

מדור מיוחד: תכנון ובטחון

זרקור נוסף על הדיון בנושא הזיקה שבין תכנון ובין בטחון

עמירם אורן ונילי שחורי

רקע לנושא

בראשית העשור השביעי לקיום מדינת ישראל, מערכת הבטחון מחזיקה ומשפיעה (בעיקר באמצעות צה"ל) על יותר מחצי(!) מהשטח המדינה. מדובר על מכלול של מחנות, מתקנים, תשתיות ספר וגבול, דרכים, שטחי פעילות מבצעית בזמן שגרה ובעת חירום, שטחי אימונים וניסויים ושטחי מגבלות בנייה אזרחית. את כל אלה ניתן להגדיר "שימושי קרקע צבאיים" אולם, מנקודת מבט מרחיבה שימושי הקרקע הצבאיים מצויים לא רק במרחב היבשתי. הם כוללים גם את המרחב האווירי, למעט מספר פרודורי טיסה אזרחית, בהם שולט חיל האוויר; גם המרבית המרחב הימי שבין נתיבי השיט הבין-לאומיים ובעיקר זה המצוי מול ומשיק לחוף שבו מצויים "שטחים סגורים" לצורכי בטחון. שימושי קרקע צבאיים כוללים גם את המרחב האלקטרו מגנטי הווירטואלי בו יש למערכת הבטחון השפעה מוחלטת.

ישראל היא דוגמה חריגה בהיקף שלטונה הטריטוריאלי-מרחבי של מערכת הבטחון על שטחיה ומרחביה של המדינה והיא תופעה חסרת תקדים בהיקפה. ספק אם יש במקומות אחרים בעולם דוגמאות דומות או זהות של דומיננטיות של המערכת הצבאית או הביטחונית על שימושי הקרקע בהגדרתם הרחבה לעיל.

מערכת הבטחון 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 משאבי הקרקע ואת המרחבים השונים בכלים שונים מאלה של יתר גופי המדינה. ניהול השטחים שבידי מערכת הבטחון בכל הקשור לסגירת שטחים לצורכי אימונים או פעילות מבצעית, להקניית המקרקעין, לקביעת ייעודם התכנוני, לקבלת היתר לבניית תשתיות פיזיות ולהטלת מגבלות בנייה סביבן, לאופן "הגנתם" מפני תוכניות אזרחיות וכן לאופן השמירה על איכות הסביבה – הוא יוצא דופן ושונה בתכלית השינוי מזה החל על השטחים האזרחיים.

הסדרה זו מתאפשרת באמצעות חוקים, תקנות והסדרים מנהלים ייחודיים שנקבעו בשנות החמישים והשישים וכמעט שלא שונו או הותאמו מאז.

קביעת שימושי הקרקע הביטחוניים החלה בימיה הראשונים של המדינה ונבעה מהתרחשויות רבות, אך עיקרן הנסיבות הביטחוניות שמטבע הדברים את רובן לא ניתן היה לחזות מראש. היווצרות שימושי הקרקע הביטחוניים לא הייתה תוצאה של תכנון סדור אלא הייתה מענה אד הוק לצרכים ולנסיבות שנוצרו במשך הזמן.

גורמים החיצוניים למערכת הבטחון שהשפיעו על התמורות במערך שימושי הקרקע שלה נבעו משינוי גודל, צורה ופני המרחב שבו התקיימה ומתקיימת פעילותה. בין הגורמים החיצוניים ניתן לכלול את זמינות המקרקעין והמחנות שירש צה"ל מהצבא הבריטי בשנת 1948; תוצאות הטריטוריאליזם של המלחמות והעימותים הצבאיים שחייבו פריסה והיערכות שונות או כאלה שנבעו מהסדרים מדיניים שבעטיים נדרשו דילול, חיץ, הפרדת כוחות או שינוי במתכונת הפריסה. הגורמים החיצוניים שהשפיעו על מערך שימושי הקרקע הצבאיים הם גם תהליכים אזוריים כגון: השלכות הגידול הדמוגרפי והתפתחויות כלכליות וחברתיות שונות בישראל ובעקבות זאת בנייה מוגברת בערים ובפרברים, הרחבת התשתיות פיזיות וחינוכיות, גידול בתיירות ובאזורי נופש. כל אלה יצרו לחץ על שמערכת הבטחון לפנות שטחים שהחזיקה ובמיוחד מחנות באזורים מאוכלסים; הגדלת המודעות לצורך בשימור שטחים פתוחים ובגישת תכנון בר-קיימא בקרב רשויות התכנון מלמעלה והגופים הירוקים מלמטה.

התפתחות שימושי הקרקע הביטחוניים נבעה גם מתהליכים פנימיים שהתרחשו בתוך הצבא בכללם החלטות המטה הכללי הקשורות למיקום העוצבות לשם מענה מבצעי לאיום הביטחוני; שינוי בתפיסת הבטחון בגזרה נתונה או שינויים בתורת הלחימה ובתפיסת ההפעלה של צה"ל; שינויים טקטיים שנבעו מקביעות של מפקדים בשטח; משתנים ארגוניים כגידול סדר הכוחות והקצאתם בהתאם למסגרות הפיקודיות המרחביות והיעודיות ואופן הניהול הלוגיסטי של צה"ל; משתנים תקציביים כאילוצים בבינוי ובפיתוח תשתית פיזית צבאית; משתנים טכנולוגיים כפיתוח וקליטה של אמצעי לחימה והפעלת תשתיות אלקטרוניות למיניהן.

לשטחים ותשתיות ביטחוניות באשר הם יש השלכות רחבות היקף על המרחב ועל התכנון. חותמו של הנוף הביטחוני ניכר בצורות שונות בכל מקום בארץ, בצפון, במרכז ובדרום בערים באזורים הכפריים וגם בשטחים הפתוחים. שטחה של מדינת ישראל קטן יחסית, היא צפופה ורב גונית באוכלוסייתה ובפניה הפיסיים. במרחב הגיאוגרפי, כמעט בכל אזור ומקום, דרים בכפיפה אחת שימושי קרקע ביטחוניים ואזרחיים. כך מצויים "איים" של תשתית צבאית באזורים מאוכלסים בצפיפות רבה או "מובלעות" אזרחיות במרחב הביטחוני (בעיקר, בנגב). למעשה, בישראל קשה להצביע על אזור או מקום בו אין "מפגש" טריטוריאלי בין השימושים האזרחיים והביטחוניים.

במשך שנים רבות נושא השימוש במשאבי קרקע לצורכי בטחון והשלכותיו לא נכח בסדר היום הלאומי, הציבורי, התכנוני והאקדמי. העדרות זו עמדה בניגוד בולט לעובדה שהקרקע בישראל היא משאב מצומצם ההולך ומצטמצם עם הזמן. גם על רקע זה לא מובן מדוע הציבור הישראלי, שרובו דעתן ומעורה בנעשה סביבו, לא נדרש לנושא בשיח הציבורי ולא העלה לדיון

אקדמי או מקצועי שאלות שמתבקשות ממציאות זו. סוגיה זו שלעצמה מעניינת ומחייבת התייחסות נפרדת על רקע הדיון במקומו הבכיר של נושא הבטחון בסדר היום הלאומי ועל הרקע הנרחב של נושאי יחסי צבא מדינה ויחסי צבא חברה.

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 במוסדות התכנון של המדינה. גם מדיניות הקצאת הקרקע למערכת הבטחון לא נדונה מעולם בשום מסגרת של הממשל שעוסקת בנושאי מדיניות קרקעית. גם ההיבט העיוני נמצא חסר: האופן שבו מעוצבים ומוגדרים חלקים ניכרים מהמרחב בישראל על ידי סוכנים שעוסקים במה שמכונה "בטחון", וכן האופן שבו מנוכסים מרחבים אלה למה שמכונה "צורכי בטחון", לא זכו לדיון ולמחקר אקדמי מעמיק. חיסרון זה בולט בייחוד על רקע העיסוק האקדמי הנרחב בצבא, בצבאות, בבטחון ובקשר מרובה הפנים שבין ריבונות, טריטוריה ומדינה.

בעשור האחרון, ובעיקר בשנים האחרונות החל דיון עיוני וביקורתי בהיבטים שונים של המימד הטריטוריאלי של הבטחון בנושאים כמו היקף שימושי הקרקע המוחזקים על ידי מערכת הבטחון והשלכותיו (אורן ורגב, 2008; אורן 2009); המשמעויות הכלכליות הנובעות מהם (שיפר ואורן 2007 ו-2008); מיליטריזם והתיישבות (צפדיה, 2010), המשמעויות בנושאי איכות הסביבה (מבקר המדינה 2004) ופיתוח בר קיימא (פייטלסון, 2009); העברת מחנות צה"ל למטרופולין בארבע (צפדיה, אורן ולוי 2007, ו-2010) והשפעת מערכת הבטחון על תכנון המרחב (שחורי, 2010).

נושא נוסף שזכה לדיון הוא ההתנהלות הסטטוטורית של מערכת הבטחון בתחום התכנון הפיזי שהיא שונה ואחרת מהמקובל במגזר האזרחי. ייעודי ושימושי קרקע ביטחוניים אינם נקבעים על ידי מוסדות התכנון אלא על ידי מערכת הבטחון ולא תמיד הם תואמים את אלה האזרחיים כפי נקבעו בתוכניות לסוגיהן. תהליך קבלת היתר בנייה למתקן ביטחוני ואופן התנגדותה של מערכת הבטחון לתוכנית נקבעים על פי פרק ו' לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 שכותרתו "מיתקנים ביטחוניים ומכשולי טיסה" ומהתקנות הנלוות אליו. במקביל להתנהלות עתירות שהוגשו לבתי המשפט לעניינים מנהליים נגד מהלכים התכנוניים של מערכת הבטחון נכתבו מספר מאמרים על מעמדה התכנוני המיוחד (פרז ורוזנבלום, 2007, אורן ורגב, 2008: 219 – 287; ברוכין ואח' 2008 ו-2009 אורן ואח' 2009, ואלעד, 2009).

להגמוניה הטריטוריאלית של מערכת הבטחון יש השלכות בתחומי התכנון פיסי – מרחבי (קונפליקט או דו קיום בשימושי קרקע), הכלכלה, החברה המשפט, הנוף האקולוגיה. במדור מיוחד זה של כתב העת שקהל היעד שלו הוא מתכננים, גיאוגרפיים ואדריכלים מובאים שמונה מאמרים שמטרתם להפנות את הזרקור לשילוב בין הבטחון ובין התכנון. כתבי המאמרים הם מתחומי ידע נוספים לתכנון ולגיאוגרפיה והנושאים בהם הם עוסקים הם: הצבא והשוק, פריסת צה"ל בנגב, פינוי מחנות צה"ל, הבסיס החוקי לקביעת שטחי אימונים, תכנון צבאי ופיתוח בר קיימא, המרחב האלקטרו מגנטי ושימושי קרקע צבאיים בעולם.

להלן תובא סקירה קצרה אודות תוכנם של המאמרים ותרומתם לדיון

המתרחב על מגוון ההשלכות של שימושי הקרקע הביטחוניים ובעיקר השלכותיהם על תכנון הפיזי האזרחי.

בטחון, פיתוח בר קיימא ותכנון

תחת הכותרת בטחון, פיתוח בר קיימא ותכנון מופיעים במדור זה שני מאמרים, שאחד נכתב מנקודת מבט עיונית – אקדמית והאחר מנקודת מבט של העשייה.

נושא מאמרו של ערן פייטלסון הוא "בטחון, פיתוח בר-קיימא ותכנון וקרקע: כיווני חשיבה". מאמר זה נכתב מנקודת ראות של גיאוגרף ומתכנן פיזי ונקודת המוצא לכתיבתו היא הטענה שלכאורה יש קשר הדוק בין בטחון לקיימות, שכן ללא בטחון אין קיימות. ערן פייטלסון מדגיש כי בפועל על אף הרחבת היקף הנושאים שעולים בדיונים בנושאי קיימות אין בהם התייחסות לבטחון, ועל אף הרחבת המשמעות של מושגי הבטחון (בטחון לאומי, בטחון במובן הגנה ובטחון פנים), אין בדיונים בנושאי בטחון התייחסות לקיימות. יתר על כן, גם התייחסות בשיח התכנוני לנושאי בטחון ולנושאי קיימות מצומצמת ביותר.

מאמר זה מציג מספר קווי חשיבה ראשוניים לגבי קשרי הגומלין בין פיתוח בר קיימא, בטחון, תכנון וקרקע בישראל. בעוד שלכאורה בטחון תומך בקיימות, ולכן ניתן היה לצפות שהיחסים ביניהם יהיו יחסי השלמה. בפועל קיימות תחלופות רבות בין המימדים השונים של קיימות לבין שיקולים ופרקטיקות בתחום הבטחון. אם מקבלים את ההגדרה של פיתוח בר קיימא כהגדרה בדרך השלילה (פיתוח שאינו סותר קיימות) אזי יש להבחין בתחום הבטחון בין דרישות המינימום לבטחון, הן מבחינה קרקעית והן מבחינת הדיון התכנוני, לבין הנושאים שיש לדון בהם בכפיפה אחת עם המימדים האחרים של קיימות – הכלכלי, הסביבתי והחברתי. לכך יש השלכות מבחינת הרפורמה המוצעת לחוק התכנון והבניה, שבמסגרתה דנים בסוג התכנוניות הביטחוניות שישוכו לעדיפות, ובהרכב הועדה למתקנים ביטחוניים.

המאמר השני בנושא זה הוא זה של נעמה אלעד וכותרתו "הקמת עיר הבה"דים נגב בראי עקרון הפיתוח הבר קיימא". מאמר זה נכתב מנקודת ראות משפטית הנובעת מפרקטיקת הפעילות של עמותת "אדם טבע ודין" (אט"ד) בנושא. עמותה זו היא ארגון הפועל במסגרת החברה האזרחית לקידום סוגיות תכנוניות ומשתמש לצורך כך בהתמקצעות המשפטית.

המאמר מציג את מאבק המשפטי של העמותה נגד תהליך תכנון ואישור עיר הבה"דים שנבע והתבסס על פרק ו' של חוק התכנון והבניה שבו מוגדרים הליכי התכנון של מערכת הבטחון. מאבק זה נוהל בהקשר של פיתוח בר קיימא. במאבק זה שניהלה העמותה נגד מערכת הבטחון ומוסדות התכנון היא פעלה בעצם כ"סנגור" של הציבור אשר כבעל עניין מוגבל נגישותו לתהליכי התכנון האזרחיים מוגבלת, קל וחומר בכל הנוגע לתכנון של מערכת הבטחון.

הפעילות המקצועית בתחום התכנון בזירה המשפטית והניצחונות הקטנים יוצרים תקדימים והלכות משפטיות הנוגעות לחוק התכנון והבניה וגורמים דרך פעילות של החברה האזרחית לשינוי נורמטיבי גם אם לא סטטוטורי בשלב זה וכך היה גם במאבק על הקמת עיר הבה"דים כפי שמפורט במאמרה של נעמה אלעד.

צבא, כלכלה וקרקע

עניינים של שני המאמרים הבאים הוא צבא, כלכלה וקרקע והם מציגים התייחסות לנושא משתי זוויות ראייה שונות.

מאמר אחד הוא שליגיל לוי ונושאו "השוק, הצבא והשלכות הטריטוריאליות". מאמר זה מציג מנקודת מבט של סוציולוג חברתי פוליטי את יחסי הצבא והחברה בכל הנוגע לקבלת לגיטימציה בהתייחסות לקרקע כמשאב המאפשר את העתקת מחנות הצבא וקבלת משאבים נוספים הנדרשים להשלמת תהליך ההעסקה בפועל.

במאמרו מציג לוי, בעידן כלכלת השוק החופשי, את השיח של הצבא והרטוריקה שנועדה ליצור לגיטימציה ולהצדיק את הצורך שלו במשאב של הקרקע מעבר לתועלת הכלכלית הישירה של פינוי קרקע יקרה ועתירת ערך כלכלי ומיסוי ומאפשר להבין מספר תבניות פעולה שיאפיינו את פעולת הצבא בזירה זו בעשור הקרוב.

לטענת לוי, קבלת הלגיטימציה בעידן כלכלת השוק החופשי, חשובה לצבא כארגון ציבורי לביצוע פעולות כלכליות במשאב הקרקעי שברשותו, בעיקר על רקע העובדה שבמשך שנים חמק הצבא מביקורת ציבורית על שני היבטים של הפעילות שלו בקרקע: הנוק הסביבתי שנגרם לקרקע כתוצאה מהפעילות שלו והניצול הכלכלי שלה. חשיפת האופן שבו הצבא יוצר מפגעים סביבתיים, בייחוד לנוכח שליטתו ברוב משאבי הקרקע במדינה גרמה לביקורת שהתגברה ככל שהקרקע נעשתה משאב במחסור, אחרי הנסיגה מסיני והצורך בהערכות מחודשת בנגב ובעיקר עקב הבנייה רחבת ההיקף בשנות התשעים על רקע גלי העלייה מברית המועצות.

על רקע הצורך בשימוש במשאב הקרקעי, מחד, והחוסר במשאב זה, מאידך, השתלב שיח כלכלת השוק בהתעוררות האזרחית וביקורת שהוטחה בצבא בנושא איכות הסביבה, כאשר חלק מההתעוררות אזרחית נועדה כדי להגביל את השימוש של הצבא בקרקע, בכלל, ותוך גרימת נזקים סביבתיים, בפרט. ביקורת זו התייחסה להיקף רחב של סוגיות הנוגעות לשימוש הצבא בקרקע 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 בבנייה 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. לביקורת הציבורית על הצבא תרמו גם קונפליקטים שהתפתחו גם סביב הנוק הסביבתי של הלחימה, כדוגמת המאבק של ותיקי השיטת נפגעי הצלילה בנחל קישון, או חשיפת הנוזקים שתסב רמת חובב לחיילי המחנות שיאיישו את עיר הבה"דים.

מהמאמר עולה כי ההתעוררות האזרחית כולל השימוש בהליכים משפטיים שבאחרון שבהם (עתירת אדם טבע ודין בנושא הקמת עיר הבה"דים) כפה בית המשפט העליון על הצבא לבצע תסקיר סביבתי לפני תחילת הבנייה. ביחד עם ערעור הלגיטימציה של הצבא בפעילות שלו בכל הנוגע לשימוש בקרקע, והקונפליקטים על רקע הנוזקים הסביבתיים, מקלים על המאבק האזרחי ועל הניסיונות האזרחיים להגביל את ההגמוניה התכנונית הצבאית והשימוש של הצבא בקרקע.

המאמר השני הוא של זלמן שיפר ונושאו "התכנית לפינוי מחנות צה"ל במבחן הביצוע והיעילות הכלכלית". זלמן שיפר מציג מנקודת מבט של כלכלן את סוגיית ניהול אחזקות הקרקע של כמעט מחצית משטחה של המדינה על ידי מערכת הבטחון, תוך שהוא בוחן, מחד, האם השימוש במשאבי הקרקע נעשה ביעילות הן מנקודת ראות מערכת הבטחון והן מנקודת ראות של המשק הלאומי. ומהצד השני בוחן האם בצד שיקולי היעילות, מובטח גם הצד הציבורי-אתי של מעורבות מערכת הבטחון בשוק הנדל"ן, עם פיתויי הפוטנציאליים.

סוגיה מרכזית אותה בוחן זלמן שיפר במאמרו היא התכנית לפינוי מחנות צה"ל מהמרכזים העירוניים. הוא מתייחס בהרחבה למימושה הלכה למעשה ותמריצים הלא אופטימאליים שהיא יוצרת. הוא מציג ומנתח את ההתקדמות האיטית של פינוי המחנות בפועל מאז השקת התכנית בשנת 1993 והתכנית המשלימה-מתחרה רחבת המימדים להעברת בסיסי צה"ל לנגב.

בניתוח היבט היעילות של השימוש בקרקע טוען שיפר, שהיקף השטחים הנשלטים בידי מערכת הבטחון, אופיים, מיקומם והמגבלות המוטלות עליהם הם בעיקרם תוצאות של התפתחויות והחלטות היסטוריות שנעשו בתנאים ביטחוניים, כלכליים ומשפטיים שונים מאוד מאלה שרווחים כיום. לטענתו, מאחר והתנאים היו שונים הניצול הנוכחי של משאבי הקרקע על ידי מערכת הבטחון אינו יעיל מנקודת ראות המשק הלאומי. לטענתו, ברוב המקרים לא קיים מנגנון המציג בפני מערכת הבטחון את העלות האמיתית של השימוש שלה במשאבי קרקע מנקודת הראות של השימוש האזרחי החלופי בהם. נקודה זו חשובה לתמה המרכזית של השפעת מערכת הבטחון על התכנון המוצגת בחוברת זו, אם, כדוגמה, בוחנים מנקודת ראות של המשק הלאומי את השימוש היעיל יותר של הקרקע האם לצרכים צבאיים או לצרכים אזרחיים הגדלת היצע המגורים והקטנת עלויות רכישת הדירות.

בסיכום המאמר נבחנות אלטרנטיבות לניהול יעיל יותר של אחזקות הקרקע הביטחוניות בעתיד ולהגדלת הסיכוי למתן משקל גדול יותר לשיקולים חברתיים כלכליים בתהליכי החלטות על השימוש בקרקע. אחת האלטרנטיבות המוצעות על ידו מתייחסת להענקת מעין בעלות על הקרקע למערכת הבטחון וחיוב מערכת הבטחון בתשלום דמי שימוש על הקרקע שהיא מחזיקה. לטענתו החיוב של מערכת הבטחון בתשלום עבור השימוש בקרקע יגדיל את היעילות בדיון על הצורך האמיתי בקרקע.

פריסת צה"ל בנגב

נושא מאמרו של הגיאוגרף אייל עזרא הוא "השלכותיה המרחביות של פריסת צה"ל בנגב במסגרת יישום הסכם השלום עם מצרים". מאמר זה מנתח סוגיה היסטורית אך הלקח והמסקנות שלה רלוונטיות גם להווה. אייל עזרא בוחן את הפריסה של צה"ל בנגב בראשית שנות השמונים כפועל יוצא מהסכם השלום בין ישראל ומצרים והצורך בהסגת הכוחות בחזרה לתחום מדינת ישראל. המאמר מציג את המשמעויות של היקפי הפריסה של צה"ל בנגב שנבחר כמרחב העיקרי לפריסת צה"ל, את הסיבות לאי מיצוי פוטנציאל השינוי המרחבי הגלום בפריסה המחודשת של צה"ל בנגב. זאת ביחד, עם התקוות שנתלו בפריסה זו על רקע האווירה הפוליטית שנוצרה עם חתימת

ההסכם, הלכידות החברתית החזקה מבית והתמיכה העולמית אשר גובתה בתמיכה תקציבית (בעיקר אמריקנית). במאמרו הוא מדגיש גם את נושא השיתוף של המגזר האזרחי ומהירות התגובה של המערכת האזרחית למהלך ולצורך במעטפת או במערכות משלימות הנדרשות למערכת הצבאית. וכל זאת במצב שבו מערכת הבטחון מגדירה את המהלך כתורם לפיתוח האזרחי של הנגב ואותה כמי שאחראית לפרויקט הלאומי הזה. במידה רבה גם כיום מגדירה מערכת הבטחון את עצמה כמי שמובילה את התהליך הלאומי של פיתוח הנגב ומכאן החשיבות המיוחדת ללמוד אם ואיך עשתה זאת מערכת הבטחון בעבר.

מקריאת המאמר עולה וכפי שכבר ידוע לכל, שבפועל, למהלך של פריסת צה"ל בנגב לא הייתה השפעה גדולה על עיצובו ופיתוחו של המרחב לשימושים אזרחיים. היעדים הצבאיים המבצעיים שבתוכנית בוצעו כמעט במלואם ובמועד שנקבע. המעטפת התשתיתית האזרחית שנועדה לשרת את המגזר הצבאי-ביטחוני מומשה, אולם רוב התוכניות שהיה בהן כדי לפתח ולעצב את מרחב הנגב בהיבטים האזרחיים לא מומשו. למעשה התכנון האזרחי התנהל יותר כברירת מחדל ולא הדביק את התכנון הצבאי גם ובעיקר בגלל העדר תגובה מהירה של המערכת האזרחית. א-סימטריה זו גרמה להעדר סינרגיה תכנונית בין התכנון של מערכת הבטחון לתכנון האזרחי, וליצירת עובדות בשטח שהצריכו שינויים והשקעת מאמצים נוספים מאוחר יותר כדי לענות על הצרכים של המערכת האזרחית. טפר מציג מצב שבו חלון ההזדמנויות שנפתח על ידי הצורך בפריסה מחודשת של צה"ל בנגב, לא נוצל, ומרחב הנגב לא זכה לפיתוח המיוחל.

על רקע התהליכים הנוכחיים של העברת יחידות ממחנות במרכז הארץ לארבעה מתחמי מחנות חדשים במטרופולין באר שבע (הליך המכונה בטעות בפי כל מעבר צה"ל לנגב), חשובות התובנות העולות מהמאמר של איל עזרא. בין היתר, נשאלת השאלה האם שוב התוצרים התכנוניים יהיו של "צבא שיש לו מרחב ומדינה ולא מדינה שיש לה צבא ומרחב אזרחי". והאם שוב תהיה דומיננטיות של צרכי המערכת הצבאית המובילה את התהליך ואילו צרכי המערכת האזרחית וההזדמנויות של הנגב לשינוי מרחבי, יישארו מאחור. זאת בצד התנהלות המערכת האזרחית הפוליטית והמקצועית והאם תפעל בעיתוי המתאים ליצירת סינרגיה בתכנון ובפיתוח של שתי המערכות והמרחבים או ששוב יזכו למענה הצרכים הצבאיים על פני המרחב האזרחי.

הבסיס החוקי לקביעת שטחי אימונים

נושא מאמרו של אלעד מוריציקי הוא "המסד החוקי לקביעת שטחי האימונים וזכויות יסוד חוקתיות". המאמר נכתב מנקודת ראות של משפטן ומציג סוגיה מעניינת של נושא שטחי האימונים שהתייחסות אקדמית כמעט ואינה קיימת והפסיקה בה מועטה מאוד. בשנת 1987 ובשנת 1994 נדרש מבקר המדינה לנושא שטחי האימונים שבשימוש צה"ל והצביע על מספר רב של ליקויים ופגמים שנדרש לתקן וצורך בשינוי סטטוטורי שיסדיר את התפיסה והשימוש בשטחים הללו. העדר דיונים, ידע ופסיקה בנושא מפתיעים מאוד על רקע ההיקף הגדול של שטחי האימונים העומד על 6.4 מליון דונם המהווים כשלושים אחוזים משטחה של המדינה ותופסים נתח מרחבי משמעותי יותר בכל רחבי הארץ. הבסיס החוקי לקביעת שטחי אימונים הוא תקנה 125

לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 שנקבעו בימי השלטון המנדטורי ועם הקמת המדינה נקלטה בדין הישראלי וכיום מהווה חלק בלתי נפרד ממנו. מכוחה של תקנה זו יש לרמטכ"ל את הסמכות החוקית להכריז על מרחבי קרקע כשטחים סגורים לכניסת ויציאת אזרחים תוך הטלת מגבלות על השימוש האזרחי גם בסביבתם.

המאמר מציג ניתוח משפטי מעניין של נושא שטחי האימונים, החל מהצגת היקף השימושים השונים תוך הצגת השאלה המתבקשת - מהו היקפם של שטחי האימונים הנחוצים להגשמת הצורך הצבאי וכיצד ניתן לתחום אותם כך שיכללו בהם רק אותם שטחים הנחוצים בפועל להגשמת ייעודו של צה"ל. וזאת כאשר עולה מתוך מסקנות דו"ח מבקר המדינה שעסק בנושא, כי היקף שטחי האימונים העומדים כיום לרשות צה"ל עולה בהרבה על הדרוש לו כדי להגשים את ייעודו. מסקנה זו מצטרפת למסקנתו של שיפר שגם הוא מציין את העדר היעילות בהתייחסות לצורך בקרקעות על ידי הצבא.

התרומה העיקרית של המאמר הינה בנייתו מקיף של הכלים המשפטיים להגדרת שטחי אימונים ואת ההשלכות שלהם בעיקר על זכות הקניין של בעלי הקרקע. במאמרו מצביע אלעד מוריצקי על כך שקשה עד בלתי אפשרי להאמין שהמחוקק הישראלי לא יצר מאז קום המדינה ועד ימים אלו חקיקה ישראלית מפורטת אשר תסדיר את התפיסה והשימוש בשטחי האימונים העצומים הללו והגדרתם נעשית על פי תקנה מנדטורית (סעי' 125) מתקנות לשעת חירום. וזאת למרות שהשימוש בתקנה זו בימינו אנו עולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט הנוכחיים, בכלל, ועם חוקי היסוד ומחייב, בפרט. דבר, שלדעתו, מחייב רפורמה חקיקתית שתרומתו היא הצבעה רק על הנקודות הדורשות הסדרה אך ללא מתן הפתרונות. דבר המחייב, כמובן המשך דיון והרחבה.

המאמר מדגיש מאוד את הקונטקסט של זכויות הפרט והפגיעה בזכות הקניין כתוצאה מהדומיננטיות של הצבא והמשמעויות לגבי פגיעה בזכויות הפרט. אך בכל הנוגע לאוכלוסיית היעד של כתב עת זה ניתן להרחיב את הדיון ולהשליך מכך על המשמעויות התכנוניות של המגבלות והקונפליקטים שיוצרים שטחי האש עם שימושים אזרחיים בשטח עצמו ובשטחים הסובבים אותם כמו: התיישבות, חקלאות, תיירות פיתוח כלכלי ועוד.

המרחב האלקטרו מגנטי

נושא מאמרו של ליאור טפר הוא "ההגמוניה של מערכת הבטחון במרחב האלקטרו-מגנטי". מאמר זה מנתח מנקודת מבט של חוקר מדע המדינה את היבטי המדיניות והכלים שבאמצעותם מתקיימת ההגמוניה של מערכת הבטחון על המרחב האלקטרו מגנטי (להלן האלמ"ג) הוירטואלי.

בעולם שבו אנו חיים כיום קשה לדמיין את השגרה ללא שימושיה השונים של התקשורת האלחוטית. טלפונים סלולאריים, רדיו, אינטרנט אלחוטי, תקשורת לוויינים וקשר בין מטוסים הם רק חלק קטן מרשימה ארוכה של שימושים רבים. רשימה שרק הולכת ומתארכת עם התפתחות הטכנולוגיה ומגמות הצריכה הנוכחיות. התקשורת האלחוטית פועלת במרחב האלקטרו מגנטי שהינו מרחב סופי ומוגבל בהיקפו. התפתחויות טכנולוגיות ומגמות צרכניות מגדילות את הביקוש לתדרים ע"י יצירת אמצעי תקשורת בעלי

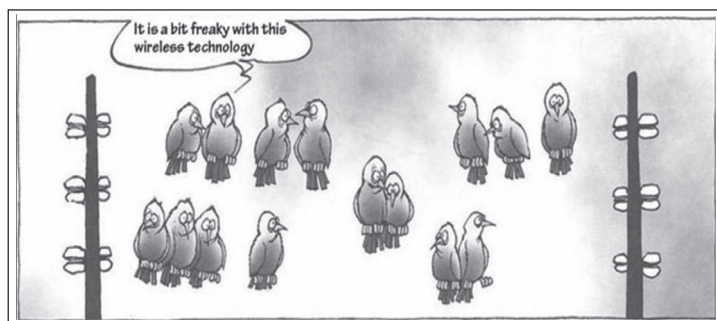
שימושים חדשים ובאמצעות הפיכת אמצעי התקשורת הקיימים לנגישים יותר מבעבר. בכך הפך המרחב האלמ"ג למשאב מוגבל שהביקוש לו רב.

מדינת ישראל, כיתר מדינות העולם, היא האחראית לשימוש במרחב האלמ"ג בשטחה והיא זו אשר מופקדת על השימוש הנכון והיעיל בו כמשאב לאומי ובאחריותה להסדיר את השימוש במרחב באופן שיטיב עם אזרחי המדינה בראייתה את האינטרס הציבורי הכולל.

מערכת הבטחון הינה מהמשתמשים המהותיים ביותר במרחב האלמ"ג מקום המדינה ועד היום. ברבות השנים, עם התגברות הביקושים הצרכניים, נאלצה מערכת הבטחון לוותר במשורה על חלקים משליטתה במרחב אך מרביתו של המרחב נותר בידה. זאת באמצעות מערכת של אמצעים, מוסדיים ואחרים, שהתבססו לאורך השנים, המאפשרים לה לשמר את מעמדה הרם במאבק בין המגזר הביטחוני והאזרחי.

"מאבק" זה בין המגזרים על המרחב האלמ"ג מהווה נדבך נוסף ליחסים המורכבים שבין המגזר הביטחוני והמגזר האזרחי במדינת ישראל בכל הנוגע לחלוקת משאבי המדינה. כך, במאמרו פותח בעצם ליאור טפר צוהר לתחום נוסף של הגמוניה של מערכת הבטחון. השפעות השימוש של מערכת הבטחון באמצעים אלקטרוניים על המרחב הפיזי ועל התכנון נדון ועלה בין היתר במאבקים אזרחיים נקודתיים נגד מתקניה. החידוש במאמר זה בכך שהוא מנתח את האמצעים, הכלים והתהליכים המנהליים והסטטוטוריים המאפשרים את ההגמוניה של מערכת הבטחון במרחב הוירטואלי.

הקריקטורה הבאה מציגה בהומור את השינויים בהתנהגות במרחב זה :



חשיבותו של המאמר לעולם התכנון נובעת מכך שהוא מאפשר הזדמנות להרחיב את ההתייחסות למרחב שעולם התכנון הפיסי לא עוסק בו בדרך כלל. עולם התכנון, מתמקד בעיקר במרחב המוחשי, ולא במרחב הוירטואלי, מרחב שחשיבותו עולה ככל שהצפיפות במרחב המוחשי עולה ביחד עם הדיונים על נושאים של פיתוח רב שכבתי. דוגמה לכך ניתן לראות בסוגיה שעלתה לאחרונה ועוסקת בהשפעת קרן התקשורת העילית של משרד הבטחון המגבילה את גובה הבניינים בתל אביב ובנתניה ויש לה השלכות תכנוניות וקנייניות משמעותיות ביותר (ראה גלובס 19-18 ביולי 2010). במצב שבו, למרות שטחה הקטן של המדינה וצפיפות האוכלוסין הגדולה, מערכת הבטחון מחזיקה ומשפיעה על יותר מחצי משטח המדינה (בתחומי הקו הירוק)

או בהשפעה ישירה של שטחים הנמצאים בשימוש או שטחים שעליהם חלות מגבלות שימוש גוברים הקונפליקטים והתחרות סביב המשאב הוירטואלי. על רקע התחרות על המשאב הוירטואלי המשותף, הבנת ההגמוניה של מערכת הבטחון במרחב זה חשובה במיוחד. יתר על כן, ליאור טפר במאמרו, מציג את העדר החשיבה על יעילות השימוש של מערכת הבטחון במרחב הוירטואלי, דבר שמהווה נקודת הזדמנות ראויה לחשוב כיצד ניתן להניע מהלך לצמצום השליטה בו ולהקטין את הקונפליקטים והתחרות סביב השימוש במרחב זה.

שימושי קרקע צבאיים בעולם

נושא מאמרו של אסף שפירא הוא "שימושי קרקע צבאיים" – מחשבות ראשוניות על מצב המחקר בעולם. מטרת מאמר זה להציג בקצרה את מיפוי המחקר האקדמי הלא-ישראלי העוסק בשימוש במשאבים טריטוריאליים לצרכים צבאיים – או בקיצור ב"שימושי קרקע צבאיים" (military land use) – מאז ראשית שנות התשעים. זאת. סקירה זאת בוצעה, מתוך הנחה כי שימושי קרקע צבאיים משפיעים על חיי האזרחים באופן משמעותי, ולכן מן הראוי שייחקרו באופן שיטתי ומעמיק. לפיכך, נסקרו מאמרים וספרים אקדמאיים שפורסמו מאז 1990 בשפה האנגלית.

העבודה ממשיכה פרסומים אחרים שבדקו את המחקר הישראלי על שימושי קרקע צבאיים ועל פריסת מחנות צבא. אחת ממטרות הסקר היא לשמש בסיס להשוואה עתידית בין המחקר הלא-ישראלי והמחקר הישראלי בנושא שימושי קרקע צבאיים; בין המצב הקיים בישראל והמצב הקיים במדינות אחרות בתחום זה; ובין המדיניות הנהוגה בישראל וזו הנקוטה במדינות אחרות.

במאמרו הוא מציג שלושה נושאים: ראשית, התהליכים ההיסטוריים שהשפיעו על שימושי הקרקע הצבאיים ועל פריסת מחנות צבא בעולם, מהם תהליכים פוליטיים, טכנולוגיים, גיאואסטרטגיים, סביבתיים, תכנוניים ועוד; שנית, כיווני המחקר המרכזיים שהתפתחו, ונוגעים לקשרי הגומלין שבין שימושי קרקע צבאיים ופריסת מחנות צבא ובין כלכלה אזרחית, איכות הסביבה, תכנון שימושי קרקע אזרחיים ועוד; ושלישית, התחומים שלא נחקרו עדיין באופן מעמיק ויסודי מספיק, כלומר ה"חללים" הקיימים במחקר

אסף שפירא מציג את המחקר והידע בנושא שימושי קרקע צבאיים מפרספקטיבה בינלאומית תוך ניתוח המערכת המושגית והתאורטית בכלים מתחום מדע המדינה. לטענתו, בין היתר כתוצאה מכך שמרבית החוקרים משייכים עצמם לדיסציפלינות ולתת-דיסציפלינות אחרות ומשיקות, כגון גיאוגרפיה, מדע המדינה, מדיניות ציבורית, כלכלה ועוד חקר שימושי קרקע צבאיים עדיין אינו ענף מחקרי של ממש והשימושים הצבאיים בקרקע אינם נתפסים כ"תופעה" אחת שלמה. באשר לניתוח הסוגיה עצמה, במאמרו מראה אסף שפירא שמערכת הבטחון אינה השחקן היחיד שמעוניין להשתמש בטריטוריה לצרכיו או שמשפיע עליה וקיימים בעלי עניין רבים הנאבקים על המשאב הקרקעי. בעלי העניין כוללים מצד אחד את מערכת הבטחון, כלומר את הצבא, את השירותים החשאיים, את התעשיות הביטחוניות וכדומה; ומן הצד האחר גורמים אזרחיים שונים, וביניהם רשויות השלטון ומוסדות

המדינה (הרשות המחוקקת, המבצעת, השופטת, מבקר המדינה, השלטון המקומי ועוד) והחברה האזרחית (המגזר העסקי, המגזר השלישי, מיעוטים, תקשורת ועוד). בהצגת המידע הוא מתמקד בדיון על מערכת היחסים והכוחות בין בעלי העניין השונים המעורבים בשימושי קרקע צבאיים זאת בצד ניתוח התהליכים השלטוניים, כלכליים והיסטוריים שהשפיעו על השימוש של מערכת הבטחון במרחב.

מאמרו של אסף שפירא מאפשר הרחבת הידע המקומי והשוואתו לידע בזירה הבינלאומית ומשלים בכך את הניתוח המקיף של הסוגיה בהיקף המקומי כפי שהוצגה בחוברת ובכלל זה התייחסות להיבטים: כלכליים, משפטיים והיבטי מדיניות והתהליכים והמבנים הפוליטיים המשפיעים על נושא שימושי הקרקע על ידי המערכת הבטחונית.

סיכום

אסופת מאמרים שמובאת להלן אינה מתיימרת להציג את כל הנושאים הרלוונטיים לקשר בין תכנון ובין בטחון. יחד עם זאת, מאמרים אלה שנכתבו על ידי חוקרים ואנשי מעשה מתחומי ידע שונים מרחיבה את היריעה על הגמוניה הטריטוריאלית של מערכת הבטחון ועל ההשלכות התכנונית הנובעות ממנה. יש לקוות שתרומתה הצנועה של אסופה זו תהייה בכך שהיא תהווה נדבך נוסף בדיון המקצועי המתפתח בנושא זה שהוא כה מרכזי בתכנון בישראל ושנים רבות עמד בצל.

מקורות

אורן עמירם ורפי רגב (2008), ארץ בחאקי – קרקע ובטחון בישראל, ירושלים: הוצאת כרמל.

אורן עמירם (2009), "בטחון וטריטוריה בישראל: סדר יום לדיון ולמחקר", בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), מרחב הבטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 15-36

עמירם אורן, אבגד מאירי, אהרון ברוכין רפי רגב (2009), תחילת השינוי בתהליך מתן היתר לבנייה ביטחונית, "תכנון", כרך 6 חוברת 2, אוקטובר 2009, עמ' 57-74 אלעד נעמה (2009), הקמת עיר הבה"דים בנגב כמנוף להסדרה סביבתית של מפגעי רמת חובב, בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), מרחב הבטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 117-136

ברוכין אהרון, עמירם אורן ורפי רגב (2009), "ההגמוניה התכנונית של מערכת הבטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד", בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), מרחב הבטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 97-116

ברוכין אהרון, עמירם אורן ורפי רגב (2008), "האם מתערער מעמדה התכנוני (החוקי) המיוחד של מערכת הבטחון?", מקרקעין ז/5, עמ' 3-27

מבקר המדינה (2004), "הטיפול של צה"ל ושל משרד הבטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה"ל", דוח מבקר המדינה מס' 55 א' לשנת 2004, עמ' 75-113

פייטלסון ערן (2009), "בטחון, פיתוח בר-קיימא וקרקע: מחשבות ראשוניות", בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), מרחב הבטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע

- לצורכי צבא ובטחון בישראל, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 37-44
- פרז אורן ואסתר רוזנבלום (2007), "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הבטחון בהליכי התכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001-2003)", מחקרי משפט כג, עמ' 371-431.
- צפדיה ארז, עמירם אורן ויגיל לוי (2007), דרמת ההדרמה: ההעברה של מחנות הצבא אל מטרופולין באר שבע מנקודת מבט אזרחית, באר שבע: המכון לחקר פיתוח הנגב, אוניברסיטת בן גוריון.
- צפדיה ארז, עמירם אורן ויגיל לוי (2008) "הדרמת הצבא – בין הציונות לשוק", מפנה מס. 56 – 57 (מאי 2008), עמ' 14-19
- צפדיה ארז, (2009), "התיישבות בישראל: מבט על המיליטריזם" בתוך עמירם אורן (עורך) (2009), מרחב הבטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 45-58
- צפדיה ארז (2010) מיליטריזם ומרחב בישראל, סוציולוגיה ישראלית כרך י"א חוברת 2 (אוגוסט 2010) עמ' 337-361
- שיפר זלמן ועמירם אורן (2007), "ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הבטחון", מאמרים לדיון – כלכלת בטחון לאומי 2, מוסד שמואל נאמן לחקר מתקדם מדע וטכנולוגיה והטכניון
- שיפר זלמן ועמירם אורן (2008), "על קרקע ועל בטחון – ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הבטחון", רבעון לכלכלה 55.03 (ספטמבר 2008) עמ' 387-413.
- שחורי נייל (2010), "אודות השפעת מערכת הבטחון על תכנון המרחב", תכנון, כרך 7, חוברת 2, עמ' 71-76
- Tzfidia, Erez, Levy, Yagil and Oren, Amiram (2010) "Symbolic Meanings and the Feasibility of Policy Images: Relocating Military Bases to the Periphery in Israel" *Policy Studies Journal*, 38 (4): 723-744.

בטחון, פיתוח בר-קיימא ותכנון וקרקע: כיווני חשיבה

ערן פייטלסון

תקציר

לכאורה יש קשר הדוק בין בטחון לקיימות, שכן ללא בטחון אין קיימות. אך בפועל נמצא שבשיח בנושאי קיימות אין התייחסות לבטחון; על אף הרחבת מושגי הבטחון, אין בדיונים בהם התייחסות לקיימות וגם התייחסות בשיח התכנוני לנושאי בטחון ולנושאי קיימות מצומצמת ביותר. המאמר פותח צוהר לדיון על הזיקה בין פיתוח בר קיימא, בטחון, תכנון וקרקע. בעוד שלכאורה בטחון תומך בקיימות וניתן לצפות שיחסי השלמה יהיו ביניהם, בפועל יש תחלופות רבות בין מימדי הקיימות לבין שיקולים ופרקטיקות בתחום הבטחון. אם מקובלת ההגדרה של פיתוח בר קיימא על דרך השלילה (פיתוח שאינו סותר קיימות) אזי יש להבחין בתחום הבטחון בין דרישות המינימום לבטחון (קרקע ותכנון) ובין הנושאים האחרים הרלוונטיים שיש לדון בהם בכפיפה אחת עם מימדי הקיימות – הכלכלי, הסביבתי והחברתי.

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 דו"ח האו"ם עתידנו המשותף (WCED 1987), הידוע גם כדוח ברונטלנד, על סביבה ופיתוח. אלא שאז זכו לעיקר תשומת הלב שאלות בדבר הניגוד או ההשלמה בין סביבה וכלכלה (Pearce et al., 1989). כיום התפיסות לגבי קיימות (sustainability) רחבות יותר. הדיון בקיימות נדרש היום גם לעניינים חברתיים ולשאלת שמירת המורשת הבנויה (Tweed & Sutherland, 2007). מעבר לכך הוא עוסק בטיב הקשרים שבין סביבה, כלכלה וחברה במגוון סקטורים ובכל הרמות המרחביות, מהמקומית ועד הגלובלית. לדוגמה, הוכנו תוכניות לפיתוח בר-קיימא ברמה העל-לאומית כגון תכנית לפיתוח בר קיימא בים התיכון ובקהילה האירופית, וכן תכניות ברמה הלאומית (ובכלל זאת בישראל), תכניות לפיתוח בר קיימא ברמה המקומית וכן תוכניות סקטוריאליות לנושאים כמו תחבורה או תיירות (ראה: O'Riordan & Voisey, 1998). אך על אף שהנושאים הנדונים בהקשר של קיימות מהווים לעיתים קרובות מטרות ויעדים בתכניות שונות, התרומה של תכנון ומתכננים לשיח הקיימות מצומצמת מאוד. ההתייחסות שקיימת מוגבלת ברובה לרמה המקומית ומתייחסת רק להיבטים חלקיים ביחס לפורגרות הארציות (Feitelson, 2004).

לכאורה, אמורה להתקיים זיקה הדוקה בין קיימות לבטחון, שכן בלא בטחון נתון קיומה של כל חברה בסכנה. או, במילים אחרות, בהיעדר בטחון לא תיתכן קיימות. ואכן, אנו עדים למקרים רבים שבהם היעדר בטחון מביא לידי הידרדרות בכל הממדים שבהם נוהגים לאפיין קיימות: סביבתיים, כלכליים וחברתיים. ואף על פי כן, הספרות בנושאי קיימות ממעטת לדון בסוגיות של

בטחון, והספרות בנושאי בטחון דנה אך מעט בשאלות של קיימות, מלבד ההקשר של בטחון סביבתי. ייתכן שהסיבה לכך היא שהספרות על קיימות התפתחה בתקופה ובאזורים שבהם שיקולי בטחון לא היו חלק מהחוויה הדורית, שכן הבטחון האישי והלאומי נראו מובטחים. לפי אינגלהרט (1977), מצב זה, של שקט ביטחוני, אפשר את התפתחות התנועה הסביבתית כחלק מהפוליטיקה החדשה, הפוסט-מטריאליסטית. הסבר חלופי הוא שבטחון ופיתוח בר-קיימא נתפסים כמשלימים זה את זה, ולכן לא התעורר דיון ביקורתי בקונפליקטים אפשריים בין שיקולי בטחון ובין היבטים של פיתוח בר-קיימא. ואולם, בהקשר של קרקע ותכנון בישראל שיקולי בטחון עומדים לעתים קרובות בסתירה לשיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. לכן בצד היחסי ההשלמה בין בטחון לקיימות יש גם תחלופות בין השניים. אי לכך עולה הצורך בברור יסודי יותר של יחסי הגומלין בין בטחון לקיימות. צורך זה עולה במיוחד בהקשר של התכנון בישראל לאור הלחצים החריגים על משאב הקרקע, מחד, והיקף טבעית הרגל של הפעילות הביטחונית, מאידך.

מטרת הדברים שלהלן להעלות הרהורים ראשוניים כבסיס לדיון עתידי בקשר שבין קיימות לבטחון בהקשר של תכנון וקרקע בישראל.

רקע

בדוח ברונטלנד יוחד פרק שלם לקשרים שבין שלום, בטחון, 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 (ראה, למשל: Wolf, 1998; Klare, 2001; Renner, 2004; Ramlogan, 1996; Homer-dixon, 1999; Myers, 1997, 2002) וכן בהשלכות של קונפליקטים על משאבים (DeWeerd, 2008).

עד שנות השמונים הוגדר מושג הבטחון כהיעדר איום צבאי על המדינה ועל ריבונותה. אך מאז הורחבה הגדרתו, ובגבולותיו נכללים עתה גם בטחון אישי וחברתי. דוח ההתקדמות החברתית של האו"ם (UNDP 1994) מנה את שבעת מרכיביו של הבטחון: כלכלי, בריאותי, סביבתי, אישי, קהילתי, פוליטי ובטחון מזון. בטחון 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 הבטחון הכרוכים בתכנון ובאספקה של שירותים סביבתיים (Redcliff, 2001; Gliick, 2006). אך החוקרים מתמקדים בדרך כלל במשאב או בשירות מסוימים, כגון בטחון מזון, בטחון אנרגיה או בטחון מים. בהקשרים אלו החוקרים עוסקים בעיקר בסכנה שתופסק האספקה הסדירה של שירותים אלו, ואינם מקשרים אותם ישירות לשאלת ניהול המשאבים הטבעיים או לשאלות של קיימות (Grey & Sadoff, 2007; Yergin, 2006).

לעתים נדירות בלבד מוזכר משאב הקרקע בספרות שנכתבה על בטחון סביבתי. זאת אף שבניגוד למשאבים אחרים, יש עדויות מוצקות למאבקים רבים על קרקע. גם המאבק בין ישראל לסוריה בשנות החמישים והשישים, שנשב לכאורה על שאלות של מים, היה בעיקרו מאבק על השליטה בשטחים המפורזים (Feitelson 2000). אך ברוב המקרים המאבק על קרקע ברמה הלאומית 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 בבטחון סביבתי והן זו העוסקת בפיתוח בר-קיימא, הוא השימוש בקרקע לצורכי בטחון לאומי, ובייחוד השימוש בקרקע על ידי מערכות בטחון. בישראל נושא זה עולה כעת לסדר היום (אורן ורגב, 2008). אך השאלה כיצד ראוי לנתח סוגיה זו מנקודת הראות של פיתוח בר-קיימא או של תכנון לא זכתה כמעט לתשומת לב מחקרית.

פיתוח בר-קיימא, קרקע ומערכת הבטחון

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 בטיוטת 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 בבטחון: אפשר לראות בבטחון מימד 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 הסביבתי, 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 הרוות גורל. לממד של היקף הקרקע יש להוסיף גם ממד מרחבי, שכן יש חשיבות גם למיקומה.

ברור שרמת הבטחון המוגדרת כחיונית לקיום אינה הרמה המיטיבית. לכן ראוי להקצות למערכת הבטחון קרקע רחבה יותר מהמינימום הדרוש לה. אך בתחום שמעבר למינימום זה יש לאזן בין שיקולי בטחון ובין שיקולים סביבתיים, חברתיים וכלכליים. האיזון שבין שיקולי בטחון לשיקולים

כלכליים וחברתיים נידון בנפרד (שיפר, 2009; לוי, 2007), ולא ארחיב עליו כאן. לעומת זאת, בהקשר של קרקע ותכנון ראוי לדון באיזון שבין הממד הביטחוני לממד הסביבתי, וכן בדרכים ליישב מחלוקות ביניהם.

התחלופות בין בטחון, סביבה וקרקע בהקשר התכנוני

בטחון במובנו הקלאסי מחייב התמודדות עם מצבי חירום¹. לשם כך יש לשמור על מרחב ניכר של אפשרויות פעולה, שאין לדעת אם יתמשו. למרחב אפשרויות זה יש ביטוי בקרקע, הן במונחים של מרחבי פריסה והן במונחי תשתית (אורן ורגב 2008). מערכת הבטחון זקוקה לשטחים הן במצב רגיעה והן במצב חירום, כשהיקף השטחים, מידת הניצול שלהם ומיקומם משתנים ממצב למצב. היקף השטחים שתופסת מערכת הבטחון בסך הכול גבוה מהנתונים שבידינו, שכן הנתונים מתייחסים בעיקר לקרקע המשמשת במישרין את מערכת הבטחון במצב רגיעה בלבד.

ככל שמערכת הבטחון תופסת שטחים נרחבים יותר, כך עולה מחיר הצל שלהם, כלומר המחיר שמשלמים המשק והחברה על כך שהשימוש החלופי בשטחים אלו נמנע בשל תפיסתם על ידי מערכת הבטחון. בשל המגבלות המוטלות על ידי מערכת הבטחון ותפיסת השטח שלה פעילויות שונות נדחקות למיקום שאינו אופטימלי בשבילן. התוצאה היא 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 מוגבל זה.

מלבד תחרות עקרונית זו בין השימוש הביטחוני לשימושים אזרחיים ולשמירת הסביבה, יש לפעילות הביטחונית גם מחיר סביבתי ישיר (אורן ורגב, 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 הבטחון טביעת רגל אקולוגית נרחבת. טביעת רגל זו רחבה אף יותר אם מחשבים את התשומות שצורכת מערכת הבטחון (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 הבטחון הם דחיקת השקעות בשל היקפו של תקציב הבטחון, שממנה סובלות גם ההשקעות הסביבתיות, ודחיקה של פעילויות אזרחיות לאתרים שעלולים להיות בעייתיים יותר מבחינה סביבתית מאשר אלו שהשימוש שלהם הוגבל על ידי מערכת הבטחון. גם פעילויות שאינן כרוכות בתכנון ובניה עלולות להדחק בזמן ובמרחב למקומות וזמנים לא אופטימליים. דוגמה לכך היא הפניית טיולים לאתרים צפופים בגין סגירת אתרים אחרים על ידי מערכת הבטחון. מאחר שלדחיקה זו של פעילויות יש גם מחיר כלכלי, למגבלות התכנוניות והקרקעיות שמטילה מערכת הבטחון יש השפעה שלילית לפחות על שניים מהמימדים של קיימות.

בו זמנית, גם לשיקולים סביבתיים יכולות להיות השלכות על רמת הבטחון, 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, לדוגמה, הוגבלו טיסות ברום נמוך של חיל האוויר הקנדי בשל הפרעתם לעדרי הקריבו החשובים לתושבים הילידים באזור מפרץ הדסון בצפון קנדה (Barker & Soyez, 1994).

בטחון, קרקע, תכנון וסביבה בישראל

המשאב הנמצא במחסור החמור ביותר בישראל הוא קרקע. בעשרים השנים האחרונות מתבססת ההבנה, בעיקר בקרב מתכננים, ששאלת התמעטותם של השטחים הפתוחים, ככאלה, היא מרכזית וחשובה מנקודת ראות של תכנון ארוך טווח ופיתוח בר-קיימא (מזור 1993; Feitelson 1998). לפיכך שמירת השטחים הפתוחים הפכה לאחד האלמנטים הבולטים בדוקטרינת התכנון הישראלית החדשה, כפי שגובשה במהלך שנות התשעים (Shachar 1998) ובאה לידי ביטוי בשורה של תכניות ארציות (שהבולטות שבהן הן ת/מ/א 31, ישראל 2020 ות/מ/א 35) ובעדכוני תכניות המתאר המחוזיות בכל המחוזות, למעט הדרום.

מבחינת מערכת הבטחון, הרחבת ההגנה הסביבתית על שטחים פתוחים מותרת בידה אפשרויות רבות יותר לפריסת חירום. בד בבד, שימוש קרקעי ביטחוני שאינו כולל בינוי, מצב המאפיין חלק ניכר מהשטחים שבשימוש מערכת הבטחון בימי רגיעה, או השימוש בהם מוגבל בשל דרישות מערכת הבטחון, עשוי לסייע להגנה על שטחים פתוחים. במידה שהשימוש הביטחוני לא כרוך בתנועה בשטח, השימוש או המגבלות בשל שיקולי בטחון עשויים להגן על מערכות טבעיות, שהופרו באזורים אחרים. כך, לדוגמה, נוצרה בשטח ההפקר שבין קוריאה הדרומית לצפונית שמורת טבע דה-פקטו (Kim, 1997). גם בישראל נשמרו מערכות טבעיות לא מופרות בכמה אתרים שנסגרו בגין מערכת הבטחון. כך שימוש ביטחוני או הגבלות בניה בגין שיקולי בטחון עשוי לסייע בשמירת מרחב האפשרויות שנותיר לדורות הבאים, שהוא אחד המטרות של פיתוח בר-קיימא כפי שהוגדרו בטיטת האסטרטגיה (פייטלסון 2000). יחד עם זאת, במקרים אחרים, בהם השימוש הביטחוני בשטח מלווה בתנועה רבה, ובייחוד של רכבי שטח ורכבים זחליליים, השימוש הביטחוני עלול להביא לפגיעות במערכות הטבעיות (אלמוג, 2004). בשל היחסים המורכבים הללו בין פעילות צבאית לשמירה על מערכות טבעיות אין פלא שנוצרה מערכת יחסים מורכבת בין צה"ל ובין רשות הטבע והגנים, שביטוייה הם חפיפה נרחבת בין שטחי אש לשמורות טבע וגנים לאומיים, בעיקר בדרום הארץ. באמצעות חפיפה זו רשות הטבע והגנים השכילה להרחיב באופן משמעותי את היקף השטחים המוגנים בישראל, ולהביא להתאמה חלקית של משטר האימונים למגבלות הנגזרות מחפיפה זו. היווצרותה של מערכת יחסים זו הסתייעה גם בתרבות הארגונית הדומה של שני הגופים. מערכת יחסים זו מוסדה באמצעות הסכמים בין שני הגופים, שבהם הם מנסים לאפיין ולקדם דו-קיום של שיקולי בטחון בצד שיקולים של שמירה על איכות הסביבה. זוהי מערכת אד-הוק שרובה ככולה נקבעה מחוץ למערכת התכנונית המסדירה.

ההסדרה העיקרית של השימוש הביטחוני בקרקע במסגרת חוק התכנון והבניה באה לידי ביטוי בפרק ו' לחוק. פרק זה נתן למערכת הבטחון אפשרויות פעולה נרחבות עם בקרה מינימלית, וכן אפשר לה להטיל מגבלות על פעילויות אחרות בלי לשאת בעלויות של המגבלות הללו. כפי שאורן וחוב' (2009) מתארים המחיר הכלכלי והסביבתי של הכח שהקנה למערכת הבטחון בפרק ו' לא היה גבוה כל עוד רוב הפעילות הקרקעית של מערכת הבטחון רוכזה בשטחים או באזורים פריפריאליים. אך עם התגברות הלחץ על הקרקע, עליית המודעות הסביבתית, השחיקה במעמד הציבורי של צה"ל והתחזקות הגופים האזרחיים מאז ראשית שנות התשעים התעוררה התנגדות לזכויות היתר של מערכת הבטחון, דבר שבא לידי ביטוי בשורה של עתירות לבתי המשפט (אורן וחוב', 2009). כתוצאה מהאמירות של בתי המשפט בעתירות אלו נוצרה מודעות במערכת הבטחון שאין מנוס מצמצום חופש הפעולה שלה בתחומי התכנון והבניה. את כיוון השינוי ניתן לראות בטיוות הרפורמה לחוק התכנון והבניה. ההמלצות, כפי שהן עולות ברפורמה ובשיח בנושא זה, באות להבחין בין פעילויות ביטחוניות שיש בהן דחיפות או צורך בשמירת סודיות, לבין פעולות אשר אין הבדל מהותי בינן לבין פעילויות אזרחיות. דוגמה לפעילויות מעין אלו היא הקמת עיר הבה"דים, שעמדה במוקד הדיון הציבורי בנושא בשנים האחרונות. הבחנה מעין זו בין פעילויות ביטחוניות שונות תואמת את התפיסה של פיתוח בר קיימא שציינתי לעיל, על פיה יש להגדיר את המגבלות המינימליות הדרושות לשם בטחון, ואשר לכן לא ניתן להתפשר עליהן, ולהבחין כך בין פעילויות הבטחון שראוי לתת להן עדיפות לבין אלו שיש לשקול ביחס למימדים האחרים של פיתוח בר קיימא – הכלכלי, החברתי והסביבתי.

המחיר של המגבלות המוטלות על ידי הצבא גבוה במיוחד באזורים עירוניים, בהם ערך הקרקע הוא הגבוה ביותר. לכן אין זה מפתיע ששאלת ההגבלות שמערכת הבטחון מטילה על השימוש במרחב העירוני התעוררה זה מכבר, והביאה ללחצים להוצאת בסיסי צבא מהערים. אך תהליך פינוי הבסיסים הצבאיים מהערים נתקל בקשיים, בעיקר בשל דרך ניהול ובשל התפתחות התפיסות הכלכליות בצבא (לוי, 2009), אשר הביאו לקישור בין ערך הקרקע המתפנה לבין הכספים שמשמשים את צה"ל בבינוי מחנותיו. לפיכך מספר הבסיסים שפוננו עד היום אינו גדול, והפינוי מתנהל בעצלתיים.

סוגיה ייחודית אולי לישראל היא תפקידה של מערכת הבטחון בהגבלת מגזר המיעוטים והשפעתה של הגבלה זו על עוינות ועל הדרה (Yiftachel, 2000). מאחר שמערכת הבטחון, ובייחוד היבטיה האזרחיים-התיישבותיים, שימשו ומשמשים להגבלת התפתחותו של מגזר המיעוטים, נעשה נושא הקרקע מרכזי ביחסים הטעונים בין מגזרי המיעוטים והמדינה, והביא לכרסום בלגיטימציה של שיקולי בטחון בקרב קבוצות ניכרות באוכלוסייה. במילים אחרות, הרחבת תחום הבטחון מימי קום המדינה כך שיקלו גם ענייני התיישבות, ומיסוד מערכות של התיישבות במסגרת משרד הבטחון, הביאו לחוסר לגיטימציה של שיקולי בטחון 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 משתי סיבות. האחת היא שאי-לגיטימציה של מערכת התכנון בשל השימוש המוסווה בנימוקי

בטחון בעת קביעת מגבלות פיתוח בישוּבי מיעוטים נותנת לגיטימציה לבינוי לא חוקי בשטחים רגישים מבחינה סביבתית. השנייה היא הקושי של רשויות תכנון בהתמודדות עם בנייה לא חוקית מחוץ לגבולות של יישובי מיעוטים שבניהם משרתים בצבא, דבר המנוצל על ידי קבוצות אלו ומקשה להגן על האינטרסים הסביבתיים.

סיכום : הסוגיות העיקריות

אם אנו מקבלים כנקודת מוצא את ההגדרה של פיתוח בר קיימא בדרך השלילה כפיתוח שאינו סותר קיימות, וכי בטחון לאומי צריך לשמש כמימד רביעי בדיונים על קיימות, לצד שיוויון בין-דורי שוויון פנים-דורי וצמיחה כלכלית, אזי עולות שלוש סוגיות עיקריות מהדיון עד כה. הראשונה היא כיצד קובעים מהו היקף השטחים המינימלי הדרוש לבטחון קיומי (רמת בטחון בסיסית). לסוגיה זו יש השלכה מוסדית חשובה, משום שבשטחים הדרושים לבטחון קיומי יש מקום להעדיף בבירור את מערכת הבטחון. אך מעל לסף זה (ויש לדון בתבחינים שלפיהם יוגדר) יש לאזן בין שיקולי בטחון לשיקולים אחרים ולוודא שכל מערך השיקולים הסביבתיים, הכלכליים והחברתיים בא לידי ביטוי בדיון על השימוש בקרקע או על הגבלות השימוש בה לטובת בטחון. לשם כך יש להבחין בין המערכת המוסדית וסדרי הדיון בשטחים ההכרחיים לבטחון קיומי, ובין המערכת המוסדית וסדרי הדיון בשטחים אחרים המוחזקים או מבוקשים על ידי מערכת הבטחון. זהו הכיוון המוצע כעת בהקשר של הרפורמה בחוק התכנון והבניה, שם מוצע להבחין בין הדחוף והסודי לבין שימוש ביטחוני קבוע בשטחים בעתות רגיעה.

שאלה שניה היא כיצד מאזנים בין השיקולים הביטחוניים לבין השיקולים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים באותם מקרים שבהם לא מדובר על פעילות דחופה או סודית – קרי במקרים "הרגילים". כאן יש חשיבות לשינויים הנידוניים בהרכב הוועדה למתקנים ביטחוניים (הולמ"ב). הרכב ועדה קובע במידה רבה את הנושאים שידונו ויזכו לתשומת לב בדיוניה. לכן יש חשיבות להרחיב את הרכב הולמ"ב ולהבטיח שהוא יהיה מגוון דיו בכדי להציף בעת הדיונים את המימדים האחרים של קיימות – הכלכלי, הסביבתי והחברתי. בהקשר זה יש חשיבות, ואולי קושי, מיוחד בשילוב המימד החברתי, שכן התמודדות עם מימד זה מחייבת מתן תשומת לב (חיובית) מיוחדת למיעוטים.

הסוגיה השלישית נובעת ישירות משתי הראשונות, והיא כיצד להטמיע שיקולי קיימות רחבים יותר במערכת הבטחון, ובייחוד בהקשר של קרקע. הדגש בשאלה זו הוא בהיבט המוסדי. לשם כך יידרשו מנגנונים של שיתוף פעולה בין מערכת הבטחון 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 הבטחון יחייב תמורות בתרבות הארגונית של יחידותיה, ובייחוד של היחידות העוסקות בהתיישבות, במידה שהן תיוותרנה באחריות משרד הבטחון. לחילופין ניתן להציע שמשד הבטחון יצמצם, וגופים שיש להם ממשק אינטנסיבי עם מערכות אזרחיות, כגון יחידות ההתיישבות והמשק לשעת חירום, יוצאו מתוכו, וכתוצאה מכך יידונו במוסדות התכנון ככל שימוש אחר.

במידה שהצעדים שצויינו כאן ינקטו, תהיה בכך תרומה משמעותית

לקידום עקרונות הפיתוח בר קיימא במערכת התכנון בישראל, שכן העדר ההתייחסות הרחבה לנושאי הבטחון הינו אחת מנקודות התורפה העיקריות שזוהו בהקשר זה (פייטלסון, 2010).

הערות

1. אני מתעלם כאן מצריכת קרקע לשם בטחון מזון, שכן התפיסות של בטחון 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 בטחון 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).

מקורות

אורן ע', אבגד מ', ברוכין א', ורגב ר', 2009, תחילת השינוי בתהליך מתן היתר לבנייה ביטחונית, תכנון 6 (2), 57-74.

אורן, ע' ור' רגב, 2008, ארץ בחאקי – קרקע ובטחון בישראל, ירושלים: כרמל.

אלמוג ר', 2004, השפעת שימושי הקרקע בשטחים צבאיים בסובב בחולי של מישור החוף, עבודה סמינריונית, האוניברסיטה העברית.

לוי י., 2007, מצבא העם לצבא הפריפריות, ירושלים: כרמל.

לוי י., 2009, הצבא והשוק: מסגרת מושגית, בתוך: ע' אורן (עורך) *מרחב הבטחון: מבט חדש על השימוש במשאב הקרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל*, ירושלים: בימת ון ליר לשיח ציבורי.

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, בתוך: לקראת פיתוח בר קיימא בישראל, המשרד לאיכות הסביבה, מצוי באתר המשרד להגנת הסביבה: http://www.sviva.gov.il/environment/static/binaries/articles/sd_1_intro.pdf

פייטלסון ע', 2010, תכנון יוזם, תכנון רגולטיבי, פיתוח בר קיימא ומה שביניהם, בתוך ע' רזין (עורך) תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל: קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר, מחקר פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים.

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

שיפר ז', 2009, היבטים כלכליים של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הבטחון, בתוך: ע' אורן (עורך) *מרחב הבטחון: מבט חדש על השימוש במשאב הקרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל*, ירושלים: בימת ון ליר לשיח ציבורי.

Barker M.L. and Soye D., 1994, Think Locally Act Globally? The Transition of Canadian Resource Use Conflicts, *Environment* 36(5), 12-20, 32-36.

DeWeerd S., 2008, War and the Environment, *World Watch Magazine* 21(1); <http://www.worldwatch/node/5520>.

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

- Feitelson, 2000. "The Ebb and Flow of Arab-Israeli Water Conflicts: Are Past Confrontations Likely to Resurface?" *Water Policy* 2 (4-5): 343-363.
- Feitelson E., 2004, The Potential and Limitations of Planning in Advancing Sustainability Notions at the Sub-National Level: An Introduction, in: E. Feitelson (ed.) *Advancing Sustainability at the Sub-National Level: The Potential and Limitations of Planning*, Aldershot: Ashgate.
- 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.
- Gleick, 2006, "Water and Terrorism", *Water Policy* 8 (6): 481-503.
- Grey D. and Sadoff C.W., 2007, Sink or Swim? Water Security for Growth and Development, *Water Policy* 9(6): 545-571.
- 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.
- Kim K.C., 1997, Preserving Biodiversity in Korea's Demilitarized Zone, *Science* 278, (5336): 242-243.
- 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.
- Myers N., 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 Voisey H (eds), 1998, *The Transition to Sustainability: The Politics of Agenda 21 in Europe*, Earthscan.
- 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.
- Renner, M., 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.

Tweed C. and Sutherland M., 2007, Built Cultural Heritage and Sustainable Urban Development, *Landscape and Urban Planning* 83 (1), 62-69.

United Nations Development Programme (UNDP), 1994. *Human Development Report - New Dimensions of Human Security*. New York: United Nations Development Programme (UNDP).

World Commission on Environment and Development (WCED), 1987. *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.

Wolf, A., 1998. Conflict and Cooperation along International Waterways, *Water Policy* 1: 251-265.

Yergin D., 2006, Ensuring Energy Security, *Foreign Affairs* 85 (2): 69-82.

Yiftachel O., 2000, 'Ethnocracy' and its Discontents: Minorities, Protest and the Israeli Polity, *Critical Inquiry* 26: 725-756

הליכי התכנון להקמת עיר הבה"דים בסמוך לרמת חובב בראי עקרונות המשפט הסביבתי

נעמה הלר¹

תקציר

המאמר דן בהשפעת ההליכים התכנוניים שנבעו מהחלטה בית המשפט העליון בערעור שהגישה אדם טבע ודין לפיה הליכי התכנון בניית עיר הבה"דים בסמוך לרמת חובב צריכים להיות כפופים לעריכת תסקיר השפעה על הסביבה שיעמוד לעיון הציבור ולהשגותיו. המאמר מתמקד בשתי סוגיות תכנוניות: היות התוכנית ראשונה שמערכת הבטחון נאלצה להכין בהליך תכנוני רגיל והיותו דוגמה לאופן שניתן לשפר מפגע סביבתי קיים. המאמר מצביע גם על השפעת ההחלטה על ראשית הכפפת מערכת הבטחון לדיני התכנון והבניה ומצביע על הצורך לשינוי חוק התכנון והבניה בנושא זה. בסיום עוסק המאמר בזיקה בין מטרות ותוצאות ההליכים המשפטיים והתכנוניים של הקמת עיר הבה"דים ובין פיתוח ויישום העיקרון הסביבתי-משפטי בדבר פיתוח בר קיימא.

מבוא

בחודש במאי 2008, בערעור שהגישה "אדם, טבע ודין" (להלן: אט"ד)², פסק בית המשפט העליון שלפני שיותר למערכת הבטחון לבנות את עיר הבה"דים בצומת הנגב, סמוך לרמת חובב, עליה לערוך תסקיר השפעה על הסביבה, שיעסוק במידת ההשפעה האפשרית של אזור התעשייה ברמת חובב על עיר הבה"דים המתוכננת מבחינת זיהום ומפגעים סביבתיים. עוד נקבע כי ממצאי ומסקנות התסקיר יועמדו לעיון הציבור וכי אלו ידונו במסגרת הליך של השגות בפני הועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז דרום.

עיר הבה"דים, הינה התוכנית של מערכת הבטחון להקים בסיס הדרכה בצומת הנגב אשר עתיד לשכן כ-11,000 חיילים, בסמוך לאיזור התעשייה ברמת חובב. התערבותו של בית המשפט העליון בהליכי התכנון להקמת עיר הבה"דים, נדרשה בשל העובדה כי למרות שהתוכנית להקמת העיר, היתה ברובה בעלת מאפיינים אזרחיים והיא פורסמה וקודמה באופן פומבי וגלוי על-ידי מערכת הבטחון בכלי התקשורת, הליך התכנון להקמתה נעשה באופן חשאי וסודי מכוח הוראות פרק ו' לחוק התכנון והבניה. מלבד העדר שקיפות בולט זה בהליך האישור להקמתה של עיר הבה"דים, הרי שבנסיבות הייחודיות של הקמת העיר, הפגם העיקרי בהליכי אישור התוכנית, נבע מכך שלמרות קרבתו של בסיס ההדרכה המתוכנן לרמת חובב, שהינו איזור תעשייה עתיר חומרים מזהמים ומסוכנים, לא כלל הליך התכנון של העיר, בחינה של ההשלכות הבריאותיות של קרבתה של עיר הבה"דים לאיזור תעשייה זה, במסגרת הכלי הסטטוטורי של תסקיר השפעה על הסביבה.

החלטת בית המשפט העליון הניעה שרשרת של הליכי תכנון מפורטים, במסגרתם ערכה מערכת הבטחון תסקיר השפעה על הסביבה בפיקוחו

ובהנחייתו של המשרד להגנת הסביבה, שנחשף להשגות הציבור אשר נידונו במסגרת הליך השגות בפני הועדה המחוזית לתכנון ולבניה שבמחוז דרום. תובנות הליך ההשגות באו לידי ביטוי במסגרת תוכנית מתאר מקומית ומפורטת להקמת עיר הבה"דים. התוכנית קבעה הוראות ברורות לפיהן הליכי התכנון להקמת ואכלוס העיר יותנו בהתקדמות הטיפול במפגעי רמת חובב, בהתאם ליעדים ברורים, מחייבים ומדידים, אשר הינם שקופים וידועים לציבור ומשכך גם נתונים לביקורתו.

מאמר זה עוסק בהליכים המשפטיים והתכנוניים שניהלה אט"ד בנוגע להקמת עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב. במסגרת זו למאמר שלוש מטרות עיקריות:

ראשית, המאמר מבקש לתאר את השתלשלות ההליכים המשפטיים והתכנוניים בנושא זה ואת השלכות תוצאותיו על מערכת התכנון והמשפט הסביבתי. להליכים התכנוניים והמשפטיים הנוגעים להקמת עיר הבה"דים פוטנציאל השפעה על שתי סוגיות מרכזיות בתחום התכנון:

- הראשון, היותה של התוכנית להקמת עיר הבה"דים, התוכנית הראשונה של מערכת הבטחון אשר הוכנה במסגרת הליך תכנוני אזרחי ושקוף. כך, הן עריכת תסקיר ההשפעה על הסביבה, הן בחינתו במסגרת הליך שקוף של השגות ושיתוף ציבור והן הכנת תוכנית מתאר מפורטת ושקופה להקמת עיר הבה"דים, הינם הליכים אשר מערכת הבטחון פטורה מהם לפי לשונו של פרק ו' לחוק התכנון והבניה. אולם לאור ההתפתחויות בדן הישראלי של איזון שיקוליבטחון עם עקרונות דמוקרטיים והגנה על זכויות אדם, נקבע על-ידי בית המשפט העליון כי מן הראוי לחייב את מערכת הבטחון להחיל עקרונות תכנון אזרחיים על הליך התכנון להקמת עיר הבה"דים, אף אם אינה מחויבת לכך במסגרת החוק. לפיכך, יש בתיאור ההליכים שהובילו ליצירתה ולגיבושה של התוכנית להקמת עיר הבה"דים, ללמד על האופן בו יכולים הליכי תכנון נוספים של מערכת הבטחון להשתלב במערכת התכנון האזרחית ולהוות זרז ודוגמא להליכים דומים בעתיד.

- השני, התוכנית להקמת עיר הבה"דים בזיקה לשיפור מפגעי רמת חובב, מהווה דוגמא לאופן בו הליך תכנוני יכול לתרום לשיפור של מפגע סביבתי, אשר קיים עוד לפני התהוות התוכנית ואשר משפיע על המוצע בה. כך, תסקיר ההשפעה על הסביבה אותו חויבה מערכת הבטחון לערוך, נועד לבחון דרכים לצמצם השפעותיו של מפגע סביבתי קיים (איזור התעשייה ברמת חובב) על פרויקט מתוכנן (עיר הבה"דים). זאת להבדיל מהשימוש השכיח בתסקירי השפעה על הסביבה אשר נועד לבחון השפעתם של פרויקטים מוצעים על סביבתם. בעניין זה ממצאי ומסקנות תסקיר ההשפעה על הסביבה הובילו לכך כי בתוכנית להקמת עיר הבה"דים נקבעו הוראות מחייבות אשר מתנות את התקדמות הליכי התכנון של העיר בטיפול במפגעי הזיהום הנובעים מרמת חובב. בנוסף, הוקמה מכוח הוראות התוכנית ועדת מעקב אשר תפקידה לבחון את האופן בו מטופלים מפגעים אלו לאורך שלבי התוכנית. לפיכך, יש בתיאור ההליכים הנוגעים להקמת עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב, כדי ללמד על האופן שבו ניתן לרתום את הליכי התכנון על מנת ליצור שינוי סביבתי ובריאותי ביחס למפגע קיים אשר עתיד להשפיע על אישורה ועיצובה של תוכנית.

בנוסף, נועד תיאור ההליכים המשפטיים והתכנוניים לחשוף את הדינמיקה של תהליכי שינוי חברתי בממשק המשפטי-תכנוני ובפרט לעמוד על השלבים הרבים, השונים והמורכבים הן בערכאות השיפוט והן במוסדות התכנון שבאמצעותם הושג השינוי הנורמטיבי והתודעתי לאופן בו פועלת מערכת הבטחון בתחום התכנוני וכן לשיפור מצב הזיהום הסביבתי ברמת חובב³.

שנית, המאמר נועד להצביע על הבעייתיות הרבה הן מבחינת שיקולי הגנה על הסביבה והן מבחינת מנהל תקין של המעמד המיוחד שחוק התכנון והבניה מעניק למערכת הבטחון. מעמד מיוחד זה הוא שאפשר מלכתחילה למערכת הבטחון להקים את עיר הבה"דים ללא עריכת תסקיר השפעה על הסביבה. במסגרת ההליך התכנוני להקמת עיר הבה"דים יושמה למעשה האבחנה בין תוכניות להקמת מתקנים בטחוניים בעלות מאפיינים של סודיות או דחיפות לבין תוכניות להקמת מתקנים בטחוניים אשר נעדרות ברובן מאפיינים אלו. משמעותה היישומית-משפטית של אבחנה זו הינה כי כאשר מדובר בתוכנית להקמת מתקן בטחוני אשר נעדר מאפיינים של סודיות או דחיפות, על מערכת הבטחון ליישם כללים ועקרונות תכנוניים סטטוטוריים אשר חלים על כלל מערכת התכנון האזרחית. במסגרת זו נועד המאמר להדגיש את השפעת החלטתו של בית המשפט העליון במקרה של עיר הבה"דים על התהליך ההדרגתי של הכפפת מערכת הבטחון לדיני התכנון והבניה האזרחיים וכן להצביע על הצורך, לצד הפרשנות המצמצמת והראויה של בית המשפט העליון לאוטונומיה התכנונית הניתנת למערכת הבטחון במסגרת החוק, לשינוי חוק התכנון והבניה הארכאי בנושא זה.

שלישית, המאמר נועד לדון בזיקה בין מטרות ותוצאות ההליכים המשפטיים והתכנוניים בנוגע להליכי הקמתה של עיר הבה"דים בסמוך לרמת חובב ובין פיתוחו ויישומו של העקרון הסביבתי-משפטי בדבר פיתוח בר קיימא. כך, ההליך המשפטי שיזמה אט"ד לא נועד למנוע פיתוח (היינו את הקמתו של הבסיס) אלא להבטיח כי פיתוח אמיתי וארוך טווח אינו יכול להתקיים ללא הסדרה נאותה של פעילות תעשייתית בעלת פוטנציאל לפגיעה בסביבה ובבריאות. במסגרת זו הדרישה היתה שהליכי תכנון העיר יהיו כפופים ומותנים בטיפול בזיהום הנובע מרמת חובב ובכך ליצור מציאות סביבתית חדשה הן עבור תושבי הנגב אשר סובלים במשך שנים ממפגעים אלו והן עבור משתכניה העתידיים של עיר הבה"דים. בכך ממחישים ההליכים המשפטיים והתכנוניים הנוגעים להקמת עיר הבה"דים את החשיבה הסביבתית החדשה אשר נפרדת מהדיכוטומיה הפשטנית של שימור מול פיתוח ומבקשת להציע סוג אחר של פיתוח.

עיר הבה"דים: הזיהום הסביבתי מחבל במימוש חזון פיתוח הנגב

עיר הבה"דים היא תוכנית של ממשלת ישראל ומערכת הבטחון להעתיק את בסיסי ההדרכה של צה"ל ממרכז הארץ לדרומה ולהקים בסיס הדרכה בצומת הנגב, שבו צפויים לגור כ-11 אלף חיילים סדירים ואנשי קבע⁴. תוכנית זו הוצגה בהחלטות ממשלה, במסמכים רשמיים ובשיח הציבורי כתוכנית שנועדה לקדם 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, באמצעות ניצול יעיל ומיטבי של קרקעות המדינה שיפנו באזור המרכז, שבו אוזלות עתודות הקרקע, פיתוח של הנגב בתחום התשתית והתעסוקה ומעבר של כוח אדם 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:⁵

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 שהגישה אט"ד, הוצגה עיר הבה"דים כפרויקט בעל חשיבות לאומית עליונה כחלק מחזון פיתוח הנגב:⁶

פרויקט הקמת אגד מחנות ההדרכה, הינו פרויקט רחב היקף בעל חשיבות צבאית ולאומית עליונה. בנוסף, למיקומו של הפרויקט דווקא במיקום המתוכנן – חשיבות רבה מבחינת פיתוח הנגב וההתיישבות... אין חולקין כי 60 שנה לאחר הקמת המדינה, הנגב טרם הופרח במידה המוקווה. אין חולקין גם על החשיבות הלאומית הרבה שבהפרכת הנגב. בשנים האחרונות עושה ממשלת ישראל מאמצים גדלים והולכים לממש חזון זה.

אולם, מכשול מרכזי שעמד בפני הגשמת יעדים אלה הוא מיקומו העתידי של הבסיס, במרחק של כתשעה קילומטרים בלבד מאזור התעשייה הכימית ברמת חובב, אשר הוגדר על ידי המשרד להגנת הסביבה כ"אחד מאזורי התעשייה המורכבים מסוגם בעולם".⁷ באזור התעשייה רמת חובב פועלים כ-17 מפעלים כימיים גדולים, אשר פולטים כמויות גדולות של שפכים כימיים וזיהום אוויר. כמו כן, מהווים המפעלים צרכנים ויצרנים גדולים של חומרים מסוכנים. בנוסף, פועל במקום האתר הארצי לסילוק פסולת רעילה. כך, מהווה האזור מקור לזיהום אוויר קבוע הנפלט ממקורות מוקדניים (ארובות) ובלתי מוקדניים (בריכות, דליפות, ועוד) כאחד, לשפכים רעילים, למטרדי ריח ולפליטות בלתי מבוקרות בעת אירועי תאונה או תקלה. למרות המודעות הציבורית והשלטונית הרחבה בדבר הסכנות לבריאות הציבור הנובעות מפעילות המפעלים ברמת חובב, הפיקוח על הפעילות התעשייתית ברמת חובב שמש במשך שנים דגם לניהול סביבתי כושל.⁸

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.

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

במשך שנים פעלה אט"ד כדי לצמצם את הזיהום ואת המפגעים הסביבתיים הנובעים מרמת חובב, לשפר ככל האפשר את בריאות הציבור המתגורר באזור ולהבטיח מינהל סביבתי תקין¹⁰. עם החלטת הממשלה להקים את עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב ננקטו פעולות אלה ביתר שאת כדי להבטיח שהתוכנית תצא לפועל רק לאחר שייבחנו ההשלכות הבריאותיות של הקרבה לאזור התעשייה ורק לאחר שיתוקנו הליקויים והפגמים הנובעים ממנו.

ואולם, חרף פעולות אלה, בראשית נובמבר 2007 נודע מכלי התקשורת שהוועדה למתקנים ביטחוניים (להלן: הולמ"ב), שהיא ועדה מיוחדת לאישור הקמת מתקנים ביטחוניים הפועלת מכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), לפי כללים 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 הבטחון - להיטיב בעיקר עם החברה האזרחית ולהשפיע עליה, ההחלטה על הקמת עיר הבה"דים התקיימה בהליך סודי וחשאי במסגרת הולמ"ב, אגב עקיפה מוחלטת ובלתי מידתית של הוראות חוק התכנון והבניה. כך, החלטת הולמ"ב התקבלה בניגוד לתוכניות הסטטוטוריות התקפות בשטח, ללא תסקיר השפעה על הסביבה ותוך שלילת זכות הטיעון וההתנגדות של הציבור ביחס לפרטי התוכנית המוצעת.

הפגם השני נגע לנסיבות הייחודיות של הקמת עיר הבה"דים סמוך לאיזור התעשייה ברמת חובב ועניינו בכך שלמרות פוטנציאל ההשלכות הבריאותיות של אכלוס עיר הבה"דים סמוך לאיזור תעשייה מזהם, הליכי התכנון של העיר לא הבטיחו ולא קבעו באמצעים מחייבים ומדידים, כי המפגעים הסביבתיים הנובעים מרמת חובב יטופלו טרם יינתן אישור להקמתה של העיר.

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

הבסיס המשפטי להליך: פרשנות מצמצמת לפטור של מערכת הבטחון מהוראות חוק התכנון והבניה

הפגמים שפורטו לעיל בהליך תכנון עיר הבה"דים התאפשרו, בין היתר, בשל הוראות מיוחדות בחוק התכנון והבניה שפוטרו את מערכת הבטחון מרוב

הליכי התכנון שחלים על יתר הרשויות במדינה וגופים אזרחיים ונותנות לה אוטונומיה תכנונית כמעט מלאה. פרק ו לחוק התכנון והבנייה (להלן: פרק ו) קובע הליך פרוצדוראלי למתן היתרי בנייה למתקנים ביטחוניים השונה במידה ניכרת מההליך המקובל למתן היתרים במגזר האזרחי. למשל, לפי לשונו של פרק ו, מערכת הבטחון אינה כפופה להוראותיהן של תוכניות מתאר והיא פטורה מהליכים של פרסום, שמיעת התנגדויות והגשת תסקיר השפעה על הסביבה, המחויבים במערכת התכנון האזרחית. הפטור שמוענק בעניין זה למערכת הבטחון 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 מוועדות התכנון 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 הבטחון ושני האחרים ממונים על ידי שר הפנים בהתייעצות עם שר הבטחון. לנוכח הרכב זה של הולמ"ב, מובן שבשיקוליה ניתנת עדיפות לאינטרס הביטחוני על פני אינטרסים אחרים בעלי חשיבות מיוחדת להליכי תכנון, כמו ייעודי קרקע אחרים (לעתים מאושרים), סביבה, בריאות, תחבורה וכיוצא באלה.

המשמעות האופרטיבית של הוראות פרק ו היא שבמשך עשרות שנים מתקנים צבאיים נבנו ברחבי המדינה בלא תיאום עם מערכת התכנון הארצית, המחוזית והמקומית, תוך התעלמות מעקרונות תכנון ובנייה, מינהל תקין ומשטר דמוקרטי, ואגב הסבת נזקים לסביבה ולציבור.¹¹

ההיבטים הנוגעים לאוטונומיה התכנונית של מערכת הבטחון הגיעו לבג"צ קודם להליך המשפטי בנוגע להקמת עיר הבה"דים, במסגרת עתירה של תושבי הישוב הושעיה כנגד הקמת בסיס צבאי על קרקע אשר יועדה על פי התוכניות התקפות בשטח לייעור. במסגרת פסק דין זה קבע בית המשפט העליון במסגרת החלטה של השופט א. רובינשטיין, הלכה שצמצמה לראשונה את האוטונומיה התכנונית של מערכת הבטחון.

לפי הלכה זו, רק כאשר מתקיימים שיקולי בטחון של דחיפות, כמו ערב שעת חירום המצריכה הקמת בסיס במהירות, או כשיש טעם שלא לפרסם את דבר קיומו, מיקומו וייעודו של מתקן ביטחוני מתוכנן מטעמי סודיות, כמו בנוגע להקמתו של מתקן גרעין, יש טעם והצדקה נורמטיבית לפטור את מערכת הבטחון מיישום העקרונות והכללים אשר קבועים בחוק התכנון והבניה. אולם, כל עוד אין מדובר במצבים של דחיפות או סודיות, על מערכת הבטחון להכפיף עצמה לדיני התכנון והבנייה החלים על המערכת האזרחית, ובמקרים כאלה, שאינם דחופים או סודיים, על הולמ"ב לאשר תוכניות שעולות בקנה אחד עם התוכניות התקפות החלות על השטח.¹²

עוד קרא בית המשפט העליון למחוקק לפעול לשינוי הוראות פרק ו וקבע שכל עוד החוק נותר בעינו, יש לפרש את הסמכויות המוקנות למערכת הבטחון במסגרת הוראות פרק ו "תוך התחשבות בהתפתחויות המשפטיות והציבוריות, לרבות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו",¹³ וכי "פעולת הולמ"ב צריך שתביא זאת בחשבון".¹⁴

ההליכים המשפטיים בנוגע להקמת עיר הבה"דים

- הערכאה הראשונה: דחיית העתירה בבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע

עם היוודע דבר התכנסותה של הולמ"ב ב-11 בנובמבר 2007 ליתן היתר לביצוע עבודות עפר במתחם עיר הבה"דים, עתרו אט"ד וארגון מגמה ירוקה לבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע בטענה שבתכנון החשאי של עיר הבה"דים השתמשה מערכת הבטחון בהוראות פרק ו, בניגוד להלכת פסק דין הושעיה, שקבע שבהיעדר מאפיינים של סודיות או דחפיות – כמו בעיר הבה"דים – יש להכפיף את הליכי התכנון הביטחוניים לדיני התכנון והבנייה האזרחיים.¹⁵

טענה זו נסמכה על מצב הדברים לפיו בתקופת התכנון של עיר הבה"דים נוצר מצב אבסורדי שבו העיר קודמה 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 וקידום התכנית של הקמת העיר התקיימו בולמ"ב בחשאיות רבה ובלא כל שיתוף ויידוע של הציבור.

בעתירה הדגשנו שהפגם העיקרי שנפל בעבודת הולמ"ב בנסיבות הייחודיות הנוגעות להקמת עיר הבה"דים, הינו 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 בנסיבות אלו קבועה בתקנות התכנון והבנייה,¹⁶ לפיהן יש לערוך תסקיר השפעה על הסביבה כשהתוכנית המוצעת נוגעת ל"אזור החשוף למפגעים סביבתיים העלולים לסכל את ביצועה של התכנית או להשפיע השפעה ניכרת על פעילות המוצעת בה".¹⁷

בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע קיבל את טענתנו שהיה על מערכת הבטחון לערוך תסקיר השפעה על הסביבה בנסיבות הקמת עיר הבה"דים, אף שבהתאם ללשון החוק מערכת הבטחון פטורה לכאורה מחובה זו. עם זאת, בית המשפט קיבל את טענת מערכת הבטחון לפיה דוח שנערך מטעם חברת DHV באשר לזיהום האוויר ברמת חובב ושהוגש למשרד להגנת הסביבה הוא בבחינת תחליף לתסקיר כזה, מבלי שדו"ח זה הוגש לבית המשפט המחוזי ומבלי שהוא עיין בו, ובכך דחה את עתירתנו.¹⁸

- הערכאה השנייה: בית המשפט העליון מחייב את מערכת הבטחון לערוך תסקיר השפעה על הסביבה

לנוכח פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע ערערה אט"ד על פסק הדין לבית המשפט העליון.¹⁹

בדיון בערעור שהתקיים בבית המשפט העליון ויתרה המדינה על טענתה לפיה דו"ח DHV הינו בבחינת תסקיר השפעה על הסביבה ובקשה כי יותר לה להכין תסקיר כזה במקביל להליכי בניית העיר. בית המשפט העליון בראשות השופטת א. פרוקצ'יה, התקשה להבין כיצד ניתן יהיה להגשים את המטרות העומדות ביסוד הכנת התסקיר בד בבד עם הליכי בנייתה של העיר והציעה

למדינה לשקול הגשת תסקיר השפעה על הסביבה במתכונת המקובלת בדיון, שיעסוק במידת ההשפעה האפשרית של אזור התעשייה רמת חובב על עיר הבה"דים המתוכננת, ושתסקיר זה ייחשף להשגות הציבור, קודם להליכי בניית העיר²⁰.

בסופו של יום, המדינה קבלה את הצעתו של בית המשפט העליון להגיש תסקיר השפעה על הסביבה שיבחן את מכלול ההשפעות הבריאותיות הצפויות מרמת חובב, ובכללן זיהום אוויר, זיהום קרקע, פסולת, חומרים מסוכנים ושפכים, ושהתסקיר יועמד לעיונו ולהשגותיו של הציבור בטרם תבחן הולמ"ב אם לאשר את הקמת העיר. בעניין זה הבהיר בית המשפט העליון בהחלטתו כי:

"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, שיערך וישמש בסיס להליך נוסף בפני מוסדות התכנון"²¹.

עוד קבע בית המשפט העליון שבשל השיהוי שבו לקחה העתירה ובשל העלויות הכבדות שעלויות 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 החלטה הסופית של מוסדות התכנון בנוגע להקמת העיר, ושהעבודות המצומצמות שהותרו יבוצעו מתוך ידיעה שיתכן שבעקבות החלטת מוסדות התכנון תידרש החזרה של מצב השטח, כולו או חלקו, לקדמותו, על העלויות הכרוכות בכך. כן נקבע כי הערעור ישאר תלוי ועומד עד להשלמת הליכי התכנון הנדרשים בהתאם להחלטה.

הליכי התכנון שקיימו מוסדות התכנון בנושא השפעת רמת חובב על עיר הבה"דים

- ממצאי תסקיר ההשפעה על הסביבה

בעקבות החלטתו של בית המשפט העליון, נערך המשרד להגנת הסביבה להכנת הנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה שעניינו בבחינת השפעת איזור התעשייה ברמת חובב על עיר הבה"דים המתוכננת. כאמור, בתקופה זו ועד לסיום הליך ההשגות ביחס לתסקיר, קבע בית המשפט העליון כי לא ניתן יהיה להתחיל בעבודות לבניית העיר, למעט עבודות עפר ותשתיות שגם הן הפיכות.

על פי ממצאי התסקיר שהועמד לעיון הציבור בחודש יולי 2009, באיזור צומת הנגב בו עתידה לקום עיר הבה"דים, קיימות, נכון למועד עריכת התסקיר, חריגות מערכי הייחוס הסביבתיים של ועדת אלמוג²², בחמישה מהחומרים הבאים: קרבון דיסולפיד, מתילן כלוריד, דימתיל סולפט, אקרילוניטריל וארסן. על פי חוות דעתו של מומחה האוויר של אט"ד, ד"ר אריה ונגר, בהשגה שהוגשה לתסקיר, חלקם של חומרים אלו מוגדרים כחומרים מסרטנים וודאים וחלקם מוגדרים כפוגעים במערכות הגוף באופנים אחרים.

עוד נקבע בתסקיר כי יש להגיע ליעדי הפחתה בקצב פליטות המזהמים מרמת חובב בשיעורים של בין 70% ל-90% ביחס למצב הקיים, בזו הלשון²³:

"על פי הנחות שנקבעו על ידי המשרד להגנת הסביבה, קצבי הפליטה העתידיים שיקבעו, נמוכים ב-70% מקצב הפליטה ממקורות לא מוקדמים במצב הקיים. ערך זה, נובע מההנחה, כי בעתיד יבדקו מקורות הפליטה הלא מוקדמים (על פי תוכנית ה-LDAR) ועל פי בדיקות אלו יעשו מאמצים להפחתתם. כמו כן, ערכי קצבי פליטה מוקדמים עתידיים נוספים שיקבעו, יהיו נמוכים ב-90% מקצב הפליטות המוקדמות מהמפעלים 'מכתשים' ו'תרכובות ברום' במצב הקיים."

בנוסף, קבע התסקיר כי חיילי צה"ל שישרתו בעיר הבה"דים צפויים לסבול ממפגעי ריח, עד לייבוש בריכות האידוי המשותפות של שפכי המפעלים²⁴:

"מקור הריח הגדול ביותר הוא בריכות האידוי של המועצה, ואלה יהוו מקור לריח עד שיתייבשו. מהות הבריכות היא אידוי והן מכילות ממיסים אורגניים נדיפים, וכל זמן שהן פעילות צפויים מטרדי ריח באיזור קריית ההדרכה."

כפי שניתן לראות, התסקיר התגלה ככלי בעל חשיבות קריטית מבחינת חשיפת הנתונים הסביבתיים הנוגעים לפעילות התעשייתית ברמת חובב ומיפוי הצעדים הנדרשים על מנת שחיילי צה"ל ישכנו בבסיס זה ללא חשיפה לסיכונים בריאותיים.

הליכי התכנון הנוגעים להקמת עיר הבה"דים בעקבות תסקיר ההשפעה על הסביבה

לנוכח ממצאי התסקיר ובהתאם להחלטת בית המשפט העליון בערעור לפיו התסקיר יהיה פתוח לעיון הציבור וניתן יהיה להשיג עליו, הגישה אט"ד באוגוסט 2009 את השגותיה על תסקיר ההשפעה על הסביבה לועדה המחוזית לתכנון ולבניה שבמחוז דרום.

עיקר השגותיה של אט"ד התמקדו בכך כי לנוכח ממצאי התסקיר לפיהם קיימות חריגות במזהמים בצומת הנגב העלולות לגרום לנזקים בריאותיים, לנוכח השיפורים המשמעותיים הנדרשים מהמפעלים ברמת חובב על מנת לצמצם את היקפי זיהום אלו ולנוכח מפגעי הריח הצפויים עד שיסתיים שיקום בריכות האידוי ברמת חובב, יש לקבוע במסגרת הליכי התכנון של העיר הוראות שיתנו את ההתקדמות בהליכי התכנון של העיר בהתקדמות משמעותית ומדידה בטיפול בזיהום ברמת חובב.

בעניין זה החשש העיקרי עליו הצביעה אט"ד בהשגה הינו כי אם לא תקבענה הוראות אשר יתנו את התקדמות הליכי התכנון בטיפול בזיהום הנובע מרמת חובב, הרי שבמועד אכלוס העיר לא יופחת הזיהום ברמות הנדרשות הקבועות בתסקיר- ואז אפשריים שני תרחישים בעייתיים מבחינת מנהל תקין וההגנה על בריאות הציבור. בתרחיש הראשון יבוצזו כספי ציבור, הכרוכים בהקמתה של העיר, לריק, משום שלא ניתן יהיה לאכלס את העיר בשל אי עמידה של המפעלים בתקנים הסביבתיים המחייבים במועד אכלוס העיר. בתרחיש החלופי, יופעלו לחצים כבדים לאכלס את העיר לאור המשאבים שהיו כרוכים בהקמתה ולאור פינוי מחנות צה"ל במרכז הארץ, למרות החשש לבריאות החיילים עקב אי עמידת המפעלים בתנאים הסביבתיים הנדרשים. לפיכך, פרטה אט"ד בהשגתה, בהסתמך על ממצאי התסקיר, את התנאים הבריאותיים והסביבתיים הנוגעים להתקדמות הטיפול בזיהום ברמת חובב, שיש להטמיע במסגרת הוראות התוכנית כתנאי להליכי הקמת העיר ולאכלוסה.

בנובמבר 2009 התקבלה החלטתה של ועדת המשנה להתנגדויות במחוז דרום בכל הנוגע להשגת אט"ד. במסגרת החלטתה זו קבעה ועדת המשנה להתנגדויות כי אכן יש לקבוע בהוראות התוכנית התניות אשר יקשרו בין הצעדים הננקטים להפחתת המפגעים הסביבתיים מרמת חובב ובין שלבי התכנון להקמת העיר. במסגרת זו קבעה הועדה המחוזית דרום כי יש לפצל את הליכי התכנון של העיר לשני שלבים עוקבים: שלב מתן היתרי הבניה ושלב אכלוס המחנה, וכי תנאי לביצועו של כל אחד משלבים אלו הינו קיומם של תנאים הנוגעים לטיפול במפגעי הזיהום של רמת חובב. עוד הוחלט על הקמתה של ועדת מעקב, בה יכהן לצד נציגי משרדי הממשלה, נציג ציבור מטעם הארגונים שעניינם שמירה על הסביבה, אשר תעקוב אחר קיומם של תנאים סביבתיים אלו ותיתן המלצותיה בנושא למוסדות התכנון במסגרת הליכי תכנון העיר²⁵.

בנוסף, התקבלה במועצה הארצית לתכנון ולבניה החלטה נוספת בעניין התסקיר²⁶ במסגרתה התייחסה המועצה הארצית לצורך הבריאותי בהפחתת הזיהום הנובע מרמת חובב במסגרת הליכי התכנון של קריית ההדרכה:

"מוסכם על כל הצדדים, כי כנגזרת מפעולותיהם של מפעלי רמת חובב, נפלטים לסביבה מזהמים מסוגים שונים. אי לכך, קיים צורך ממשי בביצוע פעולות מנע מפני מזהמים הנפלטים מן המפעלים שבסביבה, הן בהווה והן בעתיד. הצורך בהפחתה משמעותית של המזהמים מתחדד לאור קיומה של תוכנית קריית ההדרכה, מאחר וייעודה של התוכנית הוא אכלוס קריית ההדרכה בכוחות צה"ל."

לצד זאת קבעה המועצה הארצית כי לצורך הבטחת השגת התנאים הסביבתיים הראויים באזור במסגרת הליכי התכנון של העיר יש להוסיף תנאי מהותי לצורך הוצאת היתרי הבניה להקמת העיר. עניינו של תנאי זה בכך שעל הועדה המחוזית דרום, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה וועדת המעקב שהוקמה מכוח הוראות התוכנית, לקבוע את ערכי הייחוס שעל מפעלי רמת חובב לעמוד בהם בשלב מתן היתרי הבניה להקמת עיר הבה"דים²⁷.

סיומו של ההליך בבית המשפט העליון

בעקבות ביצוע הליכי התכנון שהמדינה התחייבה להם בהתאם להחלטת בית המשפט העליון: עריכת תסקיר השפעה על הסביבה כמתכונתו בד"ן, העמדתו לעיון הציבור, שמיעת ההשגות ביחס אליו, תיקון הוראות התוכנית בהתאם להשגות ופרסום הוראותיה לציבור, הגישה מערכת הבטחון בקשה לבית המשפט העליון במסגרת ההליך התלוי ועומד למחוק את הערעור.

באוגוסט 2010 התקבלה החלטת בית המשפט העליון למחוק את הערעור בהסכמתה של אט"ד²⁸. במסגרת החלטתו התייחס בית המשפט להוראות התוכנית להקמת עיר הבה"דים הנוגעות לטיפול במפגעי רמת חובב ולמחויבותה של מערכת הבטחון לעמוד על יישום הוראות אלו כנדרש (סעיפים 7-10 להחלטת בית המשפט):

"בנושא הזיהום הסביבתי נקבע כי קיים צורך ממשי בבצוע פעולות מנע מפני מזהמים הנפלטים מהמפעלים שבסביבה, ונדרש לבצע ניטור ודיגום דרך קבע על פי הנחיות המשרד להגנת הסביבה. הוחלט על הקמת ועדת מעקב קבועה אשר תחל בפעולתה באופן מיידי, ותפקידה יהיה לעקוב באופן שוטף אחר

ביצוע התכנית מבחינת היבטי איכות הסביבה, תוך עריכת סקרים, ניטור ודיגום על פי הנחיות המשרד להגנה על איכות הסביבה. כן נקבע, כי איכלוס שטח התכנית מותנה בקבלת אישור מוסד התכנון על בסיס המלצות ועדת המעקב, שתסתמך על ערכי הייחוס הבריאותיים כפי שנקבעו על ידי "ועדת אלמוג"

מהאמור לעיל עולה, אפוא, כי פעולות ההקמה של עיר הבה"דים בידי מערכת הבטחון תתבססנה מעתה על תכנית מאושרת, שבמסגרתה הוגש ונדון תסקיר השפעה על הסביבה, והן כפופות לכל מכלול התנאים הקבועים בתכנית ובהחלטות מוסדות התכנון, ולהוראות דיני התכנון והבנייה.

בנסיבות המתוארות, התהליך התכנוני העיקרי של עיר הבה"דים הושלם, ויישומה של התכנית הלכה למעשה ייעשה בידי הרשויות המוסמכות, כנדרש על פי הוראות הדין, התכנית והחלטות מוסדות התכנון.

ב"כ המדינה הצהירה בפנינו על הכרתה של המדינה בחשיבות יישומם של כל פרטי התכנית, ומילוי מלוא התנאים הקשורים להבטחת איכות החיים והסביבה באזור המתוכנן, כפי שפורטו בתכנית ובהחלטות מוסדות התכנון, ועל מחוייבותה המלאה להקפיד הקפדה מיוחדת על קיומם, כאמור.

עוד התייחס בית המשפט העליון לתרומתו של ההליך המשפטי להבטחת הליכי תכנון נאותים בנוגע להקמת עיר הבה"דים (פסקה 11 לפסק הדין):

"העתירה המינהלית שהגישו המערערות, על גלגוליה השונים, אף שחל שיהוי כבד בהגשתה, תרמה תרומה סגולית חשובה לקיום הליך תכנוני מלא ומפורט בנושא הקמת עיר הבה"דים במסגרת צה"ל. היקפו רחב הממדים של פרוייקט זה, חשיבותו הגדולה למערך צה"ל ולמדינה, והרגישות המיוחדת שנתלוותה להקמתו עקב המיקום שנבחר מבחינת החשש לזיהום סביבתי, הצדיקו אכן בחינה תכנונית כוללת ומקיפה של מכלול ההיבטים במסגרת הליכי תכנון מפורטים, הכוללים תסקיר השפעה על הסביבה ושיתוף הציבור כמקובל במתכונת רגילה של הליכים על פי חוק התכנון והבנייה."

השלכות החלטות בית המשפט העליון ומוסדות התכנון על קידום עקרונות המשפט הסביבתי

החלטות בית המשפט העליון והליכי התכנון שנבעו מהן, כפי שפורטו לעיל בהרחבה, הובילו לכך שבמסגרת ההליך התכנוני להקמת עיר הבה"דים קודמו, פותחו ויושמו עקרונות תכנוניים-משפטיים, אשר כוללים:

- עשיית שימוש בכלי של תסקיר השפעה על הסביבה לצורך שיפור מפגע סביבתי קיים;
- הכפפת מערכת הבטחון לכללים ועקרונות תכנוניים החלים על המערכת האזרחית;
- קידום העקרון של פיתוח בר קיימא.

בחלק זה של המאמר אבקש לנתח את ההליכים המשפטיים והתכנוניים שפורטו לעיל בזיקה לעקרונות משפטיים סביבתיים ותכנוניים אלו.

עשיית שימוש בכלי של תסקיר השפעה על הסביבה לצורך שיפור מפגע סביבתי קיים

היבט משפטי-תכנוני מרכזי שהליכי התכנון להקמת עיר הבה"דים קדמו הינו שימוש בכלי של תסקיר השפעה על הסביבה לצורך שיפור מפגע קיים באמצעות יישום של סעיף 2(ג) לתקנות התסקירים.

כך בנושא זה, סעיף 2(ג) לתקנות התסקירים אשר מכוחו טענה אטי"ד כי יש לערוך תסקיר השפעה על הסביבה בנושא השפעתה של רמת חובב על עיר הבה"דים המתוכננת, קובע כי יש לערוך תסקיר השפעה על הסביבה לצורך בחינת השפעתו של מפגע סביבתי קיים על תוכנית מוצעת. זאת להבדיל מהיישום השכיח של תסקירי השפעה על הסביבה אשר בוחן את השפעותיה של תוכנית מוצעת על סביבתה²⁹.

במקרה של עיר הבה"דים ורמת חובב, תסקיר ההשפעה על הסביבה אותו חויבה מערכת הבטחון לערוך, נועד לבחון דרכים לצמצום השפעותיו של מפגע סביבתי קיים (איזור התעשייה ברמת חובב) על פרויקט מתוכנן (עיר הבה"דים). ממצאי ומסקנות תסקיר ההשפעה על הסביבה הובילו לכך כי בתוכנית להקמת עיר הבה"דים נקבעו הוראות מחייבות אשר מתנות את התקדמות הליכי התכנון של העיר בטיפול במפגעי הזיהום הנובעים מרמת חובב. בנוסף, הוקמה מכוח הוראות התוכנית ועדת מעקב אשר תפקידה לבחון את האופן בו מטופלים מפגעים אלו לאורך שלבי התוכנית.

בכך הובילה עריכתו של תסקיר ההשפעה על הסביבה להליך תכנוני מפורט אשר קשר באופן מובהק באמצעות הוראות התוכנית בין יעדי הפחתת הזיהום מהמפגע המדובר (רמת חובב) לבין ההתקדמות בתכנון ובבניית הפרויקט המוצע (עיר הבה"דים).

לפיכך, התוכנית להקמת עיר הבה"דים בזיקה לשיפור מפגעי רמת חובב, מהווה דוגמא לאופן בו הליך תכנוני יכול לתרום לשיפורו של מפגע סביבתי, אשר קיים עוד לפני התהוות התוכנית ואשר משפיע על המוצע בה. בהמשך לכך, ניתן ללמוד מהליכים אלו על האופן שבו ניתן יהיה לרתום בעתיד, במקרים רלוונטיים אחרים, את הליכי התכנון על מנת ליצור שינוי סביבתי ובריאותי ביחס למפגע קיים אשר עתיד להשפיע על אישורה ועיצובה של תוכנית.

הכפפת הליכי התכנון של מערכת הבטחון לדיני התכנון והבניה החלים על המערכת האזרחית

החלטת בית המשפט העליון והליכי התכנון שנבעו ממנה, הובילו לכך שהתוכנית להקמת עיר הבה"דים הוכנה במסגרת הליך תכנוני אזרחי ושקוף. הליך זה כלל הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, דיון בממצאיו במסגרת הליך של השגות והטמעת תובנות ההשגות במסגרת תוכנית מתאר אשר הוראותיה ידועות ושקופות³⁰. בנוסף, הוקמה מכוח הוראות התוכנית ועדת מעקב אשר מערבת מגוון של משרדי ממשלה ונציגי ציבור אשר תפקידה לפקח על יישום הוראותיה של התוכנית בהליך שקוף אף הוא.

מצב דברים זה, בו בעקבות פסיקתו של בית המשפט העליון נרתמו מוסדות התכנון, משרד הבטחון (יזם התוכנית) והמשרד להגנת הסביבה אשר בסמכותו

לפקח על מצב הזיהום ברמת חובב, על מנת לקיים הליך תכנוני שקוף ומשפתף, מהווה למעשה את הפעם הראשונה שבה תוכנית להקמת מתקן צבאי הוכנה במסגרת הליך בעל מאפיינים אזרחיים.

במסגרת ההליך התכנוני להקמת עיר הבה"דים יושמה למעשה האבחנה שנקבעה בפסק דין הושעיה בין תוכניות להקמת מתקנים בטחוניים בעלות מאפיינים של סודיות או דחיפות לבין תוכניות להקמת מתקנים בטחוניים אשר נעדרות ברובן מאפיינים אלו. משמעותה היישומית-משפטית של אבחנה זו הינה כי כאשר מדובר בתוכנית להקמת מתקן בטחוני אשר נעדר מאפיינים של סודיות או דחיפות, על מערכת הבטחון ליישם כללים ועקרונות תכנוניים סטטוטוריים אשר חלים על כלל מערכת התכנון האזרחית. כללים ועקרונות אלו כוללים, בין היתר: כפיפות לתוכניות סטטוטוריות, הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, עריכת הליך של התנגדויות ושיתוף ציבור ופרסום המסמכים הרלוונטים לתוכנית. לפיכך, החלטותיו של בית המשפט העליון בערעור והחלטות מוסדות התכנון שנבעו ממנו, הינן בעלות השפעה על הליכי התכנון העתידיים של מערכת הבטחון, שבמסגרתם היא עליה להתאים עצמה באופן מידתי וסביר, בהתאם לאופי המתקן המדובר, לכללים התכנוניים האזרחיים. יתרה מזאת, הרתמות והתאמת כל המערכות לניהול הליך תכנוני שקוף לצורך הקמת עיר הבה"דים, יכול להוות דוגמא ליכולת לנהל הליכים תכנוניים אחרים של מערכת הבטחון במסגרת אזרחית ושקופה.

בנוסף, הן פסק דין הושעיה והן פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין עיר הבה"דים, מהווים זרז למחוקק לפעול לשינוי הוראות פרק ו, כך שיאזן באופן מידתי בין צורכי הבטחון לצורכי פיתוח הארץ, הסביבה, החברה, בריאות הציבור וערכים של דמוקרטיה ומינהל תקין. ניצנים ראשונים לכך ניתן לראות בנוהל החדש שהכינה מערכת הבטחון בחודש מרץ 2009, לתכנון מתקנים בטחוניים שנועד להגביר את השקיפות ואת התאמתו לתכנון המאושר³¹. כמובן שאין להסתפק בנושא זה בנוהל ויש להטמיע שינויים אלו בחקיקה ראשית. בעניין זה במסגרת הרפורמה המוצעת לחוק התכנון והבניה הנידונה בימים אלו בכנסת, יש להבטיח כי פרק ו' יתוקן בהתאם לפסיקות בית המשפט העליון שפורטו לעיל וכי הכלל יהיה גילוי ושיתוף ציבור ואילו החריג לאי קיום הליכים אלו יהיה צר ויחול רק במקרים של סודיות ודחיפות³².

הזיקה בין הליכי התכנון הנוגעים לעיר הבה"דים לבין פיתוח בר קיימא

עקרון הפיתוח הבר-קיימא מבוסס על ההכרה בקשרי הגומלין שבין חברה, כלכלה וסביבה, לפיהם הגנה על הסביבה ועל בריאות הציבור תורמת לפיתוח ולרווחה כלכליים ואינה עומדת בניגוד להם. כך, אם בעבר נהגו לסווג מאבקים סביבתיים כמונועי פרויקטים של פיתוח ורווחה הכלכלית, ומקבלי ההחלטות נאלצו לכאורה לבחור באופן בינארי ומוחלט בין הגנה על הסביבה ובין פיתוח כלכלי, הרי במאה ה-21, הולכת ומוטמעת התפיסה לפיה לא מדובר בערכים נוגדים, אלא כי רק אם נבטיח סביבה נאותה ובריאה, ניתן להשיג רווחה כלכלית אמיתית וארוכת טווח.

דב חנין עומד על ביטול הדיכוטומיה בין שימור ופיתוח במסגרת יישום העקרון של פיתוח בר קיימא:

"החשיבה הסביבתית החדשה נפרדת לחלוטין מהדיכוטומיה של שימור מול

פיתוח. במקומה מוצבות שאלות אחרות: איזה פיתוח? על חשבון מה? לטובת מי? העמדה הסביבתית החדשה אינה הצעה לחזור אחורה, אלא דווקא ללכת קדימה, לא חזרה למערות ולחיים על העצים, אלא סוג אחר של קדמה, מודל אחר של פיתוח.³³

דוח של פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית ולאומית התייחס אף הוא ליישום של תובנות סביבתיות וכלכליות אלו (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 כלולם שהיא מנוע צמיחה הכרחי. עתה נותר לדון בדרכים כיצד לממש חזון זה."

המקרה של הקמת עיר הבה"דים סמוך לרמת חובב מדגים היטב את קשרי הגומלין שבין חברה, כלכלה וסביבה ואת החשיבה הסביבתית החדשה הכורכת בין שלושה יסודות אלו.

כך, המעבר של בסיסי צה"ל לדרום הוצג על-ידי ממשלת ישראל ומערכת הבטחון כהליך שנועד 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. לפיכך, הדאגה הציבורית שעוררה התוכנית להקמת עיר הבה"דים סמוך לאזור תעשייה מזהם, היא דוגמה לאופן שבו הזנחה סביבתית פוגעת בפיתוח כלכלי, שכן הכשל הסביבתי בפיקוח על איזור זה, הוא שמנע את מיצוי הפוטנציאל הכלכלי שבמעבר עיר הבה"דים לדרום.

לפיכך הזיקה שיצר ההליך המשפטי בנוגע להקמת עיר הבה"דים ובעקבותיו החלטות בית המשפט העליון ומוסדות התכנון, בין הסדרת הפעילות המזוהמת ברמת חובב לבין הקמת ואכלוס עיר הבה"דים, מבטאים את העקרון של פיתוח בר-קיימא, שעניינו שרק פיתוח שמשקלל גם את ההיבט הסביבתי יכול להביא לרווחה כלכלית אמיתית וארוכת טווח.

סיכום ומבט לעתיד

ההליכים המשפטיים והתכנוניים בנושא עיר הבה"דים נועדו להשפיע על הסדרת הפעילות המזוהמת באזור התעשייה רמת חובב, על קידום העקרון של פיתוח בר קיימא ועל "אזרוח" הליכי התכנון שמקיימת מערכת הבטחון. עם זאת, הדרך להסדרה סביבתית מלאה ונאותה של הפעילות התעשייתית באזור עדיין לא הושלמה. עתה על מערכת הבטחון, המשרד להגנת הסביבה ומערכת התכנון לשקוד על עמידה במלוא התנאים הסביבתיים שנקבעו באופן מחייב בהוראות התוכנית ובהחלטתה של המועצה הארצית לתכנון ולבניה.

נושאים שדורשים מעקב מיוחד בהקשר זה הינם בחינת התנאים ברשיונות העסק החדשים שיוטלו על מפעלי רמת חובב על מנת להגיע למימדי הפחתת הזיהום הנדרשים, כאשר על תנאים אלו ליישם את הטכנולוגיות הטובות ביותר להפחתת הפליטות (BAT). בנוסף, יש צורך ליישם הליך של שקיפות ושיתוף ציבור בנוגע להטלת תנאים אלו, וכן להקפיד על יישום. כמו כן, בפני ועדת המעקב אשר הוקמה מכוח הוראות התוכנית לצורך בחינת התקדמות הטיפול במצב הזיהום ברמת חובב, עתידים להיות מוצגים נתוני ניטור עדכניים שנערכו באיזור התוכנית, לצורך בחינה האם ניתן ליתר היתר בניה כללי להתחלת עבודות הבניה בעיר. מדובר בשלב קריטי בהליכי התכנון של העיר, אשר במסגרתו יהיה על ועדת המעקב ועל הולמ"ב לוודא ולהבטיח כי בשלב מתן היתרי הבניה מצויים מפעלי רמת חובב בשלבים מתקדמים לצורך הפחתת הזיהום. רק הקפדה על ביצוען של הוראות התוכנית והחלטות מוסדות התכנון, תבטיח כי הקמתה של עיר הבה"דים בנגב בסמוך לרמת חובב תהווה מופת להסדרה סביבתית נאותה של פעילות תעשייתית, לדוגמא להליכי תכנון שקופים ודמוקרטיים ולתרומה אמיתית של הצבא לחברה.

הערות

1. גרסה מוקדמת של מאמר זה פורסמה במסגרת בול 11 של מכון ואן ליר בקובץ שנושאו "מרחב הבטחון- מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל", תחת הכותרת "'הקמת עיר הבה"דים כמנוף להסדרה סביבתית של מפעלי רמת חובב".
2. עע"ם 360/08, אדם, טבע ודין נ' מדינת ישראל, תק-על 2008 (2) 1799, החלטה מיום 13 במאי 2008 (להלן: הערעור).
3. להליכים המשפטיים והתכנוניים שניהלה אט"ד בנוגע להקמת עיר הבה"דים שותפים לאורך השנים אנשי מקצוע רבים, בהם עורכי דין, מדענים ומתמחים: מנכ"ל אט"ד לשעבר, עו"ד ציפי איסר-איציק, היועץ המשפטי של העמותה, עו"ד אלי בן ארי, עו"ד מתן גרפינקל וכותבת מאמר זה. עם המדענים נמנים ראש תחום אוויר, ד"ר אריה ונגר, וראש תחום תכנון, יעל דורי. בנוסף סייעו המתמחים ערן לוי, מיכל ארגמן, שלי לב ודפנה שלו.
4. 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 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.
5. נספח מש/5 לתגובת המדינה לערעור.
6. עמוד 7 לתגובת המדינה לבקשת צו הביניים של אט"ד בערעור.
7. 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 הבטחון, תק-מח 2008 (1) 283.
8. חוות הדעת של מומחה האוויר של אט"ד, ד"ר אריה ונגר, שצורפה לערעור.
9. מבקר המדינה עמד בדוח משנת 2003 על הסכנות לבריאות הציבור הנובעות מהפעילות 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". דוח מבקר המדינה לשנת 2003 מנה כשלי פיקוח רבים בנוגע להסדרת הפעילות התעשייתית ברמת חובב, אשר כללו, בין היתר: העדר תקנים רשמיים לחלק ניכר מהחומרים המזהמים הנפלטים מארובות המפעלים, חסר בתקנים מדידים ואכיפים שניתן ליישם ולאכפס על מי שחורג מהם, העדר תחנות ניטור מחוץ לגבולות רמת חובב לגילוי פליטה חריגה של מזהמים, אף על פי שתושבים באזור הסמוך לרמת חובב חשופים לחומרים הנפלטים מהמפעלים שבתחומה וכן פערים משמעותיים בין מדידות עליהם דווחו המפעלים לבין תוצאות בדיקות פתע שנערכו בארובות המפעלים על-ידי המשרד להגנת הסביבה (עמודים 267-266, 275). מאז דו"ח מבקר המדינה חלה התקדמות בטיפול בכשלים אותם הוא האיר, אולם המצב הנוכחי, רחוק עדיין מלהיות משביע רצון.
10. ראו לדוגמא: ק"פ 1002/03 אדם טבע ודין נ' מכתשים מפעלים כימיים בע"מ, ק"פ 1001/03 אדם טבע ודין נ' תרכובות ברום בע"מ.
11. להרחבה בנוגע לפגמים הקיימים בפרק ו' לחוק התכנון והבניה ולתיאור הליך משפטי קודם בו הובילה האוטונומיה התכנונית של מערכת הבטחון נזקים לסביבה, ראו מאמרם של א. פרו וא. רוזנבלום "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הבטחון בהליכי התכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001-2003), מחקרי משפטי כג, חוברת 2, 371. להרחבה בנוגע להליכים הנוגעים לפרק ו' לחוק התכנון והבניה, ראו: ברוכין א', אורן ע', רגב ר', ההגמוניה התכנונית של מערכת הבטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד, מרחב הבטחון, מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל, בול, מכון ואן ליר, 2009, 97-116.
12. ע"מ 2408/05, הושעיה נ' משרד הבטחון, תק-על 2007 (1) 1257.
13. שם, פסקה 52(א) לפסק דינו של כבוד השופט אליקים רובינשטיין.
14. שם, שם.
15. ע"מ 395/07, אדם טבע ודין נ' משרד הבטחון, תק-מח 2008 (1) 283.
16. תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 (להלן: תקנות התסקירים).
17. סעיף 2(2)ג) לתקנות התסקירים.
18. הטעם העיקרי לדחיית העתירה על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע היה 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.
19. ע"מ 360/08, אדם, טבע ודין נ' מדינת ישראל, תק-על 2008 (2) 1799, החלטה מיום 13 במאי 2008.
20. ציון כי בנסיבות הייחודיות שנגעו להקמת עיר הבה"דים, נקבע כי תסקיר ההשפעה על הסביבה יתמקד בפן הנוגע להבטחת בריאות הציבור, היינו בחינת השפעת רמת חובב על התוכנית. קרי התסקיר לא התייחס לסוגיית השפעתה על עיר הבה"דים על סביבתה וגם לא ערך הליך של בחינת חלופות למיקומו המתוכנן של הבסיס. ברי לו היה מתקיים ההליך להקמת העיר מלכתחילה במסגרת תכנונית אזרחית, גם היבטים אלו היו באים לידי ביטוי בהליכי התכנון.
21. שם, פסקה 5 לפסק הדין.

22. ערכי יחוס למזהמים כימיים באוויר המבוססים על שיקולים בריאותיים.
23. סעיף 1.5.3 למסמכי התסקיר.
24. עמוד 136 לתסקיר.
25. בכל הנוגע לתנאים המקדמיים הנדרשים לצורך מתן היתרי בניה קבעה ועדת המשנה להתנגדויות כי במסמכי התוכנית תוטמענה ההוראות הבאות:
- שטח התוכנית ינטר וידוגם דרך קבע, החל ממועד אישור התוכנית;
 - הניטור והדיגום יכללו, בין היתר, נתונים אודות גופרית זו חמצנית ונתונים אודות מתכות באוויר;
 - תוקם ועדת מעקב קבועה מכוח תוכנית זו אשר תחל בפעילותה עם כניסתה לתוקף של התוכנית. ועדת המעקב תקבל נתונים באופן שוטף אודות המטרדים והסיכונים בשטח התוכנית הנובעים מאזור התעשייה ברמת חובב ותעקוב אחר מצב איכות האוויר בשטח התוכנית.
 - הנתונים אודות ניטור ודיגום שטח התוכנית יובאו למוסד התכנון המוסמך ליתן היתרי בניה, לעת מתן היתרי הבניה, והיתרי הבניה ישקלו על ידו, בין היתר, בהתייחס לנתונים אלו.
 - בכל הנוגע לתנאים המקדמיים, הנדרשים לצורך אכלוס המחנה, נקבע כי במסמכי התוכנית תוטמענה ההוראות הבאות:
 - תנאי לאכלוס שטח התוכנית יהיה קבלת אישור מוסד התכנון, על בסיס המלצת ועדת המעקב, בדבר עמידה בתנאי שגרה בערכי הייחוס הסביבתיים הידועים כערכי ועדת אלמוג וזאת לגבי המזהמים הנפלטים ממפעלי רמת חובב, כפי שפורט בתסקיר, בטווח של 6 ק"מ מרמת חובב. על תנאי זה להתקיים שנה לפני מועד מתן היתר לאכלוס וכן סמוך למועד מתן היתר האכלוס.
 - בתקופה שבין הוצאת היתרי הבניה לבין אכלוס שטח התוכנית, ייערכו סקרי ריח. נתונים אלו, בצירוף המלצת ועדת המעקב, יובאו בפני מוסד התכנון לעת האכלוס וישקלו על ידו.
 - תנאי נוסף לאכלוס שטח התוכנית יהיה הצגת נוהל חירום והתראה בעת אירוע חומרים מסוכנים.
26. החלטה מיום 7.6.2010 בעקבות בקשת רשות של אט"ד בהתאם לסעיף 110 (א) (ב) לחוק התכנון והבניה.
27. במסגרת החלטתה זו דחתה המועצה הארצית את בקשת אט"ד כי תנאי למתן היתרי בניה להקמת העיר יותנה בהוצאתם של תנאי רשיון עסק חדשים למפעלים בעלי תנאים מחמירים יותר, בהתבסס, בין היתר, על ממצאי התסקיר, אולם היא קבעה כאמור כי יש לבחון בשלב מתן היתר הבניה את ערכי הייחוס בהם עומדים המפעלים.
28. פסק דינו של בית המשפט העליון בע"מ 360/08 מיום 4.8.2010.
29. מחיפוש במאגרי המשפטיים הקיימים, עולה כי השימוש בסעיף 2(2)(ג) לתקנות התסקירים לא הוזכר בפסיקות אחרות שנגעו לחובה לערוך תסקירי השפעה על הסביבה וכי השימוש השכיח בתקנות התסקירים בפסיקה נועד על מנת לבחון את השפעתה של תוכנית מוצעת על סביבתה.
30. תכנית מתאר מקומית דר/ 20/ מבט/101
31. נוהל הטיפול בבקשה להיתר להקמתו של מתקן בטחוני בהתאם לפרק ו לחוק התכנון והבניה
32. יצוין בעניין זה כי למרות שטיטות הצעת החוק החדשה לתיקון חוק התכנון

והבניה מהווה התקדמות ביחס להוראות פרק ו בנוסחו הנוכחי, יש לפעול על מנת לצמצם ככל הניתן את יכולתה של מערכת הבטחון לבנות בניגוד לתכנון המאושר, להרחיב את נציגות הולמ"ב שתכלול נציגים מכל התחומים הרלוונטיים לתכנון ולהבטיח כי זכות ההתנגדות וחובת הגילוי של מערכת הבטחון תהיה הכלל ולא החריג. אט"ד העבירה הערותיה בעניין זה ובכוונתה לקחת חלק פעיל בדיונים שיתקיימו בנושא זה בועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת.

33. דב חנין, גלובליזציה, הוצאת האוניברסיטה המשודרת, 2007, עמוד 50.

מקורות

- ברוכין א', אורן ע', רגב ר', ההגמוניה התכנונית של מערכת הבטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד, מרחב הבטחון, מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא ובטחון בישראל, בול 11, מכון ואן ליר, 2009, 97-116.
- חנין ד', 2007. גלובליזציה, האוניברסיטה המשודרת.
- 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 הבטחון בהליכי תכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001--2003)", מחקרי משפט כג(2): 371-431.

השוק, הצבא והשלכות הטריטוריאליות

יגיל לוי

תקציר

הצבא נתון למתקפה של נשאי אתוס השוק המבקשים להכפיף את תפקודו ואת משאביו לאתוס הניאו-ליברלי ובכך להכפיף את המדיניות הביטחונית לשיקולים כלכליים. הצבא מצדו מסתגל לאתוס זה, לרבות בדרך של התאמה תרבותית. טיעון זה מציע הקשר לדיון בעיסוקיו החדשים של הצבא בזירה הטריטוריאליה: קוראי התיגר על משאבי הצבא מרחיבים את ביקורתם גם להיגיון הסיבתי והכלכלי שלפיהם הצבא מנהל את משאביו הטריטוריאליים. הסתגלות הצבא באה לידי ביטוי במהלך של הפריסה מחדש של בסיסי הצבא בדרום הארץ: רטוריקת השוק של ההתייעלות והצמצום הכרוכה במעבר והתועלת הנדלניית שהוא משיא משתלבת ברטוריקה של פיתוח הנגב, כדי להצדיק את השקעת המשאבים שידרשו לפריסה המחודשת.

מבוא

המאמר מציג את ההשפעה של כלכלת השוק על הצבא, את תגובת הצבא להשפעה זו, ויציג סדר יום לדיון באשר להשלכות שיש לאלה על פעילותו של הצבא בזירה הטריטוריאליה. כך יינתן הקשר רחב להבנתה של פעילות זו. טענת המאמר היא כי הביקורת על צריכת משאביו של הצבא והדרישה לצמצום התפרסה מהמישור האינסטרומנטאלי לתרבותי ולכן גם הסתגלותו של הצבא היא תרבותית ולא רק ארגונית וכלכלית.

התפתחותה של חברת השוק בעידן הגלובלי היא האתגר העיקרי לצבאות המערב באשר הם, ובייחוד לצה"ל. נגדיר בקצרה חברת שוק או חברה של כלכלת שוק כחברה אשר השוק ממלא בה תפקיד מרכזי בעיצוב היחסים החברתיים עד כדי חדירה של קריטריונים של שוק, כמו יחסי חליפין, תועלתנות, מבחני רווח וכו', למגזרים שהיו בעבר מוגנים מפניו לרבות המשפחה.

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 המופעלת מטעם המדינה; שנית, הבסיס הטריטוריאלי של המדינה מאבד חלק ניכר מתוקפו עם הופעתם של מוסדות בינלאומיים ושל נייודות חוצת גבולות של הון. גם כאן מאוים המונופול של הצבא על האלימות, משום שמונופול זה תָּחום טריטוריאליה; שלישית, הלאומיות, הבסיס הלגיטימי להקרכת חיים שהצבא הוא הנשא ההיסטורי שלו, שוקעת לטובת עלייתם של ערכים אינדיבידואליסטיים; רביעית, ההתקפה הניאו-ליברלית על ממשלה גדולה וצורכת משאבים אינה פוסחת גם על הצבא, שהוא, יותר מסוכנויות המדינה האחרות, מזוהה עם אספקתו של מוצר ציבורי טהור אך גם יקר מאוד.

עד לשנות השמונים התנהלו השוק והצבא בישראל זה בצד זה במידה רבה של הרמוניה. הצבאיות היתה מנוף צמיחה כלכלי בזכות פירות הכיבוש מ-1948 ואילך, והצבא היה מקור גם לכוח אדם מיומן לשוק העבודה. יסודות אלה הבטיחו בסיס לגיטימיות רחב להקצאת משאבים לבטחון. ההוצאה לבטחון התחרתה עם יעדים אחרים בתקציב המדינה, אך לא עם השוק, כאמרתו הידועה של שר הבטחון 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 מוביליות שהשתלבו בו. כעת עוצבה מעורבות המדינה במשק בהשראת הדוקטרינה הניאו-ליברלית, וזו הסיגה את המדינה מפני השוק: היא קידשה את ערכי השוק החופשי בשם חירויות הפרט, והמדינה נתפסה גורם 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.

תוכנית הייצוב הכלכלית שהגתה ממשלת פרס בשנת 1985 לחיסול ההיפר-אינפלציה כללה קיצוץ עמוק בתקציב הבטחון וצמצום התעשיות הביטחוניות הממשלתיות ושולבה 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, כמכשיר מדינתי-לוחמני, גילם את שתי הרעות, וככזה נתפס בצבת הביקורת (לרקע ראו לוי, 2007, 60-51).

קריאת התיגר של שיח השוק על הצבא והצבאיות

המדינה מספקת לאזרחיה את המוצר הביטחוני, אך לא חינוך: 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), חשיפת מידע על אופני הייצור של המוצר הביטחוני (כלומר בקרה אזרחית על הצבא), והגברת המודעות לקיום חלופות להוצאה ציבורית בכללותה, מה שמגביר את הציפייה שיוצמד תג מחיר מפורט למוצרים הביטחוניים המסופקים. כך תורחב הבקרה על ייצור הבטחון ויישקלו חלופות לתהליכי הייצור שלו. המיקוח מביא לניסיון שיטתי לשקלל את מלוא העלויות של הבטחון. למהלך זה נלווית ביקורת על צריכה לא מושכלת של משאבים המסורים לידי הצבא המובילה לתביעה לצמצום הוצאותיו. החידוש בתביעה זו הוא בממד התרבותי שלה, ממד המקבל את השראתו מהאידיאולוגיה הניאו-ליברלית.

הביקורת התרבותית על משאבי הצבא שזורה בדה-לגיטימציה של ההוצאה הביטחונית ובציפייה מתגברת להכפיף את המדיניות הביטחונית לשיקולים כלכליים. אציג מספר המחשבות. הביטוי המכונן לאיתגור התרבותי של משאבי הצבא הוא ההתקפה על שכר משרתי הקבע, שהתפתחה בשנת 1996, עת ממשלת נתניהו החדשה הכינה את התקציב לשנת 1997. מהלך האוצר לקצץ את תקציב הבטחון נתקל בהתנגדות מערכת הבטחון. בתגובה טען האוצר, לראשונה, כי התקציב דווקא גדל ומשרת גם את עליית השכר ותנאי הפנסיה של אנשי הקבע. בכך ניתן האות למתקפה על שכר אנשי הקבע שלוותה לראשונה בחשיפה ציבורית של תנאי השכר והפנסיה בהכוונת האוצר. הממד התרבותי של שיח זה הוא ברור: משרתי הקבע נפרדו מהילתם כמשרתי ציבור המקריבים את חייהם לשירות האומה והוצגו כמי שמתוגמלים היטב על שירותם, ובעיקר- כמי שאופן התגמול מונע מהצבא משאבים חיוניים לאספקת בטחון.

עיתוי הביקורת מבטא אף הוא שינוי תרבותי. ההסתערות על תנאי השירות של אנשי הקבע חודשה במהלך אינתיפאדת אל-אקצה בעוד הצבא מצטייר כנלחם. כך מוסד מעמדם של משרתי הקבע כאוחזי משלח יד, בעוד הם מצטיירים, בו-זמנית, כמי שהושיעו את ישראל מפיגועי הטרור הפלסטיני.

הזירה בה מתקיים הדיון על משאבי הצבא היא גורם נוסף המעצים את השפעת הביקורת. העיסוק בצבא היה עד לשנות השמונים נחלתם של מדורי הבטחון ומדיניות החוץ של העיתונים. פרשנים כלכליים לא עסקו בצבא במישורין. שנות השמונים ובעיקר השנים שלאחריהן גילמו תפנית המביאה את הצבא לתוך המדורים הכלכליים. הוא מנותח ככל ישות אחרת המנהלת פעילות כלכלית, אם לצורכי ציבור ואם להפקת רווח. "איך מבזבזים 45 מיליארד שקל ב-365 ימים" שאלו עיתונאי הארץ בשנת 2005 (כהן ושדה 2005). "לאן הולך כל הכסף?" הם שואלים, "האם בכלל צריך אותו?" לכן את מאמרם הם מציגים כ"הצצה למסדרונות הרפת" של הפרה הקדושה האחרונה.

שיח זה טפס מדרגה בשנות האלפיים המתקדמות. ככל שגדלות השקיפות החשבונאית והציפייה הנגזרת ממנה שיופחת המחיר של המוצר הביטחוני המסופק, כך עלות הבטחון שוקללה 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 חיזבאללוני (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.

שיח זה חלחל למערכת קבלת ההחלטות, כפי שמעידים מסקנותיה של ועדת ברודט (2007), שהממשלה מינתה לבדוק את תקציב הבטחון לאחר מלחמת לבנון השנייה ואישרה את המלצותיה. שואלת הועדה: "כיצד ניתן להציג תג מחיר כפרמטר בפני המפקדים בבואם לשקול באיזו תחמושת להשתמש בעת קרב... לכאורה ניתן להשמיד מטרות בעלות זולה יותר" (עמ' 124). לכן הועדה מציעה להעלות את המודעות הכלכלית של המפקדים לשימוש בתחמושת ולעצב בהתאם את תורת הלחימה מבלי לפגוע ביעילות המבצעית וקובעת כי "מרמת חטיבה ומעלה, עלות התחמושת שהוצאה תיכנס לשקלול פרמטרים שלפיהם מוערכים ביצועי המפקד" (עמ' 125).

ברוח זו הציג פרופסור צבי אקשטיין (2008), המשנה לנגיד בנק ישראל, את מסריו ביום עיון לכלכלני מערכת הבטחון. לדבריו, התרומה של הבטחון לכלכלה היא הורדת פרמיית הסיכון בהחלטות החיסכון, התצרוכת וההשקעה. בכך קבע המשנה ליועץ הכלכלי לממשלה תו מחיר כלכלי לפעולת הצבא וסוכנויות הבטחון האחרות, בצורה שכמוה טרם נוסחה עד אז כה בברור וע"י בעל תפקיד רשמי.

מהמחשבות אלה עולים מספר חידושים תרבותיים-פוליטיים: ראשית, התביעה לצמצום משאבי הצבא לבשה בהדרגה ממד תרבותי. עד לשנות השמונים התמיכה בקיצוץ תקציב הבטחון הייתה אינסטרומנטלית, כלומר היא נומקה בצורך להסיט משאבים לתחומים אחרים. המאבק על התקציב הניב מחזוריות של תוספות וקיצוצים מאז הקמת המדינה. משנות השמונים הקיצוץ בתקציב הבטחון נומק בצורך להפנות מקורות משימוש בזבזני מטבעו (צבאי טהור) לשימוש המקדם יעדים כלכליים, לרבות קידום הצמיחה (טוב (1998). משנות התשעים, התביעה לצמצום משאבי הצבא לבשה בהדרגה ממד תרבותי. הביקורת טענת-התרבות על משאבי הצבא אינה מנומקת בהכרח בצורך להתאים את משאבי הצבא לשינויים גיאוגרפיים, כמו ירידה ברמת האיום, אלא בראיית הקיצוץ של משאבי הצבא יעד בפני עצמו. גם אם האתגרים הגיאוגרפיים נתפסים בשיח הציבורי כמאיימים ביחס לעבר (בפרט לאור התעצמות מיני-המדינות של חיזבאללה וחמאס, והתעצמות האיום האירני), נושאי שיח השוק מצפים כי הצבא יסתפק בפחות אמצעים. שנית, השיח החדש הוא לכאורה א-פוליטי- הוא מנתק את הזיקה בין משאבי הצבא ובין משימותיו והאיומים אליהם הוא אמור להיערך בכפוף למדיניות חוץ מוסכמת. בשונה מהמקובל בעבר, השיח החדש מבקש להחיל על הצבא עקרונות שוק. מהצבא מצופה להיערך למה שדרוש אך מתוך הסתפקות בסל משאבים מצומצם יותר אם רק ישכיל לפעול כארגון יעיל. לא המשימה הצבאית מבוקרת ואף אין היא מונגדת ביחס לסדר עדיפויות חלופי להקצאת הטובין הציבורי, אלא התנהלותו המשקית של הצבא ניצבת במוקד. שלישית, שקלול המחיר הכלכלי מביא להכפפת הטוטליות של הבטחון לכלכלת השוק. כשם שהמדינה מעצבת מכוח האתוס הניאו-ליברלי את היררכיית המוות של סל התרופות או המאבק בתאונות דרכים, כך היא נדרשת לשלב בהיררכיה זו גם את מחויבותה לספק בטחון לאזרחיה ולדרג אחריות זו לפי מחירה הכלכלי. רביעית, המעבר הוא מביקורת על משאבי הצבא, קרי התשומות שלו, לביקורת על התפוקות של פעולת הצבא. התשומות היו תחת ביקורת עוד משנות המדינה הראשונות אך לא התפוקות. תפוקות אלה מוכפפות בהדרגה לשיקולים כלכליים. זאת, אם במונחים של יעילות כלכלית- המביאה את

הכלכלה אל קרביה של הפעולה הצבאית (כמו מדיניות הפעלת אש), ואם במונחים של התועלת הכלכלית הצפויה מפעולת הצבא, במסגרת שיח המכפיף את הבטחון לתועלות השוק.

ההסתגלות התרבותית של הצבא

משנות השמונים, הצבא מסתגל לכלכלת השוק ולא קורא עליה תיגר. זהו דפוס המאפיין צבא בחברה דמוקרטית התלוי בחברה האזרחית כמקור להקצאת משאביו. בממד אחד הצבא מסתגל בדרך של קיצוץ והתייעלות. איחוד מפקדות, צמצום צי הנשק, פיטורים של אנשי קבע ואזרחים, התייעלות משקית, הם מהאמצעים שבידי הצבא, גם אם הוא מבוקר (למשל ע"י ועדת ברודט) על שפעולותיו אינן מספקות. במקביל, הצבא חותר להדגיש את תפקידו כספק המונופולי של הבטחון הלאומי. ההלימה שלא אחת יוצרת זיקה בין "חרב" קיצוצי התקציב ובין נטיית הצבא ללוחמנות (כמו עם פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה או מלחמת לבנון השנייה). יותר משמעידה על דפוס פעולה מכוון, זיקה זו מעידה על נטייה טבעית של ארגון להדגיש את סמכותו המקצועית במצבי משבר, במקרה זה לחימה. ברוח זו הצבא גם ממשיך להיאחז בסמליו של "צבא העם" כרטוריקה בעלת כושר גיוס של משאבים, מעצם העמדתה את הצבא מעל לארגונים ולקבוצות פרטיקולריסטיים שאינם חופפים ל-"עם". הפער בין הרטוריקה למציאות (למשל, שיעורי הגיוס הפוחתים והעדפת הצבא עצמו שיקולים כלכליים על פני אוניברסליסטיים, כדוגמת בררנות בגיוס), רק מחזק את הצורך ברטוריקה המגייסת של "צבא העם".

אך חשוב מכך, הצבא מסתגל בדרך של התאמה תרבותית. ככל שהביקורת עליו הינה בעלת יסודות תרבותיים, כך גם ההסתגלות של הצבא היא תרבותית. ניתן להבחין בשלוש אבני דרך. הראשונה היא תכנית הייצוב של 1985 שכפתה על הצבא תהליך עמוק של התייעלות אך השינוי התרבותי שתכנית הייצוב בישרה עדיין לא הופנם. אבן הדרך היותר משמעותית היא מחצית שנות התשעים, בעיקר לאחר רצח רבין והקמתה של ממשלת נתניהו. אז החל הצבא להפנים את השינוי. לא היה ביטוי מובהק לכך יותר מאשר נאום ההתרסה של הרמטכ"ל אמנון ליפקין-שחק ביום השנה להירצחו של ראש הממשלה רבין (1996), עת התריע על הקרע המתהווה בין הצבא ובין חלק מהחברה, ואף ביקר את החברה על נכונותה לתת לגיטימציה להשתמטות מגיוס. הרמטכ"ל שאול מופז שירש את ליפקין שחק תרגם הכרה זו לרפורמות שלהן כבר ממד תרבותי, למשל חיזוק האוטונומיה של היחידות כ"משק סגור" כספי. אבן הדרך השלישית הייתה לאחר הקיצוץ העמוק במשאבי הצבא בשנת 2003 שנפגשה עם הרפורמות שחולל שר האוצר נתניהו. רפורמות אלה גילמו את ההגמוניה של הפרויקט הניאו-ליברלי והאיצו תהליכים פנימיים בצבא שעיקרם בא לידי ביטוי לפני מלחמת לבנון השנייה ולאחריה.

אציג כמה ממאפייני ההתאמה המתבטאים בשינוי מבני-תרבותי. יש ממדים נוספים אך אין הם נדונים כאן (להרחבה ראו לוי 2010).

הצבא מתעצב כמה שבספרות מכונה "צבא פוסט-פורדיסטי". זהו חלק מהמעבר מפורדיזם ל-פוסט-פורדיזם. תהליך זה מאפיין את השינוי במבנה הייצור בכלכלות הקפיטליסטיות משנות השבעים של המאה ה-20, מייצור

המוני בפס ייצור אחד לייצור המפורק לספקי משנה כאשר רשתות ייצור מביאות לשילוב המוצרים המקוטעים לכדי מוצר אחד. הצבאות המערביים מטמיעים שינוי זה. הצבא הפוסט פורדיסטי עובר תהליכי הקטנה, שהוצאו עם הביטול של גיוס החובה במרבית המדינות המערביות, עובר תהליכי התמקצעות והתמחות, מעביר למיקור-חוץ משימות לוגיסטיות שאינן חלק מעיסוקי הליבה של הצבא, ממרכז את מפקדות השליטה המרכזיות, מְשַׁטח את ההיררכיה הארגונית ומאמץ שיטות לחימה המבוססות על רשתות לחימה עם שיתוף פעולה בין צבאות שונים (King 2006).

כך גם צה"ל. משנות התשעים הצבא משתף את השוק במילוי משימותיו בעוד הוא מתרכז יותר ויותר בפונקציות היורות שלו. ייצור המוצר הצבאי אינו מתנהל עוד תחת קורת גג אחודה אלא מוסב לשיתוף בין הצבא ובין ארגונים עסקיים. אלה תהליכים של "מיקור חוץ" (outsourcing, דו"ח ברודט, 2007) פירט משימות שהועברו למיקור-חוץ: רכב תנאי שירות (שיטת הליסינג), הובלה, אחזקה ושיקום של רכב, בנייה ותשתית, מערכי הדרכה כדוגמת נהיגת רכב השטח האמרי ומטוסי אימון (שהם בבעלות החברה המפעילה), בתי תוכנה, תצפית לוויינית, שירותי הרפואה למערך העורפי, חלק ממערך ההסעדה ועוד. הצבא, אפוא, מנהל רשת של פעולות אך כבר לא תהליך ייצור אחד.

לכך שתי השלכות תרבותיות: ההשלכה הראשונה היא שמהלך זה חייב את מרכזי הייצור של הצבא לאמץ שיטות פעולה הדומות לאלה של תאגידים אזרחיים כדוגמת תמחור מקיף של תהליכי הייצור המתחשב בכלל העלויות (מבקר המדינה 2004). תהליך זה עשוי להתפרס גם למערכים שאינם לוגיסטיים לרבות מקצועות הלחימה. ההשלכה השנייה, והיותר מהותית, היא שהצבא עבר תפנית מגישה הססנית כלפי האזרח ובחינה ביקורתית של כדאיות ביחס לייצור עצמי, לגישה סוחפת יותר הרואה את התהליך כמעט ליעד בפני עצמו ומדגישה את היבטיו הסמליים, התרבותיים והאידיאולוגיים. לכך מספר המחשות.

ראשית, ראש אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה של הצבא (אט"ל), האלוף אודי אדם, הסביר את מהלך האזרוח במאמר שפרסם בגיליון חגיגי של מערכות (2005). הוא הודיע כי צה"ל אימץ את מודל "הארגון הרזה" (lean organization), שחברת טויוטה העולמית פיתחה. אמר אדם: "תפיסת הארגון הרזה פותח במקור בחברת טויוטה היפנית ונחשב כיום בעולם העסקי והתעשייתי כמהפכה התעשייתית של המאה ה-21" (עמ' 11). כל זרוע תעסוק בהתמחות הליבה שלה ותגבר ההישענות על מיקור חוץ. הצבא לא יצטייד עוד במלאי אלא "רק כמה שנחוץ", "רק בזמן שנחוץ" (just in time/just in case). טויוטה היא, אפוא, המקור להשראה להטמעה של מודל ארגוני בצבא, מודל שמידת הצלחתו במלחמת לבנון השנייה שנויה במחלוקת.

שנית, אגף התקציבים של משרד הבטחון (2006) פירט במסמך שהגיש לכנסת וחשף לציבור (כמהלך תקדימי של שקיפות שמקורותיו הוצגו למעלה) את צעדי ההתייעלות שנקטים בצבא, כדרך להצדקת הדרישות התקציביות של המשרד. המשרד דיווח כי "בשנים האחרונות קיימת מגמת הפרטה הכוללת צעדי אזרוח בפרויקטים שלאחר בחינה מקיפה הוגדרו ככאלה שאינם בליבת העשייה הצה"לית" (ההדגשה הוספה). המשרד מתגאה בכך שמדובר ב"צעדי התייעלות רחבי היקף שאין להם אח ורע בסקטור הציבורי בשנים

האחרונות" (עמ' 22). מערכת הבטחון רואה, אפוא, את ההפרטה וההתייעלות כסמלים חיוביים הכרחיים שהיא צריכה להדגיש במאבקה על הלגיטימציה של תקציב הבטחון. עד כדי כך, שהדוברים משתמשים במושג "הפרטה", האהוד על הדוברים הניאו-ליברלים, בעוד אין הדבר כך. אזרוח שירותים אינו הפרטה שהרי הצבא נותר הגורם האחראי למימוןם ולאספקתם של השירותים, לא השוק. לפחות בינתיים.

שלישית, הטענה כי מדובר במהלך תרבותי ולא רק ארגוני מקבלת תימוכין גם מפרויקט הליסינג. בשנת 2006 הצבא שינה את שיטת הקצאה של כלי רכב לאנשי הקבע משיטה של רכב צבאי לשיטת ליסינג. בכך נהג הצבא בהתאם לדפוס שאמצו ארגונים עסקיים. הצבא התגאה כי בכך הוא חוסך 40 מליון שקל בשנה. עם זאת, השחיקה הגבוהה של הרכב ומידת מעורבותו בתאונות הביאה לכך שהחברות החליטו להעלות את המחירים במכרז ההמשכי באופן המבטל או מצמצם מאוד את היתרון שבשיטה (ראו נתונים אצל גוטמן 2008; שמיל 2008). במידה רבה "ליסינג" הוא מסמלי התרבות העסקית החדשה של ישראל. התאגידים אמצו באופן גורף שיטה זו שאיפשרה להם להעניק רכב צמוד לחלק ניכר מעובדיהם, בשונה מהנורמה המקובלת בארגונים מקבילים בעולם המערבי, ובכך השימוש הפרטי ברכב צמוד עלה באופן דרמטי, אך לכאורה מבלי להעמיס על עלויות הארגון. הצבא הלך בעקבות אופנה זו ובמנותק משיקולי כדאיות תקציבית לטווח ארוך. "זה המס ששילמנו לחברה הישראלית" אמר לי קצין בכיר באחת מהרצאותי בפני קציני הצבא בהתייחסו למהפכת הליסינג.

פוסט-פורדיזם משתלב עם התסמונת הרחבה יותר, זו שסטיוארט כהן כינה "צמצום תפקודי", המנוגד למגמה ההיסטורית של "התפשטות תפקודית" המשמעות היא התמקדות הצבא במשימות הליבה שלו ונטישת משימות חברתיות (Cohen 2008, 93-96), לא רק משימות לוגיסטיות הניתנות למיקור חיצוני. על רקע זה נסוג הצבא מתפקידים מסורתיים כדוגמת גיוס של אוכלוסיות מוחלשות במיוחד, לרבות גיוס מהגרים למסלולי שירות קצרים כדרך לשילובם החברתי. הגיון פעולה זה עובד גם בכיוון השני: כאשר הצבא מבצע משימות שלהן הגיון מונחה-שוק, הוא מנסה לצוּבֵעַן כמשימות חברתיות-לאומיות, הגם שנובעות הן מציווייה של כלכלת השוק; או, אם לנסח בצורה שונה, הצבא חותר לכך שמשמיותיו הלאומיות יזכו ללגיטימציה של השוק.

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 ואזרחיים על חשבון כיוץ 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. לכלך השלכה גם על עיסוקי הצבא בתחום הטריטוריאלי.

סדר היום לדיון בהיבט הטריטוריאלי

חברת 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.

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. 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 ההיקף 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 הבטחון 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 עליונות 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 בבנייה 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, התדיינויות 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 שיאישו 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 העליון¹, שהחליט בשנת 2008 שיש לבצע תסקיר סביבתי לפני תחילת הבנייה.

ההיבט הטריטוריאלי השני של ההתקפה על משאבי הצבא הוא הפן הכלכלי של ניצול משאבי הקרקע. מוקד חשוב הוא המיסוי המוניציפלי. חברת השוק הקרינה גם על השלטון המקומי, שמראשית שנות התשעים תומרץ בצורות שונות להגדיל את הכנסותיו העצמאיות לאור ההקטנה בתמיכת המדינה.

אילוץ זה השתקף בשינוי הניהולי שחל בשלטון המקומי. חלק מזה בא לידי ביטוי בגילויים של יצירתיות כלכלית, כדרך להגדלת הכנסות (בלנק, 2004).

בהקשר הצבאי, עד לשנת 1995 הייתה המדינה פטורה מתשלום ארנונה למרבית הרשויות המקומיות ופטור זה בוטל משנת 1995 והוחל גם על מחנות הצבא ומתקניו השונים. הרציונל מאחורי פעולה זו היה שיקוף ערכם הכלכלי של הנכסים ומניעת סבסוד עקיף של הרשות עבור נכסים אלה. במקביל משרד הבטחון גם נדרש לשלם אגרות פיתוח לרשויות המקומיות, שהיקפן עלה כחלק מהיצירתיות הכלכלית הנזכרת למעלה. על פי דו"ח מבקר המדינה (2005א: 271-236), הוגשו למשרד הבטחון עד פברואר 2005 דרישות לתשלום היטלים ואגרות חד-פעמיות בסכום כולל של כ-554 מיליון שקל. אגף התקציבים של משרד הבטחון (2006) דיווח, שהוצאותיו השנתיות על ארנונה ושכירויות עלו מ-55 מיליון בשנת 1985 ל-323 מיליון בשנת 2005 (במחירי 2005).

עצם הניסיון להשית מסים על מתקנים צבאיים מסמל שינוי תרבותי-פוליטי ולא רק כלכלי. חלק מהביקורת שהסתמנה על משאבי הצבא נגעה להיקף השליטה שלו בקרקעות המדינה ולשליטה שלו על הליכי תכנון ובנייה דרך מנגנונים שונים ומעקפים כדוגמת הוועדה למתקנים ביטחוניים (ולמ"ב). ההסתכלות על הקרקע כעל משאב כלכלי, שהתחזקה מאז שנות התשעים, התפרסה גם למתקני הצבא שנתפסו כנכס כלכלי ולא עוד רק כמקום סגור ומסוגר שבאמצעותו משרתת המדינה את אזרחיה בצורה הניצבת מעל לחשבונאות כלכלית. דו"ח מבקר המדינה (שם) מצביע על שתי תופעות מעניינות: ראשית, דרישה של רשויות מקומיות למסות גם מתקנים מבצעיים כדוגמת מוצבים (דרישה שלא הוכרעה ע"י הממשלה). במילים אחרות, הקהילה המקומית אינה מסתפקת עוד בהכרת תודה לצבא על שמגן עליה אלא גם מבקשת להפיק מהגנה זו תועלת כלכלית. שנית, הניסיון למסות את מתקני הצבא מביא לקונפליקט סביב הדרישה של השלטון המקומי לבצע מדידות של שטחי המחנות (כולל השטח הבנוי) כדי לקבוע במדויק את השומה. גם כאן, המחנה הצבאי אינו שוב רק קסרקטין אפוף סוד אלא נכס כלכלי שהרשות המקומית מבקשת להחיל עליו עקרונות שוק לכל דבר ולחדור לקרבו (ראו אורן ורגב, 2008, 339-341).

כשם שהצבא מסתגל ללחצי השוק בממדים ארגוניים של תפקודו, כך הוא מסתגל גם בממד הטריטוריאלי. 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 העכשוויים. אלא שהמניע המקצועי אינו נותן הסבר מלא למהלך. החלטת הממשלה המקורית קבעה שיפנו אך ורק מחנות שיש תועלת כלכלית בפינויים, כלומר שעלות המעבר שלהם נמוכה מתקבולי השיוק 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 הבטחון 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 מתקציבה. 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. עם זאת, הפריסה הגיאוגרפית בפריפריה משתלבת עם פריפריאליזציה חברתית-תרבותית של הצבא. פריפריאליזציה היא הצד השני של חדירת אתוס השוק לצבא: השפעתו של אתוס זה על ההתרחקות מהשורות של המעמד הבינוני החילוני-עירוני, בעיקר ברבדיו העליונים וההישענות הגוברת על קבוצות אחרות הממוקמות בפריפריה התרבותית-חברתית-גיאוגרפית של החברה (לוי 2007). ככל שאתוס השוק ישפיע גם ייקור עלות ההעסקה של כוח האדם הצבאי בשל הצורך לחזק את תגמוליהם החומרניים של החיילים, כך פריפריאליזציה משמעה גם שכירה של כוח אדם זול. הפריסה של הצבא בפריפריה הגיאוגרפית משתלבת עם גישה זו.

דרך פעולה נוספת של הצבא היא כמונח 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 לתתור 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 הזכיון 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 זו, אומר הצבא, יסייע להשיג את יעדי ההתייעלות של מערכת הבטחון וייצר מקומות עבודה רבים לתושבי הנגב (משרד הבטחון 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 הבטחון. 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

חברת 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. 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 לציווי 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.

הערות

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

מקורות

- אגף התקציבים של משרד הבטחון, 2006. הצעת תקציב הבטחון לשנת הכספים 2007. http://www.pnz.co.il/takziv_2007.pdf
- אורן, עי, ורי רגב, 2008. ארץ בחאקי- קרקע ובטחון בישראל, ירושלים: כרמל.
- אדם, א', 2005. "צה"ל במאה ה-21", מערכות 400: 9-13.
- אקשטיין, צי, 2008. היבטים כלכליים בניהול הבטחון, ירושלים: בנק ישראל.
- בלנק, יי, 2004. "מקומו של הימקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", משפטים לד: 197-299.
- גוטמן, לי, 2008. "הערכה: צה"ל ישלם 20% יותר מהשוק הפרטי עבור ליסינג", כלכליסט, 28 יולי 2008
- ועדת ברודט, 2007. דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הבטחון, ירושלים: משרד ראש הממשלה.
- טוב, א', 1998. מחיר הכח - סוגיות בכלכלת בטחון, תל-אביב: משרד הבטחון - ההוצאה לאור.
- כהן, יי, ושי' שדה, 2005. "איך מבזבזים 45 מיליארד שקל ב-365 ימים", הארץ, 19 אוקטובר 2005.
- מבקר המדינה, 2004. אזרוח משימות במערכת הבטחון (דו"ח 55א), ירושלים: משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.
- מבקר המדינה, 2005. דוח ביקורת על הרשויות המקומיות, ירושלים: משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.
- משרד הבטחון, 2009. העברת מחנות צה"ל לנגב, אתר משרד הבטחון. <http://www.negev.mod.gov.il>
- לוי, יי, 2007. מצבא העם לצבא הפריפריות, ירושלים: כרמל.
- לוי, יי, 2010. מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאות, ירושלים: מאגנס (טרם פורסם).
- פלוצקר, סי, 2006. "כמה עולה להרוג חיזבאללונר?" ידיעות אחרונות, 20 בדצמבר 2006.
- שמיל, די, 2008. "צה"ל עשוי לוותר על מכרז הליסינג: המחירים צפויים להתייקר ב-15%", דה-מרקר, 2 דצמבר 2008.
- שנהב, יי, 2000. "מרחב, אדמה, בית: על התנרמלותו של 'שיח חדש'", תיאוריה וביקורת 16: 12-3.
- Cohen, S. A., 2008. *Israel and Its Army: From Cohesion to Confusion*, New York: Routledge.
- King, A., 2006. "The Post-Fordist Military," *Journal of Political and Military Sociology* 34 (2): 359-374.

התכנית לפינוי מחנות צה"ל במבחן הביצוע והיעילות הכלכלית¹

זלמן שיפר

תקציר

מאמר זה עוסק בבעיית ניהול אחזקות הקרקע על ידי מערכת הבטחון, תוך הדגשת שיקולי היעילות מצד אחד, והבטחת הצד הציבורי-אתי של מעורבות מערכת הבטחון בשוק הנדל"ן, מהצד השני. בחלק הראשון של המאמר נדונות הדרכים בהן משפיעה השליטה הביטחונית על הפעילות הכלכלית והאחרת של המגזר האזרחי. בהמשך מוצג ניתוח התכנית לפינוי מחנות צה"ל מהמרכזים העירוניים והתמריצים שהיא יוצרת. כן נדונים ההתקדמות של פינוי המחנות מאז 1993 והתכנית המשלימה-מתחרה רחבת המימדים להעברת בסיסי צה"ל לנגב. בסיכום המאמר נבחנות שתי אלטרנטיבות לניהול אחזקות הקרקע הביטחונית בעתיד- הענקת מעין בעלות על הקרקע למערכת הבטחון וחיוב מערכת הבטחון בתשלום דמי שימוש על הקרקע.

הקדמה

למערכת הבטחון השפעה רבה על שימושי הקרקע בישראל- הן דרך אחזקותיה ושימושיה הישירים והן דרך השפעתה על אפשרויות השימוש האזרחיות בקרקע. שליטה זאת כרוכה בעלות חברתית-כלכלית, שממדיה מושפעים ממידת היעילות של השימוש בקרקע על ידי המגזר הביטחוני. על רקע זה הופעלה החל משנת 1993 תכנית להוצאת מחנות צה"ל מהמרכזים העירוניים, שגוברתה, בהמשך, על ידי התכנית להעברת מחנות צה"ל לנגב.

מטרתו של המאמר הנוכחי היא להציג את עקרונותיה ואת התפתחותה של תכנית פינוי המחנות, ולהשוותה לתכניות אלטרנטיביות. בחלקה הראשון יוצגו נתונים על מימדי השליטה הביטחונית על משאבי קרקע במדינת ישראל ויידונו הדרכים בהן היא משפיעה על הפעילות הכלכלית והאחרת של המגזר האזרחי, העלות ששליטה זאת מטילה על המשק והתנאים שיש בהם כדי ללמוד על מידת היעילות של השימוש במשאבי קרקע על ידי מערכת הבטחון. החלק השני יציג את עקרונותיה של תכנית פינוי המחנות ממרכזי הערים ואת משמעויותיהם של עקרונות אלה והחלק השלישי יסקור את התפתחות התכנית בפועל. בחלק הרביעי תוצג התכנית רחבת המימדים להעברת מחנות צה"ל לנגב, והחלק החמישי יסכם את הדברים בדיון על שתי גישות אלטרנטיביות לתכנית פינוי המחנות- הפרטה והטלת דמי שימוש על הקרקע המוחזקת על ידי מערכת הבטחון.

השליטה הביטחונית על משאבי קרקע במדינת ישראל והשלכותיה הכלכליות

מערכת הבטחון שולטת בדרך זאת או אחרת על קרוב למחצית שטחה של מדינת ישראל, בעיקר באמצעות צה"ל. על פי נתוני דוח מבקר המדינה לשנת

2004² מגיעים שטחי האימונים והניסויים של מערכת הבטחון ל-30 אחוזים מתוך שטח המדינה בגבולות הקו הירוק, שטחי מגבלות הבנייה ל-11 אחוזים, שטחי מתקני צה"ל ל-4 אחוזים ושטחי מתקנים אחרים של מערכת הבטחון לאחוז אחד.

הנוכחות הביטחונית מורגשת גם במרקמים העירוניים³. לפי הערכותיו של עמירם אורן⁴, מחנות צה"ל המצויים במרקמים העירוניים, שהם המתחרים העיקריים עם שימושים אזרחיים פרטיים, לפחות בתחום הדיר, תופסים שטח של כ-79,000 דונם, שהם כ-10 אחוזים מכלל שטח מחנות צה"ל וכ-4 אחוזים משטח המרקמים העירוניים. כ-60 אחוזים משטחי המחנות שבמרקמים העירוניים מצויים במחוזות המרכז, ת"א, חיפה וירושלים, שהם אזורי הביקוש הגבוהים יותר (מהם כשלושה רבעים במחוזות ת"א והמרכז). לשליטה הביטחונית על משאבי קרקע השפעה משמעותית על אפשרויות השימוש של המגזר האזרחי במשאבים אלה, ובדרך זאת גם על פעילויותיו השונות. ההשפעה הזאת פועלת דרך מספר מסלולים:

- תפיסת שטח פיזית ומניעת השימוש האזרחי בו-בעיקר בשטחי מחנות ומתקנים ביטחוניים האחרים.
- הגבלות על שימוש (במיוחד מגבלות בנייה ותנועה).
- הטלת חובת פעילויות. בולטת במיוחד החובה לבנות מקלטים, ממ"דים וממ"קים (מרחבים מוגנים דירתיים וקומתיים), המטילה הוצאה ביטחונית על המגזר הפרטי, ובתמורה מעניקה לו זכויות בנייה..
- השפעות חיצוניות⁵ סביבתיות. חלק מהפעילויות הביטחוניות משפיעות במידה ניכרת על הסביבה בדרכים המשליכות בין היתר על היכולת לקיים פעילויות כלכליות מסוימות הן באזורי הפעילות והשליטה הביטחונית והן באזורים אחרים. הדוגמאות הבולטות של השפעות סביבתיות הן שליליות (כמו מטרדי רעש וזיהום), אך יש גם השפעות חיוביות, למשל כשנוכחותה של מערכת הבטחון מונעת או מצמצמת ניצול לא מבוקר ולא אחראי של הסביבה.
- השפעות חיצוניות כלכליות וחברתיות. בהקשר זה אפשר להזכיר בייחוד את השפעת מיקום הפעילות הביטחונית על הסביבה שבה היא מתרחשת. מצד אחד עשויה הפעילות הביטחונית לדחוק פעילויות אחרות (בעיקר באזורים צפופים), ומצד שני היא יכולה לשמש ציר לפיתוח כלכלי וליבוא תשתיות פיזיות וחברתיות. 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. 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.
- 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. כך, עלול השימוש הביטחוני לגרוע מאפשרויות השימוש החלופי העתידי בשל פגיעות אקולוגיות. מנגד, השליטה הביטחונית יכולה למנוע או לצמצם שימושים אזרחיים הנוגסים באפשרויות השימוש העתידיות.

- העלות הכלכלית של שימושי הקרקע הביטחוניים

לשימוש הביטחוני בקרקע יש עלות כלכלית, הנובעת בחלקה מדחיקת שימושים אזרחיים, ובחלקה מההשלכות הנוספות שנמנו לעיל. ועדת מרידור לבחינת עלות הבטחון למשק הישראלי (1995) קבעה שעלות זאת צריכה להיכלל בעלות הכוללת של הבטחון למשק, אך בשל הקושי הכרוך בבניית בסיס הנתונים הנדרש לחישוב זה, הוא לא בוצע בפועל.

במסגרת מאמר קודם (שיפר ואורן, 2008) הוצג אומדן חלקי של עלות זאת, המתייחס לעלות הנובעת מהפסד שירותי הדיור שניתן היה להפיק מהקרקע המוחזקת ישירות על ידי צה"ל, בהנחה של קיום צפיפות דיור דומה למקובלת בחלקים אחרים של המרקם העירוני. שאלה זאת נבחנה בשתי גישות - אחת הנשענת על נתוני החשבונאות הלאומית, והשנייה על היחס הממוצע בין מחירי דירות ושכר הדירה⁴. שתי הגישות הצביעו על עלות משמעותית שבין 740 ל-960 מיליוני ש"ח לשנה בנתוני 2006. חישוב זה, שהוא כאמור חלקי, מצביע על נטל כלכלי משמעותי של שימושי הקרקע הביטחוניים, נטל שאמנם אינו משנה את התמונה המקרו-כלכלית, אך מחייב התייחסות רצינית לנושא.

- יעילות השימוש של מערכת הבטחון בקרקע

על רקע שליטתה הנרחבת של מערכת הבטחון במשאבי הקרקע 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 הבטחון אינו אופטימלי מנקודת ראות המשק הלאומי, קרי שניתן היה להרחיב את אפשרויות הייצור הביטחוני והאזרחי כאחד על ידי תכנון טוב יותר של שימושי הקרקע הביטחוניים:

ראשית, היקף השטחים הנשלטים בידי מערכת הבטחון, 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 הנוכחיים.

שנית, גם לו ביקשה מערכת הבטחון להתאים את אחזקות הקרקע-היו 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 הבטחון 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 הבטחון אינה מייחדת די תשומת לב לייעול השימוש שלה בקרקע.

הדברים אמורים לא רק בהחלטות של מערכת הבטחון על היקף משאבי הקרקע שהיא מחזיקה ועל הקצאתם לצרכיה, אלא גם בהשפעות החיצוניות של פעילותה על הסביבה ועל פעילויות כלכליות אזרחיות. במקרים רבים ניתן למנוע, או לפחות לצמצם את ההשלכות הסביבתיות המזיקות של פעילות ביטחונית (או אחרת), 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 למנועו.

התוכנית לפינוי המחנות - היבטים עקרוניים

גם אם אנשי מערכת הבטחון הכירו בחשיבות העקרונית של ייעול השימוש במשאבים שהועמדו לרשותם, העדיפות שניתנה בפועל למטרה זאת בעבר לא הייתה תמיד גבוהה, אם בגלל הלחץ השוטף של בעיות הבטחון ואם משום שהמערכת לא הועמדה בפני מגבלות תקציב קשיחות בניצול המשאבים שלרשותה. יתר על כן, גם כשביקשה מערכת הבטחון 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 הבטחון במשאבים לחלה בהדרגה מאז אמצע שנות השמונים על רקע תוכנית הייצוב של 1985. משרד האוצר דחף לשפר את היעילות בניצול המשאבים של מערכת הבטחון 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 חלקית מול העלות האלטרנטיבית של כוח האדם שהוא מגייס.

בתחום הקרקע נתבקשה מערכת הבטחון במשך השנים לוותר על חלק מהשטחים שבידה לטובת משתמשים אחרים, אך לא הועמדה בצורה מסודרת בפני עלות השימוש שלה במשאבים קרקעיים (פרט לחיובים חלקיים דרך תשלומי ארנונה).

על רקע זה, ועל רקע הלחץ הגובר להרחבת מלאי הקרקע הזמינה למטרות אזרחיות, קיבלה ממשלת ישראל באוגוסט 1993 החלטה על פינוי מחנות צבאיים מאזורים מאוכלסים⁷. מימוש ההחלטה הותנה בהוכחת כדאיות כלכלית, בהתבסס על עלויות פינוי המחנות, מצד אחד, ועל ערך הקרקע המתפנה, מצד שני. ההחלטה קבעה שעלויות הפינוי תיאמדה על ידי גורם מקצועי אובייקטיבי, שימונה בהסכמת המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר, ושערך הקרקע המתפנה ייקבע על ידי השמאי הממשלתי. שר הבינוי והשיכון התבקש להקים צוות משותף של משרדו, של מנהל מקרקעי ישראל (ממ"ל), משרד הבטחון ומשרד האוצר, שתפקידו יהיה לקבוע סדר עדיפויות

לפינוי המחנות, לבדוק את הכדאיות הכלכלית של הפינוי ולהחליט על פינויים על בסיס כלכלי, תוך מציאת פתרון חילופי למחנות ולשטחי האש המתפנים.

עקרונותיה של תוכנית פינוי המחנות מנקודת הראות של דיונונו הן :

- תנאי הכרחי לפינוי מחנה הוא שערך השוק של הקרקע המתפנה יהיה גבוה מ"עלות ההגירה", הכוללת את עלות הפינוי ואת עלות הכינון מחדש.
- עלות הכינון מחדש מחושבת לפי אמות מידה נוכחיות 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 תכוסנה 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.

ניתן להצביע על מספר משמעויות עקרוניות עיקריות של התכנית :

קריטריון ההחלטה. התנאי הבסיסי של השוואת ערך הקרקע לעלות הפינוי במונחים תקציביים, מייצג 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 התשתיות⁸.

משמעות הפינוי. בעוד שבמקרים רבים עלות הפינוי עשויה להיות נמוכה יחסית לעלות הכינון מחדש, הדבר עלול להיות שונה, במיוחד כאשר הפעילות הביטחונית, או הייצור הביטחוני, כרוכים ביצירת נזקים מתמשכים לבריאות האוכלוסייה או/ולסביבה. לכאורה, אפשר לטעון שלא ברור שמערכת הבטחון צריכה בהכרח לדאוג לסילוק המפגעים, שהרי ניתן לכאורה למכור את השטח במחיר מופחת למשתמשים שייעדו אותו לשימושים שאינם רגישים לזיהום, או לרוכשים שיוכלו לטהרו בעלות נמוכה יותר, ובלבד שיובטח גילוי מלא ואמין של מצב הזיהום. אולם, קיים חשש שעקרון הגילוי הנאות לא יישמר באופן מלא בגלגולי הבעלות לאורך זמן ושהנכס יגיע בסופו של דבר לידי משתמשים תמימים שלא יהיו מודעים לנזקיו הפוטנציאליים. בשל חשש זה יש להקפיד על עקרון "המזהם משלם", כפי שגם נקבע בחקיקה, ולהעביר את ההחלטה על מידת הזיהום המותרת לנכס העובר מיד לידי הרשות הרגולטורית.

קריטריון קביעת ערך הקרקע ומימושו. כאמור, נקבע שעלויות ההגירה תכוסנה 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 נתונה האובייקטיביים של הקרקע ומיקומה בלבד או כפעולה יזומה שמטרתה להביא להגדלת ההכנסה בלא הצדקה תכנונית אמיתית?

אופי התמריצים שבפני מערכת הבטחון. עיקרון מרכזי של התוכנית הוא שהפיצוי למערכת הבטחון יתבסס על עלויות ההגירה ולא על התמורה

שתקבל בעבור הקרקע המתפנה. במישור הציבורי האתי נראית גישה זאת נכונה (ראו להלן). אולם, במישור היעילות היא בעייתית, מאחר שהיא מחלישה את הקשר שבין ההחלטות על השימושים הקרקעיים של מערכת הבטחון ובין ערך השימושים החלופיים בהם לצרכים אזרחיים.

לכאורה מובטחת החלטה נכונה בהסדר המבטיח שמערכת הבטחון 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 הבטחון אדישה. אבל אין זה תחליף שלם לכך שמערכת הבטחון תפנים את מלוא המשמעות של החלופה.

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

- התוכנית מנזילה את מלאי גורמי הייצור הקבועים שבידי מערכת הבטחון 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 הבין-תקופתיים ולהקדים או לאחר פעולות על חשבון הון.

- התוכנית מבטיחה לצה"ל חישוב התמורה שיקבל בגין הפינוי לפי אמות המידה של מתקנים כיום, ובדרך כלל הן גבוהות מאמות המידה ההיסטוריות.

- זכות הסירוב הנתונה בידי מערכת הבטחון מאפשרת לה לשקול מערכת שיקולים רחבה יותר מזאת שנכללת במסגרת הצרה של חישוב עלויות ההעתקה. 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 הבטחון ועל שקיפותו. הסכומים המועברים למשרד הבטחון בגין פינוי מחנות נכללים בסעיף ההוצאה המותנית בהכנסה בהצעת תקציב משרד הבטחון, המוגשת על יד משרד האוצר לממשלה ולכנסת. בדברי ההסבר שלו לתקציב קובע משרד האוצר מפורשות כי "תקציב ההוצאה המותנת בהכנסה הוא תקציב לכל דבר ועניין". עם זאת קשה לקבוע באיזו מידה מהווה מקור זה תוספת נטו לתקציב הבטחון, ובאיזו מידה מקוזזת תוספת המימון הזאת על ידי קיצוץ הקצבות אחרות בתהליך המיקוח המורכב שבין משרד האוצר למשרד הבטחון.⁹

היבטים ציבוריים. התעסקותו של הצבא בהכנסות מפינוי המחנות ובשיווקם מעוררת אי נחת ציבורית הן על בסיס ההשקפה שהקרקעות נמסרו לרשות מערכת הבטחון כפיקדון כדי שתוכל להגן על ביטחונם של תושבי המדינה, ולא כמקור להפקת רווחים, והן על רקע הרתיעה ממעורבות של קציני צה"ל בפעילות נדל"נית. נראה שהרגישות לביקורת זאת, כמו גם החשש מניגודי אינטרסים היוו גורם בהחלטה להעמיד את מקבלי ההחלטות בצבא רק בפני מחיר ההגירה, ולא בפני הערך האמיתי של הקרקע למשק, למרות שהדבר עלול, כאמור להוביל להחלטות פחות יעילות מבחינה כלכלית.

התכנית לפינויי מחנות צה"ל במבחן הביצוע

בעקבות החלטת הממשלה על פינוי מחנות צה"ל מאזורים עירוניים הוקם צוות בין-משרדי להפעלת התכנית, נקבעו סדרי העבודה עם החברות האובייקטיביות ונבחרו מספר חברות כאלה (מדובר על חברות פרטיות שהן ספקיות מורשות של משרד הבטחון ובעלות סיווג ביטחוני גבוה). הגופים השונים החלו בפעילותם, ערכו סקרים וריכזו מידע ובסופו של דבר הגיעו לפינוי חלק מהמחנות. עם זאת נמתחה ביקורת לא מעטה על קצב הביצוע, על נהלי העבודה של הגופים המעורבים, על שיתוף הפעולה ביניהם ועל קיומם לכאורה של ניגודי אינטרסים.

ניתוח מפורט של התפתחות התכנית בפועל כרוך בקושי, מאחר שאף אחד מהגורמים הממלכתיים המעורבים בנושא- ובפרט משרדי הבטחון והאוצר ומינהל מקרקעי ישראל- אינו מפרסם באופן שוטף נתונים על תהליך פינוי המחנות, ובפרט על מיקומם והיקפם של השטחים המתפנים ועל התשלומים השונים עבורם. לפיכך נאלצתי להישען על שני מקורות- נתונים מקובצים רב שנתיים שמשרד הבטחון נאות למסור לידי במסגרת החוק לחופש המידע, וידיעות שונות שהופיעו בעיתונות.

נתחיל מכך שלא פורסמו מראש יעדים כמותיים של התכנית: יתכן שלמתכננים לא היתה מראש תמונה ברורה של יעדים אלה, ובכל מקרה הפינוי היה כרוך בתנאים שונים שלא היה ברור מראש אם יתקיימו.

דוח מבקר המדינה לשנת 1994 דיווח שבדצמבר 1993, סמוך להשקת התכנית, עלו 30 מחנות לדיון ראשוני בצוות הבין-משרדי, והוחלט שתשעה מהם יקבלו עדיפות ראשונה בכפוף לבדיקה כלכלית¹⁰. במאמר שהתפרסם שבע שנים מאוחר יותר, מסר רם גל (2000) שכ-63 מחנות עלו לדיון במסגרת הצוות הבין-משרדי. כעבור שש שנים נוספות דיווח מוסף הנדל"ן של "הארץ" שעל פי התכנון יפונו יותר מ-120 מחנות, מתוכם כ-65 "מאוישים" וכ-60 נטושים (בר-אלי, 2006)¹¹. נתון זה תואם גם הערכה שהציג עמירם אורן, על סמך נתונים שלוקטו ממקורות שונים¹². ברור שלא ניתן ללמוד ממספר המחנות על השטח שהם מייצגים.

באשר להתפתחות בפועל- לוח 1 מציג תמונת מצב של פינוי מחנות ומתקנים אחרים בכל התקופה שבין החלטת הממשלה ב-1993 ובין סוף שנת 2009. לפי נתוני לוח זה פינה צה"ל במהלך 17 שנים אלה כ-37 מחנות ומתקנים בשטח כולל של כ-11,850 דונם. שטח זה מהווה כ-15 אחוזים משטח מחנות צה"ל המצויים בתוך המרקם העירוני לפי האומדן שהציג עמירם אורן (ראו לעיל).

ניתן להתרשם גם מהתפתחות התכנית על פני זמן על ידי חלוקת המחנות שבלוח 1 בין אלה שהופיעו ברשימה של גל (2000), אלה שהופיעו ברשימה המעודכנת לספטמבר 2005¹³, ואלה שלא הופיעו באף אחת משתי הרשימות הקודמות. בהשוואה זאת, המוצגת בלוח 2, בולטת העובדה שבשנים האחרונות פונו רק 7 מחנות ומתקנים בשטח של 268 דונם.

יש לציין שהיו גם מחנות שפינויים הוסדר במסגרת אחרת, כמו אזור דרום הקריה בתל-אביב, שפינויו הוסדר במסגרת מנהלה משותפת של משרדי הוצר והבטחון (אורן ורגב, עמ' 7-356)¹⁴.

בנוסף למחנות שפונו היו גם מחנות שננטשו. בכתבה ב"דה מארקר" שצוטטה לעיל נמסר שהושבו למנהל מקרקעי ישראל 20 מתוך 60 מתנות נטושים; אורן

העריך בערך באותו זמן שננטשו 36 מחנות, בשטח כולל של מעל ל-12,000 דונם (אורן-שיפר, 2007).. ברור שלפחות חלק מהמחנות הנטושים לא היו באזורי ביקוש.

התכניות לשימוש בשטחים המתפנים בוצעו רק בחלקן (ראו בר-אלי, שם).
באשר לצד הכספי של תהליך הפינוי וההגירה – לוח 1 כולל, מצד אחד, נתונים מפורטים המתייחסים לסכומים המקוריים שמערכת הבטחון הייתה אמורה לקבל עבור הגירתה מהמחנות השונים, ומצד שני, נתון מסכם לאחר העמדה לכל המחנות שפנו. שתי קבוצות הנתונים אינן בנות השוואה: סכום הנתונים המפורטים בהסכמים המקוריים הוא 690 מיליון ש"ח, בעוד שהסכום לאחר העמדות גבוה פי ארבעה, 2.76 מיליארד ש"ח, והוא כולל ככל הנראה עדכונים עבור האינפלציה, שינויים בתכנון ההעברה ותיקונים עבור הערכות חסר. מאחר שההתאמות שנעשו בשל גורמים אלה בוודאי לא היו אחידות לגבי המחנות השונים, גם המשמעות של השוואה בין הסכומים המקוריים למחנות השונים מוגבלת.

המידע המתקבל בנושא הכספי מספרי התקציב המתפרסמים על ידי משרדי האוצר והבטחון מצומצם מאוד. התשלומים המועברים לתקציב הבטחון בשל פינוי מחנות מופיעים בספר התקציב הגלוי של משרד האוצר כחלק מההוצאה המותנית בהכנסה. סעיף זה כולל גם הכנסות מפעילויות עסקיות אחרות של משרד הבטחון, ולא ניתן לחלץ ממנו את הקף ההכנסה מפינוי מחנות. עם זאת נמסר שעד סוף שנת 2007 הועבר למשרד הבטחון סכום מצטבר של 3.5 מיליארד ש"ח במחירי 2007 בגין פינוי מחנות¹⁵.

בהעדר נתונים מבוססים על יעדיה המדויקים של תכנית פינוי המחנות, קשה לקבוע איזה חלק מהתכנית הכוללת, אם אמנם גובשה תכנית כזאת, הוגשם. עם זאת ניתן להצביע על רשימה נכבדה של מחנות שפינויים נדון, לפחות בעיתונות, ושלא פונו עד היום. בין הבולטים שבהם אפשר למנות את הבאים¹⁶:

- בסיס חיל האוויר חפץ חיים ליד גדרה (200 דונם).
- מחנה השלישות הראשי ברמת גן (69 דונם).
- מחנות כורדאני בקריית מוצקין, (950 דונם).
- מחנות תל השומר (1,000 דונם).
- בסיסי הדרכה בצריפין (1,100 דונם).
- מטווח 24 בראשון לציון, שטח אש, (2,500 דונם).
- מחנות צה"ל בגלילות (1,870 דונם).
- שדה התעופה בשדה דב, תל-אביב (750 דונם).
- מחנות סירקין בפתח תקווה (600 דונם).

כמו כן נדון פינויים של מפעלי התע"ש ברמת השרון (1,500 דונם). מפעלים ביטחוניים אלה אינם בחזקת צה"ל, אך נמצאים באחריות משרד הבטחון.

שטחם הכולל של מחנות אלה הוא מעל ל-10,000 דונם, לעומת כ-12,000 שטחי המחנות שכבר פונו. עם זאת ערך השוק שלהם גבוה בהרבה מזה של המחנות שפנו בעבר. לפי הערכות שמאים שהובאו על ידי פאוזנר (2010), המתייחסות לחלק ממחנות אלה, עולה ערך השוק הנדל"ני שלהם, במידה וישוחררו לצרכי בנייה, על 33 מיליארד ₪ במחירי אמצע 2010¹⁷.

לוח 1: מחנות ומקרקעין אחרים שפוננו מיום החלטת הממשלה ב-1993 עד דצמבר 2009

שם המחנה	שטח שפונה (דונם)	סכום מקורי בהסכם במיליוני ש"ח
צפון שטח אש 203 (ראש העין)*	3,000	11
נווה יעקב*	100	22.7
מטווחי גבעת אולגה*	522	12
סדנת בת-גלים*	20	0.7
סנט לוקס - חיפה*	29	18
מרכוס (שקם לשעבר)*	4	
מחנה דוד - חיפה*	83	
אדמירליטי - חיפה*	64	4.1
ביה"ס לני"מ - הרצליה*	216	18
מנסורה- יוקנעם 182 דונם (פונה חלקית)*	91	43.2
נשר בינוי*	66	37.5
קצא"א אילת*	100	3.5
מוצב רינה - אילת*	30	1.2
מחנה הבינוי - באר-שבע*	8	2.5
מיכלי הסולר - נשר*	58	21
אגד ימ"חים בחולון*	41	15
שכריות ודיר מוגן ביפו**	13	5
מרא"ה נתב"ג**	11	20.8
קצין העיר נהריה**	3	1
מחנה יהב יפו**	15	12.5
מרחב בית דגן**	52	0
הסרת מגבלות מש"א אשדוד**	-	6
מחסני מנשיה**	22	15.9
פק"ער - מרכוס חיפה**	6	18.6
מחנה עזדד**	51	7
חסן סלמה**	65	7.5
ארכיון משהב"ט**		6.9
עתלית**	442	75
מוצב תמר - אילת**	8.1	0
מרת"ח באר-שבע**	6,500	156
שנלר ירושלים	78	82
מרפאת עמינדב	2.5	5.1
בן עמי עכו	96	39.2
גדות	19.4	0
מחנה הגדני"ע	4.0	21
מחנה אבו כביר	29.8	
צמח	7.7	0
סה"כ	11,849 דונם	2.76-כ (לאחר העמדות)

מקור: הממונה על יישום חוק חופש המידע, משרד הבטחון (2010).

*מחנות שפוננו בין 1993 ו-1999 לפי גל (2000) ** מחנות שפוננו בין 1999-2005 לפי גל (2000) והממונה על חופש המידע (2006).

לוח 2: פינוי מחנות ומקרקעין לפי תקופות

שטח	מספר מחנות ומתקנים	התקופה
4,333	16	1993-1999
7,237	14	1999-2005
268	7	2005-2009
11,849	37	סך הכל

מקור: לוח 1.

חלק מהמחנות שטרם פונו, ובתוכם בסיסי הדרכה בצריפין ובסיסי מודיעין בגלילות אמורים להתפנות במסגרת פרויקט מעבר צה"ל לנגב (ראו להלן). אחרים הם מחנות שאורן ורגב מכנים "מחנות לכל החיים" (שם, 353-354) - מחנות שהסבירות לפינויים קטנה, אם בשל מקומם הייחודי ואם בשל עלויות גבוהות מאד הנדרשות להעתקתם. בין הראשונים ניתן למנות שדות תעופה, כמו שדה דב, נמלי הים באשדוד וחיפה ואתרי שילוח וניסוי מסוימים; על הקבוצה השנייה נמנים מתקנים בקריה בתל-אביב, שדות תעופה וחלק מהמפעלים הביטחוניים. כמו כן, יתכן שצה"ל ירצה להמשיך ולהחזיק מתקנים, כמו חלק ממחנות תל-השומר, כמחנות עוגן לפעילויות מסוימות.

מעבר לכך, פועלים גורמים מעכבים שונים שהשפיעו גם על הקצב האיטי של התקדמות תהליך פינוי המחנות מאז השקת התכנית ב-1993 ואף לפיגור גבוה יותר בהקצאת השטחים המתפנים לשימושים אזרחיים מתחרים¹⁸:

- ניגודי אינטרסים בין הגורמים המעורבים, ובתוכם וויכוחים בין משרד האוצר, מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הבטחון, על גובה הפיצוי שיקבל הצבא עבור פינוי המחנות. ועל סוגיות אחרות.
- בעייתיות בהתמודדות עם הזיהום הקשה של הקרקע והסביבה במתקני תע"ש ברמת השרון ובמקומות אחרים ובמתקני אימונים, ניסויים ופעילויות ביטחוניות אחרות- ובתוך זה בחירת דרכי הטיהור, קביעת הסטנדרטים של הטיהור וחלוקת האחריות על הביצוע והמימון בין גורמים שונים.
- בעייתיות בצד הכלכלי, כולל מצבים בהם ערך הקרקע מתגלה למעשה כנמוך יחסית ל"עלות ההגירה" הנדרשת.
- התנהלותן האטית של ועדות התכנון, הגוררות תהליכי אישור סטטוטוריים במשך שנים ארוכות. הדבר נובע כנראה בחלקו מהבעיות האובייקטיביות הכרוכות בשינוי הייעוד בהם מדובר, על רקע ריבוי השיקולים התכנוניים והאחרים המעורבים, ובחלקו מפעילותן האיטית והלא יעילה של המערכות הביורוקרטיות.
- שינויים שחלו במהלך הזמן בתפיסת ההפעלה של התכנית, כולל מידת המעורבות של הצבא בהחלטות השיווקיות והבדלים תרבותיים בין הגורמים האזרחיים והצבאיים.

מתכנית פינוי המחנות לתכנית העברת בסיסי צה"ל לנגב

במהלך העשור האחרון נדחק פרויקט פינוי המחנות, במסגרתו הקלאסית שנקבעה בשנות התשעים, ממרכז הזירה על ידי פרויקט חדש שהוא בעת

ובעונה אחת פרויקט חלופי ופרויקט המשך- פרויקט ההעברה של מחנות צה"ל לדרום.

הפרויקט החדש מתבסס על החלטת ועדת השרים לענייני הנגב והגליל, בראשות ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, מנובמבר 2002. על פי אותה החלטה יועתקו בסיסים של צה"ל ומפעלי תעשייה ביטחונית ממרכז הארץ לנגב כחלק ממאמץ לאומי לקדם את הפריפריה ולסייע בפיזור האוכלוסייה. מדובר על פרויקט רחב מימדים שנועד, כפי שפורסם, לתרום להאצת פיתוח התשתיות בנגב, יצירת מקומות תעסוקה, הסטת כוח אדם איכותי לנגב, פיתוח תשתיות תומכות וכדומה. הפרויקט מובל על ידי משרד הבטחון, בתיאום עם משרד האוצר וגורמים נוספים¹⁹.

לפי פרסומי משרדי הבטחון והאוצר מדובר בתכנית אמביציוזית הכוללת ארבעה מיזמים עיקריים שעם סיומם ב-2017 יביאו למעבר של כ-30,000 חיילים לנגב:

- העברת בח"א (בסיס חיל האוויר) 27 מנתב"ג לנבטים (לבח"א 28). נמסר שפרויקט זה, עליו הוחלט ב-2002 הסתיים בסוף 2009.
- הקמת עיר הבה"דים בצומת הנגב על פי החלטת ממשלה מ-2007. מדובר בקריית הדרכה מרכזית שתאפשר לפנות את מחנות צריפין ושיהיו בה שבעה רבעים- בתי ספר למקצועות הלוגיסטיקה, לרפואה, למשאבי אנוש, למשטרה צבאית ולחימוש ובה"דים לחינוך ולתקשוב.
- הקמת קריית מודיעין במרחב ליקית-עומר, אליה יועברו מחנות מגלילות.
- הקמת קמפוס טכנולוגי - איחוד כלל בתי התוכנה של צה"ל בפארק המדע בבאר-שבע (מחנות אגף התקשוב).

לוח 3: התכנית להעברת מחנות צה"ל לנגב

מועד סיום (אכלוס)	מספר חיילים	עלות (מיליארדי ש"ח)	שטח (דונם)	המטרה	מקום	בסיס
סוף 2009		1.6		העברת בח"א 27 לנגב	נבטים	בח"א 28
(2014)	11,000	2.5	1,600	איחוד 8 ביה"ס למרכז הדרכה צבאי ראשי	צומת הנגב	קריית ההדרכה
(2017)		12.8 עד 14.7	1,800	הקמת קריית מודיעין אחודה ליחידות העילית הטכנולוגיות של אגף המודיעין	מרחב ליקית-עומר	קריית המודיעין
(2017-8)		7.8	185	איחוד בתי התוכנה של צה"ל (לוטס, ממר"ם, אופק חה"א) בב"ש	פארק המדע בב"ש	הקמפוס הטכנולוגי
(2017-8)	27,000-30,000	24.7 עד 26.6				סך הכל

מקורות: משרד הבטחון, 2009 תכנית העבודה ל-2010. The Marker, 14.7.2009.

כפי שניתן לראות מלוח 3 מדובר בפרויקטים גדולים שהאומדנים הקיימים לעלויות הקמתם עולים בכמה מונים על הסכומים שהועברו למערכת הבטחון בעבר בגין פינוי מחנותיה.

בנוסף לכך הצביעו דוברי משרד הבטחון על הצורך להקציב סכומים גדולים נוספים להשקעות תשתית והוצאות משלימות אחרות בהיקף של כ-20 מיליארד ₪ הנדרשות, לדעתם, להבטחת הצלחת הפרויקט.²⁰

פרסומי משרד הבטחון מצביעים על שני מאפיינים בולטים של הפרויקט :

• הקרקעות שיפנו במסגרת המעבר דרומה ישוקו על ידי צה"ל. (ההדגשה במקור).

• "המעבר דרומה אינו מתבצע בנוהל הרגיל של פינוי מחנות [על בסיס] כדאיות כלכלית בלבד אלא כמהלך לאומי הכרוך בהשקעה מעבר למה שהקרע "מניבה" באותו מקום."

מהדברים הקודמים ומתיאור תכניות הבינוי בנגב משתמע שהסכמים המתקבלים לא ישמשו אחד לאחד למימון ההעברה של מתקנים ספציפיים, אלא ישמשו כרכיב במימון המעבר הכולל.

נראה גם שהמתכונת החדשה מייתרת את התניית הערכת עלויות ההגירה על ידי החברות האובייקטיביות כתנאי לפינוי מחנות (אם כי נדרשות כמובן הערכות עלויות המעבר לצורכי תכנון ותקצוב).

בכל מקרה אנו רואים כאן, לפחות לכאורה, מעבר משיטה "חשבונאית" צרה, שנעשית אמנם בצורה קפדנית, אך מתייחסת רק לחלק מהעלויות והתועלות המעורבות, ומקבלת החלטות בנוגע לכל מחנה בנפרד, ללא התחשבות בקשרי הגומלין שבין התועלות והעלויות הכרוכות בפינוי המחנות השונים, לגישה העובדת במברשת עבה, ומבקשת להקיף ולטפל בעת ובעונה אחת בהיבטים השונים של פינוי והעתקת המחנות.

אפשר להצביע על מספר סוגי תועלות פוטנציאליים מטיפול זה :

1. הסרת אילוצים המקשים על התכנון.
2. אפשרות לשלב ריבוי ייעדים בתכנית.
3. פינוי מהיר יותר של שטחים נרחבים במרכזי האוכלוסייה ללא תלות בשיווקם.
4. אפשרות לבנות מחדש ובאופן משולב אשכולות של בסיסים ייעודיים הנשענים על תשתיות משותפות ומקיימים ביניהם קשרי גומלין - תוך חסכון בהוצאות ושיפור התפקוד.

עם זאת כרוכה התכנית גם במספר בעיות לא פשוטות :

1. אף שהתכנית רחבה ומקיפה, עם קשרי גומלין נרחבים בין מרכיביה, לא ברור אם היא נשענת על ניתוח עלות תועלת מתאים מעבר לאומדנים שנעשו במערכת הבטחון.²¹
2. לא ברור אם עצם המעבר של צה"ל ייצור את התנופה המקווה לפיתוח האזורי ולמעבר אוכלוסייה איכותית למקום (הן מתוך אנשי הקבע המשתתבים בבסיסים והן מתוך ספקי שירותים ויוצרי תשתיות נלוות).
3. ספק אם ניתנה בשלב זה תשומת לב מתאימה להיבטים החברתיים של התכנית.²²

4. קיימת דאגה ביחס למפגעים הבריאותיים והאקולוגיים של אתר דודאים ולהיבטים הסביבתיים של התכנית.
 5. קיים ספק ביחס לזמינות הסכומים התקציביים הנדרשים למימון התכנית. לא רק שמשרד האוצר לא קיבל על עצמו את מימון הסכומים הנדרשים להשקעות התשתית וההוצאות המשלימות, אלא נראה שהוא גם חולק על אומדן ההקצבות הנדרשות להעתקת המחנות. בפרט, נמסר שלדעת משרד האוצר עלות העתקת המחנות תגיע רק ל-6.5 מיליארד ש"ח, ויתרת הסכומים הנדרשים על ידי מערכת הבטחון מיועדת לחידוש ושיפור מערכות טכנולוגיות ומודיעיניות, האמורות להיות ממומנות, לפחות בחלקן, מתוך המסגרת הרגילה של תקציב הבטחון²³.
 6. תמוהה ההחלטה להפקיד את שיווק המחנות בידי מערכת הבטחון, לאחר שלפחות פורמלית היא לא נתבקשה לעשות זאת בשיטה הקודמת, בה היה ביצוע הפינוי מותנה בשיווק המוצלח של המחנה המתפנה.
 7. מעבר לכך לא ברורה משמעות הכרזתה של מערכת הבטחון שהיא אמורה להוביל את הפרויקט באופן בלעדי (גם אם בתאום עם גורמים אחרים). האם הכוונה היא למעורבות שמעבר למתבקש מצרכי תכנון המחנות החדשים, הבנייה והאיוש של המחנות החדשים?
- בהקשר זה יש להדגיש שהפקדת הניהול של פרויקטים אזרחיים בידי מערכת הבטחון פוגעת ביכולות הניהול והביצוע של הזרועות האזרחיות של הממשלה וגורמת להשפעת יתר של התרבות הצבאית והחשיבה הצבאית על החברה האזרחית²⁴.

סיכום : לקראת הקצאה יעילה יותר של משאבי הקרקע בין המגזר האזרחי והביטחוני

מאמר זה עסק בבעיית ההקצאה של משאבי קרקע בין שימושים ביטחוניים ובין שימושים אזרחיים, כשבמרכז הדיון ניצב הניתוח של ההיבטים העקרוניים והמעשיים של תכנית פינוי המחנות שגובשה ב-1993 ותכנית ה"המשך" שלה - תכנית המעבר (או "העלייה") של צה"ל לנגב.

התכנית הראשונה היא תכנית פרטנית, הבוחנת בחשבון סגור את עלויות ההגירה של המחנה הבודד ומשווה אותן לתמורות שניתן לקבל על ידי שיווק אותו שטח למגזר האזרחי. על דרך זאת נמתחו שני סוגי ביקורת: מכיוון אחד, שהשיקול הכלכלי המופעל כאן איננו אופטימאלי, מאחר שאיננו מתייחס לכל העלויות והתועלות החברתיות הרלבנטיות, ומכיוון שני- שהוא דוחף את אנשי מערכת הבטחון, כולל קציני צה"ל, לתוך ה"בוץ" הנדל"ני. התכנית השנייה מבוססת על גישה מערכתית רחבה המבקשת להשיג שורה רחבה של יעדים, אולם בהעדר ניתוח עלות תועלת מתאים קשה להעריכה ולהשוותה לגישות אחרות להתמודדות עם אותן בעיות.

מאחר שתכנית המעבר לנגב, גם אם תתגשם במלואה, אינה מקיפה את כל מחנות צה"ל ומתקני מערכת הבטחון העשויים להיות מועמדים לפינוי, מתעוררת השאלה כיצד ובאיזו מסגרת תיבחנה אפשרויות ההגירה בעתיד. למעשה ניתן להצביע על שלש אפשרויות מובנות, אותן אפשר להפעיל הן ברמת המחנה הבודד והן לגבי פרויקטים רחבים יותר המתייחסים לשורה של מחנות²⁵:

1. המשך תכנית "פינוי המחנות" במתכונתה מ-1993, על יתרונותיה וחסרונותיה
2. העברת מעין בעלות על קרקע למערכת הבטחון במסגרת תוכנית הפרטה. שיטה זאת הוצגה על ידי 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, רשויות התכנון תקבענה את ייעודי הקרקע באופן שייתן ביטוי להשפעות חיצוניות, ואילו הבעלות וההחלטות על ההקצאה במסגרת ההנחיות התכנוניות תועברנה ממינהל 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).
3. 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 שלהן, הוא שהן מעמידות את מערכת הבטחון בפני ערך השוק של הקרקע שבה הם משתמשים.
4. הטלת דמי שימוש בקרקע על מערכת הבטחון. דרך אחרת להביא את מערכת הבטחון להפנמת המחיר האזרחי החלופי של הקרקע בה היא משתמשת היא להטיל עליה לשלם עבור שימושי הקרקע שלה ולפצותה בתוספת תקציב. הפיצוי האמור יתוסף לבסיס תקציב הבטחון, והוא ימשיך להתעדכן בעתיד לפי השיקולים הכלליים של עלות סל התשומות הכולל של מערכת הבטחון והחשיבות שתקנה החברה הישראלית להוצאה הביטחונית, בלא קשר לשימושי הקרקע הספציפיים שבהם תבחר מערכת הבטחון. בהנחה שמערכת הבטחון פועלת באופן רציונאלי לייצור מקסימום של בטחון במגבלות שבהן היא נתונה, יהיה בכך כדי להבטיח שהיא תפנים את ערכה החברתי האמיתי של הקרקע ותשתמש בה ביעילות. שיטה זאת אמורה לחול לא רק על קרקעות מועמדות למכירה, אלא על כל מלאי הקרקעות שבידי מערכת הבטחון ויש מקום להחילה גם על משרדי ממשלה אחרים. היא יכולה לסייע לא רק להחלטה אילו קרקעות יישארו בשליטת מערכת הבטחון, אלא גם לשיפור הקצאת הקרקע בתוך מערכת זאת.
5. הפעלת השיטה הזאת תחייב בניית מערכת להערכת הערך החברתי הכולל של הקרקע והגדלה של תקציב הבטחון ושל תקציב המדינה ברוטו, אך לא נטו²⁶. עם זאת, תידרש כנראה העלאת מסים מסוימת, ויש לכך מחיר כלכלי במונחי הנטל העודף של המס.
6. יתרונה הגדול של תכנית ההפרטה הוא בפשטותה ובכך שאינה מחייבת

ההעלות את ההוצאה הציבורית ואת המסים. היא תביא להפגמת ערך הקרקע בהחלטות של מערכת הבטחון, בדגש על ערך השוק שלה ולא על ערכה החברתי המלא. לעומתה, הטלת דמי שימוש על הקרקע יכולה להבטיח שמערכת הבטחון תועמד בפני הערך החברתי המלא של הקרקע. כנגד זה תכנית דמי השימוש מורכבת יותר מבחינה אדמיניסטרטיבית ומחייבת הגדלת התקציב ברוטו והמיסוי. אולם לתכנית זאת יתרון רב שהפגמת ערך הקרקע על ידי מערכת הבטחון מושגת על ידי כך שהיא משלמת עבור שימושי הקרקע, ולא על ידי כך שהיא מקבלת תשלום על ויתור על קרקע שמלכתחילה אינה שייכת לה. זהו יתרון ציבורי רב-משמעות הן בהשוואה לתכנית פינוי המחנות הנוכחית ובוודאי בהשוואה לתכנית ההפרטה.

הערות

1. מאמר זה מתבסס בחלקו על עבודת מחקר שנעשתה במסגרת פורום כלכלת הבטחון הלאומי במוסד נאמן; ראו שיפר ואורן 2007 ו-2008. אני חב תודה מיוחדת לעמירם אורן שפתח בפני את תחום שימושי הקרקע הביטחוניים והעמיד לרשותי את החומר והידע הרב שבידו. תודתי נתונה גם לבצלאל טרייבר, סמנכ"ל וראש אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הבטחון ולמשתתפי קבוצת מרחב הבטחון שבמוסד ון, ובמיוחד לאלישע אפרת, אייל בן-ארי, אהרן ברוכין, יעקב זיגדון, אבגד מאירי, ערן פייטלסון, נילי שחורי ורפי רגב.
2. ראו דוח מבקר המדינה 55א לשנת 2004, עמוד 78.
3. לפי תמ"א 35 (תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור שאושרה על ידי הממשלה בדצמבר 2005) **מירקם עירוני** הוא אזור אליו יכוון עיקר הפיתוח תוך הבטחת התשתיות הדרושות. שטח המרקמים העירוניים קרוב ל-2 מיליון דונם והם מהווים כ-9.5 אחוזים משטח המדינה בקו הירוק.
4. ראו לוח 2 בשיפר-אורן 2008.
5. המונח "השפעות חיזוניות" מתייחס להשפעות של פעילות על גורמים שאינם צד לה, כמו יצירת מטרדים, הכשרת כוח אדם מקצועי שמעסיקים אחרים ויכולו ליהנות ממנו ועוד.
6. בשני המקרים הונח שמשקל הקרקע בערך מחירי הדירות עומד בממוצע על 30 אחוזים.
7. ראו, בין היתר גל, 2000 ואורן ורגב, 2008.
8. לכאורה, אמורות ההשתתפות של גורמים מעוניינים שונים והדרישה לקבל החלטות פה אחד להבטיח את ההתחשבות בשיקולים הנוספים, אך ספק אם יוקנה לשיקולים אלה משקל נכון.
9. על תהליך המיקוח הזה ראו בין היתר Shiffer 2007, ועדת ברודט 2007 ושיפר 2008.
10. על פי דוח מבקר המדינה מספר 46 לשנת 1994 עמ', 814: עתלית, כורדני, אדמירליטי, שנלר, ביה"ס לני"מ, מנסורה, נשר, נווה יעקב ובסיס ציוד ותחזוקה קישון.
11. במאמר זה, שהתבסס, לפחות בחלקו, על ראיון עם ראש חטיבת נכסים ושיוק מחנות במשרד הבטחון דאז. אריה לב, נמסר גם שעל שטחי המחנות המתפנים ניתן יהיה לבנות כ-80,000 דונם בבנייה למגורים. הדברים מפתיעים, בהתחשב בעובדה ששטח זה זהה לכל אומדן שטח המחנות שבתוך המרקם העירוני.

12. ראו שיפר ואורן (2007) עמ' 28.
13. גם רשימה זאת נמסרה על ידי הממונה על יחסי ציבור במשרד הבטחון (בעת ההכנה של שיפר ואורן (2007)). אפשר להניח שגם הנתונים המובאים בגל (שם) שאובים מאותו מקור.
14. וראו גם התכנית להעברת מחנות צה"ל לנגב להלן.
15. ראו משרד האוצר הצעת תקציב המדינה ל 2010-2009, בטחון, נושאים לא מסווגים, עמ' 20 ו-23. לא ברור מה מקור ההבדל בין נתון זה והנתון של 2.76 מיליארד ש"ח שהובא לעיל. יתכן שההפרש נובע מההעברה למונחי שנה אחרת או מהכללת תשלומים נוספים.
16. ראו בר-אלי, שם, אורן ורגב, 2008, פרק 15, ובמיוחד עמ' 353-355 ו-370-363 ופאזנר, 2010.
17. האומדנים המוצגים על ידי פאזנר מתייחסים לכל הרשימה לעיל, למעט מחנות כורדני וחפץ חיים, ומבוססים על ההנחה שניתן לבנות עליהם 85,000 יחידות דיור.
18. ראו אורן ורגב עמ' 379-355.
19. ראו, משרד הבטחון (2007). תקציב הבטחון 2008, נושאים לא מסווגים – המעבר דרומה; משרד הבטחון (2009) "תכנית עבודה ל-2010 מנהלת העברת מחנות צה"ל לנגב- צה"ל עולה לנגב", עמ' 205-201.
20. ראו אזולאי, 2010.
21. ראו אזולאי, שם, ובסוק, 2010א.
22. על ההתייחסות של קבוצות חברתיות שונות לתכנית ראו צפדיה, אורן ולוי, 2007.
23. בסוק 2010ב.
24. ראו שיפר (2008) עמ' 2-241.
25. ראו ניתוח מפורט יותר בשיפר ואורן 2008.
26. ממדיה של העלאת המסים הנדרשת נטו יהיו מצומצמים יותר מתוספת התקציב ברוטו, מאחר שחלק מדמי החכירה שתשלם מערכת הבטחון יחזרו לאוצר, הן בצורת מסים והן דרך הבעלות הציבורית על הקרקע.

מקורות

- אורן, ע' ורי' רגב, 2008. ארץ בחאקי – קרקע ובטחון בישראל, ירושלים : כרמל.
- אזולטי, יי , 2010, "באר שבע תהיה עמק הסיליקון שך ישראל", גלובס, 30 בנובמבר-י בדצמבר, עמ' 18-19.
- אקשטיין, צ' ומ' פרלמן, 1996. הפרטת הקרקע בישראל. נייר עמדה . : א.ג.פ. אפלייד אקונומיקס בע"מ. תל-אביב.
- בסוק, מ', 2010א, "משרד הבטחון דורש 30 מיליארד שקל למימון המעבר של בסיסי צה"ל דרומה", דה מארקר, 21 בנובמבר, עמ' 4.
- בסוק, מ', 2010ב, "עלות העברת הבסיסים לנגב היא 6.5 מיליארד שקל- ולא 20-30 מיליארד", דה מארקר, 22 בנובמבר, עמ' 8.
- בר-אלי, א', 2006. "משרד הבטחון 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 הבטחון, ירושלים : משרד ראש

הממשלה.

- ועדת מרידור, 1995. הועדה לאומדן עלות הבטחון במשק הישראלי - דוח סיכום. משרד האוצר, 2009: הצעת תקציב המדינה 2009-2010, בטחון, נושאים לא מסווגים, ירושלים.
- משרד הבטחון, 2007. הצעת תקציב הבטחון לשנת הכספים 2008, נושאים לא מסווגים. המעבר דרומה, עמ' 199-205.
- משרד הבטחון, 2009. "צה"ל עולה לנגב", מנהלת העברת מחנות צה"ל לנגב, כנס הצגת תכניות עבודה, 16-17 בנובמבר 2009.
- פאוזנר, ש', 2010. "מה תוקע 9,000 דונם של קרקעות לבנייה בבסיסי צה"ל", כלכליסט, 9 ביוני 2010.
- צפדיה, א', ע' אורן וי' לוי (2007). העברת מחנות הצבא אל מטרופולין באר שבע מנקודת מבט אזרחית, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב בשיתוף עם מכללת ספיר, באר שבע.
- שיפר, ז', 2008. "הוויכוח על תקציב הבטחון", בתוך שפר, ג', א' ברק, וע' ואורן. צבא שיש לו מדינה? מבט חדש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל. כרמל, ירושלים.
- שיפר, ז' וע' אורן, 2007. ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הבטחון, מאמרים לדיון – כלכלת בטחון לאומי (גיליון 2), חיפה: מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה בטכניון.
- שיפר, ז' וע' אורן, 2008. "על הקרקע ועל הבטחון: היבטים כלכליים של השליטה הביטחונית על משאבי קרקע במדינת ישראל", הרבעון לכלכלה 55.03, ספטמבר 2008, 387-409.
- Shiffer, Z. F., 2007. "The Debate over the Defense Budget in Israel", *Israel Studies* 12(1): 193--214

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

אייל עזרא

תקציר

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

מבוא

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

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

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

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

תמונת המצב התכנונית בנגב ערב יציאת צה"ל מסיני

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

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

היערכות צה"ל למימוש הסכמי קמפ דייוויד

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

האילוצים למימוש המשימה הצבאית

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

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

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

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

המשאבים למימוש

- תקציב

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

- מסד סטטוטורי

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

- מסגרות ארגוניות למימוש המשימה:

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

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

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

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

סיכום ביניים: היערכות מערכת התכנון הצבאית

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

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

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

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

היערכות המגזר האזרחי למימוש הסכמי קמפ דייוויד

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

- גידול אוכלוסייה: יצירת התנאים לגידול אוכלוסיית מחוז הדרום מ-400,000 לכמיליון תושבים בשנות ה-90, העברת נקודת הכובד של אכלוס המחוז לנפת באר-שבע, ביסוס ערי הפיתוח הקיימות, והקמת עיר קטנה בקרבת עין יהב שתהווה מוקד עירוני ליישובי צפון הערבה ותחזק את האוכלוסייה החקלאית במרחב זה.
 - תעשייה ותעסוקה והתיישבות חקלאית: הקמת אזור תעשייה שישתרע על פני כמה גזרות בתא השטח שבין באר-שבע לבין ערד, מפעלי ים המלח וירוחם, ושיקלוט מפעלי תעשייה עתירי שטח שבשל גודלם אינם יכולים לפרוס במרכז. עוד קובעת התוכנית תא שטח להקמת 100 יישובים חדשים בעלי אוריינטציה חקלאית באזור חלוצה ובערבה.
 - תשתיות: הקמת תחנות כוח כתחליף לתחנות הכוח הקיימות לאורך חופי הים, בחולות חלוצה וכ-25 ק"מ דרומית-מערבית לבאר-שבע; תוואי הולכת מים מהים התיכון לים המלח, אשר ישמש בין היתר לייצור חשמל, לסילוק שפכי המפעלים ולקירור תחנת הכוח 15; ייעוד פרוזדורי תשתית לכבישים, לקווי חשמל, לקווי מים ולתשתיות דלק; הקמת שדה תעופה בין-לאומי שני במדינה מזרחית לבאר-שבע, שדה תעופה חדש לאילת ואיתור אלטרנטיבי לנמל אילת, לאור קשיים בפיתוחו במקומו הנוכחי.
 - ערכי טבע ונוף: ייעוד 4.5 מיליון דונם כשמורות טבע.
- הכנתה של תוכנית מתאר זו הסתיימה לפני חתימת הסכם השלום עם מצרים (הופקדה בנובמבר 1977).

הממשק צבאי-אזרחי

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

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

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

הקונפליקטים המרחביים בפריסת צה"ל והפתרונות שניתנו להם

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

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

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

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

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

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

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

תמונת המצב בגמר ביצוע התוכנית (1984)¹⁸

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

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

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

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

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

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

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

דיון: הסיבות לאי-מיצוי הפוטנציאל לשינוי מרחבי

חנת התכנון הפיזי

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

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

- חתך פיזור אוכלוסייה

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

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

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

הבעיות שהתעוררו בפעילות הוועדות

- אי-קביעת מקומו של הנגב בסדר העדיפויות הלאומי

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

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

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

חוסר ראייה כוללת

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

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

אי-ודאות באשר לסמכות תכנונית וביצועית

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

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

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

- חוסר סנכרון בין המערכת האזרחית לצבאית

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

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

ההשלכות המרחביות של פריסת צה"ל

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

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

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

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

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

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

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

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

מערכות התכנון לפיתוח הנגב בראי קבלת ההחלטות

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

- מערכת התכנון הצבאית-ביטחונית

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

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

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

- מערכת התכנון האזרחית

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

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

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

מסקנות

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

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

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

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

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

השלכות לעתיד

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

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

את ההמלצות האלה :

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

סוף דבר

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

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

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

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

הערות

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

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

מקורות

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

המסד החוקי לקביעת שטחי האימונים למול זכויות יסוד חוקתיות

אלעד מורצקי

תקציר

שטחי האימונים של צה"ל משתרעים על כשליש מהקרקעות בישראל ומעמדן המשפטי מוסדר באמצעות תקנה ישנה שהותקנה בזמן המנדט הבריטי, שהינה חלק מתקנת ההגנה לשעת חירום, אשר מעניקה סמכות למפקד הצבאי להכריז בצו על איזור מסוים כ"שטח סגור".

סגירת שטחים נרחבים לצרכי אימונים מהווה הסדר משפטי ארכאי ואנכרוניסטי שאינו עולה בקנה אחד עם חוקי היסוד ולמעשה גורמת לפגיעה משמעותית בזכויות רבות כדוגמת זכות הקניין, זכות חופש התנועה והזכות לחירות אישית.

המאמר מצביע על הצורך לחוקק חוק חדש ומפורט שיסדיר את מרחבי שטחי האימונים ויתרום במישרין לקידום מטרות וערכים רצויים בכל תחום ובפרט במקרקעי המדינה, שהינם משאב חיוני ומוגבל בכמותו.

הקדמה

שטחי האימונים של צה"ל משתרעים על חלק ניכר משטחיה של מדינת ישראל ומהווים כשלושים אחוזים משטחה הריבוני (כ-6.4 מיליון דונם). שטחים אלו תופסים נתח מרחבי משמעותי יותר מזה שתופסים מחנות ומתקני קבע של צה"ל¹ והם סגורים לכניסת ויציאת אזרחים² מכוח תקנה מנדטורית ישנה³ אשר מכוחה יש לרמטכ"ל את הסמכות החוקית להכריז על מרחבי קרקע כשטחים סגורים, בין היתר לצורכי אימונים.

בשל העובדה ששטחי האימונים משתרעים על כשליש מהמרחב הקרקעי של ישראל⁴ קשה עד בלתי אפשרי להאמין שהמחוקק הישראלי לא יצר מאז קום המדינה ועד ימים אלו ממש חקיקה ישראלית מפורטת אשר תסדיר את התפיסה והשימוש בשטחי האימונים העצומים הללו. ניתן היה לצפות כי בנושא זה תהא ספרות ענפה והערכאות השיפוטיות ידונו בסוגיות הנובעות מסגירת שטחים אלו חדשות לבקרים, ואולם ההיפך הוא הנכון. עד כה רק שני מאמרים נכתבו בנושא⁵ וישנם מעט מאוד פסקי דין אשר נכנסו לעובי הקורה ודנו בסוגיה זו. הגם שבמהלך השנים שני דו"חות מבקר המדינה⁶ עסקו בנושא שטחי האימונים והצביעו על מספר רב של ליקויים ופגמים, חלף לו למעלה מעשור מבלי שינוע ויקודם תהליך כלשהו ליישום הממצאים שהתגלו בדו"חות אלה ומבלי שחל שינוי סטטוטורי שיסדיר את התפיסה והשימוש בשטחים הללו.

רקע מסגרת לדיון

מהם שטחי האימונים? שטחי אימונים הינם למעשה כלל השטחים המשמשים לטובת אימונים (אימונים באש ואימונים ללא אש)⁷ ליחידות הצה"ליות השונות לרבות: שטחי ניסויים,⁸ מטווחים, משפכי בטיחות,⁹ שטחי מעבר לכוחות (רגליים וממוכנים), שטחי אש, שטחי אימון לש"יב (לוחמה בשטח בנוי), שטחי אימון שטח סבוך, שטחי אימון לניוטים וכל שטח שמבחינת טיבו וטבעו משמש לאימון כוחות צבאיים.

אין חולקים, כי לצורך הגשמת ייעודו של צה"ל ובשל האיום הקיומי התמידי המרחף על מדינת ישראל, קיים לצה"ל הצורך בשטחי אימונים,¹⁰ ואפילו בשטחי אימונים נרחבים על מנת לשמור על כשירות מבצעית, אימוני כוחות מילואים והכשרת דור חדש של לוחמים. השאלה המתבקשת הינה מהו היקפם של שטחי האימונים הנחוצים להגשמת הצורך הצבאי וכיצד ניתן לתחום אותם כך שישללו בהם רק אותם השטחים הנחוצים בפועל להגשמת ייעודו של צה"ל.¹¹ אקדים ואומר, כי דו"חות מבקר המדינה שעסקו בנושא מצביעים, כי כמות שטחי האימונים העומדים כיום לרשות צה"ל גדולה משמעותית מהדרוש לו להגשמת ייעודו.

קביעתם של שטחי האימונים הראשונים הייתה בשנת 1949, עת נסתיימה לה מלחמת העצמאות וקם הצורך בשטחי אימון ליחידות השונות.¹² רוב הקרקעות המשמשות את צה"ל לצורכי אימונים בגבולות הקו הירוק, הועמדו לשימוש על ידי המדינה עוד בשנים הראשונות לקיומה,¹³ כאשר באותן שנים לא היה מנגנון מסודר להקצאת שטחים לטובת אימונים צבאיים, והמערכת הצבאית כלל לא הביאה בחשבון את צרכי האוכלוסייה האזרחית. ככל שחלפו השנים, פרקטיקה זו נבלמה קמעא, והחל משנת 1955 ועד ימים אלו ממש¹⁴ הוחלט, כי הסמכות החוקית לסגירת שטחי אימונים תהא מבוססת על תקנה 125 לתקנות ההגנה (שעת חירום) משנת 1945¹⁵ (להלן בהתאמה: "תקנה 125"; "תקנות ההגנה"). כפי שאראה להלן במאמר זה, השימוש בתקנה זו בימינו אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט הנוכחיים ובפרט אינו עולה בקנה אחד עם חוקי היסוד. זאת ועוד, סגירת שטחים כה נרחבים למשך תקופות כה ממושכות פוגעת באופן אקוטי ביכולת התכנון העתידית בשטחים אלו ומהווה אבן נגף בלתי עבירה לכל פעולות הפיתוח במקרקעין אלו וניהולם השוטף ולפיכך קם הצורך ברפורמה חקיקתית אשר תשנה את פני הדברים ותעניק אכסניה ראויה לנושא סגירת המקרקעין לטובת שטחי האימונים.

מאמר זה אינו מתיימר להציע אלטרנטיבה חקיקתית כוללת אשר תחליף את תקנה 125, שכן תקנה זו משמשת גם לסגירת שטחים שאינם משמשים כשטחי אימונים.¹⁶ מאמר זה יתמקד בצורך ליצור אלטרנטיבה חקיקתית לתקנה 125 בקשר עם שטחי האימונים, וישאיר לעת מצוא את ביטולה המוחלט כחלק מביטולן של כלל תקנות ההגנה המנדטוריות מספר החוקים הישראלי.

הבסיס החוקי לסגירת שטחים לטובת שטחי אימונים

עובדה מפתיעה היא שאף לא אחד ממאות חוקיה של מדינת ישראל מגדיר מפורשות מהם "שטחי אימונים".¹⁷ כיצד, אם כן, קיים לשטחי האימונים תוקף משפטי מחייב?

הסמכות לסגירת שטחים לצרכי אימונים מבוססת על תקנה 125 שזהו לשונה:

"מפקד צבאי רשאי להכריז בצו על כל שטח או מקום, כי הם שטח סגור לצרכיהן של התקנות האלה. כל אדם הנכנס לתוך כל שטח או מקום, או יוצא מתוכם, במשך כל תקופה, שבה עומד בתקפו צו כזה ביחס לשטח או למקום בהם, ללא תעודת-היתר בכתב שהוצאה בידי המפקד הצבאי או מטעמו, ייאשם בעבירה על התקנות האלה".

תקנות ההגנה, ותקנה 125 בפרט מהוות חקיקת חירום המאפשרת למפקד הצבאי לבטל או לשלול זכויות וחירויות של הפרט ללא צורך לנקוט בהליך משפטי כלשהו,¹⁸ כאשר תקנה 125 עומדת בתוקפה גם בימים אלו מכוח סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט¹⁹ והינה חלק בלתי נפרד מספר החוקים הישראלי.

תקנות ההגנה עמדו לאורך השנים בקריאות תיגר כנגד תוקפן במספר פסקי דין כדוגמת בג"ץ ליון²⁰ ובג"ץ שניצר²¹ והן צלחו את "המהפכה החוקתית"²² בבג"ץ ואנונו²³ נאמר כי התקנות ממשיכות לעמוד בתוקפן וזאת לאור סעיף 10 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.²⁴ דברים ברוח זו אף נאמרו במישרין בנוגע לתקנה 125, ונקבע כי היא ממשיכה לחול בימים אלו, וזאת למרות שהחל משנות ה-50 ישנה הפחתה משמעותית בכמות תקנות ההגנה ובהיקף תחולתן.²⁵

תקנות ההגנה ככלל ותקנה 125 בפרט מעניקות למפקד הצבאי²⁶ סמכויות רחבות ומרחיקות לכת.²⁷ ובכלל זאת הוצאת צו סגירת שטח אשר נכנס לתוקפו ומקבל תוקף משפטי מחייב גם ללא פרסום רשמי ברשומות,²⁸ וזאת בניגוד לפרסום ההכרחי הדרוש בכל הנוגע ל"תקנה בת פועל תחיקתי"²⁹. עם זאת, היעדר חובת פרסום לא פוטרת את המפקד הצבאי מלתת פרסום ראוי לצו הסגירה,³⁰ ואף במקרים מסוימים הצו לא ייכנס לתוקפו ללא פרסום ראוי, ואזרחים שלכאורה עברו על תוכנו ונכנסו לתוך שטח סגור לא יישפטו.³¹ עמדת הצבא הינה, כי בצווים עצמם ישנו סעיף המתייחס לפרסום,³² וכי הצווים מתפרסמים ברשויות הרלוונטיות כדוגמת משטרת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, יישובים סמוכים ועוד.³³

התוצאה המשפטית של צו הסגירה³⁴ הינה איסור כניסה ויציאה ביחס למקרקעין שבתחום הצו, אלא באישור המפקד הצבאי.³⁵ לענייננו, הוצאת הצו לצורך תפיסה ושימוש בשטח כשטח אימונים, כפי שיתואר להלן, גורמת להגבלות על מספר רב של זכויות ובכלל זאת הזכות לקניין, הזכות לחופש התנועה, והזכות לחירות אישית. הוצאת הצו פוגעת גם ביכולת גופי התכנון ליזום תוכניות מתאר בשטחים אלו הואיל וסגירת השטחים כלל אינה מוגבלת בזמן.

ראוי לציין, כי בעבר לא צלחו ניסיונות לתקוף את תוקפן של תקנות ההגנה, אך עם זאת הנשיא (כתוארו אז) ברק בבג"ץ לוי³⁶ פונה למחוקק בקריאה לבטל את התקנות באומרו:³⁷

"מבקש אני לשוב ולהציע כי הכנסת תשקול את ביטולן של תקנות ההגנה. הצורך לבטל את תקנות ההגנה מלווה את מדינת ישראל מאז היווסדה, [...] במשך הזמן בוטלו חלקים ניכרים של התקנות... עם זאת, חלקים ניכרים מתקנות ההגנה עדיין עומדים בתוקפם. מן הראוי שהכנסת תחליף אותם בדבר חקיקה ישראלית, התואם את הדרישות של חוקי היסוד"

קריאתו זו של הנשיא ברק, מהווה כר פורה לפרקים הבאים של מאמר זה, אשר יתארו נכוחה כיצד דרך הפעולה הנהוגה כיום בהתאם לתקנה 125, אינה

עולה בקנה אחד עם הזכויות החוקתיות הקיימות בדין הישראלי. הזכות הראשונה שנפגעת במישרין הינה זכות הקניין, שעוגנה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כזכות חוקתית.

הוצאת צווי סגירת שטח בראי ההכרה בזכות הקניין כזכות חוקתית

זכות הקניין הינה אחת מזכויות היסוד במשפט הישראלי, ואף בטרם התרחשה המהפכה החוקתית³⁸ קבע השופט (כתוארו אז) ברק כי "זכות הקניין היא מזכויות היסוד של האדם בישראל, ועל כן אין לפגוע בה ללא הוראה מפורשת בדין".³⁹

עם חקיקת חוקי היסוד, ובכללם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו,⁴⁰ קיבלה זכות הקניין מעמד חוקתי על חוקי,⁴¹ כאשר בסעיף 3 לחוק זה נקבע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם...".

לאור זאת, הרי שכל פגיעה בזכות הקניין צריכה לעמוד במבחנים של חוק היסוד ושל הפסיקה בנוגע לפגיעה בזכות יסוד.⁴² למרות שתקנות ההגנה הותקנו זמן רב לפני כניסתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לתוקף, הרי שיש לפרש את הצווים שהוצאו מכוחן ברוח העקרונות של פסקת ההגבלה שבחוק היסוד⁴³ ולכן, בכל פגיעה בזכות הקניין יש לבדוק האם הפגיעה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; האם היא נועדה לתכלית ראויה; והאם היקף הפגיעה הינו במידה שאינה עולה על הנדרש.⁴⁴ יש להדגיש, כי בנוסף לבחינה החוקתית את תוקף צו הסגירה יש לבחון גם לפי אמות המידה של מבחן הסבירות של החלטה מנהלית, וכמו כן, יש לבדוק האם תוכנו של צו הסגירה שהוצא, מייצג ומכיל את נקודת האיזון הראויה בין הערכים והשיקולים המתנגשים העומדים על הפרק עת מוצא הצו.⁴⁵ (העקרונות שתוארו לעיל, יפים גם לעניין זכויות נוספות הנפגעות מהוצאת צו הסגירה, המתוארות בפרקים הבאים ברשימה זו).

אין ספק, כי הוצאת צו לסגירת שטח לצרכי אימונים מכוח תקנה 125 מהווה פעולה משפטית הפוגעת בזכות הקניין,⁴⁶ ופגיעה זו מתעצמת הואיל ומשאב הקרקע הינו חיוני ביותר אך מוגבל בכמותו. הפגיעה בזכות הקניין כתוצאה מהוצאת צו הסגירה מתחלקת לשני מישורים:

- האחד - הוצאת צו סגירה לצרכי אימונים למקרקעין שזכות הבעלות או השכירות בהם שייכת לאנשים פרטיים.⁴⁷ כך לדוגמה, סגירת שטח המכונה "שטח אש 203" לטובת אימונים,⁴⁸ היוותה פגיעה בזכות הבעלות של התובעת וביהמ"ש חייב את מדינת ישראל לשלם לה תשלום עבור דמי שימוש ראויים.⁴⁹ ראוי לציין, כי כאשר מדובר בשטחים בבעלות פרטית, צו סגירת השטח לכשעצמו אינו מאפשר מבחינה חוקית מקור סמכות לשימוש בשטחים אלו,⁵⁰ ולמרות זאת, זו הפרקטיקה הנוהגת גם כיום בעניין שימוש הצבא בקרקעות שאינן בבעלות המדינה.

כחלק בלתי נפרד ממישור זה מצויה גם הפגיעה בזכויות קנייניות נוספות. אנשים רבים הינם בעלי זכויות קנייניות בשטחים שנסגרו לצרכי אימונים, הנחותות מבעלות ושכירות כדוגמת זיקת הנאה.⁵¹ סגירת שטחים בצווי סגירה לטובת אימונים עשויה אם כן להוות גם פגיעה בזכות זיקת הנאה שנרכשה במקרקעין האמורים. יתכן אף, כי על שטחים רבים אשר סגורים לצרכי אימונים ישנם בעלי זכויות מסוג

זיקת הנאה שברבים מהמקרים כלל אינם מודעים לזכות שרכשו, ולכן אינם עומדים על זכויותיהם בערכאות המוסמכות. אוכלוסיה ייחודית שניתן להעריך שחלק מפרטיה רכשו זכות זיקת הנאה בשטחי אימונים (בעיקר בדרום הארץ), הינה הבדווים שלא תמיד מודעים למלוא זכויותיהם המשפטיות בדין הישראלי.⁵²

• השני - הוצאת צו סגירה לצרכי אימונים למקרקעין שזכות הבעלות בהם שייכת למדינה. כ-93% מהשטחים בישראל הינם בבעלות לאומית,⁵³ ואכן, רובם המכריע של השטחים הסגורים לצורכי אימונים בישראל הינם קרקעות מדינה,⁵⁴ המנוהלות בידי מינהל מקרקעי ישראל.

סגירת השטחים שהינם בבעלות המדינה פוגעת בקניינו של הפרט הן בטווח הקרוב והן בטווח הרחוק. בטווח הקרוב נפגעת זכותו של הפרט לנצל את השטחים הציבוריים למטרותיו האישיות כדוגמת בילוי וטיולים ובטווח הרחוק עלולה להיפגע זכותו הקניינית במספר אופנים כדוגמת התייקרות במחירי הדיור הנובעת מהיעדרם של שטחים נרחבים לבניה וכדוגמת היעדר זכאות לדיור ציבורי בשל מחסור בקרקעות לבניה לאוכלוסיות זכאות. במאמר מוסגר אציון, כי מעבר לפגיעה בזכות הקניין, סגירת קרקעות המדינה מפקיעה בפועל מגופי התכנון את היכולת לעסוק בשטחים אלו ושוללת מהם כל גמישות תכנונית אשר הרפורמה הצפויה בדיני התכנון והבניה ביקשה לאמץ לעצמה.

לכאורה, ניתן לומר בהתאם לסעיף 2 לחוק המקרקעין, כי מאחר והקרקעות נמצאות בבעלותה של המדינה, הרי שהבעלים רשאי לעשות ברכושו כרצונו,⁵⁵ ובכלל זה להקצות שטחים מסוימים לטובת אימונים, ולא לטובת דיור ציבורי או בנייה רוויה וזאת לפי שיקול דעתו המוחלט. ואולם, המציאות המשפטית היא כזו שעל המדינה מוטלות מגבלות וחובות נוספים מכוח המשפט הציבורי-מנהלי⁵⁶ לפעול ביושר, בתום לב, במתחם שיקול הדעת המוקנה וכל זאת מבלי לחרוג ממתחם הסבירות,⁵⁷ בבואה לשיקול מהו השימוש שראוי שייעשה במקרקעין מסוימים שבבעלותה. רוצה לומר, כי גם זכות הבעלות והשימוש בה כפופים לעקרונות המפורטים בסעיף 14 לחוק המקרקעין ולעקרונות הכלליים של המשפט המנהלי.

ואולם, ברי לכל, כי אין די בהגבלות סעיף 14 זה ובעקרונות המשפט המינהלי לבדם בכדי להנחות את המדינה כיצד עליה לעשות שימוש בזכות הבעלות הנתונה לה, ולכן ראוי בעיני שלא רק אלו ינחו את המדינה בעודה מחליטה על סגירת שטחים לטובת אימונים, אלא יש צורך בחקיקה מפורטת שתנח את אורגני המדינה כיצד לנהוג, ואלו שיקולים עליהם לשקול בטרם ההחלטה על סגירת השטחים. הצורך בחקיקה מתחדד ומתעצם לאור העובדה שהאורגן של המדינה לעניין זה כיום הינו המפקד הצבאי,⁵⁸ שבא מתוך המערכת הצה"לית, ושהינו בעל ראייה צרה ביחס לכלל האינטרסים והזכויות העומדים על הפרק כל אימת שנשקל האם שטח מסוים יוכרז כסגור לטובת אימונים. מול עיניו עומד הצורך הצבאי בלבד ומנגד אין כמעט משמעות לסוגיות כבדות משקל שראוי היה שיעמדו על לשון המאזניים עת מוצא צו הסגירה כדוגמת הפגיעה שנגרמת לזכויות הפרט ואפשרויות התכנון ושינוי הייעוד של המקרקעין האמורים לצרכים חברתיים אחרים.

פסקי הדין שניתנו בערכאות השונות מצביעים על כך כי הפעלת צו הסגירה מכח תקנה 125, פוגעת במישרין בזכות הקניין. בבית המשפט השלום בפס"ד קרמאן נאמר:⁵⁹

"החלת צו סגירה על מקרקעין גם אם אינו מפקיע את זכות החזקה ו/או את מלוא זכויות הקניין של הבעלים במקרקעין יש בו בפועל פוטנציאל פגיעה ממשי בזכות הקניין והשימוש של הבעלים."

ולאחרונה בפס"ד אבן-זוהר נאמר מפי בית המשפט העליון, כי הוצאת צו הסגירה עלולה לגרום בפגיעה קשה ביכולת ההנאה של בעלי זכות קניין במקרקעין שנסגרו.⁶⁰

גם במידה ויוכח כי צווי סגירת השטח עומדים במבחני פסקת ההגבלה ובעקרונות המשפט המנהלי שתוארו לעיל, עדיין בעלי הקרקע, כפי שאראה להלן, אינם זכאים לפיצוי כלשהו, והדבר לכשעצמו דורש שינוי מידי בדין הישראלי הקיים.

הזכות לפיצוי כתוצאה מצו סגירת השטח

הפגיעה בפרט אשר נגרמת כתוצאה מהפעלת צווי סגירת השטח מכוח תקנה 125 מתעצמת, כך שהדבר לא רק פוגע בזכות הקניין או ביכולת הבעלים לעשות כרצונו בשטחיו למטרותיו ולצרכיו, אלא גם פגיעה זו אינה מצמיחה את הזכות לפיצוי בעבור בעלי הקרקע שלגביה הוצא צו הסגירה.

הגם שבעבר בשני פסקי דין שניתנו בבתי משפט השלום בעניין קרמאן⁶¹ ובעניין שפילמן⁶² נאמר מפורשות, כי הנחת היסוד היא שהזכות לפיצוי נאות תקום למי שזכות הקניין שלו נפגעת כתוצאה מאקט שלטוני, גם מקום שמדובר בתקנות ההגנה ולמרות דעתם של מלומדים הסוברים כי גם כאשר אחת מרשויות המדינה מחליטה כי קיים אינטרס ציבורי ראשון במעלה המחייב פגיעה במקרקעין, הרי שבאופן עקרוני קמה על המדינה החובה להעניק פיצוי לבעלי הזכויות במקרקעין שנפגעו,⁶³ הרי שהמצב המשפטי המחייב אינו כך. פסקי הדין שניתנו בבית המשפט העליון הם המנחים והמחייבים משפטית ונשללה בהם חובת מתן פיצויים מכוח תקנה 125.

הפעמים היחידות לאחר חקיקת חוקי היסוד בה נדרש בית המשפט העליון לדון בפיצויים מכוח תקנה 125 היו בבג"ץ סבית ובפס"ד אבן-זוהר. בשניהם בית המשפט העליון אמנם נתן דגש לחשיבות הכללית של מתן הפיצויים אך בשניהם הכריעה דעת הרוב כי אין חובת פיצויים מכוח תקנה 125.⁶⁴

בפס"ד אבן-זוהר⁶⁵ שניתן לאחרונה בבית המשפט העליון,⁶⁶ נדחתה דרישתם לתשלום פיצויים של בעלי קרקע שנפגעו מצו סגירה מכוח תקנה 125. בפסק הדין קבעה דעת הרוב כי לא ניתן לקרוא חובת תשלום פיצויים לתוך תקנה 125.⁶⁷

וכך למרות אמרתו המפורסמת של השופט אור בדנ"א הורוויץ, כי "אחד העקרונות הוא שאין פוגעים בקניינו של אדם אלא אם בצידה של פגיעה זו נולדת תביעה לפיצוי"⁶⁸ הרי שלעניין תקנה 125 עיקרון זה נשלל לחלוטין בידי הערכאות השיפוטיות המחייבות. יחד עם זאת דעת הרוב בפס"ד אבן-זוהר קוראת למחוקק לעשות מעשה ולהתאים את הוראות תקנה 125 לתפיסות החברתיות והמשפטיות הנהוגות כיום.⁶⁹

הוצאת צווי סגירת שטח בראי ההכרה בזכות לחופש התנועה כזכות חוקתית

אחד התוצרים של הוצאת צו סגירת שטח הינו איסור כניסה ויציאה אל ומן המקרקעין שלגביהם הוצא צו סגירת השטח (אלא בהוצאת רישיון מיוחד מאת המפקד הצבאי). הגבלה זו אשר נוצרת מייד עם הוצאתו של צו הסגירה, פוגעת במישרין בזכות לחופש התנועה הפנים מדינתית.

זכות התנועה הוכרה בפסיקה הישראלית⁷⁰ כבר מקדמת דנא בבג"ץ קאופמן⁷¹ כזכות עליונה, בעלת עוצמה ומעמד מיוחד וייחודי בין זכויותיו וחירויותיו של הפרט,⁷² וכזכות המבטאת את הזכות העליונה של כל אדם להיות חופשי ובן חורין.⁷³

למרות שזכות התנועה הפנים מדינתית לא עוגנה דה פקטו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בניגוד לזכות התנועה הבין מדינתית (שעוגנה בסעיף 6), הזכות שרירה וקיימת בדין הישראלי כזכות חוקתית מהמעלה הראשונה⁷⁴ ויש המכנים אותה אף זכות יסוד בסיסית⁷⁵ המשולה בעוצמתה לזכות הבלתי מנויה של חופש הביטוי.⁷⁶ הזכות קיימת בשיטת המשפט הישראלית דרך הלכה פסוקה כנגזרת מהזכות לכבוד.⁷⁷ הזכות לחופש התנועה הפנים מדינתית הינה זכות יסוד גם במשפט הבין לאומי, ואנו מוצאים אותה במספר רב של אמנות והכרזות למען זכויות אדם.⁷⁸ אין עוררין על כך שהשטחים הסגורים לצרכי אימונים פוגעים בחופש התנועה של כלל אזרחי ותושבי ישראל ושל כל אדם אחר המבקר בשטחה כדוגמת תושבי חוץ ותיירים.

מעגל האנשים שזכותם לחופש התנועה נפגעת כתוצאה מהוצאת צווי הסגירה הינו עצום ובלתי נתפס בגודלו (לשטחי האימונים יש כמובן להוסיף שטחים סגורים נוספים השייכים למערכת הבטחון⁷⁹ בצורה זו או אחרת, ואשר מסתכמים בכ-46% משטחה של המדינה⁸⁰) (אולם את העיסוק בשטחים אלו אשאיר לעת אחרת).

הפגיעה בזכות לחופש התנועה הפנים מדינתית נגרמת לכל רבדי האוכלוסייה בישראל, החל מבעלי שטחים פרטיים שלא רק שנפגעת להם זכות הקניין, אלא נפגעת להם גם הזכות לחופש התנועה בשטח שבבעלותם, דרך "המטייל הפשוט", שברצונו לסייר בשטחים שנסגרו לטובת אימונים, וכלה ברועי הצאן שכל מבוקשם הוא לרעות בשטחים עשירים בצמחיה ולכאורה נראים כפתוחים לקהל הרחב.

הפגיעה בזכות לחופש התנועה מתגברת כאשר המדובר בשטחי אימונים הסמוכים למקומות מיושבים. או אז אנשים אשר מתגוררים בסמוך לשטחי האימונים, צריכים במקרים רבים לאגף אותם כל אימת שברצונם לעבור ממשכנם למקום אחר כלשהו.⁸¹

הוצאת צווי סגירת שטח בראי ההכרה בזכות לחירות אישית כזכות חוקתית

אחת ההגבלות בשטחי אימונים שמאפשר צו הסגירה מכוח תקנה 125, הינה מניעת יציאה של אדם מתוך השטח שלגביו הוצא הצו. במילים אחרות, צו סגירה עשוי לשלול באספקטים מסוימים את חירותו של אדם. הגם שמקרים מעין אלה נדירים, או שאינם קיימים כלל, באופן תיאורטי מרגע שהוצא צו

סגירה רשאי המפקד הצבאי לקבוע כי אין יציאה מהשטח הנתון תחת הצו, כך שעשוי להיווצר מצב של סגר, באופן שהוצאת צו הסגירה פוגעת במישרין בזכות לחירות של האדם שלגביו נקבע שאינו יכול לצאת מתא השטח שנסגר בצו.

על הזכות לחירות נאמר לא אחת, כי היא ערך מרכזי שהתודעה המשפטית נזקקת לו ומשקלה בתוך שיטת המשפט שלנו (בייחוד לאחר חקיקת חוקי היסוד) הולך וגובר.⁸² הזכות לחירות מעוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו⁸³ כאשר בית המשפט העליון קבע כי ההגנה שפורש הסעיף על זכות זו הינה רחבה ביותר.⁸⁴

המחוקק לא הסתפק במילה "נוטלים" אלא אף הוסיף את המילה "מגבילים" כך שאפילו הגבלה על חירותו של אדם שמעצם טיבה עשויה להיות זמנית ומצומצמת בהיקפה, איננה חוקתית אם אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. בהוצאת צו הסגירה מכוח תקנה 125, ודאי באופן הסוגר אדם בתוך שטח, יש לכל הפחות הגבלה על חירותו של האדם, אם לא מעבר לכך, קרי נטילה של הזכות לחירות.

סיכום ביניים

ראינו אם כן, שעם הוצאת צו סגירת שטח לטובת שטחי אימונים מכוח תקנה 125, מתעוררות סוגיות חוקתיות כבדות משקל, ונפגעות או עשויות להיפגע במידה רבה מספר רב של זכויות יסוד חוקתיות. חשוב לזכור, כי מדובר באותן זכויות שלרוב בית המשפט שומר עליהן מכל וכל, ומדגיש כי לא יישב מנגד בראותו שזכויות מעין אלו נרמסות.⁸⁵ לכן, יש להוסיף את הפגיעה הנגרמת באפשרות התכנון והניצול המיטבי של אותם שטחים וחוסר היכולת להשביח אותם בהתאם לצרכים הלאומיים שאינם בגדר צורך בטחוני.

לאור כל אלו, טענתי היא שעל המחוקק להיענות לקריאת שופטי בית המשפט העליון בפסי"ד אבן-זוהר ולהתחיל בטווח הזמן המידי בהליך חקיקה אשר יסדיר את סוגיית השטחים הסגורים לטובת אימונים, שכן אין זה מתקבל על הדעת שבמדינה נאורה ודמוקרטית כדוגמת מדינת ישראל,⁸⁶ החלטתו של המפקד הצבאי לא תונחה ע"י פרוצדורה חקיקתית מדוקדקת ומפורטת, אשר תאפשר בין היתר מעקב ובקרה אחר השטחים הסגורים לצרכי אימונים. גם התפיסה הביטחונית הישראלית לפיה הריבונות הטריטוריאלית והשמירה על זכויות הבעלות בקרקע הינם הבסיס לבטחון הלאומי של המדינה,⁸⁷ אינה יכולה להצדיק שימוש כה מאסיבי בקרקעות לאימונים ללא חקיקה ראשית מסודרת המאפשרת את אותו השימוש, שכן כפי שראינו בפרקים הקודמים של מאמר זה, בכל החלטה עלולות להיפגע זכויות חוקתיות כבדות משקל.

המורכבות שבפיקוח על ההקצאה והניצול של שטחי האימונים

הקצאת קרקע לטובת שטחי אימונים

את המצב הנוכחי המתרחש לעניין הקצאת קרקעות לאימונים ניתן לתאר כאנרכיה. מבקר המדינה קובע, כי ישנו היעדר תיאום בין מינהל מקרקעי ישראל לבין משרד הבטחון, והדבר אינו מאפשר קיום תקין ומלא של סדרי

הקצאת קרקעות לאימונים.⁸⁸ ויותר מכך, מבקר המדינה מתריע כי מינהל מקרקעי ישראל לא חידש נכון ליום מתן הדו"ח הקצאות של כתשעים אחוזים מהקרקעות שבשימוש צה"ל לצרכי אימונים.⁸⁹ דוגמא מובהקת לסדרי מינהל לא תקינים מצויה בפיקוד צפון שם חודשו ההקצאות רק בדיעבד, וזאת זמן רב לאחר שתמה ונסתיימה לה תקופת ההקצאה המקורית.⁹⁰

הגם שתוקף הקצאתם של שטחי אימונים רבים פג, בהתאם להנחיותיו של משרד הבטחון, כל עוד צו הסגירה מכוח תקנה 125 עומד בתוקפו, הרי שצה"ל רשאי להמשיך ולהחזיק בשטחים הללו שכן על פי משרד הבטחון תקנות החירום גוברות על נהלי ההקצאה של המינהל.⁹¹ במילים אחרות, משרד הבטחון יוצר לעצמו, ובעצמו, חריג גורף לעניין הנהלים המסודרים של מינהל מקרקעי ישראל, וממשיך להחזיק במקרקעין ללא הסכמת הגוף המנהל אותם. באופן התנהלותו, משרד הבטחון פוגע בחובותיו הסטטוטוריות של המינהל בנוגע להקצאת קרקעות, ובכך נפגע גם עקרון הצדק החלוקתי, לפיו על מינהל מקרקעי ישראל להקצות מקרקעין באופן שווה למגורים השונים במדינה.⁹²

מכאן עולה, כי גם בעניין הקצאת השטחים והמשך תפיסתם ללא אישורו של המינהל, קיים ואקום חקיקתי משמעותי שגורם לשטחים רבים להישאר סגורים לציבור, למרות שהגוף שהוא שליחה של הממשלה⁹³ קובע כי תמה ההקצאה לשטחים אלו (או לפחות מחליט שלא לחדשה). למעשה, המינהל נשאר ללא שום כלי אפקטיבי לאכיפת החלטותיו עם תום תקופת ההקצאה, ולכן למעשה אין גורם המפקח על כמות ההקצאות של המקרקעין הציבוריים (אף מבקר המדינה עצמו מתריע על כך⁹⁴). בל נופתע אם לאחר עיון בספרי המינהל נראה אחוז נמוך משמעותית של מקרקעין המוקצים לטובת אימונים מהמקרקעין שבפועל סגורים לטובת אימונים, שכן הקרקע ממשכה לשמש לאימונים גם עם תום תקופת ההקצאה וזאת כל עוד צו סגירת השטח עומד בתוקפו.

- ניצול השטחים הסגורים לטובת שטחי אימונים

הנתונים המדויקים אודות ניצול שטחי האימונים (כמות, היקף שימוש, אופי האימונים וכיו"ב) הינו מידע חסוי בדרגות סיווג שונות, אולם די בעיון בדו"חות מבקר המדינה שנסקרו לעיל, בכדי להסיק שרבים מהשטחים אינם מנוצלים כלל וגם מתוך אלו שמונצלים, רבים מהם מנוצלים חלקית או מנוצלים בצורה שאינה יעילה.

בדו"ח מבקר המדינה מספר 37,⁹⁵ המבקר מתריע על כך שצה"ל מחזיק בשטחי אש אשר מתבצעים בהם אימונים בתדירות נמוכה או שלא מתבצעים בהם אימונים כלל, והמבקר קובע כי ראוי שצה"ל יחליט על דרכי ניצול של שטחים אלו או שייבחן אפשרות לוותר עליהם ולהחזירם לרשות המינהל.⁹⁶

הממצאים אשר עולים מדו"ח מבקר המדינה מספר 44⁹⁷ ממחישים את התמונה העגומה בנוגע לשטחי האימונים. כך לדוגמא נטען בדו"ח זה כי "המידע על שטחי האימונים אינו מאורגן כראוי בתיקי שטח, ובכל הקשור בסימון מפות ועדכון" וכי "למפקדת חילות השדה אין בקרה נאותה על מידת ניצול השטחים שהוקצו לצורכי אימונים". ממצאים אלו באים ללמדנו כי צה"ל אינו עושה שימוש מושכל במרחב הקרקעי העצום העומד לרשותו לטובת אימונים. לא זו אף זו, ביקורת מבקר המדינה אף העלתה כי ישנו

חוסר זהות בין הספרור שבמפות הצה"ליות לבין הספרור של המינהל ושל משרד הבטחון, וכן העלתה הביקורת כי "תיקי השטח" אשר אמורים לכלול את כלל המידע אודות שטח האימון מחילים מידע חלקי בלבד, אם בכלל. לאור זאת, כל פיקוח פוטנציאלי על ניצול שטחי האימונים דינו להיכשל מאחר ואין הרמוניה בין השטחים הפיזיים עצמם, לבין אותם שטחים כפי שמופיעים במפות ובתיקי השטח. גילויים אלו של מבקר המדינה לבטח אינם עולים בקנה אחד עם "מטרת העל" של שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל, שהינה ניצול מיטבי של מקרקעי המדינה לצורך הבטחת מיצוי יכולת פעולת הצבא.⁹⁸

ויותר מכך, נראה כי העובדה שישנם שטחי אימונים רבים העומדים כאבן שאין לה הופכין הינה בבחינת "ידועה בציבור", שרבים מעדיפים להתעלם ממנה ולעצום עין כאילו אינה קיימת. די אם נעיין לשם כך במאמר אודות הדורסים בנגב המציין כבדרך אגב שקיימים שטחי אימונים רבים שאינם מנוצלים.⁹⁹ או בספר אודות טיולי שטח שם נאמר כי צה"ל אינו עושה הבחנה בין שטחי אימונים פעילים לכאלו שאינם פעילים, וההמלצה שם למטיילים היא לאו דווקא לסמוך על השילוט המזהיר מפני כניסה לשטחים אלו.¹⁰⁰ גם מבקר המדינה מתריע על כך שישנם אזרחים רבים שמסייגים גבול לתוך שטחי האימונים הסגורים במקומות שצה"ל אינו מתאמן בהם או שלא מפגין בהם נוכחות, וצה"ל מצידו אינו פועל כנגד, ואינו מעמיד לדין את האזרחים הללו אשר עברו עבירה, ונכנסו לשטחים הסגורים הללו.¹⁰¹

חוסר פיקוח מחד והאנרכיה הקיימת לעניין פרוצדורת ההקצאה מצד המינהל מאידך חייבים לבוא גם הם על פתרונם כחלק מהחקיקה העתידית, שכן רק מתן דגש על הבקרה, הפיקוח וניצול שטחי האימונים עשויים לשנות ולתקן את התסבוכת המשפטית-מרחבית הקיימת כיום בתחום.

קווים מנחים להסדרה חקיקתית של שטחי האימונים

אין כל ספק, כי בשלב מוקדם או מאוחר "יאלץ" המחוקק להחליף את כלל תקנות ההגנה¹⁰² בדבר חקיקה ישראלית, ובכך להתנתק סופית מהדין המנדטורי בהקשר זה. עם זאת, לעניין תקנה 125 בכל הקשור לסגירת שטחי אימונים, דעתי היא כי יש להתנתק מייד מהדין המנדטורי הקיים ולהתחיל לאלתר, החל מטווח הזמן המייד בהליך שיוביל לחקיקה ישראלית אשר תסדיר את הנושא.¹⁰³ הליך חקיקתי זה חיוני והכרחי לאור המציאות המרחבית של ימינו אנו, והוא יביא על תיקונו את המצב הנוכחי שבלשון המעטה ניתן להגדירו כבלתי ראוי אם לא על גבול המעוות. יצירת חקיקה מסודרת בתחום שטחי האימונים שתוביל להסדרה נאותה של למעלה משלושים אחוזים מהשטח המרחבי של ישראל, תתרום במישרין לקידום ערכים ומטרות שאנו כחברה דמוקרטית ושוויונית היינו רוצים למצוא בכל תחום משפטי ובכל הליך לסגירת מרחב קרקעי. מן הראוי, כי הכרעות משמעותיות של חברה, קל וחומר אלו שטמונה בהן פגיעה משמעותית בזכויות אדם, יתקבלו על ידי המוסד הבכיר לקבלת הכרעות מעין אלו- קרי בית המחוקקים.¹⁰⁴

יחדיו עם התפוררות המגבלות שבעבר העניקו לצה"ל חסינות מסוימת כנגד ביקורת ציבורית,¹⁰⁵ ויחדיו עם קריאתו הבלתי אמצעית של בית המשפט העליון הגיעה השעה להניע את המהלך החקיקתי. הפסקאות הבאות יכללו

קווים מנחים אשר, לדעתי, צריכים להיות נר לרגלי המחוקק עת יבוא לחוקק ולהסדיר את החקיקה המרחבית בנוגע לשטחי האימונים בישראל.

- סינכרוניזציה בין המפות לבין שטחי האימונים הפיזיים לבין הרישומים המופיעים אצל המינהל

כצעד ראשון, בטרם הכניסה להסדר החקיקתי החדש יש צורך לערוך מיפוי של כלל שטחי האימונים הקיימים כיום, להעלותם על מפות (ובטכנולוגיה הקיימת כיום יש לדרוש דיוק מירבי) ולהתאימם לרישומים הנמצאים בלשכות רישום המקרקעין ואצל המינהל. הליך זה יאפשר לערוך סדר באנרכיית הזכויות הקנייניות וההסדרים המשפטיים הקיימים כיום, יאפשר שפה משותפת ואחידה בכל הנוגע לשטחים אלו, וייתן מענה להמלצות המבקר בנושא.¹⁰⁶ הסדרה זו תהיה כמובן יעילה גם לצה"ל עצמו שכן גם לתפיסתו, כפי שבאה לידי ביטוי בתפיסת מפקדת זרוע היבשה, שטחי אימונים הינם אזור בעל גבולות מוגדרים ומתוחמים.¹⁰⁷

- הליך הכרזה על שטח כשטח אימונים

ישנו צורך לקבוע מנגנון להליך הכרזה על שטח כשטח אימונים כדלקמן: ראשית, יועלה הצורך מצד צה"ל (באמצעות המפקד הצבאי או מי מטעמו) לסגור שטח מסוים לטובת אימונים. על צה"ל תקום חובת פירוט סטאטוטורית רחבה לגבי צרכיו, דרישותיו ומטרותיו בנוגע לשטח המבוקש. דרישה זו תגיע לידי וועדה אשר תורכב מנציגים ממגזרים שונים באוכלוסיה, וכך יישמר ייצוג הולם¹⁰⁸ עד כמה שניתן לבעלי האינטרסים השונים בשטחים שעומדים על הפרק.¹⁰⁹ הצעתי היא כי בוועדה מעין זו יהיו חברים נציגי ממשלה (גוף נבחר), נציגי הוועדה הארצית לתכנון ובניה, נציגי ציבור אובייקטיביים, נציגי איכות הסביבה ונציגי צה"ל. לוועדה תהיה הסמכות לזמן אנשי מקצוע מומחים שיחוו דעתם וכן בסמכותה יהיה לדרוש מצה"ל להציג פרטים ונתונים נוספים.

בטרם החלטתה על סגירת שטח לטובת אימונים, תהא חובה על וועדה זו לזמן לשימוע את כל מי שזכויותיו הקנייניות עשויות להיפגע כתוצאה מהסגירה. על הוועדה תהא חובה אקטיבית לאתר, ככל יכולתה, את בעלי הזכויות בשטחים שצפויים להיסגר. וועדה זו תחליף את שיקול הדעת שהיה מסור עד כה בלעדית למפקד הצבאי ואשר לו לא הייתה את הראייה הכוללת הנדרשת, ואת כל הנתונים הרלוונטיים להכרעת ייעודם של מקרקעין לטובת שטחי אימונים. אישור הוועדה ברוב שייקבע, יהיה תנאי לסגירת שטח לטובת אימונים ויהיה קצוב לתקופה מוגבלת.

- בקרה אודות הניצול והשימוש בשטחי האימונים

בקרה בנוגע לניצול שטחי האימונים ולשימוש בהם הינה הכרחית, ותועיל בטווח הארוך כך שהמרחב הקרקעי של מדינת ישראל שיהיה סגור לצרכי אימונים, יהיה רק זה שצה"ל אכן זקוק לו ומנצל אותו דרך קבע. כל זאת בהתאם להמלצותיו של מבקר המדינה שקבע שלגבי שטחי אימונים שאינם מנוצלים אין מקום להשאיר את צווי הסגירה בעינם ויש לבטלם. יש מקום לתת משקל לגופי התכנון אשר יחוו את דעתם המקצועית בנוגע לאופן הניצול המיטבי של המרחב, גם לגבי אותם שטחים שלגביהם נטען שיש לצה"ל צורך בהם.

הגוף שכיום אחראי על בדיקה ובקרה של ניצול שטחי האימונים הינו צה"ל עצמו באמצעות יחידותיו.¹¹⁰ לאור מצב הדברים שתוארו לעיל ברשימה זו, ברי לכל שמצב זה במתכונתו הנוכחית אינו יכול עוד להימשך.¹¹¹ לפיכך, החקיקה בנושא צריכה לקבוע גוף לבר צה"לי אשר יבחן את מידת הניצול והשימוש בשטחי האימונים, אל מול צרכי הצבא. גוף זה צריך להיות גוף מומחה אשר יורכב מאנשי מקצוע בתחום כדוגמת קציני צה"ל בדימוס, מתכנני מקרקעין וכיו"ב. חלק עיקרי מתפקידיו, יהיה להגיש לכנסת דו"ח אודות ניצול שטחי האימונים לפחות פעם בשנה אשר יכלול, בין היתר, רשימת שטחים אשר צה"ל לא עושה בהם שימוש כלל, או שנעשה בהם שימוש שאינו מספק.

לאחר זכות שימוע שתינתן לצה"ל אודות השטחים הלא מנוצלים, השטח יחזור למאגר הקרקעות של המדינה, ולניהולו האוטונומי של המינהל, ובמקרה של קרקע פרטית יוחזר לבעליו ללא דיחוי בתוספת דמי שימוש ראויים בעבור התקופה בה המרחב היה סגור שלא לצורך.

- מנגנון פיצויים ותשלום דמי שימוש ראויים

קרקע פרטית: עם הכרזתו של שטח כשטח אימונים, תקום על צה"ל החובה לשלם פיצוי או תשלום דמי שימוש ריאליים לבעלי הקרקע. החוק צריך לקבוע מנגנון מסודר כיצד יוסדר התשלום ולהסמיך שמאים לקביעת הסכומים כאמור.

קרקע ציבורית: על המחוקק לקבוע מספר דונמים מסוימים אשר להערכתו צריכים להספיק לצה"ל לצורך אימוניו ומוכנותו, ולצורך עמידה בכלל היעדים שהממשלה מציבה בפניו. על חקיקה זו ליצור מנגנון אשר יגרום לצה"ל להפנים את העלויות המיותרות, כל אימת שקיים ברשותו שטח סגור לצורכי אימונים שלא לצורך.

במידה וצה"ל ידרוש לעצמו שטחי אימון נוספים, והללו יאושרו, הרי שהוא יצטרך לשלם עבורם דמי שימוש ראויים, וכסף זה ייזקף להכנסות המדינה, ואח"כ יחולק כחלק מ"עוגת" התקציב לכלל אזרחי המדינה.

- חובת הגשת דו"חות שנתיים אודות ניצול שטחי האימונים מצד צה"ל

מבקר המדינה קובע כי יש לייחס חשיבות רבה לניצולם המיטבי של שטחי האימונים, תוך התחשבות באינטרסים של גורמים אזרחיים,¹¹² דבר הדורש מעקב קבוע ורציף.¹¹³

לאור זאת, על צה"ל תהא החובה למנות גוף מבקר פנימי אשר כל תפקידו יהיה בחינת ניצול שטחי האימונים והתאמתם למשימותיו של צה"ל. גוף זה יגיש בכל שנה דו"ח בנוגע לניצול שטח האימונים ויהיה כפוף לפיקוח בידי הגוף החוץ צה"לי שתואר לעיל ויקבל ממנו הנחיות כיצד לפעול ובאלו שטחי אימונים להתמקד.

- ענישה למסיגי גבול בשטחי האימונים

הסדרה חקיקתית של נושא שטחי האימונים צריכה לכלול גם הסדר חקיקתי לגבי הענישה שתופעל על מסיגי גבול בשטחי האימונים. כיום, נושא הסנקציה למפרים את תקנה 125 לוטה בערפל ואינו מפורט וודאי דיו. נראה, כי אין להסתפק בענישה ובסנקציות המפורטות בחוק המקרקעין למסיגי גבול וזאת

בשל אופיים של שטחי האימונים, שהינם שטחים חיוניים שתורמים באופן ישיר להגשמת המטרות של צה"ל, ולכן הענישה בחקיקה העתידית צריכה להיות חמורה מזו המופיעה כיום בחוק המקרקעין,¹¹⁴ כך שתרתיע מסיגי גבול פוטנציאלים מלהיכנס לשטח.

- זכותם של ארגונים לבחון ולהתריע על פגיעה אפשרית באיכות הסביבה ובבריאות

כמות השטחים העצומה שסגורה לצרכי אימונים, והקונפליקט התמידי שקיים בין הגופים האחראים על שמירת הטבע לבין המערכת הצבאית,¹¹⁵ מצריכים מחד פיקוח מיוחד של "ארגונים ירוקים" אודות הנעשה בשטחים אלו, ומאידך מצריכים הגברת המודעות של הכוחות המתאמנים לנושאי איכות הסביבה.¹¹⁶ צורך זה מתחדד במיוחד על רקע דבריו של קצין שריון ראשי שצוטט כאומר בהקשר לקרקעות בנגב כי ידוע לצה"ל שפעילותו הורסת את ערכי הטבע המועטים שקיימים במרחב הזה". וכן על רקע דבריו של האלוף (דאז) עמרם מצנע כי ההתייחסות בצה"ל לשמירת טבע היא מתחשבת עד רגע הקונפליקט.¹¹⁷

יש לתת את הדעת בחקיקה גם לשמירת בריאותם של החיילים שעתידיים להימצא בשטחי האימונים ולמפות את הסיכונים שקירבתם לשטחי האימונים עלולה ליצור בעיות בריאותיות שונות.¹¹⁸ בנוסף, על צה"ל לתת את הדעת לבריאותם של מבקרים פוטנציאליים בשטחי האימונים שלו. בין היתר בשטחי אימונים אשר כניסת אזרחים מתאפשרת אליהם לעיתים,¹¹⁹ יוצבו שלטים אשר יתריעו על סכנות סביבתיות אפשריות לבריאותם של האזרחים המבקרים.¹²⁰

- סמכות שיפוט

לבתי המשפט ישנו תפקיד מכריע בהבניית משטר מקרקעין חדש,¹²¹ וכך גם לענייננו לבתי המשפט צריך להיות תפקיד מרכזי בהבניית הרפורמה בכל הנוגע לשטחי האימונים, ולכן יש לקבוע בחקיקה החדשה כי לבתי המשפט תהא סמכות שפיטה (שקיימת כמובן בכל חקיקה רגילה) בכל מחלוקת שתקום לעניין שטחי האימונים. באופן זה, ישתנה המצב שהיה קיים עד כה, לפיו בית משפט השלום מפי השי' פיינברג¹²² מכריע כי אין סמכות שפיטה לעניין הוצאת הצווים, וכי הנושא צריך להיות נידון בבי"ד צבאי.¹²³ פסק דין זה נשמע לגופו כערעור רק בבית המשפט המחוזי.¹²⁴

אחרית דבר

מאמר זה סקר את הסטאטוס המשפטי הקיים, נכון לימים אלו, של שטחי האימונים אשר מושתת על תקנות ההגנה שמקורן במנדט הבריטי, והצביע על הפגיעות הפוטנציאליות והממשיות אשר המצב המשפטי הקיים גורם או עשוי לגרום לזכויות יסוד חוקתיות כדוגמת זכות הקניין, הזכות לחופש התנועה הפנים מדינתית והזכות לחירות. כמו כן, מאמר זה עמד על המורכבות שבפיקוח ובבקרה על ניצול יעיל של המרחב הקרקעי לטובת אימונים, ולבסוף ישנה קריאה למחוקק הישראלי לעשות דבר, ולחוקק דבר חקיקה מפורט אשר יכלול מנגנונים המסדירים את סוגיית שטחי האימונים בישראל,

בצורה ההולמת את העידן החוקתי בו אנו נמצאים ובהתאם להסדרי חקיקה ובקרה הנהוגים במדינות שונות בעולם ובפרט במדינות ארה"ב השונות אשר עיגנו בחקיקה ראשית את מעמדם המשפטי של שטחי האימונים לכוחות צבא ובטחון.¹²⁵

חקיקה חדשה ומפורטת בתחום תעלה בקנה אחד עם עקרון הצדק החלוקתי כפי שבא לידי ביטוי בפסיקתו של ביהמ"ש העליון בבג"ץ הקרקעות.¹²⁶ עקרון כבד משקל זה, בא להגשים חלוקת משאבים צודקת בין הפרטים בחברה,¹²⁷ ולענייננו, באפשרות החקיקה החדשה בתחום האימונים לתת לעקרון זה משנה תוקף, בייחוד כאשר תיערך הרה-אורגניזציה בשלושים אחוזים מן המרחב הקרקעי של ישראל והשטח הקרקעי שיתפנה יחולק על פי עקרון זה.

אין חולקים, כי מדובר בסוגיה מרחבית שאינה אוטורית ולפיכך על המחוקק לתת לה את המשקל הראוי ונכון שהדבר ייעשה במקביל לרפורמה המקיפה המתרחשת בימים אלו בקרקעות אותן מנהל מינהל מקרקעי ישראל. כולי תיקווה, כי קריאתי זו למחוקק לשינוי המצב המשפטי-חקיקתי הקיים תישמע על ידו, ובהקדם האפשרי הוא ירים את הכפפה ויחל בהליך חקיקתי מפורט שיסדיר את כלל שטחי האימונים. לכשיקום ההסדר החקיקתי החדש של שטחי האימונים בישראל, הדבר יהיה בבחינת מסמר נוסף בארון המתים של הדין המנדטורי, שהמשפט הישראלי מנסה ללא הרף במהלך השנים להתנתק ממנו לחלוטין, ולא תמיד מצליח לגמרי.

הנני סמוך ובטוח כי בסופו של התהליך החקיקתי, ולאחר שנבין את הגודל העצום של השטחים שעמד על הפרק ושכעת הינו מוסדר בחקיקה ישראלית מפורטת, לא נבין כיצד אפשרנו למרחב קרקעי כה גדול להיות בסטאטוס משפטי "מתנדנד" ולא יציב במשך מספר שנים כה רב החל מכינונה של מדינת ישראל.

הערות

1. ראה עמירם אורן ורפי רגב (2008), ארץ בחאקי – קרקע ובטחון בישראל, ירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 11 ו- 198 – 200; וכן ראה רם גל "פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים בשנות התשעים" קרקע 30 (2001).
2. אם כי יש מקרים מסוימים בהם צה"ל מתיר לאזרחים להיכנס לשטחי האימונים, בעיקר בסופי שבוע וחגים ולאחר תיאום מראש בלבד. ראה תשובותיה של רס"ן איילת שחור, רמ"ד שטחי אש במז"י בהתארחותה בפורום המטיילים באתר "תפוז". www.tapuz.co.il/tapuzforum/main/Viewmsg.asp?forum=683&msgid=43977686
3. תקנה 125 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. תקנה זו נקלטה בדין הישראלי וכיום מהווה חלק בלתי נפרד ממנו כמבואר בהמשך מאמר זה.
4. "ארץ בחאקי" ראה איור בעמ' 7-8, לעיל הערה 1.
5. יחד עם זאת ראוי לציין כי בשנת 2008 יצא הספר "ארץ בחאקי" בחיבורם של ד"ר עמירם אורן ורפי רגב, לעיל ה"ש 1, אשר אחד ממפרקי מוקדש לשטחי האימונים וכן ביום 15.2.2009 נערך מפגש של קבוצת דיון מרחב הבטחון במכון ון ליר בירושלים בו העביר מחבר מאמר זה הרצאה בנושא. מגיבה לדברים: פרופ' דפנה ברק ארז.
6. האחד, מבקר המדינה דו"ח שנתי 37 לשנת 1986 ולחשבונית שנת הכספים 1985, חלק ב' 1097 (1986). (עותק מצוי אצל המחבר). השני, מבקר המדינה

- www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=171&id=2&frompage=1296&contentid=3280&parentcid=3079&filename=53.htm&bctype=2&startpage=216&sw=1024&hw=698 (1994) 1080 1994 שנת הכספים 1993 ולחשבונות שנת הכספים 1994 1080 .
7. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, שם.
 8. הצורך לשטחים אלו התגבש כבר בשנות ה-50 לצורך בחינת אמל"ח ולהשגת עצמאות אסטרטגית-צבאית. ראה עמירם אורן צבא וארץ במדינת ישראל- שימושי הקרקע של צה"ל ממלחמת העצמאות ועד "מבצע קדש" (1956-1948) (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה – הפקולטה למדעי החברה, 2003), 260.
 9. בשטחים רבים שהינם סגורים אין אימונים בפועל, אולם הם משמשים כ"משפכי בטיחות" לאימונים, כלומר מדובר בשטחים סגורים המשמשים לטובת טווחי בטיחות מוגדרים, וזאת כדי למנוע סיכונים הנובעים מסטיות של החימוש שנורה במהלך האימונים. כמוכן ש"משפך הבטיחות" שנלקח בחשבון לטובת חימוש שנורה מכלי טייס, גדול משמעותית מ"משפך הבטיחות" שנלקח בחשבון לטובת חימוש הנורה מנשק קל.
 10. שהינם מרחב צבאי חיוני התורם למוכנות הצבא, ראה עמירם דרמנן "קריטריונים להגדרת המרחב האסטרטגי-צבאי" התשתית הפיזית של מדינת ישראל 11 (1994) וכן ראה אורן ורגב, ארץ בחאקי עמ' 288 – 303, לעיל הי"ש 1.
 11. שאלה שיישום של פרק מספר ח' ברשימה זו על ידי המחוקק, ייתן לה מענה.
 12. עמירם אורן צבא וארץ במדינת ישראל- שימושי הקרקע של צה"ל ממלחמת העצמאות ועד "מבצע קדש" (1956-1948), לעיל הערה 8, בעמ' 103.
 13. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, שם.
 14. לפירוט מעמיק אודות התפתחות שטחי האימונים החל מקום המדינה ראה מאמרו של עמירם אורן "המהלכים לקביעת המעמד החוקי של שטחי האימונים בשנות החמישים" משפט וצבא 15 323 (תשס"ז).
 15. תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, ע"ר תוס' 2, 855.
 16. כדוגמת סגירת שטח מלון נווה דקלים שנדונה בבג"ץ מטר בג"ץ 6339/05 מטר נ' מפקד כוחות צה"ל בחבל עזה, פ"ד נט(2) 846 (2005), הכרזה על שטח צבאי סגור בטרם פינוי מאחז עמונה, ראה ועדת החקירה הפרלמנטאית לאירועי עמונה, לעיל הערה 8, בעמ' 15-16 וכן סגירת שטח "עוטף אזור חבל עזה" בשנת 2005, ראה העתק מצו הסגירה שפורסם באתר צה"ל www1.idf.il/SIP_STORAGE/DOVER/files/7/42657.pdf.
 17. דנה ברק "שטחי אש ושטחי אימונים – ההיבט המשפטי" משפט וצבא 11-12 153, 155 (תשנ"ב). בחוקים הספורים שהמונח "שטח אימונים" מופיע במפורש הוא נכלל תחת הגדרת "שטח צבאי" ואין לגביו שום פירוט מעבר לכך. ראה לדוגמה חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), תשנ"ד- 1994 או חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח- 1998.
 18. מנחם הופנונג, ישראל-בטחון המדינה מול שלטון החוק, בעמ' 76.
 19. ע"ר 2, תוס' א', 1.
 20. בג"ץ 5/48 ליון נ' גוברניק, פ"ד א 58 (1948).
 21. בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617 (1989).
 22. "המהפכה החוקתית" הינו ביטוי שהוטבע בעקבות פס"ד "בנק המזרחי" ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995), לפיו לחוקי היסוד ישנו מעמד מיוחד בדין הישראלי, מעמד על חוקי.

23. בגי"ץ 5211/04 ואנונו נ' אלוף פיקוד העורף, פ"ד נח(6) 644 (2004).
24. חוק יסוד : כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 150.
25. ישראל-בטחון המדינה מול שלטון החוק, לעיל הערה 18, בעמ' 57.
26. בתקנה 2 לתקנות ההגנה מוגדר כי "מפקד צבאי" פירושו הקצין שנתמנה לשמש או לכהן כממלא-מקום בתפקיד הזה לפי תקנה 6. תקנה 6 לאותן תקנות "מינוי וכו' של מפקדים צבאיים" מגדירה את מי ראשי הרמטכ"ל למנות כמפקד צבאי (הרמטכ"ל בכל עת יכול לשמש בעצמו כמפקד הצבאי), וכן ישנה התייחסות קצרה לסמכות הנתונה בידי המפקד הצבאי. יש לזכור כי המפקד הצבאי הינו אורגן של המדינה שכן על פי חוק יסוד הצבא הוא חלק בלתי נפרד מהמערכת המדינית וכפוף למרות הממשלה.
27. ישראל-בטחון המדינה מול שלטון החוק, לעיל הערה 18, בעמ' 78.
28. שטחי אש ושטחי אימונים – ההיבט המשפטי, לעיל הערה 17, בעמ' 156-157.
29. ת"א (שלום י-ם) 8804/96 החברה המרכזית לשקילה בע"מ נ' רוני (לא פורסם, www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s96008804-357.doc .(11.5.04
30. אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון ואזרחות 300 (2005).
31. ת"פ (שלום ירושלים) 4918/96 מדינת ישראל נ' אליצור, (לא פורסם, 26.11.00). www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s964918.doc
32. ראה לדוגמא סעיף 6 לצו סגירת "שטח עוטף אזור חבל עזה", מספר 2. www1.idf.il/SIP_STORAGE/DOVER/files/7/42657.pdf
33. כך טוענת רס"ן איילת שחור, רמ"ד שטחי אש במפקדת זרוע היבשה (מו"י) בהתארחותה בפורום תפוז www.tapuz.co.il/tapuzforum/main/Viewmsg.asp?forum=683&msgid=43977686
34. לדיון מעמיק בסוגיה זו והבחנה בין השימוש באדמות מדינה לאדמות פרטיות ראה שטחי אש ושטחי אימונים – ההיבט המשפטי, לעיל הערה 17, בעמ' 163-158.
35. פס"ד קרמאן, לעיל הערה 25, פסקה 13 לפסק דינו של השופט צרפתי.
36. בגי"ץ 6893/05 לוי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 876 (2005).
37. שם, בעמ' 894.
38. ראה אשר מעוז "המהפכה החוקתית" ספר השנה של המשפט בישראל (1997) 215.
39. עי"א 377/79 פייצר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן פ"ד לה(3) 645, 656 (1981).
40. חוק יסוד : כבוד האדם וחירותו, לעיל ה"ש 24.
41. ראה עוד יהושע ויסמן "הגנה חוקתית לקניין" הפרקליט מב 258 (תשנ"ה); אייל גרוס "זכות הקניין כזכות חוקתית וחוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו" עיוני משפט כא(3) 405 (תשנ"ח).
42. ראה גם בגי"ץ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישרקל, פ"ד נה(2) 625
43. דני"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589 (1995); ראה גם בגי"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 42 (1997).
44. בגי"ץ 6358/05 ואנונו נ' אלוף פיקוד העורף (לא פורסם, 12.1.06). בעמ' 12.
45. בגי"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 513-514 (1990).

46. השווה לדברי השופטת פרוקצ'ייה בבג"ץ 10356/02 חס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית פ"ד נח(3) 443, 454 (2004).
47. במילים אחרות בעל הקרקע הינו כל מי שאינו מדינת ישראל, קק"ל או רשות הפיתוח או כל רשות אחרת מרשויות המדינה.
48. ת"א (שלום ת"א) 84739/99 שפילמן נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 10.11.03).
www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s99084739-10.doc
49. על פס"ד זה של ביהמ"ש השלום תלוי ועומד ערעור בביהמ"ש המחוזי (ע"א 2178/04).
50. שטחי אש ושטחי אימונים – ההיבט המשפטי, לעיל הערה 17, בעמ' 160.
51. סימן ג' לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, ס"ח 575.
52. הבדווים הינם חברה נוודית, אוראלית שלא תמיד מודעים לזכויותיהם החוקיות והחוקתיות על פי הדין הישראלי החל. ראה גם מאמרו של רונן שמיר "מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל" מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי 525 (חנוך דגן עורך, 1999).
53. נתון הלוקח מתוך האתר הרשמי של המינהל : www.mmi.gov.il/static/p3.asp
54. דו"ח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1080 נאמר כי "מרביתם של שטחי האימונים הם קרקעות מדינה".
55. ראה דברי הנשיא סנגר בבג"ץ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529, 545-546 (1995).
56. בג"ץ 2028/05 אמארה נ' שר הפנים (לא פורסם, 15.2.06).
57. עקרונות אלו חלים על כל רשות ציבורית. ראה בג"ץ 11483/04 וועד מחוז תל אביב והמרכז של לשכת עו"ד נ' המועצה הארצית של לשכת עו"ד בישראל, פסקה 45 לפסק דינו של השופט חשין (לא פורסם, 13.3.06).
58. בג"ץ 69/81 אבו עיטה נ' מפקד אזור יהודה ושומרון, פ"ד לו(2) 197, 231 (1983).
59. פס"ד קרמאן, לעיל הערה 25, פסקה 16 לפסק דינו של השופט צרפתי.
60. ע"א 2281/06 אבן זוהר נ' מדינת ישראל (לא פורסם), בעמ' 41.
61. פס"ד קרמאן, לעיל הערה 25, פסקה 16 לפסק דינו של השופט צרפתי.
62. פס"ד שפילמן, לעיל הערה 50, בעמ' 6-7 לפסק הדין.
63. נאמר לעניין הפקעות אך רלוונטי לדעתי גם לעניינו: אריה קמר דיני הפקעת מקרקעין 333 (2001).
64. ראה בג"צ 840/97 סבית נ' ממשלת ישראל, פ"ד נו(4) 803 (2003), שם נקבע כי פיצויים מגיעים רק מחמת הפרת הבטחה שלטונית וראה פס"ד אבן זוהר, לעיל ה"ש 62.
65. פס"ד אבן זוהר, לעיל הערה 62 שנידון כערעור על פס"ד בהליך ת"א (מחוזי ת"א) 2297/01 אבן זוהר נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 28.2.06).
66. שם, שם.
67. בקשה לקיום דיון נוסף שהוגשה על פס"ד זה (ד"נ 5151/10 נדחתה).
68. דני"א 1333/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רענה נ' הרוויץ, פ"ד נח(6) 289, 298 (2004).
69. פס"ד אבן זוהר, לעיל הערה 62, פס"ד של השופט ס' גיבוראן.
70. ראה עוד לעניין זכויות יסוד שהוכרו מכוח הפסיקה בספרו של יצחק זמיר הסמכות המינהלית עמ' 97 ואילך (1996).

71. בג"ץ 111/53 קאופמן נ' שר הפנים, פ"ד ז 534 (1953).
72. בג"ץ ואנונו, לעיל הערה 45, בפסקה 10 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.
73. אהרן ברק פרשנות במשפט: פרשנות חוקתית, (כרך 3) 248 (1995).
74. בג"ץ 448/85 דאהר נ' שר הפנים, פ"ד מ(2) 708, 701 (1986); בג"ץ 2481/93 דיין נ' מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456, 472-473 (1994); בג"ץ הס, לעיל הערה 47, בעמ' 461-462.
75. בג"ץ חורב, לעיל הערה 44, בעמ' 49.
76. יפה זילברשץ "על חופש התנועה הפנים מדינתית: בעקבות בג"ץ 5016/96 חורב ואחי נ' שר התחבורה ואחי" משפט וממשל ד(2) 793, 806-809 (תשנ"ח).
77. פרשנות במשפט, לעיל הערה 75 בעמ' 429; יהודית קרפ "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – ביוגרפיה של מאבקי כח" משפט וממשל א(2) 340, הערה 66 (תשנ"ג).
78. כך, בין היתר, בסעיף 12 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966), בסעיף 13 להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם (Universal Declaration of Human Rights 1948) ובסעיף 2 לפרוטוקול הרביעי מ-1963 לאמנה האירופית בדבר זכויות האדם מ-1950. נראה שישנו גם עיגון במשפט הבינלאומי המנהגי זילברשץ, לעיל הערה 78 בעמ' 800-801.
79. בין היתר שטחי ניסויים, שטחי תעשייה צבאית, שטחי מבנים, מתקנים ומחנות צבאיים ובטחוניים.
80. אורן ורגב, ארץ בחאקי, לעיל הערה 2.
81. לא אגזים אם אומר כי ישנם עשרות כפרים בדווים בלתי מוכרים בעיקר באזור הנגב אשר ממוקמים בסמוך ולעיתים בתוך שטחי אימונים שעבור תושביהם הזכות לחופש התנועה הפנים מדינתית אינה ברורה מאליה כלל וכלל. ראה לדוגמה את בג"ץ 6532/94 אבו כף נ' שר החקלאות, פ"ד נ(4) 391 (1996).
82. בג"ץ 7357/95 ברקי פטה המפריס (ישראל) בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 787, 769 (1996).
83. הסעיף בחוק היסוד מחייב כמובן לפעול על פיו בכל פעולה לבטח כאשר מדובר בפעולה מינהלית ראה לדוגמה עע"מ 223/04 דרקואה נ' משרד הפנים, 10 לדברי הנשיא ברק (לא פורסם, 17.2.04).
84. Isr. L. Rev. 84, 86 (1993) Mordechai Kremnitzer, Constitutional Principles and Criminal Law.
85. ראה פסק דינה של השופטת דורנר בבג"ץ מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94 (1995).
86. לדעה לפיה במדינת ישראל שורר משטר אתנוקרטי ראה אורן יפתחאל ואלכסנדר (סנדי) קדר "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" תיאוריה וביקורת 16, 67, 69 (2000) וכן, Sandy kedar & Oren Yiftachel Land Regime and Social Relations in Israel, in Realizing Property Rights Swiss Human Rights Book (Hernando de Soto & Francis Cheneval ed., 2006).
87. ראסם חמאסי "מנגנוני השליטה בקרקע ויהוד המרחב בישראל" בשם הבטחון (סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה 421, 421 מאג'ד אלחאגי ואורי בן אליעזר עורכים, התשס"ג).
88. דוח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, בעמ' 1103.

89. שם, בעמ' 1096.
90. שם, שם.
91. דוח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1082.
92. בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002).
93. המינהל הוא גוף ציבורי המנהל את קרקעות המדינה בהתאם למדיניות שקובעת מועצת מקרקעי ישראל אשר מורכבת מרוב נציגי הממשלה (10 לעומת 7 של קק"ל) ולכן המסקנה היא כי המינהל הינו שלוח של הממשלה והוא מיישם את מדיניותה.
94. דו"ח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1082.
95. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, בעמ' 1096.
96. שם, בעמ' 1098.
97. דו"ח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1079.
98. לפירוט מטרת העל ראה עמירם אורן, ה"מחיר" המרחבי של הבטחון שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל-צרכים והשלכות, בעמ' 12.
99. רון פרומקין ושלו מן "באה יונה הלכו הדורסים" טבע וארץ כז(3) (התשמ"ה).
100. אבירם ברקאי חפזו בשטח טיולי שטח קצרים בכ"ף (2004).
101. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, בעמ' 1100.
102. בג"ץ לוי, לעיל הערה 37, שם.
103. בדומה לעמדת השופטים בפס"ד אבן זוהר, לעיל הערה 62, שדחו את הערעור אך העבירו את הנושא לפתחו של המחוקק.
104. עקרון זה נהוג לכנות "כלל ההסדרים הראשוניים" והוא נדון בהרחבה במספר רב של פסקי דין של בית המשפט העליון ובכלל זאת בבג"צ 5936/97 לס נ' מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673.
105. סטיוארט א' כהן "היחסים המשתנים בין החברה לצבא בישראל" בתוך בשם הבטחון (סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה 103, 105 (מאגיד אלחאגי ואורי בן אליעזר עורכים, התשס"ג).
106. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, בעמ' 1099.
107. דו"ח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1080.
108. בדומה לייצוג הולם בשירות הציבורי כפי שהוכרע בבג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15 (2001), לעניין מועצת המינהל; וראה גם בג"ץ 9472/00 הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בישראל נ' שר הפנים (לא פורסם, 15.11.01) שלמרות שנדחה אושרה הדוקטרינה במשפט הישראלי, לפיה יש לדאוג לייצוג הולם בשירות הציבורי גם לבני האוכלוסייה הערבית; וכן ראה בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630 (1998).
109. שיתוף הציבור בוועדות מעין אלו ובהליכי החקיקה והפוסט חקיקה הפרלמנטרים יגרמו לחיזוק אמון הציבור במערכת, ויאפשרו למגוון דעות והצעות לזרום אל תוך ספר החוקים הישראלי. ראה עוד ברוך ברכה משפט מינהלי, 199 (חלק ב', 1996), בעמ' 203-207, 218-222.
110. דו"ח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1083-1084.
111. ראה עוד אביעזר יערי הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל (תשס"ד-2004).
112. שכן מנגנון הקביעה של שטחי האימונים הביא למאבק ולהתנגשות על

- המרחבים אל מול המערכת האזרחית עוד משנות ה-50, צבא וארץ במדינת ישראל, לעיל הערה 8, בעמ' 204.
113. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, בעמ' 1108.
114. סעיף 18 לחוק המקרקעין.
115. אסא באומר, שימושי קרקע צבאיים מול צרכי שמירת טבע בהדגמה - איזור הר הנגב (עבודת גמר לקבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה-הפקולטה למדעי החברה והמתמטיקה, 1996).
116. ראה לדוגמה תרשים הממחיש את החיכוכים בין שטחי אש לבין שטחי שמירת טבע בהר הנגב, שם, בעמ' 70.
117. אסא באומר, לעיל ה"ש 117, בעמ' 52.
118. ראה לדוגמה את מסמך העמדה של ניבי קליין-זאבי מיום ה-20.1.2004 הקמת עיר הבה"דים (עיר בסיסי ההדרכה) בקרבת רמת חובב. מוגש לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, הכנסת- מרכז מחקר ומידע.
119. כל כניסה מעין זו לשטחי אימונים דורשת אישור מקדים של צה"ל ותיאום מראש גם בסופי שבוע. ראה דברי רס"ן איילת שחור, רמ"ד שטחי אש במז"י בהתארחותה בפורום תפוז: www.tapuz.co.il/tapuzforum/main/Viewmsg.asp?forum=683&msgid=43977686
120. עוד על הדגש שניתן בשנים האחרונות לאיכות הסביבה אל מול ניצול הקרקעות ראה Christopher P. Rogers, Agenda 2000, Land Use, and the Environment: Towards a Theory of 'Environmental' Property Rights?, in Law and Geography 239 (Jane Holder & Carolyn Harrison eds., 2002).
121. Alexandre (Sandy) Kedar, On the Legal Geography of Ethnocratic Settler States: Notes Towards a Research Agenda, in Law and Geography 401, 419-420 (Jane Holder & Carolyn Harrison eds., 2002).
122. מ (שלום ירושלים) 7376/06 רמוז נ' מדינת ישראל (לא פורסם) מצוטט בבי"ש (מחוזי ירושלים) 6065/06 מדינת ישראל נ' רמוז (לא פורסם), 22.1.06.
123. כך גם נקבע במקור בשנות ה-50 שהעובר על התקנה יישפט בבי"ד צבאי ראה המהלכים לקביעת המעמד החוקי של שטחי האימונים בשנות החמישים, לעיל הערה 14, בעמ' 10.
124. בערעור על החלטה זו (6065/06) הורה ביהמ"ש המחוזי להחזיר את התיק לשלום שידון שנית בהחלטותיו לגופו של עניין ויכריע האם יש בסמכותו לדון בעבירות של הפרת צו מכוח תקנה 125.
125. לפירוט משפט השוואתי במדינות המערב ככלל ומדינות ארה"ב בפרט ראה פרק משפט משווה אצל אלעד מורצקי, "שטחי האימונים של צה"ל במרחב הקרקעי של מדינת ישראל – מסע בעקבות נורמות משפטיות ראויות בעידן חוקי היסוד", עבודה סמינריונית מסכמת במסגרת הקורס "סוגיות במשטר המקרקעין בישראל", אוניברסיטת חיפה (2007).
126. בג"ץ הקרקעות, לעיל הערה 94.
127. אלכסנדר (סנדי) קדר, גיליון עדאללה האלקטרוני (8) (2004). www.adalah.org/newsletter/heb/dec04/ar1.pdf

תודות

מאמר ביכורים זה מוקדש לאשתי, מורן לבני הבכור, אור. תודתי נתונה בראש ובראשונה לד"ר עמירם אורן, הכוח המניע מאחורי פרסומו ואשר בלעדיו מאמר זה לא היה קורם עור וגידים. כמו כן, אני מודה לחברי קבוצת דיון מרחב הבטחון במכון ון ליר בירושלים שנטלו חלק בדיון בו ניתנה הרצאתי בנושא באוניברסיטת תל אביב ובראשם פרופ' דפנה ברק ארז שהערותיה והארותיה עיצבו את גרסתו הסופית של מאמר זה.

ההגמוניה של מערכת הבטחון במרחב האלקטרו-מגנטי¹

ליאור טפר

תקציר

מערכת הבטחון הינה מהמשתמשים המהותיים ביותר במרחב האלמ"ג מקום המדינה ועד היום. ברבות השנים, עם התגברות הביקושים הצרכניים, נאלצה מערכת הבטחון לוותר במשורה על חלקים משליטתה במרחב אך מרביתו, והשליטה בו, נותרו בידה. זאת באמצעות מערכת של אמצעים, מוסדיים ואחרים, שהתבססו לאורך השנים, המאפשרים לה לשמר את מעמדה הרם במאבק בין המגזר הביטחוני והאזרחי.

"מאבק" זה בין המגזרים על המרחב האלמ"ג מהווה נדבך נוסף ליחסים המורכבים שבין המגזר הביטחוני והמגזר האזרחי במדינת ישראל בכל הנוגע לחלוקת משאבי המדינה. עבודה זו עוסקת בתחום שטרם נחקר באופן מעמיק – המרחב האלמ"ג.

פתח דבר

בעולם שבו אנו חיים קשה לדמיין את השגרה ללא שימושיה השונים של התקשורת האלחוטית. טלפונים סלולאריים, רדיו, אינטרנט אלחוטי, תקשורת לוויינים וקשר בין מטוסים הם רק חלק קטן מרשימה ארוכה של שימושים רבים. רשימה שרק הולכת ומתארכת עם התפתחות הטכנולוגיה ומגמות הצריכה הנוכחיות.

שלוחותיה השונות של המדינה, ובעיקר מערכת הבטחון, היו בעבר הצרכניות העיקריות של המרחב האלמ"ג כאשר השימוש האזרחי בו היה מועט. כיום התמונה השתנתה והתקדמות הטכנולוגיה הביאה את המגזר האזרחי לדרוש את חלקו במשאב לאומי זה. מערכת הבטחון, המחזיקה במרבית המרחב, שולטת בו ללא עוררין וביססה לאורך השנים מערכת של אמצעים המאפשרים לה את שימור מעמדה הבכיר. מאבק זה בין המגזרים על המרחב האלמ"ג מהווה נדבך נוסף ליחסים המורכבים שבין המגזר הביטחוני והמגזר האזרחי במדינת ישראל.

השאלת העומדת במרכז מאמר זה היא כיצד השיגה מערכת הבטחון את שליטתה במרחב האלמ"ג וכיצד משתמרת שליטה זו כמימד נוסף ליחסי צבא-חברה במדינת ישראל? בהמשך לה תשאלנה שתי שאלות נוספות: מהן השלכותיה של שליטת מערכת הבטחון על מרחב זה והאם שליטתה עליו היא כורח המציאות? שאלות אלו עוסקות כאמור ביחסי צבא חברה בישראל ובאמצעותן אבקש לבדוק מהם היחסים שבין המגזרים: מי מהמגזרים שולט במרחב, האם המגזר האזרחי מסוגל לפקח על ולבקר את פעילותו של המגזר הביטחוני והאם המגזר האזרחי מסוגל, באמצעות שליטתו בהקצאת המשאבים, לשלוט במגזר הביטחוני.

מאמר זה, מעבר ליחסי צבא-חברה באופן כללי, עוסק בתחום משנה ביחסים

אלו, המאבק על משאבי המדינה. תחום זה נחקר אומנם בנוגע למשאבים שונים לדוגמת קרקעות (אורן ורגב 2008) והון (Shiffer 2007) אך במאמר זה תיבחן סוגיה שטרם נידונה במחקר האקדמי ובשיח הציבורי לגבי יחסי המגזרים הביטחוני והאזרחי בהקשרו של משאב המרחב האלמ"ג שהינו משאב חיוני ויקר ערך כיתר המשאבים הנידונים.

בשל העדר המחקר בנושא המרחב האלמ"ג מרבית מקורות המידע הינם ראשוניים, לדוגמת תמלילי וועדות בכנסת ישראל, דו"ח ביקורת מטעם מבקר המדינה, כתבות והתבטאויות בתקשורת ואף ראיון עם פרנט תחום התקשורת באגף התקציבים במשרד האוצר.

בהתאם לשאלות המחקר מחולק המאמר לחמישה חלקים. ראשית יינתן רקע טכנולוגי תמציתי בנוגע למרחב האלמ"ג, התקשורת האלחוטית והאמנות והמוסכמות השונות שעל פיהן אמורה מדינת ישראל להסדיר את השימוש במרחב. החלקים השני והשלישי, עוסקים בשאלות המחקר העיקריות: כיצד השיגה מערכת הבטחון את שליטתה במרחב האלמ"ג וכיצד משתמרת שליטתה כיום ומהן ההשלכות של שליטה זו על אזרחי מדינת ישראל. בחלק הרביעי אנסה לענות על השאלה האם שליטתה של מערכת הבטחון במרחב היא כורח המציאות הביטחונית. לסיום, אבחן את יחסי המגזרים במרחב האלמ"ג בראי השאלות המרכזיות שעולות מן התיאוריות העוסקות ביחסי צבא חברה בישראל (Barak and Sheffer 2007).

יודגש כי במאמר זה אין כוונה "להכריע" האם מערכת הבטחון אכן נזקקת לחלק הארי מן המרחב האלמ"ג או האם ישנו צורך במערכת תקשורת כזו או אחרת. המטרה הינה הצגת האמצעים השונים שבידי מערכת הבטחון המונעים דיון אמיתי ברמות השונות בנוגע לצרכי המערכת, שימושיה השונים ומידת נחיצותם ויעילותם.

רקע טכנולוגי

שידור וקליטת גלי הרדיו, הנישאים במרחב האלמ"ג, נעשה באמצעות מכשור ייעודי הפועל בטווח תדרים מוגדר מראש. כך, לעיתים באמצעות אמצעי ביניים, לדוגמת אנטנות ומגברים, ולעיתים באופן ישיר מתאפשר "דו שיח" בין מכשירי היעד והמוצא הפועלים באותו התדר, המשמש כמעין כתובת ספציפית במרחב האלמ"ג, ומתקיימת ביניהם התקשורת האלחוטית.

כיום התקשורת האלחוטית משמשת למגוון רחב של שימושים הנוגעים לתחומי חיים רבים של כל אחת ואחד ומשפיעים רבות על איכות חיינו. החל משלטי אזעקת הרכב, דרך הטלפונים האלחוטיים שבבתים, מכשירי הניווט הלווי (G.P.S.), הטלפונים הסלולאריים, שידורי הרדיו, ומערכות קשר הפועלות בים, באוויר, ביבשה, ואף בחלל לדוגמת קשר לוויינים, קשר בין מטוסים או ספינות ועוד.

המגמות המאפיינות את עולם התקשורת האלחוטית פועלות בשני כיוונים מנוגדים. מצד אחד התפתחותה של הטכנולוגיה מאפשרת שימוש יעיל יותר בכל תדר ותדר ואף מאפשרת את השימוש בתדרים חדשים שבעבר לא ניתן היה לעשות בהם שימוש. מנגד, התקדמות הטכנולוגיה מאפשרת את המצאתם של שימושים חדשניים נוספים, מייעלת את השימושים הקיימים ומנגישה אותם, על ידי הורדת מחירם, לקהלים גדולים ברחבי העולם כולו.

הביקוש הרב לאמצעי התקשורת האלחוטיים הולך וגובר כך לדוגמה גדל השימוש בטלפונים סלולאריים בארצות המפותחות מ-18% מהציבור בשנת 1997 ל-97% מהציבור בשנת 2007 (אתר ה-ITU).

אומנם, כפי שתואר לעיל, לכאורה ניתן להגדיל ולהשתמש טוב יותר במרחב האלמ"ג. אך סיכומן של המגמות בתחום התקשורת האלחוטית הינו שהביקוש, בשלב זה, גובר על ההיצע. השימושים הרבים לתקשורת האלחוטית והביקוש הגדול, והגדל בהתמדה, הופכים את המרחב האלמ"ג למרחב מוגבל וצפוף.

מקובל כיום להכיר בעובדה שהמרחב האלמ"ג הוא משאב טבע הנמצא במחסור, בדומה למים, נפט, קרקעות ומחצבים. בשונה ממשאבי טבע אחרים, המרחב האלמ"ג אינו עומד על סף כליון אך בדומה להם הוא יקר ערך בשל חיוניותו לקיומה של תקשורת, על סוגיה השונים, הנדרשת לקיום כלכלי, תרבותי וחברתי. שימוש שאיננו מיטבי במרחב בכל זמן נתון הינו בזבוז כלכלי של משאב העומד לרשותנו ומאפשר שינוע מידע על גבוי בדומה לרשתות תחבורה, חשמל וגו' (Mazar 2008).

רקע מוסדי

מדינת ישראל, במסגרת חברותה באו"מ וב-ITU (International Telecommunication Union), מקבלת על עצמה את הייעוד שנקבע במוסדות הבינלאומיים לכל תדר ותדר. כך, באופן פשטני לצורך הדוגמה, מיועד טווח תדרים מסוים לשימוש תקשורת סלולארית, טווח נוסף לתקשורת בין מטוסים, וטווח אחר לשימושם של חובבי הרדיו. בהמשך לייעוד התדר רשאית המדינה להקצות את השימוש בתדר לכל גוף שתמצא לנכון ובאופן שתבחר להגדיר עבורו, לדוגמה הקצאת תדר המיועד לשימוש טלפוני סלולארית לחברת התקשורת סלקום.

בהתאם לפקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972, המסדירה את התקשורת האלחוטית במדינת ישראל, נקבע כי כל פעילות אלקטרומגנטית לרבות תקשורת אלחוטית מותרות רק באישור המדינה. המדינה מקצה את תדרי הרדיו למשתמשים, מנפיקה רישיונות וגובה אגרות בהתאם לתקנות הטלגרף האלחוטי (רישיונות, תעודות ואגרות), התשמ"ז-1987. גוף המחזיק באישור השימוש בתדר רשאי לעשות זאת אך ורק באופן שאושר לו על ידי המדינה.

הגוף המוסמך כיום על ידי מדינת ישראל לבחון ולאשר את הקצאת תדרי הרדיו הינו משרד התקשורת באמצעות שתי וועדות שתחת סמכותו. הוועדות מכונות "ועדת התדרים" ו"ועדת התדרים העליונה". בהמשך המאמר יורחב הדיון על הרכביהן ופעילותן של וועדות אלו והמועצה לקשר ואלקטרוניקה שקדמה להן.

מערכת הבטחון על כלל ענפיה נהנית ממעמד מיוחד ומשליטה על התקשורת האלחוטית במדינת ישראל ועל המרחב האלמ"ג. כפי שיפורט בהמשך מחזיקה מערכת הבטחון בחלק ניכר מהמרחב האלמ"ג ומשתמשת בו בהתאם לצרכיה ובאופן שונה משימושי המגזר הפרטי ואף מגופים ציבוריים אחרים. משרד התקשורת, האחראי על הסדרת הפעילות בתחום התקשורת האלחוטית, אינו מסוגל לבקר את פעילותה של מערכת הבטחון ולבחון האם השימוש שנעשה

במשאב הינו יעיל ונבון והאם נבחנו כל החלופות האפשריות לטובת המשק בכללותו (מבקר המדינה 1995).

- כיצד הושגה וכיצד משתמרת שליטת מערכת הבטחון במרחב האלקטרו-מגנטי

שורשיה של שליטת מערכת הבטחון במרחב האלמ"ג נטועים בשנותיה הראשונות של המדינה ואופי השימושים שנעשו במרחב בתקופה זו. בשנים אלו המשתמשת העיקרית בתקשורת האלחוטית, על סוגיה השונים, הייתה המדינה עצמה, על שלוחותיה השונות ובעיקר מערכת הבטחון, כאשר השימושים האזרחיים כמעט ולא היו קיימים (מדינת ישראל 2008). בהתאם לכך עוצבו המבנים המוסדיים המשפיעים על מפת התקשורת האלחוטית עד לימים אלו.

מדינת ישראל, כחלק מחברותה באו"מ, נדרשת למלא אחר התחייבויותיה לארגון ה-ITU, האמור לעיל. בהתאם לכך הוקמה בשנת 1955 המועצה לקשר ואלקטרוניקה שמטרתה הקצאת תדרים בהתאם ליעודם ותיאום בין משרד התקשורת, האחראי על המרחב, לבין יתר משרדי הממשלה ורשויותיה שהיו צרכניה של התקשורת האלחוטית בשנות ה-50. פעילותה של המועצה נעשית באמצעות מוסדותיה שהעיקריים שבהם הם: וועדת התדרים ו-וועדת התדרים העליונה. יתר תחומי אחריותה של המועצה כללו מעבר להקצאת תדרים והועדתם, המלצה על מדיניות השימוש בתדרים והמלצה או סירוב למתן רישיון שימוש כאשר הסמכות האחרונה הינה בידי שר התקשורת (מבקר המדינה 1995).

וועדות התדרים הורכבו מנציגיהם של הצרכנים העיקריים של המרחב האלמ"ג. וועדת התדרים הרגילה הורכבה משישה נציגים. שני נציגים מטעם משרד התקשורת, שני נציגים מטעם משרד הבטחון, נציג ממשרת ישראל, ונציג ממשרד התחבורה. וועדת התדרים העליונה, שאליה הובאו החלטותיה של וועדת התדרים הרגילה ובקשות לערער הורכבה משלושה נציגים: נציג משרד התקשורת, נציג משרד הבטחון, ונציג ממשרת ישראל (ישראלי 2009).

אחיותה של מערכת הבטחון במרבית המרחב האלמ"ג החלה עוד בטרם ניתן היה להגדירו כמשאב במחסור. בשנות ה-50, בטרם הקמת מועצת הקשר והאלקטרוניקה ולאחריה, עובדת היותה של מערכת הבטחון הצרכנית העיקרית, וכמעט היחידה, של המרחב האלמ"ג הובילה לכך שתדרי המרחב הוקצו לשימושיה הרבים ללא תמורה ובקרה ובהתאם לדרישותיה באופן שבתקופה המדוברת לא פגע במשתמשים פוטנציאליים אחרים או במשתמשים בפועל במרחב (מדינת ישראל 2008).

לאורך השנים, בהתאם להתפתחות הכלכלה הישראלית והטכנולוגיה, הפכה התקשורת האלחוטית לשימושית ונגישה יותר עבור מערכת הבטחון אך גם עבור יתר רשויות הממשלה והמגזר האזרחי. התפתחויות אלו הובילו להפיכתו של המרחב האלמ"ג למשאב במחסור (מדינת ישראל 2008) ואת תפקידיה של מועצת הקשר והאלקטרוניקה לבעלי חשיבות והשפעה רבים מבעבר.

בשנת 1993, כתוצאה מההכרה בחשיבות התקשורת האלחוטית והפיכתה לנפוצה, הוקם במשרד התקשורת אגף ניהול ספקטרום ורישוי תדרים שנועד

לשפר את אסדרת התקשורת האלחוטית. האגף החדש, שהחליף יחידה באגף הנדסה ורישוי במשרד התקשורת, עוסק במדיניות ותכנון הניצול של המרחב, רישוי מערכות אלחוט, גביית אגרות, ופיקוח על השימוש בקשר האלחוט ובשמירה על איכותו באמצעות מניעת הפרעות קשר.

בשנת 1995 פרסם משרד מבקר המדינה דו"ח ביקורת העוסק בניהול הספקטרום האלקטרו-מגנטי בישראל. מדו"ח זה ומראיון שנערך לצורך המחקר ביום ה-20 במאי 2009 עם מר אורי ישראלי, הרפרנט האחראי על תחום התקשורת באגף התקציבים שבמשרד האוצר עלות מספר סוגיות שסייעו ומסייעות למערכת הבטחון לשמר את מעמדה ושליטתה במרחב האלמ"ג הבאים לידי ביטוי באחזקתה בתחומי תדרים נרחבים ובחוסר היכולת של המגזר האזרחי לפקח באופן יעיל על פעילותה של מערכת הבטחון.

וועדות התדרים שבמועצת הקשר והאלקטרוניקה והרכבן הינן הגורם הראשון שניתן להצביע עליו כאל גורם המסייע בשימור מעמדה של מערכת הבטחון במרחב. הרכבי וועדות התדרים הללו הינם הרכבים שאינם הגיוניים מבחינתו של משרד האוצר. מדובר בוועדות המכונות "וועדות משתמשים", וועדות שהחברים בהן הם אך ורק המשתמשים העיקריים במשאב והם אלו האמורים לבחון באופן אובייקטיבי את בקשותיהם של גורמים אחרים להשתמש במשאב בשיתוף עימם. שימוש משותף שבאופן תיאורטי עלול להפריע במידה כזאת או אחרת למערכות הקיימות או לפיתוחן של מערכות עתידיות של המשתמשים הקיימים, ושאינן למשתמשים מניע לקדמו (ישראלי 2009). מעבר לעובדת היותם של החברים בוועדות נציגי המשתמשים העיקריים ברור כי בשתי הוועדות למערכת הבטחון על שלוחותיה השונות יש משקל משמעותי - שלושה מששת חברי וועדת התדרים ושניים משלושת חברי וועדת התדרים העליונה.

בהמשך למשקלם המכריע של אנשי מערכת הבטחון קובע מבקר המדינה, בדו"ח הביקורת משנת 1995, כי הרכביהן של וועדות התדרים, שנקבעו בשנת 1955, אינם משקפים את מפת התקשורת האלחוטית בישראל בשנות ה-90. בדו"ח נטען כי הרכב הוועדות שיקף את מפת השימושים במרחב האלמ"ג בשנות ה-50 אך מאז הרכבן קפא ולא התעדכן בהתאם לשינויים שהתרחשו בשוק, כך שגורמים עסקיים, שהינם משתמשים משמעותיים במשאב, ומשרתים את הציבור, אינם מיוצגים כלל במוסדות המועצה ועמדתם אינה באה לידי ביטוי ראוי (מבקר המדינה 1995).

משרד האוצר פעל רבות לאורך השנים בכדי לנסות ולשנות בחקיקה את הרכביהן של וועדות התדרים כך שישקפו את המגזר האזרחי בצורה נאמנה יותר. משרד התקשורת לא תמך בשינוי זה אך גם לא העמיד התנגדויות, לעומתו משרד הבטחון התנגד באופן נחרץ, באופן שיתואר בהמשך המאמר. סופו של התהליך בפשרה שבה הוסכם כי הרכבי וועדות התדרים יעודכנו בהחלטת ממשלה ולא בחקיקה (ישראלי 2009).

בהחלטת ממשלה 4228, שהתקבלה ב-9 בנובמבר 2008, נקבע כי יכוננו וועדת תדרים וועדת תדרים עליונה בהרכבים חדשים אך עם סמכויות דומות לעבר. וועדת התדרים תנוהל על ידי נציגו של שר התקשורת וחבריה יהיו נציג נוסף מטעם שר התקשורת, נציג מנהל התעופה האזרחית, נציג שר התחבורה, שני נציגי אגף תקשוב בצה"ל, נציג משטרת ישראל, נציג שירות הבטחון הכללי ונציג נוסף, במעמד משקיף בלבד, מטעם משרד האוצר. וועדת התדרים

העליונה תורכב ממנכ"לי המשרדים הבאים או נציגיהם: תקשורת, בטחון, אוצר, ובטחון פנים.

בבחירת הרכבי הוועדות החדשות ניתן לראות כי "הישגו" של משרד האוצר מוגבל. בשתי הוועדות נותר משקל נציגי מערכת הבטחון גבוה כשהם מאיישים מחצית ממושבי הוועדות. עמדתו של מבקר המדינה בדבר ייצוגו של המגזר האזרחי בוועדה באה לידי ביטוי חלקי בדמות הנציג המשקיף של משרד האוצר בוועדת התדרים ונציג האוצר בוועדה העליונה. ניתן להניח כי כיום, כ-15 שנים לאחר דו"ח מבקר המדינה בנושא זה, משקלו של המגזר האזרחי בשוק התקשורת רק גדל אך מקומו בוועדות השונות נותר מועט.

חולשה נוספת של המגזר האזרחי ביחס למגזר הביטחוני הינה העדר השקיפות המקשה את יכולת הבקרה והפיקוח של המדינה על המשתמשים המגיעים ממערכת הבטחון ובכלל. שקיפות במקרה זה משמעותה קיומו של בסיס נתונים ובו פירוט המשתמשים בכל תדר, המכשור שבו נעשה השימוש, אופי השימוש, אזור גיאוגרפי וכדומה. מיפוי מסוג זה נדרש למקבלי ההחלטות ולקובעי המדיניות בכדי לבצע תכנון לאומי כולל של הקצאות התדרים לטווח ארוך ובכדי לבחון את ניצולו של המשאב על ידי משתמשיו (מבקר המדינה 1995).

בסיס נתונים כאמור לעיל אינו קיים במדינת ישראל, ומעולם לא התקיים. מבקר המדינה מצוין כי בהעדר המידע ההכרחי לכך משרד התקשורת מתקשה בהסדרת פעילותו של צה"ל. אין ביכולתו של המשרד לבחון את מידת היעילות שבשימוש בתדרים, האם הציוד שבשימוש מיושן ולכן מוביל לבזבוז תדרים, האם נעשה שימוש בטווחי תדרים מסוימים משיקולי עלות נקודתיים. קביעות אלו אומנם נוגעות בעיקר למערכת הבטחון, המחזיקה במרבית התדרים, אך הן מתייחסות לחולשה מערכתית בתחום זה של משרד התקשורת ובאי יכולתו לפקח גם על גופים אזרחיים גדולים, לדוגמת בזק. (מבקר המדינה 1995).

דומה להרכב וועדות התדרים, גם במקרה זה משרד האוצר נחל הצלחה חלקית כאשר הצליח להביא להחלטת ממשלה שהתקבלה ב-4 בנובמבר 2007 במקום שינויה של פקודת הטלגרף. בהחלטת ממשלה זו, החלטה מספר 2536, נקבע כי עד ליום ה-30 בספטמבר 2008 יש להקים את מאגר המידע האמור. בניגוד לדרישתו של משרד האוצר המאגר החדש יהיה זמין אך ורק עבור משרדי ממשלה ופקידי ציבור שיאושרו לכך ולא עבור הציבור הרחב. אישור שאותו מתאר מר ישראלי כאישור שידרש זמן ומאמץ רב להשיגו וכי יהיה עליו "לעבור שבעת מדורי גיהנום" בכדי לקבלו.

בהמשך לסוגיית העדר השקיפות יש לציין את המגבלות העומדות בפני המגזר האזרחי המפקח על המרחב האלמ"ג מתוקף פקודת הטלגרף. פקודת הטלגרף קובעת כי כל גורם, גם אם מדובר בגוף ממשלתי, המעוניין בהפעלת אמצעי תקשורת אלחוטיים נדרש בקבלת רישיון מטעם משרד התקשורת, בהמשך להמלצת וועדת התדרים. הפקודה איננה חלה על מערכת הבטחון ושלוחותיה כך ששימושי המערכת אינם נדרשים באישורו של משרד התקשורת. חוק זה אינו מאפשר לציבור הרחב ולמקבלי ההחלטות לבחון את האופן שבו שוקלות וועדות התדרים את הבקשות העומדות בפניהן ואת מידת השוויוניות שבהחלטותיהן ואינו משקף את מורכבותו של שוק התקשורת המודרני (מבקר המדינה 1995).

תחום נוסף במאזן הכוחות שבין המגזר הביטחוני לאזרחי הינו העדר הידע המקצועי-ביטחוני. תחום זה משפיע רבות על התחומים שתוארו קודם לכן ומשמש ככלי מרכזי שבו עושה מערכת הבטחון שימוש לטרפוד ניסיונות שינוי מצד המגזר האזרחי (ישראלי 2009). הדוגמה הבולטת היא הויכוח על תקציב הבטחון. הטענה היא כי היתרון המרכזי של צה"ל בויכוח על תקציב הבטחון הינו הידע והמידע המוחזקים בידיו באופן בלעדי והמשאבים הרבים המושקעים על ידו בכדי להשיג ולעבד אותם וזאת לעומת הגופים האזרחיים שאינם נהנים ממידע או משירותיו של גוף ייעוץ שיסייע להם בהשגת מידע ובניתוחו. מאזן הכוחות האמור בין המגזרים משמש את המגזר הביטחוני לערעור יכולתו של המגזר האזרחי לפקח על פעילותו ולצמצם את שליטתו בו. כך החלטות הדרג האזרחי מתקבלות לרוב על סמך מידע הניתן על ידי המגזר הביטחוני ולאחר ש"עובד" על ידו (Shiffer 2007).

פערי המידע הללו באו לידי ביטוי גם במקרה זה של הדיונים בנוגע למרחב האלמ"ג בשתי סוגיות עיקריות. הראשונה הינה חוסר יכולתו של משרד התקשורת לפקח באופן יעיל על פעילותו של המגזר הביטחוני. מעבר לחולשת יכולת הפיקוח של משרד התקשורת, שנידונו לעיל, משרד התקשורת איננו בעל ידע מקצועי מספק בכדי לפקח נאמנה על פעילות מערכת הבטחון (ישראלי 2009). במקרה זה אין מדובר על ידע טכנולוגי כללי בתחום התקשורת האלחוטית אלא ידע ממוקד הנוגע למערכות ייעודיות שבהן עושה שימוש מערכת הבטחון והצלבתו בתמונת הצרכים הביטחוניים. אין ביכולתו של משרד התקשורת להכריע בויכוח האם מערכת תקשורת כלשהי נדרשת והאם השימוש שנעשה בה הינו יעיל דיו או שניתן להחליפה במערכת אחרת. לדוגמה גם כאשר נבחנת סוגיה מסוימת על ידי גורם ממשרד התקשורת הבקיא, בשל עברו הביטחוני, במערכות קשר שבשימוש חיל האוויר הוא יתקשה בקביעת עמדה נחרצת במערכות העוסקות בתחום איסוף המודיעין בחיל הים.

הסוגיה השנייה הנוגעת להעדר האיזון בידע ובמידע שבין המגזרים, נוגעת ליכולתו של המגזר הביטחוני להקשות על ניסיונות לשינוי שאותם מנסה המגזר האזרחי לבצע. בראיון שנערך עם מר ישראלי נשאלה השאלה כיצד טורפדו ניסיונות השינוי. התשובה מתאימה לתמונה שאותה מצויר שיפר. מציאות שבה עושה מערכת הבטחון שימוש בידע ובמידע שברשותה, ובעצם היותה המומחה היחיד בתחום, בכדי ליצור לחץ על מקבלי ההחלטות, שאינם מחזיקים בידע המתאים ולרוב אף אינם שואפים למומחיות בתחום. לחץ שיוביל בסופו של דבר לעיצוב עמדתם באופן שיתאים יותר לעמדת מערכת הבטחון (Shiffer 2007).

לסיכומו של תחום פערי המידע והידע בין המגזרים יש לציין כי פערים אלו נובעים, לעיתים, מהאופן שבו משרד התקשורת תופש ומפרש את תפקידו, יכולותיו ואחריותו. דוגמה לכך ניתן למצוא בדיוני ועדת המדע והטכנולוגיה שעסקו באישורה לשימוש של טכנולוגיית ה-Bluetooth בישראל (ועדת המדע והטכנולוגיה יוני 2002), נושא שידובר בו בהמשך בהרחבה.

מערכת הבטחון השיגה ושימרה את מעמדה ושליטתה על המרחב האלמ"ג בדרכים שונות. שונות אך לא נפרדות. יש להדגיש כי הן משתלבות זו בזו כך שמשמעותן מתעצמת, לדוגמה, ניתן להניח כי, העדר המידע והידע וחוסר האיזון בתחומים אלו בין המערכות האזרחית והביטחונית באים לידי ביטוי לא רק בדיונים הנוגעים לשינויי חקיקה, כפי שהוזכר לעיל, אלא גם בדיוניהן

של וועדות התדרים השונות באופן שמשפיע על התנהלותן לטובת עמדות המגזר הביטחוני.

השלכות ההגמוניה על מדינת ישראל ואזרחיה

השלכותיה של הגמוניית המגזר הביטחוני על המרחב האלמ"ג אינן נוגעות אך ורק למערכת הבטחון ולרשויות המדינה. חייו של האזרח הקטן ורווחתו האישית מושפעים באופן ישיר ועקיף ממצבו של המרחב האלמ"ג, אם כי לרוב חסר האזרח את הבקיאיות שתאפשר לו לקשור בין הנושאים.

אובדן הכנסות לתקציב המדינה

הכנסותיה של מדינת ישראל מהמרחב האלמ"ג מתחלקות להכנסות שנתיות קבועות, מתשלומי אגרת תדרים, בכפוף לתקנות הנובעות מפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972, ומהכנסות חד פעמיות בגין זכות השימוש בתדר. גובה האגרות משתנה בהתאם לסוג העסק ומידת השימוש. סך כל הכנסות המדינה מאגרות אלו מסתכמות בכמה מאות בודדות של מיליוני ש"ח מידי שנה.² סכום זה אומנם אינו גבוה באופן יחסי לתקציב המדינה בכללותו אך באופן מוחלט מדובר בסכום שאיננו מבוטל.³

בהתאם לפקודת הטלגרף האלחוטי רשאי שר התקשורת להתקין תקנות המסדירות את גובה ואופן גביית האגרות, כאשר תקנות אלו יחולו על כלל הגופים המשתמשים במרחב כולל רשויות המדינה השונות פרט לכוחות הבטחון. נושא שנידון גם על ידי מבקר המדינה. בדו"ח המבקר נכתב כי אי החלת התקנות על מערכת הבטחון מפחיתה את התועלת שבקיומן משום שמערכת הבטחון, המחזיקה במרבית המרחב, איננה עומדת בפני תמריץ ההתייעלות בדמות האגרות כיתר המשתמשים (מבקר המדינה 1995).

ניתן להניח כי העדר תמריץ להתייעלות מונע את פינויים של תדרים רבים שבשימוש מערכת הבטחון. אובדן ההכנסות מאי פינוי התדרים מוערך במאות מיליוני שקלים, מתשלומים חד פעמיים ושנתיים, שהיו יכולים להתקבל מגופים מסחריים המעוניינים בשימוש בתדרים אלו (ישראלי 2009). שווי התדרים עבור גופים מסחריים אינו ניתן לחיזוי וודאי משום שהתדרים אמורים להיות מוקצים באמצעות מכרז ולפי מחירי השוק. התרשמות מהסכומים המדוברים ותהליך פינוי התדרים מידי הצבא ניתן לקבל מהמקרה של חברת התקשורת אורנג'. בראיון שנערך עם מר גלילי, לשעבר סמנכ"ל משרד התקשורת וראש אגף הספקטרום במשרד, ציין מר גלילי כי צה"ל דרש, וקיבל, כ-360 מיליון דולר בעבור ציוד חדש שיאפשר את פינוי התדרים לטובתה של חברת אורנג'. לאחר הפינוי, תקבולי המדינה מהתדרים שהתפנו הסתכמו בכ-650 מיליון דולר מחברת אורנג' בלבד, נכון למועד פרסום הראיון, כאשר התקבולים מאגרות ימשיכו להתקבל מדי שנה ולאחר שנתו תדרים נוספים שאורנג' לא נדרשה להם ושיוקצו לטובתה של הרשות הפלסטינאית כך שבעבורם ניתן יהיה לקבל תגמול נוסף (בילזובסקי 2007).

כמובן שאין בסכומים אלו בכדי לשנות את פני המשק ואת איכות חיי האזרח מקצה לקצה אך למרות זאת מדובר בסכומים נכבדים (כמה עשרות או מאות מיליוני שקלים) שנגרעים מתקציב המדינה ושניתן היה לנצלם לשימושים שונים שקרוב לוודאי היו משפיעים לטובה על חיי האזרח באופן כזה או אחר,

לדוגמת גביית מיסוי מופחתת, הענקת שירותים נוספים וכדומה.

מעבר להשלכות ההגמוניה הביטחונית בתחום האלמ"ג על תקציב המדינה ישנן השפעות ישירות יותר על רווחתו של האזרח כפרט. השלכות אלו הן השלכות כלכליות שנגזרות מהפגיעה בהתפתחותו התקינה של המגזר העוסק בתחום התקשורת האלחוטית. השלכות אלו נוגעות לתחומים כגון פגיעה בתחרות, פגיעה בטכנולוגיה הנגישה לאזרח ואף פגיעה שניתן להגדירה כישירה בכיסו של הצרכן. השלכות אלו יוצגו באמצעות שני מקרי בוחן שהתרחשו בישראל בשנים האחרונות.

מקרה מבחן: אישור טכנולוגיית ה-Bluetooth לשימוש בישראל

Bluetooth (להלן BT) הינו כינוי לתקן העברת מידע באמצעות תקשורת אלחוטית. טכנולוגיה זו פותחה בשנת 1994 כאמצעי לחיבור אלחוטי בין טלפונים סלולאריים לצידו היקפי, לדוגמת דיבוריות. לאורך השנים התקדמה הטכנולוגיה, אומצה על ידי ענקיות הטכנולוגיה ברחבי העולם, לדוגמת IBM, מוטורולה ואינטל והוטמעה מעבר לטלפונים סלולאריים גם במחשבים ניידים, מדפסות, מצלמות ואמצעים רבים נוספים. בעולם החל השיוק המסחרי של המכשירים הראשונים התומכים בטכנולוגיה בשנת 2000 (אתר ה-Bluetooth הרשמי).

בישראל, כל רכיב תקשורת זקוק לאישורו של משרד התקשורת בכדי למנוע הפרעות שונות בשידור של מערכות אחרות שנמצאות בשימושן של רשויות המדינה, לדוגמת שדות תעופה ומערכות ביטחוניות (אהרון 2002). בישראל, למרות ייעוד תחום התדרים שבו עושה טכנולוגיית ה-BT שימוש, על ידי ה-ITU, לשימושים אזרחיים ללא צורך ברישיון, ובניגוד למרבית מדינות העולם, נאסרה טכנולוגיית ה-BT לשימוש מסיבות ביטחוניות (לנדאו 2003). איסור זה הגיע לשולחנה של וועדת המשנה לוועדת המדע, וועדת המשנה לאינטרנט וטכנולוגיית מידע, שדנה בנושא במספר ישיבות במהלך השנים 2002-2003.

מפרוטוקולי ישיבותיה של הוועדה ניתן ללמוד כי לאיסור שבשימוש בטכנולוגיית ה-BT בישראל ישנן מספר השלכות, חלקן ישירות וחלקן עקיפות. ראשית, ההשלכה הישירה ביותר הינה חוסר היכולת להשתמש בטכנולוגיית ה-BT עצמה. איסור השימוש, בניגוד למגמה העולמית, הפך את אזרחי המדינה לבין האחרונים בעולם שיכלו להנות מפירות הקידמה הטכנולוגית שנפוצה בעולם כולו, מסיבות בירוקרטיות ובניגוד ליעוד התדרים על פי ה-ITU (וועדת המדע והטכנולוגיה יוני 2002). איסור השימוש בטכנולוגיה עצמה הוביל לכך שלא רק שלא ניתן היה לייבא אביזרי BT ייעודיים, לדוגמת אוזניות, אלא נאסר הייבוא של כל מכשיר שהכיל את רכיב התקשורת עצמו. במקרה זה נאסרו לייבוא מכשירי טלפון סלולאריים, מחשבי כף יד, מחשבים ניידים ועוד. כתוצאה מאיסור הייבוא נמנעו מאזרחי המדינה טכנולוגיות מתקדמות נוספות, לדוגמת GPRS בטלפונים סלולאריים, שהיו זמינות לשימוש רק במכשירים מתקדמים שבכללם הכילו גם את רכיב ה-BT (וועדת המדע והטכנולוגיה מרץ 2002).

השלכות עקיפות לאיסור השימוש בטכנולוגיית ה-BT הועלו על ידי יו"ר הוועדה האמורה שדנה בנושא, ח"כ מיכאל איתן. השלכות אלו הן השלכות

על תדמיתה של מדינת ישראל ותחושותיו של האזרח תושב המדינה. ח"כ איתן טען בפני נציגי משרד התקשורת ומערכת הבטחון, שהעלו בפניו את השיקולים הביטחוניים שבאיסור השימוש, את הטענה שמעבר לצרכים הביטחוניים הישירים, צורך ביטחוני חשוב לא פחות הוא הפיכת מדינת ישראל לאטרקטיבית יותר לתושביה, שבפניהם עומדות אפשרויות מגוונות רבות ברחבי העולם ועליהם לחוש שהם חיים במדינה מתקדמת. לטענת איתן, ישראל, שצריכה תדמית מתקדמת, מתנהלת כבימי הביניים, האזרח מקבל "מסר איום ונורא" וחש "שמישהו חונק אותו" וזאת מעבר לפגיעה הכלכלית הישירה (וועדת המדע והטכנולוגיה אוקטובר 2002). בסופו של תהליך אושרה טכנולוגיית ה-BT לשימוש בישראל באופן הדרגתי החל מחודש אוקטובר 2003, כשלוש שנים לאחר מרבית מדינות העולם. וזאת למרות שמדובר בתדרים שייעודם המקורי הוא לשימוש אזרחי.

מקרה מבחן: שידורי הטלוויזיה בישראל

מקרה מבחן נוסף הממחיש את השלכות הגמוניית מערכת הבטחון על המרחב האלמנטרי הינו שידורי הטלוויזיה בישראל. במקרה זה מדובר בהשלכה כלכלית המשפיעה ישירות על הוצאותיהם של מרבית משקי הבית במדינה מידי חודש אך לרוב היא איננה מוכרת לציבור הרחב.

כידוע, בישראל ניתן לקלוט שידורי טלוויזיה במספר דרכים. א. אנטנה המחוברת לטלוויזיה שבאמצעותה ניתן לקלוט את שידורי הערוצים הראשון והשני בלבד. ב. התקנת צלחת לוויין על גג הבית שבאמצעותה ניתן לקלוט מספר רב של ערוצים. ו-ג. התחברות לשירותי חברת הכבלים HOT או הלוויין "YES" וקליטת חבילות הערוצים המופצות דרכן. אמצעי קליטת השידורים הללו מסודרים מן הזול אל היקר כאשר עלותה של אנטנה ביתית אינה עולה על כמה מאות שקלים בודדים, צלחת לוויין ניתנת לרכישה בהוצאה חד פעמית של כמה אלפי שקלים ושידורי הכבלים והלוויין שעלותם כמה מאות שקלים בתשלום חודשי (וועדת הכלכלה 2007).

כאמור, בישראל בשל המחסור בתדרים ניתן לקלוט באמצעות אנטנה ביתית את שידורי הערוצים הראשון והשני בלבד. ערוצים רבים נוספים, וביניהם ערוצים שמימנם הוא מכספי משלם המיסים, לדוגמת הערוצים 33, 23 וערוץ הכנסת, אינם נגישים לציבור הרחב בעלות המינימאלית של אנטנה ביתית (שי 2002). מעבר לשאלה הערכית הנוגעת לכך שערוצים ששידורם ממומן מכספי משלם המיסים אינם נגישים עבור כלל הציבור, העובדה כי מרבית הערוצים אינם משודרים באמצעי הזול מאלצת את מרבית משקי הבית להשתמש בשירותיהן של חברת HOT ו-YES במידה והם מעוניינים לצפות במגוון רחב של ערוצים. מסיבה זו ערוץ 10 למשל, שלכאורה אין כל שוני בינו לבין הערוץ השני, אינו ניתן לקליטה באמצעות אנטנה ביתית. כיום מרבית משקי הבית בישראל מחוברים לחברת הכבלים והלוויין אך ניתן רק להעריך האם זו אכן הייתה התמונה במידה ותושבי המדינה יכלו לקלוט באמצעי זול מגוון רחב של ערוצים שניתן לקלוט את שידוריהם ללא עלות נוספת ובכך לחסוך הוצאות חודשיות ניכרות (ישראלי 2009).

ניתן לטעון כי שני מקרי המבחן שהוצגו בפרק זה נוגעים לשימושים טכנולוגיים שאין בהם בכדי להשפיע באופן מהותי על חייהם של אזרחי

המדינה. למרות זאת, מקרים אלו הינם רק דוגמאות למקרים דומים אחרים, לדוגמה משוק החברות הסלולאריות: העדר תשתית WiMax בישראל אשר תאפשר את הגברת התחרות ושיפור השירות (פרץ 2009) ופגיעה ביכולת החברות לספק טכנולוגיית דור רביעי ללקוחותיהן (זיו 2008). חשיבותן של דוגמאות אלו ואחרות איננה רק בהיבט הטכנולוגי אלא כפי שנאמר על ידי ח"כ איתן בתדמיתה של מדינת ישראל בעיני העולם ובעיני אזרחיה.

מעבר להשלכות התקציביות-כלכליות, להגמוניית מערכת הבטחון על המרחב האלמ"ג השלכות רבות נוספות שלא נסקרו בשל קוצר היריעה. בין היתר ניתן למנות השלכות נורמטיביות בשל העדר שקיפות, השלכות על איכות הסיבה בדמות הפחתת מספר האנטנות הפזורות ברחבי המדינה על ידי שימוש בטווחי תדרים יעילים יותר והשלכות על קידום הפרפריה בדמות העלות הזולה יחסית שבפריסת תשתיות אלחוטיות על פני תשתיות חוטיות למקומות מרוחקים.

אם המצב הקיים הוא כורח המציאות?

בחינתם של יחסי המגזר הביטחוני והאזרחי במדינת ישראל, כפי שהם באים לידי ביטוי בהגמוניית המגזר הביטחוני על המרחב האלמ"ג, מחייבת התייחסות למציאות הביטחונית המורכבת שעימה מתמודדת המדינה. מציאות ביטחונית זו מורכבת מאיומים רבים המופנים כלפי ישראל בכל עת, ממספר אויבים, ומקיומו של עימות צבאי מתמשך שעלול להחריף לכדי מלחמה בזמן קצר. איומים אלו מחייבים כמובן שימוש נרחב יותר ושונה מהמקובל במדינות המערב במשאביה השונים של המדינה, לדוגמת הון, קרקעות, המשאב האנושי וכן המרחב האלמ"ג (ברודט 2007).

בהתחשב במציאות הביטחונית המתוארת לעיל והשלכותיה ניתן לטעון כי הגמוניית מערכת הבטחון על המרחב האלמ"ג הינה כורח המציאות וכי אין צורך בשינוי המצב הקיים בכדי למנוע פגיעה בבטחון המדינה. מאמר זה אינו מתיימר לנתח את נחיצות או יעילות השימוש של מערכת הבטחון בחלק כזה או אחר של המרחב האלמ"ג אלא להציג את המצב הקיים ככזה שאינו מעודד שימוש יעיל במרחב ואינו מאפשר בקרה ופיקוח נאותים.

המחיר הכלכלי של המשאב

מחקרים שונים שנערכו על תרבות הניהול של צה"ל והתנהלות הכלכלית מצביעים על כך שדפוסי קבלת ההחלטות ותרבותו הארגונית אינם מביאים בחשבון את עלותה העצומה של מערכת הבטחון על תקציב המדינה ומשאביה (ברודט 2007). מערכת הבטחון מתנהלת באופן שמרני שאינו מגיב לשינויים בשוק ובחברה, מוכוונת להוצאת כספים ואיננה מתחשבת בהיבטי חסכון ובעיקר איננה משקללת בפעילותיה את עלותו האמיתית של המשאב שאותו היא צורכת (ברוך ושור שמואלי 2004).

בדומה לשימוש במשאבים אחרים גם לשימוש במרחב האלמ"ג יש מחיר כלכלי. מערכת הבטחון איננה משלמת מחיר כלשהו על השימוש שהיא עושה במרחב, וזאת בשונה מיתר הגופים, הממשלתיים והעסקיים שנדרשים בתשלום אגרה על שימושיהם. נושא זה עלה גם בדו"ח הביקורת של מבקר המדינה שבו ציין המבקר שיעילות התקנות העוסקות באגרות מוטלת בספק

בשל העובדה שמערכת הבטחון איננה נדרשת לשלמן (מבקר המדינה 1995). להערכת הטלת אגרה על השימוש במרחב האלמ"ג, בדומה לכל גוף אחר במדינת ישראל, יסייע בהצבת המחיר הכלכלי האמיתי לנגד עיניה של מערכת הבטחון ויש בו בכדי להביא לצמצום והתייעלות השימוש במרחב האלמ"ג על ידי המגזר הביטחוני (ברוך ושור שמואלי 2004). במקביל לשינוי אפשרי בדפוסי השימוש במרחב של מערכת הבטחון ייהנה משרד התקשורת מתוספת אגרות שיסייעו להגברת הפיקוח על השימוש במרחב באופן שמשקף נאמנה את היקף השימוש ויסייע בצמצום עליונותה של מערכת הבטחון.

שקיפות בעיני מקבלי ההחלטות והציבור

כפי שצוין קודם לכן, וכפי שעולה מדו"ח הוועדה לבחינת תקציב הבטחון בראשות דוד ברודט, המגזר הביטחוני מתנהל מול המגזר האזרחי בהיעדר שקיפות תוך עשיית שימוש במונופול שבידיו על המידע שברשותו ועשיית מניפולציות שונות בשפה התקציבית (ברודט 2007). התנהלות זו איננה מאפשרת ביקורת ופיקוח יעילים של המגזר האזרחי על המגזר הביטחוני, לא על ידי מקבלי ההחלטות ברשות המחוקקת או המבצעת ובוודאי שלא על ידי הציבור הרחב.

כפי שצוין נעשו בעבר ניסיונות להשגת שקיפות בהצגת מיפוי השימושים והמשתמשים במרחב האלמ"ג. יצוין כי עמדת מערכת הבטחון מנוגדת את המתרחש במדינות אחרות במערב שבהן רשאי הציבור הרחב לצפות בכל עת במיפוי השימושים והמשתמשים במרחב האלמ"ג.⁴ במידה וישנה טענה בדבר פגיעה בבטחון המידע ניתן לפרסם מיפויים מפורטים פחות ממדינות המערב, למשל ציון כל רשויות המדינה תחת זיהוי אחיד, או אפילו מיפוי פשטני מאוד המפרט מהו אחוז השימוש שעושה המדינה במשאב לעומת המגזר העסקי.

המצב הקיים כיום, שבו אין כל שקיפות, מעודד את מערכת הבטחון להמשיך בהתנהלותה המונופוליסטית על המידע ושימוש בו בכדי למנוע שינויים כלשהם במרחב. פרסום מיפוי תדרים לעיני מקבלי ההחלטות ואף לציבור הרחב, בכל רמת פירוט, תחשוף "לאור השמש" את מידת השימוש שעושה מערכת הבטחון במרחב, תאפשר לערוך השוואות למידת השימוש במדינות אחרות, ותסייע בהגברת הפיקוח של המגזר האזרחי.

לסיכום, אין לקבל את הגמוניית מערכת הבטחון במרחב האלמ"ג כהכרח ממצבה הביטחוני של מדינת ישראל. ועל מקבלי ההחלטות לפעול בכדי להגביר את יכולות הפיקוח שלהן על התנהלות המגזר הביטחוני ולהפעיל כלים שונים שיסייעו בהגדלת התייעלות בשימוש במרחב על ידו. שתי ההצעות שהובאו לעיל הועלו בעבר על ידי מבקר המדינה ואגף התקציבים במשרד האוצר ולפי דעתי אין בהן בכדי לפגוע בבטחון המדינה בדרך כלשהי.

דיון וסיכום

בחינת יחסי המגזרים הביטחוני והאזרחי במרחב האלמ"ג חושפת תמונה שממנה עולה הגמוניה כמעט מוחלטת של המגזר הביטחוני בכל הגורמים החשובים לדיון. הגמוניה זו התבססה לאורך ההיסטוריה של מדינת ישראל, בחלקה בשל נסיבות התקופה ובחלקה על ידי שימוש באמצעים מוסדיים לדוגמת חוקים ומבנים ארגוניים.

ראשיתה של התבססות ההגמוניה במרחב האלמ"ג בימיה הראשונים של המדינה, בתקופה שבה השימוש במרחב כמעט ולא היה קיים במגזר האזרחי. בתקופה זו עשתה מערכת הבטחון שימוש במרחב האלמ"ג כרצונה וללא מגבלות. המגזר האזרחי, שלא עשה שימוש במשאב, לא ראה צורך בפיקוח על שימושיה והתנהלותה של מערכת הבטחון ולא הגביל את השתלטותה על המרחב.

בתקופות מאוחרות יותר, שבהן הפך המשאב למבוקש על ידי גורמים אזרחיים, והמגזר הביטחוני מצא עצמו במאבק על משאב שבעבר היה בשימוש הבלעדי, ביסס המגזר הביטחוני עליונות כמעט מוחלטת על המגזר האזרחי כאמצעי לצמצום מידת הפגיעה, הבלתי נמנעת, באופן שבו עושה מערכת הבטחון שימוש במשאב.

אמצעי מרכזי שבו, על פי התיאוריות השונות, עושה המגזר האזרחי שימוש ביחסיו עם המגזר הביטחוני הוא שליטתו בהקצאת המשאבים. בחינת השימוש באמצעי זה בנושא המרחב האלמ"ג מראה כי אין כך הדבר. אומנם המגזר האזרחי אכן קובע באופן פורמאלי את תקציב מערכת הבטחון ומשאביה אך בפועל מתברר כי, ככלל, הליך תקצובה של מערכת הבטחון איננו תקין ויש לערוך בו שינויים רבים שישקפו היבטים של שקיפות, התייעלות, חיסכון, שימוש בשפה תקציבית משותפת וכדומה. מממצאי מחקר זה עלה תמונה דומה גם בתחום המרחב האלמ"ג: משרד האוצר אינו מסוגל לנהל את נכסי המדינה באופן נכון בשל העדר מידע ובהתאם לכך כמובן שישנו קושי בשינויים באופן הקצאת המשאבים.

לממצאים אלו מתווספת העובדה שבחוקים שנועדו להסדרת הפעילות בתחום, פקודת הטלגרף ותקנותיה, לא באים לידי ביטוי שינויים שהתרחשו בשוק התקשורת האלחוטית לאורך השנים. מערכת הבטחון איננה כפופה לחוק ובהתאם לכך איננה נדרשת בתשלום אגרות כלשהן. עובדה זו מאפשרת למערכת הבטחון לעשות שימוש במשאב ללא התחשבות בעלותו הכלכלית האמיתית למשק ואינה עומדת בפני מגבלות תקציביות ותמריצי התייעלות שבפניהן עומדות רשויות המדינה האחרות.

ממצאי דו"ח הביקורת של מבקר המדינה והראיון שנערך עם נציג אגף התקציבים מצביעים על כך שגורמי המגזר האזרחי אינם מסוגלים לפקח ולבקר את פעילות המגזר הביטחוני במרחב האלמ"ג. העדר מיפוי השימושים והמשתמשים במרחב, חוסר במידע וידע מקצועיים, העדר סמכות ואי דרישה לשקיפות מטעם החוק והתקנות, איוש חברי וועדות התדרים באנשי מערכת הבטחון ולעיתים אף העדר רצון להתעמת עם דרישות מערכת הבטחון. כל אלה אינם מאפשרים לגורמים השונים לבחון את יעילות השימוש של המגזר הביטחוני במרחב. אין ביכולתם לקבוע האם דרישה כלשהי מוצדקת, האם מערכת כלשהי נדרשת ופועלת ביעילות ואין בידיהם מידע וידע מספיקים בכדי להתעמת עם עמדת מערכת הבטחון.

בשאלה החשובה ביותר, העוסקת בעליונות המגזר האזרחי על הביטחוני, התשובה איננה מוחלטת. להערכת המגזר האזרחי הוא זה שבסופו של דבר שולט בפעילותו של המגזר הביטחוני אך שליטתו איננה מובהקת. המגזר האזרחי מסוגל להתוות כיוון התקדמות כללי בשוק התקשורת האלחוטית אך המגזר הביטחוני הוא זה שמכתיב את הקצב והדרך לעבר אותה המטרה. ראייה לכך היא בהתקדמות האיטית מאוד שעושה מערכת הבטחון לעבר

שימוש יעיל ומצומצם יותר במרחב האלמ"ג ושינויים נוספים, לדוגמת החלטות הממשלה בנושא וועדות התדרים ומיפוי השימושים. אומנם קצב השינוי איטי מאוד ויש להאיצו אך בסופו של יום נעשים שינויים על פי דרישת המגזר האזרחי ולא ניתן לומר שעמדות המגזר האזרחי אינן נלקחות בחשבון לחלוטין, גם אם מדובר ביישום חלקי או מצומצם מאוד.

לסיכום, במאמר זה הוצגו חלק מן האמצעים השונים שהובילו בסופו של דבר להגמוניית מערכת הבטחון במרחב האלמ"ג. הגמוניה שבוססה בהדרגה לאורך השנים ושהיבטיה המוסדיים והארגוניים, שבהם עסק עיקר המאמר, מתאימים לתיאוריות היותר ביקורתיות לגבי יחסי צבא חברה והשתלטותו של המגזר הביטחוני על משאבי המדינה. לדעתי יש להעמיק ולחקור את המאבק המתנהל בין המגזרים על משאבים לאומיים נוספים בכלל ואת ההיבטים הנוספים שמשפיעים על שימור ההגמוניה במרחב האלמ"ג בפרט, לדוגמת ההיבטים התרבותיים והערכיים ומידת קיומה של הרשת הביטחונית (Barak and Sheffer 2007) בתחום זה והשפעתה כפי שהיא באה לידי ביטוי למשל באיוש התפקידים הבכירים במשרד התקשורת.

השלכותיה של הגמוניית מערכת הבטחון רבות ומגוונות ולרוב אין הציבור מודע להן. העדר מודעות זו היא להערכתי חלק מן הסיבה שהנושא טרם נחקר אקדמית ואף אינו מעורר עניין בציבור הרחב ובקרב מקבלי ההחלטות. יש להמשיך, להעמיק ולחקור את ההשלכות, לחשוף אותן ולהגביר את העניין הציבורי בתחום כולו כצוהר לשינויים עתידיים שיובילו לצמצום הגמוניית מערכת הבטחון על המרחב האלקטרו מגנטי בעתיד.

הערות

1. מאמר זה מבוסס על עבודה סמינריונית, בקורס צבא ופוליטיקה במזרח התיכון בהנחייתו של הד"ר אורן ברק בשנה"ל תשס"ט, במסגרת תואר ראשון במדע המדינה באוניברסיטה העברית בירושלים. ברצוני להודות לד"ר עמירם אורן על הסיוע הרב במהלך כתיבת העבודה ושחקרו, העוסק ביחסי המגזרים ומאבקם על המשאב הקרקעי, שימש כהשראה בבחירת הנושא.
2. אין בנמצא שקלול הכנסות חד פעמיות ושנתיות. ע"פ מנהל הכנסות המדינה מדובר בכ-200 מיליון ש"ח וע"פ מר אורי ישראלי מאגף התקציבים מדובר בכ-300 מיליון ש"ח מידי שנה.
3. היכולת להטיל אגרה משרתת מטרות נוספות וחשובות נוספות פרט להגדלת הכנסות המדינה לדוגמת ייעול השימוש והניצול במרחב. נושא זה יידון בהמשך המאמר.
4. <http://www.ntia.doc.gov/osmhome/>; קנדה ובריטניה, <http://www.ofcom.org.uk/radiocomms/isu/ukfat/allochrt.pdf>; [http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/spectallocation-08.pdf/\\$FILE/spectallocation-08.pdf](http://www.ic.gc.ca/eic/site/smt-gst.nsf/vwapj/spectallocation-08.pdf/$FILE/spectallocation-08.pdf)

מקורות

- אהרון, דורון (2007). *Bluetooth* – התקן אלחוטי בהספק נמוך לשימושי תקשורת קצרת טווח. מרכז מחקר ומידע, כנסת ישראל. 17 במרץ 2002.
- אורן, עמירם. ורגב, רפי (2008). ארץ בחאקי: קרקע ובטחון בישראל. ירושלים: הוצאת כרמל

- מבקר המדינה (1995), דו"ח שנתי 45, לשנת 1994 ולחשבונות שנת הכספים 1993. ירושלים: הדפוס הממשלתי. אפריל 1995.
- דו"ח הוועדה לבחינת תקציב הבטחון (2007). הוגש על ידי יו"ר הוועדה מר ברודט דוד לידי רה"מ. מאי 2007.
- ועדת הכלכלה (2007). פרוטוקול 311. "שידורי ערוצי טלוויזיה חנים לציבור". כנסת ישראל ירושלים, 11 ביולי 2007.
- ועדת המדע והטכנולוגיה (2008), ועדת המשנה לאינטרנט וטכנולוגיית מידע. פרוטוקול 4847. "Bluetooth". כנסת ישראל. ירושלים, 18 במרץ 2002.
- וועדת המדע והטכנולוגיה (2002), וועדת המשנה לאינטרנט וטכנולוגיית מידע. פרוטוקול 5391. התקן אלחוטי בהספק נמוך לשימוש תקשורת קצרת טווח (Bluetooth) - מעקב והמשך דיון. כנסת ישראל. ירושלים, 18 ביוני 2002.
- וועדת המדע והטכנולוגיה (2002), וועדת המשנה לאינטרנט וטכנולוגיית מידע. פרוטוקול 5852. דיווח על פינוי תדרים לטכנולוגיית ה-Bluetooth. כנסת ישראל. ירושלים, 17 באוקטובר 2002.
- מדינת ישראל, משרד האוצר (2008). הצעת תקציב המדינה לשנת 2009. תקציב הבטחון. ירושלים. אוקטובר 2008.
- נבו, ברוך. ושור שמואלי, יעל, (עורכים) (2004). "צה"ל וכלכלת ישראל, פרויקט צבא חברה. המכון הישראלי לדמוקרטיה. ירושלים.
- שי, יפעת (2002). "העדר אפשרות קליטה של ערוץ 33, ערוץ 23 וערוץ 10, ללא כבלים ולוויין". מרכז מחקר ומידע, כנסת ישראל. 27 באוקטובר 2002.
- Barak, Oren and Gabriel Sheffer, (2007) "The Study of Civil-Military Relations in Israel: Traditional Approaches, Gaps and a New Approach", *Israel Studies*, 12(1),: 1-27.
- Mazar, Haim. (2008) "An Analysis of Regulatory Frameworks for Wireless Communications, Societal Concerns and Risk: The Case of Radio Frequency (RF) Allocation and Licensing", Thesis agreed for the degree of Doctor of Philosophy, School of Health and Social Sciences, Middlesex University. Aug 2008.
- Shiffer, F Zalman. (2007) "The Debate Over the Defense Budget in Israel". *Israel Studies*, 12(1): 193-214.

אתרי אינטרנט

- בילובסקי. אבי. "משה גלילי, סמנכ"ל בכיר לרישוי תדרים והמשנה למנכ"ל משרד התקשורת, פורש לאחר 12 שנים". עיתון האינטרנט DailyMaily, גיליון 4588, 27 לדצמבר 2007. – העיתון מבית אתר המחשבים www.thepeople.co.il
- http://www.thepeople.co.il/_DailyMaily/ItemClean.asp?ArticleID=17563&Vol=570&SearchParam=&CategoryID=72
- זיי, אמייתי. "דוד אבנר על מכרז Wimax: "מדינת ישראל נותנת משאב לאומי בחינם"". עיתון דה-מרקר. 31 ביולי 2008. <http://themarket.captain.co.il/hasite/pages/ShArtPE.jhtml:itemNo=1007522&contrassID=2&subContrassID=17&sbSubContrassID=0>
- לנדאו, אפי. "מאחורי הגב של צה"ל". עיתון גלובס, 29 למאי 2003. <http://markets.globes.co.il/news/docview.aspx?did=692702>
- פרץ, גד. "כך איבדה ישראל סיכוי ל-WiMax". עיתון גלובס, 2 במרץ 2009. <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000430439&fid=3223>

International – אתר האיגוד הבינלאומי לתקשורת – <http://www.itu.int>
Telecommunication Union

– האתר הרשמי של איגוד החברות המקדמות את
הטכנולוגיה. <http://www.bluetooth.com>

- ראינות

ישראלי, אורי. רפרנט תקשורת באגף התקציבים שבמשרד האוצר. ראיון טלפוני
שנערך ב-20 במאי 2009.

שימושי קרקע צבאיים : מחשבות ראשונות על מצב המחקר בעולם

אסף שפירא

תקציר

עבודה זו סוקרת את המחקר האקדמי הלא-ישראלי מאז ראשית שנות התשעים בנושא "שימושי קרקע צבאיים" ופריסת מחנות צבא. זאת, מתוך הנחה כי שימושי קרקע צבאיים משפיעים על חיי האזרחים באופן משמעותי, ולכן מן הראוי שייחקרו באופן שיטתי ומעמיק. העבודה מתמקדת בשלושה מישורים: ראשית, התהליכים ההיסטוריים שהשפיעו על שימושי הקרקע הצבאיים ועל פריסת מחנות צבא בעולם, מהם תהליכים פוליטיים, טכנולוגיים, גיאואסטרטגיים, סביבתיים, תכנוניים ועוד; שנית, כיווני המחקר המרכזיים שהתפתחו, ונוגעים לקשרי הגומלין שבין שימושי קרקע צבאיים וכלכלה אזרחית, איכות הסביבה, תכנון שימושי קרקע אזרחיים ועוד; ושלישית, התחומים שלא נחקרו עדיין באופן מעמיק ויסודי מספיק, כלומר ה"חללים" הקיימים במחקר.

מבוא

מטרתה של עבודה זו היא למפות את המחקר האקדמי הלא-ישראלי העוסק בשימוש במשאבים טריטוריאליים לצרכים צבאיים – או בקיצור ב"שימושי קרקע צבאיים"¹ (military land use) - מאז ראשית שנות התשעים. זאת, מתוך הנחה כי שימושי קרקע צבאיים משפיעים על חיי האזרחים באופן משמעותי, ולכן מן הראוי שייחקרו באופן שיטתי ומעמיק. במחקר האקדמי הישראלי בנושא שימושי קרקע צבאיים כבר עסק עמירם אורן (2009), והעבודה הנוכחית ממשיכה את עבודתו של אורן ומרחיבה אותה.²

לאחר הצגת רקע כללי על שימושי קרקע צבאיים, ינותחו ההתפתחויות שהשפיעו על המחקר בתחום מאז ראשית שנות התשעים, התפתחויות ששינו את אופיים של שימושי הקרקע הצבאיים ברחבי העולם; ייבחנו כיווני המחקר הבולטים שהתפתחו ולבסוף יזוהו החללים הקיימים במחקר כיום.

רקע כללי³

המושג "שימושי קרקע צבאיים" כולל שני מושגים שונים: מחד – קרקע, או במובן הרחב טריטוריה; ומאידך – צבא, או במובן הרחב בטחון.⁴ טריטוריה היא "שטח" או "תחום", והיא כוללת את משאבי הקרקע ואת המרחב האווירי, הימי והווירטואלי (למשל גלי הרדיו), וכן את הסביבה (חי וצומח) ואת הנוף שעוצב בידי האדם. הבטחון הוא מושג מופשט יותר ויש לו הגדרות רבות, ובדיון זה הכוונה היא להגנה על קיום המדינה ועל ריבונותה, על אוכלוסייתה ועל שלמותה הטריטוריאלית (אורן 2009, 15).

הבטחון משפיע באופנים שונים על הטריטוריה. יש להבחין בין שימוש ביטחוני

ישיר בטריטוריה ובין השפעה ביטחונית עקיפה עליה. שימוש ביטחוני ישיר מתקיים באמצעות שליטה של מערכת הבטחון על משאבים טריטוריאליים. משאבים טריטוריאליים אלה יכולים להיות בבעלות המלאה של מערכת הבטחון, אך היא גם יכולה לשכור אותם או להשתמש בהם באופן זמני. על עיצובה של טריטוריה זו יש למערכת הבטחון השפעה ישירה, למשל באמצעות בניית מחנות צבא. השפעה ביטחונית עקיפה, לעומת זאת, מתקיימת כאשר הטריטוריה עצמה אינה מנוצלת לצרכים צבאיים, אך היא מושפעת מאותם שימושים. אמנם על עיצובה של טריטוריה זו אין למערכת הבטחון השפעה או שליטה ישירה, אך השפעתה העקיפה היא לעתים משמעותית. דוגמה נפוצה להשפעה עקיפה כזו היא הגבלות על בנייה לגובה בסמוך למתקנים צבאיים.

היקפה של הטריטוריה שנעשים בה שימושים צבאיים ישירים או שיש עליה השפעה צבאית עקיפה שונה מאוד במדינות שונות וכן באזורים שונים בתוך אותה מדינה, ויכול להגיע לממדים משמעותיים ביותר: בישראל, למשל, 35% מהקרקעות משמשות לצרכים צבאיים (כלומר נעשה בהן שימוש ישיר), ועל 11% נוספים מוטלות הגבלות בנייה הנובעות מאותם צרכים (כלומר, הקרקעות מושפעות באופן עקיף משימושי הקרקע הצבאיים) (אורן ורגב, 2008, 11). ישראל היא אמנם דוגמה יוצאת דופן, אולם שימוש לא-מובטל במשאבים טריטוריאליים לצרכים צבאיים קיים גם במדינות אחרות: בארצות הברית מנהל משרד ההגנה כ-117,705 קמ"ר⁵ (Department of Defense 2008) (להשוואה, גודלה של מדינת ישראל בגבולות 1967.4.6 היה כ-20,770 קמ"ר), ובמדינות מסוימות שימושי הקרקע הצבאיים בולטים במיוחד – באריזונה, למשל, משרד ההגנה מנהל 6% מהקרקעות; בבריטניה מנהל משרד ההגנה 1% משטח המדינה, שני רק ל-Forestry Commission (Doxford and Hill 1998, 280).

חשוב לציין שמערכת הבטחון אינה השחקן היחיד שמעוניין להשתמש בטריטוריה לצרכיו או שמשפיע על עיצובה: חלק ניכר מהדיון בשימושי קרקע צבאיים הוא דיון על מערכת היחסים והכוחות בין בעלי העניין השונים. בעלי העניין כוללים מצד אחד את מערכת הבטחון, כלומר את הצבא, את השירותים החשאיים, את התעשיות הביטחוניות וכדומה; ומן הצד האחר גורמים אזרחיים שונים, וביניהם רשויות השלטון ומוסדות המדינה (הרשות המחוקקת, המבצעת, השופטת, מבקר המדינה, השלטון המקומי ועוד) והחברה האזרחית (המגזר העסקי, המגזר השלישי, מיעוטים, תקשורת ועוד).

השפעות על חקר שימושי קרקע צבאיים

מניתוח המחקר האקדמי בנושא שימושי קרקע צבאיים מאז 1990 עולה שהסוגיות שבהן עסק המחקר הושפעו מכמה התפתחויות בולטות. חשיבותן של התפתחויות אלה אינה רק תיאורטית: הן השפיעו השפעה מכרעת על מיקומם ועל דמותם של מחנות צבא ברחבי העולם.

- תום המלחמה הקרה : תופעות בולטות

- פינוי בסיסי צבא זרים ממקומות שונים שהיו "אזורי עימות" בזמן המלחמה הקרה, בעיקר גרמניה.
- חזרתם של חיילים רבים של מדינות ברית נאט"ו שהוצבו במערב גרמניה

בזמן המלחמה הקרה. תופעה זו בלטה במיוחד בבריטניה, שאלה שבו מגרמניה כ-32,000 חיילים, רובם חיילי חי"ר ממונע וארטילריה (Doxford and Hill 1998, 284). חזרתם של החיילים הגבירה את הדרישה להקצאת קרקעות נוספות בתוך המדינה לצרכים צבאיים.

- צמצום בכוח האדם ובתקציבי הבטחון של מדינות ברית נאט"ו. בבריטניה, למשל, צומצם צבא היבשה (army) ב-24% (Ibid). בדומה, צומצם מספר חיילי צבא ארצות הברית משני מיליון לערך ב-1991 ל-1,452,559 בתחילת 2010, ובמהלך שנות התשעים קוצץ באופן משמעותי גם תקציב הבטחון הלאומי האמריקאי (Department of Defense 2010; United States Government Printing Office 2010).⁶ הקיצוצים בכוח האדם ובתקציב הבטחון עודדו פינוי מחנות צבא את צמצום השימוש במשאבים טריטוריאליים לצרכים צבאיים.
- הצבת מחנות צבא אמריקאיים במדינות קומוניסטיות-לשעבר, כגון הרפובליקות המרכז אסייתיות: אוזבקיסטן, גיאורגיה, אזרבייג'אן, קירגיסטן, גרוזיה וטורקמניסטן; ומדינות מזרח אירופה: פולין, הונגריה, בולגריה ורומניה (Fields 2004; Cornell 2004).

שינויים טכנולוגיים צבאיים

לשינויים אלה יש שתי השפעות מנוגדות: מחד, הם הגבירו את הדרישה הצבאית לשימוש רחב יותר במשאבים טריטוריאליים. זאת, משום שהם כוללים שימוש בכלי נשק כבדים, מהירים ובעלי טווח אש ארוך יותר, כגון תותחי MLRS ומסוקי AH-60, הדורשים שטח תמרון ואש רחב יותר (Doxford and Savege 1995; Doxford and Hill 1998); מאידך, בתקופה זו התפתח הקונספט שמכונה "מהפכה בעניינים צבאיים" (revolution in military affairs, RMA). בקצרה, קונספט זה גורס שהצבא המודרני יתבסס בעיקר על טכנולוגיות מידע מתקדמות ועל יכולות אוויריות וחלליות, שיבואו לידי ביטוי, בין היתר, באש מדויקת ממרחק רב ובטכנולוגיות ריגול ומעקב מתקדמות (Galdi 1995).⁷ המהפכה בעניינים צבאיים אמורה לצמצם במידת מה את הצורך הצבאי בשטחי אימונים וניסויים נרחבים (אך לא בהכרח את השימוש במשאבים אוויריים לצרכים צבאיים): הן משום שחשיבותם של כוחות הקרקע, בוודאי של מבצעים קרקעיים רחבי היקף, פוחתת לעומת פעילות המתבצעת מן האוויר ומן החלל; הן משום שניתן במסגרתה להיעזר בסימולציות ממוחשבות במקום באש חיה, וכך "לחסוך" בשטחים הדרושים לאימוני צבא (Doxford and Hill 1998, 295). בפועל, נראה שהשינויים הטכנולוגיים הצבאיים אכן מגבירים את הדרישה להקצאת שטחי אימונים נוספים לצבא, בעוד השפעתה של המהפכה בעניינים צבאיים על צמצום המשאבים הטריטוריאליים המשמשים לצרכים צבאיים נותרה עד כה תיאורטית בעיקרה.

דמוקרטיזציה ושינויים פוליטיים

בחלק מהדמוקרטיות החדשות שקמו לקראת סוף המאה, למשל דרום אפריקה ומדינות באמריקה הלטינית ובמזרח אסיה, גבר הלחץ שהפעילו גופים אזרחיים שונים לצמצם את היקף המשאבים הטריטוריאליים המשמשים לצרכים צבאיים, או לכל הפחות לשנות את אופיים במטרה לצמצם את

פגיעתם של אותם שימושים בצרכים האזרחיים. בין הצרכים האזרחיים האלה, שבעבר נפגעו בשל השימוש הצבאי במשאבים קרקעיים, אפשר לציין את השמירה על איכות הסביבה ואת זכויותיהם של קבוצות כפופות (subordinated groups), כדוגמת השחורים בדרום אפריקה, שקרקעותיהם הופקעו לטובת מחנות צבא (Lindsay-1992; McKenzie 1998; Albert 1992; Poland 2009; Lee 2007; Corcoran 1998; Simbulan 2009). נוסף על כך, התחזקו נטיות אנטי-אמריקאיות בקרב אוכלוסיית חלק מהמדינות האלה, ולעתים גם בקרב השלטון: כתוצאה מכך גבר, במיוחד במדינות אמריקה הלטינית ומזרח אסיה, הלחץ לפינוי בסיסי צבא אמריקאיים ששהו במדינות אלה (Lutz 2009).

- המלחמה בטרור

- "פיגועי התאומים" ב-11.9.2001 והמלחמות באפגניסטן (2001) ובעיראק (2003) השפיעו על שלוש התפתחויות חשובות הנוגעות לשימושי קרקע צבאיים: ראשית, גדל בצורה משמעותית ביותר תקציב הבטחון הלאומי האמריקאי: מ-304,759,000,000 דולר בשנת 2001 ל-712,853,000,000 דולר (לפי ההערכה) בשנת 2010 (United States Government Printing Office 2010). גידול זה אפשר את הרחבת שימושי הקרקע הצבאיים של צבא ארצות הברית, שבה לידי ביטוי בעיקר בהקמת מחנות צבא בשטחים מחוץ לארצות הברית; שנית, במסגרת המלחמה בטרור הציבו ארצות הברית (ובעלות בריתה) כוחות צבא והקימו מחנות צבא רבים באזורים כמו עיראק, אפגניסטן ושכנותיהן, כגון ערב הסעודית, פקיסטן והרפובליקות המוסלמיות של מרכז אסיה (Cornell 2004; Fields 2004; Engelhardt 2009). הצבת כוחות צבא והקמת מחנות צבא אמריקאיים במדינות מזרח אירופה הושפעו גם הן בעקיפין מהמלחמה בטרור, משום שתאמו את האסטרטגיה הצבאית החדשה של ארצות הברית, שלפיה יש להקים רשת רחבה של בסיסים אמריקאיים קטנים וניידים ברחבי העולם (Fields 2004, 81). מעבר לכך, מחקרים בודדים עוסקים גם בהתרחבות שימושי הקרקע הצבאיים של מדינות אחרות בשל צרכי המלחמה בטרור, כמו מדינות האוקיינוס ההודי: הודו, פקיסטן, בנגלדש, סרי לנקה, איחוד האמירויות הערביות, מיינמאר, סינגפור ומלזיה (Berlin 2004); שלישית, במסגרת ההתגוננות מפני טרור בתוך ארצות הברית (ובמדינות מערביות אחרות) החלה מערכת הבטחון להתערב באופן גובר בניהול טריטוריות שלא התערבה בניהולן קודם לכן, בעיקר באזורים "רגישים" לפיגועי טרור ולפעילות חבלנית, כמו נמלי תעופה וים, משרדי ממשלה ומקומות הומי אדם (Gaisler and key 2007).

- BRAC (Base Realignment and Closure) היא תכנית רחבת היקף וארוכת טווח, שמטרתה לסגור בסיסים רבים של צבא ארצות הברית במדינה, וכן לצמצם את שטחם ולהעתיק את מיקומם של בסיסים אחרים; במילים אחרות, מטרתה היא לצמצם את המשאבים הטריטוריאליים (בעיקר קרקעות) המשמשים לצרכים צבאיים בארצות הברית. בין הגורמים המרכזיים לתכנית אפשר לציין את הרצון בחיסכון כספי ואת תום המלחמה הקרה, שכאמור הפחית (גם אם באופן זמני

וחלקי ביותר) את הצרכים הצבאיים של ארצות הברית. התכנית התאפשרה גם בזכות שינויים בהליכי התכנון הפיזי, שהקלו מאוד על סגירת בסיסי צבא (Warf 1997). היא כללה מספר סבבים: 1988, 1991, 1993, 1995 והסבב האחרון, שהחל ב-2005 ועדיין נמשך. במסגרת ארבעת הסבבים הראשונים נסגרו למעלה מ-350 בסיסי צבא ברחבי ארצות הברית, ובמסגרת הסבב האחרון עתידים להיסגר 437 בסיסים (Department of Defense 2008, 19). סוגיות הנוגעות לתכנית BRAC נידונו במספר רב של מחקרים (למשל Poppet and Hertzog 2003; Warf 1997; Mayer 1995; Young 2008; Bradshaw 1999).

- התפשטות קהילות אזרחיות – תופעה זו אינה ייחודית לעשרים השנים האחרונות, אך ייתכן שהשלכותיה על שימושי קרקע צבאיים הפכו בולטים יותר בתקופה זו, בעיקר בארצות הברית: התרחבות הקהילות האזרחיות במקומות מסוימים יצרה קרבה ממשית בין בסיסים צבאיים – שבעבר היו מבודדים למדי – לבין קהילות אזרחיות חדשות או קהילות אזרחיות ותיקות שהתרחבו. הקרבה הגוברת בין הבסיסים הצבאיים לקהילות האזרחיות מעוררת סוגיות מגוונות הנוגעות להשפעות ההדדיות של שימושי הקרקע הצבאיים והאזרחיים ולמערכת היחסים בין רשויות התכנון הביטחוניות והאזרחיות (Young 2008; Hooks 2003).⁸

- התעניינות גוברת באיכות הסביבה – בעשורים האחרונים ניכרת עלייה מתמדת בעניין הציבורי, התקשורתי, הפוליטי והאקדמי בסוגיות הקשורות לאיכות הסביבה, וביניהן גרימת נזקים סביבתיים ותיקונם, ניהול מדיניות "ירוקה" ו"פיתוח בר קיימא" (sustainable development). כחלק מכך, מערכת הבטחון חשופה ללחץ הולך וגובר (בעיקר מצד גורמים אזרחיים כמו בתי המשפט, הפרלמנט וארגונים סביבתיים, אך גם ללחץ פנימי) לשנות את תכנון שימושי הקרקע שלה: להימנע מפגיעה בסביבה, לתקן נזקים שגרמה בעבר ולאמץ מדיניות "ירוקה". לחץ זה והשינויים שהוא חולל באופיים של שימושי הקרקע הצבאיים נבדקו במחקרים שונים (Woodward 2001a; Stephenson et al. 1996; Anderson et al. 2004; Keysar and Steinemann 2002; Bagaen 2006; Poland, Mitchell and Rutter 2001; Albert 1992; Doxford and Savage, 1995; Werners 2007; Doxford and Hill 1998; Tai and He 2006; Lee 2007; Looms 1993; Siehl 2000; Corooran 1998; Woodward 1999; Trumbull et al. 1993; McCaffrey 2009; Coulson 1995).

כיווני מחקר מרכזיים

אפשר לזהות כמה כיווני מחקר מרכזיים בחקר שימושי קרקע צבאיים. בכל כיוון מחקרי יובחן בין מחקרים ביקורתיים למחקרים לא-ביקורתיים. ההבחנה מתייחסת לאופן הבסיסי שבו המחקר תופס את השפעתה של מערכת הבטחון על הטריטוריה: מחקר ביקורתי יתפוס אותם כשליליים, ומחקר לא-ביקורתי יציג עמדה חיובית או ניטראלית ביחס אליהם.

- שימושי קרקע צבאיים וכלכלה אזרחית

שתי שאלות נשאלות במסגרת זו :

- האם בסיסי צבא הסמוכים לקהילות אזרחיות תורמים לכלכלת לאותן קהילות? לפי מחקרים מסורתיים, התשובה חיובית; בסיסי הצבא הסמוכים לקהילות אזרחיות מספקים תעסוקה לאזרחים רבים: הן ישירות, באמצעות העסקת אזרחים בבסיסים הצבאיים עצמם, הן בעקיפין, באמצעות השירותים האזרחיים הרבים שדורשים הבסיסים – תחבורה, מזון, דיור, בידור וכדומה (Abrahams 2007; Soden e al. 2004). הגישה הביקורתית מערערת על תרומתם הכלכלית של בסיסי הצבא באמצעות טענות מגוונות: נוכחות צבאית לא משפיעה באופן מהותי, לטובה או לרעה, על כלכלת קהילות אזרחיות סמוכות (Hooks 1994); נוכחות משמעותית בשוק העבודה של משרות שמקורן במערכת הבטחון פוגעת באופן ספציפי בתעסוקתן של נשים באותו שוק, בעיקר משום שהצבא מספק לנשים פחות עבודות ועבודות בשכר נמוך באופן יחסי (Booth, Falk, Segal and Segal 2000); שימושי הקרקע הצבאיים שתורמים לכלכלת קהילות אזרחיות סמוכות הם רק אותם שימושים הקשורים לפעילות טכנולוגית של "מחקר ופיתוח" (Research and Development, או R&D), ואילו שאר הבסיסים – אלה המשמשים לאימונים, לניסויים, לאספקה, להדרכה וכדומה – אינם תורמים לכלכלת לקהילות הסמוכות (Atkinson 1993; Hooks 2003).
- האם פינוי בסיסים צבאיים צפוי להזיק מבחינה כלכלית לקהילות אזרחיות סמוכות או לתרום להן? יצוין שרוב המחקרים המסורתיים שעסקו בשאלה זו לא טענו שפינוי בסיסי הצבא בהכרח יפגע לכלכלת בקהילות האזרחיות, ולכן גם לא התנגדו באופן נחרץ לפינוי כזה, אך הם הדגישו את האתגרים ואף את הקשיים הכרוכים בפיתוח כלכלי ואזרחי של בסיס צבאי שפונה, וכן את הסכנה שהפיתוח האזרחי ישרת בעיקר בעלי הון ופוליטיקאים, ופחות את "הטוב הציבורי" (Bagaeen 2006; McKenzie 1998; Werners 2007; Lee 2007; Gallent, Howe and Bell 1999; Cidell 2003). לעומת זאת, מחקרים ביקורתיים טענו ששימושים אזרחיים אלטרנטיביים בשטחים שפוגו עשויים בסבירות גבוהה לתרום לכלכלת הקהילות האזרחיות יותר מאשר תרמו לה השימושים הצבאיים (Poppet and Hertzog 2003; Warf 1997; Bradshaw 1999).

- שימושי קרקע צבאיים וסביבה

גם כיוון מחקרי זה כולל מחקרים ביקורתיים ולא-ביקורתיים. רוב המחקרים הביקורתיים הם "טכניים" בעיקרם – מחקרים אמפיריים במדעי הטבע (כימיה, ביולוגיה, פיזיקה), שבדקים: א. את הנזקים הסביבתיים שגורמים שימושי הקרקע הצבאיים; ב. את הנזקים הסביבתיים שהותירו בסיסי צבא שפוגו ואת הדרכים לתקנם (Stephenson et al. 1996; Anderson et al. 2004; Poland, Mitchell and Rutter 2001; Werners 2007; Nathan and Bronstein 1998; Corooran 1998; Trumbull et al. 1993). המחקרים הלא-ביקורתיים מדגישים שימושי הקרקע הצבאיים, בעיקר שטחי האימונים, דווקא מסייעים להגן על החי והצומח משום שהם מונעים

פיתוח אזרחי מאסיבי שיפגע בהם ויוצרים מעין "שמורות טבע", שבהן מוגן החי והצומח מפני פיתוח אזרחי שיפגע בהם; או טוענים שמערכת הבטחון הולכת ומאמצת נהלים מחמירים בנוגע לשמירה על איכות הסביבה. גם אם חלק מהמחקרים מדגישים שיש צורך בשיפור הנהלים, רובם טוענים שקיים תהליך מתמיד של שיפורם ושמאמציה של מערכת הבטחון בעניין זה כנים (McKenzie 1998; Tai and He 2006; Coe 1997; Coulson 1995; Keysar and Steinemann 2002).

- הממשק בין שימושי קרקע צבאיים ואזרחיים

שתי סוגיות מרכזיות נבדקות במסגרת כיוון זה:

- פינוי בסיסי צבא או הרחבתם. במסגרת זו בוחנים המחקרים את היחסים בין בעלי העניין השונים: רשויות התכנון האזרחיות, רשויות התכנון הביטחוניות, הרשות המבצעת, הרשות המחוקקת, החברה האזרחית ואף התקשורת. מחקרים אלה הם לרוב ביקורתיים: תומכים בפינוי הבסיסים ומבקרים את הרחבתם (Warf 1997; looms 1993; Doxford; Mayer 1995). המחקרים האלה עוסקים הן בהיבטים תכנוניים, כלומר בקביעת החוקים והנהלים הנוגעים לפינוי או להרחבה בידי הגורמים המוסמכים, הן בהיבטים פוליטיים כמו מאבקי כוח פוליטיים, מחאות אזרחיות נגד בסיסי צבא ועמדותיהן של דעת הקהל ושל התקשורת.
- היבטים הנוגעים לממשק התכנוני שבין שימושי קרקע צבאיים ואזרחיים קיימים. במסגרת זו נבדקות סוגיות שונות:
 1. ניהול הקונפליקטים שבין צרכיהם של בסיסי הצבא לצרכיהן של הקהילות האזרחיות הסמוכות להם. בהקשר זה נבחנת במיוחד תופעת "הסגות הגבול" (encroachment) ההדדיות, כלומר ה"הפרעות" שגורמים שימושי הקרקע הצבאיים לאלה האזרחיים ולהיפך – רעש חזק שממנו סובלת הקהילה האזרחית בשל אימוני ירי או תאורה חזקה שמפריעה לאימונים הצבאיים, למשל (Kay Young 2008)?
 2. הנהלים הנוגעים לשימושי קרקע אזרחיים וצבאיים המתבצעים אותה קרקע ממש, למשל נהלים בנוגע לטיולים אזרחיים בשטחי אימונים (Siehl 2000)
 3. מעמדן הסטטוטורי של קרקעות הנמצאות בשימוש מערכת הבטחון (Ibid).
 4. רגולציה של שימושי קרקע צבאיים בידי רשויות אזרחיות, למשל רגולציה אזרחית של טיסות צבאיות (Gallent, Howe and Bell 1999). למרות הפוטנציאל הביקורתי הגלום במחקרים אלה, רובם הגדול אינם ביקורתיים: הם מתארים את המצב הקיים, וגם אם מדגישים את הקונפליקטים שקיים בין שימושי הקרקע האזרחיים והצבאיים, הרי שהם שומרים על ניטרליות ואינם "מאשימים" את מערכת הבטחון בקונפליקטים, אלא מתמקדים במציאת פתרונות מעשיים.

- שימושי קרקע צבאיים של ארצות הברית בעולם

זהו כיוון מחקרי מפותח למדי,¹⁰ אך באופן טבעי מושא מחקריו מוגבל. אפשר לחלקו לשניים:

- מחקרים שעוסקים בהיבטים גיאואסטרטגיים. מחקרים אלה דנים בתזוזת כוחות צבא ארצות הברית למזרח אירופה ולמרכז אסיה ובוחנים הן את הסיבות הגיאואסטרטגיות לתזוזה, תוך התמקדות בצרכים הצבאיים העכשוויים של צבא ארצות הברית, הן את השלכותיה של תזוזה זו על יחסי החוץ של ארצות הברית. הם לא-ביקורתיים בעיקרם: תפיסתם הבסיסית היא שנוכחות צבא ארצות הברית במדינה מסוימת היא הכרח, הנובע מצרכים גיאואסטרטגיים, והיא תורמת לביטחונה של ארצות הברית ושל המדינה המארחת (Cornell 2004; Fields 2004);
- מחקרים ביקורתיים, שבוחנים את ההתנגדות שמעוררת נוכחות צבא ארצות הברית, ומחנות הצבא של ארצות הברית, במדינות ובאזורים שונים בעולם, כמו אמריקה הלטינית, מזרח אסיה והמזרח התיכון. במסגרת זו נבחנים גם המאבק נגד נוכחות זו והשפעתה השלילית של הנוכחות הצבאית על יחסי החוץ של ארצות הברית. דוגמה מובהקת למחקרים מסוג זה נמצא בספר *The Bases of Empire: The Global Struggle Against U.S. Military Posts* (Engelhardt 2009).

חללים במחקר

בחינת המחקר האקדמי בנושא שימושי קרקע צבאיים מעלה מסקנות סותרות: מצד אחד, נחקרו מגוון רחב של סוגיות בהיבטים שונים והתפתחו כיווני מחקר שונים, חלקם מפותחים למדי; מן הצד האחר, דווקא לאור המחקר הרחב שכבר נערך בתחום זה ניתן היה לצפות לפיתוחם של סוגיות ושל היבטים נוספים וחשובים, שנכון להיום אינם מפותחים דיים:

מדינות ואזורים נוספים: המחקר בנושא שימושי קרקע צבאיים ופריסת מחנות צבא מתמקד היום בעיקר בארצות הברית ובבריטניה, במידה פחותה במדינות כמו גרמניה, דרום קוריאה, טייוואן, אוסטרליה, דרום אפריקה ואזורים שונים ברחבי העולם שצבא ארצות הברית נוכח בהם (חלקים ממרכז אסיה ומאמריקה הלטינית), ורק במידה מועטה במדינות ובאזורים אחרים. אזורים נרחבים – למשל כמעט כל אפריקה, רוב מערב אירופה, רוסיה וסין – כמעט ולא נחקרו.¹¹ כתוצאה מכך, גם המחקר על שימושי קרקע צבאיים באזורים אקלימיים או טופוגרפיים מסוימים, למשל באזורים טרופיים או הרריים, נותר מצומצם, והדילמות הנוגעות לפריסת מחנות צבא או השלכותיה נותרות לא ידועות. יתר על כן, המחקר כיום מתמקד בעיקר במשאבים טריטוריאליים קרקעיים: המחקר על שימושים צבאיים במשאבים אוויריים (כמו Gallent, Howe and Bell 1999) וימיים (כמו Berlin 2004) נותר מצומצם ביותר, והמחקר על משאבים וירטואליים כמעט אינו קיים – אף על פי שהשימוש הביטחוני במשאבים אלה והשלכותיו משמעותיים ביותר.¹²

מחקרים השוואתיים: רוב המחקרים הקיימים עוסקים במקרי בוחן ספציפיים, ומיעוטם משווים בין מקרים שונים מאותה מדינה. יש, לפיכך, צורך מיוחד ב: 1. השוואה בין תקופות שונות; 2. השוואה בין מדינות שונות.

למשל, מחקרים אמפיריים בדקו באופן השוואתי את ההשפעה הכלכלית של סגירת בסיסים צבאיים על קהילות אזרחיות שונות בארצות הברית (למשל אחרים בדקו את אותה תופעה בדרום אפריקה (למשל McKenzie 1998) ומחקרים אחרים בדקו את אותה תופעה בדרום אפריקה וארצות הברית לא נוכל לדעת מאין נובע השוני ואילו תנאים ופעולות מסייעים לכלכלתן של הקהילות האזרחיות בעת פינוי בסיסים צבאיים סמוכים. נוסף על כך, חסרים מחקרים שישוו לא רק בין מקרים שונים ממדינות שונות, אלא בין המדינות ממש. בתחום זה החלל המחקרי בולט במיוחד, משום שחסרים עדיין נתונים השוואתיים בסיסיים כמו היקף שימושי הקרקע הצבאיים או מעמדם החוקי במדינות העולם השונות.

מחקרים אינטגרטיביים: אחת הבעיות העיקריות של חקר שימושי קרקע צבאיים היא פיצול לתתי-תחומים רבים מדי: חוקרים שונים בוחנים, למשל, את ההיבטים התכנוניים, הכלכליים, הסביבתיים, הסוציולוגיים והפוליטיים של שימושי קרקע צבאיים ושל פריסת מחנות צבא, אך רק בודדים מהם בוחנים את כלל ההיבטים ואת קשרי הגומלין ביניהם. עם זאת, אין ספק שקשי גומלין חשובים כאלה אכן קיימים. למשל, כאשר חוקרים את השימוש בקרקעות של מחנות צבא שפנו, יש להביא בחשבון כמה היבטים שונים, הקשורים זה לזה: היבטים הנוגעים לעלות הכלכלית של הפינוי וליתרונות הכלכליים של שימושים אפשריים שונים בקרקע שפונתה (מוסדות ציבור, פארקים, מגורים, אזורי תעשייה וכדומה); היבטים הנוגעים ליחסי הכוחות הפוליטיים בין הגורמים השונים המעוניינים להשפיע על השימוש בקרקע (ארגוני החברה האזרחית, קבוצות לחץ של בעלי עסקים, הרשות המקומית וכדומה); היבטים הנוגעים לצרכים הסביבתיים של האזור, לתיקון הנזקים הסביבתיים שגרמה הפעילות במחנות הצבא שפנו ולהשפעות הסביבתיות של שימושים עתידיים אלטרנטיביים בקרקע שפונתה; וכמובן את הרקע החוקי והסטטוטורי שבמסגרתו מתקיימים הליכי הפינוי וההקצאה מחדש של הקרקע.

סקירה היסטורית רחבה: חסרים מחקרים שיספקו סקירה היסטורית רחבה על שימושי קרקע צבאיים: מקורותיהם, השינויים שעברו במהלך השנים, היקפם ואופיים כיום והתפתחויות עתידיות צפויות. מחקרים אלה יכולים להיות תיאורטיים או אמפיריים ולעסוק בעולם כולו או במדינה ספציפית. דוגמה למחקר היסטורי רחב הוא מחקרו של ג'ון צ'ילדס (Childs 1997), שבו נבחן אופיים של שימושי הקרקע הצבאיים בימי שלום לאורך ההיסטוריה האנושית, תוך התייחסות מיוחדת לשאלה אם שימושים אלו התרחשו בערים או באזורי הספר, ומה הייתה צורתם (מצודות ומבצרים, שטחי אימונים, ממליים וכדומה).

סיכום

לפי עמירם אורן (2009, 16-18), עד לשנות האלפיים היה המחקר האקדמאי בישראל על שימושי קרקע צבאיים – וגם הדיון הציבורי – מצומצם מאוד. מאז ניכרת "פריחה" של ממש בתחום זה, שעליה ניתן ללמוד, למשל, מסדנת "מרחב הבטחון" שפועלת במכון ון-ליר ומספרם המקיף של רפי רגב ועמירם אורן בנושא זה (אורן ורגב 2008); עם זאת, המחקר הישראלי בתחום זה

עדיין בראשיתו. העבודה הנוכחית ביקשה לבדוק אם טענתו של אורן נכונה גם לגבי המחקר הלא-ישראלי בנושא שימושי קרקע צבאיים מאז שנת 1990. היא התמקדה בזיהוי ההשפעות השונות על המחקר שנערך בשנים אלה וכיווני המחקר העיקריים הקיימים במחקר זה, ומצאה שאף על פי שמדובר במחקר מפותח למדי, הבוחן סוגיות מגוונות וחשובות, עדיין יש בו חללים רבים, הדורשים פיתוח נוסף.

הערות

1. המונח "military land use", שترגומו "שימושי קרקע ביטחוניים", הוא המונח האקדמי הנפוץ לתיאור התופעה שתידון להלן, ולכן ייעשה בו שימוש. יש לציין, עם זאת, שאף שהמאמר מתמקד בקרקעות, המונח מתייחס גם לשימוש במשאבים טריטוריאליים אוויריים, ימיים ווירטואליים, כפי שיפורט.
2. עבודה זו התבצעה במסגרת סדנת "מרחב הבטחון" במכון ון-ליר בירושלים, שאותה מרכז ד"ר עמירם אורן.
3. לניסיונות תאורטיים להגדיר את המחקר על שימושי קרקע צבאיים, ראה בעיקר אורן 2008, 149-148; Woodward 2004, 2005).
4. דיון תיאורטי ואמפירי בממשק ובהבדלים שבין המושגים "צבא" ו"בטחון" חורג מהיקפה של עבודה זו.
5. נתון זה כולל את השטחים שמנהל משרד ההגנה של ארצות הברית בשבע הטריטוריות של המדינה.
6. אם כי מאז 1996 – ובמיוחד מאז 2002, בשל המלחמה בטרור – הוא עולה בהתמדה.
7. להרחבה על המהפכה בעניינים צבאיים, ראה למשל; Metz and Kievit 1995; Gray 2004.
8. סוגיה זו נחקרת בעיקר על ידי גורמים לא-אקדמאיים ממשלתיים, הן צבאיים (Van Antwerp 2001), הן אזרחיים (Knot and Natoli 2004).
9. בהסגות הגבול עוסקים גם מחקרים לא-אקדמיים רבים, ביניהם מחקרים של הצבא עצמו (Antwerp 2001; Knott and Natoli 2004), של עמותות ומכוני מחקר (NGA 2004) ושל גורמים ממשלתיים אזרחיים (State of California 2006).
10. בנושא זה מתפרסמים גם מחקרים לא-אקדמאיים רבים, למשל במגזינים פופולאריים (Chalmers 2004; Johnson 2004) ובמכוני מחקר (Spencer 2004).
11. הכוונה למחקרים אקדמיים שהתפרסמו בשפה האנגלית בלבד.
12. אורן ורגב אף טוענים, לגבי ישראל, ש" [...] אולי חריפות ממשק זה [שבין האזרחי לביטחוני בים ובאוויר] גבוהה יותר מהקיים על פני היבשה [...]". (אורן ורגב 2008, 454).

מקורות

אורן, עמירם ורפי רגב. 2008. ארץ בחאקי: קרקע ובטחון בישראל. ירושלים: הוצאת כרמל.

אורן, עמירם. 2008. "ישראל, שטח צבאיי" בתוך: גבריאל (גבי) שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), צבא שיש לו מדינה: מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני

האזרחי בישראל. ירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 75-147.

אורן, עמירם. 2009. "בטחון וטריטוריה בישראל: סדר יום לדין ולמחקר", בתוך: עמירם אורן (עורך), *מרחב הבטחון: מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצרכי צבא ובטחון בישראל*. ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, עמ' 15-35.

Abrahams, Diane. 2007. "The Military as an Economic Agent in Local Economic Development: The Case of South Africa" *Urban Forum*, 18 (2) pp. 13-30.

Albert, Bruce. 1992. "Indian Lands, Environmental Policy and Military Geopolitics in the Development of the Brazilian Amazon: the Case of the Yanomami." *Development and Change* 23, pp. 35-70.

Anderson, A.B., W. Guangxing, S. Fang, G.Z Gertner, B. Gunerlap, and D. Jones. 2004. "Assessing and Predicting Changes in Vegetation Cover Associated with Military Land Use Activities Using Field Monitoring Data at Fort Hood, Texas." *Journal of Terramechanics* 42 (3-4), pp. 207-29.

Atkinson, Robert D. 1993. "Defense Spending Cuts and Regional Economic Impact: An Overview." *Economic Geography* 69 (2), pp. 107-22.

Bagaeen, Samer Ghaleb. 2006. "Redeveloping Former Military Sites: Competitiveness, Urban Sustainability and Public Participation." *Cities* 23 (5), pp. 339-52.

Berlin, Donald L. 2004. "The 'Great Base Race' in the Indian Ocean littoral: Conflict Prevention or Stimulation." *Contemporary South Asia* 13 (3), pp. 239-55.

Booth, Brandofrd, William W. Falk, David S. Segal, and Mady W. Segal. 2000. "The Impact of Military Presence in Local Labor Markets on The Emplotment Of Women." *Gender and Sociey* 14 (2), pp. 318-32.

Bradshaw, Ted K. 1999. "Communities not Fazed: Why Military Base Closure may not be Catastrophic?" *Journal of American Planning Association* 65 (2), pp. 193-206.

Childs, John. 1997. "A Short History of the Military use of Land in Peacetime." *War in History* 4 (1), pp. 81-103.

Cidell, Julie. 2003. "The Conversion of Military Bases to Commercial Airports: Existing Conversions and Future Possibilities." *Journal of Transport Geography* 11 (2), pp. 93-102.

Coe, Duncan. 1997. "Salisbury Plain Training Area: Archaeological Conservation in a Changing Military and Political Environment." *Landscape Research* 22 (2), pp. 157-74.

Corcoran, Claire M. 1998. "Rehabilitation of former US Military Lands Bordering the Panama Canal." *Journal of Sustainable Forestry* 8 (3), pp. 67-79.

Cornell, Svante E. 2004. "The United States and Central Asia: In the Steppes to Stay!" *Cambridge Review of International Affairs* 17 (2), pp. 239-54.

Coulson, Martin. 1995. "The Geography of Defense – Developing Themes of Study." *Geojournal* 36 (4), pp. 371-82.

Department of Defense. 2008. *Base Structure Report Fiscal Year 2008 Baseline*. Office of the Deputy under Secretary of Defense (Installations and

- Environment), <http://www.acq.osd.mil/ie/download/bsr/BSR2008Baseline.pdf>.
- Department of Defense. 2010. "Armed Forces Strength Figures for January 31, 2010." Military Personnel Statistics. <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/ms0.pdf>.
- Doxford, David and Jim Savege. 1995. "The Proposed Development of Otterburn Military Training Area in Northumberland National Park: A National Perspective." *Journal of Environmental Planning and Management* 38 (4), pp. 551-60.
- Doxford, David and Tony Hill. 1998. "Land Use for Military Training in the UK: The Current Situation, Likely Developments and Possible Alternatives." *Journal of Environmental Planning and Management* 41 (3), pp. 279-97.
- Engelhardt, Tom. 2009. "Iraq as a Pentagon Construction Site." In: Catherin Lutz (ed.), *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*. New York: New York University Press, pp. 131-144.
- Fields, Todd w. 2004. "Eastward Bound: The Strategy and Politics of Repositioning U.S Military Basrs in Europe." *Journal of Public and International Affairs* 15, pp. 79-98.
- Gaisler, Charles and David Kay. 2007. "Land Use Planning and Security in Terrains of Terror." Paper presented at a Conference on the Science and Education of Land Use: A transatlantic, multidisciplinary and comparative approach, Washington, DC, USA, September 24-26.
- Galdi, Theodor W. 1995. *Revolution in Military Affairs? Competing Concepts, Organizational Responses, Outstanding Issues*. Washington, DC: Congressional Research, 11 December. <http://www.fas.org/man/crs/95-1170.htm>.
- Gallent, Nick, Joe Howe, and Philip Bell. 1999. "The Regulation of Land Reuse and Aviation on Airfields in Rural England and Wales." *Planning Practice and Research* 14 (4), pp. 423-44.
- Gray, Colin S. 2004. *Strategy for Chaos: Revolutions in Military Affairs and the Evidence of History*. London, Frank Cass.
- Hooks, Gregory. 1994. "Regional Processes in Hegemonic Nation: Political, Economic, and Military Influences on the Use of Geographic Space." *American Sociology Review* 59 (5), pp. 746-72.
- Hooks, Gregory. 2003. "Military and Civilian Dimensions of America's Regional Policy, 1972-1994." *Armed Forces and Society* 29 (2), pp. 227-51.
- Johnson, Chalmers. 2004. "America's Empire of Bases." *Freedom Daily*, April 2004.
- Kay Young, Rumanda. 2008. *Shared Land Use Impacts Between Military Installations Andcontiguous Communities (Post-BRAC): Fact and Opinion Differences in Planning and Public Policy*. Diss., The University of Texas.
- Keysar, Elizabeth and Anne Steinemann. 2002. "Integrating Environmental Impact Assessment with Master Planning: Lessons from the US Army." *Environmental Impact Assessment Review* 22 (6), pp. 583-609.

- Knott, Joseph L. and Nancy Natoli, 2004. "Compatible Use Buffers: A New Weapon to Battle Encroachment." *Engineer*, October-December, pp. 12-15.
- Lee, Anru. 2007. "Southern Green Revolution: Urban Environmental Activism in Kahosiung, Taiwan." *City and Society* 19 (1), pp. 114-38.
- Lindsay-poland, John. 2009. "US Military Bases in Latin America and the Caribbean." In: Catherin Lutz (ed.), *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*. New York: New York University Press, pp. 71-95.
- Lutz, Catherin (ed.). 2009. *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*. New York: New York University Press.
- Mayer, Kenneth R. 1995. "Closing Military Bases (Finally): Solving Collective Dilemmas through Delegation." *Legislative Studies Quarterly* 20 (3), pp. 393-413.
- McCaffrey, Katherine T. 2009. "Environmental Struggle After the Cod War: New Forms of Resistance to the U.S. Military in Vieques, Puerto Rico." In: Catherin Lutz (ed.), *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*. New York: New York University Press, pp. 218-242.
- McKenzie, Penny. 1998. "Reclaiming the Land: A case Study of Riemvasmaac." In: Jacklyn Cock and Penny McKenzie (eds.), *From Defence to development: Redirecting Military Resources in South Africa*. Ottawa: International Development Research Center, pp. 60-84.
- Metz, Steven and James Kievit. 1995. *Strategy and the Revolution in Military Affairs: From Theory to Policy*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute.
- Nathan, Vincent R. and Daniel A. Bronstein. 1998. "Environmental Impact of Military Base Closure in the United States: A Case Study on the Closing of Fort Sheridan, Illinois." *Impact-Assessment-and-Project-Appraisal* 16 (4), pp. 315-24.
- NGA Center for Best Practices. 2004. "State Strategies to Address Encroachment at Military Installations." Issue Brief, September. <http://www.nga.org/cda/files/032403MILITARY.PDF>.
- Poland. John S., Scott Mitchell, and Allison Rutter. 2001. "Remediation of Former Military Bases," *Cold Regions Science and Technology* 32 (2-3), pp. 93-105.
- Poppet, Patrick E. and Henry W. Hertzog. 2003. "Force Reduction, Base Closure, and the Indirect Effects of Military Installations on Local Employment Growth." *Journal of Regional Science* 43 (3), pp. 459-82.
- Simbulan, Ronald G, 2009. "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines." In: Catherin Lutz (ed.), *The Bases of Empire: The Global Struggle against U.S. Military Posts*. New York: New York University Press, pp. 145-180.
- Soden, Dennis L., David A. Schauer, Brent McCune, David Coronado, and Janet S. Canary. 2004. "Research in Review: Regional Economic Impacts of Military Installations in the Paso del Norte Region." IPED Technical Reports, Institute for Policy and Economic Developmentn, University of Texas at El Paso.

Spencer, Jack. 2004. "Principles for Restructuring America's Global Military Infrastructure," *The Heritage Foundation*, 16 August. <http://www.heritage.org/Research/Reports/2004/08/Principles-for-Restructuring-Americas-Global-Military-Infrastructure>.

State of California. 2006. *California Advisory Handbook for Community and Military Compatibility Planning*. Governor's Office of Planning and Research, February. http://www.opr.ca.gov/military/handbook/Advisory_Handbook_Title%20Page_Coverletter_Acknowledgements.pdf.

Stephenson, Thomas R., Michael R Vaughan, and David E. Andersen. 1996. "Mule Deer Movements in Response to Military Activity in Southeast Colorado." *Journal of Wildlife Management* 60 (4), pp. 777-87.

Tai, Hua-Shan and Wei-Hsiung He. 2007. "A Novel Model of Organic Waste Composting in Taiwan Military Community." *Waste Management* 27 (5), pp.664-74.

Trumbull, V.L., P.C Dubois, R.Z Brozka, and R. Guyette. 1994. "Military Camping Impacts on Vegetation and Soils of the Ozark Plateau." *Journal of Environmental Management* 40 (4), pp. 329-39.

United States Government Printing Office. 2010. "Outlays by Function And Subfunction: 1962-2014." *GPO Access*, tab. 3.2. <http://www.gpoaccess.gov/USbudget/fy10/hist.html>.

Van Antwerp, R.L. 2001. "Encroachments Impacts on Army Installations and How to Deal With them." *Federal Facilities Environmental Journal*, pp. 19-32.

Warf, Barney. 1997. "The Geopolitics/Geoconomics of Military Base Closure in the U.S.A" *Political Geography* 16 (7), pp. 541-63.

Werners, Ingo. 2007. "The Former Military Training Area Konigsbruck and Nature Reserve Konigsbrucker Heide in the Context of Regional Politics with Particular Considerations of Hazards and Public Safety from the Viewpoint of the site Owner." In: Wolfgang Spyra and Michael Katzsch (eds.), *Environmental security and public safety*. Dordrech, the Netherlands: Springer, pp. 93-107.

Woodward, Rachel. 1999. "Gunning for Rural England: The Politics of the Promotion of Military Land Use in the Northumberland National Park." *Journal of Rural Studies* 15 (1), pp. 17-33.

Woodward, Rachel. 2001a. "Khaki conservation: an Examination of Military Environmentalist discourses in the British Army." *Journal of Rural Studies* 17 (2), pp. 201-17.

Woodward, Rachel. 2001b. "In trust and on Trust: the Strategy for the UK Defence Estate." *Land Use Policy* 18 (2), pp. 93-97.

Woodward, Rachel. 2004. *Military Geographies*. Malden, MA : Blackwell Pub.

Woodward, Rachel. 2005. "From Military Geography to Militarism's Geographies: Disciplinary Engagements with the Geographies of Militarism and Military Activities." *Progress in Human Geography* 29 (6), pp. 718-40.