

"אסטרטגיית צה"ל" בממד הזמן

שמואל אבן וקובי מיכאל

הקדמה

המסמך "אסטרטגיית צה"ל" שפירסם הרמטכ"ל באוגוסט 2015 מבהיר את הצורך להתאים את המעשה הצבאי לתכלית המדינית¹ ולהתאים את המטרות הצבאיות למשאבים (כוח אדם ותקציב) – בהתחשב בתמורות שחלו בעשורים האחרונים בסביבה הפנימית והחיצונית של ישראל. במסמך ישנם שינויים מהותיים בהשוואה לאסטרטגיית הקודמת.² למשל, מושגי היסוד של תפיסת הביטחון המסורתית (הרתעה, התרעה, הכרעה), אף שנעשה בהם שימוש במסמך, אינם העוגנים המעצבים של האסטרטגיית החדשה. "ניצחון", למשל, אינו בהכרח הכרעה, והגדרתו מחייבת שיח מוקדם בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. במאמר הזה נבחנים השינויים באסטרטגיית צה"ל בציר הזמן, ונעשה ניסיון להשיב על שתי שאלות:

1. במה שונה אסטרטגיית צה"ל החדשה מהאסטרטגיית הקודמת?
2. מדוע פורסם מסמך האסטרטגיית לציבור דווקא עכשיו?

השינוי באסטרטגיית צה"ל על פני הזמן

המסמך "אסטרטגיית צה"ל" מאפשר לבחון את השינוי שחל ברעיונות האסטרטגיים של מערכת הביטחון בתחום של בניין הכוח ושל הפעלתו ולהשוות בין האסטרטגיית הקודמת (המסורתית) לבין האסטרטגיית הנוכחית. להלן יוצגו החידושים באסטרטגיית העדכנית לעומת קודמתה, ובמיוחד יושם דגש על השינויים שהתחוללו בתפיסת הזמן והמרחב של צה"ל.

עיקרי האסטרטגיית המסורתית

האסטרטגיית המסורתית גובשה בימיה הראשונים של המדינה, אז היה צורך להקים צבא גדול באמצעות משאביה הדלים של המדינה שאך זה הוקמה (ב-1949 מנתה האוכלוסייה היהודית כ-900 אלף נפש). הצורך בצבא גדול נבע מהאיום הקיומי

שנשקף לישראל: פלישה של צבאות ערביים סדירים. הרעיון היה להתבסס על צבא סדיר (חובה וקבע) קטן יחסית ועל מערך מילואים גדול.

על פי התפיסה של אותם הימים היו שני מצבי יסוד ביטחוניים בלבד: שגרה (שבה שמר צה"ל על הביטחון השוטף וטיפח את כושר ההרתעה שלו) ומלחמה. מתאר המלחמה כלל לוח זמנים דחוק: גיוס מילואים כללי בתוך 24-48 שעות לפני פרוץ המלחמה, הנחתתה של מכה אווירית מקדימה ופלישה לשטח האויב כבר בשעת השין. בתוך שבועות ספורים היה על כוחות היבשה של צה"ל לכבוש שטחי מפתח בעומק רב ולהשיג הכרעה. השלבים שלאחר השגת ההכרעה אמורים היו לכלול הפסקת אש וחזרה לשגרה. צה"ל נדרש להשיג הכרעה בטרם יתכלו המלאים הצבאיים והאזרחיים, והמשק יושבת, ולפני שהמעצמות יעצרו את המלחמה בעמדות לא נוחות לישראל. מטרתם של קובעי האסטרטגיה הייתה להאריך את פרקי הזמן בין המלחמות ולקצר את זמן המלחמות שכן הם הכירו היטב את מגבלות המשק והאוכלוסייה.

האסטרטגיה הזאת הייתה בתוקף עד להסכם השלום עם מצרים ובאופן חלקי אף לאחר מכן. במלחמת לבנון הראשונה (1982) ניכרים עדיין מאפיינים מהאסטרטגיה המסורתית כמו גיוס מילואים נרחב (אף שלא בבהילות), תמרון עמוק וניסיון להשיג הכרעה. עם זאת גם ניתן לראות בה את ראשית המפנה, שכן היא כבר "מלחמת ברירה" נגד ארגון טרור תת-מדינתי (אש"ף).³

אלה הם שלושת הרכיבים של האסטרטגיה המסורתית:

1. **הרתעה.** שאיפתה המרכזית של ישראל הייתה למנוע התקפה עליה. את היעד הזה היא קיוותה להשיג באמצעות הפגנת כוחו של צה"ל ובאמצעות איום על השליטים הערבים שיובסו בכל מלחמה באופן שעלול לערער את שלטונם. בפועל הצליח צה"ל להרתיע את מדינות ערב באופן חלקי בלבד, ובכל עשור נאלצה ישראל לנהל מלחמה אחת גדולה (1948, 1956, 1967, 1973, 1982). משמעות הדבר היא שבעקבות כל מלחמה הושגה הרתעה – אך לזמן מוגבל בלבד.

2. **התרעה מוקדמת לצורך גיוס המילואים.** בגלל הפער העצום בין הכוח הסדיר הערבי לכוח הסדיר של צה"ל היה ברור שצה"ל לא יוכל לבלום מתקפת פתע ערבית באמצעות הצבא הסדיר בלבד – כפי שאכן הוכח במלחמת יום הכיפורים. צה"ל היה משוכנע שיוכל לקבל התרעה של 24-48 שעות לפני מתקפה ערבית כוללת על ישראל – מה שיותר לו די זמן כדי לגייס את כוחות המילואים. גם התיזה הזאת קרסה במלחמת יום הכיפורים.

3. **הכרעה מהירה** נחשבה למפתח העיקרי להשגת ניצחון, ועל פי התפיסה של צה"ל הייתה רק דרך אחת להשיגה: באמצעות מתקפת בזק קרקעית המבוססת על עוצבות שריון ("תמרון עמוק").⁴ מאז מלחמת ששת הימים לא השיג צה"ל הכרעה

במלחמה. במלחמת יום הכיפורים הוא היה על סף השגת הכרעה בחזית מצרים, אך המעצמות – ובמיוחד ארצות־הברית – מנעו ממנו להשיגה.

השינויים באסטרטגיה החדשה בהשוואה לקודמתה

השינוי באיום הייחוס ובמתאר המלחמה. האסטרטגיה החדשה נועדה בראש ובראשונה לאפשר לצה"ל להתמודד עם האסלאם הקיצוני, שהחל לצבור תאוצה בשנות ה־80 של המאה הקודמת ולהתארגן בארגונים תת־מדינתיים ובראשם חזבאללה וחמאס – בסיועה הפעיל של איראן. האסטרטגיה החדשה יושמה, לפחות בחלקה, בעשור החולף במלחמת לבנון השנייה (2006) ובמבצעים נגד החמאס ברצועת עזה: "עופרת יצוקה" (דצמבר 2008 – ינואר 2009), "עמוד ענן" (נובמבר 2012) ו"צוק איתן" (יולי־אוגוסט 2014). אלה זכו לכינוי "המלחמות החדשות". באירועים האלה נדרשה ישראל להתמודד עם ירי תלול מסלול (תמ"ס) של טילים, של רקטות ושל פצצות מרגמה על העורף בכמויות ובטווחים שלא ידעה בעבר. צורת המלחמה הזאת שונה מאוד מקרבות השריון בשריון של העבר שנערכו בשטחי התמרון בסיני וברמת הגולן.

מלחמה עתידית עלולה לכלול ירי מסיבי הרבה יותר על העורף מכפי שהיה בעבר.⁵ הירי הזה עלול להיות בכמה גזרות בעת ובעונה אחת, וגם איראן עלולה להיות מעורבת בו. זוהי מציאות חמורה הן לעורף האזרחי והן לצה"ל – שייאלץ להתארגן ולתפקד בשעה שאש כבדה ניתכת על העורף הצבאי. הלחץ של הציבור לסיים את הלחימה יהיה כנראה רב. במלחמה כזאת ייתכנו גם מאמצי תקיפה יבשתיים מוגבלים של חמאס ושל חזבאללה לתוך שטח ישראל, אם כי סכנת הפגיעה בשלמות הטריטוריאלית של ישראל אינה האיום הגדול ביותר, כבעבר.

הקושי להשיג הרתעה. בעוד שבעבר כוונה ההרתעה בעיקר כלפי מדינות אויב, הרי על פי האסטרטגיה החדשה מכוונת ההרתעה בעיקר כלפי ארגוני טרור תת־מדינתיים, שאותם קשה יותר להרתיע, שכן הוצאה לפועל של פיגועים היא תכלית קיומם. במיוחד קשה להרתיע טרוריסטים שפועלים על דעת עצמם ("טרור יחידים"). כל המלחמות החדשות פרצו בעקבות הידרדרות ביטחונית, שראשיתה בפיגועי טרור וחטיפה, שעליהם הגיבה ישראל. למעשה, אין כיום סוגיה של הרתעה מול מדינות המעגל הראשון: עם מצרים ועם ירדן יש הסכמי שלום, ואילו התפוררותה של סוריה הוציאה אותה ממעגל העימות עם ישראל (הכוונה היא, כמובן, למדינת סוריה ולא לעשרות הארגונים החמושים שפועלים בתחומה). סוגיה ייחודית המחייבת דיון נפרד היא הרתעת איראן – במיוחד אם יהיה ברשותה נשק גרעיני.

העלייה בחשיבות המודיעין המערכתי והמבצעי. במלחמות החדשות אין הכרח בהתרעה מספקת לגיוס המילואים לפני פרוץ המערכה שכן צה"ל יכול לנהל את העימותים האלה באמצעות הכוח הסדיר העומד לרשותו – בוודאי שבימים הראשונים

של כל מערכה. עם זאת, התרעות מודיעין נדרשות גם באסטרטגיה החדשה – במיוחד נוכח השינויים המהירים בסביבה האסטרטגית ובזירות הלחימה. יתר על כן, עלתה מאוד חשיבות המודיעין המדויק למטרות תכנון ולחימה כדי לאפשר לצה"ל עליונות בשטחים רוויי אוכלוסין בלי להפר עקרונות מוסריים ומשפטיים וכדי למנוע הסתבכויות מדיניות. בלא מודיעין כזה כלי הנשק הם עיוורים – בשונה מהמצב במרחבי הלחימה הפתוחים המסורתיים.

"ניצחון" ולא בהכרח "הכרעה". בעוד שבאסטרטגיה המסורתית הייתה חפיפה מלאה בין המושגים "הכרעה" ו"ניצחון", והציפייה מצה"ל הייתה שישג הכרעה בכל עימות, הרי במלחמות החדשות כבר אין חפיפה כזאת. "ניצחון" הוא השגת היעדים שהציבה הממשלה, וכך עשויה ישראל להכריז על ניצחון בסבב לחימה גם אם הסתיים בלא שינויים של ממש בחזית, לאחר שלאויב נגרמו אבדות כבדות – בעיקר כתוצאה מירי של אש-מנגד. אולם הצלחה של האויב להתמיד בירי תלול מסלול על העורף הישראלי עד לרגע האחרון שוללת בפועל מצה"ל את ההישג המובהק, גם אם עלה בידו לבסס עליונות חד-משמעית על האויב (אך בלי להכריעו). האמת היא כי במצב כזה שבו צה"ל השיג הישגים, אך האויב התמיד בירי טילים ורקטות עד לרגע האחרון, נשארת פתוחה השאלה מי ניצח. זו הופכת לסוגיה שניתנת לפרשנויות שונות ולמניפולציות של לוחמה פסיכולוגית בזירה המקומית, הבינלאומית והפנים-ישראלית. כאמור, מסמך האסטרטגיה קובע כי ההישג הנדרש במלחמה הוא "השגת ניצחון", דהיינו "השגת היעדים המדיניים שנקבעו למערכה באופן שיובילו לשיפור המצב הביטחוני לאחר העימות".⁶ זוהי הגדרה מעורפלת, אלא אם הדרג המדיני יגדיר מראש ובמדויק מהו ההישג הנדרש גם במונחים צבאיים. נראה שלבירור העניין הזה ולקבלת הנחיות מדויקות מצפה הרמטכ"ל במסגרת השיח עם הדרג המדיני, בין היתר בעקבות הפקת לקחים מהעימותים הצבאיים בעשור החולף. הסוגיה הזאת רלוונטית במיוחד כאשר מדובר במלחמות ברירה, שאותן ניתן לנהל בעוצמות שונות ובאופנים שונים. עם זאת, במסמך נעשה שימוש גם במושג "הכרעה". וכך נכתב בו: "[יש] לכפות על האויב הפסקת אש או הסדרה מדינית מתוך עמדת כוח המבוססת על הכרעתו הצבאית או על אי-יכולתו ואי-רצונו להמשיך בלחימה".⁷ כלומר, הכרעה היא הניצחון המוחלט, ועל צה"ל לשאוף אליה ולהכין את עצמו למקרה שזו אכן תהיה הוראת הדרג המדיני במלחמה.

שיקולי עלות-תועלת בקביעת משך המלחמה. העובדה שהכרעה אינה מוגדרת במסמך האסטרטגיה תנאי הכרחי לניצחון, והעובדה שצה"ל לא השיג עד כה הכרעות במלחמות החדשות אינן נובעות מהיעדר יכולת צבאית של ישראל אלא משיקולי עלות-תועלת. ניתן להעריך שבסבבי העימותים האחרונים עם החמאס הטילה הנהגת ישראל ספק בכדאיות הכרעתו באמצעות השתלטות צבאית על כל הרצועה או על רובה. זאת משום שהיא כרוכה בסיכון לנפגעים רבים – בקרב צה"ל ובקרב האוכלוסייה

הבלתי מעורבת – ובנזקים מדיניים ומשפטיים כבדים בזירה הבינלאומית. יתר על כן, בהחלט עלול להתברר שעצם כיבוש הרצועה לא השיג את התכלית הרצויה וכי יש צורך בהשקעות צבאיות ניכרות לאורך זמן.

השיקולים האלה – לצד יכולתה של ישראל לעמוד כלכלית וצבאית במערכות ארוכות מול אויב שכוחו מוגבל כמו חמאס – הם חלק מההסבר מדוע מבצע "צוק איתן" התנהל זמן כה רב (51 יום). במילים אחרות: מלחמות קצרות, כמו גם השגת הכרעה במלחמה, אומנם עדיפות בעיני הדרג המדיני, אולם אינן אפשריות בכל מקרה, מחייבות השקעות עתק ואינן מבטיחות בהכרח תנאים מספיקים לניצחון ברור. מכל מקום, התמונה המצטיירת היא שבמלחמות החדשות זמן הלחימה נוטה להתארך, ועומק התמרון היבשתי נוטה להתקצר.

עתיזו של התמרון היבשתי. לפי האסטרטגיה החדשה, במהלך המלחמה עשוי צה"ל להוציא אל הפועל פעולה התקפית יבשתית – בחזית ובעומק ("תמרון") – "באופן ממוקד אל מול מרכזי כובד תוך חתירה להגעה מהירה לקווי סיום לחימה. עם תום ההגעה לקווי סיום הלחימה יפעלו הכוחות לייצוב קווי ההגנה ולטיהור המרחב".⁸ על אף שניתן לפרש את הנאמר שלצה"ל תהיה יכולת תמרון רחבה ועמוקה, ברור שיכולת כזאת תלויה בעוצמת הסד"כ היבשתי שיהיה ברשות צה"ל, שכיום סובל מקיצוצים מפליגים. מכל מקום, גם אם מדובר באופציה שיש לקדמה, היא מעוררת דילמות קשות, ובנסיבות הנוכחיות יש קושי ליישמה במסגרת האילוצים, ובכל מקרה היא מחייבת החלטה מדינית מרחיקת לכת.

צבא המילואים. האסטרטגיה המסורתית התבססה על צבירת בזק של כוח באמצעות גיוס כללי של צבא המילואים. התלות הזאת בצבא המילואים נבעה מקוטנו של הצבא הסדיר (כרבע מסד"כ צה"ל ב-1973)⁹ לעומת גודל הסד"כ הסדיר של צבאות האויב. לעומת זאת, במלחמות החדשות יחסי הכוחות בין הצבא הסדיר לאויב הם בבירור לטובת צה"ל גם בהיבט הכמותי וגם בהיבט האיכותי.

מתאר הפתיחה הוא הפעלת אש מסיבית של שני הצדדים (האויב תוקף באש את העורף האזרחי בישראל, ואילו ישראל מגיבה על הטרור הזה). הכוחות הסדירים זמינים הן למערכות האש, הן להגנה על הגבול והן לפעולות קרקעיות מוגבלות. במלחמות החדשות נוהג צה"ל לגייס מילואים בהדרגה ובהיקפים קטנים מבעבר לשם תגבור המערך הסדיר, להחלפת כוחות סדירים שערוכים מחוץ לגזרות הלחימה וכדי לצבור עתודה למקרה שהמלחמה תתרחב.

במלחמת לבנון השנייה גויסו כ-80 אלף חיילי מילואים, ובמבצע "צוק איתן" גויסו כ-90 אלף חיילי מילואים. לשם השוואה, במלחמת יום הכיפורים גויסו כרבע מיליון חיילי מילואים (אולם ב-1973 מנתה האוכלוסייה היהודית כ-2.8 מיליון נפש, ואילו ב-2014 היא כבר מנתה 6.2 מיליון נפש). לעובדה שבמלחמות החדשות נזקק צה"ל

לפחות אנשי מילואים מאשר בעבר יש משמעות רבה: היא מקילה על המשק לשאת בנטל המלחמות. עם זאת, מערך המילואים נותר חשוב מאוד, במיוחד למקרה שבו המלחמה תתרחב ונוכח הקיצוץ במשך השירות הסדיר. אך למרות חשיבות המערך הזה הוא אינו מוזכר במסמך האסטרטגיה.

מצבי הפעולה בזמן. באסטרטגיה המסורתית היו, כאמור, שני מצבים: בט"ש ומלחמה, ואילו באסטרטגיה החדשה יש שלושה מצבים הנקראים בראשי תיבות שח"ם: שגרה, חירום, מלחמה.

1. מצב שגרה "כולל את הבט"ש, את העימות המוגבל ואת המערכה שבין מלחמות (מב"ם)".

2. מצב חירום כולל "מערכות ומבצעים מוגבלים שאינם במסגרת מלחמה", שמטרתם חזרה לשגרה והרתעה "ללא חתירה לשינוי אסטרטגי מיידי".

3. מצב מלחמה. "הפעלת הכוח במלחמה מתאפיינת בגיוס משמעותי של משאבי הצבא והמדינה לפעולה, תוך נכונות ליטול סיכונים גבוהים, ובהפעלת כוח בעוצמה גבוהה ומתמשכת לצורך השגת ניצחון"¹⁰ במונחים שינסח הדרג המדיני.

ההבחנה בין הפעלת כוח במצב חירום לבין מצב מלחמה, שהיטשטשה בעשור האחרון, הכרחית לדיאלוג המתבקש בין הדרג הצבאי לדרג המדיני לצורך גיבושן של מטרות המערכה ולמניעת הידרדרות לא מבוקרת במצב הביטחוני.

אסטרטגיית צה"ל – אז והיום: השוואה

האסטרטגיה החדשה	האסטרטגיה המסורתית	
פיגועי טרור, ירי תלול מסלול, פשיטות. האיום אינו נחשב לקיומי (למעט איום הגרעין).	התקפה יבשתית רחבת היקף. האיום נחשב לקיומי.	האיום הדומיננטי
איראן, חזבאללה, חמאס ופלגים אחרים – פלסטיניים וג'האדיסטיים.	מדינות ערב הגובלות בישראל וכוחות משלוח.	האויבים העיקריים
סיכול, הפעלת אש, פעולות יבשה מוגבלות, לוחמת סייבר. המטרה היא לגרום נזק לאויב – עד שיסכים להפסקת אש.	התקפה על האויב, השמדת כוחותיו וכיבוש שטחים – בעיקר באמצעות צבא המילואים ועוצבות משוריינות.	המענה העיקרי
המודיעין קריטי לניהול המערכה והמבצעים.	המודיעין קריטי למתן התרעה מקדימה לגיוס המילואים.	מודיעין
לחץ ציבורי להפסקת הירי תלול המסלול על העורף.	אילוץ זמן כבדים לגיוס המילואים ולסיום המלחמה בהכרעה.	זמן
מלחמה במרחבים אורבניים.	מלחמה בשטחי תמרון רחבים ופתוחים.	מרחב
המלחמה יכולה להסתיים גם בהפסקת אש יציבה ובלא הכרעה.	קריטיות לסיום מהיר של המלחמה ולשחרור המילואים.	הכרעה

רוח הזמן וחשיפת האסטרטגיה

מסמך האסטרטגיה מוגדר "גרסה בלתי מסווגת של מסמך "אסטרטגיית צה"ל" שגובש במסגרת תר"ש (תוכנית רב-שנתית) גדעון". עצם חשיפתו לציבור היא אירוע חסר תקדים. ככלל, חשיפת מידע מסווג נעשית במערכת הביטחון על פי העיקרון של "הצורך לדעת". במילים אחרות: חושפים מידע מסווג רק בפני מי שזקוקים לו לשם מילוי תפקידיהם. אף שהמסמך הפומבי הוגדר "לא מסווג", יש להדגיש שבשנים עברו אף הוא היה מוגדר "סודי ביותר". הורדת הסיווג והפצת המסמך בלא נמענים מלמדות שלדעת הרמטכ"ל יש צורך שקהל רחב יכיר אותו.

קהלי היעד של מסמך האסטרטגיה

קהל היעד הרחב ביותר של המסמך הוא אזרחי ישראל, לרבות אנשי תקשורת, חוקרים באקדמיה ומובילי דעת קהל. חשיפת המסמך תואמת את רוח הזמן שאחד ממאפייניה הבולטים הוא הדרישה לחופש מידע ולשקיפות. מאפיין נוסף של העת הנוכחית – שבא לידי ביטוי בולט במחאה החברתית של 2011 – הוא התחזקות רצונו של הציבור להשפיע על סדרי העדיפויות ועל חלוקת המשאבים באמצעות הדיון הציבורי המתקיים ברשתות החברתיות ובתקשורת ההמונים. מה שמתרחש בפורומים האלה משפיע על נבחרי הציבור לא פחות מהדיונים בממשלה ובכנסת, ולא רק ביום הבחירות. כך, למשל, הציגו מקבלי ההחלטות בפני הציבור תוכניות שונות כמו מתווה הגז, שאותו חשפה הממשלה ביוני 2015 בעקבות לחץ ציבורי כבד. דוגמה נוספת: אישורו של "חוק יסוד: משאל עם" במרס 2014, שמעביר לידי הציבור את ההכרעה בסוגיות מהותיות.¹¹ פרסומו של מסמך האסטרטגיה עשוי אפוא להמחיש את החשיבות הרבה שמייחס גם הרמטכ"ל לדעת הקהל בישראל ואת הבנתו שלדעת הקהל יש השפעה רבה על הפוליטיקאים בבואם לקבל החלטות.

קהל יעד נוסף, ממוקד יותר, הוא הדרג האזרחי-מדיני. ראש הממשלה ושר הביטחון, שאמורים להיות בקיאים בגרסתו המפורטת והמסווגת של המסמך, אינם קהל היעד של הגרסה הבלתי מסווגת. הקהל הבכיר שלו עשוי לכלול שרים אחרים בממשלה וחברי כנסת המציגים לעיתים לציבור את עמדותיהם בנוגע להישגי צה"ל, לתקציב הביטחון ולסדר העדיפויות הלאומי. מסמך האסטרטגיה מאפשר להם לעגן את דבריהם בעובדות מוצקות ולהימנע מטעויות הנובעות מהתבססות על תחושות בטן או על השערות. למשל, המסמך מפרט את התפוקות הנדרשות מצה"ל – ובהן היכולת לנהל מתקפות בדרום ובצפון במקביל ואף במעגלים רחוקים יותר. אלה הן סוגיות מרכזיות שצריך להכיר כל מי שמביע עמדות פומביות בנוגע לתקציב צה"ל.

קהל יעד נוסף הוא כנראה המשרתים בצבא – שלהם מבקש הרמטכ"ל להבהיר את התכלית ואת החשיבות של עשייתם נוכח מסע ההכפשה שמתנהל באחרונה בחברה הישראלית נגד משרתי הקבע.

מדוע פורסמה האסטרטגיה בעיתוי הזה (אוגוסט 2015)?

רוח הזמן, המחייבת יותר שקיפות ושיתוף של הציבור, כבר קיימת כמה שנים, אך נראה שהרמטכ"ל מצא טעם לפרסם את מסמך האסטרטגיה דווקא באוגוסט 2015 לאחר שצה"ל נפגע מהשיח הביקורתי בציבור ובקרב הפוליטיקאים על אודות תקציב הביטחון. השיח הזה, שנלוו לו, בין היתר, דו"ח ועדת לוקר¹² ודו"ח מבקר המדינה,¹³ עסק במחיר הביטחון במנותק מהתפוקות הביטחוניות¹⁴ שאותן נדרש או יידרש הצבא לספק על פי הנחיות הדרג המדיני. מכאן הצורך להסדיר באופן ברור וגלוי מול הדרג המדיני את שאלות המפתח בהפעלת צה"ל: מה צריכים להיות המטרות, האמצעים, השיטות ואופן ההנחיה של הצבא במקרה של מלחמה. מעצם הפצת המסמך ניתן ללמוד שלדעת הרמטכ"ל לשאלות האלה לא היה עד כה מענה ראוי.

הדיון בגודלו של תקציב הביטחון הפך בשנים האחרונות לבוטה יותר ויותר, בלא שתהיה לכך סיבה כלכלית של ממש. בעבר, בעקבות מלחמת יום הכיפורים ומלחמת לבנון הראשונה, סיכנו הוצאות הביטחון את יציבות המשק: הן עמדו על כ-30% מהתוצר ב-1975 ועל כ-20% מהתוצר ב-1982. אולם כיום היחס בין הוצאות הביטחון לתוצר נמוך מאי פעם (כ-5.5%), הסיוע האמריקאי גדול מבעבר, והתועלת העקיפה של הסקטור הביטחוני למשק היא עצומה. אבל הביקורת דווקא גברה. בראש הטוענים בפומבי נגד צה"ל עומדים בכירים במשרד האוצר שחותרים להפחית מתקציב הביטחון – היחיד מבין תקציבי המשרדים שאינו בשליטתם הבלעדית. מאבק פומבי שכזה, שאין דוגמתו בעולם, מעיד על הקושי של הדרג הפוליטי בישראל לקבל החלטות ולהטיל את מרותו על הדרג המקצועי ועשוי להסביר מדוע עבר העימות בין המשרדים לזירה הציבורית. הליקוי בעצם תהליך קביעתו של תקציב הביטחון – בלי קשר לגודלו – פגם בתהליכי התכנון בצה"ל. לצה"ל לא הייתה תוכנית רב-שנתית מאז 2012, ובכל תחילת שנה היה גודלו הסופי של התקציב לוט בערפל עד לסוף השנה. בראשית השנה קיבל צה"ל תקציב שנמוך מהדרוש ואחר כך זכה לתוספות.

לפיכך, לקראת אישורו של תקציב הביטחון במסגרת הדיונים על תקציב המדינה לשנים 2015-2016, הציג הרמטכ"ל את "אסטרטגיית צה"ל", שהיא הבסיס לתוכנית החומש "גדעון"¹⁵, וממנה ניתן ללמוד – בין היתר – לשם מה נדרש תקציב הביטחון. נראה שהמהלך הזה תרם, בין שאר הדברים, להשגתו של מזכר ההבנות בין שר הביטחון לשר האוצר בנובמבר 2015 – מזכר שהביא לאישור תקציב הביטחון ל-2016 ולהסכמה על מסגרת תקציבית ל"תוכנית גדעון".¹⁶

סיכום

המסמך "אסטרטגיית צה"ל" מציג את השינויים הנדרשים בצה"ל לאור אתגרי העתיד והשינויים במאפייני הסביבה הביטחונית. זאת, בין היתר, כדי להשיג את המטרות הבאות: ליצור הבנה משותפת עם הדרג המדיני, לאשר את תקציב הביטחון ולאפשר את מימושה של תוכנית החומש "גדעון". אף שבמסמך אין נתונים כספיים, הוא מציג ברמה הכללית את היכולות ואת התפוקות שביכולתו של צה"ל לספק בתקציב הנתון. פרסומו בציבור משקף את רוח התקופה בכל הנוגע לשקיפות ולשיתוף הציבור במידע. האסטרטגיה החדשה שונה מהותית מקודמתה, במיוחד מפני שהסביבה הביטחונית השתנתה: המלחמות החדשות שונות במאפייניהן מהמלחמות הקודמות, והן נעצרות בנקודת זמן כלשהי ובקו כלשהו, לאחר שלאויב נגרם די נזק ובלא הכרעה – עד לסבב הבא. ההרתעה אינה מונעת טרור וסבבים אלימים, ההרתעה אינה קריטית כבעבר לגיוס המילואים וההכרעה אינה מוגדרת תכלית המערכה. את מקומה של ההכרעה תפס הניצחון, שאותו יש להגדיר מראש עם הדרג המדיני.

השאלה שנותרה פתוחה היא האם האסטרטגיה החדשה אינה מבוססת יתר על המידה על מלחמות העשור שחלף. הסיכון הגדול הוא שצה"ל יישען במידה מוגזמת על מערכות הגנה מפני נשק תלול מסלול, על הפעלת אש ועל כוחות מובחרים, ולא יהיו בידיו יכולות מספיקות לתמרון יבשתי עמוק – יכולות שעשויות להידרש במצבים שונים, כמו הסתבכות המערכה, אי-השגתם של יעדי המערכה בתוך זמן מוגבל ותרחישים קיצוניים כתוצאה ממהפכים שלטוניים במדינות השכנות.

הערות

1. לפי המסמך, הרמטכ"ל מצפה מהדרג המדיני להנחות אותו בשיח שוטף שבמסגרתו יתורגמו המטרות המדיניות ליעדים צבאיים ברורים. לפירוט בסוגיה הזאת ראו: שמואל אבן וקובי מיכאל, "השיח בין הדרג המדיני לצבאי – לאן?" בפרסום הזה. כמו כן ראו התייחסות מורחבת לסוגיה הזאת במאמרם של קובי מיכאל ושל שמואל אבן, "עקרונות השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל בעקבות מסמך אסטרטגיית צה"ל", **צבא ואסטרטגיה**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, כרך 8, גיליון 1, יולי 2016, <http://goo.gl/rMpN2o>.
2. משמעות המושג "האסטרטגיה הקודמת" במאמר הזה היא "האסטרטגיה השלטת מקום המדינה ועד לשנות ה-80 של המאה ה-20", והיא משקפת את תפיסת הביטחון המסורתית ואת האסטרטגיה הנגלית (האסטרטגיה שנקט צה"ל בפועל בעבר). אשר להתפתחות האסטרטגיה החדשה, יש לציין כי בעשור האחרון (לפחות) הופצו בצה"ל מסמכים מסווגים בנושא הזה בכותרות כמו "תפיסת ההפעלה של צה"ל" או "אסטרטגיית צה"ל". ראו: אלוף יואב הר-אבן, "מערכת הלמידה המטכ"לית – בין שמרנות להשתנות: תפיסת ההפעלה כמקרה מבחן", **בין הקטבים**, גיליון 2, הוצאת מערכות, יולי 2014, עמ' 83-95, <http://goo.gl/cv2UCm>.
3. מטרתה המוצהרת של הממשלה במלחמה הייתה להסיר את איום הרקטות מעל הגליל, אך שר הביטחון והרמטכ"ל התפתו להשתמש בכוחו של צה"ל כדי להשיג יעדים אסטרטגיים מרחיקי לכת. ישראל גם לא נזקקה להתרעה מודיעינית לגיוס המילואים כמו במלחמות הקודמות.

4. המתקפות המהירות נועדו להשמיד את עיקר צבאו של האויב ולהתייצב על קווים בני הגנה כמו תעלת סואץ וקו התילים ברמת הגולן ב־1967 או יצירת איום יבשתי על בירות האויב במלחמת 1973.
5. אלון בן דוד, "תרחיש פיקוד העורף לעימות עם חזבאללה: יותר מ־1,000 רקטות מדי יום", נענע 10, 31 מרץ 2015, <http://goo.gl/cTsMvc>
6. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 15, ראו נספח בספר זה. <http://goo.gl/fGpGiu>
7. **אסטרטגיית צה"ל**, סעיף 12 עמ' 15.
8. **אסטרטגיית צה"ל**, סעיף 19, עמ' 18.
9. "סיכום התייעצות אצל ראש הממשלה", 6 אוקטובר 1973, ארכיון צה"ל.
10. **אסטרטגיית צה"ל**, סעיף 4 ו־7 עמ' 14.
11. הכנסת הסדירה בחוק יסוד את ההכרח במשאל עם על כל הסכם או על כל החלטה חד־צדדית שבמסגרתם תוותר ישראל על שטחים שבריבונותה.
12. ועדת לוקר אומנם המליצה להגדיל את הוצאות הביטחון לחמש השנים הבאות, בניגוד לעמדת האוצר, אולם המלצותיה העיקריות בעניין כוח האדם בצה"ל אינן תואמות את אסטרטגיית צה"ל, וזוהי הסיבה להתנגדות שר הביטחון והרמטכ"ל. "דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון" (דו"ח ועדת לוקר), יוני 2015, <http://goo.gl/u2nP6P>
13. **דו"ח מבקר המדינה**, "סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל", 15 באוגוסט 2015, <http://goo.gl/apVpCD>
14. שמואל אבן, **מחיר הביטחון בישראל – הוצאות הביטחון והמלצות לקביעת תקציב הביטחון**, מזכר 145, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2015, <http://goo.gl/p2lMJg>
15. "גדעון" הוא שמה של תוכנית החומש הצה"לית לבניין הכוח שאושרה ב־2016, <http://goo.gl/1PQ6Iu>
16. שמואל אבן, "תקציב הביטחון – לאן?", בתוך: שלמה ברום וענת קורץ, (עורכים), **הערכה אסטרטגית לישראל 2015–2016**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל־אביב, עמ' 113–122, <http://goo.gl/ObErMQ>