

מבט על, גיליון 1130, 14 בינואר 2019

עשרת האתגרים הניצבים לפתחו של הרמטכ"ל הנכנס

עמוס ידלין, איתי ברון ואודי דקל

ביום שלישי, ה-15 בינואר 2019, ייכנס לתפקידו הרמטכ"ל ה-22 של צה"ל, רב אלוף אביב כוכבי. מבחינה ביטחונית, מדובר בתקופה סוערת ולא יציבה, כאשר הסביבה האסטרטגית והאופרטיבית שבה פועל צה"ל ממשיכה להתאפיין באי-וודאות רבה מאוד. ניתוח שנערך במכון למחקרי ביטחון (INSS) מצביע על עשרה אתגרים מרכזיים, שאיתם יתמודד הרמטכ"ל הנכנס כבר בסמוך לכניסתו לתפקיד. אתגרים אלו משקפים את ייחודיותה של התקופה וכן את מורכבותו של תפקיד הרמטכ"ל.

תפקיד הרמטכ"ל

לפי החוק, הרמטכ"ל הוא הדרג הפיקודי העליון בצה"ל, נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון. אבל, הגדרה תמציתית (ומעורפלת) זאת אינה משקפת את היקפו העצום של התפקיד ואת מורכבותו. הרמטכ"ל הישראלי הוא דמות לאומית בעלת תפקיד ייחודי, שספק אם יש לו מקביל במדינות אחרות. התפקיד מתאפיין בראייה אסטרטגית רחבה - אזורית וגלובלית - של זירת המלחמה, וכן בראייה אופרטיבית, על-זרועית, של הזירות השונות. משימותיו העיקריות הן להפעיל את הצבא בהתמודדות עם אתגרי תקופת כהונתו ולבנות את הכוח הצבאי כדי להבטיח את מוכנות צה"ל והתאמתו לאתגרי העתיד. כל זאת, תוך ניהול הסיכונים הגדולים הכרוכים בכך ושמירה על אמון הציבור בצה"ל.

למורכבות הבסיסית של תפקיד הרמטכ"ל יש להוסיף את מאפייניהן של הפוליטיקה והחברה בישראל בעת הנוכחית, לקראת הבחירות הקרובות שיתקיימו באפריל 2019. המציאות הפוליטית של תקופת בחירות עלולה לפגוע עוד יותר בלגיטימציה של החלטות הדרג הפוליטי בנושאי ביטחון בקרב חלק מהציבור, וכן להעמיס על הדרג הצבאי, ובעיקר על הרמטכ"ל, אחריות יתרה לניתוח אובייקטיבי ומקצועי של המצב. זאת, הן מול הדרג המדיני עצמו והן מול הציבור. הקיטוב הפוליטי בישראל עלול להגביר את הוויכוח הציבורי אשר למדיניות שיש לנקוט ביחס לאתגרים הביטחוניים ולגרום להטלת ספק במניעים שביסוד ההחלטות המדיניות-ביטחוניות.

אתגרי התקופה

התמודדות עם האיום האיראני - הגרעיני והקונבנציונלי

בשנים האחרונות הולכת ומתעצבת בישראל התפיסה שלפיה איראן היא שמציבה את האיום המשמעותי ביותר לביטחון ישראל. עד לשנה האחרונה נמנעה ישראל מלפעול ישירות מול איראן, אך פעלה נגדה באופן חשאי והכינה אופציה התקפית מול התכנית הגרעינית האיראנית.

פרישתה של ארצות הברית מהסכם הגרעין, במאי 2018, הניעה גלי הדף, העלולים להוביל גם לשינוי במדיניותה של איראן בכל הקשור לתכניתה הגרעינית. לפיכך הם מחייבים חזרה לדיון עקרוני על אודות תכליתה של האופציה הצבאית ועל הדרך הנכונה לממשה.

בהקשר הקונבנציונאלי, כהונתו של הרמטכ"ל הנכנס נפתחת כאשר ישראל ואיראן מצויות, לראשונה, בעימות ישיר שכלל גם נפגעים איראנים בזירה שלישית - סוריה. מצב עניינים זה מחייב לגבש אסטרטגיית פעולה שתבהיר את הקווים האדומים של ישראל ותעמוד עליהם, בלי להגיע לעימות רחב בזירה הצפונית.

העימות הישיר בין ישראל ואיראן יכול להביא גם להפעלת כוח של איראן, משטחה, כנגד ישראל. בין ישראל לאיראן מתקיים מצב של אסימטריה ביכולת הפעולה. איראן בנתה יכולת טילית משמעותית המאפשרת לה לפגוע בישראל הן מסביבתה של ישראל והן משטחה. מבצע תקיפה ישראלי באיראן, לעומת זאת, הוא פעולה מורכבת ועתירת סיכונים.

המשך הפעילות ההתקפית בזירה הצפונית

לאסטרטגיית המב"מ (המערכה שבין המלחמות) שישראל מממשת בהצלחה בזירה הצפונית מאז שנת 2013 היו הישגים ניכרים, הן בעיכוב ההתבססות האיראנית בסוריה והן בצמצום העברות אמצעי הלחימה לחזבאללה. עם זאת, בחלוף שש שנים, ראוי לבחון גם את האפשרות ששילוב של גורמים מוביל לכך שמתכונת פעולה זו בזירה הצפונית הגיעה לנקודת השיא של ההצלחה, מתמודדת עם "עומס יתר" של סיכונים וקרובה למיצוי היכולת להשיג הישגים בלי מחירים משמעותיים.

נראה שמתבקש גם דיון עקרוני יותר על אודות התועלת הכוללת שבמאמץ למנוע (או לצמצם) מהלכי התעצמות קונבנציונאלית של האויב, כדוגמת "פרויקט הדיוק" של חזבאללה. העברת מרכז הכובד של הפרויקט מסוריה ללבנון תחדד את האתגר שניצב לפתחה של ישראל ועלולה להוביל לעימות בין ישראל לחזבאללה, שהבהיר מצדו כי מדיניות התגובה שלו לתקיפות בלבנון תהיה שונה ביחס לעבר.

היערכות ל"מלחמת הצפון הראשונה" - עימות רב זירתי

בין ישראל לחזבאללה מתקיימת, מאז מלחמת לבנון השנייה, הרתעה הדדית בכל הקשור לעימות רחב היקף. עם זאת, הניסיון מלמד שגם במצב כזה תיתכן הידרדרות שעלולה להוביל ל"מלחמת לבנון השלישית", שתהיה עוצמתית יותר מאלו שקדמו לה.

תוצאותיה של מלחמת האזרחים בסוריה מובילות לכך שעומת כזה יכול להתרחש גם במתארים נוספים, השונים מאלו שאפיינו את העימותים בזירה זאת בעשורים האחרונים. המושג "מלחמת הצפון הראשונה" משמש לתיאור תרחיש של עימות צבאי מול לבנון, שיכול להתרחב לסוריה ואף לאיראן ולעיראק (ובתרחיש קיצוני גם לזירה הפלסטינית), בהשתתפות כוחות שונים.

אין מדובר רק במתאר שמותח את משאביה של ישראל למספר חזיתות, אלא בערעור יסודי של תפיסת הפעלת הכוח הישראלית בזירה הצפונית. המשמעות היא, שמנגנוני סיום מוכרים עלולים

להיות לא רלוונטיים להתמודדות מורכבת כזאת. מתאר זה מחייב אפוא תפיסה שונה להפעלת הכוח הצבאי.

בניין הכוח למימוש "הכרעה" ו"ניצחון" - התמרון היבשתי

צה"ל מנהל, כבר כמה עשורים, דיון בשאלות הקשורות למשמעותם העדכנית של המושגים "הכרעה" ו"ניצחון", והיתכנות מימושם בעת הנוכחית באמצעות תפיסת הפעלה מעודכנת. בבסיס הדיונים עומדת השאלה: האם ההכרעה הברורה והחד-משמעית שאפיינה את מלחמות העבר אפשרית במלחמות מהסוג הנוכחי?

אסטרטגיית צה"ל (2018) משיבה לשאלה זאת בחיוב. היא מתארת את תפיסת ההפעלה העדכנית למלחמה כמבוססת על מהלומה רב-ממדית, המשלבת בו-זמנית אש מדויקת (נגד אלפי מטרות מתוכננות ומזדמנות) ותמרון יבשתי מהיר, קטלני וגמיש. התפיסה רואה בתמרון רכיב חיוני ומייחסת לו תפקיד משמעותי: לחדור לשטח האויב ליעדים הנתפסים על ידו כבעלי ערך.

טקסטים דומים נכתבו גם בעבר. אבל בפועל, בכל העימותים האחרונים העדיפה ישראל להפעיל את כוח האש שלה באמצעות חיל האוויר והארטילריה, והייתה הססנית וזהירה מאוד בהפעלת כוחות היבשה. הרמטכ"ל צריך אפוא לוודא שבידי צה"ל יש אכן יכולת מעשית לתמרון יבשתי בהיקף רחב, שרלוונטית מול אויבים כגון חזבאללה וחמאס, ויכולה להתמודד עם תהליך ארוך שנים של התגברות האילוצים החברתיים והפוליטיים על הפעלת הכוח הצבאי.

בהקשר זה נכון יהיה להמשיך ולדון בכובד ראש בטענותיו של האלוף (מיל.) יצחק בריק בדבר כשירותו של צבא היבשה. לנוכח הביקורת יידרש הרמטכ"ל הנכנס להגדיר מה הוא מצפה מצבא היבשה, כיצד יש לבחון את כשירותו וכיצד יש לבנות אותו, במיוחד אל מול יעדי התמרון ולאור מגבלת המשאבים.

התמודדות עם חמאס בעזה

כמו גורמי הכוח האחרים במרחב, גם חמאס אינו מעוניין בעימות נרחב עם ישראל. עם זאת, יותר מארבע שנים אחרי מבצע "צוק איתן" נחלשים היבטים מסויימים של ההרתעה הישראלית. חמאס, למשל, נכון יותר כיום להפעיל את כוחו בנסיבות מתאימות לו (הביטוי המשמעותי ביותר לכך ניתן בסבב ההסלמה שהתחולל בין ה-12 ל-13 בנובמבר 2018, שבמהלכו שוגרו לשטח ישראל למעלה מ-500 רקטות).

יתר על כן, האסטרטגיה הישראלית מול רצועת עזה סובלת מעומס יתר של יעדים עקב מאפייני היסוד באזור (חיכוך מתמיד בין צה"ל למפגינים עזתיים לאורך הגדר, המצב הכלכלי הגרוע באזור, ריבוי ההגיונות שבבסיס פעולת האוכלוסייה האזרחית, חמאס, ופלגים נוספים הפעילים בשטח) מגבירים את הפוטנציאל לדינמיקה של הסלמה ובסופו של דבר לעימות. מצב עניינים זה מחייב שבידי צה"ל תהיה תכנית אופרטיבית שתועלתה תצדיק את מחירה, כך שתביא - במקרה של עימות - להרתעת חמאס לתקופה ממושכת ולפגיעה בארגון, בדגש על הזרוע הצבאית שלו.

מניעת הידרדרות באזור יהודה ושומרון

המצב הנוכחי ביהודה ושומרון יציב יחסית מבחינה ביטחונית ולכן מצדיק את המשך הפעילות הצבאית כפי שהיא, תוך מאמץ לשמר את מרקם החיים האזרחי באזור זה. אולם, בהיעדר הכרעה מדינית לגבי האזור, על הצבא להיערך אופרטיבית לאפשרות של זעזוע והתפרקות ביטחונית בזירה, כתוצאה מהתפתחויות פוטנציאליות, שאת מועדן והדינמיקה שתוביל אליהן קשה להעריך או להתריע מפניהן. במוקד - ירידתו הצפויה של אבו מאזן מהבמה הפוליטית, שעלולה להוביל למאבקי כוחות (בתוך פת"ח או בין פת"ח לחמאס) ואף לקריסת המסגרת הביטחונית באזור, ובכלל זאת מערכת התיאום בין צה"ל למנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית, ו/או להתפרצות אלימה רחבת היקף של הציבור הפלסטיני נגד ישראל או הרשות עצמה.

שמירה על אמון הציבור בצה"ל / ניהול ציפיות הציבור

מדד הביטחון הלאומי, מחקר דעת הקהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, מוכיח שהציבור בישראל רוחש אמון רב מאוד לצה"ל. האמון של הציבור הישראלי בצה"ל גבוה במיוחד בקשר לנושאים הנתפסים כמקצועיים ומבצעיים (היערכות לעימותים צבאיים).

לעומת זאת, התמונה הופכת למורכבת יותר כאשר מדובר ביחסו של הציבור להיבטים החברתיים והערכיים שצה"ל נוגע בהם. בהקשר זה ניכרים חילוקי דעות בקרב הציבור בנושאים דוגמת שירות נשים, סוגיות דת וצבא ואפילו הוראות הפתיחה באש. מצב דברים זה הוא תמרור אזהרה לקושי הולך וגובר להבחין בין סוגיות מקצועיות-מבצעיות לבין סוגיות ערכיות, אידיאולוגיות ואפילו פוליטיות.

אתגר נוסף לאמון הציבור בצה"ל עלול להיות קשור לתוצאותיו של עימות צבאי רחב היקף. הדימוי של ניצחון ברור וחד-משמעי במלחמת בזק קצרה שרד את ממד הזמן ועדיין משפיע מאוד על שיפוט הציבור הישראלי לגבי מלחמות ותוצאותיהן. לכן, למורכבות ולאתגרים המאפיינים את העימותים הנוכחיים שבהם מעורב צה"ל מצטרף גם תסכול מתמשך מהפער הברור שבין הדימוי לתוצאות בפועל. עניין זה מחייב הכנה נאותה של הציבור כדי לצמצם את הפער הזה שבין הציפייה לתוצאה.

מאפייניהם של העימותים העתידיים עלולים להחריף את הפער הזה. הציבור הישראלי מבין שבמלחמה יהיו נפגעים בקרב החיילים, וגם בעורף. אבל, ספק אם הציבור ערוך כיום, נפשית והכרתית, למציאות של הרס רב ממדים בערים. בהקשר זה, נראה שנפילת מספר רב של טילים ורקטות עם ראש נפץ כבד במרכזי האוכלוסייה תגרום גם פגיעה קשה וארוכת טווח בתחושת הביטחון של הציבור.

יחסי הרמטכ"ל עם הדרג המדיני

בספרו "הפיקוד העליון" (2003) כתב אליוט כהן ש"אנשי צבא ומדינאים מוצאים את עצמם במקרים רבים נתונים במערכת יחסי שיתוף פעולה רוויית מתח, ואפילו לעומתיות". הניסיון הישראלי תומך בהחלט במסקנה זאת. שורה של רמטכ"לים הגיעו לעימותים חריפים עם הדרג

המדיני שלמרותו היו נתונים (מהעימות בין יגאל ידין לדוד בן-גוריון ועד לעימות בין גבי אשכנזי לאהוד ברק וכנראה גם גדי איזנקוט לאביגדור ליברמן).

אתגר משמעותי של הרמטכ"ל הוא אפוא הצורך להבהיר ולהסדיר את מערכת היחסים המורכבת הזאת. כן יש ליישר קו בקשר למושג המעורפל "דרג מדיני" ולהגיע להבנה מוקדמת אשר למהות יחסיו של הרמטכ"ל עם כל אחד מרכיבי ה"דרג המדיני": ראש הממשלה (שכלל אינו מוזכר בחוק יסוד: הצבא); שר הביטחון (שלו כפוף הרמטכ"ל); הממשלה כולה (שלמרותה נתון הרמטכ"ל); והקבינט המדיני-ביטחוני. פער ניכר קיים גם בין מעמדו המעשי של ראש הממשלה למעמדו החוקי.

יחסי הרמטכ"ל עם מפקדי הפיקודים

קיימת בעיה חוזרת ונשנית ביחסיו של הרמטכ"ל עם מפקדי הפיקודים. ניסיון העבר (בין השאר במלחמת סיני, במלחמת יום הכיפורים ובמלחמת לבנון השנייה) מלמד על אודות פערים תפיסתיים בין הרמטכ"ל לבין מפקד הפיקוד המרחבי, הן בתהליכי התכנון והן במהלך ניהול הלחימה. לעיתים מגיעים פערים אלו לעימות ישיר בין הרמטכ"ל לבין מפקד הפיקוד, באופן הפוגע ביכולת לנהל ביעילות את המערכה.

ההישנות של מקרים אלו מלמדת כי אין מדובר בעניין פרסונלי בלבד, אלא בבעיה מבנית הטבועה בממשק בין הרמטכ"ל למפקדי הפיקודים, בעיקר עקב זוויות הראייה השונות של בעלי התפקידים. על הרמטכ"ל הנכנס למצוא את הדרך לפתח מסד ידע מערכתי משותף ולנהל שיח לבירור הפערים, הן בשגרה והן בעת חירום.

האתגר התקציבי

משימה מרכזית של הרמטכ"ל הנכנס היא להמשיך ולבנות את כוח צה"ל במסגרת תכנית רב-שנתית מתוקצבת, שתחליף החל בשנת 2020 את תכנית "גדעון". תכנית כזאת צריכה להיות מאושרת על ידי הממשלה ולכלול תקציב רב שנתי. יציבות התכנית תלויה ביציבות התקציב, ונראה כי התנאים בשלים לקבלת החלטה בדבר הגדרת תקציב הביטחון כאחוז מהתמ"ג, כך שיתאפשר בסיס חישוב פשוט וימנעו וויכוחים.

סיכום

מבחנו העליון של הרמטכ"ל הוא במלחמה או במבצע צבאי גדול. הניסיון ההיסטורי מלמד שהאפשרות למלחמה או מבצע צבאי רחב היקף בתקופת כהונתו של רמטכ"ל היא סבירה ביותר. מאז תקופתו של הרמטכ"ל יצחק רבין (מלחמת ששת הימים), מלחמות או מבצעים צבאיים גדולים יחסית התרחשו בתקופת כהונתם של כמעט כל הרמטכ"לים.

מבחינה זו ובמבט השוואתי, תקופתו של הרמטכ"ל היוצא, רב אלוף גדי איזנקוט, הייתה יוצאת דופן. זו הייתה תקופה של פעלתנות מבצעית אינטנסיבית מאוד, אך ישראל הצליחה להימנע

במהלכה מיציאה למבצע צבאי נרחב, שנתפס כמנוגד לאינטרסים שלה. מה שאפשר את תקופת השקט היחסית הייתה גם ההרתעה ההדדית שנוצרה בין ישראל לחזבאללה לאחר מלחמת לבנון השנייה, ובין ישראל לחמאס לאחר מבצע "צוק איתן". ישראל הפעילה את כוחה מול שני הארגונים גם בשנים האחרונות, אך אלו העדיפו לא לדרדר את המצב לעימות כולל. חזבאללה ביצע את הפיגוע האחרון שלו מעט לפני כניסת הרמטכ"ל גדי אייזנקוט לתפקידו (בינואר 2015, שני חיילים הרוגים) ואילו כאשר חמאס החליט להסלים את העימות עם ישראל, בנובמבר 2018, ישראל היא שהעדיפה שלא לדרדר את המצב.

הרמטכ"ל ה-22 נכנס לתפקידו בתקופה נפיצה כאשר המעצבים המרכזיים של תקופת השקט הארוכה יחסית הולכים ומתרופפים. ספק אם יש תפקיד מרכזי ואחראי מזה במציאות הישראלית הנוכחית.