

על ההישג הנדרש מצה"ל בעקבות "אסטרטגיית צה"ל"

עמר בר-לב

פרק ב' בדו"ח ועדת לוקר לתקציב הביטחון (2015), העוסק בתובנות העיקריות של הדו"ח, פותח בשלוש סוגיות שהן תמציתו של הדו"ח כולו:

- **היעדר תפיסת ביטחון מעודכנת:** תפיסת הביטחון של ישראל צריכה לשמש מצפן לבניין הכוח ולהפעלת הכוח של צה"ל. מדינת ישראל פעלה במשך כמה עשורים ללא תפיסת ביטחון כתובה ומעודכנת, על אף שבשנים האחרונות התחדדו התובנות האסטרטגיות בדרג המדיני.
 - **תפיסת הפעלת הכוח:** צה"ל עוקב בדריכות אחר השינויים האזוריים ואחר אופי האיומים ופועל בהתאם. הוועדה התרשמה כי השינויים החריפים שהתחוללו בשנים האחרונות מתחילים להיות מתורגמים לשינויים בבניין הכוח ובהפעלתו.
 - **דרג מדיני – מערכת הביטחון:** ישנו ליקוי בשיח המתקיים בין הדרג המדיני למערכת הביטחון בנוגע לתכנונו של תקציב הביטחון ולמימושו. תמיד יהיה פער בין המענה המלא לאיומים לבין מגבלות התקציב. תפקידו של הדרג המדיני הוא להחליט מה יהיה גודלו של הפער הזה. במילים אחרות: תפקידו של הדרג המדיני הוא להחליט מהם הסיכונים הביטחוניים שעל ישראל לקחת על עצמה. ההחלטות שמתקבלות כיום הן לעיתים עמומות או חסרות. בלעדיהן תכנון תוכניות העבודה של צה"ל לשנה ולחומש אינו סדור ולעיתים כלל אינו אפשרי.
- במסמך "אסטרטגיית צה"ל" מתמודד הרמטכ"ל גדי איזנקוט עם התובנות האלה. בעוד "אסטרטגיית צה"ל" עוסקת באופן מעמיק בתפיסת ההפעלה של הכוח היא עוסקת באופן מוגבל בלבד ביחסי הדרג המדיני-מערכת הביטחון – בעיקר משום שהיחסים האלה אינם תלויים רק במערכת הביטחון.

יחסי הדרג המדיני-מערכת הביטחון

בדו"ח לוקר נכתב שהנחיותיו של הדרג המדיני עמומות וכי בפועל הוא נמנע ממתן ההגדרות הנחוצות לדרג הצבאי. התופעה הזאת אינה חדשה ובמידה רבה הייתה קיימת גם בתקופות קודמות. על הדרג המדיני לקבוע את המטרה, את ההישג הנדרש, ולפיהם יתכונן צה"ל ויפעל במידת הצורך. כאמור, הדרג המדיני מגדיר בדרך כלל מטרות כלליות ביותר כמו, למשל, "חידוש וחיזוק של ההרתעה הישראלית", "דחיית העימות הבא בחמש שנים" ואפילו "שקט תמורת שקט", כפי שהוצהר במהלך מבצע "צוק איתן". אך הגדרת המטרה בלבד אינה מספקת, ועל הדרג המדיני לקבוע מהו ההישג הנדרש מצה"ל – הישג שיבטיח את השגת המטרה. הרבה יותר קל להגדיר את המטרה מאשר את ההישג הנדרש, והדרג המדיני אכן נמנע בדרך כלל מלהגדיר מהו בעיניו ההישג שנדרש צה"ל להשיג.

לפי דו"ח לוקר יש לדרג המדיני תפקיד חשוב נוסף: "להחליט על הסיכונים הביטחוניים שעל מדינת ישראל ליטול בפער בין המענה המלא לאיומים לבין מגבלות התקציב". זאת מתוך הכרה שאין ביכולתה של ישראל לספק 100% ביטחון ל-100% מהאיומים הפוטנציאליים עליה. לכן עליה לקבוע מדרג של רמות סיכון מבין פוטנציאל הסיכונים השונים. כך, למשל, בפני האיום הרקטי על ישראל ניתן להתמגן בשתי דרכים: הגנה פסיבית, שעיקרה מקלוט וחדרי ביטחון, והגנה אקטיבית, כמו מערכת כיפת ברזל. ישראל אינה מסוגלת להעניק הגנה אקטיבית מלאה לכל אזרחי ישראל. לכן נעשה מאמץ להעניק מיגון פסיבי לכל האזרחים – בין היתר באמצעות חקיקה המחייבת לכלול ממ"ד בכל פרויקט בנייה חדש – ואילו השימוש במיגון האקטיבי הוא מוגבל למדי. צה"ל מחליט היכן ואת מה למגן באמצעות מערכות כיפת ברזל.

מכיוון שהגדרת המטרות לאור היעדים הלאומיים היא משימתו של הדרג המדיני, יש ב"אסטרטגיית צה"ל" הפניה למסמך מרידור מ-2006, שבו נידונה, בין היתר, הגדרת היעדים האלה. נקודת התורפה בהפניה למסמך מ-2006 היא, כמובן, החשש שאינו מעודכן. ואכן מסמך מרידור אינו משקף את האווירה הציבורית ששוררת בשנים האחרונות. כך, למשל, במסמך הזה לא בא לידי ביטוי גל המחאה החברתית שפרץ בעוצמה רבה בקיץ 2011 – בעיקר בדרישה להוריד את יוקר המחיה בכלל ואת מחירי הדיור בפרט וכן להפחית את הפערים הכלכליים בין עניים לעשירים בחברה הישראלית. התביעות אלה נכללו תחת הכותרת "השוויון בנטל" והפכו ליעדים לאומיים מרכזיים שאיתם מנסה ישראל להתמודד. מפלגות חדשות הוקמו על רקע גל המחאה החברתית – ויש שיאמרו "רכבו" על הגל הזה – ונושאים חברתיים וכלכליים היו דגלן העיקרי, אם לא היחיד. כך זכתה להצלחה גדולה מפלגת יש עתיד בבחירות לכנסת ה-19 משום שחרתה על דגלה את האינטרסים של מעמד הביניים ואת השוויון בנטל, ובבחירות לכנסת ה-20 זכתה מפלגת כולנו להצלחה משמעותית משום שהניפה על

דגלה את ההתמודדות עם מחירי הדיור ועם הריכוזיות במערכת הבנקאית. לנושאים האלה יש השפעה משמעותית על סדר העדיפויות הלאומי ולכן גם על תקציב הביטחון. בסעיף 6 במסמך "אסטרטגיית צה"ל" נידונה הזיקה בין המטרות הלאומיות לבין הפעלת הכוח. נקבע שם כי כאשר נדרש להפעיל את הצבא, אמור הדרג המדיני לנסח את ההנחיות לצבא ובהן "מהם מצבי הסיום האסטרטגיים הנדרשים". כלומר, לטענת הרמטכ"ל, הדרג המדיני אינו יכול להסתפק בהגדרת המטרה בלבד, אלא עליו לקבוע מהו מצב הסיום של הלחימה שאליו צריך צה"ל לשאוף ובכך להשיג את המטרה הזאת. מכיוון שהדרג המדיני, על פי רוב, נמנע מכך, נאלץ הדרג הצבאי להגדיר לעצמו את המטרות, את ההישג הנדרש ממנו ואת מצבי הסיום, שעם השגתם יושג ההישג הנדרש. בהקשר הזה קל להבין מדוע לעיתים כה קרובות עולה בסיומה של מערכה השאלה האם ניצחנו.

תפיסת ההפעלה של הכוח

השינוי העיקרי בתפיסת ההפעלה של הכוח ב"אסטרטגיית צה"ל" הוא הקביעה כי

"הגישה התחבולנית" היא הגישה המרכזית להשגת הכרעה. "גישה זו מבוססת על מרכיבי פעולה התקפיים ממוקדים, הפועלים על נקודות התורפה של האויב. זאת תוך ניצול יתרונות יחסיים בדגש על תנופה, קצב פעולה ויוזמה, אשר שילובם משיג הלם והפתעה".¹

בהמשך המסמך מצוינת דרך הפעולה באופן מפורש יותר:

"מהלומה משולבת מיידית ובו־זמנית באמצעות שני מרכיבי יסוד: הראשון – תמרון מידי, שמטרתו פגיעה באויב, כיבוש שטח, צמצום הירי מהשטח שנכבש, תפיסה והשמדה של תשתיות צבאיות ופגיעה בשרידות השלטונית של האויב. השני – הפעלת אש אסטרטגית-מערכתית רחבת היקף המבוססת על חופש פעולה אווירי ועל מודיעין איכותי".²

נראה כי בפסקה הזאת באה לידי ביטוי ביקורת, גם אם היא מובלעת, על האופן שבו הופעל צה"ל במבצע "צוק איתן". לפי "אסטרטגיית צה"ל", אותם עשרה ימים של הפעלת אש אסטרטגית, בעיקר מהאוויר, שפתחו את המבצע הם מרכיב היסוד השני במהלומה המשולבת, ואילו "תמרון מידי" הוא מרכיב היסוד הראשון. הדגש מושם על תמרון התקפי של כוחות קרקע, שספק אם בוצע במבצע "צוק איתן". יתרה מכך, מושם כאן דגש על לוח הזמנים ועל הקביעה שיש לעשות מהלך כזה באופן מידי, כלומר עם תחילת המערכה. נוסף על כך מוגדרת במסמך גם מטרתו של התמרון

הקרקעי: היא פגיעה בשרידות השלטונית של האויב. גם המטרה הזאת שונה מאוד מיעדי צה"ל ב"צוק איתן".

ניצחון והכרעה

"הגיון הפעולה" שממנו נגזרת המשימה המבצעית "מאופיין בפעולה ממוקדת ומוגבלת של מבצעים ליעדים בעלי ערך אסטרטגי בשילוב עם מאמץ הגנתי והצגת פוטנציאל למימוש הכרעה צבאית. פעולות אלה ימחישו לאויב את עוצמת הנזק הפוטנציאלי הצפוי מהידרדרות המצב ומהמועילות הנמוכה של פעולתו אם לא יחדל ממדיניותו וייצרו עליו לחץ להפסיק את פעולתו"³.

באמירה הזאת יש חידוש משום שהיא יוצקת משמעויות למושגים "ניצחון" ו"הכרעה". ההגדרה לניצחון אינה השמדה של צבא האויב או כיבוש מתחם צבאי כזה או אחר, כפי שהיה בעבר: הניצחון יושג לאחר שהאויב יוכרע. עם זאת, ההגדרה של המושג "הכרעה" אינה חד-משמעית כפי שהייתה בעבר, והיא מוגדרת "הכרעה טקטית ברורה שתוגדר על ידי שלילת רצונו ויכולתו של האויב להמשיך בלחימה ולפעול נגד כוחותינו"⁴. לאור זאת מוגדרים ההישגים העיקריים הנדרשים להשגת הכרעה מול אויב כמו חזבאללה וחמאס:

1. "שלילת יכולת על ידי השמדת כוחות האויב". כלומר, אין מדובר בהכרח בשלילת כל היכולות של כל כוחות האויב.
2. "צמצום אפקטיביות היכולת נגד העורף הישראלי". כלומר, מדובר בהפחתה בלבד של הפעולה נגד העורף הישראלי ולא בעצירה מוחלטת של הפגיעה בעורף. במילים אחרות, ההערכה – כפי שהייתה במהלך מלחמת לבנון השנייה ובמהלך מבצע "צוק איתן" – היא שירי הרקטות על העורף הישראלי יימשך באופן חלקי עד לסיום המערכה.
3. "הגעה ליעדים אשר נתפסים בראיית האויב כבעלי ערך". כלומר, הגעה ליעדים ולא בהכרח השתלטות עליהם או כיבושם.
4. "פגיעה ברצון האויב להמשיך בלחימה". כלומר, ההכרעה לא תושג כאשר תושמד היכולת של חזבאללה או של חמאס לירות רקטות על העורף הישראלי, אלא כאשר יתפוגג רצון האויב להמשיך בלחימה. זה יקרה כאשר יומחש לו גודל הפגיעה הצפויה לו אם לא ינצור את נשקו. ושוב, ההנחה המובלעת כאן היא שמטרת המהלך הצבאי היא ליצור הרתעה שבעקבותיה יחליט האויב לסיים את הלחימה.

סיכום

המחאה החברתית שפרצה ב־2011 שינתה את השיח בחברה הישראלית: הציבור החל לדרוש "צדק חברתי". השיח החדש שינה גם את סדר העדיפויות הלאומי, וכתוצאה מכך נפתח דיון נוקב בסוגיית החלוקה של המשאבים הלאומיים. תקציב הביטחון, שבמשך שנים רבות זכה להיות בלב הקונסנזוס הישראלי ומחוץ לדיון הציבורי, הפך עם גל המחאה לאחד מסלעי המחלוקת, והוא עומד בלב הדיון הציבורי. הציבור הבין כי לא ניתן לממש את כל היעדים הלאומיים, וכי יש צורך לקבוע סדרי עדיפויות. התגבשה ההבנה שגם חינוך, בריאות ורווחה הם יעדים לאומיים וגם הם חלק מחוסננו הלאומי. עדכון היעדים הלאומיים הצריך שינוי גישה הן בדרג המדיני והן בדרג הצבאי. ניכר שוועדת לוקר לבחינת תקציב הביטחון הייתה ערה לצורך בשינוי כזה והיא קבעה שלא ניתן לתת ביטחון מלא לכלל האיומים על ישראל, ולכן על הדרג המדיני לקבוע את רמת הסיכון שהוא מוכן לקחת בהתייחס לכל איום. בהיעדר תקציב מספק למערכת הביטחון כדי לספק ביטחון מלא, השאלה הרלוונטית היא מהי רמת הסיכון שמוכנים לקחת.

מ"אסטרטגיית צה"ל" מובן כי העורף הישראלי יהיה נתון למתקפת רקטות ופצמ"רים במשך כל המערכה. כמו כן ייתכן שהאמצעים שיעמדו לרשות הכוחות המתמרנים, כמו גם לרשות חיל האוויר, לא יהיו מיטביים. המשמעות היא לקחת סיכון גדול יותר לכוחות צה"ל. על קובעי המדיניות – וכן על הציבור הישראלי – להבין שהשמיכה אכן קצרה ולא יכולה לכסות את כל הצרכים הלאומיים. ככל שיותר משאבים יושקעו בנושאים אזרחיים, הקשורים לצמצום הפערים החברתיים, כך התקציב שיוקצה לנושאים הביטחוניים יהיה קטן יותר. הקטנת תקציב הביטחון תעלה את רמת הסיכון שיצטרכו חיילי צה"ל ליטול על עצמם כדי להפחית את הסיכון לעורף. אומנם ייעוד הצבא הוא להגן על העורף – גם אם זה כרוך בסיכונים – אך בציבור הישראלי התקבעה הגישה שלפיה אבדות בקרב חיילים הן עוד פחות נסבלות מאשר בקרב אזרחים.

אסור שתימשך התרבות השלטונית העכשווית שבה הדרג המדיני נמנע מלהשיב לשאלה מהו ההישג הנדרש, ואילו צה"ל מגדיר בעצמו ולעצמו את המטרות ואת ההישגים. את המצב הזה יש לשנות בהקדם.

הערות

1. "אסטרטגיית צה"ל", עמ' 15, ראו נספח בספר זה. <http://goo.gl/fGpGiu>
2. שם, עמ' 16.
3. שם.
4. שם, עמ' 15.