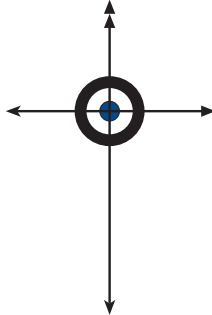




על הכוונת



אודות השפעת מערכת הביטחון על תכנון המרחב

מדינת ישראל חייבת את הקיום שלה למערכת הביטחון, יחד עם זאת ישראל כמדינה חיה נושמת ומתפתחת חייבת לשמור על תכנון סטוטורי מסודר. בראשית העשור השביעי לקיום מדינת ישראל, למרות שטחה הקטן וצפיפות האוכלוסין הגדולה, מערכת הביטחון מחזיקה ומשפיעה על יותר מחצי משטח המדינה (בתחומי הקו הירוק). יש לה השפעה ישירה על שטחים הנמצאים בשימוש או שטחים שעליהם חלות מגבלות שימוש של המערכת האזרחית, בגלל הממשק עם השימוש הבטחוני. עיון מדוקדק בהוראות תמ"א 35 היוצרת שפת תכנון המהווה מסד למערך תוכניות עתידיות, מעלה שסעיף 15 של הוראות התכנית העוסק בשטחים ביטחוניים, מייתר למעשה את השלכותיה על כמחצית משטח המדינה.

כך או אחרת, חותמו של הנוף הביטחוני ניכר בצורות שונות בכל מקום בארץ – בערים, באזורים הכפריים וגם בשטחים הפתוחים. וכל זאת באמצעות ההגמוניה² של מעורבות צה"ל בפעילות מוסדות התכנון האזרחי המבטיחה, עוד מקום המדינה, את שריון צורכי הביטחון העתידיים למטרות בטחוניות וזאת בצד מעורבות מערכת הביטחון בתכנון האזרחי על מנת לאפשר את תפקודה של התשתית הביטחונית. הליכים אלו מתבצעים בעיקר תוך השענות על הוראות פרק ו' של חוק התכנון והבנייה, המקנה עדיפות למערכת הביטחון ומבטיח התחשבות בצרכיה וזאת תוך כדי סודיות ודחיפות. בנושא זה רצוי להזכיר כי גם במסגרת הרפורמה בחוק התכנון והבנייה המקודמת בימים אלו, למרות שמערכת הביטחון נפתחה יותר להליכי התכנון האזרחי, לא שונתה באופן מהותי ההגמוניה שלה והיא תמשיך להתקיים מכאן שלמעשה גם בעתיד, אין כמעט בנמצא אזור או מקום בו נעדר "מפגש" טריטוריאלי בין השימושים האזרחיים והביטחוניים אינם נפרדים ולכך השלכות בתחומי התכנון, המשפט, זכויות במקרקעין, המרחב, הסביבה, הכלכלה והחברה.

חוק התכנון והבנייה ותהליך התכנון אמורים לייצר איזונים בין אינטרסים ומטרות שונות, בפועל נוצרים קונפליקטים רבים וקשיים הן במישור הסטטוטורי והן במישור הנורמטיבי.

קונפליקטים הנובעים מהמשאבים היקרים שבהם עוסק התכנון,

1
בנושא זה לדוגמה עלתה לאחרונה סוגיית השפעת קרן התקשורת העילית של משרד הביטחון המגבילה את גובה הבניינים בתל אביב ראה גלובס 18-19 ביולי 2010. סוגיה שיש לה השלכות תכנוניות וקנייניות משמעותיות ביותר.

2
תוארה ביסודיות בשני ספרים: אורן, ע. רגב, ר. (2008).
ארץ בחאקי – קרקע ובטחון בישראל.
הוצאת כרמל;
אורן, ע. (2009)
שטחים מגוייסיים – היווצרות ההגמוניה של צה"ל על מקרקעי המדינה ועל מרחביה בשנותיה הראשונות (1948-1956). מדף - בית הוצאה לאור.





על הכוונת

מאינטרסים שונים ומנוגדים ומעוצמת בעלי העניין. כאשר הציבור כבעל עניין מוגבל בנגישות לתהליכי התכנון, גם בכל הנוגע לתכנון האזרחי. למעשה ההשפעה העיקרית של הציבור הינה באמצעות הליך התנגדויות, ובכל הנוגע לתוכניות הקשורות למערכת הבטחון הציבור מוגבל עוד יותר גם בתחום זה. במישור הסטטוטורי לא רק שהידוע של הציבור מוגבל, אלא שפרק ו' אף מעניק לולמ"ב סמכויות נרחבות לא רק בנושא התכנון עצמו אלא אף בנושא פתרון הקונפליקטים שזוהו על ידה בין המתקנים הביטחוניים והסביבה האזרחית בין אם מדובר בבנייה או בשימוש במתקן. הסמכויות הנרחבות לפתרון הקונפליקט מצויות בעיקר בשלושה סעיפים:

- הטלת מגבלות בהוצאת היתר להקמת מתקן או לשימוש חורג במתקן (סעיף 160),
- הכנסת הוראות שינוי בתכנית על מנת להבטיח פעולת מתקן או סביבתו (סעיף 175).
- הגשת התנגדות לתוכניות בשל חשש לפגיעה במתקן בטחוני קיים או מתוכנן (סעי' 177). סמכויות אלה הוענקו לולמ"ב גם בהצעת החוק החדשה.

כלומר למערכת הבטחון באמצעות מוסד התכנון, שיש לו בו שליטה מוחלטת, יש אפשרות למרות היותו צד בקונפליקט להיות גם זה ש"פותר את הקונפליקט וזאת במצב של א-סימטריה מובהקת של כוח ובאופן חד צדדילתערב ולהטיל מגבלות באופן שרירותי כראות עיניו. מצב שאין בו כל איזון ובודאי שאין בו ניהול של קונפליקטים, אלא התנהלות חד צדדית וכפייה של צרכי התכנון הביטחוני על האזרחי.

באופן זה מוצא עצמו הציבור משתמש בכלי היחיד שקיים כיום בידו והוא הפניה למערכת המשפטית (בהערת אגב ראוי להגיד שזה לא המקרה היחיד של משפטיזציה יתר). כפועל יוצא מזה מתנהל בין הצדדים מצב של "משחק סכום אפס" כלומר צד אחד מרוויח וצד אחד מפסיד. על הפסדי מערכת הבטחון והנגיסה המתמשכת בזכויות העודפות שלה ראה מקרה הושעיה, מקרה עתלית, מקרה עיר הבה"דים ופסק דין בית המשפט המחוזי בחיפה מפברואר 2009 בנושא פיזיויים נדרשים בגין הטלת מגבלות בנייה סביב מתקן ביטחוני.

הדיונים המשפטיים, הקונפליקטים והשיח הציבורי (למרות היותו מוגבל מאוד בהיקף שלו) המתנהלים בשנים האחרונות - לדוגמה: סביב תכנון ובניית מתקן חיל הים בחיפה ("הפולינוס") ותכנון קריית ההדרכה בצומת הנגב (עיר הבה"דים). - העלו את השאלות עד כמה כל תכנון צבאי הוא בטחוני המחייב התייחסות נפרדת וסודיות מתאימה, או שלחלקו צריך להתייחס בדומה לתכנון אזרחי. חידודסוגיית מאפייני התוכניות של מערכת הבטחון בכל הנוגע להיקף ותחולת התוכניות של מערכת הבטחון, בעיקר תוך התייחסות לממשק צבאי מוגבל מול נרחב וראיה כוללת אינטגרטיבית של הסוגיה מול התמקדות בהיבטים הפיזיים והשלכות סביבתיות בלבד, חייבת חידוד, למעשה, בכל מדרג תוכניות³ הנוגעות להסדרת השימוש של מערכת הבטחון במשאב הקרקעי המשותף למערכת האזרחית, ההגדרה של תאי השטח היא נרחבת מאוד. כמו גם תחולת התוכנית מבחינת הנושאים הכלולים בה תחת ההגדרה "מתקנים בטחוניים". גם בהצעת החוק החדשה ("הרפורמה"), הגדרה רחבה ומותאמת בעיקר לצרכי מערכת הבטחון (פרק א')

3

כולל במתכונת המוצעת של הכנת תוכנית מתאר ארצית למתקנים ביטחוניים שלא מתקדמת בשלב זה





שחורי: השפעת מערכת הבטחון על תכנון המרחב

סעיפים: 179,164) וכוללת למעשה פוטנציאל של שטחים ותחומים נרחבים מאוד המצויים בממשק ודו קיום קרקעי בין מערכת הבטחון והקיום האזרחי ובכלל זה:

- שטח שיש בו מתקן בטחוני
- שטחים שיש בהם מגבלות בגלל מתקן בטחוני
- שטחים המיועדים לשמש את מערכת הבטחון שיש בהם אבחנה בין הגדרה של הייעודים והשימוש בפועל שלא על פי הייעודים (לדוגמה: שטחי אש) גם אם הם מוגדרים לשימושים אזרחיים מובהקים ויכולים לשמש ככאלה (לדוגמה: שטחים פתוחים וכאלה לצרכי תיירות או חקלאות)

מכאן, שאין הבחנה⁴ בין תוכניות הנתנות מענה למתקנים בטחוניים מובהקים, משולבים (בטחוניים ואזרחיים) או כאלה תוכניות של מערכת הבטחון בעלות מאפיינים שניתן להגדירם כאזרחיים (בדומה לעיר הבהדים) וכן תוכניות למרחב האזרחי שמערכת הבטחון מנסה להשפיע עליהן. העדר מיון סטטוטורי מתאים מאפשר למערכת הבטחון, על פי ראות עיניה, לכלול את כל תאי השטח והסוגיות בתוך התהליך המוגבל והייחודי שלה ולהשאיר בידיה את ההגמוניה המוחלטת על התהליך.

באביב 2009 נעשה ניסיון להציב מערכת נורמטיבית מקבילה לסטטוטורית באמצעות נוהל פעילות הולמ"ב שנקבע על ידי משרד המשפטים ומשרד הפנים בתיאום עם משרד הביטחון. נוהל זה מנסה למיין תוכניות ובכך מצמצם את ההגמוניה המובהקת של מערכת הבטחון בכל תוכנית ומעביר חלק מהן למסלול דומה למערכת האזרחית. בהעדר התקדמות בביצוע הנוהל נדרש להתמודד עם הסוגיה של הצורך בעיגון סטטוטורי של מערכת ממינית, דפוסי עבודה דיפרנציאליים ככלי עיקרי להכנסת השינויים הנדרשים. מול המשך המצב הקיים ויכולת מוגבלת בהכנסת השינויים בגישה הנורמטיבית באמצעות נהלים.

ההליכים המשפטיים חידדו גם את התייחסות למאפייני תהליכי התכנון בדגש על:

- שקיפות הליכי התכנון;
- שיתוף הציבור וזכות ההתנגדות;
- עוצמה וחולשה של בעלי העניין ויצירת איזונים בקונפליקטים התכנוניים ובשימושי הקרקע.

פרק ו', מהווה חריג לעקרונות המתווים בחוק התכנון והבנייה, והמתחזקים יותר ויותר עם השנים, של שקיפות תהליכים ושיתוף הציבור. ההוראות בדבר מעמדה הסטטוטורי במסגרת הצעת חוק התכנון והבנייה מציבות כללים ברורים מאוד למניעת השקיפות כאשר אפילו במצב של שמיעת ההתנגדויות אין שקיפות: בסעיף 154 נאמר במפורש שרק ההחלטות יועמדו לעיון הציבור וגם זאת במידה ולא נקבע אחרת מטעמים בטחוניים (ראה גם סעי' 157 ד) ובסעיף 155 (ו) מודגש שוב שהפרוטוקולים לא יועמדו לעיון הציבור אלא אם כן קבע השר שאין מניעה לפרסמם. כלומר השליטה של מערכת הבטחון על העדר השקיפות היא מתמדת בכל שלב משלבי התהליך.

ובאשר לעוצמת ומעורבות בעלי העניין, ניתן לראות מדרג ברור והבחנה בין שלוש סוגי עוצמות: אלה שיש להם עוצמה מוחלטת, לבין אלה שעוצמתם

4

אין מערכת ממינית





על הכוונת

מוגבלת אך קיימת במסגרת החוק, ובין אלה שבתחתית המדרג, שמעורבותם נורמטיבית בלבד ככל שיקבע על ידי מערכת הבטחון.

בעלי עניין שעוצמתם מוחלטת:

המערכת הביטחונית (ברמה ארצית ומקומית) – למערכת הבטחון יש יכולת בלתי מוגבלת בכל שלבי התכנון כולל מתן הוראות לשינוי מצב קיים (למעט על המועצה הארצית סעי' 234) על מנת להבטיח המשך פעילות של מתקנים בטחוניים.

בעלי עניין שעוצמתם מובטחת בחוק אם כי לעיתים בצורה מוגבלת:

- מערכת התכנון
- משרדי ממשלה ייעודיים: סביבה, חקלאות, תיירות, בריאות. בעל העוצמה העיקרית הוא המשרד להגנת הסביבה אשר בהסכמה שר הבטחון רשאי לקבוע גם לגבי מתקנים בטחוניים סוגי תוכניות שתנאי להגשתן היא עריכת תסקיר השפעה על הסביבה (סעי' 247).
- המערכת המוניציפאלית – שאיתה מתקיים תאום ברמה מקומית

בעלי עניין שהממשק והמעורבות שלהם נורמטיבית לא מחויבת סטטוטורית – הציבור והקהילה

באשר לארגונים ציבוריים - בעיקר אלה שהם בעלי אינטרס של שמירה על הסביבה - בתחום זה, למרות שמדובר על מערכת נורמטיבית יצר הצבא דיאלוג באמצעות מערכת קבועה "צבא הגנה לטבע".

באשר לקהילה/תושבים - המושפעים העיקריים בממשק האזרחי צבאי, גם מעורבותם נורמטיבית בלבד ובלא מנגנון הידברות מסודר. נסיון להסדרה נורמטיבית של מעורבות הציבור נעשה בנוהל פעילות הולמ"ב המוצע שנקבע באביב 2009 שבו נקבע שלב של דיון בולמ"ב אך גם הוא מוגדר באופן לא מחייב "ככל שיקבע". כלומר הציבור שהשפעת התכנון עליו היא המהותית ביותר הוא בעל העוצמה הקטנה ביותר.

קבוצת דיון "מרחב הביטחון"

נושא השפעתה ומעורבותה של מערכת הביטחון בתכנון המרחבי היה אחד הגורמים שהניעו את פעילות קבוצת דיון "מרחב הביטחון" שפעלה במכון "יון ליר" בשלוש השנים האחרונות. רעיון הקמת הקבוצה עלה על ידי הגיאוגרף ד"ר עמירם אורן והתגבש בראשית שנת 2007, מתוך רצון לדון בתופעה גיאוגרפית ומרחבית מיוחדת וחסרת תקדים בהיקפה המתקיימת בישראל. התופעה היא ההגמוניה הביטחונית רבתי על מקרקעי המדינה שהשיח הפומבי והמחקר האקדמי בה לוקה בחסר באופן מובהק. הכוונה הייתה שהקבוצה תדון בהיבטים נרחבים של תחום זה הקבוצה הדיון דנה, בסוגיות תיאורטיות ומעשיות, הנוגעות לשימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון ולשיקולי ביטחון בעיצוב המרחב, ותעורר דיון אקדמי, מקצועי וציבורי בנושאים אלו. חברי הקבוצה הם אנשי מקצוע מדיסציפלינות שונות, חלקם אנשי אקדמיה





שחורי: השפעת מערכת הבטחון על תכנון המרחב

וחלקם מילאו בעבר תפקידים בשירות הציבורי והצבאי. כולם בעלי ידע וניסיון רב שצברו במחקר האקדמי ובעבודתם המעשית. הרקע המקצועי המגוון של חברי הקבוצה מגלם את מטרותיה:

לשלב בין בקיאות וידע הנובעים מן העשייה המקצועית לבין מיומנות אקדמית ומחקרית ויכולות אנליטיות, תיאורטיות וביקורתיות. הקבוצה כללה גרעין של משתתפים קבוע ובמשך הזמן התווספו אליה נוספים. מעת לעת הוזמנו למפגשי הקבוצה אנשי אקדמיה מתחומים שונים וגם בעלי תפקידים בכירים בעבר בצה"ל וברשויות הממשל, שחלקם שירתו בגופים הרלוונטיים לנושאי הדיון. עד כה התקיימו עשרים ושישה מפגשים ובהם הורחב הדיון לא רק על נושא השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון, אלא גם על נושא שיקולי ביטחון בעיצוב המרחב. פירוט הנושאים שנדונו במפגשים, והמציגים והמגיבים ראה בנספח.

בעקבות התהודה הציבורית לה זכתה פעילות הקבוצה בראשית שנת 2010 הצטרפו לפעולתה באופן רשמי נציגי משרד הביטחון ואגף התכנון במטכ"ל ומאז הם השתתפו בעקביות בדיוניה. זאת ועוד, סמנכ"ל משרד הביטחון וראש האגף האמון על מקרקעי מערכת הביטחון הסכים להיות המגיב באחד המפגשים. הצטרפות נציגי משרד הביטחון וצה"ל לדיוני הקבוצה העשירו את הדיון ואפשרו את השיח עם גורמי הממשל.

הקבוצה התמקדה בדיוניה⁵ על הסוגיה בהיקף נרחב מאוד של נושאים בתחום החל מסוגיות הנוגעות להיבט של התכנון הסטטוטורי וכלה בסוגיות הנוגעות לממשק של מערכת הביטחון עם המערכת האזרחית. בין הנושאים שנדונו נכללו אלה הבאים.

- מעמדה התכנוני המיוחד של מערכת הביטחון.
- המימד הטריטוריאלי של יחסי צבא – חברה והפקוח האזרחי על מערכת הביטחון
- השלכות כלכליות של אחזקה ושימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון ופינוי מחנות ממרכזים עירוניים.
- מחשבות ראשוניות אודות ביטחון, פיתוח בר קיימא וקרקע.
- המרחב בו מתעצבת הסביבה - ארגוני הסביבה בישראל ומקרה גדר ההפרדה.
- שליטה באדם ובאדמה והדרת המגזר הערבי מהמרחב באמצעות מערכת הביטחון.
- המסד החוקי של שטחי האימונים של צה"ל בראי הנורמות הראויות בעידן חוקי היסוד
- "צבא בעיר" – השלכות וקונפליקטים, בהדגמה על תל אביב.
- דומיננטיות הביטחון בעיצוב דמותם המרחבית של אזורי גבול של שלום.
- תופעות גלויות וסמויות של מיליטריזציה במרחב הבנוי בישראל.
- המשמעות המשתנה של גבולות ביטחון של ישראל בעידן של עולם ללא גבולות.
- "שליטה במרחב באמצעות משטרה ושיטור.
- האם קיימת אדריכלות צבאית והאם ניתן לשלב בסיס הדרכה צבאי במרחב אזרחי בהדגמה על מיקום עיר הבה"דים בירוחם.
- "מקרקעין, תכנון ובניה צבאיים – נקודת המבט של המבצע".

5

חלק מהנושאים שנדונו בקבוצת הדיון פורסמו בקיץ 2009 בפרסום מטעם המכון הנקרא "במת ון ליר לדיון ציבורי" וראו <http://www.il.org.vanleer/publications/heb?id=117>





- ביטחון, צבא, סביבה ובריאות.

לסיכום

מניתוח הנושאים שנדונו בקבוצת הדיון, בשיח הציבורי ובקונפליקטים שהתרחשו, עולה שלכולם מכנה משותף אחד המתייחס בעיקר להיבטים של התכנון הסטטוטורי של מערכת הבטחון ולהתערבות והמעורבות של המערכת הבטחון בתכנון האזרחי, בעיקר בכל הנוגע לנושאים הקשורים למתקנים ולשטחים של מערכת הבטחון. מכאן שנדרש להרחיב את הדיון בעיקר ולהמשיך ולדון בכל הנוגע בכל הנוגע לממשק של נושא הבטחון, לא רק מנקודת הראות של הצבא ומערכת הבטחון אלא גם לסוגיות הנוגעות לחברה האזרחית.. כמו כן יש ולהשלים את הדיון גם בכלים ובתהליכים אפשריים לשינוי הממשק התכנוני הנוכחי; לדוגמה:

- הטמעת שיקולי בטחון לאומי ובטחון פנים בתהליכי התכנון ובהוראות של התוכניות בכל רמות התכנון באופן שייתן מענה כפול של ההיבט האזרחי בצד הבטחוני

- יצירת מיון והבחנה בין תוכניות וסוגיות המתייחסות לצורך בטחוני מובהק, צורך בטחוני משולב (בטחוני אזרחי), תא שטח עם ממשק אזרחי בטחוני, ותא שטח אזרחי מובהק והתאמה של מיון התוכניות לתהליכים הנדרשים לצורך התכנון. החל מתכנון במאפייני "בועה" המתייחס לצורך בטחוני מובהק ועד להגבלות רבות על תהליך התכנון המנותק והתאמתו לתכנון אזרחי במקרים של תכנון הנוגע למרחב האזרחי או הינו בעל מאפיינים של תכנון אזרחי.

- התאמת כלים לתהליך תכנון משותף בטחוני ציבורי החל מתאום עם המנהיגות המוניציפאלית והאזורית ועד רמת הקהילה. כאשר ברמה הקהילתית יש לבחון לא רק שיתוף ציבור בלתי מחייב בתהליך התכנון אלא אף עיגון סטטוטורי של תסקיר קהילתי חברתי כחלק אינטגרלי ומחייב בתהליך התכנון. זאת בצד בחינת הקמת מנגנון ניהול קונפליקטים ציבוריים על משאבים משותפים. מנגנון נורמטיבי – מעין מוסד "גישור, ניהול קונפליקטים" או מעורבות של הקהילה. ומנגנון סטטוטורי לדוגמה: בחינת אפשרות לתת סמכויות לוועדה ציבורית שתפעל בצד ועדת התנגדויות או הרחבת המנדט של ועדת התנגדויות עם אוריינטציה למרכיב האזרחי ובהתאם ציוות הוועדה. ניתן למצוא אנשים מהסקטור האזרחי בעלי סיווג בטחוני מתאים למילוי התפקידים האלה על מנת לא לפגוע בהיבטי הבטחון.

סוגיות אלה ונוספות (שיועלו בהמשך ככל שיתפתח השיח המקצועי בנושא), ממקדות את הדיון הבחנה בין סוגי תוכניות, בהתאמת תהליכי התכנון לכל סוג של תוכניות ובשינוי א-סימטרית תהליך התכנון שכיום הינה לטובת מערכת הבטחון. הליכים וכלים אלו מתבקשים לאיזון השפעת מערכת הבטחון על תכנון המרחב.

נילי שחורי

