



ערב מלחמת לבנון השנייה בוצע בצה"ל שינוי ארגוני נרחב. אף שתחקיר קבע כי לא ניתן לייחס את הכשלים שנתגלו במלחמה לשינוי הזה, הוחלט לבטלו כמעט כליל. המאמר סוקר את הרקע לשינוי ומסביר מדוע הוחלט בסופו של דבר לוותר עליו

אל"ם נורית גל
רמ"ח הארגון באג"ת





מי הזיז

את הסמכויות שלי?

לוחמי גדוד חרב בלבנון |
במלחמה רחבת היקף עלול
האופן שבו אורגן הצבא
לפגוע בהפעלת הכוח

מבוא

ב-2006, כחצי שנה לפני מלחמת לבנון השנייה, בוצע שינוי ארגוני רחב היקף בצה"ל: סמכויות, קציני חיל, גופי מטה ויחידות הועברו מהמטה הכללי אל זרוע היבשה. במסגרת השינוי הועברו כ-10,000 תקנים בקבע ובחובה מהמטה הכללי לזרוע היבשה, ומוסד מנגנון חדש לאיוש המטה הכללי בקצינים מכלל זרועות צה"ל.

השינוי הארגוני תוחקר לאחר המלחמה. בתום התחקיר נקבע כי לא ניתן לייחס את הכשלים שהתגלו במלחמה לשינוי הארגוני. עם זאת הצביע התחקיר על כך שבמלחמה רחבת היקף עלול האופן שבו אורגן הצבא לפגוע בהפעלת הכוח. ב-2007 בוטלו מרבית השינויים: למטה הכללי הוחזרו קציני החיל וכן מרבית הסמכויות וגופי המטה שהועברו שנה קודם לכן. מנגנון האיוש בוטל, והתקנים שהועברו הוחזרו ברובם לסמכות המטה הכללי.

המאמר הזה עוסק בטלטלות שפקדו את ארגון הצבא: מה היה הרקע לשינוי ב-2006? מדוע בוטל השינוי זמן קצר לאחר מכן? באיזה אופן קשורה ההתארגנות ללקחים שעלו מהמלחמה?

קצת היסטוריה

עם הקמת המדינה הוחלט להקים ארגון צבאי אחד שיפעיל כוחות באוויר, בים וביבשה. בראש הצבא עמד הפיקוד העליון, ומפקדות חיל האוויר וחיל הים הוכפפו אליו. באותה העת הוחלט להימנע מהקמת מפקדה ייעודית לבניין כוחות היבשה ולהפעלתם. במקום זאת נקבע כי הפיקוד העליון של צה"ל ישמש גם הפיקוד של כוחות היבשה.¹

כתוצאה מההחלטה הזאת עסקו אגפי המטה הכללי בבניין כוחות היבשה

ובהפעלתם - כל אגף בתחומו - נוסף על עיסוקם בבניין הצבא כולו ובהפעלתו. כך קרה שאגפי המטה הכללי עסקו בארגון יחידות היבשה, בבנייתן, באימונן, בהפעלתן ובפיתוח אמצעי לחימה בעבורן. זאת בעוד שפעולות דומות בכוחות האוויר והים בוצעו באמצעות מפקדת כוחות האוויר ומפקדת כוחות הים.

כדי לסייע למטה הכללי במימוש אחריותו הוקמו שלוש מפקדות מרחביות ששלטו בכוחות היבשה במרחביהן והיו אחראיות לביטחון באותם המרחבים. האחריות הכוללת לבניין כוחות היבשה ולהפעלתם נותרה בידי המטה הכללי והתווספה לאחריותו הכוללת לבניין הצבא ולהפעלתו.

כאמור, ההתארגנות הזאת נקבעה עם הקמת הצבא ועיצבה את ארגונו למשך עשרות שנים. אולם כבר בראשית שנות ה-50 הובן כי ההתארגנות הזאת מקשה על תפקוד הצבא בשני היבטים מרכזיים:

1. ראשית, המטכ"ל מתקשה לתת מענה לכלל הצרכים של כוחות היבשה ולכוון את כשירותם ואת מוכנותם של הכוחות האלה למלחמה. כתוצאה מכך נפגע בניין הכוח היבשתי.

2. שנית, כתוצאה מההתמקדות בכוחות היבשה מתקשה המטכ"ל לממש את אחריותו להפעלה משולבת של כוחות האוויר, הים והיבשה.

עדות לקשיים האלה ניתן למצוא בפורום מטכ"ל משנת 1953 שבו נידונה הצעתו של ראש מחלקת התכנון באג"ם, יובל נאמן, לארגן מחדש את המטה הכללי ולהקים מפקדה ייעודית לבניין כוחות היבשה.² הרמטכ"ל מקלף הסביר למשתתפי הדיון: "אם רואים במטה הכללי מטכ"ל של כל הכוחות... אני רואה הכרח לשחרר את המטה הכללי מתפקידים של פיתוח כוחות השדה, תורת הלחימה שלהם, עיבוד תקני המלחמה, עיבוד הצעות שונות לאמצעי הלחימה שלהם. במידה וניצור מפקדה כזו, שתעסיק בנושא, היא הייתה מסירה מהמטה



הכללי עבודה שהמטה הכללי אינו עושה אותה כראוי". במילים אחרות: הבניין של כוחות השדה נפגע, לדעת מקלף, כתוצאה מכך שהמטה הכללי עוסק בכך באופן ישיר ואינו מאציל את הסמכויות בנושא הזה למפקדה כפופה שתהיה אחראית לבנין הכוח ביבשה.

מקלף מסביר בדיון גם את ההשלכות של מבנה זה"ל על היכולות לשלב בין כוחות האוויר, הים והיבשה: "אין ספק שאם לא נעשה את הדבר ההגיוני, הדבר מוביל אותנו לשלושה כוחות עצמאיים עם מפקדות עצמאיות... במידה והדברים בנויים כמו שהם היום, האחריות שהמטכ"ל נושא לגבי חיל האוויר והים היא אחריות פיקטיבית... במבנה הנוכחי איני יכול להיות אחראי לדברים".

מקלף מסביר באותה הישיבה מדוע מפקדת כוחות השדה שהוא מבקש להקים לא תהיה אחראית להפעלת הכוחות: "לא ניתן יהיה בשום פנים לנהל את המערכה דרך מפקדה נוספת, מפקדת כוחות היבשה... חריפות המעבר מתקופת שלום למלחמה היא חריפה ביותר. פעולה, ולו הקטנה ביותר, של האויב עלולה להיות גורם מכריע בכל המלחמה שלנו. על מנת לחסוך דרג אני רואה הכרח שהמטכ"ל ימשיך להפעיל כוחות שדה בשלושה פיקודים. אבל אני רוצה להקל מעל המטה את הכנת הכוחות למלחמה".

המשתתפים בדיון התנגדו ברובם להקמת מפקדה לבניין הכוח ביבשה. במבט לאחור ניכר שכמה מחברי המטכ"ל הרחיקו ראות והצביעו על הבעיות המהותיות שיתלוו להתארגנות כזאת:

משה דיין פיקפק בדיון הזה הן בצורך להקים את המפקדה והן בתועלת שניתן יהיה להפיק ממנה. לדבריו, הבעיה בבניין כוחות השדה מתמקדת בעיקר בהכוונת האימונים ביבשה. המפקדה החדשה - אמר דיין - לא תהיה בעלת סמכויות נרחבות יותר מאשר מחלקת ההדרכה (מה"ד), ולכן לא צפוי שיפור בהכוונת האימונים. נוסף על כך הצביע משה דיין על כך שהמטכ"ל ימשיך לעסוק בהפעלת כוחות השדה, ולכן בפועל ימשיך המטכ"ל להתמקד ביבשה ולא יצליח למלא תפקיד רב-חילי.

יהושפט הרכבי (ראש אמ"ן) הצביע על כך שפיצול המודיעין בין אמ"ן לבין מפקדת כוחות השדה יחייב

הסדרה של חלוקת הסמכויות בין המפקדות, וכתוצאה מכך צפוי חיכוך בין המפקדות.

משתתפים אחרים בדיון הצביעו על כך שבאותה העת, רק חמש שנים לאחר הקמת זה"ל, חשוב לשמור על יציבות ולא להנהיג שינויים מבניים. לאור ההסתייגויות שעלו בדיון הנחה הרמטכ"ל להמשיך את עבודת המטה. זו נמשכה יותר משני עשורים - עד למלחמת יום הכיפורים ולהפקת הלקחים שבאה בעקבותיה.

ב-1977, לאחר מלחמת יום הכיפורים, הטיל שר הביטחון על אלוף (מיל') ישראל טל (טליק) לבחון את ארגון כוחות היבשה.³ אלוף טל ערך בחינה מקיפה ומעמיקה של ארגון הצבא ושל התפתחות ההחלטות בנושא הזה מאז הקמת המדינה. בסיכום העבודה הסיק גם אלוף טל שהמטכ"ל מתקשה לממש את אחריותו לבניין כוחות היבשה. הקושי הזה מתעצם - כך טען - בשל הגידול הניכר בסד"כ הצבא לאחר מלחמת יום הכיפורים וכן לאור הצורך, שהתחדד במלחמה, ליצור תיאום טוב יותר בין השריון, החי"ר, והארטילריה.

הצורך במפקדה אחת שתבנה את כוחות היבשה מנותח באופן יסודי גם בדו"ח

שכתב ד"ר עמנואל ולד⁴ עשור לאחר מלחמת יום הכיפורים. ולד מסביר בדו"ח כי הדומיננטיות של השריון הביאה לכך שכוחות היבשה התפתחו באופן לא מאוזן: בצה"ל ניתנה דומיננטיות לשריון על פני החי"ר והארטילריה. כתוצאה מכך נפגעה היעילות של הפעלת הכוח היבשתי במלחמה. לאור זאת מצביע ולד בדו"ח על הצורך במפקדה שתבנה את כוחות היבשה באופן משולב ומאוזן.

גם אלוף טל המליץ להקים תחת המפקדה הכללית מפקדה ייעודית שתבנה את חילות השדה. טליק הדגיש בעבודתו כי המפקדה החדשה תעסוק בבניין הכוח בלבד, ואילו המטה הכללי ימשיך להפעיל

את כוחות היבשה. לאור זאת הוחלט מאוחר יותר לקרוא למפקדה החדשה "מפקדת חילות השדה" (מפח"ש) ולא "מפקדת כוחות השדה".

אלוף טל מציין בעבודתו את הסיבות לכך שהמטכ"ל ימשיך להפעיל את כוחות היבשה, ואילו המפח"ש יעסוק בבניין הכוח בלבד:

• **התווך היבשתי הוא תווך הלחימה העיקרי של זה"ל.** האיום העיקרי על זה"ל הוא איום יבשתי, והייעוד העיקרי של הצבא הוא להגן על הטריטוריה. לאור זאת הסיק אלוף טל שהמאמץ היבשתי הוא המאמץ העיקרי בלחימה, ולכן יהיה זה נכון שהמטה הכללי ישלוט בו באופן ישיר ולא באמצעות מפקדה כפופה.

• **היבשה - בניגוד לאוויר ולים - אינה מחייבת שליטה ריכוזית הדוקה.** במילים אחרות: ניתן להפעיל כוחות יבשה בפיקודים מרחביים שונים במקביל, בלי שמפקדה אחת תשלוט בכל רגע נתון בכל אחד מהכלים. לכן אין צורך במפקדה נוספת בין הפיקודים המרחביים למטה הכללי כדי לשלוט בכוחות היבשה.

• **ריבוי רמות ביבשה.** השליטה בכוחות האוויר מתבצעת ממפקדת כוחות האוויר באופן ישיר. לעומת זאת, הכוח היבשתי מופעל באמצעות מספר רב של רמות - מהמחלקה והפלוגה ועד לפיקוד המרחבי

והמפקדה הכללית. אלוף טל העריך כי הוספת רמה פיקודית חדשה בין המפקדה הכללית לבין הפיקודים המרחביים תסרבל את הפעלת הכוח, ותרומתה תהיה מעטה.

רק כשש שנים לאחר שהוגשו ההמלצות האלה, ב-1983, מומשה ההמלצה,⁵ והוקם המפח"ש. למפקדת חילות השדה הוצעו בתחילה סמכויות רק בתחום התורה, האימונים והאמל"ח. סמכויות אחרות - הנוגעות לבניין הכוח ביבשה



אלוף ישראל טל | המליץ להקים תחת המפקדה הכללית מפקדה ייעודית שתבנה את חילות השדה. הוא הדגיש כי המפקדה החדשה תעסוק בבניין הכוח בלבד, ואילו המטכ"ל ימשיך להפעיל את כוחות היבשה

על אף המגמה המתמשכת של האצלת סמכויות מהמטה הכללי למפקדת זרוע היבשה זיהה רא"ל דן חלוץ עם כניסתו לתפקיד ב-2005 בעיות יסוד הדומות לאלה שהעסיקו גם את רא"ל מקלף ב-1953

בתחום כוח האדם, הפיתוח והאחזקה - נותרו בידי המטה הכללי. כתוצאה מכך הוגבלה יכולתו של המפח"ש לקבל החלטות, ונוצר צורך מתמיד לתאם בין המפח"ש לבין אגפי המטה הכללי.

ב-2000, במסגרת תהליך רחב של ביזור סמכויות, החליט הרמטכ"ל שאול מופז להאציל סמכויות נוספות מהמטה הכללי למפח"ש כדי לאפשר למפקדה הזאת יכולת לקבל החלטות מאוזנות על בניין הכוח היבשתי. שם המפקדה שונה ממפקדת חילות השדה ל"הזרוע לבניין הכוח ביבשה". במסגרת השינוי הזה הוקם חיל מודיעין השדה והוכפף לזרוע, וניתנו לזרוע סמכויות תקינה וסמכויות בתחום התכנון של כוח האדם. כמו כן הועברו אליה תקציב התחמושת והתקציב של חלפי הרק"ם.

אף שהסמכויות של זרוע היבשה הורחבו באופן ניכר ב-2000, נותר חלק מהסמכויות בתחום היבשה בידי המטה הכללי: המטה הכללי ניהל באופן ישיר את תקציב ואת מתווה הפעילות בתעסוקה המבצעית (תע"מ), את תוכנית האחזקה ביבשה, את התקשוב ביבשה ואת הפיתוח הטכני של אמצעי הלחימה.

השינוי הארגוני ב-2006

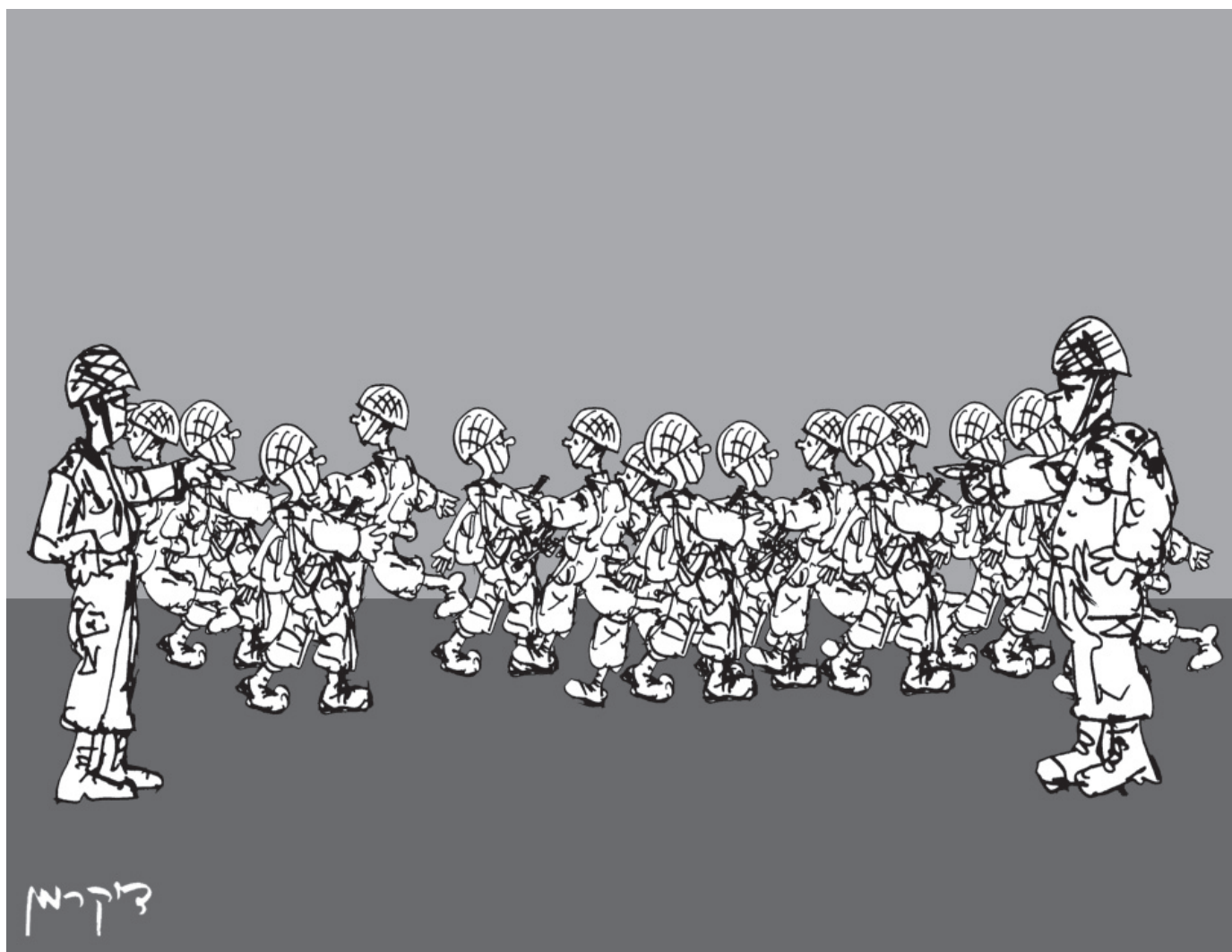
על אף המגמה המתמשכת של האצלת סמכויות מהמטה הכללי למפקדת זרוע היבשה זיהה רא"ל דן חלוץ עם כניסתו לתפקיד ב-2005 בעיות יסוד הדומות

לאלה שהעסיקו גם את רא"ל מקלף ב-1953:

- **ארגון הצבא אינו נותן מענה מספק לבניין הכוח ביבשה.** הסמכויות לבניין הכוח נחלקות בין אגפי המטה הכללי לבין זרוע היבשה. לכן אין לזרוע יכולת לתת מענה שלם ומאוזן לצרכים של בניין הכוח ביבשה.
- **המטה הכללי של צה"ל ממוקד ביבשה וכתוצאה מכך נפגעת יכולתו לשלב בין האוויר, הים והיבשה.**

לאור זאת הורה דן חלוץ על שינוי ארגוני רחב היקף שמטרתו הייתה למקד את אגפי המטה הכללי בעבודת מטה על-זרועית ולחזק את זרוע היבשה. לשם כך הועברו מהמטה הכללי לזרוע היבשה יחידות וסמכויות שנחשבו ל"יבשתיות". במסגרת הזאת הועברו מהמטה הכללי קציני החיל תומכי הלחימה (שלישות, חימוש, לוגיסטיקה, תקשוב), סמכויות הניהול של גרף התעסוקה המבצעית ושל תקציב התעסוקה המבצעית, מחלקת האחזקה, סמכויות בניין הכוח במפקדות הפיקודים המרחביים וכן החטיבה הטכנולוגית ליבשה (חט"ל). כך, במהלך ארגוני אחד, הוסר מהמטה הכללי נטל המיקוד ביבשה, ולזרוע היבשה התאפשר לראשונה לקבל החלטות על בניין הכוח, שכן מלוא הסמכויות נמצאו בידה.

כדי למקד את המטה הכללי בייעודו לשמש מפקדה על-זרועית שונתה גם שיטת האיוש של אגפי המטה הכללי, ונקבע כי התפקידים באגפי המטה לא



ישויכו לאחד מהחילות, אלא ייפתחו לאיוש קצינים מכלל צה"ל.

השינוי הארגוני ב־2006 נועד אפוא לתת מענה לבעיית יסוד שהעסיקה את צה"ל כמעט מרגע הקמתו. השינוי היה צעד משלים למהלכי תיקון שהחלו עם הקמת המפח"ש.

מה למדנו ממלחמת לבנון השנייה על ארגון צה"ל?

חצי שנה בלבד לאחר השינוי הארגוני רחב ההיקף פרצה מלחמת לבנון השנייה. אחד התחקירים שנערכו לאחר המלחמה בחן את השלכות השינוי הארגוני על תפקוד צה"ל במלחמה.⁶ כאמור, מהתחקיר עולה כי לא ניתן לייחס אף אחד מהכשלים שהתגלו במלחמה לשינוי הארגוני. יחד עם זאת מצביע התחקיר על כך שבמלחמה רחבת היקף, שבה היה מופעל הכוח היבשתי במלואו, עלול היה השינוי הארגוני לפגוע בתפקוד הצבא במלחמה. זאת משום שהשינוי הארגוני ב־2006 הביא לכך שסמכויות חיוניות להפעלת כוחות היבשה הוצעו מהמפקדה הכללית לזרוע היבשה, אף שהמפקדה הכללית המשיכה להיות אחראית להפעלה.

- **הפגיעה בהפעלת הלוגיסטיקה.** עד לשינוי הארגוני ב־2006 הייתה חטיבת הלוגיסטיקה באט"ל גוף המטה להפעלת הלוגיסטיקה ביבשה. ב־2006 בוטל תפקיד רח"ט לוגיסטיקה, מחלקת האחזקה עברה לזרוע היבשה, והסמכויות לבניין הכוח ביחידות החימוש המרחביות ובאגדים הלוגיסטיים המרחביים עברו לזרוע היבשה. כתוצאה מכך איבד אגף הלוגיסטיקה במטה הכללי את בכירותו כלפי הפיקודים המרחביים, ולא

היו בידי די סמכויות כדי להנחות אותם.

- **הפגיעה בהפעלת התקשוב.** עד לשינוי הארגוני ב־2006 החזיק אגף התקשוב בכלל הסמכויות בתחום ההפעלה והבניין של התקשוב ביבשה. עם העברת קצין התקשוב הראשי לזרוע היבשה חסר במטה הכללי גוף מטה בכיר שיהיה אחראי להפעלת התקשוב בעת חירום ולמוכנות התקשוב בעת שגרה. הפער הזה נבע מכך שבשבתו במטה הכללי היה חיל התקשוב אחראי הן לבניין הכוח התקשובי והן להפעלתו. עם הכפפת החיל לזרוע היבשה הוגבלו סמכויותיו לתחום של בניין הכוח בלבד. האחריות להפעלת התקשוב ביבשה נותרה עמומה, ללא גוף מטה ברור שיהיה אחראי למימושה.

ככלל הדגיש התחקיר כי בחלק מתחומי הפעולה של צה"ל לא ניתן לתחום קו גבול ברור בין פעולות הנוגעות להפעלת הכוח לבין פעולות הנוגעות לבניין הכוח. התוצאה: העברת הסמכויות בתחום של בניין הכוח מהמטה הכללי לזרוע היבשה ב־2006 פגעה בסמכויות המטה הכללי בתחום הפעלת הכוח. העברת הסמכויות בתחום האחזקה, התקשוב והתעסוקה המבצעית נועדה להשלים את הסמכויות של זרוע היבשה ולאפשר לה ראייה שלמה ומאוזנת של כל תחומי בניין הכוח. בפועל החלישו השינויים האלה את יכולתו של המטה הכללי להפעיל את כוחות היבשה.

נוסף על כך גרם השינוי הארגוני של 2006 לעמימות בהגדרת סמכותם המקצועית של קציני החיל תומכי הלחימה (שלישות, חימוש, לוגיסטיקה, תקשוב). הכפפת החילות האלה למפקדת זרוע היבשה הגבילה את סמכותם



חי"ר בלבנון | השינוי בארגון הצבא לא גרם לכשלים שהתגלו במלחמת לבנון השנייה. עם זאת המלחמה השפיעה על הצורך לבחון מחדש את המבנה הארגוני, משום שהיא הדגישה את הצורך לארגן את הצבא באופן שיאפשר להפעילו ביעילות במלחמה רחבת היקף

בפועל ליחידות היבשה בלבד, אף שבאופן פורמלי לא הוגבלה סמכותם. לדוגמה, בעבר קבע קצין השלישות הראשי את תורת הדיווח על נפגעים. עם העברת חיל השלישות לזרוע היבשה, קבעו הוראות מקצועיות בתחום הזה הן מחלקת נפגעים באגף המבצעים והן חיל השלישות בזרוע היבשה. נוצר חשש שלאורך זמן ייווצרו תורות נפרדות במטה הכללי וביחידות השדה.

בבסיס ארגונו מחדש של הצבא לאחר מלחמת לבנון השנייה עמדה ההבנה שבמידת האפשר צריך הצבא להיות מאורגן כל הזמן למלחמה

ארגון הצבא ב-2007

בבסיס ארגונו מחדש של הצבא לאחר מלחמת לבנון השנייה עמדה ההבנה שבמידת האפשר צריך הצבא להיות מאורגן כל הזמן למלחמה. זאת משום שצה"ל - בניגוד לצבאות אחרים במערב - הוא צבא של מדינה הנתונה כל הזמן לאיומים חמורים, ולכן עליו להיות מאורגן באופן שיאפשר לו להתמודד עם האיומים האלה גם ללא התרעה מוקדמת.

במוקד הדיון עמדה הסדרת האחריות והסמכויות להפעלת כוחות היבשה. הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, קבע כי הפיקודים המרחביים ימשיכו להיות מופעלים באופן ישיר על-ידי המפקדה הכללית. כלומר, בארגון הצבא מחדש ב-2007 תוקפה מחדש הנחת היסוד שנקבעה עם הקמת הצבא: הפיקוד העליון של צה"ל הוא גם פיקוד כוחות היבשה, ולא תוקם מפקדה נוספת בין הרמטכ"ל לבין הפיקודים המרחביים.

ההגדרה הזאת חייבה להשיב למטה הכללי תפקידים בכירים, סמכויות וגופי מטה חיוניים להפעלת כוחות היבשה. כתוצאה מכך הוקמה מחדש באט"ל חטיבת הלוגיסטיקה והוכפפה לה מחלקת האחזקה; הוחזרו לאגף המבצעים הסמכויות להפעיל תעסוקה מבצעית; הוקמה באגף התקשוב חטיבת תקשוב שתהיה אחראית להפעלת התקשוב; והוחזרו למטה הכללי סמכויות בניין כוח ברמת הפיקודים המרחביים.

הרמטכ"ל הדגיש גם את סמכותם המקצועית העליונה של החילות. הובן כי החילות תומכי הלחימה שונים באופן מהותי מחילות השדה, משום שהמערכים תומכי הלחימה כפופים בחלקם באופן ישיר למטה הכללי, ולכן תחום ההשפעה של החילות תומכי הלחימה צריך לבוא לידי ביטוי מרמת הרמטכ"ל ועד לרמה של יחידות השדה. לדוגמה, מערך השריון כפוף באופן מלא ליחידות השדה, ולכן ההוראות המקצועיות של קצין השריון הראשי מכוונות בעיקר להן. לעומת זאת, מערכות הקשר ויחידות הקשר כפופות הן ליחידות השדה והן למטה הכללי, ולכן ההוראות המקצועיות של קשר"ר מכוונות לקציני קשר מרמת המטה הכללי ועד לרמה של יחידות השדה.

כתוצאה מההחלטות האלה דומה כיום ארגון צה"ל באופן בסיסי לארגון הצבא לפני שינויי 2006, למעט החט"ל (החטיבה הטכנולוגית ליבשה) וסמכויות מסוימות בתחום התקשוב שנותרו בזרוע היבשה.

להחלטות האלה יש מחיר ברור: שוב אין בצה"ל מפקדה אחת הרואה באופן מלא את כלל צורכי היבשה ויכולה לקבל החלטות מאוזנות הנוגעות לבניין הכוח ביבשה. הסיבה לכך: הסמכויות הנוגעות לבניין הכוח ביבשה מפוצלות בין אגפי המטה הכללי לבין זרוע היבשה. לדוגמה, תהליך הקליטה של אמל"ח חדש

ביבשה מחייב תיאום ותהליך של עבודה משותפת בין זרוע היבשה לבין אגף התקשוב ואט"ל, ואילו תהליך מקביל בחיל האוויר מתבצע לרוב ב"סגירות" פנימיות. באופן דומה, תהליך התכנון של המלאים והבקרה על צריכתם ביבשה מחייבים תיאום בין זרוע היבשה, אט"ל ואגף המבצעים, ואילו תהליך המקביל בנוגע למלאים של חיל האוויר נסגר בתוך החיל ומוצג למטכ"ל לאישור.

למרות המחיר הזה הובן כי העיקרון המנחה את ארגון הצבא הוא היכולת להפעיל אותו באופן יעיל במלחמה, ולכן ניתנה עדיפות לחיזוק יכולת ההפעלה על-ידי המטה הכללי - גם במחיר של פגיעה בתהליכים של בניין הכוח ביבשה.

סיכום

חלוקת הסמכויות בין המפקדה הכללית לבין מפקדת זרוע היבשה היא סוגיית יסוד בארגון הצבא והיא מעסיקה את צה"ל כמעט מאז הקמתו.

ארגון הצבא בעת הקמתו וארגון הצבא ב-2006 מייצגים שתי נקודות מנוגדות בהסדרתה של סוגיית היסוד הזאת. עם הקמת צה"ל החזיק המטה הכללי במלוא הסמכויות להפעלת הכוח ביבשה ולבניינו. כתוצאה מכך לא ניתן די קשב לבניין הכוח ביבשה, ונפגעה היכולת לשלב בין הזרועות. ב-2006 החזיקה זרוע היבשה במרבית הסמכויות לבניין הכוח ביבשה, ואילו האחריות להפעלתם של כוחות היבשה נותרה בידי המטה הכללי. אולם ריכוז הסמכויות בזרוע היבשה פגע ביכולתו של המטה הכללי להפעיל את הכוח.

השינוי בארגון הצבא לא גרם לכשלים שהתגלו במלחמת לבנון השנייה. עם זאת המלחמה השפיעה על הצורך לבחון מחדש את המבנה הארגוני, משום שהיא הדגישה את הצורך לארגן את הצבא באופן שיאפשר להפעילו ביעילות במלחמה רחבת היקף.

הארגון הנוכחי של הצבא מבטא נקודת איזון שבה הסמכויות לבניין הכוח ביבשה מואצלות למפקדת זרוע היבשה רק אם אין בהאצלת הסמכויות כדי לפגוע בהפעלת הכוח במלחמה.

ההתארגנות הנוכחית נותנת מענה להפעלת הכוח, אולם היא שבה ומדגישה את הבעיות שליוו את צה"ל מאז הקמתו: בניין הכוח ביבשה אינו מקבל מענה מיטבי, משום שהוא מפוצל בין המטה הכללי לבין זרוע היבשה; וכן מיקוד המטה הכללי ביבשה מקשה עליו להפעיל באופן משולב את זרועות האוויר, הים והיבשה.

אף שההתארגנות הנוכחית אינה נותנת מענה מיטבי לכלל משימות הצבא בעת שגרה, נראה שבעת הזאת, לאור הטלטלות שהיו בשנים האחרונות, אין מקום לשינוי ארגוני נוסף. לפערים שבהתארגנות הנוכחית נכון לתת מענה באמצעות הסדרה של תהליכי העבודה בין המטה הכללי לבין זרוע היבשה ולא באמצעות שינויים מבניים.

הערות

1. פקודת התארגנות למלחמה - מבני ודרכי פעולת הפיקוד העליון, 1950, מסמך פנימי בצה"ל
2. ישיבת מטכ"ל 22/53 מתאריך 6 בספטמבר 1953 על מבנה המטה הכללי, מסמך פנימי בצה"ל
3. אלוף (מיל) ישראל טל, ייעוד וארגון כוחות היבשה, 1977, מסמך פנימי בצה"ל
4. ד"ר עמנואל ולד, צה"ל אחר - דמדומי העוצבה, חלק ב', 1984, מסמך פנימי בצה"ל
5. לא מומשו המלצות אחרות באותה העבודה - על הקמת פיקוד לוגיסטי ועל ארגון חדש של הממשק בין משרד הביטחון לצה"ל.
6. מה למדנו מהמלחמה על הארגון החדש של צה"ל - תחקיר השינוי הארגוני בראי המלחמה, 2007, מסמך פנימי בצה"ל