

**המכללה לביטחון לאומי**

**מחזור מ"ח**

**2020-2021**

**הצעת מחקר לפרויקט גמר מחקרי**

**אדמות המדינה כ**

**מוגש ל: פרופ' יוסי בן ארצי**

**מגישים: ערן ראובני, רמ"י**

 **גלעד עמית, צה"ל**

 **שי סימן-טוב, צה"ל**

 **ינואר 2021**

נושא העבודה:

העבודה תעסוק בקרקע ושימושיה כמשאב לאומי המשפיע על הביטחון הלאומי. העבודה תתמקד בשטחים הפתוחים המשמשים כשטחי אימונים ובהזדמנויות מימוש נוספות המשרתות את צרכי הביטחון הלאומי בפריפריה ובגבול.

רקע:

הקרקע הינה מרכיב מרכזי בביטחון הלאומי של ישראל. עם הקמת המדינה לאחר מלחמת העצמאות נדרש היה לבסס בטחון ומשילות בשטחים ששוחררו הן בגבולות והן בשטחי הפנים והספר.

במדינת ישראל הקרקע היא משאב חסר. ישראל היא מדינה קטנה וצפופה, ויש בה גידול ניכר של האוכלוסייה הנובע מריבוי טבעי ומהגירה.  מדינת ישראל, כמי שבאה במקום המנדט הבריטי, ניהלה את כל הקרקעות שהיו רשומות עד הקמת המדינה על שם הנציב העליון.

קרקעות המדינה כוללות את הקרקעות שהיו של שלטון המנדט, קרקע שנרשמה על שמה על פי משטר המקרקעין והרישום שהונהג על ידיה,  וכן קרקע שנקנתה על ידי המדינה או הופקעה על ידיה.

​עד לחקיקת ערן והקמת מנהל מקרקעי ישראל בסוף שנות השישים נוהלו המקרקעין על-ידי מספר גופים: הקרן הקיימת לישראל ניהלה את הקרקעות שרכשה מראשית תקופת ההתיישבות הציונית. רשות הפיתוח, הגוף שהוקם על פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-‎1950, ניהלה את האדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לאחר מלחמת השחרור וכן קרקעות שהופקעו על פי חוק רכישת מקרקעים​ (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-‎1953 (חר"ם).

כיום, 93% מקרקעות המדינה מוגדרות כ"אדמות מדינה" וכוללות קרקעות בבעלות המדינה (כ-70%), בבעלות רשות הפיתוח (כ-12%), ובבעלות קק"ל כ-(11%).

במטרה להתמודד עם האיום הקיומי אימצה מדינת ישראל את תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, שנועדו לתת בידה של ממשלת המנדט כלי למלחמה במחתרות העבריות.

השימוש העיקרי של תקנות שעת חירום נועד לזמן מלחמה כוללת, למצבים בהם נדרשת הפעלת סמכות שאינה קיימת בחקיקה של הכנסת.

סעיף 125 לתקנות ההגנה ביטא את רוחה של המדינה שזה עתה קמה בהקשר שליטה על כל שטחה. שליטה זו כללה תפישת הקרקעות של היישובים שננטשו והופקעו או נרשמו על ידי המדינה; וזאת לשון הסעיף:

***"מפקד צבאי רשאי להכריז בצו על שטח או מקום כל־שהם, כי הם שטח מסוגר לצרכיהן של התקנות האלה. כל אדם הנכנס לתוך שטח או מקום כל־שהם או יוצא מתוכם – במשך תקופה כל־שהיא, שבה עומד בתקפו צו כזה ביחס לשטח או למקום ההם – ללא תעודת היתר בכתב שהוצאה בידי המפקד הצבאי או בשמו – יאשם בעבירה על התקנות האלה".***

במהלך השנים הפך השימוש בתקנות לשעת חירום לנדיר יותר ויותר. בעוד שהשימוש בהן היה נפוץ בראשית ימי המדינה, הוא היה לנדיר ביותר החל מסוף שנות השמונים; סעיף 125 תקף עד ימינו.

**מתוקף סעיף 125 נסגרו מרבית שטחי האש ושטחים סגורים נוספים על ידי ראשי המטה הכללי**

 שטחה של  מדינת ישראל הוא כ 22,000 קמ"ר. מתוכם כ 8.7 מיליון דונם המהווים קרוב ל 40% משטח המדינה הם בסיסי צבא ושטחי אש.

שטח דומה בהיקפו לשטחי האש הוא שטח בו ישנן הגבלות שונות.

בחלוקה גסה, ניתן לחלק את תפיסת השטחים על ידי הצבא לשניים: בסיסי קבע ושטחי אימונים (להלן יוגדרו שטחי אש).  החלק הארי של בסיסי צה"ל עד שנות ה 80 נסמכו על מחנות שהוקמו עוד על ידי המנדט הבריטי, ונמצאו בתוככי הערים או לצידם, בעוד שמרבית שטחי האימונים היו בשטחי הפריפריה.

אל מול אלו, השטח הארי של השטחים המוחזקים על ידי מערכת הביטחון ( כ 90% מהשטחים), הם שטחים המשמשים לאימונים של כלל זרועות הצבא, שטחים פתוחים, נטולי בניה הנמצאים בעיקר באזורי הפריפריה – כ 90% מהם בנגב.

ביחס  לחלק הארי התפוס על ידי מערכת הביטחון באמצעות שטחי אש, על פי הספרות שנסקרה נכון לעכשיו, כמעט ולא מתנהל שום דיון, וודאי שלא ברמת מדיניות, אלא באמצעות יוזמות מקומיות של משרדי ממשלה  - בעיקר חקלאות, רמ"י ומשרד הפנים, ושל גורמי התיישבות.

נושא זה בא לידי ביטוי בשני דוחות של מבקר המדינה שעסקו בנושא – דוח המבקר מס' 44 משנת 1994, ודוח 61 א' משנת 2010.

הדוח האחרון הנושא את הכותרת השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה, בדק את קשרי הגומלין בין המשרדים העוסקים בנושא ובראשם משרד הביטחון – צה"ל, ורשות מקרקעי ישראל, ואת הפיקוח והבקרה שהם מקיימים על פעילותם בתחום זה.

ממצאי המבקר מלמדים "שבמשך שנים הפיקוח והבקרה של הגורמים האזרחיים על ניהול הקרקעות בצה"ל  היו רופפים ולקויים ביסודם ויש לראות בכל מחדל מתמשך"

**לסיכום, ניתן לנסח את הפער בתפיסות באופן הבא:**

**מדינת ישראל בגרה ובדרכה לחוג את יום עצמאותה ה - 73. פלישת צבאות ערב אינה בגדר אפשרות; האיום הקיומי מחוץ אינו קיים; והממשל הצבאי החליף את מקומו לחוקי ותקנות מדינת ישראל.**

**יתרה מכך, הגידול הדמוגרפי, התמורות הכלכליות ואתגרי הביטחון מחייבים את ממשלת ישראל לבחינה מתמדת של תפיסותיה והתנהלות.**

**אם כן, כיצד מתיישבת העובדה כי צה"ל שולט ומנהל את השטחים בבעלותו על פי תקנות משנת 1945 בעוד מדינת ישראל התקדמה והתפתחה?**

מטרת העבודה:

לכונן מסמך המניע לחשיבה כולית ופיתוח אסטרטגיה משותפת למימוש הקרקעות לטובת מדינת ישראל.

שאלת המחקר:

האם נדרשת אסטרטגיה חדשה לניהול מאוזן של השטחים הפתוחים בבעלות המדינה המשמשים כשטחי אש, זאת לאור התמורות שחלו בה ואל מול אתגרי הביטחון הלאומי בפניהם היא ניצבת?

שאלות משנה:

1. מהי ההתפתחות ההיסטורית של מימוש הקרקעות בשטחים הפתוחים בבעלות המדינה?
2. מה הייתה תפיסת הביטחון הלאומי לשימוש בקרקעות ותהליך עדכונה אם היה לאורך השנים.
3. מתי ומדוע נוצר ההיסט ופער הרלוונטיות בניהול השטחים הפתוחים לטובת מימוש הביטחון הלאומי לאור החזון הציוני?
4. האם נדרש שינוי תפיסתי או שינוי באסטרטגיית הניהול לצמצום פער הרלוונטיות?

שיטת המחקר:

מחקר איכותני המתבסס על עיבוד וארגון מקורות מידע.

* **מקורות ראשונים** - דו"חות, פרוטוקולים, מסמכי ארכיון.
* **מקורות משניים** - ספרים, מאמרים, עיתונים, אתרי אינטרנט.
* ראיונות עומק עם גורמים רשמיים ושאינם רשמיים.

מתודולוגיית המחקר תתבסס על גישת העיצוב ותשען על חמישה נדבכים עיקריים:

1. מערכת המורשת - ניתוח היסטוריה התפתחותית (גנאלוגיה) של שימושי הקרקע, התפיסות והתפניות מראשית המדינה ועד ימינו.
2. המערכת המתהווה - מיפוי הגורמים המרכיבים את מערכת וניתוח הזיקות ביניהם.
3. איתור נקודת ההיסט והבנת הפער.
4. איתור ההזדמנויות והסיכונים.
5. גיבוש עקרונות לתפיסה או אסטרטגיה המאפשרת מימוש הקרקע באופן מאוזן ובראיה כולית בפעולה בין משרדית משותפת.

מיקוד שאלת המחקר- גבולות העבודה:

1. העבודה לא עוסקת בתחום מקרקעין המוחזק על ידי מערכת הביטחון, בסיסי צבא, שטחים סגורים, אזורי ביקוש ("פינויים כלכליים") על אף כי ישנו פוטנציאל וצורך דומה לעבודה בתחום.
2. מרחב איו"ש לא בתחום המחקר.
3. העבודה לא עוסקת במקרקעין במרחבים צמודי גבול.
4. בשל ריבוי השחקנים העבודה תתמקד ככל הניתן בקובעי המדיניות והרשויות המבצעות.

מבנה העבודה:

1. מבוא.
2. פרק 1: היסטורית ניהול הקרקע במדינת ישראל.
3. ערן
4. פרק 2: מיפוי השחקנים ואסטרטגיית פעולתם לאורך השנים.
5. פרק 3: המערכת המתהווה.
6. פרק4: ניתוח ההיסט ופער הרלוונטיות.
7. פרק 5: מסקנות ולקחים.
8. פרק 6: המלצות מערכתיות ואסטרטגיית פעולה ראשונית.
9. פרק 7: סיכום.

**רשימת מקורות:**

* דוחות מבקר המדינה 44 ו - 61 א
* עמירם אורן, רפי רגב – ארץ בחאקי
* אלעד מורצקי –המסד החוקי לקביעת שטחי אימונים למול זכויות יסוד חוקתיות
* עמירם אורן – שטחים מגויסים
* קבצי "צבא שיש לו מדינה" בעריכת עמירם אורן
* החקלאות וכפר בישראל, מסמך מדיניות התכנון של משרד החקלאות
* דר' עמירם אורן, ישראל שטח צבאי
* נילי שחורי, עמירם אורן, מי באמת מתכנן את הארץ ?
* עמירם אורן, המימד הגאוגרפי של שילוב בין טריטוריה וביטחון
* זלמן שיפר, ההיבטים הכלכליים של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון
* שלום רייכמן, ממאחז לארץ מושב

ראיונות מתוכננים:

**צה"ל**: ס. הרמטכ"ל, ר. אג"ת, רמ"ח תו"פ

**מ. הביטחון**: אמו"ן

**רמ"י**: מנכ"ל, מנהלת האגף החקלאי

**משרד החקלאות**: שר, מנהלת הרשות לתכנון חקלאי, מנהל מחוז דרום.

**מנהל התכנון**: מתכנן מחוז דרום (לשעבר נציג אג"ת בוועדה המחוזית במחוז מרכז)

ערן להשלים מנהל התכנון הסיירת הירוקה ואין לנו מושג מי עוד