



המכללה לביטחון לאומי
מחזור מ"ח
2020-2021

פרויקט גמר מחקרי

קרקעות המדינה בשירות הצבא

מבט חדש – האם נדרשת אסטרטגיה שונה ?

מנחה : פרופסור יוסי בן ארצי

מגישים : ערן ראובני, רשות מקרקעי ישראל, 022457071

שי סימן-טוב, צה"ל, 031539695

גלעד עמית, צה"ל, 032877706

מדריך מלווה : אל"ם (מיל') יהודה יוחננוף

יוני 2021

תוכן העניינים

1-3	.....	1. תקציר
4-7	.....	2. מבוא
4	.....	א. מטרת העבודה
4	.....	ב. שאלת המחקר
5	.....	ג. שיטת המחקר
6	.....	ד. חשיבות העבודה לביטחון הלאומי
7	.....	ה. תיחום המחקר

פרק ראשון – מיפוי השחקנים

8-13	.....	א. משרדי הממשלה
8-10	.....	א.1 משרד הפנים - מנהל התכנון
10-11	.....	א.2 רשות מקרקעי ישראל
12	.....	א.3 משרד החקלאות
13	.....	א.4 משרד הביטחון
13	.....	א.5 משרדי ממשלה נוספים
14-16	.....	ב. צה"ל
14-15	.....	ב.1 אגף התכנון
15	.....	ב.2 זרוע היבשה
16	.....	ב.3 פיקודים מרחביים
17	.....	ג. המערכת המוניציפלית - המועצות האזוריות
18	.....	ד. ארגוני הסביבה

פרק שני - שימושי הקרקע בשטחים הפתוחים בישראל 19-22

פרק שלישי - ההיסטוריה של ניהול הקרקע בישראל בהיבט השימושים הצבאיים 23-31

א. הבסיס החוקי לקביעת שטחי האימונים 23-24

ב. קביעת שטחי האימונים הראשונים 24-26

ג. מפת שטחי האימונים הראשונה 26-27

ד. הניגוד בין שטחי האימונים והצרכים האזרחיים 27-29

ה. שנות השבעים: נגיסה בשטחי האימונים 29-31

ו. שנות התשעים ועד ימינו – שינויים גיאוגרפיים ופוליטיים ואתגר ביטחוני 31

פרק רביעי – ממצאים ודיון 32-34

א. ההיבט המשפטי – חוקים או תקנות לשעת חירום 34-37

ב. היבטי תכנון ושימוש 37-40

ג. מועצה אזורית אשכול כמקרה בוחן 41-43

ד. האחריות על שחרור שטחי האש 43-45

ה. שימושים כפולים בקרקע 45-46

ו. שטחי האימונים אל מול שמירת הטבע 47-49

ז. צה"ל או משרד הביטחון? מי "בעל הבית" על שטחי האימונים 49-50

ח. סיכום תמונת מצב: צרכים - שימושים - ניהול שטחי האש 51-57

סיכום –

א. מסקנות 58-59

ב. המלצות לדרכי פעולה 60-62

ג. סוף דבר 63

רשימת מקורות 64-65

”על האדמה

יש מקום

לכולם”

פרידריך שילר

תקציר

מאז הקמתה מתמודדת מדינת ישראל עם חסר במשאב הקרקע. עבודה זו תעסוק בהקצאת קרקעות המדינה לשימושו של צה"ל תוך ניסיון להציע אסטרטגיה חלופית בסוגיה זו.

בשנת 2010 קבע מבקר המדינה, כי "השטחים שממ"י הקצה לצה"ל לצורך אימון כוחותיו הם משאב מוגבל ויקר ערך, שבחלקו ניתן לשימוש לצרכים אזרחיים, דבר המחייב מעקב ובקרה מדוקדקים בכל הנוגע לניצול יעיל של שטחים אלה. על כן נדרש צה"ל לוודא שהשטחים שהוא מחזיק בהם למילוי צרכיו בהווה ובעתיד אכן מנוצלים באופן המיטבי". (מבקר המדינה, 2011 עמ' 48).

קרקעות המדינה הן משאב לאומי, החיוני לפיתוחה ולבנייתה, אשר המחסור בו הולך ומחריף. ככל שמתפתחת המדינה וככל שגדלה אוכלוסייתה, כך גדלים הביקושים לקרקע בכל הארץ, בכל היעודים – לצורך מגורים, תשתיות תעסוקה וכו', ואל מול אלו הרצון לשימור שטחים פתוחים לטובת חקלאות ואספקת מזון, שמורות טבע ושמורות יער.

שטחה של מדינת ישראל הוא כ- 22,000 קמ"ר, כאשר 90% ממנה מוגדר כשטחים פתוחים, ורק 10% ממנה מובנה בעיקר למגורים, תעסוקה, תשתיות וכיוצ"ב. מתוך סך שטחה של מדינת ישראל, כ- 93% מנוהלים על ידי המדינה באמצעות רשות מקרקעי ישראל משנת 1960, אז חוקק חוק יסוד מקרקעי ישראל, וחוק מקרקעי ישראל המקים את רשות מקרקעי ישראל (מנהל מקרקעי ישראל - כתוארו עם הקמתו).

בהשוואה למדינות ה-OECD, ישראל היא מדינה בעלת שטח קטן, שקצב צמיחת האוכלוסייה בה הוא הגבוה ביותר (הן בשל שיעורי הגירה חיוביים, והן בשל ריבוי טבעי גבוה), ומכאן צפיפותה ביחס לשאר מדינות העולם. צפיפות זו באה לידי ביטוי לא רק בכמות התושבים לקמ"ר, אלא בפרמטרים נוספים, כמו כמות יחידות שטח מעובדות לנפש.

על פי תחזיות הלמ"ס, בתסריט שמרני, אוכלוסיית מדינת ישראל צפויה לעמוד על קרוב ל- 16 מיליון נפש ביום הולדת המאה שלה (פראן וקלינגר 2017), זאת ביחס ל-9.3 מיליון נפש החיים בה כיום (עובדיה, 2020).

"צרכנית" הקרקע הגדולה ביותר בישראל היא מערכת הביטחון, אשר מחזיקה בפועל בשטח של כ- 8.7 מיליון דונם, המהווים קרוב ל- 40% משטח המדינה. בשטח דומה בהיקפו חלות הגבלות שונות המוטלות על ידי מערכת הביטחון. בפועל כ- 80% משטחי מדינת ישראל (כולל שטחי רמת הגולן), מצויים תחת מגבלות כניסה/פיתוח/ שימוש כאלו ואחרות לכלל הציבור.

מרביתם של השטחים המוחזקים על ידי מערכת הביטחון (כ- 90% מהשטח), משמשים לאימונים של כלל זרועות הצבא. אלו הם שטחים פתוחים, נטולי בנייה הנמצאים בעיקר באזורי הפריפריה, כאשר 80% משטחי האימונים נמצאים בנגב.

שטחי האימונים נמצאים על מקרקעין בבעלות המדינה. מרביתם תפוסים על ידי צה"ל מתוקף צווי תפיסת שטח שמוציא ראש המטה הכללי, מכוח סעיף 125 לתקנות ההגנה לשעת חירום (1945), שהותקנו על ידי ממשלת המנדט הבריטי, ואומצו על ידי מדינת ישראל עם הקמתה. נציין בהקשר זה, כי חלק ניכר מתקנות ההגנה לשעת חירום שאימצה המדינה עם הקמתה בוטלו, או שהוטמעו בחקיקה ראשית של הכנסת, אך לא כך עם סעיף 125, שרובו ככולו בתוקף ללא שינוי קרוב לשמונים שנה.

עולה מכך, כי להחלטותיהם של מוסדות התכנון של המדינה, להם מוקנית הסמכות על פי חוק התכנון והבנייה (1965) לקבוע את יעודה ושימושה של כל חטיבת קרקע, אין כל משמעות בשטח. לשם ההמחשה, ייעודה של חטיבת קרקע ייקבע בתוכניות המתאר כחקלאי, אך בפועל שטח זה תפוס עשרות שנים על ידי מערכת הביטחון מתוקף אותן תקנות לשעת חירום. מכאן, שלמדיניות התכנון הארצית אין כל תוקף ורלוונטיות כשמדובר בתפיסת שטחי האימונים על ידי הצבא.

שחרור והתאמה של שטחי אש לשימושים אחרים, מתבצע בדרך כלל באמצעות יוזמות מקומיות של משרדי ממשלה - בעיקר חקלאות, רשות מקרקעי ישראל, מנהל התכנון והשלטון המקומי. אלו יוצאות אל הפועל על פי רוב בהיקפים זניחים, ולא כחלק ממדיניות כוללת בזיקה למדיניות התכנון הארצית ומדיניות ניהול המקרקעין.

על פי הספרות שנסקרה ותוצג בעבודה זו, לאורך כל שנותיה של המדינה, לא נעשה ניסיון אמיתי לבחון את צרכי הביטחון של המדינה בהיבט השימוש בשטחי האש, אל מול מגמות בהתפתחותה. כמו כן, לא נמצא כי מתנהלים דיונים אפקטיביים ביחס להיקף השטחים התפוסים על ידי מערכת הביטחון ואופן ניהולם, ודאי שלא ברמת המדיניות.

מיעוט החוקרים, שעסקו ועוסקים בנושא, כמו גם התעלמות מסוגיית השטחים הפתוחים, המוחזקים על ידי הצבא, בדיוני אסטרטגיה ומדיניות תכנון לעשורים הבאים, הובילה אותנו למסקנה שכפי הנראה היכולת של משרדי הממשלה האזרחיים, להתעמת בעניין זה עם מערכת הביטחון היא מוגבלת עד בלתי אפשרית.

ייתכן שמשום שמערכת הביטחון, שלא כמו שאר משרדי הממשלה, אינה משלמת מזה למעלה משלושים שנה עבור השימוש בקרקע אף כשאינה נזקקת לה, איננה מזדרזת להחזיר אותה בשל העלויות הכרוכות בזיכוייה

מנפלים. כל זה מהווה תמריץ להמשיך ולהחזיק במקרקעין אלו ולא להשקיע משאבים בניסיונות לייעל את השימוש בו.

מבקר המדינה בדק נושא זה מזוויות שונות במספר דוחות, החל משנות השבעים, אך דומה שממצאים והמלצות לחוד, ומציאות לחוד. הדוח הראשון פורסם בשנת 1977, עשור לאחר מכן פורסם דו"ח נוסף העוסק במקרקעין התפוסים בשטחים הפתוחים, ודוחות נוספים פורסמו בשנים 1994 ו-2011. מקריאת כל הדוחות, עולה שביחס למצב הנוכחי דבר לא השתנה. בדו"ח משנת 2011 מציין המבקר שבמשך שנים הפיקוח והבקרה של הגורמים האזרחיים על ניהול הקרקעות בצה"ל היו רופפים ולקויים ביסודם ויש לראות בכך מחדל מתמשך (מבקר המדינה, 2011).

לקראת השלמת עבודה זו במחצית חודש אפריל 2021, פורסם דו"ח נוסף של מבקר המדינה לעניין זה תחת הכותרת "שטחי האימונים של צה"ל ביבשה". בסיכום עבודה זו, תובא התייחסות למסקנות המבקר אל מול הממצאים בעבודה זו.

התמונה, שעלתה מהממצאים שנאספו הן מסקירת הספרות, והן מראיונות שקוימו, היא שהלכה למעשה אין שום מדיניות ניהול של שטחי האימונים, וודאי שאין תיאום או ניסיון לייצר תוכנית עבודה בין משרדי הממשלה האזרחיים שיש להם ממשק ועניין ובעיקר לשכת התכנון שבמשרד הפנים, רשות מקרקעי ישראל ומשרד החקלאות, לבין צה"ל.

אם היו יוזמות אזי הן היו בדרגים מקומיים בין אם בתוך צה"ל (באגף תכנון ובמז"י), או של גורמי ביניים במשרדי הממשלה, בכל מקרה לא כחלק מאסטרטגיה ובניית תוכנית עבודה רב שנתית שהיא נגזרת של צרכים - הן צבאיים והן אזרחיים.

עיקרי ההמלצות בעבודה זו, נוגעים לתוכניות עבודה רב שנתיות לשימוש בשטחי האימונים, בעשורים הקרובים אל מול האיומים בשדה הקרב העתידי, וקביעת מדרג של אינטנסיביות השימוש בשטחים אלו, אל מול שימוש אלטרנטיבי אפשרי בכל אחד מהשטחים הסגורים כיום.

תוכנית עבודה זו צריכה להיעשות במשותף עם גורמי הממשלה האזרחיים הרלוונטיים ובראש בראשונה עם מנהל התכנון במשרד הפנים ורשות מקרקעי ישראל, ועליה לכלול בנוסף, בחינת הסדרה בחקיקה של שטחי האימונים כחליף לתקנה 125 לתקנות ההגנה לשעת חירום.

מבוא

א. מטרת העבודה

מטרת העבודה היא לתאר ולנתח את אחזקת השטחים הפתוחים על ידי צה"ל המשמשים כשטחי אימונים. העבודה תתמקד דווקא בשטחים הפתוחים, ותעסוק בצרכן הגדול ביותר של שטחים אלו – צה"ל, המשתמש בהם לצורך אימון כוחותיו למלחמה.

בישראל, מצוי משאב הקרקע במחסור, ומכאן שניהולו למען הדורות הבאים הוא אתגר אל מול כלל צרכי המדינה.

בעבודה, נבחן ראשית מהם השטחים הפתוחים, את אופן ניהולם של שטחי האימונים, את הבסיס החוקי לתפיסתם ואת המדיניות העומדת בפני מנהליה.

מנגד, ייבחנו הזדמנויות מימוש אחרות של הקרקע במישור האזרחי, המשרתות את מכלול רבדי הביטחון הלאומי – ובהם הגנה לאומית, כלכלה, חברה, ממשל וכיוצ"ב.

ב. שאלת המחקר

שאלת המחקר עליה נבקש לענות, היא האם נדרשת מדיניות חדשה לניהול שטחי האימונים של צה"ל, המאזנת בין הצרכים האזרחיים לצרכי ההגנה הלאומית "

משאלה זו נגזרות שאלות משנה אותן נבקש לבחון :

1. מהי ההתפתחות ההיסטורית של מדיניות ניהול שטחי האימונים בשטחים הפתוחים בבעלות המדינה?
2. האם חלו תמורות במדיניות ניהול שטחי האימונים במהלך שנות קיומה של מדינת ישראל?
3. מהו האיזון הנדרש בין כלל הגורמים למימוש מדיניות ניהול שטחי האימונים בהקשר הביטחון הלאומי?

ג. שיטת המחקר

במחקר, שולבו שיטות מגישת העיצוב והמחקר האיכותני. כחלק מגישת העיצוב נשאבו שלב מיפוי השחקנים הרלוונטיים, ניתוח המערכת ההיסטורית של קביעת שטחי האימונים, זיהוי האינטרסים ויחסי הגומלין בין צה"ל לשחקנים הנוספים ואיתור האתגרים העומדים לפתחה של מדינת ישראל בהיבטים הנוגעים לשימוש בשטחים הפתוחים בעשורים הקרובים.



איור 1: מיפוי השחקנים האפשריים

המחקר האיכותני מבוסס על עיבוד וארגון מקורות מידע ראשוניים ומשניים:

- **מקורות ראשוניים** - דו"חות, פרוטוקולים, מסמכי ארכיון.
- **מקורות משניים** - ספרים, מאמרים, עיתונים, אתרי אינטרנט.
- **ראיונות עומק**.

בשל מיעוט החומרים הכתובים בתחום זה הסתייענו בראיונות עומק עם גורמים רשמיים ושאינם רשמיים.

הראיונות התמקדו בבעלי העניין המרכזיים, קרי – צה"ל ומשרד הביטחון מצד אחד ('המשתמשים'), ורשות מקרקעי ישראל – המנהלת את מקרקעי המדינה מתוקף חוק יסוד מקרקעי ישראל.

ראיונות נוספים התמקדו בגורמים בעלי עניין ממשרד החקלאות, מנהל התכנון, וראשי מועצות אזוריות בפריפריה בהן ריכוז שטחי אימונים מהגבוהים במדינה, אל מול אתגרי ההתיישבות.

ד. חשיבות העבודה לביטחון הלאומי

הקרקע מהווה משאב ראשון במעלה בחשיבותו, שיש לשמר אותו למען הדורות הבאים.

בשל היותה של הקרקע משאב חסר היא מהווה מרכיב מרכזי בביטחון הלאומי של מדינת ישראל. שטחה של המדינה הוא כ- 22,000 קמ"ר, כאשר מתוכם כ- 8.7 מיליון דונם, המהווים כ- 40 אחוז משטח המדינה הם בסיסי צבא ושטחי אש (מבקר המדינה 2011).

בעשורים האחרונים עולה בהדרגה המודעות הציבורית בעולם וב ישראל, לצורך בשמירה על שטחים פתוחים ועל 'ריאות ירוקות' כתנאי לאיכות חיים אנושית, לצורך קיומם של מגוון מינים מהחי והצומח, ולשם ייצור מזון למען קיום הביטחון התזונתי.

אלו מקבלים משנה תוקף במדינה, שבה קצב צמיחת האוכלוסייה גבוה (מהגבוהים במדינות ה-OECD), הן בשל שיעורי הגירה חיוביים, והן בשל ריבוי טבעי גבוה. זאת ועוד, מדינת ישראל צפויה ב-30 השנים הקרובות להכפיל את אוכלוסייתה (פראן וקלינגר, 2017).

החידוש המרכזי של המחקר הנוכחי הוא התמקדות בסוג מסוים של שטחים פתוחים - שטחי האימונים של צה"ל - "צרכן" השטחים הפתוחים הגדול במדינה.

הגם שניכרת התקדמות בישראל במדיניות התכנון הלאומי בהקשר לשמירת שטחים פתוחים, הרי שקביעת ויישום מדיניות תכנון ניהול השטחים הפתוחים שבידי מערכת הביטחון, עדיין לוקה בחסר.

תרומתו של מחקר זה בהקשר הביטחון הלאומי הוא במיפוי ובבחינת כל הגורמים המאפשרים את ניהול המשאב הלאומי ומציאת דרכים למימוש מדיניות, המאזנת בין צרכי הביטחון הלאומי של המערכת האזרחית מחד גיסא, וצרכיה של מערכת הביטחון מאידך גיסא.

ה. תיחום המחקר

ניהול המקרקעין בידי מערכת הביטחון וצה"ל הינו סוגיה מורכבת ומסועפת, ויש לה ממשקים עם גופים רבים, עם המערכת הממשלתית ועם מהמערכת המוניציפלית.

מרבית העבודות, שנעשו עד היום, ועסקו במקרקעין המוחזקים על ידי מערכת הביטחון, דנו במקרקעין המצויים באזורי הביקוש, אלו הבנויים שמשמשים כבסיסי קבע של מערכת הביטחון.

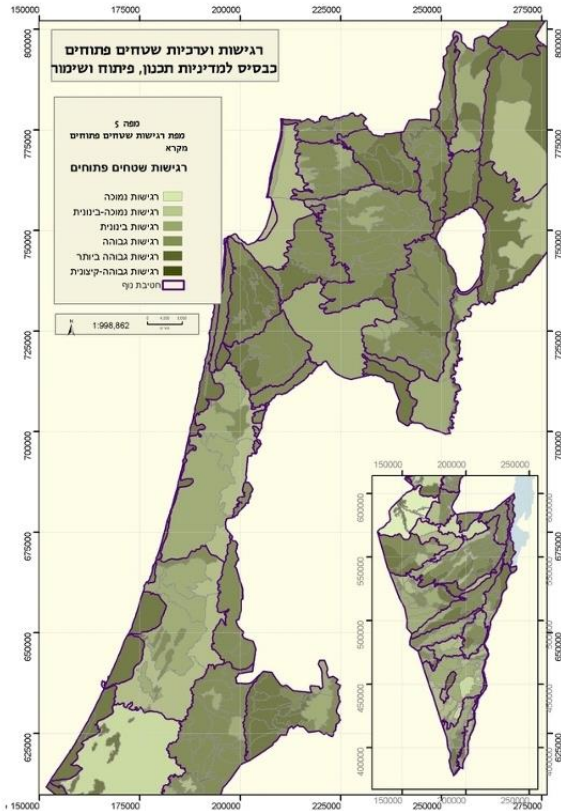
מחקר זה מבקש להתמקד דווקא בניהול שטחי האימונים של צה"ל, שמרביתם מצויים באזורי הפריפריה, ובשחקנים המרכזיים המשפיעים על המערכת, הן בסקטור הצבאי והן בזה הציבורי - אזרחי.

לפיכך, **מחקר זה לא יעסוק ב:**

- שטחי האימונים בתחומי איו"ש.
- מקרקעין מבונים ברשות מערכת הביטחון – מחנות ונכסים אחרים.
- מקרקעין המוחזקים על ידי צה"ל המהווים מרחבים צמודי גבול.

א. משרדי הממשלה

א.1 משרד הפנים – מנהל התכנון



איור 2: מפת רגישות וערכיות בשטחים הפתוחים (מקור: מנהל התכנון)

מערכת התכנון בישראל נועדה בעיקרה להסדיר את שימושי הקרקע במדינה. הסדרה זו מתבצעת במנעד רחב ומגוון של נושאים וקני מידה, החל מהרמה הכלל-ארצית (דוגמת הקמת יישובים או הרחבתם, הקמת תשתיות ארציות ואזוריות לסוגיהן וכיו"ב), ועד לרמה המקומית-פרטנית (דוגמת היקף וגובה של בניין במגרש מסוים).

מכיוון שכמעט על כל חלקת קרקע במדינה מתחרים צרכים ורצונות רבים ומגוונים (כלכליים, חברתיים, סביבתיים וכיו"ב) של בעלי עניין שונים, כרוכה פעילותה של מערכת התכנון בהכרעות מורכבות ושנויות במחלוקת. הכרעות אלו מתקבלות תוך שאיפה ליצור איזון בין הצרכים והשיקולים המגוונים והסותרים לעיתים, וכן בין צרכי ההווה לצרכי העתיד.

הבסיס לפעילות מערכת התכנון הוא חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 על תיקונו. החוק מגדיר את מוסדות התכנון, את סוגי התכניות השונות (תכנית מתאר ארצית – תמ"א, תכנית מתאר מחוזית – תמ"מ, תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת) ואת ההיררכיה ביניהן, את התהליכים והשלבים של הטיפול ואישור התכניות השונות, כולל קציבת לוחות זמנים ועוד. בנוסף לחקיקה הראשית, קיימת גם חקיקת משנה ענפה (תקנות התכנון והבנייה), המסדירה נושאים רבים בתחום התכנון והבנייה, ברמת פירוט גבוהה מזו שבחוק. בצד כל אלה קיימות גם הנחיות מנהליות רבות, המפרטות גם הן היבטים רבים בתחום התכנון והבנייה. כל אלה יחד מהווים את "קודקס התכנון והבנייה", שעל פיו פועל מערך התכנון והבנייה במדינת ישראל.

על פי חוק התכנון והבנייה, ממשלת ישראל היא מוסד התכנון העליון במדינה, ובסמכותה לאשר את תכניות המתאר הארציות, שעליהן ממליצה בפניה המועצה הארצית. מתחתיה נמצאת מערכת התכנון – היא למעשה מנהל התכנון. זה מהווה תפקיד מפתח במערכת התכנון והוא משמש הגורם האחראי במדינת ישראל על

גיבוש מדיניות תכנון ארצית בנושאים שונים. הוא יוזם ומקדם תכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות. הוא מפעיל את מוסדות התכנון הארציים, מטפל בתכניות מפורטות, מכין ומקדם תקנות מתוקף חוק התכנון והבנייה ועוד (<https://www.gov.il/he/departments/iplan>).

פעילות התכנון מתבצעת בשלוש רמות ארגוניות: ארצית, מחוזית ומקומית, כאשר לכל אחת מהן מדרג סמכויות הנגזר מחוק התכנון והבנייה. הארצית היא הגבוהה בהיררכיה, ולמקומית העוסקת בעיקר בנושא היתרי הבניה בפועל, מדרג הסמכויות הנמוך ביותר.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה וועדות המשנה הפועלות מטעמה, כפופות אליה ומתמנות מקרב חבריה. זו, עוסקת בגיבוש מדיניות התכנון בראייה כלל-ארצית, מימושה ובהטמעתה בתכניות המתאר הארציות, המובאות עם סיום ההליך לאישור הממשלה.

כמו כן, עוסקת המועצה בקידום תכניות המתאר המחוזיות ובאישורן, במתן הקלות מתכניות מתאר ארציות ומחוזיות לתכניות שבסמכות הועדה המחוזית והמקומית, בדיון ובהכרעה בעררים שהוגשו בנוגע לתכניות שבסמכות הוועדה המחוזית וכן בגיבוש המלצות לשר, לצורך התקנת תקנות לתכנון ובנייה.

בנוסף, פועלים במקביל למועצה הארצית ולוועדות המשנה מטעמה כמה מוסדות תכנון ארציים בעלי סמכויות ייעודיות בנושאים שונים כדלקמן ;

- הוועדה לתשתיות לאומיות (להלן: "ות"ל")
- הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן: "ולקחש"פ")
- הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (להלן: "ולחוף")
- הוועדה למתחמים מועדפים לדיור (להלן: ותמ"ל)

עד המחצית הראשונה של שנת 2015 הייתה האחראיות על מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים נתונה בידי שר הפנים. יו"ר המועצה הארצית היה נציגו של שר הפנים (מנכ"ל משרד הפנים בפועל), ופעילותה התכנונית והתפעולית של הרמה הארצית בוצעה על ידי מינהל התכנון, שעסק בעבודת המטה ובתכנון הארצי.

ברמה המחוזית פעלה בכל אחד מששת המחוזות ועדה מחוזית בראשות הממונה על המחוז, כאשר חברי הוועדה הם ממשרדי ממשלה ובניהם משרד הביטחון, נציגי רשויות מקומיות שבתחום המחוז, ונציגי ארגוני הסביבה. לצד הוועדה המחוזית, לשכת תכנון מחוזית, ועיקר פעילותן של אלו, נועדה לממש את מדיניות

התכנון הארצית בתכנון המחוזי והמקומי, ובבקרה על פעולת הרמה המקומית
(<https://www.gov.il/he/departments/iplan>).

לאחר שבשנת 2015 במהלך הקמת הממשלה ה-34, הועבר מנהל התכנון לסמכותו של שר האוצר, עם כינונה של הממשלה ה-35, הוחזר מנהל התכנון למשרד הפנים, ויו"ר המועצה הארצית כמו גם יושבי ראש הועדות המחוזיות ממונים על ידי שר הפנים.

א.2 רשות מקרקעי ישראל

שטח מדינת ישראל הוא כ- 22 מיליון דונם. כ- 93% ממקרקעין אלו מנוהלים על ידי רשות מקרקעי ישראל בהיותם מקרקעיי המדינה, קרן קיימת לישראל (קק"ל) או רשות הפיתוח. יתרת השטחים הינם בבעלות פרטית, וככאלו אין לרשות מקרקעי ישראל כל נגיעה אליהם.

רשות מקרקעי ישראל הינה משרד ממשלתי המנהל את קרקעות מדינת ישראל, הפועלת מתוקפם של שלושה חוקים שנחקקו ביולי 1960.

הראשון, חוק יסוד מקרקעי ישראל המגדיר מהם מקרקעי ישראל – מקרקעי המדינה, קק"ל ורשות הפיתוח. עוד קובע חוק היסוד את האיסור להעברת בעלות במקרקעי ישראל. חוק זה לא שונה מיום חקיקתו.

החוק השני, חוק מקרקעי ישראל. חוק זה מגדיר וקובע את הסייגים וההחרגות מחוק היסוד, ביחס למקרקעי ישראל בהם ניתן יהיה להעביר זכויות ובכלל זה זכויות לזרים.

השלישי, חוק רשות מקרקעי ישראל, או בשמו המקורי חוק מנהל מקרקעי ישראל. חוק זה, כאמור כמו קודמיו חוקק ב- 1960, ומגדיר את הקמת מנהל מקרקעי ישראל כגוף שינהל את המקרקעין שהוגדר בחוק היסוד, את הגדרת המדיניות וכו'. התיקון המשמעותי לחוק זה אושר בשנת 2009, אז תחת מנהל מקרקעי ישראל הוקמה רשות מקרקעי ישראל, שמהות תפקידה לא השתנתה.

עד להקמת מנהל מקרקעי ישראל, נוהלו המקרקעין על ידי כמה גופים:

קרן קיימת לישראל (קק"ל): ניהלה את כל הקרקעות שנרכשו על ידה מאז הקמתה בשנת 1901 כחלק מההתיישבות הציונית. בבעלות קק"ל מעט למעלה מ- 2.5 מיליון דונם, המהווים 13% מסך המקרקעין המנוהלים על ידי רשות מקרקעי ישראל, כאשר מחציתם בקירוב נרכשו על ידה טרם הקמת המדינה, ומחציתם השנייה לאחר הקמתה, בעיקר סביב עסקת "המיליון הראשון", שמהותה החלפת קרקעות עם המדינה כך שקק"ל ויתרה על קרקעותיה באזורים עירוניים, ובתמורה קיבלה חטיבות קרקע נרחבות בעיקר בנגב המערבי וחבל לכיש.

רשות הפיתוח: גוף מנהלי שהוקם סמוך להקמת המדינה על פי חוק רשות הפיתוח (1950). הרשות ניהלה את הקרקעות, שהופקדו בידי האפוטרופוס על נכסי נפקדים לאחר מלחמת העצמאות, וכן קרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעים (חרי"מ 1953). בבעלות רשות הפיתוח גם כ- 2.5 מיליון דונם, המהווים 13% מסך קרקעות המדינה, רובן ככולן תוצר של שני החוקים שהוזכרו לעיל.

מדינת ישראל: כמי שבאה במקום שלטון המנדט הבריטי. בבעלות המדינה 14.5 מיליון דונם, עיקרו, קרקעות שהיו רשומות עד הקמת המדינה על שם הנציב העליון.
(https://www.gov.il/he/departments/about/about_rami).

מדיניות רשות מקרקעי ישראל נגזרת כמובן מתוקפם של החוקים הללו, ומהחלטות מועצת מקרקעי ישראל שהיא למעשה הדירקטוריון של הגוף. מועצת מקרקעי ישראל הוקמה מתוקף חוק רשות מקרקעי ישראל וממונה על ידי הממשלה. בראשות המועצה עומד השר הממונה על רשות מקרקעי ישראל. כיום זהו שר הבינוי והשיכון.

בחוק המקורי, נקבע שהשר הממונה על מנהל מקרקעי ישראל והיושב בראשות מועצת מקרקעי ישראל הוא שר החקלאות. בשנת 1990 כחלק מההערכות המדינה לקליטת עלייה, נקבע כי השר הממונה יהיה שר השיכון. מאז 1990 ועד היום, עברה רשות מקרקעי ישראל עוד מספר "ידיים", ונכון לכתיבת שורות אלו, השר הממונה הוא שר השיכון.

החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 שכותרתה "מדיניות המקרקעין בישראל", התקבלה בחודש מאי 1965 ובהמשך קיבלה תוקף של החלטת ממשלה. ההחלטה עוסקת בתנאי הקצאת קרקע, תוך הבחנה בין קרקע עירונית לקרקע לשימושים חקלאיים. למעשה כל קרקע שהיא בנייה המדינה חייבת להיות מוקצית על ידי רשות מקרקעי ישראל, בין אם לשימושים של גופים ציבוריים או בין אם לשימושים של גופים או אזרחים פרטיים.

החלטות מאוחרות יותר התייחסו למדיניות הקצאות לגופים שונים. כך לדוגמה, החלטה מספר 37 מדצמבר 1967 שכותרתה 'תנאי הקצאת קרקע למשרדי ממשלה' קובעת, כי "קרקע הדרושה לשימוש למשרדי ממשלה, תוקצה על ידי הרשות למשרד הממשלתי הנוגע בדבר. המשרד הממשלתי, המקבל את הקרקע, יבצע העברה תקציבית לרשות בגובה מלוא ערך הקרקע לפי שומה". החלטה זו בפועל לא שונתה עד היום, וכיום מופיעה בקובץ החלטות תחת סעיף 4.12.1. (<https://apps.land.gov.il/CouncilDecisions/#/main>).

א.3 משרד החקלאות

משרד החקלאות פועל לפיתוח החקלאות בישראל ולביסוס ההתיישבות ברוח ערכי הציונות, לשמירה על אדמות המדינה ומשאביה, להבטחת אספקת מזון טרי ואיכותי לתושבי מדינת ישראל ולמינוף היתרון היחסי של החקלאות בישראל (<https://www.moag.gov.il/odot/pages/default.aspx>).

4.2 מיליון דונם מסך שטחי המדינה משמשים לחקלאות, כאשר 1.5 מיליון מתוכם הינם חקלאות שלחין, והיתרה חקלאות בעל ומרעה. 59% מהתפוקה החקלאית היא צמחיה לסוגייה, והיתרה גידול בע"ח (בקר, צאן, עופות דגים וכו'). סך כל התפוקה החקלאית בשנת 2018 עמדה על כ 30 מיליארד ₪ מתוכם כ 4.5 מיליארד לייצוא בעיקר של פירות (בר נחום, 2019).

בעשור האחרון ישנה סטגנציה בתפוקת החקלאות, הנובעת הן משחיקת הרווחיות בענף, והן בשל היעדר מקרקעין חדשים לעיבוד חקלאי. זאת, אל מול גידול באוכלוסייה ובצריכה. אלו מביאים לעלייה גבוהה עד כדי פי שלוש במהלך העשור האחרון, ביבוא של תוצרת חקלאית טרייה לישראל, ואל מול זה ירידה חדה ביצוא החקלאי, שעד שנות התשעים של המאה הקודמת, היה מענפי הייצוא המובילים במשק הישראלי.

בהשוואה למדינות העולם, כמות שטחי החקלאות לנפש בישראל עומדת על 440 מ"ר בלבד, בעוד שהממוצע העולמי עומד של 2,100 מ"ר לנפש ובאירופה עוד גבוה יותר ועומד על 2,300 מ"ר לנפש. מתוך 146 מדינות בעולם שאוכלוסייתן גבוהה מ- 2 מיליון תושבים, רק ב- 12 מדינות, שטחי החקלאות לנפש נמוכים מאלו בישראל (צוק בר, 2019).

לפי תחזיות משרד החקלאות, בשנת 2050, שטחי החקלאות לנפש בישראל יצטמצמו ב-50% בשל הגידול הטבעי באוכלוסייה שצפוי לגדול ב- 75% על פי נתוני הלמ"ס (במודל שמרני), ואלו יביאו לאיבוד שטחי חקלאות לטובת פיתוח עירוני ותשתיות (חקלאות העתיד, 2019).

4.א משרד הביטחון

ייעוד משרד הביטחון הינו לעצב את יעדי הביטחון הלאומי שבאחריותו ולממשם, לתמוך את בניין הכוח של צה"ל ופעולתו ולהשלימם במישורי חברה, טכנולוגיה, תעשייה ויחסי חוץ ביטחוניים.

למשרד הביטחון זרועות רבות, והאגף הרלוונטי לענייננו הוא אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (אמו"ן), שבין השאר מופקד על קביעת מדיניות, הכוונה וניהול המקרקעין של מערכת הביטחון. כמו כן, אחראי האגף על פעולות התכנון, הרכישה, ההקצאה, המכירה, ההפקעה והשיווק של מקרקעין ונכסים עבור מערכת הביטחון (<https://www.mod.gov.il/Departments/Pages/logistics.aspx>).

ראוי לציין, כי אגף זה אינו מופקד על הטיפול בשטחי האימונים, ומכאן שמשרד הביטחון אינו מופקד על הטיפול בשטחי האימונים.

בנוסף, אחראי אגף זה על הרשות לפינוי מוקשים (הרלפ"מ), רשות שהוקמה מתוקף החוק לפינוי שדות מוקשים ונפלים (2011). הרשות האחראית לקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות בנושא פינוי מוקשים בישראל, תוך ראייה לאומית ובשיתוף פעולה עם צה"ל, משרדי הממשלה האחרים, רשויות מקומיות וגורמים נוספים (http://www.inmaa.org.il/HE/Useful_information/Pages/about.aspx).

5.א משרדי ממשלה נוספים

משרדים נוספים שיש להם ממשק עם השטחים הפתוחים הם משרד התיירות, משרד נגב – גליל, משרד התשתיות, משרד האנרגיה ונוספים. אלו נמצאו כפחות רלוונטיים לעבודה זו, ומכאן שבחרנו לא להרחיב ביחס אליהם.

המשרד להגנת הסביבה הוא האחראי על רשות שמורות הטבע והגנים (להלן רט"ג), והתייחסות אליו (כמו גם אל רט"ג), תובא במסגרת תת הפרק 'ארגוני הסביבה'.

נציין גם את משרדי האוצר והמשפטים כרגולטורים לעניין חוק ותקציב, אך לא מצאנו מקום להרחיב אודות תפקידם ופעילותם בעבודה זו, למעט לעניין ההמלצות בסיפא של עבודה זו.

ב. צה"ל

לשם שמירת המוכנות למלחמה, לצרכים מבצעיים, ולצורך האימון של כוחותיו סוגר הצבא שטחים מתוחמים לאימונים "יבשים" ולאימונים באש תחת השם 'שטח אימונים'. כדי למנוע כניסת אזרחים לשטחי האימונים מפעיל צה"ל את סמכותו מתוקף סעיף 125 לתקנון ההגנה (לשעת חרום). סגירה קבועה של שטח לצורך אימונים מתבצעת בחתימת הרמטכ"ל על פי הוראת אגף מבצעים (אמ"צ) משנת 2000.

בנוסף לסגירת שטחים עבור אימונים ושמירת כשירות הצבא, סוגר צה"ל שטחים לצרכים מבצעיים ולצרכי תשתיות ביטחוניות. סגירות אלו מנוהלות בתהליך מעט שונה ולא נכללות בהיקף העבודה.

שטחי האימונים, הנדונים בעבודה זו, הם לצרכי הדרכה ואימון. זאת, כמו האמצעים האחרים הנדרשים ומוקצים למטרות אימון ובהם לדוגמה אמצעי לחימה, כלי רכב ייעודיים, עזרי אימונים שונים, תחמושת אימונים וכדומה. בצה"ל מתקיימת מערכת ניהולית פיקודית לנושא זה.

המערכת הניהולית פועלת במספר רמות, תוך חפיפה מסוימת בתחומי הפעולה של כל רמה: רמת דרג המטכ"ל בהובלת אגף התכנון; רמת הזרועות - לנושא שטחי האימונים הוטל ניהול והובלת המשאב על זרוע היבשה, שהיא המנהלת את השטח והסגירות עבור שאר הזרועות; רמת הפיקודים המרחביים והמוביל התחומי הינו אג"ם הפיקוד באמצעות מחלקות ההדרכה והמתא"ם (גוף התאום הפיקודי לאימונים), אשר מאצילים מסמכויותיהם רמה אחת למטה לידי היחידות בעלות שטחי האש והמתאמנים. אלו מפורטים בפקודות אג"ת.

בכל דרג מתבצעים תהליכים שונים בהקשר שטחי האימונים תוך חפיפה מסוימת של סמכויות ואחריות, אשר מתואמת על ידי דרג זרוע היבשה. להלן פירוט חלוקת האחריות בין הגופים.

ב.1 אגף התכנון

במטה הכללי מוביל האגף, כמסגרת על, את הטיפול בהסדרת שטחי האימונים. אגף התכנון (להלן אגף תכנון), הוא הסמכות להכרזה ולגריעה של שטחי אש ואימונים. אגף תכנון פועל פנים הארגון בתיאום עם הזרועות ובקשר עם הפיקודים וצרכי היחידות, וכלפי חוץ בתיאום ובאמצעות הרשויות והגורמים הממלכתיים, לתיאום ומזעור התנגשויות או מחלוקות עם תכניות אזרחיות קיימות וחדשות.

הגורמים הממלכתיים, העיקריים "בעלי עניין" בשטחי האימונים הם רשות מקרקעי ישראל, רשות הטבע והגנים, רשות העתיקות, קרן קיימת לישראל ורשות המרעה שבמשרד החקלאות.

כמו כן, אחראי אגף תכנון על הכנת מסמכים, מפות וצווים לחתימת ראש המטה הכללי, לסגירות קבועות של שטחי אימונים ולמעקב אחרי הפצתם על ידי מזכירות הפיקוד העליון.

בנוסף, על פי חוק התכנון והבניה, מייצג אגף התכנון את שר הביטחון בוועדות המחוזיות לתכנון ובניה בדיונים ובהתנגדויות לתכניות אזרחיות מוצעות, שאישורן עלול לפגוע בפעילות בשטחי האימונים, וכן להסדרה סטטוטורית של יעדים או תשתיות אימונים נלוות בשטחי האימונים הנדרשות לאישור על פי חוק התכנון והבניה. אגף התכנון אחראי גם לקשר השוטף מול הרשויות האזרחיות או הצרכנים האזרחיים בנוגע לפעילות אזרחית הסמוכה לשטחי אימונים (לוטטי, 2021).

ב.2 זרוע היבשה

הזרוע (להלן מז"י), עוסקת בתכנון וניהול שטחי האימונים. האלוף המוביל בזרוע הינו מפקד פיקוד ההכשרות והאימונים, אשר תחתיו האחראי הוא רמ"ח אימונים ורמ"ד שטחי האש. עבודת המטה של זרוע היבשה מבוצעת בתאום עם הפיקודים המרחביים, הזרועות ויחידותיהם.

מפקדת זרוע היבשה אחראית להכנת תכנית אב לשימוש בשטחי האימונים, ובמידת הצורך לארגונם מחדש. הקצאת השטחים למשתמשים שנקבעת מבעוד מועד על פי תכנית, וזאת במתואם עם הצרכנים השונים ובכללם קביעת עדיפות משתמשים או ניודם משטחים מסוימים. בחינת היבטי הבטיחות לשימוש בשטח בכלל ולעניין טווחי הבטיחות ולירי נתירים בפרט, פיתוח תשתיות אימונים בשטחי האימונים, בד בבד עם ההתפתחויות בתורת הלחימה, בשינויים בסוגי האמצעי לחימה או בפלטפורמות הקרביות ובלוגיסטיקה.

בנוסף, אחראית מז"י על הכנת מפות, הכוללות את תחומי שטחי האימונים בקנה מידה רלוונטי ועל פי רשימת צרכנים בתחום מערכת הביטחון ומחוצה לה, וריכוז עבודת המטה הפנימית עם אגף התכנון במטכ"ל עקב פניות המגיעות אליה מגוף זה (משורי, 2021).

ב.3 פיקודים מרחביים

כל אחד מהפיקודים המרחביים (להלן פק"מרים), נושא באחריות לניהול, להקצאה ולשמירה על שטחי האימונים שבגזרת אחריותו. הוא מבצע את ניהול שטחי האימונים בתיאום עם הנחיות מפקדת זרוע היבשה.

על פי פקודות זרוע היבשה "שטחי אש ביבשה" מספר 06.01.01, מפקדי הפיקודים המרחביים ממנים את מפקדי היחידות או את הגורמים במפקדות, כממונים על שטחי האימונים ואילו התיאום עצמו נעשה על ידי הפיקוד המרחבי הרלוונטי. לפיקוד המרחבי יש מטלות נוספות ובהן אחזקה - שימור ושיפוץ של היעדים המדמים את אלה של האויב, גידור חלקי, שילוט אזהרה, ניקוי השטח משיירי תחמושת של יחידות שפעלו בו, סילוק והשמדת נפלי ירי.

כמו כן על פי אותה פקודה, אחראי הפיקוד המרחבי על סגירות שטחים זמניות לצורכי אימונים לפי החלטת אלוף הפיקוד הרלוונטי (עד 180 יום בשנה). כנגזר מכך על ידי הפיקוד הכנת הודעות ליישובים הסמוכים לשטחי האימונים על ביצוע הסגירות, שמירת שטחי האימונים ומניעת פלישות אליהם באמצעות הסיירת הירוקה, תיחום ושימור ערכי טבע ונוף וכן אתרים ארכאולוגיים המצויים בתוכם.

בשנים האחרונות פועל צה"ל להסדרת הפעילות בשטחי האימונים. ראש מחלקת אימונים רועי שטרית, מסר לנו בראיון עימו, כי פעילות זו נעשית, באמצעות 'דירקטוריון שטחי אש'. זהו מנגנון תיאום בין מדרגי הפועל למיצוי שטחי האימונים ומתן מענה מיטבי לכלל הדרישות של היחידות ושל גורמים אזרחיים. את המנגנון הזה תומכת מערכת האימונים הממוחשבת, החדשה, המאפשרת לזרוע היבשה לקבל תמונת מצב של מיצוי הפעילות בשטחים השונים, ולפיכך לקבל החלטות באופן מיטבי.

יש לציין, כי מתקיים כאן פוטנציאל אמיתי לשינוי, אך בהיעדר 'שעון לחימה' של מופעים עיתיים ובראשם הערכת מצב רב שנתית, נשאר מנגנון זה ככלי בירוקרטי לשיפור תהליכים ממעלה ראשונה.

ג. המערכת המוניציפאלית - המועצות האזוריות

במדינת ישראל קיימים שלושה סוגים עיקריים של רשויות מקומיות: מועצות אזוריות, מועצות מקומיות ועיריות. אלו מוקמות על פי הכרזת שר הפנים, בתנאי שלא יכריז עליהם כשטח בו קיימים פחות מ- 5,000 תושבים. למעשה, המועצה האזורית היא מועצה מקומית אשר כוננה כמועצה אזורית בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. המועצה האזורית מאופיינת בכך שהיא מאגדת בתוכה מספר יישובים קטנים (פחות מ- 2,000 נפש בכל יישוב). ככלל, מורכב שטח השיפוט שלה משטח היישובים הללו ומהמרחב המשתרע בין היישובים וסביבם.

לרשויות המקומיות אישיות משפטית עצמאית, והן בעלות זכויות וחובות משפטיות. לשר הפנים הסמכות לשנות את תחומיהן, ולהפוך עירייה למועצה מקומית, ולהפך, בכפוף למספר תנאים המפורטים בחוק (פינקלשטיין, 2020).

המועצות האזוריות, מעצם טיבן, נתוני הצפיפות שלהן, כמו גם נתונים אחרים, אינן משקפות נאמנה את המצב באזורים המיושבים, העיקריים במדינת ישראל. שטח המועצות האזוריות מהווה מעל 80% משטח המדינה, אולם יחסית לגודלן, מתגוררים בהן כ-800,000 נפש, המהווים רק כ- 8% מתושבי המדינה.

הרוב המכריע של שטחי המועצה האזורית ובעיקר אלו הנמצאים בפריפריה ובעיקר בדרום הארץ, אינו מיועד כלל לפיתוח יישובי, ושטחים נרחבים משטחי המועצות הללו הינם שטחי אימונים של הצבא או שטחים של שמורות טבע וגנים לאומיים.

בסך הכל מאגדות 48 המועצות האזוריות כ- 960 יישובים. הגדולה שבהן מבחינת כמות היישובים היא מטה יהודה בה 57 יישובים והקטנה אלונה, בה שלושה יישובים בלבד.

מבחינת שטח המועצה האזורית רמת נגב היא הגדולה ביותר, והיקף שטחה הוא כ- 4 מיליון קמ"ר המהווים 18% מכלל שטח מדינת ישראל. 3 המועצות הבאות הגדולות בשטחן גם הן בנגב, חבל איילות המשתרעת על שטח של כ 2.2 מיליון קמ"ר, תמר 1.65 מיליון קמ"ר וערבה תיכונה כ 1.5 מיליון קמ"ר. (<https://www.cbs.gov.il/he/subjects/Pages>)

סה"כ שטחן של אלו מסתכם בכ- 9.5 מיליון דונם, המהווים כ- 43% מסך שטחה של מדינת ישראל. יחד עם זאת, בפועל למעלה מ- 90% משטחן של אלו, הם שטחי אש ושמורות טבע, כך שבפועל השליטה המעשית היא על שטח הקטן ממיליון דונם.

ד. ארגוני הסביבה

בישראל פועלים עשרות מוסדות וארגונים "ירוקים", לשמירה על איכות הסביבה. הם פועלים בדרכים שונות: החל מהצעות וקידום של חוקים, פיקוח ואכיפה של חוקים קיימים, והגברת המודעות הציבורית לנושאי סביבה שונים. ניתן לחלק את הארגונים לשניים: ממשלתיים ושאינם ממשלתיים (NGO). שני הגופים הממשלתיים, המרכזיים, הנוגעים לשימור השטחים הפתוחים הינם: רשות הטבע והגנים וקרן קיימת לישראל.

רשות הטבע והגנים (רט"ג), הוקמה כשני תאגידים, על פי חוק שאושר בכנסת בשנת 1963, שאוחדו בשנת 1998 אוחדו לרשות ממשלתית אחת לשם מימוש המטרות של החוקים שמכוננים אותה: חוק גנים לאומיים, שמורות טבע ואתרי הנצחה וחוק הגנת חיות הבר. האחראי מבחינת המשרד הממשלתי על רט"ג הוא המשרד להגנת הסביבה (<https://www.parks.org.il/files>).

רט"ג שמנהלת מתוקף הכרזה על שמורות טבע, כ- 7 מיליון דונם, נמצאת "במתח" שבין שימור טבע לשימוש הצבא בשטחים הפתוחים. נציין, כי קרוב ל- 50% משטחי שמורות הטבע, הם בתחום שטחי אימונים של הצבא שסגורים מתוקף צווי סגירת רמטכ"ל.

הגוף השני הוא הקרן קיימת לישראל (קק"ל) הוקמה בשנת 1901. תחומי הפעילות והעשייה העיקריים של קק"ל בתחום השטחים הפתוחים הם: ייעור וסביבה, מים ושיקום נחלים, התיישבות ופריצת דרכים, תיירות ופעילות ביערות ובפארקים, מחקר ופיתוח.

שטחי הייעור, עליהם אחראית קק"ל, הם מתוקף תוכנית מתאר ארצית (תמ"א 22), הקובעת את כלל שטחי הייעור במדינה לפי סיווגים כמו יער נטע אדם, או חורש טבעי

קק"ל מנהלת שטחי ייעור בהיקף של כ- 1.2 מיליון דונם כאשר 20% משטחי יערות קק"ל נמצאים בחפיפה עם שטחי אימונים (<https://www.kkl.org.il/afforestation-and-environment/afforestation/forest>), לדוגמה, יער הר חורשן, וחלקים מיער יתיר.

מבין ארגוני שמירת הטבע שאינם ארגון ממשלתי בולטת החברה להגנת הטבע (להלן החברה) שהוקמה בשנת 1953, על רקע המאבק נגד ייבוש אגם החולה; החברה נחשבת לארגון הסביבתי הגדול והוותיק בישראל ואחד מהוותיקים בעולם (<https://www.teva.org.il>).

מאז ועד היום, מהווה שמירת הטבע, הסביבה והנוף הישראליים את עיקר פעילותה. לחברה יש נציגות בכל מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, מתוקף תיקון לחוק התכנון והבניה.

פרק שני - שימושי הקרקע בשטחים הפתוחים בישראל

שטחים פתוחים מוגדרים עפ"י המשרד להגנת הסביבה, כשטחים שאינם בנויים ואינם מופרים. (https://www.gov.il/he/departments/general/moep_protecting_open_space).

עיקר השטחים הפתוחים הם גנים לאומיים ושמורות טבע, יערות, שטחים חקלאיים, ובתוככי האזורים הבנויים פארקים ושטחים ציבוריים פתוחים.

שטחה של מדינת ישראל הוא כאמור, כ- 22,000 קמ"ר ונכון לסוף שנת 2020 מתגוררים בה כ- 9.3 מיליון תושבים (עובדיה, 2020). פי תחזיות הלמ"ס, בתרחיש ביניים, אוכלוסיית המדינה צפויה לעמוד בשנת 2048 על קרוב ל- 16 מיליון תושבים. קרי, גידול של קרוב ל- 80%. תרחישים אחרים מציינים גידול אוכלוסייה גבוה יותר, שצפוי להגיע ל- 20 מיליון תושבים בשנת 2048 (פראן וקלינגר, 2017).

ישראל היא מהמדינות הצפופות בעולם, עם צפיפות אוכלוסין של 392 נפש לקמ"ר, צפיפות גבוהה הרבה יותר משל כל מדינות ה-OECD. מבחינת 150 המדינות שאוכלוסייתן גדולה מ- 2 מיליון תושבים, הרי ישראל היא במקום ה- 20 במדינות הצפופות בעולם (חקלאות העתיד, 2019).

מרבית שטחי האימונים של הצבא נמצאים בשטחים הפתוחים. היות ועבודה זו עוסקת בשטחי האימונים שאינם מבונים, הרי שעיקר ההתמקדות בנושא השטחים הפתוחים, תהיה ביחס לאלו הנמצאים מחוץ לשטחי הישובים – קרי שטחים חקלאיים, שמורות טבע ושטחי ייעור.

היקף השטחים הפתוחים בארץ הינו 90% לערך מכלל שטחי המדינה, כאשר יתרת השטחים הינם מבונים בעיקר לצרכי מגורים (כ- 6%), והיתרה לתעסוקה, תשתיות, מחצבות בתי עלמין וכו' (אידלמן ויבין, 2011). בשל צרכי המגורים והתעסוקה, ישנו כרסום בעשור האחרון בהיקף השטחים הפתוחים, ושמירתם אל מול צרכי הפיתוח זהו אחד האתגרים של ארגוני הסביבה, שמקבל משנה תוקף נוכח התחזיות הדמוגרפיות להכפלת האוכלוסייה בעוד כשלושים שנה.

רובם של השטחים הפתוחים מוגנים מתוקף תכניות מתאר ארציות. כך תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) 8 קובעת את השטחים המיועדים והשמורים לגנים לאומיים ושמורות טבע. תמ"א 22 קובעת את השטחים המיועדים והשמורים ליערות. לעומתם, לשטחים לעיבוד חקלאי אין יעוד ספציפי בתוכניות מתאר ארציות.

לקרקע חקלאית מוכרזת ניתן מעמד מיוחד של קרקע ביעד חקלאי, מתוקף התוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה, ובאמצעות גוף שהוסמך לכך – הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (הולק"ח). ההכרזות אשר

פורסמו החל משנת 1968 בשטחי הערים והמועצות המקומיות, וחשוב מכך החל משנת 1971 בשטחי המועצות האזוריות, יצרו עידן חדש בשליטה על הקרקעות החקלאיות (שלאין ופיטלסון, 1995).

יש לזכור, כי בעת ההכרזה על הקרקע כקרקע חקלאית מוכרזת, לא היתה תוכנית מתאר כלל ארצית אשר סיווגה בתשריט את הקרקעות לייעודים שונים, ומשום כך היוותה ההכרזה מכשיר עיקרי לשמירה על קרקע חקלאית, כאשר הולק"ח הוסמכה לשחרר שטחים מתוקף ההכרזה לצרכי פיתוח המדינה. לימים הורחבו סמכויות ועדה זו, ושמה שונה ליועדה לשמירה על הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים (הולקחש"פ).

בתוכנית המתאר הארצית (תמ"א 35), אין סימון ייעוד קרקע לחקלאות בשונה מיעוד גנים לאומים, שמורות טבע ושטחי יער. התכניות בהיררכיה הגבוהה ביותר, בהן מסומנות קרקעות לייעוד חקלאי הן תכניות המתאר המחוזיות (תמ"מ), אם כי ללא הגדרה זהה ואחידה בששת מחוזות התכנון. כך, נמצא הגדרות רבות לקרקע בה מותר עיבוד חקלאי, ובין היתר; קרקע חקלאית, אזור חקלאי נופי, אזור נוף חקלאי פתוח, אזור נוף כפרי משולב, שטח חקלאי ועוד ועוד.

שטחי האימונים אותם סוגר הצבא באמצעות תקנות לשעת חירום, מוצאים את ביטויים רק בתשריט הנחיות סביבתיות המהווה נספח לתמ"א 35. בתשריט זה, סומנו שטחים בהם הוטלו הגבלות על פי החלטה של הוועדה למתקנים ביטחוניים, והם מיועדים לאימונים צבאיים גם אם אינם מסומנים כייעודי הקרקע. כך ייתכן מצב, בו קרקע מסומנת בתוכניות מתאר כקרקע חקלאית, ובפועל היא סגורה ומשמשת כשטחי אש, ולא ניתן לבצע בה שום פעילות זולת הפעילות הצבאית. כדי להדגיש את האבסורד, בהוראות תוכנית המתאר הארצית, מצוין, כי תשריטי התוכנית אינם מסמנים את כל השטחים הביטחוניים ו/או את גבולותיהם המדויקים, וזאת מכיוון שכדי לסגור שטח אין צורך בשום תיאום תכנוני.

בשל חשיבות הנושא, בחרנו לצטט עיקרים מסעיף 15 בתמ"א 35 המתייחס לשטחים ביטחוניים;

15.1 בתכנית זו - "שטחים ביטחוניים" - מתקנים ביטחוניים, כהגדרתם בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965 (להלן: "החוק"), שטחים הסגורים בצו סגירה מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, שטחים שלגביהם הוטלו מגבלות על פי החלטה של ועדה למתקנים ביטחוניים או של ועדת הערר למתקנים ביטחוניים, לפי פרק ו' לחוק.

15.2 אין התכנית ותשריטיה מסמנים את כל השטחים הביטחוניים או את גבולותיהם המדויקים. הוראות סעיף 15 יחולו על כל השטחים הביטחוניים כפי שיהיו מעת לעת, ואולם הן לא יחולו על שטח סגור בצו סגירה מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 שנסגר לאחר כניסתה לתוקף של תכנית זו, אלא אם כן ניתנה הודעה על כך בצירוף הצו והמפה הנלווית אליו למועצה הארצית ולוועדה המחוזית ולוועדה המקומית הנוגעות

בדבר, או אם קבע הרמטכ"ל שטעמי בטחון מחייבים שלא לתת למועצה הארצית ולוועדה המחוזית ולוועדה המקומית הרלוונטיות הודעה כאמור. בכל מקרה של סתירה בין הוראות סעיף 15 לבין הוראות אחרות בתכנית זו, יגברו הוראות סעיף 15 (ההדגשה לא במקור).

15.3 בנוסף לאמור בכל הוראה בתכנית זו, יחולו על שטחים ביטחוניים הוראות אלה: "א. בשטחים הביטחוניים מותרים, ללא היתר או אישור לפי תכנית זו, כל שימוש או פעולה מטעם מערכת הביטחון או שלוחותיה או באישורן ולצורכיהן, ובלבד שהאישור משרת את האינטרסים הביטחוניים לאומיים של מערכת הביטחון או של שלוחותיה, וזאת גם אם הם בניגוד למרקמים שסומנו בתשריטים של תכנית זו לגבי שטחים אלה, והכל בכפוף להוראות כל דין.

ב. לא תופקד כל תכנית לפי תכנית זו, החלה על שטחים ביטחוניים, אלא לאחר התייעצות עם נציג שר הביטחון בוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה.

ג. על אף האמור בס"ק ב', לא תופקד כל תכנית לפי תכנית זו, החלה על שטחים ביטחוניים המסומנים בתשריט המרקמים בסימון של "מתקן בטחוני", אלא לאחר אישור בכתב של נציג שר הביטחון, ובכפוף לתנאים ולמגבלות שנקבעו על ידו; המועצה הארצית לתכנון ובנייה רשאית להוסיף שטחים ביטחוניים על אלה המסומנים בתשריט המרקמים לרבות בעקבות פניית נציג שר הביטחון, ודינם של שטחים שהוספו, כאמור, כדין השטחים שנכללו מלכתחילה.

ד. בכפוף לאמור בסעיף 5.10 א' לא יינתן היתר ולא יבוצעו עבודה או שימוש בשטח ביטחוני, על פי כל תכנית שתוכן על פי תכנית זו, אלא על פי אישור בכתב של נציג שר הביטחון, ובכפוף לתנאים ולמגבלות שייקבעו על ידו.

ה. על החלטת נציג שר הביטחון לפי סעיף קטן ד' לעיל ניתן יהיה לערור בפני הוועדה למתקנים ביטחוניים באותו מחוז. הייתה הוועדה למתקנים ביטחוניים הגוף המוסמך לתת את ההיתר המבוקש - יידון הערר בפני ועדת הערר למתקנים ביטחוניים.

ו. הופקדה תכנית מבלי שקוימה התייעצות כנדרש לפי ס"ק ב', אין בכך כדי לפגוע בתוקף החלטת ההפקדה. על אף האמור, אם לא קוימה התייעצות כאמור בס"ק ב' ודרש זאת נציג שר הביטחון בתוך תקופת ההפקדה - יקיים מוסד התכנון שהחליט על ההפקדה דיון בעמדת נציג שר הביטחון בתוך 15 ימים מיום קבלת עמדת נציג שר הביטחון. מצא מוסד התכנון שיש מקום לתקן את התכנית יורה על תיקונה בהתאם. לא קיבל מוסד התכנון את עמדת נציג שר הביטחון - יקבע לו תקופה נוספת להגשת התנגדות לתכנית.

ח. כל תכנית שתופקד לפי המפורט בסעיף 15.3 תכלול את ההוראה שבסעיף קטן ד'.

15.4 אין בהוראות תכנית זו ובתשריטיה כדי לבטל או לשנות שטחים ביטחוניים או תחומיהם ואת ההוראות החלות בהם, ואין בהם כדי לבטל או לשנות הוראות, ובכלל זה הוראות שינוי ומגבלות שימוש שהוטלו על פי פרק ו' לחוק בכל שטח שעליו חלה התכנית, וכן אין בהם כדי לגרוע מההוראות החלות על מתקן בטחוני כמשמעותו בפרק ו' לחוק.

15.5 אין בתכנית זו כדי למנוע מתן אכרזה, קביעה ו/או אישור לגבי יצירת שטחים ביטחוניים חדשים על ידי הגופים המוסמכים לעשות כן, ובהתאם להוראות כל דין.

15.6 אין בהוראות התכנית כדי לשנות הסכמים בנוגע לשטחים ביטחוניים אשר ניתן היתר לשימוש בהם מאת מערכת הביטחון, ותנאי ההיתר וההסכמים יעמדו בתוקפם כל עוד לא חדל השטח כולו מלהיות שטח ביטחוני (תקנון תמ"א 35 עמ' 22).

נציין, כי סעיפים דומים קיימים גם בכל תכניות המתאר המחוזיות, כך שהלכה למעשה, לצבא יש זכות וטו על כל מהלך תכנוני שהוא, בהפעילו את תקנה 125 לתקנות ההגנה לשעת חירום, וכל תוכנית לכל מטרה שהיא, מחיבת תיאום עימו והסכמתו, גם אם אין מדובר בשטחים ביטחוניים.

חשיבות השטחים הפתוחים באה לידי ביטוי גם בהחלטת קבינט הדיור (דר/ 131), שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 2.3.2017. החלטה זו, שהתקבלה על רקע משבר הדיור ההולך ומחריף, קבעה יעדי תכנון ושיווק של מקרקעין לדיור, כך שבמשך השנים 2017 – 2040, יתוכננו 2.6 מיליון יח"ד, כאשר מתוכן יעד הבנייה בפועל יעמוד על 1.5 מיליון יח"ד חדשות בישראל במשך התקופה האמורה, קרי כ- 65,000 יח"ד בשנה.

יחד עם זאת, אל מול האתגרים העומדים במימוש החלטה זו ראתה הממשלה את חשיבות שמירת השטחים הפתוחים, באומרה בסעיף 5 ח' להחלטתה בו מצוין, כי מימוש יעדים אלו ייעשה תוך פגיעה מזערית בשטחים הפתוחים.

בעקבות החלטה זו, נכתבה במנהל התכנון עבודה שכותרתה "תוכנית אסטרטגית 2040 – שטחים פתוחים". בחזון התוכנית נקבע, כי "יעיגון השטחים הפתוחים כמקור העיקרי של המשאבים של ישראל ואספקה של תועלות ותפקודים במשרעת של יעודים ושימושים למען האדם והטבע".

יצוין למרבה הפליאה, כי בתוכנית האסטרטגית, לא נמצא ולו איזכור אחד לסוגיית שטחי האימונים שמהווים קרוב למחצית מסך השטחים הפתוחים בישראל, וחלקם אף חופפים שמורות טבע ושמורות יער, שטחים האמורים להיות שטחי הפנאי והנופש של אזרחי המדינה.

פרק שלישי - ההיסטוריה של ניהול הקרקע בישראל בהיבט השימושים הצבאיים

עוד בטרם הקמתה של המדינה, התמודדו המוסדות שקדמו למדינה (קק"ל, הסוכנות ועוד), עם רכישת קרקעות מבעלים פרטיים לצורך הקמת ישובים חדשים ועיבוד חקלאי, כך שיוכלו להתעצב גבולות המדינה שבדרך.

לאחר הקמת המדינה נחקקו גם מספר חוקים לעניין זה, שהרחיבו את קניין המדינה על מקרקעין, כאשר המרכזיים שבהם חוק נכסי נפקדים (תשי"א 1950), וחוק רכישת מקרקעים (תשי"ג 1953). חוקים אלו, העבירו בפועל לניהולה של המדינה קרקעות בהיקף של כ-2.5 מיליון דונם, מקרקעין שהיו חיוניים להקמת ישובים, תשתיות וביסוסה של המדינה הצעירה.

א. הבסיס החוקי לקביעת שטחי האימונים

התהליך הסטטוטורי לקביעת שטחי אימונים, המכונה "סגירת שטחים", מבוסס על הסמכות המוקנית לצבא מתוקף תקנות ההגנה לשעת חירום, שנקבעו בשנות הארבעים וקיבלו מעמד של חוק עם הקמת המדינה. תקנות ההגנה לשעת חירום (1945) נקבעו מתוקף הסמכות, שניתנה לנציב העליון לחקיקת חירום. תקנות ההגנה ניתנו בידי הנציב העליון והנתונים למרותו, סמכות כמעט בלתי מוגבלת ולמעשה אפשרו, על פי החלטה מנהלית, להגביל את חירות האזרח ולשלול ממנו את זכויותיו הבסיסיות (אורן, 2008)

עם קום המדינה, אחד מחוקיה הראשונים של מועצת המדינה הזמנית (לימים - הכנסת) היה פקודת סדרי שלטון ומשפט (1948- התש"ח), שקבעה כי המשפט המנדטורי ימשיך ויהיה בתוקף בימיה הראשונים של המדינה שהייתה נתונה במלחמה. אולם, עם סיום המלחמה לא בוטלו תקנות אלה. נהפוך הוא, במרוצת שנותיה של המדינה נעשה בהן שימוש רב, והן נטמעו כחלק מחוקי המדינה. אף שהן נקראות "תקנות" הן מהוות חלק מהחקיקה הראשית והן אינן נובעות מחקיקת משנה הניתנת לביטול על ידי ערכאת שיפוט (אורן, 2008).

תקנה 125 לתקנות ההגנה לשעת חירום קובעת את מהות סגירת שטח על ידי הצבא :

מפקד צבאי רשאי להכריז בצו על כל שטח או מקום כי הם שטח סגור לצורכיהן של התקנות האלה . כל אדם הנכנס לתוך כל שטח או מקום , או יוצא מתוכם , במשך כל תקופה שבה עומד בתוקפו צו כזה ביחס לשטח או למקום בהם , ללא תעודת היתר בכתב שהוצאה בידי המפקד הצבאי או מטעמו , ייאשם בעברה על התקנות האלה .

תקנה זו מאפשרת, הלכה למעשה, לסגור שטחים מבלי להגדיר את המטרה שלשמה ייסגרו. אולם ברור שמטרת הסגירה צריכה להיות ביטחונית, וביצוע אימונים על ידי הצבא בשטח הוא כזה הנכלל בתחום סמכות תקנה 125 .

תקנות ההגנה ותקנה 125 בפרט, מהוות חקיקת חירום המאפשרת למפקד הצבאי לבטל או לשלול זכויות וחירויות של הפרט. זאת, מבלי שיש צורך לנקוט בהליך משפטי כלשהו, כאשר תקנה 125 עומדת בתוקפה גם בימים אלו מכוח סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, והינה חלק בלתי נפרד מספר החוקים הישראלי. לאורך השנים צלחו תקנות אלו מספר מצומצם של עתירות לבג"צ, וצלחו גם את "המהפכה החוקתית". יצוין, כי במהלך השנים למן הקמתה של המדינה צומצם באופן ניכר מספרן של תקנות החירום, בין אם בביטולם המלא, או בין אם בביטולם בעקבות חקיקה ראשית שבאה במקומן. תקנה 125 לא השתנתה מיום תקנונה בשנת 1945 (מורצקי, 2011).

ב. קביעת שטחי האימונים הראשוניים

הצורך בשטחי אימונים עלה כבר בחודשים האחרונים של שנת 1948 בהיערכות לקראת ואחרי מבצעי ההכרעה של מלחמת העצמאות. הדבר נבע מהצורך להמשיך ולהכשיר חיילים חדשים ולשמר את הרמה המבצעית של הלוחמים.

שטחי האימונים הפכו להיות מקרקעין לצורכי ביטחון, ופריסתם הייתה לאורכה ולרוחבה של הארץ. מערך שטחים זה נוצר באופן ספונטני וקביעתם לא הייתה על פי תכנון, תקנים או מפתחות כלשהם. ההיגיון בקביעתם היה הימצאותם בשטחים פתוחים באזורים בלתי מאוכלסים, שבהם היה אפשר לקיים את הפעילות בלי הפרעה. שטחי אימונים נקבעו גם סביב עיי הכפרים הנטושים, חלקם באזורים הסמוכים לגבול ובאזורים הקרובים ליישובים הערביים שנמצאו במרחבי שליטת הממשל הצבאי (אורן, 2008).

המענה לצורכי היחידות לשטחי אימונים ניתן לעניין זה אד הוק, במרחבי היערכותם בשטחי החזיתות. לדוגמה, באותה העת קיימו החטיבות של מפקדת חזית הצפון, שנמצאו במחנות קבע בסמוך לקווי הלחימה או בהתארגנות במחנות באזור חיפה, אימונים לריענון, להדרכת לוחמים ותרגול סגל המפקדים לקראת המשך הלחימה. היו אלה בעיקר אימוני יחידות בסדר גודל קטן (מחלקה עד פלוגה), שבוצעו בשטחים באחריותן. גם בחזית הדרום קיימו היחידות אימונים מסוג זה כחלק מהפריסה המבצעית, לפני ואחרי הקרבות.

אימוני יחידות בסדר גודל נרחב יותר נערכו בשטחים מוגדרים, שנקבעו לצורך כך על ידי מפקדות המחוזות. אחד מאזורי האימונים היה בכרמל, בין קיבוץ בית אורן לבין ואדי מילק, שכלל את שטח הכפר הנטוש אום

זינאת והשתרע במרחב רמות מנשה. שטח זה התאים לאימונים מאחר שדומה שטחי לחימה הרריים בגליל. מיקומו היה בעורף החזית, הרחק מקווי המגע עם צבאות ערב (אורן, 2009).

אזור הכרמל היה מבוקש לאימון הן ליחידות קרביות והן למסגרות אחרות של הצבא. ביצוע האימונים בשטחים הפתוחים תואם על ידי מפקדת המחוז הרלוונטי ובכרמל על ידי מחוז חיפה. אך לא תמיד התיאום היה יעיל. לדוגמה, כאשר היחידות שלא היו תחת פיקוד החזית ביקשו להתאמן באזור זה. חוסר התיאום ביטא את הוויכוח בין מסגרות צה"ל השונות על שימוש בשטחי אימונים, שהלך והתעצם בהמשך הזמן (אורן, 2008).

במקביל להקצאת שטחי אימונים על ידי מפקדות החזיתות החלה מחלקת ההדרכה במטה הכללי לאתר שטחי אימון. הם נקבעו באזורים בלתי מיושבים על מנת שלא יפריעו לחיי השגרה של יישובים ואזרחים. הכרזת המטה הכללי על אזור כשטח אימונים נעשתה בתהליך מקוצר, ללא תכנון וללא עבודת מטה עם הגורמים המעורבים בצבא, וללא הסכמה ותיאום עם הגורמים האזרחיים.

כך פנה ראש מחלקת ההדרכה, אלוף חיים לסקוב, לאגף המטה: "נבקשכם להקצות לנו שטח אימונים מטיפוס הררי ושטח אימונים מטיפוס שפלה בקוטר של 10 ק"מ כל אחד בריחוק לכל מקום מאוכלס. שטחי האימונים ישמשו את הצבא כולו" (אורן 2008, עמ' 122).

השטח שיועד לכך נמצא ברמות הגליל התחתון, בין כפר תבור ובין ואדי בירייה (נחל תבור היורד לבקעת בית שאן). ההתניה להקצאתו וסימונו הייתה לאחר סיור שטח ובדיקת היתכנות ביצוע האימונים. שטח אימונים זה אכן סומן ולפיכך, פחות מחודש לאחר פניית מחלקת ההדרכה, אגף המטה במטכ"ל הודיע למפקדת חזית הצפון:

"מוכרז בזה כי החל מ - 25 בפברואר 1949 עד להודעה חדשה יחשב שטח מערבה מכביש בית שאן משני צדי ואדי בירייה ועד כביש כפר תבור - עפולה, בהתאם למסומן במפה הרצופה בזאת כשטח אימונים אגף הדרכה".

מטה חזית הצפון נדרש להוציא הוראות מתאימות ליחידותיו ואילו מחלקת הדרכה להפיץ הנחיות לחילות והשירותים הנוגעים בדבר (אורן, 2008 עמ' 123).

דוגמה נוספת לקביעת שטחי אימונים בתהליך מקוצר הייתה בקיץ 1949; מחלקת ההדרכה ביקשה להרחיב את שטחי האימונים של בית הספר לחיל רגלים ולכלול בהם גם שטחים לאימוני לחימה בשטח בנוי, ש"יעמוד לרשותו האקסקלוסיבי בכפר ערבי נטוש". תוך עשרה ימים, לאחר סיורים במקומות שונים, אותרו שטחי אימונים אפשריים בכפרים נטושים בדרום הכרמל ורמות מנשה: בוריקה, סנדיאנה, סברין, אום שוף. ובצפון

השפלה: כפר דניאל, גימזו, בריפיליה ובורג'. חודשים מאוחר יותר חלק מכפרים אלה והאזורים הסמוכים להם הפכו לשטחי אימונים קבועים.

שיטה זו של קביעת שטחי אימונים ללא בירור וללא התחשבות בצרכי המערכת האזרחית, התאפשרה בזמן זה שנחשב עדיין עת מלחמה. אולם, לא ניתן היה להתמיד בשיטה זו לאורך זמן. התיישבות חדשה באזורים הריקים צמצמה את האפשרויות להקצאת שטחי אימונים וכך ביוני 1949, פנה מטה חזית המרכז למטה הכללי בטענה ודרישה: "מאחר שבזמן האחרון בוצעו התיישבויות ועליות 'קליטת עליה' במספר ניכר ובקצב מזורז בחזיתנו, נבקש להוציא הוראות שתאסורנה על יחידות שאינן כפופות למטה זה לקיים אימונים, מטווחים או "פנטזיות אש" בתוך או בסמוך לכפרים הנטושים שבאזור חזיתנו" (אורן, 2008).

באותה עת קביעת שטחי אימונים נעשתה גם באופן שונה. בספטמבר 1949, זמן קצר לאחר ההחלטה על צמצום הכוח הסדיר וקביעת שלוש החטיבות של הפיקודים המרחביים, קבע הרמטכ"ל שאימוניהן תשולבנה בצורכי הביטחון השוטף והם יבוצעו באזורי הגבול או במרחבים הפתוחים המצויים בסמוך לאזורים בהם התגוררה האוכלוסייה הערבית (אורן ורגב, 2008).

ג. מפת שטחי האימונים הראשונה

מפת שטחי האימונים הנוכחית היא תולדה של הצרכים הביטחוניים והצבאיים מחד גיסא, ומאילוצים שהציבו ברבות השנים ובאזורים השונים הצרכים האזרחיים מאידך גיסא.

ביולי 1950 קבעה לראשונה מחלקת הדרכה במטה הכללי רשימת מטווחים ושטחי אימון לביצוע סוגי תרגילי אש שאושרו עד אז. אלה סומנו על גבי מפה שביטלה את המפות החלקיות שקדמו לה. אולם, הסימון במפה החדשה היה בקנה מידה קטן (1: 250,000) ולכן לא היה מדויק. בטבלה, שצורפה למפה, נקבעו נקודות הציון של תיחומי השטחים. במסגרת קביעת שטחי אימון נקבעה היחידה האחראית להם, על פי רוב, היחידה שקיימה בהם את אימוניה, ונקבע נוהל הפעלתם. תיחום קביעת שטחי האימונים היה בהתאם לצורכי היחידות וכללי הבטיחות שנהגו אז (אורן, 2008).

סימונם כמו גם השימוש בהם, נעשה ללא תיאום והסכמה כלשהי עם הגורמים האזרחיים, ושטחים אלו לא הוקצו למשרד הביטחון על ידי מי מהגורמים האזרחיים שעסקו בניהול והקצאת מקרקעין אז – אגף נכסי המדינה במשרד האוצר (אורן ורגב, 2008).

באפריל 1951, עם המשך התנופה של בניין צה"ל, נדרשו עוד שטחי אימון להכשרות ולאימון הלוחמים. במסגרת זו נקבעו המטווחים לירי נשק קל בשטחי המחוזות בתוך מחנות היחידות שהיו אחראיות עליהם:

ארבעה במחוז חיפה, אחד במחוז העמק, ארבעה במחוז לוד מתוכם שלושה במחנות צריפין, שניים בירושלים, אחד בתל אביב עבור הפיקוד השמיני ואחד עבור מחוז השפלה. בנוסף, הוקצו למפקדת פיקוד האוויר שני מטווחים לאימוני נ"מ. עם התרחבות פעילות ההדרכה והאימונים עדכנה מחלקת ההדרכה את רשימת המטווחים ושטחי האימונים שאושרו על ידה, בעיקר שטחי האימון הגדולים בהם אושר ירי של נשק תלול מסלול, מרגמות ותותחים (אורן, 2009).

בנוסף, התקיימו אימונים ללא אש גם מחוץ לשטחי אימון, אולם האימונים הללו גרמו מעת לעת לפגיעה בשגרת עבודת החקלאים בשטחי העיבוד הסמוכים להם. ראוי להדגיש, כי באותו זמן מרבית שטחי צפון הנגב לא היו שטחי אימונים מאושרים, אך לקראת תצוגת צוות קרב שריון אושר אזור בין באר שבע ובין כורנוב וירוחם לצורך זה.

במהלך קיץ 1951 בנוסף לשטחי אימון שנקבעו על ידי מחלקת הדרכה, ככל הנראה בשל מחסור בשטחי אימונים, אישרה מפקדת פיקוד הדרום לבצע אימונים ללא אש בסמוך וסביב מחנות שנמצאו במרחבה. היו אלה השטחים הפתוחים שנמצאו בסמיכות למחנות הפיקוד באזור שבין עקרון ועד ג'וליס, באזורים שליד באר שבע ותל ירוחם. ההתניה הייתה שהאימונים לא יבוצעו בשטחי היישובים הסמוכים ולא בשטחים מעובדים ובמטעים. במקביל עודכנה רשימת שטחי אימונים במרחב פיקוד הדרום ונוספו שטחי אימון חדשים ברמת הנגב. כך משנת 1951 נמצאו במרחב הדרום שטחי אימונים רבים ביחס לשנה הקודמת שכללו חמישה עשר שטחים בצפון הנגב, ליד ירוחם ובאזורי שבטה, חלוצה וחולות עגור (אורן, 2008).

ד. הניגוד בין שטחי האימונים והצרכים האזרחיים

ממחצית שנת 1951 עם הרחבת התכנון ובניית יישובים חקלאיים ועירוניים חדשים, התגברות גלי העלייה והצורך בקליטתם ביישובים העירוניים, החל להתפתח גם ניגוד אינטרסים בין צורכי המערכת האזרחית למול צורכי הצבא והשימוש בשטחים הפתוחים. בתקופה זו הועברו לצה"ל דרישות ראשונות לפינוי שטחי אימונים, בעיקר אלה שנמצאו בחולות מישור החוף.

המאבק העיקרי בא לידי ביטוי בדרישה לאפשר פיתוח עירוני בשטחים בחולות דרום נתניה ובחולות ראשון לציון. המאבק על שטח האימונים בחולות דרום נתניה החל כבר בסוף שנת 1949. בסמיכות אליו נמצאו בית הספר לקצינים במחנה אליהו ובית הספר למקצועות חיל הרגלים במחנה דורה.

באוקטובר 1949 נדרשה הפקעת 10,000 דונם לצורך הרחבת שטח אימונים זה. חלק מבעלי הקרקע באזור היהודי, שהחלו להתארגן הודיעו "כי יאחזו בקרקע בכל האמצעים העומדים לרשותם בכדי לשמור על

קרקעותיהם". יתרת הקרקע הייתה רכוש נפקדים ורכוש יהודים, שנמצאו בחו"ל. בפגישה שקיימו נציגי משרד הביטחון וצה"ל עם ראש עיריית נתניה, העיר ראש העיר שבמידה והשמועות על כוונת הפקעת הקרקע נכונות, העירייה תתנגד לכך בכל תוקף כפי שהתנגדה להחרמה על ידי הצבא הבריטי (אורן, 2009).

יתרה מכך, בביקור של ראש מחלקת הדרכה בבית הספר לחיל רגלים ובית הספר לקצינים התברר שהאימונים בסביבת המחנות הסבו נזק בגלל אי ניצולם לחקלאות. הנזק שנאמד על ידי ועד יישובי הסביבה וקק"ל היה 1,000 - 1,500 ל"י שאותו נדרש משרד הביטחון לשלם כפיצוי. במקביל פנה ראש אגף התכנון, האדריכל אריה שרון לדוד בן גוריון והעלה בפניו את הרעיון להקמת עיר בחולות פולג שמדרום לנתניה (אורן, 2008).

לכן, לנוכח מיקומם הלא מתאים של בסיסי ההדרכה בנתניה - שטח אימונים מצומצם, אי היכולת להרחיבו והקרבה לריכוזי האוכלוסייה שבשרון - החל צה"ל לבחון אתרים חלופיים. בתוך שנתיים הועברו מחנות אלה ממקומם ושטח האימונים הוקטן וכך התאפשרה במחצית שנות החמישים סלילת כביש החוף בקטע שמנתניה לתל אביב. בתחילת שנת 1955, עם המשך פיתוח נתניה, גברו הלחצים על צה"ל לפנות חלקים משטח אימונים זה. בצו סגירת השטחים הראשון של הרמטכ"ל מנובמבר 1955 נכלל גם שטח אימונים מצומצם בחולות נתניה. עם הזמן נמשכו נגיסות גורמים אזרחיים בתחומיו.

בסוף שנות החמישים נמצאו שטחי אימונים נרחבים בחולות מישור החוף הדרומי שלא היו מיושבים. חלקם הצפוני השתרע מדרום לבת ים ועד שפך ואדי סוכריר (נחל לכיש) מדרום ובסמוך לשפכו הוקמה בשנת 1956 העיר אשדוד. שטחי החולות היו בבחינת עתודות קרקע לפיתוח אזרחי ומניעת ריכוזי אוכלוסייה באזור שנחשב באותו הזמן רחוק מתל אביב (אורן, 2009).

המחלוקת עם צה"ל על האחזקה והשימוש בשטחי החולות החלה בשנים אלה. כבר בסוף שנת 1950 הועברה לצה"ל דרישה לפינוי שטח האימונים באזור שממערב לראשון לציון, שנמצאו בו "משפכיי" הבטיחות של מטווחי נבי רובין. הדרישה נבעה מהכוונה לפתח את מערבה של המושבה, כדי שיהיה אפשר לאכלס בה עולים חדשים. צה"ל נדרש לבדוק, האם כל שטח האימונים המבוקש נחוץ או אולי אפשר לוותר עליו בין השאר משום שהיה בבעלות פרטית. הבקשה לא נענתה.

בפברואר 1954 ביקשה מועצת התכנון העליונה לדון שוב באפשרות פיתוח חולות ראשון לציון תוך פינוי חלק משטחי האימונים. ועדת משנה שכוננה המועצה המליצה שצה"ל יפנה את כל שטח החולות, כולל מטווח נבי רובין (מטווח 23) ושדה הניסויים (מטווח 24) מגבולה הדרומי של חולון ועד ואדי רובין (נחל שורק) כדי לבנות בו שיכונים, לפתח את רצועת חוף הים של מישור החוף הדרומי, וכן לאתר משבצת לריכוז הביוב של ערי גוש דן ולשלבה עם מפעל ירקון-נגב (אורן, 2008).

הוועדה הציעה גם לבחון, האם הכרחית הפעילות הצבאית בחלק הדרומי של שטח האימונים, בחולות שבין ואדי רובין לוואדי סוכריר, ואולי להעביר את מטווח הניסויים לאזור זה. מועצת התכנון העליונה החליטה לבסוף לאמץ את מסקנות ועדת המשנה תוך שינויים קלים. ההמלצה הראשונה מומשה מיד. מערכת הביטחון הסכימה לחילופי השטחים. בשטח שפינה צה"ל הוקם במחצית שנות החמישים שיכון עזרה וביצרון. בשנות השישים והשבעים צומצם מאוד שטח האימונים של חולות ראשון לציון ופלמחים והוקטן שטח מטווח נבי רובין. כך התאפשר פיתוח האזור: סלילת הכביש המהיר לאשדוד, כביש 4, בניית ברכות השפד"ן והרחבת ראשון לציון לכיוון מערב. לעומת זאת, העתקת מטווח הניסויים לא מומשה והוא ממשיך ופועל עד היום (אורן, 2008).

ה. שנות השבעים - נגיסה בשטחי האימונים

בהקשר של ניגוד ודו קיום של שטחי אימונים עם הצרכים האזרחיים, אפשר להגדיר באופן כללי את הזמן מסוף שנות החמישים ועד סוף שנות השבעים כתקופה של שקט. תקופה זו, שלאחר סיום גל ההתיישבות הגדול בשנות המדינה הראשונות, הדרישה להקצאת שטחים לפיתוח עירוני והקמת יישובים כפריים הייתה מתונה גם בשל המיתון הכלכלי באמצע שנות השישים.

לאחר מלחמת ששת הימים, בזמן שבסיסי ההדרכה עברו ליהודה ושומרון והיחידות הסדירות נפרסו בסיני ובגולן, השימוש בשטחי האימונים בתחומי הקו הירוק הצטמצם מאוד. גם אם הייתה חדירה של אזרחים לתחומי שטחי אימונים, בעיקר לצורכי עיבודים ורעייה היא לא הפריעה במיוחד ולכן גם לא עלתה לכותרות. התגברות ניגוד העניינים החלה משנות השבעים.

בתקופה שאחרי מלחמת יום הכיפורים נבנו מחנות חדשים לאחסון העוצבות החדשות. בצפון הם נבנו בשולי ובתחום שטחי האימונים. פיתוח היישובים, שטחי עיבוד חקלאיים וסלילת כבישים בצפון - בעיקר בגליל המזרחי - גרמה לביתור שטחי האימונים והקטנתם. כך ניתן לציין ביטול כמעט מלא של שטחי האימונים עכברה (ש"א 115), וחוקק צלמון (ש"א 110), עם סלילת כביש 85, כביש צומת שבע-צומת עמיעד והמשך כביש 65, צפונה לכיוון צומת קדרים, ובניית היישובים כחל בשנת 1980 וקיבוץ קדרים שהעתיק לאחר מספר שנים את מקומו למשכנו הנוכחי המצוי מדרום לכביש 85 וממערב לכביש 65 בשנת 1987 (אורן ורגב, 2008).

לקראת סוף שנות השבעים, ובעיקר לאחר השבר של מלחמת יום הכיפורים ותוצאותיה, החל תהליך של הגברת ההתיישבות ברחבי הארץ, ובעיקר בגליל וברמת הגולן. הייתה לכך משמעות בתהליך גריעת שטחי אש עבור ההתיישבות. דרישות של מחלקת ההתיישבות וחטיבת ההתיישבות של הסוכנות היהודית החלו מציפות את מערכת הביטחון להקצאות אתרים ליישובים בתחומי שטחי אש. רוב בקשות אלה נענו בחיוב.

ההתיישבות ברמת הגולן עובתה תוך ניצול שטחי האש למיקום היישובים עצמם, וכן שטחי העיבוד החקלאיים שלהם, דבר שגרם לפגיעה ביכולת האימוץ בכמה שטחים (אורן, 2008).

בשנת 1980 הוקם היישוב עמוקה בגליל, בשולי שטח אימונים הסמוך לנחל דישון. ברבות השנים חוברה ליישוב דרך גם ממזרח לה בסמוך לאתר הפסולת תאנים, בגליל התחתון, בתוך שטח 9 בואכה כביש 90, הוקמו מספר יישובים. שנתיים לאחר מכן הוקם בגלבע הוקם קיבוץ מירב בשוליים המערביים של שטח האימונים, ולאחר מכן נסללה דרך מהר הגלבע, בסמוך ליישוב, ועד לכביש 90 בעמק בית שאן בקצה שטח האימונים.

יציאת צה"ל ופינוי יישובים מסיני הביאה להקמת יישובים חדשים בדרום הארץ עבור המפונים, כאשר חלקם הוקמו במה שהיה שטחי אימונים. בדרום מישור החוף נבנה עבור מפוני פתחת רפיח היישוב נתיב העשרה, בקצה המזרחי של שטחי אימונים חולות זיקים. שטחי העיבוד החקלאיים שלו התפרסו עמוק לתוך תחום שטח האימונים.

בפתחת שלום בנגב המערבי, בקצה הגבול עם מצרים, נבנה גוש יישובים חדש ובו כמה יישובים, מקצתם נבנו עבור מפוני פתחת רפיח. הדרומיים שבהם, לרבות שטחי העיבוד החקלאיים, נבנו בתוך תחום שטח האימונים. היישובים יבול, תלמי יוסף, דקל ואבשלום - המרכז האזורי שנבנה כעבור זמן, עם ביטול שטח האימונים.

במקביל באותה תקופה, בגבעות השפלה הדרומית, בקצה המזרחי של חבל לכיש, הוקמו בתחום שטחי אימונים היישובים שקף וחוות אלה מול הכפר בית מירסים (אורן ורגב, 2008).

בהר הנגב גם הוקמו יישובים חדשים באותה תקופה על חשבון שטחי אימונים, כך, היישוב טללים שהוקם סמוך למשאבי שדה בשנת 1980, ובפתחת ניצנה, אזור שלמוסדות המיישבים היה עניין לפתח אותו לאחר הנסיגה מסיני, הוקם בתחום שטח האימונים היישוב כמהין, בסמוך ליישוב ניצני סיני שהועתק מסיני מס' שנים לפני כן בעקבות הנסיגה.

אל מול אלו, לאחר הנסיגה מסיני, הועתקו והוקמו בסיסים חדשים בעיקר בדרום הארץ, וסביבם נסגרו שטחי אש חדשים. המרכזיים שבהם היו בסיסי חיל האוויר נבטים, עובדה ורמון, ביה"ס לשריון ועוד. הקמת בסיס נבטים, דרשה פינוי של מאות משפחות בדואיות, ואלו פונו מתוקף חוק מיוחד שחוקק ב-1980 שהפקיע את השטח שיועד לבסיס וחלק נוסף מצפון לו שיועד אף הוא לצבא (נקרא באותה עת "שטח אגף תכנון"), אך בה בעת קבע תשלומי פיצויי למפונים (אורן ורגב, 2008).

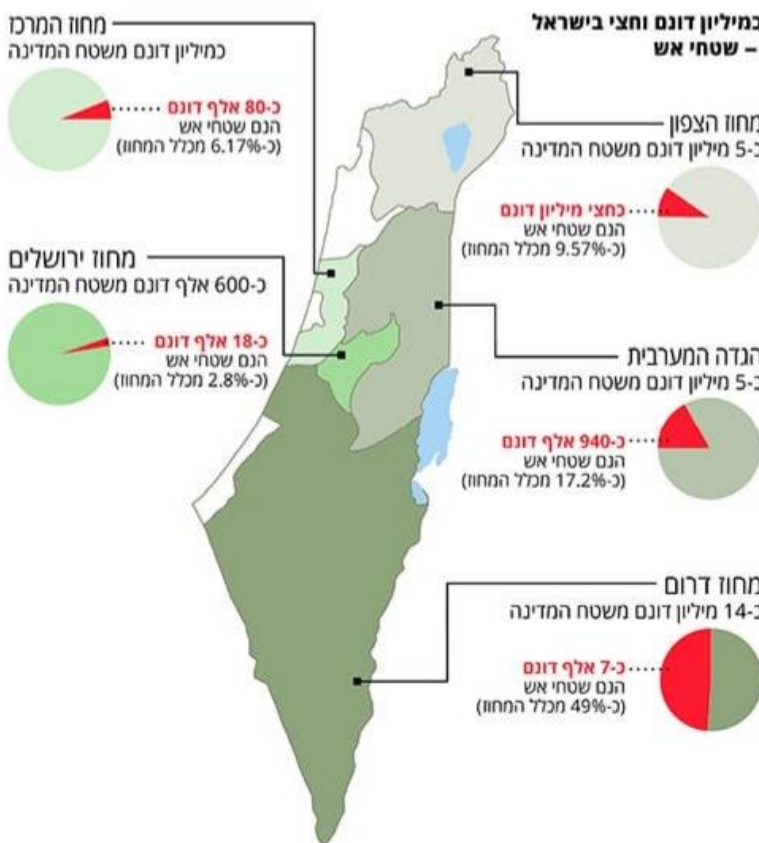
שטחי האש המשמעותיים האחרונים שנסגרו מתוקף תקנות ההגנה, גם הם היו בדרום. שטח אש 503 מצפון לדימונה ומזרחית לכביש 80 המשתרע על למעלה מ- 100,000 דונם, נסגר במהלך שנת 1995, הגם שבחלקו התגוררו בזמן הסגירה ומתגוררות בו עד היום משפחות בדואיות, ושטח אש 526 באזור יתיר שהוכרז כשטח צבאי סגור בשנת 2000, וגם בו, בעיקר בשוליו התגוררו ומתגוררות בו עד היום משפחות בדואיות (סלע, 2021).

בשיחות שלא לציטוט, עם גורמים מאגף התכנון בצבא, מרשות מקרקעי ישראל ומהסיירת הירוקה, נטען שסגירת שטחי אש אלו, הייתה על מנת למנוע התפשטות של התיישבות בדואית בלתי חוקית, וכי בחלק מאלו, יוזמת הסגירה של שטחי האימונים, היתה של פקחי הסיירת הירוקה, אשר משמשים בין היתר כזרוע של הצבא במניעת פלישות לשטחי אימונים.

1. שנות התשעים ועד ימינו – שינויים גיאוגרפיים ואתגר בטחוני

השינויים הגיאוגרפיים מאז תחילת שנות האלפיים, התהליך ההסדרי עם הפלסטינאים (אשר הוציא את מחנות האימונים המרכזיים של צה"ל מיו"ש) ביסוס הסכמי השלום, הפלת שלטון סדאם חוסיין בעיראק

ומלחמת האזרחים בסוריה שינו את תרחיש הייחוס אליו נבנה ומתכונן צה"ל. שינויים בסביבת הלחימה בנוסף למגבלות התקציב הביאו לשינויים משמעותיים בהרכב צבא היבשה תוך סגירת חטיבות טנקים מילואים וסדיר ומפקדות אוגדה. בוצע קיצוץ משמעותי במספר ימי האימון לצבא המילואים נוכח חוק שירות המילואים ועלויות הימ"מ ביחס לתועלת אל מול תרחיש הייחוס. בנוסף לכך, סבבי הלחימה ביו"ש, לבנון ועזה הובילו ללמידה והתאמת אימוני צה"ל באופן דרמטי אל מול פעולת האויב (צבאות טרור) ומכך מעבר לאימונים מדמי לחימה בסביבות שטחים סגורים (סבך, שטחים בנויים, תת קרקע ושטח הררי).



איור 3: תפרוסת שטחי האש (מקור: aaretz.co.il H)

פרק רביעי – ממצאים ודיון

בפרק זה, ננסה לתאר את הקשרים והאינטגרציה בין הגורמים השונים, ובניהם לבין היבטי החוק והתקנות. כבר בראשית הדברים, נציין כי במהלך העבודה, בלט מיעוט הספרות והמחקרים שעוסקים בנושא. עובדה זו מקבלת משנה תוקף, בעיקר משום שמדובר במקרקעין שמהווים למעלה משליש משטחי מדינת ישראל. הדברים אמורים לכלל הסוגיות עימן לסוגיית שטחי האימונים ישנו ממשק, והעיקריים שבהם - ההיבטים המשפטיים לעניין קניין הקרקע, נושא התכנון, החקלאות והשטחים הפתוחים.

הדומיננטיות הגאוגרפית והקרקעית של מערכת הביטחון בישראל נובעת מהעובדה שהיא מקיימת מערכות תכנון עצמאיות ומנהלת את המקרקעין שלה בכלים שונים מאלה של יתר גופי המדינה. המידע המפורט על היקף שימושי הקרקע הביטחוניים ופריסתם כמעט ואינו מצוי אצל גורמי המדינה הרלוונטיים. ניהול שימושי הקרקע שבידי מערכת הביטחון בכל הקשור לסגירת שטחים לצורכי אימונים או פעילות מבצעית; אופן הקניית המקרקעין; תהליך קביעת ייעוד הקרקע הביטחוני וקבלת היתר לבניית תשתיות פיזיות ולהטלת מגבלות בנייה סביבן, אופן "הגנתם" מפני תכניות אזוריות ואופן השמירה על איכות הסביבה כל אלה ייחודיים, יוצאי דופן ושונים בתכלית השינוי מאלה החלים על השטחים האזוריים. פורמלית, הם מתאפשרים באמצעות חוקים, תקנות והסדרים מנהליים ייחודיים שנקבעו בשנות החמישים והשישים וכמעט שלא שונו או הותאמו מאז כפי שיתואר לעיל (שחורי ואורן, 2013).

למעשה השליטה הביטחונית בכמעט ממצצית ממשאבי הקרקע של מדינת ישראל והתערבות מוגבלת עד אפסית של הגורמים האזוריים הם ביטוי לחולשה מדעת של הפיקוח האזורי המוסדי. זו נובעת מהמעמד החוקי של מערכת הביטחון בנושא התכנון הפיזי שנקבע בשנים הראשונות של של המדינה וכמעט ולא שונה עד ימינו והאופן שבו מתבצעת הקצאת הקרקע לפי דרישותיה (שחורי ואורן, 2013).

כבר בשנת 1994 ציין מבקר המדינה "שמטבע הדברים קיימת התנגשות בין צרכי צה"ל לשטחי האימונים לבין צרכי המגזר האזורי, והדברים מגיעים לעיתים עד משבר. לפתרון הבעיה דרושה עבודת מטה יסודית, שתבחן את ההתפתחויות בצרכי שני המגזרים (הצבאי והאזורי), כדי שהפתרונות יעמדו על רגליים מוצקות גם בעתיד הנראה לעיניך" (מבקר המדינה, 1994 ע' 1087).

זאת לא הייתה הפעם הראשונה שמבקר המדינה נדרש לסוגיית שטחי האימונים, ודוח ראשון שלו לעניין נכתב עוד בשנת 1977 תחת הכותרת "ניהול מערכת מקרקעי מערכת הביטחון". דוח נוסף נכתב עשור לאחר מכן תחת הכותרת "סדרי ההקצאה והשימוש בקרקעות לצורכי אימוני צה"ל".



איור 4: השטחים המוחזקים על ידי מערכת הביטחון (מקור: govmap)

גם לאחר שנת 1994 נכתבו שני דוחות שעסקו בנושא זה, דוח 61 א' משנת 2011 "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה, והאחרון שפורסם לקראת סיום כתיבת עבודה זו, דוח 71 ב' שטחי האימונים של צה"ל ביבשה.

בין דוחות אלו עובר חוט מקשר אחד, והוא היעדר שיטה וניהול של שטחי האימונים של הצבא. יחד עם זאת, כל אחד מהדוחות עוסק במישור אחר. חלקם עוסקים אך ורק במישורים הפנים צה"ליים, בעוד שאחרים עוסקים באינטראקציות עם המערכות האזרחיות השונות, אך כל דוח עוסק בממשק הקיים או לא קיים עם משרד ממשלתי כזה או אחר, אך לא עם כלל בעלי העניין.

בדיון זה ובהמלצות שיבואו בעקבותיו, ננסה לראשונה לשרטט תמונת מצב אחת המכנסת את כל הגורמים המעורבים הן הצבאיים והן האזרחיים – הממשלתיים ל"חדר אחד".

כבר בשלב זה, נציין כי אין חולק, כי לצורך הגשמת ייעודו של צה"ל ובשל האיום הקיומי התמידי המרחף על מדינת ישראל, ישנו הכרח לספק לצבא שטחי אימונים ואפילו נרחבים, על מנת לשמור על כשירות מבצעית, אימוני

כוחות מילואים והכשרת דור חדש של לוחמים.

השאלה המתבקשת הינה, מהו היקפם של שטחי האימונים הנחוצים להגשמת הצורך הצבאי וכיצד ניתן לתחום אותם כך שיכללו בהם רק אותם השטחים הנחוצים בפועל? זאת, אל מול שאר צרכיה של המדינה, בעיקר כאשר הדברים אמורים במשאב הקרקע מחד גיסא, וצמיחתה הדמוגרפית של המדינה מאידך גיסא. על אלו ננסה לענות בהמשך.

א. ההיבט המשפטי - חוקים או תקנות לשעת חירום

ראשית נדון בשאלה, מהם שטחי האימונים? אלו הם למעשה כלל השטחים המשמשים ליחידות הצה"ליות לטובת אימונים (אימונים באש ואימונים ללא אש), שטחי מעבר לכוחות, מטווחים, משפכי בטיחות, שטחי אש, שטחי אימון לש"ב (לוחמה בשטח בנוי), שטחי אימון שטח סבוך, שטחי אימון לניווטים וכל שטח שמבחינת טיבו וטבעו משמש לאימון כוחות צבאיים (מורצקי, 2011).

בשל העובדה ששטחי האימונים משתרעים על למעלה משליש מהמרחב הקרקעי של מדינת ישראל, קשה עד בלתי אפשרי להאמין שהמחוקק הישראלי לא יצר מאז קום המדינה ועד ימים אלו ממש, חקיקה מפורטת אשר תסדיר את התפיסה והשימוש בשטחי האימונים העצומים הללו. ולא רק זו, אף לא אחד ממאות חוקיה של מדינת ישראל מגדיר במפורש מהם "שטחי אימונים". (מורצקי, 2011).

כבר בשלב זה נאמר, כי דו"חות מבקר המדינה שעסקו בנושא מצביעים על כך שמספר שטחי האימונים, העומדים כיום לרשות צה"ל גדול משמעותית מהדרוש לו להגשמת ייעודו.

ניתן היה לצפות כי בנושא זה תהא ספרות ענפה והערכאות השיפוטיות ידונו בסוגיות הנובעות מסגירת שטחים אלו חדשות לבקרים, ואולם ההיפך הוא הנכון. מעט מאוד פסקי דין נכנסו לעובי הקורה ודנו בסוגיה זו, וגם אז בהתייחס לשטחי אימונים שנסגרו על קרקע פרטית (מורצקי 2011). נזכיר שלמעלה מ-99% משטחי האימונים הם על קרקעות מדינה, כך שסוגיית הפקעה דה פקטו מבעלים פרטיים, אינה הנושא, ומכאן אינה מהות עבודה זו.

תקנות ההגנה לשעת חירום ככלל, ותקנה 125 בפרט מעניקות למפקד הצבאי סמכויות רחבות ומרחיקות לכת, ובכלל זאת הוצאת צו סגירת שטח, אשר נכנס לתוקפו ומקבל תוקף משפטי מחייב גם ללא פרסום רשמי ברשומות. עם זאת, היעדר חובת פרסום לא פוטרת את המפקד הצבאי מלתת פרסום ראוי, ואזרחים שלכאורה עברו על תוכנו ונכנסו לתוך שטח סגור לא יישפטו (מורצקי, 2011).

עמדת הצבא הינה, כי בצווים עצמם ישנו סעיף המתייחס לפרסום וכי הצווים מתפרסמים ברשויות הרלוונטיות כדוגמת משטרת ישראל, רשות מקרקעי ישראל, יישובים סמוכים ועוד.

התוצאה המשפטית של צו הסגירה, הינה איסור כניסה ויציאה ביחס למקרקעין שבתחום הצו, אלא באישור המפקד הצבאי. לענייננו, הוצאת הצו לצורך תפיסה ושימוש בשטח כשטח אימונים, כפי שיתואר להלן, גורמת להגבלות על מספר רב של זכויות ובכלל זאת הזכות לקניין, הזכות לחופש התנועה, והזכות לחירות אישית (מורצקי 2011). הוצאת הצו פוגעת גם ביכולת גופי התכנון ליזום תכניות מתאר בשטחים אלו, הואיל וסגירת השטחים אינה מוגבלת בזמן.

ניסיונות לתקוף את תוקפן של תקנות ההגנה בעבר לא צלחו.

הבולט שבהן היה לאו דווקא לעניין של הפעלת תקנה 125 לסגירת שטחי אימונים, אלא הכרזה על שטחי צבאי סגור מתוקפן של תקנות אלו על מנת ליישם את חוק ההתנתקות.

בפס"ד של נשיא בית המשפט העליון (דאז) ברק בבג"ץ 6893/05 הידוע כבג"צ לוי, פנה נשיא בית המשפט למחוקק בקריאה לבטל את התקנות "מבקש אני לשוב ולהציע כי הכנסת תשקול את ביטולן של תקנות ההגנה". בהמשך מצטט הנשיא ברק מדיון בכנסת ביום 22.5.1951, "הכנסת מחליטה שתקנות ההגנה (שעת-חירום) 1945, הקיימות עדיין במדינה מאז השלטון הבריטי, עומדות בניגוד ליסודות של מדינה דמוקרטית, ומטילה בזה על ועדת החוקה, חוק ומשפט להביא לכנסת (...). הצעת חוק לביטול התקנות הני"ל" (בג"צ 6893/05 פסקה 24).

ממשיך ברק בפס"ד ומצטט את שר המשפטים שמשון שפירא בדברים, שנשא בשנת 1966: "תקנות-שעת-חירום, 1945, מקומן לא יכירן בספר החוקים שלנו. אין להסתפק במחיקות שמחקנו בהן עד עתה". ומסכם הנשיא ברק באמירה לפיה "הצורך לבטל את תקנות ההגנה מלווה את מדינת ישראל מאז היווסדה. במשך הזמן בוטלו חלקים ניכרים של התקנות. עם זאת, חלקים ניכרים מתקנות ההגנה עדיין עומדים בתוקפם. מן הראוי שהכנסת תחליף אותם בדבר חקיקה ישראלי, התואם את הדרישות של חוקי היסוד" (בג"צ 6893/05 פסקה 24).

אל מול תקנות ההגנה לשעת חירום, אשר מתוקפן צה"ל מחזיק את שטחי האימונים, קיימת רשות מקרקעי ישראל, שהיא הגוף, שאמון על ניהול קרקעות המדינה, וזאת מתוקף חוק יסוד מקרקעי ישראל.

כבר ב-1961 מייד לאחר הקמתו, קבע מנהל מקרקעי ישראל (רשות מקרקעי ישראל כיום), שמערכת הביטחון תשלם דמי חכירה עבור שטחי האימונים שנתפסו על ידי הצבא לפי צווי הסגירה שהוציא הרמטכ"ל. ההחלטה התקבלה בתיאום עם גורמי משהב"ט וצה"ל ועל דעתם.

את התשלום לרשות מקרקעי ישראל בעבור חכירת שטחי האימונים היה מעביר משרד הביטחון מתקציבי צה"ל, אך בפברואר 1988 נתן ראש ענף ייעוץ וחקיקה במפצ"ר חוות דעת, שחובת תשלום דמי חכירה אינה חלה על שטחים הסגורים מכוח צווי הרמטכ"ל. בהתאם לחוות דעת זו, הפסיק צה"ל להעביר את התשלומים למינהל. רשות מקרקעי ישראל ערערה על עמדת הפצ"ר, וביוני 1989 קבע ראש ענף ייעוץ וחקיקה (שהחליף את קודמו), כי האמור בחוות הדעת של קודמו, ככל שמדובר בתשלום דמי חכירה בגין שטחים אלה, בעינו עומד. אף על פי כן, אם אכן קיים הסדר מוסכם עם מנהל מקרקעי ישראל, אשר יש בו תועלת למינהל ולמערכת הביטחון גם יחד, וכל עוד לא שונה, ראוי לכבדו ולהעביר למנהל מקרקעי ישראל את התשלום הנדרש. עמדה זו התקבלה גם על דעתו של היועץ המשפטי למערכת הביטחון, שהנחה את המשרד ברוח זו. יצוין, כי נכון לשנת 1994, היה שיעור התשלום עבור השטחים בצפונה של המדינה 0.84 ₪ לדונם, ועבור אלו בדרומה 0.19 ₪ לדונם (מבקר המדינה, 1995).

חרף זאת, עד עצם היום הזה, פרק זמן של למעלה משלושים שנה, צה"ל אינו משלם לרשות מקרקעי ישראל עבור השימוש בשטחי האימונים, ודומה שהחזקת שטחים בהיקפים כאלו ללא כל הסדר כספי, אינה יוצרת מוטיבציה בלשון המעטה לצבא לייעל את השימוש בשטחי אימונים אלו.

בהקשר זה יצוין, כי על פי מדיניות רשות מקרקעי ישראל, והחלטה מס' 37 של מועצת מקרקעי ישראל שהתקבלה בשנת 1967, כל משרדי הממשלה מחויבים בתשלום דמי חכירה מלאים עבור הקרקע שמוכרת להם, ואכן כל קרקע שמוקצית למשרד ממשלתי, מוקצית בתשלום, דרך מנהל הדיור הממשלתי.

חריג לעניין זה הוא כאמור משרד הביטחון, שם מתקני הצבא מוקצים לו ישירות. בשונה מהם, וכפי שתואר לעיל, שטחי האימונים נתפסים מתוקף צווי סגירה שמוציא הרמטכ"ל ולא נערכת ביחס אליהם שום עיסקת הקצאה מול מנהל הקרקע מטעם המדינה, קרי רשות מקרקעי ישראל.

עדיאל שימרון, מנכ"ל רשות מקרקעי ישראל לשעבר ציין בהתייחס לנקודה זו, כי נושא זה אינו עומד בראש סדר העדיפויות של רשות מקרקעי ישראל לפחות בעשור האחרון, בעיקר עקב משבר הדיור. עיקר הדיונים עם משרד הביטחון נסבו סביב פינוי מחנות צבא באזורי הביקוש, על מנת שניתן יהיה לפתחם ולשווקם למגורים, ואף נתחמו לא מעט הסכמים לעניין זה בהיקפים של עשרות מיליארדי ₪.

בשיחה עם ראש צוות עיסקות חקלאיות במחוז דרום ברמ"י מר חיים הובר, ציין הלה, כי בהיעדר עיסקת מקרקעין, אין חיווי במערכות רשות מקרקעי ישראל, לכל השטחים התפוסים והמחוזקים על ידי מערכת הביטחון, עובדה שמקשה על מעקב וניהול שטחים אלו, שכאמור מהווים קרוב ל- 40% מכלל השטחים שמנהל רשות מקרקעי ישראל. בנוסף, העדר מסד נתונים משותף ומעודכן בין הצבא לבין רשות מקרקעי

ישראל, עלול לייצר תקלות כגון הקצאת קרקע לגורמים אחרים פרטיים או ציבוריים, שטחים שבפועל מהווים שטחי אש.

במספר דוחות התייחס מבקר המדינה לנקודה זו, ובדוח לשנת 2010 העיר משרדו "כי על צה"ל להביא לידיעת ממ"י את השינויים שהוא מבקש לבצע בגבולות שטחי האש ולקבל את אישורו לכך מראש. העובדה שבמשך שנים שררה אי-בהירות לגבי גבולות שטחי האש מלמדת כי המצב לקוי מיסודו ואף יש בו משום סיכון לחיי אדם ולבטיחות הציבור. אף על פי כן, הנושא לא תואם בין כל הגורמים הנוגעים בדבר, וגרסאותיהם דלעיל של נציגי ממ"י, אמו"ן ואגף תכנון בנוגע לשינויים בגבולות של שטחי אש מלמדות על חוסר שיתוף פעולה מוחלט ביניהם. ראוי אפוא שלא רק הגורמים העוסקים בפועל בשטחי אש יפעלו לתיקון מצב לקוי זה, אלא שגם ראשי הגופים האחראים לנושא - ראש אגף תכנון, ראש אמו"ן ומנהל ממ"י - יוודאו כי הנושא יטופל" (מבקר המדינה, 2011 עמ' 113).

ממצאי העבודה העלו כי בגופים אלו, עלתה תמונה כי על פי רוב אין שינוי בתמונת המצב שתוארה לפני כעשור. גם דוח מבקר המדינה 71 ב' שפורסם לקראת סוף הכנת עבודה זו באפריל 2021, נמצא שבמספר שטחי אש שנבדקו על ידו, אין הלימה בין צו הסגירה לבין השטח התפוס בפועל, ובין התצוגה הפיזית כפי שבאה לידי ביטוי בשכבות המידע של הצבא אל מול אלו בגופים האזרחיים.

ב. היבטי תכנון ושימוש

חוק התכנון והבנייה (1965), מגדיר את ייעודי הקרקע – קרי מה השימוש המותר בכל יחידת קרקע, זאת ללא קשר לבעלות על הקרקע, פרטית או ציבורית.

מסעיף 15 בתוכנית המתאר הארצית שהוצג לעיל, עולה התמונה כי למערכת הביטחון יש לכאורה זכות וטו בכל הליכי התכנון. תומר גוטהולף, מתכנן מחוז דרום בלשכת התכנון במשרד הפנים, ובעברו יועץ משפטי בענף ייעוץ וחקיקה באגף תכנון בצה"ל, ובהמשך נציג שר הביטחון בוועדות המחוזיות תל אביב, מרכז וירושלים, אישר את האמור באומרו שמבחינת תכנון, למערכת הביטחון אין זכות וטו על הליכים תכנוניים מבחינת חוקי התכנון והבניה, אך הלכה למעשה יש לה וטו, וזאת משום הוראות בתוכניות המתאר הארציות והמחוזיות.

מוסיף גוטהולף וטוען שאין סימון של שטחי האש ולרוב הם יופיעו בתוכניות המתאר כשטחים פתוחים או חקלאיים, אך בנספחים, יופיעו עם סימון של שטחים במגבלות תנועה, ובתקנון התוכניות מוכנס כדרך קבע, סעיף הנקרא "סעיף מערכת הביטחון", המגביל תנועה באזורים המסומנים מתוקף סעיף 125 לתקנות ההגנה

לשעת חירום". סעיף זה אוסר על תנועה בשטחים אלו, כך שהלכה למעשה איסור תנועה משמעו אישור שימוש – שטח סגור.

מסכם מתכנן מחוז דרום באומרו, היות ששטחי האש מהווים חלק ניכר משטחי הדרום, כאשר בפועל יש למערכת הביטחון זכות וטו באמצעות המנגנון שתואר לעיל, מקשה על תכנון אפקטיבי ומיטבי של השטח, ושיח שמתקיים בין מערכות התכנון לבין נציגי צה"ל, מתקיים אך ורק ברמות מקומיות מבלי להידרש לתמונה ו / או מדיניות כללית בנושא.

דברים דומים הושמעו על ידי חגי סלע - מתכנן מחוז דרום ברשות מקרקעי ישראל ומותקף תפקידו נציג רשות מקרקעי ישראל בועדה המחוזית, שטען שהיכולת לתכנן בדרום ובעיקר התחום המועצות האזוריות רמת נגב וערבה תיכונה, מוגבלת מאוד, והשחקן העיקרי עימו יש לנהל מו"מ טרום הליך התכנון, הוא הצבא. כך, לדברי סלע, רעיונות תכנוניים רבים נזנחים עוד בטרם הליך התכנון המעשי, בשלב של בדיקת ההתכנות, משום שעמדת הצבא לצערו ידועה מראש, וחבל לבזבז על הליך התכנון משאבי זמן וכסף.

ככל שמערכת הבטחון תופסת שטחים נרחבים יותר, כך עולה מחיר הצל שלהם, כלומר המחיר שמשלמים המשק והחברה על כך שהשימוש החלופי בשטחים אלו נמנע בשל תפיסתם על ידי מערכת הבטחון. בשל המגבלות המוטלות על ידי מערכת הבטחון ותפיסת השטח שלה פעילויות שונות נדחקות למיקום שאינו אופטימלי בשבילן. התוצאה היא ניצול לא יעיל של קרקע (פייטלזון, 2009).

מבקר המדינה בדוח 71 ב', חיזק עמדה זו, וקבע כי המצב החוקי האמור, ולפיו צה"ל רשאי בכל עת לסגור לצורך אימוניו שטחים שייעודם אחר, אף שמדובר במטרה ביטחונית חיונית, גורם לאי ודאות בנוגע ליכולת לממש את התכנון לגבי שטחים אלה, ובמקרים מסוימים לפגיעה בשלמות תהליך התכנון עצמו.

שטחי האימונים, המשתרעים על פני כ-35% מקרקעות המדינה והחיוניים לצה"ל לצורך שמירת כשירותו, נמצאים על קרקעות שנקבעו להן ייעודים שונים. מתכנן מחוז דרום למעשה מחזק את שנטען בדוח המבקר, וטוען שמצב זה נובע מכך שמתקיימות שתי מערכות דינים נפרדות החלות על אותם שטחים: חוק התכנון והבנייה - המסמיך את מוסדות התכנון לקבוע ייעודים לקרקע, ואימונים אינם נכללים בייעודים אלה; ותקנות ההגנה - המסמיכות את הרמטכ"ל לסגור שטחים, לדוגמה לצורך אימונים, וזאת ללא קשר לייעוד הקרקע באותם שטחים. במצב זה מוסדות התכנון אומנם מוסמכים לקבוע ייעודים שונים לשטחים, אך מימושם של הייעודים בשטחים אלה מוטל בספק בשל סמכותו האמורה של הרמטכ"ל לסגור אותם בכל עת.

נוכח הבסיס החוקי, הנותן בידי הרמטכ"ל את הסמכות הבלעדית לסגור שטחים וכן את הסמכות למנוע הוצאת היתר מכוח תוכנית (דוגמת תמ"א 35), יש קושי לאזן בצורה מיטבית בין הצרכים הביטחוניים לבין הצרכים האזרחיים.

כך, גם מתקיים, או נכון יותר לא מתקיים, הליך גריעת שטחים משטחי אש לטובת תכנון ו/או פיתוח. הדיאלוג שמתקיים עם נציגי אגף תכנון בוועדות המחוזיות השונות, הוא דיאלוג על בסיס אישי, והבקשות שמוגשות לגריעה יכול שיוגשו מראשי רשויות ובעיקר ממועצות אזרחיות, לשכת התכנון, אזרחים וגופים פרטיים, שוב, מבלי לבחון תמונה כוללת או לפי מדיניות מסוימת (לוטטי 2021).

גדי ירקוני, ראש המועצה האזורית אשכול, ציין בשיחה עימו, כי בקשות לשחרור שטחים לטובת חקלאות מתבצעות בדרך כלל על סמך קשרים אישיים עם אישיות בכירות, לאחר ש"דרך המלך" בפנייה לאנשי אגף התכנון אינה מניבה תוצאות. ירקוני מזכיר גם את יועץ שר הביטחון להתיישבות ככתובת אליה מגיעים או מופנים משר או מנכ"ל משרד הביטחון, אך גם זאת, כאשר מדובר על שחרור שטחי אש, ידו אינה משגת בסופו של יום. דוגמה לכך, ניתן למצוא בפרסומים בתקשורת משנת 2017, אודות ביקור של שר הביטחון (דאז) אביגדור ליברמן, שהתחייב בביקור במועצה האזורית רמת הנגב לשחרר 3000 דונם מתחום ש.א. 300 לטובת חקלאי המועצה לצורך פיתוח חקלאי. הגם שלכאורה היתה "התחייבות שלטונית" לפינוי שטח זה, מבדיקה אל מול ראש המועצה האזורית רמת נגב, ערן דורון, עלה כי שטחים אלו לא שוחררו בשל מחלוקות על עלויות נשיאה בזיכוי השטח מנפלים. במקרה זה גם דורון מציין את יועץ שר הביטחון להתיישבות ככתובת, אך כזו שאינה יכולה לסייע.

נוסף על כך, גורמים אזרחיים מגישים מדי פעם בפעם לצה"ל בקשות לגריעה קבועה של קרקעות משטחי אש, בין היתר לצורך הקמת מתקני תשתית, שימוש חקלאי קבוע, הרחבת יישובים שכבר הוקמו או הקמת יישובים חדשים (מבקר המדינה, 2021).

ראש מדור דרום באגף תכנון, מר דודי לוטטי טען בראיון עימו, כי כל אימת שמגיעה בקשה, היא מועברת לבחינת זרוע היבשה והפיקוד הרלוונטי. ככל שישנו אישור עקרוני לגריעה, אגף תכנון מעביר לקבלת חוות דעת של הסיירת הירוקה, אודות השימוש המבוקש בשטח.

מבדיקה בראינות שקיימנו עלה, כי בקשות הגריעה, אם אינן מוגשות על ידי לשכת התכנון, גוף המופקד על מדיניות התכנון במדינה, או על ידי רשות מקרקעי ישראל, הגוף המופקד על ניהול קרקעות המדינה, לא עוברות דרך גופים אלו, ובכך בפועל נמנעת יכולת ליישם מדיניות תכנון אפקטיבית בראיה מרחבית, וודאי מדיניות של ניהול קרקע.

דו"ח מבקר המדינה 71 ב' מתייחס לסוגיית שחרור משטח אש. אמנם לא מדובר בשחרור לטובת שטחים פתוחים, אך זוהי דוגמא "טרייה" להתנהלות אגף תכנון בבקשות לשחרור שטחים משטחי אימונים ולכן מצאנו שיש מקום להרחיב בנושא ולהציגה.

מדובר בשטח אש 526, שנסגר על ידי הרמטכ"ל בשנת 2000, כאשר בשוליו טרם ההכרזה מתגוררות משפחות בדואיות באופן לא מוסדר. לצורך הרחבת היישוב הבדואי חורה, בין היתר לצורך הסדרת התיישבות חלק מאותן משפחות המתגוררות בשטח האש, הגישה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, ומטרתה מתן מענה לריבוי הטבעי של היישוב, וכן הסדרת התיישבות הפזורה הבדואית הנמצאת ממזרח ליישוב ובעלת זיקה אליו באמצעות הרחבה צמודת דופן.

התוכנית, שמותאמת לייעוד מרקם עירוני שבתמ"א 35, חופפת לשטח אש 526, ולכן הוגשה לאישור מערכת הביטחון בקשה לגריעת חלק משטח האש וזו התנגדה לכך. על אף התנגדות מערכת הביטחון, הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז הדרום, שדנה בתוכנית, החליטה להפקיד את התוכנית וציינה כי היא סבורה שהתוכנית ראויה. עם זאת, היא התנתה את הוצאת היתר הבנייה הראשון בתחום שטח האש בגריעתו על ידי מערכת הביטחון או במתן היתר מתאים אחר על ידיה (מבקר המדינה, 2021).

לדברי מתכנן מחוז דרום במשרד הפנים, במקרה זה, קיימת אי-ודאות באשר לאפשרות מימושה של התוכנית. עוד ציין מתכנן המחוז, כי במקרים שבהם מערכת הביטחון אינה מסכימה לשחרר שטחים שנסגרו על פי תקנות ההגנה, אין טעם לתכנן בהם שימושים אזרחיים כיוון שלא יהיה אפשר לממשם. בתגובת צה"ל באוקטובר 2020 למשרד מבקר המדינה נכתב כי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב לא ביצעה תיאום מוקדם עם מערכת הביטחון לגבי הבקשה לגריעת השטח, ובשל התנהלות הרשות, שאינה נותנת פתרון כולל למשפחות היושבות כיום בשטח האש, החליטה מערכת הביטחון להתנגד לתוכנית עד שיוצג פתרון הסדרה כולל (מבקר המדינה, 2021).

מכאן אנו למדים, שלא רק שיקולי הצורך באימונים הם אלו שעומדים בבסיס סגירת או שחרור שטחי אש, אלא שיקולים נוספים שלעמדתנו לא אמורים להיות חלק ממערך השיקולים של הצבא, וודאי שאינם עומדים בבסיס סגירת שטחי אימונים מתוקף תקנות ההגנה לשעת חירום.

ג. מועצה אזורית אשכול כמקרה בוחן

במועצה האזורית אשכול מתגוררים כ- 16,500 ב- 32 ישובים לפי ההפלגות הבאה: 15 מושבים, 14 קיבוצים ו 3 ישובים קהילתיים. שטחה של המועצה כמיליון דונם, והיא גובלת ברצועת עזה במערב, ובגבול עם מצריים בדרום. הישובים הראשונים במועצה הוקמו טרם הקמת המדינה, והאחרונים לאחר ההתנתקות כחלק מקליטת מפוני ההתנתקות (המושבים נווה ובני נצרים), ולאחריהם בשנת 2012 הישוב הקהילתי שלומית.

מרבית יישובי המועצה מוגדרים כ"קו עימות", (עד 7 ק"מ מהגבול עם רצועת עזה), ומתוקף כך, נהנים מהטובות מיסוי ותשלומים מופחתים לקרקע. מתוך כלל שטח המועצה, למעלה מ 25% משמשים לחקלאות, והיא המועצה החקלאית הגדולה ביותר מבין המועצות האזוריות.

ראש המועצה גדי ירקוני חבר קיבוץ נירים, מכהן כראש המועצה משנת 2015. המוטו שלו הוא להגדיל את הישובים ולעבות אותם ככל שניתן. כדי להגיע לאלו, צריך קודם כל לדאוג לשטחים מתאימים לבנייה למגורים בישובים (תכנון), שטחים לחקלאות לטובת פרנסת התושבים, ואיכות חיים – תיירות, שטחים ירוקים וכדומה. בעוד שהבניה ואיכות החיים, הם בעיקר באחריות המועצה, הרי שמציאת והקצאת שטחים לחקלאות הם באחריות זרועות המדינה, רשות מקרקעי ישראל ומשרד החקלאות בעיקר.

לדבריו בראיון עימו, בעוד שבעבר בשנות השישים והשבעים יכלה משפחה להתקיים בכבוד ממשק בגודל של 5 – 10 דונם, הרי שכיום המינימום הוא 80 דונם, וגם זה בעיקר בחקלאות אינטנסיבית, שבה ההשקעה הראשונית היא גבוהה מאוד, ודורשת הקצבות מים גבוהות. עד לפני למעלה מעשור, היו המים גורם מעכב בהתפתחות החקלאות. בשנים האחרונות עם הגדלת היצע מי הקולחין המטוהרים ושיפור טכנולוגי בחקלאות, המאפשר שימוש נרחב במים אלו, נשארה סוגיית מצאי הקרקע. עתודות הקרקע בתחום שיפוט המועצה לאחר תהליך של חלוקה מחדש של היצע הקרקעות שנעשה ביחד עם משרד החקלאות ורשות מקרקעי ישראל, מספיקות כיום להגדלה של לא יותר מ- 50% מתושבי המועצה והרצון הוא לגדול הרבה מעבר.

לדברי ירקוני, בעיה זו היא לא רק של מועצת אשכול, וישנן מועצות בהן המצב קשה עוד יותר, בעיקר רמת נגב, ערבה תיכונה ואיילות. אם רוצים לפתח את הנגב, ולהביא אליו אוכלוסייה, חייבים לדאוג לה לפרנסה, ובראש ובראשונה לחקלאות. ביטחון תזונתי הוא חשוב ביותר. המצב כיום הוא הפוך: שטחי אש ושמורות טבע על חשבון חקלאות.

כ- 50% משטח המועצה הוא שטח אש (ש.א. 300), שטח שברובו – ובעיקר זה שגובל את שדות המועצה באזור פתחת שלום, מתאים מאוד לחקלאות והוא העתודה של האזור. לאורך שנים רבות, היו הבטחות רבות של

אנשי הצבא ברמות שונות לפעול לשחרור שטחים משטח אש זה לטובת הרחבת שטחי החקלאות, אך בסופו של יום כלום לא קרה.

התייחסות דומה נשמעה גם ממנהל מחוז נגב במשרד החקלאות יואב מורג, שטוען שלמעלה מ-90% משטחי המועצות האזוריות רמת נגב, איילות וערבה תיכונה הם שמורות טבע ושטחי אש. דבר זה מקבל משנה תוקף, כאשר מרבית ההתבססות של האוכלוסייה בישובים במועצות אלו הם מחקלאות, כך שיכולת ההרחבה של ישובים אלו מוגבלת עד אפסית בהעדר קרקעות זמינות לעיבוד חקלאי.

כך, לדוגמה מציין מורג את הישוב באר מילכה הנמצא בפתחת ניצנה שהוקם בסוף שנות התשעים. אותרו בשעתו לצרכי הקמת הישוב כ-8000 דונם המספקים לקליטת 100 משפחות. בפועל בשנת 2006, לאחר מלחמת לבנון השנייה וההתנתקות, שחייבה צמצום שטחי אש לטובת הקמת ישובי החלוציות, השתנתה מדיניות זה"ל, וכיום הוא אינו משחרר את שהתחייב לעשות עם הקמת הישוב. התוצאה היא שהישוב אינו יכול לגדול ועתידו אינו ברור. מקורות תעסוקה אחרים בישוב כזה אינם רלוונטיים, בשל המרחק הרב בין יישובי פתחת ניצונה, ליישובים אחרים, וודאי למרכז עירוני.

"חייבים לשמור על השטחים החקלאיים ולעשות הכל על מנת להגדיל אותם", טוען מורג. כיום, ישנה מגמה בכל העולם לעבור לתזונה תחליפית בעיקר לעניין חלבונים. תזונה זו דורשת שטחים עצומים של חקלאות לזריעה של סויה למשל. עם העלייה בטכנולוגיה להשבת מי קולחין לכמה שמתאימה להשקיית כלל הגידולים החקלאיים, הרי שמחסור במיים אינו הבעיה אלא מחסור בקרקע, וכבר היום, ביחס לעבר מנוצלים יותר שטחי בעל ושטחי מרעה לטובת גידולים אלו.

כבר כיום נמצאת ישראל במקום נמוך מאוד ביחס לשאר מדינות העולם במספר השטחים החקלאיים לנפש. בעוד שהממוצע העולמי הוא 3000 מ"ר לנפש, בישראל הוא עומד על עשירית בלבד 300 מ"ר לנפש. לפי קצב הגידול הטבעי בישראל, וירידה בשטחים החקלאיים (לטובת פיתוח עירוני, תשתיות, אנרגיות מתחדשות וכו'), הצפי הוא כי בשנת 2050 מספר זה יעמוד 120 מ"ר שטחים חקלאיים בלבד לנפש (חקלאות העתיד, 2019).

ממשיך מורג, ישראל חייבת לשמר לעצמה ביטחון תזונתי, ולא לסמוך על מדינות העולם בין אם השלישי או המערבי. לדבריו, אירופה דואגת בראש ובראשונה לעצמה מבחינת הייצור החקלאי, וההשקעות שלה בעולם השלישי ובעיקר במדינות מדבריות, הם קודם כל לצרכים שלה – להבטיח לעצמה אספקה חקלאית עתידית שתענה על המחסור שייווצר באירופה עצמה.

מסיים מורג וטוען שפיתוח שטחים חקלאיים חדשים בישראל כיום הוא כמעט ובלתי אפשרי, זאת מכיוון שכל השטחים הפתוחים שאינם שטחים חקלאיים, הם או במעמד של שטחים סגורים או של שמורות טבע. בכלל העולם הממוצע של שמורות טבע עומד על 15% משטחה הכולל של המדינה, בעוד שבשראל 35% משטחה הוא שמורות טבע שמרביתן בדרום.

ד. האחריות על שחרור שטחי האש

סוגייה נוספת שעלתה במהלך כך הראיונות עם הגורמים האזרחיים, היא סוגיית האחריות על שחרור שטחי האש בפועל לאחר שניתן האישור המבצעי לשחרור. מרביתם, ציינו את שחרור שטחי האש בפועל כחסם מרכזי.

הגדרת נפל על פי החוק הוא תחמושת שנורתה, הוטלה או הופעלה, ומטען חומר הנפץ שבה לא התפוצץ או שהתפוצץ חלקית או נשרף. שטח נפלים הוא שטח שיש בו נפלים, או שקיים חשש שיש בו נפלים בין היתר כתוצאה מפעילות אימונים או מביצוע ניסויים (החוק לפינוי שדות מוקשים ושטחי נפלים, תשע"א-2011).

בשטחי אימונים רבים חיילי צה"ל מתאמנים בירי של תחמושת מסוגים שונים, שחלקה לא מתפוצצת ונותרת בשטח כנפלים שיש בהם סיכון בטיחותי. יחידה שבבעלותה שטח אש אחראית לסרוק אותנו ביסודיות אחת לשלושה חודשים לצורך איתור נפלים, ויחידה המתאמנת בשטח צריכה לבצע סריקה כאמור עם כניסתה לשטח וביציאתה ממנו (מבקר המדינה, 2021).

לדברי ראש מועצת אשכול, "הרלפ"ם (הרשות לפינוי מוקשים ונפלים) הוא בלוף אחד גדול". הוא גוף שהוקם עם המון תקווה לטיפול בשחרור הלכה למעשה של שטחי אש, אבל בפועל אין לגוף זה שום יכולת תקציבית אפילו להכין תקנון לפינוי שטחי אש מנפלים. "בסופו של יום הצבא למעשה אומר 'אני שחררתי', אך בפועל לא ניתן לשחרר".

הדוגמה הטובה ביותר, לדברי ירקוני, היא שטח מאגר המים בסמוך לתלמי יוסף, שם האבסורד הגיע לשיא בדמות הפסד כספי של המדינה בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח. לצורך בניית, לפני כעשרים שנה, קיבלה חברת "מקורות" שהקימה את המאגר, היתר מהצבא לפתח את המאגר בתחום שטח האש. במהלך בנייתו הוצאו עודפים רבים של קרקע, שפוזרו על שטח מסביב למאגר בהיקף של כ-1,500 דונם. ערמות עפר אלו בהיקף של למעלה ממיליון קו"ב עמדו במשך שנים כאבן שאין לה הופכין, כאשר בפועל נזרקת שם עוד פסולת והשטח שימש למשחקי טרקטורונים ואופנועים. שיא האבסורד היה, שכל השטח מסביב למאגר וערימות העפר, הגם שמצוי בתוך שטח האש, מעובד בעיבודים עונתיים שאינם דורשים חריש עמוק, על פי אישור

מהצבא על ידי תושבי הישובים שבסביבה, כך שבפועל השטח כבר שנים ארוכות אינו משמש לאימונים וודאי שלא לאימונים באש חיה.

לפני כשלוש שנים לצורך הרחבת כביש 232 הנמצא בסמוך, נדרשה כמות אדירה של חומר גלם לצורך ביצוע העבודות. במהלך עסקים רגיל, עודפים כאלו מגיעים ממחצבות. במקרה זה המחצבות הקרובות נמצאות מרחק של עשרות קילומטרים, והשינוע של החומר, כמו גם מחירו, יקרים מאוד. נמצא שעודפי העפר מתאימים לביצוע העבודות, ומכאן שיחד עם רשות מקרקעי ישראל, שהיא בעלת הקרקע, ומשרד החקלאות סוכם על מהלך שיכול להיות לתועלת כל הצדדים: רשות מקרקעי ישראל תפרסם מכרז על הוצאת ערימות עפר אלו, הזוכה ישתמש בהם לצורך עבודות סלילת הכביש הסמוך, ותוך כדי העבודה יישר את הקרקע כך שתתאים לעיבוד חקלאי. כך, נחסכת עלות יקרה מאוד של יבוא חומר גלם לכביש וייווצרו 1,500 דונם נוספים של קרקע חקלאית אותה ניתן להקצות באופן מידי לחקלאים המשוועים לקרקע לטובת עיבוד חקלאי.

לאחר חצי שנה של ויכוחים עם הצבא ומשרד הביטחון לא ניתן האישור המיוחל לגריעת שטח זה מתחום שטח האש, הגם שכאמור לעיל הוא לא שימש ליעוד זה עשרות שנים ונערכו בו עבודות לפני עשרים שנה. בפועל, הקשו בהתניות כבדות שלא איפשרו את קידום המכרז והוצאת העפר. העבודות לסלילת הכביש הסתיימו תוך יבוא חומר יקר עשרות מונים ממחצבות. ערימות העפר עומדות שם עד היום, ובהיעדר פרויקט תשתית שיצטרך חומר גלם בכמות אדירה כזו, הרי שהוא יישאר כך עוד עשרות שנים, שכן לא רק שאין שום תועלת כלכלית בפינוי, אלא אין לאן ועלות הפינוי יקרה מאוד.

בדומה לגדי ירקוני, גם מורג שמתוקף תפקידו, הוא נציג משרד החקלאות בוועדה המייעצת לרשות לפינוי מוקשים מתוקף החוק, התייחס לסוגיית שחרור השטחים בפועל על ידי הרשות, באומרו שכמעט ואין שיתוף פעולה בין הצבא לבין הרשות, בכל הקשור לפינוי והחזרה של שטחי אש, כמו גם בעיית תקצוב ומימון.

תומר גוטהולף, טען שהרשות לפינוי מוקשים היא חסם לתכנון ופיתוח במרחב. לדבריו, עד לפני מספר שנים, פינוי השטח והחזרתו למדינה היתה לאחר אישור של הפיקוד הרלוונטי ואגף התכנון, כי השטח אינו נדרש מבצעית. לפני מספר שנים לאור סוגיית פינוי נפלים בתחום שטחי האש, תוקן החוק לפינוי מוקשים, כאשר במסגרת התיקון לחוק זה הורחבו סמכויות הרשות לטיפול גם בנפלים. מאז התיקון הנ"ל, הגם שיש פתח בתיקון לחוק המאשר לצבא להכריז בעצמו על שטח כנקי מנפלים, הרי שבפועל הצבא מטיל את כל האחריות לפיתחה של הרשות לפינוי מוקשים. זאת האחרונה אינה מתקצבת כלל לפינוי נפלים, כך שבפועל התיקון לחוק בסופו של יום מונע כל יכולת של פינוי שטחי אש.

גם מבקר המדינה בדוח 71 ב' שפורסם לאחרונה כאמור, התייחס גם הוא לסוגיית הרשות לפינוי מוקשים, ולמעשה אישש את שנאמר לנו בראיונות, קרי סוגיית אחריות הזיכוי מנפלים, מהווה חסם לשחרור שטחים בפועל שהוסכם כי אינם נחוצים עוד מבצעת לצבא.

מסכם המבקר את דבריו בהמלצה "שנוכח המחלוקת בין צה"ל לבין הרלפ"ם לגבי האחריות לזיכוי שטחי נפלים לצרכים אזרחיים, ובהינתן כי חוק הרלפ"ם מסמיך את שר הביטחון לטיפול בפינוי מוקשים ונפלים, מומלץ כי שר הביטחון יבחן את התמשכות תהליכי פינוי הנפלים ואת החסמים בתהליך, וכן יקבע מיהו הגורם (צה"ל או רלפ"ם) האחראי לנושא, ובייחוד אם הדבר נוגע לפינוי נפלים משטחים כאלו שנעשים בהם שימושים אזרחיים קבועים. בבחינה זו ראוי שיובאו בחשבון העיכובים רבי-השנים בגריעת שטחי אימונים עבור פרויקטים בעלי חשיבות לאומית ובעיקר בפריפריה" (מבקר המדינה, 2021 עמ' 145).

ה. שימושים כפולים בקרקע

מבקר המדינה התייחס לנושא זה בעבר, וקרא לו שימוש משני בשטחי אש. קרי, שטח האימונים עדיין יישמר פעיל, אך בתקופות מסוימות תוכל להתאפשר בו פעילות אחרת אזרחית (מבקר המדינה, 2011)

בבדיקת הנושא על ידו בשנת 2010 נמצא, כי על אף החשיבות של קיום תשתית נורמטיבית לבדיקת בקשות של גורמים אזרחיים לשימוש משני בשטחי אש, עלה כי אין בצה"ל הוראות העוסקות במכלול הסוגיות הנוגעות לנושא זה. עקב כך אין בצה"ל הגדרה סדורה של תפקידי הגופים הצבאיים ובעלי התפקיד בהם העוסקים בבדיקת הבקשות, ושל הגדרת סמכויותיהם וחלוקת האחריות ביניהם. כמו כן, אין בצה"ל כללים בנוגע להליך בחינת הבקשות, לוחות זמנים לביצוע ואמות מידה שעל פיהן יש לקיימו.

במסקנותיו ציין המבקר, כי האחריות המוטלת על אגף תכנון בבואו לאשר או לדחות את הבקשות לשימוש משני כבדה במיוחד בשל היותו הגורם הבלעדי המקבל החלטות בנושא. כגוף צבאי שמייצג את צה"ל, אמורות החלטותיו להתבסס בראש ובראשונה על הערכת האינטרסים הצבאיים, אך גם להתחשב ככל שניתן בצרכים אזרחיים, כפי שבאים לידי ביטוי בבקשות לשימוש משני. עוד נאמר, כי תהליך בחינת הבקשות של גורמים אזרחיים לשימוש משני בשטחי אש מתקיים ללא מסגרת נורמטיבית ברורה ומחייבת, הקובעת אמות מידה אחידות ככל שניתן לקבלת ההחלטות על ידי בעלי התפקידים השונים. היעדרן של אמות מידה, כאמור, עלול להקשות על הגורמים השונים בבואם לקבל החלטה מידתית, המתחשבת בין היתר בצורכי האימונים של צה"ל מחד גיסא ובאינטרס האזרחי מאידך גיסא.

עוד התייחס מבקר המדינה באותו דו"ח וציין, כי היעדר מסד נתונים רב-שנתי בנושא בקשות לשימוש משני בשטחי אש, אינו מאפשר שימור ידע ויצירת זיכרון ארגוני שיסייעו לניהול הבקשות ולבקרה עליהן. זאת ועוד, הדבר אינו מאפשר ניתוח בנושא התפתחויות רב-שנתיות בתחום הצרכים האזרחיים והשפעתן על פעילותו של צה"ל בשטחי האש בטווח הארוך. ליקוי זה בולט נוכח היקפן הגדול של הבקשות המוגשות מדי שנה בשנה לצה"ל, ובייחוד נוכח הקונפליקט המובנה בין הצורך לסגור שטחים באופן מוחלט לצרכים צבאיים ובין הצורך ההולך וגובר בשטחים לשימושי קרקע לפעילות אזרחית.

בראיונות שקיימנו, עלתה תמונה דומה לזו שצוינה לפני כעשור על ידי המבקר. מנהל מחוז נגב במשרד החקלאות, ציין כי חלק גדול מניהול המקנה מתבסס על הנחה ששטחי אש מסוימים ייפתחו בעונת האביב למרעה של בקר וצאן. לדבריו הבעיה היא בכל שנה נפתחים שטחים אחרים, ומועד פתיחתם של השטחים למרעה, אם בכלל, אינו קבוע. כך לא ניתן לבצע תכנון ארוך טווח של ניהול משק העדרים בארץ.

ראש צוות עיסקות חקלאיות במחוז דרום ברשות מקרקעי ישראל, הוסיף, כי בהעדר תכנון של השטחים שנפתחים למרעה, בסופו של יום גם בחלק מהשנים עקב קוצר הזמן והתיאום, לא נערכות עיסקות הרשאה זמניות עם בעלי העדרים היוצאים למרעה, מצב שאינו בריא, מבחינת ניהול מקרקעין, וסוגיות הקשורות בפיצויי נזיקין.

בשיחה עם דודי לוטאטי מאגף תכנון, צוין על ידו, כי באגף התכנון ערים לכך, אך קיים קושי מול הפיקודים השונים ביצירת תוכנית עבודה רב שנתית עליה ניתן יהיה להתבסס.

בשיחות שקיימנו עם כלל הגורמים האזרחיים, ציינו כולם, כי הם בעד שימושים כפולים בקרקע בעיקר לצרכים חקלאיים לצד השימוש לאימונים, אך לא כאלו שיוגבלו למרעה עונתי בלבד, אלא עיבודי שלחין ואפילו מטעים.

1. שטחי האימונים אל מול שמירת הטבע

כפי שצוין, ערכיות השטחים הפתוחים במדינה גבוהה מאוד. זאת, בעיקר לנוכח הבינוי המואץ אל מול צמיחת האוכלוסין, בינוי שבא בדרך כלל על חשבון שטחים פתוחים.

אין זה המקום לדון בערכיות השטחים הפתוחים, אך היות ועסקינן בשני "צרכני" הקרקע הגדולים ביותר במדינה, מחד גיסא, השטחים בהם מחזיק הצבא לרבות שטחי האימונים המשתרעים על למעלה מ- 8.5 מיליון דונם, ואל מולם שטחי שמורות הטבע בהיקף של קרוב ל- 7 מיליון דונם, יהיה נכון להתייחס לממשק בניהם.

כבר בראשית הדברים נציין, כי עפ"י עבודת מיפוי שביצענו, ישנה חפיפה של כ- 3 מיליון דונם בשטחים אלו (בעיקר בנגב), ואולי דווקא בחפיפה וניהול ממשק החפיפה טמון פיתרון ייחודי ליצירת מסגרת שיתופי פעולה.

שימושי קרקע ביטחוניים שאינם כוללים בינוי, מצב המאפיין את שטחי האימונים, עשויים לסייע להגנה על שטחים פתוחים. במידה שהשימוש הביטחוני לא כרוך בתנועה בשטח, השימוש או המגבלות בשל שיקולי ביטחון עשויים להגן על מערכות טבעיות, כך שדווקא שימוש ביטחוני או הגבלות בנייה בגין שיקולי ביטחון עשוי לסייע בשמירת מרחב האפשרויות שנותיר לדורות הבאים. יחד עם זאת, במקרים אחרים, בהם השימוש הביטחוני בשטח מלווה בתנועה רבה, ובייחוד של רכבי שטח ורכבים זחיליים, השימוש הביטחוני עלול להביא לפגיעות במערכות הטבעיות בשל היחסים המורכבים הללו בין פעילות צבאית לשמירה על מערכות טבעיות, אין פלא שנוצרה מערכת יחסים מורכבת בין צה"ל ובין גופי שמירת טבע – ובעיקר רשות הטבע והגנים ומשרד להגנת הסביבה – שביטוייה הם חפיפה מורחבת בין שטחי אש לשמורות טבע וגנים לאומיים, בעיקר בדרום הארץ (אורן, ע' 2012).

באמצעות חפיפה זו רשות הטבע והגנים השכילה להרחיב באופן משמעותי את היקף השטחים המוגנים בישראל, ולהביא להתאמה חלקית של משטר האימונים למגבלות הנגזרות מחפיפה זו. מערכת יחסים זו מוסדה באמצעות הסכמים בין שני הגופים שבהם הם מנסים לאפיין ולקדם דו-קיום של שיקולי ביטחון בצד שיקולים של שמירה על איכות הסביבה.

ערב הפריסה החדשה של צה"ל בנגב בראשית שנות השמונים נעשה במטכ"ל מאמץ לתכנן אותה כך שתמזער את הנזק הסביבתי ותאפשר את המשך שמירת הטבע. רשות שמורות הטבע אף היא חיפשה כל דרך כדי להידבר עם הגורמים הקובעים את התכנון הצבאי ולהביא בפניהם את דעתה על הדרך שבה צריך הדבר להיעשות. התכנית לקביעת שמורות הטבע שהכינה הרשות נשענה על יצירת שטחים רציפים וגדולים. היא הגיעה להבנה עם צה"ל - השארת שטחים נרחבים ורצופים מחוץ למעגל הפעילות, בעיקר שטחים בעלי ערכים

חשובים וראויים לשמירה. נקבע נוהל לעבודה משותפת בכל הקשור לתכנון המחנות והמתקנים ולבנייתם ולסלילת דרכים. קונפליקטים נקודתיים בין צה"ל ובין רשות שמורות הטבע יושבו תוך כדי תיאום. כך נקבעו מעברים לרכב קרבי משוריין בשמורת הנחלים הגדולים (שיזפון וציחור), מיקום מתקנים בהר רמון ובהר חריף ועוד (אורן, 2012).

בדצמבר 1981 הרחיב סגן הרמטכ"ל, האלוף יקותיאל אדם, את המחויבות של צה"ל לשמירת הטבע. הוא חתם על מסמך (הנקרא "מסמך קותי") ששימש במשך עשור הנחיה בכל הקשור לאימוני צה"ל ולביצוע טיולים בשמורות טבע המצויות בשטחי אימונים. בזמן כתיבת המסמך לא נחזתה עוצמת החיכוך, שהתפתח במשך הזמן בין צה"ל לבין רשות שמורות הטבע. לכן במרץ 1992 הפיץ ראש אגף התכנון, האלוף עמרם מצנע, מסמך חדש (הנקרא "מסמך מצנע"), שמטרתו עדכון ההסדרים שנקבעו במהלך העשור הקודם.

במרצת שנות ה-90 לא פחת מספר העימותים בין הגופים, ועוצמתם אף גברה. בשל העימותים עיכב צה"ל הכרזה על שמורות טבע חדשות בתחומי שטחי אימונים ואף מחוץ להן. מציאות זו חייבה דיאלוג חדש (אורן, ע. 2012).

ביוני 2002 חתמו ראש אגף התכנון האלוף גיורא איילנד ומנכ"ל רשות הטבע והגנים דאז, אהרן ורדי על מסמך הבנות נוסף, ונוסחו בו מחדש וביתר בהירות כללי הדו-קיום. במסמך סווגו שימושי הקרקע בצורה הבאה: שטחי אימונים שאינם משותפים ושאינן בהם שמורת טבע והגבלה על הפעילות במקום; שטחי אימונים משותפים, שמלוא שטחם או חלק ממנו מצויים בשמורת טבע או בגן לאומי, ולפיכך מתחייב שיתוף פעולה ותיאום עם הרשות; שטחים מוכרזים או מאושרים כשמורות טבע או גנים לאומיים, שאינם מיועדים לשימוש צבאי, והשימוש של צה"ל בהם מחייב תיאום עם הרשות ובכפוף להוראותיה. כיום, כדי למזער את הנזקים הנגרמים מהאימונים ומפעילות ביטחון שוטף, מתקיים קשר הדוק בין מפקדות המחנות, מתקני האימונים והמפקדות האזוריות ובין פקחי רשות הטבע והגנים (אורן, 2012).

סדרת פעולות מעידות בשנים האחרונות על המאמץ לשפר את ההידברות בין גופי שמירת הטבע לצבא. צעד בולט התחולל באפריל 2014, עם הקמתו של "צבא הגנה לטבע", יוזמה משותפת של הצבא עם החברה להגנת הטבע וקרן דוכיפת. מטרת המיזם להניע מפקדים לקחת אחריות על סביבתם בתחום שמירת הטבע. גיא סלעי, מנהל המיזם מטעם החברה להגנת הטבע, מסביר שהמטרה היא "לעבוד מלמטה למעלה". כלומר, מפקדי יחידות שונות לוקחים אחריות על הסביבה שבה הם פועלים והחברה להגנת הטבע מסייעת להם. הרעיון הוא להטמיע את הפעילות ברוח היחידה לטווח ארוך. בחמש השנים האחרונות יצאו לדרך 60 פרויקטים כאלה ביחידות שונות (<https://www.parks.org.il/new/>).

הצעד האחרון והבולט ביותר התרחש בפברואר 2020, כשנחתמה אמנת שיתוף פעולה בין צה"ל לרשות הטבע והגנים, המסדירה את התנהלות יחידות צה"ל לצד הטבע והחי. על פי הנאמר באתר צה"ל, "בבסיס גיבוש האמנה, עומדת החשיבות שצה"ל מייחס לשמירה על ערכי הטבע, הנוף והמורשת, בכל מקום בו יפעלו יחידותיו, בכפוף לצרכים הביטחוניים".

משיחות שקיימנו עם גורמים במחוז צפון של רשות הטבע והגנים, ציינו אלו את שיתוף הפעולה הטוב בדרך כלל, בשנים האחרונות בין דרג הביניים הפיקודי (מג"דים / מח"טים), לבין מנהלי המרחבים ברשות, שת"פ שמביא לשמירה על ערכי טבע, גם בשטחי אימונים שאינם מוכרזים כשמורות טבע.

לסיומו של תת פרק זה נאמר, שאין אנו רואים בשימוש הכפול של שטח סגור לאימונים, ושטח המוכרז כשמורת טבע כשימוש דואלי. למעשה במקרה זה, המעמד הכפול של השטח משרת את שני הגורמים. מחד גיסא, רשות הטבע והגנים, ש"חיה בשלום" עם הכרזה של שטח כשטח אימונים, שלמעשה משרת את מטרתה בהיותו סגור בפני אזרחים או איומי פיתוח שונים. מאידך גיסא הצבא, שמבין שהיות שהשטח מוכרז כשמורת טבע על פי חוק, ומכאן לשיטתו, שאין שום סכנה כי תהיה דרישה לגריעת שטחי אימונים אלו, לטובת שימושים אחרים, הגם שהם בדרך כלל משמשים לאימונים באינטנסיביות נמוכה.

האמנות ושיתופי הפעולה, שתוארו לעיל מחזקים לעמדתנו תזה, שמצב זה מתאים ונוח לשני הארגונים, המחזיקים ביחד למעלה מ 50% מהשטחים הפתוחים של המדינה.

ז. צה"ל או משרד הביטחון? מי "בעל הבית" על שטחי האימונים

התשובה לשאלה שבכותרת פשוטה למדי. כמובן שצה"ל הוא הגוף, וזאת בשל העובדה ששטחי האימונים סגורים מתוקף תקנות ההגנה לשעת חירום, והסמכות להפעלה או ביטול של צווי סגירה מתוקף התקנות היא של הרמטכ"ל בלבד.

לעומת שטחי האימונים, בסיסי הקבע, הם בניהול מלא של משרד הביטחון, שאחראי על כל הנושאים והממשקים עם הרשויות האזרחיות הן ברמה המוניציפלית (תשלומי ארנונה, פינוי אשפה וכו'), והן ברמה הממשלתית (הקצאות קרקע, היתרי בניה, פינוי מחנות וכו').

כפי שהוזכר, העבודה אינה עוסקת במחנות הקבע של הצבא, אך אולי באמצעותם ודרך תהליכי שינוי שעוברים הממשקים בין המערכת הצבאית לאזרחית במחנות הקבע, ניתן יהיה לגבש הצעות לשינוי דפוסי פעולה.

בשונה מכלל משרדי הממשלה, משרד הביטחון מנהל את המקרקעין של בסיסיו בעצמו. מקרקעי, משרדי ומתקני שאר משרדי הממשלה, ובכלל זה שירותי חירום כמו תחנות משטרה ותחנות כבאות והצלה, מנוהלים על ידי יחידה ייעודית באגף החשב הכללי במשרד האוצר שנקראת הדיור הממשלתי. יאן אנו ממליצים להכפיף את ניהול מקרקעי הצבא למשרד האוצר, אך עובדה זו צוינה לצורך המחשת הייחודיות של הצבא אל מול שאר המערכת הממשלתית.

מענה לצרכים הייחודיים והרגישים של משרד הביטחון / צה"ל, במישור הבנייה והתכנון ניתנו במסגרת חוק התכנון והבנייה (1965). סעיף 160 לחוק זה, הסמיך תת ועדה שבה שלושה חברים מתוכם אחד נציג שר הביטחון, (להלן הולמ"ב – הוועדה למתקנים ביטחוניים), לקבל החלטות לעניין תכניות בנייה של מתקנים ביטחוניים במקום להגישן לוועדות התכנון השונות על פי מדרג הסמכויות הקבוע בחוק התכנון והבנייה.

יחד עם זאת, בשנים האחרונות, בשל זיקות נרחבות בין ההיבטים הביטחוניים לאלו האזרחיים, אנו עדים לתהליך של אישור תכנון מחנות צה"ל בוועדות המחוזיות עצמן ולא דרך הולמ"ב. כך, לדוגמה תוכנית קריית ההדרכה בנגב שקודמה ואושרה בוועדה המחוזית דרום על כלל חבריה, ותוכנית קריית התקשוב, הנמצאת בבניה בימים אלו, שקודמה אף היא בוועדה המחוזית דרום כחלק מתוכנית פארק ההייטק בבאר שבע. למען הסר ספק, התקנונים והתשריטים של תוכניות מתאר אלו, פתוחים לכלל הציבור כמו כל תוכנית אחרת שנדונה בוועדות אלו, זאת בשונה לתוכניות הנדונות בולמ"ב, שם הן התוכניות והן פרוטוקולי הדיון חסויים. מכאן, אנו למדים שבכל הקשור למתקני קבע, הרי הצבא באמצעות משרד הביטחון נמצא בעיצומה של דרך להכפפת עצמו לכללים אזרחיים, ואולי הגיעה השעה שגם נושאי שטחי האימונים יחסו תחת משרד הביטחון.

נזכיר לעניין זה את דוח מבקר המדינה 61 א', בו בדק המבקר בין היתר, את הגורמים האחראים על ביקורת ניהול המקרקעין על צה"ל. בדוח, מתח המבקר ביקורת על צה"ל, משרד הביטחון ועל רשות מקרקעי ישראל באומרו "על אף החשיבות של אופן ניהול הקרקעות שבידי צה"ל ושל הבקרה על השימוש בהן, עלה בביקורת כי במשך שנים פעילותם של כל הגורמים הנוגעים בדבר - צה"ל, משהב"ט וממ"י - בנושאים אלה הייתה לקויה. יתר על כן, בחלק מהמקרים פעילותם של צה"ל, משהב"ט וממ"י הייתה כושלת, לעתים תוך פגיעה מהותית בכללי מינהל תקין. בראייה כוללת נוצר מחדל מתמשך שתוצאותיו העיקריות הן בזבוז של משאבי הקרקע, בזבוז כספי ציבור ופגיעה באינטרס הציבורי" (מבקר המדינה, 2011 עמ' 117).

למרות שהדוח הנ"ל נכתב לפני כעשור, הרי שבפועל ניהול שטחי האימונים ובקרה לעניין זה, אינם מבוצעים על ידי משרד הביטחון גם כיום. זאת, בשונה מהטיפול במחנות הקבע כפי שצוין לעיל.

ח. סיכום תמונת מצב צרכים, שימושים וניהול שטחי האש

אם כן במבט על היסטורי ועכשוי ניתן לבנות תמונת מצב כדלקמן ;

מירב יחידות צה"ל המתמרנות, נאבקות על מעט שטחי אימון ומתקנים המדמים את סביבת הלחימה העתידית. לפיכך, פועל צה"ל להקמת תשתיות אימון מדמות ערים וכפרים, וממצה ככל הניתן את השטחים המצומצמים בצפון הארץ ובמרכזה המדמים כראוי את סביבת הלחימה הצפויה. גם המרכז הלאומי לאימונים בבסיס צאלים, האמון על אימון יחידות המילואים של צבא היבשה, בנה את מתקן אימוני שטח הגדול ביותר של צה"ל ומתאים את מתקניו אל מול איום הייחוס ומתאר הלחימה הצפוי.

בפרק השלישי הוצגו השינויים באתגרי איומי הייחוס ואתגרי שדה הקרב ומתארי הלחימה העתידיים כמו גם השינויים שעובר צה"ל במתאר האימונים יחד עם צמצום סד"כ היבשה יובילו בהכרח לצמצום האחזקה של שטחי אימונים אשר אין בהם צורך ולא משרתים את שמירת כשירותו.

ואכן, ההבנה הבסיסית, שנדרש שינוי, חלחלה כבר בשנות התשעים. בשנים 1996-1998 הכינה חברת ייעוץ אזרחית בהזמנת זרוע היבשה "תכנית-אב לשטחי אימונים וניסויים". מטרות-העל של תכנית האב היו: 1. להבטיח את יכולת האימונים והניסויים של צה"ל ושל התעשיות הביטחוניות; 2. לגבש הצעה לפריסת האימונים והניסויים, בהתאם לדרישות המבצעיות, שתאפשר למזער את השימוש בקרקע, את הפגיעה בערכי טבע ונוף ואת העלויות.

במסגרת תכנית-האב נבחנו והוגדרו, בין היתר, שטחי האש בכלל מרחבי המדינה על פי התאמתם לסוגי האימונים, ההכשרות והפלטפורמות של צה"ל. נקבעו הנחיות כלליות לתכנון מפורט של שטחי האש והוגדרו עקרונות של מערכת לניהול שטחי אש, כדי לאפשר מיצוי טוב יותר של עתודות הקרקע.

מביקורת מבקר המדינה לשנת 2010 עלה, שעל אף האמור בתכנית האב ועל אף המשתמע ממסקנותיה, ועל אף שראש אגף תכנון אישר את התכנית בשנת 1999, לא פעלו אגף תכנון וזרוע היבשה למימושה מבחינת שינוי שיטת ניהול שטחי אש והמעקב אחר התפתחות הקונפליקטים עם הגורמים האזרחיים (מבקר המדינה, 2011).

בראיון עם תומר גוטהולף עלה כי למרות שראש אגף תכנון אישר את המתאר הכללי של התוכנית, שנערכה על ידי משרד האדריכלים שילה / פייטלזון, הרי שמסקנות התוכנית שניתן ל"רזות" משמעותית בשטחי האש, "הבהילו את אנשי אגף תכנון, שחששו שהתוכנית תייצר להם מגבלות ומורכבות בתפעול שטחי האימונים" אמר גוטהולף.

דומה שכך קרה בפועל, שכן על פי דוח מבקר המדינה, רוב שטחי האש במרחב דרום עדיין הוצמדו בקביעות ליחידות צה"ל ולא פעלה מערכת ניהול שתאפשר את הקצאתם ליחידות המתאמנות בהתאם למאפייני האימונים, על פי מפתח של פרק הזמן הדרוש לביצוע כל אימון ואימון. רק בשנת 2021 הושלמה הקמתה של "מערכת האימונים" הממוחשבת אשר תהווה מאגר נתונים מתעדכן ותאפשר מיצוי מלא של שטחי האש וביצוע הערכת מצב באשר לשטח ובאשר למיצויו (מבקר המדינה, 2011).

אשר לפתרון קונפליקטים עם הגורמים האזרחיים, מחלקת תכנון ופיתוח לא ידעה לענות למשרד מבקר המדינה האם מאז שנת 1999, חלו בהם שינויים לעומת המצב שזוהה בתכנית האב, ובכלל זה בהיקף שטחי האש שבהם צה"ל מוגבל בביצוע האימונים בהווה בהשוואה לעבר. כמו כן, המחלקה לא ניתחה את השפעת הקונפליקטים בהווה ואלה הצפויים בעתיד על יכולתו של צה"ל לנצל באופן מיטבי את שטחי האש - הן במצב הקיים והן במצב שבו כלל כוחות צה"ל יתאמנו במרחב דרום (מבקר המדינה, 2011). אלו, מאששים את שנאמר על ידי גוטהלף, שבפועל מסקנות הצוות מסוף שנות התשעים נגזו לחלוטין.

מסכם מבקר המדינה באומרו, כי הבטחת יכולתו של צה"ל לאמן את כוחותיו היא סוגיית ליבה בפעילות צה"ל, שבה אמור לטפל בראש ובראשונה אגף תכנון, בהיותו הגורם המטכ"לי האחראי, בין היתר, לגיבוש עבודת המטה בתחום התשתית והפריסה. על כן, ראוי שאגף תכנון כגורם מוביל וזרוע יבשה יגבשו במשותף תכנית עדכנית לשטחי האש בכל התחומים הרלוונטיים, ובכלל זה ינתחו את צרכי האימונים של צה"ל בטווח הבינוני והארוך; יבחנו מגמות בפיתוח אזרחי בנגב ויבדקו את השפעתן על היצע שטחי האש בעתיד, ימפו קונפליקטים שנוצרו עם גורמים אזרחיים, יעריכו את אופן התפתחותם בעתיד וינתחו את השפעתם על יכולתו של צה"ל לנצל את שטחי האש באופן המיטבי, ויאפיינו מערכת לניהול שטחי אש שתאפשר את הקצאתם ליחידות המתאמנות על פי מפתח של פרק הזמן הדרוש לביצוע אימון. בהיבטים הנוגעים לממשק עם הגורמים האזרחיים יש לבצע את האמור לעיל בתיאום עם משרד הביטחון.

עם סיום עבודת מטה כאמור, ראוי שאגף תכנון יגבש מדיניות בכל הנוגע לניהול שטחי האש בצה"ל, לרבות בנוגע לאישור בקשות הגורמים האזרחיים לשימוש משני בקרקע וגריעת שטחים משטחי אש, לפתרון הקונפליקטים עם הגורמים האזרחיים ולהנהגת כלים חדישים לניהול שטחי האש כדי להבטיח את ניצולם המיטבי. אלו כאמור מתמצית דו"ח מבקר המדינה לשנת 2010.

עשור לאחר מכן, בדוח האחרון שפרסם מבקר המדינה עולה תמונה דומה, לפיה בהיעדר ריכוז נתונים על ניצול שטחי האימונים על ידי היחידות שלהן הוקצו שטחים אלה, אין בידי מחלקת האימונים בזרוע היבשה תמונת מצב כוללת ומהימנה לגבי מידת השימוש ואופן השימוש בשטחי האימונים. יתרה מכך, גם לו ריכזה מחלקת האימונים נתונים, כאמור, היא לא יכולה הייתה ללמוד מהם מהי תמונת המצב הכוללת לגבי ניצול

שטחי האימונים, מכיוון שהנתונים אינם מתבססים על אמות מידה אחידות וברורות. ממשיך המבקר וכותב שענף תכנון ופיתוח באגף תכנון לא בוחן מול זרוע היבשה והפיקודים המרחביים באופן יזום את מידת ניצול שטחי האימונים לצורך ייעול השימוש בהם ולצורך תהליכי גריעת שטחים.

ממשיך מבקר המדינה, וממליץ כי זרוע היבשה תרכז את נתוני השימוש בכלל שטחי האימונים ותגדיר מדדים אחידים למידת ניצולם. כמו כן עליה לרכז נתוני ביקורות של המתאמים כדי לשפר את איכות המידע שבידיה לגבי שטחי האימונים שאינם מנוצלים ויכולים לשמש ביעילות רבה יותר יחידות אחרות או שניתן לגרוע אותם לטובת שימושים אזרחיים הנדרשים בשטחים אלה.

אי-קיום בדיקה יזומה על ידי אגף תכנון לגבי נחיצותם של שטחי האימונים עלול להביא לכך ששטחים ייוותרו סגורים בלא שיש בכך צורך ביטחוני של ממש המחייב זאת, כפי שנקבע בהוראת סגירה קבועה. במצב דברים זה ייוותרו שטחים לא מנוצלים אף על פי שיכולים היו לשמש יחידות אחרות בצה"ל או את הציבור. על ענף תכנון ופיתוח באגף תכנון לקיים בדיקות יזומות לגבי אופן ניצול כלל שטחי האימונים ולא להסתפק בבדיקה בעקבות פניות מזדמנות בלבד לגריעת שטחים (מבקר המדינה 2021).

בראיונות שערכנו עם נציגי אגף תכנון וזרוע היבשה, עוד בטרם פרסום הדוח האחרון, עלתה לכאורה תמונה של קשב רב דרגי לבקשות שינויים בשטחי האש ובשלושת הרמות האמורות לעיל מתקיים שיח אל מול הגופים האזרחיים ופעולה למן מענה לצרכים מתפתחים.

רמ"ח אימונים טען, כי בבדיקת התאמת שטחי האימון הנדרשים למימוש תפיסת האימונים וצרכי בניין הכח, נראה כי קיימת הבנה לצורך בבחינת עומק הן באגף תכנון והן בזרוע היבשה. מבחינת אגף תכנון, המדיניות הינה לשחרר כל שטח שניתן לצורך פיתוח אזרחי, ויחד עם זאת להימנע משימוש דואלי בשטחים אלו לאור האחריות לחיי אדם במרחב מאוים בנפלי ושיירי תחמושת. מבחינת זרוע היבשה לא התקבל הסבר מניח את הדעת, לגבי החזקת שטחים נרחבים אשר לא נעשה בהם שימוש.

רמ"ד שטחי אש העלתה, כי תפיסת האימונים של הזרוע וצרכי בניין הכח לא תואמים את השטחים בהם היא אווזת. יתרה מכך, הוצגה החזקה של שטח סגור בדרום הארץ, אשר ביחס אליו ישנה דרישה אזרחית לפיתוח תיירות, לטובת ביצוע אימוני ניווט אותם ניתן לבצע בשטחים פתוחים שאינם שטח סגור. באופן בלתי פורמלי נאמר, כי עמדת הזרוע הינה לא לשחרר ולא לבטל אף שטח.

על אף הנאמר לעיל, על פי רמ"ח אימונים, הקימה הזרוע מנגנון לניהול ושחרור שטחים לפי דרישה אזרחית - דריקטוריון שטחי אש, אך בדירקטוריון זה, אין שום נציגות לקובעי מדיניות אזרחים כלל. כמו כן, הוקמה מערכת ממוחשבת לניהול, מעקב שימושים ואופן שימוש של שטחי האימונים.

מכאן, שאגף תכנון מציג מחד גיסא עמדה מתירנית כביכול לשחרור שטחים, ופועל לקידום שחרור שטחים אך מאידך גיסא נראה כי בקומת המטכ"ל ערים לנשיאה באחריות לגבי שחרור שטחי אש ללא ניקויים מנפלי ושיירי תחמושת, ו"מגלגלים" את הבקשה לרשות לפינוי מוקשים מתוקף התיקון לחוק, הגם שבסמכותם (קצין הנדסה ראשי), לפעול לזיכוי שטחים מנפלים. לפיכך, התניית ניקוי והשטת עלותו של השטח מנפלים על היזם, שהוא בדרך כלל זרוע אחרת של המדינה, מכשילה לא מעט בקשות, ודאי כאשר אמור הדבר בשטחים לטובת חקלאות, אותם מקצה המדינה (רשות מקרקעי ישראל), בתשלום סמלי של מספר אגורות לדונם לשנה.

מראיון שנערך עם רמ"ח אימונים עולה כי זרוע היבשה ערה לשינויים אותם עברה בעולם המתאמנים והאימונים, אך חסרה במסד נתונים המאפשר קבלת החלטות לגבי צרכיה העתידיים. בשנתיים האחרונות מובילה הזרוע שינוי עומק בהקשר ניהול שטחי האש. הקמת מערכות מעקב מדויקות בהקשר השימוש בשטח ועד מעקב אחר האזורים בהם מתבצע הירי. הקמת 'מערכת האימונים' הדיגיטלית, תאפשר, כך לפי רמ"ח אימונים, לבצע הערכת מצב מקצועית לגבי הצרכים האמיתיים של היחידות, ולפיכך תאפשר קבלת החלטות איכותית בעתיד. להערכתו לא מתוכנן דיון לבחינת צרכי צה"ל העתידיים ושחרור שטחים בהתאם, וזאת מעצם העובדה שהזרוע לא הגדירה את צרכי המקרקעין והמתקנים הנדרשים עבורה בראי של עשור קדימה.

הזרוע משקיעה משאבים רבים בארגון הידע וניהול שטחי האש והאימונים, ולפיכך הקימה את מערכת האימונים הממוחשבת שתאפשר מיצוי מרבי של שטחי האימונים ומעקב הדוק על מיקומי האימונים והתרגילים וסוגי התחמושת הנורים בהם (יקל בעתיד על ניקוי שטחים מתחמושת). אך עד אשר מסד הנתונים במערכת החדשה ייצר ידע (ישנם מחזורי אימון ארבע שנתיים), המציג את עומסי האימונים ומיצוי שטחי האימונים לאורך מחזור ארבע שנתי יהיה קשה לבצע תכנון מקיף מבוסס נתונים.

כיום הפעולה לשחרור שטחים מבוססת על מנגנון "דירקטוריון שטחי האש" אשר בנוי משלוש הקומות – פיקודים זרוע היבשה, אגף תכנון (מטכ"ל) המתכנס אחת לחודש ובוחן על פי מצע מראש, בקשות של יחידות בתוך הצבא ובקשות חיצוניות של המערכת האזרחית. נושאים הנדרשים להחלטות קובעות מועלים לאלוף פיקוד ההכשרות והאימונים ונחתמות על ידו.

מערכת האימונים ודירקטוריון שטחי האש, ככל שישולבו בו גורמים אזרחיים מעולם תוכן המקרקעין, יהווה קפיצת מדרגה בהקשר הניהול הבירוקרטי ויכולת קבלת החלטות בזרוע היבשה. אך זהו מנגנון לפתרון בעיות מקומיות ואינו מחליף את הצורך בביצוע דיון עומק והערכות מצב עיתיות באשר לצרכי צה"ל.

רמה תחת הזרוע, פועלים הפיקודים המרחביים אשר מנהלים ואוחזים היטב בשטח באמצעות גופי המתאי"ם. אך גישה "שבטית" (שהוצגה עוד בפרק הרקע ההיסטורי) מביאה להעברת שטחי אימונים לידי יחידות אורגניות הכפופות לפיקוד ולא בהכרח מפתחות או ממצות את שטחי האימונים כנדרש ואף לעיתים מחזיקות בו כנכס פרטי. ריחוק של חלק מהיחידות בעלות שטחי האש מהשטח עצמו פוגע בשליטתן בשטח ובמחויבותן לשמירה על השטח ומניעת פלישות ושינויים בתוכו. בהקשר האזרחי הפיקודים המרחביים הם הרגישים ביותר לצרכי ההתיישבות, במיוחד באזורי הספר.

אלופי הפיקודים רואים בשחרור שטחים לחקלאות כתרומה למעשה הציוני, יחד עם זאת, החלטות אלופים בפיקודים המרחביים (בעיקר ביישובי ספר) לעיתים לא מלוות בעבודת המטה הנדרשת ולמעשה לא מתואמת עם זרוע היבשה או עם אגף התכנון.

משיחות שלא לייחוס אותן ערכנו עם מפקדים בכירים, עלה כי הם רואים את החזקת השטחים הפתוחים ובעיקר בפריפריות במעמד שטח אש, כמסייעים למדינה לייצר משילות במרחב, והביעו דאגה מניסיון לשנות את המצב הקיים בטרם הקמת כלים משפטיים חזקים, לפחות כמו תקנות החרום וכח מבצעי לאכיפה ושמירה.

דברים דומים שלא לייחוס, נאמרו לנו על ידי גורמים בסיירת הירוקה (היחידה הארצית לפיקוח בשטחים הפתוחים) האמונה על שמירת שטחי האש מפני פלישות. נציין, כי חלק גדול ממימון פעילותה של הסיירת הירוקה מגיע ממשרד הביטחון לטובת הפעילות הנ"ל, כך שלכאורה, באם יצומצם השטח של שטחי האימונים, יקטן הצורך בפקחי הסיירת ומכאן המימון לפעילותה.

אל מול אמירה זו, חייבים לציין אמירות אחרות, והן מסקנות המובאות בדוחות מבקר המדינה ובכלל זה בדו"ח האחרון, לפיהם, הצבא אינו עושה מספיק לשמירה על שטחי האימונים הסגורים.

וכך כותב המבקר בדוח לשנת 2010 בצטטו את סעיף 125 לתקנות ההגנה לשעת חירום; לפי תקנות ההגנה, על כל אדם הנמצא מחוץ לשטח שנסגר בצו על ידי מפקד צבאי נאסר להיכנס אליו, ועל כל אדם הנמצא בשטח הסגור נאסר לצאת ממנו בלא היתר מהמפקד הצבאי או מטעמו. הפרת איסורים אלה היא עברה פלילית.

לדברי המבקר, על אף האמור בתקנות ההגנה, ישנה תופעה רחבת היקף של פלישת גורמים בלתי מורשים לשטחי האש לצורך גניבת מתכות ורעיית עדרים. שלדות רכב ישנות ומטרות ירי עשויות מתכת, המשמשות לאימוני ירי של הכוחות המתאמנים, הן יעדס העיקרי של גונבי המתכות. אשר לעדרים הפולשים לשטחי האש, הימצאותם בשטחים אלה פוגעת בקיומם התקין של אימוני הכוחות. נוסף על כך, יש בשטחי האש תופעות אחרות כגון זריעה חד-שנתית על ידי פולשים, בנייה ארעית ואף בנייה קבועה (מבקר המדינה, 2011).

מכאן, שניתן להגדיר את התזה על פיה שטחי אש מונעים פלישות, שבה אוחזים קצינים בכירים וגורמי שלטון אחרים לאורך השנים, כמופרכת. די אם לעניין זה נזכיר את גילויי חממות הקנביס הפיראטיות חדשות לבקרים בשנתיים האחרונות, בשטחי האימונים של הצבא, ואת הפעולות לפינויין והריסתן שמבצעות דווקא הרשויות האזרחיות (משטרת ישראל, רשות מקרקעי ישראל והסיירת הירוקה).

אם ננסה עד כאן לבחון את תהליכי שחרור שטחים סגורים צבאית לטובת פיתוח אזרחי, ניתן לומר בזהירות כי צה"ל מעולם לא שחרר שטחים וויתר בקלות על "נכסים" לפיתוח אזרחי אלא כמעט אך ורק תחת לחץ והנחיית הדרג המדיני.

כך היה בשחרור השטח המהותי האחרון, בשל צרכי ההתנתקות. אז לצורך הקמת יישובי החלוציות במערב הנגב, הוחלט על ידי הדרג המדיני על גריעת שטחים מש.א. 300 לצורך הקמת היישובים האלו ואספקת שטחים לעיבוד חקלאי לצורך קיומם. נציין, שכבר היום, לפי גדי ירקוני, ראש מועצת אשכול, ויואב מורג ממשרד החקלאות, קיימת דרישה להגדיל יישובים אלו על מנת לבסס אותם יותר, אך בפועל לא ניתן לעשות זאת בהעדר שטחים חקלאיים זמינים.

שחרור שטחים לאורך התקופות נעשה אל מול השתנות חיצונית – גידול אוכלוסין וצרכיו הנלווים ולא מתוך חשיבה פנימית של צה"ל על צרכיו. לכן, לא בוצעו תמורות באחזקת שטחים אל מול שינויים במאפייני הצבא, וכאמור צה"ל "ויתר" על נכסים רק כאשר הופעל עליו לחץ חיצוני או כאשר היה בכך רווח כלכלי או אינטרס אחר.

מפקדי הצבא תופסים את החזקת חלק משטחי האש כמאמץ מדינתי אותו נושא צה"ל ללא תפיסה כתובה או מדוברת אם כי על פי רוב היחידות בעלות שטחי האש לא פועלות ברוח זו (ולכן השטחים הללו בפועל נמצאים במשילות נמוכה). חשוב להדגיש כי בכל הראיונות שקיימנו עם גורמי הצבא לציטוטו ושלא ליחוס, לא יכולנו שלא להתרשם שצרכי המערכות האזרחיות אינם בטלים בעיני מפקדי צה"ל. צה"ל היה ועודנו מפעל ציוני מרכזי, היודע להתכתב עם צרכים אזרחיים וודאי כאשר הללו בקווים ערכיים ציוניים.

יחד עם זאת, ניתן לומר, כי צה"ל 'שבוי' בשטחי האש. מחד גיסא לא קיימת תפיסה מלאה המכתיבה את השטחים אותם צריך הצבא כד לשמור על כשירותו בראי של לפחות עשור קדימה, וגם לא קיים מסד נתונים מספק על מנת לבחון את המצב הנוכחי. מאידך גיסא המערכת האזרחית - הן הקניינית והן התכנונית - אינה מכתיבה לצבא דרישות ותנאים אשר יחייבו אותו לחשיבה מחדשת.

מבחינת מפקדי צה"ל אין תפיסה כתובה, אך ברורה להם המשימה הציונית בה הם אוחזים, לשמירה ואחזקת השטחים הפתוחים ומניעת פלישות (מתוך שיחות שערכנו עם מפקדים בכירים שלא במסגרת ראיון) זאת, ללא תפיסה כתובה, או הוכחה שאכן זה מצליח. ולכן, ככל שלא קיימים מדדים כמותיים למדידת

הצלחה או כישלון, אין הצבא משקיע את המשאבים הנדרשים לשליטה בשטח. מאלו, שהצבא בסיוע גורמים נוספים ובעיקר הסיירת הירוקה סיגל לעצמו נרטיב לפיו ישנה הבנה כי בהיעדר מערכת חוקית ומוסד מדינתי אחר המסוגל לשמור על השטחים טוב מצה"ל, אזי עליו מוטלת מזימה זו, וכמובן שלנושא זה אין נגיעה לשימוש בשטחי האימונים לצורך שמירת כשירות הצבא.

א. מסקנות

לאורך כל הדרך, ניכר היה הנתק שבין המערכת האזרחית לזו הצבאית, באה לידי ביטוי כמעט בכל נקודת מפגש או ממשק בין שתי אלו.

ביטויים כמו "צבא שיש לו מדינה", או "שתי מערכות (האזרחית והצבאית), שחיות ומתנהלות ביקום מקביל", הושמעו על ידי חלק מהמרוואיינים לעבודה זו, והרי הן מספרות חלק מהסיפור.

אבן יסוד של מדינה דמוקרטית הוא החוק. עצם העובדה שעל למעלה משליש משטח המדינה מופעלים תקנות לשעת חירום מזה עשרות בשנים מדאיגה, ומטרידה יותר העובדה שכמעט ולא מצאנו בספרות או בראיונות שערכנו, שיח אודות נקודה מרכזית זו.

הנתק נראה גם בעולם התכנוני, שהוא פועל יוצא של תקנות ההגנה. גם העובדה שלמעלה משליש משטחי המדינה אין שום ביטוי אמיתי בתוכניות המתאר שלה חייבת להדליק זרקור. ישראל, שכבר כיום היא הצפופה במדינות ה-OECD, שאוכלוסייתה צומחת בעשור האחרון בממוצע ב-2% לשנה, וצפויה להכפיל את אוכלוסייתה תוך כשלושים שנה, חייבת מדיניות תכנון ושימוש במקרקעין אחרת, שלוקחת בחשבון את צרכי הצבא, אך אל מול הצרכים האזרחיים ומאזנת ביניהם.

שאלת המחקר שהצגנו היתה: האם נדרשת מדיניות חדשה לניהול שטחי האימונים של צה"ל, המאזנת בין הצרכים האזרחיים לצרכי ההגנה הלאומית? כבר בשלביה הראשונים של העבודה, מצאנו שאכן נדרשת מדיניות, ולא חדשה, שכן כפי שעולה מהעבודה, מעולם לא היתה מדיניות ניהול של שטחי האימונים, לא מההיבט של צה"ל, וודאי שלא מההיבט האזרחי.

בהיעדר מערכת ניהול אפקטיבית של שטחי האימונים, ברור כי אין שיטה, וודאי שלא מדיניות ביחס לאופן ניהול השטחים, הצורך בהם, ותוכניות עתידיות. אמנם, בכל הרמות בצבא ישנה הבנה כי קיים פער בין צרכי צה"ל לקיום כשירותו לבין השטחים בהם הוא מחזיק, ומכאן שברור לכולם כי ניתן לייעל ולהתאים את הצרכים תוך וויתור על שטחים רבים.

ברור לכל, מכיוון ששטחי האימונים הינם משאב ללא כל עלות; ותמיד יהיו על השולחן נושאים דחופים יותר; וכל עוד אין לנושא זה השפעה על תקציב צה"ל – לא יהיה כל מניע לחולל שינוי מהותי בעניין זה.

אל מול המערכת הצבאית, נמצאים בעיקר שני הגופים הממשלתיים, המנהלים את התכנון והקרקע במדינה : מנהל התכנון במשרד הפנים ורשות מקרקעי ישראל. אלו אינם מנהלים כל הליך של מדיניות ביחס לשטחי האימונים המוחזקים על ידי הצבא. עצם העובדה, כפי שנאמר מעלה, שלמעלה משליש משטחי המדינה אינם מקבלים את הביטוי האמיתי שלהם בתוכניות המתאר הארציות והמחוזיות, מספרת את הסיפור כולו – והוא השלמה.

גופים אלו, לוקחים כמובן מאליו את תפיסות השטח הנרחבות של הצבא. הדיאלוג שלהן ובעיקר זה של רשות מקרקעי ישראל, הוא מול מערכת הביטחון וסביב פינוי מחנות, המצויים בלב האזורים האורבניים לצורך בינוי. במקרים אלו, הגם שעבודה זו, אינה עוסקת בתחום זה, הכלכלה היא זו שמדברת. על פינוי מחנות באזורים אורבניים, מקבל משרד הביטחון תמורה כספית לבינוי המחנות מחדש, תמורה שמגיעה משיווק הקרקע לאחר שתוכננה ושווקה מחדש בדרך כלל למגורים.

מעבר לאלו, הנתון לפיו למעלה מ- 30 שנה אין הצבא משלם על השימוש בשטחי אש, להבדיל מכלל משרדי הממשלה האחרים (שלא לומר, כלל אזרחי המדינה), וזאת בעקבות החלטה פנימית שלו, מקומם. מצד שני העובדה שלא קיים דיאלוג, או דרישה לדיאלוג לעניין זה מצד גורמי הממשלה ובראשם רשות מקרקעי ישראל ומשרד האוצר, ממשיכים ביצירת המסקנה אליה הגענו, והיא השלמה עם המצב הלא תקין הזה לטעמינו, בו לצבא אין שום תמריץ להתייעל.

בנוסף לאלו, מטרידים הנתונים אודות שטחי החקלאות הנמוכים בהשוואה למדינות העולם, ובמיוחד לאור קצב צמיחת האוכלוסייה. מאז קום המדינה, מרבית הפיתוח העירוני היה על חשבון שטחים חקלאיים, ובהינתן ששני "צרכני" הקרקע הגדולים ביותר (צה"ל ורשות שמורות הטבע והגנים), מחזיקים למעלה ממחצית ממקרקעי המדינה מחד גיסא, והצורך לתת מענה לאוכלוסייה ההולכת וגדלה מאידך גיסא, הרי שהפיתוח הוא בדרך כלל על חשבון שטחים חקלאיים. אלו הולכים ומתדלדלים בעשורים האחרונים, וכדי לשמר את הביטחון התזונתי, הרי שחובה לשמר את החקלאות, ולנסות לאתר שטחים חלופיים, חלקם מן הסתם על חשבון שטחי אימונים.

היבט ביטחון לאומי נוסף, שיש לתת עליו את הדעת, הוא שימור ההתיישבות סמוכת הגבול בפריפריה הרחוקה, ובעיקר בדרום הארץ; דרום חבל אשכול, פתחת ניצנה ויישובי הערבה. אלו מרוחקים מכל ישוב עירוני, מוקפים בשטחי אימונים ובשמורות טבע, ועיקר פרנסתם מחקלאות. ככל שלא יהיה ניתן לבסס ישובים אלו ולהגדיל אותם, הרי שההתיישבות הזו לטווח הארוך, לא תוכל להחזיק את עצמה, וכבר אנחנו מכירים מקרים של ישובים בספר, שמפאת גודלם הקטן קשה להם לבסס את עצמם. הגדלה זו, תוכל להיות אך ורק על חשבון שטחי אימונים הצמודים לשטחים החקלאיים המעובדים על ידם כיום.

ב. המלצות לדרכי פעולה

בבסיס ההמלצות, יצירת מנגנונים של שיתוף פעולה בין מערכת הביטחון לבין המשרדים הממשלתיים, והחברה האזרחית על כל גופיה כדי לקדם שיקולים בעניין הקרקע בכל הרמות המרחביות. אין ספק כי מנגנון זה יחייב תמורות בתרבות הארגונית של מערכת הביטחון ובייחוד בצה"ל.

- ראשית לכל פעולה, יש לאחד את כל בסיסי הנתונים של השטחים הסגורים על מנת שבסיסי המידע יהיו אחידים. אמנם תהליך זה החל באגף תכנון בעקבות הערת מבקר המדינה בדוח בשנת 2011, אך קצב העדכון והדיוק אינו משביע רצון, וכפועל יוצא שכבות המידע הצה"ליות אינן מצויות תמיד בהלימה לצווי הסגירה, למצב בפועל בשטח, ולשכבות המידע הלאומיות (הממ"ג הלאומי). לפרויקט זה אין כל השלכה תקציבית או אופרטיבית, כך שאין אנו רואים שום מניעה בהתחלה מיידית שלו, ללא צורך בקבלת החלטה מנהלית לעניין זה.

הסוגיה המרכזית היא, כיצד קובעים מהו היקף השטחים המינימלי הדרוש לשם קיום האימונים והבטחת יכולתו של צה"ל להתכונן לאתגרי העתיד? נכון וראוי להקצות למערכת הביטחון חטיבות קרקע רחבות יותר מהמינימום הדרוש לה, על מנת שלא יהיה מצב של אל-חזור, אך בתחום שמעבר למינימום זה, יש לאזן בין שיקולי ביטחון ובין שיקולים סביבתיים, חברתיים וכלכליים בדיון על השימוש בקרקע או על הגבלות השימוש בה לטובת ביטחון.

מכאן ההמלצות המובאות להלן:

- על צה"ל ביחד עם משרד הביטחון, להתחיל באופן מיידי בעבודת מטה פנימית ביחס לכלל השטחים הפתוחים התפוסים על ידי הצבא, בין אם מצווי תפיסת שטח, או בין אם בהקצאות, וזאת אל מול צרכי צה"ל המעודכנים להיום, תוך התבוננות אל שדה המערכה העתידי בקבועי זמן שונים, עד לשנת היעד – 2048.

- במקביל, על מערכת הביטחון בשיתוף פעולה עם גורמים אזרחיים ממשלתיים שיפורטו לעיל, לבחון את הפוטנציאל ביחס לכל אחד מהשטחים התפוסים על ידי הצבא, לשימוש אלטרנטיבי לא אינטנסיבי בדגש על חקלאות ותיירות. בחינה זו תיערך על ידי צוות משותף של משרדי הפנים (לשכת התכנון), רשות מקרקעי ישראל, משרד החקלאות ומשרד התיירות, נוסף על מ. הביטחון וצה"ל כמובן.

על בסיס עבודה זו, תוכן מפה משותפת בה יוסכם על ידי כל הגורמים המעורבים המוזכרים מעלה, על מפת שטחים סגורים, משותפת ומוסכמת לטווח הארוך, מפה שתמצא את ביטוייה בהמשך, באופן סטטוטורי גם בתוכניות המתאר הארציות והמחוזיות.

כחלק מעבודה זו יוסמך הצוות לגבש הסכמות לחילופי שטחים – הקצאת שטחים חדשים ומדויקים לפעילות נדרשת מיוחדת, אל מול ויתור על שטחי אש עתירי שטח להם שימוש אלטרנטיבי נדרש.

השטחים, שיוסכם כי יישארו סגורים, ידורגו לפי פרמטר אינטנסיביות: שטח אשר יש שימוש אינטנסיבי בתחמושת חייה/ כבדה, שטחים לאימונים בתחמושת קלה, שטחי אימונים ללא ירי וכו'.

כחלק מהשטחים הפחות אינטנסיביים תתאפשר פעילות דואלית: לדוגמה, בשטחים בהם אין ירי, ומתאימים למרעה, יתאפשר מרעה על בסיס קבוע בחודשים הרלוונטיים בניגוד לקיים כיום, מצב בו נפתחים חלק משטחי האש למרעה אך לא באופן מסודר, מה שאינו מאפשר תכנון ארוך טווח. בנוסף, יבחן הצוות פעילות דואלית, קרי פעילות חקלאית לטווח ארוך, הכוללת עיבודי שלחין לרבות נטיעת מטעים, במקביל להיות הקרקע שטח אימונים.

- בדומה למחנות קבע, שם ניהול הממשקים מול המערכות האזרחיות הן ברמה הארצית, והן ברמה ארצית, מרוכז ונעשה על ידי משרד הביטחון, מומלץ שריכוז הפעילות מול המערכת האזרחית, ובעיקר לענייני התכנון והקניין, יעשה על ידי משרד הביטחון, שמכיר יותר "את השפה האזרחית", וער יותר לצרכיה.

- לאחר למעלה משבעים שנה בהן מתבסס הצבא על תפיסת שטחים מתוקף תקנות חירום, יש לקיים עבודת מטה, לבחינת בסיס חוקי כחליף לתקנות לשעת חירום, עליהם מתבסס צה"ל כיום בתפיסת שטחים פתוחים. כתוצאה ישירה מביטול התקנות יוכלו אזורי האימונים לקבל ביטוי במערכות התכנון הארציות, והסדרת החזקה במערכת הסכמית מול רשות מקרקעי ישראל. מוצע שבצוות זה לבד מצה"ל ומשרד הביטחון, יהיו חברים גם משרד המשפטים, הפנים, רשות מקרקעי ישראל והאוצר.

- כחלק מייעול השימוש בקרקע על ידי הצבא, ובמענה להערות של מבקר המדינה בנושא, יש להחזיר לבחינה את נושא התשלום בגין השימוש בקרקע בשטחי האימונים. מוצע שהצוות המוזכר מעלה, יוסמך לקבוע את אופן התשלום בגין השימוש בקרקע.

- ביחס לבקשות גריעה משטחי אימונים אד הוק, יש לקבוע גורם אחד בצבא שיהיה מוסמך לקבל החלטה על בקשות לגריעה או צמצום שטחי אש. בנוסף, לאחר קבלת ההחלטה העקרונית על ידי

הגורמים המקצועיים בצבא בדבר היתכנות לגריעה, יש להקים ועדה קבועה שתכלול גם שני גורמים אזרחיים (רשות מקרקעי ישראל ומנהל התכנון), שתדון בכלל הבקשות של כלל הגורמים לגריעת שטחים.

- הכנת נוהל עבודה מסודר ביחס לאופן החזרת הקרקע לרשות מקרקעי ישראל בפועל, לאחר ההחלטה על גריעה / צמצום שטח. נוהל זה יעסוק גם בסוגיות התקציביות הנלוות לעניין זה. מוצע שבצוות זה יהיו נציגים ממשד הביטחון, צה"ל, משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל.

בשל ההנחה כי מדובר בהשלכות משפטיות ותקציביות, ההמלצה היא, הבאת הצעת מחליטים לממשלה שעניינה, הקמת מנהלת שבראשה יעמוד פרויקטור מהמגזר האזרחי.

המנהלת תקים בלוח זמנים שייקבע, את הצוותים ליישום ההמלצות האמורות לעיל, תקיים בקרה על פעילותם, ותהיה לה הסמכות לקבל החלטות ככל שלא יהיו הסכמות בתוך כל אחד מהצוותים.

מקורות התקצוב לפעילותה של מנהלת זו, יגיעו משלושה משרדי ממשלה באופן שווה; משרד הביטחון, משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל.

בשל רגישות הנושא, ייתכן כי נכון יהיה, שהמערכת הצבאית באמצעות שר הביטחון, תהיה זו שתזום את הצעת המחליטים.

ג. סוף דבר

עבודה זו הדגישה, חזור והדגש, שמשאב הקרקע במדינת ישראל הוא יקר ערך ונמצא במחסור. עדות לכך ניתן למצוא כמעט מידי יום בכותרות העיתונים אודות עליית מחירי הדיור. עליות מחירים אלו מבטאות, בין היתר, את צמיחת האוכלוסייה במדינה, שמחפשת מענה ביחידות דיור נוספות.

עם זאת, מגורים אינם חזות הכל; לצד מגורים, יש לדאוג לשטחים הפתוחים שהולכים ומתדלדלים לטובת בנייה. במצב דברים כזה, ניתן לצפות להשתתפות של כלל גופי המדינה שיישאו בנטל. בכל הקשור למערכת הביטחון מצאנו שהמצב הוא הפוך. משנת 1955 עד היום, גדל היקף שטחי האימונים שהצבא מחזיק פי ארבעה, בעוד ששיעור האוכלוסייה עלה אף הוא פי ארבעה, ועד שנת 2048 כמעט שצפוי להכפיל את עצמו.

עבודה זו בחנה מדיניות ניהול שטחי האימונים של הצבא אל מול הצרכים של המערת האזרחית. מצאנו, שתי מערכות שמתנהלות כמעט במנותק אחת מהשנייה וכל אחת על פי כללים משלה. מצב זה אינו בריא למדינה שחגגה זה לא מכבר 73 שנים לעצמאותה.

אין חולק, שלצרכי בטחונה הלאומי זקוקה המדינה למערכת ביטחון חזקה ומרתיעה, וברור כי על מנת לשמר את כוחה היא זקוקה לשטחי אימונים. יחד עם זאת, הדרך בה מתנהל הצבא על זרועותיו השונות בעשורים האחרונים בהקשר של שטחי האימונים, אסור שתימשך, ועלולות להיות לכך השלכות משמעותיות - החל מהיבטי חוק ומשילות, עובר לסוגיות של סוגיות ביטחון תזונתי וכלה בהתיישבות בפריפריה.

מערכת הביטחון ומשרדי הממשלה נדרשים לשלב ידיים ולשתף פעולה באיתור הצרכים האמיתיים של הצבא אל מול צרכי המערכת האזרחית – ברוח המלצות עבודה זו, כך שניתן יהיה לתכנן את המקרקעין של מדינת ישראל לעשורים הבאים.

רשימת מקורות

- אורן, ע' (2009). שטחים מגויסים. תל אביב, הוצאת מדף.
- אורן, ע' ורגב ר' (2008). ארץ בחאקי- קרקע וביטחון בישראל. ירושלים הוצאת כרמל.
- אורן, ע' (2008). ישראל שטח צבאי ! בתוך שפר, ג', ברק א' ואורן ע' (עורכים), צבא שיש לו מדינה ? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל (עמ' 149-174), ירושלים הוצאת כרמל.
- אורן, ע' (2012). התשתית והפריסה של צה"ל בנגב – השפעות סביבתיות. אקולוגיה וסביבה 1 (61-54).
- אידלמן, ע', יבין, י' (2011). שטחים בנויים ושטחים פתוחים בישראל, פרוייקט תחזית קיימות לישראל 2030. המשרד להגנת הסביבה ומכון ירושליים לחקר ישראל.
- בר נחום, ז' (2019). ענף החקלאות בישראל – תמונת מצב כללית לשנת 2018, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, החטיבה למחקר כלכלה ואסטרגיה.
- ליאור, ע' (2020). אוכלוסיית מדינת ישראל בפתחה של שנת 2021. הודעה לתקשורת 31.12.2020, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- מורצקי, א' (2011). המסד החוקי לקביעת שטחי האימונים למול זכויות יסוד חוקתיות. בתוך אורן ע' ושחורי נ. (עורכים), מדור מיוחד תכנון וביטחון, תכנון כרך 8 גיליון 1 238-258.
- פייטלסון, ע' (2009). ביטחון, פיתוח בר קיימא תכנון וקרקע: כוונת חשיבה. בתוך אורן ע' ושחורי נ. (עורכים), מדור מיוחד תכנון וביטחון, תכנון כרך 8 גיליון 1 162-171.
- פינקלשטיין, א (2020). השלטון המקומי בישראל – רקע כללי סוגיית ליבה ואתגרים. המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות מס' 157.
- פראן, ס', קלינגר, א' (2017). תחזית אוכלוסיית ישראל עד 2065, הודעה לתקשורת 21.5.2017, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- צוק בר, א (2019). חשיבות הייצור המקומי, משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

שלאין, א', פייטלסון, ע' (1996). *מדיניות השמירה על קרקע חקלאית! התהוותה, מיסודה ועירעורה*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. ירושלים.

שחורי נ', אורן ע' (2013). "מי באמת מתכנן את הארץ" מבט נוסף. *תכנון*, כרך 10 חוברת 2 (12-18).

מבקר המדינה (1994). *דוח שנתי מס' 44 עמ' 1083-1087*.

מבקר המדינה (2010). *דוח שנתי מס' 61 א' עמ' 39-118*.

מבקר המדינה (2021). *דוח שנתי מס' 71 ב' עמ' 117-159*.

משרד החקלאות, (2019). *חקלאות העתיד*. משרד החקלאות, החטיבה למחקר כלכלה ואסטרטגיה
27.2.2020.

ראיונות

- גוטהולף, תומר. מתכנן מחוז דרום לשכת התכנון משרד הפנים – פברואר 2021.
- דורון, ערן. ראש המועצה האזורית רמת נגב – מרץ 2021.
- הובר, חיים. ראש צוות עיסקות חקלאיות, מחוז דרום רשות מקרקעי ישראל – מרץ 2021.
- ירקוני, גדי. ראש המועצה האזורית אשכול – מרץ 2021.
- לוטטי, דודי. צה"ל אגף תכנון, רמ"ד דרום ענף תו"פ – פברואר 2021.
- מורג, יואב. מנהל מחוז נגב משרד החקלאות – פברואר 2021.
- משורי, צליל. צה"ל, זרוע היבשה, מחלקת אימונים, רמ"ד שטחי אש – פברואר 2021.
- סלע, חגי. מתכנן מחוז דרום, רשות מקרקעי ישראל – מרץ 2021.
- שטרית, רועי. צה"ל זרוע היבשה, רמ"ח אימונים – מרץ 2021.
- שימרון, עדיאל. מנכ"ל (בזמן הריאיון) רשות מקרקעי ישראל – ינואר 2021.