

צבא ההגנה לישראל

פעולות הביקורת

באגף התכנון (אג"ת) של האג"ם במטה הכללי נבדקו סוגיות מרכזיות הנוגעות לארגונו ולפעילותו של האגף, ובהן: מידת האיזון במימוש תפקידו של האגף כאגף התכנון הצבאי וכגוף תכנון עבור משרד הביטחון; שילובו במסגרת האג"ם במטה הכללי; ותפקודו כגוף מטה מטכ"לי בין-זרועי בעקבות הקמת זרוע היבשה לבניין הכוח. עוד נבדקו סוגיות בהקשר לארגונו הפנימי של האגף, תפקודו בשעת חירום, סדרי ניהולו, מימוש תפקידיו בתחומי אחריותו המקצועית, ותרומתו הייחודית בנושאים שבאחריותו. הביקורת נערכה בארבעת גופי המשנה של אגף התכנון - החטיבה לתכנון אסטרטגי, מחלקת התכנון, מחלקת הארגון והמרכז לניתוח מערכות (מנת"ם).

נערכה ביקורת על הטיפול בסיכונים הבריאותיים הנובעים מחשיפה לקרינה אלקטרומגנטית בלתי מייננת בצה"ל. נבדקו בעיקר: יישום הוראות, נהלים ופעילות הסברה בזרועות ובחילות, שתכליתם להגן על חיילים מחשיפת יתר לקרינה אלקטרומגנטית בלתי מייננת; מבנה וארגון גופי הרפואה התעסוקתית העוסקים בנושא, יחסי הגומלין ביניהם ומידת הפיקוח והמעקב שלהם על הפעילות המתקיימת בצה"ל למניעה של חשיפת חיילים לקרינה זו. הביקורת נערכה בעיקר במפקדת קצין הרפואה הראשי; בחיל האוויר; בחיל הים; במפקדת קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי; וביחידת ההאזנה המרכזית של חיל המודיעין.

נבדק מערך סילוק הפצצות בזרועות היבשה והאוויר. הביקורת נערכה ביחידה הנדסית למשימות מיוחדות, הכפופה למפקדת קצין ההנדסה הראשי; בחיל האוויר; במפקדת פיקוד הצפון; במפקדת פיקוד הדרום; ובמפקדת פיקוד העורף. בדיקות השלמה נעשו במפקדת זרוע היבשה לבניין הכוח ובאגף המיבצעים שבמטה הכללי.

בבית הספר למפקדי כיתות (מ"כים) ולמקצועות הח"יר נבדקו בעיקר המבנה הארגוני ומצבת כוח האדם של בית הספר בהשוואה לפקודת הארגון ולתקן כוח האדם שלו; קיום תיקי קורס לקורסים השונים וסדרי אישורם; סדרי התכנון והביצוע של קורסי מ"כים ח"יר; וניצול משאבים לביצוע ההכשרות, ובעיקר תחמושת. בדיקות השלמה נעשו בעיקר במפקדת קצין הח"יר והצנחנים הראשי ובמפקדת זרוע היבשה לבניין הכוח.

בנושא מניעת השימוש בסמים בצה"ל נבדקו הפעולות הנעשות בתחומי ההסברה, המניעה, האכיפה והענישה. כמו כן, נבדקו מדיניות הגיוס ומדיניות

השחרור של צה"ל לגבי נוטלי סמים. הביקורת נערכה בעיקר באגף כוח אדם שבמטה הכללי (אכ"א), במפקדת המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח) ובאחד מבסיסה, במפקדת קצין החינוך והנוער הראשי ובפרקליטות הצבאית הראשית.

צה"ל יוזם ומנהל הקמת שכונות מגורים למשרתי צבא הקבע, במטרה לקשור לשירות קבע ארוך את כוח האדם האיכותי הדרוש לו. נערכה ביקורת בנושא הקמת שכונות מגורים "נאות גדרה" למשרתי הקבע. בין היתר, נבחנו ההיבטים הבאים: באיזו מידה השיג הפרויקט את מטרת היעד שלו - גיוס כוח אדם איכותי לשירות קבע ארוך טווח, מה היתרון הכלכלי שלו מהיבט הפרט (משרת הקבע), עלותו למערכת הביטחון, ומעורבות מערכת הביטחון בניהולו. הביקורת נערכה בצה"ל: באגף כוח אדם ובמינהלת פרויקט מגורים; במשרד הביטחון: באגף התקציבים וביחידת היועץ המשפטי למערכת הביטחון. ביקורת השלמה נערכה באגף התכנון של צה"ל (אג"ת).

נוסף לנושאים דלעיל, נערכה ביקורת על ההיערכות ללחימה בתנאי הפעלת נשק כימי או ביולוגי נבדקו התאמת תורות לחימה חיליות לפעילות בתנאי הפעלת נשק כימי, אימון ותרגול להמשך פעילות בתנאים אלה וכשירותם של מבנים מוגנים מפני חומרי לחימה כימיים. הביקורת נערכה בעיקר באגף המיבצעים, באגף התכנון ובאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה שבמטה הכללי; במפקדת זרוע היבשה לבניין הכוח, ובמפקדות קציני החיל הראשיים הכפופים לה.

כמו כן נערך מעקב מורחב על הקמת מערך מיבצעי. נבדקו בעיקר: תהליך בניין הכוח, קיום ההישג הנדרש, הטמעת הנושא בצה"ל וקליטת המערך החדש.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח את ממצאי ביקורת אלו על שולחן הכנסת ולא לפרסמם, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

אגף התכנון של האג"ם במטה הכללי

1. בהוראת הפיקוד העליון "מטכ"ל - אגף התכנון" מיולי 1998 מוגדר אגף התכנון (להלן - אג"ת), כ"אגף במטה הכללי, המהווה חלק בלתי נפרד מאגף מטה כללי (אג"ם) ומשמש גם כאגף התכנון של זרוע היבשה". ייעודו של אג"ת: א. להיות את גוף התכנון והארגון המרכזי במטה הכללי בנושאים אלה: הניתוח והתכנון האסטרטגי; בניין הכוח ופריסתו; תיאום ההספקה מחו"ל בשעת חירום; ארגון הצבא; תכנון והמלצה על הקצאת התקציב וחלוקת המשאבים, כולל תקינת כוח אדם ואמצעים והקצאתם; גיבוש המדיניות הכוללת לקשרי החוץ הצבאיים; ותשתית ביטחונית-לאומית. ב. לרכז את עבודות המטה בתחום התכנון הרב-שנתי ותכנית העבודה השנתית של צה"ל, ולכוון את גופי המטכ"ל ואת גופי צה"ל האחרים בנושאים אלה. ג. להיות גוף תכנון עבור משרד הביטחון בתחומים שיגדירו הרמטכ"ל ושר הביטחון, ובידיעה מראש של מנכ"ל משרד הביטחון (להלן - משהב"ט). עוד צוין בהוראת הפיקוד העליון, כי "אגף התכנון וראש אג"ת כפופים

לראש אג"ם, ואולם בנושאי תפיסת הביטחון, תכנון אסטרטגי ומשא ומתן (מו"מ) בנושאים ביטחוניים, ובנושאים נוספים שייקבעו על ידי הרמטכ"ל, מעת לעת, בכתב, יהיה ראש אג"ת כפוף לרמטכ"ל וכן, כי "בנושאים שיוסכמו בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל, יפעל ראש אג"ת בתיאום עם מנכ"ל משהב"ט, ובנושאים שהם בסמכות מנכ"ל משהב"ט, יפעל ראש אג"ת על פי הנחיותיו".

2. במועד הביקורת, בנובמבר, 2000, היה אג"ת מאורגן במבנה שכלל את: א. ראש אג"ת בדרגת אלוף; ב. עוזר ראש אג"ת לתכנון (להלן - ע' ר' אג"ת לתכנון) בדרגת תא"ל; ג. חטיבה לתכנון אסטרטגי בראשות תא"ל; ד. מחלקת תכנון; ה. מרכז לניתוח מערכות (להלן - מנת"ם); ו. מחלקת ארגון, שלה הוכפף גם גוף הניהול והשלישות של האגף. בראשות כל מחלקה עומד אל"ם.

בשנתיים שקדמו לביקורת חלו באג"ת מספר שינויים ארגוניים והתפתחויות, שהעיקריים בהם היו: א. ביטול תפקיד סגן ראש אג"ת באפריל 1999, והעברת תחומי אחריותו למחלקות השונות באג"ת. ב. בוטלה מחלקת תקינה כמחלקה, אך מרבית ענפיה בוזרו בין מחלקת תכנון למחלקת ארגון. ג. לחטיבת התכנון האסטרטגי צורף ענף תשתית ופריסה, שהיה כפוף לסגן ראש אג"ת. הוקם בחטיבה ענף חדש לטיפול בגיבוש מדיניות קשרי החוץ עם ארה"ב, אך הטיפול ביישום קשרי החוץ הצבאיים עם ארה"ב הועבר מהחטיבה לחטיבת קשרי החוץ של אגף המיבצעים (להלן - אמ"ץ). ד. במחלקת ארגון שונו תפקידי המחלקה וענפיה, והוכפף לה גוף הניהול והשירותים הטכניים של האגף. ה. נוסחו מחדש תפקידי מנת"ם.

3. ביולי 1999 החל צה"ל ליישם את ההחלטות שהתקבלו במטכ"ל במסגרת תהליך המכונה "צה"ל 2000", שאמור להכשיר את צה"ל להתמודדות עם האתגרים הנכונים לו בעתיד. מדובר בסוגיות הנוגעות לכל תחומי הפעילות של הצבא. אג"ת מטבע הדברים נוטל חלק חשוב בבחינתן ובמימושן של סוגיות אלה, כאשר להחלטות שהתקבלו על הקמת מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י), על השינוי בתפיסת הניהול הצבאי מניהול ריכוזי לביזור סמכויות, ועל שינוי במבנה הפנימי של אגף המטה הכללי (האג"ם) במטכ"ל, נודעת גם השפעה רבה על המשך תפקודו של אג"ת עצמו. כך לדוגמה, במסגרת השינויים המהותיים דלעיל, אמור אג"ת: א. לחדול בהדרגה, ובהתאם לחיזוק מז"י, מלשמש כמוסד התכנון לבניין הכוח של זרוע היבשה, למעט נושאי תכנון מרכזיים, כגון מבנה הפיקודים המרחביים. על אג"ת להתרכז בתפקידי האסטרטגיים הקשורים אמנם בבניין הכוח, אך במסגרת אגף המטה הכללי (אג"ם) של מטה כללי בין-זרועי עליון של צה"ל. ב. לטפל בארגונו ובתהליכי עבודתו של אג"ת עצמו, בהתאמה לשינוי המהותי שחל באג"ם של המטכ"ל - הקמתו במסגרת האג"ם של אמ"ץ לצד אג"ת. ג. להתמקד בגיבוש המדיניות שבתחומי אחריותו ובבקרה על אופן מימושה, כפועל יוצא מאימוץ תפיסת ביזור הסמכויות בצה"ל.

4. בתקופה יולי - נובמבר 2000 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באג"ת, ובמהלכה נבדקו סוגיות מרכזיות הנוגעות לארגונו ולפעילותו של האגף ברגיעה ובשעת חירום. הדוח כולל חמישה פרקים: א. פרק כללי, ובו התייחסות למספר סוגיות מרכזיות ברמה האגפית. ב. החטיבה לתכנון אסטרטגי. ג. מחלקת התכנון. ד. מחלקת הארגון. ה. המרכז לניתוח מערכות (מנת"ם).

יצוין, כי בביקורת זו נבדקו בעיקר סוגיות הקשורות לתפקידי הצבאיים של אג"ת. לא נבדקו קשריו של אג"ת עם משרד הביטחון. עקב סיום הביקורת בנובמבר 2000, לא נבחנה הפעילות הרבה של אג"ת לאחר פרוץ אירועי ההתקוממות הפלסטינית, ב- 29.9.00.

עבודת הביקורת בדוח זה נסמכת גם על ממצאים שעלו בביקורות קודמות של מבקר המדינה על אג"ת ועל גופים באג"ם של המטכ"ל, שאג"ת הינו חלק ממנו: "תכנון רב-שנתי לצה"ל" - נערכה בשנת 1993, "חטיבת המיבצעים של אגף המטה הכללי (אג"ם) במטכ"ל" - נערכה בשנת 1995, ו"חטיבת תורה והדרכה במטכ"ל", שנערכה בשנת 1999.

עוד יצוין, כי נוכח העובדה, שפקודת הארגון (להלן - פק"א) של אג"ת משנת 1998 לא הייתה מעודכנת במועד הביקורת, הצביע ר' אג"ת על כך, שטיוטת הפק"א החדשה של אג"ת מאוקטובר 2000 הוא המסמך המעודכן ביותר, ולפיכך הוא ששימש את עורכי ביקורת המדינה בעבודתם. להשלמת התמונה יש להוסיף, כי במארכ 2001, לאחר סיום הביקורת, הוציא אג"ת פק"א חדשה, והיא קיבלה בחלקה ביטוי בתשובות צה"ל, שהובאו לפי הצורך בדוח זה.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

פרק א' - סוגיות מרכזיות ברמה האגפית

אג"ת, כאגף תכנון משותף לצה"ל ולמשרד הביטחון, הוקם בדצמבר 1975 בעקבות מלחמת יום הכיפורים. מרכיביו, שהיוו קודם להקמת האגף החדש חלק אינטגרלי מאגף המטה הכללי (אג"ם) במטכ"ל, כללו מחלקת תכנון אסטרטגית מדינית; מחלקת תכנון אסטרטגית צבאית; מחלקת בנייה צה"ל; וגוף לניתוח מערכות וחקר ביצועים.

בשנת 1981 החליט שר הביטחון דאז, מר אריאל שרון, להפריד בין התכנון הלאומי-ביטחוני לבין התכנון הצבאי. התכנון הלאומי-ביטחוני הועבר ונמסר לגוף מיוחד במשרד הביטחון, והתכנון הצבאי נותר באג"ת, אשר הפך גוף צבאי בלבד. במשהב"ט הוקמה יחידה לביטחון לאומי (להלן - יל"ל), אשר כללה מחלקה לתכנון אסטרטגי מדיני-ביטחוני, מחלקה לתכנון מערכת הביטחון ומחלקה לתכנון תשתית ביטחונית. לאור זאת אורגן מחדש אגף התכנון הצבאי במטכ"ל. מחלקת תכנון וארגון (להלן - תוא"ר) של האג"ם במטכ"ל אוחדה עם המקבילה לה באג"ת. אגף התכנון כלל באותה עת מחלקת תכנון אסטרטגי צבאי; מחלקת בניין צה"ל; מחלקת תקינה; ומרכז לניתוח מערכות.

בשנת 1983 החליט שר הביטחון דאז, מר משה ארנס, לבטל את היל"ל ולהשיב את תפקידיה למטכ"ל. אג"ת אורגן שוב מחדש, וכלל מלבד סגן לר' אג"ת בדרגת תא"ל, גם מחלקה לתכנון אסטרטגי מדיני-ביטחוני וצבאי; מחלקת תכנון; מחלקת בניין צה"ל (ששינתה את שמה למחלקת ארגון); מחלקת תקינה; ענף תשתית ופריסה; ומרכז לניתוח מערכות.

מאז האיחוד המחודש של מסגרות אג"ת בצה"ל, בהמשך לפירוק היל"ל במשהב"ט בשנת 1983, נערכו באג"ת שינויים מבניים לא מעטים, בעיקר כתגובה לתהליכים ב"סביבה החיצונית" (מדיניים - האצת תהליכי המו"מ; צבאיים - הקמת מפח"ש ובהמשך הקמת מז"י, הקמת אמ"ץ והצורך בקיצוץ תקנים, במסגרת התייעלות כלל-צה"לית).

1. הוראות הפיקוד העליון ופקודת הארגון שעל פיהן פועל אג"ת

אג"ת אמור לפעול על פי המוגדר כייעודו וכתפקידי בהוראות הפיקוד העליון (להלן - הפ"ע). הפ"ע הינן הפקודות הכלליות שמוציא הרמטכ"ל באישור שר הביטחון, והן מהוות את הרמה הבכירה של מדרג הפקודות בצה"ל. אג"ת אמור גם לפעול על פי הפק"א, המפרטת את ייעודו, את תפקידיה ואת מבנהו הארגוני. מבדיקת תוכן הפקודות דלעיל התברר, כי: (א) הפ"ע אג"ם" משנת 1996 אינה מעודכנת. אין בה התייחסות להקמת אגף מיבצעים חדש במסגרתו. (ב) הפ"ע אג"ת" משנת 1998 אינה מעודכנת, נוכח נחיצות בעדכון משמעותי של "פק"א אג"ת". (ג) "פק"א אג"ת" משנת 1998 אינה מעודכנת, נוכח שינויים ארגוניים משמעותיים שחלו באג"ת ובהגדרת תפקידיהם

של גופי המשנה בו. בעת הביקורת עסקו באג"ת בהכנת פק"א חדשה לאגף. נוכח השינויים המשמעותיים באגף, שבגינם הוחלט להכין פק"א חדשה, העיר משרד מבקר המדינה, כי דרוש היה לעדכן תחילה את הפ"ע אג"ת, להציגה לאישור הרמטכ"ל ושר הביטחון, ורק על פי הפ"ע אג"ת המעודכנת, להכין את פק"א אג"ת החדשה בהתאמה.

ביוני 2001 מסר צה"ל, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, תחל עבודת מטה לעדכון של הפ"ע אג"ת והפ"ע אג"ת, והן יועברו לאישורם של הגורמים המתאימים בצה"ל ובמשרד הביטחון. במידת הצורך ואם הדבר יידרש, תעודכן גם פק"א אג"ת החדשה ממאסר 2001 בהתאמה.

2. הגדרת ייעודו של אגף התכנון הצבאי גם כגוף תכנון עבור הדרג המדיני

אג"ת נועד לשמש כגוף המטה הצבאי המרכזי בתחום הניתוח האסטרטגי ובתחום תכנון בניין הכוח וארגונו עבור צה"ל, וכגוף תכנון עבור משרד הביטחון ובראשו שר הביטחון (כשלעתים משמש ראש הממשלה גם כשר הביטחון). מממצאי הביקורת עולה, כי תחום האסטרטגיה הצבאית לא זכה לטיפול מספק בשנים האחרונות, בשל ההשקעה ההולכת וגוברת במענה הדרוש לדרג המדיני לצורכי התהליך המדיני, המקבל עדיפות בטיפול, בהשוואה לדרג הצבאי (ראו בהרחבה בהמשך בפרק על חטיבת התכנון האסטרטגי, בהקשר לתפקידיה במישור האסטרטגי הצבאי). עוד יצוין, כי תפקידו הכפול של אג"ת עלול ליצור שניות הנובעת מכך, שגוף ניתוח אסטרטגי מטכ"לי, המאויש באנשי צבא שנקודת מבטם היא בעיקרה צבאית, אמור לבצע ניתוח אסטרטגי בנושאים מדיניים ואזרחיים עבור הרמה המדינית.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בישראל לא קיים גוף נוסף לצה"ל המסוגל לספק ניתוח הכולל את מלוא המשמעות של מציאות נתונה, החל מהרמה המערכתית (האופרטיבית), דרך הרמה האסטרטגית-צבאית וכלה ברמתה המדינית. לאג"ת יכולת ייחודית לשלב את כל התחומים לשורה של תוכנות, הקושרות בין סוגיות של הפעלת כוח ובניינו לבין משמעות מדינית. אמנם, העיסוק האינטנסיבי של אג"ת בשנים האחרונות במשא ומתן מדיני יצר פגיעה מסוימת בקשב שהוקדש לנושאים אחרים בטיפולו של אג"ת, אולם עיסוקו הרב במשא ומתן נדרש מהיות הנושאים הצבאיים מרכיב כוח מרכזי בו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כל עוד אין גוף תכנון אינטגרטיבי ממלכתי הנושא באחריות המלאה של התכנון המדיני-אסטרטגי, או המשמש לו כמקור עיקרי, ומטלה זו מוטלת על צה"ל, שומה על צה"ל לדאוג, שלא יופר האיוון הנכון בהשקעה בין הדברים שיש לעשותם במסגרת התכנון הצבאי לבין התרומה הנדרשת בתחום התכנון המדיני.

3. שילוב אג"ת במסגרת אגף המטה הכללי (האג"ם) במטכ"ל

אגף המטה הכללי (אג"ם) הינו האגף הבכיר במטכ"ל צה"ל הנושא באחריות לעניינים אלו: עיצוב תורת הביטחון; התכוננות למלחמה, עריכת תכניות מלחמה וניהול מיבצעי צה"ל; תיאום והכוונה של אגפי המטכ"ל, של מפקדות הזרועות ושל מפקדות הפיקודים המרחביים; תיאום בין קציני המטה המקצועי של המטכ"ל בעבודתם והכוונתם; ובניין הכוח, ארגון, כוונות, אימונים, הדרכה והכשרה של צה"ל.

בדוח ביקורת על חטיבת המיבצעים של אגף המטה הכללי במטכ"ל, שנערכה בשנת 1995 לפני הקמת אג"ם מחדש, באה לידי ביטוי בעיה מרכזית, והיא - שעל פי העקרונות התורתיים של צה"ל, אמור המטכ"ל להכיל במרכזו אגף מטה כללי (אג"ם) חזק, כמקובל גם בכל המטות שמתחתיו. בדוח הקודם הובהר, שבפועל חל ברבות השנים באגף המטה הכללי תהליך איטי וממושך, ובו

קיבלו גופי משנה מרכזיים (כגון בתחומי התכנון האסטרטגי, תכנון בניין הכוח, פיתוח האמל"ח והתשתית הטכנולוגית, ארגון ותקינה ולתקופה ארוכה גם הדרכה) משקל גדול מבעבר, הוצאו מבחינה ארגונית מהאג"ם והפכו לגופי מטה עצמאיים, ובכך התרוקן האגף המקורי במידה רבה מתכניו: חלק נכבד מנושאי אגף המטה הכללי הועברו לאחריית אגף התכנון; תחום אמצעי הלחימה הועבר למפא"ת; מחלקת הבקרה והמעקב הפכה לגוף ביקורת כלל-צה"לי; ומעמד של גופי המשנה האחרים, שנותרו תחת הכותרת אג"ם, אך ללא ראש אגף במשרה מלאה (ובהם חטיבת המיבצעים וחטיבת התורה וההדרכה), נחלש ביחס לגופים הצה"ליים שאותם הם היו אמורים לתאם.

בהקשר לתהליך ההיחלשות, הודגש ברוח הביקורת דלעיל תפקידו המרכזי של אג"ת, אשר הוקם בשנת 1975 בסתירה לרעיון ולהיגיון שעמדו בבסיס הקמתם של האג"ם והמטכ"ל המקוריים, ובהקמתו "ירש" את רוב תפקידי התכנון והתיאום של האג"ם. תחילה כונה הגוף החדש אג"ם/אג"ת, אחר כך גם הועברה מחלקת תוא"ר אליו, נשמטה משמו הקידומת אג"ם והודלה כפיפותו הפורמלית לראש אג"ם.

לאחר הביקורת דלעיל הוחלט להחזיר את אג"ת למסגרת האג"ם. בהפ"ע אג"ם שבתוקף, המעודכנת ליולי 1996, אמנם הוגדר אג"ת שוב כאחד מגופי המטה המרכיבים את האג"ם, ואת ראש אג"ת ככפוף לר' אג"ם, אולם בנושאים מרכזיים שעליהם מופקד האג"ם, והם "נושאי תפיסת הביטחון, תכנון אסטרטגי ומשא ומתן בנושאים ביטחוניים", וכן "בנושאים נוספים שייקבעו על ידי הרמטכ"ל מעת לעת, בכתב" הוגדר שם ש"ר' אג"ת, כפוף לרמטכ"ל". נוכח שילובו מחדש של אג"ת באג"ם כמתואר לעיל, דרוש היה לכאורה לנתח את המבנה הארגוני ואת תהליכי עבודתו של אג"ת כאמון על הניתוח האסטרטגי ועל בניין הכוח במסגרת אגף המטה הכללי (אג"ם) בכלל, ובנוגע לאופן השתלבותו עם גופי המטה באג"ם המופקדים על הפעלת הכוח בפרט; אולם עד מועד ביקורת זו לא נמצאה באג"ת ולו עבודת מטה או נייר עמדה אחד בנדרון.

עצם השבתו הפורמלית של אג"ת כגוף מטה מרכזי לאג"ם של המטכ"ל ביולי 1996, לא שינתה בפועל את הליקויים הבסיסיים בעבודת האג"ם במטכ"ל. ואכן בשנת 1998, במסגרת הוועדות שפעלו לבחינת הדרוש ב"צה"ל 2000", ניתח "צוות האג"ם במטכ"ל" בהובלת ע' ר' אג"ם דאו את הבעיות המרכזיות של האג"ם באותה העת. בסיכום עבודת הצוות נימנו עיקרי הבעיות והוצבע על כך, ש"האג"ם אינו מממש את ייעודו כאגף האינטגרציה והאגף הבכיר במטכ"ל". בחוברת על "תכנית צה"ל 2000" שהוציאה צה"ל ביולי 1999, נאמר בנוגע לאג"ם במטכ"ל, כי הוחלט לשפר את האינטגרציה בעבודת המטכ"ל ולהקים את אגף המיבצעים (אמ"ץ) במטרה לחזק את הערוץ המיבצעי בעבודתו, וכי השינוי המבני גם נועד להדק את הזיקה שבין מרכיבי האג"ם במטכ"ל לבין עצמם.

בנובמבר 2000 פעל האג"ם "המחודש" במטכ"ל על פי שתי תפיסות: א. מודל, ולפיו כל גופי האג"ם שהיו כפופים לסגן הרמטכ"ל, המשמש כראש מטה (להלן - רמ"ט) וכראש אג"ם, חלקם ישירות כחטיבות וכמחלקות וחלקם מאוגדים באג"ת, היו מאורגנים בשני אגפים - אמ"ץ ואג"ת. ב. אמ"ץ, שהוקם באג"ם ואורגן על פי ההבחנה בין הפעלת הכוח לבניינו. הבחנה זו נבעה מתפיסה עקרונית אחרת, דוגמת תפיסת הארגון של חיל האוויר, שם אין אג"ם במובן האינטגרטיבי, אלא קיימת הפרדה בין האחזיות לבניין הכוח באמצעות הרמ"ט, או באנלוגיה - סגן הרמטכ"ל באמצעות גופי המשנה של אג"ת, מפא"ת והיועץ הכלכלי (היועכ"ל), לבין הפעלת הכוח באמצעות ראש להק אוויר, או באנלוגיה - ר' אמ"ץ באמצעות גופי המשנה של אמ"ץ.

בביקורת התברר, כי בעקבות הקמת אמ"ץ, התחדדו מאוד הסוגיות הקשורות לאופן החלוקה הארגונית בין בניין הכוח לבין הפעלת הכוח, ובמרכזן שאלת התפקידים של בוני הכוח בהפעלתו ומפעילי הכוח בבניינו. בפועל נוצר חוסר בהירות בחלוקת העבודה שבין אג"ת לאמ"ץ, וכן בעבודת המטה ברמת האג"ם במטכ"ל. הביקורת הנוכחית, שעניינה הוא אג"ת, העלתה גם בבדיקת גופי המשנה של אג"ת ליקויים, כגון בסוגיית חלוקת אחריות המטה לריכוז הטיפול בפיתוח הידע

האסטרטגי הצבאי וההערכה האסטרטגית של המצב; באופן שילובם של מרכזי התכנון האסטרטגי והתכנון האופרטיבי בחירום; ובעניין חלוקת האחריות לטיפול בתחום קשרי החוץ.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי במהלך סדנה תורתית לפורום מטכ"ל, שנערכה בינואר 2001, נידונה בהרחבה סוגיית מבנה האג"ם במטכ"ל, והוצגו במהלכה ארבע חלופות ארגוניות לאג"ם, כלהלן: (1) חלופה א' - המצב הקיים. קרי, ישנם שני אנפים במסגרת אג"ם במטכ"ל - אג"ת ואמ"ץ - הכפופים ברוב הנושאים לר' אג"ם, שהוא ס' הרמטכ"ל, ולא לרמטכ"ל; (2) חלופה ב' - ביטול אגף התכנון ואגף המיבצעים כך שייווצר "האג"ם הקלאסי", שבו ר' אג"ם הוא ר' אגף ב"אמת", ואליו כפופים ישירות רוב חטיבות אג"ת ואמ"ץ; (3) חלופה ג' - על פי מבנה חיל האוויר - ביטול אג"ת בלבד. ס' הרמטכ"ל יהיה כמו הרמ"ט בח"א גם סגן למפקד, אך בעיקר האחראי לבניין הכוח, ואילו ר' אמ"ץ יהיה כמו ראש להק אוויר, אחראי להפעלת הכוח. שני אלו יהיו כפופים ישירות לרמטכ"ל; (4) חלופה ד' - ביטול מעשי ופורמלי של האג"ם. אגפי התכנון והמיבצעים יהיו כשאר האגפים בכפיפות ישירה לרמטכ"ל בלבד. ס' הרמטכ"ל יהיה ראש מטה לכל דבר.

הרמטכ"ל החליט על חלופה א', ובנוסף על כך לבחון בתיאום עם משהב"ט את שילוב מפא"ת כאגף שלישי בתוך האג"ם.

בהמשך להחלטת הרמטכ"ל, נעשית עבודת מטה בהובלת ס' הרמטכ"ל ור' אג"ם להבהרת מבנה האג"ם ויחסי הגומלין בין הגופים המרכיבים אותו. כמו כן וכחלק מהתהליך, נעשית עבודת מטה באמ"ץ, ובהמשך תיעשה גם באג"ת, שתפקידה לבחון פעם נוספת את הייעוד, את התפקידים, את המבנה הארגוני ואת יחסי הגומלין בינם לבין גופי האג"ם, הזרועות והפיקודים המרחביים.

משרד מבקר המדינה מצביע על כך, שלאור החלטת הרמטכ"ל על מבנה האג"ם, הרי שנקבעה תפיסה חדשה של אגף מטה כללי בצה"ל, המורכב משני אנפים בעלי מעמד שווה, ואפשר שיתוסף עליהם גם מפא"ת; זאת להבדיל מאגפים אחרים במטכ"ל המורכבים מחטיבות ומחלקות. תפיסה זו, שנעוצה בהגשמתה גם בעיות פוטנציאליות של איזונים וסמכויות, צריכה אם כן להיבחן לאורך זמן ולהיבדק לעתים, כדי לאתר ולתקן בעוד מועד תקלות העוללות לצורך במבנה שכזה, שנמצא בניסוי. כמו כן דרוש לעדכן בהמשך בהתאמה את התפיסה דלעיל מבחינה תורתית במסמכים התורתיים הצה"ליים "עקרונות ארגון צה"ל" ו"המטכ"ל במלחמה - ארגון והפעלה".

4. סוגיות בהקשר לארגון אג"ת

(א) סוגיית ארגון החטיבה לתכנון אסטרטגי באג"ת - כאמור, נוכח הקמת אגף המיבצעים באג"ם לצד אג"ת, התחדדו הסוגיות הקשורות באופן החלוקה הארגונית ותהליכי העבודה בין גופי האג"ם המופקדים על הפעלת הכוח לבין אלו האמונים על בניינו. בהקשר זה גם התחדדה השאלה הארגונית בנוגע לחטיבת התכנון האסטרטגי, אשר לצד תפקידה החשוב בתחום הניתוח האסטרטגי הדרוש לצורכי תכנון בניין הכוח, היא קשורה בחלק ניכר מתפקידיה לערוץ הפעלת הכוח (ראו בהרחבה בפרק על חטיבת התכנון האסטרטגי, שבהמשך).

(ב) התפיסה הבסיסית של ארגון גופי המטה העוסקים בתכנון בניין הכוח, ארגונו, תשתיותיו ופריסתו באג"ת - שעה שמתפקידו של עוזר ראש אג"ת לתכנון לגבש את המדיניות ותכנון הקצאת כלל המשאבים בצה"ל, הרי שבמבנה הארגוני הנוכחי של אג"ת, מחלקות התכנון והארגון אינן מאורגנות במסגרת אחת וכפופות לו, אלא כפופות כל אחת מהן

בנפרד לראש אג"ת, וענף תשתית ופריסה העוסק בתכנון התשתית הפיזית ובפריסת הקבע של צה"ל, כפוף לרח"ט תכנון אסטרטגי. זאת, בשונה מגופים צה"ליים אחרים, אשר במסגרתם מאורגנים נושאי התכנון, הארגון וגם נושאי התשתית והפריסה, במסגרת ארגונית אינטגרטיבית אחת, המכונה "תוא"ר" (תכנון וארגון). נוכח האמור לעיל, העלה משרד מבקר המדינה חשש, שמא לנושאי תכנון מרכזיים, המחייבים בחינה אינטגרטיבית, קרי - שילוב של תכנון פיתוח, והצטיידות באמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) עם הדרוש מבחינת תכנון כוח אדם, ארגון, תשתית ופריסה, לא ניתן טיפול הולם במבנה הארגוני הנוכחי.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי כבר בשנת 1996, בשל זיהוי הצורך ביתר אינטגרטיביות, חוזקה מחלקת התכנון בהיבטים של כוח אדם ואמצעים. בנוגע לאמור על הקמת חטיבת תוא"ר, הרי שהדילמה הנוגעת להקמתה (בין מינוי רח"ט תוא"ר ובין המשך תפקיד עוזר ר' אג"ת לתכנון) עלתה מפעם לפעם. בפעם האחרונה שהסוגיה עלתה החליט ר' אג"ת הקודם להשאיר את המצב על כנו. יש להניח, כי הסוגיה תעלה שוב לדיון בסדנה האגפית המתעתדת להתקיים בקיץ 2001.

(ג) קשרי גומלין של אג"ת עם מפא"ת ועם היועץ הכלכלי - לדעת משרד מבקר המדינה, מתבקש לכאורה, כי אג"ת, כגוף התכנון המרכזי לבניין הכוח ברמת המטכ"ל, זקוק לשני מרכיבים חשובים נוספים - מרכיב של פיתוח אמל"ח, שעליו מופקדת מפא"ת, ומרכיב תקציבי שעליו מופקד היועץ הכלכלי. מאחר שהגופים הללו מאורגנים מחוץ לאג"ת ובנוסף על כך יש להם תפקיד, שבו הם אמורים לשרת גם את מערכת הביטחון בכללותה, עמד משרד מבקר המדינה על הצורך בהגדרה מפורטת של עקרונות העבודה המשותפים בין גופים חשובים אלו לבין אג"ת.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בנוגע למערכת קשרי הגומלין של אג"ת עם מפא"ת, אכן נדרשת הגדרה ברורה וחדה, חידוד אשר יקבל מענה במסגרת שילוב מפא"ת באג"ת, בהתאם להחלטות הרמטכ"ל בסדנה המטכ"לית (ראו התייחסות נוספת בעניין בהמשך, בפרק על מחלקת התכנון). אשר לקשרי אג"ת עם היועץ הכלכלי, השיב צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שהם מרוכזים ומתאפיינים בדינמיות רבה (הווה אומר, נושאי הקשרים משתנים), הרי שמעבר לנושאים הקבועים כנגוד מתחומי האחריות של שני הגופים, והמצוינים בהוראות הצבא (הפ"ע, פקודות מטכ"ל וכו'), לא נראה, כי יש מקום לקביעת נהלים מפורטים. לדעת משרד מבקר המדינה, על אף האמור, חשוב לעגן בכתובים את עקרונות העבודה המשותפים לאג"ת וליועץ הכלכלי בתהליכים המרכזיים הקשורים בהכנה ובבקרה של התכנית הרב-שנתית ותכניות העבודה השנתיות של צה"ל.

5. סוגיות בתחום סדרי ניהול באגף

(א) תכנית עבודה שנתית של אג"ת - בביקורת נמצא, שאג"ת לא הכין לעצמו תכנית עבודה אגפית שנתית, והוא אינו משולב בתכנית העבודה הכלל-צה"לית. צה"ל השיב למשרד מבקר המדינה, כי ייבחנו הדרכים ליישם את עבודת אג"ת על פי תכנית עבודה שנתית אגפית, וכן את שילובו של אג"ת בתכנית העבודה הצה"לית.

תכנית העבודה של אג"ת, כמו גם של אמ"ץ, אמורה לכאורה להיגזר גם מתכנית העבודה הרב-שנתית ותכניות העבודה השנתיות של אגף המטה הכללי (אג"מ) במטכ"ל; ברם, תכניות עבודה שכאלה לא הוכנו. על היעדרן של תכנית עבודה רב-שנתית ותכניות עבודה שנתיות לאגף המטה הכללי במטכ"ל כבר העיר מבקר המדינה בדוח על ביקורת שנערכה בשנת 1995.

(ב) פקודות קבע לאגף - על פי פקודות מטכ"ל, על כל מפקד יחידה לוודא, שביחידתו יימצאו פקודות קבע לעת חירום ופקודות קבע לזמן רגיעה. בביקורת נמצא, כי קיימת פקודת קבע אגפית לעת חירום משנת 1998, שיש לעדכנה, אך אין פקודות קבע אגפיות לעת רגיעה. ביוני 2001

מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אג"ת מקבל את המלצות משרד מבקר המדינה בנוגע לצורך בהאצת תהליך כתיבת פקודות הקבע האגפיות לרגיעה ועדכון פקודות הקבע לחירום.

6. ניהול כוח האדם באגף

אוכלוסיית הקצינים באג"ת מנתה במועד הביקורת 124 קצינים, וניתן לחלקה לארבע קבוצות עיקריות: קצינים במחלקת התכנון ובמחלקת הארגון - קציני תוא"ר; קציני החטיבה לתכנון אסטרטגי - קצינים שמרבייתם קציני מודיעין; קצינים מהמרכז לניתוח מערכות - קציני חקר ביצועים; וקצינים מענף תשתית ופריסה - קצינים עם ידע ייחודי מתחומי התשתיות. עד שנת 1999 רוכז ניהול כוח האדם באג"ת על ידי סגן ר' אג"ת. עם ביטול תקן תפקיד סגן ר' אג"ת באפריל 1999, הועברה אחריות ניהול כוח האדם לרמ"ח ארגון.

להלן עיקרי הממצאים שעלו בתחום כוח האדם באגף:

(א) אופן ניהול כוח אדם באגף - התברר, שלא גובשה תפיסה כלל-אגפית, שעקרונותיה מעוגנים בנוהלי האגף, המגדירה את אופן הניהול, ההכשרה והקידום של כוח האדם ברמה זו. עוד התברר, כי הופסק הטיפול בתכנית שעיצב בספטמבר 1998 סגן ר' אג"ת דאז לפיתוח הקצונה באג"ת לשנים 1998-2000. גם לא נמצא שהוכנה תכנית לפיתוח קצונת אג"ת משנת 2001 ואילך, כדוגמת התכנית דלעיל.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אג"ת מקבל את ההערה על הצורך בתפיסה אגפית לניהול ההכשרה והקידום של כוח האדם באגף.

(ב) בעיות בפיתוח הקצונה באג"ת - לקצינים עם זהות מקצועית (חילית), כגון קציני מודיעין וקציני כוח אדם, קיים מסלול קידום מקצועי ומנחה מקצועי שדואג לטיפול המקצוע. לקצינים באג"ת העוסקים בתכנון וארגון אין מקצוע שמוגדר כמקצוע צבאי, וממילא אין מנחה מקצועי שידאג לטיפול מקצועם ולמסלול קידום מקצועי (ראו להלן). הקצונה הזוטררה כוללת, בין היתר, קצינים אקדמיים, אשר לטענתם מגיעים לאג"ת עם מוטיבציה גבוהה ורצון לתרום ולהתקדם באגף, אולם הם מנוצלים בו רק חלקית, נוכח חוסר ניסיונם בתחומי התמחותם המקצועית בכלל וחוסר ניסיונם בתחום הצבאי בפרט, דבר הגורם להם לירידת מוטיבציה ולתסכול.

בתשובת צה"ל נאמר, כי אכן אג"ת מורכב מאוכלוסיית קצינים קטנה והטרונגית, ומכאן עולה, כי לא ניתן לקיים תהליך הכשרה אחיד לכולה. האחריות להכשרה ולהנחיה מקצועית מוטלת על המחלקות השונות באגף.

(ג) אג"ת כבעל אחריות מטה מקצועית בכירה בתחום התכנון והארגון (תוא"ר) - קציני האגף העוסקים בתחומי תכנון בניין הכוח וארגונו, נמנים עם קבוצת קציני תוא"ר. מספר גדול של קצינים מקבוצה זו משרת בגופי תוא"ר שונים בצה"ל. למרות זאת, תחום עיסוק מיוחד זה אינו מוגדר בצה"ל כמקצוע, וממילא לא נקבע לו מנחה מקצועי. משרד מבקר המדינה סבור, שלכאורה, גם בהיעדר הגדרת מקצוע ייעודי לקציני תוא"ר, צפוי היה שלפחות תוגדר לאג"ת, כגורם המטה הבכיר בצה"ל המופקד על תחום התוא"ר, אחריות מטה מקצועית כלל-צה"לית לתחום חשוב זה. במסגרת זו, ראוי היה, לדעת משרד מבקר המדינה, לבחון את כל הדרוש להכשרה המקצועית הדרושה לקציני התוא"ר בצה"ל ובאגף עצמו, לעצב ולטפח מתודולוגיה בנושא, ולדאוג להעשרה מקצועית הולמת.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אכן מדובר בבעיה אמיתית, אך הסוגיה מורכבת. התוא"ר אינו מהווה מקצוע צבאי רגיל ברמת הפרט, ולמעט חריגים, אין טיפוס צה"לי של קצין תוא"ר מקצועי, המתקדם בתפקידים בתחום זה בלבד. עם זאת, תוא"ר הינו תחום ידע המצדיק

פיתוח תורתי, הנחיה והכוונה מקצועית בעבור גופי התוא"ר השונים בצבא, והערת המבקר בנושא תיבחן.

7. מימוש אחריות המטה של אג"ת בנושאים התפיסתיים והמתודולוגיים הקשורים בתפקידיו

כנובע מייעודו בהפ"ע "להוות את גוף התכנון והארגון המרכזי במטה הכללי", צריך היה אג"ת לרכז את תהליך פיתוח הידע לשם עדכון תפיסת ההפעלה של צה"ל ולסכמה במסמך "אסטרטגיית צה"ל". בנוסף על כך, צריך היה האגף. לרכז את עבודת המטה הקשורה בהגדרת תפיסת בניין הכוח ותפיסת הארגון של צה"ל, ולסייע לחטיבת תורה והדרכה (להלן - תוה"ד) להכין את תורת היסוד הצה"ליות בתחומים הללו. עוד צריך היה אג"ת לרכז את עבודת המטה הקשורה בפיתוח המתודולוגיה של התכנון הרב-שנתי והשנתי של צה"ל, ולהוציא הוראה מפורטת כלל-צה"לית בנידון. בנוסף לכך, צריך היה האגף להוציא הוראה צה"לית בנוגע למתודולוגיה של הכנת פקודות הארגון בצה"ל ועדכוןן וכן נוהל לפיתוח אמל"ח בצה"ל.

בביקורת עלה, כי אג"ת לא מימש כראוי את כל הדרוש בתחומי אחריותו כאחריות מטה מקצועית בתחומים התפיסתיים והמתודולוגיים, הקשורים לנושאים הראשיים שעליהם הוא מופקד. כך טרם נכתבו מסמכי "אסטרטגיית צה"ל", תפיסת בניין הכוח ותפיסת ארגון הכוח. טרם הופצו הוראת אג"ם-אג"ת הנוגעת למתודולוגיה של התכנון הרב-שנתי והשנתי בצה"ל, והוראת אג"ם-אג"ת להכנה ולעדכון של הפק"א; וחל עיכוב משמעותי בעדכון הוראת אג"ם - "נוהל פיתוח אמל"ח בצה"ל", שבאחריות אג"ת.

8. תרומתו הייחודית של אג"ת בנושאים שבאחריותו

לאג"ת תפקיד מרכזי בעבודת המטה הקשורה לתהליך בניין הכוח של צה"ל ברמת המטה הכללי. בהפ"ע ובפק"א אג"ת מצוינים תפקידיו הרבים במסגרת זאת, והעיקרית שבהן - הכנת תכניות רב-שנתיות ושנתיות לבניין צה"ל. בשנים האחרונות חלו שלושה שינויים יסודיים שהשפיעו על תחומי העיסוק של אג"ת: (א) מדיניות ביזור הסמכויות (פירוט ראו בהמשך); (ב) הקמת זרוע יבשה לבניין הכוח - תפקיד שמילא אג"ת במסגרת המטכ"ל עד להקמתה; (ג) הקמת אגף המיבצעים לצד אג"ת, כחלק מאגף המטה הכללי (אג"ם). השינויים הללו חייבו את אג"ת לבחון את תפקידיו ולעדכןם בהתאם, תוך כדי מתן דגש לתפקידו כגוף מטה באג"ם של מטה עליון רב-זרועי משותף. השאלה המרכזית שצריכה לעלות במסגרת הבחינה הזאת הינה: מהי תרומתו הייחודית של אג"ת במסגרת עבודת המטה של האג"ם במטכ"ל. הביקורת העלתה, כי חלק לא מועט מעבודת המטה הנעשית באג"ת עדיין עוסקת בנושאים ובפרטים, שאמורים להתבצע בגופי התכנון של הזרועות עצמן. בשל כך חלים עיכובים בעבודת המטה ונגרם עומס מיותר.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בכוונת ראש אג"ת לקיים במסגרת האגף סדנה אסטרטגית, במטרה ללבן ולברר סוגיות מרכזיות הרלוונטיות לתפקודו של אג"ת, ובכלל זה את תרומתו הייחודית בנושאים שבאחריותו.

9. תפקידיו של אג"ת בתחומי הפיקוח והבקרה

לאג"ת, כמו לכל גוף מטה, אחריות מטה לשני תהליכים מרכזיים בעבודתו: (א) תכנון, ריכוז, תיאום והכוונה; (ב) פיקוח ובקרה. מעיון בפקודות הארגון הקודמות של אג"ת עלה, כי תפקידיו החשובים בתחומי הפיקוח והבקרה כמעט שלא הוגדרו במסגרת תפקידיו. רק בפק"א אג"ת החדשה

ממארס 2001 נוסף למחלקת תכנון תפקיד של "בקרה" על תכניות העבודה הרב-שנתיות והשנתיות של צה"ל. צה"ל ציין בתשובתו, כי אגף התכנון אכן נותן את דעתו לסוגיית אחריות המטה לפיקוח ולבקרה על מימוש הנחיותיו, ולדוגמה עיקר תפקידו של ענף אמל"ח ופרויקטים (אמו"פ) הוא פיקוח ובקרה של פרויקטים.

10. טיפול אג"ת בפרויקטים המוגדרים כ"נושאים ייחודיים"

בהפ"ע אג"ת נאמר, כי מתפקידו גם "לרכז את הפעילויות הנדרשות לקידום פרויקטים ונושאים ייחודיים, כפי שייקבעו על ידי הרמטכ"ל". בפקודת הארגון של אג"ת משנת 1998 נקבע, כי אחד מתפקידיו של סגן ר' אג"ת הינו "לרכז את עבודת המטה בנושאים ייחודיים, כפי שיקבע הרמטכ"ל, ובנושאים עתיים, כפי שיקבע ר' אג"ת". התברר, כי עם ביטול תפקיד ס' ראש אג"ת לא מונה בעל תפקיד בכיר אחר לריכוז הנושא.

במהלך השנים האחרונות יזם צה"ל מגוון של פרויקטים בנושאים אותם הגדיר המטה הכללי כ"ייחודיים" בתחום בניין הכוח, בהיקף תקציבי רחב, שנדרש לקבוע עבורם עקרונות מתודולוגיים לניהול, למעקב ולבקרה, הן ברמת הגופים המבצעים והן ברמת המטה הכללי כגון: "קשת צבעים ב" - תכנית להיערכות מחדש באזור יהודה והשומרון, ו"דמדומי בוקר" - תכנית להוצאת כוחות צה"ל מלבנון. להלן עיקרי הממצאים שעלו בהקשר לתפקודו של אג"ת בפרויקט "דמדומי בוקר".

באוגוסט 1999 החלה עבודת מטה להוצאת כוחות צה"ל מאזור הביטחון בלבנון ולהיערכותו על בסיס קו הגבול הבין-לאומי. הרמטכ"ל הטיל על אמ"ץ לרכז את עבודת המטה ברמת המטכ"ל בתיאום עם פיקוד הצפון, ואישר הקמתה של "מינהלת" בראשות פצ"ן, שתרכז את הנושא. באג"ת עצמו התחלקה עבודת המטה הקשורה בפרויקט בין המחלקות השונות, והיא התנהלה, כאמור, ללא גורם בכיר שירכוז אותה. התברר, כי בשעה שהרמטכ"ל הנחה, שהחל מפברואר 2000 יש להתייחס לתכנית כ"תכנית חירום", לא נמצא כי אג"ת הגדיר את המשמעויות הנגזרות מכך על הפרויקט.

על אופן מעורבותו של אג"ת בפרויקט ניתן ללמוד מסיכום לתחקיר "דמדומי בוקר" בתחום התשתית והפריסה, שנערך באוקטובר 2000 בראשות רמ"ח תכנון אסטרטגי. שם צוין, כי בשלב הראשון של הפרויקט לא היה המטה הכללי ערוך נכון למימוש דפוס הפעולה הרצוי בהיבט התכנוני; ניהול הפרויקט התבצע על ידי פיקוד הצפון, ותפקידו של אג"ת בעבודת המטה היה, בין השאר, פתיחת "צווארי בקבוק", כאשר מעורבותו נועדה בעיקר לתכנון ולתיאום מול הגופים המופקדים על איכות הסביבה.

ביוני 2001 מסר צה"ל, כי הפרויקטים המוזכרים הם מקרים חד-פעמיים עם מאפיינים ייחודיים, ומשום כך קשה לקבוע עבורם נהלים משותפים. הם נידונים על ידי הרמטכ"ל, ולכל פרויקט נקבע גוף האחראי להובלתו ולמימושו. לאור הערת משרד מבקר המדינה, ייבחן מיסוד פרויקטים גדולים באמצעות נוהל, אשר יסדיר את תהליכי עבודתם.

פרק ב' - החטיבה לתכנון אסטרטגי

בהגדרת ייעוד אג"ת המפורט בהפ"ע אג"ת, מיולי 1998, נאמר, בין היתר, כי הוא נועד "להוות את גוף התכנון והארגון המרכזי במטה הכללי בנושא הניתוח והתכנון האסטרטגי", וכן לגבש את המדיניות הכוללת לקשרי החוץ הצבאיים ותשתית ביטחונית-לאומית. על מימוש ייעודו של אג"ת במישורים החשובים הללו מופקדת החטיבה לתכנון אסטרטגי.

בחבורת התורתית הדנה ב"מסמכי היסוד הביטחוניים והצבאיים - מהותם, ייעודם וארגונם" (אמ"ץ - תוה"ד, התשס"א, 2000) נאמר, כי "בדרג המדיני בישראל חסרים גופים ייעודיים לביצוע עבודת מטה בתחומי הביטחון הלאומי, ובפועל עבודת המטה מתבצעת בעיקר על ידי גופי צה"ל". תוכני תפקידיה של חטיבת התכנון האסטרטגי וחומר הביקורת מלמדים על ייחודו של גוף מטה זה בצה"ל, וגם בהשוואה לארגונים צבאיים אחרים בעולם. הייחוד מתבטא בכך שהוא משלב עיסוק בכלל המישורים הבאים: (א) החטיבה נועדה לתמוך בקבלת החלטות אסטרטגיות גם של הדרג המדיני וגם של הדרג הצבאי; (ב) החטיבה עוסקת ברמת האסטרטגיה רבתי¹; כמו כן היא עוסקת גם בתווך, המהווה, על פי מסמכי החטיבה, ממשק בין המדיני-לצבאי ("Politico - Military"). אשר בו, על פי מסמכים אלו, מתחולל השיח שבין צה"ל לדרג המדיני לצורך בירור המטרות שהאסטרטגיה רבתי מציבה, וכדי להשיגן; בנוסף על כך מוטל עליה לעסוק בתשתית המחקרית ובמסד הנתונים של האסטרטגיה הצבאית גופא, וכן בממשק שבין תחום האסטרטגיה הצבאית לתחום האופרטיבי (המערכת); (ג) החטיבה אמונה על הכנת הדרוש והצגתו עבור הערכת המצב האסטרטגית השנתית של המטה הכללי. הבסיס להערכת מצב זו הינו תהליך ניתוח המוגדר בחטיבה כ- "Net Assessment", אשר מובהר במסמכי החטיבה כשקלול בין "אנחנו" לבין "הצד השני" בתחומים השונים, והוא מכוון ליצירת מסד אסטרטגי למענה האג"מי האופרטיבי ולתכנית בניין הכוח.

נוכח האמור לעיל, אמורה החטיבה להתמקד בארבעה תחומי ידע ראשיים: (א) באסטרטגיה המדינית-ביטחונית, בדגש על תהליכי המו"מ המדיני בכל הקשור להיבטים הביטחוניים שלהם, ובמרכזם ההיבטים הצבאיים; (ב) בתחום האסטרטגיה הצבאית גופא ובממשק שלה עם התחום הצבאי האופרטיבי; (ג) בתחום המדיניות של קשרי החוץ של צה"ל עם צבאות זרים; (ד) במישור התשתית הפיזית הצה"לית והביטחונית, ובתשתית הפיזית הלאומית בהקשר להן.

במועד הביקורת, אוקטובר 2000, החטיבה הייתה מאורגנת בשתי מחלקות. מחלקה אחת בראשותו של עוזר לליווי הסדרים מדיניים, המשמש גם כסגן הרוח"ט (להלן - מחלקה א'), ומחלקה שנייה בראשותו של רמ"ח תכנון אסטרטגי (להלן - מחלקה ב'). מתפקידיה של מחלקה א' לרכז את עבודת התכנון האסטרטגי לגיבוש עמדות בנושאים ביטחוניים-מדיניים בהקשר האזורי; לרכז את עבודת המטה לגיבוש התפיסה הביטחונית וההסדרים המדיניים, ולרכז הטיפול מול ראשי ערוצי המו"מ השונים, לרבות שירותי המטה הקשורים בעבודתם; לרכז את עבודת התכנון בהיבט ביטחוני-מדיני בתחום היחסים עם מדינות הזירה (מצרים, ירדן, סוריה ולבנון) ועם הפלסטינים, ולעקוב אחרי יישום ההסכמים והעמידה בהתחייבויות הצדדים; לרכז את הערכת המצב האסטרטגית, לגבש את איום הייחוס ואת ההיבטים האסטרטגיים של התכניות האופרטיביות של צה"ל. את עבודתה מבצעת מחלקה א' באמצעות ענף מזרח תיכון, ענף פלסטיני וענף אסטרטגי צבאי. מחלקה ב' מטפלת בתחום קשרי החוץ באמצעות ענף "קשרי חוץ", האחראי לגבש את מדיניות קשרי החוץ של צה"ל, וענף ארה"ב - שנועד לגבש מדיניות כוללת של קשרי החוץ הצבאיים-ביטחוניים עם ארה"ב, ולהוות מסגרת משלבת לכלל פעילות צה"ל בנושא האמריקני. בנוסף על כך מופקד הענף על תחום בקרת הנשק (בק"ן). כמו כן, מטפלת מחלקה ב' בנושאי תשתית ופריסה, באמצעות ענף המופקד על גיבוש צורכי התשתית הפיזית של הצבא ועל תכנון פריסת הקבע של יחידות צה"ל.

לאור מרכזיותה של חטיבת התכנון האסטרטגי בתהליכי קבלת ההחלטות ברמה האסטרטגית המדינית-ביטחונית וברמת האסטרטגיה הצבאית, ובהתייחס לנושאים החשובים והמורכבים שבהם היא עוסקת, היא אמורה להישען על מסד נורמטיבי ברור של הגדרת ייעוד, תפקידים, מתודולוגיה ותהליכי עבודה, ובהתאמה מיטבית בין הדרוש על פיהם לבין המבנה הארגוני ומשאביה בתחומי הידע, כוח האדם והאמצעים העומדים לרשותה. בביקורת נבחנו הסוגיות המרכזיות הקשורות בהגדרת ייעודה ותפקידיה, באופן המענה החטיבתי הניתן להן ואיכותו.

1 רמת מלחמה שבה מעוצבות ומנוהלות האסטרטגיה הלאומית ומדיניות הביטחון הלאומי (כמפורט במילון למונחי צה"ל).

1. ייעוד ותפקידים

מאחר שהגדרת ייעוד חטיבת התכנון האסטרטגי לא נכללה בפק"א אג"ת, הרי שלדעת משרד מבקר המדינה, ניכר שם חוסר בסעיף מקדים של "מהות הארגון", שנועד להגדיר במדויק את תמצית ההיגיון העומד ביסוד קיומה, את כפיפותה וארגונה של החטיבה בצה"ל, ואת בעלי התפקידים בממשלה, במערכת הביטחון ובצה"ל שאותם היא אמורה לשרת.

נוכח היעדרה בהפ"ע ובפק"א אג"ת של הגדרת ייעוד החטיבה, ומאחר שהתברר לחטיבה, כי תפקידיה שנקבעו בפק"א משנת 1998 הגדירו תחומי עשייה, שבחלקם על פי ניסוחם אינם נכונים, או אינם ברורים ובחלקם אינם תואמים את יכולתה לממשם, הנחה ראש החטיבה לערוך תהליך חטיבתי פנימי מקיף לבירור ייעודה ולעדכון תפקידיה. בתהליך זה, שנערך בחודשים דצמבר 1998 - אוקטובר 1999, עסקו שני צוותים מהחטיבה בבירור ובהגדרה מחדש של מונחי היסוד ובקביעת המשתמע מהם בייעוד, בתפקידים, במבנה הארגוני שלה ובתהליכי עבודתה. לקראת עדכון הפק"א הגדירה החטיבה את ייעודה, כלהלן: "לגבש המלצות על קווי מדיניות ודרכי פעולה אפשריות לישראל בנושאים ביטחוניים/צבאיים-מדיניים ברמה האסטרטגית עבור ראשות צה"ל, קברניטי מערכת הביטחון והמדינה. זאת, על בסיס זיהוי וניתוח אתגרים בתחומים אלה והצגת משמעויותיהם". משרד מבקר המדינה מעיר, כי מההגדרה "ראשות צה"ל, קברניטי מערכת הביטחון והמדינה" לא ברור במדויק במי המדובר. ראוי היה לקבוע זאת למשל כך: ראש הממשלה, שר הביטחון, ועדת השרים לענייני ביטחון, הרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל, או מי שיוסמך לכך מטעמם. צה"ל מסר בתשובתו, כי הצעת משרד מבקר המדינה לקביעה פרטנית של צרכני החטיבה מקובלת.

אשר לתהליך ההכנה והאישור של עדכון ייעודה ותפקידיה של חטיבת התכנון האסטרטגי, העיר משרד מבקר המדינה, כי ראוי היה, שבתהליך העדכון ישותפו גם הגופים הרלוונטיים שמחוץ לצה"ל, כאלו הנוטלים חלק בנושאים שעליהם מופקדת החטיבה, כגון במשרד ראש הממשלה - המועצה לביטחון לאומי, במשרד הביטחון ובמשרד החוץ, ושהעדכון יובא לאישור שר הביטחון וראש הממשלה. זאת, גם לשם בירור יסודי והגדרה מדויקת של חלוקת העבודה בנושאי העיסוק המשותפים ושל מערכת הקשרים עם הגופים שמחוץ לצה"ל.

בתשובת צה"ל נאמר, כי יש אכן מן הטעם להציג את תפקידי החטיבה לאישור סגן הרמטכ"ל, הרמטכ"ל, שר הביטחון וראש הממשלה, וכי מקובלת ההמלצה הנוגעת לתפקידי החטיבה לתכנון אסטרטגי בהתייחס לתפקידי המועצה לביטחון לאומי ולנוהלי ה"תפר" ביניהן.

2. המבנה הארגוני של חטיבת התכנון האסטרטגי

שינוי מרכזי בארגון הגוף האסטרטגי באג"ת (לאחר תקופת פירוק המחלקה לתכנון אסטרטגי, לתכנון צבאי ולתכנון מדיני בשנים 1981-1983, שבהן פעלה במשהב"ט היל"ל, ואיחודה שוב לאחר מכן) חל מתחילת שנות ה-90, נוכח האצת תהליכי המשא ומתן המדיני לשלום. ביוני 1992 אישר הרמטכ"ל תוספת של שישה תקנים לתכנון האסטרטגי באג"ת, ובשנת 1994 הוצאה פקודה לארגון חטיבה לתכנון אסטרטגי ובראשה תת-אלוף, על בסיס המחלקה שפעלה בתחום זה, והוצא תקן לאל"ם נוסף, כעוזר הרח"ט לנושאי המו"מ.

המבנה הארגוני של החטיבה לתכנון אסטרטגי אמור לבטא את המענה הדרוש למימוש ייעודה ומשימותיה. על אף שבמהלך השנים אמורים היו לחול בה ככלל ארגון שינויים ארגוניים מסוימים, כצורך חיוני לעדכון המענה הארגוני נוכח הצרכים המתפתחים והמשתנים, הרי שראוי היה לכאורה, שהרעיונות הבסיסיים, שעל פיהם הוחלט להשתית את הארגון, יעוגנו באופן יציב ככל הניתן. זאת,

גם כדי ליצור את מוקדי הידע הענפיים ולפתחם על פי נושאי התמחות, בתהליך רב-שנתי הדרוש יציבות ארגונית. בחינת התפתחות החטיבה מלמדת על כך, שמדובר בגוף אשר עקרונית בנייתו, על אף שהם מבטאים פורמלית במבנה, טרם גובשו סופית. הדבר בא לידי ביטוי בשינויים תכופים של תפקידי חלק מענפי החטיבה.

ראוי להדגיש, כי צורכי עבודת החטיבה בתחום אחריותה המרכזי - תהליך המשא ומתן המדיני לשלום - מלמדים, כי הם מאופיינים בבסיסם, עתים לבקרים, בעליות ובמורדות, ומשום כך בחוסר אפשרות לצפות ולתכנן בעוד מועד את אופן מימושו המיטבי של המענה הארגוני הדרוש לגיבויו. דרוש היה אפוא, לרכז מדי פעם בפעם בהתרעה קצרה מאמץ של מיטב היכולת החטיבתית המצומצמת לכיוון של מו"מ זה או אחר, מאמץ שבא על חשבון העיסוק בנושאים הקבועים של עשייתה.

בבחינה הארגונית הפנימית שנערכה בחטיבה בתקופה דצמבר 1998 - אוקטובר 1999 צוין, כי אחד הגורמים הראשיים למצב הארגוני דלעיל הינו "חוסר במסה קריטית" של כוח אדם ענפי, הדרוש למימוש הולם של כלל תפקידי החטיבה. הודגש שם, כי באיזו המסגרות הענפיות המופקדות על משימות כה מורכבות בשניים או בשלושה קצינים בלבד, לא ניתן לממש את תפקידיהם המקוריים של הענפים, והפנייתם לעיסוק הדחוף מנטרלת אותם למעשה משאר העיסוקים, הקשורים בתפקידיהם הבסיסיים האחרים.

בשנת 1999 צורף ענף תשתית ופריסה לחטיבת התכנון האסטרטגי. מדובר בענף הגדול ביותר באג"ת ובו שבעה מדורים, והעוסק בתכנון התשתית הפיזית ובפריסת הקבע של צה"ל. בביקורת עלה, כי למעט הזיקה החשובה של מדור הסדרים מדיניים שבענף תשתית ופריסה לעבודת החטיבה, הרי שארגון הענף בכללותו במסגרתה, מהווה בה למעשה "נטע זר" ומוסיף עומס ניכר על פעילויותיה. עוד עלה, כי רמ"ח אסטרטגי שהופקד על ענף תשתית ופריסה בנוסף על ענפי קשרי החוץ הכפופים לו, הפך בפועל בעיקר ל"עוזר ראש אג"ת לתשתית ופריסה". את עיקר עבודתו הוא משקיע בטיפול הבסיסי והשוטף של נושאי התשתיות, והוא מונחה בתחום זה ישירות על ידי ראש אג"ת.

במהלך הבחינה הפנימית של ייעוד החטיבה ותפקידיה נותחו ה"בעיות האופייניות" שזוהו בה, הן בהקשר לסביבה החיצונית שבה היא פועלת והן בתחומי עבודתה הפנימיים ותהליכיהם. בביקורת עלה, כי בהמשך לבחינה דלעיל, ואף קודם לכן, הושקע בחטיבה מאמץ לטפל בליקויים שפורטו ובעבודת המטה הפנימית של החטיבה חל שיפור בשנתיים האחרונות. לצד תחילתו של הטיפול בליקויים הפנים-חטיבתיים, הרי שנוכח כוח האדם המצומצם בחטיבה ובשל העומס השוטף המוטל על אנשיה בשל השפעתם המכרעת של האירועים השוטפים בתחומי המו"מ, הסוחפים ומעצבים את סדרי העדיפויות החטיבתי והקבועים למעשה את אופן התנהלותה, ניכר קושי לטפל בקצב הדרוש בחלק לא מבוטל מהם. מתשובת צה"ל עולה, כי החטיבה מצויה בתהליכי תיקון, חלקם אכן בקצב איטי יותר.

3. ניתוב המידע וארגונו בחטיבת התכנון האסטרטגי

במסגרת תפקידי חטיבת התכנון האסטרטגי נקבע בפק"א "לארגן תשתית מחקרית ומסד נתונים להערכת מצב אסטרטגיות בתחום המו"מ המדיני ובתחום קשרי החוץ של צה"ל" והיא אמורה לבצע את עבודתה הבסיסית והשוטפת על בסיס מסד של נתונים הנאספים, מעובדים ומפוצים על ידי גופים חיצוניים לה. על כן, אמורים היו להתבצע בה ניתוח יסודי ומיפוי מפורט של הנושאים שהיא זקוקה להם למימוש מגוון משימותיה; אמורים היו להיכתב נוהלי הפצה משותפים עם הגופים החיצוניים, המספקים באופן שוטף את המידע שסוכם עליו; ואמור היה להתקיים תהליך מתקדם של תיעוד מסודר בענפיה.

התברר, כי תכנית העבודה השנתית של חטיבת התכנון האסטרטגי, שתכניה אמורים, לכאורה, לתרום לעיצוב תכניות עבודתם של גופי האיסוף והמחקר המודיעיני, אינה מוצגת להם. בביקורת לא נמצא בכתובים סיכום חטיבתי עקרוני, המגדיר את צורכי המידע של חטיבת התכנון האסטרטגי, את הגופים החיצוניים שאמורים לספקו, ואת אופן תיעודו; לא נמצא שקיימים נוהלי הפצה משותפים עם הגופים החיצוניים, ובראשם אמ"ן, האמורים לספק באופן שוטף את המידע הדרוש לעבודת החטיבה; ועלו ליקויים הקשורים לאופן תיעוד החומר הקיים ולתהליכי הטיפול הממוחשב לשיפורו.

בנוגע לאופן תיעוד המידע ולאחסונו התברר, כי לאורך שנות קיומה של המחלקה ולאחר מכן של החטיבה לתכנון אסטרטגי, ריכז אחד מעובדיה, על פי יוזמתו, חומר חשוב, אשר במשך השנים הוגדר כ"מרכז המידע" של החטיבה. בשנת 1997, נוכח בעיית אחסון ונוכח הקושי שבאיתור פריטי מידע במרכז זה, הוחלט לרכוש מערכת ארכיונית ממוחשבת לשם אגירה מסודרת ושלפיה מהירה של החומר הרב שהצטבר בו. בביקורת עלה, כי בתחילת שנת 2000, לאחר שהמערכת כבר נרכשה בעלות של כחצי מיליון ש"ח, הוחלט עקב מצוקת חדרים בחטיבה לבטל את מרכז המידע, לפזר את החומר הרלוונטי בין ענפיה, ואת עיקרו של החומר שנאגר עד אז (כ-80% ממנו), לשלוח לארכיון צה"ל לגניזה.

במועד הביקורת, באוקטובר 2000, עדיין עסקה החטיבה בשלבים ראשונים של קליטת המערכת הממוחשבת. התברר, כי לצד תהליך קליטתה האיטי של המערכת החדשה, עושים ענפי החטיבה שימוש במערכת הממוחשבת הכללית של אג"ת, שניתן באמצעותה לגוף אחר באג"ת פתרון הולם גם לצורכי תיעוד ארכיוני. פתרון מעין זה, אפשר שניתן ליישום גם בחטיבת התכנון האסטרטגי. כך יוצא, כי המערכת החדשה, שהינה מסורבלת ואין לה ממשק עם "רשת אג"ת", בעצם מיותרת.

4. מימוש תפקידי חטיבת התכנון האסטרטגי בנושאי האסטרטגיה הצבאית

(א) מבוא - הגדרת מושגים - במילון למונחי צה"ל מוגדרת "אסטרטגיה צבאית" כ"ההלכה והמעשה הכרוכים במימוש כל הנדרש, כדי להשיג מטרות של האסטרטגיה רבתי ויעדיה באמצעים צבאיים. האסטרטגיה הצבאית היא רכיב באסטרטגיה רבתי, ועניינה להגדיר אופני פיתוח של עוצמה צבאית וניצולה כדי להשיג יעדים לאומיים - הכל לפי הכוונת המדינית של הביטחון הלאומי ולפי תורות היסוד של הצבא...". עוד נאמר שם, כי המונח "אסטרטגיה צבאית" מבטא את "התפיסה והתכנית של ניהול המאמץ הצבאי הכולל במלחמה, לרבות קביעת מטרות המלחמה הצבאיות (או הצבאיות אסטרטגיות) והשיטה הכללית להשגתן".

באוקטובר 2000 הוציאה חטיבת תוה"ד באמ"ץ חוברת בנושא מסמכי היסוד הביטחוניים והצבאיים, כחלק מתורת צה"ל. שם מוגדר, כי "א. אסטרטגיית צה"ל (אסטרטגיה צבאית-לאומית) הוא מונח חלופי מתוקן לתפיסת ההפעלה של הצבא. תפקודית וגם על פי הגדרת אג"ת מדובר במושג נרדף ל - National military strategy של ארה"ב. ב. על פי הרמטכ"ל, תפיסת ההפעלה (כלומר אסטרטגיית צה"ל) היא התפיסה המתאימה למציאות שבה פועל צה"ל ולאומים שעמם הוא מתמודד. משמעותה - הגדרת ההישג הנדרש מול כל חזית וכל איום, וכן גזירת 'המשמעויות לבניין הכוח' וגיבושה נעשה לשם מימוש היעד המרכזי של חיזוק ליבת צה"ל כארגון לוחם. ג. אסטרטגיית צה"ל צומחת ממדיניות הביטחון של הממשלה ומתפיסת הביטחון הלאומי, ומגדירה את המשתמע ממנה ואת השלכותיה בתחום הצבאי במושגי נתונים, אילוצים, הישגים נדרשים, יעדים וכיווני פעולה צבאיים-מיבצעיים אסטרטגיים ו/או מטכ"ליים כלליים. ד. גיבושה הינו באחריות ובסמכות המטכ"ל - בכפפות להוראות הממשל ולאישורו. ה. אסטרטגיית צה"ל היא תוצר ידע ומסמך צבאי-מקצועי מובהק במהותו באופי המושגים ובייעוד, היא מיושמת בתפיסות המיבצעיות המטכ"ליות, מהווה בסיס לתכניות המיבצעיות

המטכ"ליות, ולתר"ש בניין הכוח של צה"ל, ועל פיה מגבשים וכן משנים ומעדכנים את התורה הצבאית בדרג המטכ"ל".

(ב) אופן טיפול חטיבת התכנון האסטרטגי בנושאי האסטרטגיה הצבאית - על פי פק"א אג"ת, על "הכנת עבודות מטה ומסמכי עמדה לצורכי תפיסת ההפעלה של צה"ל [אסטרטגיית צה"ל]" מופקדת חטיבת התכנון האסטרטגי. במסגרת זו עליה גם להכין "עבודות מחקר אסטרטגיות וניירות עמדה שוטפים בתחום האסטרטגי הצבאי". בשנת 1983, בעקבות ביטול היל"ל, קיבל אג"ת אחריות מטה כוללת ל"הכנת עבודות מחקר בסיסיות בתחומי הביטחון הלאומי ובתחום המדיני-צבאי והכנת ניתוחי מדיניות, הערכות וניירות עמדה שוטפים בתחום המדיני-אסטרטגי, בתחום הצבאי-אסטרטגי ובתחום קשרי החוץ של מערכת הביטחון, עבור המטה הכללי ועבור שר הביטחון". עוד נוסף לה התפקיד של "ריכוז עבודת המטה וייצוג מערכת הביטחון בתחומים האסטרטגיים-מדיניים, על פי קביעת שר הביטחון" וכן "ריכוז עבודת המטה במטה הכללי ובמשרד הביטחון, בכל הקשור למו"מ מדיני או צבאי עם מדינות במרחב והשתתפות בתהליך המו"מ". מחומר ביקורת עלה, כי מאותה עת ואילך החל תהליך מתמשך של צמצום ההגדרות הקשורות בתפקידי חטיבת התכנון האסטרטגי בהקשר לאסטרטגיה הצבאית גופא (ראו להלן), ובמקביל חלה הרחבה של ההגדרות הקשורות בתפקידיה בנושאים המדיניים-ביטחוניים.

בשנת 1994 פורסם עדכון לפק"א אג"ת, שמהותו - ארגון החטיבה לתכנון אסטרטגי על בסיס המחלקה הקודמת לתכנון אסטרטגי, נוכח ההאצה באותה עת של תהליכי המשא ומתן לשלום מול הפלסטינים, הירדנים והסורים. מאז ועד למועד הביקורת מוגדרת העדיפות לריכוז המאמץ החטיבתי המרכזי בטיפול במגוון הנושאים הקשורים לתהליכי המו"מ המדיני. גם הענף האסטרטגי הצבאי של החטיבה החל לעסוק מאותה העת ביתר שאת בנושאים הקשורים לצרכים השוטפים הקשורים במו"מ המדיני. כך, בתהליך איטי ומתמשך, שלא לוהה בכחינה יסודית של משמעויותיו, שונתה בחטיבת התכנון האסטרטגי של אג"ת העדיפות מעיסוק באסטרטגיה צבאית לעיסוק באסטרטגיה מדינית-ביטחונית, ובלי שהוגדרה לגורם אחר באג"ת של המטכ"ל אחריות המטה לריכוז עבודת המטה בתחומי פיתוח הידע עבור המסד התיאורטי של האסטרטגיה הצבאית גופא. האמור בפקודות הארגון ממחיש את צמצום תפקידו של הענף בתחום האסטרטגי הצבאי. כך למשל ההגדרה "פיתוח כלי ניתוח וחשיבה לטיפול בבעיות אסטרטגיות צבאיות" אינה מופיעה עוד בפקודת הארגון החטיבתי, כשם שהוגדר כך בעבר.

מאחר שחטיבת התכנון האסטרטגי התמקדה יותר ויותר בפן המדיני-ביטחוני, על חשבון העיסוק באסטרטגיה הצבאית, היא גם נתפסה בעיני גופי צה"ל העוסקים בכך כאמ"ץ, בזרועות ובפקודים המרחביים, כמי שאינה שותפה לתהליך פיתוח הידע הצבאי המיבצעי ברמות הללו. דוגמה לכך הינו אי-קיום קשרי עבודה בין הענף האסטרטגי הצבאי באג"ת לבין המכון לחקר תורת המערכה בחטיבת תוה"ד של אמ"ץ, בכל הקשור לפיתוח הידע התיאורטי בתחום האסטרטגי-הצבאי ובדגש על ה"תפר" שבין הרמה האסטרטגית לרמה האופרטיבית.

אשר למענה של החטיבה לתכנון אסטרטגי לייעודו הראשי של אג"ת - תכנון בניין הכוח של צה"ל - היא צריכה להכין את הנחות היסוד העומדות בבסיס תכנון בניין הכוח, בנוסף על תפקידיה הקשורים בהפעלת הכוח. בביקורת התברר, בהקשר לתפקידיה המקוריים של המחלקה לתכנון אסטרטגי במישור בניין הכוח, וביניהם "הכנת מאזני עוצמה ויחסי כוחות" לצורך התכנון, כי המונח "Net Assessment" לא הוגדר במדויק בצה"ל. פעולה זו אינה מתבצעת במובן של ניתוח שיטתי, פרטני ומקיף של אותם האיומים אשר הוחלט לבחנם בהשוואה למענה של צה"ל. זאת, לשם קביעת יחסי כוחות ומאזני עוצמה לצורכי תכנון בניין הכוח.

צה"ל מסר בתשובתו, כי המושג "Net Assessment" אמנם אינו מופיע כלל בייעוד החטיבה ובתפקידיה. עם זאת, המונח מהווה כלי חשוב להבנת עבודת החטיבה והוא בורר במסגרת הדיונים הפנימיים על ייעודה ותפקידיה.

(ג) מסמך אסטרטגיית צה"ל - כאשר בתחילת שנת 1999 הנחה 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 הצבאי, שעודכנו באופן סדור ושיטתי לאורך השנים, ושעל בסיסם ניתן היה להכין את תוצר הידע המשותף הזה.

באוקטובר 1999 הנחה סגן הרמטכ"ל את אג"ת "להשלים את סטטוס תפיסת ההפעלה שבאחריותו עד 15 באוקטובר 1999", אולם בתחילת שנת 2000 התברר, שאין באפשרותה של החטיבה לתכנן אסטרטגי להכין ולכתוב את מסמך "אסטרטגיית צה"ל" באמצעות אנשיה. על כן, החליט סגן הרמטכ"ל להעביר את המטלה לאחיותה של חטיבת תוה"ד באמ"ץ, שתבצע את העבודה באמצעות מומחה חיצוני. בתשובתו הצביע צה"ל על כך, שהקושי העיקרי של החטיבה לתכנן אסטרטגי להכין את מסמך אסטרטגיית צה"ל נובע ממחסור בכוח אדם הדרוש להוביל משימה כזו.

משרד מבקר המדינה מצביע על תהליך הכנת מסמך אסטרטגיית צה"ל, כממחיש את הלקוי בחטיבת התכנון האסטרטגי של אג"ת לגיבוש נושא חשוב זה.

(ד) הגדרת הגורם המוביל את תהליך פיתוח הידע האסטרטגי הצבאי באג"ם שבמטכ"ל - את אופן קידום פיתוח הידע בתחומי האסטרטגיה הצבאית בצה"ל ראוי לבחון על פי הגדרת צה"ל את הגורמים והתהליכים לפיתוח תחום הידע החיוני הזה במסגרת האג"ם של המטה הכללי בצה"ל. בנוגע לדרך "הכנת מסמכי היסוד" או ל"פיתוח תוצרי הידע", מוגדר בחוברת של חטיבת תוה"ד "מסמכי היסוד" דלעיל "מסמך אסטרטגיית צה"ל", כ"תוצר מוכוון עשייה, הדרוש בעיקר ידע ביצועי יישומי או ידע מיבצעים. סמכות הכנתו של מסמך זה חלה על האג"ם במטכ"ל, סמכות התיאום והבקרה שלו חלה על הרמטכ"ל וסמכות אישורו על שר הביטחון". אשר לחלוקת העבודה בתוך האג"ם של המטכ"ל להכנת מסמך זה, נאמר רק, כי היא "תפותח בהובלת גורם התכנון או המיבצעים ובשיתוף פעולה עם גורם התורה, כמגדיר של העקרונות ואמות המידה". לא הוגדר כאן גורם ה"הובלה" בתוך האג"ם, אף שעל פי הגדרתו כתוצר מוכוון עשייה, אמור לכאורה להובילו הגורם המיבצעי באג"ם, דהיינו - אמ"ץ.

משהוקם ביולי 1999 אגף מיבצעים לצד אגף התכנון, הוגדר על פי הפ"ע "מטכ"ל - אגף המיבצעים", שבמסגרת תפקידיו עליו לשאת גם "באחריות לגיבוש התפיסה המיבצעית כנגד מתפיסת הביטחון הלאומי ובהתאם לתורת הלחימה". בתחום זה מוגדר בהפ"ע אג"ת, כי אג"ת מהווה את גוף התכנון המרכזי במטכ"ל בנושא הניתוח והתכנון האסטרטגי. יוצא מכאן, ששני האגפים אמורים לעסוק בריכוז עבודת מטה הקשורה בהכנת התוצר "אסטרטגיית צה"ל", כאשר על אמ"ץ הוטלה בהפ"ע האחריות המטכ"לית לגיבושה, וניתן להבין, כי אג"ת מפרש שגם לו אחריות זו, וכך הנחו אותו הרמטכ"ל וסגנו.

מאחר שלאמ"ץ, שהינו "בעל ידע מיבצעים" באג"ם של המטכ"ל, הוגדרה בהפ"ע האחריות לגיבוש תפיסת ההפעלה ("אסטרטגיית צה"ל"), ומאחר שלדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לקבוע גורם מטה אחד באג"ם של המטכ"ל, שמתפקידו לרכז, לסנכרן ולתעל את תהליך התפתחות הידע האסטרטגי הצבאי, שבפיתוחו משתתפים גורמים רבים במטכ"ל, בזרועות ובפקודים המרחביים, ראוי שלאמ"ץ, המופקד על חטיבת המיבצעים ועל חטיבת תוה"ד (שבמסגרתה פועל גם המכון לפיתוח הידע האופרטיבי-אסטרטגי, העוסק בפועל בנוסף על פיתוח ידע ברמה המערכתית גם בפיתוח הידע התיאורטי ברמה האסטרטגית), תוטל האחריות הכוללת על כך. כפועל יוצא מכך, ייתכן שגם יידרש להגדיר מחדש את תפקידי אג"ת, וכנגזרת מכך - את תפקידי חטיבת התכנון האסטרטגי והענף הצבאי שלה במישור האסטרטגיה הצבאית.



נוכח האמור לעיל, לא ייפלא, כי הנחיית הרמטכ"ל את אג"ת משנת 1998 להכין מסמך "אסטרטגיית צה"ל", שאמור להוות את הבסיס לתכנית "צה"ל 2000", טרם מומשה עד סיום הביקורת בנובמבר 2000. גם הפתרון שניתן לכך לבסוף בדרך של הסתייעות ביועץ חיצוני בודד, הוא ברירת מחדל בהכנת התשתית המושגית והניסוח של מסמך "אסטרטגיית צה"ל", וכבר צוין כאמור לעיל, שגם החטיבה לתכנון אסטרטגי, הממקדת את עיקר מאמציה לערוצי תהליכי המו"מ המדיני לשלום, אין ביכולתה לרכז כהלכה גם את תהליך פיתוח הידע של המסד התיאורטי עבור האסטרטגייה הצבאית.

משרד מבקר המדינה סבור, שלאור תפקודיו של אגף המיבצעים, ראוי לשקול כי הוא שיוביל את כתיבת תפיסת ההפעלה, שהיא "אסטרטגיית צה"ל" ויהיה אחראי להמשך ערכונה.

5. הממשקים השוטפים של חטיבת התכנון האסטרטגי בערוץ המיבצעי

הפעלת החטיבה במסגרת נסיגת צה"ל מלבנון ובתרגיל שקדם להפעלת צה"ל כנגד ההתקוממות הפלסטינית, חידדו גם את הליקויים בעבודת החטיבה בתרחישים שבהם היא נדרשה לפעול בעימות מוגבל. התברר, כי הממשקים השוטפים של עבודת חטיבת התכנון האסטרטגי בערוץ המיבצעי עם אמ"ץ, לא התבצעו כראוי. מאחר שתחומי הממשק שבין התחום האופרטיבי לתחום האסטרטגי "מטושטשים", שני גופי המטה - חטיבת המיבצעים באמ"ץ וחטיבת התכנון האסטרטגי של אג"ת - עסקו במקביל באותם נושאים. כך יצא, שגם אמ"ץ וגם אג"ת קיימו והציגו הערכות מצב אסטרטגיות שוטפות, בלי שנקבעה ביניהם חלוקת תפקידים ברורה בעניין חיוני זה.

בתשובת צה"ל נמסר, כי כיום קיים שיתוף פעולה פורה בין הגופים, אף כי ניתן לשפרו עוד.

גם הקשר השוטף של חטיבת התכנון האסטרטגי עם הפיקודים המרחביים (להוציא במידה מסוימת את פיקוד המרכז) ועם גופים מיבצעיים המופקדים על גזרות פעולה שבהן חלות התרחשויות חשובות במיוחד, לקה בחסר. לא נמצאו בכתובים סיכומים של ראשות החטיבה עם ראשי המטה או קציני האג"ם של הפיקודים המרחביים, המגדירים את אופן קיומו של הקשר ההדדי ביניהם ומהותו, ואת סוגי המידע שדרוש להעביר לחטיבת התא"ס באורח שוטף לצורכי עבודתה היא. גם תהליכים טכניים הקשורים בעבודת החטיבה, על פי אופן ארגונה במסגרת אג"ת שאינו בנוי לפעול ברגיעה כחלק מהערוץ המיבצעי, לא התבצעו כשורה במצבי חירום, שאינם בהגדרה של מלחמה כוללת.

בתשובתו מיוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בעיקר מאז תחילת אירועי ההתקוממות הפלסטינית בסוף ספטמבר 2000, חל תהליך של למידה ושיפור מתמיד בקשר שבין אג"ת, המקיים תהליכי חשיבה ברמה האסטרטגית, לבין אמ"ץ, האמון על הפעלת הכוח - שיפור המתבטא הן בשילובם של ר' אג"ת וקציניו הבכירים בפורומים ובהערכות המצב המטכ"ליות השונות, והן בהקמת קשרים נוספים והידוקם בדרגי קבוצות העבודה. עוד מסר צה"ל, כי אכן יש מקום לבחון מחדש את גבול הגזרות שבין אג"ת לבין אמ"ץ בכל הקשור לעיסוק בתחום האסטרטגייה הצבאית.

6. אחריותה של חטיבת התכנון האסטרטגי בתחום קשרי החוץ

במהלך השנים 1996-1999 התחדד הצורך בקיום גוף אחד במטכ"ל, שיבצע את האינטגרציה הנדרשת למימוש קשרי החוץ ולקיום הקשרים השוטפים להשגת כלל התפוקות הנדרשות לצה"ל. נערכה עבודת מטה לבחינת מתכונת ריכוז הטיפול בקשרי החוץ של צה"ל ברמה המטכ"לית. בסיכום העבודה נקבע, כי במסגרת אמ"ץ החדש יוקם גוף על-זרועי בראשות תא"ל, שייקרא "החטיבה לקשרי חוץ", ויישא באחריות לביצועם ולפיתוחם של קשרי החוץ של צה"ל. בהפ"ע

ובפק"א אמ"ץ משנת 1999 הוגדר, בין היתר, כי מתפקידו "לשאת באחריות לקשרי החוץ שבין צה"ל לבין צבאות זרים, גופים בין לאומיים הפועלים באזורינו והרשות הפלסטינית למעט קשרי המודיעין, להם אחראי אמ"ץ". תפקיד זה מבצעת חטיבת קשרי החוץ של אמ"ץ. בפקודת הארגון של החטיבה לקשרי חוץ מאוגוסט 1999 הוגדרו מחדש תחומי האחריות בצה"ל בנושא קשרי החוץ, כלהלן: "האחריות הכוללת על קשרי החוץ של צה"ל, לרבות הסכמים בנושא, מוטלת על ראש אגף המיבצעים; לר' אמ"ץ סמכות מיוחדת בכל הנוגע לקשרים והסכמים בתחום המודיעין וכלל ניהול עצמאי של מערכת קשרי החוץ בתחום המודיעין; אג"ת - החטיבה לתכנון אסטרטגי, בכפיפות פיקודית לר' אג"ת, תשמש גוף המטה לגיבוש מדיניות כוללת לקשרי החוץ של צה"ל; החטיבה לקשרי חוץ באגף המיבצעים תהיה גוף הביצוע הבלעדי, שבאמצעותו יוצאו אל הפועל קשרי החוץ של צה"ל".

משרד מבקר המדינה הצביע על בעיה מהותית העולה נוכח האמור בהפ"ע ובפק"א של אמ"ץ, ובמיוחד בפק"א של חטיבת קשרי החוץ של אמ"ץ, מול מה שמוגדר בייעודו של אג"ת בהפ"ע אג"ת. על פי הוראות ופקודות אלה, בשעה שהאחריות הכוללת על קשרי החוץ מוטלת על ראש אגף המיבצעים, הרי שגיבוש המדיניות הכוללת לקשרי החוץ הצבאיים, המהווה חלק מהותי ומרכזי מאחריות כוללת שכזו, מוטלת על ראש אג"ת. כך יוצא, ששני אלופים באג"ם נושאים בפועל באחריות משותפת לחלקו המהותי של הנושא, שהאחריות הכוללת לו הוטלה כאמור על ראש אמ"ץ; גופי מטה, האמורים לאפשר לראש אמ"ץ למלא את אחריותו הכוללת, כפופים לראש אג"ת; ומראש חטיבת קשרי החוץ של אמ"ץ ניטלה האחריות לעסוק בגיבוש המדיניות של קשרי החוץ, אלא רק להוציאה אל הפועל.

התברר, כי בנוגע למצב המתואר לעיל קיימות דעות שונות זו מזו באג"ת ובחטיבת קשרי החוץ. אג"ת טען, כי ההיגיון העומד ביסוד החלוקה דלעיל נועד לאפשר טיפול טוב יותר בגיבוש המדיניות באמצעות גוף מטה שאינו עוסק ביישומה, ופועל במסגרת ארגונית העוסקת ברמה האסטרטגית. זאת, מאחר שקיים סיכון, כי העיסוק בנושאים השוטפים הקשורים ביישום המדיניות שבתחום קשרי החוץ הוא רב מאוד, ועלול להסיט את גוף המטה העוסק ביישום המדיניות מהראייה הכוללת. חטיבת קשרי החוץ שבאמ"ץ טוענת, כי היא הפיקה לקחים בעקבות שלב א' להקמתה, והיא בשלה, מוכנה ורצה לשלב בארגונה את גורם תכנון המדיניות וגיבושה, המאורגן במסגרת אג"ת. זאת, כדי שיהיו ברשותה כל הכלים לביצוע תפקידיה - החל מגיבוש המדיניות ועד למימושה, ובדרך זו לשפר את תוצריה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי פיצול הטיפול בנושא קשרי החוץ בצה"ל ברמת המטה הכללי בין שלושה גופים - אמ"ץ, אג"ת ואמ"ץ - יש בו כדי להקשות על העדכון, התיאום ותהליכי האישור למכלול הנושאים המורכבים הקשורים בו. במיוחד אמורים הדברים בנוגע לקשר עם הגופים הרבים העוסקים בנושא מחוץ לצה"ל, ובראשם - הדרג המדיני (שר הביטחון). דרג זה אחראי לגיבוש מדיניות החוץ הביטחונית באמצעות גוף המטה במטה הב"ט, שעליו מופקד הסמנכ"ל לקשרי חוץ ובקרת נשק, וצה"ל אמור לפעול על פי מדיניות זו ולהתאים עצמו אליה. בנוסף על כך, נושאי קשרי החוץ מטופלים גם במועצה לביטחון לאומי, במשרד החוץ ובמוסד. נוכח האמור לעיל, המליץ משרד מבקר המדינה לבחון מחדש את המבנה והארגון בתחום קשרי החוץ של צה"ל.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אחריותו הכוללת של ר' אמ"ץ אינה נפגמת מכך שחטיבת התכנון האסטרטגי ממליצה לו על מדיניות קשרי החוץ. זאת, נוכח העברת ההמלצות לגיבוש המדיניות לאישור ר' אמ"ץ, וכי קיימת חשיבות מהותית וארגונית להפרדה בין עבודת שלושת האגפים, כאשר חטיבת התכנון האסטרטגי משלבת בעבודתה את התשומות של האגפים האחרים. עוד מסר צה"ל בתשובתו, כי המטה הכללי החל בבחינה מחדש של מערך קשרי החוץ בצה"ל, והבהיר, שבסדנה המטכ"לית שנערכה בינואר 2001 סיכם הרמטכ"ל, כי בין יתר הנושאים

הקשורים בארגון האג"ם במטכ"ל, תיבחן מחדש הכפיפות של חלק מגופי המשנה באמ"ץ, כדוגמת חטיבת קשרי חוץ. במסגרת עבודת המטה הזו תיבחן גם האפשרות לשילוב הגופים לקשרי חוץ של צה"ל ושל משהב"ט כגוף אחד. השינוי המוצע מתוכנן להצגה לרמטכ"ל במהלך חודש יולי 2001 ובהתאם להמלצות, תימשך העבודה לבחינת נושא קשרי חוץ. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי אפוא לבחון במסגרת הבחינה המיוחדת הזו גם את הממצאים הרלוונטים שעלו בביקורת זו בהקשר למערך קשרי חוץ של צה"ל.



החטיבה לתכנון אסטרטגי הוקמה בשנת 1994 על בסיס המחלקה לתכנון אסטרטגי, במגמה לשפר את המענה לצורכי המו"מ המדיני לשלום. מאז הקמתה השקיעה החטיבה מאמץ מרוכז ומתמשך באמצעות חלק ניכר ממשאביה בתחומי המו"מ השונים, וסייעה רבות למקבלי ההחלטות בתהליך חשוב ומורכב זה. לצד התרומה החשובה במישור המו"מ, שניתנה לו עדיפות, הרי שהטיפול שנתנה החטיבה באותה עת בתחומי אחריותה במישור האסטרטגי הצבאי, לא היה מספק.

בתשובתו מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוא מסכים עם טענת משרד מבקר המדינה לכך, שתחום האסטרטגי הצבאי לא זכה לטיפול מספק בשנים האחרונות, ושנושאי התהליך המדיני אכן קיבלו באופן טבעי קדימות בחטיבה במרוצת השנים, ודאי בעתות של מו"מ פעיל, וזאת על חשבון העיסוק בתחומים אחרים, ובהם תחום האסטרטגי הצבאי. צה"ל פירט שורת נימוקים על נחיצות עיסוקו האינטנסיבי של אג"ת כגוף תכנון אינטגרטיבי צבאי-מדיני יחיד במו"מ המדיני. כך צוינה בתשובת צה"ל נחיצות הזיקה ההדוקה של העיסוק בנושאים אסטרטגיים מדיניים לנושאים האסטרטגיים הצבאיים; וצוינה תרומת העיסוק בתהליך המדיני לפיתוח הידע בתחומים האסטרטגיים הצבאיים, תוך הדגשת הגדרתו של אג"ת גם כגוף התכנון של מערכת הביטחון, אשר ממנה נובע, כי הקשב לנושאים המדיניים מופנה דווקא מתוך החשיבות של נושאים אלה לעיסוקו הצבאי של אג"ת. עוד ציין צה"ל בתשובתו, כי למרות פגיעה מסוימת בקשב שהוקדש לנושאים אחרים בטיפולו של אג"ת נוכח עיסוקו האינטנסיבי במו"מ המדיני, הרי שהיעדר טיפול מספק אין משמעו ריק והיעדר כל טיפול, כיוון שבשנים האחרונות פותח בכל זאת בחטיבה לא מעט ידע בתחום זה. משרד מבקר המדינה העיר, כאמור, כי כל עוד אין גוף תכנון אינטגרטיבי ממלכתי שיישא באחריות המלאה של התכנון המדיני-אסטרטגי, או שישמש לו כמקור עיקרי, והיא מוטלת על צה"ל, שומה על צה"ל לדאוג לכך שלא יופר האיזון הנכון בהשקעה בין התכנון הצבאי לתכנון המדיני.

בביקורת עלו ליקויים נוספים הקשורים במבנה הארגוני של החטיבה, בתהליכי עבודתה, באופן שילובה בערוץ המיבצעי של עבודת המטה באג"ם של המטכ"ל, ובחלוקת האחריות בתחום קשרי חוץ. על אף שהליקויים בתהליכי עבודתה הפנימיים הועלו בבדיקות הפנימיות שערכה החטיבה, ובחלקם חלו שיפורים המשמשים כמופת באג"ת - כגון בתחום התכנון והתחקור של תכניות עבודתה וקידום מתודולוגיה של הערכת מצב אסטרטגית - הרי שנוכח העומס השוטף המוטל על אנשיה בערוץ המו"מ המדיני, היא התקשתה לתקן חלק לא מבוטל מהם.

בשל חשיבות תפקידיה של חטיבת התכנון האסטרטגי ונוכח הקמת אמ"ץ במתכונת הנוכחית, מן הראוי שתיערך להם בחינה יסודית בהתייחס לצה"ל ולדרג המדיני, ויבוצעו בה התיקונים הדרושים לשם מתן המענה המיטבי לתחומי אחריותה. זאת, בדרך שתתן מענה טוב יותר לתפקידיה הצבאיים, ותשכלל עוד את תפקודה, בכל הנוגע למאמץ המושקע בה בתחום המדיני-ביטחוני.

פרק ג' - מחלקת התכנון

הייעוד המרכזי של מחלקת התכנון הינו לגבש, להוציא לפועל ולקיים מעקב ובקרה על התכניות הרב-שנתיות (תר"ש) ועל תכניות העבודה השנתיות של צה"ל. נקבעו למחלקה תפקידים בתחומים הבאים: תכנית העבודה הרב-שנתית ותכניות העבודה השנתיות; האמל"ח והפרויקטים; גיבוש סדרי עדיפות לפיתוח, רכש והצטיידות; ופיתוח מודלים שונים לניצול משאבי הצבא. המחלקה מאורגנת בחמישה ענפים: ענף אמל"ח ופרויקטים (להלן - אמו"פ); ענף תכנון; ענף ניתוח סד"כ ומשאבים; ענף תכנון כוח אדם; וענף תכנון אמצעים.

משרד מבקר המדינה ערך בשנת 1993 ביקורת מקיפה על התכנון הרב-שנתי בצה"ל, ובמסגרתה נבחנו הרבדים השונים של התשתית החשיבתית שהונחו ביסוד התכנית, ועלו ממצאים בתחומים של מתודולוגיית תכנון התר"ש, גיבושה ומימושה. בביקורת דאז צוין, כי התכניות הרב-שנתיות של צה"ל לא התממשו מסיבות שונות, והעיקרית שבהן היא, אי-התאמה בין מה שהוגדר כמטרות התכנית לבין המשאבים שעמדו בפועל לרשות הצבא. עוד נאמר שם, כי מתודולוגיית התכנון והחקור של התר"ש הייתה לקויה וטעונה בחינה ותיקונים יסודיים. בעניין זה תצוין גם ביקורת נוספת שנערכה באותה שנה, שעניינה "תקציב רב-שנתי לתכנית רב-שנתית", ובה הועלה הצורך בתקציב ביטחון המקביל לשנות התכנון, כדי להבטיח את ביצועו (תקציב חמש-שנתי מול תכנית חמש-שנתית). בביקורת הנוכחית בחן משרד מבקר המדינה באיזו מידה תוקנו הליקויים שהובאו בביקורת דלעיל, וכן סוגיות נוספות הקשורות בתר"ש צה"ל. במעקב נמצא, כי חל שיפור בתכנון הרב-שנתי בצה"ל, אך עדיין נמצאו ליקויים הטעונים תיקון (כמפורט להלן).

1. ממצאים עיקריים שעלו מבדיקת תפקוד מחלקת התכנון

(א) תורת בניין הכוח והתפיסה שביסודה - המסד הנורמטיבי הצבאי שעליו צריכה להתבסס עבודת המטה של מחלקת תכנון באג"ת הינו תורת היסוד לבניין הכוח. בתר"ש לכתבת תורות בסיסיות לצה"ל, שהוציאה חטיבת תוה"ד, נקבע, כי במהלך השנים 1999 ו-2000 ייכתבו מושגי יסוד לתורת בניין הכוח. התברר, כי נעשו בעבר ניסיונות לכתבת מסמכי יסוד לגיבוש התפיסה, שאמורה לשמש כבסיס לכתבת תורה בתחום חשוב זה. כך למשל, בשנת 1991 הוציאה חטיבת תוה"ד מסמך יסוד המכונה "בניין הכוח להכרעה בשדה הקרב העתידי היבשתי - עקרונות". בביקורת עלה, כי מסמך יסוד זה אינו מוכר לחלק מהקצינים באג"ת העוסקים בבניין הכוח, ולא נמצא שהתקיימה עבודת מטה לקידום תורת בניין הכוח, גם על בסיס התפיסה שגובשה במסמך יסוד זה.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי כתיבת התורה לבניין הכוח לא נקבעה כיעד בתכנית העבודה של מחלקת תכנון לשנת 2000, אולם בספר "אסטרטגיית צה"ל", המצוי בתהליך של כתיבה בחטיבת תוה"ד, ייכלל גם פרק על בניין הכוח, שיוכן בשיתוף עם אג"ת.

(ב) תפיסת התכנון ותורת התכנון - תפיסת התכנון הינה הבסיס לתורת התכנון, וממנה צריך להיגזר תהליך התכנון. בביקורת נמצא, כי גיבוש תפיסת התכנון הינו נושא המטופל זמן רב מדי (מעל חמש שנים) ובמועד הביקורת הוא טרם הסתיים. בסיכום דיון שערך רח"ט תוה"ד בדצמבר 1999 נאמר, כי התכנון לבניין הכוח הינה תורה מטכ"לית, שיש לה משמעות לזרועות ולקציני החיל הראשיים. במסגרת תורת התכנון מבחינים בין שלושה מושגי זמן: קרוב, בינוני ורחוק. יש להגדיר את מהותם ואת היחסים ביניהם, ולהתמקד בהכנת תפיסה לתכנון הזמן הרחוק. עוד צוין שם, כי יש צורך להיסמך בתחום זה גם על תורות תכנון של צבאות זרים מערביים. בביקורת עלה, כי השיח שבין חטיבת תוה"ד לאג"ת בנושא חיוני זה פסק.

(ג) **"פורום בוני הכוח"** - לשם ליבון שאלות מרכזיות בתכנון ובבניין הכוח, החליט ר' אג"ת בשנת 1999 לכנס פורום קבוע בראשותו, אשר כונה "פורום בוני הכוח". הפורום, שכלל קצינים בכירים מהזרועות ומגופי צה"ל אחרים העוסקים בבניין הכוח, נועד לדון בסוגיות עקרוניות שעולות בעבודת המטה הנוגעת לכלל הפורום, ובנושאים תכנוניים עקרוניים, שמפאת לחץ הזמן אין מתעמקים בבחינתם. מסגרת הפורום הוגדרה כשלב מקדים, שבו נקבעות הלכות ונבנות תכניות לקראת תהליכי התכנון של השנים הבאות. בביקורת נמצא, כי מעבר למפגש אחד של "פורום בוני הכוח" דלעיל, לא המשיך פורום זה לפעול על אף החשיבות המיוחסת לו. בהקשר זה השיב צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בצה"ל מתקיימים פורומים שונים בתחום זה - פורום אג"ם ופורומים שונים אחרים. אולם, כאמור, נמצא בביקורת, כי הפורום המיוחד שהוקם לנושא, חדל לפעול.

(ד) **פקודות קבע מחלקתיות** - בביקורת נמצא, כי בשנת 1999 החלה במחלקה לראשונה עבודת מטה לכתיבת נהלים מחלקתיים לעת שגרה. באוקטובר 2000 הוציא רמ"ח תכנון אוגדן הוראות מחלקתי, ובו קובץ נהלים ראשוני, ומתוכננת השלמת כתיבתן של ההוראות המחלקתיות.

2. הממצאים העיקריים שעלו מבדיקת תפקוד הענפים במחלקת תכנון

(א) ענף תכנון

בין תפקידיו העיקריים של ענף התכנון: להנחות, לרכז ולתאם את הכנת התר"ש והתכניות השנתיות לבניין צה"ל; לפתח מודלים לגיבוש תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות ולניתוחן; לנתח את הערכות המצב הרב-שנתיות והשנתיות, ולגזור השלכותיהן על התכנית הרב-שנתית ועל תכניות העבודה השנתיות.

(1) ספר יסוד לתכנון הרב-שנתי - בביקורת הקודמת על התכנון הרב-שנתי לצה"ל המליץ משרד מבקר המדינה לאג"ת לסכם בכתובים את המתודולוגיה הכלל-צה"לית לתהליך התכנון, ולקבוע ניסוח צה"לי בהיר, מוסכם ומאושר להגדרת כלל מונחי היסוד הקשורים בתר"ש. בעקבות הביקורת דאז, בדצמבר 1994, פרסמה מחלקת תכנון באג"ת ספר אשר כונה "ספר יסוד לתכנון הרב-שנתי", שכלל את כל הידע שנצבר בצה"ל בכל הקשור להכנת תר"ש, אך בביקורת התברר, כי מאז כתיבתו בשנת 1994, לא עודכן ספר יסוד זה וכמעט שאין עושים בו שימוש בשאר הגופים בצה"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, הגיעה העת, שצה"ל יסכם את המתודולוגיה לתהליך התכנון ויגדיר בהחלט את כלל מונחי היסוד הקשורים בתר"ש בספר מתודולוגי מעודכן ומחייב, שישימש את כלל הגופים בצה"ל.

(2) הוראת קבע אג"ם להכנת תכנית העבודה של המטה הכללי - במאוס 1979 פורסמה הוראת קבע אג"ם, שנועדה לקבוע נוהלי עבודת מטה להכנה ולפרסום פקודת העבודה השנתית. התברר, כי הוראה זו, העוסקת בתכנון השנתי בלבד, אינה עונה לצרכים כיום, ולפיכך אג"ת וגופי התכנון העיקריים בצה"ל אינם פועלים על פיה ואין כל הוראה צה"לית בעניין זה זולתה.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוראת קבע אג"ם בנושא זה עודכנה ונמצאת בתהליכי אישור.

(3) **"שפה משותפת"** לתכנית העבודה - במהלך גיבוש המתודולוגיה לתר"ש ולתכניות השנתיות נוצרה "שפה" עם מושגים ייחודיים. בביקורת הקודמת על התכנון הרב-שנתי המליץ משרד מבקר המדינה לקבוע ניסוח צה"לי בהיר, מוסכם ומאושר להגדרת כלל מונחי היסוד הקשורים בו. בתשובתו לדוח דאז מסר צה"ל, כי כחלק מעבודתו לעדכון ולמיסוד המתודולוגיה יוגדרו גם מושגים ומונחים בשימוש, שחסרות להם הגדרות בנהלים הקיימים. בדוח התחקור הפנימי באג"ת ל"מרקם 2000" מיוני 1996 עלה גם נושא ה"שפה המשותפת" והתברר, כי חלק מהמושגים הבסיסיים עדיין לא היו ברורים, או שלא הוגדרו דיים, או שניתנו להם פירושים שונים. ביולי 1999 הוציא ר' מנת"ם, על פי הנחיית ר' אג"ת, הצעה ל"מונחים ומושגים בתכנון בניין הכוח"

אולם, עד מועד הביקורת לא קודמה הצעתו זו עם מחלקת תכנון של אג"ת, עם גופי התכנון בצה"ל ועם חטיבת תוה"ד, שלה הסמכות בקביעת הגדרות למונחי יסוד עבור כלל צה"ל.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אכן למונחים רבים נדרשת הגדרה ולחלקם כבר מתקיימת עבודת מטה.

(4) קריסת התר"ש - מממצאי הביקורת הקודמת על התכנון הרב-שנתי של צה"ל משנת 1994 עלה, כי צה"ל לא הצליח לממש את התכניות הרב-שנתיות שקדמו לביקורת ("אתגר", "משגב" ו"שחקים"), בעיקר בשל אי-התאמה בין מה שהוגדר במטרות התכניות הללו לבין המשאבים שהוקצו לביצוען. תכנית "מרקם" הותנעה בשלהי שנת עבודה 1991 כתר"ש מפורטת לשנים 1991-1995 ("מרקם 95") ולשנים 1996-2000 ("מרקם ב"), ברמה של כיוונים ומגמות. עד שנת 1997 הוראך בשנה נוספת אופק התכנון של "מרקם" מדי שנה בשנה (תהליך שכונה "מתגלגל"), ובשנה זו הופסקה למעשה תכנית "מרקם". בשנת 1997 ובשנת 1998 עבד צה"ל על פי תכניות עבודה חד-שנתיות. בדצמבר 1997 התניע צה"ל תהליך לגיבוש תר"ש חדשה לשנים 1999-2008 שכונתה "עידן 2003". לחמש השנים הראשונות נקבעה תכנית מפורטת ולחמש שנים נוספות נקבעו כיוונים ומגמות עיקריות. ניתן לאפיין שני גורמים מרכזיים, המשפיעים באופן מתמשך על תכנית העבודה הרב-שנתית, אשר קשה לחזותם: השינויים בתקציב הביטחון וחוסר היציבות במערכת האזרחית והגלובלית. למרות הקושי, ישנה חשיבות רבה לתכנון רב-שנתי.

באפריל 2000 נערך דיון בראשות ר' אג"ת, שמטרתו לגבש המלצה על המדיניות ועל המתודולוגיה של תהליך עבודת תכנון בניין הכוח לתר"ש "עידן 2005". בסיכום הדיון ציין ר' אג"ת, שצה"ל יבצע את התר"ש בכל דרך, תוך שימת דגש לגורמים מרכזיים משפיעים, והם: תקציב, תהליך מדיני ויחסי צבא-חברה, וכי קיימים שני מצבים בלבד לעדכון התר"ש, והם: (1) "עדכון עמוק"; (2) תר"ש חדשה. על מנת'ם הוטל לבצע הבחנה ברורה בין שני המצבים הללו, ולבחון את השאלה מתי קורסת תר"ש. במסמך ממאי 2000 צוין בסיכום מנת"ם, כי קריסה, במובן המלא של המילה, תהיה תוצאה של שינוי אסטרטגי קיצוני או של משבר במשאבים.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בבסיס כל תר"ש עומדות הנחות בסיסיות שונות (כדוגמת היקף המשאבים החזוי), כאשר שינוי מהותי בהנחות מביא צורך לעדכון התכנית, ושינוי מהותי עוד יותר מביא ל"קריסת" התכנית.

משרד מבקר המדינה מציין, כי הפגיעה במרבית התכניות הרב-שנתיות הקודמות של צה"ל ואי-היכולת לממשן במלואן, נובעת בעיקר נוכח החוסר בתקציב ביטחון רב-שנתי המותאם לתר"ש, ולא בשל סיבות מהותיות.

(5) תכנית עבודה לפיקודים המרחביים במסגרת התר"ש - הפיקודים המרחביים - צפון, מרכז ודרום - הינם גופים ייחודיים ביחס לגופים האחרים הכלולים במסגרת תכנית העבודה של צה"ל. ייחודם מתבטא בכך, שהם גופים האחראיים להפעלת הכוח, שותפים למז"י בבניין הכוח, ותכנית העבודה שלהם היא תוצאתית בשני תחומים עיקריים: באימונים - לפי גרף שקובע מז"י, ובתעסוקה מיבצעית - לפי תכנית שקובע אמ"ץ. עם הכנסת "סל המשאבים הפיקודי" (ראו פירוט בהמשך) ניתנה לפיקודים המרחביים עצמאות מסוימת, המאפשרת להם לתכנן חלק מפעילותם ברמתם הם. אג"ת מפרסם את תכניות העבודה הרב-שנתיות והשנתיות של הפיקודים המרחביים במסגרת תכנית העבודה של צה"ל. בביקורת עלה, כי אג"ת מעורב באופן מוגבל בתהליך הכנת תכנית העבודה לפיקודים המרחביים. תכניות העבודה הפיקודיות מוצגות לסגן הרמטכ"ל לאישורו ללא תהליך מכין של עבודת מטה באג"ת, כפי שנעשה בנוגע לגופים האחרים. עוד עלה מעיון בתר"ש "עידן 2004" ובתכנית העבודה לשנת 2000, כי מרבית המשימות המוגדרות בתכניות העבודה של שלושת הפיקודים דלעיל, מנוסחות באופן כללי, ובחלקן ללא מאפיינים עיקריים וללא יעדים "כמותיים" שיש להשיגם במהלך שנת העבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאג"ת יגדיר את כל הדרוש בתכניות העבודה של שלושת הפיקודים המרחביים, וישתף אותם בתהליך התכנון בדומה לשאר הגופים בצה"ל. בינוי 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בשנתיים האחרונות התרחשו בצה"ל שינויים מהותיים שהביאו לשינוי באופן הטיפול בתכניות העבודה של שלושת הפיקודים המרחביים. שינוי זה נמצא עדיין בתהליך וטרם התגבש לתצורה סופית.

(6) ניתוח סוגיות עיקריות כבסיס להכנת תר"ש "עידן 2003" - בדצמבר 1997 התניע ע' ר' אג"ת לתכנון את תהליך הכנתה של התר"ש "עידן 2003", לשם גיבוש יעדים ומדיניות לבניין הכוח בצה"ל. כבסיס לתר"ש, סוכם לדון תחילה בעשר סוגיות יסוד הנוגעות לאופן הפעלת הכוח ולבניינו, המהוות "עוגנים" לתכנית העבודה. לצורך ניתוח נושאים אלה הוקמו צוותים ייעודיים, שכללו קצינים מגופי המטה הכללי מתחום הפעלת הכוח ובניינו.

התברר, כי הצוותים שבחנו את תפיסת ההפעלה עסקו בעיקר בפן הטקטי ופחות בתכלית האסטרטגית ובהשפעות התפיסה על מכלול מרכיבי בניין הכוח, קרי - סד"כ, אמל"ח, כוח אדם, תשתית וארגון. בנוסף לכך, על אף ההחלטה לצמצם ככל שניתן את מספר הסוגיות שצוותים אלו אמורים היו לנתח, הרי שכל סוגיה לעצמה דרשה ניתוח יסודי ומורכב, שעה שפרק הזמן שהוקצב לכך היה קצר מדי בכדי למצותו כהלכה. כתוצאה מכך, עבודת הצוותים, שתוצרתם הייתה אמורה לשמש כבסיס לתכנית העבודה, הייתה מוגבלת.

(7) תהליך תחקור התר"ש והתכניות השנתיות ברמת המטכ"ל - בדוח הקודם על התכנון הרב-שנתי של צה"ל עלו שתי מגרעות באופן תחקור התכניות השנתיות והרב-שנתיות ברמת המטכ"ל: התחקיר המטכ"לי עסק בכלל הנושאים של התכנית, במקום לעסוק רק בסוגיות עיקריות שברמת מטה כללי, שעלו בתחקירים שקיימו גופי התכנון, או שנבחרו על ידי המטכ"ל. בתום התחקירים המטכ"ליים לא ריכז אג"ת את הלקחים, לא קבע לוחות זמנים ליישומם, לא ריכז ולא פרסם מפעם לפעם ממצאי מעקב אחר יישומם. בביקורת הנוכחית נמצא, כי חל שיפור באופן תחקורן של תכניות העבודה ברמת המטה הכללי ובמעקב אחר יישומם. עם זאת התברר, כי אג"ת לא קיים תהליך מסודר של הפקת לקחים ויישומם הנוגע לתהליכי התכנון של תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות. אמנם, מנת"ם ערך שתי בדיקות פנימיות על תהליך התכנון הרב-שנתי, האחת בשנת 1996 והשנייה בשנת 1999, אך הן אינן יכולות להוות תחליף לתהליך תחקור אגפי סדור ושיטתי.

(8) ממצאי תחקיר מנת"ם ל"עידן 2003" - במחצית הראשונה של שנת 1999 ערך צוות חוקרים ממנת"ם בדיקה על תהליך התכנון של "עידן 2003". ביולי 1999 הוכנה חוברת המסכמת את עבודת הצוות, שעל פי דעתו המקצועית של ראש מנת"ם לא נמצאה ראוייה להפצה. מעיון בחוברת עלה, כי אמנם, ככלל, המתודולוגיה בתהליך "עידן 2003" הייתה פשוטה יותר, מובנת ונוחה ליישום, אך נמצאו בה ליקויים שדרשו לכאורה טיפול, כגון: חוסר בכלי תשתית לניתוח עלות תועלת של כוח אדם ושל מרכיבים במודל הקיום; חוסר בכלי-תשתית, שיאפשרו להעריך את התפוקה של השקעות בתחומי הטרור והבט"ש; חוסר בהערכה כמותית שיטתית על היקף שינוי התקציב, שעשוי למוטט את התכנית, ככלי עזר שיתרע על מצבים שעלולים לפגוע ביציבות התקציבית; אי-בהירות באופן השימוש בצוותי החשיבה בתהליך התכנון - מה מטרתם וכיצד ניתן להבטיח שיביאו לתפוקה המקווה. לפיכך, על אף שהוחלט שלא להפיץ את החוברת, ראוי לבחון אם ניתן להפיק לקחים מליקויים שהעלה הצוות.

(ב) ענף תכנון אמצעים

ענף תכנון אמצעים היה אחד הענפים העיקריים במחלקת תקינה באג"ת. עם ביטולה בשנת 1998 של מחלקה זו, בעקבות ביזור סמכויות תקינת כוח אדם ואמצעים לגופי התכנון בצה"ל, הועבר הענף למחלקת תכנון, שמו שונה מענף תקינת אמצעים לענף תכנון אמצעים, ותפקידיו עודכנו. בין תפקידיו העיקריים: לתכנן ולבקר את שיאי הרכב והרכב הקרבי; להקצות שעות מנוע לכלל צה"ל;

ולקבוע ולבקר את יעדי התחמושת לחירום. בביקורת עלה, כי בעקבות העברתו למחלקת תכנון חלו מספר שינויים בתפקוד הענף, אולם הוא עדיין אינו מותאם כראוי לשינוי כתוצאה מהקמת מז"י, כך שיחדל בהתאמה לעסוק בנושאים שבתחום היבשה ויקדיש את מלוא משאביו לטיפול בנושאים הבין-זרועיים.

בדצמבר 1996 החליט הרמטכ"ל למנות צוות בראשות סגן ר' אג"ת, לשם ביצוע עבודת מטה, אשר רעיונה המרכזי היה לחולל תהליך של ביזור סמכויות, בעיקר בתחום הניהולי, מהמטה הכללי אל הזרועות, הפיקודים המרחביים והחילות. תהליך ביזור הסמכויות הינו תהליך מורכב, משמעותי ובעל השפעה רבה על אופן עבודתם של כל הגופים הנוגעים לעניין, ובכלל זה על אג"ת עצמו. להלן הממצאים העיקריים שעלו במהלך הביקורת על עבודת אג"ת לקידום שלושה תהליכים מרכזיים בצה"ל בתחום ביזור הסמכויות להקצאת אמצעים, שבין תפקידיו של ענף תכנון אמצעים:

(1) "סל המשאבים הפיקודיים" - ה"סל" כולל שלושה מרכיבים עיקריים: תעסוקה מיבצעית, אימונים ומשאבי קיום. הוא נועד להרחיב את הגמישות של הפיקוד המרחבי להשפיע בעתות שגרה על תמהיל התשומות שהפיקוד מנצל, תוך כדי שקיפות נתונים, שתאפשר למטה המקצועי לבצע בקרה על הצריכה. תפקידיו העיקריים של אג"ת בנושא סל המשאבים הפיקודיים הינם: להוות את הגוף המטכ"לי האחראי לטיפול בכל הקשור לסל המשאבים הפיקודיים ולעדכנו השוטף; הובלת הבקרה המטכ"לית על מימוש הכללים להפעלת ה"סל"; והנחיית הפעילות למחשוב התהליך. בביקורת התברר, כי אופן הניהול של אג"ת את "סל המשאבים" אינו מספק, ותהליך הביזור לפיקודים המרחביים כרוך בקשיים רבים, כגון: הכללים הקיימים לניהול ה"סלים" אינם מספקים; מערכות המידע וכלי הניהול מהווים את נקודת התורפה המרכזית בהטמעתו; יש עמימות וגבולות לא ברורים ביחסים שבין הפיקוד לסמכויות, המתבטאות, בין היתר, בחוסר מידע בנוגע לתקציבים פיקודיים שמחוץ ל"סל".

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מערכת התקצוב הממוחשבת, הנמצאת בשלבי הטמעה ראשוניים, נועדה לפתור את רוב הבעיות שעלו בביקורת.

(2) העברת האחריות על "משקי האמל"ח" למז"י ושימורם - אג"ת אחראי במסגרת תכנית "צה"ל 2000" לתהליך העברת האחריות על משקי² האמל"ח למז"י, ונקבע לכך לוח זמנים, שהחל מאמצע שנת 1999 ונועד להסתיים עד אמצע 2000. במועד סיום הביקורת, בנובמבר 2000, קלט מז"י רק חלק מהמשקים כגון: תחמושת קלה; רכב חום קרבי; וציוד קרב אישי. הוא טרם קלט משקים אחרים, כגון: נשק, קשר ואופטרוניקה. התברר, כי תהליך העברת המשקים למז"י כרוך בבעיות רבות ואינו מתקדם בקצב הנדרש.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי יישום הנושא נתון בבקרה שוטפת של אג"ת, ונידון באופן תדיר באט"ל ובמז"י במטרה להביא ליישומו המיטבי.

(3) "שיאים" - ענף תכנון אמצעים הגדיר את מהות המונח "שיא", ככלי לקביעת סוג המשאבים והיקפם הנדרשים לביצוע המשימה בעידן של מחסור, ומשמש את הענף גם כאמצעי שליטה ובקרה על השימוש באמצעים כחלק מתהליך תכנון ארוך טווח לחלוקת המשאבים. התברר, כי ענף תכנון אמצעים אינו מבצע פיקוח ובקרה על שעות מנוע של כלי שיט או של מטוסים, אף כי מתפקידו לרכז ולפקח על כלל האמצעים בצה"ל, ולא רק של זרוע היבשה.

צה"ל השיב למשרד מבקר המדינה, כי אג"ת בוחן אילו נושאים נכון שיבוקרו ברמת המטה הכללי באמצעות ענף תכנון אמצעים.

2 המונח "משק" מתייחס למכלול האמצעים בעלי מכנה משותף, המאוגדים לצורך ניהול לוגיסטי.

(ג) ענף אמל"ח ופרויקטים

בהפ"ע מיולי 1998 הוגדרו לאג"ת שני תפקידים בתחום הפרויקטים: (1) ריכוז עבודת המטה לניתוח ולבחינה של פרויקטים המחייבים את אישור המטכ"ל, כולל בדיקת המערכת; בדיקת הקדימויות והעדיפויות בראיית המטה הכללי; השתלבות הפרויקטים בתכניות העבודה; והכוונת הגופים השונים בניתוח התחומים האמורים. (2) ריכוז הפעילויות הנדרשות לקידום פרויקטים ונושאים ייחודיים, כפי שייקבע על ידי הרמטכ"ל; אפיון כיווני ההתפתחות; הגדרת ההישג הנדרש ובחינת היכולת הצבאית לממשם. בפק"א אג"ת נקבעו לענף אמ"פ, בנוסף לתפקידיו בתחום ריכוז הפרויקטים העיקריים, גם תפקידים בתחום הטיפול הכללי באמל"ח, שעמם נמנים: ניתוח הצרכים והאפיונים של מערכות אמל"ח ופרויקטים עיקריים בשדה הקרב העתידי; הגדרת משימות מחקר לגופים השונים בתחומי התעצמות הצבא; וניתוח תוצאותיהם.

(1) ייעוד הענף ותפקידיו - ענף אמ"פ הוקם בשנת 1985, ונקבעו לו תפקידים בתחום הפיתוח, הרכש וההצטיידות של מערכות אמל"ח ובריכוז ובקרה של פרויקטים עיקריים. מאז ועד שנת 1998 נעשו בענף שינויים ארגוניים פנימיים רבים. בחודשים ינואר עד אפריל 2000 נערך אבחון ארגוני לענף באמצעות יועץ חיצוני, שבעקבות תוצאותיו שוב עדכן רע"ן אמ"פ את ייעודו ותפקידיו של הענף, ונקבעו לו תפקידים נוספים, כגון: לרכז את הפעילות ולהוות "מוקד ידע" בנוגע לתחומי הפיתוח, הרכש וההצטיידות במערכות אמל"ח ובפרויקטים עיקריים במטה הכללי, ולבחון סדרי עדיפות צה"ליים לפיתוח, לרכש ולהצטיידות במערכות אמל"ח עיקריות. בביקורת עלה, כי חרף השיפורים שהחלו להתבצע בענף בהמשך לתוצאות האבחון הארגוני דלעיל, עדיין חל סרבול בעבודת המטה ומוטל עומס רב על הענף, עקב גידול משמעותי בכמות הפרויקטים. כך למשל, בתכנית העבודה לשנת 2000 הוטל על ענף אמ"פ לבצע בקרה ל-114 פרויקטים. התברר, כי יכולתו של ענף אמ"פ לבצע בקרה ראויה למספר כזה של פרויקטים מוגבלת מאוד. עוד התברר, כי ענף אמ"פ אינו מבצע "ניתוח מערכת" (בחינה שיטתית, שתבטיח את הצגת כלל הנתונים ומשמעויותיהם לצורך קבלת החלטות על אישור הפרויקט) לפרויקטים חוצי-זרועות; ומנת"ם, שהיה מעורב יותר בתחום האמל"ח בשנים הקודמות, מעורב בשנים האחרונות באופן מצומצם מאוד בניתוח מערכות אמל"ח (ראו פירוט בהמשך, בפרק על מנת"ם).

(2) הטיפול באמל"ח ברמת האג"ם של המטה הכללי - בביקורת עלה, כי קשיי ענף אמ"פ לטפל במכלול הנושאים בתחום האמל"ח נובעים ביסודם מבעיה שורשית הנוגעת לארגון הטיפול בנושאי האמל"ח במסגרת האג"ם של המטה הכללי. להלן עיקרי הממצאים במישור זה:

עד סוף שנות ה-60 נכללה באגף המטה הכללי (אג"ם) במטכ"ל מחלקת אמל"ח, שתפקידיה העיקריים היו: הכוונה, ייעוץ ותיאום פיתוח מערכות נשק והכנת מחקרי מטה, תוך שימוש בטכניקות חקר ביצועים וניתוח מערכות עבור כלל צה"ל. עם הקמת מפא"ת במשרד הביטחון, בוטלה מחלקת אמל"ח באג"ם וחלק מתפקידיה הועברו ליחידת המו"פ שבמפא"ת. בפקודת הארגון של מפא"ת משנת 1983 נקבעו ליחידת המו"פ ולמחלקות נוספות במפא"ת תפקידים בתחום האמל"ח, החופפים בחלקם לתפקידי ענף אמ"פ הנוכחי באג"ת.

בינואר 1993 העלה ר' יחידת המו"פ של מפא"ת דאז בפני סגן הרמטכ"ל ור' אג"ת את הצורך בגוף במטכ"ל העוסק באמל"ח, בציינו, כי תחום האמל"ח הוא התחום היחיד שבו אין גורם מטכ"לי מקצועי מול גורמי האמל"ח בזרועות. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1995, צוין החוסר בגוף מקצועי ייעודי באג"ם המופקד על הפן הטכנולוגי והטכני של עבודת המטה הקשורה באמל"ח. בתשובת צה"ל לדוח דלעיל נאמר, כי יחידת המחקר והפיתוח של מפא"ת הוגדרה כגוף הטכנולוגי והטכני של עבודת המטה הקשורה באמל"ח באגף המטה הכללי במטכ"ל. התברר, כי בפועל, מעבר לצעד הפורמלי של הכללת יחידת המחקר והפיתוח (מו"פ) של מפא"ת בהפ"ע אג"ם משנת 1996 שבתוקף, כחלק אינטגרלי של האג"ם, לא חל תיקון יסודי במצב. בינואר 1999 הציג ר' מפא"ת לרמטכ"ל להכיר במפא"ת כאגף האמל"ח במטה הכללי בציינו, כי ישנם אמנם גורמי אמל"ח בזרועות, אולם אין מדיניות אמל"ח מטכ"לית ואין טיפול באמל"ח בנושאים על-זרועיים.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי חלק מתפקידי ענף אמו"פ אכן אינם נכונים, ואין לו את היכולת לבצעם אלא למפא"ת. בסדנה מטכ"לית שנערכה בינואר 2001 הביע הרמטכ"ל את כוונתו לשלב את מפא"ת כאגף באג"ם של המטכ"ל, מתוך כוונה לחזק את ערוץ פיתוח האמל"ח והמערך הטכנולוגי במסגרתו. כוונת הרמטכ"ל מחייבת תהליכי בחינה ותיאום במשהב"ט ובצה"ל עד הגעה לסיכום הנושא וכניסה לתהליכי ביצוע.



מחלקת התכנון הוקמה בשנת 1985 כמחלקה נפרדת באג"ת, במטרה לעסוק בעיקר בתכנון הרב-שנתי של צה"ל. בביקורת נמצא, כי מאז הקמתה ועד סוף שנות ה-90 פעלה מחלקת התכנון במבזור, ורק לאחרונה הוחל בגיבושה כיחידה אורגנית. תהליך זה כולל כתיבת נוהלי עבודה בכל תחומי העשייה של המחלקה, בדגש על תהליכי התכנון והבקרה, ופיזור מושכל של נושאי הטיפול המחלקתיים בין ענפיה. בתחומי אחריותה של המחלקה הקשורים בטיפול בתכנית הרב-השנתית ובתכניות העבודה השנתיות של צה"ל, ובכלל זה במיסוד נהלים ובשיפור המתודולוגיה להכנתן, חלה התקרמות, אך עדיין נמצאו במישור חיוני זה ליקויים הדורשים תיקון. משרד מבקר המדינה הצביע על יכולתה המוגבלת של מחלקת התכנון לטפל כראוי בתחומי האמל"ח והפרויקטים ברמת האג"ם של המטכ"ל. לאור כוונת הרמטכ"ל לחזק את ערוץ פיתוח האמל"ח והמערך הטכנולוגי בדרך של שילוב מפא"ת באג"ם, יידרש גם לערוך בחינה מחודשת של תפקידי מחלקת התכנון באג"ת בתחום זה.

פרק ד' - מחלקת ארגון

מחלקת ארגון באג"ת מופקדת על ריכוז עבודת המטה לגיבוש מדיניות ארגון צה"ל, וקביעת הייעוד, התפקידים, עיקרי ההפעלה ויסודות המבנה של כל מפקדה, עוצבה, יחידה וגורם מטה; גיבוש התפיסות הכוללות בתחום הנהלים והפקודות; הכנת פקודות בנושא ארגון הצבא ובנושאים הקשורים לעקרונות ארגון צה"ל, לרבות הוראות הפיקוד העליון ופרסומן של פקודות ארגון, או אישורי ארגון בהתאם לסמכויות בנושאים אלו, שהוצעו לגופים על ידי אג"ת.

במועד הביקורת הייתה מחלקת הארגון מאורגנת בחמישה ענפים: ענף מפקדות וזרועות; ענף יבשה; ענף לפיתוח ארגוני; ענף תקינה; וענף נהלים ופקודות. בנוסף על ענפים אלה, הוכפפה למחלקה יחידה, האחראית לטיפול בכוח האדם של אג"ת ולמתן השירותים הטכניים לכלל הגופים באג"ת.

1. תורת ארגון צה"ל

בטיוטת פקודת הארגון של אג"ת מאוקטובר 2000 מוגדר בראש תפקידי מחלקת הארגון - "לגבש את עקרונות הארגון של צה"ל". באמצע שנות ה-80 החלה עבודת מטה לכתובת תורת הארגון, ובשנת 1987 פרסמה חטיבת תוה"ד בשיתוף אגף התכנון את החוברת התורתית "עקרונות ארגון צה"ל" (עודכנה ביוני 1990), שהינה חלק מתורת היסוד "ארגון צה"ל". במבוא לחוברת תורתית זו

ציינ ראש אג"ת דאז, כי: "עקרונות אלה מבטאים את ההיגיון הפנימי של המערכת הצבאית בשלמותה, וכן את ההיגיון של כל מערכת משנה בתוכה. בכך הם מגדירים את השלד ההכרחי שעליו אמור צה"ל להיבנות ואשר קביעתו כנקודת מוצא, היא המאפשרת לשנות, לפתח ולעדכן את המבנה ואת הארגון של הגופים השונים". עוד נאמר שם, כי "תפקיד העקרונות בתחום הארגון, כתפקיד תורת הלחימה בתחום המיבצעים".

בביקורת נמצא, כי הכנתה של תורת ארגון צה"ל, שהחלה כאמור לעיל בשנת 1987, לא הושלמה, היא נותרה כמוצר תורתי חלקי ואף הוא כבר לא היה מעודכן. כך למשל, מחלקת ארגון החלה לכתוב ראשי פרקים, כגון: ארגון המערכת המקצועית בצה"ל; המבנה הבסיסי של המפקדה המיבצעית והמקצועית העליונה של צה"ל - המטה הכללי; הזרוע - מהותה, ייעודה, תפיסה עקרונית של תפקידי הזרוע ועקרונות ארגונה; החיל - מהות, ייעוד, תפיסה עקרונית ועקרונות ארגונו; יחסי הגומלין בין הזרוע לחיל; עקרונות ארגון המפקדה במערכת המקצועית; המבנה הארגוני במפקדות המערכת המקצועית - סוגי המסגרות, מהמרכיב הראשוני של קורת היסוד (המדור) ועד לחטיבה ולאגף.

במחצית השנייה של שנת 1998 החל בצה"ל תהליך של חשיבה כוללת לבחינת סביבת הפעולה, הצורך והאפשרויות לשינוי, גיבוש כיווני פעולה ושילובם האפקטיבי בתכנית העבודה הצה"לית (תכנית "צה"ל 2000"). את הבחינה היסודית הזו, הכוללת שינויים ארגוניים משמעותיים ומהותיים בהיקף גדול, אמור היה לבצע צה"ל, בהסתמך על עקרונות תורתיים מעודכנים. תורת הארגון הייתה אמורה לשמש כנדבך יסוד בהתוויה של העקרונות והכללים, המושגים והמונחים החלים בעשייה הצבאית בכללותה, אשר מגדירים את אמות המידה הכלליות, שישומן כפוף להפעלת שיקול דעת. בפועל החל צה"ל בשינויים ארגוניים כמוגדר בתכנית "צה"ל 2000", בלי שהתבססו ביסודם על תורת ארגון צה"לית. התברר, כי החוסר בתורת הארגון אותר באג"ת כפער, והוא נובע מפערי תוכן ומהות בתפיסת הארגון.



החוסר בתורת ארגון צה"ל הינו ליקוי יסודי ומתמשך. לאור חשיבות תורת יסוד זו ובהתייחס לכך שחלפו כבר כ-13 שנים מאז פורסמה החוברת התורתית "עקרונות ארגון צה"ל", ניתן היה לצפות, כי יושלמו גיבוש תפיסת הארגון וכתובת תורת היסוד לארגון צה"ל על כל חלקיה. זאת, נוכח הניסיון המצטבר ונוכח תובנות חדשות, שחוללו שינויים תפיסתיים וארגוניים שחלו מאז בצה"ל. משרד מבקר המדינה העלה חשש, כי החוסר בתורת ארגון צה"ל, שהייתה צריכה להוות מסד חשיבתי עקרוני כבסיס לגיבוש תכניה הארגוניים של תכנית "צה"ל 2000", עלול להשפיע על טיב ההחלטות שהתקבלו בנושאים הללו במסגרת תכנונה, ובשינויים ארגוניים אחרים שהתקיימו בצה"ל לאורך השנים.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי חטיבת תוה"ד בשיתוף עם אג"ת החלה בכתובת טיוטה ראשונה של תורת ארגון צה"ל.

2. תפקידי מחלקת הארגון בתחום פקודות הארגון

משרד מבקר המדינה בחן את אופן טיפול המחלקה בתחומי פקודות הארגון שעליה היא מופקדת. התברר, כי התקיים תהליך טיפול ארוך ומסורבל בשינויים ארגוניים בנושאים שלאג"ת הייתה צריכה להיות תרומה ייחודית בהם, מאחר שהזרועות, האגפים והחילות לא יכלו לבצעם בעצמם. לדעת

משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון מחדש את עקרונות שילובה של מחלקת הארגון בעבודות המטה הארגוניות של גופי צה"ל, ולהחליט באילו מהן נדרשת מעורבותה כתרומה נוספת לתהליך.

3. חשיבותן של פקודות הארגון

פקודת הארגון (הפק"א) הינה מסמך ארגוני המפרט את ייעודה של מסגרת ארגונית, את תפקידיה, את מעמדה ואת מסגרת פעילותה. זוהי האסמכתה החוקית לפעילותה של המסגרת מרגע הקמתה ועד לביטולה, והיא תקפה רק לאחר אישור הגורם המוסמך. על אף חשיבות הפק"א ומעמדה כאסמכתה חוקית מעודכנת ככל הניתן, נמצא בביקורת, כי במספר לא מבוטל של פק"אות קיים פער משמעותי בין הנאמר בהן לבין תפקוד הארגון בפועל. משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שחל כרסום במעמדה של הפק"א מצד המפקדים בגופים השונים וגם מצד המטה, דבר המחייב למצוא דרכים ושיטות טובות לעדכונה, כדי שלא תאבד מחיוניותה.

עבודת מטה להכנת פק"א ולעדכונה הינה תהליך ארוך, ששותפים בו גופים רבים, ובראשם הגוף היזום את השינוי ואג"ת. לצורך כך ראוי להגדיר את עקרונות הכנתה ולעגנם בהוראת קבע אג"ם. מחלקת הארגון באג"ת הגיעה למסקנה, כי אכן דרוש להכין הוראת קבע להכנת פק"א, ובמסגרתה להגדיר את העתוי ואת מידת מעורבותה של מחלקת הארגון בעבודת המטה, בעת הכנתה בגופים עצמם.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מחלקת ארגון תעשה מאמץ לחיזוק מעמדה של הפק"א. עוד מסר צה"ל, כי החל לאחורנה בעדכון של הפ"ע המסדירה את מעמדה של הפק"א.

4. תכנית העבודה הארגונית השנתית

(א) פקודת העבודה של צה"ל לשנת 2000 כוללת פרק נפרד, שכתבה מחלקת ארגון, והמכונה "מתווה ארגוני", ובו מתוארות המשימות הארגוניות המרכזיות הצפויות בצה"ל לשנים 2001-2004 בחלוקה לזרועות, לאגפים, לפיקודים מרחביים ולגופי הרמה המטכ"לית. בפברואר 2000 פרסמה מחלקת הארגון תכנית עבודה ארגונית לשנת 2000. מעיון בתכנית זו התברר, כי נכללים בה הנושאים המצוינים ב"מתווה ארגוני" דלעיל, אך לא פורטו מאפייני הטיפול למימושו, כגון: הגדרת יעדים; הגדרת אחריות במשימות "חוצות ארגון"; יחסי הגומלין בין הגופים לבין אג"ת; ואפיון מדדי הצלחה.

בביקורת עלה, כי ה"תכנית הארגונית" של מחלקת הארגון באג"ת אינה משמשת את גופי התוא"ר בזרועות ובאגפים ככלי עבודה. כל זרוע או אגף הכין לעצמו לשנת העבודה תכנית עבודה מפורטת ומקיפה, בנוגע למשימות הארגון שלהם.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הוראת קבע אג"ם "נוהל הכנת תכנית עבודה שנתית של המטכ"ל", ימוסד גם שילובה של מחלקת הארגון בתהליך תכנון התר"ש והכנתה.

(ב) על פי נוהל "התכנית הארגונית השנתית לצה"ל - שלבים ולוח זמנים" של מחלקת ארגון, עבודת המטה להפקת תכנית העבודה הארגונית כוללת 15 פעילויות שונות, המתחילות בהפצת מיתאר שנתי לסמכויות, ומסתיימות בפרסום התכנית הארגונית השנתית. תכנית זו אמורה להיות מופצת עד 10 בנובמבר בכל שנה. בביקורת עלה, כי במהלך עבודתה של מחלקת ארגון בשנת 2000 היא לא פעלה בהתאם להוראה זו שהיא קבעה לעצמה. לא נמצא שהתקיימה במחלקה עצמה או עם גופי הביצוע עבודת מטה מסודרת, בהתאם לשלבים וללוח הזמנים שנקבעו. גם אותם שלבים בודדים שנעשו במסגרת השינויים הארגוניים לשנת 2000, התמקדו בעיקר בצמצום תקני כוח-אדם ולא בכלל השינויים הארגוניים.

משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שתכנית העבודה הארגונית עבור צה"ל, שהוציאה מחלקת ארגון, נקראת אמנם "תכנית עבודה", אך בפועל היא אינה כזאת. מן הראוי, שמחלקת ארגון תבחן מחדש את מתכונת הפירוט הדרושה עבור תכנית העבודה הארגונית לצה"ל. עוד דרוש, שמחלקת ארגון תקבע גם לעצמה תכניות לעבודות מטה ארגוניות הנדרשות ברמתה כגוף מטה כללי.

(ג) בביקורת נמצא, כי לא הוכנה למחלקת ארגון תכנית עבודה שנתית. על חשיבות הכנתה של תכנית כזו ניתן ללמוד ממסמך בעניין זה שהוציא ראש ענף פיתוח ארגוני במחלקה במהלך הביקורת. במסמך צוין, כי בין מטרות תכנית שכזו: "לשמש מצפן לעבודת המחלקה; להחליט על ערכים מרכזיים, עקרונות עבודה ונהלים בסיסיים; לקבוע יעדים מדידים לשנת העבודה; לקבוע סדרי עדיפויות לעבודה; לקבוע תהליכי עבודה מחלקתיים מובנים, מוכרים, מוסכמים ואחידים".

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מתקיים תהליך חשיבה מחלקתי, ובו יסוכם תהליך להכנת תכנית העבודה ומתכונתה. עוד מסר צה"ל, כי הוכנה תכנית עבודה שנתית למחלקת ארגון בשנת 2001.

5. פקודות הקבע של מחלקת ארגון

בשנת 1990 פרסמה המחלקה קובץ "פקודות קבע למחלקת ארגון", ובו נאמר, כי מטרתו "לשמש בין היתר כלי עזר לקצינים באג"ת ובגופי צה"ל השונים, בעבודתם בתחומי תקינה וארגון". בהקשר לפקודות הקבע דלעיל נמצא, כי עבודת המטה לעדכון נמשכה זה זמן רב, ועד מועד הביקורת היא טרם הסתיימה. עוד התברר, כי הקובץ אינו מכיל פקודות חשובות, כגון: פקודה המחייבת הכנת תכנית עבודה מחלקתית, אופן הכנתה ותהליך הבקרה על מימושה, ופקודה המחייבת ביצוע תחקירים מחלקתיים ומתכונתם. משרד מבקר המדינה העיר, כי כדי שפקודות אלו ישמשו בחלקן כפקודות מקצועיות עבור גופי התקינה והארגון בכלל צה"ל, צריך לפרסם אותן בקובץ הוראות אג"ם-אג"ת, שהינו בעל תוקף מחייב בכלל צה"ל.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי פקודות הקבע המחלקתיות עודכנו והוחל בהשלמת פקודות הקבע המחלקתיות החסרות. עוד מסר צה"ל, כי הוחל בתהליך הוצאת פקודות מקצועיות, במסגרת הוראות קבע אג"ם.

6. ביצוע תחקירים במחלקת ארגון

התברר, כי במחלקת ארגון לא התקיים תהליך סדור ושיטתי של תחקור עבודות ותהליכים מרכזיים שבאחריות המחלקה. כך למשל, לא נעשה תחקיר על ביצוע תכנית העבודה הארגונית של צה"ל לשנת 1999, וגם לא נעשה תחקיר על ביצוע התכנית למחצית הראשונה של שנת 2000. במהלך הביקורת, באוגוסט 2000, הוציא ראש ענף "פיתוח ארגוני" מסמך המפרט את עקרונות התחקור, את אופן ביצועו ותדירותו.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוכנה מתכונת לתחקור משימותיה ותהליכי עבודתה של מחלקת ארגון.

7. ענף תקינה

מתפקידו של אג"ת לקבוע שיאי כוח אדם לאחר תיאום עם הסמכויות המקצועיות ולפרסמם בפקודת העבודה השנתית, ואילו באחריות כל סמכות מקצועית לתעדף את משימותיה היא, ולהקצות משאבים למימוש המשימות על פי שיקוליה. כלל זה צריך לחול גם על קיצוצים המושגים על הגופים במהלך השנה. תפקידי ענף תקינה כוללים, בין היתר: תקנון כוח אדם בהתאם לנקבע

בסיכום עבודת המטה לביזור סמכויות תקינת כוח אדם, ונשיאה באחריות כוללת לפיתוח מערכת לשילוב המערכות בתקינה (להלן - שלהב"ת). כאמור בפרק על מחלקת תכנון דלעיל, בסוף שנת 1996 הוחלט בצה"ל על תהליך של ביזור סמכויות, כשאחד מתחומיו ביזור סמכויות תקינת כוח האדם. במסגרת תהליך זה נקבעו כללים ועקרונות להעברת הטיפול מאג"ת לסמכויות המקצועיות, ובהם הקביעה, כי הסמכות לתקינת כוח אדם תהיה בידי הסמכות המקצועית (הזרועות והאגפים שנקבעו לכך), והיא תבוצע בדרך של קביעת שיאים על ידי אג"ת. בביקורת עלה, כי מחלקת ארגון באג"ת דרשה מראשי ענפי הארגון בגופי התוא"ר של הזרועות ואגפי המטכ"ל להציג לה באופן פרטני כל קיצוץ בתקינה או שינוי ארגוני (כל שורה ושורה בתקן). בסיכום לכנס בנושא שיאי כוח אדם, שנערך ביוני 2000 בראשות רמ"ח תכנון באג"ת, הוזכרה תחושה שאג"ת עוסק עדיין במידה פרטנית מדי באישור תקנים.

8. פרויקט "שלהב"ת" (שילוב מערכות בתקינה)

באג"ת קיימות זה שנים מספר מערכות תקינה ממוכנות שונות, המשמשות לעבודת מטה בתחום התוא"ר, והן: מערכת תקינת כוח אדם; מערכת תקינת צל"ם (ציוד לחימה מבוקר); מערכת סד"כ צה"ל; ומערכת אינטגרציה, המשלבת חלקית את המערכות הללו, המנוהלות בנפרד ללא קשר עם המערכות האחרות. התיישנותן הטבעית של המערכות ותהליך ביזור סמכויות התקינה הביאו למצב, שבו לא ניתן לתת מענה מלא לצורכי המידע של הגורמים המתקננים, ונוצר צורך בפיתוח מערכת תקינה משולבת חדשה. סיומו תוכנן לפברואר 1999, והיקף תקציבו נקבע ל-5.1 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה בחן את אופן ניהול הפרויקט.

בביקורת נמצא, כי ליקויים שונים גרמו לעיכוב הפרויקט, כגון: הפרויקט החל במחסור של כוח אדם ובהעדר ניסיון מקצועי של בעלי תפקידי הליבה בפרויקט (מנתחי מערכות), שזו עבודתם הראשונה; יועצים מנוסים הגיעו רק כשנה לאחר תחילת הפרויקט (ספטמבר 1997); תיקי תהליך, שבהם תיארו משתמשי המערכת את תהליכי העבודה הייעודיים שלהם וסדריהם, הגיעו באיחור של מספר חודשים למנתחי המערכות; לא התקיימו מעקב ובקרה של מפקדים בכירים באג"ת ובמקשר"ר, ולא בוצע תהליך של הפקת לקחים במהלך ביצועו של הפרויקט (למעט בשנה האחרונה, שנת 2000). התברר, כי עד למועד סיום הביקורת (נובמבר 2000) לא הושלם פרויקט "שלהב"ת", אף שהתכנון המקורי לסיומו נקבע כאמור לפברואר 1999. בנובמבר 2000 קבע ר' אג"ת בסיכום דיון סטטוס "שלהב"ת", כי "הפרויקט כשל, משום שלא עמד במשימה בלוח הזמנים שהוכתב". מצופה היה שאג"ת, שהינו הגוף הבכיר במטה הכללי האחראי לתחום ניהול פרויקטים ובעל ניסיון רב בתחום זה, ינהל את פרויקט "שלהב"ת" בצורה טובה יותר.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הלקחים שהופקו מהפרויקט מוטמעים ומיושמים.

9. ענף נהלים ופקודות

בטיוטת פק"א אג"ת מצוין בין יתר תפקידי ענף נהלים ופקודות - "ייזום, עדכון, פרסום וביטול פקודות ונהלים צבאיים אלה: הוראות הפיקוד העליון [הפ"ע], פקודות מטכ"ל שבאחריות אג"ת והוראות קבע אג"ת-אג"ת". בביקורת עלה, כי לאורך השנים נושאי הפ"ע ופקודות המטכ"ל לא טופלו כראוי. ביולי 2000 הוקמה ביוזמת ר' אמ"ץ ועדה כלל-צה"לית בראשות רמ"ח ארגון ובהשתתפות נציגים מגופי מטה במטכ"ל, שנועדה לאתר כשלים בתהליך עדכון הפקודות, ולהמליץ על מדיניות צה"לית לטיפול בהן. הוועדה המליצה, בין היתר, לצמצם פקודות, להגדיר כללי כתיבה מקצועיים ולנהוג בתחום הפקודות על פי הכלל - "עם הפנים למשתמש". משרד מבקר המדינה מצייץ לחיוב עבודה זו וממליץ לקיים בקרה שוטפת על מימושה.



במסגרת תכנית "צה"ל 2000" חלו בצה"ל בשנים האחרונות שינויים ארגוניים בהיקף רחב. מחלקת ארגון נדרשה במסגרת זו, מעצם תפקידה כאחראית לעבודת המטה במטה הכללי לתכנון ולמעקב אחר מימוש השינויים הארגוניים הללו, לפעילות רבה ובזמן קצר יחסית. לצד עבודתה הרבה ותרומתה החיובית של מחלקת ארגון בתחום השינויים הארגוניים, נמצאו בביקורת ליקויים בתחום אחריות המחלקה הדורשים טיפול, ולהלן עיקריהם:

- (א) חוסר בתפיסה ובתורה מלאה לארגון צה"ל, שקיבל לאחורונה ביטוי מיוחד בהקשר לצורך במסד חשיבתי עקרוני וכבסיס לגיבוש תכניה הארגוניים של תכנית "צה"ל 2000".
- (ב) חל כרסום במעמדן של הפק"אות, הנובע מפגיורים בעדכון.
- (ג) תכנית העבודה הארגונית לצה"ל מנוסחת באופן כללי מדי, ולכן אינה משמשת ככלי עבודה לגופי התוא"ר בצה"ל.
- (ד) למחלקת ארגון אין תכנית עבודה שנתית מחלקתית.
- (ה) מחלקת ארגון לא ניהלה כראוי את פרויקט "שלהבת", ונוצרה חריגה משמעותית מהמועד שנקבע לסיומו, דבר שהינו קריטי בפרויקט מסוג פיתוח תוכנה.

פרק ה' - המרכז לניתוח מערכות (מנת"ם)

אחד מתפקידי אג"ת, כמצוין בהפ"ע, הינו "מתן שירותי ניתוח מערכות וחקר ביצועים כסיוע לתהליכי קבלת החלטות בנושא בניין הכוח, ארגונו והפעלתו ופיתוח כלי חשיבה ומחקר בסיסיים, בעיקר בנושאים אלה". מנת"ם הינו הגוף באג"ת האחראי לכך. בפק"א אג"ת הוגדרו למנת"ם שני תפקידים עיקריים: (א) לתמוך את תהליכי קבלת ההחלטות המרכזיים במטה הכללי ובמערכת הביטחון בכלים של ניתוח מערכות וחקר ביצועים; (ב) לייעץ לגופים בצה"ל בתחום חקר ביצועים ובתחום ניתוח מערכות. ר' מנת"ם כפוף ישירות לר' אג"ת ומחלקתו מאורגנת על פי הפק"א בשלושה ענפים: ענף ניתוח מערכות מיבצעיות; ענף ניתוח מערכות תומכות לחימה; וענף ניתוח מערכות, אמל"ח ומודלים.

עם הקמת אמ"ץ בשנת 1999 ולאור החלטת הרמטכ"ל לבחון את מבנה האג"ם כחלק מתכנית "צה"ל 2000", ראוי היה לבחון גם את סוגיית ארגונו של מנת"ם באג"ם בהתייחס לכך, שבתפקידיו הוא אמור לשרת את כל גופי האג"ם הזקוקים לשירותיו. בביקורת לא נמצא שבמסגרת בחינת ארגונו מחדש של האג"ם הועלתה גם סוגיית ארגונו של מנת"ם.

להלן הממצאים העיקריים שהעלה משרד מבקר המדינה בבחינת ייעוד מנת"ם ותפקידיו:

1. ההבחנה בין "ניתוח מערכות" ל"חקר ביצועים" ומשמעויותיה

בהפ"ע ובפק"א אג"ת דלעיל קיימת הבחנה בין המונחים המגדירים את תפקידי מנת"ם: לתת שירותי "ניתוח מערכות" ו"חקר ביצועים". מנת"ם מכונה כמרכז ל"ניתוח מערכות" והוא משמש גם כגוף ל"חקר ביצועים". זאת בשונה מגופים אחרים בצה"ל, כגון הגוף ביחידת המו"פ שבמפא"ת,

המכונה מחלקה ל"חקר ביצועים", והגוף בחיל האוויר, המכונה ענף "חקר ביצועים". במילון מונחי צה"ל מוגדרים שני מונחים אלה, כלהלן: א. *חקר ביצועים צבאי* (Research military operation) - "חקר ביצועים, המסייע לתהליך בניין הכוח ומשתמש באמצעים (כגון: מודלים מתימטיים, הדמיות, משחקי מלחמה, תרגילי שדה, תורת המשחקים, לרבות גורמים שאי אפשר לכמתם ושיטות להקניית התקיפות למודלים) לפתרון סוגיות צבאיות". ב. *ניתוח מערכות* (Systems analysis) - "ניתוח שיטתי ומעמיק של מערכת מורכבת, על ידי בדיקת דרכי ניהול, על ידי חקר ביצועים וכיו"ב, כדי להעריך את מידת יעילותה במילוי משימותיה, וכדי להמליץ על שיפורים ועל תיקונים". התברר, כי אג"ת לא הגדיר בכתובים מה מתחייב מכל אחד משני תפקידיו העיקריים של מנת"ם דלעיל, בנוגע לכישורים המקצועיים הדרושים לכל תפקיד.

2. השינויים בתפקידי מנת"ם ומשימותיו

מאז הקמתו של מנת"ם בשנת 1975 ועד תחילת שנות ה-90 עסק המרכז בעיקר בנושאי חקר ביצועים "קלאסיים", הדורשים שימוש בטכניקות כמותיות, כגון: ניתוח מערכות נשק, מתן ייעוץ ושירותים לגופים באג"ת ומחוצה לו בתחומי חקר ביצועים; ביצוע מחקרי תקינה הנדסית ביחידות צה"ל לקביעת שיטות ביצוע; והקצאה מיטבית של משאבי כוח אדם ואמצעים. לענף ניתוח מערכות (אחד מענפי מנת"ם דאז) נקבעו תפקידים ייחודיים גם בתחום האמל"ח, כגון: ניתוח עלות ויעילות של מערכות אמל"ח קיימות בסד"כים נתונים, לצורך יעילות השימוש בהם; וניתוח מערכות וחקר ביצועים של מערכות אמל"ח אויב בשדה הקרב הקיים והעתיד, לצורך הערכת איומים קיימים וצפויים.

בשנים האחרונות נגרעו ממנת"ם שתי משימות, שהיוו נתח מרכזי בפעילותו: (א) הופסק ביצוע עבודת תקינה הנדסית, שבה מנת"ם נחשב כגורם מומחה ובעל הסמכות לקביעת התקינה הדרושה בכל גוף וגוף. זאת, עקב ביזור סמכויות התקינה לזרועות ולסמכויות תקינה אחרות בגופי צה"ל השונים. (ב) הועברה האחריות בתחום פיתוח מערכות למשחקי מלחמה למז"י. גריעת המשימות דלעיל מתפקידי מנת"ם לא לוותה בשינוי תקנים. בתפקידי מנת"ם (המעודכנים גם בפק"א אג"ת ממאוס 2001) חלו שלושה שינויים עיקריים: (א) תפקידי מנת"ם הוגדרו בצורה נרחבת יותר בהשוואה להגדרת תפקידיו בעבר. (ב) בוטל תפקידו של מנת"ם לשמש כגורם מקצועי (פירוט ראו בהמשך). (ג) תפקידיהם של שלושת ענפי מנת"ם שפורטו בפק"א אות הקודמות לא נזכרים עוד בפק"א החדשה, שעה שהמרשם הארגוני של המרכז על פי חלוקה לענפים לא שונה.

במהלך השנים האחרונות ערך מנת"ם עבודות, לפי דרישתו של ר' אג"ת, שחלקן דורשות התמחויות מקצועיות צבאיות שונות אשר אינן נמצאות במנת"ם בעיקרן, אלא בגופי המטה הרלוונטיים האחרים באג"ם של המטכ"ל.

בביקורת עלה, כי מנת"ם, במקום לשמש כגוף התומך תהליכי קבלת החלטות באמצעות כלים ושיטות מתחום התמחותו המקצועיים בתחומי ניתוח מערכות וחקר ביצועים באג"ם של המטכ"ל, הפך למעין "תחליף" לאג"ם, בכך שהכין "מסמכי מטה" רב-תחומיים לשימושם של מקבלי ההחלטות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שעבודת מטה מטכ"לית, הבוחנת נושאים מרכזיים, כגון סד"כ עיקרי של צה"ל ביבשה, באוויר ובים, תנוהל כעבודת מטה של אג"ם במטכ"ל, ומנת"ם יתמוך בתהליך בתחומי המקצועיים הייחודיים. משרד מבקר המדינה המליץ להגדיר את אופן השתלבותו של מנת"ם בעבודת המטה של האג"ם במטה הכללי בהתאמה, כך שמנת"ם לא יבוא במקום אג"ת, ואג"ת לא יבוא במקום אג"ם.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מנת"ם מבצע ניתוחי מערכת כפי שהונחה, ואלו שימשו ומשמשים את מקבלי ההחלטות בצבא. מסקנות מניתוחי מערכת אלו הן תמיד בגדר המלצה שאיננה מחייבת - גם לא את אג"ת עצמו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת דלעיל, מן הראוי להגדיר ביתר פירוט את תפקידי מנת"ם, ובמיוחד נוכח העובדה שטרם הוגדרו תפקידיהם של ענפי המרכז.

3. תפקידו של מנת"ם כגורם בעל אחריות מטה מקצועית

בפק"א אג"ת משנת 1985 נקבע, כי "מנת"ם יהווה גורם מקצועי במטה הכללי בתחום ניתוח מערכות וחקר ביצועים". באוקטובר 2000 בוטל תפקיד זה וגם תפקידו הקודם, שכלל השתתפות בהערכה של עבודות חקר ביצועים שמבצעים הזרועות, החילות ואגפי המטכ"ל. משרד מבקר המדינה סבור, כי יש מקום להחזיר למנת"ם את תפקיד הייעוץ המקצועי במטכ"ל בתחום חקר הביצועים. להלן שני נושאים שהיו ראויים לטיפול בתחום זה, שלא זכו לטיפול עד כה:

(א) טיפוח חקר הביצועים בצה"ל כמקצוע - "חקר הביצועים" אינו מוגדר כמקצוע בצה"ל, על אף שמדובר בתחום מקצועי ייחודי, אשר בו עוסקת אוכלוסיית קצינים ערכית ואיכותית מצומצמת בעלי השכלה רחבה בתחום המדעים המדויקים. קיים קושי רב להחזיק קצינים איכותיים אלה בצה"ל, נוכח התחרות הגדולה עם השוק האזרחי. התברר, כי אין גוף מטה מטכ"לי בעל אחריות מטה מקצועית, שירכז את הטיפול באוכלוסייה איכותית זו. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון מחדש את הגדרת מנת"ם כגורם המטה בעל האחריות המקצועית במטכ"ל, שירכז את הטיפול המקצועי באוכלוסיית חקר הביצועים, ויכוון את פיתוח כוח האדם המופקד על תחום זה בצה"ל ואת טיפוחו. ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הנושא ייבחן.

(ב) קשר מקצוע עם גופי חקר ביצועים בארץ ובעולם - מנת"ם הוא הגוף המתאים, אשר יוטל עליו לשמור על קשר מקצועי עם גופי חקר ביצועים בישראל העוסקים בתחומים דומים ועם גופי חקר ביצועים צבאיים בעולם - קשר שיתרום לפיתוח ולשיפור תחום חקר הביצועים בצה"ל.

4. תפקידו של מנת"ם כגוף ייעוץ מקצועי

בצה"ל קיימים מספר גופי חקר ביצועים בנוסף על מנת"ם, והעיקריים שבהם: ענף חקר ביצועים במחלקת האמל"ח של חיל האוויר, שהינו הגדול ביותר; מחלקת חקר ביצועים ביחידת המו"פ שבמפא"ת; ועוד חוקרים בודדים נוספים במו"ז, בחיל הים ובאט"ל. מאז שנת 1996 לא נערכה עבודת מטה בראשות מנת"ם למיפוי צורכי הגופים העוסקים בבניין הכוח ביחס ליכולתם בתחום חקר הביצועים, כדי להגדיר בסיכומה אילו גופים זקוקים לסיוע בייעוץ בתחום זה ובאיזה היקף מדובר. עם הקמת מו"ז, מן הראוי היה להקנות לה, בדומה לזרוע האוויר, יכולת משלה בתחום ניתוח המערכות וחקר הביצועים, וכל עוד אין ברשותה יכולת מקצועית זו, ראוי היה לבחון ולהגדיר שוב את תפקידו של מנת"ם בתחום הסיוע המקצועי לזרוע היבשה. בביקורת עלה, כי בדיקה כזו טרם בוצעה.

מאחר שלגופי צה"ל האחרים (זולת הגופים במפא"ת ובחיל האוויר) יכולת מצומצמת לבצע חקר ביצועים, לדעת משרד מבקר המדינה מצופה היה, שהייעוץ של מנת"ם יענה במידה מסוימת לפער בתחום זה. לפיכך, מן הראוי לקיים עבודת מטה מטכ"לית בעניין הצרכים של גופי צה"ל בתחום חקר הביצועים, ובהתאם לתוצאותיה גם להגדיר את תפקידי הייעוץ המקצועיים של מנת"ם.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי אכן יש מקום לגופי ניתוח מערכות וחקר ביצועים נוספים בצה"ל, ברם, הדרישה להקמת גופים כאלו צריכה לבוא מהם. משרד מבקר המדינה סבור, כי ראוי שצורכי הגופים בחקר ביצועים, לאחר הגדרתם בגופים עצמם, יונחו בראייה מטכ"לית, בכל הנוגע לתפקידי הסיוע בייעוץ המקצועי של מנת"ם בתחום זה.

5. תרומת מנת"ם בתחום הפרויקטים המרכזיים של צה"ל

אחד התחומים המרכזיים שבהם מנת"ם יכול לתרום במידה רבה לתהליכי קבלת ההחלטות ברמת המטכ"ל הוא ביצוע ניתוחי מערכות של פרויקטים עיקריים בצה"ל, תוך כדי שימוש בחקר ביצועים. זאת, על פי נוהל לפיתוח אמל"ח בצה"ל שבו נקבע, כי אחד השלבים החשובים בפיתוח פרויקט הינו "ניתוח מערכת". בביקורת עלה, כי מנת"ם אינו משולב באורח סדור בבחינת הפרויקטים המרכזיים של צה"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמנת"ם ישולב באופן שיטתי בתהליך עבודת האג"ם של המטה הכללי לאישור הפרויקטים העיקריים המפותחים עבור צה"ל, ויתרום את תרומתו בתחומים המקצועיים הייחודיים שעליהם הוא מופקד.

6. תכנית עבודה

בביקורת נמצא, כי מאז שנת 1996 פועל מנת"ם ללא תכניות עבודה רב-שנתית ושנתיות, אלא על פי משימות שמטיל עליו ר' אג"ת באופן שוטף. ר' מנת"ם מסר לעורכי הביקורת, כי הרעיון המרכזי בשיטת עבודה כזו נועד לאפשר למנת"ם להתמקד בנייתוח הסוגיות המרכזיות העומדות מפעם לפעם על סדר היום של המטה הכללי, ולפרסם את תוצאותיו בסמוך ככל הניתן למועד תהליך קבלת ההחלטות, כך שלעבודת הניתוח תהיה השפעה עליהן.

ביוני 2001 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי לדעת ר' מנת"ם, תכנית עבודה מפורטת אינה מהווה כלי ניהולי מתאים לגוף כדוגמת מנת"ם.

משרד מבקר המדינה מבין את החשיבות שבעריכת ניתוחים דחופים בתחומי התמחות הייחודיים של מנת"ם לסוגיות מרכזיות ברמת האג"ם של המטכ"ל שלא נצפו מראש, אולם אין זה מבטל את הצורך בתכניות עבודה רב-שנתית ושנתיות. על פי תכנית עבודה סדורה ניתן יהיה לתת מענה תכנוני הולם לנושאים בסיסיים, ולהגדיר סדרי עדיפויות לגורמי צה"ל, אשר נדרש להם סיוע בעבודות חקר ביצועים וניתוח מערכות.

7. צוותי שיפור מנת"ם

בשנת 1994 הנחה ר' אג"ת את מנת"ם לבחון את תהליכי העבודה הפנימיים במחלקה. ר' מנת"ם דאז הוציא בספטמבר 1994 חוברת, אשר ריכזה סיכומים והמלצות של ארבעה צוותי עבודה, שבחנו את תהליך ביצוע העבודה ונושאי הכשרה והדרכה של המרכז. התברר, כי עד מועד הביקורת באוקטובר 2000, חלק ניכר מהמלצות הצוותים משנת 1994 לא טופלו.



מנת"ם כולל מאגר של חוקרים מקצועיים מתחום "ניתוח המערכות" ו"חקר הביצועים", אשר מוכרים בצה"ל כקצינים איכותיים בעלי ידע רחב ויכולת לתרום רבות לעבודת המטה ברמת האג"ם של המטכ"ל.

מעט שהוקם מנת"ם בשנות ה-70, עיקר עיסוקו היה בנושאים שדרשו שימוש ויישום בטכניקות כמותיות מתחום חקר הביצועים, ובמהלכו הוכנו עבודות מחקר רבות וחשובות מאוד, אשר תרמו רבות בתהליך קבלת ההחלטות ברמת האג"ם של המטכ"ל ולגופי צה"ל, בדגש לזרוע היבשה. ואמנם, בשנים האחרונות הרחיב מנת"ם באופן ניכר את פעילותו לתחום "ניתוח המערכות", והתחזקה מעורבותו בתהליך קבלת ההחלטות בסוגיות מרכזיות שעלו לדיון ברמת האג"ם של המטה הכללי, אך גם בכאלו שאינן דורשות דווקא יכולת בחקר ביצועים.

מנת"ם הופעל בסוגיות דלעיל מתוקף היותו גוף הכולל קצינים איכותיים ברמת חשיבה וניתוח גבוהים, ולא דווקא רק כגוף "ניתוח מערכות" ו"חקר ביצועים" של האג"ם במטכ"ל. החסר בעבודת מטה מסודרת של האג"ם במטה הכללי מחד, והצורך ההולך וגובר בעבודות מחקר של אג"ם ברמה הזו מאידך, גרם להזדקקות יתר לעבודות מחקר של מנת"ם בסוגיות רחבות כאלה. לכאורה אף "נחסכה עבודה" מגופי המטה האחרים של האג"ם. חלק ניכר ממאמציו השקיע מנת"ם בעבודות המחקר דלעיל, ובין היתר, בשל כך הוא לא שולב במידה מספקת בתחום חקר הביצועים עבור הפרויקטים העיקריים של צה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון את מיקומו ותפקידו של מנת"ם (שהינו גוף קטן עם משאבים מוגבלים) בתחומי עבודת המטה באג"ם של המטכ"ל, וראוי שיינתן יותר ביטוי ליכולתו המקצועית המיוחדת בהקשר לבחינת פרויקטים ומערכות לחימה עיקריים בצה"ל ברמה הזו. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה, להחזיר למנת"ם את תפקידו כבעל אחריות מטה מקצועית ברמת המטכ"ל על תחום חקר הביצועים בצה"ל, וגם את תפקידי הסיוע המקצועיים שלו לגופי צה"ל, שאין להם יכולת חקר ביצועים עצמית בתחום זה.



אג"ת הוקם בשנת 1975, בעקבות מלחמת יום הכיפורים, כגוף תכנון משותף לצה"ל ולמשהב"ט. האגף מופקד על התכנון הכולל וארוך הטווח בנושאים שבאחריותו: הניתוח והתכנון האסטרטגי; בניין הכוח ופריסתו; ארגון הצבא; תקינת כוח האדם והאמצעים; המדיניות הכוללת לקשרי החוץ הצבאיים; והתשתית הביטחונית-לאומית. האגף מכין את התכניות הרב-שנתיות והתכניות השנתיות של צה"ל, ומכוון את גופי המטכ"ל וכלל צה"ל בנושאים דלעיל. בשנות פעילותו תרם האגף רבות בתחומי אחריותו לבניין כוחו של צה"ל, למערכת הביטחון ולמדינה.

מממצאי הביקורת עלו שלושה ליקויים שורשיים אשר פגמו באופן מתמשך בתפקודו של אג"ת:

(א) נוכח הפניית עיקר מאמצי החטיבה לתכנון אסטרטגי של האגף במענה הדרוש לצורכי הדרג המדיני, לא זכה תחום האסטרטגיה הצבאית לטיפול מספק. ראוי אפוא לעצב את פעילותו, בדרך שתוביל למילוי החוסרים במידת התרומה במישור הצבאי. בהקשר זה יצוין, כי הפעלתה של המועצה לביטחון לאומי בתחומי התכנון הממלכתי-האסטרטגי עשויה לתרום בהדרגה לתיקון האיזונים הדרושים בפעולות אג"ת; זאת, בדרך של צמצום טיפול אג"ת בצורכי הדרג המדיני ככל שהמועצה לביטחון לאומי תבצע זאת, ובכך ישופר הטיפול בתחום האסטרטגי הצבאי.

(ב) אגף המטה הכללי במטכ"ל עדיין סובל מבעיות מבניות. התברר, כי לצד השיפור הארגוני שבכינוס מסגרות נפרדות תחת קורת גג אחת של אמ"ץ לצד אג"ת, חודרו הבעיות היסודיות שבתפקוד האג"ם, כאגף המטה האינטגרטיבי והבכיר במטכ"ל.

(ג) לאור ההחלטות שהתקבלו על הקמת מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה ועל תפיסת ביזור הסמכויות בצה"ל, אמור היה אג"ת: (1) לחדול בהדרגה, בהתאם לחיזוק מו"י, מלשמש גם כאגף תכנון בניין הכוח של זרוע היבשה, ולהתרכז בתפקידיו האסטרטגיים המטכ"ליים. (2) להתמקד בגיבוש המדיניות שבתחומי אחריותו הוא, ולחזק את הבקרה על אופן מימושה של מדיניות זו.

בביקורת עלה, כי אג"ת עוסק עדיין יתר על המידה בנושאי התכנון של זרוע היבשה לבניין הכוח, וכן עדיין מטפל בנושאי תוא"ר ברמות נמוכות, שראוי היה שיתבצעו במסגרת גופי צה"ל האחרים ולא באג"ת. לדעת משרד מבקר המדינה, האנרגיה המושקעת בנושאים אלה באה על חשבון נושאים אחרים, שעליהם מופקד אג"ת במישור הבין-זרועי.

בביקורת עלו ליקויים נוספים בתפקודו של אג"ת, שאמורים היו לתקנם זה מכבר. כך בתחומים התפיסתיים והמתודולוגיים, ובראשם: הפיגור בכתיבת מסמך "אסטרטגית צה"ל"; תפיסת הארגון של צה"ל; המתודולוגיה להכנה, לבקרה ולתחקור התר"ש; גיבוש תפיסת בניין הכוח; תכנית העבודה האגפית השנתית; וסוגיות הקשורות בכוח אדם ברמה האגפית ובתחום פקודות הקבע האגפיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בירור נוסף אודות תרומתו הייחודית של אג"ת בנושאים שבאחריותו במסגרת המטכ"לית הכוללת, ובמיוחד זו של אגף המטה הכללי, הוא בעיתו, לצורך שיפור תפקודו.

הטיפול בסיכוני קרינה אלקטרומגנטית בלתי מייננת בצה"ל

קרינה אלקטרומגנטית (להלן - קרינת אלמ"ג) נוצרת בעת הפעלתן של מערכות המשדרות בתדרי רדיו או בעת פעילותם של מעגלים חשמליים. קרינת אלמ"ג מתחלקת לשני סוגים:

(א) קרינה בלתי מייננת (להלן - קרינת רדיו) - קרינת אלמ"ג שפולטות מערכות אלקטרוניות הפועלות בתדרים עד 300 ג'יגה הרץ. סוג קרינה זה נפלט ממערכות שמפעיל צה"ל: ציוד קשר לסוגיו, מכ"מים לסוגיהם, מערכות לוחמה אלקטרונית, מערכות העברת נתונים ותחנות שידור קרקעיות. קרינת הרדיו מתפתחת בקרבת האנטנות של המערכות, ועוצמתה הולכת ודועכת ככל שמתרחקים מהן.

(ב) קרינת מייננת - קרינת אלמ"ג הנפלטת ממערכות הפועלות בתדרים מעל 300 ג'יגה הרץ, הכוללת קרינה אולטרה-סגולית, קרינת X (רנטגן) וקרינת גמא. מערכות קשר הרדיו והמכ"מים שמפעיל צה"ל לא משדרים בתדרים אלה, ולפיכך אינם פולטים סוג זה של קרינה.

חשיפת יתר לשני סוגי הקרינה דלעיל עלולה לגרום נזקים לבריאות. בנוגע לנזקים מקרינה מייננת אין חילוקי דעות בין המומחים, הגורסים שחשיפת יתר לקרינה מייננת גורמת לשינויים במבנה התאים של רקמות הגוף ועלולה לגרום למחלות ממאירות. לעומת זאת, קיימים חילוקי דעות בנוגע לחומרת הנזקים לבריאות הצפויים מחשיפת יתר לקרינת רדיו, כמפורט בהמשך.

על צה"ל מוטלת האחריות להגן על בריאות החיילים מפני הסיכונים הנובעים מחשיפה לקרינת רדיו, והדרכים לכך נקבעו בפקודות ובנהלים. מפקדת קצין הרפואה הראשי (להלן - מקרפ"ר) הינה הגוף המנחה מקצועית בצה"ל בכל הקשור להגנת החיילים מפני חשיפת יתר לקרינת רדיו. במפקדת חיל האוויר, במפקדת חיל הים, במפקדת קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי (להלן - מקשר"ר) וביחידת ההאזנה המרכזית של חיל המודיעין קיימים גופים העוסקים אף הם בתחום זה. ממאי 2000 עד ינואר 2001 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הטיפול במניעת סיכונים בריאותיים הנובעים מחשיפה לקרינת רדיו בצה"ל. נבדקו בעיקר: יישום הוראות, נהלים ופעילות