

**המכללה לביטחון לאומי**

**מחזור מ"ח**

**2020-2021**

**הצעת מחקר לפרויקט גמר מחקרי**

קרקעות המדינה בשירות הצבא

מבט חדש – האם נדרשת אסטרטגיה שונה ?

**מנחה: פרופ' יוסי בן ארצי**

**מגישים: ערן ראובני**

 **גלעד עמית**

 **שי סימן-טוב**

**מדריך מלווה: יהודה יוחננוף**

**ינואר 2021**

קרקעות המדינה בשירות הצבא

מטרת העבודה:

העבודה תעסוק בקרקע ושימושיה כמשאב לאומי המשפיע על הביטחון הלאומי. היא תתמקד בשטחים הפתוחים המשמשים כשטחי אימונים , כאשר מנגד, עומדות/קיימות הזדמנויות מימוש נוספות המשרתות את צרכי הביטחון הלאומי בדגש של הפריפריה.

מטרת העבודה היא לפתח כלים שיאפשרו מימוש נכון של השטחים הפתוחים בפריפריה על ידי כלל הגורמים המעורבים, כך שיענו על מירב האינטרסים של מדינת ישראל.

לאור מטרה זו, **שאלת המחקר** עליה נבקש לענות, היא: האם נדרשת אסטרטגיה חדשה לניהול מאוזן של השטחים הפתוחים המשמשים כשטחי אימונים של צה"ל ?

 שאלה זאת היא לאור התמורות שחלו בה מחד גיסא, ואל מול אתגרי הביטחון הלאומי בפניהם היא ניצבת מאידך גיסא.

מתוך שאלה כללית זו, נגזרות מס' שאלות משנה אותן נבקש לבחון גם שהן:

1. מהי ההתפתחות ההיסטורית של שימוש הקרקעות בשטחים הפתוחים בבעלות המדינה?

2. מה הייתה תפיסת הביטחון הלאומי לשימוש בקרקעות ותהליך עדכונה ככל שהיה לאורך השנים ?

3. האם נוצרו היסט ופער רלוונטיות בניהול השטחים הפתוחים לטובת מימוש הביטחון הלאומי לאור החזון הציוני, וככל שכן מתי הוא נוצר?

4. האם נדרש שינוי תפיסתי או שינוי באסטרטגיית הניהול לצמצום פער הרלוונטיות?

**חשיבות העבודה לביטחון הלאומי**

במדינת ישראל הקרקע הינה משאב בחסר, ומהווה מרכיב מרכזי בביטחון הלאומי של ישראל. שטחה של המדינה הוא כ 22,000 קמ"ר, אשר מתוכם כ 8.7 מליון דונם, המהווים קרוב ל 40% משטח המדינה, הם בסיסי צבא ושטחי אש. שטח דומה בהיקפו הוא שטח בו ישנן הגבלות שונות המוטלות על ידי מערכת הביטחון, החל באיסורי פיתוח ובניה, וכלה באיסור עיבודים חקלאיים שונים, כך שבסך הכל כ-80% משטחי מדינת ישראל (כולל שטחי רמה"ג), הינן תחת מגבלות כניסה/ פיתוח/ שימוש כאלו ואחרות ביחס לכלל הציבור.

ישראל היא אפוא מדינה בעלת שטח קטן, בה קצב צמיחת האוכלוסייה גבוה (מהגבוהים במדינות ה OECD), הן בשל שיעורי הגירה חיוביים, והן מריבוי טבעי גבוה, כך שפועל יוצא מכל אלה שהיא מדינה צפופה מאוד.

מכאן, שניהול קרקע שהיא משאב במחסור, לשימושים שונים, הינו קריטי לביטחון הלאומי בהיבטים של פיזור אוכלוסייה, תעסוקה, ביטחון תזונתי בהקשר של שימושי קרקע לחקלאות, שטחי אימונים לצבא, שטחים לפנאי ( שמורות טבע, שטחי ייעור), ועוד.

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.

הגורמים אותם נבקש לראיין נמנים בראש ובראשונה על בעלי העניין המרכזיים קרי – צה"ל ומשרד הביטחון מצד אחד – להלן המשתמשים , ורשות מקרקעי ישראל – המנהלת את מקרקעי המדינה מתוקף חוק יסוד מקרקעי ישראל להלן הבעלים?.

בנוסף, נבקש לראיין גורמים בעלי ענין נוספים ממשרד החקלאות, מנהל התכנון, וראשי מועצות אזוריות בפריפריה בהן ריכוז שטחי אימונים מהגבוהים במדינה.

להלן רשימת ראיונות מוצעים:

**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**: השר, מנהלת האגף לתכנון חקלאי, מנהל מחוז הדרום.

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

**ראשי מועצות**: ראש מועצת אשכול, ראש המועצה רמת הנגב.

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 כוללת בפעולה בין משרדית משותפת.

גבולות העבודה:

העבודה תעסוק בתחומי מדינת ישראל בה חל החוק הישראלי, ו לא במקרקעין צמודי גבול, מקרקעין מבונים המוחזקים על ידי מערכת הביטחון, בסיסי צבא וכיו"ב, על אף כי ביחס לאלו האחרונים, דומה שיש צורך בעבודה דומה.

**רקע תאורטי:**

שטח מדינת ישראל הוא כ 22 מליון דונם, מתוכם קרוב ל 80% נמצאים בשימוש או תחת הגבלות שימוש של מערכת הביטחון. בחלוקה גסה ניתן לחלק את תפיסת השטחים על ידי מערכת הביטחון לשניים: בסיסי קבע ושטחי אימונים ( או שטחי אש).

השטח הארי של השטחים המוחזקים על ידי מערכת הביטחון (כ 90% מהשטח), הם שטחים המשמשים לאימונים של כלל זרועות הצבא, שטחים פתוחים, נטולי בניה הנמצאים בעיקר באזורי הפריפריה – כ 80% מהם בנגב.

מתוך סך שטחה של מדינת ישראל, כ 93% מנוהלים על ידי המדינה באמצעות רשות מקרקעי ישראל, זאת מאז שנת 1960, אז חוקק חוק יסוד מקרקעי ישראל. רובם ככולם של שטחי האימונים נמצאים על מקרקעין בבעלות המדינה.

מדיניות רשות מקרקעי ישראל עפ"י חוק יסוד מקרקעי ישראל, נקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל, שהחלטתה הראשונה במאי 1965 נושאת את הכותרת 'מדיניות המקרקעין בישראל', קיבלה תוקף באותה שנה על ידי החלטת ממשלה.

מרבית שטחי האימונים של הצבא תפוסים על ידו מתוקף צווי תפיסת שטח שמוציא ראש המטה הכללי, מכוח סעיף 125 לתקנות ההגנה לשעת חירום (1945), שהותקנו עוד על ידי ממשלת המנדט הבריטי, ומדינת ישראל עם הקמתה אימצה אותם.

המשמעות של אלו, שלהחלטות של מוסדות התכנון של המדינה, להם הסמכות על פי חוק התכנון והבניה (1965), לקבוע את יעודה ושימושה של כל חטיבת קרקע, אין כל משמעות בשטח. סביר שייעוד של חטיבת קרקע לדוגמא ייקבע בתוכניות המתאר כחקלאי, אך בפועל שטח זה תפוס עשרות שנים על ידי מערכת הביטחון מתוקף אותן תקנות לשעת חירום, ומכאן שלמדיניות התכנון הארצית אין כל רלוונטיות אל מול תפיסת שטחי האימונים על ידי הצבא.

​על פי הספרות שנסקרה נכון לעכשיו, כמעט ולא מתנהל שום דיון ביחס להיקף השטחים התפוסים על ידי מערכת הביטחון, וודאי שלא ברמת מדיניות. שחרור והתאמה של שטחי אש לשימושים אחרים, מתבצע בדרך כלל באמצעות יוזמות מקומיות של משרדי ממשלה  - בעיקר חקלאות, רמ"י, מנהל התכנון והשלטון המקומי, וגם זאת עפי"ר בהיקפים זניחים, ולא כחלק ממדיניות כוללת בזיקה למדיניות התכנון הארצית ומדיניות ניהול המקרקעין.

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

הדו"ח 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 בכך מחדל מתמשך".

****

תמונה מספר 1: מיפוי השחקנים האפשריים



תמונה מספר 2: מיקוד בקובעי המדיניות

מבנה העבודה

1. מבוא
2. **מטרת המחקר**
3. **שאלת המחקר**
4. **שיטת המחקר**
5. **גבולות המחקר**
6. **המשגה**
7. היסטוריה של ניהול הקרקע בישראל בהיבט השימושים הצבאיים
8. **שנות ה 40 עד שנות ה 60.**
9. **שנות ה 70 עד שנות ה 90.**
10. **שנות ה 90 עד היום.**
11. מיפוי השחקנים והאסטרטגיות

**א . משרדי הממשלה**

* **משרד. הביטחון**
* **רשות מקרקעי ישראל**
* **משרד. החקלאות**
* **משרד הפנים / מנהל התכנון**

**ב. צה"ל**

* **אג"ת**
* **פיקודים**
* **זרוע היבשה**

**ג. מועצות אזוריות**

**ד. ארגוני הסביבה**

4. ניתוח ההיסט ופער הרלוונטיות

5. המלצות ואסטרטגיית פעולה

6. סיכום

7. רשימת מקורות**.**

**רשימת מקורות:**

אורן, ע' (2009). *שטחים מגויסים*. 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' (2011). האם לנצח תישאר ישראל שטח צבאי ? בתוך לביא, א' (עורך), *יחסי צבא וחברה בישראל, השלכות על קבלת החלטות בנושאי ביטחון ושלום (*עמ' 87-97). הוצאת מרכז למחקרי שלום, אוניברסיטת תל אביב.

אורן, ע' (2012). התשתית והפריסה של צה"ל בנגב – השפעות סביבתיות. *אקולוגיה וסביבה* 1 (54-61).

אורן, ע' (2018). *המימד הגיאוגרפי של שילוב בין טריטוריה וביטחון.*

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: כווני חשיבה. בתוך אורן ע' ושחורי נ. (עורכים), מדור מיוחד תכנון וביטחון, *תכנון* כרך 8 גיליון 1 162-171.

שיפר, ז' (2009). היבטים כלכליים של ההחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון. בתוך אורן ע' (עורך), *מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצרכי צבא וביטחון בישראל*. ירושלים, הוצאת מכון ואן ליר 75-88.

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' 61א' עמ' 39-118.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2015), מסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל. כרך א' דו"ח 1.