

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 פרוזדורי 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 עמו. 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.





אורן ושחורי: הקדמה

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

קביעת שימושי הקרקע הביטחוניים החלה בימיה הראשונים של המדינה ונבעה מהתרחשויות רבות, אך עיקרון 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 אזרחיים 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 כאילוץ 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. היעדרות 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, בצבאיות, 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 פיזי – מרחבי (קונפליקט או דו קיום בשימושי קרקע), הכלכלה, החברה המשפט, הנוף האקולוגיה. במדור מיוחד זה של כתב העת שקהל היעד שלו הוא מתכננים, גיאוגרפים ואדריכלים מובאים שמונה מאמרים שמטרתם להפנות את הזרקור לשילוב בין הבטחון ובין התכנון. כותבי 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





אורן ושחורי: הקדמה

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 התכנון הביטחוניות שיזכו לעדיפות, ובהרכב הועדה למתקנים ביטחוניים.

המאמר השני בנושא זה הוא זה של נעמה אלעד וכותרתו "הקמת עיר הבה"דים בנגב 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

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

מאמר אחד הוא של יגיל 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 ההעתקה 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: הנזק 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 הנזק הסביבתי של הלחימה, כדוגמת המאבק של ותיקי השייטת נפגעי הצלילה בנחל קישון, או חשיפת הנזקים שתסב רמת חובב לחיילי המחנות שיאיישו את עיר הבה"דים.

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 הנזקים הסביבתיים, מקלים על המאבק האזרחי ועל הניסיונות האזרחיים להגביל את ההגמוניה התכנונית הצבאית והשימוש של הצבא בקרקע.





אורן ושחורי: הקדמה

המאמר השני הוא של זלמן שיפר ונושא "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 האיתית 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 גובת 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 שישדר 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





אורן ושחורי: הקדמה

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 בניתוח מקיף של הכלים המשפטיים להגדרת שטחי אימונים ואת ההשלכות שלהם בעיקר על זכות הקניין של בעלי הקרקע. במאמרו מצביע אלעד מוריציקי 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 חרום. וזאת למרות שהשימוש בתקנה זו בימינו או אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט הנוכחיים, בכלל, ועם חוקי היסוד ומחייב, בפרט. דבר, שלדעתו, מחייב רפורמה חקיקתית שתורמתו 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, תירות 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 אוניברסיטת חיפה היא 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



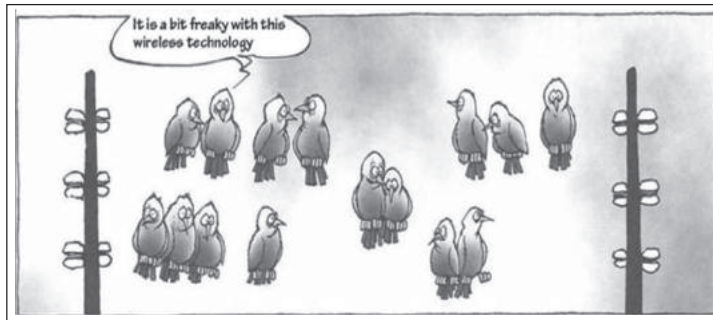


שימושים חדשים ובאמצעות הפיכת אמצעי התקשורת הקיימים לנגישים יותר מבעבר. בכך הפך המרחב האלמ"ג למשאב מוגבל שהביקוש לו רב. מדינת ישראל, כיתר מדינות העולם, היא האחראית לשימוש במרחב האלמ"ג בשטחה והיא זו אשר מופקדת על השימוש הנכון והיעיל בו כמשאב לאומי ובאחריותה להסדיר את השימוש במרחב באופן שיטיב עם אזרחי המדינה 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 תכנונית 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)





אורן ושחורי: הקדמה

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 ראשונות 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 שכתבו 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 5/ז, 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





אורן ושחורי: הקדמה

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 נילי (2010), "אודות השפעת מערכת הבטחון על תכנון המרחב", תכנון, כרך 7, חוברת 2, עמ' 71-76

Tzfadia, 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.

