

## שטחים מגויסים - היווצרות ההגמוניה של צה"ל על מקרקעי המדינה ועל מרחביה בשנותיה הראשונות (1948 – 1956)

### הקדמה

בעשור האחרון מעת לעת, מובאים באמצעות התקשורת ובהקשרים שונים, ידיעות כלליות ודיווחים על היערכות ופריסה צבאיים. מדובר על נושא שניתן להגדיר אותו הממד הטריטוריאלי של הביטחון וזה כולל את נכסי המקרקעין הביטחוניים, אופן שימושם וההשלכות הנובעות מהם על המגזר האזרחי.

נכסי המקרקעין הביטחוניים הם התשתית הפיסית של צה"ל וגורמי הביטחון האחרים והם כוללים מחנות, מתקנים, שדות תעופה, נמלים וגם שטחי פעילות למיניה, הן לצרכים מבצעיים והן למטרות אימונים וניסויים. כיום, בראשית העשור השביעי, למרות שטחה הקטן של מדינת ישראל והצפיפות הגדולה בה, מערכת הביטחון, בעיקר באמצעות צה"ל, מחזיקה יותר מ-40% מהשטח בתחומי הקו הירוק. היא גם משפיעה במידות ובאופנים שונים על יותר מחצי (!) משטח המדינה ומכתיבה במידה רבה את השימושים במרחב האווירי ובחלקים נרחבים של המרחב הימי. בישראל קשה להצביע על אזור או מקום בו אין "מפגש" טריטוריאלי בין השימושים האזרחיים והביטחוניים ולכך יש השלכות בתחומי התכנון פיסית – מרחבי (קונפליקט או דו קיום בשימושי קרקע), הכלכלה והחברה, הנוף האקולוגיה ועוד.

גודלם, תחומי התפרסות שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל וההשלכות הנובעות מהם, הם מאפייניה של תופעה גאוגרפית מרחבית מיוחדת וחסרת תקדים בהיקפה. בספר ארץ בחאקי – קרקע וביטחון בישראל דיון נרחב ומפורט בתופעה זו בממדי הזמן והמרחב, מאז קום המדינה ועד שלהי העשור השישי; במימד ההלכה והמעשה ובמפגש במרחב בין השימוש בקרקע לצרכים הביטחוניים לבין שימושה לצרכים האזרחיים.

ספר זה מתמקד בשורשי ההגמוניה הטריטוריאלית הצבאית שהחלה בשנותיה הראשונות של המדינה. מטרת הספר להציג את היווצרות ועיצוב התשתית הצבאית, את פריסתה הגיאוגרפית ואת אופן הסדרתה החוקית והמנהלית. השאלה העומדת במרכז הדיון היא כיצד נוצרה הגמוניה הקרקעית והמרחבית הצבאית בשנותיה הראשונות של המדינה ומהן ההשלכות הנובעות ממנה? בשאלה זו מגולמות מספר שאלות משנה: מהם מרכיבי התשתית הפיסית של צה"ל? מה היו הגורמים להיקפה הנרחב? כיצד היא נפרסה ברחבי הארץ? מהו ההיבט החוקי להסדרת האחזקה והשימוש של התשתית

הפיסית? ומה היה העימות בין צורכי המקרקעין למטרות צבאיות ובין צורכי המקרקעין למטרות אזרחיות?

התקופה בה עוסק הספר היא של שמונה שנים, מראשית מלחמת העצמאות לאחר החלטת החלוקה של האו"ם (29 בנובמבר 1947) ועד לאחר מבצע "קדש" (29 באוקטובר – 5 בנובמבר 1956). תקופת זמן זו הייתה מכוננת בתולדות המדינה, בראשיתה נלחם צה"ל וקבע את גבולותיה; לאחר המלחמה הוא פורק ונבנה מחדש כדי לתת מענה לאיומים ולתרחישים אפשריים ובהמשכה אף התנסה במערכה נוספת.

בחינת התשתית הביטחונית הישראלית בתקופה זו נובעת משני משתנים הקשורים זה בטבורו של האחר. האחד, פריסת מחנות הצבא הבריטי שהוקמו בתחומי ארץ ישראל בשנות הארבעים של המאה הקודמת; השני, המציאות הפיזית שהתהוותה בתחומי מדינת ישראל שתיחומה נקבע בהסכמי שביתת הנשק בתום מלחמת העצמאות. בדיעבד וכפי שהראתה המציאות, דגם התשתית הפיסית של צה"ל בעת זו השפיע על דמותה המרחבית של המדינה. דגם זה התקיים כמעט שני עשורי שנים, עד מלחמת ששת הימים וחלקו נשמר עד ימינו. זאת ועוד, דפוסי הסדרתה השלטונית – מנהלית והחוקית של התשתית הפיסית הצבאית נקבעו בשנים בהן מתמקד הספר ולמעשה נהוגה כך גם בהווה.

בשנים שלאחר מלחמת העצמאות השיל מעצמו הצבא חלק נכבד מהמחנות שירש מהבריטים והעביר אותם למגזר האזרחי, בעיקר למוסדות ממלכתיים וציבוריים וכן לצורכי שיכון עולים – צו השעה של שנות המדינה הראשונות. זאת ועוד, על הצבא היה לקיים פעילות ביטחון שוטף לאורך הגבולות החדשים שהיו מנוקבים ככברה. הנה כי כן בשנים אלה נקבעו המסגרות הארגוניות של הצבא, עוצבה תורת הביטחון וממנה נגזרו ההשלכות בתחומי התשתית הצבאית בשלשה חתכים: מחנות ומתקנים לאכסון הכוחות, תשתית ביטחון שוטף לאורך הגבולות וכן שטחי האימונים וניסויי נשק ואמצעי לחימה.

הדיון בתקופה בה עוסק הספר חולק לשני שערים בהתאם לשתי תקופות משנה. בכל אחת מהן ניתן להצביע על שלבים ואירועים בבניין צה"ל ומתווה פעילותו, יצירת התשתית הפיסית שלו ואופן השפעתו על המרחב. התקופה הראשונה היא התגבשות התשתית הפיסית של צה"ל במלחמת העצמאות, תוך בניית מערך השיא שלו. התקופה השנייה קביעת ומיסוד נכסי המקרקעין של צה"ל בזמן בנייתו לימי "שלום" לאחר החתימה על הסכמי שביתת הנשק ועד מחצית שנות החמישים.

הנחת היסוד של הדיון היא שלצה"ל היה סדר יום מרחבי וצרכים טריטוריאליים שהם חלק ממרכיבי עוצמתו שלרוב לא עלו בקנה אחד עם צורכי המערכת האזרחית. הטענה

המרכזית של הספר היא שאת התשתית הפיסית של צה"ל בשנותיו הראשונות אין לבחון לאור מודל תיאורטי כלשהו. צה"ל כזרוע ביצוע של המדינה והמסגרת שאפשרה את הקמת המדינה היה בעל מעמד ציבורי חזק והיה עדיף על כל מסגרת שלטונית אחרת ויכול היה לפעול כמעט ללא הגבלה. כך היה בימי מלחמת העצמאות. אולם, לאחר השתנה המצב, צה"ל נדרש לפעול לפי סדרי השלטון והחוק. עיצוב התשתית הפיסית הביטחונית בשנים אלה הושפע על ידי מספר גורמים וביניהם "הירושה המנדטורית", המחנות, המתקנים ושדות התעופה שהותיר הצבא הבריטי לרוב עם עזיבתו את הארץ (סופית ב-30 ביוני 1948). כמו כן התשתית הפיסית נקבעה ונפרסה ברחבי הארץ לנוכח דמותה היישובית היהודית, היצע המקרקעין הזמין וכן ולאור המצב הביטחוני והמדיני ששרר באותה עת.

במלחמת העצמאות התחום הטריטוריאלי של היישוב העברי בתחילה, ושל המדינה שזה קמה בהמשך, לא היה קבוע אלא, השתנה ובעיקר התרחב בהתאם לקווי סיום הלחימה. עם תום המלחמה, תחום המדינה נקבע על פי קווי הסכמי שביתת הנשק שנחתמו בהדרגה בשנת 1949 עם מצרים, לבנון, ירדן וסוריה. מעתה זו נמשך הצורך להיערך ולהגן על המדינה. החשש היה שהתרחשות מלחמתית נוספת מול מדינות ערב, מה שכונה אז "סיבוב שני", היא רק שאלה של זמן והיא תתחדש במועד קרוב. באותן שנים, עם בנייתו מחדש של הצבא גודל התשתית הפיסית נבע לא רק מהיקף הצרכים אלא גם ממצאי נכסי המקרקעין שהיה צריך להתאימו לצרכים של בניית המערך היישובי של המדינה. ההיבט המרחבי כולל הבחנה בין האזורים הבנויים בערים, בקרבתן, ובשטחים כפריים, ובין השטחים הפתוחים, כמו בין אזורי גלעין ובין הפריפריה, בין העורף לבין אזורי ספר. כמו כן הטענה היא כי היקף התשתית הפיסית של צה"ל הושפע גם מהאילוצים התקציביים בפניהם התמודד.

נקודת המבט בספר זה היא פוזיטיביסטית תחום הגיאוגרפיה ההיסטורית וגישת המחקר עליו הוא מבוסס היא אינדוקטיבית המשחזרת באופן מערכתי את תמונת המערך הביטחוני-הצבאי הפיסי על מרכיביו: סדר הכוחות, המחנות, המתקנים, שדות התעופה ושטחי האימונים.

המקורות לחיבור הם מסמכים ותעודות ארכיוניות שבחלק ניכר מהן טרם נעשה עדיין שימושי מחקרי. התיעוד על מחנות הצבא הבריטי בארץ ישראל ומתקני המשטרה ועל השימוש בהם ערב מלחמת העצמאות ובמהלכה מצוי בתיקי שירות ידיעות של ההגנה, המצויים בארכיון תולדות ה"הגנה" וגם בתיקי מחלקת עבודות ציבוריות של ממשלת המנדט ובתיקי ועדת המצב של המוסדות הלאומיים המצויים בארכיון המדינה ובארכיון

הציוני המרכזי. מרבית התיעוד העוסק בתקופה שלאחר קום המדינה מצוי בארכיון צה"ל ומערכת הביטחון. תיעוד זה כולל את המסמכים שעומדים לעיון הציבור הרחב ושאינ עליהם חיסיון או מגבלה. מדובר במסמכים רבים ומגוונים הכוללים הערכות מצב, מסמכי מטה, תזכירים, התכתבויות, פקודות מבצע ופקודות ארגוניות, הנחיות לביצוע, סיכומי דיונים, פרטי-כל ורשום ישיבות מטכ"ל, מפות ותרשימים. תיעוד זה כולל את מסמכי מטכ"ל ההגנה וחטיבותיה כולל הפלמ"ח, לשכת רמטכ"ל, לשכת סגן רמטכ"ל ששימש ראש אגף המטה, מחלקות אגף המטה: תכנון (אג"ם/תכנון), מבצעים (אג"ם/מבצעים) והדרכה (אג"ם/מה"ד), אגפי האפסנאות (אג"א) וכוח אדם (אכ"א), גופים נוספים במטכ"ל, מפקדות מרחביות, מפקדות החיילות, משרד הביטחון ומחקרי מחלקת היסטוריה של צה"ל. בנוסף לתיקים שהיו פתוחים לעיון הציבור בארכיון צה"ל, אותרו תיקים נוספים שהיו עד כה חסויים. על פי נוהלי הארכיון כדי לאפשר את העיון בתיקים היה צורך להעביר אותם "תהליך פתיחה" וביטול רמת סיווגם.

חלק אחר של התיעוד, זה העוסק ביחסי הגומלין שבין צה"ל ובין המערכת האזרחית, מתבסס על המסמכים המצויים בארכיון המדינה ובארכיון הציוני המרכזי, וכולל התכתבויות בין משרדי הממשלה השונים והמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית וקרן קיימת) ובין צה"ל וגם תזכירים, סיכומי פגישות, פרטי-כלים, מפות, תרשימים ועוד. תיעוד רלוונטי מצוי גם בסיכום החלטות ישיבות הממשלה ורישום ישיבות ועדת חוץ וביטחון של הכנסת. תיעוד נוסף נמצא גם בארכיון דוד בן גוריון במרכז למורשת בן גוריון שבשדה בוקר; בארכיון האגף החקלאי של מנהל מקרקעי ישראל: תיעוד שעניינו הקצאת קרקע לשטחי אימונים; בארכיון הציוני המרכזי בפרוטוקולים של ישיבות הנהלת קק"ל ותיקי המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית תיעוד רלוונטי לעניין הספר; תיעוד מתאים, אמנם מועט מצוי גם בארכיונים ההיסטוריים של עיריות תל אביב וירושלים; בארכיון העבודה וארכיון סולל בונה.