

בנושא המזון בצה"ל נבדקו מספר סוגיות: לוחות המזון שעל פיהם מתכלכלים החיילים, סדרי הזמנת המזון על ידי היחידות, מערך המזון ביחידות (כוח אדם, מטבחים, חדרי אוכל ומחסנים), סדרי בקרה ונושאי תברואה. הביקורת נערכה במפקדת קצין התחזוקה הראשי; במרכז מזון, הכפוף לאט"ל; במפקדת קצין הרפואה הראשי; ובחמש מיחידות צה"ל.

במרכז שיקום ואחזקה 7300, המתחזק ומשקם ציוד קשר ואלקטרוניקה, נבדקו נושאים אחדים הקשורים לפעילותו: נושאי כוח אדם, ביצוע תכנית העבודה השנתית, ההיערכות לקליטה של פרויקטים חדשים וההיערכות של המרכז למצב חירום ולמלחמה. בדיקות השלמה נעשו באט"ל ובאגף המיבצעים שבמטכ"ל; במפקדת קצין הקשר, האלקטרוניקה והמחשבים הראשי; ובבסיס ציוד הקשר הפיקודי של פיקוד הצפון.

נוסף לנושאים דלעיל, נערכה גם ביקורת בנושא שיתוף הפעולה בין זרוע האוויר לבין זרוע הים. נבדקו תפיסת ההפעלה ותורות הלחימה המשותפות; תחום המודיעין; תכניות מיבצעיות משותפות; הכשרה, אימונים ותרגילים משותפים. הביקורת נערכה במפקדת חיל הים ובמפקדת חיל האוויר, וביחידות אחדות בשני החילות. בדיקות השלמה נעשו באגף המיבצעים, באג"ת ובחטיבת תורה והדרכה של אגף המטה הכללי במטכ"ל.

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

## חטיבת תורה והדרכה במטכ"ל

חטיבת תורה והדרכה (להלן - תוה"ד) הינה חטיבה באגף המטה הכללי (אג"ם) שבמטכ"ל. ייעוד החטיבה, כמוגדר בפקודת הארגון החטיבתית - "לשאת באחריות מטה כללי לתחומי תורת הלחימה (להלן - תו"ל), הפקת הלקחים, האימונים, ההדרכה וההיסטוריה, כחלק ממטכ"ל/אג"ם". להלן תמצית הנושאים המוגדרים בפקודת הארגון כתפקידיה:

1. להכין את תורות היסוד של צה"ל בתחומי הלחימה, הפיקוד והשליטה, האימונים וההדרכה (העל-זרועיות, הבין-זרועיות והתו"ל הבסיסי) ולבצע הכוונה ובקרה בתחומי התו"ל הבסיסי בשאר גופי צה"ל.

2. להפיק לקחים הנוגעים לתו"ל הבסיסי ממלחמות צה"ל, ממיבצעים ומתרגילים ולהכניסם בתורות הבסיסיות; לקיים הכוונה ובקרה על יישום התורות הנ"ל בחומר התורתי האחר, ועל הטמעת התורות הנ"ל בצה"ל באימונים, בתרגילים, במשחקי מלחמה, בקורסים, בתכניות הלימודים בבתי הספר השונים להכשרת מפקדים, ובמיוחד במכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה.

3. לסייע בביצוע השתלמויות מפקדים, קציני מטה ומדריכים ללימוד תורות היסוד הנ"ל ובהטמעתן, ולרכז השתלמויות אלה ברמת הפיקודים המרחביים והמטכ"ל.
4. לגבש ולעצב תורות הפעלה בלחימה ובשיתוף פעולה בין-זרועי ברמות הפיקוד המרחבי והמטכ"ל - לפתח את תורת ההפעלה של מוצב הפיקוד העליון (המצפ"ע) ואת תורת ההפעלה של מפקדות הפיקודים המרחביים ולתרגל הנושא.
5. לבצע תיאום, הכנה ובקרה של הוצאתו לפועל של גרף האירועים, התרגילים וההשתלמויות הכלל-צה"לי, ולאשר תרגילים שבסמכותה, כפי שנקבע בפקודות הצבא או מכוחן.
6. לרכז ולעבד את תולדות מלחמות צה"ל, מיבצעיו, פעולותיו השונות, תולדות המלחמות בעולם והנעשה בעולם הצבאי.
7. לרכז את נושא ההשתלמויות בחו"ל לכלל יחידות צה"ל.
8. להשתתף בעבודות המטה הכללי, המושפעות מתורות היסוד הנ"ל, ולסייע בגיבוש התכנית הרב-שנתית של צה"ל.

באוקטובר 1999 נערכה בחטיבת תוה"ד בחינה פנימית בנוגע לייעודה, תפקידיה, דפוסי פעולתה ואופן ארגונה העתידיים. זאת, נוכח השינויים המשמעותיים הנובעים מתכנית "צה"ל 2000" ובהם ארגון המפח"ש כמפקדת זרוע יבשה לבניין הכוח (להלן - מז"י), ולקראת שילוב החטיבה באגף המיבצעים החדש של האג"ם במטכ"ל. בהקשר לבחינה זו ראוי לציין את הנושאים הבאים:

1. חטיבת תוה"ד, המשמשת כ"בית היוצר התורתי המטכ"לי", הייתה מצויה בעיצומה של עבודת מטה בראשות סגן הרמטכ"ל, לבחינה מחדש של כל הדרוש בתחום התורתי בצה"ל, בדגש על הרמות האסטרטגית והאופרטיבית, ולהצגת תוצריה בסדנה תורתית בראשות הרמטכ"ל, שנקבעה לנובמבר 1999.

2. בהמשך לזיהוי החסר בהבנה, בתכנון ובניהול ברמה הצבאית המערכתית, תומכת החטיבה החל משנת 1994 בצוות חשיבה מערכתית, העוסק בפיתוח ידע ברמה הזו, ומנהל קורס ברמה המערכתית שעליו אחראית מפקדת המכללות. הצוות מתמקד בסיוע לפיתוח התפיסה המערכתית בפיקודים המרחביים ובמטכ"ל, ובהכשרה ובתרגול כל העוסקים ברמה המערכתית בצה"ל.

3. בתום עבודת מטה ממושכת לבחינה מחדש של הדרוש במישור ההדרכה ברמת המטה הכללי, הוחלט במהלך שנת 1999 על הקמת ענף הדרכה בחטיבת תוה"ד, שיהיה אחראי להתוות מדיניות, ויהווה סמכות מקצועית ובסיס ידע בתחום ההדרכה ברמת המטכ"ל.
4. על ראש חטיבת תוה"ד (להלן - הרח"ט) הוטל לרכז את עבודת המטה הקשורה בהתוויה וביישום של תהליכי "למידה ארגונית", על פי הדרוש לאפיון "צה"ל 2000" כ"ארגון לומד".

באפריל 1999 כללה חטיבת תוה"ד ארבע מחלקות: מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה; מחלקת תו"ל משולבים; מחלקת מחשבים, שליטה ובקרה (משו"ב); מחלקת היסטוריה; ושלושה מדורים עצמאיים: מדור תקציבים והשתלמויות חו"ל, מדור לאיכות ומצוינות (להלן - אומ"ץ) ומדור ניהול. ביוני 1999 הוקם אגף המיבצעים (להלן - אמ"ץ) באג"ם של המטכ"ל, והוחלט, כי ברבעון השני של שנת 2000 תאורגן חטיבת תוה"ד במסגרתו. עוד הוחלט, להעביר את מחלקת משו"ב של תוה"ד לחטיבת תקשורת, שליטה ובקרה (להלן - תקשו"ב) החדשה, שהוקמה כחלק מאמ"ץ, ולצרף לחטיבת תוה"ד את מינהלת התרגילים, שהייתה כפופה למפקדת המכללות.

בתקופה אפריל עד נובמבר 1999 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על חטיבת תוה"ד. נבדקו: מידת הכנתה ועדכונה של התורה הצבאית שעליה מופקדת החטיבה; שיבוצה של החטיבה במבנה

אמ"ץ; סוגיות מרכזיות במבנה, ופעילות החטיבה גופא, עימן נמנות - ייעוד, תפקידים ומבנה ארגוני; פעילותה בתחום האימונים; תרגילי מפקדות; ההדרכה; כתיבת ההיסטוריה; הגופים המקצועיים הייחודיים הכלולים במבנה החטיבה; ונושאים הקשורים בניהול החטיבה. הביקורת נערכה בחטיבת תוה"ד עצמה. בדיקות השלמה נערכו באגף התכנון; במפקדת המכללות; בחטיבת המיבצעים; בחטיבת תורה ומקורות (תו"ם) של מז"י; בגופי תוה"ד, מיבצעים והיסטוריה של זרוע האוויר וזרוע הים ובמפקדות פיקוד הדרום ופיקוד הצפון.

דוח ביקורת זה על חטיבת תוה"ד מכיל חמישה פרקים:

(א) כתיבת התורה, כתפקידה הראשי של החטיבה; (ב) מיקומה של החטיבה במטכ"ל; (ג) תפקודה של החטיבה בנושאי האימונים וההדרכה; (ד) מבנה, ארגון וניהול החטיבה; (ה) פעילות החטיבה בתחום ההיסטוריה הצבאית.

בהתאם להצעת מבקר המדינה, החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שלא להניח דוח 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].

### כתיבת התורה כתפקידה הראשי של חטיבת תוה"ד

במילון למונחי צה"ל (התשנ"ח-1998) מוגדר התו"ל, כ"מכלול עקרונות וכללים המגדירים כיצד כוחות צבא מתכננים ומנהלים מיבצעי לחימה. תורת הלחימה נחלקת לתורת הלחימה הבסיסית ולתורות הלחימה הנגזרות ממנה ברמות המלחמה השונות, בדרגים השונים ובאורחי הלחימה השונים... תורת הלחימה הבסיסית (DOCTRINE) היא המסד העקרוני והמבנה המשותף לתורות הלחימה של הרמות, הדרגים, מערכי הסיוע והלוחמות הספציפיות השונות".

ועדת אגרנט, שבדקה בשנת 1974 את הסיבות לכשלים של צה"ל במלחמת יום הכיפורים, הצביעה על היעדר תורה כתובה, מחייבת, אחודה, מקפת ומתואמת, הבנויה על בסיס מחייב משותף של מושגים ומונחים, והניזונה מלקחי מלחמות ומן הניסיון הצבאי האוניברסלי, וכן על קיום תורות "מקבילות" ותורות זרועיות וחיליות פרטיות - כאחת הסיבות הראשיות לכשלי צה"ל החמורים שנתגלו באותה מלחמה. מסקנות ממלחמת של"ג העלו לקחים דומים.

הפעלת צבא ארצות הברית כצבא המונחה על פי תורה ("DOCTRINE ORIENTED") במלחמת המפרץ, והלקחים החשובים בנוגע לאופן מימוש דוקטרינת הלחימה האמריקנית ("AIR-LAND BATTLE") במלחמה זו, חיזקו בצה"ל את ההכרה בחיוניות הצורך בדוקטרינה צבאית כלל-צה"לית. בסיכום הלקחים הכוללים של צה"ל ממלחמת המפרץ, שהוציאה חטיבת תוה"ד ביולי 1992, נאמר בראשיתו, כי "לצה"ל אין דוקטרינה מעוצבת, מובהקת, המוכרת על ידי דרגי הפיקוד השונים ומערך ההכשרה. לפיכך תוה"ד, בשיתוף מפח"ש והזרועות, יגבשו ויעצבו במהלך שנת 1993 דוקטרינה אחידה ושלמה, כבסיס מוצק למערכות הפיתוח, הארגון, ההדרכה והאימונים".

נוכח הליקויים המשמעותיים המתמשכים בתחום השלמת המבנה התורתי כמתואר לעיל, ובהתייחס לכך שחלפו כבר 26 שנים מאז מלחמת יום הכיפורים, 17 שנים מאז מלחמת שלום הגליל, ותשע שנים מאז מלחמת המפרץ, ניתן היה לצפות, כי למועד הביקורת הושלם החוסר, הליקויים באו על תיקונם, ואומצו רעיונות, עקרונות ומתודולוגיה של הכנה ועדכון תורות צבאיות, שנמצאו ראיות לכך מצבאות בעולם.

בתחילת שנת 1999 בחן משרד מבקר המדינה את המצב הקיים בנוגע לתו"ל הבסיסי ובתחום השלמת וכתובת תורות היסוד הכלליות של הצבא ברמת המטכ"ל, שעליהם מופקדת מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה שבתוה"ד, וכן את התוצרים בתחום תורות היסוד המטכ"ליות התחומיות האחרות, שתוה"ד אמורה לכוון ולהשתתף בהכנתן ובבקרה עליהן; התברר, כי חלק מאלה שתוכנן להכין, עדיין לא נכתבו.

נוכח האמור לעיל, בחן משרד מבקר המדינה, במסורג, את אבני הדרך של אופן קידום הדרוש בתחום המרכזי - התורתי, שעליו מופקדת חטיבת תוה"ד החל משנת 1992, מועד הפעלת התכנית הרב-שנתית של צה"ל "מרקם 95" ואילך.

### תכניות העבודה לכתובת התו"ל הבסיסי ותורות היסוד בשנים 1992-1999 ומידת מימושן

בביקורת על התכנון הרב-שנתי בצה"ל, שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1993, נבדקו בעיקר הנדבכים המרכזיים בתשתית החשיבתית המונחת ביסודה של התכנית. במסגרת זו העלתה מבקרת המדינה דאז את שאלת מצבה של הדוקטרינה הצבאית להפעלת הכוח ולבנינו, כמנחה לתכנון רב-שנתי. כבר אז התברר, שקיימת אי-בהירות הן בכל הקשור למהותה של הדוקטרינה הצבאית ולמיקומה במדרג הקונספטואלי של ניתוח נדבכי נושא הביטחון, הן בכל הקשור לתכליתה ולמידת היקפה והן בהקשר לדרגי הקצונה שלהם היא מיועדת. משרד מבקר המדינה העיר באותו דוח, כי מאחר שהתשתית הקונספטואלית בעניין תפיסת-העל המיבצעית של צה"ל אינה בהירה לכולם די הצורך, ראוי ללבנה ולהפיצה לכלל הגורמים הרלוונטיים.

בשנת 1992 הוחלט להכין תכנית רב-שנתית כלל-צה"לית לכתובת התו"ל ולממשה בשלבים, כחלק מתכנית העבודה הדר-שנתית של החילות והזרועות. כתיבת כל החומר התורתי הנ"ל אמורה הייתה להסתיים עד תום שנת 1994, וחלקה אף בשנת 1993.

בביקורת עלה, כי חלק מהתו"ל הבסיסי ומתורות היסוד שהוחלט לכותבם בשנים 1992-1994, לא נכתב. בתחילה החליט הרח"ט דאז לנסות ולהתגבר על בעיית העבודות המעוכבות, באמצעות גורמים חיצוניים בשכר; ואכן, נשכרו שירותיהם של מומחים חיצוניים, והוצאו אז מאות אלפי שקלים לצורך כתיבת התו"ל הבסיסי ותורות היסוד, ברם המוצרים שהתקבלו לא ענו לדרישות. התברר, כי לשיטה זו מספר חולשות בסיסיות שעיקרן: פיקוח מקצועי לקוי, היעדר רציפות והמשכיות הידע והוצאה תקציבית חיצונית שנמדדת במיליוני ש"ח וכרוכה בבעיות של בחירה, המשכיות, תאימות ורציפות.

בתחילת שנת 1994 החליט הרח"ט להקים "קבוצת חשיבה מערכתית" (להלן - צוות קומ"ם, קורס מערכתי מתקדם), שתפעל תחת פיקוד מפקדת המכללות. במסמך היסוד של הקמת הצוות משנת 1994 נאמר, כי הוא נועד "להניע את תהליך פיתוח תורת המערכה... ולכתוב את מסמכי תורת המערכה". רח"ט תוה"ד דאז מסר לעורכי הביקורת, כי שילוב צוות קומ"ם בקמפוס המכללות היווה אז שלב ראשון במימוש הרעיון להקים מרכז תורתי חזק, שבו תמוזג חטיבת תוה"ד עם מפקדת המכללות, ובכך לתת פתרון לכתובת התורה (על הרעיון למזג את חטיבת תוה"ד וצוות קומ"ם עם מפקדת המכללות - ראו בהמשך).

מעיון בתכנית צה"לית נוספת לכתובת התו"ל לשנים 1996 ו-1997 עלה, כי בשעה שניכרת התקדמות רבה בכל הקשור בהבנה של אופן הארגון וסדרי הכנתה של התורה הצבאית בצה"ל,

אשר באה לידי ביטוי בהוראה המפורטת של חטיבת תוה"ד - "תורה צבאית", לא חלה התקדמות בתחום כתיבת התו"ל הבסיסי, שממנו אמורות כאמור להיגזר בהתאמה כל התורות הללו.

במסמך מפברואר 1999 הציג רמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה של חטיבת תוה"ד לסגן הרמטכ"ל ולר"ח ט תוה"ד את התייחסותו למצב פיתוח התורה בצה"ל. הרמ"ח ציין במכתבו, כי בשנים האחרונות החל מתפתח בצה"ל דיון, לפעמים נוקב, על מהותה של תורת הלחימה וכיצד נכון לפתחה ולהטמיעה כתוצאה מהבנה עמוקה של חוסר וחסך בתורה מכוונת, דיונים תורתיים, פיתוח תורתי וחשיבה בתחומי העשייה השונים הקשורים בלחימה ובתורת הלחימה והנגזרים ממנה.

רמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה מנה במכתבו דלעיל גם את ההישגים בתחום פיתוח התורה עד כה, וביניהם: הושגו הבנות בנוגע למהותה של התורה, וכיצד נכון יהיה לפתחה, להטמיעה ולחדשה; הושגו הבנות בנוגע לקשר ההכרחי בין שלוש רמות המלחמה, ואיך מפתחים את הידע בין הרמה האסטרטגית, למערכתית ולטקטית. מערכת התרגילים בדרגים הבכירים הפכה להיות מסודרת וקבועה.

עם זאת, העלה הרמ"ח, "לא כל ההבנות התיאורטיות הפכו לפעולות מעשיות וקונקרטיות וחלקן נשאר בגדר תיאוריה, שלא לומר בגדר אבן שאין לה הופכין בעוד שבצה"ל יודעים להצביע היטב על מגבלות ומכשלות העבר, מתקשים לתרגם זאת לבחינה ולתיקוף של ההווה לטובת העתיד".

#### המסד התורתי ותכנית "צה"ל 2000"

החל מהמחצית השנייה של שנת 1998 מתבצע בצה"ל תהליך של חשיבה כוללת לבחינת סביבת הפעולה, הצורך והאפשרויות לשינוי כיווני פעולה, לגיבושם ולשילובם האפקטיבי בתכנית העבודה הצה"לית (תהליך המכונה "צה"ל 2000"). את הבחינה היסודית הזו אמור היה לבצע צה"ל, כצבא מודרני "מונחה תורה" ("DOCTRINE ORIENTED"), לאור תפיסה אסטרטגית צבאית מעודכנת, ובהסתמך על עקרונותיו התורתיים המעודכנים. כלל נדבכי תורות היסוד והתורות התחומיות ברמת המטכ"ל אמורים היו לשמש כנדבך היסוד בבסיס ניתוח ותכנון זה. בפועל נותר מסד זה חסר, משום שהדוקטרינה של צה"ל וכן חלק מתורות היסוד והתורות התחומיות ברמת המטכ"ל, כאמור, טרם נכתבו.

מהאמור לעיל עולה, כי החוסר במסד התורתי הבסיסי ברמת המטכ"ל, עלול היה להשפיע על טיב ההחלטות שהתקבלו בנושאים מרכזיים שונים שנקבעו בתכניות צה"ל. ראוי אם כן, להיכנס סוף סוף לעובי הקורה ולפעול בנחרצות להשלמתו.

1. **בחינת הדרוש בתחום התורתי בראשות סגן הרמטכ"ל: נוכח הליקוי המתמשך בתחום התורתי, החל צה"ל משנת 1999 בבירור מחדש של סוגיית פיתוח הידע והתורה הצבאיים בצה"ל. הבירור נערך בסדרת דיונים ארוכה ומקיפה בראשות סגן הרמטכ"ל ובדיוני פורום תורת צה"ל בראשות רח"ט תוה"ד. במהלך הדיונים דלעיל בוררו המושגים העקרוניים של מכלול תוצרי הידע המגדירים את התפיסות האסטרטגיות, התורות והתכניות העיקריות הקיימות או שצריכות להתקיים בתחום הביטחון הלאומי ובתחום הצבאי. זאת, תוך סיווגם לשתי קבוצות - תוצרים מוכוונים עשייה, עימם נמנים "תפיסות", "מדיניות", "תכניות" ו"פקודות", ותוצרים מוכוונים חשיבה - "תורות", ו"תפיסות תורתיות" כמוצרי ביניים בשלבי פיתוח התורות; המהות והייעוד של כל אחד מהם; ארגון מכלול מסמכי היסוד הביטחוניים וארגון של כל מערך משנה בתוכו; היחסים ביניהם; הגדרת האחריות להכנתם; והשיטה הכללית לכתיבת מסמכי התורה**

הצבאית. הניתוח דלעיל הינו חשוב, אך בעיקר חשוב שתוצאותיו תתורגמנה לכלל תורה כתובה ומאושרת.

**2. סיכום עבודת המטה בתחום התורתי בראשות סגן הרמטכ"ל:** בסיכומי מ-8.3.99 הטיל סגן הרמטכ"ל על רח"ט תוה"ד וקבוצה מהפורום התורתי שבראשותו "להתחיל בבניית תכנית עבודה לפיתוח תורה ברבדיה השונים והטמעתה". במיוחד, כך צוין בסיכום סגן הרמטכ"ל, כי "יש לכלול בתכנית את המרכיבים הבאים: מוקדי ידע (איתורם, אופן ייצור הידע בהם והתוצרים); אופן הפיכת הידע לתו"ל; אופן לימוד תו"ל קיים ומתפתח; כתיבת התו"ל ואישורו; הטמעת התו"ל ושימוש בו במשחקי מלחמה ובדיונים תורתיים מחייבים".

ביולי 1999, במפגש "פורום תורת צה"ל" בראשות רח"ט תוה"ד, הציג רמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה את הצעת תוה"ד למבנה העקרוני של דוקטרינת צה"ל, המבוססת על שלושה חלקים:

**חלק ראשון:** מבוא עיוני, מהותה ותכליתה של הדוקטרינה; מיקומה במדרג התורות הצה"ליות וזיקתה לתחום הביטחון הלאומי. אחריות לכתיבתה - חטיבת תוה"ד;

**חלק שני:** האסטרטגיה הצבאית של ישראל. אחריות לכתיבתה - אגף התכנון;

**חלק שלישי:** כשרים ויכולות נדרשות. אחריות לכתיבתה - חטיבת המיבצעים של אמ"ץ. רח"ט תוה"ד סיכם את הדיון בציינו, כי "ברמה הטקטית קיים כבר 'חומר גלם' תורתי רב ועשיר, שיש לעורכו ולהתאימו לדרישות התוצר המבוקש. עיקר החידוש טמון, אפוא, ברמה המערכתית והאסטרטגית. החטיבה המופקדת על חלקה הראשון של הדוקטרינה [קרי - חטיבת תוה"ד] צריכה לשמש מעצם הגדרתה כמנחה לתהליך הכתיבה של שאר החטיבות". הרח"ט הנחה את הפורום להיערך להצגת תהליך כתיבת הדוקטרינה בסדנה תורתית לפורום מטכ"ל.

נובמבר 1999 עמד בסימן ההכנות לסדנה התורתית בראשות הרמטכ"ל, שמטרתה "הכרת תוצרי פיתוח הידע הביטחוני והצבאי ותהליכי הכנתו, כבסיס לצבא תורתי". כמצע לסדנה זו הכינה חטיבת תוה"ד חוברת, המסכמת את כלל הידע שנצבר עד כה בצה"ל בנוגע למכלול תוצרי הידע (תפיסות, תורות ותכניות) שדרוש לכותבם. סדנה זו נערכה לאחר מועד סיום הביקורת.

### אופן מימוש תפקידן התורתי של מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה ומחלקת תו"ל משולבים

על מימוש המשימות התורתיות של תוה"ד דלעיל מופקדות שתי מחלקות: מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה ומחלקת תו"ל משולבים. שתי אלה צריכות היו להיות אמונות על הפן המרכזי של עבודת החטיבה - כתיבת התו"ל הבסיסי הבין-זרועי ותורות היסוד ולמימוש האחריות החטיבתית הכוללת לתחום התורה בצה"ל. אך בפועל הוטלו עליהן גם תפקידים אחרים – ראו להלן. כתיבת התו"ל אמורה לבוא לידי ביטוי בהכוונה, בבקרה ובמתן אישור מקצועי לחומר התורתי הנכתב.

עם התפקידים הראשיים של מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה, כמוגדר בפקודת הארגון החטיבתית מאפריל 1999 נמנים: "גיבוש, פיתוח והפצת תורת הלחימה הבסיסית ותורת האימונים וההדרכה; כתיבת תורת המפקדות למטכ"ל-מצפ"ע ולמפקדות הפיקודים המרחביים; כתיבת תורת היסוד של צה"ל בתחום הפיקוד והשליטה ולקיים בקרה תורתית על החומר התורתי המוכן באחריות גורמי צה"ל השונים". מתפקידה של מחלקת תו"ל משולבים, כמצוין בפקודת הארגון דלעיל, "לפתח תורת יסוד ותו"ל בסיסי בתחום השילוב הבין-זרועי, ולוודא את תאימות

התו"ל בנושא השת"פ הבין-זרועי (תו"ל ים-אוויר; תו"ל אוויר; תו"ל אוויר-יבשה ותו"ל ים-יבשה) בכל הרמות עם התו"ל הבסיסי".

בחוברת המצע לדיון מטכ"ל מנובמבר 1999, בפרק העוסק בפיתוח תוצרי ידע תורתיים נאמר, כי יש להבחין בין פיתוח ידע תורתי לבין פיתוח תוצרי ידע תורתיים, קרי כתיבת ספרות תורתית. בשעה שכל מוקד ידע תורתי, מהיותו מחולל ידע, הינו בהגדרה גם מפתח ידע, הרי שפיתוח או יצירה של תוצרי ידע תורתי - כתיבת ספרות תורתית - הם תחום התמחות ייעודי מיוחד. עוד נאמר שם, כי פיתוח תוצרי הידע התורתיים, כלומר כתיבת התורה, אובחנו כתחום מקצועי מסוים, הדורש התמחות מיוחדת, מעבר לזו הנדרשת כדי להוות מקור ומחולל של ידע צבאי תורתי, ובעלי מקצוע אלה נחשבים כתפקיד הראשון במעלה והמאפיין ביותר של המערכת המקצועית.

מבין הקבוצות המשתתפות בפיתוח הידע ובהכנת תוצרי הידע (הספרות התורתית), עימן נמנו יזמים, מנהלים ומכוונים, בקרים, בוחנים ומאשרים, הרי שעל הכותבים נאמר בחוברת דלעיל, כי "הם מומחי תורה, כלומר אלה אשר כתיבת תורה היא אומנותם ותחום התמחותם. נדרשים מהם ידע והבנה כמומחה (כלומר ברמה גבוהה מזו ההכרחית לתפקודים האחרים בתהליך הכנת התורה)". יכולתו של מכין המסמכים אמורה להתבטא במומחיות מקצועית ברמה הנדרשת בתחום התכנים, לרבות חומר התורות, הזיכרון הארגוני (ההיסטורי) הרלוונטי של צה"ל ולקחי ושל צבאות זרים; וכן - מומחיות מקצועית במלאכת הכתיבה, כלומר בעשיית השימוש הנכון בידע הנזכר לשם גיבוש התוצרים והכנתם כמסמכים יעילים ומועילים ליעודם.

מהאמור לעיל יוצא, כי לכאורה, מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה ומחלקת תו"ל משולבים אמורות להיות במהותן גופי כתיבת תו"ל גדולים וחזקים, כאשר חלק ניכר מתקניהן מאויש בבעלי המקצוע בעלי הכישורים והיכולת המיוחדים והטובים של צה"ל, לשם מימוש הייעוד הראשי של החטיבה.

התברר, כי מחלקות התו"ל של תוה"ד נשענות בעיקר על מומחיותו של ראש ענף (להלן - רע"ן) תו"ל בסיסי (אזרח במעמד קצין), המשרת בחטיבה משנת 1975 ונחשב מומחה על פי אמות המידה דלעיל לכתיבת תו"ל בסיסי. בנוסף לו עוסקים בכתיבת התו"ל שלושה קצינים בלבד - עוזר רמ"ח תו"ל בסיסי (תפקיד חדש, שהוגדר בשנת 1999, בעקבות ביטול תפקיד ראש ענף לקחים), שהחל במחצית השנייה של שנת 1999 בניסיון כתיבה נוסף של תורת האימונים, ורמ"ח תו"ל משולבים ורע"ן מטרות, העוסקים בכתיבת תו"ל בתחום המטרות ברמת המטכ"ל והפיקודים המרחביים, ובנושאים תורתיים הקשורים בשילוב בין-זרועי ברמה האופרטיבית. עוד התברר, כי את הכנת התו"ל הבין-זרועי, בניגוד למוגדר בפקודת הארגון דלעיל, אין מחלקת תו"ל משולבים מתאמת עם רע"ן תו"ל בסיסי.

גם רע"ן תו"ל בסיסי עוסק בחלק מזמנו בכתיבה, בהנחיה ובבקרה של נושאי תו"ל יבשתיים שבאחריות מז"י; כל אלה נעשים מן הסתם על חשבון הזמן האמור להיות מוקדש לכתיבת התורה ברמתו הוא. התברר, כי המשך עיסוק היתר של רע"ן תו"ל בסיסי בתחום היבשתי נובע מהזדקקות מז"י למומחה ברמתו, מאחר שמומחיות זו עדיין חסרה במסגרתה היא.

לענף תו"ל בסיסי שייך גם קצין מטה בכיר (קמ"ב) לחקר צבאות זרים (חקר תורות, מבנים וארגונים של צבאות זרים ומגמות בהתפתחותם), נושא שטופל בעבר במסגרת ענפית. תוצרי עבודתו של הקמ"ב משמשים כמקור חיוני ורב ערך לכתיבת התו"ל הבסיסי, והגות צבאית שוטפת המתורגמת באמצעותו, מופצת בתפוצה רחבה לקציני צה"ל. קמ"ב צבאות זרים מסר לעורכי הביקורת, כי בשעה שהוא אמור לשמש כגורם מטה מקצועי מייעץ לרשויות הצבא

העוסקות בבניין צה"ל ובהפעלתו, הרי שחלק ניכר מהגורמים שהיו אמורים להיות נשכרים מתוצרתו כלל אינם יודעים על קיומו, ואין מנצלים את הידע הרב שהצטבר ברשותו באופן שיטתי. עוד התברר, כי קמ"ב צבאות זרים עוסק בעיקר בנושאי יבשה. זאת, מאחר שבמז"י, אין גוף מטה מקצועי ייעודי העוסק בכך.

**הצעת מפקד המכללות לכתיבת התורה:** במכתב לסגן הרמטכ"ל מ-28.2.99, שכותרתו "תורה - כיצד מתקדמים", פירט מפקד המכללות את המלצתו לאופן הפעולה שיש לנקוט, במגמה לשפר מהותית את מצב כתיבת התורה בצה"ל. לדעתו "אין אפשרות אמיתית להתקדם בכתיבת התו"ל ובהטמעתו ללא מאמץ מיוחד, ואסור בשום פנים שמאמץ זה יתבצע על ידי גורמים חיצוניים ... (אלא) יש להפוך את הנושא למנוף לטיוב המכללות ובכך לצודו שתי ציפורים יחד".

ועדה בראשות מפקד המכללות, שדנה בדרכים לשיפור מערך ההכשרה והמקצועיות בצבא, הצביעה בסיכומה מיוני 1999 על כך שמתחייבת תקופת הכנה שבה ייבנה השינוי, ובמהלכה: (א) ירוכזו במכללות מעט הקצינים שיש להם ידע וכישרון לעסוק בנושא, שיתוקנן כפרויקט לחמש שנים. (ב) באישור תוה"ד ייקבע מהם הדברים המחייבים כיום מבחינה תורתית, ותגובש תכנית כתיבה, בפיקוח תוה"ד כדי להשלים את הקיים. תהליך זה יחייב שיתוף של הזרועות ומעורבות של הרמטכ"ל או סגנו באופן אישי. אם לא יילקח פסק זמן ללימוד כולל על ידי בכירים - דבר לא ישתנה". הוועדה סיכמה את המלצותיה בעניין זה, כדלהלן: "הצבא יכיר במומחים לתורה מאחר וכתיבת תורה היא מומחיות ... כתיבת תורה תהפוך חלק מתכנית העבודה של צה"ל. ייקבע מי כותב מה, הנושאים יידונו כראוי, הטיטות יושפצו ויהפכו למסמך מחייב".

בנובמבר 1999 מסר רמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה של תוה"ד לעורכי הביקורת, כי החלה בדיקה עם מפקדת המכללות של אופן יישומן של ההמלצות דלעיל, כאשר המגמה המסתמנת הינה לנסות ולקדם את כתיבת התורות המטכ"ליות התחומיות בסיוע של קמפוס המכללות.

### צוות החשיבה המערכתי וחטיבת תוה"ד

1. תהליך הקמת צוות החשיבה ותמצית פעילויותיו: בביקורת נמצא, כי המהלכים שתוכננו לביצוע ושתוארו לעיל, לא התבצעו על פי המצופה. כאמור, החליט רח"ט תוה"ד בתחילת שנת 1994, להקים קבוצת חשיבה מערכתית (קומ"ם), שתפעל תחת פיקוד מפקדת המכללות. במסמך היסוד להקמת הקבוצה מ-8.12.94 נקבע, כי "ייעוד קבוצת החשיבה להניע את תהליך פיתוח תורת המערכה, לרכז את הדיון התיאורטי המתלווה אליו, לסנכרן את פעילויות הגורמים השונים המשתלבים בו, ולכתוב את מסמכי תורת המערכה".

באוגוסט 1995 הוחלט, כי קבוצת החשיבה תנהל בקמפוס המכללות קורס מתקדם לרמה המערכתית (קומ"ם), כאשר לצד תפקידו של הקורס כגוף מלמד, הוא ישמש גם כ"מעבדה" לפיתוח תורת המערכה בצה"ל. מאז כבר סיימו שלושה מחזורים את הקורס ומחזור רביעי החל את לימודיו בדצמבר 1999. בהמשך הוחלט להרחיב את פעולתו של הצוות גם לפיקודים המרחביים, שם הוא מסייע לגופי הביצוע (מפתחי הידע) בפיתוח תפיסות מיבצעיות ברמה המערכתית, ובחזיון הקשר עם הגוף התורתי של צבא ארה"ב, העוסק בפיתוח הידע ברמה הזו. מלכתחילה שילב ראש חטיבת תוה"ד את צוות החשיבה במסגרת קמפוס המכללות, שנועד להוות על פי פקודת היסוד להקמתו משנת 1994 "מרכיב בקונספט מרכז ללימודי לחימה מתקדמים, שתכליתו קידום תחום הידע של פיקוד המערכה בצה"ל". עוד נקבע במסמך היסוד דלעיל, כי



הקבוצה תהיה כפופה מקצועית ופיקודית למפקד המכללות, כאשר המשמעות התורתית, דירוג עדיפותן, מטלות המחקר והתוויית תכנית ההשתלמויות למפקדים בכירים, ייעשו בהנחיית חטיבת תוה"ד במטכ"ל. עוד צוין במסמך היסוד דלעיל, כי הקבוצה תקיים קשרי גומלין מקצועיים עם גורמי התורה, ההיסטוריה והפיתוח בתוה"ד. כמו כן הוחלט, כי תקצוב ייעודי עבור צוות החשיבה יוקצה מתקציבה של חטיבת תוה"ד.

רח"ט תוה"ד דאז מסר לעורכי הביקורת, כי הצבת הצוות בבסיס המכללות נועדה בעצם לשמש כ"רגל קדמית" לקראת מימוש מיזוגה של תוה"ד עם המכללות. ההצעה למיזוג זה נבעה לטעמו מההכרה, שאין מקום אחר בצה"ל זולת המכללות, שבו ניתן לפתח תו"ל באמצעות קבוצת מומחים קבועה עם ניגודיות פנימית, ובשילוב קבוע עם גופי הביצוע ועם גורמי ההדרכה, ויש לה אחריות וסמכות צה"לית להוציא זאת לפועל.

מאז חלפו כבר חמש שנים, ובמהלכן בוטל הרעיון של שילוב תוה"ד עם המכללות, בלי שנערכה קודם לביטול עבודת מטה, שדרוש היה לקיימה לשם קבלת החלטה שכזו; קודם הפיתוח של התיאוריה המערכתית והמתודולוגיה לפיתוח הידע ברמה זו; הורחב שילוב הצוות בפיתוח התפיסות המיבצעיות בפיקודים המרחביים; נמשך עיצוב מתכונתו של הקורס המערכתי; והועמקו קשרי הצוות עם גוף התו"ל המופקד על התו"ל ברמה המערכתית בצבא ארה"ב.

ראש צוות החשיבה מסר לצוות הביקורת, כי צוות החשיבה החדיר את ההבנה, שעל פיה מי שממונה על זירה ואחראי על הפעלת הכוח במלחמה (כלומר - הפיקודים המרחביים), הוא הוא המפתח את הידע האופרטיבי. זאת, במקום ההיגיון הקודם, שעל פיו ישבה במחלקת ההדרכה שבמטה הכללי (להלן - מה"ד), כהגדרת ראש צוות החשיבה, "קבוצת חכמים" וכתבה תורה, כאשר ל"פועלים" נותר רק לבצע את הדרוש על פי חוכמה זו. לדעת ראש צוות החשיבה, לא ניתן להפריד בין מפתחים וכותבים ברמה האופרטיבית, מאחר ששתי הפעולות מאוחדות בישות אחת. לפיכך תפקידה של חטיבת תוה"ד איננו של "קבוצת חכמים שכותבת", וגם המכללות אינן אמורות לעשות זאת, אלא רק ללמד ולהטמיע.

**2. תורת הלחימה ברמת המערכה:** במסמך היסוד של הקמת קבוצת החשיבה נאמר, כי היא אמורה "לכתוב את מסמכי תורת המערכה", אך לא הובהר מהותו של המושג ותכניו. למועד הביקורת טרם בוצעה דרישת מפקד המכללות מצוות הקומ"ם להעביר לעיונו את "מסמכי תורת המערכה", פרי חמש שנות עבודת הצוות. רמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה של תוה"ד הוציא ב-10.10.99 בנפרד מסמך, שכותרתו "האומנות המערכתית", ובו המידע והידע אודות התיאוריה המערכתית, שרוכז ופותח עד כה, ופיתוח "הערכת המצב" ברמה המערכתית (תכנון מיתאר המערכה - תמ"ם), "כחלק בלתי נפרד ממנו".

מבדיקת משרד מבקר המדינה את מיקום "תורת המערכה" עולה, כדלהלן: במילון למונחי צה"ל (אג"ם, תוה"ד, התשנ"ח-1998) מוגדרת "תורת המערכה" (קרי: "תורת הלחימה ברמת המערכה") כ"כינוי למסגרת של רעיונות ומושגים מיבצעיים, המבטאים תפיסה של הפעלת כוחות צבא ומערכי צבא, לצורך השגתם של יעדים אסטרטגיים ומערכתיים ברמת המערכה". מבחינת מעמדה של "תורת הלחימה ברמת המערכה" במסגרת תורת הלחימה הצבאית בכללותה עולה ממילון למונחי צה"ל (בערך "תורת לחימה"), כי היא נחלקת ל"תורת הלחימה הבסיסית" ולתורות הלחימה הנגזרות ממנה ברמות השונות (ובהן הרמה המערכתית). בהגדרה המילונית "תורת הלחימה הבסיסית" נאמר, כי "היא המסד העקרוני והמבנה המשותף לתורות הלחימה של הרמות (ובהן הרמה המערכתית) הדרגים, מערכי הסיוע והלוחמות הספציפיות השונים". מכאן עולה, כי מסמכי תורת הלחימה ברמת המערכה חייבים להיגזר בהתאמה מתוכנה של תורת הלחימה הבסיסית ("DOCTRINE"), שכאמור טרם נכתבה.

לפיכך, לא ניתן לכאורה לכתוב את מסמכי תורת הלחימה ברמת המערכה (קרי - מסמכי "תורת המערכה") בלי שתיכתב תחילה "תורת הלחימה הבסיסית" (שהוחלט כאמור על כתיבתה). זאת, נוכח הנחיצות בתורה צבאית אחודה, שתמנע "מגדל בבל" של תורות "פרטיות". כאמור, הורה סגן הרמטכ"ל על כתיבת הדוקטרינה של צה"ל, ואגף תכנון, חטיבת המיבצעים וחטיבת תוה"ד, שגם מרכזת את העבודה בכללותה, החלו במועד הביקורת בהכנתה.

3. בקרה על תהליך פיתוח תפיסות לחימה ברמת המערכה: אחד התנאים החשובים ביותר בהקשר של פיתוח תיאוריה חדשה ותפיסות חדשות המבוססות עליה, הינה בקרה הדוקה על תהליך הפיתוח, תוך הגדרת חיץ ברור בינה לבין המסד התורתי (ובכלל זה המונחים התורתיים הקיימים) והתכניות המיבצעיות שבתוקף. זאת, במגמה למנוע סיכון של בלבול תורתי ויצירת "מגדל בבל" של תכנים חשיבתיים ומונחים תורתיים שונים ביחידות המיבצעיות ובגופי המטה, שעלולים להוביל לתוצאות, עליהן כבר הצביעו כאמור מחברי דוח ועדת אגרנט. דוגמה לבעייתיות של פיתוח נושאים תורתיים בלי שגוף תורתי מוסמך יביא אותם בשילוב, משלביהם הניסיוניים ועד לגיבוש תורה מוסמכת של צה"ל, מספקת עבודת הקומ"ם בנפרד מתוה"ד.

כלל החומר התיאורטי, ובכלל זה המונחים המתודולוגיים של הקומ"ם והידע החדש כתוצאה מפיתוח תפיסות מיבצעיות, עלולים להיכלל גם בתכניות מיבצעיות מטעם חטיבת המיבצעים בלי שעברו עדיין תיקוף תורתי. בעניין זה, מסר רמ"ח תכנון של חטיבת המיבצעים לעורכי הביקורת, כי לצורך כתיבת תכניות מיבצעיות, הוא נאלץ להשתמש בחוברות הלימוד של הקומ"ם. זאת, מאחר שאין עדיין חומר תורתי מעודכן מטעם חטיבת תוה"ד בנושא זה.

האמור לעיל מחדד מאוד את הצורך בארגון הקומ"ם בכפיפות מלאה למסגרת אחת בלבד בעלת אחריות וסמכות, שתקיים בקרה על עבודת הפיתוח התיאורטי והתפיסתי של הקומ"ם עם המטכ"ל והפיקודים המרחביים, ותכוונו במסלול הבחינה והתיקוף כנדרש.

מסיכום רמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה של תוה"ד על מצב התורה בצה"ל (כמתואר לעיל) עולה, כי עבודת צוות הקומ"ם שהוקם בשנת 1994 תרמה תרומה לפיתוח "האומנות המערכתית" בצה"ל. ממצאי הביקורת עולה, כי המסד התיאורטי המערכתי וכלי העבודה בתחום החשיבה המערכתית משמשים כיום את הפיקודים המרחביים בבירור סוגיות יסוד ובפיתוח תפיסות מיבצעיות, ואת הקצינים שהוכשרו עד כה בקומ"ם - למגוון תפקידיהם בצה"ל.

נוכח הבעיות שעלו בביקורת בהקשר להפעלתו של צוות הקומ"ם במסגרת קמפוס המכללות וביחס לדרוש מחטיבת תוה"ד כגוף התורתי של האג"ם, מן הראוי לבחון אם דרוש להשיב את צוות החשיבה למקומו הטבעי שממנו הוא צמח מלכתחילה - לחטיבת תוה"ד, או להשאירו במכללות ולבנות צוות חדש בתוה"ד לצורך ביצוע תפקידי תוה"ד.

השאלה המרכזית של אופן פיתוח הידע, שאמורה לשמש בסיס עקרוני להחלטה הארגונית על מיקומה של חטיבת תוה"ד ושל צוות החשיבה במסגרתה, טעונה בירור וליבוץ נוסף. זאת, הן נוכח ביטול ההחלטה על מיזוג חטיבת תוה"ד עם המכללות, בלי שהתקיימה על כך קודם לכן בחינה עניינית נוספת, והן בשל אופן ההחלטה על שילוב חטיבת תוה"ד עם אגף המיבצעים החדש (ראו לעיל בפרק על שילוב חטיבת תוה"ד באמ"ץ).

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בנוגע לצוות החשיבה, כי הרמטכ"ל הורה לבחון את מיקומו של הצוות ודברים נוספים בהקשרו. סגן הרמטכ"ל סיכם את הנושא, והוא יובא לאישור הרמטכ"ל בקרוב. ההחלטות שתתקבלנה בזמן הקרוב בנושא הצוות ומיקומו בארגון, אמורות למסד את שיתוף הפעולה שלו והתיאום עם חטיבת תוה"ד והפיקודים המרחביים.



#### מהתיאור דלעיל עולים שני ליקויים:

1. במקום למקד את עיקר המאמץ לפתרון הבעיה היסודית של כתיבת התורה עבור צה"ל, הוגדרו לחטיבה תחומי עיסוק נוספים, ברובם על חשבון משאביה היא, שמפצלים ומקטינים עוד את יכולותיה. גם לרע"ן תו"ל בסיסי העוסק במלאכת הכתיבה נדרש דור המשך, שעתידי להמשיך את מפעלו, ברם טרם הוחל בהכשרתו. במקביל נמשך תהליך של מסירת עבודת כתיבת תורה לקבלני חוץ, שעל פי תוצאותיה, לא הוכיחה את עצמה בחלק ניכר מהניסיונות הקודמים.

2. אנומליה של מבנה ארגוני ואיוש ביחס לדרוש, שכתוצאה ממנה אינה פועלת בחטיבת תוה"ד מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה גדולה וחזקה (פירוט ראו בהמשך).

כתיבת התו"ל הבסיסי של צה"ל יכולה לכאורה להתבצע בשלוש דרכים בנפרד, או במשולב: 1) ( באמצעות אנשי מקצוע, בעלי מומחיות לכתיבת תורות בחטיבת תוה"ד או במכללות (כ"מותני ידע"); (2) באמצעות גופי מחקר חיצוניים (כ"מותני ידע"); (3) באמצעות קצינים המוצבים בגופי המטה והביצוע עצמם (כ"בעלי הידע"). בביקורת עלה, כי: דרך מס' 1 - לא הוכיחה את עצמה על פי תוצאותיה, משום שלא הוצבו בתוה"ד ולא הועמדו לרשות תוה"ד (למשל במכללות) קצינים מומחים באיכות הדרושה ולפרקי הזמן הדרושים, ולא התקיים החיבור הדרוש של הכותבים עם בעלי הידע. דרך מס' 2 - נמצאה על פי תוצאותיה כלא עונה לבעיה וגם מסוכנת לצבא. על פיה נמסר התחום המרכזי החשוב ביותר שלו - התחום התורתי - לטיפול של קבלני חוץ, שמטבע הדברים מרוחקים מהעשייה ומנותקים ממקורות הידע, וניסיונות לא מעטים הוכיחו, כי לא התקבל מהם המוצר הדרוש. לדרך מס' 3 - מימוש כתיבת התו"ל באמצעות קצינים המוצבים בגופי הביצוע עצמם - יש יתרון בעצם כתיבת התורה על ידי בעלי הידע עצמם. אולם לצד יתרון משמעותי זה, הרי שמדובר בצורך בקצינים בעלי יכולת וכישרון אישיים לכתיבת תו"ל, שיוצבו במיוחד בגופי הביצוע לשם מטרה זו, בלי שיתחלפו בפרקי זמן קצרים יחסית בתפקידיהם. בנוסף לכך קיים בדרך מס' 3 סיכון של ביזור יתר, בשעה שדרוש לקיים הכוונה, ריכוז, פיקוח ובקרה באמצעות גוף אחד לאור חיוניות הקוהרנטיות, שעל פיה בנוי כל ההיגיון של המבנה התורתי הצבאי.

נוכח האמור לעיל, דרוש לקיים מאמץ מיוחד לפתרון בעיית כתיבת התו"ל הבסיסי והתורות התחומיות ברמת המטכ"ל. לשם כך ראוי לבחון לעומקם את המלצות הקצינים

הבכירים בנוגע לפיתוח ולטיפוח קצינים מומחים לכתיבת תורות במסגרת חטיבת תוה"ד, או במכללות בהכוונתה של תוה"ד, ולחזק את מחלקת תו"ל בסיסי שלה, כך שתהיה בעלת יכולת להוציא את כל תחומי אחריותה התורתיים לפועל כהלכה. יישום הרעיון, שכותבי התו"ל יהיו גם אלה שילמדו אותה במכללות, וייוחדו לתפקיד זה ולא להדרכה כללית, עשוי להוות פתרון. ראוי שתהיה התקדמות ממשית בנושא חשוב זה.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הבנת חשיבות התורה נמצאת היום עמוק בתודעת קברניטי הצבא, וקיים תהליך מתמשך המוביל על ידי סגן הרמטכ"ל באמצעות צוות קבוע שדן בתהליכי פיתוח הידע, האחריות לפיתוחו וכותבי תורה. בתחום הראשי של כתיבת התורה, אכן יש ליצור צוות של כותבים קבועים בצה"ל ומתבצעות פעולות בנידון. מוצרים תורתיים כמו אסטרטגיית צה"ל, תורת צה"ל, תורת האימונים ואחרים, שהיו בעבר רק על גבי ניירות השרטוט בלבד, נמצאים בשלבי סיום או בשלבי הכנה מתקדמים מאוד, ותכנית העבודה של צה"ל לשנת 2000 בתחום זה מתארת זאת.

### מיקומה של חטיבת תוה"ד במטכ"ל

חטיבת תוה"ד אחראית כאמור על מרכיב התורה, האימונים וההדרכה באגף המטה הכללי של המטכ"ל. בשנת 1991 החליט הרמטכ"ל להדק את שילובה של תוה"ד באג"ם. אולם, לא התקיימו כראוי הקשר והשיח ההדדיים, שאמורים היו להתבצע עם מרכיבי האחרים, ובראשם חטיבת המיבצעים וגופי התכנון האסטרטגי, תכנון בניין הכוח והארגון שבאגף התכנון. מאחר שלצורך כתיבת התוצר התורתי דרוש לשלב ולשתף את גורם המטה המופקד על כתיבת התורה (שהינו "מותנה ידע") עם גופי הביצוע וגופי המטה המקצועיים, שהינם מפתחי הידע, הרי שנוכח הקשר הרופף ביניהם, עלו הצעות שונות לשילוב תוה"ד במסגרות שונות. תחילה הוצע להכלילה באג"ת, לאחר מכן למזגה עם קמפוס המכללות, ולבסוף הוחלט לצרפה לאגף המיבצעים החדש של אגף המטה הכללי.

**הכפפת חטיבת תוה"ד לאגף המיבצעים החדש (אמ"ץ):** החלטת הרמטכ"ל על הכפפת חטיבת תוה"ד לאגף המיבצעים החדש, חייבה בחינה נוספת של הגדרת תפקידיה, תוך כדי הגדרה בפקודת הארגון של מהות השוני בכפיפות זו, ביחס לכפיפותה עד כה ישירות לראש אג"ם. ההיגיון הארגוני שבמסגרתו פעלה חטיבת תוה"ד עד כה היה כאמור של אגף מטה כללי "אחוד", אשר במהותו המקורית נועד לכוון את אופן בניין הכוח על פי צורכי הפעלתו (קרי - החטיבה הייתה אמונה על המסד התורתי הבסיסי הדרוש גם להפעלת הכוח וגם לבניינו). זיקתה הישירה של תוה"ד לראש אג"ם ואחריותה לפן התורתי, המהווה את הבסיס לכל המשתמע ממנו בהפעלה ובבניין, אמור היה להקנות לה מעמד מיוחד, המשרת בדרך זו את כלל הצרכים. נוכח ליקויים יסודיים שאפיינו את האג"ם במטכ"ל, שבעטיים גם התקשתה חטיבת תוה"ד, כמו גם שאר מרכיביו, לתפקד כראוי, הוחלט במסגרת ניתוח צורכי "צה"ל 2000" גם על ביצוע בחינתו מחדש ואיתור הדרוש לתיקונם.

במהלך דיוני "צוות האג"ם" בראשות עוזר ראש אג"ם, הציג רמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה של תוה"ד את תפקידי התו"ל וההדרכה במטכ"ל ומיקומם, והוצגו מספר מבנים אפשריים לאג"ם במטכ"ל, חלקם עומדים על "שתי רגליים" (בניין והפעלה), חלקם בצירוף גוף תורה חזק "כרגל שלישית", וחלקם בצירוף המינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) "כרגל רביעית". לצורך הבדיקה העלה תא"ל (מיל') דב (דוביק) תמרי, ששימש כחבר בצוות, את

הצעתו לבחון את ייעוד האג"ם ותפקודיו לא רק כגוף מתאם, אלא בעיקר כמחולל, יוזם ומפתח את תחומי הידע הדרושים למטה הכללי לאגפים ולזרועות כאחד. מאחר שמפעיל הכוח הוא מפתח הידע, הוא הציע שבמסגרת אגף המיבצעים החדש תוקם "חטיבת דוקטרינה" על בסיס חטיבת תוה"ד, אשר תפתח את התורה, תפיסות המערכה והפעלת המטה הכללי והזרועות במלחמה ובעימותים של מלחמה מוגבלת.

בסיכום הרמטכ"ל את הצגת הרעיון המרכזי של האג"ם במטכ"ל מ-13.12.98 נאמר, כי "הרמטכ"ל קיבל את האבחנה של שלושה מרכיבים בפעולת האג"ם - 'מרכיב בניין הכוח', מרכיב 'הפעלת הכוח' ומרכיב 'התו"ל וההדרכה' (המרכיב הדוקטרינרי). מבין מרכיבים אלו זיהה הרמטכ"ל חולשה בתחום הדוקטרינרי, שנובעת מהיעדר גוף העוסק בזה באופן יומי. הרמטכ"ל סבר, כי נכון יהיה לחזק תחום זה, והטיל על הצוות לבוא עם המלצה בעניין זה".

מגמה זו באה לביטוי בהסבר שנתן רח"ט תוה"ד לעורכי הביקורת, ועל פיו מאחר שחטיבת תוה"ד מופקדת על הדוקטרינה ותורות היסוד של צה"ל, דרוש לה מעמד גבוה יותר של "ראשונה בין שווים". כלומר, המחשבה הבאה לידי ביטוי בגיבוש הדוקטרינה היא מימד בעל מעמד בכורה, האמור להיות "עוגן מרכזי" בכל תחומי העשייה. על כן מקומה הנכון של החטיבה הינו, לדעתו, בכפיפות ישירה לסגן הרמטכ"ל וראש אג"ם. בכפיפות לאמ"ץ יש גם סיכון פוטנציאלי של הטיית תוצריה ל"שוטף". לדבריו, לא התבצעה מסכת סדורה של דיונים בעניין זה, והוא לא עמד על הפרק בנושא מרכזי. את עמדתו דלעיל הוא הציג לרמטכ"ל.

מעיון בתמלילי דיוני הסדנאות שהתקיימו במחצית הראשונה של שנת 1999 בראשות הרמטכ"ל ובסיכומיו עולה, כי על אף שברמה העקרונית הוחלט, כי תוה"ד תשולב באגף המיבצעים, הרי שמבחינה פרקטית (כפי שהובן על ידי עורכי הביקורת מתוך העובדה, שעמד בראשה באותו זמן קצין בדרגת אלוף ומפקד אמ"ץ אף הוא בדרגת אלוף), היא תישאר עד למועד שילובה ברבעון השני של שנת 2000 כ"רגל עצמאית", בכפיפות ישירה לסגן הרמטכ"ל וראש אג"ם.

מהתיאור דלעיל עולה, כי הנחיית הרמטכ"ל מדצמבר 1998 על חיזוק המרכיב הדוקטרינרי באג"ם של המטכ"ל, לא מומשה כיאות. ניתוח צורכי תהליכי פיתוח הידע ברמת האג"ם במטכ"ל ואופן עיגונם במסד התורתי לא שימשו כנושא מרכזי של הניתוח הדרוש לרפורמה של האג"ם, וגם אמ"ץ הוקם בלי שהמסד התורתי על כל היבטיו, עמד בשורש הקמתו. מלכתחילה ראוי היה להציב אותו, על פי הצורך בחיזוק הדוקטרינרי שעליו הצביע הרמטכ"ל כאמור לעיל, כאבן היסוד של המבנה החדש, על כל משמעויותיו התכניות, הארגוניות והאישיות.

### תפקוד חטיבת תוה"ד בנושאי האימונים וההדרכה

מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה בחטיבת תוה"ד אחראית כאמור, בנוסף על המסד התורתי, גם על תחומי האימונים, התרגילים וההדרכה ברמת המטכ"ל. בפקודת הארגון של חטיבת תוה"ד ממאי 1999 נאמר, כי מתפקידיה בתחומים הללו: "לגבש, לפתח ולהפיץ את תורת האימונים; לבצע הכוונה להכנה, לאישור ולסיכום תרגילים ברמת הפיקודים המרחביים וברמת מוצב הפיקוד העליון (להלן - המצפ"ע); להכין ולפתח טכניקות למשחקי מלחמה לרמת הפיקודים המרחביים, אגפי המטכ"ל והמצפ"ע, תכנונם ותיאום מטה לניהולם; לתכלל ולהתוות מדיניות, סטנדרטים ותהליכים בתחומי ההדרכה".

## תורת האימונים

במסמך פנימי שהוציא עוזר רמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה בתוה"ד בספטמבר 1999, הוגדרה "תורת האימונים" כתורת יסוד של הצבא, הכוללת את העקרונות והכללים, שלפיהם על המפקדים בצבא לתכנן ולנהל את מדיניות האימון של חייליהם ויחידותיהם. עוד נאמר במסמך, כי במונחה הרחב כוללת תורת האימונים גם את תורת ההדרכה.

בביקורת עלה, כי כבר ב-1993 נקבעה בתכנית העבודה של מחלקת תו"ל מפקדות והדרכה, משימה לכתוב את "תורת האימונים והתרגילים", ומאז עשתה המחלקה במשך השנים מספר ניסיונות לכתוב תורת יסוד זו, אך ללא הצלחה. כיוון שהמחלקה לא עמדה במשימה, החליט רח"ט תוה"ד בשנת 1997 להטיל את כתיבת "תורת האימונים והתרגילים" על כותב חיצוני בשכר, ולצורך זה הוקצו בתכנית העבודה החטיבתית 205,000 ש"ח. במאוס 1998, לאחר שהכותב החיצוני סיים את כתיבת הטיוטה של הכרך הראשון (40% מתכולת העבודה), הפיצה אותו מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה בתוה"ד כספר "תורת האימונים - טיוטה להערות".

התברר, כי ספר הטיוטה לא עמד במבחן העקרונות, הכללים והדרישות המחייבים בתחום הכתיבה של ספרות תורתית, ולפיכך הופסקה עבודתו של הכותב החיצוני, אך שולמו לו 81,257 ש"ח עבור עבודתו (ראו פירוט בפרק "העסקת יועצים" שבהמשך). משרד מבקר המדינה העיר, כי כתיבת ספר תורת בסיוע של כותב חיצוני, מחייב פיקוח הדוק מצד החטיבה לאורך התהליך, כך שבסופו יעמוד הספר באמות מידה של ספר תורת.

בתכנית העבודה של חטיבת תוה"ד לשנת 1999 נקבע מועד סיום כתיבת ספר תורת האימונים למאוס 1999. בפועל, למועד סיום הביקורת בנובמבר 1999, עסקה החטיבה עדיין בכתיבת התורה.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בתחילת שנת 2000 הושלמה כתיבת תורת האימונים, וכלולים בה המונחים והמושגים הקשורים באימונים ובתרגילים גם בדרג המטכ"ל והפיקוד.

### הגדרת מונחי יסוד ואופן הבנתם

מאחר שלמועד הביקורת תורת האימונים והתרגילים טרם נכתבה, בחנו עורכי הביקורת את מונחי היסוד בתחום זה במילון מונחי צה"ל שהוציאה חטיבת תוה"ד בפברואר 1998, וביניהם: (א) "אימון" - (ברמת היחידה והעוצבה) מוגדר כ"הקניית ידיעות והרגלים הדרושים לחייל או ליחידה בתחום מסוים, כדי שבזמן מלחמה, בתנאים, בקשייה ובעקותיה (Stress) יוכלו למלא את תפקידיהם ואת משימותיהם בהצלחה". עוד צוין שם, כי "האימון הינו פעולת תרגול, המקנה ידע עיוני וטכניקת עשייה, והיא גם מסגרת ארגונית, המשמשת את הפעילות הנזכרת לעיל". (ב) "תרגיל" - מוגדר כמיבצע מודמה (מבויים) לתרגול, לאימון ולהערכה של כושר הגייסות, הכרוך בתכנון, בהכנה ובביצוע. הוא עשוי להיות נייה או נייד, חד-צדדי או דו-צדדי, בין-חילי, בין-זרועי או שניהם כאחד, תרגיל אש או תרגיל שלדי בלא אש, תרגיל טלפונים וכיו"ב. את התרגיל מתכנן ומנהל מפקד הגוף המתורגל, על סמך תיק תרגיל ואת מירב ההכנות מבצעים הגוף המתורגל והמפקד".

בביקורת נבדק אם מבחינים בין אימון המוגדר כאימון בסיסי, לבין אימון המוגדר כ"תרגיל", וכיצד מתרגמים זאת הלכה למעשה. בביקורת עלה, כי בפועל ההבחנה בין המונחים "אימון" ו"תרגיל" אינה ברורה, ובעיקר בנוגע למטרתם. כתוצאה מכך מערבבים בין המונחים הללו,

מבצעים אותם שלא בהתאם למטרות היסוד שלהם, ובכך עלולים לפגוע בתפוקותיהם. הליקוי דלעיל קיבל ביטוי גם בסיכומי תרגילים, אולם למועד הביקורת הוא טרם תוקן.

חוסר בהבנה ובהבחנה בין שני המושגים "אימון" ו"תרגיל" מבטא את הבעייתיות, המתמצית בכך שצה"ל עורך בעיקר "תרגילים" למפקדות הבכירות, ואינו נותן דגש ראוי גם ל"אימון" המפקדות הללו. יתר על כן, בחלק ניכר מהזמן המוקדש לתרגילי המפקדות הבכירות, בוחן צה"ל תפיסות מיבצעיות חדשות שטרם אושרו כתורה מחייבת, בניגוד להוראת אג"ם-תוה"ד - "תורה צבאית" (על כך ראו בסעיף אימון מפקדות בכירות - שבהמשך) ועל אף שמטרת תרגילים אלה נועדה בראש ובראשונה לאמן את המפקדים וקציני המטה לפעול על פי התורה המחייבת. כתוצאה מכך, חלק מהמכלולים והמוצבים במפקדות הבכירות אינם מתאמנים כראוי, כמתחייב מהתו"ל שבתוקף.

### אימון מפקדות בכירות

בהוראת תוה"ד מאוקטובר 1998, שנושאה - "האחריות לאימון המפקדות בצה"ל", נאמר, כי חטיבת תוה"ד אחראית לאימון המצפ"ע ולאימון מוצב הפיקוד הפיקודי (להלן - מצפ"פ), ועליה לכתוב תיקי יסוד לאימון שניהם. בהוראה דלעיל הוגדר, כי אימון המצפ"פ צריך לכלול: אימון פרט; אימון עד מסגרת אורגנית של "מרכז"; אימון המצפ"פ בכללותו יבוצע במסגרת תרגיל פיקודי או מטכ"לי; תרגיל מטרות, ותרגיל מיבצעי; ומשחקי מלחמה למפקדים. בנוסף לכך, יש לקיים השתלמויות מקצועיות מתקדמות לקצינים ואימון למפעילי מערכות ממוחשבות.

ביולי 1994 הוציאה חטיבת תוה"ד "תיק יסוד לאימון מפקדת הפיקוד", ובדצמבר 1997 היא הוציאה "תיק יסוד לאימון המצפ"ע". בחוברות אלה נקבעו במפורט האימונים שהמפקדות הבכירות נדרשות לקיים לשם שיפור כשירותם ושמירתה. בתיק יסוד לאימון המצפ"פ נקבעו במפורט לכל אחד מעשרת המכלולים שלו כלל האימונים ואימוני החובה שהם נדרשים לבצע, כדי שיעמדו בכשירות הנדרשת. בתיק יסוד לאימון המצפ"ע נקבעו נושאים עקרוניים לאימון ברמת הפרט וברמת המסגרת.

בביקורת התברר, כי החוברות דלעיל אינן מעודכנות (פירוט ראו בסעיף תרגילי מפקדות בכירות - בהמשך), אינן מוכרות לבעלי התפקידים בחטיבת המיבצעים במטכ"ל ובפיקודים המרחביים וממילא אין פועלים לפיהן. בביקורת עלה, כי הפיקודים המרחביים (צפון ודרום) לא הכינו תיקי יסוד פרטניים לאימון מערכיהם הם, כנגזרת מתיקי היסוד שהוציאה חטיבת תוה"ד. עוד התברר, שגם חטיבת המיבצעים המטכ"לית לא הכינה תיקי יסוד לאימון מכלולי המצפ"ע שבאחריותה.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי לאחר ביצוע שינויים מבניים בצה"ל, בכוונתו לעדכן בשנת 2001 את כל הספרות התורתית העוסקת בפעילות המטכ"ל והפיקודים המרחביים. עד אז מגושר הפער התורתי באמצעות הנהלים הפנימיים הקיימים.

### מימוש אחריות חטיבת תוה"ד לאימון מפקדות בכירות

בהוראת תוה"ד דלעיל נאמר, כי "לתוה"ד אחריות כוללת על אימון מפקדת הפיקוד המרחבי" ובפרק הנוגע לאימון המצפ"ע נאמר שם, כי אחריותה של תוה"ד הינה משותפת עם הגופים

הפועלים במסגרת המצפ"ע. עוד נאמר בהוראה, כי האחריות הישירה לאימון מפקדת היחידה חלה בראש ובראשונה על מפקדה. מהאמור לעיל משתמע לכאורה, כי האחריות לאימון המפקדות הבכירות חלה על מפקדי המפקדות ועל גופי המטה המתאמנים עצמם כאחריות ישירה, ועל חטיבת תוה"ד כאחריות כוללת, כאשר לתוה"ד אחריות רבה יותר על אימון מפקדת הפיקוד המרחבי מאשר על אימון המצפ"ע. בביקורת לא נמצא, כי הוגדרו באופן ברור המשמעות וההבחנה שבין "אחריות כוללת" לבין "אחריות משותפת", וכיצד הדבר צריך לבוא לידי ביטוי מעשי בעבודת החטיבה.



מכל האמור בפרק דלעיל עולה, כי לצורך שמירה על כשירות המפקדות הבכירות, ראוי שמלבד התרגילים הגדולים שמקיים צה"ל, תקבע חטיבת תוה"ד את תורת האימון, שממנה תיגזר תכנית אימונים מובנית לכל אחת מהמסגרות האלה, וינהל מעקב על רמת כשירותם של בעלי התפקידים המאיישים אותן. לשם כך, ראוי תחילה להגדיר כהלכה את תחומי האחריות החטיבה על אימוני המפקדות הבכירות וביטויים כראוי, הלכה למעשה.

### תרגילי מפקדות בכירות

1. מתודולוגיה סדורה לניהול תרגילים: תרגילי המפקדות הבכירות הינם תרגילים מורכבים, עלותם גבוהה ובחלקם נדרשים אמצעים רבים למימושם. לצורך ביצועם המוצלח של תרגילים אלה, נדרשת עבודת הכנה יסודית ותיאום של כלל היחידות המשתתפות בהם (של הגופים המתורגלים ושל הגופים האחראים לניהול התרגיל ולסיכומו). פיתוח וריכוז הידע בהקשר לניהול תרגילים של מפקדות בכירות אמור למצוא את ביטויו בחומר תורתי מעודכן. חטיבת תוה"ד הייתה אמורה לכתוב את המסד התורתי לתרגילי מפקדות כבר בשנת 1993 כחלק מתורת האימונים, אך כאמור, הדבר לא נעשה. בביקורת נמצא, כי החוברת התורתית היחידה הקיימת בצה"ל לעריכת תרגיל מפקדות הינה חוברת שהוציאה חטיבת תוה"ד באוקטובר 1994, שנושאה "עריכת תרגיל מפקדות פיקודי ניח". החוברת דלעיל מנחה בעיקר כיצד להכין תרגיל מפקדות פיקודי, אך היא אינה מעודכנת ואינה נותנת מענה מספק לתרגילי מפקדות מטכ"ליים.

מן הראוי, לאחר שנים רבות, שבהן החלו דורות חדשים של מפקדים את תפקידם, ולאחר שנים שבהן צה"ל קיים תרגילים רבים וצבר ניסיון רב באופן עריכתם וניהולם, כי הנושא ימוסד בחוברת תורתית, שתנחה ותקל על כל הגופים הרבים הנוטלים בו חלק - המתרגלים והמתורגלים כאחד. החוברת צריכה להכיל, בין היתר, את כל סוגי התרגילים למטכ"ל, לפיקודים המרחביים ולזרועות, וכן עקרונות וכללים כיצד לתכננם, לנהלם ולתחקרם.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי המתודולוגיה לניהול ולעריכה של תרגילים הינה דבר ברור וסדור שחלקו כתוב. החלק שאינו כתוב יושלם במהלך שנת 2000.



2. מערכות ממוחשבות לתרגילי מפקדות: למועד הביקורת, עסקו בחטיבת תוה"ד בתחום המערכות הממוחשבות שתי מחלקות: (א) מחלקת תו"ל ומפקדות, שאחד מתפקידיה להכין ולפתח טכניקות למשחקי מלחמה לרמת הפיקוד המרחבי והמצפ"ע; (ב) מחלקת מערכות, שליטה ובקרה (משו"ב), שהוקמה בחטיבת תוה"ד בתחילת שנות ה-90, ונועדה לגבש תפיסה מטכ"לית כוללת בנושא מערכות השליטה והבקרה האג"מיות ומערכות המידע הניהוליות ביבשה, ולהבטחת תאימותן ברמה הבין-זרועית. לקראת סיום הביקורת בנובמבר 1999, הועברה מחלקת משו"ב מחטיבת תוה"ד לחטיבת התקשורת והבקרה (תקשו"ב) של אמ"ץ החדש.

חטיבת תוה"ד, באמצעות מחלקת תו"ל ומפקדות ומחלקת משו"ב, נטלה חלק בשנים האחרונות בפיתוחם ובניהולם של מספר פרויקטים מרכזיים בצה"ל בתחומי המשו"ב וההדמיה (סימולציה). בביקורת נמצא, כי תהליך הפיתוח והניהול בחלק מהפרויקטים האלה בשיתופה של חטיבת תוה"ד אינו מבוצע כראוי (דוגמה לכך בהמשך), דבר שהשפיע על קצב התקדמותם והתאמתם לצרכים ברמה המערכתית. עוד התברר, כי בחלק מהפרויקטים התגלו מחלוקות ועלו שאלות בנוגע לאופן שילובה של תוה"ד בתהליך פיתוחן של מערכות אלו.

עורכי הביקורת בחנו את אופן שילובה של חטיבת תוה"ד בפיתוח שלוש מערכות ממוחשבות. להלן עיקרי הליקויים שעלו בבחינת אחת מהן - "מחשבת קרב 3" (להלן - "מחש"ק 3").

"מחש"ק 3" הינה מערכת הדמיה ממוחשבת, המשמשת את צה"ל בעיקר לאימון מפקדות האוגדות והחטיבות (כ-60% מהיקף השימוש) ולתרגילי המפקדות הבכירות (כ-10% מהיקף השימוש). את המערכת פיתח במהלך שנות ה-80 צוות משותף ממחלקת ניתוח מערכות של אג"ת ומחטיבת המחשוב באמ"ץ, וייעודה המקורי, כפי שאישר סגן הרמטכ"ל באוגוסט 1998, הוגדר כדלהלן: "לאמן את המפקדות של האוגדות ושל החטיבות בצה"ל". בביקורת התברר, כי המערכת סובלת מבעיות הפעלה שונות, הפוגעות גם בהפעלתה בתרגילי מפקדות בכירות, מאחר שהיא מוגבלת ביכולתה לשמש את צה"ל כמערכת ממוחשבת לתרגילי מפקדות בכירות.

בנובמבר 1998 נערך דיון בראשות רמ"ח ארגון באג"ת, שנועד לסכם את ארגון פרויקט "מחש"ק 3" בצה"ל. חטיבת תוה"ד הציגה בדיון את עמדתה, ועל פיה, בראייה הצה"לית הכוללת, דרוש שהאחריות האג"מית לפרויקט תהיה בחטיבת תוה"ד, וקבלת אחריות שכזו מותנית בקבלת משאבים בהתאמה. רמ"ח ארגון סיכם, שהחל מינואר 1999 תהיה האחריות האג"מית ל"מחש"ק 3" במז"י, וחטיבת תוה"ד תמשיך לקיים בקרה על המערכת בכל דרך שתמצא לנכון. האחריות לאחזקת המערכת ולהמשך פיתוחה תועבר לגוף אזרחי, שיבצע את העבודה על פי חוזה רב-שנתי עם צה"ל.

נוכח האמור לעיל, המליץ משרד מבקר המדינה, שחטיבת תוה"ד תמקד את הבקרה גם על אופן פיתוח המערכת עבור הרמה המערכתית, כך שנושא זה יטופל באמצעות מז"י כראוי (זאת, כלקח מאופן טיפול מז"י בעבר בתחום ההדרכה ברמת המטכ"ל - ראו בפרק ההדרכה שבהמשך).

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי למערכת "מחש"ק 3" יתרונות כמו גם חסרונות והיא זקוקה להמשך פיתוח ולחידוש מתמיד; וכי מתבצעת פעילות להגדרת צורך בסימולציה עבור המתרגלים ברמה המערכתית.



מהאמור לעיל עולה סוגיה בהקשר למימוש אחריותה של חטיבת תוה"ד על המערכות הממוחשבות. צוות משו"ב, שהוקם בחטיבת תוה"ד בתחילת שנות ה-90, אמור היה לעסוק בתורת הפיקוד והשליטה ברמה המערכתית ולהבטיח את תאימות מערכות השליטה ברמה הבין-זרועית. בביקורת עלה, כי צוות משו"ב גדל והפך בהמשך למחלקת משו"ב, ונוצר מצב שבו חטיבת תוה"ד החלה לעסוק בניהול פרויקטים, גם בצד "הטכני", אף כי היא לא נועדה לכך וממילא לא הייתה ערוכה לכך. עם העברתה של מחלקת משו"ב לחטיבת התקשור"ב שבאמ"ץ, ועם העברתה הצפויה של חטיבת תוה"ד לאמ"ץ, ראוי לבחון ולהגדיר שוב את תפקידי חטיבת תוה"ד בתחום זה.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הפך הטכני של הטיפול במערכות השו"ב עבר לחטיבת התקשור"ב, בשעה שהצורך התפיסתי והתורתי נותרו באחריות חטיבת תוה"ד.

3. **מינהלת תרגילים:** מספר גופים מטפלים בתרגילים צה"ליים גדולים: מינהלת התרגילים, שהיא הגוף המרכזי לניהול תרגילי מפקדות בכירות בצה"ל (המינהלת הייתה כפופה למפקד המכללות ובמהלך הביקורת, אוגוסט 1999, עברה לכפופות רח"ט תוה"ד); ענף תרגילים ולקחים, הכפוף לרמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה; מדור משחקי מלחמה, שהינו מדור עצמאי, הכפוף ישירות לאותו רמ"ח; ומינהלת התרגילים של חיל האוויר.

כבר בשנת 1991 הגדיר הרמטכ"ל דאז, כי במסגרת המבנה הפנימי של חטיבת תוה"ד דרוש לארגן מחלקה הממוקדת באימוני מפקדות, באימונים משולבים על-זרועית ובין-זרועית ובמשחקי מלחמה ברמת המטכ"ל (ראו בפרק על מבנה, ניהול וארגון החטיבה שבהמשך). בשנת 1994 העלה רח"ט תוה"ד דאז שוב את הצורך הזה. למועד הביקורת לא היה בחטיבת תוה"ד גורם אחד המרכזי באופן ממוסד את כל הטיפול בתרגילים הצה"ליים משלב הייזום, דרך התכנון, ניהול התרגיל, תחקיר מסכם ריכוז לקחים ובקרה על יישומם. ליקוי זה חרף נוכח ההחלטה להגדיל את כמות התרגילים המטכ"ליים והפיקודיים השנתיים. נוכח צירוף מינהלת התרגילים לחטיבת תוה"ד והקמת ענף הדרכה חדש במסגרתה, ניכר הצורך באיחודם עם ענף תרגילים ומדור משחקי מלחמה של מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה כמסגרת מחלקתית, האמונה על מכלול נושאי האימונים, התרגילים וההדרכה בחטיבה. לפיכך, המליץ משרד מבקר המדינה בפ נייתו לבחון את איחוד כלל גופי המשנה החטיבתיים העוסקים תרגילים למסגרת ארגונית ייעודית אחת.

בתשובת צה"ל ממאי 2000 נאמר בעניין זה, כי אין צורך בשינוי ארגוני, מאחר שהגופים מתפקדים במבנה הנוכחי כראוי. מבקר המדינה סבור, כי נוכח פרק הזמן הקצר יחסית מאז שולבה מינהלת התרגילים בחטיבת תוה"ד, עדיין מוקדם לקבוע הלכה פסוקה בסוגיה זו. מן הראוי לבחון מקרוב ובאופן שיטתי את תהליכי העבודה הפנימיים בחטיבה הקשורים בניהול התרגילים, ולאור הלקחים והניסיון המצטבר לבחון שוב אם דרוש שינוי ארגוני.

4. **משחקי מלחמה:** משרד מבקר המדינה ערך בשנת 1994 ביקורת בנושא משחקי מלחמה, שפורסמה בדוח שנתי 44. ביקורת מעקב נערכה בשנת 1996 ופורסמה בדוח שנתי 46 (עמ' 894). להלן שתי סוגיות שעלו בעניין זה במהלך הביקורת הנוכחית:

(א) פיתוח טכניקות של משחקי מלחמה: בביקורת עלה, כי לא פותחו טכניקות למשחקי מלחמה, ומרביתם מבוצעים במתכונת של דיון, המכונה "שולחן עגול". במתכונת זו, נערך דיון ללא הזרמת נתונים על מצבים משוערים בנושאים שונים, האמורים להיקבע מראש בין מפקד הגוף המתורגל לבין ראש מינהלת התרגיל.

(ב) טיפול בלקחים ממשחקי מלחמה: בביקורת עלה, כי לקחים שהופקו ממשחקי מלחמה אינם מטופלים ברמה החטיבתית. לא היה בחטיבת תוה"ד מאגר לקחים ממשחקי המלחמה שנערכו ולא בוצע בחטיבה מעקב אחר מידת יישום לקחים ממשחקי מלחמה.

5. תחקור תרגילים:בטיוטה סופית להוראת תוה"ד בנושא לקחים מנובמבר 1999, נאמר בין היתר, כי "תהליך הפקת הלקחים, יישומם והטמעתם הינו האמצעי העיקרי ללמידה ארגונית בצה"ל, ותכליתו לשפר את יכולת התפקוד של הצבא, של כל יחידה מיחידותיו ושל כל פרט יחיד בתוכן. מרכיביו של תהליך הפקת הלקחים הינם: עריכת תחקיר; קביעת הלקחים; הגדרתם; סיווגם; יישום הלקחים והטמעתם".

בתיק נהלים של ענף תרגילים ולקחים מספטמבר 1999 נאמר, כי מדור תחקור, הכפוף לרע"ן תרגילים, אחראי לגיבוש תפיסת התחקיר ולהפקת הלקחים בצה"ל, יישומם והטמעתם בדרגי הפיקוד המרחבי והמטכ"ל, ולארגון וניהול התחקור בתרגילים בדרגים הללו.

(א) תפיסת התחקור: כבר ביולי 1994 עלה הצורך למיסוד תפיסת התחקור של תרגילי מפקדות בכירות. רח"ט תוה"ד דאז עדכן את סגן הרמטכ"ל דאז, כי אל"ם במיל' יכתוב את תפיסת התחקור עד סוף שנת 1994, וזו תיושם הלכה למעשה בתרגילים הצה"ליים. בשנת 1997 הוציאה מחלקת תו"ל חוברת תורתית, שכותרתה "תפיסת התחקיר" כטיוטה להתייחסות, אך למועד הביקורת, בשנת 1999, טרם הוצאה חוברת תורתית מחייבת בעניין חשוב זה.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי חטיבת תוה"ד פיתחה וכתבה את תפיסת התחקור ואת תפיסת הפקת הלקחים, שהתחקיר הוא נדבך מרכזי בה.

(ב) מערך התחקור לתרגילי מפקדות בכירות: לאחר עבודת מטה ממושכת, שהחלה כבר באוקטובר 1995, הוציאה מחלקת ארגון באג"ת במאוס 1999 פקודת ארגון להקמת מערך תחקור צה"לי קבוע, שיהווה מוקד ידע מקצועי וארגוני, על בסיס מערך של קציני מילואים וגרעין קבוע של קצינים בסדר מחטיבת תוה"ד. מערך זה אמור להביא לידי ביטוי: (1) יכולת מקצועית לביצוע תחקור בתרגילי מפקדות בכירות ובתרגילים גדולים אחרים; (2) יכולת ארגונית לתיעוד ולשימור הידע; (3) יכולת מקצועית להפקת לקחים ולפיתוח הידע המצטבר.

בפקודת הארגון הוגדר, כי המערך נועד לשמש כגוף צה"לי קבוע לתחקור המצפ"ע ומפקדות הפיקודים המרחביים; לתחקור תחומי פעילות חוצי ארגונים וסמכויות בצה"ל - במלחמות, במיבצעים ובתרגילים; לניתוח הממצאים ולגיבוש המסקנות וההמלצות המתבקשות. בין תפקידי נמנו גם תפקידים, כגון: פיתוח ידע בתחום התחקיר, ובכלל זה פיתוח תפיסת התחקור; ייעוץ והכוונת החילות והזרועות בנושאי התחקיר; והנחיית המפח"ש בעניין תחקור מפקדות בדרג השדה (מרמת הגיס ומטה). עוד הוגדר בפקודת הארגון, כי הרכבו של המערך יכלול קצינים מרמת רס"ן ועד תא"ל.

התברר, כי הפקודה דלעיל אינה מוכרת בחטיבת תוה"ד וממילא אינה מיושמת. בפועל, לכל תרגיל נקבע מערך תחקור אד-הוק, המורכב בדרך כלל מארבעה סוגי אוכלוסייה, כלהלן:

(א) אנשי מילואים - לחטיבה רשימה של עשרות קציני מילואים בכירים. התברר, כי חלקם נושאים בתפקידים אזרחיים בכירים, דבר המקשה על גיוסם. בנוסף לכך, רובם פטורים משירות מילואים פעיל, ולפיכך הם מחויבים להתנדב; (ב) אנשי צבא סדירים - קצינים בכירים מאג"ת

ומחיל האוויר, בעלי השכלה של ניתוח מערכות או חקר ביצועים; (ג) קציני תוה"ד – ראשי מחלקות וענפים מהחטיבה, הנקבעים לתפקיד זה מדי פעם; (ד) חברות אזרחיות בשכר – מאחר שצה"ל מתקשה להקים עבור תרגילי המפקדות הבכירות צוותי תחקור, המתבססים על קצינים בסדיר ומילואים בלבד, הוא נאלץ לשכור לשם כך גם גורמים חיצוניים מהשוק האזרחי. עד כה רכש צה"ל את שירותם של ארבע חברות אזרחיות לצורך ביצוע תחקירים לתרגילים גדולים. התברר, כי כתוצאה מאילוף זה, מעבר להוצאה הכספית הגדולה הכרוכה במימושו, נוצרה תלות מסוכנת כתוצאה מנחיצות הפעלתם באופן קבוע כחלק ממערך התחקור הצה"לי, ומשמעות ערכית חשובה (על כך ראו בסעיף "העסקת יועצים וקניית ידע" שבהמשך).

התברר, כי בכל תרגילי צה"ל גדול עולה מחדש הקושי לגייס את קציני המילואים של החטיבה, בעיקר בגלל חוסר יכולתם להתפנות מעיסוקם האזרחי. גם סיבה זו מאלצת את החטיבה לפנות לגופים חיצוניים שיבצעו את התחקור תמורת שכר. אחד מבעלי החברות האזרחיות דלעיל מסר לעורכי הביקורת, כי השתתפותו במערך התחקור הצה"לי היא כורח, וצה"ל שוכר את שירותיו, בין היתר, מאחר שהוא מוכר בצה"ל כאוטוריטה בתחום התחקור. עוד התברר, כי לעתים, חלק מהחברות האזרחיות שוכרות קצינים בכירים המוצבים במערך המילואים של חטיבת תוה"ד ושל יחידות אחרות, תמורת שכר הגבוה בהרבה מהתגמול עבור ימי מילואים, שהוקצו עבור התחקירים לתרגילים. במהלך השנים 1995-1999, בהן ביצעו ארבע חברות אזרחיות עבודות תחקור לתרגילים צה"ליים, הסתכמה ההוצאה הכוללת של צה"ל בגין שכירת שירותיהן בכ-4 מיליוני ש"ח.

קצינים בכירים מסרו לעורכי הביקורת, כי השימוש הרחב בחברות אזרחיות לעריכת תחקיר אינו ראוי, ובחלק מהמקרים הוא גורם להוצאה כספית מיותרת. ראוי, כך ציינו, להפעיל גופים חיצוניים לבדיקה בנושאים בודדים, שלצה"ל אין היכולת לעשות זאת. אבל, לדבריהם, בשנים האחרונות נעשה שימוש יתר במערך תחקור חיצוני, לעומת תחקור שצה"ל צריך לקיים בעצמו. מעבר להוצאה הכספית הרבה, הרי שלדעתם ראוי שהתחקיר יערך בעיקרו על ידי המפקדים עצמם, מאחר שפעולה זו מהווה מרכיב מרכזי בתפקידם.

נוכח האמור לעיל, דרוש לבחון הן בהיבט הערכי והן בהיבט הכספי את הצורך בשימוש הרחב בגופים חיצוניים לתחקור תרגילים צה"ליים, ואת המשמעות הנובעת מכך.

## הדרכה

בהוראת הפיקוד העליון, המעודכנת ליולי 1996, נאמר, בין היתר, כי ייעוד חטיבת תוה"ד לשאת באחריות המטה הכללי לתחום ההדרכה. מערך ההדרכה בצה"ל כולל את הגופים, כגון בסיסי ההדרכה, שבהם מתקיימים תהליכי הכשרה, אימונים (לרבות אימוני מילואים) והשתלמויות, ואת הסגלים ואנשי המקצוע המקיימים אותם ותומכים בהם בדרג הנפרס, במטות, בחילות, בסמכויות, בזרועות ובמטכ"ל. כאמור, מדובר במערך גדול מאוד, שמחייב לקבוע לגביו תורה; להגדיר תחומי אחריות וסמכות בין מרכיביו; להתוות מדיניות; לגבש מתודולוגיה; לפתח אמצעים ולעצב נוהלי עבודה מקצועיים משותפים, בדומה לתחומים מקצועיים אחרים.

מאז הקמת צה"ל היה תחום ההדרכה אחד הנושאים המרכזיים בתחום בניין הכוח, שבהם עסק המטה הכללי, באמצעות מחלקת הדרכה (מה"ד) שהייתה גוף הדרכה מקצועי בתוך אג"ם. עם הקמת המפח"ש בשנת 1985, הגדיר אג"ת מחדש את נושאי האחריות של מה"ד. נקבע, כי ייעודו של מה"ד, בין היתר, להוות דרג מטה כללי להדרכה לכלל צה"ל, ותפקידו העיקרי בתחום זה

התמקד בפיתוח ההדרכה, באמצעות מחלקת פיתוח הדרכה (מפ"ה). בשנת 1992 הועברה סמכות פיתוח ההדרכה ממה"ד למפח"ש ונקבע, כי המפח"ש תהווה גוף עם סמכות מטכ"לית, שתיתן שירותים כלל-צה"ליים בתחום פיתוח ההדרכה. גוף זה לא הצליח לבצע את תפקידו כגורם מטכ"לי, ובשנת 1995, במסגרת קיצוץ תקנים במפח"ש, פורקה מחלקת פיתוח הדרכה וענפיה צורפו לאחת החטיבות במפח"ש.

בשנת 1996 הוקם צוות בראשות סגן הרמטכ"ל, שבחן את מצב ההדרכה בצה"ל, והתייחס, בין היתר, גם לסוגיה הארגונית. הצוות קבע, כי נדרשת קבלת החלטה לאלתר להקמת גוף, שיהיה אחראי לתחום ההדרכה ברמת המטכ"ל. בדצמבר 1996, במסמך "כניסה לתפקיד", ציין רח"ט תוה"ד בנוגע לתחום ההדרכה, כי אין בתוה"ד כל ביטוי תפיסתי וארגוני לצורך בקיום אחריות מטכ"לית לתחום ההדרכה. לדעתו, הפתרון לליקוי זה הינו הקמת גוף בתוה"ד למימוש אחריותה.

בדיון מטכ"ל שנערך במאי 1999, הציג רח"ט תוה"ד את ממצאי ועדה נוספת שפעלה בראשותו ושבחנה את מערך ההדרכה בצה"ל, ואת מסקנותיה. הרמטכ"ל סיכם את הדיון בציניו, כי האחריות הכוללת לנושא ההדרכה היא על מפקדי הזרועות. אשר להמלצות הוועדה בתחום הארגוני, ציין הרמטכ"ל, כי "הוא אינו מאשר להקים ו/או לתגבר גופי מטה, הן במטה הכללי והן במקומות אחרים, באופן המביא לתוספת מעל התקנים הקיימים".

עם זאת, כבר בפברואר 1999 הוציאה מחלקת ארגון של אג"ת עדכון לפקודת הארגון של חטיבת תוה"ד, לאור ההחלטה על הקמת ענף הדרכה. בפקודה זו נאמר, כי "בדיון שנערך בפני סגן הרמטכ"ל, אושרה באופן עקרוני הקמת מחלקת הדרכה בחטיבת תוה"ד באמצעות תקניה היא, כאשר עיסוקה המרכזי יהיה בקביעת התורה ובביצוע בקרה על תחום ההדרכה בצה"ל ברמה המטכ"לית".

בנובמבר 1999, במסגרת אישור תכנית העבודה לשנת 2000 של חטיבת תוה"ד בפני ראש אמ"ץ, עלתה אי-בהירות בנוגע לגבולות האחריות בתחום ההדרכה. ראש אמ"ץ ציין שם בנוגע למדיניות ההדרכה, כי הוא סבור, שהנושא טרם בורר דיו. בראייתו, ההדרכה היא בעיקר זרועית ואינה באחריות המטה הכללי.

עולה השאלה מהו גבול האחריות בין חטיבת תוה"ד לבין מפקדי הזרועות בתחום ההדרכה, ואם האחריות הכוללת היא על מפקדי הזרועות - מהי האחריות של חטיבת תוה"ד בקביעת מדיניות ההדרכה. בביקורת לא נמצא סיכום בכתובים, שמגדיר ומבהיר את הדרוש בעניין חיוני זה.

בביקורת עלה, כי תהליך הקמת גוף ההדרכה בתוה"ד ומימוש תפקידו מתנהל בקצב איטי מאוד. באוגוסט 1999 אוישו תפקיד ראש הענף ותפקידי שני ראשי מדורים, בלבד. מאז שהוצבו הקצינים בחטיבה ועד למועד הביקורת, טרם נמצאו להם משרדים קבועים. מעיון בתכנית העבודה של הענף לשנת 2000 עולה, כי הוגדרו לו משימות רבות, כגון: מיסוד הענף ועיגון פעילותו; הפצת הוראות מקצועיות; וקביעת תקינה למערך ההדרכה.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי עבודת מטה ארוכה וממושכת וצורך מהשטח גרמו להבנה, שיש הכרח בגוף מטכ"לי בתחום ההדרכה, שיקבע מדיניות ושיפתח תורה, מחקר ופיתוח (מו"פ). ההיקף הארגוני נקבע לבסוף כפשרה בין המצוי לרצוי. לדעת משרד מבקר המדינה, היערכות זו המוגבלת במשאביה, אינה עונה די הצורך למימוש המשימה. על כן דרוש שהמטה הכללי יעקוב מקרוב אחר התוצאות המושגות בפעילות הנקטת בתחום זה.

## מבנה, ארגון וניהול החטיבה

לצד הניתוח שנערך בראשות סגן הרמטכ"ל בנושא התורתי בהקשר לצורכי ההכשרה והמקצועיות, הבהרת המושגים ותהליך פיתוח הידע, אמורה הייתה לכאורה להיערך גם בחינה מקיפה על מידת יכולתה של חטיבת תוה"ד לממש כראוי את אחריותה ברמת המטכ"ל על התחום התורתי. רק בחודש ספטמבר 1999 קיימה החטיבה סדנה פנימית לבירור שאלות יסוד הקשורות בתפקודה (פירוט ראו בהמשך). משרד מבקר המדינה בחן אפוא את הסוגיות המרכזיות שעמן מתמודדת החטיבה, ולהלן עיקריהן:

### ייעוד, תפקידים ומבנה ארגוני

קביעת הייעוד והתפקידים של חטיבת תוה"ד, המנוסחת בפקודת הארגון שהוציא אג"ת ב-13.5.99, אמורה להגדיר במדויק את תחומי אחריותה, תוכני עבודתה וארגונה של החטיבה. תוכן הפקודה אמור לבטא את המהות המרכזית התורתית עליה אחראית תוה"ד, ואת הגופים המרכזיים הנוספים הנכללים בהרכבה, שבאים לממש את הנדרש ממנה. זאת, כנגזרת מייעודו ותפקידיו של האג"ם במטכ"ל.

במרוצת השנים עברה חטיבת תוה"ד שינויים תוכניים וארגוניים רבים מאוד בהשוואה לגופים ארגוניים אחרים באג"ם. היא תפקדה בשנות ה-70 כמה"ד, והייתה מופקדת על עיצוב תורות הקרב והלחימה של צה"ל - ארגון ופיקוח על ביצוען, ופיקוד על בסיסי הדרכה ובראשם המכללה לפו"ם ויחידות אחרות. למעשה פעלה אז מה"ד כגוף מטכ"לי, שעסק בעיקר בנושאי התורה, האימונים וההדרכה של כוחות היבשה, והוא כוון על ידי מטכ"ל יבשתי.

בשנת 1985, בעקבות הקמת המפח"ש, נקבע בפקודת הארגון של מה"ד ממאי 1985, כי ייעוד מה"ד: "א. להיות דרג המטה הכללי לתורת הלחימה העל-זרועית והבין-זרועית; ב. להיות דרג המטה הכללי להדרכה בכלל צה"ל; ג. להיות דרג המטה הבכיר להדרכה ביבשה". בהמשך נוספה למה"ד מפקדה משימתית למיבצעים מיוחדים (משמ"ם) ומחלקת בטיחות מטכ"לית. במבנה חדש זה הפכה מה"ד לאגף הבטיחות וההדרכה (להלן - אגה"ב). העברתה בהמשך של מחלקת פיתוח הדרכה לאחריות מפח"ש היוותה שלב נוסף של שינויים במערך ההדרכה של צה"ל. כל אלו הביאו לכך, שלא פעל מאותה העת גוף מטכ"לי, האחראי לתחום הדרכה ברמת המטכ"ל (כפי שפורט לעיל בסעיף על נושא ההדרכה).

בשנת 1991 החליט הרמטכ"ל דאז (רא"ל אהוד ברק) לפזר את אגה"ב ולארגן חטיבת תורה והדרכה (תוה"ד). בסיכומו מ-28.5.91 הוא פירט את המבנה הארגוני הפנימי שיש לארגן את החטיבה על פיו, כדלהלן: "מבנה החטיבה צריך להתבסס על: (א) מחלקת הממוקדת בתורה (תורת הקרב, מרכיב התורה הבין-זרועי ובפיקוד ושליטה); (ב) מחלקת הממוקדת בהדרכה, קרי - באימוני מפקדות, אימונים משולבים על ובין-זרועיים ובמשחקי מלחמה ברמת המטכ"ל; (ג) מחלקת הממוקדת בהיסטוריה".

למועד הביקורת בשנת 1999 התברר, כי החלטת הרמטכ"ל דאז להתבסס על מבנה תלת-מחלקתי (מחלקת תורה, מחלקת הדרכה ומחלקת היסטוריה) לא בוצעה. בעת זו פעלו בתוה"ד מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה, שעסקה גם בתורה, גם באימוני מפקדות בכירות וגם בהדרכה; מחלקת תו"ל משולבים; מחלקת משו"ב (שהועברה בינתיים לחטיבת התקשור"ב באמ"ץ); ומחלקת היסטוריה.

לאורך כל התקופה מאז 1991 קוצצו בחטיבה תקנים כחלק מתכניות כלל-צה"ליות, וגם בוצע ניוד תקנים פנימי, לשם הקמת הגופים החדשים. כך צומצמו מאוד התקנים של מחלקת היסטוריה

וכך גם במחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה ובמחלקת תו"ל משולבים. הצמצום בכוח האדם הותיר את חטיבת תוה"ד בחוסר ניכר של שכבת העובדים המרכזית בדרגות סרן ורב-סרן.

ממצאי הביקורת עולה, כי המבנה הארגוני הנוכחי של החטיבה, שאינו מושתת על ארגון גופי המשנה שלה על פי תחומי הידע שסימן הרמטכ"ל ב-1991, פוגע מאוד בתפקודה. להלן הפירוט:

1. **מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה:** מחלקה זו, האמונה על התחום התורתי המרכזי של החטיבה, חסרה במסגרתה שלה צוות חשיבה מערכתי ואת הענפים העוסקים בתו"ל משולבים, המאורגנים במסגרת מחלקתית נפרדת. בנוסף לכך מופקדת המחלקה גם על כל נושאי האימונים, וכעת גם על ההדרכה, דבר הפוגם במיקוד מאמציה למימוש תפקידיה בתחום הגיבוש, הכתיבה, ההנחיה, הבקרה וההטמעה של המסד התורתי.

2. **מחלקת תו"ל משולבים:** מקורה של מחלקה זו הינו במבנה המקורי של מה"ד. אז אורגן כל נושא התו"ל (ענף תו"ל יבשה, ענף תו"ל משולבים וענף תו"ל צבאות זרים) תחת קורת גג אחת - בכפיפות לעוזר ראש מה"ד לתו"ל. בהמשך הוקמה מחלקת "תו"ל משולבים" נפרדת, לשם עיסוק ביתר עומק בתו"ל בין-זרועי. נוכח הקמת המפח"ש והיחידה לשיתוף פעולה טקטי בין זרוע האוויר לזרוע יבשה, חדל הצורך בקיום המחלקה לצורכי תו"ל משותף טקטי בין הזרועות הללו.

למועד הביקורת נותרו במחלקת תו"ל משולבים שלושה קצינים בלבד, והיא עוסקת בעיקר בתחומי כתיבה והטמעה של תו"ל בנושא תקיפת מטרות ברמת הפיקוד המרחבי והמטכ"ל, ובתו"ל משולבים ברמה האופרטיבית. בביקורת עלה, כי אין היגיון בפעולתה של המחלקה הזו כמחלקת תו"ל "משולבים" עצמאית, משום שכל המסד התורתי ברמה האופרטיבית והאסטרטגית שעליו מופקדת החטיבה ברמת הפיקודים המרחביים וברמת המטכ"ל הינו משולב. לפיכך ראוי שגופי המשנה שנותרו במחלקת תו"ל משולבים ישולבו במחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי קיים צורך במחלקת "משולבים", שמשרתים בה קצינים מהשורה הראשונה של חיל האוויר, כדי ליצור את האיזון בין הנושאים היבשתיים לנושאים שאינם כאלה. לדברי צה"ל, תוצאות המחלקה יפות, מותאמות ומתואמות כראוי. לדעת משרד מבקר המדינה, כל מהות מחלקת תו"ל הקיימת בחטיבת תוה"ד כגוף מטה כללי היא לעסוק בתחום המשולבים, ובה אמור להיות ייצוג הולם לזרועות האוויר והים; זאת גם דעתם של רמ"ח משולבים הנוכחי והקודם.

3. **היעדר מחלקת אימונים, תרגילים והדרכה:** נושא זה נדון כאמור בפרק על תפקוד חטיבת תוה"ד בנושאי האימונים וההדרכה דלעיל.

4. **הקמת גופי מטה בתוה"ד לטיפול בנושאים "אז הוק":** עקב איתור חוסרים בנושאים מתודולוגיים חיוניים בצה"ל, הוקמו בחטיבת תוה"ד גופי מטה, שאמורים היו לגבש, לפרסם ולהטמיע את הדרוש לסגירת הפערים. כך הוקם ענף לקחים לשם שיפור הדרוש בכל הנוגע לתחקירים ולהפקת לקחים וכבקה ברמת האג"ם במטכ"ל על מידת יישומם; להגדרה, להחדרה ולהטמעה של משחקי מלחמה הוקם מדור מיוחד. גופים אלו, שכונו במינוח הפנימי של החטיבה על פי ייעודם כ"פיגומים", אמורים היו לכאורה להצמצם בתהליך מתוכנן, כפועל יוצא ממידת מילוי משימת השיקום ופיתוח הנושאים שבגינם הם הוקמו. התברר, שלא מתקיים תהליך סדור של בחינה שיטתית על מידת מימוש מטרת הגופים הללו וצמצומם, עד לכדי ביטולם של אלו שמטרתם מומשה. בפועל, ביטול תפקיד ראש ענף לקחים בוצע רק נוכח הצורך בתקן עבור ראש ענף הדרכה.

5. ארגון החטיבה וקביעת תכנית העבודה סביב הייעוד התורתי כרעיון מלכד: השינויים הרבים שעברה החטיבה במרוצת השנים כמתואר לעיל, ממחישים בעיה יסודית של הגדרת תפקידיו של גוף מטה תורתי מטכ"לי. בדיקת תוכן גופי המשנה החטיבתיים שהצטרפו ועזבו את החטיבה (מחלקת בטיחות, משו"ב) אינה מעידה שהחטיבה פעלה על פי הצורך היסודי, ולפיו גוף המשנה המופקד על ייצור התורה אמור להיות הציר המוביל, ושאר מרכיבי החטיבה אמורים להזין אותו ב"חומרים", שמהם הוא אמור לגבש את המוצר התורתי המוגמר. על חוסר בהירות מתמשך בנוגע לכפיפותה וארגונה של החטיבה גם מעידות ההצעות וההחלטות הארגוניות השונות על הכפפתה למוסדות שונים של הצבא והמטכ"ל.

גם לאחר הוצאת גופי המשנה הנ"ל מתוה"ד, פקודת הארגון החטיבתית עדיין אינה מבטאת כהלכה את ההיגיון המלכד של מרכיביה. הגדרת תפקידיה הראשיים כוללת 14 סעיפים, שאינם מאורגנים בסדר לוגי המבטא כהלכה את התפקיד המרכזי ואת תפקידי גופי המשנה החטיבתיים התומכים אותו.

גם השינויים החוזרים בהרכב הפנימי של החטיבה מצביעים על חוסר בהירות של תכלית כל גוף משנה ביחס לצורך החטיבתי השלם. גם שאלת כפיפותה וארגונה של מחלקת היסטוריה (לסגן הרמטכ"ל או במכללות), שאלת עצם חיבורו ואופן חיבורו של גוף ביצוע (מינהלת התרגילים) לגוף מטה מטכ"לי (תוה"ד), והמשך הפעלת מחלקת תו"ל משולבים לצד מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה ולא כחלק ממנה - מעידים על חוסר הבהירות של תכלית גופי המשנה החטיבתיים ביחס לצורך החטיבתי השלם.

6. **תפקוד וארגון חטיבת תוה"ד בעת חירום:** פירוט תפקידם וארגונם של גופים צבאיים ברגיעה אמור לכאורה להיגזר מהגדרה של ייעודם, תפקידיהם וארגונם בעת חירום. אף על פי שחלק ניכר מתפקידיה של חטיבת תוה"ד לצורכי בניין הכוח ותכנון הפעלתו בחירום מבוצע בעת רגיעה, דרוש להגדיר את תפקידי החטיבה והסגל שלה וארגונה גם בעת חירום. כבר בשנת 1992, במסגרת הצעת מבנה וארגון של תוה"ד שהוציא הרח"ט דאז לאג"ת, פורטה גם הצעתו להגדרת תפקידי החטיבה בעת חירום. התברר, שפקודת הארגון החטיבתית המעודכנת לשנת 1999 עדיין אינה מכילה גם את פירוט תפקידי החטיבה, את פירוט תפקידי גופי המשנה שלה (למעט תפקידי מחלקת היסטוריה) ואת ארגונה בעת חירום.

7. **מימוש ייעודה ותפקידיה של חטיבת תוה"ד ברמה העל-זרועית וברמה הבין-זרועית:** בשעה שהגדרת ייעודה ותפקידיה של חטיבת תוה"ד הינם כלל-צה"ליים, על-זרועיים ובין-זרועיים, הרי שבפועל היא עדיין פועלת בחלק מתחומי אחריותה התורתיים כגוף מטה תורתי יבשתי, על חשבון ייעודה. כך עוסקים רע"ן תו"ל בסיסי וקמ"ב צבאות זרים בחלק מזמנם בתו"ל יבשה, וכך עוסקת מחלקת היסטוריה בחלק ניכר מעבודתה בהכנת מוצרים היסטוריים צבאיים יבשתיים ולא בהיסטוריה צבאית כלל-צה"לית (ראו פירוט בפרק על מחלקת היסטוריה שבהמשך).

משרד מבקר המדינה מצביע על כך, שהקמת מז"י באה כדי שתתאם את חילות היבשה בכל הנוגע לפרטי בניין הכוח, ותשחרר את המטכ"ל כמטה מתאם בין-זרועי מחובה זו. הכוונה היא, שהמטכ"ל יתפנה ויוכל להקדיש את מלוא המאמץ למילוי תפקידו כפקוד צבאי בין-זרועי עליון, מפקד על כל שלוש הזרועות באמצעות הפיקודים ומפקדות הזרועות, ועוסק בנושאים אסטרטגיים שונים כגון: הערכות ותכנונים אסטרטגיים, פיתוח המחשבה הצבאית, פיתוח תורת בניין הכוח וטיפול השילוב הבין-זרועי. עד כה



הציפיות שהארגון החדש יביא לממד חדש בתחום שילוב המעשה והמחשבה האסטרטגית בדרג הפיקוד העליון, נתמלאו רק בחלקן.

לאור הקמת מז"י, ראוי אפוא לחזק את הגוף התורתי שלה (ובכלל זה להקנות לה יכולת לקיים מוקדי ידע יבשתיים בתחומי הצבאות הזרים וההיסטוריה לצורכיה היא), ולשחרר את חטיבת תוה"ד המטכ"לית לעסוק בתחום התורתי ברמתה, כחלק ממטה כללי בין-זרועי משותף.

8. **סדנה פנימית לבחינת הייעוד, התפקידים וארגון החטיבה:**  
במהלך הביקורת, בספטמבר 1999, קיימה חטיבת תוה"ד סדנה פנימית, שבמהלכה נדרשו קציני החטיבה לברר ולהצביע על תפקידי הליבה שלה, אלו תפקידים ראוי לשנות או לעדכן, ולהציע מבנה ארגוני ההולם את ייעודה ותפקידיה. לסדנה קדמה בדיקה פנימית, באמצעות מספר צוותים, אשר בחנו אפשרויות שונות לארגון החטיבה, על פי זיהוי תחומי הידע המיוחדים שבתחום אחריותה, במקום הרעיון המסדר המונח ביסודו של המבנה הארגוני הקיים.

בסיכום רח"ט תוה"ד את הסדנה מ-21.9.99 הוא הנחה בין היתר:

(א) פקודת הארגון: תיכתב פקודת ארגון חדשה של חטיבת תוה"ד, במגמה להכניסה לפעולה בראשית שנת 2000. ייעוד החטיבה - ללא שינוי, את התפקידים יש לכתוב מחדש, באופן שבו כל "תחום ליבה" ינוסח ככותרת, ומתחתיו ייכתבו כל התפקידים באותו התחום, ותפקידי החטיבה בעת חירום יקבלו ביטוי בפקודת הארגון החדשה;

(ב) תכנית העבודה של תוה"ד: התכנית לשנת 2000 עוצבה סביב התורה כרעיון מלכד, הקושר את כלל הפעילויות, והמניע תחומים שונים לרבות אימונים, תרגילים והכנות למלחמה;

(ג) פיתוח משולב של תורה וטכנולוגיה לשדה הקרב העתידי: דרוש לפתח את הידע התורתי על פי שלושה ממדי זמן שונים - הווה, עתיד קרוב ועתיד רחוק, כאשר לתו"ל העתידי תפקיד של יצירת יתרון טכנו-דוקטרינרי, המשלב בין טכנולוגיה לתורה כמפתח להצלחה בעתיד.

(ד) מבנה ארגוני: ייוותר על כנו. "הדרכה" - נותרת בשלב זה במחלקת תו"ל; 'משולבים' - מהווה חלק מהתורה, מונחית מקצועית על ידי מחלקת תו"ל ונשארת (מבחינה ארגונית) כמחלקה (צריך גם בעתיד אל"ם מחיל האוויר בתוה"ד); צוות החשיבה במכללות - יחסי גומלין ייוותרו כפי שהם היום; המכללות ופז"ם - יחסי גומלין שוטפים, אך לא מעבר לכך; 'מערכות' - נציע להכפיף לתוה"ד, היות ויחידה זו משרתת את כל קציני צה"ל; 'ניהול' - ללא שינוי גדול; 'מרכז תיעוד' - בהיסטוריה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עצם תהליך הבחינה הפנימית שקיימה המחלקה, אשר תרם להבנה אודות ייעודה ותפקידיה, עם זאת הוא מעיר:

1. בשעה שהסדנה עסקה בהגדרת המטרה, המשימות והמבנה הארגוני, לא בוררה במהלכה כלל הסוגיה כיצד לממש את משימת כתיבת התורה, ובכלל זה את בירור סוגיית איכות כוח האדם הדרושה לחטיבה, אם כגוף מתאם ומנחה של כתיבת תורה שתבוצע בידי אחרים ומיהם, ואם כגוף כותב התורה. זאת, לאור ניתוח של מה שלא בוצע עד כה וסיבותיו ביחס למצופה מהחטיבה. דברים אלו ראוי שיבוררו עד תום, קודם לבדיקה הארגונית ולהגדרה של תקנים.

2. החלטת רח"ט תוה"ד לכתוב פקודת ארגון חדשה, שעה שהמסגרת הארגונית הנוכחית על מגרעותיה הבסיסיות נותרה על כנה, אינה אמורה לגרום לתיקון הדרוש. זאת כיוון שהפקודה החדשה אמורה להמשיך ולבטא מבחינה ארגונית את ליקוייה, ובכך גם לתת להם אישור ותוקף מעודכנים. מאחר שהתברר, כי ההחלטה להותיר את המבנה הארגוני על כנו הינה בשל החלפתו הצפויה של ראש החטיבה, במגמה להותיר לו את חופש הפעולה המירבי בסוגיה עקרונית זו, אפשר שעדיף היה להותיר לו גם את ההנחיה על מלאכת עדכון הפקודה ולא לעדכן אותה על פי המבנה הארגוני הנוכחי.

3. מאחר שחטיבת תוה"ד טרם צורפה לאמ"ן, הרי שטרם הסתיים בירורן היסודי ברמה האגפית של שאלות היסוד אודות ייעוד, תפקידים, איוש, מבנה ארגוני וסדרי עבודתה של החטיבה במסגרת האגף החדש. ראוי אפוא, לסיים את הבירור החשוב הזה תחילה, ורק אחר כך לתקן ולעדכן את הדרוש בחטיבה, כנגזרת ממסקנותיו.

### גופים מקצועיים ייחודיים בחטיבה

למחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה כפופים גם מדור פרסומים ומינוח, האחראי בעיקר לתורת הכתיבה והמינוח בצה"ל ולמתן שירותי הוצאה לאור לחטיבת תוה"ד ולמספר גופי מטכ"ל; ומדור ספרות מקצועית, האחראי בעיקר לרכש ספרות מקצועית לספריות של החילות (למעט חיל האוויר, חיל המודיעין ומרכז המחשבים הצה"לי), להנחיה מקצועית ולפיקוח על תוכני הספריות והעברת מידע ביניהן לבין ספריית מטכ"ל, שהינה הספרייה הראשית והמרכזית של צה"ל.

בביקורת עלו שתי סוגיות, הנוגעות לתחום אחריותם של גופים אלו, שראוי לטפל בהן:

1. **הכתיבה והמינוח בצה"ל:** בפקודת מטכ"ל, המעודכנת לדצמבר 1997, שכותרתה "הכתיבה והמינוח בצה"ל", נאמר, כי חטיבת תוה"ד אחראית להחיל על צה"ל את החלטות האקדמיה ללשון העברית, לרבות מונחי צבא וכללי כתיבה צבאית - הכל כדי להשליט שפה משותפת בצה"ל. עוד נאמר שם, כי "החטיבה אחראית על כתיבתה, עדכונה, אכיפתה ובקרתה של תורת הכתיבה והמינוח בצה"ל בכל תחומי האות הכתובה, כגון: ספרות הדרכה, מחשבים, סמלים וכרזות".

נמצא, כי נושא זה אינו זוכה לתשומת לב ראויה ואינו מוטמע כראוי בצה"ל, והפיקוח מטעם חטיבת תוה"ד על כך אינו מספק. מסמכים רבים, שמפרסמים אגפי המטכ"ל והזרועות, נכתבים שלא על פי עקרונות הכתיבה הצבאית, תוך התעלמות מהפקודות בנושא, והאחראי בחטיבת תוה"ד על המינוח בצה"ל אינו מצליח לאכוף את הכתיבה הצבאית התקנית כראוי. אחת הסיבות הגורמות לתופעה זאת, הינה חוסר בלימוד כללי הכתיבה הצבאית בבסיסי ההדרכה בצה"ל.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי חטיבת תוה"ד משתדלת לקדם הנושא בייעוץ, בבקרה ובפרסומים (מילון צה"ל), אך אין ביכולתה לוודא הטמעת התחום בכלל צה"ל. מן הראוי שצה"ל יחפש פתרון לשאלת הטמעת הפיקוח.

2. **ספרות מקצועית:** (א) ספריות חיליות מקצועיות וכלליות בצה"ל - צה"ל מפעיל עשרות ספריות בחילות ובזרועות בתחומים מגוונים ובהיקפים שונים. בקובץ פקודות קבע של מדור ספרות מקצועית נאמר, כי בין תפקידי המדור: לבצע רכש של ספרות מקצועית

עבור הספריות והחילות; לפקח על תכנים בספריות; והנחיה מקצועית. מחומר הביקורת עולה, כי תחום הספריות המקצועיות בצה"ל אינו מטופל כראוי.

מסקר שערכה רמ"ד ספרות מקצועית ביולי 1997, שבו נטלו חלק 29 הספריות הגדולות ביותר בצה"ל, עולה, כי בספריות קיימים כ-260,000 פריטי ספרים ומעל 3,000 כתבי עת שונים; אוכלוסיית הספריות מונה כ-3,000 מנויים, המבקרים בה באופן שוטף, וכ-11,000 בחודש הפונים אליה בנושאים שונים. כל זאת שעה שצידודן ושיטות עבודתן של הספריות אינו תואם את ההתקדמות הטכנולוגית המודרנית בתחום זה. הספריות מופעלות על ידי כוח אדם מצומצם, שברובו אינו מקצועי, הכולל 55 עובדים: 13 קצינים, המבצעים את תפקידניהן של הספריות בנוסף על תפקידם, 17 ספרנים ו-25 חיילים בשירות חובה.

במסמך שהוציאה רמ"ד ספרות מקצועית לאחר הסקר נאמר, בין היתר, כי שעה שהתפיסה בעולם המודרני של אינטרקציה בין הספרייה לבין הארגון מתקבלת כמובנת מאליה, הרי שבצה"ל נחיצותן של הספריות למערכת עדיין עומדת בסימן שאלה. ספריות שהוקמו בצה"ל מיד עם הקמתו, מתוך הכרה בנחיצותן ותרומתן, נעלמות או קופאות על שמריהן, ומעטות אלה אשר התקדמו והצליחו לשלב טכנולוגיה מודרנית. למועד הביקורת התברר, שטרם נערך דיון מקיף בסוגיות שהועלו במסמך דלעיל.

בנוסף לאמור עלה בביקורת, כי בפועל, רמ"ד ספרות מקצועית אינה מבצעת הנחיה ופיקוח מקצועיים על כלל הספריות בצה"ל, והיא עסוקה בעיקר בתחום הזמנת ספרות מקצועית עבור גופים שונים בצה"ל. לא קיים נוהל צה"לי הקובע כיצד יש לנהל ולהפעיל ספרייה, אין "תקן" או רשימה מסודרת של כל הספריות בצה"ל, אין הגדרת תפקיד ל"ספרן" ומה ההכשרה הנדרשת ממנו, ולא נערכות ביקורות יזומות בספריות השונות בצה"ל.

(ב) ספריית מטכ"ל - חטיבת תוה"ד אחראית, בין היתר, גם לספריית מטכ"ל. ספרייה זו הינה הספרייה הראשית והמרכזית של צה"ל, והיא משרתת את הקצינים והנגדים בשירות הסדיר, במילואים ובדימוס, ואת עובדי מערכת הביטחון כולה. מצאי הספרים בה כולל כ-20,000 כותרים, וכ-300 כותרים נוספים של ספריית מפקדת הפרקליטות הצבאית הראשית ואוסף של כ-100 כתבי עת שונים.

בביקורת התברר, כי לא נערכה בספרייה בשנים האחרונות ספירת מצאי. עוד עלה, כי בספרייה לא הותקנו מערכות לגילוי אש ולכיבוי אש, ואין בה מכשיר לוויסות לחות, שנועד למנוע היווצרות עובש.

נוכח הממצאים שעלו בתחום הספריות בצה"ל, ממליץ משרד מבקר המדינה, שחטיבת תוה"ד תקיים בחינה בנושא בראייה כוללת, ותקבע עקרונות וכללים לניהולן ולהפעלתן.

3. **המזור להפקת לקחים:** בתחילת שנות ה-90 הוקם ענף לקחים בכפופות לרמ"ח תו"ל, מפקדות הדרכה, כמענה ארגוני לקידום נושא חשוב זה. בעקבות הקמת ענף הדרכה בשנת 1999, צומצם תקן ענף לקחים לרמת מדור, הכפוף לרע"ן תרגילים ולקחים. תפקידי מדור לקחים הם: נשיאה באחריות מטה כללי לייעוץ ולהכוונה מקצועית של כלל צה"ל בתחום הפקת הלקחים, יישומם והטמעתם; ניהול מאגר לקחים ממוכן לדרגי הפיקוד המרחבי והמטכ"ל; וריכוז המלצות ללקחים אינטגרטיביים ממלחמות, מביטחון שוטף, מתרגילים וממשחקי מלחמה, ברמת הפיקוד המרחבי והמטכ"ל.

בביקורת עלה, כי תחום הטיפול בלקחים בחטיבת תוה"ד אינו מתבצע לשיעור רצון ראש החטיבה וקציניה. אין טיפול רצוף ומתמשך בלקחי מלחמות ואירועים מרכזיים,

וקיים צורך בשכלול המודל ביחס ללקחי מלחמות ואירועי בט"ש מרכזיים. עוד עלה, כי המעקב אחר יישום הלקחים מטעם מדור לקחים מתבצע בעיקר באמצעות דיווחים בכתב ששולחים הגופים, שעליהם הוטלו משימות יישום הלקחים ובחלק מהמקרים הם דיווחו, כי המשימה "בוצעה", אף על פי שלא בוצעה.

ראוי לציין, כי מענה ארגוני מיוחד לתחום התחקור והפקת הלקחים קיים רק ברמת המטכ"ל, ואינו קיים בפיקודים המרחביים ובזרועות האוויר והים. מאחר שמטרת הקמת גוף זה הייתה לקדם את הפן המתודולוגי של נושא חשוב זה ולהנחיל ולהטמיע אותו בצה"ל, מן הראוי היה לבחון לאחר תקופה של מספר שנים את המשך הצורך במענה ארגוני מיוחד להפקת לקחים.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הטיפול בהפקת לקחים מצוי בתהליך של שיפור מתמיד. בתחום הבחינה לאחור של לקחי מלחמות, קיימת בעיה שעדיין לא נמצא לה פתרון. מערכת ממוחשבת (שכינויה "מעלה") אמורה לספק פתרון (ולו חלקי) לסוגיית המענה הארגוני בתחום זה, לפחות בזרוע היבשה.

4. **המדור לאיכות ומצוינות:** צה"ל החל בשנת 1992, בהנחיית הרמטכ"ל דאז, בתהליך אימוץ של שיטות ניהול מתקדמות שבשימוש המגזר האזרחי, ובראשן התנעת תהליך ניהול איכות כוללת (TQM). ביוני 1994 הוקם בחטיבת תוה"ד מדור לאיכות ומצוינות (להלן - אומ"ץ), שיעודו לפי פקודת הארגון שהוציאה מחלקת ארגון באג"ת: "לשאת באחריות מטה לנושא האיכות ותפיסות ניהול מתקדמות בצה"ל, ולהחדיר ולהטמיע את המנהיגות לאיכות בדרג הנפרס". ביוני 1996 הוציא רמ"ד אומ"ץ בתוה"ד חוברת, המתארת את מצב "מעגל האיכות בצה"ל". בחוברת נאמר, כי "חלה התקדמות רבה בנכונות מפקדים להכיר את נושא הניהול האיכותי ולהטמיעו ביחידותיהם. הדבר מתבטא בשימוש במושגים השאולים ממשפחת האיכות כמו 'יחסי ספק-לקוח', 'סקר לקוחות', 'צוות שיפור'". עוד נאמר בחוברת זו, ש"יש להמשיך וללטש את מושג האיכות במובנו הצבאי, תוך התאמה דיפרנציאלית של מושג האיכות ליחידות נותנות שירות; יחידות קרביות; יחידות לוגיסטיקה; יחידות אימונים ומפקדות".

במהלך שנת 1998 החליט רח"ט תוה"ד, כי עד סוף שנת 1999 תאמץ חטיבת תוה"ד את תקן האיכות הישראלי ISO-9002. תקן זה שייך למשפחת תקני איכות כלליים בינלאומיים, ומטרתו לקבוע נוהלי עבודה אחידים ומסודרים במפעלים או בארגונים. רמ"ד אומ"ץ נקבע כאחראי לרכז את הנושא ולדאוג לכך, שהחטיבה תוסמך על ידי מכון התקנים.

אימוץ בצה"ל של עקרונות ניהול מהמגזר האזרחי, המבטאים במהותם חשיבה וערכים עסקיים, עלולים לגרום לשפה "כפולה", ולפיכך מתחייב בירור על אופן התאמתם למציאות הצבאית ולצורכי צה"ל.

בביקורת עלה, כי מפקדי יחידות שונות בצה"ל החליטו לאמץ את שיטת הניהול המתאימה להם לדעתם רק לפי יכולתם ורצונם, ללא יד מכוונת וללא פיקוח מטכ"לי ראוי. אימוץ תקן האיכות גם מחייב הקצאה כספית מיוחדת עבור יועצי חוץ בשכר, שאמורים להכין את היחידות לקראת מבחן ההסמכה החיצוני. כך יוצא, שרק יחידות שיש להן אפשרות תקציבית ורצון המפקד להשקיע בכך, עוסקות באימוץ תקן האיכות, ובעבודה על פי הנדרש ממנו.

<sup>1</sup> בעניין זה ראו בדוח שנתי 50א', עמ' 110, בפרק על בסיס חיל האוויר 21.

עוד עלה בביקורת, כי מדור אומ"ץ אינו משמש בפועל כגוף המרכז את כלל תהליכי החדרת שיטות הניהול האזרחיות בצה"ל. בפועל, כל מפקד שיש לו יכולת תקציבית ורצון לאמץ שיטת ניהול אזרחית, פונה במישרין לגורם אזרחי העוסק בתחום זה לקבלת ייעוץ והכשרה. לא נמצא שהוגדרו אמות מידה מחייבות כלל-צה"ליות בנוגע ליועצים החיצוניים העוסקים בכך, וגם אין פיקוח מקצועי כלל-צה"לי על אופן עבודתם ואיכות תוצריהם.

חלק מיחידות צה"ל (כולל תוה"ד) פונות באופן עצמאי למכון התקנים הישראלי, כדי שיערוך להם מבחן הסמכה ויכריז עליהם כגופים עם תו תקן איכות ("ISO"). כדי לשמור על תו התקן, נדרשות היחידות לעבור מבדק איכות מדי חצי שנה. לא נמצא שמתקיימת בקרה מטכ"לית על התהליכים הללו בצה"ל. כך, למשל, מדור אומ"ץ לא היה שותף להכנסת תקן האיכות "ISO", באחד מבסיסי חיל האוויר שהינו אחד מבסיסי ההדרכה הראשונים בצה"ל, שאימץ את תקן האיכות הישראלי.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרוש שסוגיית אימוץ עקרונות ניהול אזרחיים בצה"ל והפיקוח המטכ"לי על כך תזכה לבחינה נוספת, שבה ייקבע באלו דרכים תאומצנה שיטות ניהול מהתחום האזרחי שהצבא החליט לאמצן, ובאלו תחומים ודרכים יש להכשיר, להטמיע ולקדם שיטות ניהול אלה. הערה זו מקבלת משנה תוקף, נוכח משך הזמן שחלף מאז החל הצבא לעסוק בכך, ושבמהלכו הצטברו ידע וניסיון לא מבוטלים.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הבירור של אופן ההתאמה של רעיונות ניהוליים למציאות הצבאית חייב להימשך. לכן יש להוסיף ולהטמיע בצה"ל תפיסות ניהול מתקדמות, תוך בירורן ופיתוחן בהקשר הצבאי ובהתאמה לתורות הצבאיות. עוד מסר צה"ל, כי מאחר שתפיסת ניהול על פי ה-ISO דורשת כל שנה תהליך של תיקוף והסמכה מחדשים, הרי שהקמת גוף מסמך בצה"ל, שיעמוד בתקן המחייב של מכון התקנים, הוא הפתרון המסתמך.

5. **ניהול החטיבה:** על מכלול נושאי המינהל והארגון ברמה החטיבתית מופקד רמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה. הנושאים הללו כוללים, בין היתר, את כוח האדם החטיבתי; תחומי התחזוקה; תקציב החטיבה; המבנה הארגוני; ושירותי ההוצאה לאור. הטיפול בנושאים אלה מתבצע באמצעות ארבעה מדורים: מדור ניהול, מדור תקציבים והשתלמויות חו"ל ומדור אומ"ץ, הכפופים ישירות לרמ"ח תוה"ד, ומדור פרסומים ומינוח הכפוף לרמ"ח תו"ל, מפקדות והדרכה.

הביקורת בחנה מספר סוגיות בתחום הארגון והניהול של החטיבה, ולהלן הממצאים בנוגע לתכניות העבודה:

(א) תכנית רב-שנתית: חלק ניכר מהנושאים, שבהם מטפלת חטיבת תוה"ד, אינם ניתנים למימוש במשך שנה אחת, ולכן נדרש לתכנן אותם בתכנית רב-שנתית. התברר, כי לצד עיצוב תכניות עבודה רב-שנתיות בנושאים מסוימים, כגון גרף אימונים וכתובת ספרות התו"ל, החטיבה אינה מקיימת תכנון רב-שנתי דינאמי על כלל נושאי אחריותה ומשאביה, המתבטא בתכנית רב-שנתית חטיבתית כוללת. מתכנית רב-שנתית מתעדכנת שכו, אמורות להיגזר התכניות החטיבתיות השנתיות.

(ב) תכנית עבודה שנתית: באוקטובר 1998, במסגרת דיון על נושא למידה ארגונית, ציין סגן הרמטכ"ל בנוגע לתכנית העבודה, כי "יש לחייב יחידות בצבא בעקרונות ובשלב עבודה, שיבטיחו קיום של תהליך למידה; הצבת יעדים; תכנון וכתובת תכנית עבודה; ביצוע תחקירים

שיתמקדו בפערים בין התכנון לביצוע, ובכלל זה תחקיר על מידת התאמת תכנית העבודה ליעדים אותם היא אמורה הייתה להשיג; סגירת מעגל דרך תחקור ותיקוף (ובמידת הצורך - שינוי) היעדים ודרכי הפעולה הנגזרות מהם".

לקראת תחילת כל שנת עבודה מכינה חטיבת תוה"ד תכנית עבודה שנתית. עד הקמת אמ"ץ ביולי 1999 אישר עוזר ראש אג"ם את תכנית העבודה של תוה"ד, והחל ממועד זה האישור הוא בידי ראש אמ"ץ. בסיום כל שנה מכינה החטיבה חוברת סיכום לשנת העבודה. בחוברת זו מפורט ביצוע מול תכנון של הנושאים, שנקבעו בתכנית העבודה החטיבתית לשנת העבודה שחלפה, ובכלל זה גם דוח תקציבי, המפרט את כל הוצאות החטיבה, לפי סעיפי התקציב השונים.

תכנית העבודה החטיבתית השנתית אמורה לעמוד בסיום כל שנה בשני מבחנים עיקריים: מבחן של יעילות, קרי - אם החטיבה הצליחה לקיים את התכנית השנתית בהתאם לתכנון המקורי, ומבחן האפקטיביות - אם מטרות היסוד של התכנית, שלאורן נקבעו מרכיביה ושיטת מימושה היו נכונות וראוי להמשיך ולאמצן או לעדכן, בהתאם לתוצאות הבחינה.

בביקורת עלה, כי תהליך הכנת תכנית העבודה השנתית ותחקורה בחטיבה הפך ברבות השנים במידה ניכרת לתהליך "טכני", החוזר על עצמו מדי שנה, כאשר תחקור על ביצוע התכנית ביחס לתכנון עוסק בעיקר בהיבט הכמותי. מעיון בחוברת לסיכום שנת 1998 יוצא, כי אין בה סיכום של תחקיר חטיבתי על שנת העבודה, המפרט את הסיבות לפערים שבין התכנון לבין הביצוע של המשימות המרכזיות של כל מחלקה או ענף בחטיבה, וכיצד ניתן למונעם בעתיד; לא נמצאה התייחסות כתובה למידת התאמתה של תכנית העבודה ליעדים אותם היא אמורה הייתה להשיג, ולא נמצא בה פירוט של לקחים, שלאורם אמורים לתכנן את תכנית העבודה השנתית הבאה.

תכנית העבודה הרב-שנתית והתכניות השנתיות של חטיבת תוה"ד צריכות להיגזר מהיעוד, מהמשימות ומתכניות העבודה הרב-שנתית והשנתית של אגף המיבצעים, שאליה היא אמורה להצטרף בתחילת שנת 2000. החלטה על דחיית העברתה של חטיבת תוה"ד לאמ"ץ גרם, בין היתר, להכנת תכנית עבודה שנתית של חטיבת תוה"ד, ללא התייחסות ראויה לתפקידה כמרכיב מרכזי באמ"ץ. אמנם, ראש אמ"ץ אישר את תכנית העבודה של חטיבת תוה"ד, אולם בביקורת לא עלה שקדם לאישור זה ניתוח מעמיק של תוה"ד במשותף עם כל שאר הגופים המרכיבים את אמ"ץ לגבי צורכיהם הם ולצורכי אגף המיבצעים בכללותו, ותרומם של צרכים אלה למשימות בתכנית עבודתה.

## משאבי החטיבה

1. **פיתוח וטיפוח כוח אדם:** מאחר שתוצריה של חטיבת תוה"ד הינם תוצרים תורתיים, הרי שלפיתוח וטיפוח המשאב האנושי שלה, שאמור להכין את תוצריה, חשיבות רבה מאוד. משיחות שקיימו עורכי הביקורת עם קצינים בכירים שלא מחטיבת תוה"ד עולה, כי לחטיבת תוה"ד נוצרה תדמית של יחידה, שלמשרתים בה סיכויי קידום מעטים. לדעתם, השירות בחטיבה הוא "תחנה אחרונה" לפני הפרישה מצה"ל.

עורכי הביקורת בדקו את המשך שירותם של קצינים ששירתו בחטיבת תוה"ד בתפקידי רמ"חים ורע"נים ונמצא, כי 13 קצינים, שישה בדרגת אל"ם ושבעה בדרגת סא"ל, מתוך 14 קצינים שסיימו את תפקידם בחטיבה, אכן פרשו מצה"ל בתום תפקידם בתוה"ד. התפלגות הפרישה כמתואר לעיל מצביעה על בעייתיות, המאששת לכאורה את התדמית שנוצרה לחטיבה, שהמשרתים בה הם בדרך כלל לסיום שירותם בצה"ל.

צמצום תקני כוח האדם בצה"ל (כפי שפורט לעיל) פגע, בכך שהותיר את חטיבת תוה"ד בחוסר ניכר של שכבת העובדים המרכזית בדרגות סרן ורב-סרן. חוסר זה הינו ליקוי בעל השפעה ארוכת טווח. היות שהנושאים המקצועיים עליהם מופקדת החטיבה אובחנו כתחומים הדורשים התמחות ייעודית, הרי ששכבת קצינים זו אמורה הייתה לעבור הכשרה ולצבור ניסיון במסגרת שירותה בתוה"ד, כך שממנה, כשכבה מקצועית ומנוסה, אפשר היה לסמן ולפתח את ראשי הענפים הבאים של החטיבה. תכנית ארוכת טווח של הכשרה וטיפוח כוח האדם, אמורה הייתה למצוא את ביטויה בתכנית הרב-שנתית החטיבתית, שכאמור טרם הוכנה.

2. **ניהול תקציבי:** מבנה התקציב אמור לשקף בצורה בהירה ככל האפשר את משימות החטיבה, כך שניתן יהיה להיעזר בו לתכנון המשימות, ולקיים באמצעותו פיקוח ובקרה על מימוש המשימות והוצאת הכספים. חלק ממשימות החטיבה מבוטאות בתקציבה השנתית, המורכב ממטבע מקומי, ממטבע "חוץ סיוע" וממטבע "חוץ מזומן". מדור תקציבים והשתלמויות חו"ל, שבראשו עומד קצין תקציבים, אחראי לתכנון תקציב החטיבה, לניהולו, למעקב ולבקרה התקציבית.

בביקורת נבחנו במסורג ההוצאות השונות של החטיבה במהלך השנים האחרונות, בהתאם לסעיפי התקציב השונים וביחס לתכנון, ונמצא, כי המאזן השנתי, כפי שמפורסם מדי שנה בחוברת השנתית, אינו מציג באופן מדויק את הפעילות האמיתית שנעשתה בחטיבה במשך שנת העבודה. כך, למשל, בחוברת לשנת 1998 נאמר באחד מסעיפי תקציב מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה, כי תוכננה הוצאה של 435,000 ש"ח לכתובת חוברת תו"ל. בטבלה המתארת את ההוצאה צוין, כי המחלקה הוציאה 314,000 ש"ח בסעיף זה. התברר, כי בפועל הפרישה החטיבה למשימה זו 744,000 ש"ח, החברה שהייתה אמורה לכתוב ארבעה ספרי תו"ל קיבלה 186,000 ש"ח, ולכל זאת אין שום ביטוי בסעיפי התקציב החטיבתיים.

למועד תום הביקורת, בנובמבר 1999, לא נמצא שהתקיימה בחינה מחודשת של סעיפי תקציב החטיבה, לאור העברתה הצפויה לאמ"ץ והעברת מחלקת משו"ב לחטיבת התקשוב שבאמ"ץ.

3. **ניהול ובקרה שוטפת של התקציב:** מדור תקציבים הוציא באפריל 1999 קובץ פקודות קבע, המכיל, בין היתר, נוהלי עבודה המפרטים את אופן הניהול והבקרה על תקציב החטיבה. מבדיקה מסורגת שנערכה על אופן ניהול ובקרה על התקציב נמצא, כי מדור תקציבים פועל על פי הנהלים דלעיל והוא מנהל בקרה שיטתית, תוך תיעוד מסודר אחר הפעולות המבוצעות בתקציב החטיבה.

#### העסקת יועצים ו"קניית ידע"

עקב מחסור בכוח אדם מקצועי לנושאים מקצועיים ייחודיים, נאלץ צה"ל לשכור יועצים חיצוניים או חברות אזוריות. מעיון בתקציב החטיבה עולה, כי מספר היועצים בשכר והיקף ההוצאות של חטיבת תוה"ד לעבודות שהוזמנו במסגרת "קניית ידע" היו גדולים. מדור תקציבים של חטיבת תוה"ד הכין לבקשת עורכי הביקורת טבלת נתונים, המרכזת את ההוצאות ל"קניית הידע" על ידי החטיבה בשלוש השנים האחרונות, בשלושת תחומי העשייה העיקריים של החטיבה, ולהלן הנתונים באלפי ש"ח:

<u>כתיבת תורה</u>	<u>תחקור תרגילים</u>	<u>כתיבת מחקרים</u>
1997	391	560.0
1998	314	255.0
1999	244	309.2
<b>ס"ה</b>	<b>949</b>	<b>1,124.2</b>

מנתוני הטבלה דלעיל עולה, כי חטיבת תוה"ד הוציאה בשלוש השנים האחרונות מדי שנה כמיליון ש"ח ל"קניית ידע", בתחומי אחריותה המרכזיים. באותן השנים, ההוצאה הכוללת של העסקת יועצים על ידי החטיבה הייתה בהיקף של כ-2 מיליון ש"ח לשנה.

1. **העסקת יועצים**: מבקר מערכת הביטחון פרסם בשנת 1996 דוח ביקורת שערך בנושא "העסקת יועצים חיצוניים עבור צה"ל". בביקורת זו עלו ליקויים רבים, הנובעים מהיעדר פקודות, נהלים ובקרה תקציבית מספקת, בכל הקשור להעסקת יועצים בצה"ל. ממצאי ביקורת מעקב בנידון, שפרסם מבקר מערכת הביטחון באפריל 1999, הצביעו על כך, שהשליטה והבקרה במסגרות התקציב להעסקת יועצים נותרה לקויה, וכי נמשך השימוש בערוץ שכירת יועצים כתחליף לתקני כוח אדם שקוצצו, ובכך לא הושג החיסכון המצופה מצמצום כוח האדם בצה"ל. משרד מבקר המדינה מצא, כי חלק מהליקויים דלעיל עדיין נותרו בחטיבת תוה"ד, כדוגמת העסקת יועץ חיצוני בכתיבת תורת האימונים, כמתואר לעיל.

2. "קניית ידע": לשיטת "קניית ידע" מספר סכנות וחולשות שצריך לקחת בחשבון, בטרם ההחלטה על השימוש בה. כך, בשנת 1993 הצביע רח"ט תוה"ד דאז על החולשות העיקריות הנובעות מתהליך זה, עימן נמנו "פיקוח מקצועי לקוי; היעדר רציפות והמשכיות בשמירת הידע והוצאה תקציבית ניכרת".

"קניית ידע" מיועצים חיצוניים בהיקפים גדולים בתחומי התורה, המחקר ההיסטורי הצבאי ותחקור תרגילי מפקדות בכירות, מהווה למעשה קנייה של הידע המקצועי המרכזי בנושאי הליבה הצבאיים, שאמור לפתח צבא מקצועי בעצמו. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון באופן מעמיק סוגיה זו, ולברר בין היתר, האם הידע הנקנה עומד ברמה הנדרשת; מדוע אין בצה"ל יכולת מקצועית נאותה לעסוק בנושאים דלעיל; האם "קניית הידע" מעידה על בעיה בתחום הכשרת הקצינים בצה"ל, או על חוסר יכולתם של צה"ל וחטיבת תוה"ד לגייס כוח אדם מתאים שיתמסר למשימה; ומהו המינון הנכון בהעסקת יועצים, כדי לא ליצור תלות מסוכנת בגורם חיצוני בנושאים מרכזיים.

עוד ייאמר, כי כותבי התורה הצבאית, המוגדרים כ"מותני ידע", אמורים להסתמך על מקורות ידע רבים מכלל העשייה בצבא - אימונים, תרגילים, מיבצעים והיסטוריה צבאית. לשם כך, עליהם להיות מעודכנים ברציפות בכל אשר קורה בצה"ל. אנשי מקצוע חיצוניים, ככל שיהיו טובים, על אף שרובם אנשי צבא לשעבר, מצויים מחוץ לעשייה הצבאית ומתרחקים ממקורות הידע. לא נמצא, כי נערך דיון מקיף בחטיבת תוה"ד בסוגיית "קניית הידע", ובכלל זה בשאלות היסודיות המוצגות לעיל.



## פעילות חטיבת תוה"ד בתחום ההיסטוריה הצבאית

### תפקידי מחלקת היסטוריה

על פי הוראת הפיקוד העליון "מטכ"ל - אגף המטה הכללי (אג"ם)", אמורה חטיבת תוה"ד לשאת באחריות מטה כללי גם על תחום ההיסטוריה. בפקודת הארגון של חטיבת תוה"ד, שהוציאה מחלקת ארגון באג"ת ביוני 1999, נקבעו תפקידי החטיבה: לרכז ולעבד את תולדות מלחמות צה"ל, מיבצעיו, פעולותיו השונות, תולדות המלחמות בעולם והנעשה בעולם הצבאי.

בפקודת הארגון דלעיל מפורטים תפקידי מחלקת היסטוריה כדלהלן: "לערוך מחקרים בהיסטוריה הצבאית של צה"ל לצורך עיבוד דוקטרינות ונהלים צבאיים; לרשום, לאסוף ולרכז את כלל החומר הנוגע למבנה צה"ל וארגונו, התרחשויות, שיקולים, החלטות ומיבצעים בכל דרגי צה"ל ויחידותיו; לבצע חקר תולדותיהם הצבאיים של מלחמות ישראל-ערב ומיבצעים שוטפים, עיבודם, ייזום פרסומם והפצתם כהיסטוריה צבאית; להנחות את ארכיון צה"ל בביצוע תפקידי המוגדרים, בכל הקשור לתפקידי המחלקה; לשאת באחריות מטה לנושאי מוזיאון צה"ל; לקיים קשרים עם אנשי מדע ועם מוסדות מחקר צבאיים ואזרחיים בארץ ובעולם, לשם טיפוח התעניינות בהיסטוריה הצבאית הישראלית ובהיסטוריה הצבאית בכלל, ולהוות גורם המנחה מקצועית את הדרכת חקר מלחמות צה"ל".

למועד הביקורת הייתה מחלקת היסטוריה מאורגנת במבנה שכלל: א. מדור לחקר הרמה האסטרטגית, שאמור לסקר בעת חירום את פעולות המצפ"ע ומרכיביו. ברגיעה, אמון המדור על חקר קבלת ההחלטות ברמה האסטרטגית במלחמות ועל חקר התפיסה האסטרטגית של צה"ל; ב. מתפקידו של הענף לחקר קרבות לקיים בעת חירום פיקוח והכוונה לפעולות הסיקור, האיסוף והתיעוד של המידע, האמור לשמש לצורכי המחקר ההיסטורי. ברגיעה, אמון הענף על חקר תולדות מלחמות צה"ל ומיבצעיו, ייזום המחקר, עיבודו ופרסומו כהיסטוריה צבאית וכתשתית להפקת לקחים, לשימוש גופים שונים בצבא; ג. ענף לחקר בט"ש, המופקד על איסוף, תיעוד וחקר של אירועי הבט"ש ב"גבולות המגע" (לבנון, סוריה, ירדן ומצרים) ובשטחי יהודה והשומרון וחבל עזה, הקו הירוק וירושלים וכן על תיעוד תהליכים ושינויים ארגוניים ותורתיים בתחום הבט"ש בצה"ל. התקציב של מחלקת היסטוריה, כפי שעולה מתכניות העבודה של החטיבה בשלוש השנים האחרונות, הסתכם בכ-380,000 ש"ח.

עם המחקרים שפרסמה המחלקה נמנים מחקרים בתחום תולדותיה הצבאיים של מלחמת העצמאות, מיבצע קדש, מלחמת ששת הימים, מלחמת ההתשה, מלחמת יום הכיפורים, מלחמת שלום הגליל ומלחמת המפרץ. כמו כן מפרסמת המחלקה דוחות וסיכומי בט"ש, סיקור ותיעוד תרגילים מרמת האוגדה ומעלה, ומחקרים ותרגומי מחקרים של צבאות זרים.

1. **הגדרה נורמטיבית ראשית לדרוש במחקר היסטורי צבאי עבור צה"ל:** דיסציפלינת המחקר ההיסטורי כוללת גישות וכיווני מחקר רבים ומגוונים. לכן חשוב, שניסוח תפקידי המחלקה בפקודת הארגון יישען על הגדרות נורמטיביות כלליות, האמורות לבטא את הדרוש במחקר ההיסטורי הצבאי עבור צה"ל. בעניין זה ראוי להתבסס על הגדרות יסוד שנקבעו במילון למונחי צה"ל (אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1998), ואלו הן:

(א) "היסטוריה צבאית - ענף של ההיסטוריה הכללית, המתאר וחקר את המלחמות, את הצבאות ואת הזיקה שבינם לבין תחומי הכלכלה, המדינה והחברה, לרבות תוצאותיה של זיקה זו והיחסים שבין הרשות הצבאית לרשות האזרחית. בהיסטוריה צבאית מבחינים בין היסטוריה צבאית אקדמית, להיסטוריה צבאית מקצועית".

(ב) "היסטוריה צבאית אקדמית - היסטוריה צבאית, שייעודה לתאר תיאור אובייקטיבי את תפקידיהם ואת פעולותיהם של הכוחות המזוינים של האומה, את ניצחונותיהם ואת

כישלונותיהם, לרבות הגורמים המדיניים, החברתיים, האישיים, הצבאיים והאחרים. ההיסטוריה הצבאית האקדמית מדגישה את תוצאי (אפקטים) המלחמה על עמים, על מוסדות השלטון, על צבאות ועל גופי צבא”.

(ג) “היסטוריה צבאית מקצועית - היסטוריה צבאית, הבוחנת את עימותי העבר כדי להפיק מהם את הבוננות (INSIGHT) המאפשרת להנחות את מקבלי ההחלטות בהכנת המלחמה העתידית וביצירת היכולות לבניין הכוח הצבאי. בחינה זו נערכת באמצעות תיאור של מעשי המלחמה ושל מאמצי בניין הכוח, לרבות תחומי ביטחון שוטף ותרגילים. ניתוחם של אלה נעשה על פי העקרונות ועל פי הכללים התורתיים המקובלים והמחייבים בכל צבא, כדי להפיק מהם לקחים”.

בביקורת נבחנו התאמת תפקידי עבודתה של מחלקת היסטוריה ועיקריה כנגזרת מהיעוד ומתפקידיה הראשיים של חטיבת תוה”ד בכללותם, מתפקידיה של מחלקת היסטוריה בפרט, ובהשוואה למוגדר במילון למונחי צה”ל.

בפקודת הארגון החטיבתית דלעיל הוגדר כאמור, שתפקידה המרכזי של מחלקת היסטוריה “לערוך מחקרים בהיסטוריה הצבאית, לצורך עיבוד דוקטרינות ונהלים צבאיים”, אולם לא הוגדר שם אם הכוונה ל”היסטוריה צבאית אקדמית”, או ל”היסטוריה צבאית מקצועית”. במטרות השונות יש כדי להוביל את תהליכי תוצרי המחקר לכיוונים ולדגשים שונים. במידה שהכוונה לשלב את שני התחומים דלעיל, דרוש לפרט את מהות השילוב ואת אופן השילוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שתפקידה הראשי של המחלקה הינו “לערוך מחקרים בהיסטוריה הצבאית, לצורך עיבוד דוקטרינות ונהלים צבאיים”, ראוי מחקר שכזה להתבצע בעיקרו כמחקר היסטורי צבאי מקצועי. התפקיד המרכזי של חטיבת תוה”ד הינו התחום התורתי, כאשר המחקר ההיסטורי הצבאי אמור לשמש כאחד הנדבכים החשובים, שאמורים לתרום לגיבושה ולפיתוחה של התורה הצבאית של צה”ל. לכן, מן הראוי שההגדרות בפקודת הארגון של המחלקה יבטאו את סדר העדיפות הדרוש במחקר היסטוריה, כדי לענות לתפקידי חטיבת תוה”ד.

מתשובת צה”ל עולה, כי כדי לתת מענה למשימותיה, נדרשת מחלקת היסטוריה לשילוב של מרכיבים הן בתחום ההיסטוריה הצבאית האקדמית והן בתחום המוגדר כהיסטוריה צבאית מקצועית. רק שילוב כזה יאפשר מענה ראוי לכלל הצרכים.

2. **אחריות מטה של מחלקת היסטוריה כאחריות מקצועית:** בהוראת הפיקוד העליון דלעיל נקבע, כי חטיבת תוה”ד תישא, בין היתר, באחריות מטה כללי לתחום ההיסטוריה. לצורך מימוש אחריותה נקבע בפקודת הארגון החטיבתית, בין היתר, כי אחד מתפקידי מחלקת היסטוריה הינו “להוות גורם, המנחה מקצועית את הדרכת חקר מלחמות צה”ל”. בביקורת נמצא, כי ההחלטה לצמצם את תפקידי מחלקת היסטוריה לתחום ההנחיה המקצועית להדרכת חקר מלחמות צה”ל בלבד, לא לוותה בעבודת מטה בנושא בחינת סוגיית כלל האחריות המקצועית של ההיסטוריה הצבאית הדרושה לצה”ל. עוד נמצא, כי מחלקת היסטוריה אינה מממשת כראוי את אחריותה המקצועית המטכ”לית בתחום הדרכת חקר מלחמות צה”ל על כלל צה”ל, ואת אחריותה המקצועית המצומצמת אין מחלקת היסטוריה מממשת בגופי היסטוריה של זרוע האוויר וזרוע הים. כתוצאה מכך לא נותר לזרועות אלא לקבוע בעצמן את מטרות המחקר היסטורי האווירי והימי ואת העקרונות המקצועיים לאופן הכנתו מבחינה מתודולוגית.

מאחר שחטיבת תוה"ד נושאת באחריות מטה כללי גם על תחום ההיסטוריה הצבאית בצה"ל, מן הראוי שמחלקת היסטוריה, כבעלת האחריות המקצועית המטכ"לית בנושא, תפרסם הוראה, שמנחה ומכוונת מבחינה מקצועית את כל הגופים העוסקים בנושא הכנתה וכתבייתה של היסטוריה צבאית בצה"ל. זאת, בדומה למבצע במישור מימוש אחריות המטה המקצועי מטעם מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה החטיבתית, שפרסמה הוראה באוגדן הוראות אג"ם/תוה"ד, שכותרתה "תורה צבאית", אשר מנחה ומכוונת מבחינה מקצועית את כל הגופים העוסקים בהכנה ובכתיבה של תו"ל בצה"ל.

3. **חקר צבאות זרים:** לצד המלחמות אותן נלחם צה"ל, מתקיימים עימותים חיצוניים, שבמהלכם נחשפות המערכות הצבאיות בעולם ומביאות לידי ביטוי את הצלחתן ואת כישלונן של מערכות הלחימה ושיטות הלחימה שהופעלו במהלכם. "המעבדה" החיצונית הזו חיונית מאוד לצורך ההתפתחות הצבאית של צה"ל.

בפקודת הארגון של חטיבת תוה"ד נקבע כאמור, בין היתר, כי אחד מתפקידי החטיבה הינו: "לרכז ולעבד את תולדות המלחמות בעולם והנעשה בעולם הצבאי". נמצא, כי תפקיד זה לא הוגדר בפקודת הארגון, בפרק המפרט את תפקידי מחלקת היסטוריה.

בביקורת עלה, כי בפועל נערכו במחלקת היסטוריה מספר מחקרים ותרגומי מחקרים על קרבות של צבאות זרים. אולם, מאחר שתפקיד זה לא נקבע כאחד מתפקידי המחלקה, ממילא לא הוטל על ענפי המחלקה לממשו באופן סדיר ושיטתי, והוא אינו בא לידי ביטוי בתכנית העבודה שלה. עוד עלה, כי במחלקת תו"ל מפקדות והדרכה עוסק קצין מטה בכיר בתו"ל של צבאות זרים, אולם לא נקבעו סדרי שיתוף הפעולה של חקר צבאות זרים במחלקה זו עם מי שאמור להיות מופקד על כך במחלקת היסטוריה.

לקחים רלוונטים חשובים שמפיקים בצבאות זרים ממלחמותיהם, ראוי שייחקרו באופן סדור ושיטתי, יילמדו כראוי בצה"ל ויתרמו את מלוא תרומתם האפשרית לגיבוש התורה של צה"ל. דרוש, אפוא, להגדיר כראוי את הצרכים ולקבוע את נושא חקר ההיסטוריה של צבאות זרים במפורש בתפקידי המחלקה, לרבות אופן שיתוף הפעולה עם מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מתוך ראיית מכלול הצרכים, הצרכנים ותחומי המחקר, שונתה פקודת הארגון של מחלקת היסטוריה, ובמסגרתה עודכנו גם ייעודי מחלקת היסטוריה.

### סדרי תכנית העבודה של המחלקה

על פי נוהל "ניהול ומעקב מחקרים" של ענף חקר קרבות, "מחקר יוצא לפועל בשלוש דרכים אפשריות: (א) מחקר יזום על-ידי חטיבת תוה"ד; (ב) מחקר מוצע ויזום על-ידי החוקר; (ג) עידוד חוקרים לבצע מחקרים לתואר שלישי, בנושאים החשובים לצה"ל. השלבים העיקריים של תהליך מימוש המחקרים הם: העלאת נושא למחקר (באחת מהדרכים הנ"ל); בדיקת החוקר; אישור הצעת המחקר; חתימת חוזה מול משרד הביטחון; ביקורת ומעקב על ביצוע המחקר; הדפסה והפצה".

מהגדרת תפקידיה של מחלקת היסטוריה בתחום עריכת מחקרים, כמפורט בפקודת הארגון, עלה, כי הרעיון המרכזי בבסיס תכנית העבודה של המחלקה צריך לבטא בעיקר את הסיוע

הדרוש לפיתוח התו"ל על ידי הגורמים האמונים על כך, ולכן נושאי המחקר אמורים להיקבע בהתאם לכך.

בביקורת התברר, כי מחלקת היסטוריה לא אימצה את הרעיון המרכזי דלעיל, שאמור היה לשמש בסיס להתוויית תכניות עבודתה השנתית והרב-שנתית, ולא ביקשה לאתר את הדרוש לצרכנים. גם מירב הצרכנים הפוטנציאליים לא יזמו בקשות למחקרים הדרושים להם. לפיכך, מחלקת היסטוריה קבעה על דעתה בלבד אילו נושאים ייחקרו. את היוזמות לנושאי המחקר העלו אנשי המחלקה, או חוקרים חיצוניים שהציעו נושאים למחקר, אשר לא תאמו בהכרח את הרעיון המרכזי האמור.

בביקורת התברר, כי המתודולוגיה שהוגדרה בנוהל "ניהול ומעקב מחקרים" מנוסחת ומותאמת לצורכי מחקר היסטורי אקדמי, שבמרכזו: "הגדרת שאלת המחקר" ו"הגדרת ייחודו וחידושו של המחקר המוצע", האמורים להוביל להוכחת תזה, שבוחר החוקר על פי שיקוליו. זאת, שעה שדרוש היה להגדיר מתודולוגיה על פי אמות מידה של מחקר היסטורי צבאי מקצועי, התומך בפיתוח תורות בצה"ל. אמות מידה אלו צריכות להיכתב על בסיס דרישות ציון ידיעות חשובות (ציי"ח) של הלקוחות המרכזיים של מחלקת היסטוריה, הן צריכות לכוון את החוקר בכתיבת הצעת המחקר ובהמשך את עבודת המחקר עצמה.

בהיעדר "רעיון מסדר" מונחה תו"ל ובהיעדר דו-שיח בין מחלקת היסטוריה לבין לקוחותיה המרכזיים על פי צורך זה, ממילא גם לא נוצרו הקשרים שאמורים היו להתפתח בין "ספק ללקוח", לשם התאמת תוצרי מחלקת היסטוריה לצורכיהם. רע"ן תו"ל בסיסי של חטיבת תוה"ד מסר לעורכי הביקורת, כי חלק ניכר מהמחקרים שהפיקה מחלקת היסטוריה אינם רלוונטים עבורו, מאחר שאין באפשרותו להפיק מהם תועלת לכתיבת התו"ל.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי נוהל "ניהול ומעקב מחקרים" עובר בחינה מחדשת, ובסיומה ייכתב נוהל מעודכן.

### מכון לחקר ההיסטוריה הצבאית

בפברואר 1994 עמד רמ"ח היסטוריה דאז על הצורך בהקמת מכון לחקר ההיסטוריה הצבאית. מדובר בקבוצת אנשי אקדמיה, שתפעל בצד מחלקת היסטוריה בתוה"ד. הנושא הוצג לסגן הרמטכ"ל דאז, שאישר את הקמתו. בפקודת הארגון למכון, שהוציאה מחלקת ארגון באג"ת במאי 1995, הוגדר ייעודו כדלהלן: "להוות מסגרת ובית יוצר להרחבת ולהעמקת המחקר בהיסטוריה צבאית ולתחומים נוספים הקשורים במעשי המלחמה, לצורכי צה"ל". תפקידי המכון שנקבעו בפקודת הארגון דלעיל הם: "לערוך מחקרים מעמיקים על מלחמות צה"ל, התקופות שבין המלחמות, והפצתם; לאפשר קיום קשרי חוץ עם מוסדות חיצוניים בארץ ובעולם; להעמיד את תוצרי המכון לצורכי המכללות הצבאיות (מב"ל, פו"ם), בסיסי הדרכה לקצונה וכלל-צה"ל; טיפוח עתודות חוקרים מקצועיות בהיסטוריה צבאית בצה"ל ומחוצה לו; ולפעול לקיום כנסים מקצועיים בהיסטוריה צבאית". בביקורת עלה, כי מאז מועד ההכרזה על הקמת המכון בשנת 1995 ועד למועד הביקורת הוא לא הצליח למלא את ייעודו ואת מרבית תפקידיו.

לצד המכון פועלת ועדה אקדמית, בהרכב רח"ט תוה"ד וחמישה אנשי אקדמיה בכירים, אשר נבחרו על בסיס אישי ומכהנים בהתנדבות. תפקידי הוועדה, כפי שנקבעו בפקודת הארגון הם: "לעצב תכניות מחקרים שנתיות ורב-שנתיות ולאשרן; להמליץ על סדרי עדיפויות לאור המסגרת התקציבית; ליזום ו/או לאשר נושאים ותכניות מחקר; לבחון את התאמתם של

החוקרים לביצוע המחקרים; לעקוב אחר התקדמות המחקרים; לקבוע ו/או לייעץ בנושא התאמת מחקר לפרסום ולהמליץ על חוקרים חיצוניים נוספים/משלימים לתחומי מחקר ייעודיים". בביקורת עלה, כי ממכלול התפקידים הנ"ל מעורבים חברי הוועדה רק בכתיבת התייחסות להצעות מחקר. גם בנושא זה נמצא מספר התייחסויות דל מצד חברי הוועדה, ובחלק מהמחקרים לא נמצאו התייחסויות כלל. חברי הוועדה אינם קוראים את טיוטת המחקרים, וממילא אינם מבצעים מעקב אחר התקדמותם.

נוכח האמור בפרק זה, מן הראוי שצה"ל יבחן את כל הקשור במילוי ייעודו ותפקידיו של המכון, ויקבע אם וכיצד יש להמשיך את פעולתו, כדי שתישא פרי.

## מחקרים על מלחמות צה"ל

משרד מבקר המדינה בדק את מידת הוצאתם לאור והפצתם של המחקרים ההיסטוריים שהוכנו על מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים:

1. **מחקרים על מלחמת ששת הימים:** במחלקת היסטוריה נעשו מחקרים על מלחמת "ששת הימים", שהסתיימו בשנת 1974, וסוכמו ב-11 כרכים מודפסים וכרוכים, מוכנים להפצה. התברר, כי פרסום מחקר זה התעכב עד שנת 1997, ומאז הופצו שלושה כרכים בלבד, שעה שהפצתם של שמונת הכרכים הנותרים עדיין מתעכבת. לעורכי הביקורת לא הובהרו הסיבות לעיכוב הרב שחל בהפצת המחקר מאז סיכומו, ומדוע בסופו של דבר הופצו רק שלושה מכלל 11 כרכיו של מחקר חשוב זה.

2. **מחקרי מלחמת יום הכיפורים:** את מלחמת יום הכיפורים חקרה וסיכמה מחלקת היסטוריה בעיקר בשני מחקרים מקיפים: חקר המצפ"ע, הכולל 11 כרכים, המתארים את תהליך קבלת החלטות במצפ"ע (מחקר שהסתיים בשנת 1983); ומחקר שני, המכונה חקר תולדות מלחמת יום הכיפורים, העוסק בחקר ההיבטים האסטרטגי והמערכתי. המחקר השני, שהסתיים בשנת 1992 כולל שני כרכים ואטלס. מהמחקר הראשון הופצו ארבעת הכרכים הראשונים בלבד (עד שנת 1983) והמשך הפצת שבעת הכרכים הנותרים הוקפא על ידי הרמטכ"ל דאז. הפצת המחקר השני, שהסתיים בשנת 1992, מותנית באישור רמטכ"ל. למועד תום הביקורת בדצמבר 1999 טרם התקבל אישור הרמטכ"ל להפצת המחקרים הללו.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בעיית הפצת המחקרים דלעיל ידועה וכואבת, והיא מטופלת בדרגים הבכירים ביותר בצה"ל ומחוצה לו.

## המחקר ההיסטורי בתחום בניין הכוח

בשעה שמחלקת היסטוריה התמקדה בעיקר במחקרים היסטוריים הנוגעים להפעלת הכוח, כמעט לא נערך מחקר היסטורי על בניין הכוח. עלו מספר יוזמות של קציני חיל ראשיים ויחידות שונות, שביקשו ממחלקת היסטוריה סיוע בעריכת מחקרים על תולדות חילותיהם ויחידותיהם, ואף היו מוכנים לממן חלק מההוצאות למימון מחקרים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמחלקת היסטוריה תיזום בצורה שיטתית מחקרים בתחום בניין הכוח, כחלק מתכנית מחקרית רב-שנתית.

במאי 2000 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מחקרים בנושא בניין הכוח עוגנו בתכנית העבודה הרב-שנתית החל משנת העבודה 2000.

## ארכיון מחלקת היסטוריה

בארכיון פנימי של מחלקת היסטוריה מוחזק חומר חיוני לצורכי המחקרים ההיסטוריים ולעבודה השוטפת של המחלקה. בביקורת עלה, כי הסיבה העיקרית להקמת ארכיון פנימי במחלקת היסטוריה נובעת מכך, שהגישה לחומר המצוי בארכיון זה<sup>2</sup> מסובכת למדי, ועובר זמן ממושך יחסית עד שמתקבל מהארכיון החומר הדרוש למחלקה<sup>2</sup>. אין פקודה המגדירה את ייעוד הארכיון ותפקידיו ואת נוהלי הפעלתו. הטיפול בארכיון מתבצע בעיקר על סמך הניסיון והזיכרון של רמ"ד חקר קרבות והדרכה, האחראית לתפעולו. גם לא נמצא שמחלקת היסטוריה עדכנה את ארכיון זה<sup>2</sup> לגבי כלל מצאי החומר הארכיוני המצוי ברשותה. לפיכך, עולה לכאורה ליקוי יסודי בהחסנת החומר הארכיוני השייך לכלל זה<sup>2</sup>, שאינו מודיעיני, ואינו מצוי תחת קורת גג אחת. עד למציאת פתרון יסודי בארכיון זה<sup>2</sup>, שיאפשר לממש את עבודת מחלקת היסטוריה כראוי, יש לנהל את הארכיון הפנימי של מחלקת היסטוריה על פי אמות המידה הראיות לניהול ארכיון.

במאי 2000 מסר זה<sup>2</sup> למשרד מבקר המדינה, כי לארכיון המחלקה ייכתבו נוהלי עבודה עדכניים, וכי נעשית עבודה להעברה סדורה של פריטים לארכיון זה<sup>2</sup>, וכן של מחשוב פריטים חשובים על פי עדיפויות. בדרך זו יצומצם בהדרגה היקף החומר בארכיון המחלקתי.

### צוות סיקור ותיעוד בחירום

מחלקת היסטוריה אמורה לסקר ולתעד את פעולתן בשעת חירום ובתרגילים של מפקדות ויחידות זה<sup>2</sup> מרמת האוגדה ומעלה ושל אגפי המטכ"ל. פעילות הסיקור והתיעוד נועדה לרכז בידי המחלקה חומר גלם, שיאפשר את ביצוע המחקרים ההיסטוריים בצורה אמינה וברמה גבוהה.

התברר, כי מתוך 161 תקני הקצונה מוצבים במחלקה בפועל 72 קצינים בלבד (פער של 55%), מתוך 50 תקני חוגרים מוצבים בפועל 14 חוגרים (פער באיזו של 72%). לצורך ביצוע הסיקור והתיעוד, מגייסת המחלקה את אנשי המילואים המיועדים לכך, ומכשירה אותם בהדרכות מקצועיות ובתרגילים באותן היחידות בהם הם אמורים לפעול בחירום ובמהלך התרגילים.

כתוצאה מהפער הגדול באיזו, חלק מהגופים האמורים להיות מסוקרים על ידי נציגי מחלקת היסטוריה, לא ניתן היה, ואפשר שלא ניתן יהיה, לסקר כראוי. לצוות הביקורת נמסר, כי מלקחי המלחמות עולה, שהתיעוד והחומרים למחקר מהגופים שבהם נכחו סוקרי המחלקה היה טוב ואובייקטיבי, בשעה שביחידות שלא סוקרו על ידי אנשי המחלקה, התיעוד היה דל ולא שלם.

### מיצוי מחקרי של תוצרי ענף חקר בט"ש

ענף חקר בט"ש מופקד על איסוף, תיעוד וחקר של אירועי הבט"ש בגבולות המגע, וכן על תיעוד תהליכים ושינויים ארגוניים ותורתיים בתחום הבט"ש בצה"ל. בביקורת עלה, שעיקר עיסוקו של ענף חקר בט"ש הוא באיסוף ותיעוד נתונים מכלל זה<sup>2</sup> ומגופי ביטחון נוספים, לצורך כתיבה והפצה של דוחות בט"ש חודשיים ודוח שנתי. התברר, כי ענף בט"ש אינו מקיים מחקר היסטורי על הנתונים המצטברים, לצורך הצבעה על מגמות ועל תהליכים בבט"ש, מחקר הדרוש כמיצוי הערך המוסף שראוי להפיק מהדוחות.

<sup>2</sup> בעניין זה ראו ברוח שנתי 47, עמ' 889, ובדוח שנתי 50ב', עמ' 711, בפרקים העוסקים בארכיון זה<sup>2</sup> ומערכת הביטחון.



מכלל ממצאי הביקורת על מחלקת היסטוריה עולים ליקויים כדלהלן:

1. בשעה שהמחקר ההיסטורי הצבאי אמור לשמש כאחד הנדבכים החשובים, האמורים לתרום לגיבושה ולפיתוחה של התורה הצבאית של צה"ל, הרי שעיקר עבודתה של מחלקת היסטוריה אינו משרת כראוי את התפקיד המרכזי של חטיבת תוה"ד, שהינו התחום התורתי.

2. נושאי המחקר של מחלקת היסטוריה צריכים לבטא בעיקר את הסיוע הדרוש לפיתוח התורה הצבאית. היות שמחלקת היסטוריה לא אימצה את הרעיון הזה, ולא ביקשה לאתר את הדרוש לצרכנים מחד-גיסא, וגם מירב הצרכנים הפוטנציאליים, לרבות מחלקת תו"ל, מפקדות והדרכה. בחטיבת תוה"ד, לא יזמו בקשות למחקרים הדרושים להם, מאידך-גיסא, קבעה ראשות מחלקת היסטוריה בעצמה ובעצה עם החוקרים שהיא שכרה, את הנושאים למחקר, גם כשאינם תואמים בהכרח את תפקידה המרכזי.

3. המתודולוגיה שהוגדרה בנוהל "ניהול ומעקב מחקרים" המחלקתי מנוסחת ומתאימה לצורכי מחקר היסטורי אקדמי, שעה שדרוש היה להגדיר את אבני הדרך למימוש המחקר על פי אמות המידה הדרושות ממחקר היסטורי צבאי-מקצועי, התומך בפיתוח תורות בצה"ל.

4. המחקרים ההיסטוריים על מלחמות ישראל אמורים לשמש בסיס חיוני וכאחד המקורות המחייבים לכתיבת ולעדכון התורה הצבאית של צה"ל. חלק מהנושאים שדרוש לחקרם טרם נחקר כלל, וחלק מהנושאים שנחקרו לא הוצאו לאור. חסרונו של מקור זה פוגע בכתיבתה ובעדכונה של התורה הצבאית של צה"ל.

5. מחלקת היסטוריה התמקדה בעיקר במחקרים היסטוריים העוסקים בהפעלת הכוח, ואילו מחקרים היסטוריים בנושאי בניין כוחו של צה"ל כמעט שלא נערכו.

6. מחלקת היסטוריה אינה מממשת כראוי את תפקידה כמנחה מקצועית מטכ"לית בתחום ההיסטוריה הצבאית בכלל צה"ל, וההנחיה המקצועית שהיא מקיימת צומצמה להדרכה בתחום חקר מלחמות צה"ל בלבד. גם הנחיה מצומצמת זו אינה ממומשת כלפי גופי ההיסטוריה של זרוע האוויר וזרוע הים.



1. כתיבת התו"ל הבסיסי ותורות היסוד הכלליות של צה"ל ומימוש האחריות הכוללת על כלל המסד התורתי הצבאי, הינם התפקידים הראשיים שעליהם מופקדת חטיבת תוה"ד באג"ם של המטכ"ל. בביקורת עלה, כי המאמצים שהשקיעה החטיבה במהלך השנים במשאביה היא ובמשאבי "השוק", לא הביאו לצה"ל תורה כתובה כהלכה;

ובתום הביקורת קיימים רק "איים" של תורה כתובה, שלא נקשרו לרצף יבשתי שלם.

למועד הביקורת נותר פער בין הדרוש לבין הקיים בתחום חיוני זה. מניחות מכלול הסיבות לחוסר המתמשך במסד תורתי כלל-צה"לי כתוב ומעודכן כמתואר בדוח, עולה צורך דחוף לביצוע מאמץ מטכ"לי מיוחד בפיקוח הדוק של הרמטכ"ל וסגנו לתיקון של החולשה הדוקטרינרית. בד בבד יש להקנות לחטיבת תוה"ד את היכולות לממש את ייעודה ותפקידה התורתי הראשי כהלכה ולאייש, לארגן ו"לכיל" את גופי המשנה החטיבתיים לתמוך במאמץ הראשי זה בהתאמה.

משרד מבקר המדינה סבור, כי מלקחי המלחמות ובראשם סיכום ועדת אגרנט, עבודות המטה וסיכומי הדיונים הרבים שנערכו לאחר מכן, ברור כשמש הליקוי התורתי. לפיכך, הגיעה העת להיכנס לעובי הקורה ולהשלימו באופן יסודי.

2. נושאי האימונים התרגילים וההדרכה, שבתחום פעולתה של חטיבת תוה"ד, משמשים כאבני היסוד לפיתוח המסד התורתי ולהטמעתו. בתחום האימונים והתרגילים נמצא, כי דרוש להשלים את הפרקים התורתיים המונחים ביסודם, וכן לתקן ליקויים שונים הנוגעים לתכנון, לניהול ולתחקור. במהלך 1999 החלה חטיבת תוה"ד להיערך למילוי משימותיה בתחום ההדרכה. לדעת משרד מבקר המדינה, היערכות זו המוגבלת במשאביה, אינה עונה די הצורך למימוש המשימה. לכן דרוש שהמטה הכללי יעקוב מקרוב אחר התוצאות המושגות בפעילות הננקטת בתחום זה.

3. משרד מבקר המדינה מצביע על כך, שהקמת מז"י, השינויים במטה הכללי הרב-זרועי ובאג"ם של המטכ"ל, ובמרכזם - הקמת אמ"ץ, מחייבים עיון נוסף בדרוש מחטיבת תוה"ד, במיקומה במטכ"ל ובאופן ארגונה לממש כהלכה את שיוטל עליה.

4. מבדיקת מבנה החטיבה, אופן ארגונה וניהולה לממש את ייעודה התורתי הראשי ושאר תפקידיה, עלו ליקויים, שתיוקנם עשוי לשפר במידה רבה את יכולתה של החטיבה לעמוד כראוי במשימותיה.

5. כמו כן ראוי שראשות חטיבת תוה"ד תתאם את ייעודה ותפקידיה של מחלקת היסטוריה עם ייעודה המרכזי של החטיבה. על מחלקת היסטוריה לעדכן את הנדרש, על מנת שתוצריה יהיו מחקרים בהיסטוריה צבאית-מקצועית, הרלוונטים לנושאי התו"ל והתורה של צה"ל, ותתמקד גם במחקרים בתחום בניין הכוח בצורה שיטתית. כמו כן דרוש שהמחלקה תתפקד כמחלקת היסטוריה של כלל צה"ל.

## אוגדה משורינת בפיקוד הדרום

אוגדה א' (להלן - האוגדה) הינה עוצבה משורינת (במילואים) הכפופה לפיקוד הדרום (להלן - פד"ם). האוגדה כוללת בין היתר: מפקדת אוגדה ויחידות אוגדתיות, שתי חטיבות שריון: חטיבה א' וחטיבה ב', חטיבת חיל רגלים מעולה (להלן - חיר"ם) וחטיבת חי"ר, אגד ארטילרי, אגד תחזוקה ומרכז גיוס אוגדתי.

האפסניה של יחידות האוגדה מאורגנת ומאוחסנת בימ"חים כלהלן: