



מחקרי מרכז דדו

אדר התשפ"ה - מרץ 2025

תא"ל ד"ר איל פכט
סא"ל ד"ר איתי רנן חימיניס

על אסטרטגיה ישראלית של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדי-על ביטחוניים

טרטגיה של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדי-על ביטחוניים היא מאמ
ינתי ארוך טווח הכרוך בהגדרה מחודשת של יחסי מדינה-כלכלה-חברת
א מגלמת השלכות כלכליים בלתי הפיכים או בפגיעה בשירותים ציבוריים
וורך זמן היא עשויה כאמור לתרום לחידוש של מגמות הצמיחה והשגש
לכלי-חברתי במדינה. כפי שהניסיון האמריקאי במהלך מלחמת העול
שנייה מלמד, כלכלת המלחמה האמריקאית, לרבות המדיניות התעשיית
מסגרתה, תרמה תרומה משמעותית לא רק לניצחון על הנאצים אלא ג
מצום אי-שוויון ולהתמודדות עם סטגפלציה והובילה לעלייה ברווחתם ש
ים בארה"ב.

טרטגיה של מדיניות תעשייתית ביטחונית תהיה בהלימה למגמות העולמי
ולטות בשנים האחרונות בארה"ב, באירופה ובמזרח אסיה. אלה מתבטאו
ורת ממשלות למלא תפקיד יוזם, פעיל ומשפיע יותר בעיצוב צביון מדינותיה
חר שנים ארוכות שבהן ניתן ל"מנגנוני השוק" למלא תפקיד מרכזי, לעית
די, בהקשר זה; בהגדלת ההוצאה הביטחונית בכלכלות המתקדמו
רב, הן כמענה לאיומים והן כמנוע צמיחה; ובתהליכי דה-גלובליזציה
(Deglobalization) המשפיעים לרעה על חוסן שרשראות האספקה - הקמ
ז גאו-פוליטיים מתחרים וצעדי "הרמת חומות" מצד מדינות - ביח

על אסטרטגיה ישראלית של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדי-על ביטחוניים

תא"ל ד"ר איל פכט
סא"ל ד"ר איתי רנן חימיניס

מחקר מרכז דדו מספר 5

מרץ התשפ"ה

אדר 2025

המחקר פורסם לראשונה באתר מרכז דדו בדצמבר 2024

אמ"ץ - תוה"ד - מרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית
משרד הביטחון - ההוצאה לאור

Towards an Israeli security oriented industrial policy

LTC Dr. Itay Ranan Haiminis

BG Dr. Eyal Pecht

Dado Center for Interdisciplinary Military Studies

מפקד מרכז דדו: תא"ל ד"ר איל פכט
עורך ראשי: סא"ל ד"ר איתי חימיניס
עורך לשון: אריה שרביט
מעצב גראפי: יהודה סלומון

© כל הזכויות שמורות

למדינת ישראל - משרד הביטחון

נדפס בישראל, התשפ"ה - 2025

© All rights reserved to

The Ministry of Defense, Israel

Printed in Israel

יצא לאור באמצעות משרד הביטחון - ההוצאה לאור

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר מידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או בכל אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר, כל חלק שהוא מהחומר שבספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט, אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

תוכן העניינים

| | |
|----|--|
| 5 | תקציר |
| 7 | מבוא |
| 11 | חלק א: עולם במשבר |
| 22 | חלק ב: קווים ראשונים לדמותה של מדיניות תעשייתית-ביטחונית בישראל |
| 27 | הדרך קדימה |
| 36 | סיכום: השאלות שנותרו |
| 38 | ביבליוגרפיה |

תקציר

מחקר זה יעסוק באסטרטגיה של מדיניות תעשייתית (Industrial Policy Strategy) מוכוונת יעדים ביטחוניים. אסטרטגיה זאת נחוצה לישראל על רקע מלחמת חרבות ברזל והשתנות הסדר העולמי. הטענה המרכזית של המחקר היא שעל ישראל לאמץ אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית כמרכיב מרכזי בהשתנות הלאומית הנחוצה לצורך התמודדות עם אתגרי הביטחון בעשור הקרוב ובה בעת לצורך שמירה על החוסן הכלכלי-חברתי ועל הצמיחה הכלכלית.

אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדי-על ביטחוניים היא מאמץ מדינתי ארוך טווח הכרוך בהגדרה מחודשת של יחסי מדינה-כלכלה-חברה. היא מגלמת השלכות רחבות החורגות מהיבטים ביטחוניים גרידא ותצריך שינוי בסדרי עדיפויות לאומיים. עם זאת, היא אינה חייבת להיות כרוכה בתשלום מחירים מקרו-כלכליים בלתי הפיכים או בפגיעה בשירותים ציבוריים. לאורך זמן היא עשויה כאמור לתרום לחידוש של מגמות הצמיחה והשגשוג הכלכלי-חברתי במדינה. כפי שהניסיון האמריקאי במהלך מלחמת העולם השנייה מלמד, כלכלת המלחמה האמריקאית, לרבות המדיניות התעשייתית במסגרתה, תרמה תרומה משמעותית לא רק לניצחון על הנאצים אלא גם לצמצום אי-שוויון ולהתמודדות עם סטגפלציה והובילה לעלייה ברווחתם של רבים בארה"ב.

אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדי-על ביטחוניים תהיה בהלימה למגמות העולמיות הבולטות בשנים האחרונות בארה"ב, באירופה

ובמזרח אסיה. אלה מתבטאות בחזרת ממשלות למלא תפקיד יזום, פעיל ומשפיע יותר בעיצוב צביון מדינותיהן לאחר שנים ארוכות שבהן ניתן ל"מנגנוני השוק" למלא תפקיד מרכזי, לעיתים בלעדיו, בהקשר זה; בהגדלת ההוצאה הביטחונית בכלכלות המתקדמות במערב, הן כמענה לאיומים והן כמנוע צמיחה; ובתהליכי דה-גלובליזציה כגון הקמת גושים גאופוליטיים מתחרים וצעדי הרמת חומות מצד מדינות המשפיעים לרעה על חוסן שרשראות האספקה של מדינות.

מימוש האסטרטגיה ראוי להיעשות במתכונת של "כלכלת משימה" ("Mission Economy") הרותמת את משאבי המדינה לטובת השגת יעדים שאפתניים יותר מאשר בעבר בתחום הביטחון הלאומי, לרבות בניית העוצמה הצבאית הנחוצה לניצחון במערכה ממושכת ועיצוב של סדר אזורי חדש.

אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדי-על ביטחוניים עשויה לאפשר לכוח הצבאי של ישראל אורך נשימה, קצב מבצעים וחופש פעולה גדולים יותר, נוסף על יתרונות יחסיים ומובהקים בחלק מממדי הלחימה. היא גם עשויה להעניק לישראל עומק תעשייתי חדש שיכלול ארבעה מרכיבים: (1) הרחבת יכולות הייצור המקומיות והבטחת היותן מתקדמות מבחינה טכנולוגית; (2) שרשראות אספקה כלל עולמיות מגוונות 'אנטי שבירות'; (3) יכולות אחסנה גדולות יותר של חומרי גלם, חלפים, פריטי חימוש ועוד; (4) העצמת ההון האנושי הנדרש למימוש ההשתנות הלאומית הנחוצה. לבסוף, היא גם עשויה לתרום לנכסיות של ישראל בעיני בעלות בריתה (הנוכחיות והעתידיות), משום שהיא תגדיל את יכולת ישראל לסייע להן, אך גם תקטין את הסתמכותה עליהן; תגדיל את בסיס הידע המדעי והטכנולוגי הנחוץ לצורך "קפיצת מדרגה" בתחומי הטכנולוגיות המפציעות; ותשפר את יכולתה של ישראל להשתלב בארכיטקטורה העולמית המתהווה בראשות ארה"ב (IMEC) והכוללת תצורה כלכלית ומסחרית בין-לאומית מעודכנת, לרבות בתחומי האמל"ח, התקשורת, האנרגיה, תשתיות התחבורה ועוד.

מבוא

המתקפה של חמאס ב-7 באוקטובר 2023 ומלחמת "חרבות ברזל" שבאה בעקבותיה הובילו לדיון ער בישראל על אודות תפיסת הביטחון הלאומי שלה ועל אודות המציאות הביטחונית-מדינית שתיווצר בישראל ובסביבתה "ביום שאחרי". נראה שקיימת הסכמה רחבה על הצורך בשינוי, וקיימות גישות שונות ומגוונות אשר למאפייני המהלכים הנדרשים. לדיון הנוכחי בנושא בישראל קיימים מספר מאפיינים בולטים: נקודת המוצא לדיון היא היסודות הביטחוניים-צבאיים לתפיסת ביטחון לאומית שדוד בן-גוריון, לכאורה, הניח בשנות ה-50 (הכרעה, הרתעה והתרעה, והתגוננות החל מ-2006); ההתמקדות היא בעיקר בהיבטים ביטחוניים הקיימים על חשבון היבטים אזרחיים של הביטחון הלאומי הישראלי, כגון כלכלה, עיצוב מרחבי, חוסן דמוקרטי ועוד. אלה אומנם היו חלק ממכלול ההיבטים הרחב שבהם עסק בן-גוריון, אולם לאורך השנים הם נדחקו לשולי הדיון הישראלי בנושא הביטחון הלאומי.

מחקר זה מבקש לתרום לדיון החשוב בנושא עתיד ביטחונה הלאומי של ישראל באמצעות הצגת הטענה, ולפיה על ישראל לאמץ אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית לאומית המכוונת יעדים ביטחוניים. עם זאת, המחקר אינו קורא לשינוי בתפיסת הביטחון, אלא עוסק באסטרטגיה רבתי (הגלויה) של ישראל בעשורים האחרונים. אחת מהנחות היסוד של המחקר היא שעל מקורות ההשראה לדיון על אודות הביטחון הלאומי הישראלי או על האסטרטגיה הרבתי של ישראל להיות שונים מאלה

שבהם נעשה שימוש רווח כיום.¹ בהתאם למגמות המחקריות העדכניות הדיון בנושאים חייבת לשקלל היבטים נוספים על ההיבטים הצבאיים גרידא, וייתכן שאף להעניק להם חשיבות רבה יותר.² המשמעות של הנחה זאת אינה התעלמות מהאיומים הצבאיים המשמעותיים הניצבים בפני ישראל, אלא התאמת אופן ההתמודדות עימם לשינוי הנדרש גם ביתר תחומי החיים במדינה.³ המחקר מבקש גם למקם את הדיון בנושא ברגע הנוכחי הייחודי בהיסטוריה העולמית, שהמעצב המרכזי שלו הוא התהוות מחודשת של מאבק בין-מעצמתי חדש (בין-גושי) עד כדי קיום אפשרי של מלחמה קרה שנייה.

מדיניות תעשייתית, המושג העומד במוקד מחקר זה, הוא מושג שהגדרותיו רבות. במחקר זה נשתמש בהגדרה שמציע פרופ' דני רודריק, ככל הנראה החוקר המזוהה יותר מכל אחד אחר עם המושג. על פי רודריק מדיניות תעשייתית היא: מדיניות ממשלתית המקדמת באופן מוצהר השתנות רחבה (טרנספורמציה) במבנה של הפעילות הכלכלית

¹ המושג אסטרטגיה רבתי במאמר נועד לתאר תפיסה המסבירה כיצד מדינאים עושים שימוש בכל כלי העוצמה הלאומיים העומדים לרשותם לצורך קידום יעדיהם הלאומיים. לכן אסטרטגיה רבתי היא בהכרח גם מאמץ שאפתני הכולל היבטים ערכיים, ומאמץ החותר להשפיע על תנאי היסוד החברתיים-כלכליים והבין-לאומיים של הסוגיות שבהן היא עוסקת. פרויקטים מהסוג הזה אינם בהכרח משלימים עם הביטויים החומריים והרעיוניים השונים של הסדר החברתי-כלכלי והבין-לאומי הקיים, אלא הם פועלים באופן יזום ומודע לייצר להם אלטרנטיבות שיחדיו יכוננו סדר חדש. בשונה מהמושגים 'אסטרטגיה' או 'תפיסת ביטחון לאומי', המושג 'אסטרטגיה רבתי' אינו שכיח בשיח הישראלי. לחריג בהקשר זה ראו ספרו האחרון של יחזקאל דרור שפורסם זמן קצר לאחר תחילת המלחמה, **יום המחר - אסטרטגיה רבתי לישראל** (הוצאת ידיעות ספרים). זה אינו הספר הראשון של פרופ' דרור העוסק בנושא זה, ולאורך השנים התפרסמו בין השאר **אסטרטגיה רבתי לישראל** (1989, הוצאת אקדמון); **מדינאות מדינית-ביטחונית לישראל** (2009, הוצאת מרכז בגין סאדאת); ו**מדינאות ישראלית - אתגרי הביטחון הלאומי והמענה להם** (Routledge, 2011).

² Jackson, V. (2023). *Grand Strategies of the Left: The Foreign Policy of Progressive Worldmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.

³ מאמר זה אינו הראשון הקורא להסתכלות רחבה החורגת מהיבטי צבא וביטחון על סוגיות של ביטחון לאומי ואסטרטגיה רבתי. במאמרם בכתב העת **בין הקטבים** מציעים עינת גפנר ועמיחי דנינו לישראל לאמץ אסטרטגיה של עיצוב מרחבי כחלק מתפיסת ביטחון לאומי מעודכנת. על פי הכותבים, על ישראל: "לאמץ גישה פרו-אקטיבית, תחרותית, במסגרתה היא פועלת לעצב את הכלכלה, החברה והביטחון של הסביבה המזרח תיכוני (גפנר ודנינו, 2024). באופן דומה במאמר של רון דויטש שהופיע ב**השילוח**, מתאר הכותב את האופן שבו אסטרטגיה רבתי ישראלית שתמקד בתשתיות לאומיות (בתחומי תחבורה, מים, דיגיטל ואנרגיה) יכולה לסייע לביטחון הלאומי של ישראל.

במשק במטרה לקדם יעד ציבורי מסוים, כגון חדשנות, פירון או צמיחה או לצורך התמודדות עם אתגרים לאומיים כגון משבר הסביבה, שיעורי אבטלה גבוהים במיוחד או קידום מוביליות חברתית של אוכלוסיות ו/או אזורים.⁴

היישום של מדיניות תעשייתית-ביטחונית, שעל מאפייניה נרחיב נרחיב בהמשך המחקר, נדרש בראייתנו להיות במסגרת מה שפרופ' מריאנה מצוקטו כינתה **כלכלת משימה**. על פי מצוקטו הכוונה במושג כלכלת משימה היא "לבחור את הבעיות שיש לפתור [...] לעצב את המערכת הכלכלית שלנו [...] מדיניות שתדרבן השקעה, חדשנות ושיתוף פעולה בקרב מגוון רחב של שחקנים".⁵ בכלכלת משימה ממשלות אינן אמורות "לשאול כמה כסף יש לנו ומה ניתן לעשות איתו, אלא מה צריך לעשות וכיצד אנחנו יכולים לבנות תקציבים שיאפשרו לנו לעמוד ביעדים הללו?".⁶

בעת הנוכחית, מדיניות תעשייתית-ביטחונית היא חיונית לישראל בין השאר על מנת לאפשר לה אורך נשימה וקצב מבצעים צבאי, חופש פעולה מדיני, נוסף על יתרון ניכר לפחות בחלק מממדי הפעולה הצבאיים ולאורך זמן. ליישום אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדי- על ביטחוניים בישראל צפויות להיות השלכות חורגות גם על תחומי ביטחון לאומי נוספים, כגון חינוך והתיישבות, כלכלה ויחסי חוץ. לכן היישום של מדיניות תעשייתית-ביטחונית בישראל אינה רק כורח צבאי או ביטחוני בעת הנוכחית, אלא הוא גם הזדמנות ייחודית בעבור ישראל

⁴ Réka Juhász & Nathan J. Lane & Dani Rodrik, (2023). "The New Economics of Industrial Policy," *NBER Working Papers 31538*, National Bureau of Economic Research, Inc. Page 4.

הגדרות דומות ניתן למצוא למשל בנאום מכונן של ג'ק סאליבן, היועץ לביטחון לאומי של ארה"ב, שבו הוא הציב את מדיניות תעשייתית במוקד האסטרטגיה הרבתי החדשה של ארה"ב והסביר את המושג באופן הזה: "אסטרטגיה תעשייתית [...] מזהה מגזרים ספציפיים שהם הבסיס לצמיחה כלכלית, אסטרטגיים מנקודת מבט של ביטחון לאומי, ושבהם התעשייה הפרטית לבדה אינה ערוכה לבצע את ההשקעות הדרושות כדי להבטיח את השאיפות הלאומיות שלנו [...] מדובר בהשקעות ארוכות טווח במגזרים החיוניים לרווחתנו הלאומית [...]" (Sullivan, 2023).

⁵ מצוקטו, (2023). עמ' 42.

⁶ שם, עמ' 43.

לזהות את הפוטנציאל המגולם בתקופה הנוכחית בהיסטוריה העולמית לצורך קידום השתנות לאומית רחבה יותר. לפיכך דיון על אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדי־על ביטחוניים לישראל הוא גם דיון על דמותה העתידית של המדינה.

למחקר זה יש שני חלקים. החלק הראשון יעסוק בסיבות לאימוץ של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדים ביטחוניים בעת הנוכחית. הטענה המרכזית שתוצג בחלק זה היא שהיסודות המוכרים של הביטחון הלאומי הישראלי ודפוסי בניין הכוח והפעלתו שנגזרו ממנה בעשורים האחרונים, נוצרו לאור נסיבות היסטוריות ייחודיות שחלף זמנן. הסדר העולמי המתהווה עם המאפיינים החדשים של הסביבה הביטחונית והגאו־כלכלית של ישראל מצריכים אסטרטגית ביטחון לאומי חדשה שתביא לידי ביטוי את האילוצים ואת ההזדמנויות המגולמים במציאות החדשה. החלק השני של המחקר יציג קווים לדמות מדיניות תעשייתית־ביטחונית בישראל, מהשינויים הרחבים יותר הנחוצים בכלכלה שלה ובמאפייני התרבות הלאומית, דרך מרכיבים יישומיים מרכזיים בדמות הרצויה של מדיניות תעשייתית ישראלית (לרבות אופן הטמעתה בצורה בת קיימא) ועד ההשפעה הצפויה על הכוח הצבאי שהיא עשויה לאפשר לישראל לבנות.

חלק א: עולם במשבר

המשבר נובע מהעובדה שהישן מת והחדש אינו מצליח להיוולד;
בתקופת ביניים זאת מופיעות תופעות מורבידיות רבות.⁷

האופטימיות שהחזקנו בעבר לגבי העתיד, נבעה מכך שחיינו בסדר עולמי שנראה היה שיימשך לעד. הגם שלא היינו מודעים לכך בשעתו, הרגע "החד-קוטבי"⁸ אפשר לנו, בישראל ובמדינות מתקדמות אחרות, לחיות במה שפרנסיס פוקוימה כינה "קץ ההיסטוריה"⁹. אומנם חווינו מאז סוף המלחמה הקרה אין ספור עימותים צבאיים ועליות ומורדות כלכליות, אולם בעבור רבים מאיתנו היו אלה עשורים שבהם יכולנו להסיט את מבטנו מהפרויקט ההיסטורי של הקמת המדינה לפרויקטים אחרים שרובם ככולם עסקו ברווחה החומרית או התרבותית של עצמנו ושל סביבתנו הקרובה. היינו "אומת הסטרטאפ"¹⁰, נהנינו משגשוג כלכלי

Achcar, G. (2022). Morbid Symptoms: What Did Gramsci Really Mean?.⁷
Notebooks: The Journal for Studies on Power, 1(2), 379-387.

Krauthammer, Charles. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs*, 1 January 1990.⁸

Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, 16, 3-18.⁹

Dan Senor & Singer, Saul. (2011). *Start-up nation: the story of Israel's economic miracle*. McClelland & Stewart.¹⁰

ומ"תור זהב ביטחוני"¹¹ ואפילו תפסנו את עצמנו כ"מעצמה אזורית"¹². כמו כל דבר טוב אחר, גם העידן הזה חולף.

אולם בשנים האחרונות נראה שלא היינו יכולים לבחור משפט טוב יותר מזה המצוטט בתחילת הפרק והמיוחס לגרמשי על מנת לתאר את המצב העולמי הנוכחי. אלימות צבאית, טמפרטורות גבוהות, מחאות וחוסר נחת ציבורי – כולם בהיקפים חסרי תקדים. ספרים שפורסמו בשנים האחרונות מצביעים על כך שבעבור רבים: "עתיד שמח הוא נחלת העבר"¹³.

העולם כולו נעשה אלים יותר. המכון הבין-לאומי ללימודים אסטרטגיים סיכם את שנת 2023 כשנה עם מספר העימותים הגבוה ביותר מזה שלושה עשורים, עוד לפני שפרצה מלחמת חרבות ברזל.¹⁴ העולם נעשה גם חס יותר. שנת 2023 הייתה גם השנה החמה ביותר שנמדדה אי פעם על פי NASA האמריקאית ושירות האקלים של האיחוד האירופאי.¹⁵ לבסוף פרסמה קרן המטבע העולמית באותה שנה מחקר שמצביע על תהליך של פרגמנטציה של הכלכלה העולמית לגושים יריבים באופן שצפוי להסיג לאחור עשרות שנים של אינטגרציה כלכלית עולמית ולפגוע בצמיחת הכלכלה העולמית וביציבותה.¹⁶ לכן אין זה מפתיע שכבר ב־2022 ה־Financial times הבריטי הכתיר את המושג *Polycrisis* כמילת השנה. המושג מתאר את האופי הרב־ממדי של המשבר שעיימו מתמודד העולם ואת הזיקות ההדדיות ההדוקות בין המשברים השונים המתקיימים בעת ובעונה אחת. המשברים מעצימים

¹¹ בנג'ו, יעקב, ינאי, ניר ונבו, יונתן (מרס 2023). "תור הזהב הבטחוני ותהליך שקיעתו". **מערכות**, גיליון 496, עמ' 8–16.

¹² שלום, דרור. (2022). הסביבה האופרטיבית: עליונות מאתגרת, יותר זירות, יותר אמצעי לחימה ויותר שחקנים חדשים. בתוך: **הערכה אסטרטגית לישראל**, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

¹³ White, Jonathan (2023) *In the long run: the future as a political idea*. Profile Books, London, UK; Roufos, Pavlos, (2018). "A Happy Future Is a Thing of the Past". University of Chicago Press.

¹⁴ IISS, (2024).

¹⁵ The Guardian, (2024).

¹⁶ Aiyar S, Ilyna A. (2023) *Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism*. IMF Staff Discussion Notes. IMF, Washington.

האחד את האחר ומקשים מאוד על פתרון כל אחד מהם בנפרד מבלי להתמודד עם היתר.

לשורת המשברים הללו מתווספת המלחמה הקרה השנייה, המאבק בין ארה"ב לבין סין. החשיבות של המאבק ביניהן לרגע הנוכחי בהיסטוריה העולמית נובעת מכך שמערכת היחסים בין ארה"ב לסין עיצבה במידה רבה את העולם כפי שהכרנו אותו, את הסדר העולמי מאז סיום המלחמה הקרה הראשונה.

"פקס אמריקנה" (Pax Americana) והסדר הבין-לאומי הליברלי במהלך שלושת העשורים האחרונים לא היו מתאפשרים אילולא הכסף, העבודה והמוצרים הזולים שהגיעו מהאינטגרציה של אסיה לכלכלה העולמית, בייחוד בעקבות השתלבותה של סין.¹⁷ סין זוהתה בארה"ב כמתחרה המעצמתית המרכזית כבר בשנים הראשונות שלאחר המלחמה הקרה, אולם האופטימיות שניתן יהיה לשלבה בסדר עולמי הליברלי, האינטרסים העסקיים של תאגידים אמריקאיים, התלות ההדדית הכלכלית בין המדינות ו"המלחמה בטרור" במזרח התיכון שימרו במשך תקופה ארוכה מאוד את האסטרטגיה האמריקאית כלפיה במסגרת פרדיגמה של שיתוף פעולה.¹⁸

במהלך התקופה התרבו והתעצמו המחלוקות בין המדינות, אולם היה זה נאומו של מייק פנס, סגן נשיא ארה"ב בממשל טרמפ, שמשמש קו פרשת מים ביחסי המדינות. בנאום מכונן מ-2018, שמעטים מדי ייחסו לו חשיבות בזמן אמת, הצהיר פנס על הכוונה של ארה"ב לאמץ פרדיגמה חדשה ליחסיה עם סין – פרדיגמת התחרות המלווה את הממשל האמריקאי גם היום.¹⁹ שתי המדינות הצהירו מספר פעמים על חתירתן לכינון סדר עולמי חדש. סין אינה מקבלת את "הסדר הבין-לאומי הליברלי" שארה"ב בנתה בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, וארה"ב מכירה בכך שנכשלו ניסיונותיה לשלב את סין במסגרתו. בעוד

¹⁷ Furgeson & Schularick, 2007.

¹⁸ Hung, H. (2022). Clash of Empires: From "Chimerica" to the "New Cold War." Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁹ Remarks by Vice President Pence on the Administration's Policy Toward China, October 4, 2018.

שסין מצהירה על כוונה לכוון קהילה בין-לאומית המבססת על קונצנזוס שונה מאשר בעבר, פועלת ארה"ב לגבש גוש עולמי בראשותה המנותק מסין ומבעלות בריתה. בעוד שסין עומדת על כך שארה"ב תכיר בשינוי במאזן הכוחות העולמי, ממשיכה ארה"ב לעמוד על כך שסין צריכה לקבל את עמדת המנהיגות האמריקאית. ג'נט ילין, מזכירת האוצר בממשל ביידן, היטיבה לבטא גישה זאת בנאום בנושא היחסים עם סין באפריל 2023,²⁰ כאשר קבעה: "הצמיחה הכלכלית של סין יכולה להיות בהלימה למנהיגות הכלכלית של ארה"ב".

קיימות מחלוקות בקרב פרשנים לגבי ההשפעה המעשית של הרטוריקה הלעומתית של הצדדים. שכן בניגוד למלחמה הקרה הקודמת אין לארה"ב ולסין כוחות צבאיים הניצבים על אדמת יבשה אירופה או אסיה ומוכנים למלחמה חזיתית על אדמת יבשת אסיה או אירופה. מה גם שכלכלנים שונים מצביעים על כך שהנתונים של מסחר ושל תנועות הון ברחבי העולם ובין המדינות אינם מצביעים באופן מובהק על תהליכי דה-גלובליזציה.²¹ עם זאת התמקדות בנתונים הקיימים מסיטה את מבטנו שלא לצורך מהמגמות ההיסטוריות ארוכות הטווח. הכלכלה העולמית, כפי שהכרנו אותה בעבר, נשענה על מערכות היחסים והתלות ההדדית בין ארה"ב לסין, כמו בין גרמניה ורוסיה. מערכות יחסים אלה אומנם החלו עוד בתקופת המלחמה הקרה, אך הן השתמרו כאבני היסוד של הכלכלה העולמית בעשורים האחרונים. המאבק הבין-מעצמתי גרם למדינות לראות גם בתחומים, כגון סחר, פיננסים, טכנולוגיה, כממדים של תחרות שהעליונות בהם היא חיונית לביטחון הלאומי שלהן. התוצאה, כך על פי קרן המטבע העולמית, היא "פיצול גאו-כלכלי מוכוון"²² או "מדיניות להסגה לאחור

²⁰ Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the U.S. – China Economic Relationship at Johns Hopkins School of Advanced International Studies, April 20, 2023.

²¹ Setser, Brad. (2024). "The Dangerous Myth of Deglobalization". *Foreign Affairs*, 4 June.

²² Aiyar S, Ilyna A. (2023) Goeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism. IMF Staff Discussion Notes. IMF, Washington.

של האינטגרציה הגלובלית".²³ מדיניות שהכלכלן הראשי של הארגון אף הזהיר מפניה בטענה כי היא עלולה להוביל: "[ל]גושים כלכליים נפרדים עם אידיאולוגיות שונות, מערכות פוליטיות, סטנדרטים טכנולוגיים, מערכות תשלום ומסחר חוצי גבולות ומטבעות רזרבה".²⁴

המשבר העולמי וביטוייו השונים החזירו בשנים האחרונות לקדמת בימת העולם את המדינה המעורבת והאקטיביסטית. במהלך המחצית הראשונה של המאה ה-20 הופיע שחקן חדש שההיסטוריון צ'ארלס מאייר כינה "הפרויקט המדינתי".²⁵ מה שייחד את המדינות החדשות הללו היה השאיפה הייחודית והמאמץ המודע לשנות באופן יסודי את המוסדות הפוליטיים והכלכליים, את החברה האזרחית ואפילו את נפש האדם. היו פרויקטים מדינתיים שהייתה להם אוריינטציה דמוקרטית וליברלית, ואחרים בעלי צביון פשיסטי. המדינאים שעמדו בראשם לא ביקשו רק מעמד וכוח לעצמם או ריבונות לאומית אלא לשנות באופן עמוק וממושך את מדינותיהם. המדובר בשחקנים מדינתיים שלקחו על עצמם תפקיד שונה מאוד מזה של מנהיגי מדינות בתקופות היסטוריות קודמות. בנסיבות אלה הרעיון של הפעלת כל כלי העוצמה הלאומיים שעמדו לרשות ההנהגות, היה ברור מאליו, לרבות מה שמכונה היום מדיניות תעשייתית. בהקשר זה ניתן, למשל, לבחון פרויקטים לאומיים גדולי היקף מהפיכתה

Ibid. ²³

Gourinchas, Pierre-Olivier, "Shifting Geopolitical Tectonic Plates," *Finance & Development*, IMF, June (2022). ²⁴

חיינו היום תלויים במערך מורכב של רשתות תקשורת, צינורות גז ונפט, ערוצים פיננסיים, שרשראות אספקה, פסי ייצור, נתיבי מסחר, חוות שרתים, ותשתיות תחבורה גלובליים וחוצי גבולות לאומיים. הן לסין והן לארה"ב יש תפקיד מרכזי ברשתות גלובליות אלה הנתפסות, בראייתן, כזירות חשובות ביותר לצורך הבטחת האינטרסים המדיניים, הכלכליים והביטחוניים שלהן. מאמצייהן לשמר ולהרחיב את השפעתן בזירות מאבק אלה באים לידי ביטוי בניסיון לעצב את כללי המשחק בהן (לדוגמה, מי יכול לקחת בהן חלק או כיצד פועלים במסגרתן; או בניסיון להחליט מה יהיה מבנה הרשתות, הערוצים, השרשראות וכדומה) (למשל, שרשראות אספקה מסוימות יוקמו או יעברו בשטח של מדינות מסוימות, אך לא באחרות).

Maier, C. (2023). *The Project-State and Its Rivals: A New History of the Twentieth and Twenty-First Centuries*. Cambridge, MA and London, England: Harvard University Press. ²⁵

של ארה"ב ל"ארסנל הדמוקרטיות" במלחמת העולם השנייה ועד לפיתוח הכלכלי המואץ של "הנמרים האסייתיים".²⁶

לאחר שנות ה-70 של המאה הקודמת, כחלק מאותו "פרויקט מדינתי", גם שחקנים שאינם מדינתיים, במגזר הפרטי או במגזר השלישי, תאגידיים וארגונים על-לאומיים, זכו הן לחופש פעולה גדול יותר והן להשפעה ממשית גדולה מאשר בעבר על חיי מיליונים ברחבי העולם. להחלטה לקדם באופן אחיד ליברליזציה ודה-רגולציה כלכלית ברחבי העולם במסגרת "קונצנזוס וושינגטון" מאז שנות ה-90 היו השלכות חיוביות ושליליות שתשמשנה בסיס לניתוח ולכתיבה של חוקרים בעשורים הבאים. מה שניתן לקבוע במידה רבה יותר של ודאות כבר היום, הוא שגם ההשלכות השליליות ביותר של קווי המדיניות הללו לא הפכו במשך תקופה ארוכה מאוד לאיום של ממש על מעמדם של אליטות במערב, של נבחר ציבור או של בכירים במגזר הפרטי. באופן דומה על אף ההיקף החסר תקדים של מפגינים והפגנות ברחבי העולם המתפתח או "הדרום הגלובלי" בעשור שבין 2010 לבין 2020, לא נוצר איום של ממש על הסטטוס-קוו הכלכלי-חברתי והפוליטי במדינות אלה.²⁷

מה השתנה? קשה להצביע על אירוע אחד מכונן או על שנה מסוימת כ"קו פרשת מים" היסטורי. עם זאת ניתן להצביע על תהליך שהחל ככל הנראה בעקבות המשבר הכלכלי העולמי (2008)²⁸ ושורת המשברים שתוארו קודם לכן, ושפיינו את העולם בשנים שלאחר מכן, כתהליכים שהובילו לשינוי פרדיגמטי באידיאולוגיה ההגמונית בקרב אותן אליטות. ראשית חלה התערעורת משמעותית ביכולת של מקבלי החלטות להבטיח את החוסן של אזרחיהם ושל הכלכלות שלהם ולספק להם שירותים בסיסיים של ביטחון מזון או הגנה מפני איומים בריאותיים או סביבתיים. חשיבות מיוחדת קיימת להכרה, ולפיה ההסתמכות ארוכת

Studwell, J. (2014). *How Asia works: success and failure in the world's most dynamic region*. Grove Press. ²⁶

Bevins, Vincent. (2023). If We Burn: The Mass Protest Decade and the Missing Revolution. *PublicAffairs*. p. 336. ²⁷

Tooze, Adam. (2018). *Crashed: how a decade of financial crises changed the world*. New York, New York, Viking, an imprint of Penguin Random House LLC. ²⁸

השנים על שרשראות אספקה כלל-עולמיות או על מנגנוני השוק בלבד אינה בת קיימא יותר. בהקשר זה למגפת הקורונה ולמשבר האקלים הגובר הייתה השפעה רבה על תפיסת עולמם של מקבלי ההחלטות. שכן המגפה חשפה את השבריריות של הקיום הכלכלי-חברתי במדינות רבות במקביל לכך שלא ניתן היה להתעלם עוד מהשלכות המעשיות של ההתחממות העולמית (מפגיעה קשה בשגרת חייהם של רבים ועד לאסונות טבע קטסטרופליים).

היכולת להתמודד עם סוגיות של שרשראות אספקה או עם משברים חוצי גבולות, כגון מגפות, נפגעה בצורה משמעותית בעשור האחרון בשל המאבק הבין מעצמתי בין ארה"ב לבין סין ורוסיה. בהיעדר היכולת לפעול בצורה קולקטיבית כדי להתמודד עם אתגרים חוצי גבולות, נדרשות ממשלות להסתמך יותר ויותר על יכולות עצמאיות ועל משאבים מקומיים, יעד שלא ניתן להשיג ללא התארגנות לאומית אחרת שתאפשר להן בין השאר קפיצת מדרגה ביכולות הייצור או, לחלופין, להקים מאגרים לאומיים.²⁹ המאבק הבין-מעצמתי מזין עימותים צבאיים מקומיים במזרח התיכון, במזרח אירופה ובמזרח אסיה, והשפעתו ניכרת עליהם במישורים רבים. השפעתו ניכרת בתחרות העולמית הגוברת על חימוש, דרך היעדר מנגנון בין-מעצמתי שהיה נפוץ בעבר לסיוע לצדדים להגיע לפשרות ולסיום העימות, ועד לתפיסת השחקנים השונים שיוכלו לנצל את המאבק הבין-מעצמתי לטובת השגת יעדיהם המקומיים. האלימות הבין-מדינתית הגוברת מחד גיסא, והצורך של מדינות להבטיח כי ביום פקודה יהיה להן את אשר הן צריכות כדי להגן על עצמן מאידך גיסא, דוחפים גם למגמת הסתמכות עצמית גדולה יותר גם במישור הביטחוני. לצד זאת מתקיים שינוי משמעותי גם בכלכלה העולמית. במוקד נמצאת ההכרה של מקבלי החלטות, ולפיה באמצעות כלי המדיניות הקודמים לא ניתן להתמודד עם התהליכים המבניים ארוכי הטווח של הכלכלה העולמית המקשים

²⁹ משבר האקלים אף יותר ממשברים עולמיים אחרים מחייב שיתוף פעולה גלובלי. והוא אכן מצליח לייצר כזה, גם אם מידת ההצלחה שלו מוגבלת, לפחות לפי שעה. המחברים מודים לברוך גורביץ על הערתו בנושא.

על מדינות להשיג את אחוזי הצמיחה הדרושים, לשמר רווחיות של תאגידיים, לספק מקומות עבודה איכותיים או להתמודד עם רמות המחירים הגבוהות של מוצרים.

בנסיבות אלה של דעיכת הסדר ה(נאו)-ליברלי הבין-לאומי נדרשים מנהיגי מדינות ברחבי העולם לשוב ולפעול בהתאם למערכת אידיאולוגית שנדחקה לשולי ההיסטוריה במהלך מרבית המאה ה-20 - נאו-מרקנטיליזם. בהתאם למערכת אידיאולוגית ישנה-חדשה זאת חוזרות מדינות להציב את האינטרס הלאומי שלהן במוקד סדר היום הפנימי והחיצוני שלהן, על מנת להבטיח שהשינויים בסביבתן לא יובילו לפגיעה בביטחון הלאומי וברווחתן הכלכלית.³⁰ על רקע זה צריך להבין את מגמת האימוץ של פרדיגמה חדשה ברחבי העולם הקוראת למעורבות ממשלתית גדולה מאשר בעבר בעיצוב פני החברה והכלכלה או במילים אחרות: מדיניות תעשייתית.

למרות שהיא נקראת כך, מדיניות תעשייתית אינה חייבת להיות ממוקדת בייצור תעשייתי בלבד, אלא היא יכולה להתמקד גם בתחומי השירותים השונים ובמחקר ובפיתוח. מדיניות תעשייתית תכלול תמיד שילוב של "גזרים ומקלות" על מנת לתמרץ שחקנים במגזר הפרטי לפעול באופן שיהלום את תהליך השינוי המבני ושישרת את היעדים הציבוריים שעליהם החליטה הממשלה. בהקשר של מחקר זה הכוונה הוא יעד על בתחום הביטחון הלאומי, ניצחון במאבק האזורי נגד איראן ובעלות בריתה. במסגרת זאת, יתר היעדים הממשלתיים, במגוון רחב של תחומים נוספים, יכוונו לתמוך בהשגת יעד העל. סל הכלים של מדיניות תעשייתית יכול לכלול סובסידיות, להוסיף הלוואות, מענקים, מיזמים ממשלתיים, הלאמות, הגנות מפני תחרות, רגולציות או פטור מרגולציות, מכסים, הגבלות ייצוא, הקצאת משאבים מסוגים שונים ועוד. המימוש של הכלים הללו ילווה לרוב בהגדרות ברורות של התנהגויות רצויות ושאינן רצויות - התניה בין האופן המצופה מאותו גורם לפעול לבין קבלת התמיכה מצד הממשלה או לחלופין התמודדות עם סנקציות מצידה.

³⁰ חימיניס, איתי (2024). "העידן הנאו-מרקנטליסטי". *הזמן הזה*.

את האימוץ של מדיניות תעשייתית ניתן למצוא כיום בכל העולם. מחקר עדכני של ד"ר ארז מגור ממכון המחקר הישראלי "יסודות" מציג מספר מקרי מבחן מהעולם שמהם ניתן ללמוד על תפוצת המדיניות התעשייתית בקרב כלכלות מתקדמות ועל השפעתה של מדיניות תעשייתית על הכלכלה העולמית.³¹ בארה"ב "ביידנומיקס" הוא הכינוי שזכתה לו ה"אסטרטגיה התעשייתית המודרנית" של ממשל ביידן. השימוש הרווח בכינוי "ביידנומיקס" באופן המזכיר את הגישה הנאו-ליברלית, "הרייגנומיקס" של ממשל רייגן, נועד לאותת על השינוי הדרמטי שחל במדיניות האמריקאית. הממשל יישם מספר חקיקות נרחבות מאוד על מנת להגשים את האסטרטגיה - תוכנית החילוץ האמריקאית, חוק ההשקעות בתשתיות ובמשרות, חוק השבבים והמדע והחוק להפחתת האינפלציה. בנאומים פומביים הסבירו גורמי ממשל שונים כי האסטרטגיה התעשייתית המודרנית נועדה להשיג שורה של יעדים שאפתניים, בעלי זיקה האחד לאחר. שכן השקעה ממוקדת בטכנולוגיות מתקדמות, לרבות בתחומי האנרגיה הירוקה או מחשוב, תשמש בסיס חדש להקמת מפעלים, ולכן גם לתעסוקה איכותית.

היכולות הללו תאפשרנה גם לחזק אזורים וקהילות שנפגעו כתוצאה מהגלובליזציה, כמו לחסן את ארה"ב מפני זעזועים שונים בשל הגברת היכולות העצמאיות שלה והפחתת התלות שלה בספקים חיצוניים. החקיקות אינן כוללות רק תמריצים כלכליים שונים אלא גם סמכויות חדשות המעצימות את הרשות המבצעת ואת הממשל המקומי לאכוף את "כללי המשחק החדשים", כולל הקפדה גדולה מאשר בעבר שהשקעות תגענה למקומות המיועדים להן ותוך יצירת האפקטים הרצויים בתחומי תעסוקה, סביבה ורווחה. גם הפנטגון, משרד ההגנה האמריקאי, פרסם בינואר 2024 מסמך בנושא מדיניות תעשייתית. ברקע של צעד זה עמד הצורך לבצע לא פחות ממהפכה בתחום הייצור הביטחוני על מנת להתמודד עם האתגר של העימות הבין-מעצמתי עם סין והצורך לתמוך צבאית בבעלי בריתה של ארה"ב בעולם, לרבות

³¹ מגור, ארז, (2024). "חזרתה של המדיניות שאין לומר את שמה - מה ישראל יכולה ללמוד מהנעשה בעולם בתחום המדיניות התעשייתית החדשה?". מכון יסודות.

נגד רוסיה.³² באירופה הובילה הנציבות האירופאית בשנים האחרונות את המעבר למדיניות תעשייתית בתחומים שונים בתהליך ששיאו היה במיזם השאפתני "הניו־דיל הירוק" (2020). בדומה לארה"ב גם המדיניות התעשייתית האירופאית כורכת יחדיו מספר יעדים לאומיים שונים: מתעסוקה ועד לסחר חוץ, מהפחתת פליטות לביצור מעמד גאו־פוליטי. באסיה בולטת טאיוואן לחיוב, אבל משום שבניגוד לארה"ב לאיחוד האירופאי או לישראל, טאיוואן מעולם לא הפסיקה ליישם מדיניות תעשייתית. בתחום תעשיית ההייטק המדיניות התעשייתית של טאיוואן אפשרה לה הן לשמר את יתרונותיה היחסיים בתחום והן לשמור על שיעורי אי שוויון נמוכים יחסית. לצד תהליכי ליברליזציה כלכליים היא גם ביצעה בשנים האחרונות התאמות במדיניות התעשייתית שלה. בכלל זאת היא מיקדה את המדיניות התעשייתית בתמיכה בשבעה ענפי תעשייה מובחנים ושירותים שאותם היא מזהה כחשובים במיוחד לעתידה. טאיוואן גם הטילה מגבלות כבדות מאלה שהיו נהוגות בעבר על השת"פ הכלכלי עם סין, בשל ראייתה את השת"פ במתכונתו דאז כאיום על יכולתה לשמר את יתרונותיה הטכנולוגיים. השימוש של טאיוואן במגבלות סחר הוא חשוב במיוחד לענייננו, לא משום שהיא ייחודית בהקשר זה, אלא משום שהשימוש שלה בכך הוא יותר קוהרנטי והוליסטי ביחס לכלי המדיניות התעשייתית שהיא מפעילה מבית בהשוואה לארה"ב ולאיחוד האירופאי. כך: בעוד שגם בארה"ב ובמוסדות האיחוד מפעילים כלי מדיניות חוץ כלכליים, כגון מגבלות סחר, הרי שהדבר נעשה פעמים רבות מדי בתגובה ובשירות יעדי מדיניות חוץ וביטחון, בלי שהובהרה דיה התרומה למדיניות התעשייתית שלהם ולשינוי הרחב ביותר שהם מבקשים לחולל במדינותיהם.

נוכח המגמות המתוארות לא ניתן להימנע מהשאלה האם אסטרטגיית הביטחון הלאומי הנוכחית שלנו מבטאת הכרה בשינוי היסודי שחל בישראל ובסביבתה. למשל, בהקשר המאבק הבין־מעצמתי שהוזכר קודם לכן, מטרת מדיניות תעשייתית־ביטחונית תהיה גם לְמַצֵּב את

³² אנגולץ, ינון, (2024). "תפיסת ההגנה הלאומית האמריקנית על התיעוש הביטחוני: אתגרי המימוש, משמעויות והמלצות לישראל" **מערכות**, גיליון 502.

ישראל באופן שיאפשר לה ליהנות מהתחרות המתקיימת בין המעצמות על דומיננטיות בשרשראות ערך גלובליות שחלקן עוברות בשטחה. על כך בחלק הבא של המחקר.

חלק ב': קווים ראשוניים לדמותה של מדיניות תעשייתית-ביטחונית בישראל

אחד הציטוטים הפופולריים ביותר בספרי אסטרטגיה שבהם עושים שימוש סטודנטים למנהל עסקים מיוחס דווקא לקומוניסט, לאון טרוצקי: "אולי אתה לא מתעניין באסטרטגיה, אבל אסטרטגיה מתעניינת בדך". מנהיגות, אומר לנו טרוצקי, חייבת לקחת את גורלה בידיה כדי לא להיות נתונה לחסדי אחרים או ליד המקרה. אם אין רגע לא טוב לעסוק באסטרטגיה, אז נראה שהרגע הנוכחי בהיסטוריה העולמית מחייב אותנו להידרש לכך ביתר שאת.

השינוי בסדר העולמי לא נעלם מעיני אויבי ישראל, והם משנים את התנהלותם בהתאם. במאי 2023 התקיימה באוניברסיטה העליונה לביטחון לאומי בטהראן "הוועידה הבינלאומית על הגיאומטריה של הסדר העולמי החדש". בכנס לקחו חלק בכירים במערכת הביטחון האיראנית ומחוצה לה. על פי ד"ר רז צימט שתרגם את תוכני הכנס וסיכמם:³³ "הרעיון לקיום הוועידה מבוסס על הצהרותיו של מנהיג איראן, עלי ח'אמנהאי, בנוגע לצורך להפיק לקחים ממלחמת אוקראינה ומהשינויים המתחוללים בסדר העולמי". אחת המסקנות המטרידות מבחינת ישראל שאליה הגיעו משתתפי הכנס, היא כי לנוכח השינויים

³³ צימט, רז. (2023). "איראן, חזית ההתנגדות והסדר העולמי החדש: סיכום כנס באוניברסיטה האיראנית העליונה לביטחון לאומי". מרכז המידע למודיעין ולטרור ע"י האלוף מאיר עמית..

במאזן הכוחות העולמי, שבמוקדם נמצאת הדעיכה המיוחסת לארה"ב, קיים פוטנציאל חיובי בעבור "ציר ההתנגדות", ועליו לנצלו. ישראל זוהתה על ידי משתתפי הכנס כמדינה: "[ה]מצויה בתהליך של שקיעה, הן לנוכח הלחצים הגוברים מצד "חזית ההתנגדות" והן לנוכח המשבר הפנימי החריף הפוקד אותה". לא מן הנמנע כי הערכות אלה בקרב מקבלי החלטות עמדו ברקע לפעולות הנועזות מאשר בעבר שביצעו נגד ישראל בשנתיים האחרונות חברות הציר איראן, חיזבאללה וחמאס.

האסטרטגיה הרבתי (הגלויה) של ישראל בעשורים האחרונים הייתה אסטרטגיה הכרוכה במודל "אומת הסטרטאפ". עליונותה הצבאית ביחס ליריביה, יכולותיה הטכנולוגיות וחוסנה הכלכלי היו כרוכות בסדר העולמי החולף שנוגד כאמור בתום המלחמה הקרה, ובייחוד הם היו תלויים בשווקים הפתוחים ובסחר החופשי של מוצרים, ידע וחומרי גלם שאפיינו את העולם בעשורים האחרונים. בין המרכיב הצבאי לבין המרכיב הכלכלי קיים כמובן קשר הדוק. העלויות הכלכליות של העוצמה הצבאית של ישראל הן אומנם גדולות מאוד, אולם לעוצמה הצבאית תועלת כלכלית רבה - היא משמרת את מרקם החיים בישראל המאפשר את הפעילות הכלכלית במדינה, משמשת מנוע לחדשנות טכנולוגית (ביטחונית ואזרחית), מועילה בפיתוח כוח אדם איכותי לתעשייה ומקרינה לחיוב על תוצרי התעשייה הביטחונית המקומית. החוסן הכלכלי של המדינה אפשר לה לאורך השנים להוציא את ההוצאות הדרושות לטובת בניין הכוח הצבאי וגם את מרחב הפעולה של צה"ל. זאת ועוד: משום שישראל חזקה מבחינה כלכלית, לרבות היקף גדול של יתרות מט"ח, היא חשופה פחות ללחצים מדיניים מהצדדים שבהם הייתה עלולה להיות תלויה לצורך סיוע כלכלי.³⁴ זאת למרות שכפי שהומחש במלחמה, ישראל איננה חסינה מדרישות בעלות בריתה, בוודאי כאשר היא תלויה בסיוע צבאי מצידן, או אם היא תלויה בכך שאלה יאפשרו הספקת מוצרים החיוניים לה לצורך המלחמה. מאז הקמת המדינה, העלויות הצבאית של ישראל נבעה בעיקר מיתרונותיה

³⁴ Krampf, Arie. (2018). "The Unspoken Link between the Israeli Neoliberalism and the Conflict." *Hazman Haze*. (Hebrew).

האיכותיים, בייחוד מיכולתה לפתח או לאמץ טכנולוגיות מתקדמות ולעשות בהן שימוש מבצעי בשדה הקרב.³⁵ החשיבות המרכזית שמקנה צה"ל ליתרונותיו הטכנולוגיים באה לידי ביטוי בתוכניות בניין הכוח הרב-שנתיות שלו ולא פחות חשוב מכך בתפיסתו כי הוא מצוי בתחרות על העליונות הטכנולוגית מול יריביו, מחיזבאללה ועד לאיראן (אירועי 7 באוקטובר לא שינו מציאות זאת, גם אם המחישו את המובן מאליו – שטכנולוגיה לבדה אינה מספיקה). יחד עם זאת העליונות הזאת מאותגרת בתחומים הקשורים לטילים ולדיוק, לרובוטיקה, לכלים בלתי מאוישים, לבינה מלאכותית, לטכנולוגיות חלל, למחשוב קוונטי ולסב"ר. בתחומים אלה ואחרים ישראל עדיין זקוקה לנגישות לידע מדעי ולטכנולוגיה המצויים מחוץ לגבולותיה הגאוגרפיים וביציבותן וביעילותן של שרשראות אספקה גלובליות.³⁶ נקודה זו מובילה אותנו למרכיב יסודי נוסף בביטחון הלאומי והוא חוסנה הכלכלי של ישראל. מודל הצמיחה של ישראל כולל מרכיב חשוב של ייצוא לשווקי העולם, בעיקר לשוק האירופאי ולארה"ב (בשנת 2022 הייצוא לאירופה ולארה"ב, היה 38% ו-35% בהתאמה). לכן ההאטה האפשרית בפעילות הכלכלית העולמית בשל השתנות הסדר העולמי מקרינה לרעה על הכלכלה הישראלית. מספר דוגמאות להמחשה: ההאטה הכלכלית בגרמניה, בין השאר בעקבות המלחמה באוקראינה, צפויה להכביד על כלכלת אירופה באופן שעלול להקרין על הייצוא הישראלי ליבשת. התארכות שרשראות אספקה ומעבר מרכזי ייצור מסין מייקרת מוצרים ופוגעת בכוח הקנייה של כולנו. בד בבד במסגרת מרכיב הייצוא יש להייטק הישראלי תרומה גדולה, והוא תלוי בפעילותן של חברות רב-לאומיות בישראל וביכולתן של חברות ישראליות לפעול בחו"ל, לגייס כספים, ולעשות שימוש חופשי בידע ובטכנולוגיות הזמינים ברחבי

³⁵ מתניה, אביתר. (2022). "האבולוציה של שירות החובה בישראל: מבניין המיליציה לעמוד התווך של העליונות הצבאית-טכנולוגית". **עדכן אסטרטגי**, כרך 25, גליון 2, עמודים 3-18.

³⁶ "הרמת החומות" בין ארה"ב לסין בתחום השבבים וחומרת המחשוב, בייחוד הגבלות על ייבוא ישיר או עקיף של מוצרים מסין, עלולה לאורך זמן לחייב את ישראל לגבש הסכמים ייחודיים עם בעלות ברית רלוונטיות כדי להבטיח הספקה סדירה של אלה, בייחוד בתרחישים של הפרעות בשרשראות אספקה 'מערביות'.

העולם. צמצום של אלה צפוי גם כן להוביל לפגיעה משמעותית בכלכלה הישראלית.

להשלכות של השינויים המתוארים בסדר העולמי יש כמובן להוסיף את השלכות מלחמת חרבות ברזל. המלחמה, הנמצאת בעיצומה של שנתה השנייה, אינה רק מלחמה נגד חמאס בעזה. היא מלחמה אזורית שכוללת לחימה פעילה במספר זירות (רב־זירתית) ברחבי המזרח התיכון, נגד אויבים שונים, ואשר עשויה להימשך כמערכה אזורית עוד תקופה ממושכת עד אשר יושגו יעדיה. המלחמה מתנהלת במקביל במעגל ראשון וגם הרחק מגבולותיה של ישראל, תוך שאינה מבדילה בין חיילים לאזרחים, בין מתקנים ביטחוניים או לבין מרחבים אזרחיים. לפיכך היא בראש ובראשונה מאתגרת את אחת מהנחות היסוד של החשיבה הביטחונית הישראלית בעשורים האחרונים, ולפיה ישראל צריכה לנהל מערכות קצרות בלבד על מנת שלא לפגוע במרקם החיים האזרחי במדינה. חשיבה לפיה "אומת ההיי־טק" אינה יכולה לכאורה להרשות לעצמה מלחמה ללא תאריך סיום ברור, אם ברצונה להמשיך על נתיב של רווחה ושגשוג.

הנחות יסוד אלו עיצבו את האופן שבו מוסדות מערכת הביטחון חושבים על תפקידם, לרבות הדגש הניתן למאמצי רכש, שירותים (כגון מו"פ וביטחון) ואף ייצוא, על חשבון ייצור תעשייתי, בניית שרשראות אספקה עולמיות ומאגרים אסטרטגיים ואחזקתם. ההכוונה לרכש ולשירותים שיקפה גם את התפיסה הרווחת, ולפיה ההתארגנות של מערכת הביטחון צריכה, בדומה לתחומים נוספים בישראל, לשקף יתרונות יחסיים. אם היתרון היחסי של ישראל אינו בייצור (למשל בשל עלויותיו), אזי עלינו להתמקד בתחומי אחרים (כגון מו"פ) ולרכוש מוצרים ממקומות אחרים. בעבור צה"ל המשמעות הייתה בהכרח אורך נשימה קצר יחסית, תלות גדולה מאוד באספקה מהירה מספקים פרטיים או מדינתיים חיצוניים (של חימוש, חלקי חילוף ועוד), והוא גם עיצב את האופן שבו חשב צה"ל על הפעלת כוח ומטרותיה. הדיון בנושא בשנים האחרונות אומנם הכיר בצורך של צה"ל לפעול במעגלים רחוקים ולא להמשיך להתמקד במעגל ראשון כבעבר. יחד עם זאת

נראה שהדיון נותר לכווץ במבוי סתום לנוכח חוסר היכולת להשתחרר מהנחות יסוד מסוימות: (1) צה"ל אינו צריך ואינו יכול "להכפיל" את גודלו, באופן שיאפשר לו הן לפעול בהצלחה הן במעגל ראשון והן במעגל שני;³⁷ (2) תקציב הביטחון יכול לגדול בצורה מוגבלת על מנת להתמודד עם החרפת האיומים אך לא באופן שיזעזע את הכלכלה הישראלית.³⁸ אימוץ מדיניות תעשייתית-ביטחונית הוא אחד מהמפתחות להיחלץ מהמבוי הסתום התפיסתי. שכן הוא עשוי לאפשר לנו את ההשתנות הצבאית הנחוצה מבלי לסכן את מגמת השגשוג והצמיחה שידענו במדינה בעשורים האחרונים. על בסיס הנחה זאת ניתן לדמיין את הכוח הצבאי הנחוץ לנו על מנת לפעול לא רק במעגל ראשון. בעוד שצה"ל נבנה, והוא עודנו, צבא המבין את עצמו בראש ובראשונה כארגון שתכליתו להגן על גבולות המדינה מפני איומים חיצוניים,³⁹ הרי שהוא ידע להמציא את עצמו מחדש בעבר.⁴⁰ השינוי הזה צריך להתקיים כחלק משינוי תפיסתי רחב יותר ביחס לזהות של צה"ל וביחס לשאלת מקומו של צה"ל בביטחון הלאומי של ישראל כשחקן מרכזי בניסיון השאפתני של ישראל לעצב סדר אזורי חדש ומשופר.

המשמעות היא שישום אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית מכוונת יעדיעל ביטחוניים בישראל הוא בעל מאפיינים של מה שהוגדר על התיאורטיקנים נוקס ורוויליאמסון, כ'מהפכה' צבאית, כלומר עיצוב מחדש של יחסי מדינה-כלכלה-חברה⁴¹ ובתוך כך של מערכת הביטחון, במטרה לבנות את העוצמה הצבאית הנחוצה לנו בעת הנוכחית, להקרינה ולעשות בה שימוש לעתיד לבוא. ה'מהפכה' הצבאית, על פי התיאורטיקנים נוקס ורוויליאמסון, תאפשר בהמשך הדרך ובמידת הצורך לצה"ל לעבור גם מהפכה בעניינים צבאיים, כלומר שינוי רדיקלי

³⁷ אורטל, ערן (2022). "להתיש את החתול". **בין הקטבים**, גיליון 35.

³⁸ טרכטנברג, עמנאול ושותפים. (2024). "תקציב הביטחון בעקבות מלחמת חרבות הברזל", **מזכר 233**, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

³⁹ פינקל, מאיר. (2021). "צה"ל ופעולה במעגלים רחוקים", **בין הקטבים**, גיליון 35.

⁴⁰ פז, אלון. (2016). "מוקם בזה צבא הגנה לישראל" – המאמץ להקמתו מחדש של צה"ל, **בין הקטבים**, גיליון 7.

⁴¹ אין הכוונה בשינוי אנטי-דמוקרטי המוכר לנו מהעבר ומקומות אחרים ברחבי העולם שבו כוחות הצבא מדיחים את השלטון הנבחר.

בתפיסה, בארגון ובאמל"ח שיעצימו פי כמה את העוצמה הצבאית.⁴² במילים אחרות: אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדי-על ביטחוניים מגלמת גם את הפוטנציאל לאפשר לישראל להיות הרחק לפני אויביה ויריביה בתחרות הלמידה הצבאית ולשמר על יתרונות רבים ואף על עליונות בחלק מממדי הלחימה.

למרות שמתחילת המלחמה נעשו מספר קפיצות מדרגה משמעותיות בתחומי בניין הכוח במערכת הביטחון, צעדים שלפחות חלקם היו נתפסים כלא סבירים עד המלחמה, נראה כי במבט קדימה צעדים אלה ודומים להם לא יעניקו לישראל את הנחוך לה – מאורך הנשימה הצבאי ועד לחופש פעולה מדיני. כבר בתחילתה התחוויר כי מאפייניה הייחודיים של המלחמה מצריכים היקפים חריגים וייחודיים של חימוש מסוגים שונים (התקפי והגנתי), חלפים, חומרי גלם, יכולות טכנולוגיות מתקדמות לניהול הלחימה, למודיעין, ללוגיסטיקה, לתקשוב ועוד. עם זאת קצב הפיתוח והייצור עדיין לא הפך מהיר דיו. מבחינה זאת סדרי העדיפויות הלאומיים הקיימים משקפים במידה רבה מצב ביניים, מעין תקופת מעבר בין המציאות הביטחונית-מדינית שקדמה למלחמה לבין המציאות שאליה ישראל נקלעה בעקבותיה.

הדרך קדימה

המלחמה מאפשרת לנו לחשוב מחדש על הזהות שלנו. לא רק למי הפכנו בעקבות המלחמה, אלא למי אנחנו, כמדינה, כחברה וכפרטים כבר מספר שנים. ייתכן שעצם הנכונות לשלם מחירים כלכליים כה משמעותיים בחודשים שחלפו מאז אוקטובר 2023 צריכה להצביע על כך שבניגוד לאופן שבו נהגנו לחשוב על עצמנו ועל המאזן הנדרש בין שיקולים כלכליים לבין שיקולי ביטחון, אנחנו מוכנים לתת קדימות לשיקולי הביטחון, אם הנסיבות מחייבות זאת. כבר ב־2018 טען ראש הממשלה בנימין נתניהו כי: "[בעוד ש]בשני העשורים האחרונים טיפחנו כלכלה חופשית כדי לשרת את צורכי המדינה, ובראשם הביטחון. מול צבר האיזמים אנו בנקודת היפוך. היום אנו נדרשים להשקיע יותר בביטחון

⁴² נוקס. מקגרור ורויליאמסון. מארי. (2014). דינמיקה של מהפכות צבאיות. הוצאת מודן.

כדי להגן על ההישגים ולהבטיח את המשך הצמיחה הכלכלית".⁴³ ביטוי נוסף לשינוי בהיגיון המדינתי הישראלי ביחס לאיזון שבין כלכלה לבין ביטחון ניתן לזהות במהלך המלחמה בתגובה להחלטות דירוג האשראי על ידי סוכנויות דירוג האשראי הבינ-לאומי. תחת היגיון מדינתי ליברלי שעדיין מיוחס בטעות לישראל, הורדות דירוג האשראי הייתה לכאורה אמורה לדחוק בממשלה לחישוב מסלול מחדש, משום שבשונה מעימותים צבאיים קודמים העימות הנוכחי גובה מחיר כבד מאוד מהכלכלה הישראלית ומקרין לרעה על הדימוי של המחזיקים במושכות הכלכלה. עם זאת משום שהורדות הדירוג לא הובילה לשינוי במדיניות הממשלה, ייתכן שניתן לראות בה, כאמור, מעין נייר לקמוס נוסף לטבעו של ההיגיון המדינתי הישראלי המתהווה, היגיון נאו-מרקנטליסטי הדומה למדינות מתקדמות נוספות במערב. אידיאולוגיה נאו-מרקנטליסטית דוגלת ביוזמה ובפעילות ממשלתית לקידום העושר והעוצמה של המדינה בשונה מתפיסת עולם נאו-ליברלית המקנה חשיבות עליונה לכלכלה ולמנגנון השוק כמסדירי כלל תחומי החיים.

השינוי הנדרש בסדר העדיפויות הלאומי מצריך לא פחות מהתגייסות רחבה של המשק, על מגזריו השונים, בהכוונה ממשלתית ובתמיכתה המלאה לטובת מהפכה של ממש ביכולות העצמאיות של ישראל בתחומי הפיתוח, הייצור וההצטיידות, האגירה וההחסנה לצד שינוי בסדר גודל דומה במקום של ישראל ובתפקידה בשרשראות האספקה הרלוונטיות בעולם. ישראל צריכה, אפוא, מדיניות תעשייתית בתחום הביטחוני.

מדיניות תעשייתית הייתה קיימת בישראל מהקמתה ועד לעשורים האחרונים. מדיניות תעשייתית חילצה את המדינה ממעמד של מדינה מתפתחת ומצב של עוני ודלות והציבה אותה תוך מספר עשורים על נתיב של שגשוג ורווחה. תעשיית ההיי-טק הישראלית, המנוע המרכזי של הכלכלה, היא במידה רבה פועל יוצא של מדיניות תעשייתית שזיהתה את הפוטנציאל המגולם בתחום ופעלה באופן מודע, יוזם

⁴³ ראש הממשלה נתניהו הציג לקבינט את "תפיסת הביטחון 2030", **דוברות משרד ראש הממשלה**, 15 באוגוסט 2018.

ושיטתי לקדם אותו ולפתחו. בתחום הביטחוני למדיניות תעשייתית היה תפקיד לא פחות חשוב בהקמת התעשייה הביטחונית הישראלית, בצמיחתה ובהתבססותה, ותפקידה הלאומי אינו מסתכם רק במישור הצבא אלא גם בתמורות מדיניות, כלכליות וחברתיות. עם זאת במהלך העידן החולף של סדר עולמי נאו-ליברלי, בדומה למדינות מתקדמות נוספות, ועל אף היוזמות הממשלתיות הקיימות בתחומים שונים, לא ניתן כיום להצביע באופן מובהק על מדיניות תעשייתית פעילה ביחס לאף אתגר בעל חשיבות לאומית. זה הזמן לשנות זאת.

מדיניות תעשייתית-ביטחונית לא תוכל להתקיים ללא שינוי תרבותי עמוק שחלקו, כאמור, כבר החל. הסדר הכלכלי-חברתי החולף בישראל כמדינת "הסטארט-אפ" התבסס על מערכת ערכית ונורמטיבית שניתן לתארה במילותיו של המשפטן פרופ' מנחם מאוטנר כמערכת שקידמה את דמותו של "האדם הטוב - האדם החי חיים של נורמליות - חיים שבהם הוא מתמסר לקידום ענייניו האישיים וענייניהם של הקרובים לו".⁴⁴ זה האדם העוסק בחתירה: "לשיפור מצבו החומרי, בחתירה להגדלת הנוחות והנאות החיים, לעבודה מספקת ומעניינת, בצריכת מוצרים תרבותיים מעשירים ומרגשים, זוגיות והתמסרות לגידול הילדים".⁴⁵ הנושא שמאוטנר אינו עוסק בו, אך נדון בהרחבה בספרות הביקורתית העוסקת בהיבטים התרבותיים של העידן החולף, הוא שלמערכת ערכית ונורמטיבית הזו גם היו צדדים שליליים ולעיתים אף מזיקים בעבור הפרט והחברה בכללותה. מבחינה זו כל מערכת ערכית נורמטיבית חלופית הנדרשת לצורך אימוץ מדיניות תעשייתית-ביטחונית תצטרך לספק בתקווה דרך חיים אלטרנטיבית מספקת יותר המגלמת חזון לחיים טובים יותר.

מאוטנר עוסק בדמות ליברליזם אחר שמאפייניו עשויים אולי

⁴⁴ מנחם מאוטנר (2013), "פתח דבר: ליברליזם בישראל - 'האדם הטוב', 'האזרח הרע' והשגשוג האישי והחברתי", **עיוני משפט לו**, עמ' 10-11.

⁴⁵ **שם**, עמ' 13. הנורמליות אינה בהכרח אנוכיות, משום ש"האדם הטוב" מצוי בקשר ובשיתוף פעולה חברים, שכנים ועמיתים, ופעמים רבות הוא פועל יחד איתם על מנת לייצר מרחב ציבורי טוב יותר, תוך כדי נכונות לרום ממשאביו (זמנו, כספו, כישוריו ועוד). לכן הדרישה של מדינה מאזרחיה להקרבה עומדת במתח מתמשך עם הרצון של הפרט לחיים טובים ונורמליים.

להתאים במידה רבה יותר לדמותה החדשה של מדינת ישראל, שבה מדיניות תעשייתית-ביטחונית בהכוונה ממשלתית משמשת מעצב מרכזי בדמותה הכלכלית-חברתית של המדינה. לעומת דמותו של האדם הטוב מציב מאוטנר את דמותו של "האזרח הטוב" - אדם הנכון להקרבה שמשמעה פגיעה משמעותית בענייניו לשם מימוש יעדים קולקטיביים לטובת מה שמאוטנר מתאר כ"ליברליזם של שגשוג אישי וחברתי". המדובר בליברליזם שבו נשמר המקום המרכזי של אוטונומיית הפרט, אך המדינה פועלת בצורה רחבה ופעילה יותר על מנת לאפשר לכלל אזרחיה להגשים את עצמם לכיוון טוב ומשותף. למדינה יש תפקיד גדול יותר בייצור של משאבים חומריים ובחלוקתם. האזרחים נכונים יותר גם להקרבה, וקיים בחייהם מקום רב יותר להשתתפות, להתנדבות, לתרומה, לסולידריות ולאטרואיזם.

יחד עם זאת אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית מוכוונת יעדי-על ביטחוניים אינה חייבת להיות כרוכה בירידה ברמת החיים האזרחית או בצמצום השירותים הציבוריים בתחומי החינוך, הרווחה או הבריאות. כפי שמקרה המבחן של כלכלת המלחמה האמריקאית בזמן מלחמת העולם השנייה מלמד, המצב יכול בהחלט להיות הפוך. כלומר מצב שבו יש הדדיות חיובית בין הוצאה ביטחונית גדולה ומנגנונים ממשלתיים הפועלים לטובת הגדלת העוצמה הצבאית לצד צריכה פרטית גדלה, צמצום אי-שוויון ואף יציאה מתקופות של משבר כלכלי באמצעות השקעה המעודדת צמיחה. כלומר, למרות שמדובר בשינוי כלכלי רחב היקף המיועד לצורכי ביטחון לאומי, עשויות להיות לו השלכות חיוביות כלכליות-חברתיות משמעותיות. המחקר על כלכלת המלחמה האמריקאית באותה העת מלמד שלפחות חלק מהסיבות להצלחה בשילוב בין עוצמה ביטחונית לרווחה כלכלית-חברתית נבע מכך שהממשל האמריקאי הפעיל מנעד רחב של כלי מדיניות ציבורית, אף יותר מהוצאה כספית ישירה. אלה כללו בין השאר פיקוח מחירים, הקצבה של מוצרים (לרבות באופן שגרם למחסור זמני), פתרון ממוקד של צווארי בקבוק ומחסור והקפדה יתרה על רמת תעסוקה גבוהה במשק. הממשלה קיבלה על עצמה במודע את תפקיד "מנגנון המחירים" של

השוק על מנת להבטיח שהקצאת המשאבים תשרת את יעדי הביטחון הלאומי. לצורך כך נדרשה הממשלה להגדיל מאוד את היקף המגזר הציבורי, להעניק לו סמכויות גדולות מאשר בעבר בפיקוח ובשליטה על הפעילות התעשייתית במדינה. הגידול בייצור הביטחוני לא מומן על חשבון שירותים ציבוריים אזרחיים אלא באמצעות צריכה ביטחונית גדלה, גם אם היא הייתה בהיקפים חסרי תקדים. היא הורידה לאורך זמן את עלויות הייצור, עודדה השקעה פרטים, עודדה העסקתם של רבים שנותרו עד אז מחוץ למעגל העבודה, והניחה תשתית לפיתוחים מדעיים וטכנולוגיים רבים שהיו בפני עצמם קטרי צמיחה בהמשך.⁴⁶ למדיניות תעשייתית בתחום הביטחוני עשויים להיות מספר מרכיבים עקרוניים שיפורטו להלן.

- ראשית נדרש חזון שאפתני ארוך טווח שבמסגרתו מדיניות תעשייתית ממלאת תפקיד מרכזי, אך לא בלעדית, בהשגת יעדי ביטחון לאומי שאפתניים. כאמור, הכוונה היא למקד את ההשתנות הלאומית בהשגת יעד על בתחום הביטחון הלאומי, ניצחון במאבק האזורי נגד איראן. במילים אחרות, תעדוף, גם אם זמני, של אתגרי הביטחון במסגרת הביטחון הלאומי הישראלי בשנים הקרובות.
- משום שמדובר בשינוי סדרי עדיפויות לאומיים עם השפעה רחבה על המדינה, החזון צריך להיות מגובש ומתורגם לתוכניות עבודה ביחד עם כל הגורמים הרלוונטיים במערכות הציבוריות ובשיתוף פעולה ובשקיפות עם המגזר הפרטי. הצורך בגיוס משאבים כה משמעותיים שבעבר היו מופנים לנתיבים לאומיים אחרים, מצריך מעין אמנה חברתית חדשה שתגלם את ההכרה וההסכמה בצורך בהשתנות לאומית. המשמעות המעשית היא שנדרש, בין השאר, שיתוף פעולה הכולל את מירב השחקנים הרלוונטיים מהממשלה, מהמגזר הפרטי, ממערכת הביטחון ומהחברה האזרחית. שיתוף פעולה מסוג זה עבד בעבר בתחומים אחרים, ואין סיבה להניח

Mason J.W. and Bossie A., (2020). *Public Spending as an Engine of Growth and Equality: Lessons from World War II*, Roosevelt Institute, New York. ⁴⁶

שהוא לא יכול לעבוד גם לצורך הגשמת חזון חדש בתחום הביטחון הלאומי.

- החזון צריך לכלול את המנגנונים שיבטיחו את הרתימה המלאה של כל כלי העוצמה הלאומיים של ישראל, כולל יכולותיה בתחומי הכלכלה, הטכנולוגיה והמדע ויחסיה עם מדינות העולם. בהקשר זה יש תפקיד חשוב מאוד ליצירת מערכת יחסים חדשה בין מוסדות המדינה למרכיבי המגזר הפרטי. לא תיתכן מדיניות תעשייתית בתחום הביטחוני בלי הירתמות של חברות עסקיות רבות. המשמעות אינה ויתור מלא על שיקולי יעילות ורווח, אלא מתן הדגש ועדיפות עליונה לצורכי הביטחון של ישראל. כאמור, אנחנו מעריכים שלאורך זמן מדיניות תעשייתית-ביטחונית גם תשרת את הצרכים העסקיים גרידא של חברות פרטיות שונות ותציב אותן על מסילות של צמיחה כלכלית ההולמת את צורכי המדינה ואזרחיה ולשאיפותיהם.

- מדיניות תעשייתית בתחום הביטחוני צריכה לכלול היבטים נוספים של החיים במדינה, שבהכרח יושפעו ממנה. לכן יעדי המדיניות חייבים להתייחס גם לתמונת העתיד הרצויה בסוגיות הללו ולפעול לטובת כך. מבחינה זאת מדיניות תעשייתית בתחום הביטחוני מגלמת פוטנציאלים רבים גם במישורים כלכליים-חברתיים. החלטה להשקיע ביכולות הייצור הביטחוני, לרבות במגזר ההיי-טק, באמצעות הקמת מתקני פיתוח וייצור בפריפריה עשויה לתרום לצמיחה כלכלית מכלילה יותר מאשר המיקוד של המגזר כיום בשירותים ובאזור גוש דן. מנגד, אם לא נעסוק בצורה מודעת בהיבטים הנוספים הכרוכים במדיניות תעשייתית-ביטחונית, לא רק שלא נמצא את מירב הפוטנציאל המגולם בה, אלא גם ייתכן שנאלץ להתמודד עם השלכות לא צפויות ושליליות שלה. דוגמה בולטת צריכה להיות השאיפה הלאומית לצמצם פערים בין המרכז לפריפריה. הנושא הוא יעד רלוונטי מאוד למדיניות תעשייתית-ביטחונית, משום שהיא כרוכה בשאלות של תעסוקה, תשתיות וחינוך, ולתשובה עליהן

עשויה להיות השפעה חיובית על חיי רבים שעמדו בשולי מנוע הצמיחה הכלכלי-חברתי של ישראל בעשורים האחרונים.

- מדיניות תעשייתית תצריך יצירת מסגרות ארגוניות חדשות, מוסדות חדשים, ברמה הלאומית ובשלטון המקומי, במערכת הביטחון ובגופים ממשלתיים נוספים. למסגרות ארגוניות אלה יידרשו סמכויות ומשאבים משמעותיים שיאפשרו להן, באמצעות כלים שונים, לאכוף את המדיניות, לקדמה ולהסדירה. המשמעות המעשית היא בין השאר הגדלה משמעותית של היקף המגזר הציבורי באנשים המתאימים ביותר. יכולות התכנון והרגולציה של המנהל הציבורי, בייחוד הבקרה והמעקב והפיקוח שלו ועליו, יצטרכו לקבל חיזוק משמעותי.
- המדיניות התעשייתית צריכה להבטיח למדינה את השירותים, את הטכנולוגיות ואת היכולות במהירות, בכמות גדולה ובמחירים סבירים. היא נדרשת ליצור תשתית אנושית איכותית ומתאימה עם כשירויות חדשות ומגוונות על בסיס תשתיות מדעיות וטכנולוגיות חדשות ומיצוב חדש של הכשרות מקצועיות של האקדמיה ומכוני המחקר בתחומים שיוגדרו כחיוניים לטובת הביטחון הלאומי. הצורך במנגנוני רכש אחרים מהקיימים מחייב שגם נחשוב מחדש על יחסינו ל"פרות קדושות" בתחומי הפטנטים והקניין הרוחני או "קדושת" חוזים.
- מערכת החינוך צריכה להתאים עצמה כך שבוגריה יהיו מוכשרים ובעלי מוטיבציה להשתלב בחזון התעשייתי החדש. אלה יצטרכו כלים טכנולוגיים ומדעיים, יסודיים ומתקדמים כאחד, אך גם להיות בעלי מסוגלת רגשית ופיזית לאופי של עשייה מקצועית ממושכת ותובענית שאינה "צווארון לבן".
- לצורכי הפיתוח והייצור נדרשים מאגרי אסטרטגיים של חומרי גלם, רכיבים וחומרים אך גם בתחומים חיוניים אחרים, כגון מזון ובריאות. אין הכוונה לפתח עצמאות מלאה אלא לחזק את היכולת לפעול באופן "אנטי-שביר" ומנותק ככל הניתן מאילוצים זרים או מהשפעות של פעולות של "הצד השני" על כושר הלחימה

שלנו. פיתוח יכולות ייצור מתקדמות לא רק יחסן את ישראל מפני זעזועים חיצוניים (לחצים או מחסור), אלא גם יהפוך אותה לאטרקטיבית יותר בעיני בעלות בריתה.

- נוסף על יכולות ייצור מתקדמות ויכולות אגירה ואחסון, נדרשת ישראל לבנות בשיתוף עם בעלות בריתה ועם שחקנים במגזר הפרטי שרשראות אספקה מגוונות וחוצות גבולות שנהנות מחוסן ועמידות. מאמץ זה יכול וצריך להשתלב בתוכניות הקיימות ממילא של השתלבות ביוזמת המסדרון הכלכלי ההודי-מזרח תיכוני-אירופאי (IMEC) שאמור היה לעבור בישראל. ליוזמת ה-IMEC, אם תתממש, עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת בעבור ישראל ובעבור האזור כולו. ישראל לא תיהנה רק מתשתיות תחבורה חדשות שיעברו בשטחה, אלא גם ממגוון הנגזרות של היותה חלק ממערכת סחר על-לאומית בחסות אמריקאית - מהידוק יחסיה עם יתר המדינות החברות ביוזמה, דרך דיווידנדים כלכליים ישירים אפשריים מהכנסות של מיסוי ומהידוק הזיקה בין הכלכלה הישראלית לכלכלות האזור ועד לפיתוח של המרחב העירוני שבו יעבר המסדרון.⁴⁷
- ההשקעה רבה יותר בביטחון לאומי אינה צריכה להיות אך ורק בדמות הוצאה כספית גדולה יותר מצד הממשלה. קיימים כלי מדיניות ציבורית נוספים שבהם ניתן לעשות שימוש, כגון: הקלה על אלה הלוקחים חלק במאמץ הלאומי במתן הלוואות ובנטילתן; במתן ערבויות לגורמים במגזר הפרטי; בהקמה ישירה של מתקנים; בעלות ציבורית או יוזמות משותפות של מפעלים, פסי ייצור או מאגרים; הבטחת דרישה או רכש (הזדמנות מובטחות), סבסוד ישיר, הקלות מס, סיוע בייצוא; מאמץ ממוקד מול צווארי בקבוק בתהליך הייצור (למשל, באמצעות רכש או ייצור של מוצרים חיוניים שיש בהם מחסור). בנוסף נדרשת השקעה במו"פ

⁴⁷ להרחבה ראו למשל:

- בטכנולוגיות מפציעות בעלות פוטנציאל רב, אך שקיים חוסר וודאות רב לגבי היישומים העסקיים שלהם ועוד ועוד.⁴⁸
- המדיניות התעשייתית צריכה לאפשר לישראל לא רק את צרכיה, אלא גם לתמוך בצרכים הביטחוניים של שותפות מרכזיות באזור ובעולם, במסגרת הקואליציה נגד איראן ובעלות בריתה וכחלק מהמערכת העולמית בהובלת ארה"ב.

Bossie Andrew. and Mason J. W.. (2020). The public role in economic ⁴⁸ transformation: lessons from World War II. *Roosevelt Institute working paper*, March.

סיכום: השאלות שנתרו

מחקר זה ביקש להראות כי הדיון על מדיניות תעשייתית לישראל הוא מהותי לביטחון הלאומי של ישראל, ושהוא עומד לצד העיסוק הטבעי באמצעי לחימה או בחיזוק הסכמים דיפלומטיים. מבחינה זו הוא נועד גם לשמש צעד נוסף בדרך לדיון נחוץ על האופן שבו אנחנו חושבים על מושגים מכוננים בחיים הלאומיים במדינה, כגון ביטחון לאומי או אסטרטגיה רבתי.

הדיון על מדיניות תעשייתית שהוצג במחקר זה, נועד לאפשר למדינת ישראל להתמודד עם מגוון רחב של אתגרים חמורים החורגים מהאיומים הצבאיים שעמם היא התמודדה, בעיקר בעשורים הראשונים לקיומה. כפי שהמלחמה הנוכחית ממחישה, איומים אלה ככל הנראה מחריפים, אולם לא נכון יהיה להתמקד בצורה בלעדית בהם תוך הזנחה והתעלמות מנושאים אחרים.

לדיון על מדיניות תעשייתית קיימת זיקה, בראש ובראשונה, למקורות העוצמה הכלכליים והטכנולוגיים של ישראל. מבחינה זו קיים קשר הדוק בין הכיוונים שעליהם מצביע המחקר לבין ההבנה של בן-גוריון, ולפיה ביטחון לאומי אינו רק טנקים ומטוסים אלא גם כבישים ומעבדות מו"פ, חינוך והתיישבות ומקומות עבודה ומרכזי חדשנות, בכל רחבי הארץ, לרבות בפריפריה. במילים אחרות: הדיון על מדיניות תעשייתית-ביטחונית צריך להתקיים כחלק משיח רחב יותר על עתידה

של מדינת ישראל. דיון מסוג זה, שליבתו אינו צה"לית, יכול לשאול שאלות, כגון מה הזיקה בין פרויקטי תשתיות לאומיים בפריפריה הצפונית או הדרומית לבין כושר הייצור התעשייתי שלה? שאלות נוספות חייבות לעסוק בתפקיד הכוח הצבאי בנסיבות שבהן ישראל מחליפה בהדרגה את מודל "אומת היי־טק" למודל כלכלי־חברתי אחר. האסטרטגיה רבתי של ישראל בעשורים האחרונים התגבשה בעולם ההולך ונעלם. היא שירתה את הצרכים ואת היעדים הלאומיים של ישראל במשך מספר עשורים, אך נראה שהיא סיימה את תפקידה ההיסטורי. הפער ההולך וגדל בין האסטרטגיה הרבתי של ישראל לבין המאפיינים המתהווים של סביבתה, כמעט בכל תחום שיש לו חשיבות לאומית, עלול להציב אותנו בתקופה הקרובה בפני מבוי סתום. הדרך להיחלץ ממנו מתחילה בהכרה בו ובמאמץ האינטלקטואלי לדמיין עתיד שונה וייחודי, אך כזה שהוא טוב משהכרנו.

הביטחון הלאומי של כולנו תלוי בכך.



המחברים מבקשים להודות לקוראים הבאים על הערותיהם המועילות:
 אלוף אייל הראל, ראש אג"ת; אל"ם תומר ניאזוף, רמ"ח תכנון ביועכ"ל; ד"ר (תא"ל במיל") ששון חדד, לשעבר היועץ הכלכלי של הרמטכ"ל; עמית בן צור, ראש מכון יסודות ופורום ארלזורוב; ברוך גורביץ, מנהל תחום מדיניות ציבורית במכון יסודות; ד"ר גלעד פורטונה, ראש המרכז לחדשנות תעשייתית במוסד שמואל נאמן; ד"ר (תא"ל במיל") מאיר פינקל, ראש תחום מחקר במרכז דדו.

ביבליוגרפיה

- אנגולץ, ינון. (2024). "תפיסת ההגנה הלאומית האמריקנית על התיעוש הביטחוני: אתגרי המימוש, משמעויות והמלצות לישראל" **מערכות**, גיליון מס' 50. עמ' 16-23.
- אורטל, ערן (2022). "להתיש את החתול". **בין הקטבים**, גיליון 35.
- בנג'ו, יעקב, ינאי, ניר ונבו, יונתן (מרס 2023). "תור הזהב הבטחוני ותהליך שקיעתו". **מערכות**, גיליון 496, עמ' 8-16.
- בר-יוסף, אורי. (2024). **מעבר לקיר הברזל - מה חסר בתפיסת הביטחון של ישראל**. כנרת זמורה דביר.
- דויטש, רוין. (מאי 2023). "הלב והעורקים: חזון אסטרטגי לישראל כמדינת מרכז". **השילוח**, גיליון מס' 33, עמ' 105-126.
- חימיניס, איתי. (2024). "העידן הנאו-מרקנטיליסטי". **הזמן הזה**.
- טרכטנברג, מנאל ושות'. (2024). "תקציב הביטחון בעקבות מלחמת חרבות הברזל", **מזכר 233**, המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- מצוקאטו, מריאנה. (2023). **כלכלת משימה - לכוון גבוה: מבצע הנחיתה על הירח כמדריך לשינוי הקפיטליזם**. הקיבוץ המאוחד.
- מתניה, אביתר. (2022). "האבולוציה של שירות החובה בישראל: מבנין המיליציה לעמוד התווך של העליונות הצבאית-טכנולוגית". **עדכון אסטרטגי**, כרך 25, גליון 2, עמודים 3-18.
- מתניה, אביתר. (דצמבר, 2024). "תפיסת ביטחון חדשה לישראל". **אתר משגב**, המכון לביטחון לאומי ולאסטרטגיה ציונית.
- מאוטר, מנחם. (2013). פתח-דבר: ליברליזם בישראל - "האדם הטוב", "האזרח הרע" והשגשוג האישי והחברתי. **עיוני משפט**, 36(1-2), 79-7.
- מגור, ארז. (2024). "חזרתה של המדיניות שאין לומר את שמה - מה ישראל יכולה ללמוד מהנעשה בעולם בתחום המדיניות התעשייתית החדשה?". מכון יסודות.
- מקגרור, נוקס ורוויליאמסון, מארי. (2014). **דינמיקה של מהפכות צבאיות**. הוצאת מודן
- סובלמן, אריאל. (20 בדצמבר, 2023). מלחמת השבבים: סין עוקפת את הסנקציות, ומסכנת גם את ישראל. **ישראל היום**.
- פז, אלון. (2016). "מוקם בזה צבא הגנה לישראל" - המאמץ להקמתו מחדש של צה"ל". **בין הקטבים**, גיליון 7. עמ' 9-40.

- פינקל, מאיר. (2021). "צה"ל ופעולה במעגלים רחוקים", **בין הקטבים**, גיליון 35. עמ' 51-60.
- צימט, רו. (2023). "איראן, חזית ההתנגדות" והסדר העולמי החדש: סיכום כנס באוניברסיטה האיראנית העליונה לביטחון לאומי". מרכז המידע למודיעין ולטרור ע"ש אלון מאיר עמית.
- קרמפף, אריה. (אוגוסט, 2018). "הקשר הלא מדובר בין הניאורליברליזם הישראלי לסכסוך". **הזמן הזה**.
- שביט, ארי. (2024). **מלחמה קיומית - מאסון לניצחון לתקומה**. ידיעות ספרים.
- שלום, דרור. (2022). "הסביבה האופרטיבית: עליונות מאותגרת, יותר זירות, יותר אמצעי לחימה ויותר שחקנים חדשים". בתוך: **הערכה אסטרטגית לישראל**, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

- Achcar, G. (2022). Morbid Symptoms: What Did Gramsci Really Mean?. *Notebooks: The Journal for Studies on Power*, 1(2).
- Aiyar S., Ilyna, A. (2023). Geoeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism. IMF Staff Discussion Notes. IMF, Washington D.C.
- Bevins, Vincent. (2023). *If We Burn: The Mass Protest Decade and the Missing Revolution By Vincent Bevins*, PublicAffairs.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, 16, 3–18.
- Gourinchas, Pierre-Olivier. (June, 2022). "Shifting Geopolitical Tectonic Plates," Finance & Development, IMF.
- Hudson Institute YouTube channel. (October 4, 2018). "Vice President Mike Pence's Remarks on the Administration's Policy Toward China" (Delivered at the Hudson Institute, Washington D.C.).
- Hung, H. (2022). *Clash of Empires: From "Chimerica" to the "New Cold War"*. Cambridge University Press.
- Jackson, Van. (2023). *Grand Strategies of the Left: The Foreign Policy of Progressive Worldmaking*. Cambridge University Press.
- Juhász, Réka., Lane, Nathan., & Rodrik, Dani. (2024). The New Economics of Industrial Policy. *Annual Review of Economics*, 16. p. 4.
- Krauthammer, Charles. "The Unipolar Moment." *Foreign Affairs*, 1 January 1990.
- Maier, C. (2023). *The Project State and Its Rivals: A New History of the Twentieth and Twenty-First Centuries*. Harvard University Press.

-
- Mason J.W. & Bossie, Andrew. (2020). *Public Spending as an Engine of Growth and Equality: Lessons from World War II*, Roosevelt Institute, New York.
 - Roufos, Pavlos. (2018). "A Happy Future Is a Thing of the Past," University of Chicago Press Economics Books, University of Chicago Press.
 - Schindler, Seth. et al. (2023) 'The Second Cold War: US-China Competition for Centrality in Infrastructure, Digital, Production, and Finance Networks', *Geopolitics*, 29(4), pp. 1083–1120.
 - Senor, Dan & Singer, Saul. (2011). *Start-up nation: the story of Israel's economic miracle*. McClelland & Stewart.
 - Setser, Brad. (4 June, 2024). "The Dangerous Myth of Deglobalization". *Foreign Affairs*.
 - Studwell, Joe. (2014). *How Asia works: success and failure in the world's most dynamic region*. Grove Press.
 - Tooze, A. (2018). *Crashed: how a decade of financial crises changed the world*. Viking, an imprint of Penguin Random House LLC.
 - U.S. Department of the Treasury. (April 20, 2023). "Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the U.S. - China Economic Relationship". (Delivered at Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Baltimore).
 - White, Jonathan. (2023). *In the long run: the future as a political idea*. Profile Books, London, UK.

מחקר זה יעסוק באסטרטגיה של מדיניות תעשייתית (Industrial Policy Strategy) מוכונת יעדי-על ביטחוניים, הנחוצה לישראל על רקע מלחמת חרבות ברזל והשתנות הסדר העולמי. על ישראל לאמץ אסטרטגיה של מדיניות תעשייתית כמרכיב מרכזי בהשתנות הלאומית הנחוצה לצורך התמודדות עם אתגרי הביטחון בעשור הקרוב, תוך שמירה על חוסן וצמיחה כלכלית. אסטרטגיה זו תאפשר לכוח הצבאי של ישראל אורך נשימה, קצב מבצעים וחופש פעולה גדולים יותר, כמו גם יתרונות יחסיים מובהקים בחלק מממדי הלחימה. היא גם תעניק לישראל עומק תעשייתי חדש וצפויה לתרום לנכסיות של ישראל בעיני בעלות בריתה.

”מחקרי מרכז דדו” הינה סדרת פרסומים עיתית ברוח הגישה המערכתית והביקורתית העוסקת בסוגיות המצויות במוקד סדר היום של צה”ל. המחקרים זמינים באתר האינטרנט של מרכז דדו.