

# בניין הכוח של צה"ל - מעבר לתכנון יוזם

בגלל האופן שבו בונה צה"ל את כוחו הוא מתקשה להתמודד עם השינויים התכופים בסביבת האיומים החיצוניים ובהיקף המשאבים המוקצים לו. אימוץ מודל של תכנון יוזם יכול להיות מענה לבעיה הזאת

## מבוא

**"תוכניות הן חסרות ערך, אבל תכנון הוא הכול"**  
(דווייט אייזנהאואר)

באמצעות תהליכי למידה סדורים, אחד המאפיינים הבולטים של תהליכי בניין הכוח הוא האי-ודאות<sup>1</sup>: בשעה שאנחנו מתכננים את בניין הכוח שלנו, איננו יכולים לדעת באיזו סביבה יהיה עליו לפעול, למשל, איך תיראה המערכת האסטרטגית, כיצד יבנה האויב את כוחו או אילו טכנולוגיות חדשות ייכנסו לשירות. בכל מקרה, דבר אחד הוא ודאי לחלוטין: השינויים הצפויים בסביבה האופרטיבית הם כיום מהירים יותר מכפי שהיו אי פעם בעבר. שינויים מהירים כמובן מגדילים מאוד את הסיכון שנופתע ושיתברר לנו שהכוח שבנינו אינו רלוונטי למציאות החדשה. המניע לכתיבת המאמר הוא התחושה שמתודולוגיית התכנון הנהוגה

בניין הכוח של צה"ל נועד להבטיח את התאמת כוחו ועוצמתו של הצבא ליעדי הביטחון הלאומי. כדי לעמוד בכך נדרש התכנון האסטרטגי לבניין הכוח להתבסס על מתודולוגיה סדורה שתאפשר לתכנן לפרקי זמן שונים ולקבל החלטות איכותיות לטווח הקצר (חד-שנתי), לטווח הבינוני (לחמש שנים) ולטווח הארוך (10-20 שנים)

בצילום: טנקים רוסיים של צבא סוריה ליד מסגד בעיר עזאז. השינויים הצפויים בסביבה האופרטיבית הם כיום מהירים יותר מכפי שהיו אי פעם בעבר



לבחון באופן מתמשך את הנחות היסוד שעל פיהן הם פועלים, לפתח חדשנות באופן שיטתי, לפעול בצורה מהירה ואדפטיבית ולא להישען על תכנון אסטרטגי קשיח. במילים אחרות: מדובר בתהליך דינמי ומתמשך של זיהוי הזדמנויות שעל הארגון לנהל בצורה גמישה ויצירתית.

הגישה הזאת מעמידה במרכז את הגמישות של מקבלי החלטות. כדי להשיגה על מקבלי החלטות "לקרוא" באופן שוטף את הסביבה ולהיות מסוגלים להשתנות, לחדש ולהסתגל.

לצד הדמיון הרב בין התכנון בתחום העסקי לתכנון בתחום הצבאי, הרי יש ביניהם הבדל אחד גדול הנוגע למפגש בין התכנון למציאות. בתחום העסקי המפגש עם המציאות תכוף יותר וניתן להערכה ולמדידה בפרמטרים מדויקים יותר. מבחנו האמיתי של התהליך האסטרטגי לבניין כוח בתחום הצבאי מתרחש רק בעת הפעלת הכוח. לכן בארגונים צבאיים יכול בהחלט לקרות שתהליכי בניין הכוח, שהושקעו בהם משאבים רבים, לא יעמדו כלל למבחן ויאבדו בהדרגה את הקשר למציאות ויהפכו ללא רלוונטיים. בשל כך מפתחים בצבאות העולם בכלל ובצה"ל בפרט מתודולוגיות שונות לבניין הכוח שיעדן המרכזי הוא למנוע מצב שבו התוכניות אינן רלוונטיות למציאות.

המודלים המסורתיים בתחום התכנון האסטרטגי נוצרו במציאות גלובלית וטכנולוגית שונה מזו הנוכחית, ויש בהם דגש מופחת על היבטי הדינמיות, הגמישות והצורך המתמיד לפתח חדשנות. לעומתן, בגישות העדכניות ביותר מושם דגש על הפיכת המבנה הכבד והיציב לכאורה של התכנון האסטרטגי למבנה קל וגמיש יותר, אשר מפעיל באופן תמידי חיישנים מתוחכמים לשם ניתוח הסביבה החיצונית והפנימית של הארגון.

באיזו מידה המודלים האלה רלוונטיים לצה"ל? לצה"ל שונה מאוד במהותו ובמשימותיו מארגונים עסקיים ושונה במידה רבה גם מהארגונים במגזר הציבורי. כך, למשל, התכנון האסטרטגי במגזר העסקי מכוון בראש ובראשונה למקסום רווחים כלכליים, ואילו בניין הכוח הצבאי מכוון קודם כול למזעור סיכונים באמצעות מוכנות מיטבית לתרחישים שיכולים להתממש, אך גם יכולים שלא להתממש כלל.

עם זאת, תהיה זו טעות לקבוע שכל מה שמתרחש בעולם העסקי אינו רלוונטי לצה"ל. נראה שיש מקום לניתוח מדוקדק של הרעיונות החדשניים שעולים בעולם העסקי ולבחון אילו מהם עשויים להיות רלוונטיים לטיוב תהליך התכנון הצה"לי בעת הזאת.

## תהליך התכנון של בניין הכוח בצה"ל

### כיום

יש שתי גישות עיקריות לבניין הכוח: לפי האחת, יש לבנות את הכוח על סמך איזמים ותרחישים קיימים או מתהווים. לפי הגישה האחרת, את הכוח בונים על סמך יכולות מתפתחות כדי למצות את המרב

בצה"ל אינה משמשת בסיס טוב לגיבוש תוכנית גמישה ומותאמת לקצב השינויים בסביבה.

אלה הן השאלות שניצבות במוקד המאמר:

1. מהן ההנחות הגלויות והסמויות שבבסיס המודל העכשווי, והאם ההנחות האלה עודן מתאימות לסביבה הנוכחית?
2. האם תהליך התכנון מייצר את התנאים הנדרשים להתמודדות עם ההיבטים השונים של האי-ודאות? האם מאפייני התהליך הקיים מאפשרים התמודדות רלוונטית עם תופעת ההשתנות?
3. האם האסטרטגיה של תהליך התכנון בצה"ל מאזנת בין מחויבות לגמישות?
4. כיצד ניתן לטייב את תהליך התכנון האסטרטגי לבניין הכוח של צה"ל? ואם התשובה לשאלה הזאת היא חיובית - על בסיס אילו עקרונות יש לעשות זאת?

## תכנון אסטרטגי - האם אפשר ללמוד מהמגזר העסקי?

יעודו של התכנון האסטרטגי הוא לענות על שלוש שאלות מרכזיות:<sup>2</sup>

1. מה אני רוצה להשיג?
2. מה קורה בסביבה שבה אני פועל?
3. מה עליי לעשות ובאילו משאבים להשתמש כדי להשיג את מה שאני רוצה - בהינתן סביבת הפעולה שבה אני פועל?

השאלות האלה רלוונטיות מאוד למערכת הביטחון, הנדרשת לעשות התאמה רצופה בין ההישג הנדרש לבין ההתפתחויות בסביבה ובהתאם לכך לעדכן את תפיסת החזון שלה.

מקורו ההיסטורי של המונח "תכנון אסטרטגי" הוא בתורת הלחימה, שבמסגרתן הוא שימש לתיאור הדרך התחבולנית הנדרשת לשם הכרעת צבאו של האויב.<sup>3</sup> במהלך השנים הוטמע המונח הזה בתחומי דעת נוספים, ובכל תחום נעשו ההתאמות הנדרשות לשם יישומו.

תהליכי התכנון מיועדים להתמודד עם ההשתנות המתמדת של הסביבה באמצעות התוויית תוכניות אסטרטגיות. ישנן מתודולוגיות תכנון שונות - בחלקן מסורתיות ובחלקן חדשניות.

במגזר העסקי החל השימוש בשיטת התכנון האסטרטגי החל מסוף שנות ה-60 של המאה ה-20.<sup>4</sup> יישום התכנון האסטרטגי נועד להכניס ודאות, כיוון וסדר לתוך האי-ודאות האינהרנטית המאפיינת את המערכת.

אחד המודלים הוותיקים בתחום התכנון האסטרטגי, שמיושם כיום באופן נרחב במגזרים הציבורי, העסקי והצבאי הוא SWOT (חוזקות, חולשות, איזמים והזדמנויות).

אחד הניסיונות המקיפים והמרכזיים שנעשו בשנים האחרונות לגבש מתווה עדכני לתכנון האסטרטגי בעת הזאת נעשה במאמר אקדמי שכתבו בכירי היועצים בחברת מקינזי-ברדלי.<sup>5</sup> במאמר מודגש הצורך המתמיד של הארגונים לבחון את תוצרי התכנון האסטרטגי שלהם,

## בניין הכוח של צה"ל נועד להבטיח את התאמת כוחו ועוצמתו של הצבא ליעדי הביטחון הלאומי

**אל"ם אלון קלוס**  
מפקד התותחנים של פיקוד צפון. המאמר נכתב במסגרת מב"ל



בפועל, עם קביעת יעדי התוכנית לבניין הכוח בראייה רב־שנתית הופכים תקציב הביטחון והניהול הפנימי של מרכיביו כלי עיקרי למימוש היעדים, והם שמכתיבים גם את בסיס הדיון בין הדרג המדיני והדרג הצבאי בנוגע לפיתוח יכולותיו של צה"ל ברמה האסטרטגית והאופרטיבית. התכנון מרחיב מעבר למסגרת התקציבית הידועה, שכן מתכננים מעבר למשאבים הקיימים. בדרך הזאת ניתן להשיג מיצוי של 100% מהתקציב.

תהליך בניין הכוח מעוצב על ידי שתי החלטות מתודולוגיות עקרוניות: אופק התכנון ושיטת התכנון.

**אופק התכנון.** הניסיון לחזות את פני עתיד מחדד את השאלה לאיזה טווח זמן מתכננים ועד לאיזה טווח זמן מחליטים. ניתן לחלק את תקופת התכנון האסטרטגי של בניין הכוח לשלוש תת־תקופות:

1. **הטווח הארוך** - 15-20 שנים.
2. **הטווח הבינוני** - 5-10 שנים.
3. **הטווח הקצר** - עד 5 שנים.

בצה"ל נהוג כיום לגבש תוכניות רב־שנתיות לטווח זמן של חמש שנים. טווח הזמן הזה מבטא בפועל מעין פשרה בין הצורך לתת מענה קונקרטי לפערי המוכנות בטווח הזמן המיידי (עד שנתיים) ובין ההכרה בחוסר היכולת לחזות את הצרכים ואת האילוצים בטווח הזמן הבינוני והארוך.

מתודת התכנון נועדה לענות על הצרכים הבאים: קביעת יעדים לבניין הכוח ומדיניות לבניין הכוח.

יעדי בניין הכוח מתארים עתיד רצוי לטווח הזמן הארוך. היעדים מתייחסים לשני תחומים: התפיסה העתידית של הפעלת הכוח ויכולות עתידיות - בדגש על מרכיבי סד"כ עיקריים. לעיתים יעדי בניין הכוח הם פרי של תהליך התכנון, ולעיתים נקבעים היעדים לפני תהליך התכנון באופן אינטואיטיבי ומבשילים עם הזמן במהלך דיאלוג פנימי בתוך צה"ל ולאור המפגש עם המציאות בסביבה. במקרה הראשון נקבעים היעדים מתוך התחשבות באילוצי הסביבה ובמעטפת התרחישים. במקרה השני משמשת מעטפת התרחישים לבחינת היעדים לאחר שנקבעו.

**מדיניות בניין הכוח** מתווה את האופן שבו יושגו היעדים. אין דרך מחייבת או מתודולוגיה קבועה ומתוקפת לאופן שבו נדרש לעשות את

מהפוטנציאל הטמון בטכנולוגיות המתקדמות.<sup>6</sup> תהליכי בניין הכוח מתייחסים לשבעה מרכיבים: תורת לחימה, היקף הסד"כ וארגונו, תשתיות, אמצעי לחימה, כוח אדם, כשירותם ומימונותם של הכוחות ושל המפקדים. לכל אחד מהרכיבים האלה יש קצב בנייה שונה, ואחד האתגרים של בניין הכוח הוא לסנכרן ביניהם - החל בפיתוח הידע הנדרש, עבור דרך קבלת החלטה על בניין היכולות וכלה בהפיכת הרכיב למבצעי.

התכנון של בניין הכוח הצבאי הוא תהליך אסטרטגי שכן הוא מעצב את פני העתיד. תהליך של תכנון אסטרטגי מאופיין בבחינה שיטתית של כל פעילויות הארגון לטווחי זמן שונים, ונעשה בו ניסיון לבחון את כל הגורמים המשפיעים והמושפעים בסביבה הפנימית והחיצונית של הארגון. אלה הם תוצרי התכנון האסטרטגי:

1. חשיבה אסטרטגית רחבה המבטאת את תפיסת העולם של מקבלי ההחלטות בארגון ואת יעדי ההתפתחות לטווח הארוך.
2. תוכנית עבודה לטווח זמן של לא פחות משנה המחברת בין המציאות הקיימת (צרכים, אתגרים, הזדמנויות, אילוצים) לבין תוצרי החשיבה האסטרטגית הצופה אל פני עתיד.

יש לציין שבישראל התפתח תהליך התכנון האסטרטגי הצבאי שלא על בסיס תורה ומתודולוגיה סדורות, ולא מתלווים אליו תהליכי החשיבה והלמידה המתחייבים במסגרתו. ספר התכנון הרב־שנתי של צה"ל הוא במעמד ארעי (מאז 2009) ומסכם את הידע שהיה קיים באגף התכנון בנוגע לתהליכי התכנון הרב־שנתי (התוכנית הרב־שנתית "תפן" לשנים 2008-2012), את לקחי התוכניות הרב־שנתיות הקודמות וכן תורה שבעל פה שהייתה קיימת בארגון. על פי הספר הזה מתפרסם תהליך התכנון על פני שנה וכולל שלושה שלבים:

1. שלב מכין (ינואר-יולי) - ליבו של התהליך. במסגרתו מגובשים המתודולוגיה לתהליך, מרחב הדיון וגבולותיו במסגרת הצבא ובשיח מול הדרג המדיני, נעשה אבחון על בסיס הערכות מצב (שמביאות בחשבון מודיעין, אסטרטגיה, מצב מדיני ומבצעי ומצב כוח האדם), נקבעים נושאים להעמקה, למחקר וללמידה, ומגובשות חלופות בהתאם למשאבים הקיימים. כל התוצרים האלה הם הבסיס לדיון ברמת המטכ"ל.
2. סדנה לסיכום ולקבלת החלטות בפורום המטכ"ל (אוגוסט).
3. שלב התכנון המפורט וקבלת האישורים הנדרשים (ספטמבר-דצמבר). בשלב הזה מופצות הנחיות מפורטות לתכנון, ומתקיים הליך שיטתי לאישור תוכניות ולהגדרת משאבים.

מהתיאור הזה עולה כי מדובר בתהליך שהוא מעין יצור כלאיים. הוא משלב בין תהליך מוכוון יעדים (תכנון מלמעלה למטה) לבין תכנון המבוסס על יכולות (תכנון מלמטה למעלה). לאור הדומיננטיות של הזרועות נוטים בדרך כלל הדיונים האלה לעסוק בעיקר בתקציבים. במילים אחרות: מגבלות התקציב משתלטות על תהליכי החשיבה. כתוצאה מכך מצטמצם מרחב הלמידה האפשרי לבחינה משולבת של פתרונות אפשריים.

## בארגונים צבאיים יכול לקרות שתהליכי בניין הכוח, שהושקעו בהם משאבים רבים, לא יעמדו כלל למבחן ויהפכו ללא רלוונטיים

האינטגרציה, הנעשית רק ברמת המטכ"ל, מייצרת תוצר אינטגרטיבי על בסיס הידע המפותח בזרועות (הסדרה לאור מרחב אילוצים מאוד קשה). הראייה השלמה המערכתית היא למעשה תוצאתית. חסר רעיון מטכ"לי מסדר שממנו ניתן לגזור הנחיה לזרועות - רעיון שיבטיח שילוביות ואינטגרציה גם בתהליכים בין-זרועיים מקדימים. מן הצד השני קיימת המערכת התקציבית שבמתכונתה הנוכחית היא חסם-על למתודולוגיית התכנון בהיותה חסרה, קשיחה וארעית. בפועל, השיח המוכוון על ידה ממוקד בצרכים השוטפים ואינו מאפשר התקדמות לתכנון ארוך טווח בנוגע לאתגרים משתנים. תנאי הכרחי לתכנון מהסוג הזה הוא מתאר תקציבי רב-שנתי ריאלי ויציב שיכלול מרכיבים מובנים ליצירת גמישות על פי הצורך. מהלך כזה מחייב הסכמות והבנות עם הדרג המדיני המאפשרות דיאלוג מתמשך. הדיאלוג עם הדרג המדיני, שאינו מובנה, והמתודולוגיה של תהליך התכנון, הנעשים בתוך הצבא, אינם מייצרים את התנאים הנדרשים להתארגנות ארוכת טווח. הניתוח בפרק הזה מציג דילמה בסיסית שעיקרה הפער בין תהליך התכנון הסדור הנשען על דרישות הזרועות ובנוי מלמטה למעלה לבין תהליך התכלול המתקדם מלמעלה למטה, אך מוטה יותר לכיוון הראשון.

## הצעה לעזכון המתודולוגיה של צה"ל ל בניין הכוח - שיטת התכנון היוזם

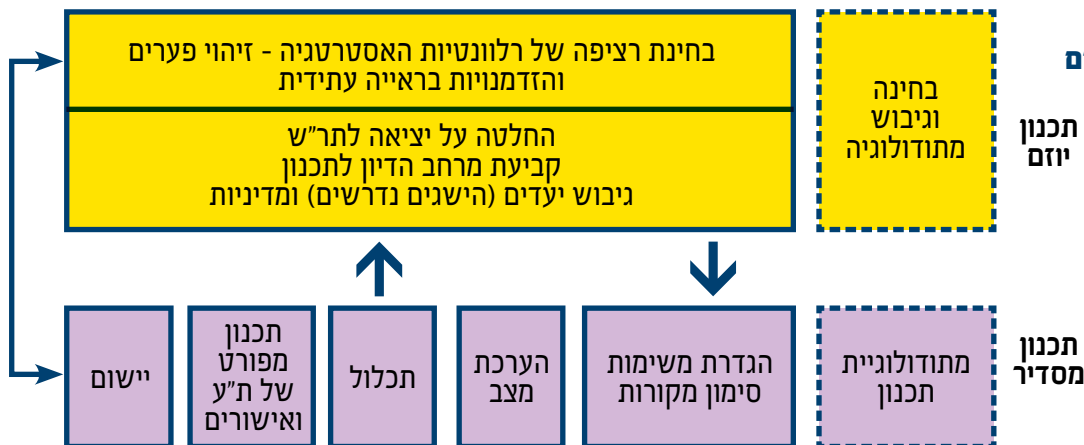
לאור ניתוח התהליך הקיים ועל סמך גישות המאתגרות את המודל המסורתי ניתן להמליץ על כמה כיוונים אפשריים למימוש המתודולוגיה של תהליך התכנון האסטרטגי לבניין הכוח ברמת המטכ"ל. ההסדרה המתודולוגית הזאת תאפשר עיצוב שינויים נדרשים באופן יזום, עיצוב תהליכי חשיבה חדשניים ודיאלוג מתאים יותר עם הדרג המדיני. ניתן להניח כי באמצעותה ישתפר גם תהליך הלמידה הקיים, ותתאפשר הטמעה של תרבות ארגונית היוזמת חדשנות ושינוי להתמודדות עם האתגרים הכרוכים בתופעת ההשתנות הרב-ממדית. הרעיון המוצג במאמר הזה מביא לידי ביטוי את קיומם במקביל של שני תהליכי תכנון:

1. **תכנון יוזם** - תהליך שמייצר את התנאים להחליט על יציאה לתוכנית רב-שנתית (תר"ש) ועל הצורך לשינוי התפיסה הנהוגה של בניין הכוח ומגבש יעדים לבניין הכוח.
2. **תכנון מסדיר**, שלאור ההגדרה של יעדי בניין הכוח (שהוגדרו

שלב התכנון של התוכנית הרב-שנתית בצה"ל. מזור<sup>7</sup> סקר את שלוש השיטות העיקריות שנעשה בהן שימוש בדרך כלל בתהליכים של תכנון ארוך טווח:

1. תכנון רציונלי ארוך טווח. בשיטה הזאת נבחרת בעיה כוללת ומפוצלת לתת-נושאים, לבעיות ולסוגיות, וכל סוגיה נבחנת ביסודיות. התכנון הכולל מתייחס לארגון המיטבי של האמצעים בהתאם למטרות השונות.
  2. המתכננים - שפועלים כארכיטקטים - מגבשים רעיונות הוליסטיים כוללים שמתבססים על אב-טיפוס מוכר או על "שליפה מהמותן" ללא עיסוק רחב בעובדות ובניתוחים עכשוויים. בדרך הזאת ניתן לפרוס הרבה חלופות ולבנות את ההרכב האופטימלי (בהנחה שיש כזה) ממרכיבי החלופות השונות.
  3. תכנון על פי תסריטים. אין הכוונה בחיזוי העתיד, אלא בתיאור מצב עתידי כפי שהיו רוצים לראותו מתקיים בעתיד. השיטה הזאת זוכה לעדיפות כאשר מדובר בתכנון ארוך טווח ומאוד כולל. בהסתכלות ביקורתית על התהליך הצה"לי ניתן להגיד כי תהליך התכנון של בניין הכוח הוא מורכב וקשה ליישום. היישום בפועל אינו אפקטיבי. עקרונותיו נשענים בעיקר על הרעיונות של תכנון SWOT ועל "מודל היהלום" (המצביע על הצורך בניתוח השתנות הסביבה החיצונית), שרלוונטיים יותר לתכנון לטווח קצר. חלק מההנחות שעליהן נשענים ראויות לבחינה מחדש בהקשר של היכולת לבצע תכנון אסטרטגי אפקטיבי המתמודד עם תופעת ההשתנות. מחד גיסא, הכוונת בניין הכוח בראייה ארוכת טווח נשענת על הרעיון המסדר של התפיסה הנוכחית. מאידך גיסא, התכנון הנוכחי בוחן את הרלוונטיות של תוצריו פעם בשנה. הקצב הזה אינו תואם את קצב השינויים ויכול להוביל להתמשכות של עשייה שאינה רלוונטית. נוסף על כך, משך תהליך התכנון הוא ארוך: העבודה בצוותים המתכנסים אד-הוק כדי לייצר ידע ברמת המטכ"ל אורכת זמן רב מדי במציאות של שינויים מהירים.
- מתודולוגיית התכנון הנהוגה איפשרה התכנסות לתוכנית עבודה פנימית, לפחות בראייה שנתית. לכן למרות אי-הנוחות בנוגע למידת הרלוונטיות של המתודולוגיה (חסר במרכיבים שיאפשרו ייזום שינויים תוך כדי התהליך) היא אינה מוחלפת. המצב הזה הוא מעין מלכודת דבש: תחושת ההצלחה ביכולת "לפתור" משוואה מסובכת מקבעת את השימוש בתהליך הקיים והמוכר.

### איור 1: עקרונות התכנון היוזם והתכנון המסדיר





# יעדי בניין הכוח מתארים עתיד רצוי לטווח הזמן הארוך. היעדים מתייחסים לשני תחומים: התפיסה העתידית של הפעלת הכוח ויכולות עתידיות - בדגש על מרכיבי סד"כ עיקריים

2. **בניית מפת החשיבה** - בחינה של הגדרת המושג ושל גבולות בניין הכוח כדי להציף את המרכיבים העיקריים בתהליכי בניין הכוח ובכוחות שמשפיעים על התהליכים האלה. בשלב הזה מקיימים סיעור מוחות ובו באים לידי ביטוי גורמים משפיעים אחרים שאינם בהכרח בתחום הביטחון כמו היבטים גיאופוליטיים, חברתיים, כלכליים, טכנולוגיים וכדומה.

3. **זיקוק המשתנים העיקריים** - סיווג כלל המשתנים שמופו עד כה לכדי ארבע קבוצות עיקריות: המשתנים המשפיעים והמושפעים ביותר (משתנים קריטיים המניעים את המערכת כמו תקציב, קדמה טכנולוגית, תפיסת הפעלת הכוח, התעצמות היריבים); משתנים משפיעים אך פחות מושפעים (משתנים אקטיביים כמו תהליכי שינוי בחברה הישראלית, חוקים ותקנות); משתנים מושפעים אך פחות משפיעים (משתנים פסיביים כמו יחסי צבא-חברה); משתנים חסרי השפעה ושאינם מושפעים (משתנים בעלי חשיבות נמוכה כמו התעצמות של בעלי ברית).

4. **בחינה אמפירית כמותית של המשתנים** הקריטיים ושל המשתנים האקטיביים כדי לעמוד על התנהגותם בעבר ועל מגמות התפתחותם בעתיד.

## ב. שלב התסריטים

1. **בחינה מקדמית של תסריטים אפשריים** ורלוונטיים לשאלת המחקר על ידי בדיקת הקשרים בין המשתנים הקריטיים.

2. **בניית לוח התסריטים** על ידי הצגת אופציות ההשתנות של המשתנים הקריטיים וזיהוי המשתנים האקטיביים המשפיעים עליהם. משתנים ודאיים יופיעו בכל התסריטים. לעומת זאת, משתנים המתאפיינים באי־ודאות מפורזים בין התרחישים השונים.

3. **יצירת תסריט בסיס** המייצג את המשך המצב הנוכחי ("עסקים כרגיל"). מטרה העיקרית היא לעמוד על התהליכים שהביאו להיווצרות המצב הנוכחי על מכלול מאפייניו.

4. **פיתוח כמה תסריטים**. מקובל לפתח ארבעה תסריטים ראשיים שניתן לגזור מהם תסריטי משנה. התסריטים נכתבים מנקודת הזמן של סוף תקופת התסריט וכוללים את האופן שבו הושג המצב הקיים, סיפור של מנצחים ומנוצחים, עליות וירידות וכדומה.

## ג. שלב החזון

1. **פיתוח החזון** - ובו מוצג המצב העתידי הרצוי. בשלב הזה הוא אינו מוגבל באילוצים.

2. **בחינת החזון והתאמתו למציאות**, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בתסריטים השונים. הטכניקה השימושית בשלב הזה היא הרצת החזון במנחת הזמן של התסריטים. בדרך הזאת ניתן לעמוד על חסמים שעלולים למנוע את מימוש החזון ועל הזדמנויות העשויות לסייע במימושו.

(בתכנון היוזם) מגבשים מדיניות, גוזרים משימות מהיעדים ומחלקים את המשאבים למשימות השונות של צה"ל בהתאם למדיניותו. כלומר, מגבשים תוכנית לבניין הכוח. התהליך הזה לא יפורט כאן כי עקרונותיו דומים לתהליך הקיים כיום. (ראו איור 1) בתכנון יוזם הכוונה היא לקיום תהליכים של פיתוח ידע במטכ"ל המיועדים לגיבושה ולאתגורה של תפיסת בניין הכוח באופן קבוע, שהרי השינוי הוא קבוע ובלתי צפוי. מהותו של התכנון היוזם היא זיהוי הפערים בין התפיסה הקיימת לבניין הכוח לבין המציאות המתפתחת, זיהוי מגמות ארוכות טווח המאתגרות את הנחות היסוד שבבסיס התכנון גם בהיבט התכנים וגם בהיבט של דרך החשיבה. התכנון היוזם משמש גם לזיהוי הצורך לצאת לתכנון רב־שנתי לגיבוש היעדים לבניין הכוח. הצוות העוסק בכך ינחה לקיים עבודות מחקר תשתיות, כך שקבלת ההחלטות תהיה מבוססת יותר. התהליך הזה יתקיים במקביל לתהליך התכנון המייצר והמסדיר את תוכניות העבודה.

לשם כך יש לכוון צוות ברמת המטכ"ל שיהיה רב־גוני וברמת בכירות מתאימה (למשל, בראשות סגן הרמטכ"ל ובהשתתפות רמ"טי הזרועות). התכנסויות הצוות צריכות להיעשות באופן קבוע. המתודולוגיה לדינוניו צריכה להתבסס על גישת מקינוז<sup>8</sup> - עם ההתאמות הנדרשות למתווה המתאים לתכנונו של בניין הכוח הצבאי. הדיון יתייחס, בין השאר, למבנה ההגיוני של התהליך שהוביל לתוכנית הקיימת, למתודולוגיה ששימשה אותו, לגורמים שמשפיעים על דרך החשיבה התכנונית ובמיוחד לחסמים.

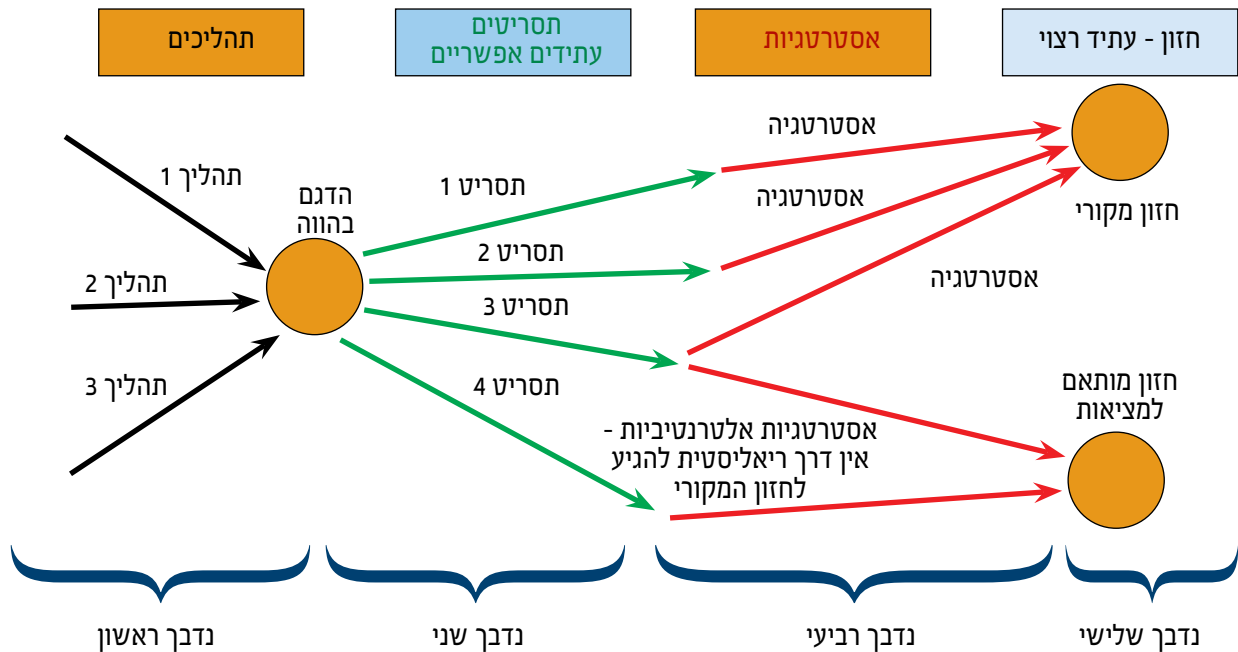
במסגרת התכנון היוזם יכול הצוות לעסוק בשאלת מחקר "גבוהה" הנוגעת לניתוחן ולגיבושן של אסטרטגיות לבניין כוח כדי להתמודד עם האי־ודאות הכרוכה בהשתנות האיום והסביבה - השתנות שיש לה, כמובן, השלכות על התפיסות להפעלת הכוח. הצוות יכול לחקור בהמשך לכך או במקביל שאלות מחקר "נמוכות" כמו תמהיל המענה המיטבי לתמ"ס, ללחימה בתווך התת־קרקעי או ללחימה בסביבה אורבנית צפופה.

לצורך גיבוש יעדי בניין הכוח בראייה לטווח הארוך מומלץ להסתייע בגישת התסריטים. הגישה הזאת מתאימה לתכנון יכולות עתידיות שכן היא מאפשרת לעמוד על שינויים צפויים ועל אי־ודאויות ומציעה דרכים שונות להתמודד עימם. הגישה הזאת מאפשרת להעשיר את ההבנות הפנימיות במטכ"ל בנוגע למשמעויות של ההתפתחויות השונות ויכולה לשמש בסיס לקיום שיח עם הדרג מדיני. היא מרחיבה את הדיון בבניין הכוח הצבאי ומאפשרת התחשבות בזיקות למרכיבים האחרים בביטחון הלאומי. השימוש בשיטה הזאת צריך להתבסס על ארבעה נדבכים:<sup>9</sup>

## א. שלב התהליכים

1. **ניסוח שאלות המחקר** שהוא תנאי בסיסי לבירור הנושא הנבדק, ובכלל זה הקשר בין המשתנים.

## איור 2: תהליך תכנון אסטרטגי המבוסס על תסריטים



יזום תאפשר קיום דיונים משמעותיים בשאלות היסוד הביטחוניות-מדינתיות, שיתופיות של הדרג המדיני בשיקולים ובהחלטות בנוגע להיערכות הנדרשת בהתאמה לתמורות, גיבוי במשאבים הנדרשים והכרה באסטרטגיה לתכנון בניין הכוח הצבאי שתשליך בצורה משמעותית על תכנון המשאבים ועל ניצולם בהתחשב בכלל המרכיבים של הביטחון הלאומי.

נראה כי ישנו מקום לדיון בנוגע לאופן הסנכרון ולמידת הסנכרון וכן בנוגע לתיאום המיטבי שנדרשים בין תהליך התכנון הממשלתי לבין תהליך התכנון הצה"לי. דיון כזה צריך לכלול בחינה ביקורתית של נקודות הדמיון והשוני ובחינה של החלופות ליצירת סינרגיה מיטבית.

### סיכום

ניתן לומר כי תהליכי התכנון האסטרטגי לבניין הכוח הם מורכבים נוכח חוסר היכולת לחזות במדויק את מכלול ההתרחשויות העתידיות ואת ההתנהגויות של כל הגורמים הרלוונטיים המשפיעים על תהליכי התכנון ועל תוצריו. במסגרת העבודה הוצגו תהליכים שונים שיכולים להרחיב את נקודות המבט על תהליך התכנון האסטרטגי הקיים בצה"ל לצד בחינת ייתכנות לשילובם בתהליכים הקיימים כדי ליצור תהליך תכנון אסטרטגי איתן.

חשיבות המאמר היא בכך שהוא מוסיף נדבך לאלה העוסקים בבניין הכוח בצה"ל ומקנה להם כלים ונקודות למחשבה בנוגע לאופן שבו יש להתאים את תהליך התכנון האסטרטגי של בניין הכוח לצורך התמודדות עם תופעת ההשתנות. ניתן להניח כי המתכונת המוצעת, ובכלל זה התכנון היוזם, תאפשר התמודדות מותאמת יותר עם תופעת ההשתנות בהתבסס על קיום דיונים משמעותיים בשאלות היסוד הביטחוניות-מדינתיות, על חיזוקו של תהליך התכנון מלמעלה למטה ועל שיתופיות טובה יותר של הדרג המדיני בשיקולים ובהחלטות בנוגע להיערכות הנדרשת בהתאמה לתמורות.

**הערת למאמר זה מתפרסמת בסוף הגיליון.**

### 4. שלב הפיתוח של אסטרטגיות פעולה

בשלב הזה מגדירים מה צריך לעשות בהתאם לזיהוי החסמים וההזדמנויות ומפתחים אסטרטגיות פעולה הממגרות את החסמים ומנצלות את ההזדמנויות. זהו השלב שבו נקבעים היעדים לבניין הכוח בהתאם לכל תקופת התכנון האסטרטגי. המעבר לשלב הבא מהווה את הקישור בין התכנון היוזם לתכנון המסדיר. על בסיס אסטרטגיית הפעולה נבנות תוכניות פעולה במסגרת התכנון המסדיר - תוכניות הפרוסות על טווחי זמן עד סוף התסריט בחלוקה לטווח המידי-קצר, לטווח הבינוני ולטווח הארוך בהקשר לשאלת המחקר. (ראו איור 2)

נראה כי לצד קביעת התוכנית הרב-שנתית המאושרת יכול הצוות המטכ"לי לפתח תוכניות מגירה נוספות שיתייחסו לתסריטים בעלי סבירות נמוכה יותר. כך, למשל, עשוי "אוגדן התכנון" להיות מקיף ועשיר יותר, ובמידת הצורך ניתן יהיה לשלוף בקלות את תוכניות המגירה הרלוונטיות אשר נחשבו בעבר לבעלות הסתברות נמוכה יותר או שלא התקבלו משיקולים אחרים. לפחות חלק מהתהליך צריך לאפשר חשיבה חדשנית, ולכן הוא צריך להיערך במנותק מהדיון התקציבי או ממגבלות חיצוניות אחרות, וכך יתרום להעמקתה של גישת התכנון מלמעלה למטה.

לצד המעבר של המטכ"ל לעבודה בגישת התכנון היוזם חשוב גם לשפר את איכות השיח על בניין הכוח עם הדרג המדיני. כדי שהדיון בין הדרג המדיני לדרג הצבאי יתקיים בפרספקטיבה רחבה ובאופן רלוונטי לאתגרי השינויים בסביבה האסטרטגית, נדרש מודל מוסדי מקובל בהקשרים של בניין הכוח. מודל כזה, ככל הנראה, אינו קיים במתכונת של תהליך מתודולוגי סדור, מוכר ושקוף בין הארגונים השונים ובשיח הבין-מדרגי. מומלץ שהמודל יתבסס על הסדרה בחוק של התהליך לקביעת תקציב הביטחון במתווה רב-שנתי לחמש שנים לפחות וכן על קביעת גודל הצבא לתקופת הזמן הזאת. המתכונת המוצעת של תכנון