"אסטרטגיית צה"ל"
בראי הביטחון הלאומי

בעריכת מאיר אלרן, גבי סיבוני, קובי מיכאל

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES
TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

"אסטרטגיית צה"ל"
בראי הביטחון הלאומי

בעריכת מאיר אלרן, גבי סיבוני, קובי מיכאל

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר. המטרה השנייה היא לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שראויים בעיניו לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.

"אסטרטגיית צה"ל"
בראי הביטחון הלאומי

בעריכת מאיר אלרן, גבי סיבוני, קובי מיכאל

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES
TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

IDF Strategy in the Perspective of National Security

Edited by Meir Elran, Gabi Siboni and Kobi Michael

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור – חל"ץ)

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
רמת־אביב
תל־אביב 6997556

טל. 03-6400400
פקס. 03-7447590
דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: http://www.inss.org.il

ISBN: 978-965-7425-97-8

כל הזכויות שמורות © אוגוסט 2016

עורך: יואב תדמור
הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי,
אוניברסיטת תל אביב

דפוס: אליניר, פתח תקווה

תוכן העניינים

פתח דבר משה יעלון 7

מבוא קובי מיכאל, מאיר אלרן, גבי סיבוני 11

שער א הרקע ל"אסטרטגיית צה"ל"

"אסטרטגיית צה"ל" לאור אתגרי תפיסת הביטחון
דן מרידור ואלכס אלטשולר 25

הקשר בין תפיסת ביטחון לאומי עדכנית לבין "אסטרטגיית צה"ל"
יהודה בן מאיר וגבי סיבוני 37

"אסטרטגיית צה"ל" בממד הזמן
שמואל אבן וקובי מיכאל 45

שער ב היבטים אסטרטגיים ומדיניים

"אסטרטגיית צה"ל" – בין עולם ישן לעולם חד
אודי דקל 57

"אסטרטגיית צה"ל": אתגר לדרג המדיני ולציבור הישראלי
עפר שלח 67

השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי – לאן?
שמואל אבן וקובי מיכאל 73

על ההישג הנדרש מצה"ל בעקבות "אסטרטגיית צה"ל"
עמר בר־לב 81

ההרתעה הישראלית לפי "אסטרטגיית צה"ל"
אבנר גולוב 87

שער ג ההיבטים הצבאיים

המשבר בצבא היבשה
גרשון הכהן 99

"אסטרטגיית צה"ל" – הממד האווירי
עידו נחושתן 109

הממד הימי ב"אסטרטגיית צה"ל"
אליעזר (צ'ייני) מרום 115

מקומו של המודיעין ב"אסטרטגיית צה"ל"
דוד סימן־טוב 119

שער ד היבטים אזרחיים וחברתיים

תפיסת צה"ל את תפקידו בחזית האזרחית
מאיר אלרן 129

מה פשר היעדרות הממד החברתי מ"אסטרטגיית צה"ל"?
סטיוארט כהן 139

האם מדובר במסמך אסטרטגי והאם יש לצה"ל אחריות חברתית?
דב תמרי 147

מרכיב הלגיטימציה ב"אסטרטגיית צה"ל"
פנינה שרביט ברוך 155

מקומה של מנהיגות צבאית בישראל לאור "אסטרטגיית צה"ל"
כרמית פדן ועוזי בן־שלום 165

שער ה סיכום

"אסטרטגיית צה"ל" – שבחים, הרהורים וערעורים
עמוס ידלין 175

נספח: אסטרטגיית צה"ל 183

המחברים 219

פתח דבר

משה יעלון

המסמך "אסטרטגיית צה"ל", אשר חלקו פורסם בפומבי באוגוסט 2015, הוא תוצר של תהליכי חשיבה המתקיימים בצה"ל בשנים האחרונות ושכונסו למסמך הזה בהובלת הרמטכ"ל, רב־אלוף גדי איזנקוט.

צה"ל נדרש לתפיסה מעודכנת, אשר יש צורך לעדכנה אחת לכמה שנים נוכח השינויים המשמעותיים בפרמטרים רבים ובהם הזירה, אופי האיומים, האמצעים העומדים לרשותו ולרשות אויביו, המשאבים שמקצה הממשלה לצה"ל ומאפייני החברה הישראלית.

תפיסה מעודכנת חשובה לכל ארגון גדול, קל וחומר לארגון כמו צה"ל, הנדרש לעמוד במשימות ביטחון על פי הנחיות הדרג המדיני. עליו להביא בחשבון את השינויים שצוינו לעיל ולמיינם לאתגרים, לסיכונים ולהזדמנויות.

מהבחינה המדרגית, מעל "אסטרטגיית צה"ל" צריכה לעמוד תפיסת הביטחון של מדינת ישראל. יש המלינים על כך שמאז גיבוש תפיסת הביטחון על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון הראשון, דוד בן־גוריון, לא אישרה ממשלת ישראל תפיסת ביטחון מעודכנת. עובדתית זה נכון. אך אין זה אומר שלמדינת ישראל אין תפיסת ביטחון. עבודת מטה לגיבושה של תפיסת ביטחון מעודכנת נעשתה ב־1997 בהובלת שר הביטחון דאז יצחק מרדכי, ב־2006 בהובלת השר דן מרידור, ובשנים 2011–2012 בהובלתי, כשהייתי השר לנושאים אסטרטגיים. עבודות המטה האלה לא הגיעו לאישורה של ממשלת ישראל.

אף על פי כן, ראש הממשלה, שר הביטחון והקבינט פועלים על פי תפיסת ביטחון דה פקטו המבוססת על דיונים ועל הערכות מצב עם מערכת הביטחון או בלעדיה. עם זאת, רצוי היה לנסח תפיסה כזאת – כפי שנעשה בעבודות המטה בעבר – ולהביאה לדיון ולאישור בקבינט. הדבר תלוי ברצונו של ראש הממשלה. כאמור, ראשי ממשלה

רב אלוף (מיל.) משה יעלון, לשעבר רמטכ"ל צה"ל ושר הביטחון, משמש כעמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

לא הובילו ולא הביאו לדיון תפיסת ביטחון מעודכנת מאז דוד בן־גוריון. להערכתי זה קרה בגלל הסיבות הבאות:

1. תהליך כזה גוזל זמן רב.
2. הרכב הקבינט והדומיננטיות של השיקולים הפוליטיים בדיוניו אינם מאפשרים דיון ענייני.
3. אי־קיומה של תחושת צורך, שהרי "מסתדרים בלי זה".

"אסטרטגיית צה"ל" מתבססת על האופן שבו תופס הדרג הצבאי את הנחיות הדרג המדיני ועל הבנתו שלו את תפיסת הביטחון דה פקטו כפי שהתבססה בעקבות דיונים רבים עם הדרג המדיני.

המאמרים המכונסים באסופה הזאת מנתחים את מה שיש ואת מה שאין במסמך "אסטרטגיית צה"ל". מאחר שהחלק החסוי של המסמך לא עמד לרשותם של כותבי המאמרים, ומאחר שהמסמך המקורי מוכר לי במלואו, הריני להעיד שלמרבית הנושאים "החסרים" יש התייחסות במסמך המלא.

במאמרים המנתחים את המסמך הצה"לי עולה שאלת ההכרעה והניצחון במערכה צבאית. מתוך הניתוחים האלה עולים געגועים להכרעה הצבאית ולניצחון כמו במלחמת ששת הימים. יש הטוענים שמאז אותה המלחמה לא ניצח צה"ל בשום מלחמה.

לאלה המתגעגעים להכרעה ולניצחון של מלחמת ששת הימים אני מזכיר שמלחמת ההתשה פרצה ב־8 במרס 1969, פחות משנתיים לאחר שהסתיימה אותה המלחמה. לעומת זאת, הטרור הפלסטיני המאורגן ביהודה ושומרון לא הצליח להשתקם מאז מבצע "חומת מגן" (2002), חזבאללה מורתע מאז מלחמת לבנון השנייה (2006), וחמאס מורתע מאז מערכת "צוק איתן" (2014).

לכן עוד בהיותי במדים הגדרתי הכרעה וניצחון באופן הבא: "הבאת הצד האחר במערכה לקבל הפסקת אש על פי תנאינו".

ההגדרה הריאלית הזאת נכונה תמיד, אך באין כוח צבאי קונוונציונלי בצד האחר אשר ניתן להשמידו כמו במלחמת ששת הימים, חייבת הפעולה הצבאית להביא את הצד האחר לכניעה ולקבלת דרישותינו להפסקת אש עקב השמדת יכולותיו ובעיקר בשל המחיר שנגבה ממנו. כך פעלנו במבצע "צוק איתן", שבו הבאנו למעשה את הנהגת החמאס לקבל הפסקת אש ללא שום ויתור שלנו על דרישותינו. השנתיים השקטות מאז המבצע מוכיחות שהמבצע גם חיזק את ההרתעה של ישראל.

ב"אסטרטגיית צה"ל" עולה גם השאלה של משך הלחימה במערכה. במאמרים המנתחים את המערכות האחרונות – ממלחמת לבנון השנייה ועד "צוק איתן" – נמתחת ביקורת על שהן היו ארוכות מדי. אין ספק שהאינטרס של ישראל הוא לקצר ככל האפשר את משך המערכה. אך העובדה שישראל אינה חוששת מהתארכות המערכה ויודעת לעמוד איתן גם במערכות ארוכות בלי לוותר על האינטרסים שלה – עד שהצד

האחר מקבל את תנאיה להפסקת אש – יש בה הישג בפני עצמו. זהו אחד ההישגים של מערכת "צוק איתן".

כמו כן אין ספק שהאינטרס של ישראל הוא לדחות ככל האפשר את המערכה הבאה. המפתח לתקופות ארוכות של שקט הוא השגת הרתעה המבוססת על הכרעת המערכה האחרונה.

"אסטרטגיית צה"ל" מגדירה היטב את האינטרסים של ישראל. המדינה נהנית היום משקט ביטחוני יחסי גם כתוצאה מחשיבה מעמיקה שמתקיימת בה על האתגרים, על הסיכונים ועל הסיכויים בזירה האזורית. הבנתם של אלה מאפשרת לדרג המדיני ולדרג הצבאי לבנות את כוחו של צה"ל ולהפעילו באופן מושכל ומיטבי להשגת יעדיה הביטחוניים של ישראל.

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 התיחום 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, מרבים 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:

1. 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 צה"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 תפיסתיות. 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 נבחרי 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 לשמרו.

"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 האזורי, ויש בו התייחסות לישויות שונות שמאכלסות את המרחב הזה ושלהן 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 חזבאללה

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, ולאלה ניתן מקום נרחב 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 כברת 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 מכונן. 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. להרחבה בנוגע לפיקוח האזרחי החוץ־מוסדי ראו: Yagil Levy and Kobi Michael, "Conceptualizing Extra-Institutional Control of the Military: Israel as a Case Study," *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.

שער א
הרקע ל"אסטרטגיית צה"ל"

1. **"אסטרטגיית צה"ל" לאור אתגרי תפיסת הביטחון**
דן מרידור ואלכס אלטשולר

2. **הקשר בין תפיסת ביטחון לאומי עדכנית ל"אסטרטגיית צה"ל"**
יהודה בן מאיר וגבי סיבוני

3. **"אסטרטגיית צה"ל" בממד הזמן**
שמואל אבן וקובי מיכאל

"אסטרטגיית צה"ל"
לאור אתגרי תפיסת הביטחון

דן מרידור ואלכס אלטשולר

חשיבותו של המסמך "אסטרטגיית צה"ל" והיעדרה של תפיסת ביטחון מחייבת לישראל

עצם גיבושו של המסמך "אסטרטגיית צה"ל" ופרסומו לציבור הרחב בגרסתו הלא מסווגת הם בעלי חשיבות רבה. זוהי התפתחות משמעותית בהוויה הישראלית. הנטייה רבת השנים הייתה לא לפרסם גרסאות לא מסווגות של מסמכים רשמיים הנוגעים להיבטים ביטחוניים־אסטרטגיים. המדיניות הזאת פגעה באופן משמעותי ביכולת לקיים דיון ציבורי רציני על הרבדים השונים של תפיסת הביטחון של ישראל ועל האסטרטגיה של צה"ל הלכה ולמעשה. מהבחינה הזאת, פרסומה ברבים של "אסטרטגיית צה"ל" פותח למעשה עידן חדש שבו מחויבת מערכת הביטחון ליותר שקיפות, ליותר פתיחות וליותר אחריותיות (accountability).

פרסום המסמך יאפשר דיון ציבורי הן בקרב אנשי מקצוע מביני דבר שאינם נמצאים כיום במעגל של מקבלי ההחלטות והן בקרב הציבור הרחב, שהמערכת הזאת נועדה להגן על ביטחונו ועל קיומו וממומנת מכספי המיסים שהוא משלם. יש לציין כי הדו"ח שפירסמה ב־2006 הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל (ועדת מרידור) כלל הצעה לפרסם גרסה לא מסווגת ("לבנה") של הדו"ח, אך הדבר לא נעשה. טוב שהגישה השתנתה.

הניתוח במאמר הזה מתייחס לגרסתו הלא מסווגת של "אסטרטגיית צה"ל". יש להניח שחלק מהסוגיות ומההיבטים נידונו באופן מעמיק ומפורט יותר בגרסתו המסווגת של המסמך, אך זו אינה זמינה לדיון הציבורי מסיבות מובנות.

כתיבתה של "אסטרטגיית צה"ל" מחדדת ומרחיבה את עיסוקו של צה"ל באסטרטגיה מעמיקה וארוכת טווח, וניכרת בו חתירה לחשיבה סדורה. העיסוק היומיומי בנושאי ביטחון בישראל מחייב מתן מענה אפקטיבי לאתגרים מיידיים. לצד זאת יש חשיבות

רבה לעיסוק בגיבושם של עקרונות פעולה ושל סדרי עדיפויות ארוכי טווח. מהבחינה הזאת, "אסטרטגיית צה"ל" ממלאת תפקיד משמעותי.

הראייה הכוללת של אתגרי הביטחון ושל דרכי התמודדותו של צה"ל עימם היא חשובה מאוד. מדובר במערכת חיונית ביותר, מורכבת מאוד, שיש לה השפעה רבה על כל אורחות החיים בישראל. עלותה גבוהה מאוד, ואסור לה להיכשל. כל זה נכון שבעתיים בעידן של שינויים דרמטיים באתגרים המרכזיים העומדים בפני ישראל. לפיכך עצם המהלך של חשיבה אסטרטגית כוללת, שיזם הרמטכ"ל גדי איזנקוט, ראוי להערכה ולהוקרה.

עם זאת, פרסומו של המסמך מבליט את היעדרה של תפיסת ביטחון כוללת ומחייבת בישראל. אסטרטגיית צה"ל צריכה להיגזר מתוך תפיסת הביטחון הכוללת. את תפיסת הביטחון הזאת צריכה לקבוע הממשלה. זו אחריותה, וזה תפקידה. על הממשלה (או, למצער, על ועדת השרים לביטחון לאומי, שסמכותה כסמכות הממשלה) לקיים דיונים רציניים ומעמיקים ולגבש – בעזרת מומחים – תפיסת ביטחון כוללת. על התפיסה הזאת לכלול את התובנות המרכזיות בנוגע לתמונת המצב ולהתפתחויות הצפויות וכן בנוגע לסיכונים ולהזדמנויות הניצבים בפני ישראל.

במשטר דמוקרטי תפיסת ביטחון כזאת היא באופן מובהק מעל רמת הצבא. היא עוסקת בתחומים נרחבים שהצבא כלל אינו צריך לעסוק בהם ומגלמת בתוכה את האחריות הכוללת שעל הממשלה ליטול על עצמה. יש לה משמעויות שהן מעבר לענייני הצבא, כמו הקצאת המשאבים לביטחון מתוך משאבי המדינה לאורך זמן (למשל, הקצאת כוח האדם למערכת הביטחון – מה שמעלה את הסוגיה הנפיצה של גיוס חובה שחל בפועל רק על חלק מהאזרחים), יחסי החוץ של ישראל וניהול מערכת המחקר והפיתוח של המדינה. על הממשלה להחליט מהן המטלות של הגופים השונים העוסקים בביטחון. צה"ל הוא הגדול שבהם, אבל לצידו פועלים גופים נוספים כמו המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ושירות הביטחון הכללי.

לדוגמה: ריכוז מאמץ מודיעיני בנוגע ליעד מסוים אינו מעניינו של הצבא בלבד. ההחלטה עשויה לחייב את גופי המודיעין האחרים לעסוק בכך, להקצות ממשאביהם הכספיים והאנושיים ולתאם ביניהם את הפעילות הנדרשת. גם החלטה על פיתוח טכנולוגי חיוני אינה נעשית בהכרח בתוך צה"ל, אלא לעיתים בתוך גופים אחרים. הראייה הכוללת אינה בתחום סמכותו של צה"ל. הממשלה צריכה להיעזר לצרכים האלה במטה לביטחון לאומי. ביכולתו של המטה לביטחון לאומי להחליט שהוא עוסק בכך בעצמו או באמצעות הקמתה של ועדת מומחים, כמו ועדת מרידור, או בכל דרך אחרת שימצא לנכון. כל הנושאים שלעיל מונחים לפתחה של הממשלה, והיא שצריכה לקבוע את תפיסות היסוד בנוגע אליהם.

על הממשלה לדון בחלופות ולבחור בחלופה המועדפת לשם מתן מענה מיטבי לסיכונים ולהזדמנויות הדינמיים. עליה לגבש מסקנות והמלצות מפורטות על בניין הכוח הביטחוני (הצבאי והאחר), על הפעלת הכוח, על המגבלות השונות, לרבות מגבלת התקציב ועל הפעלת "כוח רך" (שימוש בכוח כלכלי, מדיני, הסברתי וכדומה).

כך, למשל, ועדת מרידור הסתייעה במומחים והגישה את מסקנותיה ואת המלצותיה המפורטות ב־2006, ואלה אומצו על ידי שר הביטחון דאז שאול מופז. הוועדה עשתה זאת אז מתוך ראיית התמונה הכוללת ולאחר בחינה של צורכי הביטחון אל מול מכלול צרכים אחרים. על הדו"ח של ועדת מרידור התקיימו דיונים רציניים בממשלה, בכנסת, במטכ"ל ובגופי ביטחון שונים, והמלצות משמעותיות של הוועדה אומצו למעשה, כמו ההמלצה להוסיף את "רגל" ההתגוננות לשלוש ה"רגליים" הקלסיות של תורת הביטחון הישראלית: הרתעה, התרעה והכרעה.

בסופו של דבר לא התקבלה החלטת ממשלה מחייבת בנוגע לאימוץ הדו"ח. גם לו אומץ הדו"ח בזמנו (2006), הרי בו עצמו נכתב שיש לגבש מחדש את תפיסת הביטחון לפחות אחת לחמש שנים (ולבדוק את תקפותן של הנחות היסוד שבו לפחות אחת לשנתיים). כל זה לא נעשה במשך 10 השנים שחלפו מאז.

בהיעדר החלטה על תפיסת הביטחון, עשה צה"ל – בהובלת הרמטכ"ל גדי איזנקוט – את מה שיכול היה לעשות בנסיבות האלה. מכל הבחינות נכון היה, כאמור, שאסטרטגיית צה"ל תיקבע לאור תפיסת ביטחון שהממשלה אישרה קודם לכן. כך מתבקש הן מהבחינה הדמוקרטית (אחריות הממשלה וכפיפותו של הדרג הצבאי) והן מהבחינה העניינית (תפיסת הביטחון במסגרת תמונה כוללת והתאמתה ליכולות וליעדים שהממשלה מעוניינת להשיג). הדיון בתוכנית הרב־שנתית החדשה של צה"ל בקבינט המדיני־ביטחוני, בלא שגובשה קודם לכן תפיסת ביטחון מחייבת, לוקה, כמובן, בחסר מהותי. תוכנית חמש־שנתית לצה"ל בלבד, בלא קביעה מחייבת מקבילה למערכת הביטחון כולה לאותה התקופה, לרבות הבטחת המשאבים הנחוצים מתוך כלל תקציב המדינה לחמש שנים, תקשה הן על הממשלה והן על צה"ל במהלך השנים האלה. עם זאת, ראוי הרמטכ"ל לברכה על שבנסיבות האלה לא המתין, אלא נטל את היוזמה החשובה הזאת. יש לקוות שהמהלך החלוצי הזה של הרמטכ"ל ישמש תמריץ לדרג המדיני לעשות את המוטל עליו לגיבושה ולאישורה של תפיסת הביטחון.

נתייחס להלן לכמה היבטים מרכזיים במסמך "אסטרטגיית צה"ל" עצמו: יעדי המלחמה, השינוי באתגרי הביטחון והמענים.

יעדי המלחמה

לפי המסמך ישנם שלושה מצבים שבהם פועל צה"ל: מצב שגרה, מצב חירום, שבו ישנה הפעלת כוח, אך המערכה ממוקדת בהשגת הישג מוגבל, ומצב מלחמה, שבו המטרה

היא "השגת ניצחון". על השאלה לאיזו מערכה נכנסת ישראל (יזומה או תגובתית) צריכה להחליט הממשלה. על הממשלה לקבוע במפורש ובמפורט את יעדי המערכה. לשם כך צריכה הממשלה להעריך את הניתן להשגה ולקבוע אך ורק יעדים שטובים הסיכויים להשיגם – בהתחשב ביכולות של צה"ל ושל האויב, במחיר המלחמה (בדם ובדמים), בזירה הבינלאומית ובגורמים נוספים. אי־קביעת יעד כזה או השארתו עמום באמצעות ניסוח כמו "לפגוע באויב" או "להחליש את האויב" יצרו בעבר ועלולות ליצור גם בעתיד קושי גדול בהערכת האפקטיביות של פעילות צה"ל.

יש להדגיש כי המלחמה מיועדת להשיג לא רק אפקט פיזי אלא גם תוצאה מדינית. על הממשלה לראות את המכלול המדיני במלוא היקפו ולשאול את עצמה האם בטווח הקצר והארוך מושגת המטרה המדינית. הממשלה צריכה להעריך מהם היעדים הניתנים להשגה במלחמה במקום לקבוע מטרה ערטילאית כמו "ניצחון". אין זה רצוי לצאת למערכה בלי לקבוע לה יעד מוגדר ותחת זאת להסתפק ביעד עמום.

בשל הבדלי העוצמה הגדולים בין ישראל לבין אויביה – כמו חזבאללה וחמאס – הציפייה של הצבא, של האזרחים הישראלים, של האויבים ושל מדינות העולם היא לניצחון ישראלי מוחץ. כאשר תוצאת המערכה היא פחותה מכך – כמו שקרה במלחמת לבנון השנייה ובשלוש המערכות בעזה ("עופרת יצוקה", "עמוד ענן" ו"צוק איתן") – עלולים להיווצר אכזבה בצד הישראלי, שמחה אצל האויב וסימני שאלה בעולם. בארבע המערכות האלה הושגו תוצאות משמעותיות, אם כי היו יעדים שלא הושגו. לפיכך קביעת היעד המדויק וחשיפתו הפומבית עשויות לסייע לניהולן התקין של כלל מערכותיה של ישראל ולהשגת היעדים.

הגדרה מדויקת של היעד חיונית בכל מקרה. במקרים רבים, היתרונות הטמונים בחשיפתו עשויים לעלות על החסרונות ועל המגבלות של מהלך כזה. הצהרה מראש על היעדים הניתנים להשגה – ללא פירוט הדרכים להשגתם כדי לא לסייע לאויב – עשויה להביא לתחושת הצלחה במקום לתחושת כישלון והחמצה.

כמה מילים על הביטוי "מערכה מוגבלת": פוליטיקאים נוהגים לומר לא פעם בפתיחת מערכה שעל הצבא אין ולא יהיו מגבלות כלשהן וכי הוא יכול לנקוט כל פעולה שימצא לנכון. אמירות פופוליסטיות כאלה מטילות אחריות מלאה, שלא בצדק, על הצבא. בפועל יש מגבלות רבות על צה"ל. למשל, יש פעולות שישראל אינה רוצה לעשות בגלל המחירים שהן גובות – בחיי אדם, במעמד מדיני ובמשאבים כלכליים. נוסף על כך, ישנם יעדים שהשגתם כרוכה בהשקעה של זמן רב – זמן שהוא מעבר למה שההנהגה המדינית והקהילה הבינלאומית יהיו מוכנות להעניק. ערכי המוסר של ישראל, הקוד האתי של צה"ל ("רוח צה"ל") והמשפט הבינלאומי משפיעים – ואכן ראוי שישפיעו – על האופן שבו מתנהלת המערכה. מעבר לכך, לעיתים עלולים להיות מופעלים לחצים בינלאומיים היכולים להשפיע גם הם. הממשלה צריכה לקבוע את

מכלול המגבלות האלה, וצה"ל צריך לפעול במסגרתן. לכן אין זה הגון להצהיר – כפי שעושה הממשלה מדי פעם במהלך מערכות – שצה"ל קיבל את מלוא האפשרות לנצח וכי כל מה שעליו לעשות הוא לנצל היטב את האפשרות הזאת שניתנה לו.

לצד זאת יש להעיר כי ההבחנה שעורך צה"ל בין מערכה מוגבלת לבין מערכה אחרת עשויה להטעות, שכן כל מערכה היא מוגבלת מטבעה. תמיד יש מגבלות, וכל העימותים שישראל הייתה מעורבת בהם בעשורים האחרונים המחישו זאת. יש, כמובן, משמעות רבה להיקף המערכה: האם היא מערכה כוללת כמו מלחמת ששת הימים או מלחמת יום הכיפורים או מצומצמת הרבה יותר, כמו שלוש המערכות האחרונות בעזה. הביטוי "מלחמה בלתי מוגבלת" יכול להתפרש כאילו במערכות גדולות אין מגבלות, אך זהו פירוש שגוי. כאמור, לכל מערכה יש מגבלות, ויש להביאן בחשבון.

השינוי באתגרי הביטחון

טבען ואופיין של המלחמות משתנים במהירות לנגד עינינו. המלחמה שצה"ל התכונן לקראתה במשך שנים רבות התבססה על תרחיש של צבאות אויב גדולים, של מדינה אחת או יותר, המנסים – ולעיתים מצליחים – לחדור ולכבוש שטחים בישראל. הערכתנו היא שתרחיש של מלחמה כזאת אינו סביר בטווח הקרוב. המצרים נמצאים במשך קרוב ל־40 שנה ביחסי שלום פורמליים עם ישראל, ואפילו בימי שלטון האחים המוסלמים (2012–2013) לא הפרו את הסכם השלום. ירדן מקיימת כבר יותר מ־20 שנה את הסכם השלום עם ישראל. צבא סוריה עסוק בעיקר במלחמת אזרחים קשה שבה איבד חלק גדול מאוד מעוצמתו. צבא לבנון מעולם לא היה איום ממשי על ישראל, וגם צבא עיראק אינו רלוונטי זה שנים לסכסוך הישראלי־ערבי.

עליית כוחם של הארגונים הלא־מדינתיים. האיום של צבאות ערביים סדירים על ישראל פחת אפוא מאוד, אולם במקביל החריף מאוד האיום של ארגוני טרור וגרילה כמו חמאס וחזבאללה. בתחילת דרכם היו אלה ארגונים לא־מדינתיים, אולם ברבות השנים הם הפכו לארגונים מעין־מדינתיים. חמאס וחזבאללה שולטים כיום על טריטוריות ומנהלים אותן בדומה לאופן שבו ממשלות ריבוניות מנהלות את המדינות שעליהן הן מושלות. לארגונים האלה יש גם זרועות צבאיות שדומות במבנה שלהן למבנה של צבאות מדינתיים סדירים (למשל חלוקה לגדודים ולחטיבות). אך למרות נקודות הדמיון האלה מדובר בגופים ששונים מאוד ממדינות רגילות, וגם האופן שבו הם נלחמים שונה ממתכונת הלחימה של צבאות מדינתיים. זו הסיבה שבהתמודדות עימם נזקק צה"ל למענים נוספים, ליכולות אחרות ולשינויי פרדיגמה בתחומים של בניין הכוח ושל האסטרטגיה הכוללת שלו.

אולם נוסף על חמאס ועל חזבאללה מאיימים על ישראל גם ארגונים שנותרו לא־מדינתיים, דהיינו שאינם מנהלים טריטוריה כלשהי, ונשאלת השאלה האם ניתן

ליישם בנוגע אליהם את דוקטרינת הביטחון של ישראל המבוססת על ארבע הרגליים המפורסמות: **הרתעה, התרעה, הכרעה והתגוננות**. כיצד **מרתיעים** גורם לא־מדינתי אשר לעיתים לא יודעים את מיקומו ואף לא את אופן פעולתו? גורם כזה אינו חייב להיות שכן. הוא יכול לפגוע ממרחק, למשל באמצעות פעולת טרור, טיל, מתקפת סייבר, נשק כימי או ביולוגי. במקרים רבים המניע של גורם כזה הוא פנאטיות דתית.

יתר על כן, כיצד ניתן לקבל **התרעה** על כוונתו של גורם לא־מדינתי ליזום התקפה? כשמדובר בצבא של מדינה, יש בדרך כלל "סימנים מעידים" להתקפה קרובה, אך את ההכנות של ארגוני טרור וגרילה הרבה יותר קשה לגלות. לבסוף יש לשאול כיצד **מתגוננים** מפני ארגון לא־מדינתי וכיצד **מכריעים** אותו. כדי להשיב על השאלות האלה יש צורך בהערכת מצב קונקרטית לכל זירה ולכל תרחיש.

ההגנה על שמי ישראל באמצעות חיל האוויר הייתה במשך עשרות שנים בעיקר הגנה מפני מטוסים חודרים. חיל האוויר הצליח לנטרל את האיום הזה באופן יוצא מן הכלל. כדי לעקוף את עליונותו של חיל האוויר בנו לעצמם אויבי ישראל – המדינות והארגונים הלא־מדינתיים – יכולת טילית ורקטית.

במקום האיום של פלישה מסיבית של צבאות ערב לתוך שטח ישראל הולך ונבנה איום של פגיעה מקיפה בשטחה של ישראל הן בקווי הגבול והן בעומק בעיקר באמצעות רקטות, טילים וכטב"מים (כלי טיס בלתי מאוישים). האויב נכשל במלחמות העבר בתמרון התקפי ומעדיף את השימוש באש נגד ישראל. איום הטילים והרקטות הפך להיות מוחשי במלחמת המפרץ ב־1991 ובהמשך בהתקפות הטילים והרקטות מלבנון ומעזה. מאגר הטילים והרקטות הגדול והמתרחב של חזבאללה, שנבנה בסיוען של איראן ושל סוריה, מסכן את כל שטחה של ישראל. נוסף על הסיוע המסיבי לחזבאללה מפתחת איראן יכולות משוכללות בתחומי הטילים, הרקטות וכלי הטיס הבלתי מאוישים. אתגר הטילים והרקטות נובע לא רק ממספריהם אלא גם מהטווחים שלהם, מהעוצמה של ראשי הנפץ שלהם וממידת דיוקם. כל אלה הולכים ומשתפרים בקצב מהיר. עד כה פגע האויב בעיקר ביישובים ובריכוזי אוכלוסייה בישראל, אך יש להניח כי בעתיד יעשה מאמץ מרוכז לפגוע בתשתיות האסטרטגיות ובכוחה הצבאי של ישראל – המגן והתוקף.

אתגר הסייבר. גורם שינוי מהותי נוסף הוא תחום הסייבר. ההתפתחות המהירה של מערכות המחשוב, של הרשתות ושל התקשורת חוללה – וממשיכה לחולל – מהפכה בעולמנו. יכולות הצבירה והאחסון של אינפורמציה בכמויות עצומות, מהירות הפעולה, עוצמות המחשוב ויכולות התקשורת העצימו מאוד את השימוש במחשבים ואת יכולות המשתמשים בהם. המהפכה הזאת משנה את חיינו בשטחים רבים ושונים. השפעתה על הביטחון ועל האופן שבו מנהלים מלחמות היא משמעותית ביותר. לצד המלחמות המסורתיות, שמתנהלות ביבשה, בים ובאוויר באמצעות כוחות קונוונציונליים (סדירים

או בלתי סדירים), הולך ומתפתח שדה קרב, לכאורה סמוי מן העין, בעולם הסייבר. זהו עולם בפני עצמו שבו ניתן לתקוף יעדי אויב, להגן מפני התקפות אויב ולאסוף מודיעין, בין היתר לצרכים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים ומסחריים.

כותבי "אסטרטגיית צה"ל" זיהו את הפוטנציאל ואת החשיבות הרבה של העולם החדש הזה. במרחב הסייבר מתפתחות יכולות של גורמים רבים ושונים – מדינות, ארגונים וגופים כלכליים – לצורך ריגול, שיבוש ופגיעה, הגנה, גניבת סודות מסחריים ועוד. הסייבר הוא זרוע חדשה שזכאית למלוא תשומת הלב וההשקעה וכן לשיטת הארגון המתאימה לה, כפי שאכן החליט באחרונה המטה הכללי של צה"ל. לישראל יש יכולות טובות מאוד בשטח הזה, ואנחנו צריכים ויכולים להיות טובים בו יותר מהאחרים.

איום הטרור. הארגונים הלא־מדינתיים מפתחים ומגבירים מאוד את השימוש בטרור כדי להשיג את יעדיהם. זוהי תופעה כלל־עולמית. נקודת המוצא של פעולות הטרור נגד ישראל יכולה להיות בתוך שטח ישראל, בשטחי יהודה ושומרון ומעבר לגבול (בחדירה או בירי); מרצועת עזה, מסוריה, מלבנון ואף מסיני. נוסף על כך עלולים טרוריסטים לפעול נגד יעדים ישראליים ויהודיים בכל העולם (טרור גלובלי). המערכה הזאת אינה מוכרעת בכוח צבאי רגיל, בדרך המסורתית של כיבוש שטחים והשמדתם של כוחות האויב, אלא באמצעות סיכול פעולות טרור, התגוננות מפניהן ורדיפת מבצעיהן.

העולם משתנה במהירות, והטכנולוגיה הופכת להיות כלי מרכזי בידינו ובידי האויבים. גם בתחום הטרור יש חשיבות עליונה למודיעין – כדי לחשוף בעוד מועד תוכניות פעולה של הטרוריסטים וכדי לאפשר פגיעה נקודתית בהם. גם בתחום הזה צריכה תורת הלחימה להתקדם במהירות יחד עם השינויים בעוצמת האתגר.

האיום הגרעיני. לא נעסוק כאן במישרין באיום הלא־קונוונציונלי. ועדת מרידור עסקה בו בפירוט. יש להניח כי החלקים החסויים במסמך "אסטרטגיית צה"ל" עוסקים בכך. האיום הלא־קונוונציונלי התרחק כעת במקצת, אך הוא עלול לחזור בהפתעה ולא רק מאיראן, אלא גם ממדינות אחרות כתוצאה ממרוץ החימוש בתחום הזה. ישראל הקדישה מאמץ רב לסיכול האיום הזה. כך, למשל, ב־1981 היא תקפה את הכור הגרעיני בעיראק – מה שעיכב את הפרויקט למשך כמה שנים. לאחר מכן הוא נבלם שוב ב־1991 במהלך המלחמה של הקואליציה בראשות ארה"ב נגד עיראק (מלחמת המפרץ הראשונה). פרויקט גרעיני נוסף – של לוב – חוסל באמצעים לא כוחניים על ידי ארצות־הברית ובריטניה. בהמשך – לפי מקורות זרים – הפציצה ישראל ב־2007 כור שבנו צפון־קוריאנים בסוריה. יש האומרים כי ישראל שיתפה פעולה עם ארצות־הברית במאמצים לסכל באופן חשאי את פרויקט הגרעין באיראן.

אולם ההתמודדות עם האתגר הלא־קונוונציונלי אינה עומדת על הסיכול לבדו. יש למאבק הזה שלוש רגליים: סיכול (מבצעי, מדיני, כלכלי, גלוי וחשאי, לבד או בשיתוף פעולה בינלאומי), הגנה (פרויקט החץ ופרויקטים נוספים) והרתעה. יש לטפל בכל המרכיבים האלה במקביל.

המענים לאתגרי הביטחון

מהו התמהיל הנכון של המענה לאתגרים האלה? כאמור, ועדת מרידור המליצה ב־2006 להוסיף את עקרון ההתגוננות לשלושת העקרונות הקלסיים של תורת הביטחון הישראלית: הרתעה, התרעה והכרעה. עקרון ההתגוננות התקבל בצה"ל, ובתחום הזה כבר נעשתה עבודה רבה וחשובה. ישראל נדרשה לבנות מערכות הגנה חדשות ופיתחה – נוסף על מערכת החץ – את מערכות ההגנה האקטיבית כיפת ברזל ושרביט קסמים, וכן התפתחה ההגנה הפסיבית על כל מרכיביה (ובהם מתן התרעה לאוכלוסייה ומקלוט).

במקביל התקבלה ההחלטה להשאיר את הגנת העורף בטיפולו של צה"ל. בעבר ידענו מלחמות שעיקרן התמודדות בין גייסות לוחמים, טנקים, מטוסים וספינות. המלחמה התנהלה בשדות הקרב, והעורף נשאר לרוב מחוץ לתמונה. לעומת זאת, כיום, בתרחישים רבים, המלחמה מתרחשת כולה בעורף האזרחי והצבאי. ישנה סבירות נמוכה מאוד לראות אוגדות ישראליות מתכתשות עם אוגדות אויב במרחבי סיני או ברמת הגולן. לפיכך שאלת המיקום הארגוני של הסמכות ושל האחריות בנושאי העורף ראויה לדיון מקיף בממשלה. בתוך כך צריכה הוועדה לגיבושה של תפיסת הביטחון – שעל הממשלה להקים – לדון לעומק גם בשאלה האם האחריות על מכלול נושאי העורף צריכה להיות בידי הצבא או אולי בידי גורם אחר אשר יתכלל את כלל הגופים העוסקים בהיבטים השונים של הגנת העורף (ובהם פיקוד העורף, משטרת ישראל, מגן דוד אדום, ארגונים חברתיים העוסקים בנושאי חירום, רשויות מקומיות, משרדי הממשלה ושירות הביטחון הכללי). האם נכון ברמה העקרונית והמעשית שאת החיים בערים וביישובים האחרים בישראל ינהל הצבא בעת חירום, או שמא עדיף שהניהול יהיה בידי גוף אחר. השאלה הזאת מורכבת מאוד ורב־ממדית, ויש לדון בה בכובד ראש.

מובן שבהתגוננות בלבד אין די. לצידה צריכה להיות יכולת התקפית משמעותית ויעילה. בהקשר הזה עולה שוב שאלת התמהיל הנכון בין אש לתמרון. צריכה להישמר, כמובן, יכולת תמרון משמעותית של צה"ל בתרחישים מסוימים, אבל משקלו של הגורם הזה והקצאת המשאבים בעבורו אמורים להיות נמוכים מבעבר. התמהיל צריך להשתנות, וכובד המשקל צריך לעבור לפיתוח יכולות בתחומי המודיעין והאש המדויקת.

כאמור, ההתמודדות עם איום הטילים, הרקטות וכלי הטיס הבלתי מאוישים כוללת רכיבים הגנתיים (בעלויות גבוהות) ורכיבים התקפיים, אך צריך לברר לעומק מהי דרך ההתקפה הנכונה. כשפריסת הרקטות של חזבאללה היא בלבנון כולה, הרי

ששאלת האפקטיביות של כיבוש שטח קטן בדרום לבנון אל מול מחיריו הגבוהים צריכה להיבחן בצה"ל ובממשלה. במתח הקיים בין תמרון לבין אש צריך לזכור שהיעד העיקרי הוא לפגוע במטרות האויב. הטענה המרכזית בזכות התמרון היא שהוא מאפשר להתקרב למטרות. בעבר טווחי הנשק היו מוגבלים יותר ולא מספיק מדויקים, והיה צורך להתקרב למטרות כדי לפגוע בהן. אולם כיום הן הטווחים והן הדיוק השתפרו מאוד. אם ניתן לפגוע באויב במדויק מעבר לגבול ולפגוע בו קשות בלי לסכן את הכוחות הלוחמים, הרי שישנה עדיפות ברורה לאש על פני התמרון. כאשר האויב בונה יכולות לפגוע באמצעות טילים נגד טנקים בשריון הישראלי במעברים ההכרחיים שבהם צריך השריון הישראלי לעבור, משתנה מערכת השיקולים. שאלת התמרון מול האש צריכה להישאל ולהישקל בכובד ראש מתוך הסתכלות על המחירים, על הסיכונים ועל מכלול התוצאות הניתנות להשגה. המתח בין תמרון לבין אש אינו נידון בגרסה הלא מסווגת של "אסטרטגיית צה"ל". ניתן להניח שהנושא הזה נידון בגרסה המסווגת בשל חשיבותו הרבה.

בהקשר של קביעת היעדים ושל הפעלת האש תהיה חשיבות הולכת וגוברת לתפקודו של המודיעין במערכה. הכוונה היא הן ליכולות האיסוף מהמקורות השונים והן לאינטגרציה מהירה – יצירת תמונה שלמה ורלוונטית – מתוך הכמות העצומה של המודיעין הזורמת כל הזמן, הסקת המסקנות הכוללות והאופרטיביות והעברתן לידי המחליטים והמבצעים, בין אם זו הממשלה ובין אם זה הלוחם שמפעיל חימוש מונחה מדויק. זהו אתגר מורכב שמערך המודיעין צריך ויכול להתמודד עימו בהצלחה.

יש להדגיש במיוחד את היכולת הנדרשת לזהות לאו דווקא את מקומן של 100 אלף רקטות, אלא להבין את הלוגיקה שבה פועל האויב ולנסות לאתר מספר הרבה יותר קטן של מטרות, נייחות או ניידות, אשר פגיעה נקודתית בהן תכה את האויב מכה קשה. צריך לאכן את המטרות האלה באופן שוטף, וצריכה להיות יכולת של פגיעה נקודתית בהן בכל זמן. בארגון לא־מדינתי קשה יותר להבין את הלוגיקה ולסמן את המטרות החיוניות מאשר במדינה שבה יש מערכת היררכית מורכבת. בכך צריך המודיעין לרכז מאמץ. יש לשאוף לכך שתהיה אפשרות מיד בפתיחת המערכה, שיכולה לפרוץ בהפתעה, לפגוע בכל (או ברוב) המטרות שהוגדרו. יש חשיבות רבה לכך שהאיסוף, המחקר, הבנת הלוגיקה, הסקת המסקנות, איתור המטרות ואיכונן – כל אלה ייעשו באופן שוטף לפני המלחמה, במהלך המערכה שבין המערכות (מב"ם).

צריך להמשיך לפתח את יכולת הפגיעה הנקודתית הן בחימוש מונחה מדויק – מהאוויר, מהים ומהיבשה בטווחים שונים – הן בפעולות קומנדו בעומק שטח האויב והן במלחמה ברשת (סייבר).

למרות החשיבות הרבה של המודיעין ושל האש המדויקת, הרי במקרים מסוימים יש יתרונות לתמרון ולהימצאות הכוחות הלוחמים בשטח. עם זאת יש לזכור כי ייתכן

שגם אחרי כיבוש שטח מצומצם יחסית תימשך האש המסיבית של טילים ושל רקטות מהאזורים שלא נכבשו. יתר על כן, לכניסה קרקעית מסיבית עלול להיות מחיר גבוה בחיי אדם וכך גם לשהיית החיילים בשטח הכבוש לאורך זמן. לכן לפני כל מבצע כזה יש לשאול: האם הכניסה תשיג את המטרה? מהו המחיר שנשלם בחזית ובעורף? ו"איך יוצאים מזה?", דהיינו, כיצד יוצאים במהירות מהשטח שנכבש (בגלל מחירי השהות בו ובגלל הקושי למנוע ירי מתוכו או מהאזורים הסמוכים לו) בלא לאפשר לאויב להשתלט עליו שוב ולפעול מתוכו?

במסגרת המענים יש להתייחס גם ל"כוח הרך", שכולל שימוש באמצעים מדיניים, כלכליים והסברתיים (יש לציין שהפעלת כוח רך היא באחריות הממשלה, ולא רק צה"ל עוסק בכך. בכל מקרה, תרומתה להישגים הביטחוניים יכולה להיות משמעותית ביותר). כך, למשל, במדיניות מול עזה משתמשת ישראל גם בכוחה הכלכלי; במאבק שנועד לבלום את תוכנית הגרעין האיראנית נעשה שימוש מסיבי בסנקציות כלכליות בינלאומית ובבידודה של איראן בזירה הבינלאומית – מה שהפעיל עליה לחץ כבד מאוד.

גם להיבט ההסברתי יש חשיבות גדולה מאוד. המלחמות היום מתנהלות בה בעת בשתי זירות – בשדה הקרב ועל המסך – והמלחמה נראית בכל בית בעולם על כל נוראותיה וזוועותיה בזמן אמת. כך נוצר היפוך העוצמה: הצד החזק, שמפעיל את עוצמתו לאורך זמן וגורם נזקים קשים לצד החלש, עלול להיחשב – לעיתים שלא בצדק – לצד הלא צודק. לעומת זאת, הצד החלש, שסבלו מוצג לאורך זמן על המסכים השונים, נחשב, לעיתים שלא בצדק, לצד הצודק. הסיבה לכך היא שבני אדם נוטים לרוב להזדהות עם ה־underdog. כך קרה, למשל, לישראל בעימותיה נגד החמאס ברצועת עזה. דעת הקהל בעולם התעלמה בדרך כלל מהעובדה שישראל הותקפה שוב ושוב בטילים ושהגיבה רק לאחר שכלו כל הקיצין. בעיני אותה דעת קהל ישראל החזקה הנחיתה מכות קשות על חמאס שחלש ממנה בהרבה, ולכן היא בהכרח הצד הלא צודק במערכה. זוהי דינמיקה שיש להביאה בחשבון לא רק בבחירת אמצעי הפעולה אלא אף בתכנון של משך המערכה: מעט ההבנה שקיימת לעיתים למניעיה של ישראל הולכת ומתפוגגת ככל שהמערכות ממושכות יותר.

יש חשיבות רבה למאבק של ישראל על הלגיטימציה, שכן המאבק הזה קובע כמה זמן יינתן לישראל להשיג את יעדיה. סוגיית הלגיטימציה מצריכה הרבה יותר חשיבה ועשייה מאשר במלחמות העבר. זו אינה סוגיה שהצבא לבדו צריך לעסוק בה, אך היא משפיעה במידה רבה על הפעולות שנוקט הצבא.

סיכום ומסקנות

אין ספק כי גיבושה ופרסומה של "אסטרטגיית צה"ל" הם התפתחות חשובה הן מבחינת צה"ל והן מבחינת האפשרות לקיים דיון ציבורי מושכל ומבוסס יותר בנושאי

ביטחון לאומי בחברה הישראלית על כל רבדיה. אולם כתיבת המסמך האמור על ידי צה"ל מבליטה את "הקומה החסרה" – את היעדרה של תפיסת ביטחון לאומי כתובה, כוללת ומחייבת. את זו אמורה לגבש ממשלת ישראל בהתייעצות עם מומחים, וממנה אמורות להיגזר האסטרטגיות של צה"ל ושל גופי הביטחון האחרים.

אנחנו חיים בעולם של שינויים מהירים ועצומים – אזוריים וכלל־עולמיים – במאפייניהם של הסיכונים ושל האתגרים. לכן יש חשיבות רבה לכך שצה"ל יתאים את האסטרטגיה שלו למציאות הנוכחית ולמציאות העתידית החזויה. הדבר עשוי לדרוש קביעת סדרי עדיפויות מחודשים, למשל צמצומים בתחומים מסוימים (כמו התמרון המסורתי) והרחבה ניכרת של תחומים אחרים (כמו מודיעין, יכולת פגיעה מדויקת, הגנה אווירית וסייבר).

בדו"ח ועדת מרידור מ־2006 כלולות המלצות להתאמות משמעותיות בסדרי העדיפויות המסורתיים בנושאי הביטחון הלאומי, וצה"ל קיבל הלכה למעשה חלק מההמלצות (לדוגמה, הוספת רגל ההגנה לשלוש הרגליים המסורתיות של תורת הביטחון הישראלית: הרתעה, התרעה, הכרעה). יש לקוות כי תישמר ואף תתחזק ותתמסד המגמה הזאת של התאמה מתמשכת של עקרונות תפיסת הביטחון הלאומית למציאות המשתנה. התמורה תהיה קפיצת מדרגה במיצוי יכולותיה של ישראל בתחומי הביטחון הלאומי במובנם הרחב, הכוללים, בין היתר, את ההיבטים הצבאיים, המדיניים, הכלכליים והדיפלומטיים. "אסטרטגיית צה"ל" של הרמטכ"ל איזנקוט היא צעד חשוב בכיוון הזה.

הקשר בין תפיסת ביטחון לאומי עדכנית לבין "אסטרטגיית צה"ל"

יהודה בן מאיר וגבי סיבוני

מבוא

הפצתו של המסמך "אסטרטגיית צה"ל" לציבור הרחב עוררה עניין רב לצד דיון ציבורי בנוגע למקומה ולתקפותה של האסטרטגיה הזאת בהיעדר מסמך־על מחייב שבו מנוסחת תפיסת הביטחון הלאומי. אילו היה קיים מסמך־על כזה, יכולים היו הצבא – ושאר הארגונים הרלוונטיים – לגזור ממנו את האסטרטגיה שלהם. בהיעדרו נשען המסמך "אסטרטגיית צה"ל" על יסודות הביטחון של ישראל כפי שהתפתחו במהלך שנים של עשייה ביטחונית.

תפיסת הביטחון של ישראל עברה גלגולים שונים. נכון להיום אין בנמצא מסמך רשמי אינטגרטיבי של תפיסת הביטחון הישראלית שאושרה כדת וכדין על ידי ממשלת ישראל. אולם גם אם אין תורה שבכתב, אין ספק שקיימת תורה שבעל פה. הניסיון הראשון לגבש תפיסת ביטחון מלאה היה של דוד בן־גוריון, והוא אף הציג את רעיונותיו לממשלה. תפיסת הביטחון שגיבש בן־גוריון הייתה למעשה במשך עשרות שנים תפיסת הביטחון של ישראל.[1] תפיסת האיום שעמדה בבסיס תפיסת הביטחון הייתה מלחמה קונוונציונלית שבה קואליציה של מדינות ערביות יתקפו את ישראל כדי לכבוש אותה ולהשמידה. תפיסת הביטחון נועדה לתת מענה לאיום הזה והביאה בחשבון את המגבלות של ישראל במשאבים ובמרחב: היותה מדינה ללא עומק אסטרטגי וללא אורך נשימה למלחמה ממושכת.

על בסיס הנחות היסוד האלה גיבש בן־גוריון תפיסת ביטחון שעמדה על שלוש רגליים: הרתעה, התרעה והכרעה. היסודות האלה של תפיסת הביטחון היו אמורים לתת מענה לתרחיש האיום ולמאפייניה המיוחדים של המדינה.

ישראל הייתה עסוקה בשנותיה הראשונות בקליטת עלייה גדולה ובבניית תשתית חברתית וכלכלית. בן־גוריון האמין שישראל יכולה להתקיים ולהתפתח בגבולותיה על

פי הסכמי שביתת הנשק. משום כך המטרה הראשונה במעלה של המדינה הייתה – על פי תפיסתו – למנוע מלחמה או לכל הפחות לדחות אותה ככל האפשר. כדי לדחות מלחמות יש צורך בהרתעה חזקה – וזוהי הרגל הראשונה בתורת הביטחון של ישראל.

כמו כן היה ברור שישראל לא תוכל להחזיק צבא סדיר שיכול להשתוות בגודלו לגודלם של צבאות ערב. לכן הוחלט שעיקר כוחו של צה"ל יהיה צבא המילואים, וכי זה יגויס בעת חירום. ההערכה הייתה שגיוס כל צבא המילואים מצריך התרעה מוקדמת של כ־48 שעות. התרעה היא אפוא הרגל השנייה של תפיסת הביטחון הישראלית.

בן־גוריון והרמטכ"ל בעת שגובשה תפיסת הביטחון של ישראל, יגאל ידין, היו מודעים היטב ליכולתה המוגבלת של ישראל לנהל מלחמה ארוכה. מכאן הרגל השלישית: הכרעה, שאמורה לבנות מחדש את ההרתעה שלאחר המלחמה. על פי עקרון ההכרעה נדרש צה"ל במקרה של מלחמה להעביר אותה מהר ככל האפשר לשטח האויב ולהביסו במהירות ובצורה משכנעת וגלויה לעין. בן־גוריון היה סבור שהיעד המרכזי של תורת הביטחון הישראלית צריך להיות קיצור המלחמות ככל הניתן והארכת המרווחים – ככל האפשר – בין מלחמה למלחמה כדי לאפשר למדינה פסקי זמן להתאוששות, להתעצמות צבאית ולפיתוח כלכלי וחברתי. אלה – על פי תפיסתו של בן־גוריון – הם התשתית ההכרחית לקראת העימות הבא.

שינויים דרמטיים שהתחוללו במזרח התיכון החל מסוף שנות ה־70 של המאה ה־20 חייבו את ישראל לבחון מחדש את תפיסת הביטחון שלה ולהתאימה למציאות החדשה. במאמר הזה נבחן הקשר שבין התפתחות תפיסת הביטחון של ישראל בשנים האחרונות לאור השתנות האיומים לבין התובנות העולות מהמסמך "אסטרטגיית צה"ל".

השתנות האיום

השינויים הבולטים ביותר שהתרחשו בעשורים האחרונים היו הסכמי השלום שנחתמו בין ישראל לבין מצרים וירדן. הוצאתה של מצרים ממעגל המלחמה נגד ישראל הפחיתה משמעותית את האיום בהתקפה קונוונציונלית של מדינות ערב עליה. התפתחויות ותהליכים נוספים הפחיתו עוד יותר את האיום על ישראל: התפרקות ברית־המועצות שללה מסוריה את תמיכתה של מעצמה עולמית, ומלחמות המפרץ חיסלו למעשה את צבא עיראק, נטלו מסוריה את האפשרות להסתמך על עזרה צבאית ממשית מעיראק והפחיתו במידה ניכרת את האיום של החזית הצפון־מזרחית. התפרקותה של עיראק לאחר שתי מלחמות המפרץ ומלחמת האזרחים בסוריה סתמו את הגולל על האיום הקונוונציונלי ממזרח בעתיד הנראה לעין.

לשיפור הזה בסביבה הביטחונית של ישראל בעשורים האחרונים התלוו שינויים חשובים נוספים, שגם להם הייתה השפעה רבה על ביטחון המדינה. אלה הם העיקריים שבהם: המהפכה האסלאמית באיראן; עליית המדרגה במרכזיותה ובחריפותה של

הסוגיה הפלסטינית (בישראל ובעולם); הפיכת האש תלולת המסלול לאיום הולך וגדל על ישראל; היחלשות מדינות ערב לצד העלייה בכוחם של ארגונים תת־מדינתיים אסלאמיים רדיקליים והתגברות הטרור.

השינוי הראשון – וקרוב לוודאי שהחשוב שבהם – היה המהפכה באיראן. עם עליית חומייני לשלטון לא הסתפקה איראן בניתוק קשריה עם ישראל, אלא הכריזה עליה מלחמת חורמה. איראן היא המדינה היחידה בעולם הקוראת בגלוי להשמדת ישראל ונלחמת נגדה בתחומים רבים ומגוונים באמצעות זרועות חובקות עולם. היא מנהלת את המלחמה בעיקר, אם כי לא באופן בלעדי, באמצעות שליחים (Proxies) כמו חזבאללה בלבנון והג'האד האסלאמי והחמאס ברצועת עזה. נוסף על כך פתחה איראן במאמץ אינטנסיבי לפתח נשק גרעיני ובמקביל היא פיתחה מערך של טילים בליסטיים שאמורים בסופו של דבר לשאת ראשי נפץ גרעיניים. בהסכם שחתמה איראן עם המעצמות ביולי 2015 היא התחייבה שלא לפתח נשק גרעיני, אך האפשרות לפתח נשק כזה לא ניטלה ממנה. לכן כל עוד נותר המשטר האסלאמי על כנו יש לראות בו את האיום המרכזי לביטחון ישראל.

שינוי נוסף התחולל, כאמור, בסכסוך עם הפלסטינים. עד לעשורים האחרונים היה העיסוק הבינלאומי בסוגיה בעיקרו בתחום הפוליטי־דיפלומטי, אולם בשלב מסוים הפך הנושא מוקד לשיח ציבורי נרחב במערב, והעניין בו הפך לנחלת הכלל. העניין הציבורי הנרחב בסוגיה הפלסטינית בא לידי ביטוי – בין היתר – במאמץ לעשות לישראל דה־לגיטימציה. ביטוי מרכזי למאמץ הזה הוא תנועת ה־BDS שמקדמת חרם וסנקציות על ישראל. התופעה הזאת מעמידה אתגרים קשים לישראל, בעיקר בתחום הדיפלומטיה הציבורית והלוחמה המשפטית. לאתגרים האלה יש השלכה לא מבוטלת וארוכת טווח על ביטחון ישראל.

הרשות הפלסטינית מנהלת נגד ישראל מערכה בינלאומית – דיפלומטית, הסברתית ומשפטית. המערכה המשולבת הזאת פוגעת במעמדה המדיני של ישראל ומגבירה את בידודה בעולם. אין חולק על כך שמעמדה המדיני של ישראל הוא רכיב חשוב בתפיסת הביטחון הלאומי, ויש לו השפעה על חופש הפעולה של צה"ל ועל עוצמתו. מסע הדה־לגיטימציה והניסיונות לבודד את ישראל באמצעות חרם וסנקציות עלולים לייצר, בנסיבות מסוימות, אתגר למרכיבים שונים בכלכלה הישראלית.

השינוי השלישי נוגע לעלייה הדרמטית בהיקפו ובאיכותו של הנשק תלול המסלול הנמצא ברשותם של גורמים עוינים לישראל (מדינות, ארגונים תת־מדינתיים וארגוני טרור). ב־25 השנים האחרונות חל מפנה דרמטי בתפוצת הנשק הזה, ביכולת הייצור שלו, בעלותו ובאיכותו. טכנולוגיית הטילים והרקטות נהייתה זמינה למספר רב של מדינות ודרכן לארגונים תת־מדינתיים. חזבאללה וחמאס קלטו כמויות ניכרות של נשק תלול מסלול שאותו סיפקו איראן וסוריה וכן מתוצרת עצמית. מדובר בנשק שמשתכלל כל

הזמן בכל היבטיו: הטווח, עוצמת ההרס והדיוק. בסבבי הלחימה עד כה מדובר היה בנשק בלתי מדויק ששימש בעיקר למטרות טרור נגד האוכלוסייה האזרחית. אולם הצטיידותם של אויבי ישראל בנשק מדויק וארוך טווח תאפשר להם בסבבי הלחימה הבאים לנצלו כדי לנסות לתקוף יעדים אסטרטגיים – אזרחיים וצבאיים.

השינוי הרביעי הוא בתחום הטרור. הטרור הערבי־פלסטיני היה קיים עוד בטרם קמה המדינה, והוא מלווה אותה מאז ועד היום. אולם מאז האינתיפאדה הראשונה, וביתר שאת מאז הסכם אוסלו, עבר הדגש מפעולות טרור נגד ישראל בזירה הבינלאומית לטרור פנים. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהקמת חזבאללה ובהמשך חמאס. אלה התחזקו במהלך השנים והשתלטו על חבלי ארץ: על רצועת עזה ועל שטחים נרחבים בלבנון. לאלה יש להוסיף את ארגוני הג'האד העולמי, כמו אל־קאעידה והמדינה האסלאמית, שלהם תפיסה חובקת עולם המונעת מאידיאולוגיה דתית קיצונית פונדמנטליסטית והשואפים להשליט את דת האסלאם בעולם כולו. אף שכבר היו כמה התקפות גדולות של ארגוני הג'האד העולמי נגד מטרות ישראליות – בעיקר מחצי האי סיני – הרי את מאמציהם הם מיקדו עד כה בעיקר נגד משטרים ערביים שאינם לרוחם ונגד מטרות במערב. אולם יש להניח כי בשלב מסוים יפנו הארגונים האלה חלק גדול יותר ממאמציהם נגד ישראל. התפתחות כזאת כמובן תגביר את סכנת הטרור.

השינוי החמישי הוא התפרקותן של מדינות ערביות רבות – עיראק, סוריה, לבנון, לוב ותימן – ועליית כוחם ומשקלם של ארגונים תת־מדינתיים. התהליכים האלה, שהואצו מאוד מאז "האביב הערבי", עלולים להתפשט למדינות נוספות ברחבי המזרח התיכון. התופעה הזאת היא שינוי מהותי – וניתן אף לומר שינוי דרמטי – בסביבה הביטחונית של ישראלית ומשפיעה על כל אחד מהמרכיבים של תפיסת הביטחון המסורתית: הרתעה, התרעה והכרעה.

עדכון לתפיסת הביטחון הלאומי ולאסטרטגיית צה"ל

כבר בשנות ה־90 של המאה ה־20 היה ברור שיש צורך לגבש תפיסת ביטחון עדכנית לישראל. שני ניסיונות ממלכתיים נעשו לשם כך. התובנות שעלו מהעבודות שנעשו הן התשתית הרעיונית והתפיסתית לתורת הביטחון הלא רשמית של ישראל. הניסיון הראשון נעשה בשנים 1997–1999. יזם אותו שר הביטחון דאז, יצחק מרדכי, וניהל אותו מנכ"ל משרד הביטחון דאז, דוד עברי. אף שהתהליך הזה לא הושלם בשל התהפוכות הפוליטיות שהתרחשו באותה העת,[2] הרי מושגים שגובשו במהלכו חדרו לשיח הביטחוני. אחד המושגים האלה היה, למשל, "העימות המוגבל", שעמד בבסיס התשתית הרעיונית להתמודדות עם הטרור הפלסטיני ביהודה ושומרון.

את הניסיון השני עשתה ועדת מרידור, שאותה מינה ביוני 2004 שר הביטחון דאז, שאול מופז, באישורו של ראש הממשלה שרון. בסיום עבודתה הוגש באפריל 2006

דו"ח שכלל הצעה לתפיסת ביטחון כוללת. התפיסה הוצגה אומנם לראש הממשלה, לשרת החוץ ולקבינט, אך לא קודמה מעבר לכך. למרות זאת תפסה העבודה הזאת במהלך השנים מקום של כבוד בשיח הביטחוני. המסמך "אסטרטגיית צה"ל" נשען על העבודה הזאת וגוזר ממנה את היעדים הלאומיים ואת העקרונות של תפיסת הביטחון הלאומי.[3]

מניתוח האיום במסמך "אסטרטגיית צה"ל" ניכר שכותביו הפנימו את השינויים שהתחוללו בזירה. כך, למשל, נכתב בו על "ירידת איום הצבאות הסדירים המדינתיים ועליית האיום של ארגונים תת־מדינתיים, בלתי סדירים או סדירים למחצה הנתמכים על ידי איראן ושואפים בעצמם להפוך לישויות שלטוניות". כמו כן נכתב בו על "עליית איום האש על העורף (היקף, הספק, דיוק, גודל הראש הקרבי, שרידות) וניסיון להציב איום אסטרטגי מול תורפות לאומיות ומשק המדינה... פריסה והיטמעות האויב באזורים אזרחיים מיושבים כדי להקשות על הלחימה של צה"ל, להגדיל את הפגיעה בבלתי מעורבים ולפגוע בחופש הפעולה של צה"ל".[4]

במסמך "אסטרטגיית צה"ל" מפורטים כמה עקרונות לתפיסת הביטחון הלאומי שעליהם נשענת האסטרטגיה הצבאית. ראשית ישנה בו התייחסות לארבעת רכיבי היסוד הצבאיים של הביטחון הלאומי: הרתעה, התרעה, התגוננות[5] והכרעה. במסמך גם מפורט כיצד הרכיבים האלה באים לידי ביטוי בעשייה הצבאית: ישראל נשענת על אסטרטגיה הגנתית. מהותה של האסטרטגיה הזאת היא הרצון לשמור על הקיים, דהיינו להבטיח את קיום המדינה – בין היתר באמצעות יצירה ושימור של הרתעה – לדחות עימותים ובמידת הצורך לסכל אותם. לצד זאת מודגש במסמך כי מימושה של האסטרטגיה ההגנתית יהיה באמצעות תפיסת פעולה התקפית. כמו כן מודגש בו שישראל חייבת לשמר את שיתוף הפעולה האסטרטגי עם ארצות־הברית ועם מדינות מפתח נוספות ולחזק את מעמדה באזור. לבסוף מודגש בו הצורך הקריטי לשמור על היתרון היחסי של ישראל שמבוסס על איכות האנשים, על הטכנולוגיה ועל העליונות המודיעינית.

במסמך נכתב שהמבחן העליון של העשייה הצבאית הוא ביכולת לקיים תקופות רגיעה ביטחונית ארוכות כדי לאפשר למדינה להתפתח. היצירה והשימור של רגיעה ארוכת טווח הם תוצאה של הרתעה המבוססת על העוצמה הצבאית ועל הנחישות להפעיל את הכוח במידת הצורך. לאור הדברים האלה ראוי לבחון את המענה שמספק צה"ל נוכח השתנות האיום ולבדוק מהו העדכון המתחייב בתפיסת הביטחון.

בפרק המוקדש להפעלת הכוח ניתן לזהות כמה רכיבים קונקרטיים שבאים לענות על השתנות האיום. ההכרה במורכבותו של האיום והתובנות שעלו במהלך המאמץ לגיבושה של תפיסת ביטחון לאומי – שתואר לעיל – הביאו את צה"ל לאפיין שני סוגים של מערכות:[6] מערכה להשגת הכרעה שמיועדת "לכפות על האויב הפסקת אש

או הסדרה מדינית מתוך עמדת כוח המבוססת על הכרעתו הצבאית או על אי־יכולתו ואי־רצונו להמשיך בלחימה" ומערכה מוגבלת המאופיינת "בפעולה ממוקדת ומוגבלת של מבצעים ליעדים בעלי ערך אסטרטגי בשילוב עם מאמץ הגנתי והצגת פוטנציאל למימוש הכרעה צבאית". הפעלת הכוח במערכה כזאת מאופיינת בריסון כדי למנוע הסלמה.

כאמור, רכיב חיוני בתפיסת הביטחון הלאומי, עוד מימי בן־גוריון, הוא הצורך לסיים את העימותים בתוך זמן קצר ככל האפשר. ההתמודדות עם ארגונים לא־מדינתיים מקשה מאוד על היכולת לממש את הרכיב הזה שבתפיסת הביטחון. הימשכותם של מלחמת לבנון השנייה (2006) ושל מבצע "צוק איתן" (2014) המחישו זאת. התפיסה להפעלת הכוח המוצגת ב"אסטרטגיית צה"ל" מיועדת לתת מענה לקושי הזה. היא מבוססת על הנחתת "מהלומה משולבת מיידית ובו־זמנית באמצעות שני מרכיבי יסוד: הראשון – תמרון מיידי שמטרתו פגיעה באויב, כיבוש שטח, הפחתת הירי מהשטח שנכבש, תפיסה והשמדה של תשתיות צבאיות בו ופגיעה בשרידות השלטונית של האויב. מרכיב היסוד השני – הפעלת אש אסטרטגית־מערכתית רחבת היקף המבוססת על חופש פעולה אווירי ועל מודיעין איכותי".

התפיסה הזאת שונה באופן מהותי מהתפיסה שעל פיה הופעל הכוח בעימותים האחרונים. באותם העימותים הופעל הכוח בעוצמה הולכת וגדלה ("מדרגות הסלמה" בלשון הצבאית), ואילו התמרון היה רכיב הפעולה המאוחר ביותר שהופעל מתוך סל היכולות הצבאיות. הפעלה עוצמתית ומיידית של כלל יכולות צה"ל ואיום על השרידות השלטונית של האויב אמורים להביא לשלוש תוצאות עיקריות: קיצור של משך הלחימה, הפחתת הפגיעה באוכלוסייה בלתי מעורבת[7] והפחתת הלחץ הבינלאומי על ישראל – לחץ שהולך ומתעצם ככל שנמשכת הלחימה.

המאמץ של צה"ל להתאים את תפיסת הפעולה שלו לשינויים שהתרחשו בשנים האחרונות בא לידי ביטוי בפיתוחה של תפיסת המערכה שבין המלחמות (מב"ם). התפיסה הזאת מוצגת במסמך "האסטרטגיה של צה"ל", וזוהי "הופעת הבכורה" שלה במסמך רשמי ופומבי. המערכה שבין המלחמות מנוהלת בעיתות שגרה וכוללת, בין היתר, את המלחמה בטרור ואת הביטחון השוטף. מטרתה היא "לשמר ולהעצים את הישגי המערכה הקודמת בשורת יעדים או מטרות משנה שנועדו להרחיק את המלחמה".[8] הדרך להשגת המטרות האלה היא החלשתם של גורמי הכוח השליליים והפחתת התעצמותם – מה שייצור לצה"ל תנאים טובים יותר במלחמה עתידית. התנאים המשופרים צריכים לכלול גם השגת לגיטימציה לצה"ל לפעול ושלילת הבסיס הלגיטימי לפעולות האויב.

המערכה שבין המלחמות היא אפוא מערכה רב־תחומית הכוללת מאמצים מדיניים, צבאיים (גלויים וחשאיים), כלכליים, משפטיים ותקשורתיים המופעלים על פי היגיון

אסטרטגי אחוד. כדי להוציא אל הפועל את המאמצים האלה נדרש צה"ל ל"פעולה מבצעית יזומה, רציפה ומבוקרת שבה מופעלים כוחות בצורה חשאית וחסויה בפרקי זמן קצרים". כמו כן נדרש צה"ל ל"שיתוף פעולה בין־ארגוני – מבצעי ומודיעיני – ולשיתוף פעולה בינלאומי... ולפעולה במישור התודעתי, הכלכלי והמשפטי כחלק מצמצום היכולות והלגיטימציה של האויב".[9]

סיכום

שינויים בקשת האיומים על ישראל הובילו לשני ניסיונות לעדכן את תפיסת הביטחון הלאומי. הניסיונות האלה לא הושלמו, אולם העמיקו את הבנת הצרכים הביטחוניים של ישראל בסביבה הדינמית של המזרח התיכון. לכן על אף שאין בנמצא תפיסת ביטחון עדכנית שאותה אישרה ממשלת ישראל, הרי שהמסמך "אסטרטגיית צה"ל" נשען על הבנה מוצקה של יעדי הביטחון הלאומי ושל עקרונותיו הצבאיים ועל התובנות שפותחו בעשרות השנים האחרונות.

המסמך "אסטרטגיית צה"ל" כולל תפיסה מעודכנת של הפעלת הכוח שבה מובאים בחשבון השינויים באופי האיומים. התפיסה המעודכנת הזאת כוללת בידול בין המערכה להשגת הכרעה לבין מערכה המוגבלת ביעדיה, ומודגש בה הצורך לסכל את האיומים מהר ככל האפשר ובכך להקטין למינימום את הפגיעה באזרחים בשני הצדדים. כמו כן מצויה במסמך המסגרת המושגית לניהול המערכה שבין המלחמות, שבה היעד העליון של הצבא הוא לדחות ככל האפשר את העימות הבא.

יש לזכור שהמציאות במזרח התיכון מייצרת לא רק מאבקים לישראל אלא גם הזדמנויות לא מבוטלות. החשש מההקצנה האסלאמית – בין אם של השיעים ובין אם של הסונים – משותף לישראל ולמדינות ערביות במרחב, והמדינות האלה נדרשות כעת להפנות חלק ניכר ממשאביהן להתמודדות עם ההקצנה הזאת. על הרקע הזה נוצרה הזדמנות ייחודית לישראל בכלל ולצה"ל בפרט להעמיק את שיתוף הפעולה עם מדינות כאלה.

צה"ל הוא ארגון שמפעיל כוח קינטי וקיברנטי, אולם מודע היטב לרכיבים ה"רכים" של הפעלת הכוח ולהשפעתם על חופש הפעולה שלו בעת לחימה ולאחריה. שיקולים משפטיים כמו גם שיקולים הסברתיים ותודעתיים מחייבים התייחסות הולמת, ויש להניח שהם מובאים בחשבון בהחלטות המבצעיות.

מהדברים האלה עולה כי התשתית הרעיונית הלא מוסמכת לתפיסת הביטחון הלאומי כמו גם אסטרטגיית צה"ל המוסמכת יוכלו להיות הנדבך שעליו ניתן יהיה להשעין את המעשה הביטחוני בישראל בשנים הבאות.

הערות

1. יצחק בן־ישראל וניקי קונס, "ניהול סיכונים לפי גישת בן־גוריון", **מערכות** 452, דצמבר 2013, http://goo.gl/JusnFJ
2. עם הקדמת הבחירות בשלהי 1998 ובעקבות הצטרפותו למפלגת המרכז שבה היה מועמדה לראשות הממשלה, פיטר ראש הממשלה את שר הביטחון, יצחק מרדכי. ברק, שניצח בבחירות, מילא גם את התפקיד של שר הביטחון ולא הביע רצון להמשיך בעבודה. כתוצאה מכך היא ירדה מסדר היום.
3. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 9–10, ראו נספח בספר זה. http://goo.gl/fGpGiu
4. **שם**, עמ' 11–12.
5. ההתגוננות היא נדבך נוסף בתורת הביטחון של ישראל שאותו הוסיפה ועדת מרידור.
6. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 15–16.
7. הערכת הכותבים היא שהתמשכות הלחימה היא אחד הגורמים העיקריים שמגדיל את מספר הנפגעים האזרחיים בישראל ואת מספר הנפגעים הלא מעורבים במרחב האויב.
8. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 20.
9. **שם**, עמ' 21.

"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 המדינית[1] ולהתאים את המטרות הצבאיות למשאבים (כוח אדם ותקציב) – בהתחשב בתמורות שחלו בעשורים האחרונים בסביבה הפנימית והחיצונית של ישראל. במסמך ישנם שינויים מהותיים בהשוואה לאסטרטגיה הקודמת.[2] למשל, מושגי היסוד של תפיסת הביטחון המסורתית (הרתעה, התרעה, הכרעה), אף שנעשה בהם שימוש במסמך, אינם העוגנים המעצבים של האסטרטגיה 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 מהאסטרטגיה הקודמת?
2. מדוע פורסם מסמך האסטרטגיה 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 האסטרטגיה הקודמת (המסורתית) לבין האסטרטגיה הנוכחית. להלן יוצגו החידושים באסטרטגיה העדכנית לעומת קודמתה, ובמיוחד יושם דגש על השינויים שהתחוללו בתפיסת הזמן והמרחב של צה"ל.

עיקרי האסטרטגיה המסורתית

האסטרטגיה 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 השיון. 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 שיותיר 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 שישיג 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 הוא 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.

עתידו 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 המסורתית	**האסטרטגיה החדשה**
האיום הדומיננטי	התקפה יבשתית רחבת היקף. האיום נחשב לקיומי.	פיגועי טרור, ירי תלול מסלול, פשיטות. האיום אינו נחשב לקיומי (למעט איום הגרעין).
האויבים העיקריים	מדינות ערב הגובלות בישראל וכוחות משלוח.	איראן, חזבאללה, חמאס ופלגים אחרים – פלסטיניים וג'האדיסטיים.
המענה העיקרי	התקפה על האויב, השמדת כוחותיו וכיבוש שטחים – בעיקר באמצעות צבא המילואים ועוצבות משוריינות.	סיכול, הפעלת אש, פעולות יבשה מוגבלות, לוחמת סייבר. המטרה היא לגרום נזק לאויב – עד שיסכים להפסקת אש.
מודיעין	המודיעין קריטי למתן התרעה מקדימה לגיוס המילואים.	המודיעין קריטי לניהול המערכה והמבצעים.
זמן	אילוצי זמן כבדים לגיוס המילואים ולסיום המלחמה בהכרעה.	לחץ ציבורי להפסקת הירי תלול המסלול על העורף.
מרחב	מלחמה בשטחי תמרון רחבים ופתוחים.	מלחמה במרחבים אורבניים.
הכרעה	קריטית לסיום מהיר של המלחמה ולשחרור המילואים.	המלחמה יכולה להסתיים גם בהפסקת אש יציבה ובלא 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 לוקר[12] ודו"ח מבקר המדינה,[13] עסק במחיר הביטחון במנותק מהתפוקות הביטחוניות[14] 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, ההתרעה 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

שער ב
היבטים אסטרטגיים ומדיניים

1. **"אסטרטגיית צה"ל" – בין עולם ישן לעולם חדש**
אודי דקל

2. **"אסטרטגיית צה"ל": אתגר לדרג המדיני ולציבור הישראלי**
עפר שלח

3. **השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי – לאן?**
שמואל אבן וקובי מיכאל

4. **על ההישג הנדרש מצה"ל בעקבות "אסטרטגיית צה"ל"**
עמר בר־לב

5. **ההרתעה הישראלית לפי "אסטרטגיית צה"ל"**
אבנר גולוב

"אסטרטגיית צה"ל" – בין עולם ישן לעולם חדש

אודי דקל

כללי

"אסטרטגיית צה"ל" היא שמכווינה את פעילות צה"ל (בניין הכוח והפעלתו) בהתאם ליעדים הלאומיים החיוניים, למוסכמות היסוד של הביטחון הלאומי ולמדיניות הממשלה ועל יסודות החשיבה והעשייה הצבאיות. העדכון האחרון של "אסטרטגיית צה"ל" באוגוסט 2015 נכתב בעקבות השינויים האחרונים באתגרים הביטחוניים, לקראת השינויים הצפויים בעתיד הקרוב ולאור המגמות בעולם בכלל ובסביבה האזורית והפנימית במיוחד. הרובד האסטרטגי במצפן של פעילות צה"ל חייב לכלול את ההנחיה המדינית.[1] המסמך "אסטרטגיית צה"ל" הוא אבן יסוד חשובה ומבורכת במסגרת תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל, אולם הוא סובל מחסרונם של מרכיבים מהותיים בשתי רמות שונות: ברמה האסטרטגית נעדרים היבטים חיוניים בתוך המסמך עצמו, וברמה התפיסתית חסר הגיבוי של הדרג המדיני למה שנאמר במסמך.

השפעתה של תפיסת הביטחון המיושנת

תפיסת ביטחון לאומי חיונית לכל מדינה כדי לנסח אסטרטגיה ומדיניות ברמה המדינית וברמות הכפופות לה – בראש ובראשונה בצבא. בהיעדר תפיסה ישראלית מעודכנת ומאושרת מאז הסמינר של דוד בן־גוריון ב־1953, חסר למעשה יסוד שעליו אמורה להיבנות אסטרטגיית צה"ל.[2] כתוצאה מכך נשענת אסטרטגיית צה"ל על היעדים הלאומיים שהוגדרו בוועדת מרידור ב־2006,[3] כפי שהובאו בהצעה שלה לעדכון תפיסת הביטחון (הצעה שממשלת ישראל לא אישרה בסופו של דבר באופן רשמי):

1. הבטחת קיומה של ישראל, הגנה על שלמותה הטריטוריאלית ועל ביטחון אזרחיה ותושביה.

2. שמירה על ערכיה של ישראל ועל צביונה: מדינה יהודית ודמוקרטית ובית לעם היהודי.
3. הבטחת חוסנה הכלכלי והחברתי של ישראל.
4. חתירה לשלום עם כל השכנים וחיזוק מעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל.

מסמך מרידור אומנם ניסה להתמודד עם התמורות שחלו בעשורים שקדמו לכתיבתו, אך בראייה עכשווית לא ניתן להתעלם מהרושם שתפיסתה של ועדת מרידור הייתה תקפה לעשור הקודם וכי היא אינה מתאימה – ברובה – לשינויים המפליגים שהתחוללו מאז באזור. היעדים המפורטים במסמך מרידור הם יעדי־על ראויים ונכונים, אך הם כלליים מדי ואינם מספיקים לשם גיבוש אסטרטגיה צבאית שלמה וברורה.

בהיעדר תפיסת ביטחון רשמית הסתמכו כותביה של "אסטרטגיית צה"ל" על עקרונותיה של תפיסת ביטחון שלדעתם ראוי היה שתאומץ. אלה הם עקרונותיה של אותה תפיסת ביטחון:

1. **אסטרטגיה ביטחונית הגנתית**. במסמך מובהר כי אסטרטגיה הגנתית "מוכוונת להבטיח את קיומה של ישראל, ליצור הרתעה אפקטיבית, לנטרל איומים ולדחות עימותים".[4] במסמך ניתן משקל רב להרתעה בהיותה נדבך מרכזי באסטרטגיה ההגנתית. רעיון ההרתעה נכלל בתפיסת הביטחון שניסח בן־גוריון והוא אמור היה למנוע בראש ובראשונה את האפשרות של "מקרה הכול": תרחיש שבו צבאות ערב תוקפים בתיאום את ישראל בכמה זירות במקביל. הצורך למנוע תרחיש קיצוני כזה (שערב מלחמת ששת הימים נראה היה כי הוא מתגשם) נבע מהנחת היסוד שלישראל אין יכולת להכריע אסטרטגית את כלל מדינות ערב באופן שירתיע אותן מניסיון נוסף לתקוף את ישראל או לכל הפחות ידחה את המתקפה הבאה למשך פרק זמן ממושך ככל הניתן.
2. **תפיסה צבאית התקפית**. מאחר שלא ניתן להכניע את האויב במגננה, יש להפעיל את הכוח באופן התקפי כדי להשיג בשדה הקרב תוצאות חד־משמעיות שאין עליהן עוררין. רק כך ניתן לתרגם את ההישגים הצבאיים להישגים מדיניים ולמנוע מהאויב לעשות מניפולציה ולהשפיע באמצעים הסברתיים ותדמיתיים על תוצאות העימות או המלחמה. ניכר שהגיונה של התפיסה הזאת מבוסס על הלקחים שהופקו מסבבי העימותים בעשור האחרון בלבנון וברצועת עזה.
3. **שיתוף פעולה אסטרטגי**. "חיזוק היחסים עם ארצות־הברית ופיתוח קשרים אסטרטגיים עם עוד מדינות מפתח נוסף על ביסוסם וחיזוקם של מוקדי תמיכה בעולם".[5] העיקרון זה, שנדמה כי תקפותו רק הולכת ומתחזקת בשנים האחרונות, כלל אינו מפורט, ולא ברור כיצד צה"ל תורם לקידום היעד הזה. זהו נדבך מרכזי שעל חשיבותו עמד כבר בן־גוריון. ציון הצורך בשיתוף פעולה עם ארצות־הברית ועם מדינות מפתח נוספות מצביע על כך שחילחלה ההבנה כי בעידן של גורמים

תת־מדינתיים רבים, של הקצנה דתית ואידיאולוגית, של מוקדי עימות וחיכוך רבים ושל התמוססות כללי המשחק המוכרים לא יכולה ישראל להסתמך רק על עצמה. עליה לבנות שותפויות עם גורמים רלוונטיים – מדינתיים, לא־מדינתיים ואחרים מעבר לגבולות – כדי להגדיל את עומק ההשפעה האסטרטגית, להתמודד עם מגוון האיומים, ליצור הזדמנויות ולגבש איים של ודאות בתוך האוקיינוס של אי־ודאות.

4. **חיזוק מעמדה של ישראל בזירה האזורית**. "תחזוק הסכמי השלום ומיצוי הפוטנציאל לשיתוף פעולה עם גורמים מתונים במרחב".[6] זוהי בפועל השלמה מתחייבת לעיקרון של שיתוף הפעולה האסטרטגי. דוגמה לכך היא מערכת הקשרים הביטחוניים ההולכת ומתהדקת בין ישראל לירדן. במערכת הזאת טמונה הזדמנות אסטרטגית לשיתוף פעולה אל מול אתגריה של מלחמת האזרחים בסוריה באמצעות כינונו של אזור השפעה משותף ירדני־ישראלי בדרום סוריה, שבו כל צד יתרום את יתרונותיו הייחודיים כדי לעצב מציאות נוחה יותר לשתי המדינות. במסגרת שיתוף הפעולה הזה יסייעו ירדן וישראל לגורמים בעלי אינטרסים חופפים ויפעלו כדי להחליש את הגורמים העוינים – תומכי משטר אסד מחד גיסא וארגונים סלפיים־ג'האדיסטיים מאידך גיסא.

בהמשך המסמך מוצג הרעיון המסדר של תפיסת הביטחון, שאלה הם עיקריו (בתמצית):

1. השאיפה היא להשיג תקופות ממושכות ככל האפשר של רגיעה ביטחונית לשם פיתוח החברה, המדע והכלכלה ולבניית מוכנות לעיתות חירום ולמלחמה.
2. יצירת הרתעה על בסיס עוצמה צבאית חזקה ורלוונטית ונחישות להפעיל את הכוח במלוא העוצמה הנדרשת.
3. במצב שגרה – העמקה ותחזוק של ההרתעה בשילוב עם שאר ארגוני הביטחון.
4. בחירום ובמלחמה – "הסרה מהירה של האיום תוך צמצום הנזק לישראל וכדי לחזק את ההרתעה של ישראל במרחב".[7] היעדים האלה הודגשו אף שבמערכות האחרונות הלחימה התארכה מאוד, צה"ל לא הצליח להסיר את האיום, והן הסתיימו בדימוי של תיקו אסטרטגי.[8]

עיון בחלק הזה מלמד שההרתעה חוזרת שוב ושוב ברעיון המסדר של "אסטרטגיית צה"ל", וכי היא מוטיב מרכזי במסמך. אולם הבלטת ההרתעה אינה עולה בקנה אחד עם הקביעה בתוך המסמך כי "מידת הרלוונטיות של ההרתעה הכללית והבסיסית של מדינת ישראל מצטמצמת בהשוואה לעבר, משום שהאיום משתנה".[9] לכן מודגש במסמך שההרתעה צריכה להיות "ייעודית ומותאמת לכל אויב"[10] ולהתבסס על איום אמין בפעולות התקפיות חריפות שיגבו מחיר כבד במקרה של תקיפה נגדנו. המאמצים ליצור דימוי מרתיע כוללים את בניין הכוח, פעולות תודעה ופעולות התקפיות מוגבלות לאיתות על חריגה מכללי המשחק. אין במסמך דיון מעמיק בנוגע ליעילות ההרתעה

לאור הקושי למדוד את האפקטיביות שלה. אולם אם המבחן העליון של ההרתעה הוא הארכה של תקופות הרגיעה שבין סבבי הלחימה, הרי שעד כה היא נכשלה בכך – בוודאי מול רצועת עזה.[11] יתר על כן, אם התכלית האסטרטגית העיקרית היא השגתה של תקופת רגיעה ממושכת, הרי חסר באסטרטגיה השילוב של שאר המאמצים להשגתה.

נוסף על כך, בחלק המוקדש לעקרונות של תפיסת הביטחון ולרעיון המסדר של "אסטרטגיית צה"ל" חסרה מאוד התייחסות לגישה הרב־תחומית. לפיה, הדרך היעילה ביותר לבטא עוצמה היא באמצעות הפעלה של מגוון מאמצים: צבאיים, דיפלומטיים, כלכליים, אזרחיים, הומניטריים, משפטיים, תקשורתיים, קיברנטיים, תשתיתיים וכדומה. תנאי הכרחי להצלחת הגישה הזאת הוא קיומו של תהליך למידה שיטתי ומתמיד כדי לגבש בזמן קצר את הפרוצדורה הרב־תחומית המתאימה כדי שתשמש מענה לאיום ספציפי או לשילוב של איומים. זוהי הדרך החכמה להפעיל עוצמה, והיא מאפשרת לסכל את כוונות האויב, לשבש את פעולותיו, לשפר את האפקטיביות המבצעית של צה"ל ובמקביל לחזק את הגורמים שלהם יש אינטרסים שחופפים את האינטרסים של ישראל. הדרג המדיני נדרש להגדיר את המאמצים הרב־תחומיים ואת תפקיד צה"ל במסגרתם ולסנכרן בין כלל המאמצים האלה.[12]

ראייה חלקית של הסביבה האסטרטגית

הפרק "הסביבה האסטרטגית" כולל אפיון כוללני של הסביבה האזורית ושל האויב, ויש בו עירוב של הגיונות ושל רעיונות הלקוחים ממחנות בעלי שורשים שונים שמובילים לכיוונים שונים. למשל, לא ניתן להכליל את חזבאללה ואת המדינה האסלאמית במסגרת אותה ההגדרה של "התנגדות" ובכך להתעלם מהאיבה ומהתהום הדתית והרעיונית שפעורה ביניהם. כמו כן מדגיש המסמך את איום האסלאם הרדיקלי (השיעי והסוני) ש"פועל לשחוק את החברה הישראלית ולהתיש אותה מתוך הנחה שכושר עמידתה נמוך"[13]. נקודת הייחוס הברורה היא נאום "קורי העכביש" של נסראללה לאחר יציאת צה"ל מלבנון,[14] אך ראוי לבחון האם ההנחה הזאת עדיין רלוונטית או שמא כבר איבדה אחיזה במציאות – הן בעיני ישראל ובעיקר בעיני אויביה.

נוסף על כך ראוי היה לשלב במסמך התייחסות לאתגרים נוספים שדורשים מחשבה אסטרטגית:

1. היערכות ליציאתה של איראן ממגבלותיו של הסכם הגרעין ומאמצים אזוריים להשגת יכולות גרעיניות אזרחיות וצבאיות.
2. מרוץ חימוש אזורי רחב היקף שהואץ לאחר הסכם הגרעין עם איראן: ארצות־הברית מפצה את ידידותיה במפרץ בנשק המתקדם ביותר, ואילו לאיראן נפתחו אפשרויות רכש בעיקר מרוסיה ומסין.

3. המשך היחלשותם של המדינות ושל המשטרים במזרח התיכון. התוצאה: אובדן המונופול של המדינות על הפעלת הכוח וצמיחת גופים ומיליציות מסוגים שונים שלהם יכולות צבאיות ומאפייני פעולה של ארגוני טרור וגרילה.
4. תהליך ההתפרקות של מדינות לתת־יחידות – תהליך שמערער את הסדר המדינתי במזרח התיכון, וסביר להניח שיימשך עוד שנים רבות, עד שתוכלנה להיבנות מחדש ישויות מדינתיות אחראיות, יציבות ומתפקדות שניתן יהיה להסכים איתן על כללי משחק מחייבים.
5. ההבנה כי האלימות רחבת ההיקף במסגרת הטלטלה האזורית תימשך עוד זמן רב בשל המאבק בין המחנות באסלאם ובתוך המחנות – בעיקר המחנה הסוני.
6. משבר משאבים אזורי הולך וגובר – בשל הגידול המתמיד של האוכלוסייה – והחרפת משבר הפליטים.

התפרקות המדינות היא התופעה המשמעותית ביותר, שכן צה"ל מתקשה לפעול מול גורמים רבים בעלי הגיונות שונים שלא ניתן להחיל עליהם כללי משחק מקובלים ושאינם מחויבים לסטנדרטים בינלאומיים. יתרה מכך, בניגוד לאופן שבו נבחנים אותם הגורמים, ישראל נבחנת בזכוכית מגדלת על ידי הקהילה הבינלאומית. זו מצפה ואף דורשת שתנהג לפי הסטנדרטים הבינלאומיים לא רק בהקשר של דיני מלחמה (שישראל מחויבת להם כפי שמודגש ב"אסטרטגיית צה"ל") אלא גם על בסיס תפיסות ליברליות שבמרכזן זכויות האזרח. לאור זאת מודגשת במסמך סוגיית הלגיטימציה להפעלת הכוח.

בתיאור של אתגרי הסביבה הפנימית מודגשים לא רק דרישת הציבור לניצחון צבאי בכל עימות, להכרעה מהירה ולהגנה מפני כל האיומים, אלא גם שינוי אפשרי בסדר העדיפויות הלאומי – מה שיוביל להפחתת ההשקעה בביטחון (מה שעדיין לא קרה בפועל) לטובת פיתוח כלכלי וחברתי.

גם אין במסמך שום התייחסות – ולו ברמז – לשאלה כיצד מבודדים את החברה הישראלית מההשפעות השליליות של התהפוכות האזוריות וכיצד מתמודדים עם ההקצנה ועם ההדתה בחברה הישראלית ועם השפעת התהליכים האלה על המשרתים בצה"ל. גם החשיפה של צה"ל ברשתות החברתיות והשינוי במאפייני היחסים בין צה"ל לחברה הישראלית אינם נידונים במסמך, אף שמדובר באתגרים פנימיים מרכזיים שיש להם השלכות מרחיקות לכת על תפקוד צה"ל.

המאפיינים של הפעלת הכוח

הפרק העוסק בתפיסה של הפעלת הכוח צריך לכלול את הרעיון האסטרטגי הכללי של הפעלת הכוח, את ההישגים המבצעיים הנדרשים בזירות השונות ואת העקרונות של הפעלת הכוח: מיצוי מיטבי של המשאבים, של היכולות, של התורות ושל התפיסות. כמו כן

צריך הפרק לעסוק באופן גיבושן ויישומן של התוכניות האופרטיביות, ביכולות הנדרשות, במוכנות ובכשרות, בעקרונות המלחמה ובתפיסת הפיקוד והשליטה. ב"אסטרטגיית צה"ל" חסרים רבים מהמרכיבים האלה.

בפרק שבו מתוארים מאפייני הפעלת הכוח של האויב ניתן דגש לשימוש שהוא עושה בסביבה האזרחית כדי לאפשר כושר מיקוח ו"תמונת ניצחון". הדגשת החשש מהצלחתו של האויב להשיג "תמונת ניצחון" מסיטה את צה"ל לעיתים מהתמקדות במאמץ העיקרי ומהרעיון המבצעי, ולראיה הדגש הגדול שמושם על מניעת חטיפתו של חייל בשדה הקרב – כפי שבא לידי ביטוי במבצע "צוק איתן" – בשל התפיסה שמדובר באירוע בעל השלכות אסטרטגיות. המציאות הזאת מובילה להגברת הלחץ האסטרטגי על ישראל גם בתום הלחימה ומדרבנת את האויב להסב לה מספר רב ככל הניתן של אבדות צבאיות ואזרחיות.

בנוגע להתרעה – המודיעין נדרש בעיקר להביא מידע על יכולות האויב (מדינות וארגונים) ועל כוונותיו, אך אין התייחסות לגורמים אחרים שלהם משקל רב בעיצוב הסביבה האסטרטגית כמו ארגונים בינלאומיים וארגונים שאינם מדינות. מוזכר גם המודיעין האופרטיבי המאפשר "פגיעה איכותית באויב", שמשמעותו איתור מרכזי הכובד שלו ומיצוי היכולות ההתקפיות המשופרות של צה"ל. אולם יש להגדיר למודיעין משימות נוספות, מעבר לתפקידיו המסורתיים המשתקפים במונח "התרעה", למשל מודיעין לזיהוי הזדמנויות, מודיעין על זרמים חברתיים ועל מגמות חברתיות ומודיעין מוכוון ליצירת השפעה על גורמים ועל אוכלוסיות בשטח האויב.

זאת ועוד, על פי המסמך, התכלית של המערכות הצבאיות היא להשיג הרתעה או הכרעה. ההגדרה הבסיסית של הכרעה היא שלילת רצונו ו/או יכולתו של האויב להמשיך בעימות כוחני, הווה אומר קיבוע ההבנה כי לא יוכל להשיג את יעדיו אם ימשיך להפעיל כוח ואלימות. בעידן הנוכחי הולך וגובר הקושי להשיג הכרעה – בוודאי במובנה האסטרטגי – והיא אינה נשמרת לאורך זמן. אלה הן הסיבות העיקריות לכך: ההתמודדות נגד גורמים תת־מדינתיים חסרי אחריות כלפי אוכלוסייה ושטח, שאינם פועלים על פי כללי משחק מקובלים; קשה מאוד לאתר את נקודות התורפה של האויבים התת־מדינתיים שנטמעים בסביבה האזרחית ומסתגלים במהירות למצבים החדשים; בסביבה כזאת קשה מאוד להגדיר את מצב הסיום ולשמרו לאורך זמן שכן האויבים משתנים כל הזמן.

סיבה נוספת לקושי להשיג הכרעה היא היעלמותן של המלחמות בין צבאות סדורים. המסקנה היא שצריך לשכלל – בשילוב עם הדרג המדיני – את ההגדרות של מצבי הסיום הרצויים. הפתרון שנמצא בצה"ל הוא השימוש במונח "ניצחון" – המבטא את השגת היעדים המדיניים שנקבעו למערכה. משמעות הניצחון היא שניתן לכפות על האויב הפסקת אש והסדרה מדינית בהתבסס על עמדת כוח.

במסמך יש ניסוחים רבים שמצביעים על העדפת התגובה על פני היוזמה. כך, למשל, נכתב:

> "ניתן להגדיר כמה יעדים מדיניים ואסטרטגיות מרכזיות להפעלת הכוח:
> ...שימור המצב האסטרטגי או שיפורו **לאחר שהאויב החל בפעולה אלימה**".[15]

יתר על כן, כאשר במסמך מדובר על "שינוי המצב מיסודו", הדגש הוא אומנם על נטרול גורמים או על שינוי מהותי ביכולותיהם או במעמדם, אך לא ברור האם במסגרת הזאת נכללת מכה מקדימה, והאם צה"ל מתכונן ומוכן למצב שבו הוא יוזם עימות צבאי (למשל מול חזבאללה בעת הנוכחית, כשחלק ניכר מכוחו שקוע בלחימה בסוריה) לשם שינוי מהותי במצבה האסטרטגי של ישראל.

צורת הלחימה המודגשת במסמך היא התמרון היבשתי, שתכליתו, על פי המסמך, היא לכבוש שטח, להפחית את הירי מהשטח שנכבש, לתפוס ולהשמיד תשתיות צבאיות ולפגוע בשרידות השלטונית של האויב.

מהכתוב עולות שתי הסתייגויות עיקריות: האחת, נוצר הרושם שהתמרון עדיין מוכוון למלחמה בין מדינות. אין אזכור של סוגיות מרכזיות בשדה הקרב בהווה כמו ההשלכות השליליות שיש לאחיזה במרכזים העירוניים של האויב או כמו האפשרות להתפרקות הישויות הקיימות בעקבות תמרון יבשתי לעומק שטח האויב וכניסת גורמים קיצוניים, בעיקר ארגונים סלפיים וארגוני ג'האד, לתוך הוואקום שייווצר. כמו כן לא נידונים במסמך במידה מספקת מאמץ האש – שלו שמור מקום מרכזי בשל היכולות של צה"ל להוציא אל הפועל תקיפות מדויקות – והשילוב בין האש לתמרון. חשוב מכך: לא מובהר במסמך כי התמרון של כוחות היבשה, לצד מהלומות האש, אינו מהלך צבאי בלבד, אלא חלק ממאמץ רב־תחומי – מה שמבליט שוב את העובדה שהרעיון החשוב של תפיסת ההפעלה הרב־תחומית כלל אינו מוזכר במסמך.

מצבי התפקוד והמערכה שבין המלחמות

מצבי התפקוד: שגרה, חירום ומלחמה (שח"ם). אם מצב השגרה כולל את "המערכה שבין המלחמות" (המב"ם), נשאלת השאלה במה הוא שונה ממצב החירום שלפי אסטרטגיית צה"ל כולל מערכות ומבצעים מוגבלים מתחת לסף המלחמה.

לפי המסמך, מטרת צה"ל במערכה שבין המלחמות היא "להעצים את הישגי המערכה הקודמת" (ואז נשאלת כמובן השאלה אם היא אינה רלוונטית מול אויבים שלא התמודדנו איתם בעבר כמו המדינה האסלאמית) ולהרחיק את המלחמה באמצעות:

"החלשת גורמי הכוח השליליים, צמצום התעצמות האויבים, יצירת תנאים מיטביים לניצחון במלחמה עתידית, יצירת לגיטימיות לפעולת ישראל ושלילת הבסיס הלגיטימי לפעולת האויב".[16]

בולטת לעין העובדה שהתפיסה המוצעת היא מוגבלת משום שמודגש במסמך שהמערכה שבין המלחמות היא שולית לעומת המערכה העיקרית – המלחמה שהייתה או המלחמה שתהיה. הגישה הזאת אינה עולה בקנה אחד עם הרעיון שלפיו מטרת המערכה שבין המלחמות היא דווקא למנוע את המלחמה הבאה – ללא קשר למערכות הקודמות – ולעצב מציאות ביטחונית נוחה יותר לישראל. לפיכך, בתנאים הנוכחיים, במקום השם "המערכה שבין המלחמות", עדיף להשתמש במונח "המערכה המתמשכת" ולהתייחס אליה כאל מערכה עיקרית העומדת בפני עצמה. הצלחה במערכה המתמשכת תמנע את המלחמה הבאה ותשמר את המציאות הביטחונית הנוחה לישראל. לכן נדרש מצה"ל לגבש מתכונת רלוונטית לפיקוד עליה.

מאמץ חשוב שנעדר מהמסמך הוא הפעלת תקשורת אסטרטגית המלווה את הפעלת הכוח. יש לזכור שלתקשורת יש משקל משמעותי במאבק על הלגיטימציה – לפחות כמו למאמצים המדיניים, התודעתיים והמשפטיים. תכלית התקשורת האסטרטגית היא – מחד גיסא – למנף ולהגביר את אפקט ההשפעה על האויבים ועל כוונותיהם באופן שמשלים את הפעלת הכוח, ומאידך גיסא היא מיועדת להרחיב את חופש הפעולה המבצעי באמצעות שימור או חיזוק הלגיטימציה להפעלת הכוח.

התקשורת האסטרטגית נכללת בפרק העוסק במערכה על הלגיטימציה (זהו המקום היחיד במסמך שבו מצוינת חשיבותם של המאמצים האחרים, הרב־תחומיים). ההתייחסות ללגיטימציה היא בהקשר של הפעלת הכוח הצבאי, ולא מצוין במסמך שזוהי מטרה העומדת בפני עצמה בעידן שבו ישראל נאבקת על הלגיטימיות שלה ועל מעמדה בקהילה הבינלאומית. המאמץ המדיניתי, התודעתי והמשפטי לשיפור הלגיטימיות של הפעולה מוכוון כלפי פנים וכלפי חוץ. בסוגיה המרכזית הזאת אין פירוט של הדרך לשימור הלגיטימציה לפעולה, ואין פירוט כיצד המאמץ הזה לשימור הלגיטימציה משפיע על האופן שבו מופעל הכוח: האם ישראל יוזמת עימות מזוין או האם היא פועלת רק לאחר שהוכיחה לקהילה הבינלאומית כי כלו כל הקיצין.

סיכום

במסמך "אסטרטגיית צה"ל" יש שלוש חולשות עיקריות:

הראשונה נובעת מהוואקום הגדול ברמה המדינית בהיעדר תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת. הבסיס התפיסתי עדיין נשען על תפיסת הביטחון שאותה עיצב בן־גוריון לפני שישה עשורים, ועליה נבנו שכבות נוספות, לכאורה עדכניות, כמו נדבך ההתגוננות (ההגנה) של ועדת מרידור. הממשלה אומנם לא אישרה את ההצעה הזאת, אולם צה"ל

אימץ אותה בפועל בכך שהוסיף את ההגנה לשלוש הרגליים המסורתיות שעליה מושתתת תורת הביטחון של ישראל: הרתעה, התרעה והכרעה. ההגנה היא הרגל הרביעית.

החולשה השנייה היא היעדר הנחיה מדינית ברורה ומכוונה. בעיני ממשלת ישראל הסטטוס־קוו עדיף על פני עיצובה של מציאות מדינית־ביטחונית טובה יותר, שכן להערכתה הסטטוס־קוו הוא בר־קיימא והאופציה הטובה ביותר לישראל בעידן של תהפוכות אזוריות, שבירת מסגרות מדיניות והיעדר פרטנר אמין לכינון הסדרים מדיניים בזירה הפלסטינית ובזירה הצפונית.

נטיית הדרג המדיני שלא לסמן יעדים מדיניים־ביטחוניים ברורים (לשם הנמכת ציפיות ובגלל החשש משיפוט לאחר העימותים בוועדות חקירה או בדעת הקהל) משמעותה כניסה למלחמה ללא הגדרה ברורה וחדה של התוצאות הנדרשות. לכל היותר מציבה הממשלה יעדים עמומים מוכווני סטטוס־קוו כמו "שקט ייענה בשקט" – שהיה למעשה היעד שהוגדר ב"צוק איתן". הדבקות בסטטוס־קוו באה במקום ניהול מלחמה המוכוונת לשיפור מצבה האסטרטגי של ישראל וכדי להעניק לה מגוון של אופציות אסטרטגיות חדשות. הנטייה הזאת של הדרג המדיני לדבוק בסטטוס־קוו מקשה על הפיקוד של צה"ל לקבוע יעדים ברורים בתחום הצבאי על פי התכלית האסטרטגית ולהגדיר באופן מפורט מצבי סיום נדרשים או מגמות המשך נדרשות מול הזירות השונות. נוסף על כך מקשה הדבקות בסטטוס־קוו לשלב את הפעילות המדינית והצבאית לקידום הלגיטימציה ומעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל.

החולשה השלישית נובעת במידה רבה משתי החולשות הראשונות: צה"ל עדיין כבול בתפיסות הפעלה ישנות. אף שהוא מזהה את השינויים המהותיים שהתחוללו בסביבה האסטרטגית, הוא עדיין לא צעד את כברת הדרך הדרושה להשלמת המעבר מהעולם הקודם לעולם החדש. כך, למשל, הוא אינו מצליח להתנתק מתפיסת ההכרעה המבוססת על תמרון יבשתי לעומק שטח האויב. דוגמה נוספת: צה"ל ממשיך להתבסס יתר על המידה על ההרתעה בשל היעדר הגדרה ברורה של הדרג המדיני את המציאות האסטרטגית שיש לחתור להשגתה ובשל הקושי לאתר מרכזי כובד אצל הגורמים התת־מדינתיים והאחרים ולהשפיע על כוונותיהם. הגישות הישנות האלה מקובעות בתפיסה הביטחונית.

ואם לא די בכך, עדיין לא הוטמעה ב"אסטרטגיית צה"ל" תפיסת ההפעלה הרב־תחומית המאפשרת לעצב מציאות אסטרטגית טובה יותר לישראל. התפיסה הזאת כוללת, בין היתר, שילוב של מאמצים "רכים" לצד הפעלת הכוח הצבאי, העמקת ההשפעה האסטרטגית של ישראל בזמן ובמרחב באמצעות הפעלת השפעה על אוכלוסיות ועל גורמי כוח בשטח האויב ובאמצעות חיפוש אחר שותפים אפשריים שלהם ולישראל יש אינטרסים חופפים, ולו לזמן מוגבל.

הערות

1. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 10, ראו נספח בספר זה. http://goo.gl/fGpGiu
2. יצחק בן־ישראל, **תפיסת הביטחון של ישראל**, משרד הביטחון – ההוצאה לאור, בסדרת האוניברסיטה המשודרת, 2013. ראו גם: יצחק בן־ישראל, "הנחות יסוד לעדכון תפיסת הביטחון בעקבות צוק איתן", בוגרי מב"ל – עמותת בוגרי המכללה לביטחון לאומי, https://goo.gl/KM544V
3. זאב שיף, "דו"ח ועדת מרידור: חשש שמדינות מזרח תיכוניות יצטיידו בגרעין בעקבות איראן", **הארץ**, 24 באפריל 2006, http://goo.gl/Ft5YgR
4. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 9.
5. **שם**.
6. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 10.
7. **שם**.
8. שלמה ברום, אודי דקל וענת קורץ, "סיכום: מ'תיקו אסטרטגי' ליוזמה אסטרטגית", בתוך: שלמה ברום וענת קורץ (עורכים), **הערכה אסטרטגית לישראל 2014–2015**, הוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל־אביב, 2015 עמ' 161–173, http://goo.gl/ObErMQ
9. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 19.
10. **שם**.
11. ראו גם: יוסי בידץ ודימה אדמסקי, "התפתחות הגישה הישראלית להרתעה – דיון ביקורתי בהיבטיה התיאורטיים והפרקטיים", **עשתונות**, הוצאת מרכז המחקר המכללה לביטחון לאומי, גיליון מס' 8, אוקטובר 2014, http://goo.gl/c6jYnH
12. ראו גם: אודי דקל ועומר עינב, "הצורך בעדכון תפיסת הביטחון הלאומי: אסטרטגיית השפעה רב־תחומית", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 733, אוגוסט 2015, http://goo.gl/XrJzlj
13. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 11.
14. **שם**, עמ' 141.
15. ראו את נאומו של חסן נסראללה כפי שהובא בערוץ הטלוויזיה **אל־מנאר**, 26 במאי 2000, https://goo.gl/uaTPWo
16. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 20.

"אסטרטגיית צה"ל":
אתגר לדרג המדיני ולציבור הישראלי

עפר שלח

דן חלוץ הואשם בלא מעט דברים במהלך כהונתו המקוצרת בראשות המטה הכללי (רק מרדכי מקלף שימש בתפקיד הרמטכ"ל זמן קצר יותר, אך במקרה של מקלף זה היה בהסכמה מראש בינו לבין דוד בן־גוריון), אך איש לא האשים אותו במורך לב או בחוסר אסרטיביות. לא פחות מהטעויות שעשה, הפרופיל הגבוה והפסקנות של חלוץ – בחדר הישיבות של הקבינט כמו גם בהופעותיו הפומביות במהלך המלחמה ולאחריה – אחראים לכך ששילם בתפקידו על הדרך שבה נוהלה המלחמה ועל תחושת המרירות של הציבור בעקבותיה.

יורשיו למדו את הלקח. בשלושת הסבבים מול חמאס שהיו מאז נקטה צמרת צה"ל עמדה פסיבית למדי של "אתם תגידו לנו מה לעשות, אנחנו כבר נדע לבצע". לכאורה היה בכך משום התנהגות ראויה של דרג מבצע היודע את מקומו; מעשית, בדרך שבה מתנהלים הדברים אצלנו (ולא רק אצלנו, בניגוד אולי למוסכמה המקובלת בנוגע ל"מדינות מסודרות"), השתלבה הפסיביות הזאת באי־נכונותו של הדרג המדיני לקבוע יעדים ותרמה לא מעט לליקויים שהתגלו במלוא חומרתם ב"צוק איתן": הססנות, עמימות ושמרנות בפעולה. אותה השמרנות התגלתה גם בבניין הכוח, ותוצאותיה ב"צוק איתן" היו צבא שלא היה מוכן בעליל למלחמה שלא היה בה שום דבר מפתיע ומערכה של כמעט חודשיים שתוצאותיה שנויות במחלוקת.

במסמך "אסטרטגיית צה"ל" מבקש הרמטכ"ל, רב־אלוף גדי איזנקוט, לצאת לדרך חדשה. יש במסמך הזה ליקויים לא מעטים, אבל הכוונה שבבסיסו היא נועזת: איזנקוט מבקש להודיע לממשלה ולציבור – חשיפת המסמך באינטרנט במהדורה בלתי מסווגת היא צעד חסר תקדים – שחלפו מהעולם הימים שבהם הקלפים מוחזקים קרוב לחזה, לא אחת פשוט מפני שאין עליהם שום ציור אמיתי.

בכך לוקח עליו הרמטכ"ל אחריות שאין לזלזל בה. הכרזה על אסטרטגיה מציבה אתגר לדרג המדיני ולציבור ומסבירה להם מהם האמצעים בחומר, בלגיטימציה

ובהחלטה הדרושים כדי לממש אותה. בה בעת מציבה ההכרזה הזאת, במפורש, אתגר גדול עוד יותר לצבא עצמו: אם יעמדו האמצעים האלה לרשותו, נאמר במסמך, הוא יידע להביא את הניצחון – אותו אלמנט חמקמק שאיש אינו יכול לומר שהושג באמת במערכות האחרונות, ועל טבעו ניטש היום ויכוח של ממש.

הצעד של הרמטכ"ל אמיץ שבעתיים כי הוא נעשה ביודעין. כבר עשור וחצי, מאז היה המזכיר הצבאי של ראש הממשלה אהוד ברק, שאיזנקוט חשוף לכל כשלי הדרג המדיני בישראל: הדיון הלקוי, רמת הידע הנמוכה, קידוש העמימות כדי להתחמק מאחריות לאחר מעשה, העובדה החמורה שלפי תפיסתם של שרי הביטחון בישראל הם אינם ראשי המעטפת האזרחית של המנגנון הצבאי אלא להפך – נציגי הצבא מול האזרחות. אל מול כל אלה מתעקש הרמטכ"ל ה־21 לעשות את הדבר הנכון. יותר מתוכן המסמך עצמו או ניתוח מדוקדק של מעלותיו ושל חסרונותיו (הלא מעטים) חשוב להבין שהרמטכ"ל מחליט כאן להיות איש במקום שאין בו אנשים.

כדי להמחיש זאת ניתן לפנות, למשל, לסעיף 19 בפרק ג' העוסק במאמץ התמרון בעת מערכה גדולה יחסית. נאמר בו כי המהלך ההתקפי יתבסס...

> "על הפעלת הכוח ההתקפי באמצעות תמרון, אש, מיוחדים, במקביל למאמץ הגנה בו־זמני ומיידי... פעולה התקפית יבשתית תבוצע באופן ממוקד אל מול מרכזי כובד, תוך חתירה מהירה להגעה לקווי סיום לחימה".[1]

כל הניסיון שצבר איזנקוט בהיותו ראש אגף המבצעים במלחמת לבנון השנייה וסגן הרמטכ"ל ב"צוק איתן" בא לידי ביטוי בסעיף הזה. ניתן להניח שהוא יודע כי בשתי המערכות האלה לא רק הדרג המדיני היסס אם להפעיל כוח קרקעי, אלא גם הצבא עצמו נרתע מכך. סביר להניח שהוא גם ער לכך שחברו כאן כמה גורמים כדי ליצור שיתוק בתהליך קבלת ההחלטות: ערפול בסוגיות פרדיגמטיות (אל מול האויב הנוכחי, מהי הכרעה ואיך היא מושגת? מהי משמעותו של כיבוש שטח לאורך זמן?); חששות בנוגע לטבעה ולעמידותה של החברה (וזכורה אמירתו של השר שאול מופז במלחמת לבנון השנייה, ולפיה מות חיילים במלחמה קשה יותר לציבור ממות אזרחים); הפסיביות של הקברניטים האזרחיים שציפו כי הצבא יגיד מה עדיף לעשות. והוא מודיע לנו, הרמטכ"ל, ועוד יותר מזה למקבלי ההחלטות שמבחינתו "קיצור משך הלחימה" אינו פראזה ריקה, שהפכה כמעט נלעגת במערכות שנמשכו 34 ו־51 ימים, אלא הדרך הטובה ביותר להשיג את ההישג הנדרש. הוא לוקח על עצמו אחריות לומר זאת גם בעת מבחן, ושאם אכן יינתן האישור לפעול בדרך שלדעתו היא הנכונה, צה"ל יידע להביא את התוצאה.

בהקשר הזה יש לציין שחלוץ היה גם הרמטכ"ל האחרון של צה"ל, עד איזנקוט, שחתם על מסמך תורתי בסיסי שנועד לתקף ולהגדיר את דרך הלחימה של הצבא. תפיסת ההפעלה המתוקפת מאפריל 2006 – תוצר של כמעט שלוש שנות עבודה ברמות הבכירות של הצבא - הושלכה ככלי אין חפץ בו במסגרת "הטיהור הרעיוני" שנעשה לאחר מלחמת לבנון השנייה. לתפיסה ההיא היו לא מעט חסרונות, ובראשם חוסר רלוונטיות: היא התאימה הרבה יותר לצבא המיישם את "המהפכה בעניינים הצבאיים" מול צבא מפגר טכנולוגית וחשיבתית, כפי שעשתה ארה"ב בעיראק, מאשר לאתגרים האמיתיים של צה"ל באותה העת ולאחריה. אולם ההתגוללות עליה ועל מי שסייע לפתח אותה הייתה גם היא ללא כל פרופורציה – מתוך כוונה להראות ש"אנחנו חוזרים למקורות" ולהתחמק בכך מדיון אמיתי בשינויים הנדרשים.

מאז ועד ל"אסטרטגיית צה"ל" חזר הצבא בחדווה להיות מה שיעקב עמידרור כינה בהזדמנויות שונות "צבא א־אינטלקטואלי" – ארגון בלי תורת־על, שלכל היותר נשען על לקחים טקטיים וארגוניים, המקדש את הניסיון ומתייחס לדיון תורתי כאל מותרות של מי שאינו עסוק "בדבר האמיתי". הצבא חי מיום ליום הן בהיבט הפיזי והארגוני – מאפיין שבא לידי ביטוי, בין היתר, בוויכוח השנתי המכוער על תקציב הביטחון – והן בהיבטי התפיסה. כפי שכבר צוין, הדבר גם מאפשר לחמוק מכל יצירת סטנדרט שלפיו ייבחנו דרך הפעולה של הצבא וההישגים שלו בזמן אמת.

האשמה העיקרית מונחת לפתחו של הדרג המדיני, ובראשו שרי הביטחון, שמאז 2002, למעט שנה וקצת של עמיר פרץ בתפקיד, היו כולם רמטכ"לים לשעבר. האמת היא שאת תפיסת הביטחון של המדינה ואת תפיסת ההפעלה של הצבא הנגזרת ממנה צריכים לנסח לא לובשי המדים, אלא נציגי המעטפת האזרחית: הם שצריכים להתוות לאנשי הצבא יעדים, לשים להם גבולות בדרכי הפעולה ולתת להם אמצעים בהתאם. לפרקים א' וב' של המסמך – "המסגרת האסטרטגית" ו"הסביבה האסטרטגית והמבצעית" – אין דבר וחצי דבר עם תפקידו של הרמטכ"ל. את התחומים האלה צריך לעצב הדרג המדיני, ואילו הרמטכ"ל צריך להיות רק שותף בשיח המקדים לקראת עיצובם. בארה"ב, למשל, באים התחומים האלה לידי ביטוי במסמך שמפרסם כל נשיא פעם או פעמיים במהלך כהונתו. יתר על כן, גם פרק ג' ("הפעלת הכוח של צה"ל"), המפרט את העקרונות הכלליים להפעלת הכוח, אינו אמור להיות פרי החלטה של מפקד הצבא, אלא הנחיה שהוא מקבל מהדרג מדיני. אבל כדי שהדרג המדיני ייתן הנחיה כזאת, עליו לקבל על עצמו אחריות של ממש.

רק לדוגמה ניקח את העיקרון השלישי בפרק הזה, התגוננות והגנה. נאמר בו שמטרת צה"ל היא "מניעת כל הישג טריטוריאלי, בתום עימות, מהאויב וצמצום הישגי האויב בשאר הממדים". למעט התחושה שמדובר ביעד מובן מאליו – איזו מדינה תגדיר לעצמה שמותר לאויב להחזיק בתום המלחמה בחלק משטחה? – יש כאן עיקרון

שלא מפקד הכוח הוא שצריך להתוות אותו, אלא הדרג המדיני. אותה התחושה עולה למקרא חלקים משמעותיים אחרים במסמך הנוגעים לבניין הכוח: מי שצריך להחליט על כך הוא הדרג המדיני – לא משום כפיפות טכנית במדינה דמוקרטית, אלא משום שההחלטה שלו תחייב אותו להקדיש לביצועה את המשאבים הנדרשים. כשהדברים באים מהרמטכ"ל, הם נקראים כמו דרישת מקסימום שלא הוא יהיה אחראי למילויה, כי לא הוא מחליט כמה כסף וכוח אדם (מודל הגיוס והמשאבים לצבא הקבע) יעמדו לרשותו לשם כך.

איזנקוט, יש להניח, ער לכל אלה. הוא איש מנוסה ומפוכח המכיר היטב את הדרך שבה הדברים קורים באמת. הוא יודע את חולשתו המשתקת של הקבינט המדיני־ביטחוני, לכאורה הגוף העליון במדינה בענייני ביטחון, הנובעת, בין היתר, מחוסר הידע המשווע של השרים, העמוסים עד מעל לראשיהם בענייני משרדיהם. לרשות שרי הקבינט לא עומד שום מנגנון מסייע, כך שאין ברשותם לא זמן ולא אמצעים כדי לפתח אפילו ניצנים של הידע הנדרש. סיבות נוספות לחולשת הקבינט המדיני־ביטחוני הן דרך הדיון החפוזה המכוונת תמיד לקבל החלטה שראש הממשלה ושר הביטחון סיכמו אותה מראש והיעדרו של כל אלמנט הקורא תיגר על קו המחשבה המוביל.

אפשר להיזכר בדרך שבה התכנסו הקבינטים השונים בימי מלחמה – למשל, ישיבת הקבינט מ־9 באוגוסט 2006, שבה הוחלט שהתוכנית "שינוי כיוון 11" תהיה המהלך המסיים של מלחמת לבנון השנייה, אף שרוב השרים חשבו שיש אופציה טובה יותר. ואפשר גם להיזכר שבשתי הממשלות האחרונות התמצה הדיון על תקציב הביטחון בשתי ישיבות דחוסות ב־2013 ואף לא בישיבה אחת – אפילו לא למען הפרוטוקול – לפני שנקבע תקציב הביטחון בהצעת התקציב ל־2015–2016.

הרמטכ"ל יודע, קרוב לוודאי, שוועדת החוץ והביטחון, ובעיקר ועדות המשנה שלה, הן גופים מצוינים לדיונים עמוקים ומפורטים בהרבה מאלה שמתקיימים בקבינט, אך שמדובר בגופים נעדרי כל סמכות – לא רק בתחום הביצוע, אלא אפילו בתחום הפיקוח. אם נחזור שוב לדוגמת התקציב, ועדת תקציב הביטחון (המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הכספים) דנה בפרטיו במשך עשרות שעות, אבל אינה יכולה לעשות בו אפילו שינוי מזערי, ובמציאות הפוליטית בישראל היא כבולה לחלוטין בהצבעותיה לצורך של הקואליציה להחזיק מעמד.

והרמטכ"ל יודע היטב שהציבור, שלכאורה הביטחון בראש מעייניו, אינו רוצה לרדת לעומקם של העניינים האלה. על מתווה הגז, שיש בו צדדים מקצועיים המובנים באמת רק ליודעי ח"ן, או על שאלות של דיור ובריאות מתנהל ויכוח ציבורי פרטני ולוהט; תגידו "ביטחון" או "הדרך שבה הצבא ינצח במלחמה", והציבור הישראלי מתכנס בתוך החרדה הקיומית שמעוררת בו עצם ההנחה שצריך לקיים דיון מפוכח ונקי מקלישאות בדרך שבה נבנה ופועל "הצבא הטוב ביותר בעולם".

חומת הפחד הזאת ניכרת מדי יום. ב־2003 פירסמתי ספר בשם **המגש והכסף**[2] שעסק בסדקים שנוצרו במודל של צבא העם. מאז הוזמנתי מאות פעמים לדון בו בפורומים פנים־צבאיים, וכמעט אף פעם לא מול ציבור אזרחי – גם לא כשהפכתי לפוליטיקאי והתחלתי לעסוק בנושאים האלה במסגרת ועדת החוץ והביטחון. זאת אף שהשאלה באילו תנאים יחויב אזרח לוותר על חירותו ולהתגייס לצבא היא אזרחית לחלוטין. מאז פירסמתי ספרים נוספים והשתתפתי בפורומים פנים־צבאיים רבים שהוקדשו לדרך הלקויה שבה מתקבלות החלטות ביטחוניות בישראל. בספרים ובפורומים העליתי את השאלה אם הצבא שאנו בונים במחיר של יותר מ־60 מיליארד שקלים בשנה אכן מתאים למשימות של זמננו. בסיומו של כל פורום כזה יש לי שיחות עומק עם קצינים, ואלה מדברים בגילוי לב ובפתיחות. והציבור? אף שרוב הישראלים שירתו בצבא, הם וילדיהם, והיכרותם איתו אינטימית בהרבה מזו שיש להם עם עולם משאבי הטבע או עם נפתוליה המורכבים של תורת הבריאות הציבורית, הם פשוט לא רוצים לדעת.

מכל ההחלטות שקיבל איזנקוט נראה שהחשובה ביותר היא החלטתו לפרסם את "אסטרטגיית צה"ל" ברבים. אין מה לפחד, אומר לנו הרמטכ"ל. אסור להניח מראש ש"המומחים יודעים מה הם עושים", אסור להניח בענייני הביטחון את מה שאיננו מניחים בכל שאר התחומים: שהשלטון – אותו השלטון שיש לנו ביקורת כה קשה עליו בכל עניין – יודע איך לטפל בנושא המורכב הזה ושאנחנו יכולים לישון בשקט.

מקביליו של הרמטכ"ל בעולם מרבים לכתוב, לדבר ולפרסם ברבים את השקפותיהם. ראשי המטות המשולבים קולין פאוול ומייקל מאלן פירטו – בנאומים ובמאמרים – את תפיסותיהם בנוגע לאופן ההפעלה של העוצמה האמריקאית. גם הרמטכ"ל הרוסי הנוכחי, ואלרי גרסימוב, פירסם את תפיסת ההפעלה שלו במאמר במגזין צבאי מיד עם כניסתו לתפקיד ב־2012. כך עושה מי שמבין שהחלטות מיטביות יתקבלו רק מתוך דיון פתוח על בסיס של ידע, וכי מי שסוגר את עולמו במכסה אטום, חונק את מה שנמצא בתוכו. כך עושה אדם הנושא באחריות כבדה, מביט סביבו ומעליו ורואה שאין שם אנשים ומחליט בפיכחון ובכובד ראש להיות איש.

הערות

1. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 18, ראו נספח בספר זה. http://goo.gl/fGpGiu
2. עפר שלח, **המגש והכסף – מדוע דרושה מהפכה בצה"ל**, כנרת־זמורה־ביתן, 2003.

השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי – לאן?

שמואל אבן וקובי מיכאל

באוגוסט 2015 חשף הרמטכ"ל, רב־אלוף גדי איזנקוט, בפני הציבור את "אסטרטגיית צה"ל".[1] מדובר בפרסום חסר תקדים שבו מוצגות אפשרויות הפעולה של הצבא והתפוקות הביטחוניות שביכולתו לספק. במאמר הזה נידון השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ("שיח הדרגים"), כפי שמשתקף ממסמך האסטרטגיה.

במסמך מציג הרמטכ"ל, בין היתר, דרך להבניה עדכנית של השיח בין הדרגים, שלה שני רכיבים. הרכיב הראשון הוא קיום שיח שוטף לפיתוח שפה משותפת, לחילופי מידע, לתיאום ציפיות ולקבלת הנחיות. מטרת השיח היא לאפשר לדרג המדיני להבין את היכולות של הצבא ולהנחות את הרמטכ"ל באופן שתתקיים הלימה בין המעשה הצבאי לבין התכלית המדינית. זוהי מהות הפיקוח האזרחי.[2] הרכיב השני הוא הבהרה של מעמד הרמטכ"ל ושל האוטונומיה התפקודית שלו, קרי מאיזו עמדה מגיע הרמטכ"ל לשיח. הצעת הרמטכ"ל עולה בקנה אחד עם לקחים שניתן להפיק מיחסי הדרגים בעבר ועם עקרונות תיאורטיים.[3]

במאמר הזה מוצגים אירועים מרכזיים בשיח המקצועי בין הדרגים שהתרחשו מאז 2006, מנותחת הצעת הרמטכ"ל, כפי שהיא משתקפת ממסמך האסטרטגיה, ומוצגות כמה המלצות לשיפור המצב.

נקודות לציון בשיח בין הדרגים בעשור האחרון

העשור שחלף התאפיין בשינויים מהותיים בגורמים המשפיעים על קבלת ההחלטות הביטחוניות. השינויים האלה מגדילים את מורכבותה של קבלת החלטות ואת הדילמות הנלוות להפעלת הכוח, ולכן מתבקש שיח שוטף ועמוק בין הדרגים. להלן נבחן מה אירע בעשור האחרון בעניין הזה.

מלחמת לבנון השנייה (2006). הדרג המדיני יצא למלחמה ובכך שינה כהרף עין ומקצה לקצה את תפיסת הביטחון בגזרה הלבנונית: מתפיסת "ההכלה" ("הטילים

יחלידו") שנקטה ממשלת שרון לתפיסה של מתקפה רבתי ("בעל הבית השתגע"), שבה דגל הרמטכ"ל דן חלוץ. אפשר לטעון בעד ונגד ההיגיון שבשינוי התפיסה, אבל ברור שקבלת החלטות בלי דיון מעמיק בין הדרגים בנוגע למשמעות השינוי היא כשל.

ועדת וינוגרד, שחקרה את אירועי המלחמה, הבהירה כי לדרג הצבאי אומנם יש חובה מקצועית, אך הדגישה:

> "החובה העליונה להבטיח כי דיונים יתקיימו וכי המלצות וחלופות יוצגו הייתה על הדרג המדיני... התוצאה המצטברת הייתה ריבוי ליקויים וכשלים של ממש בהכוונה ובפיקוח של הדרג המדיני על צה"ל ובהקפדה על ביצוע ההנחיות של הדרג המדיני, במידה וניתנו, כמו גם בסיוע שנתן צה"ל לדרג המדיני בקבלת החלטותיו".[4]

הוועדה הפנתה תשומת לב מיוחדת לתפקיד של שר הביטחון להיות החוליה המקשרת בין הדרגים והגדירה אותו כך:

> "שר הביטחון ממלא תפקיד מיוחד במנהיגות המדינית־ביטחונית. הוא אמור להיות הממונה על הצבא והשר האחראי על גיבוש התוכניות והצגתן בפני הדרג המדיני. ההערכות של הצבא מתגבשות – לפני דיון עם ראש הממשלה – בדיונים עם שר הביטחון, האמור להכיר את הצבא ואת תוכניותיו ואת מוכנותו ואת יכולותיו מקרוב. השר גם ממונה על מערך החירום, והוא שותף בכיר בגיבוש מדיניות בנושאים מדיניים־ביטחוניים".[5]

ההגדרה הזאת תואמת את "חוק יסוד: הצבא"[6] ומקנה לו פרשנות חשובה. לפי אמת המידה הזאת בחנה הוועדה את תפקוד שר הביטחון במלחמת לבנון השנייה:

שר הביטחון הוטל לתוך המערכה אחרי כחודשיים בתפקיד וללא ניסיון מדיני־ביטחוני או מיניסטריאלי. חוסר הידע שלו וחוסר ניסיונו גרמו לכך שהוא כשל במילוי תפקידיו. שר הביטחון, בתקופה הנבדקת, לא דרש ולא בחן תוכניות של הצבא, לא וידא את מוכנותו ואת היערכותו ולא בדק בראייה כוללת את ההלימה בין דרכי הפעולה שהוצעו ואושרו לבין היעדים שנקבעו. שר הביטחון גם לא הפעיל שיקול דעת עצמאי בנוגע להרחבות המערכה. שר הביטחון גם לא פעל במידה מספקת כדי להשלים את המחסור שלו בידע ובניסיון ולא פעל בהתבסס על ראייה אסטרטגית של המערכות שעליהן היה מופקד. לכן העובדה שהיה שר הביטחון בזמן המערכה החלישה את יכולתה של הממשלה להתמודד עם אתגרי המערכה.[7]

כך קרה שהפעלת הכוח נעשתה בלי שהדרג המדיני הבין את מלוא גודלו של האיום ואת משמעויותיו: כניסת ישראל למלחמה ממושכת ורבת נפגעים בלא הכרעה ובלא

שחרור החטופים (שהיה אחד היעדים שהציבה הממשלה עם פרוץ המערכה).[8] סביר להניח שגם את אפקט ההרתעה, המיוחס למלחמה בדיעבד, ניתן היה להשיג במחיר נמוך בהרבה (בלא הכניסה הקרקעית).

בכנס שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי לציון שלוש שנים למלחמה הקדיש אלוף (מיל') משה קפלינסקי (שהיה סגן הרמטכ"ל בזמן המלחמה) את דבריו, בין היתר, לכשלי השיח בין הדרגים ולהשלכותיהם על אופן תפקודו של הצבא:

> "הנקודה הראשונה שבה שגינו או כשלנו כמפקדים הייתה שלא הצלחנו לשנות את התפיסה הכללית של הממשלה, של הציבור – אבל בעיקר בתוך הצבא פנימה, שאנחנו נמצאים במקום אחר... לא הצלחנו להסביר שאנחנו במלחמה, שהפעילות היא לא המשך ישיר של מה שביצענו בשש השנים האחרונות בשומרון".[9]

עוד אמר קפלינסקי כי כשלים נוספים של מלחמת לבנון השנייה היו שלא נקבעו יעדים ברורים, לא הוכרז על מצב חירום בעורף, והמפקדים לא יצאו לחזית: "התוצאה של הפספוס הייתה שחלקנו נשאר בפלוגות ולא הגדרנו משימות בצורה נכונה".[10]

במבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה (2008–2009) נחשף קושי אחר הנוגע לשיח בין הדרגים, והוא חילוקי דעות בקרב הדרג המדיני עצמו בנוגע להגדרת היעדים ולדרכים להשגתם. בכנס שנערך בספטמבר 2012 אמר רב־אלוף (מיל') גבי אשכנזי, שהיה הרמטכ"ל במבצע:

> "לאחר מספר ימים של המבצע, השלישייה [ראש הממשלה אהוד אולמרט, שר הביטחון אהוד ברק ושרת החוץ ציפי לבני] התפרקה – כל אחד הלך לכיוון אחר, וזה משפיע על קבלת החלטות. חילוקי הדעות הללו גוזלים ממך הרבה זמן, אתה צריך לשבת עם המפקדים ולנווט באופן שיענה על מה שאני מבין שרוצים [בדרג המדיני]".[11]

לדעת אשכנזי, "החלטות אסטרטגיות צריכות להתקבל בדיאלוג בין דרג מדיני לדרג צבאי לפני המלחמה. שם מעצבים את המטרות, הדרג הצבאי והרמטכ"ל חייבים להיות שם, להיות שותפים לשיח, ובמידה והוא לא קיים, אז יש לייצר אותו, וזו מחויבות שלו [של הרמטכ"ל]. כשמייצרים שיח כזה, קטן הסיכוי לטעויות".[12]

שרת החוץ לשעבר, ציפי לבני, חיזקה את טענת אשכנזי. לדבריה:

> "במקרה של 'עופרת יצוקה' מדובר היה בראש הממשלה, שר הביטחון ואני [שרת החוץ]. היו חילוקי דעות לפני המבצע, במהלכו... כך נכנסנו למבצע כשאין הכרעה בין גישת ההסדרה לגישת ההרתעה".[13]

סוגיית הגרעין האיראני. מחלוקת עזה בין הדרגים פרצה ב־2010 בסוגיית האסטרטגיה שעל ישראל לנקוט נגד מתקני הגרעין של איראן. זו כללה, בין היתר, הכנת יכולת תקיפה עצמאית אמינה. לפי תוכנית הטלוויזיה "עובדה" (נובמבר 2012), במהלך 2010 הורתה צמרת הדרג המדיני (ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר הביטחון אהוד ברק) לדרג הצבאי (הרמטכ"ל גבי אשכנזי וראש המוסד מאיר דגן) להכין לפעולה מיידית ("לדרוך") את מערכת הביטחון לקראת תקיפה באיראן. ההוראה הזאת שיקפה את ההכרה שמאמץ הסיכול החשאי, שאותו הוביל המוסד, מיצה את עצמו. לפי הפרסום, אשכנזי ודגן לא הסכימו עם נתניהו וברק. הרמטכ"ל טען שה"דריכה" מקרבת את המלחמה עם איראן (ועל כן עליה להתקבל בקבינט או בממשלה). שר הביטחון אהוד ברק הבהיר בראיון לתוכנית "עובדה" כי משמעות הפקודה שניתנה לא הייתה יציאה למלחמה (ולכן לא חייבה החלטת ממשלה). לדבריו:

> "הרמטכ"ל צריך לבנות את היכולת המבצעית, הוא צריך לומר לדרג המדיני מבחינה מקצועית אם אפשר לבצע או אי־אפשר, והוא יכול וגם צריך לצרף את המלצתו, אך אפשר לבצע את זה בניגוד להמלצתו".[14]

מבצע "צוק איתן" ברצועת עזה (2014). התברר שהיה קיים פער גדול בין השיח המוקדם שהתקיים בין הדרגים לבין עמדות הדרג המדיני ברגע האמת. סגן הרמטכ"ל לשעבר, אלוף (מיל') יאיר נווה, אמר בינואר 2015:

> "חודשים לפני 'צוק איתן' ישבנו עם הממשלה הקודמת בדיונים שגם אני הייתי שותף להם, ושם דובר על קיצור משך המלחמה... ככלל, היה ברור שאנחנו צריכים לקצר את המלחמה ולא להאריך אותה, גם בגלל המשמעויות של הלגיטימציה הבינלאומית, מלאים וכולי. אז עשינו את כל הדיונים האלה עם הממשלה, קיבלנו החלטות רציונליות מודעות על הקטנת חלק מהמלאים בשל בעיות תקציביות וההבנה שהמלחמה תהיה קצרה, וכך יצאנו למערכה. אני חושב שהייתה [ב"צוק איתן"] תפיסה מדינית חדשה שהצבא לא התאים את התוכניות ואת המלאים אליה ולא את ה'סטייט אוף מיינד' שלו. מה שקרה בפועל הפוך מאיך שהצבא התכונן בשנים האחרונות. תוך כדי המבצע אמרו, בעצם, שאנחנו הולכים למלחמת התשה".[15]

יש לציין כי התמשכות המלחמה, בניגוד לתפיסת הצבא, אינה בהכרח תקלה, משום שרציונל המלחמות הקצרות מקורו בצורך להכריע צבאות סדירים באמצעות גיוס כללי של צבא המילואים. אולם הפער בין הקצב שהכתיב הדרג המדיני במלחמה לבין התפיסה הצבאית מעיד שלא נעשתה למידה משותפת מספקת טרם המבצע, ושהשיח

השוטף בין הדרגים במהלך המבצע (ב"צוק איתן" התקיימו 27 דיונים של הקבינט המדיני־ביטחוני)[16] לא היה אפקטיבי דיו.

ניתוח של עמדת הרמטכ"ל בסוגיית השיח בין הדרגים

מסמך האסטרטגיה, שעליו חתום הרמטכ"ל, מעיד שלהבנתו עדיין קיים חוסר בהירות בשיח בין הרמטכ"ל לדרג המדיני, אחרת הוא לא היה נדרש לנושא בהרחבה. במסמך מוזכר רק הרמטכ"ל בדרג הצבאי הבכיר. לא מצוין בו מיהו הדרג המדיני בשיח הזה, אך ניתן להסיק שזהו הקבינט המדיני־ביטחוני בראשות ראש הממשלה.[17]

במסמך מוצגות שתי סוגיות מרכזיות בעניין הזה: חיוניות השיח השוטף בין הדרגים והפרקטיקה שלו ומעמד הרמטכ"ל והאוטונומיה התפקודית שלו.

וכך נכתב במסמך על מרכזיותו של השיח השוטף:

> "הנחיות הדרג המדיני מחייבות בירור ושיח שוטף בין הדרג הצבאי הבכיר (הרמטכ"ל) לדרג המדיני. ההנחיה המדינית היא הבסיס לתהליכי החשיבה האסטרטגיים במטכ"ל, אך היא גם מושפעת מהם. ישנה השפעה הדדית".[18]

השיח בין הדרגים אמור לאפשר לדרג המדיני להכיר את יכולות הצבא, להגדיר את הערך האסטרטגי הנדרש (מהם היעדים הצבאיים הנדרשים לשם השגת המטרות המדיניות) ולהנחות בבהירות את הדרג הצבאי בשגרה, בחירום ובמלחמה (שח"ם). למשל, לפי המסמך:

> "כאשר נדרש להפעיל את הצבא, אמור הדרג המדיני לנסח את ההנחיות לצבא כדלהלן:
> 1. מהן המטרות ומהם מצבי הסיום האסטרטגיים הנדרשים.
> 2. מהו תפקיד הצבא וכיצד הוא משתלב בהשגת המטרות האלה.
> 3. מהם האילוצים בשימוש בכוח הצבאי.
> 4. הגדרת מאמצים נוספים (מדיניים, כלכליים, תקשורתיים וחברתיים) ותפקיד צה"ל בהקשרם".[19]

בנוגע לאוטונומיה התפקודית של הרמטכ"ל – המסמך יוצק תוכן נוסף למעמדו הפורמלי של הרמטכ"ל המוגדר בחוק: "הדרג הפיקודי העליון בצבא" ("חוק יסוד: הצבא"). מהמסמך עולה שהרמטכ"ל דוגל באוטונומיה תפקודית מלאה. במסמך ניתן למצוא חלוקת תפקידים ברורה: תפקיד הדרג המדיני הוא להגדיר את המטרות, את האמצעים ואת האילוצים המוטלים על צה"ל, ואילו תפקיד הרמטכ"ל הוא לבצע: לבנות את צה"ל ולהפעילו בהתאם. מכך עשוי להשתמע, בין היתר, שאסור לבנות

את צה"ל על סמך המלצות של ועדות חיצוניות, כמו ועדת לוקר, בלא שיהלמו את האסטרטגיה שגיבש הרמטכ"ל.

במסמך מתואר מנגנון השליטה של הרמטכ"ל בצה"ל: הרמטכ"ל עומד בראש "המפקדה הכללית" של צה"ל; הוא "מפקד המערכה היחיד בצה"ל" (המצביא), והוא היחיד בדרג הצבאי הבכיר שעימו על הדרג המדיני לקיים את השיח הנדרש. לרשותו מנגנון פיקוד הדוק: הוא מפקד על כל המבצעים של צה"ל באמצעות "המפקדה הכללית", שאת אחריותה אי־אפשר לבזר או להעביר.[20] ייתכן שבאמצעות המנגנון הזה מבקש הרמטכ"ל למנוע מצב שבו הדרג המדיני ינהל מלחמה מעל ראשו, כפי שנוהלה, למשל, מלחמת לבנון הראשונה ממפקדת פיקוד הצפון, בניצוחו של שר הביטחון אריאל שרון.

סיכום

לדרג המדיני אחריות עליונה להבטיח הלימה בין המעשה הצבאי לבין התכלית המדינית. עליו להנחות את הדרג הצבאי ולפקח עליו לפני המעשה הצבאי ובמהלכו ולהקצות משאבים להשגת המטרות. הדרג המדיני אינו מקשה אחת, ויש בו מגוון דעות – מה שמחייב דיון והכרעה עוד לפני שניתנות ההוראות לדרג הצבאי. הרמטכ"ל כפוף לשר הביטחון, אך נתון למרות הממשלה, ועמדתה היא המכרעת. אין לצבא מנדט ויכולת להתמודד עם מגוון הדעות של חברי הממשלה או של חברי הקבינט או עם עמדה מעורפלת. בדיון המשותף על הממשלה לגבש את עמדותיה ולהכריע בין חלופות. האחריות להציג לדרג הצבאי את עמדת הממשלה מוטלת על ראש הממשלה ועל שר הביטחון. הכנת החלופות הצבאיות היא באחריות הרמטכ"ל.

מאחר שהאחריות הישירה לקיום שיח שוטף ולהנחיית הצבא מוטלת על שר הביטחון, ראוי שלתפקיד הזה ימונה אדם בעל ידע בעניינים הביטחוניים, שיידע לשאול את השאלות הנכונות ולגבש את ההנחיות המתאימות לאישור הממשלה וגם לתת מענה לצבא ולממשלה באופן שוטף. עם זאת, אין הכרח ששר הביטחון יהיה איש צבא בכיר בעברו.

בשיח בין הדרגים מוצע להבחין בין שני סוגי שיח: שיח למידה, שהוא שיח תשתיתי לעיצוב אסטרטגיה ומדיניות, ושיח בירור, שנועד לבירור הנחיות לפעולה קונקרטית. מסמך האסטרטגיה מתמקד בשיח הבירור. זהו שיח הכרחי שמאפשר לצבא להבין בבהירות את המטרות ואת האילוצים שמכתיב הדרג המדיני; ואילו לדרג המדיני הוא מבהיר אילו מהלכים צבאיים ואילו מחירים נדרשים כדי להשיג רמות שונות של יעדים צבאיים ומדיניים. נוסף על כך מוצע במסמך לבחון כיצד ניתן לקיים שיח למידה עם הדרג המדיני – מעבר לזה המתקיים עם שר הביטחון.

במסגרת השיח ראוי שהממשלה תדון ב"אסטרטגיית צה"ל", בהתאמתה למטרות המדיניות וכן בעניינים שבהם האסטרטגיה חסרה.[21] במסגרת סוגי השיח השונים

מומלץ שהרמטכ"ל יחשוף את הדרג המדיני גם לדעות אחרות בצבא, וסגן הרמטכ"ל ישותף בכל המגעים עם הדרג המדיני בהיותו מספר שתיים בדרג הצבאי הבכיר. בעת התייעצות עם בכירי המערכת לשעבר ועם מומחים מהחוץ הכרחי לשמור על מעמד הרמטכ"ל וליצור חיץ בין עמדות צבאיות מקצועיות לבין עמדות פוליטיות.

במסמך אומנם מבקש הרמטכ"ל הנחיות מהדרג המדיני להפעיל את הצבא "כאשר הדבר נדרש" (רגע האמת), אולם מומלץ שלא להמתין לרגע האמת, כפי שהיה בפיגועי החטיפה שהובילו למלחמת לבנון השנייה ולמבצע "צוק איתן". מן הראוי להתכונן יחד, מראש, למצבי התגובה שאליהם יידרש צה"ל, שרבים מהם ידועים עוד בטרם התרחשו: פיגועי טרור למיניהם, התחמשות חריגה של האויב, מצבי אסון וכדומה. כלומר, יש לדון בקבינט לאורך זמן במשימות וביעדים שיוטלו על הצבא בהקשרים עתידיים צפויים. אם כך ינהגו, יהיו לצבא ברגע האמת תוכניות רלוונטיות, והדרג המדיני יהיה טעון בידע ומוכן לדיון עם הדרג הצבאי – דיון שבו יהיה צורך להכריע בין שלושה מצבי פעולה בסיסיים:

א. הבלגה או תגובה מתונה ומכילה.

ב. יציאה למערכה מוגבלת, בידיעה שהיא עלולה להידרדר למלחמה מתוחמת ואף כוללת.

ג. יציאה למלחמה מתוחמת, בידיעה שהיא עלולה להידרדר למלחמה כוללת רב־חזיתית.

הערות

1. **אסטרטגיית צה"ל**, ראו נספח בספר זה. http://goo.gl/fGpGiu
2. להרחבה על מהות הפיקוח האזרחי ראו: Kobi Michael, "The Dilemma behind the Classical Dilemma of Civil–Military Relations," *Armed Forces & Society* 33, no. 4, 2007, pp. 518-546, http://goo.gl/ohxJEL
3. לפירוט ראו: קובי מיכאל ושמואל 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
4. **דוח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 ("ועדת וינוגרד"), הדוח הסופי**, כרך א' עמ' 571–573, ינואר 2008, http://goo.gl/AzfuSr
5. **דוח ועדת וינוגרד, דין וחשבון חלקי**, עמ' 115, אפריל 2007, http://goo.gl/8ZTL7v
6. לפי "חוק יסוד: הצבא" מ־1976, "הצבא נתון למרות הממשלה"; "השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון"; "הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי" והוא "נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון", https://goo.gl/1U2aXu
7. **שם**.
8. ההתקפה על רכב הסיור של צה"ל בגבול לבנון וחטיפתם של אהוד גולדווסר ושל אלדד רגב הביאה לפרוץ מלחמת לבנון השנייה.
9. טל רבינובסקי, "קפלינסקי: טעות לבנון – מפקדים נשארו בפלזמות", ynet, 12 ביולי 2009, http://goo.gl/W98jIf
10. **שם**.

11. הרצאת גבי אשכנזי בכנס "מבצע 'עופרת יצוקה' – תהליכי קבלת החלטות אסטרטגיות", מכון פישר למחקר אסטרטגי, אוויר וחלל, 7 בספטמבר 2012, https://goo.gl/mrhKON
12. **שם**.
13. הרצאת ציפי לבני בכנס "מבצע 'עופרת יצוקה' – תהליכי קבלת החלטות אסטרטגיות", מכון פישר למחקר אסטרטגי, אוויר וחלל, 7 בספטמבר 2012, https://goo.gl/n2Xslu
14. מתוך ראיון שנתן אהוד ברק לתוכנית "עובדה" של אילנה דיין, (הדברים מובאים גם בפסקה האחרונה בכתבה המתלווה לראיון המצולם), http://goo.gl/rkPfjj
15. עמיר רפפורט, יאיר נווה בריאיון ראשון על "צוק איתן" וההתנהלות המקצועית בצה"ל, **ישראל דיפנס**, 10 בינואר 2015, http://goo.gl/pmrtN2
16. יותם הכהן, "מקבלת החלטות ללמידה – הרהורים בעקבות פולמוס דרוקר-עמידרור", **דואלוג בלוג**, 19 באוגוסט 2014, https://goo.gl/N5JjAJ
17. בישראל הממשלה כולה היא המפקד העליון של הצבא, אך היא אינה מקיימת שיח שוטף עם הצבא, אלא בנסיבות מיוחדות. שר הביטחון, הממונה על הצבא מטעם הממשלה, אמור ממילא לקיים שיח שוטף עם הרמטכ"ל מתוקף תפקידו. על כן נותר הקבינט המדיני־ביטחוני.
18. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 10. הסוגריים במקור, http://goo.gl/fGpGiu
19. **שם**, עמ' 11.
20. **שם**, עמ' 23–24.
21. שמואל אבן, "אסטרטגיית צה"ל ואחריות הדרג המדיני", **מבט על**, גיליון 735, 19 באוגוסט 2015, http://goo.gl/KaMkji

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 מיידי, 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 מיידי" 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 מיידי, 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 לקיחת 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.

ההרתעה הישראלית לפי "אסטרטגיית צה"ל"

אבנר גולוב

ב"אסטרטגיית צה"ל" נקבע כי ההרתעה היא אחד מארבעת העקרונות בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.[1] הרתעה פירושה שימוש באיומים כדי לשכנע את היריב להימנע מפעולה מסוימת. הרתעה אינה כפיית מדיניות. הרתעה מיועדת למנוע מהלכים שטרם התרחשו. כפייה, לעומת זאת, מיועדת לשכנע את היריב לחדול מפעולה שהוא נוקט או לעשות פעולה שהוא מסרב לנקוט. ב"אסטרטגיית צה"ל" קיים בלבול מסוים בין המושגים מכיוון שבמושג "הרתעה ממוקדת" נכלל גם ניסיון "לכפות על האויב לפעול".[2]

מסמך האסטרטגיה הוא התפתחות חשובה בנוגע לסוגיית ההרתעה. אומנם הוא מבטא את התפיסה הישראלית שהתפתחה במהלך השנים בתחום ההרתעה, ולכן הוא כולל מעט מאוד חידושים רעיוניים או אופרטיביים בתחום, אולם הוא משמש תשתית אחידה לדיון במושג "הרתעה" כפי שהתפתח בישראל עד היום. במאמר הזה נידונים עקרונות החשיבה הישראלית בתחום הזה, כפי שהם מוצגים בגרסה הלא מסווגת של מסמך האסטרטגיה. השאלה שעומדת בבסיס המאמר היא עד כמה יכולה ההרתעה הישראלית לתת מענה ראוי ולשמש כלי אפקטיבי בשמירה על ביטחון ישראל. בניתוח הזה נעשה ניסיון להצביע על מגבלות ההרתעה הישראלית ולהציע שתי גישות לדיון בנוגע להתמודדות עם המגבלות האלה. ברוח המאמרים האחרים באוגדן הזה נחתם הניתוח בדיון המופנה לדרג המדיני בבואו לגבש תפיסת ביטחון לאומית על בסיס המסמך הצה"לי.

מגבלות ההרתעה מול איומים לא־מדינתיים

בתחילתו של מסמך האסטרטגיה מוצג מנעד רחב של גורמים שמסכנים את ישראל ("איומים"): מדינות רחוקות, מדינות קרובות, מדינות מתפרקות, מדינות כושלות, ארגונים תת־מדינתיים וארגוני טרור ללא זיקה למדינה או לקהילה מסוימות.[3] עם

זאת, אף שמדובר לעיתים באיומים שונים שאין ביניהם שום קשר, מוצגת במסמך משנה אחידה בנוגע לסוגיית ההרתעה המושפעת בעיקר מהתפיסה המקובלת בתחום ההרתעה מול איום מדינתי.

מול מדינות מבוססת ההרתעה על היכולת לקיים תקשורת עם האויב ולנצל אותה כדי להגדיר "קווים אדומים" ולאיים בענישה, אם האויב יחליט לחצות את הקווים האלה. מסרי ההרתעה, באמצעות איום על נכסיו, מיועדים לשכנע את האויב לא לתקוף. הרציונל זה נשען על ההנחה שלהנהגת האויב יש יכולת לכפות את רצונה על הפיקוד הצבאי ועל המפקדים בשטח כדי להבטיח ריסון. האתגר המרכזי בהרתעה מול מדינה הוא להבין מה חשוב לאויב ולייצר איום אמין כדי למנוע ממנו לפעול כרצונו. למשל, ההערכה היא שהמשטר באיראן חרד בעיקר להישרדותו. לכן כדי לייצר איום אמין יש לשכנע אותו כי ניתן לאיים על יכולתו לשרוד.[4]

הרתעת מדינות היא אתגר מורכב. הרתעת הגורמים שעומדים מאחורי האיומים החדשים על ישראל היא אתגר מורכב הרבה יותר. ככל שהגורם המאיים רחוק יותר ממבנה של מדינה מסודרת וכולל מאפיינים לא־מדינתיים וכאוטיים יותר, כך נוספים אתגרים חדשים להתמודדות איתו שמחלישים את היכולת להרתיע. האתגר המרכזי הוא הקושי להבטיח שמסרי הרתעה מוצלחים יתורגמו לריסון האויב. בדרך כלל מדינות מפתחות מנגנונים ביורוקרטיים שמבטיחים שליטה של הדרג המדיני על זה הצבאי (אם קיימת הפרדה ברורה) ומערך פיקוד ושליטה יעיל שמפחית משמעותית את הסיכון לשימוש לא מורשה בכוח. במדינות מתפרקות ובמדינות כושלות המנגנון הזה לא תמיד יעיל במידה מספקת. לדוגמה, בסוריה המתפרקת עשויה הנהגת המדינה להיות מורתעת, אך אין ביכולתה למנוע מגורמים אחרים הפועלים במדינה לתקוף את ישראל. בעת משבר קיים גם הסיכון שמפקדים מקומיים יחליטו לפעול בניגוד להחלטת ההנהגה כתוצאה מאי־ציות או מליקויים בתקשורת בין המפקדות לשטח.

כאשר מדובר בארגון לא־מדינתי, הופך האתגר הזה למשמעותי עוד יותר. בארגונים לא־מדינתיים כמו חזבאללה וחמאס נהנית צמרת הפיקוד הצבאית מכוח פוליטי ומעצמאות רבים יותר מאשר במדינות כמו איראן. גם המפקדים בשטח זוכים לאוטונומיה מבצעית רבה, שמקשה מאוד על היכולת של הנהגת הארגון לרסן את הפעילות הצבאית. האוטונומיה שקיבלו מפקדי השטח של חמאס במהלך מבצע "צוק איתן" – עד כי פעלו לעיתים בנפרד מההנהגה המדינית של הארגון ואף בניגוד לה – היא ראיה לאתגר הכרוך בהרתעת ארגוני טרור.

ארגוני טרור כמו הג'האד העולמי, דאע"ש וארגונים המסונפים לאל־קאעידה, שלהם אין זיקה למדינה או לקהילה מסוימות, מציבים אתגרי הרתעה נוספים הקשורים לקושי לזהות "כתובת" במקרה של פיגוע. עקרון ההרתעה הישראלי נשען על ההנחה כי ניתן יהיה לייחס כל תקיפה למקור מוגדר ולהענישו באמצעות תקיפת נכסיו. אולם

כיצד ניתן להרתיע פעילות של פעילים בודדים, שלא ברור מהו שיוכם הארגוני? כיצד ניתן לייצר איום ענישה אמין כאשר הארגון הפעיל אינו שולט על טריטוריה מסוימת או פועל מתוך טריטוריה מוגדרת? השאלות האלה צצות באחרונה ביתר שאת בעקבות עליית האיום של פעילות בודדים מתוך הרשות הפלסטינית.[5] הפעילים האלה אינם משויכים לארגון ספציפי ולכן הם לא מאפשרים לייצר משוואת הרתעה באמצעות שימוש בעקרונות הישראליים המסורתיים. השאלות האלה רלוונטיות גם להרתעת איומים בתחום הסייבר, שגם בו קשה לזהות את מקור התקיפה.

הגיון ההרתעה הישראלי מסתמך גם על הקשר שבין ארגוני הטרור לבין החברה שמתוכה הם פועלים. כך, למשל, בישראל יש המעריכים כי החורבן שנוצר ברצועת עזה כתוצאה ממבצע "צוק איתן" אמור לתרום להרתעת חמאס מפתיחת עימות נוסף עם ישראל.[6] ההנחה היא שכדי לזכות בלגיטימיות מהחברה הפלסטינית בעזה על חמאס ליצור רושם שהוא מקדם את האינטרסים של התושבים המקומיים. אולם מהי תוחלתה של ההרתעה הישראלית כאשר היא מופעלת מול ארגון שאינו פועל על סמך שיקולים מדינתיים רחבים? במצב כזה תהיה יכולת ההרתעה של ישראל מוגבלת.

מגבלות ההרתעה במציאות מרובת שחקנים

במסמך האסטרטגיה ישנה הבחנה בין הרתעה בזמן שגרה לבין הרתעה בעת משבר. בזמן שגרה צריכה ההרתעה להיות "**כללית ומצטברת** על פני זמן כדי לשמר את המצב הקיים ולעצב 'כללי משחק' רצויים לישראל".[7] בעת משבר על ההרתעה הישראלית "**להיות ספציפית וממוקדת** כדי לכפות על האויב לפעול או להימנע מפעולה כדי לעצור הידרדרות ולמנוע מלחמה".[8]

ההבחנה בין הרתעה כללית להרתעה ממוקדת היא חשובה נוכח מנעד האיומים הרחב שעימו מתמודדת ישראל. עולה ממנה שבעיתות משבר יש צורך להתאים את מסרי ההרתעה למאפיינים הייחודיים של האיום. למעשה, מודגשת במסמך האסטרטגיה חשיבות ההתאמה הזאת. נכתב בו כי "על ההרתעה להיות ייעודית ומותאמת לכל אויב; עליה להתבסס על ניתוח מתמשך של מאפייני האויב, שיקוליו, יכולותיו, זהותו ותהליכי קבלת ההחלטות שלו".[9] ההבנה כי יש צורך בגישה שונה להרתעה בשגרה ובחירום משקפת גישה גמישה בתוך החשיבה האסטרטגית המסורתית בתחום ההרתעה.

עם זאת, קיים מתח בין הדרישה "לתפור" את ההרתעה לאתגרים ספציפיים לבין הדרישה להתאים את המסרים למציאות שבה פועלים גורמים רבים ("שחקנים") – מציאות שמאפיינת את הסביבה הביטחונית הבינלאומית של היום. קהל היעד של המסרים הישראליים הוא מגוון מאוד וכולל שחקנים רבים: מדינות אויב, בעלות ברית, מדינות ניטרליות, ארגוני טרור ואינדיווידואלים. כלומר, כמעט כל הפעולות של ישראל – חוץ מאלה החשאיות – משודרות לכל השחקנים הפועלים בסביבתה.

כל שחקן צפוי לפרש את המסר הישראלי בהתאם לתפיסתו ולאינטרסים שלו. כך, למשל, הנכונות או היעדר הנכונות של ישראל להגיב לירי של חזבאללה בצפון משפיעים על מערך השיקולים של חמאס; הישגי כיפת ברזל מול חמאס משפיעים על תפיסת האיום הישראלי באיראן; קו אדום פומבי מוצהר של ישראל מול איראן מפורש מיד גם באירופה ובארצות־הברית.

התופעה הזאת ממחישה מדוע קשה מאוד להוציא לפועל בזירה מרובת שחקנים מדיניות הרתעה שנתפרה לאויב מסוים: ייתכן שהמסר ההרתעתי תואם את השיקולים של ארגון מסוים בתנאים ספציפיים, אך הוא אינו מותאם לארגונים אחרים הפועלים בתנאים שונים. מצב כזה עלול לפגוע בהרתעה הישראלית. למשל, איום תקיף של ישראל מול איראן עלול לגרום למתחים עם ארצות־הברית או עם בעלות בריתה של ישראל באירופה. פעילות נחושה של ישראל בעזה, שתכליתה להשיב את אמינות ההרתעה הישראלית, עלולה לעודד הסלמה בקרב קבוצות רדיקליות ברשות הפלסטינית או בסוריה. מסר הרתעתי מעורפל או תגובה ישראלית נרפית בזירה אחת עלולים לפגוע באמינות ההרתעה בזירה אחרת.[10]

מגבלות ההרתעה נוכח התלות במדיניות האמריקאית

בבואה "לתפור" מדיניות הרתעה מול אויביה השונים על ישראל להביא בחשבון את מדיניותה של ארצות־הברית. אף שהמסמך של צה"ל מזכיר באופן כללי את חשיבותו של שיתוף הפעולה האסטרטגי בין ישראל לארצות־הברית, הוא אינו עוסק באתגרים שהיחסים האסטרטגיים עלולים לייצר להרתעה הישראלית. ההשפעה של הממשל האמריקאי על ההרתעה הישראלית נובעת משלושה גורמים:

ראשית, ישראל נחשבת לבעלת ברית אסטרטגית של ארצות־הברית, ולכן היא אמורה ליהנות מ"המטרייה האמריקאית". במקרה של איומים מיידיים על אינטרסים ישראליים חיוניים תיגזר אמינותה של ההרתעה הישראלית, בין היתר, מהנכונות של ארצות־הברית להגן על ישראל. במקרה של הסלמה בין איראן לישראל, למשל, תושפע המדיניות של איראן מההערכה בנוגע לנכונות הממשל האמריקאי להתערב בעימות ולהשתמש בכוחה הצבאי של ארצות־הברית נגד איראן כדי להגן על ישראל.

שנית, גם בתרחישים פחות קיצוניים מושפעת אמינות ההרתעה של ישראל מהיכולת לזכות בתמיכה אמריקאית. אמינותו של איום הרתעתי נבחנת לפי היכולת של המדינה המרתיעה להוציא את האיום לפועל. במקרה של ישראל קשורה היכולת הזאת לתמיכה האמריקאית. היכולת של ישראל לפעול נגד אויביה נשענת על הנכונות של ארצות־הברית לחמש את ישראל בנשק מתקדם ולשמור על היתרון האיכותי שלה באזור על פני אויביה כמו גם על יכולתה לקבל סיוע צבאי כדי לשמר עליונות צבאית במהלך עימותים ממושכים.

ושלישית, אמינות ההרתעה הישראלית מושפעת מנכונותה של ממשלת ישראל לממש את איומיה. האילוצים הפוליטיים הבינלאומיים עלולים להיות מכשול מרכזי ביכולתה של ישראל להביא לידי ביטוי את יכולותיה הצבאיות, בעיקר מול מדינות כמו איראן. במרכז האילוצים הפוליטיים עומד הצורך של ישראל בלגיטימציה. זו מושפעת בעיקר מהתמיכה האמריקאית הפומבית בישראל ומהתמיכה הדיפלומטית שהיא מעניקה לה בזירה הבינלאומית. הטלת וטו אמריקאי על החלטות נגד ישראל במועצת הביטחון של האו"ם והתנגדות אמריקאית לניסיונות בינלאומיים לרסן את מדיניות ישראל הן קריטיות כדי להקנות לישראל גמישות מבצעית וכושר הרתעה. נוכח חשיבותם הרבה של שיתוף הפעולה האסטרטגי ושל הלגיטימציה, אין זה מפליא שהם שניים מהעקרונות המעצבים את תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.[11]

האתגר המרכזי של ישראל בהקשר של מדיניות ארצות־הברית הוא לשמר אמינות גבוהה של הרתעה – גם נוכח אי־הסכמות, ולעיתים אף מחלוקות מהותיות, עם הממשל האמריקאי. במצבי עימות כאלה הדילמה האמריקאית הבסיסית היא כיצד לאזן בין שני אתגרים הפוכים: מחד גיסא, להגן על ישראל בזירה הבינלאומית, ומאידך גיסא, למנוע עודף ביטחון בהנהגה של ישראל – מה שעלול לעודד אותה, למשל, לנקוט מדיניות אגרסיבית ובכך לגרור את ארצות־הברית לתוך משברים שאינם רצויים מבחינתה.[12] הדילמה הזאת איפיינה את יחסי ישראל–ארצות־הברית בשנים האחרונות נוכח תוכנית הגרעין של איראן: ארצות־הברית ביקשה לשכנע את ישראל שהיא תפעל למנוע מאיראן לפתח נשק גרעיני, אך במקביל הבהירה שהיא אינה תומכת בתקיפה ישראלית נגד מתקני הגרעין של איראן.

הדילמה של ארצות־הברית בנוגע לישראל נובעת, בין היתר, מכך שאת הממשל האמריקאי מנחים אינטרסים גלובליים שלעיתים אינם חופפים את האינטרסים הצרים של ישראל. כך, למשל, ארצות־הברית מנסה לקדם פתרון מדיני בסוריה בשילוב עם האיראנים. בעיני ישראל איראן וגרורותיה הן איום מרכזי, וקידום האינטרסים שלהן בסוריה עלול להחריף את הסכנה הנשקפת לה בזירה הצפונית.

מדיניות ההרתעה של ישראל חייבת, למשל, לכלול מנגנוני תכנון ותיאום עם וושינגטון בימי שגרה וכן ערוצים לליבון מחלוקות בעיתות משבר. זוהי הדרך למנוע מתן פומבי למחלוקות בין שתי המדינות, כפי שקרה בקמפיין נגד תוכנית הגרעין של איראן, ולמנוע פגיעה בכושר ההרתעה שמקנה ארצות־הברית לישראל. נוכח רגישות הסוגיה הזאת ברור מדוע בגרסה הלא חסויה של "אסטרטגיית צה"ל" ההרתעה היא עיקרון עצמאי. נוכח חשיבותו של העיקרון הזה בתפיסת הביטחון של ישראל יש לעורר דיון בנוגע לזיקה שבין ההרתעה הישראלית למדיניות האמריקאית. הדיון הפומבי עשוי לסייע לקידומו של דיון חשאי יעיל.

מגבלות ההרתעה באמצעות ענישה

במסמך האסטרטגיה מוזכרים גורמי הרתעה הגנתיים לצד גורמי הרתעה התקפיים. על פי המסמך, אחד מגורמי ההרתעה המרכזיים – שכולל הן היבט הגנתי והן היבט התקפי – הוא בניין הכוח. צה"ל מפרסם כל הזמן פרטים על התעצמותו כדי לשדר שביכולתו, מצד אחד, להסב נזקים עצומים לאויבי ישראל, ומצד אחר ביכולתו למנוע מהאויבים לגרום נזקים לישראל, למשל באמצעות מערכות הגנה.[13] עקרונות ההרתעה המוצגים במסמך האסטרטגיה משקפים גישה מאוזנת המתאימה, בין היתר, לעימות עם גורמים לא־מדינתיים.

ההשקעה באמצעי הגנה, כמו מערכות הגנה אקטיביות נגד טילים ורקטות או אמצעי הגנה קרקעיים ותת־קרקעיים נגד פעילות טרור, מחזקת את ההרתעה של ישראל מול חמאס בדרום וחזבאללה בצפון ומול איומים פוטנציאליים ממזרח. ליכולות האלה יש ערך נוסף בסיכול או במזעור של הנזקים במקרה שההרתעה נכשלת. כך יכולה ישראל לחדש את אמינות ההרתעה שלה ובה בעת להפחית את המחיר שתיאלץ לשלם במקרה של קריסת ההרתעה. בשלושת סבבי הלחימה האחרונים בעזה הצליחה ישראל – באמצעות יכולות ההגנה שלה, ובייחוד בתחום ההגנה האקטיבית מפני טילים ורקטות – להשיב לעצמה את כושר ההרתעה. זו תלך ותתחזק ככל שבידי ישראל יהיו יותר אמצעים שינטרלו את יכולתם של האויבים להסב לה נזקים.

סיכום

מהניתוח שהוצג במאמר הזה עולות כמה חולשות של עקרון ההרתעה הישראלי בהתמודדות עם מנעד האיומים הביטחוניים בזירה האזורית של היום: הישימות המוגבלת של העקרונות המסורתיים להרתעת מדינות במציאות של מדינות מתפרקות ושל ארגונים לא־מדינתיים רבי עוצמה; הצורך להתאים בו־זמנית מסרי הרתעה ספציפיים לגורמי כוח רבים ושונים והתלות במדיניותה של ארצות־הברית. יש להדגיש כי מדובר במגבלות בסיסיות הנוגעות לעקרונות ההרתעה באופן כללי ולא בהכרח ליישום שלהם בהקשר הישראלי.

במסמך האסטרטגיה ישנה הכרה במגבלותיו של עקרון ההרתעה הישראלי. וכך נכתב בו:

> "ההרתעה הכללית והבסיסית של מדינת ישראל, הנסמכת על יתרונו ועל עוצמתו של צה"ל, עודנה קיימת, אך מידת הרלוונטיות שלה מצומצמת בהשוואה לעבר, משום שהאיום השתנה".[14]

על פי המסמך, עקרון ההרתעה נותר אחד מנדבכיה המרכזיים של תפיסת הביטחון הישראלית והנדבך המרכזי בעיתות שגרה. במסמך מוצעים שני מרכיבים לשיפור

ההרתעה: "תפירת" מסרי הרתעה לאויבים ספציפיים לפי מאפייניהם וחיזוק הקשר שבין הרתעה להתגוננות. עם זאת מודגש במסמך הצורך להמשיך בפיתוחה של חשיבה חדשנית כדי לחזק את נקודות החולשה של ההרתעה הישראלית.

גם במערב מתקיים כיום דיון ער בנוגע ליכולתה של החשיבה בתחום ההרתעה לתת מענה לאיומים של גורמים לא־מדינתיים במציאות שבה פועלים גורמי כוח רבים.[15] קיימות שתי גישות מרכזיות בנוגע להתמודדות עם הסוגיה הזאת. לפי גישה אחת, יש לעדכן את עקרונות ההרתעה, שהתאימו לעידן המדינתי בעולם הדו־קוטבי (שבמהלכו התפתחה הגות ההרתעה), כך שיתאימו לאיומים לא־מדינתיים ולמציאות שבה פועלים גורמי כוח רבים. לפי הגישה האחרת, יש להכיר במגבלותיה של ההרתעה המסורתית ולשלבה במסגרת אסטרטגיה רחבה יותר שמנצלת את ההרתעה במקרים שבהם האפקטיביות שלה צפויה להיות גבוהה ומחליפה אותה בעקרונות אחרים כאשר יעילותה צפויה להיות נמוכה. יש לציין שהגישות האלה משלימות ולא סותרות זו את זו, כפי שטוען קנופ.[16]

שתי הגישות האלה עשויות לשמש בסיס להמשך הדיון בנוגע להרתעה הישראלית ולתפקידה במסגרת תפיסת הביטחון של ישראל. אפשרות אחת היא לפתח את המחשבה הצבאית בישראל בתחום ההרתעה כדי לתת מענה מסוים למגבלות הנוכחיות שלה וכך למקסם את הפוטנציאל שלה. במסגרת חשיבה כזאת יש לפתח רעיונות חדשניים כיצד לשלב מסרי הרתעה ממוקדים לאיום ספציפי בהקשר של משבר מסוים במסגרת מדיניות רחבה יותר ש"תופרת" מסרים גם לקהל החיצוני למשבר. זאת כדי למנוע הסלמה או התרחבות של המשבר. נוסף על כך יש לפתח מנגנוני השפעה על ארגונים לא־מדינתיים באמצעות הפעלת לחץ על הפטרוניות שלהם או באמצעות שינוי מערך השיקולים של האינדיווידואלים הפועלים בארגונים האלה. חשוב גם לגבש עקרונות הרתעה משותפים עם הדרג המקצועי בארצות־הברית ולהתכונן למצבים של חוסר הסכמה בדרג הפוליטי. הגישה הזאת אינה יכולה לתת מענה לכל הליקויים הקיימים, אלא רק למזער את הנזקים כתוצאה ממגבלותיו של עקרון ההרתעה במציאות הגיאו־פוליטית כיום.

אפשרות נוספת ויעילה יותר היא פיתוח אסטרטגיה רחבה המכירה במגבלות ההרתעה הישראלית ולכן כוללת אלמנטים נוספים לצד אלה ההרתעתיים. שילוב של אלמנטים נוספים עשוי לתמוך בעקרון ההרתעה ולספק מענה לחולשותיו. למשל, ישראל יכולה להשתמש בתמריצים חיוביים, ולא רק באיומים, כדי לכפות מדיניות מסוימת על אויביה. אם ישראל תנקוט מדיניות כזאת היא תוכל, בין היתר, לקדם הבנות עם ארגונים לא־מדינתיים ועם פטרוניהם ובכך לעודדם לנקוט מדיניות מסוימת המשרתת את האינטרס הישראלי. בתמורה יוכלו הארגונים האלה לקדם אינטרסים שאינם מאיימים באופן ישיר על האינטרסים הביטחוניים של ישראל. לדוגמה, ניתן

לקדם הסכמה לשיקום רצועת עזה תמורת ריסון הפעילות נגד ישראל מתוך הרצועה וריסון ההתעצמות הצבאית של חמאס.

אפשרות נוספת היא יצירת ברית אזורית שתחזק את ההרתעה הישראלית מעבר לתמיכה האמריקאית. כיום מתנהל דיאלוג פומבי מתקדם בנוגע לשיתוף פעולה עם יוון ועם קפריסין. לפי פרסומים אחרים, קיים שיתוף פעולה חשאי בין ישראל לערב הסעודית, אשר מבקשת להנהיג קואליציה נגד איראן.[17] פיתוח המאמצים האלה והרחבתם לתחום הצבאי עשויים לחזק את נדבך ההתרעה בתפיסת הביטחון הישראלית. פעולות כאלה קורות כיום, אולם הן אינן בגדר מדיניות סדורה, והן לא מקבלות ביטוי במסגרת תפיסת ביטחון כוללת המבקשת לחזק את האלמנטים השונים בה, לרבות עקרון ההרתעה. אולם זוהי אינה משימתו של צה"ל. מדובר בהחלטות של הדרג המדיני בבואו לקבוע מדיניות לאומית בתחום הביטחון הלאומי. ברוח של קובץ המאמרים הזה נחתם הניתוח כאן בהדגשת הצורך לגבש תפיסת ביטחון לאומי כוללת לישראל. בתחום ההרתעה, תפיסת הביטחון הלאומי תידרש לתת מענה לאיומים שעקרון ההרתעה הצבאית אינו יכול לתת להם מענה בשל מגבלותיו.

הערות

1. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 9, ראו נספח בספר זה. http://goo.gl/fGpGiu
2. **שם**, עמ' 20.
3. **שם**, עמ' 9.
4. לדוגמה, ראו את הצהרת שר הביטחון משה יעלון ביוני 2013: שי דורון, יעלון: "המשטר באיראן לא חש לחץ, יש להציב דילמה של הישרדות", נענע 10, 19 ביוני 2013, http://goo.gl/6LKZfr
5. ראו, למשל, את נאום הרמטכ"ל גדי איזנקוט בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 31 בינואר 2016, http://goo.gl/95PAQ3
6. לדוגמה, ראו את הריאיון עם עמוס גלעד בתוכנית "המטה המרכזי", ערוץ 10, 22 באוגוסט 2015, https://goo.gl/iAEEIR
7. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 19.
8. **שם**, עמ' 20.
9. **שם**, עמ' 19.
10. רועי נחמיאס, "לא היינו חוטפים חיילים, לו ידענו שזו התגובה", ynet, 27 באוגוסט 2006, http://goo.gl/Syyoe9
11. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 9.
12. לניתוח מעמיק יותר של הדילמה האמריקאית מול ישראל ראו: Jeremy Pressman, *Warring Friends: Alliance Restraint in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 2008.
13. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 19.
14. **שם**.
15. למשל, ראו: Paul J. Bracken, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics*, 1st ed, Henry Holt and Co, New York, 2002; Jacquelyn K. Davis and Robert L. Pfaltzgraff, *Anticipating a Nuclear Iran: Challenges for U.S. Security*, Columbia University Press, New York, 2013; Lawrence Freedman, *Deterrence*, Wiley, 2004; Jeffrey W. Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research," *Contemporary Security Policy* 31, no. 1, April

1, 2010, pp. 1-33, http://goo.gl/EkMHfl; Patrick M. Morgan, "The State of Deterrence in International Politics Today," *Contemporary Security Policy* 33, no. 1, April 1, 2012, pp. 85-107, http://goo.gl/E40E74; Keith B. Payne, "Understanding Deterrence," *Comparative Strategy* 30, no. 5, December 14, 2011, pp. 393–427, http://goo.gl/2IwuWi

16. Jeffrey W. Knopf, "Three Items in One: Deterrence as Concept, Research Program, and Political Issue," in *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*, ed. T. V. Paul, Patrick M. Morgan, and James J. Wirtz, University of Chicago Press, Chicago, 2009, pp. 31-57.

17. Roy Jones, "Israel Quietly Courts Sunni States," *Wall Street Journal*, January 14, 2016, http://goo.gl/WOx2OX

שער ג
ההיבטים הצבאיים

1. **המשבר בצבא היבשה**
   גרשון הכהן

2. **"אסטרטגיית צה"ל" – הממד האווירי**
   עידו נחושתן

3. **הממד הימי ב"אסטרטגיית צה"ל"**
   אליעזר (צ'ייני) מרום

4. **מקומו של המודיעין ב"אסטרטגיית צה"ל"**
   דוד סימן־טוב

המשבר בצבא היבשה

גרשון הכהן

מבוא

בתפיסת ההכרעה במלחמה, כפי שמוצגת ב"אסטרטגיית צה"ל", מודגש תפקידו המסורתי של התמרון: להיות ציר מרכזי בהשגתה של אותה ההכרעה. התמרון משולב, כמובן, כמתואר במסמך, במאמצי האש המערכתיים – בהובלת הכוח האווירי – אך מרגע שהופעל התמרון היבשתי במתאר המתקפה באופן ובהיגיון המפורטים במסמך, נראה שהוא ממשיך למלא את תפקידו המסורתי שאותו ראינו בעבר.

הפרק המוקדש להפעלת הכוח כולל, בין היתר, תיאור של המערכה להשגת ההכרעה. בין היתר מצוינים בו מרכיבי ההכרעה המרכזיים מול ארגונים לא־מדינתיים. אלה כוללים איום על השרידות השלטונית (באמצעות כיבוש או איום בכיבוש יעדים בעלי ערך אסטרטגי כמו מרכזי שלטון), פגיעה משמעותית במרכיבי איכות צבאיים והפחתה משמעותית של האמצעים שמאפשרים פגיעה אסטרטגית בישראל. בהתאם למורשת צה"ל מודגש במסמך האסטרטגיה שהפעלת הכוח היבשתי תתבסס על "הגישה התחבולנית. 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]

במאמר הזה אני מציג כיצד שינויים שהתחוללו בתופעת המלחמה – במיוחד בהגיון המלחמה שעיצב חזבאללה ואימץ גם חמאס – מעמידים מול מרכיבי התמרון היבשתי החזוי של צה"ל לא רק אתגר חדש בדפוס ההתנגשות בלחימה, אלא גם אתגר תפיסתי מערכתי. במידה רבה האויבים סביבנו – בצורת התארגנותם ובהגיון פעולתם – יצרו מערכת צבאית מבוזרת והיברידית בעלת מקדמי חסינות ניכרים מול איום התמרון של צה"ל. נוכח צורות המערכה החדשות שעימן מוטל על התמרון היבשתי להתמודד נוצרה מציאות מערכתית חדשה: לא ניתן לאתר בקלות מרכזי כובד מערכתיים, וגם לא ניתן להוציא אל הפועל בקלות פעולה ממוקדת נגד מה שנחשב למרכזי כובד. לאור זאת

ייתכן שלא ניתן יהיה להשיג את הטלטלה ואת ההלם המערכתי המבוקשים בגישת התמרון המסורתית. בתנאים האלה נקלע מערך היבשה של צה"ל – בדומה למערכי היבשה בצבאות המובילים בעולם – למשבר תפיסתי שבא לידי ביטוי גם בשיקולים המעצבים את הפעלת הכוח וגם בדילמות היסוד בבניין הכוח.

מאפייני המשבר של צבא היבשה

לא רק בצה"ל, גם בצבא ארה"ב ובצבאותיהן של מדינות אחרות העסוקות בלחימה פעילה, שרויים כוחות היבשה במשבר. בימים הראשונים לכהונתו, לקראת גיבוש תוכניתו הרב־שנתית לבניין הכוח ("גדעון"), ביקר הרמטכ"ל, רב־אלוף גדי איזנקוט, במפקדת זרוע היבשה ושמע שם על "משבר היבשה". משם המשיך לביקור באימון של אחת האוגדות ובחן האם קיימת בקרב הלוחמים תחושה כזאת. התשובה – כמצופה מכוחות בדרג השדה – הייתה שלילית. ואכן בדרגי השדה של צה"ל אין תחושת משבר. לחיילים מסורים ולגייסות שרוחם איתנה לא קל לספר על משבר. ובכל זאת, לטענתי, צבא היבשה של צה"ל מצוי במשבר.

אפשר לסמן שתי מדרגות בהתהוותו של משבר מהסוג הנידון כאן. במדרגה הראשונה מתהווים תנאי התחלה להיווצרותו של מצב משברי, חלקם עדין סמויים מן העין וניתנים להכחשה. במקרים כאלה נדרשת חקירה ביקורתית מפרשת ומדוקדקת כדי להביא את המשבר להכרה ולהמשגה. במדרגה השנייה שרויה המערכת הכוללת, בתנאיה הפיזיים והתפיסתיים, בקריסה גלויה. במצב הזה אין מחלוקת על עצם קיומו של השבר ואולי אף על עוצמתו. בהתייחסות הנוכחית למשבר של צבא היבשה נראה שהתופעה מצויה במדרגה הראשונה – מה שמאפשר עדיין מרחב משמעותי לבירור, להמשגה ובמיוחד לפעולה לצורך היחלצות מהמשבר.

לעיתים דווקא אויבינו, באופן שבו הם מעריכים את מצבנו, יכולים לשקף מגמת משבר. כך לדוגמה, הנה מה שאמר בשאר אל־אסד על צה"ל בראיון ל"אל־ספיר" ב־25 במרס 2009:

> "מדינת ישראל הופכת לחזקה יותר מבחינה צבאית ככל שעובר הזמן... יש לה יותר יכולת הרס, אך פחות יכולת לבצע את המטרות הצבאיות ולכן גם פחות יכולת להשיג את המטרות המדיניות. לכן היא עוברת מכישלון לכישלון... היום כבר אין מערכה של ישראל באדמות האחרים. זה עיקרון אסטרטגי. היום המערכה של ישראל היא בפנים. כך שהמפה השתנתה. ישראל לא יודעת כיצד להתמודד עם המפה הזאת".

לצבאות נאט"ו, כמו גם לצבא רוסיה, שלחמו בעשורים האחרונים באפגניסטן, בעיראק ובסוריה, המשבר בצבא היבשה הוא עניין גלוי ונידון גם בפומבי ובהרחבה. לוטננט־ג'נרל

דניאל בולגר, שפיקד על כוחות נאט"ו באפגניסטן, העיד בריאיון ב־10 בנובמבר 2014 ב"ניו־יורק טיימס":

> "כשלנו בהבנת היריב – רשת גרילה משוכללת, משולבת במארג של אוכלוסייה לוחמנית, חשדנית מטבעה... כוחנו הצבאי נבנה למערכות קונוונציונליות, מוכוונות הכרעה מהירה, ולא ללוחמה ממושכת, שאינה מוגדרת נכון, נגד חתרנות. הכנו את עצמנו ל'סופה במדבר' ולא לווייטנאם. בתפקיד המצביא כשלתי לחלוטין בבניין הכוח ובהכנתו".[2]

המשבר המדובר נובע משאלת התכלית של כיבוש שטח באמצעות תמרון יבשתי, וליתר דיוק: מהקושי לממש את הישגי הכיבוש בהתאם לתכלית אסטרטגית כוללת. צבאות לוחמים למדו שחדירה לשטח עוין ואף כיבושו כבר אינם מספיקים כדי לממש את התכלית האסטרטגית. השהייה במרחב הכבוש לאורך זמן – בציפייה שזו תאפשר להשלים את השגת המטרה – חושפת את כוחות היבשה לפגעיה של לוחמת הגרילה עד כדי אובדן התוחלת שבהמשך שהייתם הגלויה במרחב. גם בצה"ל זו הייתה חוויית הלחימה העיקרית בדרום לבנון, עד לנסיגה במאי 2000.

מה השתנה בעשור האחרון?

מאז נסיגת צה"ל מלבנון התחוללו שינויים מהותיים בתפיסת הלחימה של חזבאללה ובדפוסי היערכותו, ואלה השפיעו גם על חמאס בעזה. בשני הארגונים האלה נבנה ונפרס במלוא המרחב שבשליטתם מערך צבאי בעל שתי מגמות מערכתיות: המגמה הראשונה כוללת את מערך האש הרקטית, הפרוס במסה גדולה המאיימת על עורף ישראל; המגמה השנייה כוללת מערכי הגנה צפופים, רוויים באמצעי לחימה יעילים, הפרוסים על בסיס הכפרים והערים. אלה ערוכים כדי להגן על נכסיו של מערך האש וכדי לגבות מחיר גבוה מכוח התמרון של צה"ל שייאלץ לחדור למרחב כדי למנוע את האש הרקטית. באמצעות ההיגיון המערכתי הזה הוצב אתגר תפיסתי לשיטת הלחימה ההתקפית של צה"ל.

כתוצאה מפריסת מערכי האש הרקטית במלוא המרחב עד לעומקו עלול התמרון היבשתי של צה"ל להיקלע לאי־רלוונטיות. עם התמשכות המלחמה יידרשו הקברניטים הישראלים להסביר במה הועיל המהלך לכיבוש דרום לבנון, גם אם יצליח במלואו, אם האש הרקטית של האויב ממשיכה לתקוף באופן משמעותי את תל־אביב. באמצעות שימורה של רציפות התקיפה הרקטית ממערכים הפרוסים ביתר השטח – בצפון לבנון ובבקעת הלבנון – טמון מבחינת האויב פוטנציאל לסיום המערכה בסוג של שוויון. הבעיה מתעצמת נוכח השאיפה של ישראל לסיים את המערכה בניצחון ברור ובזמן קצר. הבעיה קיימת במתכונת דומה גם כשבוחנים את התכלית לפעולת תמרון יבשתי

ברצועת עזה. היערכות כזאת של האויב, בשתי החזיתות, היא שעומדת ביסוד הגיבוש של "אסטרטגיית צה"ל" בקיץ 2015.

המשבר הנידון כאן הוא בראש ובראשונה תפיסתי במהותו, וספק אם "אסטרטגיית צה"ל" נותנת לו מענה ראוי באמצעות העקרונות הכלולים בה לבניין הכוח היבשתי ולהפעלתו. כה חמור הוא המשבר, עד כי מתעורר ספק בנוגע לרלוונטיות של צבא היבשה במתכונתו המוכרת זה זמן רב. הספק בא לידי ביטוי בשלושה ממדים:

1. **זמן ומרחב:** המוכנות והזמינות של הכוחות לפעולה אפקטיבית ביבשה אינן מתאימות כיום לקצב המהיר של ההתפתחויות האסטרטגיות. בכל הצבאות הקונוונציונליים – גם בצה"ל – יש צורך במערכת לוגיסטית מורכבת מאוד, שכוללת שינוע, היערכות והתארגנות, כדי להביא את הכוחות למרחב הפעולה במוכנות מספקת. כל אלה מחייבים זמן רב – לפחות כמה יממות.
2. **פוטנציאל הסיכון לקברניטים:** בצומתי החלטה, בסבך של אי־ודאות אסטרטגית, מבקשים מנהיגים להימנע ככל הניתן מהחלטה הכרוכה בהרפתקה בלתי נשלטת שעלולה לייצר נפגעים רבים. בהפעלת הכוח היבשתי במלוא עוצמתו טמון פוטנציאל להתהוות שעל פי טבעה יוצאת משליטה.
3. **רלוונטיות תרבותית־חברתית:** אף שכוחות היבשה מפעילים כיום אמצעים רבים שהם בחזית ההיי־טק, הלחימה ביבשה ממשיכה מטבעה לשאת אופי הנטוע בימי העידן התעשייתי. זוהי פעילות במסה גדולה הכרוכה בחיכוך פיזי הן עם תוואי הקרקע והן עם אויב. במילים אחרות: שדה הקרב היבשתי נותר במידה רבה בעל מאפיינים לו־טקיים מובהקים. לחברה המצויה זה מכבר בעידן ההיי־טק והמידע האינטרנטי לא קל להישען על כוח שהוא במהותו מסורתי ושייך לעולם הישן.

בשלושת ממדי הקושי האלה נוטים קברניטים – בעולם כולו ובכלל זה בישראל – להעדיף שיטות ואמצעים אחרים לפעולה. ההעדפה הזאת מעצימה את שאלת הרלוונטיות של הכוח היבשתי המסורתי. כך, למשל, לאחר אירועי 11 בספטמבר 2001 דרש הנשיא בוש מצבאו לצאת מיד לפעולה משמעותית באפגניסטן. בעקבות הדרישה הזאת נקלעה המערכת הצבאית האמריקאית למצוקה בגלל היעדר רלוונטיות: רמטכ"ל צבא ארצות־הברית הגיש תוכנית לפעולה במתכונת מסורתית, שהייתה כרוכה בתשעה חודשים של הכנה לוגיסטית לשינוע של הכוחות ושל כלל המערכת התומכת.

היה זה הסי־איי־אי – באורח חשיבתו היצירתי והחתרני יותר – שהציע תוכנית פעולה אחרת שענתה על דרישת הנשיא לפעולה מיידית. במסגרת הזאת הופעלו כ־12 צוותים של כוחות מיוחדים שהסתייעו בכוחות המקומיים. בתנועתם במרחב בחסות ברוני מלחמה מקומיים הצליחו אלה, מדי יום, לאתר ריכוזי טליבאן, לכוון לעברם אש ממטוסים – שהגיעו מבסיסים רחוקים, בין היתר מבסיסים בארצות־הברית – ובתוך כמה שבועות השיגו הישג משמעותי. מלכתחילה קבע הנשיא בוש

שלפעולה באפגניסטן – בניגוד למערכה בקוסובו – יידרשו גם כוחות על הקרקע, מה שהאמריקאים מכנים "Boots on the ground". ההחלטה שהכוחות על הקרקע יהיו צוותים של כוחות מיוחדים חיזקה עוד יותר את התהיות בנוגע לרלוונטיות של הכוח היבשתי המסורתי.

בנסיבות של פרשת דרכים אסטרטגית מציע הכוח האווירי לקבריניט הצעה רבת קסם. בראש ובראשונה, זהו הכוח היחיד העומד לרשותו בזמינות מיידית לפעולה. יתר על כן, ההחלטה להפעילו אינה כרוכה בהכרח – כך נראה – בהובלת העם למלחמה. המטוסים ימריאו מבסיסיהם, הם ממילא שם, אין סצנות פרידה של אבות ושל בנים הנשלחים לאי שם, ומי יודע מתי ישובו. מעל לכול, מופעל על הקברניט קסם הפיתוי הטמון, כביכול, בקבלת החלטה שעל פניה אינה נראית כאירוע אל־חזור. הרי הפעלת הכוח האווירי יכולה בעצם טבעה להיעצר מיד, בכל רגע שיתבקש, בלי שתהיה כרוכה במבצעים של ניתוק מגע ושל נסיגת כוחות קרקעיים תחת אש אויב.

עד כאן הכול נפלא, אלא שהאויב אינו משתף פעולה. נוכח ההכרה באפקטיביות של האש האווירית, במיוחד בעידן הנשק המונחה המדויק, עבר האויב בשיטתיות הולכת ומשתכללת להיערכות במגמת היעלמות, הסתתרות ושרידות, בשימוש מערכתי רב־ממדי במרחבים הבנויים ובמרחב התת־קרקעי. בשל כך עולה הדרישה המחודשת לנוכחות הפיזית בקרקע. מתוך הכרת המורכבות והסרבול הלוגיסטי הכרוכים בהפעלת הכוח היבשתי המסורתי הובאה בעשור האחרון בשורת ההפעלה של הכוחות המיוחדים. בשעה שקוצץ תקציבן של כל הזרועות בצבא ארה"ב, הועברו תקציבים לפיתוח הכוחות המיוחדים ולמפקדת הכוחות המיוחדים, המונה כיום כ־60 אלף איש. גם בישראל פותחה ושוכללה בשורת הלחימה האחרת על ידי הוגים צבאיים כמו חיים אסא וידידיה יערי בכתיבתם על הלחימה המבוזרת.[3]

כאשר הפיתוי להפעיל בעיקר כוח אווירי בתוספת כוחות מיוחדים קטנים ממשיך להלך קסם על מקבלי ההחלטות ולהיות ההיגיון הדומיננטי להפעלת הכוח, חייב צבא היבשה להיערך כך שיוכל להישאר רלוונטי. בשלב הראשון ראוי להגדיר את המצב החדש המתהווה בזירות הלחימה היבשתיות. אלה הם – בתמצית – מאפייניו של המצב החדש: הכוח האווירי, שהיה אמור להושיע, ממשיך להיות דומיננטי, אך כשלעצמו, ללא פעולה קרקעית, אינו מספיק כדי לעצור את האיום הרקטי על העורף של ישראל. הכוחות המיוחדים, עם כל חשיבותם, אינם מספיקים כדי להוציא אויב כמו חזבאללה או חמאס משיווי משקלו האופרטיבי. בתנאים האלה סביר להניח שתידרש גם לחימה קרקעית בעוצמה רבה במרחב הפעולה. זהו הרקע לתפיסה אחרת של ייעוד כוחות היבשה.

נדרש בירור מחודש של תכלית התמרון

במורשת צה"ל מאז תש"ח היה התמרון יסוד מרכזי בתפיסה המבצעית. בספרו "ביטחון לאומי – מעטים מול רבים" כתב אלוף ישראל טל כי "גישת התמרון היא גישת מדינת ישראל וצה"ל בשל היותו קטן מאויביו ובשל רגישות ישראל להתמשכות המלחמה".[4]

בתורת הלחימה הבסיסית של צה"ל נכתב:

> "התמרון הוא האמצעי העיקרי להשגת הכרעה. הגישה זהה במהותה לתפיסה התחבולנית... המאפיינים העיקריים הם: תנופה וקצב, אשר בשילובם מביאים להלם ולהפתעה אצל האויב".[5]

מהות הגישה הזאת היא הפעלת כוח ממוקדת לעבר מרכזי הכובד של האויב – אם אפשר לעבר נקודות התורפה שלו – כדי להשיג הכרעה מהירה שמשמעותה להימנע, עד כמה שאפשר, מהיקלעות למלחמת שחיקה מתמשכת. ב"אסטרטגיית צה"ל" מודגשת גם חיוניות התחבולה לצד הדגשתה של מרכזיות מאמץ התמרון: "הגישה המרכזית בצה"ל להשגת הכרעה, היא הגישה התחבולנית".[6]

אלא שההיערכות היצירתית של חזבאללה ושל חמאס – שבה באה לידי ביטוי תודעת נחיתותם אל מול תחומי העליונות של צה"ל באש מהאוויר ובכושר התמרון המשוריין – הציבה שני אתגרים משמעותיים אל מול תכלית התמרון של צה"ל:

1. האויב מיקם מערכי אש משמעותיים במלוא המרחב, מקו הגבול ועד עומק מערכיו. נוצרה בכך יתירות מערכתית המאפשרת גם לחמאס ועוד יותר לחזבאללה לשמר כושר פעולה רצוף גם במצב שבו חודר צה"ל לחלק מהשטח שממנו מפעיל האויב את האש שלו.
2. בשל התארגנותם ללחימה מבוזרת, הבאה לידי ביטוי בצורה שבה מאורגנים המערכים ובהיגיון של מערכת הפיקוד והשליטה, מתקשה צה"ל לממש את הגיון התמרון המסורתי, המכוון לעבר מרכזי הכובד.

מדובר בשינוי מהותי, מהסוג הכרוך בפריצה אל הגיון מלחמה חדש, אשר מעניק, כביכול, לחמאס ולחזבאללה מעין חסינות מפני האיום של אובדן שיווי המשקל, העלול – מבחינתם – להתרחש נוכח תמרון של צה"ל. גם אם מדובר בחסינות מדומה בלבד, גיבוש התחבולה המערכתית הצה"לית הופך לקשה יותר ולמורכב יותר למימוש מאשר בעבר. לכן אין זה מפליא שצה"ל מתחבט שוב ושוב בסוגיית התמרון ומקדיש מאמץ רב לחיפוש אחר מהלך תמרון חד ומהיר שיצליח להוציא את האויב משיווי משקל ולהשיג ניצחון מובהק בזמן קצר. נוכח צורת ההתארגנות של מערכי חזבאללה וחמאס ולאור הגיונה קיימות כיום – בניגוד לעבר – יותר מתכלית אחת מרכזית אפשרית למאמצי התמרון. באופן כללי ניתן להצביע על ארבע תכליות אפשריות לתמרון.

סדר הקדימויות והעדיפויות בין התכליות הוא תעודת הזהות המכוננת את הרעיון המבצעי למערכה

ארבע התכליות לתמרון היבשתי

1. **עיצוב המרחב להשגת הכרעה.** התכלית הזאת של התמרון היבשתי – שבאה לידי ביטוי, למשל, בשדות הקרב של מלחמת העולם השנייה, בלחימת צה"ל ב־1967 וב־1973 ובמלחמת המפרץ הראשונה – היא לבתר או לכתר מערכים של האויב ובתוך כך להגיע למרכזי הכובד שלו ולנקודות ההכרעה, להוציא אותו משיווי משקלו ולהכריעו.
2. **כפיית קרב השמדה על כוח האויב בשטחו.** בתמרון מהסוג הזה נבחר יעד מסוים של האויב, ואליו מכוונים מאמץ התקפי ממוקד כדי לכפות עליו קרב, להכריעו ולהשמידו. קרב כזה מיועד להשיג עליונות טקטית מוחצת, שעשויה להיות לה השפעה אסטרטגית.
3. **חדירה לשטח האויב כדי לדכא ירי רקטות קרקע־קרקע.** בשל מגבלות האש האווירית במאמציה לדכא את מערכי הרקטות – במיוחד במקומות שבהם מוגנו המערכים האלה באופן יעיל, למשל במנהרות – נאלץ הכוח המתמרן לחדור לשטח האויב כדי להגן על תושבי המדינה מפני המשך הירי של הרקטות.
4. **לתמרן כדי לכבוש.** זוהי התכלית הבסיסית ביותר המוכרת מראשית ימי המלחמה. ממלכות ומדינות יצאו למלחמות כדי להגדיל את נכסיהן הטריטוריאליים ולהגדיל את כוחן ואת השפעתן. לפעמים מטרת הכיבוש היא להשתלט על שטחים בעלי ערך

רגשי לכובשים, כמו כיבוש ירושלים במלחמת ששת הימים. כך, למשל, התבטא שר הביטחון משה דיין בהרצאה לסטודנטים, בימים שלאחר מלחמת ששת הימים:

> "אילו ירדן לא הייתה נכנסת למלחמה, לא היינו נכנסים למלחמה, למרות כל הגעגועים ההיסטוריים לירושלים. אבל לאחר שירדן נכנסה למלחמה, אי־אפשר לומר שהמניעים הישראליים לא כללו גם את ירושלים. לא הפטונים של הירדנים היו הסיבה שבגללה נכנסנו לקרב בירושלים".[7]

את הכוח יש לבנות כך שניתן יהיה להפעילו לכל אחת מהתכליות האפשריות וכן לשילוב של תכליות. משקבע הדרג המדיני את תכלית הפעולה – מחויב הצבא לגבש תוכנית מבצעית רלוונטית להקשר החד־פעמי והייחודי.

משמעויות והמלצות

סוגיית התכלית לפעולת הכוח היבשתי המתמרן הפכה להיות מרכזית ומורכבת. ניתן להיווכח עד כמה הדברים השתנו בתחום הזה מתוך קריאה ביקורתית פשוטה של הגדרת היסוד למתקפה בתורת הלחימה הבסיסית של צה"ל:

> "המתקפה חותרת לשינוי בכפייה של המציאות הפוליטית־אסטרטגית הקיימת **באמצעות החלת הריבונות** של המדינה הכובשת על השטח הנכבש".[8]
>
> ברור כי במתאר האסטרטגי הנוכחי, לאור מורכבותן ומספרן הרב של התכליות האפשריות לתמרון, הופכת המתקפה – מהבחינה הרעיונית והמושגית – לתלוית הקשר. למשל, התכלית של כיבוש מחנה הפליטים ג'נין במבצע "חומת מגן" הייתה להשמיד את האויב שנערך שם ולא עצם כיבוש המקום. אילו היה המחנה נכבש כמעט ללא קרב, והאויב היה נמלט על נפשו, לא הייתה מושגת התכלית. בכיבוש ירושלים ב־1967, לעומת זאת, אילו היה האויב נסוג ללא קרב, והעיר הייתה נכבשת ללא מחיר כבד, ההישג היה מושלם. ומאחר שלהתקפה יכולות להיות תכליות רבות, ברור שבניין הכוח אינו יכול להתבסס על מצפן אחד בלבד.
>
> על פסל האורקל בדלפי היה חרוט הציווי: "דע את עצמך". האויבים בסביבתנו מגוונים בהגיונותיהם ובצורות פעולתם. מאז פריצת הדרך התפיסתית של נשיא מצרים סאדאת בעיצוב רעיון המלחמה באוקטובר 1973 מתגלה אצל אויבינו מודעות גוברת לצורך להסתגל לתנאי הסביבה מתוך הכרת מגבלותיהם מול העליונות של צה"ל. במקביל מפגינים אויבינו מאמץ שיטתי להפוך את מגבלותיהם ואת נחיתותם למקור של עוצמה ושל יתרון. בכל זירה מפתח האויב דפוס פעולה מקומי ייחודי.

היכולות הגנריות הסטנדרטיות של צה"ל בכוחות היבשה, שהיו בעבר אמות מידה לכשירותו של צבא מודרני, כבר אינן מספיקות למציאות שבה מעבר מזירה לזירה כרוך בצורך לעבור מצורת פעולה אחת לצורת פעולה אחרת. לפיכך גם בתחום של כשירויות היסוד נדרש כיום תמהיל רחב של יכולות שיאפשר להתאים דרך פעולה ייחודית לכל התרחשות מערכתית.

על הרקע הזה יידרש צה"ל בעתיד לכמה כשירויות יסוד. אלה העיקריות שבהן: לחימה באזור בנוי רווי באוכלוסייה; שהייה במרחבים מאוימים המחייבים הישענות על מיגון מוגבר – כמו זה שמעניק רק"ם כבד (נמר ומרכבה) המצויד בהגנה ייחודית מפני מטענים ונשק נ"ט לסוגיו; לחימה במרחב התת־קרקעי, ובכלל זה יכולת בסיסית לגלות מערכים תת־קרקעיים; הפעלת מסות גדולות של חי"ר לטיהור מרחבים; חיבור רשתי למודיעין נקודתי בזמן אמת; הפעלה של כוחות הנדסה כדי להתגבר על זירות מטענים ועל מערכות מכשול מורכבות; מתן סיוע אווירי, ימי ולוגיסטי צמוד לכוחות הלוחמים. כשירות בסיסית חיונית נוספת היא חיבור של כל הכוחות – ביבשה, בים ובאוויר – לרשת משותפת של שליטה ובקרה.

סיכום

מתודעת משבר יכולה לצמוח תועלת. המצאות גדולות ופריצות דרך במדע, בטכנולוגיה וביצירה התרבותית נוצרו במקרים רבים בתנאים של מצוקה משברית. להכרה של צבא היבשה במגבלותיו בעידן החדש יש חשיבות רבה בגלל שלוש סיבות מרכזיות:

1. היא מאפשרת התמקדות נכונה בבניין הכוח.
2. היא מחדדת את המודעות לתחומים שכוחות היבשה יכולים לתת להם מענה נאות.
3. היא מחדדת את המודעות לבעיות שבעת הזאת אין להן מענה זמין ומאפשרת להתחשב בהן בתכנון המבצעי.

על אף שאנחנו מצויים בעידן הסייבר והטכנולוגיה העילית, תמשיך הלחימה ביבשה להתבסס בעתיד הנראה לעין בעיקר על חיכוך פיזי ישיר בסביבה של אמצעי לחימה ושל תנאי קיום הנמצאים עדיין בעידן הלו־טק וממשיכים לדרוש מהלוחם חוסן גופני ונפשי. המצב דומה למצבה של חברת קודאק הנדרשת להמשיך לייצר ולפתח מצלמות פילם גם בעידן המצלמות הדיגיטליות. ההסבר לכך הוא שלטכניקת הצילום הישנה יש סגולות מיוחדות שבתחומי צילום מסוימים עדיין אין לה תחליף. למרות השאיפה לבסס עליונות טקטית ומערכתית על טכנולוגיות מתקדמות עדיין לא ניתן לוותר על נוכחות צבאית מסיבית ואפקטיבית ביבשה.

הערות

1. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 15, ראו נספח בספר זה. http://goo.gl/fGpGiu
2. Daniel P. Bolger, "The Truth About the Wars," *The New York Times*, November 10 2014, http://goo.gl/odHdxX
3. חיים אסא וידידיה יערי, **ללחום אחרת – תפיסת הלחימה החדשה**, ידיעות אחרונות, תל אביב, 2014.
4. ישראל טל, **ביטחון לאומי – מעטים מול רבים**, דביר, תל־אביב, 1996, עמ' 82–83.
5. אמ"ץ־תוה"ד, **תורה בסיסית – מבצעים**, עמ' 70.
6. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 15.
7. **שישה ימים ביוני**, עלמה הפקות, https://goo.gl/acpS2C
8. **תורה בסיסית – מבצעים**, עמ' 205.

"אסטרטגיית צה"ל" – הממד האווירי

עידו נחושתן

ב"אסטרטגיית צה"ל" נידונים מרכיבים משמעותיים של תפיסת הביטחון הלאומי, ובהם הסביבה האסטרטגית והמבצעית והעקרונות להפעלת הכוח ולבניין הכוח של צה"ל. המסמך נועד להיות מצפן להפעלת הכוח ולבניינו בשנים הקרובות וכן להנעת שינויים שנדרשים בצה"ל לאור אתגרי העתיד.

השינויים הדרמטיים והאי־ודאות הרבה המאפיינים את הסביבה האסטרטגית – וכתוצאה מכך גם את הסביבה המבצעית של צה"ל – מקשים על קביעת סדר העדיפויות בין אתגרי השעה הרבים והמגוונים וכן על זיהוי נכון של מגמות התפתחותם. האי־ודאות גם מקשה מאוד על גיבוש העקרונות לבניית המענה הנדרש מצה"ל, ובכלל זה העקרונות לבניין הכוח העוסק במענה לאתגרי העתיד. הקושי הזה רק מתעצם נוכח הצורך הברור לעמוד במסגרת משאבים נתונה – עובדה המקשה לפתח במקביל כיווני מענה שונים, כפי שנדרש לעיתים לעשות אל מול אי־ודאות.

ראשית ראוי להדגיש כי קיומו של מסמך כזה חשוב ביותר לצה"ל. לצה"ל נדרשת דירקטיבה אסטרטגית שתהיה מצפן להתוויית שינויים והתאמות משמעותיים אל מול המציאות המשתנה במהירות ואף יותר מכך – לפיתוח תפיסות וכיוונים חדשים.

לאור חשיבות המסמך, הוא נדרש להקיף את המכלול הצבאי־אסטרטגי, כולל ההקשרים הרלוונטיים לתפיסת הביטחון הלאומי. לפיכך, בבואנו לבחון את האופן שבו משתקפים במסמך מקומו ותפקידיו של חיל האוויר, נכון לפתוח בהצגת השיקולים המרכזיים העומדים בבסיס מעמדו המיוחד בתפיסת הביטחון המסורתית של ישראל.

בשל ממדיה הקטנים ובשל היותה חשופה באופן קבוע לסיכונים ולאיומים מזירות שונות וממעגלים שונים נדרש לישראל מענה ורסטילי, זמין וגמיש הניתן להפעלה בהתרעה קצרה ובהיקף רחב – מענה שמסוגל לעבור במהירות בין משימות ובין זירות שונות בהתאם להתפתחויות הצבאיות. הצרכים האלה מקבלים מענה מיטבי מחיל האוויר מעצם סגולותיו של הכוח האווירי: גמיש, ורסטילי וניתן להפעלה במהירות

רבה. נוסף על כך, הממד האווירי הוא תחום שבו יש לישראל יתרון יחסי מובהק משום שמתקיים בו מיצוי מיטבי של טכנולוגיה מתקדמת ושל איכות אנושית. כתוצאה מהתפיסה הזאת התפתח חיל האוויר והפך להיות כוח בעל יכולת אש עצומה, קטלנית ומדויקת, ויש לו תפקיד אסטרטגי ואופרטיבי כמעט בכל סוג לחימה, בכל זירה ובכל ממד לחימה – יבשתי, ימי ואווירי.

אחת הסוגיות המהותיות בתפיסת ההפעלה של צה"ל – וכתוצאה מכך גם בבניין כוחו – היא שאלת האיזון בין אש לתמרון. הדילמה הזאת אינה חדשה והיא קשורה גם לשאלת ההכרעה בסוג המערכות שבהן נתונה ישראל בשנים האחרונות. אין ספק שהשאלה הזאת מתחדדת עוד יותר נוכח רבים מהמבצעים ומהמערכות שניהלה ישראל מול הטרור ואשר הסתיימו בתחושה שלא הושגה בהם הכרעה.

יש הטוענים כי יכולות האש, על אף התפתחותן הדרמטית ב־20 השנים האחרונות, "קרובות למיצוי" ו"לא מהוות פתרון לבעיה". מולם יש הטוענים כי "תמרון קרקעי בסביבה אורבנית (ואף בלבנון) הוא מורכב, קשה ורווי בעיות, במיוחד אל מול תשתית הגנתית חזקה, וכי הסיכויים שיהיה פתרון לבעיה אינם מצדיקים את סיכוניו המרובים".

דילמת האיזון בין אסכולת האש לאסכולת התמרון היא שאלה של תפיסת עולם, של מדיניות ושל אסטרטגיה שמאמצים קברניטי צה"ל והדרג המדיני. הדילמה הזאת באה לידי ביטוי גם ב"אסטרטגיית צה"ל".

בטרם אדון בשאלה הזאת עצמה יש להדגיש את התנאי ההכרחי לביצועו של תמרון יבשתי כמו גם למיצוי יכולות האש: קיומה של עליונות אווירית. השגת עליונות אווירית היא הבסיס להפעלת חיל האוויר במשימותיו השונות, ובהן איסוף מודיעין והפעלת אש החיוניים, בין היתר, לתמיכה בתמרון קרקעי. דומה שאין צורך לפרט את ההתקדמות הרבה שחלה בשילוביות של כוחות האוויר והקרקע ואשר באה לידי ביטוי מוצלח מאוד במערכות האחרונות. רתימתן של יכולות המודיעין והאש מהאוויר למהלך קרקעי היא יתרון עצום לכוחותינו, אך קיומן מחייב, כאמור, חופש פעולה לחיל האוויר.

זאת ועוד: בשל האופן שבו רואים אויבינו את הסכנה הנשקפת להם מחיל האוויר – מה שבא לידי ביטוי בהשקעותיהם בהגנה האווירית – הרי עצם השגתה של עליונות אווירית היא הישג צבאי אסטרטגי חשוב בפני עצמו.

בהקשר הזה יש לציין כי בעוד צבאות היבשה של חלק מאויבי ישראל נשחקים מאוד בשנים האחרונות – כפי שמודגש במסמך האסטרטגיה ("האיומים הקונוונציונליים והבלתי קונוונציונליים במעגל הראשון נמצאים בירידה") – אין זו המציאות כשמדובר ביכולות ההגנה האווירית המכוונות נגד חופש הפעולה של חיל האוויר. נהפוך הוא. למעשה הייתה בעשור האחרון עלייה משמעותית באיומים הקונוונציונליים בממד האווירי. האיומים האלה כוללים מערכות של טילי קרקע־אוויר חדשות ומתקדמות,

מערכות מכ"ם, מערכות פיקוד ושליטה, כלי טיס בלתי מאוישים, טילי שיוט, טיסנים, רחפנים ועוד. התמונה נעשית מורכבת עוד יותר כאשר מכניסים למשוואה את הזרימה המסיבית – הנוכחית והצפויה – של אמצעי לחימה למזרח התיכון, כולל למדינות שאינן מדינות עימות, כמו סעודיה. מדובר, בין היתר, במטוסי קרב ובאמצעי לחימה מתקדמים באיכות ובהיקפים חסרי תקדים. לכן חשוב – גם למען שיפור יכולת התמרון ביבשה – שהקווים המנחים להפעלת צה"ל ולבניין כוחו ישקפו במידה הנכונה את הצורך בחיזוקם המתמיד של הכוח האווירי ושל העליונות האווירית.

אשר לשאלת האש מול התמרון – אין באמת צורך להכריע בין האסכולות, שכן בניין כוחו של צה"ל חייב לתת מענה לסוגים שונים של מערכות. אין ספק שצה"ל זקוק ליכולת תמרון משמעותית, שכן מדובר באבן יסוד הכרחית ביכולותיו של כל צבא. באותה המידה אין ספק בנוגע לצורך ביכולות אש מתקדמות, שמביאות לידי ביטוי עליונות טכנולוגית, מודיעינית ואווירית ונותנות מענה צבאי גמיש יותר ומהיר יותר.

נראה כי ב"אסטרטגיית צה"ל" נע "מחוג האיזון" בין האסכולות באופן מובהק לכיוון התמרון. הסטה משמעותית כזאת מחייבת ניתוח מעמיק של המשמעויות הנגזרות מכך הן לחיל האוויר והן לכוחות היבשה. כך, למשל, אין ספק שהחלטה על הפעלה יבשתית של כוחות צבא היא מורכבת וקשה יותר לדרג המדיני־ביטחוני עקב מגוון שיקולים, ובהם היקף הנפגעים, הסיכון שבהסתבכות ובמעורבות ממושכות, לחץ בינלאומי, משך הזמן הנדרש לאימון הכוחות ולהנעתם לחזית וההשפעה האפשרית על המשק עקב גיוס המילואים הנדרש לכל תמרון משמעותי.

לעומת זאת, החלטה על הפעלה של מהלומת אש משמעותית מאפשרת מענה גמיש ומהיר שכרוך בהרבה פחות אילוצים. אפשר גם לטעון כי לאור השינוי באיומים על ישראל, הסבירות למימושו של תמרון יבשתי רחב נמוכה משמעותית מהסבירות להפעלה רחבה של אש התקפית או של מערכות ההגנה האקטיבית נגד טילים ורקטות.

יתר על כן, נראה כי המענה של תמרון יבשתי אינו מתאים בהכרח לחלק ניכר מהאיומים על ישראל, אשר מקורם אינו בצבאות מדינתיים הערוכים על גבולותינו, אלא בטילים וברקטות המשוגרים מעומק שטח האויב וממדינות המעגל השלישי. אף שהתמודדות עם מערכי האש של האויב, המפוזרים והמבוזרים בעומק שטחו, היא אתגר מורכב ליכולות האש, הרי שההתמודדות עימם בדרך של תמרון קרקעי מורכבת וממושכת הרבה יותר ולא תמיד אפשרית. הניסוח במסמך האסטרטגיה בנוגע לצורך ב"תמרון יבשתי מיידי, שיהיה מהיר, קטלני, שריד וגמיש להעברה בין זירות וחזיתות" אינו מתחשב, למעשה, במגבלות ובקשיים הכרוכים בהפעלתו של תמרון יבשתי כזה ומתאים דווקא ליכולותיו ולסגולותיו של הכוח האווירי.

דוגמה אפשרית לניצולן ולמיצוין של יכולות אוויריות נגד גורם שאינו מדינתי היא מטס הפתיחה של מבצע "עופרת יצוקה" בדצמבר 2008, שבו הוטלו מהאוויר בתוך

כ־3 דקות ובהפתעה מוחלטת יותר מ־100 טון חימוש על עשרות יעדים ברצועת עזה. למעשה, בשלוש הדקות הראשונות של המבצע נהרגו שליש מהמחבלים שנהרגו בכל שלושת השבועות של הלחימה.

אז היכן רצוי למקם כעת את המטוטלת הנעה כל הזמן בין האש לתמרון? כדי לענות על השאלה הזאת יש להשיב בכנות על שאלה אחרת: מהי הסבירות ובאילו תנאים אכן תפעיל ישראל כוח יבשתי רחב היקף נגד אויביה. ככלל, נכון להעדיף השקעה בפיתוח ובבנייה של מערכים צבאיים שגמישותם וסבירות הפעלתם במגוון תרחישים צבאיים הן הגבוהות ביותר.

מסמך האסטרטגיה מייחד מקום מרכזי גם לתחום הטכנולוגי. בתחום הזה ראוי לתת משקל מיוחד לתרומתן הייחודית של התעשיות הביטחוניות הישראליות, שהן נכס צאן ברזל בהיותן אחראיות לחלק ניכר מיכולותיה הצבאיות של ישראל. יכולותיהן הגבוהות של התעשיות הביטחוניות מאפשרות לישראל לייצר פתרונות צבאיים מיטביים לצרכים המבצעיים, ולכן יש להן השפעה ישירה על כושרה הצבאי ועל מעמדה האסטרטגי. נוסף על כך מאפשרות היכולות האלה לישראל לשמור על הפער הצבאי האיכותי באמצעות פיתוחן והטמעתן של מערכות הנשק המתקדמות ביותר בעולם ובאמצעות התאמה ושדרוג של מערכות נשק זרות לצרכים ולתנאים הביטחוניים הייחודיים שלה הן בשגרה והן בלחימה.

וכאשר עוסקים ביתרון הטכנולוגי של ישראל, אי־אפשר שלא להזכיר את החשיבות הקריטית של השמירה על המרכיב הבסיסי ביותר של יתרונו היחסי של צה"ל – איכות האנשים. הנושא הזה אכן מודגש במסמך האסטרטגיה.

סיכום

ראוי לברך על קיומו של מסמך האסטרטגיה, הנדרש כדי לשמש מצפן להתוויית שינויים והתאמות משמעותיים בצה"ל אל מול המציאות המשתנה במהירות. המסמך הוא בסיס איתן לפיתוח תפיסות וכיוונים חדשים.

עם זאת, יש מקום להדגיש במסמך מכונן כמו זה את ייחודו של הכוח האווירי בתפיסת הביטחון הלאומי: הכוח האווירי מתאים כיום, כבעבר, למשתני היסוד של ישראל, וגמישותו מאפשרת לו להתאים את יכולותיו ביעילות ובאפקטיביות לסוגי העימותים השונים – לחימה נגד צבאות סדירים, מאבק בטרור והתמודדות עם אויב תת־מדינתי – לצד היותו מענה יחיד לפעולה במעגלים רחוקים ובעל כושר למעבר מהיר בין הזירות. נוסף על כך ראוי היה לציין את היותו ממד המביא לידי ביטוי באופן מיטבי את יתרונה היחסי של ישראל בטכנולוגיה ובהון אנושי.

מן הראוי היה לתת במסמך ביטוי מפורש לצורך האסטרטגי לשמור על העליונות האווירית הן משום שמדובר בהישג בעל ערך אסטרטגי בפני עצמו והן משום שזהו

תנאי הכרחי לאיסוף מודיעין ולהצלחתו של תמרון קרקעי משמעותי. בהתאם לכך, ניתוח השינויים בסביבה האסטרטגית והמבצעית צריך היה לכלול גם את ההיבטים הנוגעים לממד האווירי ולחופש הפעולה של חיל האוויר.

לשני המרכיבים המרכזיים של מעשה המלחמה – האש והתמרון היבשתי – יש אפוא חשיבות ברורה לביטחונה של ישראל וליכולות הצבאיות הנדרשות מצה"ל. כך היה בעבר ובהווה, וכך צפוי להיות גם בעתיד. אך לפני שמשנים את האיזון העדין ביניהם וקובעים סדרי עדיפויות חדשים לבניין הכוח של צה"ל, יש לבחון באופן מעמיק את מידת התאמתם של האש ושל התמרון היבשתי לסוגי המערכות השונים וכן את סבירות יישומם ואת גמישות הפעלתם.

הממד הימי ב"אסטרטגיית צה"ל"

אליעזר (צ'ייני) מרום

היוזמה לפרסום המסמך "אסטרטגיית צה"ל" היא מבורכת ותביא ללא ספק לשיפור השפה המשותפת בתוך צה"ל ומחוצה לו. המאמר הזה עוסק בהיבטים שונים של תפיסת הפעולה הימית.

התפיסה בנוגע לממד הימי בעת חירום

סבבי הלחימה האחרונים היו ארוכים מאוד, יחסית לסבבי הלחימה בעבר, וחייבו את המשק הישראלי להמשיך לפעול גם בעיתות חירום ומלחמה כדי להקטין את הפגיעה בכלכלה וכדי לאפשר רצף תפקודי. מאפייניה הגיאוגרפיים של ישראל מכתיבים שתנועת הסחורות ממנה ואליה תיעשה ברובה דרך הים. שמירה על רציפות השיט לישראל וממנה חיונית אפוא לקיום הרציפות התפקודית של המדינה. לכן מן הראוי לקבוע לחיל הים ששמירה על חופש השיט היא משימתו העיקרית. עם זאת זו אינה משימתו היחידה. לצידה יש לו לפחות עוד שתי משימות מרכזיות: לאפשר איגוף ימי ולשמש פלטפורמה לייצור אש נגד מערכי האויב. להלן פירוט של שלוש המשימות האלה:

- **שמירה על חופש השיט**. כדי שיוכל לשמור על רציפות השיט לישראל וממנה נדרש חיל הים להשיג עליונות ימית. משמעות הדבר היא שעליו להיות מסוגל לפעול בכל האגן המזרחי של הים התיכון ללא מגבלה ולאפשר לאוניות הסוחר להגיע בבטחה לנמלי ישראל ולהפליג מהם בבטחה ליעדיהן. את חופש הפעולה של חיל הים מסכנים כיום טילי חוף־ים שנמצאים בידי חזבאללה – מה שמחייב את החיל להיערכות מיוחדת.
- **האיגוף הימי**. הרצון לבצע תמרון מהיר ליעדי עומק של האויב באופן מפתיע ותחבולני מחייב לבנות ולשמר אופציה לביצוע איגופים ימיים. תמרון ימי עמוק לעורפו של האויב עשוי להביא לסיום מהיר של המלחמה. כדי להניע כוחות משמעותיים בדרך הים יש צורך בעליונות ימית בזירת הלחימה הרלוונטית וביכולת להוציא אל הפועל מבצעים משולבים שבהם משתתפים כוחות אוויר, ים ויבשה.

חשוב שהאיגוף הימי ייכלל באסטרטגיית צה"ל כדי שיוקצו המשאבים הנדרשים – האנושיים והתקציביים – לבניית האופציה הזאת.

- **מערך האש**. מערך האש ארוך הטווח של ישראל בנוי כמעט כולו על מטוסי חיל האוויר. כתוצאה מכך, התהליך של "ייצור" המטרות מרוכז ברובו בחיל האוויר. זוהי תלות בלתי סבירה בשעה שהעורף הישראלי מאוים, כולל בסיסי חיל האוויר – מה שמעמיד בסימן שאלה את הרציפות התפקודית של חיל האוויר. מערך של טילים ושל רקטות ארוכי טווח שניתן יהיה לשגר מהים ומהיבשה עשוי להיות יכולת משלימה למצבים שבהם ייווצר קושי להפעיל את חיל האוויר. יכולת ההישרדות של מערכות אש כאלה בים עולה לאין ערוך על יכולת ההישרדות של בסיסי אש יבשתיים. אבל כדי שבסיסי האש הימיים האלה יהיו יעילים יש להקנות להם יכולת עצמאית "לייצר" לעצמם מטרות או, לחלופין, לאפשר להם נגישות מלאה למידע בזמן אמת ברשת. הקמתו של מערך טילים ורקטות ארוך טווח בתווך הימי צריכה לבוא לידי ביטוי ב"אסטרטגיית צה"ל".

הממד הימי בהגנה

אחת המשימות המסורתיות של חיל הים היא להגן על חופי המדינה. בשנים האחרונות נוספה לו עוד משימה: להגן גם על המים הכלכליים של ישראל ועל הנכסים האסטרטגיים המצויים בהם. המים הכלכליים אינם מים ריבוניים, והדינים הבינלאומיים שחלים בהם שונים מהדינים הבינלאומיים שחלים במים הריבוניים. זהו מקרה יוצא דופן – בהשוואה לשאר השטחים שעליהם מגן צה"ל – ולכן בפסקה המוקדשת להגנה חשוב לציין את ההגנה על המים הכלכליים של ישראל ועל הנכסים האסטרטגיים המצויים במים האלה.

מערכות הגילוי האוויריות ואמצעי ההגנה של חיל הים נגד טילים מחייבים לשלבו במערך ההגנה הכולל נגד טילים ורקטות. כך, למשל, ניתן לנצל את האמצעים האלה כדי להגן על יעדים אסטרטגיים לאורך חופי המדינה.

יתר על כן, תפיסת ההגנה צריכה להיות מפורטת ולכלול גם את הגורמים האזרחיים שפועלים בכפוף להנחיות צה"ל, כמו התעופה האזרחית והספנות הימית, שהמשך פעולתן חיוני לשמירה על הרצף התפקודי של המדינה.

שגרה והמערכה בין המלחמות

ההתמודדות עם אויב תת־מדינתי בכמה מעגלי לחימה מחייבת בחינה נוספת של מבנה הכוחות המיוחדים של צה"ל. נראה כי במציאות המתהווה יידרש צה"ל – יותר מאשר בעבר – לפעול בעומק שטחו של האויב במערכה חשאית. כיום המאמץ של צה"ל בתחום הזה אינו ממוקד אלא מבוזר בין הזרועות. לאור הצורך, מומלץ לשקול

את האפשרות להקים מפקדת כוחות מיוחדים כדי שהקשב לזירות הרלוונטיות, הידע הנצבר עליהן והלמידה ירוכזו תחת קורת גג אחת. למפקדה כזאת יהיו לא רק קשב מלא לנושא, אלא גם יכולת להוציא אל הפועל מבצעים בלוח זמנים קצר וגמיש. הסמכויות ואופן ההפעלה של מערכת כזאת ראויים לדיון נוסף.

חיל הים נדרש להשתתף במערכה שבין המלחמות (מב"ם) בשל כמה מיתרונותיו הייחודיים:

1. יכולתו להגיע בחשאי מהים למרבית זירות הלחימה.
2. יכולתו לפעול בזירות רחוקות – במדינות המעגל השני והשלישי.
3. יכולתו לשהות בים פרקי זמן ארוכים – מה שמאפשר לו למעשה להקים בסיסים ימיים בזירות רחוקות, שמהם ניתן להפעיל מבצעים ברצף ולאורך זמן.
4. יכולתו לייצר אש מדויקת וארוכת טווח מהים.

היכולות האלה יעמדו לרשות מפקדת הכוחות המיוחדים, והיא תשקול לשלבם בביצוע משימות מיוחדות במב"ם ובעת חירום.

בעת שגרה נדרש מעת לעת להעביר איתותים ליריבים כדי לשמר הרתעה ולעיתים אף כדי למנוע הסלמה. לחיל הים יש יכולת לא מבוטלת להעביר איתותים כאלה באופן חשאי או גלוי.

פיקוד ושליטה

המושג "מפקד המערכה" אינו ברור דיו. בלי ספק, הרמטכ"ל הוא המפקד של המפקדה הצבאית העליונה שמנהלת את כלל מאמצי הלחימה בעיתות שגרה ובעיתות חירום, מתאמת ביניהם ומקצה להם את המשאבים. אולם המושג "מפקד המערכה" מבלבל במידה מסוימת, בעיקר כשמדובר בממד האווירי ובממד היבשתי. לכל משימה יש מפקד משימה, ומעליו יש בדרך כלל מפקד בדרגה בכירה יותר. השאלה היא האם נכון להגדיר את הרמטכ"ל מפקד המערכה או מפקד המפקדה הכללית העוסקת בהגדרת מאמצי הלחימה, בהקצאת המשאבים, בתיאום בין הכוחות ובתעדופם בהתאם למשימות. האם לא ניתן להסתפק באפשרות השנייה? לפיה, לרמטכ"ל יש מלוא החירות לדלג בין החזיתות והזרועות ולמלא תפקיד של מפקד־על בלי להיות מעורב ישירות בניהול המערכה. ההגדרה "מפקד המערכה" דורשת הבהרה וחלוקת תפקידים אל מול הפיקודים והזרועות. הרצון לפקד על המערכה ממקום מרכזי אחד עלול ליטול את העוקץ מתפקידיהם של הפיקודים ושל הזרועות.

סיכום

לחיל הים יש יכולות מגוונות המקנות לצה"ל את האפשרות לתת מענים ייחודיים וחדשניים לאתגרים השונים בזירות הקרובות והרחוקות. שלוש היכולות המרכזיות

שיכול חיל הים לתרום לצה"ל הן עליונות ימית, איגוף ימי והנחתת אש מדויקת מהים. אלה מוסיפות לצה"ל ממדים נוספים של עוצמה ושל איכות להתמודדות מוצלחת עם משימותיו בטווחים השונים, בהתקפה ובהגנה.

מקומו של המודיעין ב"אסטרטגיית צה"ל"

דוד סימן־טוב

בפרק הזה נבחנת אסטרטגיית צה"ל מנקודת המבט של המודיעין הצבאי (אמ"ן) ושל קהילת המודיעין. תחילה יידון ההישג המודיעיני הנדרש ברמה הלאומית וברמה האסטרטגית, לאחר מכן יוצגו תפקידיו החדשים של המודיעין במערכה עצמה, וייבחן חלקו הייחודי במערכה שבין המלחמות. נושא נוסף שייבחן הוא המודיעין הנדרש בקרב היבשה, ובמיוחד בתמרון היבשתי. הטענה המרכזית המועלית במאמר היא שהשתנות פני המערכה מחייבת התאמה מערכתית של משימות המודיעין הצבאי ושל תפקודו.

ההישג המודיעיני הנדרש ב"אסטרטגיית צה"ל"

התרעה ומודיעין על יכולותיו ועל כוונותיו של האויב הם – על פי "אסטרטגיית צה"ל" – חלק מהעקרונות הכלליים להפעלת הכוח של צה"ל. מסמך האסטרטגיה קובע את הנדרש מהמודיעין:

1. שימור העליונות המודיעינית, כך שתתאפשר קבלת התרעה מספקת על יכולות האויב ועל כוונותיו. האויב יכול להיות מדינות, ארגונים צבאיים תת־מדינתיים וארגוני טרור.
2. זיהוי תפניות ברמה האסטרטגית, המערכתית והטקטית.
3. השגת מידע המאפשר לתכנן מבצעים ולהשיג פגיעות איכותיות באויב.

בהמשך מפורטים תפקידי המודיעין בסביבות הפעולה השונות וההישגים הנדרשים ממנו בארבע רמות: הלאומית, האסטרטגית, המערכתית והמבצעית.[1]

אלה הן משימותיו של המודיעין ברמה הלאומית: לאפשר את גיבושה של אסטרטגיה לאומית־ביטחונית, לקבוע איומי ייחוס ותרחישי ייחוס לבניין הכוח, לאפשר ניצול מיטבי של המשאבים בכל נקודת זמן בהתאם להתפתחויות בזירה. במילים אחרות: על המודיעין לזהות תפניות – מה שמאפשר להסיט משאבים מבניין הכוח לטווח הארוך להיערכות מיידית למצב חירום.

המודיעין האסטרטגי נדרש לאפשר עיצוב ותכנון של מערכות צבאיות, כלומר, עליו לאפשר לדרג הצבאי לנסח תכליות אסטרטגיות בנות השגה. גיבוש המודיעין האסטרטגי צריך לשקף את מטרות הדרג הצבאי בזירת המלחמה ולהיעשות בתיאום איתו.

המודיעין המערכתי נדרש להמליץ על אופן הפעלתו של הכוח ברמה המערכתית, דהיינו עליו לסייע בגיבוש התמרון המערכתי על סמך ניתוח מרכזי הכובד של האויב. מטרת הניתוח הזה היא לאפשר פגיעה מקסימלית באויב והשגת יתרון טקטי. המודיעין המערכתי כולל זיהוי של הגיון היריב והצבעה על נקודות תורפה שלו שפגיעה בהן תערער את תפקוד המערכת היריבה.

המודיעין המבצעי נדרש "לייצר" מטרות לתקיפה באש מדויקת,[2] דהיינו להצביע על האיומים ועל המטרות לתקיפה ברמת הדיוק הנדרשת. בגלל השינויים באופי העימותים הפך התחום הזה של מודיעין לתקיפת מטרות תנאי לביצוע פעולות צבאיות. בגלל הרצון להפחית אבדות ככל האפשר – בשני הצדדים – גברה הנטייה לחשוף מטרות לא באמצעות תמרון אלא באמצעות המודיעין.[3]

השמירה על עליונות מודיעינית – שכוללת את הגבלת יכולתו של האויב לאסוף מודיעין עלינו – היא יעד ראשי של קהילת המודיעין הישראלית. נוסף על כך היא כוללת רמה גבוהה ככל האפשר של כיסוי איסופי בסיסי וחודרני וכן מחקר בסיסי לצד מחקר מערכתי המסוגל להפוך את המידע הרב הזורם למערכת המודיעינית לתשתית ידע המשמשת את מקבלי ההחלטות ברמות השונות. השגת עליונות מודיעינית היא אתגר קשה במיוחד בסביבה המשתנה ובעידן של התפוצצות מידע.

לפי "אסטרטגיית צה"ל", זיהוי תפניות הוא אחד האתגרים המשמעותיים של המודיעין ברמה הלאומית. הטלטלה האזורית לימדה אותנו עד כמה מורכבת המשימה הזאת. זו החלה בהתארגנות ובפעולות של תנועות אזרחיות ברשתות החברתיות, נמשכה בהפגנות ובמחאות של המונים והגיעה לשיאה במלחמות אזרחים. אלה הובילו לפירוק של מסגרות ושל מדינות ולכאוס מתמשך במרחב. בתנאים כל כך קיצוניים נדרשת קהילת המודיעין לכלים חדשים, שיאפשרו לה לזהות ולאפיין תהליכי עומק, ולתפיסות מודיעיניות עדכניות כדי להתמודד עם המציאות המשתנה.

בעקבות השינויים בסביבה האסטרטגית איבדה ההתרעה האסטרטגית והאופרטיבית הרבה מאוד מחשיבותה והיא כבר אינה נחשבת למשימה מובילה כבעבר.[4] הסיבה: לתרחיש של מלחמה שאותה יוזמת מדינה ערבית יש כיום – ובעתיד הנראה לעין – סבירות נמוכה מאוד. לעומת זאת, התרעה אופרטיבית וטקטית בגבולות ובשטחים ממשיכה להיות הישג נדרש מרכזי של המודיעין.

הצורך במודיעין לקראת התמרון היבשתי ובמהלכו

משימות המודיעין בקרב היבשתי – הן בשלב התמרון והן בשלב האש – השתנו והתרחבו מאוד בשנים האחרונות בעקבות השינוי באופי האיומים ובטכנולוגיות. במלחמות העבר היה האתגר המרכזי של המודיעין לאסוף מידע לקראת הלחימה – בעיקר על הדיוויזיות המשוריינות של האויב. מרבית עבודת המודיעין נעשתה טרם העימות, ואילו במהלך העימות יכלו הכוחות הלוחמים לרכוש לעצמם מודיעין מבצעי.

ניצני השינוי ניכרו באינתיפאדה הראשונה והשנייה, אז השתנה האתגר לחלוטין, והמודיעין נדרש לרכז את מאמציו בעיקר כדי לסכל פיגועים. מלחמת לבנון השנייה הייתה נקודת שפל של המודיעין הצבאי, והוא ספג ביקורת חריפה גם בדו"ח וינוגרד על שלא שיתף את צבא היבשה במידע שהיה בידו ולא וידא כי המידע שהיה ברשותו הוטמע בתוכניות המבצעיות של הכוחות הלוחמים.[5] מלחמת לבנון השנייה הבליטה גם את הפער בין איכות המודיעין שהיה בידי המפקדים לבין המודיעין הירוד שהיה בידי הכוחות בשטח.

בשנים האחרונות חל שינוי באופן שבו תופס צה"ל את האיום הקרקעי על כוחות היבשה שלו: האיום כבר אינו טמון בכוחות מתמרנים אלא באיום של כוחות מסתתרים. זוהי התוצאה של המעבר מעידן של נוכחות פיזית בולטת בשטח לעידן של היעלמות, מלוחמת שטח ללוחמה תת־קרקעית ומעל לכול – מעידן של עימות עם מדינות ועם צבאות סדירים לעימות עם ארגונים סמי־מדינתיים ותת־מדינתיים המסתתרים מאחורי אזרחים ונטמעים בקרבם. לאור השינוי הזה עלה הצורך לתת עדיפות למודיעין המבצעי. בהיעדר שינוי כזה לא ימוצו היכולות המבצעיות שפיתח צה"ל בשנים האחרונות.[6] צה"ל אינו יכול לנצח בשדה הקרב ללא מודיעין פרטני, מדויק ובהספק גבוה, ועל המודיעין הצבאי היה להיערך בהתאם.

ב"אסטרטגיית צה"ל" מפורט ההישג הנדרש מאמ"ן לצורך תמיכה בלחימה – יבשתית ואחרת.[7] ההישג הזה כולל יכולות להתיך מידע מכלל החיישנים ומכלל הדיסציפלינות האיסופיות כדי ליצור תמונת מצב מטרות (תמ"ם) בשטחים נרחבים ככל הניתן. נוסף על כך הוא כולל את היכולת לשמור על אחיזת שטח רצופה המתבססת על היתוך המידע המודיעיני – מה שמאפשר להצביע על מטרות בדיוק רב ובקבועי זמן קצרים. נוסף על כך נדרש המודיעין לעקוב אחר מאפייני האויב, ובהם תורת הלחימה שלו, היערכותו ואמצעי הלחימה העומדים לרשותו, ובמיוחד אמצעי הלחימה המתקדמים. לבסוף על המודיעין לשים דגש על מיצוי המודיעין ועל הנגשתו לכל הרמות.

זה היה הרקע לשינוי המערכתי שהתחולל בשנים האחרונות באמ"ן ובזרוע היבשה. השינוי הזה כלל מתן עדיפות ברורה לאיסוף ולמחקר בעבור המודיעין המבצעי, ובכלל זה התאמה בין מערכות המידע של אמ"ן למערכות המידע של הזרועות המבצעיות בצבא. את הפירות הראשונים של התפיסה החדשה המתפתחת ניתן היה לראות

בעימותים האחרונים בעזה, ובמיוחד ב"צוק איתן". מאז מלחמת לבנון השנייה ניכר שינוי מהותי שבא לידי ביטוי בפיתוח תורה ויכולות מבצעיות של מה שכונה תחילה "לוחמה מבוססת מודיעין" (לוחמ"ם) ובהמשך "לוחמה במיצוי מודיעין". עיקרו של השינוי הזה הוא יצירת מרחב משותף בין המודיעין ליחידות הלוחמות הן בבניין הכוח והן בהפעלתו – מרחב שמאפשר למידה והתנסות הדדיים. בליבו של השינוי הזה עומדת – מעבר להכרה בהשתנות אופיו של האתגר – ההכרה שטכנולוגיות מתקדמות רבות הבשילו ומאפשרות מימוש של קישוריות טובה יותר מבעבר בין יחידות המודיעין ליחידות הלוחמות והעברת מידע בזמן אמת לכוחות בשטח. יכולות טכנולוגיות נוספות ויכולות איסוף אוטונומיות של היחידות הלוחמות מאפשרות אחיזת שטח מודיעינית רחבה לצד ההתבססות על המודיעין שמופק בעיתות שגרה.

המשמעות של רעיון הלוחמ"ם היא כי המודיעין בעימות צבאי בתווך היבשתי עובר, במידה רבה, את המהפכה שעבר המודיעין האווירי עם כניסתו של הנשק המדויק. הן אגף המודיעין והן צבא היבשה הבינו כי לא ניתן להפעיל כוח צבאי יבשתי באופן אפקטיבי אל מול האיומים החדשים שעימם מתמודד צה"ל ללא מודיעין איכותי שיגיע בזמן לכוחות. המודיעין הופך מגורם פסיבי, שמסורתית התמקד בתיאור האויב, לגורם אקטיבי המסייע באופן פעיל בהכרעתו. זהו הביטוי הבולט למהות השותפות המודיעינית המבצעית אשר העידן הזה ואתגריו מחייבים, והטכנולוגיה מאפשרת.[8]

המשמעות המודיעינית של המערכה בין המלחמות

המערכה בין מלחמות (מב"ם) היא מצב אסטרטגי ייחודי. הוא אינו דומה למצב שגרה או לבט"ש משום שהוא כולל עיצוב וניהול של מערכה מודעת ומוכוונת נגד יעד או נגד כמה יעדים שמנהלים מערכה מתמשכת נגד ישראל. ההישגים הנדרשים במב"ם הם, למשל, להחליש את התעצמותם של גורמי כוח שליליים כמו חמאס וחזבאללה, לדחות את המלחמה הבאה וליצור תנאים מיטביים להשגת ניצחון בה אם וכאשר תפרוץ.[9]

המערכה בין מלחמות משפיעה על העשייה המודיעינית בכמה תחומים: בראש ובראשונה מדובר בהרחבה של אופי היעדים שאותם חוקר המודיעין. כך, למשל, בעוד שבעבר התמקד המודיעין בעיקר במדינות אויב ובצבאות אויב, הוא נדרש עתה לאתר ולחקור רשתות של שיתוף פעולה בין מדינות (כמו איראן) לבין ארגונים תת־מדינתיים – רשתות שתכליתן, בין היתר, להעביר אמצעי לחימה וכספים. במסגרת המב"ם נדרש המודיעין גם לפתח כלי פעולה חדשים ללוחמה רכה, חשאית וחסויה. למימוש מערכות חסויות וחשאיות יש להגביר את השילוביות המודיעינית בקהילת המודיעין עצמה וכן בינה לבין צה"ל ובינה לבין מנגנונים מדינתיים נוספים.

סוגיות של מודיעין תרבותי[10] (שנקרא בצבא האמריקאי Human Terrain), שעניינן חקר חברות ותרבויות, מקבלות אף הן חשיבות הולכת וגדלה. אתגר נוסף הוא מה

שמכונה "תחרות הלמידה" עם היריב במסגרת המערכה שבין המלחמות. היריב אינו שוקט על שמריו, לומד את השינויים בסביבתו המבצעית ומיישם לקחים נדרשים מול הפעולות שהוא מייחס לישראל. לכן נדרש המודיעין להאיץ – בשיתוף עם מפקדי המערכה – את מנגנון הלמידה כדי לשפר את המענה לפני ניהול המערכה ובמהלכה.

במסגרת המערכה שבין המלחמות יש מקום מרכזי ללוחמה רכה, מכיוון שהיא מאפשרת להפעיל כלים ויכולות בלי המגבלות המשמעותיות המוטלות על הפעלת כוחות קינטיים. פיתוח היכולות הרכות מחייב יכולות ביצוע ומחקר. המודיעין נדרש להתמצא במכלול תחומים שבעבר כמעט שלא נדרש להם, ובהם כלכלה, חברה, תרבות, אידיאולוגיה, תקשורת, חוק ומשפט במגוון רחב של תחומים אזרחיים. תחום הלוחמה הרכה רלוונטי לא רק למערכה שבין המלחמות, אך נראה שבמערכה הזאת השפעתו היא הגדולה ביותר. בין הכלים הרכים שנדרש צה"ל לפתח (ולא רק למערכה שבין המלחמות): לוחמה פסיכולוגית ותודעתית, לוחמה כלכלית, לוחמת סייבר ולוחמה משפטית (הגנתית והתקפית).

אתגרים חדשים למודיעין: זיהוי והבנה של הסביבה המשתנה

בשנים האחרונות משתנה הסדר האזורי שאותו הכירה קהילת המודיעין הישראלית בעבר. הטלטלה האזורית, התפרקותן של כמה ממדינות ערב, הקמת המדינה האסלאמית, שיטפון הפליטים הצובאים על פתחי מדינות ערב ואירופה והמעורבות הצבאית של רוסיה בסוריה יוצרים אתגרים חדשים לקהילת המודיעין. האתגרים האלה מחייבים לחפש ולמצוא דרכים ואמצעים חדשים שיאפשרו להבין טוב יותר את משמעויותיהם ואת השלכותיהם האסטרטגיות והאחרות על הביטחון הלאומי של ישראל. השינויים שאחריהם נדרש המודיעין לעקוב הם מהירים מאוד, בקצבים שכמותם לא הכרנו בעבר. כה מהירים הם השינויים עד כי נוצרים מצבים כאוטיים.[11] במצב כל כך נזיל על קהילת המודיעין לסגל לעצמה יכולות שיאפשרו לה להבין לעומק היבטים מגוונים בתחומים חברתיים, כלכליים, דתיים, שבטיים, תרבותיים וכדומה. היא נדרשת לאמץ דרכי פעולה המאפשרות הסתגלות מהירה לשינויים וכן שיתוף פעולה עם מדינות שונות במעגלים רחבים.

מומחיות נוספת שיש לפתח בעקבות הטלטלה האזורית והעלייה בחשיבותם של הרחוב הערבי ושל הרשתות החברתיות והסייבר היא בתחום של ניתוח המדיה החברתית וזרמי העומק אצל היריב. על המודיעין ללמוד כיצד מפיקים מכל אלה מודיעין מיטבי. זהו אתגר התובע דפוסי חשיבה, תכנון וביצוע בממדים שלא הכרנו בעבר.

סיכום

מעיון ב"אסטרטגיית צה"ל" עולה החשיבות הרבה שמייחס הרמטכ"ל למודיעין בכל הרמות ולצורך לפתח עליונות מודיעינית. ההישגים שלפי המסמך נדרשים מהמודיעין כוללים רכיבים מסורתיים, כמו מודיעין לעיצוב אסטרטגיה ומודיעין לעיצוב מערכות, לצד רכיבים חדשים כמו מודיעין לניהול המערכה שבין המלחמות. בפרק הזה הוצג השינוי הנדרש במודיעין ללוחמת היבשה שמטרתו היא לאפשר לצה"ל למצות את יכולותיו המבצעיות כדי להכריע את הגורמים שנגדם הוא עתיד להילחם, ובראשם חזבאללה וחמאס. במערכה בין המלחמות יש למודיעין תפקידים חדשים, ועליו לפתח כלים חדשים ולחזק את יכולותיו לנהל לוחמה חשאית, חסויה ורכה.

הטלטלה האזורית משפיעה מאוד על המודיעין, והוא נדרש לעקוב לא רק אחר צבאות האויב אלא גם אחר התפתחויות מדיניות, חברתיות ודתיות. לאלה יש השלכות גלובליות ואזוריות, ובכלל זה על התנהלותם של גורמים מקומיים, כמו חזבאללה והמדינה האסלאמית, שעלולים להפוך בבת אחת מאיומים פוטנציאליים לאיומים אופרטיביים וטקטיים. וחשוב לא פחות: המצב הנזיל יוצר גם הזדמנויות חדשות חשובות – גם ברמה האסטרטגית – ועל המודיעין לזהותן בזמן.

מול השינויים התכופים ומכלול האתגרים המאפיינים את הסביבה המודיעינית הנוכחית ולאור מהפכת הסייבר, המשפיעה יותר מכול על האופן שבו יוצרים כיום מודיעין, נדרש אמ"ן לחזק את כושר ההסתגלות שלו, בין היתר באמצעות הגברת העבודה הרשתית והשילוביות[12] עם קהילת המודיעין, עם צה"ל ועם גורמי מודיעין בינלאומיים. נוכח השינויים המשמעותיים באתגרים האסטרטגיים והאופרטיביים שעימם מתמודד צה"ל נדרש המודיעין להפגין פתיחות רבה יותר ביחסו לצה"ל – גם על חשבונם של עקרונות המידור הקפדני.

המודיעין גם נדרש לעשות סדרה של שינויים פנימיים נוכח התמורות באופי הסביבה האיסופית והמחקרית ונוכח השינוי שנדרש בשילוב בין שתי הסביבות האלה. אתגר מיוחד קיים בגיוס מושכל של היכולות הטכנולוגיות כדי שיאפשרו את השילוביות הפנימית בתוך אמ"ן כמו גם את הקישוריות המיטבית בתוך הקהילה המודיעינית ובינה לבין הכוחות הלוחמים מצד אחד ובינה לבין מקבלי ההחלטות מצד אחר.

הערות

1. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 13, ראו נספח בספר זה. http://goo.gl/fGpGiu
2. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 31.
3. איתן ברון, **המחקר המודיעיני**, המרכז למורשת המודיעין, 2015, עמ' 49, http://goo.gl/0YNDoS
4. אביב כוכבי וערן אורטל, "מעשה אמ"ן – שינוי קבוע במציאות משתנה", **בין הקטבים**, גיליון מס' 2, 2013, עמ' 11, http://goo.gl/cdoZGC
5. **הוועדה לבדיקת אירועי המלחמה בלבנון 2006, ועדת וינוגרד**, מלחמת לבנון השנייה, דין וחשבון סופי, כרך א', ינואר 2008, עמ' 419, http://goo.gl/AzfuSr

6. כוכבי ואורטל, עמ' 30.
7. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 31.
8. כוכבי ואורטל, עמ' 19.
9. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 20.
10. להרחבה ראו: Kobi Michael and David Kellen, "Cultural Intelligence for Peace Support Operations in New Era of Warfare," in Kobi Michael, David Kellen and Eyal Ben Ari (ed.), *Transformation of the World of War and Peace Support Operations*, Praeger 2009, pp. 260-287, http://goo.gl/zR87pe
11. ברון, עמ' 27.
12. שילוביות היא צורת ניהול, ארגון ותפעול שמקורה בעולם הצבאי ושעיקרה הוא שילוב של גופים מזרועות וממערכים שונים למען השגתה של מטרה משותפת. בהקשר המודיעיני מדובר בנציגים של יחידות שונות – מהמחקר, מהאיסוף, מהמבצעים ומהטכנולוגיות – שפועלים במרחב משותף אשר מה שמגדיר אותו הוא המשימה המודיעינית ולא המערך שאליו הם משתייכים בעיתות שגרה.

שער ד
היבטים אזרחיים וחברתיים

13. תפיסת צה"ל את תפקידו בחזית האזרחית
מאיר אלרן

14. מה פשר היעדרות הממד החברתי מ"אסטרטגיית צה"ל"?
סטיוארט כהן

15. האם מדובר במסמך אסטרטגי, והאם יש לצה"ל אחריות חברתית?
דב תמרי

16. מרכיב הלגיטימציה ב"אסטרטגיית צה"ל"
פנינה שרביט־ברוך

17. מקומה של מנהיגות צבאית בישראל לאור "אסטרטגיית צה"ל"
כרמית פדן ועוזי בן־שלום

תפיסת צה"ל את תפקידו בחזית האזרחית

מאיר אלרן

מטרת המאמר היא לנתח את מה שנאמר – ואת מה שלא נאמר – במסמך "אסטרטגיית צה"ל" בנוגע לתפקיד הצבא בחזית האזרחית, לנסות להסיק מתוך כך מהן תפיסות הצבא בתחום הזה, לבחון את המשמעויות של התפיסות האלה על פיקוד העורף ועל כלל ההיערכות הלאומית בחזית האזרחית ולהציע קווים מנחים למדיניות חלופית בתחום החיוני הזה.

מאחר שלסוגיית החזית האזרחית יש משמעויות מרחיקות לכת גם על התחום האזרחי וגם על התחום הצבאי מחייב העיסוק בה – במסמך צה"ל וגם בדיון הציבורי המתבקש בעניינה – להביא לידי ביטוי את הקשר ההדוק בין שני עולמות התוכן האלה: עולם האסטרטגיה הצבאית ועולם האסטרטגיה הלאומית שכולל את ההגנה על החזית האזרחית.

תפיסת צה"ל את ייעודו ואת משימותיו בחזית האזרחית

מסמך צה"ל משתמש במאמר במונח "העורף", שהוא, בהקשר הישראלי, מיושן ומתאים לעידן היסטורי שחלף מהעולם. המונח החלופי – "החזית האזרחית", המקובל גם על פיקוד העורף[1] – הוא ראוי הרבה יותר לצורך המשגה ראויה של המערכת המופקדת על ביטחון המולדת (homeland security) ואשר עוסקת באופן פעיל וסביל בהתמודדות עם אסונות המוניים – טבעיים ומעשי ידי אדם. במקרה של ישראל מדובר בעיקר בניהול משברים והפרעות קשות לשגרת החיים האזרחיים – בעיקר עקב איומים ביטחוניים. בכך מייחד את עצמו המושג "החזית האזרחית" ממקבילו החופף לו, "החזית הצבאית". הממשק בין החזיתות האלה מתאפיין בסימביוזה חיונית ומאתגרת.

החזית האזרחית בישראל משקפת עולם תוכן שלם ודינמי המתפרס החל מהפרט, עבור דרך הקהילה וכלה במערכת הלאומית הכוללת. הפריסה הזאת מחייבת תפיסה אסטרטגית מעודכנת ורחבה שתהיה בסיס לתוכנית פעולה לאומית מפורטת ובת

יישום על ידי כל העוסקים במלאכה, כולל בצה"ל ובזרוע הביצוע העיקרית שלו לעניין: פיקוד העורף (פקע"ר).

לא ברור אם המופקדים על התחום החשוב הזה, כולל בצה"ל, מפנימים גישה הוליסטית וכלל־מערכתית כזאת, ואם הם הפנימו אותה – באיזו מידה הם עשו זאת. התפיסה ההוליסטית הראויה של החזית האזרחית מחייבת אינטגרציה מרבית ומיטבית של כל רכיביה. זהו תנאי ראשון במעלה לבנייה מושכלת ומוצלחת של יכולת התמודדות ראויה להגנה מפני האיומים הרלוונטיים – בהתאם למידת הסיכון הטמון בהם מחד גיסא ובהתאם לסיכויי התממשותם מאידך גיסא.

מהמסמך "אסטרטגיית צה"ל" מסתמן כי הצבא מתבונן על החזית האזרחית מזווית ראייה צבאית בלבד. האיום על החזית האזרחית נובע – לפי המסמך – מהנשק תלול המסלול (תמ"ס) שבידי חמאס ברצועת עזה וחזבאללה בלבנון. החזית האזרחית משתלבת במאמצי ההגנה במצבי מלחמה וחירום[2] וכוללת את המאמצים הבאים:

1. הפחתת נקודות התורפה האזרחיות, כולל פינוי אזרחים מיישובים מאוימים במרחב הגבול במסגרת המשימה הצבאית למנוע – במישור ההגנתי – הישגים טריטוריאליים מהאויב במרחבי הגבולות.
2. בתחום הגנת העורף (התגוננות): הגנה על העורף האזרחי ועל העורף הצבאי מפני מתקפת טילים ורקטות לצד אבטחתה של רציפות ההתקפה. וזהו סדר העדיפות בהגנת העורף:

א. הגנה שמאפשרת את רציפות ההפעלה של הכוח הצבאי הן להגנה והן להתקפה, כולל הגנה על מערכי הליבה בעורף הצבאי ובעורף האזרחי.

ב. הגנה על תשתיות לאומיות חיוניות ועל מוסדות שלטון כדי לשמר את רציפות התפקוד המדינתי.

ג. הגנה על מרכזי האוכלוסייה.

ד. במערכות שההישג הנדרש מהן מוגבל, ייבחן הצורך לתעדף הגנה ישירה על העורף האזרחי.

ה. המרכיבים המרכזיים ביכולת ההגנה על העורף הם ההגנה האקטיבית, מערכות ההתרעה והמיגון הפיזי.

בפרק ה' במסמך "אסטרטגיית צה"ל", העוסק בבניין הכוח של צה"ל, נקבעו יכולות הליבה הנדרשות מהצבא,[3] ובהן יכולות ההגנה הבאות: הגנה על הגבולות בחירום ובמלחמה, הגנה על הגבולות בעיתות שגרה והגנה מפני נשק תלול מסלול (לפי הסדר הזה). ההגנה מפני נשק תלול מסלול היא אפוא במקום השלישי בסדר העדיפויות[4] – לאחר מניעת הישג טריטוריאלי וסיכול טרור ותקיפות בגבולות (ולפני הגנת המרחב האווירי, הימי ומרחב הסייבר). קודם לכן נקבע במפורש כי "סדר העדיפות העקרוני של צה"ל ימשיך להיות בפיתוח **יכולות התקפיות** (ההדגשה במקור) לפני יכולות

הגנתיות, למרות מרכזיות ההגנה והתגברות האיומים על העורף".[5] בעניין ההגנה מפני נשק תלול מסלול[6] נקבעו הדברים הבאים:

"נשק התמ"ס הוא המרכיב הדומיננטי ביכולות ההתקפיות של האויב. האיום כולל פגיעה בעורף האזרחי, פגיעה אסטרטגית בתשתיות לאומיות ופגיעה במתקני צבא וביחידות צבא פרוסות (לפי הסדר הזה). בניין הכוח בתחום זה יתבסס על פעולות אלה:

א. הגנה אינטגרטיבית (המבוססת על ריבוי שכבות ועל יכולות מתחומים שונים) רציפה, בעלת יכולת להתמודד עם ספיקת איומים גבוהה, המשלבת יכולות 'רכות' וקינטיות לנטרול מערכי האש המדויקים של האויב.
ב. הגנה מלאה על נכסים אסטרטגיים ביבשה ובים.
ג. יכולת לייצר שליטה מבצעית על שטח רחב כדי לדכא את האש הנורית ממנו.
ד. התרעה ממוקדת על שיגורים".

לבסוף כולל המסמך גם התייחסות לפיתוח היכולות הבאות:

"**שימור רציפות המאמץ המלחמתי והמשקי** (ההדגשה במקור) על ידי התגוננות רב־שכבתית. בניין הכוח לפיתוח יכולות תומכות ברציפות התפקוד יתבסס על פעולות אלה:

א. מיגון לתשתיות לאומיות ואסטרטגיות.
ב. ...הגנה אפקטיבית של תשתיות צבאיות אסטרטגיות.
ג. התגוננות וקיום שגרת חירום (שח"ם) בעורף (מיעוט נפגעים בעורף):
1) יכולת מענה מהיר לזירת אירוע המתבססת על רשת של כל שירותי ההצלה והתקשורת ברשת עם אזרחים ועם רשויות מקומיות.
2) התרעה סלקטיבית בעורף, המאפשרת למקד ככל הניתן את אזור הפגיעה ולשמר סדר יום תקין במרבית האזורים שאינם מטווחים".[7]

"אסטרטגיית צה"ל" בחזית האזרחית – הערכה

מהכתוב ב"אסטרטגיית צה"ל" על החזית האזרחית עולה בבירור שצה"ל מתייחס אליה בזווית ראייה צבאית צרה מאוד. מתברר שצה"ל – באמצעות פיקוד העורף – אינו לוקח על עצמו מלכתחילה משימות בעלות גוון אזרחי בהגנה על החזית האזרחית

ואינו משתלב בעיצוב מוכנותה לשעת חירום ובתפעולה התקין בעת חירום או בעקבות פגיעה קשה.

אין בכך כדי לטעון שצה"ל אינו מוכן להעניק סיוע נקודתי לגורמים האזרחיים בעת הצורך (כמו תמיכה לוגיסטית בעת משבר במערכות האזרחיות), אולם יש בכך כדי להצביע באופן ברור וחד מהי, לדעת צה"ל, אחריותו הלאומית בתחום החזית האזרחית, ובמשתמע מה אינו בתחום אחריותו. זוהי אמירה חשובה ונוקבת המחייבת דיון ציבורי והפקת משמעויות מעשיות מרחיקות לכת. אם אכן זוהי התפיסה המחייבת, דהיינו צה"ל מתמקד בהספקת אבטחה מבצעית־צבאית לחזית האזרחית – בעיקר באמצעות מטריית המגן של ההגנה האקטיבית (שאותה מפעיל חיל האוויר) – אז מהו ייעודו של פיקוד העורף, ומהו היתרון המערכתי שבהשארתו במסגרת צה"ל?

ויש עוד כמה משמעויות חשובות למה שנכתב ב"אסטרטגיית צה"ל" על הגנת העורף, ומן הראוי להציף אותן שכן יש להן השלכות מעשיות ברמה האסטרטגית והאופרטיבית. כך, למשל, מסמך האסטרטגיה עוסק כמעט רק בתרחישי עימות ביטחוניים בגזרות הרצועה (חמאס) ולבנון (חזבאללה) בהקשר של החזית האזרחית. נעדרים ממנו, באופן תמוה משהו, תרחישים אפשריים אחרים, חמורים לא פחות, המחייבים התייחסות ומענה אסטרטגי גם של צה"ל. הנה כמה מהתרחישים האפשריים החסרים במסמך:

1. התרחיש החשוב ביותר הוא של פיגועי טרור קשים של פלסטינים, כמו אלה שחוותה החזית האזרחית במהלך האינתיפאדה השנייה. בפיגועי טרור יש אומנם למשטרת ישראל תפקיד מרכזי, אך האם צה"ל אינו רואה את עצמו אחראי לשילובו הפעיל במערכה כזאת, גם אם באופן מוגבל, ובהתאם לעוצמות האתגר?

באירועי הטרור המוגבל (טרור היחידים) מאז ספטמבר 2015 פועל צה"ל – ללא התלהבות – לגבות את המשטרה. אך מה יהיה תפקידו באירועי טרור נרחבים ומתמשכים בהיקף גדול וגדול מאוד ביהודה ושומרון ובתוך גבולות הקו הירוק? בעבר היה ברור ומוסכם שצה"ל "נוטל את המקל" ואת האחריות ואת נטל המעורבות הפעילה באירועים שבהם המשטרה, המוגבלת ביכולותיה, אינה מסוגלת לספק מענה מלא והולם. במסמך האסטרטגיה אין לכך זכר, וחשוב היה לציין אם צה"ל מתכונן ונערך לפעול כך גם בעתיד.

2. נוסף על כך, במסמך של צה"ל אין אזכור לאתגר הטמון בתוכנית הגרעין של איראן או לאתגר הטרור הבלתי קונוונציונלי, למשל הכימי והביולוגי. עם זאת, סביר להניח שבמסמך המלא, המסווג, יש התייחסות מלאה לכל האיומים האפשריים, גם אלה הפחות סבירים בטווח הקרוב, ולמענים שיש לגבש מולם. אולם אזרחי ישראל, שלהם מיועד הפרסום הגלוי, רשאים לדעת שצה"ל נערך לתרחישים חמורים של פגיעה קשה בחזית האזרחית, וכי ההיערכות הזאת היא לא רק בתחום ההגנה והמניעה, אלא מבוססת על מענה מערכתי כולל.

3. פגיעה קשה בחזית האזרחית יכולה להיגרם גם כתוצאה ממתקפת סייבר או מפגיעת דופק אלקטרו־מגנטי (EMP). אלה עלולות לשבש ואף לשתק מערכות תשתית אזרחיות וצבאיות, כמו מערכת החשמל הארצית. בתרחיש אפשרי כזה לא יהיה מנוס מהפעלת הצבא בהיקף נרחב כדי לחזור לתפקוד, ולו חלקי, של המערכת האזרחית. התעלמות מאפשרויות הפגיעה האלה בחזית האזרחית עלולה להצביע על היעדר מוכנות, שהיא תנאי בסיסי להפעלה נכונה של הכוח.

היעדר ההתייחסות למצבים של אסון המוני עקב פגעי טבע, כמו רעידת אדמה[8] העלולה לגרום נזקים חמורים גם לצה"ל וגם לאזרחים, רק מבליט את העובדה שב"אסטרטגיית צה"ל" מוצגת תפיסה צרה מאוד של התגוננות אזרחית.

תהיות נוספות בנוגע ל"אסטרטגיית צה"ל" בחזית האזרחית

פינוי אזרחים

פינוי אזרחים מאזורי הגבול במסגרת המשימה הצבאית למנוע הישגים טריטוריאליים מהאויב הוא סוגיה ראויה ורגישה, וטוב שנקבע במסמך שמדובר באחת ממשימות צה"ל – כנראה בעקבות לקחים שהופקו ממבצע "צוק איתן". עם זאת, גם בתחום הזה באה לידי ביטוי גישה צרה, המצמצמת את ההתייחסות ליישובים שנמצאים בקרבת הגבול. לכן יש לשאול מהי אחריותם של צה"ל בכלל ושל פיקוד העורף בפרט לפינוי תושבים שלא מאזורי הגבול – תושבים שיעלה הצורך לפנותם באופן יזום ומאורגן עקב התקפות רקטות וטילים. זוהי החלטה שנמצאת בתחום אחריותו של הדרג המדיני, אך צה"ל צריך להיערך למבצע כזה – שיכול להיות רחב היקף ומורכב מאוד – ובהחלט ייתכן שהוא אף יידרש למלא תפקיד חשוב בהוצאתו לפועל. יש לציין שפיקוד העורף אכן נערך לתרחיש כזה.[9]

העדפת ההגנה על נכסי הצבא על פני ההגנה על העורף האזרחי

במסמך נקבע שהמשימה העליונה של צה"ל בעורף היא שמירה על רציפות הפעולה של הכוח הצבאי. במילים אחרות: צה"ל רוצה בראש ובראשונה לשמר את יכולת הפעולה ההתקפית שלו מתוך המרחב האזרחי. המשימה השנייה בחשיבותה בעורף – בעיני צה"ל – היא ההגנה על התשתיות הלאומיות. במקום השלישי ניצבת ההגנה על מרכזי האוכלוסייה.

זוהי הפעם הראשונה שצה"ל מגדיר פומבית את סדר העדיפויות הזה, שרלוונטי בעיקר לאופן הפריסה של ההגנה האקטיבית. מהדברים האלה משתמע כי ככל שהעימות הוא אינטנסיבי יותר, כך יותר משאבי הגנה מוקצים לצורכי הצבא ופחות משאבי הגנה מוקצים לאוכלוסייה האזרחית. המטרה היא להקנות הגנה אפקטיבית ל"שיניים" של הצבא – למשל לבסיסי חיל האוויר ולריכוזי כוחות ביבשה – ולתשתיות הלאומיות.

לחלופין, במצבים של עימות נמוך עצימות יקבל העורף האזרחי עדיפות גבוהה יותר. במילים אחרות: הציבור קיבל במסמך האסטרטגיה הודעה מוקדמת, שנראה כי לא חילחלה לשיח הציבורי, שדווקא בעימות אינטנסיבי מאוד, כאשר החזית האזרחית תצטרך להתמודד עם מתקפה בעצימות גבוהה של נשק תלול מסלול, יהיו ריכוזי האוכלוסייה פחות מוגנים באמצעות כיפת ברזל ובאמצעות מרכיבים אחרים של ההגנה האקטיבית. הסיבה: עיקר הסד"כ של האמצעים האלה יוקצה למשימות אחרות.

נראה שצה"ל ער לרגישות הנושא הזה, ובמקום אחר במסמך האסטרטגיה מודגש שבעיני צה"ל האיום המסוכן ביותר הוא הפגיעה בעורף האזרחי, וכי האיום השני בחומרתו הוא פגיעה אסטרטגית בתשתיות. הפגיעה במתקני צבא וביחידות הצבא הפרוסות מצויה רק במקום השלישי. כלומר, סדר העדיפויות כאן הוא הפוך: בניתוח האיומים ניצבים מרכזי האוכלוסייה בראש, ואילו במתן המענה האסטרטגי הם מצויים במקום השלישי. הפער הזה הוא קרוב לוודאי מכוון ונובע מהתפיסה שלפיה הגישה ההתקפית היא המפתח להתמודדות עם איום הנשק תלול המסלול על ריכוזי האוכלוסייה האזרחיים.

נראה שהפתרון לדילמה המורכבת הזאת טמון בהגדלה משמעותית – אולי אף הכפלה – של מערך כיפת ברזל כדי לאפשר פריסה רחבה של הסוללות באופן שיעניק הגנה סבירה לכלל המרכיבים, כולל ריכוזי האוכלוסייה. חבילת הפיצוי האמריקאית, שהובטחה לישראל בעקבות עסקת הגרעין עם איראן, צריכה לתת מענה להפחתת הפער הזה שבין חומרת האיום על החזית האזרחית לבין כמות האמצעים שיש כוונה להקצות להגנתה. חשוב שישראל תיתן עדיפות גבוהה לדרישה הזאת.

הפער בין המעשה לתורה בתחום החוסן המנטלי

במסמך האסטרטגיה מוצגים סדרי העדיפויות של צה"ל בתחום של בניית יכולות ההתגוננות: הגנה אקטיבית, התרעה ומיגון. זהו סדר עדיפויות ראוי. עם זאת, עולה תמיהה: מדוע צה"ל, באמצעות פיקוד העורף, לוקח על עצמו את האחריות לתחום המיגון הפסיבי, שהוא תחום אזרחי מובהק, אך אינו נוטל על עצמו משימות אזרחיות חיוניות אחרות, כמו, למשל, בתחום "המיגון המנטלי" – הגברת החוסן החברתי, שעל חיוניותו אין שום מחלוקת. יש לציין שבפועל לוקח על עצמו פיקוד העורף – ביודעין – משימות אזרחיות מובהקות בתחום של קידום החוסן החברתי בקהילה. לכן טוב היה אילו התורה האסטרטגית של צה"ל לא הייתה מתעלמת מהמשימות האלה אף שהן חורגות מהתחום הצבאי המובהק.

מיגון התשתיות הלאומיות החיוניות

טוב עשו מנסחיו של מסמך האסטרטגיה כשהכלילו בו את מיגון התשתיות הלאומיות החיוניות. עם זאת ראוי שצה"ל, הממשלה והציבור יידעו ויפנימו שמערך התשתיות הלאומיות החיוניות זקוק לחיזוק ניכר בתחום ההתגוננות מפני פגיעות אדם או טבע.[10] הכללת הנושא הזה במסמך האסטרטגיה מחייבת את צה"ל לפעול להעלאת העדיפות הנמוכה הניתנת היום לסוגיה הזאת ולהגביר מאוד את מעורבותו גם בשלב ההכנות לחירום וגם בהתמודדות עם התקלות – אם וכאשר אלה יקרו.

רשת שירותי ההצלה

בתחום של רשת שירותי ההצלה עשה צה"ל – באמצעות פיקוד העורף – כברת דרך ארוכה בעשר השנים האחרונות. דרך ארוכה הוא עשה גם בתחום של מיקוד ההתרעה מפני הנשק תלול המסלול ושל שיפורה. יש לציין כי בשונה מהדירקטיבה הצה"לית, כפי שמוצגת במסמך האסטרטגיה, פועל פיקוד העורף בשטח רבות כדי לחזק את מה שמכונה במסמך "רשת שירותי ההצלה" ותורם ממשאביו כדי להעניק לה משמעויות רחבות בהרבה ממה שניתן להבין מהמסמך ומהמונח הצר "רשת שירותי הצלה". פיקוד העורף – בין היתר באמצעות מערך של קציני קישור לרשויות המקומיות (יקל"ר)[11] – חותר בהתמדה, ובמידה רבה של הצלחה, לטוות רשת פעילה של גורמים אזרחיים, כולל ארגוני מתנדבים,[12] בהובלת הרשויות המקומיות. ברשת הזאת רואה פיקוד העורף לבנת יסוד של החזית האזרחית. המגמה המוצהרת של הפיקוד היא לחזק את החוסן הקהילתי, כך שיבטיח רציפות תפקודית ושגרת חירום בתקופות חירום. הרשת הזאת – שהקמתה וביסוסה הם אחד הלקחים החשובים שהופקו מהכשלים החמורים שנחשפו במלחמת לבנון השנייה – הוכיחה את עצמה בעימותים שלאחר מלחמת לבנון השנייה.

התפיסה המרחיבה הזאת ניצבת גם ביסוד הגדרת הייעוד של פיקוד העורף. וכך נכתב בה באופן ברור:

> "ייעודו של פיקוד העורף הוא חיזוק החוסן הלאומי והצלת חיים. הפיקוד עושה זאת על יד הכנת המרחב האזרחי טרם עימות, תמיכת המרחב האזרחי בעת עימות, תוך ביצוע פעולות חילוץ והצלה באירועי תקיפת העורף וסיוע בשיקומו של המרחב האזרחי לאחר שהסתיים העימות".[13]
>
> ובמקום אחר נכתב שמטרת הפיקוד היא "חיזוק החוסן הלאומי בשגרה ובחירום לקראת התמודדות עם מצבי חירום שונים ובראשם מלחמה כוללת".[14] מהמטרה הזאת נגזרה המשימה של פיקוד העורף "להוביל ולסייע בשימור ובחיזוק החוסן הלאומי בעיתות חירום על ידי מזעור הפגיעה בנפש, ברכוש ובתשתיות, על ידי תמיכה בקיומה של

> שגרת חירום במשק, ברשות (המקומית), בקהילה ושל הפרט... על מנת... לאפשר חזרה מהירה לשגרה".[15]
>
> מכיוון שהמונח "יוביל" אינו מושג צבאי, מובהר במסמך התורתי של פיקוד העורף כי משמעותו בהקשר של הגדרת המשימה היא: "ינהיג, ירכז, יתווה דרך, ישפיע, יתאם ובעיקר: יראה עצמו כגוף השלטוני הדומיננטי והחשוב ביותר בעורף מדינת ישראל בעת חירום".[16]

רוח הדברים הברורה הזאת מבטאת גם את תפיסותיו האקטיביסטיות וגם את מעשיו של פיקוד העורף בתקופה שלאחר השבר של מלחמת לבנון השנייה. היא עוברת כחוט השני בכתבים התורתיים שלו – גם ב"תפיסת הכומתה הכתומה" שפורסמה ב־2014. תמצית "התפיסה הכתומה" מנוסחת בשורות הבאות:

> "האתגר העיקרי המונח לפתחו של המפקד הכתום הוא תפקודו בסביבת עבודה משולבת (צבאית ואזרחית). המנהיג הכתום נדרש להתנהל בין צורות ארגון שונות, צבאית ואזרחית, ובין הצורך החיוני לפעול במשולב עם כל הארגונים באירוע, תוך הכרה בשונות הבסיסית שביניהם. המפקד הצבאי נדרש להנהיג את פקודיו ובו בזמן לנהל ולהוביל את הגופים האזרחיים, משמע, לרתום את הגופים ואת הארגונים ולייצר מחויבות של השותפים בזירה לערכים, לנורמות ולתיאום מקצועי גבוה, תוך הבנת ההישגים הנדרשים המשותפים והעובדה שלכל הארגונים מטרה משותפת: הצלת חיים וסיוע אזרחי בחירום לאוכלוסייה תחת משבר".[17]

משמעויות והמלצות

המסמך "אסטרטגיית צה"ל" של 2015 משקף באופן חד וברור את תפיסת המטה הכללי בנוגע לייעודו ולמשימותיו של צה"ל בחזית האזרחית. לאורך המסמך נפרסת גישה צרה וממוקדת שלפיה תפקידו של צה"ל בחזית האזרחית מצטמצם למתן מענה צבאי בלבד. במסגרת תפיסת ההתגוננות – בין היתר נגד הנשק תלול המסלול – ניתן לצה"ל תפקיד מוגדר מאוד: לספק למערכת האזרחית מעטפת הגנה שמבוססת בראש ובראשונה על היכולת ההתקפית־סיכולית של הצבא וכן על יכולותיו בתחום ההגנה האקטיבית. התפיסה הזאת היא ללא ספק לגיטימית ומשדרת מסר שלפיו אמור צה"ל להתמקד במשימותיו הטבעיות ולהקטין את מחויבותו לתחומים הרכים יותר של החזית האזרחית.

מול התפיסה הזאת של "אסטרטגיית צה"ל" ניצבת תפיסתו של פיקוד העורף המדגישה אקטיביזם וגישה מרחיבה, ולפיה הפיקוד הוא גורם צבאי הנוטל על עצמו בהכרה וברצון, מראש, להיות גורם מרכזי בניהול משימות אזרחיות מובהקות בתוך

התווך האזרחי. הוא עושה זאת במציאות של הפרעות קשות או של אסון המוני, מצד אחד, ונוכח מורכבותה של המעטפת האזרחית ורגישותה, מצד אחר.

במצב הדברים הזה נדרש, קודם כול, בירור פנימי בצבא וכן דיון ציבורי פתוח: מי משקף נכונה את גישת צה"ל לחזית האזרחית – מסמך האסטרטגיה או פיקוד העורף?

עצם הפרסום של "אסטרטגיית צה"ל" ברבים הוא מעשה אמיץ וחריג של אמירה אזרחית. עם זאת, התפיסה המוצגת בה בנוגע למחויבות צה"ל לחזית האזרחית משקפת נסיגה גם ממה שפיקוד העורף עושה ומצהיר וגם מהתפיסה הציבורית בנוגע למחויבות של צה"ל. בעיני הציבור, משימתו העיקרית של צה"ל היא להגן על המכלול האזרחי, ובעיקר על האוכלוסייה, ומשימה חשובה נוספת שלו שנלווית למשימתו העיקרית היא להשתתף באופן פעיל בבניית המוכנות לחירום ובניהול מצבי חירום מורכבים.

האמירה הנוכחית של המטה הכללי מציבה עתה סימן שאלה בעניין החיוני הזה. כאמור, הציבור צריך לקבל תשובה ברורה לשאלה: האם מדיניות צה"ל בנושא הזה היא צבאית מובהקת, כמוצג במסמך האסטרטגיה, או שהיא מרחיבה וכוללת גם משימות אזרחיות, כפי שלמדנו לצפות מהפעולות ומההתארגנות של פיקוד העורף?

אם צה"ל מחליט לקבל על עצמו מחויבות, מעורבות מלאה ותפקיד מוביל בחזית האזרחית במובנה הרחב, יש לזה משמעויות מעשיות: עליו להמשיך לחזק את מטריית ההגנה החיונית והמצליחה של ההגנה האקטיבית, הזקוקה בדחיפות להרחבה ניכרת ואולי אף להכפלת הכוח. אולם בו בזמן עליו להרחיב את מחויבותו ולהאיץ את פעילותו בנושאים אזרחיים מובהקים, מעבר לשאלת המיגון הפיזי, ובעיקר בכל הנוגע לתחום הרחב מאוד של פיתוח ושל שימור החוסן החברתי האזרחי. זוהי משימה מורכבת מאוד, וזה כמה שנים שפיקוד העורף משקיע בה מאמץ ניכר. יש לו הצלחות חשובות, אך גם יש לו עוד הרבה מה לעשות בתחום החיוני הזה.

החלטה אסטרטגית של צה"ל בכיוון המרחיב צריכה לבוא לידי ביטוי מעשי בהגדלת ההשקעות הנדרשות בחוסן האזרחי. צעידה במסלול המרחיב תיתן, בין היתר, תוכן של ממש לעמדה הברורה שהציג פיקוד העורף – בתמיכה ברורה של שר הביטחון – בעת הוויכוח הציבורי הקשה על המשרד להגנת העורף.[18] המשרד הזה בוטל זמן קצר לאחר שהוקם – במידה רבה בגלל העמדה של מערכת הביטחון. העמדה של פיקוד העורף היא, כמובן, שעל צה"ל לאמץ את האסטרטגיה המרחיבה ולהמשיך לפתחה.

לחלופין, אם הגישה המצומצמת אכן תמומש ותגביל את התפתחותו של פיקוד העורף, יהיה מקום לדון בחלופות, שכבר עלו בעבר, שעיקרן העתקת מרכז הכובד להובלת החזית האזרחית ממערכת הביטחון למערכות אזרחיות. יש לציין שעדיין אין בהירות והחלטה בישראל בסוגיית האחריות לחזית האזרחית. היעדר קביעה ברורה בעניין החיוני הזה מפריע מאוד וחוסם את יכולתה של ישראל לפתח את יכולותיה הלאומיות והמקומיות לעמוד בהצלחה בפני פגיעות רחבות היקף מידי אדם ומידי

הטבע. הלכה למעשה, משמש פיקוד העורף זה שנים הגורם המוביל בחזית האזרחית הן בשל גודלו ומשאביו – בוודאי בהשוואה לגופים האחרים – והן בשל נכונותו ליטול על עצמו אחריות. המגמה הזאת עמדה בעבר בבסיס המחלוקת בינו לבין רשות החירום הלאומית, המתפקדת כגוף מטה מתכלל, אך חסרה יכולות ביצוע עצמאיות. החלטה של צה"ל להפחית את מעורבותו בחזית האזרחית תחייב קבלת החלטות ברמה הממלכתית.

הערות

1. **תפיסת המנהיגות הכתומה**, פיקוד העורף, מחלקת התורה והפיתוח, 2014, https://goo.gl/2bO0N8 המעבר מהמונח "עורף" למונח "חזית אזרחית" הוא השינוי הראשון מבין חמישה שינויים תפיסתיים שהתרחשו לאחר מלחמת לבנון השנייה.
2. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 18-19, ראו נספח בספר זה. http://goo.gl/fGpGiu
3. **שם**, עמ' 27.
4. **שם**, עמ' 28.
5. **שם**, עמ' 27.
6. **שם**, עמ' 28.
7. **שם**, עמ' 31.
8. פיקוד העורף עוסק בפועל ובהרחבה בנושא הזה. ראו: **התנהגות האוכלוסייה באירוע רעידת אדמה ועקרונות ההתערבות**, פיקוד העורף, מחלקת האוכלוסייה, 2012, https://goo.gl/X1TZxH וכן ראו: **מנחה לרשות המקומית בתחום רעידת אדמה**, פיקוד העורף, מחלקת המיגון, 2011, https://goo.gl/QQNTzM וכן ראו: **פנקס כיס למתנדב סע"ר (סיוע עצמאי אזרחי) ברשות המקומית**, פיקוד העורף, בית הספר הלאומי לחילוץ, להצלה ולהתגוננות אזרחית, 2015, https://goo.gl/eKBVj9
9. **התנהגות האוכלוסייה בעת פינוי והתפנות במצבי חירום ועקרונות ההתערבות**, פיקוד העורף, מחלקת האוכלוסייה, 2011, https://goo.gl/V3tXGq
10. דני וינשטוק ומאיר אלרן, **ביטחון מערכת החשמל בישראל**, מזכר 152, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מארס 2016.
11. **יחידת הקישור לרשויות המקומיות (יקל"ר)**, פיקוד העורף, מחלקת האוכלוסייה, 2013, https://goo.gl/j3zgdg
12. **תורת הפעלת המתנדבים בעורף בחירום**, פיקוד העורף, מחלקת האוכלוסייה, 2012, https://goo.gl/cPUC9l
13. **תפיסת היסוד לפיקוד העורף**, מפקדת פיקוד העורף, מחלקת התורה והפיתוח, 2009, עמ' 66, https://goo.gl/RyGqVI
14. **שם**, עמ' 72.
15. **שם**, על פי פקודת אב של מפקד פיקוד העורף, יולי 2008.
16. **שם**.
17. **תפיסת המנהיגות הכתומה**, עמ' 13.
18. מאיר אלרן ואלכס אלטשולר, "משמעויות ביטולו של המשרד להגנת העורף", **מבט על**, גיליון 545, 4 במאי 2014, http://goo.gl/JcGFr4

מה פשר היעדרות הממד החברתי מ"אסטרטגיית צה"ל"?

סטיוארט כהן

לפני כמעט 2,500 שנה קבע "אבי ההיסטוריונים", הרודוטוס היווני, את אחד הכללים החשובים ביותר בחקר העבר: לעולם אל תסתפק בקריאת תוכנה הגלוי של תעודה – הטקסט שהמחבר בחר לפרוס לפני קוראיו. לעיתים קרובות חשוב לא פחות מה שאין בה – אותן התייחסויות שהקורא הסביר היה מצפה למצוא במסמך, אולם משום מה (וזה הנעלם הגדול) אינן מוצאות בו כל ביטוי. לכן חובה להקשיב לשתיקותיו של המחבר לא פחות מאשר לאמירותיו.

כללו זה של הרודוטוס רלוונטי ביותר בנוגע למסמך "אסטרטגיית צה"ל". התעודה הזאת ראויה להגדרה "היסטורית" הן בזכות ראשוניותה והן בזכות רוחב יריעתה. לטענת מחבריה היא מספקת תמונה מקיפה ועדכנית של קשת האתגרים האסטרטגיים – המסורתיים והחדשים – המשפיעים על תפיסת הפעולה של צה"ל ועל תהליכי בניין הכוח הנגזרים מהתפיסה הזאת. אולם למרות אורכו היחסי של המסמך (יותר מ־8,000 מילים בגרסה שהותרה לפרסום) אין בו כל התייחסות לסביבה החברתית שבה פועל צה"ל. אפילו מונח היסוד "חוסן לאומי", שהתחיל להופיע דרך קבע בסקירות צבאיות לאומיות בעולם המערבי כבר בתקופת נפוליאון, אינו נזכר. בולטת עוד יותר בהיעדרה היא התייחסות, ולו ברמז, לעובדה שהכוח המזוין הישראלי מושתת על היותו "צבא העם" – מטבע לשון שאותו אימצו מפקדי צה"ל לדורותיו כדי להבליט ולשבח את עוצמת הקשר בין לובשי המדים לבין החברה האזרחית שלמענה הם מוכנים להיהרג ולהרוג.

ההתעלמות הטוטלית הזאת של "אסטרטגיית צה"ל" מהממד החברתי של העשייה הצבאית היא בוודאי מכוונת, והיא כנראה תוצאה של גישה המתיימרת לשקף נקודת תצפית צבאית־מקצועית טהורה. ניתן לשער שמחברי המסמך ניגשו לעבודתם על סמך שתי הנחות יסוד: הראשונה, שבמוקד התעניינותם צריך לעמוד הממד המבצעי־מקצועי

של העשייה הצבאית; השנייה, שניתן לנתק, הן במחשבה והן בפועל, את הממד הזה ממרכיביו החברתיים.

את ההנחה הראשונה אפשר לקבל, בפרט כאשר מדובר במסמך שהופק כולו בתוך המסגרת הצבאית ושייעודו העיקרי הוא מתן הנחיות אופרטיביות למשרתים במערכת הזאת. על ההנחה השנייה, לעומת זאת, ניתן לחלוק. כבר ב־1953 קבע דוד בן־גוריון, מנסחה של האסטרטגיה הישראלית הלאומית, הצבאית והמדינית כי "ביטחוננו, כידוע, לא תלוי בצבא בלבד. גורמים לא צבאיים יכריעו לא פחות מגורמים צבאיים... ועל הכול הליכוד והרוח של העם".[1] האם התובנה הזאת נעלמה מעיני מחבריה של "אסטרטגיית צה"ל"?

החידה הזאת מתחדדת עוד יותר כאשר משווים את "אסטרטגיית צה"ל" למסמכים מקבילים שפירסמו בשנים האחרונות כמה צבאות מערביים. המסמכים האלה כוללים הכרה מפורשת בכך שלא רק תנאים מבצעיים קובעים את גבולות האפשרי, ואף הרצוי, של העשייה הצבאית, וכי השפעתם של הגורמים החברתיים הולכת וגוברת. משום כך מודגש בפרסומים האלה שהשמירה על קשרי האמון ההדדיים בין הכוחות המזוינים לבין הציבור כולו היא משימה צבאית מהמדרגה הראשונה. כך, למשל, במסמך בשם "מדריך תכנון אסטרטגי של הצבא" (Army Strategic Planning Guidance), שאותו מעדכנת מדי שנה מפקדת צבא היבשה בארה"ב, נכתב:

> "הצבא צריך גם לשמר את האמון בין החייל, הצבא והעם האמריקאי. זהו הבסיס של המקצוע הצבאי. הצלחתו העתידית של הצבא תתבסס על קיומו של האמון ההדדי הזה".[2]

בבריטניה מודגשת עוד יותר חשיבותם של קשרי הגומלין בין הצבא לבין החברה. כבר בשנת 2000 הייתה השמירה על "האמנה" בין הציבור האזרחי לבין קהילת אנשי הצבא מרכיב מרכזי של ההנחיות האסטרטגיות שפירסם המטה הכללי של הכוחות הבריטיים. ב־2011 נכלל מסמך כתוב בשם "אמנת הצבא" (The Army Covenant) בחקיקה פרלמנטרית שבה מפורטים העקרונות המוסריים והתרבותיים שעליהם מושתתת מערכת החובות והציפיות ההדדיות בין לובשי המדים לבין הציבור בכללותו.[3] גם במדינות מערביות אחרות החלו צבאות – לעיתים בעידוד ממשלותיהם ולעיתים ביוזמתם שלהם – לכלול נוסחאות דומות במסמכי היסוד האסטרטגיים שהם מפרסמים מעת לעת.[4]

קל לזהות את התהליכים שחייבו את ההתפתחויות האלה. כבר ב־1979 פירסם ההיסטוריון הצבאי הבריטי הנודע מייקל הווארד מסה בשם "הממדים הנשכחים של האסטרטגיה", ובה סקר את תולדות המלחמות של המאה ה־20 ממלחמת העולם הראשונה ועד מלחמת וייטנאם. לטענתו, הוכח בסקירה הזאת עד כמה מושפעות

תוצאותיהם של עימותים צבאיים מגורמים חברתיים, ובראשם נכונות הציבור לספוג אבדות בשדה הקרב ובעורף ותמיכתו במטרות המאבק ובלגיטימיות של צורת ניהולו. צבא המתעלם מהלקח הזה, הזהיר הווארד, מסתכן בנפשו.[5]

דבריו של מייקל הווארד קיבלו משנה תוקף בעקבות השינויים המהפכניים שהתרחשו לקראת סוף המאה ה־20: הרגישות לאבדות הלכה וגברה, והתחולל שבר ביחסים בין צבאות לחברותיהם, במיוחד במערב אירופה ובצפון אמריקה.[6] צבאות שבמשך דורות רבים נהנו מהוקרת החברה, שאיפשרה להם גישה כמעט בלתי מוגבלת למשאבים האנושיים והלאומיים, הפכו בחברות המערביות האלה מושא לבקרה ציבורית הולכת ומתהדקת ולביקורת פומבית גוברת. משמעותם של אלה הייתה הידוק הפיקוח האזרחי המוסדי והחוץ־מוסדי על הכוחות המזוינים.[7]

האקלים החברתי החדש הביא, בין היתר, להגדרה מחודשת של המותר ושל האסור בעשייה הצבאית המבצעית. צבאות ארה"ב ובריטניה, למשל, שנשלחו שוב ושוב לשדות קרב בעיראק ובאפגניסטן לאחר 2003 נאלצו להתמודד עם ניסיונות קולניים חוזרים ונשנים של קבוצות ושל מוסדות להציב גבולות לחופש פעולתם בעת לחימה. דוגמה נוספת: משפחות החיילים דרשו שיקיריהם לא יישלחו לקרב ללא אמצעי מיגון אפקטיביים יותר, ובו בזמן החמירו בתי משפט אזרחיים עם חיילים שהורשעו בהתנהגות לא נאותה כלפי לוחמי אויב שבויים.[8]

לכל המאוחר באמצע שנות ה־90 הבינו חברי המטה הכללי של צה"ל שגם בישראל מתהווה סביבה חברתית חדשה בעלת השפעה פוטנציאלית על הצבא. הראשון שהעז להצביע בפומבי על כך היה הרמטכ"ל ה־15, רב־אלוף אמנון ליפקין־שחק, שהודה ברבים כי

> "הקשר הבלתי אמצעי בין צה"ל לבין החברה האזרחית, שהיה נשמת אפו של הצבא, חלק מהייחוד שלו ומרכיב בעוצמתו, הקשר הזה הפך למעיק, לא תמיד ענייני, קצת חונק".[9]

יורשו של ליפקין־שחק בתפקיד, רב־אלוף שאול מופז, לא הסתפק באמירות כלליות. בשיתוף עם המכון הישראלי לדמוקרטיה בירושלים הוא יזם במהלך השנים 2000–2002 סדרה חלוצית של מפגשים בין קציני צה"ל בכירים לבין דמויות בולטות בציבור הישראלי. השם שניתן ליוזמה הזאת היה "פרויקט צבא־חברה", ומטרתה הייתה, בין היתר, לעמוד על "שאלת מחויבותה של החברה הישראלית כלפי צה"ל".[10] הפורום הזה הקדיש ימי עיון נפרדים לדיונים גלויי לב וגלויים לציבור בנושאים כמו: החוזה בין צה"ל לבין החברה הישראלית, שירות החובה והמילואים בצה"ל, שירות נשים, כבוד האדם בצה"ל, מוסר, אתיקה ומשפט בלחימה, צה"ל והתקשורת.

בשנים הראשונות של המאה ה־21 עוד ניתן היה לטעון שהשפעתם הגוברת של שיקולים חברתיים על צה"ל מורגשת בעיקר בתחומים ארגוניים "רכים", שאינם קשורים ישירות לגרעין ה"קשה" של העשייה הצבאית – הפעלת הכוחות בשדה הקרב. בין אלה ניתן היה למנות תמורות כמו: פתיחת מגוון רחב יותר של תפקידים צבאיים לנשים, ההגדרה המחודשת של היחסים בין דובר צה"ל והצנזור הצבאי, מחד גיסא, לבין כלי התקשורת לסוגיהם, מאידך גיסא, ואפילו ההגבלות שהטילה הכנסת, באמצעות חוק המילואים מ־2008, על יכולתו של צה"ל להעסיק משרתי מילואים בזמן שגרה.

אולם מהר מאוד התברר למפקדי צה"ל שהאקלים החברתי המשתנה חודר עמוק יותר, עד כדי השפעה על אופן הפעלת הצבא כדי להשיג יעדים שקבע הדרג המדיני. באף לא אחד מהמבצעים המרכזיים שניהל צה"ל ב־20 השנים האחרונות (הלחימה בדרום לבנון, האינתיפאדה השנייה, ההתנתקות מרצועת עזה ב־2005, מלחמת לבנון השנייה, "עופרת יצוקה", "עמוד ענן" ו"צוק איתן") – ובאופן משמעותי הרבה יותר מבעבר – לא יכלו מפקדי הצבא להפעיל את כוחותיהם על סמך שיקולים מבצעיים "טהורים" בלבד. אדרבה, בשני העשורים האחרונים חויב הדרג הצבאי להתחשב יותר ויותר לא רק באילוצים שמקורם בדרג המדיני ובמשפט הבינלאומי, אלא אף – ולעיתים בעיקר – באילוצים שמקורם באקלים האזרחי, כפי שהשתקף בתקשורת וברשתות החברתיות לסוגיהן.[11]

השינוי הזה היה כה בולט, עד שבדיעבד הפנו כמה ממפקדי צה"ל אצבע מאשימה כלפי אותו אקלים חברתי בבואם לתרץ את ריבוי הפעמים שבהן כשלה המערכת הצבאית באותן שנים בניסיונותיה להשיג "הכרעה צבאית מלאה וברורה" (שלפי הכתוב בעמוד 15 של "אסטרטגיית צה"ל" היא משימתה הראשונית). אחת הטענות שהועלו בהקשר הזה הייתה שהמערכת המשפטית חייבה את צה"ל להילחם "עם יד אחת קשורה מאחורי גבו" ולהימנע מנקיטת צעדים מבצעיים (כמו שימוש רחב יותר ב"סיכולים ממוקדים"), שהיו משיגים תוצאות חד־משמעיות יותר.[12]

טענה אחרת, נפוצה עוד יותר, הייתה שההתחשבות ברגישות־היתר של הציבור בישראל לנפגעים – בעיקר בקרב לוחמיו, אולם לעיתים גם בקרב אויביו – גוברת על שיקולים מקצועיים לכאורה. הטענה האחרונה הזאת עוברת כחוט השני בדברי קצינים בכירים החל מתת־אלוף (מיל') משה (צ'יקו) תמיר, שפיקד על יחידת אגוז בדרום לבנון בשנים 1997–1999 ("על אף שמעולם לא נאמרו הדברים במפורש, חילחלה אט־אט בקרב כל רמות הפיקוד ההבנה ששום דבר אינו שקול כנגד נפגעים"[13]), עבור דרך אלוף (מיל') אלעזר שטרן, ראש אכ"א במלחמת לבנון השנייה ("עודף רגישות לחיי אדם גרם לצה"ל לחלק מהכישלונות במלחמת לבנון. דיווחו לרמטכ"ל על כל חייל הרוג, וקשה לנהל כך מלחמה... בגלל נפגע אחד או שלושה עצרו במלחמה קרב שלם, וזה לא צריך לקרות"[14]) וכלה בתת־אלוף מאיר פינקל, המשמש מאז 2014 מפקד מרכז דדו לחשיבה

צבאית בינתחומית ("הציפייה של החברה הישראלית למלחמה ללא נפגעים השפיעה מאוד על דוקטרינת הלחימה של צה"ל... היא באה לידי ביטוי הן באסטרטגיה של ניהול המערכה והן באופן שבו הופעלו הכוחות – החל מהדרג המטכ"לי וכלה בדרג הטקטי הזוטר"[15]).

הערות דומות, אם כי פחות מפורשות, הועלו בשנים 2013–2014 ב"פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל" שבו השתתף, בין היתר, הרמטכ"ל הנוכחי – אז סגן הרמטכ"ל – אלוף גדי איזנקוט.[16]

לאור המסורת הארוכה והמפורשת הזאת, התעלמותה הגורפת של "אסטרטגיית צה"ל" מכל התייחסות לקשר בין הפעלת הכוח לבין הסביבה החברתית בוודאי אומרת דרשני. במבט ראשון קיים פיתוי לראות בהיעדרות הממד החברתי מהמסמך דוגמה בולטת לתסמונת "משאלת לב" (wishful thinking). זאת במיוחד לאור ממצאיהם של מחקרים השוואתיים שלפיהם מפקדי צבא, בניגוד לתדמית שיש להם של אנשים מחושבים וריאליסטיים, נוטים לבנות תמונות עולם המשקפות את הרצוי (מבחינתם) ומתעלמים במידה מסוימת מהמציאות.[17] התופעה הזאת נובעת, כך נטען, משתי סיבות עיקריות:

1. רצונם המובן מאליו של מפקדים להפחית את מספר הגורמים שעימם עליהם להתמודד בתנאי האי־ודאות האופייניים להתמודדויות צבאיות.
2. הסתמכות המפקדים על יכולתם, בשעת דחק, לנצל את ניסיונם כדי להגיב בזריזות על תופעות בלתי צפויות.

לפי ההסבר הזה לא מדובר אפוא במסמך הנידון ב"שִכחת" הממד החברתי (כביטויו של הווארד), אלא בהשכחתו ובהכחשתו. מחברי המסמך – אולי בהשפעת הרושם המסנוור של התמיכה הציבורית הגורפת המוענקת דרך קבע לצה"ל בכל סקרי דעת הקהל בישראל, ובמיוחד באלה שהתפרסמו במהלך מבצע "צוק איתן" ב־2014 – רואים בביקורת החברתית אילוץ זמני שייעלם מעצמו, ולכן אין צורך להתחשב בו.

ההסבר הזה בוודאי שאינו שלם. ראשית, הוא מבוסס על ההנחה שמפקדי צה"ל הם תמימים מדי, ושנית – וזו כבר נקודה חשובה יותר – הוא מתעלם מסדר היום של הפיקוד הבכיר של הצבא בזמן שפורסמה "אסטרטגיית צה"ל". מהפרספקטיבה הזאת – המתבססת על ההנחה שההקשר הוא המפתח העיקרי להבנת כל מסמך – אין זה נכון לנתח את "אסטרטגיית צה"ל" כאילו מדובר במסמך בודד שעומד בפני עצמו. האמת היא שהוא חוליה בשרשרת של מאבק מתמשך שמנהל הצבא נגד ניסיונות חוץ־צבאיים לעצבו – בעיקר באמצעות שליטה תקציבית מהודקת יותר. המאבק הזה, שהיה לאחד מסימני ההיכר של התנהלות ישראל מאז הקמתה, נערך בדרך כלל, עד שנות ה־80 וה־90 של המאה הקודמת, מתחת לרדאר הציבורי.[18] אולם מאז הוא נעשה יותר ויותר פומבי, כפי שעלה, למשל, מתגובותיו הצוננות של צה"ל כבר במאי 2007

להמלצות שהגישה אז הוועדה בראשות פרופ' אבי בן־בסט לבחינת תקציב הביטחון. הקרב על תקציב הביטחון, הגולש לוויכוח חריף בנוגע לנושאים נוספים כמו תנאי השירות והפנסיה של משרתי הקבע, נעשה מאז קולני וצורם הרבה יותר.

המגמה הזאת הגיעה לשיאה ביולי 2015, כאשר התפרסמו המלצות ועדה נוספת לבחינת תקציב הביטחון. הוועדה הזאת הוקמה במאי 2014, והפעם עמד בראשה אלוף (מיל') יוחנן לוקר. צה"ל, שפסל מיד מכול וכול ובחריפות את מסקנות הוועדה הזאת, בוודאי לא הופתע מהמלצותיה וככל הנראה הכין מראש מתקפת־נגד עוצמתית. הפעם לא הסתפק הצבא בריטואל הוותיק של שיגור דוברו לאולפני הטלוויזיה כדי לטעון שמחברי דו"ח לוקר הם חובבנים שלא שיתפו את נציגי צה"ל במידה הראויה בעבודתם. הפעם גם נקט הצבא כמה יוזמות נוספות שנועדו ליצור את הרושם שהוא מתנהג באחריות המקצועית הנדרשת מארגון המופקד, בלעדית, על הגנת המדינה. יש לציין ש"אסטרטגיית צה"ל" לא הייתה הראשונה מבין היוזמות האלה. למרות ההבדלים הברורים בין התוכן של תר"ש "גדעון" לבין המסמך "אסטרטגיית צה"ל" שהתפרסם שבועיים לאחר מכן, מהבחינה הארגונית מטרתם נראית משותפת. יחד הם נועדו לחזק את הדימוי המקצועי של צה"ל ולהבהיר שהיקף האתגרים הביטחוניים שעימם הוא מתמודד ונחישותו להתגבר על אותם האתגרים בצורה היעילה ביותר פוטרים אותו מהצורך להתמקח עם גופים ציבוריים אזרחיים.

אולם נראה שלא רק בענייני תקציב מעוניין צה"ל להציב "חומת אש" בינו לבין החברה. השתיקה של "אסטרטגיית צה"ל" בכל הנוגע לממד החברתי מצביעה – כנראה – על כוונות מרחיקות לכת עוד יותר שמגמתן הבלתי נמנעת (אם כי, כמובן, הבלתי מוצהרת) היא כינון מערכת חדשה של יחסים בין הצבא לבין החברה בישראל. מבחינות רבות, הרובד הנרמז (subtext) הזה הוא החלק המהפכני ביותר במסמך. המשמעות המעשית של הסרת כל מטרה "חברתית" מרשימת יעדיו של הצבא ב"אסטרטגיית צה"ל" היא הכנת התשתית לתבנית חדשה של קשרי גומלין בין צה"ל לבין החברה הישראלית. זוהי תבנית שונה מאוד מזו שהייתה קיימת עד כה, שכן היא מציבה גבולות הפרדה ברורים ואטומים יותר מאשר בעבר בין שני המגזרים.

לפי התבנית החדשה הזאת של יחסי גומלין, צה"ל מוותר על יומרותיו המסורתיות להיות שותף מרכזי בעיצוב החברה ("עם בונה צבא בונה עם" כפי שהגדיר זאת קצין חינוך ראשי בשנים 1999–2004, תת־אלוף דאז אלעזר שטרן), תחום שבו בלאו הכי כישלונותיו רבים באחרונה מהצלחותיו.[19] בתמורה, כך נראה, מצפה הצבא מהממשלה שתנקוט צעדים שישמרו על האוטונומיה המקצועית שלו. דרך אחת לעשות זאת היא להימנע משיגור צה"ל למשימות שביצוען חורג מהקונסנזוס הציבורי ולכן עלול לגרום לחילוקי דעות גם בקרב משרתיו (האם החשש מהאפשרות הזאת מסביר עוד שתיקה רועמת ב"אסטרטגיית צה"ל", הפעם בכל הנוגע להפעלת צה"ל בשטחי ארץ ישראל

שמעבר לקו הירוק, בין אם נגד תופעות של מרי פלסטיני ובין אם למטרות של פינוי התנחלויות בהתאם להוראות הממשלה?).

אולם לא פחות חשוב, מבחינת הצבא, הוא הצורך להגביל עד למינימום החוקי את ניסיונותיהם של מגזרים אזרחיים שונים – החל מקבוצות של הורים וכלה בבתי המשפט – להשפיע על ניהול הצבא באמצעות מהלכים החוצים את הגבול הדק בין מעורבות להתערבות.

המגמה היא ברורה: צפוי לנו תהליך איטי אך עקבי של התרופפות הקשרים הרבים שיצרה מערכת של קרבה כמעט חונקת (הדדית) בין צה"ל לבין החברה הישראלית. במקומה הולכת ומתגבשת מערכת יחסים בעלת אופי רגשי הרבה פחות. היא תיתקל בהתנגדותם של גורמים – משני עברי המתרס – שעדיין דבקים בטיפוח סמלי הסטטוס־קוו, ובראשם המיתוס שצה"ל הוא "צבא העם". הטענה העולה מהמאמר הזה היא שהתעלמות המסמך מהעמדה המסורתית הזאת מעידה על ניצנים של חשיבה חדשה בתוך הצבא – חשיבה המסוגלת, אם כי בוודאי לא חייבת, להביא אף לעיצוב מודל חדש של צה"ל ולהופכו מצבא ששרידי סממניו המיליציוניים עדיין בולטים, לצבא המאמץ במידה הולכת וגדלה מאפיינים של כוח לוחם התנדבותי ומקצועי.

סיכומו של דבר, המסמך "אסטרטגיית צה"ל" כלל לא "שכח" לדון בממד החברתי. בפועל, שתיקתו בעניין הזה משדרת הכרה לא רק בחשיבות הממד הזה, אלא גם בצורך לעיין בו מחדש.

הערות

1. דוד בן־גוריון, "צבא ומדינה", תזכיר שהגיש לממשלה ראש הממשלה ושר הביטחון ב־18 באוקטובר 1953. פורסם לראשונה ב**מערכות** 279–280, יוני 1981, עמ' 2, http://goo.gl/81Ahok בן־גוריון הרחיב על חשיבות הקשר הצבאי־חברתי בכמה וכמה מנאומיו מאותה התקופה שהתפרסמו בתוך ספרו: **ייחוד וייעוד: דברים על ביטחון ישראל**, מערכות, תל־אביב, תשל"א (1973).
2. **Army Strategic Planning Guidance 2013**, page 16, https://goo.gl/mxAziG; **Army Strategic Planning Guidance 2014**, page 24, http://goo.gl/9mMKbl
3. במבוא למסמך נכתב כי: "האמנה הצבאית היא המחויבות ההדדית בין האומה לבין הצבא וכל חייל וחייל. זהו קשר משותף בל יינתק של זהות, של נאמנות ושל אחריות שקיים את הצבא במהלך ההיסטוריה", https://goo.gl/Fggeze על השתלשלות המסמך הזה ראו: Sarah Ingham, *The Military Covenant: Its Impact on Civil-Military Relations in Britain*, Ashgate, London, 2014.
4. **שם**.
5. Michael Howard, "The Forgotten Dimensions of Strategy," *Foreign Affairs* 57, summer 1979, pp. 975-986, https://goo.gl/0i3GRA תרגום עברי של המאמר מצוי בתוך: אפרים ענבר, **המלחמה**, הוצאת האוניברסיטה הפתוחה, תל־אביב, 1998, עמ' 120–129.
6. התופעות האלה זוכות להתייחסות רחבה במיוחד בספרות העכשווית. לאזכורים מוקדמים שתורגמו לעברית ראו: צ'רלס מוסקוס, "לקראת צבא פוסט־מודרני", **תרבות דמוקרטית** 4–5, 2001, עמ' 213–232; אדוורד לוטוואק, "מלחמה פוסט־הרואית", **מערכות** 374–375, פברואר 2001, עמ' 4–9, http://goo.gl/Fipdjn
7. קובי מיכאל, "הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא חברה: מהות הפיקוח

האזרחי – תהליכים ועקרונות בפרספקטיבה השוואתית", בתוך: ראובן פדהצור (עורך), **ביטחון לאומי – מבט ביקורתי**, המכללה האקדמית נתניה, 2012, עמ' 19, http://goo.gl/9Av8hY

1. כך, בנובמבר 2013, לראשונה מאז 1945, הורשע חייל בריטי ברצח אויב (במקרה הזה לוחם טליבאן פצוע). הוא פוטר מהצבא ונידון ל־10 שנות מאסר. במאי 2015 הפחית בית המשפט לערעורים שנתיים מעונשו, אך אישר פיטוריו מהצבא. ראו: http://goo.gl/lH23Zb
2. נאום הרמטכ"ל בעצרת הממלכתית לציון שנה לרצח ראש הממשלה, יצחק רבין, **ידיעות אחרונות**, 28 באוקטובר 1996.
3. **פרלמנט**, גיליון 31, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2001, http://goo.gl/gviul0
4. סטיוארט כהן, "לקראת כפיפות יתר של צה"ל?: שינוי מערכות היחסים בין הדרג האזרחי לבין הצבא בישראל", **מערכות** 403-404, דצמבר 2005, עמ' 8-21, http://goo.gl/ehZ2rs
5. להרחבה ראו: עמיחי כהן וסטיוארט כהן, **יורים ושופטים: ביטחון ומשפט בישראל**, ידיעות אחרונות, תל־אביב, 2014, עמ' 176-223.
6. משה תמיר, **מלחמה ללא אות**, מערכות, תל־אביב, 2005, עמ' 193.
7. צוטט אצל: יוסי יהושוע, "שקיעת הערכים", **ידיעות אחרונות – המוסף לשבת**, 13 ביולי 2007, עמ' 11-13.
8. מאיר פינקל, "השפעת החברה על הדוקטרינה ועל התרבות של צה"ל, **מערכות** 412, מאי 2007, עמ' 61, http://goo.gl/FLKfYA להרחבה ראו: יגיל לוי, "הממד החברתי של הפיקוח האזרחי על הצבא: מדיניות מניעת נפגעים", בתוך: אפרים לביא (עורך), **יחסי צבא־חברה בישראל: השלכות על קבלת החלטות בנושאי ביטחון ושלום**, משגב, תל־אביב, 2011, עמ' 69-86.
9. גיבוש תפיסת הביטחון הישראלית, אתר כנס הרצליה השנתי, http://goo.gl/P9Y02c ראו במיוחד את נייר העמדה מס' 3 של הפורום: יואב גלבר, **תפיסת הביטחון ומקומו של הצבא בחברה הישראלית**, מאי 2014, http://goo.gl/HDiWdv
10. Eliot Cohen and John Gooch, *Military Misfortunes: The Anatomy of Failure in War*, 2nd Edition, Free Press, New York, 2006.
11. ליוצא מן הכלל אחד ראו: יצחק גרינברג, "הוויכוח על תקציב הביטחון בשנת 1952 (דוד בן־גוריון-יגאל ידין)", **יחסי מדינה־צבא בישראל 1948-1974**, אוניברסיטת תל־אביב, 2002, עמ' 39-45.
12. דב תמרי, **צבא העם במבחן**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 148, ספטמבר 2015, עמ' 27-36, http://goo.gl/i0d94Y

האם מדובר במסמך אסטרטגי והאם יש לצה"ל אחריות חברתית?

דב תמרי

פרסום המסמך "אסטרטגיית צה"ל" הוא מעשה מבורך. יש לקוות שאין זה פרסום חד־פעמי, אלא התחלה של מפגש תבוני בין צה"ל לציבור הרחב, שבו מסביר הצבא כיצד הוא חושב ולאן הוא מכוון את דרכו ואת מעשיו.

אין זו הפעם הראשונה שצה"ל מפיץ בתוכו חוברת בשם "אסטרטגיית צה"ל". אולם הניסיונות הקודמים נכשלו, ושרידים מהם מופיעים במסמך הנוכחי. אסטרטגיית צה"ל, כך עלה מהמסמכים בעבר, היא יציבה, קבועה ומשתנה לעיתים רחוקות. אולם בתוך תקופה קצרה התברר שכל ה"אסטרטגיות" אינן תואמות את המציאות שמתהווה ומשתנה בהתמדה. בצבאות רבים קיימת נטייה ליציבות הידע, ובכלל זה האסטרטגיה המכוונת את החשיבה ואת המעשה הצבאיים. יש צורך במאבק בלתי פוסק – שבדרך כלל וברוב הצבאות אינו מצליח – לנתק ארגונים צבאיים מהנטייה ליציבות של הידע, של המבנה, של הארגון ושל החשיבה. פגם נוסף בניסיונות העבר, שמהם יש שרידים במסמך הנוכחי, הוא הקרבה המוזרה – עד כדי חפיפה מסוימת – בין אסטרטגיה לבין תורת לחימה.

השינוי הפעם, וגם החידוש, הוא פרסום לא מסווג בצה"ל ולכלל הציבור – שינוי שהיה חייב להציף קשיים מתודולוגיים.

האם המסמך הוא אכן "אסטרטגי"?

כאן טמון הקושי, משום שהמושגים "אסטרטגיה" ו"אסטרטגי" זוהמו בידע הכללי ובשפה הציבורית. כל יועץ הוא "אסטרטגי", כל משחק כדורגל חשוב מחייב אסטרטגיה של המאמן וכדומה. המשמעות היא שאין הגדרה ממצה של המושג "אסטרטגיה", וכל אחד מבין אותו אחרת ועושה בו שימוש כרצונו – לעיתים קרובות שימוש זול המאדיר את בעליו.

האסטרטגיה, לטעמי, היא מבנה ידע דינמי מתפתח המשתנה כל הזמן. המאפיין את מבנה הידע האסטרטגי הוא דיאלקטיקה בין העבר לבין הקיים, היש, והמִשְׁתַּנֶּה. אסטרטגיה משמעותה יצירת יכולת לחוש ולהבין את הסביבה המשתנה ואת ההיסט בין המציאות המתהווה לבין התכלית שקבענו לעצמנו ובכך למנוע היגררות אל תגובה למצב עכשווי הנוגד את התכלית האסטרטגית. אסטרטגיה נועדה ליצור למידה של הארגון בכללותו, גם באמצעות נקיטה של התנסות מכוונת, שכן אין אפשרות להבין כראוי את העתיד ללא התנסות.[1]

אסטרטגיה היא סביבת התפקוד של מטות כלליים ושל מפקדי זירות מלחמה. האסטרטגיה היא מערכת פתוחה לדעות, לשינויים, לתפיסות חדשות, ואילו דוקטרינה ותורות לחימה, אף על פי שהן הכרחיות, הן מערכות סגורות. התיאוריה והאסטרטגיה מנוסחות במושגים כלליים, בשפה מופשטת במידה רבה, ויש בשפה גם עמימות. יש דעה נפוצה שלפיה שום מסמך צבאי אסור לו לסבול מעמימות וממופשטות כלשהן. זו טעות! המוחלטות מדרדרת את האסטרטגיה לסביבה הטקטית, ויש לכך עקבות במסמך הנידון כאן.

אין אסטרטגיה שאין בבסיסה תיאוריה. מובן שלא כותבים ומפרסמים "אסטרטגיית צה"ל" עם הסבר תיאורטי. התיאוריה נמצאת ברקע הנסתר בלבד. הקורא הבקיא אמור לחוש במסד התיאורטי שמשמש מצע לחשיבה שהרתה את האסטרטגיה. חוששני שלמסמך הנוכחי אין מסד תיאורטי[2] – דבר המעיד על מצב הידע בצה"ל. תיאוריה עניינה, מעל הכול, במתן הסבר לתופעות. התיאוריה מאפשרת להסביר את המציאות המתהווה. אחרת כל מצב חדש וכל מקרה ניצבים לגופם.

קריאת מסמך כזה ונושאיו מחייבים לשאול: למי מיועד המסמך "אסטרטגיית צה"ל"? כיצד אפשר וראוי לבחון את המסמך? האם המסמך הוא אכן "אסטרטגי"? מה נמצא בין השורות של המסמך? האם המסמך עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה?

פרסום המסמך בתקשורת מלמד שהוא כוון לשלושה קהלים: לקצונה הבכירה והבינונית (בדרגות) של צה"ל, למדינאים, לחברי הממשלה והכנסת ולציבור הרחב. מהרגע שמסמך בעל חשיבות, שעליו חתום הרמטכ"ל, פורסם בתקשורת, ברור שהוא יועד גם למדינאים, למחוקקים ולציבור הרחב. אלה רשאים לפרש את המסמך ואת מושגיו. השימוש החוזר ונשנה במושגים "הכרעה" ו"ניצחון" עלול לחזור לצבא ולרמטכ"ל כבומרנג, משום שהאזרח, איש התקשורת, חבר הכנסת, הפרשן ואחרים עלולים להבין ולפרש את תוצאות המערכה הבאה לאור מושגי ההכרעה והניצחון כפי שהובנו מסורתית ממלחמות העבר. תוצאה צבאית – גם כזו שתעמוד במבחן המטרה שהוגדרה ובמבחן התכלית – לא תעלה בקנה אחד עם הפרשנות הרווחת בציבור של מושגים מוחלטים כמו "הכרעה" ו"ניצחון".

כיצד אפשר וראוי לבחון את "אסטרטגיית צה"ל"?

יש כמה אפשרויות, ואין האחת דוחה את האחרות:

1. לראות ב"אסטרטגיית צה"ל" מסמך מכונן.
2. לבחון את המסמך בראייה צבאית מקצועית.
3. לבחון אם המסמך מניע שינויים בצה"ל, או שמא הכול נותר יציב כפי שהיה.
4. לבחון – לאור המסמך – את הסוגיה של יחסי המטכ"ל עם הממשלה ועם העומד בראשה.
5. לבחון את המשמעויות התקציביות שהמסמך רומז עליהן, גם אם אין במסמך התייחסות ישירה לתקציב הביטחון.

מסמך מהסוג הזה שעניינו אסטרטגיה ראוי שינחה את הדרגים הכפופים כיצד להתייחס אליו. יש שתי אפשרויות בסיסיות: הראשונה – כזה ראה וקדש. השנייה – זהו בסיס לשיח רב־ממדי ורב־מדרגי. כך נהוג בשירותים המזוינים של ארצות־הברית: מהרגע שבו מפורסם תקנון השדה (Field Manual ובקיצור: FM) הוא משמש בסיס לדיון ביקורתי מעורר בין כל הדרגים. במהלך הדיון הזה עולות דעות שונות ומתגלעות מחלוקות – לקראת פרסומו של התקנון הבא. כך משיג ה־Field Manual שתי מטרות: מסגרת חשיבה מסדרת לארגון הצבאי לצד קידום החשיבה והידע שלו. ידע שמופץ בין הסביבות (הדרגים בלשון הצבאית) מחייב פרשנות תמידית למטה ולמעלה. שפת המסמך "אסטרטגיית צה"ל" אינה מצביעה על שיח בין הדרגים, אלא על היררכיה ועל כפיפות. בלי שיח לא מתפתח ידע. במקרה שלפנינו הדברים הושארו לפרשנותם של הקצינים קוראי "אסטרטגיית צה"ל". יש חשש שהם ייטו לאפשרות הראשונה של "כזה ראה וקדש".

מה נמצא ומה לא נמצא בין השורות של המסמך

מסמך כזה פונה גם לממשלה ולעומד בראשה. אם נבחן את המדיניות של הממשלה הנוכחית ושל הממשלות הקודמות ב־15 השנים האחרונות, יתברר לנו שהיא מנוגדת לרעיונות ולהגיונות המופיעים במסמך. יתר על כן, אין במסמך תעדוף ברור לאור השינויים במרחב, המצוינים בו בפירוט. מעיון במסמך עולה כי על צה"ל להיות מוכן בכל הממדים, נגד הכול בכל זמן ובכל מקום. כך טען צה"ל תמיד ועל פי רוב לא עמד בזה – בין אם תקציבית ובין אם מבנית.

במסמך נכתב: "במצבי החירום והמלחמה יפעל צה"ל לאור מספר עקרונות בסיסיים שינחו את תכנון הפעלת הכוח בכל מתאר".[3] בסביבה הטקטית אולי אפשר לסבול משפט כזה, אבל בסביבות המערכתית והאסטרטגית כל אירוע מהותי – מלחמה ומערכה – הוא ייחודי (סינגולרי) וקרוב לוודאי גם חורג מהעקרונות הבסיסיים המקובלים ואפילו שובר אותם. זה נראה משפט פשוט וטריוויאלי במסמך, אבל הוא

מקפל בתוכו את ההשקפה שבקרב, במערכה ובמלחמה כמעט שלא חלים שינויים. מה שהיה הוא שיהיה, לפי מערך של עקרונות אוניברסליים.

במסמך נידונים עקרונות הפעלת הכוח בשגרה והשגת לגיטימיות לפני מערכה ובמהלכה. עניין הלגיטימיות הוא בנפשנו. לא נראה שממשלות ישראל בדור האחרון עשו דבר מה לחיזוק הלגיטימיות של הפעולה הצבאית. גם לא נראה שהלגיטימיות נמצאת בראש מעייני הממשלה. זו אשליה שהפעולה הצבאית של צה"ל יש בה כדי לחזק לגיטימיות, גם אם מתאמצים שלא לפגוע באזרחים – וטרם נמצאה הדרך למנוע זאת – כל עוד נמשך השלטון הישראלי על הציבור הפלסטיני.

תעדוף עקרוני לבניין הכוח

במסמך נכתב:

> "ככלל, בניין הכוח ייעשה תוך מיקוד בתרחיש מלחמה ויותאם לפי הצורך למצבי חירום ושגרה. יכולות ייעודיות לתרחיש שאינו מלחמה יהיו מצומצמות ככל הניתן ויכללו את המרכיבים ההכרחיים להבטחת החיים האזרחיים התקינים בשגרה".[4]

נראה שהמציאות במרחב החיים של ישראל – בתוכה ובשטחים שבידיה – מלמדת את ההפך. התרחישים שאינם מלחמה גדולה הם לב ההתמודדות של צה"ל כיום, ונראה שכך יהיה גם בעתיד. זו גם הסיבה למספרן הרב של היחידות המתמחות כמו חטיבת כפיר, יחידות המסתערבים ועוד, שתחומי הפעולה שלהן הם הסביבה הפלסטינית, מול רצועת עזה, לאורך הגבול המצרי ובאחרונה גם ברמת הגולן, וכבר היו מקרים שבהם הוזעקו יחידות של צה"ל כדי למנוע פיגועי סכינים בתוך ישראל ומעבר לקו הירוק. ראוי היה שבמציאות הנוכחית ישקיע צה"ל משאבים בצורות ההתמודדות השונות בקונפליקטים אסימטריים ובביטחון הציבור – גם על חשבון המלחמה הגדולה המתועשת שעדיין מכבכבת ב"אסטרטגיית צה"ל".[5]

האם יש לצה"ל אחריות חברתית? האם יש לה ביטוי ב"אסטרטגיית צה"ל"?

במבוא למסמך "אסטרטגיית צה"ל" נכתב כי "מסמך אסטרטגיית צה"ל הוא אבן הראשה להכוונת הפעלת הכוח ולבניינו".[6] בניין הכוח על כל היבטיו נשען על החברה הישראלית: ממנה מגויסים משרתי החובה, הקבע והמילואים. במסמך אין התייחסות לתשתית האנושית של צה"ל אף שהיא הרכיב החשוב ביותר במבנה הכוח ובבניין הכוח.

צה"ל במבנהו הנוכחי הוא ארגון חברתי לא פחות מאשר ארגון צבאי מקצועי. חוק שירות חובה וחוק שירות המילואים מכפיפים לאחריות צה"ל מאות אלפי ישראלים מגיל 18 ועד גיל 40 כשמדובר בחיילים, עד גיל 45 כשמדובר בקצינים ועד גיל 49

כשמדובר בתפקידים מסוימים ובמתנדבים. אלה הן שכבות הגיל שעליהן נשענת החברה הישראלית. אלה משרתים, לפי החוק, שלוש שנים בשירות חובה ולאחר מכן כמה ימים בשנה במילואים. במקרה של מלחמה או של קונפליקט אלים מכל סוג שהוא, מנותקים משרתי החובה ואנשי המילואים משגרת חייהם ומעיסוקיהם ומסכנים את חייהם ואת בריאותם. חיילי המילואים מסכנים לעיתים גם את פרנסתם. כל המשרתים בצה"ל, סדיר ומילואים, מוותרים על זמנם, על עיסוקיהם, על שאיפותיהם ועל שגרת חייהם למען הארגון הצבאי. ההנחה שהייתה מקובלת בעבר כי אלה תורמים מרצונם למען המדינה שבה הם חיים טעונה הוכחה ודורשת בירור במציאות הישראלית הנוכחית.

המציאות המתמשכת הזאת מטילה על צה"ל אחריות שאין לה אח ודוגמה בחברה הישראלית בכל מגזר שהוא, אפילו יותר מהאחריות המוטלת על המגזר הרפואי. ראוי לציין שצה"ל הכיר ומכיר באחריותו החברתית מיום הקמתו. השאלה – לאור המציאות המשתנה – היא מהו הפירוש הפרקטי של האחריות הזאת.

ההיסטוריה של ישראל ושל צה"ל רצופת מלחמות, מערכות שבין המלחמות וקונפליקטים אלימים לרוב. בשנות ה־50 וה־60 של המאה הקודמת, עד מלחמת ששת הימים, שרר בישראל קונסנזוס שלפיו "כל הארץ חזית, כל העם צבא" – אמירה שביטאה הסכמה כללית. בצה"ל ובשירות בו ראו הכרח מצד אחד ואמצעי לבניית חברה חדשה מצד אחר. שנות ה־50 וה־60 התאפיינו בתחושה של סכנה קיומית מוחשית: מדינה במצור, שבה הביטחון לפרט ולכלל אינו מובטח. ההנחה המקובלת הייתה שמלחמות עלולות לפרוץ מדי כמה שנים, גם במפתיע. הגיוס הכללי הפך לשגרה לאומית. שירות החובה ושירות המילואים היו מובנים מאליהם, ולא היה צורך להצדיקם. במלחמות עצמן ובפעולות הצבאיות ביניהן ראו פעולות של "אין ברירה", אף שכמה מהן היו מלחמות ברירה ופעולות ברירה מובהקות. היה גם קשר פוליטי וחברתי בין מפלגת השלטון לקצונה הבכירה.

המעיין בהיסטוריית המלחמות והעימותים האלימים מאז הקמתה של ישראל ימצא כי צה"ל, דהיינו המטות הכלליים והקצונה הבכירה, היו שותפים, לעיתים שותפים קובעים, במדיניות שיזמה מלחמות, אשר כבר לפניהן, ובוודאי אחריהן, אפשר היה לקבוע שהיו מיותרות ומזיקות. הדוגמאות הבולטות הן כיבושי שטחים גדולים במלחמת ששת הימים, אחרי שהושגה המטרה שקבעה ממשלת ישראל "להסיר את טבעת החנק מעל מדינת ישראל". כך היו גם מלחמת לבנון הראשונה והישארות צה"ל בלבנון 18 שנים – פעולות שבהן היוזמה הייתה של צה"ל לא פחות מאשר של שר הביטחון ושל ראש הממשלה. כך היה גם ב־10 השנים אחרי מלחמת ששת הימים, שבהן יזם צה"ל הקמת התנחלויות בבקעת הירדן ובסיני שנקראו "היאחזויות נח"ל". התופעות הללו הוגדרו "מדיניות", "שותפות בביטחון הלאומי" ולעיתים גם "הגנה על הקיום הלאומי", אף שזה הובטח כבר בשנות ה־50.

האם היה ויש למדיניות שנקט צה"ל, או שהיה שותף לה, משמעות חברתית? במדינה שבה השירות הצבאי מקיף את רוב החברה יש תוצאות חברתיות לכלל ולפרט כתוצאה ממדיניות צה"ל בתחום של עשיית המלחמות ושל ניהול העימותים האלימים. אין זה נכון לכלול את האחריות לגורלם של הפרט ושל הכלל רק תחת ההגדרה של מימוש "מדיניות" למען "הביטחון הלאומי". נראה שאחרי מלחמת לבנון הראשונה נעלמה המגמה הזאת.

מאז מלחמת ששת הימים ועד היום – כבר כמעט 50 שנים – מפולגת החברה הישראלית כולה בין ימין לשמאל, בין בעלי יכולת למעוטי יכולת, בין רוב יהודי למיעוט גדול לא יהודי, בין כפייה דתית לבחירה חילונית, בין המחפשים התנתקות מהפלסטינים לבין הדבקים בהיצמדות עוינת אליהם באמצעות התנחלויות, באמצעות הפיכתם לכוח עבודה כלכלי חיוני ובאמצעות הכללתם בכורח של מאות אלפים מהם בירושלים במעמד של אזרחים או תושבים ישראלים.

צה"ל אינו יכול להמשיך ליהנות מהקונסנזוס הישן בסביבה פוליטית־חברתית מרובת מחלוקות. יתר על כן, אפילו ההגנה על המשך קיומה של המדינה באמצעות צה"ל כבר אינה קונסנזוס, שכן קיום המדינה מובטח. את מקומה של הדאגה להמשך קיומה של המדינה תפסה הדאגה לקיום האישי.

לא רק זאת; קבוצות חברתיות – במיוחד אלה הרואות בצה"ל את כלי הביצוע הממלכתי העלול לסכן את מפעל ההתנחלויות, כפי שאירע בפינוי רצועת עזה – חותרות מבחוץ ומבפנים להשפיע רעיונית על נכונות הפרט והיחידה לסרב למלא כל הוראה הפוגעת במפעל הזה. את המטרה הזאת חותרות אותן הקבוצות להשיג באמצעות חינוך של המתגייסים לשירות חובה ובאמצעות ניסיונות מתמידים להשפיע באמצעות הקצונה העולה מהשורות.

במה אם כן מתממשת האחריות החברתית של צה"ל למשרתים בו? זה שנים שצה"ל מעניק טיפול אישי לחיילים: הוא דואג למצוקותיהם הכלכליות, להשכלתם, להכשרתם המקצועית ולהכשרתם להשתלב במסגרות חברתיות. בישראל של תחילת המאה ה־21 הולך ומתעצם הקיטוב החברתי בין אלה הזוכים להשכלה מוקדמת – ולסיכויים משופרים להצליח בחיים – לבין אלה הנותרים במורד כלכלי וחברתי. יכולות הממשלה לתקן עיוותים חברתיים וכלכליים הולכות ומידרדרות. לצה"ל, שהוא ארגון חברתי, יש פוטנציאל לקדם שכבות חלשות. נהוג להשתבח בבוגרים של יחידות ההיי־טק של צה"ל, בהכשרה המקצועית המבטיחה שמעניקות יחידות אחרות ובקצונה המתקדמת בסולם הדרגות. אולם אלה הם מיעוט קטן מאוד. ראוי שצה"ל יעניק, ככל האפשר, הזדמנות לרוב משרתיו ויפעל כדי לקדם אותם חברתית.

גישה צבאית־חברתית מחייבת לגייס את כל מי שחוק הגיוס חל עליו – גם אם לצה"ל אין בו צורך צבאי. יש להעמיק את ההשכלה לאלה שלא הגיעו לפני גיוסם

להישגים בבתי הספר. יש לפעול להעדפת חיילים משוחררים בקבלה לעבודה. יש להעניק תמיכה למשרתי המילואים הצעירים לרכישת השכלה אקדמית או השכלה מקצועית. את החינוך הניתן לחיילים במסגרת שירותם ראוי למקד בערכים אזרחיים משותפים.

אך בכך אין די. עדיין נשאלת השאלה האם צה"ל, שהיה לישות מובילה בחברה הישראלית במשך שנים רבות, עבר הסבה, או שמא המרה, לכלי לביטחון בלבד. האם בחברה נטולת קונסנזוס יכול צה"ל להיות ישות חברתית מחברת? מן הראוי ש"אסטרטגיית צה"ל" תידרש גם לשאלות האלה.

הערות

1. על התפיסה שלפיה אסטרטגיה ולמידה הן סביבה פעילה ראו: Chris Argyris and Donald A. Schön, *Organizational learning II: Theory, Method and Practice*, Addison-Wesley, Massachusetts, 1996.
2. במסמך "אסטרטגיית צה"ל" מופיעים מושגים חשובים כמו "ניצחון במלחמה ובעימות", "הכנעת האויב", "הכרעה", "התרעה", "מניעת עימות", "תמרון בסביבה האסטרטגית" וכדומה. אלה מושגים שמלווים את צה"ל מאז הקמתו. הניסיון מלמד שהמציאות משתנה כל הזמן, אבל ספק אם המושגים השתנו או הבנתם. הסיבה לכך היא היעדר תיאורטיזציה של המושגים במסגרת עיצוב הידע האסטרטגי בצה"ל. לי לא מוכרים מסמכים תיאורטיים שנהגו בצה"ל והפכו למערך שלם ושיטתי של תיאוריות ושל רעיונות המתאר ומסביר תופעה מסוימת או קבוצת תופעות בעלות הקשר.
3. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 16, ראו נספח בספר זה. http://goo.gl/fGpGiu
4. **שם**, עמ' 27.
5. הגדרת המושג "מלחמה" הייתה ונותרה שנויה במחלוקת, אף שמדובר, לכאורה, במושג פשוט. ראו: יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, מערכות, 1994, פרק א'. העיסוק האינטנסיבי בטרור בדור האחרון הוסיף אי־בהירות למאמצי ההגדרה: האם טרור הוא תוספת למלחמה המסורתית או תופעה ייחודית? עדיין לא קיימת לתופעת הטרור הגדרה המקובלת בקהילה האקדמית ושמשמשת נקודת מוצא למחקרים בתחום הזה. ברוס הופמן מצא 22 מרכיבים שונים המופיעים בהגדרות לטרור. למרות המחקרים הרבים בתחום הזה נותרה הגדרת הטרור עמומה. ראו: Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, Columbia University Press, Revised edition, 2006.
6. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 7.

מרכיב הלגיטימציה ב"אסטרטגיית צה"ל"

פנינה שרביט ברוך

סוגיית הלגיטימציה לפעולותיה ולמדיניותה של ישראל היא אחד הנושאים המרכזיים שעל סדר היום הלאומי, במיוחד נוכח הניסיונות ההולכים וגוברים בזירה הבינלאומית לחתור תחת הלגיטימציה לעצם קיומה של המדינה. אחד ההיבטים של הסוגיה הזאת הוא מידת הלגיטימציה לפעולות הצבאיות של ישראל והשפעתה על חופש הפעולה של צה"ל. ביטוי לחשיבות הסוגיה הזאת ולהשלכותיה על הביטחון הלאומי ניתן למצוא בהתייחסות המשמעותית שלה היא זוכה במסמך "אסטרטגיית צה"ל".[1]

המאבק להשגת לגיטימציה ולשימורה מתקיים בכמה זירות, ביניהן הזירה המדינית, המשפטית והתקשורתית,[2] ומשלב מומחיות של גופים שונים בצה"ל ומחוצה לו. ההתמקדות במאמר הזה היא בזירה הדומיננטית המאפיינת את שיח הלגיטימציה בעשורים האחרונים – זו המקרינה יותר מכולן על יתר הזירות: הזירה המשפטית. במאמר ינותחו הגורמים המשפיעים על מידת הלגיטימציה של פעולות צה"ל, יוצגו המלצות כיצד יש לפעול באופן מעשי כדי להגביר ולשמר את הלגיטימציה, וייבחנו הקביעות הרלוונטיות המופיעות במסמך האסטרטגיה.

הגורמים המשפיעים על מידת הלגיטימציה של פעולות צה"ל: חוקיות ותמיכה ציבורית

בניתוח הגורמים המשפיעים על הלגיטימציה יש להבחין בין שני רבדים נפרדים: הראשון הוא המישור המשפטי־חוקי, קרי מידת החוקיות (הלגליות) של פעולה כלשהי; השני הוא המישור של התמיכה או של ההתנגדות הציבוריות. מידת הלגיטימציה לפעולה מסוימת או למדיניות מסוימת כוללת שילוב של שני הרבדים האלה. הגם שיש השקה בין השניים, אין ביניהם זהות.

מצד אחד, פעולות שהן בלתי חוקיות לא יזכו בדרך כלל לתמיכה ציבורית, ולכן יהיו חסרות לגיטימציה. עם זאת, במקרים רבים גם פעולות שהן חוקיות נתקלות

בביקורת קשה ובחוסר תמיכה ציבורית, וכפועל יוצא מכך אינן זוכות ללגיטימציה, במיוחד בחו"ל. כדי שישראל תוכל להתמודד טוב יותר, בעיקר בזירה הבינלאומית, במערכה על השגת לגיטימציה לפעולותיה הצבאיות ולשימורה באופן יציב, עליה לשים לב ליחסי הגומלין בין מרכיב החוקיות למרכיב התמיכה הציבורית ולהיות ערה לאופן שבו שניהם משפיעים על מידת הלגיטימציה לפעולה הישראלית.

פעולות בלתי חוקיות וחסרות לגיטימציה

פעולה היא בלתי חוקית אם היא נוגדת חקיקה פנימית של המדינה, כללים של המשפט המנהלי הישראלי או כללים של המשפט הבינלאומי המחייבים את המדינה. ביצוע פעולה בלתי חוקית אסור מכוח העיקרון של שלטון החוק. בכך גם מתממש אחד היעדים הלאומיים של המדינה, כפי שהוא מוגדר במסמך: "שמירת ערכיה של מדינת ישראל וצביונה כמדינה יהודית ודמוקרטית וכבית לעם היהודי".[3]

ההמלצה לכבד את החוק נראית מובנת מאליה, במיוחד במדינה דמוקרטית כמו ישראל, שנשענת על אדני החוק. כיבוד הדינים, כולל כללי המשפט הבינלאומי, הוא גם אחד הצעדים החיוניים לביסוס לגיטימציה בינלאומית.[4] כפי שכבר צוין, פעולה על פי הדין לא מבטיחה בהכרח לגיטימיות כלפי חוץ, אך היא תנאי שבלעדיו אין כמעט שום סיכוי להשיג לגיטימציה לפעולה. לכן כיבוד הדין, מעבר לחשיבותו כלפי פנים, תורם גם להשגת לגיטימציה בינלאומית, והפרתו מקשה על השגתה ועל שימורה. חשיבות רבה יש גם לאופן הפעולה הצבאית עצמה וגם לאמירות המושמעות בנוגע לפעילות צה"ל. בהקשר הזה ניתן להמליץ שתי המלצות עיקריות:

המלצה ראשונה: יש להבין ולהפנים את דיני המלחמה

הבנה של המסגרת המשפטית ושל אופן הפעולה החוקי במסגרתה היא מחויבת המציאות. כפי שעולה מהמסמך, בצה"ל קיימת הפנמה בנוגע לצורך לכבד את הכללים. כך נאמר במפורש בסעיף העוסק בתפיסה הצבאית ההתקפית:

> "הפעלת הכוח תיעשה בנחישות כדי להשיג את היעדים המדיניים, תוך פעולה על פי כללי המשפט הבינלאומי בדגש על דיני המלחמה ושימור הלגיטימציה של מדינת ישראל".[5]

חשוב שההבנה הזאת תחלחל לכל הדרגים של צה"ל, ונדרש לנטרל את החשדנות שקיימת עדיין בקרב חלק מאנשי הצבא כלפי המשפט והמשפטנים. החשדנות הזאת נובעת לעיתים מחוסר הבנה של ההוראות המשפטיות ומהתפיסה המוטעית שדיני המלחמה מגבילים יתר על המידה את יכולת הלחימה. מקורה של התפיסה המוטעית הזאת הוא באמירות, המושמעות לעיתים, ולפיהן דיני המלחמה אינם מתאימים לעימותים בני

זמננו.[6] מהאמירות האלה משתמע שהחיילים אינם יכולים ו/או אמורים לפעול בהתאם לדינים "בלתי מתאימים", ולכן עליהם להיזהר ולחשוש מהמשפט ומהמשפטנים. אולם האמירות האלה אינן נכונות ואינן משקפות את המציאות המשפטית. דיני המלחמה הם גוף חי של משפט המורכב מעקרונות ומכללים גמישים המיושמים בהתאם למציאות בשטח, ואשר מתפתחים דרך פרקטיקה של מדינות. המשמעות היא שגם במציאות של לחימה מורכבת אפשר בהחלט לפעול בהתאם לדיני המלחמה נגד אויב לא־מדינתי שאינו מבחין את עצמו מהאוכלוסייה, ועדיין להשיג הישגים אופרטיביים.

כדי להבטיח הפנמה מלאה של המשפט אל תוך הפעילות המבצעית, ובכך, בין היתר, לחזק את הלגיטימציה לפעולה הצבאית, יש צורך בשיפור ההכרה וההבנה של הדין בקרב אנשי הצבא מכל הרמות, ובמיוחד בדרג הלוחם או המעורב בלחימה. חיוני לשפר את ההכשרה בתחום המשפטי ולשלב מערכי שיעור מותאמים המסבירים את הכללים החלים בסיטואציות מורכבות שבהן אמורים החיילים לפעול ואף לשלב היבטים משפטיים לתוך התרגולים והאימונים. באופן הזה לא יחששו החיילים מ"ההגבלות המשפטיות" ויתייחסו למשפט כאל כל היבט מקצועי אחר של פעילותם.

נוסף על כך, כדי לשפר את היישום ואת ההפנמה של המשפט בפעילות המבצעית יש לשלב יועצים משפטיים שיוכלו לייעץ במקרים שבהם מתעוררות דילמות משפטיות.[7] כדי שהיועץ המשפטי יעשה את תפקידו כראוי, חשוב שיהיה קשר ישיר ושיתקיימו יחסי אמון בינו לבין המפקדים שלהם הוא מייעץ.[8] כן נדרש שהמשפטנים המשמשים בתפקידים האלה יעברו הכשרה ייחודית כדי שיכירו את ההיבטים המבצעיים, את המינוחים הרלוונטיים ואת החשיבה הצבאית.

המלצה שנייה: על הרמות הבכירות להקפיד על התייחסות מכבדת למשפט

אחת הבעיות שמאפיינת את המערכה שמנהלת ישראל בשנים האחרונות היא הפער בין התנהלות אחראית של הכוחות הלוחמים בשטח לבין אמירות והתבטאויות לא אחראיות של גורמים בכירים במערכת השלטונית. בעוד שהכוחות הנלחמים פועלים בהתאם לאילוצים משפטיים המעוגנים בפקודות ובהוראות החלים עליהם, דווקא כלפי חוץ משמיעים לא פעם גורמים מדיניים וצבאיים אמירות שיוצרות את הרושם שצה"ל מתעלם מהמשפט ופועל באופן לא חוקי.[9]

אמירות של גורמים שונים כמו שרים, חברי כנסת, קצינים בכירים בהווה ובעבר או מובילי דעה אחרים, שלפיהן יש לעשות פעולות בלתי חוקיות כמו "ענישה קולקטיבית" של אזרחי הצד האחר, משמשות את המערכה נגד ישראל ומחלישות את הלגיטימציה של הפעולה הישראלית. זאת גם כאשר האמירות האלה אינן משקפות את דרך הפעולה עצמה ואף אם לדובר אין השפעה על אופן הפעולה של צה"ל. גם אמירות היוצאות

נגד המערכת המשפטית, אשר תפקידה לבחון את חוקיות הפעולה הצבאית, פוגעות בלגיטימציה הבינלאומית.

יתר על כן, כדי לשמר ולחזק את הלגיטימציה הבינלאומית נחוץ שמפקדי הצבא ושרי הממשלה, כולל ראש הממשלה, ידברו באופן ברור ונחרץ על החשיבות שמייחסות כל המערכות בישראל לכיבוד המשפט בכלל ודיני הלחימה בפרט. אין די בזריקת סיסמאות כמו "צה"ל הוא הצבא הכי מוסרי בעולם", אלא יש לומר במפורש כי כל מי שמשרת בצה"ל חייב לכבד את דיני המלחמה בגלל תפיסת עולם ערכית ומוסרית וכי זהו האינטרס הלאומי של ישראל. לצורך כך יש גם לתת גיבוי מלא וחד־משמעי לפרקליט הצבאי הראשי (פצ"ר) ולאנשיו כאשר הם בוחנים חשדות לחריגה מן הכללים.[10]

בהקשר הזה, כדי לשדר התייחסות מתאימה לחשיבות המשפט בצה"ל מומלץ לבחון מחדש את ההחלטה שדרגתו של הפרקליט הצבאי הראשי תהיה תת־אלוף ולא אלוף. הפרקליט הצבאי הראשי עומד בראש המערכת המשפטית בצבא, ודרגת אלוף מביעה מסר חשוב ביותר הן כלפי פנים – היא מקנה לדברי הפצ"ר ואנשיו משקל ראוי מול ההנהגה המדינית והמפקדים בצה"ל – והן כלפי חוץ: זהו כלי נוסף לחיזוק הלגיטימציה הבינלאומית. בעניין הזה ראוי לציין כי באחרונה קבע הצוות המקצועי בראשות פרופ' יוסף צ'חנובר, שהוקם ליישום המלצותיה של ועדת טירקל (לבחינת אירועי המשט הטורקי לעזה), כי ראוי שתיקבע לפרקליט הצבאי הראשי דרגת אלוף קבועה, כיוון שהשינוי לדרגה נמוכה יותר "עלול להתפרש כפיחות בהתייחסותה של המערכת לתפקידו ולמעמדו של הפצ"ר".[11]

פעולות שהן חוקיות אך לא זוכות ללגיטימציה

לעומת פעולות בלתי חוקיות הנעדרות לגיטימציה (כפי שהוסבר לעיל), גוברת בעשורים האחרונים תופעה בעייתית של מקרים שבהם גם פעולות שהן חוקיות, קרי שאין בהן דופי מהבחינה המשפטית, עדיין סובלות מחוסר תמיכה ציבורית, במיוחד במישור הבינלאומי, ולפיכך מהיעדר לגיטימציה. ישראל, אולי יותר מכל מדינה אחרת בעולם, חווה זאת באופן שגרתי בנוגע לפעולותיה הצבאיות.[12]

באופן גס ניתן להצביע על שני מקורות מרכזיים המגבילים את הלגיטימציה הבינלאומית להפעלת כוח על ידי צה"ל:

1. גישה גלובלית שלפיה יש להגביל את השימוש שעושות מדינות בכוח ולהימנע מפגיעה כלשהי באזרחים.
2. ההתייחסות הבינלאומית לישראל ולמידת אחריותה לעימותים הצבאיים שבהם היא מעורבת.

במישור הכללי – קיימת בעשורים האחרונים מגמה בשיח הליברלי שלפיה יש להתנגד לכל שימוש בכוח, ובעיני תומכיה כמעט כל פעולה כוחנית היא בלתי לגיטימית. הגישה

הזאת, שהייתה נחלתם של גורמים בשוליים, הופכת בשנים האחרונות להיות מבוססת יותר בקרב חוגים רחבים של הציבור, במיוחד במדינות מערב אירופה. כתוצאה מכך יש לה גם השפעה הולכת וגוברת על ההנהגה הפוליטית במדינות האלה. הבעיה הזאת אינה ייחודית רק לישראל. בהקשר הזה מעניין להביא את דבריו של גנרל ניקולס הוטון (Nicholas Houghton), רמטכ"ל צבא בריטניה, בנאום שנשא בספטמבר 2015:

> "אבל המגבלות היותר מדאיגות על השימוש בכוח מצויות בתחומי התמיכה החברתית, ההסכמה הפרלמנטרית והאתגר המשפטי ההולך וגדל. מגבלות כאלה הן משמעותיות במיוחד כאשר רוצים להפעיל כוח כדי לתמוך במבצעים שיש מי שחושבים שהם בלתי הכרחיים לקידום האינטרס הלאומי. למגבלות כאלה יכולה להיות השפעה על יכולתנו ליצור הרתעה, שכן זו תלויה לחלוטין באופן שבו תופסים את אמינות הנכונות שלנו להפעיל כוח כאשר יש בכך צורך".[13]

מעבר לכך, גם בקרב אלה המסכימים שיש מצבים שבהם מותר להפעיל כוח, ישנה מגמה לראות בכל מקרה של פגיעה באזרחים – במיוחד אם הנזק הוא נרחב – פעולה בלתי לגיטימית, אף אם בוצעה בהתאם לדיני המלחמה.[14]

במישור הייחודי לישראל – מידת הלגיטימציה שהיא זוכה לה בעת שהיא מפעילה כוח מושפעת גם ממידת האחריות שמייחסים לה ביצירת הבעיה מלכתחילה או במניעת פתרונה. אם בעבר ראו בישראל קורבן של אלימות העולם הערבי, הרי שכיום רואים בה את הצד התוקפן שנלחם בפלסטינים – שנוצר להם דימוי של קורבן בגלל המשך הכיבוש הישראלי ובגלל הסרבנות של ישראל לאפשר להם לממש את זכותם להגדרה עצמית ולהקמת מדינה.

אף שבפועל מרבית העימותים של ישראל הם מול גורמים סרבני שלום, המתנגדים לכל פשרה, כמו החמאס, מתקשה ישראל להעביר את המסר הזה ולזכות בלגיטימציה נרחבת לפעילותה הצבאית. יתר על כן, גם אם היא מצליחה לשכנע בצדקת השימוש בכוח, למשל כדי להפסיק ירי רקטות מרצועת עזה, היא מתקשה לשכנע שהיקף הכוח שהיא מפעילה אינו מוגזם לאור העובדה שהצד הפלסטיני "החלש" סופג את מרבית הנזק והאבדות לעומת הצד הישראלי "החזק", בשל הפערים בעוצמה ההתקפית וההגנתית של הצדדים.

גם כאשר הביקורת על הפעילות הצבאית של צה"ל נובעת מהתנגדות עקרונית לשימוש בכוח או מהתנגדות למדיניות ישראל או מהתנגדות לעצם קיומה, הטענות נגד צה"ל מנוסחות בדרך כלל בשפה משפטית. המטרה היא ליצור רושם שמדובר בפעולות בלתי חוקיות ולכן בלתי לגיטימיות.

ברוב המקרים הטענות לאי־חוקיות מתבססות על פרשנות מגמתית של המשפט באופן המגביל מאוד את חופש הפעולה הצבאי. כך, למשל, ישנה נטייה לקבוע כי קיימת חובה משפטית כמעט מוחלטת להימנע מפגיעה באזרחים, גם בעת פעולה נגד אויב הפועל מקרבם. הפרשנות המצמצמת הזאת מקשה מאוד על יכולתו של הצבא להילחם באופן אפקטיבי מול אויב כזה. חמור מכך, פרשנות כזאת מעודדת את הגורמים הלא־מדינתיים לפעול במכוון מתוך אוכלוסייה אזרחית ובחסותה ולנצל לרעה את המשפט הבינלאומי מתוך הבנה שכל תוצאה תשחק לידיהם: או שהחשש מפגיעה באזרחים יוביל את המדינה לוותר על התקיפה הצבאית, או שהתקיפה תוביל לנפגעים רבים בקרב האזרחים, ואלה ישמשו כלי נגד המדינה במערכה על הלגיטימציה הבינלאומית.[15] בעוד שדיני המלחמה עצמם מקנים חופש פעולה משמעותי לצדדים הנלחמים, אף כשמדובר בלחימה נגד גורמים לא־מדינתיים הפועלים בקרב אוכלוסייה אזרחית, הרי שפרשנויות מצמצמות מעין אלה מקשות מאוד על פעולה אפקטיבית, ולכן חשוב לבלום את חלחולן.

דרך נוספת שבה נעשה שימוש לביסוס טענות על חוסר חוקיות של הפעילות הצבאית היא באמצעות מניפולציה של העובדות והנחת הנחות עובדתיות מחמירות בנוגע לישראל. כך, למשל, פגיעה במבנה אזרחי או באזרח מוגדרת מיד "פגיעה מכוונת במטרה אסורה" בלי להתייחס לעובדה כי ייתכן שהתקיפה הייתה חוקית, שכן באותו המקום נעשתה פעילות צבאית או שאותו האדם נשא נשק. נטל ההוכחה במקרים כאלה מוטל על שכם המדינה, וכל ספק פועל לרעתה. זאת בלי להתחשב בקושי להוכיח באופן פוזיטיבי את הדברים לאחר מעשה או בחוסר הרצון לחשוף מידע מודיעיני רגיש.

בהקשר הזה ניתן להצביע על שתי המלצות מרכזיות:

המלצה שלישית: להשפיע על פיתוחם של דיני הלחימה ועל פרשנותם

יש לפעול נגד המגמה לפרש בצמצום את דיני המלחמה ולקדם פרשנות ריאליסטית שתבטיח כי הכללים המשפטיים יאפשרו לכוחות הצבא להילחם באופן אפקטיבי גם מול אויב שמנצל לרעה את המשפט, פועל מקרב אוכלוסייה אזרחית והופך אותה למחסה שלו. קיימת הבנה הולכת וגוברת לחשיבות הנושא הזה בקרב יועצים משפטיים של ממשלות ושל צבאות וכן בקרב מלומדים בעלי תפיסה ריאליסטית. ההבנה הזאת מתחזקת לאור החשש שהטלת מגבלות משפטיות בלתי ישימות עלולה להוביל את הצבאות הנלחמים להתנער מהגבלות הדין, בשל ניתוקן מהמציאות, באופן שיסכן את ההגנה המוענקת לאזרחים במצבי לחימה. כך תסוכל המטרה העיקרית של דיני המלחמה המודרניים.

כדי להשפיע על פיתוח דיני הלחימה ועל פרשנותם יש צורך שישראל וצה"ל יהיו מעורבים בעשייה בתחום הזה. יש לחזק את שיתוף הפעולה עם יועצים משפטיים

מצבאות אחרים ולנהל איתם שיח מקצועי פורה ומפרה.[16] יש ליזום פרסומים של משפטנים שמבינים את המורכבות של שדה הקרב ואשר יציגו את הפרשנות המעשית והישימה לדיני המלחמה. יש להיות פעילים גם בבלוגים ובאתרים באינטרנט. חשוב להשתתף בכנסים מקצועיים ולעמוד בקשר עם המלומדים המשפיעים על פרשנות המשפט. הפעולות האלה נעשות ברובן כבר כיום, אך יש להרחיבן ולשם כך יש להקצות את המשאבים הנחוצים: תקציבים וכוח אדם.[17]

המלצה רביעית: לשפר את התיעוד של המציאות בשטח

כדי למנוע את עיוות האמת בנוגע לפעולות של ישראל יש להשקיע מאמץ בהשגתו ובהצגתו של תיעוד אמין ובזמן אמת (או בסמוך לאחר האירועים) של העובדות, ובמיוחד של עובדות הנוגעות לאירועי לחימה.[18] צילומים ברורים, עדויות של מי שהיה מעורב באירוע, הצפת עיוותים וסילופים של הצד האחר – כל אלה צריכים להיעשות באופן מקצועי ומהיר. יש להכשיר דוברים רהוטים, לשפר את המסרים המועברים ולהשתדל להלבין מודיעין ולספק מידע אמין ומשכנע בהקדם האפשרי, ככל שהדבר ניתן.

פעילות כזאת נראתה כבר במהלך מבצע "צוק איתן", ויש להמשיך לפתח את המגמה הזאת ולהשקיע בה את המשאבים ואת הקשב הדרושים. מעבר לכך, מומלץ להכין תחקירים ודו"חות לא רק בנוגע לאירועים שנויים במחלוקת, אלא גם בנוגע לאירועים שבהם ברור לחלוטין שכוחות הביטחון פעלו כראוי – כדי שאפשר יהיה להציגם כלפי חוץ. ההתמקדות בחקירת אירועים בעייתיים – שחשוב כמובן לתחקרם לעומק – אינה מאפשרת להציג דווקא את הכלל, שבו ההתנהלות הייתה ללא דופי, וכך מתקבלת תמונה חלקית ושלילית על אופן ההתנהלות של צה"ל ושל שאר כוחות הביטחון.

סיכום

ב"אסטרטגיית צה"ל" נכתב:

> "המאמץ המדינתי, התודעתי והמשפטי לשימור ולשיפור לגיטימיות הפעולה יחל כבר בשלב ההכנות ויימשך תוך כדי המערכה כדי ליצור, לשמור ולשפר את לגיטימיות הפעולה הן במדינת ישראל והן בקהילה הבינלאומית. יופעלו מאמצי תודעה פנימיים וחיצוניים, מאמצים בזירה הבינלאומית ברמה הדיפלומטית, בזירה התקשורתית ובתחום המשפטי".[19]

האמירה הזאת, כמו גם שאר ההוראות במסמך, מצביעה על ההבנה של מחברי המסמך כי הלגיטימציה הפנימית והבינלאומית חשובה להשגת היעדים הצבאיים והביטחוניים של ישראל. לכן יש לראות בחיוב את ההמלצה במסמך שלפיה:

"יש לשקלל את מצב הלגיטימציה בהערכת המצב הכוללת ולהתאים אליו מרכיבים רלוונטיים מתהליכי בניין הכוח והפעלתו".[20]

המשמעות היא שבעת קבלת החלטה על ביצוע פעולה מסוימת, אף אם היא חוקית לחלוטין, יש לנתח גם את ההשלכות שלה על מישור הלגיטימציה. יש להדגיש כי אין משמעות הדברים ששיקולי הלגיטימציה יהיו בהכרח השיקולים המכריעים, ואכן ייתכנו מצבים שבהם יהיה נכון לנקוט פעולה (חוקית) אף אם היא תגרור ביקורת קשה. אולם יש להתחשב בשיקול הזה בעת קבלת ההחלטות, כפי שנכון להתחשב בכל שיקול אסטרטגי אחר העשוי להשפיע על השלכות הפעולה ועל האופן שבו תועיל או תזיק לקידום האינטרסים של המדינה.

תנאי הכרחי, אם כי לא מספיק, כדי להשיג לגיטימציה לפעולה הצבאית הוא שתהיה חוקית. לכן נדרש לחזק את ההפנמה שחשוב לכבד את המשפט בתוך צה"ל ולהפחית את החשדנות הקיימת כלפי המשפט והמשפטנים בקרב חלק מלובשי המדים. הפנמה כזאת נחוצה גם מחוץ לצה"ל – בקרב ההנהגה המדינית והציבור בכללותו. יש להבין כי ניתן להילחם באויבינו בעימותים המורכבים שבהם אנו מעורבים גם כשמכבדים את כללי המשפט, ולשם כך חשוב להבין ולהכיר את הכללים האלה ולשלב את ההיבטים המשפטיים בהכשרות ובאימונים.

במקביל יש לפעול נגד המאמצים לעוות את דיני המלחמה או את העובדות בשטח וליצור את הרושם שפעולות חוקיות הן בלתי לגיטימיות. לשם כך חשוב להשתלב במהלכים הבינלאומיים המבקשים לבלום את המגמה הזאת של מתן פרשנות מצמצמת ומגבילה לחופש הפעולה של הכוחות הנלחמים בלחימה אסימטרית. נוסף על כך יש להמשיך להשקיע מאמצים ומשאבים בשיפור האופן שבו מוצגת המציאות כדי למנוע סילוף של העובדות.

גם אם ימומשו כל ההמלצות שהובאו לעיל, לא ימנע הדבר את המסרים האנטי ישראליים ואת הביקורת על ישראל בכל פעם שתידרש פעילות צבאית או ביטחונית, וגם לא תיפתר בעיית הלגיטימציה שיש לישראל. עם זאת, הפעולות האלה יכולות לשפר את ההתמודדות עם התופעות האלה ולהקטין את נזקיהן – בעיקר מול בעלות ברית וגורמים רשמיים.

ישראל נאבקת באויבים שאינם מכבדים את הדין, היא נחשפת לביקורת בינלאומית שפעמים רבות אינה הוגנת, והיא מוצאת את עצמה לא פעם שלא בצדק על "ספסל הנאשמים" של דעת הקהל העולמית. אסור לתת למציאות הזאת לפגוע בכיבוד הדין והמוסר במסגרת פעילותה הצבאית של ישראל. הקפדה על הדין ועל המוסר תסייע לה להשיג ולשמר לגיטימציה בינלאומית, אך חשוב מכך: היא חיונית להמשך שימור ערכיה של ישראל שהם ערכים של מדינה יהודית ודמוקרטית. אל לנו לתת לאויבינו,

הקרובים והרחוקים, לגרום לישראל לאבד את הערכים האלה, אחרת הם אלה שינצחו במערכה.

הערות

1. הנושא הזה מופיע בסעיפים רבים הפזורים בין כל פרקי המסמך, ובפרט בסעיפים 34-36 בחלק ג של המסמך, עמ' 21, http://goo.gl/fGpGiu
2. ראו סעיף 7(א) בפרק ג של המסמך, והערת שוליים 5 לסעיף הזה, עמ' 14.
3. ראו סעיף 2(ב) בפרק א של המסמך, עמ' 9.
4. יכולים להיות מקרים חריגים שבהם גם פעולה בעייתית מהבחינה המשפטית תיחשב לגיטימית. כך, למשל, לאחר מבצע אנטבה הועלו טענות בנוגע לבסיס החוקי של הפעולה, שהייתה הפרה של הריבונות של אוגנדה. עם זאת, גם מי שסברו כי ישנה בעיה משפטית מבחינה פורמלית לא חלקו, ברובם המכריע, על הלגיטימציה של הפעולה.
5. סעיף 4(ב) בפרק א של המסמך, עמ' 9.
6. ראו, למשל, את דבריו של חיים רמון במהלך "צוק איתן". אריק וייס, "למה לא עושים דאחייה לשג'אעיה: על המשפטיזציה של הלחימה בעזה", נענע 10, 26 ביולי 2014, http://goo.gl/2Yg63X
7. סעיף 34 בפרק ה של המסמך מכיר (עמ' 32) בצורך להתחשב בעת בניין הכוח בצורך להשיג "תכנון מבצעי הנתמך בידע משפטי".
8. מעמד היועצים המשפטיים בצבא, היקף המעורבות הראוי שלהם והיחסים בינם לבין המפקדים הם נושאים שחורגים ממסגרת המאמר הזה.
9. אריק בנדר, "ישי: לשטח את עזה – שלא יתעסקו איתנו יותר", nrg, 7 בינואר 2009, http://goo.gl/MgHQ8B ; "המתווה של פייגלין: "לטהר את עזה", Kooker, 15 ביולי 2014, http://goo.gl/lgxR2V
10. יש לקיים דיון נפרד בשאלה המהותית אילו מקרים יש לחקור בחקירת מצ"ח ומתי יש להסתפק בתחקיר מבצעי.
11. "דו"ח צוות היישום – הצוות לבחינה וליישום של הדו"ח השני של הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31.05.10 בנושא הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי", אוגוסט 2015, http://goo.gl/2o5I9z, סעיף 81: "אנו סבורים שראוי שתיקבע לפצ"ר דרגת אלוף, המשקפת את מעמדו המרכזי בצבא, בעיקר בשים לב לעובדה שמאז שנת 2002קודמו הפצ"רים לדרגת אלוף במהלך כהונתם, וכל שינוי לדרגה נמוכה יותר עלול להתפרש כפיחות בהתייחסותה של המערכת לתפקידו ולמעמדו של הפצ"ר".
12. ראו אמירה בהקשר הזה בסעיף 2(ג) של פרק ב במסמך, עמ' 11.
13. "Speech by General Sir Nicholas Houghton, Chief of the Defence Staff," Gov.UK, September 15, 2015, https://goo.gl/pbF4AD
14. המגמה הזאת בולטת בדו"חות ובפרסומים של גופים שעוסקים בפיקוח על כיבוד זכויות האדם – גופים שכוללים גורמים ממסדיים כמו ועדות חקירה המוקמות מטעם מועצת זכויות האדם של האו"ם וטריבונלים בינלאומיים, לצד ארגונים לא ממשלתיים, כמו HRW ואמנסטי. היא משקפת את התעצמותם של דיני זכויות האדם במשפט הבינלאומי. התפיסות והעקרונות של דיני זכויות האדם מחלחלים בהדרגה לתחומי משפט רבים, לרבות לדיני המלחמה, באופן שמוביל להטלת יותר הגבלות משפטיות הן על עצם השימוש בכוח על ידי מדינות והן על אופן השימוש בכוח במהלך עימותים מזוינים.
15. ביטוי לכך ניתן למצוא בסעיף 34 בפרק ג של המסמך, עמ' 21.
16. הרעיון הזה מתיישב עם האמור בסעיף 22 בפרק ג (עמ' 19) ובסעיף 34(ג) בפרק ה של המסמך (עמ' 32).
17. צעד בכיוון הזה עשה משרד ההגנה האמריקאי, אשר פירסם באחרונה את מדריך דיני הלחימה

המעודכן שלו. המדריך הוא מסמך מפורט המתפרס על 1,180 עמודים ומציג את התפיסה האמריקאית הרשמית בנושא.

18. התייחסות לכך יש בכמה סעיפים במסמך, כולל סעיף 17(ח) (עמ' 17), סעיף 22 (עמ' 19), סעיף 35 (עמ' 21) וסעיף 36 (עמ' 21) בפרק ג של המסמך.
19. סעיף 22 בפרק ג של המסמך, עמ' 19. המאמץ לשיפור הלגיטימיות נמשך גם בתום המערכה הצבאית, כפי שאף עולה מסעיף 36(ג) בפרק ג של המסמך, עמ' 21.
20. סעיף 35 בפרק ג של המסמך, עמ' 21.

מקומה של מנהיגות צבאית בישראל לאור "אסטרטגיית צה"ל"

כרמית פדן ועוזי בן־שלום

מבוא

מפקד בצבא נדרש להניע את אנשיו לפעולה בתנאים קשים כדי להשיג את המשימות המוטלות עליו. אחד הכלים העיקריים כדי להשיג את המטרה הזאת הוא מנהיגותו הנשענת, בין היתר, על יכולתו להבין כיצד להניע את אנשיו לפעולה. מנהיגות צבאית שונה ממנהיגות בארגונים אזרחיים. השוני הזה נובע ממטרותיהם של הארגונים הצבאיים (לחימה וההכנות ללחימה) ומהסביבות שבהן הם פועלים. יכולת המפקד להפגין מנהיגות היא מרכיב חשוב בעוצמת הלחימה של צבא, והיא באה לידי ביטוי, בראש ובראשונה, ברוח הלחימה של יחידותיו.[1]

עוצמת הלחימה של כל צבא מבוססת על אינטראקציה בין שלושה מרכיבים: תבונה, חומר ורוח הלחימה.[2] המרכיב התבוני בא לידי ביטוי בתפיסה כיצד יש לארגן את כוחות הצבא ולהפעילם בלחימה. ביטוי מובהק לכך הוא תורת הלחימה ומידת בקיאותם של אנשי הצבא בתורה הזאת וברקע התיאורטי והאמפירי העומד מאחוריה. המרכיב החומרי כולל את כלי הנשק: כמותם, איכותם וכשירותם. המרכיב של רוח הלחימה בא לידי ביטוי ברצון לצאת ללחימה, בנכונות ליטול במהלכה סיכונים ואף להקריב את החיים. עוצמת הלחימה של צבא נובעת מן ההרמוניה המושגת בין שלושת המרכיבים האלה, והיחס ביניהם הוא יחס של מכפלה: היעדרו של אחד מהם פוגע בהכרח בעוצמת הלחימה הכוללת של הצבא ובמקרים מסוימים אף מבטלה כליל.

במהלך השנים נטען נגד צה"ל שהוא לוקה בכל הנוגע למרכיב התבוני של המלחמה. במילים אחרות: קציניו סובלים מהיעדר למדנות, מתבססים על ניסיון מעשי בלבד, ויש להם ידע מוגבל מאוד בהיסטוריה צבאית.[3] ביטוי מובהק לכך היה היעדרן של תפיסת ביטחון לאומית ושל תפיסה צבאית הנגזרת ממנה. "אסטרטגיית צה"ל" נותנת מענה משמעותי לטענה ההיסטורית הזאת: מדובר בתפיסה צבאית קוהרנטית, ברורה

וגלויה לעיני הציבור. אולם לטענתנו, המסמך הזה מחמיץ את ההקשר של האדם במלחמה, והדבר בא לידי ביטוי בכך שמהמסמך נעדר המרכיב של רוח הלחימה במנהיגות הצבאית.

אומנם המסמך הזה, במהותו, הוא תשובה לטענות על היעדר למדנות בצה"ל (ונזכיר כי הספר "תורת הקרב", שנכתב ב־1964, שימש את צה"ל עד לפני שנים ספורות), אך הוא אינו נוגע בעובדה הברורה שצה"ל לא השכיל לתרגם את העליונות החומרית שלו לעוצמת לחימה: בעשרות השנים האחרונות נהנה צה"ל מעליונות חומרית מוחצת על יריביו – והדבר בלט במיוחד במלחמת לבנון השנייה ובמבצעים "עופרת יצוקה" ו"צוק איתן" – אך למרות זאת הוא לא הצליח לתרגם את היתרון החומרי לניצחון בשדה הקרב או, לכל הפחות, לקיצור משך הלחימה. לטענתנו, למרכיב, שאותו אנחנו מכנים "רוח הלחימה", יש תפקיד מכריע בכך. ואת רוח הלחימה, כידוע, קובעת במידה רבה מנהיגות המפקדים. במסמך יש אומנם אזכורים לדרוש בתחום המנהיגות, אך הם לקוניים, ולא נראה כי העיסוק בהם הולם את הביטוי הראוי שיש לתת להם. השורה התחתונה היא שממד המנהיגות הצבאית, שכל כך חשוב לרוח הלחימה, חסר ב"אסטרטגיית צה"ל".

העיסוק ברוח הלחימה הוא בעצם העיסוק בסוגיית "האדם בקרב" (The Human Element),[4] ויש לזכור שבסופו של דבר האדם הוא שמנצח או מפסיד בקרבות. במילים אחרות: האדם הוא הערובה להצלחה והוא גם יכול להיות המקור לכישלון, שכן רוח הלחימה היא שמספקת לצבא את היכולת לפעול.

רוח הלחימה אינה רק גבורה במובן הרגשי אלא גם הגורם שמעניק לכוח הצבאי קוד מקצועי, לעיתים בלתי כתוב, להתנהגות ולפעולה – קוד המשקף את המוסר הארגוני. אם המרכיב הזה נותר מוזנח, ללא השקעה, אין שום כמות של משאבים שתוכל לפצות על כך. המרכיב שנקרא "רוח הלחימה" מספק לצבא את היכולת לגייס את אנשיו, להניעם לפעול ולהילחם והוא בנוי על שלושה עיקרים: יסודות אתיים, לכידות ומוטיווציה לקרב. למנהיגות צבאית יש חשיבות רבה לביסוס כל השלושה. מדובר בממד שעומד בפני עצמו ואינו קשור באופן ישיר לעוצמתו של הארגון הצבאי בחומר, קרי באמצעים הפיזיים.

הכותבים של "אסטרטגיית צה"ל" ניסחו באופן מדויק את דיוקנה של המלחמה בעת הנוכחית. הם היטיבו לתאר את ההקשר שבתוכו פועל צה"ל, הגדירו את היריב, את מאפייניו ואת מאפייני פעולתו, גיבשו מענה רעיוני ליריב באמצעות הגדרת שלושה מצבי תפקוד צבאיים (שגרה, חירום, מלחמה) וקבעו שהתמרון היבשתי הוא המענה המרכזי בעת מלחמה לצד "חיזוק הממד הקיברנטי ושימור של העליונות המודיעינית, האווירית והימית".[5]

במסמך מושם דגש חזק על האמצעים הפיזיים־טכנולוגיים (כמו מחשוב, דיגיטציה, איסוף מודיעין, לוחמה קיברנטית, הפעלת נשק מדויק) שנתמכים בהגיונות פעולה ובדפוסי פעולה שונים כמו רשתיות, שילוביות ותמרון. האמצעים האלה משלימים זה את זה ותומכים זה בזה ואמורים להוביל לפירור כוחות היריב באמצעות פעולה בו־זמנית במרחב הפיזי, הקיברנטי והלוגיסטי.

אין חולק על כך שהאמצעים האלה נדרשים כדי לייצר מענה הולם במאפייני העימותים של היום. עם זאת, נראה כי הדגשים במסמך מסיטים את המבט מהדרג הנתון בקרב ועוסק בלחימה בהקשר הטכנו־טקטי: החיילים ומפקדיהם. תשומת הלב ממוקדת באמצעים הפיזיים, ב"מכונות", ומועברת אל הרמה המערכתית והאסטרטגית. המסמך אינו מקדיש די מקום לכך שבחוד החנית של ביצוע התמרון, ההשמדה, שחיקת האויב נמצא חייל הנתון בקרב ומתמודד עם מצבי לחימה. במצב כזה מושפע החייל באופן מכריע ממנהיגות מפקדיו.

העיסוק המוגבר בחומר והזנחת הממד האנושי־חברתי של המנהיגות הצבאית הם ניסיון להסדרה שכלתנית של מעשה המלחמה ולכן מייצרים "סטרילזציה" של הלחימה ושל ההכנות לקראתה. הגורם האנושי נעדר ממנה בשני היבטים: בהיבט ההנעתי – שמבטא את כוח הרצון של אנשי הצבא לצאת לקרב ולהתמיד במעשה הלחימה – ובהיבט החברתי שמבטא את הנכונות לשלם את מחיר הלחימה. שני ההיבטים המשמעותיים האלה של רוח הלחימה נמצאים בתחום אחריותם של מנהיגים צבאיים ושל הארגון הצבאי והם אינם מושפעים באופן ישיר מהלכי הרוח בציבור אלא באופן עקיף בלבד.

אין חולק על כך שצה"ל הוא ארגון רב עוצמה, אך הוא יעשה טעות חמורה אם יתבסס רק על עוצמתו החומרית ועל התחכום הטכנולוגי שכל כך מאפיינים אותו כיום. מסיבה לא מובנת "אסטרטגיית צה"ל" מתייחסת לרוח הלחימה כאל משהו שהוא מובן מאליו ומתמקדת בממד התבוני של עשיית הלחימה. אפשר שהגישה הזאת נובעת – אולי באופן לא מודע – מהתקווה שעליונותו החומרית המוחצת של צה"ל על פני כל יריביו תסייע לו להכריע קרבות. אך כאמור אין די בכך.[6]

בנקודה הזאת ראוי להדגיש כי לדעתנו הממד של רוח הלחימה אינו ערך שהוא חיצוני למקצוע הצבאי וכי הוא אינו יכול להתקיים ללא רמה צבאית מקצועית הולמת. במילים אחרות: לידיעת המקצוע הצבאי יש השפעה מכרעת על רוח הלחימה בעת הלחימה. אמצעים שונים לחיזוק המחויבות והמוטיוציה לשירות בצה"ל, כמו מסעות "עדים במדים", אינם משפיעים באופן ישיר על רוח הלחימה בעת הלחימה. כוחם ניכר רק במעטפת – בגיוס לשירות וביכולת להתמיד בו חרף הקשיים. לעומת זאת, רוח הלחימה אינה מבוססת על צעדים מגייסים כאלה שהם חיצוניים לגמרי למקצוע הצבאי.

האדם במלחמה והמנהיג הצבאי

מן הראוי היה שהגורם שאותו כינינו "האדם במלחמה" יופיע בשלושה חלקים ב"אסטרטגיית צה"ל": בהפעלת כוחו של צה"ל, בתפיסת הפיקוד והשליטה וארגון צה"ל ללחימה ובבניין הכוח של צה"ל.

הגורם האנושי בלחימה[7] הוא אחד ממרכיבי היסוד בהפעלת כוחו של צה"ל והוא בא לידי ביטוי, בין היתר, באיכות ההחלטות וביוזמה של המפקדים, באופן שבו מבוצעות המשימות (הדרישה היא שהביצוע יהיה "מלא, מהיר ובמינימום משאבים"[8]) וברוח הלחימה של המפקדים ושל הכוחות. אולם אופן ההפעלה של הגורמים המבצעים וכן הכישורים והמיומנויות הנדרשים מהם אינם מפורטים. האזכורים של רוח הלחימה במסמך הם לקוניים, ואין בו דיון בגורם האנושי ובגורמים המניעים את האדם בקרב. אף אין הבהרה למה הכוונה במונח "איכות מפקדיו". לאיזו "איכות" מכוון הכתוב? כיצד ניתן לעודד את רוח הלחימה? האם מדובר בעניין צבאי־פנימי בלבד או שזו כוללת גם היבטים חוץ־צבאיים, חברתיים?

בכמה סעיפים מוזכרים גופים מבצעים, כמו מודיעין וכוחות מתמרנים, אך אין פירוט מיהו האדם הפועל בתוך הגופים המבצעים האלה. ב"אסטרטגיית צה"ל" מודגש הצורך המתמיד לפענח ולהבין את אופי העימות כדי להגדיר את מצב התפקוד הצבאי בהתאם לכך (על פי החלוקה לשגרה, חירום ומלחמה). פענוח כזה מחייב איסוף מודיעין באמצעים שונים והפיכתו לידע לצורך הערכת המצב במרחב ולצורך הגדרת המצב הצבאי, הגיון הפעולה ודפוס הפעולה הנדרש. אין בכך חידוש. הדברים האלה נעשו עוד לפני שנוסח ונכתב מסמך האסטרטגיה. עם זאת, ניסוח בכתב של אופן ההתנהלות המערכתי מסייע להמשיג את התהליך ולחלק תחומי אחריות בין הגורמים השונים השותפים בתהליך הזה כמו גם לסמן את תרומתו היחסית והמוחלטת של כל גורם.

כל גורם השותף לפענוח של מצב התפקוד הצבאי או שהוא חלק מהמענה הכולל לאותו המצב צריך להוכיח את מקצועיותו בשני מובנים: בכושר הביצועי וברמה המקצועית של מפקדיו.[9] כושר הביצוע בא לידי ביטוי ביכולתו לפענח ולהבין את המרחב, את הגיון הפעולה ואת דפוסי הפעולה הנדרשים כדי לתרום ליצירת מענה צבאי שמותאם לאתגר המבצעי. רמתם המקצועית של המפקדים באה לידי ביטוי בשליטת המפקדים בהגיון הפעולה ובהפעלת דפוס הפעולה והאמצעים הפיזיים בעת יישום המענה למצב הצבאי שהוגדר. במילים אחרות, מדובר בכושר לבצע את ההחלטות בפועל ולהניע את הכוח הצבאי כדי לממשן.

כדי ליישם את הגיון הפעולה ואת דפוסי הפעולה האלה נדרשים המפקדים לראות במנהיגותם לא רק אמצעי להשפעה פיקודית בין־אישית, כזו המנוהלת "מלמעלה למטה", כי אם גם להשתמש בכישורי המנהיגות שלהם כדי ליצור מערך סינרגטי בין יכולותיהן הייחודיות של היחידות השונות. כל זאת במטרה להעלות את מסוגלותו

של הארגון בכללותו להתמודד עם האתגרים המוצבים בפניו. לשם כך עליהם לקיים שיח רצוף עם מפקדים אחרים.[10]

בניית היתרון היחסי של צה"ל נשענת אפוא על מקצועיותם של הגופים המבצעים, ובכלל זה על יכולתם להפעיל את האמצעים הפיזיים שברשותם, אך ב"אסטרטגיית צה"ל" לא מוזכר הגורם האנושי העומד מאחורי כל אלה. חיילים ומפקדים כלל אינם מוזכרים במסמך בהקשר של היותם הגורם המאפשר לממש את יכולות הליבה הנדרשות מצה"ל (למשל, הפעלת כוחות מתמרנים או בנייה של מרחב הסייבר).

אין ספק כי בבסיס המסמך עומדת ההנחה שלפיה יש צורך לפתח כוח אדם לשם תכנונו ויישומו של בניין הכוח בצה"ל. אך ההתייחסות לכוח האדם היא כאל כמות (מסה) הדורשת בעיקר ניהול, תכנון והקצאה, אך לא מנהיגות. כך, לדוגמה, בפרק העוסק בבניין הכוח של צה"ל נכתב כי חיזוק היכולת לזהות שינויים (בזירת המלחמה) תוך כדי עימות יבוצע, בין היתר, באמצעות "הכשרה ואימונים לחיזוק העצמאות, היוזמה והיצירתיות של מפקדים".[11] כן מוזכר הצורך לפתח כוח אדם במסגרת התכנון והיישום של בניין הכוח.

אולם מעבר לתיאורו של רף מקצועיות נדרש לא מפורט מהי התפיסה העומדת בבסיס הפיתוח של כוח האדם ואילו מיומנויות וכישורי מנהיגות, שאינם ניהוליים, נדרשים כדי לממש את הדרישות האלה. כמו כן אין התייחסות מפורטת לגורם האנושי, לרוחו ההפכפכה של האדם בעת מלחמה ולממדים הבלתי רציונליים המאפיינים אותו נוכח פני הקרב כמו: גאווה, תקווה, אימה וסערת רגשות. לכן לא ברור מהי התפיסה בנוגע לשאלות כיצד יש לפתח ולטפח את רוח הלחימה של צה"ל ואיזו מנהיגות נדרשת למצב כזה. כמו כן אין אזכור להשפעות החברתיות החוץ־צה"ליות והפנים־צה"ליות (הנוגעות גם לחלוקת משאבים) על יכולתו של צה"ל לגייס חיילים ומפקדים לשורותיו, להשאירם בתפקידי פיקוד וכן לפתח ולטפח אותם בשירותם לאורך זמן. זאת, כאמור, לבד מן הדרישה להעמדת איזשהו רף מקצועי שנדרש מהם.

מוטיווציה בקרב מבטאת בסופו של דבר היבטים שונים של רוח הלחימה המותאמים לסביבת הקרב. על המנהיג הצבאי להגביר את רוח הלחימה ולשמרה. בה בעת עליו למתן את ההשפעה של הסביבה החברתית החיצונית לצבא, אשר מטבעה נוטה לקיצוניות רבה ולהפכפכות בלתי מבוקרת במצבי הרוח. לכן מנהיג צבאי צריך לזהות את הגורמים הנוגעים לרוח הלחימה שעליהם הוא יכול להשפיע או שאותם הוא יכול לפתח בקרב פקודיו. הגורמים האלה כוללים, קודם כול, אימונים צבאיים, יצירת גאווה במקצוע הצבאי, משמעת צבאית, מנהיגות צבאית ולכידות. רשימת הגורמים האלה היא ארוכה, אך יש להדגיש שוב שהתנאי הבסיסי לרוח הלחימה הוא המקצועיות הצבאית. בהיעדרה לא יכולה להתקיים רוח לחימה.[12]

מקצועיות אינה מבוססת רק על ידע טכני־ניהולי, אלא בראש ובראשונה על הבנת האדם במלחמה. יכולת המנהיג להגביר את ההשפעה החיובית של הגורמים המדרבנים את רוח הלחימה ולמתן את ההשפעה השלילית של סביבת הקרב תשפר את יכולת החיילים לתפקד ביעילות בקרב ולמלא את משימות הלחימה.[13]

מפקדי צה"ל אכן מקדישים חלק ניכר מזמנם כדי ללמוד ולפענח מה מניע חיילים בקרב, מה מניע אותם לבצע את משימותיהם ומה עליהם לעשות כדי לגרום לכך שיבצעו אותן. המשימה של החייל הבודד הפועל במסגרת כוח לוחם היא די מוגדרת: עליו לנוע לעבר האויב, להסתער עליו ולהשמידו או לתמוך באלה המסתערים עליו ונלחמים בו. אלה הן פעולות שכרוכות בסיכון רב, שכן האויב הוא בעל עוצמה, תוכניות ותבונה משלו. כדי שהחיילים ייקחו על עצמם סיכונים ויתפקדו היטב תחת אש נדרשים מנהיגים צבאיים לייצר – עוד לפני הלחימה – את התנאים המתאימים. במילים אחרות: עליהם להשפיע על הרוח של חייליהם במהלך הלחימה ואף להבטיח כי זו תתקיים גם בשלב של חשבון הנפש והסקת המסקנות לאחר הלחימה. המאמץ הזה אינו מתבסס רק על הספקת כלים פיזיים ועל תבונה אינטלקטואלית.

לכן יש חשיבות גדולה לכך שמסמך מכונן כמו "אסטרטגיית צה"ל" יכלול בסעיפיו השונים התייחסות למכלול הגורמים שמעצבים את רוח הלחימה. כשזה יקרה, תהיה בכך הכרה בחשיבות שמייחס צה"ל לא רק לתורה ולחומר אלא גם לרוח.

הערות

1. לדוגמה: John M. Spizer, "Leadership and Combat Motivation: The Critical Task," *Military Review,* Volume 89, No. 3, May-June 1999, pp. 66-70, http://goo.gl/AQGAHY
2. British Army Doctrine Publication, Operations 2-2.
3. יעקב חסדאי, "הקצונה בצה"ל בין מיתוס למציאות", **מערכות** 265, 1978, עמ' 7–11, http://goo.gl/8mlbey ראו גם: Avi Kober, "The intellectual and modern focus in Israeli military thinking as reflected in Ma'arachot articles, 1948-2000," *Armed Forces and Society* 30, No. 1, 2003, pp. 141-160, http://goo.gl/K8LGos ראו גם: יעקב עמידרור, "למהותו של מקצוע הפיקוד הצבאי", **מערכות** 369, 2000, עמ' 26–31, http://goo.gl/qt68h1 הצוות לבחינת הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל, כנסת ישראל – ועדת החוץ והביטחון, 3 בינואר 2007, https://goo.gl/qaBDQg
4. תורת הלחימה של הצבא הבריטי מבחינה גם היא בין שלושה רכיבים: רעיוני, פיזי ורוחני. לפי התפיסה הזאת יש להבחין בין ההיבט האנושי, הנכלל בתוך המרכיב הרוחני, לבין ההיבט של כוח אדם, הנכלל בתוך המרכיב הפיזי בעוצמת הלחימה. יש לכך ביטוי גם ברוח העשייה של צה"ל מכיוון שניהול משאבי כוח אדם נעשה באופן מתוכנן ורציונלי ובדרך כלל אינו עוסק ברוח הלחימה ובמנהיגות קרבית.
5. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 3, ראו נספח בספר זה, http://goo.gl/fGpGiu
6. מיצוי יכולתם של האמצעים החומריים העומדים לרשותו של צבא ייתכן רק באמצעות מנהיגות מפקדיו. המנהיגות הזאת היא, כאמור, חלק מהמרכיב הרוחני בעוצמת הלחימה. את הטענה הזאת מחזק ד"ר דון שניידר (קולונל, פרופסור אמריטוס למדע המדינה בווסט פוינט וחוקר ב־Army War College): "זה לא משנה איזו טכנולוגיה יש לך; אתה זקוק למנהיגים... אנחנו סומכים על כך שהאנשים יגבשו לעצמם את אמות המוסר שלהם. זו טעות. אנחנו מנסים להימלט מהוויכוח כי

הוא אינו תקין מהבחינה הפוליטית (פוליטיקלי קורקט)... אבל אתה חי כמו שאתה מתאמן", Don Snider, The Inter University Seminar on Armed Forces and Society Conference, Chicago, 2015.

7. לצורך חידוד והבהרה יש להבחין במאמר הנוכחי בין שני מושגים: הגורם האנושי (Human Factor) וכוח אדם (Manpower). בראשון הכוונה היא לגורמים פסיכולוגים־הנעתיים, ואילו בשני הכוונה היא למספר האנשים הנדרשים כדי להשיג משימה, ובמילים אחרות: ניהול משאבים של כוח אדם שרוחו היא ביורוקרטית ובאה לידי ביטוי במילוי השורות.
8. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 16, ראו נספח בספר זה.
9. יש כאן הנחה מובלעת שלפיה מנהיגות צבאית מגולמת ואף נמדדת בעיקרה במקצועיות הטכנית של המפקד ורואים בה מקור כוח ואמצעי מרכזי ועיקרי לבנייתה של מנהיגות צבאית.
10. להרחבה ראו: כרמית פדן, "על מנהיגות צבאית־ישראלית בעת הנוכחית: להטוט בין דגמים של מנהיגות", **סוגיות חברתיות בישראל** 20, עמ' 80-107, http://goo.gl/ZKEoJe
11. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 21.
12. Martin Van Creveld, *Fighting Power: German and US Army Performance, 1939-1945*, Praeger, 1982, https://goo.gl/oD9RKC
13. Peter Olsthoorn, "Courage in The Military: Physical and Moral," *Journal of Military Ethics* 6, No. 4, 2007, pp. 270-279, http://goo.gl/LelUxx

שער ה

סיכום

"אסטרטגיית צה"ל" – שבחים, הרהורים וערעורים

עמוס ידלין

דוד בן־גוריון – האיש שהקים את צה"ל ואף היה מודל ללמידה, לגיבושה של תפיסת ביטחון ולמתן הנחיה אסטרטגית כיצד לבנות את כוחו של צה"ל וכיצד להפעילו – כתב:

> "אין הצבא קובע על דעת עצמו אפילו את מבנהו, סדריו וקווי פעולתו... ארגון הצבא ועיצוב דמותו – כל אלה הם בסמכותן היחידה של הרשויות האזרחיות: הממשלה, הכנסת והבוחרים".[1]

האמירה הזאת נכונה גם היום. עם זאת, בן־גוריון גם הצביע על האחריות האישית הנמצאת על כתפיהם של כל חייל ומפקד:

> "כל חייל חייב לראות עצמו במצבים מסוימים כאילו בו לבדו תלוי גורל המערכה, ובמקרה שאין לו הוראה ברורה, או שהמצב משתבש, עליו לראות עצמו כמפקד עליון, כמתכנן וכמבצע, בשכלו, תפיסתו ויוזמתו".[2]

נראה שהרמטכ"ל מבין היטב שגורל המערכה תלוי בו כיוון ש"אין לו הוראה ברורה" מהדרג שמעליו, ואין למדינת ישראל תפיסת ביטחון עדכנית. לכן חובתו המקצועית היא לגבש את אסטרטגיית צה"ל העדכנית – גם כדי שתהיה בסיס לשיח ולבירור עם הדרג המדיני וגם כדי שתהיה מצפן לפקודיו לבניין הכוח ולהפעלתו בסביבה הנוכחית – העשור השני של המאה ה־21.

ניסוח האסטרטגיה ופרסומה לציבור הם מעשה נכון וראוי

הרמטכ"ל, רב־אלוף גדי איזנקוט, ראוי לכל הערכה על היוזמה, על הניסוח ועל הפרסום של "אסטרטגיית צה"ל". זהו מסמך הכרחי, נחוץ וחשוב, שישמש בסיס לשיח פנימי

בצבא, לשיח עם הדרג המדיני, לדיון ציבורי ולתהליך למידה מתמיד בצה"ל ובמערכות הביטחון לצורך שכלול האסטרטגיה ועדכונה.

המסמך אינו מערער על כפיפות הצבא לדרג המדיני ולא על סמכותו של הדרג המדיני להורות ולהנחות את הצבא על פי "חוק יסוד: הצבא". העובדה שהדרג המדיני בישראל לא עידכן ביובל השנים האחרונות את תפיסת הביטחון הלאומית, הנמצאת באחריותו, אינה סיבה להימנעות דומה מפרסום אסטרטגיה ותפיסת הפעלה לצה"ל. אין בכך, כאמור, ערעור על סמכות הדרג המדיני. במקרה הקיצוני יש כאן הצבעה על חוסר בתפיסת ביטחון עדכנית והבעת משאלה מהצבא לדרג המדיני שימלא את החלל החשוב זה.

הניסיון האחרון לנסח תפיסת ביטחון עדכנית נעשה בוועדת מרידור לפני עשור, אך המלצות הוועדה מעולם לא הובאו לדיון ולהחלטה בצה"ל או בממשלה או בכנסת או בקבינט או אצל שר ביטחון או ראש הממשלה. אומנם את המלצותיה אישר – בחיפזון וללא דיון – שר הביטחון שאול מופז ימים ספורים לפני שעזב את תפקידו במרס 2006, אך כאמור ללא סבב הדיונים והאישורים המתבקש. מאז חלף עשור עתיר אירועים – מלחמה בלבנון, זעזועים טקטוניים בעולם הערבי, שלושה סבבי לחימה בעזה – וצה"ל משווע לדרג מדיני שיבהיר את תפיסת הביטחון העדכנית של ישראל.

אולם לאור הניסיון של עשרות השנים האחרונות נכון לשער שהדרג המדיני בישראל ימשיך להימנע מגיבוש פורמלי של תפיסת ביטחון, וזאת מארבע סיבות מרכזיות:

1. אי־הסכמה על גבולותיה ועל אופיה של מדינת ישראל.
2. הרצון לשמור על עמימות בנוגע ל"יכולות האסטרטגיות של ישראל".
3. התרבות הפוליטית שהתמסדה בישראל – תרבות שבה לא כדאי לקחת אחריות ולקבוע מדיניות ברורה מחשש לוועדות חקירה ולביקורת ציבורית ותקשורתית.
4. ומעל לכול: החוסר בסמכות מנהיגותית בעלת אוטוריטה ביטחונית היכולה להוביל חזון ותפיסה עדכנית לביטחון ישראל.

ודווקא משום שלא צפוי שהדרג המדיני יעדכן את תפיסת הביטחון, חשוב שהרמטכ"ל וצה"ל יציגו לדרג המדיני את הבנתם ואת פרשנותם לתפיסת הביטחון, ייתנו למדינאים הזדמנות לשיח ולבירור מתבקשים על הפרשנות הזאת וידרשו הנחיות ברורות בעת שצה"ל יוצא למערכה.

האסטרטגיה שפורסמה היא מצע ראשוני המחייב עדכון ושכלול

החשיבות של "אסטרטגיית צה"ל" היא היותה בסיס מוצק ומצפן יציב לקבלת החלטות שוטפת ברגיעה, בחירום ובלחימה. בכל ארבעת המבצעים של צה"ל בלבנון ובעזה בעשר השנים האחרונות לא התבססה הכניסה ללחימה על תפיסה ועל אסטרטגיה מבוררות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, מטרות הלחימה היו עמומות, והפעלת צה"ל הייתה לא

אופטימלית. לא כאן המקום לנתח את הסיבות לכשלים. אלה נותחו ונלמדו בתחקירי צה"ל ובוועדות הבדיקה הממלכתיות ובמחקרים אקדמיים. יתרונה של "אסטרטגיית צה"ל" נעוץ בכך שהיא תאפשר שיח לימודי בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ובתוך צה"ל. רצוי, כמובן, שהשיח הזה יתקיים לפני המערכות הבאות ולא אחריהן.

"אסטרטגיית צה"ל" – אם תילמד ותבורר – תשמש מצע מתאים לגיבושם של יעדי המערכה ושל האופן שבו נכון להשיגם בכל מקרה פרטני, לאור נתוניו הייחודיים. תפיסת ביטחון לאומית נכונה והולמת תקפה בדרך כלל למשך עשרות שנים, או עד שמוכח שהיא לא מתאימה במשבר גדול. את "אסטרטגיית צה"ל" ראוי לעדכן בפרקי זמן קצרים יותר – 5–10 שנים.

כיוון שזהו מסמך ראשון מסוגו והוא אף פורסם לציבור בגרסה לא מסווגת, צפויים הרבה הערות, הארות, ערעורים והרהורים על אסטרטגיית צה"ל – מהדרג המדיני, מהציבור, ממכוני המחקר והאקדמיה, בשיח פנימי בצה"ל ולאור התפתחויות בסביבה, בטכנולוגיה, ביכולות שלנו ושל האויב ולאור הלקחים שיופקו מסבבי אלימות ומלחמות. נכון שהרמטכ"ל יוציא כבר בקרוב – ולא יאוחר משנה לפני סיום כהונתו – גרסה עדכנית ל"אסטרטגיית צה"ל" לאחר דיון מעמיק בהערות שיקבל בצה"ל מהדרגים שמתחתיו, מהציבור ומהדרג המדיני. חשיבותו של הקובץ הזה שבהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי היא בתרומתו לשיפור המסמך ולהתוויית אסטרטגיה עדכנית ומתאימה לצה"ל.

מיקוד האסטרטגיה בלחימה בחזבאללה ובחמאס

עיון באסטרטגיית צה"ל כפי שפורסמה לציבור מצביע על כך שהיא מכוונת לסוגי העימותים של העבר הקרוב – נגד חזבאללה וחמאס. יש בכך סיכון שעלינו להיות מודעים לו היטב. המיקוד במערכה נגד ארגוני טרור שהתמסדו בתצורה מדינתית ("ארגונים תת־מדינתיים" בלשון המסמך הצה"לי) עשוי לנוון את החשיבה על סוגי עימותים לא פחות קריטיים לישראל. סוגי העימותים שלהלן הם תרחישים שצה"ל חייב להיות מוכן אליהם:

1. העימות עם איראן. זהו עימות פוטנציאלי מורכב ורב ממדים בגלל שלוש סיבות מרכזיות: השאיפות הגרעיניות של איראן בתחום הצבאי, שאיפתה המוצהרת להשמיד את ישראל והיכולת שלה לפגוע בישראל ישירות באמצעות טילי קרקע־קרקע ארוכי טווח וכן באמצעות חזבאללה מלבנון וארגוני טרור מקומיים ובינלאומיים.
2. עימותים בסגנון האינתיפאדה עם הפלסטינים בשטחי יהודה ושומרון.
3. עימות מסורתי עם צבא מדינתי. עימות כזה נראה כיום בלתי סביר, אך אין להוציאו לגמרי מכלל אפשרות בעתיד הרחוק, למשל אם תסתיים מלחמת האזרחים בסוריה, וצבאה ישתקם ויצויד בנשק רוסי מתקדם. ניתן גם להעלות על הדעת

תרחישים שבהם פורץ עימות בין ישראל לבין מדינה שיש לה איתה שלום פורמלי (מצרים או ירדן) או בין ישראל לבין מדינה שמצויה איתה במצב של אי־לוחמה מתמשכת (למשל סעודיה או עיראק). מדינה כמו סעודיה – יש לזכור – מצוידת במיטב הנשק המערבי.

4. עימות כתוצאה מפעילות של מעצמה במזרח התיכון, כולל פעילות סייבר.
5. הפעלת נשק להשמדה המונית. המפעיל יכול להיות מדינה או ארגון טרור.
6. גם יש לעסוק באפשרות של מלחמה בשתי חזיתות. העובדה שמאז מלחמת יום הכיפורים לא היינו במצב כזה אינה מבטיחה שכך יהיה גם בעתיד. "מקרה הכול", שהיה בבסיס תפיסת הביטחון של צה"ל בשנות ה־50 וה־60, חייב להיות חלק, גם אם צנוע, באסטרטגיית צה"ל הצופה אל פני עתיד.

מוכנות מיטבית של צה"ל לחלק מהמתארים הנ"ל – ובמיוחד 1, 2, 4, 5 ו־6 – אינה אפשרית במשאבים הקיימים. עם זאת, במסמך המסווג על צה"ל להציג לדרג המדיני את מידת המענה שהוא יידע לתת במתארים האלה.

אסור להפוך את האסלאם לאויב של ישראל: האויבים הם ישויות מדינתיות

הקביעה במסמך – בפרק על הסביבה האסטרטגית והמבצעית – שלפיה האסלאם הוא האויב העיקרי של ישראל, היא שגויה ואף מזיקה. איראן היא קודם כול מדינה ולא רק תנועה דתית. גם דאע"ש הקים לעצמו מדינה. גם הטענה שחזבאללה וחמאס הן תנועות אסלאמיות השואפות "להחיל שלטון אסלאמי במזרח התיכון ובכלל זאת בשטחי המדינה"[3] היא פשטנית ומחטיאה ממדים לאומיים, עדתיים ומקומיים של התנועות האלה. גם האמירה שתנועות התנגדות אסלאמיות שואפות "להתבסס באזורי ספר נמוכי משילות"[4] אינה נכונה. ביירות ואפילו עזה אינן אזורי ספר, והמשילות בהן יציבה למדי.

יש להדגיש שתי נקודות שחשיבותן עליונה:

1. לישראל אסור להיגרר ל"מלחמת דת". היכן שניתן – יש לקבוע שהאיום הוא מדינתי.
2. עיצוב מרב העימותים כך שיוגדרו מדינתיים הוא פרדיגמה נכונה גם מול ארגוני טרור היברידיים, מדינתיים למחצה, כמו חמאס וחזבאללה. על צה"ל לזהות את נקודות התורפה של ארגוני הטרור, שהפכו למעשה לישויות מדינתיות או חצי מדינתיות, ולשלב את ההבנות האלה בתכנון ובביצוע של האסטרטגיה שלו בהתמודדות מולם. אסטרטגיית צה"ל צריכה גם להבהיר את אחריותן של המדינות המארחות ארגוני טרור לכל פעילות משטחן נגד ישראל.

מלחמת מנע, מכה מקדימה ופעילות מול התעצמות האויב

בולטת בניסוח האסטרטגיה העדכנית של צה"ל ההשפעה של העימותים האחרונים שבהם היה צה"ל מעורב – החל ממלחמת לבנון הראשונה והשנייה וכלה בשלושת הסבבים בעזה – עימותים צבאיים שבהם היה מעורב הרמטכ"ל המכהן. אי־אפשר להבין את היעדרן של מלחמת המנע ושל המכה המקדימה מאסטרטגיית צה"ל ללא הבנת הנזק האסטרטגי של מלחמת המנע ב־1982 (מלחמת לבנון הראשונה).

במקום להתעלם מהמונחים החשובים האלה יש להבחין בין מלחמת מנע, שמקומה – אם היא בכלל אפשרית עדיין במאה ה־21 – בתפיסת הביטחון הלאומית, לבין מכות מקדימות, אסטרטגיות או מערכתיות. ייעודן של אלה האחרונות הוא לנטרל את האויב מנכסיו המרכזיים, כאשר מתברר שהעימות קרוב ואולי בלתי נמנע. חשוב שייכתב מפורשות שמכות מקדימות[5] הן חלק אינטגרלי של אסטרטגיית צה"ל העדכנית. הכישלון לטפל בהתעצמות אויבינו אחרי הסבבים בלבנון ובעזה והקביעה הלא מקצועית ש"מעולם לא יצאנו למלחמה נגד התעצמות" אסור שיחלחלו ל"אסטרטגיית צה"ל". הפעולה נגד התעצמות מצרים ב־1956 והריסתם של שני כורים גרעיניים (בעיראק ובסוריה – הפעולה האחרונה היא על פי מקורות זרים), תקיפת תגבורי נשק איכותי לחזבאללה ומעצר כלי שיט עמוסים באמצעי לחימה איראניים בים האדום – כל אלה הם פעולות שחייבות להיות חלק בלתי נפרד מאופציות הפעולה הנבחנות על פי שיקולי עלות־תועלת ב"אסטרטגיית צה"ל".

החזרת התמרון למרכז הבמה

מתן הדגש והקדימה במסמך האסטרטגיה לתמרון היבשתי נובע אף הוא מלקחים שהפיק הרמטכ"ל מהעימותים האחרונים שבהם היססו הן הדרג המדיני והן הדרג הצבאי להוציא אל הפועל תמרון משמעותי, דומיננטי ותחבולני המקדם הכרעה מערכתית. האי־אמון בתועלת שבתמרון, עלות התמרון, אי־גיוס הכוחות לביצועו והדחיות החוזרות ונשנות בהחלטה על ביצועו יחזרו ללא ספק גם בעימותים הבאים. נראה שהרמטכ"ל מקווה שהצבעתו על הצורך ב"תמרון מיידי, שמטרתו פגיעה באויב, כיבוש שטח, צמצום הירי מהשטח שנכבש, תפיסה והשמדה של תשתיות צבאיות ופגיעה בשרידות השלטונית של האויב"[6] תהיה מצפן חשוב למניעת כשלי התמרון שחזרו על עצמם בעימותים של העשור האחרון.

התמרון יהיה הכרחי במקום שבו האש רגישה לחוסר מודיעין, להיעלמות האויב מתחת לקרקע או ל"התמגנותו" באתרים רגישים כמו בתי חולים, בתי ספר ומפקדות או"ם. אך התמרון לעולם יהיה רגיש לנכונות הציבור והדרג המדיני לספוג אבדות. לא יהיה מנוס מבחינת השילוב הנכון של האש המערכתית עם התמרון ומחשיבה מעמיקה על העיתוי להפעלת התמרון בכל עימות על פי הקשרו הייחודי.

אשר לאש המערכתית – במסמך לא מודגשים במידה מספקת תקפותו, מרכזיותו וחיוניותו של הכוח האווירי והצורך להשיג עליונות אווירית אף שאלה הם אבני בניין חשובות ביותר באסטרטגיה של צה"ל. חיל האוויר הוא מרכיב מרכזי, הכרחי וייחודי בבניין הכוח של צה"ל ובהפעלתו. חשוב שב"אסטרטגיית צה"ל" יודגש שחיל האוויר הוא כוח ורסטילי במשימות (אש, תמרון, הגנה, תקיפת תשתיות לאומיות, תקיפה במעגלים רחוקים) וביכולת להסיטו בפרקי זמן קצרים ביותר מזירה גיאוגרפית אחת לאחרת. הסטה מהירה של חיל האוויר מזירה לזירה היא יכולת שאינה קיימת ביבשה או בים. חיל האוויר הוא מרכיב האש המרכזי של צה"ל. ללא סיוע של חיל האוויר קשה להעלות על הדעת תמרון קרקעי שיעמוד במבחן העלות־תועלת האסטרטגית. ראוי היה לציין ב"אסטרטגיית צה"ל" את מיקומו המרכזי של חיל האוויר בבניין הכוח ובהפעלתו.

ההגדרה ש"ניצחון הוא עמידה ביעדי הדרג המדיני" היא מכשלה מסוכנת

במסמך נעשה ניסיון מעניין וראשוני להבחין בין המושג "הכרעה" לבין המושג "ניצחון". הרמטכ"ל קובע שברמה הטקטית הוא מצפה מהיחידות להשיג הכרעה חד־משמעית. גם ברמה הצבאית העליונה הוא חוזר ומתקף את ערך ההכרעה. עם זאת הוא מכיר בכך שייתכנו מערכות מוגבלות יותר, שבהן הדרג המדיני יורה על פגיעה מוגבלת באויב להשגת יעדים מוגבלים, ובראשם שיקום ההרתעה. מתוך הבנה שההכרעה לא תהיה ברורה במקרים כאלה, קובע מסמך האסטרטגיה שניצחון הוא "השגת היעדים המדיניים שנקבעו למערכה".[7]

זוהי הגדרה בעייתית מאוד, שראוי לבחון אותה שנית. אם היא תאומץ ותהפוך לקריטריון לניצחון במערכות ובמלחמות עתידיות, אנו צפויים שוב להרבה תחושות של "חמיצות", למחאות ציבוריות ולוועדות חקירה, במיוחד בעקבות מערכות מוגבלות. יש חשש שהדרג המדיני יקבע יעדים צנועים ולא משמעותיים (כמו "שקט ייענה בשקט" ב־2014) – יעדים שאולי יאפשרו לטעון לניצחון (מדומה), אך לא להישגים אסטרטגיים חיוניים כמו מצב ביטחוני משופר וחיזוק משמעותי של ההרתעה. מובן שגם האויב יכריז במקביל על ניצחון – מה שעלול ליצור מצב שבו הציבור, שציפיותיו מצה"ל גבוהות ביותר, יהיה נבוך ומאוכזב אל מול "תיקו אסטרטגי אסימטרי" נוסף.

על הרמטכ"ל לנהל באופן מושכל את ציפיות הציבור מצה"ל שכן אלה מרקיעות שחקים. הציבור מצפה לקבל מצה"ל ביטחון מרבי, הגנה הרמטית, אפס נפגעים ופגיעה אנושה באויבים אף שאלה הפכו למתוחכמים מאוד: הם למדו את יתרונות צה"ל, ניטרלו חלק מהם ומודעים למגבלות ולנקודות התורפה של צה"ל ושל החברה הישראלית. ההגדרה שלפיה ניצחון הוא עמידה ביעדי הדרג המדיני אינה עוזרת בהקשר הזה.

מומלץ להשאיר את "הניצחון האלוהי" לנסראללה. אם אנחנו מחפשים מושג שהוא עדכני וצנוע יותר מהמושג "הכרעה", נכון יהיה לבחון את המושג "הצלחה" (לעמוד ביעדי הדרג המדיני) או את המושג "אכיפה" (של יעדינו על האויב).

היפוך האסימטריה והבנת ממדיה

בשנות ה־50 המוקדמות של המאה הקודמת האסימטריה שראתה מדינת ישראל מול אויביה הייתה שלילית. כלומר, ישראל הייתה הצד החלש כמעט בכל פרמטר שניתן להעלות על הדעת: השטח, האוכלוסייה, גודל הצבאות, המשאבים, תמיכת המעצמות ולפעמים גם איכות הנשק. בעשורים האחרונים התהפכה האסימטריה הצבאית, וישראל, הנלחמת בחזבאללה ובחמאס ואפילו במדינות כמו סוריה או איראן, נהנית מיתרון צבאי מובהק. היתרון הזה בא לידי ביטוי באיכות של מערכות הנשק, בסד"כ, בטכנולוגיה ובמשאבים.

עם זאת יש להבין שישראל נתקלת באסימטריה בממדים אסטרטגיים חשובים נוספים שבהם היא שוב הצד החלש – ממדים שמקשים מאוד על הפעלת כוחה העדיף. מדובר, בין היתר, באסימטריה ביעדים (ראו את הדיון לעיל במושג "ניצחון"). אויב אסימטרי חלש בהרבה, שלא הוכרע והחזיק מעמד 33 יום או 50 יום מול הצבא החזק ביותר במזרח התיכון, יטען, ובמידה רבה של צדק, לניצחון. גם האסימטריה בכללי האתיקה של הלחימה, בנורמות הלחימה ובלגיטימיות המטרות לתקיפה מקשה מאוד על מיצוי כוחו של צה"ל. אסימטריה נוספת היא בכושר העמידה, ברגישות לשיבוש אורח החיים הנורמלי ואף בנכונות להקריב, אם כי בסוגיה הזאת הוכיח הציבור הישראלי יכולת ספיגה ועמידות גבוהות ממה שציפו אויביו.

חשוב למקד את האסטרטגיה של צה"ל בתפקידו המרכזי

נשמעו טענות, שבין היתר באו לידי ביטוי גם בחלק מהמאמרים הכלולים בקובץ הזה, שלפיהן מסמך האסטרטגיה אינו כולל התייחסות לתפקידיו החברתיים המסורתיים של צה"ל בהיותו צבא העם. הכוונה היא למשימות לאומיות בתחומי החברה, החינוך וקליטת העלייה. אולם עם כל חשיבותם של הנושאים האלה, נכון למקד את צה"ל בתפקידיו המרכזיים: הגנה על ישראל, הרתעת אויביה ממלחמה והשגת יעדי המערכות והמלחמות בעתיד. "אסטרטגיית צה"ל" צריכה להתמקד בבניין הכוח, בהפעלת הכוח ובתכנון המוכנות למלחמה קצרה להשגת הכרעה ברורה ותנאים טובים ומנופים יעילים להסדרה מדינית. אם נדרש להוסיף ממדים נוספים ל"אסטרטגיית צה"ל", נכון שיהיו אלה הממדים החשובים של ערכי צה"ל ויישוב המתחים ביניהם בתרחישי לחימה שונים כמו גם אתיקה עדכנית של לחימה בטרור (שהרמטכ"לים בעשור האחרון היססו לאמץ).

הלמידה, התחקור והשיח הבין־מדרגי והבין־זרועי הם תנאי לרלוונטיות של "אסטרטגיית צה"ל"

"אסטרטגיית צה"ל" חייבת לכלול בתוכה אמירה ברורה בנוגע ללמידה בצה"ל ובנוגע לתרבות התחקור והשיח המצופה ממנו. צה"ל נמצא בתחרות למידה מתמדת עם האויב. האיראנים, חזבאללה וחמאס הוכיחו יכולת למידה מרשימה והשתפרו מעימות לעימות. אויבינו הוכיחו יכולת לשכלל את האסימטריה, להפעיל "כוח רך" – בעיקר לחימת משפט ותקשורת – ולסגור פערים טכנולוגיים באמצעות רכש של מערכות נשק מתקדמות. כל אלה מאתגרים את צה"ל ומחייבים אותו לתת מענה מתמיד במאמץ להיות כל הזמן צעד אחד לפני האויב. לשם כך על צה"ל להקפיד על תרבות למידה המבוססת על פתיחות לדעות שונות, על שיח לא היררכי, על הבנה ועל המשגה של המציאות המשתנה, על תחקור נוקב של הצלחות ושל כישלונות, על גיבוי, על העזה ועל יזמות עם מתן מרווח סביר לטעויות. אלה צריכות להיות מתוחקרות כדי להשתפר ולא כדי למצוא אשמים.

עידוד מצוינות אינטלקטואלית צריך להיות לא פחות חשוב מפיתוח מצוינות פיקודית וניהולית. צה"ל חייב לפתח ולשכלל את בתי הספר שלו בכל הרמות ולהציב בהם את טובי אנשיו. ארגון מצטיין נבחן בבתי הספר ובאקדמיות שלו ובמצוינות של סגלי ההוראה וההדרכה. מילוי תפקידי הדרכה וכן לימודים וכתיבת מחקרים חייבים להיות תנאי לקידום לדרגות בכירות. צה"ל חייב ליצור מסגרות שיח ולמידה ברמה המטכ"לית וליזום למידה ושיח עם הדרג המדיני, אם הדרג המדיני אינו יוזם זאת בעצמו.

הערות

1. דוד בן־גוריון, **צבא וביטחון**, מערכות, תל־אביב, 1955, עמ' 141–142.
2. דוד בן־גוריון, **ייחוד וייעוד – דברים על ביטחון ישראל**, מערכות, תל־אביב, 1971, עמ' 167–168.
3. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 11, ראו נספח בספר זה. http://goo.gl/fGpGiu
4. **שם**
5. כמו שהוצאו אל הפועל במלחמת לבנון הראשונה מול מערך ההגנה האווירית של סוריה בבקעת הלבנון, במלחמת לבנון השנייה מול מערך הפאג'רים והטילים ארוכי הטווח של חזבאללה ומול מרכיבי כוח מרכזיים בחמאס ב"עופרת יצוקה" וב"עמוד ענן" (אך לא ב"צוק איתן").
6. **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 16.
7. **שם**, עמ' 15.

נספח: אסטרטגיית צה"ל

בלמ״ס

לשכת הרמטכ״ל

אסטרטגיית צה״ל

אב התשע״ה

אוגוסט 2015

בלמ"ס
3

שינויים רבים התרחשו בשנים האחרונות בסביבה האסטרטגית והביאו לשינוי במאפייני האיום ובעוצמתו על מדינת ישראל, אשר נפרס מהמעגל הראשון ועד איומים רחוקים. התפיסה כפי שגובשה מבוססת על ההבנה כי האיומים הקונבנציונליים והבלתי קונבנציונליים במעגל הראשון נמצאים בירידה ומנגד מאותרת עלייה באיומים תת- קונבנציונליים (ארגוני טרור, תת"ק, תמ"ס וכד') ואיומי סייבר. לצד זה מלווה את כתיבת שורות אלה ההבנה כי במעלה התר"ש יש לבנות את כוחו של צה"ל הן להגנה רב-זירתית ורב ממדית והן להתקפה במספר חזיתות בו זמנית ולכך עלינו להיערך ליום פקודה.

מסמך "אסטרטגית צה"ל" מציג את השינויים הנדרשים בצה"ל לאור אתגרי העתיד והשינויים במאפייני האויב, כגון חיזוק אפקטיביות התמרון היבשתי ושיפורו, גיוון היכולות המבצעיות במערכה שבין המלחמות, חיזוק הממד הקיברנטי ושימור ברור של העליונות המודיעינית, האווירית והימית. בהיבטי הפעלת הכוח מתבססת האסטרטגיה על העקרונות שלא נס לֶחם – הרתעה, התרעה, התגוננות, הכרעה וניצחון. לצד זה התפיסה מסדירה את תפיסת הפיקוד והשליטה בלחימה מתוך רצון לאפשר הפעלה אפקטיבית של יכולות צה"ל בכל זירת המלחמה.

העיסוק ב"אסטרטגיית צה"ל" מלווה את העשייה המבצעית בצה"ל זה שנים ארוכות. התפיסה כפי שגובשה במסמך זה תעמוד בבסיס התהליכים שיוביל צה"ל במסגרת תר"ש "גדעון" ותהיה מצפן להפעלת הכוח ולבניינו וזאת מתוך רצון למצות את היכולת, תוך לימוד השינויים במאפייני האויב וההכרה בעוצמתו של צה"ל.

גיבוש האסטרטגיה אינו המבחן העליון, חובת ההוכחה הנה בביצוע המשימות בפועל בשגרה, בחירום ובמלחמה. צה"ל יעמוד בהצלחה בכל משימה ובכל אתגר ולממש את יעודו – להגן ולנצח.

אב התשע"ה
אוגוסט 2015

רב-אלוף גדי איזנקוט
ראש המטה הכללי

בלמ"ס
5

תוכן העניינים

מבוא 7
פרק א – המסגרת האסטרטגית 9
היעדים הלאומיים 9
גורמי האיום 9
עקרונות תפיסת הביטחון הלאומי 9
הזיקה בין המטרות הלאומיות ובין הפעלת הכוח 10
פרק ב – הסביבה האסטרטגית והמבצעית 11
המאפיינים בסביבה הבין לאומית והאסטרטגית 11
המאפיינים בסביבה המבצעית 11
מתארים נוספים שאינם במוקד התפיסה 12
פרק ג – הפעלת הכוח של צה"ל 13
העקרונות הכלליים להפעלת הכוח של צה"ל 13
תכלית הפעולה הצבאית במצבי התפקוד של צה"ל 14
מערכות במצבי חירום ומלחמה 15
עקרונות הפעלת כוח במצבי חירום ומלחמה 16
יכולות ומאמצים עיקריים במצבי מלחמה וחירום 17
פירוט המאמצים 18
עקרונות הפעלת הכוח בשגרה 19
הרתעה 19
המערכה שבין המלחמות (מב"ם) 20
השגת הלגיטימציה ושימורה 21
מערכות מול מדינות ללא גבול משותף 21
פרק ד – תפיסת הפו"ש וארגון צה"ל ללחימה 23
המפקדה הכללית 23
הרמטכ"ל כמפקד המערכה 23
המפקדות הראשיות 24
עקרונות הפיקוד והשליטה 24
פרק ה – בניין הכוח של צה"ל 25
עקרונות מנחים לבניין הכוח 25

בלמ"ס
6

תכנון ויישום בניין הכוח 26
מיצוי משאבים 26
מסה קריטית 27
תעדוף עקרוני לבניין הכוח 27
יכולות הליבה הנדרשות בצה"ל 27
יכולות נדרשות בתחום ההגנה 28
הגנת גבולות בחירום ובמלחמה 28
הגנת גבולות בשגרה 28
ההגנה מפני תמ"ס 28
יכולות נדרשות בתחום ההתקפה 28
תמרון יבשתי 29
אש מערכתית 29
פשיטת סד"כ חי"ר מהאוויר 30
הפעלת כוחות מיוחדים בעומק 30
בניית יכולת לצרכי המב"ם 30
בניית יכולת במרחב הסייבר 30
פיתוח יכולות מאפשרות 31
ניהול סיכונים למול תרחישים שאינם במיקוד התפיסה 32
פיתוח יכולות מול מדינות ללא גבול משותף 32
סיכום 33

בלמ"ס
7

מבוא

1. מסמך **'אסטרטגיית צה"ל' הוא אבן הראשה להכוונת הפעלת הכוח ולבניינו**, והוא עוסק בנושאים האלה:[1]

א. האופן שבו צה"ל מנתח את סביבת הפעולה הפנימית והחיצונית.

1) תיאור תפיסת הביטחון של מדינת ישראל (כמשתקף מעבודות עבר ומהאופן שבו פועלת ישראל).

2) תיאור סביבת הפעולה של צה"ל – הבין לאומית, האסטרטגית-אופרטיבית והפנימית.

ב. **אסטרטגיית הפעלת הכוח**, תוך מיקוד ביסודות המשותפים לזירות המבצעים השונות שבהן העימות הוא מול אויב תת-מדינתי (כגון ארגוני החיזבאללה והחמאס). ההקשר הייחודי לזירות המבצעים נדרש להיות מפותח בתהליך מקביל, ועיקרו – החלת העקרונות הכלליים במצבי התפקוד השונים על האתגר המבצעי הייחודי לזירה.

ג. **תפיסת הפו"ש וארגון צה"ל ללחימה** תוך הגדרת תפקידי המפקדה הכללית ותפקידי המפקדות של זירות המבצעים, קביעת הרמטכ"ל כמפקד המערכה היחיד בצה"ל ועקרונות הפיקוד והשליטה.

ד. **העקרונות לבניין הכוח והיכולות הנדרשות לצה"ל** תוך תעדופן העקרוני, כנגזרת מניתוח סביבת הפעולה והעקרונות להפעלת הכוח.

2. **אלה תהליכי ההמשך הנגזרים ממסמך זה:**

א. גיבוש של תפיסה כוללת להפעלת הכוח ותפיסות להפעלת הכוח בזירות המבצעים וכתיבתן על ידי מפקדי מפקדות הפעלת הכוח.

ב. גיבוש וכתיבה של תפיסות לבניין הכוח של הזרועות והאגפים בוני הכוח.

ג. המשך תעדוף היכולות הנדרשות לצה"ל ותוכניות ההתעצמות הנגזרות מאסטרטגיית צה"ל – תהליך שאותו צריכים להוביל אג"ת ואמ"ץ בשיתוף עם הזרועות ועם האגפים במסגרת ההכנות לתר"ש 'גדעון'.

---

[1] מסמך זה הוא גרסה בלתי מסווגת של מסמך אסטרטגיית צה"ל שגובש במסגרת תר"ש "גדעון".

בלמ"ס
9

פרק א
המסגרת האסטרטגית

1. אסטרטגיית צה"ל היא התשתית הרעיונית והמעשית לכלל מסמכי היסוד הצבאיים. ככזו היא מתבססת על האינטרסים הלאומיים החיוניים, על מוסכמות היסוד של הביטחון הלאומי ועל יסודות החשיבה והעשייה הצבאיים. היא מנחה כיצד לשלב את מוסכמות היסוד של הביטחון הלאומי בעקרונות ובכללים של התורות הצבאיות.

היעדים הלאומיים

2. אלה היעדים הלאומיים של מדינת ישראל:[2]

א. הבטחת קיומה של מדינת ישראל, הגנת שלמותה הטריטוריאלית וביטחון אזרחיה ותושביה.

ב. שמירת ערכיה של מדינת ישראל וצביונה כמדינה יהודית ודמוקרטית וכבית לעם היהודי.

ג. הבטחת חוסנה החברתי והכלכלי של מדינת ישראל.

ד. חיזוק מעמדה הבין לאומי והאֶזורי של מדינת ישראל, תוך חתירה לשלום עם שכניה.

גורמי האיום

3. האיומים על מדינת ישראל הם אלה: **מדינות** – רחוקות (אירן) וקרובות (לבנון), כושלות, בתהליכי התפרקות (סוריה); **ארגונים תת מדינתיים** (חיזבאללה, חמאס); או **ארגוני טרור ללא זיקה למדינה או לקהילה מסוימת** (ג'יהאד עולמי, גא"פ, דאעש ואחרים).

עקרונות תפיסת הביטחון הלאומי

4. ההיבט הצבאי של תפיסת הביטחון – הרתעה, התרעה, התגוננות והכרעה – בא לידי ביטוי בעקרונות האלה:

א. הישענות על **אסטרטגיה ביטחונית הגנתית**. המוכוונת להבטיח את קיומה של ישראל, ליצור הרתעה אפקטיבית, לנטרל איומים במידת הצורך ולדחות עימותים.

ב. **תפיסה צבאית התקפית** – הנחת היסוד היא שאי אפשר להכניע את האויב במגננה. לכן נדרשת הפעלת כוח התקפית להשגת תוצאות צבאיות ברורות. הפעלת הכוח תיעשה בנחישות כדי להשיג את היעדים המדיניים, תוך פעולה על פי כללי המשפט הבין לאומי בדגש על דיני המלחמה[3] ושימור הלגיטימציה של מדינת ישראל.

ג. **שיתוף פעולה אסטרטגי** – חיזוק היחסים עם ארצות הברית ופיתוח קשרים אסטרטגיים עם עוד מדינות מפתח. נוסף על ביסוס וחיזוק מוקדי תמיכה בעולם.

---

[2] מתוך עבודת המטה לפיתוח תפיסת הביטחון הלאומי (מסמך מרידור, התשס"ז-2007).

[3] בבסיס דיני הלחימה ארבעה עקרונות יסוד שיש ליישם לפי ההקשר: הצורך הצבאי, האבחנה, המידתיות וההומאניות.

ד. **חיזוק מעמדה של ישראל בזירה האֵזורית** – תחזוק הסכמי השלום, ומיצוי פוטנציאל שיתוף הפעולה עם גורמים מתונים במרחב.

ה. **שמירת היתרון היחסי** המבוסס על איכות אנושית, על יכולות טכנולוגיות מתקדמות (אמל"ח) ועל מודיעין לסוגיו.

5. הרעיון המסדר של תפיסת הביטחון הוא:

א. **קיום תקופות רגיעה ביטחונית ארוכות** כדי לאפשר את פיתוח החברה, המדע והכלכלה וגם לשפר את מוכנותה לחירום ולמלחמה.

ב. **יצירת הרתעה** כלפי הסביבה האֵזורית ומול גורמים העלולים לחולל איומים, על בסיס החזקת עוצמה צבאית חזקה ורלוונטית, ונחישות להפעיל את הכוח הצבאי במלוא העוצמה הנדרשת בעת הצורך.

ג. **בשגרה** – מימוש, העמקה ותחזוקה של ההרתעה על ידי בניין כוח ויצירת איום אמין ביחס לנכונות ולמוכנות לעשות שימוש בכוח הצבאי. בה בעת, הפעלת כל ארגוני הביטחון במתואם לצורך פגיעה ביכולות האויב ובבניין כוחו.

ד. **בחירום ובמלחמה** – הסרה מהירה של האיום, תוך צמצום הנזק למדינת ישראל וכדי לחזק את ההרתעה של ישראל במרחב.

הזיקה בין המטרות הלאומיות ובין הפעלת הכוח

6. כאשר נדרש להפעיל את הצבא, אמור הדרג המדיני לנסח את ההנחיות לצבא כלהלן:

א. מהן המטרות ומהם מצבי הסיום האסטרטגיים הנדרשים.

ב. מהו תפקיד הצבא וכיצד הוא משתלב בהשגת מטרות אלה.

ג. מהם האילוצים בשימוש בכוח הצבאי.

ד. הגדרת המאמצים הנוספים (מדיני, כלכלי, תקשורתי, חברתי) ותפקיד צה"ל בהקשרם.

7. הנחיות הדרג המדיני מחייבות בירור ושיח שוטף בין הדרג הצבאי הבכיר (הרמטכ"ל) לדרג המדיני. ההנחיה המדינית היא הבסיס לתהליכי החשיבה האסטרטגיים במטכ"ל אך היא גם מושפעת מהם – ישנה השפעה הדדית.

בלמ"ס
11

פרק ב
הסביבה האסטרטגית והמבצעית

1. בשנים האחרונות חל שינוי באיום על מדינת ישראל. בעבר האויב חתר לקדם חזון שבו הודגש הנושא הלאומי הערבי וחתר בעיקר להכריע את ישראל באמצעות צבאות סדירים, כיום האויב נושא דגל מקומי, עדתי ודתי ועבר למאפייני פעולה המשלבים פעולות צבאיות סדורות, גרילה, טרור ומערכה "רכה".

המאפיינים בסביבה הבין לאומית והאסטרטגית

2. **בסביבה החיצונית לישראל אפשר לזהות את ההגיונות האסטרטגיים האלה:**

א. האויב שואף להחיל שלטון אסלאמי במזרח התיכון ובכלל זאת בשטחי המדינה. הוא פועל לשחוק את החברה הישראלית ולהתיש אותה, מתוך הנחה שכושר עמידתה נמוך.

ב. תנועות "ההתנגדות" האסלאמיות שואפות להחליף את שלטון המדינות, ומנסות להתבסס באזורי סְפר נמוכי משילות.

ג. קשיים מול מדינות בעולם המערבי, המשפיעים על הלגיטימציה הבין לאומית של ישראל.

3. **בסביבה הפנים ישראלית:**

א. ישראל היא מדינה שוחרת שלום החותרת להימנע מעימותים.

ב. אם ייכפה עימות על מדינת ישראל, היא תרכז את יכולותיה ותנצח בו.

ג. שינויים בסדר העדיפויות הלאומי מובילים לצמצום ההשקעה בביטחון לטובת פיתוח חברתי וכלכלי. לצד זה נשמרת הציפייה להכרעה מהירה ולהגנה בפני כלל האיומים.

המאפיינים בסביבה המבצעית

4. **מאפייני הפעלת הכוח של האויב השתנו והם מציבים אתגרים חדשים בפני צה"ל:**

א. ירידת איום הצבאות הסדירים המדינתיים ועליית איום של ארגונים תת-מדינתיים, בלתי-סדורים או סדורים למחצה, הנתמכים על ידי איראן, ושואפים בעצמם להפוך לישויות שלטוניות (ירידה באיום התמרון לשטחנו והותרת איום חדירה מוגבלת לשם פח"ע או הישגיים תודעתיים).

ב. עליית איום האש על העורף (היקף, הספק, דיוק, גודל רש"ק, שרידות), וניסיון להציב איום אסטרטגי מול נקודת תורפה לאומיות ומשק המדינה. זאת תוך, מאמץ רצוף להבטיח שרידות מערך האש על ידי ביזור, הסתרה, מיגון ושימוש בסביבה אזרחית כדי לאפשר כושר מיקוח ו"תמונות ניצחון".

ג. פריסה והיטמעות האויב באזורים אזרחיים מיושבים כדי להקשות על הלחימה של צה"ל, להגדיל את הפגיעה בבלתי מעורבים ולפגוע בחופש הפעולה של צה"ל.

בלמ"ס
12

ד. יכולות לחימה (מטענים, רק"ק קצ"ט, נ"ט, טק"א, טח"י, ל"א, תת"ק) שנועדו להרתיע ולשבש את מאמצי צה"ל ביבשה, באוויר ובים, לקזז מהיתרונות הטכנולוגיים שלו, למקסם אבֵדות אזרחיות וצבאיות ולהגביר את הלחץ האסטרטגי על ישראל.

ה. גישה רב-ממדית תוך כדי מערכה ובין מערכות, הכוללת מתקפות סייבר, מאמץ תודעתי ומשפטי, פח"ע בארץ ובחו"ל כגון: חטיפת אזרחים וחיילים לצורכי מיקוח ועוד.

5. **בהקשר ליכולות המבצעיות:**

א. עלויות אמצעי האש, המודיעין וההגנה של צה"ל מאמירות נוכח האתגר המבצעי שהאויב מציב, בעלויות נמוכות באופן ניכר.

ב. שמירת היתרון הטכנולוגי של צה"ל עומדת בפני מבחן עקב התפשטות חלק מהטכנולוגיות שהיו נחלת תעשיות ביטחוניות-מדינתיות לשוק האזרחי.

6. במערכות האש מנגד מול ארגונים אסלאמיים תת-מדינתיים צה"ל יידרש:

א. לסיים את המערכה בניצחון ולהכתיב את תנאי סיום הלחימה.

ב. לצמצם באופן ניכר את הפגיעה בעורף.

ג. לכונן מציאות ביטחונית משופרת אחרי הלחימה שתקשה על התעצמות האויב מחדש.

ד. לשמר את הלגיטימציה להפעלת הכוח.

7. במישור הצבאי העימות יחייב החלטה על השילוב המיטבי ותעדוף המאמצים השונים – הגנתיים, התקפיים, מבצעים מיוחדים לסוגיהם ושאר המאמצים המסייעים – כדי לנהל מערכה שתומכת מיטבית בתכלית המדינית והאסטרטגית ועולה בקנה אחד עם המשאבים המוקצים לה.

מתארים נוספים שאינם במוקד התפיסה

8. במסגרת הערכת כלל הסיכונים וההזדמנויות, יש להתחשב בתפניות בשל אי הוודאות הרבה באזור.

בלמ"ס
13

פרק ג
הפעלת הכוח של צה"ל

1. בפרק יוצגו העקרונות הכלליים להפעלת כוחו של צה"ל בשגרה, במלחמה ובחירום, היעדים המדיניים והאסטרטגיות המרכזיות הנדרשות מצה"ל, מצבי התפקוד הבסיסיים של צה"ל ומאפייני הפעולה והגיונות הפעולה בהם.

העקרונות הכלליים להפעלת הכוח של צה"ל

2. להלן העקרונות הכלליים להפעלת הכוח של צה"ל:

א. **מניעת עימות והרתעת אויב**:

1) מערכה להחלשת גורמי הכוח השליליים, לפגיעה ביכולות האויב ולהמחשת מוכנות גבוהה ומיידית למימוש ייעוד הצבא – **להגן ולנצח**.

2) הרחבה והעמקה של שותפות אזורית ובינ"ל מול האויבים.

ב. **התרעה ומודיעין[4] על יכולותיו וכוונותיו של האויב:**

1) שימור עליונות מודיעינית שתאפשר התרעה מספקת על יכולות האויב ועל כוונותיו.

2) שימור יכולת התרעה מול מדינות, ארגונים צבאיים תת-מדינתיים וארגוני טרור, כולל זיהוי תפניות – בכל הרמות: אסטרטגית, מערכתית וטקטית.

3) מודיעין המאפשר תכנון מבצעי ופגיעה איכותית באויב.

ג. **התגוננות והגנה**:

1) הגנה בכל ארבעת הממדים (יבשה, ים, אוויר וסייבר).

2) הגנה על אזרחי מדינת ישראל ותושביה, על תשתיתה ועל שלמותה הפיזית (שימור ריבונות).

3) מניעת כל הישג טריטוריאלי, בתום העימות, מהאויב וצמצום הישגי האויב בשאר הממדים.

---

4 **מודיעין לאומי** - מודיעין שיאפשר גיבוש אסטרטגיה לאומית ביטחונית, קביעת אימוי ייחוס ותרחיש ייחוס לבניין כוח, אשר יאפשר ניצול מיטבי של המשאבים בכל נקודת זמן נתונה, בהתאם להתפתחויות בזירה ויאשר הסטת משאבים בין מוכנות להתעצמות וזיהוי תפניות, אשר מצריכות היערכות שונה של צה"ל. כולל יכולת שתאפשר זיהוי תפניות ויכולת לתת מענה לסוגיות בכלל הרבדים הקשורים לביטחון הלאומי (לא רק בהקשר הצבאי).
מודיעין אסטרטגי- מודיעין שיאפשר עיצוב ותכנון של מערכות, ניסוח תכלית אסטרטגית בת השגה בשפה צבאית ומדידה, אשר משקפת את מטרות הדרג המדיני בזירת המלחמה ומתואמת איתו.
מודיעין מערכתי - מודיעין שיאפשר הפעלת כוח ברמה המערכתית (לאור ניתוח מרכזי הכובד של האויב) והטקטית, לטובת מקסום הפגיעה באויב והשגת יתרון טקטי בכל הממדים. מודיעין זה יגיע מכלל סוכנויות האיסוף ועד רמת הגדוד, המטוס הבודד והספינה (בהתאם לרלוונטיות).

בלמ"ס
14

ד. **ניצחון והכרעה**:

1) מימוש העליונות הצבאית כדי להשיג את מטרות המבצע כפי שיגדיר הדרג המדיני כדי לשפר את מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל.

2) שימור רציפות המאמץ המשקי והמלחמתי באמצעות הגנה אפקטיבית ורב-ממדית (יבשה, ים, אוויר, סייבר).

3) ברמה הטקטית – הכרעת האויב בכל מפגש.

תכלית הפעולה הצבאית במצבי התפקוד של צה"ל

3. ניתן להגדיר כמה יעדים מדיניים ואסטרטגיות מרכזיות להפעלת הכוח:

א. **דחיית העימות הבא** על ידי הפעלת כוח בשגרה.

ב. **שימור המצב האסטרטגי או שיפורו** לאחר שהאויב החל בפעולה אלימה המאופיינת בשינוי דפוסי פעולה וכוונות.

ג. **שינוי המצב מיסודו** עד כדי שינוי מאזן אסטרטגי המתבטא בנטרול שחקנים או בשינוי מהותי ביכולותיהם או מעמדם.

4. לצד הרצף של קשת המבצעים מוגדר רצף במצבי התפקוד הצבאי והוא מבחין בין שלושה מצבים: **שגרה, חירום ומלחמה (שַ"ם).** הגדרת מצב התפקוד היא הגדרת הרמטכ"ל לגבי צורת התפקוד הצבאית הנדרשת. הגדרה זו מסייעת לביטוי הבנת העימות במרחב, מסייעת לקיום דיאלוג עם הדרג המדיני, להגדרת מצב היסוד המדיני ולהחלטה על גיוס משאבי המדינה:

א. מצב ה**שגרה** כולל את הבט"ש, את העימות המוגבל והמתמשך ואת המערכה שבין המלחמות (מב"ם).

ב. מצב ה**חירום** מתייחס למערכות ולמבצעים מוגבלים שאינם במסגרת מלחמה.

ג. מצב **מלחמה**.

5. אסטרטגיית צה"ל מבוססת על מבצעים המאפשרים את השגת ההישג הנדרש. זאת תוך ארגון המשימות, המשאבים וסמכות הפיקוד בצורה המאפשרת פעולה מיטבית והשגה של היעדים שהוגדרו.

6. צה"ל יספק מענה למהלכי פתע יזומים, ויפעל לאיתור הזדמנויות אסטרטגיות במרחב.

7. מאפייני הפעולה במצבים השונים והגיונות הפעולה בהם:

א. **במצב שגרה** – פעולות הגנתיות, התקפיות, יצירת לגיטימציה ופעולות לא צבאיות שנועדו לצמצם את חופש הפעולה של היריב ולהגדיל את חופש הפעולה של מדינת ישראל.[5]

ב. **במצב חירום** – הפעלת כוח צבאי בעוצמה מוגבלת (יחסית למצב מלחמה). תכלית הפעלת הכוח היא המחשת חוסר התוחלת בהפעלת כוח נגד ישראל וחזרה למצב שקט ורגיעה ללא חתירה לשינוי אסטרטגי מיידי. הפגיעה בשגרת החיים בעורף תהיה מוגבלת ככל האפשר. בנוסף, המערכה תמוקד להישג מוגבל/מתוחם.[6]

---

[5] מערכה זו תכלול את כלל המאמצים ותנוהל ברמה המדינתית, ובכלל זה מערכה משפטית, מערכה כלכלית ומערכה תודעתית והסברתית.

[6] מתוחם – ביחס להישג המרבי האפשרי של ניצחון מכריע. ההישג מתוחם ברמות האסטרטגית והמערכתית. ברמה הטקטית, ההישג הנדרש מיחידות יהיה הישג מלא של הכרעה טקטית.

ג. **במצב 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.**

מערכות במצבי חירום ומלחמה

8. התרחיש הבסיסי שפסקה זאת מתייחסת אליו הוא **עימות עם ארגונים צבאיים תת-מדינתיים** (מסוגם של חיזבאללה וחמאס, על מאפייניהם כפי שפורטו לעיל). למרות מיקוד התרחיש, המענה לו – גישות הפעלת הכוח ויכולות שיפותחו בבניין כוח – מתאים ברובו גם למערכות מול צבאות ומדינות.

9. כל הפעלת כוח היא בהקשר, בהיגיון ובדפוסי פעולה ייחודיים. כאן יוצגו שני דפוסים מרכזיים בעלי היגיון מובהק ושונה, הן מדינית והן צבאית, שעל בסיסם יפותחו תפיסות מבצעיות קונקרטיות המתאימות לזירות הלחימה השונות.

10. **ברמה האסטרטגית**, בכל סוגי המערכות, יש לחתור **לניצחון** שמשמעותו **השגת היעדים המדיניים שנקבעו למערכה**, באופן שיובילו לשיפור המצב הביטחוני לאחר העימות.

11. צה"ל ייתן מענה **לשני סוגי דרישות מאת הדרג המדיני**: הראשון – דרישה מצה"ל להשיג **הכרעה צבאית מלאה וברורה** של הארגון הצבאי שמולו.[7] השני – דרישה מצה"ל **לפגוע באויב באופן מוגבל ומתוחם**.

12. **מערכה להשגת הכרעה**

א. **ברמה האסטרטגית** בהגיון פעולה זה יש לחתור לניצחון תוך יצירת מצב שבו ניתן לכפות על האויב הפסקת אש או הסדרה מדינית, מתוך **עמדת כוח המבוססת על הכרעתו הצבאית**, או על אי יכולתו ואי רצונו להמשיך בלחימה. לניצחון המבוסס על הכרעה תרומה חשובה ליצירה או לחידוש הרתעה.

ב. בזירת המבצעים ובהפעלת הכוח נדרשת הכרעה טקטית ברורה שתוגדר על ידי שלילת רצונו ויכולתו של האויב להמשיך בלחימה ולפעול נגד כוחותינו. ההישגים העיקריים ביצירת הכרעה מול אויב דמוי חיזבאללה וחמאס יהיו:

1) שלילת יכולת על ידי השמדת כוחות האויב.

2) צמצום אפקטיביות היכולת נגד העורף הישראלי.

3) הגעה ליעדים אשר נתפסים בראיית האויב כבעלי ערך.

4) פגיעה ברצון האויב להמשיך בלחימה.

ג. נוסף על כך, בכל מערכה התקפית יינתן משקל משמעותי למרכיב המגננה והגנת הגבולות כמרכיב מרכזי שנועד לצמצם את הישגי האויב ולהגדיל את חופש הפעולה של צה"ל.

ד. הגישה המרכזית בצה"ל להשגת הכרעה היא **הגישה התחבולנית**.[8] 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. אלה נועדו לפגוע בתהליך קבלת ההחלטות של האויב כדי לשבש את אפקטיביות הפעולה שלו מוקדם ככל האפשר, הן בזמן והן ביחס לסך המשאבים העומדים לרשותו להפעלה, ותוך הפעלת מינימום משאבים של צה"ל.

---

[7] בדרך כלל כדי להשיג הישג מדיני ברור ומובחן, או השמדה או פגיעה קשה ביכולות צבאיות של ארגון או מדינה.

[8] Maneuver approach, הקרויה גם "גישת התמרון", מלשון (תמרון האויב).

בלמ"ס
16

13. **מערכה מוגבלת**

א. צה"ל יידרש לעתים לקיום מערכות שההישג הנדרש מהן מוגבל או תחום. לרוב, סוג מערכות זה יביא לתוצאה מוגבלת בהיבט הפגיעה באויב, במטרה להחזיר רגיעה ולהרתיע שוב בעתיד.

ב. הגיון הפעולה 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, ויצרו עליו לחץ להפסיק את פעולתו.[9]

ג. ההישגים המבצעיים במערכה זו מבוססים על שילוב של:

1) שלילה חלקית של יכולות ספציפיות של האויב.

2) פגיעה משמעותית ביעדים בעלי ערך אסטרטגי ובמוסדות שלטון התורמים למאמץ המלחמתי.

3) צמצום אפקטיביות היכולת נגד העורף הישראלי.

4) ריסון האויב מהחלטה על הפעלת אמצעים או שיטות לחימה – מניעת הסלמה על ידי איום בתגובה לכך.

ד. לשם המחשת הנזק הצפוי אם האויב ימשיך בלחימה נדרש לשלב מרכיבי תודעה שיחרגו מציפיות האויב.

עקרונות הפעלת כוח במצבי חירום ומלחמה

14. צה"ל פועל על פי עקרונות המלחמה וערכי רוח צה"ל, ומהם יודגשו עקרון הדבקות במשימה לאור המטרה, מיצוי הכוח וחתירה לניצחון.

15. מרכיבי היסוד בהפעלת הכוח בצה"ל בדגש על מצבי חירום ומלחמה יתבססו על:

א. **איכות** החלטות ויוזמה של מפקדים.

ב. **ביצוע משימות** מלא, מהיר, ובמינימום משאבים.

ג. **רוח לחימה** של מפקדים וכוחות.

16. במצבי החירום והמלחמה יפעל צה"ל לאור מספר עקרונות בסיסים שינחו את תכנון הפעלת הכוח בכל מתאר. יחד עם זאת, תהיה שונות בעוצמה ובהיקף הפעלת המאמץ ההתקפי (בהתאם לתכלית הפעלת הכוח, למערכה מוגבלת או למערכה להכרעה), כאשר מאמץ ההגנה על כלל רבדיו יופעל באופן מלא ורחב בכל סוג מערכה:

א. **מהלומה משולבת מיידית ובו זמנית** באמצעות שני מרכיבי יסוד: הראשון – **תמרון מיידי,** 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.

ב. **מאמץ מבצעים מיוחדים**.

---

[9] דפוס פעולה זה קרוי אכיפה.

ג. **מודיעין** איכותי לפגיעה משמעותית באויב, החל מפתיחת עימות ולכל אורכו, הן במאמצים ההגנתיים לנטרול יכולות התקפה של האויב, והן בתמיכת המאמצים ההתקפיים מנגד (אש) ומתוך מגע עימו (תמרון).

ד. **הגנה אפקטיבית נגד תמ"ס**.

ה. **כללכלת מלחמה** שמאפשרת מיצוי יכולות צה"ל לאורך כל שלבי הלחימה באופן שמבטיח את מימוש המשימה באפקטיביות מיטבית.

ו. **רשתיות** בין מגוון גדול מאוד של יכולות, אמצעים וידע.

ז. **שילוביות בין זרועית** למקסום יכולות צה"ל.

ח. **גמישות** בכל תחומי הפעלת הכוח כגורם המאפשר לעבור באפקטיביות בין מצבי הפעולה הנדרשים ובין הזירות, ולהתאים את הפעולות להתפתחויות בכל רמות המלחמה.

יכולות ומאמצים עיקריים במצבי מלחמה וחירום

17. הרמה האסטרטגית מתייחדת בניהול מבצעים רב-תחומי, רב-זירתי ובתכלול מאמצים.[10] המאמצים והיכולות המרכזיים שיופעלו במלחמה ובחירום, לשתי התכליות ובשני הגיונות הפעולה שתוארו, הם אלה (לא לפי סדר עדיפות):

א. **הגנה בו-זמנית** בכל זירות המבצעים ובכל הממדים.

ב. **יכולת התקפית** במספר חזיתות בו-זמנית על ידי:

1) **תמרון** יבשתי מיידי, שיהיה מהיר, קטלני, שריד וגמיש להעברה בין זירות וחזיתות.

2) הפעלת **אש** אפקטיבית, עוצמתית ואיכותית, מדויקת, רב-ממדית, בכל זירת המלחמה, בכל עת ובהפתעה.

3) תקיפה ופעולה **בעומק** ע"י תקיפה באש, תמרון ממוקד ומבצעים מיוחדים.

ג. **מודיעין איכותי** בכל הרמות לצורך גיבוש אסטרטגיה לאומית ביטחונית, עיצוב ותכנון של מבצעים והפעלת כוח ברמה המערכתית והטקטית.

ד. שימור **רציפות המאמץ** המלחמתי והמשקי (עורף) באמצעות התגוננות רב-שכבתית (מודיעין להתקפה, גילוי להתרעה, חסימה ושיבוש, הגנה אווירית, מיגון ועוד).

ה. **שילוביות** מלאה, על בסיס יכולת **לחימה רשתית**, של כל גורמי הכוח בצה"ל.

ו. **מענה לוגיסטי** (משקי וצבאי) רב-זרועי וגמיש בכל זירת המלחמה.

ז. **חקירה ולמידה** מתמידות של הסביבה האסטרטגית והאופרטיבית תוך מימוש ההשתנות הנדרשת מצה"ל.

ח. יכולת **לנהל מאמצים הסברתיים ומשפטיים** יעילים בעת הלחימה ואחריה, במטרה ליצור לגיטימציה לפעולה.

---

[10] **מאמץ (effort)** (ראה הוראת אמ"ץ תוה"ד 1.22 מתאריך 1 באוקטובר 2014) – (ברמות המערכה והאסטרטגיה הצבאית) כינוי בתחום המבצעים, לאיגודם הארעי של כוחות ומשאבים תחת סמכות אחת, כדי להשיג משימה.
למאמץ שלושה מרכיבים: **משימה** – המטלה שהוטלה על מפקד המאמץ; **משאבים צבאיים** – אמצעים ומקורות הכוח הצבאי (סד"כ, מפקדות ואמל"ח מזרועות שונות) שהוקצו למפקד המאמץ כדי לעמוד במשימה; **סמכות** – כוח חוקי למפקד המאמץ להטיל על פקודיו מטלות כדי לאצול להם מכוחותיו וליצור אצלם את חובת האחריות על כל המשאבים שהוקצו.

בלמ"ס
18

פירוט המאמצים

18. **מאמץ מודיעין להתרעה לפני עימות ולתכנון מבצעים**

א. הצבעה על סיכון או על איום העשוי להתממש ומצריך היערכות למתן מענה.

ב. מתן התרעה למתקפת פתע על עורף ישראל באמצעות נשק תלול מסלול ופשיטות קרקעיות במרחב הגבול, התרעה מפני השתנות משמעותית בסביבה והתרעה על הפתעות טכנולוגיות ותפיסתיות שהאויב מכין.

ג. מודיעין לתכנון וניהול מבצעים הנדרש בכל רמות הפעולה.

19. **מאמצים התקפיים: תמרון, אש, מיוחדים וסייבר**

הפעלת הכוח ההתקפי במלחמה ובחירום לשתי התכליות ובשני ההגיונות שתוארו תתבסס על הפעלת הכוח ההתקפי באמצעות: תמרון, אש, מיוחדים, במקביל למאמץ הגנה, בו-זמני ומיידי. תוך מיצוי יכולת מודיעין, פו"ש ויכולת רשתית. מרכיבי הפעולה הבסיסיים יהיו:

א. **מאמץ תמרון לחזית ולעומק:** פעולה התקפית יבשתית תבוצע 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.

ב. **מאמץ אש:** הפעלת אש מערכתית בקצב רציף ובהספק מרבי למן פתיחת העימות בעומק ובחזית. הפעלת האש תיבחן אל מול עקרונות המידתיות והערכיות, ושיקולי הלגיטימציה יהיו משניים להם. ניהול 'כלכלת חימושים' ומיצוי מגוון חימושים בתמהילים שונים יהיו מרכיב מרכזי בתכנון הפעלת מאמץ האש מתחילת הלחימה.

ג. מאמץ **מבצעים מיוחדים**.

ד. **מאמץ בסייבר במסגרת** מצב מלחמה או חירום יתמוך במאמצי ההגנה וההתקפה בכל רמות הלחימה – אסטרטגי, אופרטיבי וטקטי.

20. **המאמצים ההגנתיים**

א. **הגנה** למניעת הישגים טריטוריאליים מהאויב במרחבי הגבולות:[11] מול ארגונים המצויים במוקד התפיסה, מדובר בהגנה מפני פשיטות, התקפות ופיגועים מורכבים כולל בממד האווירי והימי. יכולת הגנה זו תבוסס על:

1) גמישות בהפעלת כוחות צה"ל במרחבי הגבולות.

2) צמצום נקודות התורפה האזרחיות (כולל פינוי אזרחים מישובים מאוימים) במרחב הגבול.

3) איסוף מודיעין ומערכות התרעה.

ב. **הגנת העורף (התגוננות)**: הגנה על העורף האזרחי ועל העורף הצבאי מפני מתקפת תמ"ס, לצד הבטחת רציפות תפקוד ההתקפה, שלאורם סדר העדיפות להגנה יהיה:

1) הגנה שמאפשרת את רציפות הפעלת הכוח הצבאי הן להגנה והן להתקפה – כולל מערכי ליבה בעורף הצבאי ובעורף האזרחי.

2) הגנה על תשתיות לאומיות חיוניות ומוסדות שלטון כדי לשמר את רציפות התפקוד המדינתי.

---

[11] מניעת ההישג תימדד בסוף קרב ההגנה

3) הגנה על מרכזי אוכלוסייה.

4) במערכות שההישג הנדרש מהן מוגבל, ייבחן הצורך לתעדף הגנה ישירה על העורף האזרחי.

5) המרכיבים המרכזיים ביכולת הגנת העורף הם ההגנה האקטיבית, מערכות ההתרעה והמיגון הפיזי.

ג. ההגנה בסייבר במלחמה ובחירום חיונית כדי לאפשר הן את הפעלת מוסדות המדינה בעימות והן כדי לאפשר פעולה אפקטיבית של צה"ל, המבוססת על רשתיות.

21. **המאמצים המאפשרים** נועדו לתמוך במאמצים ההתקפיים וההגנתיים, כמו מאמצי לוגיסטיקה ותקשוב.

22. **המאמץ מדינתי, התודעתי והמשפטי לשימור ולשיפור לגיטימיות הפעולה** יחל כבר בשלב ההכנות, ויימשך תוך כדי המערכה כדי ליצור, לשמור ולשפר את לגיטימיות הפעולה הן במדינת ישראל והן בקהילה הבין-לאומית. יופעלו מאמצי תודעה פנימיים וחיצוניים, מאמצים בזירה הבינ"ל ברמה הדיפלומטית, בזירה התקשורתית ובתחום המשפטי.

עקרונות הפעלת הכוח בשגרה

23. כאמור, התכלית בשגרה היא לשמר את הביטחון, להרתיע את האויב מפעולות נגד מדינת ישראל ולדחות את העימות הבא ככל האפשר על ידי שילוב פעולות חשאיות וגלויות כאחד.

24. הפעלת הכוח בשגרה כוללת פעולות אלה:

א. מאמץ הגנתי מתמשך על מדינת ישראל שיש בו כדי לאפשר אורח חיים תקין לאוכלוסייה (פעילות בט"ש, הגנה על הגבולות ובתוכם, הגנה בסייבר).

ב. הרתעה באמצעות מאמץ התקפי רציף ומתמשך (המערכה שבין המלחמות – מב"ם). מאמץ זה ברובו חשאי וחסוי ומשולב מאמץ תודעה.

ג. מבצעי סיוע אזרחי.

ד. יצירת לגיטימציה שתאפשר לפתוח בעימות, תשרה חופש פעולה של כוחותינו ותשלול את חופש הפעולה של האויב בשגרה, בחירום ובמלחמה.

הרתעה

25. ההרתעה נוצרת בתודעה, אך היא מתבססת גם על רכיבים פיזיים ומוחשיים שמהווים חלק משיקולי האויב, כגון תוצאות עימותים קודמים, פעולות בשגרה הממחישות את חוסר התוחלת בעימות ואיום מתמיד בהפעלת כוח.

26. **ההרתעה הכללית והבסיסית של מדינת ישראל**, הנסמכת על יתרונו ועל עוצמתו של צה"ל, עודנה קיימת, אך מידת הרלוונטיות שלה מצומצמת בהשוואה לעבר, משום שהאיום השתנה.

27. על ההרתעה להיות **ייעודית ומותאמת לכל אויב;** עליה להתבסס על ניתוח מתמשך של מאפייני האויב, שיקוליו, יכולותיו, זהותו ותהליכי קבלת ההחלטות שלו.

28. ההרתעה על כל אויב עליה להיות –

א. ללא הקשר מסוים – **כללית ומצטברת על פני זמן**, כדי לשמר את המצב הקיים ולעצב "כללי משחק" רצויים לישראל.

ב. במקרה של הקשר משברי מסוים – **ספציפית וממוקדת**, כדי לכפות על האויב לפעול, או להימנע מפעולה, כדי לעצור התדרדרות ולמנוע מלחמה.

ג. אלה מרכיבי ההרתעה:

1) איום אמין בפעולות התקפיות חריפות אשר יגבו מחיר כבד במקרה של תקיפה נגדנו. מרכיב זה מתבסס על –

א) **בניין כוח** שבחלקו גלוי לאויב, הממחיש את היכולת ואת המוכנות להסב לו נזק.

ב) **פעולות תודעה** המבטאות את נכונותנו לקבל עלינו סיכונים.

ג) **פעולות התקפיות מוגבלות** לאיתות על חריגה מ"כללי משחק" ונכונות לקבל סיכונים.

2) **בניין כוח** הממחיש את חוסר התוחלת לאויב (לדוגמה: מערכות הגנה).

3) **סיכול ושיבוש** יכולות.

29. חלק ניכר מהפעולות שנועדו להרתיע ייעשו במסגרת המב"ם.

המערכה שבין המלחמות (מב"ם)

30. הגיון הפעלת הכוח במב"ם הוא לשמר ולהעצים את הישגי המערכה הקודמת בשורת יעדים או מטָרות מִשנה שנועדו להרחיק את המלחמה:

א. להחליש את גורמי הכוח השליליים.

ב. לצמצם את התעצמות האויבים.

ג. ליצור תנאים מיטביים לניצחון במלחמה עתידית.

ד. ליצור לגיטימיות לפעולת ישראל ולשלול את הבסיס הלגיטימי לפעולת האויב.

31. ניהול המבצעים במסגרתה מבוצע על בסיס רעיון מסדר רב-תחומי, (צבאי, כלכלי, משפטי, תקשורתי ומדיני). כלומר, המב"ם מבטאת רעיון של מבצעים בעלי הגיון אסטרטגי אחוד.

32. הרעיון הבסיסי בהפעלת הכוח ההתקפי במב"ם הוא שילוב של –

א. **פעולה חשאית וחסויה**[12] בכל הזירות והמִמדים מחוץ לגבולות מדינת ישראל; מדיניות זו מבוססת מודיעין ומכוונת לפגוע במאמַצי האויב וביוזמותיו.

ב. **פעולה גלויה ליצירת הרתעה** – ממחישה את גבולות ההבלגה של ישראל.

כל זאת – תוך יצירת לגיטימציה לפעולת מדינת ישראל ותוך קיום מאמץ הגנתי רציף על ריבונות מדינת ישראל.

33. **אלה הם העקרונות המנחים** בהפעלת הכוח במב"ם **במערכה החשאית והחסויה**:

א. פעולה מבצעית יזומה ורציפה, מבוקרת ובה מופעלים כוחות בצורה חשאית וחסויה בפרקי זמן קצרים.

ב. שיתוף פעולה בין-ארגוני, מבצעי ומודיעיני.

---

[12] **מבצעים חסויים** – מבצעים שתוצאותיהם גלויות לאויב והם מתוכננים ומתבצעים כך שיסתירו את זהות העומד מאחוריהם, או יאפשרו לעומד מאחוריהם מידת הכחשה.
מבצעים חשאיים – מבצעים המנוהלים באופן שיבטיח סודיות או הסתרה. מבצע חשאי שונה ממבצע חסוי בכך שהדגש בו ניתן להסתרת המבצע ולא להסתרת זהות הגורם העומד מאחוריו

ג. שיתוף פעולה בין-לאומי לצורכי מודיעין וסיכול וכדי לשמר את לגיטימציית הפעולה של צה"ל ולצמצם את לגיטימיות הפעולה של האויב.

ד. פעולה במישור התודעתי, הכלכלי והמשפטי, כחלק מצמצום היכולות והלגיטימציה של האויב.

ה. צורך במודיעין נגיש ומדויק בכל ממדי הפעולה הנדרשים.

השגת הלגיטימציה ושימורה

34. האויב פעיל גם בממדים שאינם צבאיים-קינטיים והצליח בעבר לקזז מהישגי צה"ל במישורים הללו. למערכה זו היבט הגנתי והיבט התקפי. היא נועדה ליצור לגיטימציה לישראל (ובתוך זה חופש הפעולה לצה"ל), ובד-בבד ליצור דה-לגיטימציה לאויב (ועל ידי כך להצר את צעדיו).

35. שיטות הפעולה במערכה מחייבות אותנו למצות את מומחיותם של גופים שונים בצה"ל ומחוצה לו ולהבטיח את זרימת המידע והאגבור (סינרגיה) ביניהם. השיטות הללו כוללות, בין השאר, מודיעין, הסברה ציבורית, הסברה מקצועית, ל"פ, ערוצים דיפלומטיים ומדיניים, תהליכים משפטיים ועוד. כמו כן יש לשקלל את מצב הלגיטימציה בהערכת המצב הכוללת ולהתאים אליו מרכיבים רלוונטיים מתהליכי בניין הכוח והפעלתו.

36. למאמץ התודעה ייתכנו שלושה מאמצי משנה על ציר הזמן לפי מצבי התפקוד של צה"ל:

א. **המאמץ בשגרה** נועד לבנות את התנאים המיטביים ליצירת הלגיטימציה לצה"ל וליצירת תמיכה בין-לאומית. מאמץ זה תשתיתי ומכוון להשפעה ארוכת טווח, והוא משנה ומשפר את מצבו ודרך פעולתו של צה"ל לנוכח האתגרים שמציבים הטיעונים לדה-לגיטימציה לפעולה צבאית ישראלית, המתבססים בעיקרם על ניתוח ביקורתי של פעולות ישראל.

ב. **המאמץ בהקשר** כולל פעולות המתקיימות בזמן שגרה כחלק מהמב"ם ומכוון להשפעה בטווח הזמן הבינוני. המאמץ מקדם את הלגיטימציה לפעילות מבצעית של צה"ל בזירה, במתאר ובמבצע מסוים.

ג. **מאמץ מלווה או אוחר בחירום או מלחמה** המלווה את המערכה ואת המאמצים שלאחריה. מאמץ זה מכוון להשפיע הן בטווח הקצר – קידום הלגיטימציה להמשך הפעולה הצבאית עד לסיומה בתנאים הרצויים – והן בטווח הבינוני והארוך – שימור ההישגים האסטרטגיים של המערכה וחופש הפעולה להפעיל את הכוח מחדש בזירה ככל הנדרש.

מערכות מול מדינות ללא גבול משותף

37. מתאר פעולה זה אינו נמצא במוקד התפיסה, אך עקב ייחודיותו יופיע בה.

38. ההישג הנדרש מול מדינות ללא גבול משותף יתבסס בעיקרו על פעולה רציפה רב-תחומית בכל המצבים. תכלית הפעולה תהא מוכוונת הישג מוחשי מוגבל שנועד להרתיע מהסלמה.

39. הרעיון המסדר מבוסס על פעולה במסגרת המב"ם אשר נתמכת מודיעין רציף ומתמשך, המתקיימת בממד הפעולה האווירי בשילוב כוחות מיוחדים. פעולה זו תתבסס על פעולות חשאיות וחסויות עד כדי תקיפה מול מאמצי ההתעצמות של האויב ויוזמותיו ההתקפיות בשטחו וכן על הקטנת חופש פעולתו, שתשבש ותסכל את יכולותיו וכוונותיו.

40. אלה הם העקרונות המנחים להפעלת הכוח:

א. מודיעין מאפשר, נגיש ומדויק בכל ממדי הפעולה הנדרשים.

בלמ"ס
22

ב. פעולה מבצעית יזומה ומבוקרת, מתחת לסף המלחמה, בפרקי זמן קצרים.

ג. פעולה התקפית במדינת יעד.

ד. שיתוף פעולה בין-ארגוני - מבצעי ומודיעיני.

ה. שיתוף פעולה בינ"ל לצורכי מודיעין.

ו. שיתוף פעולה בין-לאומי לשימור לגיטימציית הפעולה של צה"ל ולצמצום לגיטימיות הפעולה של האויב.

ז. פעולה תודעתית רציפה לצמצום לגיטימיות הפעולה של האויב, צמצום חופש פעולתו עד כדי סיכול ושיבוש יוזמותיו.

בלמ"ס
23

פרק ד
תפיסת הפו"ש וארגון צה"ל ללחימה

המפקדה הכללית

1. המפקדה הכללית היא המפקדה העליונה בצה"ל, והיא כוללת את הרמטכ"ל ואת המטה הכללי כמטה המפקדה.
2. המפקדה הכללית היא הדרג היחיד בצה"ל העומד באורח קבע בקשר עם הדרג המדיני, והיא היחידה המוסמכת לתרגם את הנחיותיו לפעולות צבאיות.
3. המפקדה הכללית היא המפקדה האסטרטגית הרב-זרועית של צה"ל, והיא נועדה לפקד ולשלוט על הפעלת כוחות צה"ל בכל זירות המלחמה ועל בניין הכוח בצה"ל.
4. **הרמטכ"ל הוא מפקד המערכה היחיד בצה"ל**, ובאמצעות המפקדה הכללית הוא מפקד על כל המבצעים שצה"ל מקיים. המפקדה הכללית אחראית לתאם ולסנכרן בין כל המאמצים המופעלים ובכלל זאת המאמצים המופעלים על ידי המפקדות הראשיות להפעלת כוח בזירת המלחמה ובכל זירות המבצעים.
5. המפקדה הכללית מתפקדת גם כמפקדה מבצעית עליונה להפעלת כוחות היבשה.
6. המשאבים המבצעיים נתונים בידי המפקדה הכללית, והיא מקצה אותם למפקדות הראשיות למילוי משימותיהם לפי תעדוף הנובע ממשימות המוטלות עליהן. המפקדה הכללית תאזן בין המשימות המוטלות על המפקדות לבין המשאבים המוקצים להן.
7. **אחריות זו של המפקדה הכללית אי אפשר לבזרה או להעבירה למפקדות הראשיות**.

הרמטכ"ל כמפקד המערכה

8. הרמטכ"ל מפקד על כל המערכות של צה"ל וקובע את כל המאמצים והמשימות שמוטלים על המפקדות הראשיות במסגרתן. הרמטכ"ל הוא הקובע את הרעיון ואת התפיסה להשגת המשימה, וכפועל יוצא את המאמצים שיבצעו המפקדות הראשיות ואת יחסי הגומלין ביניהם.
9. הרמטכ"ל מפקד על המערכה באמצעות המפקדות הראשיות, המפעילות מאמצים שונים. המאמצים עשויים להיות עצמאיים, כלומר מאמץ המופעל על ידי מפקדה ראשית אחת בלבד או מאמץ המופעל על ידי כמה מפקדות במשולב (רב-מפקדתי). בין המאמצים מתקיימים יחסי גומלין המוסדרים כחלק מהסדרת הפו"ש במערכה.
10. **לכל מערכה יש לבנות ארכיטקטורת פו"ש מתאימה**. ארכיטקטורת הפו"ש תתוכנן באופן הממקסם את הפעלת הכוח. ארכיטקטורת הפו"ש תמצה את יכולות צה"ל גם במאמצים העצמאיים וגם במאמצים המשולבים. לכן יש לתכננה בנוהל הקרב, לקובעה בתחילת האירוע ("מעבר מתוכנית לפקודה") ולבוחנה במהלכו – ובמידת הצורך אף לשנותה.

בלמ"ס
24

המפקדות הראשיות

11. זירות המבצעים הן מרחבי פעולה המוקצים כמרחב אחריות למפקדי המפקדות הראשיות. למפקדים אלו אחריות כוללת להשגת המשימות במרחב האחריות שלהם.

12. מפקדי המפקדות הראשיות נדרשים לממש את סמכותם על זירת המבצעים שבאחריותם, בשלושת מצבי השח"ם. במסגרת זאת הם נדרשים לממש שתי משימות יסוד: האחת **להגן על ריבונות מדינת ישראל** במרחבם (הגיאוגרפיים / מימד), והאחת **לפתח ידע מבצעי** על המרחב שהם אחראים לו על כל היבטיו.

13. אחריות המפקדה הראשית לפיתוח הידע היא בהקשרים רחבים גם בעבור עצמה וגם בעבור המפקדות הראשיות האחרות. התהליך יבוצע בשיתוף המפקדות.

עקרונות הפיקוד והשליטה

14. **פיקוד משימה** – עומד בבסיס תפיסת הפו"ש ומחייב שימור על אף ריבוי אמצעי השו"ב ותהליכי זרימת המידע בין הרמות השונות.

15. **אחדות הפיקוד** – כל מפקד נתון למרותו של **מפקד אחד** בכל נקודת זמן. פקודות יינתנו לפי שרשרת הפיקוד ולפי העיקרון שהפקודה האחרונה היא הקובעת – ובסמכות הממונה לבטל את פקודת הכפוף לו.

16. **הגדרת המשימה** – הדרג הפוקד מגדיר: **משימה,**[13] **משאבים, סמכות פיקודית**.

17. **תהליכי הפו"ש האחוד בצה"ל** – תהליכי נוהל הקרב וניהולו יהיו אחודים בכל צה"ל ויתבססו על התו"ל הבסיסי של צה"ל ועל שפה משותפת פשוטה ובהירה.

18. **יצירת התנאים המיטביים** – על כל רמה פיקודית מוטלת האחריות ליצור לרמות הכפופות לה את **התנאים המיטביים למימוש המשימה** על ידי תכנון כוח מיטבי והפעלת כוח מיטבית, הקצאת משאבים והקטנת האילוצים. במסגרת זו יש לצמצם לכל מפקד את מרחב האחריות (בעורף ובעומק) כדי לאפשר לו למקד את מאמציו במילוי משימותיו.

19. **קבלת החלטות תוך כדי לחימה** – לכל מפקד האפשרות והחובה לקבל החלטות השונות מהתכנון הראשוני תוך כדי לחימה.

20. **שיח מפקדים-מפקדות** – חשיבות גדולה נודעת לתהליך קבוע של שיח מפקדים ומפקדות שנועד לפיתוח ידע משותף, משחקי מלחמה, דיוני למידה ותרגילים. כל אלו יש בהם כדי ליצור תשתית משותפת, שתשמש בסיס ליום פקודה. השיח יהיה לפי עֶקרון השקיפות במידע והמדרגיות בפיקוד.

---

[13] במסגרת המשימה יוגדרו תמיד אילוצי הביצוע, ובהם הזמן וגבולות הגזרה.

בלמ"ס
25

פרק ה
בניין הכוח של צה"ל

1. הכוח הצבאי נועד להגן על שלמות מדינת ישראל ועל ביטחון תושביה ולאפשר לדרג המדיני לקדם את מדיניות הביטחון הלאומי ואת האינטרסים הלאומיים החיוניים של המדינה. בתחום הצבאי יושגו מטרות אלה באמצעות יכולתו של צה"ל להתמודד עם איומים, להרתיע את אויבי ישראל הפוטנציאליים, למנוע ולסכל איומים מתפתחים ולהגן על העורף האסטרטגי והאזרחי.
2. בניין הכוח מוכוון ליצור את היכולות הנדרשות כדי לממש את ייעודו של צה"ל ולהפעילו מול אויביו, ובכך בניין הכוח תורם למעשה להרתעה ומעצב את מאפייני הלחימה בעתיד.
3. היעדים לבניין הכוח הם ה**מוכנות** שהיא יכולת הכוחות והיחידות לעמוד ביעדי הפעלת הכוח, וה**התעצמות** שהיא היכולת העתידית של הכוח. בניין הכוח נתון במתח בין הביטחון הנדרש לבין מגבלות המשאבים לבין איטיות ההתעצמות, למהירות השינויים בסביבה האסטרטגית והאופרטיבית.

עקרונות מנחים לבניין הכוח

4. עקרונות בניין הכוח משלבים עקרונות הפעלת הכוח שפורטו לעיל, מלבד עקרונות נוספים המיוחדים לבניין הכוח.

בניית היתרון היחסי של צה"ל

5. לצורך פיתוח יכולת הכרעה, צה"ל נדרש לפתח את המרכיבים האלו:
   - א. תמרון.
   - ב. הפעלת אש אפקטיבית.
   - ג. מיצוי מודיעין איכותי לפגיעה מובהקת באויב.
   - ד. הגנה נגד נשק תלול מסלול (תמ"ס).
   - ה. רשתיות.
   - ו. תהליכי פו"ש אחודים בצה"ל.
   - ז. שימור סדר כוחות מתאים בצה"ל.
   - ח. תהליכי למידה תוך כדי לחימה.
   - ט. שימור ופיתוח של יכולות (בסיסיות או ראשוניות) ותשתיות טכנולוגיות, אשר יאפשרו הרחבה בטווח זמן קצר כדי לתת מענה לתפניות אסטרטגיות שלא נצפו.

בלמ"ס
26

6. בניין הכוח נדרש להיות מפותח באמצעות פעולות אלה:

א. פיתוח תפיסה כוללת להפעלת הכוח בזירת המלחמה, נוסף על תפיסות להפעלת הכוח בזירות המבצעים המותאמות לשינויים המהירים במאפייני האיומים והלחימה.

ב. חיזוק היכולת לזהות שינויים ולהשתנות תוך כדי עימות באמצעות פעולות אלה:

1) הכשרה ואימונים לחיזוק העצמאות, היוזמה והיצירתיות של מפקדים.

2) תהליכי למידה תוך כדי לחימה.[14]

ג. האצת קצב פיתוח, הצטיידות והטמעת מענים טכנולוגיים חדשים, תוך נטילת סיכונים לקיצור משך הפיתוח על ידי פעולות אלה:

1) הגדלת מרכיב הרכש מן המדף של מוצרים קיימים.

2) פיתוח תשתיות טכנולוגיות שיאפשרו להתאים את המענה לבעיה בהמשך הזמן, ולא מתחילת הדרך.

3) רשתיות תומכת הפעלת כוח.

ד. יכולת שינוי גבוהה בהתאמה לבעיות מתפתחות המבוססת על כשירות בסיסית גבוהה ויכולת שינוי כיווני פיתוח והצטיידות לאור התפתחות איומים ושינויים בסדרי עדיפויות שלא נצפו מראש.

תכנון ויישום בניין הכוח

7. בניין הכוח ייעשה בתאימות בין תחומי בניין הכוח לקבלת יכולת מבצעית שלמה:

א. תפיסה ותורה – אבן היסוד של כל יכולת נדרשת.

ב. אמצעי לחימה – בתוך כך יודגשו מרכיבי סד"כ ומלאים.

ג. תשתיות.

ד. פיתוח כוח האדם.

ה. ארגון צה"ל.

ו. הדרכה (אימונים והכשרות) – הבסיס למיומנות וליכולות.

מיצוי משאבים

8. צה"ל כארגון, ויחידות צה"ל בכל משימותיהן, פועל תוך אילוץ משאבים קבוע, המתחדד במצבי חירום ומלחמה. להתמודדות עם מגבלה זו כמה היבטים: מיצוי משאבים ע"י תכנון רב-שנתי, יצירת בסיס לשיתופי פעולה בין-ארגוניים ובין-מדינתיים בפיתוח אמל"ח, ופיתוח אמל"ח בעל מאפיינים רבים, ככל הניתן.[15]

---

[14] הרשתיות של צה"ל תאפשר לו להפיץ את תובנות תהליכי הלמידה תוך כדי הלחימה מהר יותר מהאויב, המוגבל ביכולתו לעשות זאת עקב צורכו להסתיר תקשורת.

[15] פיתוח כללי – מתאים למגוון שימושים רב ע"י צרכנים שונים.

מסה קריטית

9. בניין היכולות ייעשה תוך יצירה או שימור של **מסה קריטית**.[16] מלבד החשיבות שבהשגת היתרון האיכותי והטכנולוגי, יש חשיבות רבה לכמות האמצעים הניתנים להפעלה. הכמות משפיעה על האיכות ועל הגמישות בהפעלה. המסה בצד הגמישות היא דרך התמודדות עם אי-הוודאות לגבי אתגרי העתיד בשדה הקרב.

תעדוף עקרוני לבניין הכוח

10. ככלל, בניין הכוח ייעשה תוך מיקוד בתרחיש מלחמה ויותאם לפי הצורך למצבי חירום ושגרה. יכולות ייעודיות לתרחיש שאינו מלחמה יהיו מצומצמות ככל הניתן ויכללו את המרכיבים ההכרחיים להבטחת החיים האזרחיים התקינים בשגרה.

11. תהליך בניין הכוח המוצג בפרק זה מוכוון לתרחיש ממשי (קונקרטי) של לחימה באויב תת- מדינתי. עם זה, נדרש לפתח תשתיות טכנולוגיות לטובת מענה לשינויים אסטרטגיים בזירה, אשר אם יתרחשו, יצריכו לתעדף מחדש יכולות.

12. סדר העדיפות העקרוני של צה"ל ימשיך להיות בפיתוח **יכולות התקפיות** לפני יכולות הגנתיות, למרות מרכזיות ההגנה והתגברות האיומים על העורף.[17]

יכולות הליבה הנדרשות בצה"ל

לצורך נוחות ולכידות (קוהרנטיות) של הדיון, נציג את היכולות בארגון הזה:

התקפה	**הגנה**
סד"כ התקפי המאפשר מבצעים יבשתיים ע"י:	יכולות הגנה המאפשרות:
• תמרון יבשתי	• הגנת גבולות בחירום ובמלחמה
• יכולות אש	• הגנת גבולות בשגרה
• מבצעים מיוחדים	• הגנה נגד תמ"ס
• מב"ם	
הגנה והתקפה במרחב הסייבר	
<u>יכולות מאפשרות</u>	
• מיצוי מודיעין	• חקירה ולמידה
• רציפות התפקוד	• פעילות בקואליציה
• רשתיות מאפשרת שיתופיות	• השפעה על תודעה
• מענה לוגיסטי	• השגת לגיטימציה
	• מענה משפטי

בלמ"ס
28

יכולות נדרשות בתחום ההגנה

13. **נדרש לקיים יכולת הגנה בו-זמנית** בכל זירות המבצעים, בכל מצבי השח"ם ובכל הממדים (יבשה, אוויר, ים, וסייבר). ייעודו של צה"ל בראש ובראשונה לשמור על שלמותה הטריטוריאלית והריבונית של מדינת ישראל.

14. סדר עדיפות להתמודדות עם האיומים בגבולות:

א. מניעת הישג טריטוריאלי מהאויב בסוף עימות.

ב. סיכול טרור ותקיפות בגבולות.

ג. הגנה מול נשק תלול מסלול ואש מדויקת כולל אש סטטיסטית בכמויות גדולות.

ד. הגנת המרחב האווירי, הימי ומרחב הסייבר.

ה. סיכול פיגועי-על.

הגנת גבולות בחירום ובמלחמה

15. האיום הממוקד בתחום זה הוא ניסיון חדירה וכיבוש שטח של מדינת ישראל. מעל הקרקע, דרך תת-קרקע, דרך האוויר ודרך הים.

הגנת גבולות בשגרה

16. יש להתייחס למרחב הגבול כאל מרחב מאוים באופן קבוע. האיום כולל יכולות מתקדמות (נ"ט, טק"א, תמ"ס וכיו"ב) המאפשרות לפגוע בכוחותינו ממרחק רב. לכן - יש להיערך להגנה על כוחותינו ועל יישובי המרחב שסמוך לגבול בכמה תחומים.

ההגנה מפני תמ"ס

17. נשק תלול המסלול (תמ"ס) הוא המרכיב הדומיננטי ביכולות ההתקפיות של האויב. האיום כולל פגיעה בעורף האזרחי, פגיעה אסטרטגית בתשתיות לאומיות ופגיעה במתקני צבא וביחידות צבא פרוסות. בניין הכוח בתחום זה יתבסס על פעולות אלה:

א. הגנה אינטגרטיבית[18] רציפה, בעלת יכולת להתמודד עם ספיקת איומים גבוהה, המשלבת יכולות "רכות" וקינטיות לנטרול מערכי האש המדויקים של האויב.

ב. הגנה מלאה על נכסים אסטרטגיים ביבשה ובים.

ג. יכולת ליצור שליטה מבצעית על שטח רחב כדי לדכא את האש הנורית ממנו.

ד. התרעה ממוקדת על שיגורים.

יכולות נדרשות בתחום ההתקפה

18. **נדרש לקיים יכולת התקפית במספר חזיתות בו-זמנית**.

א. לקיים מתקפה בו-זמנית ורבת עוצמה ביבשה, מהאוויר, מהים, אשר תפעל בצורה משולבת בזירות המבצעים הרלוונטיות.

---

[18] הגנה אינטגרטיבית – הגנה המבוססת על ריבוי שכבות ועל יכולות מתחומים שונים.

בלמ"ס
29

ב. להעתיק את מאמצי האוויר והמודיעין בין הזירות.

תמרון יבשתי

19. נדרשת יכולת **תמרון יבשתי**. יובחן בין שני סוגי תמרון:

א. תמרון ממוקד לעומק למרכזי כובד מדיניים/שלטוניים.

ב. תמרון מבוזר ובו-זמני אל מול הפריסה הטקטית הרחבה של האויב.

20. בניין הכוח ימומש תוך תיאום בין-זרועי וניצול התמרון לחשיפת האויב ופגיעה בו באמצעות אש מדויקת. בניין הכוח יתמקד בקטלניות, בניידות ובשרידות הכוח. בניין הכוח בתחום זה יתבסס על יכולות אלה:

א. מימוש תמרון קטלני ביחסי שחיקה נמוכים באמצעות מערכות הגנה מתקדמות.

ב. בהיבטי הסד"כ, הזמן והעומק –

1) הפעלת כוח יבשתי בכל סד"כ זמין בתחילת הלחימה[19] וצבירת כוחות למתקפה מלאה על פני ציר הזמן תוך שימור יכולת לוגיסטית המאפשרת פעולה לאורך זמן.

2) הפעלת אש אפקטיבית לסיוע, מול אויב מבוצר בזמינות גבוהה, בטווחים קצרים ובטווחי בטיחות קטנים בהפעלת סיוע אווירי.

3) בניין הכוח ביבשה באופן דיפרנציאלי. עדיפות תינתן לאוגדות המחץ של צה"ל.

אש מערכתית

21. נדרשת יכולת להפעיל **אש מערכתית** אפקטיבית (אווירית, יבשתית וימית), בכל זירת המלחמה, בכל העוצמה, בכל עת בספיקה של: אלפי מטרות ליממת לחימה בודדת, ובשאר הזמן – יכולת ייצור ותקיפה של מאות מטרות ביממה. שלושה מאפיינים להפעלת האש:

א. **אש למטרות מתוכננות מראש** – בניין הכוח יאפשר מהלומת אש רב ממדית מדויקת, בזמן קצר ככל האפשר ובהיקף מטרות גדול. היעד לבניין הכוח בזירה הצפונית: עשרות אלפי מטרות, היעד לבניין הכוח בזירת עזה: אלפי מטרות.

ב. **אש למטרות מזדמנות** – יכולת מיצוי מודיעין ושינועו בקבועי זמן קצרים למערך האש. בניין הכוח יאפשר את התהליכים המבצעיים החל באיסוף המידע, בהיתוכו, בהקמת המטרה ובתקיפתה וכלה בבקרת נזק. הדבר מחייב רשת מהירה המשלבת אש רב-ממדית, איסוף קרקעי ואווירי, מנועי היתוך ותעדוף, כלי תכנון מתקדמים ותפוצה רחבה בכלל היחידות.

ג. **אש סיוע לתמרון** – יש ליצור אגבור (סינרגיה) שבין האש האווירית, היבשתית והימית לבין כוחות היבשה, באמצעות מערכות מבצעיות תומכות, רשת אחודה ואימון משותף שיביא לאמון בין הצדדים ויאפשר תקיפה בטווחי בטיחות קטנים.

1) יכולת להפעיל מכת פתע של אש מסיבית בתוך מספר שעות.

---

[19] מטרת התמרון (גם אם יהיה מוגבל בהיקפו ויסתפק בתפיסת עמדות שולטות בקרבת הגבול), ליצור מייד מצב בשטח ש"מנטרל" את החסמים לביצוע תמרון קרקעי ויוצר אצל האויב תחושת נרדפות מחד גיסא, ומאידך גיסא –מאפשר לסגת לקו הגבול ולמנוע הסלמה בגזרה, אם יוחלט על כך.
הכשירות הנ"ל מצריכה תרגולות, פו"ש מבוזר שיאפשר למפקד בשטח לנתח את המצב ולהחליט בזמן אמת, כשירות מפקדות והנחיית מפקדים מאפשרת, ופקודות שגרה מתאימות (לדוגמה, באירוע חטיפה).

בלמ"ס
30

2) חיזוק גופי התכנון והשליטה וביסוסם על כוח אדם זמין בקבועי זמן קצרים.

3) מיצוי מודיעין איכותי התומך בהפעלת אש מול מטרות אסטרטגיות.

4) אימון משותף והיכרות הדדית לטובת יצירת אמון בין-זרועי.

5) פיתוח יכולת אש כדי לפגוע בכל סוגי המטרות הנ"ל.

פשיטת סד"כ חי"ר מהאוויר

22. תבנה יכולת להצנחה או להטסה של כוחות רגלים לפשיטה למרכזי הכובד של האויב. הכוונת בניין הכוח כוללת יכולות אלה:

א. הטסה של סד"כ חי"ר משמעותי (מסוקים ומטוסים עם שרידות גבוהה).

ב. אוטונומיה לפעילות הכוח, ללא תספוק.

הפעלת כוחות מיוחדים בעומק

23. תבנה יכולת לביצוע מבצעים מיוחדים בעומק בהיקף רחב.

א. תכנון ומימוש מבצעים מיוחדים בזירת המלחמה ובזירות המבצעים.

ב. הוצאת "מבצע מזדמן".

ג. בניית "בנק" מבצעים מיוחדים מוכן מראש.

ד. תקנון (סטנדרטיזציה) של אמצעים מיוחדים, אמל"ח ותו"ל (שפה משותפת), בין כל היחידות המיוחדות, לטובת הוצאת מבצעים מיוחדים בסד"כ גדול.

בניית יכולת לצרכי המב"ם

24. בניין הכוח למב"ם נדרש לאפשר את מרחב הפעולה המבצעי הקיים והמתפתח, תוך מקסום השימוש ביכולות קיימות. ככלל, בניין הכוח לצורכי מב"ם מוכל בבניין כוח הכללי בצה"ל. בהקשר ממוקד יש לפעול כלהלן:

א. להקים מרכז תיאום למבצעי מב"ם באגף המבצעים שיכלול גורמים בין-ארגוניים ובין-משרדיים.

ב. לפתח יכולות מבצעיות חשאיות וחסויות לשימוש במב"ם.

בניית יכולת במרחב הסייבר

25. המרחב הקיברנטי הוא מרחב לחימה נוסף. במרחב זה יבוצעו פעולות הגנה, איסוף והתקפה. בניין הכוח של צה"ל במרחב זה יתבסס על פעולות אלה:

א. הקמת זרוע הסייבר שתהווה מפקדה ראשית הכפופה לרמטכ"ל להפעלה ובניין הכוח של יכולות הסייבר בצה"ל ותהיה אחראית לתכנון ולמימוש המערכה במרחב הסייבר.

ב. פיתוח יכולות טכנולוגיות להגנה בסייבר על כל המערכות המבצעיות ויכולות הגנה על מערכות מסייעות (מע' כ"א, לוגיסטיקה).

בלמ"ס
31

פיתוח יכולות מאפשרות

26. בניית שפה משותפת אחודה **לפיקוד ולשליטה** בכל מפקדות צה"ל המפעילות או הפועלות במרחב הבין-זרועי. בניין הכוח בתחום זה יתבסס על הקמת בית ספר מרכזי לפו"ש.

27. פיתוח יכולת מיצוי **מודיעין** איכותי בכל רמות הפעולה: מודיעין לאומי, מודיעין אסטרטגי, ומודיעין מבצעי. בניין הכוח בתחום המודיעין יתבסס על פעולות אלה:

א. פיתוח ושכלול של יכולת היתוך מידע מכלל החיישנים (סנסורים) בכלל הממדים ומכלל הדיסציפלינות, ליצירת תמ"ם בשטחים נרחבים ובהספקים הנדרשים.

ב. פיתוח יכולת אחיזת שטח רציפה (ברמת התמ"א), המתבססת על היתוך מידע מודיעיני מדיסציפלינות שונות, המאפשר ייצור מטרות בדיוק רב ובקבועי זמן קצרים.

ג. מעקב אחר תו"ל האויב, בדגש על אמצעים מתקדמים.

ד. מיצוי המודיעין, מחקרו והנגשתו (על פי צורך) לכל הרמות: מדרג המפקדה הכללית, מהפיקוד המרחבי ועד לדרג הטקטי הגדודי ולמפקדות הפעלת הכוח.

ה. הבניית תמונת מצב במערכי האויב ומדידת אפקטיביות המאמצים ההתקפיים של צה"ל על מערכי האויב.

28. שימור **רציפות המאמץ המלחמתי והמשקי** ע"י התגוננות רב-שכבתית. בניין הכוח לפיתוח יכולות תומכות ברציפות התפקוד יתבסס על פעולות אלה:

א. מיגון לתשתיות לאומיות ואסטרטגיות.

ב. תפקוד רציף של המאמץ המשקי והמלחמתי ע"י הגנה אפקטיבית של תשתיות צבאיות אסטרטגיות.

ג. התגוננות וקיום של שגרת שח"ם בעורף (מיעוט נפגעים בעורף):

1) יכולת מענה מהיר לזירת אירוע המתבססת על רשת של כל שירותי ההצלה והתקשורת ברשת עם אזרחים ועם רשויות מקומיות.

2) התרעה סלקטיבית בעורף המאפשרת למקד ככל הניתן את אזור הפגיעה ולשמר סדר יום תקין במרבית האזורים שאינם מטווחים.

ד. יכולת פעולה תחת מתקפה בסייבר.

29. יכולת **לחימה רשתית,** של כל גורמי הכוח בצה"ל מאפשרת למצות את קטלניות האש המדויקת ולייצר אגבור (סינרגיה) בין האש והתמרון, מול אויבים שונים הפועלים בטקטיקות מגוונות.

30. שילוב של רשתות איסוף ואש אווירית, יבשתית וימית בו-בזמן כדי להביא את צה"ל ליצור עליונות גם מול אויב נסתר. בניין הכוח בתחום היכולת הרשתית יתבסס על עניינים אלה:

א. תשתית רשת מהירה המאפשרת שיתוף מידע רב-זרועי ובין-ארגוני.

ב. רשתיות המאפשרת היתוך מידע מהיר מדיסציפלינות שונות ועיבודו לכדי מטרות בקבועי זמן קצרים.

ג. הנגשת המידע המתאים לכל דרג.

ד. ניהול מאגרי מידע ותשתיות גיאוגרפיות אחודות לכל צה"ל, אשר מתעדכנות ברציפות בכל המערכות המבצעיות.

בלמ"ס
32

31. קיום מענה **לוגיסטי** (משקי וצבאי) רב-זרועי וגמיש בכל מצבי השח"ם לכל הזרועות והאגפים ובכל ההיבטים.

32. יכולת לוגיסטית המאפשרת תמרון יבשתי בסד"כ, תוך התגברות על איום של הנשק תלול המסלול הנורה לעבר העורף הישראלי ועל איום גרילה בצירים.
   א. התארגנות מהירה לתמרון של אוגדות המחץ.
   ב. תספוק לוגיסטי.
   ג. ניוד בין הזירות.

33. נדרשת יכולת להשפיע על **עיצוב התודעה**, בכל המעגלים הנוגעים לעימות, באמצעות מהלכים מערכתיים. הכוונה ממוקדת לפיתוח יכולות במאמץ התודעתי-הסברתי כלהלן:
   א. פיתוח תפיסה סדורה להשפעה על תודעת האויב בכל מצבי השח"ם.
   ב. יכולת תכנון וסנכרון של המאמץ התודעתי עם שאר משרדי הממשלה (משרד רוה"מ, משרד החוץ, משרד המשפטים ועוד).

34. יכולת לנהל **מאמצים הסברתיים ומשפטיים** יעילים בשגרה, בעת הלחימה ואחריה על מנת לאפשר לצה"ל להשיג את יעדיו לרבות לגיטימציה לפעילותו. בניין הכוח הזה צריך להביא בחשבון את עוצמתה של המדיה ע"י מנגנונים הפועלים בזמן קצר וע"י תכנון וסנכרון בין המבצעים בשדה הקרב, למאמץ התודעתי-הסברתי ולמאמץ המשפטי. הכוונה ממוקדת לפיתוח יכולות להשגת לגיטימציה תכלול פעולות אלה:
   א. תכנון מבצעי הנתמך בידע משפטי.
   ב. חיזוק מנגנוני שיתוף הפעולה הבין-משרדי (משרד החוץ, משרד המשפטים ועוד) כדי לקצר זמני קבלת החלטות וזמני תגובה.
   ג. שיתוף פעולה עם מדינות בעלות אינטרסים דומים.

ניהול סיכונים למול תרחישים שאינם במיקוד התפיסה

35. אף שהתפיסה ממוקדת באויב תת-מדינתי, נדרש צה"ל לתת את הדעת באשר ליכולות הנדרשות מול תרחישי קיצון שאינם במתאר הייחוס בכדי לנהל סיכונים, אשר מחד גיסא ימקד את בניין הכוח לתרחיש הייחוס, ומאידך גיסא – לא יחשוף את מדינת ישראל לסיכונים שאינם סבירים לקיומה.

פיתוח יכולות מול מדינות ללא גבול משותף

36. מול האתגר לשימור היתרון האיכותי, צה"ל ישמור על שימור מוכנות בסיסית ויתבסס על מאזן הרתעה, תוך שימור מנגנונים להאצת רכש.[20] בניין הכוח בהקשר זה יתבסס על פעולות אלה:
   א. חיזוק ההתרעה האסטרטגית והטקטית באמצעות לוחמת מידע.
   ב. מודיעין התרעתי בקבועי זמן מתאימים להוצאת מהלומת מנע.
   ג. יכולת מהלומה מקדימה, בהתאם לאינדיקציה התרעתית, לטובת סיכול ניסיון פגיעה בישראל.

[20] כפי שפורטו בתת-הפרק: עקרונות לבניין הכוח.

בלמ"ס
33

סיכום

1. ההתפתחות במרחב מביאה את צה"ל להתמודד מול קשת איומים רחבה המאתגרת את תפיסת הפעולה שלו ואת תהליכי בניין הכוח הנגזרים מתפיסה זו. עיקר השינוי מגולם בהתפתחות האויב התת-מדינתי, דוגמת: חיזבאללה וחמאס ואיומים ממדינות שאין להן גבול משותף עם ישראל.
2. המסמך מספק את הגישה העקרונית להפעלת הכוח בהקשרים המשותפים לכל זירות המבצעים מול אויב מדינתי למחצה ובמצבי התפקוד השונים של צה"ל: שגרה, חירום ומלחמה.
3. מעקרונות אלה להפעלת כוח גוזר המסמך עקרונות לבניין כוח. עקרונות אלה צריכים לשמש את גורמי בניין הכוח בצה"ל בבואם לתכנן את התעצמות צה"ל לשנים הבאות.
4. למסמך זה נדרשים פעולות המשך מתחייבות, ועיקרן פיתוח תפיסות מבצעיות מיוחדות בזירת המלחמה ופיתוח תפיסות מבצעיות לזירות המבצעים ומפקדות הפעלת הכוח. בד בבד על גורמי בניין הכוח לגבש את תפיסות בניין הכוח המיוחדות הנגזרות ממסמך זה.
5. מאז ומעולם ביסס צה"ל את כוחו על איכות האנשים ועל ההבנה העמוקה שצה"ל הוא הערובה לקיום הלאומי בישראל. לכן, צה"ל יפעל לספק ביטחון למדינה בכל תנאי תוך מיצוי מרכיבי היסוד של מפקדיו ולוחמיו, אשר עיקרם: רוח לחימה, יוזמה ואיכות פעולה וביצוע משימות מלא וללא פשרות.

המחברים

עמוס ידלין

אלוף (מיל') עמוס ידלין הוא ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. ב־40 שנות שירותו בצה"ל היה 33 שנים טייס ומפקד בחיל האוויר ואחר כך שמונה שנים חבר במטה הכללי. בשנים 2006–2010 היה אלוף (מיל') ידלין ראש אמ"ן. לפני כן היה נספח צה"ל בארצות־הברית ומפקד המכללות והמכללה לביטחון לאומי. הוא בעל תואר ראשון (בהצטיינות) בכלכלה מאוניברסיטת בן־גוריון ובעל תואר שני במנהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד.

שמואל אבן

ד"ר שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, בעל תואר דוקטור למדעים מטעם הטכניון ואוניברסיטת חיפה. לצד עבודתו במכון עוסק ד"ר אבן במחקר ובייעוץ במגזר העסקי במסגרת חברת מולטי קונספט (יועצים) בע"מ שבבעלותו. נוסף על כך הוא ממלא תפקיד של דירקטור מקצועי בכמה חברות. ד"ר אבן כתב במסגרת עבודתו במכון מחקרים רבים, בין היתר בתחומים הבאים: כלכלת ישראל, קניין רוחני, משק הגז והנפט, אסטרטגיה בתחומי החוץ והביטחון, הוצאות הביטחון, סייבר, מודיעין, התהליך המדיני עם הפלסטינים.

אלכס אלטשולר

ד"ר אלכס אלטשולר הוא פוסט־דוקטורנט במחלקה לניהול באוניברסיטת בר־אילן, פוסט־דוקטורנט בבית הספר לממשל על שם קנדי באוניברסיטת הרווארד ועמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי שליד אוניברסיטת תל־אביב. הוא מתמחה בממדים החברתיים בניהול אסונות המוניים.

מאיר אלרן

תא"ל (מיל') מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, שבו הוא מרכז תוכניות מחקר בתחומי החברה הישראלית והביטחון הלאומי, החזית האזרחית ויחסי הגומלין בין הרוב היהודי למיעוט הערבי. בעבר מילא מגוון תפקידים באגף המודיעין של צה"ל. בתפקידו האחרון בצה"ל היה סגן ראש אמ"ן. הוא מלמד במרכז הבינתחומי בהרצליה במסגרת לימודי ביטחון לתואר שני.

יהודה בן מאיר

ד"ר יהודה בן־מאיר, פסיכולוג ועורך דין במקצועו, היה חבר כנסת במשך 13 שנים (מ־1971 ועד 1984). באותה התקופה הוא היה גם יו"ר סיעת המפד"ל וחבר בוועדת החוץ והביטחון ובוועדת הכספים של הכנסת. בשנים 1981–1984 הוא היה סגן שר החוץ בממשלות בגין ושמיר. בן־מאיר כתב את הספר "קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי – הדגם הישראלי" ואת הספר "יחסים בין הדרג האזרחי והצבאי בישראל" וכן מאמרים רבים על דעת הקהל ועל ביטחון לאומי. הוא היה חבר בוועדת שחק ליישום מסקנות הביניים של ועדת וינוגרד, וכעת הוא עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

עוזי בן־שלום

ד"ר עוזי בן־שלום הוא ראש המחלקה לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה באוניברסיטת אריאל וכן משמש יושב ראש (משותף) של קהילת צבא וביטחון באגודה הסוציולוגית הישראלית. הוא שירת בצה"ל בתפקידי מחקר שונים, לימד פסיכולוגיה ומנהיגות צבאית במכללה לפיקוד טקטי וכתב את תורת המנהיגות הקרבית של כוחות היבשה. תחומי העניין האקדמיים שלו הם התנהגות האדם בקרב, מקומו של האדם בשדה הקרב העתידי והמקצוע הצבאי בישראל.

עמר בר־לב

ח"כ עמר בר־לב מכהן בכנסת ה־20 מטעם המחנה הציוני, לאחר שנבחר למקום הרביעי בפריימריז של מפלגת העבודה. בר־לב חבר בוועדת חוץ וביטחון, יו"ר ועדת המשנה למוכנות צה"ל וחבר בחמש ועדות משנה נוספות של ועדת חוץ וביטחון. הוא יו"ר (משותף) בכנסת של השדולה החקלאית, של השדולה לפנסיה הוגנת, של השדולה לשילוב הבדואים בחברה הישראלית ושל השדולה ליישובי קו העימות. בעבר הקים וניהל בר־לב חברות בתחום ההיי־טק שעסקו בתחומי האלקטרו־אופטיקה וההדמיה הרפואית. ב־1998 הקים את תנועת "אחריי!" ועמד בראשה עד 2013. בשירותו הצבאי היה, בין השאר, מפקד סיירת מטכ"ל (1984–1987). בר־לב הוא בעל תואר שני ביחסים בינלאומיים ואסטרטגיה מאוניברסיטת תל־אביב ובעל תואר ראשון באגרונומיה מהפקולטה לחקלאות ברחובות.

אבנר גולוב

חוקר במכון הארי טרומן ודוקטורנט בבית הספר פלטשר שבאוניברסיטת טאפטס, חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ובמרכז למדיניות אמריקאית חדשה לביטחון (CNAS). היה קצין בחיל האוויר ועבד במשרד ראש הממשלה. בשנים האחרונות שימש

עוזרו של ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. פירסם מחקרים ומאמרים על תוכנית הגרעין של איראן ועל השלכותיה האסטרטגיות, על אתגרי הרתעה במאה ה־21 ועל המאבק בקמפיין הדה־לגיטימציה. מאמריו התפרסמו, בין השאר, בעיתונים "ניו־יורק טיימס", "פוריין אפיירס", "פוריין פוליסי" ו"וול סטריט ג'ורנל". בוגר תואר ראשון ושני בממשל בהצטיינות מהמרכז הבינתחומי, הרצליה.

אודי דקל

ממלא מקום ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, תא"ל (מיל') אודי דקל, הצטרף למכון למחקרי ביטחון לאומי ב־2012 בתפקיד של חוקר בכיר. אודי דקל שימש ראש מנהלת המשא ומתן עם הפלסטינים בימיו של ראש הממשלה אולמרט במסגרת תהליך אנאפוליס. במסגרתו ריכז את עבודת המטה וניהל את ועדות המשא ומתן. תא"ל (מיל') דקל מילא סדרה ארוכה של תפקידים בצה"ל בתחומי המודיעין, שיתוף הפעולה הצבאי הבינלאומי והתכנון האסטרטגי. תפקידו האחרון בצה"ל היה ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון במטה הכללי (במילואים הוא ראש המרכז לתכנון אסטרטגי). קודם לכן היה ראש חטיבת קשרי החוץ ומפקד יחידת הקישור לזרים באגף המבצעים וראש מחלקת המחקר בלהק המודיעין בחיל האוויר. דקל עמד בראש הוועדה המשולשת לישראל, לאו"ם וללבנון אחרי מלחמת לבנון השנייה וראש הוועדות הצבאיות עם מצרים ועם ירדן. כמו כן היה ראש קבוצות העבודה לתיאום אסטרטגי־אופרטיבי עם ארצות־הברית. השתתף בוועדה לעדכון תפיסת הביטחון (2006) וריכז את גיבוש "אסטרטגיית צה"ל".

גרשון הכהן

אלוף (מיל') גרשון הכהן שירת בצה"ל 42 שנה בתפקידי שדה ומטה. היה מפקד המכללות ומפקד הגיס המטכ"לי. ממשיך לעסוק במילואים בניהול ובתחקור של תרגילים מטכ"ליים ופיקודיים שבהם עסק מאז היה ראש חטיבת תורה והדרכה במטכ"ל בראשית שנות 2000. ב־2014 פירסם את ספרו "מה לאומי בביטחון הלאומי" ובאחרונה הצטרף למרכז בגין־סאדאת במעמד של חוקר בכיר.

סטיוארט כהן

פרופ' אמריטוס למדעי המדינה באוניברסיטת בר־אילן. שני ספריו האחרונים הם **יורים ושופטים: ביטחון ומשפט בישראל** (ידיעות אחרונות, תל־אביב, 2014 – יחד עם עמיחי כהן) וכן *Divine service? Judaism and Israel's Armed Forces* (Ashgate, London, 2014).

קובי מיכאל

ד"ר קובי מיכאל הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הוא מתמקד בנושאים הבאים: לימודי שלום ומלחמה, אסטרטגיה וביטחון לאומי, יחסי דרג מדיני-דרג צבאי, יחסי צבא־חברה, שמירה על השלום והסכסוך הישראלי־פלסטיני. היה משנה למנכ"ל וראש החטיבה הפלסטינית במשרד לנושאים אסטרטגיים. שימש חבר סגל באוניברסיטת בן־גוריון (בשנים 2008-2011), חבר סגל בכיר באוניברסיטת אריאל (2013-2015) ופרופסור אורח באוניברסיטת נורת'ווסטרן בארה"ב (2006-2007). פירסם 13 ספרים ומונוגרפיות ויותר מ־50 מאמרים ופרקים בספרים. זכה בפרסים אקדמיים רבים ובהם פרס יריב, פרס צ'צ'יק, פרס יצחק שדה ופרס האגודה הישראלית למדעי המדינה על הספר הטוב ביותר לשנת 2008-2009. ספרו האחרון **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי** פורסם ב־2016.

אליעזר (צ'ייני) מרום

אלוף (מיל') אליעזר מרום (צ'ייני) הוא יו"ר רשות שדות התעופה מאז 2015. הוא שירת בחיל הים במשך 38 שנים במגוון רחב של תפקידי פיקוד וניהול, היה נספח צה"ל בסינגפור ומפקד חיל הים. מרום משמש מאז שחרורו מצה"ל יועץ אסטרטגי לחברות במגוון תחומים. כמו כן הוא יו"ר עמותת "להיטיב", שעוסקת בטיפוח משפחות בשכונות מצוקה. נוסף על כל אלה הוא מרצה וכותב בנושאי ביטחון לאומי.

דן מרידור

היה סגן ראש הממשלה והשר לענייני מודיעין, שר המשפטים ושר האוצר וכן יו"ר ועדת חוץ וביטחון של הכנסת ומזכיר הממשלה. עמד בראש ועדת המשנה לתפיסת הביטחון (בוועדת חוץ וביטחון של הכנסת) שהגישה ב־1987 את הדו"ח שכתבה. עמד בראש הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון שהגישה לממשלה ב־2006 את הדו"ח שכתבה. היה סגן יו"ר המכון למחקרי ביטחון לאומי (2006-2009). משמש יו"ר הוועד המנהל של האקדמיה לאמנות ולעיצוב בצלאל בירושלים ונשיא המועצה הישראלית ליחסי חוץ.

גבי סיבוני

ד"ר אל"ם (מיל') גבי סיבוני הוא ראש תוכנית צבא ואסטרטגיה במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך את כתב העת "צבא ואסטרטגיה". בין יתר עיסוקיו הוא המתודולוג של "המרכז להכוונת בניין הכוח – המעבדה התפיסתית" באגף המבצעים בצה"ל. סיבוני הוא בעל התארים B.Sc ו־M.Sc בהנדסה מכאנית מאוניברסיטת תל־אביב ובעל תואר דוקטור במערכות מידע גיאוגרפיות (GIS) מאוניברסיטת בן־גוריון בנגב.

הוא משמש יועץ במגוון תחומים, ובהם: ניהול סיכונים, ביטחון סייבר, טכנולוגיה צבאית ומערכות מידע.

דוד סימן טוב

דודי סימן טוב חוקר את תחום המודיעין במכון למחקרי ביטחון לאומי, ובמיוחד את ההיבטים התיאורטיים והמתודולוגיים. בין פרסומיו האחרונים: מזכר בנושא הסייבר – "לוחמה קיברנטית – מושגים, מגמות ומשמעויות לישראל" (יחד עם שמואל אבן), מאמרים על גישה חדשה למודיעין ("מודיעין 2.0") והערכת המודיעין הלאומית. שירת בצה"ל באגף המודיעין בתפקידי מחקר ואיסוף וכן בחטיבה לתכנון אסטרטגי באגף התכנון (אג"ת). בשנים האחרונות היה חוקר במכון לחקר המודיעין באמ"ן ושם פירסם, יחד עם שי הרשקוביץ, ספר על ההיסטוריה של אמ"ן בשנות ה־50 ("אמ"ן יוצר לאור") וכן מאמרים על ההיסטוריה של קהילת המודיעין. יזם את ההוצאה לאור של ספרו של יהושפט הרכבי על המודיעין כמוסד ממלכתי (ראה אור ב־2015).

כרמית פדן

חוקרת מנהיגות ויחסי צבא־חברה. דוקטורנטית במחלקה לסוציולוגיה ולאנתרופולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים ועמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. בעבודת הדוקטורט שלה היא עוסקת במנהיגות במצבי משבר ומתמקדת בניהול מצבי משבר ביחידות לוחמות בצה"ל. במסגרת עבודתה במכון היא עוסקת בנושאים הקשורים לחקר החזית האזרחית בישראל ובהם חוסן חברתי ויחסי צבא־חברה. היא מלמדת באוניברסיטת בר־אילן במסגרת תוכנית "מפנה" למג"דים במילואים. לשעבר חוקרת בבית הספר לפיתוח מנהיגות בצה"ל, שם עסקה בפיתוח ידע על מנהיגות ובמחקר על פיקוד ועל מנהיגות צבאית.

עפר שלח

ח"כ עפר שלח הוא יו"ר סיעת יש עתיד בכנסת, חבר בוועדת חוץ וביטחון ויו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ולבניין הכוח. באחרונה פירסם את הספר "האומץ לנצח", שבו הוא מציג מצע לתפיסת ביטחון חדשה ולרפורמות הנדרשות במערכת הביטחון ובצה"ל. ב־2003 פירסם את ספרו "המגש והכסף" וב־2005 פירסם יחד עם רביב דרוקר את הספר "בומרנג – כישלון המנהיגות באינתיפאדה השנייה". במשך שנים ארוכות שימש בעל טור ופרשן לנושאי צבא וביטחון בתקשורת הכתובה והאלקטרונית.

פנינה שרביט ברוך

אל"ם (מיל') עו"ד פנינה שרביט ברוך היא חוקרת בכירה וראש תוכנית המחקר של משפט וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. היא פרשה מצה"ל ב־2009 לאחר

שירות של 20 שנה במחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית, מתוכן חמש שנים בתפקיד של ראש המחלקה. במסגרת תפקידה הייתה אחראית למתן ייעוץ משפטי בנושאים הנוגעים, בין היתר, לדיני לחימה, ללחימה בטרור, להסכמים ביטחוניים, למגעים מדיניים ולהליכים בינלאומיים. כן השתתפה – בתפקיד של יועצת משפטית – במשלחות הישראליות למשא ומתן עם הפלסטינים ועם סוריה. פנינה שימשה מרצה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל־אביב ולימדה קורסים על משפט בינלאומי ועל הסכסוך הישראלי־ערבי.

דב תמרי

ד"ר דב תמרי, תא"ל בדימוס, שירת בצה"ל במשך 30 שנה ביחידות הצנחנים, השריון והמודיעין. הוא היה, בין היתר, מפקדה של יחידת מודיעין מיוחדת, מפקד חטיבת שריון סדירה ומפקד אוגדת שריון סדירה. כמו כן היה קצין מודיעין ראשי, ובתפקידו האחרון בצה"ל היה מפקד המכללה לפיקוד ולמטה. ד"ר תמרי משמש כיום מרצה להיסטוריה באוניברסיטת תל־אביב וראש התוכנית לביטחון החזית האזרחית במכללת בית ברל. במסגרת שירותו הצבאי הוענקו לו עיטור העוז וכן שני ציונים לשבח מהרמטכ"ל.

המסמך **אסטרטגיית צה"ל** הוא פרסום תקדימי בהיסטוריה הצבאית ובשיח הציבורי של מדינת ישראל. **הרמטכ"ל גדי איזנקוט** הוא הראשון שמציג את "אסטרטגיית צה"ל" במבחן אתגרי ההווה במסמך שמפורסם לציבור הרחב בישראל.

קובץ המאמרים בספר הזה מחזיק **תשעה עשר מאמרים** שכתבו עשרים ושלושה מבכירי החוקרים במכון וכותבים אורחים. אלה מתמודדים עם המסמך הצה"לי הייחודי בכמה מישורים ומזוויות שונות ודנים במה שמצוי בו כמו גם במה שאינו מצוי בו. לצד הבחינה והניתוח מוצגות גם הצעות להרחבת המהדורה העתידית של "אסטרטגיית צה"ל".

המאמרים בקובץ הזה עוסקים בשלושה נושאים מרכזיים: היחסים המורכבים **בין הדרג הצבאי לדרג המדיני** בהקשר של אתגרי הביטחון של ישראל במרחב, **בניין הכוח הצבאי והפעלתו** אל מול האיומים המתפתחים וכן היחסים המיוחדים בין **צה"ל לחברה הישראלית**.

קובץ המאמרים הזה נפתח בדברי הקדמה של מי שהיה רמטכ"ל צה"ל ושר הביטחון, **משה (בוגי) יעלון** ומסתיים בפרק הסיכום של **עמוס ידלין**, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי: אסטרטגיית צה"ל – שבחים, הרהורים וערעורים.

מאיר אלרן הוא ראש תוכניות המחקר "החזית האזרחית" ו"יחסי צבא-חברה" במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת־אלוף (מיל') אלרן שירת בעבר באגף המודיעין של צה"ל בתפקידי מחקר, מטה ופיקוד.

ד"ר גבי סיבוני הוא מנהל תוכניות המחקר "צבא ואסטרטגיה" ו"ביטחון הסייבר" במכון למחקרי ביטחון לאומי. במהלך שירותו הצבאי היה לוחם ומפקד בחטיבת גולני. במסגרת תפקידיו במילואים היה ראש מטה של אוגדה.

ד"ר קובי מיכאל הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. בעבר היה המשנה למנכ"ל וראש החטיבה הפלסטינית במשרד לעניינים אסטרטגיים. כמו כן היה חבר סגל באוניברסיטת בן־גוריון ובאוניברסיטת אריאל וכן פרופסור אורח באוניברסיטת נורת'ווסטרן בארצות־הברית.

ISBN 978-965-7425-97-8

9 789657 425978

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES
TEL AVIV UNIVERSITY אוניברסיטת תל־אביב