

מבט על, גיליון 735, 19 באוגוסט 2015

אסטרטגיית צה"ל ואחריות הדרג המדיני

שמואל אבן

ב-13 באוגוסט 2015 חשף הרמטכ"ל, רא"ל גדי איזנקוט, את המסמך "אסטרטגיית צה"ל", הפורס את אפשרויות הפעולה של הצבא והתפוקות הביטחוניות, שביכולתו לספק למדינה. זהו מסמך מקצועי מאוד, חסר תקדים ברמת החשיפה והפירוט, המעיד על חשיבה מסודרת ועמוקה שנעשתה בצבא. פרסומו ממחיש את רגישות הרמטכ"ל לדעת הקהל בישראל, ולכך חשיבות רבה הן בהיות צה"ל צבא העם והן משום שעמדות הציבור משפיעות רבות על פוליטיקאים, בבואם לקבל החלטות ביטחוניות ותקציביות. המסר המרכזי: על הדרג המדיני מוטלת האחריות להגדיר לצבא את תפקידיו, המטרות שעליו להשיג והאילווצים על השימוש בכוח. עליו לאפשר לרמטכ"ל לבנות את היכולות המתאימות ולפקד על צבא בשגרה, בחירום ובמלחמה, ובמשתמע גם לספק לו את המשאבים הדרושים לכך. כלומר, הצבא לא יכול להיבנות על סמך המלצות של ועדות חיצוניות, בלא שיהלמו את תכנית הרמטכ"ל. אשר לתיאום הציפיות מצה"ל, על הציבור והדרג המדיני לדעת, כי ביום פקודה ניתן להורות לצה"ל לצאת למערכה צבאית מוגבלת או למלחמה. לכל דרך פעולה יש סיכויים וסיכונים משלה, ולא ניתן להורות לצה"ל לצאת למערכה מוגבלת ולצפות להכרעה כוללת.

הצורך במסמך ובהצגתו לציבור. הדיון הציבורי הביקורתי על תקציב הביטחון, דוחות ועדת לוקר, ומבקר המדינה עסקו במחיר הביטחון במנותק מהמוצר ואיכותו - התפוקות הביטחוניות של הצבא. בה בעת, בעשור האחרון, תוצאות מלחמת לבנון השנייה והסבבים האלימים עם חמאס ברצועה לא הלמו, בעיני רבים בציבור, את המצופה מהצבא החזק במזרח התיכון. נראה שתוצאות אלה והביקורת הנוקבת על הוצאות הביטחון פגעו במידה לא-מבוטלת בתדמית הצבא בחברה בישראלית. במסמך האסטרטגיה משלים הרמטכ"ל את החסר בדיון ומציג בפני הציבור הרחב, פקידי ממשלה ונבחרי ציבור רבים, שאינם חשופים למסמכים המסווגים, אילו תפוקות ביטחוניות מבקש צה"ל להשיג בתמורה לתקציב הביטחון ולמה ניתן לצפות מיכולותיו. כן מבקש הרמטכ"ל להבהיר את סמכויותיו בצה"ל ואת יחסיו עם הדרג המדיני.

עיקרי אסטרטגיית צה"ל: בהקדמה למסמך מוצגים "השינויים הנדרשים מצה"ל לאור אתגרי העתיד והשינויים במאפייני האויב, כגון חיזוקה של אפקטיביות התמרון היבשתי ושיפור, גיוון היכולות המבצעיות במערכה שבין המלחמות, חיזוק הממד הקיברנטי ושימור ברור של העליונות המודיעינית, האווירית והימית". "התפיסה כפי שגובשה במסמך זה, תעמוד בבסיס התהליכים שיוביל צה"ל במסגרת תר"ש [תוכנית רב-שנתית] 'גדעון' ותהיה מצפן להפעלת הכוח ולבניינו".

במוקד המסמך מוצגת האסטרטגיה של צה"ל מול ארגונים אסלאמיים, ובראשם חזבאללה וחמאס. במסגרת זו, צה"ל מציע לדרג המדיני שלושה מצבי תפקוד צבאיים:

- מצב שיגרה - ביטחון שוטף, עימות מוגבל ו"מערכה שבין מלחמות".
- מצב חירום - "מערכות ומבצעים מוגבלים שאינם במסגרת מלחמה", שמטרתם חזרה לשגרה והרתעה, "ללא חתירה לשינוי אסטרטגי מדיני".
- מצב מלחמה - הפעלת כוח בעוצמה גבוהה, המחייבת גיוס משאביה רבים, לשם השגת ניצחון והכרעה, במונחים שינסח הדרג המדיני.

נראה כי דרך הפעולה העיקרית במצב חירום היא מערכה באש, כאשר הפעולות היבשתיות תהינה מוגבלות בהיקפן או בעומקן, בדומה למלחמת לבנון השנייה (ברובה) ומבצע "צוק איתן". המלחמה יכולה לעמוד בפני עצמה או לבוא בעקבות מערכה מוגבלת, במהלכה עשויה להתבצע פעולה התקפית יבשתית - בחזית ובעומק - "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". המשמעות הנגזרת, היא השתלטות על רצועת עזה - במקרה של מלחמה בחמאס, או על שטחים בעומק לבנון - במקרה של מלחמה בחזבאללה. צה"ל יוכל לבצע מתקפות כאלה בשתי חזיתות בו-זמנית.

הקשר בין הדרג הצבאי למדיני: לפי המסמך, תפקיד הדרג המדיני להגדיר את המטרות, האמצעים והאילוץ על צה"ל, ואילו תפקיד הרמטכ"ל לבצע – לבנות את צה"ל ולהפעילו בהתאם. המסמך יוצק תוכן רב למעמדו של הרמטכ"ל, כ"דרג הפיקודי העליון" בצבא (לפי חוק יסוד: הצבא מ-1976). לפי המסמך, הרמטכ"ל הוא "מפקד המערכה היחיד בצה"ל ובאמצעות המפקדה הכללית, הוא מפקד על כל המבצעים שצה"ל מקיים". "אחריות זו של המפקדה הכללית אי-אפשר לבזרה או להעבירה". "כל מפקד נתון למרותו של מפקד אחד בכל נקודת זמן. פקודות יינתנו לפי שרשרת הפיקוד". המשמעות: הצבא ינוהל תמיד ובאופן הדוק בידי הרמטכ"ל ובאמצעות המפקדה הכללית (הרמטכ"ל כגוף הפיקודי העליון בצבא), ולא באמצעות קבוצת פיקוד אחרת, כפי שנוהלה למשל מלחמת לבנון הראשונה ממפקדת פיקוד הצפון, תוך מעורבות עמוקה של שר הביטחון.

המסמך מדגיש את חובת הדרג המדיני כלפי צה"ל: "כאשר נדרש להפעיל את הצבא, אמור הדרג המדיני לנסח את ההנחיות לצבא כדלהלן: א. מהן המטרות ומהם מצבי הסיום האסטרטגיים הנדרשים; ב. מהו תפקיד הצבא וכיצד הוא משתלב בהשגת מטרות אלה; ג. מהם האילוץ בשימוש בכוח הצבאי; ד. הגדרת מאמצים נוספים (מדיני, כלכלי, תקשורתי וחברתי) ותפקיד צה"ל בהקשרם". במסמך צוין, כי הנחיות הדרג המדיני מחייבות בירור ודו-שיח שוטף בין הרמטכ"ל לדרג המדיני.

ברם, לאור זאת עולה השאלה, מדוע יש להמתין בתהליך גיבוש ההנחיות לרגע שיידרש להפעיל את הצבא? הרי רוב מצבי התגובה שאליהם יידרש צה"ל ידועים מראש; למשל, פיגוע תופת, ירי רקטות, חטיפה, התחמשות חריגה וכו'. על כן מומלץ שהדרג המדיני לא ימתין ליום הפיגוע, כפי שהיה למשל טרום מלחמת לבנון השנייה והאירועים שהביאו למבצע "צוק איתן", ויסכם כבר עכשיו את התפקידים, המשימות והיעדים המוטלים על הצבא בהקשרים עתידיים צפויים. ברגע האמת יהיה הדרג המדיני טעון בידע ומוכן להכריע בין שלשה מצבי פעולה בסיסים:

- א. הבלגה או תגובה מתונה ומכילה.
- ב. יציאה למערכה מוגבלת, בידיעה שהיא עלולה להיגרר למלחמה מתוחמת ואף כוללת.
- ג. יציאה למלחמה מתוחמת, בידיעה שהיא עלולה להידרדר למלחמה כוללת רב חזיתית.

מה נעדר ממסמך האסטרטגיה: המסמך חסר בראשיתו הגדרה ברורה של יעוד צה"ל ותפקידיו. לפיכך, מוצע לפתוח את המסמך בהצגתם. לעומת זאת, הגדרת "היעדים הלאומיים" ו"עיקרי תפיסת הביטחון הלאומי", שמוצגים בפתיחה ועוסקים גם בתחומי הפנים והחוץ, הינה באחריותו המלאה של הדרג המדיני ומוטב שהוא ינסח אותם ויאשרם, בטרם ישולבו במסמך צבאי מחייב.

במסמך אין פירוט מספק של הסיכונים, האיומים והאתגרים העומדים בפני צה"ל. ההתייחסות המפורשת לאיראן היא מצומצמת, וכך גם לגבי הסיכונים הגלומים במצב בסוריה. לכך יש להוסיף את האיום באנתיפאדה שלישית ואת משימתו של צה"ל לשמר את שליטת ישראל והסדר הציבורי ביהודה ושמרון, ולאפשר לדרג המדיני חופש פעולה להשגת הסדר מדיני בתנאים הרצויים לו. הסיכונים הטמונים בתהפוכות שלטון במצרים ובירדן נותרו מחוץ לאסטרטגיה. יתכן שחלק מהפערים שבמסמך גלוי זה נובעים משיקולים של רגישות מדינית וביטחונית.

במסמך הוסבר, כי למרות שהתרחיש הבסיסי מתמקד בעימות עם ארגונים מסוגם של חזבאללה וחמאס, "המענה לו – גישות הפעלת הכוח והיכולות שיפותחו בבניין כוח – מתאים ברובו גם למערכות מול צבאות ומדינות". ברם, מומלץ לצבא להימנע מלמתוח את האסטרטגיה הזו על פני תרחישים כה שונים, ולגבש אסטרטגיות פעולה ייחודיות למצבים שאינם תואמים את התרחיש הבסיסי.

אשר לשילוב מאמצים, המסמך חסר התייחסות משמעותית לשותפים של צה"ל בחזית הביטחונית: שב"כ, מוסד ומשטרה. "שילוביות" נדרשת בכל מערכת הביטחון ולא רק בצה"ל.

בצד המשאבים – חסרה במסמך התייחסות משמעותית לתקציב הצבא ולהון האנושי, לרבות עתיד מערך המילואים.

לבסוף, במסמך נכתב, כי "אסטרטגיית צה"ל, היא התשתית הרעיונית והמעשית לכל מסמכי היסוד הצבאיים". ברם, נראה שמעמד פורמאלי ומעשי שכזה מחייב אישור מפורש ופומבי של שר הביטחון והממשלה. לפיכך, מומלץ לראות במסמך זה הצעה של צה"ל, עד להשלמת תהליכי אישורו.