יגיל הנקין

מי צריך תפיסת ביטחון?

עקרונות אסטרטגיים שמנחים מדינות לאורך שנים נוטים לא פעם להיות בלתי כתובים ■ הממשלות בישראל מעדיפות לא להיקשר במגבלות שנקבעו מראש ללא קשר למצב הנתון ■ השאלה היא לא רק מה נכתב, אלא אם מישהו יקרא בכלל מסמך של אסטרטגיה ביטחונית מסודרת

הקצין האמריקני ג'ון נאגל כתב בשנות התשעים דוקטורט באוניברסיטת אוקספורד על תפיסות הלוחמה הבריטיות והאמריקניות נגד התקוממות. במסגרת מחקרו הוא הלך לראיין את הגנרל הבריטי בדימוס פרנק קיטסון, לשעבר מפקד צבא היבשה הבריטי ומומחה ללחימה נגד גרילה וטרור. נאגל שאל את קיטסון מדוע הצבא הבריטי לא כתב עד שלב מאוחר למדי דוקטרינה כוללת, כמקובל בצבא ארה"ב. קיטסון נחר בבוז: "ממילא אף אחד לא היה קורא את זה".

אמירתו של קיטסון, איש משכיל שכתב כמה ספרים בעצמו – הן ספרי תורת לחימה והן ביוגרפיות – נועדה להזכיר למראיין הצעיר שלא פחות מהשאלה מי כתב ומה נכתב, ישנה חשיבות גם לשאלה איזו השפעה תהיה למה שנכתב ומי בכלל יקרא אותו. ראוי שתובנה זו תהיה חלק מהדיון הציבורי בארץ על תפיסת הביטחון.

הבעיה הקשה של היעדר תפיסת ביטחון רשמית, מאושרת ומחייבת הוזכרה באחרונה גם בדו"ח של מבקר המדינה וגם בדו"ח של ועדת החקירה לעניין פרשת הצוללות. אף גורמים כגון ועדת וינוגרד ציינו את הבעיה. אולם ייתכן שהכשל שמבקר המדינה והוועדה מצביעים עליו אינו הבעיה, ולכן גם ספק אם הרעיון שהם מציעים יפתור אותה בצורתו הנוכחית.

יש כמה גישות ביחס לצורך בתפיסת ביטחון. דן מרידור עמד בראש אחת מסדרת הוועדות שנועדו לגבש תפיסה כזו לישראל, שאחראית להוספת העיקרון "התגוננות" לתפיסת הביטחון הלא־לגמרי כתובה. מרידור טען בפני מבקר המדינה כי "תמיד יהיו שגיאות, אך קיומה של תפיסה מקטין את הסיכוי להתרחשותן". אחרים, כגון חבר הכנסת לשעבר עפר שלח וראש הממשלה לשעבר נפתלי בנט, קבעו כי חשיבותה העיקרית של תפיסה כזו היא כמצפן, שמחייב את הדרג המדיני לקבוע סדרי עדיפויות. אלוף במיל' יעקב עמידרור ראה בתפיסה כזו "נייר לימודי לנכנסים למערכת לשלב קבלת ההחלטות, ולכאלה שעוסקים בבניין הכוח".

לעומת זאת, התפיסה המעשית של מדינת ישראל במשך עשורים, המיוחסת בדרך כלל לראש הממשלה הראשון דוד בן־גוריון – אף שניסוחה נעשה בידי אחרים – היא סדרת עקרונות שיישומם נעשה בהתאם לתקופה ולאיום: "הרתעה, התרעה והכרעה".

תפיסה זו נועדה במקור להתמודדות מול צבאות אויב מדינתיים, אך עד היום יש מי שסוברים כי היא רלוונטית גם למצבים אחרים. כך למשל טען תא"ל במיל' רן כוכב, לשעבר דובר צה"ל ומפקד מערך ההגנה האווירית. לדבריו, "האירועים הקשים של אוקטובר 2023 היו כישלון מהדהד, אך לא של הרעיון אלא של היישום".

מצד אחד, ברור לגמרי כי זו איננה "תפיסת ביטחון" במובן שבדרך כלל מתכוונים אליו, כגון אסטרטגיית הביטחון הלאומי בארה"ב שכל נשיא מחויב לנפק, או של סקירות המסגרת האסטרטגית בבריטניה, בצרפת או בגרמניה, שמתעדכנות גם הן מדי כמה שנים. מצד שני, העובדה שתפיסה זו המשיכה בפועל להנחות את ישראל במשך עשורים נובעת בדיוק מכך שאיננה "תפיסת ביטחון" מפורטת מדי, אשר נוטה להשתנות לגמרי כל כמה שנים.

אפילו מי שמשווה את אסטרטגיית הביטחון הלאומי האחרונה של דונלד טראמפ לזו של ג'ו ביידן ימצא הבדלים אדירים ביניהן. מי שיטרח ללכת אחורה ל־1979, נניח, כמעט לא ימצא מכנה משותף לתפיסות הביטחון של שניהם. בנוסף, מסמך "18 הנקודות" של בן־גוריון, שנחשב בדרך כלל ליסוד תפיסת הביטחון הישראלית, כולל לא רק עניינים צבאיים אלא גם עניינים כלכליים וחברתיים, ולא כולו נותר רלוונטי לימינו. חלק ממטרותיו, כגון "ייהוד הגליל ונצרת" או "מניעת ריכוז נוסף באזור תל־אביב ופיזור רציונלי של האוכלוסין", לא התגשמו עד היום. חלק אחר, כמו "הרחבת פעולת גדנ"ע בקרב הנוער העובד והעזוב", לא רלוונטי מזה שנים רבות. בן־גוריון עצמו סבר שהוא כותב תוכנית לשלוש שנים, ולא לדורי־דורות.

חיילים בחניון רעים, 9 באוקטובר 2023 צילום: אורן כהן

יעילות בספק

עקרונות אסטרטגיים שמנחים מדינות לאורך שנים נוטים לא פעם להיות בלתי כתובים. דוגמה מפורסמת לכך היא "דוקטרינת מונרו" האמריקנית, שבמשך כמאתיים שנה הנחתה את גישתה של ארה"ב ליבשת אמריקה כולה, עם עדכונים אחדים במהלך השנים. דוקטרינה זו לא הוכרזה במסמך מסודר עם עבודת מטה, אלא בנאום של הנשיא ג'יימס מונרו לקונגרס ב־1823.

הנשיא דווייט אייזנהאואר הכריז על הדוקטרינה שלו מול הקומוניסטים בנאום ב־1957, והיא אושרה בקונגרס במרץ באותה שנה, שכן נדרשה תוספת סמכויות מעשיות לנשיא. באשר לבריטניה, אפשר לומר שבמשך דורות היא נהגה לאור האמירה של הנרי טמפל, הלורד פלמרסטון וראש ממשלת בריטניה באמצע המאה ה־19, שהכריז כי לבריטניה "אין בעלי ברית נצחיים ואין אויבים נצחיים, אלא רק אינטרסים נצחיים". עם זאת, גם בריטניה לא העלתה את הרעיון הזה על הכתב.

דוקטרינת בגין, שלפיה ישראל לא תתיר למדינת אויב להצטייד בנשק גרעיני, הוכיחה את עצמה כבר שלוש פעמים כהנחיה לפעילויות ישראליות בעיראק, בסוריה ובאיראן – גם בלי שנכתב מסמך מטה המקבע אותה בצורה מסוימת. יתרה מכך, במקרה הישראלי יש יותר מחשש שאמירתו של קיטסון נכונה למדי. בעשור שלפני מלחמת "חרבות ברזל" כתב צה"ל, לראשונה בתולדותיו, אסטרטגיה רשמית, שאושרה ב־2015 ועודכנה ב־2018, בתקופת הרמטכ"ל גדי איזנקוט. האם העובדה שאסטרטגיה זו נכתבה סייעה לצה"ל, וכמה היא השפיעה עליו? קשה לדעת.

הרמטכ"ל אביב כוכבי, כמדומה, לא גילה מחויבות רבה מדי לאסטרטגיה של קודמו, אך לא פרסם אסטרטגיה משלו. במקום זאת היה אחראי לגיליון נושאי רחב היקף של כתב העת "בין הקטבים", שבו הציגו אלופי המטכ"ל סדרה של אסטרטגיות או תפיסות, כולן ברוח "הרב־ממדיות" שהייתה באופנה באותה עת. וראו זה פלא, הגם שישנם מסמכים ודיונים רבים בהרבה מבעבר, הדיון הציבורי ב"חרבות ברזל" ובכישלון בשמחת תורה 2023 מתעלם כמעט לגמרי מכתיבה זו.

האם התפיסה של "הגנה רב־ממדית", כפי שכתב אותה מפקד פיקוד דרום דאז אלוף הרצי הלוי, ופורסמה לעין כול, תרמה לכשל של 7 באוקטובר? האם הייתה נכונה, ורק היישום היה גרוע? ייתכן שכך, אבל היעדר הדיון בתפיסות ובאסטרטגיית צה"ל מעיד כי הכתיבה איננה הפתרון לכול. גם אם אנשים טרחו לקרוא מסמכים ורעיונות אלו, קשה לדעת עד כמה השפיעו. רעיונות נפוצים לעיתים קרובות דרך תקציר מנהלים, ולא דרך מחקרים ורעיונות מעמיקים. כמה מהספרים המצוטטים ביותר בהיסטוריה המודרנית כנראה צוטטו יותר משנקראו בפועל. אם אין תרבות המייחסת חשיבות למה שנכתב, או אם מסמכים נכתבים בשאיפה להשפיע לדורות אך בפועל השפעתם תיוותר רק עד שיתחלפו בעלי התפקידים, לא בטוח שקיומם מועיל יותר מהיעדרם.

דו"ח ועדת מרידור הוא אולי הדוגמה הטובה ביותר לכך. הדו"ח לא אומץ מעולם, ולדברי מרידור "תרמו לכך, בין היתר, מלחמת לבנון השנייה והתחור־שה הקשה בעקבותיה. מלחמת לבנון השנייה פרצה בסמוך להגשתו של הדו"ח, וזו חייבה התבוננות חוזרת בתפיסת הביטחון שגובשה אך זמן קצר לפני כן, אף שאותה המלחמה אינה חזות הכול ואינה מאפיינת בהכרח את האתגרים במעגלי העימות האחרים". העובדה שדי היה במלחמת לבנון השנייה כדי להצדיק "התבוננות חוזרת" מעידה על כך שמראש הדו"ח אולי לא היה מספק כשלעצמו בתור תפיסה, גם אם מרידור סובר כי "נראה היה כי עיקרי הניתוח... עומדים בתוקפם".

הדו"ח היה ארוך מכדי שרבים ממקבלי ההחלטות יקראו אותו, ומסווג מכדי שרבים מאלה שיש להם זמן לקרוא אותו יעשו זאת. בנוסף, יותר משהיה גיבוש תפיסה שלמה, במידה רבה הוא היה הערכת מצב אסטרטגית ארוכה. אם היה נכנס לתוקף, ספק אם היה משנה את מצבה האסטרטגי של ישראל במידה רבה. ספק עוד יותר גדול עד כמה ממשלות ישראל, השונות זו מזו, היו רואות צורך לכבול את עצמן למסמך כזה גם אם היו מאמצות אותו.

יותר קושי מתועלת

ההמלצה הבולטת ביותר של ועדת מרידור, אשר מקובל לומר כי אכן אומצה, היא הוספת "רגל ההתגוננות" לשלושה מרכיבי תפיסת הביטחון. אך למעשה זו לא "הוספה" אלא שינוי משמעותי, שכן כל דגש על "התגוננות" מועד מטבעו להקטין את הצורך בהרתעה, התרעה או הכרעה.

במובן זה אולי אפשר דווקא לראות נזק ניכר בפעולת הדו"ח, ולא רק תועלת, לאור השפעתה של ה"התגוננות" על המחשבה הצבאית והמדינית בישראל. אולם נדמה שגם במקרה זה, הדיון הציבורי בשאלת מדיניות ההכלה מול חמאס לא טורח לייחס חשיבות מרובה לאפשרות שאימוץ רעיון כלשהו בתפיסת הביטחון לפני עשרים שנה קשור להפתעה שספגה ישראל בטבח שמחת תורה – גם אם דווקא ראוי היה לדון בכך ברצינות.

המלצה נוספת של הוועדה עסקה בהגבלת תקציב הביטחון לחמישה אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי. בדיעבד, גם זו המלצה שהייתה מזיקה מאוד אם הייתה מחייבת, שכן מצד אחד הייתה כופה התייעלות על מערכת הביטחון, ומצד שני הייתה מאיצה את תהליך הקטנתו של צה"ל והצמצום בכוח הלוחם.

הפירוש של אימוץ המלצות כאלה לתקופה ארוכה הוא קביעת מדיניות נוקשה שתגביל את המדינה גם כאשר הנסיבות משתנות. אם כן, לא פלא שלמרות ריבוי הוועדות, איש מראשי הממשלה בעשורים האחרונים לא אימץ אף תפיסה כזו. גם אם איש לא יאמר זאת בפועל, העובדה שהרבה יותר קל להקים ועדה מאשר לאמץ את המלצותיה מעידה על כך שהדרג המדיני רואה את המגבלות של תפיסה זו יותר מהתועלת שתביא – ובפרט אם מדובר בוועדה שממשלה אחת תאשר, ואשר תשמש כדי לכפות על ממשלה שונה לגמרי פעולות בניגוד למדיניותה. הדברים נכונים גם אם מסמך כזה יהווה בסיס לעתירות לבג"ץ במטרה לחייב את המדינה לפעול לפי הוראותיו או לשפוט את בכיריה אם לא עשו כך, יהיו הסיבות אשר יהיו.

דוגמה נוספת, אף שאינה קשורה בתפיסת ביטחון שלמה, ממחישה זאת היטב. דו"ח ועדת שמגר בנושא מדיניות ישראל מול בני ערובה נשמר במכוון תחת סודיות. לפני עשור הציעו כמה פוליטיקאים לעגן את מסקנותיו בחוק. אולם במציאות, איש מאותם פוליטיקאים פעילים לא דרש לנהוג בהתאם להמלצות שפורסמו בדו"ח כאשר היו לישראל חטופים רבים בעזה. קיבוע המסקנות היה מחייב את ישראל למחיר הרבה יותר נמוך מזה ששילמה בפועל, וכן לסדר עדיפויות שונה – חיילים לפני אזרחים, למשל, או מניעת כל פגישה של משפחות חטופים עם שרים ומקבלי החלטות.

> כתיבה איננה פתרון קסם. מאמצים לכתיבת תפיסת ביטחון צריכים להידמות לניירות מקבילים במערב - לא מסמך רחב היקף ושאפתני, אלא מצפן מוגבל בזמן

העובדה שגם תומכי הדו"ח ב־2015 לא חשבו לרגע להסתמך עליו בזמן מלחמת "חרבות ברזל" מעידה על המגבלות של מסמכי מטה ומסקנות של ועדה. סביר להניח שלו היו המסקנות מעוגנות בחוק, אזי פשוט היו משנים את החוק. המציאות, או האילוצים הפוליטיים, גברו על הדו"ח.

הסכנה בתורה שבעל פה

שמירת המסמך של ועדת שמגר בסודיות עד היום אופיינית למדינת ישראל, אולם נוגדת בתכלית את כל הרעיון של תפיסת ביטחון או תפיסה אסטרטגית במדינה מערבית. כך למשל, במסמך המסגרת האסטרטגית של צרפת מ־2025 יש גם במידה רבה הערכת מצב, אך בדומה למסמך 18 הנקודות של בן־גוריון הוא מוגבל בשנים, מציע כיוונים ומצפן, ו־567 סעיפיו כוללים אמירות קונקרטיות אך גם הצהרות כוונות מופשטות למדי.

התועלת בכך היא שצרפת, בעלי בריתה ויריביה יכולים לדעת מה הן שאיפותיה של פריז. אולם בישראל הנטייה לסודיות פירושה שדו"חות כמו אלה של ועדת מרידור ושמגר חסויים כולם, ולא רק סעיפים בודדים, מתוך המחשבה שאין לספר לאויב מראש את מדיניותה של ישראל. אולם אם לא מספרים לאויב את תפיסת הביטחון שלנו, גם היש־ראלים לא נחשפים אליה – ואז בהכרח היא תישאר מוגבלת למדי.

יש סכנות גם למצב שבו דברים אינם נכתבים, ובפרט בעניין התפתחותה של "תורה שבעל פה" פרטית בכל משרד או אגף של הממשלה ושל ארגוני הביטחון, שאיננה ידועה לכל מי שאמור לבצע אותה ואיננה מתואמת כלל. לעיתים היא נוגדת את העקרונות הבסיסיים שהיא אמורה לפעול לפיהם, כפי שאירע עם חלקים מתפיסת הביטחון הלא רשמית לפני מלחמת יום הכיפורים.

אולם כתיבה איננה פתרון קסם, וראוי לנקוט כלפיה גישה של "תפסת מרובה, לא תפסת". מאמצים לכתיבת תפיסת ביטחון צריכים להידמות למסמך של טראמפ או לניירות מקבילים במערב – לא מסמך רחב היקף ושאפתני שמנסה לקבוע כללים לדורות, אלא מצפן מוגבל בזמן, שמפרט כיצד ממשלה מסוימת מתכוונת לגשת לסוגיות חשובות, ללא ניסיון לפתור את כל בעיותיה של מדינת ישראל או לחייב אותה להתנהגות כלשהי למשך זמן רב.

מדינאים ומפקדים כנראה יציגו את העקרונות החשובים לפני שיהפכו לתורה שבכתב, ולא כל עיקרון יכול או צריך להפוך למסמך מטה הקובע בדיוק כיצד ומתי משתמשים בו, וכך מגביל את הגמישות של הדרג הצבאי והמדיני. לכן אפשר אולי לקבוע שכל ממשלה תציג מסמך אסטרטגי קצר, או שכל רמטכ"ל יהיה מחויב להמשיך את דרכה של אסטרטגיית צה"ל מ־2015 ו־2019, ולהוציא סקירה משלו המפרטת את האסטרטגיה שהוא מאמץ. פעולות כאלה יהיו מועילות, גם אם רחוקות מלהשביע את רצון משרד המבקר או ועדות החקירה, המשוכנעות כמדומה כי באמצעים פרוצדורליים בלבד אפשר לפתור בעיות של תרבות. אולם חשובה מכול תהיה השאלה שקיטסון העלה: ואם ייכתבו, מי היה קורא את זה?

אם התרבות הארגונית בממשלה ובצה"ל לא תתייחס לאסטרטגיה כזו ולתפיסת ביטחון כמצפן ולא תיקח אותה ברצינות, כלל לא ישנה מה יהיה כתוב בספרים, לטוב ולרע. כרגיל, כל מה שישנה הוא מי יקרא את הדברים ומה יבחר ליישם ממה שנכתב בהם.

ד"ר יגיל הנקין הוא חוקר במכון ירושלים לאסטרטגיה וביטחון, ומרצה בתוכנית לאסטרטגיה, דיפלומטיה וביטחון במרכז

הפגנות להשבת החטופים מחוץ לקריה, בקיץ האחרון צילום: מרים אלסטר, פלאש 90

אבל

מכרז

מפעל הפיס

מכרז פומבי דו־שלבי מס' 777/2026
למתן שירותי פרסום ויחסי ציבור למגזר החרדי והדתי לאומי עבור מפעל הפיס

1. מפעל הפיס מזמין בזאת הצעות למתן שירותי פרסום ויחסי ציבור למגזר החרדי והדתי לאומי עבור מפעל הפיס.
2. המועד האחרון להגשת הצעות למכרז הינו יום רביעי ה- 11/03/2026 בשעה 10:00.
3. ניתן לעיין בנוסח המודעה המלא באתר האינטרנט של מפעל הפיס בכתובת: www.pais.co.il במדור "רכש ומכרזים".

מפעל הפיס

• דרושים • דרושים • דרושים •

לעיתון מקור ראשון בירושלים דרוש/ה
מנהל/ת משרד

תיאור התפקיד:
■ ביצוע בקרה שוטפת במוספי העיתון והורדה לדפוס
■ עבודה מול מנהלי מכירות ומשרדי פרסום וטיפול שוטף בפריסת המדעות המתפרסמות
■ ניהול צוות גרפיקאים למחלקה המסחרית

דרישות התפקיד:
| יכולות ניהול גבוהות
| הובלת צוות
| יחסי אנוש טובים
| העבודה מירושלים
| 5 ימים בשבוע

קו"ח למייל:
udil@makorrishon.co.il