

11



בימת ון ליר לשיח ציבורי (בול) היא מסגרת דיון הפותחת אשנב לתחומי חברה, מדינה ותרבות. בין השאר היא עוסקת ביחסי דת ומדינה וביחסי רוב ומיעוט בארץ ובאזור. סוגיות אתיות, חברתיות ופוליטיות כגון אלה ראוי שיחרגו ממעגל המחקר והעיון אל המרחב הציבורי ויזכו לתשומת הלב הראויה בחברה דמוקרטית. פרסומי בימה זו יוסיפו תרומה ייחודית לחיי התרבות בישראל ויעשירו את הדיון הציבורי.



מכון ון ליר בירושלים

THE VAN LEER JERUSALEM INSTITUTE

معهد فان لير في القدس

מרחב הביטחון

מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע

לצורכי צבא וביטחון בישראל

עורך

עמירם אורן



Space of Security

New Approach to the Use of Land (Resources)
for Security and Military Needs

Editor: Amiram Oren

עורכת ומפיקה: שרה סורני
עורכת לשון: כנרת יפרח

© תשס"ט, מכון ון ליר בירושלים
© 2009, The Van Leer Jerusalem Institute

דפוס גרפית בע"מ, ירושלים

תוכן העניינים

עמירם אורן	
פתח דבר	7
עמירם אורן	
ביטחון וטריטוריה בישראל: סדר יום לדיון ולמחקר	15
ערן פייטלסון	
ביטחון, פיתוח בר־קיימא וקרקע: מחשבות ראשוניות	37
ארז צפדיה	
התיישבות בישראל: מבט על המיליטריזם	45
יגיל לוי	
הצבא והשוק: מסגרת מושגית	59
זלמן שיפר	
היבטים כלכליים של ההחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון	75
אבגד מאירי	
דברי תגובה לניהול הכלכלי של משאב הקרקע בצה"ל	89
אהרון ברוכין, עמירם אורן, רפי רגב	
ההגמוניה התכנונית של מערכת הביטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד	97
נעמה אלעד	
הקמת עיר הבה"דים בנגב כמנוף להסדרה סביבתית של מפגעי רמת חובב	117
אלישע אפרת	
הערות סיכום	137
רשימת המשתתפים	141

פתח דבר

עמירם אורן

מסוף שנות השישים של המאה ה-20 נחשף הציבור בישראל למגוון היבטים של נושא התשתיות והשטחים הביטחוניים. לאחר מלחמת ששת הימים דובר על ההיערכות והפריסה החדשות של צה"ל בשטחים שנכבשו במהלכה: חצי האי סיני, רצועת עזה, הגדה המערבית (יהודה ושומרון) ורמת הגולן.

בראשית שנות השבעים, במלחמת ההתשה, התוודע הציבור להתבצרות צה"ל בגדה המזרחית של תעלת סואץ, לאורך קו בר-לב. ועדת אגרנט, שמונתה לבדוק את נסיבות פריצתה של מלחמת יום הכיפורים, נדרשה גם לשאלת מיקום המחנות של מחסני החירום ביחס לקווי החזית. בראשית שנות השמונים, עם החתימה על הסכם השלום עם מצרים בעקבות נסיגת צה"ל מסיני, דובר רבות על ההיערכות והפריסה החדשות של צה"ל בנגב, שיתנו תנופה לפיתוח האזור. שנים אחדות לאחר מכן עמד על הפרק נושא ההיערכות החדשה של צה"ל לאורך הגבול הבינלאומי עם לבנון וכינון רצועת הביטחון בדרומה. באמצע שנות התשעים הוצגה בהרחבה ההיערכות המחודשת של צה"ל ביהודה, בשומרון וברצועת עזה בעקבות הסדרי הביניים עם הפלסטינים. מראשית שנות האלפיים, לקראת יציאת צה"ל מרצועת הביטחון בלבנון ולאחריה, פורסמו בעיתונות ידיעות בדבר היערכות ופריסה של צה"ל לאורך קו הגבול הבינלאומי. משלהי שנת 2000, עם תחילתו של המאבק המזוין מול הפלסטינים (האינתיפאדה השנייה), דובר על שטחי פריסת כוחות מול אזורי העימות. אחר כך נדונה בשיח הפוליטי והציבורי סוגיית ההקמה של גדר הפרדה בין שטחי יהודה ושומרון ובין שטח מדינת ישראל כדי למנוע חדירת טרור לתחומי ישראל. לקראת ההתנתקות ולאחריה פורסמו ידיעות על היערכות ועל פריסה חדשה סביב רצועת עזה. נוסף על כל אלה הוצגו מפעם לפעם בתקשורת, בעיקר בעיתונות הכתובה, נושאים שעניינם הקמת עיר הבה"דים בנגב, פינוי מחנות מלב הערים, פעילות אזרחית בשטחי אימונים, מפגעים סביבתיים שגורמים מתקניה של מערכת הביטחון, שדות מוקשים כנטל בטיחותי ועוד. את כל הנושאים האלה ואת דומיהם אפשר לאחד תחת הכותרת "מרחב הביטחון בישראל", המקיפה את ענייני השימוש בקרקע לצורכי ביטחון ואת ההשלכות הנובעות ממנו על דמותה של הארץ.

היקף השטחים והמרחבים המיועדים לשימוש ביטחוני בישראל רחב מאוד. בראשית העשור השביעי לקיום המדינה, מתוך שטח של כ-22 אלף קילומטרים רבועים בתחומי הקו הירוק, במזרח ירושלים וברמת הגולן, מחזיקה מערכת הביטחון, בעיקר באמצעות צה"ל והתעשיות הביטחוניות הממשלתיות, ביותר משליש. חותמה של הפעילות הביטחונית ניכר בשלל צורות בכל מקום בארץ – בצפון, במרכז ובדרום, בערים, באזורים הכפריים, וגם בשטחים הפתוחים. יתרה מזו, מערכת הביטחון מגבילה בנייה ופעילות של אזרחים בשטחים נוספים: חלקים רבים מהמרחב האזרחי שנתפסים בשעת חירום משמשים את הצבא להיערכות הכוחות ולפריסה של מערכות נשק, מפקדות ומתקני שליטה ובקרה אלקטרוניים. לפיכך מערכת הביטחון משפיעה במגוון אופנים על יותר ממחצית(!) משטחה הריבוני של המדינה ומכתובה במידה רבה גם את אופן השימוש במרחב האווירי ובחלקים ניכרים מהמרחב הימי, וכן שולטת במרחב התדרים האלקטרומגנטיים. אם נביא בחשבון את העובדה שבשטחי יהודה ושומרון הצבא הוא הריבון, תעלה המסקנה שיותר משלושה רבעים מהשטח שבין הים ובין הירדן נתונים בשליטה ישירה או עקיפה של הצבא. היקף הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל הוא תופעה שקשה, ואולי אי-אפשר, למצוא לה אח ורע במדינות אחרות.

לתשתיות ולשטחים הביטחוניים יש השלכות רחבות היקף על חיי היומיום של האזרחים. סגירת שטחים לצורכי אימונים או פעילות מבצעית, הקצאת מקרקעין וקביעת ייעודם התכנוני, קבלת היתר לבנות תשתיות פיזיות ולהטיל מגבלות בנייה סביבן, אופן ההגנה על שטחים מפני תוכניות אזרחיות, וכן השמירה על איכות הסביבה בתוכם – כל אלה שונים תכלית השינוי בשטחים הביטחוניים לעומת השטחים האזרחיים. הבדל זה מתאפשר באמצעות חוקים, תקנות והסדרים מינהליים ייחודיים שנקבעו בשנות החמישים והשישים וכמעט שלא שונו או הותאמו מאז.

במשך שנים רבות לא נדרש הציבור לנושא השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון, ובעצם נושא זה לא עלה מעולם על סדר היום הלאומי, הציבורי, התכנוני והאקדמי. לנוכח היקף השטח המיועד לצורכי ביטחון, ולנוכח העובדה שהקרקע בישראל היא משאב מצומצם ממילא ההולך ומצטמצם עם הזמן, מפליא הוא שהציבור הישראלי, שרובו דעתן ומעורה בנעשה סביבו, לא כלל תחום זה בשיח הציבורי ולא העלה לדיון פומבי שאלות שמתבקשות ממצאות זו. זאת ועוד, בהיבט המערכתי אי-אפשר לזהות מדיניות ברורה של קביעת ייעוד קרקע לצרכים ביטחוניים, משום שעקרונותיה של הפריסה הביטחונית והשלכותיה על המגזר האזרחי לא הועלו מעולם לדיון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, גוף התכנון הסטטוטורי הגבוה במדינת ישראל, ועד היום לא הותוותה תוכנית מתאר ארצית

לשימושי קרקע ביטחוניים. גם מדיניות הקצאת הקרקע למערכת הביטחון לא נדונה מעולם בשום מסגרת שעסקה בנושאי מדיניות קרקעית. מועצת מקרקעי ישראל, הגוף הגבוה במדינת ישראל בתחום המדיניות הקרקעית, לא עסקה מעולם בנושא, ומובן שהוא לא בא לידי ביטוי בהחלטותיה. גם ההיבט העיוני נמצא חסר: האופן שבו מעוצבים ומוגדרים חלקים ניכרים מהמרחב בישראל על ידי סוכנים שעוסקים במה שמכונה "ביטחון", וכן האופן שבו מנוכסים מרחבים אלה למה שמכונה "צורכי ביטחון", לא זכו לדיון ולמחקר אקדמי מעמיק. חיסרון זה בולט בייחוד על רקע העיסוק האקדמי הנרחב בצבא, בצבאות, בביטחון ובקשר מרובה הפנים שבין ריבונות, טריטוריה ומדינה.

אפשר לשאול מדוע לא נחקר עד כה תחום זה ומדוע לא זכו נושאי תשתית לדיון פומבי רחב יריעה, לבירור מקצועי ולמחקר אקדמי. התשובה על כך יכולה להיות שהביטחון קדם לכול. יתרה מזו, במשך שנים רבות מאז הוקמה המדינה לא נחשבה הקרקע משאב שנמצא במחסור. השליטה הטריטוריאלית הביטחונית היתה אמצעי בידי המדינה להדק את אחיזתה בחבלי הארץ הריקים והלא מיושבים, באזורים שבהם שכנו יישובים פלסטיניים, באזורי הספר המרוחקים וסמוך לגבולות. בשנים שלאחר 1967, עם הרחבת הטריטוריה שבשליטה ישראלית, נדמה היה שקרקע ומרחב הם משאב המצוי בשפע. ההכרה שייתכן קונפליקט מרחבי בין צרכים ביטחוניים לצרכים אזרחיים נבטה כשצה"ל נדרש להתפרס בנגב בשלהי שנות השבעים בעקבות חתימת הסכם השלום עם מצרים. בחלוף הזמן דעכה הכרה זו. הושגו הסדרים מניחים את הדעת, והם שופרו, שונו ועודכנו לאורך השנים, וכך לא הגיע הנושא לידי ביטוי ציבורי, ואם הגיע, הוא נדחק לשולי השיח. אמנם, מאז שנות השבעים הופרה קדושת הביטחון, ובאקדמיה, בתקשורת ובציבור נרקם שיח ביקורתי פורה על הצבא ועל מדיניות הביטחון של ישראל, ואולם שיח ביקורתי זה פסח על ההקשרים הטריטוריאליים של פעילות מערכת הביטחון.

בראשית שנות האלפיים חל שינוי ביחסו של הציבור לפעילות מערכת הביטחון במרחב, והוא התבטא בין היתר בהגשת עתירות מינהליות נגדה בבתי המשפט המחוזיים. בשנת 2007 התגבר המאבק הציבורי הפומבי בתוכניות הפיתוח של מערכת הביטחון. המרכזיות שבתוכניות אלה הן התוכנית להקמת עיר הבה"דים – מתחם מחנות ההדרכה של צה"ל – בצומת הנגב, והתוכנית לבניית מתקן לתחזוקת כלי שיט בחיפה. הדיונים הפומביים בתוכניות אלה, ובעיקר שתי העתירות המינהליות שהוגשו נגדן, הם בבחינת היוצא מן הכלל המעיד על הכלל: מיעוט הדיון הפומבי בנושאים הכרוכים בשימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון. לא מן הנמנע שאלה הן סנוניות שמבשרות את ראשיתו של דיון ציבורי בתחום.

* * *

בשנת 2008 הוקמה במכון ון ליר בירושלים קבוצת דיון ששמה "מרחב הביטחון בישראל". הקבוצה שמה לה למטרה לעסוק בסוגיות המשלבות ביטחון וטריטוריה, ובכלל זה השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון והשלכותיו. הדיון בסוגיות אלה הוא רב-תחומי ומתבסס על נקודת מבט ביקורתית כלפי יחסי צבא וחברה ויחסי צבא וממשל. מטרת פעילותה של הקבוצה לעורר מחקר אקדמי, דיון מקצועי ושיח ציבורי בנושא וליצור תודעה שיכולה לשנות את האופן שבו רשויות המדינה ומוסדותיה רואים את השילוב הראוי בין הצרכים הביטחוניים ובין הצרכים האזרחיים.

בדיוניה ביקשה הקבוצה להציג לראשונה כמה ממאפייניה של תופעת השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בתחומי מדינת ישראל (לא כולל שטחי יהודה ושומרון): ראשית, כפי שצוין, טרם ניתנה הדעת לתופעה זו, והיא נעדרת מסדר היום הציבורי והמחקרי. שנית, מדובר בתופעה ייחודית של ממשק גיאוגרפי מרחבי במדינה צפופה שבה המגזר הביטחוני והמגזר האזרחי מעורבים זה בזה בתחומים רבים. שלישית, אף שתופעה זו רחבת היקף, המגזר האזרחי אינו מודע לעוצמתה ולהשפעותיה. זו תופעה שלכאורה אינה נורמלית, אך נדמה שאינה מפריעה לחיים האזרחיים להתנהל כסדרם. אמנם נחשפו התנגשויות והפרעות נקודתיות ומקומיות בהקשר זה, אך התופעה לא נבחנה במבט כולל. ולבסוף, אפשר להסביר ולפרש תופעה זו ממגוון נקודות מבט.

בקבוצת הדיון של מכון ון ליר בירושלים השתתפו הן אנשי אקדמיה ממגוון תחומי ידע, והן אנשי מקצוע בעלי תפקידים לשעבר בשירות הציבורי והצבאי. כולם הביאו עמם ידע וניסיון רב שהצטברו במחקר אקדמי ובעבודה מעשית, ובכלל זה ביצוע פרויקטים קונקרטיים. הרקע המקצועי המגוון של חברי הקבוצה משקף את השאיפה שפעילותה תביא לידי ביטוי שילוב בין בקיאות וידע שמקורם בעשייה מקצועית ובין מיומנות אקדמית מחקרית ויכולות אנליטיות, תיאורטיות וביקורתיות. מעת לעת זומנו לדיוני הקבוצה מומחים שכיחנו בעבר בתפקידים בכירים בצה"ל, וכן כאלה ששירתו בגופים שמעניינו של נושא הדיון.

חוברת זו היא פרי ביכורים של קבוצת הדיון "מרחב הביטחון בישראל", והיא אינה מתיימרת למצות את הדיון בנושא זה. מטרתה להציג את עיקרי הדברים שעלו בששת המפגשים שקיימה הקבוצה במחצית הראשונה של שנת 2008, ולהיות אבן דרך המסמנת את תחילת הדיון בנושא. שאיפתה להציג את התובנות שהתגבשו במפגשים באשר לשימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בישראל ובאשר להשלכותיו על דמותה של הארץ, וכן להציע כיוונים ונושאים להמשך הדיון והמחקר. הקובץ משקף נאמנה את הרכב הקבוצה, והוא שונה

מאסופות אחרות בכך שהוא משלב כאמור בין עשייה אקדמית-מחקרית ובין עשייה במסגרת גופים מינהליים-מדינתיים ובמסגרת גופים של החברה האזרחית. בשילוב זה טמונים יתרונות רבים, מכיוון שהוא חושף נקודות הסתכלות חדשות ומגוונות על הסוגיה. יש לקוות שחוברת זו תפתח צוהר לנושא שעמד בצל במשך שנים רבות – השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון והשלכותיו – ותשמש מקור ידע ובסיס לדיון בעתיד.

המאמר הראשון בחוברת, "ביטחון וטריטוריה בישראל: סדר יום לדיון ולמחקר" מאת עמירם אורן, הוא בבחינת מבוא לדיון. מאמר זה שוטח את ההיגיון התיאורטי של האסופה ומבקש לנסח סדר יום מחקרי בסוגיית השימוש הביטחוני בקרקע. השאלה שבמרכזו היא מהן הסוגיות העיקריות שעניינן השילוב בין ביטחון ובין טריטוריה בהקשר של שימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון. המאמר סוקר בקצרה את שימושי הקרקע הביטחוניים ואת העיסוק בהם בשיח הפומבי, במחקר האקדמי ובבירור המקצועי, וכן את בעלי העניין בשימושי הקרקע הביטחוניים. הוא מדגיש שיש לבחון את ההיבטים הגיאוגרפיים-מרחביים של יחסי צבא-מדינה ויחסי צבא-חברה בהקשר של שימושי הקרקע הביטחוניים מארבעה היבטים: פוליטי-תרבותי, גיאוגרפי ותכנוני, כלכלי וסביבתי. הבחנה זו משמשת נקודת מוצא להגדרת הסוגיות המרכזיות לדיון ולמחקר.

מאמרו של ערן פייטלסון, "ביטחון, פיתוח בר-קיימא וקרקע: מחשבות ראשוניות", הוא הראשון מבין שני המאמרים שעניינם היבטים עיוניים. המאמר מציג הרהורים על הקשר שבין קיימות לביטחון בהקשר של קרקע בישראל. ייחודו בכך שהוא בוחן את הנושא בזווית רחבה: לא רק מנקודת ראות ישראלית, אלא גם בכלים תיאורטיים המבוססים על ספרות מחקרית מן העולם. המאמר עוסק בשתי סוגיות עיקריות: הראשונה היא כיצד מגדירים את היקף השטחים המינימלי שיש להקצות למערכת הביטחון כדי להבטיח ביטחון קיומי. לשיטתו של פייטלסון, בכל היקף שמעל להיקף זה יש לבחון שיקולי ביטחון אל מול שיקולים סביבתיים, כלכליים וחברתיים. הסוגיה השנייה נובעת מהראשונה, והיא כיצד להפנים במערכת הביטחון שיקולי קיימות רחבים, בייחוד בהקשר הקרקעי.

מאמרו של ארז צפדיה, "התיישבות בישראל: מבט על המיליטריזם", בוחן את ביטוייהם של סוגי המיליטריזם בישראל – הקוגניטיבי והחומרני – בשדה המרחבי, ואת הקשר שלהם עם אידיאולוגיות מובילות בחברה הישראלית, דוגמת האתנר-לאומיות והשוק החופשי. הוא מלמד על האופן שבו ההיגיון של בינוי אומה ומדינה, הנקשר עם אידיאולוגיות אתנר-לאומיות, צופן משמעויות ביטחוניות, ולפיכך רותם את הצבא לייצר מרחב שנשלט בידי הקהילה הלאומית היהודית בישראל. התוצאה היא תהליך של ייחוד ודה-ערביזציה של המרחב.

לטענתו, בשנים האחרונות, עם הופעת אידיאולוגיות של שוק חופשי, היה נדמה שיש מקום להתיר את הקשר שבין ביטחון, צבא ושליטה במרחב, ותחת זאת להתנהל על פי דפוסים שעולים בקנה אחד עם עקרונות של כלכלת שוק בניהול המרחב. ואולם בפועל לא הושלם מהלך זה, ובמקומו אומץ שיח כלכלי שמשלב בתהליכי הייחוד והדה־ערביזציה, והוא טמון במיליטריזם החומרני.

עניינם של שני המאמרים הבאים הוא הקרקע כמשאב בעל ערך כלכלי. המאמר "הצבא והשוק: מסגרת מושגית", פרי עטו של יגיל לוי, מציג את ההשפעה של כלכלת השוק על הצבא, את הסתגלות הצבא להשפעה זו ואת ההשלכה של אלה על פעילותו של הצבא בזירה הטריטוריאלית. טענתו היא שפעילות הצבא בזירה הטריטוריאלית, ובייחוד הפרויקט של העברת מחנות ממרכז הארץ אל מטרופולין באר־שבע בצפון הנגב, מושפעת במידה רבה מהאילוצים שמכתיבה חברת השוק כפי שהצבא מבין אותם. התבוננות בפעילות זו יכולה להיעשות מזווית שרואה בצבא גוף שפועל לקדם את ענייניו המקצועיים או גוף שנושא שליחות לאומית של פיתוח הנגב, אך נקודת המבט של השפעת השוק מאפשרת להבין מהלך זה בהקשר רחב יותר.

מאמרו של זלמן שיפר, "היבטים כלכליים של ההחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון", דן בהיבטים כלכליים עיקריים של השימוש והשליטה הביטחוניים במשאבי קרקע בישראל: השפעת השליטה הביטחונית במשאבי הקרקע על המשק האזרחי; המחיר הכלכלי שמשלם המשק הישראלי בעבור החזקת מקרקעין בידי מערכת הביטחון, או לפחות מרכיבים אחדים של מחיר זה; ההסדרים הקיימים בין מערכת הביטחון ובין המגזר האזרחי, ובתוך מערכת הביטחון, ובכללם הסדר הפיננסי של מחנות צה"ל, והמידה שבה מבטיחים הסדרים אלה שימוש יעיל במשאבי הקרקע והמרחב של המדינה לטובת מטרותיה.

בהתייחסות למאמריהם של לוי ושל שיפר מובאת רשימתו של סגן אלוף במילואים אבגד מאירי, "דברי תגובה לניהול הכלכלי של משאב הקרקע בצה"ל". דבריו מבוססים על עשייה יומיומית ארוכת שנים בתחומים המוצגים במאמרים אלה, והם נסמכים על הידע שרכש בעת ששירת בענף תשתית ופריסה באגף התכנון במטה הכללי, הגוף הצבאי העוסק בתכנון התשתית ובפריסת הקבע של צה"ל. בשנים 1999–2003 עמד מאירי בראש הענף, היה מעורב במהלכי התכנון והוביל אותם.

שני המאמרים האחרונים מיוחדים לנושא התכנון הפיזי. הם מתמקדים במעמדה התכנוני הייחודי של מערכת הביטחון, הנותן לה עדיפות על פני גורמים במגזר האזרחי. מאמרם של אהרון ברוכין, עמירם אורן ורפי רגב, "ההגמוניה התכנונית של מערכת הביטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד", דן בתנאים המביאים לערעור קדושת הביטחון ולפיזור מסך העשן המסתיר את הדרך שבה

הממסד הביטחוני-צבאי מנכס לעצמו את המרחב. המאמר פורס את התשתית החוקית המאפשרת את קיומו של מסך עשן זה וחושף את האוטונומיה של מערכת הביטחון בסוגיות תכנוניות ואת השלכותיה. טענתו היא שבמשך שנים ארוכות נהנתה מערכת הביטחון מחירות כמעט מוחלטת בתהליך התכנוני של קביעת מתקנים ביטחוניים והקמתם, אך בעשור האחרון, ובעיקר בשנים האחרונות, מחריף הדיאלוג בינה ובין אזרחים, ארגונים סביבתיים ורשויות מקומיות בדבר חירות זו. המאמר מציג את הפרק בחוק התכנון והבנייה שבו מעוגן מעמדה הייחודי של מערכת הביטחון, את הביקורות שספג החוק מהציבור, מבית המשפט ומהכנסת, ואת ההשלכות של ביקורות אלה.

מאמרה של **נעמה אלעד** "הקמת עיר הבה"דים בנגב כמנוף להסדרה סביבתית של מפגעי רמת חובב" מציג את המאבק המשפטי שניהלה אגודת "אדם, טבע ודין" נגד התחלת העבודות להקמת עיר הבה"דים ואת תוצאותיו. מאבק זה הגיע אף לדיון בבית המשפט העליון, ובמאמר נדונות השלכותיה הפוטנציאליות של פסיקתו על הליכי התכנון שמקיימת מערכת הביטחון, על זכותם של תושבי הנגב לחיות בסביבה בריאה, ועל קידום התפיסה של פיתוח בר-קיימא. במאמר נדונים נושאים שהוצגו גם במאמרם של ברוכין, אורן ורגב. הוא מנתח בבהירות את המאבק, ומראה כיצד התארגנות של החברה האזרחית יכולה לערער על המיסוך הביטחוני, ולא זו בלבד אלא שהיא יוצרת תקדים להכפפה של הצבא והממסד הביטחוני למערכת האזרחית. את מאמרה של אלעד אפשר לראות גם מזווית רחבה יותר שעניינה האופן שבו סוגיה סביבתית מאפשרת גם לבחון את דרגות החופש של הממסד הביטחוני, וגם להבין את היחסים שבין החברה האזרחית למדינה ואת המשא ומתן המתקיים ביניהן. בהקשר זה אין מעמדה של אגודת "אדם, טבע ודין" כמעמדם של התאגידים המזהמים, ויש ביניהם ניגוד אינטרסים אף ששניהם שייכים לחברה האזרחית. גם מיקומם ופועלם של הצבא ושל בית המשפט כזרועות של המדינה שונים זה מזה.

בסוף החוברת מובאות הערות סיכום של פרופ' אלישע אפרת, חתן פרס ישראל לגיאוגרפיה לשנת תשס"ז. הערותיו נוגעות לכל המאמרים בה ומבטאות את רוח הדיונים של קבוצת הדיון במכון ון ליר בירושלים.

* * *

ברצוני להודות לכותבים, שהכינו את המאמרים שלפניכם לקראת מפגשי קבוצת הדיון, וכן לחברי הקבוצה שהשתתפו בדיונים והעירו על דבריהם. אני מבקש להודות גם לעמיתי פרופ' אלישע אפרת, ד"ר ארז צפדיה ומר רפי רגב, שעודדו ותמכו, ושקראו את טיוטת הקובץ והעירו עליה. ראויים לתודה גם שני הקוראים-שופטים האנונימיים מטעם מכון ון ליר בירושלים, שקראו את טיוטת

הקובץ. הערותיהם היו לעזר רב. יבואו על הברכה חברי מערכת הפרסומים של המכון על הפתיחות שגילו בנושא ועל הנחיותיהם המועילות. תודה נתונה גם לגב' שרה סורני, מנהלת מחלקת הפרסומים, על פעילותה המקצועית שבלעדיה החוברת לא היתה רואה אור. תודה נתונה גם לגב' יונה רצון, אף היא ממחלקת פרסומים של המכון שעמלה להפקת החוברת, וכן לגב' כנרת יפוח, על עריכת הלשון המוקפדת.

ביטחון וטריטוריה בישראל: סדר יום לדיון ולמחקר

עמירם אורן

הקדמה

ביטחון וטריטוריה הם מושגים שונים זה מזה במהותם ובהגדרתם, אך גם שלובים זה בזה. המושג "ביטחון" מופשט, והגדרתו אינה מוחלטת ומוסכמת אלא נגזרת מהגורמים שבביטחונם מדובר, החל ברמת הפרט (ביטחון אישי), דרך רמת הכלל והמדינה, וכלה בביטחון בין־מדינתי (אזורי) וגלובלי. בדיון זה מדובר בביטחון המדינה, ובעיקר בהקשר הצבאי, כלומר הגנה על קיום המדינה ועל ריבונותה, על אוכלוסייתה ועל שלמותה הטריטוריאלית. לעומת הביטחון, הטריטוריה מוחשית, נראית לעין, ויש לה ממדים ברורים. במובנה הבסיסי טריטוריה היא ארץ – זו הקיימת בהווה וזו המתוכננת לעתיד – על משאבי הקרקע שלה, אזוריה הגיאוגרפיים ומרחביה הנבדלים זה מזה באופיים הפיזי ובדמותם האנושית והיישובית. המושג "טריטוריה" מתייחס גם לסביבה בהקשר של ערכי טבע ומורשת ושימורם, וכן במשמעות של דמות הנוף שעוצבה בידי אדם. אפשר להרחיב את הגדרת המושג ולכלול בה מלבד המרחב היבשתי גם את המרחב האווירי, את המרחב הימי (המים הטריטוריאליים) ואת המרחב הווירטואלי, שבו נמצאים תדרי שידור וקליטה, הקרוי גם המרחב האלקטרו־מגנטי.

המסגרת העיונית לדיון בשילוב שבין טריטוריה ובין ביטחון היא בעלת שתי פנים. מצד אחד, הארץ היא זירת הביטחון במובן זה שהיא גורם (גם אם לא יחיד) המגדיר את צורכי הביטחון ומשפיע עליהם. מכאן נובעת הנחת היסוד שהטריטוריה היא תכלית הביטחון ושהגנה עליה פירושה הגנה על עצם קיומה של המדינה, הגנה על חיי תושביה ושמירה על הטריטוריה הריבונית, וגם על זו הנוספת הקרויה שטחי הכיבוש הצבאי ומחזקת מתוקף תפיסה לוחמתית. מצד אחר, הביטחון הוא זירה טריטוריאלית, שכן הארץ היא גם אחת התשומות למימוש הביטחון ואחד ממרכיבי העוצמה הצבאית. משאבי הקרקע המוקצים לצורכי ביטחון מוגדרים כשימושי קרקע ביטחוניים, והם המסד הפיזי והגיאוגרפי־מרחבי המאפשר לצבא לממש את תפקידו ואת יכולותיו הן בזמן רגיעה והן בזמן לחימה. זאת ועוד, שימושי הקרקע הביטחוניים משפיעים על הטריטוריה.

ישראל היא דוגמה חריגה בהיקף שלטונה הטריטוריאלי-מרחבי של מערכת הביטחון על שטחיה ומרחביה של המדינה. הטענה העומדת בבסיס מאמר זה היא שמערכת הביטחון היא בבחינת ישות אוטונומית הפועלת ומשפיעה על המרחב הגיאוגרפי של הארץ בנפרד מהמערכת האזרחית ומתוך יחסי גומלין אסימטריים עמה. היא מקיימת מערכות תכנון עצמאיות ומנהלת את משק המקרקעין שלה בכלים שונים מאלה של יתר גופי המדינה, ועל פי פקודתה אפשר לגדור כמעט כל חלקת אדמה כקרקע ביטחונית.

השאלה שבמרכז המאמר נובעת מן ההיבט של הביטחון כזירה טריטוריאלית: מהן הסוגיות העיקריות שעניינן השילוב בין ביטחון לטריטוריה שראוי להציגן בשיח הפומבי, במחקר האקדמי ובבירור המקצועי? נקודת המוצא לדיון היא שסוגיות אלה הן נדבך בחקר יחסי צבא-מדינה וצבא-חברה ובחקר השינויים שחלו בהם לאורך זמן. בשנים האחרונות, בעקבות הדיון הציבורי, ובעיקר בשל המחקר הרב והמגוון על ההיבטים הפוליטיים, החברתיים, התרבותיים והכלכליים של יחסים אלה, אמנם הוצגו מודלים תיאורטיים ונלמדו תובנות רבות, אך מכל אלה נעדרת בחינה של היבטים גיאוגרפיים-מרחביים. את יחסי צבא-מדינה וצבא-חברה בהקשר של שימושי הקרקע הביטחוניים יש לבחון במונחים של שיח בין רשויות הביטחון לגורמים האזרחיים, ומכאן נובעות הסוגיות המרכזיות.

שימושי קרקע ביטחוניים והדיון בהם

שטחה של מדינת ישראל קטן יחסית, והיא צפופה ורבגונית הן באוכלוסייתה והן בפניה הפיזיים. במרחב הגיאוגרפי, כמעט בכל אזור דרים בכפיפה אחת שימושי קרקע ביטחוניים ואזרחיים. כך נתונים איים של תשתית צבאית באזור מאוכלס ומובלעות אזרחיות במרחב הביטחוני (בעיקר בנגב). פיתוח המרחב האזרחי הוא פרי חשיבה תכנונית מערכתית שמטרתה ניצול יעיל של השטח, והיא מביאה בחשבון קביעת מערך יישובי, התוויית מערכות תחבורה, בניית מערכות תשתית ושימור ערכי טבע ומורשת. המערכת הצבאית אינה פועלת על פי ההיגיון התכנוני האזרחי, ועל פי רוב, ההיגיון התכנוני הצבאי אף מנוגד לו. כך נוצרה במרחב מציאות של ניגוד טריטוריאלי שבו מתקיימת תחרות על זכות הבכורה לשימוש בשטחים. שימוש קרקע ביטחוני מונע שימוש קרקע אזרחי, ולעתים אף מגביל בנייה בקרבתו. בשטחים הפתוחים הניגוד בא לידי ביטוי בהשפעות ובהשלכות של שימושי הקרקע הביטחוניים על ערכי הטבע ועל מערכות אקולוגיות, על איכות הסביבה ועל מראה הנוף. לעומת זאת, רבים המקרים שהמגזר האזרחי לוחץ על מערכת הביטחון לפנות קרקע לטובת בנייה ופיתוח או לצמצם ואף

לבטל מגבלות בנייה. ייתכן ששימושי הקרקע הביטחוניים והאזרחיים ישלימו זה את זה, כשהשימושים הביטחוניים מעודדים פיתוח אזרחי. לדוגמה, ההעברה המתוכננת של מחנות צבא אחדים למטרופולין באר שבע נחשבת מנוף להמשך פיתוחו.

כדי לדון במערך שימושי הקרקע הביטחוניים ובעיקר בהשפעותיהם, ראוי להידרש הן לתשתיות פיזיות (מחנות, מתקנים, תשתיות ספר וגבול, כבישים ודרכים) והן לשטחי פעילות (פעילות מבצעית, אימונים וניסויים). מערך שימושי הקרקע הביטחוניים מבטא צרכים צבאיים ומערכת של שיקולים אסטרטגיים, מערכתיים וטקטיים, וכן אפשרויות קרקעיות, כלכליות וטכנולוגיות, תנאים יישוביים ומגבלות סביבתיות. היווצרותם של שימושי הקרקע הללו מאז ראשית ימיה של המדינה, כיחידים וכמערך כולל, לא היתה פרי של תכנון סדור אלא נגזרה מהאירועים הביטחוניים והמדיניים שלא נחזו, וכן מהתמורות הדמוגרפיות, הכלכליות והחברתיות.¹

ההתעניינות בשימושי הקרקע הביטחוניים ובהשלכותיהם במסגרת המחקר האקדמי, הדיון המקצועי והשיח הפומבי היתה מועטה בלבד במשך תקופה ארוכה.² הפעם הראשונה שהפריסה הצבאית והשלכותיה עלו לבירור תכנוני היתה בראשית שנות השמונים, בזמן היערכות צה"ל בנגב. בשלהי עשור זה, בעת שעמדה על הפרק דרישת צה"ל לקבל שטחי אימון חלופיים במקום אלה שייגרעו עם בניית תחנת הממסר של משדרי קול אמריקה, עלה לדיון ציבורי קצר ההיקף הנרחב של שטחי האימונים בנגב. באותה העת נכתבו בנושא שתי עבודות עיוניות – האחת של הגיאוגרפים סופר ומינגי (Soffer and Minghi 1986), והאחרת של המתכנן דרמן (1994) – ואלה סימנו את ראשיתו של דיון מתודולוגי בצרכים הטריטוריאליים של הביטחון בכלל ושל הצבא בפרט. דיון זה נמשך באמצע שנות התשעים, במסגרת הכנת פרויקט התכנון *ישראל 2020* (תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים), אז בחנו גורמי תכנון אזרחיים את מדיניות התכנון הפיזי-מרחבי של צה"ל ואת יחסי הגומלין שלה עם צורכי המגזר האזרחי (סברדלוב ודרמן 1996). מאז דן משרד מבקר המדינה בענייני התשתית והפריסה של הצבא: מערך שטחי אימונים, מגבלות בנייה אזרחית סביב מתקני אחסון תחמושת, ראשית פינוי המחנות ממרכזים עירוניים, שטחי מיקוש, טיפול צה"ל בנושאי איכות הסביבה ועוד. ההתעניינות בממצאי מבקר המדינה ובהערותיו היתה קצרת ימים. משלהי שנות התשעים התפרסמו מאמרים אחדים על התשתית והפריסה של הצבא, ובהם הציגו קצינים בכירים מאגף התכנון במטה הכללי את ההיגיון המנחה את תכנון (גל 1999; 2000; ינאי 2000). בשנים הראשונות של העשור

1 על היקף השטחים הביטחוניים ועל נסיבות היווצרותם ראו אורן 2005; אורן ורגב 2008.
2 דיון מורחב בנושא ראו אורן ורגב 2008, 11–12, 469–473; אורן 2008.

האחרון פורסמו כמה מחקרים אקדמיים על השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון. הנושא עלה לדיון בכמה הקשרים גם בכנסים אקדמיים וציבוריים. בשנת 2007 נתן בית המשפט העליון שני פסקי דין בדבר מעמדה הסטטוטורי הייחודי של מערכת הביטחון המוקנה לה מתוקף פרק ו לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965. לפסקי דין אלה, הנדונים בשני מאמרים בקובץ זה (של אהרון ברוכין, עמירם אורן ורפי רגב ושל נעמה אלעד), יש השלכות על תכנון מתקנים ביטחוניים ועל מתן היתרים לבנייתם. ואולם, לפסקי הדין לא ניתן פומבי, והם הועמדו בצל אירועים אחרים שהתרחשו במדינה בשנה שלאחר מלחמת לבנון השנייה. לעומת זאת, במחצית השנייה של אותה השנה החלה העיתונות הכתובה לעסוק מעט בממד הטריטוריאלי של הביטחון, והתפרסמו בעניין זה כתבות ומאמרים אחדים חריגים בהיקפם. בשלהי שנת 2007 עלה לכותרות נושא המאבק על הקמת עיר הבה"דים בהקשר של תיקון המפגעים הסביבתיים של אזור התעשייה הכימית ברמת חובב, ונושא זה נדון במאמרה של נעמה אלעד שבחוברת. המאבק על הקמת עיר הבה"דים דווח בהרחבה בתקשורת והגיע אף לערכאות המשפטיות הגבוהות.

בראשית שנת 2008 המשיכו שימושי הקרקע הביטחוניים והשלכותיהם להיחשף לציבור בכנסים פומביים, שבכמה מהם השתתפו קצינים בכירים מאגף התכנון. כנאמר בפתח הדבר לקובץ זה, צעד נוסף שנעשה באותה העת היה הקמת קבוצת הדיון "מרחב הביטחון בישראל" במכון ון ליר בירושלים, שהקובץ יוחד להצגת עיקרי דבריה. היבטים אחרים של הנושא נחשפו בסוף שנת 2008, כשפורסם הספר *ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל* (אורן ורגב 2008), הבוחן את הביטוי הטריטוריאלי של צורכי הביטחון, ובעיקר את הביטויים הצבאיים בממדי הזמן והמרחב, מנקודת מבט של החוק והמעשה, וכן מזווית הראייה של הניגוד והדו־קיום במרחב.

לסיכום, עד לפני כעשור היו שימושי הקרקע הביטחוניים חשופים אך מעט לדיון ציבורי ולמחקר אקדמי, אך בשנתיים האחרונות חל שינוי והתעניינות בנושא החלה להתרחב, ואולם היא עודנה מועטה.

בעלי עניין בשימושי הקרקע

הדיון בהיבטיו של השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון לא יהיה שלם אם לא ייגע בבעלי העניין בשימושי הקרקע הביטחוניים: הצרכנים, המוציאים לפועל, ואלה המושפעים מהם. מצד אחד ניצבות רשויות הביטחון, ומן העבר האחר ניצבים הגורמים האזרחיים, ובכללם רשויות השלטון והחברה האזרחית.

רשויות הביטחון, המוגדרות גם במונח הכללי "מערכת הביטחון", הן גורם הומוגני שאינו אלא זרוע הביצוע של הממשל, ומטרתן לקיים את הביטחון. גורם זה תובע מרשויות השלטון לספק את צרכיו לקרקע ולמרחב לשם מילוי תפקידיו. הוא אינו עומד מעל לחוק, אף שלעתים נדמה שכך הוא המצב, אלא כפוף אליו ומחויב לפעול לפי החלטות הממשלה. גורמי מערכת הביטחון הם צרכני השטח העיקריים, ובכללם צה"ל, משרד הביטחון, התעשיות הביטחוניות הממשלתיות וגורמי ביטחון פנים.

לעומת הגורם הביטחוני, **הגורם האזרחי** הטרוגני וכולל שתי קבוצות בעלות עניין שאף הן אינן מקשה אחת, אלא מורכבות מגורמים נבדלים זה מזה באופן ארגוני, בתפיסותיהם, בשיקולים ובאינטרסים המנחים אותם, וכן באופן פעולתם. הקבוצה האחת היא **רשויות השלטון ומוסדות המדינה**: (א) הרשות המחוקקת – הכנסת, ובעיקר ועדותיה; (ב) הרשות המבצעת – משרדי הממשלה, רשויות סטטוטוריות והמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית וקרן קיימת לישראל) העוסקים בתכנון פיזי, בבינוי, בפיתוח ובתשתיות, בהקצאת מקרקעין ובשמירה על הטבע ועל איכות הסביבה; (ג) מוסדות השלטון המקומי – הרשויות המקומיות והמסגרות התומכות בהן; (ד) הרשות השופטת – מערכת בתי המשפט; (ה) מבקר המדינה.

הקבוצה השנייה, **החברה האזרחית**, היא מארג ציבורי שמשלב גופים רבים בעלי עניין בנושאי טריטוריה הפועלים לפי נורמות וקודים שונים אלה מאלה. הם כוללים את הגורמים האלה: (א) המגזר העסקי, הפועל למטרות רווח כלכלי וכולל יזמים, חברות ותאגידים כלכליים, בהם אלה המוגדרים כרישי נדל"ן, וכן תעשיינים, חקלאים ועוד; (ב) גורמי המגזר השלישי, שהם ארגונים, עמותות וקבוצות בעלות עניין שאינם חלק ממוסדות השלטון ופועלים ללא כוונת רווח. באלה נכללים גופים ירוקים וקואליציות אד-הוק (בעיקר ארגונים שפעולתם מיועדת לשימור ערכי נוף וסביבה), ארגוני זכויות אדם, סגור קהילתי, ארגונים העוסקים במרחב, צדק חלוקתי וכיוצא באלה; (ג) מגזר המיעוטים, הכולל את תושבי המדינה הנבדלים מן הרוב ביחסם לביטחון וביחס גורמי הביטחון אליהם, בהם תושבי הערים והכפרים הערביים בצפון הארץ ובמשולש והבדואים הפרוסים בדרום הארץ; (ד) התקשורת הכתובה והאלקטרונית, שאמורה לשקף את הנושא ואת השיח הציבורי הפומבי, אם מיוזמתה שלה ואם כחלק מדיווח כולל על האירועים והתהליכים.

שני המגזרים, הביטחוני והאזרחי, מתחרים זה בזה על משאבי קרקע ומרחב מוגבלים (ובישראל מוגבלים במיוחד). לכן שניהם משפיעים על יחסי הגומלין שבין ביטחון לטריטוריה, מושפעים מהם ואף נושאים אופי של מאבקי כוח. לעתים יוצא צד אחד כשידו על העליונה, ולעתים יוצאים שני הצדדים וחצי

תאוותם בידם. לפיכך בחינתם של יחסי הגומלין שבין ביטחון לטריטוריה צריכה להיעשות בהקשר של יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא וחברה הן בהיבט הרשמי והן בהיבט הלא רשמי. הרחבתה של מסגרת הדיון והכללת המדינה והחברה כגורמים שמעורבים ביחסי ביטחון וטריטוריה מאפשרות הסתכלות דו־צדדית: מחד גיסא, הממד הטריטוריאלי של הביטחון הוא כעין בבואה שמשקפת את דפוסי היחסים בין התחום הצבאי לתחום האזרחי בארץ; מאידך גיסא, מאופי היחסים שבין צבא לחברה ובין צבא למדינה אפשר לעמוד על הממד הטריטוריאלי של הביטחון.

מבחינה סטטוטורית, בניית מתקנים ביטחוניים לסוגיהם והטלת מגבלות על בנייה אזרחית מעוגנות בפרק 1 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. מאז אושר החוק בכנסת, ולמרות השינויים הרבים שבוצעו בו עד ימינו, נותר מעמדה של מערכת הביטחון חריג. פרק 1 של חוק זה מתיר להקים מתקנים ביטחוניים כמעט בלא פיקוח, דיון או בחינה נוספת, ואפילו בסתירה לסדר התכנוני הקיים במדינת ישראל ובלא בקרה של גורמי התכנון האזרחיים. מתוקף חוק זה, ולנוכח מעמדה הייחודי של מערכת הביטחון, היא יכולה להתערב ולהפעיל את השפעתה בתכנון האזרחי ברמה הארצית, המחוזית והמקומית.

תופעת השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון מדגימה אפוא את הדומיננטיות של מערכת הביטחון כאחת מזרועות הביצוע של המדינה שיש לה מערכת מושגים משלה ואינטרסים מובהקים, ושבידיה עוצמה להשפיע על קבלת ההחלטות ולהביא לדחיית שיקולים שמקורם במערכות אחרות. יש מקום אפוא לברר את ההתנהלות הטריטוריאלי של שמירתה לשמר את עוצמתה של מערכת הביטחון באמצעות הכלים החוקיים והאחרים שמאפשרים את פעילותה כמעט בלא הגבלה. אולי יש לראות במערכת הביטחון לא רק שרת שמוציא אל הפועל ומממש את הצרכים הטריטוריאליים של הביטחון, אלא גם גורם שפועל במרחב, אחד מני רבים שמייצרים צרכים שהגדרתם סובייקטיבית. מערכת הביטחון היא גם חלק ממערכת מדינתית וחברתית שלפעילותה יש כאמור השלכות גיאוגרפיות־מרחביות, ואם כך, השאלה היא מי מרוויח ומי מפסיד מפעילותה.

על פי רוב, המערכות האזרחיות הממסדיות בישראל אינן יודעות איך מערכת הביטחון מנהלת את המרחב הלכה למעשה באמצעות מערכותיה לתכנון פיזי ולניהול משק המקרקעין ומערך הבינוי. המערכות האזרחיות אינן שותפות לתהליך החשיבה והתכנון הצבאיים שאחריתם הפריסה בשטח. הוועדות הסטטוטוריות נטולות יכולת לבדוק את צורכי הצבא ולפקח עליהם, ואף על פי כן הן אלה שיאשרו את הפריסה הביטחונית. ספק אם ידועות או מובנות ההשלכות הנובעות מכך, לא ברמת המקרו ולא ברמת המיקרו, לא בטווח הזמן המידי וודאי שלא לעתיד לבוא. עד היום, בגלל חוסר מודעות לנושא, כמעט שלא התקיים בישראל

דיון ציבורי שבחן את היקף התופעה או את המחיר הטרטוריאלי על נגזרותיו שמשלמים אזרחי ישראל לביטחון בערכים כספיים ואחרים, מדידים ושאינם מדידים. מעטים הגורמים האזרחיים המודעים לסוגיות אלה ומעלים תהיות או השגות. כשנוצרים עימותים בין מערכת הביטחון למגזר האזרחי הם על פי רוב קונקרטיים, הבלחות נקודתיות של ארגונים ירוקים למיניהם, וודאי שהנושאים אינם נבחנים בגישה מערכתית. גם הקהילה האקדמית, בעלת המודעות הסביבתית הגבוהה והמשוחררת מכבלי מחויבויות, ממלאת פיה מים בעניין זה.

יחסי צבא – חברה ויחסי צבא – מדינה

מאז שנות התשעים ניכרת מגמה כלל-עולמית, בעיקר בדמוקרטיה המערביות, לבקר ולבחון בקפידה יתרה את שיקולי הביטחון ואת עליונותם בחיי הפרט והמדינה. השימוש המופרז של מערכות ביטחון בעוצמה שניתנה להן וניצול האמון הציבורי שניתן למערכות אלה הוכחו במקרים רבים כלא מוצדקים. במדינות רבות, ובכללן ישראל, התברר שהדומיננטיות של הביטחון בשיקוליה של המדינה לא תמיד עמדה במבחן המציאות. לפיכך נשמעים בדמוקרטיה במערב, וגם בישראל, עוד ועוד קולות ספקניים באשר ל"קדושת" הביטחון. בקרב חוגים רבים בציבור הישראלי מערכת הביטחון כבר אינה נחשבת פרה קדושה. לפיכך, ומאחר שהמרחב הישראלי הולך ונעשה צפוף יותר, פעילותה של מערכת הביטחון במרחב ושימושי הקרקע שלה אינם צריכים להתקבל עוד כמובנים מאליהם.

בנושא הממד הטרטוריאלי של הביטחון בישראל רב הנסתר על הגלוי. עתה, עם פתיחת נושאים ביטחוניים וצבאיים לשיח ציבורי – בעיקר לאחר אירועים וחשיפות, יזומות או מקריות, שהתרחשו בשנים האחרונות – אפשר להרים את המסך ולעסוק בשאלות שלא עלו עד כה לדיון ציבורי. עניינן של שאלות אלה הוא השילוב שבין ביטחון, צבא, קרקע ומרחב בישראל, שאלות הנוגעות לכל אזרח ואזרח במדינה. את הדיון בנושא הטרטוריאלי הגיאוגרפי-מרחבי יש לקיים על רקע השיח הפומבי והמחקר האקדמי המתקיימים בעשורים האחרונים בסוגיות שעניינן הקשר שבין הצבא להנהגה המדינית והזיקה שבין הצבא לחברה האזרחית, וכן בסוגיות של צבא וצבאיות וסוגיות הקושרות את הממסד הביטחוני עם לאומיות, טרטוריה וריבונות. הדיון בסוגיות אלה הוא רבגוני ומתנהל בתחומי ידע רבים ומתוך שלל גישות. כך נלמדו ונחקרו היבטים פוליטיים, חברתיים, תרבותיים, כלכליים ומשפטיים של הקשר בין הצבא למדינה ולחברה, אך לא היבטים גיאוגרפיים-טרטוריאליים שלו.³

3 בשנים האחרונות הופיעו קובצי מאמרים שמשקפים ומנתחים מגוון היבטים של יחסי

שנים רבות התבסס חקר הצבא והחברה האזרחית בישראל על ההנחה שיש פיצול ביניהם ושמדובר בשני מגזרים נפרדים שמקיימים יחסי מרות ושליטה הדדיים. גבריאל שפר ואורן ברק (Sheffer and Barak 2007b) דנים בדמותה של הפרדה זו משנות השבעים ועד היום. לדבריהם, בשנים אלו אפשר להבחין בשלוש גישות בחקר היחסים בין התחום האזרחי לתחום הצבאי בישראל: הגישה המסורתית, הנשענת על תיאוריות כלליות ששלטו במדעי החברה בישראל עד שנות השמונים, שעניינן המאפיינים המבניים והתפקודיים הרשמיים של המגזרים הנפרדים האזרחי והצבאי, ואופי היחסים ביניהם; הגישה הביקורתית שהתפתחה בשנות השמונים, שייצגה את נטייתם של חוקרים ישראלים בתחום מדעי החברה לבחון מחדש את תולדות היישוב ומדינת ישראל, ובכלל זה את ההתארגנויות החברתיות והפוליטיות שהשפיעו על הקשר שבין המגזר האזרחי למגזר הצבאי, ואת תפקידיהן של התארגנויות אלה בגיבוש המדיניות; הגישה הביקורתית החדשה, המושפעת מהמסורת הפוסט-מודרנית שחלחלה למדעי החברה בישראל בסוף שנות השמונים. גישה זו מדגישה את ההיבט התרבותי של הפוליטיקה והחברה בישראל, ובעיקר את הנטיות המיליטריסטיות שלהן, ומתחת ביקורת על כך שבישראל כמעט שאין חברה אזרחית נמרצת, היעדר שמאפשר למגזר הביטחוני למלא תפקיד מרכזי מדי בקביעת מדיניות. שפר וברק (שם) בחנו את היחסים ואת הקשרים הסבוכים והלא רשמיים שנוצרו בין גורמים הפועלים במסגרת המגזר הביטחוני ובין שחקנים אחרים בתחום הפוליטי, החברתי, הכלכלי והתרבותי, ואת השפעתם המצטברת על גיבוש מדיניות בסוגיות מרכזיות ומשניות. הם הציעו גישה רביעית שנקראת הרשת הביטחונית, ובאמצעותה אפשר לבחון יחסי צבא וחברה בישראל באמצעות הממד הבלתי רשמי שלהם. הגישה המניחה את קיומה של רשת ביטחונית לא רשמית היא בעלת עוצמה רבה.

ראוי לשאול אם המסגרות התיאורטיות והגישות שלאורן נבחנו ההיבטים הפוליטיים, החברתיים והתרבותיים של יחסי צבא-מדינה וצבא-חברה רלוונטיות גם להיבט הטריטוריאלי. התשובה על כך אינה ברורה. תחילה יש לבחון אם על סמך הפרסומים הרבים אפשר לתכנן מתווים לדיון ולמחקר

צבא וחברה בישראל מסוף שנות השמונים. ראו למשל כהן 2001; ברק-ארז 2002; אלחאג' ובן-אליעזר 2003; ארז 2003; 2006; אסמיר ורוזנברג 2004; לבל 2005; נאור 2007; Ben-Ari 2000; Lomsky-Feder 2000; Lebel 2006; Sheffer and Barak 2007a. כמו כן, משנת 2000 מקיים המכון הישראלי לדמוקרטיה פורום צבא-חברה, שמטרתו להפגיש בעלי תפקידים בכירים בצבא עם גורמים מרכזיים בחברה לדיון בנושאים שניצבים על קו התפר שבין צבא לחברה – נושאים הנוגעים להווייה היומיומית ונושאים רבי חשיבות הנוגעים למוסר ולערכים. עד כה התקיימו עשרה מפגשים, וכל מפגש יוחד לנושא אחר. להרחבה ראו באתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה בכתובת: <http://www.idi.org.il/events1/Mili> tarySociety/Pages/Events_Army%20and%20Society%02Forum_main.aspx

עתידיים. ייתכן שדיון ומחקר אלה יוכלו להיעשות לאור הגדרת התחומים שבהם מתקיימים יחסי גומלין בין המגזר הביטחוני למגזר האזרחי. הפילוח לתחומים ולהיבטים יכול לסייע בהצגת הסוגיות הראויות לליבון.

התחומים שבהם מתקיימים יחסי הגומלין והנושאים למחקר ולדיון

בהקשר של שימושי קרקע לצורכי ביטחון, ובעיקר בהקשר של השלכותיהם, יחסי הגומלין בין המערכת הביטחונית לרשויות הממשל מצד אחד, ובין המערכת הביטחונית לגורמי החברה האזרחית מצד אחר, יכולים להיבחן מארבעה היבטים במספר תחומי ידע: פוליטי-תרבותי; גיאוגרפי ותכנוני; כלכלי; וסביבתי. הדיון בהיבטים אלה יכול להיעשות מנקודות מבט מגוונות. מתחום מדעי החברה יובאו נקודות המבט של פוליטיקה וממשל, מינהל ומדיניות ציבורית, התנהגות ארגונית ובין-ארגונית וסוציולוגיה. כמו כן יוצגו שאלות מתחומי הכלכלה והמשפט, לימודי התרבות, גיאוגרפיה, לימודי העיר והאזור והתכנון הפיזי-מרחבי.

ההיבט הפוליטי-תרבותי

ההיבט הפוליטי-תרבותי הוא בעצם ההיבט האתנו-לאומי, ועניינו המשמעות הרחבה של המושג "ביטחון מדינת ישראל", משמעות שעולה לנוכח הקשר שבין מלחמה לבניית מדינה, דהיינו לנוכח תפקידן של המלחמה ושל הצבאות כגורמים המכוננים את החברה ואת המדינה בישראל. היבט זה מכון לבחינת הזיקה שבין שימושי קרקע ביטחוניים ובין זהות לאומית וטרטוריה. אחד הנושאים המרכזיים בהקשר זה הוא המטרות הפוליטיות-אידיאולוגיות והמדיניות של קביעת שימושי הקרקע הביטחוניים ופריסת תשתיות צבאיות במרחב כגורמים התומכים בייחודו, בהגברת הנוכחות באזורי ספר וגבול ובחיזוק שליטת המדינה בהם. לחלופין אפשר להגדירם גורמים המסייעים לדה-ערביזציה של המרחב.

היבט זה נוגע גם לקשר ההדוק וההדדי בין ביטחון ובין התיישבות: ההתיישבות משרתת את הביטחון ולהפך, הביטחון משרת את ההתיישבות. אופיים של יחסי הגומלין השתנו במרוצת השנים, בעיקר לנוכח הנסיבות שנוצרו לאחר מלחמת ששת הימים ובעקבות המהפך השלטוני בשנת 1977, כשעלתה מפלגת הליכוד לשלטון. כמו כן, יחסי הגומלין אינם אחידים בכל התחום הטרטוריאלי שבשליטת המדינה: אין אלה המתקיימים בתחום הריבוני של המדינה כאלה המתקיימים בשטח שמעבר לקו הירוק (ראו על כך מאמרו של ארז צפדיה בקובץ זה). הדיון בהיבט הפוליטי-תרבותי מחייב לבחון גם את הקשרים שבין המוסדות הציוניים ובין מערכת הביטחון בכל הקשור להיבטים טרטוריאליים והתיישבותיים. הבנת אופן היווצרותם של שימושי קרקע ביטחוניים והמטרות שלהם נועדו

אינה מספקת. כך גם אי־אפשר להשאיר בלא מענה את הטענה שהם מתקיימים בניגוד, או כחלופה, לשימושי קרקע אזרחיים. כמו כן, יש מקום לשאול אם במונח "שימושי קרקע אזרחיים" מובלעת ההנחה שאזרחי המדינה הם רק האוכלוסייה היהודית, או אם שימושי הקרקע לצורכי ביטחון הם אמצעי להדיר את המיעוט הערבי ולשלוט בו. הנחת המוצא לדיון בסוגיה זו עשויה להיות היחס האמביוולנטי למיעוט זה: ערביי ישראל הם אמנם אזרחי המדינה, אך בעיני רבים הם גם גורם עוין.

ייתכן שהמסגרת התיאורטית הדרושה להבנת ההיבט הטריטוריאלי של הביטחון היא זו הרואה בחברה הישראלית חברה מיליטריסטית, לפי מושגיו של ברוך קימרלינג (1993) – שכן נדמה שההיבט הטריטוריאלי של הביטחון הוא ביטוי נוסף של מיליטריזם בישראל, או לחלופין מיליטריזם טריטוריאלי. לנוכח השליטה הטריטוריאלי של מערכת הביטחון אפשר לשאול אם מדינת ישראל מקיימת, בהסכמה אזרחית, מיליטריזציה של הקרקע והמרחב. הדיון במיליטריזם אינו בוחן את המיליטריזציה הטריטוריאלי רק מנקודת המבט של הטריטוריה כמשאב, אלא גם בהיבט הסוציולוגי־פוליטי, קרי מבחינת האופן שבו הצבא מעצב את המרחב ומשפיע עליו מבחינה חברתית. אפשר לבחון אם הארץ על משאביה הקרקעיים גויסה על ידי הממשל לצורכי ביטחון, כלומר אם ישראל היא "ארץ במדים" – בהקבלה למצב החברתי ששרר בראשית ימיה של המדינה, כשהסדר הפוליטי והארגון החברתי הציבו את המדינה במרכז, והאוכלוסייה גויסה במישרין או בעקיפין למטרות המלחמה, אגב גיבושה, או גיבושה מחדש, לאומה.

אפשר לעסוק בנושא גם מזווית אחרת, זו של הגישה הביקורתית, הגורסת שאין להסתפק בשאלות על מרחב ביטחון שהוא חלק מהמרחב הפיזי שמקבלי ההחלטות רואים בו – בגיבוי כלל הציבור – מענה נחוץ וחיוני לתחושת האיום. גישה זו מחייבת להרחיב את הדיון בביטחון ובקשר שבינו ובין המרחב. בהקשר זה יכולות לעלות השאלות האלה: מהו ביטחון? האם הוא אמצעי להרחיק סכנות לקיום המדינה, או שמא מטרה בפני עצמה של המערכת המקיימת אותו, או אולי רכיב באידיאולוגיה הלאומית הנובעת מתפיסת האיום לגווניו? כיצד לשרטט את המפה של שיקולי הביטחון וצרכיו, השונה מהמפה המבטאת את צורכי המגזר האזרחי ושיקוליו, ועד כמה ידועים לציבור האתרים שהוקצו לצורכי ביטחון? מתחום הגיאוגרפיה הפוסט־מודרנית, שעוסקת בסוגיית הגורמים המעצבים את המרחב, נוספת עוד שאלה: מהו המרחב ומי מגדיר אותו? שאלות אחרות הן מה הקשר האפיסטמולוגי, כלומר האופן שבו בוחרים לראות את המציאות, בין ביטחון ובין מרחב? במילים אחרות, מהו השיח הביטחוני־גיאוגרפי בישראל? כיצד הובן המושג מרחב הביטחון? אילו אינטרסים מושג זה משרת? האומנם

ראיית המרחב כולו כמרחב ביטחון היא צורך אובייקטיבי? או לחלופין, האם נוצרה ראיית המרחב כולו כמרחב ביטחון כדי להעצים את חרדת האיום ולטעת חרדה זו בקרב הציבור לצרכים פוליטיים או אחרים? הרי כך ייתן הציבור אמון עיוור במקצוענים הצבאיים, הנחשבים אליטה שמתנהלת בלא משוא פנים ומתוך שיקולים אובייקטיביים.

ההיבט הגיאוגרפי והתכנוני

היבט זה נוגע לשני זמנים ולשני תחומי ידע: דמותה של הארץ בהווה, הנבחנת מנקודת מבט גיאוגרפית, ודמותה של הארץ בעתיד, שנקבעת על פי התכנון הפיזי-מרחבי. מנקודת המבט של הגיאוגרפיה הצבאית אפשר להציע שני נושאים עיקריים לדיון ולמחקר: אחד הוא הנוף צבאי (military landscape). ההיקף הנרחב של שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל מטביע את חותמו בנוף הכללי. כדי להבין את עוצמת הנוף הצבאי, ובלי לתת לו פרשנות ולהציע לו ייצוגים, יהיה נכון לבחון אותו לפי כמה משתנים: (א) קנה מידה גיאוגרפי (ארצי, אזורי ומקומי) או קנה מידה של גודל (משטח זעיר של דונמים אחדים ואף פחות מזה, ועד שטח עצום שמשתרע על פני מאות ואלפי דונמים); (ב) מתאר גיאומטרי (נקודה, קו, צורה); (ג) מיקום ואיתור (פונקציונלי ביטחוני-צבאי: חזית, ספר, עורף, או גיאוגרפי: מרכזי ערים או פריפריה, אזורים כפריים או שטחים פתוחים); (ד) צורת הפריסה המרחבית (פיזור מול ריכוז, מקבץ תשתיות ביטחוניות ועוד); (ה) פריסה גיאוגרפית לפי אזורי הארץ.

הנושא השני שתציע נקודת המבט של הגיאוגרפיה הצבאית, שקשור לקודמו, הוא "תורת המיקום", שעל פיה נבחנים המיקום והאיתור של שימושי הקרקע הצבאיים. תורה זו אינה כתובה, והיא ידועה אך במתכונת של "תורה שבעל פה", וייתכן שהגיעה העת לערוך אותה בכתב, ובהזדמנות זו גם לעדכן אותה. פעילות זו צריכה להיעשות בשיתוף קציני צבא ואנשי אקדמיה מתחומים שמן העניין: חקר ביצועים, לוגיסטיקה, אסטרטגיה, תכנון, כלכלה, גיאוגרפיה ועוד. ואולם, אין ערובה שהצבא יאות לשתף גורמים אזרחיים בנושא שלדעת מפקדיו הוא בסמכותו הבלעדית. אך אם יסכים לעשות זאת – לפתוח את הנושא לדיון מקצועי אזרחי שישולבו בו אנשים מהאקדמיה – יש לבחון ולגבש תחילה את מסגרת הדיון ואת הנושאים הראויים להיכלל בתורה זו. אולי פנינו מועדות אל היום שבו תהיה אפשרות לחייב את הצבא לבצע מהלך כזה.

עיקרו של ההיבט הגיאוגרפי הוא התחום היישובי. השימוש הנרחב במשאבי קרקע לצורכי ביטחון אינו רק תופעה טריטוריאלית-גיאוגרפית; הוא מייצר מציאות מרחבית שמשפיעה גם על המגזר האזרחי, ובין הגורמים הביטחוניים לאזרחיים מתקיימים עימותים בדבר שימושי הקרקע. גם בקרב בעלי האינטרסים

האזרחיים שוררת תחרות – בין אלה המייצגים שיקולי פיתוח ובין ארגוני סביבה המבקשים להקפיא פיתוח למען שמירה על הטבע ועל איכות הסביבה. לעתים תימצא זהות אינטרסים, מעין קואליציה, בין מערכת הביטחון לאחת מקבוצות בעלי העניין האלה. למשל, קיום מתקני צבא ותשתית ביטחונית באזורים מיושבים (בהנחה שאינם מזהמים את הסביבה) עשויים למנוע בנייה אזרחית רוויה ומשמרים שטחים פתוחים, עניין שנתמך על ידי ארגוני הסביבה. מכאן נובעת השאלה: כיצד נפתרים סכסוכים בין צה"ל למערכות האזרחיות? מהם המנגנונים הקיימים והנחוצים לפתרון סכסוכים כאלה? נושא אחר הוא חלקם של שימושי הקרקע הביטחוניים בפיתוח המרחב (כדוגמת פריסה ביטחונית מוגברת בנגב): האם במרכז הארץ מתקני מערכת הביטחון משמשים בלמי פיתוח, ואילו בפריפריה הם משמשים גורם מאיץ וזרז לפיתוח?

לנוכחות של מחנות ומתקנים בתוך הערים יש השפעות והשלכות רבות. השאלה היא אם אפשר להעריך השפעות אלה, ואולי לצמצם אותן. התשתיות הצבאיות פוגעות ברצף העירוני ומפריעות הן לתנועת כלי הרכב והן להולכי הרגל. הן גם עשויות להוות מפגע חזותי, שכן הן אינן עומדות לבקרה של מערכת ההנדסה והרישוי העירוני, אינן נענות למדיניות הבנייה והפיתוח העירונית, ולפיכך אינן משתלבות בעיצוב האורבני ויוצרות מערכות מבנים שאין כל תיאום עיצובי ביניהם. גם הגידור המגושם והאטום של המחנות הוא מטרד חזותי במרחב העירוני. כמו כן, התשתיות הביטחוניות מכבידות את עומסי התנועה בעיר בלא תיאום עם מערך התחבורה העירוני. הן מגבירות את מצוקת החניה, ויתרה מזו, לא ברור על פי אילו תקני חניה מתנהלים הבסיסים. ואם לא די באלה, הן גם מגדילות את העומס על תשתיות המים והביוב.

יחסי הגומלין בין מערכת הביטחון ובין המגזר האזרחי בתחום התכנון הפיזי-מרחבי מעצבים גם את דמותה של הארץ בעתיד. תחום זה כולל שלושה נושאים: (א) תכנון מתקנים ביטחוניים ומתן היתר סטטוטורי לבנייתם; (ב) הגנה תכנונית על מתקנים ביטחוניים מפני הפרעות אזרחיות; (ג) תיאום פניות אזרחיות לתכנון בנייה ופיתוח.⁴

התכנון הפיזי מתבצע בתוך מערכת הביטחון ומול גורמים אזרחיים בערוץ הרשמי של התכנון הסטטוטורי ובערוץ הלא רשמי של תיאום ותכנון מקדים. תהליך התכנון הפנימי בתוך צה"ל כולל ריכוז עבודת מטה להכנת תוכנית רב-שנתית לתשתית ופריסה, המשתלבת בתוכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות

4 המסגרת הארגונית הביטחונית העיקרית המובילה את עבודת המטה בתחום התכנון הפיזי הצבאי מול הגורמים האזרחיים היא מחלקת התשתית והפריסה שהוקמה בשנת 2005 ופועלת במסגרת אגף התכנון במטה הכללי. הגוף שעסק בתכנון עד הקמת המחלקה היה ענף תשתית ופריסה, שהוקם עם פיצול היחידה לביטחון לאומי (יל"ל) בשנות השבעים.

של צה"ל. הנושאים העיקריים של היבט התכנון הפיזי הראויים לליבון הם תהליך קבלת ההחלטות בתוך מערכת הביטחון בדבר קביעת שימוש קרקע, מיקומו וההחלטה אם ישמש לפעילות מסוימת או לטווח ארוך; הממשק של מערכת הביטחון עם המערכת האזרחית, הגורמים הרשמיים והלא רשמיים המעורבים ביחסים אלה והאינטרסים המנחים אותם; התהליך הסטטוטורי לאישור ייעוד קרקע ביטחוני ולמתן היתר בנייה למתקן ביטחוני; התהליך הסטטוטורי להגנה תכנונית על מתקני מערכת הביטחון; התערבות ומעורבות מערכת הביטחון בתהליכי התכנון האזרחי בהיבט העקרוני ובתחום הסטטוטורי; והפיקוח והבקרה האזרחיים על הדרישות התכנוניות הביטחוניות.

נושא שיש מקום להעמיק בו ולברר אותו הוא האופן שבו מערכת הביטחון מטפלת בצורך שלה בקרקע ובמרחב. הנחת המוצא היא שבישראל מתקיימות שתי מערכות מרחביות נפרדות שיש קשר ביניהן: האחת, האזרחית, ידועה ומוכרת, והאחרת, הביטחונית, חסויה, ואף שהמערכת האזרחית אמורה לשלוט בצבאית, הרי המידע שבידיה מועט ומעורפל מדי, כך שיתכן שהמערכת הביטחונית היא המכתיבה את סדר העדיפות המרחבי ומשפיעה על המערכת האזרחית. זאת ועוד, יש לתת את הדעת על מערכי האיזון ועל השיקולים הצבאיים הפנימיים ולנסות לבחון כיצד מתבטאים מאבקי כוחות בתוך מערכת הביטחון ובין זרועות הביטחון באשר לתכנון הקרקע, וכיצד באות לידי ביטוי תחרויות בין גורמי ביטחון בהכרעות בתחום המרחב הביטחוני.

בסופו של דבר, יש לבחון אם מערכת הביטחון נוהגת בארץ כבעל בית בביתו, ובהיבט הטרטוריאלי הצבא הוא אדון הארץ. ועם זאת, בעבור רוב האזרחים, הן ברמת הממסד והן ברמת הפרט, מערכת הביטחון חסויה ואטומה. וכמו שמבטאת יפה האמרה הידועה: זו אינה מדינה שלרשותה צבא, אלא צבא שלרשותו מדינה; במקום שמוסדות המדינה יתכננו את שטחה על פי כלל צרכיה, בעזרת תוכניות בעלות מבנה היררכי, ויקצו קרקעות לשימושים ביטחוניים, מתקיים מצב אנומלי שבו הצבא אינו כפוף לכללי התכנון, ובגיבוי חוקי ונורמטיבי הוא משתמש בחלקים נרחבים מהארץ, משמיה ומחופיה, ובעצם מותיר שטחים לשימושים אזרחיים. האם מצב זה הוא הכרח או שאפשר למנוע אותו, ואם אפשר – כיצד?

ראוי לבחון גם אם אפשר להתייחס אחרת לזיקה שבין מערכות התכנון של צה"ל ובין מערכת התכנון האזרחית. האם כל התוכניות של צה"ל זוכות לאישור של רשויות התכנון האזרחי? איך אפשר לחזק את הדיון הציבורי עם גופי התכנון של מערכת הביטחון על צורכי החברה האזרחית מול צורכי צה"ל? בהקשר זה עשויות לעלות שאלות בדבר החיסיון שמערכת הביטחון יכולה להטיל על הכרעותיה באשר לשטחים שהוקצו לה, המבנה הפיזי שלהם

ומיקומם. נשאלת השאלה איזה גורם ממלכתי יכול להכריע בקונפליקטים שבהם מוטל חיסיון על שיקולי מערכת הביטחון. זאת ועוד, האם יש דוגמאות בעולם הרחב למערכות צבא וביטחון אוטונומיות כמעט לגמרי שפועלות בצד המערכת האזרחית? בנושא התכנון הפיזי עולות עוד שאלות: האם הסמכות לקדם פרויקטים תכנוניים מטעמי ביטחון אינה רחבה מדי? האם היא נחוצה היום? האם אין מקום לצמצם אותה? מהם השימושים שנעשים בסמכויות אלה בפועל? מי מרוויח ומי מפסיד מהתערבות מערכת הביטחון בתכנון האזרחי? האם אפשר לשלב את מערכת הביטחון בתהליך התכנון האזרחי? האם אפשר ליצור תוכנית ארצית סטטוטורית לטווח ארוך שתגדיר את הצורך בשימושי קרקע ביטחוניים ותשלב בין הצרכים האזרחיים לצרכים הצבאיים? האם וכיצד אפשר להשתמש בפריסה צבאית וביטחונית כמנוף להשגת יעדים תכנוניים אזרחיים? האם לצורך יצירת שינוי בהתנהלות הקרקעית של הצבא ומערכת הביטחון דרוש שינוי חקיקתי או תכנוני? ואיך אפשר לקיים שיח אזרחי בישראל על שלל ההיבטים של האוטונומיה של צה"ל ועל המונופול שיש לו בשטחים כה רבים בישראל?

ההיבט הכלכלי

עיקרו של ההיבט הכלכלי הוא מקרקעין, והוא כרוך במימון ובתשלומים. לכן הגורם במערכת הביטחון המוביל את יחסי הגומלין עם המגזר האזרחי בעניין זה הוא משרד הביטחון ולא צה"ל.⁵ יחסי גומלין אלה סובבים סביב ארבעה נושאים: (א) הקצאת מקרקעין למערכת הביטחון לבניית מתקנים ביטחוניים ולביצוע אימונים וניסויים, וכן התשלום בעבור מקרקעין אלה. פעילות זו מבוצעת ישירות מול מינהל מקרקעי ישראל ומול הוועדה להקצאה לצורכי ביטחון שפועלת במסגרתו; (ב) שיווק מחנות, כלומר פינוי מחנות מאזורים עירוניים והסבת שטחיהם לבנייה ולפיתוח אזרחיים. הדיאלוג בנושא זה מתבצע במסגרת צוות בין-משרדי שכולל את נציגי משרד הביטחון (חטיבת נכסים), משרד האוצר (אגף התקציבים) ומינהל מקרקעי ישראל (אגף שיווק וכלכלה), והוא נושא אופי של שיח נדל"ן; (ג) תשלומי ארנונה והיטלים אחרים לרשויות המקומיות (עיריות ומועצות אזוריות) שבתחום שיפוטן נמצאים המחנות והמתקנים; (ד) מתן הרשאה לגורמים אזרחיים (ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים) להשתמש במקרקעין ביטחוניים, ובעיקר בשטחי אימונים.

מתוך ארבעת הנושאים שבהם מתקיימים יחסי הגומלין עולים כמה נושאי משנה הראויים לתשומת לב ולדיון, ואלה הם: מדיניות הקצאת מקרקעין לצורכי

5 את הפעילות השוטפת מבצעת חטיבת הנכסים השייכת לאגף הלוגיסטי ומבצעים מיוחדים של משרד הביטחון.

ביטחון, תהליך הקצאת מקרקעין והמאבק על חלוקת משאבים; ההיבטים הסטטוטוריים של הקניית מקרקעין למערכת הביטחון; המחיר הכלכלי והמחיר האלטרנטיבי של החזקת מקרקעין בידי מערכת הביטחון, ובמילים אחרות, איזה שימוש אזרחי נמנע בגלל החזקתם ושימושם הביטחוני; אינטרסים זהים ושימוש משותף בקרקע ביטחונית ואזרחית (ומי הגורם הבכיר במקרים אלה); ניצול שימושי קרקע אזרחיים לתכליות ביטחוניות (כבישים, גשרים, ייעור); שימוש במקרקעין ביטחוניים לצרכים אזרחיים (שדה תעופה, עיבודים חקלאיים בשטחי אימונים); המרת קרקע ביטחונית לצורך אזרחי (פינוי מחנות מערים, העברת שימושי קרקע ביטחוניים לתירות באזורי ספר וגבול); השתלבותה של מערכת הביטחון בשיח ה"נדל"ן והיותה גורם העוסק בשיווק נדל"ן ובהשבתה; והמאבק עם הרשויות המקומיות על תשלומי ארנונה, אגרות והיטלי פיתוח.

בנושא הפיקוח והבקרה האזרחיים על דרישותיה של מערכת הביטחון לקרקע ולמרחב עולה השאלה אם קיימות מערכות איזונים שלפיהן נשקלים צרכיה של מערכת הביטחון, או שמא עמדתה תימצא עדיפה בדרך כלל, או למצער ראשונה בין שווים. כאן אפשר להרחיב ולבחון את היעדר השיח על שימושי הקרקע של צה"ל מהדיון הפוליטי-חברתי על שימושי הקרקע בישראל. האם ההסדרים בין מערכת הביטחון ובין המגזר האזרחי, ובתוך מערכת הביטחון, מבטיחים שימוש יעיל ונכון במשאבי הקרקע והמרחב של המדינה לטובת מטרותיה? ומהו המחיר שמשלם המשק הישראלי בעבור החזקת מקרקעין (לעתים בלא צורך) בידי מערכת הביטחון, במיוחד באזורים מבוקשים? מהו מחירו של היעדר פיתוח באזורים ביטחוניים בתחומי הערים? ומהו מחירה של הפגיעה במימוש זכויות בנייה אזרחיות קיימות בגלל הטלת מגבלות עליהן בלא הליך של פיצוי או ערעור?

באשר להשלכות הכלכליות של היבט המקרקעין עולות עוד סוגיות ראויות לדיון (שיפר ואורן 2007), למשל מהו הערך האמיתי של מקרקעין בהחזקת מערכת הביטחון, כלומר מהו המחיר הכלכלי שמשלם המשק הלאומי בעבור החזקת מקרקעין על ידי מערכת הביטחון, ומהו השימוש האזרחי החלופי של מקרקעין אלה. בהקשר של ניהול משאבים עולות שאלות נוספות: האם מערכת הביטחון מתייחסת לנכסי המקרקעין שבידה (מחנות, מתקנים ושטחי אימונים וניסויים) כמשאב כלכלי וכחלק מתשומותיה, כמו הון אנושי, הון פיננסי ואמצעי לחימה? כיצד מנוהל משק המקרקעין שלה? האם קיים גורם מרכזי שמנהל ומקצה את המקרקעין לפי צרכי הביטחון? האם מערכת הביטחון מיטיבה לנהל את משק המקרקעין? האם המקרקעין מנוצלים כראוי?

לתהליך הפינוי של מחנות צבא ממרכזי הערים, על מגבלותיו ועל תוצאותיו והשלכותיו, יכולה להיות השפעה ניכרת על מפת ה"נדל"ן לבנייה ברמה המקומית.

בהקשר זה עולות כמה שאלות: האם החלטות הממשלה בנושא פינוי מחנות צה"ל ממרכזי הערים (משנת 1993 ומשנת 2000) מיושמות כהלכה? האם קיימות דרכים אחרות להערכת מחנות? מהם הגורמים האזרחיים שרצוי שיובילו את התהליך, ומהם השיקולים שצריכים להנחות אותם? מהם השיקולים שצריכים להנחות את מערכת הביטחון בהחלטה על פינוי מחנות? האם רצוי שמערכת הביטחון תהיה מעורבת בתהליכי תכנון הקרקע שהיא עתידה לשחרר? כיצד גופים ממשלתיים, רשויות ועמותות אזרחיות מבינים את הסוגיות הקשורות בפינוי מחנות?

בנושא זה יכול אולי לשמש המודל שהציע לפני שנים רבות הסוציולוג משה ליסק (1978), שעניינו תחומי מגע וחפיפה בין המגזר הביטחוני למגזר האזרחי, ולפי הגדרתו, הגבולות המקוטעים שביניהם. אפשר לבחון את שליטתה של מערכת הביטחון במשאב הטריטוריאלי במסגרת הכוללת של שליטתה במשאבים אחרים של המדינה, למשל משאבים כספיים שמושגים דרך קביעת גודלו של תקציב הביטחון ומשאבי האנוש שמושגים דרך מנגנוני הגיוס. אם הדומיננטיות הטריטוריאלית של מערכת הביטחון דומה לדומיננטיות שלה בחלוקת משאבי האחרים של המדינה – כלומר אם אין הבדל עקרוני בין המשאב הטריטוריאלי למשאבים האחרים – אפשר לתאר זאת כתחרות (לא שוויונית) בין מגזרים שונים על כמות מצומצמת מאוד של עתודות, ואז אפשר להסתפק באחד המודלים הקיימים. אך אם יש הבדל בין המשאבים, ייתכן שיהיה צורך לפתח מודל תיאורטי ייחודי.

ההיבט הסביבתי

ההיבט הסביבתי של יחסי הגומלין בין גורמי הביטחון ובין הגורמים האזרחיים מתחלק לשני נושאים: שמירת ערכי טבע ונוף ואתרי מורשת,⁶ ומניעת מפגעי זיהום ותיקון הנזקים.

בנושא איכות הסביבה מקיים צה"ל מערכת יחסים ארוכה ומורכבת עם המשרד להגנת הסביבה. בפעילות משותפת של הגופים הוקם בשנת 1998 מדור איכות הסביבה בענף תשתית ופריסה באגף התכנון של צה"ל. מדור זה הוא גוף מטה לנושאי שמירת איכות הסביבה בצה"ל, והוא האחראי לקשרי עבודה

6 יחסי הגומלין בין מערכת הביטחון למגזר האזרחי בעניין זה מתנהלים ברשויות הסטטוטוריות ונגזרים מהחוקים שלפיהם הן פועלות. נושאי הפעילות מול רשות הטבע והגנים הם הכרזה על שמורות טבע או על גנים לאומיים והרחבתם בשטחים צבאיים ובעיקר בשטחי אימונים, קביעת אופי הבנייה או האימונים בשמורות טבע המשתרעות בתחומי שטחי אימונים, וכן קביעת הסדרים לעריכת טיולים בהם. נושא הפעילות מול קרן קיימת לישראל הוא הנטיעות בשטחים צבאיים ובעיקר בשטחי אימונים, ונושא הפעילות מול רשות העתיקות הוא שמירה על אתרים ארכיאולוגיים הנמצאים בשטחים צבאיים.

עם גורמי המשרד להגנת הסביבה. מלבד זאת הוקמה במטה הכללי ועדת היגוי לנושא, וזו אמורה לקבוע את המדיניות ואת הכוונת הפעילות של צה"ל בנושאי השמירה על איכות הסביבה, ובעיקר מניעת מפגעי זיהום ותיקון הנזקים. מערכת היחסים בין צה"ל ובין המשרד להגנת הסביבה כוללת הידברות, שיתוף פעולה והכוונת החינוך וההסברה כדי להטמיע שיקולים סביבתיים בפעילות, בבינוי ובפריסה של הצבא. כדי להגביר את המודעות לאיכות הסביבה בצה"ל ולקדם את הנושא הן במישור הערכי והן במישור המעשי מקיימים הגופים משנת 2003 גם את תחרות "מגן השר להגנת הסביבה", מתוך תקווה שהצגת פרויקטים סביבתיים תשמש מודל לחיקוי ליחידות בצה"ל ותקדם יוזמות לשיפור של ממש באיכות הסביבה בבסיסי צה"ל וברחבי הארץ.

בהיבט הסביבתי אפשר להציע שלושה כיווני מחקר מרכזיים. הראשון מתמקד בהיבט הפוליטי-ציבורי, או במילים אחרות, בשיח הציבורי שהתהווה סביב ההיבט הסביבתי הביטחוני. בעניין זה עולות כמה שאלות, למשל, כיצד ביקורת אזרחית (חברתית או סביבתית) משפיעה הלכה למעשה על פריסת הצבא ועל הקמת תשתיותיו? האם ביקורת זו משפיעה על עיצוב השיח הביטחוני? מה היקפה של ביקורת כזאת, ועד כמה היא מושפעת מהלכי רוח ציבוריים? כמו כן עולה השאלה מה חלקה של הביקורת הממסדית (שאינה מתוך גופי הביטחון) על היבטים אלו, כלומר כיצד פועלים רשות הטבע והגנים, המשרד להגנת הסביבה ומשרדים רלוונטיים אחרים מול רשויות הביטחון? עד כמה גופים אלו הם בגדר חלק מהשיח ומהתכנון היומיומי? אפשר לשאול גם: כיצד מתמודדת רשות הטבע והגנים עם הימצאותן של שמורות טבע בתחומי שטחי אימונים? מהי תחולת החוקים הסביבתיים על מערכות הביטחון, ומה מידת אכיפתם של חוקים אלו? כיוון המחקר השני מתמקד במטרדים ובנזקים סביבתיים (בעבר, בהווה ובעתיד) שגורמת הימצאותם של גורמי הביטחון במרחב ובהמלצות על דרכי פעולה למניעתם. כדי ליישם המלצות אלו יש לבנות מודל לשיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים (אזרחיים וממשלתיים) ובין צה"ל למשרד הביטחון. אפשר לעסוק בטביעת הרגל האקולוגית הביטחונית, או במילים אחרות בעומס שמטילה מערכת הביטחון על משאבי הסביבה, ולבדוק אם אפשר לכמת אותו או לצמצמו.

כיוון המחקר השלישי הוא הבאת שיקולי ביטחון בתהליך קבלת ההחלטות במינהל הציבורי, ובייחוד בכל הנוגע להקמת יישובים חדשים ולקיטוע שטחים פתוחים, כשהשיקול הביטחוני מובא כדי להצדיק יישובים חדשים באזורי פריפריה וספר. לכך אפשר להוסיף את השפעת בנייתן של תשתיות צבאיות על פריסה ועל הקמה של יישובים: מהי הפעילות האזרחית הרוחשת סביב הקמה או העתקה של תשתיות צבאיות? האם יישובים ותשתיות אזרחיות נלוות

כגון תשתיות תחבורה, בנייה ותעסוקה) מוקמים בהתאמה ובעוד מועד, או רק כתגובה לשינוי? מהו אופי ההתיישבות הנלווית לשינויים אלה, ועד כמה, אם בכלל, מושפעת מהם ההתיישבות הקיימת?

סיכום

אף שהציבור בישראל נחשב דעתן ומעורב בסוגיות המשפיעות על איכות חייו ומשקפות את עוצמת השלטון אל מול החברה הדמוקרטית, מאז קום המדינה ועד היום לא ניכרה התעניינות ציבורית בהקצאה הממשלתית של משאבי קרקע למערכת הביטחון. הקצאה זו, שממדיה הם מהגדולים בעולם המערבי, התקבלה בציבור כחלק מעוגת הביטחון ונקשרה למצבה של ישראל כמדינה מאוימת מכל עבר.

גם באפיק המחקרי, באפיק הציבורי-פומבי ובאפיק המקצועי לא נראתה התעניינות רבה בנושא בשישים שנות קיומה של המדינה. רק בראשית העשור הראשון של שנות האלפיים החל להיסדק האלם התמוה בתת-דיסציפלינה זו המשלבת ביטחון וטרטוריה. הממד הטרטוריאלי של הביטחון אמנם הועמד במרכז כמה עבודות מחקר, אך זכה למעט התעניינות ציבורית. בשנת 2007, בעקבות פרסום מחקרים אחדים ובעקבות פסיקות של בית המשפט העליון בעניין מעמדה הסטטוטורי התכנוני המיוחד של מערכת הביטחון, חלה תפנית והתרחב העיסוק הציבורי בנושא. אך באלה אין די. הביטוי הטרטוריאלי של הביטחון בישראל הוא כה מורכב וכה רחב היקף עד שאי-אפשר עוד להזניח את הטיפול בהיבטיו האקדמיים והמקצועיים, וודאי הציבוריים, ויש להעלותו לדיון ציבורי ופוליטי.

נקודת המוצא לדיון היא ראיית הצבא כצרכן קרקע שמחזיק ביותר מחצי משטחה של מדינת ישראל. אמנם הצבא מושפע ממציאיות מרחבית קיימת, אבל גם משפיע עליה באמצעות שימושי הקרקע שלו, שנחלקים לתשתיות פיזיות ושטחי מגבלות בנייה סביבן, ולשטחי פעילות ביטחונית-צבאית המיוחדים לפעילות מבצעית (שגרה וחירום), לאימונים ולניסויים.

לדיון בנושא יש שני רבדים: הראשון הוא הביטוי הגיאוגרפי-מרחבי של הביטחון והמחיר שבו הוא כרוך, כלומר דיון בתופעת השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בהקשרים אלה: מקור התופעה (בין השאר הצורך לבנות את הכוח הצבאי ולהפעילו והצורך המדיני-פוליטי להגן על העורף האזרחי) ואופייה (היקפה, מרכיביה והתפתחותה לאורך זמן); ההלכה והמעשה בזירה התכנונית ובזירה המשפטית והניגוד שנוצר במרחב בין צרכים ביטחוניים לאזרחיים; תשתיות צבאיות כזרז לפיתוח הפריפריה.

הרובד השני הוא פרשנות של תופעת השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בישראל ובחינת משמעויותיה, שלעיתים אינן מכוונות אף שהן פרי של מדיניות מכוונת. הפרשנות יכולה להיעשות משתי נקודות מבט: האחת היא ניתוח הממד הטריטוריאלי של יחסי צבא-חברה וצבא-מדינה באמצעות הגישה המבנית-תפקודית המקובלת במדעי החברה בנוגע לדיאלוג בין המגזר הצבאי לאזרחי. הסוגיות העיקריות הן כפיפות הדרג הצבאי לדרג המדיני האזרחי, אופן הקצאת המשאבים, ופיקוח ובקרה אזרחיים על המערכת הצבאית. נקודת המבט השנייה היא דרך הפריזמה של הסכסוך הישראלי-ערבי, מתוך בחינה של השימוש בקרקע בפועל ושל ההנחות המוטמעות בו. כאן אנו נדרשים לנושאים כמו זהות לאומית, משטר, טריטוריה וריבונות; תשתיות צבאיות כאמצעי או כביטוי להשלטת ריבונות ולייחוד המרחב; מיליטריזם טריטוריאלי (צבאי ואזרחי) לעומת אזרח מרחבי; דיון מקומי (לוקלי) שפניו לפריפריה, לספר ולחזית; ודיון עולמי (גלובלי) שפניו למרכז ולכלכלת השוק.

את הדיון בשני הרבדים האלה גדרתי במאמר בהיבטים האלה: ההיבט הפוליטי-תרבותי – קשר תרבותי בין שימושי קרקע ביטחוניים לזהות לאומית; ההיבט הגיאוגרפי והתכנוני – נוף צבאי ומערך יישובי בהווה (גיאוגרפיה) ובעתיד (תכנון פיזי-מרחבי); ההיבט הכלכלי – מקרקעין כמשאב; וההיבט הסביבתי – איכות סביבה ושמירה על ערכי טבע, נוף ומורשת.

הדיון הציבורי והמחקר האקדמי על השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון ועל השלכותיו ראוי שיתקיים בשלושה תחומים שאפשר לעסוק בהם בנפרד או במשולב כך שישלימו זה את זה:

בתחום התיאורטי והמושגי יתקיים דיון כללי ויפותחו מערכות מושגים, שיטות ותובנות. הדיון בתחום זה יכול להיות בהקשר של ניתוח רוחב, כלומר בחינת המצב בפרק זמן מוגדר; בהקשר של ניתוח אורך, כלומר הסבר של תהליכים לאורך זמן; בהקשר של לימוד נורמטיבי, כלומר מה ראוי שיתרחש, ואולי גם פיתוח מודל שיקבע מהם צרכיה הטריטוריאליים של מדינה הנתונה בעימות. מן הסתם יתעוררו במסגרת זו דיונים חשובים בנושאים שלא טופלו במשך שנים ארוכות או שהגדרותיהם מן העבר אינן תואמות עוד את המציאות.

התחום האמפירי ימחיש וינתח מקרים, יגזור גזרות רחבות ויוסיף ידע בארבעה נושאים מרכזיים: הנרטיב, כלומר תהליך היווצרותו של הממד הטריטוריאלי של הביטחון במונחי זמן ומקום; הנהלים שלפיהם פועלת מערכת הביטחון והממשק שלה עם המערכת האזרחית; השלכות מעשיות בקשת של תחומים (מדיני, כלכלי-חברתי ואקולוגי) הנובעות מהדומיננטיות של מושג הביטחון בענייני טריטוריה כמו בעניינים אחרים בישראל; התפתחות השיח והדיון הציבורי בנושא.

השוואה למקומות ולמדינות אחרות תציג מקרים של שימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון ברחבי העולם, וכן דוגמאות לעימותים במרחב עם גורמים ועם שיקולים אזרחיים. כך תיבחן השאלה אם המקרה הישראלי ייחודי או שיש דומים לו במדינות אחרות. השוואה זו תתמקד במדינות דמוקרטיות, אך לא מן הנמנע שיעלו דוגמאות ממדינות שאינן דמוקרטיות. ההנחה היא שמחקר כזה, מלבד הצד המחקרי וההשוואתי שלו, עשוי להיות גם יישומי; בחינת המצב במדינות אחרות תוכל להעלות תובנות חדשות בדבר ניהול המקרקעין הביטחוני בישראל. המחקר המשווה עשוי לאתר דגם התנהגות המשלב את הצרכים הנגזרים מהמצב הביטחוני, את הסדרת השטחים הביטחוניים ואת היחסים בין הצבא לגופים אזרחיים, ולהיעזר בו לביצוע שינוי בתחום זה בישראל.

משלושת תחומי מחקר אלה, בנפרד או במשולב, אפשר להפיק המלצות, כיווני מחשבה לשינוי של דפוסי היחסים שבין מערכת הביטחון למערכת האזרחית בכל הנוגע לתכנון משאבי הקרקע של המדינה ולשימוש בהם.

לסיום, הדיון על ביטחון וטריטוריה בישראל הוא לכאורה גיאוגרפי-מרחבי, אך הוא חייב להתקיים בהקשר הרחב של מעמד הביטחון בישראל.

רשימת מקורות

- אורן, ע', 2005. שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל: צרכים והשלכות, חיפה: קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה.
- , 2008. "ישראל שטח צבאי!", א' ברק, ג' שפר וע' אורן (עורכים), צבא שיש לו מדינה, ירושלים: כרמל, עמ' 147–176.
- אורן, ע' ור' רגב, 2008. ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל, ירושלים: כרמל.
- אלחאג', מ', וא' בן-אליעזר (עורכים), 2003. בשם הביטחון, חיפה: אוניברסיטת חיפה ופרדס.
- אסמיר, ס', ור' רוזנברג (עורכות), 2004. "בשם הביטחון", מחברות עדאלה 4.
- ארז, ר' (עורך), 2003. "יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה", מזכר 68, תל-אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב.
- , (עורך), 2006. "יחסי הדרג הצבאי והדרג האזרחי בישראל על רקע עימותים צבאיים", מזכר 82, תל-אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב.
- ברק-ארז, ד' (עורכת), 2002. צבא, חברה ומשפט, תל-אביב: רמות.
- גל, ר', 1999. "הפעילות בצה"ל בנושא איכות הסביבה", אקולוגיה וסביבה 5: 244–250.

- , 2000. "פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבאניים", *קרקע* 48: 30–45. דרמן, ע', 1994. "קריטריונים להגדרת המרחב האסטרטגי-צבאי", ללא ציון שם העורך, *התשתית הפיזית של מדינת ישראל*, מקראה של המכללה לביטחון לאומי, עמ' 11–26.
- ינאי, ש', 2000. "מדיניות הקרקע של צה"ל", *קרקע* 50: 32–42. כהן, ס"א (עורך), 2001. *צבא וחברה בישראל* (תרבות דמוקרטית 4–5), ירושלים: אוניברסיטת בר אילן והמכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לב, א' (עורך), 2005. *ביטחון ותקשורת: דינמיקה של יחסים*, באר שבע: מכון בן-גוריון ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- ליסק, מ', 1978. "תחומי מגע וחפיפה בין הסקטור האזרחי לממסד הצבאי: צבא מתנדבים וצבא חובה", *מדינה, ממשל ויחסים בין-לאומיים* (יולי 1978): 27–45. נאור, מ' (עורך), 2007. *צבא, זיכרון וזהות לאומית*, ירושלים: מאגנס.
- סברדלוב, א' וע' דרמן, 1996. *מדיניות תכנון נושאת מערכת הביטחון*, חלק מתכנית אב לישראל בשנות אלפיים (ישראל 2020), חיפה: הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון.
- צפדיה, א', ע' אורן וי' לוי, 2007. "דרמת ההדרמה: העברת מחנות הצבא אל מטרופולין באר שבע מנקודת מבט אזרחית", באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, מרכז הנגב לפיתוח אזרחי ומכללת ספיר.
- קימרלינג, ב', 1993. "מיליטריזם בחברה הישראלית", *תיאוריה וביקורת* 4 (סתיו): 123–140.
- שיפר, ז' וע' אורן, 2007. *ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון, מאמרים לדיון – כלכלת ביטחון לאומי* (גיליון 2), חיפה: מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה בטכניון.
- Ben-Ari, E., and E. Lomsky-Feder, 2000. *The Military and Militarism in Israeli Society*, Albany: SUNY Press.
- Lebel, U. (ed.), 2006. *Communicating Security: Civil–Military Relations in Israel*, *Israel Affairs* 12, 3 (special issue).
- Sheffer, G., and O. Barak (eds.), 2007a. *An Army that Has a State*, *Israel Studies* 12, 1 (special issue).
- , 2007b. "The Study of Civil–Military Relations in Israel: A New Perspective," *Israel Studies* 12, 1 (Special Issue: *An Army That Has a State*, eds. G. Sheffer and O. Barak): 1–27.
- Soffer, A., and J. V. Minghi, 1986. "Israel's Security Landscapes: The Impact of Military Considerations on Land Uses," *The Professional Geographer* 38: 28–41.

ביטחון, פיתוח בר־קיימא וקרקע: מחשבות ראשוניות

ערן פייטלסון

מבוא

שאלת יכולתם של בני האדם להבטיח את קיומה של החברה האנושית על פני כדור הארץ זוכה לתשומת לב רבה בעולם בעשרים השנה האחרונות, ובייחוד מאז פרסום דוח האו"ם *עתידנו המשותף* (WCED 1987), הידוע גם כדוח ברונטלנד, על סביבה ופיתוח. אלא שאז זכו לעיקר תשומת הלב שאלות בדבר הניגוד או ההשלמה של סביבה וכלכלה, ואילו היום התפיסות לגבי קיימות (sustainability) רחבות יותר, שכן הדיון בקיימות נדרש היום גם לעניינים חברתיים, וכן לטיב הקשרים שבין סביבה, כלכלה וחברה במגוון סקטורים ובכל הרמות המרחביות, מהמקומית ועד הגלובלית. לדוגמה, הוכנו תוכניות לפיתוח בר־קיימא ברמה העל־לאומית, כגון תוכנית לפיתוח בר־קיימא בים התיכון ובקהילה האירופית, וכן תוכניות ברמה הלאומית (ובכלל זה בישראל) והמקומית ותוכניות סקטוראליות לנושאים כמו תחבורה או תיירות (ראו O'Riordan and Voisey 1998).

לכאורה, אמורה להתקיים זיקה הדוקה בין קיימות לביטחון, שכן בלא ביטחון נתון קיומה של כל חברה בסכנה, או במילים אחרות, בהיעדר ביטחון לא תיתכן קיימות. ואכן, אנו עדים למקרים רבים שבהם היעדר ביטחון מביא לידי הידרדרות בכל הממדים שבהם נוהגים לאפיין קיימות: סביבתיים, כלכליים וחברתיים. ואף על פי כן, הספרות בנושאי קיימות ממעטת לדון בסוגיות של ביטחון, והספרות בנושאי ביטחון דנה אך מעט בשאלות של קיימות, מלבד ההקשר של ביטחון סביבתי. ייתכן שהסיבה לכך היא שהספרות על קיימות התפתחה בתקופה ובאזורים שבהם שיקולי ביטחון לא היו חלק מהחוויה הדורית, שכן הביטחון האישי והלאומי נראו מובטחים. לפי אינגלהרט (Ingelhart 1977), מצב זה, של שקט ביטחוני, אפשר את התפתחות התנועה הסביבתית כחלק מהפוליטיקה החדשה, הפוסט־מטריאליסטית. הסבר חלופי הוא שביטחון ופיתוח בר־קיימא נתפסים כמשלימים זה את זה, ולכן לא התעורר דיון ביקורתי בקונפליקטים אפשריים בין שיקולי ביטחון ובין היבטים של פיתוח בר־קיימא. ואולם, בהקשר

של קרקע בישראל שיקולי ביטחון עומדים לעתים קרובות בסתירה לשיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים, ולכן אם זונחים את ההנחה בדבר יחסי השלמה בין ביטחון לקיימות, מתפנה מקום לבירור מעמיק יותר של הקשר בין שני המושגים הללו.

מטרת הדברים שלהלן להעלות הרהורים ראשוניים כבסיס לדיון עתידי בקשר שבין קיימות לביטחון בהקשר של קרקע בישראל.

רקע

בדוח ברונטלנד יוחד פרק שלם לקשרים שבין שלום, ביטחון, פיתוח וסביבה. בפרק זה עמדו חברי הוועדה כותבי הדוח על הקשר ההדדי שבין הידרדרות סביבתית לקונפליקטים בין קבוצות ומדינות. העבודות הרבות שדנו בקשר זה נטו להתמקד באופן שבו מחסור במשאבים, בעיקר אנרגיה ומים, מביא להתגלעות קונפליקטים,¹ לבעיות של פליטים ולערעור היציבות של מדינות,² וכן בהשלכות של קונפליקטים על משאבים.

עד שנות השמונים הוגדר מושג הביטחון כהיעדר איום צבאי על המדינה ועל ריבונותה, אך מאז הורחבה הגדרתו, ובגבולותיו נכללים עתה גם ביטחון אישי וחברתי. דוח ההתקדמות החברתית של האו"ם (UNDP 1994) מנה את שבעת רכיביו של הביטחון: כלכלי, בריאותי, סביבתי, אישי, קהילתי, פוליטי וביטחון מזון. ביטחון סביבתי מתמקד בקשר שתואר לעיל בין מחסור במשאבים והידרדרות סביבתית ובין קונפליקטים אלימים. ואולם, העדויות לכך שמשאבים, ובייחוד מים, הם גורם למלחמות הן קלושות. למעשה, מים היו גורם לשיתוף פעולה לעתים קרובות יותר משהיו גורם למלחמה (Wolf 1998). כאמור, צדו האחר של המטבע הוא ההשלכות הסביבתיות של קונפליקטים. רק לאחרונה החלו חוקרים לדון בהיבטי הביטחון הכרוכים בתכנון ובאספקה של שירותים סביבתיים,³ אך הם מתמקדים בדרך כלל במשאב או בשירות מסוימים, כגון ביטחון מזון או ביטחון מים. כמו כן, חוקרים בתחום זה עוסקים בעיקר בסכנה שתופסק האספקה הסדירה של שירותים אלו, ואינם מקשרים אותם ישירות לשאלת ניהול המשאבים הטבעיים או לשאלות של קיימות.

לעתים נדירות בלבד מוזכר משאב הקרקע בספרות שנכתבה על ביטחון סביבתי. זאת אף שבניגוד למשאבים אחרים, יש עדויות מוצקות למאבקים רבים על קרקע. גם המאבק בין ישראל לסוריה בשנות החמישים והשישים,

1 ראו Gleick 1993; Wolf 1998; Gleditsch 1998; Klare 2001; Renner 2004.

2 ראו Ramlogan 1996; Homer-Dixon 1999; Myers 1997; 2002.

3 ראו Redclift 2001; Gleick 2006.

שנסב לכאורה על שאלות של מים, היה בעיקרו מאבק על השליטה בשטחים המפורזים (Feitelson 2000). אך ברוב המקרים המאבק על קרקע אינו תולדה של פרודוקטיביות הקרקע, אלא של הסימבוליות שלה ושל היותה הבסיס לריבונות, כלומר מדובר במאבק על המשאב הסימבולי, ולא על המשאב הכלכלי. נושא שלא זכה לתשומת לב בספרות העולמית, הן זו העוסקת בביטחון סביבתי והן זו העוסקת בפיתוח בר־קיימא, הוא השימוש בקרקע לצורכי ביטחון לאומי, ובייחוד השימוש בקרקע על ידי מערכות ביטחון. בישראל נושא זה עולה כעת לסדר היום, אך טרם נחקרה השאלה כיצד ראוי לנתח סוגיה זו מנקודת הראות של פיתוח בר־קיימא.

פיתוח בר־קיימא, קרקע ומערכת הביטחון

לאחר פרסום דוח ברונטלנד וועידת ריו שבאה בעקבותיו התפרסמו עבודות רבות שניסו להגדיר מהו פיתוח בר־קיימא (ראו למשל Pearce *et al.* 1989; Toman 1994). בין ההגדרות נפער פער ערכי, ואין פלא בדבר, שכן כל ניסיון לאזן בין שיקולים חברתיים, כלכליים וסביבתיים כרוך בהכרעה ערכית בדבר חשיבותו של כל שיקול לעומת האחרים. לפיכך בטיטוטת התוכנית האסטרטגית לפיתוח בר־קיימא שהוכנה לישראל הגדרנו פיתוח בר־קיימא כפיתוח שאינו פיתוח שאינו בר־קיימא (פייטלסון 2000). הגדרה על דרך השלילה מניחה שקל לאפיין מה אינו בר־קיימא יותר ממה שהוא בר־קיימא. יתר על כן, די לקבוע שמצב או מגמה מסוימים אינם בני־קיימא על פי ממד אחד כדי לקבוע שאינם בני־קיימא כלל, וכך נמנע הצורך לשקלל את יתר הממדים, שקלול שהוא כאמור ערכי. לעומת זאת, אם המצב או המגמה נמצאים מעל לסף הקיימות המינימלי מבחינת כל הממדים, אין מנוס מלהעמידם זה מול זה ולהכריע ביניהם. הבניית הדרכים להכרעה זו ניצבת בלבה של הפוליטיקה, שכן היא משקפת מעצם טבעה את התפיסות ואת הכוחות המרכיבים את החברה.

מנקודת מבט זו אפשר לדון גם בביטחון: אפשר לראות בביטחון ממד רביעי של פיתוח בר־קיימא, ולכן יש לקבוע גם מה אינו בר־קיימא מבחינה ביטחונית. לשם כך יש לאפיין את התנאים המינימליים הדרושים להבטיח את הישרדות החברה והמדינה (נוסף על דרישות המינימום הסביבתיות, החברתיות והכלכליות, החורגות מתחום דיון זה). בהקשר של קרקע נשאלת השאלה מהו היקף הקרקע המינימלי הדרוש להבטיח את קיומן של החברה והכלכלה ולמנוע מגורמים עוינים להסב להן פגיעות הרות גורל. לממד של היקף הקרקע יש להוסיף גם ממד מרחבי, שכן יש חשיבות גם למיקומה.

ברור שרמת הביטחון המוגדרת חיונית לקיום אינה הרמה המינימלית. לכן ראוי

להקצות למערכת הביטחון קרקע רחבה יותר מהמינימום הדרוש לה. אך בתחום שמעבר למינימום זה יש לאזן בין שיקולי ביטחון ובין שיקולים סביבתיים, חברתיים וכלכליים. האיזון שבין שיקולי ביטחון לשיקולים כלכליים וחברתיים נדון בעבר בניירות ובמפגשים, ולא ארחיב עליו כאן. לעומת זאת, בהקשר של קרקע ראוי לדון באיזון שבין הממד הביטחוני לממד הסביבתי, וכן בדרכים ליישב מחלוקות ביניהם.

טיב הקשרים בין ביטחון, סביבה וקרקע

ביטחון במובנו הקלאסי מחייב התמודדות עם מצבי חירום,⁴ ולשם כך יש לשמור על מרחב ניכר של אפשרויות פעולה, שאין לדעת אם יתממשו. למרחב אפשרויות זה יש ביטוי בקרקע, הן במונחים של מרחבי פריסה והן במונחי תשתית (אורן ורגב 2008). מערכת הביטחון זקוקה לשטחים הן במצב רגיעה והן במצב חירום, כשהיקף השטחים, מידת הניצול שלהם ומיקומם משתנים ממצב למצב. היקף השטחים שתופסת מערכת הביטחון בסך הכול גבוה מהנתונים שבידינו, שכן הנתונים מתייחסים בעיקר לקרקע המשמשת במישרין את מערכת הביטחון במצב רגיעה בלבד.

ככל שמערכת הביטחון תופסת שטחים נרחבים יותר, כך עולה מחיר הצל שלהם, כלומר המחיר שמשלמים המשק והחברה על כך ששטחים אלה נתונים בידיה. אחד המחירים הוא הגבלת המרחב של פעילויות המשק ודחיקה של כמה מפעילויותיו למיקום שאינו אופטימלי בשבילן. התוצאה היא אפוא ניצול לא יעיל של קרקע (שיפר ואורן 2007). לחוסר יעילות זה בניצול משאב הקרקע יש השלכות סביבתיות, שכן גם האפשרות לשמר שטחים פתוחים ומערכות טבעיות מצטמצמת עם התעצמות התחרות על משאב זה.

מלבד תחרות עקרונית זו בין השימוש הביטחוני לשימושים אזרחיים ולשמירת הסביבה, יש לפעילות הביטחונית גם מחיר סביבתי ישיר (אורן 2008): ייצור פסולת ושפכים, זיהום מקורות מים, זיהום אוויר, זיהום מי ים, הפקת קרינה בלתי מייננת ופגיעה במערכות חי וצומח ובנגישות לשטחים פתוחים למטרות נופש בחיק הטבע. בשל הפגיעות הללו, ומאחר שגם תיקון דורש שטחים (למשל לצורך הטמנת פסולת או הקמה של מתקני טיהור שפכים), יש למערכת הביטחון טביעת רגל אקולוגית נרחבת. טביעת רגל זו רחבה אף יותר אם מחשבים את

4 אני מתעלם כאן מצריכת קרקע לשם ביטחון מזון, שכן התפיסות של ביטחון מזון השתנו עם התרחבות שוק המזון הגלובלי ועם שיפור האפשרויות לאגור מזון. שתי מגמות אלה מאפשרות למדינות לרכוש ולאגור מלאים אסטרטגיים של מזון ולהפריד בין ביטחון מזון ובין יכולת הייצור העצמית של מזון. יתר על כן, רכיב הקרקע בגידול מזון (למעט גידולים אחדים בעלי ערך אסטרטגי גבוה) מצטמצם בזכות שיפורים טכנולוגיים (Johnson 1997).

התשומות שצורכת מערכת הביטחון (מים, אנרגיה, מזון, חומרים וכדומה). ראוי לציין שחלק ניכר מההשפעות הסביבתיות הכרוכות בתשומות אינן מוגבלות לתחומי המדינה, שכן רבות מהן מיובאות (למשל מזון שמגודל בחו"ל או חומרים אחרים, בין שהם מיובאים כמוצרים מוגמרים ובין שהם מיובאים כחומרי גלם או במצב ביניים).

מחירים נוספים, שניוניים, שמשלמת הסביבה על פעילותה של מערכת הביטחון הם דחיקת השקעות בשל היקפו של תקציב הביטחון, שממנה סובלות גם ההשקעות הסביבתיות, ודחיקה של פעילויות בעלות תועלת סביבתית לאתרים שאינם אופטימליים בשבילן, למשל הפניית טיולים לאתרים מוגבלים, כך שנוצר בהם גודש הפוגע הן באתרים והן בהנאה מהם.

גם לשיקולים סביבתיים יכולות להיות השלכות על רמת הביטחון, בעיקר כשמגבילים בגללם פעילות ביטחונית. דוגמה לכך היא קיצור התווי של גדר ההפרדה במדבר יהודה בשל שיקולים סביבתיים. דוגמה זו אינה יחידה, ואנו עדים להגבלות הולכות ומתרחבות ברחבי העולם המחמירות עם הפעילות הביטחונית לטובת שיקולים סביבתיים וחברתיים. כך הוגבלו גם טיסות ברום נמוך של חיל האוויר הקנדי בשל הפרעתם לעדרי הקריבו באזור מפרץ הדסון.

ביטחון, קרקע וסביבה בישראל

המשאב הנמצא במחסור החמור ביותר בישראל הוא קרקע. ב־15 השנה האחרונות מתבססת ההבנה, בעיקר בקרב מתכננים, שהתמעטותם של השטחים הפתוחים מרכזית וחשובה מנקודת ראות של תכנון ארוך טווח ופיתוח בר־קיימא (מזור 1993; Feitelson 1998). לפיכך היתה שמירת השטחים הפתוחים לאחד הנושאים המרכזיים בדוקטרינת התכנון הישראלית החדשה, כפי שגובשה במהלך שנות התשעים (Shachar 1998).

מבחינת מערכת הביטחון, הרחבת ההגנה הסביבתית על שטחים פתוחים מותירה בידיה אפשרויות רבות יותר לפריסת חירום. בד בבד, שימוש קרקעי ביטחוני שאינו כולל בינוי, המאפיין חלק ניכר מהשטחים שבשימוש מערכת הביטחון בימי רגיעה, מסייע להגנה הסביבתית על שטחים פתוחים, ובלבד שאינו פוגעני מבחינת המערכות האקולוגיות הנמצאות בשטח המדובר. כך אינטרס השמירה על מרחב האפשרויות שנותיר לדורות הבאים, שהוא אחת המטרות של פיתוח בר־קיימא כפי שהוגדרו בטיטת האסטרטגיה (פייטלסון 2000), נשמר באמצעות סינרגטיקה של שיקולי ביטחון וסביבה. אין פלא אפוא שנוצרה מערכת יחסים הדוקה בין צה"ל ובין רשות הטבע והגנים, שביטוייה הם חפיפה נרחבת בין שטחי אש לשמורות טבע וגנים לאומיים, בעיקר בדרום

הארץ, והתאמת משטר האימונים למגבלות הנגזרות מחפיפה זו. היווצרותה של מערכת יחסים זו הסתייעה גם בתרבות הארגונית הדומה של שני הגופים. אם כך, ההסכמים ביניהם מאפיינים ניסיון לדוקיום של שיקולי ביטחון בצד שיקולים של שמירה על איכות הסביבה.

סוגיה אחרת שעלתה על פני השטח זה מכבר היא ההגבלות שמערכת הביטחון מטילה על השימוש במרחב העירוני. המגמה של הוצאת צה"ל ממרכזי הערים באה להתמודד עם סוגיה זו, אך התהליך נתקל בקשיים, בעיקר בשל דרך ניהולו ובשל התפתחות התפיסות הכלכליות בצבא, נושא שעליו עומד יגיל לוי בקובץ זה. לפיכך מספר הבסיסים שפוננו עד היום אינו גדול, והפינוי מתנהל בעצלתיים. סוגיה ייחודית אולי לישראל היא תפקידה של מערכת הביטחון בהגבלת מגזר המיעוטים והשפעתה של הגבלה זו על עוינות ועל הדרה (Yiftachel 2000). מאחר שמערכת הביטחון, ובייחוד היבטיה האזרחיים-התיישבותיים, שימשו ומשמשים להגבלת התפתחותו של מגזר המיעוטים, נעשה נושא הקרקע מרכזי ביחסים הטעונים והביא לכרסום בלגיטימציה של שיקולי ביטחון בקרב קבוצות ניכרות באוכלוסייה. במילים אחרות, הרחבת תחום הביטחון מימי קום המדינה כך שיכלול גם ענייני התיישבות, ומיסוד מערכות של התיישבות במסגרת משרד הביטחון, הביאו לחוסר לגיטימציה של שיקולי ביטחון בעיני קבוצות גדולות באוכלוסייה, לא רק מיעוטים, שאינן מוכנות לקבל עוד נימוקים ביטחוניים להקצאת שטחים ומתקשות להבחין בין נימוקים מקצועיים ובין נימוקים שמכסים על הדרה ונישול. לסוגיה זו יכולות להיות השלכות סביבתיות, שכן בשל שיקולי שוויון הרשויות מעלימות עין מבנייה מחוץ לגבולותיהם של יישובי מיעוטים, בייחוד של אלה המשרתים בצבא, וגוברת תוקפנותם של מיעוטים אלה בכל הנוגע לתפיסת שטחים, כך שקשה לאכוף את החוק ולהגן על האינטרסים הסביבתיים.

סיכום: הסוגיות העיקריות

שתי סוגיות עיקריות עולות מהדיון עד כה. הראשונה היא כיצד קובעים מהו היקף השטחים המינימלי הדרוש לביטחון קיומי (רמת ביטחון בסיסית). לסוגיה זו יש השלכה מוסדית חשובה, משום שבשטחים הדרושים לביטחון קיומי יש מקום להעדיף בבירור את מערכת הביטחון. אך מעל לסף זה (ויש לדון בממדים שלפיהם יוגדר) יש לאזן בין שיקולי ביטחון לשיקולים אחרים ולוודא שכל מערך השיקולים הסביבתיים, הכלכליים והחברתיים בא לידי ביטוי בדיון על השימוש בקרקע או על הגבלות השימוש בה לטובת ביטחון. לשם כך יש להבחין בין המערכת המוסדית וסדרי הדיון בשטחים ההכרחיים לביטחון קיומי, ובין

המערכת המוסדית וסדרי הדיון בשטחים אחרים המוחזקים או מבוקשים על ידי מערכת הביטחון.

הסוגיה השנייה נובעת ישירות מהראשונה והיא כיצד להטמיע שיקולי קיימות רחבים יותר במערכת הביטחון, ובייחוד בהקשר של קרקע. הדגש בשאלה זו הוא בהיבט המוסדי. לשם כך יידרשו מנגנונים של שיתוף פעולה בין מערכת הביטחון ובין גופים אזרחיים, ובכלל זה החברה האזרחית על כל גופיה, וכן קבוצות מיעוטים, כדי לקדם שיקולי קיימות בכל הרמות המרחביות. אין ספק ששילוב שיקולי קיימות במערכת הביטחון יחייב תמורות בתרבות הארגונית של יחידותיה, ובייחוד של היחידות העוסקות בהתיישבות.

רשימת מקורות

אורן, ע' ור' רגב, 2008. *ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל*, ירושלים: כרמל. מזור, א', 1993. "משאב הקרקע בתכנון המרחבי", *ישראל 2020: תכנית אב לישראל בשנות האלפיים*, דוח שלב א כרך ב, חיפה: הטכניון. פייטלסון, ע', 2000. *הצעת אסטרטגיית פיתוח בר קיימא לישראל*, הוגש למשרד לאיכות הסביבה.

שיפר, ז' וע' אורן, 2007. *ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון, מאמרים לדיון – כלכלת ביטחון לאומי (גיליון 2)*, חיפה: מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה בטכניון.

Feitelson, E., 1998. "Muddling Toward Sustainability: The Transformation of Environmental Planning in Israel," *Progress in Planning* 49(1): 3–53.

—, 2000. "The Ebb and Flow of Arab-Israeli Water Conflicts: Are Past Confrontations Likely to Resurface?" *Water Policy* 2: 343–363.

Gleditsch, N. P., 1998. "Armed Conflict and the Environment: A Critique of the Literature," *Journal of Peace Research* 35(3): 381–400.

Gleick, P., 1993. "Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security," *International Security* 18(1): 79–112.

—, 2006. "Water and Terrorism," *Water Policy* 8: 481–503.

Homer-Dixon, T., 1999. *Environment, Scarcity and Violence*, Princeton NJ: Princeton University Press.

Johnson, D. G., 1997. "Agriculture and the Wealth of Nations," *American Economic Review* 87(2): 1–12.

Inglehart, R., 1977. *The Silent Revolution*, Princeton NJ: Princeton University Press.

- Klare, M. T., 2001. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, New York: Holt.
- Myers, N., 1997. "Environmental Refugees," *Population and Environment* 19(2): 167–182.
- , 2002. "Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century," *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences* 357(1420): 609–613.
- O'Riordan, T., and H. Voisey (eds.), 1998. *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*, London: Earthscan Publications.
- Pearce, D., A. Markandya, and E. B. Barbier, 1989. *Blueprint for a Green Economy*, London: Earthscan.
- Ramlogan, R., 1996. "Environmental Refugees: A Review," *Environmental Conservation* 23(1): 81–88.
- Redclift, M., 2001. "Environmental Security and the Recombinant Human: Sustainability in the Twenty-first Century," *Environmental Values* 10: 289–299.
- Renner, M., 2004. *Anatomy of Resource Wars*, The Hague conference on Environment, Security and Sustainable Development, 9–12 May 2004.
- , 2005. "Security Redefined," in *State of the World 2005: Redefining Global Security*. Worldwatch Institute New York and London: W. W. Norton and Company, pp. 3–19.
- Shachar, A., 1998. "Reshaping the Map of Israel: A New National Planning Doctrine", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 555: 209–218.
- Toman, M., 1994. Economics and "Sustainability": Balancing Tradeoffs and Imperatives, *Land Economics* 70: 399–413.
- UNDP, 1994. *Human Development Report: New Dimensions of Human Security*. New York: United Nations Development Programme.
- WCED, 1987. *Our Common Future*, Oxford: World Commission on Environment and Development, Oxford University Press.
- Wolf, A., 1998. "Conflict and Cooperation along International Waterways," *Water Policy* 1: 251–265.
- Yiftachel, O., 2000. "'Ethnocracy' and its Discontents: Minorities, Protest and the Israeli Polity," *Critical Inquiry* 26: 725–756.

התיישבות בישראל: מבט על המיליטריזם

ארז צפדיה

מבוא

בראשית שנות התשעים הופיעה בישראל כתיבה אקדמית שהתמקדה בתופעת המיליטריזם בחברה הישראלית. ברוך קימרלינג (1993), ממנסחיה הראשונים של תופעת המיליטריזם, הצביע על כך שרוב חלקי החברה בישראל שנמצאים לכאורה מחוץ לצבא חושבים במונחים צבאיים ומקבלים כמובן מאליו את הטמעת סמליו של הצבא כחלק מרכזי בתרבות ובזהות האתנו-לאומית. קימרלינג כינה תופעה זו מיליטריזם קוגניטיבי והגדיר אותה כמצב שבו אזרחים חושבים במונחים כוחניים וצבאיים ואינם ערים לכך. במצב זה סוגיות של צבא וביטחון משמשות ציר מארגן בפוליטיקה, במדיניות הציבורית ובחיי היומיום האזרחיים, והצבא זוכה לדומיננטיות. יגיל לוי (2003; 2007) יצק למיליטריזם רציונל חומרני (שאינו עולה בקנה אחד עם המיליטריזם הקוגניטיבי). כך הוא יכול לדון במורכבות החברתית של התופעה ולהוכיח שבצד המיליטריזציה מתקיים בקרב חלק מהחברה תהליך הפוך של דה-מיליטריזציה, שניזון מצמיחתן של אידיאולוגיות החותרות תחת האתנו-לאומיות, כדוגמת השוק החופשי.

במאמר זה אני מבקש לבחון את ביטוייהם של המיליטריזם הקוגניטיבי והחומרני בשדה המרחבי ואת הקשר שלהם עם אידיאולוגיות מובילות בחברה הישראלית, כדוגמת האתנו-לאומיות והשוק החופשי. ביתר פירוט, אני מבקש להאיר את האופן שבו ההיגיון של בינוי אומה ומדינה, הנקשר עם אידיאולוגיות אתנו-לאומיות, טומן בחובו משמעויות ביטחוניות, ולפיכך רותם את הצבא לייצור מרחב שנשלט בידי הקהילה הלאומית היהודית בישראל. את הקניית המשמעות הביטחונית למרחב ואת קבלתה של משמעות זו כמובנת מאליה בציבור הרחב אני מכנה מיליטריזציה טריטוריאלית, והיא מניעה תהליך של ייחוד ושל דה-ערביזציה של המרחב.

בשנים האחרונות, עם הופעת אידיאולוגיות של שוק חופשי, נדמה שיש מקום להתיר את הקשר שבין ביטחון, צבא ושליטה במרחב, ותחת זאת לנהל את המרחב על פי דפוסים שעולים בקנה אחד עם עקרונות של כלכלת שוק.

אך מהלך זה לא הושלם, ובמקומו אומץ שיח כלכלי שמשתלב בתהליכי הייחוד והדה"ערביזציה, שיח ששורשיו במיליטריזם החומרני.

מהי האידיאולוגיה האתנו-לאומית של בינוי אומה ומדינה? בינוי אומה פירושו תהליכים שמטרתם להנחיל זהות לאומית קולקטיבית ולהדגיש את גבולותיה החברתיים והתרבותיים של קהילה. בינוי מדינה פירושו תהליכים שבו חברי הקהילה תובעים, מממשים ומבססים את זכותם לריבונות. בהקשר הישראלי מדובר באידיאל הציוני של הנחלת זהות לאומית בקרב היהודים, הגברת המוטיבציה שלהם להגר לישראל, שאיפה לריבונות ולביסוסה, שליטה בטריטוריה שנויה במחלוקת והרחבה טריטוריאלית.

היסודות האידיאולוגיים האתנו-לאומיים של שליטה במרחב ובטריטוריה נובעים מהקשר ההדוק שבין לאומיות לטריטוריה, דהיינו בין עם למולדתו (Storey 2001). פנרוז (Penrose 2002) סבורה שהצלחתו של פרויקט בינוי אומה ומדינה מותנית ביכולת להבנות נרטיב אתנו-לאומי של ההיסטוריה המשותפת לקהילה ולטריטוריה וביכולת להמיר נרטיב זה לתביעת זכויות בטריטוריה בהווה. נרטיבים אלה מייצרים משמעויות, סמלים וערכים טריטוריאליים ומסייעים לאנשים להבין את עולמם החברתי כנטוע בטריטוריה (Paasi 1999). זהו עולם ייחודי לקהילה, והוא שולל כל אפשרות של קהילה לאומית אחרת להרגיש הרגשות דומות כלפי אותו המרחב. פיתוח זיקה בלעדית של האומה לטריטוריה, הטעונה ברגשות שייכות, טוהר, מורשת וקדושה, אינו מותר מקום רב לתהליכי הכללה, סולידריות ושיתוף עם קהילות מיעוטים בטריטוריה המדוברת. במדינות שבהן הלאומיות מבוססת על גבולות מוגדרים של זהות אתנית ומתגוררות בהן קבוצות אתניות נוספות יש ניסיונות לדחוק אותן ככל האפשר לשולי החברה והמרחב (Sibley 1995).

ההדרה החברתית-מרחבית מיושמת בעזרת מנגנוני שליטה הנתונים בידי המדינה וסוכניה ומניעים את התפשטות חברי האומה הדומיננטית במרחב (McGarry 1998). מנגנונים אלה כוללים התיישבות של חברי האום הדומיננטי באזורים שבהם יש רוב למיעוטים, תכנון שמפלה את המיעוטים ומאלץ אותם לחיות במרוכז באזורים מסוימים, וכן הפקעת קרקעות של מיעוטים (Yiftachel 2006). לעזרתם של מנגנונים אלו מגויס שיח ביטחוני שמציג את השליטה במרחב כתנאי הכרחי לקיומה ולהישרדותה של האומה במולדתה, ואת קבוצות המיעוט כאיום ביטחוני החותר תחת קיומה של האומה. לנוכח איומים אלה מוצדק והכרחי ליישם מנגנונים של שליטה במרחב, ומכיוון שמדובר באיום ביטחוני, ראוי שהמנגנון האחראי על ביטחון האומה יהיה מעורב בייצור ובתחזוק של השליטה במרחב. זהו אפוא ההיגיון האתנו-לאומי של שליטה בטריטוריה.

מיליטריזם במרחב טרום-ריבוני

שורשיה האידיאולוגיים של תפיסת המרחב בחברה הישראלית נעוצים בתקופת היישוב והתחזקו ביתר שאת מאז מאורעות הדמים של שנות העשרים (Kimmerling 1983). ביסודם מונחת תפיסת הספר הפתוח (open frontier) (Turner 1962) של החשיבה הציונית, שלפיה בהיעדר גבולות מוגדרים של מדינות לאום בשטח העות'מאני או המנדטורי, כל מקום שבו מתיישב יהודי הופך באחת לחלק מהטריטוריה הלאומית. הספר הפתוח הוא אפוא פרקטיקה בבינוי אומה ומדינה (שראשיתה בבינוי קהילה יהודית בארץ ישראל) המבוססת על התיישבות יהודית, על שליטה בקרקע באזורים שבהם יש רוב ערבי, ועל הרחבה מתמדת של גבולות השליטה הטריטוריאלית (Kimmerling 1983; Yiftachel 1996). פרקטיקה זו דומה במאפייניה לפרקטיקות שיושמו בקולוניות התיישבות אחרות בעבר, כגון צפון אמריקה, אוסטרליה וניו זילנד.¹

מלבד חשיבותו הכלכלית, הפוליטית והדמוגרפית, תהליך ההתיישבות בספר אוצר רכיבים תרבותיים שתורמים להעצמת הזהות האתנו-לאומית ומטמיע ערכים קולקטיביים ומיתוסים של כיבוש השממה וגאולת אדמה. ההתיישבות היא עדות לחוסן הלאומי ולעוז רוחם של החלוצים הנלחמים כל העת בסכנות המאפיינות את אזור הספר: מחלות, מחסור באוכל ובציוד, אקלים קשה, וכמובן טינתם של התושבים הילידים למפעל ההתיישבות. תנאים אלו מעניקים לגיטימציה מוסרית להתיישבות, בעיני המתישבים כמובן, שכן היא נתפסת ככזו שמביאה פיתוח ומכניסה סדר בכאוס ששולט בספר. מיתוס ההתיישבות, שהוא המשכו של מיתוס ההגירה למולדת, נעשה מרכיב בסיסי בזיכרון ובזהות הלאומית של הקבוצה המתיישבת. מיתוס זה מתחזק בידי הסקטורים האזרחיים בחברה, כמו מערכת החינוך, סמלים לאומיים וחגים וריטואליים דתיים שיוצקים בהם תכנים לאומיים הקשורים להתיישבות. גם הסקטור הצבאי פעיל בנושא זה ומשמש הן גורם המחנך לאהבת המולדת והן גורם שתורם בעצמו להתיישבות. מיתוס ההתיישבות, שמקודדים בו קודים של ביטחון ופיתוח, מעודד ומנרמל את תהליך ההתיישבות (Kellerman 1996) ואת הרגשת הבעלות הבלעדית במרחב. כל הפרעה לתהליך זה, בעיקר אם מקורה בקהילות הילידיות, מתפרשת כאיום על זכויותיה הטריטוריאליות של הקבוצה המתיישבת, ועל כן כבעיה ביטחונית במובן הרחב ביותר: איום על שלמות הקהילה הלאומית ועל זכותה להגדרה עצמית.

מימיה הראשונים של ההתיישבות הציונית באזורי ספר השתלבו רכיבים אלו עם ראייה ביטחונית, שילוב שקיבל ביטוי ציורי ביד האחת האוחזת נשק בעוד

1 שפיר 1993; Pearson 2002; Anderson 2000; Fredrickson 1981.

האחרת אוחזת מחרשה. על בסיס רעיון זה הוקם בשעתו ארגון השומר והיה לחלק מאתוס ההתיישבות. שיאו הסמלי של מעשה זה ביישובי חומה ומגדל: 52 יישובים חקלאיים מבוצרים שהוקמו בתקופת המרד הערבי הגדול (1936–1939) באזורי ספר שהממשל המנדטורי אסר להתיישב בהם. ביישובים אלו, כמו ביישובים חדשים אחרים שהוקמו בשנים שקדמו להקמת המדינה, קיבלה מקום של כבוד מערכת השיקולים הביטחוניים, ולפיה נקבעו אזורי ההתיישבות הרצויים, מיקום היישובים ואופני ההגנה עליהם. ביטוי אחר לשילוב של ביטחון והתיישבות היה פעילותם של אנשי ההגנה והפלמ"ח, שעסקו באימונים צבאיים בחסות ההתיישבות (שירן 1998). כל אלה ביטאו אפוא תהליכים של מיליטריזציה טריטוריאלית.

ההתיישבות הציונית סייעה ליישוב היהודי הקיים להרחיב את גבולות השליטה, בייחוד מאז המרד הערבי הגדול, כשהתברר שהארץ תחולק לשתי מדינות, ובה בעת להגביר את הביטחון של יישובים יהודיים ותיקים ששכנו בסביבה של רוב ערבי (רייכמן 1979). כלומר נוצרה משוואה שלפיה התיישבות פירושה ביטחון, ומדובר כאמור בביטחון במובן הרחב של המושג, הביטחון הקיומי של העם היהודי הממומש באמצעות תפיסת שטח גדול ככל האפשר, שליטה בו, הרחבתו ויצירת זיקה טבעית לכאורה בין האומה המתיישבת לטריטוריה המיושבת. זיקה זו היא הגרעין הקשה בזכות האתנו-לאומית, כי היא מניחה בבסיסה אחדות בין העם למולדתו. על כן אני רואה בה את השורשים של המיליטריזם הטריטוריאל.

המיליטריזציה של המרחב הריבוני

כפי שמקובל במדינות בעלות משטר דמוקרטי-ליברלי, הקמת המדינה בשנת 1948 היתה אמורה להביא עמה שינוי תפיסתי שיחליף את ההיגיון האתנו-לאומי של שליטה בטריטוריה, ומכאן גם את פרקטיקת ההתיישבות על היבטיה הביטחוניים. אלא שהקמת המדינה לא הביאה עמה שינוי במיליטריזם הטריטוריאל, דהיינו בתפיסת ההתיישבות ובהיגיון האתנו-לאומי של שליטה בטריטוריה, ולא ייצרה חשיבה במונחים אזרחיים שאינם מעדיפים קבוצה אתנית אחת על פני האחרות. כך המשיכו הביטויים המיליטריסטיים המגולמים בהתיישבות לעצב את המרחב. כבר בימיה הראשונים של המלחמה (נובמבר 1947) החלו לעסוק בתרומתה האפשרית של התיישבות חדשה להרחבת השטח של המדינה היהודית שהוצע בתוכנית החלוקה של האו"ם. עוד בזמן המלחמה החלו לעסוק בהתיישבות בספר פנימי (internal frontier) (Hechter 1977), ספר שהוא "אזור בתוך מדינה שבו מהווה המיעוט האתני את הרוב ושבו מנסה המדינה להרחיב את שליטתה בשטח

ובתושיבים" (Yiftachel 1996, 496). במונחים של השנים 1948–1967 מדובר בגליל, בנגב, בפרוזדור ירושלים, בשפלת יהודה, במישור החוף הדרומי, סביב רצועת עזה ובערים יהודיות-ערביות. ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן גוריון טווה בנאוומו צבא להגנה ולבניין (מסדר מח"ל, 13 בנובמבר 1948) את הקשר שבין ביטחון להתיישבות במציאות החדשה של ריבונות (אצל אורן 2003, 177):

ביטחון המדינה לא יושנת אך ורק על כוחות המגן הצבאיים. דרכי התיישבותנו יקבעו את ביטחון המדינה לא פחות משיטות בניין הצבא. רק התיישבות חקלאית צפופה לאורך הגבולות – שלשלת של משקים בצפון הארץ, על חוף הים, לאורך הירדן בערבות הנגב – תשמש תריס נאמן ביותר לביטחון הארץ מפני התקפות חוץ. לא ביצורי אבן דוממים, אלא חומת אדם חיה, עובדת ויוצרת – החומה האחת שאינה נרתעת ונפגעת מכלי משחית של האויב – יש ביכולתה לשמור על גבולות הארץ.

אם כן, הפרקטיקה הביטחונית הישנה של התיישבות יהודית משתמרת, אך מוסבת מהתיישבות בספר הפתוח, שנועדה לעצב את גבולותיה העתידיים של המדינה, להתיישבות בספר הפנימי, שנועדה להעמיק את השליטה של המדינה ושל אוכלוסייתה היהודית בכל שטחי המדינה. פרקטיקת הספר הפנימי מומשה אז בהקמה של 465 יישובים יהודיים במשך 19 שנה (עד שנת 1967). הצבא הרים תרומה עצומה להתיישבות זו. כבר בראשית המלחמה הוכנו תוכניות להתיישבות שמטרתה להרחיב את גבולותיה של המדינה היהודית המיועדת ולהעמיק את האחיזה באזורים המיושבים במעט יהודים, בראש ובראשונה בנגב. חלק מתוכניות אלו הוצאו לפועל מאפריל 1948. אמת המידה שלפיה הוחלט על הקמת יישובים היתה ביטחונית, ולא כלכלית, ובכמה מהם היו המתישבים יוצאי פלמ"ח והגנה ושאר לוחמים (שירן 1998).

למשימת ההתיישבות שהחלה עם קום המדינה היו מטרות רבות שאינן קשורות קשר הדוק רק לשאלת הביטחון, למשל אספקת מזון טרי למשק באמצעות עיבוד השדות של הפליטים הפלסטינים ואספקת דיור מהיר וזול למאות אלפי היהודים שהיגרו לישראל עם הקמתה. אך שיקולי הביטחון, ובהם השאיפה למנוע את שיבתם של פליטים פלסטינים לאדמותיהם ולבתייהם, היו מכריעים. הפעם היה זה צה"ל הצעיר שקבע את אזורי ההתיישבות הרצויים, את מיקום היישובים, את המבנה הפיזי שלהם ואת הרכבם האנושי, באמצעות מנגנוני התיישבות שישבו בפיקוד העליון של הצבא (אורן 2003). חלק מהיישובים הוקמו במיקום שסייע ליצור "תוכנית אש" עם יישובים ועם בסיסים אחרים, ומבנם הפיזי תוכנן כך שיוכלו להיות מוסבים בנקל למעין מוצבים (שירן 1998; אורן 2003). צה"ל, באמצעות הנח"ל, היה פעיל גם בהתיישבות כיבושית. נוסף

על כך, מעורבות הצבא נועדה להבהיר למתיישבים – רובם עולים חדשים – את חשיבותו של המיליטריזם בחיי היומיום (שירן 1998), וכך לסייע בעיצוב דמותו של בן הלאום היהודי בישראל.

לצבא היו עוד שתי משימות חשובות בעיצוב המרחב באותה העת, ובהן השלים את מלאכת ההתיישבות: הראשונה, דה־ערביזציה של המרחב. משימה זו בוצעה באמצעות הפקעת קרקעות לצורכי צבא על יסוד הכרזה על השטח כאזור ביטחון מכוח תקנות שעת חירום (אזורי בטחון), התשי"ט–1949, או על יסוד חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג–1953. בכמה מהמקרים דרש הצבא מהתושבים הערבים לפנות שטח לזמן מוגבל, למשל לשם עריכת אימונים צבאיים, והזמן המוגבל היה לנצח (ראו למשל פרשת איקרית²). קרקעות אלה שימשו במקרים רבים להקמת יישובים יהודיים.³ משימת הדה־ערביזציה בוצעה גם באמצעות הגבלות מרחביות שהטיל הממשל הצבאי על יישובים ערביים.⁴ המשימה השנייה של הצבא היתה לפקח על העולים החדשים כדי שיישארו ביישובים שבהם יושבו (קמפ 2002) ולא יבואו במגע עם הערבים (נוריאלי 2005).

תהליכי ייחוד המרחב, שנערכו בד בבד עם תהליכי הדה־ערביזציה ואפיינו את שני העשורים הראשונים, הם ביטוי נוסף למיליטריזם הקוגניטיבי שאותו ניסח קימרלינג (1993): החשיבה במונחים צבאיים וביטחוניים הניעה פרויקט התיישבותי אדיר בהיקפו, שנועד בראש ובראשונה להעמיק את האחיזה ואת השליטה של הלאום היהודי בטריטוריה הלאומית. ואולם, בעקבות לוי (2003; 2007) ראוי להדגיש שההתיישבות נכרכה בשיקולים רציונליים כביכול ובעלי אופי כלכלי מובהק (שעליהם לא עמדה רשימה זו), כמו פיתוח אזורי פריפריה, אספקת דיור ותעסוקה לעולים החדשים ויצירת בסיס מרחבי לפיתוח התעשייה הישראלית. הרחבת הטריטוריה בשנת 1967, בצד שינויים ערכיים בחברה בישראל, הביאו לשינוי מסוים במשמעויות הביטחוניות של ההתיישבות, כחלק מהשינויים במיליטריזם.

עם סיום המלחמה ב־1967 נרתם הצבא לשמש במשימת ההתיישבות בשטחים הכבושים בשם הביטחון. בד בבד מינפה הממשלה את הצבא, בשם היגיון דומה, כדי שישמש במשימת ההתיישבות בספר החדש. המשוואה התיישבות=ביטחון השתמרה כבעבר. יפים כאן דבריו של השופט אלפרד ויתקון, שנכתבו תריסר שנים אחר כך בפסק הדין בבג"ץ בית אל:⁵

2 בג"ץ 840/97 סבית נ' ממשלת ישראל, פ"ד נז(4), 803.

3 יפתחאל וקדר 2000; Forman and Kedar 2004; Kedar 2001.

4 קמפ 1999; סבן 2000; אוסצקי־לזר 1992; כהן 2000; 2006; Haider 1995.

5 בג"ץ 606/78 איוב נ' שר הביטחון, פ"ד לג(2), 113.

מבחינת השיקול הביטחוני הטהור אין לפקפק בכך שנוכחותם בשטח מוחזק של ישובים – אפילו "אזרחיים" – של אזרחי המעצמה המחזיקה תורמת תרומה נכבדה למצב הביטחוני שבאותו שטח ומקילה על הצבא את מילוי תפקידו. אין צורך להיות מומחה לענייני צבא וביטחון כדי להבין שאלמנטים חבלניים פועלים ביתר קלות בשטח המאוכלס אך ורק אוכלוסייה אדישה או אוהדת כלפי האויב, מאשר בשטח, שבו נמצאים גם בני אדם העשויים לעקוב אחריהם ולהודיע לשלטונות על כל תנועה חשודה. אצלם לא ימצאו מחבלים מחבוא, סיוע וציוד. הדברים פשוטים ואין צורך לפרט... המתיישבים כפופים למרות הצבא, אם באופן פורמלי ואם בכורח הנסיבות. הם נמצאים שם בזכות וברשות הצבא. על כן מחזיק אני עדיין בדעה... כי התיישבות יהודית בשטח מוחזק... משמשת צרכים ביטחוניים ממשיים.

כאמור, גם בהתיישבות זו נטל הצבא תפקיד מרכזי. מפקדיו הבכירים אמנם לא התערבו במישרין בגיבוש מדיניות ההתיישבות, אך הצבא השפיע על קצב ההתיישבות, על עיתוי עליית היישובים ועל ההגנה עליהם. הוא עודד את הפעילות, ואף נתן, באמצעות המושלים הצבאיים, היתרי התיישבות לראשוני המתיישבים. כעבור זמן הם קיבלו ממנו גם סיוע לוגיסטי, ציוד ומזון. זאת ועוד, הנח"ל הקים בעצמו היאחזויות בשטחים שנכבשו. היה בכך היגיון פוליטי: הצגת היישובים כהיאחזויות נח"ל בתבנית צבאית-ביטחונית היתה אמורה להקהות את הביקורת הבינלאומית על מפעל ההתיישבות בשטחים. הביטחון שימש אפוא כסות לתוכנית התיישבות אזרחית רחבת היקף. ראש הממשלה לוי אשכול העיר בציניות כי "טבע הדברים שגם אנשי הנח"ל מזדקנים", ובכך רמז על המשכיות אזרחית להיאחזויות הנח"ל. כשהוקמו יישובים אזרחיים הצהיר שר החוץ אבא אבן כי "ההיאחזויות הן צעדי חירום בעלי אופי צבאי". בכמה מהם, כמו בקוניטרה (לימים מרום גולן), התבקשו המתיישבים ללבוש מדים ולהטמיע במקום ובחיי היומיום סממנים של צבאיות. בינואר 1970 העניקה ועדת השרים לענייני התיישבות אישור לצה"ל להחליט על הקמת בסיסי נח"ל בלא צורך באישור של הדרג המדיני. כמו כן הבטיחה הוועדה סיוע של מחלקת ההתיישבות בסוכנות היהודית להקמת היאחזויות נח"ל (הציטוטים מובאים אצל פדהצור 1996, 196–197). בהמשך סייע צה"ל גם למפעל ההתנחלות באזורים פלסטיניים צפופים, בעיקר באמצעות הגנה על יישובים, סלילת כבישים עוקפים לאזרחים ישראלים בלבד והצבת מחסומים, ובשנים האחרונות היה מעורב גם בהקמת המאחזים הלא חוקיים (ששון 2004).

הראשונים לכפור באקסיומה התיישבות=ביטחון, דהיינו במיליטריזם

הטריטוריאלי, היו ראשי גוש אמונים. לשיטתם, ההתנחלויות אינן זמניות וייעודן אינו ביטחוני בלבד, אלא הן מבטאות את הזכות ההיסטורית של עם ישראל במולדתו ואת נצחיותה של זכות זו. דבריו של מנחם פליקס בבג"ץ אלון מורה⁶ מבהירים עמדה זו:

שני האלמנטים, איפוא, של ריבונותנו והתנחלותנו כרוכים זה בזה... מעשה ההתנחלות של עם ישראל בארץ ישראל הוא המעש הביטחוני הממשי, היעיל ביותר והאמיתי ביותר. אך ההתנחלות עצמה... איננה נובעת מטעמי בטחון... אלא מכוח יעוד, ומכוח שיבת ישראל לארצו... בין שמתנחלי אלון מורה ישולבו בהגמ"ר [הגנה מרחבית – א"צ] לפי תכנון צה"ל ובין אם לאו, ההתנחלות בארץ ישראל שהיא היעוד של עם ישראל ומדינת ישראל, הינה ממילא ביטחונם, שלומם וטובתם של העם והמדינה.

עמדה זו, שהוצגה בסוף שנות השבעים, בעת שהתנהל ויכוח ציבורי בעניין ההתנחלויות, ערערה על הטענה שמפעל ההתנחלות בשטחים שנכבשו משמש לצורכי ביטחון בלבד. יתר על כן, כחלק מלקחי מלחמת יום הכיפורים גיבש הצבא אסטרטגיה צבאית שביקשה לפנות יישובים בעת מלחמה. האסטרטגיה החדשה שללה את האסטרטגיה הקודמת, שבה שולבו היישובים ותושביהם במערך ההגנתי. חשוב להדגיש כאן את ההבחנה שערך מנחם פליקס בין ביטחון שמשמעו הגנה על מרחב ובין ביטחון שמשמעו קידום פיזי וזהותי של פרויקט בינוי האומה והמדינה. בג"ץ אלון מורה אמנם קבע שההתנחלויות אינן תורמות להגנת המרחב, וצה"ל הסיק שבמלחמה מודרנית אין מקום לשלב יישובים אזרחיים, אך ההתיישבות המשיכה להיות משאב ערכי ופיזי לייחוד ולדה-ערביזציה של המרחב, כחלק מפרויקט בינוי האומה והמדינה ועיצוב גבולותיהן. תפיסתה כמשאב מסבירה את התמיכה הציבורית בהתיישבות בשטחים ואת ההתנגדות העמומה לבניית המאחזים הלא חוקיים. גם הצבא כארגון לא השמיע קול ברור שדוחה את הקשר בין התיישבות בשטחים ובין ביטחון. אפשר לשער שההתיישבות מקנה לגיטימציה להיקף הפעילות של הצבא בשטחים, ומכאן לדרישותיו התקציביות. יתרה מזאת, קצינים אחדים, בעיקר אלה הנמנים על ציבור המתנחלים, אף ממשיכים לתחזק את הקשר בין ביטחון להתיישבות (למשל עמדתו של דני תרזה בבית המשפט בעניין מכשול ההפרדה, אצל אריאלי וספרד 2008).

בצד מעורבות של הצבא בפרקטיקות הספר הפתוח, דהיינו בהתיישבות בשטחים, הוא המשיך להיות מעורב גם בפרקטיקות הספר הפנימי, אם כי בהיקף מצומצם בהרבה, בשנים 1948–1967. באמצע שנות השבעים פורסמו תוכניות

6 בג"ץ 390/79 דויקאת נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(1), 1, 21–22.

אחדות להתיישבות בגליל כחלק ממדיניות של ייחוד האזור. בשנים 1979–1985 הוקמו בגליל ארבעים מצפים שמטרתם המוצהרת לשנות את המאזן הדמוגרפי באזור כחלק מתפיסה ביטחונית. גם בנגב ניכרים סממניו של המיליטריזם הקוגניטיבי, הן בהרחבת ההתיישבות היהודית והן בצמצום השטחים המוקצים לשימוש הבדואים. ראוי לציין בהקשר זה את הקמת יישובי הלוויין של באר שבע ויישובים קהילתיים חדשים (צפדיה 2008), את חוות הבודדים שנועדו למנוע רצף טריטוריאלי בדואי, את פינוי תל מלחתה מתוקף חוק השלום (חוק רכישת מקרקעין בנגב – הסכם השלום עם מצרים, התש"ם–1980), את הקמת בסיס חיל האוויר בנבטים, את השימוש הצבאי באדמות שהמדינה הסכימה לרשום כתביעות בעלות של הבדואים (Negev Coexistence Forum 2006) ואת סגירתם של שטחי מרעה בידי הצבא. עם זאת, כמו בהתיישבות בשטחים, גם בתחומי מדינת ישראל נמנע צה"ל כארגון מלנקוט עמדה באשר להקמת יישובים חדשים, אפילו הם מוצעים לקום סמוך לקו הירוק. שינויים אלו מחייבים התבוננות מחודשת בקשר שבין אידיאולוגיות מרחביות למיליטריזם.

מיליטריזציה חומרנית של המרחב

בשלושת העשורים האחרונים מסתמנת בקרב המעמד הבינוני-גבוה, רובו אשכנזי-חילוני, מגמה של זניחת המיליטריזם הטריטוריאלי, המזוהה עם ההיגיון האתנולאומי של שליטה בטריטוריה, ואימוץ תפיסת עולם ערכית שוקית, המזוהה עם ההיגיון של ההון. ההיגיון של ההון מזוהה בשנים האחרונות עם ניאורליברליזם, כלומר מגוון תצורות משטריות בעלות אוריינטציה מכוונת שוק. ניהול המרחב מרכזי בהיגיון זה, שכן הקרקע היא רכוש ואמצעי ייצור מובחן בצד הון ועבודה. לפיכך הפרטת הקרקע ושחרורה מבעלות המדינה זרועותיה מוצגת כתנאי בסיסי לצמיחה כלכלית ולאיינטגרציה בכלכלה הגלובלית.⁷ להגיון של ההון מיוחסות גם מעלות חברתיות: הוא מציע חלופה ניטרלית לכאורה להגיון השליטה האתנולאומי, שכן הוא כביכול עיוור להבדלים בין מינים, גזעים ושיוכים אתניים ומונע בידי רציונל משותף לכאורה לכל המין האנושי: השאיפה לרווח (Harvey 2005). ההיגיון של ההון מבוסס על ערכים חומרניים שאינם מתיישבים עם הקרבה למען המולדת. החלוציות, גאולת אדמות, כיבוש השממה – שהיו הסמלים המרכזיים של השיח האתנולאומי – שקעו ופינו את מקומם

7 Caldwell and Shrader-Frechette 1993, ובישראל: אלתרמן 1999, וביקורת על כך אצל Lustick 2002.

לסדר יום אזרחי שבמרכזו ערכים חדשים: אינדיבידואליזם, הפרטה, תחרותיות, הישגיות, יעילות, צרכנות, דמוקרטיזציה, רגישות לשוויון ולזכויות אזרח ועוד.⁸ אל מול שינוי ערכי זה, קהילות פריפריאליות בחברה הישראלית – בעיקר זו הדתית-לאומית, אך גם המזרחית והרוסית – מנסות לצבור עוצמה דווקא באמצעות אימוץ והזדהות עם ערכים אתנולאומיים, שהמיליטריזם והמיליטריזציה הטריטוריאלית הם מעמודי התווך שלהם. אחד הביטויים לכך הוא בנטיית הקהילות לאייש בבניהם את המערך הלוחם ואת שורות הפיקוד (לוי 2003). מהלך זה מסייע לקהילות הללו להמיר את תרומתן לצבא במשאבים כלכליים ופוליטיים (לוי, 2005). במילים אחרות, הן ממנפות את תרומתן לצבא כדי להתמצב בחלקים העליונים של הפירמידה החברתית בישראל. כך גם בזירה המרחבית: מיליטריזציה של הפריפריה, דהיינו יציקת משמעויות ביטחוניות לפריפריה, המדגישות את חשיבותה לבינוי אומה ומדינה, עשויה להועיל לקהילות היהודיות בפריפריה ולקדם את האינטרסים החומריים והפוליטיים שלהן.

הצבא מבחין בשינויים המתחוללים במעטפת התרבותית-חברתית של פעולתו, ובייחוד במעטפת של המעמד הבינוני-גבוה, ומכפיף את התנהלותו במידה גדלה והולכת לכלליה של כלכלת השוק. לא פחות משהצבא מתאים את התנהלותו למעטפת המתכווצת של משאביו, הוא פועל לחיזוק הלגיטימיות שלו בקרב נשאי האתוס של כלכלת השוק, קרי המעמד הבינוני-גבוה והתאגידים העסקיים. לכן הצבא לכאורה קטן ומתייעל, יוצר מקומות עבודה אזרחיים על חשבון כיוון המגזר הציבורי, מאמץ שפה ניהולית נהירה יותר לנשאי אתוס זה ומשכלל דרכים חלופיות ועקיפות לאייש משימות בנסיבות של שחיקת הלגיטימיות של הגיוס לצבא. ואף על פי כן, הצבא, בעיקר בקרב הציבורים הפריפריאליים, עדיין מצטייר כנושאו של האתוס האתנולאומי ומשתמש בכך כדי לצבור יתרון בהיגיון החדש. אך כאן לא תמה קריאת הצבא את השינויים המתחוללים במעטפת החברתית-פוליטית של פעולתו: הצבא מבחין גם באימוץ הקודים של המיליטריזם הטריטוריאלי בפריפריה היהודית וממנף לצרכיו את הקשר שיוצרת פריפריה זו בין מיליטריזם טריטוריאלי לאינטרסים חומריים.

אדגים זאת בעזרת המהלך האסטרטגי של העתקת מחנות הצבא לנגב (צפדיה ואחרים 2007): צה"ל ומשרדי הממשלה הכינו תוכניות לפינוי מחנות צבא ממרכז הארץ אל חמישה אתרים באזור מטרופולין באר שבע. העתקת הבסיסים משרתת יעד כלכלי, שכן פירושה המרה של קרקע יקרה במרכז הארץ בקרקע זולה בדרום. בשנת 1994 הוקם צוות בין-משרדי שמוביל משרד הביטחון, ושמו פרויקט שיווק מחנות. פרויקט זה נועד לפנות כ-120 מחנות ממרכזי ערים ולשווק את שטח המחנות לבנייה של כשמונים אלף יחידות דיור. השינוי בייעוד הקרקע צפוי להניב

8 על השינוי ראו לוי 2003; רם 2005; שפיר ופלד 2005.

לקופת המדינה כ-26 מיליארד שקל. בה בעת, הצבא משמר מקצת ממעמדו כנשא של האתוס האתנו-לאומי וכמי שתורם לפיתוח הנגב, מושג המזוהה עם ייחוד הנגב ועם הסדרת ההתיישבות הבדואית. שימוש באתוסים לאומיים הוא בין האסטרטגיות שהצבא נוקט כדי להעמיד את עצמו ביתרון יחסי אל מול כוחות השוק. אלא שכדי להעצים את הלגיטימציה שלו בציבור ובקרב כוחות השוק, הוא חותר לשלב את האתוס הלאומי עם כלכלת השוק. לא בכדי מבטיחים הממשלה וגורמים בצבא שמהלך העתקת המחנות יביא עמו פריחה כלכלית אל הנגב, ובכלל זה מקומות תעסוקה חדשים, תשתיות שימשו גם את האזרחים, ידע ומשפחות מבוססות יחסית של אנשי קבע. העתקת המחנות צופנת גם ממד סמלי של דה-ערביזציה, שכן התמקמות הצבא בנגב כרוכה בשינוי דמוגרפי של הגדלת האוכלוסייה היהודית בנגב ובשמירה על קרקעות הלאום, שכן עצם תפיסת הקרקע והשימוש בה לצרכים צבאיים הופכים אותה ללא זמינה לבדואים התובעים עליה בעלות (שם). כך ממנף הצבא את הציפייה של תושבי הדרום היהודים לשיפור מצבם החומרי באמצעות מיליטריזציה של המרחב, ומנמק את מעבר המחנות לא כצעד שידחוף פיתוח כלכלי בקרקעות שהוא יפנה ממרכז הארץ, וגם לא כצעד שישפר את תשתיותיו, אלא כצעד בעל חשיבות לאומית הנושא בכנפיו גם פיתוח כלכלי של הפריפריה.

לסיכום, סממניו של המיליטריזם הקוגניטיבי והחומרני ניכרים היטב בעיצוב המרחב בישראל בכלל ובזירת ההקמה של יישובים חדשים בפרט. שני סוגי המיליטריזם – הקוגניטיבי והחומרני – משלימים זה את זה בפעולת הייחוד והדה-ערביזציה של המרחב. בשנים שקדמו להקמת המדינה ובעשורים הראשונים לקיומה נדמה שהמיליטריזם הקוגניטיבי האפיל על המיליטריזם החומרני, שכן עוצמתו של ההיגיון האתנו-לאומי של שליטה בטריטוריה דחקה לשוליים ערכים חומריים. בשנים האחרונות ניכר שינוי ביחסי העוצמה שבין ההיגיון האתנו-לאומי ובין ההיגיון של ההון, ושינוי זה ניכר בספקנות של חלק מהחברה בישראל בדבר חשיבותה הביטחונית של ההתיישבות. ואולם, כפי שרומז לוי (2003), ההיגיון של ההון אינו דוחק את המיליטריזם, אלא מוסיף לו נדבך רציונלי שנחוץ כל כך בתקופה שבה הציבורים הפריפריאליים בחברה היהודית זקוקים למנופים של לאומיות ומיליטריזם כדי לשמר מעט ממעמדם הפוליטי והכלכלי, ובתקופה שבה הצבא נתון לביקורת על אופן התנהלותו. השילוב שבין הצרכים של הפריפריה היהודית ובין צרכיו של הצבא מונע את הופעתם של סממנים שיעידו על תום עידן המיליטריזם, ותחת זאת כורך את המיליטריזם במרחב עם אינטרסים כלכליים.

רשימת מקורות

- אוסצקי-לזר, ש', 1992. "הממשל הצבאי כמנגנון שליטה באזרחים הערבים: העשור הראשון, 1948–1958", *המזרח החדש* מג: 103–132.
- אורן, ע', 2003. *צבא ומרחב במדינת ישראל: שימושי הקרקע של צה"ל ממלחמת העצמאות ועד מבצע סיני (1948–1956)*, עבודה לשם קבלת תואר דוקטור, החוג לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה.
- אלתרמן, ר', 1999. *בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות*.
- אריאלי, ש' ומ' ספרד, 2008. *חומה ומחדל: גדר ההפרדה – ביטחון או חמדנות, תל-אביב: ידיעות אחרונות*.
- יפתחאל, א' וא' קדר, 2000. "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי", *תיאוריה וביקורת* 16: 67–100.
- כהן, ה', 2000. *הנפקדים הנוכחים: הפליטים הפלסטינים בישראל מאז 1948, ירושלים: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל ומכון ון ליר בירושלים*.
- , 2006. *ערבים טובים – המודיעין הישראלי והערבים בישראל: סוכנים ומפעילים, משת"פים ומורדים, מטרות ושיטות, ירושלים: כתר*.
- לוי, י', 2003. *צבא אחר לישראל: מיליטריזם חומרני בישראל*. תל-אביב: ידיעות אחרונות.
- , 2005. *הצבא ושוק העבודה: המודל התיאורטי וההשלכה הישראלית (סדרת ניירות מחקר במנהל ומדיניות ציבורית, נייר מחקר מס' 1)*, באר שבע: המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- , 2007. *מצבא העם לצבא הפריריות, ירושלים: כרמל*.
- נוריאלי, ב', 2005. "זרים במרחב הלאומי: היהודים הערבים בלוד 1950–1959", *תיאוריה וביקורת* 26 (אביב): 13–42.
- סבן, א', 2000. *המעמד המשפטי של מיעוטים במדינות דמוקרטיות שסועות: המיעוט הערבי בישראל והמיעוט דובר-הצרפתית בקנדה, עבודה לשם קבלת תואר דוקטור, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית*.
- פדהצור, ר', 1996. *ניצחון המבוכה: מדיניות ממשלת אשכול בשטחים לאחר מלחמת ששת הימים, יד טבנקין: מכון ישראל גלילי לחקר מדיניות ההתיישבות, הביטחון והחוץ*.
- צפדיה, א', 2008. "ישובים חדשים במטרופולין באר שבע: מעורבותן של עמותות-ההתיישבות", י' גרדוס וא' מאיר (עורכים), *ספר באר שבע*, באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, עמ' 105–123.
- צפדיה, א', ע' אורן וי' לוי, 2007. *דרמת ההדרמה: העברת מחנות הצבא אל*

- מטרופולין באר שבע מנקודת מבט אזרחית, באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי.
- קימרלינג, ב', 1993. "מיליטריזם בחברה הישראלית", תיאוריה וביקורת 4 (סתיו): 123–140.
- קמפ, א', 1999. "שפת המראות של הגבול: גבולות טריטוריאליים וכינונו של מיעוט לאומי בישראל", סוציולוגיה ישראלית ב(1): 319–349.
- , 2002. "נדידת עמים' או 'הבערה הגדולה': שליטה מדינתית והתנגדות בספר הישראלי", חבר, ח', י' שנהב ופ' מוצפי-האלר (עורכים), מזרחים בישראל, ירושלים ותל-אביב: מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, עמ' 36–67.
- רייכמן, ש', 1979. ממאחז לארץ מושב: יצירת המפה היישובית היהודית בארץ ישראל, 1918–1948, ירושלים: יד יצחק בן צבי.
- רם, א', 2005. הגלובליזציה של ישראל: מק'וורלד בתל-אביב, ג'יהאד בירושלים, תל-אביב: רסלינג.
- שירן, א', 1998. נקודות עוז, תל-אביב: משרד הביטחון.
- שפיר, ג', 1993. "קרקע, עבודה ואוכלוסייה בקולוניזציה הציונית: היבטים כלליים וייחודיים", א' רם (עורך), החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים, תל-אביב: ברירות, עמ' 104–119.
- שפיר, ג' וי' פלד, 2005. מיהו ישראלי, תל-אביב: אוניברסיטת תל-אביב.
- ששון, ט', 2004. חוות הדעת בעניין מאחזים בלתי מורשים, ירושלים: משרד ראש הממשלה.
- Anderson, K., 2000. "Thinking 'Postnationality': Dialogue across Multicultural, Indigenous, and Settler Spaces," *Annals of the Association of American Geographers* 90(2): 381–391.
- Caldwell, L. K., and K. Shrader-Frechette, 1993. *Policy for Land: Law and Ethics*, Lanham, Md.: Rowman and Littlefield.
- Forman, G., and A. Kedar, 2004. "From Arab Land to 'Israel Lands': The Legal Dispossession of the Palestinians Displaced by Israel in the Wake of 1948," *Environment and Planning D: Society and Space* 22: 809–830.
- Fredrickson, G. M., 1981. *White Supremacy: A Comparative Study of American and South African History*, New York: Oxford University Press.
- Haider, A., 1995. *On the Margins: The Arab Population in the Israeli Economy*, London: Hurst and Co.
- Harvey, D., 2005. *A Brief History of NeoLiberalism*, Oxford: Oxford University Press.

- Hechter, M., 1977. *Internal Colonialism*, Berkeley: University of California Press.
- Kedar, A., 2001. "The Legal Transformation of Ethnic Geography: Israeli Law and the Palestinian Landholder 1948–1967," *NYU Journal of International Law and Politics* 33(4): 923–1000.
- Kellerman, A., 1996. "Settlement Myth and Settlement Activity: Interrelationships in the Zionist Land of Israel," *Transactions of the Institute of British Geographers* 21(2): 363–378.
- Kimmerling, B., 1983. *Zionism and Territory: The Socio-Territorial Dimensions of Zionist Politics*, Berkeley: The University of California Press.
- Lustick, I., 2002. "In Search of Hegemony," *Hagar* 3(2): 171–202.
- McGarry, J., 1998. "Demographic Engineering: the State-Directed Movement of Ethnic Groups as a Technique of Conflict Regulation," *Ethnic and Racial Studies* 21(4): 613–638.
- Negev Coexistence Forum, 2006. *The Indigenous Bedouins of the Naqab-Negev Desert in Israel*, available at: http://dukium.org/modules/coppermine/albums/userpics/pdf_files/4/0/yelidim_4web_ver2%5B1%5D%5B2%5D.pdf
- Paasi, A., 1999. "Nationalizing Everyday Life: Individual and Collective Identities as practice and Discourse," *Geography Research Forum* 19: 4–21.
- Pearson, D., 2002. "Theorizing Citizenship in British Settler Societies," *Ethnic and Racial Studies* 25(6): 989–1012.
- Penrose, J., 2002. "Nations, States and Homelands: Territory and Territoriality in Nationalist Thought," *Nations and Nationalism* 8(3): 277–297.
- Sibley, D., 1995. *Geographies of Exclusion*, London: Routledge.
- Storey, D., 2001. *Territory: The Claiming of Space*, Harlow: Prentice Hall.
- Turner, F. J., 1962. *The Frontier in American History*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Yiftachel, O., 1996. "The Internal Frontier: Territorial Control and Ethnic Relations in Israel," *Regional Studies* 30(5): 493–508.
- , 2006. *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*, Philadelphia: Penn Press, The University of Pennsylvania.

הצבא והשוק: מסגרת מושגית

יגיל לוי

מבוא

התפתחותה של חברת השוק בעידן הגלובלי היא האתגר העיקרי לצבאות המערב באשר הם, ובייחוד לצה"ל. התפתחותה של חברת השוק צופנת ארבעה איומים עיקריים לצבא: ראשית, המדינה מאבדת מעוצמתה לעומת כוחות השוק, בעוד הצבא הוא הביטוי העליון לעוצמת המדינה, בהיותו המנהל המונופוליסטי של האלימות המדינתית; שנית, הבסיס הטריטוריאלי של המדינה מאבד חלק ניכר מתוקפו עם הופעתם של מוסדות בינלאומיים ושל נידות חוצת גבולות של הון. גם כאן מאוים המונופול של הצבא על האלימות, משום שמונופול זה תחום טריטוריאלי; שלישית, הלאומיות, הבסיס הלגיטימי להקרבת חיים שהצבא הוא הנשא ההיסטורי שלו, שוקעת לטובת עלייתם של ערכים אינדיבידואליסטיים; רביעית, ההתקפה הניאורליברלית על ממשלה גדולה וצורכת משאבים אינה פוסחת גם על הצבא, שהוא, יותר מסוכנויות המדינה האחרות, מזוהה עם אספקתו של מוצר ציבורי טהור.

עד לשנות השמונים התנהלו השוק והצבא בישראל זה בצד זה במידה רבה של הרמוניה. הצבאות היתה מנוף צמיחה כלכלי בזכות פירות הכיבוש מ-1948 ואילך, והצבא היה מקור גם לכוח אדם מיומן לשוק העבודה. החברה הישראלית, כחברה מדינתית שנשלטת בידי עקרונות רפובליקניים, נתנה קדימות לקבוצות וליחידים שתרמו למדינה בכלל ולמאמץ הצבאי בפרט, וכך הובנתה היררכיה אזרחית שנגזרה מהיררכיית התרומה הצבאית. יסודות אלה הבטיחו בסיס לגיטימיות רחב להקצאת משאבים לביטחון. ההוצאה לביטחון התחרתה עם יעדים אחרים בתקציב המדינה, אך לא עם השוק, כאמרתו הידועה של שר הביטחון משה דיין בשנות השישים המאוחרות שישראל אינה יכולה להניף בה בעת את הדגל החברתי ואת הדגל הביטחוני.

שנות השמונים היו צומת שבו פנתה ישראל והיתה לחברה של כלכלת שוק. את האתוס החדש נשא המעמד הבינוני-גבוה, שרובו מורכב מקבוצות אשכנזיות חילוניות ומקבוצות מזרחיות מובילות שהשתלבו בו. כעת עוצבה מעורבות

המדינה במשק לפי הדוקטרינה הניאו-ליברלית, וזו הסיגה את המדינה מפני השוק: היא קידשה את ערכי השוק החופשי בשם חירויות הפרט, והמדינה נתפסה כגורם שהתערבותו מפריעה לצמיחת השוק. ואכן, מאמצע שנות השמונים מתאפיינת הכלכלה הפוליטית של ישראל בהעברת תחומי פעולה מדינתיים להסדרת השוק. דוקטרינה זו הניחה תשתית תרבותית-פוליטית רחבה לביקורת ציבורית על משאבי הצבא ואילצה את הצבא להתאים את ניהולו הפנימי לכללים התרבותיים החדשים. בהדרגה נוצרה המשוואה המעמידה את צמיחת המשק אל מול קיצוץ בתקציב הביטחון, כדרך להפנות מקורות משימוש בזבזני מטבעו (צבאי טהור) לשימוש שמקדם יעדים כלכליים. תוכנית הייצוב הכלכלית שהגתה ממשלת פרס בשנת 1985 לחיסול ההיפר-אינפלציה כללה קיצוץ עמוק בתקציב הביטחון וצמצום התעשיות הביטחוניות הממשלתיות, והיא שולבה בהפחתת הפרופיל הלוחמני של הצבא על ידי נסיגה חד-צדדית מלבנון. בשנים 1980–2005 ירד חלקה של הצריכה הביטחונית בתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) ביותר מחמישים אחוז, בעוד התוצר עלה פי שלושה לערך בערכים ריאליים, כשעיקר הקיצוץ הופנה לצריכה פרטית. תהליך זה התעצם באמצע שנות התשעים, שנות הסכמי אוסלו, שהציבו את הצבא לא מעל לשוק, ואף לא כמתחרה בו, אלא כמי שמוכפף לשוק. המדינה נתפסה אז מפריעה לשוק, מצב הלחימה נחשב מכשול בדרכה של ישראל להשתלב בכלכלה הגלובלית, והצבא, מכשיר מדינת-לוחמני, גילם את שתי הרעות, וככזה נתפס בצבת הביקורת. המאמר יציג את ההשפעה של כלכלת השוק על הצבא, את תגובת הצבא להשפעה זו, ואת ההשלכה שיש לאלה על פעילותו של הצבא בזירה הטריטוריאלית. כך יינתן הקשר רחב להבנתה של פעילות זו. אטען במאמר שפעילותו של הצבא בזירה הטריטוריאלית, ובמרכזה פרויקט הירידה לדרום, מושפעת במידה רבה מאילוציה של חברת השוק כפי שהצבא מבין אילוצים אלה. הסתכלות על פעילות זו יכולה כמובן להיעשות מתוך נקודת המבט הרואה את הצבא כמי שמקדם את ענייניו המקצועיים או נושא שליחות לאומית, אך נקודת המבט של השפעת השוק מאפשרת הבנה של מהלך זה מתוך הקשר רחב יותר.

מה עושה כלכלת שוק לצבא ולצבאיות?

אמנה כמה השפעות מרכזיות של כלכלת השוק על הצבא:
שקלול כלכלי של מחיר הביטחון. המדינה מספקת לאזרחיה את המוצר הביטחוני, אך לא חינם: האזרחים משלמים בעבורו במסים ובשירות צבאי, ועל שני המחירים מתנהל מיקוח עם המדינה במגוון דרכים. האתוס הניאו-ליברלי

של כלכלת השוק העלה את המיקוח הזה מדרגה, הן בשל החשיפה של חלופות להקצאה (מלחמה מול חלופות מדיניות) וחשיפת מידע על אופני הייצור של המוצר הביטחוני (כלומר בקרה אזרחית על הצבא), והן בשל הציפייה שיוצמד תג מחיר מפורט למוצרים הביטחוניים המסופקים. כך תורחב הבקרה על ייצור הביטחון ויישקלו חלופות לתהליכי הייצור שלו. המיקוח מביא לניסיון שיטתי לשקלל את מלוא העלויות של הביטחון ולנקוט מעין חשבונאות לוויין, הכוללת הוצאות כמו עלות כוח אדם, שיקום נכים, צריכת הקרקע וכיוצא באלה. למהלך זה נלווית ביקורת על צריכה לא מושכלת של משאבים המסורים לידי הצבא. לדוגמה, מאז שנות השמונים הוצמד תג מחיר לשירותם של אנשי מילואים, משחויב הצבא לכסות מתקציבו את הפיצוי לאיש המילואים (דרך הביטוח הלאומי) על הפסד שכרו בימי השירות. האופן שבו הצבא מנצל את אנשי המילואים קיבל מאז מקום מרכזי יותר בשיח הציבורי.

ככל שגדלות השקיפות החשבונאית והציפייה הנגזרת ממנה שיופחת המחיר של המוצר הביטחוני המסופק, כך עלות הביטחון משוקללת באופן נוקב וקר יותר. המציאות הישראלית מציעה שלוש דוגמאות לכך: הוויכוח על הקמתה של גדר ההפרדה שילב שיקולים כלכליים בדיון הביטחוני, כשנבחנה התועלת הכלכלית הטמונה בהקמתה, הנובעת מהזיקה שבין תרומתה הצפויה להפחתת פיגועים ובין הגדלת הצמיחה הכלכלית. כך הוצע מודל רעיוני המאפשר לממן את הגדר מהפירות השוליים של הצמיחה שהיא תביא. ברוח דומה נגרר הוויכוח על מערכת המיגון נגד ירי הקסאם לשדרות וליישובי עוטף עזה לחישוב שמשקלל את המספר המצומצם יחסית של קורבנות אל מול ההשקעה הצפויה במיגון לנפש. לא אחת הגיעו המתדיינים למסקנה שמדובר בחוסר יעילות כלכלית. לבסוף, הגדיל לעשות סבר פלוצקר כשפרסם מאמר לאחר מלחמת לבנון השנייה שכותרתו "כמה עולה להרוג חיזבאללונר" (פלוצקר 2006). מסקנתו היתה שחיסול מחבל אחד עלה לישראל 14 מיליון דולר. לכן, לו הציעה ישראל באמצעות גורם בינלאומי לכל לוחם חיזבאללה חצי מיליון דולר במזומן כדי שיפרוש מהארגון, הרי תמורת מיליארד דולר יכלה ישראל לקנות את הסתלקותם של אלפיים לוחמי חיזבאללה, ועדיין לחסוך למשק 2.5 מיליארדי דולרים. גם אם הצעתו אינה מעשית, כתיבתה מבטאת שיח חדש.

שקלול המחיר הכלכלי מביא אפוא להכפפת הטוטליות של הביטחון לכלכלת השוק. יש להניח שכשם שהמדינה מעצבת מכוח האתוס הניאו-ליברלי את היררכיית המוות של סל התרופות או המאבק בתאונות דרכים, כך היא תידרש לשלב בהיררכיה זו גם את מחויבותה לספק ביטחון לאזרחיה ולדרג אחריות זו לפי מחירה הכלכלי.

שקיעתה של מדינת הרווחה. כלכלת השוק מחלישה את התפקיד של מדינת

הרווחה בגידולו של החייל. היסטורית, מדינת הרווחה המערבית הוצדקה בצורך להכשיר מלידה את הכוח הלוחם ולקיים חוזה חברתי שמממש את הזכויות של משוחררי הצבא תמורת שירותם. זה הרעיון של welfare-warfare state. ההחלשה של מדינת הרווחה פוגעת ביסודות אלה. התרחבות הפטור החרדי הוא במידה רבה תוצאה של תהליך זה. המניע של צעירים מזרחים להשתלב במסגרת התורנית, המעניקה פרנסה בסיסית, גבר ככל שהוכה שוק העבודה הישראלי באבטלה מבנית בשיעור יחסי גבוה מאמצע שנות השמונים, בעוד הצבא לא הציע עוד פרנסה ומוביליות לחיילי הצווארון הכחול. בה בעת, המדינה עודדה בעקיפין מערכת חינוך חרדית שאינה מכשירה את תלמידיה לשירות צבאי. לשון אחר, נסיגת המדינה מפני כלכלת השוק החלישה את הצבא בכך שהחלישה את התשתית שאפשרה בעבר גיוס המוני ויצרה מסלול עוקף צבא שמשך את האוכלוסייה היהודית הענייה יותר.

ניתוק הקשר אזרחי-חייל. מודל האזרח-חייל, מורשת המהפכה הצרפתית, נקלט היטב גם בישראל. מודל רפובליקני זה הגדיר את התרומה הצבאית כתנאי לנגישות לזכויות אזרח, כשם שאזרחותו של הפרט מוגדרת לפי תרומתו הצבאית. כלכלת השוק היא מהכוחות המחלישים את הזיקה שבין אזרחות לחיילות, וכך היא מצמצמת את השפעתו של הצבא על עיצוב ההיררכיה החברתית. הצבא שוב אינו מצמיח גיבורי תרבות אלא השוק, אם המגזר העסקי ואם שוק הבידור. חשוב מכך, מבחנים כמו הישגיות אישית עומדים במרכז השקלול החברתי של הפרט או הקבוצה, ולא תרומתם, בייחוד לא תרומתם הצבאית. היכולת של קבוצות להשיג זכויות אזרח בלא כל קשר למבחן התרומה הצבאית (אזרחים פלסטינים, חרדים, נשים) בצירוף הלגיטימיות המתחזקת ל"השתמטות" של מגויסי החובה מהצבא, מעצימות תהליך זה. גורם מעצים אחר הוא:

היחלשות היכולת להמיר את המקצוע הצבאי במקצוע אזרחי. הצבא כבר אינו הספק העיקרי של כוח אדם מיומן לשוק העבודה. ראשית, גדל השוני בין הארגונים הצבאיים, שהם היררכיים וממוקדי תשומות, ובין הארגונים העסקיים, שהם שטוחים וממוקדי תפוקות. שנית, אף שההתפתחות הטכנולוגית של הצבא מביאה לדמיון בין עיסוקיו ובין עיסוקי התעשייה האזרחית, הרי כעת הצבא כבר אינו מקור ההשראה המקצועית הבלעדי אלא נשען על הידע האזרחי. לדוגמה, עם התפתחות התחום של כלי טיס לא מאוישים בחיל האוויר, העיסוק האזרחי המתרחב בהטסת טיסנים נעשה למאגר כוח אדם מקצועי פוטנציאלי בעבור הצבא. כלומר השוק מכשיר כוח אדם.

כלכלת השוק מחלישה את הנכונות להקרבה צבאית. התעצמות ערכים של חומרנות ואינדיבידואליזם מחלישה את הנכונות להקרבה צבאית, והנטל הצבאי נעשה כבד יותר בערכים יחסיים, גם אם לא מוחלטים. זו אחת הסיבות

להתרחקות הרבדים הגבוהים של המעמד הבינוני החילוני מהצבא מאז שנות השמונים. יתר על כן,

הזמן הצבאי מעומת עם הזמן האזרחי. הציפייה מהצעיר המיומן להיכנס מהר ככל האפשר לשוק העבודה, שנעשה תחרותי יותר ויותר, ולהתנהל בו בלא הפרעות ועיכובים (כמו שירות צבאי בחובה או במילואים) מנגידה בין הזמן האזרחי לזה הצבאי. הצורך הגובר של המדינה להגן על מגויסי המילואים מפני פיטורים מעידה על הפרמיה השלילית ששירות מילואים משיא למשתתפיו, שירות שהיה בעבר ממקורות ההון החברתי שהביאו הצעירים לחייהם האזרחיים. יתר על כן, שוק העבודה התחרותי מעצב מחדש את חלוקת התפקידים בתא המשפחתי ומצמצם את יכולת ההיעדרות של הגבר לשירות מילואים.

עקב כך, **מתחזקים הלחצים לתגמול חומרי.** ככל שנשחקים התגמולים הסמליים שמשיא השירות הצבאי למשרתיו מקרב המעמד הבינוני החילוני, כגון זכויות אזרחיות או הון חברתי, וככל שחלופות השוק נעשות אטרקטיביות יותר בעיני קבוצה זו, כך מתחזקים הלחצים להעניק תגמול חומרי בעבור השירות. חוק שירות המילואים, התשס"ח–2008, והקריאות לשלם שכר מינימום לחיילי החובה (הצעת חוק של עמיר פרץ שאף אושרה בקריאה טרומית) הם מביטוייו של התהליך. כך המדינה נקלעת לצבת של לחצים: היא נזקקת לתגמולים חומריים כדי לתמרץ את צעיריה להתגייס, אך אתוס כלכלת השוק כובל את ידיה ומונע ממנה להגדיל את משאבי הצבא, ובעיקר את שכר המשרתים בו. הדרך להתמודד עם צבת זו היא לעודד את גיוסן של קבוצות שעד שנות השמונים נדחקו לשולי הצבא: כיפות סרוגות, מזרחים מהפריפריה, מהגרים, דרוזים, ואף נשים. בעבור קבוצות אלה הצבא עדיין מציע תגמול סמלי – דימוי של תעודת כניסה משופרת לחברה ומימוש אידיאולוגי – ולכן הן מציעות את שירותיהן במחיר הזול המקובל.

לסיכום, משאבי הצבא, החומריים והאנושיים כאחד, נתונים בתחרות הולכת וגוברת עם צרכני משאבים אזרחיים. הצבא, המורגל לפעול כבעל מונופול על משאבים, על סמכות ועל ידע מקצועי, פועל כעת בסביבה תחרותית, ועליו להתאים עצמו.

הסתגלות הצבא

הצבא נדחף להסתגל לכלכלת השוק ולא לקרוא עליה תיגר. זהו דפוס המאפיין צבא בחברה דמוקרטית, שבה הוא תלוי בחברה האזרחית כמקור למשאביו. בממד אחד הצבא מסתגל בדרך של קיצוץ והתייעלות: איחוד מפקדות, צמצום צי הנשק, פיטורים של אנשי קבע ואזרחים והתייעלות משקית הם מהאמצעים שנקט הצבא

(אף שעדיין מבקרים אותו על שפעולותיו אינן מספקות, למשל בוועדת ברודט שבדקה את תקציב הביטחון לאחר מלחמת לבנון השנייה). בד בבד, הצבא חותר להדגיש את תפקידו כספק המונופוליסטי של הביטחון הלאומי. ההלימה המתגלה לא אחת בין חרב קיצוצי התקציב ובין נטיית הצבא ללוחמנות (כמו עם פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה או מלחמת לבנון השנייה), יותר משהיא מעידה על דפוס פעולה מכוון, היא מעידה על נטייה טבעית של ארגון להדגיש את סמכותו המקצועית במצבי משבר, וסמכותו המקצועית של הצבא היא לחימה. ברוח זו הצבא ממשיך להיאחז בסמליו של "צבא העם" כרטוריקה בעלת כושר גיוס של משאבים, שמעמידה את הצבא מעל לארגונים ולקבוצות פרטיקולריסטיים שאינם חופפים ל"עם". הפער בין הרטוריקה למציאות (למשל שיעורי הגיוס הפוחתים והעדפה של שיקולים כלכליים על פני שיקולים אוניברסליסטיים בתוך הצבא עצמו, כמו בבררנות הגיוס של מערך המילואים) רק מחזק את הצורך ברטוריקה המגייסת של צבא העם.

אך חשוב מכך, הצבא מסתגל בדרך של התאמה תרבותית. ערכיה המסדירים של כלכלת השוק חודרים לתוך הארגון. הצבא מפנים את הצורך להתמודד על תודעת מגויסיו ולא רק לגייסם מכוח צו. לכן הוא משווק את עצמו באמצעות חדירה לבתי הספר, ב"קמפיין המשתמטים" ובשימוש מוגבר במתווכים, בעיקר מיסוד של מעורבות ההורים. חלק ממסריו למגויסים מדגישים את חוויית השירות ואת תרומתה לפרט, ולא דווקא את תרומת הפרט ללאום. הצבא גם מיסד משנות התשעים משקל כבד להעדפות הפרט באשר לשיבוצו בצבא, וכך ביסס בהדרגה דפוס יחסים של מיקוח בין המגויסים ומשפחותיהם ובין הצבא. ברוח זו שינה הצבא את יחסיו עם התקשורת מדפוס של פיקוח ומניפולציה לדפוס של חיזור במונחי הסוציולוג הצבאי צ'רלס מוסקוס (Moskos 2000), המאפשר חדירה עמוקה של התקשורת לשורות הצבא וחשיפה של פעולות הצבא לעיני הציבור, שעל תודעתו (כמשלם מסים או כמי ששולח את הבנים והבנות לצבא) מתמודד הארגון.

כלכלת השוק הביאה את הצבא למה שסטיוארט כהן (Cohen 1995) כינה "צמצום תפקודי", המנוגד למגמה ההיסטורית של "התפשטות תפקודית", כלומר התמקדות הצבא במשימות הליבה שלו ונטישת משימות חברתיות. אלא שאתוס כלכלת השוק מביא את הצבא לבצע משימות שמוצגות כמשימות חברתיות-לאומיות, אף שהן נובעות מציווייה של כלכלת השוק. לדוגמה, פרויקט עתידים הוא פרויקט הכשרה של כוח אדם טכנולוגי זול בפרופריה שמוצג כמשימה חברתית ומושך גם הון פילנתרופי, והוא חלופה להכשרת כוח אדם יקר במרכז. באופן דומה נפרש בהמשך גם את פרויקט הירידה לנגב.

חדירתו של אתוס כלכלת השוק לצבא מתבטאת גם בשינוי התרבות הפיקודית-ניהולית. שילוב ה-TQM (Total Quality Management) בצבא כאסטרטגיה ניהולית מאמצע שנות התשעים העניק מעטפת תרבותית-ארגונית לשינוי זה. ה-TQM היא דוקטרינה שמדגישה את שביעות הרצון של הלקוחות מהשירות ונוקטת תהליך מתמיד של שיפור המוצר. כך נתפס הצבא כתאגיד שיש לו לקוחות שלהם הוא מספק מוצר, כלומר הלחימה אינה משרתת עוד את האומה במובן המופשט. כך הסיוע של חיל האוויר לחיל הים נקרא שירות ללקוח, האימונים לקראת המלחמה הם תשומה, והמלחמה עצמה היא תפוקה. המפקד שוב אינו דמות של מנהיג אלא מומחה צבאי (Gur-Ze'ev 1998). לכן התמודדות היחידות על משימות נעשית במכרז, משימות מוצגות במונחים של מינוף, מרכזי השליטה הם המקום שבו הצבא מנהל לחימה, והשפה ממוקדת תפוקות (מבחן התוצאה) ולא תהליכים ותשומות. כמו כן, הלחימה היא לחימה רשתית בהשראת ההיררכיה הרשתית שארגונים עסקיים מאמצים. בהיבט הארגוני, הרפורמה המקיפה שחולל הצבא בשנות התשעים, שנקראה "אביב נעורים", הביאה בין היתר לארגון היחידות כמרכזי רווח עם רמת שליטה אוטונומית על משאביהן והסיטה במידה מסוימת את הגדרת התפקיד של הקצין ממפקד למנהל. השפה הצבאית החדשה שזכתה לקיתונות של ביקורת לאחר מלחמת לבנון השנייה לא צמחה בחלל ריק.

בד בבד, הצבא משתף את השוק בתפקודו בעוד הוא מתרכז יותר ויותר בפונקציות היורות שלו. בתהליך טיפוסי של מעבר מפורדיזם לפוסט-פורדיזם,¹ ייצור המוצר הצבאי אינו מתנהל עוד תחת קורת גג אחת אלא מפורק לתהליך משותף של הצבא עם ארגונים עסקיים. הדרכה, אחזקה, הסעדה, רפואה ופונקציות אחרות עוברות בהדרגה תהליכים של מיקור חוץ, כשהצבא מנהל רשת של פעולות, ולא תהליך ייצור אחוד. הסקטור הפרטי אף משתתף בתשלום שכרם של חיילים נזקקים ("אמץ לוחם", מלגות מפעל הפיס, אימוץ יחידות על ידי עסקים), כשם שהמשפחה מגויסת לספק חלק מצורכי המגויס, לרבות ציוד מיגון אישי.

השינוי פוקד גם את מדיניות הגיוס. בתחום זה אנו עדים למצרוך (commodification) של השירות הצבאי, כלומר המרת שירותים ציבוריים בשירותים המסופקים באמצעות השוק. משנות התשעים, כשנדרש הצבא להתייחס לחיילי המילואים כגורם ייצור עתיר עלויות, הוא החל לאמץ מדיניות גיוס בררנית שצמצמה במידה ניכרת את היקף הקריאה לאנשי מילואים, ובעצם עיצבה מחדש את מערך המילואים. חוק שירות המילואים מיסד מדיניות

1 תהליך המאפיין את השינוי במבנה הייצור בכלכלות הקפיטליסטיות משנות השבעים של המאה ה-20, שעבר מייצור המוני בפס ייצור אחיד לייצור המפורק לספקי משנה, כשרשתות ייצור משלבות את המוצרים המקוטעים לכדי מוצר אחד.

זו. הגישה החדשה הקרינה גם על הניהול השוטף של המערך, כדבריו של מג"ד מילואים: "כשייגמרו המילואים וקציני הקבע... יספרו לו [למג"ד] את ימי המילואים שצרך הגדוד, איש לא יתעניין כמה ומי התאמן בגדוד לקראת המארבים בחרמון. בצה"ל '98, המדד היחיד הוא כלכלי" (לנדסברג 1998).

בררנות חלה גם על צבא החובה, שחלקים גדולים ממתגייסו הפוטנציאליים נפטרים מגיוס. דוח ועדת בן-בסט (שהממשלה אישרה בשנת 2006 והקפיאה לאחר מלחמת לבנון השנייה) שרטט מודל של גיוס בררני בדרך של קיצור שירות החובה לחיילי מינהלה והארכת השירות תמורת תגמול ללוחמים. כך נקלע הצבא לתנועה מעגלית שמתקיימת במערך המילואים זה עשור: תגמול כספי של חיילי החובה (מילואים וסדיר) מביא אותו להתייחס לחיילים כגורמי ייצור. על כן יחתור הצבא להגברה של מדיניות הגיוס הבררנית, ממש כשם שהוא נוהג זה שני עשורים בגיוס המילואים, מאז הוטלו עליו העלויות הכלכליות של פיצוי אנשי המילואים בגין שירותם. בין שהצבא יגדיל את היקף הפטורים מגיוס ובין שיקצר את שירות החובה לחיילי המינהלה אך יותיר את משך השירות ואף יאריכו ללוחמים, הבררנות תחזק שוב את הלחצים להגדיל את התגמול הכספי. הרי אם שיעורי גיוס – העומדים על פחות מ-75 אחוז מכלל הגברים ועל כמחצית מקרב הנשים – מצדיקים, כטענת המצדדים בתשלום שכר, תגמול כספי למשרתים, המוצגים כפראיירים, אפשר לשער מה יקרה כשייעורי הגיוס יקטנו עוד יותר. וככל שיגדיל הצבא את התגמול, כך יגביר בררנות לטובת הפחתת עלויותיו (כאמור, אתוס כלכלת השוק כובל את ידי המדינה ומונע ממנה להגדיל את משאבי הצבא), וחוזר חלילה. מעגל זה ייפרץ רק כשמנגנון הגיוס יוכפף במלואו לכוחות השוק, כלומר שירות החובה יומר בגיוס התנדבותי לצבא שכירים מקצועי. אז יכוון הצבא את מערכת התגמולים (הדיפרנציאלית) לפלחים הרלוונטיים בשוק העבודה, כשמנגנון ההיצע-ביקוש יחליף את הדיון הציבורי הרווי במונחים של נטל, תרומה, משתמטים ופראיירים. קיצורו של דבר, המקצוע הצבאי חוזר לשוק העבודה.

פעולות אלה ואחרות יש לנתח בהיבט התרבותי ולא דווקא הארגוני-כלכלי. לא פחות משהצבא פועל להתייעלות ולצמצום צריכת משאביו המתכווצים, הוא מסייע לחזק את הלגיטימיות שלו בקרב נשאי האתוס של כלכלת השוק: הוא לכאורה קטן ומתייעל, יוצר מקומות עבודה אזרחיים על חשבון כיוון המגזר הציבורי (אנשי הקבע, בעיקר נמוכי הדרג), מאמץ שפה ניהולית נהירה יותר לנשאי אתוס זה ומשכלל דרכים חלופיות ועקיפות לאייש משימות (מיקור חוץ) בנסיבות של שחיקת הלגיטימיות של הגיוס לצבא.

בחירת הצבא בדרך זו אינה תוצר של שקלול מפורש של רווח מול הפסד במונחים של בחירה רציונלית. גישות מוסדיות חדשות מאפשרות לנו להבין

שהצבא, כארגון המחפש לגיטימיות, מאמץ את עקרונותיה של כלכלת השוק, כמו שארגונים פילנתרופיים עוברים תהליך של הסחרה (marketization) על רקע דומה. האתוס של כלכלת השוק נעשה הגמוני במונחים מעין דתיים, באופן שהרווי (Harvey 2005) כינה פונדמנטליזם של השוק החופשי (free market fundamentalism), המעמיד חסם תרבותי בפני הוצאה ציבורית ומספק את רפרטואר האופנים שבהם יכולה הממשלה לעצב את תוכניותיה הכלכליות. אתוס זה מעמיד גם בפני הצבא רפרטואר תרבותי שבעדו בוחן הצבא את החלופות הזמינות בעבורו, רפרטואר המספק הנחות מוקדמות והבנה תרבותית של הסיטואציה האסטרטגית שבה נתון הארגון. זוהי תוצאה של אילוצים סביבתיים (environmental constraints) ולא של בחירה מפורשת (Eikenberry and Kluver 2004).

במידה מסוימת, המורשת המוסדית שיצר צבא העם, כלומר מדיניות גיוס אינסטרומנטלית שהקנתה לצבא מעמד סמלי מועדף והכתיבה במשך זמן רב את אופני התנהלותו הפנימיים (למשל ההכרח לגייס קבוצות גם בלי שיהיה לו צורך בהן, כדוגמת הפנתרים השחורים, הומוסקסואלים ונשים), מתחרה עתה במורשת חלופית שהצבא שואל מארגונים עסקיים. לאורך זמן תגבר מורשת השוק על מורשת צבא העם. את ההשלכות של השינוי שעובר הצבא אפשר לתמצת בארבע נקודות:

ראשית, מתגבש בהדרגה מעבר מצבא חובה לצבא שכירים התנדבותי. צבא כזה יישען מטבעו על הפריפריה החברתית ותתרחב בו הנוכחות של משרתים דתיים, שני מאגרים של כוח אדם האוחזים בשיעור גבוה יחסית בהשקפת עולם מיליטריסטית. בצבא כזה קשה יותר לשלוט פוליטית, ומיסוד ההתרחקות של המעמד הבינוני ממנו תקל גם על שליחתו למשימות שנויות במחלוקת פוליטית. וטרם דיברנו על העיוות המוסרי הכרוך בשכירת חיילים מקבוצות מוחלשות לסכן את חייהם תמורת תשלום, בעוד לקבוצות מבוססות יש חלופות שוק טובות יותר.

שנית, הצרת בסיס הגיוס החברתי תחליש את המוטיבציה של המעמד הבינוני-גבוה לחולל פעולה קולקטיבית שמגבילה את מרחב הפעולה של הצבא, פעולה שצומחת בין היתר מתוך שורות הצבא, כדוגמת המחאה שהתעוררה לאחר מלחמת לבנון השנייה. מצד אחר, בקרת השוק על משאבי הצבא היא כלי הפיקוח האפקטיבי ביותר על הצבא, פיקוח שמשפיע גם על תורת הלחימה ועל השימוש הפוליטי בצבא (לדיון תיאורטי ראו Levy 2009).

שלישית, התרופפות העקרונות הצבאיים המסורתיים לטובת העקרונות החדשים של כלכלת השוק צופנת מתח פנימי בין שורות הצבא, והוא ילך ויגבר ככל שהארגון יטמיע צורות תגמול דיפרנציאליות. כך למשל ייווצר מתח

בין לוחמי הצווארון הכחול, מסכני החיים, מגויסי הפריפריה והנהנים מחלופות מוגבלות של העסקה אזרחית, ובין לוחמי הצווארון הלבן הטכנולוגי, שאינם מסכני חיים, שמקורם בשכבות משכילות, ושהם מתוגמלים יותר, בשל התמודדות הצבא על תעסוקתם מול כוחות השוק. לוחמים אלה עשויים להיות גם עובדי חברות אזרחיות שהצבא יעביר אליהן שירותי לחימה במסגרת מיקור חוץ. רביעית, ייתכן שהצבא ישנה את פניו עד שיתפרק ולא יהיה עוד ארגון אחוד. הלחימה העתידית עשויה להתנהל ברשתות אזרחיות-צבאיות משולבות, שבהן למשל אזרחים מפעילי מזל"טים יפעלו במסגרת חברות עסקיות וישתפו פעולה עם לוחמי הצווארון הכחול. הטשטוש בין הצבאי לאזרחי טומן בחובו אף הוא אתגר לשליטה הפוליטית על הצבא, במובן של שליטה על האופן שבו המדינה מפעילה את כליה האלימים.

ההשלכה של חברת השוק על הממד הטריטוריאלי של פעולת הצבא

ההתקפה על האופן שבו מנהל הצבא את משאביו מתרחבת בהדרגה גם לתחום הטריטוריאלי, שבמשך שנים חמק מביקורת ציבורית. להתקפה זו שני היבטים: הנזק הסביבתי והניצול הכלכלי.

ההיבט הראשון, ראיית הסביבה כמשאב וחשיפת האופן שבו הצבא יוצר מפגעים סביבתיים, בייחוד לנוכח שליטתו ברוב משאבי הקרקע במדינה, הציתו ביקורת, וזו התגברה ככל שהקרקע נעשתה משאב במחסור, בייחוד עם הבנייה רחבת היקף בשנות התשעים, בעקבות ההגירה הגדולה מברית המועצות לשעבר. כאן השתלב שיח כלכלת השוק בהתעוררות האזרחית בנושא איכות הסביבה. קבוצות אזרחיות פעלו בזירה המשפטית והציבורית למנוע מהצבא ומהתעשיות הביטחוניות לממש תוכניות הפוגעות בסביבה. כך פעלה הרטוריקה הסביבתית להגביר את הביקורת על הצבא וסייעה בידי המבקרים להימנע מתקיפה חזיתית של מערכת הביטחון ושל הערכים הביטחוניים באמצעות השימוש במעקף של נושא הסביבה. אין המחשה טובה לכך מסוגיית הגרעין: קריאת התיגר החשובה ביותר, הגם שעודנה מוגבלת, על הסודיות הגרעינית, התפתחה משנות האלפיים והיתה דרך הנושא הסביבתי: נזקי הסביבה של הכור הגרעיני בדימונה, החשש מפני דליפת הכור המתיישן והנזקים המוסבים לעובדים הנחשפים לקרינה. אלמלא נזקים אלו היתה הסוגיה הגרעינית נותרת בצל, שכן קיומו של הפרויקט הגרעיני אינו נתפס בעל עלויות גבוהות המעוררות בעלי עניין.

ביקורת זו נוגעת גם לסוגיות אחרות, כדוגמת ביטול תוכנית הבנייה של מחנה ביער שקד בצפון הגדה, הדיון המשפטי בדבר פריסת מכ"ם טילי קרקע-אוויר

(החץ) בעין שמר, התערבות בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בחיפה ובנייה באתר מחנה חיל הים בעתלית, עתירות אגודת "אדם, טבע ודין" לבג"ץ בגלל זיהום מתקני תע"ש, דוח מבקר המדינה על תרומת הצבא לזיהום סביבתי, התדיינות על פריסת אנטנות, חדירת שיקולי הסביבה לדיון על תווי הפרדה ועוד. בצד כל אלה מתפתחים קונפליקטים בנושא הנזק הסביבתי של הלחימה, כדוגמת המאבק של ותיקי השייטת נפגעי הצלילה בנחל קישון, או חשיפת הנזקים שתסב רמת חובב לחיילי המחנות שיאיישו את עיר הבה"דים. בשיאם של המהלכים, אגודת "אדם, טבע ודין" בשיתוף קבוצות אזרחיות דרומיות אתגרו את הצבא במישרין בניסיון ראשוני להכפיף את התנהלותו בכל הנוגע להקמת עיר הבה"דים בסביבה השנויה במחלוקת של רמת חובב לכללים אזרחיים של פיקוח אקולוגי. הארגון נחל הצלחה חלקית בערעור לבית המשפט העליון,² שהחליט בשנת 2008 שיש לבצע תסקיר סביבתי לפני תחילת הבנייה.

מקרים אלה מלמדים על יכולתן של קבוצות אזרחיות לקרוא תיגר על הצבא באמצעות ההיבט של הנזק הסביבתי, אך גם מתוך הימנעות אסטרטגית, שאפשר שמתגלה כאפקטיבית, מלתקוף חזיתית את ערכי הצבא.

ההיבט הטריטוריאלי השני של ההתקפה על משאבי הצבא הוא הפן הכלכלי של ניצול משאבי הקרקע. שליטת הצבא בהליכי תכנון ובנייה דרך מנגנונים ומעקפים כדוגמת הוועדה למתקנים ביטחוניים (ולמ"ב) היא דוגמה לעניין שעומד לביקורת כזו. ביקורת אחרת מתבטאת בדרישה של רשויות מקומיות שמתקני הצבא הפרוסים בתחומן ישלמו ארנונה. גם כאן הכפפת השלטון המקומי לכלליה של כלכלת השוק חייבה יצירתיות פיסקאלית של הרשויות והניבה בין היתר את הדרישה הזאת. אבסורדי ככל שישמע, גם יישובי ספר שבתחומם מוצבי צבא, מבקשים למסות מתקנים אלה, כלומר למסות את הצבא השומר על ביטחון הקהילה. מתקן ביטחוני נתפס גם כנכס כלכלי.

על רקע זה יש לראות את המהלך הנדל"ני האסטרטגי של הצבא: פריסת מחנותיו בדרום הארץ. בשנת 1993 קיבלה הממשלה החלטה המחייבת את הצבא לפנות את מחנותיו ממרכזי הערים. במסגרת זו נדונה האפשרות להעתיק כמה ממחנות צה"ל ממרכז הארץ אל אתרים באזור המזוהה כמטרופולין באר שבע. בשנים 2008–2009 הועברו טייסות התובלה של חיל האוויר לבסיס נבטים. הקמת קריית הדרכה (עיר הבה"דים), בסיס ליחידות התקשוב ובסיס מודיעין, היא גולת הכותרת של המהלך המתוכנן.

כמו שמכריזים דובריו הרשמיים של הצבא, הכוח המניע אותו הוא שדרוג מחנותיו מבחינה מקצועית טהורה. הצבא מפנה בסיסים ישנים ומקבל בתמורה משאבים המאפשרים לו להקים בסיסים מודרניים המתאימים לצרכיו

2 עע"ם 360/08 אדם טבע ודין נ' מדינת ישראל, תק"על 2008 (2) 1799.

העכשוויים. אלא שהמניע המקצועי אינו נותן הסבר מלא למהלך. החלטת הממשלה המקורית קבעה שיפוטו אך ורק מחנות שיש תועלת כלכלית בפינויים, כלומר שעלות המעבר שלהם נמוכה מתקבולי השיווק של הקרקע באמצעות מינהל מקרקעי ישראל (ועדת ברודט 2007, 100). בפועל, כפי שמציגה ועדת ברודט, התועלת מהפינוי מגלמת גם ערכים נוספים כמו פיתוח הפריפריה (במקרה זה הנגב), בעוד על מערכת הביטחון מושתות עלויות עקיפות כמו איכות הסביבה ויצירת מקומות תעסוקה.

אף שהתועלת הכלכלית הישירה כבר מוטלת בספק, הצבא מקדם את המהלך מתוך ציפייה שהממשלה תשלים את החסר מתקציביה. התנהלות אינסטרומנטלית של הצבא היתה יכולה להובילו להפסיק את המעבר עד שיובטחו מקורות המימון, אך הצבא מקדם את המהלך במלוא הקצב. לחלופין הצבא יכול לשדרג את מחנותיו גם בלי להעבירם לנגב, אלא לשולי המרכז. ניתוח המהלך הרי מלמד שהצבא יתקשה להביא את משרתי הקבע, בעיקר במערכים עתירי ההון האנושי, לעבור לדרום, ויחלוף זמן עד שתוכל האוכלוסייה הדרומית להציע מאגרי כוח אדם חלופיים. הצבא יאלץ אפוא להציע חבילת תמרוץ נדיבה בד בבד עם הכשרה של כוח אדם דרומי, ולכן העברת המחנות לשולי המרכז יכולה לחסוך עלות זו. דרך פעולה נוספת היא כמובן להציג את המהלך ככזה שנועד לשרת את פיתוח הנגב, ובשמו לדרוש משאבים. אלא שאופני פעולה אלה אינם אפקטיביים כמו המהלך שבחר הצבא לבסוף: השילוב של רטוריקת השוק עם רטוריקה של אתוס לאומי.

חברת השוק מגדירה מחדש את הצורך של הצבא לחתור לביצור הלגיטימציה שלו בעיני הנשאים של אתוס השוק. מכך נגזרת הרטוריקה של הצבא, שנועדה להצדיק את תביעתו למשאבים, במקרה זה תקציבים שיסייעו בידו להוציא לפועל את העתקת המחנות, מעבר לתועלת הכלכלית הישירה (פינוי קרקע במרכז). הרטוריקה משקפת את שיח חברת השוק באופן שמשלב גם את משימותיו הלאומיות של הצבא.

הביטוי לכך הוא קודם כול בהצגת המהלך ככזה שמקדם את היעד הכלכלי של המרת קרקע יקרה במרכז הארץ בקרקע זולה בדרומה. כך הצבא מסיר מעליו ביקורת על שהוא משתמש בקרקע יקרה בעוד הוא נאלץ, לדבריו, לקצץ באימונים ובהצטיידות. בכך שהצבא משחרר קרקעות יקרות לבנייה, הוא מוכיח שאינו גורם שמפריע לצמיחה הכלכלית. לא פחות מזה, הצבא משתלב בשיח הנדל"ן, שהיה לשיח מרכזי מאז שנות התשעים (שנהב 2000) כחלק משיח השוק. בה בעת, הצבא מציג את המהלך כמשתלב בהתייעלותו הכלכלית. כבר בהתייחס להקמה של עיר הבה"דים נאמר שהפרויקט יוקם בשיטת PFI/PPP, שבה הזכיין יתכנן, יקים, יתפעל ויתחזק את קריית ההדרכה לפרק זמן ארוך.

במסגרת זאת יועברו לאחריות אזרחית מרב הפעולות שאינן בליבת העשייה הצבאית ומבוצעות כיום על ידי אנשי קבע. שימוש בשיטת רכש זז, אומר הצבא, יסייע להשיג את יעדי ההתייעלות של מערכת הביטחון וייצר מקומות עבודה רבים לתושבי הנגב (משרד הביטחון 2009). במילים אחרות, המעבר לדרום משתלב במהלך של פיטורי אנשי קבע והפרטת פעולות שאינן בליבת העשייה הצבאית. מן הסתם, ייצור מקומות עבודה לתושבי הנגב מסתמך על עלותם הנמוכה יחסית, כך שהצבא ממיר כוח אדם יקר בזול.

רטוריקת השוק של ההתייעלות והצמצום משתלבת ברטוריקה של פיתוח הנגב. "צה"ל מחזק את הנגב" היא הסיסמה המעטרת את פרסומיה של מערכת הביטחון. הצבא מדגיש שהעתקת המחנות תביא לנגב תעסוקה, אוכלוסייה חדשה ואיכותית שתחזק את המרקם האורבני, לרבות בהיבטיו הכלכליים, וכן פיתוח תשתיות, ובכלל זה כבישים. כך הצבא מציע למדינה עסקת חבילה: שדרוג המחנות, פינוי קרקע יקרה ופיתוח הנגב. גם אם יאמר מאן דהו שבמיליארדים הדרושים למימוש הפריסה אפשר לעשות שימוש טוב יותר לפיתוח הנגב שלא באמצעות הצבא, הרי השילוב של שדרוג המחנות (שבנסיבות אחרות היה נדרש בפני עצמו) עם פיתוח הנגב עשוי להציג את הפרויקט ככדאי כלכלית. ויש לפריסת המחנות גם ערך מוסף סמוי: היא משרתת את מהלך הבלימה של התפשטות הבדואים בנגב. העלויות הישירות הנדרשות לכך היו מן הסתם גבוהות אלמלא שולבו בפריסת הצבא.

כך חותר הצבא לשקם את מעמדו כנשא של האתוס הלאומי בתרומתו לפיתוח הנגב. שימוש באתוסים לאומיים הוא אחת האסטרטגיות שהצבא נוקט לעתים כדי לנסות להעמיד את עצמו ביתרון יחסי אל מול כוחות השוק, שהרי הצבא כנשא של שליחות לאומית מצטייר כישות אוניברסלית לעומת כוחות השוק המזוהים עם אינטרסים פרטיקולריסטיים. אלא שכדי ליהנות מהלגיטימציה של כוחות השוק, הוא חותר לשלב את האתוס הלאומי עם הרטוריקה של כלכלת השוק, וכך הוא מחזק את הלגיטימציה לתביעתו והודף ביקורת פוטנציאלית. מכאן שכל מהלך חלופי של הצבא היה מחליש את התמודדותו עם ציווייה של חברת השוק: לו הציג רק את תביעתו לשדרוג המחנות במונחים אינסטרומנטליים, היתה תביעתו לתוספת משאבים נדחית על הסף. לו הסתפק בפריסה מחדש במרכז ולא קשר אותה לפיתוח הנגב, גם אז היתה תביעתו חלשה. לו הציג רק את התועלת לנגב, ספק אם היה מקבל משאבים, שהרי מאז ומעולם קימצה המדינה בהקצאתם לפריפריה. רק השילוב עשוי לנצח, וגם זה בספק.

סיכום

כלכלת השוק טומנת בחובה את האתגר הגדול ביותר העומד בפני הצבא, משום שהיא מערערת את זהותו, את משאביו ואת תפקידיו. היא מעמידה את הצבא תחת מתקפה של נשאי אתוס השוק המבקשים להכפיף את תפקודו ואת משאביו לאתוס הניאו־ליברלי. הצבא מצדו מסתגל לאתוס זה המציע לו רפרטואר זמין של אופנים לעיצוב מחודש של הארגון.

טיעון זה מציע הקשר לדיון בעיסוקיו החדשים של הצבא בזירה הטריטוריאלית: קוראי התיגר על משאבי הצבא מרחיבים את ביקורתם גם לאופן שבו הצבא מנצל את משאביו הטריטוריאליים, כלומר להיגיון הסביבתי והכלכלי שלפיהם הוא מתנהל. הצבא, כמי שמסתגל לציוויי השוק, מאמץ את רטוריקת השוק ומוהל אותה ברטוריקה של אתוס לאומי. השילוב של אלה במהלך של הירידה לדרום הארץ מסייע להצדיק את השקעת המשאבים שיידרשו לפריסה המחודשת. ככל שתתחזק ההתקפה על משאבי הצבא, כך סביר שנראה צורות חדשות של התאמה והסתגלות.

רשימת מקורות

- ועדת ברודט, 2007. *דוח הוועדה לבחינת תקציב הבטחון*, ירושלים: משרד ראש הממשלה.
- לנדסברג, א', 1998. "למוטיבציה יש קרחת", *הארץ*, מצב הביטחון: מוסף לראש השנה, 20 בספטמבר 1998.
- משרד הביטחון, 2009. *העברת מחנות צה"ל לנגב*, אתר משרד הביטחון, www.negev.mod.gov.il
- פלוצקר, ס', 2006. "כמה עולה להרוג חיזבאללונר?" *ידיעות אחרונות*, 20 בדצמבר 2006.
- שנהב, י', 2000. "מרחב, אדמה, בית: על התנרמלותו של 'שיח חדש'", *תיאוריה וביקורת* 16 (אביב): 3–12.
- Cohen, S. A., 1995. "The Israeli Defense Forces (IDF): From a 'People Army' to a 'Professional Military' — Causes and Implications," *Armed Forces and Society* 21: 237–254.
- Eikenberry, A. M., and J. D. Kluver, 2004. "The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?" *Public Administration Review* 64: 132–140.
- Gur-Ze'ev, I., 1998. "Total Quality Management and Power/Knowledge Dialectics in the Israeli Army," *Journal of Thought* 32: 9–36.

- Harvey, D., 2005. *A Brief History of Neoliberalism*, New York: Oxford University Press.
- Levy, Y., 2009. "From Republican to Market Control over the Armed Forces: A Conceptual Framework," *Polity* 41: 1–29
- Moskos, C. C., 2000. "Towards a Postmodern Military: The United States as a Paradigm," in C. C. Moskos, J. A. Williams and D. R. Segal (eds.), *The Postmodern Military*, Oxford: Oxford University Press, pp. 14–31.

היבטים כלכליים של ההחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון

זלמן שיפר

מערכת הביטחון מחזיקה – או משפיעה בדרך אחרת – בקרוב למחצית השטח הריבוני של המדינה, לא כולל שטחי הממשל הצבאי בגדה המערבית. כמו כן, היא מכתיבה במידה רבה את השימושים בחלקים ניכרים מהמרחב האווירי והימי. מכיוון שהשליטה הביטחונית במשאבי קרקע מונעת או לפחות מצמצמת את השימוש האזרחי בהם, היא מטילה גם עלות כלכלית על המשק והחברה בישראל, כמו עלות הביטחון שמקורה בשימוש בכוח אדם ובהון. עלות זו גדלה במידה שמערכת הביטחון אינה מפעילה את משאבי הקרקע והמרחב בעילות, מפני שאינה רואה את מחירם האמיתי למשק או מסיבות אחרות. על רקע זה אדרש בקצרה לארבעה היבטים כלכליים עיקריים של השימוש והשליטה הביטחוניים במשאבי הקרקע בישראל:¹

- כיצד משפיעה השליטה הביטחונית במשאבי קרקע על המשק האזרחי?
- האם וכיצד אפשר להעריך את המחיר הכלכלי שמשלם המשק הישראלי בעבור החזקת מקרקעין בידי מערכת הביטחון, או לפחות מרכיבים מסוימים שלו?
- האם ההסדרים הקיימים בין מערכת הביטחון ובין המגזר האזרחי, ובתוך מערכת הביטחון, כולל הסדר פינוי מחנות צה"ל, מבטיחים שימוש יעיל במשאבי הקרקע והמרחב של המדינה למגוון מטרותיה?
- האם וכיצד אפשר להבטיח שימוש יעיל יותר במשאבי הקרקע על ידי מערכת הביטחון?

1 המאמר מבוסס על עבודת מחקר שנעשתה במסגרת פורום כלכלת ביטחון לאומי במוסד נאמן; ראו שיפר ואורן 2007. תודתי נתונה למשתתפי קבוצת מרחב הביטחון במכון ון ליר בירושלים, ובייחוד לעמירם אורן, אלישע אפרת, אבגד מאירי, ערן פייטלסון, נילי שחורי ורפי רגב, על הערותיהם המועילות.

אופני השפעתם של השימוש והשליטה הביטחוניים במשאבי הקרקע על הפעילות האזרחית

מניעת שימוש והגבלת שימוש. מגבלות אלה מוטלות מכוח סמכויות אדמיניסטרטיביות-חוקיות הן בשטחים שמערכת הביטחון משתמשת בהם בפועל והן בשטחים שאינה משתמשת בהם, או כמעט שאינה משתמשת בהם. הגבלות השימוש כוללות בעיקר הגבלות על בנייה ועל תחבורה, אך משפיעות גם על פעילויות אחרות, כמו חקלאות ותיירות.

הטלת חובת פעילויות, כולל החובה לבנות מקלטים, ממ"דים וממ"קים (מרחבים מוגנים דירתיים וקומתיים). החובה לבנות ממ"דים וממ"קים היא דוגמה מורכבת במיוחד: היא מטילה הוצאה ביטחונית על המגזר הפרטי, ובתמורה מעניקה לו זכויות בנייה נוספות. מערכת הביטחון המטילה את החובה אינה מתקצבת אותה ואינה משלמת בעבורה. המגזר הציבורי כולו חוסך את עלות הקמת המרחבים המוגנים או את סבסודם ומשלם בעבורם בזכויות בנייה שיש להן ערך כלכלי, כעין מס שאינו מתוקצב. הסדר זה עשוי להתבטא בצפיפות יתר של הבנייה, וכן בחלוקה לא שוויונית של רמת המיגון הביטחוני בין דיירי דירות בעלות ותק שונה, כשהשלמת הבנייה של ממ"דים לכל האוכלוסייה תארך עשרות שנים.

השפעות חיצוניות² סביבתיות. חלק מהפעילויות הביטחוניות משפיעות במידה ניכרת על הסביבה בדרכים המשליכות בין היתר על היכולת לקיים פעילויות כלכליות מסוימות הן באזורי הפעילות והשליטה הביטחוניות והן באזורים אחרים. הדוגמאות הבולטות של השפעות סביבתיות הן שליליות (כמו מטרדי רעש וזיהום), אך ייתכנו גם השפעות חיוביות, למשל כשנוכחותה של מערכת הביטחון מונעת או מצמצמת ניצול לא מבוקר ולא אחראי של הסביבה. רבות מההשלכות האלה אינן מוצאות ביטוי בחשבונאות הלאומית, מאחר שקשה לייחס להן מחירי שוק. ואף על פי כן, יש להן ערך כלכלי: הן משפיעות על הרווחה, יש עלות חברתית אלטרנטיבית לייצורן או למניעתן, וייתכן שהפרטים במשק היו מקבלים על עצמם ויתורים כספיים או אחרים כדי להבטיחן או למנען.

השפעות חיצוניות כלכליות וחברתיות. בהקשר זה אפשר להזכיר בייחוד את **מיקום** הפעילות הביטחונית. מצד אחד עשויה הפעילות הביטחונית להביא לדחיקת פעילויות אחרות (בעיקר באזורים צפופי אוכלוסייה ופעילות), ומצד אחר היא יכולה לשמש ציר לפיתוח כלכלי וליבוא תשתיות פיזיות, חברתיות

2 המונח השפעות חיצוניות פירושו השפעות של פעילות על גורמים חיצוניים על הפעילות הנדונה, כמו יצירת מטרדים, הכשרת כוח אדם מקצועי שמעסיקים אחרים יוכלו ליהנות ממנו ועוד.

ותרבותיות שיגבירו את הפעילות הכלכלית ויחזקו את האוכלוסייה. יש להדגיש שמאזן ההשפעות החיצוניות מבחינת האזור ומבחינה לאומית אינו זהה בהכרח, ויש לשקול את היתרונות והחסרונות לאזור שבו נוצרת הפעילות הביטחונית כנגד ההשפעה על אזורים אחרים ואת ההעדפה היחסית של החברה בין האזורים. כמו כן, יש לבחון את העלות של קידום הפיתוח האזורי בדרכים חלופיות.

השפעות אדמיניסטרטיביות וחוקיות. השליטה הביטחונית הנרחבת במשאבי הקרקע משליכה על כל משטר ניהול הקרקעות במדינת ישראל, הן בהיבטיו החוקיים והן דרך השפעותיו על התכנון ועל הקצאת הקרקע בפועל לפעילויות, זאת בד בבד – ובמידה מסוימת במשולב – עם ההשפעות מרחיקות הלכת של בעלות ציבורית נרחבת על קרקע. המשטר הקרקעי משליך לא רק על תפקודו ועל יעילותו של שוק המקרקעין, על התחבורה ועל פעילויות כלכליות אחרות, אלא גם על חלוקת הבעלות על ההון הלאומי ועל ההכנסה הלאומית בין פרטים וקבוצות בחברה (כמו קבוצות אתניות ומעמדיות, ותיקים לעומת עולים חדשים, ותושבי פריפריה לעומת תושבי המרכז).

השפעה על אפשרויות עתידיות. אחת השאלות החשובות בהערכת ההשפעות של שימושי הקרקע הביטחוניים היא המידה והאופן שבהם משפיע השימוש הביטחוני על האפשרות לנצל את הקרקע לשימושים אחרים בעתיד. לסוגיה זאת שני היבטים: פיזי ואדמיניסטרטיבי-חוקי. בהיבט הפיזי השימוש הביטחוני עלול לגרוע מאפשרויות השימוש החלופי העתידי בשל פגיעות אקולוגיות שאין להן תקנה או ששיקומן דורש תהליך יקר וממושך. מנגד, השליטה הביטחונית יכולה למנוע או לצמצם שימושים אזרחיים פרטיים או ציבוריים הנוגסים באפשרויות השימוש העתידיות. עם זאת, לא ברור שמערכת הביטחון צריכה לעסוק בתפקידי אכיפת החוק בתוך המדינה.

הערכה חלקית של העלות הכלכלית של שימושי הקרקע הביטחוניים

הערכת עלותו של השימוש במשאבי קרקע על ידי מערכת הביטחון נדונה בוועדת מרידור לבחינת עלות הביטחון בישראל (1995). ועדה זאת קיבלה על עצמה להעריך את העלות הכוללת של ההוצאה הביטחונית הציבורית במשק הישראלי, בחינה שנועדה להרחיב את הגדרת הצריכה הציבורית הביטחונית אל מעבר להגדרתה במסגרת החשבונאות הלאומית המקובלת. בין היתר המליצה הוועדה על דרכים לאמוד את הערך הכלכלי המלא של שירות החובה ושירות המילואים ועל הכללתם בעלות הכוללת של הביטחון בצד הוצאות מקלוט. הרחבה זאת יצרה סדרה חדשה שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס 2007, לוח 6).

ועדת מרידור דנה מפורשות בשימושי הקרקע של מערכת הביטחון ועמדה על הצורך העירוני להכלילם בעלות הביטחון. היא גם המליצה להעריך עלות זאת על ידי זקיפת ריבית שוק על ערך הקרקע המוחזקת בידי מערכת הביטחון. אך בהיעדר נתונים על ערך הקרקע המדוברת, לא בוצע החישוב, ועלות שימושי הקרקע לא נכללה בסופו של דבר בחישוב העלות הכוללת של ההוצאה הציבורית לביטחון.

עבודת המחקר שבבסיס מאמר זה ניסתה להתמודד עם הקושי על ידי הצגת אומדן ראשוני של עלות החזקת הקרקע בידי מערכת הביטחון מנקודת הראות של שוק הדיור. זהו כמובן אומדן חלקי, המתייחס רק לחלק מהדחיקה של פעילויות כלכליות חלופיות בשל שימושי הקרקע הביטחוניים ומתעלם מהשלכות כלכליות אחרות שהוזכרו לעיל. אציג כאן שתי הערכות גסות של שווי שימושי הקרקע שבידי הצבא מנקודת הראות של שוק הדיור:

ההערכה הראשונה אומדת את הערך הפוטנציאלי של השימוש בקרקע שמחזיק הצבא במרקם העירוני להפקת שירותי דיור בהתבסס על הנתונים וההנחות הבאים:

- לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ערך תוצר הדיור, כלומר ערך השכירות והשווי של המגורים של תושבי ישראל בתוך דירות שבבעלותם, עמד בשנת 2006 על 64 מיליארד ש"ח.³
- כ־60 מיליארד ש"ח מתוצר הדיור האמור נוצר בתוך המרקם העירוני, שבו גרים 91.3 אחוזים מתושבי המדינה (הלמ"ס 2006, לוח 2.11), וערך המגורים בו (שכר הדירה או המגורים העצמיים) גבוה מבאזורים אחרים.
- צה"ל מחזיק בכ־80 אלף דונם של שטחי מחנות ומתקנים בתוך המרקם העירוני, שהם כ־4 אחוזים מהמרקם העירוני.
- אנו מניחים שהיה אפשר לנצל את שטחי המחנות והמתקנים של צה"ל במרקם העירוני למגורים לפי הממוצע של השימוש במגורים במרקם זה.
- מכאן שהיה אפשר להפיק מהשטחים שמחזיק צה"ל במרקם העירוני ערך תוצר דיור פוטנציאלי של 4 אחוזים מתוך ערך תוצר דיור של 60 מיליארד ש"ח המיוצר במרקם זה, כלומר כ־2.4 מיליארד ש"ח.
- מקובל שמשקל ערך הקרקע בדירות נע בין 10 ל־60 אחוזים מערך הדירה על פי האזור ומצב השוק. למען הזהירות נניח שבאזורים העירוניים יחס זה עומד על כ־30 אחוזים בממוצע. אם נזקוף יחס זה לפוטנציאל תוצר הדיור שאפשר להפיק משטחי המחנות והמתקנים הביטחוניים שבמרקם העירוני, נמצא ששטחים אלה מייצגים תוצר דיור שנתי פוטנציאלי של כ־720 מיליון ש"ח בשנה.

3 על פי הודעה לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ־31 בדצמבר 2006.

ההערכה השנייה לפוטנציאל ערך השימוש בקרקע שמחזיק צה"ל לצורכי מגורים נעשתה בדרך שהציעה ועדת מרידור, כלומר על ידי זקיפת ריבית לערך המקרקעין שבידי הצבא:

- אין בידינו נתון על ערך שטחי הקרקע שבידי מערכת הביטחון, אך אפשר לקבל אינדיקציה מסוימת על ערך זה ממאמר שפורסם במוסף נדל"ן של האד"ג ביולי 2006 (בר"אלי 2006). במאמר זה, המתבסס בין היתר על דבריו של ראש חטיבת נכסים ופינוי מחנות במשרד הביטחון, נמסר שיעדה של תוכנית פינוי מחנות צה"ל הוא לשווק 80 אלף דונם לבנייה למגורים ב"רווח" (כנראה הכנסות) של 26 מיליארד ש"ח. אף שלא ברור כיצד נאמד סכום זה ואם כולו קשור לשטחי המרקם העירוני, אפשר להשתמש בו כאינדיקטור גם ראשוני לערך השוק הנדל"ני של השטחים שבידי צה"ל.
 - אומדן שער הריבית יהיה שער ריבית לטווח ארוך של 4 אחוזים. זהו גם היחס ההיסטורי הממוצע בין שכר דירה למחירי דירות.
- על סמך אומדנים אלה מתקבלת הערכת עלות שנתית של 1,024 מיליון ש"ח. שתי הערכות פשטניות אלה מלמדות אפוא על עלות אלטרנטיבית שנתית של שלושת רבעי המיליארד עד מיליארד ש"ח. זהו סדר גודל של 0.12–0.16 אחוזי תוצר, או 1.5–2.5 אחוזים מתקציב הביטחון, על פי רמתו בשנים האחרונות. מדובר בסכום ניכר, אם כי אין הוא משנה את התמונה המקרו-כלכלית הכוללת של עלות הביטחון למשק.

נדגיש שוב שחישובים אלה מתייחסים רק לשימושי קרקע פוטנציאליים למגורים בשטחים שבידי צה"ל ואינם כוללים פעילויות כלכליות פוטנציאליות אחרות או שטחים המוחזקים בידי גופים אחרים של מערכת הביטחון. כמו כן, לא נכללו ההשלכות של מגבלות הבנייה⁴ ומגבלות אחרות שמטילים שלטונות הצבא ואפשרויות השימוש בשטחים שמחוץ למרקם העירוני.

הערכת השימוש בשטחים פתוחים. פליישר, צור ובר אוריון (1999) מציגים שני אומדנים של הערך הכלכלי של השטחים הפתוחים בישראל.⁵ אומדנים אלה הם אומדני מלאי מהוונים. אם נזקוף עלות ריבית שנתית של 4 אחוזים, כפי שעשינו בהערכה השנייה לפוטנציאל ערך שירותי הדיור, נקבל אפוא זרם תועלת שנתי נמוך יחסית של 50–70 מיליון ש"ח במחירי 2006 מכל השטחים הפתוחים במדינה. נראה אפוא שהערך השנתי של זרם התועלת הפוטנציאלי שאפשר

4 לשם המחשה, נניח שהסרת מגבלות גובה הבנייה שמטיל הצבא היתה מאפשרת להוסיף עוד עשרים אלף יחידות דיור באזורים עירוניים בערך של 600 אלף שקל לדירה, מזה 70 אחוזים ערך בנייה ר-30 אחוזים ערך קרקע. פירוש הדבר העלאה של 3.6 מיליארד ש"ח בערך הקרקע למגורים, ובשער ריבית של 4 אחוזים תוספת ערך שנתית של 144 מיליון ש"ח.

5 האומדן הראשון מבוסס על שאלונים המתייחסים לנכונות המוצהרת לשלם, והשני על הביקוש הנגזר מעלויות הביקוש.

להפיק מהשטחים הפתוחים שבשליטת מערכת הביטחון יוכל להגיע לכל היותר לכמחצית מסכום זה.

יעילות השימוש של מערכת הביטחון בקרקע ותוכנית פינוי מחנות צה"ל ממרכזי אוכלוסייה

על רקע שליטתה הנרחבת של מערכת הביטחון במשאבי קרקע במדינת ישראל נשאלת השאלה אם היא משתמשת במשאבים אלה ביעילות, הן מנקודת ראותה והן מנקודת הראות הכוללת של המשק. שיקולים אחדים מלמדים שניצול משאבי הקרקע על ידי מערכת הביטחון אינו יעיל: ראשית, היקף השטחים הנשלטים בידי מערכת הביטחון, אופיים, מיקומם והמגבלות המוטלות עליהם הם בעיקרם תוצאות של התפתחויות והחלטות היסטוריות שנעשו בתנאים ביטחוניים, כלכליים ומשפטיים שונים מאוד מאלה שרווחים כיום, וממילא סביר שאינם מותאמים לתנאים ולדרישות היום. שנית, גם לו ביקשו להתאימם, אפשרויות ההתאמה מוגבלות מאחר ששינויים בהחזקת קרקעות ובייעודן הם תהליכים מורכבים שאורכים זמן רב ונתונים בסד של מגבלות אדמיניסטרטיביות ואחרות. שלישית, ברוב המקרים לא קיים מנגנון המציג בפני מערכת הביטחון את העלות האמיתית של השימוש שלה במשאבי קרקע מנקודת הראות של השימוש האזרחי החלופי בהם. מאחר שהניסיון מלמד שמערכות רבות נוטות לבסס את החלטותיהן בעיקר על העלויות והתמורות העומדות בפניהן ישירות, אגב התעלמות, או לפחות מתן משקל נמוך, לשיקולים כלכליים-חברתיים רחבים יותר, קיים חשש סביר שגם מערכת הביטחון אינה מייחדת די תשומת לב ליעול השימוש שלה בקרקע.

הדברים אמורים לא רק בהחלטות של מערכת הביטחון על היקף משאבי הקרקע שהיא מחזיקה ועל הקצאתם לצרכיה, אלא גם בהשפעות החיצוניות של פעילותה על הסביבה ועל פעילויות כלכליות אזרחיות. את ההשלכות הסביבתיות המזיקות של פעילות ביטחונית (או אחרת) אפשר במקרים רבים למנוע, או לפחות לצמצם, אך מניעה זו כרוכה על פי רוב בייקור הפעילות על ידי התאמת הטכנולוגיה שבה היא מתבצעת או בשינויים בתמהיל הפעילות. ואולם, במקרים רבים אין האחראים ליצירת ההשפעות החיצוניות השליליות פועלים למניעתן או לצמצומן כל עוד הנטל של השפעות אלה אינו מגולגל לפתחם. הפנמת ההשפעות החיצוניות הרלוונטיות יכולה להיעשות בדרך של מנגנון מחירים כספי, דרך אסדרה (רגולציה) או דרך לחץ ציבורי. יתרונותיה של הטלת עלות כספית הם שאפשר לקבוע אותה במידתיות ושהיא מאפשרת ליוצר המפגע לבחור דרכים יעילות להפחיתו או למונעו.

אנשי מערכת הביטחון לדורותיהם הכירו בוודאי בחשיבות העקרונית של ייעול השימוש במשאבים שהועמדו לרשותם. אך העדיפות שניתנה בפועל למטרה זאת לא היתה תמיד גבוהה, אם בגלל הלחץ השוטף של בעיות הביטחון ואם משום שהמערכת לא הועמדה בפני מגבלות תקציב קשיחות בניצול המשאבים שלרשותה. יתר על כן, גם כשביקשה מערכת הביטחון לייעל את שימושה במשאבים, היא שאפה לאופטימיזציה במונחי מערכת המחירים שהועמדה בפניה בפועל ולא במונחי מערכת המחירים המשקפת את העלות האמיתית המלאה של המשאבים למשק.

ההכרה בצורך לייעל את השימוש של מערכת הביטחון במשאבים חלחלה בהדרגה מאז אמצע שנות השמונים על רקע תוכנית הייצוב של 1985. משרד האוצר דחף לשפר את היעילות בניצול המשאבים של מערכת הביטחון על ידי הצגת מחירי שוק בפניה ותוספות תקציב זמניות למימון פעולות התייעלות. במסגרת זאת בלטה הטלת רוב עלות ההעסקה של אנשי מילואים על הצבא, שינוי שהביא לצמצום ניכר בשימוש בימי מילואים ועודד את המעבר למיקור חוץ. גם הצעות ועדת בן-בסט בנושא שירות החובה נועדו להעמיד את הצבא, לפחות בשוליים, מול העלות האלטרנטיבית של כוח האדם שהוא מגייס. בתחום הקרקע לא הועברה עלות השימוש במשאבים אל כתפיה של מערכת הביטחון, למעט חיובים חלקיים של תשלומי ארנונה.

התוכנית לפינוי המחנות

מאז שנת 1993 מופעלת תוכנית לפינוי מחנות צה"ל ממרכזי הערים.⁶ עקרונותיה של התוכנית מנקודת הראות של דיונו הן אלה:

- תנאי הכרחי (אך לא מספיק) לפינוי מחנה במסגרת התוכנית הוא שערך הקרקע המתפנה יהיה גבוה מעלות ההגירה, הכוללת את עלות הפינוי ואת עלות הכינון מחדש.
 - עלות הכינון מחדש מחושבת לפי אמות מידה של היום ולא לפי אמות המידה ההיסטוריות של המתקן המתפנה.
 - צה"ל יקבל את עלות ההגירה ולא את ערך הקרקע שהוא מוותר עליה.
 - עלויות הפינוי והעברת המחנות יכוסו על ידי השבחת הקרקעות במידת הצורך ושיווקן בשוק האזרחי.
 - העלויות וההכנסות שבהן מדובר הן במונחים תקציביים.
 - צה"ל לא יהיה חייב להשקיע את תמורת עלות ההגירה בכינון מחדש של המתקן המתפנה ויוכל להפנותה לשימוש אחר.
- קריטריון ההחלטה.** התנאי הבסיסי לפינוי הוא אפוא השוואת ערך הקרקע

6 ראו בין היתר גל 2000; אורן ורגב 2008.

לעלות הפינני במונחים תקציביים, אך זוהי הסתכלות מוגבלת: מה שנדרש הוא ניתוח מלא של עלות-תועלת מנקודת ראות של החברה כולה, שיביא בחשבון גם השפעות עקיפות על המגזר הממשלתי והשפעות חיצוניות על המגזר הלא ממשלתי, וכן השפעות סביבתיות והכבדת העומס על התשתיות. אמנם ייתכן שההשפעות הללו מוצאות ביטוי איכותי באמצעות השותפים בצוות הבין-משרדי שאמור לקבוע את סדרי העדיפויות של פינני המחנות ועל ידי ניסיונות השפעה של משרדים ממשלתיים אחרים ושל ארגונים לא ממשלתיים, אך אין לראות בכך תחליף לניתוח מסודר של עלות-תועלת.⁷

קריטריון קביעת ערך הקרקע ומימוש. כאמור נקבע שעלויות ההגירה יכוסו על ידי השבחת הקרקעות במידת הצורך ושיווקן בשוק האזרחי. נשאלת השאלה מהי משמעות ההשבחה: האם מדובר בפעולות השבחה פיזיות כמו ניקוי והכשרה של השטח, או בשינוי הייעוד של הקרקע? ואם מדובר בשינוי הייעוד, האם הוא נעשה על בסיס נתוניה האובייקטיביים של הקרקע ומיקומה בלבד או כפעולה מוזמנת שמטרתה להביא להגדלת ההכנסה בלא הצדקה תכנונית אמיתית?

אופי התמריצים שבפני מערכת הביטחון. עיקרון מרכזי של התוכנית הוא שהפיצוי למערכת הביטחון יתבסס על עלויות ההגירה ולא על התמורה שתקבל בעבור הקרקע המתפנה. במישור הציבורי האתי נראית גישה זאת נכונה (ראו להלן). אך במישור היעילות היא בעייתית מאחר שהיא מחלישה את הקשר שבין ההחלטות על השימושים של מערכת הביטחון ובין ערך החלופות בשוק האזרחי. לכאורה מובטחת החלטה נכונה בהסדר המבטיח שמערכת הביטחון תקבל את מלוא עלות ההעתקה אם זו נמוכה מהערך החיצוני של הקרקע, ושגורמים אחרים במערכת הציבורית (כמו מינהל מקרקעי ישראל או משרד האוצר) יקבלו את יתרת הערך וכך יסייעו לבחירה נכונה גם במקרים שמערכת הביטחון אדישה. אבל אין זה תחליף שלם לכך שמערכת הביטחון תפנים את מלוא המשמעות של החלופה.

השפעת התוכנית על מצבה של מערכת הביטחון. אם חישוב עלויות ההגירה הוא נכון וכולל את כל הרכיבים הרלוונטיים, התוכנית משפרת את מצבה של מערכת הביטחון מהסיבות הבאות:

7 ההחלטות של הצוות הבין-משרדי אמורות להתקבל בהסכמה. לכאורה, הענקת זכות וטו לגורמים המשתתפים בצוות (אם היא אכן ניתנת) אמורה להבטיח שייבחרו רק פתרונות שמועילים לחלק מהשותפים להחלטות בלי לפגוע באחרים. אך לא ברור שהתוצאה של תהליך כזה זהה לזאת שהיתה מתקבלת לו שולבו במפורש השיקולים הנוספים בניתוח, הן משום שלא כל האינטרסים הנוספים מיוצגים, והן משום שמשקלם בתהליך קבלת ההחלטות אינו משקף בהכרח את התרומה של הנושאים שהם מייצגים לרווחה החברתית הכוללת. יתר על כן, יש חשש שזכות הווטו תביא במקרים מסוימים לדחיות ולקיפאון, להתעלמות מאפשרויות ראויות יותר ולהזדקקות לדרכי עקיפה מעוותות כמו התניית עסקאות או לחצים.

- התוכנית גורמת לנזילות של מלאי גורמי הייצור הקבועים שלה ומאפשרת לה לשנות את הרכב פעילותה בכיוון המגדיל את התפוקות האפשריות מהמשאבים שברשותה. בין היתר, נראה שהיא מאפשרת לה להתגבר במידה מסוימת על האילוצים התקציביים הבינ־זמניים ולהקדים או לאחר פעולות על חשבון הון.

- התוכנית מבטיחה לצה"ל שהתמורה שיקבל בגין מתקנים תחושב לפי אמות המידה של היום, ובדרך כלל הן גבוהות מאמות המידה ההיסטוריות.
- זכות הסירוב הנתונה בידי מערכת הביטחון מאפשרת לה לשקול מערכת שיקולים רחבה יותר מזאת שנכללת במסגרת הצרה של חישוב עלויות ההעסקה. בין השיקולים האלה אפשר להזכיר את פריסת פעילותה המרחבית, רציפות השטח, צרכים עתידיים (בעיקר במצבים שבהם יקשה להחזיר שטחים משימושים אזרחיים לביטחוניים) ושיקולים הקשורים ליכולתה להשיג כוח אדם מתאים לפעילותה בכל אזור.

השלכות על תקציב הביטחון ועל שקיפותו. הצעת תקציב המדינה, כפי שעורך אותה משרד האוצר ומגיש לממשלה ולכנסת, כוללת סכומים שהממשלה רשאת להוציא בלא התניה וסכומים שהיא רשאת להוציא כהוצאה מותנית בהכנסה. בהצעת התקציב לשנת 2006 נכלל סכום מותנה של 3.65 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון שמקור מימונו בעסקאות יצוא ומכירת ציוד ושירותים, מיזם פינוי מחנות צה"ל וריבית על הפקדה מראש של כספי הסיוע האמריקני (לא נמסר המשקל היחסי של כל רכיב) (משרד האוצר 2005, 11–12, 53–58). יש לציין שסעיף ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הביטחון הוא כ־8 אחוזים מתקציב זה, לעומת כ־4 אחוזים בממוצע בסעיפי התקציב האחרים, ביטוי נוסף ליחס המועדף שממנו נהנה תקציב הביטחון.

בדברי ההסבר שלו קבע משרד האוצר מפורשות כי "תקציב ההוצאה המותנה בהכנסה הוא תקציב לכל דבר ועניין". אף שייתכן שאפשר לחלוק על קביעה זאת, ברור שאין כאן ניסיון להסתיר מהציבור את עובדת השימוש בהכנסות מפינוי מחנות למימון פעולות בתקציב הביטחון. כמו כן, לא ברור באיזו מידה יהיה מקור זה תוספת נטו לתקציב הביטחון, ובאיזו מידה מקוזזת תוספת המימון הזאת על ידי קיצוץ הקצבות אחרות בתהליך המיקוח המורכב שבין משרד האוצר למשרד הביטחון.⁸

היבטים ציבוריים. התעסקותם של קציני צבא בהכנסות מפינוי המחנות ובשיווקם מעוררת אי־נחת ציבורית הן על בסיס ההשקפה שהקרקעות נמסרו לרשות מערכת הביטחון כפיקדון כדי שתוכל להגן על ביטחונם של תושבי המדינה, ולא כנחלה להפיק ממנה רווחים, והן בשל החשש שקציני צה"ל יהיו

8 על תהליך המיקוח הזה ראו בין היתר ועדת ברודט 2007; שיפר 2008; Shiffer 2007.

לסוחרי נדל"ן הנוטלים משאבים שהופקדו בידיהם למילוי תפקידם ומנצלים אותם להפקת רווחים שישמשו להגדלת יתר של הצבא במקרה הטוב או להעלאה מופרזת של רמת החיים של המשרתים בו, או אף לרווחים אישיים, במקרה הרע. גם אם חששות אלה אינם מוצדקים, וגם אם החשש משימוש לא נאות במשאבים קיים לא רק בנושא מקרקעין, נוצרה כאן בעיה לפחות מבחינת מראית העין הציבורית. חשש זה מניגודי אינטרסים מסביר את הרצון (שאוילי לא תמיד מתגשם) להעמיד את מקבלי ההחלטות בצבא רק בפני מחיר ההגירה, ולא בפני הערך האמיתי של הקרקע למשק.

שיטות לשיפור יעילותו של השימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון

הטלת דמי שימוש בקרקע על מערכת הביטחון הדיון הקודם חשף מוקד של מתח בין שיקולי היעילות הכלכלית התומכים בהצבת הערך הכלכלי החלופי של הקרקע בפני מקבלי ההחלטות במערכת הביטחון, ובין שיקולי הנראות הציבורית התומכים בהרחקת לובשי המדים ממסחר בנדל"ן. ייתכן שהיה אפשר לפתור בעיה ציבורית זאת לו היה משרד הביטחון חזק ועצמאי, לו העמיד חיץ ברור בין הצבא ובין המערכת האזרחית, ולו התערב בתהליך קבלת ההחלטות בצבא מתוך ראייה חברתית-ציבורית רחבה יותר מזו שנוקט הצבא. אך מאחר שזה אינו מצב הדברים, נראה שראוי לבחון את החלופה של הטלת דמי שימוש בקרקע על הצבא.

היתרון של הטלת דמי שימוש בקרקע על הצבא הוא שיהיה אפשר להעמידו בפני הערך האזרחי של משאבי הקרקע בלי שהוא ייתפס כמפיק רווחים מהמשאבים שהמדינה העמידה לרשותו למילוי תפקידו. כדי להפעיל תוכנית כזאת נדרש פיתוח של שתי מערכות: מערכת אחת תקבע את ערך השימוש החלופי במגוון השטחים המוחזקים בידי מערכת הביטחון מתוך ראייה משקית כוללת הנותנת ביטוי הן לחלופות האזרחיות של שימושי הקרקע והן להשפעות החיצוניות של השימושים הביטחוניים בה. המערכת האחרת תבטיח את הפנמת המחיר החלופי הזה על ידי מערכת הביטחון.

הדרך הפשוטה והנכונה ביותר להפנים בקרב מערכת הביטחון את הערך החלופי היא להטיל עליה לשלם בשביל שימושי הקרקע שלה ולפצותה בתוספת תקציב. הפיצוי האמור יתוסף לבסיס תקציב הביטחון, והוא ימשיך להתעדכן בעתיד לפי השיקולים הכלליים של עלות סל התשומות הכולל של מערכת הביטחון והחשיבות שתקנה החברה הישראלית להוצאה הביטחונית, בלא קשר לשימושי הקרקע המסוימים שבהם תבחר מערכת הביטחון. בהנחה שמערכת הביטחון פועלת ברציונליות לייצור מקסימום של ביטחון במגבלות שבהן היא

נתונה, יהיה בכך כדי להבטיח שהיא תפנים את ערכה החברתי האמיתי של הקרקע ותשתמש בה ביעילות, כלומר מתוך התחשבות באפשרויות השימוש החלופיות בה.

השיטה המוצעת אמורה לחול לא רק על קרקעות מועמדות למכירה, אלא על כל מלאי הקרקעות שבידי מערכת הביטחון. היא יכולה לסייע לא רק להחלטה אילו קרקעות יישארו בשליטת מערכת הביטחון, אלא גם לשיפור הקצאת הקרקע בתוך מערכת זאת. שחרור השטחים ופעולות ההעסקה, אם יוצאו אל הפועל, יחייבו ככל הנראה הסדרים רב־שנתיים בין משרד הביטחון למשרד האוצר. הסדרים מסוג זה הופעלו לא פעם על ידי משרדים אלה.

דרישת תשלום בעבור השימוש הביטחוני בקרקע ותוספת התקציב המתלווה אליה כרוכות בהגדלה של תקציב הביטחון ושל תקציב המדינה ברוטו. ממדיה של העלאת המסים הנדרשת נטו יהיו מצומצמים יותר מתוספת התקציב ברוטו, מאחר שחלק מדמי החכירה שתשלם מערכת הביטחון יחזרו לאוצר, הן בצורת מסים והן דרך הבעלות הציבורית על הקרקע. עם זאת, תידרש כנראה העלאת מסים מסוימת, ויש לכך מחיר כלכלי במונחי הנטל העודף של המס.

יש מקום להרחיב את זקיפת עלות השימוש בקרקע גם למשרדים ממשלתיים אחרים כמנוף לרציונליזציה של שוקי המקרקעין ולחשיפת מחירם של הסדרים ואילוצים המופעלים בשווקים אלה.

לבסוף, נשאלת השאלה אם יש מקום להפעיל את שיטת עלות השימוש כעת, לאחר תקופה ארוכה של יישום תוכנית פינוי המחנות. אנו סבורים שהתשובה לכך חיובית, הן כתמריץ להאצת התהליך, הן כבסיס להתמודדות עם מקרים שעדיין תלויים ועומדים, כולל בחינה מחדשת ושינוי אפשרי של חלק מההחלטות שטרם הופעלו, וודאי כבסיס לתמחור נכון יותר של פעילויות בעתיד.

העברת בעלות על קרקע למערכת הביטחון במסגרת תוכנית הפרטה שיטה אחרת הציגו אקשטיין ופרלמן (1996) בנייר עמדה שעסק בהפרטת הקרקע בישראל. המחברים ביקשו ליצור הפרדה חדה בין ההחלטות על ייעודי הקרקע ובין הבעלות עליה וההחלטות על השימוש בה במסגרת המגבלות התכנוניות. לפי הצעתם, את ייעודי הקרקע יקבעו רשויות התכנון, כדי שיינתן ביטוי להשפעות חיצוניות, ואילו הבעלות וההחלטות על ההקצאה במסגרת ההנחיות התכנוניות יועברו ממנהל מקרקעי ישראל לגורמים פרטיים, ובכללם חברות החזקה עירוניות, מושבים וקיבוצים ומשרדי ממשלה. במסגרת תוכנית זאת המליצו המחברים כי "שטחים בשימוש הצבא או כל משרד ממשלתי אחר (לא גוף עסקי) יועברו לידי הצבא או המשרד המתאים ללא תמורה" (שם, 37).

אף שהדברים אינם מפורטים בהצעה, נראה שכוונת המחברים היא שיוגדרו תנאים שבהם אפשר להעביר שטחים מבעלות ציבורית לבעלות פרטית. כך לדוגמה אפשר לחשוב על מצב שבו הצבא מוכר זכויות בעלות על קרקע (או חכירה לטווח ארוך) לגורמים פרטיים בלי שישונה ייעודה, ושב וחוכר שטחים אלה לצרכיו על בסיס שוטף. אפשרות אחרת היא שיימכרו שטחים לשימוש לא ביטחוני על בסיס היתר של רשויות התכנון (ותשלום היטלי ההשבחה הנגזרים משינוי הייעוד).

מכל מקום, המשותף לאפשרויות אלה ולגרסאות אחרות שלהן⁹ הוא שהן מעמידות את מערכת הביטחון במצב קרוב לזה של בעלים שיכול להציע את המשאבים שבשליטתו לשימושים חלופיים ומתכנן את השימוש בהם ובמשאבים אחרים לקידום מטרותיו בכפוף לאילוצים העומדים בפניו.¹⁰

להצעה זאת יתרון בפשטותה ובכך שאינה מחייבת להעלות מסים כמו ההצעה הקודמת. לעומת זאת, להצעה להעביר לצבא זכויות בתהליכי מסחר והפקת רווחים יש משמעות ציבורית סמלית כבדה שעלולה לעורר התנגדות רבה. לפיכך איננו ממליצים ללכת בדרך זאת בכל הנוגע למערכת הביטחון, אלא לאמץ את ההצעה הקודמת המאפשרת לחשוף את מקבלי ההחלטות במערכת זו לעלות האלטרנטיבית של משאבי הקרקע שבהם היא משתמשת, בלי דימויי הלוואי שעלולים לקומם חלקים רחבים של הציבור.

הסדרי שימוש משותף בקרקע בין המגזר הביטחוני למגזר האזרחי לדעתי יש לפתח גם כלים להגמשת השימוש במשאבי קרקע כך ששני המגזרים, האזרחי והביטחוני, יוכלו לחלוק את השימוש בהם עם אפשרות של השעיה בתנאים מיוחדים. כך תובטח העדיפות הביטחונית במקרי חירום, ויצומצם היקף ההגבלות בשגרה. הסדרים מסוג זה יכולים להיות בבחינת תחליף חלקי לצמצום היקף השטח שבשליטת מערכת הביטחון.

להסדרים כאלה חשיבות רבה לנוכח ממדיה הנרחבים של השליטה הביטחונית במשאבי הקרקע ולנוכח העובדה שבמקרים רבים השימוש של מערכת הביטחון בקרקע חלקי, או משתנה מאוד על פני זמן, עם שיאים בתקופות מסוימות, כמו מלחמה, וירידה ניכרת בתקופות אחרות.

9 כך למשל עלתה בהתכתבות בין אקשטיין וביני אפשרות שצה"ל יקבל את מלוא התקבולים בעבור מכירת הקרקע שהוא מחזיק (וישלם אם ירצה להוסיף קרקע להחזקתו) בלא להקנות לצה"ל בעלות רשמית.

10 המטרה המדוברת היא ייצור ביטחון מרבי, והאילוצים כוללים הקצבות של משאבים אחרים, כללי נאמנות, מגבלות על רמת התמורות לאנשי הצבא וכדומה. כמו כן, יהיה צורך לבנות מערכת סובסידיות והיטלים שיביאו להפנמת ההשפעות החיצוניות של שימושי הקרקע הביטחוניים על המגזר האזרחי.

אחת האפשרויות בהקשר זה היא ליצור מערכת תמחור להקצאת השימוש בחלק מהשטחים, הסדר שיוכל להשלים את הטלת דמי השימוש על מערכת הביטחון. עם זאת, תידרש זהירות ביישומו כדי שאזרחים לא יידרשו לשלם למערכת הביטחון על שימוש בשטח שלא היו נדרשים לשלם בעבורו אילו הוחזק בידי גורם ציבורי אזרחי.

רשימת מקורות

- אורן, ע' ור' רגב, 2008. *ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל*, ירושלים: כרמל.
אקשטיין, צ' ומ' פרלמן, 1996. *הפרטת הקרקע בישראל* (נייר עמדה), תל-אביב: א.ג.פ. אפלייד אקונומיקס בע"מ.
בר-אלי, א', 2006. "משרד הביטחון מציג: פינוי מרצון", *הארץ*, מוסף נדל"ן, 7 ביולי 2006.
גל, ר', 2000. "פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים", *קרקע* 48: 30-45.
ועדת ברודט, 2007. *דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון*, ירושלים: משרד ראש הממשלה.
ועדת מרידור, 1995. *הועדה לאומדן עלות הביטחון במשק הישראלי: דוח סיכום*.
למ"ס, 2007. *הוצאות הביטחון בישראל 1950-2002*, לקט 2007/10, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
משרד האוצר, 2005. *הצעת תקציב המדינה לשנת 2006*, מוגשת לכנסת השש-עשרה, עיקרי התקציב ותכנית תקציב רב שנתית, ירושלים: משרד האוצר.
פליישר, ע', י' צור וט' בר אוריון, 1999. "הערך הכלכלי של שטחים פתוחים בישראל", *קרקע* 47: 48-58.
קליין, ד', 2001. *התגוננות העורף: בחינת ההשקעה הלאומית*, מזכר 58, תל-אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטת תל-אביב.
שיפר, ז' וע' אורן, 2007. *ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון, מאמרים לדיון – כלכלת ביטחון לאומי* (גיליון 2), חיפה: מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה בטכניון.
Shiffer, Z. F., 2007. "The Debate over the Defense Budget in Israel," *Israel Studies* 12(1): 193-214.

דברי תגובה לניהול הכלכלי של משאב הקרקע בצה"ל

אבגד מאירי

דברי תגובה למאמרו של יגיל לוי "הצבא והשוק: מסגרת מושגית"

אקדים ואציין שאפשר להסכים עקרונית עם המגמה הכללית המוצגת במאמר, אך נדמה שהיא מעט מוקצנת, דטרמיניסטית ומפחיתה מחשיבותם של כמה מהשחקנים במגרש, בהם אמונות ורעיונות אידיאולוגיים שלפיהם הצבא הוא שליחות ולא רק מקצוע, צורכי קיום בסיסיים, וכן מהלכים שהמערכת עושה ביוזמתה כדי לשמר את תפקידה החברתי ולא רק המקצועי.¹¹

יקשה בעיניי לקבל את הטענה העולה לכאורה מדבריו של לוי כאילו הצבא ראה בכלכלת השוק איום בלבד ושמהלכי ההתייעלות שעשה באו להתמודד עם איום זה ולסייע בחיזוק הלגיטימציה שלו (מדעת או שלא מדעת), אגב שימוש במרכיבי הפרטה העונים לאתוס החדש. אכן, הצבא בחר לאמץ גישות ניהוליות חדשות ולבצע שינויים ארגוניים שעה שחרב הקיצוץ היתה מונחת על צווארו וקרנו ירדה בעיני העם, אך הוא ראה בשינויי התפיסה הכלכליים ובתפיסות הניהול החדשניות גם הזדמנות חשובה וראויה שנכון להטמיעה כחלק ממהלך שינוי והתייעלות כולל שיזם בתחילת שנות התשעים. ההתלהבות שאחזה אז במטה הכללי של צה"ל, כשהוביל את פרויקט "אביב נעורים", היא אחד הביטויים לכך. מכאן שצבאות אינם נדחפים בהכרח להסתגל לשוק, ולעתים הם אף רואים עצמם מנוע דחיפה ומחולל בתחום.

איני מקבל גם את הניסיון המרומז לטעון שכל היוזמות של התוכנית הרב-שנתית לתשתית ופריסה הן תולדה של התכופות בפני כוחות השוק וניסיון לרצות את כרישי הנדל"ן ואת המעמד הבינוני-גבוה המתגורר במרכז

11 הערת העורך: הארות אלה הן דברי תגובה למאמריהם של יגיל לוי ושל זלמן שיפר העוסקים בהיבטים הכלכליים של ניהול הקרקע בצה"ל. הדברים שיובאו להלן אינם מבוססים על הערכות או על מחקר אלא על עשייה יומיומית ארוכת שנים בתחומים שבהם עוסקים המאמרים. הם נסמכים על הידע והניסיון שצבר הכותב בשנים 1991–2003, שבהן שירת בענף תשתית ופריסה של אגף התכנון במטה הכללי, המסגרת הצבאית שעסקה בתכנון התשתית ופריסת הקבע של צה"ל. בשנים 1999–2003 אף עמד בראש הענף, היה מעורב במהלכי התכנון והוביל אותם.

הארץ, תחת מה שיכול להתפרש כדגל מזויף וציני של מהלך ציוני התורם לפיתוח הנגב (מהלך שתרומתו מחייבת ממילא בירור למול חלופות אחרות). כל מערכת ציבורית מאותגרת על ידי מערך של אילוצים ותכתיבים פנים-ארגוניים, לאומיים ופרטיים. נשאלת אפוא השאלה מה חלקו של הארגון בהתמודדות עם אתגרים אלו, מהי מידת יכולתו להשפיע על עיצוב התהליכים והשיח התרבותי, ואם יש לראות בכל מגמה גלובלית תהליך סטיכי שאין לסטות ממנו. נדמה שבישראל, חרף סימני השחיקה שעליהם מעיד לוי, שמורה עדיין לצה"ל השפעה רבה שאין להקל בה ראש. כך למשל, עמידתו של צה"ל על עקרון צבא העם אל מול ההצעות לשינוי מודל הגיוס, או בחירתו בהעברת מחנותיו לנגב כתרומה לפיתוח האזור, יכולים להעיד על חוזקו של הארגון ועל פעולה מתוך אמונה בצדקת הדרך.

קריאת התיגר של כלכלת השוק אכן מכתיבה אילוצים ומחייבת מהלכי שינוי והפרטה של שירותים, אך היא אינה בבחינת האיום המרכזי ללגיטימיות הצבא באשר הוא, כדברי לוי. הצבאות יונקים את הלגיטימיות שלהם מעצם היותם מופקדים על ביטחון המדינה והגנתה. הגלובליזציה לא הביאה להסרת האיומים, לעצירת הטרור ולהפסקת המלחמות (וראו הנעשה בעיראק, באפגניסטאן, בלבנון, בצ'צ'ניה ובמדינות אחרות), וככל שהצבאות נאבקים על משאביהם, אין בכך כדי לפגוע בלגיטימיות של קיומם או כדי להביא להפרטתם המוחלטת.

הקשיים התקציביים המוצגים במאמר, בייחוד אלו שנחשפנו להם בתחילת שנות האלפיים, אכן נכונים ומשקפים נאמנה את שעבר הצבא בתקופה זו (הדרישה לקיצוץ בתקציב הביטחון היתה אז הבוץ-טון של השיח הפוליטי). הצבא הגיב בצעדי התייעלות ובצמצומים נרחבים, אך המסקנות הנלמדות מכך צריכות להיבחן לנוכח תוצאותיה של מלחמת לבנון השנייה ולנוכח מסקנותיה של ועדת וינוגרד. חרב הקיצוץ אינה להוטה עוד כבעבר, והופקו לקחים רבים. משום כך שמורה היום לצבא יכולת השפעה רבה, וזו בלא ספק שעת מבחן חשובה.

את ההיבט הסביבתי של הפעולות הביטחוניות מציג לוי כנושא שגויס להגברת הביקורת על הצבא, אגב הימנעות מתקיפה חזיתית של מערכת הביטחון ושל הערכים הביטחוניים. בתוך כך מובאות דוגמאות כמו הכור בדימונה, פגעי נחל קישון, עיר הבה"דים, נזקי האנטנות ועוד. אציין שהעיסוק בנושא אכן התרחב מאוד בשנים האחרונות, אך אין לטעות ולהציג את מקרה עיר הבה"דים כסוגיה מרכזית בהקשר זה, שכן צה"ל מעולם לא הוצג כמזהם, אלא כנפגע פוטנציאלי. גם נושא האנטנות הצבאיות לא עמד במוקד של מאבק ציבורי רחב. מנגד, השטחים הפתוחים, שנשמרים בזכות הצבא, מעניקים לו מידה של חסינות בפני הגורמים הירוקים, ואין לכך אזכור.

פריסת הצבא במרחב באר שבע מוצגת אצל לוי כמהלך שמשתלב בשיח הנדל"ן ומסייע להדוף את הביקורת על צה"ל בגין שימוש בקרקע יקרה במרכז והפרעה לצמיחה הכלכלית. מקורה של ביקורת זו אינו מוזכר, וחשוב להבהיר שהיוזמה למהלך באה מתוך מערכת הביטחון, בלא שהופעלו עליה לחצים או הועלו בפניה בקשות. גם עיריית ראשון לציון וגם ועדות התכנון לא לחצו בעניין, ואף לא ראו לנכון לשנות את ייעוד הקרקעות לבנייה רחבת היקף. חשוב להדגיש גם שהליך פינוי המחנות הוא מודל קלאסי שנשאל משוק ההון, והנה דווקא ניסיון זה לא הוכתר בהצלחה ועתידו אינו ברור.

תגובה למאמרו של זלמן שיפר "היבטים כלכליים של ההחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון"

המאמר עוסק בארבעה היבטים עיקריים: (א) אופני ההשפעה של ההחזקה והשימוש הביטחוניים בקרקע על המשק האזרחי; (ב) ניסיון להעריך את המחיר שמשלם המשק בעבור החזקת מקרקעין זו; (ג) יעילות השימוש של מערכת הביטחון בקרקע וניתוח הליך שיווק המחנות; (ד) הצעת מודלים חלופיים שישרתו שימוש יעיל. להלן אתייחס לכל נושא בפני עצמו.

אופני ההשפעה. אין עוררין על כך שמערכת הביטחון מונעת ומגבילה שימושי קרקע אזרחיים (באופן פעיל בהגשת התנגדויות, ובאופן פסיבי מעצם הימצאותה שם). ואולם, בהיותה גוף החולש על מרחבים ניכרים, חשוב להדגיש שמספר ההתנגדויות הכולל המוגש בוועדות התכנון בגין מתקניה מצומצם יחסית, ומספרן של אלה מתוכן המגיעות לידי מימוש הוא זעום.

מוקדי הפגיעה העיקריים נמצאים בפריפריה, ובייחוד בשטחי אימונים, ולא דווקא בשטחי הביקוש העירוניים. למרות הפגיעה שמייחס שיפר למרקם העירוני, בייחוד לנוכח נתוני ההיקף של שטחי המתקנים שם (וגם אלו ראויים לעיון נוסף), הרי שבמשך תהליך השיווק הארוך לא היינו עדים לאטרקטיביות הרבה של שטחים אלה. לראיה, פעמים רבות נכשלו מאמצי שיווק (הגם שמערכת הביטחון פעלה נמרצות לקידום), ולא אחת היתה זו העירייה או המועצה המקומית שגילתה הסתייגות (וראו מקרים כמו מחנה סירקין ומחנה עתלית). ראויה לציון גם העובדה שהגופים הירוקים רואים בהמשך האחיזה הצבאית בשטח תרומה סביבתית חשובה מול כרישי הנדל"ן.

השפעה רבה במיוחד (כזו המונעת פיתוח) אפשר לראות בשטחי החוף, שם יש למערכת הביטחון אחיזה רחבת היקף. השפעה אחרת היתה מניעת בנייה לגובה כדי לשמור על המרחב האלקטרומגנטי, אך בשנים האחרונות נתנה המערכת הקלות רבות והשפעתה קטנה. בהיבטי התחבורה אפשר לציון שהתחבורה

האווירית האזרחית אכן נפגעת קשה (ראו תמ"א 15), אך היבשתית, לא זו בלבד שלא נפגעה, אלא שמערכת הביטחון שימשה ומשמשת זרז באישורם ובהקמתם של כבישים ומסילות.

הרעיון שלפריסה הצבאית שמורה תרומה לקידום ולפיתוח האזורי, בהיותה ציר אפשרי לפיתוח כלכלי וליבוא תשתיות חברתיות ותרבותיות, דורש בחינה מעמיקה ומדידה לנוכח דרכי פיתוח חלופיות וניסיון העבר. להבנת, קבוצת הדיון שבמכון ון ליר בירושלים צריכה להוציא קול קורא לניתוח כדאיות ההשקעה בפריסה הצבאית המוצעת כיום בנגב אל מול דרכי השקעה ופיתוח חלופיות.

הערכת עלות כלכלית. ועדת מרידור עמדה על הצורך לכלול את היבטי השימוש בקרקע בחישובי עלות הביטחון. גם אם שוררת תמימות דעים בדבר צורך זה, יישומו צריך להיבחן בין השאר לנוכח השאלה אם וכיצד מיושם מודל דומה במערכות אחרות מלבד מערכת הביטחון (הולכת האנרגיה והמים בישראל, תקשורת הנתונים והתחבורה האזרחית אוחזות גם הן שטחים ניכרים ומשפיעות על הסביבה ועל היכולת לקיים מגוון פעילויות סמוך להן).

כמוצג במאמר, החישובים שנעשו אינם כוללים שטחים שמחוץ למרקם העירוני, ומכל מקום, החזקתם נאמדת בעלות נמוכה. עם זאת, חשוב לציין שלמערכת הביטחון חוב מתמשך וסכסוך ארוך ימים עם מינהל מקרקעי ישראל בגין אי-תשלום בעבור הקצאות שטחי האש והניסוי. מקובל שעלות זו זניחה (הגם שבחישוב ריבית והצמדה עלויות החוב גדולות כל העת), אך בפועל היא אינה משולמת, וראוי להוסיף אותה בניתוח עלות השימושים הכוללת. יתר על כן, חלק משטחי האש נושקים ואף חופפים לשטחי מרקם עירוני (וראו למשל מרחב באר שבע, ראשון לציון, ראש העין-אלעד, טירת כרמל ועוד).

אין להקל ראש בסכומים המתקבלים, גם באומדנים הגסים שנעשו בעבודה, אך ברור שאין השיקול הכלכלי עומד לבדו, ואחרי הכול צריך להודות שאין מדובר בהיקף חריג במידה ניכרת ביחס להוצאה הכוללת לביטחון.

יעילות השימוש של מערכת הביטחון בקרקע ותוכנית שיווק המחנות. יעילות השימוש בקרקע לצורכי ביטחון אינה יכולה להימדד כמו במערכות אחרות, שכן אינהרנטי לה הצורך לשמר עתודות ועודפים למצבי קיצון ולמצבים לא צפויים. המערכת פועלת כקפיץ דרוך המשתחרר באחת, ולכן שטחים רבים אינם נמצאים בשימוש בשגרה, אלא רק בחירום ובתרגילים. המערכת גם נדרשת להיערך למצבים מדיניים שמשליכים במישרין על הפריסה ומחייבים שימור עתודות שטח ונכסים (נוכח אפשרות עתידית של הסדרי שלום או נסיגות יזומות). לכן נדרשת זהירות רבה בבואנו לדון בהתייעלות הפריסה, לבל "נשפוך את התינוק עם המים".

ההיגיון אומר שהתייעלות בפריסה צריכה להיעשות כחלק מהתייעלות כוללת

שתקיף גם היבטים ארגוניים ותקינת כוח אדם ואמצעים. הפוטנציאל הכלכלי אכן זוהה על ידי צה"ל ושימש תמריץ כשהוכנה התוכנית הרב-שנתית לפריסת המחנות בשנת 1999, ואולם, הביצוע לא הביא לתוצאות המיוחלות, ולעתים אף הוצג גידול ארגוני. סוגיה זו מצריכה לימוד ובחינה בשל חשיבותה בהנעת התהליך.

חשוב לציין שצה"ל ספג קיצוצים כבדים בתחילת שנות האלפיים, וכן נתבע לשלם עלויות ארנונה הולכות וגובהות. ואף על פי כן, הוא לא פעל לשחרר שטחים רבים הנתונים ברשותו ואינם בשימוש (וראו מחנה לידו בטבריה, מחנה כפר ילדים עליון בעפולה, מחנה סנט לוקס בחיפה, מחנה בית זית בפאתי ירושלים ועוד). אפשר לראות בכך שלומיאליות, היעדר חשיבה מספקת וזלזול שמקורו בעלות השימוש הזניחה, אך היו לכך גם סיבות אחרות, כמוצג לעיל, שהמאמר של שיפר אינו מרחיב בהן.

הליך שיווק המחנות כולל עיקרון חשוב, שאינו מובלט דיו, והוא הקדמת התשלום למערכת הביטחון לצורכי הפינוי והקמת המחנה החלופי. זאת שעה שמינהל מקרקעי ישראל ומשרד האוצר נאלצים להמתין שנים רבות למימוש הנכס והחזר ההוצאות. כל מודל פינוי אחר יידרש לספק מקורות מימון נזילים בתנאי הלוואה נוחים, שכן מערכת הביטחון מתקשה גם כך לעמוד בהוצאותיה השוטפות.

מהלך שיווק המחנות מיושם זה 15 שנה, פרק זמן מספיק לצורך הסקת מסקנות:

- המהלך לא הוכח כנושא פירות רווחיים בראיית האוצר ומינהל מקרקעי ישראל.
- המהלך לא הניב מהלכי התייעלות פנים-ארגוניים כמצופה.
- הגורם המניע ובעל האינטרס היה ונותר משרד הביטחון. כל יתר המעורבים – משרד האוצר, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים והרשויות המקומיות – נגררו בחוסר התלהבות ומתוך ביקורת רבה.
- התהליך מיצה את עצמו או לפחות קרוב למיצוי; רוב השטחים האטרקטיביים לשיווק פונו.
- המחנות הראשיים המיועדים כיום לפינוי (בעיקר צריפין וגלילות) אמנם ממוקמים על קרקעות יקרות, אך למיטב ידיעתי ההשבחה המוערכת אינה נושאת את עלות ההעתקה. פער זה אף הולך וגדל ככל שמתרחקים מגוש דן (וראו פינוי מחנות קסטינה, טירת כרמל, עתלית, באר שבע ועוד).
- כדי לכסות על הפער שבין ההשבחה המוערכת לעלות ההעתקה השתדלו גורמים המעורבים בתהליך השיווק להגדיל את הצפיפות באזורים המפונים, ניסיון שעורר לא אחת התנגדות בקרב הרשויות המקומיות, מוסדות התכנון ואחרים.

• התהליך עורר אינחת ציבורית בשל התעסקות הצבא בהשבחת הנכסים וגרר תביעות, חלקן מטעם המגזר הערבי, שטען לקיפוח ולפגיעה מכוונת בו (למשל סח'נין).

מודלים חלופיים. התייעלות באה פעמים רבות תחת לחץ כלכלי ובמענה לתנאי משבר. כאמור, כל התנאים הרלוונטיים התקיימו בראשית שנות האלפיים, אך בפועל לא חל שינוי של ממש בפריסה באותן השנים. השאלה הנשאלת היא אם הטלת דמי שימוש על הצבא או העברת הבעלות על הקרקעות לידי יבוא להתייעלות זו.

מדברי שיפר אפשר להסיק לכאורה שמערכת הביטחון אינה חפצה בהליך התייעלות ושינוי, ולא היא. לכן, קודם לדיון בחלופות, ראוי לחזור ולציין שמשרד הביטחון לא חדל מלדפוק על דלת הוועדה לשיווק מחנות ולבקש סיוע בפינוי עשרות מחנות. הקושי נעוץ בכך שמימון התקציב למהלך הותנה בגורם חיצוני (מינהל מקרקעי ישראל ומשרד האוצר) ובאמון שיש לו בהליך השבחת הקרקע. אילו היה במקרקעין שבידי הצבא כדי להניב תשואה אמיתית גבוהה מעלות ההעסקה, כזו שהיתה מספקת תוספת תקציב ניכרת לביטחון, אפשר היה אולי לטעון שהעברת הבעלות תתגלה כמכשיר התייעלות נמרץ. עם זאת, הניסיון אינו מעיד על יתרון כלכלי של ממש, שכן עלויות ההעסקה יקרות, רוב הקרקעות אינן אטרקטיביות דיין, המערכת אינה רוצה או שאינה יכולה להצטייר כספסרית, וגם אינה בקיאה בתהליכי התכנון המתחייבים, נתחים מהעוגה אינם רלוונטיים בהיותם אדמות וקף וחלקות פרטיות, פרקי הזמן ארוכים, וכן לא צפויה בהכרח תמיכה בהליכי ההשבחה מטעם יתר משרדי הממשלה, כמתחייב בתהליך.

המודל שבו יוטלו דמי שימוש על הצבא מיושם בעצם כבר היום בשטחי האש, אך גם בעלויות זניחות אלו משרד הביטחון מסרב לשאת, והוויכוח ניטש זה שנים מול מינהל מקרקעי ישראל בלא פתרון. מאבק דומה מקיים משרד הביטחון בעניין תשלומי הארנונה. פיצוי הצבא, אם ייעשה, יחושב לפי ערך השימוש החלופי בקרקע, מכאן שגם אם הצבא יבחר להתייעל, השיקול שיכריע עלול להיות כלכלי ולא מבצעי (למשל, העתקת מפקדת זרוע היבשה ממחנה קסטינה ליד קריית מלאכי לקריה בתל אביב היא הכרחית, אך בתנאים אלה ספק אם תבוצע, ולא ברור כיצד יוסדרו מנגנון פיצוי הולם ותנאי הלוואה נוחים לצורך מימון ההעסקה). ברמה המעשית ספק רב אם יאות משרד האוצר לתת את תוספת התקציב הדרושה כדי ליישם מודל זה, וגם אם כן, ספק אם המודל יביא להתייעלות. לדוגמה, תזמורת צה"ל ממוקמת כיום ברמת אביב. על פניו מדובר בשטח מהיקרים בארץ, אך בעצם השטח מיועד לצורכי ציבור, ומוטלות בו מגבלות בנייה, לכן ערך השימוש החלופי שלו נמוך. איזו עילה תהיה למשרד הביטחון להשקיע בפינוי היקר של המתקן כדי לחסוך בדמי השימוש

הנמוכים, שבלאו הכי משולמים לו בבסיס התקציב, וכיצד יגייס את ההון הנדרש לפינוי?

לסיכום אפשר לומר שהתייעלות צריכה לבוא מתוך הכרה פנימית ונכונות לשאת במחיר מימונה. ייתכן שצריך לנתקה מסוגיית הקרקע ולהעמידה במבחן התייעלות הארגונית והמשקית הכוללת, שתבוא עם ויתור על חלק מהמתקנים. כמו כן, יש לצפות שהסדרת החובות המוטלים על משרד הביטחון (ארנונה והקצאות) וחשיפתו להשלכות של פעולותיו (כלומר הגברת מודעותו לאיום התביעות האפשריות בגין פעולותיו במקרקעין) יביאו לצמצום במגבלות ובאילוצים שהוא מטיל על הפיתוח האזרחי.

תגובת זלמן שיפר להערותיו של אבגד מאירי

תודה נתונה לאבגד מאירי על הערותיו המועילות. בשל מגבלות המקום אדרש בקצרה רק לאחדים מהנושאים שהעלה:

- המאמר אינו עוסק בשאלה מהי כמות המשאבים הכוללת שהחברה הישראלית צריכה להקצות לביטחון (בצורת כוח אדם, ציוד וקרקע), אלא בשאלה אם בבחירת הרכב המשאבים האלה ואופן השימוש בהם מובא בחשבון גם ערכם החלופי למגזר האזרחי. בהיבט הזה אין סתירה בין השיקול הביטחוני לשיקול הכלכלי, מאחר שהפעלת השיקול הכלכלי מאפשרת לייצר ביטחון רב יותר בעלות נתונה למגזר האזרחי, או לחלופין יותר מוצרים אזרחיים אגב שמירה על רמה נתונה של ביטחון.
- אפשר להסכים שטוב יהיה אם הרציונליזציה של שימושי הקרקע הביטחוניים תשתלב במהלך ייעול כולל של מערכת הביטחון ושהדרישה להפנים את הערך החלופי של שימושי הקרקע לא תוגבל רק למערכת הביטחון.
- במאמרי צוטטה הערכה של שלושה חוקרים שהציגו אומדן נמוך יחסית של ערכי הקרקע בשטחים הפתוחים. לאחרונה נתקלתי במאמר אחר שהביא אומדנים גבוהים הרבה יותר לערכי שטחים אלה, לפחות לאלה שבסמיכות לאזורים עירוניים.¹
- ברור שמידת האינטנסיביות של השימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון נתונה לשינויים קיצוניים ושמערכת זו צריכה לשמר אפשרויות להרחבת שימושי הקרקע שלה. ייתכן שזו אחת הסיבות לכך שצה"ל אינו מפנה שטחים מסוימים שברשותו. עם זאת, לא משתמע ממצב זה שיעילות השימוש של מערכת הביטחון בקרקע אינה יכולה להימדד לפחות על ידי מערכת הביטחון

1 ראו סדן, ע' ונ' חרובי, 2007. "אומדן ערך שירותי סביבה ונוף של שטחים פתוחים במדינת כרך", קרקע 62: 98-112.

עצמה.² יש לציין שהחשיבות של שמירת אפשרות להרחבה ניכרת של שימושי הקרקע הביטחוניים מגדילה את החשיבות שבפיתוח כלים ומסגרות לשימוש משותף אזרחי-ביטחוני בקרקע.

- באשר לתוכנית הקיימת של פינוי מחנות, מאירי מתאר מצב שבו מערכת הביטחון לוחצת לפנות מחנות ומקדמת שינויי ייעוד שיעלו את ערך השוק שלהם. ברור שהמצב צריך להיות הפוך: מערכת הביטחון צריכה לקבל מבחון את הנתונים על הערך החלופי של הקרקע בשימושיה האזרחיים, כפי שהם נגזרים משיקולים תכנוניים בלתי תלויים, מתנאי השוק ומשיקולים של השפעות חיצוניות, ולהחליט אם היא מעדיפה לשלם מחיר זה או לפנות את השטח ולהשתמש בסכומים הנחסכים להעתקה או לצרכיה האחרים. כדי להשיג תוצאה זאת המלצתי על מעבר מהשיטה הקיימת של פינוי מחנות לשיטה של גביית תשלום על הקרקע המוחזקת.³
- לבסוף, ברור שמימוש ההמלצות מותנה בשיתוף פעולה של משרד האוצר מצד אחד, ובנכונותה של מערכת הביטחון לעמוד בתשלומים הנדרשים ממנה מצד אחר. באשר לשיתוף הפעולה של משרד האוצר, יש לציין שהוא הפעיל בעבר תוכניות גישור ופריסה עם מערכת הביטחון, ואין סיבה שלא יפעיל תוכניות כאלה בעתיד, אם ישתכנע ביתרונותיהן. המעבר למסגרת תקציב רב-שנתית שעליו המליצה ועדת ברודט לתקציב הביטחון עשוי להקל על כך.

2 גם במערכות אחרות נשמרים עודפים למצבים בלתי צפויים, גם אם בממדים מצומצמים יותר.

3 הדוגמה של תזמורת צה"ל בהחלט משתלבת בגישה זאת. אם ערך השימוש החלופי בקרקע המסוימת שעליה היא יושבת נמוך (למרות מחירי הקרקע הגבוהים בסביבה), ייתכן שיהיה כדאי למערכת הביטחון לשלם את דמי השכירות הנמוכים שיידרשו בעבור שטח זה. אין כאן שום סתירה או פרדוקס.

ההגמוניה התכנונית של מערכת הביטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד

אהרון ברוכין, עמירם אורן, רפי רגב

רקע

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ותקנותיו מגדירים מגוון רחב של פעולות שלעשייתן נדרש היתר: התוויית דרך וסלילתה, הקמת בניין או הריסתו, הוספה לבניין קיים וכל תיקון בו למעט שינוי פנימי בדירה, וכל עבודה שעניינה שינוי פני הקרקע: חציבה, חפירה, כרייה, מילוי ועוד. על פי חוק התכנון והבנייה, מערכת הביטחון אינה פטורה מקבלת היתרים אלה, וכל בנייה מטעמה טעונה היתר. ואולם, ההליך שלפיו פועלת מערכת הביטחון כדי לקבל אישור סטטוטורי של ייעוד הקרקע כמתקן ביטחוני וכדי לקבל היתרי בנייה שונה מאוד ופשוט יותר מההליך הדרוש ליזמים אזרחיים. ההליך המקוצר של מערכת הביטחון מעוגן בפרק ו של חוק התכנון והבנייה: מתקנים ביטחוניים ומכשולי טיסה (להלן: פרק ו) ומהתקנות הנלוות אליו.

מאז אושר חוק התכנון והבנייה בשנת 1965 ועד אביב 2009 הוכנסו בו כתשעים שינויים ותיקונים, מהם עקרוניים ומהם טכניים. ואולם, בפרק ו חלו מעט מאוד שינויים, ורובם חסרי חשיבות עקרונית. אמנם הוכנסו בו כמה שינויים במסגרת תיקון 43, אך אלה היטיבו עוד את מעמדה של מערכת הביטחון.

במשך שנים ארוכות נהנתה מערכת הביטחון מאוטונומיה כמעט מוחלטת בהליך הקביעה והבנייה של מתקנים ביטחוניים, אך בעשור האחרון, ובעיקר בשנים האחרונות, מחריף הדיאלוג שבינה ובין אזרחים, ארגונים סביבתיים ורשויות מוניציפליות בדבר חירות זו. הדיאלוג נשמע מעל לבמות ציבוריות רבות, בבתי המשפט, באקדמיה ובכנסת, והדברים מחלחלים לתודעתו של הציבור הישראלי המתבגר, בייחוד על רקע חוקי היסוד, המעלים על נס את זכויות הפרט ואת האינטרסים שלו. על רקע המודעות הציבורית הגדלה מודגש עוד יותר האנכרוניזם שבו לוקה החוק, ומתבהר הצורך לשנות אותו ולהתאימו לזמננו.

מטרתו של מאמר זה לבחון אם מעמדה החוקי הייחודי של מערכת הביטחון בענייני תכנון ובנייה מתערער בפרשנות ליברלית של החוק על ידי בתי המשפט וביוזמות חקיקה. המאמר דן בתנאים המביאים לערעור קדושת הביטחון ולפיזור מסך העשן האופף את הדרך שבה הממסד הביטחוני-צבאי מנכס לעצמו את המרחב. המאמר פורס את התשתית החוקית המאפשרת את קיומו של מסך עשן זה, חושף את האוטונומיה שממנה נהנית מערכת הביטחון בסוגיות תכנוניות, וכן עומד על ההשלכות של אוטונומיה זו.

פרק 1 והוראותיו

חובת האישור הסטטוטורי שחלה על מערכת הביטחון הועלתה לראשונה על שולחן הכנסת בהצעת חוק מס' 532 מאוקטובר 1962: הצעת חוק התכנון והבנייה, התשכ"ג-1962. בפרק האחרון של הצעה זו, פרק יא: שונות, עסק סעיף 261(א) בתחולת החוק על רשויות המדינה, וסעיף 261(ב) קבע שעל בקשה של מערכת הביטחון לרישוי בנייה יחולו שבע הוראות מיוחדות.

הצעת חוק זו אושרה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ביוני 1963, ולאחר מכן הועבר הדיון בעניינה לוועדת הפנים של הכנסת. במשך כמעט שנתיים קיימה ועדה זו עשרות ישיבות, ובהן שמעה הערות, הסתייגויות והצעות לתיקונים ולשינויים משלל גורמים. עשר ישיבות של הוועדה ושל תת-ועדה שלה יוחדו לדיונים עם נציגי משרד הביטחון וצה"ל, והן הסתיימו באפריל 1965. בעקבותיהן הפך הסעיף הקצר 261(ב) לפרק ו: מתקנים ביטחוניים ומכשולי טיסה, וכך הוא מופיע בגרסה הסופית של החוק. נוסח הפרק החדש אושר עם אישור החוק בקריאה שלישית ביולי 1965. שנה לאחר מכן נקבעו התקנות למימוש הוראות הפרק. באוגוסט 1995 אושר בכנסת התיקון המקיף ביותר לחוק התכנון והבנייה – חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 43), התשנ"ה-1995 – ובמסגרתו הוכנסו בפרק ו כמה שינויים בדבר מעורבותה של מערכת הביטחון בהליכי תכנון.

פרק ו קובע שני נתיבים של פעילות תכנונית שמשלימים זה את זה: הראשון מגדיר מהו מתקן ביטחוני ומהו ההליך הדרוש למתן היתר לבנות מתקן חדש או להרחיב מתקן קיים, וכן קובע שבמידת הצורך יוטלו סביב המתקן מגבלות בנייה. מגבלות הבנייה נועדו למנוע פיתוח אזרחי סביב המתקן הביטחוני כדי להגן עליו. הנתיב השני מגדיר את האופן שבו מערכת הביטחון תגן על מתקניה מפני תוכניות אזרחיות העשויות לשבש את פעילותם.

מתקן ביטחוני מוגדר בניין, מחנה או דרך שמוחזקים בידי צבא הגנה לישראל או בידי שלוחה אחרת של מערכת הביטחון, נועדו למטרה ביטחונית ואינם פתוחים בפני הציבור. הסמכות להתיר בנייה של מתקן ביטחוני נתונה בידי

הוועדה למתקנים ביטחוניים (להלן: הולמ"ב). בכל אחד מששת מחוזותיו של משרד הפנים פועלת ולמ"ב, שהיא ועדת משנה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. הולמ"ב מונה שלושה חברים מחברי הוועדה המחוזית: נציגו של שר הביטחון ושני נציגים שמינה שר הפנים בהתייעצות עם שר הביטחון. על פי רוב יהיו אלה הממונה על המחוז, שהוא גם יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, או מתכנן המחוז, וכן נציג מינהל מקרקעי ישראל בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. הקוורום של ועדה זו – כלומר מניין החברים הנוכחים הדרוש כדי שלפעולותיה יהיה תוקף חוקי – הוא שני חברים שאחד מהם הוא נציג שר הביטחון. נציג שר הביטחון הוא גם זה שמעלה בפני הוועדה את הבקשה של מערכת הביטחון, מסביר את מהותה (ואת דחיפותה אם צריך) ומצרף הבהרות אם נדרש. הוא יכול גם לבקש לזמן את הוועדה בדחיפות.

נוהל הגשת בקשה לבנייה ביטחונית טרם ביצועה הוא הנוהל הרגיל, אך פעילות צבאית דחופה הדורשת ביצוע עבודות בקרקע לצורך מבצעי פטורה מהליך בירוקרטי מקדים ותיעשה בדיעבד. בקשה להיתר בנייה אזרחי כוללת הגשה של תוכנית מפורטת ושל אישורים רבים ממגוון רשויות וגופים. לעומת זאת, בקשה להיתר בנייה למתקן ביטחוני צריכה לכלול רק מיקום ופירוט של המגבלות שיוטלו על האזור הסמוך למתקן. הבקשה כוללת תשריט בקנה מידה גדול התוחם את חלקת הקרקע שעליה יוקם המתקן (בשפת התכנון: "קו כחול", קו תחום התוכנית) ואת תחום מגבלות הבנייה העתידות לחול סביבו, וכן תשריט ובו מפת מיקום בקנה מידה גדול יותר.

דיוני הולמ"ב חשאיים ומתקיימים בדלתיים סגורות, כך שיתכן שנציג שר הביטחון ימציא לוועדה פרטים נוספים על מהות הבקשה, אך על פי רוב יהיו אלה נתונים כלליים. פרקו קובע מפורשות שסעיפי החוק העוסקים במתן הקלה והיתר לשימוש חורג ובתנאים לכך לא יחולו על בקשה למתן היתר במתקן ביטחוני. ויש למערכת הביטחון הקלות נוספות: בקשותיה הנדונות בולמ"ב צריכות להתחשב "במידת האפשר" בהנחיות ארכיטקטוניות, בקו בניין ובהנחיות סביבתיות. היא פטורה גם מדיון בוועדה לשמירה על קרקעות חקלאיות, אם כי בעניינים הנוגעים לקרקע חקלאית תזמין הולמ"ב את יו"ר הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים להופיע בפניה בטרם תקבל החלטה. מערכת הביטחון פטורה מהיתר של הולמ"ב או של כל מוסד תכנון אחר להקמת מתקן ביטחוני שאושר מטעם אגף התכנון (לימים מינהל התכנון) במשרד הפנים לפני החלת חוק התכנון והבנייה בשנת 1965. פטור זה חל גם על מתקן ביטחוני הנתון בתוך מתקן ביטחוני, בתנאי שמחמת המתקן החדש לא יחולו מגבלות חדשות או ישונו מגבלות קיימות, וכן שייעודו הכללי של המתקן החדש לא יהיה שונה מזה של הקיים.

תוקפו של היתר הבנייה למתקן ביטחוני הוא עד שמונה שנים מיום אישורו, אלא אם קבעה הוועדה מועד מאוחר מזה. מאחר שהשיקולים הביטחוניים המוצגים בדיוני הוועדה הם סודיים, אין היא מפרסמת בציבור את האישורים הניתנים למערכת הביטחון כדרך שמפרסמים היתרים רגילים. בקשות שאושרו בולמ"ב אינן טעונות פרסום, אף אם ניתנו בהן הקלות או היתרים לשימוש חורג, ואין חובה להודיע על כך לאיש, לרבות מהנדס הוועדה המקומית ברשות המוניציפלית שבתחומה ייקבע המתקן. במקרה שהולמ"ב דוחה את בקשת נציג שר הביטחון לקבל היתר בנייה למתקן ביטחוני, הוא רשאי לערער עליה בתוך 15 יום בפני ועדת ערר למתקנים ביטחוניים. ועדה זו פועלת במסגרת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה וכוללת חמישה חברים. כמו בולמ"ב, הדיונים בוועדת הערר סודיים, וחבריה מנועים מלדווח עליהם למי שאינו מוסמך.

פרק ו של חוק התכנון והבנייה מיסד את המעמד הסטטוטורי הייחודי של מערכת הביטחון לא רק בדבר היתרי בנייה וקביעת מגבלות בנייה אלא גם באשר ליכולתה להתערב בתכנון האזרחי. לפי פרק ו, מערכת הביטחון יכולה לדרוש שינוי בתוכנית אזרחית שכבר אושרה. שר הביטחון או סגנו רשאים לדרוש מהולמ"ב שתורה למוסדות התכנון¹ להכניס לתוכנית הוראת שינוי. דרישה זו אפשר שתועלה אם תתברר כהכרחית להבטחת פעולתו התקינה של מתקן ביטחוני, או כדי שלא תיפגע סודיותו, או כדי למנוע נזקי גוף או רכוש הצפויים מהפעלתו של המתקן הביטחוני בנסיבות החדשות שיווצרו. הולמ"ב צריכה להודיע לבעלי המקרקעין והזכויות בהם על הדרישה להוראת שינוי, לציין בפניהם שהם עלולים להיפגע בגללה, ולהודיע להם שהם רשאים להגיש לולמ"ב את התנגדותם בתוך עשרה ימים מיום הגעת ההודעה.

מתן הוראה למוסדות התכנון לשנות תוכנית היא פעולה חמורה ומרחיקת לכת שאינה מתיישבת עם משטר דמוקרטי. ואכן, מערכת הביטחון לא נהגה להשתמש בסמכות שהוקנתה לה, ועברו יותר משני עשורים מיום החלת החוק ועד שעלה לראשונה הצורך להשתמש בה. בראשית שנות התשעים, לאחר עבודת מטה ארוכה, קבע שר הביטחון תקנה כיצד להפעיל את הסמכות למתן הוראת שינוי, אך בפועל לא השתמשה בה מערכת הביטחון מעולם, בשל הרצון להימנע מתשלום פיצויים בגין ביטול או שינוי של תוכנית אזרחית. על כל פנים, אף שהכנסת שינויים בתוכניות נעשתה עד היום בדרך של משא ומתן, עצם קיומו של סעיף זה מגלם את יכולתה בכוח של מערכת הביטחון לדרוש ממוסדות התכנון המדינתיים לשנות תוכניות.

כלי אחר, חמור פחות, שהעמיד המחוקק לרשות מערכת הביטחון הוא

1 ועדה מקומית, ועדה מחוזית והוועדה למימי חופין (ועדת משנה ליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה שהוחלפה בשנת 2005 בוועדה לשמירת הסביבה החופית).

התנגדות לתוכנית בשל מתקן ביטחוני קיים או שהקמתו אושרה והוא עלול להיפגע ממנה. התנגדות זו, המעוגנת בסעיפי פרק ו, היא כלי הפעולה העיקרי של מערכת הביטחון, והיא אכן נוטה להשתמש בו מעת לעת. נציג שר הביטחון, שהוא חבר קבוע בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה כחלק ממכסת הנציגים של משרדי ממשלה בוועדה, עוקב אחר התוכניות המוגשות להפקדה, וכך מערכת הביטחון יכולה להביע את דעתה או את התנגדותה לתוכניות המוגשות לאישור בדיוני הפקדת תוכניות, בדיוני הוועדה המחוזית או בדיוני ועדות המשנה שלה. ואם עמדתה בפורומים הפתוחים האלה אינה מתקבלת, היא יכולה (ועל פי רוב עושה כן) להעביר את הדיונים למגרשה הביתי, הולמ"ב.

כללי הדיון בהתנגדות של מערכת הביטחון לתוכנית ופרסום ההחלטות זהים אלה העוסקים במתן היתר למתקן ביטחוני. התנגדותה אינה נתונה לעיון הציבור, והולמ"ב אמנם צריכה לפרסם ידיעה על הגשת ההתנגדות ועל ההכרעה בעניין, אך אינה חייבת לפרט את שיקוליה ואת המידע שהובא בפניה. הולמ"ב צריכה להודיע לוועדה המחוזית ולוועדה המקומית על הגשת ההתנגדות ועל תוצאות הדיון בה. אם תתקבל ההתנגדות, יצטרך היזם למצער לתקן את התוכנית, ואם התיקון שיתבקש לבצע יהיה גדול, ייתכן שייאלץ להכינה מחדש.

השימוש בפרק ו הלכה למעשה

יישומו של חוק התכנון והבנייה החל בראשית שנת 1966, אך בשנה זו ובשנה שלאחריה מערכת הביטחון כמעט ולא נזקקה להוראות פרק ו, משום שלא נבנו אלא מעט מחנות חדשים בתחומי מדינת ישראל. לאחר מלחמת ששת הימים עברו בסיסי הצבא לשטחים, אם במשימות אימונים ואם במסגרת הביטחון השוטף, ולכן השימוש בחוק עוד היה מתון למדי. למעשה, הוראות פרק ו נעשו שימושיות רק במחצית השנייה של שנות השבעים, בתקופה שלאחר מלחמת יום הכיפורים, עם התעצמות צה"ל ועם הבנייה רחבת ההיקף של מחנות בתחומי מדינת ישראל. מוסדות התכנון והמגזר האזרחי לא כפרו אז בהליכי התכנון המקוצרים שבאמצעותם הוסדרו המתקנים הביטחוניים. להפך, באותה התקופה נראו ההקלות הגיוניות ונחוצות.

בשלהי שנות השבעים ובראשית שנות השמונים, עם יישום הפריסה החדשה של צה"ל בנגב אחרי הסכם השלום עם מצרים, נעשה שימוש נרחב בהוראות פרק ו כדי להסדיר את שפע התשתיות, המחנות והמתקנים שנבנו בעיקר בנגב בלוח זמנים קצר ומוגדר. גם אז לא עמדו גורמי התכנון האזרחיים בדרכה של מערכת הביטחון, וברקע הוסדרו סיכומים והבנות שאפשרו דו־קיום בין צה"ל לרשות שמורות הטבע. במחצית השנייה של שנות השמונים, בעקבות יציאת

צה"ל מרוב שטח לבנון בשנת 1985 וההיערכות לאורך הגבול הבינלאומי מול רצועת הביטחון, נמשך השימוש הנרחב בהוראות פרק ו, ובייחוד בהוראות ההיתר לבניית מתקנים ביטחוניים. גם במקרה זה לא התעורר קושי במימוש הפריסה על פי פרק זה בשל ריבוי הצרכים המבצעיים.

בשנות התשעים המשיכה מערכת הביטחון להזדקק להוראות פרק ו, אך השימוש במתן היתרי בנייה היה מצומצם, כי שינויי הפריסה והצורך בבנייה צבאית חדשה היו מועטים לעומת השנים הקודמות. לעומת זאת, לנוכח התרחבות הבנייה האזרחית כחלק מהגברת הפעילות הכלכלית במדינה, הלך והתרחב השימוש של מערכת הביטחון בהוראות החוק המאפשרות לה להתנגד לתוכניות אזרחיות. כך נוצרו יותר ויותר חיכוכים, ובמגזר האזרחי החלה להתפתח התנגדות לתהליכים הדקוניים שכופה מערכת הביטחון.

ההליכים המשפטיים נגד מערכת הביטחון

במשך השנים הרבות שעברו מאז נכנס לתוקפו חוק התכנון והבנייה, לא הועמדו פעילות הולמ"ב והחלטותיהן אלא במבחני פסיקה אחדים. ואולם, בחלוף השנים, ובעיקר לאחר ההתפכחות הציבורית שלאחר מלחמת יום הכיפורים ומלחמת לבנון הראשונה, השתנו פני הדברים. משלהי שנות התשעים החלו להתגלגל לפתחו של בית המשפט, תחילה טיפין-טיפין, עתירות שעניינן התנגדות אזרחית (של אנשים פרטיים ושל ארגונים סביבתיים) לבניוי או לפעילות אחרת בקרקע (כמו כרייה וחציבה) שביצעה מערכת הביטחון. חלק מהפעולות בוצעו באישור של הולמ"ב במחוז הרלוונטי, ואחרות מתוך הנחה של מערכת הביטחון שיניחו לה להרחיב מתקנים ביטחוניים קיימים.

עד שנת 2009 הונחו יותר מעשרה מקרים לפתחו של בית המשפט ושיקפו כמה שינויים חשובים בהלך הרוח הציבורי בחברה הישראלית, הנובעים בעיקר מערעור קדושת הביטחון:²

- בתקופה שאחרי חקיקת חוקי היסוד, ובראשם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו שנחקק ב-1992 ומגן על הקניין הפרטי, חלחלה בציבור הבנה שאין לשום גורם או אדם סמכות לפגוע בזכויותיו תחת מעטה של סודיות וחסיון, ושבבית המשפט תימצא אוזן כרויה לטענותיו.
- התגבשה הבנה שמלאי המקרקעין הלאומי מוגבל ומצומצם ושלאיכות הסביבה יש חשיבות רבה במארג השיקולים התכנוניים; בלא שיקום נופי

2 לפירוט העתירות שהוגשו עד שנת 2008 לבתי המשפט ולוועדות הערר למתקנים ביטחוניים נגד מערכת הביטחון והולמ"ב ולתיאור הדיון בהן ראו אורן ורגב 2008, 238–287; ריכוז של העתירות נמצא בנספח של ברוכין ואחרים 2008.

או הקפדה על מניעת מפגעים סביבתיים לא יפותחו אתרים מזהמים, והם עלולים לרדת ממלאי הקרקעות, המצומצם ממילא, למשך שנים רבות. לכן עלתה דרישה לשקול במידתיות ובזהירות בקשות לבינוי ביטחוני או להנחת תשתית ביטחונית, וכן לבצע סקרים מתאימים, כשם שנהוג לעשות כיום.

- אזרחים וארגונים כאחד החלו להתנגד לכך שמחנות ומתקנים ביטחוניים, בעיקר בערים אך גם בשטחים הפתוחים, מפירים את האיזון התכנוני העדין כשהם סותרים תוכניות קיימות או הגדרות תכנוניות ואינם מתיישבים עם טבעו של האזור.
- עלתה דרישה שגורמי הביטחון ישקלו היטב את בחירת המיקום להקמת מתקנים ביטחוניים ויבחנו חלופות בכובד ראש.

על כל אלה הלינו פרטים, ארגונים וקבוצות שלא נרתעו מלממש את זכותם החוקית לתרופה משפטית. ההליכים המשפטיים שיזמו, שחלקם טרם הסתיימו או יושבו בדרכי פשרה, יכולים להאיר את העימותים בין המגזר האזרחי ובין מערכת הביטחון הקשורים בייעודי קרקע באזורים מיושבים (במטרופולין ובפריפריה) ובאזורים שבהם עומדים על הכף ערכי טבע ונוף. מקרים אלה יעידו גם על עמדתה הנוקשה של מערכת הביטחון, המונעת כל פגיעה במעמדה החוקי.

הלכות מנחות

בשנת 2007 דן בית המשפט העליון בערעורים על שני פסקי דין שניתנו בעתירות לבתי המשפט לעניינים מינהליים במחוז צפון וחיפה. שני פסקי הדין של בית המשפט העליון דחו את הערעורים אך קבעו כללי משחק חדשים.

פסק דין הושעיה

בשנת 2003 החלה מערכת הביטחון לבצע עבודות עפר בגליל התחתון, בשולי אזור התעשייה ציפורית וסמוך ליישוב הקהילתי הושעיה. עבודות אלה היו חלק מהכשרת הקרקע לבניית מחנה חדש שאת הקמתו (ואת הרחבתו בעתיד) אישרה הולמ"ב של מחוז צפון במרס 1996. בשלהי שנת 2004 עתר היישוב הושעיה לבית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת נגד עבודות ההקמה של המחנה הצבאי. לבית המשפט הוגשו שתי עתירות מינהליות: אחת בענייני מהות, והאחרת בענייני פרוצדורה.³

טענות היישוב היו שפעולות הבנייה נעשות בלא היתר בנייה כדין ולפיכך אינן חוקיות. לטענתם הקמת המחנה אמורה להתיישב עם תוכניות המתאר התקפות החלות על השטח, ומאחר שתוכנית המתאר המחוזית קבעה שהשטח

3 עת"מ (מינהליים נצרת) 1164/04 הושעיה נ' משרד הביטחון, מקרקעין ד/3 496 (2005); עת"מ (מינהליים נצרת) 1074/05 הושעיה נ' משרד הביטחון, מקרקעין ו/3 400 (2007).

שבו מוקם המחנה מיועד ליער, היה על הצבא לשנותה בהליך פומבי אגב מתן זכות התנגדות למי שעלולים להיפגע משינויה. לכן ההיתר שנתנה הולמ"ב דינו להתבטל. הולמ"ב לא שקלה גם את כל השיקולים הרלוונטיים והתעלמה מנושאים אחדים. ואולם, בית המשפט לעניינים מינהליים דחה את העתירה וקבע שהולמ"ב פעלה כשורה ושלא נפלו בהחלטתה פגמים המצדיקים את ביטול ההיתר שנתנה.

אשר לטענה העיקרית, שהקמת מחנות צבא צריכה לעלות בקנה אחד עם תוכניות המתאר התקפות החלות על השטח, פסק בית המשפט שההסדר הקבוע בפרק ו הוא ייחודי, ושההיתרים שמעניקה הולמ"ב להקמת מחנות צבא אינם צריכים להתאים לתוכניות המתאר הקיימות. עוד קבע שכאשר ההיתרים אינם מתאימים, יש לראות בהם היתרים לשימוש חורג הניתן לפרק זמן קצוב, מתוך הנחה שבפרק זמן זה תסדיר מערכת הביטחון את ההיתר לפי תוכניות המתאר החלות על השטח.

היישוב הושעיה הגיש לבית המשפט העליון שני ערעורים נפרדים על פסקי הדין שנתן בית המשפט לעניינים מינהליים.⁴ גם המדינה הגישה ערעור לבית המשפט העליון בשל הקביעה שמערכת הביטחון תידרש להסדיר את ההיתר.⁵ בית המשפט העליון דן בטענות הצדדים בהרחבה, ובפסק דין ארוך קבע כבוד השופט אליקים רובינשטיין (שכתב את פסק הדין) כמה הלכות חשובות בדבר היחס שבין פרק ו, שדן ברישוי מתקנים ביטחוניים, ובין פרק ה, שדן ברישוי רגיל, וכן בדבר אופן פעילותן של הולמ"ב. בית המשפט הדגיש שאינו יכול לפסול את הוראות פרק ו, אך יש לפרש אותן לפי רוח הזמן ומתוך התחשבות באקלים החוקתי, בהתפתחויות המשפטיות והשיפוטיות ובהתפתחויות בחברה הישראלית. בית המשפט דחה את טענת היישוב שיש להכין תוכנית מתאר שתייעד את השטח למתקן ביטחוני לפני הקמתו ושההיתר של הולמ"ב צריך להינתן בהתאם לתוכנית זו. לשון אחר, הוא קבע שאין הכרח להקדים ולהכין תוכנית מתאר מפורטת למחנה צבאי. עם זאת, ההיתר שנתנה הולמ"ב צריך להתיישב עם תוכניות קיימות החלות על השטח. עוד הוסיף בית המשפט שהולמ"ב אמנם מוסמכת לתת היתר בנייה שיש בו משום הקלה ושימוש חורג (לעיתים אף כדי סטייה ניכרת), אך רק אם קיים כורח ביטחוני, וגם זאת אגב קציבת תוקפו. לכן כשלא קיים כורח ביטחוני שמצדיק מתן היתר על ידי הולמ"ב בלא תוכנית מתאימה, יש להקדים ולהכין אותה. בית המשפט קבע שעל הולמ"ב להפעיל את שיקולי התכנון הכלליים ושהחלטתה כפופה לזכות הערר.

4 פסק הדין ניתן לשני הערעורים בעתירות: עע"ם 2408/05 הושעיה נ' משרד הביטחון; עע"ם 7730/05 הושעיה נ' משרד הביטחון, תק"על 2007 (1) 1257 (להלן: פסק דין הושעיה).

5 עע"ם 2448/05 משרד הביטחון נ' הושעיה, תק"על 2007 (1) 1257.

בית המשפט העליון נדרש גם לאופן שבו הולמ"ב צריכה להפעיל שיקול דעת טרם מתן היתר לבניית מתקן ביטחוני. הוא הדגיש שהולמ"ב אינה "חותמת גומי" של משרד הביטחון, אלא רשות מינהלית שמוטלת עליה החובה להפעיל את סמכויותיה ואת תפקידיה בסבירות ובצורה ראויה. על הולמ"ב לאזן בין שיקולי ביטחון לשיקולים אזרחיים (פרטיים וציבוריים) ולשקול גם שיקולי תכנון אזרחיים כלליים, ועל מערכת הביטחון לפרט בפני הולמ"ב את הייעוד הכללי של המתקן הביטחוני שאת הקמתו היא מבקשת. זאת ועוד, ראוי שהולמ"ב תזמין לדיון בפניה גורמים שעלולים להיפגע ממתן ההיתר, ולאחר שמיעת עמדתם ראוי שהוועדה המחוזית תיתן לולמ"ב הנחיות תכנוניות-סביבתיות. עוד קבע בית המשפט שכשמדובר בהקמת מתקן ביטחוני על קרקע חקלאית, על הולמ"ב לזמן להתייעצות את יו"ר הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ולמסור לו מידע הנחוץ לו לשם גיבוש עמדתו.

פסק דין "הקמת מתקן בתוך מתקן" פסק הדין השני שנתן בית המשפט העליון ב-2007 הוא בערעור על עתירה (חסויה) שהוגשה לבית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה נגד הקמת מבנה מבצעי במחנה סמוך לקו החוף.⁶ הטענה היתה שהקמת המבנה נעשתה בלי שהולמ"ב נתנה היתר, על סמך הפטור הקבוע בסעיף 172(2) בפרק ו, שעניינו הקמת מתקן בתוך מתקן. עוד נטען שהבנייה נעשתה בניגוד לחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ב-2002, ובניגוד לתוכנית מתאר ארצית לחופים.

בית המשפט העליון דחה את הערעור אך ציין שבהליך הקמת המבנה נפלו כמה פגמים מינהליים. בפסק דין זה, שאף אותו נתן כבוד השופט אליקים רובינשטיין, נקבעו כמה הלכות מנחות. בית המשפט חזר וקבע שיש לפרש את הוראות פרק ו וליישם אותן בהתאם לרוח הזמן, ובכלל זה את הסעיף המעניק פטור להקמת מתקן בתוך מתקן. בית המשפט התווה את הדרך הנכונה להסדרת הקמתו של מתקן בתוך מתקן וקבע שהפטור יינתן בשלושה תנאים: (א) המתקן החדש ייבנה בגבולות המתקן הקיים; (ב) ייעודו הכללי של המתקן החדש זהה לזה של המתקן הקיים; (ג) הקמת המתקן החדש לא תטיל מגבלות חדשות. בחינת קיומם של תנאי הפטור צריכה להיעשות בעבודת מטה שתכלול הליך מסודר ומתועד של קבלת החלטות בדרג צבאי ובדרג אזרחי. היא גם צריכה להיעשות על ידי אנשי מקצוע בתחום הרלוונטי ולהיבדק על ידי סמכות בכירה ביותר במערכת הביטחון. בית המשפט קבע שגם במקרים שבהם מתקיימים

6 עת"מ (מינהליים חיפה) 3055/06 חברה פלונית נ' הוועדה למתקנים ביטחוניים מחוז חיפה, מקרקעין ה/4 467 (2006); לפסק הדין של בית המשפט העליון ראו עע"מ 3151/06 חברה פלונית נ' הוועדה למתקנים ביטחוניים מחוז חיפה, מקרקעין ו/319 (2007).

תנאי הפטור, על מערכת הביטחון לשקול אם להשתמש בו או שמא ראוי שתפנה לולמ"ב לקבל ממנה היתר. עוד קבע בית המשפט שראוי לקצוב את הפטור לפרק זמן שבמהלכו תוסדר הקמת המתקן הביטחוני בהיתר של הולמ"ב. בפסק הדין הזה חזר בית המשפט והדגיש את הצורך להתחשב בערכי טבע ונוף. בית המשפט התייחס לתחולת החוק לשמירת הסביבה החופית על צה"ל, הן במסגרת הליכי הקמתו של מתקן בתוך מתקן והן לעניין ההליך המתנהל בולמ"ב, וקבע שאף שהוראות חוק זה אינן חלות על מערכת הביטחון, עליה להתחשב ככל האפשר בערכים המוגנים בו. עוד הוסיף שבנוגע להיתר בנייה של מתקן ביטחוני בסביבה חופית, מן הראוי שהולמ"ב תיוועץ בוועדה לשמירת הסביבה החופית.

יוזמות לתיקון ולשינוי של פרק ו

בעשור הראשון של שנות האלפיים הולכת וגוברת הביקורת על השימוש הנרחב של מערכת הביטחון בפרק ו להסדרת פעילותה במקרקעין, ומלבד ההליכים המשפטיים שהוזכרו לעיל נעשים גם ניסיונות לשנות את הוראות הפרק. בתחילת שנת 2005 ביקשו שר הפנים אופיר פינס-פז (העבודה) וראש מינהל התכנון במשרד הפנים אדריכל שמאי אסיף לקדם שינויים במוסדות התכנון ובמדיניותם. במסגרת שינוי החוק הוצעו להם דרכים ליישם את מדיניות התכנון גם בשטחים צבאיים ובמחנות צבא, וכן לשנות את הרכב הולמ"ב כך שייצגו מגוון רחב ומאוזן יותר של אינטרסים. בקשות אלה לא נענו מחשש שמא תעכב מערכת הביטחון את הרפורמה.

ביולי 2006, עם תחילת דרכה של הכנסת ה-17, הגיש ח"כ ד"ר יורי שטרן (ישראל ביתנו) עם שלושה מחברי סיעתו – יצחק אהרונוביץ', רוברט אילטוב וסופה לנדבר – הצעה לשינוי פרק ו של חוק התכנון והבנייה.⁷ הצעה זו דומה בניסוחה להצעה אחרת שהגיש ח"כ שטרן באוקטובר 2004, בימי הכנסת ה-16, שלא הגיעה לכלל דיון.⁸ הצעות אלה, הראשונה והשנייה, הוכנו על בסיס גרסה מוקדמת של ההצעה לשינוי פרק ו שניסחו ד"ר אורן פרז ועו"ד אסתר רוזנבלום, שניהם מהקליניקה לפרקטיקה ומדיניות סביבתית בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן וממובילי המאבק המשפטי במערכת הביטחון. באביב 2006 ובסתיו 2007 התפרסמה הצעתם במאמר (פרז ורוזנבלום 2007), ובו ניתחו השניים מנקודת מבט

7 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – תכנית לייעוד בטחוני), התשס"ו-2006 (הצעה 1210/17/פ).

8 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – תכנית לייעוד בטחוני), התשס"ה-2004 (הצעה 2778/פ).

משפטית, אקדמית וביקורתית את המעמד הייחודי של מערכת הביטחון המעוגן בפרק ו.

בינואר 2007 הלך לעולמו יוזם הצעות החוק והרוח החיה שמאחוריהן, ח"כ יורי שטרן ז"ל. בעקבות מותו, וכן לנוכח פסקי הדין של בית המשפט העליון וההערכות המשפטיות של מערכת הביטחון, ספק אם הצעת חוק זו תידון בכנסת במתכונתה הנוכחית.

בנובמבר 2006 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק אחרת לשינוי פרק ו.⁹ את הצעת החוק הפרטית הגיש ח"כ משה גפני (יהדות התורה), ואליו הצטרפו ח"כ דוד אזולאי (ש"ס), ח"כ מגלי והבה (קדימה) וח"כ דב חנין (חד"ש). ח"כ גפני היה מעורב עוד קודם לכן בהליכים הקשורים למתקן הקשר בבני ברק, והדגיש בהצעת החוק את השפעתם של המתקנים הקורנים של מערכת הביטחון (בהם משדר גלי צה"ל) על האוכלוסייה האזרחית הסמוכה להם. הצעה זו מבקשת לתקן את הגדרתו של מתקן ביטחוני, ובדברי ההסבר נאמר שמטרתה ליצור בידול בין מתקנים שמטרתם ביטחונית מבצעית מובהקת, שאפשר שהסדרתם תעקוף הליכים ביורוקרטיים פומביים, ובין מתקנים שאינם עונים להגדרה זו. על פי ההצעה, מתקני אנטנות יוסדרו בהליכי רישוי אזרחיים. מערכת הביטחון התנגדה להצעה זו והיא ירדה מסדר היום.

בשלהי שנת 2007 הוכשרה הקרקע להגשת הצעת חוק נוספת לשינוי פרק ו. הרקע להגשתה היה המאבק הציבורי הגובר בעניין שתי תוכניות פיתוח מרכזיות של מערכת הביטחון. התוכנית הראשונה היא תוכנית לבניית מתקן צבאי עצום ממדים לתחזוקת כלי שיט בחיפה. באוקטובר 2007 פנתה עיריית חיפה לערכאות משפטיות נגד החלטתה של ועדת ערר למתקנים ביטחוניים לאשר למערכת הביטחון לבנות את המתקן החדש שישנה במידה ניכרת (לטענת העירייה) את דמותה של העיר.¹⁰ התוכנית האחרת עניינה הקמת מתחם מחנות ההדרכה של צה"ל בצומת הנגב (עיר הבה"דים). הארגונים הירוקים דרשו שלפני הקמת המתחם יינקטו פעולות להסדרת פעילותו של אזור התעשייה רמת חובב ולצמצום המפגעים הסביבתיים שהוא גורם. הדיון נערך בכמה זירות בעת ובעונה אחת: בזירת הכנסת, כחלק מסדר היום שאליו נדרשה ועדת הפנים והגנת הסביבה; בזירת המשפט, שבה עתרו הארגונים הירוקים לבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע, ומשנדחו בערכאה זו ערערו לבית המשפט העליון;¹¹ ובזירה הציבורית,

9 הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – מתקנים ביטחוניים ומכשולי טיסה), התשס"ז–2006 (הצעה פ/17/1729).

10 החלטת ועדת הערר למיתקנים ביטחוניים: עיריית חיפה נ' הוועדה למתקנים ביטחוניים מחוז חיפה.

11 עת"מ (באר שבע) 395/07 אדם, טבע ודין נ' משרד הביטחון, תק"מח 2008 (1) 283; עע"ם 360/08 אדם, טבע ודין נ' משרד הביטחון, תק"על 2008 (2) 1799.

שבה הפגינו ופרסמו מאמרי עיתונות. הדיון בשלוש הזירות זכה לסיקור נרחב בתקשורת (הכתובה, המקוונת, ברדיו ובטלוויזיה), וכל אלה הביאו לניסוח הצעה חדשה לתיקון פרק ו'¹² שהונחה על שולחן הכנסת ב-17 בדצמבר 2007. את ההצעה, הדומה לאלה שהוגשו לפניו, הגישו ח"כ דב חנין וח"כ מיכאל מלכיאור (מימד), ואליהם הצטרפו ח"כ משה גפני וח"כ אופיר פינס-פז, וגם אותה הכינו ד"ר אורן פרז ועו"ד אסתר רוזנבלום מאוניברסיטת בר אילן. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כך:

הצעת חוק זו נועדה לשנות את ההסדר הקבוע במסגרת פרק ו' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק), אשר קובע הוראות מיוחדות בנוגע לאישור פרויקטים לבנייה הכוללים היבטים ביטחוניים. הסדר זה נחקק בשנת 1965, בעידן בו שיקולי ביטחון המדינה דחקו הצידה ערכים ואינטרסים אחרים, בתקופה בה טרם נחקקו חוקי היסוד וטרם התגבשה ההכרה בנוגע לחשיבות ההגנה על הסביבה. בהתאם לכך, העניק ההסדר הקבוע בפרק ו' לחוק סמכויות מרחיקות לכת למערכת הביטחון, תוך העדפת שיקולי ביטחון המדינה, ותוך התעלמות כמעט מוחלטת מאבני היסוד של דיני התכנון והבניה ומערכים ציבוריים של זכויות הפרט והגנה על הסביבה. המסלול הקבוע כיום בפרק ו' לחוק שונה באופן מהותי מההסדרים הכלליים לאישור פרויקטים לבנייה הקבועים בחוק. יתר על כן, בניגוד להסדרים הכלליים הקבועים בחוק, אשר הפנימו במהלך השנים שינויים תפיסתיים ומשפטיים באמצעות תיקוני חקיקה רבים, ההסדר הקבוע בפרק ו' לחוק נותר כמעט ללא שינוי, ולאורך למעלה מארבעה עשורים הוכנסו בו שינויים מועטים ומזעריים בלבד. במהלך השנים האחרונות החלה להישמע ביקורת על ההסדר הקבוע בפרק ו' לחוק. מאמרים אקדמיים ופסקי דין הצביעו על הצורך בשינוי ההסדר הקיים לשם התאמתו לתרבות הישראלית העכשווית ולסביבה המשפטית הנוכחית, וקראו ליצירת הסדר חלופי המאזן ביתר מידתיות בין צרכי הביטחון ובין צרכים אחרים. בתי המשפט שדנו בפרק ו' לחוק סימנו מסגרת כללית לחקיקה החדשה, הכוללת התחשבות באינטרס החיוני של הביטחון, אך מותירה מקום גם להגנה על אינטרסים ציבוריים אחרים, בהם עקרונות של תכנון ובנייה, איכות הסביבה וזכויות הפרט. מטרתה של הצעת החוק, לצקת תוכן למסגרת הכללית אשר הוצעה על ידי בתי המשפט על ידי שינוי מפורט של הוראות פרק ו' לחוק. לשם

12 הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון – מתקנים ביטחוניים), תשס"ח-2007 (הצעה 3192/17/פ).

כך, מבקשת הצעת החוק ליצור מסלול חדש לקבלת החלטות תכנוניות הכוללות היבטים ביטחוניים, תוך תיקון ארבעה היבטים מרכזיים במצב המשפטי הקיים.

ארבעת ההיבטים שבהם מתמקדת הצעת החוק הם: (א) שינוי הרכב הולמ"ב והגדלתו; (ב) שינוי הליך קבלת ההחלטות בולמ"ב והרחבת התשתית העובדתית שעל בסיסה ידונו בבקשות מערכת הביטחון; (ג) צמצום סמכות הולמ"ב לחרוג מהוראות של תוכניות מאושרות בלא כל מגבלה או תנאי; (ד) ביטול הפטור של מערכת הביטחון מהחובה לפנות לולמ"ב לקבל היתר לבנייה חדשה במתקני קיים.

בשנת 2008 עלתה הצעה זו לדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה, וזו החליטה שלא לתמוך בה. נכון למועד כתיבת שורות אלו, ההצעה טרם נדונה בכנסת, והיא עדיין בגדר הצעת חוק פרטית. ייתכן שעם כינונה של הכנסת ה-18 שנבחרה בפברואר 2009 תועלה הצעה זו לדיון, או אולי תשונה כך שתהיה מקובלת על הממשלה.

הצעות החוק שהוגשו לכנסת מאז שנת 2004 מקורן ברצון לתקן את המצב שבו מערכת הביטחון נהנית מזכויות יתר המעוגנות בחוק התכנון והבנייה, שכן גם מעיניהם של חברי הכנסת מגישי ההצעות לא נעלמה התנהלותה של מערכת הביטחון בהסדרת מתקניה, שחרגה מהנורמטיביות החוקתית המאפיינת את שנות האלפיים. המקרים שגולגלו לפתחו של בית המשפט והעלאת המודעות הציבורית הן לזכויות הפרט והן לענייני הגנת הסביבה היו אף הם זרז להצעות חוק אלה. ההצעות אמנם תקפו את הנושא מכיוונים שונים – איכות הסביבה (ח"כ שטרן), בידול המתקנים הביטחוניים (ח"כ גפני) ושינוי הליך האישור של הקמת מתקנים ביטחוניים (ח"כ חנין) – אך מטרתן אחת: להכפיף את מערכת הביטחון לכללי תכנון ובנייה כאחד העם. הצעות חוק אלה מנסות גם לפצות על היעדר תוכנית מתאר ארצית למתקנים ביטחוניים ולהשליט סדר במצב אנומלי זה.

כמה מההצעות לשינוי לוקות בחוסר מידתיות שספק אם תזכינה לאהדת חברי הכנסת. למשל, עד עתה היה שר הביטחון הגורם המאשר את הקמת המתקנים הביטחוניים, ותפקיד הולמ"ב היה להסדיר את ביצוע האישור הזה מבחינה פרוצדורלית. ואולם, אם תאושר הצעת החוק המבקשת להרחיב את הרכב הולמ"ב, לצרף תסקיר סביבתי להיתרי בנייה (כשהולמ"ב תמצא לנכון) ולהפקיד תוכניות לייעוד ביטחוני בוועדה המחוזית לעיני הציבור והארגונים הירוקים, הרי בכך תהפוך הולמ"ב מגוף אינטימי-פרוצדורלי לבמת התגוששויות שבה יהיו מעורבים בכל בקשה ובקשה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, הגופים

הירוקים הרשמיים ושאינם רשמיים ואזרחים מן השורה. מחד גיסא, אין ספק שיש להגביר את הפיקוח על הדרישות לאישור ייעודי קרקע של מערכת הביטחון ולמתן היתרי בנייה. מאידך גיסא, שינויים אלה עלולים לפגוע גם במתקנים מבצעיים שעונים על צורך אמיתי ושאינן מחלוקת בדבר ההכרח להקים לאלתר ובהליך מהיר. כמו כן, שיתוף גורמים רבים במשחק התכנוני בתחום זה עלולה לפגוע בביטחון המידע ולמנוע או לעכב יתר על המידה הקמת מתקנים שדרושים למערכת הביטחון. כמו כן, מטבע הדברים תתנגד מערכת הביטחון להבחנה בין סוגי המתקנים הביטחוניים, משום שפילוח כזה פירושו התערבות במעשיה ואיבוד הגמישות התפעולית. לעומת זאת, מקצת מהשינויים המוצעים ייתכן שיתקבלו על ידיה בהבנה, למשל ההצעה שאדריכלים ומהנדסים יגישו את התוכניות, יתנו משנה תוקף לדיוקן ויסבירו אותן במקצועיות לחברי הולמ"ב.

עוד מהלכים שערערו את מעמדה הסטטוטורי של מערכת הביטחון

מהלך נוסף שערער את מעמדה הסטטוטורי הייחודי של מערכת הביטחון הוא ההחלטה של בית המשפט העליון בערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בבאר שבע בעתירה שהוגשה נגד הקמת עיר הבה"דים, שהיא נושא המאמר הבא בקובץ, שכתבה נעמה אלעד. ואולם, נכון לאביב 2009, הוא לא האחרון. בתחילת פברואר 2009 קיבל בית המשפט המחוזי בחיפה החלטה שיש בה כדי לערער עוד את מעמדה הסטטוטורי של מערכת הביטחון.¹³ הסוגיה שעמדה על הפרק היתה מה בין הוראת שינוי שדורשת מערכת הביטחון שתיעשה בתוכנית אזרחית בגין מתקן ביטחוני¹⁴ ושעשויה לזכות את בעל המקרקעין האזרחי בפיצוי, ובין מגבלות שהוטלו על מקרקעין אזרחי בגין סמיכותו למתקן ביטחוני¹⁵ ושאינן מזכות בפיצוי. את השאלה העקרונית והתקדימית העלו בעלי קרקע שהוטל עליה איסור בנייה בשל מתקן ביטחוני סמוך. בתחילת פסק הדין כתב כבוד השופט יצחק עמית כך:

ארצנו הקטנטונת והצפופה אינה "מולדת בלי כותונת" כדבר המשורר, אלא "ארץ בחאקי" הזרועה לאורכה ולרוחבה מתקנים ושטחים ביטחוניים – עמירם אורן ורפי רגב "ארץ בחאקי – על קרקע וביטחון בישראל" (הוצאת כרמל, תשס"ח) (להלן: "ארץ בחאקי"). התמורות שחלו בחברה הישראלית לא פסחו על השיח הציבורי בענייני ביטחון. עם עליית זכות הקניין למעלת

13 ה"פ (חיפה) 172/06 גרף אביהו נ' משרד הביטחון (להלן פסק דין גרף אביהו). ראו www.nevo.co.il/Psika_word/mechozi/ME-06-172.doc

14 לפי סעיף 175 בפרק ו.

15 לפי סעיף 160 בפרק ו.

זכות חוקתית ועל רקע התפיסה שהקרקע היא משאב יקר, החלו לעלות שאלות שלא נשאלו בעבר. לקונפליקט בין צרכי הביטחון לבין השימוש האזרחי במקרקעין, יש השלכות במישורים רבים וענייננו מתמקד בפגיעה בזכות הקניין הפרטי. מערכת הביטחון אינה מכירה בזכות לפיצוי עקב הטלת מגבלות תכנוניות על מקרקעין הסמוכים למתקן ביטחוני. בתביעה דכאן, המבקשים קוראים תיגר על הפרקטיקה ועל הפרשנות שהייתה מקובלת עד היום בנושא זה, וטוענים כי מגבלות אלו פוגעות ביכולת הניצול והשימוש של המקרקעין שבבעלותם, ולכן הם זכאים לפיצויים בגין הפגיעה.

בהחלטה ארוכה מנתח השופט עמית את המקרה הנדון וקובע שאיסור הבנייה שהוטל על המקרקעין בתחום שנקבע פוגע בזכות הקניין של המבקשים. הוא הסיק שההיתר להטיל מגבלות הוא זמני לתקופת הקמת המתקן או לתקופת השימוש החורג, ולכן אף זמנו של המגבלות קצוב. לשיטתו, בחלוף יותר מארבעים שנה מאז הקמת המתקן הביטחוני, ובחלוף כעשר שנים מאז עוגנה המגבלה התכנונית בהיתר, תמה זה מכבר תקופת השימוש החורג במתקן. השופט עמית קבע שמערכת הביטחון רשאית כמובן להודיע שאין לה חפץ עוד במגבלות שהטילה בשעתו, אך אם תרצה להשאיר אותן בתוקפן עליה לעשות אחת משתיים: אפשרות אחת היא להכין תוכנית מתאימה המייעדת את המתקן ואת סביבתו לצורכי ביטחון, כמצוות פסק דין הושעיה. תוכנית כזו תכלול, לפי שיקול דעתה של מערכת הביטחון, את המגבלות המוטלות על המקרקעין, וכך יוכלו המבקשים להגיש תביעה לפי סעיף 197 של חוק התכנון והבנייה בגין פגיעה של תוכנית פוגעת. בהיעדר אפשרות לתכנן תוכנית מטעמי ביטחון כמו דחיפות או סודיות, על מערכת הביטחון לנקוט את דרך הפעולה השנייה, שהיא לפעול על פי הוראות סעיף 175 לחוק ולהטיל את המגבלות התכנוניות כהוראת שינוי בתוכנית המתאר הקיימת. במקרה זה יוכלו המבקשים להגיש תביעה לפי סעיף 176 לחוק, המחיל את הוראת סעיף 197 בשינויים המחוייבים.

עוד פסק השופט עמית שמאחר שהמדינה לא עשתה כן, המבקשים נמצאו במלכוד: מחד גיסא, המקרקעין שבבעלותם נפגעו, ומאידך גיסא, הרשות אינה מתאימה את התוכנית הקיימת למגבלות הנובעות מייעודו הביטחוני של המתקן ואינה מכניסה בה הוראת שינוי. כך נחסמת בפני המבקשים האפשרות לתבוע פיצוי במסלול של סעיף 197 או במסלול של סעיף 176 לחוק כפי שנתבע על ידם בתביעה זו. בסיום החלטתו כתב השופט כדלקמן:

האם במצב דברים זה, ובחלוף כארבעים שנה מהקמת המתקן על בית המשפט לראות את המדינה כמי שפעלה על פי אחת משתי הדרכים דלעיל?

האם נוכח האמור בהחלטה זו, עומדת למבקשים תביעה בעילה נזיקית [ההדגשה במקור] בגין פגיעה בקניין? האם התביעה דכאן מוקדמת, ועל המבקשים להגיש תוכנית מפורטת בהתעלם מהמגבלות, על מנת להראות כי בשל המגבלות הוועדה מסרבת להפקיד או לאשר את התוכנית (לפני או לאחר התנגדות שר הביטחון)? האם נוכח האמור בהחלטה זו, על המבקשים לתקן את הסעדים בכתב התביעה או לעתור לחייב את המדינה לפעול באחת מהדרכים דלעיל, ואם כן, באיזה טריבוטל?

השופט השאיר שאלות אלה ב"צריך עיון" כדי לאפשר לצדדים לבחון את תוכן ההחלטה ולכלכל את מעשיהם בהתאם. הדיון בשאלות אלה נקבע למועד מאוחר מזמן חתימתו של מאמר זה.

החלטה עקרונית זו של בית המשפט המחוזי היא אבן דרך בערעור מעמדה הסטטוטורי הייחודי של מערכת הביטחון, משום שהיא דורשת ממנה גם לכלכל את צעדיה בעתיד וגם לבחון את כל מגבלות הבנייה שהטילה בעבר ולפעול לפי הצעותיו של בית המשפט. ייתכן שהחלטה תקדימית זו תגרור תביעות נוספות של בעלי מקרקעין שיראו עצמם נפגעים ממגבלות הבנייה על המקרקעין שבבעלותם. אין ספק שבעניין זה טרם נאמרה המילה האחרונה: מערכת הביטחון יכולה לערער על ההחלטה ולגלגל את הדיון לפתחו של בית המשפט העליון.

מכאן והלאה

פסק הדין שנתן בית המשפט העליון בפרשת היישוב הושעיה קבע כאמור כללי משחק חדשים לפעילות הולמ"ב. פסק דין זה נחשב הלכה מנחה, והכללים שהתווה חלים על הולמ"ב בכל המחוזות. כאמור, בית המשפט הטעים שהפרשנות החדשה שנתן להוראות פרק ו היא "בהתאם לרוח הזמן ותוך התחשבות באקלים החוקתי בהתפתחויות המשפטיות והשיפוטיות ובהתפתחויות בחברה הישראלית". פסק הדין מזכיר שבעצם חקיקת החוק בשנת 1965 טמון חידוש משום שעד אז לא חלו דיני התכנון והבנייה על גופי המדינה, ויו"ר ועדת הפנים אף השתבח בהישג זה. ואולם, "מה שהיה חידוש מתקדם בשנת 1965 לא בהכרח תואם את עידננו, לקראת שלהי העשור הראשון לשנות האלפיים, בודאי לא בגישה גורפת".

המאבק המשפטי נגד סמכויותיהן הרחבות של הולמ"ב ובנוגע לפרשנות שיש ליתן לפרק ו בחוק התכנון והבנייה עתיד להימשך. השאלה שנותרה היא רק אם השינוי יתקדם עקב בצד אגודל על ידי בתי המשפט, בפסקי דין שיישמו את הכללים שגובשו בפסק דין הושעיה עד כדי ביטול החלטות הולמ"ב, או שיהיה

זה שינוי כולל ונרחב שיסדירו מוסדות התכנון בדרך של אישור תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) למתקנים ביטחוניים, או שיקבע המחוקק בדרך של שינוי פרק 16.

שינוי כזה כמעט שלא היה יכול להיעשות בזמנים עברו, אז נהנו שיקולי הביטחון מהילה שדחקה כל שיקול אחר, כמו שאמר כבוד השופט משה זילברג בשנת 1953: "ענייני בטחון המדינה קודמים לכל דבר, וכי אף החשש – החשש הכן והרציני – לפגיעה בעניינים אלה, עשוי לדחוק לקרן זוית כל שיקול אחר, ויהא משקלו אשר יהא". אך היום האווירה הציבורית שונה תכלית שינוי.

"יתכן גם שהולמ"ב יפנימו את ההלכות המשפטיות שנקבעו בפסק דין הושעיה, ושהשינוי בהתנהלותן ייעשה מעצמו ובלא התערבות חיצונית. ההלכות שגובשו בפסק דין זה עשויות להביא לכך שהעמדות ושיקולי הביטחון שיעלו אנשי הביטחון לא יתקבלו עוד ככתבם וכלשונם, אלא ייבדקו לעומק. כך למשל, אם תיושם המלצתו של השופט רובינשטיין וחברי הולמ"ב יקבלו סיווג ביטחוני, הם יוכלו לבדוק את התוכניות לעומקן במקום ללמוד עליהן מפי אנשי הביטחון בוועדה. כמו כן, לפי פסק הדין הולמ"ב אינה יכולה להשתמש עוד דרך קבע בסמכותה ליתן היתר בנייה שיש בו סטייה ניכרת מתוכנית, אלא רק במקרים של כורח ביטחוני הנובע מתנאים ביטחוניים משתנים. בכל מקרה אחר על הולמ"ב להפעיל שיקולי תכנון כלליים ומקצועיים שמפורטים בהרחבה בפסק הדין, ובהם פגיעה בתושבים הסמוכים למתקן, פגיעה בערכי טבע ונוף ובאינטרסים של שמירה על קרקע חקלאית, בדיקה של דרישות גיאוגרפיות וטופוגרפיות, ואף התחשבות בסוג המתקן (לוגיסטי, מינהלי או מסייע לחימה). הולמ"ב תיאלץ לבסס את החלטותיה על שיקולים סבירים ומידתיים ולנמק אותן היטב, בייחוד לנוכח קביעתו של בית המשפט שהיא כפופה לזכות ערר ושיקול דעתה עתיד להיבחן על ידי הערכאות המשפטיות. יתר על כן, לפי פסק הדין על הולמ"ב לקצוב בזמן היתר לסטייה מתוכנית, ומערכת הביטחון תצטרך להכין במשך זמן זה תוכנית חדשה שבמסגרתה יישקלו שיקולי התכנון הראויים.

כלל חשוב אחר שנקבע בפסק דין הושעיה ועשוי להביא לשינוי ניכר בהתנהלות הולמ"ב הוא שכדי לתת היתר בנייה של מתקן ביטחוני בניגוד לתוכנית שאושרה על ידי הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן: ולקחש"פ), על הולמ"ב לזמן את יו"ר הולקחש"פ להתייעצות, לדווח לו על הקמת המתקן הביטחוני ועל התנאים הטופוגרפיים והגיאוגרפיים הקשורים בו, ולמסור לו את

16 יצוין שהשינוי הדרוש בחוק אינו שינוי של הכללים התכנוניים דווקא; גם שינוי בהרכב הולמ"ב כך שיתאזן משקלם של אנשי הביטחון (למשל על ידי הוספת אנשי מקצועות התכנון) יביא ללא ספק לשינוי של ממש בהתנהלות הולמ"ב ובאופי החלטותיהן.

17 בג"צ 111/53 קאופמן נ' שר הפנים, פ"ד ז(534).

כל המידע הדרוש לגיבוש דעתו. סביר שמעורבות זו של יו"ר הולקחש"פ תביא גם היא להקטנת משקלם של שיקולי ביטחון לעומת שיקולים אחרים. שתי ההלכות המנחות שהתווה בית המשפט העליון (הושעיה והקמת מתקן בתוך מתקן) יחייבו את מערכת הביטחון לכלכל את צעדיה כשתבוא להגיש בקשות להקמת מתקן ביטחוני: היא לא תוכל להסתפק עוד בהליך החוקי במובנו המצומצם, אלא תצטרך להביא בחשבון את כל הכללים שקבע בית המשפט. ההלכה שיצאה מבית מדרשו של השופט רובינשטיין בעניין הושעיה צוטטה בהרחבה בעתירה נגד הקמת עיר הבה"דים. לנוכח פסיקת בית המשפט העליון ייטיבו המחוקקים לעשות אם ימצאו את התיקון המידתי בניסוח החוק באופן שיאזן בין זכותם של אזרחים להתגונן מפני הליכים דרקוניים ובין ההכרח למנוע פגיעה בביטחון המידע.

סוף דבר (בינתיים)

מערכת הביטחון ערה לזרמים הגלויים והחבויים המנסים לערער את מעמדה הייחודי מבחינת האישור הסטטוטורי של תשתיות ביטחוניות. אנשייה חשים את האקלים החברתי והציבורי ואת בגרותו של הציבור הישראלי המסתייע בתקשורת מפותחת ביותר, ומבינים שלא יוכלו עוד להתעלם מהנושא. משנת 2006 הם מקיימים דיאלוג עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ועם מינהל התכנון במשרד הפנים לשם קביעת הנחיות מינהליות שיעגנו נוהלי עבודה אחידים בולמ"ב. דיאלוג זה קיבל דחיפה בעקבות פסיקותיהם של בית המשפט העליון ובית המשפט המחוזי בחיפה. זאת ועוד, מערכת הביטחון שקלה גם להכין תוכנית מתאר ארצית למתקנים ביטחוניים, אך נכון לזמן כתיבת המאמר חזרה בה מכוונתה. תוכנית כזו חשוב שתירקם, מפני שהיא תסייע לבסס הסדר תכנוני שישתלב בכלל המארג התכנוני הארצי, אך טרם נמצאה המתכונת המשפטית-תכנונית של תוכנית זו שתגן גם על אילוצי דחיפות ושמירה על סודיות הדרושים למערכת הביטחון.

לסיום, אפשר להעריך שהשינוי שמובילים שלושת משרדי הממשלה (ביטחון, פנים ומשפטים), אם יתממש, ספק אם יענה למאוויי הציבור, הרוצה במערכת ביטחון שמקפידה על חוקי התכנון והבנייה ואינה זוכה להקלות מיותרות בעניינים שאינם מבצעיים. יש לשאוף לכך שמערכת הביטחון היא שתוביל את המהלך לשינוי הוראות פרק ו, כך שמחד גיסא לא ייפגעו צורכי הביטחון, ומאידך גיסא יותאם התכנון של מערכת הביטחון לזה המקובל במגזר האזרחי על כל המשתמע מכך.

רשימת מקורות

אורן, ע' ור' רגב, 2008. *ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל*, ירושלים: כרמל.
ברוכין, א', ע' אורן ור' רגב, 2008. "האם מתערער מעמדה התכנוני (החוקי) המיוחד של מערכת הביטחון?" *מקרקעין ז*: 5: 3-27.
פרז, א' וא' רוזנבלום, 2007. "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הביטחון בהליכי התכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001-2003)", *מחקרי משפט* כג(2): 371-431.

הקמת עיר הבה"דים בנגב כמנוף להסדרה סביבתית של מפגעי רמת חובב

נעמה אלעד

מבוא

ב-13 במאי 2008, בערעור שהגישה "אדם, טבע ודין" (להלן: אט"ד),¹ פסק בית המשפט העליון שלפני שתתחיל מערכת הביטחון לבנות את עיר הבה"דים בצומת הנגב, סמוך לרמת חובב, עליה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה כמתכונתו בדין, שיעסוק במידת ההשפעה האפשרית של אזור התעשייה ברמת חובב על עיר הבה"דים המתוכננת מבחינת זיהום ומפגעים סביבתיים. החלטה זו סללה את הדרך ליישום העיקרון הסביבתי של פיתוח בר-קיימא, שמשמעו במקרה זה שבהליכי התכנון של עיר הבה"דים יושגו שתי מטרות ששלובות זו בזו: פיתוח הנגב בזכות הקמת בסיס ההדרכה הצה"לי בתוכו, והגנה על הסביבה ועל בריאות הציבור בזכות הטיפול במפגעי רמת חובב כתנאי להקמתה של העיר ולאכלוסה.

כך, אם בעבר נהוג היה לסווג מאבקים סביבתיים כמאבקים שמטרתם לעצור פרויקטים של פיתוח ולפגוע ברווחה הכלכלית, ומקבלי ההחלטות נאלצו לכאורה לבחור בין הגנה על הסביבה ובין פיתוח כלכלי, הרי במאה ה-21 נהוג לראות מאבקים סביבתיים ככאלו שמביאים בחשבון את השיקולים העיקריים התורמים לרווחתו של האדם, בהם ההגנה על הסביבה ועל בריאות הציבור, שבלעדיהם לא תיתכן רווחה כלכלית אמיתית וארוכת טווח.

ההליך המשפטי שיזמה אט"ד בנוגע להקמת עיר הבה"דים בנגב, שהפסיקה שלעיל היתה אחד מפירותיו, הוא בבחינת יישום של עיקרון זה, שכן המעבר של צה"ל לדרום הוצג כאילו נועד לתרום לפיתוח הנגב מבחינת תשתיות, כוח אדם ופיתוח האזור, אך בפני פיתוח מיוחל זה עמד כמכשול מיקומו המתוכנן של

* ברצוני להודות לד"ר דניאל הלר, חגי אלעד, עו"ד עמית ברכה וד"ר אריה ונגר על הערותיהם המועילות למאמר. אם נותרו טעויות או אי-בהירויות, הן שלי בלבד.

1 עע"ם 360/08 אדם, טבע ודין נ' מדינת ישראל, תקעל 2008 (2) 1799, החלטה מיום 13 במאי 2008 (להלן: הערעור).

הבסיס ליד אזור תעשייה עתיר חומרים מסוכנים ומזהמים שסבל במשך שנים ארוכות מהזנחה ומהתעלמות של רשויות המדינה.

הדאגה הציבורית שעוררה תוכנית עיר הבה"דים היא דוגמה לאופן שבו הזנחה סביבתית פוגעת בפיתוח כלכלי, משום שרק אם יוסדרו מפגעי רמת חובב יהיה אפשר למצות את פוטנציאל הרווחה הכלכלית שעיר הבה"דים אמורה להביא עמה לדרום. לפיכך המאבק הציבורי והמשפטי שהובילה אט"ד להסדרת הפעילות המזהמת ברמת חובב כתנאי להעברת 11 אלף חיילים לגור בסמיכות לה מבטא את העיקרון של פיתוח בר-קיימא, שלפיו רק פיתוח שמשקלל גם את ההיבט הסביבתי עתיד להביא לרווחה כלכלית אמיתית וארוכת טווח.

יתר על כן, החלטת בית המשפט העליון בערעור הכפיפה את מערכת הביטחון לכלי תכנוני מרכזי מתחום דיני התכנון והבנייה האזרחיים: תסקיר השפעה על הסביבה שתוכנו ומסקנותיו ייחשפו לעיון הציבור ולהשגותיו. בכך שוחקת ההחלטה את האוטונומיה התכנונית של מערכת הביטחון במסגרת הוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק), והיא עשויה להשליך על הליכי התכנון העתידיים שתקיים מערכת הביטחון, שבמסגרתם היא עליה להתאים עצמה לכלי תכנון אזרחיים.

כמי שנמנתה עם הצוות המשפטי שניהל את מאבקה של אט"ד נגד הליכי תכנון עיר הבה"דים, אתאר במאמר זה את ההליך המשפטי ואת תוצאותיו.² כמו כן, אדון בהשלכות הפוטנציאליות של החלטת בית המשפט העליון על הליכי התכנון שמקיימת מערכת הביטחון, על הזכות של תושבי הנגב לחיים בסביבה בריאה ועל קידום התפיסה של פיתוח בר-קיימא.

הקמת עיר הבה"דים: הזיהום הסביבתי מחבל במימוש החזון הלאומי לפיתוח הנגב

עיר הבה"דים היא תוכנית של ממשלת ישראל ומערכת הביטחון להעתיק את בסיסי ההדרכה של צה"ל ממרכז הארץ לדרומה ולהקים עד שנת 2011 בסיס הדרכה בצומת הנגב, שבו צפויים לגור כ-11 אלף חיילים סדירים ואנשי קבע.³ תוכנית זו הוצגה בהחלטות ממשלה, במסמכים רשמיים של המדינה

2 עם מובילי ההליך המשפטי שניהלה אט"ד בנוגע להקמת עיר הבה"דים נמנו אנשי מקצוע רבים, בהם עורכי דין, מדענים ומתמחים: מנכ"ל אט"ד, עו"ד ציפי איסר-איציק, ראש המחלקה המשפטית, עו"ד אלי בן ארי, עו"ד מתן גרפינקל ואני. עם המדענים נמנו מדען האוויר, ד"ר אריה ונגר, וראש תחום תכנון, יעל דורי. בהכנת התיק סייעו המתמחים ערן לוי ומיכל ארגמן.

3 בעניין זה נתקבלו ארבע החלטות ממשלה מרכזיות: החלטה 1529 מיום 1 באפריל 2007 בעניין העברת אגד מחנות ההדרכה (עיר הבה"דים) לצומת הנגב; החלטה 4451 מיום 20 בנובמבר 2005 בעניין תוכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב; החלטה 2801 מיום 28

ובשיח הציבורי כתוכנית שמקדמת אינטרסים צבאיים ולאומיים ממדרגה ראשונה ושעתידה לתרום לרווחתם של חיילי צה"ל, לתושבי מדינת ישראל כולה ולתושבי הנגב בפרט.

בתחום הצבאי הוצגה התוכנית כפרויקט הדגל בתחום ההדרכה של מקצועות תומכי לחימה, שכן מדובר בהקמתו של מתחם גדול של בסיסי הדרכה במבחר מקצועות – לוגיסטיקה, תקשוב, חימוש, רפואה ועוד – שירוכזו תחת קורת גג אחת. ברמה הלאומית הוצגה התוכנית כפרויקט שמגשים את חזונו של דוד בן-גוריון לפיתוח הנגב ושיש בו כדי לתרום לנגב ולמדינת ישראל במגוון תחומים, למשל ניצול יעיל ומיטבי של קרקעות המדינה שיפוננו באזור המרכז, שבו אוזלות עתודות הקרקע, וכן פיתוח של הנגב בתחום התשתית והתעסוקה ומעבר של כוח אדם איכותי לדרום. ביטוי להיבטים אלו נמצא בנייר עמדה של הרשות לפיתוח הנגב שכותרתו *השלכות עתידיות והשפעות הצפויות על יישובי הנגב ותושבי האזור כתוצאה מן המעבר של קריית ההדרכה הצה"לית (עיר הבה"דים) לצומת הנגב*:⁴

בחודש דצמבר 2003 אישרה ממשלת ישראל בראשותו של אריאל שרון את הקמתה של עיר הבה"דים בצומת הנגב. בכך ניתן אור ירוק לפרויקט לאומי רחב היקף ואדיר מימדים שנועד להעביר דרומה את מרבית בסיסי ההדרכה של צה"ל. למהלך הנדון ישנן השלכות מרחיקות לכת, זהו צעד אסטרטגי מן המעלה הראשונה. לבנייתה של עיר הבה"דים בצומת הנגב קשת נרחבת של השלכות חשובות ומהותיות הנוגעות לעתיד האזור ולתושביו. נראה כי קשה להעריך את סך כל ההשפעה של המהלך האמור עוד בטרם זה החל, אך קיימת הנחה משותפת מרכזית לכל התחזיות: המעבר הינו בגדר "חבל הצלה" לנגב כולו, ובאם מסיבות כאלו ואחרות לא יזכה לצאת לפועל, הרי שהדבר יהווה פגיעה אנושה בעתיד יישובי הנגב, ויש הטוענים אף כי זהו "גזר דין מוות" לאזרחי הנגב.

גם בתגובת המדינה שהוגשה לבית המשפט העליון במסגרת הערעור הוצגה עיר הבה"דים כפרויקט בעל חשיבות לאומית עליונה כחלק מחזון פיתוח הנגב:⁵

פרויקט הקמת אגד מחנות ההדרכה, הינו פרויקט רחב היקף בעל חשיבות צבאית ולאומית עליונה. בנוסף, למיקומו של הפרויקט דווקא במיקום

בנובמבר 2004 בעניין הפחתת מפגעי זיהום אוויר ומים הנובעים מאזור התעשייה רמת חובב; החלטה 2698 מיום 8 בנובמבר 2002 בעניין העתקת מחנות צה"ל ומפעלי התעשיות הביטחוניות לנגב ולגליל.

4 נספח מ/ש/א5 לתגובת המדינה לערעור.

5 עמוד 7 לתגובת המדינה לבקשת צו הביניים של אט"ד בערעור.

המתוכנן – חשיבות רבה מבחינת פיתוח הנגב וההתיישבות... אין חולקין כי 60 שנה לאחר הקמת המדינה, הנגב טרם הופרח במידה המקווה. אין חולקין גם על החשיבות הלאומית הרבה שבהפרכת הנגב. בשנים האחרונות עושה ממשלת ישראל מאמצים גדלים והולכים לממש חזון זה.

אף על פי שאין חולק על הפוטנציאל הטמון בהקמת עיר הבה"דים בנגב, המכשול המרכזי שעמד בפני הגשמת יעדים לאומיים אלה הוא מיקומו העיתי של הבסיס, במרחק של כתשעה קילומטרים בלבד מאזור התעשייה הכימית ברמת חובב, שבו נמצאים כמה מהמפעלים המזהמים ביותר בישראל ושהוגדר על ידי המשרד להגנת הסביבה כ"אחד מאזורי התעשייה המורכבים מסוגם בעולם".⁶ אזור התעשייה רמת חובב מרכז 17 מפעלים כימיים של תעשייה עתירת שפכים, שיש בה ריכוז גבוה של חומרים מסוכנים והיא פולטת זיהום רב לאוויר.⁷ מפעלים אלו כוללים בין היתר את האתר היחיד בארץ לטיפול בפסולת רעילה, שבו פועלת משרפה לחומרים מסוכנים, וכן מכון טיהור שפכים משותף ובריכות אידוי.⁸ גם מבקר המדינה עמד בדוח משנת 2003 על הסכנות לבריאות הציבור הנובעות מריכוז הפעילות המזהמת ברמת חובב (מבקר המדינה 2003, 274):

מפעלי התעשייה הכימית ברמת חובב משתמשים בתהליכי הייצור בגזים שונים, ובהם גזים רעילים ביותר, אשר בריכוזים מסוימים עלולים להיות מסרטנים, לגרום לפגיעות חמורות בכליות, במערכת הדם, במערכת הנשימה ועוד ואף עלולים לגרום למוות.

למרות המודעות הציבורית והשלטונית הרחבה בדבר הסכנות לבריאות הציבור הנובעות מפעילות המפעלים ברמת חובב, הרי המשרד להגנת הסביבה והמועצה המקומית התעשייתית רמת חובב⁹ מתקשים לאכוף את הסדרת פעילותם המזהמת

6 מסמך מטעם המשרד להגנת הסביבה שכותרתו תוכנית פעולה להפחתת מפגעי זיהום אוויר ומים מרמת חובב, מחודש יולי 2004, נספח יט לתגובת המדינה בבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע במסגרת עת"מ 395/07 אדם טבע ודין נ' משרד הביטחון, תק"מ 2008 (1) 283.

7 ש.ס.

8 כיום מפעלי רמת חובב נתונים בתהליך של בניית מערכות לטיפול בשפכים בחצר המפעל, ובריכות השפכים המרכזיות עתידות לעבור שיקום.

9 המועצה המקומית התעשייתית רמת חובב הוקמה ביולי 1989 מכוח פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), בצו של שר הפנים שניתן בהסכמת שר האוצר ושר התעשייה והמסחר. בתחום המועצה יש כאמור 17 מפעלים, ואין בה תושבים. בשל אופי פעילותם של המפעלים מטפלת המועצה בעיקר בנושאי איכות הסביבה, כלומר בשפכי המפעלים ובמניעת זיהום אוויר. המשרד להגנת הסביבה והמועצה מופקדים מכוח החוקים שהם אחראים לביצועם על מניעת פגיעה בסביבה. המשרד קובע אמות מידה לכמות השפכים, להרכבם ולאיכות האוויר ומוסר אותן למועצה כדי שתכלול אותן ברשימות העסק שהיא נותנת למפעלים. על פי הפקודה יהיו במועצה תשעה חברים: שלושה נציגי ממשלה (נציג

של המפעלים. למעשה, ההתנהלות הלאומית בכל הנוגע לרמת חובב משמשת במשך שנים דגם לניהול סביבתי כושל. בדוח מבקר המדינה לשנת 2003 נמנו כשלי הפיקוח (שם, 266–267, 275):

מניעת זיהום אוויר – בחקיקה לא נקבעו תקנים רשמיים לחלק ניכר מהחומרים המזהמים הנפלטים מארובות המפעלים בתחום המועצה. המועצה קבעה לחומרים מזהמים "ערך ייחוס סביבתי", המאפשר להעריך את הסיכון הסביבתי שנגרם עקב חשיפה לחומר המזהם שנפלט לאוויר, אך אין לו מעמד של תקן חוקי רשמי, ולכן אין בידי המועצה והמשרד אמצעים חוקיים אפקטיביים לטפל בחריגות ממנו. כמו כן נקבעו רמות הפליטה המותרות של חלק מהחומרים המזהמים בתנאים שברישיונות העסק של המפעלים. אמנה שנחתמה בין המשרד ובין התאחדות התעשיינים בישראל בינואר 1998 נועדה לקבוע תקני פליטה מוסכמים רשמיים, אולם המפעלים שיצטרפו אליה רשאים ליישם בתוך 4 עד 14 שנים. מהאמור עולה שחסרים תקנים מדידים ואכיפים שניתן ליישם בתוך תקופה קצרה ולאכפם על מי שחורגים מהם.

המועצה לא הקימה מחוץ לתחום השיפוט שלה תחנות ניטור לגילוי פליטה חריגה של מזהמים אף על פי שתושבים באזור הסמוך למועצה חשופים לחומרים הנפלטים מהמפעלים שבתחומה. בדוחות המועצה לשנים 2000–2002 צוינו חריגות של מפעלים אחדים מרמות הפליטה שנקבעו בריישיונות העסק שלהם. בבדיקות שעושה חברה חיצונית פעם בחצי שנה נבדקת במשך שלושה ימים בלבד איכות האוויר. בשלוש השנים האחרונות עשה המשרד בדיקות פתע וביותר מ-50% מהן נמצא כי רמות הפליטה מארובות המפעלים חרגו מן המותר על פי רישיון העסק שלהם. בשנת 2003 עשה המשרד בדיקות פתע רק בשלושה מפעלים גדולים. נמצאו פערים של מאות ואף אלפי אחוזים בין תוצאות המדידות שהמפעלים דיווחו עליהן (כנדרש בתנאי רישיון העסק) לבין תוצאות בדיקות הפתע של המשרד. רק בשני מפעלים בתחום המועצה הותקנו בארובות גלאים לניטור רציף המקוונים למחשב היחידה הסביבתית של המועצה, והמשרד לא עמד על כך שמפעלים אחרים יקיימו ניטור רציף בארובותיהם – בהתאם לסוגי החומרים הנפלטים מהם ומידת הסכנה שבהם – באמצעות גלאים שיקונוו ישירות למחשביו כדי שיוכל לקבל דיווח בזמן אמת, לפעול למניעת החריגה ולגלות חריגות חוזרות ונשנות...

שר הפנים, שיהיה יו"ר הוועדה, ונציגים של שר התעשייה והמסחר ושר הבריאות); שלושה נציגים של רשויות מקומיות שתחום שיפוטן גובל בתחום השיפוט של המועצה; ושלושה נציגים של המפעלים באזור התעשייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם מצב שבו למרות קיומם של ממצאים על זיהום אוויר הנגרם מחומרים מזהמים הנפלטים בתהליכי הייצור של המפעלים, לא נאכפים על גורמים מזהמים סטנדרטים נאותים שימנעו זיהום סביבתי ופגיעה בבריאות הציבור. ככל האפשר, על המשרד לקבוע תקנים מדידים ואכיפים – בין בהסכמה, בין בתנאי הרישיון, בין בחקיקה, או בכל דרך אחרת, שניתן יהיה ליישם בתוך תקופה קצרה, ולנקוט פעולות אכיפה נגד מי שחורגים מהם.

על רקע זה עורר מיקומה המתוכנן של עיר הבה"דים עניין ציבורי רב, בשל הדאגה לבריאותם של החיילים והחיילות שעתידיים להגיע למקום מכוח פקודה במסגרת שירותם הצבאי ולהיחשף לתנאים הסביבתיים השוררים באזור זה.

החלטת הוועדה למתקנים ביטחוניים לאשר את הקמת עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב

במשך שנים פועלים אנשי המקצוע באט"ד מול מפעלי התעשייה ברמת חובב ומול המשרד להגנת הסביבה כדי לצמצם את הזיהום ואת המפגעים הסביבתיים, לשפר ככל האפשר את בריאות הציבור היושב באזור ולהבטיח מינהל סביבתי תקין. עם החלטת הממשלה בשנת 2004 להקים את עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב ננקטות פעולות אלה ביתר שאת כדי להבטיח שהתוכנית תצא לפועל רק לאחר שייבחנו ההשלכות הבריאותיות של הקרבה לאזור התעשייה ורק לאחר שיתוקנו הליקויים והפגמים שבפעילות אזור התעשייה רמת חובב.

ואולם, חרף כל הפעולות האלה, בראשית נובמבר 2007 נודע לנו מכלי התקשורת שהוועדה למתקנים ביטחוניים (להלן: הולמ"ב), שהיא ועדה מיוחדת לאישור הקמת מתקנים ביטחוניים שפועלת לפי נהלים אחרים מאלה של גופי התכנון האזרחיים, עתידה להתכנס ב-11 בנובמבר כדי לתת היתר לביצוע עבודות עפר במתחם עיר הבה"דים. ידיעה לקונית זו חשפה שני פגמים כבדי משקל בהליכי תכנון עיר הבה"דים, ואלה היו העילה להליך המשפטי שיזמה אט"ד.

הפגם הראשון היה שלמרות היותה של עיר הבה"דים פרויקט בסדר גודל לאומי בעל השלכות ומשמעויות שעתידות – לשיטת ממשלת ישראל ומשרד הביטחון – להיטיב בעיקר עם החברה האזרחית ולהשפיע עליה, הרי ההחלטה על הקמת עיר הבה"דים התקיימה בהליך סודי וחשאי במסגרת הולמ"ב, אגב עקיפה מוחלטת ובלתי מידתית של הוראות חוק התכנון והבנייה. ההחלטה התקבלה בניגוד לתוכניות הסטטוטוריות התקפות בשטח, ללא תסקיר השפעה על הסביבה ומתוך שלילת זכות הטיעון מהציבור ביחס לפרטי התוכנית המוצעת.

הפגם השני היה שהחלטת הולמ"ב ליתן היתר להתחיל את ביצוע העבודות נתקבלה בלי שניתן מענה לבעיות הזיהום הסביבתי במקום, בלי שאומצה תוכנית פעולה קונקרטית להחלת אמות מידה סביבתיות מחמירות על המפעלים, ובלי שנערך סקר בריאותי מעמיק לבחינת הקשר בין מגורים בסמיכות לרמת חובב ובין סיכונים בריאותיים.

שני פגמים אלה הביאו את אט"ד להגיש עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע בטענה שההליכים שקיימה מערכת הביטחון בתכנון העיר פגומים, ולכן יש ליתן צו מניעה לתחילת הביצוע של עבודות בניית העיר.

הבסיס המשפטי להליך: הפטור של מערכת הביטחון מהוראות חוק התכנון והבנייה

פרק ו לחוק התכנון והבנייה הפגמים שפורטו לעיל בהליך תכנון עיר הבה"דים התאפשרו בין היתר בשל הוראות מיוחדות בחוק התכנון והבנייה שפוטרות את מערכת הביטחון מרוב הליכי התכנון שחלים על יתר הרשויות במדינה ונותנות לה אוטונומיה תכנונית כמעט מלאה. כפי שמפורט במאמר הקודם של ברוכין, אורן ורגב, פרק ו לחוק התכנון והבנייה (להלן: פרק ו) קובע הליך פרוצדורלי למתן היתרי בנייה למתקנים ביטחוניים השונה במידה ניכרת מההליך המקובל למתן היתרים במגזר האזרחי. למשל, מערכת הביטחון אינה חייבת לציית להוראותיהן של תוכניות מתאר ארציות או לנקוט הליכים כגון פרסום, שמיעת התנגדויות והגשת תסקיר השפעה על הסביבה, המחויבים במגזר האזרחי. הפטור שמוענק בעניין זה למערכת הביטחון הוא מוחלט ואינו תלוי בסוג המתקן הביטחוני, ולפיכך אחת היא אם מדובר בבסיס טילים חדש בעל היבטים של סודיות או דחיפות או בבסיס שלישות נטול היבטים כאלה.

גם הגוף הסטטוטורי המאשר תוכניות להקמת מתקנים ביטחוניים שונה בהרכבו ובשיקוליו מהוועדות המחוזיות והארציות. את ההיתרים הביטחוניים מאשרת כאמור הולמ"ב. הולמ"ב היא ועדת משנה של הוועדה המחוזית, וחברים בה שלושה מחברי הוועדה המחוזית: אחד הוא נציג שר הביטחון ושני האחרים ממונים על ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר הביטחון. לנוכח הרכב זה מובן שבשיקוליה ניתנת עדיפות לאינטרס הביטחוני על פני אינטרסים אחרים רלוונטיים לתכנון, כמו סביבה, בריאות, תחבורה וכיוצא באלה.

המשמעות האופרטיבית של הוראות פרק ו היא שמתקנים צבאיים נבנים ברחבי הארץ בלא תיאום עם מערכת התכנון הארצית, המחוזית והמקומית, מתוך

התעלמות מעקרונות ומדינים של תכנון ובנייה, מינהל תקין ומשטר דמוקרטי, ואגב הסבת נזקים שאין להם תקנה לסביבה ולציבור.

הליכים משפטיים הקודמים לפרק ו לחוק התכנון והבנייה עד להליך המשפטי בעניין עיר הבה"דים התנהלו כבר כמה הליכים משפטיים שחשפו את התוצאות ההרסניות של האוטונומיה התכנונית שניתנת למערכת הביטחון במסגרת פרק ו. אעמוד להלן על שלוש דוגמאות מרכזיות להליכים כאלה.

פסק דין חוף עתלית

בשנת 2002 הוגשה עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה נגד הרחבת בסיס חיל הים בעתלית על קטע חוף שמשמר תצורות טבע ונוף ייחודיות.¹⁰ מיקום המתקן הביטחוני החדש נקבע בקטע חוף זה דווקא, אף שייעודו של המתקן אינו מחייב כלל קרבה לים. בחסות הוראות פרק ו אישרה הולמ"ב את הרחבת הבסיס בלא דיון בהיבטים הסביבתיים ובפגיעה הקשה של הפרויקט בערכי טבע ונוף. כמו כן, הפרויקט תוכנן בחשאי במסגרת רשויות הצבא ומשרד הביטחון ובלא שיתוף של גורמים אזרחיים. העתירה, שהוגשה על ידי הקליניקה לפרקטיקה ומדיניות סביבתית בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן ועמותה של תושבים מקומיים, לא הצליחה להביא להפסקת הבנייה, ומערכת הביטחון המשיכה בעבודות והביאה להרס המקטע הייחודי של חוף הים בעתלית.

פסק דין הושעיה

בשנת 2003 החל משרד הביטחון להקים מחנה צבאי לוגיסטי בסמוך ליישוב הושעיה שבגליל התחתון, בשטח שעל פי התוכנית התקפה מיועד לייעור. תושבי הושעיה פתחו בהליך משפטי נגד הקמת הבסיס, שכן סמוך לביתם עמד לקום בסיס צבאי בלי שניתנה להם הזדמנות להגיש התנגדות ולהישמע בפני רשויות התכנון. בית המשפט העליון קבע בסופו של יום שלא יוכל להגיש סעד לתושבים, בשל שיהוי בעתירה, שהוגשה לאחר שצה"ל כבר החל לבנות את הבסיס.¹¹ כפי שצוין במאמרם של ברוכין, אורן ורגב, אף שלא ניתן לתושבים סעד אופרטיבי, הרי ברמה הנורמטיבית הרחבה זיהה בית המשפט העליון את הבעייתיות הטמונה בשימוש של מערכת הביטחון בהוראות פרק ו וקרא למחוקק לפעול לשינוי החוק כך שיאזן "ביתר מידתיות בין צרכי הבטחון

10 עת"מ (חיפה) 741/02 עמותת "כחול וירוק" נ' משרד הביטחון (טרם פורסם). את תיאור ההליך המשפטי לפרטיו מנקודת מבטם של עורכי הדין שניהלו אותו ראו אצל פרז ורוזנבלום 2007.

11 עע"ם 2408/05 הושעיה נ' משרד הביטחון, תקעל 2007 (1) 1257.

לצרכים אחרים, מבלי לפגוע בליבת הבטחון".¹² עוד קבע בית המשפט כי "חקיקה חדשה צריך שתהא קשובה, מחד גיסא, לאינטרס החיוני של הביטחון – אך מאידך גיסא לצורך בשמירה על אינטרסים ציבוריים של תכנון ובנייה, איכות הסביבה וזכויות הפרט".¹³ עוד קבע בית המשפט שכל עוד החוק נותר בעינו, יש לפרש את הסמכויות המוקנות למערכת הביטחון במסגרת הוראות פרק ו' "תוך התחשבות בהתפתחויות המשפטיות והציבוריות, לרבות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו",¹⁴ וכי "פעולת הולמ"ב צריך שתביא זאת בחשבון".¹⁵

כמו כן בית המשפט העליון קבע הלכה קונקרטית שצמצמה במידה ניכרת את יכולתה של מערכת הביטחון לעקוף הוראות ועקרונות של חוקי התכנון והבנייה הכלליים: לפי הלכה זו, רק כשיש שיקולי ביטחון של סודיות או דחיפות, כמו ערב שעת חירום המצריך הקמת בסיס במהירות, או כשיש טעם שלא לפרסם את דבר קיומו, מיקומו וייעודו של מתקן ביטחוני מתוכנן, למשל מתקן גרעין, הרי אז יש טעם לפטור את מערכת הביטחון מביצוע ההליכים שדורש חוק התכנון והבנייה. אבל כל עוד אין מדובר במצבים של דחיפות או סודיות, על מערכת הביטחון להכפיף עצמה לדיני התכנון והבנייה החלים על המערכת האזרחית, ובמקרים כאלה, שאינם דחופים או סודיים, הולמ"ב רשאית לאשר רק תוכניות שעולות בקנה אחד עם התוכניות התקפות החלות על השטח.

מכאן שאילולא דחה בית המשפט את העתירה בשל שיהוי, הרי ייתכן שהיה מקבל אותה ומונע את הקמת הבסיס, משום שמדובר בבסיס בעל אופי לוגיסטי שאינו דחוף או סודי בשטח שעל פי התוכניות התקפות מיועד לייעוד.

פסק דין נמל חיפה

במרס 2007 הגישה עיריית חיפה עתירה מינהלית נגד אישור הולמ"ב להקים על קו החוף של העיר מבנה אדיר ממדים (פולינום) שאורכו 150 מטר, גובהו 25 מטר (כגובה בניין בן שמונה קומות) ושטח הגג שלו כ-12 דונם. המתקן מיועד לתחזוקת כלי שיט צבאיים, ובנייתו אושרה בהליך קצר וסגור, בלא שיתוף של רשויות התכנון העירוניות שבשטחן הוא אמור לקום, בלא שיתוף של הציבור ובניגוד לתוכנית המתאר הארצית (תמ"א 13) לחופי חיפה.

עיריית חיפה ניסתה להיאבק בפרויקט המתוכנן בטענה שמדובר בבנייה מסיבית שחורגת בגובהה וברוחבה מהנוף הסביר באזור הים, ושהחלטה להקים את הפולינום מנוגדת לתוכנית המתאר הארצית שייעדה את שטח נמל חיפה

12 שם, פסקה 6 לפסק דינו של השופט אליקים רובינשטיין.

13 שם, שם.

14 שם, פסקה 52(א) לפסק דינו של השופט אליקים רובינשטיין.

15 שם, שם.

המערבי למגורים, לתיירות, למסחר ולבידור. העירייה הבהירה שהתוכנית תפגע במוקד עירוני מרכזי בעל חשיבות כלכלית מכרעת להתפתחות העיר, ושהבנייה החורגת בממדיה מכל מה שנבנה בסביבתה תפגע קשות בנוף העיר, ובעיקר בנוף הנשקף לכיוון המפרץ מהגנים הבהאיים ומשדרות בן-גוריון, שהם מוקדי התיירות העיקריים בעיר.

בסופם של הדיונים בבית המשפט הוחלט שהעירייה תוכל לערער על התוכנית בוועדת הערר הארצית של הולמ"ב. בספטמבר 2007 הותר לפרסם שוועדת הערר דחתה את ערעור העירייה בשל דחיפות בלוח הזמנים הצבאי. באוקטובר 2007 עתרה העירייה לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים נגד החלטתה של ועדת הערר, ובד בבד היא מנהלת משא ומתן עם משרד הביטחון על העברת הפרויקט לנמל המזרחי שייבנה בקרוב או על שינויים בתוכנית. נכון למועד כתיבת שורות אלו עדיין לא ידוע מה יעלה בגורלו של קו החוף של חיפה. שלושת ההליכים המשפטיים האלה מדגימים את פעילותה של מערכת הביטחון בחסות פרק ו' אגב פגיעה בזכויות היסוד של הפרט והסבת נזקים חמורים לסביבה ולציבור, בניגוד לתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות, בחשאיות ובסודיות, ובלי ליידע את התושבים שיושפעו מהבנייה ואת הרשויות המקומיות שבטחון אמורים לקום המתקנים הביטחוניים.

ההליכים המשפטיים בנוגע להקמת עיר הבה"דים

הערכאה הראשונה: דחיית העתירה בבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע

בתקופת התכנון של עיר הבה"דים נוצר מצב אבסורדי שבו העיר מקודמת בכלי התקשורת בהרחבה כפרויקט לאומי בעל השלכות מרחיקות לכת על החברה האזרחית בנגב, אגב ציון מיקומה המתוכנן, גודלה וגודל האוכלוסייה שעתידה להתגורר בה, בעוד הליכי האישור של הקמת העיר מתקיימים בולמ"ב בחשאיות רבה ובלא כל שיתוף ויידוע של הציבור.

עם היוודע דבר התכנסותה של הולמ"ב ב-11 בנובמבר 2007 ליתן היתר לביצוע עבודות עפר במתחם עיר הבה"דים, עתרנו לבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע בטענה שבתכנון החשאי של עיר הבה"דים השתמשה מערכת הביטחון בהוראות פרק ו', בניגוד לרוח ההלכות שנפסקו בפסק דין הושעיה, שקבע שבהיעדר מאפיינים של סודיות או דחיפות – כמו בעיר הבה"דים – יש להכפיף את הליכי התכנון הביטחוניים לדיני התכנון והבנייה האזרחיים.¹⁶ בעתירה הדגשנו שהפגם העיקרי שנפל בעבודת הולמ"ב במקרה זה הוא

16 עת"מ 395/07 אדם טבע ודין נ' משרד הביטחון, תק"מח 2008 (1) 283.

שהקמת העיר אושרה בלי שנערך תסקיר השפעה על הסביבה שבחן את השפעותיו של הזיהום ברמת חובב על העיר המתוכננת, ובלי שנקבעו למפעלים תנאים שיבטיחו את בריאותם של תושבי העיר העתידיים. החובה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה כחלק מהליך תכנוני תקין קבועה בתקנות התכנון והבנייה,¹⁷ שלפיהן דרוש תסקיר כזה כשהתוכנית המוצעת נוגעת ל"אזור החשוף למפגעים סביבתיים העלולים לסכל את ביצועה של התכנית או להשפיע השפעה ניכרת על פעילות המוצעת בה".¹⁸

בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע קיבל את טענתנו שהיה על מערכת הביטחון לערוך תסקיר השפעה על הסביבה בנסיבות הקמת עיר הבה"דים, אף שבהתאם ללשון החוק מערכת הביטחון פטורה לכאורה מחובה זו:¹⁹

סוגיה נוספת שהועלתה על ידי העותרות היא הפגם שנפל באי קבלת תסקיר השפעה על הסביבה, תסקיר שהיה מתבקש לו היה מדובר בהליך תכנוני רגיל.

תסקיר השפעה על הסביבה הינו כלי עזר מההיבט הסביבתי, העומד לרשות הגוף התכנוני הדין באישורה של תוכנית, ואמור לסייע בקביעת תנאים למימושה של התוכנית. מדובר בכלי מוכר שאומץ ע"י מדינות שונות בעולם והינו בעל חשיבות גבוהה ביצירת מודעות לפגיעות ונזקים העלולים להיווצר עקב אישורה של התוכנית התכנונית ובמציאת פתרונות בשלב התכנוני לפני הקמת הפרויקט.

לו ההליך התכנוני לא היה מתקיים בולמ"ב אין ספק שאז היה נדרש תסקיר השפעה על הסביבה. התסקיר נדרש כאן לא בגין הפגיעה של עיר הבה"דים על הסביבה, אלא בגין השפעת הסביבה על שוכני עיר הבה"דים והטיפול בגורמי הסיכון שמקורם במועצה התעשייתית רמת חובב. התסקיר נדרש לאור הוראת תקנה 2 לתקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 הקובע שיש חובת תסקיר "באזור החשוף למפגעים סביבתיים העלולים לסכל את ביצועה של התוכנית או להשפיע השפעה ניכרת על פעולות המבוצעות בה".

עם זאת, בית המשפט קבע שדוח שנערך מטעם חברת DHV ההולנדית באשר לזיהום האוויר ברמת חובב ושהוגש למשרד להגנת הסביבה (להלן: דוח DHV) הוא בבחינת תחליף לתסקיר כזה, ובכך דחה את עתירתנו.²⁰

17 תקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 (להלן: תקנות התסקירים).

18 סעיף 2(ג) לתקנות התסקירים.

19 עת"מ 395/07 אדם טבע ודין נ' משרד הביטחון, תק"מח 2008 (1) 283, פסקה 14 לפסק הדין.

20 הטעם העיקרי לדחיית העתירה על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע היה

מעניין לציין שני היבטים של הדיון בתסקיר במסגרת העתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע: ראשית, השאלה בעניין זה לא היתה אם המדינה מחויבת לערוך תסקיר, אלא עד כמה היה ההליך שקיימה הולמ"ב דומה להליך תכנוני רגיל. במילים אחרות, מערכת הביטחון לא טענה שלא חלה עליה חובה לציית לנורמות תכנון אזרחיות, אלא שלמרות האוטונומיה שמקנה לה פרק ו, בפועל עמדו הליכי התכנון של עיר הבה"דים בנורמות התכנון האזרחיות, ובכלל זה בחובת עריכת תסקיר השפעה על הסביבה. שנית, החלטת בית המשפט שדוח DHV הוא בבחינת תסקיר השפעה על הסביבה כמתכונתו בדיון משקפת לדעתי נטייה של בתי המשפט לקבל את דברי מערכת הביטחון בלא ערעור עליהם ובלא בדיקה; בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע פסק שדוח DHV הוא בבחינת תחליף לתסקיר השפעה על הסביבה בלי שהדוח הוגש לבית המשפט, בלי שבית המשפט ביקש לעיין בו, וממילא בלי שבית המשפט בחן אם התשתית העובדתית ששימשה בסיס למסקנותיו של הדוח ואם המסקנות המובאות במסגרתו אכן מקיימות את המטרות והתנאים של תסקיר השפעה על הסביבה כמשמעותו בתקנות התסקירים ובנסיבות הקמת עיר הבה"דים.

הערכאה השנייה: בית המשפט העליון מחייב את מערכת הביטחון לערוך תסקיר השפעה על הסביבה לנוכח פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע ערערה אט"ד על פסק הדין לבית המשפט העליון.²¹ הערעור התמקד בחשיבות הכנת תסקיר השפעה על הסביבה בנסיבות הקמת עיר הבה"דים בהתאם לתקנה 8 לתקנות התסקירים, שלפיה התסקיר צריך לכלול בין היתר מידע מקצועי מלא ומדויק, פירוט והערכה של מכלול ההשפעות של הסביבה הצפויות על תחום התוכנית כתוצאה מביצועה, וכן פירוט אמצעים למניעת השפעות שליליות על הסביבה שיש לכלול בהוראות התוכנית.

לטענתנו דוח DHV לא יכול היה להיחשב תסקיר כזה משום שאינו עומד בתקנה 8 מכמה היבטים: ראשית, הדוח בחן אך ורק את ההשפעה האפשרית של זיהום האוויר מרמת חובב על עיר הבה"דים, אך לטענתנו נכון וראוי שהתסקיר יבחן את האפקט הסינרגטי המצטבר של כלל היבטי הזיהום שגורם אזור התעשייה רמת חובב, ובכללם זיהום הנובע משפכים, זיהום הנובע ממטרדי ריח, זיהום אוויר, זיהום קרקע, וכן את הסכנה ליושבי עיר הבה"דים כתוצאה

שהעתירה הוגשה בשיהוי, אך בית המשפט בחן גם את טענותינו בדבר ההליך התכנוני לגופו של עניין ודחה אף אותן בטענה שהולמ"ב קיימה הליך תכנוני ראוי באישור הקמת העיר. 21 עע"ם 360/08 אדם, טבע ודין נ' מדינת ישראל, תק"על 2008 (2) 1799, החלטה מיום 13 במאי 2008.

מאירועי חומרים מסוכנים (תאונות). שנית, הדוח לא כלל הנחיות מחייבות לאמצעים למניעת השפעות שליליות על הסביבה. שלישית, דוח DHV, אשר אין חולק שהמידע המצוי בו אינו ביטחוני ואינו חסוי, לא הועמד לעיון הציבור טרם מתן ההיתר, כך שאחד מהיבטיו המרכזיים של תסקיר השפעה על הסביבה – שקיפות וביקורת ציבורית – נעדר מהליכי הכנת דוח זה. רביעית, גם בסוגיית זיהום האוויר, שבה המשרד להגנת הסביבה מצא לנכון להתמקד, דוח DHV אינו מספק תמונה מהימנה מכמה סיבות:

- הדוח לא בחן את נתוני זיהום האוויר של החברה לשירותי איכות הסביבה ומפעל "אקוסול" ברמת חובב, שכוללים יחד את מערך הקליטה, הטיפול, ההטמנה והשרפה של כל הפסולת המסוכנת בארץ.
- הדוח בחן 12 חומרים בלבד מתוך מאות החומרים המזהמים הנפלטים לאוויר ברמת חובב, ואין בו פירוט ברור ומניח את הדעת של הקריטריונים ששימשו את עורכי הדוח לבחון דווקא את 12 החומרים האלה ולא אחרים. כך לא נכללו בבדיקה חומרים מסוכנים כמו מתכות כבדות ודיאוקסינים, וכמו החומר פוסגן, ששימש כחומר לחימה כימי במלחמת העולם הראשונה ומאוחסן בכמויות גדולות ברמת חובב, וכן חומרי הדברה כדוגמת סופרתיון שנפלט באירוע תקלה במפעל "מכתשים" ב-13 באוגוסט 2007. מלבד זאת, הדוח לא כלל בחינה אינטגרטיבית של כל החומרים.
- גם באשר לחומרים המעטים שנבחנו בדוח ציינו כותביו שחלק מהמצאים מסתמכים על נתונים שסיפקו המפעלים, ושנתונים אלה מדורגים ברמה של גרוע עד בינוני.

ואם לא די באלה, משלל המסמכים שצירפה המדינה לתגובתה לערעור בבית המשפט העליון לא עלתה כל התייחסות של הולמ"ב לדוח DHV, ומכאן עלה חשש שהולמ"ב נתנה את ההיתר להתחיל את עבודות הבנייה בלא שבחנה את ממצאיו ואת מסקנותיו של אותו תסקיר סביבתי כביכול שעליו טענה שהסתמכה.

גם הדיון שהתקיים בבית המשפט העליון התמקד בשאלת התסקיר, אלא שכעת נסוגה המדינה מעמדתה וטענה שדוח DHV אינו בגדר תחליף לתסקיר, אלא שהמדינה תכין תסקיר כזה בד בבד עם בניית העיר. בית המשפט העליון התקשה להבין כיצד אפשר לערוך תסקיר ובה בעת להתחיל בעבודות הבנייה, שכן התסקיר אמור להשפיע על תכנון הבנייה. תחת זאת הציע בית המשפט העליון למדינה לשקול הגשת תסקיר השפעה על הסביבה במתכונת המקובלת בדין, שיעסוק במידת ההשפעה האפשרית של אזור התעשייה רמת חובב על עיר הבה"דים המתוכננת, ושתסקיר זה ייחשף להשגות הציבור.

בסופו של יום הסכימה המדינה להגיש תסקיר שיבחן את מכלול ההשפעות

הבריאותיות הצפויות מרמת חובב, ובכללן זיהום אוויר, זיהום קרקע, פסולת, חומרים מסוכנים ושפכים, ושהתסקיר יועמד לעיונו ולהשגותיו של הציבור טרם תבחן הולמ"ב אם לאשר את הקמת העיר. בעניין זה הבהיר בית המשפט העליון: "נדרשת השלמה של בחינה מקצועית רצינית של סוגיית המפגעים הקשורה בקרבתו של אזור רמת חובב לעיר הבה"דים המתוכננת, שתעשה במסגרת תסקיר השפעה על הסביבה, שייערך וישמש בסיס להליך נוסף בפני מוסדות התכנון".²²

עוד קבע בית המשפט העליון שבשל השיהוי שבו לקתה העתירה ובשל העלויות הכבדות שעלולות להיגרם למדינה כתוצאה מעיכובים בבניית עיר הבה"דים, הרי בד בבד עם הכנת תסקיר ההשפעה על הסביבה תוכל המדינה לבצע עבודות עפר ותשתית בלבד בשטח המדובר. בית המשפט הדגיש שלא תותר כל עבודה אחרת בשטח, ובכלל זה הקמת מבנים, טרם תקבל ההחלטה הסופית של מוסדות התכנון בנוגע להקמת העיר, ושהעבודות המצומצמות שהותרו יבוצעו מתוך ידיעה שייתכן שבעקבות החלטת מוסדות התכנון תידרש החזרה של מצב השטח, כולו או חלקו, לקדמותו, על העלויות הכרוכות בכך.

דיון: ההשלכות האפשריות של החלטת בית המשפט העליון

ההליך המשפטי שניהלה אט"ד בנוגע להקמת עיר הבה"דים הסתיים בכך שבית המשפט העליון קיבל את עמדת אט"ד בדבר חשיבותו של תסקיר השפעה על הסביבה בנסיבות הקמת העיר וחייב את המדינה לערוך בדיקה מעמיקה ומקיפה טרם בניית העיר, שיהא בה גם הליך של שיתוף ציבור. כל אלה נפקדו מההליך שקיימה הולמ"ב עת נתנה את האישור להקים את העיר. מלבד חשיבותו של פסק הדין בהגנה על בריאות החיילים העתידיים להשתכן בעיר הבה"דים, להחלטת בית המשפט העליון יש פוטנציאל להשפיע אף מעבר למקרה הפרטי של עיר הבה"דים. להלן יובאו כמה מההשפעות האפשריות.

שלב נוסף בהכפפת מערכת הביטחון לדיני התכנון והבנייה האזרחיים

החלטת בית המשפט העליון הכפיפה את מערכת הביטחון לכלי תכנוני מרכזי מתחום דיני התכנון והבנייה האזרחיים – תסקיר השפעה על הסביבה שתוכנו ומסקנותיו ייחשפו לעיון הציבור – אף שפרק ו פוטר אותה מחובה זו. החלטה זו שוחקת עוד את האוטונומיה התכנונית הניתנת לצה"ל במסגרת הוראות החוק, ובכך מצטרפת לפסק דין הושעיה שהכפיף את צה"ל לכלי תכנוני מרכזי

22 שם, פסקה 5 לפסק הדין.

אחר (תוכניות המתאר התקפות החלות על השטח). כמו כן, ההחלטה מיישמת את פסק דין הושעיה, שלפיו כשהמתקן הביטחוני המתוכנן אינו סודי או דחוף, על מערכת הביטחון להכפיף עצמה לדיני התכנון והבנייה האזרחיים. אם כן, פסק דינו של בית המשפט העליון עשוי להשפיע על הליכי התכנון העתידיים של מערכת הביטחון, שבמסגרתם היא עליה להתאים עצמה באופן מידתי וסביר, בהתאם לאופי המתקן המדובר, לכללים התכנוניים האזרחיים, ואם לא תפעל כאמור, תהא פתוחה הדרך בפני הציבור לפנות לערכאות משפטיות ולדרוש זאת. זאת ועוד, פסק הדין יכול להיות בגדר זרז למחוקק לפעול לשינוי הוראות פרק ו, כך שיאזן באופן מידתי בין צורכי הביטחון לצורכי הסביבה, החברה, בריאות הציבור וערכים של דמוקרטיה ומינהל תקין.

הסדרת הפעילות המזהמת ברמת חובב לרווחת כלל תושבי צפון הנגב

לתסקיר הסביבתי שייערך באזור התעשייה רמת חובב ולהסדרת פעילות המזהמת של המפעלים כתוצאה ממנו תהא השלכה על רווחתם, על בריאותם ועל חייהם של כלל תושבי צפון הנגב הגרים בסמיכות לרמת חובב וסובלים במשך שנים ארוכות ממפגעים אלו. עם התושבים הנפגעים מהזיהום נמנים תושבי רביבים וירוחם, תושבי באר שבע, והשבט הבדואי אלעזאמה המתגורר בוואדי נעם.

חשוב להדגיש שהדרישה העיקרית במאבקנו אינה להעתיק את מיקומה המתוכנן של עיר הבה"דים למקום אחר, הרחק מהפעילות המזהמת, אלא שלפני שיתחילו בעבודות בניית העיר, יפעלו הרשויות הרלוונטיות להסדיר את הפעילות המזהמת במפעלי רמת חובב. הגדרת המאבק ועיצובו לפי דרישה זו נבעו בין היתר מההיכרות רבת השנים של בעלי התפקידים באט"ד עם מפגעי רמת חובב, עם הכשלים בפיקוח על מפגעים אלו ועם הסבל של התושבים הגרים בסמיכות להם.²³ אלא שעד עתה לא הצליח סבלם של תושבים אלה להביא

23 בעניין זה יזמה אט"ד במשך השנים הליכים משפטיים, לרבות הליכים פליליים, נגד מפעלים ברמת חובב בגין זיהום אוויר, בלי קשר להקמת עיר הבה"דים. לדוגמה, בימים אלה מנהלת אט"ד קובלנה פלילית בבית משפט השלום בבאר שבע נגד מפעל "מכתשים" (ק"פ 1002/03 אדם, טבע ודין נ' מכתשים מפעלים כימיים בע"מ). כמו כן, ביוני 2003 הגישה אט"ד קובלנה פלילית לבית משפט השלום בבאר שבע נגד מפעל "תרכובות ברום" בגין גרימת זיהום אוויר (ק"פ 1001/03 אדם, טבע ודין נ' תרכובות ברום בע"מ). המשרד להגנת הסביבה אימץ את הקובלנה שהוגשה והגיש כתב אישום נגד המפעל. ואולם, מנהל המפעל נמחק מכתב האישום במסגרת עסקת טיעון בין הצדדים, ועל המפעל הוטל קנס של כחצי מיליון שקל. במסגרת עסקת הטיעון אף נקבע שאם המפעל יעבור עברה מן העברות שבגין הורשע, יחויב בקנס של 800 אלף ש"ח. אט"ד גינתה בחריפות את ההחלטה להגיע לפשרה עם "תרכובות ברום", מכיוון שההסדר מעביר מסר שלפיו אינטרסים תעשייתיים קודמים לבריאות הציבור.

לשינוי המיזוג, ואילו כעת, עם הגעתה של אוכלוסייה חזקה ובעלת מקום מרכזי בסדר היום הלאומי,²⁴ זיהתה אט"ד הזדמנות פז לחולל שינוי בהסדרת הפעילות המזהמת ברמת חובב. וכך, בעוד שבמסמכים הרשמיים של המדינה אמורים בסיסי ההדרכה של צה"ל להביא לפיתוח הנגב בהיבטים של כוח אדם איכותי ותשתיות, הפוטנציאל שמצאנו אנחנו במהלך היה תרומה לאיכות הסביבה ולבריאות הציבור של כלל תושבי הנגב. בעניין זה אפשר לבחון גם את הפוטנציאל של העתקת בסיסי צה"ל לנגב מזווית של צדק סביבתי, שלפיו אוכלוסייה חזקה יותר תצליח על פי רוב לרכוש לעצמה סביבת חיים נאותה יותר.²⁵

לפיכך, אם התסקיר הסביבתי שיערוך משרד הביטחון בפקוח המשרד להגנת הסביבה בכל הנוגע להסדרת פעילות מפעלי רמת חובב וצמצום הזיהום הסביבתי הנובע מפעילותם אכן יהיה מעמיק, רציני ומפורט, יהא בו כדי להשפיע במידה רבה על איכות החיים של כלל תושבי הנגב, ובכך יהיה אפשר לומר שבהגעתו של צה"ל לדרום כבר טמונה תרומה של ממש לפיתוח האזור.

קידום העיקרון של פיתוח בר-קיימא

פיתוח מקיים: העברת הנטל של הסדרת הפעילות המזהמת מהחברה האזרחית אל התעשייה

כאמור, מטרת המאבק הסביבתי המדובר היא הסדרת הפעילות המזהמת של אזור התעשייה רמת חובב כתנאי מקדים להקמת הבסיס הצבאי סמוך אליו. בין הטעמים שהביאו לקביעת מטרה זו היה העיקרון של פיתוח בר-קיימא. אחת ממשמעויותיו של עיקרון זה היא שבחברה המודרנית התעשייתית – ובוודאי במדינת ישראל, שאינה משופעת במרחבים – שבה אזורי מגורים ותעשייה דרים לעתים בצמידות זה לזה, יש לתושבים זכות לחיות בסביבה נקייה, בריאה ונטולת מפגעים סביבתיים.

אחת המשמעויות של תפיסה זו היא שהנטל לפעול לצמצום המפגעים הסביבתיים הנובעים מהפעילות התעשייתית עובר מהחברה האזרחית, הסובלת מהמפגעים, אל כתפיהם של התעשייה המזהמת ושל הרגולטור. לפי שיטה זו, החברה האזרחית אינה נדרשת לשלם על קרבתה לפעילות תעשייתית מזהמת, לא בנזקים בריאותיים ולא בהעתקת מקום המגורים (פעולה שלא כל אדם יכול להרשות לעצמו, ולכן דרישה זו קשורה גם לצדק סביבתי).

במקרה של עיר הבה"דים, אט"ד עיצבה מאבק סביבתי שיתמוך בהקמת עיר הבה"דים במיקום המתוכנן, סמוך לרמת חובב, כשהנטל להסדיר את הפעילות המזהמת של המפעלים יוטל על המפעלים ועל הרשויות המפקחות,

24 למקרה אחר שעלה לסדר היום הציבורי והביא להקמת ועדת חקירה ראו ועדת שמגר 2001.

25 להרחבה בנושא צדק סביבתי ראו ברכה 2008.

ואילו האוכלוסייה האזרחית והצבאית כאחת, בין שהיא מתגוררת כעת סמוך למפעלים ובין שתתגורר שם בעתיד, תוכל לחיות בקרבתם בלא חשש לבריאותה. אילו בחרה אט"ד לפעול להעתקת מיקומו של הבסיס המתוכנן בשל קרבתו לרמת חובב, הרי שהמסר הסביבתי והציבורי שהיה עולה ממאבק זה הוא שבמדינת ישראל אפשר להשלים עם פעילות מזהמת שעלולה לפגוע בבריאות הציבור, ותושבי הדרום החיים כיום בסמוך לרמת חובב היו יכולים להסיק שדמם של חיילי צה"ל סמוק משלהם.

פיתוח מקיים: הטמעת הקשר שבין חברה, כלכלה וסביבה

היבט אחר של פיתוח בר-קיימא הוא הקשר בין חברה, כלכלה וסביבה, כשהגנה על הסביבה ועל בריאות הציבור מקדמת פיתוח ורווחה כלכליים. אם בעבר נהגו לטעון שמאבקים סביבתיים עוצרים פרויקטים של פיתוח ופוגעים ברווחה הכלכלית, ומקבלי ההחלטות נאלצו לכאורה לבחור בין הגנה על הסביבה ובין פיתוח כלכלי, הרי במאה ה-21 כבר ברור שמאבקים סביבתיים מביאים בחשבון את השיקולים העיקריים התורמים לרווחתו של האדם, בהם ההגנה על הסביבה ועל בריאות הציבור, שבלעדיהם לא תיתכן רווחה כלכלית אמיתית וארוכת טווח. הקשר אקטואלי לעיקרון זה נמצא בדוח האחרון של פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית ולאומית (פורום קיסריה 2008, 32):

בעבר הוצגה השמירה על איכות הסביבה כנוגדת פיתוח וצמיחה כלכלית, ואף היו רבים שקראו לבלום את הצמיחה הכלכלית כדי להגן על איכות הסביבה. כיום התמונה שונה – הדגש מושם על פיתוח בר קיימא – קרי פיתוח שמשפר את איכות הסביבה ומבטיח שהדורות הבאים יוכלו לזכות גם הם באיכות חיים גבוהה... לפיכך אנו סבורים כי התחום הסביבתי אינו מנותק מתחומי המשק והחברה האחרים, ויש להפכו לחלק אינטגרלי מהשיח והדיון הכלכלי והחברתי היום יומי... כך קידום והפנמת ההיבטים הסביבתיים במשק הישראלי עשויים להביא לתרומה חיובית ניכרת לצמיחה של המשק, בד בבד עם שיפור איכות החיים של תושבי ישראל.

העידן בו שלטה התפיסה, כי מדיניות ירוקה סותרת צמיחה עסקית וכלכלית מאחורינו והיום ברור לכולם שהיא מנוע צמיחה הכרחי. עתה נותר לדון בדרכים כיצד לממש חזון זה.

המקרה של עיר הבה"דים ורמת חובב מדגים היטב את קשרי הגומלין שבין חברה, כלכלה וסביבה, שכן המעבר של צה"ל לדרום הוצג כאילו נועד לתרום לפיתוח הנגב מבחינת תשתיות, כוח אדם ופיתוח האזור, אך בפני פיתוח מיוחל

זה עמד כמכשול מיקומו המתוכנן של הבסיס ליד אזור תעשייה עתיר חומרים מסוכנים ומזהמים שסבל במשך שנים ארוכות מהזנחה ומהתעלמות של רשויות המדינה. הדאגה הציבורית שעוררה תוכנית עיר הבה"דים היא דוגמה לאופן שבו הזנחה סביבתית פוגעת בפיתוח כלכלי, משום שרק אם יוסדרו מפגעי רמת חובב יהיה אפשר למצות את פוטנציאל הרווחה הכלכלית שעיר הבה"דים אמורה להביא עמה לדרום. בעניין זה אף עמד מבקר המדינה על האופן שבו הזיהום הסביבתי ברמת חובב עלול לפגוע בפיתוח הנגב: "הבעיות הסביבתיות ברמת חובב מחייבות מענה הולם בהקדם. דחיית פתרון של הבעיות האמורות למשך פרק זמן ממושך עלול לפגוע באיכות החיים של התושבים באזור ובאיכות הסביבה בהווה ובעתיד" (מבקר המדינה 2003ב, 278). לפיכך המאבק הציבורי והמשפטי שהובילה אט"ד להסדרת הפעילות המזהמת ברמת חובב כתנאי להעברת 11 אלף חיילים לגור בסמיכות לה מבטא את העיקרון של פיתוח בר-קיימא, שפירושו פיתוח שמשקלל את ההיבט הסביבתי, ולכן עתיד להביא לרווחה כלכלית אמיתית וארוכת טווח.

סיכום ומבט לעתיד

פסק הדין של בית המשפט העליון בנושא עיר הבה"דים יכול להשפיע על הסדרת הפעילות המזהמת באזור התעשייה רמת חובב לטובת חיילי עיר הבה"דים ולטובת כלל תושבי הנגב. יתר על כן, פסק הדין משפיע גם על יתר הליכי התכנון שמקיימת מערכת הביטחון וכן על קידום העיקרון הסביבתי של פיתוח בר-קיימא. עם זאת, לנוכח ההזנחה הסביבתית ארוכת השנים של רמת חובב, הדרך להסדרה סביבתית מלאה ונאותה של הפעילות התעשייתית באזור עדיין ארוכה, והתסקיר הסביבתי שייערך במסגרת הערעור שיזמה אט"ד הוא רק שלב ראשון במיפוי המפגעים הסביבתיים והאופן שבו יש לפעול לצמצומם. אט"ד תמשיך לעקוב אחר אופן הכנת התסקיר, חשיפת תוכנו לעיון הציבור, מסקנותיו ואופן יישומן. נושאים שדורשים מעקב מיוחד בהקשר זה הם בחינת התנאים שיוטלו על מפעלי רמת חובב ברישיונות העסק שלהם, ובכלל זה צמצום זיהום האוויר הנובע מפעילותם, הסדרה כוללת של החומרים המסוכנים המאוחסנים במקום והקטנת הסיכונים הנובעים מאירועי חומרים מסוכנים. כדי שהפוטנציאל הגלום בהחלטת בית המשפט העליון ייצא מהכוח אל הפועל, במלואו או לפחות ברובו, נדרשים כל השחקנים הרלוונטיים – ממשלת ישראל, משרד הביטחון, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, ועדות התכנון, המועצה המקומית התעשייתית רמת חובב, מפעלי רמת חובב, המחוקק, בתי המשפט והחברה האזרחית – לפעול לטיפול מקיף וכוללני במפגעי רמת חובב,

מתוך הבנת הזיקה הקיימת בין פיתוח, חברה, כלכלה, סביבה וההגנה על בריאות הציבור, וכן להטמיע את הלקחים שנלמדו מהליכי התכנון הפגומים שנקטה המדינה בהקמת העיר. רק כך נוכל להפוך את הקמתה של עיר הבה"דים למופת של הסדרה סביבתית נאותה של פעילות תעשייתית, לדוגמה להליכי תכנון שקופים ודמוקרטיים, ולתרומה אמיתית של הצבא לחברה.

רשימת מקורות

- ברכה, ע', 2008. "פרקטיקה מעשית של צדק סביבתי", מעשי משפט – כתב עת למשפט ולתיקון חברתי א: 179–189.
- ועדת שמגר, 2001. דו"ח ועדת החקירה בעניין ההשלכות של פעילות צבאית בנחל הקישון ומימי הסביבה על בריאותם של חיילי צה"ל שהופעלו במקום. מבקר המדינה, 2003. דין וחשבון לשנת 2003, 54, ירושלים: מבקר המדינה. פורום קיסריה, 2008. סביבה וכלכלה – הזדמנויות וסיכונים, www.idi.org.il/events1/CaesareaForum/Documents/SVIVA.pdf
- פרז, א' וא' רוזנבלום, 2007. "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הביטחון בהליכי תכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001–2003)", מחקרי משפט כג(2): 371–431.

הערות סיכום

אלישע אפרת

מתוך מחקרים גיאוגרפיים-מרחביים שנעשו בשנים האחרונות עולה שכשלושים עד חמישים אחוז משטחה של מדינת ישראל שבתחומי הקו הירוק תפוסים במישרין או בעקיפין בידי מערכת הביטחון למגוון מטרות – שטחי אימונים, הגנה מרחבית, אחסון אמצעי לחימה, מחנות, מתקנים למיניהם ואחרים – כך שאינם עומדים עוד לשימושו של המגזר האזרחי. עוד מתברר שלמוסדות הממשלתיים, לגופים האזרחיים ולציבור הרחב, האמור להיות מיוצג בהם, אין די מידע על ייעודים אלה, וממילא אין בידיהם יכולת להשפיע על ייעודי שטחים צבאיים, לשחררם לשימושים אזרחיים או לשנות תוכניות של מרחבים אזרחיים שהצבא הטיל עליהם את מרותו. לדעת אנשי מקצוע בתחומים מרחביים פיזיים, חברתיים, טכנולוגיים ומשפטיים, ובקרב אזרחים בעלי מודעות מרחבית, אין זה ראוי, בלשון המעטה, שמצב כזה יימשך גם היום, אחרי שישים שנות קיום של מדינת ישראל, מה גם ששטח המדינה קטן מאוד, צפיפות האוכלוסין בה גבוהה יחסית, ונושאי הפיתוח שבה מרובים, חיוניים ומשוועים לקרקע.

לא ייתכן גם שיימשך לאורך זמן כה רב מצב שבו פועלות במדינה שתי מערכות תכנוניות וביצועיות נפרדות, צבאית ואזרחית, שיחסי הגומלין המקצועיים ביניהן רופפים, שהן שונות זו מזו בתפיסת עולמן המרחבי, ושהמערכת הצבאית דומיננטית ומשפיעה יתר על המידה על שימושי הקרקע במרחביה של ישראל, על כל ההשלכות האזרחיות הנובעות מכך לגבי תושבי המדינה, יהודים וערבים כאחד. מאחר שבמסגרת ועדות התכנון הארציות, המחוזיות והמקומיות לא חלו שינויים של ממש ביחסי גומלין אלה זה זמן רב, הגיעה העת לעורר את הממסד הצבאי והציבורי המקצועי, וכן את החברה האזרחית, לפעולה ולשינוי יסודי של יחסי הגומלין האלה, כך שייקבעו תנאים חדשים, דרישות והתפשרויות לעת הצורך, תחול נסיגה מעמדות קשוחות ומסורתיות, ויאומצו תפיסות חדשניות כדי לקדם פיתוח מרחבי במדינת ישראל.

קובץ המאמרים המוגש כאן לקורא שם לו למטרה לעורר דיון אקדמי ומקצועי ביחסי הגומלין המרחביים שבין הצבא לאזרחים כדי להביא לשינויים בגישה המרחבית של מוסדות הביטחון וביחסם לצורכי המגזר האזרחי במדינה.

המאמרים שבקובץ מעלים מגוון הנחיות, מוסכמות, כללים, דרכי התנהגות והליכי קבלת החלטות ביחסי הגומלין שבין הצבא למגזר האזרחי, שעשויים לשמש בסיס רחב לפתרון אפשרי לבעיה הנדונה בקובץ: השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בישראל.

מה מקורו של ניגוד האינטרסים השורר זה שנים בין המגזר הביטחוני למגזר האזרחי בנושא שימושי קרקע? יש לזכור, שיחסי הגומלין בתכנון הפיזי הארצי, המחוזי והמקומי שנרקמו בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת התפתחו על רקע קשרים חברתיים לא רשמיים בין אנשי התכנון האזרחי לאנשי הביטחון. הסיבה לכך היתה שהאנשים שהובילו את התכנון הפיזי במדינה לא היו בעלי ידע מקצועי בנושאי ביטחון, ולרבים מהם לא היה גם ניסיון צבאי, להוציא נציג אחד או שניים שנתמנו בזמנו לקיים את הקשרים היומיומיים עם גורמי הצבא והביטחון כדי לשמור על האינטרסים האזרחיים במרחבי ישראל.

האיסור להציג נושאי ביטחון במפות תכנון מצד אחד, וחוסר היכולת לקבוע שימושי קרקע אזרחיים עתידיים באזורים אלה מצד אחר, הביאו לכך שהמתכננים הסתפקו בסימון שטחי ביטחון במפותיהם בקו כחול בלבד בציון הערה "לתכנון בעתיד". אפשר לומר שהתכנון הפיזי האזרחי עמד לא אחת חסר אונים מול גורמי צבא וביטחון שתפסו חלקים נכבדים מהמרחב, בעוד הוא אינו מסוגל להתמודד אתם ולשנות את ייעודם של שטחים אלה. יש לזכור גם שבמשך רוב שנותיה של המדינה היה התכנון הפיזי נתון בידי משרד הפנים, משרד קואליציוני זוטור בעל יכולת השפעה מצומצמת, שלא יכול היה לעמוד מקצועית מול משרדי ביצוע בעלי תקציבי בינוי ופיתוח גדולים ובעלי השפעה פוליטית רבה. מכאן שהיתה אז חשיבות רבה לקשרים האישיים המקצועיים של המתכננים עם בעלי הכוח הביצועי באותם המשרדים החזקים כדי לאזן ככל האפשר את שימושי הקרקע במרחב מעבר לקביעות הרשמיות ששררו והעובדות שנוצרו בשטח.

ואף על פי כן, בעשורים הראשונים לקיום המדינה אפשרה בלית ברירה מערכת התכנון האזרחית לגורמי הביטחון לתפוס שליטה במרחבים רבים בישראל, ואילו הניסיונות לשנות ולקרקע תפיסות ומוסכמות עלו בתוהו. דוגמה בולטת לכך היתה הנסיגה של צה"ל מסיני בשנת 1982, שבעקבותיה עלו נושאי תכנון בעייתיים רבים בנגב, בעיקר בכל הקשור למיקום מחנות צבא, שדה תעופה, דרכים וכדומה, מול תכנונם של פארקים, שמורות טבע, אתרי טיול ונופש ועוד. והנה, על אף עשרות שנים של תכנון פיזי בליווי מערכת מפות מאושרות, באו קביעותיהם של הצבא וגורמי הביטחון בדבר צורכיהם החדשים והפכו את התכנון הפיזי על פניו בהותירן את נושאי התכנון האזרחי בנגב בנחיתות משוועת.

מאז ועד היום חלו שינויים במעמדה הייחודי של מערכת הביטחון בהקשר של שימושי קרקע אזרחיים, עד שיש המוצאים בהם סדקים ראשונים. בעת

האחרונה אף התקיימו כמה הליכים משפטיים שחשפו את התוצאות ההרסניות של האוטונומיה התכנונית שניתנה למערכת הביטחון. למשל, החלטת מערכת הביטחון להרחיב את בסיס חיל הים בעתלית על קטע חוף המשמר תצורות נוף וטבע ייחודיות בישראל, בלא כל התחשבות בשיקולים סביבתיים, הביאה להגשת עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בחיפה נגד הבנייה, אך לא הצליחה לעצור את הבנייה. החלטת משרד הביטחון להקים בשנת 2003 מחנה צבאי לוגיסטי סמוך ליישוב הושעיה שבגליל התחתון, באזור שעל פי תוכנית תקפה מיועד לייעור, הביאה לכך שבית המשפט קרא למחוקק לפעול לשינוי החוק כך שיאזן ביתר מידתיות בין צורכי הביטחון ובין צרכים אחרים בלי לפגוע בליבת הביטחון. החלטת הוועדה למתקנים ביטחוניים בחיפה לאשר הקמה של מבנה ביטחוני אדיר ממדים בגובה בניין בן שמונה קומות שייעודו תחזוקת כלי שיט על קו החוף של חיפה הביאה את עיריית חיפה לערער על התוכנית בוועדת הערר למתקנים ביטחוניים. לפסק הדין של בית המשפט העליון בנושא עיר הבה"דים היתה השפעה על הסדרת הפעילות המזהמת ברמת חובב לטובת החיילים האמורים להתגורר שם ולטובת כל תושבי הנגב, וגם על יתר הליכי התכנון שמקימת מערכת הביטחון ועל קידום העיקרון של פיתוח בר-קיימא.

דומה שמערכת הביטחון ערה היום לזרמים גלויים וחסויים המנסים לערער את מעמדה הייחודי מבחינת האישור הסטטוטורי של תשתיות ביטחוניות שבעבר השיגה בנקל. בהרגישה את האקלים החברתי והציבורי שנוצר ואת בגרותו של הציבור הישראלי השכילה המערכת להבין שלא תוכל עוד לתכנן את התשתית הביטחונית והצבאית בהתעלמות מהמגזר האזרחי. ואכן, בשנתיים האחרונות מקיימת מערכת הביטחון דיאלוג עם גורמי משפט ומינהל תכנוני לשם קביעת הנחיות שיעגנו נוהלי עבודה אחידים בוועדות למתקנים ביטחוניים.

ולא רק במישור המינהלי-ביטחוני חלים שינויים. מערכת הביטחון והצבא מבחינים גם בשינויים המתחוללים במעטפת התרבותית-חברתית של פעולותיהם ומכפיפים את התנהלותם במידה גדלה והולכת לכלליה של כלכלת השוק. לא פחות משהמערכת מתאימה את התנהלותה למעטפת המתכווצת של משאביה, היא פועלת לחיזוק הלגיטימיות שלה בקרב נושאי האתוס של כלכלת השוק, כלומר המעמד הבינוני-גבוה והתאגידי העסקיים. ההון מוסיף כיום נדבך רציונלי לביטחון, וקריאות התיגר המופנות אליו בשנים האחרונות מעידות על ניסיונות לכוון את הביטחון והצבא עם אינטרסים כלכליים.

כלכלת השוק היא היום האתגר המרכזי העומד בפני הצבא, זהותו, משאביו ותפקידיו. כלכלה זו מעמידה את הצבא תחת מתקפה של נושאי אתוס השוק המבקשים להכפיף את תפקודו ואת משאביו לאתוס הניאו-ליברלי, והצבא אכן מסתגל לאתוס זה. קוראי התיגר על משאבי הצבא מטיחים את ביקורתם גם

באופן שבו מנצל הצבא את משאביו הטריטוריאליים, ואילו הצבא, כמי שמסתגל לציוויי השוק, מאמץ את שיח הנדל"ן ומתרגם אותו לירידה אל הנגב. ככל שתתגבר ההתקפה על משאביו, כן סביר שיתאים את עצמו בדרכי הסתגלות חדשות. התגובות המינהליות והאופרטיביות של מערכת הביטחון למצב החדש שיצרה כלכלת השוק הן תופעה חדשה יחסית, שלא היתה קיימת בעבר, והנה היא הולכת ומגבירה את עוצמתה ואת השפעתה מאז שנות השמונים של המאה הקודמת ועד היום. מדובר במערכת שיקולים חדשה שגורמי הביטחון חייבים לנקוט היום לפני כל פעילות, רכישה, הקצאה, תכנון מרחבי וכל יוזמה אחרת. מערכת שיקולים זו כוללת חישובים של עלות מול תועלת ושל יתרונות מול חסרונות, ולפיכך היא מצמצמת את חופש הפעולה שבידי מערכת הביטחון.

לשיקולים הכלכליים של מערכת הביטחון יש גם משמעויות מרחביות שנובעות משתי סוגיות עיקריות: כיצד מאפיינים את היקף השטחים המינימלי הדרוש לשם הבטחת הביטחון הקיומי של המדינה, וכיצד מביאים להפנמה של שיקולי קיימות רחבים במערכת הביטחון, בייחוד בהקשר הקרקעי. באשר לשטחים הדרושים לביטחון הבסיסי יש מקום לתת עדיפות למערכת הביטחון, אך מעל לסף זה יש לשקלל שיקולי ביטחון מול שיקולים אחרים ולוודא שכל השיקולים הסביבתיים, הכלכליים והחברתיים יבואו לידי ביטוי בדיון בשימוש בקרקע או בהגבלות השימוש בה. אשר לשיקולי קיימות רחבים בתוך מערכת הביטחון בהקשר הקרקעי, מטרת התמורות שיידרשו בהקשר זה היא ליצור מנגנוני שיתוף פעולה בין מערכת הביטחון על כל גורמיה ובין גופים אזרחיים כדי לקדם שיקולי קיימות בכל הרמות המרחביות.

לסיכום, נפרסת לפנינו סדרה מאתגרת של נושאים מרחביים, תכנוניים, משפטיים ומינהליים האמורים לעורר את הציבור בישראל לפעול באחד מהתחומים החשובים ביותר לקיומה של מדינת ישראל בעתיד: ביטחון מול טריטוריה.

רשימת המשתתפים

ד"ר עמירם אורן, מכון ון ליר בירושלים

עו"ד נעמה אלעד, אגודת "אדם, טבע ודין"

פרופ' אלישע אפרת, החוג לגיאוגרפיה וסביבת האדם, אוניברסיטת תל-אביב

עו"ד אהרון ברוכין, מומחה לדיני תכנון ובנייה, בעברו יושב ראש ועדות ערר במחוז דרום ובמחוז ירושלים

פרופ' יגיל לוי, המחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת, האוניברסיטה הפתוחה

סגן אלוף (במילואים) אבגד מאירי, בעבר ראש ענף תשתית ופריסה באגף התכנון במטה הכללי של צה"ל

פרופ' ערן פייטלסון, ראש בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים

ד"ר ארז צפדיה, המחלקה למינהל ולמדיניות ציבורית, המכללה האקדמית ספיר

סגן אלוף (במילואים) רפי רגב, בעבר קצין ענף תשתית ופריסה באגף התכנון במטה הכללי של צה"ל ובמועצה לביטחון לאומי

ד"ר זלמן שיפר, בעבר יועץ כלכלי למחלקת מחקר בבנק ישראל ולמועצה לביטחון לאומי

