

התכנית לפינוי מחנות צה"ל במבחן הביצוע והיעילות הכלכלית¹

זלמן שיפר

תקציר

מאמר זה עוסק בבעיית ניהול אחזקות הקרקע על ידי מערכת הבטחון, תוך הדגשת שיקולי היעילות מצד אחד, והבטחת הצד הציבורי-אתי של מעורבות מערכת הבטחון בשוק הנדל"ן, מהצד השני. בחלק הראשון של המאמר נדונות הדרכים בהן משפיעה השליטה הביטחונית על הפעילות הכלכלית והאחרת של המגזר האזרחי. בהמשך מוצג ניתוח התכנית לפינוי מחנות צה"ל מהמרכזים העירוניים והתמריצים שהיא יוצרת. כן נדונים ההתקדמות של פינוי המחנות מאז 1993 והתכנית המשלימה-מתחרה רחבת המימדים להעברת בסיסי צה"ל לנגב. בסיכום המאמר נבחנות שתי אלטרנטיבות לניהול אחזקות הקרקע הביטחונית בעתיד- הענקת מעין בעלות על הקרקע למערכת הבטחון וחיוב מערכת הבטחון בתשלום דמי שימוש על הקרקע.

הקדמה

למערכת הבטחון השפעה רבה על שימושי הקרקע בישראל- הן דרך אחזקותיה ושימושיה הישירים והן דרך השפעתה על אפשרויות השימוש האזרחיות בקרקע. שליטה זאת כרוכה בעלות חברתית-כלכלית, שממדיה מושפעים ממידת היעילות של השימוש בקרקע על ידי המגזר הביטחוני. על רקע זה הופעלה החל משנת 1993 תכנית להוצאת מחנות צה"ל מהמרכזים העירוניים, שגוברתה, בהמשך, על ידי התכנית להעברת מחנות צה"ל לנגב.

מטרתו של המאמר הנוכחי היא להציג את עקרונותיה ואת התפתחותה של תכנית פינוי המחנות, ולהשוותה לתכניות אלטרנטיביות. בחלקה הראשון יוצגו נתונים על מימדי השליטה הביטחונית על משאבי קרקע במדינת ישראל ויידונו הדרכים בהן היא משפיעה על הפעילות הכלכלית והאחרת של המגזר האזרחי, העלות ששליטה זאת מטילה על המשק והתנאים שיש בהם כדי ללמוד על מידת היעילות של השימוש במשאבי קרקע על ידי מערכת הבטחון. החלק השני יציג את עקרונותיה של תכנית פינוי המחנות ממרכזי הערים ואת משמעויותיהם של עקרונות אלה והחלק השלישי יסקור את התפתחות התכנית בפועל. בחלק הרביעי תוצג התכנית רחבת המימדים להעברת מחנות צה"ל לנגב, והחלק החמישי יסכם את הדברים בדיון על שתי גישות אלטרנטיביות לתכנית פינוי המחנות- הפרטה והטלת דמי שימוש על הקרקע המוחזקות על ידי מערכת הבטחון.

השליטה הביטחונית על משאבי קרקע במדינת ישראל והשלכותיה הכלכליות

מערכת הבטחון שולטת בדרך זאת או אחרת על קרוב למחצית שטחה של מדינת ישראל, בעיקר באמצעות צה"ל. על פי נתוני דוח מבקר המדינה לשנת

2004² מגיעים שטחי האימונים והניסויים של מערכת הבטחון ל-30 אחוזים מתוך שטח המדינה בגבולות הקו הירוק, שטחי מגבלות הבנייה ל-11 אחוזים, שטחי מתקני צה"ל ל-4 אחוזים ושטחי מתקנים אחרים של מערכת הבטחון לאחוז אחד.

הנוכחות הביטחונית מורגשת גם במרקמים העירוניים³. לפי הערכותיו של עמירם אורן⁴, מחנות צה"ל המצויים במרקמים העירוניים, שהם המתחרים העיקריים עם שימושים אזרחיים פרטיים, לפחות בתחום הדיר, תופסים שטח של כ-79,000 דונם, שהם כ-10 אחוזים מכלל שטח מחנות צה"ל וכ-4 אחוזים משטח המרקמים העירוניים. כ-60 אחוזים משטחי המחנות שבמרקמים העירוניים מצויים במחוזות המרכז, ת"א, חיפה וירושלים, שהם אזורי הביקוש הגבוהים יותר (מהם כשלושה רבעים במחוזות ת"א והמרכז). לשליטה הביטחונית על משאבי קרקע השפעה משמעותית על אפשרויות השימוש של המגזר האזרחי במשאבים אלה, ובדרך זאת גם על פעילויותיו השונות. ההשפעה הזאת פועלת דרך מספר מסלולים:

- תפיסת שטח פיזית ומניעת השימוש האזרחי בו-בעיקר בשטחי מחנות ומתקנים ביטחוניים האחרים.
- הגבלות על שימוש (במיוחד מגבלות בנייה ותנועה).
- הטלת חובת פעילויות. בולטת במיוחד החובה לבנות מקלטים, ממ"דים וממ"קים (מרחבים מוגנים דירתיים וקומתיים), המטילה הוצאה ביטחונית על המגזר הפרטי, ובתמורה מעניקה לו זכויות בנייה..
- השפעות חיצוניות⁵ סביבתיות. חלק מהפעילויות הביטחוניות משפיעות במידה ניכרת על הסביבה בדרכים המשליכות בין היתר על היכולת לקיים פעילויות כלכליות מסוימות הן באזורי הפעילות והשליטה הביטחונית והן באזורים אחרים. הדוגמאות הבולטות של השפעות סביבתיות הן שליליות (כמו מטרדי רעש וזיהום), אך יש גם השפעות חיוביות, למשל כשנוכחותה של מערכת הבטחון מונעת או מצמצמת ניצול לא מבוקר ולא אחראי של הסביבה.
- השפעות חיצוניות כלכליות וחברתיות. בהקשר זה אפשר להזכיר בייחוד את השפעת מיקום הפעילות הביטחונית על הסביבה שבה היא מתרחשת. מצד אחד עשויה הפעילות הביטחונית לדחוק פעילויות אחרות (בעיקר באזורים צפופים), ומצד שני היא יכולה לשמש ציר לפיתוח כלכלי וליבוא תשתיות פיזיות וחברתיות. יש להדגיש שמאזן ההשפעות החיצוניות מבחינת האזור ומבחינה לאומית אינו זהה בהכרח, ויש לשקול את היתרונות והחסרונות לאזור שבו נוצרת הפעילות הביטחונית כנגד ההשפעה על אזורים אחרים. כמו כן, יש לבחון את העלות של קידום הפיתוח האזורי בדרכים חלופיות.
- השפעות אדמיניסטרטיביות וחוקיות. השליטה הביטחונית הנרחבת במשאבי הקרקע משליכה על כל משטר ניהול הקרקעות במדינת ישראל, הן בהיבטיו החוקיים והן דרך השפעותיו על התכנון ועל הקצאת הקרקע בפועל לפעילויות.
- השפעה על אפשרויות עתידיות. אחת השאלות החשובות בהערכת ההשפעות של שימושי הקרקע הביטחוניים היא המידה והאופן שבהם משפיע השימוש הביטחוני על האפשרות לנצל את הקרקע לשימושים

אחרים בעתיד. כך, עלול השימוש הביטחוני לגרוע מאפשרויות השימוש החלופי העתידי בשל פגיעות אקולוגיות. מנגד, השליטה הביטחונית יכולה למנוע או לצמצם שימושים אזרחיים הנוגסים באפשרויות השימוש העתידיות.

- העלות הכלכלית של שימושי הקרקע הביטחוניים

לשימוש הביטחוני בקרקע יש עלות כלכלית, הנובעת בחלקה מדחיקת שימושים אזרחיים, ובחלקה מההשלכות הנוספות שנמנו לעיל. ועדת מרידור לבחינת עלות הבטחון למשק הישראלי (1995) קבעה שעלות זאת צריכה להיכלל בעלות הכוללת של הבטחון למשק, אך בשל הקושי הכרוך בבניית בסיס הנתונים הנדרש לחישוב זה, הוא לא בוצע בפועל.

במסגרת מאמר קודם (שיפר ואורן, 2008) הוצג אומדן חלקי של עלות זאת, המתייחס לעלות הנובעת מהפסד שירותי הדיור שניתן היה להפיק מהקרקע המוחזקת ישירות על ידי צה"ל, בהנחה של קיום צפיפות דיור דומה למקובלת בחלקים אחרים של המרקם העירוני. שאלה זאת נבחנה בשתי גישות - אחת הנשענת על נתוני החשבונאות הלאומית, והשנייה על היחס הממוצע בין מחירי דירות ושכר הדירה⁴. שתי הגישות הצביעו על עלות משמעותית שבין 740 ל-960 מיליוני ש"ח לשנה בנתוני 2006. חישוב זה, שהוא כאמור חלקי, מצביע על נטל כלכלי משמעותי של שימושי הקרקע הביטחוניים, נטל שאמנם אינו משנה את התמונה המקרו-כלכלית, אך מחייב התייחסות רצינית לנושא.

- יעילות השימוש של מערכת הבטחון בקרקע

על רקע שליטתה הנרחבת של מערכת הבטחון במשאבי הקרקע נשאלת השאלה אם היא משתמשת במשאבים אלה ביעילות, הן מנקודת ראותה והן מנקודת הראות הכוללת של המשק. שיקולים אחדים מלמדים שניצול משאבי הקרקע על ידי מערכת הבטחון אינו אופטימלי מנקודת ראות המשק הלאומי, קרי שניתן היה להרחיב את אפשרויות הייצור הביטחוני והאזרחי כאחד על ידי תכנון טוב יותר של שימושי הקרקע הביטחוניים:

ראשית, היקף השטחים הנשלטים בידי מערכת הבטחון, אופיים, מיקומם והמגבלות המוטלות עליהם הם בעיקרם תוצאות של התפתחויות והחלטות היסטוריות שנעשו בתנאים ביטחוניים, כלכליים ומשפטיים שונים מאוד מאלה שרווחים כיום, וממילא סביר שאינם מותאמים לתנאים ולדרישות הנוכחיים.

שנית, גם לו ביקשה מערכת הבטחון להתאים את אחזקות הקרקע-היו אפשרויות ההתאמה מוגבלות, מאחר ששינויים בהחזקת קרקעות ובייעודן הם תהליכים מורכבים שאורכים זמן רב ונתונים בסד של מגבלות אדמיניסטרטיביות ואחרות.

שלישית, ברוב המקרים לא קיים מנגנון המציג בפני מערכת הבטחון את העלות האמיתית של השימוש שלה במשאבי קרקע מנקודת הראות של השימוש האזרחי החלופי בהם. מאחר שהניסיון מלמד שמערכות רבות נוטות לבסס את החלטותיהן בעיקר על העלויות והתמורות העומדות בפניהן ישירות, אגב התעלמות, או לפחות מתן משקל נמוך, לשיקולים כלכליים-חברתיים רחבים יותר, קיים חשש סביר שגם מערכת הבטחון אינה מייחדת די תשומת לב לייעול השימוש שלה בקרקע.

הדברים אמורים לא רק בהחלטות של מערכת הבטחון על היקף משאבי הקרקע שהיא מחזיקה ועל הקצאתם לצרכיה, אלא גם בהשפעות החיצוניות של פעילותה על הסביבה ועל פעילויות כלכליות אזרחיות. במקרים רבים ניתן למנוע, או לפחות לצמצם את ההשלכות הסביבתיות המזיקות של פעילות ביטחונית (או אחרת), אך מניעה זו כרוכה על פי רוב בייקור הפעילות על ידי התאמת הטכנולוגיה שבה היא מתבצעת או בשינויים בתמהיל הפעילות. ואולם, במקרים רבים אין האחראים ליצירת ההשפעות החיצוניות השליליות פועלים למניעתן או לצמצומן כל עוד הנטל של השפעות אלה אינו מגולגל לפתחם. הפנמת ההשפעות החיצוניות הרלוונטיות יכולה להיעשות בדרך של מנגנון מחירים כספי, דרך אסדרה (רגולציה) או דרך לחץ ציבורי. יתרונותיה של הטלת עלות כספית הם שאפשר לקבוע אותה במידתיות ושהיא מאפשרת ליוצר המפגע לבחור דרכים יעילות להפחיתו או למנועו.

התוכנית לפינוי המחנות - היבטים עקרוניים

גם אם אנשי מערכת הבטחון הכירו בחשיבות העקרונית של ייעול השימוש במשאבים שהועמדו לרשותם, העדיפות שניתנה בפועל למטרה זאת בעבר לא הייתה תמיד גבוהה, אם בגלל הלחץ השוטף של בעיות הבטחון ואם משום שהמערכת לא הועמדה בפני מגבלות תקציב קשיחות בניצול המשאבים שלרשותה. יתר על כן, גם כשביקשה מערכת הבטחון לייעל את שימושה במשאבים, היא שאפה לאופטימיזציה במונחי מערכת המחירים שהועמדה בפניה בפועל ולא במונחי מערכת המחירים המשקפת את העלות האמיתית המלאה של המשאבים למשק.

ההכרה בצורך לייעל את השימוש של מערכת הבטחון במשאבים לחללה בהדרגה מאז אמצע שנות השמונים על רקע תוכנית הייצוב של 1985. משרד האוצר דחף לשפר את היעילות בניצול המשאבים של מערכת הבטחון על ידי הצגת מחירי שוק בפניה ותוספות תקציב זמניות למימון פעולות התייעלות. במסגרת זאת בלטה הטלת רוב עלות ההעסקה של אנשי מילואים על הצבא, שינוי שהביא לצמצום ניכר בשימוש בימי מילואים ועודד את המעבר למיקור חוץ. גם הצעות ועדת בן-בסט בנושא שירות החובה נועדו להעמיד את הצבא, לפחות חלקית מול העלות האלטרנטיבית של כוח האדם שהוא מגייס.

בתחום הקרקע נתבקשה מערכת הבטחון במשך השנים לוותר על חלק מהשטחים שבידה לטובת משתמשים אחרים, אך לא הועמדה בצורה מסודרת בפני עלות השימוש שלה במשאבים קרקעיים (פרט לחיובים חלקיים דרך תשלומי ארנונה).

על רקע זה, ועל רקע הלחץ הגובר להרחבת מלאי הקרקע הזמינה למטרות אזרחיות, קיבלה ממשלת ישראל באוגוסט 1993 החלטה על פינוי מחנות צבאיים מאזורים מאוכלסים⁷. מימוש ההחלטה הותנה בהוכחת כדאיות כלכלית, בהתבסס על עלויות פינוי המחנות, מצד אחד, ועל ערך הקרקע המתפנה, מצד שני. ההחלטה קבעה שעלויות הפינוי תיאמדה על ידי גורם מקצועי אובייקטיבי, שימונה בהסכמת המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר, ושערך הקרקע המתפנה ייקבע על ידי השמאי הממשלתי. שר הבינוי והשיכון התבקש להקים צוות משותף של משרדו, של מנהל מקרקעי ישראל (ממ"ל), משרד הבטחון ומשרד האוצר, שתפקידו יהיה לקבוע סדר עדיפויות

לפינוי המחנות, לבדוק את הכדאיות הכלכלית של הפינוי ולהחליט על פינויים על בסיס כלכלי, תוך מציאת פתרון חילופי למחנות ולשטחי האש המתפנים.

עקרונותיה של תוכנית פינוי המחנות מנקודת הראות של דיונונו הן :

- תנאי הכרחי לפינוי מחנה הוא שערך השוק של הקרקע המתפנה יהיה גבוה מ"עלות ההגירה", הכוללת את עלות הפינוי ואת עלות הכינון מחדש.
- עלות הכינון מחדש מחושבת לפי אמות מידה נוכחיות ולא לפי אמות המידה ההיסטוריות של המתקן המתפנה.
- צה"ל יקבל את עלות ההגירה ולא את ערך הקרקע שהוא מוותר עליה.
- עלויות הפינוי והעברת המחנות תכוסנה על ידי השבחת הקרקעות במידת הצורך ושיווקן בשוק האזרחי.
- העלויות וההכנסות שבהן מדובר הן במונחים תקציביים.
- צה"ל לא יהיה חייב להשקיע את תמורת עלות ההגירה בכינון מחדש של המתקן המתפנה ויוכל להפנותה לשימוש אחר.

ניתן להצביע על מספר משמעויות עקרוניות עיקריות של התכנית :

קריטריון ההחלטה. התנאי הבסיסי של השוואת ערך הקרקע לעלות הפינוי במונחים תקציביים, מייצג הסתכלות מוגבלת : מה שנדרש הוא ניתוח מלא של עלות--תועלת מנקודת ראות של החברה כולה, שיביא בחשבון גם השפעות עקיפות על המגזר הממשלתי והשפעות חיצוניות על המגזר הלא ממשלתי, וכן השפעות סביבתיות והכבדת העומס על התשתיות⁸.

משמעות הפינוי. בעוד שבמקרים רבים עלות הפינוי עשויה להיות נמוכה יחסית לעלות הכינון מחדש, הדבר עלול להיות שונה, במיוחד כאשר הפעילות הביטחונית, או הייצור הביטחוני, כרוכים ביצירת נזקים מתמשכים לבריאות האוכלוסייה או/ולסביבה. לכאורה, אפשר לטעון שלא ברור שמערכת הבטחון צריכה בהכרח לדאוג לסילוק המפגעים, שהרי ניתן לכאורה למכור את השטח במחיר מופחת למשתמשים שייעדו אותו לשימושים שאינם רגישים לזיהום, או לרוכשים שיוכלו לטהרו בעלות נמוכה יותר, ובלבד שיובטח גילוי מלא ואמין של מצב הזיהום. אולם, קיים חשש שעקרון הגילוי הנאות לא יישמר באופן מלא בגלגולי הבעלות לאורך זמן ושהנכס יגיע בסופו של דבר לידי משתמשים תמימים שלא יהיו מודעים לנזקיו הפוטנציאליים. בשל חשש זה יש להקפיד על עקרון "המזהם משלם", כפי שגם נקבע בחקיקה, ולהעביר את ההחלטה על מידת הזיהום המותרת לנכס העובר מיד לידי הרשות הרגולטורית.

קריטריון קביעת ערך הקרקע ומימושו. כאמור, נקבע שעלויות ההגירה תכוסנה על ידי השבחת הקרקעות במידת הצורך ושיווקן בשוק האזרחי. נשאלת השאלה מהי משמעות ההשבחה : האם מדובר בפעולות השבחה פיזיות כמו ניקוי והכשרה של השטח, או בשינוי הייעוד של הקרקע? ואם מדובר בשינוי הייעוד, האם הוא נעשה על בסיס נתונה האובייקטיביים של הקרקע ומיקומה בלבד או כפעולה יזומה שמטרתה להביא להגדלת ההכנסה בלא הצדקה תכנונית אמיתית?

אופי התמריצים שבפני מערכת הבטחון. עיקרון מרכזי של התוכנית הוא שהפיצוי למערכת הבטחון יתבסס על עלויות ההגירה ולא על התמורה

שתקבל בעבור הקרקע המתפנה. במישור הציבורי האתי נראית גישה זאת נכונה (ראו להלן). אולם, במישור היעילות היא בעייתית, מאחר שהיא מחלישה את הקשר שבין ההחלטות על השימושים הקרקעיים של מערכת הבטחון ובין ערך השימושים החלופיים בהם לצרכים אזרחיים.

לכאורה מובטחת החלטה נכונה בהסדר המבטיח שמערכת הבטחון תקבל את מלוא עלות ההעתקה אם זו נמוכה מהערך החיצוני של הקרקע, ושגורמים אחרים במערכת הציבורית (כמו מינהל מקרקעי ישראל או משרד האוצר) יקבלו את יתרת הערך וכך יסייעו לבחירה נכונה גם במקרים שמערכת הבטחון אדישה. אבל אין זה תחליף שלם לכך שמערכת הבטחון תפנים את מלוא המשמעות של החלופה.

השפעת התוכנית על מצבה של מערכת הבטחון. אם חישוב עלויות ההגירה הוא נכון וכולל את כל המרכיבים הרלוונטיים, התוכנית משפרת את מצבה של מערכת הבטחון מהסיבות הבאות:

- התוכנית מנזילה את מלאי גורמי הייצור הקבועים שבידי מערכת הבטחון ומאפשרת לה לשנות את הרכב פעילותה בכיוון המגדיל את התפוקות האפשריות מהמשאבים שברשותה. בין היתר, נראה שהיא מאפשרת לה להתגבר במידה מסוימת על האילוצים התקציביים הבין-תקופתיים ולהקדים או לאחר פעולות על חשבון הון.
- התוכנית מבטיחה לצה"ל חישוב התמורה שיקבל בגין הפינוי לפי אמות המידה של מתקנים כיום, ובדרך כלל הן גבוהות מאמות המידה ההיסטוריות.
- זכות הסירוב הנתונה בידי מערכת הבטחון מאפשרת לה לשקול מערכת שיקולים רחבה יותר מזאת שנכללת במסגרת הצרה של חישוב עלויות ההעתקה. בין השיקולים האלה אפשר להזכיר את פריסת פעילותה המרחבית, רציפות השטח, צרכים עתידיים (בעיקר במצבים שבהם יקשה להחזיר שטחים משימושים אזרחיים לביטחוניים) ושיקולים הקשורים ליכולתה להשיג כוח אדם מתאים לפעילותה בכל אזור.

השלכות על תקציב הבטחון ועל שקיפותו. הסכומים המועברים למשרד הבטחון בגין פינוי מחנות נכללים בסעיף ההוצאה המותנית בהכנסה בהצעת תקציב משרד הבטחון, המוגשת על יד משרד האוצר לממשלה ולכנסת. בדברי ההסבר שלו לתקציב קובע משרד האוצר מפורשות כי "תקציב ההוצאה המותנה בהכנסה הוא תקציב לכל דבר ועניין". עם זאת קשה לקבוע באיזו מידה מהווה מקור זה תוספת נטו לתקציב הבטחון, ובאיזו מידה מקוזזת תוספת המימון הזאת על ידי קיצוץ הקצבות אחרות בתהליך המיקוח המורכב שבין משרד האוצר למשרד הבטחון.⁹

היבטים ציבוריים. התעסקותו של הצבא בהכנסות מפינוי המחנות ובשיווקם מעוררת אי נחת ציבורית הן על בסיס ההשקפה שהקרקעות נמסרו לרשות מערכת הבטחון כפיקדון כדי שתוכל להגן על ביטחונם של תושבי המדינה, ולא כמקור להפקת רווחים, והן על רקע הרתיעה ממעורבות של קציני צה"ל בפעילות נדל"נית. נראה שהרגישות לביקורת זאת, כמו גם החשש מניגודי אינטרסים היוו גורם בהחלטה להעמיד את מקבלי ההחלטות בצבא רק בפני מחיר ההגירה, ולא בפני הערך האמיתי של הקרקע למשק, למרות שהדבר עלול, כאמור להוביל להחלטות פחות יעילות מבחינה כלכלית.

התכנית לפינויי מחנות צה"ל במבחן הביצוע

בעקבות החלטת הממשלה על פינוי מחנות צה"ל מאזורים עירוניים הוקם צוות בין-משרדי להפעלת התכנית, נקבעו סדרי העבודה עם החברות האובייקטיביות ונבחרו מספר חברות כאלה (מדובר על חברות פרטיות שהן ספקיות מורשות של משרד הבטחון ובעלות סיווג ביטחוני גבוה). הגופים השונים החלו בפעילותם, ערכו סקרים וריכוזו מידע ובסופו של דבר הגיעו לפינוי חלק מהמחנות. עם זאת נמתחה ביקורת לא מעטה על קצב הביצוע, על נהלי העבודה של הגופים המעורבים, על שיתוף הפעולה ביניהם ועל קיומם לכאורה של ניגודי אינטרסים.

ניתוח מפורט של התפתחות התכנית בפועל כרוך בקושי, מאחר שאף אחד מהגורמים הממלכתיים המעורבים בנושא- ובפרט משרדי הבטחון והאוצר ומינהל מקרקעי ישראל- אינו מפרסם באופן שוטף נתונים על תהליך פינוי המחנות, ובפרט על מיקומם והיקפם של השטחים המתפנים ועל התשלומים השונים עבורם. לפיכך נאלצתי להישען על שני מקורות- נתונים מקובצים רב שנתיים שמשרד הבטחון נאות למסור לידי במסגרת החוק לחופש המידע, וידיעות שונות שהופיעו בעיתונות.

נתחיל מכך שלא פורסמו מראש יעדים כמותיים של התכנית: יתכן שלמתכננים לא היתה מראש תמונה ברורה של יעדים אלה, ובכל מקרה הפינוי היה כרוך בתנאים שונים שלא היה ברור מראש אם יתקיימו.

דוח מבקר המדינה לשנת 1994 דיווח שבדצמבר 1993, סמוך להשקת התכנית, עלו 30 מחנות לדיון ראשוני בצוות הבין-משרדי, והוחלט שתשעה מהם יקבלו עדיפות ראשונה בכפוף לבדיקה כלכלית¹⁰. במאמר שהתפרסם שבע שנים מאוחר יותר, מסר רם גל (2000) שכ-63 מחנות עלו לדיון במסגרת הצוות הבין-משרדי. כעבור שש שנים נוספות דיווח מוסף הנדל"ן של "הארץ" שעל פי התכנון יפנו יותר מ-120 מחנות, מתוכם כ-65 "מאוישים" וכ-60 נטושים (בר-אלי, 2006)¹¹. נתון זה תואם גם הערכה שהציג עמירם אורן, על סמך נתונים שלוקטו ממקורות שונים¹². ברור שלא ניתן ללמוד ממספר המחנות על השטח שהם מייצגים.

באשר להתפתחות בפועל- לוח 1 מציג תמונת מצב של פינוי מחנות ומתקנים אחרים בכל התקופה שבין החלטת הממשלה ב-1993 ובין סוף שנת 2009. לפי נתוני לוח זה פינה צה"ל במהלך 17 שנים אלה כ-37 מחנות ומתקנים בשטח כולל של כ-11,850 דונם. שטח זה מהווה כ-15 אחוזים משטח מחנות צה"ל המצויים בתוך המרקם העירוני לפי האומדן שהציג עמירם אורן (ראו לעיל).

ניתן להתרשם גם מהתפתחות התכנית על פני זמן על ידי חלוקת המחנות שבלוח 1 בין אלה שהופיעו ברשימה של גל (2000), אלה שהופיעו ברשימה המעודכנת לספטמבר 2005¹³, ואלה שלא הופיעו באף אחת משתי הרשימות הקודמות. בהשוואה זאת, המוצגת בלוח 2, בולטת העובדה שבשנים האחרונות פונו רק 7 מחנות ומתקנים בשטח של 268 דונם.

יש לציין שהיו גם מחנות שפינויים הוסדר במסגרת אחרת, כמו אזור דרום הקריה בתל-אביב, שפינויו הוסדר במסגרת מנהלה משותפת של משרדי הוצר והבטחון (אורן ורגב, עמ' 7-356)¹⁴.

בנוסף למחנות שפנו היו גם מחנות שננטשו. בכתבה ב"דה מארקר" שצוטטה לעיל נמסר שהושבו למנהל מקרקעי ישראל 20 מתוך 60 מתנות נטושים; אורן

העריך בערך באותו זמן שננטשו 36 מחנות, בשטח כולל של מעל ל-12,000 דונם (אורן-שיפר, 2007).. ברור שלפחות חלק מהמחנות הנטושים לא היו באזורי ביקוש.

התכניות לשימוש בשטחים המתפנים בוצעו רק בחלקן (ראו בר-אלי, שם).
באשר לצד הכספי של תהליך הפינוי וההגירה – לוח 1 כולל, מצד אחד, נתונים מפורטים המתייחסים לסכומים המקוריים שמערכת הבטחון הייתה אמורה לקבל עבור הגירתה מהמחנות השונים, ומצד שני, נתון מסכם לאחר העמדה לכל המחנות שפנו. שתי קבוצות הנתונים אינן בנות השוואה: סכום הנתונים המפורטים בהסכמים המקוריים הוא 690 מיליון ש"ח, בעוד שהסכום לאחר העמדות גבוה פי ארבעה, 2.76 מיליארד ש"ח, והוא כולל ככל הנראה עדכונים עבור האינפלציה, שינויים בתכנון ההעברה ותיקונים עבור הערכות חסר. מאחר שההתאמות שנעשו בשל גורמים אלה בוודאי לא היו אחידות לגבי המחנות השונים, גם המשמעות של השוואה בין הסכומים המקוריים למחנות השונים מוגבלת.

המידע המתקבל בנושא הכספי מספרי התקציב המתפרסמים על ידי משרדי האוצר והבטחון מצומצם מאוד. התשלומים המועברים לתקציב הבטחון בשל פינוי מחנות מופיעים בספר התקציב הגלוי של משרד האוצר כחלק מההוצאה המותנית בהכנסה. סעיף זה כולל גם הכנסות מפעילויות עסקיות אחרות של משרד הבטחון, ולא ניתן לחלץ ממנו את הקף ההכנסה מפינוי מחנות. עם זאת נמסר שעד סוף שנת 2007 הועבר למשרד הבטחון סכום מצטבר של 3.5 מיליארד ש"ח במחירי 2007 בגין פינוי מחנות¹⁵.

בהעדר נתונים מבוססים על יעדיה המדויקים של תכנית פינוי המחנות, קשה לקבוע איזה חלק מהתכנית הכוללת, אם אמנם גובשה תכנית כזאת, הוגשם. עם זאת ניתן להצביע על רשימה נכבדה של מחנות שפינויים נדון, לפחות בעיתונות, ושלא פונו עד היום. בין הבולטים שבהם אפשר למנות את הבאים¹⁶:

- בסיס חיל האוויר חפץ חיים ליד גדרה (200 דונם).
- מחנה השלישות הראשי ברמת גן (69 דונם).
- מחנות כורדאני בקריית מוצקין, (950 דונם).
- מחנות תל השומר (1,000 דונם).
- בסיסי הדרכה בצריפין (1,100 דונם).
- מטווח 24 בראשון לציון, שטח אש, (2,500 דונם).
- מחנות צה"ל בגלילות (1,870 דונם).
- שדה התעופה בשדה דב, תל-אביב (750 דונם).
- מחנות סירקין בפתח תקווה (600 דונם).

כמו כן נדון פינויים של מפעלי התע"ש ברמת השרון (1,500 דונם). מפעלים ביטחוניים אלה אינם בחזקת צה"ל, אך נמצאים באחריות משרד הבטחון.

שטחם הכולל של מחנות אלה הוא מעל ל-10,000 דונם, לעומת כ-12,000 שטחי המחנות שכבר פונו. עם זאת ערך השוק שלהם גבוה בהרבה מזה של המחנות שפנו בעבר. לפי הערכות שמאים שהובאו על ידי פאוזנר (2010), המתייחסות לחלק ממחנות אלה, עולה ערך השוק הנדל"ני שלהם, במידה וישוחררו לצרכי בנייה, על 33 מיליארד ₪ במחירי אמצע 2010¹⁷.

לוח 1: מחנות ומקרקעין אחרים שפוננו מיום החלטת הממשלה ב-1993 עד דצמבר 2009

שם המחנה	שטח שפונה (דונם)	סכום מקורי בהסכם במיליוני ש"ח
צפון שטח אש 203 (ראש העין)*	3,000	11
נווה יעקב*	100	22.7
מטווחי גבעת אולגה*	522	12
סדנת בת-גלים*	20	0.7
סנט לוקס - חיפה*	29	18
מרכוס (שקם לשעבר)*	4	
מחנה דוד - חיפה*	83	
אדמירליטי - חיפה*	64	4.1
ביה"ס לני"מ - הרצליה*	216	18
מנסורה- יוקנעם 182 דונם (פונה חלקית)*	91	43.2
נשר בינוי*	66	37.5
קצא"א אילת*	100	3.5
מוצב רינה - אילת*	30	1.2
מחנה הבינוי - באר-שבע*	8	2.5
מיכלי הסולר - נשר*	58	21
אגד ימ"חים בחולון*	41	15
שכריות ודיר מוגן ביפו**	13	5
מרא"ה נתב"ג**	11	20.8
קצין העיר נהריה**	3	1
מחנה יהב יפו**	15	12.5
מרחב בית דגן**	52	0
הסרת מגבלות מש"א אשדוד**	-	6
מחסני מנשיה**	22	15.9
פק"ער - מרכוס חיפה**	6	18.6
מחנה עזדד**	51	7
חסן סלמה**	65	7.5
ארכיון משהב"ט**		6.9
עתלית**	442	75
מוצב תמר - אילת**	8.1	0
מרת"ח באר-שבע**	6,500	156
שנלר ירושלים	78	82
מרפאת עמינדב	2.5	5.1
בן עמי עכו	96	39.2
גדות	19.4	0
מחנה הגדני"ע	4.0	21
מחנה אבו כביר	29.8	
צמח	7.7	0
סה"כ	11,849 דונם	2.76-כ (לאחר העמדות)

מקור: הממונה על יישום חוק חופש המידע, משרד הבטחון (2010).

*מחנות שפוננו בין 1993 ו-1999 לפי גל (2000) ** מחנות שפוננו בין 1999-2005 לפי גל (2000) והממונה על חופש המידע (2006).

לוח 2: פינוי מחנות ומקרקעין לפי תקופות

שטח	מספר מחנות ומתקנים	התקופה
4,333	16	1993-1999
7,237	14	1999-2005
268	7	2005-2009
11,849	37	סך הכל

מקור: לוח 1.

חלק מהמחנות שטרם פונו, ובתוכם בסיסי הדרכה בצריפין ובסיסי מודיעין בגלילות אמורים להתפנות במסגרת פרויקט מעבר צה"ל לנגב (ראו להלן). אחרים הם מחנות שאורן ורגב מכנים "מחנות לכל החיים" (שם, 353-354) - מחנות שהסבירות לפינויים קטנה, אם בשל מקומם הייחודי ואם בשל עלויות גבוהות מאד הנדרשות להעתקתם. בין הראשונים ניתן למנות שדות תעופה, כמו שדה דב, נמלי הים באשדוד וחיפה ואתרי שילוח וניסוי מסוימים; על הקבוצה השנייה נמנים מתקנים בקריה בתל-אביב, שדות תעופה וחלק מהמפעלים הביטחוניים. כמו כן, יתכן שצה"ל ירצה להמשיך ולהחזיק מתקנים, כמו חלק ממחנות תל-השומר, כמחנות עוגן לפעילויות מסוימות.

מעבר לכך, פועלים גורמים מעכבים שונים שהשפיעו גם על הקצב האיטי של התקדמות תהליך פינוי המחנות מאז השקת התכנית ב-1993 ואף לפיגור גבוה יותר בהקצאת השטחים המתפנים לשימושים אזרחיים מתחרים¹⁸:

- ניגודי אינטרסים בין הגורמים המעורבים, ובתוכם וויכוחים בין משרד האוצר, מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הבטחון, על גובה הפיצוי שיקבל הצבא עבור פינוי המחנות. ועל סוגיות אחרות.
- בעייתיות בהתמודדות עם הזיהום הקשה של הקרקע והסביבה במתקני תע"ש ברמת השרון ובמקומות אחרים ובמתקני אימונים, ניסויים ופעילויות ביטחוניות אחרות- ובתוך זה בחירת דרכי הטיהור, קביעת הסטנדרטים של הטיהור וחלוקת האחריות על הביצוע והמימון בין גורמים שונים.
- בעייתיות בצד הכלכלי, כולל מצבים בהם ערך הקרקע מתגלה למעשה כנמוך יחסית ל"עלות ההגירה" הנדרשת.
- התנהלותן האטית של ועדות התכנון, הגוררות תהליכי אישור סטטוטוריים במשך שנים ארוכות. הדבר נובע כנראה בחלקו מהבעיות האובייקטיביות הכרוכות בשינוי הייעוד בהם מדובר, על רקע ריבוי השיקולים התכנוניים והאחרים המעורבים, ובחלקו מפעילותן האיטית והלא יעילה של המערכות הביורוקרטיות.
- שינויים שחלו במהלך הזמן בתפיסת ההפעלה של התכנית, כולל מידת המעורבות של הצבא בהחלטות השיווקיות והבדלים תרבותיים בין הגורמים האזרחיים והצבאיים.

מתכנית פינוי המחנות לתכנית העברת בסיסי צה"ל לנגב

במהלך העשור האחרון נדחק פרויקט פינוי המחנות, במסגרתו הקלאסית שנקבעה בשנות התשעים, ממרכז הזירה על ידי פרויקט חדש שהוא בעת

ובעונה אחת פרויקט חלופי ופרויקט המשך- פרויקט ההעברה של מחנות צה"ל לדרום.

הפרויקט החדש מתבסס על החלטת ועדת השרים לענייני הנגב והגליל, בראשות ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, מנובמבר 2002. על פי אותה החלטה יועתקו בסיסים של צה"ל ומפעלי תעשייה ביטחונית ממרכז הארץ לנגב כחלק ממאמץ לאומי לקדם את הפריפריה ולסייע בפיזור האוכלוסייה. מדובר על פרויקט רחב מימדים שנועד, כפי שפורסם, לתרום להאצת פיתוח התשתיות בנגב, יצירת מקומות תעסוקה, הסטת כוח אדם איכותי לנגב, פיתוח תשתיות תומכות וכדומה. הפרויקט מובל על ידי משרד הבטחון, בתיאום עם משרד האוצר וגורמים נוספים¹⁹.

לפי פרסומי משרדי הבטחון והאוצר מדובר בתכנית אמביציבית הכוללת ארבעה מיזמים עיקריים שעם סיומם ב-2017 יביאו למעבר של כ-30,000 חיילים לנגב:

- העברת בח"א (בסיס חיל האוויר) 27 מנתב"ג לנבטים (לבח"א 28). נמסר שפרויקט זה, עליו הוחלט ב-2002 הסתיים בסוף 2009.
- הקמת עיר הבה"דים בצומת הנגב על פי החלטת ממשלה מ-2007. מדובר בקריית הדרכה מרכזית שתאפשר לפנות את מחנות צריפין ושיהיו בה שבעה רבעים- בתי ספר למקצועות הלוגיסטיקה, לרפואה, למשאבי אנוש, למשטרה צבאית ולחימוש ובה"דים לחינוך ולתקשוב.
- הקמת קריית מודיעין במרחב ליקית-עומר, אליה יועברו מחנות מגלילות.
- הקמת קמפוס טכנולוגי - איחוד כלל בתי התוכנה של צה"ל בפארק המדע בבאר-שבע (מחנות אגף התקשוב).

לוח 3: התכנית להעברת מחנות צה"ל לנגב

מועד סיום (אכלוס)	מספר חיילים	עלות (מיליארדי ש"ח)	שטח (דונם)	המטרה	מקום	בסיס
סוף 2009		1.6		העברת בח"א 27 לנגב	נבטים	בח"א 28
(2014)	11,000	2.5	1,600	איחוד 8 ביה"ס למרכז הדרכה צבאי ראשי	צומת הנגב	קריית ההדרכה
(2017)		12.8 עד 14.7	1,800	הקמת קריית מודיעין אחודה ליחידות העילית הטכנולוגיות של אגף המודיעין	מרחב ליקית-עומר	קריית המודיעין
(2017-8)		7.8	185	איחוד בתי התוכנה של צה"ל (לוטס, ממר"ם, אופק חה"א) בב"ש	פארק המדע בב"ש	הקמפוס הטכנולוגי
(2017-8)	27,000-30,000	24.7 עד 26.6				סך הכל

מקורות: משרד הבטחון, 2009 תכנית העבודה ל-2010. The Marker, 14.7.2009.

כפי שניתן לראות מלוח 3 מדובר בפרויקטים גדולים שהאומדנים הקיימים לעלויות הקמתם עולים בכמה מונים על הסכומים שהועברו למערכת הבטחון בעבר בגין פינוי מחנותיה.

בנוסף לכך הצביעו דוברי משרד הבטחון על הצורך להקציב סכומים גדולים נוספים להשקעות תשתית והוצאות משלימות אחרות בהיקף של כ-20 מיליארד ₪ הנדרשות, לדעתם, להבטחת הצלחת הפרויקט.²⁰

פרסומי משרד הבטחון מצביעים על שני מאפיינים בולטים של הפרויקט :

• הקרקעות שיפנו במסגרת המעבר דרומה ישוקו על ידי צה"ל. (ההדגשה במקור).

• "המעבר דרומה אינו מתבצע בנוהל הרגיל של פינוי מחנות [על בסיס] כדאיות כלכלית בלבד אלא כמהלך לאומי הכרוך בהשקעה מעבר למה שהקרע "מניבה" באותו מקום."

מהדברים הקודמים ומתיאור תכניות הבינוי בנגב משתמע שהסכמים המתקבלים לא ישמשו אחד לאחד למימון ההעברה של מתקנים ספציפיים, אלא ישמשו כרכיב במימון המעבר הכולל.

נראה גם שהמתכונת החדשה מייתרת את התניית הערכת עלויות ההגירה על ידי החברות האובייקטיביות כתנאי לפינוי מחנות (אם כי נדרשות כמובן הערכות עלויות המעבר לצורכי תכנון ותקצוב).

בכל מקרה אנו רואים כאן, לפחות לכאורה, מעבר משיטה "חשבונאית" צרה, שנעשית אמנם בצורה קפדנית, אך מתייחסת רק לחלק מהעלויות והתועלות המעורבות, ומקבלת החלטות בנוגע לכל מחנה בנפרד, ללא התחשבות בקשרי הגומלין שבין התועלות והעלויות הכרוכות בפינוי המחנות השונים, לגישה העובדת במברשת עבה, ומבקשת להקיף ולטפל בעת ובעונה אחת בהיבטים השונים של פינוי והעתקת המחנות.

אפשר להצביע על מספר סוגי תועלות פוטנציאליים מטיפול זה :

1. הסרת אילוצים המקשים על התכנון.
2. אפשרות לשלב ריבוי ייעדים בתכנית.
3. פינוי מהיר יותר של שטחים נרחבים במרכזי האוכלוסייה ללא תלות בשיווקם.
4. אפשרות לבנות מחדש ובאופן משולב אשכולות של בסיסים ייעודיים הנשענים על תשתיות משותפות ומקיימים ביניהם קשרי גומלין - תוך חסכון בהוצאות ושיפור התפקוד.

עם זאת כרוכה התכנית גם במספר בעיות לא פשוטות :

1. אף שהתכנית רחבה ומקיפה, עם קשרי גומלין נרחבים בין מרכיביה, לא ברור אם היא נשענת על ניתוח עלות תועלת מתאים מעבר לאומדנים שנעשו במערכת הבטחון.²¹
2. לא ברור אם עצם המעבר של צה"ל ייצור את התנופה המקווה לפיתוח האזורי ולמעבר אוכלוסייה איכותית למקום (הן מתוך אנשי הקבע המשתתבים בבסיסים והן מתוך ספקי שירותים ויוצרי תשתיות נלוות).
3. ספק אם ניתנה בשלב זה תשומת לב מתאימה להיבטים החברתיים של התכנית.²²

4. קיימת דאגה ביחס למפגעים הבריאותיים והאקולוגיים של אתר דודאים ולהיבטים הסביבתיים של התכנית.
 5. קיים ספק ביחס לזמינות הסכומים התקציביים הנדרשים למימון התכנית. לא רק שמשרד האוצר לא קיבל על עצמו את מימון הסכומים הנדרשים להשקעות התשתית וההוצאות המשלימות, אלא נראה שהוא גם חולק על אומדן ההקצבות הנדרשות להעתקת המחנות. בפרט, נמסר שלדעת משרד האוצר עלות העתקת המחנות תגיע רק ל-6.5 מיליארד ש"ח, ויתרת הסכומים הנדרשים על ידי מערכת הבטחון מיועדת לחידוש ושיפור מערכות טכנולוגיות ומודיעיניות, האמורות להיות ממומנות, לפחות בחלקן, מתוך המסגרת הרגילה של תקציב הבטחון²³.
 6. תמוהה ההחלטה להפקיד את שיווק המחנות בידי מערכת הבטחון, לאחר שלפחות פורמלית היא לא נתבקשה לעשות זאת בשיטה הקודמת, בה היה ביצוע הפינוי מותנה בשיווק המוצלח של המחנה המתפנה.
 7. מעבר לכך לא ברורה משמעות הכרזתה של מערכת הבטחון שהיא אמורה להוביל את הפרויקט באופן בלעדי (גם אם בתאום עם גורמים אחרים). האם הכוונה היא למעורבות שמעבר למתבקש מצרכי תכנון המחנות החדשים, הבנייה והאיוש של המחנות החדשים?
- בהקשר זה יש להדגיש שהפקדת הניהול של פרויקטים אזרחיים בידי מערכת הבטחון פוגעת ביכולות הניהול והביצוע של הזרועות האזרחיות של הממשלה וגורמת להשפעת יתר של התרבות הצבאית והחשיבה הצבאית על החברה האזרחית²⁴.

סיכום : לקראת הקצאה יעילה יותר של משאבי הקרקע בין המגזר האזרחי והביטחוני

מאמר זה עסק בבעיית ההקצאה של משאבי קרקע בין שימושים ביטחוניים ובין שימושים אזרחיים, כשבמרכז הדיון ניצב הניתוח של ההיבטים העקרוניים והמעשיים של תכנית פינוי המחנות שגובשה ב-1993 ותכנית ה"המשך" שלה - תכנית המעבר (או "העלייה") של צה"ל לנגב.

התכנית הראשונה היא תכנית פרטנית, הבוחנת בחשבון סגור את עלויות ההגירה של המחנה הבודד ומשווה אותן לתמורות שניתן לקבל על ידי שיווק אותו שטח למגזר האזרחי. על דרך זאת נמתחו שני סוגי ביקורת: מכיוון אחד, שהשיקול הכלכלי המופעל כאן איננו אופטימאלי, מאחר שאיננו מתייחס לכל העלויות והתועלות החברתיות הרלבנטיות, ומכיוון שני- שהוא דוחף את אנשי מערכת הבטחון, כולל קציני צה"ל, לתוך ה"בוץ" הנדל"ני. התכנית השנייה מבוססת על גישה מערכתית רחבה המבקשת להשיג שורה רחבה של יעדים, אולם בהעדר ניתוח עלות תועלת מתאים קשה להעריכה ולהשוותה לגישות אחרות להתמודדות עם אותן בעיות.

מאחר שתכנית המעבר לנגב, גם אם תתגשם במלואה, אינה מקיפה את כל מחנות צה"ל ומתקני מערכת הבטחון העשויים להיות מועמדים לפינוי, מתעוררת השאלה כיצד ובאיזו מסגרת תיבחנה אפשרויות ההגירה בעתיד. למעשה ניתן להצביע על שלש אפשרויות מובנות, אותן אפשר להפעיל הן ברמת המחנה הבודד והן לגבי פרויקטים רחבים יותר המתייחסים לשורה של מחנות²⁵:

1. המשך תכנית "פינוי המחנות" במתכונתה מ-1993, על יתרונותיה וחסרונותיה
2. העברת מעין בעלות על קרקע למערכת הבטחון במסגרת תוכנית הפרטה. שיטה זאת הוצגה על ידי אקשטיין ופרלמן (1996) בנייר עמדה שעסק בהפרטת הקרקע בישראל. המחברים ביקשו ליצור הפרדה חדה בין ההחלטות על ייעודי הקרקע ובין הבעלות עליה וההחלטות על השימוש בה במסגרת המגבלות התכנוניות. לפי הצעתם, רשויות התכנון תקבענה את ייעודי הקרקע באופן שייתן ביטוי להשפעות חיצוניות, ואילו הבעלות וההחלטות על ההקצאה במסגרת ההנחיות התכנוניות תועברנה ממינהל מקרקעי ישראל לגורמים פרטיים, ובכללם חברות החזקה עירוניות, מושבים וקיבוצים ומשרדי ממשלה. במסגרת תוכנית זאת המליצו המחברים כי "שטחים בשימוש הצבא או כל משרד ממשלתי אחר (לא גוף עסקי) יועברו לידי הצבא או המשרד המתאים ללא תמורה" (שם, 37).
3. אף שהדברים אינם מפורטים בהצעה, נראה שכוונת המחברים היא שיוגדרו תנאים שבהם אפשר להעביר שטחים מבעלות ציבורית לבעלות פרטית. כך, לדוגמה, אפשר לחשוב על מצב שבו הצבא מוכר זכויות בעלות על קרקע (או חכירה לטווח ארוך) לגורמים פרטיים בלי שישונה ייעודה, ושב וחוכר שטחים אלה לצרכיו על בסיס שוטף. אפשרות אחרת היא שיימכרו שטחים לשימוש לא ביטחוני על בסיס היתר של רשויות התכנון (ותשלום היטלי ההשבחה הנגזרים משינוי הייעוד).
- מכל מקום, המשותף לאפשרויות אלה ולגרסאות אחרות שלהן, הוא שהן מעמידות את מערכת הבטחון בפני ערך השוק של הקרקע שבה הם משתמשים.
4. הטלת דמי שימוש בקרקע על מערכת הבטחון. דרך אחרת להביא את מערכת הבטחון להפנמת המחיר האזרחי החלופי של הקרקע בה היא משתמשת היא להטיל עליה לשלם עבור שימושי הקרקע שלה ולפצותה בתוספת תקציב. הפיצוי האמור יתוסף לבסיס תקציב הבטחון, והוא ימשיך להתעדכן בעתיד לפי השיקולים הכלליים של עלות סל התשומות הכולל של מערכת הבטחון והחשיבות שתקנה החברה הישראלית להוצאה הביטחונית, בלא קשר לשימושי הקרקע הספציפיים שבהם תבחר מערכת הבטחון. בהנחה שמערכת הבטחון פועלת באופן רציונאלי לייצור מקסימום של בטחון במגבלות שבהן היא נתונה, יהיה בכך כדי להבטיח שהיא תפנים את ערכה החברתי האמיתי של הקרקע ותשתמש בה ביעילות. שיטה זאת אמורה לחול לא רק על קרקעות מועמדות למכירה, אלא על כל מלאי הקרקעות שבידי מערכת הבטחון ויש מקום להחילה גם על משרדי ממשלה אחרים. היא יכולה לסייע לא רק להחלטה אילו קרקעות יישארו בשליטת מערכת הבטחון, אלא גם לשיפור הקצאת הקרקע בתוך מערכת זאת.
5. הפעלת השיטה הזאת תחייב בניית מערכת להערכת הערך החברתי הכולל של הקרקע והגדלה של תקציב הבטחון ושל תקציב המדינה ברוטו, אך לא נטו²⁶. עם זאת, תידרש כנראה העלאת מסים מסוימת, ויש לכך מחיר כלכלי במונחי הנטל העודף של המס.
6. יתרונה הגדול של תכנית ההפרטה הוא בפשטותה ובכך שאינה מחייבת

ההעלות את ההוצאה הציבורית ואת המסים. היא תביא להפגמת ערך הקרקע בהחלטות של מערכת הבטחון, בדגש על ערך השוק שלה ולא על ערכה החברתי המלא. לעומתה, הטלת דמי שימוש על הקרקע יכולה להבטיח שמערכת הבטחון תועמד בפני הערך החברתי המלא של הקרקע. כנגד זה תכנית דמי השימוש מורכבת יותר מבחינה אדמיניסטרטיבית ומחייבת הגדלת התקציב ברוטו והמיסוי. אולם לתכנית זאת יתרון רב שהפגמת ערך הקרקע על ידי מערכת הבטחון מושגת על ידי כך שהיא משלמת עבור שימושי הקרקע, ולא על ידי כך שהיא מקבלת תשלום על ויתור על קרקע שמלכתחילה אינה שייכת לה. זהו יתרון ציבורי רב-משמעות הן בהשוואה לתכנית פינוי המחנות הנוכחית ובוודאי בהשוואה לתכנית ההפרטה.

הערות

1. מאמר זה מתבסס בחלקו על עבודת מחקר שנעשתה במסגרת פורום כלכלת הבטחון הלאומי במוסד נאמן; ראו שיפר ואורן 2007 ו-2008. אני חב תודה מיוחדת לעמירם אורן שפתח בפני את תחום שימושי הקרקע הביטחוניים והעמיד לרשותי את החומר והידע הרב שבידו. תודתי נתונה גם לבצלאל טרייבר, סמנכ"ל וראש אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הבטחון ולמשתתפי קבוצת מרחב הבטחון שבמוסד ון, ובמיוחד לאלישע אפרת, אייל בן-ארי, אהרן ברוכין, יעקב זיגדון, אבגד מאירי, ערן פייטלסון, ניילי שחורי ורפי רגב.
2. ראו דוח מבקר המדינה 55א לשנת 2004, עמוד 78.
3. לפי תמ"א 35 (תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור שאושרה על ידי הממשלה בדצמבר 2005) **מירקם עירוני** הוא אזור אליו יכוון עיקר הפיתוח תוך הבטחת התשתיות הדרושות. שטח המרקמים העירוניים קרוב ל-2 מיליון דונם והם מהווים כ-9.5 אחוזים משטח המדינה בקו הירוק.
4. ראו לוח 2 בשיפר-אורן 2008.
5. המונח "השפעות חיזוניות" מתייחס להשפעות של פעילות על גורמים שאינם צד לה, כמו יצירת מטרדים, הכשרת כוח אדם מקצועי שמעסיקים אחרים ויכולו ליהנות ממנו ועוד.
6. בשני המקרים הונח שמשקל הקרקע בערך מחירי הדירות עומד בממוצע על 30 אחוזים.
7. ראו, בין היתר גל, 2000 ואורן ורגב, 2008.
8. לכאורה, אמורות ההשתתפות של גורמים מעוניינים שונים והדרשה לקבל החלטות פה אחד להבטיח את ההתחשבות בשיקולים הנוספים, אך ספק אם יוקנה לשיקולים אלה משקל נכון.
9. על תהליך המיקוח הזה ראו בין היתר Shiffer 2007, ועדת ברודט 2007 ושיפר 2008.
10. על פי דוח מבקר המדינה מספר 46 לשנת 1994 עמ', 814: עתלית, כורדני, אדמירליטי, שנלר, ביה"ס לני"מ, מנסורה, נשר, נווה יעקב ובסיס ציוד ותחזוקה קישון.
11. במאמר זה, שהתבסס, לפחות בחלקו, על ראיון עם ראש חטיבת נכסים ושיווק מחנות במשרד הבטחון דאז. אריה לב, נמסר גם שעל שטחי המחנות המתפנים ניתן יהיה לבנות כ-80,000 דונם בבנייה למגורים. הדברים מפתיעים, בהתחשב בעובדה ששטח זה זהה לכל אומדן שטח המחנות שבתוך המרקם העירוני.

12. ראו שיפר ואורן (2007) עמ' 28.
13. גם רשימה זאת נמסרה על ידי הממונה על יחסי ציבור במשרד הבטחון (בעת ההכנה של שיפר ואורן (2007)). אפשר להניח שגם הנתונים המובאים בגל (שם) שאובים מאותו מקור.
14. וראו גם התכנית להעברת מחנות צה"ל לנגב להלן.
15. ראו משרד האוצר הצעת תקציב המדינה ל 2010-2009, בטחון, נושאים לא מסווגים, עמ' 20 ו-23. לא ברור מה מקור ההבדל בין נתון זה והנתון של 2.76 מיליארד ש"ח שהובא לעיל. יתכן שההפרש נובע מההעברה למונחי שנה אחרת או מהכללת תשלומים נוספים.
16. ראו בר-אלי, שם, אורן ורגב, 2008, פרק 15, ובמיוחד עמ' 353-355 ו-370-363 ופאזנר, 2010.
17. האומדנים המוצגים על ידי פאזנר מתייחסים לכל הרשימה לעיל, למעט מחנות כורדני וחפץ חיים, ומבוססים על ההנחה שניתן לבנות עליהם 85,000 יחידות דיור.
18. ראו אורן ורגב עמ' 379-355.
19. ראו, משרד הבטחון (2007). תקציב הבטחון 2008, נושאים לא מסווגים – המעבר דרומה; משרד הבטחון (2009) "תכנית עבודה ל-2010 מנהלת העברת מחנות צה"ל לנגב- צה"ל עולה לנגב", עמ' 205-201.
20. ראו אזולאי, 2010.
21. ראו אזולאי, שם, ובסוק, 2010א.
22. על ההתייחסות של קבוצות חברתיות שונות לתכנית ראו צפדיה, אורן ולוי, 2007.
23. בסוק 2010ב.
24. ראו שיפר (2008) עמ' 2-241.
25. ראו ניתוח מפורט יותר בשיפר ואורן 2008.
26. ממדיה של העלאת המסים הנדרשת נטו יהיו מצומצמים יותר מתוספת התקציב ברוטו, מאחר שחלק מדמי החכירה שתשלם מערכת הבטחון יחזרו לאוצר, הן בצורת מסים והן דרך הבעלות הציבורית על הקרקע.

מקורות

- אורן, ע' ורי' רגב, 2008. ארץ בחאקי – קרקע ובטחון בישראל, ירושלים : כרמל.
- אזולטי, יי , 2010, "באר שבע תהיה עמק הסיליקון שך ישראל", גלובס, 30 בנובמבר-י בדצמבר, עמ' 18-19.
- אקשטיין, צ' ומ' פרלמן, 1996. הפרטת הקרקע בישראל. נייר עמדה . : א.ג.פ. אפלייד אקונומיקס בע"מ. תל-אביב.
- בסוק, מ', 2010א, "משרד הבטחון דורש 30 מיליארד שקל למימון המעבר של בסיסי צה"ל דרומה", דה מארקר, 21 בנובמבר, עמ' 4.
- בסוק, מ', 2010ב, "עלות העברת הבסיסים לנגב היא 6.5 מיליארד שקל- ולא 20-30 מיליארד", דה מארקר, 22 בנובמבר, עמ' 8.
- בר-אלי, א', 2006. "משרד הבטחון מציג: פינוי מרצון", הארץ, מוסף נדל"ן, 7 ביולי 2006.
- גל, ר', 2000. "פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים", קרקע 48 : 30-45.
- ועדת ברודט, 2007. דוח הוועדה לבחינת תקציב הבטחון, ירושלים : משרד ראש

הממשלה.

- ועדת מרידור, 1995. הועדה לאומדן עלות הבטחון במשק הישראלי - דוח סיכום. משרד האוצר, 2009: הצעת תקציב המדינה 2009-2010, בטחון, נושאים לא מסווגים, ירושלים.
- משרד הבטחון, 2007. הצעת תקציב הבטחון לשנת הכספים 2008, נושאים לא מסווגים. המעבר דרומה, עמ' 199-205.
- משרד הבטחון, 2009. "צה"ל עולה לנגב", מנהלת העברת מחנות צה"ל לנגב, כנס הצגת תכניות עבודה, 16-17 בנובמבר 2009.
- פאוזנר, ש', 2010. "מה תוקע 9,000 דונם של קרקעות לבנייה בבסיסי צה"ל", כלכליסט, 9 ביוני 2010.
- צפדיה, א', ע' אורן וי' לוי (2007). העברת מחנות הצבא אל מטרופולין באר שבע מנקודת מבט אזרחית, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב בשיתוף עם מכללת ספיר, באר שבע.
- שיפר, ז', 2008. "הוויכוח על תקציב הבטחון", בתוך שפר, ג', א' ברק, וע' ואורן. צבא שיש לו מדינה? מבט חדש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל. כרמל, ירושלים.
- שיפר, ז' וע' אורן, 2007. ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הבטחון, מאמרים לדיון – כלכלת בטחון לאומי (גיליון 2), חיפה: מוסד שמואל נאמן למחקר מתקדם במדע וטכנולוגיה בטכניון.
- שיפר, ז' וע' אורן, 2008. "על הקרקע ועל הבטחון: היבטים כלכליים של השליטה הביטחונית על משאבי קרקע במדינת ישראל", הרבעון לכלכלה 55.03, ספטמבר 2008, 387-409.
- Shiffer, Z. F., 2007. "The Debate over the Defense Budget in Israel", *Israel Studies* 12(1): 193--214