

המעצבים בבניין הכוח של צה"ל בין עבר הווה ועתיד

אל"ם (מיל') יובל בזק¹

מבוא

אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני כל צבא בעולם הינו הצורך להכין את עצמו באופן מיטבי לקראת היעדים המבצעיים העומדים בפניו בשדה הקרב הנוכחי והעתידי. מן הצד האחד, חייבים צבאות להשתנות ולהתאים את עצמם למציאות המתפתחת ואסור להם שייתפסו לשמרנות ולדוגמטיות דוקטרינית² מן הצד האחר, אסור לצבאות להתעלם מהעקרונות הבסיסיים ולבטל את היסודות הדוקטרינרים שגובשו לאורם של לקחי מלחמות העבר ולאור גורמי היסוד הקבועים.³ המתח המצוי בין חדשנות לבין שמרנות במציאות המתפתחת בקצב מסחרר, הן במאפייניה האסטרטגיים והן בביטוייה המבצעיים, יחד עם מציאות עתידית עתירה בחוסר ודאות, הם מהאתגרים האינטלקטואלים-מקצועיים המורכבים ביותר שאיתם מתמודד כל צבא.

הקונפליקט בצה"ל הוא קשה במיוחד, מכיוון שצה"ל נדרש לבצע את התהליכים הללו תוך כדי התמודדות מתמשכת עם האתגרים המבצעיים הנוכחיים בזירות המבצעים השונות, אל מול יריבים רבים ושונים באופיים, ברמות שונות של עצימות ובמגוון רחב של תפקידים ומשימות. לצד עליית אתגרים חדשים, נותרו על כנם גם איומים מסורתיים המחייבים את צה"ל לשמר יכולות פעולה קיימות לצד פיתוח יכולות חדשות וקליטתן.

¹ אל"ם (במיל') יובל בזק הוא מפקד המעבדה התפיסתית.
² דוקטרינה, כפירושה הבריטי, היא: "מכלול הידע הצבאי והמחשבה הצבאית (בעיקר מחקר הניסיון הצבאי ומניתוח) שהתקבלו על ידי הדרג הצבאי כמתאימים לזמן מסוים. עם מכלול זה נמנים עניינים אלו: טבעם של העימותים בהווה ובעתיד, הכנת הכוח לעימותים ושיטות הלחימה שינקטו כדי להשיג הצלחה". אמ"ץ- תוה"ד. המילון למונחי תו"ל, 2007.
³ תורה אופטימאלית היא תורה הנגזרת מעקרונות בסיסיים קבועים, שאינם משתנים חדשות לבקרים בעקבות ההתפתחויות השוטפות והמקרים הפרטיים, ויחד עם זאת ניתן ליישם ביעילות ובתכליתיות למצבים משתנים. ישראל טל, ביטחון לאומי- מעטים מול רבים (תל אביב: הוצאת דביר, 1988), 119.

מבנה המפקדה הכללית של צה"ל המשמשת בו-זמנית כמפעילת הכוח וכמפקדת על בניינו רק מעצים ומקצין את האתגר הטמון בחלוקת המשאבים, במיוחד משאב הזמן, בין העיסוק בטווח הקצר לבין העיסוק בטווח הארוך ובין החשוב לבין השוטף. בתוך אלה, תהליכי בניין כוח הינם מהתהליכים החשובים והמורכבים שמקיים ארגון צבאי כדי ליצור את המוכנות של הכוחות והמפקדות ליום פקודה. תהליך זה מאופיין בהשקעת משאבים עצומה בסביבה שבה חוסר הוודאות וההשתנות הינם הגורמים הקבועים היחידים. מאמר זה יסקור את התפתחות התהליכים המעצבים את בניין הכוח⁴ בצה"ל ויציע כיוונים לשיפור תהליכים אלה.



חברי המטה הכללי, 1961

⁴ המונח "בניין הכוח" מוגדר במילון למונחי צה"ל כתהליך כינון הכוח לקראת הפעלתו בשדה הקרב העתידי, ובו שלושה שלבים מרכזיים: (1) גיבוש תורת הביטחון והתפיסות המערכתיות להפעלת הכוח הצבאי, לשם השגת היעדים האסטרטגיים; ו"הגדרת המשאבים הנחוצים והאילווצים השונים"; (2) תכנון בניית הכוח למימוש התפיסה כפי שעוצבה לפי לוח זמנים מחייב, ויישום עקרונות ארגון הכוח הצבאי בנסיבות נתונות. בשלב זה נקבעים היקף ומבנה הכוח, מוכנותו המבצעית והלוגיסטית, תכנית הכשרתו ואימונו; (3) יישום התכנון. המונח "הפעלת הכוח" מוגדר במילון למונחי צה"ל כהבאת כוח צבאי לידי פעולה.

בניין הכוח בשנות ה-50

בעשור הראשון שלאחר מלחמת העצמאות נבנה צה"ל ואורגן בשני שלבים עיקריים שהשפיעו, ועדיין משפיעים, על בניינו ועל אופן הפעלתו עד היום.⁵ השלב הראשון נמשך בין 1949 לסוף 1952 (תחת פיקודם של רא"ל יעקב דורי ורא"ל יגאל ידין) והתבסס על לקחי מלחמת השחרור ומלחמת העולם השנייה. השלב השני התרחש בשנים 1953-1954 בהובלתו של רא"ל מרדכי מקלף ובהמשך בהובלתו של משה דיין. מגבלות משאבים יחד עם הנחיתות הכמותית המשמעותית, חייבו את צה"ל להסתמך על גרעין סדיר קטן לצד כוח עיקרי במילואים. דרך הפעולה (דפ"א) המסוכנת של מתקפת פתע שתרגש על ידי כלל צבאות ערב ("מקרה הכול"), חייבה לבנות את הצבא כך שיהיה מסוגל לעמוד במתקפה כזו, גם בנתונים הקיצוניים של היעדר עומק אסטרטגי. כל אלה הובילו לכך שכבר מ-1949 העדיפו, הן צמרת צה"ל והן בן גוריון, להעביר את המלחמה לשטח האויב מוקדם ככל האפשר, לרבות במכה מקדימה, באם הדבר אפשרי. מסקנה זו נבעה מצירוף של מספר גורמים ובהם הצורך להגיע להכרעה בכדי להגדיל את משך הזמן בין העימותים, יחד עם ההבנה שהתקפה היא חסכונית יותר במונחים של משאבים לאומיים וזמן. שני גורמים אלה, המשאבים הלאומיים והזמן, היו קריטיים למדינה שזה עתה הוקמה ושהעמידה לרשות הצבא את כל משאביה בעת חירום ובמלחמה. בשנים שבהן עוצב צה"ל וגובשה הדוקטרינה שלו, המטכ"ל בהובלת האג"ם⁶ היה זה שנשא באחריות לפיתוח הידע האסטרטגי, האופרטיבי ובמקרים מסוימים אף האסטרטגי-מדיני. המטה הכללי עשה זאת על ידי דיונים במתארים וברעיונות אופרטיביים ("תיקי המקרים") ובסדרת תמרונים ("התמרונים הגדולים") שבחנו גישות שונות, שלאחריהן נבדקו מספר אפשרויות לארגון הכוח ולהפעלתו. עבודת המטה הובלה בידי מחלקות

⁵ עקרונות תורת הביטחון ותפיסת הארגון והמבנה הבסיסיים של צה"ל נקבעו בשנות החמישים. המחשבה הצבאית הישראלית מאז אינה אלא בבחינת הערות שוליים למחשבה הצבאית שגובשה אז. היסודות הם אותם יסודות. ישראל טל, *ביטחון לאומי - מעטים מול רבים* (תל אביב: הוצאת דביר, 1988), 218.

⁶ טעם הקמת הצבא וקיומו הוא 'מבצעים', מבצעי לחימה או עשיית מלחמה, ולפיכך, כל דבר ועניין צבאיים אמיתיים מעוצבים, ישירות או בעקיפין, על ידי עקרון 'דומיננטיות המבצעים'.

התכנון והמבצעים במטכ"ל-אג"ם שביצעו מחקרי מטה מקיפים,⁷ לצורך כתיבת ניירות העבודה שהונחו בפני המטה הכללי ושימשו כבסיס לדיונים המעמיקים. ההכרעות שהתקבלו בתהליכים אלו, היו אלו שהכוונו את בניין כוחו של צה"ל ואת אופן הפעלתו. בנוסף, שימשו התובנות שבניירות אלה את בן גוריון בסמינר שערך ושבוטפו ניסח את מסמך 18 הנקודות, שהתווה את קווי המתאר של תפיסת הביטחון ואסטרטגיית צה"ל לשנים רבות קדימה. התוצר של תהליכים אלו בא לידי ביטוי במלחמות בשנים 1956, 1967 ו-1973 שבהן הפגין צה"ל מצוינות טקטית ואופרטיבית הולכת וגוברת, שהביאה להישגים מול צבאות ערב בשדה הקרב. הצלחה זו הסירה את האיום הקיומי שעמד בבסיס הרציונל של עימותים אלו וחייבה את היריבים לאמץ כיווני פעולה אחרים. ראוי לציין כי גם בשנים אלה, לצד הלחימה בעצימות גבוהה, המשיך צה"ל להתמודד באינטנסיביות משתנה מול יריבים מסוגים שונים שרק חלקם היו מדינתיים.

שנות ה-80 – שינוי רב מימדי

שינויים תהליכיים

מאז אמצע שנות ה-80 של המאה הקודמת, העמיקו השינויים במציאות האסטרטגית באזורנו, כמו גם במציאות התקציבית, בסדרי העדיפויות וב"כוננות להקרבה" של החברה הישראלית. שינויים אלה חייבו את המערכת הביטחונית ואת צה"ל במרכזה לבצע התאמות מהותיות למול האתגרים החדשים. השינוי העיקרי שחל במציאות האסטרטגית, היה ירידת האיום הסובייטי מסדר היום הביטחוני בעולם.⁸ שינוי זה יצר מספר מאפיינים אסטרטגיים חדשים שהלכו והתעצמו במהלך שנות ה-90 שביניהם ניתן למנות את היווצרותה של זירת עימותים חדשה ויצירת פערים אסימטריים לטובת ישראל.

⁷ לדוגמה "תיק נבו" שהונע בידי יובל נאמן, רמ"ח תכנון באג"ם, ושעסק בשאלות כמו גבולות מיטביים למדינה לשם גיבוש הצעה למגמות בהתיישבות, תיקי ה"מקרים" שעסקו בתרחישי מלחמה אפשריים (מקרה צפון, מקרה הכול וכדומה) ועוד.

⁸ התפרקותה של בריה"מ בסוף אותו עשור סימנה את סוף עידן המאבק הבין-גושי שהיה מהמעצבים המרכזיים של מלחמות ישראל נגד מדינות ערב. האינטרסים של המעצמות ששימשו כגורם משמעותי במנגנוני הסיוע של העימותים, ושמילאו תפקיד מרכזי במערכת הריסונים האזורית, השתנו לבלי הכר.

זירת עימותים חדשה נוצרה משום שמרכז הכובד נדד מעימותים כנגד צבאות סדירים ללחימה כנגד כוחות בלתי סדירים והמלחמות "נכנסו" לתוך המרחבים האורבניים שבהם נכחו אזרחים, משני הצדדים, בתוך מרחבי הלחימה. מציאות זאת שינתה מהיסוד את סביבת המבצעים שבה פעל צה"ל, והציבה אתגרים חדשים ומשמעותיים להפעלת הכוח ולבניינו. במקביל לכך, המונח אסימטריה שזוהה במשך שנים עם יחסי עוצמה שנטו לרעת ישראל, החל בשנים אלה לבטא פערים הולכים וגדלים לטובתה. היעלמותה של ברית המועצות מהזירה, הגדלת מענקי הסיוע מארה"ב (אמצע שנות ה-80) ומהפכת הטכנולוגיה בצה"ל שהושפעה מהדירקטיבה של "צבא קטן וחכם", ביססו את יתרונה הצבאי של ישראל במרחב והעלו עד למאוד את חשיבותה של הטכנולוגיה הצבאית במרכיבי בניין הכוח, תוך דחיקת רגלי הרכיבים האחרים.⁹

מרכיב האיכות שטבע בן גוריון, כיסוד הכרחי לצה"ל, החל להיות מזוהה עם עליונות טכנולוגית יותר מאשר עם איכות המחשבה, היצירתיות והתפיסה הצבאית. בנוסף, אובדן הניסיון המבצעי שאותו רכשו מפקדי צה"ל בעבר בשדות הקרב עם סיומו של פרק המלחמות ה"רגילות", תרם את חלקו בהעצמת הפערים שנפערו בתחום הדוקטרינרי-מקצועי.

שינויים ארגוניים

במקביל להתפתחויות אלה ביצע צה"ל במהלך שנות ה-70 וה-80 שלושה מהלכים ארגוניים משמעותיים שהובילו לשינוי האיזונים במטכ"ל בכל הנוגע לתהליכי בניין הכוח:

⁹ ישראל טל מתאר בספרו את הנזקים של הכסף ה"קל" על המחשבה הצבאית והרמה המקצועית כך: "יש שבמקום להשקיע מאמצים מנהיגותיים, חינוכיים ומקצועיים בפתרון בעיות שהתעוררו בתחומים ביטחוניים וצבאיים שונים, פנה צה"ל לפתרונות קלים שהתבססו לעיתים על השקעת כספים ברכש ציוד יקר, שהתגלו לימים כבלתי תכליתיים". ישראל טל, *ביטחון לאומי- מעטים מול רבים* (תל אביב: הוצאת דביר, 1988), עמ' 198.

- פירוק האג"ם ובמיוחד הפרדת גוף התכנון מגוף המבצעים לאחר מלחמת יום הכיפורים.¹⁰ בהמשכו של תהליך זה הועבר מרכז הכובד בתפקידו של ראש אג"ם לתפקידו כסגן הרמטכ"ל, ונחלשה האינטגרציה בין הגופים.
- העברת סמכויות בניין הכוח ביבשה מהמטכ"ל למפח"ש (בהמשך לזרוע לבניין הכוח ביבשה) ופירוקה של מה"ד שהעבירה למעשה את מרכז הכובד בבניין הכוח, לרבות ההיבט הדוקטרינרי-הדרכתני, מהמטכ"ל לזרועות.
- הוצאת גוף האמל"ח¹¹ מהאג"ם והקמת מפא"ת במשהב"ט. מהלך שיחד עם התעצמות מקומם של תהליכי פיתוח האמל"ח בבניין הכוח, הוביל לירידת השפעתו של המטכ"ל על תהליכים אלו.¹²

תהליך מעצב נוסף שהתרחש במקביל, הוא התפתחותן של התעשיות במערכת הביטחונית ועליית חשיבותן. התעשיות שהוקמו בראשיתן כגופי סמך של משרד הביטחון ושנועדו לפתח ולספק לצה"ל אמצעים, תחמושת וחלקי חילוף, הפכו עם השנים לגופים עסקיים שעיקר פעולתם מכוון לייצוא, ושהיגיון פעולתם קשור לאינטרסים ולשיקולים המצויים מחוץ למערכת הצבאית. יחד עם חוסר האיזון המבני שנוצר בתחום פיתוח האמל"ח, עם התחזקותו של משהב"ט על חשבון המטכ"ל, נוצרה מציאות שבה צה"ל שימש כפלטפורמה המקדמת את השיווק של התעשיות יותר מאשר זה המכוון את פיתוח היכולות הנדרשות לו באמצעותן.¹³

¹⁰ תופעה נוספת שגרם הפיצול הוא אובדן הידע המערכתי והאסטרטגי הייחודיים למטה הכללי, כיוון שחטיבת המבצעים עסקה בעיקר במבצעים השוטפים ובתכניות למבצעים עתידיים, והחטיבה האסטרטגית באג"ת נדרשה לתת מענה לממשק בין הדרג הצבאי למדיני.

¹¹ עד סוף שנות ה-60 נכללה באגף המטה הכללי (אג"ם) במטכ"ל מחלקת אמל"ח, עם הקמת מפא"ת במשרד הביטחון, בוטלה מחלקת אמל"ח באג"ם וחלק מתפקידיה הועברו ליחידת המו"פ שבמפא"ת. "תחום האמל"ח הוא התחום היחיד שבו אין גורם מטכ"לי מקצועי מול גורמי האמל"ח בזרועות". מבקר המדינה, פרק מערכת הביטחון, דו"ח שנתי 52א, (ירושלים 2001), 98.

¹² "העלייה בהיקף הפרויקטים העל-זרועיים והרב-זרועיים בשנים האחרונות ומרכזיותם של אלו בלחימה הצה"לית מחייבים להעלות רמת המעורבות המטכ"לית בהם ואת התאמת ההוראות לניהולם". דו"ח מבקר הפנים של צה"ל, בניין הכוח בתחום האמל"ח (צה"ל: מסמך פנימי, מרץ 2015).

¹³ ראו בעניין זה את מאמרו של ניסים חניה, עמית מחקר במרכז דדו, במאמרו "תמורות במערכת הפיתוח והייצור הביטחונית הישראלית ומידת התאמתה לעידן הנוכחי", מתוך בין הקטבים, גיליון 6, (צה"ל: מרכז דדו, ינואר 2016).

במהלך שנות ה-80 ולקראת תחילתן של שנות ה-90 התעצבה במפקדה הכללית התמונה הבאה: גוף מבצעים העוסק בעיקר בניהול המבצעים השוטפים, ובמקביל לו חטיבה אסטרטגית באג"ת שעיסוקה התמקד, יותר ויותר, בפאן האסטרטגי מדיני. בעקבות האצת תהליכי המו"מ לשלום בתחילת שנות ה-90, העמיקה החטיבה האסטרטגית את העיסוק בפן המדיני על חשבון הצבאי, ועניין זה אף קיבל ביטוי רשמי בעדכון הפק"א¹⁴ שלה. מגמות אלו הובילו לירידה בעיסוק של המטכ"ל בפיתוח ידע ברמות האסטרטגית-צבאית והאופרטיבית (מערכתית), אל מול צורך שהלך וגדל. בפן האמל"ח, איבד המטה הכללי את יכולתו להוביל ולכוון את התהליכים הטכנולוגיים שמרכזיותם ומשמעותם הלכו ועלו, ואילו בצד הדוקטרינרי נחלשה השפעת המטה הכללי עם פירוקה של מה"ד וחלוקת סמכויותיה בין חטיבת תוה"ד, המכללות הצבאיות והמפח"ש. במקביל להתרחשויות אלה, עבר המטה הכללי, באופן לא רשמי, ממטה מבוסס אג"ם (המודל הבריטי) למטה שטוח (מודל אמריקאי-צרפתי), מבלי שניתן מענה ממוסד לתפקיד ראש המטה המאפיין מבנה זה. שינויים אלה יצרו לאורך השנים מספר הטיות שאת סימניהן ניתן לזהות היטב בתהליכי בניין הכוח:

- ירידת מרכזיותו של המטכ"ל בתהליכי בניין הכוח והעברת מרכז הכובד לזרועות.¹⁵
- נטייה של המטכ"ל לעסוק בניהול המבצעים השוטפים ובה בעת עיסוק חסר גיבוש תשתית תפיסתית-אסטרטגית ואופרטיבית (מערכתית) לטווח הארוך.
- ירידת השפעתו של הגורם המבצעי על תהליכי בניין הכוח.
- ירידה בתיאום האופקי (אינטגרציה) בין האגפים והאנכי בינם לבין הזרועות.

¹⁴ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 52', 88.

¹⁵ במרבית תהליכי בניין הכוח בתחום האמל"ח מעורבות המטכ"ל נעשית בשלב האישור העקרוני, לאחר גיבוש ועיצוב הסופי של הצורך המבצעי ושל הפרויקט. לכן היכולת להשפיע, להכווין ולשנות מועטה. עניין זה רלוונטי מאד כאשר מדובר במענה אינטגרטיבי-רב זרועי.

- עליית השפעתם של גופי האמל"ח בתהליכי בניין הכוח, ובמקביל ירידת השפעתו של הגורם הדוקטרינרי-הדרכתי,¹⁶ וכתוצאה מכך, השלטת הטכנולוגיה על אומנות המלחמה.
 - עליית השפעתם של צורכי התעשיות הביטחוניות ואינטרסים חיצוניים נוספים על תהליכי בניין הכוח.
- ביטוייהן של הטיות אלה ניכרו היטב בתהליכי בניין הכוח שנעשו בעשורים האחרונים. משמעויותיהן היו מרחיקות לכת, בעיקר כאשר השתנו נתוני היסוד שעליהם הושתתה הדוקטרינה של שנות ה-50, וצה"ל נדרש לחשב מסלול מחדש ולהוביל מהלכים עמוקים, כדי לבנות את כוחו למול המציאות האסטרטגית והאופרטיבית החדשה שהתפתחה, כאמור, מאז תחילת שנות ה-80. במהלך השנים נעשו מספר ניסיונות להתאמות, אך אלו לא השיאו תרומה משמעותית לשיפור המצב. הנטייה הנוהגת ללכת בעיקר למהלכים מקומיים גרמה פעמים רבות להזזת הבעיה מנקודה לנקודה, תחת מתן פתרון כולל. לצה"ל חלחלה ההבנה כי שינויים מסדר גודל כזה דורשים אסטרטגיה ותפיסת הפעלה חדשות.¹⁷ בה בעת, היעדרן של מתודולוגיה סדורה לבניין הכוח, אמות מידה תורתיות, שפה מושגית מוסכמת ומשותפת¹⁸ וידע מפותח דיו בעולמות התוכן האסטרטגי והאופרטיבי, הובילו למתן מענה חלקי בלבד לבעיות שאותן מהלכים אלו באו לפתור.

תהליכי בניין הכוח - מראה מקום

ניתוח התפתחות תהליכי בניין הכוח בצה"ל ומשמעותן של ההטיות שנסקרו, מובילים למספר תובנות המשקפות את עיקרי הפערים בתהליכים אלה. מול

¹⁶ תהליך בניין הכוח בתחום האמל"ח מתקיים ללא תפיסה סדורה לבניין הכוח בצה"ל, עם מיעוט הוראות ועם תשתית תורתית חסרה. זאת בניגוד למרכזיותו של התהליך, למורכבותו ולהשפעתו. דו"ח מבקר הפנים, בניין הכוח בתחום האמל"ח.

¹⁷ "כאשר בתחילת שנת 1999 הנוחה הרמטכ"ל להכין את ספר אסטרטגיית צה"ל כבסיס לדרוש בתכנית צה"ל 2000 התברר, כי מתוצרי הגופים השונים שנטלו בכך חלק לא ניתן היה ליצור מוצר אינטגרטיבי ראוי. זאת מאחר שלכותבים לא היה מסד תיאורטי משותף מפותח המכיל מערכת של עקרונות, מושגים ומונחים משותפים בתחום האסטרטגי-צבאי שעודכנו באופן סדור ושיטתי לאורך השנים, ושל על בסיסם ניתן היה להכין את תוצר הידע המשותף הזה". מבקר המדינה, דו"ח שנת 2002, 88-89.

¹⁸ החוסר בתורת ארגון צה"ל הינו ליקוי יסודי ומתמשך לאור חשיבות תורה זו ובהתייחס לכך שחלפו כבר כ-13 שנים מאז פורסמה החוברת התורתית "עקרונות ארגון צה"ל". שם, 100.

אלה יובאו הכיוונים המרכזיים שאותם נדרש צה"ל לאמץ, בכדי ליצור משקל נגדי להטיות אלו ולאפשר תהליכי בניין כוח מאוזנים ומותאמים יותר. פער בפיתוח ידע מטכ"לי ברמת האסטרטגיה הצבאית והרמה האופרטיבית (מערכתית). פער זה הינו קריטי, מכיוון שתחומי ידע אלו הינם ייחודיים למטה הכללי, והתנוונותם לאורך השנים פוגעת ביכולתה של המפקדה הכללית לבנות את כוחו של צה"ל ולהפעילו. למעט המלתיים (המכון לחקר תורת המערכה) שזיהה נכון חלק מהבעיה (ברובד המערכתית) ושנתן לה מענה מסוים (אם כי שנוי במחלוקת), לא התקיימו בצה"ל תהליכים לפיתוח תחומי ידע אלו וגם לא להטמעתם באופן ממוסד במוסדות ההכשרה. זאת ועוד, אופן הפיתוח של הקצונה המבצעית, בעיקר ביבשה, הממוקד רובו בתפקידים בדרג הטקטי, יצר ברבות השנים מציאות שבה אנשי המבצעים במטכ"ל אינם עוסקים (כמעט) ברובד האסטרטגי והאופרטיבי, ואילו בקרב הקצינים העוסקים ברבדים אלה כמעט שאין בנמצא אנשי מבצעים מהיבשה. המבנה של צה"ל שלפיו המטה הכללי משמש גם כמטה של 'צבא היבשה'¹⁹ רק מעצים את המשמעות של פער זה.

פערים מהותיים באופן שבו מתבצעים תהליכי בניין הכוח בצה"ל, במיוחד במקומו של אמיץ ובמעמדו בתהליכים אלה ובכלל זה מקומו של הגורם התורתי (תוה"ד) ותפקידו.²⁰ היעדר ההובלה והסנכרון בולט במיוחד בנושאים מטכ"ליים או בכאלה המשלבים יותר מזרוע אחת. עניין זה חשוב במיוחד כיוון שתהליכי בניין הכוח נובעים מהאסטרטגיה הצבאית ומושפעים באופן מובהק מהרובד המערכתי שהם שני תחומי ידע ייחודיים למטכ"ל שלא התפתחו באופן ראוי לאורך השנים. רוב התהליכים נובעים מלמטה (מהזרועות) ומובלים על ידי גורמי האמל"ח.²¹ בזהירות הנדרשת אומר כי לא המטכ"ל הוא המכוון את הזרועות וכי לגופים התורתיים (במטכ"ל ובזרועות)

¹⁹ עד להקמת המפח"ש נשא המטה הכללי באחריות לבניין והפעלת הכוחות ביבשה. לאחר ההקמה, הועברו סמכויות המטה הכללי לבניין הכוח ביבשה למפח"ש, ומאוחר יותר, עם הקמת זרוע היבשה, הם הורחבו. אך סמכויות ההפעלה של כוחות היבשה נותרו במטה הכללי העושה זאת באמצעות הפיקודים המרחביים.

²⁰ "תוה"ד לא רלוונטיים לתהליכים, הם לא בליבה, גם לא בתהליכים רכים, והם אינם משולבים בערוץ בניין הכוח. הם סוג של שותף פיקטיבי שנוח לומר שהשתתף בדיון". מתוך פגישה שקיימתי עם קצין במטה הכללי.

²¹ על כך ניתן ללמוד לדוגמה מדו"ח מבקר המדינה על פרויקט צי"ד. מבקר המדינה, פרק המועצה לביטחון לאומי, (ירושלים 2006).

יש השפעה מועטה על תהליכי בניין הכוח. שני עניינים אלו הינם עקרוניים ומשפיעים באופן מהותי על בניין כוחו של צה"ל. ככלל קיימת נטייה לחפש פתרונות מתחת ליפנס הטכנולוגי או הארגוני, מבלי שמבוצע תחילה תהליך מעמיק לחקר הבעיה ומאפייניה,²² וללא גיבוש מקדים של רעיון מסדר אינטגרטיבי.²³

קיימים פערים מהותיים בהבנת המושג תפיסה ובשימושיה.²⁴ בשנים האחרונות יש אומנם שימוש גובר בתפיסות, אך ההבנה המשותפת באשר למהותן, לתכליתן ולאופן פיתוחן היא מועטה עד לא קיימת. בתחום בניין הכוח הכשל מובהק עוד יותר. ניכר כי ערוץ פיתוח התפיסות להפעלת הכוח וערוץ פיתוח בניין הכוח הם שני ערוצים מקבילים, וכי קיימת מעט מאד השפעה הדדית ביניהם. במתח הקיים בין ההשפעות האופרטיביות-מטכ"ליות לבין הטכנולוגיות-פרויקטאליות הזרועיות נוטים תהליכי בניין הכוח באופן מובהק לאחורונים. הפועל היוצא מכך הוא שבניין הכוח של צה"ל איננו נובע מרעיון מערכתי קוהרנטי, הוא חסר בסיס תפיסתי מוסכם וקצהו מצוי ברשימה ארוכה של יכולות ופרויקטים ללא רעיון מסדר.²⁵

הגוף הדוקטרינרי של צה"ל נתפס כגוף שאינו רלוונטי לתהליכי בניין הכוח, וממילא השפעתו על תהליכים אלו אינה רבה. אציין כי טובנה זו, המתקיימת במרחב המטה הכללי (גם אם היא אינה נאמרת מפורשות), הינה תוצר של תהליך ארוך ומתמשך שבו חל כרסום במעמדה, ביכולותיה ובתפוקותיה של חטיבת תוה"ד.

²² נוכחתי שתהליכים ארגוניים מקיפים שמבצע צה"ל היום כמו הקמת זרוע סייבר או איחוד אט"ל עם זרוע היבשה, יוצאים לדרך ללא בסיס תפיסתי-תורתי מסוכם ומאושר. בסיס זה אמור לסייע לענות לשאלות כגון, האם גוף הסייבר הוא זרוע? פיקוד? גוף מטה? מה הוא אופי הממשקים שלו עם הגופים (לדוגמא מחב"ם, מל"ת)? וכנגזרת מכך מהן תפקידיו וסמכויותיו של הזרוע או הגוף בשגרה, בחירום ובמלחמה.

²³ דו"ח מבקר המדינה להתמודדות עם איום המנהרות שפורסם לאחרונה ממחיש את העניין היטב בפרט: "אג"ת הוביל את "מפת הדרכים" לפיתוח המענה וחילק את המשימות בין הגופים, ללא רעיון מסדר שיכווין את מאמצי פיתוח היכולות למול האתגר החדש [...]. התפיסה שנכתבה לא תוקפה וממילא לא השפיעה על מאמצי בניין הכוח שהמשיכו (ועדיין ממשיכים) לחפש את הפיתרון הטכנולוגי לאיתור המנהרות". מבקר המדינה, פרק מערכת הביטחון, דו"ח שנתי 57, (ירושלים 2006).

²⁴ "אין תרבות של עיסוק בתפיסות ולא הבנה מהן ומה תפקידן". מתוך פגישה עם קצין בכיר במטכ"ל.

²⁵ קצין בכיר במטה הכללי טען בהקשר זה כי "תהליך בניין הכוח הוא מנותק הקשר ואיננו חלק מתהליך שלם".

בהמשך, גרם התהליך לחולשה כרונית של הציר האינטלקטואלי-הדוקטרינרי במטכ"ל ובצה"ל כולו, דווקא בשנים שבהן נדרשת עבודה מאומצת ומואצת לבנות מחדש את היסודות הללו למול המציאות המשתנה. כתיבתה של אסטרטגיית צה"ל ופרסומה כמסמך המהווה מצפן לפיתוח הכוח הצבאי, לארגונו ולאופן הפעלתו, מהווה בשורה חשובה. כוחו של נייר זה טמון בעיקר ביכולתו להראות כיוון ברור ולחולל לאורו דיונים דוקטרינריים הנדרשים לצורך התאמתו של צה"ל לאתגרים האסטרטגיים והמבצעיים שמזמנת לנו המציאות הנוכחית והעתידית. בה בעת, נייר זה כשלעצמו אינו מספק. כשם שלניווט נדרשת מפה בנוסף למצפן, וכמובן שנדרש ידע כיצד יש להשתמש בשניהם, כך נדרש לפתח ולחזק בצה"ל מנגנונים וידע שהתנוונו במהלך השנים. מתוך הניתוח עולים מספר נושאי יסוד המהווים את עמודי התווך שיש בחיזוקם ובביסוסם בכדי להשפיע על האיזון והחוזק של המבנה כולו:

- פיתוח הידע האסטרטגי-צבאי והמערכתי בצה"ל הן להפעלת הכוח והן לבניינו.
- חיזוק השפעתו של המטה הכללי ומיסודו כגוף המוביל בראשות הגוף המבצעי את תהליכי בניין הכוח.
- חיזוק התיאום והאינטגרציה בין התכנון למבצעים (אג"ת-אמ"ץ) ובינם לבין גופי המטה והזרועות.
- חיזוק השפעתם של הגופים הדוקטרינריים במטה הכללי ובזרועות והידוק הקשר בינם לבין מוסדות ההדרכה.
- פיתוח ידע, שפה משותפת וכלים לפיתוח ולבחינת תפיסות בכל הרמות.
- פיתוח מתודולוגיה, כלים ושפה משותפת לבניין הכוח של צה"ל.
- מתן מענה לפער הקיים במפקדה הכללית בתחום האמל"ח.

התפיסות ככלי לפיתוח ידע

אם אסכם את המאמר לשתי שאלות קצרות, הרי שהוא שואל: מהי הדרך הטובה ביותר לפתח ידע לרמה המטכ"לית? ואיך נדאג כי ידע זה ישפיע על בניין כוחו של צה"ל ועל אופן הפעלתו? הנחת היסוד שעליה נדרש להסכים

היא כי פיתוח ידע כזה וגיבושה של דוקטרינה חדשה המותאמת לאתגרי שדה הקרב הנוכחי והעתיד הינם חיוניים, כאמור, לצורך השגת המטרות האסטרטגיות של מדינת ישראל בכל מצבי היסוד ובכל עימות אפשרי.

במקום הזה עולה חשיבותן של התפיסות כהגדרתן הנכונה. חשוב להדגיש בהקשר זה כי החשיבה הצבאית מבוססת, ככלל, על תהליכי החשיבה האינטואיטיביים שכל אחד מאיתנו עושה גם בחייו הפרטיים: (1) הרעיון הכללי יקדים את התכנון הפרטני, (2) לרוב נבחר את הרעיון המועדף מתוך מספר רעיונות אפשריים להשגת המטרה, (3) ההיבט המשאבי יהיה דומיננטי רק בשלב מאוחר יותר של התכנון הפרטני. כך הוא כשבונים בית וכך הוא גם כשמתכננים חופשה בחו"ל. לפיכך, האתגר המרכזי של כל גוף הוא היכולת לשמר את ההיגיון של החשיבה האנושית האינטואיטיבית באמצעות מבנה ארגוני ותהליכים מותאמים. אפשר לנסות ולדמיין מה היה קורה אילו האדריכל שאיתו ישבנו שעות רבות בכדי לתרגם את רעיונותינו למודל של בית חלומותינו היה פועל במנותק מהמהנדס שערך את כתב הכמויות.

ככלל, פיתוח תפיסות הוא תהליך של פיתוח ידע שיסייע להתמודד עם בעיה נתונה או בעיה עתידית. התפיסה נועדה לגבש רעיון מרכזי להתמודדות עם האתגרים וכנגזרת מכך, להכווין את המאמצים באשר לפיתוח היכולות והתכניות המפורטות להפעלת הכוח ולבנינו. התפיסה שואלת מהי ה"בעיה" ובהמשך מפתחת גישה כללית להתמודדות עם "בעיה" זו.

תפיסה לא כותבים, אלא מפתחים. תפיסה צריכה להתפתח בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים ותוך קיום דיאלוג מתמיד עם הממונים. מסמך התפיסה שנכתב ושמואשר הוא התוצר של תהליך זה. תפיסה מהווה את הדרך המועדפת להתמודדות עקרונית עם הבעיה לאחר שנבחנו מספר חלופות. בשאלות עקרוניות, היא צריכה להיות תוצר של דיונים של פורום חברי המטכ"ל ולעיתים אף של דיונים עם הדרג המדיני.

ככלל, תפיסה צריכה להתפתח ב"אוויר הפתוח", תוך שיתוף ממלאי תפקידים רבים מדיסציפלינות שונות ככל הניתן. פעמים רבות, הנטייה לקבוע לתפיסות סווג בטחוני מעקרת את רעיון הדיון חוצה הגופים והמדרגים. הבנה מעמיקה של הרעיונות והמשמעויות המשותפת לכלל הגורמים בתהליך היא יסוד הכרחי לצורך פיתוחם של הרעיונות, בהמשך, לכדי תכניות.

כל גוף אחראי לפתח תפיסות בתחום סמכותו, כך גם המטה הכללי. תחומי הידע הייחודים למטה הכללי גוזרים שלושה סוגי תפיסות, אותן רק הוא יכול לפתח:

- תפיסות על זרועיות הנוגעות בעיקר לפעולתו של המטה הכללי או בשיתוף הפעולה בין צה"ל לבין ארגונים אחרים.
- תפיסות רב זרועיות הנוגעות לנושאים המשלבים שתי זרועות או יותר.
- תפיסות תחומיות חוצות זרועות.

סיכום ומבט לעתיד

צה"ל נמצא מזה מספר שנים בצומת דרכים שבהן הוא מתלבט בין גישות שונות להפעלת הכוח, ללא הכרעה ברורה לאן פניו מועדות. מאז מלחמת לבנון השנייה (2006) ועבור בכל המבצעים ברצועת עזה, קיימת הבנה המשותפת לצה"ל ולחברה הישראלית שלא לתוצאות אלה אנו מצפים. לרבים ברור שמתבקש שינוי, אבל הדעות על מהותו חלוקות בתוך המערכת ומחוץ לה. אין ספק שהסביבה שבה אנחנו פועלים השתנתה ללא הכר בשלושת העשורים האחרונים. מחד גיסא, הדוקטרינה ששימשה את צה"ל בעבר למול צבאות ערב, אינה רלוונטית עוד. מאידך גיסא, התקוות שפיתוח עליונות טכנולוגית, בעיקר אווירית ומודיעינית, יביאו את ההישג המצופה אינן מתגשמות, וניכר כי גם השקעה מסיבית נוספת בהן לא תיתן את המענה. כושרם וכשירויותיהם של כוחות היבשה, שנותרו מאחור, הלכו וירדו ואגב כך הפכו רלוונטיים פחות ופחות. בתחום פיתוח הידע, צה"ל מבין היטב שנדרש לפתח ידע רלוונטי שיעמוד בבסיס בניין הכוח והפעלתו, אך יחד עם זאת הוא מצוי כבר שנים רבות בין גוף תורתי שאינו מצליח לספק את הצרכים לבין שיח אינטלקטואלי שאיננו מכיר בתורה.

מעמדם ותפקויותיהם של גופי התורה בצה"ל רחוקים מהנדרש, בעיקר בעידן של תמורות ושינויים. בניגוד לשוק האזרחי שבו הידע יכול להתפתח באקדמיה או בשדות הפיתוח והפעולה העסקיים, לצה"ל אין ברירה אלא לפתח את הידע בעצמו ולהטמיעו. התנוונותה של הזרוע האינטלקטואלית של צה"ל גרמה לכך שהיא איננה נותנת תוצרים רלוונטיים כבר שנים רבות. היא

איננה שותפה לתהליכים המרכזיים וממילא גם אינה משפיעה עליהם, עד כדי העלאת השאלה הנדרשת: אז למה צריך את זה בכלל? כל זה אינו מפריע לערוץ בניין הכוח לפעול בציר נפרד בעיקר מתוך אוריינטציה והשפעות טכנולוגיות. פרויקטים בהיקפים נרחבים נובטים ומשעבדים כספים רבים לשנים רבות, ללא סדר עדיפויות הנובע מתפיסות מבצעיות, ומבלי שיש למפקדה הכללית יכולת אמתית להכווין.

כתיבתה של אסטרטגיית צה"ל ופרסומה הייתה, כאמור, צעד הכרחי ראשון, אך הוא כשלעצמו אינו מספק. צה"ל צריך להוביל בנוסף 3 מהלכים עמוקים:

- נדרש לפתח דוקטרינה חדשה, בדומה לאופן ולהיקף שנעשה בשנות ה-50. דוקטרינה שיהיה ביכולתה לממש את הרעיונות האסטרטגיים המעצבים.
- נדרש לחבר את ציר הפעלת הכוח – הציר המבצעי – לציר בניין הכוח ולפתח מנגנונים להכוונת ציר זה.
- נדרש לוודא שהדוקטרינה תהייה שלטנית על הטכנולוגיה בהגדרת הצרכים המבצעיים, בהכוונת הפיתוח של מערכות חדשות ובהחלטות להצטיידות בטכנולוגיות קיימות.

חיזוק הציר הדוקטרינרי-אינטלקטואלי²⁶ בצה"ל הינו צורך אסטרטגי חיוני מן המעלה הראשונה. זהו הגורם הבודד החשוב ביותר שניצב בראשית הצירים. איכותה של המחשבה הצבאית בצה"ל בשנות החמישים והשישים היוותה את הגורם המרכזי שאפשר לצה"ל לנצח את המלחמות ולבצר את קיומה של מדינת ישראל במרחב, על אף החולשות והתורפות הרבות האחרות שמהן הוא סבל. המלחמות ההן לא היו פשוטות יותר ובוודאי שלא קלות יותר, אלא שצה"ל הגיע אליהן עם בסיס דוקטרינרי מוצק שביטא היטב את הרעיונות האסטרטגיים ועם מוכנות גבוהה שנשענה על תהליכי בניין כוח תואמים.

²⁶ אחד הכשלים המרכזיים ביכולת לפתח ציר זה נובע מהעובדה שאין בנמצא מנגנון התקשרות המאפשר לשמר בצה"ל ולפתח את הידע והמומחיות הייחודים שנרכשו בתחום זה. המקצוע הצבאי אינו מוכר על ידי מוסדות האקדמיה ואף לא על ידי מוסדותיו של צה"ל עצמו. ההבנה וההכרה שמומחי דוקטרינה צבאית, כמוהם כמומחים בכל אקדמיה מחייבת לגבש קריטריונים, אמות מידה ומסלולי התפתחות וקידום למקצוע ייחודי זה.

את הידע המטכ"לי-האסטרטגי והמערכתי, לא ניתן לפתח בזרועות או בפיקודים. המטה הכללי הוא הגורם היחיד שיש ביכולתו להוביל את פיתוח הידע המטכ"לי שהוא ייחודי רק לו, באמצעות דיונים דוקטריניים וקבלת החלטות בנושאי ליבה. התשובות לשאלות אודות מטרות המלחמה, אופן הפעלת הכוחות להשגת המטרות האסטרטגיות ובהמשך, אופן בניית העוצמה הצבאית והכנתה, הן עמודי התווך וראשית הצירים של כל תפיסה דוקטרינרית שאותה יכול ונדרש לעצב רק המטכ"ל.

בנוסף, נדרש צה"ל לחבר בין ציר פיתוח הידע לבין מוסדות ההכשרה והאימונים. "התו"ל הינו מה שאתה מלמד" נהג לומר גנרל דון סטארי שעמד בראש ה-TRADOC והוביל את השינוי העמוק שעשה צבא ארה"ב בין מלחמת וייטנאם למלחמת המפרץ. הוא עמד על כך שאלו שכותבים את התו"ל יהיו אלה שמדריכים ומלמדים אותו במוסדות ההכשרה. הטמעת התו"ל והמחשבה הצבאית באמצעות ההכשרות ופיתוחו של דור מפקדים שניחנו בסקרנות אינטלקטואלית ובהבנה מקצועית עמוקה, היא זאת הדוחפת מעלה את רף המקצועיות ואת איכותה של המחשבה הצבאית בצה"ל כולו. מפקדים אלו, בתורם, ישפיעו על האפקטיביות של הפעלת הכוח בשדה הקרב ועל היכולת לבנות את הכוחות ולהכינם לקראת אתגרי המחר.

באשר לתהליך בניין הכוח, הוא לעולם חייב לצאת (כמו כל פרויקט) מנקודת המבט של המשתמש, שהוא הגורם המבצעי. דומיננטיות המבצעים הינה עקרון יסוד הנובע מהעובדה שצבא נועד לניהול מבצעי לחימה ולכן הכל בצבא מעוצב על ידי אופן השגת מטרות המלחמה, ונובע מהם. "כל השאר, פיתוח יכולת הלחימה, ארגון הכוח ואימונים, חייבים להתבסס על תורת הלחימה (דוקטרינה) ולהיות מונחים על ידה".²⁷

צעד הכרחי נוסף הוא חיזוק האינטגרציה בין אמ"ץ, אג"ת ומפא"ת בכל הקשור לתהליכי בניין הכוח. התפרקות האג"ם מחייבת ליצור מנגנון חליפי שבו ייקבעו סדרי העדיפויות ויתואמו המאמצים השונים לבניין הכוח. הראיה המטכ"לית חייבת להיות דומיננטית בהכוונת תהליכי בניין הכוח מראשיתם, בעיקר כאשר מדובר ביכולות שביצירתן מעורבת יותר מזרוע אחת.

²⁷ מתוך סקירת הספר PRESS ON, כתבים נבחרים של הגנרל דון סטארי (General Donn A. Starry) שנכתבה על ידי אל"ם מילי בני מיכלסון, נדלה מ-goo.gl/sy9w9s

ואחרון, השיח עם הדרג המדיני. במרחב הציבורי השתרשה הבנה שגויה שלפיה כאילו תפקידו של הדרג המדיני הוא לתת תקציב ותנאים ותפקידו של הצבא לנצח. המטה הכללי של צה"ל, כהגדרתו, הוא המטה של הפיקוד העליון שהוא הממשלה. מכאן, מי שעושה את עבודת המטה בעניינים צבאיים ואחראי להניח את המצע לדיונים עם הדרג המדיני הוא המטכ"ל, וזהו גם סגנון השיח שהתקיים בשנות ה-50. ניירות המטה שנכתבו על ידי רמ"חי התכנון שלום עשת ובהמשך יובל נאמן, חרגו בהרבה מהיבטים צבאיים גרידא, מכיוון שההבנה המשותפת שהתקיימה בצה"ל ובממשלה הייתה כי פוטנציאל העוצמה הצבאית הכוללת נמצא אמנם בחלקו הגדול במרחב האזרחי, אבל רק מי שאמון על מימוש המענה לאיומים יכול לראות, מכוח זה, את האופן שבו ראוי לעשות שימוש נכון בפוטנציאל זה.

מן העבר האחר, רוב צבאות העולם עברו ועוברים רפורמות או שינויים עמוקים כתוצאה מהחלטה של הדרג האזרחי. המציאות הייחודית המתקיימת במדינת ישראל והמעמד המיוחד לו זוכה צה"ל, מטילים את מלוא כובד האחריות לכך על כתפיהם של חברי המטה הכללי. בהקשר זה, אסטרטגיית צה"ל שנכתבה לאחרונה לא רק שאינה חורגת לתוך מרחב הסמכות האזרחי, אלא שהיא מבטאת בדיוק את מימוש אחריותו של המטה הכללי שהיא להניח בפני הדרג המדיני מצע לדיון על התכלית ועל אופן הפעלתו של הצבא, כחלק ממאמצי הביטחון הלאומי. אבל בכך לא די. מסמך האסטרטגיה הוא מסמך רעיוני, ומבחנו העיקרי של צה"ל יהיה ביכולת לתת לו פרשנות וביטוי מעשי באמצעותם של תהליכי בניין הכוח. המסמך מהווה הזדמנות נדירה כמו גם אתגר עצום שייבחן ביכולת לקשור בין תיאוריה למעשה, בין רעיונות אסטרטגיים לבין פיתוח יכולותיו של צה"ל ואופן הפעלתו מול האתגרים המורכבים העומדים לפתחנו.

רשימת מקורות

- אמ"ץ – תוה"ד. המילון למונחי תו"ל. 2007.
- אמ"ץ – תוה"ד. אסטרטגיית צה"ל. יולי 2013.
- אמ"ץ – תוה"ד. אסטרטגיית צה"ל. יולי 2015.
- אוסטפלד, זהבה. צבא נולד, הוצאת משרד הבטחון, 1994.
- אלרון, זאב. לקראת הסיבוב השני. הוצאת משרד הבטחון, ינואר 2016.
- דו"ח מבקר צה"ל. בניין הכוח בתחום האמל"ח. מסמך פנימי, מרץ 2015.
- זיגדון, יעקב. עיונים בבניין הכוח הצבאי, הוצאת צה"ל – המכללה הבין זרועית לפיקוד ולמטה הכללי, 2004.
- חניה, נסים. "תמורות במערכת הפיתוח והייצור הביטחונית הישראלית ומידת התאמתה לעידן הנוכחי". מתוך בין הקטבים, גיליון 6, צה"ל: מרכז דדו, ינואר 2016.
- טל, ישראל. ביטחון לאומי – מעטים מול רבים. תל אביב: הוצאת דביר, 1988.
- מבקר המדינה. פרק המועצה לביטחון לאומי. 2006.
- מבקר המדינה, פרק מערכת הביטחון. דו"ח שנתי 257. ירושלים 2006.
- מבקר המדינה, פרק מערכת הביטחון. דו"ח שנתי 252א. ירושלים 2001.
- מבקר המערכת. בסיס תפיסתי – תורתי לגיבוש התר"ש. מאי 2015.
- צה"ל, אג"ת. תר"ש גדעון הנחיות לתכנון, (מסמך פנימי), 2015.
- שגב, צחי. "בחינת מבנה וארגון המטה הכללי של צה"ל בראי העימותים המשתנים ולאור אתגרי העתיד". עבודת גמר במב"ל.