

לאן נעלמו הפיקוד העליון ואג"ם?

במלחמת לבנון השנייה היה נתק בין האופן שבו הופעל כוחו של צה"ל לבין היעדים המדיניים של ישראל. לנתק הזה יש גורמים רבים, והמאמר מצביע על שניים מהם: פירוק הפיקוד העליון בלי שהוגדרה מחדש באופן ברור חלוקת התפקידים והסמכויות בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי וכן פירוק אגף המטה במטכ"ל. בסוף המאמר מועלות הצעות כיצד לגרום לכך שבעתיד ישרת צה"ל את המטרות של הדרג המדיני, כפי שהיה במלחמת העצמאות



ועדת וינוגרד

"בכל הצמתים החשובים של הדיונים נראה כי היה נתק מסוים בין המשא ומתן המדיני... ובין הדינמיקה שהתבקשה של הפעולה הצבאית, שהיה ביכולתה להביא להישגים המבוקשים"

אל"ם נורית גל

ראש מנת"ם (המרכז לניתוח מערכות)



ועדת וינוגרד הצביעה, בין שאר מסקנותיה, על חוסר התאמה בין אופן הפעלת הכוח הצבאי במלחמת לבנון השנייה לבין היעדים והמהלכים המדיניים של ישראל באותה המלחמה. בלשון הוועדה:

בכל הצמתים החשובים של הדיונים נראה כי היה נתק מסוים בין המשא ומתן המדיני... ובין הדינמיקה שהתבקשה של הפעולה הצבאית, שהיה ביכולתה להביא להישגים המבוקשים. יתר על כן, כמוזכר, לא מצאנו שום סימן לעבודת מטה שיטתית על דרכים לתיאום בין הפעולה הצבאית והצעדים המדיניים.¹

הסיבות לנתק הזה נחקרו בתחקירי המלחמה בצה"ל ועל ידי ועדת וינוגרד ויוחסו למספר רב של גורמים: הימנעות הדרג המדיני מקביעת יעדים ברורים, מוכנות נמוכה של הצבא, חוסר מקצועיות, תפיסת ההפעלה שגובשה ערב המלחמה ועוד.

המאמר הזה מבקש להאיר את הנתק בין היעדים המדיניים לבין אופן הפעלת הכוח מהזווית של ארגון הצבא. חלקו הראשון של המאמר מתאר כיצד איפשר הארגון הייחודי של צה"ל בעת הקמתו תיאום מיטבי בין היעדים המדיניים לבין אופן הפעלת הכוח ותיאום של החלטות ברמת המטה הכללי. חלקו השני של המאמר מסביר מדוע השינויים שחלו בארגון הפיקוד העליון ובארגון המטה הכללי לאורך השנים מקשים על התיאום הזה.² לבסוף מוצעים שינויים ותהליכים שיאפשרו לשפר את הממשק בין היעדים המדיניים לבין אופן הפעלת הכוח.

רקע - ארגון הצבא בעת הקמתו

ב-1947, עם קבלת תיק הביטחון בסוכנות היהודית, החל בן-גוריון ללמוד את תחום הביטחון באמצעות "סמינר" שקיים. בן-גוריון העריך שבעקבות תוכנית החלוקה יתקפו מדינות ערב את ישראל באמצעות הצבאות הסדירים שלהם כדי לכבוש את השטח שהוקצה למדינה היהודית. עד אז התמודדו כוחות המגן של היישוב נגד כוחות ערביים מקומיים ולא נגד צבאות סדירים. מטרת ה"סמינר" הייתה לבחון אם כוחות המגן ערוכים כראוי לאיום הצפוי.

בן-גוריון ניתח את האיום ואת המענה הקיים והעריך שארגון ההגנה אינו ערוך להתמודד עם צבאות סדירים. לאור ההערכה הזאת הוא הטיל על שתי קבוצות - האחת של מפקדי ההגנה והאחרת של יוצאי הצבא הבריטי - להכין הצעות להקמת צבא סדיר. מפקדי ההגנה הציעו להקים את הצבא הסדיר על בסיס ארגון ההגנה, ואילו יוצאי הצבא הבריטי הציעו להקים צבא המורכב מגדודים סדירים ומיחידות מקצועיות ובראשם מטה כללי.

זהבה אוסטפלד, שחקרה את תקופת הקמתו של צה"ל בספרה "צבא נולד",³ כותבת שבן-גוריון העדיף את הצעתם של יוצאי הצבא הבריטי משום שהעריך את הישגים של צבא בריטניה במלחמת העולם השנייה וסבר שבארגון ההגנה היו חסרים גופי מטה מקצועיים ועבודת מטה שיטתית.

בשלהי 1947 הטיל בן-גוריון על אפרים בן-ארצי, לשעבר מבכירי הקצינים בבריגדה היהודית, לגבש תוכנית מפורטת להקמת הצבא התוכנית שגיבש בן-ארצי התוותה את העקרונות לארגון של הפי-

קוד העליון, של המטה הכללי ושל הכוחות הלוחמים. תפיסת הארגון שגובשה אז פורסמה באופן סדור ורהוט בכמה מסמכי יסוד.⁴ מהמסמכים עולה שהצבא אורגן באופן ריכוזי שאיפשר שליטה של הדרג המדיני ומיזוי של הכוח. להלן עקרונות הארגון כפי שמבוטאים במסמכי היסוד:

שר הביטחון עומד בראש הפיקוד העליון ומנהל את המערכה. הפיקוד העליון הופקד על "קביעת דרכי ניהול המערכה", דהיינו עליו לקבוע כיצד יופעל הכוח. בראש הפיקוד העליון הועמד שר הביטחון. קבוצת הפיקוד העליון כללה את הרמטכ"ל, את מנכ"ל משרד הביטחון, את ראשי האגפים במטכ"ל, את מפקד חיל האוויר, את מפקד חיל הים ואת רמ"ח המבצעים. אלופי הפיקודים המרחביים הוכללו בקבוצת הפיקוד העליון "לפי זימון" ולא באופן קבוע.

הפיקוד העליון אורגן באופן שאיפשר תיאום מיטבי בין המדיניות והכוונות של הדרג המדיני לבין ההחלטות הצבאיות. בנוהל "עבודת מטה - המטכ"ל במלחמה" מ-1956 נכתב:⁵

- **"בעת מלחמה מהווה המטה הכללי מטה שזור של שר הביטחון וראש המטה הכללי".**
- **"מוצב הפיקוד העליון (המצפ"ע) הינו מוצב פיקוד של שר הביטחון והרמטכ"ל על כל כוחות צה"ל".**
- **"לפקודת שר הביטחון עומד הרמטכ"ל, אשר באמצעותו הוא מבצע את כל החלטותיו".**

אלו כהן בספרו "הפיקוד העליון"⁶ מדגיש את המעורבות של בן-גוריון בניהול המערכה הצבאית במלחמת העצמאות ומציין שזוהי דוגמה למנהיגות מדינית במיטבה. לעומת זאת, מרד ראשי האגפים במהלך מלחמת העצמאות מלמד שהמטה הכללי הסתייג מהמעורבות הרבה של שר הביטחון באופן הפעלת הכוח,⁷ וכמה מהמפקדים אף איימו להתפטר אם לא יינתן להם חופש פעולה.

המטה הכללי הוא מוכוון אג"ם. המטה הכללי והמטות ברמות הנמוכות יותר הכפופים לו אורגנו עם הקמת צה"ל בדומה למה שהיה מקובל בצבא הבריטי - במבנה שכלל שלושה אגפים מתאמים:⁸ אג"ם (אגף המטה הכללי), אג"א (אגף האפסנאות) ואכ"א (אגף כוח אדם). לפי דו"ח צה"ל מ-1951,⁹ אגף המטה הכללי "שימש מכשיר בידי הרמטכ"ל להכוונת מבצעי צה"ל, לפיתוח כוחו ולהגדלת יעילותו". ראש אג"ם היה הבכיר מבין ראשי האגפים והוא תיאם וכיוון את עבודתם של אגפי המטה האחרים הן בתחום של הפעלת הכוח והן בתחום של בניין הכוח. מעמדו הבכיר של אג"ם בא לידי ביטוי, בין היתר, בכך שהעומד בראשו שימש גם סגן הרמטכ"ל ובמקרים רבים קודם לאחר מכן לתפקיד הרמטכ"ל. לראש אג"ם היו כפופות מחלקת המבצעים, מחלקת המודיעין, מחלקת התכנון ומחלקת ההדרכה (מה"ד).

ההתארגנות הזאת איפשרה להבטיח תיאום מיטבי בין הערכות המודיעין לבין התכנון המבצעי והתכנון של בניין הכוח שהתקיימו כולם תחת מסגרת אג"ם. עם זאת, ההתארגנות הזאת הגבילה את עצמאותו של המודיעין ומנעה מהעומד בראש מחלקת המודיעין גישה ישירה לרמטכ"ל.

מעמד חזק לחילות המקצועיים. נוסף על האגפים המתאמים כלל המטכ"ל מטה מקצועי שהיה מורכב מקציני חיל ראשיים ומקציני מטה מקצועיים שאינם קציני חילות (פרקליט צבאי ראשי, יועץ כספי לרמטכ"ל ועוד).



סיוור מפקדים במלחמת העצמאות. משמאל לימין: יצחק שדה, יעקב דורי ויגאל ידן
בעת הקמתו אורגן צה"ל באופן ריכוזי מאוד - מה שהגביל את גמישות המפקדות הכפופות, אך איפשר להפעיל את הכוח בשלושה ממדים בתיאום מיטבי

על מטה אחד איפשרה לעצב את היעדים המדיניים מתוך הבנה טובה של היכולת הצבאית ושל המגבלות הצבאיות ולהתאים את הפעולות הצבאיות באופן מיטבי ליעדים שהציב הדרג המדיני.

תיאום בין כל ההחלטות וההנחיות של המטה הכללי. המעמד הבכיר של אג"ם לעומת אג"א ואכ"א ותיאום החילות באמצעות האג"פיים הבטיחו שקביעת סדר העדיפויות של אג"א בתחום הלוגיסטיקה ושל אכ"א בתחום כוח האדם וכן הפעולות של החילות השונים יתאימו לסדר העדיפויות המבצעי שקבע אג"ם.

תיאום בין הפעולות בחזיתות לבין החלטות המצפ"ה. הכפפת כל המפקדות למטה הכללי, השליטה המרכזית בכוחות העתודה, בשיירותים המקצועיים ובכוחות הסיוע איפשרו תיאום בין אופן הפעלת הכוחות בחזיתות לבין ההחלטות המדיניות והצבאיות שהתקבלו במצפ"ה.

אף שחלק מהעקרונות של ארגון צה"ל נקבעו על פי הדגם של צבא בריטניה,¹¹ הארגון הייחודי של צה"ל בעת הקמתו הוא תוצאה של התנאים הייחודיים שהיו קיימים באותה העת. להלן עיקרי הגורמים המעצבים:

צבא המולדת. צה"ל הוקם במתכונת של צבא מולדת שייעודו העיקרי הוא להגן על מדינת ישראל, על תושביה ועל ריבונותה. זאת בשונה מצבאות אחרים במערב המשמשים לעיתים צבאות משלוח באזורים המרוחקים מהמולדת. מאחר שברור היה שהאופן שבו תנוהל המערכה יחרוץ את גורל המדינה, נותרה קבלת ההחלטות על ניהול המערכה בידי הפיקוד העליון.

מרכזיותו של קרב היבשה. ההחלטה לארגן את המטה הכללי של צה"ל כך שיהיה גם הפיקוד העליון של כוחות היבשה נבעה מתוך

על קציני החיל הוטלה האחריות להקים יחידות, לכתוב תורה ולה-כשיר את כוח האדם. בעת שהוקם צה"ל פיקדו קציני החיל על גופי ביצוע נוסף על תפקידם לבנות את הכוח. כך, למשל, יחידות ההספקה (שהובילו דלק, מזון, ציוד לחימה, תחמושת וחלקי חילוף) היו כפופות פיקודית לחיל ההספקה, ויחידות האחזקה היו כפופות לחיל החימוש. כל החילות היו כפופים ישירות לרמטכ"ל, ופעילותם תואמה באמצעות אגפי המטה הכללי בהתאם לתחום עיסוקם.¹⁰ כתוצאה מכך שלט המטה הכללי באופן ריכוזי על השירותים הנחוצים להפעלת הפיקודים המרחביים. במילים אחרות: רק המטה הכללי קיים קשר ישיר עם הדרג המדיני, ורק המטה הכללי יכול היה להפעיל מאמץ מבצעי משולב שבו משתתפים כוחות היבשה, האוויר והים. לפיקוד המרחבי ניתנה עצמאות מוגבלת, ולא הייתה לו גישה ישירה לדרג המדיני. הפעלת כוחות היבשה בתחום הפיקוד המרחבי הייתה תלויה בכוחות עתודה, בסיוע אווירי, בתמיכה לוגיסטית, בתמיכה מודיעינית ובתגבורת כוח אדם - ובכל אלה שלט המטה הכללי.

המטה הכללי משמש מפקדה עליונה של כוחות היבשה, בניגוד לזרועות הים והאוויר, שלהן הוקמו מפקדות ייעודיות.

ארגון הצבא בעת הקמתו - משמעויות וגורמים מעצבים

צה"ל אורגן אפוא בעת הקמתו באופן ריכוזי מאוד - מה שהגביל את גמישות המפקדות הכפופות, אך איפשר להפעיל את הכוח בשלושה ממדים בתיאום מיטבי:

תיאום מיטבי בין יעדי הדרג המדיני לבין הפעולות הצבאיות. העובדה שהדרג המדיני והדרג הצבאי פעלו מתוך מוצב אחד ונשענו



המדני מעולם לא הוסדרו באופן ברור ולא תוקפו בחוק.
2. הדרג המדיני, אשר נשען בעת הקמת המדינה על המטה הכללי של צה"ל, נותר ללא מטה ביטחוני אסטרטגי. בניגוד לארה"ב, למשל, שבה עומדים לרשות מקבלי החלטות בדרג המדיני מטה לביטחון לאומי וכן גופים אזרחיים נוספים למחקר ולהערכת מודיעין, בישראל נשענת הממשלה בהחלטותיה בעיקר על מודיעין, על מידע ועל הערכות שמספק לה הצבא.

ועדת אגרנט אומנם התמקדה בדרג הצבאי, אולם היא מדגישה בדו"ח שלה את חוסר הבהירות בחלוקת האחריות והסמכויות בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי. כך כותבת הוועדה:¹⁴

**מן הראיות שלפנינו נוכחנו לדעת שחסרות הגדרות ברורות לחלוקת הסמכויות, החובות והאחריות בענייני ביטחון בין שלוש הרשויות העוסקות בעניינים אלה - דהיינו הממשלה וראש הממשלה, שר הביטחון וראש המטה הכללי העומד בראש צה"ל - ולקביעת יחסי הגומלין בין ההנהגה המדינית והפיקוד העליון של צה"ל...
חוסר הבהירות בכל אלה מקורו בוודאי בנסיבות היסטוריות**

פירוק הפיקוד העליון התרחש באופן אבולוציוני לאורך כמה שנים ולא כתוצאה מהחלטה שקולה ומודעת



מן הזמנים שבהם מילא בן-גוריון ז"ל תפקיד ראש ממשלה ושר ביטחון כאחד, ואישיותו החזקה האפילה על היעדר הגדרות בנושא חשוב זה. דבר אחד ברור מבחינה חוקתית: לא נקבע מעולם ששר הביטחון הוא מעין "רמטכ"ל-על" החייב להנחות את הרמטכ"ל בתחום אחריותו של זה בשטח האופרטיבי או שהוא בבחינת המפקד העליון של צה"ל בשטח האופרטיבי.

חוסר ההגדרה של הסמכויות השורר במצב הקיים בתחום הביטחון - תחום שאין למעלה ממנו לחיזיונות - מכביד על אפקטיביות הפעולות, גורע ממיקוד האחריות החוקית ואף גורם אי-בהירות ומבוכה בקרב הציבור.

כלומר, הוועדה רואה בפיקוד העליון דרג צבאי, בניגוד לנוהל עבודת המטה מ-1956, ומבחינתה ההפרדה בין הדרג הצבאי לדרג המדיני היא עובדה. הוועדה מצביעה על כך שמעולם לא הוסדרה חלוקת התפקידים והסמכויות בין הדרגים.

בעקבות מלחמת יום הכיפורים ולאור מסקנות הוועדה יזם ראש הממשלה יצחק רבין הסדרה של היחסים בין הדרגים באמצעות חוק יסוד: הצבא. היחס בין הדרגים מוגדר לפי לשון החוק כך:

**הצבא נתון למרות הממשלה.
השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.**

הבנה שקרב היבשה הוא המאמץ העיקרי שנדרש הפיקוד העליון לנהל. הסכנה המרכזית שנשקפה למדינת ישראל הייתה שצבאות ערב יכבשו אותה, וזוהי הסיבה למרכזיותו של קרב היבשה בעיני צה"ל. זאת גם הסיבה שבגללה רוב הסד"כ של צה"ל הוקצה לכוחות היבשה. **מגבלת המשאבים.** היקף כוח האדם שעמד לרשות צבאות ערב היה מאז ומתמיד גדול בהרבה מהיקף כוח האדם שעמד לרשות צה"ל. האילוף הזה גרם לכך שהמטה הכללי לא יכול היה להקצות לפיקודים המרחביים באופן קבוע משאבים חיוניים למשימותיהם, כגון כוחות עתודה, משאבי איסוף או סיוע אווירי. כתוצאה מכך נקבע שאת המשאבים האלה ינהל באופן מרוכז המטה הכללי ויקצה אותם לפיקודים המרחביים בהתאם לצורך.¹²

מרחב גיאוגרפי מצומצם וזיקה מבצעית בין החזיתות במרחב. בארגון הצבא הובא בחשבון קיומן של כמה חזיתות, שהלחימה בכל אחת מהן משפיעה מבחינה מדינית ומבחינה מבצעית על החזיתות האחרות. התלות בין החזיתות חייבה כבר עם הקמת המדינה לנהל את המאמץ המבצעי בזירות השונות בשליטה ריכוזית. הקרבה הגיאוגרפית בין החזיתות איפשרה למצות את המשאבים החסרים באמצעות הסטת המאמצים בין הזירות בהתאם לצורך.

מה השתנה בארגון צה"ל?

אף שחלף זמן רב מאז הקמת צה"ל ולמרות השינויים שחלו בהרכב הסד"כ ובאופי האיומים, רבים מעקרונות הארגון שתוארו לעיל נותרו על כנם גם היום. במיוחד לא חל שינוי במעמד הפיקוד המרחבי, בכפיפות הזרועות למטכ"ל ובהיות המטה הכללי המפקדה העליונה להפעלת כוחות היבשה.

בפרק הזה אתמקד בשינויים המהותיים שחלו בפיקוד העליון ובארגון המטה הכללי. השינויים המהותיים שחלו במעמד החילות ובבניין הכוח היבשתי לא יידונו כאן בהרחבה.

פיצול הפיקוד העליון

בניגוד לארה"ב, שם קובעת החוקה שנושא המדינה הוא המפקד העליון של הצבא, במדינת ישראל התעמעם במשך השנים המושג "הפיקוד העליון", וכיום פועל הצבא בכפיפות לדרג המדיני אך בנפרד ממנו.¹³ הזכר היחיד לפיקוד העליון נותר במושגים נלווים כגון "מזכירות הפיקוד העליון" ו"מוצב הפיקוד העליון".

פירוק הפיקוד העליון התרחש באופן אבולוציוני לאורך כמה שנים ולא כתוצאה מהחלטה שקולה ומודעת. ראשית התהליך בשנים שלאחר הקמת צה"ל, אז הלך וגבר משקלו של הצבא בקבלת ההחלטות. להלן הסיבות לכך, להערכתנו:

- תשומת הלב של הדרג המדיני התמקדה לאחר מלחמת העצמאות במיסוד המדינה הצעירה. זאת מתוך הבנה שהיציבות הכלכלית והחברתית חשובה לקיום המדינה לא פחות מאשר הביטחון. לעומת זאת בתקופה שבה הוקמה המדינה התמקדה תשומת הלב של הדרג המדיני בביטחון.
- חילופי אישים בדרג המדיני ובדרג הצבאי הביאו לסגנון ניהולי שונה.

הפירוק ההדרגתי של המושג "הפיקוד העליון" יצר שתי בעיות יסוד: 1. חלוקת התפקידים וחלוקת הסמכויות בין הדרג הצבאי לבין הדרג

הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי. ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון. חוק יסוד הצבא מסדיר באופן ברור את כפיפות הדרג הצבאי לשר הביטחון ואת האחריות של השר לצבא, אולם אינו מפרט את חלוקת התפקידים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל. חוק יסוד: הממשלה קובע שהחלטה על פתיחת מלחמה היא באחריות הממשלה, אולם בשום חוק אין הגדרה של תחומים צבאיים נוספים שהם באחריותה או בסמכותה של הממשלה.¹⁵ במיוחד חסרה התייחסותו של המחוקק לשאלות הבאות: מי אחראי להגדרת יעדי המלחמה? מי קובע את רמת המוכנות הנדרשת מהצבא? מי קובע את גודלו של הסד"כ? בידי מי הסמכות לאשר פרויקטים מרכזיים ולקבוע את היקף האימונים? בידי מי הסמכות לאשר תכנונים מבצעיים? על אף פרק הזמן הארוך שחלף מאז מלחמת יום הכיפורים לא הוסדרו יחסי הגומלין, ואי־ההסדרה הזאת באה לידי ביטוי גם במלחמת לבנון השנייה. וכך נכתב בדו"ח של ועדת וינוגרד:



במרבית מלחמות ישראל היה זה הדרג המדיני שקיבל את החלטות המהותיות בניהול המלחמה

התוצאה המצטברת הייתה: ריבוי ליקויים וכשלים של ממש בהכוונה ובפיקוח של הדרג המדיני על צה"ל ובהקפדה על ביצוע ההנחיות של הדרג המדיני, במידה וניתנו, כמו גם בסיוע שנתן צה"ל לדרג המדיני בקבלת החלטותיו.

לאור זאת המליצה הוועדה על הסדרת יחסי הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי באמצעות הגדרת התפקידים והסמכויות של כל אחד מהדרגים.

חשוב להדגיש שבמרבית מלחמות ישראל היה זה הדרג המדיני שקיבל את החלטות המהותיות בניהול המלחמה.¹⁶ כך, למשל, את החלטה לכבוש את רמת־הגולן ואת ירושלים במלחמת ששת הימים קיבל הדרג המדיני. במלחמת יום הכיפורים אישר הדרג המדיני את מתקפת־הנגד בשתי החזיתות. הדרג המדיני מקבל אפוא את החלטות המרכזיות בניהול המלחמה. בתחום הזה אין כל בעיה. הבעיה היא ששני הדרגים אינם משוחחים זה עם זה במידה מספקת לפני המלחמה ובמהלכה. דיאלוג כזה, לו היה מתקיים, היה מאפשר בקרה מספקת על מוכנות הצבא לפני המלחמה, הבנה של מגבלות הכוח טרם ההחלטה המדינית על מטרות המלחמה ומיצוי נכון של המהלכים הצבאיים כדי לממש באמצעותם יעדים מדיניים.

לאור הלקחים שהציגה ועדת וינוגרד התקיימו לאחר מלחמת לבנון השנייה כמה תהליכים שנועדו להסדיר את חלוקת התפקידים והסמכויות בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי ולחזק את יכולתו של הדרג המדיני לקבל החלטות:

- הממשלה פירסמה נוהל המסדיר את עבודתה בעת חירום. הנוהל מגדיר את הפעולות הנדרשות מהצבא בעת הפעלת כוח צבאי.
 - גובש ופורסם חוק המטה לביטחון לאומי (מל"ל) המסדיר את תפקידי ואת סמכויותיו של המל"ל כדי לחזק את יכולתו לסייע לדרג המדיני לקבל החלטות בתחום הביטחון הלאומי.
 - בימים אלה מתגבשת יוזמה להסדיר את היחסים בין הדרגים באמצעות חקיקת חוק צה"ל. החוק הזה - אם יחקק - יסדיר באופן מפורט את חלוקת הסמכויות בין הדרג המדיני לצבא.¹⁷
- התהליכים האלה נמצאים כיום בשלבים ראשוניים של התהוות, ופיתוחיהם צפויים לבוא לידי ביטוי רק בטווח הזמן הארוך. כתוצאה מכך המתאם בין החלטות הדרג המדיני לבין היכולות והפעולות של הצבא - מתאם שהיה מובן מאליו עם הקמת המדינה - אינו מובטח כיום.

פירוק אגף המטה הכללי והיחלשות מנגנון התיאום במטכ"ל

כאמור, עם הקמת הצבא אורגן המטה הכללי במבנה של שלושה אגפים. אגף המטה הכללי (אג"ם) כלל את המודיעין, את התכנון האסטרטגי, את התכנון המבצעי ואת המטה לבניין הכוח, והוטל עליו לכוון את האגפים האחרים במטה הכללי ולתאם ביניהם.

בתהליך מדורג שהחל כבר ב־1953 זכו גופי המטה הכפופים לאג"ם למעמד של אגף עצמאי, ואילו מעמדו של אג"ם הלך ונחלש, עד שב־2006, במסגרת שינוי ארגוני רחב היקף שנעשה בצבא, הוחלט לבטל את אג"ם במטכ"ל ולהקנות מעמד עצמאי לאגפים הכפופים לו (אג"ת ואמ"ץ). הפעולה הזאת הייתה מתן חותמת סופית ל"תעודת הפטירה" של אג"ם, אשר בפועל התפרק כבר שנים רבות קודם לכן.

המטה המתאם במפקדה הכללית מאורגן כיום במבנה של שישה אגפים מתאמים בעלי מעמד שווה:

- אגף המבצעים (אמ"ץ) - בעבר מחלקת המבצעים תחת אג"ם.¹⁸ ב־2000 הוקם במעמד של אגף תחת אג"ם ומ־2006 זהו אגף עצמאי הכפוף ישירות לרמטכ"ל.
- אגף המודיעין (אמ"ן) - בעבר מחלקת תחת אג"ם ומ־1953, לאחר "עסק הביש", זהו אגף עצמאי הכפוף ישירות לרמטכ"ל.
- אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל - בעבר אג"א) - אגף עצמאי הכפוף ישירות לרמטכ"ל מאז הקמת צה"ל.
- אגף כוח אדם (אכ"א) - אגף עצמאי הכפוף ישירות לרמטכ"ל מאז הקמת צה"ל.
- אגף התכנון (אג"ת) - בעבר מחלקת הכפופה לאג"ם. ב־1975, לאחר מלחמת יום הכיפורים, הפך לאגף הכפוף לאג"ם, ומשנת 2006 הוא במעמד של אגף עצמאי הכפוף ישירות לרמטכ"ל.
- אגף התקשוב - בעבר חיל הקשר הכפוף לאג"ם ומ־2003 במעמד של אגף עצמאי הכפוף ישירות לרמטכ"ל.

גופי מטה שבעבר היו מסגרות הכפופות לאג"ם (אמ"ן, אג"ת, אמ"ץ, תקשוב) קיבלו אפוא מעמד של אגפים עצמאיים הכפופים ישירות לרמטכ"ל.

בניגוד לעבר, כיום יש לששת האגפים במטכ"ל מעמד שווה. אף שהתורות הבסיסיות של צה"ל דוגלות בעיקרון של "דומיננטיות המבצעים", הרי שפקודות הצבא לא מקנות לאגף המבצעים מעמד של



פיתחה את תפיסת הפעלת הכוח ואת התוכניות האופרטיביות, ומחלקת התכנון גיבשה בהתאם לכך את יעדי בניין הכוח. כך, למשל, התפיסה שגובשה להפעלת הכוח ביססה את ההגנה על העברת הלחימה לשטח האויב. בהתאם לכך פותחה יכולתו של צה"ל בתחום התמרון המשוריין - מה שאיפשר לממש את תפיסה הזאת. לעומת זאת, ערב מלחמת לבנון השנייה שררה מציאות שונה שקיימת גם היום: שלושה אגפים נפרדים היו אחראים למרכיבים שונים בתהליך של בניין הכוח: הערכת האיום הצפוי גובשה באמ"ן, תפיסת הפעלת הכוח גובשה באמ"ץ, ואילו התוכנית לבניין הכוח גובשה באג"ת. במציאות כזאת עלולות להתגבש באמ"ץ תוכניות מבצעיות שאין להן עוגן של ממש בתוכנית לבניין הכוח, ואילו תוכנית בניין הכוח עלולה לשאוף להשיג יעדים שאינם תואמים את תפיסת ההפעלה. כך, למשל, בשש השנים שחלפו מהנסיגה מלבנון ועד למלחמת לבנון השנייה הסתייגה החשיבה המבצעית מהאפשרות של תמרון קרקעי בלבנון (אף שהתוכניות המבצעיות כללו מרכיב של תמרון קרקעי).

כשש השנים שחלפו מהנסיגה מלבנון ועד למלחמת לבנון השנייה הסתייגה החשיבה המבצעית מהאפשרות של תמרון קרקעי בלבנון אף שהתוכניות המבצעיות כללו מרכיב של תמרון קרקעי



למרות זאת לא פעלו באותה התקופה גופי המטה האחראים לבניין הכוח כדי לבנות יכולת מבצעית שתאפשר מענה לאיום הרק"ק ללא תמרון קרקעי. הפער בין החשיבה המבצעית לבין בניין הכוח נחשף - כך קובע דו"ח וינוגרד - במלחמת לבנון השנייה.¹⁹

כיווני הפעולה האפשריים לשיפור התיאום

במאמר הוסבר כיצד שינויים שהתפתחו באופן הדרגתי בארגון הפיקוד העליון ובארגון המטכ"ל החלישו את התיאום בין יעדי הדרג המדיני לבין אופן הפעלת הכוח ואת התיאום בתהליכי העבודה בתוך המטכ"ל. להלן מובאות המלצות לשיפור התיאום.

שיפור התיאום בפיקוד העליון

המבנה הקואליציוני של השלטון בישראל אינו מאפשר, להערכתנו, להגדיר את ראש הממשלה "המפקד העליון של הצבא" ולהשיב על כנו את המבנה האחוד של הפיקוד העליון שהיה קיים עם הקמת המדינה. לאור זאת מומלץ לשפר את התיאום בין הדרג הצבאי לבין הדרג המדיני באמצעות חקיקה שתגדיר את חלוקת התפקידים ואת חלוקת הסמכויות ביניהם.

במסגרת חלוקת האחריות בין הדרגים מוצע להטיל על הדרג המדיני את התפקידים הבאים:

- הגדרת היעדים המדיניים לפעולות מבצעיות.
- אישור תפיסת ההפעלה של צה"ל.
- אישור תוכניות מבצעיות בימי שגרה ובעיתות חירום. בימי שגרה

בכורה וסמכות לתאם או לכוון את יתר גופי המטה הכללי. האחריות להכוונת המטה הכללי ולתיאום פעולותיו מוטלת על סגן הרמטכ"ל שמוגדר גם רמ"ט הצבא.

ההתארגנות הזאת, שהתגבשה בהדרגה במשך שנים רבות, עלולה להקשות על תיאום המדיניות וההחלטות של אגפי המטה הכללי - תיאום שהושג בשנים הראשונות להקמת צה"ל באמצעות אג"ם.

גורם נוסף המכביד על תיאום פעולותיו של המטה הכללי הוא ההכ"פפה של גופי ביצוע לאגפים. לאט"ל הוכפפו כבר בשנות ה-60 מרכזי לוגיסטיקה מטכ"ליים, ואילו לאגף התקשוב כפופים מאז הקמתו גופי ביצוע בתחום התקשוב. השילוב בין גופי מטה לגופי ביצוע עלול ליצור בלבול בתחומי האחריות של האגפים משום שהאחריות שיש להם מתוקף היותם גופי מטה רבה יותר מהאחריות שיש להם מתוקף היותם גופי ביצוע.

אמחיש את הקושי בתיאום פעולותיו של המטה הכללי באמצעות שני תהליכים מרכזיים: תהליך התכנון האסטרטגי-אופרטיבי ותהליך בניין הכוח.

השפעת מבנה המטכ"ל על תהליך התכנון האסטרטגי-אופרטיבי

מטרתו של תהליך התכנון האסטרטגי-אופרטיבי היא לגבש תוכנית אופרטיבית לאור היעדים המדיניים ולאור הערכת המודיעין. בעבר היו כל מרכיביו של התהליך הזה כפופים לראש אג"ם: מחלקת המודיעין העריכה את יכולותיו ואת כוונותיו של האויב; מחלקת התכנון גיבשה את התכנון האסטרטגי לאור היעדים שהגדיר הדרג המדיני; ואילו מחלקת המבצעים גיבשה את התכנון האופרטיבי.

כך, למשל, במהלך מלחמת העצמאות התקבלה מהמודיעין תמונת האיום בחזיתות, גובש סדר העדיפויות להפעלת הכוח באישור הפיקוד העליון, וגובשו מבצעים צבאיים לאור סדר העדיפויות האסטרטגי. לעומת זאת, במהלך מלחמת לבנון השנייה וגם כיום מפוצל תהליך התכנון האסטרטגי-אופרטיבי בין שלושה אגפים נפרדים במטכ"ל: הערכת המודיעין נעשית באמ"ן, התכנון האסטרטגי נעשה באג"ת, והתכנון האופרטיבי נעשה באמ"ץ. כדי שניתן יהיה להפיק תוצרים מתואמים מעבודתם של שלושת האגפים האלה עליהם לשתף פעולה. לעיתים שיתוף הפעולה הוא מצומצם מדי, ולכן מודיעין חיוני ותובנות אסטרטגיות רלוונטיות לא יבואו בהכרח לידי ביטוי בתוכניות האופ-רטיביות ובפקודות המבצעיות, ולעומת זאת, המגבלות המבצעיות לא יבואו בהכרח לידי ביטוי בהגדרת התכלית האסטרטגית.

השפעת מבנה המטכ"ל על התיאום בין בניין הכוח לבין הפעלתו

אשר לתהליך של בניין הכוח - הוא נועד לכוון את ההתעצמות ואת המוכנות של הצבא לקראת הפעלה אפשרית של הכוח בעתיד. תהליך נכון של בניין הכוח מביא בחשבון את האיומים האפשריים שיעמדו בפני המדינה בעתיד, את תפיסת הפעלת הכוח, את הצרכים העולים מהתוכניות האופרטיביות ואת ההזדמנויות הטכנולוגיות.

בעבר כל המרכיבים האלה היו בשליטתו של אג"ם: מחלקת המודיעין הצביעה על ההתפתחות הצפויה של האיומים, מחלקת המבצעים

על הדרג המדיני לאשר כל פעולה צבאית מחוץ לשטח מדינת ישראל, ובמלחמה עליו לאשר מהלכים בעלי השלכות מדיניות, ובכלל זה תקיפת תשתיות אזרחיות ונכסים של מדינות שאינן מעורבות במלחמה; הרחבת גבולות המלחמה; יציאה למתקפת נגד והפסקת אש.

- אישור רמת המוכנות של הצבא, ובכלל זה רמת האימונים, רמות המלאי וכשירות הסד"כ.
- אישור פרויקטים מרכזיים שמיועדים להגדיל את עוצמת צה"ל.
- כדי לסייע לדרג המדיני למלא את תפקידו מומלץ גם:
- למסד ולחזק את המטה לביטחון לאומי כך שיהיה מטה מסייע לדרג המדיני בקבלת החלטות הנוגעות לביטחון הלאומי.
- לשקול הקמת גוף הערכה מודיעיני עצמאי לדרג המדיני שיקבל את כל המידע הנגיש כיום לחטיבת המחקר באמ"ן.
- ישנן שתי מדרגות לשיפור התיאום בין אגפי המטה הכללי:
 - שינוי תהליכי - שיפור התיאום באמצעות הנהגתם של תהליכי עבודה משופרים בין האגפים, ובמיוחד אג"ת, אמ"ץ ואמ"ן. עם זאת ההישג הצפוי משיפור תהליכי בלבד הוא מוגבל.
 - שינוי מבני - איחוד אגף המבצעים ואגף התכנון לאגף מטה כללי (אג"ם) אחד שאלי יוכפפו חטיבת המבצעים, החטיבה לתכנון אסטרטגי וחטיבת התכנון. לאגף המאוחד הזה יוקנו בכירות וסמכות להנחות את האגפים האחרים במטכ"ל. השינוי המבני הזה ישפר את התיאום בתהליך התכנון האסטרטגי-אופרטיבי ואת התיאום בתהליך בניין הכוח ותוצאה מכך יאפשר, להערכתך, הפעלה אפקטיבית יותר של הכוח במלחמה.
- שחזור מלא של מבנה אג"ם במטכ"ל מחייב גם הכפפה של חטיבת המחקר לאג"ם, אולם החשיבות של גישה ישירה של המודיעין למפקד הצבא עולה, לדעתי, על היתרון שבהכפפתו לאג"ם, ולכן מומלץ להשאיר את אמ"ן במעמד של אגף עצמאי.

סיכום

הנתק בין אופן הפעלת הכוח לבין היעדים המדיניים של ישראל - כפי שבא לידי ביטוי במלחמת לבנון השנייה - הוא מכשלה מהותית שחשוב מאוד לשים לה קץ.

במלחמת העצמאות היה תיאום מיטבי בין היעדים המדיניים לבין אופן הפעלת הכוח - בין השאר גם בשל האופן שבו אורגן הצבא: היו לו פיקוד עליון ברור בראשות שר הביטחון ואג"ם חזק אשר הכווין את הפעלת הכוח בהתאם ליעדים של הדרג המדיני.

עקרונות הארגון האלה נחלשו בהדרגה לאורך השנים, והמבנה הארגוני החלופי שהתגבש הפריד בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בלי שהוגדרו מנגנוני תיאום וחלוקה ברורה של הסמכויות. גם התיאום בתוך המטה הכללי נחלש עם השנים כתוצאה מפירוק אג"ם ו"השטחת" המטה הכללי.

לנתק בין הפעלת הכוח לבין היעדים המדיניים במלחמת לבנון השנייה יש גורמים רבים. המאמר הזה מצביע על שניים מהגורמים האלה, שניהם מתחום המבנה הארגוני: פירוק הפיקוד העליון בלי שהוגדרה מחדש באופן ברור חלוקת התפקידים והסמכויות בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי ופירוק אג"ם.

כאמור, השינויים הארגוניים הם רק הסבר אחד לנתק בין אופן הפעלת הכוח לבין היעדים המדיניים. למרות זאת קיימת חשיבות רבה לארגון נכון של הפיקוד העליון ושל המטה הכללי, שכן ארגון נכון הוא לעיתים תנאי הכרחי להפעלה יעילה של הכוח הצבאי, גם אם אינו תנאי יחיד ומספיק.

מוצע לשקול את ההמלצות שלהלן כדי לאפשר הפעלה יעילה יותר של צה"ל במלחמה:

- הגדרה בחוק של חלוקת התפקידים והסמכויות בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי.
- איחוד אגף המבצעים ואגף התכנון לאגף מטה כללי אחד (אג"ם) שאלי יוכפפו חטיבת המבצעים, חטיבת התכנון והחטיבה לתכנון אסטרטגי. האגף הזה יהיה בכיר יותר מהאגפים האחרים, ותינתן לו סמכות להכווין אותם.

הערות

1. דו"ח הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (דו"ח וינוגרד), פרק 17 - מסקנות מערכתיות, סעיף 75
2. חלוקת התפקידים והסמכויות בין המטה הכללי לבין הפיקוד המרחבי תרמה גם היא לנתק הזה, אולם בחרתי שלא לעסוק בה כאן.
3. זהבה אוסטפלד, **צבא נולד**, משרד הביטחון - ההוצאה לאור, 1994
4. המסמכים שבהם מדובר הם פקודת הארגון הראשונה מ-1950 (הוראות הפיקוד העליון תשי"ג, 1950) שאותה הוציא רב-אלוף יגאל ידין בתוקף סמכות מיוחדת מאת שר הביטחון וכן דו"ח שכתב הרמטכ"ל ידין ב-1951 לשר הביטחון ובו פירט את הפעולות העיקריות שנעשו בצה"ל מאז מינויו לרמטכ"ל ואת תפיסת הארגון של צה"ל.
5. נוהל עבודת מטה - המטכ"ל במלחמה, 26 באוקטובר 2006
6. אליוט א' כהן, **הפיקוד העליון**, משרד הביטחון - ההוצאה לאור, 2002
7. זהבה אוסטפלד מציינת בספרה **צבא נולד** שראשי האגפים התנגדו להנחיות הישירות שנתן בן גוריון לחטיבות בקרב על לטרון ולמעורבותו במינויים בצבא ולכן הגישו את התפטרותם. ועדה שמונתה כדי ליישב את המחלוקת המליצה להגביל את סמכויות שר הביטחון. אולם משיקש בן גוריון להתפטר בעקבות ההמלצות האלה נקבע שבועת מלחמה יהיו לו סמכויות של מצביא עליון. (**צבא נולד**, חלק II, פרק 15).
8. תפקידו של המטה המתאם הוא לנהל ולבקר את השימוש במשאבים - תקציבי בים, כוח אדם, קרקעות, סד"כ וכו' - העומדים לרשות היחידות בארגון.
9. דו"ח שכתב רב-אלוף יגאל ידין ב-22 במאי 1951
10. תיאום הפעולות של חילות השדה הוטל על אג"ם; תיאום הפעולות של חיל החימוש, של חיל ההספקה ושל חיל ההובלה הוטל על אג"א; ואילו תיאום הפעולות של חיל הרפואה ושל חיל המשטרה הצבאית הוטל על אכ"א.
11. דורון פינקס, **המקורות להקמת המטה הכללי של צה"ל**, עבודה מחקר בהנחיית ד"ר חנן שוורץ, 29 בנובמבר 2006
12. רב-אלוף מרדכי מקלף, "בשלבני בניין צה"ל", **מערכות**, ניסן תשי"ט, 1959
13. מסמך של צה"ל מ-1994 - "המטכ"ל במלחמה - ארגון והפעלה" - קובץ שבראש הפיקוד העליון עומד הרמטכ"ל. לעומת זאת במסמך אחר מ-1956 - נוהל עבודת המטה - נקבע ששר הביטחון הוא שעומד בראש הפיקוד העליון.
14. **ועדת החקירה למלחמת יום הכיפורים (ועדת אגרנט)**, דו"ח ראשון, דין וחשבון חלקי, פרק שלישי, 1974
15. מרדכי קרמיניצר ואריאל בנדור, **פירוש לחוק יסוד: הצבא**, הפקולטה למשפטנים באוניברסיטה העברית, 2000
16. שמעון גולן, **המצפ"ה במלחמת יום הכיפורים**, מתוך יום עיון על המטכ"ל במלחמת יום הכיפורים; שמעון גולן, **מלחמה בשלוש חזיתות**, מערכות 2007
17. חוק צה"ל הוא יוזמה חוץ-פרלמנטרית של מכון INSS בהובלת ד"ר שמואל אבן ועו"ד צביה גרוס.
18. בחודשים הראשונים להקמת צה"ל הייתה הפרדה בין אגף המבצעים לאגף התכנון, אולם בשלהי 1948 הפך אגף המבצעים לאגף נפרד במטה הכללי, והוכפפה לו מחלקת התכנון האסטרטגי.
19. דו"ח וינוגרד, פרק 11, סיכום ומסקנות לשער הצבא, סעיף 54

