

מבט על, גיליון 1266, 27 בפברואר 2020

אג"ת ב"תנופה" – מאז ולתמיד?

אסף אוריון ואודי דקל

במחצית פברואר הציג ראש המטה הכללי, רב אלוף אביב כוכבי, את "תנופה", התכנית הרב-שנתית של צה"ל. בתחום הארגוני כוללת התכנית שינוי במטה הכללי, שעיקרו פיצול משימותיו של אגף התכנון (אג"ת) בין שני אגפים שיוקמו על בסיסו: אגף לבניין כוח רב-זרועי ואגף אסטרטגיה ואיראן. ככל מהלך ארגוני, שינוי זה יהיה כרוך בקשיים שמקורם בעצם ביצועו. יתר על כן, התועלת שיביא תלויה במשתנים רבים שמעבר למבנה ולכפיפות, ביניהם תהליכי העבודה וכן הממשקים והגדרת גבולות הגזרה והאחריות בין האגפים ובעלי התפקידים.

במחצית פברואר הציג ראש המטה הכללי, רב אלוף אביב כוכבי, את "תנופה", התכנית הרב-שנתית של צה"ל. בתחום הארגוני כוללת התכנית שינוי במטה הכללי, שעיקרו פיצול משימותיו של אגף התכנון (אג"ת) בין שני אגפים שיוקמו על בסיסו: אגף לבניין כוח רב-זרועי ואגף אסטרטגיה ואיראן. שינוי זה אינו ראשון ואינו סוף פסוק: ככל מהלך ארגוני, הוא יהיה כרוך בקשיים שמקורם בעצם ביצוע השינוי, והתועלת שיביא תלויה במשתנים רבים שמעבר למבנה ולכפיפות.

אגף התכנון בפיקודו של אלוף יוחנן רטנר ז"ל, הוקם ב-2 ביוני 1948 על בסיס מחלקת התכנון (אג"ס/2) באגף המבצעים בצה"ל, אך בסמוך לכך הוקטן שוב למחלקה באגף המטה (אג"ס). בעקבות מלחמת יום הכיפורים הוקם מחדש אגף התכנון בפיקודו של אלוף אברהם (אברשה) טמיר ז"ל, שבמסגרתו פעלה המחלקה לתכנון אסטרטגי, ששודרגה לחטיבה בשנת 1994, בתקופת התהליכים המדיניים מול הפלסטינים, ירדן, סוריה, ועבודת המטה לגיבוש סידורי הביטחון במסגרתם. בשנת 2006, במסגרת שינוי ארגוני שהוביל הרמטכ"ל דאז דן חלוץ, הוקמה תחת אג"ת החטיבה האסטרטגית - איחוד של החטיבה לתכנון אסטרטגי (תא"ס) עם חטיבת קשרי החוץ (קש"ח), שהועברה אז מאגף המבצעים (אמ"ץ) לאג"ת. ב-2015 פוצלה החטיבה האסטרטגית שוב לשתי חטיבות המקור, תא"ס וקש"ח, שתיהן כיום תחת אג"ת.

במבנה הנוכחי, האגף הנו גוף מרכזי במטה הכללי של צה"ל, המופקד על בניין הכח, על התכנון האסטרטגי, על גיבוש מדיניות צה"ל ועל קשרי החוץ ושיתופי פעולה עם צבאות זרים, באמצעות חטיבת התכנון, החטיבה לתכנון אסטרטגי וחטיבת הקש"ח, בהתאמה. במבנה זה, המשלב אחריות לתכנון צבאי-מדיני (Politico-Military planning) ולתכנון משאבי (programming), מקביל אג"ת לאגפי המטה J5 ו-J8 בצבא ארצות הברית, ושתי אונות התכנון שלו, האסטרטגית והמשאבית, משלימות ממדים שונים בתכנון רב שנתי, בהכנת צה"ל לאתגרי העתיד ובבניין הכוח.

ראשי אג"ת עד היום פעלו במקביל בשלושה מעגלים: 1) מעגל התכנון לבניין כוח, כגון תכניות רב-שנתיות, תכניות עבודה שנתיות, פרויקטים מרכזיים, ארגון הצבא ותשתיותיו; 2) מעגל התכנון האסטרטגי - לבניין הכוח: מיפוי אתגרי העתיד, גיבוש איום הייחוס ותרחיש הייחוס לצה"ל; להפעלת הכוח: במתארים אסטרטגיים ובהישגים אסטרטגיים נדרשים למבצעים, למערכות

ולמלחמה; ולממדים הביטחוניים-צבאיים של הסדרים מדיניים: תמיכת מטה במהלכי הסדרה בהובלת הדרג המדיני וגיבוש מדיניות צה"ל בסוגיות מדיניות; 3) מעגל שיתוף הפעולה האזורי והבינלאומי, שבמסגרתו מתנהלים יחסי צה"ל עם שותפיו בעולם, במדינות שעמן יש לישראל הסכמי שלום, ועם כוחות שמירת שלום באזור. ככל אגף במטה הכללי מממש אג"ת את אחריותו בשיתוף פעולה הדוק עם האגפים האחרים, הזרועות והפיקודים בצה"ל וכן במשרד הביטחון ובמשרדי ממשלה אחרים.

על פי השינוי המתוכנן במסגרת "תנופה" יפוצל אג"ת לשניים: לאגף בניין הכוח הרב זרועי, שיוקם על בסיס חטיבת התכנון ובתוספת החטיבה לשיטות לחימה וחדשנות (שילוח) שהוקמה לאחרונה, ולאגף אסטרטגיה ואיראן, שיוקם על בסיס חטיבות תא"ס וקש"ח, בתוספת גוף מטה לנושא איראן. על פניו, נועד מהלך זה, כפי שהוסבר, לוודא קשב מלא לבניין הכוח הרב-זרועי של צה"ל, ובעיקר למימוש בניין הכוח בהתאם לתכנית "תנופה", וכן קשב מטכ"לי משופר לנושא איראן, אשר חזרה למרכז התכנית הרב שנתית "תנופה", לאחר שהייתה מרכזית פחות בתכנית הקודמת, "גדעון". אולם נראה, כי המוטיבציה העיקרית של הרמטכ"ל התמקדה בשיפור הקשב לבניין הכוח ולאיראן ("שיהיה מישוהו שיקום בבוקר וזו תהא משימתו"), וההחלטה על הכפפת תחומי התא"ס והקש"ח הייתה תוצאתית לכך. סדר העדיפויות של הרמטכ"ל במהלך זה מתבטא בפועל בהסטת תקן אלוף ממפקדת העומק לאגף אסטרטגיה ואיראן, על ידי קביעת מפקד המכללות כמפקד העומק במינוי משנה. פתרון ארגוני זה מיושם כבר שנים בפיקוד על הגייס המטכ"לי והגייס הצפוני, כמינוי משנה.

מטבע הדברים, במעבר מהתצורה הנוכחית למבנה החדש כרוכים לא רק מחירים טבעיים של שינוי ארגוני, אלא גם אתגרים והזדמנויות לאורך זמן. בכל תצורה, כאשר נושאים ומשימות אינם ניתנים לאחריות מלאה ("מקצה לקצה") של גוף אחד, נודעת חשיבות מרכזית לתהליכי העבודה, לממשקים ולהגדרת גבולות הגזרה והאחריות בין גופים ובעלי תפקידים, לא פחות ואולי אף יותר מאשר למבנה הארגוני. עם זאת, לכפיפות ארגונית נודעת השפעה על "גובה המחיצות" בין גופים, אשר נוטות להיות נמוכות יותר כאשר הם כפופים למפקד אחד וגבוהות יותר כאשר הם כפופים למפקדים שונים.

בתחום בניין הכוח, אכן צפוי פינוי קשב אלוף רב יותר לנושא, כאשר זו תהא כל אחריותו של ראש האגף לבניין הכוח הרב זרועי. במצב החדש יידרש תיקוף גבולות הסמכות והאחריות בין ראש האגף החדש לבין סגן הרמטכ"ל, אשר מסורתית זהו תחום עיסוק עיקרי שלו, וכבר שנים מקיים ממשקי עבודה הדוקים עם אג"ת ועם חטיבת התכנון. על אף כפיפותם לשני אלופים שונים, במבנה החדש יהיה חשוב לשמר את ממשקי העבודה הטובים (כיום פנים-אג"תיים) בין חטיבת תא"ס לחטיבת התכנון בכל הנוגע לבניין הכוח, בדגש על רצף התכנון שבין תפיסות, איום ותרחיש הייחוס, לבין תכניות העבודה והתר"ש.

בתחומי התכנון האסטרטגי וקשרי החוץ מהווה השינוי המתוכנן פוטנציאל לקשב אלוף רב יותר מאשר במצב הנוכחי, כאשר ראש אג"ת אחראי גם לבניין הכוח. לצד זאת צפויים לאגף לאסטרטגיה ולאיראן אתגרי מיצוב ויחסי כוחות מול שותפי התפקיד שלו במטה הכללי. מול סמכויות פיקודיות, אמצעים, מידע וידע שבידי אמ"ץ, הפיקודים המרחביים, חיל האוויר ואגף המודיעין היה בידי ראשי אג"ת לדורותיהם מנוף השפעה מוסדי, שמקורו בסמכותם לתכנון

משאבים, לצד מעמד מוכר בתהליכי המטה הכללי. מבחנו של ראש האגף החדש יהיה ביכולתו לשמר, ואף להרחיב, את תחומי אחריותו בתהליכים בצה"ל ובמערכת הבטחון. הקמתו של האגף החדש מחייבת המשך שילובו בתהליכי התכנון והעבודה במטה הכללי, כיורשו של אגף התכנון בתחומים שבאחריותו. בעוד שבתחומי התא"ס והקש"ח אין מדובר בשינוי ניכר, משום שהחטיבות משולבות כבר כיום בתהליכי העבודה עם האגפים, הזרועות והפיקודים, בנושא איראן התמונה ברורה פחות.

האתגר האיראני משלב את איום הגרעין ואת המערכה שמנהלת הרפובליקה האסלאמית להרחבת השפעתה האזורית, לניהול מלחמת שלוחים ולהגברת האיום על ישראל. מענה צה"ל לאתגר כולל מאמצי מודיעין, תכנון, בניין כוח ומאמצים מבצעיים רב-זרועיים במגוון זירות, הן במסגרת המב"ם והן במוכנות למלחמה. בניגוד לזירות מבצעים אחרות, כגון סוריה, לבנון ועזה, שבאחריות הפיקודים המרחביים, איראן איננה באחריות כוללת של מפקדה אופרטיבית אחת להפעלת הכוח, אלא באחריות המטכ"ל. בעשורים האחרונים הובילו סגני הרמטכ"ל חלק מעבודות המטה בנושא. ראש אגף אסטרטגיה ואיראן החדש, אשר חלק מהפרסומים מיהרו להכתירו כ"אלוף פיקוד איראן", לא יעמוד בראש מפקדה אופרטיבית להפעלת כוח אלא יישא באחריות מטה לעיצוב ולתכנון ואולי לאינטגרציה בין גופים, בין הפעלת יכולות צבאיות למאמצים אחרים – דיפלומטיים, כלכליים, תודעתיים וקיברנטיים. הגדרת אחריותו המדויקת של האגף טרם פורסמה ואולי גם טרם גובשה, אולם מובן שאת אחריותו יממש בשילוב הדוק עם אגף המבצעים, אגף המודיעין, חיל האוויר והפיקודים המרחביים, וכן גופים נוספים במערכת הביטחון, בדומה לאג"ת כיום. אחריותו למדיניות ולקשרי חוץ תאפשר לו גם ליזום ולממש, כגורם מבצע, חלק ממהלכי המדיניות שיגבש, כגון שיתופי פעולה מול צבאות זרים, ממסדי הגנה וממשלות בעולם, בהתאם לדירקטיבה המדינית. בתוך האגף החדש תהיה חשיבות רבה לשמור על אופקיהם הרחבים של תהליכי התכנון האסטרטגי, ולמנוע התמקדות של האגף כולו באיראן על חשבון נושאים וזירות חיוניים אחרים.

מעבר להגדרות בפקודות הארגון, הרי שהצלחת המהלך לביסוס האגפים החדשים כרוכה בהיבטים נוספים, פרואייים לכאורה, אשר פועמים בלב תהליכי השגרה של צה"ל והמטה הכללי. מיצובו של אגף בארגון הצבאי מתבטא במקומו בנוהלי הקרב, בשעון הלחימה, בסדר הדוברים, בסדר הישיבה, וחשוב לא פחות – בלוח הזמנים של הרמטכ"ל, ובגיבוי שיעניק להמלצות והחלטות ראש האגף ולחלקו בדיאלוג הצבאי-מדיני עם הדרג הממונה. בסוף כל אלה ניצבת סוגיית האיוש של ראש האגף, משום שבצה"ל, כבארגונים רבים אחרים, הגורם האנושי הוא שאלת מפתח. ב-25 בפברואר פורסם כי לראשות האגף לבניין הכוח ימונה תא"ל תומר בר, ראש מטה חיל האוויר, ולראשות אגף אסטרטגיה ואיראן ימונה תא"ל טל קלמן, כיום ראש החטיבה האסטרטגית. לשני האלופים לעתיד רקע עשיר בפיקוד ובמטה, יכולות מוכחות ועתיד מובטח בחוד המוביל של צה"ל, המגבירים את סיכויי ההצלחה של מהלך ההקמה. לאור מורכבות הנושאים והמשימות שבאחריותם, חשוב להמשיך ולאייש את האגפים החדשים במגוון אנושי רב-תחומי, רב זרועי ומרובה מקצועות, כפי שהיה באג"ת עד היום. מגוון זה ועבודת צוות הם מפתחות ההצלחה של אג"ת עד כה ושל שני האגפים שיקומו על בסיסו גם בעתיד.

לסיום, מילה לגבי שמות ותארים. מאז הקמתו היה אג"ת שם דבר לגוף מטה מקצועי, ענייני וחסר פניות, המביט לטווח רחוק, מוביל מאמצי תכנון, מדיניות וקשרי חוץ איכותיים ולאורך זמן, משמר זיכרון ארגוני ומהווה נכס לאומי לתכנון אסטרטגי עבור מדינת ישראל. אג"ת הנו מותג ותיק במעגלי המדיניות והתכנון בממשלה, במערכת הביטחון ובצה"ל, והנו חלק מההון הארגוני שפותח במטה הכללי ביובל שנות קיומו. המהלך המתוכנן במסגרת "תנופה" הנו בגדר חידוש חשוב, שיתבטא גם בשמותיהם של שני האגפים החדשים. לצד האגף החדש לבניין הכוח הרב זרועי מומלץ שיפעל אגף, שבאחריותו אסטרטגיה, איראן וקשרי חוץ, ואשר יישא גם בעתיד את שמו הטוב של אג"ת.

הכותבים היו ראשי החטיבה האסטרטגית