

ד"ר עמירם אורן, גיאוגרף
"הביטחון והארץ", מכון מחקר



27 באפריל 2009

לכבוד
מר אביחי לויט
מנהל ביקורת באגף א'
חטיבה לביקורת מערכת הביטחון
משרד מבקר המדינה
הקרייה
תל אביב

א.ג.

ב-23 באפריל 2009 ביקשת להתייעץ עימי לקראת ביקורת שבכוונת משרדכם לבצע בנושא אותו הוא הגדרת "הקרקעות במערכת הביטחון".

לפי דבריך מזה זמן למשרדכם היה עניין בנושא ובעקבות פרסום הספר "ארץ בחאקי" שכתבנו (רפי רגב ואני) גברה ההתעניינות שלכם.

בספר זה שנכתב במשך שש שנים הוטמעו הידע והניסיון שצברנו שנינו במשך שני עשורים, הראשון בזמן שירות בענף תשתית ופריסה ועשור נוסף של לימוד ומחקר אקדמי (כולל עבודת דוקטורט שלי בנושא).

לקראת הפגישה שנקבעה עמכם, הכנתי מסמך קצר (4 עמודים) המצ"ב שיכול לסייע אתכם בסקר המקדים ובאמצעותו תוכלו להיערך לביקורת בנושא. המסמך כולל רקע קצר ורשימת נושאים שלדעתי ראוי שייבחנו.

מאחר והנושאים ברצ"ב מורכבים ורובם טרם נבדקו לעומק, אשמח לייעץ לכם בתחום בכל שלבי הביקורת ובכלל זה הגדרת מטרות החקירה והבדיקה, בחירת הנושאים והגופים שמהם ניתן ללמוד על הנושא וגם בשלב עיבוד הנתונים וכן בשלב קביעת המסקנות.

מהכרתי את המערכת בתחום זה על בוריה, נראה לי כי תרומתי לכם בתחום זה תוכל להיות גדולה.

בברכה

עמירם אורן



ד"ר עמירם אורן, גיאוגרף "הביטחון והארץ", מכון מחקר

הצעה לחטיבה לביקורת מערכת הביטחון במשרד מבקר המדינה בנושא מערך שימושי הקרקע הביטחוניים

רקע

כיום, בראשית העשור השביעי לקיום מדינת ישראל, למרות תחומה הקטן והצפיפות הגדולה בה, מערכת הביטחון מחזיקה ומשפיעה על יותר מחצי (!) מהשטח המדינה בתחומי הקו הירוק. מבחינה מתודולוגית כדי לדון בהיקף כה נרחב של מערך שימושי הקרקע הביטחוניים ובעיקר בהשפעותיהם, ראוי להתייחס בנפרד לשתי קבוצות מרכזיות:

(1) תשתיות פיזיות – מחנות, מתקנים, תשתיות ספר וגבול (כולל שדות מוקשים), כבישים ודרכים ושטחי מגבלות בנייה. את המחנות והמתקנים יש לסווג גם לפי שיוכם: מחנות ומתקנים של כלל צה"ל, פקודים, זרוע היבשה ואגף הטכנולוגיה ולוגיסטיקה, חיל האוויר, חיל הים, חיל המודיעין, תעשיות ביטחוניות וגורמי ביטחון אחרים;

(2) שטחי פעילות מבצעית בזמן שגרה ובחירום, שטחי אימונים וניסויים.

מעריך שימושי הקרקע הביטחוניים מבטא צרכים צבאיים ומערכת שיקולים (אסטרטגיים, מערכתיים וטקטיים), אפשרויות קרקעיות, כלכליות וטכנולוגיות, תנאים יישוביים ומגבלות סביבתיות וכן נסיבות היסטוריות. היווצרותם, מאז ראשית ימיה של המדינה, כבודדים וכמעריך כולל, לא הייתה תוצאה של תכנון סדור אלא נגזרה מהירושה הבריטית, מהאירועים הביטחוניים והמדיניים שלא ניתן היה לחזותם וכן מהתמורות הדמוגרפיות, הכלכליות והחברתיות וההכרה בגורמי איכות הסביבה שהיו בשנים מאוחרות יותר.

ניהול השטחים שבידי מערכת הביטחון 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 מנהליים ייחודיים שנקבעו בשנות החמישים והשישים וכמעט שלא שונו או הותאמו מאז..

לשטחים ותשתיות הביטחוניות באשר הם יש השלכות רחבות היקף על חיי היום יום האזרחיים. 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). בישראל קשה להצביע על אזור או מקום בו אין "מפגש" טריטוריאלי בין השימושים האזרחיים והביטחוניים ולכן יש השלכות בתחומי התכנון פיסית – מרחבי (קונפליקט או דו קיום בשימושי קרקע), הכלכלה והחברה, הנוף האקולוגיה ועוד.

גודלם של שימושי הקרקע הביטחוניים, תחומי התפרסותם וההשלכות הנובעות מהם, כל אלה הם מאפייניה של תופעה גאוגרפית-מרחבית מיוחדת וחסרת תקדים בהיקפה והיא המניע לכתיבת הספר "ארץ בחאקי – קרקע וביטחון בישראל". ספר זה, ראשון מסוגו בתחום זה ונכתב על מנת שיהיה Text book- שיוכל לשמש ציין לשורה של שנויים הנדרשים בתחום מדיניות התכנון הפיזי וניהול המקרקעין במערכת הביטחון.

לידתו של ספר זה באיגוד ידע שלו המחברים – עמירם אורן ורפי רגב – העוסקים בנושאים אלה שנים ארוכות. קרוב לעשור שירתנו באגף התכנון במטכ"ל ולמדנו את מלוא היקפו של מערך התשתיות והשטחים הביטחוניים, ההליכים החוקיים והמנהליים שלפיהם הוא מוסדר וכן את המציאות היום-יומית בממשק שבין צבא לאזרחים בהקשרו הקרקעי. מתום השירות בצה"ל נדרשנו לעוד כמה שנים של לימוד ומחקר כדי לייצר את הפרספקטיבה הנאותה שתאפשר לנו להתמודד עם שפע הנושאים שקובצו והיו לחיבור המקפל בתוכו את מהותה ותכניה של התופעה המרחבית רחבת ההיקף שהספר עוסק בה.

הספר מציג ומנתח את התשתית והפריסה הביטחוניות בהיבטים שונים וכולל את הכרוניקה של התפתחותה בכל שטח ובכל מקום שבו שלטה ועדיין שולטת ישראל; את החוק והנהל לקביעתה והתייחסות בית



ד"ר עמירם אורן, גיאוגרף "הביטחון והארץ", מכון מחקר

המשפט וכן את הקונפליקטים שיוצרת התשתית הביטחונית עם המגזר האזרחי בכל הקשור לבנייה ופיתוח, מחד ולשמירה על איכות הסביבה, מאידך.

בעקבות פרסום הספר "ארץ בחאקי" וקיום דיונים במספר מסגרות אקדמיות עולה כי בהיבט הטריטוריאלי יש לתת הדעת לא רק לנושא שעניינו מערכת הביטחון "כצרכן" של קרקע ומרחב אלא גם על מקומה ותפקידה של מערכת הביטחון בעיצוב המרחב הגיאוגרפי ברמות הארצית, האזורית והמקומית.

מטרה - הביקורת של משרד מבקר המדינה צריכה לבחון כיצד מנהלת מערכת הביטחון את שפע המקרקעין המוחזק על ידה ואת תהליך קבלת ההחלטות בתחום.

זאת ועוד, הביקורת תבחן האם אכן עושה מערכת הביטחון את הנדרש במתקניה (ובמפעליה) הסמוכים לאוכלוסייה אזרחית על מנת למזער קונפליקטים עם האוכלוסייה האזרחית הסמוכה והאם מיקומם הוא אכן צריך להימצא שם? וכן, האם חרף שפע המשימות הביטחוניות, השטחים אותם מחזיקה המערכת אינו גדול יתר על המידה? וכן, תבחן הביקורת את הקלות הבלתי נסבלת, במצב בו מתקיימת "קמצנות" (לעיתים אף מבורכת) בהקצאת משאבים למטרות אזרחיות – ולעומת זאת מוקצים שטחים ב"סיטונאות" למעשהב"ט?

הנושאים הראויים לביקורת

ארגון, ניהול ומדיניות

- מהי ההכשרה מקצועית של בעלי תפקידים העוסקים בנושאי תשתית ופריסה
- אבחנה בין הגורמים הפועלים בתחום במש' הביטחון ובצה"ל, האם אין כאן חפיפה,
- האם הסמכויות של כל גוף אכן ברורות ומוגדרות בנהלים, בפקודות מטכ"ל, בהוראות משרד הביטחון ובנוהלי עבודה ארגוניים והאם הם פועלים לאורם; והאם עודכנו פקודות מטכ"ל, הוראות נוהלי עבודה ארגוניים הקיימים לאור השינויים שחלו ופסקות בתי המשפט בנושאי תשתית ופריסה
- כיצד מנוהל במערכת הביטחון הידע בנושאי תשתית ופריסה, תכנון ומקרקעין, האם אין כפילות בגופים העוסקים בכך
- מידת מעורבות של בעלי תפקידים בכירים במטה הכללי בעבודה השוטפת ובקביעת המדיניות
- מיהו הגוף במעשהב"ט הקובע את הדירקטיבות והמדיניות אותם מציגים הנציגים בועדות השונות? ע"פ מה מתנגדים לתוכנית?
- האם הפיכת ענף תשתית ופריסה באג"ת למחלקה תרמה לייעול והעלאת רמת עבודת מטה ולהעלאת רמת הידע
- רמת התאום בין מחלקת ארגון ובין מחלקת תשתיות ופריסה – האם התכנון הארגוני משולב בתכנון הפיסי כפי שמתחייב.

תכנון פיסי

- האם קיימת מדיניות תכנון פיסי? ואם כן מהם מרכיביה
- פעילות הועדות למתקנים ביטחוניים והיישום הלכה למעשה של פסקי דין של בית המשפט העליון
- הרלוונטיות והקשר בין התוכנית הרב שנתית לתשתית ולפריסה ובין התוכנית הרב שנתית של צה"ל, הניהול היומיומי וצרכים אד הוק
- "תוכניות מגירה" לפריסת הצבא, הערכותיו, שטחי אימון נדרשים ושימורם לעתיד לבוא כבר היום במקרה של הסדר כולל עם פלסטינים או חוזה שלום עם סוריה
- מדוע לא קיימת תוכנית מתאר ארצית לשימושי קרקע ביטחוניים ומה עמדת ופעולת מעשהב"ט בנדון.
- נוהל והליך מתן תשובות לגורמים אזרחיים לתכנון בסמוך למתקנים ביטחוניים
- מדוע התערבות ומעורבות מערכת הביטחון בתכנון האזרחי כה בוטה ויהירה – האם היא כזו? איך בדיוק מעורבת המערכת בהכנת תכניות – האם מתקיים שיח, האם מתקיים דיאלוג? האם יש ייצוג



ד"ר עמירם אורן, גיאוגרף "הביטחון והארץ", מכון מחקר

בוועדות המשנה להכנת תכניות – או שהדברים מסתכמים בהגנה נטו על המערכת ובהוצאת מכתבי התנגדות בלבד כשמהו לא נראה לה – במילים אחרות "עד כמה המערכת יוזמת ועד כמה מגיבה ???"

- האם יש בכלל מדיניות לעניין הטלת מגבלות בנייה ואם תשלום פיצויים לבעלי קרקע שיפגעו הוא קריטריון בהחלטה
- מדיניות מערכת הביטחון להתנגדות וביטול תוכניות אזרחיות (לפי סעיף 175 בחוק התכנון והבנייה)
- מדיניות או עמדת מערכת הביטחון ביחס לצורכי התכנון של המדינה בדגש על תשתיות לאומיות ופיתוח אזורי ספר ופריפריה
- איחוד הייצוג התכנוני בכפיפה אחת על פני פיצול בין משהב"ט/ היחידה להתיישבות, משהב"ט/ אמו"ן, אג"ת. קביעת גורם מוביל אחד (בין לובש מדים ובין שלא).
- פעילות נציגי מערכת הביטחון בוועדות התכנון והבניה והאם ראוי שקציני צבא ישמשו בתפקיד זה או שהדבר הולם נציגים של מש' הביטחון ללא מדים (לא מודל סא"ל צביקה קרמן שפעל 18 שנים במסגרת היחידה להתיישבות במשרד הביטחון)?

מקרקעין ותשלומים

- האם מערכת הביטחון יודעת מה היקף המקרקעין שברשותה והאם כולו נדרש לה?
- מהו תהליך הקצאת מקרקעין ביטחוני לצורכי ביטחון?
- כיצד מבטיחה מערכת הביטחון את צרכיה הקרקעיים ארוכי הטווח?
- האם יושבה המחלוקת בין מערכת הביטחון ובין מינהל מקרקעי ישראל מסוף שנות ה-80 בדבר הצורך בתשלום דמי חכירה עבור שטחי אימונים. המדובר בסכומי כסף אסטרונומיים.
- תהליך קבלת החלטות בנושא פינוי המחנות ותהליך הפינוי עצמו
- אופן הפעלת הסיירת הפתוחה לפיקוח ולשמירה על שטחי אימונים ושטחי מגבלות בנייה
- כיצד (אם בכלל) מתנהל תהליך פינוי שטחים פתוחים
- מי אחראי לכך שקיימים עשרות מחנות נטושים המהווים מטרד סביבתי חמור, שלא לדבר על אלטרנטיבה ביעוד קרקע. מתקנים שננטשו – איך התנהל הפינוי? מה נעשה בציווד ובמתקן עצמו? ואם וכיצד נעשה התאום (לפני ואחרי) מול אג"ת?
- תביעות פיצויים נגד מערכת הביטחון בגין סגירה של שטחים לצורכי אימונים או בגין הטלת מגבלות בנייה.
- מהו תהליך הסבת מקרקעין ביטחוני שהשימוש בו מוגבל כדי לאפשר גם שימוש אזרחי.

סוגיות ראויות לבחינה

1. תהליך קבלת החלטות
 - מיקום עיר הבה"דים
 - פולינום בחיפה
 - המעורבות בהליך התכנוני להשבחת ערך מקרקעי מתחם מחנות צריפין
 - תהליך פינוי או פינוי מחנה סירקין
2. שיפורים טכנולוגיים ופרויקטים חדשים – כיצד נעשה לימוד המשמעויות בהיבט הקרקעי? מי אחראי להטמעת הצרכים הפיסיים בתר"ש? כיצד פועל אג"ת להבטחת צרכיו אלו בעתיד
3. מעמד הולמ"ב כנותן שירות לתעשיות הביטחוניות?
4. אכיפת מגבלות הבניה – כיצד נעשית הבקרה על המגבלות והאם הסיירת הירוקה מצוידת בכל המידע הנדרש מאג"ת לצורך עבודתה...? מה קורה במקומות בהם נעשתה בנייה בשטח האסור?



ד"ר עמירם אורן, גיאוגרף "הביטחון והארץ", מכון מחקר

5. **הגנת סביבה** – קיים כבר 10 שנים בצה"ל ואף נחקר בעבר ע"י המבקר (2004). בפועל הורד מאז מעמד הדרגה לסרן (דווקא עם הקמת 2 המחלקות....?). האם הליקויים שנתגלו אז תוקנו? האם כבר הושגה תרומה כה נכבדה שניתן להוריד הדרג? מה תפקידו של אג"ת בהובלת התחום?
6. **מנהלת ירידה לנגב** - מדוע אג"ת מחזיק מנהלת על לביצוע פרויקט (ירידה לנגב)? האם לא מספיקות מנהלת העל במשהב"ט (אמו"ן ובינוי) ומנהלות הביצוע בגופים – (אט"ל, חמ"ן וחה"א)? האם תפקיד המטה הכללי לעסוק בהיבטי ביצוע??
7. **יעוץ משפטי** – כיצד מתנהל? מי מתאם? וכיצד "עומדת" המערכת בפני המשפטים? ובפני שינויי חקיקה?
8. **מתן שירות ללקוחות** – מדד שביעות רצון. משך זמן השירות. סיוע בקיצור פרק הזמן וכיצד מתמודדים עם הקושי של האזרח להגיע (פיזית או טלפונית) בהעדר שעות קבלה כמקובל בכל משרד נותן שירות אחר במשק.
9. **כפילויות בין אמו"ן לאג"ת** – היכן עובר הגבול והאם ניתן לייעל מערכות (מודל יועכ"ל).
10. **תפקיד המל"ל** בתכנון ביטחוני פיזי של התשתית הביטחונית ואם וכיצד נעשה השילוב מול משהב"ט וצה"ל.
11. **פיקוח על מערכת הביטחון** האם הנושא הפיסי נבחן, הוצג או נדון בפורום בטחוני סטטוטורי מחוץ למשרד – ועדת חוץ וביטחון? ועדה אחרת של הכנסת? האם נדרש כלל?
12. **נושאים פרטניים לבחינה בתר"ש** –
- א. מזה 15 שנה מדובר על ניצול תת הקרקע והתר"ש מציג זאת בעדיפות. מה קרה בפועל וכיצד פעל אג"ת בתחום – הכנת תכנית לתת קרקע? הקצאת משאבים בתר"ש צה"ל? שכנוע של גורמים אחרים?
- ב. תר"ש שטחי האש משלהי שנות ה-90 – מה קרה בפועל?
- ג. כיצד התייעלה המערכת בניצול שטחים מאז החלה התר"ש (מטרת על של התכנית) – נתוני צמצום ארנונה, ביטול מחנות ואיחודם.
- ד. אפשרויות למימון תקציבי של הפריסה במט"ח סיוע/ BOT או אחר – האם וכיצד משולב בתר"ש