

השינוי הכותעתע: תהליך ההתמקדות

במערך הלוחם בשנת 1953

מוטי ספראי¹

הקיצוץ התקציבי שנדרש מצה"ל בחודשים האחרונים גורר בעקבותיו שינויים מבניים משמעותיים. מאמר זה מנסה להראות, שתהליכי שינוי מערכתיים הנגזרים מקיצוץ תקציבי אינם בהכרח רציונליים וברורים מאליהם. המאמר מציג חקר מקרה על השינויים המבניים בצה"ל בשנת 1953 ומראה שההתמקדות בליבת הצבא - במערך הלוחם - איננה רק תגובה מובנת מאליה לקיצוץ ולמחסור במשאבים. ההתמקדות במערך הלוחם שירתה גם את הצרכים של צה"ל כארגון מוסדי, השואב לגיטימציה מהדגשת והבניית מוסד הלחימה. העדפת היחידות הלוחמות והעלאת רמתן המקצועית והאנושית, סייעה לצה"ל לקבל משאבים חומריים מצד אחד, ולהדק את הזיקה בינו לבין קבוצות חברתיות חזקות מאידך. בדיון מועלים כיווני חשיבה הנגזרים מממצאי המחקר בכלל ומהפרספקטיבה המוסדית בפרט, והרלוונטיים לתהליכים המתרחשים בצה"ל בימים אלה.

1. נבוא ומטרות

מזה קרוב לעשר שנים עוסק צה"ל באופן אינטנסיבי בתהליכי שינוי מבניים כדוגמת "אביב נעורים" ו"צה"ל 2000". הקיצוץ התקציבי המשמעותי שנדרש מצה"ל בחודשים האחרונים מחזק את הצורך של צה"ל בניהול תהליכי שינוי מערכתיים.

מאמר זה הינו חלק ממחקר רחב יותר (ספראי, 2003) שבא לסייע בידי מקבלי ההחלטות בהתמודדות עם הדרישה לקיצוץ תקציבי, באמצעות ניתוח היסטורי-ארגוני של אופן ההתמודדות של צה"ל עם הקיצוץ בתקציבו בשנת 1952. במאמר זה בחרתי שלא להתעמק בקיצוץ התקציבי העכשווי, אלא להתמקד בחקר מקרה - השינוי המבני שעבר על צה"ל בשנת 1953 בעקבות קיצוץ תקציבי, שינוי שעיקרו ההתמקדות במערך הלוחם. כאז כן היום, תהליכים של קיצוץ תקציבי מעלים על פני השטח סוגיות של סדר עדיפויות, ובראשן הבידול בין מערכים שונים בצה"ל. מתוך העמקה בתהליך ספציפי זה, ובעיקר בעקרונות ובשיקולים אשר עמדו בבסיס ההחלטות ובהשלכותיהן - ניתן ללמוד על עקרונות היסוד העומדים בבסיס תהליכי הדיפרנציאציה המבניים בצה"ל בכלל ובהקשר התקציבי בפרט.

המחקר ההיסטורי נותן בידינו כלי רב עוצמה משום שהוא מאפשר הפקת לקחים משמעותית, הבנת ההשלכות והמחירים

ארוכי הטווח של תהליכים, ולמידה מההצלחות והכישלונות של ההחלטות שנתקבלו. סוגיה מרכזית שעמה מתמודד המחקר הינה הבנת האופן שבו שינויים מורכבים חורגים מהכוונות המוצהרות של מובילי השינוי - מתמסמסים, גוררים תוצאות בלתי מכוונות וכו'. מטרת המחקר הינה להפיק מחקר המקרה דפוסי עומק הרלוונטיים להסבר הפערים והקשיים בתהליכי השינוי גם בימינו אלה.

2. שיטה

המחקר שעליו מבוסס המאמר הינו חלק מפרויקט מחקר המבנה, העוסק, בין השאר, במחקרים היסטוריים כדרך להבנה עמוקה של מבנים ותהליכים ארגוניים. עיקר הניתוח במחקר זה נעשה על סמך תיקים הגנוזים בארכיונים והכוללים סיכומי דיונים, תכניות עבודה, דוחות כמותיים של כ"א וכו'. המחקר איננו עוסק בתיעוד היסטורי של האירועים, אלא משתמש בהם להבנת המבנים והתהליכים הארגוניים שהתקיימו באותה תקופה. מודל הניתוח במחקר זה הניח, שלשם קבלת תמונה רחבה נדרש ניתוח של ארבעה רובדי פעילות רלוונטית, המוצגים בסדר הייררכי יורד:

הרובד המדיני של קבלת ההחלטות - שר הביטחון והממשלה.

רובד מקבלי ההחלטות בצה"ל - המטכ"ל.

רובד הובלת תחום כ"א בצה"ל - ר' אכ"א.

רובד גופי הביצוע בתחומי כ"א - מחלקות אכ"א.

1 סרן מוטי ספראי הינו ר' תחום מינהל משאבי אנוש צבאיים בענף מחקר בממד"ה

מקורות הנתונים - לאור המודל, תהליך איסוף הנתונים התמקד בארבעה סוגי מקורות:

- א. סיכומי דיוני ממשלה, כתבי בן-גוריון וכו'.
- ב. סיכום דיוני מטכ"ל.
- ג. מסמכים ותיקים מלשכת ר' אכ"א.
- ד. מסמכים ותיקים ממחלקת ארגון באכ"א.

מרבית החומר שמוצג במחקר מצוי בתיקים הגנוזים בארכיון צה"ל. החומר הגנוז בארכיון כולל סיכומי דיוני מטכ"ל ודיונים באכ"א, דוחות תקן ומצבה כמותיים, תכניות עבודה, סיכומי ועדות, מחקרים ועוד. כמו כן, נעשה שימוש בפרוטוקולים של ישיבות הממשלה הגנוזים בארכיון המדינה. בנוסף לחומרים הגנוזים בארכיונים, נעשה במחקר זה שימוש בספרים ובפרסומים כדוגמת האנציקלופדיה צה"ל בחילו ויומן המלחמה של בן-גוריון. כאמור, מודל זה נותן תמונה של התהליכים מכמה נקודות מבט. באופן כללי, העבודה עם חומר ארכיוני, ובייחוד עם חומר גנוז בארכיון צה"ל, אינה מאפשרת עמידה על מכלול העובדות והתהליכים, אלא רק על אלו שזכו לתייעוד, שימור ותיגו באופן המאפשר נגישות אליהם. אשר על כן, ניתוח מסמכים מלשכת ר' אכ"א וממחלקות אכ"א נעשה רק באופן חלקי. לעומת זאת, חשיפת הפרוטוקולים של ישיבות הממשלה ושל דיוני מטכ"ל מאותה תקופה אפשרה עיבוד שיטתי של מידע מרובים א' ו-ב'.

תקופת המחקר - מחקר זה מתמקד בתהליכים שהתרחשו בארגון החל מסוף שנת 1952, בעיקר בתקופת כהונתו של רא"ל מקלף עד סוף שנת 1953. חלק מהציטוטים במחקר מתייחסים גם לשנות ה-50 המאוחרות.

המאמר פותח במבוא קצר על הקיצוץ התקציבי בשנת 1952, ועובר לתהליך ההתמקדות במערך הלוחם בשנת 1953. לסיכום נידונים המשמעותיים, הלחצים והלמידה הארגונית שניתן להכליל מאירוע זה לימינו אנו.

3. הנושבר התקציבי בשנת 1952: רקע

בנובמבר 1952 רעדו אמות הסיפין של הממסד הביטחוני בישראל. הרמטכ"ל הדומיננטי והכריזמטי, יגאל ידין ז"ל, התפטר מתפקידו עקב הדרישה לקיצוץ של כ-10% מתקציב הביטחון ושל כ-20% ממצבת כוח האדם בקבע².

יגאל ידין, בפרשנותו לאירועים, תולה את ההתפטרות בהתערבותו של בן-גוריון בפרטי הקיצוץ. לטענתו, הוא היה מוכן להשלים עם עצם הקיצוץ, אולם מניעת אוטונומיה בהתנהלות בתוך מסגרת התקציב נתפסה בעיני רא"ל ידין כהבעת חוסר אמון³.

דרישתו של בן-גוריון לקיצוץ התמקדה בעיקר בהפחתת מספר אנשי הקבע והאע"צים. בנוסף הוא מציין את סוגיית מיקור החוץ כמקור משמעותי לחיסכון ולייעול⁴. בן-גוריון נסמך על

תפיסת הביטחון הרחבה שלו, שלפיה עלייה וקליטה הם הבסיס לביטחון המדינה. וממילא קיימת לגיטימציה לקיצוץ מתקציב הצבא, שכן הביטחון מושג באמצעים אזרחיים, כדוגמת שינוי המאזן הדמוגרפי ויישובי הספר.

הרמטכ"ל מרדכי מקלף ז"ל מונה לרמטכ"ל במקומו של רא"ל יגאל ידין, ונדרש לבצע את הקיצוץ האמור במהלך כהונתו. במאמר זה לא נתמקד בתהליך הפיטורין של אנשי הקבע, (ראה ספראי 2003), אלא נעסוק בתהליך השינוי המבני של הגדלת הסד"כ הלוחם. אולם, כפי שנראה בהמשך, לא ניתן לנתק את התהליך הנ"ל מההקשר הכללי של הקיצוץ התקציבי.

4. תהליך ההתמקדות במערך הלוחם בשנת 1953

בשנת 1953 עסק המטכ"ל באופן אינטנסיבי גם בסוגיות מבניות שלא נגזרו במישרין מהקיצוץ התקציבי. הקו המנחה של השינויים המבניים שהוצעו היה **ההתמקדות במערך הלוחם**. הציג זאת יפה ראש הממשלה ושר הביטחון, דוד בן גוריון, בדבריו לפני הממשלה:

"המילואים - אתם יודעים מספר שמואל או אפילו עוד מימי יהושע, שהיו יושבים על הכלים והיורדים במלחמה, אבל דוד עשה חוק אחד - 'כי כחלק היורד במלחמה וכחלק היושב על הכלים יחדיו יחלוקו' ויש בזאת היגיון, זהו היגיון מוסרי וחוקי. אבל בנוגע למלחמה יש הבדל. השאלה היא מהו האחוז של היושבים על הכלים ומהו האחוז היורדים למלחמה. עתה עומדים אנו בפני ההכרח להגדיל חלק היורדים למלחמה על חשבון חלק היושבים על הכלים ... ויחד הגענו (המטה ודב"ג) למסקנה משותפת שיש להפנות ליחידות הלוחמות... כל גבר שיש לו נושר קרבי, ולא לשלוח אותו לשום מקום אחר... מוכרחים לתת יתרון ליחידות הלוחמות"⁵.

העדפת המערך הלוחם התבטאה גם בהקמת ענף חי"ר במה"ד ובדגש על אימוני החי"ר, כפי שמלמד הקטע הבא:

"במטכ"ל הגיעו למסקנה שיש לטפח את החי"ר כמלכת הקרב של צה"ל. באותה עת נהג צה"ל לטפח את החילות המקצועיים במידה מסוימת על חשבון הזנחת חיל הרגלים, הדרג המסתער של הצבא, לו נועדו שאר החילות להושיט סיוע בשעת קרב"⁶.

גם בתחום משק הקבע והקצונה ניכרת מגמה של מעבר להעדפת המערך הלוחם:

"כידוע לך מתורשם אני שבניגוד להעדפה הנוכחית לבעלי מקצוע... עומדת בפני צה"ל שאלת העדפה מובהקת לעידוד גידול קציני שדה זוטרים למען עונת לצורכי הצבא בעת מלחמה"⁷.

מהמקורות שהוצגו ניתן לראות מגמה עקבית, חוצת ארגון

במספר המתגייסים. הסיבות לכך היו ההאטה בקצב העלייה (לא עוד עלייה המונית שאפיינה את השנים 1949-1950), ומספר המתגייסים המצומצם באותם שנתונים, בשל מיעוט הילודה בעם היהודי בתקופת מלחמת העולם השנייה. המחסור בכ"א חובה הוביל למסקנה שיש צורך לנצל את כוח האדם בצורה מיטבית. נוסף לנקודה זו את הנתון כי שיעור בעלי הכושר הקרבי היה בירידה בשנים אלו, ונבין את תחושת המצוקה באיזו המערך הלוחם¹⁰.

לגבי הסיבה השנייה, התפיסה של חלוקת עוגת המשאבים הצה"לית בהתאם להערכת המצב המודיעיני, מלווה את המטכ"ל עד ימינו אלה. ניתן לראות בתוכנית בניית מערך המלחמה של מקלף דוגמה מוקדמת לדפוס קבלת החלטות זה, הגוזר מהערכת המצב המודיעינית שינוי מבני. השיקול התקציבי, כמובן, מעניין אותנו במיוחד. הכנסת האילוצים התקציביים בהערכת המצב העתידית מתקיימת אף היא בימי מקלף, כבימינו. אולם, עדיין יש צורך לברר את הזיקה בין הקיצוץ התקציבי לבין תהליך ההתמקדות בלחימה, שגוזר צמצום של המערכים העורפיים. לסוגיה זו נקדיש את הדיון הבא.

עוד במלחמת השחרור, כאשר הנטל הכלכלי על המדינה היה כבד ונדרש קיצוץ תקציבי, קבע בן גוריון: *"אין לקצץ הכוח הקרבי - הוא לא מספיק גם עכשיו, אבל יש לקצץ - קיצוץ רב ואכזרי - בשירותים"*¹¹.

בזמן של מחסור במשאבים, מובנת מאליה המגמה להפנות את משאבי צה"ל לליבה שלו - המערך הלוחם. גם בקיצוץ דגן, עם הצגת הדרישה לקיצוץ, רוב הדוברים הציעו קיצוץ ביחידות העורפיות:

*"אם הדבר יהיה נרוך בשנינו... צריך שיקצו בדרגים העורפיים ולא ביחידות הלוחמות"*¹².

אולם, הקיצוץ בדרגים העורפיים נתקל בקשיים משלו. בעוד שביחידות לוחמות הקיצוץ הינו מודולרי, הרי שביחידות שירותים קשה לקצץ באותו אופן. לדוגמה - כדי להחזיק את מרכז הרישום בשל"ר ולתת שירות בסיסי, נדרש כוח אדם מזערי, ללא קשר למספר היחידות שלהן הוא נותן שירות. הקטנת מספר החיילים ב-50% לא תאפשר הקטנת תואמת של הסדנאות, מרכזי השלישות וכד', בשל התקורה הבסיסית של עצם הפעלת מרכזי השירותים¹³.

הפתרון שהוצע לבעיית הקיצוץ בשירותים במסגרת תוכנית המערך החדש היה ריכוז כל המשאבים תחת המטכ"ל (ולא תחת הזרועות והפיקודים), באופן המאפשר שמירה על רמת כוונות גבוהה במשאבים מזעריים, מתוך אמונה כי ניתן לווסת את המשאבים לפי הצורך בין החזיתות השונות.

וסוגיות, של התמקדות במערך הלוחם. הדברים הינם תוצר של עבודת מטה רחבת היקף, בעיקר בצוות לבניית מערך המלחמה שהוצג במטכ"ל ב-17.5.53. התמקדות הצוות היתה במכוונות כל מגזרי הצבא לבנין מערך המלחמה⁸.

5. תהליך ההתמקדות במערך הלוחם - גורמים ונוניעים אפשריים

בבואנו לנתח את הגורמים והסיבות שבשורש ההתמקדות במערך הלוחם, אנו יכולים לזהות גורמים מספר שהשילוב ביניהם הוביל להתמקדות זו. אמנם, נראה כי שימור הליבה הינו תגובה טבעית ואוניברסלית של ארגון במשבר, אולם מניתוח הגורמים לתהליך נוכל לזהות גם קשיים לא מעטים ביישום המהלך שנראה לכאורה מובן מאליו. בסקירת הגורמים נלך "מלמעלה למטה" - מהגורמים המוצהרים על פני השטח, לגורמי העומק הסמויים. נחל בשלושת הגורמים המוצהרים: המחסור הצפוי בכ"א, מתן מענה להתעצמות מדינת ערב, והתמודדות עם הדרישה לקיצוץ תקציבי. לאחר מכן נדון בחוסר האיזון והנטייה לעורפיות במילואים, וברמה המבצעית הנמוכה של יחידות החי"ר, גורמים שהיו ברקע והעצימו את התהליך. לסיום נדון בגורמים סמויים יותר - ההתמקדות במערך הלוחם כאמצעי להגדלת משאבים וליצירת בידול בין המערכים השונים.

א. הגורמים המוצהרים

הרמטכ"ל מקלף הציג בדיון מטכ"ל שלוש סיבות לתהליך: *"אחת הסיבות העיקריות שניגשנו לבחון את העניין מחדש של המלחמה והצבא הסדיר, הייתה הסיבה שיחסר לנו באופן רציני כוח אדם... וזה מתוך הנחה שעליה לא תהיה במשך כל אותן שנים.*

סיבה שנייה שבגללה היה הכרח לבחון מחדש, זה היה הצורך למצוא דרך להגדיל את החלק הלוחם של הצבא, בגלל ההתפתחות שחלה - גם במחשבה ובפועל מנמשי - בצבאות ערב בשלוש השנים האחרונות. ולאור אותן ידיעות מודיעיניות ניסינו לבחון מה בערך יהיה המוצב של מדינות ערב כעבור שלוש שנים ושש שנים... בערך בשנת 1957-1956 יגיעו כוחות מדינות ערב להתבססות ידועה בהתארגנות שהחלו בה, והכוח שיוכלו לרכז הוא ניכר, ובכוח העומד לרשותנו לא נוכל לו.

*"סיבה שלישית זה היה מצבה הכלכלי של המדינה והיכולת הכלכלית שלה, שהם מחייבים אותנו, מדי שנה בשנה - בגלל מבנה מעורער של המדינה - לבחון מחדש את המבנה של הצבא ולהמשיך ללכת ולקטון"*⁹.

משנת 1953 ועד 1960 ניצב צה"ל בפני ירידה מתמדת

ב. חוסר איזון ונטייה לעורפיות במילואים

עד כה הצגנו את הנימוקים ה"רשמיים" של רא"ל מקלף למיקוד המאמץ בליבה. כעת נעבור לתהליכים שהתרחשו אף הם באותה תקופה, והיה בכוחם לחזק מגמה זו. אם נתבונן בדוחות אכ"א המשווים את תקני כ"א במערך הצבאי הכולל למצבות באותן שנים¹⁴, נגלה פערים משמעותיים. התקן לגדודי חי"ר היה 63,000, ואילו המצבה עמדה על 33,000 - כלומר - איוש של 50% מהתקנים בלבד. לעומת זאת, בחילות כמו חמ"ן היו עודפים של בעלי כושר קרבי - 1,593 במצבה, בעוד שהתקן היה 141. בחיל האוויר היו 6,732 בעלי כושר קרבי, בעוד שהתקן היה 2,545. כלומר, בראשית שנת 1953 היה מחסור גדול בבעלי כושר קרבי ביחידות הלוחמות, ולעומת זאת היו עודפים גדולים של בעלי כושר קרבי במערכים המסייעים ובשירותים.

יש כמה הסברים אפשריים לפערים אלה:

1) רצון של הפרט או של הוריו לרכוש מקצוע בצבא,

ולכן הייתה נהירה לחילות השירותים:

"היו רבים שהלכו ליחידות שירות כי קודם כול הם ילמדו שם מקצוע. הצבא הקנה מקצוע לבחורים למואות ולא לפנים... הגורם המושקי כלכלי הוא חשוב, כשיצאו מהצבא דאו שיש להם מקצוע בחיים האזרחיים"¹⁵.

יש לציין כי ניצול השירות הצבאי לצורכי הקניית מקצוע איננה יוזמה של הפרטים בארגון. בן-גוריון עצמו, בראשית מלחמת השחרור, עוד לפני קום המדינה והחלת חוק שירות הביטחון, קבע זאת כעיקרון מארגן לצבא החובה. בראשית 1948 כותב בן-גוריון ביזמונו על נושא שכר החייל כלהלן:

"איני מואמין שהשכר יהיה הכוח המושך. צדכי הגנה קודמים לכל שיקול אחר, ועלינו קודם כול להבטיח הכוח הדרוש. דרשתי מברוך שבדבר אחד לא ינסה לעשות קינוצים - שמירת הבריאות של הבחורים... יש לדאוג שהחיילים ירכשו מקצוע במחנה, ואלה שיש להם - ישתכללו בו. אלה שאינם יודעים קדוא וכתוב - ילמדו"¹⁶.

ניתן לראות איפוא כי בן גוריון עצמו עודד את ניצול השירות הצבאי לצורכי רכישת מקצוע, בעיקר משיקולים של ניצול השירות הצבאי לטובת צורכי המשנק¹⁷. עם זאת, ניתן לראות בזיקה שקיימת בדיון בין הצורך בקימוץ לבין ההכשרה המקצועית, עדות לכך שבן-גוריון ראה בהכשרה המקצועית מעין

תמורה לשירות הצבאי. בשנת 1953 התהפכה התפיסה, וניצול השירות הצבאי לטובת רכישת מקצוע נתפס כהשתמטות של הפרט משירות קרבי.

2) חשש מפגיעה פיזית:

"יש כאלה שהם עשו זאת מפני פחד הוריהם [מהסיכונים שבצבא, מ"ס]."

3) בנייה "מלמטה למעלה" של מערך המילואים: שני

ההסברים הראשונים שהציג בן גוריון, לא מסבירים עדיין את חלקה של המערכת בתהליך. כיצד ייתכן שמערכת כוח האדם לא מנעה היווצרות פערים שכאלה בין התקן למצבה? לשם הבנה טובה יותר של תהליכי ההשמה למילואים, נפנה לדברי מחלקת ארגון באכ"א בשנת 1955, המציגים את שתי הברירות שעמדו בפני בוני מערך המילואים:

א) לארגן יחידות ע"י הזרמה הדרגתית של כ"א ממוין היטב ומאורגן.

ב) להקיף בבת אחת את כל כ"א החייב בשירות ביטחון, להקים ממונו מסגרות, ולהשאיר את השיבוץ המדויק ואת האיכוון לביצוע במסגרת היחידות בהדרגה.

כידוע, נבחרה האפשרות השנייה... פעולות המיוון, השיבוץ, האיכוון וגיבוש היחידות שהוחל בהן מיד לאחר גמור פעולת הגיוס הגדולות, חייבות להימשך עוד מספר שנים¹⁸.

מן הציטוט אנו למדים, שבניית מערך המילואים נעשתה בשיטה של הקצאה גלובלית של כ"א לחטיבות, והחלוקה לחילות ולמקצועות נעשתה בתוך היחידות בשלב מאוחר יותר. בשיטה כזו, מנגנוני הבקרה המרכזיים נחלשים, וניתן ביטוי משמעותי יותר לתהליכים ברמת הפרט, הצומחים "מלמטה". תהליך בנייה מבחור זה, שנעשה ביחידות עצמן, יכול להסביר את האופן שבו נוצרו הפערים הגדולים בין התקן למצבה, ואת רמת השליטה הנמוכה של המטכ"ל במתרחש בתחום זה בשנת 1952.¹⁹

4) ההקצאה לחילות העורפיים מתבססת על שני מקורות:

א) כל מי שאיננו בעל כושר קרבי.

ב) הקצאה לפי כישורים מוקדמים - בעלי מקצוע, תואר אקדמי וכו' - אלו יכולים להיות בעלי כושר קרבי, ויתכן שמנגנון ההשמה לפי כישורים מוקדמים אחראי במידה מסוימת להשמת בעלי כושר קרבי בתפקידים מקצועיים.

5) ניתן לומר שההעדפה לחילות מקצועיים נבעה גם

יוצא אפוא, שכישלון מבצעי היה המניע להסטת משאבים לפיתוח דוקטרינת החי"ר. משהוקם הענף, שימשו המחקרים שהוא קידם זרז נוסף לשינויים ארגוניים שיצרו העדפה לכוח הלוחם בעיקר בהיבטי אכ"א - הקצאת כוח אדם 'איכותי' ושיטת התחלופה.

ד. ההתמקדות בליבה מגדילה משאבים מהלך זה של ההתמקדות במערך הלוחם שירת את הצבא בכך שסייע בידו להגדיל את המשאבים שעמדו לרשותו ולצמצם את היקף הקיצוץ התקציבי, וזאת בשתי דרכים עיקריות:

1 | **העברת פעילויות שאינן בליבה לגופים מחוץ לצבא:**

"רא"ל מקלף עמד במושימה זאת (הקיצוץ התקציבי) רק משום שהשכיל לשחרר את צה"ל מאחריות למושימות אזוריות, כמו הטיפול במעברות וגידול ירקות ע"י יחידות הנח"ל".²³

הרעיון להתמודד עם מגבלות התקציב ע"י העברת אחריות על הפעילות וממילא על העלויות למשרדי ממשלה אחרים עלה עוד ע"י רא"ל יגאל ידין:

"מאידך אני חושב שתקציבים מסוימים, כגון תקציב הגדנ"ע, צריך להיות כלול בתקציב משרד החינוך. אותו הדבר לגבי התע"ש, שתקציבו צריך להיות כלול בתקציב מסחר ותעשייה. חמ"ד - מחקר".²⁴

רעיון זה נדחה בתוקף על-ידי בן גוריון: "אין מנוס מעובדות! העברת תקציבים של חמ"ד, תע"ש וכד' למשרד אחד - אין בה שום הקלה. המדינה היא אחת, ומקורות כספיה הם אותם המקורות".²⁵

אולם, במהלך שנת 1953 עמדו על הפרק כמה נושאים שתכליתם צמצום הוצאות צה"ל, ואלה הם:

א) צמצום הנח"ל, והטמעת הגרעינים בתוך הסד"כ.²⁶

ב) התמקדות הגדנ"ע בפעילויות צבאיות, והעברת יתר הפעילויות לאחריות משרד החינוך.²⁷

ג) העברת חלק גדול מאחריות הבט"ש לידי המשטרה ומג"ב. בן גוריון בעצמו דחף להקצאה תקציבית נוספת למשטרה, שלא על חשבון צה"ל (למרות שהיה בכך משום הורדת נטל מצה"ל).²⁸

ד) הניסיון להעביר את האחריות על הג"א לידי משרד הפנים.²⁹

כלומר, תהליך ההתמקדות בליבה שירת את צה"ל בבואו להשיר מעליו עיסוקים שאינם במרכז העיסוק הצבאי, ובכך להגדיל למעשה את מרווח התמרון בתקציב שנתו, שכן במסגרתו היה עליו לבצע פחות משימות.

מתפיסה עקרונית של המטה הכללי, שהזניחה את יחידות חיל הרגלים:

"באותה עת נהג צה"ל לטפח את החילות המקצועיים, במידה מסוימת על חשבון הזנחת חיל הרגלים".²⁰

כללו של דבר, בנוסף לירידה במספר המתגייסים הצפוי באותן שנים, היה בצבא, כבר בשנת 1953, עודף בבעלי כושר קרבי ביחידות העורפיות ותת-איוש בגדודי החי"ר. מצב זה יזרז אף הוא הפניית מאמצים לניתוב כוח האדם הקרבי למערך הלוחם.

ג. רמה מבצעית נמוכה של החי"ר

יהודה ואלך, רע"ן חי"ר במטה הכללי, מספר:

"בלילה שבין 28 ל-29 בינואר 1953 ניהלה יחידה מחטיבת החי"ר הסדירה גבעתי קרב אש שנמשך כ-4.5 שעות מחוץ לכפר הערבי פלמה... מבלי שעלה בידיה לחדור לכפר הבלתי מבוצר שעליו הגנו שומרים מקומיים בלבד. כישלון זה הדליק נורה אדומה במוטכ"ל באשר למצב יחידות ועוצבות חיל הרגלים הסדירות של צה"ל. במוטכ"ל הגיעו למסקנה שיש לטפח את החי"ר כמלכת הקרב של צה"ל".²¹

ואכן, עוד בטרם הוקמה הוועדה לבחינת המערך החדש, הועלתה ההצעה לקבוע תפקיד של קצין חיל ראשי לחיל הרגלים במטה הכללי. הצעה זו עוררה התנגדות, ולכן הסתפקו בשלב ראשון בהקמת ענף חי"ר במה"ד, ומכאן ואילך התגלגלו העניינים במהירות:

"ראש ענף חי"ר וקציניו ביקרו בכל יחידות חי"ר וערכו סקר על מצבן. ממצאי הסקר הוגשו למוטכ"ל בדוח מפורט שכלל גם הצעות והמלצות לתיקון המצב. המוטכ"ל הפיץ את הדוח כמצע לדיון בישיבת המוטכ"ל. התברר כי בלהט הקמת החילות בצה"ל שלאחר מלחמת העצמאות, נדחק חיל הרגלים לקרן זווית. תשומת הלב רוכזה בהקמה מזורזת של חילות הסיוע והשירותים שהיו בחיתוליהם בתקופת המלחמה, לכן גם הוזרם אליהם כוח האדם המעולה, ואילו חטיבות ויחידות חיל הרגלים נדלדלו במידה כזאת, שלא היו מסוגלות להוציא מתוכן את המועמדים הדרושים לתפקידי פיקוד בדרג הנמוך.

דוח ענף חי"ר גרם לזעזוע עמוק בישיבת המוטכ"ל. רב אלוף מרדכי מקלף החליט להפנות מיד שיעור ניכר מבוגרי בתי הספר התיכוניים שעמדו להתגייס, אל יחידות החי"ר, ובכך לאפשר יצירת שלד פיקודי ברמה נאותה. עם קבלת החלטה זו נקבעו גם הכשירויות הדרושות לכל התפקידים ביחידות החי"ר ונוצרה שיטה להזרמת תגבורות ליחידות החי"ר שתמנע את דלדולן".²²

השגת לגיטימציה לתוספת כ"א בקבע:

בראשית הדרישה לקיצוץ נתפסו אנשי קבע כניתנים להחלפה ע"י חיילי החובה:

"תיקון חוק שירות ביטחון מאפשר שינויים בצבא... הוא מבטיח אימון יותר יעיל לכל חילות החובה. זהו נכס כביר שמאפשר קיצוצים בצבא הקבע (והוא הדין ב"חיל" האזרחים)³⁰.

תוכנית מערך המלחמה, שקבעה כי הצבא הסדיר הינו למעשה מערכת הכשרה לכוח הלוחם במילואים, חייבה את הפניית מרב חיילי החובה לתפקידי לחימה. הדבר חייב העברת אזרחים ואנשי קבע למערך העורפי, כדי שימלאו את מקומם של חיילי החובה.

"אם אנחנו מבססים את עיקר הכוח שלנו על מערך מילואים, עלינו לדאוג לכך מראש שתהיה הזרמה מובססת ונכונה מהצבא הסדיר למילואים. ייתכן שקיים צורך להגדיל את אלמנט הקבע"³¹.

"נוסף לכך אני רואה אפשרות, אם לא בתקציב של השנה הזאת, בתקציב של השנה הבאה - לשנות דגש פנימי בתקציב הביטחון לצורך ביסוס צבא קבע. נחוצה תוספת של 10% לצבא קבע. אני לא מוכן לומר באופן מוחלט שהמנושלה אטמה אזניה לגבי נושא זה"³².

ובתוכנית העבודה לשנת 1954 אכן התקבלה החלטה בהתאם:

"התכלית שהגעת אליה היא קודם כול הנכון הוא ללכת לתוכנית שהצוות היצי, שפירושה הגדלת צבא קבע ואזרחים, והקטנה בכמה אלפים של צבא חובה"³³.

לאחר שנה של קיצוצים, הקביעה בדבר הגדלת שיאים (הוספת תקנים) היכתה בתדהמה חלק מקציני המטה: "לא הבינותי בדיק למה הכוונה בשיא הקבע. אתה סבור שלא יהיה צמצום בשיא הקבע?"³⁴

ומשיב הרמטכ"ל:

"נדמה לי שיש לגשת לעבודה לפי התוכנית שאנחנו עשינו. דבר שני, שר הביטחון רוצה שתעשה בדיקה ולא ע"י הצבא, כי אם ע"י ועדה שתבחן אם אפשר לצמצם במפקדות ובמשהב"ט. אני מבין את זה כך: היות והתוספת שאנו רוצים לתת לאנשי קבע היא בעיקר ביחידות ולא במפקדות, צריך לראות את העניין ביחידות כמואשר. ואם הוועדה הזאת תצליח לחסוך משהו, זה יהיה יותר קל לתקציב"³⁵.

ניתן לראות, אם כן, כי תהליך ההתמקדות במערך הלוחם שירת את צה"ל בבואו להחליף חיילי חובה באנשי קבע במערך הפרושי³⁶.

ה.

ההתמקדות במערך הלוחם כיוצרת בידול

לסיום פרק הגורמים להתמקדות במערך הלוחם ברצוננו לטעון, כי לתהליך זה שורשים וגורמים תרבותיים הנעוצים עוד בימי המנדט הבריטי והנובעים מאמונתם של גורמים ב'הגנה', ובעיקר בפלמ"ח, בדבר הצורך באיכות אנושית מעולה ובהתמקצעות ברמה גבוהה כאבני יסוד בבניין הכוח הלוחם. על היחסים המורכבים בין ארגוני ההגנה והפלמ"ח לצה"ל, ועל תהליך המעבר מהמחזרת לצבא הסדיר, נשברו קולמוסים רבים³⁷. אין בכוונתנו לעסוק בהיבטים הפוליטיים והחברתיים של יחסו של בן-גוריון לפלמ"ח, אלא להתמקד בהיבטי התפיסה המקצועית-צבאית שנגזרים מסוגיית הפלמ"ח, ולשם כן נסקור בקצרה את המאפיינים הארגוניים שלו.

מן המפורסמות היא כי ארגון ההגנה היה בנוי משלושה תת-ארגונים מרכזיים: פלמ"ח (פלוגות המחץ), חיי"ש (חיל שדה) וחיי"ם (חיל משמר). שלושת תת-הארגונים נבדלו זה מזה בכמה ממדים:

רמת האימון שלה זכו: הפלמ"ח, החטיבה המגויסת, זכתה לאימונים אינטנסיביים; החיי"ש - לאימונים מרוכזים מדי חודש-חודשיים; והחיי"ם - לאימוני נטרות מזעריים.

בנוח האדם המוצב בהם: הפלמ"ח והחיי"ש אוישו בלוחמים ולוחמות צעירים; בעוד שחיל המשמר כלל גם מבוגרים.

ברמת הניידות והזיקה לטריטוריה: הפלמ"ח נועד למבצעים התקפיים ויזומים, ואורגן כעתודה ארצית ניידת ללא תלות הכרחית במקום המגורים; החיי"ם היה מרותק ל'נקודות' ההתיישבות; והחיי"ש היה אי-שם באמצע - ארגונו היה טריטוריאלי, עם שאיפה למיכון ולניידות.

בתקופת "המדינה שבדרך" זכה הפלמ"ח להילה וליקורה רבה בקרב היישוב, והוא התפתח למעשה לכדי עילית חברתית וארגונית. עילית זו בידלה עצמה משאר הכוחות באמצעות מטה משלה, שלא היה כפוף למפקדי המרחבים. בתפיסת הפלמ"ח הם היו לא רק מצטיינים ברמה הצבאית, אלא בעלי ייחוד אידאולוגי-ערכי ופוליטי, ובסופו של דבר נאמנים יותר למדינה³⁸.

עם הקמת צה"ל, שם לעצמו בן-גוריון למטרה את הפיכת הצבא ל'צבא העם', ולתפיסתו, תפיסות ותרבות ארגונית שעמדו בבסיס ארגון ההגנה היקשו על מהלך זה. לאחר עימותים רבים והתפטרויות דרמטיות של בן גוריון והמטה, החליט בן גוריון לפרק את הפלמ"ח בספטמבר 1948. צעד זה לווה בהדים רבים בזמן המעשה⁴⁰, והדיו לא שכחו גם חודשים רבים לאחר מכן, כפי שמציין יגאל ידין:

"כאשר התמנית לתפקיד הרמטכ"ל, [בנובמבר 1949 - כשנה

על חשבון ירידה במעמדן של היחידות העממיות, שנתפסו כפחות מקצועיות ופחות צבאיות.

ניתן לראות, אפוא, בשינוי הארגוני של שנת 1953, תהליך המלמד על המתח המובנה בין מיסוד צבא העם המחייב תקניות, לבין תהליכי התמקצעות ועידוד מצוינות המחייבים בידול (הבא פעמים רבות על חשבון מודל צבא העם⁴⁶). ההתמקדות במערך הלוחם אפשרה חזרה לדפוסיים של בידול בין המערכים השונים ואליטיזם ארגוני, לאחר חמש שנים שבהן הושם דגש על תקניות והכשרה אחידה.

6. ההתמקדות במערך הלוחם - תהליך רב-ממדי

פריסת קשת הגורמים לתהליך מציגה תמונה מרתקת ומורכבת כאחד, הממחישה כי תהליך ההתמקדות במערך הלוחם ינק את כוחו ממקורות רבים ומגוונים, בחתכים אלה:

א. **מוצהר מול סמיו** - שלושת הגורמים הראשונים

- המחסור הצפוי בכ"א, התעצמות האיום והשיקול התקציבי - הינם הסיבות המוצהרות והרשמיות לתהליך. עורפיות היתר של מערך המילואים והרמה המבצעית הירודה הינם גורמים שעמדו על סדר היום וחברו במודע לתהליך השינוי, גם אם לא היו חלק מהמתווה הראשוני. הגדלת המשאבים והבידול בין המערכים השונים הם רבדים סמויים שלא נכללו בתהליך המוצהר, וניתן ללמוד אודותם רק במבט לאחור.

ב. **רציונלי מול מוסדי** - הגורמים הראשונים משקפים החלטות ארגוניות מודעות של מפקדים לבעיות שעל הפרק. שני הגורמים האחרונים - ההתמקדות במערך הלוחם כמגדילה משאבים וכיצורת בידול בין המערכים השונים - משקפים את הפנים המוסדיים של הארגון כגוף הממסד נורמות, סכמות ופרקטיקות, המשמשות ככלי להגברת הלגיטימציה הארגונית. ניתן לראות איך צה"ל מעצב ומבנה את מוסד הלחימה מצד אחד, ועושה בכך שימוש להגברת הלגיטימציה מהסביבה המתבטאת בהגדלת המשאבים. במקביל, ניתן לראות כיצד מעוצבים מוסדות של איכות, אליטיזם ומקצועיות באמצעות יחידות ההתנדבות. כאמור, מוסדות אלה מאפשרים לארגון הצבאי את החיבור לקבוצות העילית החברתיות - קבוצות שהלגיטימציה מהן הכרחית להשגת משאבים חיוניים.

ג. **יוזמה לעומת תגובה** - התמודדות צה"ל עם המחסור הצפוי בכ"א והצורך בהתעצמות מול האויב מבטאים יוזמה וכושר ניבוי ותכנון, ואילו הקיצוץ התקציבי, הנטייה לעורפיות והרמה המבצעית הירודה מבטאים

לאחר פירוק הפלמ"ח שררו בשורות הצבא דמורליזציה ורוגז. הוויכוח הציבורי סביב החלטת ב"ג בנושא פירוק הפלמ"ח היה בשיאו... בלהט הוויכוח הציבורי טענו אנשי הפלמ"ח, בין היתר - כי אלון חייב להיות הרמטכ"ל. בן גוריון סידב, ובתגובה הודיעו מרבית המפקדים מתוך שורות הפלמ"ח על פרישתם מן השרות הצבאי⁴¹.

ניתן לראות כי הוויכוח על פירוק הפלמ"ח נמשך זמן רב. טענתנו היא שרוח, הפלמ"ח לא פורקה עם מטה הפלמ"ח, ובשנת 1953, עם הקיצוץ התקציבי, התפרצו שוב מעל לפני השטח הדפוסיים הפלמ"חיים. לאור קו מחשבה זה, ההתמקדות במערך הלוחם היא חלק מהדגשה מחודשת של יחידות המחץ והעילית האופיינית לפלמ"ח, על חשבון ירידה במעמד יחידות השדה הפחות איכותיות.

במסגרת העצמת כוחות החי"ר אל מול פעולות ההסתננות, עלה נושא יחידות העילית:

"פתרון מידי אחר שניתן לבעיית הכושר המבצעי הלכו" שהתגלה בפעולת פלמה... היה בהקמת יחידות מתנדבים מיוחדת לביצוע משימות כאלה. אל"ם מישאל שחם... הציע את הפיקוד עליה לרס"ן אריאל שרון, סטודנט למדעי המזרח באוניברסיטה העברית בירושלים. במטה הכללי התנהל ויכוח חריף בעד ונגד הקמת היחידה המיוחדת. המחייבים טענו כי יחידה כזאת תבצע בהצלחה את משימותיה, תהווה גורם מרתיע כנגד ההסתננות הערבית ואף תשמש מופת וגורם מדרבן לשיפור רמתן המבצעית של יחידות אחרות. השוללים טענו שהתוצאה תהיה הפוכה: היחידה המובחרת תמשוך אליה בהכרח את כוח האדם המעולה ותגרום לדלדול היחידות הרגילות, בעוד שהשארית המוכשרים בהן תביא להעלאת רמתן... הרמטכ"ל הכריע בעד הקמת יחידה מיוחדת"⁴².

גם בדברי בן גוריון, מפרק הפלמ"ח, נשמעו באותם ימים הדים אחרים:

"יש הכרח לאמן יחידות גדולות של כוח מחץ. יש לנו כבר יחידות צנחנים, נחוצות עוד יחידות שיפעלו מאחורי הקוויים ובמחנות האויב אם, יפלו לשם"⁴³.

ואכן, בתכונת העבודה של צה"ל לשנת 1954 מודגש:

"בתוך בניין הכוחות העדפת יחידות מחץ, אוויר ושריון, ויחידות קומנדו מיוחדות"⁴⁴.

ניתן לקשור למהלך זה של בידול בין המערכים השונים ויצירת הירארכייה בתוך הצבא הלוחם את הניסיון להוציא את הג"א (הלא הוא גלגולו של חיל המשמר), וכן את מג"ב (גלגולו של משמר העם⁴⁵) מחוץ למסגרת הצבא. את מקומן של התקניות והאחידות תפס הבידול בין המערכים השונים - האדרה של יחידות ההתנדבות והקומנדו, שבאה

זאת משום שהצרכים הגבוהים בכ"א בחילות השירותים העורפיים בצבא החובה לצרכי השגרה ובניין הכח, אינם עולים בקנה אחד עם צרכי החירום כפי שהם משתקפים בסד"כ המילואים.

נראה כי ריבוי הגורמים לתהליך והריאקציות שהוא מייצר בשל יחסי הגומלין בין התהליכים הארגוניים השונים, הם הסיבה לכך שתהליך שינוי ברמה הכללית הינו מורכב ובלתי צפוי כל כך. בסופו של דבר, פעמים רבות, התוצאות של תהליך השינוי המבני הינן תוצאות בלתי מכוונות - יחזמי השינוי לא העלו בדעתם שהשינוי יתגלגל למחוזות שאליהם הוא הגיע בסופו של דבר. זיהוי וניהול תוצאות לא מכוונות מחייב הבנה של גורמים מרכזיים המייצרים את חוסר הוודאות הארגונית: המורכבות התוך ארגונית על הזיקות ויחסי הגומלין שבה, השינויים בסביבה החיצונית, השחיקה של תהליכים לאורך זמן, מקומם של השחקנים השונים בארגון על האינטרסים שלהם, ועוד.

ב. מה בין רציונליות למוסדיות? בתודעתם של מקבלי ההחלטות, תהליך השינוי הינו תהליך מתוכנן, מודע ורציונלי, המתנהל לאור מטרות מוצהרות, המכוונות להשגת אפקטיביות. אולם, הניתוח ההיסטורי מדגיש עד כמה מהווה צה"ל ארגון מוסדי - ארגון המבטא מערכת סמלים מרכזית בחברה בה הוא פועל, והשורד בזכות הלגיטימציה שהוא מקבל מסביבתו, לגיטימציה המתורגמת למשאבים חומריים וסמליים (תלמוד, 2000). לפי גישה זו, האפקטיביות של הארגון המוסדי קשה למדידה, ובשל כך קשה מאוד להגדרה. השינוי הארגוני איננו אפקטיבי לארגון, אולם הוא מהווה טכס סימבולי, שנועד לחזק את הלגיטימציה שמקבל הארגון מסביבתו בשל אימוץ מבנים, ערכים ונורמות שנתפסים ראויים (תלמוד, Meyer and Rowan, 2000, 1977). במקרה שלפנינו, ייתכן שתהליך הפיטורין בראשית שנת 1953 לא היה אפקטיבי, שכן כמה חודשים לאחר מכן חזר הארגון לגדול וממילא תהליך הפיטורין גרם לרעש ארגוני "מיותר". אולם, מהזווית המוסדית הארגון נדרש "לקצץ ולהתייעל" כדי לזכות בלגיטימציה של הסביבה בכלל ושל ראש הממשלה בפרט.

תהליך ההתמקדות במערך הלוחם כשלעצמו נראה אף הוא כתהליך של הגברת הלגיטימציה, כיוון שיש בכך משום ההתמקדות במערך הליכה של צה"ל, המערך הלוחם, שהוא זה שמקנה לארגון הצבאי את זכות קיומו. גם בימינו מתקיים תהליך ההתכנסות

תגובתיות, ולא יוזמה. קשה לדעת כיום עד כמה הגדלת המשאבים והבידול בין המערכים השונים היו מתוכננים, או שהיו תוצאה בלתי מכוונת.

7. משמעויות מרכזיות

בבואנו להתבונן על התמונה הכוללת של תהליך ההתמקדות במערך הלוחם ניתן להצביע על כמה נקודות מרכזיות לדיון:

א. **שינוי מבני כתהליך מורכב** - כבר במבט ראשון בולטת מורכבותו של התהליך, עקב ריבוי הגורמים לו. אין מדובר בתהליך שהינו תוצאה של החלטה מודעת, אלא בפסיפס המשלב רבדים מודעים ולא מודעים, נשלטים ולא נשלטים. אולם, מעבר לריבוי הגורמים, נראה כי המורכבות הגבוהה ביותר נעוצה בכך, שתהליך השינוי המבני מנסה לתמרן בין ערכים ותהליכים שונים המנוגדים זה לזה, לדוגמה:

- 1) **צבא העם מול הצבא הפרופסיונלי** - דבריו של בן גוריון בדבר הממוצע הנמוך של ההמון והצורך ביחידות מחץ ממחישים את הניגוד בין מודל צבא העם במהדורה המיליציונית הטהורה, לבין הצורך להגיע להתמקצעות, המחייב השקעה וקריירה ארוכת שנים.

2) **צבא העם מול החשיבה הכלכלית** - החלת דפוסי יעילות וכלכליות על מודל הצבא, סופם שיובילו לכרסום במודל צבא העם. צמצום העיסוק של צה"ל במשימות חברתיות משיקולי התייעלות היא דוגמה אחת מני רבות למתח מובנה זה.

3) **הגדלת הכוח הלוחם בחובה מול הקיצוץ בצבא הקבע** - התהליכים ממחישים כי לא ניתן לאחוז את החבל בשני קצותיו: לשאוף למיצוי מרבי של צבא החובה, מבלי להקצות כ"א בשכר למשימות העורפיות.

4) **השקעה במערך הלוחם במקום במערך העורפי** - הטענות בדבר הזנחת החי"ר ממחישות כי גם בצבא השקעה בגורם אחד באה פעמים רבות על חשבון גורם אחר. יחסי הגומלין בין המערכים הלוחמים למערכים העורפיים באים לידי ביטוי בבניית צבא המילואים - מתן שירות לכוחות המילואים הלוחמים ע"י חיילי מפקדה בסדיר, בא על חשבון ההתעצמות בסד"כ הלוחם במילואים.

תהליך זה גורם לארגון לנוע בתנועות מטוטלת חדות בין הלוגיקה התקציבית המתחייבת מחיי השגרה, לבין הלוגיקה המבצעית, המתחייבת מהיותו של צה"ל ארגון מוסדי הנדרש לחזק ולהבנות את הלגיטימציה שלו. שר (2003) מנתחת היבטים שונים של התפקוד הכפול של צה"ל כארגון ציבורי ומבצעי כאחד. אנו נמחיש שניות זו באמצעות שתי נקודות אקטואליות:

- 1) בהתדיינות הנוכחית על תקציב הביטחון - התביעה החיצונית מנוסחת בלוגיקה הכלכלית של התייעלות, והצבא משיב במטבע המבצעי של צורכי הביטחון לנוכח האיזמים המתפתחים.
- 2) ניתן לראות כיצד גופים פרופסינליים, שבארגונים עסקיים נושאים את דגל היעילות והכלכליות, נדרשים בצבא לטרמינולוגיה המבצעית - למשל, שדה הקרב העתידי ואפיוניו, כדי להשיג משאבים לפעילויותיהם.

לפי התיאוריה המוסדית, פעמים רבות שינויים מובילים לחוסר יעילות ארגונית. מעניין לבחון מהן ההשלכות של אותן תנודות חריפות המאפיינות את דפוסי קבלת ההחלטות הצבאיים. גם כיום, עברנו תוך פחות משנה מתפיסה של תמריצים ו"חלון הזדמנויות" בדגש על כח אדם טכנולוגי, שהובילה לגידול ניכר במשק הקבע, לתפיסה של קיצוצים חדים. הואיל וארגון מוסדי הינו ארגון שמרני ביותר, אשר התהליכים הקיימים בו טעונים בסימבולים ו"פרות קדושות", נראה כי אותן תנועות מטוטלת חדות עשויות לגרום נזקים חמורים לערכים שעליהם נשען הארגון. בהקשר של צבא הקבע - הפיטורים אינם מייצרים רק חששות בטווח הקצר, אלא עשויים לחתור תחת ההנחות הערכיות שעומדות מאחורי שירות הקבע - המחויבות והנאמנות, הטוטליות, השליחות, האחווה ועוד. נראה כי יש צורך בבניית מנגנונים למיתון תנועות המטוטלת באמצעות היערכות מראש לגזירות הממשמששות ובאות. גם בשינויים היוזמים על ידי צה"ל ומפקדיו, הדחף ליצור שינוי חד ממעלה שנייה "אחת ולתמיד" צריך להיות מרוסן במקום שבו הוא עלול לגרום לפגיעה אנושה ברקמה הערכית והסימבולית שעליה מושתת הארגון הצבאי.

ד. "פנטזיית החובה" - ההתבוננות באופן שבו נוצר הפער בין התקן למצבה במערך המילואים, מלמדת אותנו עד כמה השירות בצבא החובה על פי "צרכי הצבא" איננו דבר מובן מאליו. בהקשר זה, הערבה לימים

המלווה בנימה של בידול חריף בין המערך העורפי לבין המערך הלוחם מתוך מגמה ליצור העדפה ברורה לזה האחרון (הקיצוץ המוגדל בעורף, מודל הקבע החדש, מדיניות הלימודים החדשה ועוד). מהזווית המוסדית, ניתן לראות בכך ניסיון להשיג לגיטימציה מחודשת לארגון הצבאי. אולם, בעוד שבשנות ה-50 ההעדפה למערך הלוחם חייבה הקצאת משאבים חלופיים ליחידות השירותים, נראה כי כיום דפוס הבידול שנוקט צה"ל הפך לחרב פיפיות: גורמים במערכת הכלכלית עושים שימוש באותו בידול כדי ליצור למערכים העורפיים תדמית "פקידותית" ובזבזנית. הפניית חיצונית הביקורת למערך העורפי הוכיחה את עצמה כאפקטיבית במיוחד, בשל העובדה כי מערך זה נהנה מלגיטימציה מופחתת, במידה רבה בשל דפוס הבידול שנוקט הצבא עצמו.

גם את "הדפוסים הפלמ"חיים" ניתן לראות כאימוץ מוסדי של דפוסי איכות ומצוינות השואבים את הלגיטימציה שלהם מהלוגיקה הכלכלית-עסקית. אולם שינוי זה מתורגם בשפה הפנים-ארגונית גם לסימבולים של מצוינות ואליטיזם לאור ההיסטוריה והזיכרון הארגוני - תהליך שיש לו השלכות על ממד האוניברסליות והשוויון שבמודל צבא העם. היבטים אלה מדגישים עד כמה השינויים המערכתיים רחוקים מלהיות תהליכים רציונליים טהורים, וכי בארגון הצבאי, ללגיטימציה ולמערכת הסימבולים והמיתוסים תפקיד מכריע בעיצוב פני השינוי.

ג. "תנועת המטוטלת" הארגונית - התבוננות בתהליך ההתמקדות במערך הלוחם משקף פער שלא ייאמן בין תחילת התהליך, שבו נתפסו אנשי הקבע, ובעיקר העורפיים שבהם, כנטל כלכלי, לבין סוף התהליך, שבו עולה הדרישה להגדיל את צבא הקבע העורפי. עם כל ההסברים המבניים בדבר שיטת הזרמת כח האדם מצבא החובה למילואים, קשה שלא לתהות על הגמישות יוצאת הדופן של הארגון ונכונותו לאמץ רעיונות המנוגדים זה לזה.

ניתן לקשר תנועה חריפה זו להיותו של צה"ל ארגון שבו קיים פער גדול בין מקורות המחיה של הארגון, הנגזרים מהלוגיקה הכלכלית-תקציבית של כלל הסקטור הציבורי, לבין מקורות הלגיטימציה שלו, הנגזרים מהפעילות המבצעית. עיקר ההשקעה של הארגון בבניין הכוח בימי השגרה איננה מתורגמת בתפיסת הציבור באופן ישיר לאותה פעילות מבצעית, הגוזלת במישרין רק נתח תקציבי פעוט, יחסית.

עברו, על האידאלים הנשגבים והמוטיבציה הגבוהה, אינה במקומה. המתגייסים לצה"ל עם קום המדינה לא התעלמו מטובתם האישית וניסו לנתב את עצמם למקומות שיקדמו את הקריירה האזרחית שלהם. נקודה זו משמעותית במיוחד בימים אלה. הקיצוץ התקציבי הנוכחי מעביר נטל משמעותי מצבא המילואים, ובמידה מסוימת גם מצבא הקבע, אל כתפי צבא החובה. "פנטזיית החובה" - האמונה כי צבא החובה מסוגל לספק עוד ועוד מצורכי הביטחון, דורשת בחינה ביקורתית ומעמיקה.

אומנם, עברנו דרך ארוכה מאז שנות ה-50, ונורמת השירות בצבא בכלל, וביחידות הלוחמות בפרט, מושרשת בחלקים נרחבים מהחברה הישראלית. אולם גם כיום קיים מרחק עצום בין עובד מקצועי בשכר לבין חייל בשירות חובה. משרת החובה אולי איננו מצפה מהארגון לקבל תמורה כספית או הכשרה מקצועית, אולם קיימות ציפיות רבות בתחום הת"ש, האווירה החברתית, התועלות הפסיכולוגיות והחזויותיות מהשירות, תרבות וקצב העבודה ועוד. אשר על כן, הנכונות לבצע כל משימה בייעילות מרבית איננה דבר מובן מאליו, במיוחד במערכים העורפיים. לאורך השנים בנה הארגון מערכת של תגמולים פורמליים ופורמליים-למחצה שהקלו עליו באיזון תפקידים "בעייתיים". ניסיון לייעל את צבא החובה עלול לערער את האיזון בחוזה הבלתי פורמלי שקיים בין משרת החובה לארגון.

פעמים רבות, אותו חוזה בלתי פורמלי הוא הגורם לחוסר המיצוי המאפיין חלקים נרחבים מצבא החובה. לדוגמה, בתפקידים הנתפסים כשוחקים ולא אטרקטיביים (טבחיים, ש"ג ועוד) יש נורמות של עבודה במשמרות. ניסיון לייעל את המערכת ולהגביר את התפוקות על חשבון תנאי השירות עשוי להביא לידי קשיי איזון של תפקידים אלה. כל זאת מעבר להבנה הפשוטה של יחסי עלות-תועלת הבעייתיים בצבא החובה, המתבטאים בהשקעה רבה בהכשרה ולמידה, שניתן ליהנות ממנה פחות משלוש שנים.

8. שינויים מבניים - נקודות למחשבה

מאמר זה ממחיש עד כמה תהליכי שינוי מבניים בצה"ל הינם מורכבים, ולכן בלתי אפשרי לספק 'כללי אצבע' פשוטים ביחס לאופן שבו יש ליישם את לקחי ההיסטוריה בימינו אלה. אולם, ניתן לזהות כמה נקודות למחשבה,

הממחישות את המיוחד והשונה שבשינויים מבניים בצה"ל, והחורגות מהתפיסה הרציונלית-כלכלית הרווחת בקרב מפקדים ויועצים ארגוניים כאחד:

א. **משחקן למוסד** - טיבם של אנשים בכלל, ומנהיגים בפרט, לראות בשינוי פעולה אנושית מכוונת, הנגזרת מאופיו, כישוריו ומערכת ערכיו של השחקן בזירה - מוביל השינוי. הגישה המוסדית מעמעמת במקצת תפיסה זו, ורואה את השינוי כמונע ע"י מבני עומק רחבים ותהליכים לא מודעים, שהשחקנים הם פעמים רבות כלי שרת בידם. נקודת מבט זו חשובה במיוחד בצה"ל, שבו קיימת תחלופה גבוהה של מפקדים, שכל אחד מהם רוצה להטביע את חותמו באמצעות שינויים מבניים בתוך פרק זמן קצר. לאור הפרספקטיבה המוסדית, שינוי מונע ומושג באמצעות מבני העומק והתהליכים שהוא משריש בארגון, ולכן יש להתבונן על השינוי לא רק לאור "חזון המפקד".

ב. **זהירות יפה לבריאות (הארגונית)** - בהמשך לנקודה הקודמת, הנטייה להפכות תלויות פרסונה יש בה סכנה רבה בשל מורכבות יחסי הגומלין בארגון הצבאי ובשל החשש לפגיעה בסימבולים ובערכים שהמבנים הקיימים משרתים, שעלולה להוביל לפגיעה בלגיטימציה. הפרספקטיבה המוסדית מדגישה כי לרוב שינויים דרסטיים הינם קשים לביצוע. על מובילי השינוי לקחת בחשבון לא רק את הפגיעה הישירה במבנים הארגוניים ובאנשים, אלא גם את הפגיעה העקיפה בערכים, בסמלים ובמגזרים אחרים.

ג. **"המובן מאליו"** - המאמר ממחיש כי יש במובן מאליו יותר ממה שנראה במבט ראשון. ההתמקדות במערך הלוחם - תהליך אפקטיבי וטבעי לארגון הצבאי, מחפה על מגמות עמוקות הרבה יותר. מעבר לאמידה הבנלית כי יש לערער על המובן מאליו, נראה בהקשר העכשווי כי אחת הסכנות הגדולות בשינוי הינה לקיחת המובן מאליו כנתון - ההסתמכות על צבא החובה כעל שוק עבודה מובן מאליו חוטאת להבנה של המוסדות, הערכים והחווה הפסיכולוגי שעומדים בשרש ההסדר. היבט נוסף המתקשר ל"מובן מאליו" הינה היכולת של הצבא, כארגון מוסדי, לעצב את המובן מאליו - הליכה ליחידות לוחמות, שירות החובה הממושך ועוד. בימים שבהם הארגון חווה תחושה של חוסר שליטה ושל התנהלות תגובתית לתכתיבי הדרג המדיני, יש מקום לברר ולהדגיש גם את היכולת לעצב ערכים, נורמות ואפילו את תפיסת המציאות של הסביבה.

- גרינברג, י'. (2001). עם לוחם: הנחת היסודות למערך המילואים בשנים 1949-1950. מרכז למורשת בן גוריון. שדה בוקר.
- ספראי, מ'. (2003). השינוי הכפוי? התמודדות צה"ל עם הקיצוץ התקציבי בשנים 1952-1953. אז והיום - האם ומה ניתן ללמוד מן ההיסטוריה? ממד"ה, ענף מחקר.
- צה"ל בחילו (1982). אנציקלופדיה לענייני צבא וביטחון. צבא וביטחון א'. הוצאת רביבים.
- שר, י'. (2003). הערכת מצב בתחום יחסי צבא-חברה. ממד"ה, ענף מחקר.
- תלמוד, א. (2000). ארבע גישות לשינוי ארגוני. ממד"ה, ענף מחקר.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. American Journal Of Sociology, 83 (2), 340-363

הערות שוליים:

- 2 היקף הקיצוץ - בין 10% ל-20% - תלוי באופן חישוב השינויים האינפלציוניים. הרחבה ביחס לתהליך ההתפטרות עצמו ראה במסמכי "אז והיום - הרהורים על היערכות צה"ל לקיצוץ התקציבי בשנת 1952", ממד"ה 2003.
- 3 עיין ב"צה"ל בחילו, צבא וביטחון א", דברי יגאל ידין שם.
- 4 צה"ל בחילו, צבא וביטחון א', עמ' 82.
- 5 דוד בן גוריון, ישיבת הממשלה ז/שי"ד מתאריך 19/10/53.
- 6 אל"ם י. וולאך, צה"ל בחילו, צבא וביטחון א', עמ' 79.
- 7 רע"ן סגל, אוגוסט 1953. ארכיון צה"ל 583/357/1961.
- 8 רא"ל מקלף, סיכום דיוני מטכ"ל, 17.5.53, ארכיון צה"ל.
- 9 רא"ל מקלף, סיכום דיוני מטכ"ל, 31.8.53, ארכיון צה"ל.
- 10 עיין דברי ר' אכ"א בסיכום דיוני מטכ"ל מתאריך 24.5.53, ארכיון צה"ל.
- 11 ד' בן גוריון, יום המלחמה, 3 בנובמבר 1948, עמ' 796.
- 12 אלוף מ. דיין, שם.
- 13 עיין ב. גרינברג, עם לוחם, עמ' 41-42.
- 14 הנתונים בפסקאות הבאות שאובים מדוח 583/347/1961 בארכיון צה"ל.
- 15 דוד בן גוריון, פרוטוקול ישיבת הממשלה ז/שי"ד, ארכיון המדינה.
- 16 דוד בן גוריון, יום המלחמה, 2.1.48, עמ' 106.

ד. **הליבה מול המשאבים** - התפיסה והשאיפה של מפקדי צה"ל לדורותיהם עולה בקנה אחד עם התפיסה הרציונלית כי יש להשקיע את מרב המשאבים בליבת הארגון - המערך הלוחם. דא עקא, שפעמים רבות נדרש הצבא להשקיע את מרב המשאבים דווקא במערכים העורפיים. המחקר שלפנינו מציג סיבה אחת אפשרית לכך- הצורך להפנות את חיילי החובה למערך הלוחם מחייב הקצאת משאבים למילוי פונקציות השירותים ע"י אנשי קבע ואזרחים. אולם, נראה כי דפוס זה של השקעת משאבים רבים בעורף חורג מגבולות הסבר זה. ייתכן כי הנורמות, הערכים, דפוסי המגויסות והמוטיבציה, המהווים משאב קריטי בהתנהלות צה"ל כארגון מוסדי, מצויים בעיקר בליבת צה"ל - המערך הלוחם - המקושרת לערכים אלה. במערכים העורפיים ערכים אלה פחות ברורים מאליהם, ולכן יש צורך להשקיע משאבים חומריים רבים כדי להבטיח שהפעילות תבוצע. ניגוד זה בין מרכזיות העיסוק לבין המשאבים החומריים המוקצים למימושו מלווה את הארגון גם בימינו אנו.

ה. **הנחיצות למול המשאבים** - הלוגיקה הרציונלית-עסקית גוזרת כי יש לתגמל גופים ומערכים אפקטיביים ונחוצים. נראה כי בארגונים מוסדיים בכלל ובצה"ל בפרט, פעמים רבות הכישלון הוא אבי המשאבים, ולא ההצלחה. התעצמות החי"ר כתוצר של הכישלון המבצעי הינו דוגמה אחת, אולם גם בימינו נראה כי אין קשר הכרחי בין ההצלחה לבין המשאבים. ניתן לדון בשאלה עד כמה הצליח צה"ל בלחימה ב"גאות ושפל", אולם לא ניתן להתעלם מהתסכול שחווה מהעובדה כי למרות תרומתו המאומצת ללחימה האינטנסיבית, הוא נדרש לקצץ בתקציבו. שבירת המשוואה פעילות מבצעית = משאבים הינה אולי השינוי המהותי ביותר שעמו נדרש הארגון להתמודד בימים אלה.

רשימת מקורות:

- אוסטפלד, ז'. (1994). צבא נולד: שלבים עיקריים בבניית הצבא בהנהגתו של דוד בן גוריון. משרד הביטחון - ההוצאה לאור. תל אביב.
- בן גוריון, ד'. (1982). יומן המלחמה. ערכו: ריבלין, ג'. ואורן, א'. משרד הביטחון - ההוצאה לאור. תל אביב.

- 17 על תפיסת בן גוריון את הצבא כצבא עובד, עיין בפרק הראשון בספרו של י. גרינברג "עם לוחם".
- 18 ארכיון צה"ל 2128/347/1961.
- 19 סיכום דיוני מטכ"ל, 14.9.52, ארכיון צה"ל.
- 20 אל"ם יהודה וואלאך, צה"ל בחילו, צבא ובטחון א', עמ' 79.
- 21 אל"ם יהודה וואלאך, צה"ל בחילו, צבא ובטחון א', עמ' 79.
- 22 אל"ם יהודה וואלאך, צה"ל בחילו, צבא ובטחון א', עמ' 79.
- 23 אל"ם יהודה וואלאך, צה"ל בחילו, צבא ובטחון א', עמ' 79.
- 24 סיכום דיוני מטכ"ל, 14.9.52, ארכיון צה"ל.
- 25 דוד בן גוריון, צה"ל בחילו, צבא ובטחון א', עמ' 23.
- 26 סיכום דיוני מטכ"ל, 1.3.53, ארכיון צה"ל.
- 27 סיכום דיוני מטכ"ל, 15.3.53; 23.4.53, ארכיון צה"ל.
- 28 ישיבת הממשלה ל"ח/שי"ג, ארכיון המדינה.
- 29 סיכום דיוני מטכ"ל, 4.1.53, ארכיון צה"ל.
- 30 דוד בן גוריון, צה"ל בחילו, צבא ובטחון א', עמ' 23.
- 31 רא"ל מקלף, סיכום דיוני מטכ"ל, 17.5.53, ארכיון צה"ל.
- 32 רא"ל מקלף, סיכום דיוני מטכ"ל, 14.4.52, ארכיון צה"ל.
- 33 רא"ל מקלף, סיכום דיוני מטכ"ל, 8.11.53, ארכיון צה"ל.
- 34 אל"ם ד'. טולקובסקי, סיכום דיוני מטכ"ל, 8.11.53, ארכיון צה"ל.
- 35 סיכום דיוני מטכ"ל, 8.11.53, ארכיון צה"ל.
- 36 בשלב שני הייתה אמירה מוצהרת כי תפקיד אנשי הקבע הוא לשרת כנותני שירות עורפיים במפקדות למערך הסדיר והמילואים.
- 37 נציין לדוגמה את ספרה של זהבה אוסטפלד - צבא נולד.
- 38 דוד בן גוריון, יומן המלחמה, 7.9.48, עמ' 673; 14.9.48, 687-688.
- 39 לדוגמה - היה קושי גדול בקליטת קצינים בעלי ניסיון צבאי ממלחמת העולם השנייה, בעיקר כבריגדה. לטענת בן גוריון הקושי בקליטת הקצינים יוצאי הבריגדה היה נעוץ בעובדה כי ההגנה, שהפלמ"ח היה הרוח החיה בה, לא איפשרה בנקל לגורמים חיצוניים להשתלב בשורות הארגון. דוד בן גוריון, יומן המלחמה, 10.12.47, עמ' 36.
- 40 דוד בן גוריון, יומן המלחמה, 8.11.48, עמ' 802; 26.11.48, עמ' 849.
- 41 רא"ל יגאל ידן, צה"ל בחילו, צבא ובטחון א', עמ' 72.
- 42 אל"ם יהודה וואלאך, צה"ל בחילו, צבא ובטחון א', עמ' 80.
- 43 סיכום ישיבת הממשלה ז/שי"ד, ארכיון המדינה.
- 44 רא"ל מקלף, סיכום דיוני מטכ"ל, 8.11.53, ארכיון צה"ל.
- 45 דוד בן גוריון, יומן המלחמה, 16.12.7, עמ' 50.
- 46 נראה כי בהקשר הישראלי, החיבור לאליטות הינו אינהרנטי מהמודל עצמו, אולם לא כאן המקום להרחיב טיעון זה.