
היבטים כלכליים של ההחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון

זלמן שיפר

מערכת הביטחון מחזיקה – או משפיעה בדרך אחרת – בקרוב למחצית השטח הריבוני של המדינה, לא כולל שטחי הממשל הצבאי בגדה המערבית. כמו כן, היא מכתיבה במידה רבה את השימושים בחלקים ניכרים מהמרחב האווירי והימי. מכיוון שהשליטה הביטחונית במשאבי קרקע מונעת או לפחות מצמצמת את השימוש האזרחי בהם, היא מטילה גם עלות כלכלית על המשק והחברה בישראל, כמו עלות הביטחון שמקורה בשימוש בכוח אדם ובהון. עלות זו גדלה במידה שמערכת הביטחון אינה מפעילה את משאבי הקרקע והמרחב בעילות, מפני שאינה רואה את מחירם האמיתי למשק או מסיבות אחרות. על רקע זה אדרש בקצרה לארבעה היבטים כלכליים עיקריים של השימוש והשליטה הביטחוניים במשאבי הקרקע בישראל:¹

- כיצד משפיעה השליטה הביטחונית במשאבי קרקע על המשק האזרחי?
- האם וכיצד אפשר להעריך את המחיר הכלכלי שמשלם המשק הישראלי בעבור החזקת מקרקעין בידי מערכת הביטחון, או לפחות מרכיבים מסוימים שלו?
- האם ההסדרים הקיימים בין מערכת הביטחון ובין המגזר האזרחי, ובתוך מערכת הביטחון, כולל הסדר פינוי מחנות צה"ל, מבטיחים שימוש יעיל במשאבי הקרקע והמרחב של המדינה למגוון מטרותיה?
- האם וכיצד אפשר להבטיח שימוש יעיל יותר במשאבי הקרקע על ידי מערכת הביטחון?

1 המאמר מבוסס על עבודת מחקר שנעשתה במסגרת פורום כלכלת ביטחון לאומי במוסד נאמן; ראו שיפר ואורן 2007. תודתי נתונה למשתתפי קבוצת מרחב הביטחון במכון ון ליר בירושלים, ובייחוד לעמירם אורן, אלישע אפרת, אבגד מאירי, ערן פייטלסון, נילי שחורי ורפי רגב, על הערותיהם המועילות.

אופני השפעתם של השימוש והשליטה הביטחוניים במשאבי הקרקע על הפעילות האזרחית

מניעת שימוש והגבלת שימוש. מגבלות אלה מוטלות מכוח סמכויות אדמיניסטרטיביות-חוקיות הן בשטחים שמערכת הביטחון משתמשת בהם בפועל והן בשטחים שאינה משתמשת בהם, או כמעט שאינה משתמשת בהם. הגבלות השימוש כוללות בעיקר הגבלות על בנייה ועל תחבורה, אך משפיעות גם על פעילויות אחרות, כמו חקלאות ותיירות.

הטלת חובת פעילויות, כולל החובה לבנות מקלטים, ממ"דים וממ"קים (מרחבים מוגנים דירתיים וקומתיים). החובה לבנות ממ"דים וממ"קים היא דוגמה מורכבת במיוחד: היא מטילה הוצאה ביטחונית על המגזר הפרטי, ובתמורה מעניקה לו זכויות בנייה נוספות. מערכת הביטחון המטילה את החובה אינה מתקצבת אותה ואינה משלמת בעבורה. המגזר הציבורי כולו חוסך את עלות הקמת המרחבים המוגנים או את סבסודם ומשלם בעבורם בזכויות בנייה שיש להן ערך כלכלי, כעין מס שאינו מתוקצב. הסדר זה עשוי להתבטא בצפיפות יתר של הבנייה, וכן בחלוקה לא שוויונית של רמת המיגון הביטחוני בין דיירי דירות בעלות ותק שונה, כשהשלמת הבנייה של ממ"דים לכל האוכלוסייה תארך עשרות שנים.

השפעות חיצוניות² סביבתיות. חלק מהפעילויות הביטחוניות משפיעות במידה ניכרת על הסביבה בדרכים המשליכות בין היתר על היכולת לקיים פעילויות כלכליות מסוימות הן באזורי הפעילות והשליטה הביטחוניות והן באזורים אחרים. הדוגמאות הבולטות של השפעות סביבתיות הן שליליות (כמו מטרדי רעש וזיהום), אך ייתכנו גם השפעות חיוביות, למשל כשנוכחותה של מערכת הביטחון מונעת או מצמצמת ניצול לא מבוקר ולא אחראי של הסביבה. רבות מההשלכות האלה אינן מוצאות ביטוי בחשבונאות הלאומית, מאחר שקשה לייחס להן מחירי שוק. ואף על פי כן, יש להן ערך כלכלי: הן משפיעות על הרווחה, יש עלות חברתית אלטרנטיבית לייצורן או למניעתן, וייתכן שהפרטים במשק היו מקבלים על עצמם ויתורים כספיים או אחרים כדי להבטיחן או למנען.

השפעות חיצוניות כלכליות וחברתיות. בהקשר זה אפשר להזכיר בייחוד את **מיקום** הפעילות הביטחונית. מצד אחד עשויה הפעילות הביטחונית להביא לדחיקת פעילויות אחרות (בעיקר באזורים צפופי אוכלוסייה ופעילות), ומצד אחר היא יכולה לשמש ציר לפיתוח כלכלי וליבוא תשתיות פיזיות, חברתיות

2 המונח השפעות חיצוניות פירושו השפעות של פעילות על גורמים חיצוניים על הפעילות הנדונה, כמו יצירת מטרדים, הכשרת כוח אדם מקצועי שמעסיקים אחרים יוכלו ליהנות ממנו ועוד.

ותרבותיות שייגבירו את הפעילות הכלכלית ויחזקו את האוכלוסייה. 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 ואת ההעדפה היחסית של החברה בין האזורים. 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, זאת בד בבד – ובמידה מסוימת במשולב – עם ההשפעות מרחיקות הלכת של בעלות ציבורית נרחבת על קרקע. המשטר הקרקעי משליך לא רק על תפקודו ועל יעילותו של שוק המקרקעין, על התחבורה ועל פעילויות כלכליות אחרות, אלא גם על חלוקת הבעלות על ההון הלאומי ועל ההכנסה הלאומית בין פרטים וקבוצות בחברה (כמו קבוצות אתניות ומעמדיות, ותיקים לעומת עולים חדשים, ותושבי פריפריה לעומת תושבי המרכז).

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. לסוגיה זאת שני היבטים: פיזי ואדמיניסטרטיבי-חוקי. בהיבט הפיזי השימוש הביטחוני עלול לגרוע מאפשרויות השימוש החלופי העתידי בשל פגיעות אקולוגיות שאין להן תקנה או ששיקומן דורש תהליך יקר וממושך. מנגד, השליטה הביטחונית יכולה למנוע או לצמצם שימושים אזרחיים פרטיים או ציבוריים הנוגסים באפשרויות השימוש העתידיות. עם זאת, לא ברור שמערכת הביטחון צריכה לעסוק בתפקידי אכיפת החוק בתוך המדינה.

הערכה חלקית של העלות הכלכלית של שימושי הקרקע הביטחוניים

הערכת עלותו של השימוש במשאבי קרקע על ידי מערכת הביטחון נדונה בוועדת מרידור לבחינת עלות הביטחון בישראל (1995). ועדה זאת קיבלה על עצמה להעריך את העלות הכוללת של ההוצאה הביטחונית הציבורית במשק הישראלי, בחינה שנועדה להרחיב את הגדרת הצריכה הציבורית הביטחונית אל מעבר להגדרתה במסגרת החשבונאות הלאומית המקובלת. בין היתר המליצה הוועדה על דרכים לאמוד את הערך הכלכלי המלא של שירות החובה ושירות המילואים ועל הכללתם בעלות הכוללת של הביטחון בצד הוצאות מקלוט. הרחבה זאת יצרה סדרה חדשה שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס 2007, לוח 6).

ועדת מרידור דנה מפורשות בשימושי הקרקע של מערכת הביטחון ועמדה על הצורך העירוני להכלילם בעלות הביטחון. היא גם המליצה להעריך עלות זאת על ידי זקיפת ריבית שוק על ערך הקרקע המוחזקת בידי מערכת הביטחון. אך בהיעדר נתונים על ערך הקרקע המדוברת, לא בוצע החישוב, ועלות שימושי הקרקע לא נכללה בסופו של דבר בחישוב העלות הכוללת של ההוצאה הציבורית לביטחון.

עבודת המחקר שבבסיס מאמר זה ניסתה להתמודד עם הקושי על ידי הצגת אומדן ראשוני של עלות החזקת הקרקע בידי מערכת הביטחון מנקודת הראות של שוק הדיור. זהו כמובן אומדן חלקי, המתייחס רק לחלק מהדחיקה של פעילויות כלכליות חלופיות בשל שימושי הקרקע הביטחוניים ומתעלם מהשלכות כלכליות אחרות שהוזכרו לעיל. אציג כאן שתי הערכות גסות של שווי שימושי הקרקע שבידי הצבא מנקודת הראות של שוק הדיור:

ההערכה הראשונה אומדת את הערך הפוטנציאלי של השימוש בקרקע שמחזיק הצבא במרקם העירוני להפקת שירותי דיור בהתבסס על הנתונים וההנחות הבאים:

- לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ערך תוצר הדיור, כלומר ערך השכירות והשווי של המגורים של תושבי ישראל בתוך דירות שבבעלותם, עמד בשנת 2006 על 64 מיליארד ש"ח.³
- כ־60 מיליארד ש"ח מתוצר הדיור האמור נוצר בתוך המרקם העירוני, שבו גרים 91.3 אחוזים מתושבי המדינה (הלמ"ס 2006, לוח 2.11), וערך המגורים בו (שכר הדירה או המגורים העצמיים) גבוה מבאזורים אחרים.
- צה"ל מחזיק בכ־80 אלף דונם של שטחי מחנות ומתקנים בתוך המרקם העירוני, שהם כ־4 אחוזים מהמרקם העירוני.
- אנו מניחים שהיה אפשר לנצל את שטחי המחנות והמתקנים של צה"ל במרקם העירוני למגורים לפי הממוצע של השימוש במגורים במרקם זה.
- מכאן שהיה אפשר להפיק מהשטחים שמחזיק צה"ל במרקם העירוני ערך תוצר דיור פוטנציאלי של 4 אחוזים מתוך ערך תוצר דיור של 60 מיליארד ש"ח המיוצר במרקם זה, כלומר כ־2.4 מיליארד ש"ח.
- מקובל שמשקל ערך הקרקע בדירות נע בין 10 ל־60 אחוזים מערך הדירה על פי האזור ומצב השוק. למען הזהירות נניח שבאזורים העירוניים יחס זה עומד על כ־30 אחוזים בממוצע. אם נזקוף יחס זה לפוטנציאל תוצר הדיור שאפשר להפיק משטחי המחנות והמתקנים הביטחוניים שבמרקם העירוני, נמצא ששטחים אלה מייצגים תוצר דיור שנתי פוטנציאלי של כ־720 מיליון ש"ח בשנה.

3 על פי הודעה לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ־31 בדצמבר 2006.

ההערכה השנייה לפוטנציאל ערך השימוש בקרקע שמחזיק צה"ל לצורכי מגורים נעשתה בדרך שהציעה ועדת מרידור, כלומר על ידי זקיפת ריבית לערך המקרקעין שבידי הצבא:

- אין בידינו נתון על ערך שטחי הקרקע שבידי מערכת הביטחון, אך אפשר לקבל אינדיקציה מסוימת על ערך זה ממאמר שפורסם במוסף נדל"ן של האד"ג ביולי 2006 (בר"אלי 2006). במאמר זה, המתבסס בין היתר על דבריו של ראש חטיבת נכסים ופינוי מחנות במשרד הביטחון, נמסר שיעדה של תוכנית פינוי מחנות צה"ל הוא לשווק 80 אלף דונם לבנייה למגורים ב"רווח" (כנראה הכנסות) של 26 מיליארד ש"ח. אף שלא ברור כיצד נאמד סכום זה ואם כולו קשור לשטחי המרקם העירוני, אפשר להשתמש בו כאינדיקטור גס ראשוני לערך השוק הנדל"ני של השטחים שבידי צה"ל.
 - אומדן שער הריבית יהיה שער ריבית לטווח ארוך של 4 אחוזים. זהו גם היחס ההיסטורי הממוצע בין שכר דירה למחירי דירות.
- על סמך אומדנים אלה מתקבלת הערכת עלות שנתית של 1,024 מיליון ש"ח. שתי הערכות פשטניות אלה מלמדות אפוא על עלות אלטרנטיבית שנתית של שלושת רבעי המיליארד עד מיליארד ש"ח. זהו סדר גודל של 0.12–0.16 אחוזי תוצר, או 1.5–2.5 אחוזים מתקציב הביטחון, על פי רמתו בשנים האחרונות. מדובר בסכום ניכר, אם כי אין הוא משנה את התמונה המקרו-כלכלית הכוללת של עלות הביטחון למשק.

נדגיש שוב שחישובים אלה מתייחסים רק לשימושי קרקע פוטנציאליים למגורים בשטחים שבידי צה"ל ואינם כוללים פעילויות כלכליות פוטנציאליות אחרות או שטחים המוחזקים בידי גופים אחרים של מערכת הביטחון. כמו כן, לא נכללו ההשלכות של מגבלות הבנייה⁴ ומגבלות אחרות שמטילים שלטונות הצבא ואפשרויות השימוש בשטחים שמחוץ למרקם העירוני.

הערכת השימוש בשטחים פתוחים. פליישר, צור ובר אוריון (1999) מציגים שני אומדנים של הערך הכלכלי של השטחים הפתוחים בישראל.⁵ אומדנים אלה הם אומדני מלאי מהוונים. אם נזקוף עלות ריבית שנתית של 4 אחוזים, כפי שעשינו בהערכה השנייה לפוטנציאל ערך שירותי הדיור, נקבל אפוא זרם תועלת שנתי נמוך יחסית של 50–70 מיליון ש"ח במחירי 2006 מכל השטחים הפתוחים במדינה. נראה אפוא שהערך השנתי של זרם התועלת הפוטנציאלי שאפשר

4 לשם המחשה, נניח שהסרת מגבלות גובה הבנייה שמטיל הצבא היתה מאפשרת להוסיף עוד עשרים אלף יחידות דיור באזורים עירוניים בערך של 600 אלף שקל לדירה, מזה 70 אחוזים ערך בנייה ר-30 אחוזים ערך קרקע. פירוש הדבר העלאה של 3.6 מיליארד ש"ח בערך הקרקע למגורים, ובשער ריבית של 4 אחוזים תוספת ערך שנתית של 144 מיליון ש"ח.

5 האומדן הראשון מבוסס על שאלונים המתייחסים לנכונות המוצהרת לשלם, והשני על הביקוש הנגזר מעלויות הביקוש.

להפיק מהשטחים הפתוחים שבשליטת מערכת הביטחון יוכל להגיע לכל היותר לכמחצית מסכום זה.

יעילות השימוש של מערכת הביטחון בקרקע ותוכנית פינוי מחנות צה"ל ממרכזי אוכלוסייה

על רקע שליטתה הנרחבת של מערכת הביטחון במשאבי קרקע במדינת ישראל 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 הביטחון אינו יעיל: ראשית, היקף השטחים הנשלטים בידי מערכת הביטחון, 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 היום. שנית, גם לו ביקשו להתאימם, 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 הביטחון 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 הביטחון אינה מייחדת די תשומת לב ליעול השימוש שלה בקרקע.

הדברים אמורים לא רק בהחלטות של מערכת הביטחון על היקף משאבי הקרקע שהיא מחזיקה ועל הקצאתם לצרכיה, אלא גם בהשפעות החיצוניות של פעילותה על הסביבה ועל פעילויות כלכליות אזרחיות. את ההשלכות הסביבתיות המזיקות של פעילות ביטחונית (או אחרת) אפשר במקרים רבים למנוע, או לפחות לצמצם, 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 למונעו.

אנשי מערכת הביטחון לדורותיהם הכירו בוודאי בחשיבות העקרונית של ייעול השימוש במשאבים שהועמדו לרשותם. אך העדיפות שניתנה בפועל למטרה זאת לא היתה תמיד גבוהה, אם בגלל הלחץ השוטף של בעיות הביטחון ואם משום שהמערכת לא הועמדה בפני מגבלות תקציב קשיחות בניצול המשאבים שלרשותה. יתר על כן, גם כשביקשה מערכת הביטחון 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 הביטחון במשאבים חלחלה בהדרגה מאז אמצע שנות השמונים על רקע תוכנית הייצוב של 1985. משרד האוצר דחף לשפר את היעילות בניצול המשאבים של מערכת הביטחון 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 בשוליים, מול העלות האלטרנטיבית של כוח האדם שהוא מגייס. בתחום הקרקע לא הועברה עלות השימוש במשאבים אל כתפיה של מערכת הביטחון, למעט חיובים חלקיים של תשלומי ארנונה.

התוכנית לפינוי המחנות

מאז שנת 1993 מופעלת תוכנית לפינוי מחנות צה"ל ממרכזי הערים.⁶ עקרונותיה של התוכנית מנקודת הראות של דיונו הן אלה:

- תנאי הכרחי (אך לא מספיק) לפינוי מחנה במסגרת התוכנית הוא שערך הקרקע המתפנה יהיה גבוה מעלות ההגירה, הכוללת את עלות הפינוי ואת עלות הכינון מחדש.
 - עלות הכינון מחדש מחושבת לפי אמות מידה של היום 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 יכוסו 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.
- קריטריון ההחלטה.** התנאי הבסיסי לפינוי הוא אפוא השוואת ערך הקרקע

6 ראו בין היתר גל 2000; אורן ורגב 2008.

לעלות הפינני במונחים תקציביים, אך זוהי 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 התשתיות. אמנם ייתכן שההשפעות הללו מוצאות ביטוי איכותי באמצעות השותפים בצוות הבין-משרדי שאמור לקבוע את סדרי העדיפויות של פינני המחנות ועל ידי ניסיונות השפעה של משרדים ממשלתיים אחרים ושל ארגונים לא ממשלתיים, אך אין לראות בכך תחליף לניתוח מסודר של עלות-תועלת.⁷

קריטריון קביעת ערך הקרקע ומימוש. כאמור נקבע שעלויות ההגירה יכוסו 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 נתוניה האובייקטיביים של הקרקע ומיקומה בלבד או כפעולה מוזמנת שמטרתה להביא להגדלת ההכנסה בלא הצדקה תכנונית אמיתית?

אופי התמריצים שבפני מערכת הביטחון. עיקרון מרכזי של התוכנית הוא שהפיצוי למערכת הביטחון יתבסס על עלויות ההגירה ולא על התמורה שתקבל בעבור הקרקע המתפנה. במישור הציבורי האתי נראית גישה זאת נכונה (ראו להלן). אך במישור היעילות היא בעייתית מאחר שהיא מחלישה את הקשר שבין ההחלטות על השימושים של מערכת הביטחון ובין ערך החלופות בשוק האזרחי. לכאורה מובטחת החלטה נכונה בהסדר המבטיח שמערכת הביטחון 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 הביטחון אדישה. אבל אין זה תחליף שלם לכך שמערכת הביטחון תפנים את מלוא המשמעות של החלופה.

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

7 ההחלטות של הצוות הבין-משרדי אמורות להתקבל בהסכמה. לכאורה, הענקת זכות וטו לגורמים המשתתפים בצוות (אם היא אכן ניתנת) אמורה להבטיח שייבחרו רק פתרונות שמועילים לחלק מהשותפים להחלטות בלי לפגוע באחרים. אך לא ברור שהתוצאה של תהליך כזה זהה לזאת שהיתה מתקבלת לו שולבו במפורש השיקולים הנוספים בניתוח, הן משום שלא כל האינטרסים הנוספים מיוצגים, והן משום שמשקלם בתהליך קבלת ההחלטות אינו משקף בהכרח את התרומה של הנושאים שהם מייצגים לרווחה החברתית הכוללת. יתר על כן, יש חשש שזכות הווטו תביא במקרים מסוימים לדחיות ולקיפאון, להתעלמות מאפשרויות ראויות יותר ולהזדקקות לדרכי עקיפה מעוותות כמו התניית עסקאות או לחצים.

- התוכנית גורמת לנזילות של מלאי גורמי הייצור הקבועים שלה 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 הבינ־זמניים ולהקדים או לאחר פעולות על חשבון הון.

- התוכנית מבטיחה לצה"ל שהתמורה שיקבל בגין מתקנים תחושב לפי אמות המידה של היום, ובדרך כלל הן גבוהות מאמות המידה ההיסטוריות.
- זכות הסירוב הנתונה בידי מערכת הביטחון 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 הביטחון ועל שקיפותו. הצעת תקציב המדינה, כפי שעורך אותה משרד האוצר ומגיש לממשלה ולכנסת, כוללת סכומים שהממשלה רשאת להוציא בלא התניה וסכומים שהיא רשאת להוציא כהוצאה מותנית בהכנסה. בהצעת התקציב לשנת 2006 נכלל סכום מותנה של 3.65 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון שמקור מימונו בעסקאות יצוא ומכירת ציוד ושירותים, מיזם פינני מחנות צה"ל וריבית על הפקדה מראש של כספי הסיוע האמריקני (לא נמסר המשקל היחסי של כל רכיב) (משרד האוצר 2005, 11–12, 53–58). יש לציין שסעיף ההוצאה המותנית בהכנסה בתקציב הביטחון הוא כ־8 אחוזים מתקציב זה, לעומת כ־4 אחוזים בממוצע בסעיפי התקציב האחרים, ביטוי נוסף ליחס המועדף שממנו נהנה תקציב הביטחון.

בדברי ההסבר שלו קבע משרד האוצר מפורשות כי "תקציב ההוצאה המותנה בהכנסה הוא תקציב לכל דבר ועניין". אף שייתכן שאפשר לחלוק על קביעה זאת, ברור שאין כאן ניסיון להסתיר מהציבור את עובדת השימוש בהכנסות מפינוי מחנות למימון פעולות בתקציב הביטחון. כמו כן, לא ברור באיזו מידה יהיה מקור זה תוספת נטו לתקציב הביטחון, ובאיזו מידה מקוזזת תוספת המימון הזאת על ידי קיצוץ הקצבות אחרות בתהליך המיקוח המורכב שבין משרד האוצר למשרד הביטחון.⁸

היבטים ציבוריים. התעסקותם של קציני צבא בהכנסות מפינוי המחנות ובשיווקם מעוררת אי־נחת ציבורית הן על בסיס ההשקפה שהקרקעות נמסרו לרשות מערכת הביטחון כפיקדון כדי שתוכל להגן על ביטחונם של תושבי המדינה, ולא כנחלה להפיק ממנה רווחים, והן בשל החשש שקציני צה"ל יהיו

8 על תהליך המיקוח הזה ראו בין היתר ועדת ברודט 2007; שיפר 2008; Shiffer 2007.

לסוחרי נדל"ן הנוטלים משאבים שהופקדו בידיהם למילוי תפקידם ומנצלים אותם להפקת רווחים שישמשו להגדלת יתר של הצבא במקרה הטוב או להעלאה מופרזת של רמת החיים של המשרתים בו, או אף לרווחים אישיים, במקרה הרע. גם אם חששות אלה אינם מוצדקים, וגם אם החשש משימוש לא נאות במשאבים קיים לא רק בנושא מקרקעין, נוצרה כאן בעיה לפחות מבחינת מראית העין הציבורית. חשש זה מניגודי אינטרסים מסביר את הרצון (שאוילי לא תמיד מתגשם) להעמיד את מקבלי ההחלטות בצבא רק בפני מחיר ההגירה, ולא בפני הערך האמיתי של הקרקע למשק.

שיטות לשיפור יעילותו של השימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון

הטלת דמי שימוש בקרקע על מערכת הביטחון הדיון הקודם חשף מוקד של מתח בין שיקולי היעילות הכלכלית התומכים בהצבת הערך הכלכלי החלופי של הקרקע בפני מקבלי ההחלטות במערכת הביטחון, ובין שיקולי הנראות הציבורית התומכים בהרחקת לובשי המדים ממסחר בנדל"ן. ייתכן שהיה אפשר לפתור בעיה ציבורית זאת לו היה משרד הביטחון חזק ועצמאי, לו העמיד חיץ ברור בין הצבא ובין המערכת האזרחית, ולו התערב בתהליך קבלת ההחלטות בצבא מתוך ראייה חברתית-ציבורית רחבה יותר מזו שנוקט הצבא. אך מאחר שזה אינו מצב הדברים, נראה שראוי לבחון את החלופה של הטלת דמי שימוש בקרקע על הצבא.

היתרון של הטלת דמי שימוש בקרקע על הצבא הוא שיהיה אפשר להעמידו בפני הערך האזרחי של משאבי הקרקע בלי שהוא ייתפס כמפיק רווחים מהמשאבים שהמדינה העמידה לרשותו למילוי תפקידו. כדי להפעיל תוכנית כזאת נדרש פיתוח של שתי מערכות: מערכת אחת תקבע את ערך השימוש החלופי במגוון השטחים המוחזקים בידי מערכת הביטחון מתוך ראייה משקית כוללת הנותנת ביטוי הן לחלופות האזרחיות של שימושי הקרקע והן להשפעות החיצוניות של השימושים הביטחוניים בה. המערכת האחרת תבטיח את הפנמת המחיר החלופי הזה על ידי מערכת הביטחון.

הדרך הפשוטה והנכונה ביותר להפנים בקרב מערכת הביטחון את הערך החלופי היא להטיל עליה לשלם בשביל שימושי הקרקע שלה ולפצותה בתוספת תקציב. הפיצוי האמור יתוסף לבסיס תקציב הביטחון, והוא ימשיך להתעדכן בעתיד לפי השיקולים הכלליים של עלות סל התשומות הכולל של מערכת הביטחון והחשיבות שתקנה החברה הישראלית להוצאה הביטחונית, בלא קשר לשימושי הקרקע המסוימים שבהם תבחר מערכת הביטחון. בהנחה שמערכת הביטחון פועלת ברציונליות לייצור מקסימום של ביטחון במגבלות שבהן היא

נתונה, יהיה בכך כדי להבטיח שהיא תפנים את ערכה החברתי האמיתי של הקרקע ותשתמש בה ביעילות, כלומר מתוך התחשבות באפשרויות השימוש החלופיות בה.

השיטה המוצעת אמורה לחול לא רק על קרקעות מועמדות למכירה, אלא על כל מלאי הקרקעות שבידי מערכת הביטחון. היא יכולה לסייע לא רק להחלטה אילו קרקעות יישארו בשליטת מערכת הביטחון, אלא גם לשיפור הקצאת הקרקע בתוך מערכת זאת. שחרור השטחים ופעולות ההעסקה, אם יוצאו אל הפועל, יחייבו ככל הנראה הסדרים רב־שנתיים בין משרד הביטחון למשרד האוצר. הסדרים מסוג זה הופעלו לא פעם על ידי משרדים אלה.

דרישת תשלום בעבור השימוש הביטחוני בקרקע ותוספת התקציב המתלווה אליה כרוכות בהגדלה של תקציב הביטחון ושל תקציב המדינה ברוטו. ממדיה של העלאת המסים הנדרשת נטו יהיו מצומצמים יותר מתוספת התקציב ברוטו, מאחר שחלק מדמי החכירה שתשלם מערכת הביטחון יחזרו לאוצר, הן בצורת מסים והן דרך הבעלות הציבורית על הקרקע. עם זאת, תידרש כנראה העלאת מסים מסוימת, ויש לכך מחיר כלכלי במונחי הנטל העודף של המס.

יש מקום להרחיב את זקיפת עלות השימוש בקרקע גם למשרדים ממשלתיים אחרים כמנוף לרציונליזציה של שוקי המקרקעין ולחשיפת מחירם של הסדרים ואילוצים המופעלים בשווקים אלה.

לבסוף, נשאלת השאלה אם יש מקום להפעיל את שיטת עלות השימוש כעת, לאחר תקופה ארוכה של יישום תוכנית פינוי המחנות. אנו סבורים שהתשובה לכך חיובית, הן כתמריץ להאצת התהליך, הן כבסיס להתמודדות עם מקרים שעדיין תלויים ועומדים, כולל בחינה מחדשת ושינוי אפשרי של חלק מההחלטות שטרם הופעלו, וודאי כבסיס לתמחור נכון יותר של פעילויות בעתיד.

העברת בעלות על קרקע למערכת הביטחון במסגרת תוכנית הפרטה שיטה אחרת הציגו 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, את ייעודי הקרקע יקבעו רשויות התכנון, כדי שיינתן ביטוי להשפעות חיצוניות, ואילו הבעלות וההחלטות על ההקצאה במסגרת ההנחיות התכנוניות יועברו ממנהל 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).

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 שלהן⁹ הוא שהן מעמידות את מערכת הביטחון במצב קרוב לזה של בעלים שיכול להציע את המשאבים שבשליטתו לשימושים חלופיים ומתכנן את השימוש בהם ובמשאבים אחרים לקידום מטרותיו בכפוף לאילוצים העומדים בפניו.¹⁰

להצעה זאת יתרון בפשטותה ובכך שאינה מחייבת להעלות מסים כמו ההצעה הקודמת. לעומת זאת, להצעה להעביר לצבא זכויות בתהליכי מסחר והפקת רווחים יש משמעות ציבורית סמלית כבדה שעלולה לעורר התנגדות רבה. לפיכך איננו ממליצים ללכת בדרך זאת בכל הנוגע למערכת הביטחון, אלא לאמץ את ההצעה הקודמת המאפשרת לחשוף את מקבלי ההחלטות במערכת זו לעלות האלטרנטיבית של משאבי הקרקע שבהם היא משתמשת, בלי דימויי הלוואי שעלולים לקומם חלקים רחבים של הציבור.

הסדרי שימוש משותף בקרקע בין המגזר הביטחוני למגזר האזרחי לדעתי יש לפתח גם כלים להגמשת השימוש במשאבי קרקע כך ששני המגזרים, האזרחי והביטחוני, יוכלו לחלוק את השימוש בהם עם אפשרות של השעיה בתנאים מיוחדים. כך תובטח העדיפות הביטחונית במקרי חירום, ויצומצם היקף ההגבלות בשגרה. הסדרים מסוג זה יכולים להיות בבחינת תחליף חלקי לצמצום היקף השטח שבשליטת מערכת הביטחון.

להסדרים כאלה חשיבות רבה לנוכח ממדיה הנרחבים של השליטה הביטחונית במשאבי הקרקע ולנוכח העובדה שבמקרים רבים השימוש של מערכת הביטחון בקרקע חלקי, או משתנה מאוד על פני זמן, עם שיאים בתקופות מסוימות, כמו מלחמה, וירידה ניכרת בתקופות אחרות.

9 כך למשל עלתה בהתכתבות בין אקשטיין וביני אפשרות שצה"ל יקבל את מלוא התקבולים בעבור מכירת הקרקע שהוא מחזיק (וישלם אם ירצה להוסיף קרקע להחזקתו) בלא להקנות לצה"ל בעלות רשמית.

10 המטרה המדוברת היא ייצור ביטחון מרבי, והאילוצים כוללים הקצבות של משאבים אחרים, כללי נאמנות, מגבלות על רמת התמורות לאנשי הצבא וכדומה. כמו כן, יהיה צורך לבנות מערכת סובסידיות והיטלים שיביאו להפנמת ההשפעות החיצוניות של שימושי הקרקע הביטחוניים על המגזר האזרחי.

אחת האפשרויות בהקשר זה היא ליצור מערכת תמחור להקצאת השימוש בחלק מהשטחים, הסדר שיוכל להשלים את הטלת דמי השימוש על מערכת הביטחון. עם זאת, תידרש זהירות ביישומו כדי שאזרחים לא יידרשו לשלם למערכת הביטחון על שימוש בשטח שלא היו נדרשים לשלם בעבורו אילו הוחזק בידי גורם ציבורי אזרחי.

רשימת מקורות

- אורן, ע' ור' רגב, 2008. *ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל*, ירושלים: כרמל.
אקשטיין, צ' ומ' פרלמן, 1996. *הפרטת הקרקע בישראל* (נייר עמדה), תל-אביב: א.ג.פ. אפלייד אקונומיקס בע"מ.
בר-אלי, א', 2006. "משרד הביטחון 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 הביטחון*, ירושלים: משרד ראש הממשלה.
ועדת מרידור, 1995. *הועדה לאומדן עלות הביטחון במשק הישראלי: דוח סיכום*.
למ"ס, 2007. *הוצאות הביטחון בישראל 1950-2002*, לקט 2007/10, ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
משרד האוצר, 2005. *הצעת תקציב המדינה לשנת 2006*, מוגשת לכנסת השש-עשרה, עיקרי התקציב ותכנית תקציב רב שנתית, ירושלים: משרד האוצר.
פליישר, ע', י' צור וט' בר אוריון, 1999. "הערך הכלכלי של שטחים פתוחים בישראל", *קרקע* 47: 48-58.
קליין, ד', 2001. *התגוננות העורף: בחינת ההשקעה הלאומית*, מזכר 58, תל-אביב: מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטת תל-אביב.
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.
Shiffer, Z. F., 2007. "The Debate over the Defense Budget in Israel," *Israel Studies* 12(1): 193-214.

