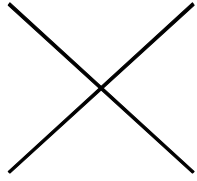


בלמ"ס



לשכת הרמטכ"ל



אסטרטגיית צה"ל

הקדמת הרמטכ"ל

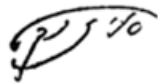
מסמך אסטרטגיית צה"ל שגובש ופורסם בשנת 2015 היה אבן דרך בהתפתחות הידע בצה"ל. המסמך אפשר להתניע תהליכי עומק, ובהם פיתוח התוכנית הרב שנתית 'גדעון' וסיכומה. עם פרסום אסטרטגיית צה"ל התגבשה ההבנה כי יש לבחון בחינה מתמדת את תוקפו של המסמך, ולעדכן אותו לפי ההתפתחויות האסטרטגיות במרחב, ולאור הידע שהתפתח בשיח עם הדרג המדיני ובצה"ל פנימה בהקשרי הפעלת הכוח ובניינו.

מסמך זה מעדכן את אסטרטגיית צה"ל משנת 2015, לאור השינויים שחלו בה בכמה היבטים. האחד, נוגע לדרך שבה צה"ל מנתח את הסביבה האסטרטגית ואת גורמי האיום. אלה חולקו לכמה מכלולי עימות שעימם צה"ל מתמודד ולצידם מכלולי שיתופי פעולה ותיאום שצה"ל מפתח. השני, עוסק בהפעלת הכוח, ובו אופיינו שתי גישות מענה מרכזיות – גישת ההכרעה וגישת המניעה וההשפעה, מתוך ההבנה שגישות אלה מבטאות רעיונות להתמודדות עם איומים, ויש ביניהן יחסי גומלין. השלישי, המסמך מביא לידי ביטוי גם את החשיבות המתגברת של המערכות שבין המלחמות (מב"ם), ושל מאמצים אחרים כגון מאמץ הסב"ר ומאמץ התודעה, לצד המשך מגמת חיזוק התמרון היבשתי הרב-זרועי. עוד היבט במסמך זה הוא פיצולו של פרק בניין הכוח – שחלקו מופיע במסמך זה וחלקו יופיע במסמך 'היכולות המבצעיות הנדרשות מצה"ל'. במסמך שלפניכם מפורטים האתגרים, העקרונות והפוי"ש לבניין הכוח, וכן תחומי בניין הכוח לרבות היכולות המרכזיות הנדרשות בבניין הכוח בצה"ל. במסמך היכולות המבצעיות יוסברו ויפורטו היכולות המבצעיות לרבות ההיבטים הכמותיים שלהם.

מפקדי צה"ל,

עדכון מתמשך של אסטרטגיית צה"ל אינו מבחננו העליון. המימוש בפועל של האסטרטגיה בהכנת צה"ל לאתגרים ובהפעלתו במתארים השונים מול איומים מתהווים וקיימים – הם מבחננו העליון. עלינו לעמוד בהצלחה בכל משימה ובכל אתגר ולממש את ייעודנו – להגן ולנצח.

בברכה,



רב-אלוף גדי איזנקוט
ראש המטה הכללי

ניסן התשע"ח
אפריל 2018

תוכן העניינים

7	מבוא
9	פרק א – המסגרת האסטרטגית
9	היעדים הלאומיים
9	עקרונות תפיסת הביטחון הלאומי
10	מטרת צה"ל
10	הסביבה האסטרטגית
15	גישות המענה של צה"ל
17	פרק ב – הפעלת הכוח של צה"ל
17	כללי
17	עקרונות הפעלת הכוח
18	הדרישה מצה"ל בכל אחת מהגישות
20	המאמצים במערכה הצבאית
21	הלמידה והתכנון המבצעי
22	פרק ג – תפיסת הפו"ש וארגון צה"ל ללחימה
22	המפקדה הכללית
22	הרמטכ"ל כמפקד המערכה
22	המפקדות הראשיות
23	דגשים בנושא הפו"ש
25	פרק ד – בניין הכוח של צה"ל
25	כללי
25	האתגרים לבניין הכוח
25	העקרונות לבניין הכוח בצה"ל
26	הפו"ש בבניין הכוח
26	עיקרי אסטרטגיית בניין הכוח לפי תחומי בניין הכוח
26	תחומי בניין הכוח
31	סיכום

מבוא

1. אסטרטגיית צה"ל היא התשתית הרעיונית והמעשית לכל מסמכי היסוד הצבאיים. היא מתבססת על האינטרסים הלאומיים החיוניים, על מוסכמות היסוד של הביטחון הלאומי ועל יסודות החשיבה והעשייה הצבאיים. היא מנחה כיצד לשלב אותם בעקרונות ובכללים של התורות הצבאיות, כדי ליישם את מדיניות הביטחון של מדינת ישראל באמצעות הכלי הצבאי, באופן רב-תחומי בכל ממדי הלחימה, בהפעלת הכוח ובבניינו.
2. אסטרטגיית צה"ל קובעת את המסגרת ואת ההגיונות הכלליים להפעלת הכוח ולבניינו, בראייה כוללת של זירת המלחמה.
3. מסמך זה מעדכן את מסמך אסטרטגיית צה"ל שהופץ בשנת 2015, והוא עוסק בנושאים האלה:
 - א. היעדים הלאומיים, עקרונות תפיסת הביטחון ותיאור סביבת הפעולה של צה"ל וגישות המענה המרכזיות שלו.
 - ב. אופן הפעלת הכוח – הנגזר מגישות המענה ומניתוח ההקשר הייחודי של כל מבצע.
 - ג. תפיסת הפוי"ש וארגון צה"ל ללחימה תוך הגדרת תפקידי המפקדה הכללית ותפקידי המפקדות הראשיות, הגדרת הרמטכ"ל (מפקד הצבא) כמפקד המערכה בצה"ל, ועקרונות הפיקוד והשליטה.
 - ד. העקרונות לבניין הכוח לפי תחומי בניין הכוח, והגדרת היכולות הנדרשות לצה"ל באופן עקרוני, הנובעים מניתוח סביבת הפעולה והעקרונות להפעלת הכוח.
4. המסמך קובע את הדרך שבה הרמטכ"ל מכווין את הפעלת הכוח ובניינו כיום, אך בכל אירוע ייבחן ההקשר החדש, ועל פיו יגובש מענה מבצעי תואם, המבוסס על אסטרטגיית צה"ל.
5. המסמך מחייב למידה והעמקה, כחלק מהלמידה של מפקדי צה"ל, כדי לאפשר את הפעלת הכוח ובניינו.

פרק א

המסגרת האסטרטגית

1. פרק זה יציג את היעדים הלאומיים של מדינת ישראל ואת עקרונות תפיסת הביטחון, את מטרת צה"ל, את המגמות בסביבה האסטרטגית, את מכלולי העימות, השת"פ והתיאום שעיסם צה"ל מתמודד ואת הגישות למענה לעימותים אלה.¹

היעדים הלאומיים

2. אלה היעדים הלאומיים של מדינת ישראל:
 - א. הבטחת קיומה של מדינת ישראל, הגנת שלמותה הטריטוריאלית וביטחון אזרחיה ותושביה.
 - ב. שמירת ערכיה של מדינת ישראל וצביונה כמדינה יהודית ודמוקרטית וכבית לעם היהודי.
 - ג. הבטחת חוסנה החברתי והכלכלי של מדינת ישראל.
 - ד. חיזוק מעמדה הבינ-לאומי והאזורי של מדינת ישראל, תוך חתירה לשלום עם שכניה.

עקרונות תפיסת הביטחון הלאומי

3. ההיבט הצבאי של תפיסת הביטחון בא לידי ביטוי בעקרונות האלה:
 - א. הישענות על **אסטרטגיה ביטחונית הגנתית**, המכוונת להבטיח את קיומה של ישראל, ליצור הרתעה מועילה, לצמצם איומים במידת הצורך ולדחות עימותים.
 - ב. **תפיסה צבאית התקפית** – כדי לכפות את רצוננו על האויב נדרשת הפעלת כוח התקפית המשיגה תוצאות ברורות.
 - ג. התבססות על כוחות סדירים, לצד כוחות מילואים עוצמתיים, מאומנים ומצוידים הנקראים לשירות על-פי צורך.
 - ד. הצורך להעביר את הלחימה למרחבו של הצד השני בכל ממדי הלחימה (יבשה, אוויר, ים ומידע), ולנהל שם את הלחימה.
 - ה. **חיזוקה האסטרטגי של מדינת ישראל** אשר חותרת לשפר את התנאים האסטרטגיים למלחמה עתידית ולשבש את אלו של אויביה, ולהשפיע על מאזני הכוח באזור לקידום מציאות ביטחונית רצויה. כל זאת על פי העקרונות האלה:

¹ חלקו הראשון של הפרק מבוסס, בין השאר, על המסמכים הללו: ד' בן-גוריון, "צבא ומדינה" – סקירה בפני הממשלה, התשי"ד-1953 (בתוך ביטאון מערכות 279-280, אייר התשמ"א-יוני 1981); לשכת שר הביטחון, **הביטחון הלאומי**, חלקים א-ג, אצ-0359 (אדר א' התשמ"א-פברואר 1981); אמ"ץ-תוה"ד, "עיסוק בתפיסת הביטחון של ישראל ובתפיסת ההפעלה של צה"ל, 1949-2000 – סקירת רקע היסטורית במסגרת פרויקט 'עשור של למידה'" (המחלקה להיסטוריה-תחום חקר בניין הכוח, 1/204210/13, התשע"ד-2013), סודי.

- 1) **שיתוף פעולה אסטרטגי** – חיזוק היחסים עם ארצות הברית ופיתוח קשרים אסטרטגיים עם מדינות מפתח נוספות וביסוס מוקדי תמיכה בעולם וחיזוקם.
- 2) **חיזוק מעמדה של ישראל בזירה האזורית** – פיתוח הסכמי השלום ומיצוי יוכלת (פוטנציאל) שיתוף הפעולה עם גורמים מתונים במרחב.
- 3) **חיזוק מעמדה של ישראל בזירה הבין-לאומית** תוך שיח עם המעצמות והמדינות הרלוונטיות.
- 4) **שמירת היתרון היחסי המבוסס על איכות אנושית פיקודית**, על יכולות טכנולוגיות מתקדמות, על אמצעי לחימה ועל מודיעין לסוגיו.

מטרת צה"ל

4. מטרת צה"ל היא להגן על ביטחונה של מדינת ישראל, אזרחיה ותושביה, ולהבטיח את קיומה, לשמור על שלמותה הטריטוריאלית ולהגן על האינטרסים הביטחוניים והלאומיים שלה, ולנצח בכל עימות שיידרש לו, לפי הנחיות הדרג המדיני.
5. כדי לממש את מטרתו, צה"ל פועל בשלושה מצבי תפקוד בסיסיים: שגרה, חירום ומלחמה (שח"ם). המצבים הם הגדרה צבאית של המפקד את מצב התפקוד, ואינם תלויים בהכרח בהכרזות הדרג המדיני, כמו למשל בהכרזת מלחמה. בכל המצבים נדרש צה"ל לנצח, כלומר להשיג את היעדים שיציב לו הדרג המדיני, ולהשיג הכרעה בכל מפגש עם אויב.
- א. **מצב שגרה** מתקיים בתקופות הרגיעה הביטחונית. צה"ל שואף שאלו יהיו תקופות ארוכות ככל האפשר, כדי שמשאבי המדינה יושקעו בפיתוח המדינה והחברה, ובבניין כוחו של צה"ל. במצב זה צה"ל פועל להגן על גבולות המדינה בכל ממדי הלחימה (אוויר, ים, יבשה ומידע) וכן באופן התקפי להחלשת האויבים והרחקת המלחמה הבאה.
- ב. **מצב חירום** מתקיים במצבי מתיחות ביטחונית, וכן במצבים שבהם צה"ל נדרש להפעיל כוח, אך לא באופן ובעוצמה שמגיעים להפעלת כל כוחו של צה"ל, ובוודאי שללא צורך בגיוס נרחב של כל המשאבים הלאומיים. במצב זה צה"ל פועל בעיקר במבצעים מוגבלים בהיקפם ובמטרותיהם, כדי לשמר את המצב האסטרטגי או לשפרו ולהשיב את הרגיעה.
- ג. **מצב מלחמה** עניינו הפעלת כוח רחבה של צה"ל במבצעים צבאיים להכרעת האויבים לשם שינוי המצב האסטרטגי, הכרוכה בגיוס נרחב של המשאבים הלאומיים. מצב המלחמה הוא המצפן העיקרי לבניין הכוח של צה"ל, מפני שהוא המצב החמור הסביר להפעלת הכוח.

הסביבה האסטרטגית

6. בשנים האחרונות ובמבט לשנים הקרובות, המעמד האסטרטגי של ישראל מבוסס, ובעל מאזן חיובי העדיף על פני כל אויביה במרחב. מאזן זה נובע ממכלול מגמות, ובראשן התמיכה האמריקנית הגדולה בישראל; היחלשות המסגרת המדינתית והמיקוד פנימה בקרב מדינות האזור; וכן יתרון צבאי ניכר על פני האויבים ודעיכת הפוטנציאל למלחמה מול קואליציה צבאית-מדינתית.
7. בשל מורכבות הסביבה האסטרטגית יש לדון בה בשני רבדים מובחנים – הרובד הזירתי, המאורגן ומחולק באופן גאוגרפי, והרובד העל-זירתי של זירת המלחמה, המאורגן בהיבטים

פוליטיים-מדיניים. בעבר הייתה חפיפה גבוהה בין שני הרבדים האלו, ואילו במציאות הנוכחית ההגיונות הזירתיים-גאוגרפיים מעורבים ביסודות הפוליטיים-מדיניים, שהם לרוב הדומיננטיים. משום כך יש לנתח את הסביבה על פי ראייה רב-זירתית כוללת של זירת המלחמה, ניתוח שיהיה בסיס לגיבוש אסטרטגיה לזירת המלחמה, ומתוך כך יהיה אפשר לנתח את הזירות ואת האויבים ולגבש אסטרטגיה מול כל זירה ואויב.

8. הסביבה האסטרטגית ומכלולי העימות, השת"פ והתיאום שיתוארו בהמשך מנותחים מנקודת המבט של זירת המלחמה, ובהם אפשר להצביע על כמה מגמות שעלולות להציב בטווח הבינוני-ארוך אתגרים בהיבטי הפעלת הכוח הצבאי ובניין כוחו של צה"ל, והן:

א. בסביבה האסטרטגית

- 1) קצב השתנות מהיר ברמה הגלובלית והאזורית, לצד חוסר יציבות מתמשך ואתגרי משילות למשטרים המדינתיים באזור. השינויים יוצרים מגוון כתובות מדינתיות ותת-מדינתיות, ונפיצות גם מול מדינת ישראל.
- 2) מאבק מתמשך במזה"ת בין כמה מגמות פוליטיות הנאבקות על השפעה ברחבי האזור, שלא בחלוקה גאוגרפית: המחנה השיעי בהובלת איראן; המחנה הסוני; והמאבק הפנים-סוני בין המחנה המתון לג'יהאד הסלפי.
- 3) איראן והציר השיעי, מציבים אתגר למדינת ישראל הבא לידי ביטוי בבניין כוח ובביסוס מרחבי השפעה באזור. בטווח הארוך, לאיראן יוכלה (פוטנציאל) להציב איום צבאי מוסכמי (קונבנציונלי) במרכיבי עוצמה ליבתיים (משאבים, תעשייה צבאית מתקדמת, תמיכת המעצמות).
- 4) מעורבות המעצמות במרחב.
- 5) קצב שינויים טכנולוגיים מהיר, ועלייה ביכולת המיצוי של טכנולוגיות לשימושים צבאיים.
- 6) משבר פליטים ומשאבים אזורי הולך וגובר, בעיקר בשל חוסר היציבות והמאבקים המתמשכים בסביבה.
- 7) שימוש גובר במאמצים "רכים", לרבות תודעה, בשילוב עם שאר המאמצים המופעלים במערכה.
- 8) מהפכת המידע – עולם הסב"ר ונתוני העתק (BIG DATA) הגורמים להצפה של מידע, לנגישות רבה לידע ומידע, ומאפשרים השפעה ותודעה, ולחימה במרחב הסב"ר.
- 9) מגמה גוברת בזירה הבין-לאומית של אסדרת (רגולציה) השימוש בכוח והטלת מגבלות עליו, ושל אכיפת דיני הלחימה בעיקר על מדינות, מגמה המנוצלת בידי האויבים לפגוע בלגיטימציה של מדינת ישראל וחופש הפעולה של צה"ל.

ב. במישור הצבאי

- 1) התרחבות התפוצה של אמל"ח מתקדם והתעצמות במרכיבים התקפיים ומודיעיניים, שתכליתם לשבש את יכולות צה"ל ואת עליונותו המבצעית בכל ממדי הלחימה, וביתר שאת בתמרון היבשתי.
- 2) התפתחות איום האש המדויקת והקטלנית בהיקפים רחבים בידי אויבי ישראל (חזבאללה, חמאס, גא"פ, סוריה ואיראן).
- 3) התפתחות ביכולות החדירה לשטח מדינת ישראל, לרבות חדירה תת־קרקעית. יכולת זו, יחד עם התפתחות איום האש, מאפשרות לאויב להעביר חלק מן הלחימה לשטח מדינת ישראל.
- 4) התפתחות השרידות של מערך האש והספקיו על ידי ייצור עצמי, הפצה, ביזור, הסתרה, שימוש בתת"ק מיגון ושימוש בסביבה אזרחית, המאפשרת לאויבים לשמור על יכולת פעולה לאורך זמן.
- 5) התפתחות העיור ועלייה בפריסת האויבים באזורים עירוניים ומיושבים, כדי להקשות על הלחימה של צה"ל, להגדיל את הפגיעה בבלתי מעורבים ולפגוע בחופש הפעולה של צה"ל.
- 6) איום מתפתח במרחב הסב"ר, על ידי שחקנים רבים – מדינתיים (לרבות מעצמות) ושאינם מדינתיים, הרוכשים בו אמצעים ויכולות, מהרמה הטקטית ועד הרמה האסטרטגית.
- 7) עלייה בחשיבותם ובהשפעתם של המאמצים המאפשרים – כמו מאמצי לוחמת מידע ובהם תודעה ולגיטימציה ולוחמה משפטית.

ג. מצידה של ישראל

- 1) נשמרת הציפייה מצה"ל לניצחון מהיר ומובהק ולהגנה מפני איומים, לצד הצורך לאזן בהשקעות המדיניות בין הביטחון ובין ההתפתחות החברתית והכלכלית.
 - 2) במישור האסטרטגי והצבאי צה"ל פועל לצמצם את האתגרים ולמנוע התהוות איומים אסטרטגיים בעלי יכולת (פוטנציאל) נזק חמורה למדינת ישראל.
 - 3) מדינת ישראל פועלת כמדינה יהודית ודמוקרטית, לפי כללי מוסר הלחימה ולפי הדין הבין־לאומי, ונבחנת לאורם על ידי הקהילה הבין־לאומית, בשעה שהאויב אינו נוהג כך.
 - 4) המגמות בסביבה האסטרטגית ובמישור הצבאי, לצד יתרונו היחסי של צה"ל, יוצרות מאזן הרתעה בין מדינת ישראל וצה"ל לבין האויבים, המשפיע על הפעלת הכוח ובניינו בכל הצדדים המעורבים.
9. ניתוח הסביבות האסטרטגית והאזורית, והזיקות בין הגורמים השונים הפועלים בהם, מאפשר לאפיין את **גורמי האיום**, אשר מולם צה"ל נדרש לפעול:

א. צבאות סדירים מדינתיים דוגמת:

- 1) **איראן** – גורם איום מרכזי בעל יכולות מעצמתיות מתקדמות הנמצא בתחרות למידה מתמשכת מול מדינת ישראל.

- 2) **סוריה** – על אף היחלשותה המשמעותית עדיין יש ביכולותיה לאיים על מדינת ישראל.
- ב. ארגונים צבאיים, צבאיים למחצה וארגוני טרור:
- 1) **חזבאללה** – גורם האיום המרכזי.
- 2) **חמאס וגורמי טרור אחרים בזירה הפלסטינית** – כגורם איום בזירה הפלסטינית.
- 3) **גורמי ג'יהאד עולמי (ג'יע)** – גורמי טרור תת-מדינתיים המייצרים אתגרים לצה"ל ולמדינת ישראל בגבולות ובספר.
10. את גורמי האיום וגורמים נוספים הפועלים בסביבה האסטרטגית ואת הזיקות ביניהם, אפשר למפות לפי מכלולים, כדי לסייע לנתח את הסביבה, ולתכנן את מטרות הפעולה של צה"ל ואת דרכי פעולתו.
11. המכלולים הם קבוצות של גורמים שיש ביניהם זיקות וקשרי גומלין, והם ממוינים לפי שני תבחינים:
- א. **מכלולי עימות** – קבוצות גורמים בעלי הגיון פוליטי-מדיני משותף, הפועלות בניגוד לאינטרסים של מדינת ישראל וצה"ל.
- ב. **מכלולי שת"פ ותיאום** – קבוצות גורמים שיש בין האינטרסים שלהם לאינטרסים של מדינת ישראל וצה"ל זהות מסוימת, ומערכות היחסים איתם נעות ברצף שבין שת"פ להיעדר עימות, לרבות רמות שונות של תיאום.
- המכלולים אינם מקשה אחת, ובתוכם ישנם כוחות הפועלים לעיתים בניגוד לאופן שבו מוגדר המכלול, דבר המחייב חקירה ובחינה תמידיים של הסביבה.
12. **שלושת מכלולי העימות הם אלה:**
- א. **הציר השיעי**
- 1) האיום הצבאי העיקרי על מדינת ישראל שהולך וגובר. גורמי האיום במכלול זה הם איראן, חזבאללה, המשטר הסורי והמיליציות השיעיות הפועלות במרחב. האיום האיראני מתבטא הן באיום ישיר והן באיום עקיף, כמו למשל מעורבות בזירה הפלסטינית, בתימן או בעיראק.
- 2) המאפיינים העיקריים של המכלול כוללים שילוב של אידאולוגיה קיצונית; חתירה ליכולת גרעינית; תשתית משאבית וטכנולוגית של מעצמה אזורית המקדמת תעשייה צבאית רחבה ומתפתחת, המייצאת לשותפותיה אמל"ח ויכולות ייצור עצמיות; התנהלות רשתית מבצעית ולוגיסטית יעילה על בסיס בריתות.
- 3) למכלול העימות השיעי עומק פיזי, והוא מורכב, בין השאר, ממדינות המקנות כלי עוצמה דיפלומטיים, כלכליים, מדעיים וטכנולוגיים, רבי-עוצמה, והדבר מגדיל את האתגר למדינת ישראל ולצה"ל.
- 4) מתארי העימות האפשריים מול מכלול זה הם: מערכה מתמשכת מתחת לסף המלחמה, הכוללת פעילות "רכה"; חיכוך מוגבל בקו המגע; מתקפות בסב"ר; לחימה בעצימות גבוהה.
- ב. **הפלסטינים**

- 1) האיום הצבאי בעל פוטנציאל הנפיצות הגבוהה ביותר. גורמי האיום במכלול זה ברצ"ע הם חמאס, גא"פ הנתמך ע"י איראן ופועל בהשראתה, וכן גורמי טרור נוספים; ובאיו"ש – ארגוני הטרור; מפגעים בודדים וחמאס.
- 2) המכלול מתאפיין בשני מרחבים טריטוריאליים עם ישויות פוליטיות ואידאולוגיות נפרדות, העוינות זו את זו, ונאבקות מול ישראל על זהות לאומית ועל הגדרה עצמית. שני המרחבים נמצאים בקרבתה של מדינת ישראל ובחזית הפעולה של צה"ל.
- 3) מתארי העימות האפשריים מול מכלול זה הם – ברצ"ע: מערכה מתמשכת מתחת לסף העימות הכוללת מרכיבים "רכים"; חיכוך בקו המגע עד כדי לחימה עצומה; באיו"ש: מהפרות סדר דרך טרור יחידים וטרור מאורגן ועד לעימותים רחבים על רקע שינוי במרקם השלטוני הפלסטיני באיו"ש.
- 4) מכלול העימות הפלסטיני כולל בתוכו מרכיב ניכר של "מערכה רכה" המופעלת על מדינת ישראל ועל צה"ל כדי לפגוע בחופש הפעולה של צה"ל ולגבות מחיר מדיני-כלכלי-משפטי על המשך הסכסוך.

ג. הגייהאד הסלפי

- 1) פעולות הגייהאד הסלפי מתרחשות בכל העולם, ואינן ממוקדות בישראל לבדה.
 - 2) גורמי האיום במכלול זה הם: גורמי טרור מארגוני הגייהאד העולמי (בין היתר בחצי האי סיני ובסוריה), וכן יחידים השואבים השראה מארגונים אלו בפנים מדינת ישראל ובגבולותיה.
 - 3) מבחינה צבאית זהו איום דינמי שנמצא בתהליכי התהוות והשתנות, המתבטאים גם בדפוסי הפעולה של הגורמים במכלול, וגם בהיבטים של פריסה גאוגרפית כמו למשל איבוד השליטה של דאעש בחלקים מסוריה.
 - 4) גורמי האיום מקבלים השראה ממכלולי העימות האחרים, ועלולים לפעול נגד ישראל, בגבולותיה ובפנים הארץ, באמצעות טרור או פעולות הטרדה ממשיות אחרות.
 - 5) לישראל ולשחקנים רבים באזור ובעולם עניין משותף בהחלשת המכלול, והדבר מהווה הזדמנות עבורנו לקיום שיתופי פעולה עימם.
13. **מכלולי שיתוף פעולה** מול שחקנים מעצמתיים, מדינתיים ולא מדינתיים במערכת האזורית והבין-לאומית:
- א. תכלית שיתוף הפעולה היא הרחבת יכולות הפעולה של צה"ל בהיבטי הפעלת הכוח, המודיעין ובניין הכוח; הגדלת הלגיטימציה למדינת ישראל וחופש הפעולה של צה"ל וכן המחשת נכסיות צה"ל למאבק באיומים משותפים.
 - ב. אלה הגורמים שעומדים על משתף פעולה ומתאם:

- 1) שיתוף הפעולה העמוק והאינטימי ביותר מתקיים עם צבא ארה"ב ועם מערכת הביטחון האמריקנית בהיבטים מבצעיים ומודיעיניים, המביא לידי ביטוי את נכסיות ישראל ומחזק אותה.
 - 2) מנגנוני תיאום מול רוסיה.
 - 3) בזירה הבין-לאומית יש שיתוף פעולה עם עוד צבאות שחלקם אף פועלים באזור, ומגלים עניין גובר בלקחים אופרטיביים ובתהליכי בניין הכוח בצה"ל. כמו כן, יש שיתוף פעולה מול ארגונים לא מדינתיים להרחבת פעולתו של צה"ל בתחום הקישור כגון כוחות שמירת שלום וצל"א.
 - 4) עם מדינות האזור יש שיתוף פעולה חשוב שנועד לקדם אינטרסים משותפים, ביטחוניים ואחרים.
14. יחסי הגומלין של ישראל עם כל המכלולים משפיעים זה על זה, והאינטרס הישראלי הוא שההשפעות האלו יהיו חיוביות, ולכל הפחות לא יהיו שליליות.
15. מלבד מכלולי העימות ושיתוף הפעולה צה"ל עוקב אחר התעצמותם של צבאות במזה"ת כדי לוודא כי היתרון האיכותי נשמר, וכדי להיערך לשינוי אפשרי בעתיד באיום שהם מציבים לישראל. מעקב זה נדרש בשל אי הוודאות הרבה ומחיר הטעות הגבוה שמדינת ישראל עלולה לשלם, הנובע מיוכלת האיום אשר עלול להתפתח ממדינות אלו.

גישות המענה של צה"ל

16. בבסיס היכולת להפעלת הכוח של צה"ל ולקידום היעדים הביטחוניים של מדינת ישראל, עומד הצורך לחזק את מעמדה הצבאי של ישראל, המבוסס על יתרונה היחסי, על יכולתה להכריע במלחמה ועל שיתופי הפעולה שלה. מעמד זה מקנה לה הרתעה בסיסית מול אויביה, ומאפשר לה לפעול לקידום היעדים הביטחוניים של ישראל בשתי גישות מרכזיות – **גישת ההכרעה וגישת המניעה וההשפעה**.
17. הגישות האלו הן רעיונות להתמודדות עם איומים כדי להשיג את יעדיה של מדינת ישראל, וביניהן יש יחסי גומלין, והן יכולות להתקיים זו לצד זו או במנותק זו מזו.
18. לרוב צה"ל נוקט בגישת המניעה וההשפעה, שמטרתה העיקרית לשמר את המצב האסטרטגי הקיים בטווח הזמן הקצר, קרי לסכל את האיומים, להרתיע ולהרחיק את המלחמה, ולעצב את המרחב באופן נוח לישראל, ובכך לשפר את המצב לטווח הזמן הארוך. אולם לעיתים, חלה הידרדרות והסלמה ביטחונית מסיבות שונות, ובמקרה זה צה"ל יכול לבחור, לאור ההקשר הייחודי והנחיות הדרג המדיני, האם להמשיך בגישה זו, או לחלופין לעבור לגישת ההכרעה שמטרתה לשנות את המצב האסטרטגי.
19. הבחירה בין הגישות והתמהיל ביניהן, אופן מימושן בזירות השונות והמעבר ביניהן מחייב שיח שוטף בין מפקד הצבא והדרג הצבאי הבכיר ובין הדרג המדיני. שיח זה מאפשר להגדיר את מטרות הפעולה, את הנדרש מהכוח הצבאי ואת אופן שילובו עם שאר מאמצי הביטחון הלאומי, את האילוצים החלים על הפעלת הכוח ואת מצבי הסיום ומגמות ההמשך הרצויות.
20. בכל הפעלת כוח יש להתאים את הגישות לאויב – בין אם מדובר בצבא אויב סדיר, בארגוני טרור או בכוחות צבאיים בעלי מאפיינים שונים ומגוונים.

21. הפעלת הכוח תהיה רב־תחומית, כלומר תשלב בין כל המאמצים המופעלים על ידי הצבא – ההתקפיים, ההגנתיים, המסייעים והמאפשרים, ובתיאום עם המאמצים שמפעיל הדרג המדיני.

22. גישת ההכרעה –

א. על פי גישה זו, צה"ל חותר להכרעה שתתבטא בחוסר יכולת, בחוסר רצון או בשניהם אצל האויב לפעול נגדנו, ובחוסר יכולת להגן על עצמו. חתירה להכרעה מסוג זה מטרתה לחזק את ההרתעה ולשנות את המצב האסטרטגי כך שיבוא לידי ביטוי בפגיעה ביכולת ההתעצמות המחודשת של האויב, ובתקופות רגיעה ארוכות אחרי העימות.

ב. מאפייני הפעלת הכוח הם הפעלת עוצמה צבאית התקפית גבוהה ומהירה שמטרתה להסיר את האיום ולהגן על המדינה בכל הממדים, תוך צמצום הנזק למדינת ישראל וחיזוק ההרתעה במרחב.

23. גישת המניעה וההשפעה –

א. על פי גישה זו, צה"ל חותר לסכל איומים מתהווים ולהרחיק את המלחמה, ולפגוע ביכולות האויב כדי ליצור תנאים צבאיים, מדינתיים ותודעתיים מיטביים להכרעה עתידית במלחמה אם תפרוץ, ולחזק את ההרתעה. גישה זו מקדמת יעדים לעיצוב המרחב, החלשת האויבים, צמצום התעצמותם ופגיעה בלגיטימציה שלהם, וכן מקדמת בניית שותפויות ובניין כוח, שמטרתם לחזק את עוצמתה של ישראל. בגישה זו בטוח הזמן הקצר נשמר המצב האסטרטגי מול האויבים, אך יש בו יוכלה לשינוי של ממש בטווח הארוך.

ככלל, בגישה זו פועל צה"ל במגננה, ועושה במסגרת זו גם פעולות התקפיות, אך שואף לחזרה לרגיעה – ולא להסלמה.

בגישה זו ימנע צה"ל מגיוס כל המשאבים הלאומיים או מהפעלת כל כוחו הצבאי.

ב. מרכיב ההשפעה מעצב את שיקולי הפעולה ואת הגיונות הפעולה של האויב או המרחב הגאוגרפי הרלוונטי, באמצעות פעולות לשינוי מאזני הכוח או ערעור הלגיטימציה של גורמים שליליים, למשל.

מרכיב המניעה מונע פעולה של האויב ושולל את יכולותיו, למשל דרך פגיעה בהתעצמות האויב, שיבוש מוכנותו ללחימה וכדומה.

ג. מאפייני הפעלת הכוח בגישה זו נעים מפעילות ביטחון שוטף, פעולות הגנתיות והתקפיות מתמשכות במסגרת המב"ם ועד מבצעים מוגבלים המבקשים להחזיר את הרגיעה מתוך עמדת יתרון. לפי גישה זו יופעלו גם מבצעים להשבת גמול לאויבים, המתאפיינים בפעולה התקפית גלויה וממוקדת שמיועדת לפגוע בנכסים, ביכולות או באינטרסים של האויב מתחת לסף המלחמה, ובהעברת מסרים של חזרה לרגיעה לצד מוכנות להסלמה.

פרק ב

הפעלת הכוח של צה"ל

כללי

1. פרק זה מפרט כיצד המסגרת האסטרטגית באה לידי ביטוי בהפעלת הכוח של צה"ל.
2. הפעלת הכוח תשלב את היכולות הפיזיות והרכות בכל ממדי הלחימה, ובהן:
 - א. תמרון מהיר וקטלני ליעדים הנתפסים ע"י האויב כבעלי ערך.
 - ב. אש רב-ממדית המבוססת על חופש פעולה אווירי ועל מודיעין איכותי – בכל זירת המלחמה ולצורך תמיכה בתמרון. הפעלת האש יכולה להיות בכל עת ואף בהפתעה.
 - ג. פעולות בממד המידע, כמו סב"ר, תודעה, לגיטימציה ומשפט.
3. הפרק מבחין בין שתי גישות – גישת ההכרעה וגישת המניעה וההשפעה – ומפרט כיצד יופעל הכוח הצבאי בהן. עם זה, החלוקה באופני הפעולה לפי הגישות אינה חד-משמעית, ויש אופני הפעלת כוח המתאימים לשתי הגישות.

עקרונות הפעלת הכוח

4. צה"ל פועל על פי עקרונות המלחמה ועל פי ערכי רוח צה"ל, ומהם יודגשו עקרון הדבקות במשימה לאור המטרה; מיצוי הכוח מתוך חתירה לניצחון.
5. מרכיבי היסוד בהפעלת הכוח בצה"ל במצבי חירום ומלחמה הם אלה:
 - א. איכות החלטות ויוזמה של מפקדים.
 - ב. ביצוע משימות מלא, מהיר ובמינימום משאבים.
 - ג. רוח לחימה של מפקדים וכוחות.
6. קיצור משך הלחימה הוא ציווי קבוע שמחייב את צה"ל לשאוף לקיצור המערכה והקטנת הפגיעה במדינה ככל האפשר, כדי לחזור מהר ככל האפשר לשגרת החיים של אזרחי מדינת ישראל.
7. הפעלת הכוח בכל ממדי הלחימה מחייבת מודיעין איכותי בכל הרמות, שיאפשר גיבוש אסטרטגיה לאומית ביטחונית, עיצוב של מערכות ברמת האסטרטגיה הצבאית ותכנון והפעלת כוח ברמה המערכתית והטקטית. נוסף על כך, המודיעין נדרש להתרעה לפני עימות, ולהתרעה על התפתחויות ותפניות במהלכו.
8. המענה של צה"ל בגישות השונות יהיה לאור העקרונות המתוארים במסמך זה ולפי ניתוח ההקשר הייחודי בכל מקרה. משום כך תהיה שונות בעוצמה ובהיקף הפעלת המאמצים במערכה לפי גישת המענה ומטרות הפעולה, לאור ההקשר הייחודי.
9. כדי לאפשר את המענה המבצעי נדרש צה"ל למוכנות גבוהה בכל ההיבטים כל הזמן, ליוזמה, לניצול הזדמנויות וליצירתן.

הדרישה מצה"ל בכל אחת מהגישות

10. **גישת ההכרעה** – בעת פעולה על פי גישת ההכרעה יופעל הכוח הצבאי למתקפה שמטרתה להעביר את המלחמה לשטחי האויב מהר ככל האפשר, באופן הזה:

א. התקפה בזירה אחת או יותר בו־זמנית

- (1) מהלומה משולבת מיידית ובו זמנית באמצעות שני מרכיבי יסוד:
 - (א) מאמץ תמרון בעל יכולות מחץ – שריד, מהיר, קטלני וגמיש, הפועל בשילוביות רב-זרועית.
 - (ב) מאמץ אש מדויקת רחבת היקף המבוססת על מודיעין איכותי.
- (2) עוד מאמצים בהתקפה:
 - (א) הפעלת כוחות מיוחדים.
 - (ב) פעולות בממד המידע ומבצעי תודעה.

ב. הגנה בו-זמנית בכל זירות המבצעים ובכל ממדי הלחימה

- (1) מאמץ הגנה פעיל וסביל בכל ממדי הלחימה, שמטרתו להקטין את הנזק לאוכלוסייה ולתשתיות חיוניות אזרחיות וצבאיות.
 - (2) הגנה שנועדה למנוע הישגים טריטוריאליים מהאויב במרחבי הגבולות.
 - (3) הגנה פעילה (אקטיבית) על העורף הצבאי והאזרחי מפני מתקפת תמ"ס, המבוססת על גילוי, על התרעה, על הגנה פעילה ועל מיגון. ההגנה תאפשר את רציפות הפעלת הכוח הצבאי בהגנה ובהתקפה; תגן על תשתיות לאומיות חיוניות ומוסדות שלטון כדי לשמר את רציפות התפקוד המדינתי; ותגן על מרכזי אוכלוסייה.
 - (4) הגנה בסב"ר שבו צה"ל מגן על יכולותיו ומסייע בהגנת המרחב הלאומי, באופן רב-זרועי. ההגנה על צה"ל נועדה לאפשר את רציפות הפעולה המבצעית של צה"ל ואת מועילות פעילותו המבוססת על קישוריות ועל רשתיות בכל הממדים. סיוע להגנה ברמה הלאומית נועד לאפשר את פעולת מוסדות המדינה וגופים אחרים.
- ג. שימור רציפות המאמץ המלחמתי והמשקי (עורף) על ידי הגנה והתגוננות, יתירות וחליפיות.
- ד. כלכלת מלחמה שמאפשרת את רציפות המאמץ המלחמתי והמשקי ומיצוי יכולות צה"ל לאורך כל שלבי הלחימה באופן שמבטיח את מילוי המשימה במועילות מיטבית. במסגרת זו יידרש מענה לוגיסטי (משקי וצבאי) רב-זרועי וגמיש בכל זירת המלחמה.
- ה. שיתופיות בין-זרועית ובין-ארגונית, על בסיס יכולת לחימה רשתית של כל גורמי הכוח בצה"ל ומחוצה לו.
- ו. יכולת לנהל מאמצים הסברתיים, תודעתיים ומשפטיים יעילים לפני הלחימה, במהלכה ואחריה, כדי לתמוך במאמץ הכרעת האויב ולהשפיע על תודעתו, וליצור לגיטימציה למאמצים שמפעיל צה"ל.

11. **גישת המניעה וההשפעה** – בגישה זו יופעל הכוח הצבאי במגוון צורות כדי לעצב את שיקולי הפעולה של האויבים או המרחבים הרלוונטיים, או בכדי למנוע פעולות מהאויב ולשלול את יכולותיו. במסגרת זו יחוזקו מכלולי שיתוף הפעולה והמאמצים המאפשרים כמו סב"ר, תודעה

ומאמצים אחרים. הפעלת הכוח מחייבת מודיעין איכותי ומוכנות גבוהה לתפניות ולשינויים מהירים ומפתיעים. לצד פעולות אלו יתקיימו בצה"ל תהליכי התעצמות ובניין הכוח. בעת פעולה על פי גישת המניעה יופעל הכוח הצבאי במגוון אופנים:

- א. **מאמץ הגנה** מתמשך על מדינת ישראל, כדי לאפשר אורח חיים תקין לאוכלוסייה בכל ממדי הלחימה – פעילות ביטחון שוטף, הגנת הגבולות, הגנת המידע וכן:
- מאמץ לשימור רציפות התפקוד המדינתי והצבאי, כולל הגנת מערכי הליבה של צה"ל וסיוע להגנת תשתיות לאומיות חיוניות.
 - פעולות ביטחון שוטף והגנה על הגבולות בכל ממדי הלחימה, לרבות סיכול טרור ופעולות הגנה בממד המידע ובמרחב הסב"ר.

ב. **המערכות שבין המלחמות (המב"ם)**

- למב"ם חמש מטרות:
 - לצמצם איומים קיימים ומתהווים;
 - להרחיק את המלחמה הבאה, וליצור תנאים טובים יותר לניצחון בה;
 - לשמר את ההרתעה ולחזק אותה;
 - להגדיל את הנכסיות של מדינת ישראל בכלל וצה"ל בפרט;
 - לשמר את חופש הפעולה של צה"ל, ולצמצם את זה של האויב.
- הפעילות במב"ם היא מתמשכת, מתקיימת בכל זירת המלחמה, על פי הערכת המצב והמודיעין המאפשר, וכחלק מרעיון שלם של המפקדה הכללית. במסגרת זו נעשות פעולות בכל ממדי הלחימה ובמגוון כלים התקפיים – קינטיים, משפטיים, מדיניים, תודעתיים, טכנולוגיים, אלקטרוניים, סב"ר, שיתוף פעולה ודיפלומטיה צבאית.
- אופן הפעולה במב"ם הוא התקפי ויזום, מתחת לסף המלחמה.
- הפעילות במב"ם מבוססת על מודיעין איכותי.

ג. **מבצעים מוגבלים**

- מטרת הפעלת הכוח במבצעים המוגבלים היא שימור המצב האסטרטגי או שיפורו, השבת ההרתעה והחזרת הרגיעה מתוך עמדת יתרון. המבצעים יכולים להיות יזומים או תגובתיים, ולרוב לא מושגת בהם הכרעה צבאית של האויב, אלא נשללות ממנו יכולות מוגדרות.
- במבצעים מוגבלים כמו בשאר המקרים, מפעיל הדרג המדיני עוד מאמצים מלבד המאמץ הצבאי, המחייבים תיאום וסנכרון. משום כך נדרש בהם שיח מתמשך וקבוע בין הדרג המדיני לדרג הצבאי הבכיר באשר להגדרת מטרות המבצע, אופן הפעלת הכוח, והשילוב עם המאמצים האחרים.
- ככלל, במבצעים אלו נשאף להפעיל את מינימום הכוח הנצרך, והדבר בא לידי ביטוי בהגבלות במטרות המבצע, במרחב שבו הוא מתנהל, במשך הזמן או בתשומות הצבאיות המוקצות לו.
- במבצעים אלו ממד המידע ובייחוד ממד התודעה הם מרכזיים, מפני שבמהותם מבצעים אלו משלבים בין הפעלת כוח פיזית ובין מסרים המועברים בדרכים שונות.

- (5) הגיון הפעולה של המבצעים האלו הוא פעולה התקפית מבוססת מודיעין איכותי, לפגיעה מוגבלת ומתוחמת באויב, בשילוב מאמצי הגנה והצגת יוכלה (פוטנציאל) להכרעה. ההישגים המבצעיים יהיו מבוססים על שילוב של כמה פעולות:
- (א) שלילה חלקית של יכולות מוגדרות של האויב – צבאויות, כלכליות, שלטוניות או אחרות.
- (ב) צמצום מועילות היכולת נגד העורף הישראלי, בעיקר על ידי פעולות בעלות אופי הגנתי.
- (ג) ריסון האויב מהפעלת אמצעים או שיטות לחימה – מניעת הסלמה על ידי איום בתגובה לכך.
- (ד) גמול על פגיעה במדינת ישראל או בצה"ל, כדי להמחיש לאויב את המחיר הצפוי לו מהמשך פעולתו באופן מסוים, על ידי פעולות גלויות, מדויקות וקצרות, ומסרים מלווים.
- (6) הכלים הצבאיים למבצעים המוגבלים מבוססים על אלו של מבצעי ההכרעה, כפי שפורטו לעיל, אך מחייבים התאמה למטרות המבצע.
- (7) ההגבלה במבצעים הללו קיימת לרוב רק ברמה האסטרטגית. מפקדי צה"ל ברמה הטקטית יפעלו להשיג הכרעה בכל משימה שיידרשו לה.
- (8) צה"ל נדרש להיות מוכן להסלמה ולמעבר ממבצע מוגבל למבצע להכרעה.
- (9) פעולה בגישה זו מחייבת תכנון אסטרטגי מקיף שיבחן את הגורמים במערכה ואת האינטרסים והגיונות הפעולה שלהם, וכן את התאמתם של כלים מבצעיים לצורך האסטרטגי.

המאמצים במערכה הצבאית

12. הפעלת הכוח בכל הרמות ובשתי גישות המענה מחייבת הגדרה של המאמצים המרכיבים את המערכה הצבאית. הגדרת המאמצים חשובה הן לשם הגדרת הפעלת הכוח על ידי המפקדות הראשיות, והן לשם הגדרת הזיקות בין המפקדות והאופן שבו הן משלימות זו את זו להשגת מטרות המערכה הצבאית.
13. המאמץ בא לידי ביטוי בפעולות המפקדים והמטה. פעולות המפקדים הן הגדרת המשימה, איגוד הכוחות והמשאבים והפעולה הצבאית; ובתחום המטה המאמץ מחייב לסנכרן ולתאם את הפעולות, לבקר אותן ולעקוב אחריהן.
14. המאמצים המובאים כאן רלוונטיים לכל פעולה צבאית, ואפשר להוסיף עליהם עוד מאמצים:

א. מאמצים התקפיים

- (1) מאמץ תמרון, הכולל את התמרון היבשתי, האווירי והימי;
- (2) מאמץ אש;
- (3) מאמץ כוחות מיוחדים;

ב. מאמצים הגנתיים

- (1) מאמץ ההגנה על הגבולות ובתוכם בכל ממדי הלחימה;

- (2) מאמץ הגנה על העורף וההתגוננות ;
- (3) מאמץ ההגנה הפעילה ;
- (4) מאמץ ההגנה הרב-זרועי בסב"ר.

ג. מאמצים מסייעים

- (1) מאמץ מודיעין ובו איסוף, הערכה, מטרות ושטח לכל צורכי התכנון והפעלת הכוח ;
- (2) מאמץ תקשוב הכולל הגנה בסב"ר.
- (3) מאמץ לוגיסטיקה המאפשר את הפעולה הצבאית בתחומים : הספקה, רפואה, אחזקה, תנועות, היסעים, בינוי ותשתית.

ד. מאמצים מאפשרים

- (1) מאמץ התודעה והלגיטימציה ;
- (2) מאמץ התיאום והקישור ;
- (3) מאמץ משפטי ;

הלמידה והתכנון המבצעי

- 15. צה"ל נדרש לחקור וללמוד למידה מתמשכת את הסביבה האסטרטגית והמבצעית, המאפשרות את העיצוב והתכנון המבצעיים. תהליכים אלו מתקיימים בצה"ל פנימה, עם הדרג המדיני ועם הגופים הביטחוניים המקבילים.
- 16. העיצוב והתכנון המבצעיים מקנים ידע ותובנות משותפות על המרחב, על מטרות הפעולה ושיטות הפעולה, על האויב ועוד, והתפוקה מהם היא תפיסות מבצעיות ותוכניות פעולה. תפיסות ותוכניות אלו הן הבסיס המאפשר את התאמת הפעולה הצבאית לכל הקשר מתפתח.
- 17. נוסף על כך, התפיסות והתוכניות הן כלי למיקוד האימונים וההכשרות, ולאופני השימוש בסד"כ ובאמל"ח הקיים.

פרק ג

תפיסת הפו"ש וארגון צה"ל ללחימה

המפקדה הכללית

1. המפקדה הכללית היא המפקדה העליונה בצה"ל, והיא כוללת את הרמטכ"ל, את המטה הכללי ואת המרכזים.
2. המפקדה הכללית היא המפקדה האסטרטגית הרב-זרועית היחידה של צה"ל, והיא נועדה לפקד על הפעלת כוחות צה"ל בכל זירות המלחמה ועל בניין הכוח בצה"ל ולשלוט עליהם. היא אחראית לתאם ולסנכרן בין כל המאמצים המופעלים על ידי המפקדות הראשיות להפעלת כוח בכל זירת המלחמה.
3. המפקדה הכללית היא גם המפקדה העליונה להפעלת כוחות היבשה.
4. רוב המשאבים המבצעיים נתונים בידי המפקדה הכללית, והיא מקצה אותם למפקדות הראשיות למילוי משימותיהם לפי סדר העדיפות שקובע הרמטכ"ל.
5. תפקידים אלו של המפקדה הכללית אינם ניתנים לביזור או להעברה למפקדות הראשיות.

הרמטכ"ל כמפקד המערכה

6. צה"ל מקיים מערכות מול מכלולי העימות, מערכות שהן מבצעים ומאמצים בעלי רעיון משותף, לרוב מוגבלים בזמן וממוקדים להישג מוגדר.
7. המפקד על המערכות בצה"ל הוא הרמטכ"ל, מפני שהוא הנמצא בקשר קבוע עם הדרג המדיני ומתרגם את הנחיותיו לפקודות צבאיות, ובידיו מופקדים רוב המשאבים של צה"ל. במסגרת זו קובע הרמטכ"ל את הגיוןן של המערכות בזירת המלחמה, מתוך ראייה שלמה של מטרות הפעולה של צה"ל ודרישות הדרג המדיני.
8. לאור זאת קובע הרמטכ"ל את הפעלת הכוח בזירות המבצעים ואת המאמצים שיפעילו בהן המפקדות הראשיות ואת יחסי הגומלין ביניהם.
9. לכל מערכה יש לתכנן ארכיטקטורת פו"ש המתאימה לה. הפו"ש יתוכנן לפי האיזומים המרחביים והנושאים ולפי היתרון היחסי של כל מפקדה להשגת המשימה. יש לתכנן את הפו"ש למערכה בנוהל הקרב, לקובעה בתחילת ניהול הקרב – במעבר מהתוכנית לפקודה, ולבוחנה במהלכו – ובמידת הצורך אף לשנותה.

המפקדות הראשיות

10. מפקדי המפקדות הראשיות הם המפקדים הכפופים ישירות לרמטכ"ל. מפקדים אלו הם מפקדי הפיקודים המרחביים היבשתיים, לרבות מפקדי פיקוד העורף ומפקדת העומק, מפקדי פיקוד האוויר ופיקוד הים, מפקד פיקוד המודיעין, מפקד פיקוד התקשוב וההגנה בסב"ר ומפקד פיקוד הלוגיסטיקה.

11. זירות המבצעים הם מרחבי פעולה גאוגרפיים ולוגיים מוגדרים מתוך זירת המלחמה. זירת מבצעים ניתנת לחלוקה לזירות משנה המכונות "מרחבי מבצעים" שיוקצו למפקדי המפקדות הראשיות.
12. משמעות הדבר היא שלמפקדי מרחבי המבצעים ישנה אחריות כוללת למילוי המשימות הקבועות והקונקרטיות שהוטלו עליהם במרחבם. זאת עד אשר יחליט הרמטכ"ל להעביר את האחריות על נושא או על מרחב למפקד אחר.
13. מפקדי המפקדות המרחביות נדרשים לממש את אחריותם על מרחבי המבצעים שלהם בכל מצבי התפקוד. במסגרת זו הם נדרשים למלא שתי משימות יסוד:
 - א. להגן על ריבונותה של מדינת ישראל במרחבם.
 - ב. לפתח ידע על המרחב שהם אחראים עליו, מנקודת מבט כוללת מטכ"לית.
14. בכל אחד ממרחבי המבצעים מוטלים מאמצים ומשימות על המפקדות הראשיות להשגת מטרות הלחימה, או מטרות משנה שלה. לעיתים במרחב מבצעים אחד יופעלו כמה מפקדות ראשיות כדי להשיג מאמצים או משימות – מרחביים או נושאים. במקרה כזה נדרש להסדיר את הפו"ש באופן ברור.

דגשים בנושא הפו"ש

15. על מפקדי צה"ל לנקוט בגישת פיקוד המשימה. גישה זו מגלמת את הניסיון המצטבר, ולפיו המפקד הכפוף ייטיב לבצע את משימתו, כאשר כוונת הדרג הממונה ואילו ציו ברורים ובהירים, המשאבים הנדרשים מוקצים, ויש בסיס ידע (תפיסתי, תורתי ואחר) משותף ואמון הדדי. הגישה מעודדת טיפוח חופש פעולה ועצמאות החלטה אצל מפקדי המשנה במילוי המשימות שיוטלו עליהם. היא מחייבת נכונות של הדרג הממונה לכך שהדרג הכפוף יסתכן, יטעה ולעיתים אף ייכשל.
- למרות זאת, מפאת אילוצים שונים ייתכן שיינקטו בצה"ל גוונים של פיקוד פרטני. על מפקדי צה"ל להתאמן ולהתכונן לפעולה גם באופן זה.
16. למימוש הפו"ש בצה"ל נדרשת למידה וחקירה מתמידים בשיתוף בין המפקדה הכללית למפקדות הראשיות, לפיתוח ובניית מסד ידע משותף.
17. תהליכי נוהל הקרב, הלמידה, העיצוב והתכנון יהיו אחודים בכל צה"ל ויתבססו על התפיסות ותורות הלחימה של צה"ל ועל שפה פשוטה ובהירה.
18. יצירת התנאים המיטביים – על כל רמה פיקודית מוטלת האחריות ליצור לרמות הכפופות את התנאים המיטביים למילוי המשימה, על ידי הקצאת משימות ומשאבים והקטנת אילוצים. במסגרת זו נשאף לצמצם לכל מפקד את מרחב האחריות בעורף ובעומק, כדי לאפשר לו למקד את מאמציו במילוי משימותיו.
19. החלטות תוך כדי לחימה – לכל רמת פיקוד יש האפשרות והחובה להחליט תוך כדי לחימה החלטות השונות מהתכנון הראשוני, לרבות שינוי בהקצאת המשאבים על ידי המפקדה הממונה לרמה הכפופה.
20. שיח מפקדים-מפקדות – חשיבות גדולה נודעת לתהליך קבוע של שיח בין המפקדים למפקדות שנועד לפתח ידע משותף, משחקי מלחמה, דיוני למידה ותרגילים. כל אלו יש בהם כדי ליצור

-בלמ"ס-

תשתית משותפת, שתשמש בסיס ליום פקודה. השיח יהיה לפי עקרון השקיפות במידע והמדרגיות בפקוד.

פרק ד

בניין הכוח של צה"ל

כללי

1. בבסיס בניין הכוח בצה"ל עומד הצורך לשמר את מעמדה הצבאי של ישראל ולחזקו, ולאפשר את הפעלת הכוח לפי גישות המענה.
2. תר"ש 'גדעון' נגזר מאסטרטגיית צה"ל וימשיך להיות התוכנית המרכזית לבניין הכוח בצה"ל לשנים הקרובות.
3. פרק זה יגדיר את האתגרים ואת העקרונות לבניין הכוח, ואת הנחיות המפקד לבניין הכוח בכל תחומי בניין הכוח כשלם אחד.
4. התפיסה הכוללת לבניין הכוח, היכולות המבצעיות הספציפיות שיש לבנות והתר"ש ייכתבו בהמשך וישלימו את תוכן הפרק הזה.

האתגרים לבניין הכוח

5. קצב השתנות מהיר ותכוף ברמה הגלובלית והאזורית, בעיקר שינויים טכנולוגיים, באופן שמקשה על צה"ל להתאים את תהליכי בניין הכוח ולשמר את יתרונו מול האויבים.
6. אתגר כלכלי, המגביל את בניין הכוח, כאשר ישנם צרכים מגוונים וגישות פעולה שונות. נוסף על כך, האויב כולל גם מדינות בעלות כלי עוצמה כלכליים משמעותיים, שכמעט מקזזות את היתרונות היחסיים של צה"ל.

העקרונות לבניין הכוח בצה"ל

7. בניין הכוח יוכווון לחיזוק מעמדה הצבאי של ישראל על פי הצרכים המבצעיים כפי שהם מוגדרים על ידי הרמטכ"ל והמערכת המבצעית.
8. הכוח ייבנה באופן שמאפשר גמישות ורב-תכליתיות (ורסטיליות) כדי לתת מענה למגוון רחב של עימותים ואיומים.
9. בניין כוח המאפשר הגנה והעברה מהירה של הלחימה לצד האויב, בכל מצבי התפקוד ובכל גישות המענה.
10. בניין הכוח מתקיים בכמה טווחי זמן. לטווח הזמן הקרוב – עיקר בניין הכוח נעשה במסגרת התר"שים (הנוכחי והעוקב), ומטרתו לשפר את המצב הקיים; לטווח הזמן הארוך יותר (לעשור הבא) – נעשה בניין כוח בעיקר בהקשרי המו"פ והאמל"ח העתידי. בד בבד מתקיים גם בניין כוח קצר טווח, הנותן מענה לצרכים מבצעיים נקודתיים, והוא כולל בעיקר גיבוש תפיסות מבצעיות, אימונים והצטיידות לצורכי השעה (אד-הוק).
11. עיקר בניין הכוח יתבצע על בסיס תפיסה של שיתופיות ורב-זרועיות בלחימה, תוך מתן עדיפות לגישת ההכרעה.

12. בניית יכולות במסה קריטית ולא בכמויות קטנות.
13. חיזוק הלמידה בצה"ל, כדי לשמר את היתרון היחסי, ולנצח בתחרות הלמידה עם האויב.

הפוש בניין הכוח

14. על המערכת המוסדית לתמוך בתהליכי הפעלת הכוח של צה"ל ועל כן תאורגן באופן הזה:
א. המטכ"ל יכוון את בניין הכוח בצה"ל בראייה רב-זרועית, ובמסגרת זו יתווה את כיווני פיתוח אמצעי הלחימה עבור צה"ל.
ב. הזרועות והאגפים יבנו את הכוח לפי ההכוונה המטכ"לית הרב-זרועית לממדי הלחימה עליהם הם אחראיים, וליכולות האב עליהן הם מופקדים.
15. כחלק מתפקידה כמפקדה העליונה להפעלת כוחות היבשה, המפקדה הכללית תפתח את תפיסת התמרון היבשתי.

עיקרי אסטרטגיית בניין הכוח לפי תחומי בניין הכוח

16. **בתחום התורות והתפיסות** – למידה ופיתוח ידע וגיבוש תורות ותפיסות לאור העקרונות המפורטים במסמך זה.
17. **בתחום כוח האדם** – ביסוס עוצמתו של צה"ל על איכות המשרתים ואטרקטיביות השירות, וחיזוקו של צה"ל כצבא לוחם וצבא העם.
18. **בתחום הארגון** – חיזוק החדשנות והשיתופיות הבין-ארגונית בתוך צה"ל ומחוצה לו, וצמצום כפילויות ארגוניות.
19. **בתחום היכולות (אמל"ח)** – ייצוב היכולות הקיימות וביסוס יכולות חדשות שמכפילות את הכוח על פי הגישה הרב-זרועית.
20. **בתחום התשתיות** – מינוף מהלכי תשתית לשימור רציפות התפקוד של צה"ל, לחיזוק העוצמה הצבאית ולתרומה לביטחון הלאומי.
21. **בתחום האימונים וההכשרות** – תיעודף גבוה לאימונים ולהכשרות, ומיקודם בהכשרת המפקדים, הפרט והמסגרת ללחימה.

תחומי בניין הכוח

22. **התורות והתפיסות** – פיתוח התורות והתפיסות הוא הבסיס לתהליכי תכנון בניין הכוח, ומרכיב ליבה בו. בכלל זה יגובשו תפיסות ותורות כלליות, למגוון נושאים ובהם תפיסות להכוונת בניין הכוח.
23. **כוח האדם** – צה"ל הוא צבא לוחם וצבא עם ממלכתי. איכות כוח האדם תמשיך להיות העוגן המרכזי באשר ליתרונו האיכותי של צה"ל ובמסגרת זו:
א. יותאם מודל הגיוס וההכשרות לקיצור משך השירות של אוכלוסיית מתגייסי החובה. ויקודמו מהלכים לעידוד הרחבת יוכלת (פוטנציאל) הגיוס וצמצום הנשר.
ב. להלן סדר העדיפויות במיון כוח האדם המתגייס לצה"ל:

1) **קבוצה א:** הלוחמים ומפקדיהם בצה"ל בכל ממדי הלחימה (לרבות המידע) ואנשים העוסקים בטכנולוגיה, ככוח איכותי למשימות הלחימה בשדה הקרב וכתודת הפיקוד ארוכת הטווח של צה"ל.

2) **קבוצה ב:** שאר היחידות בצה"ל.

3) **קבוצה ג:** כל האוכלוסייה בת הגיוס במדינת ישראל, בגילים רלוונטיים עפ"י חוק, שתדרש לפעולה במסגרת צבאית כלשהי או במסגרת שירות לאומי, באירועי לחימה או אירועי משבר אחרים במדינת ישראל. שירות האוכלוסייה הוא מכוח היותו של צה"ל צבא העם, והוא יסייע לצה"ל לפעול באירועים משבר שבהם יידרש כוח אדם נוסף לצה"ל ולגופי הביטחון האחרים.

על פי סדר עדיפות זה, צה"ל הוא צבא לוחם, הצומח מתוך העם.

ג. מילואים:

1) שירות המילואים מבטא את ההשתתפות אזרחי מדינת ישראל באופן פעיל בהגנה על המדינה, והוא אחד הביטויים המרכזיים להיותו של צה"ל 'צבא העם'. מערך המילואים הוא נדבך מרכזי בתפיסת הביטחון של מדינת ישראל ויש בו יוכלה (פוטנציאל) לחיזוק החוסן הלאומי והחברתי, מפני שחיילי המילואים הם שליחים הדדיים – של הצבא בחברה ושל החברה בצבא.

2) כוחות המילואים הם חלק מסד"כ ההכרעה של צה"ל, ועל כן הם נדרשים לרמת כשירות וכוננות גבוהה בכל עת. מערך המילואים והמערך הסדיר הם מערכת מבצעית אחת הנדרשת לפעול בכל מצבי התפקוד באופן מסונכרן ומקצועי.

3) מפקדי צה"ל בכל הרמות והמערכים נדרשים לקיים תהליכים מקצועיים ורצופים כדי לשפר את מוכנות מערך המילואים לשעת פקודה, באמצעות אימונים המדמים ככל האפשר את הקרב, ניצול מיטבי של הזמן, פיתוח מנהיגות ושדרת מפקדים איכותית ועוד.

ד. יימשך התהליך להצגת מפקדי צה"ל, ויימשך תהליך שיפור מעמד הקצונה, ובתוך כך תצומצם קצונת החובה.

ה. נגדים – יימשך המהלך לחיזוק הנגדים, כאומני המלחמה המקצועיים בצה"ל וכמומחים בפיקוד הישיר על החיילים, כדי לשפר את איכותם ולהגדיל את כמות הנגדים ביחס לקצינים בצה"ל.

ו. עובדי צה"ל – פיתוח מומחיות בתחומי ידע ייחודיים בצה"ל ייעשה בסיוע עובדי צה"ל, שהם מוקדי ידע.

ז. צה"ל ימשיך לשמור על סד"כ מוגדר של אנשי קבע, בתמהילים מתאימים בין נגדים וקצינים ובין הדרגות השונות.

24. **ארגון צה"ל** – יימשכו התהליכים המרכזיים בארגון צה"ל ובהם:

א. הסדרת הסמכות והאחריות ללחימה בממד המידע, כממד לחימה חיוני;

ב. השלמת תהליך ההקמה של מפקדת פיקוד העומק;

ג. מימוש תפיסת התודעה של צה"ל והקמת הרכיבים הארגוניים התומכים בה.
25. **אמצעי לחימה** – פיתוח אמצעי הלחימה יתקיים בכדי לאפשר את העליונות בכל ממדי הלחימה.

26. **הדרכה – הכשרות ואימונים**

- א. יפותחו החקירה, הלמידה ופיתוח הידע המבצעי, בעיקר כדי לחזק את יכולת העצמאות, היוזמה והיצירתיות בקרב המפקדים.
- ב. ההכשרות והאימונים יוכוונו באופן רב-זרועי לחיזוק הקרב המשולב, לפי הצרכים המבצעיים הנגזרים מהערכת המצב. בכלל זה יפותחו התרגילים של המפקדות הראשיות כתרגילים המפתחים את היכולות הרב-זרועיות והרב-ארגוניות עם גופים לאומיים מקבילים. בתוך כך יוגבר השימוש במדמי המסגרת ובמדמים רב-זרועיים כתשתית אימון.
- ג. יחוזק הקישור לדרג המדיני בהכשרות ובאימונים.
- ד. ההכשרות והאימונים יפותחו לכל תפיסה ותורה ולכל אמל"ח שיופעל בלחימה, ויתועדפו בראש ובראשונה לתת מענה על פי גישת ההכרעה.
- ה. המשך חיזוק ביה"ס לפו"ש, כציר המקצועי המרכזי להכשרה ולאמון של המאמצים הרב-זרועיים המופעלים בצה"ל, תוך הקניית היכולת לאמן את המערכת המבצעית באופן שלם, ובכלל זה יכולת לאמן מפקדות ראשיות נוספות בצה"ל.
27. כסיכום לפרק זה ולמסמך כולו, יתוארו יכולות הליבה הנדרשות מצה"ל:

א. **עליונות יבשתית – תמרון**

- 1) התמרון היבשתי ההתקפי וההגנתי ייבנה כך שיהיה רב-זרועי, כלומר יאפשר לכוחות היבשה לקשור אליהם רכיבים רב-זרועיים שיחזקו את התמרון, את שרידותו ואת יכולותיו.
- 2) בבניין הכוח לתמרון תחזק יכולת ההגנה על הכוח הלוחם ותומך הלחימה, ותחזק יכולת הקטלניות בעיקר על ידי יכולות רב-זרועיות, של מודיעין ואש.

ב. **עליונות אווירית**

- 1) היכולת תיבנה כך שתיתן מענה להגנה על שמי המדינה, להשתנות איומי ההגנה האווירית וגם ליכולת הפעלת האש, וכן לשמירה על חופש הפעולה בממד האווירי של ישראל.
- 2) היכולת למימוש העליונות האווירית תיבנה באופן משותף רב-זרועי.

ג. **עליונות ימית**

- 1) העליונות הימית תיבנה כך שתאפשר הגנה על המים הכלכליים של ישראל ועל חופש השיט וגם תתמוך בתמרון היבשתי.
- 2) העליונות הימית תיבנה באופן משולב רב-זרועי.

ד. **יכולות אש**

- 1) נדרשת יכולת להפעיל אש יעילה, בכל הזירות ובכל עת בספיקה של אלפי מטרות.

- (2) בניין הכוח יהיה רב-זרועי, ויאפשר לכל הכוחות הפועלים בכל ממדי הלחימה להפעיל את האש כדי למלא את משימותיהם.
- (3) יש לחזק את יכולת הפו"ש של צה"ל לתכנון ולשליטה בהפעלת האש מהאוויר לכל זירות המבצעים.

ה. יכולת פעולה בממד המידע

- (1) תחזוק היכולת הרב-זרועית של צה"ל להגן ולתקוף בממד המידע.
- (2) העליונות במידע תיבנה באופן אחוד כך שתאפשר את מאמצי האיסוף, ההגנה וההתקפה בממד באופנים שונים.

ו. יכולת פו"ש בכל צה"ל

- (1) בניית יכולת לפיקוד ולשליטה בכל המערכת המבצעית, המבוססת על שפה אחודה ועל קישוריות במערכות העזר לפו"ש.
- (2) בניין הכוח יאפשר לשנות את מבנה הפו"ש ולהתאימו לכל מערכה, ובעיקר יאפשר להעביר מידע מודיעיני ומבצעי במהירות בין המפקדות בזמן אמת, לתכנון ולשליטה.
- (3) בניין הכוח בתחום זה יתבסס על חיזוק בית הספר לפו"ש וביסוסו ועל חיזוק מערכות העזר לפו"ש, יציבותן והקישוריות ביניהן.

ז. יכולת להפעיל מאמצים מסייעים

- (1) פיתוח עליונות מודיעינית הכוללת יכולת איסוף ומיצוי מודיעין איכותי בכל רמות המלחמה וחיזוק היכולות האלה:
- (א) שמירה על עליונות מודיעינית;
- (ב) יכולת איסוף מתקדמות בכל הממדים במענה לצי"ח;
- (ג) יכולת היתוך המידע ליצירת תמ"א ותמ"ם;
- (ד) יכולת הנגשת מידע לכוחות הלוחמים;
- (ה) היכולת להתריע לפני עימות ולדווח על התפתחויות ותפניות.
- (2) יכולת לוגיסטית למענה לכל צורכי הצבא, ובעיקר חיזוק שני תחומים:
- (א) ביבשה: היכולת הלוגיסטית לתמיכה בתמרון, ניווד בין זירת מהיר ושיפור הימ"חים.
- (ב) באופן רב-זרועי: חיזוק יכולת השליטה הלוגיסטית בהיסע ותנועות, ובתמיכה הלוגיסטית לכוחות בכל ממדי הלחימה.
- (3) יכולת תקשובית רב-זרועית המאפשרת רשתיות יציבה להעברת מידע מבצעי ומודיעיני לכל צורכי המערכת המבצעית ובכלל זה:
- (א) רשתיות לפעולה רב-זרועית לכל טווחי הפעולה של צה"ל בחזית ובעומק.
- (ב) יכולת לוחמה אלקטרונית מתקדמות ועליונות בספקטרום לתמיכה במאמצי צה"ל.
- (ג) המערכת הרשתית תהיה חסינה ויציבה בכל מתארי הלחימה של צה"ל.

ח. יכולת להפעיל מאמצים מאפשרים

- 1) יכולת להשפיע על עיצוב התודעה ובכלל זה לפתח כלים להשפעה רחבה וממוקדת, להטמיע את המאמץ התודעתי כמאמץ עצמאי, מלווה ומשלים במסגרת המאמצים השונים, ובעיקר להטמיע תפיסת לוחמת המידע ולהגביר את התיאום והסנכרון של מאמץ לוחמת המידע עם שאר הגופים המדינתיים והביטחוניים.
- 2) חיזוק היכולת לנהל מאמצים משפטיים יעילים ברגיעה, בלחימה ולאחריה.
- 3) יכולת לחיזוק הלגיטימציה לפעולת צה"ל.

ט. יכולת הגנה בכל ממדי הלחימה

- 1) יכולת הגנה בזמנית בכל ממדי הלחימה:
 - א) ביבשה, לרבות בתת-הקרקע: הגנת הגבולות בכל מצבי התפקוד, על הגבול, על היישובים שבמרחבו, ובלחימה – מניעת הישג טריטוריאלי מהאויב בסוף עימות.
 - ב) באוויר: הגנה על שמי המדינה ועל חופש הטיס הצבאי והאזרחי.
 - ג) בים: הגנה על המים הכלכליים של ישראל ועל חופש השיט האזרחי והצבאי.
 - ד) הגנה פעילה מול נשק תלול מסלול ואש מדויקת, ובעיקר פיתוח יכולות נוספות לדיכוי אש האויב.
 - ה) פיתוח יכולות להגנה רב-זרועית בממד המידע על מערכות העזר לפו"ש בכל צה"ל.
- 2) יכולת לשמר את רציפות המאמץ המלחמתי והמשקי.

י. בניית יכולת לצורכי המב"ם

בניין הכוח למב"ם נדרש לאפשר את מרחב הפעולה המבצעי הקיים והמתפתח, תוך מרוב (מקסום) השימוש ביכולות הקיימות. ככלל, בניין הכוח לצורכי מב"ם נכלל בבניין כוח הכללי בצה"ל, אך יתקיים גם באופן ייעודי לצורכי המב"ם, לרבות שיתופי הפעולה הנדרשים לשם כך.

יא. יכולות למבצעים מוגבלים

בניית יכולות ייעודיות למבצעים מוגבלים, ובתוך כך ייבנו יכולות יבשתיות רב-זרועיות לפעולה ממוקדת.

יב. הכוונת פיתוח יכולות ארוכות טווח – לטווח הרחוק צה"ל יפתח יכולות מגוונות,

הנובעות מהצרכים האסטרטגיים היציבים של מדינת ישראל כמו הצורך לנהל מערכות קצרות, הצורך להעביר את המלחמה לשטחי האויב, להילחם בשטחי האויב ולא בשטח מדינת ישראל, והצורך בעליונות צבאית בכל ממדי הלחימה.

סיכום

1. ההתפתחות במרחב מביאה את צה"ל להתמודד מול קשת איומים רחבה המאתגרת את תפיסת הפעולה שלו ואת תהליכי בניין הכוח הנגזרים מתפיסה זו. עיקר השינוי מגולם בהתפתחות האויב התת-מדינתי.
2. כוחה של אסטרטגיית צה"ל בתהליכי המשך שייגזרו ממנה, ובעיקר התכנון המבצעי למימוש הגישות המופיעות בה, ובניין הכוח באופן שתומך ביכולות הנדרשות לשם כך.
3. מלבד זה, מאז ומעולם ביסס צה"ל את כוחו על איכות האנשים ועל ההבנה העמוקה שצה"ל הוא הערובה לקיום הלאומי בישראל. לפיכך, צה"ל יפעל לספק ביטחון למדינה בכל תנאי וימצא את מרכיבי היסוד של מפקדיו ולוחמיו שעיקרם: רוח לחימה, יוזמה ואיכות פעולה וביצוע משימות מלא וללא פשרות.
4. יש לפעול בהמשך למסמך זה ולפתח תפיסות מבצעיות בזירת המלחמה ותפיסות מבצעיות לזירות המבצעים ומפקדות הפעלת הכוח. ובניינו.