

חיל האוויר בסביבה האסטרטגית השלישית של

ישראל

רון טירה¹

2	הסביבה האסטרטגית השלישית
4	איום הייחוס בסביבה האסטרטגית השלישית
5	פרספקטיבה חדשה על הנחות היסוד
7	התמצאות וניווט בסביבה מדינית-אסטרטגית מורכבת
8	קשת יכולות צבאיות רחבה
9	אופטימיזציה של עלות-תועלת
10	עליונות מודיעינית
11	חיל האוויר בסביבה האסטרטגית השלישית
12	אתגרי חיל האוויר
14	סיכום
15	רשימת מקורות

"The essence of strategy is choosing what NOT to do."

Michael Porter

¹ סא"ל (במיל") רון טירה משרת במילואים בתחום תכנון המערכה בחיל האוויר.

מאז היווסדה, התמודדה ישראל בשלוש סביבות אסטרטגיות שונות שהשלישית ביניהן היא חדשה יחסית. מטרת מאמר זה היא לסקור את מאפייני הסביבה האסטרטגית השלישית ולנתח את מקומו הייחודי של חיל האוויר בסביבה אסטרטגית חדשה זו.

בארבעת העשורים הראשונים לקיומה התמודדה ישראל מול איום פלישה מצד מדינות ערביות גובלות, גדולות ממנה בשטח ובאוכלוסייה שלעיתים הן פעלו בקואליציה ונהנו מגיבוי של מעצמה עולמית עוינת ומעליונות ביכולתן לרתום את המערכת הבינלאומית לטובתן. מציאות זו היוותה את הסביבה האסטרטגית הראשונה של ישראל והצמיחה את תפיסת הביטחון הקלאסית שלה.

בשלושים וחמש השנים שלאחר מכן, התמודדה ישראל בעיקר נגד ארגונים תת-מדינתיים, חלשים יחסית ומבודדים יחסית. ישראל התקשתה לזהות בזמן את משמעויות הסביבה האסטרטגית השנייה, ובעיקר התקשתה לעצב בעיתוי הנכון דוקטרינה, אסטרטגיה ותפיסה אופרטיבית לסביבה זו ולבנות את כוחה בהתאם, דבר שתרם במידה רבת לתחושת ההחמצה שליוותה רבים מששת המבצעים הגדולים האחרונים שנוהלו נגד ארגונים אלה ("דין וחשבון", "ענבי זעם", "מלחמת לבנון השנייה", "עופרת יצוקה", "עמוד ענן" ו"צוק איתן").

עם זאת, בדיעבד, התנהלות ישראל בששת המבצעים האמורים חושפת מכנה משותף רחב שראוי לכנותו "תפיסת הביטחון השנייה של ישראל".² ואכן, בשנים האחרונות החלו להיכתב פרסומים תורתיים העוסקים בתפיסת הביטחון השנייה של ישראל.³

הסביבה האסטרטגית השלישית

ואולם, סביבה אסטרטגית שלישית הולכת ומתהווה ומחייבת את ישראל לשקול גיבוש בדי מועד של תפיסת בטחון שלישית ומשלימה (לרבות דוקטרינה, אסטרטגיה, תפיסה אופרטיבית ותכנית בניין כוח), אשר תשכון לצדן של שתי התפיסות הקודמות (ולא תחליף אותן).

נקודת המוצא להבנת הסביבה האסטרטגית השלישית היא כניסת הסכסוך הערבי-ישראלי לשלב חדש. יריבים מסורתיים של ישראל כמו סוריה, עיראק, לוב ותימן יצאו משיווי משקל, עד כדי הוצאתם – ולו זמנית – ממפת האיומים על ישראל. הרחוב הערבי אמנם נותר עוין את ישראל, והדבר מחייב את המשטרים הערבים-סונים ששרדו לעיונות נומינאלית כלפי ישראל, אך רבים מאותם משטרים ערבים-סונים ששרדו מוצאים דווקא מכנה משותף אסטרטגי עם ישראל. מדינות וארגונים פועלים לא אחת יחדיו נגד איומים משותפים – בראש ובראשונה מצד איראן ושלוחיה השיעים וכן

² רון טירה, "הדוקטרינה הישראלית השנייה למלחמה", עדכן אסטרטגי 19, גיליון 2 (הוצאת המכון למחקרי בטחון לאומי (INSS), יולי 2016).

³ גור ליש, "עיקרי תפיסת הביטחון של המטה לביטחון לאומי – לשגרה ולחירום", עשתונות 10, (צה"ל: המכללות הצבאיות, יולי 2015).

מצד הג'יהאד הסלפי הסוני. ואכן, מעצמות ערביות חשובות נמצאות בשלבים כאלה או אחרים של התקרבות לישראל, ולו מתחת לפני השטח (מצרים למשל).

היריבות עם ארגונים כמו חיזבאללה נובעת בעיקר מהקשרים איראנים ולא מעצם היותם ערבים. הדבר שנותר מהסכסוך הערבי-ישראלי הרחב, הוא זה עם הפלסטינאים. לסכסוך זה ישנה השפעה מהותית על דעת הקהל הערבית ועל גבולות חופש הפעולה הפומבי של המשטרים הערבים-סונים כלפי ישראל, הוא המחולל של מרבית המבצעים הגדולים בעשור האחרון ובו מושקע ביומיום עיקר הסד"כ המבצעי של צה"ל. אך ברבדים האסטרטגים העמוקים הסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו מונע עוד את שיתוף הפעולה עם משטרים ערבים-סונים, ופתרון הסכסוך עם הפלסטינאים אינו מהווה עוד תנאי מוקדם לשיתוף פעולה ברובד הטקטי, ולעיתים אף מדיני.

ואכן, התהליך המדיני האזורי שליווה את סיום מערכת "צוק איתן" – שאופיינה בשיתוף פעולה חסר תקדים בין ישראל ובין משטרים ערבים-סונים – מספק פרספקטיבה חדשה למקומו של הסכסוך הישראלי-פלסטינאי בדינמיקה הערבית-ישראלית המתהווה.

עם זאת, דעיכת הסכסוך הערבי-ישראלי הרחב במישור הבין-ממשלתי איננה מבשרת על עידן חסר אימים. במידה רבה, במקביל לדעיכת האיום "הקלאסי" מחרף חוסר היציבות האזורי. בתקופות כמו המלחמה הקרה, הנוף האזורי אופיין בגושים פוליטיים קוהרנטיים שבמרכזם מעצמה עולמית, ואילו היום משקל המעצמות פחת ומידת המישור האזורי על ידי המעצמות פחתה; כניסת רוסיה לסוריה היא היוצא מן הכלל המעיד על הכלל. השונות המדינית-אסטרטגית הקיימת בין השחקנים הולכת ומתחדדת, ושחקנים יכולים להרשות לעצמם גיבוש קווי מדיניות ייחודיים בנפרד מהגוש המסורתי שלהם.

בד בבד, הגיאופוליטיקה האזורית, אשר אופיינה בעבר ברציפות טריטוריאלית בין שחקנים, התערערה, וכיום נפוצה התופעה של ואקום עוצמה במרחבים חסרי-משילות או דלי-משילות שיש לה שתי תוצאות: האחת, עליית שחקנים לא-מדינתיים, והשנייה, ניסיון חדירה מצד מעצמות אזוריות הטוענות להגמוניה לנוכח ואקום העוצמה. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בניסיון של המעצמות האזוריות המוסלמיות הלא-ערביות – איראן וטורקיה – לבסס מעמד הגמוני במרחבים ערבים-סונים חלשים מייצרי מוקדי חיכוך, מצב העשוי להציב את המשטרים הערבים-סונים ששרדו ואת ישראל באותו צד של המתרס – לאור המכנה המשותף האמור לעיל.

חרף עליית משקלם של השחקנים התת-מדינתיים גם כיום אין גורם המסוגל להתחרות נגד מדינת הלאום ביכולתה לבנות כוח ולהפעילו (לפחות בעימות צבאי קונבנציונאלי וישיר. במונחי חתרנות המאזן עלול להיות שונה). לכן, יש מקום לטענה שגם במציאות העתידית המשחק הצבאי המרכזי יתרחש בין השחקנים המדינתיים (ושלוחיהם), ובעיקר החזקים שבהם. ניתן לטעון שבמזרח התיכון המתהווה ישנם חמישה שחקנים משמעותיים מבחינה צבאית ומדינית – איראן, סעודיה, טורקיה, מצרים וישראל.

חמשת השחקנים האמורים (בעצמם או באמצעות שלוחיהם) יכתיבו במידה רבה את המשחק העתיד. מאפיין מרכזי הבולט מיד לעין הוא שלמעט שני גבולות היוצאים מן הכלל, חמשת

השחקנים האמורים אינם גובלים זה בזה, דבר המספק קווים חשובים לדמותה של הסביבה האסטרטגית השלישית. הדינאמיקה העתידית בין חמשת השחקנים האמורים אינה פרה-דטרמיניסטית וקבועה מראש, והיא מאפשרת צירופים שונים ומזדמנים של יריבויות או שותפויות (לרבות אד-הוק).

איום הייחוס בסביבה האסטרטגית השלישית

לפחות ארבעה גורמים מעצבים את איום הייחוס על ישראל בסביבה האסטרטגית השלישית שחלקם ותיקים וחלקם חדשים:

המעצב הראשון הוא האיום מצד מעצמות אזוריות חזקות ובראשן איראן – מתחרה שאינה ערבית ושאינה גובלת בישראל. בניגוד לאיום העבר על גבולותיה של ישראל, האיום האיראני הנו רב-ממדי ומופיע בכל רחבי המזרח התיכון. הוא מאופיין במשרעת רחבה, מהגרעין, טילים וסב"ר (המאיימים משטח איראן עצמה), דרך שלוחים גובלים כמו חיזבאללה, ועד לאפשרות לאיום על נתיבי שיט רחוקים או על שדות הגז במזרח הים התיכון. איראן שואפת להתבסס במרחבים שבהם יש לישראל אינטרסים, כמו לדוגמה דרום סוריה, והיא מאיימת לעיתים על שותפים של ישראל. בנוסף, תכניות הרכש החדשות של איראן עלולות להניב בעתיד הרחוק איום צבאי סימטרי (מרכש כלי שיט וכלי טיס, ועד לרכש מערכות הגנה אווירית ארוכות טווח שניתן לפורסן בזירות שונות).

המעצב השני הוא סיכון לתפניות נוספות – כדוגמת חדירה, עלייה או נפילה של שחקנים, שינוי במדיניותם או בכוונותיהם ושינוי ביכולותיהן הצבאיות. בשנת 2010 נתפס הצבא הסורי כאחד האיומים העיקריים על ישראל, אך המלחמה שפרצה ב-2011 הביאה לדעיכתו עד כדי כמעט התפוררותו ב-2014. כניסת רוסיה לסוריה ב-2015 הביאה לשיקום מהיר מהצפוי של מערכים מסוימים בצבא סוריה, וכיום מערכים כמו ההגנה האווירית חוזרים במפתיע לכשירות. קהיר עברה בשנים האחרונות שתי מהפכות, ועתיד בתי המלוכה בריאד ובעמאן לוט בערפל. ישראל חייבת לקחת בחשבון גם אפשרות לנפילת מי משלושת המשטרים ולתפנית במדיניות מחליפיהם.

בשלב זה נראה שיחסי ישראל-טורקיה חלפו את שעתם הקשה ביותר, אך שילוב של הפכפכות במדיניות ובפוליטיקה הטורקית, תהליכי עומק דמוגרפיים ופוליטיים והסוגיה הלא פתורה של המשולש הטורקי-קפריסאי-ישראלי ושדות הגז, מחייב להתייחס לטורקיה כאל גורם סיכון שיש לנהלו. מכאן שאסור לישראל להתייחס לצילום המצב הנוכחי כאל הנחת עבודה. כוונות השחקנים, ובמידת מה אף יכולותיהם, הן נעלם המחייב ניהול סיכונים.

המעצב השלישי הוא התעוררות שחקנים לא-מדינתיים במדינות המתערעות או בשטחים דלי-משילות, לרבות בשטחן של מדינות ידידותיות. ואכן, גורמי ג'יהאד עולים בשטחן של מדינות כסוריה, מחד גיסא, ובסיני המצרית, מאידך גיסא. בשלב זה מצליחים ההאשמים להטיל את מרותם על ירדן, איך אין להוציא מכלל אפשרות עלייה של גורמים חתרניים גם בשטחה – ואלו עלולים לאיים על המשטר ההאשמי או במישרין על ישראל.

המעצב הרביעי הוא התפתחויות טכנולוגיות המזניקות את כושר ההיזק של השחקנים השונים. אם במלחמת ששת הימים הצליחה הקואליציה הערבית להטיל שלוש פצצות על נתניה, הרי שהקומודיטיזציה⁴ של הטכנולוגיה מאפשרת כיום ליריביה של ישראל לתקוף אותה ביותר ממאה אלף טילים ורקטות. ארגונים תת-מדינתיים שאינם נהנים מגיבוי מדינתי, מתחמשים בנשק תלול-מסלול; ואלו הנהנים מגיבוי מדינתי, כמו חיבאללה, מתחמשים בנשק תלול-מסלול ארוך-טווח ומשופר דיוק, בטילי חוף-ים/חוף, טילי שיט, כטמ"מים ("כטב"מים"), טק"א, ל"א וסב"ר ("סייבר") וכדומה.

חיבאללה הוא למעשה ארגון תת-מדינתי שהועמדו לרשותו יכולות של מדינה חזקה. מרוץ החימוש בין המעצמות האזוריות כולל ממד משמעותי של שיפור היכולת האווירית, הימית והטילית – הכל לטווחים ארוכים יותר. קיימים כמובן ממדי הסב"ר והנשק הבלתי-קונבנציונאלי לסוגיו. אלו אינן יכולות הכרעיות (למעט הגרעין), אך משמעותן היא עליית מדרגה בעלות הכלכלית של היזק השחקנים וביכולתם לפגוע בתפקוד מערכות צבאיות ואזרחיות חיוניות. מהלומת אש מדויקת נגד נקודות קריטיות במערכות הצבאיות והאזרחיות של ישראל עלולה ליצור נזק מסוג ובהיקף המשנה את פרדיגמת המלחמה.

פרספקטיבה חדשה על הנחות היסוד

הגם שנערכה מעת לעת בחינה מחדש של הנחות היסוד לתפיסת הביטחון הישראלית, ניתן לטעון שישראל הרשמית לא מיסדה באופן מלא בחינה מחודשת שלהן מאז הוצגו על ידי בן גוריון בשנות ה-50 של המאה הקודמת.⁵ התהליכים המצוינים מעלה מצדיקים בחינה מחדש של הנחות היסוד, אך, יודגש, כי איום היסוד והאיום החמור אליו חייבת ישראל להיערך הוא התפנית שתחזיר את התרחיש הבן גוריוניסטי למרכז הבימה.

הנחות היסוד של בן גוריון תיארו ישראל הניצבת לבדה מול חזית כלל-ערבית, חזית שאיננה קיימת כיום, וחלק מהמשטרים הערבים-סונים ששרדו הם שותפים של ישראל – לכל הפחות בהקשרים ספציפיים – בכוח או בפועל. הנחת היסוד של בן גוריון קבעה שישראל סובלת מנחיתות בשטח, באוכלוסייה, במשאבים ובמעמדה הבינלאומי. ישראל נותרה מאופיינת בהיעדר עומק גיאוגרפי, אך כיום קשה לומר שישראל סובלת מנחיתות במשאבים או במעמד בינלאומי בהשוואה לפחות לחלק הגורמים שהיא נדרשת או עשויה להידרש להפעיל נגדם כוח.

תרחיש הייחוס של בן גוריון היה פלישה מצד קואליציית צבאות ערביים, הערוכים גם בשגרה על



חורה בסיסית.

⁴ "קומודיטיזציה" - Commoditization

⁵ דוד בן גוריון, "צבא ומדינה", מע

גבולותיה של ישראל. מאחר שלישראל לא היו המשאבים להציב מולם בשגרה כוח מגן סדיר, גובשה תפיסה המתאימה לצבא שעיקרו מילואים – הרתעה (המאפשרת לא להחזיק צבא סדיר גדול בשגרה), התרעה (המאפשרת גיוס מילואים) והכרעה (המאפשרת לשחרר את המילואים בחזרה למשק האזרחי). משיקולי משאבים ומילואים המלחמה צריכה להיות קצרה, ובשל הקרבה למרכזי אוכלוסייה ישראלים עליה להתנהל על אדמת האויב. הנחות אלו היו היסוד לדוקטרינה הצה"לית הראשונה.

כיום, האיום הגובל אינו בעל פוטנציאל לכבוש שטחים מישראל⁶ או להכריע את הצבא הסדיר המסוגל לספק מענה הגנתי סביר (ביצוע מתקפה קרקעית נרחבת עדיין מחייבת גיוס מילואים). יתרה מזו, בחלק ניכר מהמקרים שבהם נדרש צה"ל להפעיל כוח, בעבר הקרוב או בעתיד הנראה לעין, מדובר על פעולה בעומק שטחה של מדינה גובלת או במרחבים שאינם גובלים. הפעולה הרחק מגבולה של ישראל הפכה תכופה והיא עשויה להפוך לדפוס פעולה אופייני ומועדף. אך הפעולה הרחק מהגבול מבוססת ברובה המכריע על הכוח הסדיר (או על מילואים הנמצאים בכשירות ובזמינות גבוהות, כמו למשל מערך צוות האוויר), ובכך משנה את מסכת האילוצים והשיקולים הבן גוריוניסטים.

יסוד ההתרעה נותר חיוני, אך הוא רלבנטי לחלק מהמקרים בלבד. בשנים האחרונות, בחלק ניכר מהמקרים הייתה זו ישראל שבחרה להפעיל כוח, לעיתים גם כאשר יכלה לבחור שלא לעשות כן, או שבחרה להסלים מעצימות נמוכה לבינונית-גבוהה. מול חלק מהאיומים לא סביר שניתן להשיג התרעה (טרור יחידים או טרור סלפי, לדוגמא) או שההתרעה היא אסטרטגית (פריצה איראנית לגרעין או תפנית במצרים, לדוגמא) או טקטית (למשל פיגוע גדר) אך נראה שההתרעה האופרטיבית (הכנות למתקפה מצד צבא סימטרי גובל) אינה עוד המקרה המוביל.

השגת הכרעה מחייבת הקצאת משאבים רבים, תשלום מחירים גבוהים ונטילת סיכונים משמעותיים. לנוכח עובדות אלה, לנוכח השינוי באופי האיומים המתואר מעלה ולנוכח היחלשות הטיעון הבן גוריוניסטי המבקש הכרעה מהירה על מנת לשחרר את אנשי המילואים, ישראל הזדקקה בשנים האחרונות וככל הנראה תמשיך להזדקק למגוון מתארים להפעלת כוח שאינם הכרעתיים. להיפך, האפשרות להפעיל כוח צבאי במתאר ובמאמץ המוגדרים במשורה (ללא גיוס משאבים, נשיאה במחירים ונטילת סיכונים האופייניים למלחמה קצרה ואינטנסיבית) הופכת אטרקטיבית יותר ויותר בהקשר המתואר במאמר זה. הפעלת כוח במתאר דל חתימה או בר-הכחשה (deniable) גם היא הופכת לנפוצה ואטרקטיבית יותר ויותר.

במבט רחב יותר, ניתן לומר שתפיסת הביטחון הבן גוריוניסטית הייתה מכוונת למלחמה (גם אם התרחשו באותה העת פעולות תגמול ועימותים במתארים אחרים שאינם מלחמה). בעוד שבשנים האחרונות – ובאופן הנראה לעין – עיקר העשייה הצבאית, הלא-קינטית ואף הקינטית, הנה במצבים

⁶ מעבר לתפיסת שטח סמלי לזמן קצר.

שאינם מלחמה (ואפילו מצבים שאינם מוגדרים כ"חירום" אלא כ"שגרה"). האמרה הוותיקה שלפיה הצבא עוסק בשני דברים בלבד – מלחמה או הכנות מלחמה – אינה מתארת נכונה את המציאות הנוכחית, ועשייה ביטחונית משמעותית מתרחשת שלא במלחמה.

במקרים רבים, המאמץ הצבאי השוטף עוסק במניעת המלחמה, בדחייתה או בשיפור התנאים שבהם היא תתנהל. במקרים אחרים, מול חלק מהיריבים בחלק מהזירות הרחוקות, הפעולה מתחת לסף המלחמה איננה שלב הסלמתי בדרך למלחמה, והריחוק הגיאוגרפי לצד אופי היריב הופכים את המלחמה הקלאסית לבלתי מעשית. העשייה הצבאית ניכרת בכל הספקטרום הביטחוני: מקיומה של מדיניות שהאסטרטגיה הצבאית למימושה אינה רק באמצעות מלחמה, דרך אתגרים ביטחוניים שאינם מלחמה, קשת מתארים להפעלת כוח שאינם מלחמה, בנין כוח להפעלה שלא במלחמה, ועד לצורך בפיתוח תפיסות מבצעיות לשם אופטימיזציה בהפעלת כלים ביטחוניים שלא במלחמה.

מהאמור לעיל עולה שלאור התפתחות הסביבה האסטרטגית השלישית, ישראל נדרשת לפתח תפיסת בטחון שלישית – בנוסף לתפיסות הקיימות ולא במקומן – הנשענת על ארבעה יסודות המזינים זה את זה:

1. התמצאות וניווט בסביבה מדינית-אסטרטגית מורכבת;
 2. קשת יכולות צבאיות רחבה וגמישה וקשת מתארים להפעלת כוח צבאי במצבים שאינם מלחמה;
 3. אופטימיזציה של עלות-תועלת;
 4. עליונות מודיעינית המאפשרת במידה רבה את שלושת היסודות הקודמים.
- כפי שיידון בהמשך, חיל האוויר הוא אחד הכלים המתאימים ביותר למימוש תפיסה זו, ובעיקר למרכיבים ב'ד'.

התמצאות וניווט בסביבה מדינית-אסטרטגית מורכבת

בניגוד לגושים המדיניים-אסטרטגיים ההדוקים והדיכוטומיים של העבר, הסביבה המתהווה מאופיינת בריבוי שחקנים הפועלים לאורם של אינטרסים "פרטיים". ישראל מסוגלת לנהל מערכות יחסים בילטרליות עם שחקנים רבים ואף לשתף איתם פעולה בשעה שכל מקרה נבחן לגופו.

מובן מאליו שישראל יכולה לפעול יחד עם שותפותיה ההיסטוריות כמו ארה"ב ומעצמות המערב, ירדן, וגורמים לא-מדינתיים כמו הדרוזים ואולי גם הכורדים. אך רשימת השחקנים שעמם ניתן לשתף פעולה במישור הביטחוני (ולו חלקית) נמצאת בתהליך התרחבות והיא נעה ממעצמות עולמיות שנחשבו בעבר עוינות (רוסיה, סין), דרך מעצמות אזוריות (מצרים ואולי גם טורקיה), מדינות נוספות במרחב ובמעטפת (דרום סודן, אזרבייג'ן ועוד), אלמנטים אתניים-פוליטיים מסוימים בתוך סוריה, עיראק או לבנון, ועד לארגונים לא-מדינתיים (לרבות כאלה העוינים לכאורה את ישראל).

המאפיין חלק משיתופי הפעולה האפשריים הוא בתלותם בהקשרים מסוימים, ותיכנה מערכות יחסים מורכבות של שיתוף פעולה בהקשר אחד ותחרות בהקשר אחר (תופעה שיש המכנים "עמיטורף" או "friendemy"). יש צורך בבגרות מדינית ואסטרטגית על מנת לשאת פעולה ולהתחרות עם אותו גורם, לסירוגין, כתלות בהקשר.

יחסי ישראל-רוסיה בזירה הסורית – לכאורה משחק-סכום-אפס – התפתחו למצב שבו לפחות עד עתה כל צד הבין את האינטרסים המזוקקים של משנהו, וכל צד פעל להגנה על האינטרסים שלו – בנוכחות הצד השני – ללא עימות ולעיתים תוך הבלגה בוגרת על פעולות "לא נוחות" של משנהו.

ההתמצאות והניווט בסביבה אסטרטגית מורכבת מחייבת, מחד גיסא, הגנה על האינטרסים הישראליים הייחודיים, ומאידך גיסא, שימור האמינות כלפי שותפים אסטרטגיים. כך לדוגמא, ישראל חפצה להחליש את היכולת הצבאית של חמאס אך לא להפילו מהשלטון בעזה – בניגוד לעמדתם של כמה משותפיה האזוריים. ישראל חפצה בהתמשכות המלחמה בסוריה, בניגוד לעמדה הסעודית המבקשת להכריע את משטר אסד או העמדה המצרית המבקשת לשמר אותו. ישראל חפצה בהפשרה עם טורקיה, אך לא על חשבון יחסיה החשובים יותר עם מצרים, רוסיה, קפריסין היוונית ויוון. וישראל עלולה להתקשות בהבנת המערכה האמריקאית נגד דעא"ש שתוצאתה חיזוק האחיזה האיראנית בעיראק והאחיזה של הציר איראן-חיבאללה-עלאוויים בסוריה. מתחים אופייניים מסוג זה מחייבים ניווט ואופטימיזציה מורכבים.

הבנת סביבה כה מורכבת ודינאמית מחייבת לימוד מעמיק של הדרג המקצועי, בכלל זרועות המערכת הביטחונית, של הדרג הצבאי הבכיר ושל הדרג המדיני. על ישראל לפתח כלי עבודת מטה להתמצאות בסביבה מורכבת וכפועל יוצא לדעת להגדיר בבירור את האינטרסים שלה, לפתח ידע על המאפיינים הייחודיים של כל שחקן וכל מערכת נסיבות, לפתח אפיקי תקשורת דיסקרטיים עם מרב השחקנים האפשריים ולפתח כלי עיצוב למדיניות שיאפשרו ניווט עדין בין אינטרסים סותרים לכאורה. יכולות אלה עשויות לסייע לישראל להשפיע במידת מה על עיצוב המערכת האזורית – תוך הכרה במגבלות כוחה – ובמידת מה להתפתח משחקן שבעיקר מגיב אד-הוק לגירויים, לשחקן יזם.

קשת יכולות צבאיות רחבה

הרחבת ספקטרום האתגרים האפשריים מחייבת את ישראל, מחד גיסא, לשמר את יכולותיה המסורתיות, ומאידך גיסא, לפתח יכולות חדשות. היכולות הצבאיות צריכות לתמוך ולאפשר את המדיניות הישראלית בשעה שהן המדיניות והן היכולות הצבאיות ומתארי ההפעלה שלהן עוברים תהליך הסתגלות לסביבה המשתנה.

האיום (הלא-גרעיני) החמור ביותר הוא התפנית שתאלץ את ישראל להגן על גבולותיה ושטחה במלחמה נגד אויבים סימטריים גובלים ועתירי-יכולות. ישראל חייב להמשיך ולהחזיק ביכולת הגנתית שתרשה לה להיות מופתעת, וביכולת התקפית להכריע אויבים מדינתיים מסוג זה.

ישראל צריכה להמשיך ולהחזיק ביכולת לנהל מערכות נגד ארגונים פלסטינאים, במאפיינים "פנימיים" (דהיינו במרחב שבו יש לישראל חופש פעולה יחסי, כמו ב"חומת מגן") או "חיצוניים"

(כלומר במקום שבו יש לבסס תחילה חופש פעולה קרקעי, כמו ב"עופרת יצוקה"). היא צריכה להחזיק ביכולות המתאימות להתמודדות עם חיבאללה, תוך מודעות להשתנות הארגון, לרבות הצטיידותו בנשק מתקדם עתיר-יכולות, ביכולות התקפיות קרקעיות והתבססותו במרחבים מחוץ ללבנון. בה בעת, ישראל צריכה להחזיק ביכולת הסרת איום מצד גורמי ג'יהאד, בגבולה או בנשק מנגד, היה אם זה יופנה נגד ישראל.

ישראל צריכה להחזיק ביכולת המתאימות למצב שבו איראן תתקדם בתכנית הגרעין, ביכולת לתקוף מערכים איראניים קונבנציונליים מאיימים או לגמול לאיראן על פגיעה בישראל ולפתח את היכולת לנהל לחימה משמעותית נגד איראן (להבדיל מתקיפה נקודתית) בשטחה או במרחבים גובלים ולא-גובלים אחרים. יכולת הפעלת כוח במרחבים רחוקים דרושה גם לשם הגנה על נתיבי שיט או על שדות הגז בים התיכון. יכולת הפעולה במרחבים רחוקים דרושה לשם סיוע בהתמודדות עם איום על משטרים ערבים ידידותיים, סיוע לגורמים לא-מדינתיים ואמנעת איומים פוטנציאליים בטרם יגיעו לפריסה מבצעית. ואכן, עליית משקלה של הפעולה הצבאית הרחק מהגבול היא מהמאפיינים העיקריים של המציאות החדשה.

יודגש כי יכולותיה הצבאיות של ישראל אינן רק מרתיעות יריבים פוטנציאליים אלא גם משכנעות בעלי ברית בפועל או בכוח לשתף פעולה עם ישראל. ישראל היא שחקן בעל ערך בזירה האזורית בשל יכולתה, מחד גיסא, להגן על אינטרסים שלה, ומאידך גיסא, לסייע לבעלי ברית. לפיכך, על ישראל לשמר את יכולותיה לפעול גם הרחק מגבולותיה ולחזקן כאמצעי לביסוס מעמד מדיני-אזורי המקנה יתרונות רבים. יתרה מזו, העובדה שישראל נותרה מחוץ לטלטלה האלימה הגורפת את המזרח התיכון ונהנית בשנים האחרונות מ"דיבידנד שלום", היא תוצאה של הקרנת עוצמה צבאית והרתעה, ולכן יש לשמר את העוצמה הצבאית הישראלית ולחזקה.

אופטימיזציה של עלות-תועלת

במלחמות הסימטריות הגדולות הגנה ישראל על אינטרסים קיומיים או לפחות חיוניים. במלחמות "העצמאות" או "יום הכיפורים", לדוגמא, לא היה לישראל מרחב שיקול דעת והחלטה, אלא לגייס את מלוא המשאבים הזמינים, ליטול סיכונים משמעותיים ולהיות נכונה לשלם מחירים כבדים. במבצעים האסימטריים הגדולים נגד יריבים תת-מדינתיים, קיומה של ישראל לא היה מאוים, והיא הגנה על אינטרסים מהמעלה השנייה או אף השלישית, כמו למשל עיצוב כללי המשחק לתקופת השגרה שאחרי המבצע. נסיבות אלו חידדו את שאלת המשוואה שבין כובד האינטרסים המוטלים על כף המאזנים ובין העלות והסיכון של הפעולה הצבאית. במקרים מסוימים ישראל יכלה לבחור אם להסלים או לא, ואם כן, להשפיע על עצימות הפעולה הצבאית, על עלותה ועל סיכונה.

בסביבה האסטרטגית השלישית, במקרים רבים (אך לא בכלם), מתרחב עוד יותר חופש הפעולה של ישראל להחליט אם לפעול צבאית או לא, ואם כן, באיזה מתאר – ברובם מתארים שאינם מלחמה. כאשר מה שמוטל על כף המאזניים הוא סיוע לבעל ברית מדינתי או לא-מדינתי, אמנעת אספקה של אמצעי לחימה, או התמודדויות מסוימות בזירות רחוקות, נפתחות בפני ישראל אפשרויות

בחירה רבות: כלל לא להתערב, לסייע באופן לא-קינטי לפעולה של אחרים (למשל במודיעין), לפעול צבאית אך במאפיינים חשאיים כך שניתן להתכחש לפעולה, לפעול באופן גלוי לכוחות הצבאיים באזור אך לא מוצהר ציבורית, לפעול באופן גלוי אך מצומצם, לפעול באופן נרחב, וכיוצא באלה.

במציאות זו נדרשת מדינת ישראל להתאים את הפעלת הכוח, את המחירים הגלומים בה ואת הסיכונים המצויים לצדה למידת החיוניות של האינטרסים. במציאות שבה מדינת ישראל נהנית מעליונות ומחופש פעולה בממד האווירי בזירות הפעולה הרלבנטיות, הפעלתו של חיל האוויר מגלמת סיכונים ומחירים נמוכים יחסית ההולמים את האינטרס המתוחם שאותו הפעלת הכוח באה לשרת. עדות לסוג שיקולים מסוג זה ניתן לראות במבצע עלום בו הודתה לאחרונה ישראל ושנועד להגביל את התעצמות חיבאללה⁷ – והן בסבבי הלחימה המוגבלים שלהם אנו עדים מעת לעת ברצועת עזה – סבבים שמטרתם המוצהרת היא לחדש את ההרתעה הישראלית ולעצב את כללי המשחק לשגרה שאחרי המבצע ושמהפיינים בדומיננטיות של הכוח האווירי.

עליונות מודיעינית

העליונות המודיעינית של ישראל במזרח התיכון היא המאפשרת את ההתמצאות בסביבה המדינית-אסטרטגית המורכבת. העליונות המודיעינית מוסיפה לישראל כבעלת ברית מועילה לשותפיה ומאפשרת לה לתרום לגיבוש מאזני כוחות, כשהמודיעין מייצר נכסים ערכיים שניתן "לסחור" בהם או מצביע על כיווני הפעולה הרצויים.

העליונות המודיעינית מהווה נדבך מרכזי במתארי הפעלת כוח שונים ומאפשרת במקרים מסוימים את אופטימיזציה העלות-תועלת של הפעולה הצבאית. אכן, עליונות מודיעינית יכולה לאפשר התערבות צבאית כירורגית, תוך השקעת מינימום משאבים ונטילת מינימום סיכונים במינימום חיכוך עם היריב. העליונות המודיעינית תורמת למיצוי הכוח ולאבטחתו.

העליונות המודיעינית מהווה כלי התמודדות מול סיכון התפניות, אם כי תפיסת הביטחון צריכה להתבסס על ההנחה שחרף מאמציה ישראל תופתע מתפנית, וכי המענה לתפנית הנו מבצעי ולא מודיעיני.

עיקר כוחם של הארגונים התת-מדינתיים הוא ביכולתם להיעלם בינות לאזרחים, ואילו עליונות מודיעינית מסוגלת לחשוף אותם ולהפוך אותם לפגיעים ובכך להביס את פרדיגמת הארגון התת-מדינתי.

⁷ ציטוט של רוה"מ שמודה בכך שישראל פועלת באופן עקבי לתקיפת העברות נשק מתקדם לחיבאללה דרך סוריה. איתמר אייכנר, 2017, ynet.

עליונות מודיעינית מהווה מרכיב חשוב בהגנה, תוך הצבעה תשתיתית ומתן התרעות על איומים רחוקים ועתירי-היזק. המודיעין צריך להרחיב את יכולותיו בתחום ההתרעה על איומי סב"ר ("סייבר").

על ישראל לשמר את עליונותה המודיעינית ולהעצימה במרחבי עניין לא-גובלים, הן במודיעין תשתיתי והן ביכולות זיהוי מטרות ואיומים בזמן אמת. מערך האיסוף צריך להיות מאוזן ולעשות שימוש, לצד טכנולוגיה עלית, גם במערך מודיעין אנושי (יומינט). על ישראל לשאוף למעמד של גורם איסוף ועיבוד המודיעין המוביל בעולם בקשר לזירות העניין שלה.

חיל האוויר בסביבה האסטרטגית השלישית

חיל האוויר מתאים במאפייניו לסביבה האסטרטגית השלישית ומהווה את המרכיב העיקרי בעוצמה הצבאית הישראלית בסביבה אסטרטגית זו.

הסביבה האסטרטגית השלישית מאופיינת בתחרות בין חמש מעצמות אזוריות שארבע מהן אינן גובלות עם ישראל, וישראל מאותגרת בעיקר בעומקן של מדינות גובלות או במרחבים לא-גובלים. מיותר לציין שהנגישות העיקרית של ישראל למקומות אלה היא באמצעות חיל האוויר. עם זאת, במקרה של תפנית, חיל האוויר הנו ורסטילי ומסוגל, כפי שהוכיח בעבר, להתמודד גם מול צבא סדיר גובל ועתיר יכולות או מול ארגון תת-מדינתי גובל.

חיל האוויר אמנם נשען על אנשי מילואים, לרבות מערך צוות האוויר, אך ניתן לראותו כזרוע מעין-סדירה. מכניקת הגיוס ומאפייני כוח האדם של חיל האוויר, בסדיר ובמילואים, הופכים אותו לזמין כמעט באופן מיידי: הוא מסוגל לפעול בעוצמה רבה בתוך שעות בודדות מפקודה ולהגיע למיצוי עוצמתו בתוך פחות מיממה. חיל האוויר מסוגל לפעול לאורך זמן ממושך מבלי להכביד יתר על המידה על המשק הישראלי, זאת הן בשל היקף גיוס המילואים הצנוע יחסית הנדרש לשם פעולתו והן בשל היכולת של אנשי המילואים להתייצב במקום עבודתם בחלק מהזמן גם בשעה שהחיל מנהל מבצע מוגבל. הוא מסוגל לחדול מלפעול ולהינתק מזירת עימות במהירות רבה. ככזה, חיל האוויר כמעט ומשחרר ממסכת השיקולים הבן גוריוניסטית ואף מטעם זה רמת ההתאמה שלו לסביבה האסטרטגית השלישית הנה גבוהה.

לחיל האוויר יש קשת יכולות רחבה וגמישה והוא מסוגל להפעיל את כוחו במגוון מתארים במדרגי עוצמה שונים מתחת לסף מלחמה. השאיפה לאופטימיזציה עלות-תועלת והרצון לפעול במתארים דלי חתימה, בחיכוך נמוך עם היריב ולעיתים להתכחש לעצם הפעולה, מתכתב היטב עם יכולותיו הקיימות של חיל האוויר (כמו למשל מערך ה"רעם" – אף-15-איי). כמובן שעם הקמת מערך ה"אדיר" (אף-35), ההתאמה שלו לסביבה האסטרטגית השלישית הנה גבוהה. כך גם המשך התפתחות הנשקים המדויקים ארוכי-הטווח תואם את צרכי הקטנת החתימה המבצעית, הקטנת החיכוך עם היריב והעלאת יכולת ההתכחשות לפעולה.



F-35A, של חיל האוויר האמריקאי בזמן טיסה

מערך ה"אדיר" אינו רק מערך תוקף אלא גם, ואולי בעיקר, אוסף. הסינרגיה בין איסוף על ידי אמצעי איסוף "טהורים" ובין איסוף על ידי פלטפורמות תוקפות, יוצרת מארג איסוף "עשיר" במיוחד התורם לביסוס העליונות המודיעינית והמודעות המצבית ומחזק את יכולת הפעולה הכירורגית, תוך נטילת מינימום סיכונים ובמינימום חיכוך עם היריב.

חיל האוויר מפעיל את מערך ההגנה נגד טילים ויחד עם מערך כלי הטיס שלו הוא מהווה את המרכיב העיקרי בהגנת ישראל נגד כושר ההיזק ההולך ומאמיר – הן כושר ההיזק של השחקנים המדינתיים והן כושר ההיזק של השחקנים התת-מדינתיים. חיל האוויר נדרש להמשיך ולחזק את יכולת ההגנה במגוון פרמטרים: התמודדות מול רוויית איומים, מול נשק מדויק, מול אמצעי נגד וטקטיקות נגד, התמודדות מול איומים שאינם תלולי-מסלול (כטמ"ם, טילי שיוט, טילי חוף-חוף וכיוצא באלה) והתמודדות נגד הזינוק בכושר ההיזק המדינתי ארוך-הטווח. פן אחר של ההגנה הוא שמירת הרציפות התפקודית של חיל האוויר שמערך הקרב שלו פועל ממספר חד-ספרתי של בסיסי טיסה ושאפקטיביות הפעולה שלו הולכת והופכת תלויה בחופש ובעליונות השימוש שלו בתווך האלקטרומגנטי.

אתגרי חיל האוויר

הסביבה האסטרטגית השלישית מחדדת אתגרים מסוימים הניצבים בפני חיל האוויר. החיל נבנה בעבר ובהווה סביב מטוס הקרב הרב-משימתי, וזה, מעצם אפיונו, מהווה חלק מהסביבה הטקטית. גם היום, אחד היעדים העיקריים שחיל האוויר נבנה לאורם הוא הספקי התקיפה – דהיינו יכולתו לתקוף במדויק מספר גדול של מטרות בטווחים קרובים יחסית.

חיל האוויר החזיק מזה עשורים רבים ביכולת "תקיפה אסטרטגית" – מונח שאינו מוגדר היטב ושנעשה בו שימוש לא אחיד – לעיתים לתיאור תקיפה ארוכת-טווח, לעיתים לתקיפת מטרה חשובה במיוחד, לעיתים לתקיפת מטרה הנמצאת באחריות המטכ"ל ולעיתים לתקיפת מטרה המשרתת באופן ישיר את התכלית האסטרטגית של המלחמה. עם זאת, אותה "תקיפה אסטרטגית" נעשתה לעיתים נדירות מעין יוצא מן הכלל המעיד על הכלל. במקרים שבהם פעל חיל האוויר בזירות רחוקות, הדבר כלל לרוב מספר מצומצם של משימות, במשך פרק זמן קצר, ותוך הבאת סל יכולות חלקי לאותה זירה לא-גובלת.

כיום, הפעילות בזירות רחוקות – בעומק מדינות גובלות או במרחבים לא-גובלים – שכיחה. לעיתים, הפעילות הרחוקה היא שגרתית ואיננה "אסטרטגית". לעיתים, הפעילות מצריכה החזקת (1) קשת יכולות מגוונת, ו-(2) רציפה, באותה זירה רחוקה.

יש צורך בבחינת ההישג הנדרש מחיל האוויר בזירות הרחוקות, על סרגל פעולה שבראשיתו ניצבת פעולה נקודתית בלבד; באמצעו נמצא מאמץ המוגבל במספר המשימות ובאופיין, במספר הפלטפורמות ובזמן; ובקצהו העליון עומד ניהול מערכה עצימה בזירה רחוקה. מהגדרת ההישג הנדרש יש לגזור את הגדרת הצורך המבצעי בנגישות רצופה של כלל היכולות הנדרשות לשם ניהול פעילות אווירית רצופה בזירה רחוקה לרבות יכולות תומכות כמו איסוף ועיבוד מידע בזמן אמת; פיקוד, שליטה ובקרה; ממסור; לוחמה אלקטרונית וכיוצא באלה כאשר הפעילות היא בנוכחות איום משמעותי.

המשך פיתוח מערכי הכטמ"ם והלווייניות עשוי לשפר את הנגישות הרציפה של כלל היכולות הנדרשות לשם ניהול פעילות אווירית בזירה רחוקה בחתימה ובחיכוך נמוכים. גם מערך התדלוק צריך להמשיך ולהתפתח כדי לאפשר למערכים האחרים לפעול ברצף ובמספרים גדולים בזירה רחוקה, וזאת בתנאים שבהם מערך התדלוק עצמו עלול להידרש לטוס שעה שהוא נתון לאיום.

יש להניח שחיל האוויר הישראלי הוא היחיד בזירה (ובין היחידים בעולם) המסוגל לדכא או להשמיד לבדו מערך הגנה אווירית רובוסטי ומשוכלל. יכולתו זו מעניקה לו מעמד אזורי ייחודי, והדבר משליך במישרין על מעמדה האסטרטגי של ישראל. עם זאת, יכולתו של חיל האוויר להשמיד או לדכא מערכי הגנה אווירית פוחתת ככל שזירת העימות נגישה פחות; כשאתגרי הנגישות נמדדים הן במונחי טווח והן במונחי תווך – לא רק כמה אלא גם מה חוצץ בין ישראל ובין זירת העימות (למשל, ים או שמא מרחב מאויים). יש אם כן חשיבות לשיפור הנגישות הרציפה לזירות רחוקות גם בהקשר של התמודדות עם מערכי הגנה אווירית רובוסטיים ומשוכללים.

סיכום

ההיגיון המסדר של בטחון ישראל בעשורים הראשונים לקיומה נועד לסביבה אסטרטגית שבה יש צורך לספק הגנה: (1) על גבולות ושטח ישראל (2) נגד קואליציית צבאות ערביים (3) שהם ברובם סדירים, זאת כאשר (4) הכוח הסדיר הישראלי קטן ו-(5) צבא המילואים הישראלי זקוק לזמן התארגנות ו-(6) יש לשחררו בהקדם.

לאחר שהעליונות הצבאית של ישראל הוכחה, השתנה העימות הערבי-ישראלי לאסימטרי, והסביבה האסטרטגית התאפיינה בניסיון של יריביה של ישראל ליצור מצבים שהם, מחד גיסא, בלתי נסבלים לישראל לאורך זמן, ומאידך גיסא, חסרי מוצא הכרעתי. ישראל לא ביטאה בדי מועד הגיון מסדר נגדי, אך ממצרך פעולותיה בששת המבצעים הגדולים האחרונים ניתן ללמוד על שאיפה לגרום ליריב נזק גדול יותר במהלך העימות ובכך לשכנעו בחוסר תוחלת העימות. על ישראל להיות ערה ולמצוא מענה לשינויים בסביבה האסטרטגית השנייה ובמיוחד לאיום התעצמות האויב בנשק מדויק.

על צה"ל להיות ערוך גם לתרחישי העבר, אך במקביל מתפתחת סביבה אסטרטגית שלישית שבה העימות הערבי-ישראלי איננו עוד קו השבר המכונן. המעצמות האזוריות שברובן אינן גובלות, מאתגרות זו את זו בכל רחבי המזרח התיכון – ובמקרה הישראלי האתגר מגיע בעיקר מצידה של איראן ושלוחיה. בה בעת, בסביבה השלישית ישראל מסוגלת לשתף פעולה עם מספר רב של שחקנים והפעלת הכוח האופיינית היא בשגרה ומתחת לסף המלחמה. בהפעלות כוח אלו אחד השיקולים המובילים הוא אופטימיזצית העלות-תועלת. הסביבה האסטרטגית והאופרטיבית מרובת השחקנים והמורכבת, וחיוני אך מאתגר להבינה.

חיל האוויר מתאים בתכונותיו לסביבה האסטרטגית השלישית (וכן לתפניות והתמודדות בסביבות האסטרטגיות האחרות) ולמעשה הוא מהווה את האמצעי העיקרי של ישראל בסביבה זו. יכולותיו של חיל האוויר לסייע לשותפים אזוריים, ואף לפעול עמם במשותף, מסייעת בגיבוש יחסים עם שחקנים אזוריים אחרים, וממצבת את ישראל כבעלת ברית ערכית וכשחקן אזורי. עם זאת, חיל האוויר עדיין נדרש לחזק את הנגישות של כלל ספקטרום היכולות לזירות לא-גבולות, ברצף, ובנוכחות איום נגדי משמעותי.

רשימת מקורות

- בן גוריון, דוד. "צבא ומדינה". מערכות 279-280. יוני 1981.
- טירה, רון. "הדוקטרינה הישראלית השנייה למלחמה". עדכן אסטרטגי 19. גיליון 2. הוצאת המכון למחקרי בטחון לאומי (INSS), יולי 2016.
- ליש, גור. "עיקרי תפיסת הביטחון של המטה לביטחון לאומי - לשגרה ולחירום". עשתונות 10. צה"ל: המכללות הצבאיות. יולי 2015.