

“האם לנצח תישאר ישראל שטח צבאי?”

עמירם אורן

כללי

לנושא הביטחון בישראל, במובניו המדיני והצבאי, יש היבטים רבים; אחד מהם, השרוי עדיין בצל ושהעיון והמחקר בו רק החלו, הוא הקשרו הגיאוגרפי.¹ כאשר משתמשים במובנו הבסיסי של המונח “גיאוגרפיה” מתכוונים לטריטוריה שהיא הארץ – זו הקיימת בהווה וזו המתוכננת לעתיד. כשמדברים על הארץ, מתכוונים למשאבי הקרקע שלה, לאזוריה הגיאוגרפיים ולמרחביה הנבדלים זה מזה באופיים הפיזי ובדמותם האנושית והיישובית. הארץ היא גם הסביבה, כלומר ערכי הטבע והמורשת המצויים בה, והיא גם הנוף שעוצב בידי אדם כמבטא משמעויות ומכיל ייצוגים שונים. אפשר להרחיב את הגדרת המושג “ארץ” ולכלול בו, נוסף על 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 הארץ ובין הביטחון היא בעלת שתי פנים. מצד אחד, הארץ היא זירת הביטחון במובן זה שהיא מהווה גורם (גם אם לא יחיד) המגדיר את צורכי הביטחון ומשפיע עליהם. מכאן נובעת הנחת היסוד שהארץ היא תכלית הביטחון, ושהגנה עליה פירושה הגנה על עצם קיומה של המדינה, הגנה על חיי תושביה ושמירה על ריבונותה, וגם על זו הנוספת המשתרעת על פני שטחי הכיבוש הצבאי ומוחזקת מתוקף תפיסה לוחמתית.² מצד אחר, הביטחון הוא זירה טריטוריאלית, שכן הארץ היא גם אחת התשומות למימוש הביטחון ואחד ממרכיבי העוצמה הצבאית. מאמר זה מתמקד אך ורק בהיבט זה של משאבי הקרקע המוקצים לצורכי ביטחון המוגדרים כשימושי קרקע ביטחוניים, והם המסד הפיזי והגיאוגרפי־מרחבי המאפשר לצבא לממש את תפקידיו ואת יכולותיו, הן בזמן רגיעה והן בזמן לחימה. הביטחון כ”צרכן” קרקע מושפע ממצאיאות מרחבית קיימת, אבל גם משפיע עליה ואפילו מעצב אותה.

היקף שימושי הקרקע הביטחוניים

כיום, בראשית העשור השביעי לקיומה של מדינת ישראל, למרות שטחה הקטן והצפיפות הרבה שבה, מחזיקה מערכת הביטחון ביותר ממחצית (!) משטח המדינה בתחומי הקו

הירוק ומשפיעה עליו. מבחינה מתודולוגית, כדי לדון בהיקף כה נרחב של מערך שימושי הקרקע הביטחוניים ובעיקר בהשפעותיהם, ראוי להתייחס בנפרד לשלוש קבוצות מרכיביו:

- תשתיות פיזיות – מחנות, מתקנים, תשתיות ספר וגבול (שדות מוקשים), כבישים ודרכים.
- שטחי מגבלות בנייה.
- שטחי פעילות מבצעית בזמן שגרה ובעת חירום, שטחי אימונים וניסויים.

מערך שימושי הקרקע הביטחוניים מבטא צרכים צבאיים ומערכת שיקולים (אסטרטגיים, מערכתיים וטקטיים), אפשרויות קרקעיות, כלכליות וטכנולוגיות, תנאים יישוביים ומגבלות סביבתיות וכן נסיבות היסטוריות. היווצרותם של שימושי הקרקע, מאז ראשית ימיה של המדינה, כבודדים וכמערך כולל, לא הייתה תוצאה של תכנון סדור אלא נגזרה מן הירושה הבריטית, מן האירועים הביטחוניים והמדיניים שלא היה זה בגדר האפשר לחזותם וכן מן התמורות הדמוגרפיות, הכלכליות והחברתיות וההכרה בגורמי איכות הסביבה שפעלו בשנים מאוחרות יותר.

שטחה של מדינת ישראל קטן יחסית, היא צפופה ורבגונית באוכלוסייתה ובפניה הפיסיים. במרחב הגיאוגרפי דרים בכפיפה אחת, כמעט בכל אזור ומקום, שימושי קרקע ביטחוניים ואזרחיים. כך מצויים "איים" של תשתית צבאית באזור המאוכלס, או "מובלעות" אזרחיות במרחב הביטחוני (בעיקר בנגב). בישראל קשה להצביע על אזור או מקום שבו לא מתקיים מפגש טריטוריאלי בין השימושים האזרחיים והביטחוניים, ולכך יש השלכות בתחומי התכנון הפיסי-מרחבי (קונפליקט או דו קיום בשימושי קרקע), הכלכלה והחברה, הנוף, האקולוגיה ועוד. חותמו של הנוף הביטחוני ניכר בצורות שונות בכל מקום בארץ, בצפון, במרכז ובדרום, בערים, באזורים הכפריים וגם בשטחים הפתוחים. נוסף לכך, מערכת הביטחון מגבילה את הבנייה והפעילות של אזרחים בשטחים נוספים. חלקים רבים במרחב האזרחי, הנתפסים בשעת חירום, משמשים את הצבא להיערכות הכוחות ולפריסת מערכות נשק, מפקדות ומתקני שליטה ובקרה אלקטרוניים. לפיכך משפיעה מערכת הביטחון במידות ובאופנים שונים על יותר ממחצית (!) מן השטח הריבוני של המדינה. מערכת הביטחון מכתיבה במידה רבה גם את אופן השימוש במרחב האווירי, בחלקים נרחבים של המרחב הימי, ושולטת במרחב התדרים האלקטרומגנטיים.

אם נביא בחשבון את העובדה שבשטחי יהודה ושומרון מעבר לקו הירוק הצבא הוא הריבון, עולה המסקנה כי למעלה משלושה רבעים מהשטח בין היס לבין הירדן נמצאים בשליטה ישירה או עקיפה של הצבא. היקף המימד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל הוא תופעה שקשה ואולי בלתי אפשרי למצוא דומה לה ברחבי העולם – בבחינת אין לה אח ורע במדינות אחרות. לשטחים ולתשתיות הביטחוניות באשר הם יש השלכות רחבות היקף על חיי היום יום האזרחיים.

ישראל היא דוגמה חריגה בהיקף שלטונה הטריטוריאלי-מרחבי של מערכת הביטחון על שטחיה ומרחביה של המדינה. מערכת הביטחון היא בבחינת ישות אוטונומית,

הפועלת ומשפיעה על המרחב הגיאוגרפי של הארץ, בנפרד מן המערכת האזרחית ומתוך יחסי גומלין אסימטריים עמה. היא מקיימת מערכות תכנון עצמאיות ומנהלת את משק המקרקעין שלה בכלים שונים מאלה של יתר גופי המדינה. ניהול שימושי הקרקע הביטחוניים, בכל הקשור לסגירת שטחים לצורכי אימונים או פעילות מבצעית, להקניית המקרקעין, לקביעת ייעודם התכנוני, לקבלת היתר לבניית תשתיות פיסיות בהם, להטלת מגבלות בנייה סביבם, לאופן "הגנתם" מפני תוכניות אזרחיות וכן לאופן השמירה על איכות הסביבה, הוא יוצא דופן ושונה בתכלית מזה החל על השטחים האזרחיים. הסדרה זו מתאפשרת באמצעות חוקים ותקנות מנהליים ייחודיים שנקבעו בשנות ה-50 וה-60, ומאז לא שונו או הותאמו לצורכי השעה. בפועל, לאור היקף מרותה של מערכת הביטחון, אפשר בדרך כלל להפוך כמעט כל משבצת קרקע לביטחונית.

דממה בשטח

במשך שנים רבות כמעט לא נדרש הציבור בישראל לנושא השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון, מכיוון שהנושא לא עלה מעולם על סדר היום הלאומי, הציבורי, התכנוני והאקדמי. לנוכח היקף השטח המיועד לצורכי ביטחון, ולנוכח העובדה שהקרקע בישראל היא משאב מצומצם ממילא, ההולך ומצטמצם בחלוף הזמן, מפליא הדבר שהציבור הישראלי, שרובו דעתן ומעורה בנעשה סביבו, לא כלל תחום זה בשיח הציבורי ולא העלה לדיון פומבי שאלות המתבקשות ממציאות זו.

זאת ועוד, בהיבט המערכתי אי אפשר לזהות מדיניות ברורה של קביעת ייעוד קרקע לצרכים ביטחוניים, משום שעקרונותיה של הפריסה הביטחונית והשלכותיה על המגזר האזרחי לא הועלו מעולם לדיון במוסדות התכנון של המדינה. גם מדיניות הקצאת הקרקע למערכת הביטחון לא נדונה מעולם בשום מסגרת של הממשל העוסקת בנושאי מדיניות קרקעית.

גם ההיבט העיוני נמצא חסר: האופן שבו מעוצבים ומוגדרים חלקים ניכרים של המרחב בישראל על ידי סוכנים העוסקים במה שמכונה "ביטחון", וכן האופן שבו מנוכסים מרחבים אלה למה שמכונה "צורכי ביטחון", לא זכו לדיון ולמחקר אקדמי מעמיק. חיסרון זה בולט בייחוד על רקע העיסוק האקדמי הנרחב בצבא, בצבאיות, בביטחון ובקשר מרובה־הפנים שבין ריבונות, טריטוריה ומדינה.

אפשר לשאול מדוע לא נחקר עד כה תחום זה ומדוע לא זכו נושאי תשתית עד כה לדיון פומבי רחב יריעה, בירור מקצועי ומחקר אקדמי? התשובה לכך יכולה להיות נעוצה בעובדה שהביטחון קודם לכול, וכן בעובדה ששנים רבות מאז הקמת המדינה נתפסה הקרקע כמשאב שאין בו מחסור.

בימיה הראשונים של המדינה ושנים רבות לאחר מכן היוותה השליטה הטריטוריאלית הביטחונית אמצעי של המדינה להגביר אחיזתה בחבלי הארץ הריקים והבלתי מיושבים באזורים שבהם התקיימו יישובים פלסטינים וכן באזורים המרוחקים בספר ובסמיכות

לגבולות. בתקופה שלאחר שנת 1967, עם הגדלת הטריטוריה הנמצאת תחת שליטה ישראלית, נדמה היה כי אין מחסור בקרקע, ומרחבים אלה היו למשאב המצוי בשפע. לראשונה נוצרה המודעות לאפשרות היווצרותו של קונפליקט מרחבי בין צרכים ביטחוניים לצרכים אזרחיים, עת עלה הצורך לפרוס את צה"ל בנגב בשלהי שנות ה-70 בעקבות חתימת הסכם השלום עם מצרים. במשך הזמן דעכה מודעות זו, התקיימו הסדרים מניחים את הדעת ששופרו, שונו ועודכנו, ובהמשך לא בא הנושא לכלל ביטוי, ואם בא, נדחק לשולי השיח. כל זאת אף על פי שמאז שנות ה-70 הופרה קדושת הביטחון, ושיח ביקורתי על הצבא ומדיניות הביטחון של ישראל התנהל תדיר באקדמיה, בתקשורת ובציבור. אולם שיח ביקורתי זה פסח על ההקשרים הטריטוריאליים של פעילות מערכת הביטחון.

בראשית שנות האלפיים חל שינוי בהתייחסות הציבורית אל פעילות מערכת הביטחון במרחב. בין השאר התבטא שינוי זה בהגשת עתירות מנהליות נגדה לבתי המשפט. בשנת 2007 התגבר המאבק הציבורי הפומבי בעניין תוכניות הפיתוח של מערכת הביטחון. בין הבולטות שבהן היו התוכנית להקמת מתחם מחנות הדרכה של צה"ל בצומת הנגב הקרוי "עיר הבה"דים", והתוכנית לבניית נמל צבאי חדש בחיפה. שתי דוגמאות אלה הן בבחינת יוצא מן הכלל המעיד על הכלל – מיעוט הדיון הפומבי בנושאים הנובעים משימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון. לא מן הנמנע שאלו הן סנוניות המבשרות את ראשיתו של דיון ציבורי בתחום.

משמעויות

לעובדה שחלק ניכר משטח מדינת ישראל הוא שטח צבאי וביטחוני יש משמעויות רבות, שחלקן אינן מובנות מאליהן והן מעוררות שאלות רבות, שאליהן אפשר להתייחס מנקודות מבט וגישות שונות.

אפשרות אחת היא לדון במקור לשימושי הקרקע הביטחוניים – בהם כשלעצמם ובהשלכות הנובעות מהם, וזאת מחמש זוויות ראייה:

- זמן ומרחב – תהליך היווצרות מערך שימושי הקרקע הביטחוניים;
- ההלכה והמעשה – המסד החוקי לקביעת שימושי הקרקע הביטחוניים והזירות שבהן הם נקבעים ונדונים (הזירה התכנונית, הזירה המשפטית, זירת המקרקעין והכלכלה);
- ניגוד ודו קיום – צבאי ואזרחי – משמעויות והשלכות של המפגש במרחב שבין שימושי קרקע לצרכים אזרחיים לבין שימושי קרקע לצרכים ביטחוניים; מניעת שימוש אזרחי בקרקע (עצם הנוכחות) – בנייה ופיתוח כלכלי, לצורכי חקלאות ("צבא החקלאות והמרעה"), שימוש במשאבי טבע ("צבא מחצבי ישראל"); מגבלות בנייה בקרבה לתשתיות צבאיות; "צבא הפיתוח לישראל" – ה"קטר" המוביל את הרכבת; הפיתוח המקומי או האזורי והנגשת חבלי בראשית – עצם הנוכחות וסלילת כבישים.

- צבא וסביבה – קשר בין שיקולי ביטחון לפיתוח בר קיימא והשפעת התשתיות והשטחים הביטחוניים על ערכי הטבע, על איכות החיים והסביבה;
- משמר מקרקעי ישראל – תפקידה של מערכת הביטחון בשמירה על עתודות קרקע לשימוש אזרחי או צבאי ושמירה על “ריאות ירוקות”.
- אפשרות אחרת, שונה מעט, היא לדון בשימושי הקרקע הביטחוניים משלושה היבטים :
 - ההיבט הגיאוגרפי והתכנוני: עיקרו של ההיבט הגיאוגרפי הוא התחום היישובי. השימוש הנרחב במשאבי קרקע לצורכי ביטחון איננו רק תופעה טריטוריאלית-גיאוגרפית; הוא מייצר מציאות מרחבית המשפיעה גם על המגזר האזרחי, ובין הגורמים הביטחוניים לאזרחיים מתקיימים עימותים בדבר שימושי הקרקע. יחסי הגומלין בין מערכת הביטחון למגזר האזרחי בתחום התכנון הפיסי-מרחבי מעצבים גם את דמותה של הארץ בעתיד ומתמקדים בשלושה 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.
 - ההיבט הכלכלי: עיקרו של ההיבט הכלכלי הוא מקרקעין, והוא כרוך במימון ובתשלומים. יחסי גומלין בין מערכת הביטחון והמגזר האזרחי מתמקדים בארבעה נושאים: (א) הקצאת מקרקעין למערכת הביטחון לבניית מתקנים ביטחוניים ולביצוע אימונים וניסויים, וכן התשלום עבור מקרקעין אלה; (ב) שיווק מחנות, כלומר פינוי מחנות מאזורים עירוניים והסבת שטחים לבנייה ולפיתוח אזרחיים. הדיאלוג בעניין זה 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.
 - ההיבט הסביבתי: ההיבט הסביבתי של יחסי הגומלין בין גורמי הביטחון לבין הגורמים האזרחיים מתחלק לשני נושאים: (1) שמירת ערכי טבע ונוף ואתרי מורשת; (2) מניעת מפגעי זיהום ותיקון הנזקים.

הפרשנות והמשמעות

הרובד השני לדיון בשימושי הקרקע הביטחוניים הוא הפרשנות של התופעה, שהגדרתה היא השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בישראל – משמעות בלתי מכוונת של מדיניות מכוונת. את הדיון בנושא יש לקיים בשתי פרספקטיבות 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, טריטוריה וריבונות. הדיון בסוגיות אלה הוא רבגוני ומתנהל בתחומי ידע רבים ומתוך שלל גישות. כך נלמדו

ונחקרו ההיבטים הפוליטיים, החברתיים, התרבותיים, הכלכליים והמשפטיים של הקשר בין הצבא למדינה ולחברה, אך לא היבטיו הגיאוגרפיים-טריטוריאליים.

הממד הטריטוריאלי של יחסי צבא וחברה ויחסי צבא ומדינה

זווית הראייה הראשונה בפרשנותו של השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בישראל מתמקדת בניתוח הממד הטריטוריאלי של יחסי צבא וחברה ויחסי צבא ומדינה באמצעות הגישה המבנית-תפקודית המקובלת במדעי החברה כ"דיאלוג" בין המגזרים הצבאי ואזרחי. ראשית כול מן הראוי לשאול אם המסגרות התיאורטיות והגישות שלאורן נבחנו ההיבטים השונים של יחסי צבא-מדינה וצבא-חברה רלוונטיות גם להיבט הטריטוריאלי. התשובה על כך אינה ברורה. יש לבחון תחילה אם על סמך הפרסומים הרבים אפשר לתכנן מתווים לדיון ולמחקר עתידיים. עוד מהלך מוקדם אחד העומד לדיון הוא זיהוי בעלי העניין בשימושי הקרקע הביטחוניים: הצרכנים, המוציאים לפועל, ואלה המושפעים מהם. מן העבר האחד 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 בקרקע ובמרחב לשם מילוי תפקידיו. הוא אינו עומד מעל לחוק, אף שלעתים נדמה שכך הוא הדבר, 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 הנבדלים 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 פיסוי, 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 המשלב גופים רבים בעלי עניין בנושאי טריטוריה הפועלים לפי נורמות וקודים שונים אלה מאלה. הם כוללים את הגורמים הבאים: (א) המגזר העסקי, הפועל למטרות רווח כלכלי וכולל יזמים, חברות ותאגידים כלכליים, בהם אלה המוגדרים ככרישי נדל"ן, וכן תעשיינים, חקלאים ועוד; (ב) גורמי המגזר השלישי, שהם ארגונים, עמותות וקבוצות בעלות עניין שאינם חלק ממוסדות השלטון ופועלים ללא כוונת רווח. בקבוצת גורמים אלה כלולים גופים

ירוקים וקואליציות אד-הוק (בעיקר ארגונים שפעולתם מיועדת לשימור ערכי נוף וסביבה), ארגוני זכויות אדם, סגגור קהילתי, ארגונים העוסקים במרחב, בצדק חלוקתי וכיוצא באלה; (ג) מגזר המיעוטים, הכולל את תושבי המדינה הנבדלים מרוב התושבים ביחסם לביטחון וביחס גורמי הביטחון אליהם. עם הכלולים במגזר זה נמנים תושבי הערים והכפרים הערביים בצפון הארץ ובמשולש, והבדווים הפרוסים בדרום הארץ; (ד) התקשורת הכתובה והאלקטרונית, האמורה 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 משפיעים שניהם על יחסי הגומלין שבין ביטחון לטריטוריה וגם מושפעים מהם. היחסים בין הגורם הביטחוני לגורם האזרחי נושאים אופי של מאבקי כוח. לעתים יוצא צד אחד כשידו על העליונה, ולעתים יוצאים שני הצדדים וחצי תאוותם בידם. לפיכך צריכה בחינתם של יחסי הגומלין שבין ביטחון לטריטוריה להיעשות בהקשר של יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא וחברה, בהיבט הרשמי והלא רשמי כאחד. הרחבתה של מסגרת הדיון והכללת המדינה והחברה כגורמים המעורבים ביחסי ביטחון וטריטוריה, מאפשרת הסתכלות דו־צדדית: מחד גיסא, הממד הטריטוריאלי של הביטחון הוא כעין בבואה המשקפת 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 מעוגנות בניית מתקנים ביטחוניים לסוגיהם והטלת מגבלות על בנייה אזרחית בפרק ו' שבחוק התכנון והבנייה התשכ"ה, 1965. מאז אושר החוק בכנסת, ועל אף השינויים הרבים שבוצעו בו עד ימינו, נותר מעמדה של מערכת הביטחון חריג. פרק ו' של חוק זה מתיר להקים מתקנים ביטחוניים כמעט ללא פיקוח, דיון או בחינה נוספת, ואפילו בסתירה לסדר התכנוני הקיים במדינת ישראל וללא בקרה של גורמי התכנון האזרחיים. מתוקף חוק זה, ולנוכח מעמדה הייחודי, יכולה מערכת הביטחון 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 היכולת להשפיע על קבלת ההחלטות ולהביא לדחיית שיקולים שמקורם במערכות אחרות. יש מקום אפוא לברר את ההתנהלות הטריטוריאלי של מטרות לשמר את עוצמתה של מערכת הביטחון באמצעות הכלים החוקיים והאחרים, המאפשרים את פעילותה כמעט בלא הגבלה. אולי יש לראות במערכת הביטחון לא רק שרת המוציא אל הפועל ומממש את הצרכים הטריטוריאליים של הביטחון, אלא גם גורם הפועל במרחב, אחד מני רבים המייצרים 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 לא ידוע למערכות האזרחיות הממסדיות בישראל כיצד מנהלת מערכת הביטחון את המרחב הלכה למעשה, באמצעות מערכותיה לתכנון פיסית ולניהול משק המקרקעין ומערך הבינוי. המערכות האזרחיות אינן שותפות לתהליך החשיבה והתכנון הצבאיים, שאחריתם היא 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 לא התקיים בישראל דיון ציבורי שבחן את היקף התופעה או את המחיר הטריטוריאלי על נגזרותיו שמשלמים אזרחי ישראל לביטחון בערכים כספיים ואחרים, מדידים ושאינם מדידים. מעטים הגורמים האזרחיים המודעים לסוגיות אלה ומעלים תהיות או השגות. כאשר נוצרים 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.

לסיכום, הסוגיות העיקריות לדיון ביחסי המגזר הביטחוני והמגזר האזרחי הן: מידת הכפיפות של הדרג הצבאי לדרג המדיני האזרחי; אופן הקצאת המשאבים, פיקוח ובקרה אזרחית על המערכת הצבאית.

ההיבט הפוליטי-תרבותי של שימושי הקרקע הביטחוניים

זווית הראייה השנייה הקיימת בפרשנות של השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בישראל מתמקדת בהיבט הפוליטי-תרבותי של שימושי הקרקע הביטחוניים, שהוא בעצם ההיבט האתנו-לאומי, ועניינו הוא המשמעות הרחבה של המושג "ביטחון מדינת ישראל". כאן ההסתכלות היא דרך הפריזמה של הסכסוך הישראלי-ערבי, תוך הבחנה בין השימוש בפועל בקרקע ובין הפרשנות למהות המוטמעת בו. משמעותו של היבט זה עולה גם לנוכח הקשר שבין מלחמה לבניית מדינה, דהיינו, לנוכח תפקידן של המלחמה ושל הצבאיות כגורמים המכוונים את החברה ואת המדינה בישראל. היבט זה מכונן לבחינת הזיקה שבין שימושי קרקע ביטחוניים לבין זהות לאומית וטריטוריה. אחד הנושאים המרכזיים בהקשר זה הוא המטרות הפוליטיות-אידיאולוגיות והמדיניות של קביעת שימושי הקרקע הביטחוניים ופריסת תשתיות צבאיות במרחב כגורמים התומכים בייחודו, בהגברת הנוכחות באזורי ספר וגבול ובחיזוק שליטת המדינה בהם. לחלופין, אפשר להגדירם כגורמים המסייעים לדה-ערביזציה של המרחב.

היבט זה נוגע גם לקשר ההדוק וההדדי בין ביטחון להתיישבות: ההתיישבות משרתת את הביטחון ולהיפך – הביטחון משרת את ההתיישבות. אופיים של יחסי הגומלין השתנה 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 הטריטוריאלי שבשליטת המדינה: יש הבדלים בין אלה המתקיימים בתחום הריבוני של המדינה לאלה המתקיימים בשטח שמעבר לקו הירוק. הדיון בהיבט הפוליטי-תרבותי מחייב לבחון גם את הקשרים שבין המוסדות הציוניים למערכת הביטחון בכל הקשור להיבטים טריטוריאליים והתיישבותיים.

הבנת אופן היווצרותם של שימושי קרקע ביטחוניים והמטרות שלהן הם נועדו אינה מספקת. כך גם אי אפשר להותיר ללא 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 האוכלוסייה היהודית בלבד, 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, שכן נדמה שההיבט הגיאוגרפי של הביטחון הוא ביטוי נוסף של צבאיות (מיליטריזם) כתפיסה פוליטית ותרבותית. לנוכח ההגמוניה של מערכת הביטחון על קרקעות המדינה או מרחביה אפשר לשאול אם מדינת ישראל מקיימת, בהסכמה אזרחית, צבאיות של הקרקע והמרחב. הדיון בצבאיות אינו בוחן את זו החלה על הארץ רק מנקודת המבט הרואה אותה כמשאב, אלא גם מן ההיבט הסוציולוגי-פוליטי, קרי מבחינת האופן שבו הצבא מעצב את המרחב ומשפיע עליו מבחינה חברתית. אפשר לבחון אם הארץ במובניה לעיל 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 – אותו מרחב ביטחון המהווה חלק מן המרחב הפיסי ושקבלי החלטות רואים בו – בגיבוי כלל הציבור – מענה נחוץ וחיוני לתחושת האיום. גישה זו מחייבת להרחיב את הדיון בביטחון ובקשר שבינו לבין המרחב. בהקשר זה יכולות לעלות השאלות האלה: מהו ביטחון? האם הוא אמצעי להרחקת הסכנות לקיום המדינה, או שמא הוא מטרה בפני עצמה של המערכת המקיימת אותו, או אולי רכיב באידיאולוגיה הלאומית הנובעת מתפיסת האיום לגווניו? כיצד אפשר לשרטט את המפה של שיקולי הביטחון וצרכיו, בשונה מן המפה המבטאת את צורכי המגזר האזרחי ושיקוליו, ועד כמה ידועים לציבור האתרים שהוקצו לצורכי ביטחון?

מתחום הגיאוגרפיה הפוסט-מודרנית, העוסקת בסוגיית הגורמים המעצבים את המרחב, נוספת עוד שאלה: מהו המרחב ומי מגדיר אותו? שאלות אחרות הן: מהו הקשר האפיסטמולוגי (האופן שבו בוחרים לראות את המציאות) בין ביטחון לבין מרחב?

במילים אחרות, מהו השיח הביטחוני-גיאוגרפי בישראל? כיצד הובנה המושג מרחב הביטחון? אילו אינטרסים משרת מושג זה? האומנם ראיית המרחב כולו כמרחב ביטחון היא צורך אובייקטיבי, או, לחלופין, האם לא באה ראיית המרחב כולו כמרחב ביטחון אלא כדי להעצים את חרדת האיום ולטעת חרדה זו בקרב הציבור לצרכים פוליטיים או אחרים? הרי כך אפשר להבטיח את אמונו העיוור של הציבור במקצוענים הצבאיים, הנחשבים לאליטה המתנהלת ללא משוא פנים ומתוך שיקולים אובייקטיביים.

סוף דבר

כותרת המאמר אומרת: האם לנצח תישאר ישראל שטח צבאי? המענה לשאלה זו פשוט: נראה שאכן תישאר כך לנצח. ההערכה היא שהמציאות, המלווה את האתוס הציוני עוד משחר היווסדו, המושתתת על המסר שהביטחון קודם לכול, תימשך. נושא הביטחון, שהוא גורם מרכזי בהווייתה של המדינה מאז הקמתה, ימשיך לעמוד בראש סדר היום הלאומי. בעתיד הנראה לעין אין סיכוי שתפחת עוצמתו של המגזר הביטחוני בישראל, על רבדיו הפורמאליים והלא פורמאליים, או תחדל מלהתקיים; לנוכח מצבה המיוחד של המדינה סביר להניח שמערכת הביטחון והצבא ימשיכו להיות הארגונים הגדולים והמשפיעים ביותר על המערכת המדינית והפוליטית, על החברה האזרחית, על המשק והכלכלה במדינה. כמו כן לא נראה שהצבאיות (מיליטריזם) כתפיסה פוליטית ותרבותית תיעלם מן העולם.

על אף ההערכה שישראל תמשיך להוות שטח צבאי, לא יחדלו להישמע הקולות הרבים הספקניים לגבי "קדושת הביטחון". זה שנים רבות אין זה סוד שבקרב חוגים נרחבים בציבור הישראלי מערכת הביטחון כבר איננה נתפסת כ"פרה קדושה" שאין לגעת בה. זאת ועוד, לנוכח העובדה שהמרחב הישראלי ימשיך להיעשות צפוף יותר ויותר, אין לקבל את פעילותה האינטנסיבית של מערכת הביטחון במרחב ואת היקף שימושי הקרקע שלה כמובנים מאליהם. יש מקום לעודד ביקורת וחשיבה כוללת ביחס לשטחה של המדינה. ההתייחסות אל הקרקע כמשאב לאומי היא לא פחות חשובה משיקולים מקרו ביטחוניים. מבלי להפחית מחשיבות הביטחון בישראל, עלינו לדאוג גם לכך שלדורות הבאים ייוותרו מרחבים למחיה, למגורים, לכבישים ולתשתיות, ואף חשוב שיהיו לצדם גם "שטחי בראשית" ושכיות חמדה של נוף, שכן אין לנו ארץ אחרת.

הערות

- 1 המאמר הוא עיבוד של הרצאה שניתנה בערב עיון שנערך על ידי מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל אביב ב-3 במאי 2009 והוקדש לנושא יחסי צבא-חברה בישראל והשלכותיהם על קבלת החלטות בנושאי ביטחון ושלום. הערב נערך לכבוד פרסום הספר: **צבא שיש לו מדינה?** בעריכת גבי שפר, אורן ברק ועמירם אורן.
- 2 במאמר זה הדיון אינו כולל את השטחים שבהם לא חלים חוקי המדינה ונקראים "הגדה המערבית" או "יהודה ושומרון". אלה הם שטחים הנמצאים תחת כיבוש שבהם הצבא הוא הריבון, והוא מנהל אותם בהתאם לדין הבינלאומי.

ביבליוגרפיה

- אורן עמירם ורגב רפי (2008), **ארץ בחאקי – קרקע וביטחון בישראל**, ירושלים: הוצאת כרמל.
- אורן עמירם (2008), "ישראל, שטח צבאי!", בתוך גבריאל שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה?**, ירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 147-175.
- אורן עמירם (עורך) (2009), **מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל**, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר.
- אורן עמירם (2009), **"שטחים מגויסים – היווצרות ההגמוניה של צה"ל על מקרקעי המדינה ועל מרחביה בשנותיה הראשונות, 1948-1956**, גבעתיים: הוצאת מדף.
- ברוכין אהרון, עמירם אורן ורפי רגב (2008), "האם מתערער מעמדה התכנוני (החוקי) המיוחד של מערכת הביטחון?", **מקרקעין** ז' 5, עמ' 3-27.
- ברק ארז דפנה (1992), "שטחי אש ושטחי אימונים – ההיבט המשפטי", **משפט וצבא** 11-12, עמ' 153-172.
- גל רם (1999), "הפעילות בצה"ל בנושא איכות הסביבה", **אקולוגיה וסביבה** 5, עמ' 244-250.
- גל רם (2000), "פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים", **קרקע** 48, עמ' 30-45.
- דרמן עמירם (1983), "הנגב לאחר פינוי סיני – מרחב להיערכות צה"ל או מרחב לפיתוח אזרחי?", **נופים** 17, עמ' 55-70.
- דרמן עמירם (1994), "קרטיירונים להגדרת המרחב האסטרטגי-צבאי" (חסר שם העורך), בתוך **התשתית הפיזית של מדינת ישראל**, המכללה לביטחון לאומי (פרסום פנימי), עמ' 11-26.
- ינאי שלמה (2000), "מדיניות הקרקע של צה"ל", **קרקע** 50, עמ' 32-42.
- מבקר המדינה (2004), "הטיפול של צה"ל ושל משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה"ל", **דוח מבקר המדינה מס' 55 א' לשנת 2004**, עמ' 75-113.
- סברדלוב ארז ועמירם דרמן (1996), "מדיניות תכנון נושאת – מערכת הביטחון", **תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים (ישראל 2020)**, חיפה: הטכניון.
- פרז אורן ואסתר רוזנבלום (2007), "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הביטחון בהליכי התכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001-2003)", **מחקרי משפט** כג, עמ' 371-431.
- צפדיה ארז, עמירם אורן ויגיל לוי (2007), **דרמת ההדרמה: ההעברה של מחנות הצבא אל מטרופולין באר שבע מנקודת מבט אזרחית**, באר שבע: המכון לחקר פיתוח הנגב, אוניברסיטת בן גוריון.
- שיפר זלמן ועמירם אורן (2008), "על קרקע ועל ביטחון – ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון", **רבעון לכלכלה** 55.03 (ספטמבר 2008) עמ' 387-413.
- Oren Amiram (2007) "Shadow Lands: The Use of Land Resources for Security Needs in Israel", *Israel Studies*, Volume 12, Number 1, Spring 2007 *Special Issue: An Army That Has a State Guest Editors: Gabriel Sheffer and Oren Barak*, Pp. 149-170.
- Oren Amiram & David Newman (2006) "Competing Land Uses: The Territorial Dimension of Civil-Military Relations in Israel" *Israel Affairs* (special volume: "Communicating Security – Civil Military relations in Israel"), Udi Lebel (ed), Vol. 12 no. 3, Outledge, London. pp. 561-577.
- Soffer, A. Minghi, J.V. (1986) "Israel's Security landscapes: the impact of military considerations on Landuses", *The Professional Geographer* 38, pp. 28-41.

