

ביטחון ומדיניות חוץ

'סדר הכוחות המלחמתי – הערכת מצב 1953-1960' לקראת הרחבת צה"ל בשנות החמישים

עמירם אורן

מבוא

בדצמבר 1997, במסגרת מדיניותו לחשוף מסמכים משנותיה הראשונות של המדינה, העמיד ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון לעיון הציבור את מסמך מחלקת תכנון באגף המטה הכללי, שנכתב בקיץ 1953. המסמך, שנושאו 'סדר הכוחות המלחמתי – הערכת מצב 1953-1960'¹, מסכם את עבודת המטה שנעשתה במטכ"ל באותה עת בהשתתפותם של נציגי האגפים והחילות ובניהולו של ראש מחלקת תכנון דאז, יובל נאמן (להלן: 'צוות התכנון'). מטרתו של מאמר זה להציג את עיקרי המסמך, את המהלכים שהובילו לעבודת המטה שקדמה לו ואת הצעדים הראשונים ליישום המלצותיו. הטענה המרכזית שביסוד המאמר היא שאפשר לראות במסמך הזה את נקודת המפנה שהביאה לשינוי תפיסת הביטחון בישראל מתפיסה 'מגננתית-התקפית' ('דפנסיבית-אופנסיבית') לתפיסה 'התקפית-מגננתית' ('אופנסיבית-דפנסיבית')².

ציוני דרך בשינוי תפיסת הביטחון

בקיץ 1953, עם תחילת עבודתו של צוות התכנון, נהגה בצה"ל תפיסה 'מגננתית-התקפית' ('דפנסיבית-אופנסיבית'), שעמדה ביסוד ארגון צה"ל בתקופה שלאחר מלחמת העצמאות.

* מאמר זה נכתב בעקבות עבודת דוקטור של המחבר: 'צבא ומרחב במדינת ישראל – שימושי הקרקע של צה"ל ממלחמת העצמאות עד "מבצע קדש" (1948-1956)', החוג לגאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה (בהכנה). תודתי נתונה לד"ר מרדכי בראון שקרא את טיוטת המאמר והעיר הערותיו, ולד"ר מאיר פעיל, שאף הוא האיר את עיניי בקשר לנושא המאמר – ועל כך יפורט בהמשך.

1. מסמך ראש מחלקת תכנון סא"ל יובל נאמן מ-25 באוגוסט 1953, 'סדר הכוחות המלחמתי – הערכת מצב 1953-1960', סיכום עבודת מטה עם האגפים והחילות, א"צ 36-157/1959. גב' מיכל צור, מנהלת ארכיון צה"ל, ציינה בפני את תאריך העמדתו של מסמך זה לעיון הציבור.
2. לדיון ראשון על כך ראו: מרדכי בראון, שערי עזה: מדיניות הביטחון והחוץ של ישראל 1955-1957, תל-אביב 1992, עמ' 57-58, ושם הפניות נוספות.

תפיסה זו גובשה במהלך 1949, בימי הרמטכ"ל הראשון רבי-אלוף יעקב דורי, ועל בסיסה נבנה ואורגן צה"ל מחדש (בשים דגש על הקמת מערך המילואים) מראשית 1950 - עם תחילת כהונתו של רבי-אלוף יגאל ידין כרמטכ"ל - ועד סוף מרס 1951.³

התפיסה המגננתית-התקפית נשענה על העובדה ששטח המדינה קטן וחסר עומק אסטרטגי וגבולותיה ארוכים ומפותלים, ועל ההנחה שמדינות העימות עשויות לתקוף אותה במפתיע. לפיכך גרסה תפיסה זו כי בשלב הראשון נדרשת פעילות הגנה המבוססת על הכוחות הסדירים, וכי באותה עת יש לגייס במהירות את מערך המילואים, שיסייע בקרבות הבלימה ויתחיל בתקיפה לשם העתקת המערכה לשטחי המדינות התוקפות. בהתאם לכך נקבע כי ייעודו של הכוח הסדיר הוא לאפשר לצבא לעבור מתקופת רגיעה לתקופת מלחמה, שבה יתבסס עיקר כוחו של צה"ל על צבא המילואים. הצבא הסדיר נועד לשמש 'בית-ספר' להכשרת הלוחמים וגורם שמטרתו לארגן את כלל הכוחות.⁴

בסוף אוקטובר 1950, כשנה לאחר תחילת ארגונו של צה"ל מחדש, התקיים תמרון הסתיו, שכלל הפעלה של המערך הסדיר ושל 30 אלף חיילי המילואים ונועד לבחון את יעילות גיוסם של כוחות היבשה.⁵ משהסתיים התמרון הוחל בתכנון שנת העבודה 1951/52, כשהנחת המוצא היא שמערך הכוחות יורחב ל-240 אלף חיילים.⁶ באפריל 1951, בהמשך לתכנון שנת העבודה הבאה, הוחל בתכנון לטווח ארוך, ובמסגרתו הוכנו 'הקווים הכלליים של ארגון צה"ל ומבנהו עד לסוף שנת 1955' - כל זאת בהתאם לתוכניות האופרטיביות שהוכנו במהלך 1950 ועל-פי התוכניות המבצעיות לתגובה ראשונה במקרה של מלחמה, תוכניות ההגנה ותוכניות של התקפות נגד, פעולות הסחה ופשיטות.⁸

3. על הקמת מערך המילואים עד תמרון 1 באוקטובר 1950 ראו בהרחבה: יצחק גרינברג, עם לוחם: הנחת היסודות למערך המילואים, 1949-1950, קריית שדה-בוקר 2001.
4. הרמטכ"ל לשר הביטחון, 22 במאי 1951, דוח צה"ל מ-1949.9.11-30.3.1951, א"צ 36-68/55. הדוח הוכן על בסיס דוח אג"ם לשנת 1950, ובכללו סקירת הפתיחה של ראש אג"ם (שצוטטה כמעט במלואה בדוח הרמטכ"ל), סקירות המחלקות, תוספות לדוח השנתי של אג"ם מ-20 במרס 1951 (א"צ 36-68/55), ודוחות ל-1950 של אכ"א ואג"א (א"צ 42-68/55). סקירה דומה לזו בנושאה ובמבנה שלה - 'צבא הגנה לישראל 50-52' - מובאת גם בשנתון הממשלה תשי"ג מספטמבר 1952 (עמ' 46-50). וראו גם לקט מדבריו של רבי-אלוף יגאל ידין על הקמת כוח המילואים, שרוכזו בשנת 1984 לשם הכנת מאמר בטרם הלך לעולמו, מערכות, 294-295 (יולי 1984), עמ' 17-19.
5. סיכום אג"ם/מבצעים בפרק ב' של דוח מחלקת אג"ם, בתוך דוח ראש אג"ם מ-31 בדצמבר 1950, א"צ 42-68/55.
6. אג"ם, מ-19 בינואר 1951, הצעת תוכנית שנ"ע 51/52, א"צ 36-68/55, 195-766/53.
7. התיקים כללו תסריטים אפשריים של התרחשויות מול המדינות השכנות, וכן גם התפתחויות משוערות, הערכת מצב של פעילות האויב ופעולות אפשריות של ישראל בתגובה למלחמה. 'מקרה צפון' דן במלחמה אפשרית מול סוריה, 'מקרה דרום' עסק במלחמה אפשרית מול מצרים, 'מקרה מזרח' דן במלחמה אפשרית מול מצרים וסוריה, ו'מקרה הכול' עסק במלחמה אפשרית מול כל מדינות ערב. על התכנון ראו סיכום אג"ם/תכנון בפרק ב' של דוח מחלקת אג"ם, בתוך דוח ראש אג"ם מ-31 בדצמבר 1950, א"צ 42-68/55, וכן גם בתיק אג"ם/תכנון, א"צ 23-1529/52.
8. סיכום אג"ם/מבצעים בפרק ב' של דוח מחלקת אג"ם, בתוך דוח ראש אג"ם מ-31 בדצמבר 1950, א"צ 42-68/55.

הנחות העבודה בדבר בניין כוחו של צה"ל היו כרוכות בהתפתחויות במדינות הערביות, בעיקר בכל הנוגע לשכלול כוחן. הטענה היתה שמערך הכוחות הישראלי שנקבע לסוף 1952 – 240 אלף חיילים – שיעורו יהיה 19% מכלל האוכלוסייה היהודית במדינה (3.1 מיליון נפש). גיוס של כוח בסדר גודל כזה, כך נטען, יצמצם במידה רבה את מקורות כוח האדם של המדינה ויסכן את עצם קיומה, ולכן לא ניתן יהיה להחזיק בו למשך זמן ארוך. ואולם, המסקנות שעלו מניתוח התוכניות והתסריטים שהוכנו, ובמיוחד מניתוח מקרה 'הכול', היו כי המערך הצבאי שנקבע הוא מינימום הכוחות הנדרשים להגנה ולמניעה. אמנם, הניתוח הראה כי בסדר הכוחות האמור לא ניתן יהיה להשיג את כל המטרות האסטרטגיות שויבילו לסיום המלחמה; עם זאת, ההערכה היתה שעד סוף 1955 תמנה האוכלוסייה היהודית שני מיליון נפש, ומתוכה ניתן יהיה להעמיד כוחות בסדר גודל של 270 אלף חיילים. בהתאם להערכה זו נקבע כי תפקידי הכוח הסדיר יהיו חיפוי על הגיוס ומניעת חדירת צבאות האויב לארץ, ובהמשך – כינוס כוח מוגבר באזורים מסוימים בזמן קצר, מיגור כוחות האויב על אדמת הארץ או לאחר שנסוגו לארצם, השגת המטרות האסטרטגיות ושמירה עליהן.⁹ הטענה היתה שסדר גודל זה של כוחות יאפשר להחזיק תמיד כוח שיהיה מסוגל להילחם בצבאות האויב (שאף ילכו ויתעצמו), וכי במצב כזה ניתן יהיה להוריד את גיל הלוחמים במסגרות הלוחמות, להתאים את השנתונים ביחידות השירותים השונות, לשחרר את המבוגרים, בעלי המקצוע הנדרשים והמנהלים לטובת המשק האזרחי, ולנצל צעירים לשירות ביחידות ההגנה המרחבית.¹⁰

באותה עת, בשנים 1951–1952, עמד בראש מחלקת מבצעים של אגף המטה במטכ"ל אלוף-משנה יצחק רבין. בפיקודו פעלו סגן-אלוף יובל נאמן בתפקיד ראש ענף מבצעים, ושני קציני מטה – רב-סרן מאיר פעיל ורב-סרן מתי פלד. בדיונים פנימיים של המחלקה, שניהלו קצינים אלה במקביל לעיסוקם בפעילות הביטחון השוטף, ושבהם השתתפו גם נציגי חיל האוויר, חיל הים ואגף האפסנאות, הגיעו הארבעה לידי הכרה כי הגישה המגננתית-התקפית, שעל-פיה נבנה צה"ל מאז 1950, בטעות יסודה, וכי יש להמירה בגישה הפוכה: 'התקפית-הגנתית' ('אופנסיבית-דפנסיבית').¹¹

נקודת המוצא לגישה ה'התקפית-הגנתית', שבגיבושה הוחל בדיונים פנימיים אלה, היתה שמדינת ישראל אינה יכולה לחכות עד שמדינות ערב יתקיפו אותה בפועל, בשל שתי

9. סדר הכוח שהוצע – בהתאם לכושר הלוחמים ובהתחשב במטרות כגון ניצול יעיל של מערכת ההגנה, השגת מקסימום מטרות אסטרטגיות, הקצאת עתודה, עריכת שתי התקפות-נגד בו בזמן בשתי חזיתות והימנעות מפגיעה במערך כוח האדם של המדינה בשעת חירום – כלל 16 חטיבות חיל רגלים במסגרת של 8 דיביזיות, חטיבות משוריניות, חטיבה מוטסת, 3 גדודי תותחי שדה פיקודיים ו-2 חטיבות ארטילריה כפופות למטכ"ל.

10. ענף לתכנון אסטרטגי אג"ם/תכנון, 'הקווים הכלליים של ארגון צה"ל ומבנהו עד לסוף שנת 55', אפריל 1951, א"צ 91-488/55.

11. עובדה זו עולה משיחות שערכתי עם ד"ר (אל"ם) מאיר פעיל, שהאחרונה שבהן התקיימה ב-5 בנובמבר 2001, ומשיחה עם פרופ' (אל"ם) יובל נאמן, שנערכה ב-5 בדצמבר 2001.

סיבות עיקריות: היעדר עומק אסטרטגי, והסכנה הפוטנציאלית שצבאות ערב יצליחו לפלוש לארץ, לבתרה מכל עבריה – במרכז, בשרון ובפרוודור ירושלים, ולנתק את אילת בדרום ואת עמק החולה בצפון. המסקנה שעלתה מן הדיונים היתה שיש צורך לשנות את הרכבו של צה"ל ואת מבנהו כך שישכיל ארבעה מרכיבים: 1. מודיעין אסטרטגי ארוך-טווח, שיאתר בעוד מועד את כוונותיהם של צבאות ערב ואת תנועותיהם; 2. חיל אוויר גדול וחזק, שיוכל להכות בחילות האוויר של צבאות ערב ולמנוע מהם לפעול, ושיוכל להכות גם בכוחות היבשה שלהם; 3. כוחות שריון גדולים יותר לביצוע מתקפה יבשתית; 4. כוח צנחנים לביצוע פעולות מיוחדות.¹²

רעיונות אלה של סגל מחלקת המבצעים בעניין שינוי תפיסת הביטחון והמעבר להתקפה על צבאות ערב ללא שלב הגנה באו לידי ביטוי במסמכים שהעביר ראש המחלקה, יצחק רבין, לראש אג"ם וסגן הרמטכ"ל, מרדכי מקלף, בשלהי 1951, לקראת המשך הדיונים בדבר מבנה צה"ל¹³ והתכנון המלחמתי בו.¹⁴ מסמך צוות התכנון שפעל במטכ"ל בראשות סא"ל יובל נאמן בקיץ 1953 – המסמך הנדון במאמר זה – הוא למעשה ביטוי של הרעיונות והמחשבות שהועלו כשנתיים קודם לכן, לא פורמלית, באותם דיונים פנימיים במחלקת המבצעים.¹⁵

ראוי לציין שהצורך לשנות את תפיסת הביטחון נדון גם במסמך שהפיץ ראש מחלקת תכנון דאז, אל"ם שלום עשת, באוקטובר 1952 – מסמך שכלל 'הערכת מצב וניתוח המערכת הבטחונית של מדינת ישראל בשנת 1952'.¹⁶ במסגרת זו אין כוונה לדון באותו מסמך¹⁷ ולנתחו; עם זאת, יצוין כי במרכז הפרק השלישי שלו, העוסק בתורת הביטחון הלאומי, עומדת השאלה אם תוך כדי היווצרותו והתפתחותו של מערך צה"ל הושגו העוצמה וההיקף

12. ד"ר מאיר פעיל סיפר לי כי באחד הדיונים שנערכו בראשות שר הביטחון במהלך 1952 הוכנה לבקשת ראש אג"ם וסגן הרמטכ"ל, אלוף מרדכי מקלף, מצגת של מתקפה מכיוון מזרח. הכוונה היתה להמחיש לשר הביטחון תרחיש של התקפת כוחות מצבא עיראק, שאליהם יצטרפו יחידות הלגיון של הממלכה ההאשמית בשני ראשים: האחד לביתור השרון בציר טול-כרם-נתניה, והשני לניתוק ירושלים והפרוודור באזור קריית ענבים והקסטל. מצגת זו נועדה להדגיש את הצורך בקיום מודיעין טוב על מנת לדעת בעוד מועד על תרחיש כזה, ואת הצורך בחיל אוויר חזק שיוכל להכות את הצבאות הפולשים במכה מקדימה, ובכוחות יבשה לביצוע מתקפה יבשתית לשם בלימת הצבא העיראקי על קו הירדן.

13. ראש מחלקת מבצעים לראש אג"ם, 25 בנובמבר 1951, 'מצע לדיון על מבנה צה"ל', א"צ 125-7/1954. תודתי לד"ר מרדכי בראון על שהסב את תשומת לבי לדבר קיומו של מסמך זה, ולמר דורון אביעד מארכיון צה"ל, שסייע באיתורו.

14. ראש מחלקת מבצעים לראש אג"ם, 24 בדצמבר 1951, 'התכנון המלחמתי בצה"ל', א"צ 114-7/1954.

15. באביב 1953, בראשית דרכו כראש מחלקת תכנון, פרסם יובל נאמן הנחיות לשתית תוכניות אסטרטגיות: תוכנית 'פרעות', שעסקה בתכנון מגנתי שעניינו ניצול מלחמת המגן לשיפור גבולות המדינה; ותוכנית 'שבט', שנשאה אופי התקפי מובהק. על תוכניות אלה ראו: שמעון גולן, גבול חם, מלחמה קרה: התגבשות מדיניות הביטחון של ישראל 1949-1953, תל-אביב 2000, עמ' 242-243.

16. ראש אג"ם/תכנון, 20 באוקטובר 1952, 'הערכת מצב וניתוח המערכת הבטחונית של מדינת ישראל בשנת '52', א"צ 249-488/55.

17. לדיון נרחב במסמך זה ראו גולן, גבול חם, מלחמה קרה, עמ' 236-241.

הדרושים כדי לענות על עקרונות תורת המלחמה, ואם קיימים בישראל האמצעים והתנאים להפעיל את המערך המלחמתי של צה"ל לפי תורת הביטחון ועקרונות המלחמה. במסמך נטען כי הכוחות הסדירים אינם מסוגלים – לא בעוצמתם ולא בדרך הפעלתם – להיות החלק העיקרי של כוחות בלימת האויב, וכי גם היישובים שהוטלה עליהם משימת הגנה מרחבית אינם ערוכים ומוכנים לביצוע משימה זו מבחינת התחמושת העומדת לרשותם, ביצורם הפיזי וארגונם כמערכת לוחמת. בעקבות ניתוח יחסי הכוחות מועלית במסמך המסקנה כי התנאים להפעלת צה"ל בהתאם לעקרונות תורת המלחמה אינם קיימים. לפי האמור בו, הבעיה אינה הצורך בשינוי תורת הביטחון הלאומי ועקרונות המלחמה, אלא התאמת התפתחותו של צה"ל, תפעולו וארגונו לעקרונות, וכפועל יוצא מכך התאמת הרכב התקציב לשינויים אלה, ובמילים אחרות – הגדלת תקציב הביטחון. עוד נקבע כי ייתכן שיש מקום לשנות גם את העיקרון הראשון של תורת הביטחון הלאומי, ובמקום להניח שהיוזמה לפתיחת המלחמה תהיה בידי האויב, יש מקום לפתוח במלחמה מונעת. ואולם, נטען, הדבר מחייב החלטה מדינית. מכל מקום, קובע המסמך, אם לא יהיה שינוי בעיקרון שלפיו היוזמה לפתיחת המלחמה היא בידי האויב, יש לשפר את גורם הזמן, בדרכים הבאות: השהיית האויב באמצעות שכלול כוחות הבלימה; הגברת ההגנה ביישובים וביצוריהם; שיפור כוח המשימה האווירי; הכנת מלאי והתכוננות לשלושים ימי לחימה; בניית כוח מסיבי להתקפת נגד; שימוש בשיטות מלחמה נוספות, כגון לוחמה זעירה, חדירה לטווח ארוך ושימוש ב'אמצעי לחימה בלתי־רגילים עם השפעה פיזית וגם פסיכולוגית רבה'; הנהגת פעילות מדינית וכלכלית בתקופה שאין בה מלחמה, במטרה למנוע את התארגנותן של מדינות ערב ליציאה למאבק צבאי; תכנון וארגון של העורף בשעת חירום, והשגת סיוע צבאי ממקורות חוץ.

הרקע והמהלכים שקדמו לעבודת צוות התכנון

לקראת סוף 1952 היה מצבו של צה"ל בנקודת שפל. המדיניות הכלכלית החדשה הביאה לקיצוץ עמוק בהוצאה הציבורית, ועקב כך נפגע גם תקציבו של צה"ל. בן־גוריון תבע מצה"ל להנהיג תוכנית קיצוצים מקיפה, שחייבה פיטורים של חיילי קבע ושל אזרחים עובדי צה"ל וצמצום ניכר בפעילות ובאימונים. הרמטכ"ל, רב־אלוף יגאל ידין, סירב לבצע את תוכנית הקיצוצים הזאת וביקש להנהיג תוכנית אחרת, פחות חריפה. המחלוקת בין ראש הממשלה ושר הביטחון, בן־גוריון, לבין הרמטכ"ל הביאה להתפטרותו של ידין ב־6 בדצמבר 1952.¹⁸ יום למחרת נכנס לתפקידו הרמטכ"ל החדש, מרדכי מקלף, ובמקומו נתמנה לתפקיד ראש אג"ם האלוף משה דיין.¹⁹

18. על הוויכוח שהתנהל בין רב־אלוף ידין ובין דוד בן־גוריון בנושא תקציב הביטחון ראו בהרחבה: יצחק גרינברג, 'ביטחון לאומי ועוצמה צבאית, בין מדינאי למצביא', עיונים בתקומת ישראל, 1 (1991), עמ' 170–190; הנ"ל, חשבון ועוצמה: תקציב הביטחון ממלחמה למלחמה 1957–1967, תל־אביב 1997, עמ' 29–43.

19. משה דיין סירב לקבל את התואר סגן הרמטכ"ל. ראו: משה דיין, אוטוביוגרפיה, ירושלים ותל־אביב 1976, עמ' 105.

ראשית תקופת כהונתו של רב־אלוף מקלף כרמטכ"ל עמדה בסימן הקיצוץ שנדרש מצה"ל. עם תחילת פעילותו מינה מקלף ארבע ועדות לבדיקת נושא החיסכון בצה"ל: האחת לעדכון נוהל הדיווח בצבא, השנייה לבדיקת מערכת ההדרכה, השלישית לבחינת נושאי הבינוי ואפשרות העברת פונקציות צבאיות למגזר האזרחי,²⁰ והרביעית – לבדיקת מבנה שלוש החטיבות הסדירות במגמה להמליץ על אפשרויות של קיצוץ, חיסכון וייעול או של העברת חלק מהן למערך המילואים.²¹

בדצמבר 1952, בדיון של פורום המטה הכללי, הועלה מחדש רעיון שהוצע כבר בעבר בעניין שינוי שיטת הארגון חטיבות/מחוז כחלק משינוי תפיסת מערך ההגנה המרחבית. עיקרו היה ביטול המחוז והעברת תפקידיו למפקדת הפיקוד, והפיכת החטיבה, שהיתה עד כה צמודה למחוז, לישות פיקודית-ארגונית נפרדת.²² בינואר 1953 הוחלט לממש את הרעיון: חטיבות המילואים הופרדו מהמחוזות והוכפפו ישירות למפקדות הפיקודים (למעט חטיבת/מחוז 16 ירושלים, שהמשיכה להתקיים כחטיבה/מחוז). במפקדות הפיקודים הוקמה מפקדת הגנה מרחבית במקום המחוזות שבוטלו.²³

בפברואר 1953 סיימה הוועדה לבדיקת מבנה החטיבות הסדירות את עבודתה.²⁴ בהמשך לכך העלה יובל נאמן, שבינתיים התמנה לראש מחלקת תכנון באג"ם, הצעה לשינוי מערך עוצבות היבשה. המשימות האופרטיביות הצביעו על כך שיש צורך להגדיל את מספר העוצבות בתחילה ל-17 ובהמשך עד 21, אולם מצבת חיילי חיל הרגלים אפשרה להגדיל את מספרן ל-15 בלבד.²⁵

בתחילת 1953, לנוכח השינויים שחלו בתנאים המדיניים והצבאיים מאז סיום מלחמת העצמאות ולאור התפתחותה הדמוגרפית והכלכלית של המדינה, התברר הצורך להכין תוכנית רב-שנתית להמשך בניין צה"ל והתעצמותו. בעקבות ההחלטות שהתקבלו (שינוי המבנה של חטיבה/מחוז) וההצעות שהועלו (שינוי במבנה חטיבת חיל הרגלים והגדלת מערך העוצבות) הוכנה הצעה כוללת לחידוש מבנה כוחות היבשה, ועיקריה היו: כוחות היבשה יהיו בניהולו של המטכ"ל באמצעות מפקדות משנה זירתיות (פיקודים מרחביים), ויופעלו בחלק מן המקרים במאמץ אוגדתי ובמקרים מסוימים במסגרות חטיבתיות; יחידת היסוד האורגנית הגבוהה ביותר תהיה חטיבת חיל רגלים מוגברת; האחריות להפעלת הכוחות המרחביים (הגנה מרחבית, בטחון העורף, הגנה אורחית ומנהלה מרחבית) תהיה בידי מפקדות מרחביות פיקודיות; ככל שהמערכה תועבר לעומק שטחי האויב, הפיקוד העליון יוכל לשחרר את מפקדת הפיקוד מן האחריות למרחבים העורפיים, וזו תימסר למפקדת המרחב, שתהפוך

20. פרטיכל ישיבות מטכ"ל, ישיבה מ'21 בדצמבר 1952, א"צ.

21. ראש אג"ם, 26 בדצמבר 1952, 'מינוי חברי הוועדה למבנה חטיבה מוגברת', א"צ 25/54-1.

22. פרטיכל ישיבות מטכ"ל, ישיבה מ'21 בדצמבר 1952, א"צ.

23. ראש אג"ם/מת"ם, 11 בינואר 1953, 'ארגון מחדש של החטיבות והמחוזות', א"צ 70/55-69.

24. ראש אג"ם/תכנון, 15 בפברואר 1953, 'תכנון המערך – חטיבת חיל רגלים (שינויים)', א"צ 55/488-120.

25. ראש אג"ם/תכנון החדש סא"ל נאמן, 22 בפברואר 1953, 'מערך העוצבות בכוחות היבשה – מצע לדיון',

א"צ 55-540/29.

לגוף עצמאי בפיקודו של המטכ"ל; בידי מפקדת הפיקוד המרחבי יהיו כל האמצעים הנדרשים להפעלת החטיבות המוגברות, להקמת האוגדה, להפעלתה ולהפעלת היחידות המרחביות. לפי הערכת כוחן של מדינות העימות נקבע כי במקרה של מלחמה כוללת יידרש מענה מול 7-8 כוחות דיביזיוניים, וכן גם כוח עתודה בפיקודים למניעת איגוף או כיתור ולשם עריכת מתקפת-נגד בו-זמנית בחזית אחת או בכמה חזיתות. ההצעה כללה גם לוח זמנים ליישום ההצעות במשך שלוש שנים: בשנת העבודה 1953/54 – תכנון כללי וארגון מחדש של היחידות; בשנת העבודה שלאחריה, 1954/55 – אימון הגדודים והקמת שלדי החטיבות החדשות; ובשנת העבודה השלישית, 1955/56 – השלמת הארגון מחדש.²⁶

בתחילת מאי 1953 נדונה במטכ"ל ההצעה לשינוי מבנה כוחות היבשה,²⁷ ובעקבות זאת הוחלט להקים צוות לבדיקת מערך צה"ל. צוות התכנון היה אמור לעבד את פרטי התוכנית החדשה במהלך חודשי הקיץ.²⁸ הצוות הונחה לבחון מחדש את מערך המלחמה, במגמה להעביר למערך המילואים לוחמים רבים עד כמה שניתן, להקצות ליחידות הלוחמות יותר אנשי שנתון שישמשו מאגר לכוחות המילואים, ולנסות לנצל את השירותים הממלכתיים הקיימים לצורך גיוס בעת מלחמה.²⁹

ביוני 1953 החל לפעול צוות תכנון מבנה וארגון צה"ל בראשות ראש מחלקת תכנון במטכ"ל, סא"ל יובל נאמן. משימת הצוות היתה לקבוע את העקרונות לבניין סדר הכוחות עד שנת 1960. בסוף אוגוסט 1953 הועבר סיכום עבודת הצוות במסמך מפורט שכותרתו 'סדר הכוחות המלחמתי – הערכת מצב 1953–1960', מסמך ובו כ-80 עמודים, הערוכים ב-11 פרקים וב-9 נספחים. הערכת המצב התבססה על מצבת כוח האדם שתעמוד לרשות צה"ל עד 1960, בהתאם להתפתחויות הדמוגרפיות ועל-פי האמצעים – ובייחוד כלי הנשק והתחמושת – שניתן יהיה להקצות לו. כמו כן נלקחו בחשבון הכוונה לצמצם את מערך השירותים תוך כדי הגדלת המערך הלוחם והאפשרות לנצל את הפוטנציאל האזרחי של המדינה.

העקרונות לתכנון סדר הכוחות 1953–1960

הפרק הראשון של המסמך עוסק בהערכת מצב ובקביעת העקרונות לתכנון סדר הכוחות הכללי לתקופה של שבע השנים הבאות. בדיקת יחסי הכוחות בין ישראל לבין מדינות ערב החולקות עמה גבול יבשתי משותף (מצרים, סוריה, ירדן ולבנון, בתוספת כוח משלוח

26. מסמך מטה בנושא מבנה כוחות היבשה שצורף למסמך למזכיר הפיקוד העליון מ-27 אפריל 1953, א"צ 15-540/55.

27. עיקרי ישיבת המטה הכללי 11/53 מיום 3 במאי 1953, א"צ 15-540/55.

28. מזכיר הפיקוד העליון, 14 במאי 1953, זימון לישיבת מטכ"ל בנושא הקמת צוות לבדיקת מערך צה"ל, א"צ 15-540/55.

29. עיקרי ישיבת המטה הכללי 21/53 מ-30 באוגוסט 1953, א"צ 115-540/55.

מעיראק) הראתה שלמדינות האויב עדיפות כמותית ביחס של 1.7 ל-1. לעומת זאת, לישראל היתה עדיפות באיכות בכל הקשור בהשכלה, בכושר הטכני, במדע ובתעשייה. הונח שלאויב תהיה עדיפות בכלי הנשק.³⁰

המסקנה שנבעה מהשוואת יחסי הכוחות היתה שאת סדר הכוחות של צה"ל יש לבנות בכמה דרכים, ובהן: צמצום מערך השירותים והכללת מקסימום כוח אדם במסגרות הלוחמות; הפיכת כוח אדם המרותק למשק המדינה לתוספת לכוח הלוחם באמצעות הכללתו ביחידות צבאיות וחמושות במסגרת הגנה מרחבית; בחירת שיטות לחימה שיש בהן עדיפות לאיכות ולא לכמות; ריכוז מאמצי הרכש, הייצור והפיתוח ביחידות ובאמצעי לחימה שהשפעתם על הקרב תהיה מכרעת; שיפור עדיפותו של צה"ל בכל הקשור באיכות כוח האדם והטכנולוגיה; בניין מראש של מערכי הגנה על-פי אפשרויות פתוחות של האויב, במידה והדבר ניתן לשילוב בפיתוח הכלכלי של המדינה; לחימה בעורף האויב; ניצול העליונות המדעית והתעשייתית כדי 'ליצור כלי נשק סודיים יחסית או כלים שאין לרכשם בשוק העולמי תוך מספר שנים ולהשיג בעזרתם עדיפות ע"י הפתעה. כלי נשק אלה חייבים להיות פשוטים וזולים יחסית, על מנת שייצורם לא יחייב דילול הכוחות הטכניים בענפים אחרים. כמו כן הומלץ להתבסס על הייצור המקומי כדי למנוע תלות במקורות חוץ, ולבנות את סדר הכוחות לפי המשימות שיוטלו על צה"ל (בלימה יעילה, התקפת-נגד ולחימה בשטחי האויב עד מרחק של מאתיים ק"מ, פריצת הסגר ימי והגנה מפני התקפת מטוסי האויב על נכסי המדינה). הצוות העריך שאת המשאבים והמקורות לפיתוח הכוחות יש להקצות כך: מחציתם לכוחות השדה, שליש מהם לכוחות האוויר (כולל נ"מ), והיתר לכוחות היים.³¹

הנושא השני שעסק בו צוות התכנון היה הניתוח הגאואסטרטגי של מצב הארץ, או כפי שהוא נקרא במסמך, נושא 'הקרקע'. הנתונים הצביעו על כמה עובדות שלמעשה לא היה בהן כל חידוש: ישראל מוקפת מכל עבריה מדינות אויב; את מלחמותיה היא נלחמה בקווים הפנימיים; מבנה הארץ וצורתה מסכנים אותה; קיימת סכנה של ניתוק חלקים של המדינה ממרכזה; ולבסוף – השטחים המקיפים את המדינה הם מדבריות ריקים מאוכלוסייה או אזורים הרריים צפופים. לנוכח ניתוח התנאים הגאוגרפיים, ובמיוחד לנוכח העובדה שהמלחמה הבאה היתה צפויה להיערך בקווים פנימיים, הגיע הצוות למסקנות הבאות: הכוח הצבאי צריך להיות נייד, כך שיהיה אפשר להעבירו מגזרה לגזרה תוך כדי ביצוע התקפות מהירות וכיבוש שטחים; יש להקים תשתית פיזית של מחנות ומתקנים שתחולק בין חלקה הצפוני של הארץ ובין דרומה, בלא תלות של אזור אחד באחר; יש להעניק עצמאות מבצעית ומנהלתית לחלקי הארץ הצפויים להינתק מן היתר; ולבסוף – הכוח חייב להיות מותאם ללחימה הן בשטח מדברי והן בשטח הררי.

30. נספח 1 של המסמך עוסק בחישוב מצאי כוח האדם לגיוס סדר הכוחות.

31. ראוי לציין שבטיטוטה הראשונה של צוות תכנון מבנה וארגון צה"ל, 'תכנון סדר הכוחות הכללי – הערכת מצב 30' ביוני 1953, הוצע גם להקים יחידות רב-תכליתיות בעלות יכולות ביצוע ותפקוד בכל צורות הלחימה, ולהימנע עד כמה שאפשר מהקמת יחידות לתפקידים מיוחדים. נושא זה לא נכלל במסמך הסיכום.

ניתוח נתוני זמן ומרחב של צבאות ערב הראה כי קיימת אפשרות של התקפת פתע על מדינת ישראל. עוד נקבע כי המצב הכלכלי של המדינה מחייב מלחמה קצרה ככל האפשר, אם כי יש הכרח במרווח זמן מספיק לקיום כל שלבי המערכה – דהיינו בלימה, מעבר להתקפת נגד והכרעה. בהקשר לכך הומלץ להפעיל מודיעין יעיל, שימנע התקפת פתע של מדינות ערב על ישראל. עוד נקבע כי התכנון המלחמתי הלאומי – הצבאי והאזרחי – חייב להביא בחשבון משך מלחמה של שלושה חודשים. באשר לתמורה איכותית של כוח האדם במדינות ערב בעקבות 'הקמת משטרים לאומיים שיביאו להעלאת רמת ההשכלה והטכנולוגיה' במידה שתסכן את העליונות הטכנולוגית הישראלית – צוין כי תמורה כזאת לא צפויה להתרחש לפני 1960.

בהמשך דנה הערכת המצב בתסריטים ובאפשרויות הפעולה. ההערכה היתה שמדינות ערב ימשיכו לשמור על מצב של מתיחות מול ישראל, שתבטא בפעולות כמו סירוב לחתום על חווי שלום, הטלת חרם כלכלי, הפעלת לחץ פוליטי, הטלת מגבלות על מעבר ספינות בתעלת סואץ ובים סוף, הסתננות מוגברת והפעלת כנופיות לביצוע מעשי שוד ורצח. לנוכח כל אלה עמדו לפני מדינת ישראל שתי חלופות: האחת – ביסוס ההגנה מפני צבאות ערב על ייצור ועל רכש של 'נשק מדעי' מיוחד, והחזקת צבא סדיר קטן למשימות ביטחון שוטף; והשנייה – בניית צבא יחידות מילואים המתבסס על צבא סדיר מצומצם. לפי תפיסה זו, הצבא נועד להיות מודרני בשיטות לחימתו ובדרך ארגונו, ומודרני למחצה בציודו ובשירותיו. במקרה כזה, כך נקבע, הצבא יפעיל 'את העליונות המדעית והטכנית של המדינה' לשם שיפור רמת הטיפול והאחזקה, לשם השגת עצמאות בייצור מרבית כלי הנשק והתחמושת בכמויות גדולות ולשם פיתוח כלי נשק מיוחדים לתפקידי סיוע טקטי ואסטרטגי. הערכת הצוות היתה שהחלופה הראשונה אינה מעשית מן ההיבט הכלכלי, ולפיכך יש להתבסס על החלופה השנייה.

ככלל המליץ צוות התכנון על בניין הכוח וארגונו בהתאם לאותם קווים שנקבעו עם ארגון הצבא לאחר מלחמת העצמאות, בראשית 1950: מערך מילואים הכולל את כל פוטנציאל כוח האדם של המדינה אשר אינו מרותק למאמץ המלחמתי במסגרת אחרת; וצבא סדיר מצומצם בהיקפו, המשמש 'בית ספר' להכשרת לוחמי המילואים ומהווה את הכוח האחראי ל'חיפוי' על התארגנות המילואים במקרה של התקפת פתע ולטיפול במשימות הביטחון השוטף. לפי תוכנית זו, מסגרת הקבע של הצבא הסדיר נועדה לשמש גרעין למפקדת צבא המילואים, ולתפקד כגוף המתכנן, כגוף המדריך והמאמן וכגוף המחזיק את מתקני סדר הכוחות בתקופות שאין בהן מלחמה.³²

בסיכום הפרק הראשון צוינו שבעה עקרונות מנחים: 1. מרחב המדינה ושטחי האויב המקיפים אותה מהווים זירה אחת המחייבת פיקוד אחיד; 2. חילות היבשה, האוויר והים יוקמו על-פי יחסים שייקבעו לאור הערכת המצב המלחמתי; 3. כוח מודיעין חזק נדרש כדי למנוע התקפת פתע על המדינה; 4. שיטות הלחימה צריכות לנצל את הלילה כגורם המקטין

32. נספח 2 מציין את סדר הכוחות המלחמתי של צה"ל לשנים 1953-1960.

את השפעת עדיפות האויב בכוח אדם ובנשק; 5. הכוח צריך להיות נייד וקל לריכוז בכל אחת מחזיתות הזירה; 6. הכוח הצבאי יותאם למלחמה המצריכה תנועה בשטחי מדבר והר; 7. יש לפתח את אורח המלחמה המיוחד באמצעות טיפוח 'הלוחמה העקיפה'.

סדר כוחות השדה

המסמך קבע שעל־פי המדדים האסטרטגיים המעשיים והעיוניים יש צורך בעדיפות מזערית של 1:1.5 ביחס לכוחות האויב, ועל כן יש להקים בין 100 ל־150 גדודי שדה. במציאות היו לצה"ל רק 50 גדודים ברמה הראשונה, אך בעזרת צירוף גדודים של חיילים מבוגרים ויחידות הגנה מרחבית (הגמ"ר) ניתן היה להקים כ־110 גדודים. זאת ועוד, עדיפות כוחות השריון של האויב חייבה להכליל בסדר הכוחות של צה"ל גם כוחות נ"ט: יחידות תותחי נ"ט בעוצבות, עתודות ניידות של תותחי נ"ט מתנייעים, וכוח אווירי המצויד באמצעי לחימה נגד טנקים. לכוחות האוויר של האויב היה פוטנציאל לפגוע במערך כוחות היבשה, ולפיכך אמור היה סדר הכוחות של צה"ל לכלול גם חימוש נגד מטוסים ביחידות השדה – בייחוד ביחידות השריון וחיל התותחנים – וסדר כוחות מרחבי נגד מטוסים לשם הגנה על המתקנים ועל הבסיסים.³³

עוד קבע המסמך כי ניתוח זירת הפעולות הצפויות מחייב התייחסות לשתיים או שלוש חזיתות יבשתיות: 'חזית מערבית' נגד מצרים, ו'חזית מזרחית', העשויה להתחלק לשתי חזיתות משנה בהתאם לנסיבות, נגד ירדן, עיראק, סוריה ולבנון. לפיכך, נטען, הפעלת כוחות השדה מחייבת הקמת עוצבות זירתיות לפיקוד על כל אחת מחזיתות אלה. צוין כי ייתכן מצב שכוחות צה"ל יפעלו בעומק שטחי האויב בשעה שחלק מכוחותיו יהיו עדיין בשטח המדינה, ולכן יש הכרח להפריד בין הפיקוד על הכוחות שיעסקו בהתקפה ובין הפיקוד על אלה שימשיכו במגננה. כמו כן צוין כי אומדן השטח (אורכה של החזית נאמד בכאלף ק"מ) מלמד שיהיו בו פרצות נרחבות שלא ניתן יהיה להציב בהן כוחות.

כאמור, האסטרטגיה של צה"ל התבססה על לחימה בקווים הפנימיים. עובדה זו חייבה יצירת 'מרכזי כובד מתקפתיים' והעתקתם במהירות מגזרה לגזרה. המסמך קבע כי כדי לשמור על היוזמה ועל רציפות פעולות ההתקפה יש צורך במפקדות, שעליהן יוטל לתכנן ולהכין את המבצעים גם בטרם יועמדו לרשותן הגייסות. הכוונה היתה ליצירת מסגרת ארגונית־פיקודית משימתית – האוגדה – שמבנה הכוחות בה והיקפם לא יהיו קבועים אלא יותאמו למשימות.

לפני הצוות עמדו שתי אפשרויות: האחת – להמליץ על הקמת סדר כוחות מחולק, הבנוי בהתאם למשימות הבלימה ומתבסס על יחידות קבועות אורגניות לכל פיקוד ועל עתודה ניידת של הפיקוד העליון לתגבור החזיתות בהתאם לצורך; והשנייה – להמליץ על הקמת

33. נספח 3 מצוין את יחסי כוחות השדה הקיימים בין ישראל לארצות ערב.

סדר כוחות בלתי־מחולק, שיהיה מאורגן במסגרת עוצבות שדה בלתי־תלויות; אלה יהוו מאגר גדול אחד, אשר יופעל באמצעות הפיקוד העליון בהתאם לצרכים. ההצעה שגובשה היתה מעין פשרה בין שתי האפשרויות: הוצע כי כלל היחידות יעמדו לרשות הפיקוד העליון, ואיגודן מראש ייעשה בהתחשב בצורכי הבלימה הראשונית במקרה של הפתעה. הפיקודים ימשיכו להיות הגורם האחראי להקמת היחידות, אך בידי הפיקוד העליון תישאר השליטה והסמכות להקצותן מחדש לפי צורכי המערכה.

הפרקים הבאים של המסמך עוסקים בפרוטרוט בחילות מערך הלחימה והסיוע (חיל הרגלים, חיל השריון, חיל התותחנים, חיל ההנדסה וחיל הקשר). בנוגע לחיל הרגלים הומלץ, בין היתר, לדאוג לניצול מרבי של כוח האדם באמצעות מיון קפדני והכללת גילאים מבוגרים יותר בסדר הכוחות של צה"ל; לבנות מספר גדול יותר של מסגרות לוחמות תוך כדי ויתור על יסודות בעלי ערך משני; לפתח תורת לחימה המתבססת על ניצול הלילה לשם התגברות על העדיפות הכמותית של האויב; להשיג ניידות טקטית בהתבסס על כושר הליכה ועל ארגון תזווה בצעידה לביצוע הסתננות, וניידות אופרטיבית, ממונעת בעיקרה, בהסתמך על רמת אימון גבוהה בטכניקה של חיל רגלים ממונע (חרמ"ן); לשלב כוח אדם מרותק ביישובי ספר בארגון מערכת הגנה מרחבית; ולפתח את נושא הפשיטה ברמה האסטרטגית, האופרטיבית והטקטית.

הנתונים הראו כי באזורים המדבריים אין התיישבות רצופה, כי האוכלוסייה בהם מעטה ומורכבת בעיקר מבדווים נודדים וכי ניתן לבצע בהם חדירות ואיגופים אופרטיביים וטקטיים. לעומתם, באזורים ההרריים היו מצויים ריכוזי אוכלוסייה בצפיפות משתנה. צוין כי רוב השטחים עבירים לכלי רכב וחלים או לרכב עם הנעה קדמית, וכי נוסף על כך קיימת רשת כבישים דלילה ויש מספר מצומצם של דרכים המתאימות לתנועת כלי רכב רגילים.

המסמך קובע כי חלק מן הפוטנציאל הצבאי של האויב ודרכי התחבורה שלו ממרכזיו לעבר גבולות ישראל מצויים לאורך חופי הים או בקרבתם, וכי אלה יכולים להיות מטרות לפשיטות שתבוצענה דרך הים; למטרות אחרות, כמו שדות תעופה בסיני, אפשר להגיע דרך האזורים המדבריים. נוסף על כל אלה הוגדרו מטרות מסוימות כ'קשות', משום שלא אפשרו גישה באמצעות חדירה יבשתית או בדרך של נחיתה מן הים. נקבע כי את הפשיטות למטרות אלה יהיה צורך לבצע דרך האוויר, באמצעות יחידות צנחנים או יחידות מוטסות במסוקים. עוד צוין כי הפעלת כוחות מוטסים במקביל לחדירת הכוחות העיקריים עשויה לסייע לתנופת החדירה בכך שתאפשר תפיסת שטחים חיוניים בעומק.

ניתוח הפריסה הגאוגרפית של מערכת ההגמ"ר, שהתבססה על יישובי הספר עם כוח האדם המרותק בהם, הצביע על כך שבמסגרת סדר הכוחות המוצע לבניית חיל הרגלים עשויה מערכת זו לשמש מעין מנגנון התראה. הוערך כי בעזרת תגבור של כוחות תוכל מערכת ההגמ"ר לגרום להשהיית כוחות האויב בגזרות השונות ולאפשר גיוס מלוא הפוטנציאל שבעורף.

הפרק הרביעי של המסמך עוסק בחיל השריון. בפרק מוצע לנצל את סדר הכוחות של חיל זה לביצוע מבצעים מהירים וארוכי טווח כדי להגיע להכרעת המערכה היבשתית. המסמך

ממליץ שעד שנת 1960 יורחב ויוגדל מערך חיל השריון בצה"ל לסדר גודל של אוגדה בעוצמה של שלוש חטיבות שריון ובתוספת של כוחות סיוע לחיל הרגלים. נקבע כי יחידות 'משחיתי טנקים' יכולות לשמש לעיבוי המערכים נגד טנקים. כמו כן הומלץ לכלול בסדר כוחות זה גם גורמי הטעיה והונאה וליצור 'יחידות דמה'.

בניין סדר הכוחות של מערך השריון נגזר גם מאופיה הגאוגרפי של זירת הלחימה. צוין כי בשל גודלם המוגבל של כוחות האויב ביחס למרחב עשויים להיווצר מרחבים ריקים, אגפים חשופים יחסית ופרצות בהיערכות האפשרית של צבאות ערב. לעומת זאת צוין כי מרחבה המצומצם של המדינה, מיקומה בין מדינות ערב ורשת הדרכים שלה מאפשרים להניע כוחות ניידים במהירות לשם ביצוע תמרון הכרעה בקו פנימי. עוד נטען כי רוב שטחי הארץ והשטחים הגובלים בה נוחים לפעולת שריון ברוב ימות השנה, אם כי בכמה אזורים לא ניתן להפעיל כוחות שריון במסגרות העולות על מחלקה או פלוגה. גזרות הלחימה מוינו וסווגו לשלושה סוגים: גזרות המתאימות לפעולת שריון עצמאי, גזרות המתאימות לפעולות סיוע לחיל הרגלים, וגזרות המתאימות לפשיטה ולאבטחה בלבד. כמו כן נטען כי פעולות השריון עשויות להיערך במרחק של מאה קילומטרים מגבולות המדינה, ועל כן יש להתאים את המערך המנהלתי של הכוחות בדגש על הקצאת אמצעי תובלה להעברת לפחות גדוד טנקים שלם בבת אחת.

הפרק החמישי של המסמך עוסק בחיל התותחנים. הוא מציע לנצל את סדר הכוחות של חיל זה לביצוע ייעודו: סיוע באש מתמדת ורצופה לכוחות השדה; חיפוי באש על הגייסות בקרב הגנה ניח או נייד; פגיעה בעומק מערך האויב לשם ערעור שליטתו בכוחותיו, מניעת הפעלה של עתודותיו והפרעה לאספקתו; איתור מקורות האש הארטילרית של האויב והשמדתם; השמדת כוחות השריון של האויב באמצעות אש שטוחה או תולות מסלול; והפעלת הגנה מן הקרקע נגד מטוסים התוקפים מטרות חיוניות במרחב המדינה ובקרב כוחות השדה.

הפרק השישי של המסמך עוסק בחיל ההנדסה. הוא מסביר כי יש להבין את תפקידו וייעודו של החיל על רקע אופיים הגאוגרפי של הארץ ושל זירות הלחימה ובעיות זמן ומרחב בניהול המערכה. לפי האמור בו, היעדר עומק אסטרטגי ונדירותם של מכשולים טבעיים בחלקים גדולים של אזורי הגבולות מחייבים 'יצירת עומק מלאכותי' באמצעים הנדסיים (בין היתר הודגש הצורך בלוחמת מוקשים). עוד נטען כי מיעוט הכוחות מחייב פעולות חסימה והגנה על אגפים בכוחות קטנים באמצעות שיפור מכשולים טבעיים קיימים. טקטיקה זו תאפשר גם פעולות עקיפה ואיגוף בהסתייע בכוחות הנדסה. לסיכום נטען כי צורכי הסיוע הנדסי מחייבים הקמת סדר כוחות שיוכל להעניק לכוחות השדה סיוע הנדסי צמוד רב-גוני ורב-כמותי הן בשלב הבלימה והן בשלב המתקפה.

הפרק השביעי של המסמך עוסק בחיל הקשר. הפרק קובע כי את חיל הקשר יש לארגן בהתאם לאופי מערכות הקשר ולאופן הפעלתן, החל באמצעים הפשוטים יחסית בדרג הגדוד, עבור לאמצעים המורכבים יותר בדרג החטיבה והאוגדה, וכלה בדרג הפיקוד המרחבי והמטה הכללי. נקבע כי במסגרת סדר הכוחות של חיל הקשר ייכללו הכוחות של העוצבות והכוחות

המפעילים את מתקני המטה הכללי, בהנחה שאת אמצעי הקשר ברמת הגדוד והמטה יפעילו אנשי הדרג הלוחם.

בתקופה הנדונה היתה מערכת הקשר הקווי האזרחי בארץ דלה ואפשר היה לפגוע בה בקלות רבה, זאת בשל היותה מבוססת על קווים גלויים וקרובה לגבולות המדינה, ובשל היעדרו של ציוד חלופי למקרה של פגיעה בה. למרות זאת, הנחת היסוד היתה שמערכת הקשר האזרחית תהיה חוט השדרה של מערכת הקשר הצבאית בתוך שטח המדינה, ותשמש נקודת מוצא להרחבת הרשת הקווית בשטחים שיכבשו כוחות צה"ל מחוץ לגבולות המדינה. הניסיון הוכיח שרצוי שהדואר האזרחי ימשיך לטפל במערכת זו גם בשעת חירום – אם כי בפיקוח הצבא. ההנחה היתה שהקשר בין המטה הכללי ובין הפיקוד יתבסס על קווי הדואר הקיימים, ואילו בין הפיקוד ובין הדרגים הנמוכים ממנו יונחו קווים צבאיים.

סדר הכוחות במערכים האחרים

נוסף על סדר כוחות השדה עוסק מסמך צוות התכנון גם במערכים האחרים של צה"ל: בחיל האוויר ובתפקידו ככוח מחץ, בחיל הים ובתפקידו בהגנה על חופי המדינה, בסדר הכוחות המנהלתי ובמערכת ההגנה האזרחית.

הפרק השמיני של המסמך עוסק בניין חיל האוויר ככוח מחץ.³⁴ השוואת יחסי הכוחות הראתה כי לאויב תהיה עדיפות איכותית וכמותית במטוסים ובציוד. לכן, נטען, יוכל חיל האוויר להשיג עדיפות רק אם יתמקד באיכות ולא בכמות ויפתח שיטות לחימה המבוססות על שימוש מושכל יותר בציוד שיעמוד לרשותו. נקבע כי מערכת נשק נגד מטוסים היא חיונית להגנה על שדות התעופה והמתקנים העיקריים של המדינה, אך היא בלבד לא תספק את הצרכים. כדי להגן על שמי המדינה, כך נטען, יהיה צורך לצמצם בהקדם את כוח האוויר של האויב באמצעות פעולות תקיפה מן האוויר ומן היבשה.³⁵

בניין כוחו של חיל האוויר בעידן שלאחר מלחמת העצמאות נועד למטרות של מלחמה מודרנית, ומכאן נבע סדר העדיפויות של משימותיו: השגת עליונות אווירית במטרה למנוע מחילות האוויר של האויב אפשרות לבצע הפצצות אסטרטגיות ולפגוע בריכוזי אוכלוסייה ובמתקני צה"ל, ובמטרה לאפשר לכוחות המילואים להתגייס בלא סכנת היפגעות; סיוע ישיר לכוחות היבשה והים בביצוע משימותיהם, והובלה אווירית. הבעיות שלפניהן ניצב החיל בראשית דרכו היו היעדר מקורות לרכש של מטוסים וציוד והצורך להכשיר צוותי

34. ראוי לציין כי תהליך בניית חיל האוויר ככוח מחץ החל כבר בראשית 1950. תהליך זה היה מלווה בתחילתו בעימות חריף בנושא מעמדו של חיל האוויר ומידת כפיפותו לפיקוד העליון. על כך ראו בהרחבה: יצחק שטייגמן, מעצמאות לקדש: חיל האוויר בשנים 1949–1956, תל-אביב 1990, עמ' 45–62.

35. נספח 5 של המסמך מציין את יחסי כוחות האוויר הקיימים בין מדינות ערב לישראל. נספח 6 של המסמך עוסק בסדר הטייסות המוצע לחיל האוויר.

אוויר וקרעקע במשך פרק זמן ארוך. לפיכך הומלץ שחיל האוויר לא יתבסס על צבא מילואים, אלא על מערך סדיר המושתת על צבא קבע.³⁶

במהלך 1952, עם רכישתם של 120 מטוסי בוכנה חדשים, גדל סדר הכוחות של מטוסי הקרב בחיל האוויר.³⁷ באוקטובר עודכנה הוראת הפיקוד העליון 'ח"א - ייעוד, תפקידים, צינורות פיקוד ומטה', ועם עדכונה נקבע מחדש ייעוד החיל: הגנה אווירית על מרחב המדינה, לחימה אווירית לשם שיתוק כוחו האווירי של האויב ולשם השגת עליונות אווירית, פגיעה בכוחו הצבאי של האויב בעורפו, סיוע התקפי וסיוע בתובלה האווירית לכוחות צה"ל.³⁸

הנחת המוצא של צוות התכנון שפעל בראשות יובל נאמן בקיץ 1953 היתה שהמזרח התיכון הוא זירה אחת שאינה ניתנת לפיצול. לקחי מלחמת העצמאות לימדו כי מדינות האויב יפעילו את כל כוחות האוויר שלהן במקביל ובמתואם כדי להשיג את ההכרעה, וייתכן שאפילו יכפיפו את כולם לפיקוד משותף. עוד צוין כי שטחה הקטן והמצומצם של המדינה מאפשר כיסוי קל, לעומת שטחן הנרחב של מדינות ערב, שיחייב פיזור של מאמץ חיל האוויר. כמו כן, העליונות האווירית היתה חשובה לאבטחת תנועתם של כוחות היבשה לאורך צירי התנועה שלהם.

לאור כל זאת הועלו במסמך שתי אפשרויות להפעלת חיל האוויר: האחת - הפעלת מלוא הכוח האווירי מיד עם פרוץ הקרבות לשם הכרעת הכוח האווירי של האויב; ואילו השנייה - הפעלת הכוח האווירי בהתמדה כדי להשיג את אותה מטרה בלא להפעיל את מלוא העוצמה מיד, כדי שבמקביל לכך אפשר יהיה לסייע לכוחות היבשה והים. חיל האוויר העדיף את האפשרות הראשונה.

במסמך צוות התכנון הוגדרו משימות חיל האוויר כך: 'יצירת מצב אווירי נוח במרחב היבשתי והימי בתוך שטח המדינה ומחוץ לה; סיוע לכוחות השדה והים, ובייחוד ניצול המצב הנוח למניעת פעולותיהם של כוחות אויב ולנטרול מערכם; ופגיעה בעומק האויב במגמה לשבש מערכות מטרה שהשמדתן תמנע את המשך הפעלת כוחותיו או תערער כללית את רצונו להמשיך במלחמה. בהתאם למשימות אלה הוצע לחיל לבנות את סדר הכוחות המבצעי כך: ליירוט - שלוש טייסות סילון לפעילות יום וטייסת בוכנה למשימות לילה; לסיוע התקפי - שלוש טייסות קרב בוכנה ושתי טייסות קרב הפצצה; להפצצה טקטית ואסטרטגית - שלוש טייסות; לסיוע - טייסת סיוע לטווח ארוך, טייסת צילום ושלוש טייסות סיוע וקישור; לתובלה - טייסת או שתיים של מטוסי תובלה בינוניים למשימות תובלה והצנחה, טייסת מטוסי תובלה כבדים וטייסת מסוקים; ושבע טייסות דמה להטעיה.

36. דברי מפקד חיל האוויר אהרון רמז לפני הוועדה לענייני חוץ וביטחון בעניין כיווני התפתחות החיל לשלוש השנים הקרובות, פרטיכל ישיבת ועדת חוץ וביטחון של הכנסת מ'20 במרס 1950, ג"מ, חטיבה 60, מכל א' 7562, תיק 2.

37. על רכישת מטוסי הבוכנה ראו בהרחבה אצל שטייגמן, מעצמאות לקדש, עמ' 64-78.

38. הוראות הפיקוד העליון מס' 12/51 מ'16 באוקטובר 1952, 'ח"א - ייעוד, תפקידים, צינורות פיקוד ומטה', א"צ 22-540/55.

הפרק התשיעי של מסמך צוות התכנון עוסק בחיל הים. הצורך בכוחות ימיים נבע ממיקומה של ישראל באגן המזרחי של הים התיכון כשהיא מוקפת מכל עבריה היבשתיים במדינות עוינות, ושליתתן של מצרים וסעודיה על חופי ים סוף – שליטה שהגבילה את השימוש בנמל אילת. החשש היה שבעת מלחמה יטילו מדינות ערב הסגר ימי על ישראל וימנעו את הגעתה של אספקה מן החוץ.³⁹

ניתוח מבנה החוף המזרחי של הים התיכון קבע שגם לישראל וגם למדינות ערב יש אפשרות לבצע נחיתות כמעט לכל אורך החוף. מאחר שלא היתה אפשרות לסגור את הגישות לחוף באמצעי מיקוש או באמצעים טכניים אחרים, נקבע כי חיוני להגן על הפוטנציאל של המדינה באמצעות אבטחת חופיה. אמנם נטען כי לפגיעה בפוטנציאל של האויב שיימצא ליד החוף לא תהיה השפעה מכרעת על מהלך המלחמה, אך לעומת זאת צוין כי הגישה בדרך הים תאפשר לפגוע בדרכים היבשתיות המובילות ממרכזיו של האויב לגבולות המדינה.

כוח ימי של ממש היה רק למצרים. עם זאת, במקרה של מלחמה כוללת יכול היה כוח זה לנצל גם את הבסיסים שבחופי סוריה ולבנון ואף להפעיל במסגרתו את הכוחות הימיים המצומצמים של מדינות אלה. ואולם, למרות עדיפותו של הצי המצרי על פני חיל הים של צה"ל, עובדת היותו מבוסס על מספר קטן של כלי שיט גדולים עשתה אותו פגיע. ההנחה היתה שהצי המצרי יוכל להסיע ולהנחית בבת אחת יותר מצוות קרב גדודי, ובמאמץ מרוכז יוכל לספק ולהחזיק ראש חוף שיקים. על סמך הנחה זו נטען כי חיל הים של צה"ל יצטרך לטפל בצי האויב עוד לפני הגעתו ליבשה, אף שהמשימה העיקרית של חיסול ראש החץ עלולה להיות מוטלת על כוחות השדה, ובעיקר על כוחות ההגנה המרחבית. צוות התכנון המליץ לחזק את מערכת ההתראה הקיימת לשם אבטחת החוף, אם כי ציין שאינו רואה מקום להקמת סוללות חוף. נקבע כי לצורך אבטחת החופים ניתן להשתמש, נוסף על כלי השיט הצבאיים, גם בספינות דיג אורחיות, שתותאמנה למשימותיהן לאחר גיוסן וצירופן לכוח משמר החופים; בדרך זו יוכל חיל הים לפנות ולהעביר יחידות לפעולות הנחתה ופשיטה בעורפו של האויב, בעיקר בלחימת לילה. נטען כי הפעלת חיל הים בתפקידי הטעיה או פשיטה למטרות סיוע ללחימה היבשתית והאווירית תתרום לפיזור מאמצי האויב ובכך תקל על כוחות היבשה לבצע את משימותיהם.

ההערכה היתה כי בעת מלחמה יפעל האויב באחת משתי דרכים: האחת – הנחתת כוח במסגרת פשיטה או לשם הקמת ראש חוף; והשנייה – הטלת הסגר ימי. מכאן נבע כי יש להוסיף לכוח הימי כלי שיט גדולים לשם הקמת צי בעל עדיפות, אשר יקנה יתרון ימי ויבטיח את אספקת צורכי המדינה דרך הים. אמנם תחשיבים כלכליים לימדו כי מדובר באפשרות שעלויותיה הגבוהות אינן עומדות ביחס ישר לתועלת שניתן יהיה להפיק ממנה, אולם עם זאת היה ברור שאין להתעלם לחלוטין מפיתוחו של צי. לפיכך נבחרה אפשרות ביניים: החזקת צי ימי בממדים מוגבלים, שתפקידיו יהיו אבטחת החופים, פיזור מאמצי האויב ופריצת הסגרים ימיים.

39. נספח 7 של המסמך עוסק ביחסי הכוחות הימיים.

הפרק העשירי של המסמך עוסק במסגרות התמיכה הלוגיסטיות ובניהול כוח האדם ושירותי הפרט. המסמך קובע כי יש הכרח להנהיג חיסכון מרבי בכוחות לא-לוחמים ולצמצם יחידות לוגיסטיות. לצורכי ההגנה חולקה הארץ לשני אזורים, צפוני ודרומי, שכללו גם את ריכוזי האוכלוסייה בתל-אביב רבתי, בחיפה רבתי ובמחוז ירושלים. במסמך צוין כי חלוקה זו מחייבת בנייה של שתי מערכות אחזקה בסיסיות בשני המרחבים, למקרה שהארץ תבותר והאזורים ינותקו זה מזה.

תכנון פריסתן של מערכות התמיכה הלוגיסטיות ודרך ניהול כוח האדם ושירותי הפרט נקבעו בהתאם להרכב הכוחות הפועלים בשלבי הבלימה והמתקפה. הערכת סדר הכוחות הדרוש למערכות אלה בעת מלחמה הורתה כי יש הכרח בניצול מרבי של הפוטנציאל האזרחי של המדינה, בשלוש דרכים: האחת – גיוס, כלומר הכללת אמצעים אזרחיים בסדר הכוחות והפיכתם לאמצעים צבאיים לכל דבר ועניין; השנייה – ניצול האמצעים האזרחיים, כפי שהם מאורגנים במסגרת האזרחית, לביצוע משימות לצורכי הצבא; והשלישית – הפעלת הפוטנציאל שיוכרוז כחיוני למדינה בהתאם לסידורים שתקבע הוועדה העליונה של המשק, תוך כדי מתן עדיפות לביצוע הזמנות של משרד הביטחון. עם המערכות החיוניות למדינה נמנו גופים כמו בתי-חולים ובתי-הבראה; מאפיות, מכבסות ומחסנים; גורמים האחראים לביצוע עבודות אחזקה בדרג מטכ"ל (מספנות, מפעל בדק למטוסים, בתי-מלאכה וסדנאות לרכב); שירותים ותשתיות בתחום התחבורה והדואר (נמל התעופה לוד, שירותי המטאורולוגיה, הנמלים, חברות התעופה ואוניות צי הסוחר, שירותי הובלות שונים); גופים המבצעים עבודות הנדסיות (סולל-בונה, חברה לעבודות עפר, 'חריש' וחברות בניין אחרות); שירותי אספקת המים; משטרת ישראל (לשם פיקוח על תנועת האוכלוסייה וחיפוש עריקים) ותשתיות בתי-הסוהר; וכן גם שירותי דת, משפט ותרבות.

במסגרת ההיערכות הכוללת נדון גם נושא היערכות המשק הלאומי למלחמה למשך שלושה חודשים בהתחשב בצרכים ובאילוצים שמצב החירום יטיל עליו. המסמך מציג שתי אפשרויות להפעלת המערכות הלוגיסטיות: בראשונה מוצע כי משימת השברתן ואחזקתן של עוצבות השדה עד השטחים הקדמיים תופקד בידי מתקני המטכ"ל ותבוצע בהתאם להוראותיו ולהוראות קציני החיל הראשיים; האפשרות השנייה מציעה כי ההשברה תבוצע בידי מתקני המטכ"ל ותנוהל בהתאם להוראותיו ולהוראות קציני החיל הראשיים, ואילו משימת אחזקתן של עוצבות השדה תבוצע בידי מתקנים מרחביים. בשני המקרים הוצע כי האחזקה בשטחים הקדמיים תבוצע בעוצבות בידי יחידות אחזקה אורגניות. האפשרות הראשונה היתה נוחה מבחינת עבודת המטה וצינורות הפיקוד, שכן במקרה זה אחריות האחזקה היתה צמודה לאחריות המבצעית – בניגוד לאפשרות השנייה, שבה הוטלה אחריות האחזקה על מפקדה נפרדת. לעומת זאת, מבחינת הטיפול השוטף היתה האפשרות השנייה עדיפה, שכן במקרה זה יכלו העוצבות לפנות אל הגוף שתפקידו לשרתן. כמו כן, אפשרות זו היתה הגיונית משום שהציעה לנצל את המרחב שממילא היה מופקד על השטח העורפי להפעלת האלמנטים שהיו ממוקמים בשטחו.

הפרק האחד-עשר של המסמך עוסק במבנה הארגוני של מערכת ההגנה האזרחית. מסקנות

המסמך היו שקיימת אפשרות שמטוסי האויב יפגעו בעורף האזרחי, אף שהסבירות לכך פוחתת לנוכח הסיכוי להשיג עליונות אווירית ישראלית. מכל מקום, נקבע כי במידה שהאויב ישיג עליונות אווירית הוא יוכל להפגז מהים גם את המרכזים העירוניים בתל-אביב ובחיפה. למדינת ישראל לא היו אמצעי נשק יעילים נגד מטוסים – כאלה שיכלו לשבש או למנוע הפצצות מהאוויר – וגם לא תותחי חוף שיכלו להרתיע הפגזה ימית. חסר לה גם כוח האדם להפעלת כלי הנשק הללו, שכן לאור עדיפות האויב בכוחות השדה היה הכרח לגייס את מרב כוח האדם לעוצבות השדה של צה"ל. זאת ועוד, היעדר העומק האסטרטגי יצר טשטוש בין החזית הצבאית ובין העורף האזרחי. המסמך קבע כי המרחקים הקצרים בין בסיסי האוויר של האויב ובין מרכז המדינה יאפשרו לו לבצע הפצצות בתדירות גבוהה. אמצעי ההתראה המוקדמת היו מוגבלים ביעילותם, בגלל קרבת בסיסי האויב לגבולות המדינה והאפשרות שמטוסיו יגיעו למרכז המדינה בטיסה נמוכה דרך הים. מאחר שעיקר כוחו של צה"ל התבסס על צבא מילואים, היה גם חשש שעם פרוץ מלחמה יפציץ האויב את ריכוזי האוכלוסייה כדי לשבש את תהליך גיוס הגייסות.

רוב אוכלוסיית הארץ וכל השירותים החיוניים היו מרוכזים בערים הגדולות. האפשרות לפנות את האוכלוסייה מן המרכזים העירוניים במקרה של מלחמה היתה מוגבלת, בשל מצבה הגאוגרפי של המדינה. לאור פגיעות גבוהה זו הובע חשש שאם יצליח האויב להשיג עליונות אווירית, ואולי אף בלא ששיגה, יעמוד לרשותו כוח שבאמצעותו יוכל לבצע הפצצה אסטרטגית ברחבי המדינה – זאת נוסף על הסיוע שיעניקו לו כוחות השדה. כמו כן נקבע כי האויב יוכל להקצות כוחות להפצצת העורף אם מטוסיו לא יושמדו עם תחילת המערכה. החשש היה שתוצאות פעולות אלה נגד האוכלוסייה האזרחית יגיעו לממדים של סיכון הביטחון הלאומי כולו.

המסמך הציע שתי שיטות לארגון מערכי ההגנה האזרחית: האחת – ארגון מערך ארצי הכפוף לשלטון האזרחי ומקיים זיקה לצה"ל בתוקף חוק הג"א; והשנייה – ארגון המערך כחיל מקצועי בצה"ל, ששלוחותיו המרחביות כפופות למפקדות ההגנה המרחבית השונות, כפי שהיה עד לאותה עת. המסקנות בנוגע לארגון מערכת ההגנה האזרחית היו כדלקמן: לאור הסכנה הממשית לפגיעה באוכלוסייה אזרחית במרכזים העירוניים יש לראות במערכת זו את אחד השירותים החיוניים לשעת המלחמה; ייעודה והמבנה האזרחי שלה מחייבים להעבירה למגזר האזרחי כאשר ייווצרו התנאים המתאימים לכך; מבנה המערכת צריך להיות גמיש ומותאם לתנאי המקום, ולכלול מספר מרבי של יחידים שאינם חייבים בגיוס ומוסדות מדינה שונים; את השירותים המקצועיים ואת הדרכתם יש להשתית על מסגרות אזרחיות קיימות; ולבסוף, הומלץ שצידוד המערכת יכלול אמצעים הנמצאים ברשות מוסדות ממשלתיים, עירוניים וציבוריים.

המסמך והשפעותיו על גיבוש מדיניות הביטחון של דוד בן-גוריון

כידוע, ביולי 1953 החליט דוד בן-גוריון לצאת לחופשה מתפקידו כדי להיערך לאתגרים שסבר כי יש להעמידם בראש סדר העדיפויות הלאומי. למלאי מקומו הזמניים נתמנו משה

שרת כראש הממשלה ופנחס לבון כשר הביטחון. ב־26 באוגוסט 1953 מימש בן־גוריון את החלטתו ויצא לחופשה לקראת פרישתו מתפקידו כראש הממשלה וכשר הביטחון, ובמשך שישה שבועות בדק מחדש את מצב הצבא ואת צורכי הביטחון. ב־18 באוקטובר 1953 שב בן־גוריון מחופשתו וביקש להציג לפני הממשלה את עיקרי ממצאיו ואת משנתו המדינית־בטחונית. ואולם, באותו יום עמדה על הפרק היערכות הממשלה לנוכח התגובה הבין־לאומית לפעולת קיביה. הצגת תוכניותיו הבטחוניות של בן־גוריון נדחתה אפוא ליום המחרת, ונערכה בשתי ישיבות הממשלה ב־19 וב־20 באוקטובר 1953.⁴⁰

בתחילת דבריו לחברי הממשלה ציין בן־גוריון כי 'בדיקה זו מחייבת לשכות כאילו כל מה שיודעים מכבר ולהסתלק מדעות קודמות ומקבילות ולראות הכל בראייה חדשה, כאילו ראייה ראשונית'. נקודת המוצא שלו היתה 'ייעול הצבא והיסכון'. כמו כן ציין: 'הפעם היה קל יותר לעשות את הבדיקה, כי יש לנו צבא מאורגן, יש מטה ויש כלים לכך והמטה בוחן עצמו מדי פעם באיזו מידה הדברים יעילים, ובאיזה מידה הסידורים הולמים את הצרכים ואת הסכנות העומדות בפנינו בעתיד'. הוא הוסיף וציין כי למרות צמצום צה"ל עם פיטורי 2000 חיילי הקבע חלה התקדמות באימון, בתכנון ובסידור המשקי של הצבא. דעתו על המטכ"ל היתה חיובית, ובעניין זה העיר כי 'יש בחורים נבונים ומסורים, יש סדר, פיקוח, תכנון ומחשבה'. בן־גוריון ציין כי בגיבוש משנתו המדינית נסתייע רבות בצוות המטכ"ל שפעל בראשות ראש מחלקת תכנון, יובל נאמן – הצוות שסיכום עבודתו מוצג בהערכת המצב הנדונה כאן – ובהמשך סקירתו לפני חברי הממשלה הציג נתונים רבים שקיבל מצוות זה. הוא אף הדגיש חד־משמעית כי 'רוב המסקנות שאביא לפניכם הם בעצם מסקנות הצבא עצמו, אולי מסקנה אחת או שתיים שרק אני אחראי לה'. השוואת מסמך צוות התכנון עם פרטי־כל שתי ישיבות הממשלה אכן מלמדת על השפעתה של עבודת צוות התכנון על חשיבתו של בן־גוריון. עם זאת, נדגיש כי רעיונותיו של בן־גוריון כפי שהוצגו בישיבת הממשלה נבעו מתפיסתו־משנתו המדינית־בטחונית הרחבה, שגרסה כי הביטחון אינו תלוי רק בצבא.

בתחילת סקירתו הציג בן־גוריון את השאלה: 'האם צפויה לנו מלחמה, ואם צפויה לנו מלחמה – האם נוכל לעמוד בה?'. מסקנתו הברורה היתה שמדינות ערב מתכוננות למלחמה נגד ישראל; עם זאת, הוא העריך כי לאור הלקחים שלמדו מהמלחמה ב־1948 הן לא יצאו למלחמה חדשה עד שיארגנו וישכללו את צבאן, יצברו מלאי תחמושת ואמצעי לחימה ויארגנו את המערכה בפיקוד משותף. ההערכה שהגיע אליה בעזרת גורמי המודיעין היתה שמדינות ערב לא יהיו מוכנות למלחמה לפני 1956. זאת ועוד, למרות העדיפות שהיתה לערבים ביחסי הכוחות בכל הקשור בכוח אדם ובנשק, בן־גוריון האמין ביכולתו של צה"ל לנצח בזכות היתרון הגאוגרפי (מלחמה בקווים פנימיים) והיתרון הטכנולוגי, ובזכות אחדות העם והמוטיבציה. הוא קבע כי 'מכל האמור נובעת מסקנה אחת. מכיוון שבכמות לעולם לא נשתווה יש לנו רק עצה אחת: לעלות עליהם באיכות. איכות היא הרבה דברים'.

40. תרשומת ישיבת הממשלה הרביעית, פרטי־כל ישיבה ז/שי"ד, י' בחשוון תשי"ד, 19 באוקטובר 1953, ופרטי־כל ישיבה ח/שי"ד, י"א בחשוון תשי"ד, 20 באוקטובר 1953, ג"מ.

בהמשך סקירתו ציין בן-גוריון את שלושת השלבים שעבר צה"ל בהתפתחותו: השלב הראשון, במלחמת העצמאות, כונה בפיו 'אלתור'. בן-גוריון טען כי 'או לא עסקנו בסידורים, בחיסכון ובדאגות אחרות, אלא רק בדבר אחד: לא להיכשל, לנצח, שום דבר לא היה אכפת לנו'; השלב השני היה ארגון צה"ל ובניינו במתכונתו החדשה, בשנים 1950–1952, כצבא הבנוי מגרעין סדיר וממערך מילואים; השלב השלישי היה ארגון צה"ל מחדש בתחילת 1953, בעקבות הצורך לצמצם את תקציב הביטחון. בהמשך הוא הדגיש שני נושאים שלא ניתן היה להתעלם מהם בשנת 1953: צמצום העלייה לארץ עד כדי הפסקתה, והמשך הכנותיהן של מדינות ערב לקראת התקפה על מדינת ישראל. כמו כן ציין לפני חברי הממשלה את בעיית היעדר העומק האסטרטגי ואת המסקנות הנובעות מכך: הצורך בחיל מודיעין טוב כדי 'שנדע בכל זמן ובעוד זמן על המתרחש מעבר לגבול' (הוא ציין כי 'חיל מודיעין טוב שקול בעיניי כעשר חטיבות'); הצורך בכלי רכב בצה"ל, המחייב הסתמכות על המשק האזרחי; והחשיבות הנודעת לכוחות המחץ – חיל האוויר וחיל השריון – ולחיל הים, שיופקד על שמירת חופי המדינה.

משה שרת התרשם עמוקות מסקירתו של דוד בן-גוריון. ב־19 באוקטובר 1953 רשם ביומנו:

ב־10 ישיבת הממשלה. ב"ג הרצה ארוכות על היערכות צה"ל לקראת סכנת סיבוב שני. דבר כשעתיים וחצי. ההרצאה הכילה ניתוח מעמיק – יותר יסודי מכל הערכה ששמעתי מפיו בענייני צבא – של בעיית הגנת המדינה בפני התקפה ערבית מחודשת. נקב מספרים מפורטים ומדוייקים – גם מדאיגים – על גידול כוחן הצבאי ועצמת זיוון של ארצות ערב וקבע שלוש מגמות בכוננותן להתקפה על ישראל: השבחת האימון, שכלול הציוד ואחדות הפיקוד. בשלושת כיוונים אלה עתידים הערבים להגיע לשיא הנכסף ב־1956. הדגיש את היתרונות העיקריים – הכושר המקצוע והרוח – ועמד על הבעיה המרכזית של קידום כוחנו הצבאי שהוא העלאת איכותו, מכל הבחינות, לשיא האפשרי.⁴¹

למחרת, ב־20 באוקטובר 1953, המשיך בן-גוריון את סקירתו, והפעם התמקד בנושאים כמו הצורך בקיום משרד הביטחון לצדו של המטכ"ל, שירות הנשים, החינוך בצה"ל, חשיבות הגדנ"ע, הנושא העדתי, ונושאים נוספים שהגדירם 'עניינים בלתי-צבאיים אבל בטחוניים'.⁴² בסיום דבריו הציג בן-גוריון את התוכנית שהתווה לביצור הביטחון הלאומי במהלך שלוש השנים הקרובות. תוכניתו כללה שמונה-עשר נושאים, שמהם נציין רק את הסעיפים הצבאיים: גיבוש תוכנית אימון ורכש; שכלול האיכות ושיפורה; הגדלת ההשקעה ביחידות הלוחמות על חשבון השירותים; העדפת כוחות המחץ – שריון וחיל האוויר – מחד, והכשרת יחידות ללוחמה זעירה (יחידות קומנדו) מאידך; אימון מפקדי המילואים לפני עריכת האימון הכולל; יצירת תנאים לגיוס מהיר של מילואים (רכב ומחסנים); איזון תקציב הביטחון

41. משה שרת, יומן אישי, א, תל-אביב 1978, עמ' 54.

42. תרשומת ישיבת הממשלה הרביעית, פרטי-כל ישיבה ח/שי"ד, י"א בחשוון תשי"ד, 20 באוקטובר 1953, ג"מ.

במגמה להגדיל את היקף הרכש של אמצעי הלחימה, הרכב והציוד ולהקטין את הוצאות האחזקה של כוח האדם; ביטול כפילויות במטות ובמשרד הביטחון וצמצום מספר השיא של חיילי הקבע והאזרחים עובדי צה"ל למינימום ההכרחי; שחרור הפיקוד הצבאי מעיסוק בנושאי משק וכלכלה והעברת הטיפול בנושאים אלה למשרד הביטחון, כדי לאפשר לפיקוד הצבאי להתרכז באימון ובתכנון מלחמתי; היעזרות מרבית במשק האזרחי בתחומי אספקה, הובלה, בניין, ייצור צבאי ושאר שירותי הצבא.⁴³ אפשר לומר שבסקירה זו באו לידי ביטוי אחד לאחד הרעיונות והנושאים שהעלה צוות התכנון במטכ"ל – וכפי שכבר צוין, בן-גוריון עצמו לא הסתיר מחברי הממשלה כי תפיסתו נשענת על מסקנות צה"ל.⁴⁴

בהמשך לסקירתו של בן-גוריון ערכה הממשלה ישיבה נוספת, ובה דנו השרים בסעיפים השונים של תוכניתו.⁴⁵ בישיבת הממשלה הרביעית סיכם בן-גוריון את הדיון, כשהוא שב ומדגיש כי בשלוש השנים הקרובות על צה"ל להתמקד בשני נושאים: הגברת כושרן של היחידות הלוחמות (ובתוכן כוחות המחץ – חיל האוויר וחיל השריון) ושל היחידות המיוחדות; והגדלת היקף הרכש והציוד ליחידות הלוחמות. בן-גוריון סיים באמרו: 'זוהי התמצית וזה העיקר. זו עבודת המטה ובעניין זה אין שום חילוקי דעות. זוהי הנקודה המרכזית [...] סיכמנו, שמענו סקירות עם מגמות מסוימות ובוזו גומרים את הברור הזה. כאשר תתעורר איזו שאלה קונקרטית, ידונו עליה'.

הממשלה קיבלה את משנתו החדשה של בן-גוריון, ובהחלטתה נקבע 'לקבל לתשומת לב את המגמות שבוטאו בהרצאות של שר הביטחון ובמסקנות שהמציא לחברי הממשלה'.⁴⁶ אפשר לומר כי עם החלטת הממשלה התקבלה תפיסת הביטחון החדשה, התפיסה ה'התקפית' הגנתית, והתוכנית שהתווה בן-גוריון לתקופת שלוש השנים נמסרה לצה"ל לביצוע.⁴⁷

יישום המלצות המסמך במטכ"ל

יישומן של המלצות צוות התכנון החל עוד בטרם התקבלה החלטת הממשלה לאמץ את משנתו המדינית של בן-גוריון. למעשה, כמה חודשים לפני כן, לאחר הצגת המסמך 'סדר

43. דבריו בישיבת הממשלה רוכזו במסה 'צבא ומדינה', מערכות, 279-280 (מאי 1981), עמ' 2-11.
44. ראוי להדגיש כי בסקירתו לא עסק בן-גוריון כלל בהמלצות צוות התכנון בכל הקשור להגנה על העורף האזרחי. לדיון בנושא זה ראו: אבי ביצור, 'מעמד העורף בתפיסת הביטחון הלאומית של ישראל, התייחסות המנהיגות הפוליטית-צבאית בישראל אל העורף בין השנים 1948-1956', עבודת דוקטור, החוג למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן (בהכנה).
45. תרשומת ישיבת הממשלה הרביעית, פרטיכל ישיבה י"א/ש"ד, א' בכסלו תשי"ד, 8 בנובמבר 1953, ג"מ.
46. תרשומת ישיבת הממשלה הרביעית, פרטיכל ישיבה י"ב/ש"ד, ח' בכסלו תשי"ד, 15 בנובמבר 1953, ג"מ.
47. משה דיין ציין בזכרונותיו כי תוכנית זו זכתה לכינוי 'תוכנית שמונה-עשרה הנקודות'. ראו: משה דיין, אבני דרך: אוטוביוגרפיה, ירושלים 1976, עמ' 138.

הכוחות המלחמתי – הערכת מצב 1953-1960, כבר ערך פורום מטכ"ל כמה דיונים וקיבל כמה החלטות מעשיות שנגזרו מהנחות העבודה של צוות התכנון ומהמלצותיו.⁴⁸ בין השאר התקבלו החלטות בסוגיות כמו אופן תפקוד המטה הכללי בשעת מלחמה, הקמת מפקדת קצין כוחות שדה ומפקדת גייסות השריון, אופן הפעלת כוחות היבשה באמצעות שלושה פיקודים, הקמת מפקדת הגנה מרחבית בכל אחד משלושת הפיקודים, המשך קיום החטיבה המוגברת כעוצבת יסוד, הקמת שלד של מפקדת אוגדה להפעלת 2-4 חטיבות, ארגון מסגרות חיל משמר מחיילים בוגרים, וארגון מפקדות ערים.⁴⁹ בתחילת אוקטובר 1953 התקבלו גם החלטות עקרוניות בדבר מבנה מערך הכוח הצבאי למלחמה.⁵⁰

ראוי לציין שתהליך התעצמותו של חיל האוויר ככוח אסטרטגי שנועד להכריע את המערכה – תהליך שהחל בשלהי 1952, עם הגידול בסדר כוחותיו (מטוסים וצוותי אוויר וקרקע) – תאם אף הוא את המלצות צוות התכנון. התעצמות החיל באה לידי ביטוי עם הכנסת מטוסי הסילון לסדר הכוחות: בתחילה מטוסי המטאור, אחר־כך מטוסי אורגן, ושנה וחצי לאחר מכן – מטוסי המיסטר.⁵¹

היישום המלא של המלצות המסמך החל ב־6 בדצמבר 1953, יום לפני התפטרותו של דוד בן־גוריון מן הממשלה. באותו יום מינה בן־גוריון את משה דיין לרמטכ"ל הרביעי של צה"ל (במקום רב־אלוף מרדכי מקלף, שהתפטר מתפקידו), ואת שמעון פרס למנהל הכללי של משרד הביטחון. פנחס לבון, שהחליף את בן־גוריון בתפקיד שר הביטחון, ליווה את המהלכים מקרוב. הצעד המעשי הראשון ננקט עם סיום גיבושה של תוכנית העבודה לשנת 1954/55, מיד עם תחילת כהונתו של רב־אלוף משה דיין. שבועיים לאחר מינויו הוצגה טיוטת התוכנית, שהתבססה על עבודת צוות התכנון ועל הדיונים שנערכו בעקבותיה.⁵² זמן קצר לאחר מכן – עם סיום עבודת המטה, ולאחר עיבודם של הנתונים הסטטיסטיים בדבר מקורות כוח האדם והערכת כמות התחמושת והציוד – הופצה פקודת התארגנות צה"ל ותוכנית העבודה לשנת 1954/55. כפי שציין לבון לפני ועדת חוץ וביטחון, במרכז התוכנית החדשה של צה"ל עמדו הנושאים הבאים: הגברת הכוחות הלוחמים ביבשה, באוויר ובים תוך כדי ניצול יעיל יותר של מקורות כוח האדם; הגברת הכוננות המלחמתית בעזרת יישומה של תוכנית רכש, באמצעות פיתוח ושכלול של הציוד הקיים וניצולו ביעילות רבה יותר ובאמצעות פיתוחם של מקורות הציוד ושל הפוטנציאל האזרחי; ולבסוף – ניצול תקופת שירות החובה להכשרת לוחמים, והפעלת מתקני שירות אזרחיים.⁵³

48. עיקרי ישיבת המטה הכללי 21/53 מ' 30 באוגוסט 1953, א"צ 115-540/55.

49. עיקרי ישיבת המטה הכללי 23/53 מ' 16 ספטמבר 1953, שם.

50. סיכום ישיבת המטה הכללי 24/53 מ' 2 באוקטובר 1953, שם.

51. על התפתחות חיל האוויר בתקופה זו ראו בהרחבה: שטייגמן, מעצמות לקדש, עמ' 101-121.

52. טיוטת פקודת התארגנות צה"ל ותוכנית עבודה לשנת 54/55, לקראת דיון המטה הכללי ב־20 בדצמבר 1953, א"צ 6-636/56; עיקרי ישיבת המטה הכללי 26/53 מ' 20 בדצמבר 1953, שם.

53. דברים אלה הודגשו בדברי שר הביטחון פנחס לבון בישיבת ועדת החוץ והביטחון ב־22 בדצמבר 1953 – ישיבה שעסקה בתוכנית שינוי צה"ל. ראו פרטי־כל הישיבה הנ"ל, ג"מ, חטיבה 60, מכל א' 7563, תיק 14.

ביולי 1954 עדכנה מחלקת תכנון את הערכת המצב המדינית-בטחונית. הערכת המצב החדשה עסקה בסוגיות כמו התפתחות 'המלחמה הקרה' בעולם, מצבה של המדינה, יחס המעצמות אליה והפער הכמותי ביחסי הכוחות בין צה"ל למדינות ערב. הערכה זו כללה גם סקירות בעניין המשך העלייה וההתפתחויות הכלכליות הצפויות. במסגרת זו הוצע לגבש מדיניות ביטחון שמושם בה דגש על מרכיבים של גמישות אופרטיבית ושל יוזמת הכרעה בדרכי מלחמה בהיקף ובעוצמה שונים – למשל באמצעות פעולה הכרוכה בתפיסת שטח מצומצם; או בדרך של יוזמה סמויה, בדמות פרובוקציה שתגרום להתלקחות בזירה אחת או יותר. כבר באפריל 1954 הושלם השלב הבסיסי של התכנון, למקרה שתפרוץ מלחמה כלל-ערבית יוזמה נגד ישראל בטווח הזמן שבין 1955-1958 ('תוכנית לביא').⁵⁴

בדצמבר 1954 עודכנו התוכניות. 'תיק לביא' שהושלם כלל תוכניות למלחמה בשלושה מצבים: 1. ישראל אינה מופתעת ומצפה לתקיפת מדינות ערב (תוכנית 'אריה'); 2. ישראל אינה מופתעת ומשבשת את תקיפת מדינות ערב בנקטה מתקפה מקדימה (תוכנית 'שחל'); 3. ישראל מופתעת מהמתקפה (תוכנית 'כפיר'). הכוונה היתה שתוכניות אלה ישמשו בסיס לתכנון מפורט יותר, שיגובש ב-1955 ויכלול הן תכנון אופרטיבי והן תכנון של פעולת המשק והמנהל במדינה.⁵⁵

ייחודה וחשיבותה של תוכנית 'לביא' ושל תוכניות המלחמה שנגזרו ממנה נעוצים במסקנה כי יש להעדיף את היוזמה ('המכה המקדימה', בלשון התוכנית) מ'צפייה הגנתית' (כלומר המתנה למתקפה של האויב, בלימתו, ורק אז יציאה למתקפת-נגד). התוכנית קבעה כי בהתאם לכך צה"ל צריך להתארגן ולהתאמן.⁵⁶ בדיעבד ניתן לומר שמסמך צוות התכנון מקיץ 1953 'סדר הכוחות המלחמתי' – הערכת מצב 1953-1960, שמאמר זה עוסק בו, היה המסד העיוני לתוכנית 'לביא' וסימן את התפנית שחלה בתפיסת הביטחון של צה"ל.

סיכום ומסקנות

מסמך צוות התכנון היה אכן דרך חשובה ביותר בהתפתחותם של התכנון הבטחוני בכלל⁵⁷ ושל תכנון בניין הכוח (גודלו, הרכבו וארגונו על כל מערכיו) בפרט – לפחות עד 1953, ואף בשנים שלאחר מכן. המלצות צוות התכנון – שאחד ממניחי היסוד שלהן היה יובל נאמן בתפקידו באגף המטה (כראש ענף מבצעים במחלקת מבצעים, ואחר-כך כראש מחלקת

54. ראש אג"ם/תכנון, סא"ל יובל נאמן, לרמטכ"ל ולראש אג"ם, 20 באפריל 1954, 'תיק לביא', א"צ 18-636/56; ראש אג"ם/תכנון, 19 ביולי 1954, 'הערכת מצב מדינית-בטחונית מחודשת', שם.

55. ראש אג"ם לרמטכ"ל, 3 בדצמבר 1954, 'תכנון מלחמתי' – גמר תוכנית 'לביא', שם.

56. מוטי גולני, תהיה מלחמה בקיץ...: הדרך למלחמת סיני, 1955-1956, תל-אביב 1998, עמ' 83-85.

57. על התכנון האסטרטגי בצה"ל בין 1949 לראשית 1953 ראו בהרחבה: גולן, גבול חם, מלחמה קרה, עמ' 212-243; גולני, תהיה מלחמה בקיץ..., עמ' 75-82.

תכנון)⁵⁸ – היו המסד להחלטות המטכ"ל בדבר שינוי מבנה צה"ל והרכבו, והן גם שימשו תשומות שבאמצעותן גיבש ראש הממשלה ושר הביטחון, דוד בן-גוריון, את משנתו הבטחונית בטרם פרש מתפקידו. למסמך צוות התכנון השיבות רבה, מאחר שממנו נגזרו תוכניות העבודה של צה"ל בשנים הבאות וממצאיו השפיעו על כל תחומי התפתחותו של צה"ל שנים רבות לאחר כתיבתו. אפשר לומר כי מסמך זה היה המסד הרעיוני לבניית צה"ל במחצית השנייה של שנות החמישים ובראשית שנות השישים, ולמעשה, הערכת המצב שנוסחה בו באה לידי ביטוי בדמותו ובפעילותו של צה"ל ביוני 1967, במהלך מלחמת ששת הימים.

58. ב-6 בינואר 1955, לקראת סיום תפקידו כראש מחלקת אג"ם/תכנון, העביר יובל נאמן מסמך שכותרתו 'תכנון אסטרטגי' (א"צ 76-13/57). לדבריו, 'מסמך זה מהווה סיכום הלקח שהצטבר בקשר עם תהליך הערכת המצב האסטרטגית ועיבוד תוכניות מלחמה'. המסמך כלל דיון תאורטי בנושא מקומה של האסטרטגיה באומנות המלחמה, תוכנה של האסטרטגיה, שיטת התכנון ושלביו ותורת ההכנה למלחמה.