

אתגרי הביטחון של ישראל לאור אירועי שמחת תורה

23.05.2024 | written by אל"מ במיל' פרופ' גבי סיבוני



פתיח

מסמך זה נכתב במסגרת פרויקט ישראל 2.0, בהובלת פרופ' גבי סיבוני ופרופ' קובי מיכאל. לפרויקט יש שלושה שלבים עיקריים: בשלב ראשון יופצו מסמכים הממפים את עיקרי האתגרים והבעיות בנוגע לנושאים השונים המטופלים בפרויקט. בשלב השני יופצו מסמכים המציגים את ניתוח המשמעויות, ההמלצות והמענים לאותם נושאים. בשלב השלישי יגובש מסמך אינטגרטיבי לכלל הנושאים.

מבוא

את הכשלים המודיעיניים והמבצעיים שהובילו לאירועי שמחת תורה יש לחקור לעומק, אולם מוקדם להגיע למסקנות מבוססות, נחרצות וחותכות. יחד עם זאת, ניתן לומר שהאירועים והמלחמה שבעקבותיהם חשפו בעיות יסוד רבות הן ביסודות תפיסת הביטחון של מדינת ישראל והן במערכת הביטחון, ובראשה בצה"ל. מהות הכשלים שנחשפו ב-7 באוקטובר נוגעים לכל ארבעת הרכיבים של תפיסת הביטחון: להערכת מודיעין המנותקת מהמידע שנאסף, ששללה את יכולת התרעה לצורך התארגנות לסיכול המתקפה, כמו גם לצורך הערכת גודל האיום הנשקף מתהליך ההתעצמות הצבאית של חמאס, מה שחייב מתקפת מנע בשלב מוקדם הרבה יותר; להרתעה שקרסה ולא מנעה מחמאס את המתקפה וגם לא את מתקפת חיזבאללה ושאר רכיבי ציר ההתנגדות האיראני, ואפילו לא את מתקפת הטילים והכטב"מים של איראן; לכשל של תפיסת ההגנה שגובשה ויושמה בפועל לאורך גבול הרצועה תוך הסתמכות יתרה על טכנולוגיה, בניית מחנות ולא מוצבים באופן שלא ניתן היה להגן עליהם באופן אפקטיבי, החלשת ההגנה המרחבית (הגמ"ר) והזנחת יישובי הספר כחלק ממערך ההגנה על הגבול, כשל מבצעי בסיסי בהתנהלות ובשגרה המבצעית של הכוחות (כמענה מבצעי בסיסי גם בהעדר התרעה לתקיפה [?]).

לדוגמה כוננות עם שחר), העדר מענה מבצעי בסיסי ברמה המטכ"לית, לדוגמה הפעלה מיידית של חיל האוויר וכוחות מיידיים נוספים; ולבסוף, גם כשל ההכרעה, בדגש על חמאס. ויש לזכור שהממצאים שנחשפו עד כה מבטאים רק חלק מהפערים שנחשפו, את השכבה העליונה והמיידית, וההנחה היא שבהמשך ובעקבות תחקירי המלחמה ייחשפו עוד ליקויים רבים נוספים. במסגרת פרויקט ישראל 2.0 נבקש בשלב בראשון למפות את עיקרי הפערים והבעיות כדי שבהמשך נוכל לנתח את המשמעויות ולנסות לגבש מענה לדברים.

תפיסת הביטחון של מדינת ישראל נשענה במשך השנים על שלוש רגליים עיקריות: הרתעה, התרעה והכרעה. מאז 2006, ובעקבות המלצת ועדת מרידור, נוספה גם, אם לא באופן פורמלי, רגל ההגנה. מטרת ההרתעה לאפשר תקופות ארוכות של רגיעה ביטחונית במטרה לפתח את המדינה, החינוך, הרווחה והכלכלה לצד בניין כוח ביטחוני שיאפשר מוכנות לקריסת ההרתעה ולהסלמה ביטחונית.

היכולת להרתיע אויבים מלפעול נגד ישראל הינה מרכיב חשוב וחיוני, אולם נדמה שהיכולת של מדינת ישראל לממש את העיקרון הזה נשחקת והולכת. היכולת להרתיע נשענת לא רק על הבנת האויב את היכולות של ישראל, אלא בראש ובראשונה על הבנתם את הנכונות של ישראל לפעול מולם. באשר למרכיב היכולות הרי שישראל משקיעה תקציבי עתק בבנייה של יכולות מודיעיניות, הגנתיות והתקפיות. אולם המגבלה המרכזית נובעת מהעדר הנכונות של ישראל להפעיל כוח, בעיקר כדי לסכל איומים מבעוד מועד. כך היה במהלך השנים האחרונות מול כוחות חיזבאללה, שהפרו את החלטת האו"ם 1701 תוך שהם בונים יכולת לפלוש לגליל במסגרות מבצעיות מאומנות ומאורגנות בחסות הכפרים הלבנוניים לאורך קו הגבול, וכך היה בנוגע לתהליך ההתעצמות הצבאית של חמאס, כשלכול היה כבר ברור שהמצב הביטחוני בדרום נמצא על סף רתיחה. חוסר הנכונות לפעול נבע מכשל הערכת (קונספציה שגויה) בנוגע למהות האיום ולהיות חמאס מורתע מפני תקיפת ישראל והעדפתו את ההסדרה, מהעדר לגיטימציה פנימית למתקפה יזומה לצורך פירוק היכולות הצבאיות של הארגון, שנגרם בשל הקיטוב החרף שבו היו (ועודן) המערכת הפוליטית והחברה בישראל, ומהעדר לגיטימציה בינלאומית. השיתוק שאחז במקבלי ההחלטות הן בדרג המדיני והן בזה הצבאי מבטא כשל חמור, שפגע בביטחון הלאומי ושחובה להתמודד עימו.

מודיעין והרתעה

מדינת ישראל משקיעה תקציבי עתק בבנייה של יכולות מודיעיניות רבות ומגוונות, אולם כל אלה לא סיפקו התרעה מספקת למתקפה בשמחת תורה. הגישה המסורתית למודיעין מכוונת לצורך של ישראל בעליונות מודיעינית היכולה לספק התרעה שתאפשר סיכול מבעוד מועד של פעולת האויב לפגוע במדינה. אולם כל משאבי האיסוף והמודיעין האיכותי ביותר לא יספיקו כאשר הערכת המודיעין מבוצעת על ידי גורמים השבויים בקונספציה נוקשה ולא מתוקפת, הניזונה גם מחשיבת יחד והעדר חשיבה מאתגרת אחרת. לקחי מלחמת יום כיפור הובילו להקמה של מחלקת בקרה בחיל המודיעין, שתפקידה היה לאתגר את מעריכי המודיעין תחת השאלה "ומה אם לא?";

ברבות השנים נחלשו המחלקה והשפעתה על תהליכי הערכת המודיעין והיא לא הצליחה, בשל מגוון סיבות, לעמוד בייעודה המקורי.^[1] ראש אמ"ן לשעבר האלוף אהרן יריב אף הגדיל לעשות כשהבין שהערכת המודיעין בתוך המערכת הצבאית אינה מספיקה והקים את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים (לימים המכון למחקרי ביטחון לאומי), בדיוק כדי לייצר אלטרנטיבה אזרחית להערכת המודיעין.^[2] הקריסה המודיעינית שנחשפה לציבור ב-7 באוקטובר, אחדות המחשבה בקרב מקבלי ההחלטות, לצד חוסר הנכונות לקבל כל מסקנה החורגת מהשורה, מחייבים שידוד מערכות רחב ובנייה של מנגנונים שינסו למזער ככל הניתן את התופעות שנחשפו.

הכרעה, תהליך בניין הכוח ומהות הפיקוח האזרחי על הצבא

אחד העקרונות שטבע בן גוריון בהקשר של כושר ההכרעה היה הצורך בפעולה צבאית מהירה ועוצמתית להכרעת האויב, זאת מתוך ההבנה שישראל לא תוכל לעמוד במלחמת התשה ארוכה. לצורך כך נדרש להפעיל את כל רכיבי העוצמה של ישראל, בכלל זה תמרון צבאי יבשתי בחזית ובעומק, הפעלה של אש עוצמתית על מטרות מתוכננות מראש ומטרות מזדמנות, מבצעים מיוחדים, מהלומות במרחב הסייבר ופעילות התקפית בממד התודעה. הבסיס לכול הוא היכולת ליטול את היוזמה מהר ככל הניתן וליצור לחץ גובר והולך על האויב תוך שיבוש תמונת המציאות שלו. למימוש היעד הזה נדרש צבא גדול, מצויד, מוכשר ומאומן. המלחמה הרב-זירתית שישראל נתונה בה מאז ה-7 באוקטובר מראה עד כמה לא היה צה"ל מוכן לעימות בסדר גודל כזה, ועד כמה היו תוכניות בניין הכוח שלו שגויות.^[3] נדרש יהיה לבחון מחדש את מוכנותו וכשירותו של צה"ל ולייצר מנגנוני קבלת החלטות כאלה שיוכלו לספק מענה הולם לתמונת האיום המתהווה.

מעל לכל אלה, מערכת ביטחון בעלת עוצמה אדירה הפועלת ללא כל בקרה אזרחית אפקטיבית מול מערכת אזרחית ודרג מדיני חלשים. כולם נושאים באחריות, אולם חובה תהיה ליצור יכולת משילות של הדרג האזרחי תוך הלימה בין האחריות לסמכות באופן שיאפשר לו בקרה אפקטיבית על מערכת הביטחון. נדרשת בקרה אזרחית הדוקה מאוד שאינה תלויה כלל במערכת הביטחון אלא נשענת על המערכות האזרחיות, דוגמת הכנסת, הממשלה, המטה לביטחון לאומי. זאת גם לאור קביעתו של בן גוריון "שאינן הצבא קובע את מבנהו".

בפועל, משרד הביטחון מתמקד בעולמות הלוגיסטיקה, הפרויקטים והתעשיות. הוא אינו מצוי כלל בעולמות הדוקטרינה ותכנון בניין הכוח. בהעדר פיקוח ובקרה על הצבא לא ניתנות כלל הנחיות לבניין כוח ולהפעלת הכוח על ידי המערכת האזרחית, וכך הצבא עצמאי וחורג מהסמכויות שמוקנות לו. להלן דוגמאות אחדות: הביטול בפועל של תפיסת ההגנה המרחבית לאורך הגבולות (גם מול תרחישי הפתעה) שבוצע ללא כל מעורבות או הנחיה אזרחית; הפרת האיזון בין הזרועות תוך ירידה חריפה באיכות וכשירות זרוע היבשה; המעבר מדוקטרינה של תמרון לאש והחלשת כוח המחץ היבשתי, שהתבסס בעיקר על סד"כ המילואים היבשתי; המעבר של צה"ל לחמישה ימי עבודה והכנסת מושג ה"הדממה" לצבא. אלו דוגמאות בודדות לבעיית עומק חמורה המחייבת שידוד מערכות ומענה מתאים.

חולשת הדוקטרינה הצבאית והבעייתיות שבתהליכי הכשרת הקצונה והמינויים בצה"ל

כך גם הבקרה האזרחית על הכשרות הקצונה, כשהידע והמומחיות בתחום התוכן הצבאי נמוכים מאוד. צה"ל מתבסס על הכשרות קצרות, על הניסיון האישי, על קדנציות קצרות ושחרור מוקדם, וזאת כאשר עבודות מטה רבות על השינויים הנדרשים בהכשרת הקצונה לא הוטמעו. עם איכות כוח אדם שנשחקת, איכותה של שדרת הפיקוד יורדת ואיתה היתרון היחסי שעליו נבנה הצבא. בצה"ל קיים עודף עצום של קצינים, לצד חוסר בנגדים כשדרה המקצועית של המערכים. הכשרת הקצונה נתונה בידי של מפקד בה"ד 1 או מפקד זרוע היבשה, כשאלה משתנים חדשות לבקרים. כך גם נוצרה בצה"ל הסמכה עצמאית לקצונה על ידי אמ"ן, חיל הים וחיל האוויר ² התוצאה היא יצירה של מגדל בבל בלי שפה משותפת. לדוגמה, בחלק גדול ממערכי המודיעין לא נעשה שימוש בפורמט פקודת המבצע (פקמ"ב), וחלק מהמפקדים במערכים אלה אינם יודעים כלל מה זה. הדבר אינו נחלת קורסי הקצונה הזוטרים בלבד; באופן דומה במכללה לפיקוד ומטה התכנים משתנים בתדירות גבוהה לפי גחמות המפקדים.

מרכיבי הדוקטרינה והכשרות הקצונה נמצאים ברוב הצבאות בעולם באחריות המערכת האזרחית (משרדי ההגנה). בישראל הדברים נמצאים בסמכות של צה"ל, ללא כל פיקוח. כך יכולים מפקד המכללות או מפקד בית הספר לקצינים לשנות את תוכני היסוד להכשרת הקצונה, ללא כל בקרה ופיקוח של הדרג האזרחי או המדיני. צה"ל יכול להחליט שאין צורך במילואים, לפרק יחידות ולשחוק את כשירותן, ללא כל בקרה ופיקוח. בהעדר היגיון מסודר ומוכתב על ידי דרג מדיני, אנו נותרים עם קרבות על תקציבים ופנסיות ששוחקים את אמון הציבור.

יש לפעול גם לטיפול עומק באיכות הפיקוד של צה"ל, ובתהליכי המינוי של מפקדים. צה"ל סובל ממשכי שירות קצרים ותרבות קלוקלת של בחינה מחודשת ושינוי עם הכניסה לכל תפקיד. כל מפקד מבצע "סדנא אסטרטגית" שגורסת את כל מה שנבנה קודם, וזאת כאשר הקדנציות קצרות בצורה קיצונית. התוצאה היא בירבור ובזבוז משאבים עצום כאשר אורך החיים של תוצרי "הסדנא האסטרטגית" הינם חודשים ספורים (משך הסדנא, תהליך התכנון הנגזר ממנה, ביצוע השינויים). אין כלל הטמעה, כי המפקד הבא מגיע ועושה גם הוא "סדנא אסטרטגית". אלה מייצרים עומס עבודה מלאכותי שמוביל להגדלת וניפוח המפקדות, ולהקמת גופים חדשים ושינויים ארגוניים חדשות לבקרים, בדרך כלל כאלה שאינם שורדים את הקדנציה הבאה.

תוכנית צה"ל 2000 (שגובשה על ידי הרמטכ"ל דאז רב אלוף שאול מופז) ארגנה מחדש את המטכ"ל. התוצאה הייתה הרס האונה האינטלקטואלית של צה"ל באמצעות פיצול תורה והדרכה, פיצול תכנון מבצעי ואסטרטגי, היעלמותו של התכנון ארוך הטווח לבניין כוח. בתהליך מתמשך נוונה האונה האינטלקטואלית של צה"ל מול האונה הטכנולוגית. כך בעשורים האחרונים, ראשית הצירים לכל פתרון בעיה מבצעית בצה"ל היא פתרון טכנולוגי. אירועי ה-7 באוקטובר חשפו את ההסתמכות היתרה על טכנולוגיה באיסוף המודיעין ובמענה ההגנתי וההתקפי, זאת כאשר יסודות המקצוע הצבאי מוזנחים ונשחקים עד דק. הדברים באו לידי ביטוי עמוק בהסטת הקשב התקציבי והפיקודי למענה מבוסס מודיעין והפעלת אש, תוך הזנחת זרוע היבשה כזרוע חיונית

של הביטחון הלאומי, וכנגזרת מכך בהזנחת המילואים ביבשה.

המלחמה המתנהלת בחודשים האחרונים חשפה כשלים מובנים גם במבנה צבא היבשה, הרכבו, גודלו וחימושו, הסטת האיכויות והחלשת הבסיס לפיתוח שדרת פיקוד יבשתית. בעשורים האחרונים חלה ירידה של מעל ל-80% בימי המילואים (הכשרות, אימונים, תעסוקה)^[4] והסטת רוב הכספים ליעדי התעצמות של זרועות אחרות. קיצוץ אימונים סדירים בין 2000 ל-2017 בוצע תוך אובדן כשירויות וידע עצום שהשפעתו על כשירות הסדיר והמילואים ביבשה עצומה. זאת כאשר תפיסת ההפעלה של צה"ל בשנים האחרונות שללה תמרון יבשתי והובילה לחיזוק המודיעין והאש והחלשת היבשה. כתוצאה רודדה איכות שדרת הפיקוד, בדגש על היבשה; קוצצו מערכי יבשה רבים, בכלל זה פלטפורמות, טנקים וכלי רכב משוריינים ואמצעי הנדסה. בסופו של דבר מצא עצמו צה"ל במלחמה הרב-זירתית שאיתה אנו מתמודדים עם סד"כ קטן מדי ולא מאומן דיו, ועם מלאי תחמושת שאינו מספק. גודל צבא היבשה אינו מותאם לאיומים ולתרחישי הייחוס, וחובה עלינו לבצע את ההתאמות הנדרשות.

סיכום

היקף הבעיות הינו חמור ורב. נדרשת רפורמה עמוקה בכל הקשור ליסודות של תפיסת הביטחון בכלל ובצה"ל בפרט, כמו גם ביחסי אזרחי-צבאי בנוגע למהות האחריות והפיקוח האזרחי של הדרג המדיני על הצבא. במאמר זה תוארו חלק מהבעיות שאיתן נידרש להתמודד במסגרת מיזם ישראל 2.0. יש צורך לענות על שאלות רבות, ובהן מי מנהל את מערכת הביטחון הלאומי ומהם המנגנונים הנדרשים לצורך זה; יש צורך לגבש תהליכי בקרה כדי למנוע מצב שאיש הישר בעיניו יעשה, לא רק בתוך הצבא אלא בכל מערכת הביטחון הלאומי; יש צורך לאפשר תהליכי פיקוח אפקטיביים של הממשלה בבניין הכוח ובהפעלת הכוח, לצד מתן יכולת בקרה לכנסת תוך מתן סמכות של ועדות הכנסת לזמן מפקדי צה"ל ולקבל עדויות בשבועה כמו בבית משפט. המלאכה מרובה והזמן קצר.

[1] להרחבה ראו: דוד שטרנברג, דוד סימן-טוב, דורון מצא (2023), "פרקליט השטן" ^[5] מסע בנבכי הבקרה המודיעינית הישראלית, הוצאת המל"מ ^[6] המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין והוצאת "מערכות".

[2] לימים הפך מרכז יפה למכון למחקרי ביטחון לאומי. מכון זה הפך לתיבת תהודה של מערכת המודיעין ולא סיפק את מה שיועד לו על ידי מייסדו ^[7] אתגור מקבלי ההחלטות במדינה.

[3] כך לדוגמה תוכנית בניין הכוח הרב-שנתית של צה"ל ^[8] תנופה ^[9] שגיבש הרמטכ"ל רב אלוף אביב כוכבי ושביטאה שינויים מרחיקי לכת בתפיסת הפעולה של צה"ל, אושרה ללא כל ביקורת אזרחית אפקטיבית. התוכנית אושרה על ידי ראש הממשלה בנט, בדיון שנמשך שעה וחצי בלבד.

[4] מעשרה מיליון ימי מילואים בשנה לכשני מיליון ימי מילואים. הנתונים מבוססים על הדו"חות

של המוסד לביטוח לאומי בשנים 2016, 2017, 2019. מתוך אופיר קבילו, כשירות מערך המילואים
בצה"ל ² הפרדיגמה ושברה, חברה, צבא וביטחון לאומי, גיליון 4, דצמבר 2022.