

## ישראל וצבא מקרקעי ישראל יחסי מערכת הביטחון עם המגזר האזרחי במרחב הגיאוגרפי

### פתיח ספר (זמני בלבד!)

יחסי האזרחי והביטחוני במדינת ישראל הם אחד מסימני ההיכר הבולטים שלה. מערכת יחסים זו היא מורכבת, אינטנסיבית, מסועפת ונובעת מחשיבות נושא ביטחון המדינה ועליונות מעמדה של מערכת הביטחון. גורמים רבים מעורבים במערכת יחסים זו המתקיימת במספר שדות: המדיני, הצבאי, החברתי והתרבותי, החוקי והמשפטי, המשקי והכלכלי, המדעי, התקשורתי, האקדמי ועוד.

ספר זה עוסק בשדה נוסף של יחסי האזרחי והביטחוני שיש לו חשיבות בעיצוב דמותה הפיזית של המדינה והשפעה על חיי אזרחיה ושתשומת הלב אליו היא מועטה ביחס לשדות האחרים. מדובר על יחסי מערכת הביטחון עם המגזר האזרחי במרחב הגיאוגרפי והכוונה לשטח המדינה הכולל את אזורי הליבה והשוליים, את הערים הגדולות והקטנות, את האזורים המיושבים ואת השטחים הפתוחים. יחסי מערכת הביטחון עם המגזר האזרחי נובעים מהעובדה מכך שהיא צרכן הקרקע הגדול והמועדף ביותר ושכמעט ממחצית משטח המדינה מוחזק על ידה או נתון להשפעתה. יחסים אלה נגזרים גם מאופן התנהלות מערכת הביטחון בנושאים הבאים: פריסת התשתית הפיזית; מקרקעין; הקצאה, קניין, סגירה, תשלומים, פינוי ונטישה; תכנון ובניית מתקנים ביטחוניים והגנה סטטוטורית עליהם; הגנה על הסביבה מפני זיהומים ושמירה על ערכי טבע ונוף.

**הטענה המרכזית** של הספר היא ששנים רבות המגזר האזרחי כמעט ולא ערער על אופן ההתנהלות הטריטוריאלית של מערכת הביטחון. בהיבט החוקי יש למערכת הביטחון כמעט יד חופשית לפעול בחשאיות על פי צרכיה וללא הגבלה. מסוף שנות ה-80 התפתחה מגמה להקטנת שתלטנות מערכת הביטחון במרחב. התפנית בהתנהלות המגזר האזרחי היא פועל יוצא מהמשך שחיקת מעמד מערכת הביטחון מתום מלחמת יום הכיפורים. מאז המגזר האזרחי חדל להתייחס אליה כ"פרה קדושה". המאבק של המגזר האזרחי מול מערכת הביטחון במרחב הגיאוגרפי הפך להיות לגיטימי והתעצם במשך הזמן. הגורמים במגזר האזרחי דרשו ממנה שתתנהל בשקיפות וביעילות, תצמצם את נכסיה, תקטין את תחומי השפעתה, תתכנס בשולי מקומות היישוב, תותיר להם יותר מרחב פתוח. הם דרשו גם שתגביר את השמירה על ערכי טבע, נוף וארכיאולוגיה ותמנע מזיהום הסביבה.

המשך הטענה היא כי במרחב הגיאוגרפי מערכת הביטחון מקיימת יחסים עם שחקנים אזרחיים רבים ונאלצת להתמודד עם סוגיות חדשות רבות ב"חזיתות" שלא פעלה בהן בעבר. יחסי מערכת הביטחון עם המגזר האזרחי במרחב הגיאוגרפי הם על נושאים רבים במספר דרגות של קנה מידה. היחסים מתאפיינים גם ביצירת תאגידים וקואליציות אד הוק. למעשה נוצרו ארבעה דפוסים מקבילים של יחסים: (א) המשך ההגמוניה של מערכת הביטחון על מרחב הארץ (ב) ביקורת אזרחית הגורמת להתגמשות מערכת הביטחון ולשחיקה במעמדה הטריטוריאלי אבל, עד קווים אדומים שהציבה לעצמה (ג) מעורבות רבה של מערכת הביטחון בנעשה במרחב האזרחי ובמקרים מסוימים הפיכתה לשחקן מרכזי בו (ד) אי הכרעה של מאבק עם המגזר האזרחי.

**השאלות העיקריות** שילובנו בספר הינן כיצד ועל בסיס מה מתנהלים היחסים בין מערכת הביטחון ובין המגזר האזרחי במרחב הגיאוגרפי? באילו נושאים חלו שינויים במרוצת הזמן ובאילו נושאים לא חלו שינויים? מהן הסיבות לשינויים? האם השינויים נובעים מכפייה אזרחית על מערכת הביטחון ואם כן מה טיבה? האם השינויים נעשו ביוזמת מערכת הביטחון מתוך הבנה שעליה להתאים את עצמה למציאות משתנה ומתוך הכרה שהשינויים ישרתו את האינטרסים שלה, כלומר שמירה על קווים אדומים שלא יערערו את מעמדה? האם הקווים האדומים הם בקונצנזוס, או שיש מי שמערער עליהם, ואם הם בקונצנזוס – איך הוא מושג?

ספר זה ממשיך את שני הספרים הקודמים שעסקו בנושא: "ארץ בחאקי" (אורן, ורגב, 2008) המציג את היקף ופריסת התשתית והפריסה הביטחונית, התפתחותה בזמן ובמרחב, החוק והנוהל לקביעתה ולהסדרתה והעימות בינה ושימושי הקרקע האזרחיים; ו"שטחים מגויסים" (אורן, 2009) המציג את היווצרות ההגמוניה הקרקעית והמרחבית הצבאית בשנותיה הראשונות של המדינה.

הספר "ישראל וצבא מקרקעי ישראל" מוסיף מידע, יוצר נדבך עיוני נוסף בבירור אודות הממד הגיאוגרפי של הביטחון בישראל. כוונתו להרחיב את המחקר והדיון<sup>1</sup> והפרסום בנושא השימוש בקרקע לצורכי ביטחון והשלכותיו<sup>2</sup> שהחל בראשית שנות האלפיים במקביל להתגברות השיח הציבורי.<sup>3</sup> בספר זה ארבעה חידושים:

(א) מיקוד הדיון על קשרי הגומלין בין המגזר האזרחי ובין מערכת הביטחון במרחב מדינת ישראל,<sup>4</sup> לעומת הדיון עד כה בהגמוניה הטריטוריאלית של מערכת הביטחון.

(ב) הרחבת השיח והדיון על היחסים המורכבים בין מערכת הביטחון ובין המגזר האזרחי לשדה הגיאוגרפי.

(ג) הצגת קשרי מערכת הביטחון והמגזר האזרחי במרחב הגיאוגרפי מנקודת מבט רחבה הכוללת את הגישות, ההיבטים, התיאוריות והמושגים הנהוגים במחקר והשיח על יחסי המגזר האזרחי ומערכת הביטחון. נקודת מבט רחבה זו כוללת את הנושאים הבאים: כפיפות הצבא לדרג המדיני, הפיקוח האזרחי, פיקוח מוסדי, הפיקוח החוץ מוסדי, מיליטריזציה ודה – מיליטריזציה ועוד. נקודת מבט זו מתייחסת גם לתמורות ביחסי האזרחי והביטחוני שהתרחשו בישראל בעשורים האחרונים כמו התגברות הביקורת אזרחית, דרישה לשקיפות, דרישה לצמצום תקציבי ועוד.

(ד) הצגת השינויים והתמורות שחלו בדפוסי היחסים במרחב הגיאוגרפי בעשור האחרון. מדובר על התגברות הפנייה האזרחית לבתי המשפט נגד מערכת הביטחון בענייני מקרקעין, תכנון ובניה וסביבה. מדובר גם על פרסום דו"חות מבקר המדינה בענייני מקרקעין וסביבה ועל התרחבות חקיקה בנושא תכנון ובניה ואכיפה סביבתית. נושא נוסף הוא האצת תהליך פינוי מחנות במרכז הארץ שמטרתו להגדיל את היצע השטח לבנייה למגורים. במסגרת תהליך זה מוביל משרד הביטחון את התכנון של השטחים המתפנים. נושא נוסף הוא הרחבת דרישת הרשויות המקומיות ממשרד הביטחון לתשלום ארנונה והיטלי פיתוח למיניהם ועוד.

**תכולת הספר** - חלק הראשון ארבעה הפרקים המשמשים **מסגרת עיונית ורקע עובדתי** וכוללים גם את **המושגים המתאימים** לדיון בנושא הספר. פרק ראשון, **הזיקה בין ביטחון המדינה ובין גיאוגרפיה ומרחב**, מציג את ההיבטים של קשר זה ואת המושגים של שפה המתאימה לדיון. פרק שני, **השילוב בין צבא וחברה**, מציג את המושגים, הגישות, התיאוריות לדיון בזיקה בין הצבא והפוליטיקה. פרק שלישי, **יחסי האזרחי והביטחוני בישראל**, סוקר את תחומי ונושאי היחסים ואת התהליכים המרכזיים במדינת ישראל והתמורות שחלו בהם בעשורים האחרונים ומציע את המסגרת של הנדבך העיוני לדיון בנושא הספר. פרק רביעי, **נושאים ושחקנים**, מציג את נושאי המציאות הגיאוגרפית של מדינת

<sup>1</sup> הדיון האקדמי והשיח העיוני והביקורתי בעוצמת הממד הטריטוריאלי של הביטחון התפתח במסגרת שתי קבוצות דיון שפעלו במכון ון ליר בירושלים בהן השתתפו חוקרים מהאקדמיה ואנשי ביצוע ממספר תחומים. הדיון החל במסגרת הקבוצה שנקראה "צבא שיש לה מדינה" שפעלה בין השנים 2003 ו-2007 (ראו שפר, ברק ואורן (עורכים), 2008: 8-9). הדיון בהמשך התרחב ונערך במסגרת קבוצה שנקראה "מרחב הביטחון" ופעלה בין השנים 2008 ו-2010 (ראו אורן 2009 (עורך): 10 – 11 וגם אפלבוים 2011, (עורכת): 25 – 26)

<sup>2</sup> על הפרסומים האקדמיים בסוגיות שקשורות בשימושי קרקע לצורכי ביטחון ובהשלכות הנובעות מהן ראו ראה באתר "ארץ בחאקי" ([www.amiramoren.com](http://www.amiramoren.com)).

<sup>3</sup> על נושאי השיח הציבורי כפי שבא לידי ביטוי בעיתונות הכתובה ראה באתר "ארץ בחאקי" ([www.amiramoren.com](http://www.amiramoren.com)).

<sup>4</sup> הספר אינו דן במתרחש בשטח שמעבר לקו הירוק שם "כללי המשחק" אחרים – מפקד כוחות צה"ל (אלוף פיקוד המרכז) הוא הריבון, סמכויותיו נרחבות ובהתאם גם יכולת פעולתה של מערכת הביטחון.

ישראל בהתאם למרכיביה: המדיני, הביטחוני, הכלכלי, החברתי והסביבתי ואת הגורמים הפועלים והמעורבים במרחב הגיאוגרפי, האינטרסים שלהם, השיקולים והסמכויות המנחים את עשייתם.

החלק השני, העיקרי, כולל **סקירה, תיעוד הדגמה וניתוח** של מערכות היחסים והתמורות שחלו בהם במשך הזמן בהתאם לנושאים העיקריים שעניינם המרחב הגיאוגרפי: פרק חמישי, **תשתית ופריסה**, יחסים בין מערכת הביטחון ובין המגזר האזרחי הנובעים מהתפתחות התשתית הביטחונית ופריסתה במרחב והשינויים שחלו בה מאז הקמת המדינה. פרק שישי, **קניין המקרקעין** - הקצאת מקרקעי המדינה והפיקוח אזרחי; הפקעת קרקע פרטית ודרישה האזרחית לשמירה על זכויות הקניין ותשלום דמי שימוש או פיצויים. פרק שביעי, **תכנון פיזי ורישוי הבניה** - שינוי בדומיננטיות של מערכת הביטחון בתחום התכנון הפיזי הסטטוטורי ורישוי הבניה בעקבות המעורבות האזרחית ההולכת וגוברת בתחום זה. פרק שמיני, **ביטחון ונדל"ן** - הפיכת משרד הביטחון כגורם מרכזי בשוק הנדל"ן במסגרת תהליך העברת שטחי מחנות צה"ל ומתקני התעשייה הביטחונית לשימוש אזרחי. פרק תשיעי, **שדות מוקשים** - המהלכים שהוביל המגזר האזרחי להקמת רשות לפינוי מוקשים הפועלת במסגרת משרד הביטחון ופעילותה בעניין. פרק עשירי, **ארנונה ואגרות** - הרחבת הדרישה האזרחית ממערכת הביטחון לתשלום ארנונה ואגרות פיתוח. פרק אחד עשר, **הגנה על הסביבה** - הגברת האכיפה על מערכת הביטחון למניעת זיהומים ומטרדים סביבתיים ותיקון נזקי שבוצעו העבר.

הפרק השנים עשר, **סיכום** בדגש על אפיון דפוסי יחסי האזרחי והביטחוני במרחב הגיאוגרפי והתמורות שחלו בהם תוך הבחנה בין המרקם היישובי ובין השטחים הפתוחים. הסיכום יהיה סביב השאלות אם יחסי האזרחי והביטחוני במרחב הגיאוגרפי הם ייחודיים ושונים מהיחסים בתחומים האחרים או האם דפוס יחסים זה הוא "מקרה בוחן" המדגים את השינויים הכלליים ביחסי מערכת הביטחון והמגזר האזרחי. בסיום, בין היתר, גם תובא הצעה למתודולוגיה להשוואת יחסי האזרחי והביטחוני במרחב הגיאוגרפי, בין ישראל ובין מדינות אחרות.

**המקורות** - המקורות עליהם מתבסס הספר כוללים, פרסומים אקדמיים, חוקים ופסקי דין, הודעות משרדי הממשלה (בעיקר משרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון), הודעות רשות מקרקעי ישראל, מסמכי מטה ומצגות של משרדי הממשלה, פרוטוקולים של וועדות הכנסת ובעיקר וועדת הפנים והגנה על הסביבה, מסמכי מרכז המידע של הכנסת, דו"ח מבקר המדינה, הודעות של מוסדות התכנון ובעיקר המועצה הארצית לתכנון ולבניה, תכניות פיתוח ובניה, מסמכי רשויות סטטוטוריות ויזמים שונים, מסמכי גופי החברה האזרחית, דו"ח של וועדות חקירה מוניציפליות ומידע מעיתונות ובמיוחד העיתונות הכלכלית ועוד. הספר מסתמך גם על הידע האישי ועל הניסיון המצטבר.

**קהל היעד** - הספר מיועד לציבור המתעניין בנושאים בהם הספר עוסק ובמיוחד בשילוב שבין הגיאוגרפיה במרחב הישראלי ובין הביטחון ובנושאים שעניינם יחסי צבא וחברה. קהל היעד של הספר כולל גם את הגורמים שההיבט גיאוגרפי של מערכת יחסי מערכת הביטחון והמגזר האזרחי רלוונטי עבורם. מדובר על גורמים במשרדי הממשלה וברשויותיה, במערכת הביטחון ובמוסדות ממשל נוספים, ואלה מקרב גורמי המקצוע והביצוע בנושא נדל"ן, תכנון ובניה וסביבה, גופי משק וכלכלה, ארגונים ועמותות של החברה האזרחית, תקשורת, אקדמיה וכמובן האזרח הקטן שנאלץ להתעמת עם עוצמתה של מערכת הביטחון.