
ביטחון וטריטוריה בישראל: סדר יום לדיון ולמחקר

עמירם אורן

הקדמה

ביטחון וטריטוריה הם מושגים שונים זה מזה במהותם ובהגדרתם, אך גם שלובים זה בזה. המושג "ביטחון" מופשט, והגדרתו אינה מוחלטת ומוסכמת אלא נגזרת מהגורמים שבביטחונם מדובר, החל ברמת הפרט (ביטחון אישי), דרך רמת הכלל והמדינה, וכלה בביטחון בין-מדינתי (אזורי) וגלובלי. בדיון זה מדובר בביטחון המדינה, ובעיקר בהקשר הצבאי, כלומר הגנה על קיום המדינה ועל ריבונותה, על אוכלוסייתה ועל שלמותה הטריטוריאלית. לעומת הביטחון, הטריטוריה מוחשית, נראית לעין, ויש לה ממדים ברורים. במובנה הבסיסי טריטוריה היא ארץ – זו הקיימת בהווה וזו המתוכננת לעתיד – על משאבי הקרקע שלה, אזוריה הגיאוגרפיים ומרחביה הנבדלים זה מזה באופיים הפיזי ובדמותם האנושית והיישובית. המושג "טריטוריה" מתייחס גם לסביבה בהקשר של ערכי טבע ומורשת ושימורם, וכן במשמעות של דמות הנוף שעוצבה בידי אדם. אפשר להרחיב את הגדרת המושג ולכלול בה מלבד המרחב היבשתי גם את המרחב האווירי, את המרחב הימי (המים הטריטוריאליים) ואת המרחב הווירטואלי, שבו נמצאים תדרי שידור וקליטה, הקרוי גם המרחב האלקטרומגנטי.

המסגרת העיונית לדיון בשילוב שבין טריטוריה ובין ביטחון היא בעלת שתי פנים. מצד אחד, הארץ היא זירת הביטחון במובן זה שהיא גורם (גם אם לא יחיד) המגדיר את צורכי הביטחון ומשפיע עליהם. מכאן נובעת הנחת היסוד שהטריטוריה היא תכלית הביטחון ושהגנה עליה פירושה הגנה על עצם קיומה של המדינה, הגנה על חיי תושביה ושמירה על הטריטוריה הריבונית, וגם על זו הנוספת הקרויה שטחי הכיבוש הצבאי ומחזקת מתוקף תפיסה לוחמתית. מצד אחר, הביטחון הוא זירה טריטוריאלית, שכן הארץ היא גם אחת התשומות למימוש הביטחון ואחד ממרכיבי העוצמה הצבאית. משאבי הקרקע המוקצים לצורכי ביטחון מוגדרים כשימושי קרקע ביטחוניים, והם המסד הפיזי והגיאוגרפי-מרחבי המאפשר לצבא לממש את תפקידו ואת יכולותיו הן בזמן רגיעה והן בזמן לחימה. זאת ועוד, שימושי הקרקע הביטחוניים משפיעים על הטריטוריה.

ישראל היא דוגמה חריגה בהיקף שלטונה הטריטוריאלי-מרחבי של מערכת הביטחון על שטחיה ומרחביה של המדינה. הטענה העומדת בבסיס מאמר זה היא שמערכת הביטחון היא בבחינת ישות אוטונומית הפועלת ומשפיעה על המרחב הגיאוגרפי של הארץ בנפרד מהמערכת האזרחית ומתוך יחסי גומלין אסימטריים עמה. היא מקיימת מערכות תכנון עצמאיות ומנהלת את משק המקרקעין שלה בכלים שונים מאלה של יתר גופי המדינה, ועל פי פקודתה אפשר לגדור כמעט כל חלקת אדמה כקרקע ביטחונית.

השאלה שבמרכז המאמר נובעת מן ההיבט של הביטחון כזירה טריטוריאלית: מהן הסוגיות העיקריות שעניינן השילוב בין ביטחון לטריטוריה שראוי להציגן בשיח הפומבי, במחקר האקדמי ובבירור המקצועי? נקודת המוצא לדיון היא שסוגיות אלה הן נדבך בחקר יחסי צבא-מדינה וצבא-חברה ובחקר השינויים שחלו בהם לאורך זמן. בשנים האחרונות, בעקבות הדיון הציבורי, ובעיקר בשל המחקר הרב והמגוון על ההיבטים הפוליטיים, החברתיים, התרבותיים והכלכליים של יחסים אלה, אמנם הוצגו מודלים תיאורטיים ונלמדו תובנות רבות, אך מכל אלה נעדרת בחינה של היבטים גיאוגרפיים-מרחביים. את יחסי צבא-מדינה וצבא-חברה בהקשר של שימושי הקרקע הביטחוניים יש לבחון במונחים של שיח בין רשויות הביטחון לגורמים האזרחיים, ומכאן נובעות הסוגיות המרכזיות.

שימושי קרקע ביטחוניים והדיון בהם

שטחה של מדינת ישראל קטן יחסית, והיא צפופה ורבגונית הן באוכלוסייתה והן בפניה הפיזיים. במרחב הגיאוגרפי, כמעט בכל אזור דרים בכפיפה אחת שימושי קרקע ביטחוניים ואזרחיים. כך נתונים איים של תשתית צבאית באזור מאוכלס ומובלעות אזרחיות במרחב הביטחוני (בעיקר בנגב). פיתוח המרחב האזרחי הוא פרי חשיבה תכנונית מערכתית שמטרתה ניצול יעיל של השטח, והיא מביאה בחשבון קביעת מערך יישובי, התוויית מערכות תחבורה, בניית מערכות תשתית ושימור ערכי טבע ומורשת. המערכת הצבאית אינה פועלת על פי ההיגיון התכנוני האזרחי, ועל פי רוב, ההיגיון התכנוני הצבאי אף מנוגד לו. כך נוצרה במרחב מציאות של ניגוד טריטוריאלי שבו מתקיימת תחרות על זכות הבכורה לשימוש בשטחים. שימוש קרקע ביטחוני מונע שימוש קרקע אזרחי, ולעתים אף מגביל בנייה בקרבתו. בשטחים הפתוחים הניגוד בא לידי ביטוי בהשפעות ובהשלכות של שימושי הקרקע הביטחוניים על ערכי הטבע ועל מערכות אקולוגיות, על איכות הסביבה ועל מראה הנוף. לעומת זאת, רבים המקרים שהמגזר האזרחי לוחץ על מערכת הביטחון לפנות קרקע לטובת בנייה ופיתוח או לצמצם ואף

לבטל מגבלות בנייה. ייתכן ששימושי הקרקע הביטחוניים והאזרחיים ישלימו זה את זה, כשהשימושים הביטחוניים מעודדים פיתוח אזרחי. לדוגמה, ההעברה המתוכננת של מחנות צבא אחדים למטרופולין באר שבע נחשבת מנוף להמשך פיתוחו.

כדי לדון במערך שימושי הקרקע הביטחוניים ובעיקר בהשפעותיהם, ראוי להידרש הן לתשתיות פיזיות (מחנות, מתקנים, תשתיות ספר וגבול, כבישים ודרכים) והן לשטחי פעילות (פעילות מבצעית, אימונים וניסויים). מערך שימושי הקרקע הביטחוניים מבטא צרכים צבאיים ומערכת של שיקולים אסטרטגיים, מערכתיים וטקטיים, וכן אפשרויות קרקעיות, כלכליות וטכנולוגיות, תנאים יישוביים ומגבלות סביבתיות. היווצרותם של שימושי הקרקע הללו מאז ראשית ימיה של המדינה, כיחידים וכמערך כולל, לא היתה פרי של תכנון סדור אלא נגזרה מהאירועים הביטחוניים והמדיניים שלא נחזו, וכן מהתמורות הדמוגרפיות, הכלכליות והחברתיות.¹

ההתעניינות בשימושי הקרקע הביטחוניים ובהשלכותיהם במסגרת המחקר האקדמי, הדיון המקצועי והשיח הפומבי היתה מועטה בלבד במשך תקופה ארוכה.² הפעם הראשונה שהפריסה הצבאית והשלכותיה עלו לבירור תכנוני היתה בראשית שנות השמונים, בזמן היערכות צה"ל בנגב. בשלהי עשור זה, בעת שעמדה על הפרק דרישת צה"ל לקבל שטחי אימון חלופיים במקום אלה שייגרעו עם בניית תחנת הממסר של משדרי קול אמריקה, עלה לדיון ציבורי קצר ההיקף הנרחב של שטחי האימונים בנגב. באותה העת נכתבו בנושא שתי עבודות עיוניות – האחת של הגיאוגרפים סופר ומינגי (Soffer and Minghi 1986), והאחרת של המתכנן דרמן (1994) – ואלה סימנו את ראשיתו של דיון מתודולוגי בצרכים הטריטוריאליים של הביטחון בכלל ושל הצבא בפרט. דיון זה נמשך באמצע שנות התשעים, במסגרת הכנת פרויקט התכנון *ישראל 2020* (תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים), אז בחנו גורמי תכנון אזרחיים את מדיניות התכנון הפיזי-מרחבי של צה"ל ואת יחסי הגומלין שלה עם צורכי המגזר האזרחי (סברדלוב ודרמן 1996). מאז דן משרד מבקר המדינה בענייני התשתית והפריסה של הצבא: מערך שטחי אימונים, מגבלות בנייה אזרחית סביב מתקני אחסון תחמושת, ראשית פינוי המחנות ממרכזים עירוניים, שטחי מיקוש, טיפול צה"ל בנושאי איכות הסביבה ועוד. ההתעניינות בממצאי מבקר המדינה ובהערותיו היתה קצרת ימים. משלהי שנות התשעים התפרסמו מאמרים אחדים על התשתית והפריסה של הצבא, ובהם הציגו קצינים בכירים מאגף התכנון במטה הכללי את ההיגיון המנחה את תכנון (גל 1999; 2000; ינאי 2000). בשנים הראשונות של העשור

1 על היקף השטחים הביטחוניים ועל נסיבות היווצרותם ראו אורן 2005; אורן ורגב 2008.
2 דיון מורחב בנושא ראו אורן ורגב 2008, 11–12, 469–473; אורן 2008.

האחרון פורסמו כמה מחקרים אקדמיים על השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון. הנושא עלה לדיון בכמה הקשרים גם בכנסים אקדמיים וציבוריים. בשנת 2007 נתן בית המשפט העליון שני פסקי דין בדבר מעמדה הסטטוטורי הייחודי של מערכת הביטחון המוקנה לה מתוקף פרק 1 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965. לפסקי דין אלה, הנדונים בשני מאמרים בקובץ זה (של אהרון ברוכין, עמירם אורן ורפי רגב ושל נעמה אלעד), יש השלכות על תכנון מתקנים ביטחוניים ועל מתן היתרים לבנייתם. ואולם, לפסקי הדין לא ניתן פומבי, והם הועמדו בצל אירועים אחרים שהתרחשו במדינה בשנה שלאחר מלחמת לבנון השנייה. לעומת זאת, במחצית השנייה של אותה השנה החלה העיתונות הכתובה לעסוק מעט בממד הטריטוריאלי של הביטחון, והתפרסמו בעניין זה כתבות ומאמרים אחדים חריגים בהיקפם. בשלהי שנת 2007 עלה לכותרות נושא המאבק על הקמת עיר הבה"דים בהקשר של תיקון המפגעים הסביבתיים של אזור התעשייה הכימית ברמת חובב, ונושא זה נדון במאמרה של נעמה אלעד שבחוברת. המאבק על הקמת עיר הבה"דים דווח בהרחבה בתקשורת והגיע אף לערכאות המשפטיות הגבוהות.

בראשית שנת 2008 המשיכו שימושי הקרקע הביטחוניים והשלכותיהם להיחשף לציבור בכנסים פומביים, שבכמה מהם השתתפו קצינים בכירים מאגף התכנון. כנאמר בפתח הדבר לקובץ זה, צעד נוסף שנעשה באותה העת היה הקמת קבוצת הדיון "מרחב הביטחון בישראל" במכון ון ליר בירושלים, שהקובץ יוחד להצגת עיקרי דבריה. היבטים אחרים של הנושא נחשפו בסוף שנת 2008, כשפורסם הספר *ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל* (אורן ורגב 2008), הבוחן את הביטוי הטריטוריאלי של צורכי הביטחון, ובעיקר את הביטויים הצבאיים בממדי הזמן והמרחב, מנקודת מבט של החוק והמעשה, וכן מזווית הראייה של הניגוד והדו־קיום במרחב.

לסיכום, עד לפני כעשור היו שימושי הקרקע הביטחוניים חשופים אך מעט לדיון ציבורי ולמחקר אקדמי, אך בשנתיים האחרונות חל שינוי והתעניינות בנושא החלה להתרחב, ואולם היא עודנה מועטה.

בעלי עניין בשימושי הקרקע

הדיון בהיבטיו של השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון לא יהיה שלם אם לא ייגע בבעלי העניין בשימושי הקרקע הביטחוניים: הצרכנים, המוציאים לפועל, ואלה המושפעים מהם. מצד אחד ניצבות רשויות הביטחון, ומן העבר האחר ניצבים הגורמים האזרחיים, ובכללם רשויות השלטון והחברה האזרחית.

רשויות הביטחון, המוגדרות גם במונח הכללי "מערכת הביטחון", הן גורם הומוגני שאינו אלא זרוע הביצוע של הממשל, ומטרתן לקיים את הביטחון. גורם זה תובע מרשויות השלטון לספק את צרכיו לקרקע ולמרחב לשם מילוי תפקידיו. הוא אינו עומד מעל לחוק, אף שלעתים נדמה שכך הוא המצב, אלא כפוף אליו ומחויב לפעול לפי החלטות הממשלה. גורמי מערכת הביטחון הם צרכני השטח העיקריים, ובכללם צה"ל, משרד הביטחון, התעשיות הביטחוניות הממשלתיות וגורמי ביטחון פנים.

לעומת הגורם הביטחוני, **הגורם האזרחי** הטרוגני וכולל שתי קבוצות בעלות עניין שאף הן אינן מקשה אחת, אלא מורכבות מגורמים נבדלים זה מזה באופן ארגוני, בתפיסותיהם, בשיקולים ובאינטרסים המנחים אותם, וכן באופן פעולתם. הקבוצה האחת היא **רשויות השלטון ומוסדות המדינה**: (א) הרשות המחוקקת – הכנסת, ובעיקר ועדותיה; (ב) הרשות המבצעת – משרדי הממשלה, רשויות סטטוטוריות והמוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית וקרן קיימת לישראל) העוסקים בתכנון פיזי, בבינוי, בפיתוח ובתשתיות, בהקצאת מקרקעין ובשמירה על הטבע ועל איכות הסביבה; (ג) מוסדות השלטון המקומי – הרשויות המקומיות והמסגרות התומכות בהן; (ד) הרשות השופטת – מערכת בתי המשפט; (ה) מבקר המדינה.

הקבוצה השנייה, **החברה האזרחית**, היא מארג ציבורי שמשלב גופים רבים בעלי עניין בנושאי טריטוריה הפועלים לפי נורמות וקודים שונים אלה מאלה. הם כוללים את הגורמים האלה: (א) המגזר העסקי, הפועל למטרות רווח כלכלי וכולל יזמים, חברות ותאגידים כלכליים, בהם אלה המוגדרים כרישי נדל"ן, וכן תעשיינים, חקלאים ועוד; (ב) גורמי המגזר השלישי, שהם ארגונים, עמותות וקבוצות בעלות עניין שאינם חלק ממוסדות השלטון ופועלים ללא כוונת רווח. באלה נכללים גופים ירוקים וקואליציות אד-הוק (בעיקר ארגונים שפעולתם מיועדת לשימור ערכי נוף וסביבה), ארגוני זכויות אדם, סגור קהילתי, ארגונים העוסקים במרחב, צדק חלוקתי וכיוצא באלה; (ג) מגזר המיעוטים, הכולל את תושבי המדינה הנבדלים מן הרוב ביחסם לביטחון וביחס גורמי הביטחון אליהם, בהם תושבי הערים והכפרים הערביים בצפון הארץ ובמשולש והבדואים הפרוסים בדרום הארץ; (ד) התקשורת הכתובה והאלקטרונית, שאמורה לשקף את הנושא ואת השיח הציבורי הפומבי, אם מיוזמתה שלה ואם כחלק מדיווח כולל על האירועים והתהליכים.

שני המגזרים, הביטחוני והאזרחי, מתחרים זה בזה על משאבי קרקע ומרחב מוגבלים (ובישראל מוגבלים במיוחד). לכן שניהם משפיעים על יחסי הגומלין שבין ביטחון לטריטוריה, מושפעים מהם ואף נושאים אופי של מאבקי כוח. לעתים יוצא צד אחד כשידו על העליונה, ולעתים יוצאים שני הצדדים וחצי

תאוותם בידם. לפיכך בחינתם של יחסי הגומלין שבין ביטחון לטריטוריה צריכה להיעשות בהקשר של יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא וחברה הן בהיבט הרשמי והן בהיבט הלא רשמי. הרחבתה של מסגרת הדיון והכללת המדינה והחברה כגורמים שמעורבים ביחסי ביטחון וטריטוריה מאפשרות הסתכלות דו-צדדית: מחד גיסא, הממד הטריטוריאלי של הביטחון הוא כעין בבואה שמשקפת את דפוסי היחסים בין התחום הצבאי לתחום האזרחי בארץ; מאידך גיסא, מאופי היחסים שבין צבא לחברה ובין צבא למדינה אפשר לעמוד על הממד הטריטוריאלי של הביטחון.

מבחינה סטטוטורית, בניית מתקנים ביטחוניים לסוגיהם והטלת מגבלות על בנייה אזרחית מעוגנות בפרק 1 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. מאז אושר החוק בכנסת, ולמרות השינויים הרבים שבוצעו בו עד ימינו, נותר מעמדה של מערכת הביטחון חריג. פרק 1 של חוק זה מתיר להקים מתקנים ביטחוניים כמעט בלא פיקוח, דיון או בחינה נוספת, ואפילו בסתירה לסדר התכנוני הקיים במדינת ישראל ובלא בקרה של גורמי התכנון האזרחיים. מתוקף חוק זה, ולנוכח מעמדה הייחודי של מערכת הביטחון, היא יכולה להתערב ולהפעיל את השפעתה בתכנון האזרחי ברמה הארצית, המחוזית והמקומית.

תופעת השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון מדגימה אפוא את הדומיננטיות של מערכת הביטחון כאחת מזרועות הביצוע של המדינה שיש לה מערכת מושגים משלה ואינטרסים מובהקים, ושבידיה עוצמה להשפיע על קבלת ההחלטות ולהביא לדחיית שיקולים שמקורם במערכות אחרות. יש מקום אפוא לברר את ההתנהלות הטריטוריאלי של שמטרתה לשמר את עוצמתה של מערכת הביטחון באמצעות הכלים החוקיים והאחרים שמאפשרים את פעילותה כמעט בלא הגבלה. אולי יש לראות במערכת הביטחון לא רק שרת שמוציא אל הפועל ומממש את הצרכים הטריטוריאליים של הביטחון, אלא גם גורם שפועל במרחב, אחד מני רבים שמייצרים צרכים שהגדרתם סובייקטיבית. מערכת הביטחון היא גם חלק ממערכת מדינתית וחברתית שלפעילותה יש כאמור השלכות גיאוגרפיות-מרחביות, ואם כך, השאלה היא מי מרוויח ומי מפסיד מפעילותה.

על פי רוב, המערכות האזרחיות הממסדיות בישראל אינן יודעות איך מערכת הביטחון מנהלת את המרחב הלכה למעשה באמצעות מערכותיה לתכנון פיזי ולניהול משק המקרקעין ומערך הבינוי. המערכות האזרחיות אינן שותפות לתהליך החשיבה והתכנון הצבאיים שאחריתם הפריסה בשטח. הוועדות הסטטוטוריות נטולות יכולת לבדוק את צורכי הצבא ולפקח עליהם, ואף על פי כן הן אלה שיאשרו את הפריסה הביטחונית. ספק אם ידועות או מובנות ההשלכות הנובעות מכך, לא ברמת המקרו ולא ברמת המיקרו, לא בטווח הזמן המידי וודאי שלא לעתיד לבוא. עד היום, בגלל חוסר מודעות לנושא, כמעט שלא התקיים בישראל

דיון ציבורי שבחן את היקף התופעה או את המחיר הטרטוריאלי על נגזרותיו שמשלמים אזרחי ישראל לביטחון בערכים כספיים ואחרים, מדידים ושאינם מדידים. מעטים הגורמים האזרחיים המודעים לסוגיות אלה ומעלים תהיות או השגות. כשנוצרים עימותים בין מערכת הביטחון למגזר האזרחי הם על פי רוב קונקרטיים, הבלחות נקודתיות של ארגונים ירוקים למיניהם, וודאי שהנושאים אינם נבחנים בגישה מערכתית. גם הקהילה האקדמית, בעלת המודעות הסביבתית הגבוהה והמשוחררת מכבלי מחויבויות, ממלאת פיה מים בעניין זה.

יחסי צבא – חברה ויחסי צבא – מדינה

מאז שנות התשעים ניכרת מגמה כלל-עולמית, בעיקר בדמוקרטיה המערביות, לבקר ולבחון בקפידה יתרה את שיקולי הביטחון ואת עליונותם בחיי הפרט והמדינה. השימוש המופרז של מערכות ביטחון בעוצמה שניתנה להן וניצול האמון הציבורי שניתן למערכות אלה הוכחו במקרים רבים כלא מוצדקים. במדינות רבות, ובכללן ישראל, התברר שהדומיננטיות של הביטחון בשיקוליה של המדינה לא תמיד עמדה במבחן המציאות. לפיכך נשמעים בדמוקרטיה במערב, וגם בישראל, עוד ועוד קולות ספקניים באשר ל"קדושת" הביטחון. בקרב חוגים רבים בציבור הישראלי מערכת הביטחון כבר אינה נחשבת פרה קדושה. לפיכך, ומאחר שהמרחב הישראלי הולך ונעשה צפוף יותר, פעילותה של מערכת הביטחון במרחב ושימושי הקרקע שלה אינם צריכים להתקבל עוד כמובנים מאליהם.

בנושא הממד הטרטוריאלי של הביטחון בישראל רב הנסתר על הגלוי. עתה, עם פתיחת נושאים ביטחוניים וצבאיים לשיח ציבורי – בעיקר לאחר אירועים וחשיפות, יזומות או מקריות, שהתרחשו בשנים האחרונות – אפשר להרים את המסך ולעסוק בשאלות שלא עלו עד כה לדיון ציבורי. עניינן של שאלות אלה הוא השילוב שבין ביטחון, צבא, קרקע ומרחב בישראל, שאלות הנוגעות לכל אזרח ואזרח במדינה. את הדיון בנושא הטרטוריאלי הגיאוגרפי-מרחבי יש לקיים על רקע השיח הפומבי והמחקר האקדמי המתקיימים בעשורים האחרונים בסוגיות שעניינן הקשר שבין הצבא להנהגה המדינית והזיקה שבין הצבא לחברה האזרחית, וכן בסוגיות של צבא וצבאיות וסוגיות הקושרות את הממסד הביטחוני עם לאומיות, טרטוריה וריבונות. הדיון בסוגיות אלה הוא רבגוני ומתנהל בתחומי ידע רבים ומתוך שלל גישות. כך נלמדו ונחקרו היבטים פוליטיים, חברתיים, תרבותיים, כלכליים ומשפטיים של הקשר בין הצבא למדינה ולחברה, אך לא היבטים גיאוגרפיים-טרטוריאליים שלו.³

3 בשנים האחרונות הופיעו קובצי מאמרים שמשקפים ומנתחים מגוון היבטים של יחסי

שנים רבות התבסס חקר הצבא והחברה האזרחית בישראל על ההנחה שיש פיצול ביניהם ושמדובר בשני מגזרים נפרדים שמקיימים יחסי מרות ושליטה הדדיים. גבריאל שפר וארון ברק (Sheffer and Barak 2007b) דנים בדמותה של הפרדה זו משנות השבעים ועד היום. לדבריהם, בשנים אלו אפשר להבחין בשלוש גישות בחקר היחסים בין התחום האזרחי לתחום הצבאי בישראל: הגישה המסורתית, הנשענת על תיאוריות כלליות ששלטו במדעי החברה בישראל עד שנות השמונים, שעניינן המאפיינים המבניים והתפקודיים הרשמיים של המגזרים הנפרדים האזרחי והצבאי, ואופי היחסים ביניהם; הגישה הביקורתית שהתפתחה בשנות השמונים, שייצגה את נטייתם של חוקרים ישראלים בתחום מדעי החברה לבחון מחדש את תולדות היישוב ומדינת ישראל, ובכלל זה את ההתארגנויות החברתיות והפוליטיות שהשפיעו על הקשר שבין המגזר האזרחי למגזר הצבאי, ואת תפקידיהן של התארגנויות אלה בגיבוש המדיניות; הגישה הביקורתית החדשה, המושפעת מהמסורת הפוסט-מודרנית שחלחלה למדעי החברה בישראל בסוף שנות השמונים. גישה זו מדגישה את ההיבט התרבותי של הפוליטיקה והחברה בישראל, ובעיקר את הנטיות המיליטריסטיות שלהן, ומתחת ביקורת על כך שבישראל כמעט שאין חברה אזרחית נמרצת, היעדר שמאפשר למגזר הביטחוני למלא תפקיד מרכזי מדי בקביעת מדיניות. שפר וברק (שם) בחנו את היחסים ואת הקשרים הסבוכים והלא רשמיים שנוצרו בין גורמים הפועלים במסגרת המגזר הביטחוני ובין שחקנים אחרים בתחום הפוליטי, החברתי, הכלכלי והתרבותי, ואת השפעתם המצטברת על גיבוש מדיניות בסוגיות מרכזיות ומשניות. הם הציעו גישה רביעית שנקראת הרשת הביטחונית, ובאמצעותה אפשר לבחון יחסי צבא וחברה בישראל באמצעות הממד הבלתי רשמי שלהם. הגישה המניחה את קיומה של רשת ביטחונית לא רשמית היא בעלת עוצמה רבה.

ראוי לשאול אם המסגרות התיאורטיות והגישות שלאורן נבחנו ההיבטים הפוליטיים, החברתיים והתרבותיים של יחסי צבא-מדינה וצבא-חברה רלוונטיות גם להיבט הטריטוריאלי. התשובה על כך אינה ברורה. תחילה יש לבחון אם על סמך הפרסומים הרבים אפשר לתכנן מתווים לדיון ולמחקר

צבא וחברה בישראל מסוף שנות השמונים. ראו למשל כהן 2001; ברק-ארז 2002; אלחאג' ובן-אליעזר 2003; ארז 2003; 2006; אסמיר ורוזנברג 2004; לבל 2005; נאור 2007; Ben-Ari 2000; Lomsky-Feder 2000; Lebel 2006; Sheffer and Barak 2007a. כמו כן, משנת 2000 מקיים המכון הישראלי לדמוקרטיה פורום צבא-חברה, שמטרתו להפגיש בעלי תפקידים בכירים בצבא עם גורמים מרכזיים בחברה לדיון בנושאים שניצבים על קו התפר שבין צבא לחברה – נושאים הנוגעים להווייה היומיומית ונושאים רבי חשיבות הנוגעים למוסר ולערכים. עד כה התקיימו עשרה מפגשים, וכל מפגש יוחד לנושא אחר. להרחבה ראו באתר האינטרנט של המכון הישראלי לדמוקרטיה בכתובת: <http://www.idi.org.il/events1/Mili> tarySociety/Pages/Events_Army%20and%20Society%02Forum_main.aspx

עתידיים. ייתכן שדיון ומחקר אלה יוכלו להיעשות לאור הגדרת התחומים שבהם מתקיימים יחסי גומלין בין המגזר הביטחוני למגזר האזרחי. הפילוח לתחומים ולהיבטים יכול לסייע בהצגת הסוגיות הראויות לליבון.

התחומים שבהם מתקיימים יחסי הגומלין והנושאים למחקר ולדיון

בהקשר של שימושי קרקע לצורכי ביטחון, ובעיקר בהקשר של השלכותיהם, יחסי הגומלין בין המערכת הביטחונית לרשויות הממשל מצד אחד, ובין המערכת הביטחונית לגורמי החברה האזרחית מצד אחר, יכולים להיבחן מארבעה היבטים במספר תחומי ידע: פוליטי-תרבותי; גיאוגרפי ותכנוני; כלכלי; וסביבתי. הדיון בהיבטים אלה יכול להיעשות מנקודות מבט מגוונות. מתחום מדעי החברה יובאו נקודות המבט של פוליטיקה וממשל, מינהל ומדיניות ציבורית, התנהגות ארגונית ובין-ארגונית וסוציולוגיה. כמו כן יוצגו שאלות מתחומי הכלכלה והמשפט, לימודי התרבות, גיאוגרפיה, לימודי העיר והאזור והתכנון הפיזי-מרחבי.

ההיבט הפוליטי-תרבותי

ההיבט הפוליטי-תרבותי הוא בעצם ההיבט האתנו-לאומי, ועניינו המשמעות הרחבה של המושג "ביטחון מדינת ישראל", משמעות שעולה לנוכח הקשר שבין מלחמה לבניית מדינה, דהיינו לנוכח תפקידן של המלחמה ושל הצבאות כגורמים המכוננים את החברה ואת המדינה בישראל. היבט זה מכון לבחינת הזיקה שבין שימושי קרקע ביטחוניים ובין זהות לאומית וטרטוריה. אחד הנושאים המרכזיים בהקשר זה הוא המטרות הפוליטיות-אידיאולוגיות והמדיניות של קביעת שימושי הקרקע הביטחוניים ופריסת תשתיות צבאיות במרחב כגורמים התומכים בייחוד, בהגברת הנוכחות באזורי ספר וגבול ובחיזוק שליטת המדינה בהם. לחלופין אפשר להגדירם גורמים המסייעים לדה-ערביזציה של המרחב.

היבט זה נוגע גם לקשר ההדוק וההדדי בין ביטחון ובין התיישבות: ההתיישבות משרתת את הביטחון ולהפך, הביטחון משרת את ההתיישבות. אופיים של יחסי הגומלין השתנו במרוצת השנים, בעיקר לנוכח הנסיבות שנוצרו לאחר מלחמת ששת הימים ובעקבות המהפך השלטוני בשנת 1977, כשעלתה מפלגת הליכוד לשלטון. כמו כן, יחסי הגומלין אינם אחידים בכל התחום הטרטוריאלי שבשליטת המדינה: אין אלה המתקיימים בתחום הריבוני של המדינה כאלה המתקיימים בשטח שמעבר לקו הירוק (ראו על כך מאמרו של ארז צפדיה בקובץ זה). הדיון בהיבט הפוליטי-תרבותי מחייב לבחון גם את הקשרים שבין המוסדות הציוניים ובין מערכת הביטחון בכל הקשור להיבטים טרטוריאליים והתיישבותיים. הבנת אופן היווצרותם של שימושי קרקע ביטחוניים והמטרות שלהם נועדו

אינה מספקת. כך גם אי־אפשר להשאיר בלא מענה את הטענה שהם מתקיימים בניגוד, או כחלופה, לשימושי קרקע אזרחיים. כמו כן, יש מקום לשאול אם במונח "שימושי קרקע אזרחיים" מובלעת ההנחה שאזרחי המדינה הם רק האוכלוסייה היהודית, או אם שימושי הקרקע לצורכי ביטחון הם אמצעי להדיר את המיעוט הערבי ולשלוט בו. הנחת המוצא לדיון בסוגיה זו עשויה להיות היחס האמביוולנטי למיעוט זה: ערביי ישראל הם אמנם אזרחי המדינה, אך בעיני רבים הם גם גורם עוין.

ייתכן שהמסגרת התיאורטית הדרושה להבנת ההיבט הטריטוריאלי של הביטחון היא זו הרואה בחברה הישראלית חברה מיליטריסטית, לפי מושגיו של ברוך קימרלינג (1993) – שכן נדמה שההיבט הטריטוריאלי של הביטחון הוא ביטוי נוסף של מיליטריזם בישראל, או לחלופין מיליטריזם טריטוריאלי. לנוכח השליטה הטריטוריאלי של מערכת הביטחון אפשר לשאול אם מדינת ישראל מקיימת, בהסכמה אזרחית, מיליטריזציה של הקרקע והמרחב. הדיון במיליטריזם אינו בוחן את המיליטריזציה הטריטוריאלי רק מנקודת המבט של הטריטוריה כמשאב, אלא גם בהיבט הסוציולוגי־פוליטי, קרי מבחינת האופן שבו הצבא מעצב את המרחב ומשפיע עליו מבחינה חברתית. אפשר לבחון אם הארץ על משאביה הקרקעיים גויסה על ידי הממשל לצורכי ביטחון, כלומר אם ישראל היא "ארץ במדים" – בהקבלה למצב החברתי ששרר בראשית ימיה של המדינה, כשהסדר הפוליטי והארגון החברתי הציבו את המדינה במרכז, והאוכלוסייה גויסה במישרין או בעקיפין למטרות המלחמה, אגב גיבושה, או גיבושה מחדש, לאומה.

אפשר לעסוק בנושא גם מזווית אחרת, זו של הגישה הביקורתית, הגורסת שאין להסתפק בשאלות על מרחב ביטחון שהוא חלק מהמרחב הפיזי שמקבלי ההחלטות רואים בו – בגיבוי כלל הציבור – מענה נחוץ וחיוני לתחושת האיום. גישה זו מחייבת להרחיב את הדיון בביטחון ובקשר שבינו ובין המרחב. בהקשר זה יכולות לעלות השאלות האלה: מהו ביטחון? האם הוא אמצעי להרחיק סכנות לקיום המדינה, או שמא מטרה בפני עצמה של המערכת המקיימת אותו, או אולי רכיב באידיאולוגיה הלאומית הנובעת מתפיסת האיום לגווניו? כיצד לשרטט את המפה של שיקולי הביטחון וצרכיו, השונה מהמפה המבטאת את צורכי המגזר האזרחי ושיקוליו, ועד כמה ידועים לציבור האתרים שהוקצו לצורכי ביטחון? מתחום הגיאוגרפיה הפוסט־מודרנית, שעוסקת בסוגיית הגורמים המעצבים את המרחב, נוספת עוד שאלה: מהו המרחב ומי מגדיר אותו? שאלות אחרות הן מה הקשר האפיסטמולוגי, כלומר האופן שבו בוחרים לראות את המציאות, בין ביטחון ובין מרחב? במילים אחרות, מהו השיח הביטחוני־גיאוגרפי בישראל? כיצד הובן המושג מרחב הביטחון? אילו אינטרסים מושג זה משרת? האומנם

ראיית המרחב כולו כמרחב ביטחון היא צורך אובייקטיבי? או לחלופין, האם נוצרה ראיית המרחב כולו כמרחב ביטחון כדי להעצים את חרדת האיום ולטעת חרדה זו בקרב הציבור לצרכים פוליטיים או אחרים? הרי כך ייתן הציבור אמון עיוור במקצוענים הצבאיים, הנחשבים אליטה שמתנהלת בלא משוא פנים ומתוך שיקולים אובייקטיביים.

ההיבט הגיאוגרפי והתכנוני

היבט זה נוגע לשני זמנים ולשני תחומי ידע: דמותה של הארץ בהווה, הנבחנת מנקודת מבט גיאוגרפית, ודמותה של הארץ בעתיד, שנקבעת על פי התכנון הפיזי-מרחבי. מנקודת המבט של הגיאוגרפיה הצבאית אפשר להציע שני נושאים עיקריים לדיון ולמחקר: אחד הוא הנוף צבאי (military landscape). ההיקף הנרחב של שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל מטביע את חותמו בנוף הכללי. כדי להבין את עוצמת הנוף הצבאי, ובלי לתת לו פרשנות ולהציע לו ייצוגים, יהיה נכון לבחון אותו לפי כמה משתנים: (א) קנה מידה גיאוגרפי (ארצי, אזורי ומקומי) או קנה מידה של גודל (משטח זעיר של דונמים אחדים ואף פחות מזה, ועד שטח עצום שמשתרע על פני מאות ואלפי דונמים); (ב) מתאר גיאומטרי (נקודה, קו, צורה); (ג) מיקום ואיתור (פונקציונלי ביטחוני-צבאי: חזית, ספר, עורף, או גיאוגרפי: מרכזי ערים או פריפריה, אזורים כפריים או שטחים פתוחים); (ד) צורת הפריסה המרחבית (פיזור מול ריכוז, מקבץ תשתיות ביטחוניות ועוד); (ה) פריסה גיאוגרפית לפי אזורי הארץ.

הנושא השני שתציע נקודת המבט של הגיאוגרפיה הצבאית, שקשור לקודמו, הוא "תורת המיקום", שעל פיה נבחנים המיקום והאיתור של שימושי הקרקע הצבאיים. תורה זו אינה כתובה, והיא ידועה אך במתכונת של "תורה שבעל פה", וייתכן שהגיעה העת לערוך אותה בכתב, ובהזדמנות זו גם לעדכן אותה. פעילות זו צריכה להיעשות בשיתוף קציני צבא ואנשי אקדמיה מתחומים שמן העניין: חקר ביצועים, לוגיסטיקה, אסטרטגיה, תכנון, כלכלה, גיאוגרפיה ועוד. ואולם, אין ערובה שהצבא יאות לשתף גורמים אזרחיים בנושא שלדעת מפקדיו הוא בסמכותו הבלעדית. אך אם יסכים לעשות זאת – לפתוח את הנושא לדיון מקצועי אזרחי שישולבו בו אנשים מהאקדמיה – יש לבחון ולגבש תחילה את מסגרת הדיון ואת הנושאים הראויים להיכלל בתורה זו. אולי פנינו מועדות אל היום שבו תהיה אפשרות לחייב את הצבא לבצע מהלך כזה.

עיקרו של ההיבט הגיאוגרפי הוא התחום היישובי. השימוש הנרחב במשאבי קרקע לצורכי ביטחון אינו רק תופעה טריטוריאלית-גיאוגרפית; הוא מייצר מציאות מרחבית שמשפיעה גם על המגזר האזרחי, ובין הגורמים הביטחוניים לאזרחיים מתקיימים עימותים בדבר שימושי הקרקע. גם בקרב בעלי האינטרסים

האזרחיים שוררת תחרות – בין אלה המייצגים שיקולי פיתוח ובין ארגוני סביבה המבקשים להקפיא פיתוח למען שמירה על הטבע ועל איכות הסביבה. לעתים תימצא זהות אינטרסים, מעין קואליציה, בין מערכת הביטחון לאחת מקבוצות בעלי העניין האלה. למשל, קיום מתקני צבא ותשתית ביטחונית באזורים מיושבים (בהנחה שאינם מזהמים את הסביבה) עשויים למנוע בנייה אזרחית רוויה ומשמרים שטחים פתוחים, עניין שנתמך על ידי ארגוני הסביבה. מכאן נובעת השאלה: כיצד נפתרים סכסוכים בין צה"ל למערכות האזרחיות? מהם המנגנונים הקיימים והנחוצים לפתרון סכסוכים כאלה? נושא אחר הוא חלקם של שימושי הקרקע הביטחוניים בפיתוח המרחב (כדוגמת פריסה ביטחונית מוגברת בנגב): האם במרכז הארץ מתקני מערכת הביטחון משמשים בלמי פיתוח, ואילו בפריפריה הם משמשים גורם מאיץ וזרז לפיתוח?

לנוכחות של מחנות ומתקנים בתוך הערים יש השפעות והשלכות רבות. השאלה היא אם אפשר להעריך השפעות אלה, ואולי לצמצם אותן. התשתיות הצבאיות פוגעות ברצף העירוני ומפריעות הן לתנועת כלי הרכב והן להולכי הרגל. הן גם עשויות להוות מפגע חזותי, שכן הן אינן עומדות לבקרה של מערכת ההנדסה והרישוי העירוני, אינן נענות למדיניות הבנייה והפיתוח העירונית, ולפיכך אינן משתלבות בעיצוב האורבני ויוצרות מערכות מבנים שאין כל תיאום עיצובי ביניהם. גם הגידור המגושם והאטום של המחנות הוא מטרד חזותי במרחב העירוני. כמו כן, התשתיות הביטחוניות מכבידות את עומסי התנועה בעיר בלא תיאום עם מערך התחבורה העירוני. הן מגבירות את מצוקת החניה, ויתרה מזו, לא ברור על פי אילו תקני חניה מתנהלים הבסיסים. ואם לא די באלה, הן גם מגדילות את העומס על תשתיות המים והביוב.

יחסי הגומלין בין מערכת הביטחון ובין המגזר האזרחי בתחום התכנון הפיזי-מרחבי מעצבים גם את דמותה של הארץ בעתיד. תחום זה כולל שלושה נושאים: (א) תכנון מתקנים ביטחוניים ומתן היתר סטטוטורי לבנייתם; (ב) הגנה תכנונית על מתקנים ביטחוניים מפני הפרעות אזרחיות; (ג) תיאום פניות אזרחיות לתכנון בנייה ופיתוח.⁴

התכנון הפיזי מתבצע בתוך מערכת הביטחון ומול גורמים אזרחיים בערוץ הרשמי של התכנון הסטטוטורי ובערוץ הלא רשמי של תיאום ותכנון מקדים. תהליך התכנון הפנימי בתוך צה"ל כולל ריכוז עבודת מטה להכנת תוכנית רב-שנתית לתשתית ופריסה, המשתלבת בתוכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות

4 המסגרת הארגונית הביטחונית העיקרית המובילה את עבודת המטה בתחום התכנון הפיזי הצבאי מול הגורמים האזרחיים היא מחלקת התשתית והפריסה שהוקמה בשנת 2005 ופועלת במסגרת אגף התכנון במטה הכללי. הגוף שעסק בתכנון עד הקמת המחלקה היה ענף תשתית ופריסה, שהוקם עם פיצול היחידה לביטחון לאומי (יל"ל) בשנות השבעים.

של צה"ל. הנושאים העיקריים של היבט התכנון הפיזי הראויים לליבון הם תהליך קבלת ההחלטות בתוך מערכת הביטחון בדבר קביעת שימוש קרקע, מיקומו וההחלטה אם ישמש לפעילות מסוימת או לטווח ארוך; הממשק של מערכת הביטחון עם המערכת האזרחית, הגורמים הרשמיים והלא רשמיים המעורבים ביחסים אלה והאינטרסים המנחים אותם; התהליך הסטטוטורי לאישור ייעוד קרקע ביטחוני ולמתן היתר בנייה למתקן ביטחוני; התהליך הסטטוטורי להגנה תכנונית על מתקני מערכת הביטחון; התערבות ומעורבות מערכת הביטחון בתהליכי התכנון האזרחי בהיבט העקרוני ובתחום הסטטוטורי; והפיקוח והבקרה האזרחיים על הדרישות התכנוניות הביטחוניות.

נושא שיש מקום להעמיק בו ולברר אותו הוא האופן שבו מערכת הביטחון מטפלת בצורך שלה בקרקע ובמרחב. הנחת המוצא היא שבישראל מתקיימות שתי מערכות מרחביות נפרדות שיש קשר ביניהן: האחת, האזרחית, ידועה ומוכרת, והאחרת, הביטחונית, חסויה, ואף שהמערכת האזרחית אמורה לשלוט בצבאית, הרי המידע שבידיה מועט ומעורפל מדי, כך שיתכן שהמערכת הביטחונית היא המכתיבה את סדר העדיפות המרחבי ומשפיעה על המערכת האזרחית. זאת ועוד, יש לתת את הדעת על מערכי האיזון ועל השיקולים הצבאיים הפנימיים ולנסות לבחון כיצד מתבטאים מאבקי כוחות בתוך מערכת הביטחון ובין זרועות הביטחון באשר לתכנון הקרקע, וכיצד באות לידי ביטוי תחרויות בין גורמי ביטחון בהכרעות בתחום המרחב הביטחוני.

בסופו של דבר, יש לבחון אם מערכת הביטחון נוהגת בארץ כבעל בית בביתו, ובהיבט הטריטוריאלי הצבא הוא אדון הארץ. ועם זאת, בעבור רוב האזרחים, הן ברמת הממסד והן ברמת הפרט, מערכת הביטחון חסויה ואטומה. וכמו שמבטאת יפה האמרה הידועה: זו אינה מדינה שלרשותה צבא, אלא צבא שלרשותו מדינה; במקום שמוסדות המדינה יתכננו את שטחה על פי כלל צרכיה, בעזרת תוכניות בעלות מבנה היררכי, ויקצו קרקעות לשימושים ביטחוניים, מתקיים מצב אנומלי שבו הצבא אינו כפוף לכללי התכנון, ובגיבוי חוקי ונורמטיבי הוא משתמש בחלקים נרחבים מהארץ, משמיה ומחופיה, ובעצם מותיר שטחים לשימושים אזרחיים. האם מצב זה הוא הכרח או שאפשר למנוע אותו, ואם אפשר – כיצד?

ראוי לבחון גם אם אפשר להתייחס אחרת לזיקה שבין מערכות התכנון של צה"ל ובין מערכת התכנון האזרחית. האם כל התוכניות של צה"ל זוכות לאישור של רשויות התכנון האזרחי? איך אפשר לחזק את הדיון הציבורי עם גופי התכנון של מערכת הביטחון על צורכי החברה האזרחית מול צורכי צה"ל? בהקשר זה עשויות לעלות שאלות בדבר החיסיון שמערכת הביטחון יכולה להטיל על הכרעותיה באשר לשטחים שהוקצו לה, המבנה הפיזי שלהם

ומיקומם. נשאלת השאלה איזה גורם ממלכתי יכול להכריע בקונפליקטים שבהם מוטל חיסיון על שיקולי מערכת הביטחון. זאת ועוד, האם יש דוגמאות בעולם הרחב למערכות צבא וביטחון אוטונומיות כמעט לגמרי שפועלות בצד המערכת האזרחית? בנושא התכנון הפיזי עולות עוד שאלות: האם הסמכות לקדם פרויקטים תכנוניים מטעמי ביטחון אינה רחבה מדי? האם היא נחוצה היום? האם אין מקום לצמצם אותה? מהם השימושים שנעשים בסמכויות אלה בפועל? מי מרוויח ומי מפסיד מהתערבות מערכת הביטחון בתכנון האזרחי? האם אפשר לשלב את מערכת הביטחון בתהליך התכנון האזרחי? האם אפשר ליצור תוכנית ארצית סטטוטורית לטווח ארוך שתגדיר את הצורך בשימושי קרקע ביטחוניים ותשלב בין הצרכים האזרחיים לצרכים הצבאיים? האם וכיצד אפשר להשתמש בפריסה צבאית וביטחונית כמנוף להשגת יעדים תכנוניים אזרחיים? האם לצורך יצירת שינוי בהתנהלות הקרקעית של הצבא ומערכת הביטחון דרוש שינוי חקיקתי או תכנוני? ואיך אפשר לקיים שיח אזרחי בישראל על שלל ההיבטים של האוטונומיה של צה"ל ועל המונופול שיש לו בשטחים כה רבים בישראל?

ההיבט הכלכלי

עיקרו של ההיבט הכלכלי הוא מקרקעין, והוא כרוך במימון ובתשלומים. לכן הגורם במערכת הביטחון המוביל את יחסי הגומלין עם המגזר האזרחי בעניין זה הוא משרד הביטחון ולא צה"ל.⁵ יחסי גומלין אלה סובבים סביב ארבעה נושאים: (א) הקצאת מקרקעין למערכת הביטחון לבניית מתקנים ביטחוניים ולביצוע אימונים וניסויים, וכן התשלום בעבור מקרקעין אלה. פעילות זו מבוצעת ישירות מול מינהל מקרקעי ישראל ומול הוועדה להקצאה לצורכי ביטחון שפועלת במסגרתו; (ב) שיווק מחנות, כלומר פינוי מחנות מאזורים עירוניים והסבת שטחיהם לבנייה ולפיתוח אזרחיים. הדיאלוג בנושא זה מתבצע במסגרת צוות בין-משרדי שכולל את נציגי משרד הביטחון (חטיבת נכסים), משרד האוצר (אגף התקציבים) ומינהל מקרקעי ישראל (אגף שיווק וכלכלה), והוא נושא אופי של שיח נדל"ן; (ג) תשלומי ארנונה והיטלים אחרים לרשויות המקומיות (עיריות ומועצות אזוריות) שבתחום שיפוטן נמצאים המחנות והמתקנים; (ד) מתן הרשאה לגורמים אזרחיים (ממשלתיים, ציבוריים ופרטיים) להשתמש במקרקעין ביטחוניים, ובעיקר בשטחי אימונים.

מתוך ארבעת הנושאים שבהם מתקיימים יחסי הגומלין עולים כמה נושאי משנה הראויים לתשומת לב ולדיון, ואלה הם: מדיניות הקצאת מקרקעין לצורכי

5 את הפעילות השוטפת מבצעת חטיבת הנכסים השייכת לאגף הלוגיסטי ומבצעים מיוחדים של משרד הביטחון.

ביטחון, תהליך הקצאת מקרקעין והמאבק על חלוקת משאבים; ההיבטים הסטטוטוריים של הקניית מקרקעין למערכת הביטחון; המחיר הכלכלי והמחיר האלטרנטיבי של החזקת מקרקעין בידי מערכת הביטחון, ובמילים אחרות, איזה שימוש אזרחי נמנע בגלל החזקתם ושימושם הביטחוני; אינטרסים זהים ושימוש משותף בקרקע ביטחונית ואזרחית (ומי הגורם הבכיר במקרים אלה); ניצול שימושי קרקע אזרחיים לתכליות ביטחוניות (כבישים, גשרים, ייעור); שימוש במקרקעין ביטחוניים לצרכים אזרחיים (שדה תעופה, עיבודים חקלאיים בשטחי אימונים); המרת קרקע ביטחונית לצורך אזרחי (פינוי מחנות מערים, העברת שימושי קרקע ביטחוניים לתירות באזורי ספר וגבול); השתלבותה של מערכת הביטחון בשיח ה"נדל"ן והיותה גורם העוסק בשיווק נדל"ן ובהשבתה; והמאבק עם הרשויות המקומיות על תשלומי ארנונה, אגרות והיטלי פיתוח.

בנושא הפיקוח והבקרה האזרחיים על דרישותיה של מערכת הביטחון לקרקע ולמרחב עולה השאלה אם קיימות מערכות איזונים שלפיהן נשקלים צרכיה של מערכת הביטחון, או שמא עמדתה תימצא עדיפה בדרך כלל, או למצער ראשונה בין שווים. כאן אפשר להרחיב ולבחון את היעדר השיח על שימושי הקרקע של צה"ל מהדיון הפוליטי-חברתי על שימושי הקרקע בישראל. האם ההסדרים בין מערכת הביטחון ובין המגזר האזרחי, ובתוך מערכת הביטחון, מבטיחים שימוש יעיל ונכון במשאבי הקרקע והמרחב של המדינה לטובת מטרותיה? ומהו המחיר שמשלם המשק הישראלי בעבור החזקת מקרקעין (לעתים בלא צורך) בידי מערכת הביטחון, במיוחד באזורים מבוקשים? מהו מחירו של היעדר פיתוח באזורים ביטחוניים בתחומי הערים? ומהו מחירה של הפגיעה במימוש זכויות בנייה אזרחיות קיימות בגלל הטלת מגבלות עליהן בלא הליך של פיצוי או ערעור?

באשר להשלכות הכלכליות של היבט המקרקעין עולות עוד סוגיות ראויות לדיון (שיפר ואורן 2007), למשל מהו הערך האמיתי של מקרקעין בהחזקת מערכת הביטחון, כלומר מהו המחיר הכלכלי שמשלם המשק הלאומי בעבור החזקת מקרקעין על ידי מערכת הביטחון, ומהו השימוש האזרחי החלופי של מקרקעין אלה. בהקשר של ניהול משאבים עולות שאלות נוספות: האם מערכת הביטחון מתייחסת לנכסי המקרקעין שבידה (מחנות, מתקנים ושטחי אימונים וניסויים) כמשאב כלכלי וכחלק מתשומותיה, כמו הון אנושי, הון פיננסי ואמצעי לחימה? כיצד מנוהל משק המקרקעין שלה? האם קיים גורם מרכזי שמנהל ומקצה את המקרקעין לפי צרכי הביטחון? האם מערכת הביטחון מיטיבה לנהל את משק המקרקעין? האם המקרקעין מנוצלים כראוי?

לתהליך הפינוי של מחנות צבא ממרכזי הערים, על מגבלותיו ועל תוצאותיו והשלכותיו, יכולה להיות השפעה ניכרת על מפת ה"נדל"ן לבנייה ברמה המקומית.

בהקשר זה עולות כמה שאלות: האם החלטות הממשלה בנושא פינוי מחנות צה"ל ממרכזי הערים (משנת 1993 ומשנת 2000) מיושמות כהלכה? האם קיימות דרכים אחרות להערכת מחנות? מהם הגורמים האזרחיים שרצוי שיובילו את התהליך, ומהם השיקולים שצריכים להנחות אותם? מהם השיקולים שצריכים להנחות את מערכת הביטחון בהחלטה על פינוי מחנות? האם רצוי שמערכת הביטחון תהיה מעורבת בתהליכי תכנון הקרקע שהיא עתידה לשחרר? כיצד גופים ממשלתיים, רשויות ועמותות אזרחיות מבינים את הסוגיות הקשורות בפינוי מחנות?

בנושא זה יכול אולי לשמש המודל שהציע לפני שנים רבות הסוציולוג משה ליסק (1978), שעניינו תחומי מגע וחפיפה בין המגזר הביטחוני למגזר האזרחי, ולפי הגדרתו, הגבולות המקוטעים שביניהם. אפשר לבחון את שליטתה של מערכת הביטחון במשאב הטריטוריאלי במסגרת הכוללת של שליטתה במשאבים אחרים של המדינה, למשל משאבים כספיים שמושגים דרך קביעת גודלו של תקציב הביטחון ומשאבי האנוש שמושגים דרך מנגנוני הגיוס. אם הדומיננטיות הטריטוריאלית של מערכת הביטחון דומה לדומיננטיות שלה בחלוקת משאבי האחרים של המדינה – כלומר אם אין הבדל עקרוני בין המשאב הטריטוריאלי למשאבים האחרים – אפשר לתאר זאת כתחרות (לא שוויונית) בין מגזרים שונים על כמות מצומצמת מאוד של עתודות, ואז אפשר להסתפק באחד המודלים הקיימים. אך אם יש הבדל בין המשאבים, ייתכן שיהיה צורך לפתח מודל תיאורטי ייחודי.

ההיבט הסביבתי

ההיבט הסביבתי של יחסי הגומלין בין גורמי הביטחון ובין הגורמים האזרחיים מתחלק לשני נושאים: שמירת ערכי טבע ונוף ואתרי מורשת,⁶ ומניעת מפגעי זיהום ותיקון הנזקים.

בנושא איכות הסביבה מקיים צה"ל מערכת יחסים ארוכה ומורכבת עם המשרד להגנת הסביבה. בפעילות משותפת של הגופים הוקם בשנת 1998 מדור איכות הסביבה בענף תשתית ופריסה באגף התכנון של צה"ל. מדור זה הוא גוף מטה לנושאי שמירת איכות הסביבה בצה"ל, והוא האחראי לקשרי עבודה

6 יחסי הגומלין בין מערכת הביטחון למגזר האזרחי בעניין זה מתנהלים ברשויות הסטטוטוריות ונגזרים מהחוקים שלפיהם הן פועלות. נושאי הפעילות מול רשות הטבע והגנים הם הכרזה על שמורות טבע או על גנים לאומיים והרחבתם בשטחים צבאיים ובעיקר בשטחי אימונים, קביעת אופי הבנייה או האימונים בשמורות טבע המשתרעות בתחומי שטחי אימונים, וכן קביעת הסדרים לעריכת טיולים בהם. נושא הפעילות מול קרן קיימת לישראל הוא הנטיעות בשטחים צבאיים ובעיקר בשטחי אימונים, ונושא הפעילות מול רשות העתיקות הוא שמירה על אתרים ארכיאולוגיים הנמצאים בשטחים צבאיים.

עם גורמי המשרד להגנת הסביבה. מלבד זאת הוקמה במטה הכללי ועדת היגוי לנושא, וזו אמורה לקבוע את המדיניות ואת הכוונת הפעילות של צה"ל בנושאי השמירה על איכות הסביבה, ובעיקר מניעת מפגעי זיהום ותיקון הנזקים. מערכת היחסים בין צה"ל ובין המשרד להגנת הסביבה כוללת הידברות, שיתוף פעולה והכוונת החינוך וההסברה כדי להטמיע שיקולים סביבתיים בפעילות, בבינוי ובפריסה של הצבא. כדי להגביר את המודעות לאיכות הסביבה בצה"ל ולקדם את הנושא הן במישור הערכי והן במישור המעשי מקיימים הגופים משנת 2003 גם את תחרות "מגן השר להגנת הסביבה", מתוך תקווה שהצגת פרויקטים סביבתיים תשמש מודל לחיקוי ליחידות בצה"ל ותקדם יוזמות לשיפור של ממש באיכות הסביבה בבסיסי צה"ל וברחבי הארץ.

בהיבט הסביבתי אפשר להציע שלושה כיווני מחקר מרכזיים. הראשון מתמקד בהיבט הפוליטי-ציבורי, או במילים אחרות, בשיח הציבורי שהתהווה סביב ההיבט הסביבתי הביטחוני. בעניין זה עולות כמה שאלות, למשל, כיצד ביקורת אזרחית (חברתית או סביבתית) משפיעה הלכה למעשה על פריסת הצבא ועל הקמת תשתיותיו? האם ביקורת זו משפיעה על עיצוב השיח הביטחוני? מה היקפה של ביקורת כזאת, ועד כמה היא מושפעת מהלכי רוח ציבוריים? כמו כן עולה השאלה מה חלקה של הביקורת הממסדית (שאינה מתוך גופי הביטחון) על היבטים אלו, כלומר כיצד פועלים רשות הטבע והגנים, המשרד להגנת הסביבה ומשרדים רלוונטיים אחרים מול רשויות הביטחון? עד כמה גופים אלו הם בגדר חלק מהשיח ומהתכנון היומיומי? אפשר לשאול גם: כיצד מתמודדת רשות הטבע והגנים עם הימצאותן של שמורות טבע בתחומי שטחי אימונים? מהי תחולת החוקים הסביבתיים על מערכות הביטחון, ומה מידת אכיפתם של חוקים אלו? כיוון המחקר השני מתמקד במטרדים ובנזקים סביבתיים (בעבר, בהווה ובעתיד) שגורמת הימצאותם של גורמי הביטחון במרחב ובהמלצות על דרכי פעולה למניעתם. כדי ליישם המלצות אלו יש לבנות מודל לשיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים (אזרחיים וממשלתיים) ובין צה"ל למשרד הביטחון. אפשר לעסוק בטביעת הרגל האקולוגית הביטחונית, או במילים אחרות בעומס שמטילה מערכת הביטחון על משאבי הסביבה, ולבדוק אם אפשר לכמת אותו או לצמצמו.

כיוון המחקר השלישי הוא הבאת שיקולי ביטחון בתהליך קבלת ההחלטות במינהל הציבורי, ובייחוד בכל הנוגע להקמת יישובים חדשים ולקיטוע שטחים פתוחים, כשהשיקול הביטחוני מובא כדי להצדיק יישובים חדשים באזורי פריפריה וספר. לכך אפשר להוסיף את השפעת בנייתן של תשתיות צבאיות על פריסה ועל הקמה של יישובים: מהי הפעילות האזרחית הרוחשת סביב הקמה או העתקה של תשתיות צבאיות? האם יישובים ותשתיות אזרחיות נלוות

כגון תשתיות תחבורה, בנייה ותעסוקה) מוקמים בהתאמה ובעוד מועד, או רק כתגובה לשינוי? מהו אופי ההתיישבות הנלווית לשינויים אלה, ועד כמה, אם בכלל, מושפעת מהם ההתיישבות הקיימת?

סיכום

אף שהציבור בישראל נחשב דעתן ומעורב בסוגיות המשפיעות על איכות חייו ומשקפות את עוצמת השלטון אל מול החברה הדמוקרטית, מאז קום המדינה ועד היום לא ניכרה התעניינות ציבורית בהקצאה הממשלתית של משאבי קרקע למערכת הביטחון. הקצאה זו, שממדיה הם מהגדולים בעולם המערבי, התקבלה בציבור כחלק מעוגת הביטחון ונקשרה למצבה של ישראל כמדינה מאוימת מכל עבר.

גם באפיק המחקרי, באפיק הציבורי-פומבי ובאפיק המקצועי לא נראתה התעניינות רבה בנושא בשישים שנות קיומה של המדינה. רק בראשית העשור הראשון של שנות האלפיים החל להיסדק האלם התמוה בתת-דיסציפלינה זו המשלבת ביטחון וטרטוריה. הממד הטרטוריאלי של הביטחון אמנם הועמד במרכז כמה עבודות מחקר, אך זכה למעט התעניינות ציבורית. בשנת 2007, בעקבות פרסום מחקרים אחדים ובעקבות פסיקות של בית המשפט העליון בעניין מעמדה הסטטוטורי התכנוני המיוחד של מערכת הביטחון, חלה תפנית והתרחב העיסוק הציבורי בנושא. אך באלה אין די. הביטוי הטרטוריאלי של הביטחון בישראל הוא כה מורכב וכה רחב היקף עד שאי-אפשר עוד להזניח את הטיפול בהיבטיו האקדמיים והמקצועיים, וודאי הציבוריים, ויש להעלותו לדיון ציבורי ופוליטי.

נקודת המוצא לדיון היא ראיית הצבא כצרכן קרקע שמחזיק ביותר מחצי משטחה של מדינת ישראל. אמנם הצבא מושפע ממציאיות מרחבית קיימת, אבל גם משפיע עליה באמצעות שימושי הקרקע שלו, שנחלקים לתשתיות פיזיות ושטחי מגבלות בנייה סביבן, ולשטחי פעילות ביטחוני-צבאית המיוחדים לפעילות מבצעית (שגרה וחירום), לאימונים ולניסויים.

לדיון בנושא יש שני רבדים: הראשון הוא הביטוי הגיאוגרפי-מרחבי של הביטחון והמחיר שבו הוא כרוך, כלומר דיון בתופעת השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בהקשרים אלה: מקור התופעה (בין השאר הצורך לבנות את הכוח הצבאי ולהפעילו והצורך המדיני-פוליטי להגן על העורף האזרחי) ואופייה (היקפה, מרכיביה והתפתחותה לאורך זמן); ההלכה והמעשה בזירה התכנונית ובזירה המשפטית והניגוד שנוצר במרחב בין צרכים ביטחוניים לאזרחיים; תשתיות צבאיות כזרז לפיתוח הפריפריה.

הרובד השני הוא פרשנות של תופעת השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בישראל ובחינת משמעויותיה, שלעיתים אינן מכוונות אף שהן פרי של מדיניות מכוונת. הפרשנות יכולה להיעשות משתי נקודות מבט: האחת היא ניתוח הממד הטריטוריאלי של יחסי צבא-חברה וצבא-מדינה באמצעות הגישה המבנית-תפקודית המקובלת במדעי החברה בנוגע לדיאלוג בין המגזר הצבאי לאזרחי. הסוגיות העיקריות הן כפיפות הדרג הצבאי לדרג המדיני האזרחי, אופן הקצאת המשאבים, ופיקוח ובקרה אזרחיים על המערכת הצבאית. נקודת המבט השנייה היא דרך הפריזמה של הסכסוך הישראלי-ערבי, מתוך בחינה של השימוש בקרקע בפועל ושל ההנחות המוטמעות בו. כאן אנו נדרשים לנושאים כמו זהות לאומית, משטר, טריטוריה וריבונות; תשתיות צבאיות כאמצעי או כביטוי להשלטת ריבונות ולייחוד המרחב; מיליטריזם טריטוריאלי (צבאי ואזרחי) לעומת אזרח מרחבי; דיון מקומי (לוקלי) שפניו לפריפריה, לספר ולחזית; ודיון עולמי (גלובלי) שפניו למרכז ולכלכלת השוק.

את הדיון בשני הרבדים האלה גדרתי במאמר בהיבטים האלה: ההיבט הפוליטי-תרבותי – קשר תרבותי בין שימושי קרקע ביטחוניים לזהות לאומית; ההיבט הגיאוגרפי והתכנוני – נוף צבאי ומערך יישובי בהווה (גיאוגרפיה) ובעתיד (תכנון פיזי-מרחבי); ההיבט הכלכלי – מקרקעין כמשאב; וההיבט הסביבתי – איכות סביבה ושמירה על ערכי טבע, נוף ומורשת.

הדיון הציבורי והמחקר האקדמי על השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון ועל השלכותיו ראוי שיתקיים בשלושה תחומים שאפשר לעסוק בהם בנפרד או במשולב כך שישלימו זה את זה:

בתחום התיאורטי והמושגי יתקיים דיון כללי ויפותחו מערכות מושגים, שיטות ותובנות. הדיון בתחום זה יכול להיות בהקשר של ניתוח רוחב, כלומר בחינת המצב בפרק זמן מוגדר; בהקשר של ניתוח אורך, כלומר הסבר של תהליכים לאורך זמן; בהקשר של לימוד נורמטיבי, כלומר מה ראוי שיתרחש, ואולי גם פיתוח מודל שיקבע מהם צרכיה הטריטוריאליים של מדינה הנתונה בעימות. מן הסתם יתעוררו במסגרת זו דיונים חשובים בנושאים שלא טופלו במשך שנים ארוכות או שהגדרותיהם מן העבר אינן תואמות עוד את המציאות.

התחום האמפירי ימחיש וינתח מקרים, יגזור גזרות רחבות ויוסיף ידע בארבעה נושאים מרכזיים: הנרטיב, כלומר תהליך היווצרותו של הממד הטריטוריאלי של הביטחון במונחי זמן ומקום; הנהלים שלפיהם פועלת מערכת הביטחון והממשק שלה עם המערכת האזרחית; השלכות מעשיות בקשת של תחומים (מדיני, כלכלי-חברתי ואקולוגי) הנובעות מהדומיננטיות של מושג הביטחון בענייני טריטוריה כמו בעניינים אחרים בישראל; התפתחות השיח והדיון הציבורי בנושא.

השוואה למקומות ולמדינות אחרות תציג מקרים של שימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון ברחבי העולם, וכן דוגמאות לעימותים במרחב עם גורמים ועם שיקולים אזרחיים. כך תיבחן השאלה אם המקרה הישראלי ייחודי או שיש דומים לו במדינות אחרות. השוואה זו תתמקד במדינות דמוקרטיות, אך לא מן הנמנע שיעלו דוגמאות ממדינות שאינן דמוקרטיות. ההנחה היא שמחקר כזה, מלבד הצד המחקרי וההשוואתי שלו, עשוי להיות גם יישומי; בחינת המצב במדינות אחרות תוכל להעלות תובנות חדשות בדבר ניהול המקרקעין הביטחוני בישראל. המחקר המשווה עשוי לאתר דגם התנהגות המשלב את הצרכים הנגזרים מהמצב הביטחוני, את הסדרת השטחים הביטחוניים ואת היחסים בין הצבא לגופים אזרחיים, ולהיעזר בו לביצוע שינוי בתחום זה בישראל.

משלושת תחומי מחקר אלה, בנפרד או במשולב, אפשר להפיק המלצות, כיווני מחשבה לשינוי של דפוסי היחסים שבין מערכת הביטחון למערכת האזרחית בכל הנוגע לתכנון משאבי הקרקע של המדינה ולשימוש בהם.

לסיום, הדיון על ביטחון וטריטוריה בישראל הוא לכאורה גיאוגרפי-מרחבי, אך הוא חייב להתקיים בהקשר הרחב של מעמד הביטחון בישראל.

רשימת מקורות

- אורן, ע', 2005. שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל: צרכים והשלכות, חיפה: קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה.
- , 2008. "ישראל שטח צבאי!", א' ברק, ג' שפר וע' אורן (עורכים), צבא שיש לו מדינה, ירושלים: כרמל, עמ' 147–176.
- אורן, ע' ור' רגב, 2008. ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל, ירושלים: כרמל.
- אלחאג', מ', וא' בן-אליעזר (עורכים), 2003. בשם הביטחון, חיפה: אוניברסיטת חיפה ופרדס.
- אסמיר, ס', ור' רוזנברג (עורכות), 2004. "בשם הביטחון", מחברות עדאלה 4.
- ארז, ר' (עורך), 2003. "יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה", מזכר 68, תל-אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב.
- , (עורך), 2006. "יחסי הדרג הצבאי והדרג האזרחי בישראל על רקע עימותים צבאיים", מזכר 82, תל-אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב.
- ברק-ארז, ד' (עורכת), 2002. צבא, חברה ומשפט, תל-אביב: רמות.
- גל, ר', 1999. "הפעילות בצה"ל בנושא איכות הסביבה", אקולוגיה וסביבה 5: 244–250.

- , 2000. "פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבאניים", *קרקע* 48: 30–45. דרמן, ע', 1994. "קריטריונים להגדרת המרחב האסטרטגי-צבאי", ללא ציון שם העורך, *התשתית הפיזית של מדינת ישראל*, מקראה של המכללה לביטחון לאומי, עמ' 11–26.
- ינאי, ש', 2000. "מדיניות הקרקע של צה"ל", *קרקע* 50: 32–42. כהן, ס"א (עורך), 2001. *צבא וחברה בישראל* (תרבות דמוקרטית 4–5), ירושלים: אוניברסיטת בר אילן והמכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לב, א' (עורך), 2005. *ביטחון ותקשורת: דינמיקה של יחסים*, באר שבע: מכון בן-גוריון ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- ליסק, מ', 1978. "תחומי מגע וחפיפה בין הסקטור האזרחי לממסד הצבאי: צבא מתנדבים וצבא חובה", *מדינה, ממשל ויחסים בין-לאומיים* (יולי 1978): 27–45. נאור, מ' (עורך), 2007. *צבא, זיכרון וזהות לאומית*, ירושלים: מאגנס.
- סברדלוב, א' וע' דרמן, 1996. *מדיניות תכנון נושאת מערכת הביטחון*, חלק מתכנית אב לישראל בשנות אלפיים (ישראל 2020), חיפה: הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון.
- צפדיה, א', ע' אורן וי' לוי, 2007. "דרמת ההדרמה: העברת מחנות הצבא אל מטרופולין באר שבע מנקודת מבט אזרחית", באר שבע: אוניברסיטת בן-גוריון, מרכז הנגב לפיתוח אזרחי ומכללת ספיר.
- קימרלינג, ב', 1993. "מיליטריזם בחברה הישראלית", *תיאוריה וביקורת* 4 (סתיו): 123–140.
- שיפר, ז' וע' אורן, 2007. *ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון, מאמרים לדיון – כלכלת ביטחון לאומי* (גיליון 2), חיפה: מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה בטכניון.
- Ben-Ari, E., and E. Lomsky-Feder, 2000. *The Military and Militarism in Israeli Society*, Albany: SUNY Press.
- Lebel, U. (ed.), 2006. *Communicating Security: Civil–Military Relations in Israel*, *Israel Affairs* 12, 3 (special issue).
- Sheffer, G., and O. Barak (eds.), 2007a. *An Army that Has a State*, *Israel Studies* 12, 1 (special issue).
- , 2007b. "The Study of Civil–Military Relations in Israel: A New Perspective," *Israel Studies* 12, 1 (Special Issue: *An Army That Has a State*, eds. G. Sheffer and O. Barak): 1–27.
- Soffer, A., and J. V. Minghi, 1986. "Israel's Security Landscapes: The Impact of Military Considerations on Land Uses," *The Professional Geographer* 38: 28–41.

