

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 תכנית ברמה הלאומית (ובכלל זאת בישראל), תכניות לפיתוח בר קיימא ברמה המקומית וכן תוכניות סקטוראליות 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 הרוח 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 קוראיה 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 בישובי 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 שיידונו 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 ששירות 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