

תאום בין החלטות צבאיות והכרעות מדיניות כמפתח להצלחה

אלוף (מיל) דוד עברי

בזמן שהותו של צה"ל בדרום לבנון, מדיניות ממשלת ישראל היתה להמנע מלפגוע באזרחים, מדיניות שהיתה קבועה לכל הממשלות. אולם מידת הרגישות לסיכון של פגיעה באזרחים השתנתה בהתאם למצב, וקרה שאחרי אירוע טרור קטלני, בו נפגעו אזרחים ישראלים בגבול הצפון, מקדם הרגישות לפגיעה באזרחים השתנה. כלומר, הצבא הבין שיש הצדקה לפגוע במטרות ויתכן כי במהלך התקיפה יגרם נזק גם לאזרחים.

הרגישות לפגיעה באזרחים גרמה לשימוש רב יותר בנשק מונחה מדויק, שמחירו יקר, אך מאידך, השימוש בו יצר סף אישור מדיני יותר קל. בדיעבד התברר כי גם לשימוש בנשק מדויק יש סיכונים לפגיעה באזרחים, אם כי פחותים. במלחמת המפרץ (1991), היו התנגדויות מדיניות לשימוש בכוח אוירי ישראלי. ההגבלות נבעו משיקולים אסטרטגיים, הקואליציה של המדינות בהנהגת ארה"ב יצרה אילוץ אשר מנע תאום מבצעי בין כוחות הקואליציה לבין חיל האוויר הישראלי, זאת מחשש לפרוק הקואליציה ע"י מדינות ערב החברות בה. הדרג הצבאי הישראלי התנה מצידו ביצוע פעילות, רק בתאום עם האמריקנים, מחשש להסתבכות קשה בין כוחות ידידותיים במקרה של חוסר תאום. האמריקנים מצידם, דחו כל בקשה לתאום עקב מחויבותם לקואליציה. כך נוצר מצב מאד מיוחד, הדרג הצבאי התנה ביצוע בתנאים שהדרג המדיני לא היה מסוגל להשיג. הדרג הצבאי לא היה מסוגל להתחייב שאם יפעל בעצמו ישיג פתרון צבאי מוחלט מול האיום. כלומר, לא היתה בידי הדרג הצבאי היכולת להשיג הפסקה מוחלטת של שיגור הטילים הבליטסיים מעירק.

דוגמה זו מראה בהירות שלדרג המדיני אין אופציה אמיתית להפעיל ללא סייג את הצבא. זאת, מחשש שיווצר מצב בו האופציה הצבאית, בעצם מימושה, לא תספק

תפישת היסוד של השלטון הדמוקרטי מבוססת על ההנחה, שפעילות צבאית של מדינה באה לשרת את המדיניות הלאומית המונהגת ע"י ממשלה נבחרת אזרחית. מכאן נובע שהדרג הצבאי חייב להיות כפוף לדרג המדיני. חייבת להיות היררכיה ברורה של הורדת הנחיות מדיניות לדרג הצבאי, אותן הוא חייב לבצע כקבלן-ביצוע ללא שיקול דעת ומעורבות.

מערכת היחסים ההדדיים בין הדרג המדיני והצבאי איננה כה פשוטה, תהליך קבלת החלטות מורכב ונובע מהסמכות והאחריות המוגדרת לכל דרג בכל שלב של התהליך. במבט על שלבי תהליך קבלת החלטות, נראה שישנם שלבים לאורך התהליך, בהם הדרג המדיני הוא הקובע הבלעדי, הוא המכריע אם קיימת אופציה צבאית, מה אופיה ומה הוא מתכוון להציע כאלטרנטיבות לאופציה הצבאית.

לכאורה, הדרג הצבאי מביא אלטרנטיבות צבאיות להחלטת הדרג המדיני, אך כבר בשלב זה, מי שמחליט מהן האלטרנטיבות שיוצגו לאישור הממשלה הוא הרמטכ"ל. בחלק מן המקרים מוצגת לממשלה דרך פעולה אחת, כך שלממשלה נותרת בחירה בין ביצוע לאי-ביצוע.

סיכויי האישור בדרג המדיני, תלויים באם הדרג הצבאי בחר שיטת ביצוע העומדת באילוצים ובמגבלות המדיניות, אלה שונים ממשלה לממשלה ומשתנים לפי המצב המדיני-אסטרטגי-בינלאומי. למשל, בזמן מלחמת וויטנאם, טען הדרג הצבאי בארה"ב שהגבלות מדיניות מנעו ממנו להשיג את ההכרעה, הדרג הצבאי התכוון להגבלות על תקיפת הבירה האנוי, ועל הגבלת פעילות באזורים שונים בתקופות שונות. אך מאידך, הדרג הצבאי לא טען כנגד ההגבלה על אישור בשימוש בנשק גרעיני, מאחר והוא עצמו לא המליץ על שימוש בנשק זה.

פתרון צבאי מלא לבעייה ומאידך, תגרום נזק מדיני מידי וארוך טווח.

המסקנה - האופציה הצבאית שהוצעה לדרג המדיני לא ענתה לאילוצים המדיניים, יתכן ואופציות צבאיות אחרות היו משנות את שיקול הדעת המדיני.

מידת חוסר הוודאות שהדרג המדיני יכול להרשות לעצמו תשתנה בין ימי שלום לימי מלחמה. מובן שבעת מלחמה הסיכונים שילקחו יהיו גדולים יותר. בעצם הכניסה למלחמה לקח הדרג המדיני את החלטה הכבדה. עם זאת גם במלחמה יקוימו תהליכים של אישורי פעילות מבצעית, בעיקר באשר למבצעים מיוחדים, מבצעים להם השלכות מדיניות, או כל מבצע שחורג מאותה מסגרת ברורה של המלחמה.

מערכת קבלת החלטות תהיה שונה מאשר ברגיעה, הזמן קצר יותר ואין פנאי לתהליך ארוך, ברור שהעומס על הדרג הצבאי הוא רב, והתהליך יושפע מאד מהקריטי הקודם שנצבר, כיצד עמדו המפקדים בביצוע ובהערכות קודמות. על התהליך ישפיעו גם המיומנות והנסיון שרכש הדרג המדיני בקבלת החלטות בתחום הבטחוני.

במבצע "אופרה", תקיפת הכור הגרעיני העירקי, התקיים תהליך ארוך של קבלת החלטות שאפשר שילוב נכון של עבודה בין הממשלה לצבא, התהליך הביא, בסיכומו של דבר, לתפוקה אופטימלית ולהצלחת המבצע. בכל שלבי התהליך בלטה העובדה שהדרג הצבאי עשה את כל שביכולתו ובתחום סמכותו לאפשר לדרג המדיני לקבל את החלטה הנכונה. ההתלבטויות שליוו את הדרג המדיני היו בעיקר התלבטויות מדיניות. הדרג הצבאי הונחה להכין אופציה צבאית עוד בשנת 1978, בהנהגתו של עזר וויצמן כשר בטחון. באותה עת הובן שהדרך הדיפלומטית מול ספקית הכור - צרפת, איננה מעוררת תקוות רבות, והסיכויים שצרפת תפסיק את הפרויקט קלושים מאד. אנשי ממשל בצרפת אמנם הבטיחו שהם שולטים בפרויקט ויהדקו את הפיקוח, אך קהילת המודיעין הישראלית ראתה בכך עלה-תאנה בלבד, ובשום אופן לא פתרון מספק. גם נסיון להפעלת לחץ דרך ארה"ב לא צלח. נוסו כמובן דרכים אחרות לשיבוש הפרויקט, והיו הצלחות שגרמו לעכובים, אך הפרויקט העירקי המשיך בעקביות ובנחישות.

ככל שחלף הזמן נראתה האופציה הצבאית כחיונית ובהמשך אפילו כבלעדית.

ברמה הצבאית נבחנו מספר דרכי פעולה אפשריות, ביניהן גם פעולה משולבת קרקעית ואוירית. בסופו של דבר הוצגה לדרג המדיני תכנית בסיסית אחת - תכנית המתבססת על תקיפה אוירית במטוסי קרב.

רמת הסיכויים של התכנית שהוצגה השתפרו לאורך השנים, עם רכישת מטוסים ואמל"ח חדיש שנועדו לשפר את יכולת התקיפה של חיל האויר בטווחים ארוכים. התכנית שהוגשה לדרג המדיני, היתה בתנאים מאד סבירים לקבלת החלטה מדינית:

* תוכנן מבצע שיכול להתבצע באתרעה קצרה, ללא צורך בגיוס מקדים של כוחות.

* משך השהייה בשטח האויב קצר, עם סיכוי אפסי למעורבות מדינות אחרות בעת הביצוע.

* מספר המטוסים המשתתפים קטן יחסית ומכאן סיכוי סטטיסטי נמוך לתקלות.

* בחירת עיתוי התקיפה נתן סיכויים מזעריים להסתבכות עם הצרפתים ועם פגיעה באזרחים, ואפשר סיכויים מירבים לחילוץ כוחות בחסות החשיכה במקרה של תקלה.

סביר מאד שהדרג המדיני היה מהסס אם היתה מוצגת לו אלטרנטיבה של הנחתת כוחות מיוחדים לביצוע המשימה, אפשרות כזו היו לה סיכויים רבים להסתבכות מדינית. במקרה זה, הדרג הצבאי בחר בדרך הפעולה היותר סבירה להתקבל בדרג המדיני.

בעת התהליך, העלה הדרג המדיני דאגות שונות ונענה בפתרונות פרקטיים, והיתה תחושה שהדרג הצבאי עושה את כל שביכולתו להקטין את נקודות החיכוך שעלולות להפריע לדרג המדיני בקבלת החלטה.

הערכת הסיכונים היוותה נקודה בעייתית. הדרג המדיני רצה לקבל תשובה ברורה לגבי רמת הסיכון במבצע. עקב המורכבות הרבה והגורמים השונים שיכלו להשתנות לפני המבצע ובמהלכו, ולהשפיע על הסיכונים, נבצר מאתנו כדרג צבאי לקבוע רמת סיכון צפויה.

לחלק משרי הקבינט היה קשה להחליט עקב דילמה זו, מובן היה שלא יוכלו לקבל פוליסת ביטוח כנגד הסיכונים, אך כדרג מדיני היו זקוקים לדעת את רמת הסיכונים, כדי שידעו לאיזה סיכון מדיני הם צפויים.

כמפקד חיל האויר נשאלתי מספר פעמים, ביחוד על ידי רא"ל יגאל ידן ז"ל לכמה אבידות ניתן לצפות כלומר,

ולממש תקיפה מוצלחת בתנאים אלה, היא הפגנת יכולת מרתיעה, אך מעבר לכך, לתעוזה בהחלטה המדינית יש משמעות מרתיעה: הדרג המדיני בישראל מוכן להעז ולקחת סיכונים מדיניים רבים להשגת בטחונה של ישראל. מאידך, התקיפה בעירק, הגבילה לזמן מה פעילויות מבצעיות אחרות, ולמעשה הקפיאה את התגובה הישראלית בלבנון כנגד חדירת סוללות סאם-6 לבקעא בלבנון. כלומר, גם ממשלת ישראל איננה יכולה להגדיש את הסאה ולפעול צבאית בכל מקום.

עם זאת אין ספק שתקיפת הכור בשנת 1981, הקלה על ההחלטה להמנע מתקיפת עירק בשנת 1991. נוכחנו שהשחיקה בהרתעה הישראלית היתה מזערית עקב חוסר התגובה בשנת 1991 - היה ברור לכולם שלישראל הכושר לפעול בעירק, כפי שפעלה בהצלחה בשנת 1981, ולא היה נחוץ להוכיח שאין כאן שיקולי יכולת, אלא שיקולים מדיניים אסטרטגיים.

לסיכום, תהליך נכון ונבון של שילוב החלטות צבאיות עם הכרעות מדיניות, מביא לאופטימיזציה של מיצוי האפשרויות. הדרג הצבאי חייב להתחשב באילוצים ובמגבלות של הדרג המדיני. הדרג המדיני מצידו חייב לדעת להאזין ולהתחשב במגבלות הביצוע הצבאיות. כל אחד בתחומי סמכותו ואחריותו חייב להחליט החלטות הוות גורל, מבלי לזרוק את האחריות למגרשו של האחר. ההצלחה היא תוצאה של שיתוף פעולה אחראי ונבון, וזו הדרך לפעול במערכת שלטונית דמוקרטית. ברור שבסיכומו של דבר הדרג המדיני האזרחי הוא הקובע, אך כדי להצליח אין זה מספיק להטיל מרות, יש צורך באמון הדדי עמוק ושיתוף פעולה.

מהו הסיכון הכמותי. בתחילה לא ידעתי בעצמי כיצד לכמת את רמת הסיכון. ובהמשך אימצתי את הנוסחה, שרמת הסיכונים הצפויה דומה לזו שהיתה בתקיפות העומק האויריות במלחמת יום הכיפורים. שיעור השחיקה בתקיפות אלה היה 1.1 אחוז. כלומר, אבדן של מטוס אחד על כל 100 גיחות. אמנם, תשובה זו לא פתרה לדרג המדיני את בעיית ההתלבטות במלואה, אך שמה את רמת הסיכונים בפרופורציה כזו שהיתה סבירה לקבלת החלטה. לאחר שהקבינט אישר עקרונית ובקונצנזוס את המבצע, הוטל על פורום מצומצם בראשות ראש הממשלה בגין, להחליט על העיתוי, זאת כדי לשמור את ההפתעה הטקטית, אך גם כדי להתחשב בכל הארועים המדיניים הצפויים, והיו כאלה רבים: הבחירות בצרפת, הבחירות בארה"ב, ביקורי הנשיא סאדאת, עיתויים שונים בתהליך הפינוי של סיני ועיתוי הבחירות הצפויות בישראל עצמה.

היו מדינאים שלא היו שותפים לתהליך קבלת ההחלטות, ונטו לשייך את ההחלטה על עיתוי התקיפה אך ורק כמבצע שבא להשפיע על הבחירות בישראל, מה שנראה בעיניהם כסביר אחרי שהתקיפה הצליחה. נשאלת השאלה כיצד היו מצדיקים את דעתם אילו חלילה נכשלה התקיפה. אין ספק שראש הממשלה לקח סיכון רב בכך שהעיתוי לתקיפה נדחה עד למועד קרוב לבחירות. מה גם שהיו סיכונים מדיניים רבים אחרים, כגון, השלכה על תהליך השלום עם מצרים שהיה בעיצומו ובשלב מאד רגיש.

ההשלכה על כושר ההרתעה של ישראל היתה מאד מורכבת. מחד, הצלחת המבצע בעירק, הגבירה ללא ספק את כושר ההרתעה האסטרטגי הישראלי. היכולת להגיע לעירק