

מבוא

קובי מיכאל, מאיר אלרן, גבי סיבוני

רקע

באוגוסט 2015 פורסם לציבור המסמך "אסטרטגיית צה"ל" שעליו חתום הרמטכ"ל, רב-אלוף גדי איזנקוט (ראו את המסמך במלואו בנספח). זו הפעם הראשונה שבה מסמך כזה מופץ לכלל הציבור ומייצר את ההזדמנות לשכלל את השיח הציבורי על סוגיות עקרוניות הכרוכות באתגרים הניצבים בפני ישראל וצה"ל ועל היערכות הצבא להתמודד עם האתגרים האלה.¹ מעבר לעובדה שהמסמך חושף בפני הציבור את האופן שבו מגדיר הצבא את האיומים ואת האסטרטגיה שבה הוא בוחר כדי להתמודד איתם, הוא מציג גם את האופן שבו רואה הדרג הצבאי את יחסי הגומלין עם הדרג המדיני. מדובר למעשה באתגר ציבורי ומוסדי שמניח הדרג הצבאי בגלוי לפתחו של הדרג המדיני. אף שהמסמך מייצג גישה ברורה בנוגע לעליונות הדרג המדיני ובנוגע לאחריותו להגדיר את המטרות המדיניות ואת סדרי העדיפויות כמו גם לתוצאותיו של כל עימות צבאי, היו מי שראו בו חריגה מסמכות הצבא ואולי אפילו מידה של ערעור על מרחבי הגמישות שדרושים לדרג המדיני.² על פי הראייה הזאת, במדינה דמוקרטית רשאי הדרג המדיני שלא להחליט בסוגיות שבנוגע אליהן מצפה הצבא לבהירות ולשמור לעצמו את הגמישות הרצויה לו.

המסמך "אסטרטגיית צה"ל" אינו מתיימר להחליף את תפיסת הביטחון הישראלית. מנסחיו, כך נראה, מבקשים להתמקד באסטרטגיה הצבאית במובנה הצר, קרי, כמקובל בספרות, בהפעלת הכוח הצבאי לצורך מימוש מטרות מדיניות ובהבנה כי אסטרטגיה צבאית אינה יכולה להתנהל במנותק מההקשר המדיני. היטיב להגדיר זאת קולין גריי שטען כי "אסטרטגיה היא לא מדיניות (פוליטיקה), אבל היא תמיד מתייחסת אליה... בעוד שטקטיקה עוסקת כל כולה בפעולה... [אסטרטגיה] היא מימוש הישג רצוי או מכוון באמצעות כוח, [וההישג הנדרש] הופך למטרה פוליטית בתהליכים פוליטיים".³ במובן הזה, המסמך "אסטרטגיית צה"ל" אינו אמור לעסוק ברמת האסטרטגיה

הלאומית, שמשמעותה מיצוי כלל המשאבים לצורך מימוש המטרות הלאומיות. אין פירוש הדבר שהמסמך אינו אמור לעסוק בהיבטים הרחבים של תחומי העיסוק הצבאי של צה"ל. הקשר בין שתי הרמות – הלאומית והצבאית – מובהק וברור, אך עדיין צריך להיות מובחן. במציאות הישראלית, שבה הממשלה טרם אימצה תפיסת ביטחון לאומי באופן רשמי, קווי התייחסות בין שתי רמות האסטרטגיה עלולים להיטשטש. המסקנה היא אפוא שגם ל"אסטרטגיית צה"ל" יכולות להיות השפעות, השלכות ומשמעויות מרחיקות לכת על האסטרטגיה הלאומית. וכמובן ייתכן גם תהליך הפוך שבו האסטרטגיה הלאומית משפיעה על האסטרטגיה של צה"ל. משום כך עוצב קובץ המאמרים הנוכחי באופן מרחיב. בפרקיו ישנה חתירה לאפשר בחינת עומק של המסמך הצה"לי – מה שיש בו ומה שאין בו – ולהעריך את משמעויותיו ברמות השונות. לכן הוא כולל לא רק מאמרים העוסקים במישרין בהיבטים הצבאיים, אלא גם מאמרים הבוחנים את הממשקים שבין האסטרטגיה הצבאית לביטחון הלאומי במובנו הרחב. לצד החשיבות הרבה שבפרסום מסמך האסטרטגיה לציבור, צצות ועולות כמה שאלות בנוגע לעיתוי פרסומו וכן בנוגע למה שלא מופיע בו, ובמיוחד סוגיות אזרחיות וחברתיות, כמו מידת היותו של צה"ל "צבא העם", עתידו וצורת הפעלתו של מערך המילואים והחזית האזרחית. זו הסיבה לכך שהקובץ הנוכחי עוסק בהרחבה גם במה שאינו מופיע במסמך הנידון. התקדים שיצר הרמטכ"ל בהפצת המסמך לציבור יכול להעיד על רגישותו של הצבא להתייחסות של הציבור הרחב אליו ועל רצונו לשמר את תמיכת הציבור ואת אמונו בו. פרסום המסמך עלול היה לעורר ביקורת בציבור – דבר שכמעט לא קרה. העובדה שהאתגר שהציג הרמטכ"ל לא פתח דיון ציבורי רחב אינה מבטאת התפתחות חיובית מבחינת יחסי הצבא עם החברה הישראלית. לשם השוואה: התבטאויות אחרות של צמרת צה"ל מהעת האחרונה, כמו אלה הקשורות להתנהלות הרצויה של הלוחמים בהתמודדות עם טרור הבודדים או בנוגע לסוגיה של טוהר הנשק, עוררו פולמוס ער, חלקו בלתי ראוי ואולי אף מרעיל.

במדינות רבות בעולם, ואפילו ברוסיה, מרבית המקבילים של הרמטכ"ל לכתוב, לדבר ולפרסם ברבים את תפיסותיהם המקצועיות. כך עושה מי שמבין כי החלטות מיטביות מתקבלות על בסיס שיח המבוסס על ידע, על הבנה ועל הסכמה, להבדיל מהחלטות המתקבלות בעולם שסגור בפני דיון ביקורתי. ואכן במסמך שלפנינו מקפיד הרמטכ"ל להציע דרך להבניה עדכנית של השיח בין הדרגים, שלה שני רכיבים:

- יצירת שיח לפיתוח שפה משותפת, לחילופי מידע, לתיאום ציפיות ולקבלת הנחיות מהדרג המדיני על בסיס הבנתו הנדרשת את היכולות הצבאיות באופן שיבטיח הלימה בין המעשה הצבאי לבין התכלית המדינית.

2. הבהרה של מעמד הרמטכ"ל בראש הפירמידה הצבאית ושל האוטונומיה התפקודית שלו מרגע קבלת ההנחיה בנוגע לאופן הפעלתו של הכוח הצבאי. זוהי סוגיה רגישה שאף היא לא עוררה דיון ציבורי.

מטרת הקובץ הזה היא לעסוק בשאלות השונות העולות ממהות המסמך הצה"לי ומההשלכות האפשריות הקשורות לתכניו. לצורך כך קובצו בו כותבים מגוונים המייצגים תחומי ידע וניסיון שונים. עם הכותבים נמנים מי שהיו בעבר שותפים בקבלת החלטות בדרג המדיני-ביטחוני, מפקדי צבא וחוקרים בתחומים השונים של מדעי החברה. כולם חברו יחד לניסיון להציג כאן פרשנויות מגוונות של המסמך כדי שישמשו נדבך בקידום השיח הציבורי והחשיבה הצבאית ברמה האסטרטגית. השונות והגיוון של הכותבים מובילים בהכרח גם לסגנונות שונים של כתיבה ושל התייחסות. לכן יש בקובץ מאמרים בעלי אופי אקדמי, הכוללים תשתית תיאורטית, לצד מאמרים המשקפים עמדה ציבורית ופוליטית ומאמרים העוסקים בהיבטים שונים של בניין הכוח ושל הפעלתו. כל אלה ביחד מאפשרים התבוננות מרחיבה וניתוח רב-ממדי של המסמך המכונן הזה שפירסם הצה"ל.

מהות האסטרטגיה במסמך "אסטרטגיית צה"ל" ונמעניה

יש לראות במסמך תוצר של תהליכי עומק שמתקיימים בצה"ל זה כמה שנים. לא יהיה זה נכון לראות בו הבלחה פתאומית של רמטכ"ל חדש שנכנס לתפקידו, אלא יש להבין כי מדובר בתוצר של מאמץ אינטלקטואלי ושל תהליכי למידה שהובילו לעדכון של תפיסות, לפיתוח מושגים חדשים ולבחינה של כמה ממושגי היסוד של תפיסת הביטחון המסורתית ושל נגזרותיה.

המאמץ האינטלקטואלי שנעשה בצה"ל נובע מהצורך של הצבא לעסוק בסוגיות היסוד – המעשיות והתיאורטיות – של קיומו ושל אופן הפעלתו. מסמך האסטרטגיה מחדד ומרחיב את עיסוקו של צה"ל באסטרטגיה מעמיקה וארוכת טווח, ויש בו חתירה לחשיבה סדורה ושלמה. העיסוק הרצוף באתגרי הביטחון של ישראל מחייב את הצבא לספק מענה אפקטיבי לנושאים דחופים בכל רגע נתון. דווקא משום כך נודעת משמעות מיוחדת להבנה כי יש צורך בחשיבה ארוכת טווח ובפיתוח מסגרות תפיסיות. במובן הזה, המסמך ממלא תפקיד חשוב ביותר.

במסמך האסטרטגיה מוצגת תפיסה מעודכנת המותאמת לסביבה הביטחונית המשתנה. בעימותים הצבאיים הנוכחיים לא מושגת הכרעה במובן שהכרנו במלחמות הגדולות. גם ההתרעה כבר אינה רלוונטית במובנים שהכרנו בעבר, והניצחון חמקמק ואינו בהכרח או תמיד תכלית הלחימה. הרמטכ"ל קובע במסמך כי ההגדרה של ניצחון היא "מימוש מטרותיו של הדרג המדיני". אלא שבעימותים העכשוויים, ובמיוחד אלה עם חמאס ועם חזבאללה, המטרות שאותן מגדיר הדרג המדיני מתאפיינות במקרים

רבים בעמימות, ומושם בהן דגש על השבת השקט ועל הגדלת המרווח שבין סבבי העימותים. זאת בעיקר באמצעות "תחזוק" ההרתעה, לאחר שלאויב נגרם די נזק – עד לסבב הבא. בתנאים כאלה יש משמעות עמומה גם למושג "ניצחון" על פי הגדרת המסמך. לכן, על פי הבנת הרמטכ"ל כפי שנחשפת במסמך, נדרש הדרג המדיני לייצר בהירות רבה יותר בשיח עם הדרג הצבאי. ניתן אפוא לראות במסמך גם פנייה פומבית של הדרג הצבאי לדרג המדיני לבחון מחדש את תפיסת הביטחון הלאומי ולעדכנה. בחינה מחדש שכזאת היא חיונית בעקבות התמורות באיומים ובעקבות המענה הנדרש להם. בהקשר הזה ניתן להבין שהרמטכ"ל מבחין בין שני סוגי שיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי: שיח למידה ושיח בירור. תכליתו של הראשון היא פיתוח ידע רלוונטי משותף לצורך עיצוב אסטרטגיה ומדיניות; תכליתו של השני היא בירור הנחיות קונקרטיות לפעולה מסוימת. מסמך האסטרטגיה מתמקד בעיקר בשיח הבירור, שבעיני הרמטכ"ל הוא קריטי לצבא, כדי להבין בבהירות רבה יותר את המטרות ואת האילוצים שמכתיב הדרג המדיני. בשיח הזה תפקיד הצבא הוא להבהיר לדרג המדיני מהן התשומות, דהיינו אילו מהלכים צבאיים ואילו מחירים נדרשים כדי להשיג רמות שונות של יעדים ושל הישגים צבאיים ומדיניים.

מאחר שחובת הדרג המדיני היא להבטיח את ההלימה בין המעשה הצבאי לבין התכלית המדינית, עליו להנחות את הצבא ולהקצות לו את המשאבים הנדרשים להשגת המטרות על פי סל העדיפויות הלאומיות. לכן הרמטכ"ל גורס שיש צורך בשיח מתמיד עם הדרג המדיני כדי להבטיח את היערכות הצבא כנדרש ולא פחות מכך – כדי שברגע האמת, למשל בסבב העימות הבא עם חמאס או עם חזבאללה, תהיה לצבא ולדרג המדיני שפה משותפת כיצד ניתן להגיע לתוצאות המיטביות וכדי שלצבא יהיו תוכניות רלוונטיות.

המסמך משקף גם את עמדת הרמטכ"ל בנוגע לצורך בתפיסת ביטחון לאומי מעודכנת, מוגדרת ומוסכמת, כזו שסוכמה בממשלה ושממנה צריכה להיגזר האסטרטגיה הצבאית. ההנחה העולה מהמסמך היא שלא ניתן לספק מענה צבאי מלא לכל סוגי האיומים הביטחוניים הניצבים מול ישראל, ולכן חלה על הדרג המדיני החובה לקבוע את מדרג האיומים ואת מהות המענה להם. הדרישה מהצבא להיות מוכן וכשיר למתן מענה מלא לכל סוג של איום היא בחזקת אמירה כללית שאינה מספקת פיגומים ראויים לעשייה הצבאית.

הקושי של הדרג המדיני להגדיר את הדברים באופן ברור הוא תופעה מוכרת שאינה ייחודית רק לישראל. במציאות כזאת נדרש הדרג הצבאי לעיתים קרובות לפרש את כוונות הדרג המדיני ואת רצונותיו על בסיס שיח קרוב ומתמשך ולהגדיר לעצמו את המטרות הצבאיות בכל עימות, את ההישג הנדרש ואת מצב הסיום שאליו הוא מצופה להגיע. את כללי המשחק ואת ההבהרות העקרוניות הנדרשות האלה מנסה הרמטכ"ל

לייצר בפרקי המסמך העוסקים במסגרת האסטרטגית ובסביבה האסטרטגית. בפרקים האלה באה לידי ביטוי ההבנה של הדרג הצבאי העליון את מהות האיומים והאתגרים ואת סוגי המענה הנדרשים והמותאמים להם. אלה אמורים להתברר ולהיקבע על ידי הממשלה בתהליך למידה משותף ומתמשך לפני כל עימות צבאי וכמובן במהלכו. חשיפת המסמך לציבור ולתקשורת תורמת לשקיפות בנוגע להתנהלות הצבא ולאופן הניצול של משאביו ושל תקציבו לצורך היערכותו להתמודדות עם סוגי האיומים השונים. יש בחשיפה הזאת כדי להעשיר את השיח הציבורי וכן כדי לסייע להבנתם של נבחרים ציבור ושל פקידים בכל הרמות שאינם חשופים למסמכים מסווגים. כמו כן יש בה כדי לסייע לחוקרים, לעיתונאים ולבעלי עניין אחרים. שיח ציבורי ביקורתי ופתוח כזה מועיל לכל הצדדים, גם לצה"ל עצמו, ומסייע לחיזוק הפיקוח האזרחי החוץ-מוסדי על הצבא.⁴

בפרסום המסמך יש ביטוי להבנת הצבא את רוח התקופה המתאפיינת בחשיבותם של חופש המידע ושל השקיפות. הפרסום מעיד גם על רצונו של הצבא להשפיע על סדרי העדיפויות ועל חלוקת המשאבים הלאומיים. נראה כי הדרג הצבאי השכיל להבין את ההשפעה של השיח הציבורי בנושאים הרחבים המתממשקים לאלה הצבאיים ואת ההשלכות שעשויות להיות לשיח הזה על מעמדו של הצבא בציבור ועל מידת האמון שרוחש הציבור לצבא. באלה רואה הצבא נכס משמעותי שיש לשמר.

"אסטרטגיית צה"ל" היא גם ביטוי לאומץ ליבו של הרמטכ"ל, החשוף למגבלות המובנות של השיח בין הדרגים. מהמסמך עולה בבירור הצורך שהדרג המדיני יתייחס לשאלות הנוקבות שעולות ממנו. יש בכך משום אתגר לדפוסי העמימות הרווחים בקרב מנהיגי ישראל. ימים יגידו אם הדרג המדיני ייענה לאתגר הזה ובאיזה אופן. המסמך מיועד גם למפקדי הצבא. פרסומו יכול להבהיר למשרתים – ברמותיהם השונות, כולל למשרתים במילואים – את תכלית עשייתם ואת חשיבותה. ניתן להניח ולקוות כי המסמך נלמד ביסודיות ברמות השונות של הצבא ומשמש בסיס איתן לשיח מקצועי הכרחי, שעיקרו כיצד יכול כל חלק בצה"ל לשפר את תפקודו לאור ההנחיות של מפקדו.

על מה שיש במסמך ועל מה שאין בו

"אסטרטגיית צה"ל" נכתבה בהיעדר תפיסת ביטחון עדכנית שאותה אמורה לאשר ממשלת ישראל. המסמך מתבסס על הבנת הדרג הצבאי את יעדי הביטחון הלאומי, ואלה מתורגמים לעקרונות הצבאיים בעזרת תובנות שפותחו בעשרות השנים האחרונות ובכללן התובנות שעולות מעבודתה של ועדת מרידור שעסקה בעדכונה של תפיסת הביטחון הלאומי (2006). מהבחינה הזאת "אסטרטגיית צה"ל" היא נדבך חשוב נוסף בדרך לגיבושה של תפיסת ביטחון מוסכמת ועדכנית.

במסמך נקבע כי מבחנו העליון של צה"ל הוא יכולתו להבטיח תקופות רגיעה ארוכות ככל הניתן כדי לאפשר התפתחות כלכלית וחברתית וכן התעצמות צבאית שיהיו בסיס מוצק יותר להתמודדות בעימות הבא. כדי להבטיח תקופות רגיעה ארוכות נדרשת הרתעה אמינה. את זו ניתן ליצור באמצעות עוצמה צבאית ובאמצעות נחישות להפעילה.

עם זאת המסמך לוקה בחסרונם של רכיבים חשובים בשתי רמות: ברמה האסטרטגית נעדרים ממנו כמה היבטים חיוניים שיפורטו להלן. כן חסרה בו התייחסות לממד החברתי-אזרחי.

הפרק שכותרתו היא "הסביבה האסטרטגית" כולל אפיון כללי של מרחב הפעולה האזרחי, ויש בו התייחסות לישויות שונות שמאכלסות את המרחב הזה ושלחן שורשים היסטוריים, תרבותיים, פוליטיים ודתיים שונים. ככלל, המסמך מתרכז בעיקר באתגר של חזבאללה, שהוא איום ראשון במעלה לצה"ל, ובאתגר של חמאס ומציג את המענים של צה"ל מולם. משום מה אין במסמך התייחסות ישירה ומפורטת לכמה גורמים חשובים אחרים שפועלים בזירה האזורית והבינלאומית, שלהם משקל רב בעיצוב הסביבה הביטחונית, ולכן מחייבים גיבוש רעיוני של מענה הולם. בין אלה בולטים ארבעה גורמים:

1. האיום הצבאי של איראן על מרכיביו השונים – הגרעיני, הטילי והסייברי – נוסף על חתירתה של איראן להגמוניה מרחבית. במסגרת החתירה הזאת מפעילה איראן כוחות בזירות שונות ומסייעת – בין היתר במשאבים – לגורמים רדיקליים למיניהם. בכך תורמת איראן תרומה ניכרת לטרור ופוגעת ביציבות האזורית. יש להניח כי במסמך צה"ל המקורי יש התייחסות ברורה ומקיפה לאיומים האלה ולדרכים השונות שבהן אמור צה"ל – לצד גורמים אחרים – להתמודד בצורה מיטבית עימם ועם השלכותיהם על ביטחונה של ישראל. אין בעת הנוכחית אסטרטגיה שלמה לצה"ל ללא התייחסות לאתגר האיראני.
2. הסיכונים בזירה הפלסטינית בכלל וביהודה ושומרון ובמזרח-ירושלים בפרט. משום מה, הניתוח של הסיכונים הביטחוניים בתחום הזה אינו כלול במסמך. הדבר תמוה לא רק בשל אחריותו המלאה של צה"ל ליהודה ושומרון (הוא הריבון בשטחים האלה) – משימה הגוזלת ממנו משאבים רבים ותשומת לב רבה – אלא בעיקר בשל הסיכונים הביטחוניים הטמונים בזירה הזאת, בראש ובראשונה בתחום הטרור לסוגיו – כפי שהוכח בעבר שוב ושוב וכן בגל הפיגועים האחרון שפרץ בסתיו 2015. לשיטתנו, צה"ל מחויב לזירה הפעילה הזאת – תפיסתית ומעשית.
3. תהליך ההתפרקות של המרקם המדינתי במזרח התיכון הערבי שיצר לצה"ל מציאות חדשה. בחלקה היא מניבה הזדמנויות שיש לנצלן, כמו שיתופי פעולה עם גורמים ערביים פרגמטיים, ובחלקה היא יוצרת סיכונים חדשים. בין הסיכונים האלה יש

לציין את הקושי הצבאי לפעול מול גורמים רבים שלהם הגיונות שונים וסותרים. קשה לעקוב אחרי כל הגורמים האלה ולנטר אותם, להעריך את כיווני ההתפתחות שלהם, להחיל עליהם כללי משחק מדינתיים מקובלים ולכפות עליהם סטנדרטים בינלאומיים של התנהלות. במסגרת הפרק החסר הזה היה מקום להצביע על המשמעויות של השינויים בחברה הערבית, כולל ההקצנה הדתית והשימוש הנרחב במדיה החברתית – שני מאפיינים שבאו לידי ביטוי במה שמכונה "האביב הערבי". אלה בוודאי מציבים סימני שאלה בפני מי שמעצבים את תפיסת הביטחון של צה"ל.

4. השתנות דפוסי הפעילות של המעצמות במזרח התיכון – כולל הנוכחות הצבאית הגוברת שלהן באזורנו, ובכלל זה במרחב שמצפון לישראל וממזרח לה. שינויים יש גם בדפוסי הסיוע הביטחוני של המעצמות ובשיתוף הפעולה שלהן עם גורמים מקומיים. כל אלה יוצרים תמונה מתפתחת המחייבת חשיבה מקדימה והיערכות מתאימה של צה"ל.

מנגד, יש במסמך התייחסות רחבה ונוקבת לכמה סוגיות חשובות המצדיקות הבלטה וניתוח נוסף:

1. במסמך האסטרטגיה מוצגת הבחנה חשובה בין מצב חירום לבין מצב מלחמה. נראה שהרמטכ"ל ער לטשטוש שחל בהבחנות המתבקשות בין שני המצבים ומבקש לשוב ולחדדן כדי שיהיו בסיס לשיח בין הדרגים לצורך גיבושן של מטרות המערכה וכדי למנוע הידרדרות לא מבוקרת. הדגש שניתן במסמך למערכה בין המלחמות (מב"ם) הוא מובן וראוי עקב הניסיון שהצטבר בעימותים – המוגבלים יחסית – שהתרחשו בעשורים האחרונים. אומנם חשוב להבחין בין המערכות לבין המלחמות, אך עם זאת יש לברר האם מדובר בהבחנות מהותיות או מלאכותיות של אירועים אלימים הנמצאים על אותו הרצף. לעיתים מקבלת ההבחנה משמעות רק לאחר העימות, על פי תוצאותיו הצבאיות והשלכותיו המדיניות ולא פחות מכך על פי השתקפותו של העימות בתפיסתם של הציבור ושל התקשורת בישראל. לצד המאמץ להבחין בין מערכות לבין מלחמות יש לזכור שישראל היא מעצמת סטטוס-קוו אזורית שמעדיפה, ככלל, שלא ליזום עימותים צבאיים. זוהי גישה שטמונה בה סכנה לתרחישים חוזרים ונשנים של הידרדרות לא רצויה.
2. סוגיית ההרתעה ניצבת כמגדלור ברעיון המסדר כפי שהוא מנוסח במסמך האסטרטגיה. אולם במסמך מובהר כי יש להבחין בין "ההרתעה הכללית והבסיסית של מדינת ישראל" ה"מצטמצמת בהשוואה לעבר משום שהאיום משתנה",⁵ לבין ההרתעה במובנה החדש שאותה יש ליצור מול גורמים לא-מדינתיים. ההבחנה הזאת בין שני סוגי ההרתעה נובעת מהשפעתה המוגבלת ומתקפותה הזמנית של ההרתעה מול חמאס – כפי שהתברר בשלושת סבבי העימות שהתחוללו מאז 2009. אומנם ניתן להסיק מסקנות מעודדות יותר מתקפותה של ההרתעה מול חיזבאללה

מאז מלחמת לבנון השנייה לפני כעשור, אולם יש לזכור שמול חזבאללה פועלים גורמים מרסנים אחרים שאינם מצויים ברצועת עזה. במילים אחרות: התנאים בשתי הזירות האלה שונים במהותם. בכל מקרה, ברגע שההרתעה נשחקת ואינה מספקת מענה ארוך טווח דיו, עולה במקביל חשיבות הפעלתו של הכוח הצבאי נגד האויב בעת עימות.

3. ברגע שעוסקים בעימות צבאי עולה מיד הקושי הגובר להשיג הכרעה בכלל והכרעה ברורה בפרט, בוודאי במובנה המסורתי, ובמיוחד לשמר את השפעתה לאורך זמן. בסביבה האזורית המשתנה קשה מאוד להגדיר מראש את מצבי הסיום האופטימליים של העימותים הצבאיים כך שיממשו את הציפייה להאריך מאוד את פרקי הזמן בין העימותים. ובהקשר הזה: ב"אסטרטגיית צה"ל" נעשה שימוש במונח "ניצחון" המוגדר "מימוש העליונות הצבאית כדי להשיג את מטרות המבצע כפי שיגדיר הדרג המדיני כדי לשפר את מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל".⁶ מן הראוי היה לנהוג במונח "ניצחון" במשנה זהירות. אם קשה להשיג הכרעה בנתוני הזירה האזורית, קל וחומר שקשה להשיג ניצחון. המושג הזה אינו מובהר דיו ועלול לייצר ציפיות שקשה לממשן, בעיקר כאשר את מטרות העימות מגדיר הדרג המדיני בצורה עמומה.

4. צורת הלחימה המודגשת במסמך היא התמרון היבשתי, שתכליתו המוגדרת היא לכבוש שטח, להפחית את היקפי הירי מהשטח שנכבש, לתפוס ולהשמיד תשתיות צבאיות ולפגוע ביכולתו של האויב לשרוד בשלטון. שימת הדגש על התמרון היבשתי ולא על הפעלת אש-מנגד מדויקת מציפה את הדילמה בנוגע לאיזון הראוי בין כמות לאיכות בבניין הכוח הצבאי ובהפעלתו. ברור שצה"ל ימשיך לשקוד על בניין הכוח באופן שייצר לו אופציות פעולה מגוונות הן באמצעות האש והן באמצעות התמרון. עם זאת, המסמך מייצר משוואה עדכנית בנוגע ליחס הנכון בין התמרון לאש. לאחר שנים שבהן שלטה התפיסה שלפיה הפעלת האש היא המרכיב המרכזי במענה של צה"ל לאיומים, הרי לפי התפיסה המעודכנת המופיעה במסמך יש תפקיד מוביל דווקא לתמרון בסיכול האיומים בכלל ובהפסקת ירי האויב לעבר העורף האזרחי בפרט. שינוי התפיסה הזה מבוסס על ניסיון העבר שממנו עולה כי התמרון היבשתי תורם לדיכוי השיגורים לעבר ישראל ממרחב העימות וכן על ההנחה שאיום ממשי על המשך שלטונו של האויב הוא מרכיב חיוני בהישג המבצעי. לשינוי הזה תרמה גם ההבנה שלתמרון יש חלק חשוב בייצור מטרות לתקיפה באש מדויקת. עם זאת, יש מי שגורסים כי הדגש שניתן לתמרון מוגזם ואינו מספק את המענה הרלוונטי למאפייני הלחימה האורבנית נגד גורמים תת-מדינתיים כמו חמאס וחזבאללה הפועלים מתוך אוכלוסייה אזרחית ובחסותה ונעדרים מרכזי כובד מסורתיים כמו מרכזי הכובד של גורמים מדינתיים.

5. דווקא משום שהמסמך מבליט את חשיבות התמרון בולט בו היעדר ההתייחסות למילואים בצה"ל – רכיב שאמור לשמש מכפיל כוח במסגרת התמרון היבשתי. צה"ל עוסק בשנים האחרונות באופן ממוקד בבנייה מחודשת של צבא המילואים ומתמודד עם דילמות ערכיות, ארגוניות, תפעוליות ותקציביות לא מעטות בתהליך החשוב הזה. אלה צריכות היו למצוא את מקומן ב"אסטרטגיית צה"ל". האם האי-התייחסות לסוגיית המילואים קשורה להיעדר אמירה חברתית-אזרחית כלשהי במסמך?
6. בולטת לחיוב התייחסותו של צה"ל – בהיותו ארגון המפעיל עוצמה צבאית – לרכיבים ה"רכים" של הפעלת הכוח ולהשפעה שלהם על חופש הפעולה של הצבא בעת לחימה ולאחריה. בביטוי "רכיבים רכים" הכוונה היא, בין היתר, להיבטים המשפטיים, ההסברתיים והתודעתיים של הפעלת הכוח, ולא להיבטים נרחבים במסמך. הצבא מודע לחשיבותה – ולמגבלותיה – של הלגיטימציה הפנימית והבינלאומית להפעלת הכוח הצבאי, וטוב שכך. עם זאת, מהדברים האלה עולות שאלות שיש לתת עליהן את הדעת, למשל, מהן ההשלכות המעשיות של ההבנה הזאת, והאם היא אינה עומדת לעיתים בסתירה קשה לצורך לקדם הכרעה והרתעה בנות קיימא.
7. צה"ל זקוק למודיעין איכותי גם כדי שיוכל לעצב אסטרטגיה וגם כדי לעצב את המערכות ולקבוע את תוצאותיהן – בעיקר בתחום ההרכשה של מטרות לתקיפה. השינויים הבלתי צפויים בזירת העימות מחייבים היערכות מקדימה שבה ייוצר מודיעין איכותי גם בעבור זירות שהן עתה בעדיפות נמוכה יחסית. צה"ל כבר הלך כבר דרך בפיתוח יכולותיו בתחום של לוחמת המודיעין, כולל שילוב מושכל של מרכיב הסייבר בתוכה, וחשוב שימשיך במסלול הזה.
8. מן הראוי היה להבליט במסמך את הצורך לשמור על חופש הפעולה האווירי הן בטווחים הארוכים (לשמירה על חופש הפעולה האסטרטגי של ישראל) והן בטווחים הקצרים – להשמדת נכסים צבאיים של האויב, לסיוע לתמרון היבשתי באמצעות אש מדויקת ולאיסוף מודיעין. כן יש חשיבות רבה להמשך הפיתוח והעיבוי של מערך ההגנה האקטיבית וליצירת השילוב הנדרש בין כל מרכיביו.
9. במסמך אין התייחסות ממשית לממד הימי. נכון היה להתייחס לממד הזה בשל החשיבות הרבה שיש לחיל הים בהגנה על חופי המדינה ועל המים הכלכליים עתירי הנכסים האסטרטגיים. המים הכלכליים מחייבים תשומת לב מיוחדת גם משום שחלים עליהם חוקים של הדין הבינלאומי ששונים מהחוקים החלים על המים הטריטוריאליים.
10. העובדה שישראל מתמודדת כיום בעיקר עם אויבים תת-מדינתיים הביאה לשינוי דרסטי ב"כללי המשחק" המסורתיים – מה שמחייב את צה"ל לבחון מחדש את

התצורה, את המבנה, את הגיוון ואת אופן ההפעלה של מערך הכוחות המיוחדים שלו. נראה כי במציאות החדשה יידרש צה"ל ליותר פעולות מיוחדות – גם בזירות עומק מרוחקות, כולל במאפיינים של מערכה חשאית בחתימה נמוכה. צה"ל כבר הלך כברת דרך בתחום הזה עם הקמתם של פיקוד העומק ושל חטיבת הקומנדו. בשנים הבאות יהיה צורך, מן הסתם, לשפר את יכולות צה"ל בתחומים האלה, כולל באמצעות חיזוק השילוביות המבצעית בין הזרועות.

11. ב"אסטרטגיית צה"ל" נעשה שימוש במונח "העורף", שהוא, בהקשר הישראלי, מיושן ומתאים לעידן היסטורי שחלף מהעולם. המונח החלופי המעודכן המוצע הוא "החזית האזרחית", המשקף עולם תוכן שלם ודינמי. המונח הזה רלוונטי לכל הרמות – החל מהפרט, עבור דרך הקהילה וכלה במערכת הלאומית הכוללת. הוא מחייב תפיסה אסטרטגית מתעדכנת ורחבה שתהיה בסיס לתוכנית פעולה לאומית מפורטת שאותה יישמו כל העוסקים במלאכה, כולל בצה"ל ובזרוע הביצוע העיקרית שלו לעניין הזה: פיקוד העורף. היעדר ההתייחסות במסמך למגוון הממדים והמורכבויות של "החזית האזרחית" מעיד, ולו במשתמע, שצה"ל אינו לוקח על עצמו מלכתחילה אחריות למשימות בעלות גוון אזרחי בהגנה על החזית האזרחית: הוא אינו משתתף בעיצוב מוכנותה לשעת חירום ובתפעולה התקין בעת משבר (שיכול להיות ביטחוני או לא ביטחוני, כמו רעידת אדמה קשה). המשמעות היא שצה"ל מצמצם את עצמו למענה הצבאי ומתמקד בהספקת אבטחה מבצעית צבאית לחזית האזרחית – בראש ובראשונה, גם אם לא רק, באמצעות מטריית המגן של ההגנה האקטיבית.

ובאשר להקשר האזרחי-חברתי הרחב: אחת מחולשותיו הבולטות של המסמך היא היעדרו של ממד חברתי מודגש. ניתן לראות בכך התכחשות לממד הזה או יצירת דפוס מעודכן ביחסי צבא-חברה שמתבטא במעבר הדרגתי מצבא העם לצבא מקצועי או לדפוס אחר שעל הסקלה בין צבא עם לצבא מקצועי – דפוס המייצג אופי שונה של חוזה חברתי בין האזרחים לצבא.

מאחר שבניין כוחו של צה"ל נשען באופן מסורתי – ובצדק – על החברה הישראלית ועל מודל של גיוס החובה ושל שירות מילואים, היעדר ההתייחסות לממד הזה אינו מובן. הדבר בולט במיוחד נוכח חזון צה"ל כפי שבא לידי ביטוי בתוכנית הרב-שנתית ("גדעון") – חזון שאותו הציג הרמטכ"ל בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי בינואר 2016. בין היתר אמר הרמטכ"ל כי צה"ל הוא:

"צבא לוחם, איכותי, מוכן וכשיר, מנצח את אויביו ומפתח יכולות מול איומים עתידיים העלולים להתפתח בזירת המלחמה, **צבא עם ממלכתי** המבוסס על אנשים איכותיים, מחויבים ומאומנים, על פלטפורמות

איכותיות ועל חוד משופר ומקצועי ביבשה, באוויר, בים ובסייבר, צבא אשר בבסיסו משימות, כשירות ויעילות מותאמות וממוקדות, **צבא צנוע המבוסס על תרבות ארגונית יעילה, אשר זוכה לאמון הציבור**."

הדברים האלה משדרים מסר ראוי עד מאוד. בגלל מהותו של צה"ל – היותו צבא של אזרחים חמושים – מוטלת עליו מאז היווסדו אחריות חברתית כבדה. אולם התמורות שחלו בחברה הישראלית כמו גם בסביבה הביטחונית החיצונית מחדדות את השאלות בנוגע לאופיו של הצבא ובנוגע למידת האיזון בין תפקידיו החברתיים לבין תפקידיו הצבאיים-ביטחוניים. בעתיד תידרש "אסטרטגיית צה"ל" לענות על שאלות היסוד האלה ולקבוע אם הצבא יכול להמשיך לשמש גם גורם מעצב של החברה הישראלית. הסוגיה הזאת מקבלת משנה דחיפות אם עורכים בחינה השוואתית של מסמך האסטרטגיה למסמכים דומים שנכתבו בדמוקרטיות מערביות. מתברר כי אף שאין בהן מודל גיוס חובה כמו בישראל, מופיעה במסמכים האלה התייחסות נרחבת לקשר שבין הצבא באותן המדינות לבין החברה.

סיכום

"אסטרטגיית צה"ל" היא מסמך מכוון. עצם פרסומו של המסמך הזה ברבים מבטא הבנה ראויה של צה"ל את הצורך שלו להתכתב באופן פומבי עם הציבור הישראלי ועם הממשלה. גם ניתן לראות במסמך מענה לביקורת הציבורית על תקציב הביטחון ועל המודל של שירות הקבע בצה"ל. המסמך כולל הבהרות נדרשות בנוגע לבניין הכוח ולהפעלתו בתנאים המשתנים של הזירות שבהן אמור צה"ל לפעול. יש בו לא מעט הצעות חשובות הן בנוגע למערכת היחסים הנדרשת עם הדרג המדיני והן בנוגע למעמד הרמטכ"ל. יש בו גם סוגיות המחייבות דיון ועדכון.

מסמך האסטרטגיה עדיין לא זכה לתהודה הציבורית שלה הוא ראוי, וחבל שכך. אנחנו מצפים שקובץ המאמרים הזה יעורר את הדיון הציבורי הנדרש בסוגיות השונות, כולל אלה שהעלינו כאן. אנחנו מניחים שבתוך צה"ל מתקיימים כל הזמן דיונים ערים שבהם נבחנים שוב ושוב מרכיבי האסטרטגיה וכי בכל קורסי הפיקוד בצה"ל משקיעים זמן איכות ללימוד האסטרטגיה ולדיון עומק בה ובמשמעויותיה. זוהי הדרך להפרות את המטה הכללי מלמטה למעלה ולהבטיח ליבון ער של הסוגיות העיקריות המשפיעות על פיתוח הצבא בעתיד. בכל מקרה, חשוב מאוד לשמר את המתכונת שנוצרה עם גיבוש "אסטרטגיית צה"ל" ופרסום המסמך ולפתח באופן רצוף ומתמיד שיח כזה של הצבא עם המעטפת שבה הוא פועל. אנחנו ממליצים לצה"ל להוציא מפעם לפעם מסמך מעודכן של "אסטרטגיית צה"ל", גם אם הוא לא יכלול תמיד את כל המרכיבים, אלא אולי רק את החידושים הנדרשים.

הערות

1. בדברי המבוא שולבו רעיונות שהציגו כותבי הפרקים ושנועדו להציג תמונה רחבה וכוללת ככל האפשר על הספר. ברוב המקרים הדברים לא הובאו בהכרח בניסוחם המקורי, ולכן לא חלו עליהם כללי הציטוט. עם זאת, רעיונות שהציגו כותבים, ושבהם נעשה שימוש, היו לעזר רב, ועל כך מסורה להם תודה.
2. עקיבא ביגמן, "אתגר ההכלה של איזנקוט", **מידה**, 17 אוגוסט 2015, <http://goo.gl/p9Amrk>, יגיל לוי, "ההתרסה של איזנקוט", **הארץ**, 17 אוגוסט 2015, <http://goo.gl/iGywUi>
3. Collin, S. Gray, *The Future of Strategy*, Polity Press, Maryland USA, 2015, pp. 2-3.
4. Yagil Levy and Kobi Michael, "Conceptualizing: ראו-מוסדי החוץ-מוסדי ראו-מוסדי", *Res Militaris – European Journal of Military Studies*, Vol. 1, No. 2, 2011, <http://goo.gl/DMiIsS>
5. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 19, ראו נספח בספר זה. <http://goo.gl/fGpGiu>
6. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 14.