

השלכותיה המרחביות של פריסת צה"ל בנגב במסגרת יישום הסכם השלום עם מצרים

אייל עזרא

תקציר

שינוי הפריסה המשמעותי של צה"ל בנגב התבצע בראשית שנות השמונים כפועל יוצא מחתימת הסכם השלום בין ישראל למצרים. האווירה הפוליטית שנוצרה עם חתימת ההסכם, הלכידות החברתית החזקה מבית והתמיכה העולמית אשר גובתה בתמיכה תקציבית (בעיקר אמריקנית) כל אלה יצרו תקוות רבות. בפועל, לפריסת צה"ל בנגב לא הייתה השפעה גדולה על עיצובו ופיתוחו של המרחב לשימושים אזרחיים. חלון ההזדמנויות שנפתח לא נוצל, ומרחב הנגב לא זכה לפיתוח המיוחל. במרכז מאמר עומדת השאלה מה היו הסיבות לאי-מיצוי פוטנציאל השינוי המרחבי הגלום בשינוי פריסה צבאי ובאיזו מידה הגבילו, כיוונו או מינפו השיקולים האזרחיים אותה? בסיום המאמר מובאת הערכה לגבי תהליך העברת מחנות צה"ל למטרופולין בארבע שנים שהחלה בשנת 2004.

מבוא

לשינויים בפריסה צבאית וביטחונית השלכות מרחביות רבות. בספרות המחקר הגיאוגרפית ישנן דוגמאות רבות לכך וממנה ניתן ללמוד כי שימוש נכון בפריסה ביטחונית, בעיתוי מתאים ובתיאום עם מערכות התכנון האזרחיות, עשוי לחולל שינוי מרחבי ולהוות מנוף לשינוי ולהשגת יעדים לאומיים. על כן יש מקום לבחון את יחסי הגומלין בין המערכות, להבין את האפקט המרחבי שייצור מגע כזה ולהכווינו.²

בישראל התבצעו ומתבצעים שינויי פריסה צבאיים וביטחוניים בהתאם למציאות המשתנה. שינוי הפריסה המשמעותי ביותר, והיחיד בהיקף זה עד כה, התבצע בראשית שנות השמונים כפועל יוצא מחתימת הסכם השלום בין ישראל למצרים ובו נקבע כי צה"ל יפנה את סיני ויערך ממוזרח לגבול הבין-לאומי.³ בהתאם להיקפי הפריסה ולצרכים הביטחוניים, נקבע כי הגב ישמש כמרחב היעד העיקרי לפריסת צה"ל.⁴ הסכם השלום עם מצרים פתח חלון הזדמנויות קצר מועד לעיצוב ולפיתוח מרחב הנגב. לאור האווירה הפוליטית שנוצרה עם חתימת ההסכם, הלכידות החברתית החזקה מבית והתמיכה העולמית אשר גובתה בתמיכה תקציבית (בעיקר אמריקנית), תקוות רבות נתלו בפוטנציאל הפיתוח המרחבי הטמון בפריסת צה"ל בנגב. בפועל, לפריסת צה"ל בנגב לא היתה השפעה גדולה על עיצובו ופיתוחו של המרחב לשימושים אזרחיים. חלון ההזדמנויות שנפתח לא נוצל, ומרחב הנגב לא זכה לפיתוח המיוחל.

במרכז מאמר זה עומדת השאלה מה היו הסיבות לאי-מיצוי פוטנציאל השינוי המרחבי הגלום בשינוי פריסה צבאיים וביטחוניים במקרה של העירכות מחדש של צה"ל בנגב, ובאיזו מידה הגבילו, כיוונו או מינפו השיקולים

האזרחיים את הפריסה הצבאית?⁵ בסיום המאמר תובא הערכה לגבי תהליך העברת מחנות צה"ל למטרופולין באר שבע שהחלה לפני מספר שנים.

תמונת המצב התכנונית בנגב ערב יציאת צה"ל מסיני

יציאת צה"ל מסיני ופריסתו מחדש בנגב התבצעו בנקודת זמן שבה הצטלבו כמה תהליכים: (1) חולשתו של התכנון המסדיר, אשר באה לידי ביטוי בתוכנית מתאר מחוזית, שאפשרה (לאור מיעוט היוזמות) לקלוט ולממש בתחומה יוזמות ללא סינון;⁶ (2) תכנון יוזם חזק, אשר לא ראה בנגב יעד לפיתוח, מגמה שהועצמה בעקבות המהפך השלטוני והעברת מרכז הכובד בהיבט הפיתוח אל מעבר לקו הירוק; (3) מדיניות פיזור תעשייה שלא יצרה תמריצים מספיקים למפעלים היכולים לשמש קטרי צמיחה והנציחה קיום מפעלים שאינם מעודדים צמיחה; (4) עיירות פיתוח חלשות, אשר הוסיפו להיחלש לאור השינוי במדיניות התכנון – ממדרג היררכי למערכת מוקדית; (5) תוכנית לריכוז הפזורה הבדווית ופינוי שטחים לשימוש המדינה, תוך דגש על שימושי קרקע לצורכי בטחון, שבפועל הביאה להקמת עיירות חלשות ולכפיית שינוי תרבותי על הבדווים;

מול כל אלה עמדה הגדרת הנגב כעתודת הקרקע העיקרית לפיתוח במדינת ישראל, בהמשך ישיר לחלום משנות החמישים לפתח את הנגב ולהפריח את השממה. לכאורה היווה הנגב כר נרחב ליוזמות פיתוח, אך בהיעדר יזם, ובהיעדר מדיניות לאומית תומכת, הוא נותר בשימונו. בהקשר של מאמר זה, היכולת לנצל את חלון ההזדמנויות שנפתח עם החתימה על הסכם השלום עם מצרים, היתה תלויה ביכולת לזהות, לנצל ולממש את פוטנציאל השינוי המרחבי שמביא עמו השינוי בפריסה צבאית וביטחונית. השיקולים בראייה לאומית מחייבים אינטגרציה וראייה מרחבית המביאה בחשבון שיקולים נוספים מלבד אלו של המערכת הביטחונית, כמו פיזור אוכלוסייה, חיזוק פריפריה, פיזור תעשייה ושמירה על שטחים פתוחים.

היערכות צה"ל למימוש הסכמי קמפ דייוויד

צה"ל נערך למימוש הסכמי השלום עם מצרים עוד בטרם נחתמו, וגיבש אומדן למימוש המהלך וקבע לוח זמנים ליישומו. שני מסמכים של המטה הכללי מאוקטובר 1978 הם אלה שהניעו את תהליך התכנון: האחד, של מחלקת מבצעים באגף המטה (אג"ם) – פקודת "מבצע רמון", הופץ בתוך צה"ל⁷; והשני, של אגף התכנון (אג"ת) – תוכנית ראשונית לתשתית צבאית בנגב – מצע להתייחסות, יועד למשרדי הממשלה הרלוונטיים החבריים בוועדת המנכ"לים⁸.

בה בעת, המערכת האזרחית רק החלה להיערך להבנת המשימה. אחד הביטויים לפער בהבנת המציאות בין שתי המערכות הוא היחס לתוכנית המתאר למחוז הדרום. תוכנית זו נמצאה בסוף שנת 1978 בשלב ההפקדה. מערכת התכנון הצבאית למדה את התוכנית המופקדת והתייחסה אליה בבואה לתכנן את הפריסה הצבאית. לעומת זאת, מערכת התכנון האזרחית, שעמדה בפני הזדמנות לשינוי משמעותי בהיבט התכנון הפיזי של הנגב, לא יזמה כל שינוי בתוכנית והותירה אותה כמות שהיא. כך, היה זה התכנון הצבאי שהשפיע על התכנון הפיזי, על היבטיו האזרחיים, ולא להיפך.

פקודת "מבצע רמון" הגדירה את המשימה הצבאית שתכליתה ביצוע הנסיגה

מסיני והיערכות למתן מענה לאיומים האפשריים, לרבות כוננות להשתלט מחדש על מרחבי סיני במקרה של הפרת חוזה השלום. המימוש נועד להיות בהדרגה במשך שלוש שנים בתחילה היערכות ביניים זמנית ממזרח לקו אל-עריש-ראס-מוחמד (רמון א') ולאחר מכן פריסת קבע ממזרח לגבול הבין-לאומי (רמון ב').

הנחות יסוד נגזרו מהמשימה הצבאית שלעיל, ולפיהן היערכות הקבע תתבסס על פעילות בטחון שוטף, כוננות, אימונים והדרכה. לפיכך נקבעו מתווה הפריסה בנגב. כוח שריון מתאמן ושיהיה בכוננות יתקמם בסמיכות לצירי הנגב ובקרבה לשטחי האימונים. מתקני הדרכה וכוח שריון נוסף ימוקמו בלב הנגב. כוח ארטילרי מתאמן שאף הוא יהיה בכוננות ימוקם בבסיס בבית הספר לתותחנים בשיבטה. כוח הנדסה ימוקם במרכז אימונים בערד; חיל האוויר יבסס היערכותו על שדות תעופה חדשים שיבנו אחד, במזרח בקעת באר-שבע והאחר בבקעת עובדה בדרום הנגב. חיל הים יבסס היערכותו לפעילות בבסיסים קיימים בזירת ים סוף ובזירת הים התיכון, תוך בניית מערכי התרעה וגילוי משלימים ברצועת עזה; מבחינת הלוגיסטיקה, מחסני החירום יפרסו באופן שיאפשר ריכוז כוחות לפעולה בשתי חזיתות מזרחית ומערבית.

הוגדרו שתי הנחות יסוד נוספות לפריסה: האחת, השתלבות במרחב – צה"ל זיהה את נקודות השתלבותו במרחב, שבהן הן צה"ל והן הפיתוח האזרחי ייצאו נשכרים; והשנייה, סטנדרט הבנייה – התשתית החדשה שתיבנה תהיה ברמה גבוהה. היה ברור לצה"ל כי הוא נמצא בפני שעת כושר לקיבוע ולשיפור תשתיותיו: ראשית, מאחר שנכון למסד את פריסת הצבא בהתאם לגבולות הקבע של ישראל; ושנית, הסכם השלום לווח בהתחייבות אמריקנית לסייע בבניית התשתיות הצבאיות, והיתה זו הזדמנות לשדרג את התשתיות באופן משמעותי מבלי לפגוע בתקציב הבטחון.

המסמך השני, תוכנית ראשונית לתשתית צבאית בנגב – מצע להתייחסות, הועבר למשרדי הממשלה הרלוונטיים והציג את תוכנית פריסת צה"ל במרחבי הנגב (רמון ב'). התוכנית כללה פריסה צבאית, אך גם מעטפת תשתית אזרחית תומכת והמלצות לפיתוח אזרחי.

השיקול העיקרי בתכנון הפריסה הצבאית היה כמובן מתן מענה מבצעי והתאמת המערך הלוגיסטי לפריסה החדשה ולצרכים המבצעיים. צמצום ההיצע חייב חשיבה יצירתית וחסכונית. לפיכך נקבע כי הפריסה תיעשה תוך תפעול ובינוי חסכוניים, ותכלול ניצול מרבי של תשתיות ושירותים אזוריים קיימים (חשמל, תשתיות תחבורתיות, מים וביוב, תקשורת ועוד). לאור מרחב הפריסה המצומצם, המחנות יתוכננו ויפרסו במרחב במקבצי מחנות קומפקטיים, שלהם יוקמו תשתיות ומרכזי שירות משותפים. בשל השוני הפונקציונלי במרחב הנגב בהשוואה למרחבי סיני, ומתוך הבנה כי מרחב היעד הוא מרחב שבו יפרסו במשולב מתקנים ותשתיות אזרחיים לצד צבאיים, הונחו גורמי התכנון הצבאיים להימנע מתפיסה עודפת של שטחים שבהם ניתן לקיים שימושים אחרים, ובמיוחד מבניית מתקני קבע במקומות שבהם קבעה תוכנית המתאר שימושי קרקע לחקלאות, לכרייה ולחציבה. בנוסף לכך, ניתנו הנחיות נופיות למיקומם ולפריסתם של המחנות על-מנת לצמצם את השפעתם על הסביבה הקרובה (מטרדי אבק, רעש, זיהום אוויר ופגיעה בנף). בהתאם לניתוחו של מרחב הנגב נקבעו חמישה אזורים תכנון שבתחומם

יפרסו מרכיבי הפריסה הצבאית: שפלת הנגב (צפון הנגב), שיבטה-קציעות, הר הנגב התיכון, עובדה-שיזפון ואזור אילת. כל אזור נותח בחדת גיאוגרפי, תוך התחשבות בפריסה ובשימושי קרקע אזרחיים קיימים ומתוכננים, ובהתאם לכך זוהו האילוצים התכנוניים ונקבעה הפריסה הצבאית האפשרית בכל אחד מהאזורים.

התוכנית התבססה על תוכנית המתאר למחוז הדרום, כך שעקרונות הקצאת השטחים בה (אזורי תעשייה, מכרות, שמורות טבע, תעלת הימים, חקלאות וכדומה) נותרו שרירים וקיימים ולא נגעו מתוכנית הפריסה הצבאית. כמו כן, התוכנית הצבאית ראתה בהקמת מחנות הקבע זריקת עידוד לערים ירוחם, מצפה רמון ואילת, וכיוונה את ההיערכות בהתאם לכך. כמו כן היא ראתה בתשתית התחבורה, האנרגיה, המים והתקשורת שתוקם למען הצבא, תשתית לפיתוח תעשייתי והתיישבותי.

נציגי משרדי הממשלה התבקשו להציג תוכניות שיענו על דרישות הפיתוח הצבאי ושיעלו בקנה אחד עם הפיתוח האזרחי החזוי, וכן להציג הערכות בדבר ההשפעות האפשריות על אזורים אחרים בארץ ולזהות את התחומים אשר ניתן לעכב את ההשקעות בהם על-מנת לתעדף את משימת פיתוח הנגב.

האילוצים למימוש המשימה הצבאית

זמן – מסגרת הזמן שנקבעה בהסכם השלום חייבה את צה"ל לפנות את סיני בשני שלבים עיקריים: שלב ביניים (רמון א') – בתוך שלושה עד תשעה חודשים לאחר חתימת חוזה השלום, ייסוגו כל הכוחות הישראליים מזרחה מקו אל-עריש-ראס-מוחמד⁹; ושלב סופי (רמון ב') – נסיגה מלאה בתוך שלוש שנים מיום חתימת ההסכם בין המדינות.

מחסור בקרקע – מקור הבעיה בפער בין היצע הקרקע הנרחב בסיני, אשר אפשר פריסה רחבה והיצע שטחי אימונים מגוון וללא כל אילוצים, לבין מרחבי הנגב, שהיו מצומצמים מאוד באופן יחסי ובעלי שימוש מוגדר בתוכנית המתאר, אשר פעמים רבות עמד בניגוד לזה שנדרש לפריסה צבאית. לכן נוצרה חפיפה בתפקודי שטחים שהיה צורך להכריע ביניהם או לנסות ולמצוא להם פתרונות יצירתיים, כמו חלוקת זמנים לשימושים השונים.

תקציב – מאחר שהתוכנית גובשה ומרכיביה היו ברורים וברי-כימות, נעשה אומדן עלות אשר הופץ במסמך של אגף התכנון לקבלת התייחסות גורמי המטכ"ל¹⁰. מסמך זה היה מסמך ראשון לבניית מסגרת התקציב לפרויקט על כל שלביו. האומדן הכולל עמד על 21.165 מיליארד ל"י, וכלל פירוט בחתכים אלה – חיל האוויר, חיל הים, אגף המודיעין וחיל הקשר, אומדן להקמת מחנות סדירים, מחסני חירום ולוגיסטיקה, כבישים ומערכות, וכן אומדן לפירוק והקמה של מערך הביניים (רמון א').

תכנון סטטוטורי – בתחילת נובמבר 1978 הפיץ אגף התכנון בצה"ל לכלל הגורמים הרלוונטיים במטה הכללי מסמך שכותרתו "תוכנית מתאר מחוז הדרום"¹¹. בדיעבד, מהלך זה היווה את פוטנציאל השינוי המשמעותי ביותר בפיתוח הנגב, שינוי שהתבטא בשימושי הקרקע, מאז קום המדינה ועד היום¹². עם זאת, הגורם שהכתיב את השינוי היה הפריסה הצבאית, ומערכת התכנון האזרחית פספסה, כפי שיפורט בהמשך, את ההזדמנות ליצור סינרגיה תכנונית ופיתוח מרחבי.

המשאבים למימוש

תקציב

הערכת עלות פרויקט רמון א' ו-ב' עמדה כאמור על סך של 21.165 מיליארד ל"י (במחירי 1978), ומתוכם מימנה ארה"ב, כחלק מן ההסכם, 5.2 מיליארד ל"י. יתרת התקציב הועמדה על-ידי ממשלת ישראל¹³. המשאב התקציבי, הגם שהיה מוגבל, היה ודאי והוקצה במיוחד למימוש המשימה.

מסד סטטוטורי

מערכת הבטחון פורסת את מתקניה על-פי פרק ו' לחוק התכנון והבנייה. מסד חוקי ייחודי זה מאפשר הקמה ופריסה של מתקנים ביטחוניים בהליך שאינו פתוח לציבור ותוך פרק זמן קצר. השימוש בהליך הסטטוטורי המקוצר, המהירות שבה נערכה המערכת הצבאית למילוי המשימה והיעדר עמימות באשר לתקצוב המשימה ממקורות חוץ ופנים, הסירו את מרבית החסמים למילוי המשימה.

מסגרות ארגוניות למימוש המשימה:

מסגרות צבאיות – גורם התכנון הצבאי אשר ריכז את עבודת התכנון הפנים-צבאית בכלל אגפי המטה הכללי ואת הצגתה בפני גורמי התכנון האזרחיים, היה אגף התכנון במטה הכללי, ובתוכו מחלקת בניין צה"ל. נציגי המחלקה שימשו נציגי שר הבטחון בוועדות התכנון, וכן היוו חלק מרכזי (תפקיד מזכיר) בוועדת המנכ"לים אשר הוקמה לטובת יישום הסכמי קמפ דייוויד.

מסגרות אזרחיות – הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז הדרום והמועצה הארצית לתכנון ובנייה שימשו כגופים התכנוניים שתכנון המרחב על כל תכולותיו, לרבות הצבאיות, נמצא בתחום אחריותם. בפועל, בשל גורמים שונים שיתוארו בהמשך בהרחבה, ועדות התכנון היו בעלות משקל קטן יחסית בין המסגרות שהובילו את הפרויקט.

מסגרות משולבות – ההיערכות לקראת פריסת צה"ל בנגב ונגזרותיה חייבה תיאום בין-משרדי בנושאי התכנון הפיזי בין התשתית האזרחית לצבאית, על-מנת להשיג יעדי פיתוח לאומיים ולממש את ההזדמנות לפיתוח מואץ של הנגב. הוועדות השונות הוקמו כצוותי משימה למימוש המשימה ולתיאום הנדרש בין המערכת הצבאית לאזרחית ובין תת-גופים במערכת האזרחית – התיישבות, חקלאות, תעשייה, תשתיות וכדומה. לשם כך הוקמה מערכת ועדות בין-משרדיות ברמות השונות, אשר בראשן עמדה ועדת המנכ"לים.

לצד הוועדות שהוקמו למטרת מימוש הסכמי קמפ דייוויד ופריסת צה"ל בנגב, המשיכו לפעול הוועדות הסטטוטוריות מכוח חוק התכנון והבנייה: המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז הדרום, ולצדן הוועדה למתקנים ביטחוניים.

סיכום ביניים: היערכות מערכת התכנון הצבאית

מתוך ראיית הנולד והכרה באילוצים, כבר בשלהי שנת 1978, עוד לפני שנחתם הסכם השלום, היה צה"ל ערוך לנסיגה מלאה מסיני. פקודת רמון הגדירה

למעשה את שלבי פינני סיני – שלב ביניים (רמון א') ושלב סופי (רמון ב'). מערכת התכנון הצבאית הגדירה את הצרכים המבצעיים והפריסה הפיזית הנגזרת, ובחלק מהמקרים הגדירה מספר מצומצם של חלופות. מערכת התכנון הצבאית הגדירה כי הפריסה הצבאית תשתלב במגמות הפיתוח האזרחי, אך כאמור כבר הצביעה על חלופות פריסה שטרם תואמו עם גורמי התכנון האזרחיים, שהרי המסמך המציג את התוכנית ומבקש את התייחסות משרדי הממשלה הרלוונטיים הופץ כאשר צה"ל כבר סיכם את תכנון הפריסה והיה ערוך למימושה.

התוכנית הצבאית המקורית התממשה כמעט במלואה והשינויים שחלו בה היו מועטים, אך השפיעו רבות על הפיתוח האזרחי. צה"ל, שבחן את המרחב לפי צרכיו, איתר את האילוצים הנובעים מההצטמצמות הטריטוריאלית ממרחב סיני למרחב הנגב, והניח תוכנית עוד בטרם נחתם הסכם השלום, כאשר באמתחתו כל המפתחות הנדרשים להתגבר על האילוצים התכנוניים: זמן, תקציב, יכולת ביצוע עצמאית ומסד חוקי ייחודי.

מערכת התכנון האזרחית התקשתה לעמוד מול אלה, ובפועל נרתמה למימוש המשימה הצבאית והחמיצה הזדמנות נדירה לשנות את פני הנגב לפי צרכיה. צה"ל היה ערוך במלוא כוחו למימוש המשימה כאשר המערכות האזרחיות רק החלו בעיכול העתיד לבוא עת ייחתמו הסכמי השלום.

היערכות המגזר האזרחי למימוש הסכמי קמפ דייוויד

תכנית מתאר לחוזה הדרום - היערכותו של המגזר האזרחי למימוש פריסת צה"ל נגזרת מיעדי תוכנית המתאר המחוזית לדרום, תמ"מ 14^ד דלקמן:

- גידול אוכלוסייה: יצירת התנאים לגידול אוכלוסיית מחוז הדרום מ-400,000 לכמיליון תושבים בשנות ה-90, העברת נקודת הכובד של אכלוס המחוז לנפת באר-שבע, ביסוס ערי הפיתוח הקיימות, והקמת עיר קטנה בקרבת עין יהב שתהווה מוקד עירוני ליישובי צפון הערבה ותחזק את האוכלוסייה החקלאית במרחב זה.
- תעשייה ותעסוקה והתיישבות חקלאית: הקמת אזור תעשייה שישתרע על פני כמה גזרות בתא השטח שבין באר-שבע לבין ערד, מפעלי ים המלח וירוחם, ושיקלוט מפעלי תעשייה עתירי שטח שבשל גודלם אינם יכולים לפרוס במרכז. עוד קובעת התוכנית תא שטח להקמת 100 יישובים חדשים בעלי אוריינטציה חקלאית באזור חלוצה ובערבה.
- תשתיות: הקמת תחנות כוח כתחליף לתחנות הכוח הקיימות לאורך חופי הים, בחולות חלוצה וכ-25 ק"מ דרומית-מערבית לבאר-שבע; תוואי הולכת מים מהים התיכון לים המלח, אשר ישמש בין היתר לייצור חשמל, לסילוק שפכי המפעלים ולקירור תחנת הכוח 15; ייעוד פרוזדורי תשתית לכבישים, לקווי חשמל, לקווי מים ולתשתיות דלק; הקמת שדה תעופה בין-לאומי שני במדינה מזרחית לבאר-שבע, שדה תעופה חדש לאילת ואיתור אלטרנטיבי לנמל אילת, לאור קשיים בפיתוחו במקומו הנוכחי.
- ערכי טבע ונוף: ייעוד 4.5 מיליון דונם כשמורות טבע.

הכנתה של תוכנית מתאר זו הסתיימה לפני חתימת הסכם השלום עם מצרים (הופקדה בנובמבר 1977).

הממשק צבאי-אזרחי

בשל הפריסה הצבאית בנגב, עמדה בפני מערכת התכנון האזרחית הזדמנות ראשונה במעלה להשגת יעדיה: גידול האוכלוסייה בנגב, חיזוק עיירות הפיתוח, שיפור התשתיות הקיימות ובניית תשתית חדשה. בפועל, מערכת התכנון האזרחית התמודדה עם תוצר תכנוני צבאי מוגמר, ונועדה לספק לו את המעטפת האזרחית הנדרשת.

תמ"מ 4 קבעה את נקודות הממשק בין התכנון הצבאי לאזרחי, בהתאמה לתוכנית הצבאית, שבמועד הקמת ועדת המנכ"לים (אפריל 1979) כבר פורסמה והוגשה לוועדה להתייחסות. לצורך כך הוגדרו תחילה אזורי הפיתוח למטרות אזרחיות: אזור בקעת באר-שבע ועיירות הפיתוח בתחומי: ערד, דימונה, ירוחם, שדרות, אופקים ונתיבות, וכן יישובי הקבע לבדווים, אזורי התעשייה והמחצבים ואזור ההתיישבות החקלאית של כרם שלום – כל אלה היוו מקבץ אחד הנשען על באר-שבע כמטרופולין. במרחב שבין מצפה רמון לאילת לא תוכנן פיתוח אזרחי ניכר למעט יישובי הערבה ואילת. בהתחשב בכך, אותרו שטחים לצורך פריסה צבאית אשר יאפשרו הישענות על מערכות תשתית אזרחיות קיימות ועתידיות¹⁶.

המטרה העיקרית בהכנת תוכנית כוללת לפיתוח הנגב היתה לכוון במידת האפשר את עבודות התשתית והבנייה הנחוצות לכוחות הבטחון בפריסתם, כך שיהוו תשתית טובה לפיתוח אזרחי בעתיד¹⁷. לאור הגדרה זו של צוות התכנון הכוללני, ניתנה חשיבות מכרעת לאיתור מרחבי הפריסה ולזיהוי נקודות הממשק הצבאי-אזרחי. לשלב ההקמה של מתקנים ותשתיות צבאיות וביטחוניות השפעה מידית על המרחב, בתנאי שיווצרו במהלכו מקומות עבודה במרחב, הן לצורך הקמת המתקן והן לצורך הקמת המעטפת. עם זאת, לשם יצירת אפקט מרחבי ארוך טווח היה צורך לנקוט צעדים נוספים, כגון המרת תקנים צבאיים וביטחוניים שאינם מובהקים לתקנים אזרחיים, וכן עידוד הגירת עובדים (במקרה דנן אנשי קבע) עם בני משפחותיהם אל המרחב שבו פרוס המתקן. בפועל לא נוצרו ממשקים כאלה. במתקנים שבהם היה צורך בכוח עבודה רב, נעשתה הבנייה על-ידי האמריקנים, ולכן לא נוצרה השפעה מתמשכת כלשהי על עיירות הפיתוח.

הקונפליקטים המרחביים בפריסת צה"ל והפתרונות שניתנו להם

מטבע הדברים נוצרה מחלוקת סביב שימושי הקרקע הקיימים והמתוכננים. יישוב המחלוקת נעשה במסגרת צוותי תכנון וועדות היגוי, והתנקז בסופו של דבר אל ועדת המנכ"לים. מוקדי הקונפליקט המרחבי העיקריים שזוהו בין התוכנית לפריסת צה"ל לבין התכנון האזרחי בנגב, והפתרונות שנמצאו להם, היו בתחומי חקלאות, שמורות טבע ואזורי נופש.

תוכנית המתאר ייעדה לחקלאות שטחים נרחבים. פיתוחם של מרבית השטחים לחקלאות קשור ישירות במציאת פתרון למצוקת המים, מה שהופך חלק מתוכניות אלה לתיאורטיות בלבד. אולם באזור פתחת שלום התחדד הקונפליקט, שכן לאזור זה יועדו לעבור יישובי חבל ימית לאחר פינויו. ואכן, צה"ל נאלץ לפנות את שטחי האימונים שלו באזור זה לטובת הקמת היישובים. לפיכך נקבע צה"ל יימנע מהקמת מחנות על שטחים פוטנציאליים להתיישבות (חלק מהשטחים אושרו זמנית לאימונים), ולפני הקמת מתקנים

צבאיים תיעשה בדיקה לצורך איתור מרבצים ומחצבים. צה"ל הצביע על מרחב שיזפון כמרחב קריטי לאימונים, וזהו המרחב היחיד שבו הוקצו שטחי אימונים לצה"ל על חשבון שטחים חקלאיים.

על פי תכנית המתאר המחוזית כשליש משטחי הנגב הוכרזו שמורות טבע. פעילותו הצבאית של צה"ל יוצרת חיכוכים עם שמירת ערכי טבע, אך מצד שני דווקא משמרת ערכים אלה מאחר ששטחים אלה נסגרים לכל פעילות אחרת והאחוז המכריע של שטחים אלה אינו נפגע (משמש למשפכי ירי, שטחי נתירים וכדומה). נוצר שיתוף פעולה בין צה"ל וארגוני שמירת הטבע, אשר דירגו את השמורות הרבות לפי סדר עדיפויות, שבהתאם אליו נקבע המענה על-פי עקרון ה"חיים בצוותא". ההנחייה הייתה כי בעת קביעת פריסת צה"ל יושם דגש על שמירת ערכי הטבע והנוף, ובמידת הצורך תוקמנה "מובלעות" של שמורות טבע בתוך שטחי האימונים. זאת ועוד נקבע כי יפתח מרכז שליטה ותיאום בין צה"ל לגופים האזרחיים, שתפקידו לאפשר תיאום בין הפעילות הביטחונית במרחב לבין הפעילות האזרחית, בדגש על טיולים בשטחי אימונים, העברת קווי תשתית בשטחי אימונים וכדומה.

תוכנית המתאר יעדה שני אזורים להקמת תחנות כוח גרעיניות עתידיות, וכן תוואי לתעלת הימים. הוחלט כי בפועל הם ישמשו לאימוני צה"ל אך ייעודם יישמר על-פי המוגדר בתוכנית המתאר, וכי אם וכאשר יעלה הצורך לממשם בעתיד, ייעשה מאמץ משותף למציאת פתרון מוסכם.

תוכנית המתאר הגדירה את אזור תל מלחתה להקמת שדה תעופה אזרחי ותעשייה אווירית בקרבתו. עם פינוי צה"ל מסיני נמצא אזור זה כחיוני להקמת שדה תעופה צבאי בנוסף לשניים שכבר הוקמו.

התעשייה תפסה מקום נרחב בתוכנית המתאר, וזאת מתוך שאיפה לנצל את מרחבי הנגב כפתרון אקולוגי, וגם לשמש מנוף להגירת אוכלוסייה לדרום. אולם לא זוהה קונפליקט אמיתי בין השטחים הנרחבים הדרושים להקמת התעשיות לבין צורכי צה"ל.

תמונת המצב בגמר ביצוע התוכנית (1984)¹⁸

היעדים הצבאיים המבצעיים שבתוכנית בוצעו כמעט במלואם ובמועד שנקבע. המעטפת התשתיתית האזרחית שנועדה לשרת את המגזר הצבאי-ביטחוני מומשה, אולם התוכניות שהיה בהן כדי לפתח ולעצב את מרחב הנגב בהיבטים האזרחיים, ברובן לא מומשו (היכל, 1990).

פרויקטים תשתיתיים משותפים הושלמו בהתאם לתוכנית: בתחום הכבישים חל שיפור ניכר, וצה"ל בנה אותם כך שיענו הן על צורכי הצבא והן על צורכי המערכת האזרחית. אולם הכבישים שלא היה בהם כדי לשרת את צה"ל ישירות, אף כי היה בהם כדי לפתח את המרחב, לא נסללו או שביצעם נדחה למועד מאוחר יותר. תשתית התקשורת בוצעה כך שתיתן מענה גם לצה"ל וגם למגזר האזרחי עד סוף שנות ה-90. פיתוח המפעל להתפלת מים מליחים במרחב עובדה-שיזפון מומש במלואו. הפרויקט נועד לשרת את מקבץ המחנות המשמעותי במרחב, לצד היישובים החקלאיים במרחב.

לעומת זאת, בתחום התיירות נעשו כמה פעולות, אך עיקר התוכניות עדיין לא יצאו לפועל. בתחום האנרגיה לא הושלמו הבדיקות והסקרים. בתחום ההתיישבות לא בוצעה תוכנית המתאר (הקמת מאה יישובים), ואפילו פתחת

שלום, שהיתה אמורה לקלוט את יישובי סיני המפונים, לא קודמה כראוי. בהקשר של תחום ההתיישבות ראוי לציין כי הגירת משפחות אנשי הקבע דרומה לא מומשה, בעיקר בגלל אי-יצירת גורמי משיכה אל עיירות הפיתוח במרחב, כמו מקורות תעסוקה מגוונים, תנאי דיור משופרים, מוסדות חינוך ושירותים קהילתיים ברמה נאותה, מוסדות ציבור ושירותי חברה ורווחה (היכל, 1990; מורג, 1984). מתוך תפיסה, שהתבררה כשגויה, כי היצע ייצור ביקוש למגורים, פנה אגף כוח אדם בשנת 1978 למשרד הבינוי והשיכון בבקשה לרכוש דירות לטובת אנשי צבא הקבע בעיירות הפיתוח בנגב. בפועל, יעד זה לא הושג. עד ינואר 1980 לא נרכשו דירות באותן העיירות, וכשאלה נרכשו, היה זה כבר מאוחר מדי: הפריסה הצבאית היתה כבר עובדה בשטח, ואנשי הקבע שהיו מיועדים להתיישב בנגב כבר קבעו את מקום מגוריהם.

בתחום התעסוקה, אחד היעדים שנקבעו בתוכניות האזרחיות היה הישענות על המתקנים הלוגיסטיים של צה"ל כמוקד תעסוקה לאוכלוסיית הנגב. גם יעד זה הושג באופן חלקי בלבד. חלק מהמחנות נבנה על-ידי האמריקנים וחלק אחר נבנה על-ידי צה"ל בסיועו של כוח עבודה מקומי, אך זה סייע בהקמה בלבד. המהלך המשלים, כלומר המרת תקני קבע – כגון מכונאות, הסעדה ושירותים רפואיים – לתקנים אזרחיים, לא בוצע. לפיכך לא היוו המחנות הלוגיסטיים מוקד תעסוקה לאוכלוסייה המקומית.

בתחום הפיתוח התעשייתי, היתה כוונה להעביר את התעשייה הצבאית במלואה לנגב (רמת בקע) ואת מפעלי התעשייה האווירית לתל מלתחה (בסיס חיל האוויר בנבטים). בפועל לא קודמו הפרויקטים הללו, וכן לא הוקמו תעשיות נוספות חדשות בנגב בהיקף שנדרש ושתוכנן, ולא ניתנו תמריצים למיקום תעשיות עתירות ידע בנגב. יתרה מכך, גם כאשר הוקמו מפעלים שהיה ביכולתם לחולל שינוי, לא נוצרו התמריצים להגירת הנהלות המפעלים לנגב, ואלה נותרו במרכז הארץ. כך קובעו ערי הנגב בתפקיד ספקי כוח עבודה זול בתעשיות שעיקרן Low-Tech.

ניתן לומר שבאופן כללי, המשימות שצה"ל הגדיר כמשימות משולבות, צבאיות ואזרחיות, שאי-מימושן היה בו כדי לפגוע במשימה הצבאית, הושלמו במלואן ובמועד הנדרש מאחר שהיו חלק מהמשימה הצבאית, שהיו בידי מערכת התכנון הצבאית כל המשאבים למימושה. לעומת זאת, בשאר התחומים הקשורים לפיתוח האזורי, ובמיוחד ההיבטים ההתיישבותיים והתעסוקתיים, לא התממשו הציפיות הרבות לתנופת פיתוח שתתרחש בנגב בעקבות העירכות צה"ל במרחב. ועדת המנכ"לים לא השכילה לזהות את הפוטנציאל הטמון בשינויי פריסה צבאית, לזהות את המהלכים המשלימים הנדרשים, או לפעול להכשרת הקרקע לפיתוח מרחבי.

דיון: הסיבות לאי-מיצוי הפוטנציאל לשינוי מרחבי

חנת התכנון הפיזי

בתקופת כהונתו של בן גוריון עמד הנגב בראש סדר העדיפויות המדיני, תקציבים רבים הוזרמו לאזור ויזמים רבים פעלו בו. עם פרישתו של בן גוריון, ובמיוחד לאחר המהפך השלטוני בשנת 1977, ירד הנגב מסדר היום הפוליטי והלאומי, הופחתו התמריצים הממשלתיים ומאמצי הפיתוח הופנו לשטחים שמעבר לקו הירוק. כאמור, בשנות ה-70 וה-80 שררה הרגשה של "אי-

דחיפות" בקביעת יעדים ארוכי טווח לאור הירידה בקצב גידול האוכלוסייה בארץ, ולאור הדחייה החוזרת ונשנית של מימוש "יעדי האוכלוסייה" שנקבעו בתוכניות פיזור האוכלוסייה של משרד הפנים¹⁹. בהיעדר תוכנית אפקטיבית ברמה הארצית, פוזר חלק ניכר מהמאמץ ומההשקעות על-פי יוזמות ושיקולים מקומיים ועל-פי אינטרסים קצרי טווח. כל אלה הביאו לכך שהגופים היזמיים שעיצבו את המרחב הארצי בתקופה זו לא פעלו בנגב, ולא רק שהפיתוח לא תרם להגשמת היעדים, אלא אף החריף לעתים קרובות את עוצמתן של הבעיות הקיימות (שחר, 1969).

- חתך פיזור אוכלוסייה

המדיניות המרחבית הממשלתית, שהגיעה להישגים ניכרים בפיזור האוכלוסייה באמצעות הקמת ערי פיתוח, הצליחה לפתור בעיות תעסוקה מיידיות בנגב, אך לא הצליחה לצמצם במידה ניכרת את הפערים ברמת הרווחה הכלכלית בין אזורי הגלעין לאזורי השוליים.

ניתן להדגים את האמור באמצעות מדיניות פיזור התעשייה. בשנים 1967-1956, "תור הזהב" של תיעוש ערי הפיתוח, גובשה מערכת רבת-היקף של תמרצים להשקעות תעשייתיות באזורי פיתוח. הסבסוד הממשלתי האץ את הקמת התעשיות בערי הפיתוח כתעשיות עתירות הון ועבודה, מדיניות שנועדה להשיג את יעד פיזור האוכלוסייה ולסייע במניעת אבטלה. בפועל, בחלוף עשור, סבלו המפעלים מהפסדים בגלל בעיות ניהול, קשיים בגיוס כוח אדם מקצועי, מחסור בשירותים וניצול בלתי-מספיק של כושר הייצור. לכך תרמו גם המיתון הכלכלי בשנים 1966-1967 ומלחמת ששת הימים. החל מסוף שנות ה-60 איבדו הנגב בכלל, ועיירות הפיתוח בפרט, מכוח משיכתן למיקום מפעלי תעשייה. אמנם נוצר פיזור שוויוני יותר של התעשייה בארץ, אך תוך יצירת שונות משמעותית באופי התעשייה בין המרכז והפריפריה: דומיננטיות של "ענפים מפגרים" באזורי הפיתוח לעומת דומיננטיות של "ענפים צומחים" במרכז (גרדוס, 1976).

בתקופת יציאת צה"ל מסיני והיערכותו לפריסה מחדש בנגב, הותרפה המגמה המתוארת, עקב שינוי סדר העדיפויות הלאומי. חלק מהמפעלים הגדולים והוותיקים נסגרו, ואילו אחרים המשיכו להתקיים תוך סיוע ממשלתי. מגמה זו הלכה והחמירה בשנות ה-80, שבהן סבלו תעשיות אלה מתנאים כלכליים קשים הרבה יותר, מספר העובדים בהן צומצם, ולא היה בהעברתן אל הנגב כדי לסייע לפיתוחו. הממשלה הפסיקה לתמוך במפעלים גדולים כושלים בענף הטקסטיל, ואלו נאלצו להיסגר או להתייעל. המפעלים שקמו לא הצליחו להוביל את ערי הפיתוח לתהליך מחדש של צמיחה. בשנים אלה (1967-1979) הוחמצה גם ההזדמנות להעביר חלק מהתעשיות הצבאיות הצומחות לנגב, מהלך שהיה ביכולתו לתת זריקת עידוד לנגב.

הבעיות שהתעוררו בפעילות הוועדות

- אי-קביעת מקומו של הנגב בסדר העדיפויות הלאומי

ברמה ההצהרתית הוגדר הנגב כעתודת הקרקע העיקרית לפיתוח במדינת ישראל, ונשמר חלום הדורות לפיתוח הנגב ולהפרכת השממה. אולם בשנים שלאחר המהפך השלטוני בשנת 1977, היתה הפרחת הנגב בעיקר סיסמה.

עיקר מאמצי הפיתוח לא הופנו לנגב אלא ליהודה, שומרון ועזה ולגולן. עיירות הפיתוח איבדו מכוח משיכתן בכל הקשור למיקום מפעלים. לאור האמור, יעדי הפיתוח אשר נקבעו בתמ"מ 4, הווה אומר דגש על חיזוק עיירות הפיתוח והקמת אזורי תעשייה בנגב, נותרו ללא מענה.

ועדת המנכ"לים שהוקמה למען מינוף הפריסה הצבאית בנגב לטובת פיתוח מרחבי, נשענה על השאיפה להגשים את חזון בן גוריון ליישוב והפרחת הנגב. אולם לוועדה זו לא היו הכלים והיכולת לקבוע מהו מקומו של יעד זה בסולם העדיפויות הלאומי, וקל וחומר להקצות לכך משאבים, ולראיה – הנושא כלל לא נכלל ביעדים שנקבעו על-ידיה (היכל, 1990). אי-קביעת מקומו של פיתוח הנגב בסולם העדיפויות גרמה כבר בשלבים מוקדמים לשיבושים בעבודות הוועדה. בראש הוועדה היו אמורים לעמוד סגני שר הבטחון והאוצר, אולם סגן שר האוצר התפטר מתפקידו והוועדה נשארה בראשות סגן שר הבטחון בלבד. למעשה, מנכ"לים נוספים לא השתתפו באופן פעיל בוועדה²⁰.

חוסר ראייה כוללת

במסגרת הוועדה פעלו ועדות משנה מערכתיות בנושאי תחבורה, תקשורת, מים ואנרגיה. ועדות אלו בדקו את התשתית הדרושה למערך הצבאי, כולל פיתוח עתידי של התשתיות. במסגרת ועדות אלו הוגדרו יעדי משנה ונעשה ניסיון לאמוד את העלות הנדרשת להשגתם. עם זאת, לא נעשה ניסיון לקבוע סולם עדיפויות בין יעדי המשנה, לא נערך ניתוח עלות/תועלת של יעדי המשנה וכן לא נבחנו הדרך האופטימלית להשגת אותם היעדים והדרכים לשלב בין הפריסה הצבאית, על פוטנציאל השינוי המרחבי הטמון בה, לבין הפיתוח האזרחי הנדרש. חשיבותן של ועדות המשנה היתה בניסיון לראות את פיתוח התשתית הדרושה לצה"ל במסגרת פיתוח התשתית הכוללת, אך לא היו בידיהן כלים שיביאו בפועל לפיתוח התשתית (היכל, 1990). למעשה, ראייה כוללת כזו ניתן להשיג, והיא מושגת, במועצה הארצית לתכנון ובנייה, וספק אם ועדות המשנה תרמו לכך תרומה משמעותית.

עובדה ידועה היא כי תכנון הוא תהליך, וכי כל תוכנית מהווה בסיס לשינויים. לכן קיומו של היזון חוזר לעדכון יעדים תוך כדי ביצוע הכרחי לתהליך התכנון. ועדת המנכ"לים לא הקימה כלי שיאפשר קיומו של היזון חוזר, וכך החלטות שהתקבלו כיעדי משנה לא נבחנו לאור ההתפתחויות בשטח.

אי-ודאות באשר לסמכות תכנונית וביצועית

בביקורתו על עבודת ועדת המנכ"לים, ציין מבקר המדינה כי היעדר מסגרת מוסכמת לפעולות הוועדה, במיוחד באשר לסמכות בנושאי תכנון, פגם בניהולה. כך, למשל, מנכ"ל משרד הפנים, שהוא המופקד על הביצוע, כלל לא השתתף בישיבות הוועדה במשך כחודשיים. דוגמה נוספת היא שדרג המשתתפים בישיבות ועדת המנכ"לים הלך וירד במשך הזמן, עד אשר יו"ר הוועדה נאלץ לדרוש את נוכחותם האישית של חברי הוועדה, המנכ"לים, בישיבותיה²¹. כמו כן היתה כפילות במנגנוני התכנון, כאשר משרדים שונים עסקו בתכנון התשתית לאותו הנושא או האזור ללא כל תיאום ביניהם.

למערכת הבטחון היה כאמור מסד חוקי המעוגן בפרק ו' לחוק התכנון והבנייה. למגזר האזרחי לא היה ערוץ תכנוני ייחודי (דוגמת הו"ל²² של ראשית שנות ה-90, או הו"ל²³ דהיום). לפיכך היה על ועדת המנכ"לים

להחליט על הפרויקטים הנלווים ולקבוע סדר עדיפויות שלפיו ניתן יהיה להביאם לביטוי סטטוטורי בתכנון ארצי ומחוזי ולהוציאם אל הפועל. הליך זה אורך זמן רב (הן גיבוש הפרויקטים והן הוצאתם מן הכוח אל הפועל). כל זה מתווסף לקשיים שהתבטאו בהיעדר גמישות בהקצאת משאבים ולקושי בקבלת החלטות בפורום בין-משרדי.

- חוסר סנכרון בין המערכת האזרחית לצבאית

התכנון האזרחי לא הדביק את התכנון הצבאי. א-סימטריה זו גרמה לתכנון מוטעה וליצירת עובדות מוגמרות בשטח, ואלו הצריכו שינויים והשקעת מאמצים נוספים מאוחר יותר.

לא הוכנה על-ידי כל השותפים לתכנון תחזית אחת, מתואמת וריאלית, לגבי יעדי גידול האוכלוסייה בעיירות הפיתוח בנגב, שתתבסס על היקף המשאבים והפעילויות שיופנו לעיירות אלה בשנים שלאחר מימוש הפריסה הצבאית. לא תוכננו בעיירות אלה מקורות תעסוקה מגוונים, דיור ושירותים ברמה נאותה, המהווים תנאי הכרחי למשיכת אוכלוסייה למקומות אלה, ובפרט אוכלוסיית אנשי הקבע. מאחר שפיתוחן של עיירות הפיתוח לא התקדם בקצב המניח את הדעת, הביא הדבר לדחייה באכלוס הנגב על-ידי משפחות אנשי צבא הקבע ומשפחות העובדים האזרחיים. לכך תרמה ודאי גם העובדה כי שיתופם של נציגי עיירות הפיתוח בתהליך התכנון היה מצומצם למדי (היכל, 1990). מאחר שהירתמות המגזר האזרחי למימוש המהלך לא הסתכרנה עם מימוש המשימה הצבאית המידית, מימושה היה מאוחר מדי והותיר בפועל את עיירות הפיתוח ללא הפיתוח המיוחל.

ההשלכות המרחביות של פריסת צה"ל

פריסת צה"ל בסופו של דבר, לא שימשה מנוף לפיתוח הנגב, אך גם לא פגעה בתוכניות הפיתוח האזורי. ניתן לומר שהפריסה בוצעה תוך התחשבות במגבלות האזרחיות ותוך ראייה כוללת של הצרכים הלאומיים העכשוויים והעתידיים, וכי שיתוף הפעולה בין הגורמים הצבאיים לגורמים האזרחיים היה יעיל, פורה ופרודוקטיבי, בכל הנוגע למימוש הפריסה הצבאית והביטחונית. אמנם בשלב הביצוע זוהתה שורה ארוכה של קונפליקטים על שימושי הקרקע השונים, אך אלו נפתרו ברובם באופן מידי על-ידי ויתורים הדדיים, שלא גרמו נזק ממשי לאף אחד מהצדדים, והביאו בחשבון ראייה לאומית כוללת.

המטרה העיקרית בהכנת התוכנית הכוללת לפיתוח הנגב, על-ידי ועדת המנכ"לים שהוקמה לצורך זה, היתה לכוון במידת האפשר את עבודות התשתית והבנייה הנחוצות למימוש הפריסה הצבאית כך שיהיו תשתית טובה לפיתוח האזור בעתיד. בפועל יעדים אלה לא הושגו. הסיבות העיקריות לכך הן:

המדיניות הממשלתית לא ראתה בנגב יעד לפיתוח ולא הציבה אותו במקום גבוה בסדר העדיפויות הלאומי.

התכנון המסדיר היה חלש לעומת התכנון היוזם, שקבע בפועל את מגמות הפיתוח בארץ. בהיעדר תמריצים נותר הנגב ללא יזמות, כך שהצבא פעל למעשה כ"יזם" יחיד במרחב.

הוועדה לא פעלה ליצירת תשתית למיצוי הפוטנציאל (ולו העתיד) הטמון בשינויי פריסה צבאיים. בפועל פעלה הוועדה בעיקר למימוש יעדים צבאיים, ויעדי הפיתוח האזרחי הפכו משניים והתמשו רק במקומות שבהם תמכו באופן מובהק במימוש הפריסה הצבאית.

בפועל הביא המסד החוקי המיוחד לצבא להקמת מתקנים ביטחוניים תוך פרק זמן קצר מאוד, מה שפגע קשות ביכולת לסנכרן בינם לבין תוכניות אזרחיות משלימות, שהליכי התכנון בהם כרוכים בפרק זמן ארוך יותר.

למרות הכוונות הטובות מצד כל הגורמים, לא היתה החלטה צבאית או ממשלתית לחייב אנשי קבע לעבור להתגורר בעיירות הפיתוח. לא נאמדה עלות השגת מטרה זאת, וכן לא ננקטו יוזמות לפיתוח העיירות, על-מנת שיהוו מקור משיכה למשפחות אנשי הקבע.

כלומר, מימוש מהיר של הפריסה הצבאית מחד גיסא, והיעדר צעדים משמעותיים לחיזוק הנגב וליצירת תנאים למשיכת אוכלוסיית הקבע מאידך גיסא, הביאו לאי-ניצול של חלון ההזדמנויות שנפתח.

מערכות התכנון לפיתוח הנגב בראי קבלת ההחלטות

לסוג המניע לתהליך קבלת ההחלטות, יזום או כפוי, יש השפעה משמעותית על תהליך קבלת ההחלטות (היכל, 1990). המניע הכפוי במקרה דנן הוא חוזה השלום בין ישראל למצרים אשר נחתם ביום 26.3.1979, שבו היתה התחייבות להחזיר את כל שטחי סיני למצרים תוך שלוש שנים. המניע היזום במקרה שלפנינו הוא השאיפה "להבטיח שהפיתוח הביטחוני יהווה מניע לפיתוח אזרחי כולל... ולמשיכת אוכלוסייה למרחבי הנגב"²⁴.

מערכת התכנון הצבאית-ביטחונית

בפני המגזר הביטחוני הועמד כורח לפעול מידיית ולסיים את המהלך תוך פרק זמן מוגדר. היעדים "הכופים" – האילוצים – הוגדרו בצורה ברורה: בניית תשתית שתאפשר היערכות יעילה של צה"ל בנגב ושתענה על הצרכים והאתגרים החדשים; והבטחת שטחי אימונים לצה"ל בנגב, במקום שטחי האימונים בסיני. מערכת הבטחון הציבה לעצמה גם יעד משנה יזום: "יצירת המניעים והתדמית שישכנעו את משפחתו של איש הקבע להעתיק את מקום מגוריו לנגב". אולם, כאמור, משימה זו לא היוותה חלק אינטגרלי ממשימת העתקת תשתית צה"ל מסיני ופריסתה בנגב, ולצה"ל לא היתה מוטיבציה להירתם אליה לאחר מימוש המשימה העיקרית.

מערכת הבטחון איתרה גם את המגבלות שעמדו בפניה. המגבלה העיקרית היתה מגבלת הזמן, שנגזרה ישירות מהסכם השלום. מגבלות המשנה היו: מגבלת התקציב, שנקבע בשלבים מוקדמים (היקף הסיוע האמריקני ותקציבים משלימים); מגבלת ביצוע טכנית, כאשר נקבעו בהסכם עם האמריקנים מהם המשאבים המקומיים שיועסקו (כלים וכוח אדם), ואילו משאבים יובאו; ומגבלת השימושים האזרחיים האלטרנטיביים, שבגינה נוצר קשר עם הגופים האזרחיים באמצעות ועדת המנכ"לים על-מנת להבטיח כי יישמרו השימושים האזרחיים האלטרנטיביים, הקיימים והעתידים, בשטחי ההיערכות והאימונים המיועדים, וכי תינתן תשומת לב לשימור ערכי הסביבה, הטבע, הנוף והמורשת בנגב.

מערכת הבטחון היא מערכת היררכית הפועלת בהתאם למודל ההחלטה הרציונלית לפיו תהליך קבלת ההחלטות כולל כמה שלבים: זיהוי הבעיה, אבחון, קביעת מטרה, חיפוש חלופות, בחירה, בניית תוכנית ליישום, ויישום Top-Down. על-פי גישה זו המדיניות מיושמת באמצעות בירוקרטיה פורמלית המאורגנת ופועלת על-פי עקרונות פונקציונליים ומבניים, המאפשרים פעילות מתואמת ומורכבת באמצעות קביעת סדר עדיפויות, נהלים, תיאום ושליטה מרכזיים. תהליך כזה של קבלת החלטות ויישומן הביא בפועל לכך שצה"ל גיבש את תוכניתו במהירות רבה והיה ערוך לממשה, הרבה לפני שהגורמים האזרחיים החלו בגיבוש תוכניתם. הודות לכך, מטרת צבאיות-ביטחוניות שהוגדרו בוצעו באופן חד-משמעי. לעומת זאת, לא הושגה המטרה שהוגדרה באופן מעורפל ("שכנוע משפחתו של איש הקבע להעתיק את מקום מגוריה לנגב"); שלמות הצפויה והמגבלות להשגתה לא אותרו, הוגדרו ונבחנו באופן יסודי; שלא היתה תלות בין השגתה לבין השגת המטרה העיקרית; ושמערכת התכנון הצבאית היתה תלויה במגזר האזרחי לשם השגתה.

- מערכת התכנון האזרחית

ועדת המנכ"לים שהוקמה למימוש הסכמי קמפ דייוויד לא הגדירה באופן ברור את תחומי אחריותה, ולא קבעה תהליך מובנה לקבלת החלטות. דוגמה לכך היתה פרישתו של מנכ"ל משרד הפנים מדיוני הוועדה, בטענה (מוצדקת) כי המועצה הארצית והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה הם הגופים שצריכים להגדיר את המגבלות העומדות בפני מערכת הבטחון בראייה תכנונית מרחבית. טענתו התקבלה בסופו של דבר, והוחלט על הקמת פורום מצומצם בראשות מנכ"ל משרד הפנים שיקבל החלטות תכנוניות בראייה מרחבית רחבה. עם זאת, פורום זה הוקם לאחר שתוכניתו של צה"ל כבר גובשה, וההזדמנות להשפיע "בזמן אמיתי" אבדה.

מאחר שוועדת המנכ"לים לא עסקה בקביעת סדר עדיפויות לאומי, הטיפול שלה בנושא היה בהכרח מנותק מתמונת המקרו של המשק. הוועדה לא היתה יכולה לקבוע תקציב פעילות כולל ומדיניות כלל-ארצית שתביא לפיתוח הנגב, ולכן היא התמקדה בפעילות ביעדי משנה חלקיים, ועסקה בביצוע ולא בתכנון והנחיה (היכל, 1990). הטיפול ביעדי המשנה, מבלי לקבוע מסגרת תקציבית למימוש היעד המרכזי ומבלי לקבוע סדר עדיפויות, הביא להשקעות סרק (לדוגמה, הדירות שנותרו ריקות בעיירות הפיתוח). השקעות הסרק לא נמנעו, מאחר שלא היה מנגנון שאפשר היזון חוזר מהשטח לשם עדכון ההחלטות בהתאם למציאות המשתנה.

בחינת תהליך קבלת ההחלטות ויישומן על-ידי ועדת המנכ"לים, אל מול המודלים התיאורטיים שהוצגו בסקירת הספרות, מצביעה על פן נוסף באי-מיצוי הפוטנציאל. ועדת המנכ"לים סבלה מקשיים ביישום תהליכים לאור המספר הגדול של המעורבים בה, במספר רב של יועצים וועדות משנה מקצועיות, גורם מגדיל את "מורכבות הפעולה המשותפת" ומקטין את סיכויי הביצוע. בנוסף לכך נוצר המצב שבו הענקת דרגות חופש רבות לאחד הגורמים המיישמים (במקרה דן צה"ל) יוצרת קונפליקטים במהלך היישום מפני שהיא מערערת את יחסי הכוחות, ומגדילה את השונות בין המבצעים ואת השפעתם של גורמי היישום בשטח על עיצוב המדיניות. כך נוצר פער בין המדיניות המוצהרת של ועדת המנכ"לים לבין יישומה בפועל.

מסקנות

מוכנותה והיערכותה של מערכת התכנון הצבאית למילוי משימתה, כבר באוקטובר 1978, הכתיבה בפועל את יעדי הפיתוח האזרחי. ועדת המנכ"לים וועדות המשנה שהוקמו נשאבו את מטלמשימת הביצוע (של התוכנית הצבאית) והתרחקו ממשימת תכנון המדיניות והשגת היעדים בראייה לאומית מרחבית.

ועדת המנכ"לים פעלה ללא הגדרת מדיניות לאומית לפיתוח הנגב. יעדיה, למעט סיוע למימוש מהלך פריסת צה"ל בנגב, לא הוגדרו כיעדים לביצוע, לא נקבעה להם מסגרת זמן מחייבת, לא הוגדר להם תקציב, והמסד החוקי לא אפשר את מימושהם בפרקי זמן שהיו רלוונטיים למימוש התוכנית.

לעומת זאת, כאמור, מערכת התכנון הצבאית היתה ממוקדת מטרה, משימתה היתה מוגדרת, ולמימושה עמדו כל המשאבים התקציביים והארגוניים. המערכת הצבאית נערכה מבעוד מועד ועמדה מוכנה, כבר באוקטובר 1978, עם תוכנית שלד (שכמעט לא הוכנסו בה שינויים), תוך שקילת השיקולים הצבאיים והנגזרות האזרחיות ותוך התמודדות תכנונית פיזית עם משאב הקרקע המצומצם. תוכנית זו הועברה לאישור ולהתייחסות ועדת המנכ"לים, בשעה שהגוף שהיה אמון על התכנון הפיזי בראייה מרחבית כוללת לא היה שותף כלל לדיונים מאחר שלא ניתנו לו הכלים להוביל את התכנון. כאשר ניתנו התייחסויותיה של הוועדה, היתה כבר למעשה התוכנית הצבאית עובדה מוגמרת.

עקב אילוצי הזמן לפריסת צה"ל בנגב, ומנגד היעדר מערכת ממלכתית לתכנון לאומי, לקח על עצמו משרד הבטחון באמצעות צה"ל את נושא התכנון הלאומי ולמעשה הוביל את פריסת צה"ל בנגב על כל היבטיה. לכך תרם גם ההרכב הפרסונלי של ועדת המנכ"לים, שבראשה עמד סגן שר הבטחון וכמזכירה שימש, כאמור, קצין בכיר מאגף התכנון במטה הכללי. מעמד נציגי המשרדים האחרים הלך ונשחק ככל שהתקדם התהליך. כל אלה הפכו את הוועדה מגוף שנועד להיות מנחה וקובע מדיניות אזרחית-מדינית לגוף ביצוע שהוביל את מימוש התוכנית הצבאית.

לסיכום, היעדר גורמים אשר יכלו לבקר ולאתגר את עמדת הצבא בנושאים צבאיים-ביטחוניים הביאה להגמוניה של הצבא, ובדיעבד לעיצוב המרחב לשימוש צבאי-ביטחוני בלבד. אין להתפלא אפוא שוועדת המנכ"לים וועדות המשנה שלה נשאבו למימוש התוכנית הצבאית, אך יש להצטער על כך שהחמצה הזדמנות משמעותית לפיתוח הנגב ועל כך שהחלון שנתפתח החל את להיסגר.

השלכות לעתיד

בשנת 2004 החלה קורמת עור וגידים תוכנית להעברת יחידות צה"ל לנגב, או בשמה הצבאי – תר"ש תו"פ 2025 שנפלה בחלקי הזכות להיות מעורב בהובלתה. עיקרה של התוכנית הוא השתלבות צה"ל במאמץ הלאומי לחיזוק הפריפריה על-ידי העתקת יחידות שביכולתן לחולל שינוי מרחבי מהמרכז אל הפריפריה, בדגש על הנגב.

ניתוח תוכנית "רמון", על היבטיה האזרחיים והצבאיים והממשקים ביניהם ועל הלקחים שניתן להפיק ממנה ושהוצגו במהלך עבודה זו, מביא אותי לגבש

את ההמלצות האלה :

- יצירת זיקה תכנונית צבאית-אזרחית אשר תביא לתכנון מושכל של המרחב לרווחת שני המגזרים. זיקה תכנונית זו קיבלה ביטוי בפסק-דין (ביהמ"ש העליון, היישוב הושעיה נגד מערכת הבטחון), הקובע כי הפרשנות, שלפיה ניתן להקים מתקן ביטחוני מכוח היתר בלבד והיתר זה גובר על כל ייעוד או שימוש קרקע אחר במרחב, היא שגויה. השופט רובינשטיין קבע כי במקרה שבו המתקן הביטחוני המבוקש אינו תואם לתוכנית המרחבית, יש להכין תוכנית מפורטת לפי חוק התכנון והבנייה. כאשר מדובר במתקן סודי או דחוף, בסמכות הוועדה למתקנים ביטחוניים לאשר את הבקשה כשימוש חורג, הקצוב בזמן שבסיומו תחויב מערכת הבטחון להסדירו בתוכנית. פסק-דין זה הפך סדרי עולם בכל הקשור להקמת מתקנים ביטחוניים. המלצתי היא ללכת צעד נוסף קדימה ולפעול להסדרת מתקנים ביטחוניים בתוכנית מתאר ארצית נפרדת, לרבות שריון תאי שטח לפריסה צבאית עתידית.
- הקמת גוף מתאם ברמה הלאומית, שיכתיב תוכנית פעולה לטווח הארוך, הכוללת חזון, מטרות, יעדים וכו', כאשר התוכנית הצבאית תהווה מרכיב אחד בלבד מהתוכנית הכוללת.
- רתימת הגורמים האזרחיים לקידום התוכנית הצבאית, החל בשלב התכנון ולאורך כל שלבי היישום וההטמעה, כולל הקצאת תקציבים לנושא, תיצור מחויבות ומעורבות מצדם בתוכנית זו.
- מתן דגש תכנוני מיוחד לתחומים האזרחיים, ובפרט לתחומי התעסוקה וההתיישבות, כבר בשלב התכנון, תוך מעורבות של כל מוסדות התכנון ותוך שילובם של ראשי הרשויות המקומיות.
- העברתן של תעשיות צבאיות לנגב והקמתן של תעשיות חדשות לצדן. מעבר לחיסכון הכלכלי, מהלך זה עשוי לחולל שינוי מרחבי משמעותי בטווח הארוך – ליצור מקומות תעסוקה, לגוון ולשפר את החתך הסוציו-אקונומי, ולהוביל להשתקעות באזור. מהלך זה גם ישחרר שטחים לפיתוח אזרחי במרכז הארץ, שבו הולכת ומחריפה בעיית המחסור בקרקע.
- זיהוי תקני קבע צבאיים שאזרחים יכולים לאיישם. מהלך זה יביא ליצירת מקורות תעסוקה למען האוכלוסייה בנגב, לניצול המומחיות הקיימת בידי האזרחים ולהפריה הדדית בין המערכות.
- מתן תמריצים למעבר משפחות צבא הקבע לנגב, לרבות בהיבטי תעסוקה, חינוך, מגורים ופנאי.

סוף דבר

מאמר זה בחן את הסיבות לאי-מיצוי הפוטנציאל לשינוי המרחבי הגלום בשינויי פריסה צבאיים וביטחוניים במקרה של יציאת צה"ל מסיני ופריסתו מחדש בנגב. נמצא כי ראשית, מערכות התכנון האזרחית והצבאית לא יצרו זיקה תכנונית מרחבית ביניהן. בפועל עוצב המרחב על-ידי הפריסה הצבאית-ביטחונית מאחר שזו פעלה בסד זמן מוגבל ומוגדר, וכן עמדו לרשותה משאבים רבים שעיקרם מסד חוקי ייחודי וגמישות תקציבית. ושנית, פריסת

צה"ל בנגב התרחשה בתקופה שבה התכנון המסדיר לא היה אפקטיבי והותיר כר נרחב לזיומות שונות אשר עיצבו את המרחב, שלא גילו עניין בייזום פרויקטים בנגב, וכן הושם דגש ברמה הלאומית דווקא על הגולן ועל שטחי יהודה שומרון ועזה, וכתוצאה מכך עד תחילת שנות ה-90 היה הצבא "היזם" היחיד המשפיע בפועל במרחב.

לשם מימושה של תוכנית "רמון" הוקמה ועדת מנכ"לים שנועדה ליצור תכנון מרחבי משולב. יעדי הוועדה אכן הוגדרו להשגת המטרה של שילוב מרחבי, אך בפועל פעלה הוועדה למימוש המשימה הצבאית, והיעדים האזרחיים שניתן היה להשיג נדחקו הצדה ולא הושגו. הקושי המרכזי בתיאום בין המערכות נבע מהיעדר סנכרון ביניהן מכמה סיבות. ראשית, מסד חוקי שאפשר ומאפשר הליך תכנוני ייחודי ומהיר להקמת מתקנים ביטחוניים, לעומת שחקנים אחרים במרחב התכנוני, שפרויקטים תכנוניים שלהם אורכים זמן רב. שנית, הסוגיה התקציבית: תוכניות להקמת מתקנים ביטחוניים מתוקצבות בנפרד ומראש, ומכאן שמימושן ודאי. שלישית, ההיבט הארגוני: קיים שוני מהותי בין המערכות בתהליכי קבלת ההחלטות המתקיימים בהן. מערכת התכנון הצבאית היא מערכת היררכית הממוקדת בהשגת מטרות ביטחוניות בפרקי זמן מוגדרים, ולכן תהליך קבלת ההחלטות בה והיישום לאור המסד החוקי והתקצוב הופכים מהירים מאוד ובעלי סיכויי מימוש גבוהים. לעומתה, מערכת התכנון האזרחית היא מורכבת מאוד, מאחר שמשולבים בה גורמים רבים המייצגים אינטרסים שונים ולעתים קרובות מנוגדים. ורביעית, היעדר מודעות מספקת לפוטנציאל השינוי המרחבי הגלום בשינויי פריסה צבאיים וביטחוניים, ומכאן קושי בניצול פוטנציאל זה למינוף תוכניות אזרחיות במרחב.

ציאת צה"ל מסיני התרחשה על רקע תכנון מסדיר חלש ותכנון יוזם חזק. מתחילת שנות ה-90 חל שינוי משמעותי במגמה זו והתכנון המסדיר התחזק מאוד. שינוי זה בא לידי ביטוי בהכנתה של תמ"א 31, ותמ"א 35 שהחליפה אותה, אשר קובעות בפועל את הגבולות בין פיתוח המרחב ושימורו. אני מציע לנצל מגמה זו ולשלב בתכנון המסדיר את מערכת התכנון הצבאית-הביטחונית, בדרך שתסדיר את המתקנים הקיימים בתוכנית ותפעל לסימון המתקנים העתידיים הנדרשים. צעד כזה, שילווה בלמידת הפוטנציאל המרחבי הטמון בשינויי פריסה צבאיים וביטחוניים, יאפשר תכנון פריסה צבאית-ביטחונית לצד השגת יעדים לאומיים כחיזוק הפריפריה, שמירה על ערכי טבע ונוף, פיזור אוכלוסייה, פיזור תעשייה, איחוד פרויקטים לאומיים של תשתית ועוד, בראייה מרחבית ולאומית ארוכת טווח.

הערות

1. מאמר זה מבוסס על מחקר מפורט אייל עזרא התמודדות מערכות התכנון – הצבאית והאזרחית – עם עיצוב ופיתוח מרחבי, בהדגמה על פריסת צה"ל בנגב, במסגרת יישום הסכם השלום עם מצרים (1978–1982), עבודת התזה (שלב א' דוקטורט – מתמחה למחקר), המחלקה לגיאוגרפיה האוניברסיטה העברית בירושלים, אוגוסט 2008,
2. סקירת ספרות ראה הערה 1, עמ' 4-6
3. קו הגבול הבין לאומי בין ארץ ישראל ובין סיני נקבע לראשונה בין האימפריה העות'מאנית והממלכה המאוחדת בשנת 1096 וסומן בשנת 1949 כחלקו העיקרי

- של קו שביתת הנשק בין ישראל ומצרים במסגרת הסכמי שביתת הנשק שלאחר מלחמת העצמאות.
4. על פריסת צה"ל בנגב הראשית שנות שמונים כאבן דרך ביצירת מפת שימושי הקרקע הצבאיים ראו אורן וגב, (2008), עמ' 102-108
5. ראו ועדת מנכ"לים (1979), ו- (1981), וגם אצל דרמן (1982) ו- (1983) באומר (1998) וגם מורג (1984).
6. דוגמה לכך היא הקמת אתר הפסולת הרעילה ברמת חובב בסמיכות לבאר-שבע ובקברת יישובי המועצה האזורית רמת הנגב.
7. מסמך אגף מטה, מחלקת מבצעים, מבצע רמון – עיקרי הפקודה, 9.10.1978, ארכיון צה"ל
8. מסמך מ"מ ראש מחלקת בניין צה"ל, אגף התכנון, מיום 19.10.1978. ארכיון צה"ל, המסמך הוכן לקראת דיון בוועדת מנכ"לים ליישום הסכמי קמפ דייוויד, בראשות סגן שר הבטחון (מרדכי ציפורי) וסגן שר האוצר (יחזקאל פלומין).
9. על-פי מסמכי קמפ דייוויד, כמסגרת לחוזה השלום בין מצרים ובין ישראל, שנחתמו בווינגטון ביום 17.9.1978.
10. מסמך אגף תכנון, מחלקת בניין צה"ל, מ"מ ראש המחלקה סא"ל דן סתיו (ללא ציון תאריך).
11. מסמך אגף התכנון, מחלקת בניין צה"ל, ענף תכנון פיזי, ראש מדור ועדות רס"ן עמרים דרמן – תוכנית מתאר מחוז הדרום, 1.11.1978.
12. ניתן לראות בקליטת גלי העלייה של ראשית שנות ה-90 פוטנציאל שינוי משמעותי, אך זה התבטא במרחב מצומצם יחסית (מטרופולין באר-שבע וביטויו הסטטוטורי בתמ"א 31), ואילו נסיגת צה"ל מסיני השפיעה פוטנציאלית על הנגב כולו כמרחב. ההתייחסות היא לשינוי בשימושי הקרקע מאחר שיעודי הקרקע אינם משתנים עקב פריסה צבאית וביטחונית.
13. בשנים שבאו לאחר מכן קוצץ התקציב, ובסופו של דבר הוקצו ממקורות פנים לפריסת צה"ל בנגב 12.27 מיליון ₪ עד 1982, ועוד 4.71 מיליון ₪ בשנים 1987-1983.
14. התוכנית אושרה להפקדה ביום 3.11.1977 ופורסמה למתן תוקף ביום 30.7.1982.
15. מדובר בפריקט תעלת הימים שנגנו בשנת 1983.
16. מבקר המדינה (1980)
17. דו"ח צוות תכנון כוללני 1979.
18. על-פי לגרמן ואחי' (1984), היכל (1990), מורג (1984)
19. תמ"א 6 – אוכלוסייה בת 5 מיליון נפש, ותמ"א 6א – אוכלוסייה בת 7 מיליון נפש.
20. דו"ח מבקר המדינה, מסי' 30, פרק משרד הפנים, עמ' 159.
21. סיכום דיון ועדת המנכ"ל מיום 31.10.1978.
22. ול"ל – ועדה למגורים ולתעשייה. הוקמה בתחילת שנות ה-90 על-מנת לאפשר הליך תכנון מקוצר לפרויקטים לאומיים ולאפשר את קליטת גל העלייה באותן שנים.
23. ות"ל – ועדה לתשתיות לאומיות. פועלת היום, ותכליתה הפרדת תשתית לאומית חיונית מחוק התכנון והבנייה וקידומה בהליך מזורז.
24. סיכום ביניים, ועדת מנכ"ל לפיתוח תעשיית הנגב 1979.

מקורות

- אורן עמירם ורגב רפי (2008). ארץ בחאקי – קרקע ובטחון בישראל, ירושלים: הוצאת כרמל.
- באומר אסא (1998). שימושי קרקע צבאיים מול צורכי שמירת טבע בהדגמה על אזור הר הנגב. עבודת גמר לתואר מוסמך, החוג לגיאוגרפיה אוניברסיטת חיפה.
- גרדוס יהודה (1976). רמת התיעוש ומאפייניה באזורי המרכז והפיתוח, רבעון לכלכלה, 23, עמ' 66-78.
- דרמן עמירם (1982). האם קיים קונפליקט בין תכנון האזרחי והתכנון הצבאי בנגב? בתוך: אדם ומדבר – תקצירי הרצאות כנס האגודה הגיאוגרפית, באר שבע, 1982.
- דרמן עמירם (1983). הנגב לאחר פינוי סיני – מרחב להיערכות צה"ל או מרחב לפיתוח אזרחי? נפים, 17, עמ' 55-70.
- היכל יעקב (1990). תהליך קבלת החלטות בפרויקטים לאומיים – פרויקט רמון, ירושלים: משרד הכלכלה והתכנון – היועץ לתכנון לאומי ואסטרטגי.
- וכמן אברהם ואחי' (1981). תוכנית לפיתוח הנגב – פריסה ותשתית, דו"ח מס' 2, תל אביב.
- ועדת מנכ"לים לפיתוח תשתית הנגב (1979). דו"ח מס' 2 (ללא מקום).
- ועדת מנכ"לים לפיתוח תשתית הנגב (1979). סיכום ביניים (ללא מקום).
- לגרמן עוזי ואחי' (1984). התכנון הלאומי לנגב והיערכות צה"ל בנגב, גלילות: המכללה לבטחון לאומי.
- מבקר המדינה (1980) דו"ח מס' 30 לשנת 1979, ביקורת משרד הפנים: היערכות והפעילות של משרדי הממשלה האזרחיים בתכנון הפריסה, התשתית והבינוי האזרחי והביטחוני בנגב, עמ' 418 - 428.
- מורג עמי (1984). קשרי גומלין בין מערכת צבאית לאזרחית, בהדגמה על קצרין ומצפה רמון, אופקים בגיאוגרפיה, 10-9, עמ' 129-141.
- סתיו דן (1978). תוכנית ראשונית לתשתית צבאית בנגב – מצע להתייחסות, צבא הגנה לישראל: מחלקת בניין צה"ל, סימוכין מנ-1(1).
- שחר אריה (1969). הערים החדשות והשפעתן על תפרוסת האוכלוסייה בישראל, מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל, ז', עמ' 25-63.