

“התגבשותה והתפוגגותה של תפיסת ההתיישבות בצה”ל 1949-1967”

מוגש על ידי יורם פריד

תקציר

מחקר זה עוסק במעורבותו של צה”ל בתהליך הקמת היישובים החדשים לאחר קום המדינה וזאת דרך דיון בבניית מערך ההגנה המרחבית ושילובן של מערכות ההתיישבות בו בשנים הראשונות לקיום המדינה 1949-1967. המחקר בוחן את עמדות המערכת הצבאית-ביטחונית בנושא זה ועוקב אחרי התגבשות התפיסה, יישומה והיעלמותה ההדרגתית במשך השנים.

המחקר מעלה כי עם תום קרבות מלחמת הקוממיות החלו גופי התכנון והמטה בצה”ל בתכנון סדר כוחות, מערך לחימה ואסטרטגית לחימה עתידית. בבסיס התכנון עמדו שלושה גורמים מרכזיים שהשפיעו על מערך הכוחות שנבנה ועל אסטרטגית הלחימה:

- מצבה הגיאוגרפי-אסטרטגי של ישראל – מדינה צרה וארוכה המוקפת אויבים לאורך כל גבולה היבשתי, בעלת קווי גבול ארוכים וללא מכשול טבעי.
- מצבה הכלכלי של המדינה – עם תום המלחמה ניצבה מדינת ישראל הצעירה בפני אתגר עצום של בניית מדינה תוך כדי קליטת עלייה בהיקפים גדולים וכל זאת תוך כדי מציאות ביטחונית בעייתית. הצורך להקצות משאבים והון שהיו בצימצום רב לטובת קליטת העלייה, פיתוח התעשייה והחינוך, הקמת יישובים ועוד, הביאו להשקעה מצומצמת בביטחון, כך שתקציבו וכתוצאה מכך סדר כוחו של צה”ל קוצצו משמעותית.
- יחסי הכוחות מול מדינות ערב – החשש מפני עוצמת העולם הערבי, הן מבחינת כוח האדם והן מבחינת גודל הצבאות, שהיו עדיפים פי כמה על סדר הכוחות שיכול היה צה”ל להעמיד. מאחר והמלחמה לא הסתיימה בהסכם שלום אלא בשביתת נשק ולאור הכרזותיהם של ראשי מדינות ערב שהם לא ישלימו עם קיומה של מדינת ישראל, היה ברור לצמרת הביטחונית והפוליטית בישראל שסבב לחימה נוסף יתרחש בעתיד.

שתי מסקנות מרכזיות נבעו מגורמים אלה: הראשונה הייתה העדפה של אסטרטגית לחימה הגנתית. אסטרטגיה זו גרסה שצה”ל יהיה ערוך במערכים הגנתיים שיבלמו את התקפת האויב ויאפשרו גיוס מילואים נרחב שלאחריו תבוא התקפת הנגד וסילוק הכוח הפולש. השנייה – ההבנה שצה”ל לא יוכל להתמודד, בסדר הכוחות והתקציב המקוצצים, עם כל המשימות שהוגדרו לו ושיש צורך בגיוס כל משאבי המדינה ובשיתוף הגורמים האזרחיים בהגנה על המדינה.

מסקנות אלו הביאו את המטה הכללי של צה”ל לאמץ כשיטת לחימה את מה שהוגדר כ: “מערך הגנה מרחבית המבוסס על יישובים אזרחיים”. על פי תפיסת לחימה זו ליישובים הקיימים לאורך גבולות המדינה ולאלו שאמורים היו לקום נועד תפקיד מרכזי בבלימת כוחות האויב עד לגיוס מערך המילואים. הנחת העבודה בצה”ל, סברה כי היישובים לאורך הגבולות ישתלבו היטב במערך ההגנה המרחבית משום שהתושבים אשר מתגוררים קבע במרחב יגנו בצורה נחושה יותר על בתיהם ומכאן שערכו של מתיישב זה כלוחם עולה לאין שיעור. יתר על כן, ההגנה המרחבית טמנה בחובה מספר יתרונות נוספים: קיום מתמיד של מערך הגנה לכל עומק המדינה

בעל כושר, רמת כוונות ומוראל גבוהים ; ניצול כוח האדם המרותק ליישוב החקלאי בו הוא מתגורר ומכאן חיסכון והמשך היצור החקלאי ; שמירה וכוונות בימי רגיעה בצורה חסכונית.

המשימה שעמדה בפני צה"ל הייתה אפוא להפוך את יישובי הספר הקיימים לאורך גבולות המדינה ואלו שיוקמו בעתיד ליחידות לוחמות, כאלו שבזמן לחימה יוכלו להתמודד עם כוחות האויב. כלומר למעשה לשלב גופים אזרחיים, כאזרחים (בניגוד לאנשי מילואים) בתוך מערך הלחימה של צה"ל. היות ומדובר היה בשילוב של שני תחומים שונים – אזרחי וצבאי – גם המענה התכנוני של צה"ל היה צריך לתת מענה הן להיבטים הצבאיים והן להיבטים האזרחיים של התיישבות זו. בצה"ל הובן כי על מנת שיישובים אלו יוכלו למלא את תפקידם הצבאי בצורה אופטימאלית, הרי שיש צורך להתערב בתהליך תכנונם החל מהשלב של קביעת מיקומו של היישוב דרך תכנונו הפנימי של היישוב ועד לקביעת האוכלוסייה שתישב אותו. זאת במטרה להתאים את התכנון האזרחי לשיקולים ולצרכים הצבאיים.

לשם כך הוכנה בצה"ל 'משנה סדורה' הנותנת ביטוי לדרישות ולצרכים הביטחוניים של הצבא בכל הקשור להקמתם של יישובים חדשים. כך נקבע שיישובים ימוקמו בנקודות שיאפשרו לחסום דרכי פלישה אפשריות של האויב ; במיקומים בעלי שליטה בתצפית ובאש ; מבנה היישוב יאפשר כינון מערכת הגנה עצמית (אורכו של היישוב לא יעלה על 1000 מטרים, לא יהיו מרחקים גדולים בין הבתים, מספר המשפחות לא יהיה נמוך מ-70, רחובות היישוב יבנו בצורה של זרועות מצטלבות ועוד) ; מבני היישוב יבנו מבטון ; בכל יישוב יהיה מחסן נשק מבטון הבנוי על פי דרישות חיל הנדסה וכן מקלט אזרחי ומקלט צבאי ; ובכל יישוב כזה תשב אוכלוסייה 'חלוצית'. כלומר – אוכלוסייה שבזמן קרב תישאר להילחם ולא תברח.

מבחינת התכנון הצבאי היה ברור לגורמי התכנון והמטה בצה"ל שהיות ומדובר היה ביחידות צבאיות לכל דבר הרי שהיה צורך להתייחס אליהן ככאלו גם מבחינת הצורך להקצות ולקבוע להן תקן כוח אדם לוחם בכל יישוב ; סגל פיקודי ; בעלי תפקידים (נשקים, קשרים, חובשים ועוד) ; ימי אימון ואמצעי לחימה. בתכנון הצבאי הוכנה גם 'משנה סדורה' שנתנה מענה מספרי מדויק לסוגיות השונות (כמה לוחמים אמורים להיות בכל יישוב, כמה נשקים ומאיזה סוגים, כמה ימי אימון יש להקצות לכל תושב ועוד).

יתר על כן, על מנת לשלב בין התכנון הצבאי לתכנון האזרחי ועל מנת להוציא לפועל את תפיסת 'ההגנה המרחבית המבוססת על יישובים אזרחיים' הוקמו בצה"ל גופים ייעודיים לשם כך : ענף התיישבות (המשך של לשכת ההתיישבות שפעלה בזמן המלחמה) ; מפקדות הגנה מרחבית (הגמ"ר) פיקודיות וקציני הגמ"ר מרחביים וחיבתיים. תפקידם של גופים אלו היה ליישם בפועל את הדרישות הצבאיות בתחום ההתיישבות הן מהבחינה הצבאית והן מהבחינה האזרחית.

סוגיה נוספת איתה ניסו בצה"ל להתמודד הייתה הסוגיה המשפטית/חוקית. השילוב שבין אופים האזרחי של היישובים לבין תפקידם הצבאי, או כפי שהגדיר זאת ראש מחלקת תכנון, אלוף משנה יובל נאמן, "צבא סדיר מהבית", יצר סבך של בעיות משפטיות, שהשפיעו על מהותם של היישובים ועל יכולתם לפעול כיחידות צבאיות – כמו למשל הפעלת נשק צבאי על ידי אזרחים, הפעלת אזרחים לצרכי ביטחון שלא במסגרת שרות מילואים, סוגית השמירה ביישובים ופיצויים כספיים למי שנפגע. זאת ועוד, במדינת ישראל לא היה קיים חוק (מעבר לחוק הגיוס לשרות סדיר

ולשרות מילואים) שאפשר לצה"ל לחייב אזרחים לצאת למשימות שמירה, מארבים, מרדפים, אימונים ועוד מחוץ למסגרת מכסת ימי המילואים שהוגדרו בחוק. יתר על כן, במידה ואותו אזרח התנדב למשימה ביטחונית ונפגע במהלכה, הוא לא היה מכוסה מבחינה ביטוחית היות שהחוק לא הכיר בו כחייל בזמן שנפגע.

עם קבלת ההחלטה על השימוש ביישובים אזרחיים לצרכים צבאיים, החלו הגופים הרלוונטיים בצה"ל לפעול על מנת להוציא החלטה זו אל הפועל: מונו בעלי תפקידים, נכתבו פקודות ונהלים, בוצעה חלוקת סמכויות בין הגופים השונים והחלה פעילות מוגברת מול גופי ההתיישבות האזרחיים.

הפעילות מול גופי ההתיישבות האזרחיים באה לידי ביטוי במעורבות הולכת וגוברת של הצבא בתהליך התכנון וההקמה של היישובים. ענף ההתיישבות באגף המטה של צה"ל, מי שהיה אמון על הקשר מול הגופים האזרחיים, פעל נמרצות על מנת להסדיר תהליכי עבודה מול גופים אלו במטרה להחדיר את חשיבות האספקט הביטחוני בתכנון האזרחי. נציגי הענף היו חברים פעילים בוועדות התכנון האזוריות והארציות וכן בוועדות השיפוט הארציות בהן דנו ונקבעו מיקומיהם של היישובים השונים. על פי תהליך העבודה שהוסדר, הגופים האזרחיים העבירו לצה"ל את תוכניות ההקמה והבניה של יישובים חדשים. צה"ל בחן תוכניות אלו על פי צרכיו הצבאיים וניסה לשכנע את הגופים האזרחיים להעדיף צרכים אלו על פני צרכים אחרים (משקיים, כלכליים, טופוגראפיים ועוד).

בתוך הצבא פעלו גופי המטה וקציני ההגמ"ר היחידתיים מול הפיקודים המרחביים ומול יחידות אחרות על מנת לחזק את מערך יישובי ההגמ"ר מבחינת כמות ואיכות אמצעי הלחימה שנמצאו בהם. הוקצו ימי אימון לתושבי היישובים בכמות רבה וברמה גבוהה וכן פעלו גופי המטה על מנת להסדיר את כמות כוח האדם הלוחם ביישובים, את סגל הפיקוד ואת בעלי התפקידים כשהמטרה הייתה להשאירם לשרות מילואים ביישוב במקום ביחידת שדה אחרת.

היות שהיחס של צה"ל ליישובי מערך ההגנה המרחבית היה כמו אל כל יחידה צבאית אחרת, הרי שכמו כל יחידה צבאית אחרת, גם מערך זה נבחן לאורך השנים על מנת לבדוק את יעילותו ולהציף את נקודות החולשה שלו במטרה לשפרו ולחזקו. בחינה זו נעשתה על ידי תרגולים תקופתיים שבחנו את היישובים מבחינה צבאית-אופרטיבית; כמו חן נבחנו היישובים על ידי תחקור פעילותם במסגרת פעולות הביטחון השוטף. כיוון שמדובר היה ביישובים אזרחיים, נבחן גם השילוב שבין ההיבטים האזרחיים של היישובים לבין הצרכים הצבאיים. כלומר האם האופן והצורה בה הוקמו היישובים עולים בקנה אחד עם הצרכים המקצועיים של צה"ל.

התרגולים והתחקורים הצבאיים לאורך השנים הציפו סידרה של כשלים מהותיים שחזרו על עצמם שוב ושוב ושהצביעו על המגבלות המובנות בכושר ההפעלה של מערך זה:

1. מצבות כוח אדם נמוכות ביישובים ומחסור בפיקוד נמוך ביישובי העולים
2. רמת אימון נמוכה.
3. מצבות נמוכות של נשק קל ובעיקר של נשק מסייע, וכן מחסור באמצעים (למשל קשר)

בחינת ההיבטים התכנוניים האזרחיים של היישובים הראתה כי במהלך בניית היישובים נוצר חוסר התאמה בולט בין מיקומם של יישובים, גודלם, צורתם, המתקנים הציבוריים והמתקנים הביטחוניים שבהם, לבין ייעודם הביטחוני במסגרת מערך ההגנה המרחבית. פער זה גרם משמעותית ביכולתו של היישוב להגן, ראשית כל על עצמו, ולאחר מכן ובהמשך להוות מרכיב בהגנת המדינה ולתפקד בזמן מלחמה.

יישובי מערך ההגנה המרחבית הגיעו אפוא למצב בו צמרת הצבא הבינה כי מערך זה אינו יעיל בזמן שלום ועל אחת כמה וכמה לא יהיה יעיל בזמן מלחמה. הסיבות לכך היו שונות ומגוונות ועיקרן: השינויים בסביבת המלחמה ובתפיסת המלחמה, שינויים דוקטרינאריים בצה"ל, חוסר השקעה מספקת מצד הצבא ביישובים אלו והקושי של צה"ל לכפות 'משמעת צבאית' על גופי ההתיישבות האזרחיים.

שינויים בסביבת ותפיסת המלחמה: כבר עם סיום מלחמת הקוממיות הגיעו ראשי הצבא והמדינה למסקנה שהמלחמה הבאה תהיה שונה. צבאות ערב לא יחזרו על אותן הטעויות ויתעכבו ליד כל יישוב ויישוב אלא יחתרו להכרעה מהירה של המלחמה על ידי שימוש מאסיבי בשריון וחיל אוויר על מנת לפרוץ במהירות ולהגיע ליעדים האסטרטגיים בעומק המדינה.

במקביל, גם בצה"ל, בעיקר החל מאמצע שנות החמישים, חלה עלייה בחשיבותם של השריון וחיל האוויר בכל מלחמה עתידית על חשבון יחידות חיל הרגלים, מה שהוביל להפניית משאבים, תקציבים וכוח אדם איכותי ליחידות אלו. במקביל בצה"ל הבינו שסוגי הטנקים המצויים בידי מדינות ערב אינו סוג הטנקים שנבלמו בדגניה ושהיישובים לא יהיו מסוגלים לעמוד מול כוח שריון מודרני התוקף עם עוצמת אש גדולה ומדויקת.

שינויים דוקטרינאריים: עם תום מלחמת הקוממיות הוחלט בצה"ל לאמץ אסטרטגיה הגנתית. כלומר – להמתין להתקפת האויב, לבלום ואז לצאת למתקפת נגד. במהלך שנת 1953 הוחלט בצה"ל על שינוי אסטרטגי והעדפתה של אסטרטגיה התקפית, כלומר ביצוע 'מכת נגד מקדימה' לפני התקפת האויב. היות שתפקיד היישובים הוגדר בתפיסה הקודמת כ'בלם', הרי שהשינוי האסטרטגי זה ייתר למעשה את נחיצותם הצבאית של היישובים.

חוסר השקעה מספקת מצד הצבא ביישובים: לאורך השנים, למרות הקריטריונים הברורים שנקבעו, לא השקיע צה"ל ביישובים את מה שהוא עצמו הגדיר מבחינת כוח אדם לוחם, אימונים ואמצעי לחימה. זאת כיוון שהפיקודים המרחביים וצמרת צה"ל עצמה העדיפו להשקיע את אמצעי הלחימה המוגבלים בהיקפם ואת כוח האדם האיכותי ביחידות השדה הלוחמות ולא ביישובי ההגנה המרחבית, שקיבלו את אמצעי הלחימה הישנים שהוצאו מפעילות מבצעית. תהליך נוסף שפגע קשות בתפקוד הביטחוני של היישובים היה הוצאת כוח אדם לוחם מהיישובים לשרות סדיר ומילואים ביחידות השדה. כך נוצר מצב בו לא רק שלא הייתה תוספת ליישובי ההגמ"ר, אלא שהייתה פליטה מתמדת של כוח אדם איכותי מההגמ"ר ליחידות אחרות.

קושי לכפות משמעת צבאית על הגופים האזרחיים: במדינת ישראל לא קיים חוק המחייב את גופי ההתיישבות האזרחיים לפעול על פי דרישות הצבא, ולצה"ל לא נותר אלא לסמוך

על 'רצונם הטוב' של גופים אלו. הגופים האזרחיים לא התעלמו מדרישות צה"ל ואף שילבו אותם בתכנון האזרחי אולם היו אלו בעיקר השיקולים המשקיים והכלכליים שעמדו לנגד עיניהם של המתכננים האזרחיים. במקרים של מחלוקת נטו גופים אלו להעדיף את השיקולים האזרחיים על פני השיקולים הביטחוניים. כתוצאה מכך הוקמו יישובים רבים שלא נתנו מענה לצרכים הביטחוניים ולא התאימו לעקרונות מערך ההגנה המרחבית.

תפיסת 'ההגנה המרחבית המבוססת על יישובים אזרחיים' התמוטטה מהסיבות שצוינו לעיל אולם באופן מפתיע לא נזנחה. ניתן היה לצפות שגוף מקצועי כצה"ל, המבצע עבודות מטה מסודרות, יותר לגמרי על שיטת לחימה בעייתית, לא אפקטיבית ולא מודרנית. במיוחד כאשר ישנה שיטת לחימה טובה יותר. בפועל החל מהמחצית הראשונה של שנות ה-50 נוצרה סתירה פנימית בתוך צה"ל בכל הקשור למערך זה. מחד – דיבורים חוזרים ונשנים על חשיבותו של מערך זה ועל הצורך לחזקו. מאידך – ירידה הולכת וגוברת במידת ההשקעה הצבאית בו וירידה הולכת וגוברת בערכו המבצעי של המערך וביכולתו לבצע את המשימות שהוטלו עליו.

שלוש סיבות מרכזיות אפשרו לסתירה זו להמשיך להתקיים על אף הירידה במשמעותם הביטחונית של היישובים:

- האתוס של ההתיישבות בכלל ושל ההתיישבות הביטחונית בפרט. אתוס זה היה כה חזק הן בציבוריות הישראלית והן במערכת הפוליטית שצה"ל עצמו לא יכול היה להתעלם ממנו או לצאת נגדו ולהצהיר בפומבי שליישובים אין שום חשיבות צבאית.
- העובדה שמדובר היה במפעל אזרחי הממומן על ידי גופים אזרחיים ולא על ידי הצבא.
- החשש שצבאות ערב יצליחו להפתיע את צה"ל ולפרוץ לתוך שטח המדינה, תוך שהם מנצלים את עליונותם הכמותית והאיכותית, לפני שצה"ל יוכל לצאת במכת מנע מקדימה, כפי שהיה בתקופה שלפני מלחמת 'קדש'.

עם זאת, המחקר זיהה כי אחד השיאים של פעילות מוגברת בתחום חיזוק היישובים היה בתקופה מאוחרת יחסית, שבין ההכרזה המצרית על עסקת הנשק עם צ'כיה (27 ספטמבר 1955) לבין מלחמת 'קדש' (29 אוקטובר 1956). בתקופה זו, בשל החשש מפני מתקפה מצרית אפשרית, הושם בצה"ל דגש רב יותר על חיזוק היישובים מבחינה צבאית וחיזוק מערך ההגנה המרחבית, בעיקר מול החזית המצרית. לאחר שיא זה נמשך תהליך התמוססותה של תפיסת ההגנה המרחבית וכתוצאה מכך, התמעטות המעורבות הצבא בתיכנון היישובים האזרחיים.

צה"ל עצמו לא ויתר לגמרי ובמוצהר על היישובים כחלק ממערך הלחימה שלו אך בפועל תפיסה זו פשוט התמוססה לאט-לאט לאורך השנים כחלק מהמציאות הביטחונית, הצבאית וההתיישבותית. ניתן לסכם את גישת צה"ל בנושא ההתיישבות הביטחונית במשפט: "אולי זה לא מועיל אבל זה גם לא מזיק". כלומר – אם ניתן להכניס את השיקולים הביטחוניים לתכנון האזרחי – מה טוב. במידה שלא – לא נורא. במילא הצבא לא ישען עליהם בזמן מלחמה ובמילא מישהו אחר משלם על זה.