

בלמ"ס



הכנסת
ועדת החוץ והביטחון

סימוכין: HUZBIT-39-300

תר"ש צה"ל "גדעון"

דו"ח מיוחד של
ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח

גירסה פומבית

ספטמבר 2017

מבוא

דו"ח זה מסכם את עבודתה של ועדת המשנה לענייני תפיסת הביטחון ובניין הכוח (להלן: הוועדה) ביחס לתכנית הרב-שנתית "גדעון" של צה"ל. הוועדה ליוותה את תהליך עיצובה של "גדעון" עוד טרם תחילתו: הדו"ח נשען, בין השאר, גם על דיוניה של הוועדה במסגרת חקירת מבצע "צוק איתן", במהלך כהונתה של הכנסת ה-19. בנוסף, קיימה הוועדה בהרכבה הנוכחי למעלה מ-30 דיונים וסיורים בצה"ל, בתעשיות הביטחוניות ובמשרד הביטחון, במעקב אחרי המחשב, העיצוב והמימוש של "גדעון" במהלך השנים 2015-2016.

בראשית, ברצוננו לשבח את שיתוף הפעולה של צה"ל, בהנחיית הרמטכ"ל רב-אלוף גדי איזנקוט, לכל אורך התהליך. עוד בהיותו סגן הרמטכ"ל הינחה רא"ל איזנקוט את נציגי צה"ל שהופיעו בפני הוועדה, במהלך תחקירי "צוק איתן", להציג בפתיחות מירבית את מסקנותיו של צה"ל מן המבצע, שהיו הבסיס המחשבתי לעיצוב "גדעון". שיתוף פעולה זה נמשך ביתר שאת עם מינויו לרמטכ"ל ולאורך התהליך של עיצוב ומימוש "גדעון". בתוך כך הוצגו לוועדה גם דברים שטרם נחלטו ואושרו בכל הדרגים, מתוך הכרה בחשיבות התשומה של חברי הוועדה, מתוקף נסיונם, הידע שלהם וזווית הראייה האזרחית שהם מייצגים, לגיבוש מחשבה סדורה ובת-ביצוע בצה"ל. שיתוף פעולה זה, המתחייב גם מתוך חובתו של צה"ל על פי חוק יסוד: הממשלה וחוק יסוד: הכנסת, הוא הדרך הראויה בה באות לידי ביטוי הן חובת הפיקוח של הוועדה והן יכולתו של הצבא להסתייע בה, כגוף האזרחי המקיים את מירב ומיטב המעקב אחרי בניין הכוח בצבא.

"גדעון" היא התכנית הרב-שנתית הראשונה שצה"ל מגבש וזוכה לאישור סופי מאז תכנית "תפן", שהחלה בשנת 2007, וביצועה הסתיים למעשה בסוף שנת 2010. מסיבות שלא כאן המקום לפרט, פעל צה"ל ללא תר"ש במשך קרוב לשש שנים, במהלכן גם אירעו שתי מערכות בגבול הדרום ("עמוד ענן" ו"צוק איתן"). בזמן זה נערכה עבודת מטה נרחבת של לא פחות משלוש תכניות רב-שנתיות ("חלמיש", "עוז" ו"תעוזה"), ואולם אלה לא הבשילו לכדי תכנית מאושרת שבוצעה בפועל.

לכך יש להוסיף את העובדה שמשנת 2012 ועד 2016 פעלה מערכת הביטחון למעשה ללא מתווה תקציבי רב-שנתי. המתווה שקבעה ועדת ברודט החזיק מעמד משנת 2008 ועד 2012, והעניק למערכת ודאות תקציבית גבוהה יחסית (על פי בדיקת בנק ישראל, היה תקציב הביטחון בפועל מדי שנה קרוב למתווה שקבעה ועדת ברודט ואף גבוה ממנו, למרות שתקציב הביטחון ההתחלתי מדי שנה היה נמוך מן המתווה). מצב זה השתנה בשלוש השנים שלאחר מכן, מה שהכביד עוד יותר את הקושי לתכנן ולבצע. היעדרה של תכנית רב-שנתית גרם לנזקים רבים, שלצערנו ניכרו גם בפעולתו של הצבא בעת מבחן. אמת, הכשלים שנחשפו ב"צוק איתן" לא נבעו רק מהעדר תר"ש, אלא גם מליקויים בנושאי תפיסה ומוכנות; ואולם ברור שמערכת כה גדולה הפועלת ללא מצפן ותכנון ארוך טווח, מועדת לטעויות ולחוסר יעילות.

הוועדה מציינת כי מצב שכזה הוא בלתי סביר בעליל, וגורם נזק בכל המישורים: יעילות התכנון, בניין הכוח, והעלות התקציבית. חמור שצה"ל התנהל למעלה מחמש שנים ללא תר"ש, ובחלקן גם ללא מתווה תקציבי יציב, ותוך שינויים רבים בתקציב הביטחון מדי שנה ובמהלך כל שנה. על ראש הממשלה, שר הביטחון, שר האוצר והרמטכ"ל לוודא, שתהליכי התכנון והאישור של התכנית שאחרי "גדעון" יתחילו בזמן ויבוצעו כסידרם, כדי שלקראת סיום ביצועה של "גדעון", בשנת 2020, יעמוד צה"ל עם תכנית מאושרת וידועה לשנים שלאחר מכן, ומתווה תקציבי בהתאם.

עם זאת, יש לציין שעצם קיומן של תר"ש וודאות תקציבית מירבית אינו ערובה לצבא יעיל ומוכן למשימתו. כפי שנחשף בפני חברי הוועדה, שנות "תפן" ומתווה ברודט לא נוצלו באופן מיטבי כדי להתאים את צה"ל למשימותיו האמיתיות ולמלחמה שלפניו. הפערים במוכנות, הכשרת כוחות וצבירת מלאים ראויים למערכה מול חמאס, שריחפה באוויר לפני ואחרי "עמוד ענן" (שלא לדבר על עימות אפשרי עם חיזבאללה, שהוא תרחיש הייחוס העיקרי של צה"ל לצורך בניין הכוח והכשרתו), נצברו בחלקם בשנים שבהן עמד לרשותה של מערכת הביטחון מתווה תקציבי ידוע וממומש.

צעדים חיוניים, שחלקם מהווה היום חלק מ"גדעון", כמו למשל מניעת התנפחות של צבא הקבע במפקדות ובתפקידים שאינם תורמים באופן מלא ליעילות הצבא כגוף לוחם, לא התבצעו – אולי דווקא משום הרווחה התקציבית היחסית ממנה נהנתה המערכת באותן שנים. שינויים תפיסתיים עמוקים, שנדרשו בכורח השתנות האויב, פני המלחמה והמשתנים בתוך ישראל ומחוצה לה, לא נידונו ולא בוצעו.

קציני צה"ל הדגישו בפני הוועדה כי בניגוד לתר"שים הקודמים ("חלמיש", "עוז" ו"תעוזה" שלא יצאו לפועל), שהיו מוכוונים פרוייקטים וטכנולוגיה, ב"גדעון" יש חזון כולל ולא רק תוספת של יכולות. את החזון ניסח הרמטכ"ל במילים ברורות, בהנחיות לתכנון "גדעון" שהוציא סמוך לכניסתו לתפקיד, כשהודה בפה מלא כי צה"ל נדרש לשינויים קיצוניים כדי להתאים למילוי משימותיו העתידיות.

הוועדה מייחסת כשל זה, בחלקו הגדול, לכך שהתכנית הרב-שנתית של צה"ל מעוצבת כמעט כולה "מלמטה למעלה", כלומר בעבודת מטה של הצבא עצמו וללא תפיסת ביטחון מאושרת וידועה למדינת ישראל, ותפיסת הפעלה שניסח ואישר הדרג המדיני לפעולתו של הצבא. צבא המתכנן לעצמו נוטה להתמקד בפרוייקטים וטכנולוגיה, ולא מעצב אותם לאור תפיסה ברורה, שהדרג המדיני חתום עליה, מה יש להשיג וכיצד. הוועדה סבורה שיש לתקן כשל זה.

אי אפשר, כבר בשלב מוקדם זה, להתעלם מחלקו המועט של המטה לביטחון לאומי (מל"ל) בתהליך. נציגי המל"ל הוזמנו לכל דיון של הוועדה בנושאי "גדעון", ואף נכחו ברובם. ואולם למרות איכותם האישית של נציגי המטה, קשה היה להתרשם שלהם או לגוף שהם מייצגים היתה תרומה של ממש לתהליך. הוועדה התרשמה שצה"ל מקיים חובת דיונים עם מל"ל, אבל למל"ל, כגוף מטה של הדרג המדיני, אין יכולת להשפיע באמת על החשיבה, התכנון ובוודאי הביצוע – זאת בהעדר הנחיות מעשיות של הדרג המדיני, אותו הוא מייצג.

הדברים עולים בקנה אחד עם דו"חות מבקר המדינה האחרונים על יישום חוק המל"ל (2012) ועל מבצע "צוק איתן" (2017). גם בהקשרי "גדעון" שבהם אנו עוסקים כאן, התרשמו חברי הוועדה כי המל"ל אינו, כפי שהוא אמור להיות גם על פי חוק המל"ל משנת 2008, גוף מטה משמעותי לדרג המדיני, המסייע לעיצוב הנחיות הדרג המדיני אל מול התמונה הכוללת של המטרות והמשאבים של המדינה, ומוודא שהנחיותיו לצה"ל משתקפות בתכניות בניין הכוח והפעלתו. ספק, והדברים נאמרים בצער, אם משהו היה משתנה בתר"ש "גדעון" אילו לא היה המל"ל קיים כלל. ייאמר כאן כי המל"ל חולק על קביעה זו של הוועדה.

הוועדה סבורה כי תהליך זה אינו תקין ומשקף את אמירתה הכללית על מעורבותו החסרה של הדרג המדיני במתן הנחיות ומעקב אחרי מימושו בכל הנוגע לעיצוב התר"ש. התהליך כולו צריך להיות הפוך: הנחיות דרג מדיני, ומימושו בעבודת מטה של צה"ל בפקוח ומעורבות עמוקים של המל"ל.

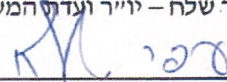
בלמ"ס

חברי ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכח

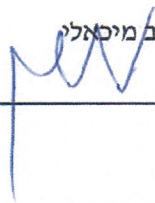
ח"כ אבי דניסטר – יו"ר הוועדה



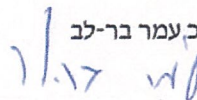
ח"כ עפר שלח – יו"ר ועדת המשנה



ח"כ מרב מיכאלי

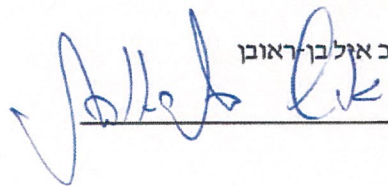


ח"כ עמר בר-לב



ח"כ יואב קיש

ח"כ איל בן-ראובן



ח"כ מרדכי יוגב

מסקנות עיקריות

1. תר"ש "גדעון" היא תכנית שאפתנית, המממשת חזון מוצק וקוהרנטי לשינויים הנדרשים בצה"ל לביצוע משימותיו בעת הנוכחית. היא מהווה מתווה ראוי למימוש לקחי המערכות האחרונות, והטמעה של מסקנות נכונות מהשינויים בסביבה האסטרטגית, בטבע האויבים ובפני המלחמה.
2. בתהליך עיצובה של התכנית, וכן בהוצאתה לפועל בשנת העבודה הראשונה, ניכרת רמה ראויה של ניהול ופיקוד, והפניית הארגון כולו למתווה התכנית ולרוחה. זאת תוך ביצוע מהלכים מורכבים, במיוחד בתחום כוח האדם.
3. הדגש של הרמטכ"ל על מוכנות ומיקוד הצבא במשימות הליבה שלו הוא נכון ומתבקש.
4. המהלכים הארגוניים העיקריים – מיזוג מז"י ואט"ל, הקמת כוח הסייבר, הקטנת צבא הקבע – עולים בקנה אחד עם החזון הכללי ומתבצעים בתנופה הראויה, אך את שני הראשונים בהם עדיין מוקדם לשפוט.
5. עם זאת, הרצון להעמיד צבא ממוקד ובעל יכולת אל מול משימותיו נתקל בשתי אבני נגף משמעותיות:
 - א. "גדעון" עוצבה "מלמטה למעלה", על ידי צה"ל ובתוכו: זאת ללא תפיסת ביטחון לאומי כתובה, מאושרת ומפורסמת בציבור, וברובו של התהליך, אם לא בכולו, גם ללא הנחיה מוקדמת של ממש מצד הדרג המדיני. הדבר עלול להביא לחזרתם של הכשלים מהמערכות הקודמות, הן בהיבט של מחסור במסה קריטית של יכולות אמיתיות, והן משום הסכנה שצבא שנבנה והוכן למשימה בהיגיון אחד עלול להידרש לפעול בהיגיון אחר. זאת בהעדר הלימה, המתחייבת במערכות של זמננו, בין הנחיות דרג מדיני ונכונותו לממשן בפועל, לבין תכניות אופרטיביות ובניין הכוח הנגזר מהן.
 - הוועדה קוראת להתחיל מייד בתהליך (שיפורט בפרק "תורה ותפיסה" בדו"ח זה), של עיצוב, תיקוף ואישור תפיסת ביטחון לאומי, שממנה ייגזרו חלקו של צה"ל במימושה ותפיסת ההפעלה הצה"לית. תהליך זה צריך להתבצע בהובלת ראש הממשלה ושר הביטחון, והוא תנאי מוקדם לעיצובן של תכניות אופרטיביות, להפעלת הכוח במב"מ ובמערכה ולעיצובה הנכון של התר"ש שאחרי "גדעון".
 - ב. ההצטיידות ובניין הכוח נעשים בקצב, הנגזר מן האפשרויות ואינו עונה תמיד על הפערים בתחומים שונים, שהתגלו לוועדה בעבודתה. הוועדה מציינת בדו"ח מספר תחומים קריטיים, שבהם נדרשות התאמות בקצב בניין הכוח, גם על חשבון יכולות אחרות ותוך שמירה על המסגרת התקציבית שנקבעה בסיכום בין משרד הביטחון למשרד האוצר.
 - שני עקרונות צריכים להוביל התאמות אלה: ראשית, יכולת צריכה להיבנות תוך הגדרה של "מסה קריטית", הנגזרת מתפיסת ההפעלה ומן התכניות האופרטיביות, ויש להגיע אליה במהירות האפשרית – או לא להסתמך עליה בעיצוב התכניות לפעולה. ושנית, יש לבחון באופן שוטף את היכולת לממש את ההישג הנדרש בחזיתות השונות, בבחינה מקצועית וללא "הנחות". בכל מקום שבו מתקיים פער של ממש, יש להתאים את הגדרת ההישג או את התכניות להשגתו ליכולות האמיתיות המצויות בידי צה"ל. התאמה זו למצב האמיתי חייבת להיות במרכז תשומת הלב של הדרג המדיני והרמטכ"ל ובלב השיח בין הדרגים.

תורה ותפיסה

הנזק שבעיצוב תכנית רב שנתית ללא מסמכי תפיסה והנחיות מקדימות של הדרג המדיני

כפי שכבר צויין, תכנית "גדעון" עוצבה "מלמטה למעלה", כלומר מתוך ההסתכלות של הצבא עצמו על משימותיו, משאביו וההתאמה ביניהם. הדבר דומה למי שמבקש לבנות בניין בהסתמך על כמויות חומרי הבניין והפועלים שיש ברשותו, ואינו מגדיר קודם כל מהם צרכיו ולאיוזה בניין הוא זקוק כדי לספק אותם. זהו כשל רב-שנים במערכת הישראלית, הנרתעת ממסמכי יסוד ומהגדרות פורמליות. לישראל אין תפיסת ביטחון מאושרת, והנסיונות לעצב אותה – כולל כאלה שהוזמנו על ידי הדרג המדיני – הוכשלו בשלב כזה או אחר ולא הפכו מעולם למסמך מאושר ומחייב.

לא מדובר בפורמליסטיקה אלא בפגיעה ממשית, הניכרת – אם לתת רק דוגמה אחת, שצריבתה ניכרת היטב בתר"ש "גדעון" – בבניין הכוח לפני מבצע "צוק איתן" ובהפעלתו במהלך המבצע. מבלי להיכנס כאן לניתוח המבצע, ברור היום (ונאמר במפורש גם בתחקירי צה"ל אחרי המבצע ובדו"ח מבקר המדינה), שבהעדר הגדרה מה אנו רוצים להשיג במקרה של עימות, ותפיסה מה חלקו של הצבא בהשגת הישג זה, לא היו לצה"ל ערב "צוק איתן" לא תכניות רלבנטיות ולא בניין כוח אמיתי אל מול המשימה שהוטלה עליו בסופו של דבר, בעיקר בפן היבשתי: חיסול מנהרות התקיפה של החמאס בתוך שטח הרצועה.

בהעדר הנחיה מדינית ברורה מה ישראל רוצה להשיג, הפך הגיון של התכניות האופרטיביות, שהיה ביסודו הרתעתי, למצפן היחידי להתעצמות, הכשרת יחידות ואימונים לקראת מלחמה בעזה. ובזמן אמת, הוטלה על צה"ל משימה, שבשנים שקדמו למערכה לא ניבנו כלל כלים למימושה. מבלי להיכנס כאן לניתוח של דרכי עבודת הדרג המדיני ובתוכו הקבינט, ברור שכאשר התכנסו חבריו לדון בהפעלת הכוח, לא עשו זאת אל מול תפיסה כתובה ומתוקפת, ובהכרח גם לא היה להם ידע מספיק על מוכנות הכוח. כך נמצא צה"ל מופעל למטרה שאליה לא היה מוכן, וסוגיית נחיצותה מעולם לא נידונה במסגרת תפיסת ביטחון המהווה מצפן להגדרת יעדים בלחימה.

כבר בשלב מוקדם של עיצוב "גדעון" הציג צה"ל רצון לתיקון התהליך הלקוי ולהקדמת עיצובן של תפיסות יסוד על ידי הדרג המדיני להחלטות המעשיות לבניין הכוח והפעלתו שיקבל הצבא. ואולם בפועל, למדה הוועדה כי תהליך זה לא התקיים כלל. לא היו ישיבות קבינט מקדימות קודם לעיצוב התר"ש בצה"ל, ולא היו הנחיות של הדרג המדיני לתהליך העבודה.

שר הביטחון אישר את התר"ש בפעם הראשונה רק בסיומו של תהליך, בנובמבר 2015, תשעה חודשים לאחר שהחל צה"ל בעיצוב התכנית והרבה לאחר שרוב פרטיה כבר סוכמו. הקבינט התכנס כדי לאשר אותה רק ב-27 למארכס 2016, הרבה לאחר שכבר יצאה מעשית לדרך – תקציב 2015-16 כבר אושר, ותכנית העבודה לשנת "גדעון" הראשונה כבר בוצעה ברבעון הראשון.

הוועדה סבורה כי יש לתקן תהליך זה באופן יסודי. לקראת התכנית הרב-שנתית הבאה יש למסד תהליך ראוי, שראשיתו בדיוני קבינט מעמיקים ובעיצובן של מטרות לאומיות, ותפיסות יסוד להפעלת ובניין הכוח, שיאושרו בקבינט כמצפן לעיצוב התר"ש. תהליך זה יוצג בעמודים הבאים.

תהליך העיצוב הראוי של תכנית רב שנתית

כפי שכבר נאמר, אין להתחיל בעיצובה המעשי של תר"ש לצה"ל ללא תפיסת ביטחון לאומי ותפיסת הפעלה הנגזרת ממנה, שיידונו ויאושרו בדרג המדיני ויפורסמו בדרך הראויה גם בציבור. ואולם תהליך שכזה לא קרה מעולם בתולדות המדינה. אנו מבקשים להציג כאן את התהליך הראוי, ולהניח אבני דרך למימושו כבר לקראת התר"ש שאחרי "גדעון", האמורה להתחיל בשנת 2021.

מזה למעלה משלושה עשורים מתקיים מדי פעם ניסיון לעדכן את תפיסת הביטחון של ישראל, ולגזור ממנה הנחיות לבניין הכוח והפעלתו. השר לשעבר דן מרידור, שהיה שותף לרבים מניסיונות אלה מאז אמצע שנות השמונים, העיד על כך באריכות בפני הוועדה. הוא סיפר כיצד כשלו הניסיונות השונים בשל התנגדות מערכת הביטחון, וחוסר רצון מספיק בדרג המדיני לעשות את התהליך כראוי, למרות ההוכחות החוזרות ונשנות לנזק שנגרם מתהליך פגום.

הוועדה ממליצה כי קודם לתחילת עיצובה של התר"ש שאחרי "גדעון", תדון ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט), בהובלת ראש הממשלה ושר הביטחון, בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל, תוך שימוש בעבודת מטה שירכוז המל"ל. בסיום הדיונים יפורסם מסמך תפיסת ביטחון לאומי, בגירסה חסויה ובגירסה פומבית, בו יפורטו תפיסת הביטחון הלאומי והמשמעויות הנגזרות ממנה לגבי בניין הכוח והפעלתו. תהליך זה צריך להסתיים עד סוף הרבעון השלישי של שנת 2019, כדי להותיר מספיק זמן להמשך התהליך בדרג המדיני טרם הכניסה לשנה האחרונה של "גדעון" ותחילת עבודת המטה בצה"ל לעיצוב התר"ש הבאה.

הוועדה תומכת בהמלצתה של "ועדת מרידור" משנת 2006, לפיה יש לבחון את תפיסת הביטחון אחת לכמה שנים, או בעקבות אירוע מאז'ורי המשנה את התמונה העולמית או האיזורית, ולשקול את עדכונה או אף כתיבתה מחדש.

מסגרת הדיונים צריכה לחרוג מן הדפוס הקבוע של הצגת האיומים, קביעת איומי הייחוס והמענה להם, ושאר השלבים האוטומטיים של עיצוב תכניות העבודה של צה"ל מדי שנה. צריכה לבוא בה לידי ביטוי תמונת עולם רחבה, המביאה בחשבון את מצבה הגיאוגרפי-אסטרטגי של ישראל, את השינויים הצפויים בעולם, ההתפתחויות החברתיות והטכנולוגיות ועוד.

בנוסף, יוגדר במסגרת זו תפקידו של צה"ל בהשגת יעדי הביטחון הלאומי. בדיוניהן של ועדות המשנה השונות של ועדת החוץ והביטחון בשנים האחרונות, עולה כמעט בכולן הצורך בהפעלה משולבת וסימולטנית של כוח צבאי, מדיני, כלכלי, חשאי ואף משפטי כדי להגיע להישג הנדרש במערכות גדולות יחסית ובתקופות שביניהן. גבולות הגיזרה בין צה"ל לארגונים אזרחיים, חשאים וגלויים, ובין פעילות כוחנית ל"רכה", הם היום מטושטשים מבעבר. כפי שיעלה בהמשך דו"ח זה גם מבחינת היכולות והתאמתן להשגת הנדרש, ניתן היום להשיג הישגים שפעם נדרשה להם פעילות צבאית מובהקת בדרכים אחרות, ובמקביל יש מגבלות גדולות מבעבר על הפעלת כוח גלויה. תוצאת הדיונים צריכה להיות מסגרת פעולה בה ברור חלקו של צה"ל בהשגת יעדי הביטחון, וכיצד הוא משתלב בהפעלת כל האמצעים האחרים.

במסמך **אסטרטגיית צה"ל** הרמטכ"ל מגדיר את ההנחיות שיבקש הצבא לקבל מן הדרג המדיני בעת מערכה, כפי שנכתב במסמך:

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.
- אנו סבורים כי הדיון בשאלות אלה חובה שיהיה **קודם** למערכה (אם כי בעת מערכה יהיה, כמוכח, צורך לבחון את ההחלטות שהתקבלו בראי המצב הנתון), שכן המטרות, האילוצים והמאמצים הנוספים הם מרכיבים חיוניים בהחלטה לגבי חלקו של צה"ל בהשגת היעדים הלאומיים, ובהתאם גם לגבי בניין הכוח של הצבא לקראת המערכות השונות. רק לשם דוגמה, אם יש אילוץ מדיני, למשל, המוציא מכלל אפשרות פעולה במתאר מסויים, חשוב להגדיר אותו מראש ולמנוע בזבוז משאבים על בניית יכולת שלא תמומש. ברור שאי אפשר להתכונן רק לתרחיש שיתממש בפועל, אבל חיוני להימנע מבניית כוח "גנרית", שאינה צמודה להפעלה אפשרית הנגזרת מן התורה ומהחלטות מדיניות מקדימות. את כל אלה יש להגדיר מתוך תפיסת הביטחון הלאומי.

לאחר אישור בקבינט של תפיסת הביטחון הלאומי וחלקו של צה"ל במימושה, על שר הביטחון להוביל תהליך, תוך שיתוף מלא של המטה לביטחון לאומי. בסופו תיקבע לצה"ל תפיסת הפעלה כללית ופרטנית, שממנה ייגזרו התכניות המבצעיות, ההחלטות בבניין הכוח והמבצעים בפועל. גם מסמכים אלה יעוגנו בכתב, וגירסה מצונזרת שלהם תפורסם בציבור. תהליך זה צריך להסתיים עד סוף שנת 2019, ולהוות את הנחית הדרג המדיני לעיצוב התר"ש שאחרי "גדעון".

בעיצוב תפיסת ההפעלה יש להביא בחשבון לא רק את הגורמים המעצבים של תפיסת הביטחון, אלא גם לבחון את תקפותם של מושגים, שהיו בעבר אבני יסוד של החשיבה על הפעלת הכוח. כדוגמה, תפיסות יסוד לגבי משך הלחימה וסוגיית הזמן, כיבוש שטח ואחזקה בו לאורך זמן, ושאלות לגבי נכונותה של החברה הישראלית לקורבנות במהלך הלחימה, עברו טלטלה של ממש בעשורים האחרונים. בכל אחת מהמערכות בעשורים האחרונים עלתה כל אחת מהשאלות האלה במלוא חומרתה, ולעיתים היה להן אפקט משתק על התכנון הצבאי ועל החלטות המפקדים והדרג המדיני.

במסמך **אסטרטגיית צה"ל** מתייחס הרמטכ"ל למה שהוא מכנה "ההיבט הצבאי של תפיסת הביטחון – הרתעה, התרעה, התגוננות והכרעה"ⁱ. שלושה מארבעה יסודות מובנים מאליהם-לכאורה אלה נחשבים לעמודי התיכון של תפיסת הביטחון עוד מימי בן-גוריון, והרביעי (התגוננות) היה החידוש התפיסתי העיקרי של ועדת מרידור ב-2006. ואולם לא ברור עד כמה עומד כל אחד מהם במבחן הזמן והשתנות האיומים על ישראל. בצה"ל עצמו, גם אם לא מחוצה לו, מתקיים שיח ער בשאלת תקפותם של מושגי היסוד והפרשנות שיש להעניק להם במערכות הנוכחיות.

במסמך **אסטרטגיית צה"ל** ובהנחיות ל"גדעון" מתמודד הרמטכ"ל עם סוגיה זו על ידי שהוא מפריד בין הדרישה להכרעה בכל מפגש ברמה הטקטית, לבין הכרעה במערכה הכוללת, אותה הוא מגדיר "מימוש העליונות הצבאית כדי להשיג את מטרות המבצע כפי שיגדיר הדרג המדיני"ⁱⁱ. בהופעותיו בפני הוועדה כינה זאת הרמטכ"ל בשם "ניצחון", ואולם הגדרה זו היא חלקית ומעורפלת לא פחות מן המצב שהיא מבקשת לפתור.

הוועדה סבורה כי במהלך עיצוב מסמכי היסוד על הדרג המדיני לדון במשמעויות של מושגי היסוד בכל אחת מזירות ההתמודדות, ולהגדיר במדויק עבור הצבא מהו ההישג הנדרש במונחי הרתעה, התרעה

והכרעה בכל אחת מהן. התכניות האופרטיביות שיציג צה"ל ייבחנו אל מול חלקו של הצבא בהישג נדרש זה, באופן שיסייע למימוש מלא ונכון יותר שלהן בעת מבחן. בדיונים אלה יש גם לעצב תפיסה של ממש באשר לרגל ה"התגוננות". בתחום זה פותחו בישראל בעשור האחרון יכולות רבות, חלקן יחודיות בעולם, והתקבלו החלטות כבדות משקל ותקציב. ואולם מערכות זמננו מחייבות עיצוב תפיסה כוללת, שאינה רק החלטה על פיתוח יכולות: תחת מגבלת המשאבים, גם רגל ההתגוננות חייבת להיות מתואמת עם ההישגים הנדרשים במערכה ועם בניין הכוח להשגתם.

יש להדגיש כי האחריות על המסקנות הנובעות משינויים אלה לגבי הפעלת הכוח, ובהתאם לגבי בניינו, אינן בתחומו של הצבא, גם אם יש צורך להיות לו חלק חשוב בשיח על עיצובן. לכך התכוון הרמטכ"ל באסטרטגיית צה"ל, כאשר קבע כי "הנחיות הדרג המדיני מחייבות בירור ושיח שוטף בינו לבין הדרג הצבאי הבכיר (הרמטכ"ל). ההנחיה המדינית היא הבסיס לתהליכי החשיבה האסטרטגיים במטכ"ל אך היא גם מושפעת מהם".ⁱⁱⁱ מסמכי תפיסה אלה גם אינם בגדר "לוחות הברית", שבעת הצורך פותחים אותם ומבצעים מה שכתוב בהם כלשונם, אלא בסיס לשיח מתמשך, ונקודת מוצא שלאורה נבחנות ההחלטות הספציפיות.

לאחר עיצובן, אישורן ופירסומן של תפיסת הביטחון הלאומי ותפיסת ההפעלה לצה"ל, תחל עבודת המטה בצה"ל עצמו, לעיצוב התר"ש על פי ההנחיות שפורטו בהן. המל"ל יפקח על התאמתן של ההחלטות המתגבשות בעיצוב התר"ש למסמכי התפיסה, ויביא סוגיות שלא נפתרו להחלטתו של שר הביטחון.

עבודת מטה זו תיעשה במהלך השנה האחרונה לתר"ש הקיים (2020, במקרה של "גזעון") ותוצריה יהיו הן התר"ש הבאה והן תכניות העבודה לשנה הראשונה של התר"ש (2021). אלה צריכות לעבור אישור בקבינט קודם לאישור תקציב הביטחון לשנת העבודה הראשונה. במקביל יחלו הגופים המתאימים – משרד הביטחון וצה"ל, משרד האוצר והמל"ל – בעיצובו של מתווה תקציבי לשנות התר"ש, התואם את הצרכים הנובעים ממסמכי התפיסה ואת אפשרויותיה הכלכליות של המדינה. עבודה מקבילה זו צריכה להביא לכך שהתר"ש, המתווה התקציבי הרב-שנתי ותכניות העבודה לשנה הראשונה של התר"ש יעוצבו בסינכרון ויתאימו להנחיות הדרג המדיני. המתווה התקציבי לשנות התר"ש צריך להיקבע ולעבור אישור בקבינט במקביל לאישור התר"ש. התקציב לשנת העבודה הראשונה יאושר בתהליך אישור תקציב המדינה לאותה שנה.

התאמת התכניות של ארגוני הביטחון השונים

תפיסת הביטחון הלאומי, וההחלטות על חלקו של כל אחד מארגוני הביטחון במימוש, יקרינו באורח בלתי נמנע ורצוי, על התכניות הרב-שנתיות ותכניות העבודה של גופי הביטחון שאינם צה"ל. במצב הנוכחי, החלטות קריטיות בנושאי אחריות למערכה ספציפית, חלוקת משימות והובלתן וסדרי עדיפויות בהפעלת הכוח, מתקבלות בתוך הגופים או בתיאום אד-הוק ביניהם, ולא מתוך ראייה כוללת הנובעת מתפיסות יסוד ומתוקפת על ידי הדרג המדיני בתהליך סדור. מצב זה אינו מתאים למערכות זמננו, שבהן יש עירוב של תחומים ופריצה של גבולות ישנים, וקיים צורך מתמיד לבחון שינויים – על בסיס של תפיסה מנוסחת ומאושרת.

הוועדה ערה לקושי לקיים תר"ש בין-ארגונית אחודה, לאור אופיים השונה של ארגוני הביטחון. ואולם כדרישה מינימלית, על המל"ל לקיים, לאחר אישורן של תפיסת הביטחון הלאומי ותפיסת ההפעלה לצה"ל בקבינט, מעקב מתמיד ודיוניים עיתיים, שבהם ייבחנו בניין הכוח והפעלתו בארגוני הביטחון השונים תחת תפיסות אלה. במקביל לאישור התר"ש ותכניות העבודה לשנה הראשונה שלה, יציג המל"ל בפני הקבינט את הפערים בין התכניות של הארגונים השונים והמלצות כיצד לגשר עליהם.

הפיקוח הפרלמנטרי

ועדת החוץ והביטחון, על ועדות המשנה שלה, צריכה להיות מעודכנת, בזמן ובהרחבה הראויה, בעיצובן של תפיסות הביטחון הלאומי וההפעלה, וכן התכנית הרב-שנתית והמתווה התקציבי. לשיח של חברי הוועדה עם הדרג המדיני והדרג המבצע יש חשיבות גדולה בעיצוב החשיבות של התפיסות והתכניות. כל זה תוך הקפדה על הפרדת הרשויות, ועל זכותו וחובתו של הדרג המדיני לקבל את ההחלטות האקזקיוטיביות הנגזרות מתפקידו.

בתהליך עיצובן של תפיסות הביטחון וההפעלה וכן התר"ש והמתווה התקציבי הרב-שנתי, יקבלו ועדות המשנה הרלבנטיות של ועדת החוץ והביטחון, וכן הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, דיווחים על תהליכי החשיבה, ההחלטות שהתקבלו והמשמעויות הנובעות מהן, בזמן שיאפשר להן לבקר ולהביע דעה רלבנטית, ולא רק בהצגה של תוצאותיו של תהליך שכבר נחלט. הדבר יאפשר גם אישור במועד של דברי החקיקה שייגזרו מן התהליך, תוך דיון ראוי וללא הלחץ של החובה לאשר תקציב במועד.

חקיקה נגזרת

חלק מהליקויים בתהליך עליהם עמדנו נובעים מאי התאמה של החקיקה, ובראשה חוק יסוד: הצבא, שנחקק לפני יותר מארבעים שנה. הבעיות הצפות מדי פעם ומתוארות בדו"חות של מבקר המדינה וועדות בדיקה שונות, לגבי הבנת והגדרת תפקידו של הקבינט ושאר הגדרות יסוד, השפיעו גם הן כל כך שעד כה לא התקיים מעולם התהליך הראוי לעיצוב תפיסת הביטחון ונגזרותיה.

על הממשלה ועל ועדת החוץ והביטחון מוטל לקדם את תיקוני החקיקה הנדרשים, ובראשם עדכון לחוק יסוד: הצבא, כדי להשלים את הבסיס החוקי למימוש ההמלצות שהובאו כאן.

תפיסות היסוד בבסיס "גדעון" והצורך לבחון ולתקף אותן

אסטרטגיית צה"ל

בהעדר מסמכי תפיסה מטעם הדרג המדיני, פירסם הרמטכ"ל באוגוסט 2015 את **אסטרטגיית צה"ל**, שאף פורסמה בציבור. במסמך, הרמטכ"ל מנסה לפצות על היעדרן של תפיסות מנוסחות ומאושרות על ידי היסק מתוך עבודות שנעשו בעבר, ובראשם דו"ח ועדת מרידור מ-2006, מהם עקרונו תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.

ואולם המצב שבו **אסטרטגיית צה"ל** הוא מסמך המתקיים בחלל הריק הוא בעייתי, וגורם למספר חסרונות במסמך עצמו. בניסיון לכסות את הריק בהגדרות היסוד, ומנגד להיות מעשי כהנחיה לפעולה, המסמך חוצה שוב ושוב את קווי ההפרדה בין תפיסה לפרקטיקה, אסטרטגיה ויישום, ומגיע לתוצאה שאינה מיטבית לא בבסיס לשיח בכל הדרגים ולא כהנחיה מדויקת לפעולה.

הוועדה סבורה כי כתיבת המסמך ופרסומו הם צעדים ראויים ואמיצים, הנחוצים לצורך הבהרת הכיוון אליו צועד צה"ל, הן לדרג המחליט, הן בתוך הצבא עצמו והן לציבור הישראלי, שממנו באים משאבי הצבא ושבפניו הוא אחראי. הוועדה תומכת בעמדת הרמטכ"ל, לפיה שיח שוטף, פתוח ומוכוון החלטה בין הדרג המדיני לצבאי, שתוצאתו היא הנחיות ברורות של הדרג המדיני, הוא תנאי חיוני לקבלת החלטות נכונות לפני המערכה ובמהלכה. הוועדה סבורה כי עמדה בסיסית זו נכונה בהרבה מהפאסיביות הנגזרת מעמדה של "אתם תגידו לנו מה לעשות ואנחנו כבר נעשה", שהוצגה לא פעם על ידי הצבא בדיונים על מערכות בגזרות השונות. ואולם המסמך אינו מהווה תחליף למסמכי התפיסה שצריך הדרג המדיני לנסח, ולתהליך הראוי לעיצוב בניין הכוח, שהוצג בעמודים הקודמים.

התמרון היבשתי כדוגמה לצורך בשיח אחר

כדי להמחיש את הבעייתיות במצב הקיים, כדאי להתייחס לדגש על התמרון - אחד השינויים החשובים שמבקש הרמטכ"ל להנחיל. במערכות צה"ל האחרונות בלט היעדרה של מחויבות אמיתית, שנידונה קודם לדבר בשיח בין הדרגים, לתמרון מהיר ומכריע - אחד מעקרונות הפעולה הראשיים של **אסטרטגיית צה"ל**. בהיעדרה, עלול בניין הכוח להיות בכיוונים שהסיכוי לממשם נמוך, וגדל הסיכוי שהצבא לא יבנה כוח נכון כדי לבצע את מה שכן יורה הדרג המדיני בזמן אמת.

צה"ל מודע לבעייתיות זו, אבל מחמת התהליך הלקוי והיעדרן של הנחיות מחייבות של מטרה ותורת הפעלה, אינו מצליח לפתור אותה בכוחות עצמו. בניין כוח לתמרון מהיר והחלטי הוא יקר בתשומות של כסף, כוח אדם וקשב פיקודי, ובהכרח מי שמתמקד בו יוותר על הכנתן של דרכי פעולה אחרות.

הוועדה סבורה כי על הדרג המדיני להנחות את הצבא, לאחר דיון מעמיק והגדרה של מטרות מלחמה ומצבי סיום רצויים בכל חזית, מהן החלופות העיקריות שאליהן הוא צריך להיערך. בניין הכוח, בתנאים של מגבלות משאבים, חייב להיות מוכוון מטרת מלחמה מוגדרת, בעודו משאיר מספיק מרחב להתפתחויות ושינויים בזמן אמת.

עדכון אסטרטגיית צהל

על פי מה שהוצג לוועדה, בכוונת הרמטכ"ל לעדכן את אסטרטגיית צה"ל במהלך שנת 2017, בסידרה של דיונים וסדנאות שסופם באישור סופי ועדכון המסמך ברבעון השלישי של השנה. דגש מיוחד יושם בתהליך העדכון על ה"מערכה שבין המערכות" (מב"מ) כמצב קבוע, ועל פיתוח מאמצים נוספים ושותפויות עם גורמים חוץ צבאיים למען השגת ההישג הנדרש.

הוועדה סבורה כי התפיסה, הרואה באסטרטגיית צה"ל מסמך חי, המהווה בסיס לדיון מתמשך ומתפרסם מדי פעם במתכונת מעודכנת, הוא הדרך הנכונה להפיק את המירב ממסמך יסודי שכזה. מסמך תורתי, גם ברמות הגבוהות של תפיסה והפעלה, אינו בגדר "פתרון ביי"ס" המהווה הוראות הפעלה מדויקות במקרה הצורך. משמעותו העיקרית היא לצורך חידוד הארגון בכיוון הנכון, ופיתוח מתמשך של חשיבה על בסיס שיח רציף.

הדגשים שהניח הרמטכ"ל לעדכון הראשון עולים בקנה אחד עם תפיסת הוועדה: עדכון מתבקש של מצבי הפעולה, המתאים אותם לדרישות הזמן הנוכחי ומרחיק אותם מהגדרות העבר שאבד עליהן הכלח; דגש מיוחד על דרכי השפעה והכרעה הקשורות בפעולתם של גורמים חוץ-צבאיים. לנוכח מה שייאמר בהמשך על מוכנות צה"ל להשגת ההישג הנדרש בשנים הראשונות של "גדעון", אנו סבורים שיש לשים דגש רב עוד יותר על נקודה אחרונה זו.

הוועדה החלה בסוף שנת 2016 בדיונים משלה על פני האתגרים והמענים בשנת 2030, כבסיס רעיוני להחלטות האמורות להתקבל בעיצוב התר"שים שאחרי "גדעון". במקביל החל גם צה"ל בדיונים דומים. עם הבשלתם, מתכוונת הוועדה לקיים, יחד עם צה"ל, תהליך דומה לזה שהתקיים בעיצובה ומימושה של "גדעון".

כניסתה של רוסיה לזירה והשלכותיה על תפיסת ההפעלה ובניין הכח

החל מספטמבר 2015 מוצבים כוחות רוסיים במרחק לא גדול מגבול ישראל, מצב הצפוי להימשך בעתיד הנראה לעין. יש לו, ולהסדרה המסתמנת בדרום סוריה, השלכות הן על הפעלת הכוח במב"מ והן על האפשרויות והסיכונים במקרה של מערכה משמעותית בצפון.

הוועדה סבורה כי לאור השתנות המצב במרחב עם כניסתה המשמעותית של רוסיה לזירה, לאור לקחי העבר ומתוך הצורך לבחון בכל עת את נכונות התפיסה הקיימת וחלופות לה, נדרש דיון של ממש בתפיסת ההפעלה, ממנו יעוצבו הנחיות ברורות לשינוי התכניות האופרטיביות.

קיצור משך הלחימה ודרכי הכרעה נוספות

כפי שנאמר, במערכות האחרונות לא מימשה ישראל את העיקרון – שהוצהר קודם המערכה – של קיצור משך הלחימה, ואף התפתחו לא מעט תיאוריות על "הכרעה בדרך של התשה". הרמטכ"ל מנסח ב"גדעון" באופן ברור את תפיסתו, לפיה קיצור משך הלחימה הוא חלק מן ההישג הנדרש, ומניע את אופן הפעולה והטלת הכוחות למערכה, בתמרון מהיר והחלטי.

בדו"ח זה יידון בהרחבה מימושו של חזון זה בתכנון ובביצוע של "גדעון". ואולם בהיבט התפיסתי, הוא מחייב כמה דברים בנוסף לדגשי הרמטכ"ל: על צה"ל לתכנן ולהיבנות באופן המאפשר בכל סוג של מערכה דרכי פעולה מגוונות. יש לבנות את הכוח הן לאפשרות של כיבוש שטח והחזקתו והן לאפשרות של פשיטות רחבות, שמראש אינן מתוכננות לכיבוש שטח לאורך זמן אלא לחזרה יזומה של הכוחות לשטח ישראל עם השלמת משימתן.

במקביל, על ראש הממשלה ושר הביטחון להוביל תהליך, בו יועצם חלקם של גורמים לא-צבאיים – כלכליים, משפטיים, חשאיים, פעולה בסייבר ואמצעים ואחרים – בהשגת מטרות המלחמה, בסינרגיה עם המאמץ הצבאי ובהפעלה מקבילה אליו. חשיבותם היחסית של מימדים אלה עלתה מאוד במערכות של זמננו. מדינות בעולם אף החלו לעצב תפיסת הפעלה המשלבת את הגורמים האלה במסגרת תורתית אחת.

הוועדה רואה בחיוב את הדגש של הרמטכ"ל על קיצור משך הלחימה. לדעת חברי הוועדה, דגש זה צריך לבוא לידי ביטוי גם בדיון מוקדם, בשלבי עיצוב התכניות והפקודות, בסוגיית מנגוני הסיום של המערכה, ובהקשר הצבאי גם באפשרות להתנתקות מוקדמת מהשטח, ובפעולות, גם גדולות בהיקפן, בהגיון של פשיטה ולא דווקא של כיבוש.

במקביל, הוועדה סבורה כי יש לבחון כל דרך אפשרית – מאמצים מדיניים שהוכנו מראש ומופעלים מיד עם פתיחת המערכה; כוח "רד", השפעה כלכלית או תודעתית; פעולה חשאית או בכיסוי, אמצעים משפטיים ואחרים – כדי לאגבר את הפעולה הצבאית הגלויה, ולהגיע להכרעה ברורה ומהירה, בתנאים שבהם היא קשה להשגה אך ורק תוך שימוש בכוח צבאי גלוי. כל ארגוני הביטחון והמדיניות בתחומים הרלבנטיים צריכים להיות שותפים למאמץ זה.

על הדרג המדיני להוביל מהלך של עיצוב תפיסה של "מלחמה כוללת" שכזו, שתהיה מפת דרכים לארגוני הביטחון השונים ולמערכות הדיפלומטיה והמשפט, על מנת לייצר בסיס משותף רחב ככל האפשר להפעלה סימולטנית ומתואמת בעת מערכה. תפיסה זו אף מחזקת את הצורך לתיאום מירבי בין התכניות הרב-שנתיות של ארגוני הביטחון השונים, עליו עמדנו בסעיף קודם.

תהליך ומתודיקה

תהליך עיצוב "גדעון" בצה"ל

עיצובה של "גדעון" החל למעשה עם כניסתו של הרמטכ"ל לתפקידו, ועוד טרם שהסתיימו רשמית תחקירי "צוק איתן". הדבר איפשר תהליך ארוך ויסודי, שהתנהל באופן ראוי לשבח: הרמטכ"ל עיצב חזון התחלתי וסיכם אותו סופית ביוני 2015, ומאז ועד סוף 2015 נעשתה עבודת המטה לעיצובה של התכנית בפועל. מתחילתו של התהליך קבע הרמטכ"ל כי נדרש שינוי שהוא הרבה יותר מהוספת יכולות או שינויים מבניים. כל זאת מתוך רוח של בחינה עצמית ללא מורא והעמדת פנים, שבאה לידי ביטוי הן בתחקירי "צוק איתן" והן בדבריהם של נציגי צה"ל שהופיעו בפני הוועדה. היה בכך משום תפנית משמעותית, לא פשוטה עבור ארגון הנדרש לבחון את עצמו, מהרוח שהוצגה לוועדה בתקופה שמייד לאחר המבצע. המסקנה מבחינה עצמית זו היתה מרחיקת לכת: צה"ל בנה עם השנים מענה איכותי, חזק ויקר – אך שאינו עונה תמיד לצורך האמיתי. נדרש מהצבא שינוי עמוק, בתפיסה ולא רק ביכולות, כדי שיתאים למשימותיו האמיתיות.

הוועדה התרשמה כי התהליך בצה"ל היה ראוי, יסודי ומעמיק, ונעשה תוך מינון נכון של חזון המפקד עם קשב לתשומות של דרגים נמוכים יותר. תחילתו בבחינה עצמית כנה, ללא הנחות, שאינה מובנת מאליה בארגון כצה"ל וראויה לכל שבח. ואולם אין בכך, ובאופן הגלוי והכן בו הוצגו הדברים בדיוני הוועדה, משום תחליף לתהליך הראוי שהצגנו בעמודים קודמים.

מראשיתו של התהליך קבע הרמטכ"ל את אבני היסוד המחשבתיות שלו: הצורך בשינוי, מיקוד והתייעלות כדי להתאים את צה"ל למשימות זמנו. הדגש על מוכנות, ובצידה חשיבה קדימה אל יעדי העתיד. המסר למתכננים ולמבצעים היה שיש לפעול במהירות, ולשלב את עבודת המטה ביישום מה שכבר ברור שיש בו צורך.

דוגמה לנחישות הראויה של הרמטכ"ל אפשר למצוא בהחלטה המוקדמת, עוד קודם ש"גדעון" עוצבה כולה וקודם לדו"ח ועדת לוקר וליישומו של מודל הקבע החדש, להוריד באופן חד את מצבת אנשי הקבע בצה"ל. הרמטכ"ל לא נזקק לתהליך ממושך כדי להכיר בכך, שתפחתו של צבא הקבע ממצבה ממוצעת של כ-38 אלף משרתים בקבע בשנת 2008 לקרוב ל-45 אלף ערב כניסתו לתפקיד, היתה ללא התאמה ראויה לצרכי הביטחון ולמגבלות המשאבים של המערכת.

לפיכך הוחל בתהליך הקטנת צבא הקבע מייד, ואחר כך נקבע רף 40 אלף המשרתים, ממנו תתחיל התנהלות אל מול ההוצאה ולא מספר אנשי הקבע (כפי שנקבע סופית בהסכם עם משרד האוצר בשלהי שנת 2015). החלטה זו החלה מהלך נכון ומבורך של התייעלות ובחינה פרטנית של הצרכים האמיתיים, ושידור למערכת כולה מסר ברור וחד-משמעי לאן נושבת "רוח המפקד".

מהלך זה מעיד גם כי "גדעון" עוצבה תוך קביעת הנחות עבודה ריאליות – כ-40 אלף אנשי קבע, כ-31 מיליארד שקלים לשנה לתקציב צה"ל – שהקלו על המערכת לתכנן, ובהמשך גם להגיע לסיכום עם משרד האוצר וליציבות משאבית. לא אחת בעבר תוכננו תכניות שלא על פי מבחן האפשרויות הריאליות, ואחר כך נתקלו בקיר המציאות או בהתנגדות בתוך המערכת ומחוצה לה.

דוגמה נוספת היא ההחלטה להניע את המהלך להעצים את מימד הסייבר בצה"ל באופן חסר תקדים, ולהחליט רק בהמשך על המבנה הארגוני המדויק שתחתיו יאוגדו יכולות שונות במימד זה. כאן שידר הרמטכ"ל מסר ברור ונכון של פעולה מתחייבת תחילה, שהוועדה התרשמה כי חילחל היטב לכל הרמות. בעיצוב "גדעון" גם באה לידי ביטוי החלטתו של הרמטכ"ל ביחס לתפיסת ההפעלה, ובראשה הצורך להשיב את התמרון למרכז תשומת הלב ובניין הכוח.

עם זאת יש לומר, כי מבחן של החלטות מרכזיות בתר"ש עוד לפנינו: מיזוג מפקדת זרוע היבשה עם אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה הוא תהליך שטרם ניתן לראות אם אכן נשא פרי; גם כמה מהרעיונות המרכזיים בבניין הכוח הלוחם עדיין רחוקים ממימוש שיאפשר לבחון את תקפותם באופן מלא.

הוועדה מוצאת לנכון לשבח הן את דגשי היסוד בתפיסת ההפעלה ובניין הכוח, שבאו לידי ביטוי בהנחיותיו של הרמטכ"ל, והן את הדרך הנמרצת שבה בחר לשדר אותם למערכת כולה ולהתקדם בהם במהירות האפשרית. בארגון כה גדול ומורכב, שידע שלוש תכניות רב-שנתיות שלא יצאו אל הפועל ונדרש (לדעת מפקדו ולדעת הוועדה) לשינוי כה עמוק, זו היתה דרך יעילה וראויה לרוח צה"ל להוביל את התהליך.

מראשית התהליך הגדיר הרמטכ"ל את המוכנות והכשירות כיעד עליון, זאת מתוך הכרה שבשנים שקדמו ל"גדעון" חטא צה"ל ביחס ליעדים אלה, גם כאשר לא ניצב בפני מצוקת משאבים של ממש. למימוש יעד זה הגדיר הרמטכ"ל את חיזבאללה וחמאס כאוייב הייחוס הצבאי, והנחה להקדיש את מירב המשאבים והחשיבה לעימותים אפשריים איתם.

הוועדה תומכת בהגדרת המוכנות כיעד העליון של "גדעון", ובעיצוב ומימוש התכנית הרב-שנתית קודם כל בראי המוכנות למערכה מול חיזבאללה וחמאס, על פי הגדרות הרמטכ"ל.

הסיכום התקציבי עם משרד האוצר, והסכם הסיוע החדש עם ארה"ב

"גדעון" עוצבה בעולם של ודאות תקציבית מירבית, הודות להסכם בין שר האוצר לשר הביטחון שנסגר עקרונית בנובמבר 2015, ואושר בקבינט במקביל לאישור התר"ש. זהו בלי ספק שינוי משמעותי ממצאות העבר, שיש לברך עליו. ההסכם עצמו נידון בהרחבה בוועדה המשותפת לתקציב, ולא נתעכב עליו כאן. מקובלת עלינו עמדת צה"ל, לפיה יש בסיכום התקציבי מבחינתו מסגרת שאיתה יוכל למלא אחרי "גדעון", ללא דרישות נוספות.

עם זאת, ובהמשך לנאמר בסעיפים קודמים, היה נכון יותר לגבש גם את מסגרת תקציב הביטחון מתוך תפיסת ביטחון לאומי ותפיסת הפעלה לצה"ל שתוקפו ואושרו על ידי הדרג המדיני, כפי שצינו גם ועדות ברודט ולוקר בדו"חות שלהן. דבר זה אין להטיל, כמובן, לפיתחם של צה"ל או משרד האוצר.

להבדיל ממסקנות ועדת ברודט, לא נכללה הפעם במתווה רזרבה קבועה לאירועים בטחוניים חריגים. דבר זה מביא את המערכת בהכרח לתכנן עד סמוך למגבלה התקציבית שלה, ומייצר סכנה לפיה כל אירוע שגרת למדי מאיים לערער את הבסיס התכנוני. התחושה בשני הצדדים ש"תמו כל התביעות" עלולה להחזיר אותם למסלול התנגשות אם יהיה אירוע שכזה, לאו דווקא מערכה גדולה (שגם בשנות ברודט זכתה לפיצוי הולם).

שינוי משמעותי יותר, שעיקרו לקראת סיום "גדעון" אך עשוי להשפיע על מימוש התר"ש, הוא הסכם הסיוע החדש עם ארה"ב (MOU), שייכנס לתוקפו החל מתקציב 2019. הצורך, מאותו תאריך, לקנות דלקים בשקלים (סעיף תקציבי של למעלה מ-300 מיליון דולרים בשנה), וכן הקשיחות שיוצרות עיסקאות קיימות, ובראשן עיסקת ה"אדיר", מצמצמים מאוד את הגמישות לתת מענה לפערים העלולים להיווצר. השפעה גדולה תהיה גם להתחייבות, החל מאמצע העשור הבא, להקטין ובסופו של דבר לאפס את ההמרות לשקלים, שב-MOU הקודם היו כרבע מסכום הסיוע הכולל.

הוועדה תמשיך לעקוב, בהקשר זה, אחרי ההתחייבויות העתידיות של מערכת הביטחון, וההיערכות לשינויים הנגזרים מן ה-MOU. נבחן כל עיסקת הצטיידות עתידית גם מהיבט זה, ומתוך סדרי העדיפויות העולים מדו"ח זה.

"תרחיש הייחוס" כאבן בוחן לבניין הכוח

גם ב"גדעון", כבתכניות-אב צה"ליות קודמות, אבן הבוחן העיקרית להחלטות בבניין הכוח – הצטיידות, מלאים של חימוש וחלפים וכו' – היתה "תרחיש הייחוס". תרחיש זה, מעין "תסריט על" שאותו מאשר הרמטכ"ל, אינו בגדר התחזית המיטבית כיצד ייראו הדברים באמת, אלא סוג של סטנדרט רצוי, שביחס אליו נבחנת רמת הכשירות של כל מרכיב במערכת הצבאית.

בהיעדרן של תפיסת ביטחון לאומי ותפיסת הפעלה הנגזרת ממנה, מתערער עוד יותר הקשר המתחייב בין הבסיס לתכנון לבין מה שנדרש בפועל. בעייה זו צפה לראשונה במלחמת לבנון השנייה, שלמרות שישאל היא שקבעה בפועל את אורכה ועצימותה התמשכה הרבה מעבר לכוונותיהם (הלא ממש מוגדרות) של הדרג המדיני והצבאי. ואולם למרות התייחסותם של גופי הפקת הלקחים השונים, ובהם וועדת וינוגרד וועדת ברודט, לכשל חמור זה, הוא נשאר בעינו – משום שלא נוסחו מסמכי יסוד תפיסתיים ולא חל שום שינוי בתהליך התכנון. התפתחותן בפועל של המערכות האחרונות, במשך הזמן ובשימוש במשאבים, חרגה במאות אחוזים ממה שתוכנן ב"תרחיש הייחוס" שקדמו להן.

לא רק אי ההתאמה לתרחיש הייחוס הביא את תפיסת התכנון הזו לפשיטת רגל, אלא גם היישום בשטח. לא אחת התברר, כי החשבון של "יום לחימה" חטיבתי בחימושים וחלפים בתרחיש הייחוס, לא תאם כלל את המציאות בשטח, גם במתאר לחימה מוגבל יחסית. כשל נוסף של מתודת התכנון הנוכחית נובע מכך שאירועים שוטפים, ובעיקר כאלה החורגים משגרת פעילותו של צה"ל בבט"ש ובמב"מ, מערערים את נתוני היסוד שעליהם היא מבוססת. במציאות שבה יש ודאות תקציבית שאין לחרוג ממנה, כפי שקיימת בהסכם הנוכחי בין האוצר למערכת הביטחון, לא סביר שצה"ל יתכן לפי עולם שאין בו שום סטייה מרמת פעילות שגרתית לגמרי, והתכנון יתערער לנוכח כל אירוע משמעותי יותר או פחות. אין לצה"ל מדדים של ממש כדי לבחון את התאמת המספרים למציאות המלחמה, ואולם גם "גדעון" וכן תכניות העבודה וניצול התקציב לשנת 2016, כפי שהוצגו לוועדה, תוכננו במתודה של "תרחיש הייחוס".

הוועדה סבורה כי יש לשנות את תהליך התכנון מעיקרו. במסגרת זו יש לבחון בעין ביקורתית את מתודת "תרחיש הייחוס". אם ניתן ליצור לה מדדים המשקפים באופן ריאלי יותר את התפתחות הלחימה, כולל משתנים כמו התנהגות בזמן אמת בתחומי השימוש בתחמושת, תיקון רק"מ שנפגע או התקלקל או לוגיסטיקה בתנאי קרב, אזי יש לעדכן את הפרמטרים לחישוב בהתאם. אם אי אפשר, יש ליצור אבן בוחן אחרת לכשירות, הנשענת גם היא על תפיסת ההפעלה ועל הגיון של התכניות האופרטיביות. במצב הנוכחי, אין לצה"ל שום אמת מידה אמיתית לגבי אורך הנשימה שלו במערכה, או דחיפות ותעדוף של צרכי הצטיידות שונים.

הוועדה סבורה כי יש לבחון את תכניות בניין הכוח אל מול אופטימיזציה של משאבים מחד, ותרחיש קיצון סבירים מנגד: כך למשל, מבחינת כוח אדם נדרש יש לבחון תרחיש של לחימה בשתי זירות במקביל, שכן ברור שאי אפשר להשתמש באותה יחידה בשתי זירות באותו זמן ותרחיש כזה מותח את יכולותיו של צה"ל למיצוי מלא; בכל הנוגע לחימושים, מלאים וחלפים יש להציב כאמת מידה תרחיש של שתי זירות בטור, שכאמור הוא הקשה יותר מבין האפשרויות הסבירות במובנים אלה. רק בחינה אל מול מצבים אלה, שהם אפשריים אם גם קשים במיוחד, תיצור תמונה ריאלית היכן נמצא הכוח באמת, ותאפשר גם יצירת פרמטרים ראויים לקצב הצטיידות, חלוקת משאבים, כלכלת לחימה וכל נגזרות הפעולה האחרות בתחום.

החלטות ארגוניות ומימוש

כוח אדם

עוד לפני תחילת העבודה על פי "גדעון", החל הרמטכ"ל במהלך נרחב של הורדת צבא הקבע מתחת לסף של 40 אלף איש, בהתאם לסיכום התקציבי בין משרד האוצר למשרד הביטחון. בשנת 2016 הושלם מהלך זה, צה"ל עמד ביעדים שנקבעו בהסכם והתאפשר המעבר המתבקש לעבודה על פי תקרת שכר במקום מספרי כוח אדם גרידא. זוהי ירידה משמעותית ראשונה בסד"כ הקבע בצה"ל מזה עשור, לאחר שנים של התרחבות לא מבוקרת שמשמעויותיה לתקציב הביטחון, ובמיוחד ליחס בין ההוצאה לכוח אדם לבין ההוצאה לקיום והתעצמות, העמידו בסכנה את יכולתו של צה"ל למלא את משימותיו במסגרת אילוצי התקציב. על פי הנחיות הרמטכ"ל, היה דגש מיוחד על קיצוץ כוח האדם במטות, השטחת מבנים פיקודיים וכן סגירה, צמצום ואזרוח של מערכים שאינם בליבת העשייה. כמו כן, הוחלט לצמצם כוח אדם על ידי החלטות "אורכיות", כלומר יחידות ומערכים שלמים, ולא בקיצוץ "רוחבי" בו כל מסגרת תורמת אחוז מסויים משלה.

הוועדה מציינת בחיוב רב את השלמתם של מהלכים אלה, שהיה בהם קושי ארגוני ניכר. הוועדה סבורה כי מעבר לחיסכון הכספי יש בו משום מימוש חזונו של הרמטכ"ל ל"גדעון", אודות צבא צנוע, יעיל וממוקד במטרתו.

ב-2016 החלו גם מהלכים למיקוד של תקופת השירות, הן כהכנה לקיצור השירות, שהאפקט שלו יורגש לראשונה במאסר 2018, והן כחלק מן המסר שבבסיס "גדעון". בין השאר הוחל בקיצור ההכשרות, שצה"ל מודה שיש בהן לא מעט זמן מבוזבז וחוסר יעילות.

הוועדה סבורה שיש להעמיק תהליכים אלה, לא רק כמענה לקיצור השירות אלא כחלק מהתפיסה של מיצוי מקסימלי של כוח האדם. במקביל יש לבחון ביתר שאת את הורדת מספר מסיימי בית הספר לקצינים מדי שנה, ושינויים אחרים במדיניות כוח אדם שיש להם אותה תכלית.

אימונים

הדגש המשמעותי ביותר בשנת העבודה 2016, ואחד מאבני היסוד של "גדעון", הוא הדגש על אימונים, תוך כדי הקדשת מאמץ ראוי לציון לשמור על מסגרות תכנון שאפתניות לכשעצמן, ולגדר אותן כמעט בכל מחיר אל מול אילוצי הפעילות השוטפת. הדגשים ששם הרמטכ"ל בסוגיית האימונים נגזרים כולם מתפיסת הדיפרנציאליות, והצורך להגיע לכשירות שיש בה מסה קריטית ולא פיזור לרוחב של המשאבים, המייצר "צדק חברתי" אבל פוגע ביכולת לממש את ההישג הנדרש.

הוועדה סומכת את ידה הן על תפיסה זו, והן על מימושה בפועל בשנת העבודה 2016. יש בה מימוש, שהגיע זמנו משכבר, הן של תפיסה נכונה לגבי הדרך ליצור כוחות הכרעה של ממש והן של חשיבותם של האימונים, שנדחקו לא פעם בעבר אל מול צרכים שוטפים וקשיי תקציב.

אימוני המילואים

חשיבות מיוחדת, במסגרת זו, יש לאימוני המילואים, במיוחד לאור העובדה שבעוצבות ההכרעה בצה"ל יש מרכיב הולך וגדל של מילואים, המשולבים בסדיר. גם כאן, הוועדה מתרשמת כי נעשתה עבודה מעמיקה, תוך יישום של המלצות משמעותיות בדו"ח ועדת רוני נומה מ-2014.

ואולם בהקשר זה יש לשים לב למניעת היווצרותם של פערי כשירות בין הסדיר למילואים באותה יחידה עצמה: כשהמרכיב הסדיר עומד על תמהיל של כ-40% אימונים, יש להקפיד שמרכיב המילואים האמור לפעול במשולב איתו אכן זוכה לכמות האימונים הדרושה.

עצירת ה"אנורקסיה"

אחת מהחלטותיו הראשונות של הרמטכ"ל היתה לעצור את אכילת המלאים לצרכי אימונים, שהוערכה ערב "גדעון" ב-800 מיליון שקלים בשנה, ולעבור לשיטה של "קונה יורה" – רק מה שנקנה מלכתחילה לצרכי אימונים אכן ישמש באימון.

הוועדה סומכת את ידיה על החלטה זו, ורואה בה מודל נכון וריאלי לתכנון ולהטמעת תודעה נכונה של יעילות וחסכון ביחידות.

בחינת "גדעון" בהיבט היכולות והזרועות

חזונו של הרמטכ"ל לגבי דרך פעולתו של צה"ל עומד בבסיס החידושים העיקריים של "גדעון" בתחום היכולות: צוותי קרב חטיבתיים מודרניים, מוגנים ובעלי יכולת אש משופרת; חיזוקו של פיקוד העומק, תוך הקמת חטיבת קומנדו, וחיזוקו המשמעותי של מימד הסייבר, תוך החלטה על עיצובן הארגוני של יכולות הסייבר השונות תוך כדי התר"ש. כל זה תוך כדי המהלך הגדול בתחום כוח האדם, והצעד הארגוני המשמעותי של איחוד מז"י ואט"ל.

אחת המסקנות החשובות מתחקירי "צוק איתן", שתשמש גם את הוועדה בבחינת עמידתו של צה"ל ביעדיו אלה, היא הצורך להימנע מבניית יכולות "לרוחב" – מגוון גדול של יכולות, שרובן אינן מתכנסות לכדי מסה קריטית שיש בה כדי לוודא את ההישג הנדרש.

הוועדה סבורה כי אמת מבחן זו לנחיצותה ומימושה של יכולת היא אכן אמת המידה הנכונה. על צה"ל לבחור את היכולות שמבחינתו הן שיביאו את ההכרעה ומימוש ההישג הנדרש, ולהשקיע בכל אחת מהן אך ורק אם יש כוונה ויכולת להביא אותה לכדי מסה קריטית, הנחוצה למימוש ההישג.

כסיכום לבחינה הפרטנית של יכולות ואמצעים שתובא בהמשך פרק זה ומתוך הכרה במגבלות המשאבים, ממליצה הוועדה להקדים ככל האפשר את השקעה בששת הנושאים הבאים. זאת בהתאם לקריטריון של יצירת יכולת אמתית המשפרת את יכולתו של צה"ל לעמוד בהישג הנדרש, ומניעת גידול "לרוחב" שלא יהיה אפקטיבי בזמן אמת, בגלל העדר מסה קריטית או חולשה בחוליה אחת בשרשרת, המשתקת את השאר:

- חלפים ולוגיסטיקה לכוחות היבשה במהלכים המרכזיים המתוכננים
 - יכולות נוספות הדרושות למהלכים המרכזיים, בכמות שתאפשר מימוש התכניות האופרטיביות
 - חימושים מדויקים לחיל האוויר
 - מערכות הגנה אקטיביות לרק"מ
 - הגנה אקטיבית מפני רקטות וטילים מדויקים
 - המשך העצמת האימונים לכוחות הסדיר והמילואים הרלבנטיים
- אנו סבורים כי יש להשקיע בהן בטווח הקרוב, גם על חשבון פיתוח והצטיידות בתחומים אחרים, עד להגעה לכמות שתהיה בה משום "מסה קריטית". בתהליך רציף ומקביל, יש לכייל את התכניות האופרטיביות למצב האמיתי ולבחינה ריאלית של היכולות, לחפש דרכים אלטרנטיביות להשגת המטרות ולדון במסקנות בכל הנוגע למחירי המערכה והישגיה.**

אורך נשימה ומלאים

הוועדה עסקה רבות בסוגיית אורך הנשימה של צה"ל במערכה, מלאי החימושים והחלפים וכשירות המערכים למשימתם. הבחינה נעשתה עם ועדת המשנה למוכנות וכשירות, שכן אי אפשר להפריד בין בניין הכוח לבין מצב הכשירות בפועל. בנוסף עסקה בכך הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, במסגרת דיוני התקציב.

ידוע לכל שחזקה של השרשרת הוא כחוזק החוליה החלשה ביותר שלה. התכנית הטובה ביותר, הכוח המאומן ביותר והפיקוד המעולה ביותר לא יועילו אם אין מספיק כוח אש וכלים תקינים. במהלך דיוני הוועדה העבירו רבים מחבריה למוזמנים את התחושה, שנדרשת בתחום זה בהילות גדולה יותר מזו המשתקפת ממה שהוצג לנו – בעיקר בשנים הראשונות ל"גדעון". הבעיות שפורטו למעלה מחמירות לנוכח האפשרות הסבירה, שבמהלך חמש שנים של תכנית רב-שנתית יהיה לפחות אירוע אחד בקנה מידה גדול יחסית, כפי שקרה בעשור וחצי האחרונים.

הוועדה מעירה כי מתחייבת הלימה בין הישג נדרש, הדרכים הנבחרות למימושו והאמצעים המתחייבים מהם. בהקשר זה ציינו כמה מחברי הוועדה כי ייתכן שתכנית רב-שנתית אינה צריכה להיות דווקא לחמש שנים; ואולם גם אם מסגרת תכנון זו תישאר בעינה, ברור שהיא צריכה לכלול הנחות כגון התרחשותו של עימות משמעותי בפרק זמן של חמש שנים. עוד קודם להשלמתו של תהליך העיצוב הראוי עליו עמדנו בפרקים קודמים, הוועדה רואה צורך דחוף וקריטי בבחינה מתמדת וריאלית של התכניות האופרטיביות על ידי הקבינט, לא רק אל מול הישג נדרש ותכליות מדיניות אלא גם מול המצב האמיתי של המשאבים. בכל מקרה בו אין הלימה בין הדברים, יידרש הדרג המדיני להכרעה ברורה: האם להגדיר הישגים אחרים? האם יש דרכים חלופיות להשגת אותו הישג? האם מקובלת עליו המסקנה שייתכן שמחירו של ההישג יהיה כבד בהרבה, בהעדר דרך חלופית?

הגדרת מטרות לתקיפה ו"כלכלת לחימה"

הפערים שצוינו למעלה מחריפים את הצורך במודלים אחרים של "כלכלת לחימה", שיש לעצב, להטמיע באימון הכוחות ובתודעת המפקדים ולנהוג על פיהם בעת מבחן. זאת בעקבות לקחי העבר, ביחס למערכות שלא רק שהיו מוגבלות ולא כללו תמרון להכרעה, אלא גם נשלטו במידה רבה על ידי כוחותינו אל מול אויב קטן ביחס וכמעט לא נראה בעין.

לתקיפתן של חלק גדול מן המטרות שנתקפו ב"צוק איתן" לא היתה, ולא היתה יכולה להיות, כל השפעה על ההישג בלחימה. התמרון היבשתי, כולל הסיוע האווירי הקרוב ממטוסים ומסוקי קרב לקה באותם דברים ממש.

נציגי צה"ל דיברו בוועדה לא אחת על הלקחים שהופקו מכך, ומוטמעים בתרגילים. ואולם ניתוחי המלאים שהציגו נציגי צה"ל בפנינו התבססו בעיקרם על מודלי הצריכה של "צוק איתן".

הוועדה סבורה כי כלקח מן המערכות האחרונות יש לשים דגש על תיקונם של כשלי יסוד בתכנון ובביצוע, הנובעים מגישה מספרית ולא איכותנית לתקיפת מטרות, וממתודות לקויות של "כלכלת לחימה". על צה"ל לבסס כל תכנית לתקיפה, באש או בתמרון, על בסיס האפקטיביות שלה בהשגת ההישג הנדרש, ולהימנע מפתרונות קלים, הן בהיבט הביצוע והן בהיבט הנפגעים לכוחותינו, שאינם תורמים להשגת מטרה זו. יש למסד תהליכים ראויים, מבוססי ניסיון וחשיבה תיאורטית כאחד, לתכנון המערכה באש והשימוש באש לסיוע בתמרון, ולהטמיע אותם בשלבי ההצטיידות, האימונים והכשרת המפקדים.

הוועדה סבורה שצריך להעמיק את תודעת "כלכלת הלחימה" בכל הרמות: לנסח הגדרות נכונות יותר של מהי מטרה לתקיפה ומה לא, וכן לעצב מדיניות אש ברמה המטכ"לית והפיקודית, ותודעה בקרב הכוחות הפועלים בשטח. המסגרת הקטנה תמשיך, מטבעה של המלחמה, לדרוש אש מקסימלית, וחייבת להיות למפקדיה תחושה שיקבלו סיוע מתאים. ואולם ההבנה מהו סיוע "מתאים" חייבת להיטמע בהם, ובמקביל חייבות להיות הגדרות מחמירות וריאליות ברמות הגבוהות יותר.

לעניין זה מבקשת הוועדה להתייחס לנושא המצוי בתחום עיסוקה אך לא בתחומי של דו"ח זה: התחרות, הלא תמיד יעילה בין תעשיות ישראליות לבין עצמן. מיליארדי שקלים בשנה מושקעים על ידי התעשיות, ששלוש מהן ממשלתיות, בתחומי פיתוח מקבילים. מצב זה מוחמר עוד יותר בשל העיכוב בהפרטת תע"ש, הבעיות המבניות המעיקות על תע"א למרות העסקאות המוצלחות לאחרונה, מגמות עולמיות של צמצום תקציבי ביטחון וכניסה של התעשייה האמריקנית לשוקים בהם לא היתה קודם, וביטולן ההדרגתי של ההמרות מדולרים לשקלים בהסכם הסיוע מארה"ב החל מאמצע העשור הבא. כל אלה מסבכים עוד יותר את עולמן של התעשיות הביטחוניות, ומחייבים עוד יותר פיקוח ותיאום על ידי משרד הביטחון.

הוועדה סבורה כי תכנון מרכזי בתחום החימושים, בהם מצטיידת מערכת הביטחון מייצור ישראלי, הוא חיוני. שלוש מארבע התעשיות הביטחוניות בישראל הן בבעלות ממשלתית; במצב שכזה חובה ואפשר לתכנן ולהסיט משאבים כדי לפתור פערים.

זרוע היבשה

מיזוג אט"ל ומז"י

המיזוג בין מפקדת זרוע היבשה לבין אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה הוא המהלך הארגוני המרכזי של "גדעון". מיזוג זה הוא נושא לדיון בצה"ל כבר יותר מעשור, וניסיונות קודמים לבצעו נכשלו. במובן זה, עצם ההחלטה "ללכת עד הסוף" במהלך זה ראוייה לשבח.

המיזוג הוכרז רשמית בספטמבר 2016, ואולם ברור שהתהליך נמצא בעיצומו, ותצורתו הסופית, כמו גם השלכותיו, אינן ידועות עדיין במלואן. החלטות בעניין זה צפויות להתקבל במהלך שנת 2017, הוועדה תעקוב אחריהן ואחרי מימושן.

תהליך המיזוג הוצג לוועדה במספר מפגשים, האחרון שבהם סיכום השנה הראשונה ל"גדעון" בראשית 2017. משלל הנושאים הקשורים בו, ביקשו חברי הוועדה לשים דגש על מספר נקודות הדורשות טיפול ומחשבה:

- א. כפיפותם של שני אלופים (ראש אט"ל ומפקד בית הספר לפו"ש) לאלוף שלישי (ראש מז"י). גם אם אפשר להניח רצון טוב ולכידות להשגת המשימה, זהו מצב ניהולי לא פשוט העלול לעורר בעיות בהמשך.
- ב. כפיפותו הפיקודית של ראש אט"ל בחירום, המשתנה מכפיפות לראש מז"י למצב שבו הוא כפוף ישירות לרמטכ"ל. חברי הוועדה הביעו בדיון חשש משוני כה חריף בין מצב השגרה לחירום.

צק"חי "גדעון" וחופת את"ר

צוותי הקרב החטיבתיים של אוגדות ההכרעה מבטאים את ליבת תפיסת פעולתו של צבא היבשה על פי חזונו של הרמטכ"ל. החזון מדבר על צק"חים חזקים ודיפרנציאליים, המסוגלים לפעול בחזית שדה הקרב או בעומקו, בפעולה מקבילה ומשולבת, ותוך מיצוי יכולות אש מתקדמות.

במובן מסויים, תפיסה זו היא שילוב של שתי תפיסות שהתחרו זו בזו בצה"ל בעשורים האחרונים: זו ששמה את הדגש על התמרון, התנועה וכיבוש השטח, כדי ליצור נוכחות שתשתק את האויב ותאייס עליו עד כדי הכרעה; וזו שביקשה לרתום את החידושים בתחומי המחשוב, הרשתיות והנשק המדויק כדי ליצור דומיננטיות ב"שדה קרב ריק", שבו כוחות קטנים יחסית מפעילים אש מרחוק לפגיעה מדויקת באויב. צק"חי "גדעון" וחופת את"ר הם למעשה כוח מתמך משמעותי כמו פעם, עם סיוע במונחים של שדה הקרב החדש.

הוועדה סבורה כי הכיוונים בבניין הכוח נכונים, ונובעים מתפיסת הפעלה נכונה של צבא היבשה ומהרצון לכסות על הפערים למימושה. ואולם יש לקיים מעקב מחמיר וריאלי אחר לוח הזמנים למימושו, ולבחון בכל עת האם הגענו ל"מסה קריטית" למימוש תפיסת ההפעלה והיכולות האופרטיביות.

מערכות הגנה אקטיביות לרק"מ

תפיסת התמרון באמצעות כוחות דיפרנציאליים (כבדים ומוגנים, קלים וניידים) מצריכה את צה"ל להצטיידות מהירה במערכות מתאימות. כך למשל בתחום ההגנה האקטיבית לרק"מ, תנאי סף לאפשרות להתמודד עם תמרון באזורים רוויי נ"ט מתקדם, בעיקר בחזית לבנון, על פי החזון המובע באסטרטגיית צה"ל: "תמרון קטלני ביחסי שחיקה נמוכים באמצעות מערכות הגנה מתקדמות".^{iv}

הוועדה סבורה כי מיגון אקטיבי לרק"מ הוא נושא ליבה, שיש להאיץ אותו ככל האפשר: ההצטיידות במערכות "מעיל רוח", ופיתוחה של מערכת "חץ דורבן" מתוצרת תע"ש. הצבא האמריקני מצוי כעת בניסויים, במסגרתם נבחנות מערכות שונות מפיתוח ישראלי ("חץ דורבן" ו"מעיל רוח") על כלים שונים (נגמ"שים וטנקים) לצבא היבשה האמריקני. הוועדה סבורה כי למען האצת הפיתוח וההצטיידות במערכות אלה, יש לבחון גם בצה"ל מהלכים דומים, שיאפשרו להגביר את כמות הכלים הממוגנים במיגון אקטיבי שיעמדו לרשות צה"ל בשנים הקרובות.

ארטילריה

סד"כ התומ"תים של צה"ל הוא ישן בגילו, מיושן במאפייניו ולא מתאים לצרכי המשימות של זמננו. ב"גדעון" הביאה תובנה זו לצמצום הסד"כ ולדגש על חימוש מדויק כתחליף לירי סטטיסטי. מגמות אלה נכונות בוודאי, ואולם גם בתחום זה נוצר פער בשנים הקרובות.

מפקדת העומק

העצמתה של מפקדת העומק (מפע"מ) היא השינוי העיקרי למימוש חזון התמרון היבשתי. לא מדובר רק בדרך לממש עקרונות בסיסיים, אלא בגישה לפיה בניגוד למפקדות המרחביות, הנשאבות מדרך הטבע אל השוטף, מפע"מ מקדישה מאה אחוז מתשומת הלב שלה להכרעה במלחמה.

חטיבת הקומנדו (89)

במהלך השנה הראשונה ל"גדעון" התמקדה העשייה בתחום זה בהקמתה וביסוסה של מפע"מ בחירום, ובהקמתה של חטיבה 89, כחלק מהפיכת אוגדה 98 לכוח המפעיל ארבע חטיבות, מהן שתיים סדירות. בקרב חברי הוועדה יש הסכמה על הצורך בהעצמת הכוח על ידי הוספת חטיבה מובחרת; מנגד, יש דעות שונות לגבי ההחלטה לעשות זאת באמצעות הקמת חטיבה, המורכבת מארבע יחידות שיש להן בשגרה תפקידים שונים זה מזה, חלקם שונים במהותם מאופייה של "המלחמה הגדולה", האמורות לתפקד בחירום כחטיבה אחת המייצרת מרכז כובד של ממש.

הוועדה התרשמה כי במהלך שנת 2016 נעשה מאמץ של ממש לגשר על פער זה, ואולם מדגישה את הצורך לבחון באופן הדוק את התאמתה של חטיבה 89 למשימותיה ואת התאמתו של המבנה הקיים לצורך לקיים חטיבת קומנדו אפקטיבית, המסוגלת לייצר את המסה הנדרשת בלחימה מול האויב – יכולת נדרשת וחיונית בעינינו.

תפיסת התמרון המיידית לעומק, כפי שהוצגה על ידי הרמטכ"ל באסטרטגיית צה"ל, נראית לנו כחלק חיוני למימוש ההישג הנדרש מצה"ל. הוועדה סבורה כי יש לגשר במהירות על הפערים הקיימים, אחרת יש סכנה שהתכניות לא יאושרו לביצוע בזמן אמת – כפי שקרה במערכות העבר.

תת קרקע

בתחום התת-קרקע שרר, ערב "צוק איתן" ולאחריו, בלבול מושגי בין שתי סוגיות: מחד, המאמץ ההגנתי **הצה"ל** הנדרש כנגד מנהרות התקיפה של חמאס החודרות לשטחנו; ומאידך, ההתמודדות עם מערך התת-קרקע ההגנתי של **חמאס** ברצועה, שב"צוק איתן" הוטל על צה"ל להתמודד איתו במשימה של הריסת מנהרות תקיפה וחלק מהמערך ההגנתי ברדיוס הקרוב לגבול, ושעתיד לפגוש כל תמרון חזיתי אפשרי בעימות עתידי. לתחושת הוועדה, ערפל מסויים זה עדיין קיים היום בתודעת המחליטים והציבור. לצורך מסמך זה מאמצת הוועדה את המינוח הצה"לי, המתייחס לדברים מנקודת האיום שמציג האוייב: "תת-קרקע התקפי" יתייחס להתמודדות עם המנהרות החודרות של האוייב לשטחנו, ואילו "תת-קרקע הגנתי" יתייחס לתווך התת-קרקעי מעבר לגבול, סמוך לגבול או עמוק בתוך השטח, אותו עתיד צה"ל לפגוש בכל פעולה חודרת לתוך הרצועה או ללבנון.

תת-קרקע התקפי והמכשול הקרקעי

בתחום ההגנה כנגד התת"ק ההתקפי של האוייב התקבלו בשנתיים וחצי האחרונות החלטות משמעותיות, ובראשן הקמת המכשול המורכב בחזית עזה. נושא זה נידון במספר ועדות משנה של ועדת החוץ והביטחון, ולא נתייחס אליו בהרחבה כאן. בוועדות משנה אלו גם תידון בהרחבה סוגיית המכשול הקרקעי בחזית הצפון, כנגד איומים מעל ומתחת לקרקע, שחברי הוועדה סבורים שיש להקדיש לה חשיבות מיוחדת. ועדות משנה אחרות של הוועדה התרשמו מדיונים וסיורים בשטח, כי מצבו של המכשול הקרקעי באיו"ש, פיסית וכחלק מתפיסת ההגנה, אינו טוב בלשון המעטה. לא ניכנס כאן לעובי הסוגיה; לענייננו, משמעותה היא שכאשר מתכננים מכשול, מעל או מתחת לקרקע, יש לתכנן מראש גם את התקציב לאחזקתו ולבחון בכל עת את חלקו במימוש ההגנה.

לצורך דו"ח זה נציין רק כי הקמת המכשולים בזירות השונות, ובעיקר בחזית עזה ובצפון, היא עניין שבעדיפות לאומית, ויש לנהוג בו כך. בנוסף, הוועדה מתרשמת כי הושם ב"גדעון" דגש ראוי על ההגנה בתוך שטח ישראל כנגד כוחות חמאס שיצליחו לחדור, מתחת לקרקע או מעליה.

תת קרקע הגנתי

לאחר מבצע "צוק איתן" השקיע צה"ל מאמצים רבים בתחום התת-קרקע ההגנתי, לאור העובדה שיכולותיו של צה"ל בתחום זה לא תאמו את המשימה שהוטלה עליו בעת מבחן. במסגרת זו הוקמו בצה"ל לאחר "צוק איתן" מתקני אימונים לתת-קרקע, הורחבו מאוד יחידות ההנדסה שיש להן מומחיות בנושא, ונרכשו אמצעי לחימה.

בשל ניסיון העבר חשוב להדגיש: במערכות האחרונות, ובמיוחד ב"צוק איתן", נשלח צה"ל בסופו של דבר למשימה שונה בתכלית מזו שהיתה בתכניות האופרטיביות שלו ושאליה התכונן. בנוסף, התת-קרקע ההגנתי יהיה מכשול בפני כל כוח מתמרן, גם במתווה שונה לחלוטין מזה של "צוק איתן". הוועדה סבורה כי על הדרג המדיני, בשיח גלוי ושוטף על צה"ל, לקבל החלטות ביחס לטיפול בשאלת התת-קרקע ההגנתי בעת מערכה. כמו בנושאים אחרים, הוועדה סבורה שיש לכייל את תכניות הפעולה עם היכולות הצפויות בתחום זה בכל נקודת זמן.

זרוע הסייבר

שנת 2016 היתה שנה ראשונה בתהליך עיצובו וארגונו של מימד הסייבר בצה"ל, והושגו בה הישגים חשובים בכל התחומים. כפי שכבר נכתב, הוועדה סומכת את ידה על התהליך שבו צה"ל מתקדם במקביל בהתעצמות ובלימוד בתחום זה, ומקבל תוך כדי תנועה החלטות ארגוניות משמעותיות.

האספקטים השונים של תחום הסייבר נידונו בעיקרם בוועדות משנה אחרות של ועדת החוץ והביטחון. לא ניכנס כאן לניתוח מה שהושג ונבנה עד כה או להערכת התהליך הנמצא עדיין בעיצומו בעת כתיבת דו"ח זה, פרט לאמירה כללית בשבח הנמרצות בה פועל צה"ל בתחום וההישגים שכבר הושגו. ואולם במה שנוגע לתפיסה ולבניין הכוח, ראוי להתעכב על שני תחומים הנוגעים להגנה והתקפה – מבלי להיכנס גם כאן לפרטי בניין הכוח, שהוצגו בפני ועדות משנה אחרות.

הרמטכ"ל הגדיר את ההגנה כמאמץ העיקרי בתחום הסייבר. ונדגיש, מדובר על הגנת צה"ל עצמו ולא על הגנת נכסים אחרים של מדינת ישראל, תחום שגם בו יש לצבא תרומה של ממש. ברור שמידע הסייבר, שבו יחס העלות בין הגנה להתקפה גבוה במיוחד, מאפשר לאוייב מוגבל במשאבים להשיג הישגים של ממש, בעלות קטנה בהרבה משיעלה להם להתמודד עם כוחה של ישראל בשדה הקרב. ידוע שכל היריבים משקיעים בכך מאמץ ומשאבים, ושבתחום זה גם שחקנים שאינם אויבים, כאלה הנוכחים פיסית בזירה וכאלה שלא, עלולים לגרום נזק רב בעת מבחן.

הוועדה סומכת את ידה על הגדרת ההגנה כמאמץ העיקרי, וקוראת להשקיע את כל המשאבים נחוצים בהבטחת יכולתו של צה"ל לפעול במערכה. יש לבחון את כלל האיומים בזירה ובעולם כולו, המסוגלים לאתגר יכולת זו בשגרה ובחירום.

חיל האוויר

ההצטיידות ב"אדיר"

המהלך המשמעותי ביותר בחיל האוויר בשנים הקרובות, "גדעון" והתר"שים הבאים, הוא קליטת מטוסי ה"אדיר", ששני הראשונים ביניהם הגיעו לישראל בסוף שנת 2016. במהלך 2016 אושרה השלמתה של ההצטיידות ב"אדיר" ל-50 מטוסים, האמורים להגיע לכאן עד אמצע העשור הבא ולהשלים שתי טייסות מלאות.

עסקאות ה"אדיר" השונות הוצגו לוועדה מספר פעמים בכנסות האחרונות. מניתוח סד"כ מטוסי הקרב של חיל האוויר – כמויות, גילאים, יכולות – ברור שקיים צורך להצטייד בכלי טיס חדשים, והשאלה היא רק בכמה.

ה"אדיר" אינו רק עוד פלטפורמה, אלא מביא יכולות חדשות לשדה המערכה. זאת מכיוון שחמקנותו, עם כל מגבלותיה הקיימות ואל מול טילי הנ"מ הצפויים בעתיד, מחזירה את חיל האוויר – בתכנון נכון והכרה של נקודות התורפה – ליכולת פעולה "סטנד אין". מרוץ החימוש של אמצעי ירי מנגד, המאפשרים פגיעה במטרות מבלי לטוס מעל האזור המוגן בטיילים (אמ"ט) של האויב, הוא יקר עד כדי חוסר יעילות. לפחות כמות מסוימת של כלי טיס חייבת להיות בעלת יכולת פעולה גם בתוך האמ"ט; כפי שהוצג, ה"אדיר" מקיים יכולות אלו.

הוועדה סומכת את ידה על ההצטיידות בשתי טייסות "אדיר", להחלפת הסד"כ המתיישן. לקראת ההחלטה על הצטיידות נוספת, האמורה להתקבל בשנה שלאחר השלמת "גדעון", תקיים הוועדה סידרה של דיונים בהם ייבחן הצורך במטוסי "אדיר" נוספים אל מול החלופות הצפויות בתחום הכטמ"מ והאש המדויקת מפלטפורמות שאינן אוויריות.

החלטה זו על עסקת "אדיר" נוספת, ל-75 מטוסים או אף ל-100, כפי שיש המבקשים בחיל האוויר, חייבת להיעשות מתוך תפיסת ביטחון לאומי ותפיסת הפעלה מתקפת. בנוסף, יש לעשות בחינה דקדקנית, לא רק על ידי חיל האוויר אלא גם מול תעשיות והידע הקיים בעולם, של ההתפתחויות הצפויות בתחום הכטמ"מ, האש המדויקת ממקורות אחרים, טילי הנ"מ והמכ"מ. אין עוררין על מקצועיותו הרבה של חיל האוויר, ואולם זו אינה צריכה לבטל את הצורך לבחון בקפדנות את פני העתיד, במיוחד בתחום כה יקר, קריטי ומשתנה במהירות כה רבה כמו פלטפורמות לחימה אוויריות. הוועדה תקיים את דיוניה על עתיד מטוסי הקרב במסגרת סידרת הדיונים על תורת הביטחון, ההתפתחויות הטכנולוגיות והחברתיות ופניו של צה"ל בשנת 2030, כנקודת מבחן שבלי לחקור אותה אי אפשר לקבל החלטות של ממש על רכש כלים האמורים לשרת את צה"ל אל תוך המחצית השנייה של המאה.

רציפות תפקודית ואש ממקורות אלטרנטיביים

חיל האוויר מקדיש תשומת לב לסוגיית הרציפות התפקודית בעת המערכה. בחינתה של כשירות זו, בנוסף לסוגיית כוח האדם במערך האחזקה, היא בתחום עיסוקה של ועדת המשנה למוכנות וכשירות. ואולם הוועדה סבורה שיש לשקלל גם אותה במסגרת הבחינה הכוללת של העובדה, שכמעט כל יחבה של ישראל בתחום האש הכבדה נשען על פלטפורמות אוויריות. בחינה זו דרושה עוד יותר בראייה של התפתחויות עתידיות אצל האויב, הן בתחום הסייבר והן בתחום האש המדויקת.

שר הביטחון, כפי שאמר גם בתדרוך לעיתונאים, אמר כי בעיניו ישראל צריכה להצטייד בכמה מאות רקטות מכל הסוגים והטווחים. יכולת של כמה מאות רקטות, גם אם תמומש – וזה אינו בסדר העדיפות של צה"ל למימוש "גדעון", כפי שהוצג לוועדה - היא מזערית ביחס לצורך לקיים יכולת אמיתית החליפית לאש מכלי טיס.

הוועדה סבורה שהצטיידות בכמה מאות רקטות בסוף התר"ש, גם אם תקרה, היא בבחינת "לא לפה ולא לשם", ואינה עונה על הקריטריון של קיום מסה קריטית לכל יכולת בה בוחר צה"ל להצטייד. הוועדה תבחן לעומק, במהלך דיוניה על עתיד צה"ל והשנים שלאחר "גדעון", את סוגיית היכולת הרקטית של ישראל, ואת היכולת לקיים חלופה ריאלית ומשמעותית לאופציה האווירית. הוועדה סבורה כי על אף יכולתו המוכחת של חיל האוויר, יש לבחון חלופה זו ברצינות לנוכח אתגרי העתיד, והאיומים ההולכים וגוברים על יכולתו של חיל האוויר לפעול בכל הזירות ובכל מתארים, שבהם גם נגענו בדו"ח זה.

הגנה אווירית

ההגנה האווירית היא נושא הזוכה לתשומת לב מיוחדת בכל הדרגים מאז מלחמת לבנון השנייה. לאחר מבצע "עמוד ענן" ניתנה ע"י ראש הממשלה הנחיה להגדיל מאוד את מלאי הטילים המיירטים (טמיי"רים) למערכת "כיפת ברזל" של צה"ל. במהלך שנות "גדעון" הגיעה כבר מערכת "שרביט קסמים" לבשלות מבצעית וצפויה עד סוף התר"ש להגיע ליכולת מלאה. יחד עם המשך פיתוח מערכת "בני רשף" (חץ 3) תהיה לישראל מערכת הגנה רב-שכבתית משמעותית, יחידה מסוגה בעולם.

ואולם גם הישג ייחודי זה אינו מייצר – ואינו מסוגל לייצר – שמיכה שלמה והרמטית של הגנה אקטיבית לתושבי ישראל. הוא אינו מייצר, ואסור שייראה כאילו הוא מייצר, את הצורך בהגנה פאסיבית, הטמעת המצב לאמיתו בתודעת הציבור וכמובן קיצור משך המערכה והעצמת היכולות לשחיקת האויב כדי למזער פגיעה בעורף. יותר מזה: יש סכנה שהצלחתה הפנומנלית של "כיפת ברזל" במערכות מצומצמות בזירה הדרומית, תיצור אשליה לגבי מה שמצפה לנו בתרחיש צפוני או דו-זרתי.

הוועדה קוראת לתיקוף תפיסת ההפעלה, לפיה בעת מערכה כוללת בתרחיש צפוני או רב-זרתי, יופנו משאבי ההגנה האקטיבית להגנה על יכולת צה"ל לפעול ועל יעדי מדינה קריטיים. הוועדה סבורה שיש למצוא את הדרכים להטמיע תפיסה זו, לאחר שתתקוף בדרג המדיני, בציבור הישראלי, ולשימת דגש על התגוננות פאסיבית ומודעות אוכלוסייה. הוועדה סבורה כי בצד אמצעי מיגון והתרעה, מודעות אוכלוסייה ומדיניות ירוט נכונה, המשפיע המשמעותי ביותר על צמצום הפגיעה בעורף הוא קיצור משך המערכה.

במסגרת זו יש לדון ולהקדיש משאבים להגדלת משמעותית של מספר אזורי ההתרעה, כדי לאפשר חיים נורמליים ככל האפשר ותפקוד משקי רציף גם במערכה שבה העורף נמצא תחת התקפה במשך שבועות, וכדי לשמור על ערנות ראווה של האוכלוסייה. כמו כן, יש לבחון מערכות להתרעה מפני אש קצרת טווח, שהאויב מצפון ומדרום משקיע בה מאמצי הצטיידות גדולים

הערות שוליים

- ⁱ אסטרטגיית צה"ל, עמ' 9.
- ⁱⁱ שם, עמ' 14.
- ⁱⁱⁱ שם, עמ' 10.
- ^{iv} שם, עמ' 29.