

ביטחון לאומי ועוצמה צבאית – בין מדינאי למצביא

יצחק גרינברג

מאז הקמת המדינה נטוש ויכוח על ממדיו האופטימליים של תקציב הביטחון. לצד הדעה שמחייבת בעיקרו של דבר את חישולה של העוצמה הצבאית והגדלתה ככל האפשר כמרכיב ראשי בביטחון הלאומי, ובהתאם לכך את הקצאת המקורות התקציביים, קיימת השקפה שמקנה משקל רב יותר למרכיבים נוספים בביטחוננו הלאומי, כגון משק גדל ויציב, קליטת עלייה וחינוך.

בשנת 1952 התפטר רב־אלוף יגאל ידין מתפקיד הרמטכ"ל על רקע חילוקי דעות עם ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן־גוריון בנושא תקציב וכוח־אדם. הוויכוח ניטש על היקפו של תקציב הביטחון, סדר הקדימויות בהוצאות ותפיסת בניין העוצמה הצבאית. מטרת המחקר להתחקות אחר השיקולים שהנחו את בן־גוריון ואת ידין ולעמוד על תפיסת הביטחון הלאומי של בן־גוריון.

תקציב הביטחון הוא סעיף חשוב ומרכזי בתקציב המדינה והוא משקף את החשיבות הניתנת לקיום עוצמתה הצבאית. גודלו של תקציב הביטחון מצוי בויקה לתהליכים כלכליים וחברתיים – רמת הפעילות הכלכלית של המשק, מבנה המשק ויציבותו, רמת המחירים, מאזן התשלומים, חינוך והשכלה, מיומנות כוח האדם וקידום טכנולוגי; הוא משפיע עליהם וגם מושפע מהם.¹ פגיעה ביציבות הכלכלית ויצירת אינפלציה מואצת, אשר מקורן בהוצאות ביטחוניות גדולות שאינן מתחשבות בצרכים המשקיים ובתנאים הכלכליים, יזעזעו את שוקי ההון והעבודה ובהמשך את המערכת הכלכלית־חברתית כולה; גירעון בלתי מבוקר במאזן התשלומים יערער את מעמדה של הכלכלה הלאומית בשוקי ההון הבינלאומיים ועלול להציב סכר לפני האפשרות ליטול הלוואות נוספות. בהתפתחויות הללו טמונה פגיעה קשה בדימוי של חוסן כלכלי ושל יציבות כלכלית וממילא גם פגיעה בכוח ההרתעה. לגודלו של תקציב הביטחון בטווח הקצר השפעה על הקצאת המקורות לביטחון בטווח הארוך, שכן קיימת תחלופה בין ביטחון בהווה לבין השקעות בהווה. במלים אחרות, הגדלת ההשקעות בהווה תבטיח צמיחה והתפתחות כלכלית ותאפשר הפניית משאבים רבים יותר למימון הביטחון ולביסוס הכוח הצבאי בעתיד. בהגדלת המשאבים לביטחון על חשבון השקעות וצריכה אזרחית גלומה גם פגיעה אפשרית בקליטת העלייה, ביציבות החברתית ובחינוך.

בגודלן של הוצאות הביטחון ובשיעורן בתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) כרוכה שאלה נוספת: האם ניתן להעמיס לאורך ימים נטל כבד של הוצאות ביטחון על האזרחים, תוך פגיעה בצריכה הפרטית וברמת החיים, ובכך לקיים אורח חיים דמוקרטי? האם ניתן בחברה דמוקרטית להנהיג משטר חירום כלכלי לאורך זמן במגמה להעצים את הצבא ולקיימו?

התפתחות העוצמה הצבאית מותנית גם בהרכבו של תקציב הביטחון. הצריכה הביטחונית כוללת הוצאות על כוח אדם, תחזוקה, ציוד ואמצעי לחימה, מחקר ופיתוח. להקצאת המשאבים בין היעדים השונים – בין אחזקה להתעצמות, בין כוח אדם לציוד – נודעת חשיבות לבניית הכוח. הקצאה בלתי יעילה של התקציבים בין כוח אדם לבין ציוד עלולה להותיר את הצבא עם אמצעי לחימה בלתי מתוחכמים ולא איכותיים ועם ציוד מיושן שאינו עונה על הצרכים; מצד אחר השקעה גדולה בציוד ובהצטיידות על חשבון כוח אדם מיומן ומאומן, משמעותה צבירת אמצעי לחימה וציוד מנוצלים רק בחלקם ולפעמים אף לא מנוצלים כלל.

המשק הישראלי בשנים 1949-1952²

אחרי הקמת המדינה החל גל עלייה עצום, ועד סוף שנת 1951 הגיעו לארץ כ-690 אלף עולים. העלייה ההמונית חייבה הקצאת משאבים והשקעות בהיקף גדול לקליטתה – לשיכון, ליצירת מקורות תעסוקה, להכשרה מקצועית, לחינוך ובריאות. פיתרון בעיית המגורים של העולים חייב להקצות משאבים רבים לבנייה חדשה. הגידול באוכלוסייה היהודית העצים את הביקוש למצרכי מזון, ועל אף גידול של ממש בייצור התהווה מחסור בסוגי המזון השונים. קליטת העלייה חייבה גם אחשילובם של העולים במערכת הייצור כדי להבטיח להם הכנסה מפעילות כלכלית. לעולים שלא נקלטו בעבודה, בין אם בסקטור הציבורי ובין אם במיגור הפרטי, סופקו עבודות יזומות.

בתקופה זו הוגשמה מדיניות התיישבותית מרחיבה והוקמו יישובים חקלאיים רבים. מדיניות זו נועדה לתת מענה לבעיות של שיכון ותעסוקה, להגביר את כושר הייצור החקלאי וכן להבטיח את גבולות המדינה. מדיניות התיישבות חייבה השקעות גדולות בתשתית – הכשרת הקרקע, מערכות חשמל ומים – בבנייה, בציוד, בכעלי חיים וכיוצא באלה.

בשנים 1950-1951 התאפיין המשק בקצבי צמיחה מרשימים של התל"ג. בשנת 1950 בלט הגידול בסקטור החקלאי ובייצור התעשייתי, ואילו בשנת 1951 ניכרה בענפים הללו דריכה במקום ולעומתם צמחו אז השירותים הציבוריים והבנייה. למרות הצמיחה הכלכלית והגידול בתעסוקה שררה במשק אבטלה, שהגיעה בשנת 1951 לכדי שישה אחוזים מכוח העבודה.

בשנים הראשונות למדינה נקטה הממשלה מדיניות פיקלית מרחיבה, תולדת נטל הביטחון וקליטת העלייה ההמונית. הביקוש הציבורי לא קוּזו על ידי ירידה מקבילה בביקוש של המיגור הפרטי והמסים לא מימנו אלא רק חלק מהוצאות הממשלה; כלומר: נוצר גירעון גדול בתקציב הממשלתי. מימון הגירעון היה אינפלציוני, שכן נעשה בדרך של הדפסת כסף. בידי הציבור – משקי הבית והמגזר העסקי – הצטברו נכסים נזילים, אשר השפיעו על הגדלת הביקושים.

המאמץ שהיה כרוך בקליטת העלייה, כמו גם המשאבים שהופנו למאמץ המלחמתי בשנה הראשונה למדינה, הכתיבו מדיניות של פיקוח על המחירים ושל קיצוב במצרכים. בשנת 1949 הופעלה מדיניות הקיצוב על מצרכי מזון; בשנת 1950 הורחבה מערכת הקיצוב והופעלה על מוצרי הלבשה והנעלה. מדיניות זו – הצנע –

השפיעה על ייצוב המחירים בשנת 1949, ובשנת 1950 אף נרשמה ירידה של כשבעה אחוזים במדד המחירים לצרכן.

הצלחתה של מדיניות הקיצוב חייבה שיתוף פעולה מצד הציבור, שנשמר אמנם בשנת 1949, ואולם לא לאורך זמן. ההתרחקות מימי המלחמה והתבססות משטר שביתת הנשק כרסמו בתחושת החירום, והפופולריות של מדיניות הצנע דעכה והלכה. בד בבד גידול בהכנסות הציבור והמדיניות הפיסקלית המרחיבה יצרו לחצי ביקוש שהחלו לשחוק את הפיקוח ואת הקיצוב, והתפתח שוק שחור אשר ממדיו גדלו והלכו. מציאות זו הקשתה על הממשלה להמשיך ולהחזיק במדיניותה. אמנם היא לא שונתה במוצהר, אולם למעשה חלה הרפיה בפיקוח. גם לחצים חיצוניים הקשו על הממשלה להפעיל מדיניות של הקפאת מחירים. עליות מחירים בשיעורים גבוהים, לאחר פרוץ מלחמת קוריאה, גרמו להתייקרות היבוא של מוצרי מזון ושל חומרי גלם והשפיעו על ייקורם של המוצרים בקיצוב. כבר בשלהי 1950 ניכרה עלייה במחירים הרשמיים, שגברה והלכה במרוצת שנת 1951, עד כדי שיעור אינפלציה שנתי של כ־14 אחוזים.

עוד בעיה חמורה שהעיקה על המשק היתה מאזן התשלומים. המשאבים ששימשו לצריכה פרטית וציבורית ולהשקעה עלו על התוצר של המשק. הפער התאפשר על-ידי עודף יבוא, אשר חייב מקורות מימון במטבע חוץ. הביקוש הגדול למטבע חוץ נבע גם מהערכת יתר של הלירה הישראלית בשער החליפין הרשמי והימנעות מעידכון ערכה – פחות – למרות התהליך האינפלציוני. מחירי היבוא חושבו על פי שער נמוך ועקב כך נגרם בזבוז במטבע חוץ. עודף היבוא גדל מ־220 מיליון דולר ב־1949 ל־362 מיליון דולר בשנת 1951, והוא מומן באמצעות המגבית, מלווה העצמאות, העברות של פרטים ושל עולים, יתרות שטרלינג שנצברו בבריטניה במהלך שנות הארבעים וקבלת אשראי בעיקר לזמן קצר. במרוצת שנת 1951 חוסלו יתרות השטרלינג, כמו גם ניירות ערך זרים בבעלות ישראלים. נוסף על כך, משיקולים מסחריים סירבו בנקים זרים וחברות הדלק להגדיל את האשראי לישראל. הלחץ על החשבון השוטף של מאזן התשלומים גדל והלך, התגלו משברים בביצוע תשלומי חוץ, ובסוף שנה זו אזלו למעשה יתרות מטבע החוץ של ישראל.

התמוטטות מערכת הפיקוח והקיצוב והתגברות התופעה של שווקים שחורים מחד גיסא והמסבר במאזן התשלומים מאידך גיסא חייבו לנקוט מדיניות כלכלית חדשה. ואכן בחודש פברואר 1952 נקטה מדיניות כלכלית חדשה אשר נועדה לתת מענה לבעיית הלחצים האינפלציוניים ולשאלת המחסור במטבע חוץ. במישור הפיסקלי נקטה הממשלה מדיניות של ריסון תקציבי והתחייבה להימנע ממימון התקציב הרגיל באמצעות הדפסת כסף, ולהסתמך על הכנסותיה השוטפות ממסים ומהיטלים; בתחום המוניטרי התחייבה הממשלה לחדול מהנפקת שטרי אוצר ושטרי מקרקעין, שנשאה בחובה השפעה אינפלציונית וכן לנקוט צעדים לריסון האשראי הבנקאי; במישור מטבע החוץ נעשה פחות גדול של הלירה – שינוי שער החליפין הרשמי היחיד, שעמד על 0.357 ל"י ל־1 דולר, לשלושה שערי חליפין: שער א' – 0.357 ל"י ל־1 דולר; שער ב' – 0.714 ל"י ל־1 דולר; שער ג' – 1 ל"י ל־1 דולר. למעשה הסתלקה הממשלה מהמדיניות של אינפלציה כבושה ונטשה את הפיקוח והקיצוב המקיפים.

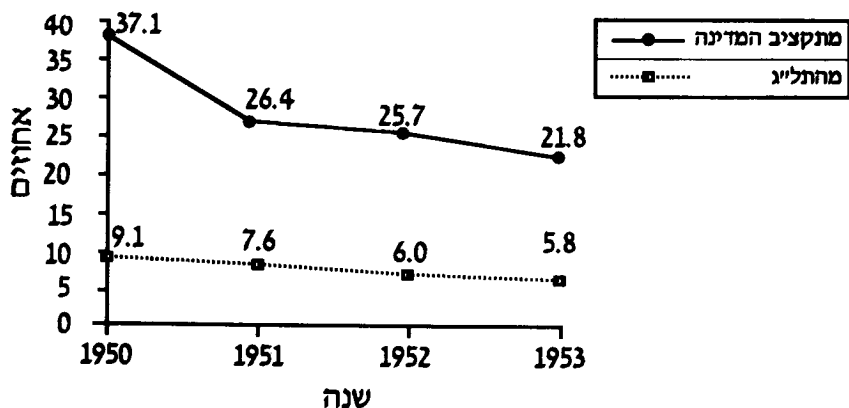
ראוי לציין שחלק מהצעדים שנכללו במסגרת התכנית הכלכלית החדשה – ריסון בהוצאה הציבורית והפסקת הנפקתם של שטרי אוצר ושטרי מקרקעין – החלו עוד במחצית השנייה של שנת 1951.

הנהגת המדיניות הכלכלית החדשה לוותה בתהליך אינפלציוני מואץ. כאמור, בהשפעת גורמים חיצוניים כבר בשנת 1951 הורגשה עליית מחירים, אולם היא היתה מתונה לעומת האינפלציה שהתפתחה ב־1952. עודף אמצעי התשלום הנוזלים שהיו ברשות הציבור והתייקרות מוצרי היבוא בעקבות הפיחות בלירה הישראלית הקפצו את המחירים בשנה זו בשיעור של 58 אחוזים.

מגמות בתקציב הביטחון בשנים 1950-1952

בחנית תקציב הביטחון בשנים 1950-1952 מצביעה על ירידה בחלקו בתקציב המדינה ועל כרסום בשיעורן של הוצאות הביטחון מהתל"ג. שיעורן הוצאות הביטחון מהתל"ג ירד מ־9.1 אחוזים ב־1950 ל־6.0 אחוזים בשנת 1952; חלקו של תקציב הביטחון בתקציב המדינה מעודכן פחת מ־37.1 אחוזים ל־25.7 אחוזים בהתאמה.

ציור 1: (א) שיעור הוצאות הביטחון בתוך התל"ג (ב) שיעור תקציב הביטחון בתקציב המדינה (מעודכן)



- מקור: 1. הוצאות הביטחון בתוך התל"ג על-פי: איתן ברגלס, 'נטל הבטחון והמשק הישראלי', המשק הישראלי חבלי צמיחה (עורך: יורם בן-פורת), תל אביב 1989, עמ' 224.
2. תקציב המדינה על-פי: נדב הלוי, רות קלינוב-מלול, ההתפתחות הכלכלית של ישראל, ירושלים 1968, עמ' 148.
3. נתוני התקציב – ארכיון צה"ל, תיק א.צ.ג.

הוצאות ביטחון גדולות בתקופה שמיד אחרי מלחמה והתמתנותו לאחר מכן, כפי שקרה לאחר מלחמת העצמאות, אפיינו גם את המלחמות הבאות.³ מקורן בהודמנות ובצורך למלא את החסר שנוצר בעקבות המלחמה, בהפקת לקחים ובגיבוש קונספציות חדשות.

בשנים 1950-1952 אמנם ניכרה ירידה בחלקה של הצריכה הביטחונית מהתל"ג ובשיעור תקציב הביטחון בתקציב המדינה; יתרה מזאת, לעומת השנים הבאות היה הנטל הביטחוני אפילו נמוך יחסית. אולם נוכח המשימות האדירות שעמדו אז לפני המדינה – קליטת עלייה, שיכון, התיישבות ופיתוח – והקשיים במאזן התשלומים, הטילו הוצאות הביטחון עול כבד ביותר על המשק.

בתקופה הנידונה חלה תמורה בהרכבו של תקציב הביטחון. לעומת גידול רצוף בחלקו של הוצאות האחזקה ניכרה ירידה של ממש בשיעור התקציבים שהופנו להקמת מבנים ומתקנים חדשים ולחימוש.

לוח 1. הרכב תקציב הביטחון (מקורי) בשנים 1950-1953 (אלפי ל"י)

1953		1952		1951		1950		הנושא
אחוז	סכום	אחוז	סכום	אחוז	סכום	אחוז	סכום	
100.0	85,000	100.0	58,000	100.0	50,000	100.0	47,582	סה"כ
75.5	64,181	81.0	46,949	74.6	37,292	61.9	29,469	החזקה
3.6	3,099	3.2	1,839	8.2	4,103	4.1	1,947	ציד קבוע
								מבנים ומתקנים
5.1	4,320	5.2	3,041	7.4	3,705	9.6	4,563	חדשים
15.8	13,400	10.6	6,171	9.8	4,900	24.4	11,603	חימושי

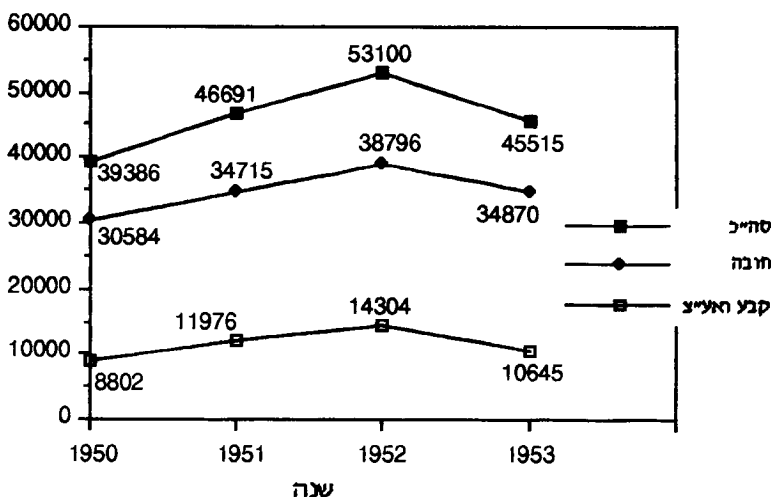
• כולל רכש בחוץ לארץ, ייצור בארץ ומחקר.

מקור: תקציב הביטחון בשנים 1950/51-1953/54, ארכיון צה"ל, תיק א.צ.ג.

השינוי בתקציב הביטחון נבע בראש ובראשונה מגידול בשיאי כוח אדם – בעיקר אנשי קבע ואזרחים עובדי צה"ל. לאחר הקמת המדינה לא היתה המערכת המשקית האזרחית ערוכה למלא את הביקוש הצבאי לשירותי אחזקה – כגון כביסה, מוסכים וכיוצא באלה – והצבא נטל על עצמו פונקציות שלהלכה לא היה צריך לעסוק בהן;⁴ ההכרה בצה"ל, בראש ובראשונה אצל הרמטכ"ל ידן, בחשיבותו של צבא סדיר גדול, ובתוך כך אנשי קבע ואזרחים;⁵ גיוס בלתי מבוקר, במידה מסוימת, של אנשי קבע ואזרחים (לדוגמה, בין האזרחים נמנו 1,000 נהגים ו-1,000 פקידים ומספר בלתי ידוע של חסרי מקצוע כסבלים, עוזרים ואחרים)⁶ – גורמים אלה השפיעו על הגידול בשיאי כוח אדם של חיילים בקבע ואזרחים. ייתכן שגם מערכת הדיווח ביחס

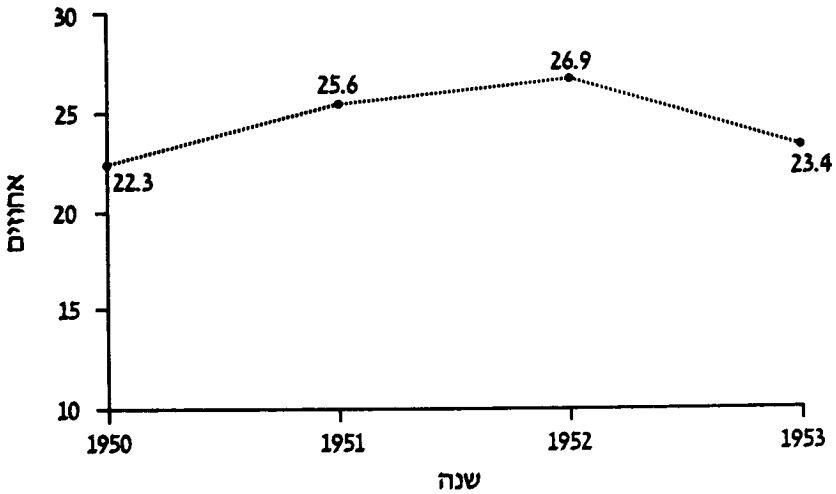
לאזרחים היתה לקויה והנתונים שהוצגו לא היו מעודכנים.⁷ בשנת 1950 עמד שיא כוח האדם – כולל חיילים בשירות חובה, קבע ואזרחים – על 39,386, מתוכם 8,802 חיילים בקבע ואזרחים; בשנת 1952 גדל השיא ל-53,100, מהם 14,304 אנשי קבע ואזרחים (ראה ציור 2). בשנים הללו גדל שיא האזרחים עובדי צה"ל מ-4,179 ל-7,084, והם היו 53 אחוזים מכלל הגידול של חיילי צבא הקבע והאזרחים. חשוב לציין, כי לעומת חיילי צבא הקבע שעיקר תרומתם בבניית הכוח הלוחם, בדרך כלל תרומתם של אזרחים עובדי צה"ל היא בתחום השירותים. בשנת 1950 היו חיילי הקבע והאזרחים 22.3 אחוזים משיא כוח האדם בצבא ואילו בשנת 1952 – 26.9 אחוזים. כלומר, בתחום כוח האדם חלו שתי התפתחויות אשר היתה להן השפעה מרחיקת לכת על תקציב האחזקה: גידול בשיא כוח האדם בכלל וגידול מואץ בשיא קבע ואזרחים בפרט, אשר עלותם גבוהה לעומת חיילים בשירות חובה. כתוצאה כך גדלו הוצאות השכר בתקציב הביטחון מ-42 אחוזים בשנת 1950 עד ל-60 אחוזים בתקציב 1952 מקורי. ניתן להסיק מכך שחל כרסום בעתירות ציוד הלחימה והציוד הרגיל.

ציור 2: התפתחות כוח האדם בצה"ל

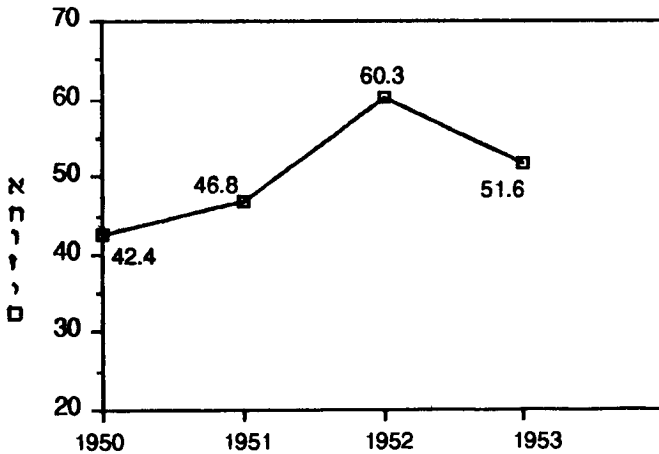


מקור: כוח אדם בצה"ל לפי תקציב בשנים 1950-51-1953/54, ארכיון צה"ל, תיק א.צ.א.

ציור 3: התפתחות אנשי קבע ואזרחים מסך כל כוח האדם בצה"ל



ציור 4: הוצאות השכר כאחוז מתקציב הביטחון (מקורי)



מקור: הרכב תקציב הביטחון בשנים 1950/51-1954/55. ארכיון צה"ל, תיק א.צ.ג.

לקראת שנת התקציב 1952 עובדה הצעת תקציב בסך 70.5 מיליון ל"י, כדלקמן: 48 מיליון ל"י הוצאות מקומיות; 10 מיליון ל"י במטבע חוץ לרכש בחוץ לארץ; 3.5 מיליון ל"י תוספת על חשבון התייקרויות בשנת 1951; 9 מיליון ל"י במטבע חוץ לרכש בחוץ לארץ, אשר הותנו בשילומים מגרמניה. תקציב זה, לדעת הרמטכ"ל, לא נתן מענה לצורכי צה"ל. 'התקציב בסך 70.5 מיליון ל"י מכסה רק 60% מצרכי צ.ה.ל כפי שהוגשו על ידי החילות השונים. הקצוצים בתקציב יביאו להפסקת הפעולות לפיתוח כוחו של צ.ה.ל ויגרמו לכך, שרמת הכוננות האפסנטאית הירודה בלאו הכי, בגלל המחסור במלאים, תרד עוד יותר עם סיום שנת תקציב זו, ציין ידן במכתב לכן גוריון.⁸ ביתר פירוט דחה תקציב זה ביצוע של תכניות לבינוי מתקני הדרכה, חימוש ועוד, לא אפשר את השלמתם של ביצורים באזורי גבול שונים, גרם לעיכובים בהקמת מערכות קשר, מנע את השלמתו של מלאי הכרחי בציוד הנדסי – חומרי ביצורים, ציוד גישור והסוואה, דחה את חידוש צי הרכב ולא יכול להבטיח מלאי חלפים מתאים עבורו. למעשה אושרה מסגרת תקציבית קטנה יותר, בסכום של 58 מיליון ל"י, אשר לא כללה את התוספת בגין ההתייקרויות בשנת 1951, ואת נתח התקציב שהותנה בשילומים. התקציב עצמו נערך על פי מחירי ינואר 1952, קודם להנהגתה של התכנית הכלכלית החדשה.

ההתפתחות האינפלציונית בשנת 1952 הכבידה עוד יותר על ביצוע תכנית העבודה ועיוותה את ההקצאה הפנימית בתקציב בין היעדים השונים. על פי הסכמי השכר היה הצבא מחויב בתשלום תוספת היוקר. ממילא הצטמצמו המשאבים אשר ניתן היה להקצותם ליעדים אחרים בתקציב. 'הסכום שהננו מקבלים כיום מהאוצר מגיע עד 4 מיליון ל"י ומכסה בקשי את שכר העבודה בלבד. הננו מפגרים כיום בתשלומים בסך 2 מיליון ל"י לחדש ואנו עומדים בפני סכנה ממשית של הפסקת הספקה ושרותים לצבא, התריע מנהל מחלקת תקציבים במשרד הביטחון לפני מנהל המשרד.⁹ השינוי בשער החליפין והאינפלציה הדוהרת גרמו גם להתייקרותם של ציוד, דלק, מצרכי מזון ושירותים שונים.

התכנית הכלכלית החדשה כללה, כאמור, ריסון פיסקלי מחד גיסא, ומאידך גיסא התחייבו כיסוי של ההתייקרויות והגדלת תקציב הביטחון בהתאם, או שינוי בתכנית העבודה של צה"ל והתאמתה לסייגים התקציביים, או שילוב של שניהם. בן-גוריון תבע קיצוץ של 10 מיליון ל"י מהתקציב, וגם הכתיב איפה לקצץ – במרכזו הוא העמיד קיצוץ לאתגר של 2,000 חיילי קבע ועוד 4,000 אזרחים. הרמטכ"ל ידן, שהיה מוכן לקיצוצים בתקציב ובכוח אדם, ואף עובדה תכנית שנדחתה בידי בן-גוריון, התקשה למלא את ההנחיה והתפטר. 'במכתבך הקצר... בו הנך מתעלם מכל ההצעות ופוקד על פטורי 2,000 אנשי צבא קבע ו-3,000 אזרחים מיד [ההדגשה במקור] (וכן הוראות נוספות) חרצת בהכרה את גזר דיני ואת הצעד הבלתי נמנע מצדך, כתב ידן לבן-גוריון.¹⁰

בן-גוריון: ביטחון לאומי ועוצמה צבאית

בן גוריון היה מודע לזיקה בין ביטחון לכלכלה. עוד בעת מלחמת העצמאות הוא ייחס חשיבות לשיקולים משקיים בקביעת הוצאות הביטחון וגודל הצבא. 'אם המלחמה

תיגמר מחר ויבוא שלום ונוכל לפרק הצבא – הכל אתי שפיר. זוהי אפשרות רחוקה. יש להניח שעוד יהיו מלחמות, ואם גם ננצח – לא יבוא שלום, ונצטרך להחזיק צבא. ואם לא נמצא דרך לקצץ קיצוצים ניכרים – אנו עלולים לנצח בקרב ולנחול תבוסה ניצחת, [כי] 1. לא נוכל לשאת בעומס הכספי הנוכחי; 2. המשק הקיים הולך ונהרס: אין פועלים לקטיף, למשק החקלאי, לבניין, לחרושת ציבילית. ... אין לקצץ הכוח הקרבי – הוא לא מספיק גם עכשיו, אבל יש לקצץ – קיצוץ רב ואכזרי – בשירותים, וארגון היחידות הלוחמות יש לעשות ככה, שיצטרכו לפחות שירותים, ציין בישיבת המטה הכללי בתחילת חודש נובמבר 1948.¹¹ בן-גוריון הבין שהמשק אינו יכול לשאת את נטל הביטחון ובו בדד לפתח את החקלאות והתעשייה, להרחיב את הבנייה ולקלוט עלייה – יעדים אשר חייבו הקצאתם של משאבים אדירים. מסקנתו היתה אפוא כי נחוץ לערוך סדר עדיפויות חדש ולהגדיל את ההשקעות במישור האזרחי על חשבון קיצוץ בביטחון, הן בתקציב הן בכוח אדם. את השינוי בעדיפויות התנה ברגיעה במצב הביטחוני: 'אם יש מלחמה, אפשר לומר: "ייהרס המשק, אבל אנו מוכרחים להילחם!" אולם אנו איננו במצב של מלחמה, אסור לתת למשק שייהרס.'¹²

לאחר המלחמה, בשנת 1949, נדרש בן-גוריון לשאלת מהות הביטחון הלאומי ומרכיביו השונים. 'הביטחון שלנו לא יקום רק על ידי הצבא; הביטחון שלנו תלוי גם בפיתוח חרושת באזורים מסוימים, הוא תלוי בהתישבות במקומות מסוימים, הוא תלוי בעיקר בהגדלת האוכלוסייה היהודית בארץ', קבע בישיבת המטה הכללי באפריל 1949.¹³ חודש לאחר מכן רשם ביומנו בתמציתיות: 'ביטחון אינו רק צבא, גורמי הביטחון הם רבים: (1) עלייה; (2) התישבות; (3) עצמה משקית; (4) מדיניות חוץ נבונה.'¹⁴ על פי גישה זו הצבא הוא גורם בעל חשיבות בביטחון הלאומי ובשעת מלחמה גורם מכריע, אולם לא הגורם היחיד. התמקדות בביטחון – הגדלת הצבא, כוונות תמידית למלחמה והקצאת המקורות בהתאם לכך – אמנם מחזקת את העוצמה הצבאית בהווה, אבל עלולה לכרסם בחוסנה של המדינה בעתיד ולזעזע את יכולתה לעמוד במערכה כשתפרוץ. כלומר: הביטחון הלאומי, שכולל גם את ביסוס המשק, חינוך וקליטת עלייה, מקנה עוצמה לטווח הארוך, בעוד אשר יתרונה של הדגשת ההתעצמות הצבאית בלבד הוא בטווח הקצר. בן-גוריון המשיך לדבוק בהשקפה הרחבה של הביטחון הלאומי גם בשנים הבאות. במכתב אל רב-אלוף מקלף, עם כניסתו לתפקיד הרמטכ"ל בשלהי 1952, הוא ציין: 'ביטחון ישראל נשען על יכלתו הכוללת של עם ישראל, היכולת הצבאית, המשקית הכספית והמוסרית. הצבא הוא כמובן אחד הגורמים המכריעים, אבל בשום אופן לא הגורם היחיד.'¹⁵

בן-גוריון העריך את העלייה ההמונית של יהודים לארץ-ישראל כמרכיב חיוני בביטחון הלאומי, בהיותה אמצעי להגדלת האוכלוסייה היהודית במדינה. נראה היה לו כי העדיפות המספרית של הערבים עלולה להיות לרועץ במערכה צבאית בעתיד. עליית היהודים לארץ-ישראל מבססת את מעמדה של המדינה באזור ומחזקת את ביטחונה. ממילא 'קליטת העליה אולי איננה פחות חשובה מאשר הצבא גם מבחינת הביטחון.'¹⁶ קליטת עלייה אינה מתמצה רק בהבאת היהודים לארץ: היא כוללת גם יצירת מקורות תעסוקה, הכשרה, חינוך ושיכון, אשר מחייבים הקצאת משאבים רבים.

וגם רצוי, לדעתו, שיעמידו את צורכי הצבא ואת התעצמותו בראש סולם העדיפויות, כלומר יתבעו נתח תקציב גדול יותר. 'אך טבעי הוא הדבר – וגם לדעתי רצוי – שתראה תחילה ובאמצע ובסוף וכל הזמן צרכי הצבא והביטחון במידה שהדבר תלוי בצבא, כתב לידין בעת הדיונים על התקציב לשנת 1952. לעומת המצביא ראייתו של המדינאי רחבה יותר ועליו להקיף את התמונה בשלמותה – את המשק, את קליטת העלייה ואת השירותים הציבוריים – ולא את צורכי הצבא בלבד. 'אני מוכרח לקחת בחשבון הכול', הוסיף בן-גוריון במכתבו לרמטכ"ל.²¹

בתום מלחמת העצמאות נערכו דיונים במטה הכללי ביחס למבנה הצבא ולגודלו. כבר בבירורים הראשונים התייחס בן-גוריון לתחלופה בין כוח אדם להצטיידות ועמד על עתירות הציוד. לאור הלקח של אמצעי לחימה דלים שהיו ברשות ההגנה בפרוץ מלחמת העצמאות, הצורך בטכנולוגיה מתקדמת ובאמצעי לחימה איכותיים כדי להשיג יתרון על אויב בעל עדיפות מספרית והאפשרות להתבסס על כוחות מילואים, הוא העדיף צבא קטן יותר אך מצויד מבחינה כמותית ואיכותית ברמה גבוהה יותר. 'אם תעמוד לפנינו השאלה – והשאלה תעמוד – בצורה כזאת שיש סכום נתון של איקס מיליון לירות לצרכי ביטחון ואנחנו יכולים להוציא שני שלישים מזה להחזקת הצבא, אם יהיה לנו צבא יותר גדול, ושליש לציוד; או שאנחנו יכולים להוציא מחצית האיקס הזה לצבא שיהיה יותר קטן ומחצית האיקס לציוד, באופן שנשכלל את ציודנו – אני חושב שהשקעה יותר גדולה בציוד הנה ביטוח יותר טוב מאשר החזקת צבא יותר גדול', ציין בדיון מטכ"ל²² כמו כן סבר שהפעלת מודיעין יעיל תצמצם את ההוצאות לאחזקת הצבא, שכן היא תאפשר לקחת סיכון ולהחזיק פחות כוחות מגויסים. בחודש יוני 1949 נטל בן-גוריון פסק זמן ופרש מעבודה שוטפת ל'הסמינר' ללימוד צורכי הצבא וארגונו. 'החלטתי בלבי להסתלק מאחרי הצהרים מכל עבודה עד שאברר לעצמי מה הכרחי ומה אפשרי ואגיש הצעה לממשלה, רשם ביומנו ב-19 ביוני 1949.²³ בעת 'הסמינר' נפגש בן-גוריון עם ראשי אגפים במטה הכללי ועם מפקדי חילות, למד את צורכי כוח האדם, את סדר הכוחות של מטוסים, של טנקים ושל מערכות נשק אחרות, בירר את התקנים הנחוצים להשלמה ובחן רעיונות והצעות לבניין סדר הכוחות. במרוצת 'הסמינר' הוא הגיע למסקנה, כי אפשר 'להעמיד כל הצבא על עשרים אלף בערך, בתנאי שנשיג מיד כל הציוד: רכב חדש, מספיק, חימוש (רובים, מכונות כבדות, תותחים, אווירוני קרב, תותחי ים וחוף, צוללות וסירות, רדר, קשר משוכלל), שנארגן שירות המודיעין כנדיבות ובשכלול טכני, שנאמץ המחקר המדעי הצבאי ונצייד התעשייה במכונות, חומר גלם, וכוח אדם מדעי וטכני, ניתן אימון מאומץ [ההדגשה במקור] לצבא העומד להשתחרר'.²⁴

בסיכום, בן-גוריון גרס צבא סדיר קטן בעל כושר ניידות גבוה, חמוש כראוי באמצעי לחימה מתקדמים, המעניקים יתרון טכנולוגי על האויב, כוחות מילואים מאומנים ומודיעין יעיל אשר יוכל להתריע בעוד מועד על איום אקטואלי מתהווה. תפקידי הצבא הסדיר 'המינימאלי' הם אלה:

- א. כוח מחץ דרוך להדוף האויב עד שיתגייסו העתודות.
- ב. מסגרת אימונים וקליטה צבאית לנוער המתבגר.

ג. גרעין פיקודי לעתודות.

ד. סגל מדריכים ומפקדים לשובים.

ה. משמר המתקנים הצבאיים והציוד הצבאי.²⁵

בפועל היתה מגמת ההתפתחות בכיוון שונה, ושיא כוח האדם היה גדול מדי לטעמו של בן-גוריון. 'לדעתי יש להקטין כוח אדם, 35 אלף זהו יותר מדי, ואם רק אוכל להיפנות ימים אחדים אנסה לבחון אפשרויות ההקטנה', רשם ביומנו בחודש אפריל 1950.²⁶ בראשית שנת 1951 לא נראתה לו כוונת המטה הכללי להגדיל את שיא כוח האדם: 'המטה סבור שיש להעמיד בשנה הבאה השיא על 40,700 איש, זאת אומרת הגדלה ב־4,500 (לא יתכן!)'.²⁷ נאמן להשקפתו הציע בן גוריון לידי, כעבור זמן, 'קיצוץ כוח אדם במידה ניכרת (עד 5,000 איש) ובעזרת הקימוץ הזה להגדיל מהירות התנועה של הצבא (כלי רכב וחלקי חילוף), הגדלת התעש והרכש והרחבת נח"ל וביחוד גדנ"ע'.²⁸ ידין סבר לעומתו שאין להקטין את השיא.

בראשית שנת 1952 הונהגה התכנית הכלכלית החדשה אשר כללה, כאמור, ריסון פיסקלי. בן-גוריון תבע קיצוץ בתקציב הביטחון שנועד בראש ובראשונה לרסן את הוצאות הביטחון בשנת התקציב 1952 וכן לגרום לשינוי בסדר העדיפויות בתוך התקציב בשנים הבאות, כלומר לאפשר הפניית שיעור גדול יותר של משאבים להצטיידות. 'ארגון הצבא יש לכוון לקראת קיום ביטחון שוטף, הגברת הפוטנציאל בשנים הבאות', [יש לקצץ שיא האזרחים, משרתי קבע וימי אימונים של מלואים, הנחה בן-גוריון את הרמטכ"ל ואלופים אחדים שכינס כדי להסביר את הקשיים הכלכליים שחייבו קיצוץ בתקציב הביטחון.²⁹ אולם גם הפעם ידין לא השתכנע. המסגרת התקציבית הועמדה אמנם על 58 מיליון ל"י, אבל ההנחה לקיצוץ שיאי כוח האדם לא מולאה.

בן-גוריון היה מודע לעיוות הפנימי בתקציב הביטחון – ליחס הגבוה בין אחזקה ושכר לבין הצטיידות – שהחריף עוד יותר מחמת האינפלציה במרוצת שנת 1952; הוא היה ער למשמעויות השליליות שהיו גלומות בו לגבי ההצטיידות באמצעי לחימה וביציוד והשמירה על רמת מלאים – פגיעה בהתעצמות צה"ל. על-פי תפיסתו של בן-גוריון את בניין הכוח הצבאי היה הרכב התקציב לא יעיל. על כן כשהחליט על קיצוץ בתקציב הביטחון, הוא לא הסתפק בעצם הקיצוץ, ובניגוד לפעמים קודמות עמד בתוקף על ירידה בשיאי צבא קבע ואזרחים. מטעמי יעילות הוא גרס גם את העברתם של חלק גדול מהשירותים הפונקציונליים, כגון דפוס, למשק האזרחי. בקיצוץ במספר חיילי הקבע ביקש בן-גוריון גם להעלות את רמתו של צבא הקבע ואת איכותו. בן-גוריון סבר כי השירות בצבא הקבע – ודאי ההשתייכות לשדרת המפקדים – מחייב סגולות ייחודיות. 'לא כל אחד ראוי לדבר זה, ולכן נחוצות עוד שתי סגולות: מוסריות ואינטלקטואליות. למען שאדם יקדיש את כל חייו לענין הצבא הוא צריך להיות ראשית טיפוס חלוצי. שנית, הוא צריך להיות מבין הנוער האינטלקטואלי ביותר, כדי שיוכל להעלות את הצבא לשיא'. גידול ניכר ובלתי מבוקר בצבא הקבע תומן בחובו משמעויות שליליות לצבא בפרט ולביטחון המדינה בכלל. 'אינפלציה של צבא קבע לא רק יעלה לנו ביוקר, לא יהיה רק הרס במונן כלכלי וכספי, אלא יהיה לדעתי גם הרס הצבא. אינפלציה כזו פירושה שנקח לצבא

הקבע כל אדם אשר ימשך לשם אם יבטיחו לו שיכון, מעמד, או זכויות אחרות. אנשים אלה יהיו סכנה לביטחון ולמדינה.³⁰ הקטנת צבא הקבע אמורה היתה אפוא לאפשר ניפוי בקרב חיילי הקבע ובחירה מדוקדקת שלהם, כדי לשפר את איכותו של צה"ל.

תביעתו הנחרצת של בן-גוריון לקיצוץ בתקציב הביטחון ובכוח אדם בשנת 1952 הונעה בראש ובראשונה בידי תפיסת הביטחון הלאומי שלו וההכרה בצורך לנקוט צעדים להבראת המשק, וכן בידי השקפתו ביחס לבניין העוצמה הצבאית. אולם היו עוד טעמים אשר השפיעו עליו, בעיקר על נחרצותו ועל העמדה החד-משמעית שגילה לעומת פעמים קודמות. ראשית, הופעל על בן-גוריון לחץ כבד של שר האוצר לוי אשכול. 'בדאגה רבה הריני לציין כי בצוע הקמוצים המובטחים במערכת מבנה צה"ל מפגר ביותר. קמוצים אלה היו צריכים לתת אותותיהם ולהשפיע על תקציב הביטחון. ... אבקשך לאחוז בכל האמצעים, ולזרו בצוע הקמוצים', פנה אשכול לבן-גוריון באוקטובר 1952.³¹ מאז סיום מלחמת העצמאות תבע האוצר קיצוצים בתקציב הביטחון ואף נקט צעדים שונים, כגון עיכוב בהעברת כספים. ברם כניסתו של אשכול לתפקיד שר האוצר בשנת 1952 חיזקה ככל הנראה את מעמדו של משרד האוצר בכלל ואת יכולתו להתמודד בנושא תקציב הביטחון בפרט.

במישור הפוליטי הוכיחו תוצאות הבחירות המוניציפליות בשנת 1950 והבחירות לכנסת בשנת 1951 – שבהן התחזק מעמדה של מפלגת הציונים הכלליים, אשר תבעה את ביטול מדיניות הפיקוח – כי נשחק הגיבוי הפוליטי למדיניות הקיצוב והפיקוח.³² מפא"י היתה מוטרדת מהסתלקות אפשרית של המעמד הבינוני – בעלי מקצועות חופשיים, בעלי מלאכה, סוחרים – מתמיכה במפלגה, והתחזקה בה הדעה שצידדה בצעדים שיבלמו תהליך זה ויקרבו את 'חוגי הביניים' אליה. במפא"י היו מודעים לקושי לקיים משטר חירום כלכלי לאורך זמן ובד בבד להמשיך ולהחזיק בשלטון במדינה דמוקרטית. 'האנשים אינם כביסנו ואנו לא רוצים להנהיג דיקטטורה', אמר בן-גוריון בוועדה המדינית של מפא"י, בדיון על הבעיות הכלכליות במדינה.³³ הגשמתה של התכנית הכלכלית החדשה, כולל הצעדים בתחום הפיסקלי, לא היתה מנותקת אפוא לחלוטין משיקול פוליטי. כלומר: ניתן לייחס להיבט הפוליטי השפעה עקיפה על ההחלטה לקצץ בתקציב הביטחון.

ראוי לציין, כי לאחר שידין התפטר ומרדכי מקלף מונה לרמטכ"ל, הגמיש בן-גוריון את עמדתו ביחס לקיצוץ בכוח אדם. 'עלינו להרגיע את הרוחות בענין צבא קבע. ההוראה שאני קבלתי אינה דומה להוראה שקבל הרמטכ"ל שהיה לפני. ההוראה הזאת אינה קיימת לגבי, כפי שהיתה קיימת לגבי הרמטכ"ל הקודם – הפקודה היא אינה קיימת כרגע. עתה קיימת הוראה להקטין מספר אנשי צבא הקבע, ובהדרגה, תוך שינוי מבנה ארגוני', אמר רב-אלוף מקלף בישיבת המטה הכללי בסמוך לכניסתו לתפקיד.³⁴ קודם שהתמנה כרמטכ"ל הבהיר מקלף לבן-גוריון כי לא יוכל להגשים את תכניתו במלואה, וייתכן שההסבר לתמורה בעמדתו של בן-גוריון נעוץ בקושי שלו לכפות את דעתו על מקלף לאחר שהרמטכ"ל הקודם כבר התפטר על רקע הקיצוצים.³⁵ אולם השערה זו לוקה בחסר. בן-גוריון היה אמור לדעת שידין לא ימשיך לכהן בתפקיד הרמטכ"ל, אם יעמוד על תביעתו לקיצוצים

ככוח אדם. 'כמובן, שבאם הנך חושב למרות הסכרי, שהצעותיך ניתנות לבצוע והנך רואה בי רמטכ"ל שאינו מסוגל לבצע את הנחיותיך ... אל תהסס אפילו רקע קט לבקשני שאשתחרר מתפקידי. אקבל זאת מתוך הבנה מלאה', הבהיר ידין לבן-גוריון בראשית חודש ספטמבר 1952, חודשיים וחצי לפני שהגיש את התפטרותו.³⁶ מתעוררת אפוא השאלה: כלום לא ניתן לראות גם במערכת היחסים הבין-אישית של בן-גוריון וידין גורם אשר הפריד ביניהם? הדעות בשאלה זו חלוקות.³⁷ או שמא ביקש בן-גוריון להעמיק את השפעת האסכולה הבריטית בצה"ל על ידי החלפת ידין בקצין יוצא הצבא הבריטי?³⁸ המחקר אינו דן באספקטים הללו והם טעונים ליבון ובחינה נוספים.

ייתכן גם שנחרצותו של בן-גוריון נועדה להוכיח את עליונות הדרג האזרחי הנבחר על הצבא.³⁹ בן-גוריון עמד בתוקף על עליונות הממשלה כלפי הצבא. 'אין הצבא קובע המדיניות, המשטר, החוקים וסדרי הממשל במדינה. אין הצבא קובע על דעת עצמו אפילו את מבנהו, סדריו וקוי-פעולתו, ואין הוא כמובן מחליט על שלום ומלחמה. הצבא אינו אלא זרוע הביצוע, זרוע ההגנה והביטחון, של ממשלת ישראל. ... הממשלה נושאת במלוא האחריות על הצבא בפני נבחרים העם בכנסת; הצבא כפוף בכול לממשלה, ואינו אלא מבצע הקו המדיני וההוראות שהוא מקבל מהמוסד המחקק והמבצע במדינה: הכנסת והממשלה', הבהיר בן-גוריון לידין בסמוך להתנתותו לרמטכ"ל.⁴⁰ אפשר שבן-גוריון חשש מהתרופפות מוסרות השליטה והפיקוח על הצבא, ולפיכך ביקש לנצל הזדמנות שנקרתה לפניו – המחלוקת בנושא התקציב – כדי לחשל את חישוקי המרות של הגורם האזרחי-המדיני על הדרג הצבאי.

הקיצוץ בתקציב הביטחון הוערך בידי בן-גוריון כסיכון מחושב. 'אי אפשר וגם מזיק לפעול בלי סכון ושקול מחושב', כתב לידין בעת הדיונים על הקיצוץ בתקציב הביטחון ב-1952.⁴¹ הערכת המודיעין גרסה שבטווח הקצר לא צפויה מלחמה כוללת עם הערבים.⁴² גם התיקון לחוק שירות הביטחון, מה-31 באוגוסט 1952, אשר האריך את שירות החובה של בנים מ-24 חודשים ל-30 חודשים, הוסיף לביטחוננו כי אפשר להפחית בשיאים של צבא הקבע ושל האזרחים. נראה היה אפוא לבן גוריון כי 'שיא כוח האדם המגויס הכולל צבא החובה, צבא הקבע והאזרחים העובדים בצבא – עולה כרגע על מידת יכולתה המשקית והכספית של המדינה ועל הצורך האמתי של הצבא הסדיר.'⁴³ לשון אחר, בן-גוריון סבר שהצבא יכול להמשיך ולמלא את תפקידי ומשימותיו גם לאחר הקיצוץ בכוח אדם.

תפקידי הצבא וממדיו: הגישה המרחיבה של ידין

יגאל ידין החזיק בדעה שצורכי הביטחון של המדינה והסכנות הנשקפות לה – השמירה על גבולות המדינה ועל מרחביה הלא מיושבים וההגנה מפני הסתננות המונית – מחייבים את קיומו של צבא סדיר גדול, הנמצא בכוננות מידית.⁴⁴ נראה היה לו שמערכת הגנה יעילה מצריכה את פיתוחם ואת ריכוזם של שירותים שונים, כגון רפואה, במסגרת הצבא. החלת האחריות להספקת השירותים הללו על הצבא תגביר את מוכנותו ואת כוננותו מצד אחד ותבטיח את הספקתם בעת חירום ותחשל

את כושר העמידה של האזרחים מצד אחר. לגישה זו מצא ידן תימוכין בכושר העמידה הרעוע של הערבים ובמנוסתם בעת מלחמת העצמאות, שכן הללו סבלו, לדעתו, מארגון לקוי ומהעדר מנהיגות מוסכמת הנושאת באחריות למיצוי המשאבים ולניהול המלחמה. העובדה שבמהלך מלחמת העצמאות ואחריה המשק לא היה ערוך לתת מענה לביקוש הצבאי לשירותי אחזקה חיוקה את דעתו שהצבא צריך לקיים בעצמו שירותים אלה.

כדי לאפשר את קיומו של צבא סדיר גדול, שעלות אחזקתו גבוהה, הציג ידן להעסיקו במשימות אזרחיות. 'היות ואני רואה שלא מוצאים את התקציב גם להחזקת צבא של 40 אלף איש וגם לצבא של 30 אלף איש אני אומר: נטיל על הצבא את כל הבעיה של הקונסטרוקציה בתקופה הקרובה. ... ואני אומר בלי שום היסוס, שאם ישאירו את הצבא על 80 אלף איש או על 70 אלף או 60 אלף איש, אבל יטילו עליו את כל הדברים האחרים אשר רוצים לעשות, הצבא ימלא גם את התפקיד הזה ואנחנו לא נאבד את הצבא. ... אני מודיע שהשירות הרפואי עם חיל ההנדסה ושירות האכסון, כאשר נגיד להם שהברירה בידם או להפסיק להיות שירותים או, יחד עם המשרדים הממשלתיים, למלא את התפקיד הזה והתפקידים הדומים, הם יעשו את הדבר הזה, בתכנון יחד עם השירותים האזרחיים, טוב יותר מכל כוח אחר, הביע ידן את דעתו בעת הדיונים על גודל הצבא בשנת 1949, קודם שהתמנה לרמטכ"ל⁴⁵ לשון אחר, לרשות הצבא יעמדו חילות מקצועיים – רפואה, הנדסה – מפותחים ומספר גדול של חיילים, אשר יעסקו בסלילת כבישים, בפניו הריסות ובבניין בתים, בראש ובראשונה באזורים מרוחקים – בנגב ובגליל, בקליטת עלייה, בהספקת שירותי רפואה, בהובלה ימית על ידי חיל הים ועוד. לצד הפעילות האזרחית יקיימו החיילים מפעם לפעם סדרות אימונים, לשמירת כושרם הצבאי ולהעלאתו. גישה זו אכן ננקטה בתקופת כהונתו של ידן כרמטכ"ל: סופקו שירותי רפואה לכלל האוכלוסייה, צה"ל פעל במעברות וסייע בקליטת העלייה וכיוצא באלה, וכן פיתח מערכות עצמיות להספקת שירותים שונים. זאת ועוד, בדיונים על הקיצוצים בשנת 1952 הגיש ידן תכנית לחיסכון אשר כללה, בין השאר, 'הטלת תפקידי עבודות פתוח [ההדגשה במקור] (בנגב בעיקר וכן בחקלאות) על יחידות הצבא בכללו ועל ידי כך להקטין את מחירו של כל חייל.⁴⁶

ידן החשיב ביותר את צבא הקבע. בתקופת כהונתו כרמטכ"ל הוקדשו מאמצים רבים לגיוס חיילים לשירות קבע, לפעמים גם באורח לא מבוקר, במגמה ליצור שלד פיקודי ומקצועי לצבא. הוא סבר שהחלטה על הקיצוץ בצבא הקבע 'תהרוס מחד את שלד הפיקוד של הצבא, צבא הקבע שהוקם בעמל כה רב, ומאידיך את השלד הטכני והמקצועי של הצבא ללא כל יכולת של בצוע המשימות האופרטיביות.⁴⁷ יתר על כן, הוא חשש פן קיצוץ בצבא הקבע ובאזרחים עובדי צה"ל עלול לעורר גל של התפטרות מהצבא, שכן 'כל היתר יעזבו בראותם שאין קביעות בעבודתם.⁴⁸ ממילא לא השתכנע ידן מנימוקיו של בן-גוריון לקצץ בשיא כוח האדם בכלל ובצבא הקבע בפרט.

ידן העריך שקיצוץ בתקציב ובכוח האדם לא יאפשר לצה"ל לשאת באחריות לביצוע המשימות שהוטלו עליו. הוא פנה אל בן-גוריון 'להכיר בעובדה שכל עוד

משימות הצבא הינן כפי שהינן אין אפשרות [ההדגשה במקור] לקצץ בתקציב החזקתו. ... לחילופין הציע 'להוריד ובאופן הברור מהמשימות המוטלות על הצבא [כגון שירות הביטחון, חיל מדע, תעש, ממשל צבאי - י"ג] ולהעבירו לתקציב אחר או לשלבן באחריות גופים אחרים.⁴⁹ ידין לא כפר בסמכותו של הדרג המדיני - כלומר שר הביטחון והממשלה - להכריע בשאלות של מבנה הצבא ושל גודלו, אולם גרס שבמקביל עליו לקבל גם את האחריות לקיצוץ במשימות ולהתאימן לשינויים שהותקנו. על הגורם המדיני להגדיר אפוא את רמת הביטחון הנדרשת ולהקצות את המשאבים הנחוצים לשם השגתה. את הערכתו של בן-גוריון, שהצבא יוכל להמשיך ולמלא את משימותיו גם לאחר הקיצוצים בכוח אדם ובתקציב, ראה כחוסר הבנה מצד אחד וביטוי לכרסום באמון ביכולתו להמשיך ולהוביל את צה"ל מצד אחר. 'העובדה שבמשך כל התקופה הזאת היתה לי הרגשה מוחלטת שיש לך אמון מלא בי - היא שהוותה את מקור כוחי הגדול ביותר והיא גם שגרמה לי סיפוק אישי רב ביותר. תאמין לי שבין הסיבות הבלתי כתובות במכתבי הקודמים שהביאוני להחלטתי [להתפטר] היתה גם סבה נוספת והיא אי-הרצון להמצא במצב הבלתי נמנע במסכות הנוכחיות - שאמון זה ילך ויתמוטט - דבר שלא רק שהיה מונע בעדי מלבצע את תפקידי אלא היה הורס את אחת החוויות החשובות שבחיי', כתב ידין לבן-גוריון והוסיף נימה אישית למכתבי ההתפטרות הרשמיים.⁵⁰

לביסוס עמדתו נגד הקיצוצים טען ידין לקיפוחו של הביטחון, שכן שיעורו בתקציב המדינה פחת והלך, אף שתפקידי הצבא, לדבריו, לא צומצמו אלא אף התרחבו. טענתו של ידין היתה נכונה כשלעצמה, אולם היא היתה מנותקת מהמציאות במשק הישראלי, מבעיותיו ומהצרכים הכלכליים. זאת ועוד, היא גם התעלמה מהבעיה של העיוות הפנימי בתקציב הביטחון ומההקצאה הלא-יעילה בתוכו בין היעדים השונים.

בדומה לבן-גוריון הבחין גם ידין בין מדינאי למצביא. 'אם כי אנו דואגים גם לכלכלה ולצרכי המדינה השונים וחייבים לקחתם בחשבון, אבל האחריות הישירה המוטלת עלינו היא - לביטחון המדינה', קבע ידין עוד בשנת 1949.⁵¹ משמע, על הצבא להקפיד בראש ובראשונה על הגדלת עוצמתו, ועל מפקדיו לפעול במגמה זו ולהתמקד בה, כדי שיוכל למלא כראוי את משימותיו בהגנת המדינה. השאלות הכלכליות והחברתיות הכרוכות בהשגת המשאבים ובהקצאתם, על פי גישה זו, הן מענייניו של הדרג המדיני - הממשלה. השקפתו של ידין - המצביא - היתה מזווית ראייה צרה, ושונה מהראייה הכוללת והרחבה של הביטחון הלאומי, כפי שביטא אותה בן-גוריון - המדינאי.

בהתנגדותו לקיצוץ בתקציב הנחה את ידין גם שיקול טקטי: החשש שהסכמה לקיצוץ תוביל לתביעות נוספות לקיצוצים ובסופו של דבר לכרסום מרחיק לכת בו. ההתנגדות נועדה אפוא גם להשיג פשרה נוחה יותר לצבא.

כאמור לעיל, ידין היה מוכן לפשרה בנושא הקיצוץ בתקציב ובכוח אדם, ואף עובדה תכנית שכללה את ביטול הפיקוד השמיני כמפקדה עצמאית ומסגרות של בסיסי חטיבות;⁵² הקטנת שיא כוח אדם בצבא, במאוזן ביחידות, ב־2,500 איש; ביצוע עבודות פיתוח על ידי יחידות צבאיות; ביטול המסגרת הפיקודית של הנח"ל

והסתפקות במפקדה מצומצמת שתעסוק בחינוך, תנהל משא ומתן עם גורמי ההתיישבות וכיוצא באלה; החלפת חיילי חובה בעלי משפחות גדולות; החלפת 2,000 אזרחים בחיילים; ריכוז המטכ"ל והחילות בקריה וכן שילוב בפעולות משרד הביטחון והמטה הכללי.⁵³ בן-גוריון דחה, כאמור, את התכנית ונותר נחרץ בדעתו לקצץ 2,000 חיילי צבא קבע ו-4,000 אזרחים עובדי צה"ל. אשר על כן, התפטר ידין מכהונת הרמטכ"ל.

סיכום

מקורו של הוויכוח בין בן-גוריון לידין בשאלת הקיצוץ בתקציב הביטחון נועץ בפער שהיה קיים ביניהם בתפיסת מהות ביטחונה של ישראל. בן-גוריון המדינאי השתית את הביטחון הלאומי על יסודות אחדים: עוצמה צבאית, משק יציב ומפותח, קליטת עלייה, התיישבות רחבה ומערכת חינוך. לעומתו התמקד ידין המצביא בחישולה של העוצמה הצבאית. לכך נוספה מחלוקת על דרך בניין הכוח במסגרת המגבלות הכלכליות והתקציביות הנתונות: צבא סדיר קטן, אך משוכלל ומתקדם בצידו ובטכנולוגיות שלו, עם מערכות מודיעין והתרעה מפותחות, כגירסת בן-גוריון, לעומת צבא סדיר גדול יותר, גם במחיר השקעות בהצטיידות, על פי ידין. גישתו של ידין ביחס לבניין הכוח הצבאי לא היתה יוצאת דופן והיא אפיינה גם רמטכ"לים אחרים.

ככל הנראה לא היו הפערים בין בן-גוריון לידין בלתי ניתנים לגישור. דומה כי שיקולים נוספים השפיעו על נחרצותו הבלתי-מתפשרת של בן-גוריון בוויכוח – הלחץ של האוצר, הרצון להוכיח את עליונות הדרג המדיני על הצבא ואפשר שגם טעמים אישיים.

לקיצוץ בתקציב הביטחון ובכוח אדם בצבא – גם אם לא בהיקף ובקצב שתבע בן-גוריון – היתה חשיבות מבחינת המשק הלאומי ומבחינת בניין העוצמה הצבאית. ביחס למשק הלאומי צמצם הקיצוץ את נטל הביטחון על המשק: הקטין את היחס בין הוצאות הביטחון לתל"ג וכן את היחס בין תקציב הביטחון לתקציב המדינה (ראה ציור 1 לעיל). אשר לבניין העוצמה הצבאית, הרי בקיצוץ היה משום שינוי בסדר העדיפויות בבניין הכוח – הרפיית הכוננות המידית כדי להגביר את הכוננות המלחמתית. לשון אחר, הקיצוץ בכוח אדם סכר גידול נוסף בחלקן של הוצאות השכר והוצאות האחזקה בתקציב על חשבון ההשקעות בחימוש, כבינוי ועוד (ראה לוח 1 וציור 4 לעיל); ואפשר להקצות בעתיד משאבים להצטיידות באמצעי לחימה באיכות גבוהה יותר ובכמות גדולה יותר, ועל ידי כך להגביר את עוצמתו של הצבא.

הערות

* תודתי נתונה לפרופ' איתן ברגלס, לפרופ' חיים ברקאי, לד"ר מאיר פעיל ואל"מ (מיל') אורי אלגום על הערותיהם המועילות: כן נתונה תודתי לאגף התקציבים במשרד הביטחון על הסיוע שהגיש בהכנת השרטוטים.

* * סא"ל (מיל') ד"ר יצחק גרינברג חוקר ביחידה לתיעוד ולמחקר היסטורי במשרד הביטחון ובמכון לחקר המדבר בקרית שדה בוקר.

1. א'א' שפר, 'המירוץ הביטחוני בין ארצות העימות לבין ישראל', עיונים בכלכלה, ירושלים 1981.
2. ב'ח' ברקאי, 'עלות הבטחון במבט רטרופקטיבי', ירושלים 1980.
3. ג'ע' סדן, 'בטחון לאומי וכלכלה לאומית', בתוך: צ' לגיר (עורך), בטחון וכלכלת ישראל בשנות השמונים, תל אביב 1985.
4. ד'א' ברגלס, 'נטל הביטחון והמשק הישראלי', בתוך: י' בן-פורת (עורך), המשק הישראלי חבלי צמיחה, תל אביב 1989.
5. פרק זה מבוסס על מחקרו של ח' ברקאי, ימי הבראשית של המשק הישראלי, ירושלים 1990.
6. א' ברגלס, 'נטל הבטחון והמשק הישראלי', לעיל, הערה 11.
7. ראיון עם אלוף (מיל') צבי אילון, 22 ביולי 1990; ראיון עם אלוף (מיל') יוסף אבידר, 4 בספטמבר 1990.
8. גישתו של רב-אלוף יגאל ידין תידון בהרחבה בהמשך המאמר.
9. 'הערכה ראשונה לתקציב הבטחון 1953-54', ארכיון צה"ל, תיק א.צ.ג [להלן: ארכיון צה"ל].
10. נראה שהיה קיים פער גדול בין נתוני כוח אדם של אזרחים שנמסרו לקראת שנת התקציב 1952 לבין מספרם בפועל.
11. מכתב מרב-אלוף יגאל ידין אל שר הביטחון מתאריך 24 באפריל 1952, ארכיון צה"ל.
12. 'תקציב הבטחון לשנת 1952/53', מכתב מאת ב' גלילי, מנהל מחלקת תקציבים, אל ז' שינד, מנכ"ל משרד הביטחון, מתאריך 22 במאי 1952, ארכיון צה"ל.
13. א) למעשה מדובר היה בקיצוץ של 4,000 אזרחים, שכן זמן קצר קודם לכן ניתנה כבר הנחיה לקצץ 1,000 אזרחים; ההוראה של בן-גוריון להפחית 3,000 אזרחים משיא כוח אדם היתה בנוסף להם.
14. ב) מכתב מהרמטכ"ל רב-אלוף יגאל ידין אל שר הביטחון, מתאריך 23 בנובמבר 1952, מכתב מס' 2, ארכיון צה"ל.
15. ד' בן-גוריון, יומן המלחמה, תל אביב 1982, 3 בנובמבר 1948.
16. ד' בן-גוריון, ישיבת המטה הכללי, 10 בינואר 1949, ארכיון צה"ל.
17. ד' בן-גוריון, ישיבת המטה הכללי, 16 באפריל 1949, ארכיון צה"ל.
18. יומן ד' בן-גוריון [להלן: יב"ג], 12 במאי 1949, ארכיון צה"ל.
19. מכתב משר הביטחון אל ראש המטה הכללי רב-אלוף מרדכי מקלף, 8 בדצמבר 1952, ארכיון צה"ל.
20. ד' בן-גוריון, ישיבת הוועדה הפוליטית של מפא"י, 24 ביולי 1952, ארכיון מפלגת העבודה בבית ברל 2/26/52.
21. מכתב משר הביטחון אל ראש המטה הכללי, מ-20 בנובמבר 1952, ארכיון צה"ל.
22. ד' בן-גוריון, המועצה הארצית של מפלגת פועלי ארץ ישראל, 29 באפריל 1951, ארכיון צה"ל.

20. יב"ג, 12 במאי 1949, ארכיון צה"ל; הדברים נרשמו בסמוך להחלטה על קבלת ישראל לאר"ם.
21. מכתב מבן-גוריון ליגאל [ידין], מ-29 בפברואר 1952, ארכיון צה"ל.
22. ד' בן-גוריון, ישיבת המטה הכללי, 16 במארס 1949, ארכיון צה"ל.
23. יב"ג, 19 ביוני 1949, ארכיון צה"ל.
24. יב"ג, 21 ביוני 1949, ארכיון צה"ל.
25. 'על מבנה הצבא ודרכו' (הוראות לראש המטה הכללי) [מכתב מבן-גוריון אל ידין לקראת כניסתו לתפקיד הרמטכ"ל], 27 באוקטובר 1949. ארכיון צה"ל.
26. יב"ג, 30 באפריל 1950, ארכיון צה"ל.
27. יב"ג, 20 בינואר 1951, ארכיון צה"ל.
28. יב"ג, 14 בדצמבר 1951, ארכיון צה"ל.
29. יב"ג, 23 בפברואר 1952, ארכיון צה"ל.
30. ד' בן-גוריון, ישיבת הוועדה הפוליטית של מפא"י, 24 ביולי 1952, ארכיון מפלגת העבודה בבית-ברל 2/26/52.
31. מכתב משר האוצר אל שר הביטחון, מתאריך 31 באוקטובר 1952, ארכיון צה"ל.
32. (א) בבחירות לכנסת בשנת 1951 עלו הציונים הכלליים משבעה חברי כנסת לעשרים. ראה: א' אריאן, פוליטיקה ומשטר בישראל, תל אביב 1985.
- (ב) יונתן שפירא וחיים ברקאי עומדים במחקריהם על הקשר בין התהליך הפוליטי לבין הנהגתה של מדיניות כלכלית חדשה. ראה: י' שפירא, עילית ללא ממשכים, תל אביב 1984, עמ' 130-131; ח' ברקאי, ימי בראשית של המשק הישראלי, ירושלים 1990, עמ' 40.
33. ד' בן-גוריון, ישיבת הוועדה המדינית [הפוליטית] של מפא"י, 27 בינואר 1952, ארכיון מפלגת העבודה בבית-ברל 2/26/52.
34. רביאלוף מ' מקלף, ישיבת המטה הכללי, 9 בדצמבר 1952, ארכיון צה"ל.
35. (א) מכתב מסגן הרמטכ"ל אלוף מ' מקלף אל שר הביטחון, מתאריך 30 בנובמבר 1952; מכתב מד' בן-גוריון לראש המטה הכללי רביאלוף מ' מקלף, מתאריך 8 בדצמבר 1952. ארכיון צה"ל.
- (ב) על פי שמעון פרס הופתע בן-גוריון מעמדתו של מקלף נגד הקיצוצים, לאחר שהתמנה כרמטכ"ל, שכן מקלף תמך בהם, לדבריו, וגם נתן את הצידוק הצבאי לכך בעת שידין כיהן כרמטכ"ל. ראיון עם שמעון פרס, 5 באוגוסט 1990.
36. מכתב מהרמטכ"ל רביאלוף יגאל ידין אל דוד בן-גוריון שר הביטחון, מתאריך 3 בספטמבר 1952, ארכיון צה"ל.
37. (א) בראיונות עם יעקב ינאי [3.6.1990] ואלוף (מיל') מרדכי לימון [25.7.1990] הועלתה האפשרות שבן-גוריון התכוון להביא להתפטרות ידין.
- (ב) בראיון עמו שלל שמעון פרס גישה זו וגרס כי בן-גוריון הופתע מעמדתו התקיפה של ידין בסוגיה [5.8.1990]; בראיון עמו הבהיר אלוף (מיל') יוסף אבידר, כי לא ידוע לו על כוונה של בן-גוריון להיפטר מידיו [4.9.1990].
38. ראיון עם אלוף (מיל') צבי איילון, 22 ביולי 1990.
39. ראיון עם שמעון פרס, 5 באוגוסט 1990.

40. 'על מבנה הצבא ודרכו' (הוראות לראש המטה הכללי) [מכתב מבן-גוריון אל ידן לקראת כניסתו לתפקיד הרמטכ"ל], 27 באוקטובר 1949, ארכיון צה"ל.
41. מכתב מבן-גוריון אל יגאל [ידן], מתאריך 4 בספטמבר 1952, ארכיון צה"ל.
42. הערכת מודיעין שנתית שנים 1952-1953, יוני 1952, גנזך אמ"ן.
43. מכתב משר הביטחון אל ראש המטה הכללי רב-אלוף מרדכי מקלף, מתאריך 8 בדצמבר 1952, ארכיון צה"ל.
44. 'נאמן, 'תכנון מערכת בטחון לאומי לאומה בהתהוות', בתוך: 'צ' לניר (עורך), ביטחון וכלכלת ישראל בשנות השמונים, תל אביב 1985.
45. אלוף יגאל ידן, ישיבת המטה הכללי, 16 באפריל 1949, ארכיון צה"ל.
46. מכתב מהרמטכ"ל רב-אלוף יגאל ידן אל שר הביטחון, מתאריך 23 בנובמבר 1952, מכתב מס' 2, ארכיון צה"ל.
47. שם, שם.
48. מכתב מהרמטכ"ל רב-אלוף יגאל ידן אל דוד בן-גוריון שר הביטחון, מתאריך 3 בספטמבר 1952, ארכיון צה"ל.
49. שם, שם.
50. מכתב מיגאל ידן אל דוד בן-גוריון, מתאריך 23 בנובמבר 1952, ארכיון צה"ל.
51. אלוף יגאל ידן, ישיבת המטה הכללי, 16 במארס 1949, ארכיון צה"ל.
52. הפיקוד השמיני חפף את מרחב תל-אביב.
53. (א) מכתב מהרמטכ"ל רב-אלוף יגאל ידן אל שר הביטחון, מתאריך 23 בנובמבר 1952, מכתב מס' 2, ארכיון צה"ל.
(ב) רב-אלוף יגאל ידן, ישיבת המטה הכללי, 23 בנובמבר 1952. ארכיון צה"ל.

ביבליוגרפיה

ארכיונים

- ארכיון צה"ל – פרוטוקולים משיבות המטה הכללי; תכתובת; דינים וחשבונות;
יומן בן-גוריון
גנזך אמ"ן – הערכות מודיעין
ארכיון מפלגת העבודה בבית-כרל – פרוטוקולים משיבות הוועדה הפוליטית של
מפא"י

ראיונות

- אלוף (מיל') יוסף אבידר
אלוף (מיל') צבי איילון
יעקב ינאי (יאן)
אלוף (מיל') מרדכי לימון
אל"מ (מיל') איסר פן
שמעון פרס

ספרים ומאמרים

1. בן-גוריון ד', מדינת ישראל המחודשת, א, תל אביב 1975.
2. ברגלס א', 'נטל הבטחון והמשק הישראלי', בתוך: י. בן-פורת (עורך), המשק הישראלי: חבלי צמיחה, תל אביב 1989.
3. ברזוהר מ', בן-גוריון, ב, תל אביב 1978.
4. ברקאי ח', עלות הבטחון במבט רטרופקטיבי, ירושלים 1980.
5. ברקאי ח', ימי בראשית של המשק הישראלי, ירושלים 1990.
6. גרינברג י', 'מימון מלחמת העצמאות', הציונות, י"ג (1988).
7. הורוביץ ד', כלכלת ישראל, רמת גן תשי"ד.
8. הלוי נ' וקלינוב-מלול ר', ההתפתחות הכלכלית של ישראל, ירושלים 1968.
9. נאמן י', 'תיכנון מערכת בטחון לאומי לאומה בהתהוות', בתוך: צ' לניר (עורך), ביטחון וכלכלת ישראל בשנות השמונים, תל אביב 1985.
10. סדן ע', 'בטחון לאומי וכלכלה לאומית', בתוך: צ' לניר (עורך), בטחון וכלכלת ישראל בשנות השמונים, תל אביב 1985.
11. פטנקין ד', המשק הישראלי בעשור הראשון, ירושלים 1960.
12. שפירא י', עילית ללא ממשיכים, תל אביב 1984.
13. שפר א', 'המירוץ הביטחוני בין ארצות העימות לבין ישראל', עיונים בכלכלה, 1981.
14. שפר א', 'הנטל הכלכלי של מירוץ החימוש במזרח-התיכון', רבעון לכלכלה 131 (פברואר 1987).
15. שפר א', 'הנטל הכלכלי של מירוץ-החימוש בין מדינות-העימות ובין ישראל', בתוך: צ' לניר (עורך), ביטחון וכלכלת ישראל בשנות השמונים, תל אביב 1985.
16. Berglas, E., *Defense and the Economy: The Israeli Experience*, Jerusalem 1983.
17. Safran, N., *From War to War: The Arab Israeli Confrontation 1948-1967*, New York 1969.