופים קטנים וזריזים שמוצאים פתרונות טובים ומהירים ללקוחות שלהם. מהירות השינויים תמשיך לגרום לארגונים לאמץ את תפיסת ה־Agile כדי להישאר רלוונטיים ולשמר את מעמדם.[13]

לצידה נוספו עוד מתודות אך המשותף לכולן הוא המאמץ לנסח שפה ושלבים שמאפשרים ניהול מבוקר של תהליכים מהירים עם יכולת תגובה אפקטיבית לשינויים.[14] צריך להתאים את בניין הכוח הצה"לי בעזרת עדכון הפקודות, השפה ושיטות הניהול. את אלה יש לבצע גם בשיטות העבודה של הניהול הבכיר – אל"מים ומעלה – וגם בפרקטיקה הפרויקטלית בדרג הרס"נים. כדי שהשינויים יצליחו צריך שיתבצעו בליווי של אנשי קרנות הון סיכון מצליחים ומנהלי חברות גדולות שהצליחו ליישם מודלים כאלו בארגונים בסדר גודל דומה. כדי לדייק את ניסוח השפה והשיטות אפשר לחלק את דרגי הניהול בהתאם למקובל בשוק ולנהל הפריה הדדית בין האזרחות לבין הצבא.

כלומר, אל"מים ומעלה לצד מנהלי קרנות הון סיכון מצליחות ובסדר גודל דומה, סא"לים במקביל למנהלי חברות קטנות עם כמה מחלקות, ורס"נים ומטה לצד יזמים מנוסים הבקיאים בשלבים השונים של הקמת מיזמים. צריך להכשיר קצינים שעוסקים בבניין הכוח בצה"ל להיות יזמים טובים ומנהלי קרנות הון סיכון טובים. זאת מכיוון שיזמים ומנהלי קרנות הון סיכון משתמשים בכלים שמאפשרים להם לקבל החלטות ולהוביל חידושים אפקטיביים בתוך עולם משתנה תדיר – כישורים שנדרשים גם בצבא. פרקטיקה של למידה כזו תהיה למשל: ללמוד כיצד לעבוד מול חברת סטארט־אפ או חברה גדולה שמפתחת מוצר חדש שמייצר ערך לשני הצדדים (שותפות DesignPartner); למידת מתודות ומונחים נוספים על אלו שקיימים בצה"ל כיום ("פיילוט" ו"פרויקט מלא"); להבין כיצד לייצר מודל הקצאת משאבים שתומך בגמישות ובשינויים נדרשים.

ביזור קליטת מוצרי מדף – נדרש שינוי מדיניות גם בביצוע רכש מוצרי מדף. כיום רובו נעשה באופן ריכוזי על־ידי אנשי מטה המייצגים את הלקוח בשדה. תחת זאת, יש לבזר יכולות רכש ליחידות עצמן ואף לחיילים. למשל בתחום אמצעי סיוע לחימה (אמסל"ח) כגון כוונות וידיות הסתערות, במקום שקצין מטה אחד יהיה אחראי על כל שרשרת האספקה של פריט מסוים, הוא יכול לאשר תקינה שמוצר מסוים עומד בה ומכאן והלאה לקוח הקצה מתנהל מול הספק בהליכים עצמאיים מוסדרים. במילים אחרות, במקום שיקנו ויקצו למג"ד כוונות וידיות הסתערות, הוא יקבל הקצאה משאבית לפי כמות חייליו ויוכל לממש אותה לפי הבנתו דרך פקודות לחייליו שירכשו את הציוד שהם זקוקים לו. למשל באמצעות כרטיס הנקודות האפור, "כרטיס מג"ד",[15] או דרך רכש יחידתי מרוכז מול הספק. שינוי מדיניות כזה יחסוך עבודת מטה, יפנה את קציני המטה לעבודות חשובות יותר, ויגרום לציוד הלחימה להיות מתאים יותר למשימותיו (כי הוא ייבחר על ידי הלקוח הסופי שבוודאי יוודא שכל החלקים מתאימים זה לזה והמפקדים יוכלו לאכוף זאת).

2. זרימת מידע

בנושא זרימת מידע הכוונה היא למעבר כל סוג של מידע – הודעה, מסמך או מצגת – בין אנשים בארגון.

13 Agile practice guide, p. 18

14 שתי שיטות מוכרות נוספות הן Lean Management, Design thinking. להרחבה: Gartner Research, *Enterprise Architects Combine Design Thinking, Lean Startup and Agile to Drive Digital Innovation*, 25.6.2019

15 כרטיס אשראי למג"דים לשימושים מוגבלים.

זה נשמע מנהלתי ושולי – הרי יש מיילים, טלפון ויומן פגישות – אך זרימת המידע היא שקובעת את קצב העשייה של הארגון ואף משפיעה מאוד על תחושת האחריות האישית. בתחום המבצעי נעשה שיפור דרמטי בנושא באמצעות ה"הייצ'אט" ויישומים רבים ברשתות המסווגות. אלו העלו את יכולתם של תאי השליטה המבצעיים לבנות תמונת מצב ולקבל החלטות במהירות, באפקטיביות וביעילות.

לעומת זאת, בתחום בניין הכוח לא חל שינוי מהותי במשך עשרות שנים. הוא מפוזר בעשרות רשתות וארגונים, ללא סביבה דיגיטלית אחידה וקיימים בו חסמי שיתוף פעולה דרמטיים. בשוק הפרטי הבעיה הזו נפתרה הודות לכמה חברות כמו Monday, Slack, Trello וכו', שהתייחסו לשיפור העבודה המשותפת בארגון שרווי במחלקות ובדיסציפלינות כאתגר טכנולוגי והביאו לשוק פתרונות טכנולוגיים.

קצב מעבר המידע מוגבל לקצב התקשורת בין היחידים או לאילוצי היומן של כל אחד. די בכך שאדם אחד מהשרשרת יהיה בחו"ל כדי לעכב ואפילו לקטוע את השרשרת כולה

המצב הקיים חמור ואסור לזלזל בו, שכן הוא גורם מרכזי לחוסר שקיפות ולנתק בין גופי בניין הכוח באופן שמעכב פרויקטים וגורם למשרתים תסכול רב. לדוגמה, הוצאת הזמנה (לא משנה הסכום) דורשת תיאום בין, לכל הפחות, ארבעה גופים (בעל תקציב, מנחה טכני, גוף התקשרותי ותעשייה מבצעת). נוסף על כך, בתוך כל גוף יש שרשרת פיקוד. כלומר, התיאום מתבצע לרוחב ולאורך השרשרת, לרוב באמצעות פגישות ומיילים, כך שקצב מעבר המידע מוגבל לקצב התקשורת בין היחידים או לאילוצי היומן של כל אחד. די בכך שאדם אחד מהשרשרת יהיה בחו"ל כדי לעכב ואפילו לקטוע את השרשרת כולה. עניין לכאורה שולי זה גובה מחירים אדירים מבניין הכוח. הוא מאט את קצב העשייה, פוגע בתפקוד, מוריד את מוטיבציית המשרתים והופך את הפרויקטים להרבה פחות טובים ומתאימים לייעודם המבצעי.

השטחת המידע וביזורו בין הגורמים – קיימים בצה"ל כמה פתרונות אך אין מדיניות שמתרגמת אותם לשיפור מערכתי. חטיבת לוט"ם באגף התקשוב הכניסה לרשתות צה"ל כמה טכנולוגיות אזרחיות שאפשר להשתמש בהן. רוב המשתמשים באפליקציות האלה הם מתכנתים ולא שאר העוסקים בבניין הכוח. כמו כן ישנה סביבת "קליק" הבלמ"סית שמאפשרת שיתוף פעולה בדומה לוואטסאפ אך היקף המשתמשים בה נמוך מאוד. כמו כן, יש כמה תוכנות ברשתות של הזרועות כמו "אמנדיי" באמ"ן, "אולימפוס" בחה"א וסביר להניח שקיימות עוד. פלטפורמת מידע שנכנסה לשימוש אינטנסיבי בצה"ל בשנים האחרונות היא כמובן וואטסאפ, בטלפונים החכמים. קבוצות וואטסאפ נפתחות חדשות לבקרים סביב פרויקטים והדבר מאיץ את העשייה על ידי השטחת המידע וביזורו בין כלל הגורמים הרלוונטיים. את השימוש בפתרונות הקיימים הללו יש להעצים ולהכניס באופן רשמי ורוחבי לתהליכי בניין הכוח.

כדי להשיג שיפור מערכתי בנושא זה צריך להכתיב מדיניות שנוגעת בשני רבדים: הטכנולוגי וההתנהגותי. ברובד הטכנולוגי צריך לאפשר נגישות. ברמה המיידית זו יכולה להיות נגישות לתוכנות הקיימות ברשתות המסווגות, למשל MatterMost ו־Gira שמונגשות כרגע רק למשתמשים שמוגדרים כמתכנתים. ברמה יסודית יותר, יש לבחור סביבה דיגיטלית נגישה לכל הזרועות, המטה הכללי ומשהב"ט, שיהיו עליה כמה תוכנות לשימושים שונים, ויהיה אפשר לסנכרן באמצעותה את המידע בין כל הגורמים. כמו כן, יש לשפר את ההטמעה של המערכות הבלמ"סיות בסביבת הקליק־נט הצה"לית: Teams, Onedrive ואחרות. אפשר לעשות זאת על ידי פריסה נרחבת של עמדות אינטרנט אזרחי מפוקח לאנשי מטה והגברת הפרסום על נגישותן של התוכנות.

ברובד ההתנהגותי צריך להכתיב תעדוף תקשורת, בדומה לעדיפויות קשר בפעילות מבצעית, שיתמוך

בתפיסה של זרימת מידע יעילה.[16] בתעדוף כזה התקשורת המועדפת תהיה בלמ"סית א־סינכרונית מרובת משתתפים והמועדפת פחות תהיה מסווגת, סינכרונית, פיזית ומרובת משתתפים. במילים אחרות, יהיו יותר הודעות בקבוצת וואטסאפ פרויקטליות ופחות דיונים פיזיים. לא ביטול האחד מפני האחר, אלא איזון לפי הצורך. זו מדיניות שנדרש לנסח בפירוט רב יותר וקצרה היריעה מלהרחיב, אך יש להנחיל אותה בארגון כשיטה ולא כפי שהיא מופצת כרגע הלכה למעשה ללא התייחסות מהותית. את המדיניות אפשר להכתיב מאגף התכנון (אג"ת) הן על ידי דרישה והן על ידי טיפוח מודל לדוגמה, מכיוון שאגף התכנון הוא מקצה המשאבים המרכזי לרוב גופי משרד הביטחון. לשיטתי, מי שרוצה לקבל משאבים לפרויקטים שלו יעבוד על פי התכתיבים של אנשי האגף. לחילופין, אפשר לעשות קמפיינים פנימיים שמעודדים עבודת תקשורת ארגונית יעילה.

3. הקצאת המשאבים

אופן הקצאת המשאבים הנוכחי רווי חסמים בירוקרטיים ויוצר מבנה תמריצים שלילי. תקציב שלא מנוצל במהרה נגרף חזרה אל "המערכת" ללא הודעה מוקדמת וללא שקיפות. אומנם יש ניסיונות להודיע, אך ההודעות עוברות שרשרות ארוכות ואמינותן נמוכה, כך שמבחינת קצין התקציבים או בניין הכוח, כסף זמין משול ל"תפוח אדמה לוהט". כלומר, צריך להוציא אותו להזמנה במהירות, אחרת ייעלם. זו התנהגות שאיננה מיטיבה עם התקציב מכיוון שהיא מייצרת לחץ לא פרופורציונלי, שקשה ולעיתים בלתי אפשרי להתכונן אליו, כי לא ידוע מתי יתקבל התקציב ובאיזה היקף. זאת ועוד, קצין בניין כוח שלא ניצל את משאביו בסוף שנת העבודה יקבל בשנה העוקבת אוטומטית פחות תקציב. זה מוסיף למבנה התמריצים הלקוי שמעודד הוצאת כספים לקראת סוף שנת תקציב. קצין שהצליח לייצר ערך מבצעי תוך חיסכון משאבי צריך – בחלק מהמקרים – לקבל יותר משאבים אם מתגלה שהחיסכון נובע מאפקטיביות גבוהה וניצול נכון של התקציב. צריך לפתח שיטה מחודשת לבקרה תקציבית שבמרכזה ארבעה עקרונות: שקיפות, ודאות, גמישות ואפקטיביות. אפקטיביות משמעותה שיטה תקציבית שמודדת את אפקטיביות מיצוי המשאבים ומאפשרת החלטה להסטת משאבים לעבר מי שיודע לייצר ערך רב יותר בעלות פחותה.

4. ההון האנושי

ככל צה"ל, גם בניין הכוח נשען על ההון האנושי שלו. זהו נושא רחב שדורש בחינה רחבה בהרבה, ולכן אתמקד בנושאים שדורשים תיקון מדיניות בהקשרי בניין הכוח והאנשים שעושים אותו. בראייתי יש לטפל בארבע סוגיות: הכשרה, משך תפקיד, ניתוח תמריצים לעשייה וגיוון העסקה. בניין הכוח הוא מקצוע מורכב שדורש הכשרה וניסיון מתאים כדי לבצע אותו ביעילות. לפיכך, צריך ליצור מסלולי קידום ופיתוח לקציני בניין הכוח כך שתיווצר למידה מתמשכת והתפתחות אישית בתחום. במודל הנוכחי קצין בניין כוח מצטייר כתפקיד מטה שאפשר לבצע אחרי חפיפה קצרה. לשיטתי, זהו תחום מורכב ומסובך המחייב הבנה טכנולוגית, עסקית, מבצעית ואנושית. המסלול צריך לכלול תחנות הכשרה, אפשרויות לתפקידים ארוכים, וערוצי פיתוח והתקדמות. בהמשך לפרק התהליכים שלעיל, על ההכשרות להכיל פרקים של למידה נרחבת מהשוק האזרחי. אפשר לעשות זאת על ידי שילוב הכשרה של בתי ספר לניהול מוצר – אם במיקוד עסקי או טכנולוגי – או מסלולי התמחות ולמידה בחברות

16 התשתית הרעיונית למדיניות המוצעת מבוססת על הספר Stanley McChrystal, Tantum Collins, David Silverman and Chris Fussell *Team of Teams*. Portfolio Penguin, 2015; ועל ריאיון עם ניר בר־דעה, מנהל בכיר בקרן הגידור ברידג'ווטר, https://soundcloud.com/user-459490827/tkeoostmwia7?utm_source=clipboard&utm_campaign=wtshare&utm_medium=widget&utm_content=https%253A%252F%252Fsoundcloud.com%252Fuser-459490827%252Ftkeoostmwia7

טכנולוגיות, בקרנות הון סיכון ובקורסים למנהל עסקים, חדשנות ויזמות.

המניע המרכזי של אנשי מערכת הביטחון לצאת מגדרם הוא תחושת השליחות, אך זו לא תמיד מתקיימת כאשר יש ניירת בירוקרטית שדורשת טיפול מייגע

לצד ההכשרה, צריך לנהל את המוטיבציה ואת רמת ההירתמות של אנשי בניין הכוח בכל שרשרת העשייה. אומנם המניע המרכזי של אנשי מערכת הביטחון לצאת מגדרם הוא תחושת השליחות, אך זו לא תמיד מספיקה או מתקיימת כאשר יש ניירת בירוקרטית שדורשת טיפול מייגע ורחוק מהשטח המבצעי. ולכן נדרשת מדיניות תמריצים שתתמוך בהתנהגות הרצויה ותעודד אותה. בהמשך לפרק מדיניות הקצאת המשאבים, הבה נשווה בנפשנו מה היה קורה לו היו אנשי הארגון מתוגמלים על הקדמת לו"ז בפרויקט, או על חיסכון משאבי? דוגמה אחרת, בשנים קודמות כשביקשו המפקדים לייצר תמריץ לפיתוח ולחדשנות, נקבע "דירוג מחקר טכנולוגי" (דמ"ח). על בסיס דירוג זה קיימת תוספת שכר בתפקידים טכנולוגיים. את הדירוג משיגים על ידי פיתוח עצמאי ומתועד של טכנולוגיה. אלא שבימינו במקרים מסוימים דירוג מחקר משמש חסם. בתקופה שבה חלק הארי מהעשייה הנכונה והיעילה הוא רכש והטמעה, דירוג המחקר המעודד פיתוח עצמאי אינו מועיל. כדי ליצור את הניירת הנדרשת לקבלת הדמ"ח, קצין הפרויקט חייב לייצר המון מסמכים ומצגות שבמקרים רבים אינם נדרשים באמת לפרויקט. כך הפך תמריץ זה לגורם מעכב ומסיט. נושא התמריצים הוא מורכב בארגון בסדר גודל של צה"ל, אך הוא חשוב ודורש התייחסות מחודשת ועדכנית. למשל, לצד דמ"ח אפשר להוסיף דירוג הטמעה או שימוש מבצעי שמזכה בתוספת שכר בדומה לדמ"ח המקורי.

היבט שלישי של נושא זה הוא אפשרויות מגוונות לאיוש. העשייה מתבצעת כיום על ידי מגוון אוכלוסיות גדול מאוד: אזרחים עובדי צה"ל (אע"צים), קצינים, יועצים במסלולי העסקה מגוונים ותעשיות. בנושא זה יש לנו כמדינה יתרון יחסי מהותי שאינו ממונף דיו: אחת הסיבות לפריחה הטכנולוגית בחברות ברזל היא כמות המילואימניקים שעוסקים בטכנולוגיה במקצועם האזרחי ושבמלחמה השקיעו את מרצם בעשייה הצבאית. אם להשתמש בענף ההייטק כדי להסביר את ההיקפים: זהו ענף שאחראי ל־15% מהתמ"ג ועובדים בו כ־10% מכוח העבודה בישראל, "שיעור חריג בהשוואה בין לאומית".[17]

לפיכך, צריך להרחיב את מדיניות העסקת אזרחים בעלי רקע צבאי בגופי בניין כוח; הן מפני שהמילואימניקים הוכיחו זאת, והן מאחר שהכישורים לביצוע בניין כוח דומים במידה מסוימת לאלו הנדרשים מבעלי עסקים. רצוי לפתוח תפקידי מפתח לאיוש חיצוני וליצור מודלי תעסוקה היברידיים. למשל, למה שקצין ששירת בעבר כרס"ן במחלקת אמל"ח ולאחר מכן התפתח כאזרח בתחומי ניהול והון סיכון טכנולוגי לא יוכל להתמודד על תפקידי סא"ל או אל"מ שאליהם יימצא מתאים על ידי המפקד המאייש? כיום הצעה זו אפילו לא עולה על הדעת, אך איוש כזה יכול להכניס לצה"ל את הקצב הנדרש ואופן העשייה הרלוונטי לשוק העדכני. לחילופין, יש לאפשר העסקה גמישה שתאפשר לקציני בניין הכוח להפעיל אנשי מילואים באופן נגיש ושיטתי.

סיכום

קצב ההשתנות הטכנולוגי מחייב את צה"ל להגיב ביעילות ובמהירות כדי לשמור על יתרון טכנולוגי. בצה"ל ובמשהב"ט נעשו שינויים טובים ויש להרחיבם ולטפל בחסמים מבניים נוספים שנותרו ללא פתרון. את שיטות העבודה והשפה של בניין הכוח הצבאי

17 שוק העבודה בישראל 2022 – תמונת מצב,
https://www.gov.il/BlobFolder/news/employment-report-2022/he/employment-report-2022.pdf

צריך לרענן ולעדכן כך שיאפשרו עבודה במתודות מתוחכמות יותר לניהול אפקטיבי יותר. את מעבריות המידע בין אנשי הארגון צריך לשפר על ידי שיפורי התשתית הטכנולוגית ובאמצעות שינוי התנהגותי שיוכתב מאגף התכנון או בגופי בניין הכוח באופן מקומי. צריך ליצור מעבר מידע מהיר ויעיל כך שפרויקטים לא יתעכבו שלא לצורך, יתאפשרו התנאים להפריה הדדית ויגברו תחושת השייכות והאחריות לפרויקטים. את מדיניות הקצאת המשאבים צריך לרענן כך שהכסף של כולנו יעשה יותר ויתבזבז פחות. ולסיום, צריך לדאוג שהאנשים שמבצעים את בניין הכוח יהיו מקצועיים יותר. צריך להכשיר אותם בהכשרות רלוונטיות, ליצור מסלולי קידום אטרקטיביים ולתכנן נכון את התמריצים שמשפיעים על המוטיבציה. כך נוכל לקדם את צה"ל להיות ארגון גמיש ומהיר יותר שיודע לצייד את לוחמיו בעליונות טכנולוגית שתחסוך חיי לוחמים ואזרחים ותכריע את האויב בכל מפגש עימו.

פרק 6

עקרונות ושינויים נדרשים בתפיסת המודיעין של ישראל[1]

רועי תמיר

תקציר

כדי לייצר ביטחון אמיתי, מדינת ישראל נדרשת לסגל לעצמה ולממסד הביטחוני שלה ובתוך כך לקהיליית המודיעין, הוויה אסטרטגית של "כוננות עם שחר", המצמצמת את התניית המוכנות המבצעית בתלות במידע מודיעיני, נערכת מול יכולות האויב באיום הייחוס וללא תלות בהערכת הכוונות[2] שלו. זאת במקביל וללא סתירה למאמץ קבוע ורחב של שמירה על העוצמה והעדיפות המודיעינית של קהיליית המודיעין של ישראל ועל יכולתה לספק מענה למודיעין אסטרטגי, אופרטיבי וטקטי.

תפיסת מודיעין היא האופן שבו מדינה בוחרת לארגן, להפעיל ולבנות את גופי המודיעין שלה כדי שהתוצר המודיעיני שלהם ייתן מענה לצורכי הביטחון הלאומי. תפיסת מודיעין נכונה היא קריטית לביטחון הלאומי.

תהליכי השינוי שהתרחשו בתפיסת הביטחון של ישראל בשלושת העשורים האחרונים, גרמו גם לשינוי מהותי בתפיסת המודיעין הלאומית, שינוי זה תרם במשך שנים להיווצרות "טבעת האש" האיראנית סביב ישראל.

השינויים בתפיסת הביטחון, העצימו את משקלו הסגולי של המודיעין הישראלי והפכו אותו לדומיננטי ביותר. המעבר להסתמכות יתר על "אש־מנגד", "דיוק", "השפעה" ו"מב"מ" (המערכה שבין המלחמות) מיצב את קהיליית המודיעין כבסיס הכרחי למימוש התפיסה.

1 כל הכתוב בפרק זה הוא בלתי מסווג ומבוסס על פרסומים גלויים.

2 אין הכוונה שלא עוסקים בכוונות, אלא שהצבא בונה כוחו ועורך מוכנותו אל מול פוטנציאל האיום הצבאי.

בתפיסת המודיעין הקיימת מגולמות כמה **בעיות יסוד** ובהן:

- חוסר הסדרה רשמי של אופן פעולת הממסד המודיעיני בקומת הביטחון הלאומי.
- ועדת ראשי השירותים (ור"ש) איננה מעוגנת סטטוטורית.
- העדר הכוונה ובקרה שיטתית של הדרג המדיני על ארגוני המודיעין.
- לממשל בישראל יש תלות גבוהה בממסד המודיעיני בכל הנוגע ל"בירור המציאות"[3] בדגש על תמונת מצב מדינית והערכה אסטרטגית.
- פעולה מודיעינית מוכוונת בעיקרה אוריינטציה מב"מית, הסתמכות יתר על מקורות איסוף טכנולוגיים ודחיקת יכולות איסוף "קלאסיות" שאינן נתפסות כטכנולוגיות לקרן זווית.
- סגירת יחידות ויכולות איסוף המיועדות בעיקרן לזמן מלחמה.

המענה הנדרש: העקרונות והשינויים הנדרשים בתפיסת המודיעין של ישראל עוברים דרך ביסוס מודעות תפיסתית, הסדרת הממסד המודיעיני באמצעות חקיקת חוק מודיעין לאומי, עיגון סטטוטורי של ור"ש, הקמת מסגרת ייעודית למחקר ולהערכה מדינית־אסטרטגית חיצונית לצבא, קביעת עיקרון מוביל של שמירה על גיוון מקורות איסוף והאיזון ביניהם, מוכנות והיערכות מתמדת למצב מלחמה, שינוי תפיסת הפעולה אל מול איומים מתהווים ויצירת איזונים חדשים אל מול "זירות שלום".

3 איתי ברון, **המחקר המודיעיני — בירור המציאות בעידן של תמורות ושינויים, המכון למחקר המתודולוגיה של המודיעין**, מהדורה מעודכנת, המרכז למורשת המודיעין והמכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין, ינואר 2021.

מבוא

תפיסת מודיעין היא האופן שבו מדינה בוחרת לארגן, להפעיל ולבנות את גופי המודיעין שלה כדי שהתוצר המודיעיני שלהם ייתן מענה לצורכי הביטחון הלאומי. באופן טבעי, נוכח מורכבותו של מעשה המודיעין ברמה הלאומית, תפיסת מודיעין מורכבת ממגוון רחב מאוד של רכיבים, כגון סוגי ארגוני המודיעין הקיימים, חלוקת האחריות ביניהם, הגדרת יחסיהם עם מוסדות המדינה האחרים, היקף, הקצאת משאבי טכנולוגיה, סנסורים, תשתיות מחשוב וכוח אדם ופיזורם, הגדרת סוגי התוצר המודיעיני הנדרש, סדר העדיפות ביניהם ועוד. כדי שתפיסת המודיעין אכן תיתן מענה לביטחון הלאומי, יש צורך בבחינה מתמדת של התאמתה לצרכים נוכח השינוי המתמיד במציאות והשפעות אנושיות של פסיכולוגיה ותרבות ארגונית.

תהליכי השינוי שהתקיימו בתפיסת הביטחון של ישראל בשלושת העשורים האחרונים, הקרינו גם על תפיסת המודיעין ועל ביטוייה בקהיליית המודיעין של ישראל. פלישת חמאס לשטח ישראל בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל, הן בגדר תמרור המצביע על הצורך בבחינה מחודשת של תפיסת המודיעין הישראלית. האירועים הם הזדמנות גדולה לשינוי התפיסה ולהתאמתה לצרכיה העדכניים של מדינת ישראל.

לא קל להקיף את כלל ההיבטים הנוגעים לתפיסת המודיעין של מדינת ישראל. הסיבות המרכזיות הן: רוחב היריעה, ביטחון מידע ועוד. לא נוכל במסגרת פרק זה לעמוד על כלל ההיבטים של תפיסת המודיעין; ונתמקד בכמה נושאים בעלי חשיבות על סמך מידע גלוי בלבד תוך שילוב סוגיות שונות.

אחד מהיסודות המקובלים של תפיסת הביטחון הישראלית לאורך השנים היה רכיב ההתרעה. היכולת המשקית המוגבלת של המדינה הצעירה שהוקמה, חייבה הישענות על צבא מילואים, שיאפשר המשך צמיחה כלכלית של המשק מחד גיסא ומענה צבאי בעת הצורך לפלישה רחבה מאידך גיסא. שטחה הקטן של מדינת ישראל ומותניה הצרות הפכו את מוטיב הזמן לגורלי ולמכריע, וחייבו יכולת גיוס מילואים ושינוע כוחות מהירים. כך תיאר זאת בן־גוריון: "אויבינו יכולים להתקיף אותנו במלוא כוחם מהיבשה, מהים ומהאוויר, ואם חלילה יגיעו לתל אביב בטרם נערוך ונגייס מלוא כוחנו – אנו אבודים".[4] אתגר זה הצריך יכולת התרעה מודיעינית על פלישה צפויה ועל התקפה טרם התממשותה. אם לא תתקיים התרעה וכוחות המילואים לא יגויסו בזמן ובמהירות, הדבר יביא בהסתברות גבוהה ובניגוד לאינטרס הישראלי להתארכות משך המערכה. בבסיס גישתו של בן־גוריון עמד הצורך לקצר את משך המערכה כדי לצמצם ככל האפשר את היקף הנפגעים מצידנו ואת הפגיעה במשק.

משנת 1979 ונוכח הסכם השלום עם מצרים, קיבל מאמץ ההתרעה ממד נוסף שבמסגרתו על קהיליית המודיעין הישראלית להתריע בפני "תפנית אסטרטגית". משמעותה של תפנית אסטרטגית בהקשר זה, היא שינוי מדיניות מצרית (בשל החלפת שלטון או נסיבות אחרות) בניגוד להסכמי השלום, וכוונה לצאת לפעולה התקפית נגד ישראל. ההתרעה במקרה זה נועדה לאפשר זמן היערכות מספק בהיבטי בניין הכוח והסטת משאבים למול האיום המצרי הפוטנציאלי.

האופן האבולוציוני שבו התפתחה קהיליית המודיעין של ישראל בתוך המארג הממסדי, הקנה למודיעין הישראלי דומיננטיות רבה בכל הקשור לביטחון הלאומי של ישראל. כך הפך כל מעשה המודיעין על משימותיו השונות (מעבר למשימת ההתרעה הקלאסית), לנדבך מרכזי בקבלת ההחלטות הישראלית לאורך העשורים השונים.

4 דוד בן־גוריון, **צבא ומדינה**, 1953.

מערכת בריאה משתמשת במשברים הפוקדים אותה ללמידה ולשיפור התפקוד. כך נכון במשברים שגרתיים, קל וחומר במשברים קולוסאליים ייחודיים ברמה הלאומית, התובעים בחינה כנה של תפיסות היסוד והשתנות על פי הצורך. אירוע שבעה באוקטובר הוא כה עמוק ומטלטל ברמה הלאומית של המודיעין, עד שיש אף כאלה שטוענים כי היחס להתקפת חמאס לשטח מדינת ישראל צריך לבסס את ההבנה כי: "הפתעת התקפת חמאס בבוקר 7 באוקטובר, כרוכה בתהליך שינוי ארוך והדרגתי, שהלך ושמט בשנים האחרונות את הבסיס להנחות היסוד של תפיסת הביטחון הישראלית, ובראשן מושג ההתרעה..."[5] ניכר כי שבעה באוקטובר הוא נקודת התפרצות מעל לפני הקרקע של הרבה מאוד זרמי עומק ששינו את תפיסת המודיעין הלאומית והשפיעו עליה באופן שתרם לפרוץ המלחמה.

מדינת ישראל וקהיליית המודיעין שלה נדרשות לבחינה מחודשת של תפיסת המודיעין הישראלית. פרק זה יציג עקרונות ושינויים נדרשים לתפיסת המודיעין של ישראל ויתארם.

התפיסה הנוכחית ובעיותיה

תפיסת המודיעין של מדינת ישראל, אינה עומדת בפני עצמה, היא שזורה בתפיסת הביטחון הרחבה של מדינת ישראל, מקרינה ומוקרנת, משפיעה ומושפעת. כך, נוכח שינויים מהותיים שחלו בתפיסת הביטחון של ישראל בשלושת העשורים האחרונים, הלכה והשתנתה גם תפיסת המודיעין של מדינת ישראל. ברקע ההשתנות עומדים תהליכים גאופוליטיים, מדיניים וצבאיים שעברו על העולם בכלל ועל המזרח התיכון בכללו. ביטויי השינוי היו זניחתם של עקרונות בסיס בתפיסת הביטחון הישראלית (גם אם לא כתובה ופורמלית) ואימוץ של הנחות יסוד חדשות, כגון תום עידן המלחמות הגדולות, העימותים מוגבלים בלבד והם מול ארגונים ולא מול מדינות, אין עוד איום קונבנציונלי, אפשר לשלוט בטרור מעבר לגבול ולהכילו.

השינוי שחל בתפיסת הביטחון הישראלית לא נשאר ברובד הרעיוני בלבד, אלא התבטא הלכה למעשה בבניין הכוח של הממסד הביטחוני והצבא בראשו ובהפעלתו: היחלשות של רעיון ההכרעה במעשה הצבאי לטובת ההתגוננות; השקעה ביכולות אש מדויקת מנגד, התבססות על מודיעין, הקטנת צבא היבשה והיחלשות יכולת התמרון וכשירות מערך המילואים; הגדלה ניכרת של ההגנה האקטיבית (כיפת ברזל וכו') וגדרות טכנולוגיות בגבולות; מיקוד במב"מ מתחת לסף המלחמה; התפתחות מאמצי השפעה ותודעה והימנעות ממימוש דוקטרינת בגין ביחס לתוכנית הגרעין האיראנית במשך שנים רבות מאוד, עד למבצע "עם כלביא".

השינויים בתפיסת הביטחון הגדילו לאין־שיעור את משקלו הסגולי של המודיעין הישראלי והפכו אותו לבעל דומיננטיות יתר. המעבר להסתמכות על "אש־מנגד", "דיוק", "השפעה" ו"מב"מ" מיצב את קהיליית המודיעין כתנאי למימוש הנחות היסוד החדשות של תפיסת הביטחון הישראלית.

אירוע שבעה באוקטובר הוא נקודת כשל קשה ביותר לקהיליית המודיעין הישראלית, המעידה על פערים בבסיסה של התפיסה

את תפיסת המודיעין יש לבחון במבט מורכב המאפשר מחד גיסא לזהות את הרכיבים הטובים שבה ומאידך גיסא את בעיות העומק המהותיות. אירוע שבעה באוקטובר הוא נקודת כשל קשה ביותר לקהיליית המודיעין הישראלית, המעידה על פערים בבסיסה של התפיסה. אין הכוונה בהקשר זה למוטיבים ולניואנסים בתהליך ההתרעה בימים שקדמו להתקפה, אלא להיבטי עומק עקרוניים

5 גרשון הכהן, תום עידן ההתרעה, **ישראל השבוע**, 24.7.2005, עמ' 11.

באופן פעולת מערכת המודיעין הישראלית. עם זאת, במהלך מלחמת חרבות ברזל (אשר טרם הסתיימה נכון לזמן כתיבת פרק זה) באו לידי ביטוי גם היבטים חיוביים רבים ובהם: בנק מטרות נרחב ועמוק מול חזבאללה, הכנת "כפתורים אדומים" לחירום (למשל "מבצע הביפרים") ומודיעין מדויק לפגיעה בבכירים בחמאס, בחזבאללה ובאיראן. כדי להקל את הבנת הבעיות והפערים בתפיסת המודיעין הנוכחית, נחלק אותם לכמה קומות מובחנות.

הממסד המודיעיני[6] בקומת הביטחון הלאומי

הממסד המודיעיני הוא בעל חשיבות רבה ליכולת המדינה לעמוד ביעדי הביטחון הלאומי. באופן טבעי קומה זאת עוסקת במפגש של הממסד המודיעיני עם הדרג השלטוני במדינה ובמערכת היחסים ביניהם. קיימים כמה מודלים לארגון הממסד המודיעיני במדינה. השונות נובעת לרוב מהבדלים בשיטת השלטון (משטר נשיאותי, פרלמנטרי, רפובליקני). עם זאת ישנה תבנית בסיס הרווחת ברוב המדינות, שבמסגרתה הממסד המודיעיני נחלק לשלושה תחומים עיקריים: מודיעין צבאי, מודיעין חו"ל ומודיעין פנים. הביטוי לכך בישראל הוא החלוקה: אמ"ן, מוסד ושב"כ. במדינת ישראל ראש אמ"ן כפוף לרמטכ"ל שכפוף לשר הביטחון, וראש המוסד וראש השב"כ כפופים ישירות לראש הממשלה. בממסד המודיעיני בישראל קיימת ועדה, המכונה "ור"ש" – ועדת ראשי השירותים, הכוללת את כל ראשי הארגונים והמזכיר הצבאי של ראש הממשלה. תפקידה הוא לתאם את הפעילות בין הארגונים. לוועדה זו אין מעמד רשמי והיא מבוססת על רצונם הטוב של משתתפיה. כאשר ראש הממשלה מגיע לדיון בוור"ש, מצטרף אליו ראש המועצה לביטחון לאומי. במציאות השלטונית הקיימת במדינת ישראל, שבה הקבינט הביטחוני רווי אינטרסים פוליטיים והדלפות, הפך ור"ש לא פעם, באופן לא פורמלי, למעין קבינט חלופי.

מציאות זאת מייצרת כמה חסרים בסיסיים ומהותיים בתפיסת המודיעין של ישראל בקומה המתוארת:

1. אף שמדובר במרכיב מרכזי וקריטי במדינה, אין הגדרה סטטוטורית[7] לאופן הפעולה הנדרש של הממסד המודיעיני בישראל, לאחריותו כלפי הממשל וכלפי גופים אחרים במדינה (המועצה לביטחון לאומי למשל) ולאופן שבו הוא מייצר אינטגרציה מודיעינית ומשאבית. מצב זה לכאורה אינו סביר בהתנהלותה של מדינה דמוקרטית והוא משאיר מרחבים גדולים ומהותיים מדי ל"רצון טוב". כמו כן, הוא פוגע ביכולת של גופים כמו המל"ל לממש את אחריותם ומותיר ללא בקרה את מאמץ האינטגרציה המודיעיני והמשאבי בממסד המודיעיני. היטיבה לנסח זאת הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק בראשות חבר הכנסת שטייניץ: "הוועדה מוצאת כי למעשה, **נהנים ארגוני המודיעין והשירותים החשאיים מעצמאות רבה ומידת השליטה והבקרה של הדרג המדיני עליהם אינה מספקת**. הוועדה גורסת כי **מציאות זו אינה בריאה** ואף אינה מיטיבה בטווח הארוך עם כושרם של הארגונים להשיג את המטרות שלשמן הם קיימים. הוועדה סבורה כי ראש הממשלה חסר את הכלים והתנאים המיטביים הן לצורך הפעלתם והכוונתם של ראשי השירותים ולצורך בחינת גישתם ובקרת פעילותם והן לצורך קביעת הצי"ח (ציון ידיעות חשובות) ובניין הכוח לטווח ארוך. ראשי הממשלות לדורותיהם נטו לסמוך על השירותים ובדרך כלל לאמץ את עמדותיהם ולפעול בהתאם להמלצתם. המציאות המתוארת היא תולדה של התפתחות היסטורית במדינה הנמצאת במלחמה מתמדת על קיומה ובשל הצורך להקפיד על שמירת

6 בהקשר הישראלי, הכוונה במושג זה היא לליבת קהיליית המודיעין הישראלית – אמ"ן, שב"כ ומוסד.

7 הגוף היחיד שלגביו קיים חוק ייעודי הוא השב"כ – חוק שירות הביטחון הכללי התשס"ב.

הסודיות הרבה המאפיינת את עבודת השירותים, באמצעות מידור וצמצום מעגל שותפי הסוד. הוועדה מסכימה כי התנהלות שירותי המודיעין תחת מעטה כבד של חשאיות היא תנאי הכרחי להצלחתם. עם זה קובעת הוועדה כי **צורך מובן זה אינו פוטר את שירותי המודיעין מחד, ואת הממשלה מאידך, מקיום השליטה והבקרה הנחוצות לצורך הבטחת התקינות, היעילות וההצלחה של עבודת השירותים**".[8]

2. אין ישות או גורם המסנכרן, מתאם ומתווך את השיח השוטף והקבוע בין הממסד המודיעיני לראש הממשלה ולהפך. במדינת ישראל ושיטת השלטון הנהוגה בה, ראש ממשלה הוא ישות ראשית הנושאת עומס ניהולי גדול במיוחד. למציאות שבה ראש המוסד וראש השב"כ כפופים ישירות לראש הממשלה יתרונות מחד גיסא בכל הקשור לזמינות השיח ההדדי ולנגישותו, אולם מאידך גיסא היא פוגעת מאוד ביכולת הבקרה השוטפת נוכח ריבוי העיסוקים של ראש הממשלה. הדבר נכון גם בהקשר הרחב יותר בוור"ש. "ואולם, למרות עובדות אלה, הידועות לכל, לא הסדירה המדינה מעולם בחוק את פעולתה של מערכת המודיעין והשירותים החשאיים שלה, ולא פתרה את הבעיות בפיקוח, תיאום וניהוג פעולה זו הנובעות מכך שראשי השירותים כפופים ישירות לראש הממשלה, ללא כל סמכות ביניים".[9]
3. לממשל בישראל יש תלות גבוהה בממסד המודיעיני בכל הנוגע ל"בירור המציאות"[10] בדגש על תמונת מצב מדינית והערכה אסטרטגית. הדבר נובע מריכוז התחום בחטיבת המחקר של אמ"ן, (שהיא יחידה צבאית בתוך צה"ל) ובחלק מהזירות גם בגוף המחקר של המוסד. אין כיום בישראל תשתית תפקודית, בדגש על המרחב האזרחי, שתיתן פרספקטיבה נוספת לדרג המדיני להערכה המדינית המיוצרת בצה"ל, תעשיר את עומק התמונה שבידי הדרג המדיני ותאפשר קבלת החלטות מבוססת.

קומת התפיסות

אחד הרכיבים המרכזיים בעשור וחצי האחרונים בתפיסת הביטחון של מדינת ישראל היה רעיון המניעה וההשפעה שאחד מרכיביו הוא המב"מ – המערכה שבין המלחמות. המב"מ התפתח **והפכה למרחב התפיסתי המרכזי שבמסגרתו ולאור עקרונותיו פעלה מדינת ישראל כנגד האיומים שסביבה. לארגוני המודיעין של מדינת ישראל היה תפקיד מרכזי בעיצוב התפיסה ובמימושה.** לאורך שנים אלה, הוגדרה המערכה בעיקרה, כסך המאמצים הנעשים בשגרה כדי לצמצם, לעכב ולמנוע הצטיידות של האויב באמצעי לחימה וביכולות המפירים את האיזון מול צה"ל ומדינת ישראל. במסמך אסטרטגיית צה"ל שנכתב בתקופת איזנקוט כרמטכ"ל, הוגדרו מטרות המב"מ כך: "לצמצם איומים קיימים ומתהווים, להרחיק את המלחמה הבאה וליצור תנאים טובים יותר לניצחון בה, לשמר את ההרתעה ולחזק אותה, להגדיל את הנכסיות של מדינת ישראל בכלל וצה"ל בפרט, לשמר את חופש הפעולה של צה"ל ולצמצם את זה של האויב".[11]

כרקע לתיאור הבעיה, יש לציין כי בהקשר של תפיסת המב"מ יש שונות בין צה"ל ואמ"ן בתוכו לבין המוסד והשב"כ. שני ארגוני המודיעין האזרחיים של מדינת ישראל, המוסד ושב"כ, פועלים מטבעם ועל פי אופיים בתצורה קבועה של מב"מ. כמו כן, על פי הגדרתם, הם אינם נושאים בתפקיד מרכזי בעת מלחמה. צה"ל ואמ"ן לעומתם, נדרשים כחלק

8 דו"ח הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק, הכנסת, ועדת חוץ וביטחון, ניסן התשס"ד-מרץ 2004. ההדגשות אינן במקור.

9 עופר שלח, יעקב פרי ומאיר כהן, דברי הסבר להצעת חוק השירותים החשאיים, התשע"ז-2017.

10 איתי ברון, המחקר המודיעיני.

11 גדי איזנקוט, אסטרטגיית צה"ל, (2015, 2018).

מהגדרות היסוד של הצבא להיות הגורם המרכזי והעיקרי הנערך למלחמה ופועל בה עם התרחשותה. כלומר, מדובר ב־DNA משימתי שונה של הגופים (באמ"ן אומנם קיימים גופים המתנהלים בהגדרתם בעקרונות מב"מ, אולם הם בודדים וחריגים). למרות זאת, תפיסת המב"מ הלכה והתרחבה וקנתה לה מעמד עיקרי באופרציה של הממסד המודיעיני של מדינת ישראל. המב"מ במהותה מותנית מודיעין ותובעת עיסוק מודיעיני נרחב – "הפעילות במב"מ מבוססת על מודיעין איכותי".[12]

בעשור וחצי האחרונים, נשאב הממסד המודיעיני ובעיקר אמ"ן למב"מ ששימש עבורו כר נוח לביטוי עוצמותיו, בדגש על מודיעין זמן אמת ויצירתיות. הפעולות במסגרת המב"מ העצימו אפוא את מעמדו של הממסד המודיעיני והעניקו לו הילה של כול־יכול. על פי פרסומים זרים, עסקה המערכה הישראלית לאורך השנים בתקיפת העברות אמל"ח "יוקרתי" מאיראן לחזבאללה דרך סוריה, פגיעה בהתבססות הציר השיעי בסוריה, עיכוב ושיבוש תוכנית הגרעין האיראנית, חיסול מוקדי ידע, סיוע למצרים בלחימה בדאעש בסיני[13] ועוד.

המב"מ שאב את מרבית הקשב והוביל לשחיקת העיסוק בחלק מהתפקודים ההכרחיים כגון מוכנות למלחמה

המב"מ שונה באופיו ממלחמה בממדים רבים. הפעילות במב"מ היא בעיקרה אל מול פרשיות תחומות זמן, התרחשויות זמן אמת, חלקן מתפרצות, והמודיעין הנדרש הוא בהתאם. המב"מ מבוצע רובו ככולו בקומת המטכ"ל. לעומת זאת, המלחמה באופייה, מצריכה מסכת הכנות תמידית, רחבה ומתמשכת המתקיימת בכלל הדרגים. המודיעין הנדרש למלחמה קשור לממדים רבים ובהם ידע מגוון על אודות האויב – מיקומו, תורת הלחימה שלו, כוחותיו וכשירותם, אמל"ח ויכולותיו, וכן היבטים הקשורים לתהליכי הנגשת המודיעין לכוחות המבצעיים. המב"מ אינו חותר לניצחון מוחלט אלא לפגיעה נקודתית ממוקדת, במובן הזה הוא עומד בסתירה לרעיון של ניצחון, תמרון והכרעה.

לצד הצלחות מבצעיות רבות, המב"מ שאב את מרבית הקשב והוביל לשחיקת העיסוק בחלק מהתפקודים ההכרחיים כגון מוכנות למלחמה.[14] מב"מ ומלחמה הן שתי מסגרות תפיסתיות שונות, המעבר ביניהן מורכב, ולא פעם מתוארת השפעת המב"מ על הגופים המרכזיים שעסקו בו ברוח זו: "אותם גופים (כגון אמ"ן וחיל האוויר) עצמם גם חוו שחיקה של יכולות, הסטה של קשב, ואף עיוותי מציאות שתאמו לפעילות במב"מ. תופעות של העדפת הדחוף על פני החשוב, ושימוש במודיעין למלחמה לצורכי המב"מ, טשטשו את האבחנות בין המב"מ למלחמה ויצרו עיוותי תפיסה על אודות היריב".[15] יש לזכור כי מעצם אופיו כמערכה דינמית עם הקשר דומיננטי של מודיעין זמן אמת, הצריך המב"מ השקעה והקצאה של משאבים רבים מאוד של כוח אדם מודיעיני, אמצעי איסוף וקשב מפקדים בכירים.

כך, לאורך השנים, המב"מ הפך לרועץ לממסד המודיעיני ולהערכותיו. אף שקהיליית המודיעין הישראלית ידעה כי היא אינה מונעת את התהוות האיום מסביב למדינת ישראל, אלא רק מעכבת ומשבשת אותו, היא נאחזה בעשייה במב"מ כהוכחה לפעולתה מולו. כך התפתחו והתעצמו היכולות של איראן, של חזבאללה, של חמאס, של מילציות שיעיות ושל החות'ים. כך, גם מול חמאס וגם מול חזבאללה

12 שם.

13 ראה למשל עדכון ב־Ynet על ריאיון שערך נשיא מצרים לתוכנית "60 דקות" האמריקאית, שם התייחס לנושא: "נשיא מצרים: ישראל משתפת איתנו פעולה במלחמה נגד דאעש בסיני", **Ynet**, 4.1.2019.

14 למוכנות למלחמה בהקשר המודיעיני ממדים רבים, חלקם יתוארו בפסקאות התיקון הנדרש.

15 דנה פרייזלר־סווירי, "המעבר מהמב"מ למלחמת 'חרבות ברזל'", **בין הקטבים**, 41 (ינואר 2024).

התפתחה עמדה של הבלגה: חמאס וחזבאללה התעצמו, אך ישראל נמנעה מלפעול נגדם. ההצדקה לכך הייתה שישראל "מרתיעה" את האויב, שלא יעז לפתוח במלחמה כוללת נגדה.

אפשר להמחיש את הפער שנוצר בהקשר של האיום על מדינת ישראל, דרך השימוש במב"מ לעומת פעולה מלחמתית, כהבדל בין המושגים "תחושת ביטחון" ו"ביטחון". "תחושת ביטחון" היא מושג רך המבטא עמדה פסיכולוגית של פרט או ציבור המושגים דרך מצג (אמיתי או שקרי) שיוצר "ספק הביטחון". זאת לעומת המושג "ביטחון" המבטא מדד מובהק, מבוסס פרמטרים מקצועיים, של קיום של איום או אי קיומו, והיכולת להתמודד איתו.

קומת היכולות

בעשורים האחרונים, חלה התפתחות טכנולוגית עצומה בעולם במגוון תחומים: יכולות מחשוב, תקשורת, אופטיקה, אחסון מידע, אלגוריתמיקה ועוד. התפתחות זאת לא פסחה על מאמץ המודיעין של קהיליית המודיעין הישראלית ויצרה תהליכי עומק ששינו את אופן מימוש המאמץ. כך חיישנים, אמצעי תצפית, מערכות מחשוב ותקשורת ושלל פיתוחים שולבו בעשייה המודיעינית ושיפרו את תוצריה. קהיליית המודיעין נכנסה לעידן של מידע עתק (big data), שאתגר חלק משיטות העבודה המסורתיות בתחום: היקפי המידע האדירים הביאו פוטנציאל מודיעיני רב, אך בד בבד יצרו גם אתגרים חדשים של אחסון ואחזור מידע, ברירת הבר המודיעיני מן התבן, ותעדוף בעיבוד הנתונים.

ההסתמכות ההולכת ומתעצמת של קהיליית המודיעין הישראלית על טכנולוגיה מתקדמת לסוגיה, לצד השינויים שחלו באופי האיומים ובהנחות היסוד של תפיסת הביטחון הישראלית (תום עידן המלחמות, אין איום קונבנציונלי וכו') הביאו לכמה תופעות שליליות במאמץ המודיעין ובתוכן:

1. דחיקת יכולות איסוף "קלאסיות" שאינן נתפסות כטכנולוגיות לקרן זווית.
2. סגירת יחידות ויכולות איסוף המיועדות בעיקרן לזמן מלחמה.
3. שחיקת מיומנויות יסוד במקצועות המודיעיניים.[16]

דחיקת יכולות איסוף "קלאסיות" שאינן נתפסות כטכנולוגיות לקרן זווית

אחד מעקרונותיה היסודיים של תפיסת מודיעין הוא השאיפה לגיוון רב ככל האפשר של מקורות איסוף מידע. גיוון מקורות איסוף נדרש לגיבוש תמונת מצב של המציאות, האויב והאיומים. מאחר שבמקרים רבים אין מקור אחד המספק את כלל המידע הנדרש, הכרחי לגוון את סל המקורות. **ככל שישנם מקורות מידע שונים ורבים יותר** (למשל לוויינים, האזנה לתקשורת, מקור אנושי וכו'), **תמונת המודיעין עשירה, מגובה ושלמה יותר. ככל שתמונת המודיעין איכותית ומלאה יותר, כך עולה היכולת לנתח את האיומים, להעריך אותם ולפעול מולם**. באופן טבעי, מאמץ מודיעין לאומי נתון תמיד בסד משאבי כלשהו. השאיפה להחזקת סל מקורות איסוף רחב ככל האפשר, ניצבת תמיד במתח מול יכולת האחזקה המשאבית שלהם (משאבים אנושיים וטכנולוגיים כאחד).

בשני העשורים האחרונים, במסגרת ההתפתחות הטכנולוגית ותהליכי עומק שעברו על הממסד המודיעיני בישראל, הלכה והתגברה ההסתמכות על מקורות איסוף טכנולוגיים ובעיקר על יכולות איסוף בסייבר.[17] יכולת איסוף בסייבר היא אטרקטיבית מאוד שכן היא מאפשרת במקרים רבים הצצה לליבת הסוד של האויב וגם "שאיבת" היקפי מידע עצומים. מבצעי איסוף בסייבר מצריכים לא פעם יכולת

16 סעיף זה לא יורחב במסגרת הסקירה נוכח ההקשר השונה. להרחבה ראה רועי תמיר, "אמ"ן – קווים לדמותו של השבר", **השילוח**, 38 (אלול תשפ"ד, ספטמבר 2024).

17 הכוונה היא ליכולת לחדור למערכות מחשב של אויבים ולאסוף משם מידע.

טכנולוגית מתקדמת ומשאבים מדינתיים. ישראל מוגדרת כאחת משלוש מעצמות הסייבר החזקות בעולם – "בתחילת העשור השלישי של המילניום נחשבה ישראל לאחת המדינות המובילות בעולם בתחום הסייבר..."[18]

תופעת השימוש הגובר באיסוף מודיעין על בסיס טכנולוגיה מתקדמת, יצר "הסתמכות יתר" תרבותית ותפיסתית שגרמה לחוסר עניין מערכתי במאמצים שאינם נתפסים כ"טכנולוגיים", כ"סופר מתוחכמים" וכבעלי ערך

עם זאת, תופעת השימוש הגובר באיסוף מודיעין על בסיס טכנולוגיה מתקדמת, יצר "הסתמכות יתר" תרבותית ותפיסתית[19] שגרמה לחוסר עניין מערכתי במאמצים שאינם נתפסים כ"טכנולוגיים", כ"סופר מתוחכמים" וכבעלי ערך. אחד התורמים הסבירים לכך, היה הובלת הממסד המודיעיני בישראל בשנים האחרונות על ידי אנשי מבצעים (בשונה מאנשי מודיעין) בדגש על אמ"ן ושב"כ (ראש המוסד הוא באופן קבוע איש מבצעים). מציאות זאת הביאה לכך שבשנים האחרונות חדלה או צומצמה ההסתמכות על מאמצי איסוף בסיסיים וחשובים למארג המודיעיני, בתוכם מאמץ איסוף מודיעין ממידע ומתקשורת גלויה ("אוסינט")[20] ואף תחום המודיעין האנושי ("יומינט").[21]

ביטויים להשתנות התפיסה המודיעינית ולהשפעתה על מאמצים בסיסיים כגון האוסינט והיומינט, היה אפשר לראות לאורך השנים האחרונות, הן מתוך שגרה רגילה והן מתוך סיטואציות משבריות. בתחום האוסינט, נסגרה ב־2021 יחידת "חצב" שפעלה עשרות שנים והייתה המסגרת המרכזית בקהיליית המודיעין המתמחה באיסוף מידע ממקורות גלויים ובהם רשתות תקשורת ערביות (ובכללן מדיה חברתית). כך, "הישגיה המשמעותיים של חצב זכו להערכה רבה בקרב המפקדים בשטח, אבל כמו במקרה של האלחוטנים, בתוך 8200 זילזלו בהם וגם לכאן הוכנסו מערכות אוטומטיות, ובהמשך קיצצו בכוח האדם ובתקנים למומחי שפה".[22] זאת ועוד, במסגרת ההסתמכות על טכנולוגיה: "...בצמרת אמ"ן העדיפו את הבינה המלאכותית, 'המכונה' המתרגמת תוכן בתצורות שונות ובהיקפים גדולים, על פני תהליך אנושי שמביא איתו תובנות ועומקים שהמכונה לא תדע לעולם לתת. חלק מהביקורת בקרב יוצאי אמ"ן מתמקד באיבוד כשירויות בסיסיות של יחידת חצב..."[23]

מאז ומתמיד, היכולת לקבל מודיעין מאנשים הנמצאים בצידו של האויב – אזרחים, גורמי ביטחון ובעלי יכולת תנועה גלויה בצד האויב – הייתה אחת מפעולות המודיעין הבסיסיות. למאמץ היומינט יתרונות וחסרונות, אולם הוא בכל מקרה נדבך יסוד במארג העשייה המודיעינית. קהיליית המודיעין הישראלית השקיעה מאז ומעולם מאמצים להפיק מודיעין ממקורות אנושיים. בחלק מגופי המודיעין כגון שב"כ, היומינט היה ההתמחות המרכזית

ברם, הריצה של הממסד המודיעיני בישראל לעידן הטכנולוגי והקיברנטי, גררה ירידה במעמדו של המאמץ היומינטי והחלשתו. הדבר בא בד בבד עם קשיי גיוס מקורות בארגוני הטרור המרכזיים,

18 מתניה רפפורט, **סייבר מאניה**, הוצאת כנרת זמורה, 2021.

19 להרחבה, ראה רועי תמיר, "אמ"ן – קווים לדמותו של השבר".

20 OSINT - Open Source Intelligence

21 HUMINT - Human Intelligence

22 גיא אסיף, "הכינוי שלנו הוא קופי שמע: הזלזול המסוכן באלחוטנים של 8200", **Ynet+**, 31.5.2024.

23 רועי קייס, "אם יחידת המודיעין חצב לא הייתה נסגרת – 7 באוקטובר היה נראה אחרת?", **כאן – תאגיד השידור הישראלי**, 9.10.2024.

חזבאללה וחמאס, שלהם מודעות גבוהה מאוד לביטחון מידע ומאמצים קבועים לסיכול ריגול.[24] כך למשל, סביב משבר שפקד את יחידת היומינט האמ"נית 504, "היו קולות שקראו לסגור את היחידה. בסגנון של 'עבר זמנו של היומינט'. העולם עבר לדיגיטל, לסיגינט".[25]

גם בשב"כ למשל, שהוא ארגון יומינטי במהותו, חל שינוי בשנים האחרונות שהתבטא בכך ש: "באופן כללי... הוסטה הספינה של השב"כ יותר ויותר לכיוונים טכנולוגיים, על פני יומינטיים",[26] דבר שהביא לכך ש"בשב"כ התפתח... חוסר איזון בין מקורות המודיעין השונים... הארגון הלך יותר ויותר לעולמות הטכנולוגיים – דאטא מיינינג, סיגינט, ויזינט, סייבר וכו'".[27] אין הכוונה באבחון זה לומר שהממסד המודיעיני בישראל חדל מלעסוק במאמץ יומינטי, אלא להצביע על כך שברמה התפיסתית חל שינוי לאורך השנים האחרונות ביחס לנושא זה.

סגירת יחידות ויכולות איסוף המיועדות בעיקרן לזמן מלחמה

אחד המבחנים הלאומיים העיקרים לכל מדינה, הוא מוכנותה למלחמה ותפקודה במהלכה. לכשירות מאמצי המודיעין השונים ולמוכנותם השפעה חשובה ורבת משקל על איכות המוכנות למבחן זה ועל התפקוד בו. כפי שציינו, השתנות תפיסת הביטחון הישראלית בשלושת העשורים האחרונים ובתוך כך השתרשותה של הנחת יסוד בדבר "תום עידן המלחמות" הגדולות, בוודאי כאלה המצריכות תמרון רחב לשטח האויב, הביאה לכך שגם תפיסת המודיעין הישראלית השתנתה. אחד התוצרים הנלווים לשינוי זה, היה סגירתן של מסגרות ויכולות איסוף שייעודן העיקרי הוא מלחמה.

באופן טבעי, ונוכח תפקידו המרכזי בהקשרי מלחמה לעומת ארגוני המודיעין האזרחיים, הדבר מתבטא בעיקר ביכולות הקשורות למודיעין הצבאי. להדגמת ההשלכות של השינוי בתפיסת המודיעין בהקשר זה, נביא את סגירת יחידת איסוף מסמכים ושלל טכני (אמש"ט) וגריטת מערכי האיסוף האורגניים של המערך המתמרן הקרבי.[28] נדגיש כי ביטויים אלה הם פועל יוצא מוחשי של תפיסה ארגונית ותודעתית הרואה במלחמה דבר שפס מן העולם.

מאמץ האמש"ט הוא נדבך בסיסי במעשה המלחמה בכל העולם והוא מתייחס ליכולת **להפיק מודיעין** מכלל השלל שנתפס בשטח האויב ובתשתיותיו הצבאיות והאזרחיות **תוך כדי המלחמה ולאחריה** – הן חומר כתוב ומודפס (יומני מבצעים, מפות, תרשימים וכו'), הן מדיה דיגיטלית (טלפונים ניידים, מחשבים, מערכות תקשורת וכו') והן אמצעי לחימה (שמהם אפשר להפיק מודיעין טכנולוגי). יכולת האמש"ט פעלה באמ"ן במשך עשורים רבים ובאה לידי ביטוי במלחמות ובמבצעים השונים.[29] המסגרת הארגונית שהייתה אמונה על מאמץ האמש"ט באמ"ן עברה גלגולים רבים במשך השנים עד שנסגרה לפני שנים מספר.[30] ההוכחה הטובה ביותר לחשיבותה של היכולת, התבטאה בהקמתה מחדש של יחידת האמש"ט מייד עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

24 היציאה הישראלית מרצועת עזה ב־2005 הפכה את גיוס המקורות שם לקשה עוד יותר.

25 מפקד מערך המבצעים המיוחדים של צה"ל בריאיון ראשון, בן כספית, **אתר הגבורה**, 4.2.2017.

26 איתי אילנאי, "תודעת שירות: מהעיוורון המודיעיני המוחלט עד גבורת הלוחמים – מה קרה לשב"כ ב־7 באוקטובר ובחודשים שלפניו?", **ישראל היום**, 5.12.2024

27 שם.

28 הכוונה בעיקר ליחידות תצפית ואיסוף חזותי.

29 נעם שפירא, "יחידת האמש"ט מאז ועד היום", **אתר עמותת 8200**, 1.3.2024.

30 ראה שם. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל הוקמה מסגרת צבאית לעיסוק בתחום.

בכל פעולת תמרון של כוחות קרקעיים לשטח אויב קיימים כמה מאמצי יסוד צבאיים מקובלים, כגון אש, לוגיסטיקה ואיסוף. מאמצים אלה נועדו לאפשר את התמרון של האוגדות, החטיבות והגדודים, ולהבטיח עצמאות וגמישות תפקודית גבוהה ככל האפשר של המסגרות המתמרנות. גם בתחום זה ומתוך תהליך מתמשך רב־שנים של שחיקה ברעיון התמרון וצבא היבשה, נסגרו יכולות האיסוף האורגניות של האוגדות המתמרנות. התוצאה: "סגירת יחידות האיסוף הקרבי האורגניות ביבשה הביאה לפגיעה קשה בכשירותם של כוחות היבשה".[31] לעומת תהליך שחיקה זה, הלך והתבסס איסוף קרבי, נייח וגלוי לאורך הגבולות כחלק מתפיסה הגנתית של אבטחת הגבול. "איסוף בגבולות נסמך על יכולותיו של האיסוף הנייח, האמון על איתור אויב במרחב הסמוך למכשול ובמניעת חדירה, באמצעות מכ"מים ואמצעי תצפית המותקנים על תרנים לאורך הגבול. עם זאת האיסוף הנייח מתקשה לפצל קשב ולאסוף מידע על מרחבים מרוחקים מהגדר. יתר על כן, האיסוף הנייח נוטה להיפגע על ידי האויב בעת לחימה, ואין להסתמך עליו באופן בלעדי".[32] העיקרון המרכזי שנפגע מסגירת האיסוף הקרבי של הדרג המתמרן, היה אורגניות ועצמאות הפעולה של יחידות קצה אלו.

העקרונות והשינויים הנדרשים בתפיסת המודיעין של ישראל

מדינת ישראל, דרך ארגוני המודיעין שלה, צריכה לנסח מחדש את תפיסת המודיעין הלאומית. לא רק לנוכח האירועים המטלטלים של שבעה באוקטובר, אלא מתוך צורך עז לתקן את התפניות שחלו בתפיסה מאז שנות התשעים.

צעד ראשון וקריטי בשינוי הוא איזון מחדש של מערכת היחסים התפיסתית בין המודיעין לבין הדרג המדיני, ראשות הצבא וגורמי אג"מ. כדי לייצר ביטחון אמיתי, מדינת ישראל נדרשת לסגל לעצמה ולממסד הביטחוני שלה ובתוך כך לקהיליית המודיעין, הוויה אסטרטגית של "כוננות עם שחר", המצמצמת את התניית המוכנות המבצעית בתלות במידע מודיעיני ונערכת מול יכולות האויב. זאת במקביל וללא סתירה למאמץ קבוע ורחב של שמירה על העוצמה והעדיפות המודיעינית של קהיליית המודיעין של ישראל ויכולתה לספק מענה למודיעין אסטרטגי, אופרטיבי וטקטי.

סגירת יחידות האיסוף הקרבי האורגניות ביבשה הביאה לפגיעה קשה בכשירותם של כוחות היבשה

הנחת עבודה מרכזית נדרשת של תפיסת המודיעין, צריכה להיות כי המלחמה היא עובדה אפשרית, שרירה וקיימת במציאות הביטחון הלאומי של מדינת ישראל עשורים קדימה. מכיוון שכך, עליה להגדיר תהליכים ופעולות שייצרו מוכנות מתמדת של המודיעין הלאומי להתרחשותה.

תפיסת מודיעין חדשה של מדינת ישראל, נדרשת לתת מענה בהגדרה ובמעש להיבטים המהותיים האלה:

1. קיום כלל מאמצי המודיעין מתוך מודעות (awareness) תפיסתית.
2. הסדרת התנהלות הממסד המודיעיני בקומת הביטחון הלאומי.
3. שכלול וגיוון הערכת המצב המדינית־אסטרטגית בפני הדרג המדיני.
4. קביעת עיקרון מוביל של שמירה על גיוון מקורות האיסוף והאיזון ביניהם.
5. מוכנות והיערכות מתמדת למצב מלחמה.
6. שינוי תפיסת הפעולה מול איומים מתהווים.
7. יצירת איזונים חדשים מול "זירות שלום".

31 ציטוט מכתב סיכום תפקיד מ־2023 של רס"ן ממחלקת תו"ל במפקדת זרוע היבשה, מתוך: גיא חזות, **צבא ההייטק וצבא הפרשים**, מודן הוצאה לאור והוצאת מערכות, 2024.

32 אופיר אברהם, "הצורך בהשתנות האיסוף הקרבי הנייד", **מערכות**, 497, 29.6.2023.

קיום כלל מאמצי המודיעין מתוך מודעות (awareness) תפיסתית

בתחום המודיעין קיימים מאמצים מסוגים שונים. מחקר להתרעה, מחקר תו"ל (תורת לחימה) אויב, מטרות, מחקר שטח, איסוף לסוגיו, מבצעים ועוד. כלל המאמצים נועדו לתת מענה לצרכים ולצרכנים השונים, מהדרג המדיני ועד לגדוד המתמרן. כדי ליצור מערכת מודיעינית לאומית המבוססת על תפיסת מודיעין הרלוונטית למדינת ישראל, צריך הממסד המודיעיני לסגל ולהשריש מודעות תפיסתית לשני ממדים מרכזיים במציאות: האחד, חוסר היכולת לחזות בוודאות את התפתחות המציאות, ומכאן שהאפשרות שנופתע היא חלק מתבניות הבסיס של המציאות, והשני, ייחודיות הרכיב הדתי־תרבותי של אויבי ישראל שמגדיר את השמדת מדינת ישראל כמהות קיומם, זאת מאחר שעצם קיומה של מדינת ישראל סותר את תפיסתם הדתית. ביסוס מודעות תפיסתית לגבי שני ממדים אלה לצד אחיזה בלתי מתפשרת ביסודות המקצוע המודיעיני, יבטיחו תוצר מודיעיני לאומי איכותי ומאוזן יותר.

הסדרת אופן התנהלות הממסד המודיעיני בקומת הביטחון הלאומי

ארגוני המודיעין בישראל הם רכיב כבד משקל במארג הממלכתי של מדינת ישראל. הממסד המודיעיני שזור ומשולב בהיבטים רבים מאוד בקומת הביטחון הלאומי. אופן ההשתלבות של הממסד המודיעיני בקומה זאת העסיק מאז קום המדינה את ראשיה וקברניטיה. נראה שזהו אחד הנושאים שעסקו בו גורמים רשמיים ושאינם רשמיים באופן נרחב ומגוון ביותר במשך עשורים. "הנה כי כן, סוגיה זו לובנה, נדונה ונטחנה עד דק. ועדות, מומחים והוגים הפכו בה והפכו בה עד שכמעט ולא נותרו ד' אמות להתגדר בהן בנושא זה".[33]

האתגר

ליבת האתגר שבסוגיה קשורה לשני היבטים קריטיים באספקט השלטוני הדמוקרטי: הכוונה ובקרה. כלומר, כיצד הדרג השלטוני הנבחר במדינת ישראל ממשם את אחריותו ומכוון את העשייה המודיעינית הלאומית (כגון קביעת הצי"ח הלאומי או הגדרת איום הייחוס)[34] וכיצד הוא מקיים בקרה על מימוש ההכוונה, מיצוי המשאבים וקיומה של סינרגיה בין ארגונית.

ברם, למרות חשיבותו המהותית העצומה של נושא הביטחון הלאומי והעיסוק הנרחב בו במשך שנים, לא הגיע הדבר לכדי פתרון. הנושא לא הוסדר, ובפרספקטיבה היסטורית נראה כי לא בכדי. באופן פעולת ממסד מודיעיני בקומת הביטחון הלאומי טמון מתח מובנה וקשה ליישוב. מחד גיסא, על ארגוני המודיעין לפעול בחשאיות ובשיטות פעולה שאינן דולפות למרחב הציבורי, ולשמור על יכולת פעולה ערמומית ויצירתית שאינה מתיישבת תמיד עם הקלאסיקה של החוק היבש. נושא זה עלול להיות מורכב ביותר נוכח המצב בישראל בהיבטי חוק ומשפט בשנים האחרונות. מאידך גיסא, העדר הסדרה חוקית לנושא כה מהותי, מביאה לא פעם לכך שיכולתן של ישויות לאומיות כגון ראש הממשלה או המועצה לביטחון לאומי לממש את תפקידן, נפגעת. על כך יש להוסיף את אופן פעולת הארגונים, הסנכרון ביניהם ומיצוי המשאבים הלאומיים אשר אינו מיטבי.

המצב הקיים

עיון באבולוציית המציאות הישראלית מאז קום המדינה, מראה כי האופן שבו התארגנה פעולת הממסד המודיעיני בקומת הביטחון הלאומי, אינו מקרי. זהו מצב שבו לכל הצדדים (ראש ממשלה מחד גיסא וארגוני המודיעין מאידך גיסא) נוח יותר לקיים את האינטראקציה באופן הקיים מאשר לממשה בחלופות אחרות. גם אם כלל הגורמים מבינים את המורכבות ואת הבעיות הנלוות, קיימת העדפה של

33 דו"ח הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק.

34 שתי דוגמאות אלה מבטאות בעיקר את היכולת של הדרג המדיני להגדיר סדר עדיפות לממסד המודיעיני.

העמימות הנוכחית אל מול החלופה של "ריבונות הטכניקה"[35] ונוקשות תפקודית תחת חוק.

פתרונות שהוצעו

אז מה נכון לתפיסת המודיעין הלאומית של מדינת ישראל, להשאיר את המצב הקיים או להסדירו בחוק? לאורך השנים הוצעו פתרונות רבים שנועדו לפתור את סוגיות ההכוונה והבקרה. יש שהציעו את מנגנון **השר למודיעין** ש"יפקח, מטעמו של ראש הממשלה, על פעולתם, ארגונם ותקציבם של השירותים החשאיים ועל מינוי עובדים בכירים בשירותים אלה... [ויהיה אחראי] להוביל את הקשר היום־יומי של ראש הממשלה עם ראשי השירותים החשאיים, ולפקח על יישומה בפועל של מדיניות ראש הממשלה ביחס אליהם".[36]

קיים צורך מובהק בקיומו של מטה מודיעיני שאינו משתייך לאחד מהשירותים החשאיים

היו שהציעו את **המטה למודיעין**: "קיים צורך מובהק בקיומו של מטה מודיעיני שאינו משתייך לאחד מהשירותים החשאיים. מטה זה שבראשו 'המזכיר המודיעיני' יתאם את עבודת ארגוני המודיעין מול ראש הממשלה או ועדת שרים למודיעין, יבחן את התוצרים המודיעיניים, ירכז את העבודה בנושא קביעת הצי"ח למוסד, לשב"כ, ולאמ"ן, וכן את העבודה מול ראש הממשלה בנושאי בניין הכוח המודיעיני ותכניות חומש ועשור. המטה גם יניח בפני ראש הממשלה והשרים שיוחלט עליהם ניירות עבודה אינטגרטיביים מתוך מכלול העשייה של ארגוני המודיעין".[37]

אחרים הציעו למנות **ראש לקהיליית המודיעין** הישראלית שיהיה כפוף לראש הממשלה ותפקידו יהיה בין השאר: "לסייע לראש הממשלה לעצב את קהילת המודיעין ולגבש מדיניות להפעלתה לטובת הביטחון הלאומי... לגבש אסטרטגיות ותוכניות עבודה לקהילת המודיעין, שיאושרו על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון והקבינט המודיעיני. כמו כן לגבש תקציב שנתי ורב שנתי לקהילה... לסייע לראש הממשלה בלימוד, בהכוונה, בניהול, בתיאום ובהפעלת קהילת המודיעין".[38]

אף אחד מרעיונות אלה ואחרים, לא קרם עור וגידים מסיבות רבות. חלקן קשורות לתרבות הפוליטית והציבורית של ממסדים במדינת ישראל.

המענה המומלץ

מכל האמור לעיל, ברור כי נדרשת הסדרה כלשהי לאופן תפקודו של הממסד המודיעיני בקומת הביטחון הלאומי בישראל. עם זאת, יש להתייחס בכובד ראש לסיבות שהביאו את התפקוד למצבו הנוכחי.

תפיסת מודיעין לאומית בישראל, צריכה להתבסס על מענה המייצר איזון טוב יותר למתח שצוין, להסדיר את המציאות באופן חוקי, ולא לשתק את מאפייני התפקוד הנדרשים לממסד המודיעיני.

ברור לכול שאין זה פתרון אולטימטיבי ויש להתייחס אליו כמענה לשיפור המציאות וכהנחת מסילות לשינוי עתידי אפשרי כשתתקבל החלטה.

חוק מודיעין לאומי – על מדינת ישראל לחוקק חוק מודיעין לאומי שיסדיר את הגדרת האחריות **העקרונית** של הממסד המודיעיני כלפי מוסדות המדינה השונים, ויעביר בהקשר זה את מאפייני ההתנהלות של ארגוני המודיעין ממצב וולונטרי על בסיס רצון טוב, למחויבות ואחריות במסגרת החוק.

35 מייקל אוקשוט, **הרציונליזם בפוליטיקה**, הוצאת שלם, 2011.

36 שלח, פרי וכהן, הצעת חוק השירותים החשאיים.

37 דו"ח הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק.

38 שמואל אבן ועמוס גרנית, **קהילת המודיעין הישראלית — לאן? ניתוח, מגמות והמלצות**, INSS, מזכר 97, מרץ 2009.

החוק יגדיר את **העקרונות** לקומת המפגש בין הממסד המודיעיני לגופי המדינה וישפר את יכולת הבקרה של הממשלה, הכנסת והמועצה לביטחון לאומי על פעולת המודיעין הלאומי ואופן מיצוי המשאבים. נכון יעשו מעצבי החוק, אם יגדירו **עקרונות כלליים בלבד** ולא יצללו למאות סעיפים פרטניים שיהיו לרועץ. דוגמה לחיוב: החוק יקבע כי על הממסד המודיעיני להציג במשותף לגורמים שייקבעו, פעם בחצי שנה, את המענה שלו לנושאים המתועדפים בצי"ח הלאומי. כמו כן יידרשו ארגוני המודיעין להציג כיצד הם מסנכרנים ביניהם את המשאבים כדי להגיע למיצוי מקסימלי. ניסוח חוק ברוח נכונה, יחזק את הביטחון הלאומי של ישראל, ישפר את הממשק בין הדרג המדיני לארגוני המודיעין, יאפשר לממסד המודיעיני להתייעל ויספק ביטחון טוב יותר לאזרחי מדינת ישראל.

ועדת ראשי שירותים והעומד בראשה – ור"ש היא ישות קיימת שאינה מעוגנת סטטוטורית. נראה כי כדי לשפר את תהליכי העבודה והסנכרון בין הארגונים לדרג המדיני בדגש על ראש הממשלה, נדרש לקבע את מעמדה של ור"ש במסגרת חוק המודיעין הלאומי. כמו כן יש לקבע את מעמדו של ראש הוור"ש[39] כאחראי על הצגת הפעולה המשותפת של הארגונים במענה לצי"ח ולסנכרון המשאבים. גם אם מענה זה אינו אופטימלי, יש בו כדי לשפר את המצב ולעקוף את האתגרים הטמונים בהצבת גורם חיצוני מעל לראשי הארגונים. גם מהלך זה, יחזק את הדיאלוג בין הממסד המודיעיני לדרג המדיני, יחזק את השיח והמחויבות התפקודית הפנימית שבין הארגונים וישפר את המודיעין ברמה הלאומית.

שכלול וגיוון הערכת המצב המדינית־אסטרטגית בפני הדרג המדיני

היכולת של ראשי מדינה, הדרג המדיני, לקבל החלטות בהקשרי הביטחון הלאומי, תלויה באיכות תמונת המצב המדינית־אסטרטגית והערכתו המונחת לפתחם. בישראל כאמור, נוכח אבולוציה היסטורית מקום המדינה, יש תלות גבוהה של הדרג המדיני בממסד המודיעיני בכל הנוגע להבנת המציאות, ובכללה תמונת מצב מדינית והערכה אסטרטגית. הדבר נובע מריכוז התחום במשך עשורים בחטיבת המחקר של אמ"ן (שהיא יחידה צבאית בתוך צה"ל) שהתמצבה כ"מעריך הלאומי" ובחלק מהזירות גם בגוף המחקר של המוסד ושב"כ.

הערכת מצב מדינית־אסטרטגית, מכילה את התובנות ביחס למדינות ולישויות במציאות (גם כאלה שאינן מוגדרות כאויב) המשפיעות על המדיניות הלאומית העצמית ומושפעות ממנה. רכיביה מכילים על פי רוב את ניתוח המדיניות, הפוליטיקה, הכלכלה והחברה של מדינות וישויות אלה.

בניגוד למחקר צבאי ולמחקר טרור, חלקים נרחבים מבניית הערכת המצב המדינית־אסטרטגית נשענים על מידע גלוי או נגיש יחסית, כך היה נכון בעבר, וכך ביתר שאת בעידן העכשווי עתיר המידע ברשת.

העיסוק בבניית הערכת מצב מדינית־אסטרטגית מחייב בירור מתמיד של המפגש בין המדיניות של "הכחול" (מדינת ישראל במקרה שלנו) לבין זו של "האדום" (צבע המייצג בז'אנר הצבאי את האויב, אולם במקרה זה, כאמור, מתכוון לכלל הגורמים שאינם המדינה שלנו). מכיוון שכך, לא ניכר היתרון של המודיעין הצבאי (חטיבת המחקר של אמ"ן במקרה זה) בעיסוק במחקר ובהערכת מדיניות, נוסף על אחריותו העיקרית למחקר והערכה של צבא וטרור. יתרה מכך, הדבר עלול לפגוע במיקוד במחקר הצבאי ולהביא למעורבות לא בריאה מבחינה דמוקרטית של גורמי צבא בענייני מדיניות.

גורמים שונים עסקו בנושא זה בהרחבה בעבר, והבהירו כי נדרש בו שינוי, לדוגמה: "ההתפתחות ההיסטורית של קהיליית המודיעין הועידה לאגף

39 נכון להיום, ראש המוסד מוגדר כראש ור"ש.

המודיעין של צה"ל מטלות ותחומי פעולה שאינם בתחום אחריותו של מודיעין צבאי על פי הרווח והמקובל במרבית מדינות המערב. כך למשל, האחריות על המחקר המודיעיני בתחום המדיני... בתוך כך נטל על עצמו המודיעין הצבאי גם פונקציות שהוא אינו הכתובת הטבעית והמתבקשת מאליה למילוין".[40] עוד נאמר: "הערכת המודיעין הלאומית, דבר המסור היום בידי אגף המודיעין של צה"ל – גוף שבהיבטים של ראיית עולם ותחומי טיפול אינו צריך להיות 'המעריך הלאומי'".[41]

נוכח דברים אלו וכדי לאפשר לדרג המדיני בישראל להסתמך על הערכת מצב מדינית מגוונת ולא רק דרך הפריזמה המודיעינית ביטחונית, נכון יהיה ליצור יכולת חדשה בתפיסת המודיעין הלאומית שתאפשר זאת. בכל מקרה, המודיעין הצבאי יוכל להמשיך לחקור ולקיים הערכה מדינית כנגזרת של המחקר הצבאי. למשל, אי אפשר להפריד את מחקר חזבאללה ממחקר המדינה הלבנונית. זאת בשונה למשל ממחקר ומהערכה של מדיניות ארה"ב או טורקיה.

לאחר שבעה וחצי עשורים, מדינת ישראל נדרשת לעבור שלב בכל הקשור לסידור שלד המבנה של הביטחון הלאומי שלה. תופעות של התפתחות אבולוציונית והסתמכות על יתרונות יחסיים שהתאימו בראשית הדרך היו לגיטימיים עד כה; הבשלת תהליכי ההתפתחות הלאומית עם הבהירות הנוצרת כתוצאה מזעזועים מעצבים כמו שבעה באוקטובר, מניחים את האדנים לתחילת שינוי.

כדי לספק לקומת הביטחון הלאומי בישראל ולדרג המדיני שבראשה את מרב הכלים לקבלת החלטות מושכלות ביחס למדיניות ולצמצם את הסבירות לטעויות, יש לבסס את יכולת המחקר והערכת המצב המדינית־אסטרטגית המוצגים להם, במסגרת אזרחית בלתי תלויה בצבא. לגבי מרחב הפתרון, הרי שאפשר להטיל את המשימה (כפי שהוצע לא פעם בעבר) על המוסד. היתרונות במוסד הם עצם היותו סוכנות אזרחית, העוסקת ממילא במחקר ובהערכת מצב מדינית בחלק מן הזירות, היות ראש המוסד יו"ר הוור"ש והנגישות המובנית לראש הממשלה. חסרונות המוסד בהקשר זה, הם עצם היותו חלק מהממסד המודיעיני, מה שעלול לתרום להטיות ארגוניות, ה־DNA המבצעי שלו, ועיסוק מחקרי מועט בחלק מהזירות.

לאור זאת, קיימת אפשרות נוספת שיש בה פוטנציאל רב־יתרונות שעשוי לספק מענה מיטבי לצורך הלאומי. מנגנון זה קיים במאפיינים דומים במדינות שונות, אולם הדוגמה הבולטת היא ה־Joint intelligence committee (JIC) בבריטניה. נציג את הרעיון ועקרונותיו[42] בהתאמה[43] לצורך בישראל. הרעיון הוא הקמת מסגרת ייעודית רשמית, אזרחית, שתהיה אמונה על מחקר והערכה מדינית אסטרטגית עבור הקבינט. אין הכוונה לגוף איפכא מסתברא תגובתי ונלווה כפי שהוצע בהצעת החוק של חבר הכנסת הלוי,[44] אלא בגוף העיקרי שאמון על מחקר ועל הצגת ההערכה לדרג הביטחון הלאומי. גוף זה יוצב במשרד ראש הממשלה או במועצה לביטחון לאומי ויושם דגש על כך שיורכב ממגוון חוקרים מרקעים מקצועיים וחברתיים שונים ובהם: יוצאי ארגוני מודיעין, יוצאי משרד החוץ והביטחון, אנליסטים אזרחיים מנוסים שאינם יוצאי הממסד, חוקרים מהאקדמיה ועוד. ראש הגוף יוגדר כראש סוכנות לאומית.

40 דו"ח הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק.

41 שלח, פרי וכהן, הצעת חוק השירותים החשאיים.

42 העקרונות הותאמו מתוך: קולונל ריצ'רד קמפ, שילוביות במודיעין הבריטי – ועדת המודיעין המשולבת (JIC), **מודיעין הלכה למעשה**, 7.11.2021.

43 מטבע הדברים אי אפשר לשכפל בדיוק את המנגנון הבריטי נוכח השונות בהתנהלות בכמה ממדים.

44 הצעת חוק הקמת מחלקה לגיבוש תפיסת מודיעין חלופית ("איפכא מסתברא") מגופי המודיעין, התשפ"ה־2024.

הסוכנות למחקר ולהערכה מדינית תשתמש במודיעין מסווג שמפיצות סוכנויות המודיעין ובעלות ברית מודיעיניות זרות, בדיווחים דיפלומטיים משגרירויות מסביב לעולם ובמודיעין גלוי.

המשימה המרכזית של הסוכנות תהיה לספק הערכה לגבי עניינים אסטרטגיים, אירועים ומצבים הקשורים למדיניות וליחסי חוץ, ענייני כלכלה וחברה במזה"ת ובעולם, ונושאים בין־לאומיים נוספים. כמו כן, תהיה הסוכנות אחראית על ניטור התפתחות של איומים והזדמנויות ישירים ועקיפים במישור המדיני והתרעה עליהם.

הערכות הסוכנות יישלחו לשרי הקבינט ולמל"ל בשגרה וסביב אירועים מיוחדים. המסמכים יספקו לשרי הממשלה הערכה בהירה, ברורה וקצרה (ללא קשר למורכבות הנושא, להיקפו או לחשיבותו) של המודיעין מכל המקורות הזמינים, כדי לסייע להם בגיבוש מדיניות.

היתרונות בהקמת סוכנות מחקר והערכה מדינית אסטרטגית עבור דרג הביטחון הלאומי הם:

1. ההערכה המיועדת לשרי הקבינט נעשית בנפרד מסוכנויות המודיעין האוספות את המידע, תוך התחשבות בידע המתווסף להערכה בכל שלבי גיבוש הערכת המודיעין מנציגי הסוכנויות. משמעות הדבר היא שסביר שההערכות אינן מושפעות מגאוות יחידה, חשיבה לטווח ארוך על האינטרס של הסוכנות האוספת או השפעות הנובעות מהמאמצים העצומים, מהסיכונים ומההשקעות הכספיות הכרוכים בהשגת המודיעין עצמו.
2. גיוון דעות ופלורליזם הערכתי משופר (גם בין־ארגוני וגם בתמהיל האנושי).
3. התנהלות דמוקרטית ראויה.
4. מיצוי מיטבי של מודיעין לא מסווג (מידע גלוי, רשתות חברתיות, מידע מדיני, מחקר אזרחי).

החסרונות:

1. השקעה משאבית נוספת.
2. נדרש גב של הדרג המדיני להתמקמות אפקטיבית של הסוכנות במארג הקיים.

קביעת עיקרון מוביל של שמירה על גיוון מקורות, איסופם והאיזון ביניהם

חלק מהותי בתפיסת מודיעין לאומית, הוא האחריות על מימוש סל מגוון של ערוצי איסוף ומקורות. זאת כדי לשמור על תמונת מודיעין עשירה ומבוססת ככל האפשר וצמצום הסבירות לכשל מודיעיני הנובע מהסתמכות יתר על ערוץ איסופי אחד. תפיסת המודיעין הלאומית של ישראל נדרשת להגדיר ולקבוע מנגנוני בקרה על קיומם של מקורות האיסוף ומימושם, וכן על איזון ההשקעה בכל אחד מהם. ההחלטה על צמצום יכולות איסוף או סגירתם צריכה להתקבל בדרג ור"ש, תוך הצגה לגורמים רלוונטיים בממשל כפי שיקבע. מאחר שארגוני המודיעין של ישראל פועלים לא פעם בחפיפה גזרתית ובחפיפה של דיסציפלינות איסוף, קיימת חשיבות יתרה לביסוסה של תמונת מקורות איסוף ברמה הלאומית אל מול האיומים השונים. תמונת מקורות ואיכותה, משפיעות על קבלת החלטות בדרג המדיני, ומכאן החשיבות הגבוהה להציגה באופן תדיר ויעיל בפניו. מומלץ ונכון שתמונת המקורות והנגישות המודיעינית הלאומית תוצג על ידי ור"ש בתדירות שתיקבע בפני ראש הממשלה, שר הביטחון וראש המל"ל.

מוכנות והיערכות מתמדת למצב מלחמה

סעיף זה הוא תודעתי ואופרטיבי כאחד. תופעת המלחמה שרירה, קיימת והיא בבחינת מבחן־על לרמה הלאומית. על תפיסת המודיעין הלאומית להגדיר את אופן מוכנותה למלחמה בכל עת, את אופן מימוש המאמצים התומכים בשגרה ובחירום, את סדר העדיפויות מול נושאים אחרים שאינם מלחמה, ואת היכולות הנדרשות לעמידה במשימה בעת מלחמה. גם כאן, החלטה על צמצום יכולות

יעודיות למלחמה או סגירתן צריכה להתקבל ברמת הוור"ש ובשיקוף לדרג המדיני הרלוונטי. היתרון במצפן המלחמה הוא בכך שהוא מושך את מוכנות המערכת לסף העליון שלה, וממנו אפשר לגזור התאמות גם לרמות צורך נמוכות יותר ואחרות. גם הטענה כי תדירות המלחמה היא נמוכה ביותר וכי עדיף למקד את פעולת המערכת המודיעינית במב"מ או בבט"ש (ביטחון שוטף), אינה נכונה. זאת מאחר שתהליכי מוכנות, כשירות ובניין כוח למלחמה אורכים זמן רב ודורשים תחזוק נוכח שינויי סד"כ (סדר כוחות) תמידיים, ולכן מיקוד המלחמה חייב להיות בראש סדר העדיפויות. המוכוונות למלחמה צריכה להקרין על ממדים רבים בפעולת הממסד המודיעיני ובכלל זה להשפיע על תוכניות האיסוף, על סוגי המבצעים ועל סדר העדיפויות ביניהם, על תעדוף נושאים למחקר, על הנגשה והעמקה, על הכשרות ותרגול כוח האדם ועוד. קיומו של בנק מטרות לגבי אויב מסוים, אינו ביטוי יחיד למוכנות על ארגונית למלחמה. על ארגוני המודיעין לקיים פעולה משותפת הדוקה בשגרה לאור מצפן המלחמה, כך שהיכולת שתיבנה אל מול האיומים השונים תהיה מיטבית, ממוצה משאבית וסינרגטית באופייה.

מיקוד המלחמה חייב להיות בראש סדר העדיפויות

שינוי תפיסת הפעולה אל מול איומים מתהווים — ההקשר המודיעיני

אחד השינויים התפיסתיים הנדרשים ביותר בתפיסת המודיעין של ישראל, הוא התמקדות ביכולת לזהות איומים בהתהוותם והנחת התשתית המודיעינית להשמדתם. זאת בניגוד לתפיסת המב"מ שנכשלה במניעת ההתעצמות הצבאית של חמאס וחזבאללה. תפיסת המב"מ שנבעה מרעיון המניעה וההשפעה, תבעה השקעת משאבים מודיעיניים נרחבים, הסיטה את התודעה הביטחונית והחלישה את המוכנות למלחמה. בגיבוש תפיסת המודיעין החדשה יש לעצב עקרונות פעולה המותאמים למצב החדש במזרח התיכון לאור תוצאותיה של מלחמת חרבות ברזל.

בתוך כך, נדרשים מעקב ואספקת מודיעין אופרטיבי לפגיעה בקשת של איומים, גם בעומק גאוגרפי ניכר. כמו כן, מוטיב ההערכה ביחס להשלכות הפעלת הכוח של ישראל, צריך לגלם את הגידול הניכר בחופש הפעולה ובגמישות של צה"ל נוכח המלחמה.

יצירת איזונים חדשים אל מול "זירות שלום"

זירות שבהן יש למדינת ישראל הסכמי שלום, כגון מצרים וירדן, הן נכס אסטרטגי. עם זאת, נכון שתפיסת מודיעין עדכנית, תגדיר את העקרונות והאיזונים הנדרשים כדי לוודא כי איומים פוטנציאליים הן ברמה האסטרטגית והן ברמה האופרטיבית בזירות אלה, כגון הפיכה שלטונית, פעולות צבא מצרים בסיני או מאמצים איראניים בירדן – מנוטרים ומשוקפים כראוי לצה"ל ולממשל. הטענה כי אפשר להמשיך ולנהל זירות אלה במינימום של השקעה מודיעינית, איסופית ומחקרית היא מוטעית וסכנתה גדולה. מבט מודיעיני מפוקח על זירות אלה, המחזק את תמונת המודיעין והמוכנות לשינוי מצב, נדרש גם נדרש.

סוף דבר

לתפיסת המודיעין הלאומית של מדינת ישראל חשיבות ניכרת לעתידה ולביטחונה. קיימים זמנים בחייה של אומה שבהם היא נדרשת לנצל את המציאות שנקרתה בחייה ההיסטוריים, לזהות את הזדמנות הצמיחה וההתפתחות ולממשה בכל מאודה. שבעה באוקטובר הוא פנס רב עוצמה המאיר את ההזדמנות ההיסטורית המונחת לפתחה של מדינת ישראל בממדים רבים. בתוך כך, גם לתקן את שהשתנה בשלושת העשורים האחרונים ולגבש תפיסת מודיעין לאומית, נכונה ומותאמת לצורכי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. השינוי הנדרש תובע איזון חדש ובריא יותר בין הממסד המודיעיני לדרג המדיני ולפיקוד הצבאי, ביסוסן של הנחות מוצא תפיסתיות המתכתבות עם המציאות, חזרה ליסודות המקצוע המודיעיני והתכוננות מתמדת למלחמה.

פרק 7

היחס בין המערך המקצועי במערכת הביטחון לדרג המדיני

הראל וינברג

תקציר

הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון בישראל מתקיים בעיקרו ברמה הפורמלית, אך בפועל ניכרת תלות עמוקה של הדרג המדיני בצה"ל כגורם בלעדי כמעט לאספקת ידע ביטחוני, הערכות אסטרטגיות וניתוח חלופות. שליטת הצבא במידע המודיעיני, ביכולת התכנון ובקביעת מסגרות החשיבה יוצרת מצב של הגמוניה אפיסטמית, המחלישה את יכולת הדרג הנבחר ומצמצמת את מרחב הבחירה האמיתי שלו.

בעוד האחריות להגדרת מדיניות ביטחון ולקבלת החלטות אמורה להיות בידי הדרג המדיני, בפועל הוא ניזון כמעט בלעדית מהצעות מערכת הביטחון, מתקשה להציע חלופות – בוודאי בכל הקשור לבניין הכוח, ולעיתים נגרר לאשרר תוכניות שמקורן בצבא בלי לקיים שיח אסטרטגי עצמאי. המנגנונים המוסדיים שאמורים לגשר על הפער – המזכיר הצבאי לראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי – אינם מספקים מענה אפקטיבי: הראשון כפוף להיררכיה הצבאית, והשני סובל מחולשה מבנית, מהיעדר משאבים ומהיעדר לגיטימציה כגורם עצמאי מול מערכת הביטחון.

התוצאה היא ריכוז ידע וסמכות אופרטיבית בידי הצבא, אשר חורג לעיתים מתחום המומחיות המקצועי הצבאי ומוביל גם את תהליכי גיבוש המדיניות בנושאים מדיניים מובהקים, וכן בנושאים אסטרטגיים. עמדות אחרות כמעט אינן נשמעות, והדרג המדיני נותר חסר יכולת אמיתית לבדוק את ההמלצות המונחות לפניו ולאתגר את מציעיהן. תופעה זו בלטה במיוחד בתקופות חירום כמו מלחמת חרבות ברזל, שבהן ניכרה מונוטוניות מבצעית, והדרג המדיני התקשה להניע תפיסות חלופיות.

בטווח הארוך, כדי לחזק את אפשרויות קבלת ההחלטות של הדרג המדיני, נדרשת תפנית ממשית:

1. חיזוק המל"ל והפיכתו לגוף מקצועי בעל השפעה וסמכויות נרחבות לקבלת מידע בלתי תלוי ולביצוע עבודת מטה ביטחונית עצמאית.
2. צמצום מעורבות הצבא בקביעת מדיניות חוץ ובנושאים שאינם צבאיים, וניתוב עיקר העיסוק הלאומי בתחומים אלו לדרג האזרחי.
3. חיוב הדרג המדיני בהכשרה ביטחונית סדורה, שתאפשר לקיים דיון מושכל מול מערכת הביטחון.

מעבר לצעדים אלו, עיקר טענתנו במאמר זה היא כי בטווח הקצר יש להקים צוות ביטחוני עצמאי לראש הממשלה, וייתכן שאף לקבינט, שיורכב ממומחים אזרחיים המנותקים מוסדית ממערכת הביטחון, שיאפשרו לדרג המדיני "ייעוץ מקצועי מעולה" ונטול פניות בתחום הביטחוני. חברי הצוות ימונו על ידי ראש הממשלה וחברי הקבינט כמינוי אישי, ויכהנו לפרקי זמן קצרים, בהתאם לכהונת ראש הממשלה וחברי הקבינט. תפקידו של צוות זה יהיה לגבש המלצות לראש הממשלה ולקבינט לפי הצורך בנושאים העומדים על הפרק, או להציג לדרג המדיני נושאים שלעמדתו מחייבים את התייחסותו. כמו כן, הצוות יבחן באופן עצמאי או מול מערכת הביטחון, חלופות להצעות מערכת הביטחון בנושאים מבצעיים ובנושאי בניין הכוח, תוך הבאת רצונות הדרג המדיני לידי ביטוי.

כמו כן, יתאפשר לצוות לקיים שיח עם מכוני מחקר ישראליים ובינלאומיים בעניין. שיח זה מתקיים כיום בדרג הצבאי בצורה מצומצמת ובנושאים שוליים באופיים. צוות זה לא יחליף את עמדת מערכת הביטחון, זו תישאר העמדה המרכזית, אלא ישמש "פלטפורמה קלה" לאתגור התוכניות והערכות המצב של גופי התכנון המבצעיים והמל"ל (ה"פלטפורמות הכבדות") ויציג עמדה מקבילה, תומכת או מתנגדת, לעמדת מערכת הביטחון, שתאפשר דיון מושכל בחלופות העומדות על הפרק.

המצב הקיים מקשה על הדרג המדיני לקבל החלטות ביטחוניות עצמאיות, ומוביל להישענות כמעט מוחלטת על עמדת מערכת הביטחון. חיזוק מערכות הייעוץ האזרחיות, יצירת אלטרנטיבות מבוססות ידע והבטחת פיקוח אפקטיבי על מערכת הביטחון הם צעדים הכרחיים להבטחת ביטחון לאומי הנשען על שיקולים רחבים ומאוזנים.

פתח דבר

מערכת הביטחון כפופה לדרג האזרחי־פוליטי. כך נקבע במפורש בחקיקה,[1] כך נבנה הצבא מיסודו[2] וכך גם הפרקטיקה הנוהגת – לפחות לכאורה. ההחלטות המרכזיות הנוגעות לבניין הכוח ולהפעלת הכוח בצה"ל, אמורות להתקבל על ידי שר הביטחון, ראש הממשלה, הקבינט המדיני־ביטחוני, ובמקרים שבהם זה נדרש על ידי הממשלה כולה,[3] ואילו הדרג הצבאי אמור לתרגם את החלטות הממשלה ואת החלטות שר הביטחון לתוכניות פעולה צבאיות.[4] תכלית הפיקוח האזרחי־פוליטי על הצבא היא "תיחום או הגבלת השפעת הדרג הצבאי והבטחת ההלימות שבינה לבין מטרות הדרג המדיני, באופן שיבטיח את עליונות הדרג המדיני הנבחר ואת מימוש מטרותיו ויעדיו המוגדרים".[5] אומנם מערכת זו עשויה להיות מורכבת יותר, ואפשר לראותה גם כ"אחריות משותפת",[6] אולם לכולי

1 ראו סעיפים 2 ו־3 לחוק יסוד: הצבא — "(2)(א) הצבא נתון למרות הממשלה; (2)(ב) השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הבטחון; 3(א) הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי; 3(ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הבטחון; 3(ג) ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הבטחון."

2 "אין הצבא קובע המדיניות, המשטר, החוקים וסדרי הממשלה במדינה. אין הצבא קובע על דעת עצמו אפילו את מבנהו, סדריו וקווי פעולתו, ואין הוא כמובן, מחליט על שלום ומלחמה. הצבא אינו אלא זרוע הביצוע, זרוע ההגנה והביטחון, של ממשלת ישראל. המשטר במדינה, קרי המדיניות כלפי פנים וכלפי חוץ, הכרזת מלחמה ועשיית שלום, ארגון הצבא ועיצוב דמותו — כל אלה בסמכותן היחידה של הרשויות האזרחיות: הממשלה, הכנסת והבוחרים — לפי הכרעת הרוב בבחירות חופשיות. הממשלה נושאת במלוא האחריות לצבא בפני נבחרי העם בכנסת; הצבא כפוף בכל לממשלה, ואינו אלא מבצע הקו המדיני וההוראות שהוא מקבל מהמוסד המחוקק והמבצע במדינה: הכנסת והממשלה" (מסמך מאת דוד בן־גוריון לרמטכ"ל רא"ל יגאל יבין, "מבנה הצבא ודרכו", הובא אצל עמרם אורן וקובי מיכאל, **"הפיקוח האזרחי" במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל — מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, מחקרי פלורסהיימר, 2013, עמ' 11.

3 על הצורך שהחלטות בענייני ביטחון יתקבלו על ידי הדרג האזרחי ולא הצבאי עמד כבר דוד בן־גוריון. במאמרו בעיתון "דבר" שכותרתו "בעיית המרות על הפלמ"ח", תיאר בן־גוריון כי בכל 15 שנותיו הראשונות בהנהלת הסוכנות לא קיבל על עצמו "שום תיק", וכי לאחר 15 שנה נאלץ לקבל על עצמו את תיק הביטחון. "קיבלתי על עצמי תיק־הבטחון לא משום שהנני גנרל ומומחה צבאי — הייתי רחוק מכל אלה, אלא משום שבעניין צבא, כמו בכל עניין מעשי אחר מורכב, קובעים לא המומחים המקצועיים, אם כי עצתם והדרכתם היא חיונית, אלא פקוחי־עין ובעלי שכל ישר, וסגולות אלה יש לכל איש נורמאלי" (דבר, 2.4.1962).

4 הפ"ע 2.0101 המפקדה הכללית, סעיף 7(א).

5 קובי מיכאל, "כשהסמכות מרכינה ראש בפני מקור הידע", בתוך גבריאל שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל**, ירושלים: כרמל, 2008; וראו גם: "לפיכך, מעבר למהות הפורמלית והפרוצדורלית, שתכליתה הבטחת הציות של הדרג הצבאי לדרג האזרחי הנבחר וכפיפותו המלאה להנחיותיו, צריך הפיקוח האזרחי להיות גם תכליתי ולהבטיח את עליונות החשיבה המדינית־אזרחית על פני החשיבה הצבאית כך שתבטא את בכירות המטרות האזרחיות על פני המטרות הצבאיות" (אורן ומיכאל, **הפיקוח האזרחי במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל**, עמ' 14). וראו במאמר זה גם סקירה תמציתית של התפיסות התיאורטיות הקיימות ביחס למודלים לפיקוח של הדרג האזרחי על הדרג הצבאי (עמ' 14–22).

6 "הגדרת היחסים בין דרג מדיני לבין דרג צבאי אינה יכולה להיות מעוצבת על בסיס היררכיה לוגית חד־כיוונית, מגוף מנחה לגוף מבצע... אחריות משותפת אינה משתקפת בשאלה למי מקור הסמכות, שכן תמיד מקור הסמכות מצוי באורח לא סימטרי בידי הדרג המדיני, אלא בשאלה, כיצד נוצר הרעיון, מי היזם ומי הארכיטקט. לשניהם יש מקום לבטא את עצמם ביצירת הרעיון ושניהם נמצאים בשדה זה באחריות משותפת" (גרשון הכהן, **מה לאומי בביטחון הלאומי?**, בן־שמן: משרד הביטחון, 2014, פרק ה). וכן ראו דבריו של יצחק רבין ביחס לדוח ועדת אגרנט "לעתיד יגיד לעצמו כל רמטכ"ל, אני מניח את כל החומר המצוי ברשותי על שולחן הממשלה, בצרוף המלצתי. עד כה היה ברור מעבר לכל ספק, כי מרגע שהדרג המדיני סמך ידיו על המלצתי, והורה לפעול על פיה, הוא הדרג המדיני נושא עמי באחריות כלפי המצב, וכלפי המתבצע על פיה. כל חלוקה אחרת לסמכויות בין הדרג הצבאי והמדיני, המחייבת את הראשון ומזכה את השני היא בלתי אפשרית וטומנת בחובה סכנות חמורות ביותר. אם אין אחריות משותפת בין שני הדרגים, אני כרמטכ"ל, הואיל וכל האחריות תוטל עלי

עלמא, בכל הנוגע לכוונה המדינית ולהחלטות המרכזיות בבניין הכוח והפעלתו, על הבכורה להיות נתונה במלואה לדרג המדינית.

בהעדר גוף אחר שברשותו הידע והיכולת לגבש המלצות חלופיות, עמדתה של מערכת הביטחון מנתבת בפועל את דרכיו של הדרג המדיני ומצמצמת את הגמישות הנדרשת לו

אלא שבפועל, חוקרים רבים[7] הצביעו לאורך השנים על כך שלמערכת הביטחון[8] והצבא בראשה, מעמד ייחודי וכמעט בלעדי בגיבוש המלצות ביטחוניות, ובמידה מסוימת גם המלצות מדיניות. בהעדר גוף אחר שברשותו הידע והיכולת לגבש המלצות חלופיות, עמדתה של מערכת הביטחון מנתבת בפועל את דרכיו של הדרג המדיני ומצמצמת את הגמישות הנדרשת לו. כך נוצר מצב שבו "המקום היחידי בו מכינים עבודות בעניין הביטחון הלאומי הוא אגף התכנון של צה"ל".[9] מעבר לכך, העדר ידע מספק של הדרג המדיני בתחום הצבאי, הן בכלל והן בתחומים שבהם הוא נדרש להכרעה, אינו מאפשר לדרג המדיני לפקח על פעילות הדרג הצבאי במישור המהותי,[10] ולהבטיח את התאמתה להישגים המדיניים הנדרשים.

להלן נעמוד על המצב הקיים ועל האתגרים שמצב זה יוצר הן לדרג הצבאי והן לדרג המדיני. לאחר מכן נסקור את יתרונותיהם ואת חולשותיהם של שני המוסדות המרכזיים הפועלים במארג היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי – המזכיר הצבאי והמטה לביטחון לאומי,[11] ולבסוף נציע בקצרה הצעות לשיפור המצב, בטווח הארוך ובטווח הקצר.

ועל הצבא, אנהל לבדי את מדיניות החוץ והביטחון של המדינה, משום שאם אין אחריות משותפת לתוצאות, אין גם אחריות משותפת לקבלת החלטות" (יצחק רבין, **פנקס שירות**, תל אביב: ספריית מעריב, 1979, חלק ב עמ' 414). אלא שאף בהתאם למודל זה, הבכורה בקבלת ההחלטות אמורה להיות של הדרג המדיני, ועל הדרג הצבאי להציג בפניו את כלל המידע הנדרש לעניין המצוי ברשותו.

7 וראו לדוגמה: "הפיקוח האזרחי בישראל נובע מאחד המאפיינים המרכזיים של יחסי צבא וחברה והוא בולטות הדרג הצבאי והשפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני" (אורן ומיכאל, **הפיקוח האזרחי במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל**, עמ' 22); "רצונם הבלתי נלאה של מנהיגים אלה להבטיח את האינטרסים של הארגונים השונים שבראשם הם עמדו ושלהם עצמם, גרמו לכך שהשחקנים שמקורם בסקטור הביטחוני הטילו ועדיין מטילים צל כבד על המנהיגים של הסקטור האזרחי. ובכך הם מטילים גם צל כבד על הדמוקרטיה הישראלית כולה" (גבי שפר, "הרשת הביטחונית" הישראלית והשפעתה, ערב העיון "בין צבאיות למדיניות בישראל", 2008); וראו גם יגיל לוי, **מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות** ירושלים: מאגנס, 2010. בהמשך המאמר נזכיר נוספים המבקרים תלות זו.

8 מערכת הביטחון והצבא לא חד הם. אולם אין ספק שצה"ל הוא הגורם המשפיע ביותר על ביטחון מדינת ישראל, ומשקלו היחסי גדול בהרבה מזה של יתר חלקי מערכת הביטחון. על רקע זה, להלן נתייחס בעיקר לפעולות צה"ל, אולם הדברים נכונים, בסייגים הנדרשים, גם ליתר גופי מערכת הביטחון.

9 קובי מיכאל, "כשהסמכות מרכינה ראש בפני מקור הידע". על הסיבות לכך שתוצרי התכנון בצה"ל הם ברובם חַדְגוֹנִיים ולא משקפים ידע מקצועי מעמיק, יש צורך להרחיב במאמר נפרד. נציין רק כי קיימת בעיה עמוקה הן בהכשרת המתכננים לתכנון אסטרטגי מעמיק, והן באופן התכנון, הבוחן לרוב חלופות רק בסיומו של התהליך ולא בתחילתו. עם זאת, במהלך השנים האחרונות ניכרת מגמה של העמקה בעבודות המטה המבוצעות במל"ל, ויש לקוות כי הדבר מעיד על כך שהמל"ל מתחיל לעצב את מעמדו כמוביל מרכזי בעבודות המטה הרוחביות בתחום הביטחוני־מדיני במדינת ישראל.

10 להבדיל מהפיקוח המוסדי, היינו הכפיפות הפורמלית־חוקית של הדרג הצבאי לדרג המדיני (וראה, יגיל לוי, קובי מיכאל ואסף שפירא, "הפיקוח החוץ־מוסדי על צה"ל – מסגרת מושגית", **המרחב הציבורי**, 4 (2010), עמ' 45–74; על הגישות השונות הנוגעות לעקרונות הפיקוח האזרחי ראה קובי מיכאל, הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא וחברה, בתוך **ביטחון לאומי – מבט ביקורתי**, הוצאת מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, 2012.

11 ראוי גם להזכיר את ועדת ראשי השירותים (ור"ש). הוור"ש היא ועדה הכוללת את ראש המוסד, ראש השב"כ וראש

הידע והטיית כף המאזניים לכיוון הדרג הצבאי

קיימים גופים רבים[12] השותפים בהערכת המצב הביטחוני והמבצעי במדינת ישראל, אך צה"ל הוא הגוף המרכזי ביניהם. כפועל יוצא מכך, ומאמון הציבור אשר לו צה"ל זוכה,[13] השפעתו על פעילות המערכת הביטחונית רבה. אלא שמעמדו הייחודי של צה"ל, ובעיקר העובדה שהוא המחזיק במרבית הידע המבצעי והמודיעיני הקיים במדינה, מטים את היחס בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי.

דומה שמוסכם על הכול כי לרשות דרג מקבלי ההחלטות (הרמטכ"ל, שר הביטחון והממשלה) צריך שיעמדו הכלים לבחינה מקצועית ובלתי תלויה של תוכניות ועמדות המוצגות לפניהם להחלטה על ידי גורמים מקצועיים, שכן על הדרג המדיני "החובה לקבוע את ייעודם של החילות ושל הזרועות ואת הכישורים הנדרשים מהם לצורך ביצוע משימותיהם. יתר על כן, בדרג זה נקבעים גם המשאבים שיוקצו לכך. מכאן שהזרוע או החיל אינם יכולים להיות במעמד של יועץ בלעדי".[14] עמדה על כך גם ועדת וינוגרד, שקבעה:

> כאשר קביעת המדיניות בדרג המדיני מבוססת על המלצות של גוף אחד (כגון צה"ל או המערכת הביטחונית), יש לדאוג כי תהיה בפני הפורום המחליט גם "דעה שנייה" מטעמו של גוף אחר, וכי יתבצע בפני הגוף המחליט תהליך מסודר של אתגור המציעים לגבי המלצותיהם. הצגת עמדות שונות בנושאים מורכבים, תורמת תרומה חיונית לבחינה עמוקה של חלופות הפעולה, ומבטיחה כי שיקול הדעת יהיה מעמיק יותר, וכי יצומצם החשש לכשלים של "מחשבה קבוצתית". בעניינים מדיניים־ביטחוניים, ראש הממשלה, שר הביטחון ושרת החוץ צריכים להיחשף להצגות כאלה, מוקדם יותר ובצורה מפורטת יותר.[15]

הדרג הצבאי בישראל הפך ברבות השנים לסמכות הידע האולטימטיבית בכל הנוגע לעצם הגדרתם של איומים ביטחוניים ולעיצוב המענה לטיפול בהם

עמד על כך גם ראש הממשלה בנימין נתניהו: "מסוכן לראש הממשלה להיות במצב שהוא מקבל כמעט בכל אחד מהנושאים שאמרתי דעה אחת או אחד שמרכז לו את הדעות".[16] אלא שגם ברבות השנים, וגם לאחר שהוקם המטה לביטחון לאומי (על פעולתו

אמ"ן, ומצויים בה כמשקיפים גם המזכיר הצבאי לראש הממשלה ולעיתים גם ראש המל"ל. הוועדה אמורה לדון בפעילות מבצעית שקשורה למערכת הביטחון, ולתאם בין הגופים המודיעיניים השונים. בלי להתייחס לסמכויות גוף זה, ברור שהוא עוסק אך ורק בפעילות מבצעית ייחודית. משכך, למרות חשיבותו, השפעתו על הפעילות השוטפת של מערכת הביטחון, בניין הכוח, או אפילו תפיסת הביטחון הלאומי, היא מצומצמת.

12 וביניהם – שירות הביטחון הכללי, המוסד לתפקידים מיוחדים, אגפי משרד הביטחון השונים כגוף האגף הביטחוני מדיני או הממונה על הביטחון במערכת הביטחון, המטה לביטחון לאומי, ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, מחלקת המחקר במשרד החוץ ועוד גופים רבים נוספים.

13 ראוי לציין כי אמון זה נפגע במהלך מלחמת חרבות ברזל (ראו לדוגמה משה כהן, "כאב ראש לזמיר: כמחצית מהישראלים איבדו אמון בצה"ל | סקר מעריב", **אתר מעריב**, 8.3.2025). עם זאת, צה"ל נותר הגוף הזוכה לאמון המרבי מצד הציבור הישראלי.

14 מבקר המדינה, דוח שנתי 38, חלק ב, 1988, עמ' 873.

15 ועדת וינוגרד, **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – דין וחשבון חלקי**, 2007, עמ' 146.

16 מבקר המדינה, **יישום חוק המל"ל**, 2012, עמ' 24. וראו גם: "נקודת המפתח, בהתייחס לתהליך קבלת ההחלטות של ראשי הממשלה בישראל היא, שאין הם עושים שימוש בגופי ייעוץ מקצועיים שיציגו בפניהם את החלופות האפשריות. כך נותרים ראשי הממשלה, בדרך כלל, עם החלופה שאותה גיבשו על סמך אינטואיציה, אמונות אישיות, העדפות אישיות

נעמוד בהמשך), בפועל צה"ל נותר היועץ המרכזי אם לא הבלעדי לדרג המדיני בתחום הצבאי.[17]

כך הם פני הדברים בכמה היבטים מרכזיים, כפי שיפורט להלן.

במישור קבלת ההחלטות בתחום הפעלת הכוח, וניתוח פעילות האויב. הצבא הוא הגורם המרכזי המחליט אילו חלופות מבצעיות,[18] איזה מידע מודיעיני גולמי ואיזו פרשנות של המידע המודיעיני יוצגו בפני הדרג המדיני.[19] הבלעדיות של צה"ל בכל הנוגע להצגת החלופות ופרשנות המידע המודיעיני, מוכרת היטב לכל העוסק בתחום הצבאי וביחסים בין הדרג הבכיר בצה"ל לבין הדרג המדיני. כפועל יוצא משליטתו בידע המודיעיני והצבאי ובאופן ניתוח ידע זה, עלו במהלך השנים, הן במהלך מלחמות והן בזמן שגרה, טענות רבות מצד הדרג המדיני על כך שצה"ל לא הציג בפניו חלופות מספקות או כאלו התואמות את ההנחיות המדיניות.[20] מטבע הדברים במצב שכזה "על הדרג הצבאי להיזהר ממניפולציות של האפשרויות המוצגות בפני הדרג המדיני, גם אם הדבר נעשה שלא מדעת, כך שלמעשה לא מותירים לדרג המדיני חופש בחירה."[21] ו"למעשה, הדרג הצבאי בישראל הפך ברבות השנים לסמכות הידע האולטימטיבית בכל הנוגע לעצם הגדרתם של איומים ביטחוניים ולעיצוב המענה לטיפול בהם".[22]

או תחושות. ואלו, כאמור אינן בהכרח יועצות טובות לקבלת ההחלטה האופטימאלית" (ראובן פדהצור, "הביטחון הלאומי בישראל – מי מחליט וכיצד", בתוך **ביטחון לאומי — מבט ביקורתי**, 2012, עמ' 22).

17 על ההטיות המחשבתיות והגישות המקובלות בתחום היחסים בין הדרג הצבאי והמדיני, ראו לדוגמה אלון פז, "גנרלים ממאדים, מדינאים מנוגה", **מערכות**, 437 (2011), עמ' 28–33. ראוי לציין כי הבעיות המתוארות להלן רלוונטיות גם לתחומים אחרים שבהם עוסקת הממשלה. כך לדוגמה עולה מדוח המבקר לגבי טיפול משרדי הממשלה בהתפשטות נגיף הקורונה, ובהעדר גוף שאתגר את מקבלי ההחלטות בעניין (מבקר המדינה, **ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית — תהליכי קבלת החלטות ומימושן**, 2021).

18) ישראל טל מתאר כי בעבר היה רעיון להקמת "מטה שר" שיבדוק למען הרמטכ"ל את הנתונים שהצבא מציג, וינתח את המלצות הצבא. אלא שהרמטכ"לים השונים גרסו כי המטה הכללי הוא המטה של שר הביטחון. כתוצאה מכך נמצא שר הביטחון "מנוטרל, תלוי ברמטכ"ל וחסר כלים משלו, שיאפשרו לו לחרוץ משפט אישי בתחומים שונים ולקבל החלטות. לשר לא נותר אלא לבחור בין חלופות והמלצות של הרמטכ"ל ושל מנכ"ל משרד הביטחון לגבי המשרד" (ישראל טל, **ביטחון לאומי — מעטים מול רבים**, תל אביב: דביר, 1996, עמ' 111).

19 על מערכת היחסים הקיימת והרצויה בין הגורמים המודיעיניים לבין הדרג המדיני, ראה במאמרו של אל"מ (במיל') רועי תמיר, "עקרונות ושינויים נדרשים בתפיסת המודיעין של ישראל".

20 ראו לדוגמה מעריב אונליין, "ביקורת על צה"ל בקבינט: 'לא הצגתם מספיק חלופות, לא היו תוכניות התקפיות'", **אתר מעריב**, 13.11.2018; "תפקידו של הקבינט הוא בעיקר לדון מבעוד מועד ולא בעת לחימה, בתרחישים שונים ולמפות את מצב הסיום... הקבינט אמור לעסוק בשאלות מדיניות... כאלו לא התקיימו בקבינט הנוכחי... המל"ל צריך לקיים דיונים בשאלת התכלית האסטרטגית וצה"ל צריך להיות אחד המציעים בעניין זה. המציאות כיום היא שצה"ל מוביל את עבודת המטה הן בהיבטים אסטרטגיים והן בהיבטים המבצעיים" (שר הביטחון משה יעלון, מצוטט אצל מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, 2017, עמ' 53).

21 אהוד ברק, "היציאה מלבנון: מקרה בוחן ביחסי הדרגים", בתוך **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, 2003, עמ' 30. "נשמעות טענות על כך שהצבא עושה מניפולציה בעזרת כושר ההצגה שלו, כדי להעלות רק את הצעת ההחלטה שהוא ושר הביטחון רוצים בה. כאשר מוצגות דילמות להחלטה, תוצג אחת טובה אך יקרה, אחת שאינה יקרה אך אינה טובה מספיק ואחת סבירה מבחינת התוצאה והמחיר, והיא המתקבלת לרוב והיא זו שאליה התכוון הצבא מראש" (אביעזר יערי, **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, מזכר 72, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, 2004, עמ' 34). על השפעת הצגת המידע המצוי בידי צה"ל על הדרג המדיני ראה מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, שם עסק המבקר בהרחבה במשמעויות הנובעות מבחירת מערכת הביטחון שלא להציג את המידע הקיים בפניה על המנהרות החוצות מרצועת עזה, בפני הדרג המדיני.

22 קובי מיכאל, "מדינאות צבאית או צבאיות מדינאית בישראל: מי למעשה קובע מהו איום קיומי ומדוע?", **המרחב הציבורי**,

כך גם הם פני הדברים ביחס לבניין הכוח של צה"ל. הצבא נותר הגורם הבלעדי המציג חלופות בתחומי בניין הכוח, בהיעדר גורם אזרחי עצמאי בעל יכולת מקצועית דומה (לעיתים, דווקא גורמי האוצר הם אלו המאתגרים את תוכניות בניין הכוח של מערכת הביטחון).[23] כך גם קבעה "ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח" של ועדת החוץ והביטחון כי "התכנית הרב־שנתית של צה"ל מעוצבת כמעט כולה 'מלמטה למעלה', כלומר בעבודת מטה של הצבא עצמו וללא תפיסת ביטחון מאושרת וידועה למדינת ישראל, ותפיסת הפעלה שניסח ואישר הדרג המדיני לפעולתו של הצבא. צבא המתכנן לעצמו נוטה להתמקד בפרוייקטים וטכנולוגיה, ולא מעצב אותם לאור תפיסה ברורה, שהדרג המדיני חתום עליה, מה יש להשיג וכיצד... התהליך כולו צריך להיות הפוך: הנחיות דרג מדיני, ומימושן בעבודת מטה של צה"ל בפיקוח ומעורבות עמוקים של המל"ל".[24]

יתר על כן, נשמעות טענות חוזרות ונשנות "שהחומר המובא לפני הממשלה ואופן הצגתו, קובעים את תוצאת הדיון, הלא היא עמדת הצבא, לא מפני שאין מציגים חלופות, אלא משום שאין למתדיינים יכולת להתמודד עם הצגת הדברים כפי שזו נעשית על ידי נציגי הצבא. מעמד הצבא בדיון, עדיף, גם בשל יוקרתו והכישרון להציג את ענייניו".[25] דברים אלו, שנאמרו לפני כעשרים שנה, התבטאו לאחרונה בצורה חריפה בעדותו של ראש הממשלה דאז, נפתלי בנט, בפני ועדת החקירה הממלכתית בעניין כלי השיט ("ועדת הצוללות"), כי לא הוצגו בפניו חלופות לבניין הכוח של צה"ל בתחום האווירי (מטוסים או חיל טילים).[26]

כך גם ציין חבר הכנסת לשעבר עפר שלח, שהיה חבר בוועדת חוץ וביטחון: "בהעדר מסמכי יסוד והחלטות של הדרג המדיני, ולנוכח חולשתו המובנית של משרד הביטחון אל מול צה"ל, הבאה לידי ביטוי בין השאר בכך שהצבא הוא שמספק לשר הביטחון את המידע ואת הניתוח בהיבטים קריטיים, כמו תכנון וכלכלה... נערכים בצבא שינויי יסוד ארגוניים הנוגעים לבניין הכוח בהחלטות נקודתיות של רמטכ"לים, כל אחד על פי השקפתו".[27]

---

4 (2010), עמ' 112. וראו גם: "הדרג המדיני בישראל נעדר (מרצון) יכולת ותשתית מוסדית אזרחית מפותחת דייה המחוללת ידע, היכולה באופן שיטתי ומעמיק לפתח חלופות מתחרות מול חלופות תשתית הידע הצבאי בהקשר של העימות האלים ואופן ניהולו" (קובי מיכאל, "הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא חברה מהות הפיקוח האזרחי — תהליכים ועקרונות בפרספקטיבה השוואתית", בתוך **ביטחון לאומי — מבט ביקורתי**, הוצאת מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, 2012, עמ' 16).

23 "המטכ"ל פועל, אמנם, באישורו של הדרג המדיני — אך לדרג זה אין כלים לשפוט ולפסוק לפיהם, ועל כן הוא מאשר כמעט תמיד את המלצות המטכ"ל, למעט גודל התקציב... מכאן שההחלטות אינן פועל יוצא של הערכת מצב לאומית כוללת, אלא הן פשרות לשעתן. הוויכוח התקציבי אינו מתמקד בצרכים ובתפיסות ביטחוניות, אלא במידת היכולת להיענות לדרישות הצבא" (טל, **ביטחון לאומי — מעטים מול רבים**, עמ' 113).

24 ועדת החוץ והביטחון, **תר"ש צה"ל 'גדעון' — דו"ח מיוחד של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח** (גרסה פומבית), 2017, עמ' 3–4.

25 יערי, **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, עמ' 32.

26 "בתחום בניין הכוח לא הרגשתי ש... אני אגיד לכם גם למה, יש שאלה האם בכלל צריך את המערכות... אני זוכר על ה־F35 שלקראת הדיון עשיתי גוגל בשביל ללמוד על היתרונות וחסרונות... שם לא העמידו לנו גם מראש אופציה... ממש ככה, זה נשמע מצחיק... בדרך כלל ועדות הצטיידות אגב הן... בדרך כלל באווירה הן יותר חותמת גומי, הרבה פעמים מתאמים אותן בזמן שיש דד ליין, זה לפני ישיבת ממשלה או משהו כזה, כאילו בוא נגמור עם זה, וההנחה היא שעשו את עבודת המטה" (עדותו של נפתלי בנט בפני ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט מיום 16.4.2024, מצוי במרשתת בכתובת: https://www.gov.il/BlobFolder/news/vessels-state-commission-of-inquiry_news30102024/he/testimonybenet.pdf).

27 עפר שלח, "בניין הכוח בעקבות 'חרבות ברזל' — לא לחזור על טעויות העבר", **בין הקטבים**, 41 (2024), עמ' 139.

ועדת לוקר לבחינת תקציב הביטחון, סיכמה את הדברים בחדות: "בהיבטי התקציב, אין גורם מבקר אפקטיבי על דרישות הצבא במסגרת תכניות העבודה. גם על מימוש התקציב אין פיקוח משמעותי. יתרה מזו, משרד הביטחון נוטה בדרך כלל לקבל את דרישותיו של הצבא כמעט במלואן ורואה עצמו כנציגו של הצבא ומייצגו בפני הממשלה וראש הממשלה. בעניין זה, הצבא ומשרד הביטחון חד הם. הפועל היוצא הוא היעדר דיון ביקורתי מספק באשר לתכניות העבודה השנתיות וארוכות הטווח של הצבא".[28]

מעבר לכך, בפועל, גופי התכנון של צה"ל עוסקים בנושאים המשתרעים באופן מובהק אל מעבר לשאלת היכולת הצבאית, ונוגעים גם בשאלות מדיניות ובשאלות של יחסי החוץ ("דיפלומטיה במדים"),[29] לרבות תחומים רבים שבהם ספק רב אם צה"ל אמור להיות הגורם שמוביל את העבודה. צה"ל מחזיק למעשה במעמד של הגורם המרכזי והבלעדי כמעט בגיבוש המידע, הניתוחים וההמלצות המדיניות עבור הדרג המדיני ("הגורם העיקרי שמסוגל לספק מידע, ניתוח וייעוץ מדיניות לראש הממשלה ולממשלה. הגופים האזרחיים לא מסוגלים להתחרות ביכולתם של אגפי המודיעין, התכנון והמבצעים של צה"ל, לייצר עבודת מטה מתוחכמת ומהירה מסביב לשעון").[30] מצב שמעלה שאלות על האיזון הדרוש בין הידע הצבאי, בוודאי בסוגיות שאינן מצויות בליבת הפעילות הצבאית, לבין הצורך במגוון דעות ובמומחיות.

יש הטוענים כי בשל חולשת תהליכי הידע והתכנון בגופים האזרחיים, נותר הדרג המדיני ללא חלופות אפקטיביות לבחינת המידע והחלופות שהוצגו בפניו על ידי הצבא והוא "חסר ישע מול המגזר הצבאי־ביטחוני בעת דיונים והחלטות על סוגיות חוץ

28 דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, 2015, עמ' 11. וכן ראו "עם אישור תכנית העבודה בידי הרמטכ"ל, מתקיימים דיונים במשרד הביטחון, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון ובראשות שר הביטחון. הוועדה התרשמה כי הדיונים המתקיימים במשרד הביטחון מוגבלים, ואינם משמשים משקל נגד לצבא. על פי רוב, השינויים הנערכים בתכנית העבודה בעקבות דיונים אלה הם מינוריים בלבד. אף שלהלכה, בתור הדרג האזרחי, הוא נושא באחריות של פיקוח ובקרה על הדרג הצבאי, למעשה, הוא גורם מאשר בלבד, לתכניות שהצבא מציג" (עמ' 21) וכן "בהיעדר בסיס נתונים ויכולת ניתוח עצמאית של נתוני התקציב של משרד הביטחון, ובהיעדר שקיפות מספקת בנקודות מהותיות, אין אפשרות לקיים דיון משמעותי בתכנית העבודה המוצגת ובנגזרותיה התקציביות. התקציב שנקבע בסוף הוא, על פי רוב, תוצאה של משא ומתן ולא של דיון ענייני" (עמ' 23).

29 "נקודה נוספת בדבר מיליטריזציה של הפוליטיקה נוגעת למעורבות הצבא בתהליך קבלת החלטות מדיניות. נוצר דפוס לא רצוי ולפיו רעיונות ותוכניות שעלו בזמן האחרון, נוצרו או נבחנו במסגרת צבאית – למשל, 'מפת הדרכים'. לא ברור מדוע בחינת 'מפת הדרכים', צריכה הייתה להיעשות בדרג צבאי. דוגמה שנייה היא הדיון הסוער שנסב על מעמדו של ערפאת ומדיניותה של ישראל כלפיו, דיון שבו לאנשי מערכת הביטחון – ראש המודיעין, ראש השב"כ וראש המוסד – היה תפקיד מרכזי. נשאלת השאלה מדוע דעתם של גורמים צבאיים חשובה יותר מזו של אזרחים בדרג הממשלתי" (עוזי דיין, "המצוי והרצוי ביחסים בין הדרגים", בתוך רם ארז (עורך), **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה**, תל אביב: מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים, 2003, עמ' 25); "הסתמכות יתרה של ראשי ממשלה על גופי מטה של צה"ל – דבר שמצא ביטוי מובהק בתפקידי אגף התכנון של צה"ל בנושאים מדיניים החורגים בהרבה מעבר להתמחות הראויה של צה"ל" (יחזקאל דרור, **מנהיג תהיה לנו!**, תל אביב: משכל, 2011, עמ' 614); "דיפלומטיה במדים: במשך השנים, מגעים דיפלומטיים רבים עם מדינות ערביות ומדינות אחרות נוהלו על־ידי צה"ל. תופעה זו החלה בשיחות על שביתת הנשק ב־1949, ומאז צה"ל מילא תפקיד מרכזי בכל שיחות השלום עם המצרים, הפלסטינים, הסורים והירדנים. בנוסף, שיתוף־הפעולה הצבאי מהווה אמצעי חשוב לפיתוח יחסים עם מדינות זרות" (משה ברדה, **תהליך קבלת ההחלטות בישראל בנושאי ביטחון לאומי**, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2006, עמ' 10).

30 ברדה, **תהליך קבלת ההחלטות בישראל בנושאי ביטחון לאומי**, עמ' 10. "כמעט כל הדיונים בוועדת השרים לענייני ביטחון הם תוצאתיים־סיבתיים. שנים רבות אגף התכנון של צה"ל הוא זה שהכין עבודות בעניין הביטחון הלאומי, אלא שהוא חסר גישה אינטגרטיבית מספקת לסוגיות הביטחון הלאומי – גישה המשלבת היבטים מדיניים, כלכליים וחברתיים" (מיכאל, "הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא חברה מהות הפיקוח האזרחי", עמ' 14).

וביטחון",[31] ויש אף הטוענים כי קיימת לדרג המדיני "תלות מוחלטת כמעט ביכולותיו ובאיכויותיו של התכנון האסטרטגי הצבאי".[32]

עמד על הדברים בצורה נחרצת ד"ר קובי מיכאל אשר קבע כי:

> בשלבים מסוימים נדמה כי היתרון של הדרג הצבאי והערכת הציבור את הדרג הצבאי בישראל כאמין, מקצועי ונטול פניות ואינטרסים פוליטיים, הכשירו את התנאים להפיכת הדרג הצבאי לסמכות אפיסטמית בעיני הציבור והדרג המדיני בישראל, ואף הובילו ליצירת תלות אינפורמטיבית של הציבור ושל הדרג המדיני בדרג הצבאי... מעמדו החברתי האיתן והנישא של הדרג הצבאי בישראל (למול שפל מעמדו של הדרג הפוליטי), קברניטות פוליטית שבחרה "לצאת לחופשה" ולהותיר את האחריות לניהול העימות לדרג הצבאי, הובילו להסדרה פונקציונאלית במסגרתה הדרג הצבאי הוא הדרג החושב, הדרג המתכנן והדרג המבצע. אמנם כל אלו נעשים בהרשאת הדרג המדיני ולכאורה בהכוונתו, אלא שהנחיות הדרג המדיני נגזרות, ברוב המקרים, מתשתית הידע הצבאי, ידע הגמוני שלרוב אין בְּלתו.[33]

כאן ראוי לציין כי מדובר בכלל שאינו בהכרח מעיד על כל פרטיו. במערכת המדינית בישראל קיימים גורמים בכירים, מנוסים מאוד, שבהחלט מתערבים בשיקול דעת הדרג המקצועי, לרבות הצבאי. עם זאת, יכולתם להתערבות בהחלטות אלו, נובעת מניסיונם הרב. למרבית הגורמים בדרג המדיני אין ניסיון שכזה והם נאלצים להסתמך אך ורק על שמוצג להם על ידי הדרג הצבאי.

יש לומר, אין כאן האשמה כלפי המערכת, כי אם תיאור מצב עובדתי שהתפתח בהדרגה מאז קום המדינה, ושורשיו נעוצים היטב באופן התפתחות מוסדות השלטון במדינת ישראל. עם זאת, ככל שיש אצבע מאשימה, הרי שהיא מופנית כלפי הדרג המדיני, שלא יצר לעצמו – ייתכן מטעמים של נוחות ורצון לסגת אל מאחורי צלליתו הרחבה של הצבא בענייני ביטחון, או מטעמים אחרים כדוגמת פערי ידע, אתגרים פוליטיים (והחשש מהדלפות) ועוד – כלים מבניים מספקים שיאפשרו לו לפתח את הידע הנדרש, ולאתגר את תהליכי התכנון בצה"ל, ומעדיפים להסתפק ב"מטבחונים" לא פורמליים. למעשה, אפילו את הצעדים הבסיסיים ביותר הנוגעים להקניית ידע צבאי בסיסי לכלל חברי הממשלה השותפים בקבינט המדיני־ביטחוני, נמנע ככלל הדרג המדיני מלקדם. תוכניות הכשרה שהוכנו על ידי המל"ל ואגף התכנון בצה"ל, נותרו מיותמות, ומרבית השרים וחברי הקבינט נמנעו מלפנות את הזמן הנדרש לביצוע ההכשרה הנדרשת. יש שיאמרו שהדבר אף נוח לחלק מהגורמים המדיניים, בשל העובדה שהעדר ההכשרה מייצר א־סימטריה בין הגורמים המדיניים הבקיאים בתחומים אלו, לבין הגורמים האחרים.

הדרג המדיני מסתמך כמעט באופן מלא על צה"ל כגורם מייעץ, ולמעשה כגורם מתווה מדיניות בפועל בתחומי הביטחון, ולעיתים בתחומי החוץ

בשורה התחתונה, אפשר לומר כי הדרג המדיני מסתמך כמעט באופן מלא על צה"ל כגורם מייעץ, ולמעשה כגורם מתווה מדיניות בפועל בתחומי הביטחון, ולעיתים בתחומי החוץ. העדר הידע המקצועי והפרקטי הנדרש אינו מאפשר לדרג המדיני

31 ראו אסף דוד, "היחסים הצבאיים־אזרחיים בישראל: המחלוקת והחוליה החסרה", **תיאוריה וביקורת**, 41 (2013), עמ' 332, הסוקר קבוצת מאמרים שפורסמה בספר **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל** (2009).

32 מיכאל, "כשהסמכות מרכינה ראש בפני מקור הידע".

33 שם.

להציע הצעות פרקטיות כחלופה להצעות הדרג הצבאי, ולכן "התוצאה היא השתלטות של הדרג הצבאי על מרחב השיח בין הדרגים, והתרופפות כמעט מוחלטת של הפיקוח האזרחי המהותי אל מול יכולת טיעון (ארגומנטציה) מבוססת, מנומקת ומשכנעת של הדרג הצבאי".[34] מלחמת חרבות ברזל המחישה פערים אלו בצורה קיצונית. בלי להתייחס לתפיסות המודיעיניות והצבאיות שהובילו לכישלון הקולסאלי של המערכת הביטחונית בפתיחת הלחימה, הרי שגם באופן ניהול הלחימה ניכרה מונוטוניות צבאיות. בהזדמנויות רבות דווח שבדיוני הקבינט הוצג מספר מצומצם של חלופות, שתאמו לתפיסת הצבא לגבי אופן התנהלות המערכה, ואילו חלופות מבצעיות שהוצגו בכלליות על ידי הדרג המדיני, נדחו על הסף על ידי מערכת הביטחון ולא נבחנו לעומק. לאורך כל המערכה עד כה, מתקשה הדרג המדיני לפקח על פעילות הצבא, ולוודא כי פעולותיו תואמות את הנחיות הדרג המדיני ומשיגות את התכליות המדיניות שעליהן הנחה הדרג המדיני.[35]

גופי תיווך ועבודת מטה

הצורך בגופי תיווך בין הדרג המדיני לדרג הצבאי הוא עובדה מוכרת בעולם, ומוכרות מדינות רבות שכוננו מוסדות רשמיים שתפקידם למזער את ההשלכות השליליות שיכולות להיגרם מהחלטות של מדינאים הנסמכות על ניסיונם האישי, או על סמך הדרג הצבאי בלבד. כך, בארה"ב פועלת כחיץ בין הדרג המדיני לדרג הצבאי המועצה לביטחון לאומי (NSC) - National Security Council), שהיא גוף עצמאי המורכב ממומחים אזרחיים המאפשר לנשיא, שהוא גם מפקד הצבא, לקבל הערכות אסטרטגיות בלתי תלויות על בסיס כלל המקורות הביטחוניים המצויים במערכת הביטחונית האמריקאית (לרבות גורמי מודיעין אזרחיים כדוגמת ה־CIA, ה־NSA והמודיעין הצבאי). גם בבריטניה הוקמה בשנת 2010 מועצה לביטחון לאומי (NSC-UK), המורכבת מראש הממשלה ומשרים מרכזיים, ועוסקת בביטחון לאומי. למועצה זו מייעץ ה־National Security Adviser, שתפקידו לספק ייעוץ עצמאי בתחומי הביטחון הלאומי ולייצר אינטגרציה בין גופי הממשל הביטחוניים השונים. כך פועלים גם The General Secretariat for Defence and National Security (SGDSN) בצרפת, The Office of National Assessments (ONA) באוסטרליה, וגופים דומים במדינות נוספות. המשותף לכלל גורמים אלו, הוא הרצון לוודא שהדרג המדיני לא ייאלץ לקבל את עמדתם של הגורמים הביטחוניים בהעדר חלופה מספקת, ולנסות לייצר מתחם אפשרויות נרחב ואינטגרטיבי לדרג המדיני.

בעיית ריכוז הידע הצבאי ועבודת המטה בצה"ל, מוכרת לכל העוסקים בתחום הביטחון הלאומי מאז קום המדינה, וכבר ועדת וינוגרד קבעה כי בנושאים ביטחוניים יש לוודא שלדרג המדיני המחליט קיים "ייעוץ מקצועי מעולה".[36] לשם כך, נעשו כמה ניסיונות למסד את הליך קבלת ההחלטות בדרג המדיני,[37]

34 מיכאל, "מדינאות צבאית או צבאיות מדינאית בישראל", עמ' 124.

35 וכידוע, אין חזקה מוחלטת שלפיה הדרג הצבאי יפעל באופן מלא בהתאם להנחיית הדרג המדיני, וכבר היו מקרים שבהם הדרג הצבאי פעל בניגוד להנחיות הדרג המדיני משיקולים שונים: "נזכיר שכבר היו מקרים בהם קצינים בכירים פעלו לאור שיקולים ערכיים ופוליטיים, מדעת או שלא מדעת, שהייתה להם משמעות פוליטית מובהקת ולעתים מנוגדת לעמדת הדרג המדיני. דוגמאות: הרמטכ"ל דן שומרון באנתיפאדה הראשונה, שטען פומבית ובניגוד לעמדת הדרג המדיני שאין פתרון צבאי לאנתיפאדה; הרמטכ"ל שאול מופז והקצונה הבכירה של צה"ל, שפעלו בחודשים הראשונים של האנתיפאדה השנייה בניגוד מוחלט לעמדת הדרג המדיני ולהנחיותיו, והאלוף אורן שחור שנועד עם ראש האופוזיציה שמעון פרס מאחורי גבו של ראש הממשלה" (קובי מיכאל וגבי סיבוני, "צה"ל והמחאה: צבא הגנה לישראל ולא 'צבא הגנה לדמוקרטיה'", **INSS**, 3.9.2023).

36 ועדת וינוגרד, **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006**, עמ' 146.

37 ראו לדוגמה ועדת ליפקין־שחק, **המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד**, ירושלים:

להקים גופים שיתווכו בין הדרג הצבאי לדרג המדיני ויגשרו על הפערים. בראשם של גופים אלו עומדים המטה לביטחון לאומי, וכן המזכיר הצבאי לראש הממשלה. נעמוד על עיקרי תפקידיהם, הן הפורמליים והן הפרקטיים, ונבחן מדוע אין ביכולתם כיום לתת מענה מספק לפער שהוצג לעיל.

המזכיר הצבאי לראש הממשלה (להלן: המזכ"ץ)[38] – תפקידיו של המזכיר הצבאי לראש הממשלה אינם מוגדרים בחקיקה, או אפילו בפקודות צה"ל, אולם מקובל לומר כי "המזכיר הצבאי של ראש הממשלה הוא איש הקשר של ראש הממשלה למערכת הביטחון ובעיקר לצה"ל. הוא קצין בצבא ההגנה לישראל וממונה על ידי הרמטכ"ל.[39] הוא משמש כמזכיר אישי לראש הממשלה (במובן של secretary private), ואחריותו היא לעניין תיאום, קישור ועדכון בין ראש הממשלה ומערכת הביטחון".[40] המזכ"ץ "עוסק גם בקריאת חומר מודיעיני וביטחוני שוטף עבור ראש הממשלה, ומשמש כאיש הקשר עם כלל הגופים הביטחוניים. המזכ"ץ הוא גם המשתתף היחיד בפגישות העבודה האישיות של ראשי הגופים הביטחוניים עם ראש הממשלה, וכן משמש כנציג ראש הממשלה בור"ש".[41] תפקידו של המזכ"ץ התפתח בהדרגה במהלך השנים, ובמקביל לכך עלתה גם דרגתו. כך בעשורים הראשונים מקום המדינה, היו המזכירים הצבאיים בדרגות סגן־אלוף ואלוף־משנה בלבד, ואולם מאז שנות ה־90, עם העלייה בחשיבות תפקידו של המזכיר הצבאי ובכוחו, מונו לתפקיד בדרך כלל קצינים בדרגת אלוף,[42] וכך גם כיום.

תפקידו של המזכיר הצבאי הוא רב־עוצמה, מאחר שבידיו "כוח רב בהשפעה על הקביעה אילו נושאים יועלו ומתי יועלו לדיון בפורומים השונים אצל ראש הממשלה".[43] עם זאת, לפחות במישור הפורמלי, עדיין מדובר בגורם מקשר גרידא, אשר אין לו "אחריות על עבודת מטה בתחומי חוץ וביטחון, ואף אין לו היכולת הארגונית לעשותה".[44] אומנם חלק מהמזכירים הצבאיים במהלך השנים ראו עצמם כיועצים ביטחוניים לראש הממשלה,[45] והיו מעורבים אקטיבית ברמה האישית באופן קבלת ההחלטות. אך ברור שתפקידו של היועץ הצבאי לראש הממשלה, במישור המערכתי הפורמלי, הוא להיות "שליח מקצועי ואינו

הכנסת, 2007, עמ' 30–33, שם עמדה הוועדה בפירוט רב על שלבי ההיערכות לדיונים שבהם נדרשת קבלת החלטות ביטחוניות של הדרג המדיני.

38 קיימים גם מזכירים צבאיים לשר הביטחון ולנשיא המדינה, תפקידיהם אינם שונים במהות, ולכן בחרנו לעסוק במזכיר הצבאי המרכזי – הלא הוא המזכיר הצבאי לראש הממשלה.

39 באישור ראש הממשלה.

40 ועדת ליפקין־שחק, **המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד**, עמ' 15; וכן הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, **דין וחשבון**, 2012, עמ' 36.

41 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי**, 2006, עמ' 46.

42 שם, עמ' 45.

43 שם, שם.

44 ועדת ליפקין־שחק, **המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדו"ח החלקי של ועדת וינוגרד**, עמ' 15.

45 ראה דבריו של האלוף יואב גלנט ש"ראה את תפקידו כיועץ לראש הממשלה לענייני ביטחון", כפי שצוטט בדוח מבקר המדינה, **דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי**, עמ' 46. וראו גם דבריו של האלוף (מיל') דני יתום, "אני חושב שזו חובה להביע את דעתך ואת עמדתך, וצריך לזכור שהמזכיר הצבאי נמצא עם ראש הממשלה יותר מכל עוזר אחר. יש הזדמנויות כמעט אין־סופיות להשפיע על מקבל ההחלטות בדיונים. זה תפקיד שיכולת ההשפעה בו היא עצומה" (צוטט במאמרו של שמואל אבן, "המזכיר הצבאי לראש הממשלה בצומת ההכרעות הביטחוניות בישראל", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 2 (2013), עמ' 74. כמו כן, ראו "מעמד לא ברור וגם יתר עוצמה של 'קציני קישור' למיניהם, כגון המזכיר הצבאי של ראש הממשלה שהפך מדי פעם למעשה ליועץ ביטחוני בכיר" (דרור, **מנהיג תהיה לנו!**, עמ' 613).

יועץ בלתי תלוי".[46] תפקידו המרכזי של המזכ"ץ הוא לקשר בין ראש הממשלה או שר הביטחון לבין צה"ל וגופי הביטחון האחרים. באפשרותם, ככל שנדרש, לספק לשר הביטחון ולראש הממשלה מידע מעמיק על נושאים מסוימים, אך הם נדרשים לעשות כן אך ורק בהתאם לקו של מערכת הביטחון – בשל מהות תפקידם כמקשרים. בסופו של דבר, אופיו והתנהלותו של המזכיר הצבאי הם פועל יוצא של יכולותיו האישיות והחלטותיו לגבי אופן מילוי תפקידו, וייתכן שהמזכיר הצבאי יבטא במעשיו רבדים שאינם רק שיקוף של עמדת הצבא. אולם מבחינה פורמלית ומהותית כאחד, הוא אמור להיות גורם מקשר המייצג את עמדת מערכת הביטחון, ולא גורם ייעוץ עצמאי לראש הממשלה. עוד ראוי לציין כי המזכיר הצבאי הוא לרוב אלוף "צעיר", שזהו תפקידו הראשון כאלוף, שלא זוכה להכשרה ייעודית אסטרטגית או להכשרה ייעודית להיות יועץ לדרג המדיני. מעבר לכישוריו האישיים, אין לו שום יתרון יחסי על גורמי המטכ"ל, ובוודאי שאין לו את המטה המתאים. לאור כל האמור, שמיעת עמדתו של המזכיר הצבאי, שעתידו המקצועי וכפיפותו נתונה למטכ"ל, אינה אמורה לייצר אתגר גדול לעמדה הצבאית שנקבעה. ובפראפרזה על אמרתו של לודוויג ויטגנשטיין, לפחות במישור הפורמלי – היא משולה לרכישת אותו העיתון פעמיים, כדי לוודא שהאמור בעותק הראשון נכון.

המטה לביטחון לאומי – המטה לביטחון לאומי (המל"ל) הוקם בשנת 1999, ובשנת 2008, בעקבות ביקורת של ועדת וינוגרד, שלפיה "למרות הכרה רחבה בצורך במל"ל מתפקד מיטבית, וניסיונות שונים לשפרו, הדבר טרם עלה יפה",[47] עוגן מעמדו של המל"ל בחוק. סעיפים 1 ו־2 לחוק המטה לביטחון לאומי[48] קובעים כי "המטה לביטחון לאומי ישמש גף המטה לראש הממשלה ולממשלה בענייני החוץ והביטחון של מדינת ישראל" שיופעל על ידי ראש הממשלה ויונחה על ידו. תפקידיו של המטה לביטחון לאומי כוללים ריכוז עבודת המטה של הממשלה, הקבינט הביטחוני־מדיני וועדות השרים האחרות בענייני חוץ וביטחון; הצגת עמדות הגופים הביטחוניים ביחס לנושאים הנבחנים על ידי הממשלה וועדותיה, והמלצה לחלופה הנבחרת; מעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה וועדותיה; קיום עבודת מטה בין ארגונית ובין משרדית בענייני חוץ וביטחון; הכנת עבודת המטה עבור ראש הממשלה לקראת הדיונים בתקציב הביטחון; בחינת תפיסת הביטחון של מדינת ישראל והצעת עדכונים ועוד. לצורך מימוש תפקידים אלו, נקבע בחוק כי ראש המל"ל יקבל לידיו "כל מידע בענייני החוץ והביטחון המועבר לעיונו של ראש הממשלה" וכי המל"ל רשאי לדרוש מכל משרדי הממשלה ומכל גורמי מערכת הביטחון "מידע מסמכים ודוחות, שבתחום סמכותו של אותו משרד או גוף".

למעלה מעשרים וחמש שנים לאחר הקמתו, אפשר לומר בפה מלא כי המטה לביטחון לאומי, אינו גורם שמאתגר את גורמי הביטחון

לכאורה, תפקידו של המטה הוא בדיוק לגשר על הפער בין הנחיות הדרג המדיני לבין מערכת הביטחון. אך בפועל, כבר עם הקמתו, התעורר ספק רב ביכולת המטה לעמוד במשימה זו.[49] גם כיום,

46 אביעזר יערי, **למי מייעצת המועצה? קריאה ל"סדר חדש" במעמדה של המועצה לביטחון לאומי**, תל אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, 2006, עמ' 10.

47 ועדת וינוגרד, **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון** 2006, עמ' 147.

48 חוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח־2008.

49 "במשך השנים נשענו תהליכי קבלת ההחלטות על ידי הממשלה וראש הממשלה במידה רבה על עבודת המטה שהכינו והציגו גורמים במערכת הביטחון, ובעיקר צה"ל... במועד סיום הביקורת, אפריל 2006, עדיין מהווים גופי המטה של מערכת הביטחון את הגורם הדומיננטי בהכנת עבודת מטה כחלק מתהליך קבלת ההחלטות, ואילו המל"ל על פי רוב אינה משמשת בפועל כגוף המטה לראש הממשלה ולממשלה לצד גופי מערכת הביטחון, ואין לה עדיין משקל ראוי ומשמעותי

למעלה מעשרים וחמש שנים לאחר הקמתו, אפשר לומר בפה מלא כי המטה לביטחון לאומי, אינו גורם שמאתגר את גורמי הביטחון, ומעטים מאוד המקרים שבהם הציג המטה חלופה אפקטיבית השונה מהותית מהחלופות שהציגה מערכת הביטחון.[50] דומה שביחס למל"ל עדיין נכונה קביעת ועדת קוצ'יק משנת 2012 כי "המל"ל טרם ביסס את מעמדו המקצועי ומהווה גוף חדש במתכונתו הנוכחית, המצוי עדיין בשלבי התהוות ובנייה, בין היתר, מכך שמפת הגופים הביטחוניים הסובבים את ראש הממשלה צפופה, והגופים השונים נאבקים על מידת השפעתם בזירה הביטחונית".[51] העובדה שזוהי תמונת המצב גם בחלוף למעלה מעשרים וחמש שנים מאז הקמתו, אומרת דרשני, ומלמדת על כך שהמל"ל אינו מממש את תפקיד החוליה החסרה הנדרשת בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. אין זה פלא שמבקר המדינה קבע ביחס לפעילות המל"ל במבצע "צוק איתן" כי:

> מהסטנוגרמות של דיוני הקבינט שנבחנו בביקורת ומדברי שרים בקבינט ובכירים בצה"ל עולה, כי רק בחלק מדיוני הקבינט שהתקיימו לפני מבצע "צוק איתן" הציג המל"ל חלופות לתכניות ולהצעות שהציע צה"ל, או העלה פערים ובעיות שהיו בתכניות אלו, ולכל היותר הציג רקע לדברים שהציג צה"ל. באופן זה התכניות או ההצעות שהציע צה"ל התקבלו לעתים בקבינט כפי שהוצגו, ובלי שהמל"ל הציג לשרי הקבינט תכניות או הצעות חלופיות, בין היתר, כדי לאפשר להם להבין באופן רחב את הבעיות והפערים, העלולים להיות בתכנית שיאשרו.[52]

הסיבות לקשיים אלו כבר נותחו בעבר בהרחבה, הן על ידי מבקר המדינה[53] והן על ידי גורמים אחרים. בקצרה, המטה לביטחון לאומי אינו נהנה מאמונם של גופי מערכת הביטחון, והם מערימים קשיים על העברת המידע למל"ל (בוודאי מידע גולמי לא מעובד), ואינם משתפים אותו בדיונים מרכזיים לגיבוש עמדות; המל"ל נתפס על ידי מרבית הגופים הביטחונים כגוף שתפקידו לתכלל את העמדות השונות ולהציגן בפני מקבלי ההחלטות, אך לא כגוף שבאפשרותו להציג חלופות עצמאיות או ככזה שנתפס כ"גוף מחקרי שעורך עבודות עומק ותשתית ולא צריך להיות מעורב בנושאים מבצעיים מיידיים"[54] (וספק רב אם יש לו הכלים לערוך עבודות עומק שכאלה – כיום המל"ל נסמך על גופי מחקר מחוצה לו).

כגוף אובייקטיבי מטעם ראש הממשלה והממשלה, וזאת למרות החלטת הממשלה משנת 1999 (מבקר המדינה, **דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי**, 2006, עמ' 11).

50 על פעילות המל"ל במבצע "צוק איתן", התבטא שר החוץ דאז: "המצגות של המל"ל אינן מסייעות לשרי הקבינט ולמעשה מקדמות את עמדתו של ראה"ם... המל"ל הפסיק להיות גוף שתפקידו לחשוב, לנתח, לתכלל ולהביא לאלטרנטיבות והפך בשנתיים האחרונות להיות גוף אופרטיבי. משכך, מל"ל אינו ממלא את ייעודו. המל"ל חייב להציג חשיבה אלטרנטיבית למערכת הביטחון ובכלל זה לקהיליית המודיעין..." מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, עמ' 38.

51 הוועדה לבחינת מטה ראש הממשלה, דין וחשבון, עמ' 76. וראו גם מסקנותיהם של דן מרידור ורון אלדדי בשנת 2018: "לדעת הוועדה, המועצה לביטחון לאומי (המל"ל), שאין נותנים לה כיום למלא כיאות את הייעוד העיקרי הראוי לה, מתאימה למלא את התפקיד הזה..." דן מרידור ורון אלדדי, **תפיסת הביטחון של ישראל — דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוף עשור**, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2018, עמ' 36.

52 מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, עמ' 7.

53 ראו לדוגמה דוח מבקר המדינה, **יישום חוק המל"ל** (2012).

54 עוזי ארד ולימור בן־הר, **המל"ל — המאבק להקמתה של "המועצה לביטחון לאומי" וביסוסה בצמרת**, תל אביב: כנרת זמורה ביתן, 2016, עמ' 284; וראו גם בדוח המבקר, **יישום חוק המל"ל**, ממנו עלה כי הן הדרג המדיני והן הדרג הצבאי נמנעו משיתוף המל"ל בהיערכות לקראת משט ה"מרמרה", משום שמדובר אך ורק ב"מבצע צבאי" ("אירוע צבאי, נקודתי שאין לו דבר עם גיבוש מדיניות"), ואת ביקורתו של יחזקאל דרור על כך – יחזקאל דרור, **המטה לביטחון לאומי — הרהורים בעקבות דוח מבקר המדינה מיוני 2012**, מרכז בגין־סאדאת למחקרים אסטרטגיים, 2012, עמ' 29.

תפקידו של המל"ל בבניין הכוח מצומצם מאוד, וככלל יש לו משקל מצומצם מאוד בבחינת סוגיות הצטיידות; בשל העומס הרב המוטל על המל"ל חלק ניכר מהדיונים הביטחוניים מובלים על ידי גורמים אחרים, כדוגמת המזכיר הצבאי לראש הממשלה; על ראש המל"ל, שהוא איש אמונו של ראש הממשלה, מוטלות לעיתים משימות המחייבות השקעת זמן מרובה (לדוגמה מעורבות המל"ל ב"הסכמי אברהם"), עובדה שמקשה על המל"ל להתרכז במשימות הביטחוניות הרגילות; ומעבר לכך, רמתו המקצועית של המטה מוטלת בספק וזאת בשל העובדה שהתפקידים במטה נחשבים לרוב כ"תפקידי ביניים" לאנשים שסיימו את שירותם במערכת הביטחון או מבקשים לחזור אליה. במצב זה, ספק רב אם בעלי התפקידים במטה לביטחון לאומי מסוגלים או מעוניינים לאתגר את מערכת הביטחון.

בסיכומו של דבר, קיימים סיבות ונימוקים רבים לכך שהמטה לביטחון לאומי אינו מצליח לממש את תפקידו, אולם בפרקטיקה, ניכר שבמשברים המרכזיים בעשור האחרון, לרבות משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, תפקידו של המל"ל היה מצומצם, והוא לא הצליח לאתגר את מערכת הביטחון או לבסס לעצמו מעמד עצמאי בתחומים המרכזיים שעמדו על הפרק.[55] עמד על כך חבר הקבינט המדיני־ביטחוני, הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט, ביחס לפעילות המל"ל במלחמת חרבות ברזל – "המל"ל הוא נוכח נפקד במציאות האסטרטגית במדינת ישראל. ראיתי מאמצים, לא ראיתי את ההשפעה שלהם במילימטרים... כך שזה היה יותר אילתורים, אילתורי לשכה וגזור הדבק של המל"ל בהרבה מאוד לחצים".[56]

צעדים ארוכי טווח

אם כן, מהי הדרך הנכונה ליצירת מנגנון מובנה לחיזוק היכולת של הדרג המדיני לגבש מדיניות מושכלת, ולהפחית את התלות האפיסטמית במערכת הביטחון? לכך אין "פתרון קסם" ונדרש מאמץ משולב, קודם כול של הדרג המדיני, אבל גם של גופי מערכת הביטחון, שצריכים לוודא שהשפעתם על המציאות הפוליטית והביטחונית בישראל לא תחרוג מתפקידו הראוי של הצבא. לשם כך נעמוד להלן על כמה צעדים ראשוניים, בטווח הארוך ובטווח הקצר, הנדרשים לצמצום הפערים.

חיזוק המל"ל

בשנים האחרונות נכתב רבות על הצורך בחיזוק המטה לביטחון לאומי, תוך יצירת מנגנונים פרקטיים שיחזקו את המטה[57] ויחייבו את מערכות הביטחון לשתף עימו פעולה באופן מלא. בהקשר זה, אין די בחקיקה בלבד. יש לייצר מנגנונים שיבטיחו שבכל שיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, לא ייפקד מקומו המהותי של המטה. זאת בהתאם לתפיסה כי "הגורם המרכזי שצריך ויכול לגרום לכך הוא ראש הממשלה".[58]

---

55 בעניין זה כתב מבקר המדינה בשנת 2017, 18 שנים לאחר הקמת המל"ל, כי "על ראש הממשלה, הממונה על ביצוע חוק המל"ל, לפעול כדי להבטיח שהמל"ל יזכה, כנדרש בחוק המל"ל, לשיתוף פעולה מלא מצד הגופים הרלוונטיים, ובפרט מצה"ל, באמצעות נקיטת צעדים שיחייבו את אותם הגופים, בין השאר, להעביר מידע למל"ל, וללא עיכובים. זאת, בפרט כיוון שבעיות בתחום שיתוף הפעולה של המל"ל עם גופי מערכת הביטחון נמשכות מאז הקמתו" (מבקר המדינה, **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**, עמ' 35). דומה כי אפשר לומר בפה מלא כי זהו המצב גם בחלוף כ־25 שנים ממועד הקמת המל"ל.

56 פרוטוקול הוועדה לביקורת הכנסת מיום 2.12.2024, עמ' 32.

57 לדוגמה, קריאת מכון "משגב" "לאייש ללא דיחוי נוסף את המל"ל והמטכ"ל בבעלי השכלה מתאימה באומנות הלחימה, עקרונותיה וכלליה, ובעלי ידע וניסיון לתכנן ולנהל מערכות ומלחמות הכרעה" (פרופ' קובי מיכאל ופרופ' גבי סיבוני, **ישראל 2.0**, מכון משגב, מרץ 2025, עמ' 34); וכן ראו שמואל אבן, "המטה לביטחון לאומי – האם החוק חדש יביא לשינוי?", **עדכן אסטרטגי**, כרך 11 (2009), עמ' 84.

58 ארד ובן־הר, **המל"ל**, עמ' 288. "סיבה אפשרית ראשונה למצבו של המל"ל היא חוסר העניין שגילו ראשי ממשלות בעבר

אם ראש הממשלה יחליט שהמטה לביטחון לאומי הוא גורם הכרחי בפעילותו, ויכפה על שאר הגופים לשתף עימו פעולה, הרי שהמצב הנוכחי ישתפר. במסגרת זו, יש לפעול בעקביות למיגור הגישה המבקשת לצמצם את הפיקוח האזרחי הפרקטי על מערכת הביטחון.[59] במקביל, יש לפעול בעקביות לכך שהמטה לביטחון לאומי יהפוך ל"מובלעת של איכות" במערכת המדינתית, כך שאנשי המטה יוגדרו כ־high flyers, כאלה שעוד נועדו לגדולות... מוניטין של המל"ל כיחידה נבחרת יחולל דינמיקה, שבה הטובים מבין עובדי המדינה ישאפו לשרת בארגון זה, במסגרת נתיב הקידום שלהם".[60] זאת ועוד, מן הנדרש לוודא שהמל"ל יוגדר כגוף ביטחוני עצמאי, בעל מעמד ייחודי בחקיקה ולא בכפיפות לנציבות שירות המדינה.

יש לצמצם את עיסוק הצבא לתחומים הביטחוניים־מקצועיים, ובעיקר – להפחית מאוד את עיסוקו בסוגיות מדיניות

זוהי דרך המלך הרצויה וזהו הפתרון הרצוי לטווח הארוך. מן הראוי שיהיה למדינת ישראל מטה ביטחוני ראוי לשמו, שיעסוק בסוגיות ביטחוניות מרכזיות, ויאפשר לדרג המדיני לממש את תפקידו בצורה המיטבית. אלא שכאמור, ניסיונות לחיזוק המל"ל במהלך 25 השנים האחרונות לא הצליחו להביאו למעמד הרצוי, ולכן דומה שמדובר אך ורק בפתרון לטווח רחוק.

צמצום משרעת פעילות הצבא

נוסף על מהלך זה, יש לצמצם את עיסוק הצבא לתחומים הביטחוניים־מקצועיים, ובעיקר – להפחית מאוד את עיסוקו בסוגיות מדיניות ובסוגיות של שיתוף פעולה בינלאומי, אף אם אלו קשורות במישרין או בעקיפין לסוגיות ביטחוניות. "מעורבות יתר של הצבא במדיניות החוץ היא לרוב תוצאה של מעורבות־חסר של הדרג המדיני, כאשר הדרג המדיני מוותר על אחריותו לתכנון אסטרטגי וניתוח מדיניות והופך לחותמת גומי של הצעות הצבא".[61] מוטב כי שיתופי הפעולה והפעילות החוץ־מדינתית של הצבא ייבחנו ויתועדפו בדרגים חוץ־צבאיים, כדי להבטיח שהעיסוק הבינלאומי של הצבא יישאר ממוקד בתחומים הביטחוניים־מקצועיים. צמצום עיסוקים אלו, יוביל בהכרח לחיזוק הפיקוח האזרחי על פעילות הצבא, ויצמצם את השפעת הצבא בתחומים המדיניים. הדבר מחייב, מטבע הדברים, את חיזוק הגורמים המקצועיים במשרד החוץ ובמל"ל, לשם יצירת מטה מקצועי, החשוף למידע הרב המצוי בידי מערכת הביטחון, ויודע לשלב עמדות אלו עם עמדות מומחים חיצוניים, תוך יצירת מומחיות והתמקצעות בנושאים העומדים על הפרק.[62] "כפי שדרושה גדר

בגוף זה ובפיתוחו. עובדה היא שלא היה להם כל קושי להעסיק יועצים מדיניים, עוזרים וראשי מטות, כאשר רצו בכך. אילו היו מעוניינים במל"ל, היו מטילים עליו את האחריות להכנת דיוני הממשלה ומחייבים את כל הגורמים הנוגעים בדבר לפעול באמצעותו. במצב כזה, החוק החדש לא היה נדרש כלל" (אבן, "המטה לביטחון לאומי – האם החוק חדש יביא לשינוי?").

59 "'הרשת הביטחונית' פועלת כנגד הפרדה והיפרדות ממשית בין התחום הצבאי והאזרחי בישראל, אשר, בתורה, עשויה להביא להתמקצעות של הסוכנויות האזרחיות בענייני הביטחון, וכפועל יוצא מכך, להגברת יעילותן ויכולת הפיקוח שלהן על המערכת הביטחונית" (גבי שפר, "'הרשת הביטחונית' הישראלית והשפעתה", ערב העיון "בין צבאיות למדינאיות בישראל", 2008).

60 ארד ובן־הר, **המל"ל**, עמ' 293.

61 Ben Meir, Yehuda, *Civil-Military Relations in Israel*. New York: Columbia University Press, 1999, p. 169

62 יש לציין כי לצבא חיסרון מובנה בהקשר זה. בשל תחלופת בעלי התפקידים הרבה בצבא, גם באגף התכנון נמצא לא אחת שהגורם שנדרש להעריך את שייעשה על ידי מדינה זרה כלשהי, הוא גורם "טרי" שבקיאותו בנושא נסמכת על הידע שצבר במהלך חודשים ספורים או שנים ספורות, ושאינו יכול לנתח את המערכת הבינלאומית לאורך שנים. בהתאם לכך, תשתית הידע של אגף התכנון מושפעת בקלות ממהלכים קצרי טווח, ונוטה לייחס למערכות בינלאומיות נטיות שונות על בסיס אירועים קרובים. כמו כן, הצבא נוהג להסתייע בקבוצת מומחים סגורה יחסית, וככלל אינו נחשף לחלק מרכזי מהתפיסות

עם אחריות צבאית משני צדיה כדי להעניק ביטחון לאזרחים במדינת ישראל, כך זקוקה ישראל למרחב חיץ עם קו ברור וחד בין הדרג הצבאי לבין הדרג המדיני, עם אחריות ומנהיגות לאומית־אזרחית משני צדדיו, למען ביטחון הדמוקרטיה במדינת הלאום היהודית־דמוקרטית".[63]

חיזוק בסיס הידע המקצועי־ביטחוני

נוסף על כל האמור לעיל, קיים הכרח לחייב את הדרג המדיני העוסק בתחום הביטחוני לעבור הכשרה ביטחונית סדורה להקניית מושגי יסוד ביטחוניים, ומתוך כך להוביל ל"העמקה בנושאי הליבה האסטרטגיים של המדינה, על ידי קיום סדנאות, ימי עיון ודיוני עומק".[64] כיום, חברי הקבינט הביטחוני, אינם מקבלים הכשרה מקצועית־צבאית מספקת בנושאים העומדים על הפרק, וספק רב אם הם מעוניינים בכך, והם מסתמכים על הכשרתם הצבאית (ככל שהייתה כזו). יש לגבש תוכנית מעמיקה של הכשרה ביטחונית הכרחית של כלל החברים והמשקיפים בדיוני הקבינט, כדי לקיים את השיח הביטחוני על בסיס משותף. מדוחות המבקר[65] עלה כי תוכנית כזו הוכנה זה מכבר על ידי אג"ת והמל"ל, אך לא מומשה בפועל, בעיקר בשל אי־רצון הדרג המדיני להשקיע את זמנו בכך. חיוב הדרג המדיני לתוכנית כזו, תאפשר להניח רמת ידע בסיסית אצל כלל מקבלי ההחלטות בתחום הביטחוני, ותאפשר דו־שיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי.

מטה אישי־מקצועי ביטחוני כפתרון זמני

במבחן התוצאה, כל האמור לעיל כבר נוסה ונבחן. אומנם יש שיטענו כי ניסיונות העבר לא נעשו באופן מספק, אך די לומר שהמהלכים שהוצגו הם בעיקרם ארוכי טווח, וספק אם יהיה בהם כדי לסייע בטווח הזמן הנוכחי.

על רקע זה, לעמדתנו, מן הראוי לבחון כפתרון זמני, יצירת מטה אישי־מקצועי לראש הממשלה ובכללו יועץ ביטחוני לחברי הקבינט המדיני־ביטחוני, שיורכב ממומחים עצמאיים לביטחון, שיהיו מנותקים ממחויבות מוסדית לכל גוף במערכת הביטחון,[66] ויוכלו למלא את תפקיד "הייעוץ המקצועי המעולה" שעליו המליצה ועדת וינוגרד. צוות זה, שנועד להיות מעין "פלטפורמה קלה וזריזה", יאפשר לראש הממשלה ולשרי הקבינט, לבחון באופן עצמאי את הצעות מערכת הביטחון, ולאתגר את המערכת באמצעות תפיסות חדשות שאינן מקובלות בה.[67] חברי הצוות יהיו יוצאי מערכת הביטחון או חוקרים בתחום הביטחוני,[68] בעלי ניסיון וותק ראויים, שימונו

על הספקטרום הבינלאומי. על כך נדרש ניתוח מפורט, שאין מקומו במאמר קצר זה.

63 דיין, "המצוי והרצוי ביחסים בין הדרגים", עמ' 27.

64 ועדת וינוגרד, **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006**, עמ' 147.

65 ראו לדוגמה מבקר המדינה, תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו, עמ' 39–43.

66 זאת נוסף על הצורך בהקמת גוף מודיעיני ("איכפא מסתברא") חיצוני למערכת הביטחון, שבו לא נעסוק במאמר זה.

67 מעניין לציין כי כבר בתנ"ך מינה המלך דוד יועץ מיוחד, שלא היה איש צבא, להכרעה בנושאי ביטחון, הלא הוא אחיתופל (המוכר מהביטוי "עצת אחיתופל", הנתפסת כעצה רעה, אף שבמקורות זו דווקא עצה מקצועית וראויה) "כִּיוֹן שֶׁעָלָה עַמּוּד הַשַּׁחַר נִכְנְסוּ חַכְמֵי יִשְׂרָאֵל אֶצְלוֹ. אָמְרוּ לוֹ: אֲדוֹנֵינוּ הַמֶּלֶךְ, עַמְּךָ יִשְׂרָאֵל צְרִיכִין פַּרְנָסָה. אָמַר לָהֶם: לְכוּ וְהִתְפַּרְנְסוּ זֶה מִזֶּה. אָמְרוּ לוֹ: אֵין הַקּוֹמֶץ מַשְׂבִּיעַ אֶת הָאֲרִי, וְאֵין הַבּוֹר מְתְמַלֵּא מֵחוֹלְיָתוֹ. אָמַר לָהֶם: לְכוּ וּפִשְׁטוּ יְדֵיכֶם בַּגְּדוּד. מִיָּד יוֹעֲצִים בַּאֲחִיתוֹפֶל, וְנִמְלָכִין בְּסַנְהֶדְרִין, וְשׁוֹאֲלִין בְּאוּרִים וְתוּמִּים. אָמַר רַב יוֹסֵף: מַאי קְרָא? דִּכְתִיב "וַאֲחֵרֵי אֲחִיתֹפֶל בְּנָיָהוּ בֶּן יְהוֹיָדָע וְאֶבְיָתָר וְשַׂר צָבָא לַמֶּלֶךְ יוֹאָב". אֲחִיתוֹפֶל — זֶה יוֹעֵץ, וְכֵן הוּא אוֹמֵר: "וַעֲצַת אֲחִיתֹפֶל אֲשֶׁר יָעַץ בַּיָּמִים הָהֵם כַּאֲשֶׁר יִשְׁאַל אִישׁ בִּדְבַר הָאֱלֹהִים"" (ברכות ג ע"ב).

68 "יועצים המוצמדים זמנית ליחידות המטה שלך שעתידם תלוי בגוף שממנו הם באים ואליו הם חוזרים, נתונים תוך הבדלים

כמינוי אישי על ידי ראש הממשלה וחברי הקבינט, מתוך הבנה שתפיסותיהם המדיניות והצבאיות דומות ביסודן לאלו של ראש הממשלה. חברי הצוות יכהנו לפרקי זמן קצרים – בהתאם לכהונת הדרג המדיני, ולכל היותר עד ארבע שנים. בצוות יהיה לכל הפחות אדם אחד בעל ניסיון וידע בבניין הכוח ושני אנשים בעלי ניסיון וידע בהפעלת כוח. תפקידו של צוות זה יהיה לגבש המלצות לראש הממשלה ולקבינט, לפי הצורך, בנושאים העומדים על הפרק, או להציג לדרג המדיני נושאים שלדעתם מחייבים את התייחסותו. הצוות גם יבחן, באופן עצמאי או מול מערכת הביטחון, חלופות להצעות מערכת הביטחון בנושאים מבצעיים פרקטיים ובנושאי בניין כוח, תוך הבאת רצונות הדרג המדיני לידי ביטוי. כמו כן, יתאפשר לצוות לקיים שיח עם מכוני מחקר ישראליים ובינלאומיים בעניין – שיח שכיום כמעט אינו מתקיים בדרג הצבאי.

לשם כך, צריך צוות זה לקבל סמכויות ברורות, כך שיוכל לקיים שיח ישיר, ללא צורך באישורים, עם כל גורם במערכת הביטחון, בכיר או זוטר, ולקבל לעיון כל מידע מודיעיני, מעובד או גולמי, או מידע מבצעי רלוונטי, לשם מימוש תפקידו, על פי דרישתו. אין די בדרישת "מידע מסמכים ודוחות", כפי שמוסמך היום המל"ל, אלא נדרש שהצוות יוכל לגשת לכל גורם שקולו לא נשמע באופן מספק בצה"ל או בגופי הביטחון האחרים, ללא צורך באישורים מקדימים, ולהציג בפני הדרג המדיני גישות אחרות שנבלעו במערכת הביטחונית (מובן שהדבר מחייב אימוץ של גישה מאוזנת, הבוחנת גם את הסיבות לכך שגישות אלו לא זכו להבלטה במסגרת עבודת המטה).

כמו כן, הצוות יוכל, לבקשת חברי הקבינט, להעמיק בסוגיות שונות, תוך הסתייעות בגופי המחקר השונים, וללמד את הדרג המדיני את עיקרי הדברים.

יובהר, צוות זה לא יחליף את עמדת מערכת הביטחון, זו עדיין תהיה העמדה המרכזית,[69] ולא את המל"ל או את המזכיר הצבאי. תפקידו של הצוות גם אינו לקיים עבודת מטה מעמיקה, אלא לבחון עבודות מטה של גופים אחרים, או לייצר ידע בסיסי נדרש לשם הבנת היתרונות והחסרונות הקיימים בעבודות מטה אלו. הצוות נדרש לבחון את עמדת מערכת הביטחון, לתמוך בה או לאתגר אותה, באמצעות ניסיונו וידיעותיו. מצופה מצוות זה להביא לידי ביטוי גישות שונות מאלו של הקונצנזוס הביטחוני הקיים,[70] ברוח התפיסות שמבקש הדרג המדיני לקדם. לא מצופה מהצוות לקיים עבודות מטה עצמאיות בנושאים רחבים, אלא לאתגר את עבודות המטה הקיימות, ולמצוא "קצות חוט" לבחינה אחרת של הנושאים העומדים על הפרק. כפי שציינו לעיל, מדובר ב"פלטפורמה קלה", שתפקידה להשלים פערים בזמן אמת, אך לא להחליף את "הפלטפורמות הכבדות" – היינו, את המל"ל ואת גורמי התכנון.

צוות שכזה, יאפשר שיקול דעת עצמאי, בלתי תלוי, שאינו מושפע מתרבות ארגונית, מהיררכיות פנימיות, או מקשרים אישיים במערכות הביטחוניות.

אישיים ליותר השפעה של עמדות הגופים שבהם תלוי עתידם מאשר יועץ הבא מגוף מחקרי שאין לו אינטרסים ארגוניים ועמדות מדיניות" (דרור, **מנהיג תהיה לנו!**, עמ' 612).

69 כעמדת צוות מרידור "חשיבותה של מערכת קבלת ההחלטות בתחומי הביטחון הלאומי הולכת וגדלה הן בשל החיוניות והמורכבות הגוברת של ההתנהלות הלאומית בנושאים האלה, הן בשל המחיר הכבד שעלולה לגבות כל שגיאה והן בשל השליטה הממודרת במקורות המידע, הסגירות והחשאיות של הדיונים ואי־שקיפותה של המערכת. החלטות הקברניט... בתחומי הביטחון הלאומי צריכות להישען בראש ובראשונה על הרקע ועל הניסיון המקצועי של המערכות המקצועיות שתומכות באופן סדיר בתהליכי קבלת ההחלטות" (מרידור ואלדדי, **תפיסת הביטחון של ישראל**, עמ' 36).

70 "בכל הנוגע לנושאים חשובים יש יתרונות להזדקקות למספר גורמי ייעוץ כדי להבטיח יתירות חיובית פלורליסטית. מסיבות עקרוניות ותועלתניות כאחת אין להגביל את זכותו של ראש הממשלה להתייעץ עם מי שירצה בתנאי שהדבר לא יפגע בפעולתם של גופי המטה העיקריים" (דרור, **המטה לביטחון לאומי — הרהורים בעקבות דוח מבקר המדינה מיוני 2012**, עמ' 29).

צוות שאינו מחויב להיררכיה הביטחונית יוכל להעלות ספקות, להציג תרחישים חלופיים, ולשאול שאלות שמפקדים בצבא אולי יהססו להעלות מתוך חשש לפגיעה בקשר עם הקצונה הבכירה. העובדה שהצוות יכהן במשך שנים ספורות בלבד, תאפשר לו לבחון את הסוגיות שלא דרך התפיסות של קודמיו לתפקיד, ועשויה לסייע במניעת השתרשות תפיסות על דרך האינרציה.

צוות שכזה יוכל לראות את המציאות הביטחונית, לאו דווקא דרך "הקשית" הצבאית, אלא תוך התחשבות בשיקולים לאומיים רחבים. הצוות יוכל אף לסייע בדיוק השיקולים הטקטיים שכוחם יפה בדרג הצבאי אך לעיתים יש בהם כדי להאפיל על התפיסה הכוללת, ולצמצם את ה"הפחדה"[71] של הדרג המדיני, מפני דחיית עמדת הגורמים הצבאיים. בכך, יכול הצוות לסייע לראש הממשלה להבטיח שהאינטרסים הלאומיים הכוללים יעמדו מעל שיקולים צבאיים טקטיים או אסטרטגיים גרידא. הצוות יאפשר למנהיגות המדינית לראות תמונה רחבה יותר, המשלבת אלמנטים צבאיים, מדיניים, דיפלומטיים וכלכליים.

יתר על כן, בהיותו מינוי אישי של ראש הממשלה, סביר להניח כי לצוות זה תינתן היכולת לכוון את הפעילות הביטחונית באופן מדויק יותר למדיניות המבוקשת על ידי הדרג המדיני. זאת בעוד במקרים רבים, מדיניות זו אינה יכולה להיאמר במפורש אל מול מערכת הביטחון, בשל שיקולים פוליטיים או חשש להדלפות.

לשם הדוגמה, נניח שלא כל הגורמים הביטחוניים מקבלים את הצהרתו של הרמטכ"ל ביחס לאופן הכרעת חמאס ברצועת עזה אלא שקולם של אלו אינו נשמע. דומה כי יועץ ביטחוני עצמאי היה יכול לאתגר תפיסה זו, על בסיס היכרותו עם השטח והבנתו את המציאות הצבאית, ובכך לספק לדרג המדיני מרחב אפשרויות רחב יותר לבחירה. לחילופין, קבלת עמדת הצבא על ידי יועצו הביטחוני האישי של ראש הממשלה, במקומות שבהם החלופות האחרות אינן ריאליות, תקל על הדרג המדיני לקבל החלטה מושכלת, תוך קבלת תשובות מפורטות מדוע החלופות האחרות אינן רלוונטיות (ואין צורך לומר כי כוחו של היועץ להשפיע על החלטות הדרג המדיני, תאפשר לו גם לקבל יותר שיתוף פעולה מהגורמים הביטחוניים, המבקשים לקדם את עמדתם).

יש שיעירו נכונה כי כבר כיום נוהגים הגורמים המדינים (גם הבכירים) לגבש לעצמם צוות של יועצים לא־פורמליים להיוועצויות. מעין "מטבחון" לקבלת החלטות ביטחוניות. אלא ש"מטבחונים" אלה לרוב אינם מוסמכים לראות את עבודות המטה במלואן, ואינם יכולים לברר עצמאית, מול הצבא או מול גורמים אחרים, נקודות המעוררות קושי בהצעותיהם. למעשה "מטבחונים" שכאלה, יכולים רק ל"הדהד" את המחשבות שיש בראשם או בראש הגורם המתייעץ, אך לא לברר את המצב לאשורו או לאתגר פורמלית את עמדת הצבא. "מטבחונים" שכאלה צפויים להתקיים גם לאחר הקמת הצוות שתיארנו, מטעמים של אמון ונוחות. אולם הצפי והכוונה הם שהשימוש בהם יצומצם, והם ישמשו בעיקר לסיעור מוחות, ולא מעבר לכך.

זו אינה הצעה חדשנית, אלא הצעה לדיוק של הצעות מן העבר בדבר הצורך של שר הביטחון במטה אישי ביטחוני, לבחינת עמדת הצבא.[72] התנגדויות ראשי

71 "טענות כאלה חוזרות ונשנות במשך השנים וזו דוגמה אחת מני רבות לטענות, שצה"ל מגייס את עוצמת המערכות המיומנות שלו כדי להטות את החלטות הממשלה לכיוון הדרוש לו — מה שכונה פעם 'סיפורי כיפה אדומה'" (יערי, **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, עמ' 35).

72 ראו לדוגמה טל, **ביטחון לאומי — מעטים מול רבים**, עמ' 111; "...למנות לראש הממשלה יועץ ביטחוני־מדיני, שסמכויותיו יהיו מוגבלות. במקרה זה המל"ל יישאר במשרד ראש הממשלה וישא בכל התפקידים שמטיל עליו החוק. הוא יהיה כפוף לראש הממשלה, אך יהיה סוברני להציג עמדות בלא תלות בדעתו של ראש הממשלה, בדומה למעמדו של הרמטכ"ל"

הצבא, והטיעונים נגד צוות זה (מהחשש לביטחון המידע ועד לחשש ל"שבירת" ההיררכיה הצבאית בקיומו של שיח בין הצוות היועץ לגורמים צבאיים שלא באמצעות לשכת הרמטכ"ל) צפויים מראש. אולם אירועי השעה מלמדים כי דומה שבשלה העת לסדיקת ההגמוניה של מערכת הביטחון בתחום הידע הצבאי, ולמתן אפשרות לדרג המדיני לקבל זווית ראייה שונה, אף במחיר זה. צפוי כי במהלך השנים הראשונות לקיומו של צוות ייעוץ שכזה, הוא ייתקל באתגרים רבים. סביר מאוד להניח שמרבית גופי הביטחון יבקשו להמשיך ל"שמור על השמנת" ולהימנע ממתן כוח כה רב לגורם אזרחי חיצוני. כאן נדרשת התערבותו האישית של ראש הממשלה. ככל שראש הממשלה יבהיר כי היועץ הוא איש אמונו, וכי ההחלטות בענייני ביטחון חייבות לעבור דרכו,[73] כך צפוי שהתנגדויות אלו ישככו, ויתאפשר טיוב הליכי קבלת ההחלטות הביטחוניות בישראל.

סביר מאוד להניח שמרבית גופי הביטחון יבקשו להמשיך ל"שמור על השמנת" ולהימנע ממתן כוח כה רב לגורם אזרחי

במאמרו של המזכיר הצבאי הנוכחי לראש הממשלה,[74] האלוף רומן גופמן, הוא עמד על סגולותיו ותכונותיו של המצביא העצמאי, אשר באפשרותו לייעץ לדרג המדיני גם בסוגיות שאינן צבאיות. תכונותיו של מצביא זה מחייבות, בין היתר, כי המצביא יפתח "תפיסה במסגרתה הוא רואה את עצמו כשחקן אוטרקי. רק תפיסתו את עצמו כגורם עצמאי, בעל קיום נפרד מהמערכת לה הוא כפוף, יכולה לאפשר לו להפעיל כלי ניתוח וחשיבה ביקורתית, לגבש תובנות ולממש בסופו של דבר השפעה ושינוי של הלך הרוח המוכתב לו ומסביבו". גופמן מוסיף ואומר מייד כי "תפיסתו של המצביא את עצמו כאוטרקי עומדת במידת מה בסתירה להוויה הצבאית ההירארכית, אך מנגד היא תנאי הכרחי למימוש מנהיגותו". יתר על כן, מוסיף גופמן וגורס כי "פרדוקס מסוים הקיים ביחס להשפעתו של המצביא, הינה העובדה שהיותו המערער של המערכת היא זו שמקנה לו את עמדת ההשפעה. מה שמקנה למצביא את הזכות ואולי אף את החובה להשפיע על המערכת באופן כה עמוק, נעוץ בעובדה שהוא אינו מזדהה עם תפיסת המציאות של המערכת. ערעור תפיסת המציאות מן היסוד – היא זו שמציבה את המצביא בעמדת ההשפעה". בפועל, אנו מסופקים מאוד אם האקלים הצבאי מאפשר למפקדים, למעט לחריגים שבחריגים, להגיע לתכונות שכאלו. יתר על כן, ניכר כי צה"ל עושה מאמצים ניכרים למנוע מכל מפקד להגיע לשיח ישיר עם הדרג המדיני, כמצופה במאמר.[75] מכיוון שהמצביאים בצבא מציגים לדרג המדיני את המציאות מזווית חד־צדדית ואינם מאפשרים לו ללמוד את המציאות כהווייתה ולהשפיע עליה, הכרחי לייצר "מצביא מערער מציאות" באמצעות יועצים חיצוניים. זה הוא לגישתנו עיקר תפקידו של הצוות המייעץ לראש הממשלה.

סוף דבר

האיזון בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל עומד במרכז הדיון האסטרטגי והמעשי הנוגע לעיצוב

(אבן, "המטה לביטחון לאומי – האם החוק חדש יביא לשינוי?", עמ' 84).

73 דומה שלראש הממשלה יהיה קל יותר לשים את כובד משקלו ביחס לצורך בשיתוף פעולה עם קבוצה מצומצמת של אנשים, שמונו על ידו והזוכים לאמונו, מאשר לצורך בשיתוף פעולה עם המל"ל, המורכב ברובו מפקידים ואנשי מקצוע שלא מונו על ידו ולא זוכים לאמונו. בכך צפוי להיפתר משבר האמון הבסיסי, העומד, בין היתר, ביסוד אי־הצלחת המל"ל בתפקידו.

74 רומן גופמן, תיאטרון המצביאות – מרחב הלמידה וההשפעה של המצביא על הקברניט, **בין הקטבים**, 33 (2021), עמ' 42–72.

75 ראו לדוגמה חדשות 2, "דיסקין: 'בנט ראוי לשבח, חברי הקבינט לא נספרים'", **mako**, 17.9.2014.

מדיניות הביטחון הלאומי. למרות יתרונותיו המובהקים של צה"ל כגוף מקצועי, ניכר כי נדרש מהלך נחרץ לחיזוק יכולתו של הדרג המדיני להתמודד עם האתגרים הביטחוניים באופן עצמאי, באמצעות העמקת הידע, שיפור המנגנונים הקיימים ויצירת חלופות מקצועיות בלתי תלויות. חיזוק תהליכים אלו יבטיח לא רק קבלת החלטות מושכלת, אלא גם שמירה על עקרונות הדמוקרטיה והפיקוח האזרחי. הדרך לשינוי אומנם רצופה אתגרים, אך התקדמות מדורגת ומתמשכת תאפשר יצירת תשתית מאוזנת, שבה המנהיגות המדינית תממש את אחריותה המלאה לביטחון המדינה ולחוסנה.

פרק 8

"רוח אחרת": העיוות המוסרי בקוד האתי של צה"ל והדרך לתיקון

רונן שובל

תקציר

מאמר זה דן בתפיסות המוסריות שמנחות את צה"ל, תוך ניתוח ביקורתי של הקוד האתי הנוכחי והעקרונות שעומדים בבסיסו. הקוד האתי הנוכחי נשען על עקרונות אוניברסליים שהושפעו מהגותו של ג'ון רולס, במיוחד עקרונות "צדק כהוגנות" ו"מסך הבערות".

עקרונות אלו מבקשים לנטרל את ההקשרים הלאומיים, התרבותיים והמעמדיים של האדם, ולהציג מוסר שוויוני ואובייקטיבי. תפיסה זו מובילה להצגת האדם כפרט מופשט, מנותק מהקשריו החברתיים והתרבותיים, דבר שמחליש את הלכידות הקהילתית ואת היכולת לנסח היררכיה מוסרית. בצה"ל, עקרונות אלה מכתיבים את אופן הפעלת הכוח הצבאי, מסכנים את חיי הלוחמים ופוגעים ביכולות של צה"ל להגן על אזרחי המדינה.

כנגד גישה זו, המאמר מציע אלטרנטיבה מוסרית המבוססת על המסורת היהודית והפילוסופיה הרפובליקנית. תפיסה זו מדגישה את חשיבות ההקשרים החברתיים והמחויבות למעגלים מוסריים. המאמר מפתח עקרונות מוסריים אלטרנטיביים למסורת של רולס – ומציע את הרעיון של "**צדק כנאמנות**" – מחויבות לצדק המעוגנת בזיקה קהילתית ובאחריות הדדית, המשמשות בסיס לפעולה מוסרית מושכלת.

תפיסת "צדק כנאמנות" גורסת כי האחריות הראשונית היא כלפי הקהילה הקרובה – משפחה, קהילה ולאום – ורק אחר כך כלפי האנושות כולה. עקרונות יהודיים כמו "ענייי עירך קודמים" ו"חייך קודמים לחיי חברך" משקפים גישה זו, הרואה בלכידות הקהילתית תנאי הכרחי לקיום מוסרי ובעל משמעות.

כדי להבהיר את מעגלי האחריות שבבסיס עקרון "צדק כנאמנות", המאמר מציע את עיקרון "**הרמת המסך**", ההופך את גישתו של רולס על פיה. במקום להסתיר את ההקשרים

החברתיים והתרבותיים, יש לחשוף אותם במלואם, כדי להגדיר באופן מדויק את החובות המוסריים של כל פרט. גישה זו מאפשרת קבלת החלטות מוסריות מושכלות, המאזנות בין נאמנות לזיקות החברתיות השונות.

גישה זו אינה מבטלת ערכים אוניברסליים, אלא משלבת אותם בתוך הקשרים פרטיקולריים. בכך, היא מתכתבת עם מסורת רעיונית המדגישה השתייכות של האדם לפרויקט קולקטיבי המכוון לטובת הכלל האוניברסלי. ערכים כמו נאמנות, רעות ואהבת המולדת מקבלים משמעות מעשית כחלק מהחובה לשמר את הקהילה, אשר היא עצמה חלק מהפסיפס האנושי.

בהתאם לכך, המאמר מציע עדכון לקוד האתי של צה"ל, ובכללו הדגשת הניצחון כערך מרכזי לצד ערכים נוספים כמו אחריות, רעות, וכבוד האדם. הצעות אלה נועדו לאזן בין מחויבות לאומית למוסריות אוניברסלית, תוך חיזוק יסודות הקהילה הלאומית. תפיסה זו שואפת להתמודד עם האתגרים המוסריים של המציאות המבצעית בעידן המודרני, תוך יישום עקרונות מוסריים מעשיים שמבוססים על זיקה אנושית וקולקטיבית, המשלבים את המסורת היהודית והפילוסופיה הרפובליקנית כעקרונות מנחים להפעלת כוח צבאי.

צבאות, קוד אתי ומדיניות הפעלת הכוח

לאורך השנים, צבאות פיתחו קוד אתי, מתוך המתח המובנה בין הצורך בהפעלת כוח צבאי להגנה על מדינה או קהילה, לבין הדרישה לשמור על עקרונות מוסריים במהלך הפעלת כוח זה. בעוד הלחימה היא במהותה פעולה אלימה והרסנית, קיומו של קוד אתי לצבאות מבטא את ההכרה כי גם בעת מלחמה, יש לשמור על גבולות מוסריים שמגינים על ערכי האנושיות ועל צלם האדם.

הרעיון של כללים מוסריים בלחימה אינו חדש. אפשר לזהות את שורשיו בתרבויות עתיקות, למשל בחוקי המלחמה שנכתבו בתורה ובמסורת היהודית, כמו הפסוק "כִּי תִקְרַב אֶל עִיר לְהִלָּחֶם עָלֶיהָ וְקָרָאתָ אֵלֶיהָ לְשָׁלוֹם" (דברים כ, י), או בהגבלות שהטילה ההלכה על השחתת עצים ושימוש מיותר במשאבי אויב. גם ביוון וברומא העתיקה נכתבו עקרונות של מוסר במלחמה, כמו דרישות להימנע מפגיעה לא הכרחית באזרחים. לאורך ימי הביניים, התפתחה המסורת הנוצרית של "המלחמה הצודקת" (Just War Theory), אשר ביקשה להגדיר מתי לגיטימי לצאת למלחמה ואיך יש לנהוג בה.

עם זאת, הקוד האתי המודרני לצבאות החל להתגבש רק במאות ה־19 וה־20, במקביל לעליית מדינות הלאום וצבאות לאומיים, והצורך להסדיר את פעילות הצבאות. התפתחות המשפט הבינלאומי וניסוח אמנות ז'נבה, הייתה נקודת מפנה חשובה. מסמכים אלו ביקשו להגדיר כללים אוניברסליים שיגבילו את זוועות הלחימה, כגון הגנה על פצועים, שבויים ואזרחים. הרעיון המרכזי היה שהפעלה בלתי מרוסנת של כוח צבאי אינה רק לא מוסרית, אלא גם לא יעילה, שכן גם במלחמה הצדדים הנלחמים צריכים להסכים על כללים מסוימים שיש להם אינטרסים משותפים להגן עליהם.

קודים אתיים לצבאות מבקשים, אם כן, למלא שלושה תפקידים מרכזיים:

1. **מוסר והגבלות**: הם יוצרים מסגרת שמגדירה את גבולות הלחימה.
2. **שמירה על לגיטימציה ציבורית**: קוד אתי מבטיח שהפעולות של הצבא יזכו לתמיכת האזרחים.
3. **זהות ומורשת**: הקוד האתי מחזק את תחושת המשמעות של השירות הצבאי, בכך שהוא ממסגר אותו לא רק כאמצעי הגנה, אלא כשליחות ערכית.

הדרישה לקוד אתי נובעת גם מהמורכבות של הלחימה המודרנית. בשונה ממלחמות העבר, המתאפיינות בקווי חזית ברורים, לחימה עכשווית מתקיימת לעיתים קרובות בסביבה אזרחית. מצבים אלו מציבים דילמות מוסריות חדשות, שבהן יש לשקלל את הצורך להגן על אזרחי המדינה, לשמור על חיי הלוחמים, ולצמצם את הפגיעה בחפים מפשע.

בסופו של דבר, ניסוח קוד אתי לצבא הוא ניסיון לעצב מערכת של איזונים בין יעילות מבצעית לבין שמירה על ערכים מוסריים, בין צורך להכריע את האויב לבין מחויבות לשמירה על צלם אנוש. בעיתות של סכסוך והרס, הוא מבטא את השאיפה להכניס סדר ועקרונות בתוך עולם הכאוס של המלחמה.

פסאודו־מוסריות והשלכותיה על מדיניות הפעלת הכוח בצה"ל

הפעלת הכוח בצה"ל נשענת כיום על עקרונות מוסריים שמציגים חזות של מוסריות גבוהה, אך למעשה יוצרים עיוות ערכי מסוכן. גישה זו מבוססת על אידיאל של שוויון אוניברסלי המתעלם מהמחויבות המוסרית היסודית של כל מדינה כלפי אזרחיה וכלפי לוחמיה. במקום להבטיח את ביטחונם של אזרחי ישראל ואת חיי חיילי צה"ל, המדיניות הנוכחית מטשטשת את הגבולות בין הצדדים בעימות ובכך חותרת תחת תפקידה של המדינה להגן על תושביה.

כפי שהציג זאת פרופ' אבי שגיא, ממנסחי הקוד האתי של צה"ל:[1]

> ניצחון איננו מצדיק הפעלת כוח, אם ניצחון עומד בקריטריון של הגנה עצמית טוב, ואם לא, נשתמש ב[מושג] ניצחון למשחקי כדורסל ושחמט... בשנת 2000 כאשר ניסחנו את הקוד האתי היה רמטכ"ל... שאול מופז שביקש להכניס לתוך מסמך רוח צה"ל את הערך היסודי של ניצחון, וחבורת המנסחים שאני הייתי אחד מהם אמרה לו לא, ניצחון איננו תכלית ההגנה על אזרחי מדינת ישראל. צה"ל קם כצבא ההגנה לישראל... כאשר ממשלת ישראל משתמשת במונח ניצחון, היא חרגה מגבולות המוסר.

גישה זו, השוללת את מושג הניצחון כיעד, אינה רק פגם מוסרי ואסטרטגי; היא מערערת את עצם יכולתה של המדינה לממש את חובתה הראשונית להגן על אזרחיה. דחיית ערך הניצחון אינה בגדר ויכוח סמנטי אלא שגיאה ערכית הרת גורל, המובילה להימנעות מכוונת מהכרעה ברורה ומוחלטת. היא משפיעה על מטרות המלחמה, על האסטרטגיה שלה, היא מטילה מגבלות שמונעות הכרעה, ובכך משאירה את מדינת ישראל במצב של עימות מתמשך ואי־יציבות ביטחונית. התוצאה של העדר הניצחון כיעד, משנה את התנהגות האויב, שכן הוא שואב עידוד מהיעדר ההכרעה, והדבר מאפשר לו להתעצם הן בפן המבצעי והן בפן הפסיכולוגי. בכך, עיקרון ההגנה העצמית הופך ממאמץ אסטרטגי שיביא להכרעה ויבטיח שקט לטווח הארוך, למנגנון מקרי פסיבי ומתמשך, המשאיר את המדינה ואת אזרחיה במצב של פגיעות כרונית מול איומים מתחדשים.

דפוס זה מתגלם במישור המבצעי. כפי שתיאר זאת (אז, האלוף) גדי איזנקוט ביחס למלחמת לבנון השנייה:

> הדילמה הזו עלתה ביום השני ביחס לתקיפת שני יעדים מאוד חשובים בביירות, אחד זה הבניין שבו היה בניין המשרדים של נסראללה, ושניים הבניין שבו שכן ביתו של נסראללה. אפשר היה לתקוף את שני המבנים האלה בהפתעה ומהר עם סבירות לפגוע בו. השאלה הזו בכלל לא עלתה.
>
> אלא נבנה דפוס מהיר שדרש מכל האנשים שגרים במרובע הביטחוני הזה לפנות את המרובע הביטחוני. הוטלו שם כרוזים, נאמר לרדיו אלמנש אנחנו הולכים לתקוף. שמונה שעות לפני התקיפה תקפנו סביב, ורק אחרי שמונה־עשרה שעות שכל האירועים האלה קרו, תקפנו את שני הבניינים האלה. אני חושב שזה מעיד על המוסריות של צה"ל... וזה היה הדפוס שצה"ל פעל בו בלבנון במהלך כל התקופה.

הדאגה לאזרחי האויב על חשבון חיילי צה"ל מוצגת כערך מוסרי גבוה, אך בפועל היא כישלון מוסרי

וכן ראי"ל בני גנץ בעקבות מבצע צוק איתן:[2]

> ואז הם (גולני) רצו לתקוף ואני הייתי שם בשטח ואמרתי: חכו! ולקחנו סיכון על חיילי גולני, אני באופן אישי, ובאמת אף אחד לא נפגע בהתקפה, כלומר אף אחד מהאזרחים... אבל סיכנתי את חיילי גולני לשם כך.

1 הפודקאסט של טובי פולק, "פרק 418: אבי שגיא על מוסר לחימה ואתיקה בלחימה, התמודדות עם רגשות הנקמה והקושי שבשמירה על צלם אנוש", **YouTube**, 27.7.2024.

2 Shurat Hadin, Law of War Conference: Former IDF Chief Benny Gantz, **Youtube**,13.5.2015, m. 20:30

הדאגה לאזרחי האויב על חשבון חיילי צה"ל מוצגת כערך מוסרי גבוה, אך בפועל היא כישלון מוסרי. אחריותה הערכית הראשונה של המדינה היא כלפי אזרחיה, לאחר מכן כלפי חייליה, ורק לאחר מכן כלפי אזרחי האויב, והאויב הלוחם נמצא בתחתית הסולם המוסרי. התעלמות מסדר זה אינה ביטוי למוסר אלא לכשל ערכי חמור.

כאשר המדינה מעמידה את שלומם של אזרחי האויב לפני ביטחון אזרחיה וחייליה, היא פוגעת ישירות ביכולתה לפעול נגד האויב הלוחם. בפועל, דווקא הכוח הצבאי שנגדו נלחמים זוכה ביתרון מבצעי ניכר של התארגנות מחודשת. יתרה מכך, התנהלות זו מעניקה לאויב תמריץ ברור ולא מוסרי להסתתר בתוך אוכלוסייה אזרחית.

תפיסת הכוח הנוכחית, הנשענת על שיקולים אוניברסליים מופשטים, מבלבלת את הסדר המוסרי הראוי. היא אינה מבטאת אצילות מוסרית אלא ערפול ערכי הפוגע בחובתה הבסיסית של המדינה להגן על אזרחיה. התוצאה היא פגיעה מתמשכת בביטחון האזרחים, סיכון חיים מיותר של חיילי צה"ל, ומתן יתרון קבוע לאויב.

תפיסות אלו אינן נחלת העבר, אלא ממשיכות לעצב את פעולת צה"ל גם בימינו. במהלך מלחמת חרבות ברזל, עיוות זה התבטא בדברי סא"ל מהייעוץ המשפטי של צה"ל שקבע כי: "בן ארבע בעזה הוא כמו ילד ישראלי חטוף".[3] אמירה זו, המתחזה להומניסטית, מוחקת בפועל את ההבחנה ההכרחית בין המחויבות הראשונית של המדינה לאזרחיה לבין השיקול ההומניטרי כלפי אזרחי האויב. טענה כזו מערערת את יסודות תפקידה של מדינה ריבונית, שתכליתה הבסיסית היא הבטחת ביטחון אזרחיה. מדיניות המבוססת על עיקרון אוניברסלי מופשט של שוויון ערך חיי אדם יוצרת סתירה פנימית: היא מחלישה את יכולתו של צה"ל לבצע פעולות הכרחיות, ופוגעת הן באפקטיביות המבצעית שלו והן במוסריותה.

לבסוף, אבקש להביא לידי ביטוי את תפיסת הקוד האתי הנוכחי של צה"ל בתיאורו של סג"מ יותם את אופן הפעלת הכוח הצבאי בפיקודו באירועי שבעה באוקטובר 2023:[4]

> וזה רק מדהים כמה שהצבא שלנו מיוחד, כמה הלוחמים שלנו מיוחדים, שאנחנו רואים כמות כזאתי מטורפת מבלי שמבינים מה הם עושים ואיך הם בוזזים ולוקחים ציוד ואונסים בחורות בעוטף, ואנחנו לא מבצעים ירי על רובם הגדול כי אנחנו רואים שאין להם נשקים. שזה מדהים כמה הצבא שלנו, גם בשעת מה שנקרא מלחמה בהפתעה, עדיין שומר על מוסריות...

על השאלה למה לא פתחו באש משיב סג"ם יותם:

> הטנק שלנו לא ביצע ירי, היינו אז מוסריים, ראינו אזרחים. מבחינתנו, עוד לא הבנו שכל מי שנכנס הוא בעצם מחבל, ורק כשראינו נשקים בידיים נתנו פקודת אש ואותם חיסלנו. עד שהבנו נגד מי אנחנו נלחמים ואז עשינו סוויץ' בראש...

דבריו של סג"מ יותם מאירים באופן חד את הדילמה הערכית והמבצעית שאליה מובילה התפיסה המוסרית הנוכחית של צה"ל. סוג "המוסר" שהנחה את סג"מ יותם, הוביל לכישלון מבצעי. תיאורו את ההתלבטות אם לפתוח באש על גורמים עוינים, כאשר אלו חצו את הגדר כדי לפתוח במעשי זוועה חסרי תקדים, משקף את ההשפעה של הקוד האתי על שיקול הדעת בשדה הקרב. הביטוי "היינו אז מוסריים" ממחיש את הפער בין כוונת המוסריות לבין תוצאותיה בפועל. איפוק זה, שהתבסס על ניתוח רגעי של נראות חיצונית – אם יש בידיהם נשק או

3 יואב זייתון, "לחסל כל מי שפלש, לאבטח הלוויות עם טנקים ומטוסים: הצצה לחמ"לי התקיפות", **Ynet**, 21.10.2023

4 "עדות מלוחם בזמן פריצת הגדר: החיילים לא ירו לעבר הפולשים כי חשבו שמדובר באזרחים", **אתר קול ברמה**, 23.10.2023

לא – הוביל לתגובה מאוחרת שהייתה כרוכה במחיר אנושי בלתי נסבל.

מחיר התפיסה הזו התבטא בנרצחים, בנטבחים ובחטופים בבארי, בכפר עזה ובשאר יישובי העוטף. חוסר הנכונות להפעיל כוח מיידי בבוקר שבעה באוקטובר איננו טעות טקטית בלבד, אלא חלק מהותי מהקונספציה המוסרית ששולטת בצה"ל, קונספציה שתרמה לכישלון ההגנה על האזרחים. התפיסה המוסרית שהנחתה את החיילים באותו רגע מנעה מהם להגיב בזמן אמת לאיום הממשי, וכתוצאה מכך נגרם אסון בקנה מידה היסטורי.

השימוש במונח "מוסריים" חושף את הכשל היסודי שבתפיסה זו, ומדגים כיצד עקרונות מוסר מופשטים, המנותקים מההקשר הממשי של העימות, מעוותים את ההבנה של המציאות. אנשים הפורצים את הגדר ונוהרים אל יישובי העוטף, גם אם אינם אוחזים בנשק באותו רגע, אינם חפים מפשע, אלא רוצחים ואנסים המבקשים לטבוח ולחטוף אזרחים תמימים. תפיסה זו מתעלמת מכך שבעימות מסוג זה האויב מטשטש במכוון את הגבול שבין אזרח ללוחם, ומנצל את ערכיו הפסבדו־מוסריים של צה"ל ככלי לקידום מטרותיו הרצחניות.

יתרה מכך, תיאורו של יותם מבהיר עד כמה גישה זו מכבידה על הלוחמים בשטח. הדרישה להמתין עד לזיהוי נשק פיזי בידי האויב – יוצרת מציאות שבה החיילים נדרשים להסתכן לשווא ולפעול במגבלות שאינן מתאימות לאופי העימות. מגבלות אלו לא רק מכשילות מבצעית, אלא גם מערערות את האמון של הלוחמים ביכולתם להגן על עצמם ועל אזרחי המדינה.

הצורך "לעשות סוויץ' בראש", כפי שמתאר יותם, ממחיש את הקרע המובנה בין ההנחיות הערכיות שמקורן בקוד האתי לבין המציאות האכזרית שבה פועלים החיילים. קרע זה מוביל לאובדן משמעויותיו האמיתיות של מושג המוסריות ומטיל על הלוחמים דילמות בלתי אפשריות, שמקורן בתפיסות ערכיות שאינן מותאמות למורכבות המלחמה המודרנית. במצב זה, המוסר הופך להיות מכשול במקום עוגן, ומונע מצה"ל לממש את ייעודו המרכזי: הגנה אפקטיבית על מדינת ישראל ואזרחיה.

אין להתעלם מהכוונה הערכית העומדת בבסיס הקוד האתי של צה"ל, שנועדה לשמר את צלם האנוש וערכים מוסריים גם במציאות של עימות צבאי. עם זאת, חשוב להדגיש כי מוסריות אינה עומדת בסתירה לאפקטיביות מבצעית. להפך – גישה מוסרית שמביאה בחשבון את המציאות המבצעית והאסטרטגית יכולה לתרום להגנה אפקטיבית יותר על המדינה ועל תושביה. מוסריות המשלבת הכרה במורכבות העימותים המודרניים מאפשרת הכרעה מהירה וממוקדת תוך צמצום הפגיעות והנזקים.

התשתית הפילוסופית שעליה נשען הקוד האתי הנוכחי מתמקדת בערכים אוניברסליים מופשטים, המתעלמים מהמורכבות של עימותים א־סימטריים ומהחובה הראשונית של מדינה להעדיף את ביטחונם של אזרחיה ושל לוחמיה. לפיכך, יש צורך דחוף לעדכן את הקוד כך שישלב בין שמירה על ערכים מוסריים לבין התאמתם לאתגרים המבצעיים של המלחמה המודרנית, תוך הדגשת המחויבות הראשונית של המדינה כלפי תושביה.

התשתית הפילוסופית הפגומה של הקוד האתי הנוכחי

בשנת 1971 פורסם ספרו המונומנטלי של ג'ון רולס, **תיאוריה של צדק** (A theory of Justice). בהשפעת רולס נפתח עידן חדש בתולדות האתיקה בכלל והמחשבה הפוליטית בפרט. טיעוניו רבי ההשפעה של רולס סחפו את השיח המערבי ויצרו צייטגייסט (רוח התקופה) חדש שהשפעתו חורגת הרבה מעבר לאתיקה צבאית, וגולשת לא רק לטיעונים משפטיים מודעים, אלא לדרך המחשבה החברתית המודרנית, הלא מודעת בהכרח, על כל אופני ההתנהגות החברתית והתרבותית, ובאה לידי ביטוי במנגנונים של מוסדות אזרחיים, לאומיים ובין־לאומיים.

שורש הטיעונים של רולס שהופנמו בצייטגייסט נוגעים לשני עקרונות. הראשון הוא העיקרון של צדק כהוגנות (Justice as Fairness). רעיון זה מבוסס על שני נדבכים מרכזיים:

1. **החירות:** לכל אדם, באשר הוא אדם, זכות שווה למערכת של חירויות בסיסיות, כמו חופש הביטוי, חופש הדת וזכות להשתתפות פוליטית. זכויות אלה צריכות להיות שוות לכולם ולא ניתנות לערעור.
2. **השוני:** אי־שוויון כלכלי או חברתי מתקבל רק אם הוא עונה על שני תנאים:

- הוא מועיל לכלל החברה, במיוחד לחוליות החלשות שבה.
- הוא קשור לעמדות ולתפקידים הפתוחים באופן שוויוני לכולם, על בסיס כישורים ולא על בסיס פריבילגיות.

כדי להשיג את עיקרון צדק כהוגנות רולס מפתח את העיקרון המפורסם השני, **מסך הבערות.** מסך הבערות הוא תרגיל אינטלקטואלי המבקש לדמיין מצב מחשבתי שבו אנשים מחליטים על עקרונות הצדק בלי לדעת את מעמדם, מינם, דתם או מצבם החברתי. כך הם יבחרו עקרונות צודקים לכלל, מתוך מחשבה שהם עשויים להיות בקבוצות החלשות בחברה.

בשנת 2005 פסק בג"ץ כי השימוש בנוהל שכן אינו חוקי. נוהל שכן היה פרקטיקה מוסרית וצבאית רבת שנים בצה"ל, שפותחה כדי להתמודד עם מורכבויות ייחודיות של לחימה בשטחים מיושבים. במסגרת הנוהל, תושבים מקומיים גויסו לסייע לכוחות הצבא באמצעות פנייה למחבלים ובקשה מהם להיכנע, כדי להציל את חייהם ולהגן על חיי החיילים. הנחת היסוד שעמדה מאחורי נוהל שכן הייתה כי מעורבות של גורמים אזרחיים תוכל להפחית את הפגיעה בחיים, תוך מתן הזדמנות למנוע אלימות בדרכים לא קטלניות. אולם אין להתעלם מכך שהשימוש בנוהל שכן, העמיד בסיכון גבוה יותר אזרחים של האויב.

פסיקת בג"ץ סימנה שינוי עמוק בתפיסה המוסרית והמשפטית של מדינת ישראל, במיוחד ביחס לאיזון בין שיקולים מבצעיים לבין עקרונות צדק מופשטים. מעבר לשאלות המעשיות, ההכרעה מבטאת במובלע את התיאוריה של ג'ון רולס בשני אופנים מרכזיים.

השיפוט המוסרי נערך תוך הפשטת האדם מכל הקשרים החברתיים, הלאומיים והאישיים

ראשית, בג"ץ אימץ את עיקרון מסך הבערות. השיפוט המוסרי נערך תוך הפשטת האדם מכל הקשריו החברתיים, הלאומיים והאישיים. כאשר האדם מופשט מזהותו, אי אפשר להבחין בין חייל, אזרח או אויב – כולם שווים בערכם המוסרי. נוהל שכן, שהתבסס על הבחנה בין אזרחים מקומיים (שחייהם היו נתונים בסיכון גבוה) לבין חיילי צה"ל, הופך לבלתי לגיטימי מתוך עמדה זו, שכן ערך חיי אדם אינו יכול להיות מושפע מההקשר הלאומי או מהתפקיד המבצעי.

שנית, ההכרעה משקפת את עיקרון הצדק כהוגנות. שלפיו צדק מחייב שוויון מוסרי בסיסי, גם במצבי קונפליקט. בתפיסה המסורתית, חיי חייל ישראלי נחשבים יקרים יותר מחיי אזרחי אויב או מחבלים, מתוך מחויבות להגן על אזרחי ישראל ועל חייליה. ביטול הנוהל מבטל היררכיה זו ומיישם שוויון ערכי בין כל בני האדם. בעידן שבו המוסר הבינלאומי מדגיש זכויות אוניברסליות, ההחלטה מציגה את ישראל כמי שמקבלת על עצמה עקרונות מוסריים שאינם תלויים בנסיבות או באינטרסים לאומיים.

דוגמה זו, כמו הציטוטים המאלפים של הרמטכ"לים גנץ ואיזנקוט שלעיל, מדגימים היטב כיצד הוטמעה התפיסה הרולסיאנית והפכה לתוכנת ההפעלה המוסרית־משפטית. פריזמה זו מבהירה היטב כיצד נתפסים המוסר והצדק, וכיצד מדומיין בעזרתם מושג השוויון האנושי החדש. על פי תפיסה זו הדרך לייצר שוויון בין בני האדם היא באמצעות ניתוק מוחלט שלהם מכל מה שהופך אותם לאנושיים. האדם מתנתק מכל מהות נתונה. הוא לא גבר ולא אישה,

לא נוצרי ולא יהודי, לא ישראלי ולא צרפתי, לא צעיר ולא זקן וכן הלאה – כך באמצעות שורת תארים שליליים, הוא נותר ריק מכל הגדרה; וכאשר האדם מסיר מעליו את כל מה שהופך אותו לאנושי ונותר ריק מכל מהות – אז כל בני האדם שווים זה לזה.

הכשל הפילוסופי של רולס

ראשית, מושג האדם של רולס שגוי משום שהוא מציג את האדם כיחיד רציונלי המנותק מההקשרים החברתיים והתרבותיים שלו. אך מהו האדם ללא הקשר חברתי, תרבותי ולשוני? הפרט אינו ישות מבודדת, אלא חלק אינטגרלי מהחברה שבה הוא חי, שבה מעוצבים זהותו וערכיו. ללא הקשרים אלו, הפרט הופך למושג ריק שאין בו ממשות. כך מגיעים לשוויון, אך אין זה שוויון בין בני אדם, אלא שוויון בין מושגים ריקים מתוכן.

שנית, מושג החברה של רולס שגוי מהבחינה המתודולוגית, משום שהוא נשען על אינדיבידואליזם מתודולוגי. רולס בונה את תפיסת החברה דרך דמיון שגוי של מושג האדם. תחילה, הוא תופס את כל בני האדם מחוץ להקשר שלהם, ואז הוא מבקש לדמיין את החברה כאוסף של יחידים. וכך כאשר מדמיינים את החברה כאוסף של פרטים נעדרי הקשר, משמעות החברה עצמה אובדת. הדרך היחידה להבין את האדם היא מתוך ההקשר של החברה – הלשון, התרבות והערכים שלו. הפרט אינו קודם כרונולוגית או לוגית לחברה; להפך, החברה קודמת לפרט.

ניסיון להבין פעולה של נערה אינדונזית מהמאה ה־7 לפנה"ס כפי שאנו מבינים פעולה של גבר מניו־יורק במאה ה־21 יהיה שגוי ומעורר גיחוך. תסביך אדיפוס אולי תיאר היטב תסביך של גברים בחברה האוסטרית במאה ה־19, אבל יהיה זה מגוחך להסביר את התנהגותו של יוליוס קיסר בהתאם למודל פרוידיאני זה. כל פעולה אנושית שנוכל לחשוב עליה – מתקיימת בתוך הקשר חברתי ממשי. האדם לעולם נולד לתוך הקשר חברתי ספציפי – משפחה, קהילה, תרבות, מקום, זמן, שפה, שלא הוא בחר בהם. לכן הכלל קודם לפרט ומכונן את הזהות.

גם המטרות שהאדם קובע לעצמו במהלך חייו, נגזרות מתוך ההקשר החברתי שהוא נתון בו. יותר מזה, ההקשר של האדם אינו אוסף סתמי של אנשים ומצבים – כל אלה מעניקים לאדם מטרות וערכים קולקטיביים שהאדם ממקם את עצמו ביחס אליהם. "אני" המנותק מכל זהות – מאבד את הבסיס למשמעות. הזהות הייחודית של האדם, האותנטיות שלו, אובדת. ללא ההכוונה של הכלל, הפרט מאבד את האוריינטציה המוסרית שלו. הוא הופך להיות אטום מבודד ומנוכר. החיים האנושיים מגיעים לשיאם כאשר הם מעוגנים במידות טובות, ומידות טובות אינן מערכות מופשטות של פרוצדורות אוניברסליות, הן נובעות מהגדרת הטוב של קהילה ספציפית. למעשיו של הפרט הרולסיאני אין משמעות, משום שאין אפשרות לעגן אותם במסד ערכי. כאשר אין תחושת משמעות, אנשים נמוגים לתוך סיפוק צורכיהם האנוכיים.

שלישית, המסגרת הפוליטית שרולס מפתח שגויה, משום שהיא משרתת את תפיסת האדם שהוא מקדם. אתייחס למושג "צדק חלוקתי" אשר רולס מפתח באופן ישיר. רולס מקדם את המושג "צדק חלוקתי", הוא טוען כי בעבר הייתה חלוקת משאבים וכעת אנו מגלים שבחלוקה המקורית נעשתה טעות. לכן, צריך לחלק מחדש את הרכוש. רולס נכשל כאן בדיוק בסוג הטענה שבה הוא מאשים את התועלתנים: הפרט נכפה לספק את צורכיהם של האחרים. הפרט הוא אמצעי בלבד, ולא תכלית. ובהקשר צבאי: החייל הנאלץ לסכן את חייו הופך לאמצעי שנועד לספק את תחושת הצדק, ומירוק המצפון של שולחיו.

המסגרת הפוליטית של רולס, המושתתת על רעיון צדק כהוגנות, חותרת תחת האפשרות של קיום מסגרת פוליטית בת קיום. זאת משום שרולס מבסס את הגותו על אינדיבידואליזם מתודולוגי, שלפיו עקרונות הצדק נבחרים מתוך עמדה של "מסך בערות" – עמדה שבה כל פרט מופשט מזהותו

הקונקרטית (לאום, דת, תרבות, מעמד וכו'). בעמדה זו, האדם בוחר עקרונות שאינם תלויים בהשקפת עולם מסוימת או בתפיסת טוב מסוימת. התוצאה היא קהילה פוליטית ניטרלית, שבה המדינה אינה יכולה לאמץ השקפת טוב כוללת ולא לכפות אותה, כדי לא לפגוע באוטונומיה של הפרט.

אך אם קהילה פוליטית מבוססת על עקרונות ניטרליים, אין ביכולתה של המדינה לקדם אורח חיים מוסרי או ערכים משותפים, ולכן היא לא יכולה לצפות מחבריה להקריב את חייהם בצבא. כל תפיסת טוב מסוימת, כמו דת, לאום או אידיאולוגיה תרבותית, נתפסת כהנחתה של מוסר קולקטיבי על הפרט, ולכן נדחית במסגרת הפוליטית הזו. כך המדינה הופכת לשופטת ניטרלית, שמטרתה אינה לחזק זהות משותפת או קשרים קהילתיים אלא להבטיח את ההגנה על זכויות הפרט במסגרת מוסדות הוגנים.

אולם, יש בגישה זו מרכיב שמערער על יציבותה של המדינה עצמה. הקהילה הפוליטית, בניגוד לרעיון של רולס, אינה מתקיימת בחלל ריק. היא נשענת על הסכמה ערכית בסיסית בין חבריה, כמו נאמנות למדינה, תרבות משותפת או מחויבות הדדית. כאשר רולס שולל את קיומם של ערכים קהילתיים כבסיס למשטר הצדק, הוא פוגע בלכידות החברתית, שכן מדינה ניטרלית בלבד מתקשה לעורר תחושת שייכות ומחויבות בקרב אזרחיה. ההסתמכות הבלעדית על עקרונות אוניברסליים מפשיטה את האדם מההקשרים הממשיים, ובמקביל, מרוקנת את המדינה מהיכולת להציע לפרט משמעות חברתית או תרבותית.

המסגרת הפוליטית שרולס מציע, המושתתת על ניטרליות ערכית מוחלטת ועל אינדיבידואליזם מתודולוגי, פוגעת ביציבותה של המדינה וביכולת קיומה כקהילה פוליטית מגובשת. משום שרולס מגדיר את האדם כפרט מופשט מזהותו הלאומית, התרבותית והמעמדית, הוא שולל מהמדינה אפשרות לקדם ערכים משותפים או לדרוש הקרבה קולקטיבית. ניטרליות כזו, המבוססת על עקרון השוויון האוניברסלי של כל בני האדם, יוצרת מתח יסודי בין מחויבותה הראשונית של המדינה לאזרחיה לבין מחויבותה כביכול לשאר האנושות, ובכלל זה אויביה. מסיבה זו, מושג הניצחון הצבאי המסורתי, המדגיש את האינטרס הלאומי ואת עליונות הקהילה, נתפס במסגרת הרולסיאנית כלא מוסרי מיסודו. כך הגישה של רולס חותרת תחת עצם קיומה של מדינה ריבונית, שכן היא שוללת ממנה את הבסיס הערכי הנדרש להבטחת ביטחונה, קיומה והגנתה העצמית.

תשתית פילוסופית אלטרנטיבית וקוד אתי מעודכן

השיח האתי הקלאסי, שעיצב את מהמחשבה המערבית מאז ימי אריסטו ועד הזרם הקהילתני בימינו, עומד על הנחת יסוד אחרת. בניסוחו הישיר של רבי יוסף במסכת בבא מציעא: "עניי עירך קודמים".[5] לפי ברייתא זו סדרי הקדימה הם: סיוע לעני קודם לסיוע לעשיר. סיוע לעני קרוב משפחה קודם לסיוע לעני שאינו קרוב משפחה. סיוע לעני (שאינו קרוב משפחה) שגר בעירי קודם לסיוע לעני שגר בעיר אחרת.

מסורת מוסרית זו נובעת מפרשנותו של רבי עקיבא לפסוק "וְאָהַבְתָּ לְרֵעֲךָ כָּמוֹךָ אֲנִי ה'" (ויקרא יט, יח). משמעות הפסוק אליבא דרבי עקיבא, איננה שעל האדם לאהוב את הזולת באותה המידה שהוא אוהב את עצמו – אלא שעל האדם לאהוב את רעהו **באותה הדרך** שבה הוא אוהב את עצמו. כלומר, עשה סובלימציה לזולת דרך עצמך, השתמש ברגשותיך כלפי עצמך כמדריך כיצד להרגיש כלפי רעך. מובן מאליו שלעולם לא תאהב את הזולת באותה המידה שאתה אוהב את עצמך, ואתה גם לא אמור לעשות

5 תלמוד בבלי, מסכת בבא מציעא עא ע"א.

כן, אבל אפשר ללמוד לאהוב את הזולת רק דרך האהבה שהאדם שומר לעצמו.[6]

יש לדייק, מסורת זו משקפת תפיסה מוסרית עמוקה שלא נוגעת רק לצדקה, אלא גם לעניין הצלת נפשות. בהקשר זה נקבע הכלל כי "חייך קודמין לחיי חבירך".[7] כלל זה משתלב עם כלל מוסרי אחר, הנובע מפסוק: "לֹא תַעֲמֹד עַל דַּם רֵעֶךָ" (ויקרא יט, טז). שפירושו במסורת הוא כי אדם חייב להציל את רעהו מסכנה. לאדם יש אחריות וערבות כלפי חברו. אם חברו נמצא בצרה, חובה עליו לקום לעזרתו.[8]

חובה זו, לא חלה רק ביחס לפרט המצוי בסכנה, אלא נלמדת ביחס לכלל ישראל המצויים בסכנה. זו ההגדרה של מלחמת מצווה "ועזרת ישראל מצר שבא עליהם".[9] אולם בהקשר של מלחמה, על כל יחיד להסתכן הרבה מעבר להצלת פרט. אם לצורך הצלת פרט אין להיכנס לסכנה שרוב הסיכויים שהמציל ייהרג בה, בעת מלחמה על היחיד להיות מוכן להיכנס למצב סכנה ולסכן את חייו באופן ממשי, משום שמדובר בכלל ישראל. יוצא מכאן, כפי שגם נפסק להלכה, כי פיקוח נפש אינו חל בעת מלחמה. זאת מתוך ההנחה המוסרית הבאה: אין חירות וחיים לפרטים אם אין חיים וחירות לכלל. חיי הכלל קודמים לחיי היחיד, משום שהיחידים קיימים רק מתוך היותם חלק מהכלל.[10]

מסורת יהודית זו, מתכתבת היטב עם המסורת המוסרית הרפובליקנית, ששורשיה מצויים עוד אצל אריסטו. במונחיו של אריסטו, האדם הוא יצור חברתי מטבעו, כלומר, קיומו של האדם מושתת על החיים בתוך קהילה ולא כיחיד מבודד. תלמידיו של אריסטו והוגים מאוחרים אחרים, פיתחו את תפיסת המוסר הרפובליקנית שלפיה המוסר נובע מהשתייכות לפרויקט קולקטיבי של קהילה פוליטית המכוונת להשגת הטוב המשותף.

המוסר נובע מהשתייכות לפרויקט קולקטיבי של קהילה פוליטית המכוונת להשגת הטוב המשותף

גישה זו רואה באזרחות פעילה ובמעורבות ציבורית ערכים מוסריים מרכזיים, מתוך הבנה שחירות אמיתית מתקיימת רק במסגרת קהילה שבה מושג איזון בין חופש הפרט למחויבות לכלל. מוסר זה מדגיש את חשיבותם של ערכים כמו אחריות, נאמנות לקהילה, דאגה לצדק חברתי ומאבק נגד עריצות ושחיתות. המעלות האזרחיות – אומץ, מתינות וצדק – זוכות להדגשה מיוחדת, שכן הן נתפסות כחיוניות לשימור חירות הקהילה ולהבטחת שגשוגה המוסרי והפוליטי.

ההיסטוריון המוערך פוליביוס[11] הדגיש את חשיבות החוקים והמנהגים של המדינה, אשר לדעתו משקפים את אופייה המוסרי של הקהילה המשותפת. הוא שיבח את האנשים שהיו מוכנים לשאת כל משא למען טובת הכלל, אפילו במחיר אישי כבד. פוליביוס סבר כי מופת ההיסטוריה הוא האנשים שמעדיפים את טובת המולדת על פני טובת קרוביהם, כיוון שהקרבה זו משמרת את חוסנה המוסרי והפוליטי של המדינה.

הפילוסוף והמדינאי הדגול מרקוס טוליוס קיקרו[12] פיתח רעיונות אלו וטען כי מוסר אינו יכול להיות פונקציה של אינטרס אישי, משום שאז האדם ייטה להתעלם מהחוק ומהמסורת אם ימצא בכך תועלת אישית.

6 זאב מגן, "דמיין: על ג'ון לנון ואהבה", **תכלת**, 8 (1999).
7 בבא מציעא סב ע"א.
8 סנהדרין עג, א. וראה דיונו של אליעזר מלמד בתוך: העם והארץ, ערבות הדדית, מצווה א.
9 רמב"ם, הלכות מלכים, פ"ה ה"א.
10 הרב קוק, **משפט כהן**, קמג; **ציץ אליעזר**, יג, ק; **פניני הלכה, העם והארץ**, פרק ד, הלכה א.
11 פולביוס, **היסטוריות**, ספר ו, עמ' 401, 436.
12 קיקרו, **ספר החוקים**, ספר 1, עמ' 42–45.

הצדק, על פי קיקרו, לא נועד לשרת אינטרס אישי, משום שגישה כזו תהרוס אותו. לדבריו, אנו מסוגלים להבחין בין חוק טוב לחוק רע בזכות התבונה, הניסיון, המסורת, החושים, הרגש והאינטואיציה המוסרית שבצירופם יחד מאפשרים לנו לזהות מה מכובד ומה מביש. זו המעלה הייחודית שלנו כבני אדם, כיצורים חברתיים. רק במסגרת קהילה מוסרית ומתוקנת אפשר לממש את הפוטנציאל האנושי במלואו.

לכן, מסביר קיקרו, התנהגות מוסרית איננה נשענת על לוגיקה טהורה מופשטת שפועלת באופן שווה בכל מצב, תוך התעלמות מההקשר. להפך, התנהגות מוסרית נובעת מתוך הקשר של חיים אנושיים משתנים. "בכל החובות הללו שמוטל עלינו למלא, חייבים אנו לשקול מהו הדבר הנחוץ ביותר לכל אחד..." לכן אליבא דקיקרו על האדם לסייע לשכנו באיסוף תבואת השדה לפני שיעזור לאחיו הרחוק, "אולם אם מתנהל משפט, תגן על קרוב משפחה ועל ידידך לפני שתעשה זאת למען שכנך..."[13]

אבל בדומה למסורת היהודית, זה לא מנע ממנו להעדיף את טובת הכלל על פני טובת הפרט. בספרו "על החובות" מציע קיקרו את הסיפור הבא, כדוגמה וכמופת: "היו בידי חניבעל שמונת אלפים שבויים אשר לא נשבו בעמדם במערך הקרבי או בניסיון להימלט מפני סכנת המוות... הסנאט החליט שלא לפדות אותם, למרות שניתן היה להשיג זאת תמורת סכום כסף זעום, במטרה להחדיר לתודעת החיילים שלנו שעליהם או לנצח או למות. לאחר ששמע זאת חניבעל... נשברה רוחו, כאשר הבין שהסנאט והעם הרומי, על אף כישלונם הגדול, היו בעלי רוח כה איתנה."[14]

עקרונות חדשים — מהמסורת הקלאסית לשיח המודרני

על פי המסורת המוסרית האלטרנטיבית שהוצעה עד כה, פעולה מוסרית היא פועל יוצא של הקשר.

כלומר, **צדק יכול להתממש רק במערכת יחסים שבין מידות טובות לבין הקשר קונקרטי.** במובן זה, המוסר כפוף לכוונה ולא לתוצאה. הכוונה שמאחורי הפעולה עומדת בליבת הפעולה המוסרית, משום שקבלת החלטה מוסרית נובעת מתוך מחויבות ואחריות אישית לזיקות האנושיות. הפעולה הצודקת תלויה בהקשר שבו האדם מצוי, משום שהקשר זה מגדיר את דרגת המחויבות השונה ואת המידה הטובה הנדרשת.

כך, למשל, מג"ד צעיר שנקרא לדיון חשוב אצל האלוף בזמן שאשתו בחדר לידה, ידע כי הפעולה המוסרית במקרה זה היא להישאר לצד אשתו. לעומת זאת, אותו מג"ד לא יהסס לעזוב את אשתו בחדר הלידה, כשעליו להוביל את פקודיו לקרב. כאמור, הפעולה המוסרית נובעת מההקשר, ממעגל המחויבות, ומהמידה הטובה.

הבה נצרין זאת: נמיר את רעיון "צדק כהוגנות" של רולס, ב"**צדק כנאמנות**" (Justice as Loyalty), ובהתאמה, במקום "מסך בערות" (Veil of Ignorance) נפנה אל "**הרמת המסך**" (Lifting the Veil).

במילים אחרות, אם רולס מציע את עיקרון "מסך הבערות" שמטרתו להסתיר את ההקשרים והזיקות החברתיות כדי להבטיח צדק והוגנות, הרי שהאתיקה הקלאסית מציעה גישה הפוכה: כדי לפעול בצורה מוסרית, יש "להרים את המסך" ולחשוף את הזיקות וההקשרים החברתיים. שכן הבנת הזיקות היא שמכתיבה את המחויבויות המוסריות שלנו. התפקיד שהאדם ממלא בתוך המעגלים החברתיים השונים משפיע על הפעולה האתית.

עיקרון **"הרמת המסך"** עומד בסתירה מלאה לטיעונו של רולס, משום שהוא גורס כי החלטות מוסריות צריכות להתבסס על הזיקות וההקשרים החברתיים

13 קיקרו, **על החובות**, עמ' 62.

14 שם, עמ' 185.

והבנתם. צדק לא יושג בהסתרת הזיקות החברתיות אלא רק בחשיפתן. רק הבנת ההקשרים מאפשרת פעולה מוסרית נבונה ואחראית.

המשפחה היא דוגמה ליישום עיקרון **הרמת המסך**. אדם שלא מעדיף את חיי ילדיו על פני חיי ילדים אחרים, פועל בצורה לא מוסרית. על ההורים מוטל "להרים את המסך" ולחשוף את הזיקות ההדדיות עם ילדיהם. עליהם להכיר במחויבות העמוקה לילדיהם, ולפעול למענם מתוך אהבה, הקרבה ואחריות. כאן מתבטא עיקרון **"צדק כנאמנות"** הנובע מהקשר ומגילוי המידה הטובה. מחויבויות הפרט במעגלים השונים תלויות בהקשר שבו הוא מצוי. המחויבות של ההורים מכילה למשל אחריות לדאגה לרווחת בני המשפחה ולהנחלת מידות טובות, בעוד המחויבות של הילדים אחרת ובכללה למשל כבוד להורים, למידה ושיתוף פעולה.

בכל אחד מהמעגלים החברתיים – חברים, עבודה וקהילה – על הפרט "**להרים את המסך**" ולפעול בהתאם לזיקות הייחודיות של אותו מעגל. במעגל החברים, הצדק מתבטא בנאמנות אישית, באמון ובתמיכה רגשית הדדית. במעגל העבודה מתבטאת הנאמנות בכבוד למקום העבודה, ביושרה מקצועית, בכיבוד ההסכמים ובמחויבות כלפי עובדים, מנהלים ובעלי המניות. במעגל הקהילה, על הפרט לפעול מתוך סולידריות, שיתוף פעולה ואחריות חברתית, וכללי ההתנהגות מותאמים להקשר הקהילתי הספציפי. בכל המעגלים, עיקרון "**צדק כנאמנות**" נובע מההקשר ומהגילוי המעשי של מידות טובות, אך תוכנו משתנה בהתאם לטיב הזיקות והמחויבויות.

גם במעגל העם על כל אזרח "**להרים את המסך**" ולפעול מתוך מודעות לזיקות הלאומיות ולמחויבויות כלפי בני עמו. כאן "**צדק כנאמנות**" מתבטא בפטריוטיות ובאחריות לאומית, בהתאם לתפקיד החברתי: חובת הנאמנות של שליח הציבור, למשל, שונה מזו של אזרח שאינו נושא תפקיד ציבורי. גם האומה כקולקטיב "מרימה את המסך", והיא פועלת לקידום רווחה ואחדות לאומית, אך בד בבד שואפת לשלום ואחווה ברמה הבינלאומית.

ברמה הגלובלית, המשמעות של "**הרמת המסך**" היא פיתוח אמפתיה וסולידריות כלפי כלל האנושות. במעגל זה, "**צדק כנאמנות**" מבוסס על המחויבויות כלפי האדם באשר הוא. במעגל רחב אף יותר – הבריאה כולה – נדרשת "הרמת מסך" המבטאת את ההכרה בזיקות האקולוגיות ובמחויבויות הנובעות מהן כלפי הסביבה והטבע. כאן הצדק מתבטא ביחס אחראי כלפי הבריאה כולה ובגילוי המידות הטובות כלפיה.

המטרה של הכלל במעגלים השונים היא להשיג מידה טובה שתואמת את ההקשר והזיקות המיוחדות של כל מעגל. במשפחה, התמיכה ההדדית, האחדות וההקרבה הן המידות הטובות המרכזיות. במעגל החברים והקשרים האישיים, נאמנות, תמיכה רגשית קולקטיבית והשתתפות פעילה הן המרכזיות. בקהילה המקומית, שיתוף פעולה, סולידריות חברתית ומעורבות חברתית הן המידות הטובות המובילות. במעגל העבודה והקשרים המקצועיים, יושרה מקצועית קולקטיבית, אחריות תאגידית והוגנות הן המרכזיות. בקהילה הדיגיטלית, שקיפות, פרטיות וגישה שוויונית הן המידות הטובות. ברמה הלאומית, פטריוטיות קולקטיבית, אחריות לאומית ושמירה על ערכים ומסורת הן המרכזיות. ברמה הגלובלית, סולידריות גלובלית, כבוד אוניברסלי וקיימות גלובלית הן המרכזיות. בבריאה כולה, אחריות אקולוגית קולקטיבית, כבוד לכל היצורים החיים וקיימות אקולוגית הן המידות הטובות המובילות.

הדילמות האתיות נובעות לא פעם ממתח בין מעגלי מחויבות שונים. בין קידום קריירה אישית לזמן משפחתי, בין נאמנות לחבר לנאמנות למקום עבודה, בין נאמנות למדינה ונאמנות לעיקרון מוסרי בינלאומי.

כאמור, מכיוון שההקשר המשתנה משנה גם את הפעולה המוסרית המתבקשת – אי אפשר לנסח כלל חד־חד־ערכי שיקבע כיצד לנכון לפעול בכל

מקום ובכל מצב. במקרה של התנגשות בין מחויבויות למעגלים שונים נוסיף את אמת המידה התוצאתית, הכוללת שני עקרונות מנחים: הראשון – **מחויבות כלפי מעגל קרוב גוברת על מחויבות כלפי מעגל רחוק**; השני – **יש לתת עדיפות לצרכים נמוכים על פני צרכים גבוהים בהתאם לפירמידת הצרכים של מאסלו.** עדיפות זו יכולה לגרום לנו להעדיף נאמנות למעגל רחוק על פני נאמנות למעגל קרוב. וכן הסתייגות חשובה, פוליטיקה לעולם איננה צריכה לייצר חברה שיש בה מידה טובה, חברה שכזו תהיה חברה טוטליטרית; אלא רק לתמוך במנגנונים חברתיים ובגורמים המתווכים המעודדים את חברי הקהילה לטפח מידה טובה.

המתח בין מעגלי הנאמנות יכול לבוא לידי ביטוי כך: רחל היא מנהלת בכירה בחברה טכנולוגית גדולה ומובילה פרויקט חדשני בתחום הבינה המלאכותית. היא גם פעילה חברתית המקדמת זכויות אדם ונלחמת בשימוש לרעה בטכנולוגיות חדשות. כמו כן, רחל היא אם חד־הורית לבן מתבגר בשם יואב. יום אחד, היא מתמודדת עם שלושה אירועים חשובים: החברה שבה היא עובדת עומדת להציג את הפרויקט החדש בכנס בינלאומי חשוב ונוכחותה בכנס קריטית להצלחת הפרויקט ולהמשך הקריירה שלה; בו ביום יואב בנה עובר ניתוח מורכב והוא זקוק לתמיכתה הרגשית ולנוכחותה בבית החולים; ובאותו היום ממש מתקיים גם דיון בפרלמנט על חקיקה חדשה הקשורה לבינה מלאכותית, חקיקה שהיא מתנגדת לה בחריפות בשל ההשלכות האתיות שלה, ונוכחותה בדיון יכולה להטות את הכף בקבלת ההחלטות.

על פי עיקרון "צדק כנאמנות", רחל נדרשת לשקול את המחויבויות שלה כך: המחויבות כלפי בנה נחשבת למחויבות כלפי המעגל הקרוב ביותר, המחויבות כלפי מקום העבודה שלה היא מחויבות כלפי מעגל רחוק יותר, והמחויבות הפוליטית היא מחויבות כלפי המעגל הרחוק ביותר. כדי לקבל החלטה מוסרית נבונה, על רחל "להרים את המסך", לחשוף את הזיקות ולהביא בחשבון את המחויבויות הנובעות מכל הקשר.

על פי פרמידת הצרכים של מאסלו, תמיכה רגשית בבנה – הזקוק לתחושת ביטחון ושייכות – היא צורך בסיסי יותר מאשר הצלחת הפרויקט המקצועי או השתתפות בדיון פרלמנטרי הקשורים למימוש עצמי. כאן מתבטא "צדק כנאמנות" הנובע מהקשר ומגילוי המידה הטובה. בהתאם לכך, ההחלטה המוסרית היא להיות עם בנה בבית החולים במהלך הניתוח, ורק לאחר מכן להתפנות למחויבויות אחרות.

עם זאת, אם רחל הייתה ראש הממשלה, התפקיד שלה היה מייצר מחויבות שונה, ובמקרה של אירוע ביטחוני, המחויבות המוסרית הראשונה שלה הייתה דווקא נוכחות בדיון ביטחוני דחוף, ולא הנוכחות לצד בנה המצוי בניתוח. במצב כזה, "הרמת המסך" הייתה חושפת שהזיקה והמחויבות הבולטת היא כלפי ביטחון המדינה, שהיא זיקה רחבה ובעלת משמעות רבה יותר בהקשר זה.

דוגמה זו ממחישה כיצד אפשר להשתמש בעקרונות "צדק כנאמנות" המכוונים על ידי שיקולים של כוונה לצד שיקולים תוצאתיים מתונים, כדי לקבל החלטה מוסרית כאשר יש מתח בין מחויבויות למעגלים שונים, וכיצד אפשר לפעול באופן מוסרי במצב של מתח בין מחויבויות. "הרמת המסך" מדגישה את הצורך בחשיפת הזיקות וההקשרים הנובעים מכל מחויבות כדי לקבל החלטות מוסריות נבונות ומאוזנות.

אמת המידה לשיפוט מדיניות פוליטית־כלכלית־חברתית היא איזה סוג אנשים נוצרים מתוכה מבחינה מוסרית

החינוך והתרבות ממלאים תפקיד מרכזי בהנחלת המידות הטובות בכל אחד מהמעגלים החברתיים. המשפחה מחנכת לערכים באמצעות דוגמה אישית, הקהילה המקומית מטפחת סולידריות ומעורבות באמצעות פעילות משותפת, והמדינה אחראית לחינוך אזרחי ולחיזוק תחושת שייכות וזהות לאומית. כך נוצרת המערכת הערכית של "צדק כנאמנות",

שבה כל פרט מודע למחויבויותיו החברתיות ומקיים אותן מתוך ההקשר הייחודי שלו.

אמת המידה לשיפוט מדיניות פוליטית־כלכלית־חברתית היא איזה סוג אנשים נוצרים מתוכה מבחינה מוסרית.[15] עלינו לזכור כי המדינה ומוסדותיה לעולם אינם ניטרליים. הם שחקנים מוסריים המייצגים אינטרסים, ובמקרה הטוב, את האינטרס הכללי של בני העם. תפקיד המדינה הוא לשרת את העם, על ידי שמירה על חירותו הקולקטיבית, מה שמאפשר לתרבות הלאומית לפרוח, ולשרת את הפרטים, על ידי מתן אמצעים לחירות האישית לשגשג. זוהי הנחת יסוד מוסרית שיכולה להתקיים בנסיבות שבהן המדינה פועלת בערנות לקידום תרבות לאומית ולהנחלת ערכים חינוכיים ומוסריים, בלי לגלוש לסמכותנות. המפתח לחירות הפרט מצוי במדינה מצומצמת וממוקדת, המטפחת קהילה חזקה ופרטים בעלי אחריות אישית ומוסרית.

מהעקרונות התיאורטיים לקוד האתי

לאחר שהצבענו על הלוגיקה הפנימית המייצרת את התפיסה המוסרית העומדת בבסיס הקוד האתי של צה"ל, וניסחנו תפיסה מוסרית אחרת, שיש בכוחה להציע פרקסיס שונה של הפעלת הכוח, אבקש כעת להציע תיקונים מסוימים לקוד האתי הנוכחי של צה"ל, על בסיס המסקנות שעלו מהדיון עד כה.

הקוד החדש

הקדמה

צבא ההגנה לישראל הוא צבאה של מדינת ישראל. צה"ל כפוף לדרג האזרחי והוא נתון למרות הממשלה.

מטרת צה"ל היא להגן על מדינת ישראל ועל העם היהודי. חיילי צה"ל מחויבים להילחם, להקדיש את כל כוחותיהם, ואף לחרף את נפשם להגנת מדינת ישראל, עם ישראל וכלל האזרחים. חיילי צה"ל יפעלו על פי ערכי צה"ל ופקודותיו, תוך שמירה על חוקי המדינה וכיבוד ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית בעלת משטר דמוקרטי.

"רוח צה"ל" – הגדרה ומקורות

"**רוח צה"ל**" היא תעודת הזהות הערכית של צה"ל, אשר ראוי שתעמוד ביסוד הפעולות של כל חייל וחיילת בשירות סדיר ובשירות מילואים.

"**רוח צה"ל**" וכללי הפעולה הנגזרים ממנה הם הקוד האתי של צה"ל. "רוח צה"ל" תשמש את צה"ל, על חייליו, מפקדיו, יחידותיו וחילותיו, בעיצוב דפוסי הפעולה שלהם. על פי "רוח צה"ל" ינהגו, יחנכו ויבקרו את עצמם ואת זולתם.

"**רוח צה"ל**" יונקת משלושה מקורות:

1. מסורת העם היהודי לדורותיו.
2. מסורת מדינת ישראל על מוסדותיה וחוקיה.
3. מסורת צה"ל ומורשת הלחימה שלו כצבא ההגנה לישראל.

ערכי היסוד

1. **הגנת המדינה, העם והאזרחים:** מטרת צה"ל היא להגן על מדינת ישראל, עם ישראל וכלל אזרחי ישראל.
2. **אהבת המולדת ונאמנות למדינה:** ביסוד השירות בצה"ל עומדות אהבת המולדת והמחויבות והמסירות למדינת ישראל.
3. **חתירה לניצחון** – צה"ל פועל להכריע את אויביו ולהשיג ניצחון חד וברור בכל מערכה. החיילים והמפקדים יגלו אומץ, חוכמה ונחישות, וישתמשו בכל הכלים והאמצעים הנדרשים להבטחת ביטחון מדינת ישראל ועם ישראל.

15 Irving Kristol, "Republican Virtue versus Servile Institutions", *The Neoconservative Persuasion: Selected Essays, 1942-2009*, ed. Gertrude Himmelfarb, New York: Basic Books, 2011, pp. 64, 75

הערכים

1. **שליחות** – החייל יראה בשירותו הצבאי שליחות, יהיה נכון לתרום כל שביכולתו להגנת המדינה, העם והאזרחים. זאת בהיותו נציג של צה"ל הפועל מתוקף הסמכויות שניתנו לו על פי פקודות הצבא ובמסגרתן.
2. **רעות** – החייל יפעל מתוך אחווה ומסירות לחבריו לשירות, וייחלץ תמיד לעזרתם כשהם זקוקים לו או תלויים בו, חרף כל סכנה וקושי, עד כדי חירוף הנפש.
3. **אחריות, אמינות ומקצועיות** – החייל יראה עצמו שותף פעיל בהגנה על ביטחון המדינה, אזרחיה ותושביה. החייל יבצע את משימתו בשלמות ובדייקנות, יפעל תוך גילוי מתמיד של מעורבות, יוזמה ושקידה, בשיקול דעת ובמסגרת סמכותו, מתוך נכונות לשאת באחריות לתוצאות פעולותיו, וישאף לרכוש את הידע המקצועי ואת המיומנות הנדרשים לביצוע תפקידו, וליישמם תוך חתירה לשיפור מתמיד של ההישגים האישיים והיחידתיים.
4. **דוגמה אישית** – החייל ינהג על פי הנדרש ממנו, ויקיים את שהוא דורש מזולתו, מתוך הכרה ביכולתו ובאחריותו, בצבא ומחוצה לו, לשמש דוגמה ראויה.
5. **כבוד האדם** – צה"ל וחייליו מחויבים לשמור על כבוד האדם, החייל ייצג את מדינתו בכבוד.
6. **חיי אדם** – החייל ינהג באופן מושכל ובטיחותי בכל פעולותיו, מתוך הכרה בחשיבותם העליונה של חיי אדם, ויימנע מסיכון חייו ומסיכון חיי הזולת באופן בלתי מקצועי בעת פעילות מבצעית.
7. **משמעת** – החייל יפעל כמיטב יכולתו לביצוע מלא ומוצלח של הנדרש ממנו על פי הפקודות ועל פי רוחן. החייל יקפיד על מתן פקודות חוקיות בלבד, ולא יציית לפקודות בלתי חוקיות בעליל.
8. **טוהר הנשק** – החייל ישתמש בנשקו ובכוחו לביצוע המשימה בלבד, אך ורק במידה הנדרשת לכך, ולעולם ישמור על צלם אנוש.

שבעה ערכי הקוד הנלמדים כתוספת לערכי "רוח צה"ל":

1. מיגור האויב הוא צו מוסרי.
2. פגיעה מכוונת בחפים מפשע אסורה בתכלית האיסור.
3. ביזה אינה חוקית לחלוטין.
4. החייל לעולם ישמור על צלם אנוש.
5. אין לתקוף את מי שנכנע.
6. על החיילים להתנהג בכבוד ובהתחשבות בכוחות בינלאומיים שאינם מעורבים.
7. על החיילים להתנהג בכבוד ובהתחשבות באוכלוסיית אויב אזרחית.

אסטרטגיה אזורית:
מתודעת בונקר
למעצמה אזורית

פרק 9

המדיניות הישראלית ביהודה ושומרון: מעֵבר לאוסלו

קובי אלירז

תקציר

הזירה הפלסטינית ביו"ש אינה יציבה והמשך המצב הקיים מציב איום חמור על מדינת ישראל. ההנהגה הפלסטינית אינה מקבלת את עצם קיומנו, מחנכת את הדור הבא לשנאה תהומית נגד ישראל, ונשארה מחויבת לתורת השלבים להקמת מדינה פלסטינית מהנהר ועד הים. קיימים איומי טרור מתמשכים וכוחות הרשות הפלסטינית (רש"פ) אינם מסוגלים או אינם רוצים להתמודד עימם, לצד האיום שכוחות אלה יופנו נגדנו. הרש"פ מובילה מאמצים בינלאומיים להחלשת מעמד ישראל בזירה הדיפלומטית, משתלטת על שטחי C בשיטתיות, קובעת עובדות באופן חד־צדדי ופוגעת במשאבי הטבע ובסביבה. איומים אלה אף התעצמו מאז מתקפת חמאס והרשות אינה מבדלת את עצמה משאיפותיה של חמאס. אין שום דרך שמתוך המצב הקיים תצמח הנהגה פלסטינית החפצה בשלום אמת עם ישראל וגם ברור לרוב הישראלים שהקמת מדינה פלסטינית משמעותה "חמאסטן" ביו"ש ואיום קיומי על מדינת ישראל, כך שיש לנטוש אחת ולתמיד את אשליית ההיפרדות של קונספציית אוסלו.

לאור האיומים הללו יש להגדיר יעד ארוך טווח כמדינה ריבונית אחת – ישראל – תוך מתן אפשרות מרבית לשלטון מקומי לאוכלוסיה הערבית, לצד פתיחת מסלולים הן להגירה מרצון והן לתהליך הדרגתי מתושבות לאזרחות ישראלית.

יעד של מדינה ריבונית אחת בלבד הוא שינוי אסטרטגי, ומחייב תכנון עדין כדי למנוע מצד אחד הפיכת ישראל למדינה דו־לאומית ומנגד יצירת מצב של אפליה בלתי־מוצדקת לאורך זמן שחלק מהציבור הישראלי לא יקבל וכך גם הזירה הבינלאומית אשר תקשה על ישראל דיפלומטית. אולם יעד זה הוא אפשרי, ובסופו של דבר בעל תוחלת גבוהה יותר מאשר היעד של מדינה פלסטינית שחיה לצד ישראל.

הביטוי המעשי של שינוי היעד האסטרטגי למדינה ריבונית אחת לא חייב להיות החלת ריבונות מיידית על כלל שטחי יו"ש, אלא אפשר לקבוע אותו כיעד באופן ברור ולהתקדם למימושו בהדרגה ובגמישות, בהתאם לנסיבות ולהזדמנויות. מוצעים כאן ארבעה צירי פעולה שיש לאמץ במקביל, בהתאם ליכולת הפוליטית ולמצב הבינלאומי.

ציר ראשון: החלת ריבונות הדרגתית ושינוי מדיניות ניהול הקרקעות – קיימים אזורים שבהם אפשר להתחיל את תהליך החלת הריבונית בפשטות יחסית, והם: בקעת הירדן ומעלה אדומים רבתי. משם אפשר להתקדם לגושי ההתיישבות הגדולים ולבסוף אל השטח כולו. כמו כן, יש להתחיל להסדיר את כלל הקרקעות ביו"ש, על ידי חידוש תהליך רישום הקרקעות בטאבו באופן שיעניק הגנה משפטית, ימנע השתלטות בלתי חוקית, ויאפשר שוק נדל"ן חופשי וכלכלי.

ציר שני: קבלת אחריות על תשתיות ושדרוג משרדי הניהול הישראליים – העובדה שמדינת ישראל לא מתייחסת לחבלי ארץ אלו כחלק אינהרנטי משטחה בתכנון ארוך טווח, פוגעת בפיתוח של כלל הארץ, והוא מקבל צורה מעוותת ולא יעילה נוכח האילוצים הגאוגרפיים הנובעים מכך שיו"ש מחוץ לתמונה. על מדינת ישראל לשאת באחריות לכלל התשתיות האזרחיות ביו"ש שכיום מטופלות באופן לקוי וחלקי בלבד ובכלל זה תכנון ופיקוח על תשתיות תחבורה, חשמל, מים, גז, ואנרגיות מתחדשות, מניעת זיהום האוויר, תכנון ובקרה על מתקני טיהור שפכים, איסוף פסולת, וניהול משאבי טבע מרכזיים כמו אקוויפר ההר ומחצבות עפר ואבן ועוד. במקביל, יש להגדיר מחדש את תפקידיהם של המתפ"ש והמנהא"ז כך שיפעלו באופן יוזם, יעיל וממוקד במטרה לשמר את הריבונות הישראלית ולהבטיח יציבות בשטח.

ציר שלישי: פירוק הרש"פ ומעבר לממשל מקומי מבוזר, הגירה מרצון או תהליך תושבות – המעבר משלטון ריכוזי ומושחת של הרש"פ לשלטון מבוזר ומקומי בריבונות ישראלית הוא תנאי הכרחי לטיפול בכל הכשלים שהוזכרו כאן. לשלטון מקומי יהיה אינטרס להימנע מהמשך מימון הטרור וההסתה נגד ישראל. בדומה לרשויות הערביות בתוך מדינת ישראל. במסגרת המעבר לשלטון מקומי, יש לחייב שינוי יסודי בתוכני החינוך, להסיר מהם כל הסתה ולחנך להכרה בישראל ולתמורות החיוביות שיש בכך. ישראל צריכה לטפל בפירוק התשתיות הביטחוניות המסכנות את ישראל, בהן כוחות הביטחון של הרש"פ, ברגישות ובהתחשב בתמריצים. יתאפשר מסלול להגירה מרצון תוך קבלת תגמול הוגן על הנכסים הקיימים, לצד מסלול לתושבות ובהמשך לאזרחות, באופן הדרגתי, מותנה בהימנעות ממעורבות בטרור וקבלת חובות וזכויות. כך נוכל להגיע ליחס סביר מבחינה דמוגרפית.

לאור ניתוח הנתונים הקיימים של כמות האזרחים הערבים בישראל וכמות התושבים הערבים הפלסטינים ביו"ש מול כמות האזרחים היהודים, לאור ניתוח מגמות הפיריון הקיימות ואם במהלך העשור הקרוב נצליח לעודד הגירה של כחצי מיליון ערבים – הרי שנגיע בעוד עשור ליחס של כ־64% של יהודים מול 36% של ערבים. אם הערבים הנשארים יכירו במדינת ישראל וישתלבו בה, ובעשור שאחריו יהגרו רק מחצית מהכמות, הרי שאנחנו צועדים לגרף שיביא את ישראל בעוד חצי יובל ליחס של 70% יהודים מול 30% ערבים. ברור שכל גורם עוין שלא יכיר בישראל יאלץ לעזוב את המרחב (גם לאלו יינתן פיצוי על הנכסים, אך ההחלטה על עזיבתם תהיה מצידנו וללא יכולת לחזור). בהסתכלות

ארוכת טווח אפשר להגיע ליחס נכון שיכול לקיים מדינה יהודית ובה מיעוטים שונים שכולם בה נהנים משגשוג.

ציר רביעי: הסברה אפקטיבית בזירה הבינלאומית – נדרשת תוכנית דיפלומטיה ציבורית בנויה היטב להצגת ההצדקה שלנו למהלך מול מדינות אחרות בעולם. לא הכרחי שכולם ישתכנעו, אך יש להציג את ההיגיון שלנו, ומדוע מדובר במהלך הוגן שהוא גם היחידי שיכול לאפשר שגשוג וביטחון לכלל האוכלוסיות.

מתוך הכרה שאין חלופה מושלמת, מודל מדינה ריבונית אחת הוא היחיד שיש בכוחו להבטיח את קיומה ואת ביטחונה של ישראל בדורות הבאים, בעוד המשך המצב הקיים כרוך במחירים ובסיכונים גבוהים בהרבה.

כיצד הגענו עד הלום? דוקטרינת אוסלו והקמת הרשות הפלסטינית

עד החתימה על הסכמי אוסלו נהגה ישראל בשטחי יו"ש מודל של ממשל צבאי, תוך מתן חופש תנועה יחסי וחופש תעסוקה לכלל התושבים בכלל רחבי מדינת ישראל לרבות תושבי עזה. על רקע סירובם של הערבים הפלסטינים להצעות החלוקה ואוטונומיה השונות, ובעקבות תחושת הלחץ שנוצרה כתוצאה מהאינתיפאדה הראשונה, ממשלת רבין דחפה להסכמים אלה. ההסכם הראשון במסגרת תהליך אוסלו נחתם ב־1993 והעביר את השליטה בעזה ובריחו לידי הרשות הפלסטינית (רש"פ). ב־1995 נחתם הסכם אוסלו ב, שהרחיב את תחום האוטונומיה הפלסטינית לשטחי יהודה ושומרון.[1] ההסכמים לא היו סופיים, אלא הסדרים זמניים בלבד, וכל עניין הסדר והסכם הקבע נדחה למועד מאוחר שעד היום לא הגיע. ההסדרים החתומים יצרו בפועל סטטוס־קוו מנהלי וביטחוני חלקי, אך לא הכריעו את הסוגיות המרכזיות של הסכסוך. עד היום לא קיימת אמנה דו־צדדית שמסיימת את התביעה הפלסטינית למדינה ואת טענות ישראל לביטחון ולריבונות ולכן מבחינה משפטית ומדינית ההסכמים אינם סופיים.

> **מדינת ישראל ממשיכה להתנהל בשניות: מצד אחד היא מתנגדת לצעדים חד־צדדים מצד הרש"פ ולהכרה בינלאומית במדינה פלסטינית, ומצד שני אינה פועלת כדי לקבוע את ריבונותה בטווח הארוך**

ההסכמים עברו בכנסת ברוב דחוק ובלהטוטנות פוליטית, מה שהצביע על העדר קונצנזוס לאומי רחב לצעדים דרמטיים אלה. בעוד חלק מהציבור ראה בהסכמים צעד אמיץ לקראת שלום, אחרים ראו בהם סיכון ניכר לביטחונה של ישראל. רבין עצמו לא תמך במדינה פלסטינית ריבונית מלאה אלא באוטונומיה מנהלית בלבד. בנאומו האחרון בכנסת (5.10.1995) שנחשב לצוואתו המדינית, הצהיר רבין "אנו שואפים לישות פלסטינית שהיא פחות ממדינה".[2]

מאז, ממשלות ישראל – שמאל, מרכז ואף ימין – ניסו להגיע להסכם כולל של תום הסכסוך, לסגת באופן חד־צדדי, ולנהל את הסכסוך בלי כיוון עתידי ברור. הצד הפלסטיני סירב לכל הצעה שתגדיר את סיום הסכסוך, גם מדינה עצמאית, מכיוון שמטרתו העיקרית הייתה ונשארה מדינה ערבית אחת בין הנהר לים. כיום, יש קונצנזוס רחב בישראל שאין פרטנר לשלום אמת בעתיד הנראה לעין. אך בפועל, מדינת ישראל ממשיכה להתנהל בשניות: מצד אחד היא מתנגדת לצעדים חד־צדדים מצד הרש"פ ולהכרה בינלאומית במדינה פלסטינית, ומצד שני אינה פועלת כדי לקבוע את ריבונותה בטווח הארוך.

גישה דואלית זו נובעת מצד אחד מההכרה בסכנות הקיומיות שתציב מדינה פלסטינית לישראל, ומנגד מתוך רצון להשאיר את האפשרות ההיפותטית הזו פתוחה לעתיד הרחוק, בעיקר משיקולים בינלאומיים. אולם היא כרוכה בהתעלמות מכך שגם המצב הנוכחי אינו סטטי והוא עצמו מציב איומים חמורים על מדינת ישראל ואף מבטיח שסכנות אלה רק ילכו ויחמירו עם הזמן.

האשליה של מדינה פלסטינית "מנותקת ומגודרת"

הרעיון שמושמע מעת לעת, של הכרה במדינה פלסטינית "מנותקת ומגודרת" מישראל, מנותק

1 יובל בלומברג, **מלכודת אוסלו**, תל אביב: סלע מאיר, 2024; Christopher Barder, *Oslo's Gift of "Peace": The Destruction of Israel's Security*, Jerusalem: ACPR, 2001

2 יצחק רבין, "הודעת הממשלה על אישור הסכם הביניים הישראלי־פלסטיני", דברי הכנסת, הכנסת ה־13, ישיבה מיוחדת, י"א בתשרי תשנ"ו (5.10.1995), פרוטוקול מליאה. הציטוט: "אנו רוצים שתהא זו ישות שהיא פחות ממדינה והיא תנהל באופן עצמאי את חיי הפלסטינים הנתונים למרותה". קישור לפרוטוקול רשמי של הכנסת.

מהמציאות ולוקה בעיוורון אסטרטגי. ההתנתקות מעזה היא מקרה בוחן לרעיון הזה; התוצאה הייתה הקמת ישות טרור על הגבול, שניצלה כל גרגר של חופש לפיתוח איום ביטחוני חסר תקדים על ישראל. יהודה ושומרון בידי מדינה פלסטינית עצמאית, הקרובה למרכזי האוכלוסייה בישראל וחולשת על שטח ההררי השולט על מישור החוף – יהפכו מיידית לסכנה קיומית. מדינה פלסטינית, גם אם תהיה מגודרת ומנותקת, תישאר תמיד מוקד טרור וחוסר יציבות שיופנה נגדנו. האשליה שאפשר "להיפטר מהבעיה" היא מתכון בטוח לקטסטרופה ביטחונית נוספת ולהמשך הלחצים הבינלאומיים על ישראל.[3]

רעיונות אלו מושמעים מעת לעת, והם בעיקר משאלת לב לא מחוברת למציאות. האמונה של ישראלים רבים שאין ברירה וכי פתרון שתי המדינות הוא "הרע במיעוטו", פתרון בלתי מושלם אך היחיד האפשרי, היא בפועל ראייה קצרת־טווח שאולי תקנה שקט זמני, אך טומנת בחובה סכנה אסטרטגית עצומה בטווח הארוך. היום במיוחד, לאור הניסיון הרע והמצטבר, לא נוכל לאפשר שום נסיגה ישראלית לגבולות שאינם בני הגנה.[4]

כיום ברור יותר מתמיד לרוב הציבור הישראלי שהקמת מדינה פלסטינית משמעותה "חמאסטן" או חלופת יישות טרור אחרת ביו"ש ואיום קיומי על מדינת ישראל. מה שלא ברור הוא שגם המצב הנוכחי שבו ישראל שומרת על זכות פעולה צבאית בכל השטח וממשיכה לקיים את הרשות פלסטינית כרוך במחירים ובסיכונים רבים. בחלק הבא נעמוד על היקף הבעיות של המצב הקיים ובחלק שלאחריו נציע צירי פעולה לשינוי היעד ארוך הטווח באופן שנותן מענה לסיכונים אלה.

הבעיות במצב הנוכחי של ההתנהלות מול הרשות הפלסטינית

דבקות הרשות הפלסטינית במאבק בישראל על כלל השטח בין הים לירדן והמשך ההסתה נגד ישראל

הבעיה המהותית ביותר במודל אוסלו היא שהצד הפלסטיני מעולם לא היה שותף לחלום על שתי מדינות לשני עמים וחיים של כבוד ושגשוג זה לצד זה. ההתבטאויות הציבוריות של המנהיגים הפלסטינים, המשך ההסתה החינוכית בבתי הספר ובמסגדים לשנאת יהודים והדגשת הנרטיב הפלסטיני המבוסס על דמוניזציה של ישראל, מצביעים על כך שהם לא באמת מכירים בזכות קיומה של ישראל.[5] תהליך השלום, כפי שנתפס בעיני ישראל וארצות הברית,

3 יש תזה שאומרת שאופן ביצוע תוכנית ההתנתקות באופן חד־צדדי היא הגורם לכישלונה. בפועל, העברנו את הסמכות לרש"פ במצב ביטחוני סביר, עם פוטנציאל כלכלי וחקלאי מבוסס ומוכח, עם תשתיות משודרגות – הרש"פ קיבלה דה־פקטו את יישום התוכנית וחתמה על הסדרים הקשורים למעברים ואבו מאזן קרא בעצמו לנסיגה "ימי שמחה היסטוריים" ואף דאג לכך שזה יתרחש ללא תקריות.

4 בועז העצני, **מדוע ישראל לא תתקיים בלי יהודה ושומרון**, ירושלים: הוצאת המחבר, 2024.

5 בכירים באש"ף וברשות הפלסטינית ממשיכים להביע עמדות המערערות על עצם קיומה של מדינת ישראל. כך למשל בהחלטת המועצה המרכזית של אש"ף בינואר 2018 נקבע כי יש להשעות את ההכרה בישראל עד שתכיר במדינת פלסטין, תבטל את סיפוח מזרח ירושלים ותפסיק את ההתנחלויות (ראו: Times of Israel, "Palestinian leaders urge PLO to suspend recognition of Israel", 15.1.2018). גם יו"ר הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס חזר בנאומיו על טענות בדבר אי־לגיטימיות של ישראל ועמד על כך ש"העם הפלסטיני לעולם לא יכיר במדינה יהודית" (נאום עבאס בפרלמנט הפלסטיני, 2011; Yosef Kuperwasser and Shalom Lipner, "The Problem Is Palestinian Rejectionism — Why the PA Must Recognize a Jewish State", *Foreign Affairs*, 90 (2011), pp. 2–10). במקביל, מחקרים שיטתיים על ספרי הלימוד הפלסטיניים מעידים על דפוס עקבי של הסתה, דמוניזציה ושלילת הלגיטימיות של ישראל. דוחות של IMPACT-SE ושל הכנסת (2016–2024) מצביעים על הצגה של ישראל כישות זרה בלתי־לגיטימית, שימוש במונחים דתיים לא־יהודיים לאתרים בישראל (למשל "כותל אל־בוראק" במקום "הכותל המערבי"), מחיקת כל אזכור למדינת ישראל במפות הלימוד, והצדקת אלימות כדרך לגיטימית לשחרור פלסטין (ראו: Arnon Groiss, Palestinian Textbooks: The Attitude

נחשב לדרך ליישוב הסכסוך באמצעות חלוקה לשתי מדינות. לעומת זאת, בעיני הפלסטינים, ככל הנראה זהו רק שלב בדרך להגשמת חזון של מדינה פלסטינית אחת שתשתרע על כל שטחה של ישראל.

סירובה של ההנהגה הפלסטינית להשלים עם ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי מתבטא, בין היתר, בהמשך הדרישה לזכות השיבה, שאינה קשורה ל"כיבוש" של 1967 אלא למלחמת העצמאות.[6] כך גם החלטת המועצה הלאומית הפלסטינית מ־1974 על "סמכות לאומית בכל חלק שישוחרר" כשלב לקראת "שחרור מלא". זוהי תפיסה שלבית שמאפשרת הישגים חלקיים כקרש קפיצה לעבר היעד המלא.[7] יש לציין שבכל סמלי אש"ף, לרבות אלה של כל הגופים הרשמיים מופיעה מפת פלסטין השלמה הכוללת את כל המרחב שבין הים לירדן, לעיתים גם משובצים בה רימון ורובים.[8] גם בכל ספרי הלימוד של הרשות בכל שלבי מערכות החינוך לרבות במוסדות האקדמיה יש שימוש עקבי במפות שמעלימות את ישראל לחלוטין. מדובר באסטרטגיה הממשיכה לאיים על עצם קיומה של מדינת ישראל ואינה ממוקדת בשליטה על שטחים מסוימים. לעומתם יש את המסמכים שעליהם חתמה ההנהגה הפלסטינית כי היא מכירה בישראל אך זה נועד בעיקר למצג חיצוני ושיווקי, המאפשר לרשות הפלסטינית גמישות טקטית להשמיע לכל אחד את מה שנעים לאוזניו.[9]

הנהגת הרש"פ אומנם נטשה את הטרור כאמצעי העיקרי להפעלת לחץ על ישראל אולם המשיכה במאבקה דרך לחצים בינלאומיים. לצד זאת, היא ממשיכה להציב עובדות ובנייה בשטח באופן חד־צדדי. היא אומנם מקיימת עם ישראל תיאום ביטחוני נגד גורמי טרור, אך בפועל זה משרת בעיקר את הרש"פ נגד מתחריה וישראל היא שעושה את העבודה המלוכלכת שמונעת את הטרור בפועל.

חוסר הנכונות של מנהיגי הרש"פ לגנות חד־משמעית אפילו את מתקפת חמאס ב־7 באוקטובר 2023 מעיד על היעדר ההכרה בזכות הקיום של ישראל בעיניהם. להלן כמה דוגמאות לאמירות של הרש"פ לאחר המתקפה:

ג'יבריל רג'וב, הוא איש ציבור פלסטיני חבר הפת"ח, בהצהרתו בריאיון ב־22 בנובמבר 2023, אמר: "מה שקרה ב־7 באוקטובר לא הגיע משום מקום. האחריות לכך מוטלת על המשך הפשעים של הכיבוש, מכיוון שמה שקרה היה חלק ממלחמת מגן מצד הפלסטינים... הפיצוץ שאירע ב־7 באוקטובר הוא תגובה טבעית לטרור הזה [של ישראל], מכיוון שאלו ששולטים בישראל הם מודל של הנאצים החדשים".[10]

---

to Jews, Israel and Peace, IMPACT-SE Report, 2024; וכן מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת על ספרי הלימוד הפלסטיניים, 2016).

6 עדי שוורץ ועינת וילף, **מלחמת זכות השיבה**, תל אביב: דביר, 2018; Joel Fishman and Yossi Kuperwasser, "Willful Blindness and the Mistake of Underestimation: The Oslo Gamble", *National Resilience, Politics and Society*, 2(1) (2020), pp. 9-50; Kuperwasser and Lipner, "The Problem Is Palestinian Rejectionism"

7 המועצה הלאומית הפלסטינית, "התוכנית הפוליטית" (תוכנית עשר הנקודות), שאומצה בכינוס ה־12 של המועצה הלאומית הפלסטינית, קהיר, 8.6.1974, אש"ף (PLO), https://web.archive.org/web/20070520034344/http://www.un.int/palestine/PLO/docone.html

8 "Official Palestinian Authority office erases Israel in its logo", *Palestinian Media Watch*, 5.10.2022, https://palwatch.org/page/32622

9 מוריס הירש, "מדינת פלסטין היא רק צעד בדרך להשמדת מדינת ישראל", מבט לתקשורת הפלסטינית, 11.9.2022, https://palwatch.org/page/41375

10 מחמוד עבאס, ריאיון לערוץ הטלוויזיה MBC Masr, 22.11.2023, Palwatch ומכון MEMRI, תיעוד התבטאויות בכירי הרשות הפלסטינית, 14.8.2024.

מחמוד אל־הבאש, השופט השרעי העליון ויועצו של מחמוד עבאס לענייני דת, אמר: "ראשית, הרשי לי לומר שאנחנו מנשקים כל מצח, כל יד ואפילו כל רגל שמקיימת ריבאט [מאבק דתי להגנה על אדמת האסלאם ופלסטין] במסגד אל־אקצא המבורך ובירושלים... אנחנו מאחוריהם, ההנהגה איתם. הנשיא [עבאס] בירך אותם לפני כמה ימים, חיזק אותם וביקש מהם עוד יותר ריבאט".[11]

מחמוד עבאס (אבו מאזן), בהצהרתו בנאומו בעצרת האו"ם, הביע גינוי לכאורה למתקפת חמאס, אך הציג עמדה סימטרית ומתח ביקורת על ישראל במקביל, בטענה כי "ההתקפה של חמאס סיפקה לישראל עוד תירוצים לפעול בעזה".[12]

תמיכת הפלסטינים במאבק מזוין נגד ישראל

סקרי מכון הסקרים הפלסטיני מעידים על תמיכה רחבה בחמאס בקרב האוכלוסייה הפלסטינית. ממצאים עיקריים מסקרים של המרכז הפלסטיני לחקר מדיניות וסקרים (PSR) מצביעים על תמיכה בחמאס לאחר אירועי אוקטובר 2023. סקר שנערך לאחר 7.10 מצא ש־72% מהפלסטינים תמכו בהחלטת חמאס לפתוח בלחימה מול ישראל. רוב המשיבים רואים בחמאס ישות שמייצגת את האינטרסים הפלסטיניים בצורה יעילה יותר מהרשות הפלסטינית. 46%-63% מהפלסטינים מאמינים שמאבק מזוין הוא הדרך היעילה ביותר להשגת מטרות לאומיות, ואילו התמיכה במו"מ דיפלומטי נמוכה במידה ניכרת. 72% הביעו תמיכה בהקמת קבוצות חמושות, כמו "גוב האריות", שאינן כפופות לרשות הפלסטינית.[13]

נוסף על כך, מחבלים מכונים "שהידים" ו"גיבורים"; רחובות, בתי ספר, כיכרות ואירועי ספורט נקראים על שמם. אף שאפשר לראות שינוי "לטובה" בנתוני תמיכת הפלסטינים ביו"ש במאבק בעזה, זה בעיקר בגלל המחיר הכבד שמשלמים הפלסטינים בעזה ולא מרצונם להגיע איתנו להסכמות או לשלום.

איום שוטף של פיגועי טרור על ישראלים ביו"ש ובתוך שטח מדינת ישראל

בשנים 2023 ו־2024, שירות הביטחון הכללי (שב"כ) קיים פעילות נרחבת לסיכול פיגועים נגד ישראלים ביהודה ושומרון (יו"ש), בירושלים ובתחומי הקו הירוק. להלן נתונים מרכזיים:

סיכולי פיגועים: בשנת 2023 סוכלו 1,032 פיגועים ממשיים, בשנת 2024 סוכלו 1,040 פיגועים ממשיים, מתוכם 689 פיגועי ירי, 326 פיגועי מטען, 13 פיגועי דקירה, 9 פיגועי דריסה, 2 פיגועי התאבדות וניסיון חטיפה אחד. בתוך תחומי ישראל, נחשפו 20 חוליות טרור מקרב ערביי ישראל, 5 מתוכן תכננו לבצע פיגועי מטען או מכונית תופת. נפגעים ישראלים: בשנת 2023 נהרגו 43 ישראלים ונפצעו 225, ובשנת 2024 נהרגו 46 ונפצעו 337. בשנת 2024 נעצרו 3,682 פעילי טרור בתחומי יו"ש והקו הירוק, לעומת 5,100 מעצרים בשנת 2023.[14]

לשם ההשוואה, אם ב־15 השנים שלפני הסכמי אוסלו (1978-1993) נרצחו 270 ישראלים ביו"ש, בהם אזרחים וחיילים, על ידי ארגוני הטרור הפלסטיניים – הרי שב־15 השנים שאחרי ההסכמים, בין השנים 1993-2008, נרצחו 1,450 ישראלים על ידי ארגוני הטרור

11 דרשת יום שישי, הטלוויזיה הרשמית של הרשות הפלסטינית (PA TV) 5.11.2014; תיעוד: מבט לתקשורת הפלסטינית (Palwatch).

12 צוות הביטחוניסטים, "'מתקפה ראויה לשבח': כיצד הרש"פ ופת"ח הגיבו לאירועי 7 באוקטובר ומדוע אינם יכולים למשול בעזה", **אתר הביטחוניסטים**, 12.12.2023.

13 Khalil Shikaki (Ed.), "Quarterly Public Opinion Polls", *Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR)*, 6.5.2025

14 מורן דיטש, שאול אריאלי ורבקה מלר, "סיכום פיגועי הטרור בישראל ובאיו"ש, 2023–2024", **אתר INSS**, 2.2.2025; שירות הביטחון הכללי, 2024, סיכום שנתי, השב"כ במלחמה רב־זירתית, במרשתת.

הפלסטיניים, כלומר פי חמישה וחצי.[15] ברצועת עזה, מ־1967 ועד ההתנתקות נרצחו 282 ישראלים (בהם חיילים). לעומת זאת, ב־7 באוקטובר בלבד נרצחו 1,163 ישראלים,[16] ומאז ועד אוגוסט 2025 נהרגו בסה"כ 1911 ישראלים אזרחים וחיילים.[17]

הרש"פ, בכל הרכב שהוא, לא רוצה או לא יכולה להתמודד עם ארגוני הטרור הקיימים וכדי לזכות בתמיכת ההמון הם מעדיפים לנקוט קו של "שב ואל תעשה" או תעשה למראית עין בלבד. מצב זה הוא קרקע פורייה להמשך הפיכת יהודה ושומרון למעוזים של ארגוני טרור מסוכנים. ארגונים אלו תופסים יותר ויותר ביטחון ומקום, ובאזורים גדולים, במיוחד במקום שבו אין נוכחות ישראלית קבועה, הם מעיזים להרים ראש ונשק בצורה גלויה ומחציפה.

האיום של מתקפה המונית ופלישה לשטח ישראל בעוטף יו"ש

מה שהפתיע אותנו בעוטף עזה ב־7 באוקטובר יכול לשוב ולהפתיע אותנו במרכז הארץ. נכון שקיומה של ההתיישבות ברחבי יו"ש, התנועה הישראלית בכבישים, נוכחות צה"ל ועבודת השב"כ היומיומית, מצמצמות את יכולת ההפתעה. ובכל זאת, היקף הפעילות הנדרשת מצה"ל ומהשב"כ בכלל מרחבי יו"ש מעיד על רצון להוציא פיגועים, שאף שלרוב היא נגדע באיבו, עודנו מפעם. האשליה שמדובר בקומץ מחבלים קיצוניים בלבד עדיין משטה בחלקים של הציבור, אך היקף הניסיונות והמקומות שמהם הם מגיעים, מעידים יותר מכול על הגיבוי והאהדה שמקבלים המפגעים מכלל הציבור הערבי־פלסטיני שתומך בהמשך המאבק האלים. כמו כן, באזורים נרחבים אין נוכחות ישראלית קבועה והטרור יכול לפרוח. דוגמה לכך היא המציאות בצפון השומרון, כל המרחב שבין שכם לג'נין ולטול כרם, כמו אזור טובאס וכן גוש ערורה בבנימין, גוש דהריה בהר חברון, מחנות הפליטים ועוד, שבהם ארגונים וחמושים פועלים בריש גלי. צה"ל פועל שם מעת לעת בצורה עצימה אבל היכולות של הפלסטינים באזורים כאלו קיימות. התקפה רבתי או מצומצמת, תוך שימוש בטרקטורים ובאמצעים "אזרחיים" שונים לפריצת המכשול בטנדרים וברחפני צניחה לטובת כיבוש והשתלטות על שטח חיוני כמו יישוב, בסיס צבאי או דרך מרכזית – פשוטה יחסית לביצוע. ניסיונות ערביים לטבוח ביהודים נעשים כבר 100 שנה והמאמץ המתמיד מצד ערבי יו"ש לבצעם מעיד שרצון זה לא נעלם ואסור לנו להתעלם ממנו.

האיום של "היפוך קנים" של כוחות הביטחון של הרשות הפלסטינית

תרחיש של "היפוך הקנים" שבו כוחות הביטחון של הרש"פ יפנו את הנשק שקיבלו ממדינת ישראל כלפיה, כבר התממש בשנת 2002 במהלך הסיורים המשותפים,[18] אז החל גל הטרור של אוסלו, המכונה האינתיפאדה השנייה. אנשי כלל מנגנוני הביטחון הפלסטיניים (הביטחון־המסכל, המשטרה, הביטחון־הלאומי, והמודיעין־הכללי) השתתפו ישירות בלחימה נגד כוחות צה"ל.

גם כיום חלק מפעילי הטרור המרכזיים הם עובדים לשעבר במנגנוני הרשות וחלקם משמשים בשני התפקידים במקביל. למשל, הפיגוע ביישוב עלי (פברואר 2024) שבו קצין משטרה פלסטיני רצח שני אזרחים ישראלים; האירוע שבו נהרג קצין צה"ל רס"ן בר פלח בהיתקלות עם חמושים, בהם אנשי ביטחון מהרשות הפלסטינית; והפיגוע ביולי 2025 שבו נרצח האזרח שליו זבולוני במרכז המסחרי בצומת גוש

15 ארז תדמור, "מבחן הדם של נוסחת השלום – הסכמי אוסלו ואנשי המחר", **מידה**, 29.9.2014.

16 "השבעה באוקטובר – הנתונים שמספרים הכל", לשכת העיתונות הממשלתית (לע"מ), 7.10.2024.

17 דוחות טרור חודשיים ושנתיים באתר השב"כ – https://www.shabak.gov.il/reports; דיטש, אריאלי ומלר, "סיכום פיגועי הטרור בישראל ובאיו"ש".

18 Anthony H. Cordesman, *The Israeli-Palestinian War: Escalating to Nowhere*, Prager, 2005

עציון על ידי שני מחבלים שהם קצינים המכהנים בפועל במנגנונים הפלסטיניים ועוד. בדו"ח תנועת "רגבים" (2024) נחשף כי במהלך שלוש השנים האחרונות, מעל 80 קצינים ושוטרים של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים היו מעורבים בפיגועים נגד ישראלים.[19] אם הרש"פ תרגיש שזה רצון הרחוב הפלסטיני – רבים הסיכויים שהיא תצטרף ללחימה בפועל נגד צה"ל, תשתתף בפלישה ליישוב בודד או לקבוצה של יישובים, או אף תוציא מתקפה לעוטף יו"ש – בתוך הקו הירוק.

במהלך שלוש השנים האחרונות, מעל 80 קצינים ושוטרים של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים היו מעורבים בפיגועים נגד ישראלים

תמיכת הרשות הפלסטינית בטרור, מימון מחבלים ומשפחותיהם

תמיכת הרשות הפלסטינית בטרור, ובפרט מימון מחבלים ומשפחותיהם, היא מדיניות עקבית מאז הקמתה. מדובר בתמיכה כלכלית, מוסדית, משפטית וסמלית במחבלים, הן באלה שכלואים בישראל, הן באלה שנהרגו (ה"שהידים") והן בבני משפחותיהם. הרש"פ משלמת משכורות חודשיות קבועות למחבלים המרצים עונשי מאסר בישראל, בהתאם לחומרת הפיגוע או משך המאסר, ככל שהמאסר ארוך יותר, המשכורת גבוהה יותר. מדובר בסכומים שמגיעים לעיתים ליותר מ־10,000 ש"ח בחודש, חלק מהמחבלים אף מקבלים קידום בדרגה, בונוסים ותוספות למשפחה.

לדוגמה, המחבל מראוואן ברגותי, המרצה חמישה מאסרי עולם, מקבל תנאים של "קצין בכיר" בשירות הציבורי הפלסטיני. כמו כן, משפחות של מחבלים שנהרגו במהלך פיגועים מקבלות מענקי פתיחה חד־פעמיים בגובה אלפי דולרים, לאחר מכן פנסיה חודשית כ"פיצוי על הקרבת הבן". המענק כולל לעיתים סיוע בלימודים, דיור ורפואה, וכל זה מעוגן בחוק ובתשתית מוסדית רשמית. בשנת 2004 חוקקה הרשות את "חוק זכויות האסיר", שהופך כל מחבל כלוא ל"עובד מדינה". החוק מגדיר את המחבל כמי ש"מילא חובתו הלאומית" ומקנה לו זכויות כלכליות, רפואיות ופנסיוניות. האחריות על התשלומים מופקדת בידי הרשות לענייני אסירים ומשוחררים, גוף רשמי מתוקצב היטב בתקציב הרשות. התקציב עומד על מאות מיליוני שקלים בשנה. לפי נתוני משרד הביטחון הישראלי (2023), הרשות השקיעה בשנת 2022 כ־512 מיליון ש"ח בתשלומים למחבלים ולמשפחותיהם וכ־241 מיליון ש"ח למשפחות שהידים. סכומים אלו עומדים על כ־7% מתקציב הרשות(!), לעיתים יותר מתקציב הבריאות או הרווחה.

מדינת ישראל חוקקה בשנת 2018 את חוק קיזוז כספי מחבלים של ישראל (2018), שלפיו היא מקזזת מכספי המיסים שהיא מעבירה לרשות הפלסטינית את הסכומים המשולמים למחבלים. בפברואר 2025 חתם יו"ר הרשות, על צו נשיאותי המבטל את מנגנון התשלומים הקודם, שהיה מעוגן בחוק, והעביר את מתן הקצבאות למוסד עצמאי שמחלק סיוע על בסיס מצוקה כלכלית, לכאורה ללא הבחנה בין משפחות מחבלים למשפחות אחרות. בפועל, התבצעו קיצוצים והתשלומים האוטומטיים הופסקו לכ־1,700-1,600 משפחות אסירים. עם זאת, מרבית המשפחות המשיכו לקבל תמיכה דרך מסלול חדש, ולעיתים דרך מתווך לא ממסדי,[20] ונשיא הרשות אבו מאזן חזר ואמר פעמים רבות: "לא נפסיק לשלם את משכורות האסירים, גם אם תישאר לנו רק אגורה אחת".[21]

19 יונה אדמוני, **שוטרים ביום — מחבלים בלילה: מעורבות כוחות ביטחון פלסטיניים בטרור**, רגבים, מרץ 2024.

20 Maurice Hirsch, "How Will We Know the PA Has Ended the 'Pay-for-Slay' Policy?", *Jerusalem Center for Public Affairs*, 27.5.2025

21 WAFA, "President Abbas Meets Representatives of the Prisoners' Movement", 22.7.2018

הסתה אנטישמית קשה במערכת החינוך ובמסגדים

תוכניות הלימודים של מערכת החינוך הפלסטינית מלאות בתכנים אנטישמיים, מתארות את היהודים כגזע נחות או לא כבני אדם; מכילות מפות שמוחקות את מדינת ישראל באופן מוחלט; מפארות "שהידים" ומקדמות נרטיב המבוסס על מאבק בלתי פוסק; ודנות בשיבה לכל חלקי המולדת שנכבשו מעכו וחיפה דרך יפו, רמלה ולוד ועד קריית גת, אשדוד ואשקלון.[22] חינוך זה מבטיח שהשנאה לישראל תישמר ותועבר מדור לדור. אין מדינה ריבונית שהייתה מאפשרת "חופש דעות ודת" כזה, שכל מטרתו היא שלילת זכות קיומה ואף השמדתה מצד השכנה שאיתה יש לה הסכם שלום.

ההפקרה של כל שטח פתוח מאפיינת את השימוש הפלסטיני בקרקעות ביו"ש ופוגעת קשות במשאבי הטבע ובאיכות הסביבה בכל אזורי יו"ש

המסגדים הם מוקד חברתי ותרבותי מרכזי בעבור הפלסטינים ביהודה ושומרון, ולעיתים קרובות הם משמשים במה להפצת מסרי הסתה ועידוד אלימות. בדרשות יום השישי ובאירועים דתיים נוספים נשמעים לעיתים קריאות לטרור ועידוד לשנאת ישראל. יתרה מזאת, מערכות הכריזה של המסגדים משמשות לעיתים להעברת מסרים קיצוניים, המחריפים את המתח האזורי ומלבים עוינות כלפי ישראל.

להסתה במסגדים השפעה עמוקה על הציבור הפלסטיני והיא מעצימה את השנאה כלפי ישראל. מסרים אלו, הנשמעים לעיתים תכופות ומופצים בקהילות, משפיעים במיוחד על הדור הצעיר ומובילים בפועל לאירועים של אלימות וטרור.

השתלטות פלסטינית חד־צדדית על קרקעות ביו"ש

חלק ניכר מהקרקעות ביו"ש אינן רשומות בטאבו, ותהליך רישום הקרקע (המכונה "רישום ראשון") דורש הוכחות מורכבות ומסורבלות של הבעלות, דבר שמשאיר שטחים רבים מאוד כקרקע ללא בעלים משפטיים. בתוך קרקעות אלו יש סוג של קרקעות שהן במעמד "סקר". המעמד המשפטי של קרקעות סקר טרם הוסדר, ולכן הן נמצאות בסיכון הגבוה ביותר להשתלטות ולניצול של פלסטינים. המצב הנוכחי, שבו קרקעות סקר אינן מוכרזות כאדמות מדינה ואינן רשומות בטאבו, יוצר חולשה אסטרטגית, גורם בפועל לאיבוד אדמות רבות ופוגע ביכולת הפיתוח של ישראל באזורים מרכזיים וחשובים, ויש לו גם השלכות ביטחוניות.

קיים סוג נוסף של קרקעות – קרקעות מדינה מוכרזות שאינן מוסדרות ורשומות בטאבו ואף אינן מעובדות. גם בסוג זה של קרקעות הפלסטינים מנצלים את המצב: הם מתחילים בעיבודן וכך רוכשים עליהן חזקה חוקית, כפי שקובע החוק העות'מאני שעדיין חל בשטח (יהודים לא יכולים לנהוג כך בגלל פסיקת בג"ץ לגבי הצורך להביא מסמכי זיקה).[23] כמו כן, הפלסטינים מנהלים תהליך רישום חד־צדדי של קרקעות בטאבו פלסטיני, גם בשטחי C, במטרה לבסס בעלות ולהחליש את טענות הבעלות הישראליות. לרישום זה אין משמעות חוקית אבל הוא כן הפרה בוטה של הסכמי אוסלו. ישראל הרשמית הגיבה עליו רק לאחרונה בהחלטת קבינט חשובה (2025). ישראל

22 "מערכת החינוך הפלסטינית הרשמית: האדרת מחבלים ודה לגיטימיזציה לישראל", משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, יולי 2024.

23 בג"ץ 5439/09 אחמד עבדאלקאדר נ' ועדת העררים הצבאית לפי הצו בדבר ועדות עררים מחנה עופר; ובג"ץ 5391/11 מיכאל לסנס נ' ראש המנהל האזרחי (20.3.2012), פסק דינה של הנשיאה ד' ביניש (בהסכמת השופטות מ' נאור וע' ארבל). לצד הצו החל במישור המנהלי צו בדבר מקרקעין (שימוש מפריע במקרקעין פרטיים) (יהודה והשומרון) (מס' 1586) [נוסח מתוקן], מיום 2010 ואילך.

חייבת למחות על כך מול גופים בינלאומיים, ולדרוש שמוסדות בינלאומיים לא יכירו ברישום הפלסטיני החד־צדדי. אבל זה מחייב גם נקיטת צעדים נחושים של ישראל ברישום הקרקעות ובניהולן.[24]

הרש"פ אינה מעוניינת בניהול נושא הבנייה ולכן קיימת הפקרות גדולה בתחום זה, שמאפשרת המשך השתלטות בפועל בעזרת בנייה ערבית. בהערכה גסה אפשר לומר שבעוד יהודים בונים בממוצע 4 יחידות דיור לדונם, הפלסטינים בונים יחידה אחת על כל 4 דונם. הבנייה של הפלסטינים בשטחי A ו־B אינה מכוונת ואינה מוגבלת, היא מתפרסת על שטח גדול, ומתבצעת בעיקר במגזר הכפרי. התעדוף של התרחבות הבנייה מכוון לרוב לשטחי C ולהשתלטות עליהם.

בהקשר זה ראוי להזכיר את מאחז הדגל הפלסטיני "חאן אל אחמר" שעד היום לא טופל; את הכפר "דקייקה", שהוקם באופן לא חוקי, והוכשר על ידי שר הביטחון גנץ תוך חוסר הבנה מוחלט של מגמת ההשתלטות האסטרטגית של הרש"פ במדבר יהודה, ששואף ליצור רצף עד לשטחי הבדואים באזור העיר ערד; את הניסיונות להקים מיזם בנייה גדול בסמוך ליישוב עמיחי בעמק שילה ועוד.

הרס משאבי טבע ונזק סביבתי נרחב

ההפקרה של כל שטח פתוח מאפיינת את השימוש הפלסטיני בקרקעות ביו"ש ופוגעת קשות במשאבי הטבע ובאיכות הסביבה בכל אזורי יו"ש. מחצבות אבן ללא כל הגבלה וללא כל תכנון פוצעות את הנוף בכל מקום שבו עולה הרצון לניצול משאבי הטבע באופן מלא ומיידי. קידוחי המים הפיראטיים גאו עד כדי כך שישראל החליטה לספק את המים גם לפלסטינים ובנתה תשתיות מתאימות רק כדי למנוע את הריסת אקוויפר ההר.

את שמורות הטבע שהוגדרו בהסכמי אוסלו, הפלסטינים אינם מבקשים לשמר, אלא לכבוש. דוגמה לכך היא השמורה ההסכמית במדבר יהודה – במסגרת הסכמי וואי (1998), הרש"פ קיבלה אחריות על האזורים במדבר יהודה שהוגדרו כשמורת טבע וכשטחים ירוקים, וכחלק משטח B. התוצאה הייתה הפקרה מוחלטת, בנייה בלתי חוקית והפרות נופיות לרוב, עד שבשנת 2024 כתוצאה מהתערבות פוליטית של ועדת חוץ וביטחון, חתם אלוף הפיקוד על צווי הריסה ואכיפה בשמורה ההסכמית.[25]

בדומה, כל רמת מדבר יהודה, השטח שמעל מצוק ההעתקים בשיפולי הר חברון, שטח נופי־ייחודי, נפגע מאוד. גם שטחי האש שבעבר עצם הגדרתם ככאלו חסמה את הכניסה אליהם, נפרצו – הפלסטינים סללו בהם כבישים, העמידו תשתיות חשמל, ועודדו בנייה בלתי חוקית בהיקף של אלפי בתים. הוקמו בהם מתחמים לא חוקיים לסילוק פסולת ואתרי חציבה פיראטיים שיוצרים יחד הפרה נופית קשה ומחוללים הרס רב בסביבה הטבעית. למרות הפניות הרבות למנגנוני הרשות, וגם מאבקים משפטיים, ההשתלטות ממשיכה כמעט באין מפריע.

גם אתרים ארכיאולוגיים הם יעדים להרס ולכיבוש. הממצאים הארכיאולוגיים יקרי הערך בדרך כלל נשדדים או משמשים חומרי בנייה – כך שהם אובדים לעד, מתוך מגמה לקעקע את הזיקה היהודית לארץ.

שריפת זבל היא הדרך השכיחה לטיפול בפסולת, והיא פוגעת באוויר, במי התהום ובקרקע. כל ניסיון לטיפול בעניין על ידי ישראל או קריאה לשיתוף פעולה לטובת הדרך הנהוגה כיום לטיפול בפסולת, נכשל כישלון חרוץ. מתקני טיהור שפכים בקושי קיימים, הפלסטינים מסתפקים בבורות ספיגה שמזהמים את מי התהום והנחלים. רוב מתקני טיהור השפכים מופעלים ביוזמה ישראלית ובשטחי C בלבד.

24 "Israeli Security Cabinet Decision to Resume Land Registration in the West Bank Is Illegal", *Adalah*, 2.6.2025

25 אלישע בן־קימון, "לראשונה: צה"ל פינה בנייה בלתי־חוקית פלסטינית ב"שמורה ההסכמית", **Ynet**, 12.12.2024.

מפחמות (ייצור פחמים על ידי שריפת עצים) פועלות ללא פיקוח תוך התעלמות מוחלטת מזיהום האוויר שמגיע עד יישובי השרון. ראוי לציין שחלק לא מבוטל מחומר הבעירה למפחמות מגיע מרחבי הארץ ולא נעצר בשום מחסום בדרך.

כל אלו מראים כי הרש"פ חסרת כל יכולת לנהל שטח מתוך הבנת הצורך המוניציפאלי והאיזונים הנצרכים, בהם השמירה על משאבי הטבע והנוף. בינתיים הנזקים הולכים ומצטברים והשפעותיהם אינן תחומות לשטחי יו"ש אלא חודרות לתחומי ישראל.

הרשות הפלסטינית פועלת נגד ישראל בעולם במישור הדיפלומטי והמשפטי

הרש"פ פועלת זה שנים רבות לקידום קמפיין חרם, דה־לגיטימציה והפללה של ישראל בזירה הבינלאומית, תוך שימוש במוסדות האו"ם, בבתי משפט בינלאומיים, בארגונים לא־ממשלתיים, ובפורומים אקדמיים.[26] פעילות זו נועדה להציג את ישראל כמדינה מפירת זכויות אדם, כובשת, המנהלת "אפרטהייד", ולגייס נגדה לחץ מדיני, כלכלי ומשפטי. להלן תמצית מוקדי הפעילות המרכזיים של הרשות:

פנייה לבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC בהאג): בשנת 2015, לאחר שישראל סיכלה את בקשת ההצטרפות של הפלסטינים כחברים מלאים באו"ם, הצטרפה הרשות לאמנת רומא והגישה בקשה רשמית לבית הדין הפלילי בהאג. מאז, הרשות פועלת כדי שה־ICC יחקור "פשעי מלחמה" של ישראל ביו"ש, בעזה ובירושלים. בתיקים שהועלו ישנם: "פשעי התנחלויות", "ירי לא חוקי" בעזה, הריסות בתים, מעצרים מנהליים, ועוד.

בשנת 2021 פתח התובע הקודם בחקירה ראשונית, וב־2024 הוגשה דרישה לחידושה.[27]

פנייה לבית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ): בדצמבר 2022, הובילה הרשות החלטה באו"ם להפנות שאלה על חוקיות הכיבוש הישראלי לבית הדין הבינלאומי לצדק. אומנם מדובר בבקשה לחוות דעת מייעצת, אך יש לה משקל דיפלומטי רב. חוות הדעת עשויה לעסוק בהיבטים כמו: חוקיות ההתנחלויות, מעמד ירושלים, גדר ההפרדה, מעמד הרשות והחוק הבינלאומי.[28]

שילוב בקמפיין ה־BDS: הרשות אינה יוזמת ישירות את קמפיין ה־BDS (Boycott, Divestment, Sanctions), אך מתואמת איתו ברמה עקרונית. בכירים ברשות (בהם סאאב עריקאת ואבו מאזן) שיבחו את הקמפיין וקראו לאקדמאים, לגופי תרבות ולצרכנים להימנע מרכישת מוצרים ישראליים – בעיקר מההתנחלויות. הרשות אף הקימה מנגנון פנים־פלסטיני ל"מעקב אחר יישום החרם".[29]

הובלת הצעות החלטה באו"ם ובסוכנויותיו: הרשות מקדמת באו"ם החלטות אנטי־ישראליות כמעט מדי חודש, בהן: הכרה במעמד מדינה משקיפה, גינוי ההתנחלויות כ"בלתי חוקיות", החלטות ב־UNESCO נגד הקשר היהודי להר הבית ולכותל, גינוי חוק הלאום, חקירות במועצת זכויות האדם של האו"ם (UNHRC) ועוד.[30]

פעולה דיפלומטית ישירה להחרמת מוצרים ישראליים: הרשות יזמה חקיקה מקומית האוסרת מכירת מוצרים

26 לירן אופק, "הרשות הפלסטינית, תנועת ה־BDS ודה־לגיטימציה", **אתר INSS**, 20.2.2017.

27 "statement of ICC Prosecutor on the Situation in the state of Palestine and Israel", *un.org*, 30.10.2023

28 United Nations General Assembly, Resolution A/RES/77/247, "Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem", 30.12.2022

29 Ali Sawafta, "Palestinians' Abbas Swings Behind Boycott Campaign", *Reuters*, 22.5.2010

30 אליאור לוי, "אבו מאזן באו"ם: בירתנו – מזרח ירושלים כולה, אחרת לא יהיה שלום", **Ynet**, 27.9.2018; "President Abbas Draft Law to Boycott Settlement Products", english.wafa.ps, 31.12.2015; Sawafta, "Palestinians' Abbas swings behind boycott campaign"; "UN chief: Palestine to join ICC on April 1", *Aljazeera*, 7.1.2015

מהתנחלויות בתחומי A ו־B. בשנת 2010 אף נערך קמפיין ציבורי להחרמת סחורה ישראלית. תנועות הצרכנים הפלסטיניות ממומנות לעיתים על ידי גופים זרים ופועלות בשיתוף עם משרד הכלכלה הפלסטיני.[31] כמו כן, כל נושא העברת המזון והמצרכים מהשוק הישראלי לשוק הפלסטיני עובר דרך ידיים שלטוניות שמקזזות עמלה מסוימת או דמי פרוטקשן קבועים.[32]

יעד של מדינה אחת בלבד הוא אכן שינוי אסטרטגי ומחייב תכנון עדין שימנע את הפיכת ישראל למדינה דו־לאומית מצד אחד, ומן הצד השני יבטיח כי לא תיווצר אפליה בלתי־מוצדקת לאורך זמן

גיוס מוסדות אקדמיים וארגוני זכויות אדם: הרשות תומכת בארגונים פלסטיניים ובינלאומיים המפעילים קמפיינים נגד ישראל – כמו Al-Haq, BADIL, DCI-P, ו־Adalah – אשר מגישים דוחות למועצת זכויות האדם ולאו"ם. חלק מהארגונים הוכרזו בישראל כארגוני טרור עקב קשריהם עם החזית העממית.[33]

ניסיונות לחסום יחסים דיפלומטיים בין ישראל למדינות אחרות: הרשות פועלת מול מדינות ערביות, מוסלמיות ואף באפריקה ובאמריקה הלטינית כדי למנוע נורמליזציה עם ישראל, או לבטל שיתופי פעולה. כל התקדמות מדינית עם מדינה ערבית (למשל, הסכמי אברהם) מלווה בגינויים ובניסיונות סיכול פלסטיניים.[34]

הפלסטינים הצליחו להפיץ את הנרטיב השקרי שלהם בעולם, במיוחד בקמפוסים האקדמיים באירופה ואף בארצות הברית. סיסמאות כמו "מהנהר ועד הים" הפכו לכלי מרכזי בתעמולה הפלסטינית, המציגה את טענותיה כדרישות לצדק ולשמירה על זכויות אדם וזוכה לתמיכה רבה.

האלטרנטיבה: הצבת יעד ארוך טווח של מדינה ריבונית אחת והתקדמות הדרגתית למימושו

לאור האיומים המתמשכים הכרוכים במצב הקיים וחומרת האיום הקיומי של מדינה פלסטינית ריבונית לצד ישראל, יש להגדיר שינוי של היעד ארוך הטווח למדינה ריבונית אחת – ישראל – תוך מתן אפשרות מרבית לשלטון מקומי לאוכלוסייה הערבית, ופתיחת מסלולים הן להגירה מרצון והן לאזרחות ישראלית.

יעד של מדינה אחת בלבד הוא אכן שינוי אסטרטגי ומחייב תכנון עדין שימנע את הפיכת ישראל למדינה דו־לאומית מצד אחד, ומן הצד השני יבטיח כי לא תיווצר אפליה בלתי־מוצדקת לאורך

31 Sawafta, "Palestinians' Abbas Swings Behind Boycott Campaign", "Palestinians Ban Settlement Goods", *Aljazeera*, 26.4.2010; Harriet Sherwood, "Palestinian Boycott of Israeli Settlement Goods Starts to Bite", *The Guardian*, 29.1.2010

32 על העמלות והרנטות שגובים רשויות או מנגנוני־ביטחון פלסטיניים מן הסוחרים ביהודה ושומרון: *Unlocking the Trade Potential of the Palestinian Economy, World Bank group* מראה כי לשם שחרור כל משלוח חייב היבואן לשלם "עמלת שירות" למשרדי־הממשלה הפלסטיניים בגובה של 5–10 אחוזים מערך המטען; *Doing Business 2020: Economy Profile of West Bank & Gaza, World Bank group* מדווח על רישום חובה בלשכות המסחר הפלסטיניות בעלות של 50 ₪ דמי פתיחה + 100 ₪ שנתיים כתנאי לקבלת היתר פריקה; *Crisisgroup.org* מתעד קציני ביטחון מקומיים שמטילים היטלי "שירות" על משאיות מזון בכניסתן לערי הגדה; Dore Gold & Yaacov Amidror (eds.), *Can the Palestinian Authority's Fatah Forces Retake Gaza? Obstacles and Opportunities*, Jerusalem Center for Public Affairs, Policy Studies 105 (January 2009) pp. 14, 65 מציינים את אבו ג'אבר מפקד כוחות הביטחון הלאומי בשכם שדורש מבעלי עסקים דמי חסות כתנאי לביטחונם. "Ruling Palestine II: The West Bank Model",

33 "שר הביטחון הכריז על שישה ארגוני החזית העממית כארגוני טרור", משרד המשפטים, 27.10.2021.

34 ראו לדוגמה Stephan Farrell, "Israel Hails UAE Deal but Palestinians Dismayed", *Reuters*, 14.8.2020

זמן שחלק מהציבור הישראלי לא יוכל לקבל, וגם הזירה הבינלאומית תתנגד לו ותערים בגינו קשיים דיפלומטיים על ישראל. מדינה יהודית אחת היא בסופו של דבר יעד אסטרטגי יציב וברקיימה יותר מאשר מדינה ערבית־פלסטינית שחיה לצד ישראל ובשטחה המוגבל.

השינוי הנצרך אצלנו הוא תודעתי־פסיכולוגי. אם הצלחנו לעבור שינוי כזה בעת החתימה על הסכמי הנסיגה, הסכמי אוסלו וההתנתקות, נוכל לעבור שינוי דומה גם עתה. האם מדובר בחלופה מושלמת שלא כרוכה באתגרים ובמחירים? בוודאי שלא. אלא שזוהי החלופה היחידה שיש בכוחה להבטיח את קיומה ואת ביטחונה של ישראל בדורות הבאים, בעוד המשך המצב הקיים כרוך במחירים ובסיכונים גבוהים בהרבה.

הביטוי המעשי של שינוי היעד האסטרטגי משתי מדינות למדינה ריבונית אחת, לא חייב להתבטא בהחלת ריבונות מיידית על כלל שטחי יו"ש. החלת הריבונות צריכה להיות הצעד הסופי של תהליך הדרגתי של שינוי המציאות. אפשר לקבוע את היעד בבירור ואף להצהיר על הכוונה להחיל ריבונות כפי שהחליטה הכנסת לאחרונה,[35] אך להתקדם למימושו בהדרגה ובגמישות, בהתאם לנסיבות ולהזדמנויות שייפתחו בפנינו. מוצעים כאן ארבעה צירי פעולה שיש לאמץ במקביל, בהתאם ליכולת הפוליטית ולמצב הבינלאומי.

ציר ראשון: החלת ריבונות הדרגתית ושינוי מדיניות ניהול הקרקעות

בקעת הירדן וגושי ההתיישבות תחילה

קיימים אזורים שבהם אפשר להתחיל את תהליך החלת הריבונית בפשטות יחסית והם: בקעת הירדן, מעלה אדומים רבתי ואז גושי התיישבות הגדולים.

בקעת הירדן משמשת חיץ ביטחוני טבעי מול המרחב הערבי־אסלאמי העצום שנמצא ממזרח לישראל. חשיבותה של הבקעה מתחדדת לנוכח הניסיונות של איראן לחמש את ארגוני הטרור, בין היתר דרך צירי הברחה בבקעה, שכן מדובר בגבול ארוך וחשוף, במיוחד לאור המצב העדין של השלטון ההאשמי בממלכת ירדן ויכולתה המוגבלת יחסית לפעול לסיכול פעילות זו.

החלת הריבונות בבקעה תשדר מסר חד וברור, הן לפלסטינים והן לקהילה הבינלאומית, שישראל נחושה להבטיח את ביטחונה ולא תסכים לפשרות שעלולות לסכן את עתידה. האוכלוסייה הערבית באזור זה דלילה למדי, ועל כן לא צפוי בו אתגר דמוגרפי. בקעת הירדן גם מאובחנת כתא שטח טופוגרפי שאפשר לשלוט בכניסותיו וביציאותיו, וליצור מכשול פיזי בחלקים קטנים יחסית. מדובר על החלת הריבונות בבקעת הירדן ובכללה בשטח המועצה האזורית "מגילות" תוך חיבור למועצה האזורית "תמר" מדרום, למועצה האזורית "עמק המעיינות" מצפון ולירושלים על בסיס כביש מס' 1. לאחר החלת הריבונות בה, יש לקדם פיתוח תשתיות לחיבור האזור לכביש 5 – חוצה שומרון – כדי למשוך אליה אוכלוסייה. לבקעה מאפיינים ייחודיים של חשיבות ביטחונית ואוכלוסייה מועטה בדומה לרמת הגולן, באופן שמאפשר קונצנזוס רחב בציבור הישראלי. על זכויות וחובות האוכלוסייה הערבית־פלסטינית נרחיב בהמשך.

אחרי החלת הריבונות בבקעה, יש להחיל ריבונות על מעלה אדומים רבתי, כלומר מקידר וגבעת אדומים, מצפה יהודה בואכה מישור אדומים ויישובי גוש אדומים – מצפה יריחו, כפר אדומים, אלון ונופי פרת, וכן אזור E1, ועד מחסום א־זעים. בשטח זה מתגוררים גם בדואים משבט הג'הלין – שייכללו בשלב זה של החלת הריבונות ויוצג להם

35 מליאת הכנסת, "הכנסת הצביעה בעד הצהרה הקוראת להחיל ריבונות ביהודה, שומרון ובקעת הירדן" (23.7.2025) [החלטה הצהרתית, לא חקיקה]; ראו גם: הצעות חוק החלת הריבונות ביהודה והשומרון, פ/5720/25; פ/5760/25 (הכנסת ה־25) — סטטוס דיון מוקדם.

מסלול לתושבות ולאזרחות. הדבר ינתק את הקשר שלהם עם הרש"פ ויאפשר גמישות לגבי הפתרונות המוצעים להעתקתם או לריכוזם. גם אזור זה הוא שטח שאפשר לשלוט בכניסותיו וביציאותיו, ועל חלקו קיימת תשתית של גדר הביטחון שאפשר להשלימה בנקל יחסית.

האזור הבא יהיה גושי התיישבות שלמים, בהם גוש שילה ומערב גוש עציון ובו יוסדר גם מעמדם של היישובים, המאחזים והחוות. גם כאן אפשר לכלול את הכפרים הערביים שבתוך תא השטח ולהציע מסלול מדורג לתושבות ולאזרחות. לעומת זאת, החלת ריבונות גורפת על שטחי C לא מומלצת, מפני שכיום אין חיץ גאוגרפי בין שטחי C לשאר השטח, ולכן לא יהיה אפשרי לשלוט בו כאזור נפרד. מצב פתוח זה יאפשר לערביי האזור ומסביב לבקש אזרחות דרך איחוד משפחות בדומה למצב במזרח ירושלים בכפר עקב ובמחנה הפליטים שועפאט. לאחר מכן נוכל להתקדם להחלת ריבונות ישראלית על אזורים מובחנים נוספים, ולבסוף על כלל השטח תוך בניית הסדרים כפי שיפורט בהמשך.

רפורמה בניהול קרקעות מדינה וקרקעות סקר

אחד האתגרים המרכזיים בהחלת ריבונות ומשילות אפקטיבית ביו"ש הוא ניהול קרקעות המדינה וקרקעות המצויות במעמד סקר שמעמדן המשפטי לא הוסדר. שני שלישים מהקרקעות ביו"ש אינם רשומים או מוסדרים בטאבו; שליש מהקרקעות רשומות ומוסדרות.[36] בין הקרקעות שאינן רשומות ואינן מוסדרות, יש כמה סוגים:

1. אדמות מדינה מוכרזות (לא בטאבו).
2. אדמות מעובדות פרטיות (לא בטאבו).
3. אדמות סקר שמעמדן לא הוכרע.

בין הקרקעות הרשומות והמוסדרות בטאבו, יש שני סוגים:

1. אדמות מדינה רשומות או מוסדרות.
2. אדמות פרטיות רשומות או מוסדרות, אלו ואלו בטאבו.

לגבי האדמות שאינן מוסדרות בטאבו, חל החוק ביו"ש המבוסס על סעיף 78 לחוק העות'מאני, שעל פיו אדמת מירי או מוקפה, שאדם עיבד והחזיק בה במשך עשר שנים באין מפריע, תיחשב כשייכת לו מתוקף חזקה.[37] כלומר אפשר לרכוש חזקה באדמות באמצעות עיבודן לאורך תקופה. לכן אפילו קרקעות מדינה שאינן רשומות בטאבו ואינן מעובדות הן פגיעות להשתלטות, ועל הרשויות לפעול לשמירתן. כמו כן, קרקעות הסקר מחייבות הכרעה משפטית למניעת השתלטות לא חוקית כאמור.

כדי להתחיל לעשות סדר בנושא ולמנוע המשך השתלטות, יש ליישם כמה צעדים מיידיים:

רישום קרקעות בטאבו: יש לחדש את תהליך רישום הקרקעות בטאבו ולהחיל אותו על כלל הקרקעות ביו"ש, מהלך שעליו הכריזה הממשלה לאחרונה.[38] בתוך כך יש לפתוח את מרשם הקרקעות – החסוי כעת – לציבור. הדבר יאפשר שקיפות ויסייע בשמירה על אדמות המדינה. רישום הקרקעות יעניק הגנה משפטית מלאה, ימנע השתלטות בלתי חוקית ויאפשר שוק נדל"ן חופשי וכלכלי.

מיפוי והסדרה: יש לבצע סקר קרקעות ואת כל הקרקעות שאינן מוכרזות לרשום בטאבו בהליך מסודר, ולאחר מכן לדאוג לרישום בטאבו של קרקעות המדינה המוכרזות. כמו כן, יש להסדיר את סוגיית "הקווים הכחולים" וההשלכות הקשות

36 חיים זנדברג, **המשפט הציבורי של קרקע בישראל ובאזורי יהודה ושומרון**, ירושלים: לשכת עורכי הדין, 2022.

37 "סוגי קרקעות בישראל", ינקו ושו"ת – משרדי עורכי דין, 21.8.2024.

38 ניר חסון, "הקבינט הורה לקדם רישום קרקעות", **הארץ**, 12.5.2025.

שנוצרו בגריעת בתים מתוכניות בתוקף, ולבטל את הצורך בחוות דעת במקרים של יישובים שהוקמו מכוח צווי תפיסה וכיום הם מעוניינים בהמשך הבנייה.[39]

אכיפה ופיקוח: יש להגביר את האכיפה בשטחי קרקעות הסקר למניעת עיבוד בלתי חוקי והשתלטות. נדרש לשלב צוותי פיקוח ייעודיים וטכנולוגיה מתקדמת לניטור ולאכיפה, להרחיב את סמכויות המנהל האזרחי לפיקוח על כלל הקרקעות בשטחי C ולתת מענה מהיר להשתלטות בלתי חוקית.

חקיקה: יש לאשר צווים מנהליים לטובת שמירה על אדמות המדינה ואדמות הסקר, ולאכוף את הצווים הקיימים שעד כה הופעלו בצורה סלקטיבית כגון "צו שימוש מפריע" (צו שמאפשר למפקד הצבאי לראות כי חל שינוי בעיבוד הקרקע ולהורות על הפסקתו וסילוק המעבד מהקרקע), צו שהופעל עד כה רק מול ישראלים וכדומה.

הסברה ומדיניות בינלאומית: יש להציג את המידע בזירה הבינלאומית ולהבהיר את חשיבות קרקעות המדינה לצרכים אסטרטגיים של ישראל, וכן להציג את התנהלות הפלסטינים בנוגע לרישום הקרקעות כהליך חד־צדדי הפוגע ביציבות האזורית.

הסדרת רכישת קרקעות ביהודה ושומרון

אם ערבי מעוניין למכור קרקע ליהודי כיום, התהליך מסורבל מאוד וכרוך בסכנת חיים למוכר. יש לקבל אישורים מבתי דין מוסלמיים הפועלים באזור, שאינם בסמכותה של מדינת ישראל, על צווי ירושה ועוד, ולעיתים נדרש גם אישור מהרש"פ. גם כאשר מדובר בקרקעות רשומות בטאבו, נדרש תהליך ממושך להוכחת צווי הירושה של הבעלים המקוריים, חלקם תושבי מדינות עוינות, והדבר מאריך ומסרבל את העברת הבעלות. ערבי שמוכר קרקע ליהודי עלול לעמוד בפני ענישה חמורה ואף סכנת מוות מהחברה הפלסטינית, שבה המעשה נחשב לבגידה חמורה. בשל החשש להיחשף, נדרש לא פעם שימוש ב"אנשי קש" ערבים שמסרבל את העסקה עוד יותר.

ערבי שמוכר קרקע ליהודי עלול לעמוד בפני ענישה חמורה ואף סכנת מוות מהחברה הפלסטינית, שבה המעשה נחשב לבגידה חמורה

לאחר רכישת הקרקע נדרשת עסקת המקרקעין לעבור בחינות רבות במנהל האזרחי, חלקן חוזרות על עצמן, ונדרשים אישורים רבים עד לרישום העסקה על שם הרוכש הישראלי. בדיקות ואישורים אלו אורכים שנים רבות, דבר המקשה על הרוכש להיכנס לעסקאות באיו"ש ומעמיד את ההשקעה בסיכון גבוה ביותר. הקושי מתעצם

39 בשנות ה־80 וה־90 נבנו חלק גדול מהיישובים מכוח הכרזות וקביעות של קווים כחולים שמגדירים את גבולות אדמות המדינה שעליהם מקודמות תוכניות בנייה. הכרזות אלו נעשו ברובן על ידי עו"ד פליאה אלבק מפרקליטות המדינה. בתחילת שנות ה־2000 החליטו לדייק את ההכרזות הללו מפני שקו התוכנית שורטט בעט גסה ללא דיגטציה מדויקת, וגם לאחר שנראה בכמה מקרים שתוכניות אושרו גם על שטחים שנראו כמעובדים (פליאה אלבק עשתה עבודה מדוקדקת מאוד ובחלק מהמקרים אכן הגדירה שאדמות מעובדות ננטשו ולכן אפשר לקדם שם תוכניות לבנייה ישראלית, אך פקידים צעירים חסרי ניסיון ואחריות ערערו על כך). כתוצאה מעבודת הדיוק הזו נגרעו בתים בנויים רבים מתוכניות מאושרות בפועל, ובעליהם נותרו מול בעיה שמצריכה טיפול משפטי ארוך ומייגע מול המדינה. היועץ המשפטי לממשלה אכן הכריע שאפשר להחיל פתרון (שימוש בסעיף 5 לצו 59 צו בדבר רכוש ממשלתי) אבל הטיל את האחריות למימושו על האזרחים הנפגעים. כמו כן, היישובים שהוקמו בשנות ה־70 של המאה הקודמת, נבנו מכוח צווי תפיסה צבאיים (טרום תקופת ההכרזות על אדמות מדינה). יישובים אלו לא ניצלו בהכרח את כל שטח צו התפיסה שניתן להם, וכיום, כאשר הם מעוניינים לממשו, הם צריכים להוכיח כי אכן צו התפיסה שוכלל. זהו תהליך ארוך ומייגע שהומצא על ידי היועץ המשפטי לממשלה מכוח פרשנות מחמירה לעניין.

לנוכח כך שהמערכת במנהל האזרחי נמצאת בעומס גדול (חלקו כתוצאה מדרישות מסורבלות) חלק מהעובדים שמטפלים בתיקים אלו מתגוררים בשטחי A ו־B והם נתונים ללחץ ולאיומים, וחלקם אף הופלל בעבר על קבלת שוחד לטובת קידום או סיכול הרישום.

כדי להבטיח שוק קרקעות חופשי, בטוח ויעיל ביו"ש, יש לנקוט צעדים דרמטיים לשחרור החסמים הקיימים. להלן הפעולות המרכזיות שיכולות לשנות את המציאות בשטח:

הקמת בית דין שרעי מוסלמי הכפוף לשלטון הישראלי: בכל עסקה ביו"ש כיום, גם בין ערבים, יש צורך באישורים מבתי דין שרעיים מטעם הרש"פ כדי להוכיח צווי ירושה וזיקת בעלות. פתרון יעיל הוא להקים בית דין שרעי מוסלמי שיפעל ביו"ש תחת השלטון הישראלי, בדומה לבתי הדין השרעיים הפועלים בישראל. בית הדין הזה יוכר על ידי הרשויות בישראל, ויבטל את התלות של בעלי הקרקעות בבתי דין שרעיים שכפופים לרש"פ.

ייעול עבודת הוועדות ומינוי כוח אדם מקצועי נוסף: יש צורך דחוף בתגבור כוח האדם המקצועי בהרכבי הוועדות ובמשרדי הרישום. יש למנות עובדים נוספים, בעדיפות לישראלים דוברי ערבית, באופן שיהלום את היקף המקרקעין וכמות העסקאות ויאפשר מתן שירות וקיצור זמני הרישום של כל עסקה.

רכישת קרקעות על ידי המדינה: המדינה יכולה לשמש שחקן מרכזי ברכישת קרקעות ביו"ש, במיוחד באזורים אסטרטגיים שבהם יש אינטרס לאומי. ראוי שהיא תיכנס בחזרה לזירה, גם אם על ידי ארגונים סמי־מדינתיים כדוגמת קק"ל. רכישה על ידי המדינה תסיר חסמים רגולטוריים ותאפשר חקיקת צווים שיקלו על רישום הקרקעות. המדינה גם יכולה לעקוף את הצורך בהוכחת זיקה רבת שנים ולבצע תהליך מהיר יותר מגופים פרטיים. הליכים כאלה התקיימו בעבר והם חוקיים. אפשר להשיבם, לשדרגם ולהתאימם.

ציר שני: קבלת אחריות על תשתיות ושדרוג משרדי הניהול הישראליים

שילוב התשתיות האזרחיות של יו"ש בתוכניות ארציות

כיום, בתוכניות הלאומיות לפיתוח תשתיות כלל־ארציות, אזור יהודה ושומרון נחשב אקס־טריטוריה. יחס זה צריך להשתנות לאור שינוי המודל והחתירה למדינה ריבונית אחת. זאת גם ביחס למתאר לתשתיות תחבורה, חשמל, מים ועוד. העובדה שמדינת ישראל לא מתייחסת לחבלי ארץ אלו כחלק אינהרנטי משטחה לתכנון ארוך־טווח פוגעת בפיתוח של כלל הארץ. הוצאת יו"ש מהתמונה מביאה לעיוותים ולחוסר יעילות לנוכח המבנה הגאוגרפי של מדינת ישראל.

ולכן צעד חשוב נוסף למימוש הגישה החדשה הוא שילוב יו"ש בתוכניות אלה וקבלת אחריות על כלל התשתיות האזרחיות ביו"ש, ובכללן תכנון ופיקוח על כבישים ומחלפים, חשמל, מים, גז, אנרגיות מתחדשות, מניעת זיהום האוויר, תכנון ובקרה על מתקני טיהור שפכים, איסוף פסולת, וניהול משאבי טבע מרכזיים כמו אקוויפר ההר ומחצבות עפר ואבן ועוד.

בתחום האנרגיה, יש להבטיח את תשתיות ההולכה והפצת האנרגיה לרבות תשתיות להולכת גז, לצד קידום ופיתוח מקורות אנרגיה מתחדשת כגון אנרגיה סולארית, טורבינות רוח ותחנות כוח להפקת חשמל. תשתיות אלו הן מרכיב חיוני בביטחון האנרגטי של האזור ובשמירה על איכות החיים, ויש להן השלכות סביבתיות וכלכליות ארוכות טווח.

שינוי הגישה יוביל לחשיבה כיצד לחבר את תשתיות התחבורה הציבורית ביו"ש לשאר הארץ, תוך שדרוג מערכות הכבישים הקיימות, תשתית רכבת ישראל ותשתיות התחבורה הציבורית, לרבות הרכבות הקלות בירושלים ובגוש דן ועוד. פיתוח זה עשוי להפחית במידה ניכרת מהעומס הקיים במרכז הארץ. עם הארכת כביש 5 עד בקעת הירדן יוכלו תושבי

גוש דן לנסוע לכנרת דרך השומרון ובקעת הירדן. כביש 60 יוכל לשמש ציר מקביל לכביש 6 ויחבר את באר שבע עם חיפה בכביש דו־מסלולי ודו־נתיבי ובו מחלפים וממשקים נוחים.

כמו כן, יש לבחון את הקמתו של שדה תעופה בינלאומי בשליטה ישראלית מלאה, באזור אסטרטגי כגון מעבר אלנבי או בקעת הורקניה, כפי שנבחן בעבר. שדה תעופה זה יכול לשמש חלופה לנתב"ג, העדיפה אף על ההצעות להקמת שדות תעופה ברמת דוד או בנבטים. הוא ישפר את איכות החיים של כלל התושבים, ישמש גם את האוכלוסייה הפלסטינית בנוחות ויקל על המעוניינים בהגירה. אופציה זו יכולה להיות ריאלית אף יותר אחרי החלת ריבונות על בקעת הירדן.

רפורמה למתאם פעולות הממשלה בשטחים והמנהל האזרחי לאור שינוי הפרדיגמה

מאז הסכמי אוסלו, מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) והמנהל האזרחי (מנהא"ז) הם שני הגופים המרכזיים בניהול האוכלוסייה הפלסטינית והאזור בשליטת מדינת ישראל כיום. גופים אלו מבטאים את התפיסה שלפיה ישראל נמצאת בשטח באופן זמני והיא עתידה להעביר את המושכות לרש"פ ולסגת מהשטח בהדרגה. מתוך הבנה שמדינת ישראל תהיה הריבון על כלל השטח, יש להגדיר מחדש את תפקידיהם כך שיפעלו באופן יוזם, יעיל וממוקד, במטרה לשמר את הריבונות הישראלית ולהבטיח יציבות בשטח.

מתפ"ש ייקרא מעתה "המשרד לתיאום ולשדרוג פעולות הממשלה באזור יו"ש" (אפשר המלש"ב) או פשוט "המשרד לניהול האזור". המשרד ימשיך לפעול במסגרת משרד הביטחון בשלב זה ועד להחלת ריבונות מלאה, תחת שר אחראי וייעודי בדומה למנהלת ההתיישבות הקיימת היום במשרד הביטחון. המשרד החדש יתמקד בהובלת המדיניות האסטרטגית הכוללת לניהול האזור ויצירת מערך פעולה שמחזק את האינטרסים הישראליים ומתן מענה לכלל האוכלוסיות. בראשו יעמוד אזרח בדרגת מנכ"ל משרד ממשלתי בעל ניסיון הולם.

המשרד החדש יהיה אחראי לתכנון וליישום מדיניות מקיפה לניהול כולל של אזור יו"ש ותכלול כל משרדי הממשלה העוסקים בנושא זה, ובכללו איגום תקציבי. כמו כן, המשרד ינהל את כל הממשקים מול הפלסטינים. המדיניות תכלול התוויית אסטרטגיה ארוכת טווח המשלבת את הפתרונות הביטחוניים, הכלכליים, המשפטיים והחברתיים תוך הקמה של רשויות מוניציפאליות בכלל האזור. טיפול בכלל הנושאים האזרחיים ובתהליך ההגירה מרצון, התושבות והאזרחות, ככל הנראה ינוהל במשרדים נפרדים וכמובן בתיאום מלא.

פיקוח על מערכת התמריצים: המשרד יעצב מערכת תמריצים שמטרתה עידוד שיתוף פעולה מצד ההנהגה והאוכלוסייה הפלסטינית. מערכת זו תתמקד בהענקת תמריצים כלכליים, חינוכיים וחברתיים לאוכלוסייה הפועלת בשיתוף פעולה, ובצמצום התמיכה במי שאינו משתף פעולה. כמו כן, המשרד יפקח על הזרמת הכספים והסיוע הבינלאומי. תבוצע בקרה מחמירה למניעת העברת כספים המממנים פעילות עוינת או תומכת בטרור ונגד שחיתות באופן כללי.

שיתוף פעולה בינלאומי: המשרד האזורי ישמש מוקד לקשרי חוץ בנוגע לאזור, ויוביל את מהלכי ההסברה לחיזוק הלגיטימציה של פעולות ישראל בנושא בזירה הבינלאומית. הוא יפעל מול גורמים בינלאומיים להבהרת הצורך בניהול ישראלי של השטח ולקידום תמיכה בינלאומית באסטרטגיה הישראלית.

המנהל האזרחי (המנהא"ז): ייקרא מעתה "מחוז יו"ש", בדומה למחוזות הקיימים בישראל שהם זרועות הביצוע של משרדי הממשלה בישראל. מחוז יו"ש יתפקד כזרוע הביצועית העיקרית בתחומים אזרחיים, תוך ניהול יוזם וממוקד שמבטיח שליטה מלאה בשטח וכן שירותיות טובה ויעילה לכלל התושבים שבתחום

אחריותו. בראשו יעמוד אזרח במעמד מנהל מחוז במשרד ממשלתי ובעל ניסיון הולם. תיתכן תקופת ביניים שבה יעמוד בראש המשרד מישהו שאמון על הזירה הישראלית לצד מקבילו שיעמוד בראש הזירה הפלסטינית. יש לזכור שלפני הקמת הרשות הפלסטינית, ישראל ניהלה את האזור בצורה טובה יותר מבחינות רבות, וגם היום היא מנהלת את שטח C – בפועל רוב השטח (3.5 מיליון דונמים מתוך 5.7 מיליון דונמים) ובו מתגוררים גם פלסטינים. המטרה היא לייצר מנגנונים מוניציפאליים ומנגנון אזרחי כנהוג בישראל בעבודה מול השלטון המקומי הפלסטיני – מועצות אזוריות בכלל השטח. זאת, לרבות השירותים הניתנים על ידי המנהא"ז כיום מול השלטון המקומי הישראלי – המועצות הקיימות באזור.

ניהול מקרקעין ואכיפת חוקי הקרקעות: מחוז יו"ש יטפל בסוגיות מנגנון רישום הקרקעות, הסדרה משפטית ומעמד קרקעות סקר וקרקעות מדינה, קווים כחולים, צווי תפיסה ועוד (לרבות פתיחת המרשם הקיים, מחשוב מערכות, הקמת ערכאות משפטיות מתאימות ופישוט המנגנון הנוכחי). הוא יפקח בקפדנות על מניעת השתלטות לא חוקית ויפעל לשימור האזורים האסטרטגיים הישראליים, יפעל להקצאת קרקעות גם מול הפלסטינים לאור קריטריונים ברורים ושקופים.

טיפול ופיקוח על תשתיות אזרחיות ושירותים לאזרח: מחוז יו"ש ינהל את תכנון התשתיות והקמתן, ובכללן כבישים, מים, חשמל, גז, מט"שים, אס"פים, חציבה, תחבורה ושירותי בריאות. כמו כן, ינהל המחוז הקמת מנגנוני פיקוח וגבייה יעילים לרבות תשלומי חשמל, מים, ארנונה (בשלב ראשון), רישוי כללי, רישוי רכבים, מתן רישיונות, מתן אישורים, קנסות ואכיפה, תשלומים ותקציב ועוד; וכן כלל התכלול בפועל מול משרדי הממשלה וחיזוק הזיקה לאזור, כמובן גם התאמת חקיקה בנושאים אלו במהירות וביעילות.

השוואת חקיקה, הסרת חסמים ויצירת פתרונות לקידום התשתיות והבנייה: נדרשת הסדרת החוזים בעניין אופן הקצאת האדמות, התשלום על האדמות, המשך הפעולות שנעשו עד כה בנושאים אלו לרבות אימוץ דו"ח השופט המנוח אדמונד לוי[40] ותוצאות פעילותה של ועדת ההסדרה בראשותה של השופטת חיה זנדברג[41] ועוד. כמו כן, נדרשת השוואת חקיקה וחקיקה רלוונטית בנושאים רבים שבהם קיימים פערים, ושימוש בכלים שהיו נהוגים בעבר (למשל "אדמות בניהול") והשימוש בהם חדל.

פיקוח על מערכת החינוך והמסגדים: מחוז יו"ש יפקח על תוכני החינוך הפלסטיני, תוך דגש על הסרת תוכני הסתה בחומרי הלימוד. כמו כן, הוא ינהל בקרה על פעילות המסגדים, וכן אכיפת שקיפות במסרים הדתיים ומניעת הפיכתם לבמה להסתה פוליטית או עוינת.

שיתוף פעולה של כלל משרדי הממשלה עם מחוז יו"ש: מחוז יו"ש יפעל במתכונת דומה למשרד הממשלה המחוזי הקיים בישראל. נציגי המשרדים יהיו כפופים בעיקר למשרדי האם שלהם תוך זיקה למשרד המחוזי. עם הרחבת הריבונות – יפעל המשרד המחוזי בדיוק כמו מחוז ישראלי רגיל. כמו כן, המשרד המחוזי יצטרך לתת שירות לשלטון המקומי הערבי לטובת תכנון מדיניות אחידה והוצאתה לפועל תוך מניעת כפילויות ושיפור היעילות בניהול האזרחי והביטחוני כאחד.

מיסוד כוח אכיפה ייעודי: מחוז יו"ש יפעיל כוח אכיפה ייעודי נוסף על משטרת ישראל ובדומה ליחידת האכיפה הארצית הפועלת בגבולות ישראל, שיעבוד צמוד לכוחות הביטחון. כוח זה ייתן מענה מיידי

40 ועדת לוי, **דו"ח לבחינת מצב הבנייה ביהודה ושומרון**, ירושלים: משרד רה"מ, 2012; ועדת זנדברג, **הסדרת בנייה באיו"ש — דו"ח מסכם**, ירושלים: משרד המשפטים, 15.2.2018.

41 ועדת זנדברג, **הסדרת בנייה באיו"ש — דו"ח מסכם**.

להשתלטות בלתי חוקית על קרקעות ותשתיות, תוך שילוב כוח אדם איכותי וטכנולוגיה מתקדמת.

חיזוק היכולות הטכנולוגיות: שימוש במערכות בינה מלאכותית וכלים טכנולוגיים מתקדמים יאפשר מתן שירות איכותי ומהיר וכן ישמש לזיהוי איומים ולניטורם, לניהול יעיל של המשאבים ולתגובה מהירה ויעילה.

מנגנון לטיפול בהליך תושבות והליך הגירה: יש להקים מנגנון ייעודי לטובת בחינת תהליך התושבות והאזרחות שיעבוד בתיאום עם כלל המשרדים הרלוונטיים לרבות גופי הביטחון השונים. כמו כן יש להקים משרד או אגף ייעודי לטיפול בנושא ההגירה מרצון.

ציר שלישי: פירוק הרשות הפלסטינית ומעבר לממשל מקומי מבוזר, הגירה מרצון או תהליך התאזרחות

החלפת הרשות הפלסטינית בהנהגה מקומית מתונה

המעבר משלטון ריכוזי ומושחת של הרש"פ לשלטון מבוזר ומקומי הוא תנאי הכרחי לטיפול בכל הכשלים שנמנו לעיל. המשמעות היא ביטול אחת הטעויות המרכזיות של מודל אוסלו שהיא הקמת שלטון מרכזי־לאומני שעיקר מרצו הוקדש לפגיעה במדינת ישראל בכל התחומים כאמור, נוסף על הניהול הכושל של השטח המוניציפאלי. הנהגה מקומית זו תידרש להכיר במדינת ישראל כריבון היחיד בשטח ותורשה לטפל בניהול חיים אזרחיים־מוניציפאליים בלבד, היא תפעל כרשות מוניציפאלית (בעתיד גם נבחרת) תחת מחוז יו"ש כפי שפורט לעיל, כדי להבטיח עמידה בהסכמים והימנעות מהסתה ומתמיכה בטרור; היא לא תורשה לפעול כגוף בעל אופי לאומי בשום צורה.[42] הכול על פי הנוסחה שמשודרת כל הזמן בכל המערכות ומכוונת ומתמרצת לכך – הכרה בישראל מובילה לחובות ולזכויות, ומאפשרת חופש תנועה, עבודה בישראל ועוד; ולעומת זאת, הסתה וטרור מובילים אל ההפך הגמור.

הנהגה מקומית זו יכולה להיות תוצר של החמולות הגדולות המאפיינות את החברה הערבית. החמולה המקומית ממילא נמצאת ברקע ובפועל מנהלת חלק לא מבוטל מהחיים השוטפים. מעתה היא תקבל אחריות נוספת, מוניציפאלית בעיקרה, שבצידה יישקלו גם זכויות כמו ניהול הקרקעות שבתחומה וגביית תשלומי מיסים שונים, הכול תחת מחוז יו"ש כאמור. לאחרונה עלתה שוב יוזמת השייחים מחברון להחלת נוסחה שלטונית מבוזרת מולם ללא צורך ברשות הפלסטינית.[43] מודל נוסף שיש לשקול הוא מועצות אזוריות כאמור, בדומה למודל המועצות האזוריות הישראליות, שבו נבחרת הנהגה שעניינה ופעולתה הן במישור המוניציפאלי. אפשר לשקול גם יישום של מודל קנטונים שבו יש סמכויות רחבות יותר לשלטון המקומי בדומה לקיים במדינות מסוימות באירופה.[44]

---

42 רפאל בן־לוי, "לטרוק את דלת המדינה הפלסטינית", **השילוח**, גיליון 42.

43 Elliot Kaufman, "A New Palestinian Offer for Peace With Israel", *Wall Street Journal*, 5.7.2025 – מאמר זה מדווח על יוזמה של חמישה שייח'ים בחברון (בהובלת שייח' ודיע אל־ג'עברי) שלא במסגרת הרשות הפלסטינית, ובכללה הצעת הקמת "אמירות חברון" שתכיר במדינת ישראל ותקדם קשרים במסגרת הסכמי אברהם.

44 Federal Constitution of the Swiss Confederation (18.4.1999), art. 3, Constitute Project; Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina (1994), arts. 2–5, Venice Commission/Advokat Prnjavorac; EU Committee of the Regions, "Division of Powers: Federation of Bosnia and Herzegovina" (updated 2025), Portal CoR; Costa Rica, Código Municipal, Ley No. 7794 (1998, consolidated 2024), título I, arts. 3–12, PGR Web; Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2008), arts. 2–61, Consejo de Participación Ciudadana; STATEC Luxembourg, "Statistics by Geographical Breakdown",

ראוי לבחון כל צורה או נוסחה שתכיר בשלטון ישראלי מלא ותיתן שירות מוניציפאלי מקומי מפוקח ומתוקצב בדומה לכלל המנגנונים הקיימים כיום בישראל. נכון ליישם את המודל תחילה באזורים הקלים יותר, למשל בעוטף מעלה אדומים, לכלל הפזורה הבדואית משבט הג׳הלין המתגוררת שם, ולנתק את הזיקה לרש"פ. אפשר לבחון מודל דומה גם בכפרים חיזמה־גבע, מוחמס, דיר־דבואן, אזור חברון, אזור גוש עציון ועוד.

מערכת החינוך הפלסטינית בראי הריבונות הישראלית

מערכת החינוך הפלסטינית ממלאת תפקיד מרכזי בהנצחת השנאה והעוינות כלפי ישראל כיום, מתחזקת את רעיון זכות השיבה ומחנכת את הדור הצעיר להמשך המאבק האלים. אין מדינה ריבונית שהייתה מאפשרת "חופש דעות ודת" כזה שכל מטרתו היא שלילת זכות קיומה.

> **אין מדינה ריבונית שהייתה מאפשרת "חופש דעות ודת" כזה שכל מטרתו היא שלילת זכות קיומה**

במסגרת המעבר לשלטון מקומי, יש לקדם שינוי יסודי בתוכני החינוך של המגזר הערבי. החינוך צריך להכשיר דור חדש שמכיר במציאות שבה מדינת ישראל היא הריבון הבלעדי בשטח. תוכני ההסתה יוסרו, ובמקומם יוטמעו תכנים במודל של תוכנית הלימודים של איחוד האמירויות, שמחנכת לסבלנות דתית במסגרת האסלאם המסורתי והכרה בזכות קיומה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. כל כפר ערבי שיאמץ את הערכים החדשים יוכל ליהנות מתנאים אזרחיים משופרים ומזכויות נצברות מלאות תחת ריבונות ישראל.

שינוי במערכת החינוך הפלסטינית צריך להיות המוקד המרכזי באסטרטגיה הישראלית. תחת פיקוח ישראלי, ייבנה בתהליך דור חדש שמכיר בריבונות ישראל, מתמקד ביצירת עתיד של שיתוף פעולה ונמנע מהנצחת שנאה ואלימות. החינוך לא יהיה עוד מכשול לשלום, אלא כלי לבניית יציבות ושגשוג אזורי תחת שלטון ישראלי מלא.

פיקוח על מסגדים ומניעת ההסתה

הגברת הפיקוח על המסגדים ומניעת ההסתה הם צעדים הכרחיים ליצירת יציבות אזורית ולצמצום האיומים הביטחוניים. פעולה מושכלת ומאוזנת בתחום זה לא רק תוביל להקטנת העוינות והאלימות, אלא גם תסייע לבניית גשרים של הבנה ושיתוף פעולה בין האוכלוסיות השונות, במיוחד על רקע האמונה באל אחד והכבוד הדתי ההדדי. באמצעות שילוב של אכיפה, פיקוח ושיתוף פעולה עם גורמים מתונים, אפשר להפוך את המסגדים ממוקדי הסתה למוקדים של חיבור וחיים כמיעוט דתי במדינה מערבית, יש דוגמאות מוצלחות לכך גם בקרב ערביי ישראל וגם בעולם.

פיקוח אפקטיבי על הסיוע הבינלאומי

לאור המודל המקומי, ישראל והקהילה הבינלאומית נדרשות לפעול יחדיו כדי לוודא שהסיוע הבינלאומי ימשיך להגיע לטובת חיזוק האזור וינוצל לטובת קידום האוכלוסייה ברמה האזרחית וברמה התשתית ולא לטובת תמיכה בטרור והסתה למעשי אלימות. הפער הגדול הקיים כיום בתשתיות ובטיפול הסביבתי, וכן האבטלה והעוני היחסי מחייבים הירתמות וצמצום פערים ניכר וכן תחזוקה והטמעה באוכלוסייה לאורך שנים.

יוקצה מימון לשיפור תשתיות ומיזמים כלכלים שונים ובעיקר לקידום כלכלה המבוססת על שילוב

16.9.2024, Statistiques Luxembourg; El Salvador, Código Municipal, Decreto No. 274 (consolidated 2023), art. 2, Asamblea Legislativa; Guatemala, Código Municipal, Decreto No. 12-2002, art. 19, ACNUR

במערכת הכלכלית הישראלית. יש להקים מנגנוני פיקוח מחמירים, שיבטיחו שימוש אחראי בכספים תוך חיסול תופעות של שימוש מושחת ולא ראוי.

הכלכלה הישראלית צריכה לעמוד במרכז הפיתוח הכלכלי האזורי. הפלסטינים יוכלו לשגשג באמצעות השתלבות בשוק הישראלי, ולא בניסיון לייצר כלכלה עצמאית המנותקת מישראל, או בהקמת מיזמים בזבזניים וראוותניים כמו העיר רוואבי.

שגשוג כלכלי של הפלסטינים תלוי בהכרה חד־משמעית במדינת ישראל ושילובן של ההנהגות הפלסטיניות החדשות במיזמים, מתוך קשר עם מערכת הכלכלית הישראלית והשתלבות בה. אם נשכיל לנהל את השילוב ומתן המענה הנכון ללא קיפוח – הנוסחה יכולה לעבוד, ההנהגות המקומיות יוכלו לשגשג ולאפשר שדרוג ניכר של רמת החיים הפלסטינית הקיימת כיום. כמו כן, מדובר בהבראה כלכלית שהכרחי ליישם ללא תלות בסיוע בינלאומי.

אכיפה קפדנית נגד טרור ותומכיו

מדיניות הרתעה ברורה וחד־משמעית היא מרכיב קריטי לשמירה על ביטחון ישראל. כל ניסיון לפגוע בביטחון המדינה צריך להיתקל בתגובה חזקה. הרתעה אפקטיבית כרוכה בשימוש באמצעים מגוונים, החל בסנקציות כלכליות והגבלות תנועה ועד לצעדים צבאיים, כמו גירוש מחבלים, הריסת בתי מחבלים, הלאמת רכוש ועוד. בני משפחה של אדם המעורב בכל סוג של פעילות טרור יאבדו את זכויותיהם, יימנעו מהם חופש תנועה והאפשרות לעבוד ולהתפרנס, והתשתיות המסייעות לטרור יפורקו ויוחרמו לאלתר. בשלב הבא, זכויותיהם של המעורבים בטרור או התומכים בו יישללו לחלוטין, והם יחויבו להגר מישראל תוך פרק זמן מוגדר. מדיניות זו יש ללוות במערך הסברתי מול העולם שיציג הוכחות לפעילות עוינת מצד הפלסטינים.

ביטול התשתיות הביטחונית שמאיימת על ישראל

ישראל צריכה לטפל בפירוק התשתיות הביטחוניות המסכנות אותה, ולהעביר את סמכויות הרשות הפלסטינית בהדרגה למשרד האזורי (חלופת המנהל האזרחי) ולהנהגות מוניציפאליות מקומיות. מבצע "חומת מגן" בשנת 2002 הוא דוגמה מוצלחת ליכולת של מדינת ישראל לפעול בשטח ולפרק תשתיות טרור שצמחו תחת עינה הפקוחה של הרש"פ. המבצע הוכיח כי שליטה ישירה ואפקטיבית בשטח מאפשרת את מיגור גורמי הטרור ואת החזרת הביטחון לאזרחי ישראל. המודל שהוצג במבצע זה מוכיח את הנחיצות בהשגת שליטה מלאה על אזורים בשליטת הרשות, כצעד מקדים ובלתי נמנע להבטחת יציבות ארוכת טווח.

אשר למשטרה הפלסטינית ולהתחמשותה, בתקופת ביניים תיבחן האפשרות לקבלת פעילים ושוטרים פלסטינים שירצו להישאר בשירות משטרתי תחת ריבונות ישראל ומשטרת ישראל והכרה בהם. זאת על פי קריטריוני קבלה ברורים. את שכרם תשלם ישראל. בשלב השני יאספו הנשקים והתחמושת ויאופסנו. מהלך כזה, אם ינוהל בחוכמה, יוכל להצליח ולא להיתקל בתגובה עוינת. ככל שתגדיל מדינת ישראל את ריבונותה, יהיה עליה לשלב יותר כוחות שיטור ופיקוח, ולא להסתמך על צה"ל, שמומחיותו צבאית בעיקרה ואינו מיומן בהתמודדות עם סוגיות אזרחיות ופליליות, מול יהודים או ערבים.

הגירה מרצון

לאור הצהרתו של הנשיא טראמפ[45] לגבי חזונו לאפשר לפלסטינים מעזה לצאת למדינות אחרות, יש לפתח מסלול הגירה ותמרוץ מרצון לפלסטינים ביו"ש שמעוניינים בכך. זאת בתנאים כלכליים משופרים, ותוך הצעת אפשרות לקבלת אזרחות מדורגת ומלאה במדינה אחרת, בתמורה לוויתור על

45 לדוגמה: Karen DeYoung and Cate Brown, "Gaza postwar plan envisions 'voluntary' relocation of entire population", *The Washington Post*, 30.8.2025

זכויות קיימות בישראל, וקבלת תגמול הוגן מישראל בעבור הנכסים הקיימים שבבעלותם. בשונה מעזה, ביו"ש יש פלסטינים רבים שבבעלותם קרקע שאפשר לקנות מהם, כפי שקורה כבר שנים בירושלים המזרחית, בכפר סילוואן – "עיר דוד", ברובע המוסלמי והנוצרי ועוד. היהודים מתגוררים שם לצד הערבים, וחלק לא מבוטל מהערבים שם בוחרים למכור את נכסיהם ולהגר.

רוב הפלסטינים היגרו לאזור במהלך מאות השנים האחרונות, והקשר שלהם למקום אינו חקוק בסלע

נושא זה רגיש ומורכב, ודורש עיצוב פתרונות יצירתיים, הומניים ויעילים, שיאפרו ליחידים, למשפחות ולחמולות המעוניינים בכך לעזוב מרצון. יש לזכור כי רוב הפלסטינים היגרו לאזור במהלך מאות השנים האחרונות, והקשר שלהם למקום אינו חקוק בסלע. עבור רבים, המרחב הגאוגרפי של המזרח התיכון ואף אזורים אחרים בעולם נתפסים כחלופה סבירה, שכן מבחינה דתית או תרבותית אין לפיסת האדמה הספציפית הזו ייחודיות מוחלטת בעבורם. במיוחד לאור המעמד של רבים כפליטים, הווה אומר, שאינם נמצאים במקום היישוב הקבוע שלהם. מדינות רבות בעולם משוועות לכוח עבודה מיומן, והפלסטינים יכולים לתת מענה לביקוש זה.

ראוי לזכור שבין 1948 ל־1950, מאות אלפי יהודים מארצות ערב (עיראק, מצרים, תימן, מרוקו ועוד) היגרו לישראל בעקבות רדיפות, אלימות וחוקים מפלים; הם לא דרשו וגם לא ידרשו זכות שיבה, והם גם אינם מונצחים לעד במחנות פליטים ובמחנות עקורים. אולי הצפת הסוגיה לצד תביעות כספיות יעודדו את מדינות ערב להגיע לסיכום הדדי שהערבים הפלסטינים הפליטים יוכלו להגר תמורת סילוק תביעות הדדי.

כדי להוציא לפועל את אפשרות ההגירה יוקם משרד ייעודי שיעבוד בשיתוף פעולה עם משרד האוצר, רמ"י ומשרדי ממשלה נוספים; יקיים שמאות של הנכסים הקיימים, יפעל להצעת תמורה הולמת ויסגור את המעבר מול המדינה הקולטת, יטפל בכל החסמים, ילווה את התהליך וידאג שיהיה מהיר וקל.

תהליך מדורג לתושבות ולהשתלבות

ראשית, כל ניהול החיים האזרחיים יועבר לסמכות מלאה של מחוז יו"ש (המנהא"ז). תחתיו יפעלו מועצות אזוריות מוניציפאליות שתדאגנה לחיי האזרחים בדומה למודל הישראלי הקיים כיום ביו"ש ולמועצות המוניציפאלית הערביות בתחומי ישראל. כלל חיי התושבים ינוהלו בצורה זו.

לפלסטינים אשר יפנימו את המצב החדש ויוכיחו הבנה, נאמנות וחוסר השתתפות בטרור ישירות או בעקיפין, תינתן האפשרות להשתלב בשוק העבודה בישראל, בעתיד כתושבים ישראלים ולאחר מכן אף כאזרחים.

תהליך זה יכלול כמה שלבים:

שלב ראשון: לאחר הצעה הוגנת להגירה מרצון, פלסטיני שיהיה מעוניין במקום זאת בשדרוג מעמדו לתושבות – יגיש בקשה ובכללה הצהרה על הכרתו במדינת ישראל כריבון, וייכנס לתקופת מבחן בת חמש עד עשר שנים, שבמהלכה הוא יימנע מהשתתפות ישירה או עקיפה בפעילות טרור ובפעילות פלילית. בתקופה זו תיבחן בקשתו. פלסטיני שלא יחפוץ בכך – זכויותיו יצטמצמו ולא יהיו לו הרשאות לקבלת אישורי עבודה, לתנועה חופשית, ליציאה מהארץ, לשירותי בריאות ועוד (בדומה למצב הנהוג כיום).

שלב שני – תושבות: תושב יוכל ליהנות מחופש תנועה ולהשתלב בשוק העבודה בישראל. תושבות תאפשר גישה לשירותים בסיסיים, שירותי בריאות ורווחה וגם יכולת לצאת מהארץ. כל זאת מתוך ההבנה שזכויות באות עם חובות (מיסוי וארנונה אך גם ביטוח לאומי). כל זאת מחייב המשך עמידה בקריטריונים ביטחוניים ואזרחיים נאותים.

שלב שלישי – אזרחות: לאחר שלב התושבות, תהיה אפשרות להגיש בקשה לקבלת אזרחות מלאה. הענקת אזרחות תותנה במעבר מבחני שליטה בשפה העברית ובהתחייבות לשירות לאומי אזרחי, צבאי או משטרתי. בהתאם לסעיף 5 לחוק האזרחות הישראלי, יידרש ויתור על אזרחות קודמת.

ראוי לציין שבמזרח ירושלים, שם החילה מדינת ישראל את ריבונותה, מתגוררים כ־400 אלף ערבים בעלי תושבות קבע, מתוכם 5% ביקשו אזרחות מלאה וקיבלו אותה. רוב הערבים בעלי תושבות הקבע אינם מצביעים בבחירות המתקיימות לכנסת, אלא בוחרים בבחירות המוניציפאליות. ככל הנראה, גם ביו"ש היישום יהיה דומה.

עצם פתיחת האפשרות לאזרחות מעלה את שאלת הדמוגרפיה בטווח הארוך. מדובר בשאלה כבדת משקל, אך בסופו של דבר יש לשים לב שהמגמה היא לטובת היהודים. בעשורים האחרונים הפלסטינים ירדו מממוצע של 6 ילדים לאישה ל־3.7 ילדים לאישה בלבד,[46] בו בזמן שהיהודים עלו מ־2.5 ל־3.2 לאישה.[47] נראה כי המגמה הזו הולכת ומתחזקת ולכן בהסתכלות קדימה אפשר להיות אופטימיים.

ככל הנראה, ישנם כ־2.2 מיליון ערבים פלסטינים ביו"ש,[48] ואם ישראל תשכיל לעודד הגירה ערבית – היא תצליח לשמור על מספר הפלסטינים הקיים ואף לצמצמו בו בזמן שאוכלוסיית ישראל תגדל וגם הפיריון ימשיך במגמתו. כך אפשר להגיע ליחס דמוגרפי סביר ואם יינקטו כלל הצעדים, ישראל תוכל להחיל את ריבונותה בהדרגה על כלל השטח, ללא חששות גדולים בטווח הארוך ובדומה ליישום בפועל במזרח ירושלים.

ציר רביעי: הסברה אפקטיבית בזירה הבינלאומית

לכל המהלכים שתוארו כאן, נדרשת תוכנית דיפלומטיה ציבורית בנויה היטב שתצדיק את המהלך מול מדינות אחרות בעולם. לא חייבים לשכנע את כולם, אך חיוני להציג את ההיגיון שלנו, ולמה לדעתנו מדובר במהלך הוגן שהוא גם היחידי שיכול לאפשר שגשוג וביטחון לכלל האוכלוסיות במדינה. הנחת העבודה של ישראל צריכה להיות שהקהילה הבינלאומית תתקשה לקבל זאת ואף תביע התנגדות ממניעים שונים, ואף על פי כן על ישראל להתמיד במסר שהתוכנית המוצעת היא הטובה ביותר גם לערבים הפלסטינים. זו גם האמת שבסופו של דבר תנצח.

הריבונות היהודית משמשת עוגן ליציבות ולמניעת כאוס טרוריסטי באזור, וזוהי הדרך היחידה למניעת חזרתם של אירועים דוגמת שבעה באוקטובר

ישראל כחומת המגן של העולם החופשי: מול המדינות שמאוימות גם הן על ידי האסלאמיזם (ארה"ב, אירופה, הודו, מדינות רבות נוספות), יש להדגיש כי הריבונות היהודית משמשת עוגן ליציבות ולמניעת כאוס טרוריסטי באזור, וכי זוהי הדרך היחידה למניעת חזרתם של אירועים דוגמת שבעה באוקטובר.

הסברה ישראלית אפקטיבית צריכה להבהיר כי מאבקה בטרור האסלאמי אינו שונה מהמאבקים שצפויות מדינות המערב לנהל בתוך גבולותיהן. מדינות המתעלמות מהאיום האסלאמי הרדיקלי עלולות למצוא את עצמן מתמודדות עימו בתוך

46 "Fertility Rate, Total for the Occupied Palestinian Territory", *fred.stlouisfed.org*, 16.4.2025

47 Alex Weinreb, Dov Chernichovsky & Aviv Brill, "Israel's Unusual Fertility Patterns", *taubcenter.org.il*, 12.2018

48 Bennett Zimmerman, Roberta Seid and Michael L. Wise, "The Million Person Gap: The Arab Population in the West Bank and Gaza", Mideast Security and Policy Studies No. 65 (Ramat Gan: Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University, February 2006). Available at: https://besacenter.org/wp-content/uploads/2006/02/MSPS65.pdf

שטחן. ישראל, המצויה בחזית המאבק, אינה מגינה על עצמה בלבד אלא על העולם החופשי כולו.

הסכמי אברהם, שהושגו למרות היעדר פתרון מלא לסכסוך הישראלי־פלסטיני, הם דוגמה לכך שישראל יכולה לקדם קשרים דיפלומטיים פוריים עם מדינות ערביות מתונות גם בלי לוותר על עקרונותיה הביטחוניים והלאומיים. הם מדגישים שהקהילה הבינלאומית, ובכללה מדינות ערביות סוניות, מסוגלת לראות בישראל שותפה ליציבות האזורית. הסכמים אלו מקבלים משנה תוקף במיוחד לאחר מתקפת שבעה באוקטובר ותגובתה של ישראל – אף מדינה לא נסוגה מההסכמים, ברמה מסוימת קרה ההפך, הם הביעו הסתייגות מההתקפה הברוטלית נגד ישראל.

הצלחות ישראל במלחמת חרבות ברזל נגד רשת השלוחים האיראנית ומול איראן בעצמה, שינו את כללי המשחק האזוריים והבינלאומיים. הם חשפו את תלות המדינות באזור ביציבותה של ישראל ובחוסנה הביטחוני, וישראל הפכה לעוגן המרכזי המגן מפני איומים אזוריים משותפים. כמו כן, אף שסעודיה מדברת על מדינה פלסטינית כתנאי לנורמליזציה, בעבודה נכונה היא עשויה להסתפק בפתרונות המוצעים במסמך זה כמסלולים לשגשוג תחת שלטון מרכזי ישראלי, לחלופין גם המעורבות שלה בפתרון בעזה יכול להספיק ולהוכיח בכך את דאגתה לפלסטינים. אם אמריקה תתעקש על הצורך בשדרוג היחסים עם סעודיה, נעדיף לשלם על כך בשלטון ערבי חלופי בעזה, אך לא ביו"ש – שם תוחל ריבונות.

הדגשת הזכות ההיסטורית והמשפטית: היה ראוי לומר זאת בקול רם ובתחילת המאמר, אך הכוונה הייתה לתת אופק מדיני ובינלאומי לתוכנית יישומית ומעשית ולא רק להתווכח על העבר, בכל זאת נאמר בקול: **העם היהודי הוא העם הילידי לאזור זה, שתרבותו, מסורתו, שפתו ודתו עוצבו בזיקה ישירה לפיסת אדמה זו. יהודה ושומרון הם לב הסיפור של האומה היהודית ויש לנו זכות משפטית ומוסרית על חבל ארץ זה.**

סיכום: אלטרנטיבה ריאלית ומפוכחת

הגישה המוצעת כאן משלבת אכיפה נחושה לצד פתרונות פרגמטיים, המספקים מענה הן לצורכי הביטחון והן לאתגרים האזרחיים, תוך חיזוק מעמד הריבונות הישראלית והבטחת יציבות לטווח הארוך.

מערך הטיפול בפלסטינים חייב להפוך ממערך של תגובתיות לאסטרטגיה ברורה ומקיפה. ישראל, כריבון בשטח, צריכה ליזום שינוי שיטתי שמחבר בין ביטחון, התיישבות, כלכלה, תשתיות וחינוך. תהליך עידוד ההגירה והחלת הריבונות והתושבות־אזרחות המדורג הוא חלק מרכזי בכך, תוך הצבת קווים אדומים ברורים לצד יצירת אופק חיובי עבור אלו שמוכנים לחיות בשלום ובנאמנות במסגרת הריבונות הישראלית.

המדיניות המוצעת מדגישה שהמציאות לא דורכת במקום, וקיימים איומים רבים על מדינת ישראל כתוצאה מהמשך ניהול הסכסוך ללא יעד ארוך טווח ברור. המציאות הפוליטית והביטחונית הנוכחית לא מסוגלת להוליד דור חדש של ערבים שחפצים בשלום עימנו.

אירועי שבעה באוקטובר וההיסטוריה של הסכמי אוסלו משמשים הוכחה חד־משמעית לצורך בשינוי מהותי במדיניות הישראלית ביו"ש. מדיניות זו חייבת להתבסס על עיקרון ברור: מדינת ישראל היא הריבון הבלעדי באזור, והפלסטינים יכולים להשתלב במודל שהוצע כאן כמיעוט פורח, תורם ומשגשג, המכיר בלגיטימיות של מדינת ישראל.

פרק 10

אסטרטגיה למעגל המדינות הקרוב – מצרים וירדן

ניצן דוד פוקס

תקציר

ישראל ניצבת בפני שני תרחישי קיצון במצרים וירדן, הדורשים היערכות דחופה:

1. **טבעת אש אסלאמיסטית** – השתלטות תנועות אסלאמיסטיות על אחת מהמדינות או על שתיהן. הדבר יחזיר את האיום של צבא סדיר עוין על גבול ישראל, ויערער את כל ארכיטקטורת הסכמי השלום שישראל בנתה מאז 1979.
2. **קריסה מדינתית** – התפוררות המשילות במדינות אלו, דבר שיהפוך אותן לכר פורה לפעילות חבלנית עוינת (פח"ע) נגד ישראל.

היתכנות התרחישים גוברת לנוכח ערעור הלגיטימיות הפנימית של המשטרים, סימני המצוקה הכלכלית במצרים ובירדן, והתחזקות האחים המוסלמים.

הסוגיה הפלסטינית משמשת מנוף רב־עוצמה לערעור יציבות מדינות הסכמי השלום. האחים המוסלמים מנצלים ביעילות את הפער בין העמדה הפומבית של המשטרים לבין שיתוף הפעולה החשאי עם ישראל, ומציגים את המשטרים כ"משתפי פעולה" עם ישראל נגד האינטרסים הפלסטיניים. הסוגיה אף משמשת גשר אידיאולוגי בין שחקנים אסלאמיסטיים שונים, ומחזקת את ההשפעה הטורקית באזור.

המדיניות הישראלית הנוכחית כלפי מדינות המעגל הקרוב לוקה בשלושה כשלים מרכזיים:

1. גישה תגובתית פסיבית מול האיומים המתפתחים.
2. השלמה עם הפרות הסכמי השלום וההתנהגות העוינת של המדינות בזירה הדיפלומטית.

3. מיצוי חסר של מנופי השפעה קיימים ואי־פיתוח מנופי השפעה חדשים (סיוע מול מוסדות כלכלה בינלאומיים, שיתוף פעולה טכנולוגי, שיתוף פעולה בתחום התיירות).

נייר זה מציע אסטרטגיה אינטגרטיבית המבוססת על מסגרת DIME (מדינית, מודיעינית, צבאית, כלכלית), המחדשת בשלושה היבטים מרכזיים:

1. שילוב של היערכות לתרחישי קיצון וחיזוק המשטרים המתונים הקיימים.
2. מעבר ממדיניות תגובתית למדיניות יוזמת המעצבת את המציאות האזורית.
3. יצירת מנופים לטובת קידום האינטרסים הישראליים מול מדינות הסכם השלום וחיזוקן.

האסטרטגיה המוצעת פועלת בארבעה מישורים משולבים:

במישור המדיני, האסטרטגיה מציעה לתאם פעילות תמיכה עם האמירויות ועם סעודיה, לתאם עם ארה"ב התניה של הסיוע למצרים ולירדן, ולסייע לירדן ולמצרים בנושא האיום האסלאמיסטי.

במישור הכלכלי, האסטרטגיה ממנפת את התלות הא־סימטרית של מדינות הסכמי השלום לקידום יציבותן, באמצעות תמריצים לשיפור היחסים (הגדלת אספקת מים, שדרוג תשתיות אנרגיה) ושמירה על מנופי לחץ נגד פעולות עוינות.

במישור המודיעיני, נדרש לפתח מערך התרעה וזיהוי מוקדם של סימנים המעידים על תרחישי הקיצון. ישראל תשתף פעולה עם ירדן ומצרים נגד רשתות אסלאמיסטיות, בעיקר באמצעות שיתוף נכסים.

במישור הצבאי, יש להכין תוכניות אופרטיביות מקיפות לשני תרחישי הקיצון, תוך דגש על הבטחת שליטה במרחבים אסטרטגיים, מערכי הגנה על תשתיות משותפות, ואכיפה יעילה של פירוז סיני.

אסטרטגיה זו תאפשר לישראל להתמודד טוב יותר עם האתגרים האזוריים המורכבים, תוך שמירה על יציבות מדינות הסכמי השלום ובניית מנגנוני חוסן לתרחישי קיצון.

תרחישי קיצון אפשריים

מתקפת שבעה באוקטובר 2023 חשפה את מחיר ההתעלמות מתרחישי קיצון והדגימה כיצד אי־היערכות לתרחישים שנחשבו "קלושים" עלולה להוביל לאסון. מאז שבעה באוקטובר הלך הרוחות בקרב הציבור ובקרב מקבלי החלטות הוא לזהות תרחישי קיצון, תרחישים שסבירותם נמוכה אך עשויה להיות להם השפעה רחבה, ולהתכונן גם אליהם.

ביטחון ישראל נשען היום, בין היתר, על הסכמי השלום עם מצרים וירדן. ההסכמים הללו הוציאו אותן ממעגל הלחימה ואפשרו לצה"ל ולמדינת ישראל לשנות את המיקוד האסטרטגי מהאיום של צבא סדיר על הגבול לאיומים בלתי סדירים (דוגמת ארגוני הטרור הפלסטיניים) ואיומים לא־קונבנציונליים (תוכנית הגרעין האיראנית). שינוי בסטטוס המדינות עלול להביא לשינוי מהיר ודרמטי במצב הביטחוני של ישראל, אשר צה"ל ומערכת הביטחון אינם ערוכים אליו כלל.

תרחיש "טבעת האש האסלאמיסטית"

תרחיש השתלטות של תנועות אסלאמיסטיות על מצרים או על ירדן, ויצירת טבעת סביב ישראל. בתרחיש כזה יישמטו המבנים הביטחוניים והמדיניים שהקימה ישראל מאז שנות ה־70, והיא תמצא עצמה שוב מוקפת כוחות עוינים מכל צדדיה. בהינתן תמיכה צבאית וכלכלית מצד טורקיה, ישראל עלולה למצוא עצמה מול איום קונבנציונלי עז יותר מזה שהעמיד ציר ההתנגדות השיעי.

ההשלכות הביטחוניות עלולות להיות מרחיקות לכת. משטרים אסלאמיסטיים במצרים ובירדן צפויים לאפשר מעבר נשק מתקדם לארגוני טרור (ובכללו טילים ארוכי טווח וכטב"מים), לתת חופש פעולה להתארגנויות טרור בגבולות ישראל, ואף לקיים תיאום אסטרטגי עם הציר האיראני. הצבא המצרי המתעצם, במיוחד בתחום האוויר והים, עלול לחבור לטורקיה כדי לאתגר את הריבונות הישראלית במים הכלכליים שלה.

שינוי בסטטוס המדינות עלול להביא לשינוי מהיר ודרמטי במצב הביטחוני של ישראל, אשר צה"ל ומערכת הביטחון אינם ערוכים אליו כלל

התחזקות האחים המוסלמים בירדן היא אינדיקטור אחד לסיכוי ההתממשות של תרחיש טבעת האש. בבחירות 2024 שילשה תנועת האחים המוסלמים את כוחה בפרלמנט הירדני, מ־10 ל־31 מושבים, בעזרת קמפיין שהתמקד בסוגיה הפלסטינית ובביקורת על הסכם השלום עם ישראל.[1] מאז אוקטובר 2023, הנהגת האחים המוסלמים בירדן גם הובילה הפגנות המוניות, שהמוטיבים המרכזיים בהן היו ביטול הסכמי השלום עם ישראל וניתוק היחסים האסטרטגיים עימה. במקביל, גורמי ביטחון ירדניים חשפו באפריל 2025 תא מבצעי בעל זיקה לאחים המוסלמים שתכנן פיגועים נגד גורמים ישראליים בירדן. לפי דיווח אחד, הפעילים נפגשו עם אישים בטורקיה ובערב הסעודית לשם תיאום הפעילות החבלנית והכנתה.

הסיכון לעליית משטר אסלאמיסטי במצרים בטווח המיידי נמוך יחסית, אך הדינמיקה הפנימית מצביעה על מגמות מדאיגות. למרות הדיכוי הנרחב של האחים המוסלמים תחת שלטון א־סיסי מאז 2013, הארגון שומר על תשתית רעיונית ענפה, במיוחד במעמד הביניים ובאוניברסיטאות. המשבר הכלכלי החריף פוגע בלגיטימיות של המשטר, ורבים במצרים מביעים חוסר שביעות רצון מהתנהלותו.

1 Camille Abescat, "Elections in Jordan: The Parties' Return to Parliament", *Orient XXI*, 2.10.2024, https://orientxxi.info/magazine/elections-in-jordan-the-parties-return-to-parliament,7659; Ronen Yitzhak and Elie Podeh, "Islam's Influence in Jordan Presenting Significant Challenges for the King", *The Jerusalem Post*, 23.9.2024, https://www.jpost.com/israel-news/article-821279

נוסף על הנוכחות של גורמים אסלאמיסטיים מקומיים, ישנה גם מעורבות טורקית. מאז ההפיכה הצבאית במצרים, קלטה אליה טורקיה גולים רבים חברי התנועה. היא גם מארחת אנשי חמאס. טורקיה הפכה למוקד חשוב של תנועת האחים המוסלמים, והיא מאפשרת התארגנות, הכשרה וגיוס פעילים בשטחה. עליית משטר אסלאמיסטי במצרים או בירדן תהיה הזדמנות אסטרטגית בעבור טורקיה להרחיב את השפעתה בלבנט ובצפון אפריקה, תוך לכידת ישראל.

תרחיש "קריסה מדינתית"

התרחיש השני הוא "קריסה מדינתית", שמשמעותו התפוררות של המשילות המרכזית במצרים או בירדן, הדומה במאפייניה למקרים של סוריה, לבנון או לוב. מאפייניו המרכזיים הם:

1. אובדן מונופול המדינה על אלימות.
2. קריסת השליטה המרכזית והתחזקות כוחות מקומיים (שבטיים, אתניים או אידיאולוגיים).
3. קריסת מערכות שירותים בסיסיים.
4. מערכת כלכלית לא־פורמלית והיווצרות "מרחבי אי־משילות".

משמעותו של מקרה כזה היא איום ביטחוני מיידי על גבולות ישראל. הניסיון בסיני ובגבול סוריה מלמד כי מרחבי אי־משילות עלולים להפוך במהירות לתשתית לפעילות טרור ולהברחות נשק. קריסה מדינתית בירדן תיצור "קשת אי־משילות" לאורך גבול ישראל המזרחי, תוך סיכון מיידי לבקעת הירדן. כוחות איראניים יוכלו אז לנוע דרך עיראק, להגיע עד יהודה ושומרון, ולאיים ישירות על מרכז הארץ. קריסה במצרים תאפשר התבססות של ארגוני טרור בסיני והפיכתה לבסיס נגד ישראל.

גם מצרים וגם ירדן סובלות ממשבר כלכלי־חברתי המאיים על יציבות המדינות. במצרים האינפלציה עומדת בממוצע רב־שנתי על מעל 20%, עם חוב חיצוני של כ־155 מיליארד דולר. יחס החוב לתמ"ג של מצרים עמד ב־2024 על כ־90%. התלות המצרית בייבוא מזון וגירעון כרוני במאזן הסחר מובילים ללחץ מתמשך על הלירה המצרית. כחלק מהסכם חדש עם קרן המטבע, מצרים הסכימה לפיחות חד של הלירה – כ־43% – מה שהביא לעליית מחירים חדה ולפגיעה במשקי בית, במיוחד החלשים שבהם. הגידול באוכלוסייה צפוי להפוך את מצרים ליבואנית נטו של אנרגיה, דבר שיגדיל עוד את הלחץ על הלירה.

בירדן, משק המים נמצא במשבר ומצבו צפוי רק להחמיר, מ־60 ל־30 מ"ק מים לנפש בשנים הקרובות.[2] השילוב של שיעור אבטלה גבוה של צעירים (39%), אחד הגבוהים באזור, עם אוכלוסייה צעירה (44% מתחת לגיל 20) מייצר "חבית חומר נפץ דמוגרפית".[3] ירדן תלויה בסיוע חיצוני לשם מימון הפעילות הממשלתית (כ־14% מסך ההוצאה הממשלתית, נכון ל־2022).[4] כל שינוי בסיוע הבינלאומי – במיוחד סיוע אמריקני – עלול להוביל להחמרה במצב הכלכלי הגרוע גם ככה.

המדיניות הנוכחית: "שקט תעשייתי"

לנוכח תרחישי הקיצון המתוארים לעיל, המדיניות הישראלית הנוכחית כלפי מדינות השלום מגלה חולשות מהותיות. אפשר לאפיין מדיניות זו כ"שקט

2 Nada Maher Abdrabbo, "The Ministry of Water Expects the per Capita Share of Water to Decrease to Less than 30 Cubic Meters", *Arabia Weather*, 19.12.2024, https://www.arabiaweather.com/content/وزارة-المياه-تتوقع-انخفاض-حصة-الفرد-من-المياه-إلى-أقل-من-30-مترا-مكعبا.

3 נתוני הבנק העולמי.

4 נתוני הבנק העולמי.

תעשייתי" – גישה פסיבית המתעלמת מסימני האזהרה המקדימים ואינה נערכת באופן אקטיבי למניעת תרחישים אלו. הבנת הכשלים במדיניות הנוכחית חיונית לגיבוש אסטרטגיה אפקטיבית מול האיומים המתפתחים.

אפשר לזהות שני טעמים אסטרטגיים מרכזיים לחתימה על הסכמי השלום:

1. הקטנת העול הביטחוני על ישראל, באמצעות סיום מצב העוינות עם מדינות שעימן ישראל חולקת גבול יבשתי; הדבר ודאי נכון למצרים, שהסכם השלום עימה הקל מאוד את העול הביטחוני על ישראל
2. שיפור היציבה האסטרטגית של ישראל, דרך נורמליזציה של קיומה. הסכם שלום מכיר בישראל כישות לגיטימית וקבועה.[5]

עם חתימת ההסכמים, הטעם הראשון הפך לשיקול חדש – חשיבות **יציבותן** של מדינות הסכמי השלום. זאת מתוך הבנה שהאוכלוסייה במדינות אלו עוינת את ישראל, ונפילת המשטר עלולה להביא לסיום השלום.

למרות פעולות עוינות בזירה הבינלאומית נגד ישראל, המדיניות הישראלית סופגת את פעולותיהן של קהיר ועמאן כ"שחרור לחץ", תוך התעלמות מן הפגיעה במעמדה הדיפלומטי של ישראל

שמירת היציבות הפכה לעיקרון המנחה את כלל האסטרטגיה הישראלית כלפי שתי מדינות הסכמי השלום, מצרים וירדן. זאת תוך דחיקה של הטעם השני – נורמליזציה של מדינת ישראל במרחב הערבי. למרות פעולות עוינות בזירה הבינלאומית נגד ישראל, המדיניות הישראלית סופגת את פעולותיהן של קהיר ועמאן כ"שחרור לחץ", תוך התעלמות מן הפגיעה במעמדה הדיפלומטי של ישראל. אולם לא רק שהתעלמות זו חותרת תחת הרציונל של הסכמי השלום, היא מעודדת בישראל חשיבה פסיבית ותגובתית, ללא חשיבה אסטרטגית אקטיבית.

בחלק זה נבקש לעמוד בקצרה על המאפיינים המרכזיים של יחסי ישראל ומדינות השלום ולהצביע על הבעיות היסודיות בהם.

יחסי ישראל־מצרים: קרירות דיפלומטית והפרות גוברות

יחסי ישראל־מצרים מאופיינים ב"שלום קר" של יציבות מוסדית לצד שחיקה מתמשכת בתוכן היחסים.[6] מאז עליית א־סיסי לשלטון ב־2013, מערכת היחסים נתונה במתח בין אינטרסים ביטחוניים וכלכליים משותפים לבין התנגדות עמוקה בציבור המצרי לנורמליזציה עם ישראל. למרות הפוטנציאל האסטרטגי הגלום ביחסים אלה, המגמה המסתמנת מאז 2020 היא של התקררות והחרפת הרטוריקה האנטי־ישראלית, במיוחד מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023.

המישור הדיפלומטי הרשמי בין המדינות מתנהל ברמת פעילות מינימלית, בדגש על ביקורים ביטחוניים וכלכליים תכליתיים. החילופים הדיפלומטיים בדרג הבכיר מצומצמים, והפגישה האחרונה בין ראשי המדינות נערכה ב־2021 בין ראש הממשלה בנט ונשיא מצרים א־סיסי. במקביל, מצרים מובילה יוזמות דיפלומטיות עוינות לישראל או משתתפת בהן:

1. בספטמבר 2024 מצרים הייתה אחת היוזמות של החלטה L.31 בעצרת הכללית באו"ם, הקוראת לנסיגה מלאה של ישראל "מן השטחים

5 Yehezkel Dror, *Israeli Statecraft: National Security Challenges and Responses* (Routledge, 2011), chap. 13, https://doi.org/10.4324/9780203814321

6 Haim Koren, "Israel and Egypt: Strategic Partnership, Civil Remoteness?" *Mitvim*, March 2019

הפלסטיניים" בתוך 12 חודשים והטלת אמברגו נשק על ישראל.

2. במרץ 2025 מצרים חשפה הצעה למועצת הביטחון להציב כוח בינלאומי בעזה וביהודה ושומרון.
3. מצרים הצטרפה לתביעה נגד ישראל ב־ICJ, המאשימה את ישראל בביצוע "פשעי מלחמה" נגד הפלסטינים בעזה.

ואלו רק דוגמאות ספורות ממלחמת חרבות ברזל. למרות זאת, ישראל לא ראתה לנכון להגיב לפעולות הללו, מעבר – אולי – למחאה בחדרים סגורים.

שיתוף הפעולה הביטחוני בסיני ובגבול עזה הוא אולי עמוד התווך של היחסים בין ישראל ומצרים, אך גם הוא מאופיין בתנודתיות ובמגבלות. התיאום הביטחוני מתמקד בעיקר במניעת הברחות נשק לעזה ובתיאום פעילות נגד ארגוני טרור בצפון סיני. ישראל סייעה לצבא המצרי והשתתפה במערכה נגד דאע"ש סיני. לשתי המדינות גם עניין באבטחת אתרי תיירות בחצי האי, שבהם מבקרים ישראלים רבים.

דווקא על רקע שיתוף הפעולה הזה, חשיפתן של מנהרות הברחה רבות בגבול מצרים־עזה צורמת. בישראל הייתה התפיסה שמצרים פועלת באופן נחוש נגד הברחות לרצועה. המצרים עצמם טענו לא אחת שהם פועלים למנוע כל הברחה דרך מנהרות. אולם עם כיבוש רפיח נחשפו מנהרות רבות, המעידות על כך שמצרים לכל הפחות התעלמה מהברחות נשק לידי חמאס ברצועה.

חוסר ההצלחה המצרי אינו נובע מהיעדר נוכחות צבאית בחצי האי סיני. להפך. מצרים מחזיקה כוחות גדולים בחצי האי, משקמת תשתיות צבאיות או מקימה חדשות. פעולות אלו הן הפרה של הנספח הצבאי להסכם השלום. ההפרות (חלקן לפחות) נעשו באישור ישראל, אך יש לתהות אם נכון לישראל להמשיך לאשר אותן.

הגידול בנוכחות הצבאית בסיני הוצדקה מן הטעם של "לחימה בטרור". אולם חלק מן הפעולות קשה להסביר בעזרת מאבק בכוחות לא־סדירים. כך לדוגמה למרות ירידה במספר תקריות הטרור, מצרים שומרת על נוכחות של כ־88 אלף חיילים בחצי האי; שדה התעופה אל־מליז עבר תהליך שדרוג ובכללו דירים ממוגנים; ומצרים הקימה כמה מאגרי דלק גדולים, חלקם מוסווים.[7] הפעילות הצבאית מעוררת חשש שמא אם יתרחש שינוי פוליטי במצרים – דוגמת תרחיש עליית האחים המוסלמים, או שינוי ביחס הממשל הצבאי כלפי ישראל – חצי האי סיני יהפוך לבסיס קדמי לפעולה מלחמתית נגד ישראל.

שיתוף הפעולה הכלכלי בין המדינות מתמקד בעיקר בסחר אנרגיה ובמתחמי ה־QIZ אך נמצא הרחק ממיצוי הפוטנציאל הטמון בו. ישראל מספקת גז טבעי בשווי של כ־1.5-2 מיליארד דולר בשנה. חשיבות האספקה הישראלית גברה מאז משבר האנרגיה העולמי ב־2022. במקביל, תעשיית ה־QIZ המצרית (אזורי תעשייה מיוחדים המאפשרים יצוא מועדף לארה"ב בתנאי שיכללו גם רכיבים ישראליים) מייצאת סחורות בשווי של כ־1.2 מיליארד דולר בשנה, או כ־2% מכלל היצוא המצרי.

יחסי ישראל־ירדן: תלות א־סימטרית ועוינות

יחסי ישראל־ירדן מאז הסכם השלום ב־1994 מתאפיינים באי־סימטריה מובהקת – תלות ירדנית גוברת בישראל לצד רטוריקה פומבית עוינת. מערכת היחסים התערערה במידה ניכרת בשנים האחרונות, ובמיוחד מאז סתיו 2023, אז הממלכה ההאשמית נקטה צעדים חסרי תקדים כגון החזרת השגריר ואיום על הסכם השלום. למרות חשיבותן הביטחונית והאסטרטגית של שתי המדינות זו לזו, הסכם השלום הצטמצם למסגרת פורמלית נטולת תוכן אמיתי של נורמליזציה, תוך התרחקות ניכרת מחזון "השלום החם" של שנות ה־90.

7 יגיל הנקין, "ההתעצמות של צבא מצרים", **מכון ירושלים לאסטרטגיה ולביטחון**, 2018.

האי־סימטריה ביחסים מתבטאת בתלות ירדנית עמוקה בישראל בשלושה תחומי ליבה: מים, אנרגיה, וסיוע אמריקני. בתחום המים, ירדן מקבלת 100 מיליון מ"ק מים שנתיים מישראל (הוגדל מ־50 מיליון ב־2021), שהם בבחינת תוספת קריטית במדינה הסובלת ממשבר מים חריף (61 מ"ק לנפש בשנה). בתחום האנרגיה, ישראל מספקת כ־3 מיליארד מטר מעוקב של גז טבעי. גז טבעי מזין כ־90% מייצור החשמל הירדני. הסכם השלום עם ישראל הגדיל את הסיוע האמריקני לירדן, ומכיוון שיציבות ירדן נתפסת כאינטרס אסטרטגי ישראלי, נשמר גם עניין אמריקני ביציבות הממלכה.

שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות הוא נדבך חיוני ליציבות הממלכה, אך נמצא במתח מתמיד. התיאום הביטחוני מתמקד בעיקר בשמירת הגבול המשותף, מניעת טרור וחסימת חדירה של גורמים עוינים. ישראל מעניקה גיבוי ביטחוני ניכר, אם כי חשאי, להגנת הממלכה מפני איומים אזוריים, ובכללם מיליציות פרו־איראניות בסוריה ובעיראק.

למרות התלות הברורה של הממלכה ההאשמית בישראל, ירדן מתנהלת בזירה הבינלאומית כמדינה עוינת לירושלים. מאז אוקטובר 2023 הרטוריקה הדיפלומטית הירדנית כלפי ישראל נעשתה עוינת באופן חסר תקדים. המלך עבדאללה השני מוביל קו חריף, ובכללו איומים על הסכם השלום, השוואת פעולות ישראל בעזה ל"פשעי מלחמה", והחזרת השגריר ירדן מישראל בנובמבר 2023. בפורומים בינלאומיים, ירדן הובילה החלטות אנטי־ישראליות, בהן תמיכה פעילה בחקירת בית הדין הבינלאומי בהאג נגד ישראל. ישראל בחרה שלא להגיב על החרפה זו, למעט מחאות דיפלומטיות קלות, ונמנעה מלמנף את התלות הירדנית לריסון ההתנהגות העוינת.

הסוגיה הפלסטינית כמערערת את יציבות מדינות הסכמי השלום

הסוגיה הפלסטינית משמשת מנוף רב־עוצמה בידי האופוזיציה האסלאמיסטית לערעור יציבות המשטרים במדינות השלום. האחים המוסלמים בירדן ובמצרים מנצלים בשיטתיות את הסוגיה הפלסטינית להצגת המשטרים כ"בוגדים באינטרס הערבי" וכ"משתפי פעולה עם ישראל" נגד אחיהם הפלסטינים. בבחירות 2024 בירדן, קמפיין האחים המוסלמים התמקד בנושא פלסטין ובביקורת על יחסי ירדן־ישראל.

המשטרים במצרים ובירדן ניצבים בפני דילמה מתמדת בהתמודדותם עם הסוגיה הפלסטינית, הנעה בין צורכי פנים לאינטרסים אסטרטגיים. מצד אחד, הם נדרשים לאמץ רטוריקה פרו־פלסטינית תקיפה כדי לשמר לגיטימציה פנימית ולהתמודד עם הביקורת מבית; מצד שני, האינטרסים האסטרטגיים שלהם מחייבים המשך שיתוף פעולה עם ישראל בתחומי הביטחון, האנרגיה והכלכלה. פער זה בין העמדה הפומבית למדיניות בפועל יוצר פגיעות מובנית של המשטרים.

במקרה הירדני, מעבר לשימוש בסוגיה הפלסטינית על ידי גורמי אופוזיציה אסלאמיסטיים, ישנו גם חשש שהקמת מדינה פלסטינית ביהודה ושומרון תערער את הממלכה. מדינה כזו עלולה לשאוף להרחיב את השפעתה בירדן, תוך שהיא מגייסת את האוכלוסייה הפלסטינית המקומית נגד בית המלוכה ההאשמי. בתרחיש כזה מוקמת מדינה פלסטינית גדולה מעיראק עד כפר סבא, בסיס פעולה אידיאלי לכוחות איראניים, טורקיים ולארגוני טרור.

כשלי המדיניות הישראלית הנוכחית

המדיניות הישראלית כלפי מדינות השלום מאופיינת בפסיביות אסטרטגית מובהקת, המתבטאת בגישה תגובתית במקום יוזמת. מאז 2011 (האביב הערבי), אימצה ישראל דפוס התנהלות של "שב ואל תעשה", המסתפק בניהול הסטטוס־קוו ובתגובה לאירועים במקום ליזום מהלכים מעצבי־סביבה. מדיניות זו נובעת מתפיסה שגויה שהמצב הקיים הוא היציב ביותר האפשרי, תוך התעלמות מסימני האזהרה המצביעים על התגברות הסיכונים ועל היחלשות הסכמי השלום. היעדר אסטרטגיה כוללת מונע מישראל לפעול לחיזוק היחסים ולהתכונן לתרחישי קיצון.

יתרה מכך, ישראל לא דורשת ממדינות השלום להימנע מפעילות דיפלומטית עוינת (להבדיל מפעילות פנים, דוגמת נאומים המופנים לציבור), למרות הרציונל של הסכמי השלום. להפך; היא מצדיקה את הפעילות הדיפלומטית כ"שחרור קיטור" שמטרתו שמירת היציבות של המשטרים על ידי הצגתם כמי שפועלים נגד ישראל בזירה הבינלאומית, וסופגת אותה. אולם אם מדינות הסכמי השלום פועלות לקעקע את הלגיטימיות של ישראל, מה הטעם בהסכמי השלום? ודאי במקרה של מדינה כמו ירדן, שעימה היו יחסי ידידות עוד לפני החתימה על הסכם שלום רשמי.

ההצדקה להתנהלות זו הם יחסי הביטחון הטובים בין המדינות. אולם הצדקה זו מתעלמת משני שיקולים. הראשון הוא החשיבות של לגיטימיות בינלאומית לשגשוג ארוך הטווח של ישראל. כשירושלים מסומנת כמצורעת בזירה הבינלאומית – הדבר מרתיע שותפים פוטנציאליים שעימם ישראל יכולה לקיים שיתוף פעולה כלכלי, מדיני ואף ביטחוני. יפן היא דוגמה מצוינת למעצמה אזורית אשר יחסיה עם ישראל מוגבלים עקב הביקורת הערבית־מוסלמית על ירושלים. כך בעוד הפעילות הדיפלומטית העוינת נגדנו אינה גובה מחיר "ממשי", היא בהחלטת נושאת עלות אלטרנטיבית.

שנית, כפי שלישראל יש עניין לשמור על יציבות המשטרים במדינות הסכמי השלום, גם למשטרים הללו יש אינטרס לשמור על יציבותם. אם המשטרים יאפשרו פח"ע בשטחם, אם לא יגנו על הגבול עם ישראל, הם ימשכו גורמים שיאיימו גם עליהם – בראש ובראשונה ארגוני טרור אסלאמיסטיים, שיבקשו להתבסס בשטחם. מצרים וירדן אינן משתפות פעולה בתחום הביטחון עם ישראל משום "נדיבות ליבן", אלא כאינטרס לאומי ברור. ירושלים חייבת להבהיר להן שהיא לא תהיה מוכנה להקריב אינטרס אחד – פעילות נגד פח"ע – למען אינטרס אחר – מעמדה הדיפלומטי של ישראל.

נראה גם שישראל מתקשה לנסח קווים אדומים ולאכוף אותם. שחיקת הפירוז בחצי האי סיני על רקע הקשיים הכלכליים והאופוזיציה האסלאמיסטית במצרים, היא סיכון אסטרטגי, העלול להביא לתרחיש קיצון שבו שוב יחנה צבא מצרי עוין על גבול ישראל.

היעדר מוכנות לשינוי חד בירדן ובמצרים, שעימן ישראל חולקת גבול יבשתי ארוך, היא סכנה לביטחון הלאומי

משיחות עם בכירים עולה שישראל אינה מוכנה לתרחישי קיצון, וסומכת על אלתור ועל גמישות להתמודדות עם הבעיות בגישת "כאן ועכשיו". היעדר מוכנות לשינוי חד בירדן ובמצרים, שעימן ישראל חולקת גבול יבשתי ארוך, היא סכנה לביטחון הלאומי.

האסטרטגיה המוצעת: מדיניות יוזמת

החזון האסטרטגי

האסטרטגיה המוצעת מבוססת על מעבר מגישה תגובתית לגישה יוזמת. החזון המנחה הוא יצירת מערכת יחסים עם מדינות הסכמי השלום המורכבת משלושה רכיבים:

1. יציבות מדינית – משטרים יציבים במצרים וירדן המחויבים להסכמי השלום ופועלים באופן אקטיבי נגד גורמים מערערי יציבות (האחים המוסלמים ושלוחותיהם).
2. כיבוד הסכמי השלום – קיום מלא של ההתחייבויות הרשמיות הנגזרות מהסכמי השלום (פירוז סיני), והימנעות מפעולות הפוגעות ברוח ההסכמים (פעילות דיפלומטית).
3. תלות הדדית – מערכת יחסים המבוססת על אינטרסים משותפים ותלות הדדית, תוך מינוף היתרונות היחסיים של ישראל בתחומי המים, האנרגיה, הביטחון והטכנולוגיה.

המטרות יושגו בעזרת פעולה בשלושה מישורים:

1. הגדרה ברורה של קווים אדומים ושל תוצאות חציית קווים אלה.

2. בניית מערכת תמריצים ועונשים לשם הכוונת היחסים לשיווי משקל חיובי לשני הצדדים.
3. הכנה לתרחישי קיצון.

המרכיב המדיני

כדי לייצב את מצרים וירדן, ישראל תבקש לתאם פעילות עם איחוד האמירויות ועם ערב הסעודית. מטרת הפעילות היא לחזק את הלגיטימיות האזורית של המשטרים במצרים ובירדן ולספק להם "רשת ביטחון" מדינית וכלכלית.

ישראל תשאף לקיים דיאלוג אסטרטגי וקבוצות עבודה על הסוגיות של טרור אסלאמי, הסתה לאלימות, ופעילות האחים המוסלמים. ישראל ומדינות הסכמי השלום ישאפו להציג חזית דיפלומטית אחידה – כזו שבה מצרים וירדן אינן פועלות נגד ישראל – ולהחליש את האופוזיציה האסלאמיסטית באותן מדינות. ישראל תהיה מוכנה לשתף לשם כך נכסי מודיעין (ראה להלן).

במקביל, ישראל תגדיר בבירור את הקווים האדומים ביחסיה עם מדינות הסכמי השלום ואת מדרג התגובות להפרתם. הגדרה זו תועבר בצינורות דיסקרטיים למדינות אלו, כדי ליצור ציפיות ברורות ולהגביר את ההרתעה הישראלית. התגובות ינועו ממחאה דיפלומטית, דרך צמצום שיתוף פעולה בתחומים לא־קריטיים, ועד להגבלות ניכרות על שיתוף פעולה כלכלי ואנרגטי במקרים קיצוניים. הדבר אומנם יכול לערער את יציבות המשטרים, אך על מדינות ההסכמים להבין כי ישראל לא תשלים עם פעולות נגדה, גם במחיר פגיעה ניכרת בהן.

הקווים האדומים

מומלץ שהקווים האדומים יכילו לכל הפחות:

פירוז מלא של חצי האי סיני - כל הפרה של הפירוז תהיה זמנית, באישור מראש של ישראל, ולא תכלול שום מרכיב אסטרטגי, דוגמת טילי נ"מ, שדרוג בסיסים, שדות תעופה, מתקני לוגיסטיקה ועוד.

מניעת פח"ע בשטחן - אם המדינות לא יפעלו נגד טרור בשטחן המכוון נגד ישראל, על ישראל להבהיר שלא רק שהיא תראה עצמה חופשית לפעול נגד התארגנויות הטרור הללו, אלא גם נגד כל גורם מקומי – אזרחי או רשמי – שישראל תמצא כי הוא מעורב בפעילות זו.

מניעת כוחות זרים - מניעת הכנסה והצבה של כוחות זרים העוינים את ישראל או עלולים להפר את מאזן הכוח האזורי (איראן, טורקיה, ערב הסעודית) לשטחן.

תיאום אסטרטגי עם ארה"ב

תיאום אסטרטגי עם ארה"ב יהיה נדבך חיוני באסטרטגיה הדיפלומטית. רכיב חשוב בתיאום יהיה להעביר בקונגרס התניה לסיוע הביטחוני והכלכלי לשתי המדינות, כך שהסיוע יתקבל רק אם תתקיים הימנעות מפעולות עוינות לישראל ואשר מנוגדות לרוחם של הסכמי השלום. במקביל, ישראל תעזור למדינות ההסכמים לפעול בוושינגטון ובמדינות נוספות כדי למשוך השקעות וסיוע כלכלי או אחר.

מקומה של מצרים בעתיד עזה

ישראל תפעל למניעת מעורבות מצרית בעתיד עזה, אם כגוף שלטוני יחיד, אם כחלק ממערך שלטון ברצועה. שליטה ביטחונית ישראלית ברצועת עזה חיונית להגנה על יישובי הנגב ודרום שפלת החוף. נוכחות מצרית תהיה סיכון אסטרטגי, שישראל חייבת להימנע ממנו.

המרכיב המודיעיני

העמקת מאמצי האיסוף המודיעיני מול מדינות הסכמי השלום היא צעד הכרחי להתמודדות עם האתגרים האסטרטגיים. ישראל תרחיב את פעילות האיסוף המודיעיני, בדגש על מקורות פתוחים, וחיזוק מערך הניתוח הכלכלי־חברתי. צה"ל חייב להיות מסוגל להעריך את יכולתו של הצבא המצרי ושל הצבא הירדני ולהתריע מראש במקרה של איום על היתרון האיכותי של ישראל.

המרכיב המודיעיני יכול לכלול גם עזרה למדינות הסכמי השלום נגד רשתות אסלאמיסטיות. העזרה יכולה לכלול חשיפת מסלולי מימון של האחים המוסלמים וחסימתם, סיכול מערכי תעמולה במרחב הדיגיטלי, ושיבוש פעילות בינלאומית של גורמים אסלאמיסטיים. יש להדגיש שהעזרה אינה הובלה, כלומר ישראל תיענה לבקשות של מצרים וירדן, על בסיס שיקולי סדר העדיפויות שלה. יש לציין ששיתוף פעולה מודיעיני – למשל, שיתוף נכסי מודיעין – יכול גם להיות מנוף אפקטיבי מול מדינות הסכמי השלום.

המרכיב הצבאי — הכנה לתרחישי קיצון

הכנת תוכניות אופרטיביות מקיפות לכל תרחיש קיצון היא ליבת המרכיב הצבאי. עבור תרחיש "טבעת האש", יפותחו תוכניות להבטחת שליטה במרחבים אסטרטגיים כמו בקעת הירדן ומרחב פילדלפי, היערכות להגנה מפני איום קונבנציונלי מחודש, ומענה לתרחיש של סיוע טורקי מסיבי להתחמשות צבאות ערב. עבור תרחיש "קריסה מדינתית", התוכניות יכללו ייצוב אזורי גבול, הגנה על תשתיות משותפות, והקמת מערך מודיעין קדמי לזיהוי איומים במרחבי אי־משילות.

אכיפת פירוז סיני היא אתגר מיוחד המחייב גישה רגישה אך נחושה. ישראל תהיה חייבת להפעיל מערכת אכיפה יעילה העוקבת אחר מערך הכוחות המצרי בחצי האי, התשתיות הצבאיות והתשתיות כפולות השימוש, ומנתחת את פעילותם. מטרת המערכת תהיה לא רק תיעוד הכוחות הפרטניים ומעקב אחריהם, אלא גם יצירת תמונת מצב אינטגרטיבית שתאפשר למטכ"ל להעריך את האיום הצבאי הפוטנציאלי מחצי האי. ישראל תפעל בערוצים שונים כדי לוודא שמצרים שומרת על פירוז חצי האי.

הגנה על תשתיות אסטרטגיות משותפות היא מרכיב חיוני נוסף. ישראל תעבוד עם מדינות הסכמי השלום לגיבוש מענה הגנתי על מתקני אספקת מים וצינורות הולכה, מתקני גז טבעי, מתקני גבול ומסופי סחר, וצירי תחבורה מרכזיים. תשתיות אלה הן בבחינת צוואר בקבוק פוטנציאלי בכל תרחיש קיצון, ופגיעה בהן עלולה להשפיע לא רק על היחסים הבילטרליים אלא גם על היציבות האזורית.

לבסוף, לשלוש המדינות יש אינטרס באבטחת הים האדום ונתיבי השיט בו. שיתוף פעולה בין שלוש המדינות – ובמיוחד בין מצרים וישראל – יכול להיות מרכיב חדש בשיתוף הפעולה הביטחוני, שיתרום ישירות לשתי המדינות. למצרים כוח ימי היכול לאבטח לפחות חלקים מן הים האדום. לישראל כוח אווירי ומודיעיני לזיהוי מטרות ותקיפתן. המדינות יפעלו לתאם את פעילותן הביטחונית באזור ולפעול יחד נגד איומים משותפים.

המרכיב הכלכלי

המרכיב הכלכלי חיוני ליצירת מנופים מול מדינות הסכמי השלום וחיזוקם. ישראל, כאחת הכלכלות החזקות באזור, יכולה להציע גישה לשוק הצרכני הגדול שלה, שיתופי פעולה בתחום הטכנולוגיה, החינוך, התעשייה והתיירות. ישראל תראה לה למטרה להגדיל את יחסי המסחר בפרט ואת היחסים הכלכליים בכלל עם שתי המדינות, גם כדי לתרום ליציבות המשטרים, גם כדי לחזק את המשק הישראלי וגם כדי ליצור מנופים חזקים.

כך למשל מול ירדן ישראל יכולה למנף את התלות העמוקה של ירדן במים ובאנרגיה מישראל. ישראל יכולה לקשור בין הגדלה מדודה של אספקת המים לירדן לבין התנהגות דיפלומטית וביטחונית תואמת. גם תנאי אספקת הגז הטבעי יכולים לשמש מנוף. לטווח ארוך, ישראל תפתח פרויקטים לטיפול במשבר המים הירדני, המותנים בשיפור מערכת היחסים, ותפעל לשילוב ירדן בפרויקט IMEC כעוגן יציבות כלכלית.

מינוף התלות המצרית בגז ישראלי וב־QIZ יאפשר הפעלת לחץ אפקטיבי במקרה הצורך. ישראל תקשור בין תנאי אספקת הגז למצרים לבין התנהגות דיפלומטית תואמת. תפותח גם תוכנית להרחבת ה־QIZ ולהגדלת שיתוף הפעולה הטכנולוגי והתעשייתי

בין המדינות. בטווח הארוך יותר, ישראל תפעל ליצירת מסגרת משותפת לפיתוח שדות גז חדשים ולהפיכת "פורום הגז של מזרח הים התיכון" למסגרת אסטרטגית־כלכלית.

מול שתי המדינות ישראל תפעל לחיזוק ענף התיירות כמקור למטבע זר. דרך אחת לעשות זאת היא באמצעות "חבילות שלום": מסלולי תיירות אזוריים המשלבים ביקור בישראל, במצרים ובירדן תחת מעטפת שיווקית אחידה, בדומה לחבילות "אירופה הקלאסית" בשוק התיירות העולמי. חבילות כאלה ימשכו תיירים מחוץ לאזור, יחזקו את מגזרי התיירות במדינות המעורבות ויחזקו את האינטרס הכלכלי של מצרים ושל ירדן בהמשך היחסים עם ישראל.

ישראל גם יכולה להציע להסיר חסמים על יבוא ממצרים ומירדן, שיתוף פעולה טכנולוגי בתחומי חקלאות, אנרגיה ומים, ופרויקטי תשתית משותפים. אזורי תעשייה משותפים בבקעת הירדן או במערב הנגב יכולים לתרום לחיזוק הפריפריה ולהציע מקורות הכנסה חדשים למדינות הסכמי השלום.

סולם הלחץ מול מדינות הסכמי השלום

כדי להמחיש את האסטרטגיה, מצורף כאן סולם לחץ תיאורטי מול מדינות הסכמי השלום. הסולם נועד לאפשר לישראל להגיב באופן הדרגתי על פעולות של מדינות הסכמי השלום, תוך עלייה הדרגתית ברמת הלחץ. ההיגיון הוא שהחשש מעליית מדרגה נוספת תביא את מדינת ההסכם להפסיק את פעילותה.

רמה 1	
אירוע	**מנוף לחץ ישראלי**
רטוריקה אנטי־ישראלית בפורומים בינלאומיים	מחאה דיפלומטית רשמית ופומבית
הצבעות בעד החלטות אנטי־ישראליות שאינן מחייבות	עיכוב אישור ביקורי בכירים ומשלחות רשמיות
התבטאויות בכירים נגד ישראל בתקשורת הבינלאומית	צמצום שיתוף פעולה בפורומים אזוריים לא־חיוניים

רמה 2	
אירוע	**מנוף לחץ ישראלי**
ייזום או הובלת החלטות אנטי־ישראליות בפורומים בינלאומיים	פנייה לקונגרס האמריקני בליווי דוחות מפורטים על תכני אנטישמיות ושנאת ישראל בחינוך ובתקשורת הממלכתית
פעילות אקטיבית לקידום סנקציות או אמברגו על ישראל	עיכוב פרויקטים אזוריים משותפים (אנרגיה, מים, תיירות), ניסיון לעכב או למנוע סיוע בינלאומי למדינה הפועלת, הפסקת שיתוף נכסי מודיעין
הפרות מוגבלות של הסכמי השלום (כגון הפרות קלות של פירוז סיני ללא אישור)	"תקלות" ובדיקות בטיחות לתשתית הגז הטבעי והמים
ליבוי הפגנות אנטי־ישראליות או החרמת מוצרים ישראליים	חשיפת מודיעין על שחיתות משטרית ושימוש בכספי סיוע אמריקני והגשתו לקונגרס

רמה 3	
אירוע	**מנוף לחץ ישראלי**
הפרה ברורה של הסכמי השלום (הכנסת כוחות צבאיים בעלי כוח ניכר לסיני, הצבת כוחות זרים עוינים)	הפחתת אספקת גז טבעי והגבלת העברות מים לירדן
אי־מניעת פעילות טרור או פעילות חבלנית נגד ישראל משטחן	תקיפות ישראליות נגד תשתיות מטרה, חשיפת הנוכחות של ארגוני טרור, גינוי פומבי רשמי

פרק 11

אסטרטגיה ישראלית מול האיום האיראני

שי בנצקי

תקציר

לאורך שני העשורים האחרונים איראן היא האיום הקיומי המרכזי על ישראל. ההנהגה האיראנית מצהירה בגלוי על כוונתה להשמיד את ישראל ופועלת לשם כך בכמה מישורים: פיתוח יכולת גרעינית; בניית ארסנל נרחב של טילי קרקע־קרקע (טק"ק), כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מים) וטילי שיוט; הפעלת שלוחים כגון חזבאללה, חמאס, החות'ים והמיליציות העיראקיות; וכן פעילות טרור בישראל ובחו"ל. נוסף על כך, איראן מעבירה אמל"ח ומימון לארגוני טרור ביהודה ושומרון ומנסה לערער משטרים מתונים באזור.

לצד זאת, איראן נמצאת כיום במשבר פנימי חריף – כלכלה קורסת, מחסור במים ובאנרגיה, תסיסה ציבורית גוברת וחשיפה לתקיפות ישראליות־אמריקאיות. נקודת חולשה זו מציבה חלון הזדמנויות לישראל בשנים 2025–2026 לממש יתרון אסטרטגי מול טהראן.

במהלך השנים האחרונות ישראל פעלה בעיקר במסגרת "המערכה שבין המלחמות" (המב"מ) – סיכולים ממוקדים, תקיפות בסוריה ובעיראק, ופגיעה בבכירים איראניים. במבצע רחב היקף ביוני 2025 הותקפו אתרי גרעין, משגרי טילים, סוללות הגנה אווירית וסמלי שלטון באיראן. אף על פי כן, איראן המשיכה בירי טילים וכטב"מים לעבר ישראל באמצעות שלוחיה, ובעיקר החות'ים. המצור הימי בים האדום, שהותיר נזק כלכלי ותודעתי לישראל, והמשך ירי הטק"ק לעבר ישראל המחישו כי תקיפות אוויריות בלבד אינן מרתיעות.

המאמר מציע כי מדיניות ישראל צריכה להתבסס על שני עקרונות משלימים:

1. **ערעור יציבות המשטר האיראני** – הפלת המשטר הנוכחי היא יעד אסטרטגי לטווח הארוך, שכן כל עוד משטר זה קיים, הוא ימשיך לחתור להשמדת ישראל. אפשר לקדם זאת באמצעות סנקציות כלכליות כבדות, פעילות קינטית באיראן, פגיעה בתשתיות אנרגיה, פעילות סייבר, גיוס אופוזיציה פנימית ותמיכה בה ובמיעוטים, והפעלת מערכה תודעתית שתסיר את "מחסום הפחד" מהציבור האיראני.

2. **הטלת אחריות ישירה על איראן** – יש לקבוע שכל פעולה עוינת מצד שלוחיה (כטב"מים, טילים או טרור) תוביל לתגובה ישירה על יעדים איראניים. מהלך זה יבהיר לטהראן כי לא תוכל להסתתר מאחורי פרוקסים ויאלץ אותה לרסן את שלוחיה.

כדי לאפשר זאת, ישראל זקוקה לכוח אש מגוון ומשלים לחיל האוויר, שיכלול טק"ק וכטב"מים זולים בכמויות גדולות, אשר יאפשרו תגובות מהירות, רציפות ובמדרגות שונות של עוצמה – עד כדי יצירת דילמה באיראן אם להמשיך להסתכן בהפעלת השלוחים או להידרדר להסלמה רחבה.

אשר לחות'ים ולמיליציות העיראקיות, המאמר מציע חלופות תקיפה נוספות: חיסול מנהיגים בכירים (כמו עבד אלמאלכ אלחות'י), פגיעה בתשתיות כלכלה ושלטון, והפעלת לחץ בינלאומי. בעיראק יש לפגוע גם במוקדי כוח של המשטר עצמו כדי לגרום לו לרסן את המיליציות.

לסיכום, ישראל ניצבת בפני הזדמנות אסטרטגית היסטורית לנצל את חולשת איראן. נדרש מעבר ממדיניות של תגובות מוגבלות מול שלוחים, למדיניות התקפית כוללת – הפעלת לחץ מקסימלי לערעור המשטר, תוך קביעת משוואת הרתעה ברורה: על כל פגיעה בישראל תשלם איראן מחיר ישיר.

האיום האיראני על ממדיו השונים

במשך שני העשורים האחרונים איראן היא האיום המדינתי הקיומי העיקרי על ישראל. ההנהגה האיראנית חוזרת פעם אחר פעם על רצונה וכוונתה להשמיד את מדינת ישראל וקוראת לחיסול "הסרטן הציוני". מעבר להתבטאויות, איראן פועלת להגשמת יעד זה בכמה מאמצים אסטרטגיים ואופרטיביים:

א. **פיתוח יכולת גרעינית** – שהיא האיום הקיומי העיקרי על מדינת ישראל. למרות הפגיעה הישראלית והאמריקאית במדעני הגרעין ובמתקני הגרעין האיראנים בפורדו, נתנז ואיספאהן; עדיין לא ברור לגמרי מהו הסטטוס של תוכנית הגרעין האיראנית כיום, מה קורה עם האורניום המועשר ל־60% ומה בכוונת האיראנים לעשות, גם בהקשר של חתימה על הסכם גרעין עם ארה"ב ו־3 המדינות האירופיות (בריטניה, צרפת, גרמניה).

ב. **טילי קרקע־קרקע** – ירי טק"ק לעבר ישראל מאיראן – כפי שראינו במבצע "עם כלביא" ועל ידי השלוחים השונים של איראן, בהם החות'ים וארגון חזבאללה אשר למרות המכות הקשות שספג מידי ישראל נשארו בידיו יכולת ניכרת. זהו איום המלווה את ישראל לאורך כל מלחמת חרבות ברזל וצפוי ללוות אותה גם בעתיד. מוערך שבידי כל גורמי "ציר ההתנגדות" ישנם כאלפי טילים. לכמות כזו יכולת היזק רבה לישראל והיא תקשה על מערכת ההגנה האווירית (הגנ"א) הישראלית, במיוחד בשל כמות המיירטים הנדרשת כדי להגן מפניהם.

ג. **כטב"מים וטילי שיוט** – שיגור כטב"מים מתאבדים וטילי שיוט מאיראן ועל ידי שלוחיה לעבר ישראל. אומנם יכולת ההיזק של טילי השיוט והכטב"מים קטנה מזו של הטק"ק ובוודאי מזו של נשק גרעיני, אולם גם הם יכולים לפגוע באתרים אסטרטגיים במדינת ישראל, לגרום להרוגים ולפצועים לא מעטים, לשבש את שגרת חייהם של האזרחים, ולפגוע בכלכלה. איום זה מלווה את ישראל לאורך כל מלחמת חרבות ברזל וצפוי לאיים עליה גם בעתיד.

ד. **פלישה לישראל ותקיפתה באמצעות השלוחים השונים** – איראן מאמנת את השלוחים השונים שלה, בונה את הכוח שלהם, ממנת, מאכוונת, ומעבירה להם מודיעין, כדי שייצרו סביב ישראל "טבעת אש" ויכינו כוחות להתקפה קרקעית, אשר יתקפו אותה, יפגעו ביעדים אסטרטגיים בתוכה, יתישו אותה ואף יפלשו אליה יבשתית. נכון ששני שלוחים עיקריים של איראן, חזבאללה וחמאס, נפגעו קשות במלחמת חרבות ברזל, וחזבאללה נתונה ללחצים כבדים בלבנון להתפרק מנשקה ולא לפתוח שוב במלחמה עם ישראל. אולם סביר שאיראן תנסה לבנות מחדש את הכוח של ארגונים אלה מהר ככל האפשר, תוך ניסיון להתגבר על המגבלות והקשיים השונים הניצבים בפניה. זאת מתוך רצון להחזיר את האיום על ישראל מארגונים אלה במהירות האפשרית. איראן לא תוותר על בניין כוחם ואישושם של הארגונים מהמכה שספגו במלחמה.

ה. **פעילות טרור נגד יעדים ישראלים ויהודים בחו"ל** – איראן ממשיכה לנסות להוציא פיגועים שונים בחו"ל נגד יעדים ישראליים ויהודיים ותמשיך לעשות זאת גם בשנים הבאות. לצורך ביצוע הפיגועים, איראן משתמשת בגורמי פרוקסי שונים, בהם גורמים פליליים המרחיבים את האיום הנשקף ליעדים הישראליים והיהודיים השונים, וכך מקשה על היכולת לסכלם.

ו. **פעילות טרור נגד אישים בכירים בתוך מדינת ישראל** – בעקבות סיכולים של אישים איראנים שונים הגבירה איראן את מאמציה לסיכול בכירים ישראלים, בין היתר באמצעות גיוס סוכנים יהודים וערבים בתוך מדינת ישראל. בין היעדים לחיסול היו: ראש ממשלה לשעבר, שרי ביטחון ושרים בכלל, רמטכ"ל לשעבר, בכירים נוספים בצמרת הביטחונית ומדענים.

ז. **סיוע לארגוני הטרור הפלסטיניים ביהודה ושומרון** – איראן מבריחה אמל"ח איכותי לשטחי יהודה ושומרון בעיקר דרך ירדן. כמו כן, איראן מעבירה מימון ואכוונה לארגוני טרור אלו כדי שיוציאו לפועל פיגועים הן בשטחי יהודה ושומרון

והן בתוך גבולות "הקו הירוק", כחלק מרעיון אחדות הזירות וכדי להתיש את ישראל.

ח. **חתרנות וערעור משטרים הסמוכים לגבולה של ישראל או נמצאים בקשרים עימה** – איראן תמשיך לנסות לערער את היציבות במדינות השונות, בעיקר כאלה שיש להן קשרים עם ישראל, ובמיוחד ירדן, בחריין וייתכן אף מצרים. זאת בשאיפה שבמקום המשטרים המתונים יעלו גורמים מוסלמיים קיצוניים העוינים בין השאר את ישראל, אשר עלולים לאפשר לאיראן לפעול סמוך לגבולנו ולקדם הגמוניה אזורית.

איראן נמצאת היום בשיא חולשתה כמדינה וכחברה, והיא מצויה באחד המשברים הכלכליים הקשים ביותר

גם ישראל אינה קופאת על השמרים בפעילותה נגד איראן בעשור האחרון, במיוחד במסגרת המב"מ. מעבר לפגיעה בשלוחים השונים בזמן מלחמת חרבות ברזל, ישראל פגעה בבכירים של כוח קודס שפעלו בסוריה, סיכלה את אסמאעיל הניה מנהיג חמאס בזמן ביקורו בטהראן (31 ביולי 2024), תקפה באיראן (ב־26 באוקטובר 2024) יעדי הגנ"א אסטרטגיים, יעדי ייצור טק"ק ואתר הקשור לגרעין בפרצ'ין בתגובה לתקיפת איראן עליה (1 באוקטובר 2024), והשאירה את איראן חשופה לתקיפה אווירית ישראלית ואמריקאית. ואכן, ב־13 ביוני 2025 תקפה ישראל בהפתעה את איראן, בדגש על אתרי גרעין, אתרי ומשגרי טק"ק, סוללות הגנ"א רבות, חיסלה את מרבית בכירי הצמרת הצבאית האיראנית וכן מדעני גרעין איראנים. מעבר לכך, נתקפו גם סמלי שלטון ויעדים שקשורים ליציבות המשטר כגון: הטלוויזיה האיראנית, כלא אווין ומתקני בסיג'. בתגובה ביצעה איראן ירי טק"ק וכטב"מים שכללו כ־500 טילים בליסטים וכ־1000 כטב"מים, לעבר מטרות צבאיות ואזרחיות בישראל. בתקיפות נהרגו כ־30 אזרחים ישראלים, מאות נפצעו ונגרם נזק רב לרכוש.

איראן נמצאת היום בשיא חולשתה כמדינה וכחברה, והיא מצויה באחד המשברים הכלכליים הקשים ביותר, במשברי אנרגיה ומים חריפים ביותר, ובמקומות רבים אין חשמל ומים; וממשל טראמפ הגביר את הלחץ עליה באמצעות סנקציות כלכליות. המצרף של כל המשברים הללו עשוי אולי להוביל ליציאת הציבור לרחובות ולאיום על המשטר.

שנת 2025 בואכה 2026 מסתמנת כשנה קריטית בעימות של ישראל עם איראן. כעת יש לישראל יתרון אסטרטגי וצבאי ניכר על איראן, ועל ישראל החובה להמשיך לנצל חלון הזדמנויות זה.

המדיניות הישראלית הנוכחית

בעת כתיבת שורות אלו ניצבת ישראל מול מזרח תיכון שונה דרמטית מזה שמולו ניצבה בסופו של יום שבעה אוקטובר 2023. ישראל עד כה יוזמת ופועלת מול חמאס וחזבאללה, ובשונה מבעבר, היא אינה מאפשרת להם לבצע בניין כוח מחדש ולהתבסס על גבול ישראל, אלא תוקפת מייד עם כל זיהוי פעילות טרור ופועלת להרס התשתיות הנבנות מחדש, במיוחד בלבנון. גם בסוריה, כאשר ישראל מזהה איום עליה – פח"עי, ממשטר אלשרע או משלוחים של איראן – היא תוקפת מייד באגרסיביות ומסירה את האיום.

המיליציות בעיראק שיגרו טילי שיוט וכטב"מים רבים לעבר ישראל במשך כשנה, וישראל לא הגיבה ישירות אלא הסתמכה על לחץ אמריקאי על המשטר העיראקי למנוע ירי משטחם לישראל ללא תועלת. הם אומנם חדלו לתקוף את ישראל מאז הסכם הפסקת האש של ישראל עם לבנון־חזבאללה בנובמבר 2024, אך בפועל הן מתחמשות ועשויות לאיים על ישראל.

מול החות'ים, ישראל ביצעה כמה תקיפות גדולות על נמלי ים, על שדה התעופה של צנעא, על מתקני חשמל, על מתקני זיקוק ואחסון של נפט, על מפעל בטון, ואף השמידה כמה מטוסי נוסעים אשר חנו על הקרקע בצנעא. אך המצור הימי החות'י בים האדום נמשך וספינות ישראליות נאלצות להקיף

את יבשת אפריקה בקווי השיט מהמזרח הרחוק לישראל ולהפך. כמו כן, נמשכים ירי הטק"ק ושיגור הכטב"מים לעבר ישראל. למדינת ישראל נגרם נזק תדמיתי, כלכלי ותודעתי רב, מעבר לסיכון רב לחיי אדם; ומעמדם של החות'ים ומעמדו האישי של מנהיגם עבד אל מאלכ אלחות'י, התחזק בעיני חלקים רבים בעולם הערבי והמוסלמי. לישראל קשה לשמר יכולת תקיפה אווירית רציפה לאורך זמן כנגד החות'ים וכן "לרכוש" מטרות בזמן אמת שאינן מטרות תשתית, בשל המרחק הרב מתימן. לא נראה שתקיפות אוויריות בלבד, פעם בכמה זמן, יגרמו לחות'ים להפסיק לשגר טק"ק וכטב"מים לעבר ישראל. ישראל עלולה לעמוד בפני בעיה מתמשכת עם החות'ים, היות שמנוף הלחץ שלה אינו מספיק, והחות'ים ירגישו כנראה נוח לפעול נגדה בכל מקרה שבו היא תפעיל כוח באחת החזיתות.

עד לבחירת הנשיא טראמפ, ישראל פעלה לסיכול תוכנית הגרעין האיראנית בכמה דרכים: קידום מערכה מדינית בינלאומית, פעולות חשאיות, ובמקביל נבנתה אופציה צבאית ישראלית לתקיפת תוכנית הגרעין האיראנית שהופעלה לבסוף ביוני 2025. ואולם גם לאחר פגיעה זו, טהראן לא תזנח את כוונותיה להשמיד את מדינת ישראל או לנקום בה.

אשר לפעילות האיראנית נגד יעדים ישראליים ויהודיים בחו"ל, נראה שישראל מתמודדת איתה בהצלחה, שכן על פי תקשורת גלויה, תשתיות רבות נחשפות ומסוכלות, וסוכנים של האיראנים נחשפים ונעצרים, חלקם בסיוע של מדינות זרות.

אשר לפעילות האיראנית להברחת אמל"ח איכותי לתוך איו"ש – צה"ל פועל בתוככי מחנות הפליטים הפלסטיניים, מפנה תושבים ועובר בית־בית כדי לפרק תשתיות טרור ולתפוס אמל"ח. כמו כן הוא משאיר כוחות בתוך מחנות הפליטים כדי שתהיה לו שליטה מבצעית בשטח והיכולת למנוע פעילות טרור. לצד זאת, ישנה כוונה להקים גדר מערכת רצינית וטובה בגבול הירדני כמו זו שעל הגבול המצרי, אשר תסייע במניעת הברחות אמל"ח, וכן להקים אוגדה חדשה שתהיה אחראית על הגבול הירדני ותוכל להתמודד בצורה טובה הרבה יותר עם האיומים הפוטנציאליים משם, למניעת חדירת אנשים מהגבול והברחות של אמל"ח וסמים.

מול המשטר עצמו, עד למבצע "עם כלביא" בוצעה בעיקר פעילות תודעה, ובכללה פנייה באמצעות סרטונים של ראה"מ לציבור האיראני, ומדי פעם פעילות "הטרדה" בתוך איראן המיוחסת על ידי התקשורת לישראל. במבצע עצמו בוצעו כמה פעולות שמטרתן הייתה לנסות לפגוע ביציבות המשטר ולעודד את הציבור האיראני לצאת לרחובות, אולם בפועל מהלכים אלו לא הביאו למחאות נרחבות.

המדיניות המוצעת: לחץ מרבי על המשטר ובכללו ערעור יציבות, ותגובה ישירה על ירי השלוחים

פעילות לערעור יציבות המשטר האיראני

כל עוד המשטר הנוכחי ימשיך לשלוט באיראן, הוא ימשיך לפעול להשמדת מדינת ישראל בדרכים שונות: בנייה מחדש של הכוחות הקרקעיים של השלוחים השונים סביב ישראל, ייצור של ארסנל טק"ק וייצור נשק להשמדה המונית. על כן, בטווח הארוך על ישראל להציב לעצמה את היעד של הפלת המשטר האיראני.

על רקע המשבר הכלכלי העמוק שבו נמצאת איראן, המשטר חושש מאוד ממחאות נרחבות ונוקט יד קשה בכל גילוי של ביקורת כלפיו. עד כה המשטר הצליח להתמודד עם המהומות שהיו בשנים 2009, 2017, 2019 ו־2022, אולם המצב כיום שונה; בזמנים ההם המשטר הצליח לעצור את ההפגנות היות שהתמודד עם משבר אחד, ואילו כעת הוא נאלץ להתמודד עם כמה משברים גדולים במקביל ועם כוחות שלא התמודד איתם בעבר. זאת כאשר הוא נמצא בנקודה האסטרטגית החלשה ביותר שלו ב־46 השנים שמאז המהפכה.

כדי לערער את יציבות המשטר, ישראל יכולה לפעול לפי כמה עקרונות:

1. יצירת לחצים חיצוניים ופנימיים על המשטר. דוגמה ללחץ חיצוני – שכנוע מדינות רבות להכריז על משמרות המהפכה שהם ארגון טרור. הדבר יכול להוביל לפגיעה ביחסי איראן עם מדינות אלו ולעודד את הציבור באיראן נגד המשטר. צעדים נוספים אפשריים: עידוד הפגנות רבות נגד המשטר האיראני גם בחו"ל; עריכת ההפגנות מול השגרירויות האיראניות בחו"ל; פעילות בפרלמנטים השונים ובאו"ם נגד איראן והמשטר שלה בדגש על הפרת זכויות אדם; ארגון גוף שיורכב מגורמי האופוזיציה השונים ויפעל מול פנים איראן; הקמת צוות שיפעיל לחץ בינלאומי בנושא העצורים בתוך איראן דרך ארגוני זכויות אדם, ממשלות, האו"ם וגיוס דעת הקהל העולמית.
2. הפעילות צריכה להיות כזו שהאזרחים האיראנים יתמכו בה ולא יתנגדו לה או יחששו ממנה.
3. הסרת מחסום הפחד של הציבור האיראני מכוחות הביטחון האיראניים על ידי פגיעה בהם ובתדמיתם.
4. יצירת חלופה להנהגה הנוכחית. צעד זה עשוי לעודד את הציבור האיראני להבין שהפלת המשטר לא תגרום לכאוס ולא תחמיר את המצב באיראן.
5. תמיכה וסיוע לגורמים ולמיעוטים השונים הפועלים נגד המשטר בתוך איראן במימון, באמל"ח, באמצעי תקשורת ובטכנולוגיה.
6. רתימת המעצמות העולמיות והאזוריות לפעילות נגד המשטר בתחומים מדיניים, כלכליים ומשפטיים.

מעבר לעקרונות שלעיל, ישראל יכולה לפעול קונקרטית בכמה צירים כדי לעודד את הציבור האיראני לפעול ולהביא לפגיעה ביציבות המשטר:

1. **אספקת אמל"ח** לגורמי האופוזיציה השונים באיראן. גורמים אלה יעסיקו את כוחות הביטחון בזירה הפנימית. יודגש כי כוחות הביטחון האיראניים הם חזקים יחסית והם שולטים ביעילות בנעשה בתוך איראן ובהלכי הרוח של האוכלוסייה. הסרת הפחד עם ההבנה שאפשר לפגוע בכוחות הביטחון יום־יום עשויה לתת אומץ לאוכלוסייה גדולה להתמרד מול השלטון ולנסות להביא להחלפתו. בהקשר זה, נכון יהיה שגורמי אופוזיציה אלו יפגעו בשופטים אשר גוזרים עונשי מוות על פעילי אופוזיציה ובסוהרים המוציאים את העונשים לפועל. זאת כדי לייצר חשש אצל השופטים והסוהרים מחד גיסא ולעודד את הציבור לצאת ולפעול מאידך גיסא.
2. **פעילות קינטית נגד יעדי משטר שונים** אשר תיפגע ביכולותיו הכלכליות של המשטר ותחליש אותו, כגון: פגיעה בייצוא נפט ובתשתיות האנרגיה. כבר כיום ישנה ביקורת רבה על המשטר על כך שאין חשמל במשך שעות ארוכות של היממה. מפעלים נסגרים, בתי ספר לא פועלים. במהלך החורף לא היה חימום בבתים רבים והתושבים סבלו מקור עז באזורים שונים באיראן, ובמהלך הקיץ הם סובלים מחום כבד. פעילות מעין זו תשרת אינטרסים ישראליים וגם תעזור לייצר מחאה נגד המשטר.
3. **גיוס סוכנים אופרטיביים** – אפשר לקיים גיוס נרחב של סוכנים באיראן ולתת להם משימות אג"מיות אשר יגרמו לכוחות הביטחון להקצות משאבים רבים כדי לאתרם ולסכלם. צעד זה עשוי להתיש את גורמי הסיכול הפנים איראניים. במקרה הזה אפשר ללמוד מהפעילות האיראנית הנרחבת לגיוס סוכנים בישראל. גם אם חלק מהסוכנים ייתפסו בפעילותם או לאחר מעשה, הרי שיהיה אפשר להדהד את החולשה של כוחות הביטחון ולהציגה כבעייתית.
4. **הטלת סנקציות כלכליות** – אם לא ייחתם הסכם גרעין עם איראן, הרי שלהטלת סנקציות כלכליות כבדות ישנה חשיבות רבה בעידוד הציבור לצאת לרחובות. לפיכך, חשוב מאוד יהיה לפעול בשיתוף פעולה עם ארה"ב ולעצור את יצוא הנפט האיראני שהוא מקור הכנסה חשוב למשטר. יש לנקוט פעולות שיביאו לפיחותים נוספים בשער

הריאל אל מול הדולר, עד כדי קריסת הכלכלה ואינפלציה אדירה.

5. **פעילות סייבר** – נגד יעדי תשתית שונים באיראן, כגון תקשורת, תחבורה, אנרגיה, כלכלה וכו'. פעילות זו עשויה גם היא להציג את המשטר כפגיע, כחסר יכולת הגנה והתמודדות, ואלה עשויים לעודד זעם של הציבור כלפי המשטר.
6. **פעילות תודעתית** – יש לשלב במערכה גם פעילויות תודעה, השחרה והשפעה על הציבור האיראני, ובכללן פניות ישירות לציבור מעל ראשי המשטר מצד ממשלת ישראל; שיתוף פעולה עם קבוצת משפיענים מרכזיים ברשתות החברתיות בחו"ל אשר תעביר מסרים יום־יומיים ותציף בהם בעיות בתוך איראן; פעילויות אקטיביות שונות בתוך איראן שיפגעו בתדמית ובחוסנו של המשטר ויעודדו את הציבור לצאת לרחובות; איתור גורם ביטחוני או צבאי איראני אשר מתנגד למשטר ויצהיר על כך באופן פומבי.

על ישראל להודיע שמעכשיו והלאה, בכל שיגור של כטב"מ, טק"ק, או טילי שיוט על ידי החות'ים או המיליציות העיראקיות לעבר ישראל, היא תראה באיראן את האחראית הישירה

להטיל את האחריות לירי השלוחים ישירות על איראן

איראן נמצאת כיום בנקודת חולשה אסטרטגית. היא צריכה להתמודד עם כמה משברים גדולים בעת ובעונה אחת: מצב כלכלי קשה ביותר; משברי מים ואנרגיה חריפים מאוד; זעם ציבורי על המשטר; והיא חשופה לתקיפות אוויריות מצד ישראל וארה"ב ללא יכולת למנוע פגיעה ביעדים בתוך שטחה.

לכן, על ישראל להודיע שמעכשיו והלאה, בכל שיגור של כטב"מ, טק"ק, או טילי שיוט על ידי החות'ים או המיליציות העיראקיות לעבר ישראל, היא תראה באיראן את האחראית הישירה. במקרה של מתקפה כזו, על ישראל לגבות מחיר גבוה קודם כול מאיראן עצמה, באמצעות תקיפת יעדים איראניים או איראן גופא, ולאחר מכן או במקביל, לתקוף את השלוחים של איראן.

ישראל גם לא צריכה להסתפק בתגובה שוות־ערך לתקיפה עליה, אלא יכולה להעלות במקצת את עוצמת התגובה. כך התקפה על נמל ישראלי, שדה תעופה, או תשתית אנרגיה תביא לתקיפה מיידית של יעדים מקבילים באיראן פלוס יעד נוסף, כדי שטהראן תבין שהמחיר שהיא תשלם על פעילות שלוחיה יהיה גבוה יותר מזה שתשית על ישראל. מדיניות כזו תכניס את האיראנים להפתעה מצבית. ישראל תעביר את המסר שהיא לא מוכנה לרדוף אחר כל פעיל מיליציה עיראקי וכל חות'י במערה, אלא תטיל על איראן את מלוא האחריות לכל פעילות עוינת מצד השלוחים שלה. בכל מקרה של תקיפת יעדים ישראליים, איראן היא זו שתיפגע; וטוב שתדע זאת כעת, כשהיא חוששת מפני חידוש המלחמה לאחר סיום מבצע "עם כלביא". מתוך כך, טהראן עשויה להנחות את שלוחיה להימנע מתקיפת ישראל. במיוחד אם תבין שהאיום הישראלי הוא אמיתי ורציני.

שינוי זה מחייב בניין כוח מתאים בטווח הארוך

כדי לאפשר הפעלה עקבית של מדיניות זו, נדרש להקים מהר ככל האפשר כוח אש מגוון שיכלול כטב"מים מתאבדים, טק"ק, וטילי שיוט כמענה משלים למטוסי חיל האוויר. יכולת זו, במיוחד של הטק"ק והכטב"מים צריכה להיות זולה. למשל, האיראנים מייצרים כטב"מים מתאבדים כ־שאהד 136 ב־30 אלף דולר ליחידה וטק"ק מתקדם בעלות של כמיליון דולר ליחידה. כלומר, אפשר לייצר כמות גדולה של אמל"ח ולאפשר רציפות בפעילות, אורך נשימה לאורך זמן, ויכולת פגיעה במטרות רבות, גם אם חלק מהכטב"מים או הטק"ק ייורט או ייפול בדרך ליעד.

כוח אש זה צריך להיות בעל יכולת הפעלה מהירה, ולכסות טווחים גדולים. היתרון שבו הוא בגמישות

המבצעית – כוח זה יאפשר מנגנון תגובה מיידי כלפי איראן ושלוחיה – ובהקלה בקבלת ההחלטות המדיניות על ביצוע תקיפה. זאת משום שלא יהיה צורך לסכן טייסים בחלק מהתקיפות או לעבור בטיסה מאוישת מעל מדינות ריבוניות. כמו כן, מדובר ביכולות אוטונומיות של ישראל שלא תלויות בארה"ב, והיכולת הזו גם תוכל לשמש תחליף ראשוני במקרה של פגיעה ניכרת בבסיסי חיל האוויר שתפגע ביכולת להפעיל מטוסים.

כוח מגוון זה מאפשר מענה במדרגי עוצמה שונים כך שמתחת לרף הגבוה של מטוסי קרב יהיו טק"ק ומתחת לזה כטב"מים מתאבדים. תקיפה ברף נמוך במיוחד תכניס את איראן לדילמה בשל חשש להסלמה. ישראל תוכל להשתמש גם ב"שלוחים" כדי לשגר כטב"מ נגד יעדים איראניים. הצורך בתיאום מראש עם ארה"ב יקטן. במצב שבו ישראל תחשוש מהסלמה רחבה עם איראן, יכולת זו עשויה לאפשר תגובה מתחת לרף ההסלמה.

המדיניות המוצעת כלפי החות'ים והמיליציות העירקיות הפרו־איראניות

במקביל לתקיפת יעדים איראניים בתגובה לירי מהחות'ים, יש לשקול כמה חלופות תגובה:

1. **סיכול עבד אלמאלכ החות'י ובכירים נוספים בהנהגה החות'ית**. הראשון רואה עצמו כמי שנמצא כיום במעמדו של נסראללה ולסילוקו עשויה להיות השפעה רבה, גם על השליטה החות'ית בתימן. את סיכולו של עבד אלמאלכ יהיה נכון להכין בכל מקרה לזמן ולמועד שבו ישראל תחליט לפעול בהפתעה.
2. **תקיפה שתפגע קשות בכלל היכולות הכלכליות של החות'ים, במתקנים ובתשתיות** שמאפשרים המשך שלטון חות'י ומכניסים כסף למשטר, כגון הוצאה מכלל פעולה, לטווח ארוך, של נמלי האוויר והים בצנעא, חודידה, ראס עיסא, צליף וכו', שהם צינור החמצן העיקרי של המשטר. פעולה זו תחסום את כל התעבורה הימית והאווירית לאזורים שבשליטת החות'ים.
3. כמו כן, **יש לבצע פגיעה רציפה ומתמשכת במאגרי הנפט והגז של המשטר**, כך שייווצר מחסור חמור. מחסור כזה עשוי לגרום לתסיסה רבה ולביקורת בציבור על המשטר החות'י.
4. תקיפה שתפגע בסמלי שלטון חות'יים.
5. **הטלת סנקציות בינלאומיות בהובלה אמריקאית וישראלית על חברות, ספינות וכו'** אשר יקיימו קשר עם המשטר החות'י, המוכרז כארגון טרור על ידי ארה"ב וישראל.
6. **ביצוע תקיפות סייבר ותקיפות אוויריות על מערכות חיוניות** בתימן, ובכללן שיתוק ייצור החשמל, פגיעה בבנקים וכו'.
7. לטווח הארוך, החלשה של המשטר החות'י עשויה לחזק את הכוחות המתנגדים לו בתימן כך שהם יצליחו להדיחו בסיוע של ארה"ב, סעודיה ואיחוד האמירויות הערביות.

אשר למיליציות העיראקיות הפרו־איראניות, על ישראל לפגוע הן ביעדי המשטר העיראקי והן ביעדים של המיליציות. ההיגיון שמאחורי הפגיעה ביעדי המשטר העיראקי הוא שלמשטר עצמו יש השפעה ומנופי לחץ על המיליציות, היות שהמיליציות חברות בגיוס העממי הכפוף למשטר העיראקי ומקבל תקציבים ואמל"ח ממממשלת עיראק.

פרק 12

אסטרטגיה לישראל בעידן של תחרות בין־מעצמתית גוברת

ניצן דוד פוקס

תקציר

בעשור וחצי האחרונים נשענה ישראל על ארבעה עמודי תווך: הברית עם ארה"ב, בניין כוח צבאי לסיכול איומים, מדיניות חוץ פרגמטית המבוססת על חפיפת אינטרסים, ושיתופי פעולה מוגבלים עם מעצמות לא־מערביות. גישה זו, המושתתת על ריאליזם ביטחוני, השיגה הישגים חשובים אך מתאפיינת בשלושה חסרים מרכזיים: תלות מוגזמת בארה"ב, חוסר יכולת להקרין כוח מתמשך, והיעדר ממד של עוצמה רכה.

האתגרים הנוכחיים – היחלשות ההגמוניה האמריקנית, עליית סין, התוקפנות הרוסית והעומק האידיאולוגי של האיומים – מחייבים חשיבה חדשה. ישראל עלולה למצוא עצמה בעת משבר ללא סיוע אמריקני מספק, חשופה לאיומים ימיים מצד מדינות אזוריות וארגוני טרור, ומבודדת מול מגמות דה־לגיטימציה. כדי להבטיח את שגשוגה ואת ביטחונה, עליה לשלב עוצמה קשה עם עוצמה רכה.

האסטרטגיה המוצעת נשענת על ארבעה נדבכים: רעיוני, מדיני, כלכלי־טכנולוגי וצבאי. בממד המדיני מוצע מודל של שלוש טבעות:

1. בעלות ברית אידיאולוגיות החולקות ערכים דומים ויכולות ליצור גוש ערכי־מדיני חדש.
2. המחנה המערבי, ובתוכו דמוקרטיות מאוימות כמו טאיוואן ודרום קוריאה, וכן גרמניה ויפן.
3. מדינות לא־מערביות ליצירת יתירות אסטרטגית, תוך ניהול מאוזן מול סין ורוסיה.

כמו כן, נדרש שינוי אופיים של היחסים עם ארה"ב – ממצב של תלות לשותפות המבוססת על ייצור מקומי, אינטגרציה אזורית ופרויקטים טכנולוגיים משותפים.

בממד הכלכלי ישראל צריכה למנף את יתרונותיה כצומת גאו־אסטרטגי ולהפוך למרכז תשתיות אזורי בתחומי סחורות, אנרגיה ונתונים. בין הצעדים הנדרשים: השקעה בתשתיות סיבים אופטיים ומרכזי נתונים, מתן תמריצים למשיכת השקעות זרות ורפורמות רגולטוריות להקלת עשיית עסקים. בכך תוכל ישראל לייצר תלות בינלאומית בה, להפחית עלויות מקומיות ולחזק את בסיס עוצמתה הכלכלית.

בממד הצבאי מוצע מעבר מיכולות סיכול נקודתיות להקרנת כוח מתמשכת במעגל השלישי. הדגש הוא על פיתוח זרוע ימית מתקדמת, ובכללה כלי־שיט בלתי מאוישים (כשב"מים) כפתרון חסכוני וגמיש להגנה על נתיבי סחר והרתעת יריבים מרוחקים. לצד זאת, יש להבטיח עצמאות בתחום החימוש באמצעות ייצור מקומי, ניהול מלאים ושיתופי פעולה בינלאומיים.

לסיכום, הנייר מציב חזון לישראל כמדינה המסוגלת להגן על עצמה, להקרין עוצמה באזור ומעבר לו, ולשמר את מעמדה במערכת הבינלאומית. רק שילוב של עוצמה קשה ורכה, עם בסיס רעיוני ברור, יאפשר לה להתמודד עם האתגרים של העשורים הבאים.

המדיניות הנוכחית — הריאלפוליטיק הישראלי ומגבלותיו

בחמש־עשרה השנים האחרונות, האסטרטגיה הלאומית של ישראל התבססה על ארבעה עמודי תווך מרכזיים:

1. הברית האסטרטגית עם ארה"ב כיסוד הביטחון הלאומי של ישראל.
2. פיתוח יכולות צבאיות המתמקדות בסיכול איומים במעגל הקרוב ובמעגל הרחוק.
3. מדיניות חוץ פרגמטית השמה דגש על חפיפת אינטרסים עם מדינות שונות.
4. שיתופי פעולה מדודים עם מדינות שאינן חלק מהגוש המערבי.

הבסיס הרעיוני של האסטרטגיה מושתת על תפיסת עולם ריאליסטית, הדוגלת בעיקרון כי "החלש לא שורד במזרח התיכון". גישה זו מובילה למסקנה שהדרך היחידה להבטיח את קיום ישראל היא באמצעות בניית עוצמה צבאית, כלכלית ומדינית, תוך הדגשת כוח חומרי על פני שיקולים ערכיים. הממד הרעיוני־ערכי, הבסיס של עוצמה רכה, מושמט לא פעם לטובת שיקולים צרים של עוצמה קשה. אומנם הגישה הריאליסטית צודקת בהדגישה עוצמה קשה כתנאי יסוד לקיומה של אומה וכתנאי הכרחי לאפקטיביות של עוצמה רכה, אך ההשמטה של קומת העוצמה הרכה מן האסטרטגיה הלאומית של ישראל פוגעת בה, כפי שנראה להלן.

חשיבות היחסים עם ארה"ב כיסוד האסטרטגיה הלאומית של ישראל

הברית עם ארה"ב היא יסוד האסטרטגיה הלאומית של ישראל. קיים קונצנזוס – מוצדק – בקרב מקבלי ההחלטות בישראל שלארה"ב אין תחליף, והתמיכה הצבאית האמריקנית, היחסים הכלכליים עימה והמטרייה הדיפלומטית שהיא מספקת חיוניים לשגשוגה של ישראל. בו בזמן מבינים מקבלי ההחלטות שעצם החשיבות של הברית אינה מבטיחה את יציבותה לאורך זמן.

הגדלת הנכסיות של ישראל כדרך לשמור על הברית לאורך זמן

מתוך תובנה זו התפתחה תפיסה הרואה צורך בחיזוק מתמיד של נכסיות ישראל בעיני וושינגטון – כלומר, הגדלת הערך המוסף האסטרטגי שישראל מביאה לשולחן מול האינטרסים האמריקניים. המטרה של מקבלי ההחלטות בישראל היא ליצור מצב שבו הברית תהיה חסינה ככל האפשר בפני תנודות פוליטיות וחילופי ממשל בארה"ב. החשיבה היא שאם ישראל תהיה "נכסית" דיה, גם ממשל עתידי שיהיה פחות אוהד לישראל, לא יוכל להתעלם מחיוניותה לביטחון הלאומי האמריקני.

המטרה של מקבלי ההחלטות בישראל היא ליצור מצב שבו הברית תהיה חסינה ככל האפשר בפני תנודות פוליטיות וחילופי ממשל בארה"ב

הנכסיות הישראלית מתבטאת בכמה תחומים מרכזיים:

1. מודיעין: איסוף ושיתוף מודיעין על פעילות טרור והתפתחויות אזוריות.
2. טכנולוגיה: מחקר משותף לפיתוח אמל"ח, תעשיית ההיי־טק הישראלית כיעד מוביל להשקעה אמריקנית.
3. יציבות אזורית: תמיכה בבעלות ברית אמריקניות כמו מדינות המפרץ הפרסי וירדן.

בניין הכוח הצבאי לסיכול איומים נקודתיים, ללא הקרנת כוח לאורך זמן

בתחום הצבאי, ישראל התמקדה בפיתוח יכולות לסיכול איומים, במיוחד במעגל שלישי (איראן). בניין הכוח הצבאי מדגיש:

1. התמודדות עם איום ירי תלול מסלול, בעזרת השקעה ביכולות הגנה אקטיבית כדוגמת "כיפת ברזל" ו"חץ".
2. מניעת התקדמות תוכנית הגרעין האיראנית.
3. פיתוח מכלולי אש מדויקת לפגיעה במטרות איכות, בעיקר על ידי חיל האוויר.

המערכים הללו אכן מספקים לישראל יכולות מרשימות לאיתור איומים נקודתיים ולסיכולם, אך הם אינם יכולים לתמוך בהקרנת כוח לאורך זמן בזירות עניין. הקרנת כוח מוגדרת כיכולת של מדינה להשתמש בחלק ממרכיבי העוצמה שלה או בכולם – צבאיים, פוליטיים, כלכליים או מידעיים – כדי להרתיע זירות עניין או לייצבן.

יחסי חוץ נעדרי עוצמה רכה

ביחסי החוץ, האסטרטגיה מדגישה חפיפת אינטרסים לא רק כבסיס לבריתות ולשיתופי פעולה, אלא גם כגורם המעצב שלהן, כלומר – האינטרסים המשותפים הם־הם שיעצבו את היחסים בין המדינות. הממד הערכי ביחסים הוא שולי, אם בכלל. הסכמי אברהם מדגימים גישה זו, בהתבססם על חפיפת אינטרסים בין ישראל ומדינות המפרץ בתחום הכלכלי ובתחום הביטחוני מול איראן.

ישראל מצטיינת בשיתוף פעולה ביטחוני, אך היא מתקשה בפעילות בערוצים הקשורים לעוצמה רכה. כך למשל הדיפלומטיה הציבורית הישראלית, אשר נהנית בשנים האחרונות מפיתוח טכני – נעדרת את היוזמה והביטחון של מדינות בעלות עוצמה רכה ניכרת (ארה"ב, יפן, גרמניה במידת מה). ישראל פיתחה כלים חדשניים כמו מערך דיפלומטיה דיגיטלית, אך נותרת פסיבית בהתנהלותה. הדגש מושם על הדיפת איומי דה־לגיטימציה והצגת הנרטיב הביטחוני־היסטורי של ישראל, כמקלט בטוח לעם היהודי, כהצדקה לקיום המדינה. אולם הרלוונטיות של הנרטיב הזה לקהלים במערב הולכת ופוחתת.

התנהלות אופורטוניסטית ביחסים עם מעצמות לא־מערביות: סין ורוסיה

היחסים עם סין ממחישים את הפרגמטיות הישראלית ביחסי חוץ, שהופכת לא אחת לאופרטוניזם נטול אסטרטגיה כוללת. הסחר הדו־צדדי צמח מ־7.5 מיליארד דולר ב־2010 ל־14.5 מיליארד דולר ב־2023, בדגש על טכנולוגיה והשקעות תשתית. עם זאת, רגישות אמריקנית הובילה להגבלת היקף היחסים, והוקמה ועדת פיקוח על השקעות זרות בלחץ אמריקני.

כשישראל נדרשה לחשוב על יחסיה עם סין, היא עשתה זאת רק בהקשר של יחסיה עם ארה"ב וגם זאת רק אחרי לחץ אמריקני. היום נראה שהיחסים נמצאים במגמה שלילית, בלי שישראל תגדיר בבירור מה היא מבקשת להפיק מהם. גם לא נראה שיש דיאלוג אסטרטגי עם ארה"ב שיאפשר למקסם את הרווח מן היחסים. האם ישראל גם צריכה להביע ביקורת על התנהלותה הדורסנית של סין בתחום זכויות האדם והחירות הפוליטית? דבר זה אפילו לא עולה על הדעת.

אופורטוניזם דומה ניכר ביחסים עם רוסיה, שם הכוח המעצב אינו כלכלי אלא ביטחוני. התערבותה של מוסקבה בסוריה ב־2015 חייבה את ישראל בתיאום ביטחוני הדוק, ובכללו:

1. פגישות מנהיגים תכופות.
2. הקמת ערוץ ישיר בין חילות האוויר.
3. מנגנון תיאום למניעת תקריות צבאיות מול צבא אסד.

מעבר לתיאום הביטחוני, חלה גם התקרבות מדינית מסוימת בין המדינות, ובכללה השתתפות של ראש הממשלה בנימין נתניהו במצעד הניצחון במוסקבה. אולם, עם הפלישה הרוסית לאוקראינה בפברואר 2022, ישראל לא ביצעה איזון מחדש של היחסים מול מוסקבה, למרות ביקורת מערבית ולמרות התקרבות בין רוסיה ואיראן.[1] הדבר נכון במיוחד ליחס כלפי התוקפנות הרוסית, ולשיתוף הפעולה עם אוקראינה על בסיס אינטרסים משותפים.

1 Danny Citrinowicz, "Deepening Economic and Security Ties between Russia and Iran", *INSS Insight* (Institute for National Security Studies), 23.5.2023, https://www.inss.org.il/publication/iran-russia-2023/

האתגרים והאיומים לאסטרטגיה הנוכחית בעידן של תחרות בין־מעצמתית

האסטרטגיה הישראלית בעשור וחצי האחרונים הניבה הישגים מרשימים בהגדלת עוצמתה של ישראל. עם זאת, לנוכח התמורות בזירה הבינלאומית, האסטרטגיה נמצאת מוגבלת, ועלולה ליצור איומים ניכרים על ישראל אם לא יטופלו. בעידן של תחרות בין־מעצמתית גוברת, לאסטרטגיה הישראלית יש אתגרים בארבעה תחומים מרכזיים:

1. התלות בברית האמריקנית, עד כדי איבוד חופש הפעולה האופרטיבי.
2. יכולת מוגבלת להקרין כוח במעגל שלישי, במיוחד נגד איומים הדורשים מענה ארוך טווח באמצעות כוח צבאי קבוע באזור.
3. היעדר עוצמה רכה.
4. ניהול מערכות יחסים עם מדינות מערביות ולא־מערביות בסביבה של יריבות גוברת בין שתי הקבוצות, דבר המקשה על ניהול מערכות יחסים מקבילות.

היחלשות ההגמוניה האמריקנית כאיום פוטנציאלי על ישראל

העלייה המטאורית של סין ככוח כלכלי וצבאי מרכזי היא אחת ההתפתחויות הדרמטיות ביותר בזירה הבינלאומית בעשורים האחרונים. המשאבים הרבים שבאו עם הצמיחה הכלכלית אפשרו לבייג'ינג להגדיל בהתמדה את תקציב הביטחון שלה, שכבר עומד על יותר מ־230 מיליארד דולר בשנה. המשאבים גם אפשרו לסין לנקוט יוזמות מדיניות־כלכליות שאפתניות, דוגמת יוזמת "החגורה והדרך" (BRI).

לצמיחתה של סין יש השפעה ישירה על שחיקתה המדורגת של ההגמוניה האמריקנית. הצורך להקדיש משאבים רבים לאיום הצבאי של סין, מחייב את האמריקנים לאזן מחדש את ההתחייבויות הגלובליות שלהם, באופן שמטיל מגבלות על הקשב, הרצון והמשאבים הצבאיים שלהם בזירות השונות בעולם. דוגמאות לכך אפשר לראות בהתנהלות האמריקנית מול אתגרים כמו מתקפות החות'ים על שיט ימי בים האדום, תוכנית הגרעין של איראן, או פעילותה האגרסיבית של רוסיה. סין גם מרחיבה את השפעתה בארגונים בינלאומיים ואזוריים כמו האו"ם.[2] ארה"ב מתקשה לגייס תמיכה בינלאומית ביוזמות שונות, ולעיתים נתקלת בהתנגדות אף מצד בעלות בריתה.

> **תרחיש של עימות בין ארה"ב לסין במזרח אסיה, במקביל למתיחות ביטחונית או מלחמה באזורנו, עשוי להוביל לצמצום דרמטי בעתודות האמל"ח האמריקניות שיכולות להיות מופנות לישראל**

התרחיש המסוכן: משברים מקבילים במזרח התיכון ובמזרח אסיה, והיעדר סיוע צבאי אמריקני

לסכנת המשבר הצבאי במזרח אסיה השלכה ישירה על הביטחון הלאומי הישראלי. בעבר יכלה ישראל לסמוך על סיוע אמריקני מקיף בעת מלחמה, כמו במלחמת יום הכיפורים או במלחמת חרבות ברזל. אולם תרחיש של עימות בין ארה"ב לסין במזרח אסיה, במקביל למתיחות ביטחונית או מלחמה באזורנו, עשוי להוביל לצמצום דרמטי בעתודות האמל"ח האמריקניות שיכולות להיות מופנות לישראל.[3] אז, גם אם הממשל בוושינגטון יהיה אוהד מאוד עבורנו, ישראל תמצא עצמה ללא גב אמריקני, וחסרה אמל"ח קריטי למרות כל "נכסיותה".

2 Ted Piccone, *China's Long Game on Human Rights at the United Nations*, Brookings Institution, September 2018

3 Seth G. Jones, "Empty Bins in a Wartime Environment: The Challenge to the U.S. Defense Industrial Base", *Center for Strategic and International Studies*, 23.1.2023, https://www.csis.org/analysis/empty-bins-wartime-environment-challenge-us-defense-industrial-base

איומים חדשים במרחב הימי מחייבים בחינה מחדש של בניין הכוח

ההשלכות של שחיקת ההגמוניה האמריקנית מורגשות גם במרחב הימי, שם חשופה ישראל לאיומים חדשים על נתיבי הסחר החיוניים שלה – הן מצד שחקנים מדינתיים והן מצד שחקנים תת־מדינתיים – והם צפויים להחריף עם הדיפוזיה של אמצעי לחימה מתקדמים טכנולוגית לידי שחקנים תת־מדינתיים, כמו ארגוני טרור. לדוגמה, טילי שיוט מתקדמים, כטב"מים וכשב"מים (כלי־שיט בלתי מאוישים).

כבר היום ישראל מתקשה להבטיח את חופש השיט דרך צירים אסטרטגיים כמו תעלת סואץ, מְצָרֵי באב אל־מנדב וים סוף. בהשוואה למדינות באזור כמו מצרים או טורקיה, הצי הישראלי קטן יחסית, ואין לו יכולת קבועה לפרוס כוחות באזורים מרוחקים כמו המפרץ הפרסי או קרן אפריקה. מגבלות אלו הופכות לבעיה אסטרטגית גדולה כשאין הגמון שיבטיח את חופש השיט, כפי שאנו רואים במקרה של האיום החות'י.

האיום צפוי להחמיר לאור המגמה המדאיגה ביחסים בין ישראל ובין טורקיה, אשר הגיעו לידי חרם כלכלי מצד אנקרה. הידרדרות היחסים מחד גיסא, וההתעצמות של הצי הטורקי מאידך גיסא, יוצרים תרחיש מסוכן של מצור ימי טורקי על ישראל, או לכל הפחות שיבוש נתיבי סחר ישראליים. יש לזכור שהנוכחות הימית של אנקרה אינה מוגבלת לשטחה בלבד, לנוכח הכוונה לפרוס כוחות צי בסומליה (סמוך לבאב אל מנדב) והרצון הטורקי להקים נמל גם בסודן.[4] אם יהיה שינוי לרעה גם ביחסים עם מצרים, ישראל יכולה למצוא עצמה מול שני ציים גדולים ועוינים, אשר יוכלו לנתק את ישראל מן הסחר הימי העולמי.

גם האיום מצד שחקנים תת־מדינתיים מדאיג. היכולת של החות'ים להפעיל אמל"ח מתקדם ובכללו כטב"מים, ספינות נפץ וטילי שיוט הוא איום ממדרגה ראשונה על הסחר הימי הישראלי. כך גם טילי שיוט בידי חזבאללה וטילי שיוט בידי המליציות העיראקיות. עם הוזלת כוח החישוב ושילוב הבינה המלאכותית, בעתיד הקרוב עשויים אמצעים אלו להיות מתוחכמים יותר וקטלניים יותר, והם מעמידים בסכנה חמורה את צי הסוחר הישראלי ואת אסדות הגז.

הים הוא זירה חיונית לישראל. רוב הסחר הישראלי נעשה דרך הים. נכון לשנת 2021, כ־40% מהיצוא הישראלי וכ־66% מהיבוא הישראלי נעשים דרך הים (במונחי שווי).[5] גם כל משאבי האנרגיה של ישראל נמצאים בים. חוסר יכולת להבטיח את הגילוי וההפקה של שדות נפט וגז, להבטיח את התנועה החופשית של סחר אל ישראל וממנה, מאיימים ישירות על הביטחון הלאומי הישראלי ומחייבים מענה מתאים.

עליית כוחות טרנס־לאומיים ואנטי־מערביים הובילה לערעור המוסכמות בדבר זכותה של ישראל להתקיים כמדינת הלאום של העם היהודי

עוצמה רכה כצורך חיוני מול מגמת הדה־לגיטימציה

מעבר לפערים ביכולות המבצעיות, ישראל ניצבת בפני אתגר עמוק יותר – שחיקת הלגיטימיות שלה בזירה הבינלאומית. עליית כוחות טרנס־לאומיים ואנטי־מערביים הובילה לערעור המוסכמות בדבר זכותה של ישראל להתקיים כמדינת הלאום של העם

4 Spyros A. Sofos, *Navigating the Horn: Turkey's Forays in East Africa*, Global Transitions Series, South Bridge, Edinburgh: The Peace and Conflict Resolution Evidence Platform, 2022, http://eprints.lse.ac.uk/119753/1/Navigating_the_Horn.pdf

5 Central Bureau of Statistics, "Exports and Imports of Goods by Mode of Transport 2021", 1.6.2022, https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2022/174/16_22_174e.pdf

היהודי.[6] גורמים כמו תנועת החרם (BDS) מטילים ספק ביסודות הציונות, ופועלים כדי לבודד את ישראל במוסדות בינלאומיים, להטיל עליה סנקציות ואף להביא לפעולה צבאית נגדה.[7]

להתמודדות עם האתגר נדרש מענה רעיוני ואידיאולוגי עמוק. היעדר עוצמה רכה ישראלית הנובעת בראש ובראשונה מבסיס רעיוני ברור, מקשה על ישראל להתמודד עם הדה־לגיטימציה. הנימוקים שישראל חייבת להתקיים בגלל "השואה" או שישראל "נלחמת את מלחמתו של המערב", אינם משכנעים. הם אינם משכנעים משום שהם אינם נוגעים בשורש הבעיה – מהי ההצדקה הרעיונית והמוסרית למדינה יהודית בארץ ישראל? מצד מתנגדיה של ישראל, עצם הקיום של ישראל כמדינת הלאום היהודי הוא פשע, וגורם התורם לשנאה האיסלמית נגד המערב. לדעתם ישראל תתרום יותר לביטחון המערב אם תיעלם מן המפה, ולא תנהל מלחמה קולוניאליסטית בלב המזרח התיכון.

אסור לזלזל בעמדה זו כעמדה שולית או קיצונית. היא מחלחלת למוסדות בינלאומיים, לגופים אזרחיים ואף לתפיסות משפטיות, באופן שלאורך זמן שוחק את הלגיטימיות של ישראל ומכשיר את דעת הקהל בקרב חוגי האליטה המערבית לחרם, לסנקציות ואף ללחץ צבאי. גם אם לא כל האיום יתממש, ברור שישראל תתקשה לשגשג תחת משטר סנקציות מערבי. טוב יותר – וקל יותר – יהיה לקעקע את הגישה הזו ביסודה הרעיוני ולמנוע את המשך התפשטותה.

כישלון ההסברה נובע מהיעדר בסיס רעיוני ברור

לחולשה הרעיונית של ישראל גם השלכות "ברמה הטקטית", של ההסברה. כישלונה של ההסברה הישראלית להתמודד עם הביקורת על פעילות צה"ל אינו נובע מאי־היכרות של גורמים שונים עם העובדות, ואין הלחץ הבינלאומי על ישראל יכול להיחלש באמצעות מערכה ל"חשיפת האמת".[8] הביקורת נובעת מתפיסות יסוד פוסט־לאומיות ואידיאליסטיות, הרואות בעצם הפעולה הצבאית דבר רע – ללא קשר לתוצאה שלה או לנזקה. לא משנה כמה ישראל משתדלת לא לפגוע בחפים מפשע, משום שעצם המלחמה שלה בלתי־צודקת.

ישראל מתמודדת עם אויבים אידיאולוגיים, ועל כן זקוקה למענה אידיאולוגי

כמו כן, ישראל מתמודדת עם עוינות כלפיה שאינה נובעת מ"אינטרסים חומריים", אלא מרעיונות, אם הם דתיים, תרבותיים או אחרים. דוגמה מובהקת היא הרפובליקה האיסלמית של איראן, המבקשת להשמיד את ישראל מטעמים אידיאולוגיים. האנטישמיות הארסית הרווחת במרחב הערבי – גם במדינות "מעגל השלום" כמו מצרים וירדן – היא דוגמה אחרת לשנאה מטעמים רעיוניים. ישראל מודעת למצב זה, אך לא עושה דבר כדי לשנות אותו.

יתרה מכך – ישראל מבקשת לייצב משטרים אוטוקרטיים אשר מפיצים, או מאפשרים להפיץ, חומרים אנטישמיים ארסיים. כך לדוגמה במצרים.[9]

6 Yoram Hazony, "Israel Through European Eyes", *Jerusalem Letters* (blog), 14.7. 2010, https://jerusalemletters.com/israel-through-european-eyes/; "WCAR NGO FORUM DECLARATION", 1.9.2001, https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/eng/intladvocacy/ngoforumdecl.htm

7 Francesca Albanese, "Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied since 1967" (United Nations, 21.9.2022), https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2022/10/A.77.356_210922.pdf

8 Raphael G. Bouchnik-Chen, "The Systemic Failure of Israeli Public Diplomacy", Begin-Sadat Center for Strategic Studies, 24.5.2021, https://besacenter.org/the-systemic-failure-of-israeli-public-diplomacy/

9 Rivka Yadlin, "Arab Antisemitism in Peacetime: The Egyptian Case", In Michael Curtis, *Antisemitism in the Contemporary World*, 1st ed, New York: Routledge, 2021, pp. 86–96, https://doi.org/10.4324/9780429035845-9

הדבר מאיים על עתיד הסכמי השלום עם מדינות אלו, ועל היציבה האסטרטגית של ישראל באזור, בשל האחיזה של גישה אנטישמית ארסית באוכלוסייה. שלום לא יכול להתקיים לאורך זמן, כשהאוכלוסייה רואה במדינה השנייה נגע זר ואִיום על שלום העולם.

ישראל חייבת לפעול **נגד** גורמים אנטישמיים אלו. היא גם חייבת לעודד קולות במרחב הערבי המבקשים לשחרר את עמי האזור מן השנאה לישראל, לתמוך בהם ולשאת באחריות למצבם. היום שבו יפנימו הערבים כי לא ישראל או המערב אחראים לנחשלות שלהם – אלא הם עצמם – יהיה היום שבו יתחיל עידן שגשוג ושלום אמת במזרח התיכון. אם כן, הדרך לביסוס ישראל במרחב עוברת בראש ובראשונה במרחב הרעיוני.

ניהול מערכות יחסים יריבות בעולם של תחרות גוברת

מלבד האתגרים ההולכים וגדלים מול המערב, ישראל גם נדרשת לעצב אסטרטגיה מול המעצמות הלא־מערביות, בראשן סין ורוסיה. לא ייתכן כי יחסים בעלי השפעה רבה כל־כך יובלו על ידי שיקולים טקטיים או אסטרטגיים צרים, כמו חופש הפעולה הישראלי בסוריה. אין ספק כי בעתיד הנראה לעין מקומה של ישראל במחנה המערבי. אם בשל זהות הערכים בינה ובין חברות המחנה, אם בשל הקשרים הכלכליים הענפים וכוחו הכלכלי, ואם מפני שהוא (עדיין) עוין את ישראל פחות מאשר הדרום העולמי. אבל המחנה המערבי אינו המחנה היחיד שעימו ישראל צריכה או רוצה לבוא במגע.

לישראל יש מה להפיק מן היחסים עם המעצמות הלא־מערביות, ולעיתים תיאלץ להגיע איתן להבנות. כמו כן, מדינות מערביות רבות מנהלות עימן יחסים קרובים – למשל צרפת, איטליה או יפן. ישראל חייבת לדעת כיצד לחזק את מעמדה במחנה המערבי, ובמקביל לשמור על יחסים מעשיים עם בייג'ינג ומוסקבה, תוך הימנעות מעימות ישיר.

המדיניות החדשה: מריאלפוליטיק לריאליזם מוסרי

המדיניות החדשה נשענת על ארבעה נדבכים: רעיוני, מדיני, כלכלי־טכנולוגי וצבאי. אין היא עוזבת את עקרונות היסוד של התפיסה הריאליסטית בדבר חשיבותה של העוצמה הקשה, אלא מוסיפה לה הכרה בחשיבותם של רעיונות בעיצוב מדיניות ובהצלחתה. בפרק הנוכחי ובפרק הבא יוגדרו וישורטטו הצעדים הנחוצים לבניין העוצמה הרכה ולבניין העוצמה הקשה של ישראל. פרק זה יוקדש לבניין העוצמה הקשה. הפרק הבא – לבניין העוצמה הרכה.

המעגל המדיני: שלוש הטבעות

מדינת ישראל ניצבת בפני מציאות גאופוליטית מורכבת ומשתנה. בעוד בעבר נשענה ישראל בעיקר על בריתה עם ארה"ב, המציאות הנוכחית מחייבת חשיבה מחודשת על מערך הבריתות והקשרים הבינלאומיים שלה. התמורות העמוקות במערכת הבינלאומית – בהן עליית סין, המתיחות בין המערב לרוסיה, והשינויים במזרח התיכון – מחייבות את ישראל לפתח אסטרטגיה מדינית רב־ממדית.

המודל האסטרטגי המוצע מחלק את יחסי החוץ של ישראל לשלוש טבעות נבדלות אך משלימות. הטבעת הראשונה מתמקדת בשותפויות ערכיות־אידיאולוגיות עם דמוקרטיות בעלות תפיסת עולם דומה. הטבעת השנייה עוסקת בשיתופי פעולה עם מדינות מערביות ודמוקרטיות הניצבות בפני אתגרים דומים לאלו של ישראל. ההבדל בין הטבעת הראשונה ובין הטבעת השנייה הוא ההבדל בין חוץ ופנים: בטבעת הראשונה נמצאות מדינות שבאידיאולוגיה שלהן יש מרכיבים משותפים להן ולישראל. בטבעת השנייה יש מדינות שהמשותף להן ולישראל הוא אופי האיומים החיצוניים על שתיהן. הטבעת השלישית מתמקדת ביצירת קשרים עם מדינות מחוץ למערב, במטרה לבנות יתירות אסטרטגית.

חלוקה זו אינה היררכית – כל טבעת משרתת מטרה אסטרטגית שונה ומשלימה. בעוד הטבעת

הראשונה מחזקת את הבסיס הערכי והאידיאולוגי של ישראל, הטבעת השנייה מספקת שותפים מעשיים להתמודדות עם אתגרים משותפים, והטבעת השלישית מרחיבה את האפשרויות האסטרטגיות של ישראל מעבר למסגרת המערבית המסורתית. הטבעת השלישית גם נותנת לישראל יתירות אסטרטגית, דבר שמגדיל את הערך של ישראל ואת חופש הפעולה שלה בשתי הטבעות האחרות. ייתכן גם שמדינה אחת תהיה חברה בשתי טבעות או יותר, למשל הודו (טבעת ראשונה ושלישית).

ארה"ב אינה נכללת במודל הטבעות בגלל חשיבותה ועוצמתה. כל מערך רב־מדינתי שישראל תקים ויכלול את ארה"ב, יהפוך למערך אמריקני מעצם כובד המשקל של וושינגטון. היחסים עם ארה"ב מטופלים בנפרד בהמשך.

בעלת ברית אידיאולוגית תהיה מי ששותפה לערכי הלאומיות והחירות של ישראל

הטבעת הראשונה: בעלות ברית אידיאולוגיות

ישראל תבקש להעמיק את היחסים עם מדינות שעימן היא חולקת ערכים משותפים. יחסים אלה, שכמובן יכילו גם מרכיב של חפיפת אינטרסים, יכולים להיות התשתית למחנה חדש בזירה הבינלאומית, אשר תומך בישראל ומגדיל את השפעתה הדיפלומטית, כוחה הכלכלי ואף כוחה הצבאי. בעלת ברית אידיאולוגית תהיה מי ששותפה לערכי הלאומיות והחירות של ישראל (הצעה לאידיאולוגיה לאומית לישראל ראה בפרק הבא).

חברה בטבעת תהיה מי שהוכיחה בפעולותיה לאורך זמן תמיכה בערכי הלאומיות והחירות, גם ברמה המדינתית וגם ברמת החברה האזרחית. פעולות אלה יכולות להיות דפוסי הצבעה במוסדות בינלאומיים, אופי ומטרות סיוע החוץ, שיח ציבורי, יחסי ישראל עם אותה מדינה, הצהרות בכירים, חקיקה ועוד.

מדינה תהפוך לבעלת ברית מהותית באמצעות חתימה על שורה של הסכמים, שיהיו בגדר חבילה סטנדרטית למעמד זה. אין הכרח שהמדינות – ישראל ובעלת הברית – יחתמו בבת אחת על כלל ההסכמים. להפך, ייתכן כי תהליך הדרגתי של פיתוח ושדרוג היחסים לאורך זמן, הוא הנכון ביותר ליצירת קשר יציב ואפקטיבי. ההסכמים יביאו לשיתופי פעולה בשלושה תחומים: אידיאולוגי־ערכי, ביטחוני־מדיני וכלכלי־מסחרי.

ההסכמים יכללו:

1. שיתוף פעולה אקדמי, ובכללו חילופי סטודנטים ומרצים.
2. שיתוף פעולה אזרחי, דרך מפגשים של מכוני מחקר, ארגוני חברה אזרחית, סדנאות משותפות ועוד.
3. מזכר הבנות על גיבוש תוכנית הכשרה לדיפלומטים לשם יישום וקידום מדיניות חוץ המעוגנת בערכי הלאומיות והחירות.
4. הקמת פורום לדיאלוג אסטרטגי בהובלת שרי החוץ והביטחון – מפגש שנתי ברמת השרים, והקמת קבוצות עבודה מול סוגיות משותפות (לדוגמה מאבק במימון טרור, אבטחת סייבר, תיאום דיפלומטי במוסדות בינלאומיים). הפורום יהיה משותף לישראל ולכל בעלות הברית החתומות, וכל בעלת ברית נוספת תצטרף אליו.
5. הסכם שיתוף מודיעין שיסדיר העברת מודיעין רגיש ושימוש בנכסי איסוף של בעלת הברית.
6. הקמת פורום כלכלי בהובלת שרי האוצר והכלכלה, ובהשתתפות נגידי הבנקים המרכזיים.

המדינות ישימו לעצמן למטרה גיבוש גוש מדיני, ביטחוני וכלכלי מובהק, שיתאפיין בפעולה מתואמת בזירה הדיפלומטית, בסביבה נוחה לעסקים, בתשתיות מצוינות ובתנועה חופשית של הון, סחורות וידע. ההסכמים ייצרו קשר לא רק בין ההנהגות הפוליטיות והביטחוניות של המדינות, אלא גם בין מוסדות החברה האזרחית שלהן. כך גם אם יהיה

שינוי בהנהגה הפוליטית, הקשר בין המדינות ימשיך ברמה התת־מדינתית.

הטבעת השנייה: המחנה המערבי

הטבעת השנייה באסטרטגיה המדינית של ישראל מתמקדת בשיתוף פעולה עם מדינות מערביות ודמוקרטיות מאוימות. מטרתה העיקרית היא לקדם אינטרסים ביטחוניים, מדיניים וכלכליים משותפים עם מדינות הניצבות בפני אתגרים דומים. בעידן של תחרות גוברת בין מעצמות ושל איומים היברידיים, חשיבותה של טבעת זו הולכת וגדלה. הטבעת מחולקת לשתי קבוצות: דמוקרטיות מאוימות, ומדינות מובילות ב־G7: יפן וגרמניה.

דמוקרטיות מאוימות

המושג "דמוקרטיות מאוימות" מתייחס למדינות דמוקרטיות הניצבות בפני איומים גדולים על ביטחונן הלאומי או על האינטרסים החיוניים שלהן. הן נדרשות לקיים מערכת ממשל דמוקרטית תחת איום חמור ולעיתים קיומי, דבר היוצר אצלן מתח בין אילוצי ביטחון וממשל. היותן דמוקרטיות גם יוצר קרבה (ולעיתים חברות) במחנה המערבי. משום שישראל חולקת עימן דילמות, שיוך מחנאי ואינטרסים, הדמוקרטיות המאוימות יכולות להיות שותפות חשובות של ישראל, במיוחד בכל הקשור לבניין הכוח.

כיום בין מדינות אלו אפשר למנות את אוקראינה, המתמודדת עם התוקפנות הרוסית; טאיוואן, הניצבת מול איומי סין; פולין והמדינות הבלטיות, החוששות מתוקפנות רוסית; ודרום קוריאה, המתמודדת עם האיום הצפון־קוריאני. בכל המקרים המדינות נמצאות בתהליך בניין כוח בעל־משמעות או עומדות בפני תהליך כזה.

שיתוף הפעולה עם דמוקרטיות מאוימות חיוני לישראל משלוש סיבות:

1. מדינות אלו מפתחות באופן תדיר טכנולוגיות וטקטיקות חדשות להתמודדות עם איומים מתקדמים, וישראל יכולה ללמוד מהן ולהפיק תועלת מכך.[10]
2. שיתוף פעולה עם מדינות אלו מאפשר לישראל להרחיב את מעגל התמיכה הבינלאומי בה ולחזק את מעמדה בזירה הבינלאומית.
3. המסה הכלכלית המשותפת של מדינות יכולה להקל את עלות הביטחון של כל אחת מהן, באמצעות איגום משאבים.

לאור החשיבות האסטרטגית של שיתופי פעולה אלו, מוצע להקים שלושה מנגנוני פעולה מרכזיים:

1. פורום מודיעין, שישמש פלטפורמה לשיתוף מידע מודיעיני ותובנות בין שירותי המודיעין של המדינות השותפות. הפורום יתכנס בתדירות חצי שנתית, בהשתתפות ראשי שירותי המודיעין הרלוונטיים. חשיבותו נובעת מהצורך הגובר בשיתוף מידע מודיעיני בעידן של איומים חוצי גבולות ולוחמה היברידית.
2. מרכז מצוינות טכנולוגי, שישמש מסגרת לשיתוף פעולה מחקרי ופיתוח טכנולוגי בין המדינות השותפות. המרכז יאגד חוקרים, מפתחי טכנולוגיה מהתעשייה הפרטית וגורמים ביטחוניים רלוונטיים, במטרה לקדם פתרונות טכנולוגיים לאתגרים משותפים. תחומי הפעולה העיקריים יכללו פיתוח פלטפורמות וחימוש אוטונומי, טכנולוגיות סייבר, מערכות תקשורת מאובטחות, ופתרונות להגנה על תשתיות קריטיות.

10 Dominika Kunertova, "The Ukraine Drone Effect on European Militaries", *CSS Policy Perspectives* 10(15) (December 2022), https://doi.org/10.3929/ethz-b-000584078; Laurent Borzillo, "The Proliferation of Militarized Civilian Drones in Ukraine: A Lesson from the War for Western Military Staffs", *Network for Strategic Analysis (NSA)* (blog), 1.5.2023, https://ras-nsa.ca/the-proliferation-of-militarized-civilian-drones-in-ukraine-a-lesson-from-the-war-for-western-military-staffs/

3. מנהלת ייצור ביטחוני, שתפעל למקסום יכולות הייצור הביטחוני העצמאי של המדינות השותפות. המנהלת תרכז גורמים האחראיים על רכש ובניין כוח, ותפעל לקידום שיתופי פעולה מדיניים ועסקיים בתחום התעשיות הביטחוניות. פעילותה תכלול תיאום השקעות משותפות, רכש משותף של מערכות נשק ואמצעי לחימה, ופיתוח שרשרות אספקה חסינות.

מנהיגות ב־G7 – גרמניה

נוסף על הדמוקרטיות המאוימות, ישראל תבקש לחזק ולפתח את קשריה עם שתי מדינות מפתח: גרמניה ויפן.

בתוך המחנה המערבי, גרמניה היא שותפה מרכזית עבור ישראל, זאת בשל משקלה הכלכלי, חברותה בפורומים בינלאומיים מובילים כמו G7 ו־G20 והאהדה המסורתית שלה כלפי ישראל. חשיבותה מתעצמת לאור מעמדה המוביל באיחוד האירופי והשפעתה על מדיניות האיחוד כלפי ישראל והמזרח התיכון.

גרמניה נמצאת היום בסביבה אסטרטגית שונה מאוד מזו שהייתה בה מייד אחרי המלחמה הקרה. המחויבות האמריקנית להגנת יבשת אירופה אינה מובטחת עוד, וגרמניה נדרשת להשקיע שוב בפיתוח כוחה הצבאי. רוסיה אינה עוד ידידה אלא איום אסטרטגי, שגם הוא דורש מגרמניה לפתח לא רק את יכולתה הצבאית, אלא גם את החשיבה האסטרטגית־ביטחונית שלה. הצורך בהשגת מקורות אנרגיה חלופיים לרוסיה דוחף את גרמניה לאפריקה ולמזרח התיכון בחיפוש אחר נפט וגז טבעי. ישראל יכולה לתרום לגרמניה בגיבוש של אסטרטגיה לאומית לאזורי עניין וגם בתמיכה בתעשייה הביטחונית שלה.

מומלצים כמה צעדים מעשיים לחיזוק הקשר עם גרמניה והעמקתו:

1. קבוצת עבודה להתמודדות עם האיום האיראני. הקבוצה תתמקד בשני היבטים מרכזיים: תוכנית הגרעין, המטרידה את שתי המדינות; והסיוע האיראני לרוסיה, המדאיג את גרמניה. שיתוף הפעולה יכלול איסוף וניתוח מודיעין, תיאום סנקציות ופיתוח יוזמות דיפלומטיות משותפות.
2. קבוצת עבודה לשיתוף פעולה תעשייתי־ביטחוני שתפעל לזיהוי פרויקטים משותפים בין התעשיות הביטחוניות של שתי המדינות ולהוצאתם לפועל. דגש מיוחד יושם על פיתוח מענה לאיומים משותפים כמו טילים בליסטיים, כטב"מים ורחפנים, ואיומי סייבר. שיתוף הפעולה יכול לכלול פיתוח משותף של מערכות הגנה, שיתוף בטכנולוגיות מתקדמות, והקמת מתקני ייצור.
3. פורום תעשייה וחדשנות שנועד לסייע לגרמניה בהתמודדות עם אתגרי החדשנות שלה, תוך ניצול הניסיון הישראלי בתחום זה. הפורום יקדם שיתוף תובנות בתחום החדשנות, חילופי ידע בנושאי רגולציה ועידוד קשרי אקדמיה־תעשייה, ומימון פרויקטים משותפים. דגש מיוחד יושם על תחומים כמו הגנת סייבר, אנרגיה ירוקה ומתחדשת, ורובוטיקה.
4. ועדת היגוי טכנולוגית־מדעית תתמקד בקידום שיתוף פעולה בתחומי העתיד, בהם מחשוב קוונטי, ביוטכנולוגיה מתקדמת ובינה מלאכותית. הוועדה תקדם חילופי חוקרים, שיתופי פעולה מחקריים ומימון פרויקטים משותפים. חשיבות מיוחדת תינתן לפרויקטים בעלי פוטנציאל יישומי בתעשייה ובמערכת הביטחון.

מנהיגות ב־G7 – יפן

מדינת עניין נוספת היא יפן. יפן היא שותפה פוטנציאלית חשובה עבור ישראל, מאותן סיבות של גרמניה – מדובר במדינה מרכזית במחנה המערבי, חברה ב־G7 וב־G20, ובעלת משקל כלכלי גדול. יפן, כמו גרמניה, נמצאת בעיצומה של בניית היכולת הצבאית שלה, תוך נקיטת מדיניות חוץ עצמאית ויוזמת. יפן וישראל גם חולקות איומים דומים – במיוחד תמ"ס – ויכולות לתרום זו לזו בתחומי הביטחון, הטכנולוגיה ואולי אף האנרגיה – דרך יצוא הגז הישראלי.

עם זאת, ביחסיה עם ישראל יפן רגישה לדעת הקהל הערבית־מוסלמית, בראש ובראשונה בגלל תלותה ביבוא אנרגיה מן המפרץ הפרסי. היחסים עם יפן אינם מפותחים כמו עם גרמניה, ונדרשת גישה הדרגתית למיצוי הפוטנציאל שלהם.

ממשלת ישראל צריכה להגדיר את יפן כמדינה חשובה אסטרטגית, ולעקוב אחר התקדמות היחסים ברמת הקבינט

ההצעה היא להתחיל בצעדים קטנים, שיסייעו להעמיק את היחסים עם הזמן. ישראל צריכה לתמוך במאמציה של יפן לעבור למקורות אנרגיה ירוקים או מתחדשים (גרעין, מימן, רוח) ופיתוח מקורות חדשים לדלקים מאובנים, כדי לצמצם את התלות ביבוא אנרגיה מן המפרץ הפרסי. הדבר יאפשר לטוקיו להיות רגישה פחות לדעת הקהל הערבית־מוסלמית, ולהעמיק את הקשר עימנו. ישראל מצידה תצטרך להעמיד את היכולת המוסדית לעקוב אחר היחסים ולטפחם, מתוך הבנה שבטווח הקצר עד בינוני הם לא יניבו לנו פירות ממשיים. ממשלת ישראל צריכה להגדיר את יפן כמדינה חשובה אסטרטגית, ולעקוב אחר התקדמות היחסים ברמת הקבינט.

מומלצים כמה צעדים מעשיים לפיתוח היחסים ולקידומם:

1. ועדה מדעית־טכנולוגית שתתמקד בקידום מחקר יישומי בתחומים אסטרטגיים כמו טכנולוגיית מימן, אגירת אנרגיה והגנת סייבר. שילוב נציגי מערכת הביטחון בוועדה יאפשר קיום ערוץ עקיף לשיח בנושאי ביטחון, תוך שמירה על הפרופיל האזרחי של שיתוף הפעולה. הצגת תוצרי המחקר בכנסים עסקיים תסייע במשיכת השקעות ובהרחבת שיתוף הפעולה העסקי בין המדינות.
2. פורום לדיאלוג אנרגטי, בהשתתפות שרי החוץ ושרי הכלכלה והתעשייה, שיתמקד בקידום שיתוף פעולה בתחום האנרגיה והביטחון האנרגטי. תשומת לב מיוחדת תינתן לפיתוח משותף של מקורות אנרגיה, בכללם ניצול שדות הגז הטבעי של ישראל. הניסיון היפני בתעשיית הגט"ן (גז טבעי נוזלי) יכול לסייע בפיתוח תעשייה זו בישראל, תוך משיכת השקעות יפניות לסקטור האנרגיה הישראלי.
3. פורום עסקים ישראל־יפן, שיובל על ידי הציר הכלכלי ביפן, יפעל להעמקת הקשרים העסקיים בין המדינות. הפורום יארגן כנסים שנתיים ותערוכות שיתקיימו לסירוגין בישראל וביפן, במטרה ליצור הזדמנויות עסקיות ולקדם השקעות הדדיות. דגש מיוחד יושם על חיבור בין חברות טכנולוגיה וחדשנות משתי המדינות.

ככל שיתפתח האמון בין המדינות, תתאפשר הרחבת שיתוף הפעולה לתחומים נוספים, בהם תחומים ביטחוניים, תוך שמירה על דיסקרטיות ועל רגישות לאינטרסים היפניים באזור.

הטבעת השלישית: מעבר למערב

הטבעת השלישית באסטרטגיה המדינית של ישראל מתמקדת ביצירת קשרים מעבר לעולם המערבי. מטרתה לייצר ערוצים עצמאיים לצרכים חיוניים של ישראל ולבנות יתירות אסטרטגית. מטרתה גם להחליש את העוינות של המחנה הערבי־מוסלמי, כדי להקטין את הבידוד הדיפלומטי של ישראל. אפשר לחלק את המדינות בטבעת לשלוש קבוצות: מדינות ערביות או מוסלמיות, מדינות לא־מערביות ידידותיות, ומעצמות אנטי־מערביות.

החלשת העוינות של המחנה הערבי־מוסלמי דרך הסכמי אברהם והסכמי השלום כיעד אסטרטגי

העוינות של העולם הערבי־מוסלמי כלפי ישראל היא אתגר מרכזי בעבורה בזירה הבינלאומית. עוינות זו מתבטאת לא רק ביחס הישיר למדינת ישראל, אלא גם בהפעלת לחץ על מדינות המבקשות להעמיק את יחסיהן עם ישראל (כמו למשל יפן). מציאות זו תורמת לבידודה של ישראל בזירה הבינלאומית ומגדילה את המחיר שישראל צריכה לשלם בעבור קשרים דיפלומטים עם מדינות אחרות.

כדי להתמודד עם אתגר זה, על ישראל לנקוט אסטרטגיה בעלת שני וקטורים. הווקטור הראשון הוא וקטור הנורמליזציה – על ישראל להעמיק את הקשרים עם המדינות שעימן היא כבר נרמלה יחסים, ולהרחיב את המעגל באמצעות הסכמי נורמליזציה נוספים. יש להעמיק את היחסים לא רק בתחום המסחר והצבא, אלא גם בשיתוף פעולה מדעי וטכנולוגי, תרבות ותיאום מדיני.

הווקטור השני הוא וקטור הכבוד הלאומי. על ישראל לגבות ממדינות הסכמי השלום וממדינות הנורמליזציה מחיר על פעולתן העוינת בפורומים בינלאומיים. המחיר יכול להיות דיפלומטי, כלכלי ואף ביטחוני. למשל, הפסקת שיתוף מודיעין חיוני, או לובי ישראלי בקונגרס נגד אותה מדינה. ישראל לא תשלים עוד עם מצב שבו מדינות שעימן יש לה הסכמי שלום ייזמו צעדים עוינים כלפיה בגופים בינלאומיים, ותפעיל לחץ על מדינות הסכמי השלום והנורמליזציה כדי שלא ייתנו יד ליוזמות כאלה גם בארגונים ערביים־מוסלמיים, כמו הארגון לשיתוף פעולה איסלמי. על המל"ל תוטל האחריות לגבש תוכניות מגרה מול כל מדינה, כך שבפני הקבינט תועמד רשימה של אופציות לפעולה.

כיום ישראל מסרבת לעשות זאת, מתוך חשש שהדבר יפגע ביחסים הדיפלומטיים ואף יביא לקריסה של מדינת הסכם השלום אם יופעל עליה לחץ רב מדי (במיוחד ירדן). על כך יש להשיב שתי תשובות: הסיבה שישראל חותרת ליחסי שלום ונורמליזציה עם שכנותיה מלכתחילה היא כדי לבסס את עצמה במרחב ולהבטיח את שגשוגה בטווח הארוך. אם מדינות אלו, שעימן יש לישראל הסכמי שלום, חותרות תחת הלגיטימיות של ישראל, הרי שההסכמים איבדו את טעמם. לטובת היעדר מלחמה, די בהסכם הפסקת אש.

שנית, הפעולות של מדינות אלו נגד ישראל בזירה הבינלאומית מחזקות קבוצות קיצוניות אצלן בבית. כאשר ממשלה של מדינת הסכם שלום פועלת נגד ישראל בזירה הבינלאומית, סביר להניח שאחת המוטיבציות שלה היא לרצות את האופוזיציה האנטי־ישראלית בבית, דוגמת האחים המוסלמים. האופוזיציה מבינה שאכן יש לה עוצמה והשפעה, מתעודדת ומתחזקת. במקום להתמודד ישירות עם הקבוצות הקיצוניות הללו, להוקיע אותן ולהחליש אותן, ממשלות מדינות הסכמי השלום רק מחזקות אותן בפעולותיהן.

מדינות לא־מערביות ידידותיות

מדינות לא־מערביות ידידותיות הן מדינות לא־מערביות שיש לישראל יחסים חיוביים עימן, או שיש פוטנציאל ליחסים חיוביים עימן. המדינות הללו חשובות לישראל משום שהן נותנות לה יתירות: קשרים עימן יכולים לספק לישראל את צרכיה החיוניים גם בעיתות משבר בינלאומי. אולם כדי שהן אכן ייתנו לישראל יתירות, חשוב שתהיה להן היסטוריה של סירוב להיענות לתכתיבים של המחנה המערבי.

הודו ואזרבייג'ן הן שתי דוגמאות טובות למדינות כאלה. הן מדינות לא־מערביות המחזיקות בהשפעה גדולה דיה כדי ליהנות מאוטונומיה אסטרטגית מול המערב. להודו שוק גדול ליצוא, והיא יכולה לספק את צורכי המזון של ישראל. אזרבייג'ן מספקת כבר היום חלק הארי של צורכי הנפט של ישראל. ישראל צריכה לקדם הסכמי אספקת חירום עם שתי המדינות הללו. הסכמים אלו יבטיחו לישראל גישה יציבה לנפט, לדגן ולפלדה גם בעיתות משבר בינלאומי. ישראל תקים מראש חברות שיוכלו להבטיח את האספקה של מוצרים אלה ואחרים דרך מדינות אלה, באופן שיחסן את הערוצים הללו מפני לחץ חיצוני.

כן יש לציין לגבי אזרבייג'ן כי המעבר דרך טורקיה עלול להתגלות כמורכב אם היחסים בין ירושלים ואנקרה ימשיכו להידרדר. ייתכן כי ישראל תרצה למצוא מדינה לא־מערבית נוספת המעוניינת לספק נפט לישראל ושאפשר לבטוח בה שאכן תעשה זאת גם בעיתות משבר. ישנן כמה מועמדות פוטנציאליות, ביניהן אנגולה, גבון וברזיל.

פעילות אידיאולוגית בדרום העולמי, גם דרך ערוצים לא מדיניים

מעבר לקשרים הבילטרליים, ישראל צריכה לפעול להרחבת השפעתה בדרום העולמי באמצעות רשתות תת־לאומיות, תוכניות סיוע חוץ ועבודה אידיאולוגית. יש ללוות גישה זו במדיניות ברורה: כל שיתוף פעולה יותנה בהימנעות מפעולה נגד ישראל בזירה הבינלאומית. צעד זה עשוי להרתיע חלק מהמדינות, אך הוא יאפשר לישראל לזהות שותפות אמיתיות ולהשקיע בהן. המטרה היא להפוך את הפעולה המדינית נגד ישראל ליקרה מכדי להמשיך בה.

מעצמות אנטי־מערביות: רוסיה וסין – עמידה על אינטרסים, תוך רצון להימנע מעימות

ביחסיה עם סין ורוסיה, על ישראל לאמץ גישה מאוזנת. מצד אחד, חשוב לשמור על ערוצי דיאלוג פתוחים עם מעצמות אלו. זה יכול להיעשות באמצעות מפגשים שנתיים של שרי החוץ ושרי הביטחון, ושמירת ערוץ תקשורת בין ראשי הצבא (במקרה של רוסיה). ישראל תהיה מוכנה לשיתוף פעולה בתחומים אזרחיים מובהקים, במטרה למצות את הפוטנציאל הכלכלי של היחסים (רלוונטי בעיקר במקרה של סין).

מצד שני, ישראל צריכה לשמור על חופש פעולה בהגנה על האינטרסים הלאומיים שלה ועל הערכים שלה. תמיכה של מדינות אלו בגורמים עוינים לישראל צריכה להיענות בתגובה ברורה, ממחאה דיפלומטית ועד פעולה אקטיבית נגד אינטרסים של מדינות אלו. ישראל לא תקבל פגיעה באינטרסים שלה, ותפעל לאיזון מול המדינות הללו.

המקרים של טאיוואן ואוקראינה הם דוגמאות טובות להתנהלות כזו. במקרה של אוקראינה, המלחמה של רוסיה היא מלחמה אימפריאליסטית המנוגדת לערכיה של ישראל וראויה לגינוי. ישראל הייתה צריכה לגנות את הפעולה הזאת, ללא קשר ליחסי העבודה עם מוסקבה.

מעבר לכך, שיתוף פעולה עם אוקראינה יכול לשרת את האינטרסים של ישראל, אם בתחום הפיתוח הטכנולוגי של מערכות אוטונומיות,[11] ואם במאבק נגד איראן (אויב משותף לירושלים ולקייב). אין הצדקה אסטרטגית להסכים שיחסיה של ישראל עם מדינה ריבונית אחרת יוגבלו על ידי מוסקבה, מעבר לסוגיות ספציפיות מאוד, כמו אספקה של נשק התקפי ישירות על ידי ישראל.

חילופי השלטון בוושינגטון מייצרים הזדמנות ייחודית לעצב מחדש את היחסים בין ישראל לארה"ב, מיחסים של תלות – ליחסים של שותפות

גם היחסים עם טאיוואן יכולים לתרום רבות לישראל במגוון תחומים – הגנת סייבר, פיתוח שבבים, או למידת אמל"ח סיני שמגיע בגרסה זו או אחרת לגרועים שבאויבינו (איראן). מתוך הכרה בחשיבות הכלכלית של סין, ישראל תשאף לשמור את היחסים עם טאיוואן ברמת מפגשי עבודה בפורומים אזרחיים, אך לא תימנע מכך – כדי להביע תמיכה עקרונית בדמוקרטיה מתגוננת, או בשל הרווח שהיא עשויה להפיק.

שינוי אופי הקשר עם ארה"ב, במטרה לבסס את הברית לאורך זמן

חילופי השלטון בוושינגטון מייצרים הזדמנות ייחודית לעצב מחדש את היחסים בין ישראל לארה"ב, מיחסים של תלות – ליחסים של שותפות. ישראל

11 Dominika Kunertova, "The War in Ukraine Shows the Game-Changing Effect of Drones Depends on the Game", *Bulletin of the Atomic Scientists* 79(2) (4.3.2023), pp. 95–102, https://doi.org/10.1080/00963402.2023.2178180; Phillips P. O'Brien, "AI Is Starting to Rule the Battlefield", Substack newsletter, *Phillips's Newsletter* (blog), 22.1.2024, https://phillipspobrien.substack.com/p/ai-is-starting-to-rule-the-battlefield

תגדיל את עצמאותה מול ארה"ב ודווקא כך תבטיח את יציבות הברית לאורך זמן. זאת משום שעצמאות גדולה יותר של ישראל תקטין את הפיתוי להשתמש בקשר כמנוף לחץ. עצמאות גם תקטין את הדרישה למשאבים אמריקניים, דבר שעולה בקנה אחד עם מדיניות "America First" של הנשיא טראמפ, המעוניין לצמצם את המחויבות הצבאית האמריקנית מסביב לעולם.

עקרונות יסוד

השינוי המוצע מבוסס על שלושה עקרונות יסוד:

1. עצמאות אופרטיבית: מעבר מתלות באספקה ליכולות מקומיות. התעשייה הביטחונית הישראלית כבר מייצרת 85% מציוד כוחות היבשה של צה"ל. עד 2038, ישראל תשאף להשיג עצמאות אופרטיבית באמצעות מענה מקומי לצורכי החימוש בקטגוריות חיוניות כמו חימוש ארטילרי, פגזי טנקים ופצצות למטוסים. המעבר יפחית את הדרישות על המלאים של הכוחות האמריקנים, ויבטיח שישראל תוכל לנהל מערכה בעצימות גבוהה גם ללא אספקת חימוש מארה"ב.
2. אינטגרציה אזורית: תחליף את התיווך האמריקני בקשרים ישירים בין ישראל ומדינות המזרח התיכון. הסכמי אברהם הוכיחו את הפוטנציאל של נורמליזציה ביחסים בין ישראל למדינות ערב, ומאפשרים פריחה של יחסים כלכליים, דיפלומטיים וביטחוניים. הרחבת ההסכמים באזור תאפשר לישראל לקדם אינטרסים אזוריים ללא תיווך אמריקני תמידי ותשחרר את הקשב האמריקני לאזורים אחרים.
3. שותפות כלכלית: הפיכת התלות בסיוע לתועלת הדדית באמצעות פרויקטים משותפים, במיוחד במגזרי טכנולוגיה קריטיים. סקטור הטכנולוגיה המתקדם של ישראל מציע יכולות חיוניות למודרניזציה של מערכת ההגנה האמריקנית תוך אבטחת שרשרות אספקה קריטיות מפני השפעה סינית.

אסטרטגיית יישום: 2025–2029

יעדים מיידיים (2025): השנה הראשונה תמוקד ביצירת התנאים הבסיסיים להצלחה. שלושה יעדים קריטיים דורשים פעולה מיידית:

1. הסרת כל החסמים על הסיוע הצבאי לישראל כדי להבטיח את יכולתה להכריע את העימותים הנוכחיים. זה כולל אספקה מזורזת של חימוש מונחה מדויק, מערכות הגנה אווירית וחלקי חילוף קריטיים. מעבר לצרכים המבצעיים המיידיים, הצעד ידגים מחויבות אמריקנית מחודשת לבעלות ברית אזוריות תוך יצירת מנוף לסיום הסכסוכים.
2. הפעלת מנגנון ה־snapback של הסכם הגרעין דרך בעלות הברית האירופאיות של וושינגטון. הפעלת המנגנון תתמודד הן עם השאיפות הגרעיניות של איראן והן עם אספקת אמל"ח איראני לרוסיה. ההפרות האיראניות של הסכם הגרעין מ־2015, בשילוב עם תפקידה של איראן כספקית צבאית של רוסיה, מספקות הצדקה משכנעת להפעלת הסנקציות.
3. השגת נורמליזציה בין ישראל לסעודיה, שכנראה תלויה בייצוב המצב בעזה, תשנה את הדינמיקה האזורית.

יעדים בינוניים (2025-2027): שלוש השנים הבאות יתמקדו בטרנספורמציה מוסדית ואינטגרציה אזורית:

1. רפורמה בארגונים בינלאומיים: הקמת מנגנונים להתמודדות עם הטיה אנטי־ישראלית ואנטי־אמריקנית, קביעת רף הגנה על זכויות אדם לחברות במועצת זכויות האדם של האו"ם, והעברת אחריות אונר"א לנציבות האו"ם לפליטים. שינויים אלה דורשים מינוף תרומות התקציב האמריקניות לאו"ם להשגת רפורמה בעלת משמעות.
2. קידום יישוב הסכסוך הפלסטיני: החלפת הרשות הפלסטינית במנהל אזרחי יעיל, עדכון חומרי חינוך ברשות הפלסטינית, והבטחת הכרה חוקתית של כל שלטון עצמי פלסטיני בזכויות הלאום היהודי בארץ ישראל.

3. חיזוק מעמדה הבינלאומי של ישראל דרך מעמד משקיף בשותפויות הטכנולוגיות של AUKUS ובפורום ה־G20.
4. הקמה של קרן חדשנות משותפת, המתמקדת באחסון אנרגיה, בבינה מלאכותית ובמחשוב קוונטי.

חזון ארוך טווח (2028-2029): השלב הסופי של המסגרת מבסס מבנים קבועים לשותפות אסטרטגית:

1. מזכר סיוע ביטחוני חדש לעשר שנים (2029-2039) יסמן את המעבר לעצמאות מלאה, תוך ציון מפורש שזהו ההסכם האחרון שבו ישראל תקבל מענקים בדמות כספי סיוע. סכום הסיוע במזכר החדש יהיה חצי מן המזכר הקודם, ויעמוד על 19 מיליארד דולר.[12] המזכר יכלול: פרויקטים משותפים לפיתוח נשק מעבר ל־2039; שדרוג יכולות כוחות היבשה בהתאם להמלצות ועדת נגל; הרחבת יכולות ימיות המאפשרות לישראל לאבטח נתיבי שיט בים האדום ובמזרח הים התיכון.
2. העמקת האינטגרציה הכלכלית דרך שתי יוזמות מקבילות: שילוב חברות ישראליות בשרשרות האספקה הקריטיות של ארה"ב, תוך הפחתת התלות בגורמים פוטנציאליים עוינים; הקמת קונסורציום לפיתוח מסדרון כלכלי הודו–המזרח התיכון–אירופה (IMEC), בהובלת ארה"ב.
3. הקמת שותפות חלל לשתי המדינות, שתבקש להסיר חסמים רגולטורים לשיתוף פעולה בתחום תעשיית החלל בין המדינות והשקעה במחקר ובפיתוח של טכנולוגיות בתחומים של שיגור חלל, ייצור באפס־כבידה, ומסעות חלל ארוכים.

בניית העוצמה הכלכלית של ישראל באמצעות הפיכתה לצומת תשתית מרכזי

כיום, ישראל נהנית משלושה נכסים אסטרטגיים מרכזיים: תעשיית היי־טק, מאגרי גז טבעי, ומיקום בצומת שבין אירופה, אסיה ואפריקה. כל אחד מנכסים אלו מייצר הזדמנות להעמיק את ההשפעה של ישראל – אם באמצעות יצירת תלות טכנולוגית של מדינות במוצרים ישראליים, אם דרך הפיכת ישראל לשחקן אנרגיה אזורי, ואם על ידי מיצובה כצומת קריטי בזרימת סחורות ומידע בין יבשות.

כבר היום ישראל שוקדת למנף את היתרונות שלה בתחום הגז ולחזק את תעשיית ההיי־טק. היא גם פועלת להפוך את עצמה לצומת מרכזי של סחורות ואנרגיה. מה שחסר היא תוכנית להפוך את ישראל גם לצומת מרכזי של נתונים, וכיצד למנף את היותה צומת מרכזי לסחורות ואנרגיה לחיזוק התעשייה הישראלית והקלת עול יוקר המחייה על אזרחים.

ישראל כצומת נתונים אזורי

כדי להפוך את ישראל לצומת נתונים אזורי, יש לפתח שני רכיבים: מערך סיבים אופטיים ומרכזי נתונים. בתחום הסיבים האופטיים, נדרשת תשתית סיבים בעלת קיבולת גבוהה שתחבר את ישראל לאירופה דרך הים התיכון, ולמפרץ הפרסי ומזרח אפריקה דרך הים האדום. בתחום מרכזי הנתונים, ישראל תבקש למשוך מרכזי נתונים באמצעות צעדים רגולטורים ומדיניות יוזמת.

הפיכת ישראל לצומת מרכזי של סחורות, אנרגיה ונתונים תביא לישראל תשומות חדשות במחיר זול

יתרונה היחסי של ישראל בתחום מרכזי הנתונים נשען על שלושה גורמים: ראשית, היכולת לספק חשמל זול ויציב, המבוסס על מאגרי הגז הטבעי שלה. שנית, המיקום הגאוגרפי שמאפשר קישוריות נמוכת שיהוי הן לאירופה והן לאסיה. שלישית, ההון האנושי והיכולות הטכנולוגיות המתקדמות. שילוב גורמים אלו מייצר הזדמנות למשוך חברות רב־לאומיות.

12 להרחבה בנושא, ראה: רפאל בן־לוי, "עתיד הסיוע הצבאי האמריקאי לישראל", מכון משגב, 19.9.2024.

כדי לממש פוטנציאל זה, מוצע לנקוט כמה צעדים:

1. קידום הסכמי העברת נתונים בינלאומיים: הסכמים אלו יספקו מסגרת משפטית ותפעולית להעברת נתונים בין ישראל, אירופה, אפריקה והמפרץ הפרסי. הדבר ימשוך חברות רב־לאומיות המעוניינות לפעול בשווקים מתפתחים, אך רוצות את היציבות והביטחון של משק מערבי. הן יוכלו למקם את חוות השרתים שלהן בישראל, ולתמוך מרחוק בפעילות שלהן בשווקים מתפתחים.
2. מערך תמריצים למשיכת השקעות: התמריצים יכולים להיות תמחור מוזל של חשמל למרכזי נתונים, מענקים להקמה, תהליך רגולטורי מהיר לאישור הקמה והטבות מס.
3. השקעה בתשתיות תומכות: פיתוח תשתיות חשמל, תקשורת ותחבורה באזורי מרכזי הנתונים. השקעה בתשתיות תומכות, ובפרט אספקת חשמל אמינה ורשת תקשורת מהירה, קריטית למשיכת השקעות.
4. הכשרת כוח אדם: תוכניות הכשרה ייעודיות בתחומי תפעול מרכזי נתונים, אבטחת מידע ותשתיות ענן. זמינות כוח אדם מיומן היא שיקול מרכזי בהחלטות מיקום של מרכזי נתונים.

מיצוי הפוטנציאל הכלכלי של ישראל כצומת תשתית באמצעות רפורמות מבניות

הפיכת ישראל לצומת מרכזי של סחורות, אנרגיה ונתונים תביא לישראל תשומות חדשות במחיר זול. כדי שישראל תהיה מסוגלת לספוג את התשומות הללו ביעילות ותהיה מסוגלת למנף אותן ליצירת ערך שניוני, נדרשות רפורמות במערך הרגולטורי והביורוקרטי של ישראל. מעבר לצעדים הממוקדים בתחום התשתיות, מומלץ לנקוט רפורמה רגולטורית רוחבית שתשפר את הסביבה העסקית בישראל. רפורמה כזו תאפשר לישראל למצות את הפוטנציאל של היותה צומת מרכזי במזרח הים התיכון, על ידי רתימת מנגנוני השוק.

מומלץ להקים קבוצת עבודה בין־משרדית בראשות משרד האוצר, שתפעל להקלת הרגולציה בתחום ההקמה וההפעלה של עסקים לרוחב הכלכלה. שיפור הסביבה העסקית יתמוך גם במטרה הספציפית של הפיכת ישראל לצומת תשתיות אזורי. חברות זרות השוקלות הקמת מרכזי נתונים או תשתיות תקשורת בישראל מביאות בחשבון לא רק את התמריצים הספציפיים המוצעים להן, אלא גם את הסביבה העסקית במדינה.

בניין הכוח הצבאי להקרנת כוח במעגל שלישי

התמקדות ארה"ב בתחרות מול סין מכריחה את ישראל לפתח יכולות עצמאיות להתמודדות עם איומים רחוקים. הדבר בולט במיוחד לנוכח שיבוש נתיבי הסחר הימיים על ידי החות'ים בים האדום – איום שמדגים כיצד גורמים לא־מדינתיים יכולים לפגוע באינטרסים חיוניים של ישראל, בעוד ארה"ב מגלה חוסר נכונות או חוסר יכולת להתערב באופן אפקטיבי.

המענה האסטרטגי הנדרש מבוסס על שני נדבכים משלימים:

1. פיתוח יכולות הקרנת כוח, ובכללן חיזוק ניכר של זרוע הים.
2. פיתוח עצמאות בתחום החימוש דרך ייצור מקומי, ניהול מלאים אפקטיבי ושיתופי פעולה בינלאומיים, ובכללם חוזי אספקה ארוכי טווח וייצור משותף של מערכות נשק.

הנדבך של עצמאות בייצור ביטחוני כבר מקבל מענה בתוכניות הקיימות של מערכת הביטחון. התעשיות הביטחוניות הישראליות מרחיבות את יכולות הייצור העצמאי של מערכות נשק מתקדמות, תוך דגש על פיתוח שרשרות אספקה גמישות ויכולת ייצור מהיר בעת חירום. לעומת זאת, סוגיית הקרנת הכוח, ובפרט היכולת לפעול במרחב הימי הרחוק, טרם קיבלה מענה מספק. לפיכך, חלק זה ימוקד בפיתוח תפיסה חדשה להקרנת כוח ישראלית.

הקרנת כוח כצורך חיוני

הקרנת כוח היא אחת היכולות המרכזיות המבדילות בין מעצמות אזוריות למדינות רגילות. זוהי היכולת **להפעיל עוצמה** (כלכלית, צבאית או מדינית) **הרחק מגבולות המדינה**, להשפיע על התנהגות יריבים ולהגן על אינטרסים לאומיים. בממד הצבאי, יכולת זו מושגת באמצעות שילוב של כוחות ימיים, אוויריים וכוחות מיוחדים, המאפשרים למדינה לפעול בזירות מרוחקות לאורך זמן.

כיום ישראל מוגבלת ביכולת הקרנת הכוח שלה לפעולות נקודתיות וקצרות טווח

עיקר יכולת הקרנת הכוח של ישראל כיום מבוססת על כוח אווירי הממוקד בסיכול איומים נקודתיים. אף שיכולת זו הוכיחה את עצמה במקרים רבים, היא מוגבלת ביכולתה לקיים מערכה ארוכת טווח הרחק מגבולות ישראל. אפשר למנות כמה סיבות:

1. כוח אווירי אינו יכול לשהות בזירה זמן ממושך לצורך הרתעה והגנה.
2. הוא תלוי בבסיסים בישראל לשם פעולתו וחידוש אספקה.
3. ההפעלה שלו נעשית יותר ויותר מורכבת ככל שהמטרה רחוקה יותר, בשל הצורך לכלול מעבר למטוסי התקיפה גם מטוסי תדלוק, מטוסי יירוט ולוחמה אלקטרונית, ולעיתים מסוקי חילוץ.

פעמים רבות כוח אווירי גם חייב לחצות את השטח האווירי הריבוני של מדינות אחרות, מה שיוצר חיכוך דיפלומטי.

ההתאמה של כוח ימי להקרנת כוח

לישראל דרוש כוח ימי שיוכל לפעול הרחק מגבולותיה ויקנה לה את הקרנת הכוח המבוקשת. דווקא כוח ימי משלושה שיקולים אסטרטגיים מרכזיים. ראשית, ישראל תלויה באופן קריטי בנתיבי הסחר הימיים, במיוחד בים התיכון ובים האדום. איומים גוברים על נתיבים אלה, כפי שהודגם לאחרונה בפעילות החות'ים, מחייבים יכולת תגובה מיידית והרתעה אפקטיבית. רק נוכחות ימית קבועה יכולה לספק את שני המרכיבים הללו.

שנית, יכולת ימית מספקת לישראל יתירות חיונית. בניגוד לכוח אווירי, שיכולתו מוגבלת על ידי זמינות שדות תעופה ופגיעותם בזמן מלחמה, כוח ימי יכול להמשיך לפעול גם כאשר ישראל נתונה במתקפה כוללת. עצמאות זו מתשתיות בשטח ישראל הופכת את הכוח הימי לנכס חשוב, המקטין במידה ניכרת את הפגיעות של ישראל במצבי חירום.

לישראל דרוש כוח ימי שיוכל לפעול הרחק מגבולותיה ויקנה לה את הקרנת הכוח המבוקשת

שלישית, כוח ימי מציע גמישות מבצעית ייחודית. הוא מאפשר פעולה במרחב גדול במידה ניכרת מזה שחיל האוויר יכול לכסות בקביעות, ויש לו יכולת שהייה ממושכת ללא תלות בתדלוק אווירי. פלטפורמות ימיות יכולות לשאת מגוון רחב של אמצעים, ממערכות איסוף מודיעין, דרך אמצעי לוחמה אלקטרונית ועד חימוש מדויק, ולהתאים את עצמן במהירות לצורך המבצעי המיידי.

עם זאת, המודל המסורתי של צי מלחמה גדול אינו מתאים למציאות התקציבית והמבצעית של ישראל. במקום זאת, ישראל צריכה לפתח כוח ימי שהוא מצד אחד עוצמתי, הן ביכולת האש שלו והן בטווח פעולתו, ומצד שני חסכוני בעלויות ובכוח אדם.

כלי־שיט בלתי מאוישים כצורך אסטרטגי

הפתרון לאתגר נמצא בפיתוח כלי שיט בלתי מאוישים (כשב"ם) מתקדמים. כלים אלה, המשלבים אוטונומיה מתקדמת עם יכולות לחימה ניכרות, יכולים לספק את היכולות הנדרשות בעלות סבירה. פלטפורמה מודולרית, היכולה לבצע מגוון תפקידים – איסוף מודיעין, לוחמה אלקטרונית, הגנ"א, לוחמה נגד ספינות, לוחמה נגד צוללות ותקיפת מטרות ביבשה –

תאפשר לישראל להתמודד עם איומים ימיים, לפגוע במטרות מרוחקות ולהגן על נתיבי שיט קריטיים.

פלטפורמות כאלו גם יכולות להיות מכפיל כוח דרמטי לספינות המאוישות של חיל הים, לתמוך במערך ההגנ"א היבשתי של ישראל ואף בפעולות חיל האוויר. לדוגמה, כשב"ם הנושא חימוש משוטט שיתקוף מטרות הגנ"א לפני הגעת מטוסי חיל האוויר, מאפשר לכוח התוקף להתמקד במטרות בעלות ערך גבוה כמו בונקרים ומתקני שליטה ופיקוד שהכשב"ם אינו יכול לתקוף. כשב"מים יוכלו ליירט מטרות לפני הגעה לישראל, וכך יקלו את העומס על מערך ההגנ"א הישראלי ואף יאפשרו לו לאתגר את האויב באמצעות שינוי פריסת המערך, מה שיקשה על האויב לתכנן מראש את מסלולי השיגור והתקיפה שלו.

מנהלת צלצל

כדי לממש את החזון הזה, הבעיה היסודית העומדת בפני ישראל היא בעיה טכנולוגית: כיצד להעמיד פלטפורמה ימית בלתי מאוישת (כשב"ם) בעלות נמוכה, בעלת יכולת הישרדות גבוהה, טווח פעולה גדול ויכולת להפעיל מגוון של אמצעים.

כבר היום משרד הביטחון ומפא"ת מודעים לחשיבות של רובוטיקה בתחום הימי. עם זאת, התוכנית הנוכחית של משרד הביטחון היא להקים מנהלת **יחידה** שתעסוק במקביל ברובוטיקה קרקעית, רובוטיקה ימית ובינה מלאכותית. התחומים הללו אכן חופפים במידה מסוימת, אך מנהלת אחת העוסקת במספר רב כל־כך של נושאים עלולה להתקשות להביא את התוצרים הנחוצים בזמן הדרוש.

הסיבה לכך נעוצה באופי הייחודי של האתגר הימי. פיתוח כשב"ם דורש התמודדות עם אתגרים טכנולוגיים ייחודיים לזירה הימית, כמו תקשורת ארוכת טווח בסביבה ימית, ניווט אוטונומי בים, תחזוקה ואמינות מערכות בתנאי ים קשים. כמו כן, נדרשת הבנה מעמיקה של דוקטרינת הלחימה הימית והאופן שבו כשב"ם יכול להשתלב בה באופן אפקטיבי.

לפיכך, מומלץ להקים מנהלת ייעודית שתתמקד בפיתוח הכשב"ם – מנהלת צלצל – ותפעל על פי אבני דרך ברורות. מנהלת זו תשלב מומחים מתחום הספנות והלוחמה הימית, הרובוטיקה והבינה המלאכותית, אך תתמקד בלעדית באתגר פיתוח הכשב"ם. חשוב במיוחד שהמנהלת תפעל בשיתוף הדוק עם חיל הים כדי להבטיח שהפיתוח הטכנולוגי יענה על הצרכים המבצעיים.

יעדי המנהלת צריכים להתמקד תחילה בפיתוח כשב"ם בעלות של כ־50 מיליון דולר ליחידה, שיוכל לבצע פעולות הרחק מישראל ויהיה מודולרי באופן שיאפשר התאמה למשימות שונות – מסיור ואיסוף מודיעין ועד תקיפה. תקיפת מטרות בעומק היבשה, עדיף שתיעשה באמצעות חימוש משוטט ולא טילים, בשל העלות הנמוכה של הראשונים. פיתוח במחיר זה יאפשר רכש של כלים רבים, ויתחרה בעלות התקיפה של חיל האוויר.

אבני הדרך העיקריות בפיתוח צריכות לכלול:

1. פיתוח יכולות שרידות והישרדות בים – ובכללן ניווט אוטונומי מתקדם והתמודדות עם תנאי ים קשים.
2. פיתוח מערכת תקשורת ושליטה חסינה, המאפשרת פעולה גם בתנאים של שיבוש או חסימה.
3. פיתוח יכולת נשיאת חימוש מגוון, ובכללו טילים ואמצעי לוחמה אלקטרונית.
4. פיתוח יכולות בינה מלאכותית שיאפשרו רמת אוטונומיה גבוהה במשימות שונות.

במקביל לפיתוח הטכנולוגי, נדרשת עבודת מטה מעמיקה לפיתוח תורת הפעלה מתאימה. תורה זו תגדיר כיצד ישתלבו הכשב"מים במערך הקיים של חיל הים, וכיצד יתרמו ליכולת הקרנת הכוח של ישראל. חשוב במיוחד להגדיר את יחסי הגומלין בין הכשב"מים לבין כלי השיט המאוישים והכוחות האוויריים.

פרק 13

ליבי במערב ואנוכי במזרח התיכון: סדר עדיפות דיפלומטי חדש לישראל

רפאל בן־לוי[1]

תקציר

מדיניות החוץ של ישראל מתמקדת באופן מסורתי במערב, בעיקר בארצות הברית, תוך הזנחת הפוטנציאל האזורי במזרח התיכון ובאפריקה. אולם מגמה זו, שהתעצבה לאור היחסים העוינים עם העולם הערבי ותחושת הקרבה התרבותית למערב, מובילה לפספוס הזדמנויות כלכליות, דיפלומטיות וביטחוניות.

הסכמי אברהם המחישו את הפוטנציאל לפתיחות האזור, אך תודעת ה"וילה בג'ונגל" עדיין מכתיבה את סדרי העדיפויות בפועל. הגישה הנוכחית משדרת ניתוק מהמרחב הגאופוליטי האזורי ומונעת מישראל למצות את השפעתה כמעצמה אזורית וגם מעוורת אותה לשינויים ולאיומים מתפתחים. על ישראל להפנים את השתייכותה הטבעית למזרח התיכון, ולפעול מתוך עמדה של ביטחון עצמי ואסרטיביות, תוך ראייה אינטגרטיבית של האינטרסים האזוריים.

גישה אינטגרטיבית מחייבת היכרות עמוקה עם מערכות היחסים בין מדינות ערב עצמן והבנת האינטרסים שלהן. ככל שניאחז בהלכי הרוח של הפוליטיקה האזורית, נוכל ליזום יותר, לפתור בעיות בעצמנו, ולא נצטרך לרוץ לוושינגטון לשם תיווך. גישה זו אומרת שיוזמות גדולות כמו הסכם עם סעודיה או המסדרון המסחרי מהודו לאירופה, צריכות לקרות כך שכל השכנים יצאו נשכרים מהתהליך. לעומת זאת, כאשר מדינת ישראל משתפת פעולה עם שחקנים עוינים כמו קטר, שנחשבת שחקן שלילי בעיני שאר מדינות המפרץ, אנו נעשים מושא לבוז מצד האמירטים והסעודים.

1 המאמר נכתב על בסיס שיחות התייעצות עם בכירים לשעבר במערכת הביטחון והמחבר מודה להם על הרעיונות שעובדו על ידו לכדי מאמר זה. האחריות על הכתוב על המחבר בלבד.

על מנת להנחיל את שינוי התודעה במערכת הדיפלומטית, נדרשים גם צעדים ארגוניים, ביניהם: העברת ניהול קשרים עם מדינות שאין להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל מהמוסד למל"ל; מינוי שני שרים בתוך משרד החוץ – שר לענייני המזרח התיכון והעולם הערבי ושר לענייני אפריקה; ושדרוג מעמד השגרירים למדינות האזור. כמו כן, יש להתעקש על קיום ביקורים רשמיים הדדיים ומיסוד ועידות בינלאומיות של מדינות האזור בישראל. לדוגמה, ועידת אפריקה בישראל פעם בחמש שנים, ועידת מדינות המזרח התיכון פעם בשנתיים.

יש להדגיש כי היכולת של ישראל למצב את עצמה במקום של הובלה דיפלומטית כמתואר במאמר זה, תלויה בכך שהיא תנצח את חמאס בעזה באופן מכריע וחד־משמעי וכן שתמצה את הדין עם מחבלי הנוח'בה. שני הצעדים האלה יוכיחו שהאסלאמיזם הסוני נמצא במחנה המפסידים ושישראל נחושה לעמוד איתן מול אויביה. פחות מכך ייתן רוח גבית לאסלאמיזם הסוני באזור כולו ויאתגר את המשטרים שמוכנים לשתף פעולה עם ישראל.

הנתק התודעתי: איפה אנחנו חיים?

הסכמי אברהם שנחתמו בשנת 2020 בין ישראל לאיחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודאן, הם פריצת דרך היסטורית בהשתלבות הדיפלומטית של מדינת ישראל באזור. הם נבעו בראש ובראשונה מכך שבעשורים האחרונים ישראל הפכה למעצמה אזורית מבחינה ביטחונית, מבחינה כלכלית ומבחינה טכנולוגית, ומדינות האזור הפנימו שהאינטרס שלהן הוא חיזוק הקשרים הדיפלומטיים עם ישראל. העובדה שאף אחת מהן לא ניתקה קשרים עם ישראל לאורך מלחמת חרבות ברזל מעידה על עוצמת האינטרסים האלה.

רוב החברה הישראלית, ובכללה האליטות הציבוריות האמונות על ניהול מדיניות החוץ, חיה בתודעה כאילו אנחנו גרים בארה"ב או במערב אירופה

ולמרות פריצת דרך זו, נדמה שמדינת ישראל טרם הפנימה את משמעות היותה בת־בית במזרח התיכון. היא לרוב מנותקת מהזרמים הפוליטיים והגאופוליטיים החשובים באזור והם עוברים "מעל לראשה". אפשר לומר שהיא לא רק אדישה לרוח הנושבת במפרסים האזוריים, אלא אפילו לא מודעת לכך שיש רוח כזאת. רוב החברה הישראלית, ובכללה האליטות הציבוריות האמונות על ניהול מדיניות החוץ, חיה בתודעה כאילו אנחנו גרים בארה"ב או במערב אירופה. המפה המנטלית בתודעה הקולקטיבית נותנת מרחב רב למערב ומעט מאוד לשכונה שלנו, ואפריקה נותרה בקרן זווית חשוכה.

יש סיבות טובות למצב זה: היחסים העוינים של מדינות ערב כלפינו במשך רוב ההיסטוריה של מדינת ישראל, תחושת הקרבה התרבותית למדינות החופשיות והמודרניות במערב, ריחוק מהתרבות הפוליטית של רוב עמי האזור החיים תחת משטרים מלוכניים וסמכותניים, וכן שיקולים כלכליים רבים המחזקים את החשיבות של קשרינו למדינות בעלות כלכלות חזקות, שרמת החיים בישראל דומה לזו שלהן הרבה יותר מאשר למדינות האזור שרבות מהן מצויות בפיגור של עשרות שנים ביחס לממוצע במערב ובישראל.

אולם המשך מצב תודעה של "וילה מערבית בג'ונגל המזרח תיכוני" כבר אינו משקף את מפת האינטרסים הפוליטיים, הכלכליים והביטחוניים של מדינת ישראל היום ובהסתכלות קדימה לעשור הקרוב. אם נמשיך להתעלם מהשכונה שאנו גרים בה, נפספס הזדמנויות קריטיות להשפעה על האזור ולהתעצמות כלכלית ונהיה עיוורים למשברים ולאיומים ביטחוניים שעלולים לצוץ. ייתכן שאף נגרום להחרפת המשברים האלה מתוך חוסר הבנה של השפעות המשנה של מעשינו.

למען הסר הספק, הגישה האינטגרטיבית האזורית המוצגת במאמר זה אינה גישה שבה ישראל באה מעמדת נחיתות מתרפסת המבקשת להתקבל בשכונה תמורת מחירים אסטרטגיים ופוליטיים. להפך, הפתיחות למדינות הסכמי אברהם נובעת מהיות ישראל מעצמה אזורית חזקה, שפועלת באסרטיביות לקידום האינטרסים שלה, שמתברר שמעגל מדינות הולך וגדל מזהה בהם אינטרס משותף.

כדי לפעול מתוך מעמד של מעצמה אזורית ההולמת את מצבה של ישראל כיום ובעתיד, נדרש שינוי תודעתי. קודם כול יש להכיר בעובדה הגאוגרפית של היותנו במזרח התיכון וצמודים ליבשת אפריקה. האינטרסים הלאומיים שלנו כרוכים באינטרסים האזוריים אם נרצה בכך ואם לאו. אנחנו מושפעים מההתפתחויות האזוריות הגאופוליטיות, המסחריות, ואף האידיאולוגיות מעצם הקרבה הגאוגרפית, ומשפיעים עליהן.

אבל יותר מכך, עלינו להפנים שעם ישראל הוא עם ילידי במזרח התיכון – לשוננו היא לשון מזרח תיכונית, בתוך פסיפס של שפות אזוריות – ועלינו להרגיש כאן בבית בלי להתנצל ובלי לוותר על כך שאנו מייצגים מודל של מדינה חופשית, מתקדמת ומובילה טכנולוגית. ככל שנפנים ונשדר את טבעיות

הקיום שלנו כאן כלפי חוץ, גדל הסיכוי שכך יתייחסו אלינו שאר עמי האזור.

עלינו לעדכן גם את התפיסה שלנו כלפי החברות הערביות מסביבנו. התדמית של חברה בעלת מעמד סוציו־כלכלי נמוך, תרבות פוליטית כושלת וחברה נגועה בשנאת ישראל – נכונה לחלק גדול מהשכנים שלנו אך לא לכולם, ולא לעולם הערבי בכללותו.

התוצאה של הנתק התודעתי שתיארנו לעיל, היא פספוס הזדמנויות מדיניות וכלכליות והתעלמות מאיומים ביטחוניים מתפתחים. הדרך לתיקון מחייבת שינויים במישור התודעתי, שינויים ארגוניים בממסד החוץ והביטחון ויוזמות מול החברה האזרחית. רק שינויים אלה בסדר היום הדיפלומטי בישראל יאפשרו לה לממש את מלוא הפוטנציאל שלה כמעצמה אזורית משגשגת ומובילה. ללא הפנמה זו, עלולה ישראל לשלם מחירים כבדים.

הבעיה: חוסר השפעה על המתרחש סביבנו, פספוס הזדמנויות ועיוורון לאיומים מתפתחים

הדרך לבירות ערביות לא צריכה לעבור דרך וושינגטון

כיום, ישראל נשענת במידה רבה על תיווך אמריקאי ביחסיה עם מדינות ערב, במקום לפעול בערוצים ישירים ועצמאיים. וושינגטון היא מוקד חשוב למדיניות במזרח התיכון, ואסור לזלזל בהשפעתה, אבל יש מוקד נוסף והוא מדינות ערב עצמן, בלי קשר לארה"ב. הנטייה לרוץ לוושינגטון לתיווך של מערכות היחסים שלנו עם מדינות ערב היא שגויה ולא הכרחית. ככל שנבין את מערכות היחסים בין מדינות ערב עצמן נוכל ליזום יותר, לפתור בעיות בעצמנו ולא נזדקק לתיווך אמריקאי. להפך, ככל שנבין את האינטרסים של מדינות ערב במחנה הפרו־מערבי, נוכל לעזור להן בוושינגטון באופן שייתן לנו אשראי ביחסים הבילטרליים איתן.

לדוגמה, המדיניות הישראלית כלפי מצרים היא לתמוך במשטר א־סיסי כי הוא עדיף על פני החלופות. אבל אנחנו מניחים שוושינגטון תדאג ליציבות המשטר עבורנו, ולכן לא נותנים את הדעת כלל על תרחישים של קריסתו. אנחנו צריכים להבין מה מצרים צריכה עכשיו, ואז לזהות הזדמנויות לעזור לה, ומתוך כך ליצור מחויבות שלה כלפינו שתעזור לנו בהקשרים אחרים. למשל, לאחר פריצת מלחמת אוקראינה נוצר משבר באספקת חיטה למצרים. אילו נמשך משבר זה, הוא היה עלול לערער את יציבות המשטר. ישראל צריכה לבחון כיצד היא יכולה לסייע בסוגיות הללו.

מכיוון שיציבות אספקת החיטה היא אינטרס חיוני של מצרים, ישראל יכולה להציע תמיכה טכנולוגית בחלקאות המצרית, להביא מדענים ולספק ידע שהמצרים זקוקים לו. כמו כן, המשך פיתוח והרחבת הקוויז (QIZ) עם מצרים לא זוכה לתשומות הראויות. מדובר בהסכם שיוצר תמריץ לשיתופי פעולה עסקיים בין חברות מישראל וממצרים, על ידי הענקת תנאים של סחר חופשי – פטור ממכס ביצוא המוצר הסופי לשוק האמריקאי. אך הפוטנציאל הגדול שטמון בהסכם זה אינו ממומש, כי אין זה בעדיפות.

דוגמה אחרת היא פרויקטי "פרוספריטי גרין" ו"פרוספריטי בלו" שהם יוזמות לשיתוף פעולה אזורי בין ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות. במסגרת "פרוספריטי גרין", ירדן תייצר אנרגיה סולארית שתסופק לישראל, ובמסגרת "פרוספריטי בלו" ישראל תספק מים מותפלים לירדן. מדובר בפרויקטים בעלי פוטנציאל רב אך הקידום שלהם נגרר הרבה מעבר לזמן הנדרש, בין היתר כי לא שמנו עליהם דגש ובמקום זאת סמכנו על וושינגטון שתקדם את הדברים.

אם נכיר את האינטרסים של שכנינו, נוכל לצבור אשראי מדיני מול מדינות רבות, שישרת אינטרסים ישראליים

בזמן המשא ומתן על הסכם הנורמליזציה עם מרוקו היה ויכוח בתוך המערכת הישראלית אם להכיר

בריבונות המרוקאית בסהרה המערבית. היו קולות שלא רצו לנקוט עמדה בסוגיה זו, השנויה במחלוקת בינלאומית, ואחרים טענו שמכיוון שהכרה זו חשובה למרוקו, היא תהיה מחווה חשובה ותיצור מחויבות של מרוקו כלפינו באופן שקשה להגדיר מראש.[2] לבסוף הכירה ישראל בסהרה המערבית כשטח של מרוקו ביולי 2023, ובתגובה, מרוקו הזמינה מייד את ראש ממשלת ישראל לביקור רשמי.[3] כמו כן, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, מרוקו לא העזה לנתק איתנו יחסים, ובהמשך השנה אף חתמה איתנו על עסקה לרכישת שני לוויינים.[4] יש להבין שאילו מדינה ערבית אחת הייתה מנתקת את יחסיה עם מדינת ישראל, זה היה יוצר לחץ פוליטי על האחרות שלא להיראות יותר מדי ציוניות, והיינו עלולים לראות גל של ניתוקים. כל עוד אף אחת לא ניתקה את יחסיה – כל האחרות שמרו על קו זה, וזאת במידה רבה בזכות מחוות ההכרה שלנו בריבונות המרוקאית בסהרה המערבית.

דוגמה לחשיבה זו שדווקא לא מומשה, היא בעולם השבבים. ישראל עשתה מאמץ להיכנס להסכם הקשור בתעשיית השבבים עם ארה"ב. במסגרת זו, ישראל יכלה ליזום לחבר גם את האיחוד האמירויות להסכם, שכן מדובר באינטרס משותף גם להן, אך זה לא נעשה.

גם אפריקה נותרת מחוץ למוקד תשומת הלב הישראלית, אף שזו זירה צמודה אלינו שיש לנו בה אינטרסים רבים ויש לה חשיבות אסטרטגית לנוכח האוכלוסייה הגדלה ומשאבי הטבע הרבים שיש בה. יש מדינות נוספות במרכז אפריקה שמעוניינות למסד יחסים דיפלומטיים עם ישראל ואנחנו מזניחים אותן. יש קהילות נוצריות רבות שתומכות בישראל מתוך זיקה דתית ורצון לשיתוף פעולה. מתקיימים באפריקה גם תהליכים שליליים שאסור לנו להתעלם מהם, אירן מנסה להגביר את השפעתה ביבשת וחיזוק הקשרים של ישראל עם מדינות אפריקה מסייע בבלימתה. תחרות גאופוליטית הולכת וגוברת מתקיימת ביבשת אפריקה גם מצד סין וטורקיה, ועל ישראל לבסס את נוכחותה באפריקה גם על רקע זה. באפריקה שוק פוטנציאלי ענקי לטכנולוגיות ישראליות בתחומי החקלאות, המים, האנרגיה המתחדשת והבריאות, ולישראל יש הרבה מה להציע בתחומים אלה, וכן בתחומים של ביטחון וכלכלה. ולמרות כל זאת, אפריקה זוכה רק למעט מתשומת הלב הראויה לה.

הנורמליזציה עם סעודיה בדרך הנכונה: גישה אינטגרטיבית ללא מחוות לפלסטינים

נורמליזציה שכולם ירוויחו ממנה

מיסוד היחסים עם סעודיה הוא הזדמנות היסטורית לכלל האזור, אך יש לנהל זאת בצורה מושכלת ומתחשבת. כדי שהסכם עם סעודיה לא יגרום לשבר בזירות אחרות, יש לתת את הדעת לכך שכל הצדדים השכנים יפיקו תועלת מהתהליך. אל ההסכם עם סעודיה יש לגשת מתוך ראייה רחבה, תוך התחשבות במערכת הקשרים שלה עם מדינות אחרות באזור, כדי לא לערער קשרים עם מדינות אחרות כמו בחריין, מרוקו או מצרים – אלא להפך, להיטיב עימן בעזרת אלמנטים שונים שישולבו בהסכם, כך שכולם ירוויחו ממנו. כך ההסכם יצליח וגם יבנה לישראל אשראי אצל מדינות אחרות.

בלי ויתורים לפלסטינים

עלינו לזכור שיש לסעודיה הרבה מה להרוויח מהסכם שלום עם ישראל. לכן אסור לנו לשלם על היחסים

2 אריאל כהנא, "ההבטחה המוקדמת, התקרית הדיפלומטית וההכרה הסופית – כך נולדה ההכרה הישראלית בסהרה המערבית" **ישראל היום**, 18.7.2023.

3 איתמר אייכנר, "אחרי ההכרה הישראלית בסהרה המערבית: מלך מרוקו הזמין את נתניהו לביקור", **Ynet**, 19.7.2023.

4 יובל אזולאי, "מהדקות יחסים: מרוקו רוכשת מהתעשייה האווירית לוויין ביון בכמיליארד דולר", **כלכליסט**, 9.7.2024.

עם סעודיה במטבע של ויתורים כלפי הפלסטינים וגם אין צורך בשום תהליך מול הפלסטינים. אם נעמוד על כך, הסעודים יקבלו זאת. בשיחות שהתנהלו בזמן ממשל ביידן, הייתה זו וושינגטון שהכניסה את נושא ההתקדמות למדינה פלסטינית, אשר אינו מעניין את יורש העצר מוחמד בן סלמאן ואף לא את הרחוב הסעודי. אם סעודיה תמשיך לדרוש זאת, ישראל צריכה לעמוד איתן על כך שהיא מוכנה לשלום תמורת שלום, או רק להמשיך לשתף פעולה נקודתית במקומות שבהם קיים אינטרס משותף. בשום אופן אסור לישראל להתחנף או להציג את עצמה כנואשת להסכם נורמליזציה.

יש להדגיש שהיחס המועדף לדרישות הפלסטיניות מחליש את העולם הערבי כולו. המיקוד בפלסטינים משאיר את כולם מאחור כי הוא מרעיל את הציבור שמאמין לשקרים של רמאללה. צריך להבהיר לשכנינו שהתמיכה בפלסטינים מסוכנת ליציבות השלטונית שלהם בדיוק כמו האחים המוסלמים.

חרף הרטוריקה הסימפטית לרמאללה והרגישות הכנה למשבר הציבור בעזה, מדינות ערב מבינות שהעצמת מעמדם של הפלסטינים לא תסייע להן בבעיות הפנימיות, והיא אף עשויה להחריפן. מנגד, הן גם מבינות שישראל מקדמת בפועל אינטרסים משותפים רבים איתן. ירדן למשל נאבקת בלחצים מבית מצד האסלאמיסטים שקיבלו רוח גבית מהפלת משטר אסד, נמצאת במשבר כלכלי חמור, ותלויה בישראל בכל הקשור לאנרגיה ולמים. סוריה הרוסה מהיסוד, מפוצלת בין פלגים אתניים־דתיים, ומנהיגה האסלאמיסט מוכן לנהוג במתינות כדי לנסות לייצב את השלטון – אך חשוב לזכור שכל התקוות החדשות לשיקום המדינה בתום 14 שנות מלחמה, מקורן במערכה שניהלה ישראל נגד חזבאללה ואיראן. לבנון, שלראשונה זה עשרות שנים מעמידה ממשלה שיכולה להתמודד עם הדומיננטיות של חזבאללה, מבינה כי הפעולות הישראליות הן שהחלישו את הארגון השיעי, ופתחו לה הזדמנות לשיקום הריבונות הלאומית.

כמו כן, מדינות המפרץ שחתמו על הסכמי שלום עם ישראל ממשיכות לשמור על היחסים עימה, למרות הרטוריקה הדיפלומטית הביקורתית, כי הן יודעות שהכלכלות שלהן נשארות חד־ממדיות, ומבוססות על ייצוא אנרגיה, ולכן הן מוכרחות לשתף פעולה עם שחקנים יצירתיים וחדשניים – וישראל היא בדיוק שותפה כזו.

סעודיה נמצאת בנקודה מכרעת: למרות עושרה, כמחצית מהתמ"ג שלה עדיין מגיע ממגזר האנרגיה.[5] מימוש חזון 2030 של מוחמד בן סלמאן נתקל באתגרים רבים, והוא נשען בעיקר על יבוא חדשנות מבחוץ, כדי להפוך את סעודיה למדינה רלוונטית בעידן הבינה המלאכותית. במקביל, מתמודדת הממלכה עם איומים על חייו של יורש העצר מצד אסלאמיסטים מבית. מעבר לכך, סעודיה, כמו רבות ממדינות האזור, רואה את היתרון בצמצום ההשפעה האיראנית באזור – שגם הוא מתרחש עקב פעולות ישראל בשנה האחרונה.

במציאות כזו, כל דרישה להקים מדינה פלסטינית כמחיר לשלום עם סעודיה היא חסרת בסיס. היא לא תסייע למדינות ערב להתמודד עם אתגריהן. אדרבה, היא עלולה לערער את מעט היציבות שהן נהנות ממנה. לכן אין מקום לוויתורים ישראליים.

כשומרי שני המקומות הקדושים באסלאם, הסעודים עומדים במרכז העולם מוסלמי, ולכן האינטרס שלהם עומד בניגוד להאדרה שהפלסטינים עושים לירושלים ולהר הבית

5 Luke Aplin, "Saudi Arabia Hits Milestone in Shift Away from Oil Economy", *Global Finance*, 2.4.2024

מקומו של שיח אמוני

עלינו להפנים שהאמונה דתית היא חלק מהסיפור של האזור, ולכן אל לנו להירתע משיח אמוני־דתי עם הסעודים. לדוגמה, כשומרי שני המקומות הקדושים באסלאם, הסעודים עומדים במרכז העולם מוסלמי, ולכן האינטרס שלהם עומד בניגוד להאדרה שהפלסטינים עושים לירושלים ולהר הבית. עוד יש להעלות שאלות כמו: מה מוחמד היה חושב על הפלסטינים, וכיצד הוא היה מתייחס לשקרים, לאלימות ולשחיתות שמאפיינים אותם כיום? יש דרכים במסורת הדתית שדרכן יוכלו הסעודים להוביל שינוי ולהכיר בבעלות הישראלית על ארץ ישראל מבחינת ההלכה המוסלמית, ויש לפעול לקדם אותן. על הישראלים גם להציג את עצמם כעם ישראל המקראי ולהדגיש את השורשים העמוקים שלהם בארץ.

בניגוד להסכמי השלום עם מצרים וירדן, בסעודיה קיים סיכוי שיהיה בהמשך הדרך אפילו שלום חם, שכן קיים שם מעמד ביניים שהולך ונפתח לעולם. זאת אף שכיום קיימת בורות גדולה ביחס לישראל והדעות הרווחות הן שליליות כתוצאה מעשרות שנים של חינוך אנטי־ישראל. שינוי דעת הקהל ייקח זמן ועל ישראל לדרוש שהסכמי השלום ישוקפו במערכות החינוך. התקווה היא בכך שבמדינות המלוכניות החברה נוטה ליישר קו עם הובלת המלוכה.

באותו אופן, כאשר נחזור לקדם את יוזמת המסדרון המסחרי מהודו לאירופה דרך המזה"ת, ה־IMEC, יש לעשות זאת תוך חשיבה אזורית אינטגרטיבית. הצלחת המסדרון תהיה ברכה למדינות המפרץ, לירדן ולישראל, אך עלולה לפגוע בכלכלה המצרית כי היא תתחרה במעבר בתעלת סואץ. יש לתת על כך את הדעת ולמצוא מודל שימנע משבר במצרים כתוצאה מהצלחת המסדרון.

נידוי מחנה תומכי חמאס כאינטרס אזורי משותף

אחד האתגרים המרכזיים באזור הוא היחס לקטר. גוף התקשורת אל־ג'זירה שהיא מפעילה הוא המחולל והמשמר של חלק גדול מבעיות האזור ובמיוחד השקרים הפלסטיניים. עלינו להכיר בכך שקטר היא מדינת אויב לישראל ותומכת טרור, ולהתחיל להתייחס אליה באופן זה. יותר מכך, קטר כבר נחשבת שחקן שלילי מבחינת שאר מדינות המפרץ, שכן היא מממנת טרור, משחיתה מוסדות אקדמיים באירופה ובארה"ב, ומשמשת בסיס לתעמולה המזיקה של האחים המוסלמים. כך שכאשר מדינת ישראל הולכת ומשתפת פעולה עם קטר בסוגיית עזה, ניתך עליה בוז מצד האמירטים והסעודים שלא מבינים איך אנחנו מוכנים לעשות את זה. עלינו להפסיק כל משא ומתן עם קטר, להפסיק לדבר עם השלטון, להכריז עליה כמדינת אויב ולהתחיל לחסל את שאריות חמאס בשטחה. במסגרת הסכם עם סעודיה, ישראל יכולה להציע את העברת הבסיס האמריקאי מקטר לסעודיה, צעד שיחזק את הקשרים האזוריים ויחליש את השפעת קטר.

ניהול קשרים עם מדינות שאין להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל צריך להיות באחריות המל"ל ובהובלת ראש הממשלה, והמוסד צריך להתמקד בחיסול אויבים

טורקיה היא יותר יריב מידיד אבל יש עדיין לאן להידרדר. יש להמשיך לשמור על איזון זהיר בשל האינטרסים האנרגטיים והגאופוליטיים המשותפים. ארדואן הוא בצד הרע באזור, אבל אנחנו לא רוצים לחזק את היריבות עם טורקיה, במיוחד לאור העוינות הפוטנציאלית בזירה הים תיכונית. לדוגמה, הנפט שאנו קונים מאזרבייג'אן עובר דרך טורקיה, והיא לא עוצרת את זה כדי להימנע מפגיעה באזרבייג'אן ובמוניטין שלה עצמה כמדינה אמינה המכבדת הסכמי סחר גדולים.

בתגובה לרטוריקה עוינת של טורקיה כלפינו בזמן המלחמה, ישראל נקטה בצדק גישה דיפלומטית זהירה שבה היא הבהירה שתוקפנות מצידה תהיה טעות, ועם זאת נמנעה מהסלמה ושמרה על ערוצי תקשורת פתוחים תוך ניסיון למנוע החרפה נוספת ביחסים. יש להבין שבין מצרים לטורקיה שוררת איבה עמוקה על רקע התמיכה הטורקית בשלטון מורסי ואידיאולוגיות אסלאמיסטיות בכלל, ויש לנצל זאת בעבודה שלנו מול מצרים.

אלג'יריה גם היא שחקן חשוב באזור בשל עושרה בגז והשפעתה על אירופה. עם זאת, עמדותיה העוינות כלפי ישראל מציבות אתגר שיש להתמודד עימו ברמה המדינית. אלג'יריה עוינת לישראל, תומכת חמאס ורש"פ אך גם עוינת למרוקו באופן שמהווה אינטרס משותף שלנו עם רבאט.

שינויים ארגוניים נדרשים

המוסד אינו מערך דיפלומטי אלא גוף מודיעין וסיכול

כיום ראש המוסד מנהל את מרבית יחסי החוץ של ישראל במזרח התיכון ובאפריקה. זהו מצב מעוות, שכן המוסד אינו בנוי להיות גוף מדיני־דיפלומטי אלא ארגון ביון שעוסק באיסוף מודיעין אנושי ובמשימות חשאיות לסיכול ולחיסול איומים ביטחוניים על ישראל מצד אויבנו, ומסתכל על העולם דרך פריזמה צרה שנועדה למטרות אלו. על כן ניהול קשרים עם מדינות שאין להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל צריך להיות באחריות המל"ל ובהובלת ראש הממשלה, והמוסד צריך להתמקד בחיסול אויבים. יישום שינוי זה הוא קריטי לקראת הרחבת הסכמי אברהם למדינות נוספות כמו אינדונזיה, עומאן ועוד.

מינוי שרים לענייני המזרח התיכון ואפריקה במשרד החוץ

הידע הדרוש על מארג היחסים בין מדינות האזור והאינטרסים השונים שלהן קיים בקהילת המודיעין הישראלית. יש מומחיות בתוך המערכת ויש אנשי אינטגרציה, אבל אין גורם בדרג המדיני שמעוניין ופנוי לנצל מידע זה, להושיב את המומחים ולשאול את השאלות הנכונות, ואף לבקש את מיפוי המידע כדי להשתמש בו. כדי לתקן זאת מוצע למנות שני שרים בתוך משרד החוץ – שר לענייני המזה"ת והעולם הערבי ושר לענייני אפריקה. שרים אלה יהיו בעלי העניין הארגוני והכוח הפוליטי לזהות הזדמנויות ולקדם אותן ברמה הלאומית. מינוי בכיר שיקבל את הסמכות ואת האחריות לגרום לדברים לקרות, יוביל לשינוי של מערכת הידע ואנשים יתארגנו סביבו. אין צורך באלפי תקנים של סגל כמו משרד ממשלתי גדול, אלא בפחות ממאה פקידים.

שדרוג מעמד השגרירים למדינות האזור

העדר המודעות לחשיבות הקשרים הדיפלומטיים באזור מתבטאת גם במינוי השגרירים לזירות אלה, שהם לרוב אנשים בעלי רקע בירוקרטי. כולם יודעים את זהות השגריר לוושינגטון ולאו"ם לדוגמה, אבל לא לאיחוד האמירויות או למרוקו. הביטוי לשינוי התפיסה ולהבנת חשיבות היחסים עם מדינות אלה יהיה מינוי שגרירים במעמד בכיר יותר. אין צורך בהכרח בדרג פוליטי בכיר, אך נדרשים אנשים בעלי מעמד ציבורי שהם אנשי חזון ויוזמה.

ביקורים, ועידות בינלאומיות בישראל והחברה האזרחית

ביטוי נוסף לתודעה החדשה שיש בו סמליות רבה וגם חשיבות מעשית, הוא ביקורי בכירים בישראל. ישראל שרואה את עצמה כחלק טבעי מהשכונה, צריכה להזמין אליה בכירים ממדינות האזור לביקורים רשמיים. היא צריכה להתעקש שביקורים של גורמים רשמיים יתקיימו בקביעות ויהיו הדדיים. ביקורים אלה בישראל ושל ישראלים במדינות האזור יחייבו את מנהיגי האזור לראות בישראל חלק מהמרחב ולשדר בחזרה לציבורים שלהם שזה המצב ושזה לגיטימי.

מעבר לביקורים של מנהיגים, ישראל צריכה ליזום ועידות בינלאומית של מדינות האזור בישראל. לדוגמה, ועידת אפריקה בישראל פעם בחמש שנים וועידת מדינות המזרח התיכון פעם בשנתיים. היוזמה של פורום הנגב היא דוגמה לחשיבה כזו, אך עליה להתרחב ויש להימנע מהזמנת הרש"פ, שכן הרש"פ אינה מדינה והיא גוף עוין לישראל שרק יעכיר את האווירה ויחתור תחת הפוטנציאל החיובי של הוועידה. יש לפעול לעיגון קיומה של ועידה כזו בהסכם עתידי עם סעודיה. ייתכן אף אירוח של ועידת הליגה הערבית בישראל.

ברמת הציבור הרחב, יש לעודד תוכניות שיביאו לאינטראקציה בין האוכלוסיות באופן שתורם לשני הצדדים. לדוגמה, אפשר למסד תוכניות לחילופי סטודנטים באבו־דאבי. לימוד השפה הערבית הוא חשוב אך צריך לקרות באופן טבעי מלמטה למעלה ועם תוכניות לעידוד ולהעשרה ולא כתכתיב חובה במשרד החינוך, שכן ראוי שלימוד הערבית יתפתח באופן אורגני ככל האפשר. פתיחת היחסים תאפשר גם פיתוח של המגזר העסקי ושל המגזר התיירותי.

העמקת האינטגרציה הביטחונית דרך סנטקום

שינוי הפיקוד האמריקאי שאחראי לשיתוף הפעולה הצבאי עם ישראל מפיקוד אירופה (יוקו"ם) לפיקוד אזור המזה"ת (סנטקו"ם) הוא הישג מדיני עצום שמשמעותו לא לגמרי מובנת לציבור. זהו ביטוי להסתכלות הנכונה על ישראל כחלק מהאזור שיש לאמץ ולהעמיק.

סיכום

ישראל ניצבת בפני הזדמנות היסטורית לבסס את מעמדה כמעצמה אזורית משפיעה ומשגשגת, אך לשם כך נדרש שינוי בסדרי העדיפות של מדיניות החוץ שלה. מיצובה של ישראל כמעצמה טכנולוגית, כלכלית וביטחונית מאפשר לה להוביל תהליכים דיפלומטיים, לחזק קשרים עם מדינות האזור ולהשפיע על המערכת הגאופוליטית שמסביבה. עם זאת, המשך הסתמכות על ערוצי תיווך מערביים בלבד והזנחת היחסים הישירים עם מדינות ערב ואפריקה מפספסים את הפוטנציאל ליצירת שיתופי פעולה אסטרטגיים, חיזוק כלכלי ובלימת איומים ביטחוניים.

מיצוב מחדש זה תלוי אומנם בהישג מכריע נגד חמאס בעזה. עצירת הלחימה לפני השגת כלל יעדי המלחמה ואי מיצוי הדין עם מחבלי הנוח'בה משמעותם ניצחון לחמאס – תוצאה שתייתר כל צורך מבחינת מדינות ערב לקדם יחסים עם ישראל. הן לא ירצו להושיט יד לשותפה חלשה שאינה מסוגלת להכריע את אויביה. הדרך היחידה להתקדם בשינוי המרחב האזורי היא לנצח בעזה בצורה ברורה. לאחר מכן תוכל ישראל לשוב לדון בנורמליזציה עם סעודיה ועם מדינות נוספות מעמדת עוצמה.

כדי להבטיח את עתידה ואת מעמדה באזור, ישראל חייבת להפנים את מקומה הטבעי במזרח התיכון, לפעול באומץ מתוך חזון אזורי, ולשדר ביטחון עצמי הנובע מהבנת עוצמתה ומיקומה הייחודי. השינוי הנדרש אינו במישור הדיפלומטי בלבד, אלא גם בתודעה הציבורית ובמבנים הארגוניים של מערכת החוץ והביטחון. מהלך זה יאפשר לישראל לממש את מלוא הפוטנציאל שלה ככוח יציב, יוזם ומוביל במזרח התיכון.

פרק 14

לא עוד קורבן: בניית העוצמה הרכה של ישראל כמנהיגה אידיאולוגית

ניצן דוד פוקס

תקציר

ישראל זקוקה לאידיאולוגיה לאומית כדי לבנות את העוצמה הרכה שלה. הזנחת הממד הרעיוני־ערכי במדיניות הישראלית יצרה חולשה מבנית ביכולתה של ישראל להתמודד עם איומי דה־לגיטימציה, לגבש בריתות עמוקות, ולנווט בהצלחה בעידן של תחרות בין־מעצמתית. נייר זה מצביע על הצורך באידיאולוגיה לאומית חיובית ומציע מתווה לחיזוק העוצמה הרכה של ישראל כמרכיב הכרחי בביטחונה הלאומי.

המלצות מרכזיות:

- גיבוש מצפן ערכי למדיניות החוץ – יש לגבש תפיסה אידיאולוגית ברורה המבוססת על שני עקרונות: חירות תנ"כית וריבונות פופולרית. החירות התנ"כית משלבת את המסורת היהודית עם רעיונות אוניברסליים של חופש וכבוד האדם, בעוד הריבונות הפופולרית מדגישה את ערך הלאומיות כבסיס לממשל עצמי. **תפיסה זו תספק בסיס רעיוני איתן למדיניות החוץ הישראלית ותאפשר התמודדות אפקטיבית עם טענות דה־לגיטימציה**. יש להטמיע תפיסה זו בכל זרועות מערך החוץ הישראלי.
- הקמת מערך מוסדי להפצת ערכים – יש להקים ארבעה מנגנונים משלימים: כנס שנתי בירושלים, "אור ציון", שיכלול מוקד מדיני, אזרחי ועסקי; קרן השקעות שתתמוך במחקר ובחינוך לקידום ערכי היסוד; מערך הכשרת דיפלומטים שיכשיר את נציגי ישראל להפיץ את המסר הערכי; וחיזוק מערך סיוע החוץ כך שישלב סיוע הכשרתי וטכנולוגי עם הפצת ערכים. המערך המוסדי יתוקצב בתקציב ייעודי ויזכה לגיבוי מדיני בכיר.
- בניית מערך בריתות ערכי – יש לפתח מסגרת של "בעלות ברית מהותיות" – מדינות המזדהות עם ערכי היסוד של ישראל. כל ברית תכלול חבילת הסכמים סטנדרטית בתחומים אידיאולוגיים, ביטחוניים וכלכליים. במקביל, יש לפתח רשתות של ארגוני חברה אזרחית התומכים בערכי ישראל, כמו הקהילה האוונגלית העולמית. אגף ייעודי במל"ל יתאם את המאמצים ויפתח אסטרטגיות פעולה מותאמות לכל זירה.

ישראל כמקלט בטוח — נרטיב בעייתי

מדינות מודרניות מקדישות משאבים רבים לעיצוב של נרטיבים אסטרטגיים ולהפצתם במסגרת מאמצי הדיפלומטיה הציבורית שלהן. נרטיבים אלה משמשים להצדקת מדיניות, לגיוס תמיכה בינלאומית ולעיצוב תדמית המדינה בזירה העולמית.

אחד הנרטיבים המרכזיים בהסברה הישראלית הוא נרטיב "המקלט הבטוח", המציג את ישראל כמדינה שקמה מתוך הצורך להגן על העם היהודי לאחר השואה ומתמודדת עם איומים מתמשכים על קיומה. הפעולות של ישראל מוצדקות כפעולות של הגנה עצמית. לעיתים מצורף לנרטיב הזה גם הנרטיב הרואה בישראל את "חוד החנית" או "מעוז" מערבי נגד האסלאם הקיצוני. כלומר, לא רק מקלט בטוח – אלא מבצר מערבי בלב העולם האסלאמי.[1]

בעבר נרטיב זה נחל הצלחה, במיוחד בקרב קהלים מערביים שראו בישראל מדינה דמוקרטית המתמודדת עם איומים מצד משטרים אוטוריטריים, אך כיום ניכרת שחיקה באפקטיביות שלו. סיבה אחת היא סימפטיה גדלה לסבל הפלסטיני, והתנגדות לרעיון שסבל של עם אחד (העם היהודי) מצדיק סבל של עם אחר (הפלסטינים). סיבה אחרת היא הסתירה הגוברת בין פעולותיה של ישראל ובין מה שנתפס כ"ליברלי" וכ"נכון מוסרית" במערב.[2] כלומר, בעוד ישראל מעוניינת לשאוב לגיטימיות בהצגתה את עצמה כחלק מן המחנה המערבי, מחנה זה מתנער מפעולותיה. סיבה שלישית היא קעקוע הטענה שישראל היא מקלט בטוח, והצגתה כפרויקט קולוניאליסטי, דורסני ולא לגיטימי. כלומר, במקום להיות מקלט בטוח ונציגות של הנאורות המערבית, ישראל נתפסת ככוח כובש, בלתי לגיטימי, העוסק בדיכוי שיטתי ומתמשך של ערבים.[3]

סיבה חשובה נוספת היא האידיאולוגיה הטרנס־לאומית, המקודמת דרך מוסדות בינלאומיים וארגוני חברה אזרחית. האידיאולוגיה הטרנס־לאומית רואה במדינת הלאום הריבונית דבר פגום, העומד כמחסום בפני המימוש המלא של זכויות אדם אוניברסליות, הכוללות לא רק זכויות פוליטיות – כמו חופש הביטוי והמחשבה – אלא גם זכויות חברתיות כמו הזכות לחינוך ולמגורים נאותים. באידיאולוגיה הטרנס־לאומית ריבונות מדינת הלאום צריכה להיות מוכפפת לדין הבינלאומי ואם אפשר, מוטב לבטל כליל את מדינת הלאום, כמדינה שבה יש העדפה רשמית לתרבות או לקבוצה אתנית אחת על פני אחרת.[4]

כל עוד ישראל ממשיכה להישען על "המקלט הבטוח" כנרטיב היסודי שלה, היא תמצא עצמה שוב ושוב מנהלת קרב מאסף אל מול מאמצי הדה־לגיטימציה נגדה. אין אפשרות אחרת. זאת משום שנרטיב המקלט הבטוח נשען על ערכים וניסיון היסטורי שהם עצמם נתונים היום למתקפה ולדה־לגיטימציה. הוא נשען על ערכים וניסיון היסטורי שאליהם ישראל אינה מתייחסת. בבסיסו נמצאות ההנחות שמדינת לאום היא דבר חיובי, שליהודים יש קשר היסטורי ורוחני לארץ ישראל ושקהל היעד עדיין רואה בשואה אירוע מכונן זהות. כל ההנחות הללו כבר אינן תקפות בחלקים של העולם המערבי, ודאי בקרב האליטות האינטלקטואליות והתרבותיות שלו.

1 Sandra Simonsen, "Discursive Legitimation Strategies: The Evolving Legitimation of War in Israeli Public Diplomacy", *Discourse & Society*, 30(5) (September 2019), pp. 510–511, https://doi.org/10.1177/0957926519855786

2 Simonsen, "Discursive Legitimation Strategies", pp. 515–516

3 David Lloyd, "Settler Colonialism and the State of Exception: The Example of Palestine/Israel", *Settler Colonial Studies* 2(1) (January 2012), pp. 59–80, https://doi.org/10.1080/2201473X.2012.10648826

4 John Fonte, *Sovereignty or Submission: Will Americans Rule Themselves or Be Ruled by Others?*, New York; London: Encounter Books, 2011

הדרך היחידה שבה תוכל ישראל לשנות את המגמה היא באמצעות שינוי של הנרטיב היסודי שלה והתייחסות לטענות יריביה ברמת הערכים. ישראל צריכה להפסיק להצדיק את קיומה באמצעות טראומה היסטורית, ולחפש את ההצדקה במסר חיובי לעולם. היא צריכה להפסיק להביא מנהיגים זרים ליד ושם, ולהתחיל לקחת אותם להר הבית. עם ישראל שב להיסטוריה כעם ריבוני כדי להביא בשורה ייחודית לו, והיא בשורה שטוב שתופיע שוב על במת ההיסטוריה.

המצפן הערכי של מדיניות החוץ הישראלית — ונתתיך לאור לגויים

ישראל חייבת להגדיר בבירור את ערכיה, ולשרטט אידיאולוגיה לאומית שלא רק תצדיק את הלגיטימיות שלה – אלא גם תנסח את הבשורה של ישראל לאומות. אין זו גישה חריגה – אומות רבות החזיקו ועדיין מחזיקות באידיאולוגיה לאומית, בראשן ארה"ב.[5] בעזרת אידיאולוגיה אפשר להעלות פעולות פרטיקולריות של אומה לרמה האוניברסלית, כמייצגות וכמקדמות ערכים ורעיונות שעימם אחרים יכולים להזדהות. כך הצליחה הציונות לגייס תמיכה של לא־יהודים; וכך חייבת לפעול ישראל.

ברור שלאידיאולוגיה כזו נדרשת תמיכה ציבורית, ואין מקומו של נייר זה לייתר את הדיון הציבורי באמצעות קביעה של האידיאולוגיה מראש. עם זאת, אי־אפשר שלא להציע אידיאולוגיה כזו, ולהראות כיצד אפשר לקדם אותה בכלים פשוטים יחסית. הדברים המובאים להלן הם הצעה היכולה לשמש בסיס לשיח הציבורי.

בנייר זה מוצעת מערכת של שני ערכי יסוד המשלימים זה את זה אשר יכולים לשמש מצפן ערכי למדיניות החוץ של ישראל ובסיס ערכי לבניין העוצמה הרכה שלה: חירות תנ"כית וריבונות פופולרית (Popular sovereignty). ערכים אלו מבטאים תפיסה קוהרנטית של תפקיד ישראל בזירה הבינלאומית. הם נובעים מהמסורת היהודית ומהניסיון ההיסטורי הישראלי, ובה בעת מציעים חזון אוניברסלי הרלוונטי לכלל האנושות.

חירות תנ"כית

חירות תנ"כית היא תפיסה של חופש אנושי, המשלבת את עומק המחשבה התנ"כית עם התובנות של הפילוסופיה הפוליטית הקלאסית. בדומה לתפיסתו של קיקרו את החירות כ־libertas – מצב שבו האדם אינו משועבד לרצון שרירותי של אחר – התפיסה התנ"כית רואה בחירות מצב טבעי הנובע מעצם בריאת האדם בצלם אלוהים.[6]

הציונות כאידיאולוגיה מגלמת את החירות במובנה השלם, כאחריות של אדם על חייו

בתפיסה התנ"כית החירות נובעת מהיחס הישיר בין האדם לבוראו. יחס זה הוא שמעניק לאדם את החירות ובה בעת מטיל עליו אחריות מוסרית עמוקה. מהיותה נובעת ממקור טרנסצנדנטי, חירות זו אינה ניתנת לשלילה על ידי אדם אחר והיא תקפה לכל בני־האדם.

העמדת ערך החירות כערך יסוד למדיניות החוץ הישראלית מתבקשת משתי סיבות. ראשית, הציונות כאידיאולוגיה מגלמת את החירות במובנה השלם, כאחריות של אדם על חייו. אין היא חירות ממצוקה פיזית ורוחנית של הגלות בלבד, אלא גם חירות לשוב כאומה החיה חיים לאומיים בארצה. מתוקף חירות זו שב העם היהודי וקיבל על עצמו את **האחריות** לקיים

5 Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, 1st ed, New York: Knopf, 2001, pp. 165–169

6 M. N. S. Sellers, *The Sacred Fire of Liberty,* London: Palgrave Macmillan UK, 1998, pp. 43–46, https://doi.org/10.1057/9780230371811

חיים לאומיים, לשכללם ולפתחם לרווחתו ולרווחת משפחת העמים כולה.

שנית, היהודים היו לא פעם מטרתם של אויבי החירות ושימשו, ועדיין משמשים, חברות נחשלות כדי להצדיק את מצבן. די להסתכל בעמים הערביים, אשר השנאה לישראל משמשת להם אמתלה להצדיק את מצבם החומרי הירוד.[7] כחלק מהפצת ערך החירות, ישראל חייבת לפעול לשחרר את עמי האזור מן השנאה אליה, שנאה שמשעבדת אותם לא פחות משהיא פוגעת במדינת ישראל.

ריבונות פופולרית

הערך השני הוא ריבונות פופולרית, ריבונות הנובעת מן העם – ולא מן המדינה.[8] הריבונות הפופולרית, שהיא לאומית באופייה, אינה מבטלת את החירות הפרטית אלא מעצימה אותה. בדומה לאופן שבו הרומאים ראו ברפובליקה איזון בין כוח העם לסמכות הסנאט, כך התפיסה התנ"כית מציעה מודל של ריבונות עממית המוגבלת על־ידי עקרונות אלוהיים. העם הוא אומנם מקור הסמכות הפוליטית, אך סמכות זו כפופה לעיקרון עליון – צלם האלוהים שבכל אדם, המעוגן ב"חוקה" (התורה) – המחייב כיבוד זכויות הפרט. אולם גם היחיד אינו יכול לפעול בשרירות מוחלטת, מעצם היותו חלק מהקהילה האנושית. ישנו מתח חיובי בין הערכים, אשר מפרה את שניהם.

הריבונות הפופולרית מתממשת במסגרות מדיניות המגלמות את האיזון העדין בין כוח הרבים לזכויות היחיד. המדינה שואבת את סמכותה מן העם, והיא נועדה בראש ובראשונה לשרת אותו. המסגרת הלאומית הטריטוריאלית מכפיפה את המנגנונים הביורוקרטים של המדינה לארגונים ולמוסדות תת־לאומיים, הבולמים ומאזנים אותם. נאמנות לקבוצה ולכידות חברתית מאפשרות למסגרות הלאומיות לשגשג, תוך אמון רב בין שליט ונשלט.

הריבונות הפופולרית היא הרעיון היכול לסתור את האידיאולוגיה הטרנס־לאומית. במקום שישראל תהיה בעמדת התגוננות בפני מוסדות בינלאומיים, בפני השיח האקדמי, היא תהיה בעמדת תקיפה. הלגיטימיות של האידיאולוגיה הטרנס־לאומית – גם כלפי עצמה, גם כלפי חוץ – היא בהבטחתה להגן על חירות הפרט ולהרחיבה. אולם בחינה ביקורתית של האידיאולוגיה, מראה את כשליה – אם זה במינוי של פקידים לא נבחרים, אם זה ב"גירעון דמוקרטי" במוסדות הטרנס־לאומיים, ואם בפגיעה בחירות הפוליטית של יחידים.[9] הריבונות הפופולרית מציעה מודל אחר וטוב יותר לשמירת החירות, ועל בסיסה ישראל כמדינת יהודית היא לא רק דבר לגיטימי – היא אף דבר רצוי.

שני הערכים – חירות תנ"כית וריבונות פופולרית – יוצרים יחד מצפן ערכי למדיניות החוץ הישראלית. הם מספקים הן את העקרונות המנחים למדיניות והן את יעדיה. החלק הבא יעסוק במנגנונים הקונקרטיים שבאמצעותם אפשר להפיץ ערכים אלו ולהפוך אותם לבסיס של מדיניות החוץ הישראלית הלכה למעשה.

צעדיים מעשיים לבניין העוצמה הרכה של ישראל

בניין העוצמה הרכה של ישראל כמנהיגה אידיאולוגית מחייב את הפיכת ערכי היסוד למצפן ערכי באמת. לשם כך נדרשת הקמת מערך מוסדי שיפיץ ערכים אלו ויטמיע אותם. המערך כולל ארבעה מנגנונים משלימים, שיכולים לפעול תחת משרד החוץ:

7 Rivka Yadlin, "Arab Antisemitism in Peacetime: The Egyptian Case", In Michael Curtis, *Antisemitism in the Contemporary World*, 1st ed, New York: Routledge, 2021, pp. 86–96, https://doi.org/10.4324/9780429035845-9

8 John Fonte, *Sovereignty or Submission: Will Americans Rule Themselves or Be Ruled by Others?*, New York; London: Encounter Books, 2011, pp. 36–39

9 Fonte, *Sovereignty or Submission,* pp. 142–155

1. כנס "אור ציון"
2. קרן השקעות במחקר וחינוך
3. הכשרת דיפלומטים
4. חיזוק מערך הסיוע החוץ־מדיני

המנגנונים יפעלו במקביל להפצת ערכי החירות והריבונות במערכת הבינלאומית.

כנס אור ציון — הפיכת ישראל למוקד התודעתי של מחנה אידיאולוגי חדש

כנס אור ציון יתקיים בירושלים אחת לשנה ויעמוד על שלוש רגליים: מדינית, אזרחית ועסקית. הוא ישמש להפצת מסרים, לגיוס בעלי ברית פוטנציאליים ולגיבוש מחנה חדש בזירה הבינלאומית. מדינות יוכלו להשתתף בכנס ברמת המדינה, ויחידים יוכלו להשתתף בו ללא קשר לרקע הלאומי שלהם ולשאלה אם מדינתם חברה בו. כדי לשוות לו יוקרה, מומלץ שהכנס יהיה בהשתתפות נשיא המדינה וראש הממשלה, שגם יהיו אחראים על בחירת חברי הוועדה המארגנת.

ברמה הארגונית, לכנס יהיו שלושה מוקדים המקבילים לשלוש הרגליים. כך תקבל כל רגל את הבמה הראויה לה מצד אחד, ומצד שני תעודד סינרגיה בין התחומים הודות לריכוז מקבלי החלטות, אנשי עסקים ויזמים חברתיים הנמצאים במקום אחד לכמה ימים. בכל מוקד ייערכו הרצאות, פאנלים, וסדנאות, בהתאם לאופי הרגל ולשיקול דעתה של הוועדה המארגנת. מומלץ שאירוע הפתיחה יהיה אירוע סגור למוזמנים מכל שלוש הרגליים, ומטרתו הראשית תהיה לעודד קשרים ביניהן.

הרגל המדינית תעסוק בשני נושאי ליבה:

1. עיצוב סדר עולמי על בסיס ריבונות וחירות, דרך יצירת רשתות בין מדינות ובין קבוצות תת־מדינתיות. המטרה היא לגבש מחנה חדש בזירה הבינלאומית שיוכל לפעול יחד.
2. זיהוי איומים ברמת החוץ והפנים (דיסאינפורמציה, מבצעי השפעה, טרור) והתמודדות עימם.

הפאנלים וההרצאות יעסקו באתגרים ביטחוניים וכלכליים משותפים, ובדרכים להתמודד עימם תוך שמירה על עקרונות החירות והריבונות. בכנס יוצגו גם מחקרים אקדמיים רלוונטיים, ותינתן במה לפעילים אזרחיים המקדמים את ערכי הכנס. הכנס יהיה מקבילה אידיאולוגית לוועדת מינכן לביטחון המתקיימת מדי שנה בגרמניה.

הרגל האזרחית תציג מודלים לחברה אזרחית חופשית ואחראית. יוזמנו אליה פעילים וארגונים המקדמים אחריות אזרחית, ריבונות קהילתית ופיתוח מנהיגות מקומית. סדנאות העבודה יתמקדו בפיתוח כלים מעשיים לבניית קהילות, לחיזוק מוסדות חברה אזרחית ולהעצמת אזרחים. מטרתה היא יצירת רשת בינלאומית של ארגונים המקדמים חירות לאומית.

הרגל העסקית תתמקד במודלים כלכליים המשלבים חירות כלכלית עם אחריות חברתית. מוקד זה יעסוק במודלים של שוק חופשי המקדמים שגשוג כלכלי תוך שמירה על זכויות עובדים וצרכנים ושימור מסורות. דגש מיוחד יושם על פיתוח טכנולוגיות המחזקות ריבונות לאומית וחירות אישית, במיוחד בתחומי האנרגיה, התקשורת והפיננסים. יוצגו מודלים עסקיים המשלבים רווחיות עם תרומה לחיזוק הדמוקרטיה. יעודדו קשרים בין אליטות עסקיות.

קרן השקעות במחקר ובחינוך

קרן ההשקעות תתמוך בפרויקטים המתרגמים את הרעיונות התיאורטיים למציאות חינוכית ותקדם מחקר אקדמי מצטיין. מטרת הקרן היא לטפח הבנה עמוקה של ערכי החירות והריבונות בקרב הציבור הרחב, ולעודד מחקר אקדמי שיעמיק את הרעיונות הללו, יגבש פתרונות מדיניות ויתווה אפיקים חדשים להתפתחות.

הקרן תשים לה למטרה לגבש קהילות אפיסטמולוגיות בתחומי המשפט הבינלאומי, מדעי המדינה ויחב"ל, וכלכלה פוליטית. הקרן תפעל דרך

שותפויות עם המגזר הפרטי, מוסדות אקדמיים וקרנות פילנתרופיות, שיספקו לא רק משאבים אלא גם רשתות הפצה ויכולות ביצוע. כל חברה בקרן תתרום סכום קבוע שייקבע בהתאם לחוזק הכלכלי שלה. בתמורה, היא תקבל זכות הצבעה בדירקטוריון הקרן הפרופורציונלית לתרומה שלה.

קרן ישראל לעולם הערבי – נוסף לקרן הבינלאומית, מומלץ שישראל תקים קרן שמטרתה לתמוך ביחידים ובארגוני חברה אזרחית במרחב הערבי והמוסלמי העונים על הקריטריונים של חירות וריבונות פופולרית. גורמים אלה חייבים להיות אוהדים לישראל. התמיכה בהם תקדם את השינוי הרעיוני ההכרחי במדינותיהם והיא יכולה להתפתח לזרם־נגד לזרם האסלאמיסטי השוטף כיום את המרחב. אין הדבר מובטח, אך הכרחי לפעול ליישומו – האנטישמיות הארסית הממשיכה לשגשג במרחב הערבי והמוסלמי פוגעת במדינות המרחב, פוגעת בתהליך הנרמול של ישראל, ומהווה איום אסטרטגי ארוך טווח.

מומלץ שישראל תקים קרן שמטרתה לתמוך ביחידים ובארגוני חברה אזרחית במרחב הערבי והמוסלמי העונים על הקריטריונים של חירות וריבונות פופולרית

הכשרת דיפלומטים

הכשרת דיפלומטים חיונית להפצת הערכים. אם אנשי שירות החוץ של ישראל לא יפנימו את הערכים, הערכים ייוותרו חסרי השפעה במציאות. כל מדינה חברה במערך המוסדי תגבש תוכנית הכשרה מתאימה לתנאים התרבותיים והמוסדיים שלה, תוך שמירה על עקרונות מוסכמים בין כל החברות. יוכשרו גם אנשים שהתמנו במינויים פוליטיים, כמו שגרירים או קונסולים, וההכשרה תהיה תנאי לקבלת התפקיד. הציפייה היא שבתום ההכשרה הדיפלומט יבין את המצפן הערכי של מדינת ישראל, ידע לפעול לפיו וידע לשלב אותו בתקשורת עם קהלים שונים.

תוכנית הכשרה כזו יכולה להתקיים במתווה של תוכנית אקדמית קצרה אך מעמיקה, המקיפה שלושה היבטים:

1. הרקע התיאורטי וההיסטורי של ערכי היסוד, מקורם וחשיבותם.
2. הדרך שבה ערכי יסוד אלה צריכים להתבטא במדיניות של ישראל.
3. כלים מעשיים לשילוב הערכים הללו בתקשורת ובפעילות השטח.

התוכנית תכלול הרצאות, דיונים פתוחים וסדנאות מעשיות. החניך ילמד כיצד לפתח מסרים מהירים (sound bites), להתמודד עם ביקורת, ולגבש תסריטי דיבור לקהלים שונים.

חיזוק סוכנות הסיוע של ישראל והוספת רכיב של פעולה אידיאולוגית

לבסוף, סוכנות הסיוע של משרד החוץ – מש"ב – תחוזק ואופי פעולתה יורחב. הסוכנות תשלב פעילות סיוע עם הפצת ערכים, מתוך הבנה שסיוע חומרי אפקטיבי יותר כשהוא מלווה בחינוך ערכי. מערך הכשרה אידיאולוגי יפתח מומחיות בהתאמת ערכי החירות והריבונות להקשרים מקומיים שונים. דרך פיתוח מודלים לארגוני חברה אזרחית, תיצור מש"ב תשתית חברתית ארוכת טווח לערכים אלו, שתתמוך בפרויקטים השונים של הסוכנות.

מערך בריתות ערכי כמחנה אידיאולוגי עבור ישראל

מצפן ערכי ברור עבור מדיניות החוץ הישראלית יכול להיות גם הבסיס להקמתו של מחנה בינלאומי אידיאולוגי, שישמש לישראל "עומק אסטרטגי" בזירה הבינלאומית. חברות המחנה יתמכו זו בזו, יקדמו יחד את ערכי היסוד שלהן, ויהיו גוש מדיני חדש בזירה הבינלאומית. ישראל תוכל לפעול דרך מחנה זה, במקום להיות תלויה בארה"ב בלבד.

גיבוש רשתות תת־לאומיות ובינלאומיות כערוצים נוספים לפעולה דיפלומטית ישראלית

רשתות על־לאומיות ותת־לאומיות הפכו לשחקן חשוב בזירה הבינלאומית. הן יכולות לאפשר לישראל להרחיב את השפעתה גם במדינות שאין לה עימן יחסים דיפלומטיים רשמיים, ולבסס עומק אסטרטגי של קשרים עם החברה האזרחית, שיתמכו במאמצי הדיפלומטיה הרשמית של ישראל.

מעמדה של ישראל כמנהיגה אידיאולוגית יהיה גורם חשוב בגיבוש רשתות אלה. אנשים וארגונים התומכים בערכי היסוד של האידיאולוגיה הישראלית, ירצו לתמוך בישראל כדי לקדם את הערכים שבהם הם מאמינים. מכיוון שערכים אלו אוניברסליים, יימצאו להם קהלים מעוניינים בכל רחבי הגלובוס.

התנועה האוונגלית כרשת תת־לאומית ובין־לאומית לתמיכה בישראל

התנועה האוונגלית היא דוגמה לפוטנציאל של רשתות אלו. לתנועה למעלה מ־600 מיליון מאמינים ברחבי העולם ונוכחות ניכרת בדרום הגלובלי, והיא יכולה לספק לישראל תמיכה בינלאומית רחבה. פריסתה הגאוגרפית – מדרום אמריקה דרך אפריקה ועד דרום־מזרח אסיה – יכולה לאפשר לישראל להשפיע גם במדינות שבהן אין לה נציגים רשמיים.

ארגוני החברה האזרחית האוונגליים יכולים להיות זרוע תומכת במאמץ הדיפלומטי הישראלי. הם יוכלו לסייע במגוון דרכים:

1. ארגון עצרות והפגנות תמיכה המוניות בישראל.
2. יצירת קשרים בין דיפלומטים ישראלים לבין מקבלי החלטות מקומיים.
3. הפצת חומרי הסברה והעברת המסר הישראלי לקהלים רחבים.
4. הפעלת לחץ ציבורי על ממשלות לתמוך בישראל בפורומים בינלאומיים.
5. ארגון משלחות של מנהיגים פוליטיים, עסקיים ודתיים לישראל.

הפוטנציאל האסטרטגי של רשת זו טרם מוצה במלואו. החיבור בין הדיפלומטיה המדינתית הרשמית לבין פעילות ארגוני החברה האזרחית האוונגליים יכול לחזק מאוד את כוחה של ישראל בזירה הבינלאומית. לשם כך נדרש תיאום ממוסד בין הגורמים השונים.

הצורך בגורם ממשלתי לניהול הרשתות השונות והפעלתן

לגיבוש הרשתות הללו ולהפעלתן, דרוש גורם ממשלתי שיוכל גם לתאם בין גופי המדינה השונים. האגף יעסוק בחמישה תחומים מרכזיים:

1. זיהוי רשתות ומיפוין: איתור שיטתי של קבוצות, ארגונים ומוסדות בעלי פוטנציאל השפעה בזירה מקומית שלישראל יש בה עניין. המיפוי יכלול ניתוח של מוקדי כוח והשפעה, יכולות ארגוניות, ופוטנציאל לשיתוף פעולה.
2. פיתוח אסטרטגיות: גיבוש תוכניות פעולה מותאמות לכל זירה, הכוללות רשימת מטרות (ארגונים ויחידים לגיוס), שלבי ביצוע ומדדי הצלחה. האסטרטגיות יתבססו על הבנה מעמיקה של התרבות המקומית והדינמיקה החברתית, ויבקשו למנף קודים תרבותיים מקומיים, בין השאר בעזרת ניכוס שלהם למצפן הערכי.
3. תיאום בין־גופי: יצירת מנגנוני תיאום אפקטיביים בין משרדי הממשלה, נציגויות דיפלומטיות, וארגוני חברה אזרחית. התיאום יכלול שיתוף מידע, תכנון משותף ואיגום משאבים.
4. ניהול תוכן והסברה: פיתוח חומרים חינוכיים ותרבותיים המותאמים לקהלי יעד שונים והפצתם. הדגש יושם על יצירת תכנים איכותיים המקדמים הבנה עמוקה של ישראל וערכיה.
5. מדידה והערכה: פיתוח מערכת מדדים לבחינת אפקטיביות הפעילות, ובכללה מדדי תפוקה ותוצאה. המערכת תאפשר למידה מתמדת ושיפור תהליכים.

החלשת המחנה הטרנס־לאומי

המחנה הטרנס־לאומי, המורכב ממוסדות בינלאומיים וארגונים לא־ממשלתיים גלובליים, מציב אתגר למדינות לאום דמוקרטיות. מאפייניו העיקריים הם התנגדות לריבונות לאומית, העדפה של מוסדות על־לאומיים, ודחיית הלגיטימיות של מדינת הלאום. התמודדות אפקטיבית עם מחנה זה מחייבת שימוש במערך הכלים והרשתות שתוארו לעיל.

המוסדות הבינלאומיים טוענים לייצוג אינטרסים אוניברסליים, אך בפועל משרתים אג'נדות פוליטיות צרות של אליטות מערביות

המחנה הטרנס־לאומי מציג חולשות מבניות המאפשרות התמודדות אפקטיבית עימו. שלוש נקודות התורפה המרכזיות הן:

1. הפער בין האוניברסליות המוצהרת לפרטיקולריות בפועל: המוסדות הבינלאומיים טוענים לייצוג אינטרסים אוניברסליים, אך בפועל משרתים אג'נדות פוליטיות צרות של אליטות מערביות. חשיפת פער זה מערערת את הלגיטימציה שלהם, במיוחד בדרום הגלובלי.
2. הניתוק מהציבור הרחב: המוסדות הטרנס־לאומיים פועלים מתוך בועה אליטיסטית ומנותקים מצורכי הציבור הרחב ומרגשותיו. הדבר יוצר פגיעות מול תנועות עממיות המדגישות זהות וריבונות לאומית.
3. היעדר מנגנוני אחריותיות דמוקרטית: בעוד מנהיגי מדינות דמוקרטיות כפופים לבחירת הציבור, מנהיגי המוסדות הבינלאומיים אינם נותנים דין וחשבון לאיש. עובדה זו מאפשרת לערער על הלגיטימיות שלהם לקבל החלטות מחייבות.

שיתופי פעולה אקדמיים במסגרת כנס "אור לציון" עם בעלות הברית המהותיות ייצרו את התשתית האינטלקטואלית למאבק במחנה הטרנס־לאומי. יבוצע מחקר ביקורתי על המוסדות הבינלאומיים, תיחשף האג'נדה הפוסט־דמוקרטית שלהם, ויפותחו טיעונים תיאורטיים לטובת ריבונות לאומית. הרשת תפעל להפצת מחקרים אלו באקדמיה, בתקשורת ובקרב מקבלי החלטות. חשוב במיוחד לפעול בתחום המשפט הבינלאומי, המשמש זרז מרכזי לקידום האג'נדה הטרנס־לאומית.[10]

ארגוני החברה האזרחית שיגויסו ישמשו כוח נגד לארגונים הטרנס־לאומיים. בין פעולותיהם המרכזיות:

1. הפגנות נגד החלטות אנטי־ישראליות ולא־מערביות במוסדות בינלאומיים.
2. ארגון כנסים וועידות המציגים נרטיב חלופי.
3. לחץ על נבחרי ציבור להתנגד למדיניות המחנה הטרנס־לאומי.

רשתות הקשרים של ישראל יוצגו כחלופה בינלאומית למודל הטרנס־לאומי. הן ידגימו כיצד שיתוף פעולה בין מדינות ריבוניות יכול לקדם אינטרסים משותפים תוך שמירה על עצמאות לאומית. חזרה ל"בינלאומיות מסורתית" של שיתוף פעולה בין מדינות ריבוניות תוצג כאלטרנטיבה רצויה למוסדות הבינלאומיים הקיימים.

חשוב להבהיר שההתנגדות למוסדות בינלאומיים קיימים אינה התנגדות עקרונית למוסדות בינלאומיים, וההתנגדות למחנה הטרנס־לאומי אינה התנגדות לעצם המושג של החוק הבינלאומי או לחברותה של ישראל באמנות בינלאומיות.

ההתנגדות היא למוסדות בינלאומיים הפוגעים בריבונות לאומית, על ידי הכפפת אזרחים לסמכויות ולחוקים שעליהם לא הסכים מראש הדרג הנבחר שלהם. זו התנגדות לאנטי־ישראליות החריפה הפושה במוסדות אלה ומאיימת לא רק על ישראל – אלא גם על הלגיטימיות שלהם עצמם.

10 Fonte, *Sovereignty or Submission,* pp. 101–121

ישראל כמובילת מדיניות חוץ ערכית — הייתכן?

האם ישראל יכולה להוביל מדיניות חוץ ערכית או לדבר על מדיניות כזו, כשהיא מוכתמת בפשע "הכיבוש"?

דעה רווחת היא שהפתרון לשיפור מעמדה הבינלאומי של ישראל עובר דרך סיום השליטה הישראלית בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים ביהודה ושומרון וברצועת עזה. לפי דעה זו, ברגע שישראל תסיים את הסכסוך עם הפלסטינים, היא תסיר גורם חשוב לאי־הלגיטימיות שלה ותתקבל כחברה שווה במשפחת העמים.

על כך יש לענות שתי תשובות, אחת כללית ואחת פרטנית למקרה הפלסטיני. "כתם הכיבוש" משמש את המחנה הטרנס־לאומי כדי לקעקע את הלגיטימיות של ישראל, אך הוא לא הסיבה לכך. הסיבה לאיבה כלפי ישראל היא עצם הפרויקט של מדינה יהודית בארץ ישראל, הנתפס כפרויקט גזעני. גם אם ישראל תיסוג לקווי 4 ביוני 1967 היא תמשיך להיתפס כלא לגיטימית, כל עוד תתעקש על זהותה היהודית.

כדי להסיר את הכתם ולהשיב לעצמה את הלגיטימיות, נדרשת ישראל לא למעשה בתחום הטריטוריאלי, אלא בתחום הרעיוני – לשוב ולהעמיד את ההצדקה המוסרית לקיומה של מדינת לאום על בסיס איתן. דווקא משום שישראל מוצאת עצמה מוכתמת, היא חייבת לצאת למערכה באופן פעיל ולערער את אמות המידה המבקשות לשפוט אותה.

הנושא הפלסטיני לא נדון במסמך זה לא משום אי־חשיבותו. כדי לטפל בו כראוי, דרוש דיון נפרד ונייר מדיניות נפרד. ככלל, ראיית ישראל כגורם כובש ולא לגיטימי היא הטמעה של התעמולה הפלסטינית והנרטיב הפלסטיני בקרב הקהילה הבינלאומית בכלל ובישראל בפרט. מה הבדל בין אשקלון ועלי, בין יפו וחברון? אם ישראל היא כובש זר בחלק אחד של הארץ, הרי היא כובש זר בכולה.

אין הכוונה לדחות את עצם הלגיטימיות של עמדות המבקשות לסיים את השליטה הישראלית ביהודה ושומרון ורצועת עזה מטעמים של חשש דמוגרפי או רצון לתת לפלסטינים לממש ממשל עצמי מלא בשטח מסוים שממערב לירדן. אלא שגם עמדות אלו חייבות להתחיל מהכרה בלגיטימיות של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי, אשר זכותה לריבונות בארץ נובעת מהקשר ההיסטורי והדתי רב השנים בין העם היהודי וארצו. דווקא עמדה ערכית ברורה בנוגע לסכסוך הפלסטיני יכולה לקדם פתרון צודק שלו.