1 בינואר 2018

י"ד בטבת תשע"ח

**פו"ם אפק מחזור ל"ו - תרגיל אפק**

**חברי הצוות:**

קרן מוריץ - כהן - צוות 4

שרית כהן - צוות 5

מתן אור - צוות 4

**נושא העבודה:**

בחינת אפקטיביות המבנה והארגון של היבשה בצה"ל לאור השינויים במרחב ולאור אסטרטגיית צה"ל ותר"ש גדעון

**פרק א' - הגדרת הבעיה**

עם הקמתה של מדינת ישראל, הוקם צה"ל במבנה המחולק לפיקודים מרחביים, אשר לצדם חיל האוויר וחיל הים. ככל שגדל הצבא והתבגר התפתחו חיל האוויר והים כזרועות עצמאיות העוסקות בבניין כוח והפעלתו בסגירות מלאה. המטכ"ל שימש כמפקדה עליונה ליבשה ועסק בבניין הכוח, והפעלתו באמצעות הפיקודים המרחביים. החל משנות השמונים הועצם הצורך בשינוי, והוקמה מפקדה ראשית נוספת העוסקת רק בבניין הכוח ביבשה. כיום להבנתנו, מתקיימת חפיפה בבניין הכוח ביבשה בצה"ל בין המטכ"ל לזרוע היבשה ולפיקודים המרחביים. המטה הכללי משמש למעשה מפקדת על לכוחות היבשה. זרוע היבשה משמשת מפקדה לבניין הכוח ביבשה בלבד, ובפיקודים המרחביים מתבצעים תהליכים רבים של בניין כוח לצד הפעלת הכוח היבשתי. בעוד שזרוע האוויר והים מתנהלות כזרועות סגורות לכל דבר ועניין וממשות את בניין הכוח והפעלתו בתוך הזרוע. זרוע היבשה ממשיכה להתנהל בחפיפות; הפעלת הכוח כולה בידי הפיקודים המרחביים והמטכ"ל ובבניין הכוח יש לזרוע היבשה שותפים רבים במטכ"ל ובפיקודים המרחביים. למצב זה מספר השלכות בעיתיות: ראשית, מדובר בחוסר מיצוי נכון של המשאבים. מתקיימת כפילות בעבודת מטה, בכוח אדם ובאמצעים הן בין זרוע היבשה לפיקודים המרחביים והן בין זרוע היבשה למטה הכללי. שנית, בהינתן מצב שבו יש מובילים רבים לזרוע היבשה בצה"ל קיים קושי אובייקטיבי בקיום תהליכים ארוכי טווח היכולים להביא לשיפור משמעותי של האפקטיביות המבצעית. בעידן שבו משאבי ההתעצמות מצומצמים, מציאות זו עשויה להביא לפגיעה משמעותית בהתפתחות היבשה בצה"ל. מניתוח שורשי הבעיה ניתן ללמוד שבארגונים גדולים בעלי מטות רבים, טבעי שמתקיימות חפיפות מסוימות בין בעלי תפקידים ובין תחומי אחריות מקבילים. יחד עם זאת, במקרה של זרוע היבשה, החפיפות הן כה רבות עד כדי כך שקשה לזהות את המקומות בהם הן אינן מתקיימות. מציאות זו פוגעת באפקטיביות המבצעית של זרוע היבשה וביכולת לעצב אסטרטגיה לבניין הכוח בה. ניכר כי המודעות לבעיה קיימת מזה שנים רבות, ובמהלכן היו לא מעט ניסיונות לשנות מציאות זו. גם מיזוג מז"י - אט"ל שבוצע באחרונה, יש בו ניסיון לפתור חלק מהבעיה המוזכרת. אולם, נראה כי הפתרונות הם מקומיים ונקודתיים, ולא ניתן מענה לשורש הבעיה. במפגשים שקיימנו עם גורמים שונים בעלי ניסיון רב בעבודה בסביבת היבשה הזדקקו שלוש בעיות שורשיות;

1. תרבות ארגונית, או היעדרה של תרבות ארגונית ניהולית בזרוע היבשה.
2. היעדר אסטרטגיה לזרוע היבשה.
3. המרחב המטושטש בין הזרוע לפיקודי ולמטכ"ל.

בעבודה זו לא נוכל לתת מענה לתרבות הארגונית ולאסטרטגיה הזרועית, אלה תהליכים שצריכים להוסיף ולהתקיים. אנו נתייחס למבנה הארגוני הבעייתי ונצביע על שלוש חלופות רדיקאליות לשינוי מהותי של המציאות. חלופות אלו יוכלו לאתגר את החשיבה של העוסקים בבניין הכוח היבשה בצה"ל.

**פרק ב' - השוואה לצבאות זרים**

בצבאות העולם מתקיימים מודלים שונים לבניין הכוח והפעלתו. מאפיין מרכזי של צבאות העולם המערבי במאה העשרים ואחת, הוא הפעלת הכוח באמצעות קואליציה. יש לכך השפעה ישירה, כמובן על אופן בניין הכוח ועל המבנה והארגון של הצבא. צה"ל בהגדרה הוא המגן הבלעדי על מדינת ישראל, ואינו שותף בקואליציות צבאיות בינלאומיות, ועל כן קיים שוני אינהרנטי כבר בנקודת המוצא. יחד עם זאת, ניתן בהחלט להשתמש במודלים של צבאות זרים כהשראה לאופן בו יש לחשוב על צה"ל לקראת אתגרי העתיד.

**צבא ארה"ב -** הצבא האמריקאי הוא ככל הנראה הצבא הגדול והחזק בעולם. קיים שוני רב בין צה"ל לצבא האמריקאי בעיקר בהיבטים של הגודל, ובכל זאת, צה"ל מרבה להשתמש באמל"ח, בתורות ובתפיסות אמריקאיות. יתר על כן, צה"ל חולק ערכים ותרבות דומה עם הצבא האמריקאי ומכאן יש מקום להשוואה בזהירות המתבקשת. הצבא האמריקאי בנוי ממטכ"ל האחראי על תכנון ותאום ברמה האסטרטגית, אך אינו מופקד על הפעלת הכוח ובניינו. זרועות (יבשה, אויר, ים) האחראיות באופן מלא על בניין הכוח ועל עיצוב האסטרטגיה הזרועית. פיקודים מרחביים האחראים על הפעלת הכוח המשולב מקצה לקצה, ונושאים באחריות לניהול המערכה בגזרתם מול הדרג המדיני. הקמת זרוע היבשה בצה"ל, הייתה למעשה ניסיון לבנות מודל הדומה ל- Army האמריקאי, ושונה בתכלית משתי הזרועות האחרות של צה"ל - האוויר והים. ההבדל המהותי ביישום מתחלק לשניים: בחלק הראשון, זרוע היבשה לא מקבלת מהמטכ"ל חופש פעולה מלא לבניין הכוח ביבשה בצה"ל, בשונה מהמקובל בארה"ב. המטכ"ל מעורב עד לפרטים הקטנים בעיצוב האסטרטגיה, בתכנון ובחלוקת המשאבים. בחלק השני, הפיקודים המרחביים תופסים עצמם כרלוונטיים יותר מזרוע היבשה, ועל כן כל פיקוד דואג לקיים תהליך מלא של בניין כוח לכוחותיו. בארה"ב התרבות המוסדית מאפשרת קיום תהליך של בניין כוח במקום אחד ותהליך של הפעלת כוח במקום אחר, מבלי שזה יכנס לנעליו של זה.

**צבא הודו -** הצבא ההודי בנוי מזרועות הפועלות כסוכנויות ביטחון עצמאיות לכל דבר ועניין ומפיקודים מרחביים הכפופים להם. לאחרונה, החלו לקום בצבא ההודי גם מספר גופים מטכ"ליים העוסקים בתאום ובתכנון, אך בשלב זה השפעתם על המערכה מועטה. מפקד זרוע היבשה האחראי על בניין הכוח והפעלתו בצבא ההודי, הוא מפקדם הישיר של ארבעת מפקדי הפיקודים המרחביים היבשתיים. ישנם פיקודים מרחביים גם לאוויר וגם לים, ואין חפיפה בגבולות הגזרה שבין הפיקודים השונים. תאום בין הזרועות מבוצע באמצעות קציני קישור ונספחים. למשל: במפקדת פיקוד צפון מערב של זרוע היבשה יושב נספח מפיקוד צפון מערב של חיל האוויר האמון על התאום בהפעלת הכוח. זהות הרמטכ"ל נקבעת בשיטת הסיניוריטי, מפקד הזרוע הוותיק ביותר משמש גם כראש המטה הכללי. מודל הצבא ההודי הוא למעשה מודל של שלוש צבאות המקיימים ביניהם יחסים של שיתוף פעולה ועזרה הדדית. מבנה זה מאפשר קשר ישיר ובלתי אמצעי של בונה הכוח ומפעיליו בכל זרוע.

**צבא ירדן -** צבא ירדן דומה לצה"ל בהביטי הגודל, השטחים והאיומים העומדים לפתחו. בעבר, מפקד משמר הגבול הירדני, היה אחראי לכל הפעילות הנעשית בגבולות; מול ישראל, סוריה, עיראק וערב הסעודית. לצבא הירדני היו גם מפקדי פיקודים מרחביים, אלו לא עסקו בבט"ש אלא בבניין הכוח ובאופרטיבי תחת המטה הכללי. בשנים האחרונות, לאור התגברות האיומים בגבולות, קיבלו מפקדי הפיקודים את האחריות על הביטחון בגבולות והוכפפו להם יחידות ממשמר הגבול. נראה שבירדן התקיים תהליך הפוך ממה שקרה בצה"ל וזאת משום שבעבר האיום המרכזי לא היה מצוי בגבולות, ומשהשתנתה המציאות משתנה גם הארגון.

**פרק ג' - ניתוח חלופה 1; הקמת מפקדת זרוע יבשה לבניין הכוח והפעלתו**

**עיקרי החלופה המוצעת:**

סגירת הפיקודים המרחביים ובמקומם הקמת מפקדת בט"ש אחת שתפקד על כלל אוגדות הבט"ש תחת הרמטכ"ל ובהכוונת ראש אמ"ץ.

הקמת 3 / 4 גייסות במקום הפיקודים המרחביים תחת פיקודו של מפקד זרוע היבשה. כאשר כל גיס אמון על זירת לחימה מוגדרת. תחת הגייסות יוכפפו שאר האוגדות בצה"ל, כל אוגדה על פי השיוך הזרתי שלה. כל גיס יתמחה בזירת מלחמה מוגדרת ובחירום יוכפף ישירות לרמטכ"ל כמפקד המערכה. הגייסות יעסקו בבניין הכוח ובמכונות אופרטיבית.

הגייסות ישויכו לגזרות על פי תרחיש הייחוס ובהתאם לאסטרטגיית צה"ל.

העתקת מערכים התומכים את זרוע היבשה בלבד מהמטכ"ל לזרוע היבשה וצמצום משמעותי של המטה הכללי.

הגדרת מפקד זרוע היבשה כמפקד בניין הכוח והפעלתו ביבשה (מפקד התמרון).

**ניתוח החלופה על פי ששת אבני בניין הכוח:**

**תפיסה ותורה -** חלופה זו תעשה הסדרה תורתית לכל נושא התמרון. מפקד זרוע היבשה יהיה האחראי הבלעדי והישיר לנושא התמרון ויוכל לקיים הסדרה תורתית ותפיסתית לנושא זה. בנוסף, יוכל מפקד הזרוע לעצב גישה אסטרטגית חדשה לתמרון בצה"ל בהתאם לאיומים ובהקשרי תר"ש גדעון ואסטרטגיית צה"ל.

**ארגון -** נראה כי בהביטי בניין הכוח הארגון יהיה יעיל וסדור, אולם בהביטי הפעלת הכוח, עלול הארגון המוצע להקשות על הפעלת הכוח בבט"ש, וכן על החיכוך הגזרתי שלא יתקיים בין הגיס לגזרה עליה הוא אמון. תידרש העמקה במציאת פתרונות חלופיים לשני החסרונות האלו.

**כוח אדם -** המודל המוצע יכול להביא להתייעלות של ממש בכוח אדם, הן בהיבטים של צמצום כוח האדם במפקדות הראשיות, והן בהיבטים של ייעול עבודת כוח האדם העוסק בהליכי בניין הכוח ביבשה. בנוסף, זהות הפרט עם יחידתו ומשימתה תהיה יותר קוהרנטית.

**אמל"ח -** פיתוח האמל"ח והליך ההצטיידות ישופרו באופן משמעותי. חיל האויר יוכל לשמש כמודל לתכנון רב שנתי של פיתוח, רכש והצטיידות על פי צרכי השטח ועם מעט מנגנונים מסורבלים. כל ההחלטות יוכלו להתקבל במעגלים קצרים במעורבות מינימלית של המטה הכללי.

**תשתיות -** החלופה המוצעת אינה נוגעת באופן ישיר לתשתיות, אולם ברור שהקמה וסגירה של מפקדות תחייב גם הקמה או התאמה של תשתיות. ברור שתידרש העמקה בתוכנית תשתיות אשר תתמוך בחלופה זו, תכנית זו תוכל להיפרס על פני מספר שנים שכן ניתן יהיה בשלבים הראשונים להשתמש בתשתיות הקיימות. יש לראות את השינוי כהזדמנות לבחינת כלל התשתיות ביבשה שבחלקם אינן הולמות את הצרכים המבצעיים.

**אימונים והכשרות -** גולת הכותרת, בעוד כיום חלק ניכר מהאימונים מובל בפיקודים המרחביים, על פי מודל זה יהיה חיבור טוב יותר של הזרוע לאימונים. המציאות בו הפיקודים בתוך הזרוע תקרין גם על איכות ההכשרות שיהיו מותאמות ומחוברות יותר לצרכי השטח.

**פרק ד' - ניתוח חלופה 2; סגירת מפקדת זרוע היבשה והעברת סמכויות בניין הכוח למטכ"ל**

**פרק ה' - ניתוח חלופה 3; חשיבה אחרת על זרוע היבשה כגוף הבונה אסטרטגיה לבניין הכוח**

**החלופה השלישית נולדה כתוצאה מניתוח נוסף של הבעיה וניסיון להסתכל עליה בצורה מעט אחרת: ניתוח שטחי החפיפה בין הפיקוד המרחבי לזרוע והמתח הנוצר שם מחד, לעומת פערים בתפקוד הזרוע כלפי המטכ"ל מנגד. בחפיפה שבין הזרוע לפיקוד נראה כי הן הזרוע והן הפקמ"ר עוסקים בהתמודדות עם בעיות בטווח הקצר והבינוני. החיכוך נוצר הן בשל העובדה כי שני הפיקודים עוסקים באותו נושא והן בגלל הפער בין מידיות הפתרון הנדרשת ע"י הפקמ"ר לעומת הבירוקרטיה המחויבת ע"י הזרוע.**

**לצד חיכוך זה נותר פער בטיפול בטווח הארוך- זרוע היבשה העסוקה בניסיון לתת מענה לצרכי הפקמ"רים לא מגבשת אסטרטגיה לבניין הכוח מול המטכ"ל ומשאירה 'שטח מת' המחזק את עיסוק המטכ"ל ביבשה. תוכנית יבשה באופק הינה דוגמה טובה לניסיון כזה מצד הזרוע- לשים תכנון אסטרטגי של בניין הכוח, אולם הפער בין התפיסה לתוכניות למימושה הינו כה גדול וככל הנראה נובע מכך שגופי הביצוע של הזרוע עדיין שקועים עד צוואר בניסיון לתת מענה ל'כאן ולעכשיו' במקום להתפנות לחלוטין לעיסוק במימוש תוכנית זו.**

**על מנת לשנות מצב זה אין צורך בשינוי המבנה הארגוני אלא בשינוי התרבות הארגונית, נקודת הייחוס של הזרוע אל מול הפקמ"רים והמטכ"ל והסתכלות מחודשת על שטחי החפיפה בין הגופים. לשם כך נדרש לתת לפקמ"רים יכולות עצמאיות למענה מקומי לצרכים מידיים- לדוגמה, הפקמ"ר יוכל לרכוש באופן עצמאי מוצרי מדף. יתר על כן- הזרוע לא תוכל לרכוש שום מוצר מדף קיים אלא תידרש לדמ"צ מוצרים חדשים וללוות את תהליך הפיתוח שלהם. בדרך זו הפיקוד יקבל מענה לצורך שלו והזרוע תתפנה מעיסוק ברכש מוצרים קיימים ומהקשר האינטנסיבי הקיים בינה לבין התעשיות.**

**ניתוח החלופה עפ"י אבני בניין הכוח-**

**ארגון ותקינה- צמצום גופי הזרוע העוסקים במענה המיידי לפקמ"רים ומיקודם בבניין כוח לטווח הארוך- בדגש על חטכ"א ואמל"ח- והקמת גופים ממוקדים ועצמאיים בפקמ"רים לטובת הטיפול בצרכים מידיים.**

**אמל"ח- שינוי יעוד מחקת אמל"ח והפיכתה ממחלקה טקטית למחלקה אסטרטגית. שינוי המיקוד בממשק עם התעשיות למיקוד בממשק עם מפא"ת. ביטול היכולת של הזרוע לרכוש מוצרי מדף והקמת גופי אמל"ח קטנים וממוקדים בפקמ"רים.**

**תשתיות-**

**הכשרות ואימונים- שימור אחריות הזרוע על ההכשרות והאימונים של כלל כוחות היבשה. מיקוד ההכשרות בכשירויות פרט בסיסיות בלבד.**

**תו"ל- שימור המצב הקיים מבחינת אחריות, הקמת מחלקת תו"ל לטובת כתבת תו"ל מותאם לתפיסות המבצעיות המתגבשות באסטרטגיה הזרועית.**

**כוח אדם-**