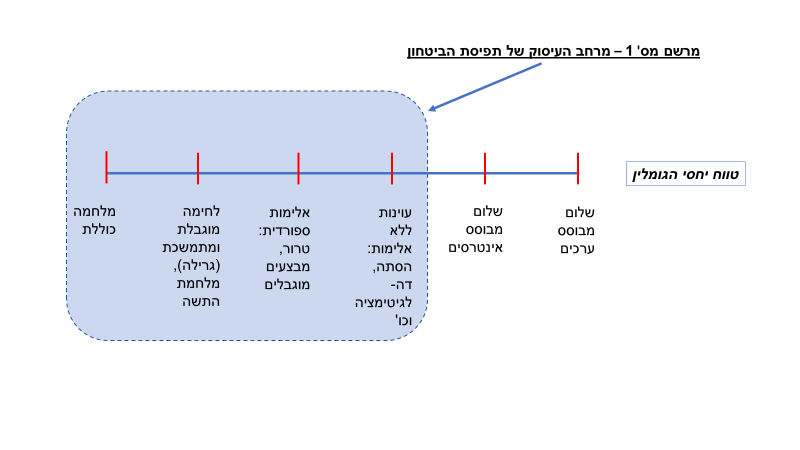
**אל הקורא**

1. נתבקשתי על-ידי מנכ"ל משרד הביטחון לכתוב את תפיסת הביטחון במארס 2017, והתחלתי עבודתי על מסמך זה במאי האחרון עם סיום תפקידי כסגן הרמטכ"ל. ראוי לציין כי עצם כתיבת המסמך עוקבת אחר הנחיית ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח של ועדת החוץ והביטחון (ועחו"ב), כמופיע במבוא לטיוטת דו"ח הועדה על תר"ש "גדעון"[[1]](#footnote-1). בגיבוש הדברים נסמכתי על שפע מסמכים שנכתבו בנושא, וכן על סדרה ארוכה של מפגשים עם אישים מתוך מערכת הביטחון ומחוצה לה. למען נוחות הקורא גזרתי על עצמי קיצור נמרץ בהרצאת הדברים, ועם זאת השתדלתי שלא לנקוט בשפה יבשושית מדי. המסמך הוא מסכת של כללים ועקרונות לעשייה הביטחונית, והוא אמור לעמוד בבסיס העיצוב, התכנון, העשייה והבקרה בארגונים הביטחוניים השונים, ובראשם צה"ל. למסמך ערך הוראתי מובהק, והוא יכול לשמש כחומר עזר ללימוד הנושא במערכת הביטחון ובמוסדות אקדמיים. המסמך אינו מתיימר לשטוח את כל הידע אודות ביטחון המדינה, אלא להתמקד באותם נושאים הנראים כחשובים, שנויים במחלוקת או דורשים הבהרה והמשגה חדשים. לאורך כל המסמך השתדלתי להמעיט ככל שניתן בכתיבת המובן מאליו.
2. התפיסה היא בבחינת **תורה בהקשר** **התנאים הביטחוניים – פרטניים של ישראל**. תפיסת הביטחון אינה "אסטרטגיית הביטחון" או "מדיניות ביטחונית", כלומר אין כוונתה לקבוע מדיניות קונקרטית, שברגיל מעוצבת על-בסיס הערכת מצב קונקרטית, ועל בסיס שיקולים פוליטיים ובין-לאומיים רלוונטיים לשעתם. עם זאת, תפיסת הביטחון היא תפיסה בהקשר התנאים הביטחוניים – אסטרטגיים הנוכחיים והצפויים במובנם הכללי והיציב; היא משרתת את החזון והערכים המכוננים של ישראל; היא מרכיב בתפיסת הביטחון הלאומי, והיא עצמה מורכבת מארבעה נדבכים, כדלקמן:
   1. **תפיסת ההפעלה** – הכללים והעקרונות להפעלת היכולות הביטחוניות בעתות שגרה וחירום, ומול כל קשת האיומים האפשריים.
   2. **מוכנות הצבא** – כללים ועקרונות לשימור ופיתוח מוכנות הצבא – צבא, שהוא במידה מכרעת, המנגנון המרכזי להבטחת קיומה של המדינה, והמנגנון החשוב ביותר בכל שעת חירום רבתי.
   3. **בניין הכוח** – מספר כללים ועקרונות לבניין הכוח הביטחוני.
   4. **הנהגה וסדרי שלטון** – מספר כללים ועקרונות להכשרת ההנהגה הביטחונית, ולעיצובם של המבנים הארגוניים ותהליכי העבודה, עליהם נשענת המנהיגות הביטחונית בשגרה וחירום.
3. המסמך בנוי מהפרקים הבאים:
   1. הקדמה.
   2. הדומה והשונה בתנאים האסטרטגיים של ישראל.
   3. חזון וערכים מכוננים.
   4. מרכיבי תפיסת הביטחון הלאומי.
   5. תפיסת הביטחון.
4. תקציר המסמך צורף ונשלח למספר מוגבל של נמענים. למסמך מספר נספחים כדלקמן:
   1. נספח א' – המלצות לבחינה ויישום לבניין כוח צה"ל והיכולות הביטחוניות בסיווג סודי.
   2. נספח ב' – תפיסת הביטחון והיכולות המיוחדות בסיווג סודי ביותר לשו"ס.
   3. נספח ג' – הבסיס החוקי והנוהלי לעשייה הביטחונית.
   4. נספח ד' – כתב המינוי ורשימת מקורות, שיחות וראיונות.
5. אשמח להמשיך ולקבל הערות לשכלול ושיפור המסמך. הערות שכאלה הן בבחינת עדות לחשיבה ביקורתית ויוצרת, וזו חיונית להמשך קידום השיח הביטחוני – שיח העומד ביסוד הרעיונות המעצבים והמחוללים עוצמה ביטחונית.
6. קריאה מועילה ויישום מוצלח.

אלוף יאיר גולן

**הקדמה**

1. תפיסת הביטחון הישראלית נסמכת על **גישה הגנתית מובהקת**. לישראל אין כוונות זדון ביחס לשכניה, היא אינה חפצה בשטחם או באוצרות הטבע שלהם, אין לה כוונה להרחיב גבולותיה, וכל חפצה הוא ששכניה יניחו לה להמשיך ולעסוק בתקומת העם בארצו המתחדשת. למרות גישה זו, ישראל נתונה לעוינות ערבית ואסלמית, לה מרכיבים דתיים, היסטוריים, פוליטיים ואחרים, החורגים מעצם המאבק על פיסת קרקע זו או אחרת. **המאבק בין ישראל לאויביה הוא מאבק מתמשך היכול להימשך עוד מאות שנים;** הוא בר שיכוך אך לא בר פיוס בטווח הזמן הנראה לעין, ועל כן, עצם קיומה של ישראל תלוי בחוסנה הלאומי[[2]](#footnote-2), בעוצמתה הצבאית, בכושר הרתעתה את אויביה, ובראש וראשונה, **בכושר לחימתה**.
2. ישראל אינה יכולה להכריע את אויביה, באורח דומה להכרעת בעלות הברית את גרמניה הנאצית או יפן במלחמת העולם השנייה. ישראל מקווה כי ברבות הימים יכירו כל אויביה, כפי שהכירו בכך מצרים וירדן לפני מספר עשורים, כי המאבק האלים הוא חסר תוחלת, וכי עדיף לקיים עם ישראל יחסים יציבים של אי-לוחמה, ואולי אף של שיתוף פעולה, למען רווחתם ורווחת האזור כולו.
3. תפיסת הביטחון המקורית של ישראל נשענה במידה רבה על תפיסתו של דויד בן-גוריון כפי שבאה לידי ביטוי בשפע כתביו ואמירותיו בנושא, ובראשם הדו"ח שהכין עבור ממשלת שרת אחר פרישתו מראשות הממשלה ב 1953[[3]](#footnote-3). למרות שלא מצאתי בכתביו של בן-גוריון עדות מפורשת ל"שילוש הקדוש הביטחוני" (הרתעה, התרעה והכרעה), הרי זה מיוחס לו, נתקדש עם השנים, והפך למעין מושכל יסוד במרבית הכתיבה הביטחונית הרשמית ושאינה רשמית. מסמך זה רואה ב"שילוש הקדוש" הביטחוני אבן נגף לחשיבה עדכנית, ומכשול בגיבוש תפיסה מתאימה לימינו אנו. מספיק לציין כי העשייה המודיעינית רחבה בהרבה מהעיסוק בהתרעה; כי "הכרעה" בוודאי אינה התכלית האסטרטגית היחידה האפשרית בלחימה רחבת היקף, וכי "הרתעה" דורשת דיון מפותח בהרבה ממה שהיה נכון ויפה לשעתו, כפי שאף יודגם בהמשך.
4. תפיסת הביטחון העדכנית עוסקת בכל המדרג הרחב של יחסי עוינות כמתואר במרשם מס' 1, וטרם נצלול לעבי הקורה, ראוי לחזור ולהדגיש מספר הנחות יסוד:
   1. **ישראל אינה יכולה להפסיד מלחמה**.
   2. **מלחמה הוא אירוע יקר, כואב, ובלתי צפוי בתוצאותיו**. לא ניתן לתכנן מלחמה כפי שמתכננים מבצע צבאי מוגבל – מהסוף להתחלה. על-כן, נכון לה לישראל **להימנע מלחימה רחבת היקף** ככל שרק ניתן, ולא תמיד ניתן[[4]](#footnote-4).
   3. **על עצמנו אנו סומכים**. אומנם ישראל אינה יכולה לנהל ענייניה על פי הכלל "עם לבדד ישכון ובגויים לא יתחשב", אך בכל הקשור בביטחון, ישראל נסמכת בעיקר על יכולותיה העצמיות, ומכירה מכך שיכולותיה הגבוהות הן מקור משיכה לתמיכה חיצונית ולשיתופי פעולה.
   4. **מצבה הביטחוני של ישראל השתפר באורח ניכר** לאורך שנות קיום המדינה, ועל כן, **מרחב חופש הפעולה העומד לרשותנו גדל**. למרות שפע אתגרים עימם התמודדנו מאז מלחמת לבנון הראשונה (המלחמה האחרונה כנגד צבא אויב סדיר), ארבעת העשורים האחרונים היו הטובים ביותר מבחינה ביטחונית, דבר שהשפיע לחיוב על פריחתה של המדינה. מסיבות שיובהרו בהמשך, **אנו עומדים בפני עידן מאתגר וקשה יותר**.



"כל עוד יש לערבים אפילו זיק של תקווה להיפטר מאתנו, הם לא ימכרו את תקוותם זו לא בעד אי-אלו מילים מתוקות, ולא בעד שום פרוסה מזינה של לחם בחמאה. ומשום כך דווקא, אין לראותם בחזקת אספסוף, אלא עם, אף אם עם מפגר, אבל עם חי. עם חי מסכים לוויתורים בשאלות עצומות וגורליות כאלו רק כאשר לא נשארת לו כל תקווה, כאשר בקיר הברזל לא נראה אף סדק אחד. רק אז מאבדות קבוצות קיצוניות שסיסמתן היא "בשום אופן לא" את קסמן, וההשפעה עוברת לידי הקבוצות המתונות. רק אז יבואו אלינו המתונים האלה ובידם הצעה לוויתורים הדדיים: רק אז יתחילו הם לשאת ולתת עמנו ביושר בשאלות מעשיות..."[[5]](#footnote-5)

זאב ז'בוטינסקי

**הדומה והשונה בתנאים האסטרטגיים של ישראל**

1. ישנם מספר מרכיבי יסוד במציאות האסטרטגית של ישראל הניצבים ללא שינוי מאז קום המדינה, ובהם:
   1. ישראל כמדינת אי בלב ים עוין, המתמודדת עם אויבים שאינם ברי פיוס בטווח הזמן הנראה לעין.
   2. מדינה קטנה ופגיעה – תשתיות קריטיות מעטות, נתיבי אוויר וים מאוימים, אוכלוסייה יהודית וערבית כמעט שוות בגודלן בין הים לנהר, המקיימות ביניהן **מסכת ארוכה של יחסי שיתוף פעולה ועוינות מרה**.
   3. לישראל אין יכולת הכרעה מוחלטת של אויביה, ועל-כן, המאבק הוא מאבק מתמשך, המתממש בדפוס דיאלקטי מובהק, קרי: **התפתחות והשתנות מתוך עימות**. מכאן נובע כי האויב של אתמול והיום, אינו האויב של המחר ביעדיו, ביכולותיו, ובשיטות פעולתו – בכל אחד מאלה לחוד, ואף כולם יחדיו.
   4. טבע המלחמה ללא שינוי – מאבק בין רצונות; חשיבות עצומה לכושר גיוס כלל משאבי האומה; מנצח החזק, האמיץ, הנועז ומרחיק הראות; מנצח המתמיד, בעל כושר הסיבולת שרוחו איתנה; והמלחמה כממלכת אי-הוודאות.
2. מרכיבים אחרים בתנאים האסטרטגיים השתנו ומשתנים ממש לנגד עינינו, ובהם:
   1. נוכחותה של רוסיה כגורם מעצמתי רב השפעה.
   2. שינויים אזוריים נרחבים, חוסר יציבות מתמשך, ועליית כוחה של איראן לכדי מעצמה אזורית, המשפיעה עמוקות על המרחב כולו.
   3. עלייה במעמד הסכסוך הישראלי – אסלאמי (איראן, המד"ס).
   4. ירידה במעמד הסכסוך ישראלי – ערבי (הסכסוך בין המדינות, וללא ירידה במימד העוינות העממית).
   5. התמשכות והסתבכות הסכסוך הישראלי – פלסטיני (רש"פ, חמא"ס ועוד).
   6. מרכזיות איום הטרור האסלאמי בהוויית העולם המערבי, ובכלל.
   7. רשתיות, לוחמת סב"ר, וזמינות טכנולוגיה מתקדמת וזולה אף לארגוני טרור.
   8. הצטמצמות פער היכולות הטכנולוגיות ופער איכות האמל"ח בין ישראל לאויביה, וכפועל יוצא מכך, עלייה צפויה בקטלניות מלחמות העתיד (סביר כי ישמר פער יכולות וכושר מימושן אך הוא יהיה קטן ביחס לפער שליווה אותנו בעשורים האחרונים).
3. מכל המצוין לעיל, דומה ושני אתגרים מרכזיים עומדים בפניי ישראל. הראשון, **האתגר הפלסטיני**, והשני, **האתגר האיראני כמנהיגת הציר השיעי כולו**. האתגר הראשון נוגע בדמותה ואופייה של ישראל, ומידת חריפותו מושפעת עמוקות ממידת האחדות הפלסטינית – האחדות או הפירוד בין ערביי מדינת ישראל, ערביי איו"ש וערביי רצ"ע. האתגר השני פחות ברור מבחינת ביטוייו המעשיים, אך הוא מגלם בחובו **פוטנציאל איום חמור וייחודי** בתולדות העימותים המלווים את ישראל, ואת הסיכוי המחודש להיווצרות **קואליציית כוחות** בלחימה כנגדנו. סביר כי טיבו של איום זה ילך ויתבהר במהלך השנים הקרובות.

"מדינת ישראל המחודשת לא תיכון אם תדמה למדינות הלבנטיניות הסובבות אותה. כל עם מן הראוי שישאף לגדולה רוחנית ותרבותית. לגבי מדינת ישראל אין זו רק שאיפה רצויה, אלא גורל ויעוד והכרח קיום. לכך נוצרנו. נהיה לברית-עם אם נהיה לאור-גויים. נקיים ייחודנו ונקבץ נדחינו אם נהיה למדינת מופת. והדבר הוא לא בשמים אלא בנו, בנפשנו פנימה. אם נישען אך ורק על החיל והכוח – יקום עלינו חיל וכוח גדול יותר. רוחנו הגדולה עשתה אותנו לעם עולם, שמרה עלינו, הגבירה אותנו על אויבינו, וכוננה בשלישית קוממיות ישראל. והגדולות והנצורות עודן לפנינו, ואין כל סיבה מדוע לא נהיה בין הראשונים בממלכת הרוח"[[6]](#footnote-6)

הרצאת דויד בן-גוריון לסגל הפיקוד הגבוה – מארס 1953

**חזון וערכים מכוננים**

1. החזון והערכים המכוננים הם מסכת אמונות, שאיפות וכללים, המשמשים כביטוי וכמיצוי לתפיסתו העצמית של העם את ייעודו, עתידו, מעמדו בין העמים, יחסיו עם סביבתו, ויחסיו הפנימיים בין מרכיביו השונים.
2. חזונה וערכיה המכוננים של ישראל זכו לביטוי ממוקד מאוד במגילת העצמאות, ותוקפו בחקיקה רבה, ובפרשנות ציבורית מקיפה. ככלל, ניתן לתמצתם באופן הבא:
   1. מדינת ישראל היא ביתו של העם היהודי.
   2. מדינת ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית, האמונה על עקרונות החירות, הצדק והשוויון.
   3. מדינת ישראל תשמור על המקומות הקדושים ותאפשר חופש פולחן לבני כל הדתות.
   4. מדינת ישראל תקיים יחסי שלום עם שכניה, ותתרום לרווחת האזור.
   5. מדינת ישראל תהיה חברה מקובלת בקהילת העמים.
3. דויד בן-גוריון נהג לציין בנאומיו ובכתביו הרבים שני מרכיבים נוספים בחזון הישראלי:
   1. מדינת ישראל תקיים עליונות מוסרית ואינטלקטואלית, כמפתח להצדקת קיומה, וכמפתח לכושר הישרדותה במרחב עוין.
   2. מדינת ישראל, ובהמשך למפורט בסעיף הקודם, תהיה אור לגויים וחברת מופת.
4. נשיא המדינה ראובן ריבלין הוסיף בראשית כהונתו מרכיב נוסף לחזון הישראלי, המגולם בתפיסתו הפרטנית בדבר "ארבעת השבטים", קרי: מדינת ישראל תקיים לכידות בין כל מרכיביה על בסיס שמירת הייחוד של כל אחד מ"השבטים". לכידות זו תבוסס על יצירת מכנה משותף איתן, הכולל **שוויון חובות, שוויון זכויות, ויחס בסיסי של כבוד, סובלנות ושיתוף פעולה בין כל אחד ממרכיביה המרכזיים של החברה הישראלית**.
5. ישראל נלחמת מלחמותיה ללא שנאה אלא מתוך נחישות להגן על המפעל המופלא שבנינו כאן בלב אזור עוין. לחימה מתוך שנאה מקשה מאוד על שימור העליונות המוסרית, מעוורת את שיקול הדעת, ומקשה על יצירת אותה אחדות נשאפת של נשיא המדינה ומסיבות מובנות. האדם השונא אינו נלחם טוב יותר, והוא מועד לפורענויות אחרות.
6. מובן כי ניתן להוסיף הררים של פרשנות לכל אחד ואחד מהסעיפים לעיל, ואין זה מעניינו של המסמך להיכנס לדיון חשוב זה. עם זאת, כל היבט מעשי של הביטחון הלאומי, ובכלל זה גם מרכיביה של תפיסת הביטחון, צריך להיבחן אל מול אמת המידה של החזון, על הערכים הנגזרים ממנו – ערכים שצריכים לעמוד בבסיס החוקים, ההסדרים והחינוך במדינת ישראל, תוך מתן דגש על אותם מרכיבים שיצרו את נס התקומה הישראלית: התמקדות בבנייה וביצירה, באדם ובחיים עצמם, ולא באבל, בעוול, בהרס ובחורבן.

**תפיסת הביטחון הלאומי**

1. תפיסת הביטחון הלאומי היא מסכת כללים ועקרונות להגדלת עוצמתה של המדינה מבחינה כלכלית, צבאית, דיפלומטית, חברתית ועוד, כך שיכולתה לממש חזונה וערכיה המכוננים תגדל ותתחזק.
2. נכון למנות שישה מרכיבים בביטחון הלאומי, ואלו הם:
   1. **לכידות חברתית**. בכל חברה אנושית גדולה כעם, ישנם כוחות מלכדים וכוחות מפרקים. המאזן ביו כוחות אלה הוא זה שקובע את מידת הלכידות החברתית. ללכידות החברתית מרכיבים רבים, והיא נתונה לתמורות ושינויים, שחלקם סמוי מן העין. עם זאת, סביב סוגיות לאומיות (יהודים – ערבים), דתיות (חרדים – חילונים), כלכליות (עשירים – עניים), וגיאוגרפיות (מרכז – פריפריה), מתקיימים מרבית החיים הציבוריים הקובעים את רמת הלכידות. למוסדות המדינה, הפועלים באורח נטול פניות – שוויוני, הגון ועל פי חוק; למערכת החינוך והערכים אותם היא מייצגת ומטמיעה; למידת המעורבות של אזרחי המדינה בחיים הציבוריים, ולאמונתם בדבר יכולתם לפעול ולהשפיע; לשירות החובה הצבאי, ולשירות הלאומי-אזרחי, לכל אלה ועוד, יש משקל רב ביצירת לכידות חברתית ורגש ממלכתי. הרגש הממלכתי, או הממלכתיות, היא הבסיס לאמונת האזרחים בשיטת ארגון החיים המשותפים – ציבוריים, ולנכונותם לקיים מסכת יחסי גומלין ללא אלימות ויחסי כפייה עם חבריהם האזרחים האחרים. צה"ל, משטרת ישראל, ושאר ארגוני הביטחון, הם ארגונים ממלכתיים מובהקים, הזוכים להערכה רבה בחברה הישראלית, והשירות בהם הוא בבחינת הזדמנות ייחודית של המדינה לתרום לחינוך אזרחיה הצעירים, ולקדמם לחיי שיתוף, בנייה ויצירה. הלכידות החברתית היא מרכיב מרכזי בחוסן הלאומי לחירום, ויש בה מרכיב משמעותי של ערבות הדדית, ודאגה לנצרך ולנזקק, המהווים במידה רבה, מדד למידת עוצמתה של הלכידות נוכח קשיים ואתגרים.
   2. **משילות**. למשילות שני היבטים מרכזיים: כושר אכיפת החוק ומימוש ההחלטות על-ידי מוסדות השלטון, ורמת האמון שחשים האזרחים ביחס למוסדות המדינה ופעולותיה. מובן, ששני ההיבטים כרוכים האחד בשני – שלטון אפקטיבי מעודד אמון, ואמון יציב מעודד האזרחים להתנהגות נורמטיבית, גם אם מדיניות הממשלה לא בהכרח לרוחם. דא עקא, אנו חיים בעידן בו מדינות מתוקנות מתקשות לתפקד באורח אפקטיבי בגלל מורכבות המנגנונים הממשלתיים, עודף רגולציה, וקושי בנטילת אחריות מצד הפקידות בדרגים הנמוכים ובדרגי הביניים (חוליים מוכרים וידועים במרבית מדינות המערב). על-כן, דומה ומשילות מודרנית תלויה לא רק במנגנון ממשלתי אפקטיבי ויעיל, אלא גם ביכולת המנגנון הממשלתי ליצור שותפויות עם יוזמות החברה האזרחית, על בסיס שוויוני וגמיש, ותוך מיצוי היתרונות היחסיים של כל צד: הממשלה – העמדת משאבים בהיקף ניכר, והאזרחים – כושר פעולה מהיר ומותאם בקפידה לצורך.

מהפכת המידע והרשתיות, מגלמת בחובה פוטנציאל אדיר להשתתפות אחרת של אזרחים בחיים הפוליטיים, ובכך מציבה אתגר משילות שקשה לחזות את ביטוייו המעשיים בעת הזו, אך הוא מחייב עיסוק מוסדי מעמיק ונקיטת יוזמה.

* 1. **כלכלה צומחת והוגנת**. פריחתה הכלכלית של ישראל החלה במחצית שנות השמונים של המאה הקודמת, והיא נמשכת עד ימינו אנו. בפרק זמן זה (נתוני 2015) האוכלוסיה בישראל גדלה ב 107% אך התוצר לנפש עלה ב 404%, היצוא עלה ב 820%, ההוצאה הלאומית למחקר ופיתוח (מו"פ) עלתה ב 223%, והגרעון הצטמצם ב 87%. כל אלה התרחשו תוך שמירת יציבות כלכלית מרשימה, גם נוכח משבר עולמי, ותוך עמידה מתמשכת ביעדי הגרעון השנתיים. בפרק זמן זה הצטמצמה ההוצאה על הביטחון כנתח מהתמ"ג מרמה של כ 20% לרמה של כ 5%, ובכלל זה יש למנות את ההוצאה על גמלאות ושיקום. מנוע הצמיחה העיקרי בכלכלה הישראלית הוא תעשיית ההיי-טק – תעשיה התלויה בכ"א איכותי ומיומן. למערכת הביטחון בכלל, ולצה"ל בפרט, חלק משמעותי בטיפוחו והכשרתו של כ"א טכנולוגי איכותי. כלומר, כלכלה צומחת היא תנאי ליכולת ביטחונית מפותחת, ובמקביל, יכולת ביטחונית מפותחת תורמת מצידה לכלכלה צומחת.

לא די לה לכלכלה שתצמח. האזרחים, כולל מעוטי היכולת, חייבים ליהנות מרווחי הצמיחה, באופן המחזק את תחושת הצדק, מקטין פערים כלכליים – חברתיים, ומחזק את הפריפריה. כלומר, צמיחה במשק צריכה להתחלק באופן מידתי, בהתאם לצורכי הלכידות וההגינות החברתית, ובאופן התורם לחוסן הלאומי.

* 1. **בניין העם והארץ**. עליונות אנושית, על ביטויה המוסריים, המדעיים והטכנולוגיים, היא בבחינת נכס חשוב בביטחון הלאומי. מכיוון שתשתית אנושית נבנית לאט ואף נשחקת לאט, יש מקום רב לתכנון ארוך טווח, לפעולת ניטור שוטפת, ולחדשנות ומקוריות בחינוך, כך שהעליונות הקיימת תובטח לאורך זמן, ואף תגבר. האמונה בצדקת הדרך, היכולת האישית הגבוהה, והתשתיות המדעיות והיצרניות, המאפשרות לאיכויות אנושיות גבוהות לבוא לידי ביטוי, כל אלה ועוד, חייבים להיות במוקד העיסוק הלאומי, המוסדי, הקהילתי והמשפחתי.

מדינת ישראל היא מהמדינות הצפופות בעולם, והלחץ האנושי – פוליטי על משאבי הטבע שבין הים לנהר הוא עצום[[7]](#footnote-7). סוגיות נוספות, הנוגעות לפיזור ומיגון מתקנים חיוניים, נתיבי תחבורה לשגרה וחירום, קווי הולכה לגז, חשמל, תקשורת ועוד, כולם יחדיו מחייבים פיתוחה ובניינה של הארץ מתוך ראיה מקפת ומרחיקת ראות. דווקא בהקשר זה, פיתוחו ויישובו של הנגב נראה כעניין מהותי ועקרוני מאי-פעם בעבר. מערכת הביטחון, על תשתיותיה ומפעליה, לעולם תתרום חלקה בבניין הארץ, ע"ב המשך העברת מחנות צה"ל לפריפריה, וע"ב המשך התמיכה במפעלי תעשייה ביטחונית בנגב, בגליל ובגולן. העיסוק בבניין הארץ מחייב גם עיסוק בבוני הארץ. ישראל, כמרבית מדינות המערב, נשענת על כוח עבודה זר בכל הכרוך בעבודת כפיים. לעניין זה משמעויות החורגות ממבנה שוק העבודה, ולא כאן המקום לעסוק בו.

* 1. **בעל ברית אסטרטגי ויחסי חוץ תקינים**. ישראל היא מעין משמר קדמי של הציוויליזציה המערבית, הנטועה בלב הציוויליזציה האסלאמית ולמגינת ליבה[[8]](#footnote-8). ישראל מבודדת במידה רבה משכנותיה, וקיומה ורווחתה תלויים באופן מוחלט בסחר חוץ ובנתיבי אוויר וים פתוחים ובטוחים. מעמדה של ישראל בעולם מאוים תדיר בחרמות, הפגנות ותעמולה ארסית, שנועדו להביא לבידודה של המדינה וחניקתה הכלכלית, התרבותית והאינטלקטואלית. כדי להתמודד עם איומים אלה, ישראל חייבת בעל ברית אסטרטגי, וביובל השנים האחרונות זו ארה"ב, שתמיכתה החומרית, הדיפלומטית והמוסרית היא בעלת חשיבות עליונה. אך גם בעל ברית שכזה, אינו תחליף למסכת מלאה של יחסי חוץ תקינים ומתפתחים, שתכליתם ביצור מעמדה וכוחה של המדינה, הגדלת חופש הפעולה שלה, לחימה בגילויים של אנטישמיות בעולם, וביסוס הקשרים עם הקהילות היהודיות בתפוצות השונות.

במציאות עולמית בלתי יציבה, שותפויות בינ"ל רשמיות ושאינן כאלה, יכולות להתחלף ולהשתנות תדיר. רצוי לישראל לנסות ולאתר "מפגשי אינטרסים" שכאלה, כולל עם אויבים מובהקים, על-מנת לנסות, חזור ושנה, לשכך את רמת העוינות ולייצר בסיס אחר ליחסי גומלין. בערבו של יום אין לשכוח כי השלום הוא הדרך הטובה ביותר לבסס את הביטחון הלאומי, והשותפים הטבעיים לו הם הדומים לנו – החפצים בשימור הסטטוס-קוו. הסבירות ליחסים שלווים הם גורמי ציר ההתנגדות הם נמוכים, ואם יעלו, כנראה כבר לא יהיו חלק מהציר.

* 1. **יכולת ביטחונית חזקה**. עד מלחמת יום הכיפורים היתה נתונה ישראל לאיום קיומי בדמותו של כיבוש פיזי בידי צבאות ערב[[9]](#footnote-9). משנואשו אויבינו מהשמדה ישירה של המפעל הציוני, עברו לאסטרטגיה של התשה והרתעה. התשה בדמותם של טרור וכרסום לגיטימציית קיומה של המדינה; והרתעה בדמותם של איומים מסיביים ומגוונים על מרכזי אוכלוסייה ותשתיות אזרחיות. שני האיומים, או האתגרים הללו, דורשים מענה מפותח לשגרה וחירום, ומתוך ראיה מקפת וארוכת טווח. המאבק הקיומי לא עומד להיעלם, אלא יחליף צורה וישתנה בהתאם ליכולות המתפתחות, ובהתאם למידת ההצלחה של דפוס פעולה כזה או אחר, בו ינקטו אויבינו. ישראל תזדקק ליכולת ביטחונית מפותחת, עצמאית במידה רבה, וחזקה עוד שנים רבות קדימה. ישראל חייבת לשמר ולפתח עליונות על אויביה – עליונות מוסרית ואינטלקטואלית, עליונות במנהיגות ובארגון, עליונות במוכנות ובכוננות, באימון, באמצעים ובאמל"ח, ובכלל, עליונות בכושר המיצוי של כלל הנכסים הרוחניים והגשמיים.

1. לסיכום פרק זה, המשמש כרקע לתפיסת הביטחון שתפורט לעיל, ניתן לומר כי בגיבושה של תפיסת הביטחון הלאומי יש להתחשב במגמות עולמיות, אזוריות ומקומיות. מגמות מתחום הטכנולוגיה, הדמוגרפיה, הכלכלה, מיצוי משאבי הטבע, והחברה. יש להניח הנחות יסוד והנחות עבודה ביחס לאיומים עתידיים, והתנאים האסטרטגיים שיעצבו, יאפשרו ויגבילו את כושר הפעולה הלאומי; ויש לפעול בנחישות והתמדה להגדלת רווחתה, ביטחונה וכושר פעולתה של ישראל, כך שדרכה תוביל להגשמת חזונה וערכיה המכוננים.

**תפיסת הביטחון**

1. **תפיסת הביטחון עוסקת בהפעלת העוצמה הצבאית והביטחונית, ובכללים לבניין כוחה, לצורך קידום שימור וחיזוק העוצמה הלאומית הכוללת, ולצורך הגשמת חזונה וקיום ערכיה המכוננים של המדינה**.
2. תפיסת הביטחון מתחלקת לארבעה תחומים, כמוזכר בדברים אל הקורא שבראשית המסמך, ואלו הם:
   1. **תפיסת ההפעלה** – הכללים והעקרונות להפעלת היכולות הביטחוניות בעתות שגרה וחירום, ומול כל קשת האיומים האפשריים.
   2. **כשירות ומוכנות הצבא** – כללים ועקרונות לשימור ופיתוח כשירות ומוכנות הצבא – צבא, שהוא במידה מכרעת, המנגנון המרכזי להבטחת קיומה של המדינה, והמנגנון החשוב ביותר בכל שעת חירום רבתי.
   3. **בניין הכוח** – כללים ועקרונות לבניין הכוח הביטחוני.
   4. **הנהגה וסדרי שלטון** – כללים ועקרונות להכשרת ההנהגה הביטחונית, ולעיצובם של המבנים הארגוניים ותהליכי העבודה, עליהם נשענת המנהיגות הביטחונית בשגרה וחירום.
3. **תפיסת ההפעלה**. תפיסת ההפעלה כוללת שלושה מרכיבים מרכזיים: יחסי הגומלין או המאמצים הקבועים כנגד אויבינו, תוצרי מאמצים אלה, והתכליות העקרוניות שתוצרים אלה יכולים לשרת.
4. ישראל מקיימת ארבעה סוגים של יחסי גומלין עם אויביה – כל אויביה:
   1. ישראל אוספת **מודיעין** על אויביה על-בסיס ההנחה כי ידיעה טובה יותר היא המפתח למענה מותאם יותר, אפקטיבי יותר, וחסכוני יותר.
   2. ישראל **מגנה** צבאית ו**מתגוננת** אזרחית מפני אויביה. למרות שההגנה הטובה ביותר היא ההתקפה, אין מנוס מהגנה והתגוננות ברמה גבוהה לאור האפשרות למתקפת פתע, ולאור פרק הזמן הנדרש לגיוס כלל העוצמה הצבאית. ישראל היא אחת המדינות המאוימות ביותר בעולם, אם לא המאוימת ביותר.
   3. ישראל פועלת **למניעת יכולות** מאויביה ול**השפעה** עליהם ועל אחרים, כך שהסבירות לפרוץ עימות אלים תדעך, והיה ויפרוץ, יתרחש בתנאים נוחים לישראל.
   4. לישראל אין מנוס אלא להיערך ל**לחימה** בעצימות גבוהה עם אויביה. מכיוון שכך, ישראל חייבת להיערך ללחימה כנגד מרי רחב היקף בשטחי יהודה ושומרון; חייבת להיערך ללחימה על גבולותיה כנגד חמא"ס, חיזבאללה, ומגוון של קבוצות עוינות במרחב הסורי; וישראל חייבת להיערך לעימות כנגד קואליציה ערבית – אסלאמית בהובלתה של איראן, ובכל טווחי הלחימה שקואליציה שכזו עשויה להציב בפני ישראל.

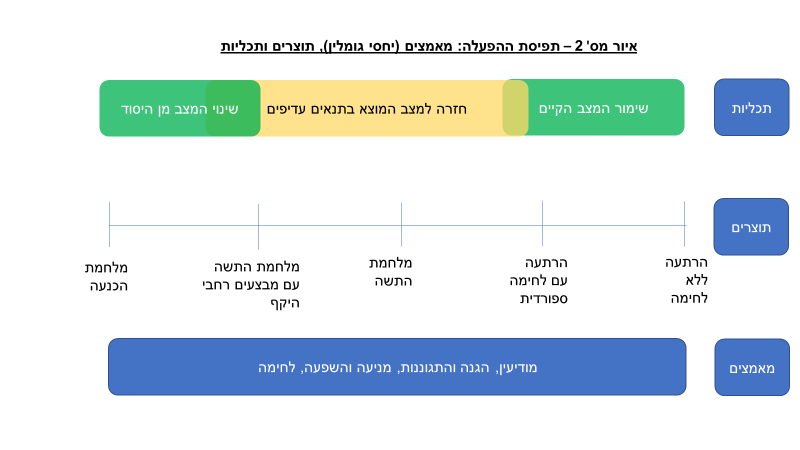
**יחסי הגומלין** אותם אנו מקיימים עם אויבינו, הם בבחינת **מאמצים קבועים** בעשייה הביטחונית הישראלית, ומעגל הפעלתם המצוי – עיצוב, תכנון, עשייה ובקרה, מלווה אותם באופן קבוע.

1. תוצר יחסי הגומלין עם אויבינו, או תוצר המאמצים הקבועים, יכול להתממש בשלושה מצבי יסוד – **הרתעה, התשה והכנעה**[[10]](#footnote-10). המצב הרצוי ביותר, והחסכוני ביותר מבחינת מדינת ישראל הוא הרתעה. כפי שיוסבר בהמשך, הרתעה נוטה להיות בתנאים מסוימים לא-יציבה, ולכן אנו מוצאים עצמנו בלחימה בעצימות משתנה מעת לעת. משקרסה ההרתעה, ישראל יכולה לנהל מערכות שטבען מתחלק לשתיים – מערכות **התשה,** ומערכות **הכנעה**. מערכות התשה מתאפיינות במשך זמן ארוך יחסית (שבועות עד שנים) וניתן ואף נכון לנהל מערכות שכאלה כאשר רמת האיום, היקף הלחימה, תנאי הלגיטימציה, ומחירי הלחימה מאפשרים זאת. בתנאי איום גבוה, ובדגש על איום על מרכזי אוכלוסין ותשתיות קריטיות, אין מנוס לישראל אלא מהסרת האיום בפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי, תוך הפעלת מרב או מלוא עוצמתה.

במצב של הרתעה יתכנו מעשי אלימות, כפי שיוסבר בהמשך. מלחמת התשה יכולה להתפתח למלחמת הכנעה. ההפרדה בין המצבים אינה חדה, ויתכנו מצבי ביניים. מכיוון שמבחינה מעשית יש חשיבות רבה להגדרת מצב הלחימה בו נמצאת ישראל (הגדרה היוצרת הסדרה תודעתית, מעשית וחוקית), יש להיסמך על הגדרת התכלית העקרונית של הלחימה כמנחה לבחירה באורח הפעולה, כדלקמן:

* 1. **הרתעה** – תכליתה שימור המצב הקיים.
  2. **התשה** – תכליתה חזרה למצב המוצא אך בתנאים ביטחוניים עדיפים לישראל.
  3. **הכנעה** – תכליתה יצירת שינוי עמוק במציאות הגיאו-אסטרטגית, ויצירת משטר ביטחון אחר ומיטבי לישראל.

איור 2 מציג באופן גרפי את המבנה הכללי של תפיסת ההפעלה.



1. **מודיעין**. מודיעין טוב היה ויהיה תנאי חשוב להתכוננות טובה וללחימה מוצלחת. זו אמת מקצועית נצחית ולא חל בה שום שינוי. עם זאת, העת הזו על מגוון איומיה (לאו דווקא חומרתם) **מחייבת מודיעין** איכותי, הטכנולוגיה **מאפשרת מודיעין** איכותי, וההשקעה ההולכת וגדלה במבצעי מניעה והשפעה, כפי שיוסבר בהמשך, **תלויה במודיעין** איכותי. כפועל יוצא מאלה, נכון לה לישראל להמשיך ולהשקיע השקעה ניכרת במודיעין. מודיעין צריך להיאסף אודות **יכולות** ואודות **כוונות** לעשות שימוש ביכולות. ישראל מוקפת האויבים, אינה יכולה להיערך מול יכולות בלבד, מכיוון שזו תהיה היערכות בזבזנית שתמוטט את הכלכלה הישראלית ותשתק את יכולת צה"ל להיערך ללחימה עתידית[[11]](#footnote-11). ישראל תמשיך להיערך מול מיצוע מסוים של יכולות וכוונות אויב, כאשר **ככל שההיערכות מול הכוונות מדויקת יותר, כן היא חסכונית יותר מבחינת השקעת המשאבים, וכן יש בה מידה גדלה של סיכון אותו ניתן לשכך על-ידי מודיעין מדויק**. ההיערכות מול יכולות וכוונות אינה עשויה מקשה אחת, ונכון לכלול בה, מושג נוסף חיוני לדיונינו, והוא – **תוחלת הנזק**. לדוגמה, בהגנה על תשתיות קריטיות ויכולות צבאיות חיוניות, אנו נוטים ליטול פחות סיכונים מכיוון שתוחלת הנזק גבוהה, ומנגד כשתוחלת הנזק נמוכה יחסית, כמו לאורך הגבול הארוך עם ירדן, מידת ההשקעה בביטחון נמוכה.

הערכות המצב האסטרטגיות המתקיימות בתוך הארגונים הביטחוניים ואל מול הדרג המדיני צריכות לקבוע, בין השאר, את רמת הסיכון שנכון לה למדינת ישראל ליטול אל מול כל אחד מהאיומים, וביחס לכל אחד מתחומי העיסוק הצבאיים, כגון: רמת ההיערכות במתקנים החיוניים, לאורך הגבולות, בשטחי הפנים, מול איומים אוויריים, ימיים, איומי סב"ר וכיו"ב.

האיומים המתרגשים על ישראל הופכים ליותר ויותר אזוריים (איראן) ועולמיים (המד"ס). במציאות שכזו, קיימת חשיבות הולכת וגדלה לשת"פ בין ארגוני בתוך ישראל, וחשיבות הולכת וגדלה לשת"פ בינ"ל.

העולם הרשתי, שרק הולך ומתרחב – הולך ומתבסס, מאפשר נגישות מודיעינית יחידה במינה. עליונות ישראלית ברשת, היא מפתח להמשך השגת מודיעין ייחודי ואינטימי, וההשקעה בתחום זה היא בבחינת צו השעה. שלא כמו במרבית יכולות האיסוף האחרות, עליונות ברשת פותחת בפני ישראל גם אופקים מבצעיים ייחודיים. מבחינה זו, העולם הרשתי מבטל את ההפרדה בין איסוף מודיעיני לבין פעילות מבצעית, והקרבה בין השניים, כפי שמתקיימת כיום בארגוני המודיעין הישראליים היא מקור עוצמה שנכון לשמרו.

מודיעין משמש ברגיל את הרמות השונות ולצרכים מגוונים כהתרעה, הערכת כוונות ויכולות, זיהוי מטרות אפשריות לפגיעה, ועיגונן בעזרים מתאימים, ועוד. ראוי לבחון מעת לעת את רמת האיזון בין הצרכים המודיעיניים השונים על ההשקעה באיסוף המלווה אותם. בעת הזו ראוי להזכיר שלוש סכנות הרובצות לפתחנו בתחום המודיעיני – מבצעי:

1. **סכנת נטישת המודיעין האסטרטגי** לאור קצב השינויים המהיר באזורנו והתחושה כי ממילא לא ניתן להעריך דבר. הביטוי המעשי של כשל זה עלול להתבטא ביכולת נפלאה לראות עצים, אך ביכולת חסרה להבחין ביער.
2. **סכנת האיסוף בכלים מערכתיים בלבד**, והחסמים שבהעברת תוצריהם לדרג השדה הנלחם בחזית. הביטוי המעשי של כשל זה עלול להתבטא בניוון כושר האיסוף הטקטי, בפיתוח תלות ברמות המערכתיות, ובאובדן תחושת האחריות והיוזמה בדרג הלוחם.
3. **סכנת ההישבות בקסם המודיעין למטרות**, משל מעשה המלחמה מתמצה ביכולת לחבר חימוש מדויק למודיעין מדויק. הלך רוח זה הוא שגוי מיסודו, מכיוון שהוא אינו לוקח בחשבון את תגובת האויב, ואת מאמציו הצפויים לשרוד ולהילחם תוך נטרול עליונותנו, גם אם התקיימה בפרוץ הלחימה. מבחינה זו, ורק מבחינה זו, יש למודיעין נטייה להכזיב, כאשר האכזבה אינה תלויה בספקי המודיעין, אלא ברמת הציפיות הבלתי-מציאותית שאנו תולים במודיעין.

מושכל אחרון, אותו נכון לזכור נוגע לטיבו המשתנה תדיר של האיסוף המודיעיני. רמת האיסוף המודיעיני נוטה להתנהג באופן סינוסואידי – עליות ומורדות מחזוריות, כאשר מיטב העוסקים בתחום עושים כל שביכולתם על-מנת להגדיל את אורך הגל העולה, ולהקטין את אורך הגל היורד. מלחמות או משברים ביטחוניים אחרים יכולים לפרוץ דווקא כשרמת האיסוף אינה במיטבה. הבנת טיבו המחזורי של האיסוף המודיעיני גם היא יש בה מן הגישה המציאותית יותר ביחס להישגי המודיעין האפשריים, ותרומתם למכלול המלא של העשייה הביטחונית.

1. **הגנה והתגוננות**. **הגנה** – משמע הגנה על הגבולות מפני חדירה ביבשה, בים, באוויר ובסב"ר, מפני לוחמים ומפני אמל"ח; וכן ביטחון פנים בשטח מדינת ישראל ובאיו"ש. **התגוננות** – הכוונה היא להתגוננות אזרחית – מכלול הפעולות הנוגעות להתכוננות העורף לחירום, לפעולות הנדרשות לשמירת רציפות הייצור והשירותים בחירום; וכן מכלול הפעולות האזרחיות הננקטות לשם הגנת התשתיות והיכולות הקריטיות של ישראל מפני תקיפת פתע.

יכולות ההגנה וההתגוננות של ישראל מאפשרות לה גמישות בקבלת ההחלטות בעת חירום, ובכך להשהות את שעבוד משאבי האומה לצורך תמיכה במבצע צבאי רחב היקף. כלומר, יכולות ההגנה וההתגוננות לא רק שחוסכות נזק ישיר, אלא אף מאפשרות הימנעות ממבצע רחב-היקף על עלויותיו העצומות בנפש, בכסף ובנזק לרכוש. עם זאת, יש להכיר בכך שמגמת האיום על הגבולות והעורף היא בעלייה; נכונותם ויכולותיהם של אויבינו לממש צעדים התקפיים קרקעיים צומחת, והאפשרות להיווצרות קואליציה התקפית, גם היא במגמת עלייה. כל אלה מבשרים הפצעתו של עידן חדש בהיסטוריה הביטחונית של ישראל – **עידן בו נהיה חייבים להיות התקפיים יותר, סבלניים פחות, ונחושים יותר בהפעלת הכוח**. המעבר המנטאלי מהעידן הנוכחי, שאינו מחייב מזג התקפי נחרץ, לעידן הבא – עידן בו אנו עשויים להידרש למזג התקפי מובהק, הוא עניין קשה ביותר לאנשי הצבא, לדרג המדיני ולאזרחים כאחד. זוהי במידה רבה תמצית ההתכוננות למלחמה שתהייה ולא למלחמה שהיתה. התכוננות למציאות חזויה, שאין לה תקדים במסגרת ניסיונם של עמים, ממשלות וצבאות, דורשת לא רק הכרה, אלא גם פעולה, על המשאבים הכרוכים בה.

מרכיבי ההגנה וההתגוננות הם כדלקמן:

* 1. ביטחון פנים – הגנה מפני איומי טרור בשטחי הפנים של ישראל ובאיו"ש.
  2. הגנת גבולות – המענה לכלל האיומים על הקרקע ומתחת לקרקע בשגרה ובחירום.
  3. הגנה אווירית – הגנה מפני איומים בליסטיים ואיומים שטוחי מסלול בכוללים את כל סוגי הרקטות, הטילים, טילי השיוט, מטוסים מאויישים ושאינם מאויישים, ורחפנים.
  4. הגנה ימית – הגנה מפני איומים על-מימיים ותת-מימיים, והגנה על תשתיות הגז שבלב ים.
  5. הגנת מתקנים ותשתיות לאומיות – הגנה על נכסים שתוחלת הנזק בהיפגעם היא גבוהה עד בלתי-נסבלת ברמה הלאומית.
  6. הגנת סב"ר – הגנה על הרשתות ועל תשתיות ההולכה.
  7. התגוננות אזרחית – מכלול הפעולות הכרוכות בהיערכות העורף לשעת חירום ולאירועי חירום, ובמרכזן תשתית ההתרעה, תשתית המיגון, מערך ההסברה וההדרכה לשעת חירום, מוכנות המנהיגות האזרחית והצבאית בכל הרמות הרלוונטיות, מוכנות המוסדות, הארגונים והמפעלים החיוניים, ומוכנות כל ארגוני החירום הפועלים בעורף.

ההגנה הצבאית היא באחריות צה"ל, וצה"ל מסתייע במימושה בארגוני ביטחון נוספים. להתגוננות שותפים רבים ולא ניתן להעמיד בשגרה את כולם למרותו של גורם אחד. על-כן, בתחום ההתגוננות יש חשיבות עצומה להסדרה בעלת תוקף חוקי, כזו המחייבת פרטים, מוסדות, ארגונים ומפעלים לנקוט בשגרה בפעולות התכוננות, ולהפנות לכך את המשאבים הנחוצים. אין לצפות כי המדינה תתמוך בכל פעולות ההתגוננות המושתות על הציבור, מכיוון שריבוי הגורמים עושה משימה זו לבלתי-אפשרית מבחינה כלכלית. המדינה תתמוך את ההגנה על התשתיות הקריטיות, וכן תתמוך מוקדי חולשה לפי בחירתה. לתחושת האחריות האישית, הארגונית והמוסדית יש חשיבות עצומה בהתכוננות בשגרה, והיא זו שתקבע את חוסנו של העורף בחירום. **כושר הנשיאה בעול החירום, יחס של כבוד לכל אזרח וליכולת התמודדותו, רמת הסיוע ההדדית בין האזרחים, יכולת ההתאוששות ממצבי מצוקה,** ובראש וראשונה**, מנהיגות מעודדת ומעוררת השראה, הם אלה שיקבעו את עמידות העורף, ואת עוצמתו של החוסן הלאומי**.

בשעת חירום רבתי הפיקוד והשליטה נתון בידי צה"ל, וזאת מתוקף חוק הג"א (1951). יש חשיבות עצומה להמשך ריכוז כל הסמכויות בשעת חירום בידי גוף האמון על התמודדות עם חירום רבתי: גוף שגישתו הבסיסית משימתית; גוף שיש לו יכולת תגובה מיידית ובעוצמה גבוהה; גוף בעל יכולות שליטה שאינן תלויות בתשתית אזרחית; גוף בעל יכולות לוגיסטיות ואחרות, רחבות היקף; ומעל הכל, גוף בעל משמעת פעולה והרגלי עבודה מוכווני חירום רבתי גם בשגרה. אל לה למדינת ישראל לנסות ולהקים צבא לחזית וצבא לעורף. רעיון שכזה יהיה בהכרח בזבזני בשגרה, ודיס-פונקציונאלי בחירום. הקשר המיטבי בין הנעשה בחזית לנעשה בעורף מתקיים כאשר גוף אחד, המטה הכללי של צה"ל, רואה לנגד עיניו את מלוא משרע המלחמה. צה"ל ערוך להתמודד עם החזית האזרחית באמצעות פיקוד העורף, והמשרד הממונה – משרד הביטחון, ערוך לממש אחריותו באמצעות רח"ל.

אם בראשית הרצאת הדברים צוין כי הלכידות החברתית היא מרכיב חשוב בחוסן הלאומי, הרי כאן המקום לציין כי גם יכולת ההתגוננות היא מרכיב מהותי בחוסן. כושר ההתגוננות כולל חמישה מרכיבים מרכזיים:

1. יכולת התרעה והסברה אמינה ומקפת.
2. תשתית מיגון אישית וציבורית.
3. אוכלוסיה מצוידת, פעילה, מיומנת ומתנדבת בחירום.
4. מוסדות ומנהיגות מוכנים ומתורגלים.
5. ארגוני חירום עתירי יכולת.

יכולת הטיפול המערכתית בחוליות החברתיות החלשות ביותר בחירום, וכן כושר ההתאוששות מאירועים קשים, הם שני המדדים המובהקים ביותר למדידת החוסן הלאומי, וכן למידת התאמת המוכנות האזרחית לאתגר הצפוי והמתהווה.

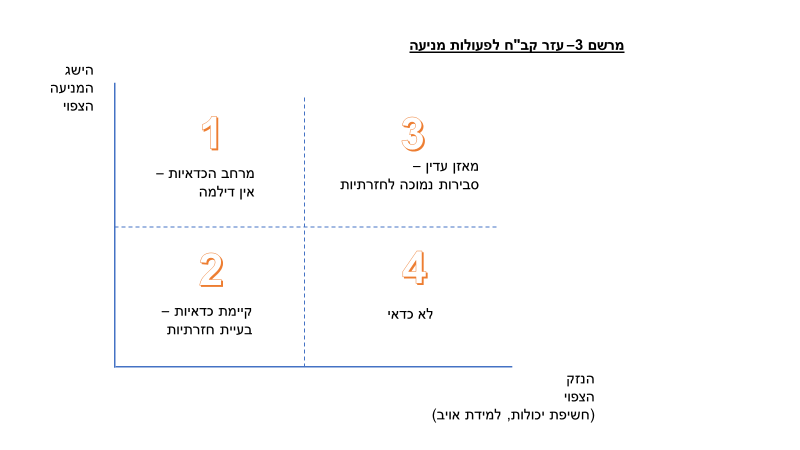
1. **מניעה והשפעה**. תכליתה של המניעה וההשפעה היא כפולה:
   1. לשבש את מאמצי ההתעצמות של האויב, לפגוע בביטחונו העצמי המבצעי, ולעשות את התנאים התומכים את פעולותיו לשליליים, כך שהסבירות למלחמה, או לפעולות אלימות נמרצות, תרד משמעותית.
   2. למנוע יכולות מהאויב עם פרוץ לחימה (מניעה פוטנציאלית) ולעשות את התנאים להפעלת כוחה של ישראל למיטביים, תוך מזעור מגבלות וסיכונים, ותוך הגדלת חופש הפעולה המבצעי.

מכיוון שמניעה והשפעה מוכוונות, בראש וראשונה, להקטנת הסבירות לפרוץ מלחמה, יוצא שכלי העבודה המרכזיים למימושה לקוחים מהעולם החשאי, הסמוי או המוגבל בהפעלת הכוח, וזאת כדי שהסבירות להתדרדרות ללחימה עצימה תהיה נמוכה. השימוש בכלים מוגבלים מביא על פי רוב להישגים מוגבלים, ולכן על פי רוב, מניעה והשפעה תוחלתן מוגבלת, הישגן בעיקר בשיבוש, ורישומן קצר מועד. במישור התודעתי, רצף של פעולות מניעה והשפעה יש בכוחן לפגוע בביטחונו המבצעי של האויב, ובכך אולי טמון ההישג המשמעותי ביותר: **פגיעה במוטיווציית האויב ללחימה**. הפגיעה באויב עשויה להיעשות במגוון אופנים – פגיעה בכספים, השחרה בזירה הבינ"ל, סיכול אמל"ח בפגיעה קינטית, או בתקיפת סב"ר. כל אחת מהפעולות לעיל חושפת את יכולותיה של ישראל. הבנת האויב את יכולותינו שלנו מביאה לשיפורו, ולשכלול אורחות פעולתו העתידיות. על כן, הסיכון בפעולות מניעה והשפעה הוא כפול: צניחה באפקטיביות הפעולות לאור השתפרות האויב, וצמצום היתרון האיכותי לחירום.

בעת לחימה, מניעה פוטנציאלית שהוכנה היטב, יחד עם פעילות השפעה תומכת (למשל, בזירה הבינ"ל), אמורות לאפשר ניהול מערכה מעמדת יתרון. הכלל המכווין את פעילות המניעה וההשפעה הפוטנציאלית הוא **גיוון והתפתחות**. טיבם של כלים שהוכנו מבעוד מועד להתגלות, להישחק או להפוך ללא רלוונטיים עם חלוף הזמן. הגיוון מאפשר שימור נכסים לחירום, גם אם אחת מהיכולות אובדת. ההתפתחות באה להדגיש כי כלי מניעה אינם בבחינת אמל"ח בימ"ח. לא ניתן להסתפק בתחזוקה שוטפת, אלא נדרשת התפתחות והשתכללות מתמדת, ובדגש על כלים נסמכי סב"ר ו RF. מבחינה מעשית, מניעה דורשת השקעת משאבים שוטפת, ומאמץ אנושי מתמשך.

בעוד שמניעה מוכוונת אל האויב בלבד, הרי השפעה מוכוונת אל האויב, אל הציבור בישראל, אל הזירה הבינ"ל, ובכלל, למול כל גורם שהשפעה עליו יכולה להקטין את יכולות האויב, ולהגדיל את יכולותינו שלנו בשעת חירום. בהקשר זה ראוי להדגיש כי מידת הפירוד וחוסר האחדות בזירה הפלסטינית ובעולם הערבי ואסלאמי, היא בבחינת נכס ביטחוני מרכזי, ומאמצי ההשפעה צריכים לטפח תנאי חיוני זה לביטחון המדינה.

כנזכר לעיל, הפעלת כוח מצדנו תורמת לתהליך למידה אצל האויב, וכפועל יוצא מכך, להשתפרותו. הקצב האיטי, הטבעי לפעולות מניעה, מאפשר לאויב למידה והשתפרות בתנאים נינוחים יחסית, ובכך קיימת סכנת אובדן היתרון לישראל. **כדאיות המניעה תלויה במאזן שבין מידת הפגיעה הצפויה באויב, למידת למידתו, השתנותו והשתפרותו**. הבעיה היא שמידת ההשתפרות של האויב היא לעולם בבחינת חוכמה שבדיעבד, ולכן על גורמי המודיעין ועל המנהיגות הביטחונית מוטלת אחריות כבדה, הנוגעת לא רק להערכת הסיכון שבהפעלת הכוח, אלא גם לתוצאות המערכתיות הצפויות לאורך זמן. מרשם 2 הוא עזר קבלת החלטות לנקיטת פעולות מניעה, כאשר פעולות המצויות ברביע 1 כדאיות במובהק; פעולות המצויות ברביע 2 הן פעולות כדאיות אלא שיש לבחון נזקן המצטבר עם חזרתיות צפויה; פעולות ברביע 3 מחייבות הערכת מצב קונקרטית, ועל פי רוב לא תחזורנה על עצמן, ופעולות ברביע 4 אינן כדאיות, ודינן לא להתממש.



נהוג לכנות כיום את כל הפעולות בתחום המניעה וההשפעה כמב"ם – מערכה שבין המלחמות. כל פעולה במב"ם חייבת לעמוד בקריטריון הכדאיות, כמוסבר לעיל, וכן בשני תנאים נוספים: תאימות ביחס לפעולות אחרות (חלק ממערכה), והגדרה ברורה של סדרי פו"ש, ובדגש על פעולות המבוצעות בשת"פ בין-ארגוני או בין-לאומי.

1. **לחימה**. טווח האתגרים הביטחוניים של ישראל הוא רחב ביותר – מביטחון שוטף בו קיים מרכיב מובהק של אתגר פלילי, דרך התמודדות כנגד הפרות סדר, לחימה כנגד טרור יחידים וטרור מאורגן בארץ ומחוצה לה, התמודדות כנגד מרי עממי רחב היקף מלווה בהתקפות טרור תכופות, ועד להיערכות ללחימה כנגד אויבים על גבולותינו ושאינם על גבולותינו ברמות עצימות שונות.

הכוחות והיכולות הנדרשים מול כל אחד מהאתגרים שונים מאוד אחד מהשני. כעקרון, ובהתעלם מהמשאבים הכרוכים בכך, או מפרק הזמן הנדרש למימוש השינוי, נכון לה לישראל להטיל את ההגנה על גבולות שלום (מצרים וירדן) בהם ממילא קיים אתגר פלילי מובהק, על מג"ב – כוח משטרתי חמוש המאורגן ביחידות. האתגר המצוי באיו"ש מחייב שילובן של יכולות צבאיות ויכולות משטרתיות, כמתקיים ממילא בשטח, אך היחס בין היקף הכוח הצבאי להיקף הכוח המשטרתי בשגרה ראוי לבחינה מחודשת. משימת ההגנה על גבולות עוינים, וההתכוננות ללחימה בכל רמה של עצימות ובכל חזית וזירה, היא משימתו המרכזית של הצבא.

ישראל חייבת להיערך להתמודדות עם מרי פלסטיני רחב היקף מלווה בפעולות טרור נמרצות, שתכליתם שיבוש שגרת החיים הישראלית, גרימת מקסימום נזק לנפש ורכוש, והפעלת לחץ בינ"ל על ישראל.

על גבולותיה, ישראל מאויימת מידי כוחות כמו-סדירים (חיזבאללה, חמא"ס, מליציות שיעיות בסוריה), המחזיקים בכושר איום ניכר על העורף הישראלי, ובמגוון יכולות ואמצעים – מהפשוטים ביותר, כגון רקטות ומנהרות, ועד המתוחכמים ביותר, כגון טילים מדויקים, כטמ"מים ויכולות סב"ר ול"א.

האיום האיראני הישיר (מאות טילים לסוגיהם השונים) מציב בפני ישראל אתגר כמוהו לא פגשה בעבר[[12]](#footnote-12)- אתגר בו טווח החלופות המבצעיות העומדות לרשותנו מוגבל אך לא חסר חשיבות.

המצרף של איום איראני ישיר, יחד עם כושר הפעלת שלוחים על גבולותינו ובמקומות אחרים, ותוך עידוד מרי רחב היקף באיו"ש, מבטא תרחיש חמור אך לא בלתי סביר עבור ישראל, ותרחיש לחימה זה צריך לעמוד לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות בבואם לקבוע את מידת ההשקעה בביטחון, ואת סוג היכולות שעל ישראל לרכוש ולפתח. כשירות הצבא, ומידת התאמתו ללחימה בשלל התרחישים האפשריים ידונו בהרחבה בפרק בעוסק בכשירות ומוכנות צה"ל.

1. **הרתעה**. ההרתעה היא התוצר הפעלת הכוח (גם אם רק איום בכוח) המועדף והרצוי ביותר לישראל. זהו **התוצר החסכוני ביותר בהשקעת המשאבים, והצפוי ביותר מבחינת תוצאותיו**; זהו תוצר תודעתי, ועל-כן מורכב למדידה והערכה, והוא מועד לכישלון באותם מקרים, שבדיעבד אנו מכנים כ"מיס-קלקולציה". במצב בו ישראל חזקה מיריביה (מצב א-סימטרי ולטובתה של ישראל), יוצא שישראל מרוצה ממצב ההרתעה, אך יריביה שואפים לבטל נחיתותם, לייצר הרתעה משלהם כלפינו, תוך חתירה לשוויון ברמת האיום - כזה שיש בכוחו למנוע תוקפנות ישראלית לראייתם.

כתוצר תודעתי, **הרתעה דורשת תחזוקה** – הפגנה חוזרת ונשנית של יכולת צבאית, ושל הנכונות לעשות בה שימוש. במקרים רבים, שימוש בכוח טומן בחובו סיכוי להתדרדרות. כדי למנוע מצבים לא-רצויים שכאלה נכון לשכלל את הדיון בהרתעה ולהוסיף לו שני מושגי מפתח: "מרחב ההרתעה", ו"רף הכאב".

מבחינת ישראל הרתעה היא מצב כה רצוי, עד כי גם אם מאותגר ברמת אלימות נמוכה ובלתי-תכופה, כדאי לה לישראל להימנע משבירת הכלים ומדרדור המצב הביטחוני לכדי לחימה נמרצת יותר. כלומר הרתעה אינה בבחינת קו דמיוני שחצייתו מביאה לקריסת ההרתעה, אלא מעין מרחב, בו תיתכנה פעולות אלימות ברמה נמוכה יחסית, ובהתאם לכללי משחק בלתי כתובים, המתווים את גבולותיו של מגרש המשחקים האלים, או את גבולות **מרחב ההרתעה**[[13]](#footnote-13).

בתוך מרחב ההרתעה יש לישראל וגם לאויביה "**רף כאב**" – רף שנגיעה בו מביאה לשבירת ההרתעה, ולמעבר לתצורה אלימה יותר של לחימה. זיהוי רף הכאב הוא יעד מודיעיני – הערכתי כשמדובר באויב, והוא עניין לדיון מדיני – צבאי כשמדובר במרחב וברף שלנו.

כאמור, קריסת ההרתעה והתדרדרות ללחימה נמרצת יותר, אינה מצב רצוי לישראל, אך במקביל, משבר ממין זה מגלם בחובו גם הזדמנות – הזדמנות לעצב מחדש מגרש משחקים וכללי משחק נוחים יותר. גם את הדיון במרחב ההזדמנויות שבקרוס הרתעה, נכון לערוך באופן שיטתי ועיתי.

1. **התשה**. התשה, שלא כהרתעה היא תוצר שיש בו הפעלת כוח ולא רק איום בהפעלת כוח או הפעלת כוח מוגבלת וספוראדית. התשה מתאפיינת במשך לחימה ארוך, שבועות עד שנים, היא כוללת הפעלת כוח מוגבלת, והיא מוכוונת לעיצוב תודעתו של האויב כך שאוסף מתמשך של פגיעות פיזיות יביאו למסקנה כי עדיף לחדול מלחימה, ולחזור למשטר הרתעה, אך הפעם בתנאים נוחים יותר לישראל. כמו בפעילות מניעה והשפעה, גם מלחמת התשה מאפשרת למידה נינוחה יחסית לצדדים הלוחמים, ולכן יכולות ומידת האפקטיביות שלהן דינן להישחק. למהלכים מפתיעים בהתשה יש תוקף מוגבל; יכולים להיות מגולמים בהם הישגים טקטיים, אך סביר שלא יביאו לכדי השתנות אסטרטגית. מלחמת התשה מתאפיינת בעליות ומורדות, הישגים וכישלונות, ולאלה גם לאלה, אסור להתמסר. לביקורת הציבורית יש משקל משפיע, והיכולת לשמר תמיכה ציבורית, ולהגיב במהירות לאירועי משבר יש חשיבות רבה[[14]](#footnote-14).

לחימה כנגד טרור וגרילה לובשת על-פי-רוב צורה של מלחמת התשה, מכיוון שרמת האיום אינה מצדיקה שימוש במלוא העוצמה הצבאית, ומכיוון שהמעורבות הגבוהה של אוכלוסייה אזרחית בלחימה או בסביבתה, עושה את הפעלת הכוח למוגבלת ממילא. ללחימה כנגד טרור וגרילה יש כללים, ומסיבות שעוד נכון לבררן, נמנענו עד היום מהגדרתם הברורה. הכללים הם כדלקמן:

* 1. **הגדרת מטרה מדינית ברורה** – עניין קשה וסבוך בעל מרכיבים דתיים, היסטוריים, דמוגרפיים ותשתיתיים מורכבים ביותר.
  2. **גיבושה ומימושה של תוכנית פעולה מקפת** – תוכנית אזרחית, צבאית ותשתיתית ארוכת טווח.
  3. **מיסודה של יכולת מודיעינית** על-בסיס ההכרה בכך שאין לחימה אפקטיבית נגד טרור וגרילה ללא מודיעין איכותי.
  4. **מניעת סיוע חיצוני מהאויב**, על-ידי בידודו הגיאוגרפי, וניתוקו ממקורות מימון ותקשורת.
  5. **בידוד הפעילים הלוחמים מכלל האוכלוסייה**, איתורם, מעצרם או חיסולם.
  6. **פעולה במסגרת החוק, ומינימום שימוש בכוח**, לצורך שימור הלגיטימציה הפנימית והחיצונית; ולצורך שימור עליונות מוסרית לאורך זמן; ולצורך יצירת תנאים נוחים יותר לפיוס עתידי, גם אם זה אינו נראה לעין.
  7. **מנגנון תיאום אזרחי – צבאי**. ככלל, מתפ"ש מהווה מנגנון שכזה אלא שנכון לבחון יכולותיו והתאמתו לשגרה וחירום, תוך הרחבת יכולותיו.

מלחמת לבנון השנייה כמו גם שלושת מבצעי עזה היו בכוונת מכוון או כתוצר מתהווה, מבצעי התשה. התנאים האסטרטגיים לא השתנו בסיסית אך השתפרו מבחינתה של ישראל. משך הזמן היה ניכר, אך בר-נשיאה על-ידי העורף הישראלי וצה"ל; העוצמה הישראלית מוצתה בחלקה בלבד, והיקף האבדות גם הוא היה מוגבל. חשוב להדגיש כי הבחירה במלחמת התשה היא לא רק חלופה הגיונית, היא גם חלופה לגיטימית, שנכון להכניסה לסל החלופות האסטרטגיות של ישראל באופן רשמי, כך שתהווה עדות לשיפור מצבה הביטחוני של ישראל, ולהרחבת סל החלופות המבצעיות העומדות בפניה. עם זאת, אין לשכוח כי בכל מלחמת התשה מגולמות סכנות, כגון: הערכת חסר את כושר ההתמד של האויב, שחיקה מתמשכת באפקטיביות הכלים המבצעיים, עלות מצטברת הולכת וגדלה, אובדן תמיכה פנימית, היטשטשות תכליות הלחימה, ונטייה להתמדה במלחמה מכוחו של הרגל וקבעון מחשבתי.

לחימה עתידית אפשרית כנגד איראן (עניין שלא ניתן להתעלם מאפשרות התממשותו), לא תוכל ללבוש דפוס אחר ממלחמת התשה, אלא אם ישראל תהיה חלק מקואליציה בינ"ל כלשהי – עניין שלא ניתן להטיל עליו את יהבנו. בהקשר זה, כושר היזק משמעותי בידיה של ישראל יש בכוחו לייצר את רמת ההרתעה הרצויה, כך שמלחמת התשה עם איראן לא תפרוץ.

1. **הכנעה**. מלחמת ההכנעה האחרונה של ישראל היתה מלחמת לבנון הראשונה, ועם כל הביקורת שהתלוותה לה, היא אכן יצרה שינוי אסטרטגי עמוק במצבה של ישראל, שלא כאן המקום לנתח תוצאותיו. מלחמות הכנעה מתאפיינות בהפעלה מסיבית ובו-זמנית של מרב העוצמה הצבאית או כולה, למשך פרק זמן קצר יחסית, ימים עד שבועות, ולצורך יצירת שינוי עמוק במצבה הביטחוני של ישראל – שינוי שמדרך הטבע קשה לעמוד את תוצאותיו המידיות וארוכות הטווח. הסיכון שבאימוץ דפוס פעולה זה הוא עצום, ונכון לנקוט בו רק כשקיים הכרח מובהק, תמיכה ציבורית פנימית, ונכונות בינ"ל לקבל דפוס פעולה זה כדפוס לגיטימי. העובדה שישראל נמנעה ממלחמות הכנעה מאז מלחמת לבנון הראשונה מעידה על מידת הנוחות שישראל חשה ביחס למצבה הביטחוני – שביעות רצון מגבולותיה של המדינה, ומיחסי הכוחות בינה לבין אויביה. מבחינה זו ניתן לאפיין את המדיניות הביטחונית הישראלית כמדיניות של סטטוס-קוו, כלומר הגנה על הנכסים וההסדרים הקיימים, ומשום כך אין להתפלא על בחירותיה החוזרות ונשנות של ישראל, לנהל מלחמות התשה.

כנזכר קודם, כיום אנו עומדים בפני עידן חדש, עידן בו נאלץ להילחם מלחמות הכנעה נוכח עוצמת האיום על העורף, והיכולת ההולכת וגדלה של אויבינו להסב נזק משמעותי לתשתיות הקריטיות והחיוניות של ישראל. הכנת העם, הצבא והמנהיגות למלחמה של עידן חדש היא עניין קשה וסבוך, וקיימת דחיפות בעיסוק בו[[15]](#footnote-15).

מטרות המלחמה האופייניות למלחמת הכנעה, מבחינתה של ישראל, הן שלוש:

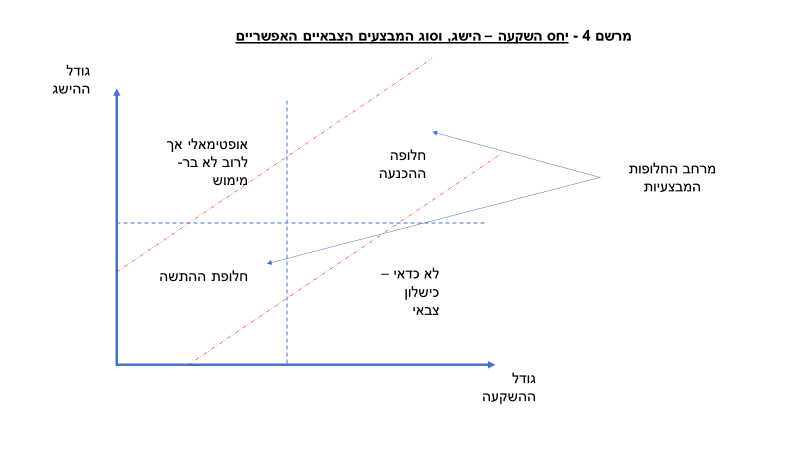
* 1. **הסרה מהירה של האיום על העורף הישראלי, ובדגש על האיום על תשתיות חיוניות ומרכזי אוכלוסין.**
  2. **פגיעה קשה באויב, ושבירת כושר הלחימה שלו.**
  3. **יצירה ושימור לגיטימציה פנימית וחיצונית לפני המערכה, במשך המערכה ולאחריה.**

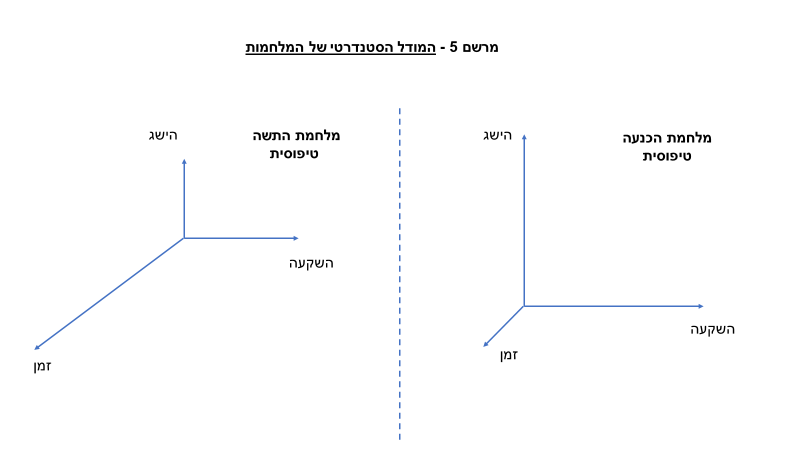
סביר להניח כי הגדרה גנרית זו של מטרות היא הגדרת חסר, ובפרוץ מלחמת הכנעה, או עם התבהרות התנאים שעלולים להוביל למלחמה שכזו, יתווספו מטרות מלחמה נוספות.

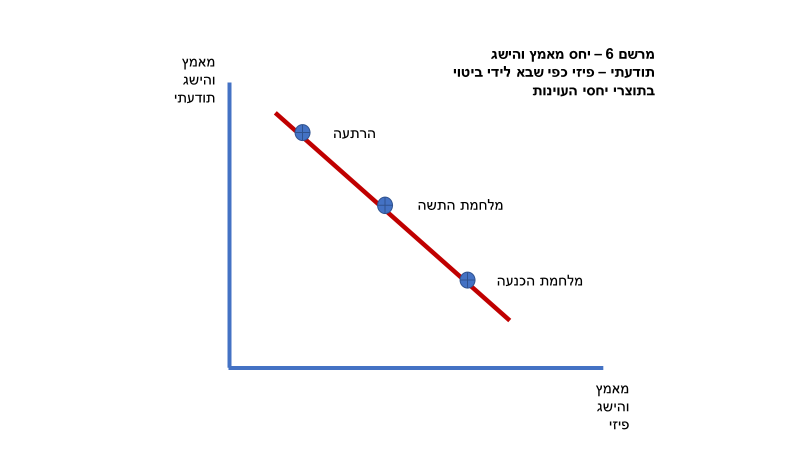
אנו נוהגים לכנות את מלחמות העידן הנוכחי כמלחמות א-סימטריות. בדרך כלל מתווספת לאמירה זו נימה של קושי או אי-נוחות מעצם ההכרח להילחם כנגד אויב שאינו דומה לנו. בפועל, אין מקום לחוסר נוחות. מלחמות א-סימטריות הן מלחמות בהן לישראל יתרון עצום, אם רק נדע למצותו. העמדת אויב חלש יחסית בפני מרב העוצמה הישראלית, בו-זמנית בזמן, ובו-זמנית בכל מרחבי הלחימה, יש בכוחה להביא למיצוי העליונות הישראלית ולהכנעתו המהירה של האויב. ניתן לכנות גישה זו **כגישת ההתנפלות**, אך היא דורשת נכונות רבה להגיע לחיכוך ישיר עם האויב, ונחרצות רבה במימוש המשימות הטקטיות. במילים אחרות, **מימוש גישת ההתנפלות דורש נחישות רבה בדרג המדיני-צבאי הבכיר, ומיומנות גבוהה בדרג הטקטי**.

מושכל יסוד נוסף שיש להדגישו נוגע להישגים הצפויים מהפעלת אש מדויקת בכל מלחמה עתידית. לכאורה, האתגר העומד בפנינו פשוט ומפתה. היכולת להשיג מודיעין מדויק, יחד עם היכולת להפעיל אש מדויקת ובמסות גדולות, חייב להביא להשמדת האויב, ומכאן גם לניצחון במלחמה. לו הנחה זו נכונה, היתה מתדרדרת אומנות המלחמה למדרגה של טכנאות מקצועית. בפועל, חסר בתמונה אידילית זו האויב. האויב, מעצם טבעו כאויב, שואף לשרוד, להמשיך להילחם ולהרוג בנו. הוא לומד תוך כדי לחימה, מבין מה הורג בו, ומוצא דרכים לנטרל יכולותינו. האפקטיביות היורדת של יכולת האש שלנו, שחזרה על עצמה פעם אחר פעם בכל המערכות האחרונות, אינה בבחינת ליקוי שיש לתקן, אלה תופעה טבעית למלחמה. על-כן, ללא תמרון משמעותי, שאינו מאפשר לאויב לחמוק מיכולות האש ולהסתגל ליכולותינו, אין סיכוי להגיע להכנעה בפרק זמן קצר.

מרשם 4 מתאר את הקשר בין השקעה להישג ברמות הלחימה השונות. מרשם 5 מתאר את הקשר בין השקעה, הישג וזמן, ומרשם 6 מתאר את היחס בין השקעות והישגים תודעתיים – פיזיים. דומני ששלושת המרשמים מדברים בעד עצמם, ולא נדרשת להם פרשנות מילולית מלווה.







1. **תכליות**. התכלית העקרוניות של הלחימה (שימור המציאות הביטחונית, חזרה למצב המוצא בתנאים עדיפים או שינוי מן היסוד של המציאות הביטחונית, כנזכר בסעיף 19 לעיל), צריכה להיתרגם למטרות מלחמה או מטרות מערכה בדרג המדיני, ולתכליות אסטרטגית בדרג הצבאי הבכיר. **המטרה הראשית של כל לחימה חייבת להיות הסרה מהירה של האיום על העורף**. זו מחויבותה של המדינה לאזרחיה, וזו מחויבותו של הצבא לחברה אותה הוא משרת. עקרון זה חייב להיות ברור בשגרה, ולא כל שכן בחירום, ותפקידה של המנהיגות הביטחונית הוא להבהיר ולהסביר עקרון זה חזור ושנה, ולהכשיר את לבב העם בהתאם. שאר **מטרות המלחמה או הלחימה, צריכות להיות מוגדרות על פי סדר חשיבות, ובעיקר, על פי יכולת ההשפעה שלנו על השגתן**. לדוגמה, "גרימת מקסימום נזק לאויב" זו מטרה המצויה במידה רבה בשליטתנו. "שימור הסכמי השלום עם..." זו מטרה שאנו יכולים להשפיע על השגתה, אך ללא ספק, היא לא בשליטתנו המלאה. הדיון אודות ההיררכיה שבין מטרות המלחמה צריך להיעשות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי הבכיר, והוא מקור חשוב להשגת עקיבות (קוהרנטיות) מערכתית בחירום.

בעבר אירעו מקרים בהם מטרות המלחמה לא הוגדרו מראש על-ידי הדרג המדיני. זהו מצב בלתי רצוי, אך היה והתרחש, חובה על הצבא להגדיר תכליות אסטרטגיות, ולהביאן לאישורו של הדרג המדיני. הדרג המקצועי חייב להיות ערני לעובדה, שלמרות כפיפותו לדרג המדיני הנבחר, אחריותו לתוצאות המערכה היא מלאה, ונכון להתייחס אליה כאחריות, שאינה ניתנת לחלוקה.

הדרג המדיני והדרג הצבאי הבכיר צריכים להיות מודעים לכך שדווקא במלחמות התשה לסוגיהן, קיימת נטייה לפסוח על הגדרת מטרות ברורות, או להסתפק בהגדרת תכליות צבאיות בלבד. זוהי נטייה טבעית בלחימה שעוצמתה מדודה והנעלמים בה רבים, אך אי-הגדרה לאורך זמן, יביא לכדי מצב בו גם אם יהיו הישגים צבאיים, הסבירות לניצולם לצורך תמיכת מטרות מדיניות, נמוכה.

נהוג במקומותינו לקבוע "מצבי סיום" להפעלה ניכרת של כוח. ניתן להתווכח האם יש תועלת במתודה זו, אך גם אם נוקטים בה, חייבת היכולת לחזות את התוצאות, ולא כל שכן את מצבי הסיום, מצטמצמת משמעותית. **לחימה עצימה היא בבחינת הנעת מגמה**. בתוך המגמה הכללית יכולים להיות גווני ביניים ותוצאות קונקרטיות שונות. גם הדיון בהסתעפויות השונות, ובתוצאות האפשריות של הלחימה, צריך להיות חלק מהשיח הביטחוני הבכיר.

**כשירות הצבא**

1. צה"ל הוא "תעודת הביטוח" לקיומה של ישראל, ולכן לא יכולה להיות תפיסת ביטחון שאינה עוסקת בכשירות הצבא למשימותיו השונות, ובראש וראשונה, כשירותו לעמוד בייעודו העליון: **הגנה על קיומה החופשי והריבוני של מדינת ישראל מפני כל איום חיצוני**.
2. שירות החובה בצה"ל, גם אם אינו כולל את כל האוכלוסייה, הוא עדיין מנגנון חינוכי גדול ומלכד, המאפשר הזדמנות כמעט אחרונה למדינה, להשפיע על אזרחיה הצעירים בשלב קריטי בחייהם.
3. למרות שייעודו העיקרי של הצבא הוא הגנה מפני אויבים, יכולתו וכשירותו עושים אותו, כמו בכל מדינה אחרת, למנגנון המדינתי העיקרי לטיפול ומתן מענה ראשוני לאסונות טבע, ואסונות מעשה ידי אדם.
4. כשירותו של הצבא בנויה מחמישה נדבכים מרכזיים, שיצוינו לפי סדר חשיבותם, למרות שכל אחד מהם חיוני לכשירות המלאה, ולא ניתן לוותר על אף אחד מהם:
   1. הבסיס המנטאלי – הכרתי של שדרת הפיקוד.
   2. תורת הלחימה.
   3. כ"א מחויב ואיכותי.
   4. כשירות ומוכנות.
   5. אמל"ח.
5. **הבסיס המנטאלי – הכרתי של המפקדים**. כושרו של האדם הלוחם, וכושרם של המפקדים, הקובעים את כושרו של הצבא כולו, תלוי במצב מנטאלי – הכרתי המתנה את מעשה הלחימה. אין הדבר קשור באומץ לב או בנחישות, אלא בתודעת המפקדים בדבר מה אפשר ומה אי-אפשר לבצע בלחימה; מה נכון ומה לא-נכון לבצע בלחימה; ומהם מחירי לחימה סבירים ושאינם סבירים. חלק מטבע יסוד זה של המפקד קשור בהכרה רציונאלית, וחלק מטבע זה טמון בתחושות ובאמיתות לכאורה, אחריהן אין ערעור. לדוגמה, קצין שהיה מ"פ במלחמת לבנון השנייה, סמג"ד במבצע "עופרת יצוקה" ומג"ד ב"צוק איתן", חווה חוויות מכוננות שהן עולמו המנטאלי – תודעתי ביחס למעשה הלחימה וטבעו. אם נבקש ממנו בעתיד לתמרן בפרק זמן קצר לעומק לבנון, עם מודיעין חסר ועם סיוע אווירי חסר, ואחרי שכוחותיו ספגו אי-אלו נפגעים, לא בטוח שהדבר יהיה טבעי לו או סביר בעיניו. בניית הבסיס המנטאלי – הכרתי של מפקדי צה"ל לקראת המלחמה העתידית, על קשייה הצפויים ועל מוראותיה, היא משימתו הראשונה ואולי החשובה ביותר של המטכ"ל ושל העומד בראשו. בשיח המדיני – צבאי בדבר כשירות הצבא, הסוגיה הראשונה שצריכה להתברר אינה נוגעת לתחמושת, חלפים ואמל"ח אלא לכושרם המנטאלי – הכרתי של מפקדי הצבא לממש את משימותיהם.
6. **תורת הלחימה**. תורת הלחימה היא הביטוי הרציונאלי, השיטתי והסדור, לאופן בו הצבא חושב לבנות ולהפעיל את כוחו מבחינה עקרונית וקובעת. תורת הלחימה צריכה להיות מוכוונת עתיד, והיא בבחינת אמת מידה (לא יחידה) לבחינת תכנוניי וביצועיי הצבא באימונים, במבצעים ובמלחמה כוללת. תורת הלחימה של צה"ל גרסה וגורסת גם כיום, גישה התקפית יבשתית, אך בפועל הופגנה גישה מסויגת מאוד בכל ארבע המערכות הגדולות האחרונות של צה"ל. הפער בין התורה לבין הביצוע בפועל, או הפער בין המוצהר למשתמע, חייב להדאיג את מפקדי הצבא ואת הדרג המדיני הממונה כאחד. דומה ורמת האיום ההולכת וגדלה על העורף הישראלי, ובכלל זה איום ממשי על התשתיות הקריטיות והאסטרטגיות של ישראל, מחייבת גישה התקפית יבשתית נמרצת ביותר על המשמעויות הכבדות הנגזרות מכך. ניתן לזהות עוד ארבעה נושאים נוספים המחייבים ברור תורתי ומעשי מעמיק:
   1. גיבוש תורה ללחימה נגד מרי עממי, טרור וגרילה.
   2. גיבוש תורה ללחימה כנגד איומי מעג"ש – מעגל שני ושלישי.
   3. גיבוש תורה ללחימה באזור אורבאני עתיר תת-קרקע.
   4. גיבוש תורה ללוחמת סב"ר, והשתלבותה בכלל מאמצי הלחימה.
7. **כ"א איכותי ומחויב**. צה"ל, כצבא חובה, נתון לתחלופת כ"א ניכרת, וכנגזרת מכך, מקיים מערכת הכשרה רחבת היקף. שימור המקצועיות הצבאית במערכת שכזו הוא אתגר מקצועי אדיר, ולא ניתן לשכך את חסרונותיה הברורים של השיטה (יש לה גם הרבה מאוד יתרונות, ויתרונותיה עולים על חסרונותיה), ללא כ"א צעיר, איכותי, מחויב ועתיר מוטיווציה. לצה"ל יש זכות בלתי רגילה – להגיע אל מיטב הנוער. היכולת למצות את מיטב הנוער, והיכולת להשאיר בשירות קבע ובשירות המילואים, את הטובים ביותר, אינה תלויה בתגמול חומרי, גם אם זה חשוב מאוד וצריך להיות מכבד את מקבלו והוגן. היכולת להשאיר את הטובים ביותר תלויה **בתחושת הערך הלאומי** (חשיבות השירות), **תחושת האתגר האישי** (היכולת לשאת באחריות גדולה בגיל צעיר מאוד), ובמידת **התמיכה החברתית וההכרה הציבורית** בחשיבות השירות. הטמעת תחושת הערך הלאומי, והצבת האתגר האישי הם באחריות הצבא. חיזוק התמיכה החברתית – ציבורית היא עניין ממלכתי מן המעלה העליונה.
8. **כשירות ומוכנות**. לכשירות ומוכנות הצבא ארבעה מרכיבים:
   1. תוכניות אופרטיביות.
   2. אימונים והכשרות.
   3. כשירות לוגיסטית ואורך נשימה.
   4. סדרי כוננות.

**התוכניות האופרטיביות**. התוכניות האופרטיביות של צה"ל חושפות את תפיסתם של המפקדים בדבר הניתן והרצוי להיעשות בשדה הקרב; מהם ההישגים להם הם מייחלים; אמונותיהם ביחס לכשירות האויב וכושר לחימתו; סברותיהם ביחס ליחסי אבדות ומחירים צפויים וכיו"ב. על כן, התכנון האופרטיבי אינו רק פרק טכני בהתכוננות, אלא בעיקר הזדמנות פז לשיח בין מדרגי ולבירור מקצועי בדבר כשירותו של הצבא לעמוד במשימותיו הצפויות. מכיוון שבצה"ל כבר התרחשו תופעות של היעדר תכנון אופרטיבי, או של תכנון אופרטיבי מכני ושטחי, חובה על מפקדי הצבא ועל הדרג המדיני הממונה לעשות שימוש מושכל ונבון בכלי חיוני זה. התוכניות האופרטיביות חייבות להיות כלי חי ונושם, וחלק משמעותי מהפעילות הצבאית, וכן מהפעילות בדרג המדיני הממונה, חייב להיות מוקדש לדיון, בירור, ותרגול של התוכניות האופרטיביות.

**אימונים והכשרות.** האימונים וההכשרות הם נשמת אפו של הצבא. בשגרה, לא ניתן לבנות ביטחון עצמי מקצועי ללא תחושת המסוגלות הנבנית באימונים. האימונים הם מרכיב חשוב ביותר בכשירות, ובניגוד לחלפים או תחמושת, **לא ניתן להתפשר בעניינם**. האימונים הם הבסיס למיומנות המקצועית, והמיומנות המקצועית היא מרכיב מהותי באומץ הלב ובהעזה להם נדרשים לוחמים ומפקדים. ללא אימונים וללא מיומנות אין נכונות ליטול סיכונים, ואין תחבולנות. דרג מדיני חייב לבקר את היקף האימונים ואת רמתם (וגם להתאמן בעצמו), ודרג מדיני חייב להיות מודע לכך שאימוני היבשה הם בבחינת נקודת תורפה הדורשת תשומת לב.

**כשירות לוגיסטית ואורך נשימה**. כשירות לוגיסטית ואורך נשימה צריכים להיות מכווני סיכון, אחרת נמצא עצמנו עם מחסנים מלאים, ואם מיומנות חלולה. ניתן לתאר את הדרך להגיע למוכנות מיטבית ע"י המשוואה הבאה:



מובן כי הפרשנות למושג "כמות מינימאלית מאפשרת" הוא מקור לא אכזב לדיונים ארוכים, אך אם עורכים את הדיון כך שבכל דרך הערכים האחרים הם ברמה גבוהה (הפו"ש והאימונים), יוצא שניתן לקיים דיון ממוקד ומשמעותי.

**סדרי כוננות**. צה"ל ערוך ע"פ ארבעה סדרי כוננות, המבטאים רעיון מסדר הגיוני ונבון, כדלקמן:

* 1. **אשנב** – מצב שגרה.
  2. **בריח** – חירום קטן. מצב חירום שפוטנציאל ההתדרדרות שלו למלחמה נמוך, ובסיומו סביר כי נרצה לחזור למצב השגרה.
  3. **גדר** – חירום גדול. מצב חירום שפוטנציאל ההתדרדרות ממנו למלחמה ניכר. בשוך מצב החירום סביר כי נרצה לחזור לשגרה בתנאים נוחים יותר – כאלה שיגבילו האפשרות להתדרדרות נוספת.
  4. **דלת** – מלחמה.

**סביר ונכון לגבש תוכניות אופרטיביות בהתאמה לרמות החירום השונות.**

1. **אמל"ח**. צה"ל קיים שוויון באיכות האמל"ח בינו לבין צבאות ערב עד מלחמת יוה"כ. מאז ראשית שנות ה 80 של המאה הקודמת, החל להיפתח פער באיכות האמל"ח, ומרגע שהסבירות למלחמה כנגד צבא ערבי נמוגה, נותרנו עם יתרון איכותי עצום על אויבינו. כיום מתחולל תהליך מרתק ומסוכן במסגרתו אויבים בלתי-סדירים, כחיזבאללה וחמא"ס, מצליחים לשפר את האמל"ח שבידם ולהופכו למדויק וקטלני יותר. סביר כי עדיין יוותר פער איכות לטובתנו, אך פער זה בהכרח יצטמצם, ועם צמצומו סביר כי **קטלניות המלחמות העתידיות תעלה**. כלומר, מצד אחד עלינו להמשיך ולשקוד על שימור העליונות באמל"ח, אך מן הצד השני, עלינו לחזור ולבסס את יתרוננו גם על מיומנות שימוש גבוהה יותר, ועל יכולת מערכתית עמוקה יותר – איכות המאפשרת מיצוי מיטבי של כל פריט אמל"ח, במסגרת תפיסה ויכולות מערכתיות כוללות.

מכיוון שכל אמל"ח מודרני יהיה מבוסס רשת, יוצא שמיצוי האמל"ח טמון ביכולתו להשתלב ברשת מבצעית, ולהיות "חבר" נתמך ותומך בה. נתון זה פותח פתח הולך ומתרחב לשילובה של בינה מלאכותית, ולשילובן של מערכות משולבות אדם – מכונה. הדוגמה המובהקת הנוכחית למגמה זו הוא מטוס ה"אדיר", אך סביר כי עם חלוף הזמן, יותר ויותר מערכות תהיינה ממין זה.

**בניין הכוח**

1. בניין הכוח הביטחוני לעולם מתקיים בין שורה של מתחים: צרכים ארוכי טווח וקצרי טווח; השקעה בבט"ש ובמוכנות למול הצטיידות באמל"ח חדש; ייצור מקומי למול רכש בחו"ל, יציבות ארגונית מול רצון להשתפר ולהשתכלל ועוד. לכל אלה מצטרפות הערכות המצב העתיות, מהן נגזרים סדרי עדיפויות, המושפעים עמוקות משני גורמים שאינם בשליטתה המלאה של מערכת הביטחון: גודל התקציב והתנהגות אויבינו.
2. ניתן לומר בוודאות כי ישראל תדרש לשיפור יכולות בתחומים הבאים:
   1. כושר פעולה במעג"ש.
   2. כושר ההגנה על מתקנים קריטיים וחיוניים מפני חימוש מונחה מדויק.
   3. כושר פעולה משופר בסב"ר – איסוף, הגנה והתקפה.
   4. כושר פעולה משופר ביכולת ההוצאה לפועל של מבצעים מיוחדים בשגרה וחירום.
   5. כושר פעולה יבשתי משופר, אחר שנים ארוכות של הזנחה יחסית ודעיכה מסוימת בכושר הלחימה.
   6. מימוש כל ההתחדשות וההתעצמות תוך מתן דגש ליכולת פעולה רשתית.
   7. בניין כוח מאוזן בין הדרג המערכתי, המרחבי והטקטי, המבטא חסינות ויתרות מערכתית, תוך חיסכון בבניין הכוח.
   8. היערכות לתנאי ה MOU החדש, ובדגש על היערכות התעשיות הביטחוניות.
3. להלן שורה של כללים שתכליתם סיוע בקבלת החלטות בבניין הכוח, מבלי להיכנס לפרטנות, שאינה מעניינו של מסמך זה:
   1. כשירות ומוכנות תחילה, תוך רגישות גבוהה לרמת הכשירות ביבשה. גודלו של צבא היבשה, מורכבותו, והעובדה כי ליחידותיו אין השפעה אסטרטגית ישירה על ביטחון המדינה, עושים את היבשה טרף קל לכל מצוקה תקציבית עתית. המדד האחד החשוב ביותר לכשירות היבשה בצה"ל הוא מדד האימונים בסדיר ובמילואים. ניתן לקבוע כי ביחידות הקו הראשון הסדירות חמישים אחוז מהזמן חייבים להיות מוקדשים לאימונים על המשאבים הנלווים לכך, וביחידות המילואים נדרשים שבועיים לאימונים מדי שנה.
   2. המשך הישענות על מודל הגיוס הכוללני ("צבא העם") לאור היקף הצרכים הביטחוניים הצפויים, ובהתאמה לשינויים הצפויים בהרכב המתגייסים[[16]](#footnote-16).
   3. מיצוי איכות המשרתים ובדגש על מיצוי כ"א לקצונה, וגיבוש מסלולי שירות חדשים להשארת הטובים ביותר בשירות.
   4. שירות אפקטיבי ומשמעותי למשרת, ושירות מכבד בתנאיו לכל חייל. חוויית השירות צריכה להיות חוויה בונה אישית, ובונת אמון במוסדות המדינה וביכולותיהם.
   5. תקציב רב-שנתי מאפשר ויציב, ותכנון ארוך טווח. ללא תכנון ארוך טווח, בניין הכוח הביטחוני אינו יעיל, והמיצוי התקציבי פגום.
   6. תחמושת וחלפים – ניהול משקים אחוד; הסדרת נושא אורך הנשימה ע"ב הנמקה צבאית אחידה; ומעבר לקצב הצטיידות אחוד, איטי ויציב ע"ב חוזים ארוכי טווח.
   7. הגדרת מסה קריטית לכל הצטיידות באמל"ח, ולכל שו"ש המוכל על אמל"ח.
   8. בניין כוח מערכתי ואחוד, היכן שניתן והיכן שצריך, לכל מערכת הביטחון, תוך איחוד צרכים, ניהול פרויקטים משולב, ואיגום תקציבי.
   9. מימוש מהלכים ארגוניים לפי סד"ע ברור: תרבות ארגונית, תהליכי עבודה, מבנים ארגוניים. שינויים מבניים יבוצעו רק אחר מעבר תנאי סף – הוכחת פישוט תהליך העבודה וייעולו.
   10. קיום תחקירי בניין כוח באורח שיטתי ועתי – לפחות אחת לשנה, תוך מיקוד בתהליכים ארוכי טווח, ובתהליכים חוצי ארגונים, ותוך בחינת מהלכי בניין הכוח בהקשרי עוצמת המענה המבצעי, היקף המענה המבצעי, זמן המימוש והעלות.
4. ימשך מאמץ ההגעה לעצמאות בפיתוח ובייצור של מרכיבי עליונות ייחודים, ובכלל זה בניין התשתיות הלאומיות התומכות ביכולות אלה. נכון לראות בתחום הסב"ר, הרשת והל"א, הכלים הנשלטים מרחוק והרובוטיקה, מרחביי עשייה בהם עצמאות וייחודיות ישראלית יכולים להקנות יתרון משמעותי בשדה הקרב העתידי.
5. יש לאתר את המקפצה התפיסתית – ארגונית הבאה. נראה שיש אנומליה מסוימת בין העולם הרשתי והיכולות התקשוביות, לבין המבנים ההיררכיים המסורתיים. אם נרצה לחזק תחומי עליונות עתידיים כגון: מודיעין וסב"ר, יכולת חישה ופגיעה מנגד, שלטנות ברום הקרוב לקרקע, רובוטיקה ועוד, נצטרך להצביע על שינויים שיש בכוחם להסיט משאבים מהקיים לעתיד (הסט כ"א וכסף). בפני מערכת הביטחון עומד אתגר קשה ביותר: הצבעה עצמית, ללא לחץ חיצוני, על מרחבי הסתאבות הטבעיים לכל מערכת סבוכה, ומתן פתרונות אמיצים וחורגים מהקיים, לצורך בניין כוח צופה פני עתיד.

נספח א' כולל רעיונות נוספים הנוגעים לבניין הכוח הביטחוני, ושלא יכולים להידון במסגרת מסמך בלמ"ס.

**הנהגה וסדרי שלטון**

1. מובן כי דיון בהנהגה וסדרי שלטון יכול להתארך עד כדי איגומו במספר כרכים. לכן יש לראות בכתוב מטה מסכת דגשים, הנראית כנכונה לעת הזו. חלק מהדגשים כבר זכה לביטוי מפורש או מרומז בפרקים הקודמים, וכאן המקום לרכזם ולהדגישם פעם נוספת:
   1. **ממלכתיות**. ממלכתיות היא מושג ישראלי ייחודי, שהורתו במעבר מיישוב מאורגן למדינה, ומגישה מפלגתית בעיקרה, לחיים ציבוריים מדינתיים המתנהלים במסגרת כללים ועקרונות על-פוליטיים. הממלכתיות חיונית בשירות הציבורי בכלל, ובצה"ל בפרט, על-שום נגיעתו של הצבא במסת אזרחים צעירים בהיקפים גדולים. **מסגרת ממלכתית יציבה, הזוכה להכרה וכבוד מצד האזרחים, היא מרכיב משמעותי בלכידות החברתית ובחוסן הלאומי**. הממלכתיות היא בבחינת המכנה המשותף, הניצב מעל הסקטוריאליות האופיינית למערכות פוליטיות. אם הכל יהיה פוליטי, לא נוכל לדרוש מאזרחינו הצעירים להילחם, ואף להקריב את נפשם, בעבור משימות שהם באופן אישי אינם מסכימים עימן. עליונות הממלכתיות על הפוליטיקה מאפשרת למשרתים כמו לומר לעצמם: אומנם איני מסכים עם המדיניות הנקוטה, אך בשם הממלכתיות הנעלה על הפוליטיקה, אני מוכן לקבל על עצמי את דין המוסדות המוסמכים. מובן כי גם המסגרת הממלכתית נתונה לשיח ציבורי – פוליטי, אך ראוי ששיח זה יהיה נדיר ומסויג, כזה הממחיש את יציבותה של המסגרת הממלכתית ביחס לזרמים הפוליטיים העזים המתחוללים בתוכה.
   2. **עקיבות (קוהרנטיות)**. נהוג למנות ארבעה מדרגים במערכת הביטחונית: הדרג המדיני, הדרג הצבאי האסטרטגי, הדרג האופרטיבי והדרג הטקטי. כדי שמדיניות והחלטות ימומשו בשגרה ובחירום, חייבת לשרור מידה רבה של עקיבות בין כל הדרגים. לדוגמה, חייבת לשרור מידה גבוהה של עקיבות בין מטרות המלחמה המוגדרות בדרג המדיני – אסטרטגי, לבין התוכנית והמשאבים המיועדים לה שהם עיסוק אסטרטגי – אופרטיבי אופייני, לבין מיומנות ונחישות הדרג הטקטי בבואו לממש את כוונות הדרגים שמעליו. עקיבות ניתן להשיג רק ע"י **שיח פתוח ותכוף** בין הדרגים, ומכלול שלם של חוויות משותפות בשגרה, האמור ליצור את הלכידות הבין-מדרגית לחירום. האחריות הגוברת לשיח ולהיכרות לעולם מוטלת על הגורם הבכיר יותר, אך ברמות הבכירות קיימת גם אחריות על הדרגים הכפיפים. מפקד אוגדה, ומקביליו בצה"ל ובארגונים הביטחוניים השונים, אינו יכול לומר: "מימשתי מדינות שגויה, מילאתי הוראות, איני אחראי", אלא אם טרח לעורר שיח, והצביע על תוצאות המדיניות הנקוטה טרם יושמה. **עקיבות במיטבה היא עקיבות בה כל דרג מממש את אחריותו, תוך גילוי יוזמה, ולמען קדם את השגתן של מטרות ברורות ומבוררות**. ברמת הקשר והשגת העקיבות בין הדרג הצבאי הבכיר לבין הדרג המדיני, ניתן לראות בהמלצותיה של ועדת עמידרור, מתכון מוצלח להשגת העקיבות הנדרשת בשגרה וחירום[[17]](#footnote-17).
   3. **בהירות ופשטות**. לכל מעשה ביטחוני בשגרה ובחירום, צריכה להיות הגדרה ברורה ביחס לנושא באחריות, ביחס להיקף אחריותו, וביחס למשימות הנגזרות מתוקף האחריות שהוטלה. במסגרת הגדרות אלה חייב להתקיים קשר לוגי חזק בין המטרות, דרכי השגתן והמשאבים המוקצים לכך. השגת הבהירות והפשטות, גם היא תלויה במידה רבה בשיח פתוח וחופשי חוצה מדרגים, וע"פ המרכיבים הבאים:
      1. **הבהרת האינטרסים של מדינת ישראל.**
      2. **גזירת המטרות המדיניות מתוך האינטרסים.**
      3. **דיון בחלופות השונות למימוש המטרות.**
      4. **הכרעה בדבר החלופה הנבחרת.**
      5. **יישום תקיף, ובצידו בחינה שוטפת של תאימות המטרות, דרכי מימושן והמשאבים המוקצים לכך.**
   4. **מומחיות ומוכנות**. יש קשר ישיר בין רמת המומחיות של דרגי ההנהגה והפיקוד, לבין מוכנותם לשאת במשא האחריות הכבד של הביטחון. כל דרג חייב להיות מומחה בתחומו, ועליו להכיר את המשימות והתנאים השוררים שני דרגים מטה. במערכות מקצועיות עקרון זה הוא בבחינת טבע שני. בהנהגה המדינית יש לטפח מומחיות ע"ב המלצותיה של ועדת עמידרור הנ"ל, ובתוספת ההבהרה הבאה.

הקבינט הוא מעין דירקטוריון לו אחריות על ההחלטות הקובעות – שתיים עד שלוש החלטות חשובות במצבי חירום, ומספר החלטות מעט גדול יותר בשגרה, ביחס לנושאי בניין כוח והפעלתו. ניהול המערכות בחירום, והניהול השוטף בשגרה חייבים להישאר נחלתו של הדרג המקצועי. הקבינט חייב להכיר את אופי העימותים והאתגרים העתידיים; הוא חייב להיות מודע לסוג ההחלטות להן יידרש, ולחלופות העומדות בפניו על יתרונותיהן וחסרונותיהן. קבינט צריך להיות מודע לסיכונים, לסיכויים והזדמנויות, למידת ההשקעה הנדרשת, ולמחירים עקיפים צפויים. הקבינט יקבל עדכונים שוטפים, ולעולם עומדת לרשותו זכות ההתערבות, אך הכלל בדבר התערבות מועטה ובהחלטות הקובעות בלבד, רצוי שישמר. המנגנון התומך סוג כזה של קבלת החלטות (המל"ל על המנ"ל שבתוכו) צריך להתאים למשימתו, כלומר: פחות עיסוק בעדכניות נתונים ושליטה בפרטים, ויותר עיסוק בהכנת הדיונים הקובעים.

* 1. **איתנות וכושר התאוששות**. אירועים ביטחוניים קשים מתרגשים על ישראל מעת לעת. "זו גזרת דורנו – זו ברירת חיינו" אמר בשעתו הרמטכ"ל הרביעי של צה"ל משה דיין, ומבחינה זו המציאות לא השתנתה. **המנהיגות הביטחונית היא כעדשה מפרשת לעם ישראל**. מידת החומרה, כושר ההתמודדות, השאיפה להתאוששות – כל אלה תלויים במידה רבה במסרים המפורשים והבלתי-מפורשים של המנהיגות הביטחונית. כל התמודדות היא בבחינת התקדים לאתגר הבא, ומבחינה זו אין האירועים עומדים בזכות עצמם אלא צריכים להיתפס כחלק ממכלול שלם של התמודדות, איתנות וכושר התאוששות. הרצף השלם חייב לגלם מסר של כושר עמידה, של גאווה במורשת, של עבר המשמש מופת לעתיד. בהקשר זה, למנהיגות הביטחונית חייבת להיות מודעות היסטורית חזקה.
  2. **סדרי עדיפות ברורים ונטילת סיכונים**. בביטחון אין החלטות קלות. כשבן-גוריון החליט על קיצוץ נרחב בכוחו של צה"ל בראשית שנות ה 50, הוא נטל סיכון אדיר, אך סדרי העדיפות שלו היו ברורים – עלייה והתיישבות תחילה. כך מנהיגות בכל עת, חייבת לפעול ע"פ סדרי עדיפויות ברורים וללא פשרות, ולא החלטותיה יתמוססו נוכח אילוצי השגרה. מנהיגות צריכה ליטול סיכונים מחושבים, וסיכון לעולם עלול להתממש. התממשותו של סיכון היא כישלון, על ההשלכות הלאומיות והאישיות הנלוות לכך. מנהיגות ביטחונית צריכה להרגיש כי סביבת קבלת החלטות עתירת סיכונים היא סביבה טבעית לה, ותחושת ביטחון זו נבנית על ידע ביטחוני מצטבר, ועל מעגל מקבלי החלטות בו קיימת היכרות מוקדמת, אמון וביטחון הדדי. במקרים רבים מה שנראה כסיכון, אינו באמת סיכון אלא, דבקות במוסכמות שגויות. העזה בחשיבה, והנכונות להטיל ספק בשגור ובמוסכם, הם מסממניה של מנהיגות מעצבת ומובילה.
  3. **בסיס חוקי ונוהלי לשגרה וחירום**. ישראל יצרה בשנות קיומה בסיס חוקי ונוהלי מרשים לתמיכת העשייה הביטחונית, שחלקו דורש עדכון. נספח ג' מונה את החוקים והתקנות שבבסיס פעילות צה"ל, ויש עוד מספר לא גדול של חוקים המסדיר פעולתם של הגופים הביטחוניים האחרים. נכון להבליט במסגרת דיון זה את חשיבותם של החוקים והתקנות המסדירים את פעילות העורף בחירום, ובהם:
     1. הסדרת האבחנה בין שגרה לחירום, על המשמעויות הנגזרות מכך (אחת ההחלטות החשובות ביותר שצריכות להתקבל ע"י הדרג המדיני במעבר משגרה לחירום).
     2. האבחנה בין מחויבות הפרט, הרשות או המוסד, ומחויבות המדינה ביחס להתכוננות לחירום והפעולה בחירום. הכלל המנחה צריך להותיר בידי פרטים והמוסדות את מרב האחריות, ובמקביל המדינה צריכה להכין מענה מהיר ואפקטיבי למוקדי חולשה, היה ויתגלו.
     3. הסדרת סדרי אחריות וכפיפות לשגרה וחירום בין הסמכויות השונות הפועלות בעורף. נושא זה כבר נדון, ואין צורך לחזור על ההנמקות המחייבות הותרת מרב הסמכות והאחריות בידי מערכת הביטחון – משהב"ט וצה"ל.
  4. **מיומנות מערכתית**. לביטחון שותפים רבים, ורמת האיום ההולכת וגדלה על העורף, אך מגדילה את כמותם. לא ניתן להגיע לכדי מיומנות מערכתית ללא תורה משותפת, תפיסה מבצעית משותפת, ובעיקר, ללא תרגול משותף של כלל הגורמים – תרגול מדמה, כוללני ומתמשך. תרגיל העורף הלאומי הוא דוגמה נאה לכך, ויש לבצעו כל שנה, כפי שהיה בחמש השנים הראשונות שאחר מלחמת לבנון השנייה. החפץ בחקירת המוכנות המערכתית יכול, במידה מסוימת, לעקוב אחר מרכיב אחד בלבד – כמות התרגילים המערכתיים, חוצי הארגונים והסמכויות, המבוצעים בישראל מדי שנה. מומלץ כי מדד זה ישמש את המל"ל בבואו לבקר את המוכנות הביטחונית הכוללת.

מבחינה ארגונית נכון לוודא כי בקרב כל השותפים לעשייה הביטחונית מתקיימת חלוקה ארגונית סביב שלושה צירים מרכזיים: **תפעול שוטף, תכנון ארוך טווח, ומענה לחירום**. ארגון כלל המערכת הביטחונית – ציבורית סביב שלושת הצירים הללו יש בכוחו להבטיח היערכות מערכתית, ובהמשך גם מיומנות מערכתית, תוך שימור כושר התפקוד האפקטיבי בשגרה – תפקוד שהוא הבסיס לבניית האמון, הנדרש מצד האזרחים במוסדות המדינה בחירום.

1. למסמך זה לא יכול להיות סיכום כתוב. הסיכום הוא המעש – תרגום המלל למסכת עשייה רחבה, ארוכת טווח, מקפת, מעמיקה, נבונה, מוסרית ומתמשכת. מבחנם של מנהיגים הוא ביצירתו של נפח עשייה, וביצירתה של איכות עשייה. אין לנו את זכות השיפוט של שר ההיסטוריה, ואיננו יכולים להיכשל. על-כן, מידת כובד המשא והאחריות צריכה לדרבן אותנו אך ורק למאמץ נוסף.

1. טיוטת דו"ח ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח על תר"ש "גדעון", עמ' 5, סעיף 5 – א'. [↑](#footnote-ref-1)
2. מכיוון שהמושג "חוסן לאומי" יחזור פעמים רבות במסמך, נכון להגדירו באופן הבא: **חוסן לאומי** – יכולתה של אומה להתמודד עם מצבי חירום מעשה ידי אדם (מלחמה) ושאינם מעשה ידי אדם, תוך שימור כושר היצור והספקת השירותים החיוניים, ותוך הפגנת כושר התאוששות מהיר עם הסתיים מצב החירום. [↑](#footnote-ref-2)
3. דברי ב"ג בישיבת הממשלה רוכזו במסה 'צבא ומדינה', מערכות, 279-280 מאי 1981 ,(עמ' 2-11.( [↑](#footnote-ref-3)
4. הרמטכ"ל בני גנץ נהג לומר שמבצעים עושים כשצריכים, ומלחמות עושים כשמוכרחים, ונדמה לי שגם הוא תלה חוכמה בסיסית זו בקדמוניו. [↑](#footnote-ref-4)
5. ז' ז'בוטינסקי, על קיר הברזל, מהדורת 1923, פסקה אחרונה. [↑](#footnote-ref-5)
6. ד' בן-גוריון, יחוד ויעוד, מערכות 1971, עמ' 187. [↑](#footnote-ref-6)
7. צפיפות האוכלוסין בישראל היא מהגבוהות בעולם – מקום 13 בהתעלם מערי מדינה כמונקו וסן-מרינו. מכיוון שצפיפות האוכלוסין בנגב נמוכה מאוד, יוצא שהמרחב בין חופי הים התיכון לנהר הירדן, צפוף אף יותר. [↑](#footnote-ref-7)
8. הכותב רואה בספרו של סמואל הנטינגטון, התנגשות הציוויליזציות, מסגרת תפיסתית מארגנת להבנת חלק משמעותי מהתהליכים המתרחשים בעולמנו, וזאת למרות שחלפו למעלה מעשרים שנה מאז פרסומו. [↑](#footnote-ref-8)
9. נכון שקיים ויכוח האם לכך התכוונו מדינות ערב במלחמת יוה"כ, אך לצורך דיונינו אין זה משנה – כך נתפס האיום בישראל בשעתו. [↑](#footnote-ref-9)
10. בעבר עשינו שימוש במושג "הכרעה". מושג זה יצר בעיקר מבוכה וחוסר בהירות, ולכן לא יעשה בו שימוש במסמך זה. הכרעה, נתפסה ובצדק, כהכרעה דוגמת הכרעת בעלות הברית את גרמניה הנאצית. ישראל, אינה יכולה להכריע את אויביה הכרעה שכזו, ולכן, נכון לשמר אתה מושג ההכרעה ברמות הטקטיות והאופרטיביות בלבד. [↑](#footnote-ref-10)
11. לדוגמה, אין מקום להיערכות קבועה למבצע התקפי חוצה גבול של החיזבאללה, אם ברור כי מרב כוחותיו נמצאים בסוריה. [↑](#footnote-ref-11)
12. ניתן להחשיב את מלחמת המפרץ הראשונה כדוגמה לאיום טילים מצד מדינה עמה אין לנו גבול משותף, אך ההיקף המצומצם של הטילים, בצד רמת דיוקם הנמוכה, אינם מהווים דוגמה לאיום האיראני הקיים והמתהווה. [↑](#footnote-ref-12)
13. "שם יש הפסקת אש כזו, שאינה מוחלטת, אבל אפשר לחיות עם זה" - מ' דיין בסקירה על המצב בגבול הלבנון ובחזית המזרחית לועחו"ב 28 יולי 1969 (מצוטט אצל יואב גלבר, התשה, עמ' 373). המשפט הקצר הזה מבטא היטב את רעיון הלחימה המוגבלת והנסבלת תוך כדי קיום יחסי הרתעה א-סימטרית סבירים. [↑](#footnote-ref-13)
14. ישראל נטתה לנהל מלחמות התשה כשהעריכה שיחסיי הכוחות נוטים לטובתה. במצבים אלה קיימת נטייה להערכת חסר את כושר הלחימה והעמידה של האויב. פער זה הוא מקור לתסכול ותחושת חמיצות, וגם אם הושג ההישג המדיני הרצוי (חזרה למצב המוצא בתנאים עדיפים), מתקיים לצידו תסכול מבצעי ותחושה כי ניתן היה להשיג יותר. מאפיין נוסף הוא השימוש הנרחב באש. מכיוון שהמטרה היא הישג מוגבל, התפיסה היא שלא נכון לסכן חיי חיילים בשל כך, והתחליף הוא שימוש מסיבי באש. אש שנעשה בה שימוש לאורך זמן נוטה לאבד מהאפקטיביות שלה, וגם זה מקור לתחושת החמיצות לעיל. ראוי ונכון להבין מאפיינים אלה לעומקם, ולוודא כי טרם נוקטים בדפוס של התשה, מבינים לעומקן את המשמעויות. [↑](#footnote-ref-14)
15. במלחמת ששת הימים עמד קצב צבירת ההרוגים הממוצע ליום לחימה על 130. במונחי הרווחה הביטחונית ממנה אנו נהנים כיום, זהו מספר כמעט בלתי נתפס. היערכות לעתיד שונה, מחייבת שבירת המסגרת המושגית בה שבויה תודעתנו כיום. [↑](#footnote-ref-15)
16. לקראת 2030 היקף הלומדים בכיתות הנמוכות מהמגזר החרדי ומהמגזר הממלכתי עשוי להיות דומה, ולקראת מחצית המאה עלולה להיווצר בעיה במילוי השורות. [↑](#footnote-ref-16)
17. ראה "המלצות הוועדה לעניין עבודת הקבינט המדיני – ביטחוני", דצמבר 2016. הוועדה, בראשה עמד אלוף (מיל') יעקב עמידרור, כללה גם את ד"ר יוסף צ'חנובר ואת אלוף (מיל') יוחנן לוקר. [↑](#footnote-ref-17)