

ביטחון - מדיניות, צבא ותפיסת הפעלה

אתגרים

ישראל נתונה במלחמת שחיקה והתשה רב-זירתית מאז ה-7 באוקטובר 23 כששליטתה על עצימותה, משכה וגבולותיה מוגבלת, לכל הפחות עד לשינוי המדיניות כלפי חיזבאללה החל ממבצע הביפרים בספטמבר 2023.¹² צה"ל מגיע ל-7 באוקטובר עם מדיניות הגנה לאומית המנוגדת בתכלית למדיניות ההגנה שבה אחזה ישראל עד מלחמת לבנון הראשונה.

הסיבה לכך¹³ נעוצה במחדל הפיכתו של צה"ל, בידי עצמו, מצבא מכריע, ממגר ומביס, לצבא מרתיע תודעתית, ואי זיהויו של המחדל הצבאי והשלכותיו על ביטחון המדינה, או אולי התעלמות מודעת מהמחדל מצד הדרג המדיני.

את יסודות מדיניות הביטחון (ההגנה) הלאומית והגיונותיה ניסח בן גוריון, והוא הודיע עליה בכנסת ב-20 ביוני 1950. עיקרה הוא: כלקח ראשי ממלחמת העצמאות, ישראל לא תיקלע עוד למלחמות ארוכות המתנהלות בשטחיה. את העיקרון המנחה הזה תרגם הצבא לתפיסה אסטרטגית צבאית שהתבססה על שלוש הנחות יסוד מקצועיות בסיסיות:

- לעולם אין להעריך את כוונות האויב ומצבו התודעתי, ולעולם אין להניח שהוא מורתע.
- קו המגע בהגנה לעולם יכול להיפרץ.
- מגן לעולם יופתע, ועליו להיערך מראש שלא יוכרע כשיופתע.

כנגזר ממדיניות הביטחון, ולנוכח הנחות היסוד המקצועיות, גובשה אסטרטגיה צבאית שעיקרה הוא זה: בגלל העדר עומק קרקעי להכלת מתקפה אפשרית בתוך שטחיה, על ישראל להסיר איומים אפשריים לתקיפתה בעודם באיבם "מחוץ לגדר", במלחמת מנע מקדימה בעיתוי יזום על ידה.

כדי לממש את מדיניות הביטחון וכנגזר מהאסטרטגיה הצבאית, צה"ל נבנה כצבא הכרעה מהירה, שכדי לנצל מהר הזדמנויות שעשויות להיווצר להסרת האיומים עליו להימצא בכוננות מבצעית תמידיית גבוהה להסרתם, כבהסרת האיומים במבצעי קדש ושל"ג ובהשמדת הכורים הגרעיניים בעיראק ובסוריה.

12 להרחבה, ראו: גבי סיבוני, אתגרי הביטחון של ישראל לאור אירועי שמחת תורה, מכון משגב, 23 במאי, 2024.

13 להרחבה, ראו: חנן שי, המהפכה במדיניות ההגנה הלאומית שגרמה לתבוסת צה"ל ב-7 באוקטובר, מכון משגב, 9 באוקטובר, 2024.

לפיכך, וכנגזר ממדיניות הביטחון, את צבאות הטרור הסדורים שצמחו בגבולות לבנון והרצועה במאה זו היה צריך להסיר בעודם באיבם, כשהם עוד היו צבאות נייחים שאיימו על ישראל בירי מנגד אינטנסיבי שמומש מעת לעת ובהחדרת מפגעים בודדים. הסרתם נהפכה להכרחית כאשר מ-2014 נוסף להם דרג מתמרן-מסתער נייד, רגלי ורכוב, שהחזיר את איום כיבושם של שטחים ויישובים ישראליים - האיום שלשם סיכולו "מחוץ לגדר" נבנה צה"ל כצבא הכרעה.

חרף שלוש הנחות היסוד המקצועיות שלאורן גובשה התפיסה, וכן הלקח הראשי שהופק ממלחמת יום הכיפורים, ערב ה-7 באוקטובר התבססה הגנתה של ישראל, כמו ערב מלחמת יום הכיפורים, על ההנחה שהאויב מורתע ושהמודיעין יספק התרעה מודיעינית מצבית על מתקפה צפויה.

לפיכך, השאלה מדוע עוצבה והתנהלה הגנתה של ישראל בעשורים האחרונים בניגוד למדיניות הביטחון, לאסטרטגיית צה"ל וללקחי מלחמת יום הכיפורים, וכיצד התחולל שינוי כזה ללא הרשאת הדרג המדיני או מעורבותו (סוגיית חולשת הפיקוח האזרחי על הצבא ואחריות הדרג המדיני לדורותיו), צריכה לעמוד במרכז עבודתה של ועדת חקירה ייעודית שתוקם לצורך זה.¹⁴

מהות הכשלים שנחשפו ב-7 באוקטובר נוגעת לכל ארבעת הרכיבים של תפיסת הביטחון: התרעה - הערכת מודיעין מנותקת מהמידע שנאסף, ששללה את יכולת ההתארגנות ופגעה בהערכת האיום; כשל בהגנה, וכן כשל של מבנה ושל יישום הפיקוד והשליטה באירוע הפלישה כאשר תמיד יש לפעול תחת ההנחה שנופתע; קריסת ההרתעה, שלא מנעה את מתקפת חמאס, הצטרפות חיזבאללה וכוחות שלוחים נוספים למלחמה, או את המתקפה האיראנית ב-13 באפריל; כשל תפיסת ההגנה שהסתמכה באופן מוגזם על טכנולוגיה, החלשת ההגנה המרחבית, היעדר מענה בסיסי של הצבא והזנחת יישובי הספר; כשל ההכרעה, בדגש על חמאס ברצועת עזה וחיזבאללה בלבנון (לכל הפחות עד ה-17 בספטמבר, אז החל המפנה מול חיזבאללה).



14 קובי מיכאל וגבי סיבוני, ההכרח בוועדת חקירה והחשיבות לעשות זאת בדרך נכונה, מכון משגב, 25 ביולי, 2024.

לישראל יש יכולות להכריע את אויביה, אולם המגבלה המרכזית נובעת מהיעדר הנכונות של ישראל להפעיל כוח, בעיקר כמתקפת מנע כדי לסכל איומים מבעוד מועד. הפעלת הכוח נעשתה בשנים האחרונות לצורך הרתעה באמצעות גרימת נזק ולא בהכרעה. תפיסת ההכרעה הומרה בתפיסת ההרתעה. מצב זה נבע מתפיסה חסרה של האיום, אמון מוגבל בצה"ל בדגש על כוחות היבשה, מחשבה שהאויב מורתע ושניתן להרתיעו באמצעות אש מנגד וחיבור יעיל בין מודיעין לאש, היעדר לגיטימציה פנימית למתקפת מנע שמקורו בפילוג הפנימי בישראל, מה שמוביל לחשש מפני חוסנו של העורף והחוסן הלאומי בכללותו, והיעדר לגיטימציה בינלאומית.

כל משאבי האיסוף והמודיעין האיכותי ביותר לא יספיקו כאשר הערכת המודיעין מבוצעת על ידי גורמים השבויים בקונספציה נוקשה ולא מתוקפת, הניזונה גם מחשיבת יחד והיעדר חשיבה מאתגרת אחרת. ברבות השנים נחלשו מחלקת בקרה באמ"ן והשפעתה על תהליכי הערכת המודיעין, והיא לא הצליחה, בשל מגוון סיבות, לעמוד בייעודה המקורי.

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 שגויות תוכניות בניין הכוח שלו.

מערכת הביטחון היא בעלת עוצמה אדירה, הפועלת ללא כל בקרה אזרחית אפקטיבית מול מערכת אזרחית ודרג מדיני חלשים. צה"ל יכול להחליט שאין צורך במילואים, לפרק יחידות ולשחוק את כשירותן ללא כל בקרה ופיקוח, או לנסח תוכנית רב-שנתית לבניין הכוח ותפיסת הפעלת הכוח ללא מעורבות פעילה ומשפיעה של הדרג המדיני. בהיעדר היגיון מסודר ומוכתב על ידי דרג מדיני, אנו נותרים עם קרבות על תקציבים ופנסיות, ששוחקים את אמון הציבור.

עבודות מטה רבות על השינויים הנדרשים בהכשרת הקצונה לא הוטמעו. עם איכות כוח אדם שנשחקה, 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.¹⁵ כך גם בנוגע לתהליך מינוי אלופים, מה שמוביל לשכפול מטריד של אלופי המטה הכללי, להיעדר שונות חשיבתית מאתגרת, מתכון לחשיבה קבוצתית, קיבעון מחשבתי וקונספציות קשוחות ובלתי מאתגרות.

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. זרוע היבשה הוזנחה, וכך גם המילואים של כוחות היבשה.

העדר בקרה אזרחית אפקטיבית על צה"ל במגוון תחומים, בהם: תפיסת בניין והפעלת כוח, מינויים של אלופים ומינוי לתפקידים בכירים, מבנה הצבא, ועוד מגוון היבטים הגורמים לצה"ל לפעול באופן שאינו הולם את מדיניות הדרג הנבחר.¹⁶ בנוסף, העדר שליטה יעילה של ראש הממשלה על הפעלת הצבא, בעיקר במקרים שבהם הרמטכ"ל פועל באופן לעומתי לממשלה.

15 יובל בזק, צה"ל - הדרך לצבא מקצועי יותר, כיצד להתאים את צה"ל לאתגרי העתיד, צבא ואסטרטגיה, כרך 1, גיליון 3, INSS, דצמבר 2009.

16 להרחבה, ראו: גבי סיבוני וקובי מיכאל, פיקוח על אלופים ותפקידים בכירים בגופי הביטחון, מכון משגב, 22 ביולי, 2024.

המלצות

את ההמלצות הראשוניות חשוב לחלק לשתי קטגוריות. הקטגוריה הראשונה של ההמלצות מתייחסת לנדרש לצורך מימוש הניצחון במלחמה הרב-זירתית שבה נתונה ישראל, ואילו הקטגוריה השנייה של ההמלצות מתייחסת למה שמומלץ לעשות להמשך ולעתיד שמעבר לניצחון במלחמה זו. את הקבוצה הראשונה של ההמלצות ניסח חנן שי, שלעיקרו התייחסנו גם בפרק תיאור האתגרים והבעיות. שי ממליץ שכדי לממש את הניצחון נדרש כעת:¹⁷

- לאייש ללא דיחוי נוסף את המל"ל והמטכ"ל בבעלי השכלה מתאימה באומנות המלחמה, עקרונותיה וכלליה, ובעלי ידע וניסיון לתכנן ולנהל מערכות ומלחמות הכרעה;
- לתקף לאלתר את מדיניות הביטחון ואת אסטרטגיית צה"ל, ובהתאמה להן להכין את התוכניות המבצעיות להסרת האיומים ש"על הגדר" ואת מוכנותו של צה"ל לממשן;
- למקד את מאמצי בניין הכוח ושיקום צה"ל להשבה לאלתר של היכולות הנדרשות למימוש ייעודו כצבא מנצח, מכריע, ממגר ומביס;
- בהתבסס על מצוינותם המקצועית של גורמי הביצוע בצה"ל, בפרט רמתו המקצועית הגבוהה והמפתיעה של הדרג היבשתי המתמך-מסתער בסדיר ובמילואים, להאמין שסיומה של המלחמה בניצחון צבאי ישראלי מובהק הוא בהישג יד, ולהירתם קולקטיבית להשגתו.

המלצות בנוגע למה שמומלץ לעשות להמשך ולעתיד שמעבר לניצחון במלחמה זו:

- נדרש לגבש תפיסת ביטחון מעודכנת, שבמרכזה הצורך לסכל איומים מתפתחים באופן קבוע כדי לא לאפשר לאויב לבנות את כוחו באופן שיופעל בתנאים ובעוצמה קשים על ישראל. המשמעות של תפיסה זו עלולה להיות מצב לחימה קבוע ומתמשך, שיחייב את תושבי המדינה להקרבה ומסירות. חשוב להדגיש שגם חתירה להסדרים מדיניים ולעיצוב ארכיטקטורה אזורית חדשה, שתאפשר פיתוח שיתופי פעולה ביטחוניים ומודיעיניים, איננה מייטרת את הצורך בסיכול איומים מתפתחים באופן קבוע.
- בהקשר של אתגור הערכות המודיעין המבוצעות בעיקר על ידי אמ"ן וכישלון הפעלת מחלקת הבקרה, אנו מציעים לבחון הקמה של יכולת הערכה מודיעינית אזורית עצמאית (גוף הערכה אזורי - להלן גה"א). ההרכב האנושי של גה"א יתבסס על אזורחים בלבד, ולא תהיה לו זיקה לגופי המודיעין הקיימים. גה"א יהיה חשוף (באמצעות חקיקה) לכל חומרי המודיעין הגולמיים, ויבצע הערכה עצמאית של המידע. הערכה זו תונח באופן קבוע על שולחן מקבלי ההחלטות, בכלל אלה הערכות עיתיות והיערכות אל מול תרחישי פעולה שונים. זהו רעיון שלדי, ואנו מבינים שיש לפתח רעיון זה ולקבוע את התפקידים, הייעוד, המבנה והכפיפות של גה"א.
- הגדלת צבא היבשה: יש להגדיל את צבא היבשה בסד"כ נוסף של שתי אוגדות מתמרנות במילואים (שהן כ-8 צוותי קרב חטיבתיים). סד"כ זה מחייב הגדלה של כל המערכות הנגזרות

17 שי, המהפכה במדיניות ההגנה הלאומית, מכון משגב.

בכלל זה: פלטפורמות, אש, הנדסה, לוגיסטיקה. זאת לצד העצמה משמעותית של קטלניות מערך היבשה כדי שלא תוקמנה יחידות בעלות אפקטיביות נמוכה. הגדלת הסד"כ במילואים מחייבת הגדלתו ביחידות סדירות שתאפשרנה את הזנת כוח האדם הנדרש במילואים.

יש לשפר, לשכלל ולחזק את הפיקוח האזרחי המהותי והאפקטיבי של הדרג המדיני על הצבא והמערכות הביטחוניות, תוך הבטחת ההלימה המתחייבת בין האחריות לבין הסמכות. נדרשת בקרה אזרחית הדוקה מאוד שאינה תלויה כלל במערכת הביטחון אלא נשענת על המערכות האזרחיות דוגמת הכנסת, הממשלה והמטה לביטחון לאומי. בקרה זו תחייב גם אישור להחלטות חיוניות הקשורות בפיקוח על אסטרטגיית צה"ל ועל תהליכי בניין הכוח, לדוגמה:

- תקציב האימונים של צה"ל
- שינויים ארגוניים ברמת המטה הכללי והמפקדות הראשיות
- שינויים בסד"כ המילואים, בעיקר בהקשר של סגירת יחידות וגריטה של פלטפורמות עיקריות.

חשוב להדגיש בהקשר זה את הקשר ההדוק שבין תהליכי בניין הכוח לבין עיצוב האסטרטגייה להפעלת הכוח. אלו אינם יכולים להישאר נחלת הצבא בלבד ולדרג המדיני יש אחריות לכך, וזו אינה יכולה להתממש ולבוא לידי ביטוי מהותי ואפקטיבי אלא במעורבות עמוקה ומשמעותית של הדרג המדיני, הנשענת על בקיאות והבנה, בנוגע לשניהם גם יחד. חלק מתהליך בניין הכוח ואופן הפעלתו מושפע בהכרח מבעלי התפקידים הבכירים, תפיסת עולמם ומקצועיותם, ולכן כחלק מתהליך הפיקוח האזרחי מתחייב גם פיקוח של הדרג האזרחי על המינויים של בעלי התפקידים הבכירים והמשמעותיים בהשפעתם בצה"ל:

כחלק מתהליך בניין הכוח מתחייב פיקוח של הדרג האזרחי על המינויים של בעלי התפקידים הבכירים והמשמעותיים בצה"ל

- יש להפעיל פיקוח אזרחי על מינוי הקצונה הבכירה בשני ממדים: הראשון, מינוי לדרגת אלוף. מינוי זה מובא על ידי הרמטכ"ל לשר הביטחון ומחייב את אישורו. הממד השני נוגע לפיקוח פרטני על בעלי תפקידים מסוימים במטה הכללי. מוצע לקיים פיקוח פרטני לגבי בעלי התפקידים הבאים: סגן הרמטכ"ל, מפקדי זרועות היבשה, האוויר והים, שלושת מפקדי הפיקודים המרחביים, ראש אמ"ן, ראש אגף המבצעים וראש אגף אסטרטגי. תפקידים אלו הם תפקידי ליבה שיש להם השפעה מכרעת על גיבוש התפיסה של הפעלת הכוח ובניינו.
- פיקוח דומה יש להשית גם על בכירים (מקבילים לדרגת אלוף) בשאר ארגוני הביטחון. יש לקבוע מיהם בעלי התפקידים שיידרשו לפיקוח אזרחי גם בארגונים האלה.

מבקר המדינה מציע לקיים תהליך בעל מתכונת מוגדרת ומעוגנת, תוך כדי שמירה על שיקול הדעת הרחב שיש בהקשר זה לרמטכ"ל ולשר הביטחון, ועל יכולתם לתת מענה לתהליכי מינוי שיש בהם מצבים חריגים. יש להרחיב את מעגל הפיקוח הזה מעבר לשר הביטחון, ולכלול בו גם את ראש הממשלה ו/או את הקבינט הביטחוני, או גוף מצומצם יותר מטעמו ובהרשאתו. במידת הצורך יוכל ראש הממשלה, כמי שעומד בראש הקבינט הביטחוני, להסתייע בוועדה מייעצת לצורך זה.

- בנוגע למינויים האחרים של הבכירים יתקיימו תהליכי שימוע חובה של הכנסת באמצעות ועדת משנה מיוחדת למינויים של ועדת החוץ והביטחון. שימוע זה יאפשר לקבל תמונה טובה יותר של המועמד וגישתו המקצועית לתפקיד שאליו הוא מתמנה.
- הפעלת צה"ל בשגרה: יש להפסיק עם מתווה הפעלת צה"ל (ושאר ארגוני הביטחון) בשגרה באופן שצה"ל מקטין את מוכנותו בסופי שבוע וחגים ומגדיל את המוכנות רק במצבי חירום לנוכח התראה ומלחמה. יש לעבור למצב הפעלה מיוחד שבו סבבי החופשות יתפרסו באופן קבוע על כל פני השנה ללא כל קשר לשבתות וחגים. בנוסף, ולנוכח תפיסה מוצעת זו, יבוטל גם נוהל ההדממה.
- יש לבחון את שינוי חוק הצבא, בייחוד בהקשר של הצורך לקבוע את ראש הממשלה כמפקד העליון של הצבא באופן שתתקיים הלימה בין האחריות של ראש הממשלה לסמכות שלו. ראה בהקשר זה המלצה מפורטת גם בפרק המשפטי להלן.