

יעדי "שימושי הקרקע הביטחוניים"¹

- (1) שליטה – השלטת ומימוש ריבונות המדינה בחבלי הארץ ובמיוחד אלה שבספר.
- (2) כוונות ומוכנות – קיום רמת כוונות להבטחת יכולת הצבא להעמיד את סדר הכוחות הנדרש, על אמצעי הלחימה וציודו, לביצוע מטלות הלחימה והביטחון האפשריות בזמן ובמרחב, וזאת כנגזר מאיום והמענה.
- (3) כשרות/מבצעיות – קיום רמת הכשרות להבטחת מיומנותו המקצועית מערכי הלחימה והסיוע והמערך הלוגיסטי והמנהלתי בביצוע משימותיהם וכן הבטחת תקינותם הטכנית של אמצעי הלחימה והציוד האחר שנועד לכך.
- (4) פגיעות – מניעת חשיפת הצבא לפגיעה אפשרית של האויב העשויה לשבש את פעילותו או לנטרולו.
- (5) קיום שוטף - קיום מערכים העוסקים בתפעול הצבא, כל זאת תוך מזעור העלויות.
- (6) הגנת העורף האזרחי - הקטנת החשיפה ורגישות האוכלוסייה האזרחית להתקפת אויב ולמצבי חירום.

צורות מיון שימושי קרקע

שימושי הקרקע הביטחוניים הם רבים ומגוונים. לכן, מתודולוגית על מנת לאפיין את שימושי הקרקע על היבשה נמיין בהתאם לארבע קבוצות של אמות מידה:

1. אמות מידה כלליות - מיון שימושי הקרקע לפי סוג השטחים: שטח תחום - שטח שנמנעת אליו כניסה פיסית; שטח פתוח - ללא הגדרה ברורה של גבולותיו ואין בו בינוי צבאי. לדוגמה, שטחי אימונים; בשטח בנוי- לדוגמא, מחנות בתחומי ערים
2. אמות מידה פונקציונליות – מיון שימושי קרקע לפי רמת צרכי הביטחון (האסטרטגית, האופרטיבית או הטקטית); שימושי קרקע בהתאם לצרכי תפקוד הצבא: הפעלת המערכת המבצעית והפיקוד עליה ובניין הכוח; מיון שימושי הקרקע בהתאם ל"צרכי השטח" או לפי צורת המבנה והארגון שלהם או בהתאם לסוגי פעילותם.
3. אמות מידה מרחביות – מיון שימושי הקרקע בהתאם לתכונותיהם המרחביות: קנה מידה, מגודל זעיר של דונמים בודדים ועד למתקן עתיר שטח, בגודל של מאות אלפי דונמים; מתאר גיאומטרי: נקודה - תורן למסר קשר, קו – דרך "מערכת" וצורה סגורה; מיקום ואיתור פונקציונלי ביטחוני – צבאי: חזית, ספר ועורף או מיקום ואיתור גיאוגרפי: מרכזי יישוב או

¹ הגדרה מעט שונה נמצא אצל סברדלוב ודרמן (1996) הם מונים שבעה יעדים.

פריפריה, או מיקום ואיתור יישובי: שטחים עירוניים, אזורים כפריים או שטחים פתוחים; דגם מרחבי כלומר צורת התפרוסת המרחבית: פיזור מול ריכוז ועוד.

4. הגדרות סטאטוטוריות חוקיות - מיון שימושי הקרקע בהתאם להגדרות סטאטוטוריות לעניין התכנון. הן יכולות להיות מנקודת ראות של המערכת הביטחון: מתקן ביטחוני, שטח אימונים, שטח צבאי סגור קבוע או זמני ועוד. הן יכולות להיות הגדרות אזרחיות לסימון שימושי הקרקע הביטחוניים בתשריטי התכנון. הגדרות חוקיות אחרות עניינן זכויות המקרקעין של מערכת הביטחון: תפיסה, הקצאה קבועה או זמנית, הרשאה לשימוש, הפקעה ועוד.

קבוצות עיקריות של שימושי הקרקע הביטחוניים:

1. מחנות ומתקנים

מחנות ומתקנים הם מהווים את התשתית הפיסית העיקרית של הצבא בה נמצאים דרך קבע יחידותיו. היא רחבה ונובעת מגודלו של וצרכיו המגוונים וכוללת תשעה סוגים:

(א) מחנות המשמשים מפקדות ומרכזי שליטה לצבא הסדיר ומערך המילואים.

(ב) בסיסי הדרכה להכשרת הכוחות ובסיסי אימונים לשמירת הכשרות המבצעית של חילי הסדיר והמילואים.

(ג) מרכזים לוגיסטיים לאחסון ולאספקה (ציוד, רכב, תחמושת, דלק, מזון) לאחזקה ולייצור (בתי מלאכה וסדנאות)

(ד) מחנות, מפקדות ומחסני חירום של עוצבות המילואים.

(ה) שדות תעופה ומתקנים של זרוע האוויר.

(ו) נמלים ומתקנים של זרוע הים.

(ז) מתקנים אלקטרוניים של חילות המודיעין והקשר.

(ח) מתקני ניהול כוח אדם ושירותי פרט (יש וחלקם הם בבחינת "רסיסי מחנות")

(ט) תעשיות ביטחוניות, בדגש על מתקנים עתירי שטח.

התשתית הפיסית מהווה חלק מהמארג המרחבי ומשתלבת בנוף הכולל. חלקה הינה עתירת שטח ופזורה ספורדית ברחבי המדינה. מחנות ומתקנים ממוקמים באזורי ביקוש עירוניים, בעתודות לפיתוח אזרחי ומונעים שימוש אזרחי. נמצא גם מחנות, ובעיקר מתקנים, הממוקמים בשטחים פתוחים וגם באלה המוגדרים שמורות טבע.

2. מגבלות בנייה

נמצא שסביב חלק מהמחנות ומתקנים מוטלות מגבלות בניה על הסביבה האזרחית הסמוכה. מגבלות בניה אלה, שמבחינתנו הם שימושי קרקע ביטחוניים בפני עצמם, נועדו להגן על המתקן הצבאי או למנוע פגיעה במערכת האזרחית מפני סיכוני התשתית הצבאית. מגבלות בניה נקבעות ע"י הגורמים המקצועיים על פי תקנים ופקודות הצבא. חלק ניכר מהמגבלות נובע משיקולי בטיחות, כך נמצא מגבלות לבניה שמוטלות מחוץ וסביב מתקני אחסון תחמושת ודלק, ובקרבת שדות תעופה ומנחתים שמטרתן בטיחות טיסה. לעיתים, באזורים בנויים ליד שדות תעופה נמצא גם מגבלות בנייה למניעת נזקי רעש. סביב מתקנים המוגדרים מסווגים נמצא מגבלות למניעת פעילות ובניה אזרחית מטעמי ביטחון שדה. מסביב למתקנים אלקטרוניים, מתקני מכ"ם, מתקני בקרה אווירית, מתקני קשר ומתקנים של חיל המודיעין ועוד, מוטלות מגבלות למניעת הפרעות מקרינה אלקטרו מגנטית.

3. שטחי אימונים וניסויים

שטחי האימונים והניסויים לפיתוח אמצעי לחימה מהווים חלק נרחב מ"השטחים הפתוחים" של המדינה. צה"ל נוכח ופועל בהם באינטנסיביות ולכן השפעתו על עיצובם רבה מאד. אולם בניגוד למחנות ולמתקנים, לתכליות בשטחים הפתוחים כמעט ואין ביטוי בדמותה של תשתית פיסית הבנויה ומחוברת לקרקע. השימוש הצבאי בהם הינו בעצם ניצול השטח. לעיתים תוקם בו תשתית לדימוי זירת הלחימה (למשל, יעד מבוצר) או יוצבו מטרות נייחות (שלדי כלי רכב). סימונם התמטי של שטחים אלה במפות בכלל ובמפות התכנון בפרט, אינו שונה מכל שטח פתוח אחר, חרף העובדה שמתקיימים בהם בעצם שתי "ישויות" שונות, אזרחית וצבאית. תיחומם של שטחי האימונים והניסויים הינו וירטואלי ומופיע בעיקר במפות מטיילים בודדות וכמובן במפות צבאיות.²

שטחי האימונים נועדו להדרכה מקצועית, להכשרת הלוחמים ולרענון תפקוד היחידות. שטחי ניסויים נועדו לבחינת פיתוח אמצעי לחימה (הפלטפורמה והתחמושת). אלה גם אלה רבים ומגוונים. בחלקם האימונים או הניסוי הוא תוך ירי חי או תרגול ללא ירי או תוך ירי שטוח או תלול מסלול. שטחי האימונים מצויים בעיקר באזורים בהם אין מתקיימת פעילות אזרחית. ובצמוד אליהם, על פי רוב, ממוקמים בסיסי האימונים וההדרכה. שטחי האימונים העיקריים מצויים בשטחים הפתוחים בנגב, בדרום מדינת ישראל. הסיבה לכך נובעת מהיות הנגב במרבית חלקיו ריק מאוכלוסייה וכן בשל טווחי הבטיחות לנשק המצויים בו באופן יעיל יותר מאשר בחבלי ארץ אחרים הצפופים והמיושבים. שטחי אימונים רבים מצויים גם ברמת הגולן ומהווים כחמישית משטחה. שטחי אימונים נמצא גם ב"מרחב התפר" במרכז הארץ, במזרח השפלה ובדרום מדבר יהודה. חלק משטחי הניסויים מצויים במישור החוף ואחרים בנגב, במדבר יהודה וברמת הגולן.

4. תשתיות ספר וגבולות

כדי לאפשר פעילות ונוכחות צבאית קבועה באזורי הספר והגבולות נמצא בהם תשתיות צבאיות ייעודיות. אלה מצויות בסמוך לאזורי העימות: הגבולות עם המדינות העוינות - סוריה ולבנון, והאזורים הגובלים ביהודה, שומרון ורצועת עזה בהם מתקיים עימות פנימי עם הפלסטינים. שימושי הקרקע אלה כוללים תשתית "מערכת" - רצועה של מכשולים, מוצבים ותצפיות ועוד. חלק מהתשתיות ספר וגבולות מיועדת לשימוש רק בזמן מלחמה וכוללת שטחי כינוס, היערכות ופריסה קרבית. בסמוך לאזורי הגבולות, מבצע הצבא הכשרות קרקע רבות שתכליתן מבצעית ומטרתם כפולה הן לאפשר הגעה אל מוקדי החיכוך בלוחות זמנים קצרים והן על מנת לאפשר יכולת טובה יותר של סיורים.

² נסייג ונאמר כי בנוסף למפות הצבאיות, שטחי האימונים של צה"ל מסומנים גם בערכת מפות טיולים וסימון שבילים (קנ"ם 1:50,000) בהוצאת הוועדה הציבורית לסימון שבילים ושביל ישראל בערכת מפות שמורות טבע וגנים לאומיים ואתרים ארכיאולוגיים בישראל (קנ"ם 1:100,000) בהוצאת הרשות לשמירת טבע וגנים לאומיים. תיחום חיצוני של שטחים אלה, עפ"י מידע שנמסר ע"י צה"ל, מצוי גם במפות סקר שטחים פתוחים מאוקטובר 2000 (חלק בקנ"ם 1:50,000 וחלק בקנ"ם 1:100,000). סקר זה הוכן עבור המועצה הארצית לתכנון ולבניה ומנהל התכנון במשרד הפנים ע"י ענת גונן אדריכלות תכנון ערים ופיתוח בע"מ ותה"ל מהנדסים יועצים בע"מ.

5. שטחי פעילות ביטחון שוטף

שטחי פעילות ביטחון שוטף מתוקף הגדרתם מצויים באזורי גבול או באזורי "תפר", או אף במרחק מה מהם, שטחים אלה יש ו"נסגרים" אד הוק על מנת לאפשר את הפעילות הצבאית באירוע מסוים וחד פעמי. יש ושטחים נסגרים לצמיתות והם בבחינת "שטחים סגורים" או מוגדרים כ"אזורים ביטחוניים מיוחדים".

בארבע עשורים הראשונים של המדינה, חלק פעילות ביטחון שוטף נועדה לקביעת והשלטת מרות המדינה בחבלי ארץ אשר הוגדרו ע"י מוסדות השלטון כ"בעייתים", לרוב ב"שטחי פנים" אל מול האוכלוסייה הערבית. באלה התקיים הצורך בהגברת הנוכחות היהודית שהאסטרטגיה הייתה בלימת התפרסות הערבים בטריטוריות שהיה קשה לשלוט בהן. מדובר היה בגליל, ברמות מנשה, במזרח השרון, בבקעת באר שבע ובצפון הנגב. לצורך עניינינו נגדיר חלק משטחי פעילות ביטחון השוטף את השטחים שנקבעו על ידי הממסד "שטחי ממשל צבאי" ואשר היו בתוקף עד שנת 1966. באמצעות מנגנון הממשל הצבאי, שהתבסס על תקנות הגנה שעת חירום שנקבעו בתקופת המנדט הבריטי, נוצרה "הכלה" של האזורים בהם התקיים רוב דמוגרפי ערבי ואשר למדינה לא היו כלים להתמודד עם אוכלוסיית המיעוטים לצורך השתתת שלטונה ובעיקר עם פריסתה במרחב. בשטחים שבתחום שליטת הממשל הצבאי נקבעו "שטחים סגורים" להגבלת התנועה של האוכלוסייה הערבית וצמצום מרחב פעילותם. אולם, הפעילות להשלטת הריבונית באזורים בהם רוב של אוכלוסיית מיעוטים נמשכה על ידי הממסד תוך ניצול הצבא לתכליות אלה גם לאחר ביטול הממשל הצבאי, בשנות ה-70 וה-80

6. שטחי פריסה בחירום

שטחים לשימוש בשעת חירום הם שטחים בבעלות אזרחית ובזמן שגרה הצבא אינו מחזיק או שוהה בהם. יש ובעת מלחמה או לקראתה הצבא יפרוס בהם את יחידותיו. לדוגמה, פריסת סוללות הטילים בלב ריכוזי אוכלוסייה עירונית ערב המלחמה לשחרור עיראק בשנת 2003. מבחינת הצבא שטחי פריסה בשעת חירום ימוקמו לרוב בשטחים פתוחים ועיקרם שטחי היערכות לעוצבות. שטחים לשימוש בשעת חירום נמצאים לא רק במרחב הפתוח. בשטחים עירוניים ימצאו מרכזי גיוס, ושטחי כינוס לכוח אדם ולכלי רכב. לא אחת, על מנת להבטיח שהצבא יוכל להשתמש בשטחים שקבע לפריסת חירום ובכדי שישות אזרחית לא תפריע לו, הוא אף מתערב בתכנון האזרחי ובקביעת שימושי הקרקע נשוא הפריסה המתוכננת וייתכן אף שימנע אותם או שיימצא "פתרון יצירתי" כאמור.

7. ישויות אזרחיות במכלול הביטחון

הממד הטריטוריאלי של הביטחון מרכיב בתוכו גם ישויות אזרחיות המהוות באזורים מסוימים חלק ממעטפת הביטחון הכוללת. "התיישבות וביטחון" שני רכיבים ב"משוואה מקודשת" שהיתה ל"עמוד האש" של המוסדות המיישבים ו"מבססי הציונות" עוד טרם הקמת המדינה ובעשורים הראשונים למדינה. להתיישבות הכפרית בעיקר היה מרכיב באתוס האחיזה והשליטה על ספר הארץ. למערכת

הביטחון השפעה ישירה גם על עיצוב מערך היישוביים הכפריים. היא באה לידי ביטוי במעורבות והתערבות בתכנון והקמת יישובים, בקביעת אזורי התיישבות, באיתור היישובים ובקביעת המבנה הפיסי שלהם. באופן ישיר השתלב צה"ל בתחום זה בהקמת היאחזויות נח"ל כשלב מוקדם להקמת יישובים אזרחיים, ובהקמת חוות גדנ"ע להכשרה חקלאית של בני הנוער.

ההתיישבות, לפחות עד שנות השבעים, היוותה חלק דומיננטי בתפיסת הביטחון בהיותה חלק ממערך ההגנה המרחבית. ואולם, כפי שנעמוד על כך בהמשך, בשלושת העשורים האחרונים, בעיקר בשל שינויים בטווחי אמצעי הלחימה, עוצמות האש הגדולות של יחידות אויב לוחמות ומכונן, השתנה מיקומם של היישובים בתפיסת הביטחון. למרות כל זאת ההתיישבות הכפרית עדין מהווה רכיב חשוב בעיצוב הספר הביטחוני. בשנים האחרונות חזר וניתן משנה תוקף להתיישבות בספר בכלל ולאורך "קו התפר" בפרט לנוכח אופי לחימת הטרור והגרילה של הפלסטינים בישראל, השונה במהותה מאיום של צבא סדיר גדול.

מעורבות צה"ל בהקמת התיישבות כפרית נעשתה לא רק משיקולי ביטחון אלא גם משיקולי דיור. בשנים שאחרי מלחמת העצמאות, מעורבות צה"ל בשיתוף מנהל מקרקעי ישראל, הייתה גם בהקמת יישובים כפריים או שכונות עירוניות לחיילים משוחררים. ומסוף שנות השבעים, על מנת לשפר את תנאי השירות של אנשי הקבע, יזם ותמך צה"ל בהקמת שכונות (יבנה, ראש העין ועוד) ויישובים קהילתיים (כוכב יאיר ורעות) עבורם. שכונות ויישובים אלה היוו זרז לפיתוח הפיסי בסביבתם.

בנסיבות האינטראקציה הצבאית-אזרחית בתשתיות לאומיות, הכבישים הם שימושי קרקע אזרחיים להם משקל סגולי רב במערכת השיקולים הצבאים. כבישים אך גם גשרים מעליהם או מעברים מתחתיהם, מיקומם, קישוריהם למרכזים לוגיסטיים, עדיפות ביצועם או אף תקצובם, הם רכיב קריטי בתוכניות אופרטיביות צבאיות. נמצא פריסת כבישים רחבה החופפת לצרכים הצבאיים וייעודם: העתקת גייסות ממחנות ושטחי אימונים לשטחי פריסה והערכות וכן ניווד הרכב הקרבי המשוריין ממחסני החירום בהם מרוכז – אל אזורי החזית.

צה"ל יזם גם סלילת כבישים לאורך הגבולות לצורכי פעילות ביטחון שוטף שהדוגמה הבולטת היא הכביש שנסלל בנגב, בצמוד לגבול עם מצרים, עם היציאה מסיני בראשית שנות השמונים. כביש זה מעבר לייעודו הביטחוני, משמש גם לתנועת מטיילים לכיוון אילת וממנה. השפעת צה"ל בהיבט זה היא ביצירת נגישות לאזורים שספק אם המערכת האזרחית הייתה משקיעה בהם את אותם כספים. בנוסף לכך משרד הביטחון משתתף יחד עם מע"ץ וקק"ל במימון סלילת כבישים אזרחיים ומקומיים באזורי הספר לשימוש משותף אזרחי וצבאי.

8. תשתיות להגנה על עורף אזרחי

תשתיות להגנה על העורף והספר האזרחי הם שימושי קרקע ביטחוניים ברמת המיקרו-מרחב. אלה הן תשתיות אזרחיות שמערכת הביטחון קובעת את הסטנדרטים של בנייתן ואף מאשרת אותן לצורך מתן אישורי בנייה. פעילות מערכת הביטחון במישור זה נובעת מהאיום החרף על עורף הישראלי

שהעצים מאז מלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991 ובא לידי בטויי גם בהתכוננות לקראת מלחמת המפרץ השניה בשנת 2003. כאן מושם דגש על תשתיות להגנה על האוכלוסייה ועיקרה מקלטים, חדרי ביטחון, מרחבי מוגנים ועוד. מערכת הביטחון גם מממנת חלק ניכר מתשתיות ההגנה המרחבית הכפרית או העירונית הסמוכות לגבול: דרכי ביטחון, גדרות יישובים, מערכות ביצורים, מגדלי תצפית ועוד.

שימושי קרקע ביטחוניים נוספים ברמת מיקרו להגנה על האוכלוסייה הם אלה להם השפעה במרחב הטריטוריאלי המצומצם הסובב אותנו. בשנים האחרונות עם התגברות הטרור הפלשתינאי נגד מדינת ישראל, נמצא את שימושי הקרקע אלה בעיצוב אלמנטים פיסיים של פרטים הבודדים בסמיכות לביתנו. השפעתם היא על חיי השגרה היומיומיים ואזורי הצריכה הפרטית הבסיסית. אלה הם סממנים של לחימה בטרור ובגרילה. מדובר בהופעתם של מרכיבי נוף בשטחים הבנויים המקובלים במדינות הנמצאות במצב לוחמה. כאן נמצא שישובים ושכונות ימוגנו סלקטיבית בחומות שיסתירו גזרת נוף רחבה, גדרות תיל ליישוב ולגזרה כולה - גדר ביטחון. אזורי קניות שתוכננו עם רחבות גדולות להתקהלות אזרחית נחסמו במחסומי ברזל, נתיבי כבישים הוצרו לצורך מיקום מחסומים, נסללו כבישים שמאפשרים כניסות עורפיות ליישובים, הוצבו מחסומים בכניסות לערים לקניונים ולמרכזי קניות, מוגנו תחנות הסעה לחיילים.

9. שימושים במרחב אווירי

המרחב האווירי של מדינת ישראל נמצא בשליטתו המוחלטת של חיל האוויר. הוא הגורם הקובע את נתיבי התעופה האזרחית מעל שמי הארץ ואליה. הוא קובע לצרכיו מרחבי טיסה נמוכה לצורכי אימונים ומונע בניית תשתיות שעשויות להפריע להם. חיל אוויר מגביל גם את בנייה בקרבת מתקניו ובעיקר בסמיכות לשדות תעופה שלו. כן מגביל חיל האוויר פעילות גלשני אויר ומצנחי רחיפה שהפכו בשנים האחרונות לספורט "עממי" לבני המעמד הבינוני. ההשפעה במרחב האווירי נובעת גם מהימצאות עורקי תקשורת של המתקנים הצבאיים המגבילים או מונעים בנייה לגובה באזורים עירוניים באם זו עשויה לחסום אותם ולכך משמעויות "כבודות" בתחום הנדל"ן.

10. שימושים במרחב הימי

חיל הים אחראי למים הטריטוריאליים של המדינה. חיל הים סוגר שטחים בקרבת החוף לצורכי אימונים או פעילות ביטחון שוטף ומונע פעילות קיט ימי. מערכת הביטחון המחזיקה מתקנים על חוף הים מצרה כתוצאה מצרכיה פיתוח אורבני או תיירותי בחוף. במקרים מסוימים היא אף יוצרת אילוצים לבקשות פעילויות ימיות כמו דיג, בדיקות סיסמיות וקידוחים מול חופי הארץ.