

עמירם אורן וקובי מיכאל

"הפיקוח האזרחי" במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל

מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה



מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

"הפיקוח האזרחי" במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל

מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה

עמירם אורן וקובי מיכאל

ירושלים, יולי 2013

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Civil Control with Regard to the Territorial Dimension of Security in Israel

A Critical Conceptual Framework in Practice

Amiram Oren and Kobi Michael

סדר הופעת שמות המחברים הוא על פי הא"ב

© תמונת השער: עמירם אורן
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/84
Publication No. 1/84
ISSN 0792-6251

© 2013 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחברים

ד"ר **עמירם אורן** – גאוגרף ואיש ידיעת הארץ. פועל וחוקר במסגרת עצמאית, הן במחקר והן בתכנון וייעוץ בנושאים שעניינם הקשר בין ביטחון, טריטוריה, פוליטיקה וחברה. שירת בקבע בצה"ל במשך עשור. בין פרסומיו הספרים "ארץ בחאקי" ו"שטחים מגויסים". ניהל במשך מספר שנים שתי קבוצות דיון בין-תחומיות במכון ון ליר בירושלים.

ד"ר **קובי מיכאל** – עמית מחקר במכון ירושלים לחקר ישראל, המתמחה ביחסי דרג מדיני ודרג צבאי ובאסטרטגיה וביטחון לאומי. אחד מספריו הוא "בין צבאיות למדינאות בישראל". עבור מחקריו ופרסומיו השונים זכה במספר פרסים ובהם: פרס צ'צ'ק למחקרי ביטחון לאומי, פרס יצחק שדה לספרות צבאית, פרס אהרון יריב למחקרי מודיעין ופרס האגודה הישראלית למדעי המדינה עבור הספר הטוב ביותר לשנת 2008.

על המחקר

המחקר דן בעקרונות הפיקוח האזרחי על אחזקת קרקע וניהול המרחב לצורכי מערכת הביטחון בישראל. יחסי הגומלין בין התחום האזרחי לתחום הביטחוני באים לידי ביטוי גם בממד הטריטוריאלי, כאשר חולשת הפיקוח האזרחי נובעת מהיעדר תפישת-על מדינתית המשקללת את כל צורכי השימוש בקרקע. מדיניות שימושי הקרקע של הדרג האזרחי אינה ברורה די צורכה, ולעומת זאת, לדרג הצבאי ולמערכת הביטחון יש משנה סדורה יותר והמפגש בין הדרגים מתאפיין אפוא בעליונות תכנונית ותפישתית של הדרג הצבאי והביטחוני. ייצוג המערכת הצבאית והביטחונית במערכות התכנון האזרחית לעומת היעדר ייצוג אזרחי במערכת התכנון הצבאית היא א-סימטריה בולטת. ארגוני מגזר שלישי הצליחו בשנים האחרונות להביא לצמצום של האוטונומיה של המערכת הצבאית בכל הנוגע לתכנון המרחב ולמאפייני הפיקוח האזרחי המוסדי.

מנגנון הפיקוח האזרחי הוא שצריך להנחות את עקרונות עיצוב המרחב, ויעד זה מעלה את השאלות הבאות: (1) כיצד לשפר את הדיון הציבורי עם גופי התכנון של מערכת הביטחון על צורכי החברה האזרחית לעומת צורכי צה"ל ומערכת הביטחון? (2) איזה גורם ממלכתי יכריע במחלוקות בהן מוטל חיסיון על שיקולי מערכת הביטחון? (3) האם אפשר ליצור תוכנית ארצית סטטוטורית של שימושי קרקע ביטחוניים, שתשלב ביניהם ובין הצרכים האזרחיים? (4) האם יצירת שינוי בהתנהלות הקרקעית של הצבא ומערכת הביטחון דורשת שינוי חקיקתי או תכנוני? (5) כיצד לקיים שיח אזרחי על היבטים של האוטונומיה של צה"ל ושל המונופול שיש לו בשטחים כה רבים בישראל?

על מחקרי פלורסהיימר

מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית בירושלים פועל כיחידת מחקר במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים וממשיך את עבודתו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות

שפעל בירושלים משנת 1991, הודות ליזמתו ולתמיכתו רבת השנים של ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר (1925-2011).

מחקרי פלורסהיימר מפרסם מחקרים בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית, כולל סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח. כל המחקרים זמינים באתר האינטרנט לכל דורש. בראש היחידה עומד פרופ' ערן רזין מן המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים.

תודות

המחברים מבקשים להודות ליגיל לוי, לאיל בן ארי, לאורן ברק, לאלישע אפרת ולערן רזין שקראו את הגרסאות הקודמות של המאמר והערוטיהם הוטמעו בגרסה סופית זו. ערן רזין אף סייע בהכנת תקציר המחקר ועל כך יבוא על הברכה. הרעיונות שעליהם מבוסס המאמר הוצגו בשלושה פורומים: בנובמבר 2009 בדיוני הסדנה הבין תחומית "מרחב הביטחון" שפעלה במכון ון ליר, במאי 2011 בדיוני הסדנה ליחסי צבא-חברה במכון לחקר ביטחון לאומי (I.N.S.S) ובדצמבר 2011 בכנס הייסוד של אגודת חוקרי יחסי צבא-חברה. תודתנו למשתתפים בפורומים אלה על הערותיהם. אנו מודים גם לאסף שפירא שסייע בחלק מסקר הספרות על יחסי צבא וחברה בישראל.

מחקרי פלורסהיימר

המכון ללימודים עירוניים ואזוריים

האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 2000

- ערן רזין, **פערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצמצם הפער?**, 2000
- נחום בן-אליא, **"קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות**, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, **הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה**, 2000
- דני פלזנשטיין, **יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת**, 2000
- נחום בן-אליא, **אזור החינוך בישראל: דה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת**, 2000
- אברהם דיסקין, **ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה**, 2001
- גדליה אורבך, **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרואנים ומגורונים, 1992-2001**, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, **שינוי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות**, 2001
- ערן רזין, **פערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות**, 2002
- יצחק שניל ומיכאל אלכסנדר, **מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו**, 2002
- לביאה אפלבוים, **יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה**, 2002
- ערן רזין, **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבिזור, בין מסורתיות למודרניות**, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, **המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב**, 2003
- אלי אברהם, **קידום ושיווק ערים בישראל**, 2003
- ערן רזין, **עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות**, 2003
- נחום בן-אליא, **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, **המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה**, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, **שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל**, 2005
- נחום בן-אליא, **רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש**, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, **חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות המקומיות**, 2006
- נחום בן-אליא, **מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל**, 2006
- נחום בן-אליא, **מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטרילית של משרד הפנים**, 2006
- יצחק דהן, **תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח**, 2006
- שלמה חסון, **הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?**, 2006
- ערן רזין, **חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים**, 2006
- נחום בן אליא, **החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל**, 2007
- שלמה חסון (עורך), **Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition**, 2007

- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכז ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסר-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008
- סיגל רסיס ולביאה אפלבוים, השלטון המקומי הכפרי בישראל בראי המשפט, 2009
- יצחק דהן, מנהיג מקומי: מכניזם של שינוי עומק בפריפריה; ירוחם, 1983-2006, 2009
- אביאל ילינק, לקראת ניהול משותף של מרכזי ערים: מרכז העיר של ירושלים, 2009
- איתי בארי, הבראת רשויות מקומיות כושלות בישראל: מבט משווה לאור הניסיון האנגלי, 2009
- תומר אש וערן פייטלסון, דיוני ועדת נסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע הציבורית בישראל, 2009
- נחום בן-אליא, משק המים התאגידי החדש: האם הרפורמה הוכרעה?, 2009
- פרלה אייזנקנג-קנה, יצירתיות עירונית: אפקטיביות ניהולית ופתיחות דמוקרטית, 2010
- גדליה אורבך ועירא שרקנסקי, תכנון ופוליטיקה בירושלים, 2010
- מריק שטרן, בשדות זרים: דפוסי אינטראקציה במתחמי מסחר מעורבים בירושלים, 2010
- צפירי גדרון ואיתי פישנהדלר, מדע, מדיניות ואי ודאות: תפקידם של מדענים בעיצוב מדיניות סביבתית בישראל, 2010
- ערן רזין (עורך), תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל: קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר, 2010
- יצחק דהן, באר שבע: פיתוח כלכלי ותרבות פוליטית, 2011
- יניב ריינגורץ, איחודי רשויות מקומיות והשפעתם התקציבית: עדויות מאיחוד הרשויות של שנת 2003, 2011
- ערן רזין ואנה חזן, הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל, 2012
- ראסם ח'מאיסי, רפורמה לרפורמה: תאגידי מים וביוב ברשויות המקומיות הערביות, 2012
- נעם לוין וישי דיוק, ניתוח תמונות לוויין של אורות לילה ברזולוציה מרחבית גבוהה: יישומים אפשריים במחקרים דמוגרפיים וסוציו-אקונומיים, 2012
- צאלה קרניאל וארזה צ'רצ'מן, שינויים במאפייני התכנון המרחבי והאדריכלי בקיבוץ כביטוי של השינוי במבנה הקיבוץ ובאורחות חייו, 2012
- רונית לוין-שנור, החוק, החוזה והתכנון העירוני: היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות ליזמים פרטיים, 2013
- עמירם אורן וקובי מיכאל, "הפיקוח האזרחי" במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל: מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה, 2013

תוכן העניינים

9	תקציר
11	הקדמה
14	1 הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא חברה
14	מהות הפיקוח האזרחי
16	עקרונות הפיקוח האזרחי
22	יחסי צבא וחברה בישראל
26	חולשת הפיקוח המוסדי
31	פיקוח חוץ-מוסדי
32	ההקשר הטריטוריאלי של הפיקוח האזרחי
34	2 הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל
34	השימוש בקרקע לבניית תשתית פיזית ביטחונית ולצורכי אימונים
38	בעלי העניין בקרקע והיחסים ביניהם
46	3 חולשת הפיקוח האזרחי במבחן המעשה
47	המקרקעין בידי צה"ל ומשרד הביטחון
50	המעמד המיוחד של מערכת הביטחון בתכנון ובנייה
54	פינוי מחנות הצבא
57	המחנות הנטושים
58	הפיקוח החוץ-מוסדי ותחילת השינוי במעמדה התכנוני של מערכת הביטחון
62	ניצני שינוי של הפיקוח האזרחי על המקרקעין המוקצה לצה"ל
69	4 מהות הפיקוח האזרחי על הממד הטריטוריאלי
75	מקורות

תקציר

מחקר זה דן בעקרונות הפיקוח האזרחי על אחזקת קרקע וניהול המרחב לצורכי מערכת הביטחון בישראל.

הנחת המחקר היא שיחסי הגומלין בין התחום האזרחי לתחום הביטחוני באים לידי ביטוי גם בממד הטריטוריאלי, כאשר חולשת הפיקוח האזרחי בממד זה נובעת מהיעדר תפישת-על מדינית המשקללת את כל צורכי השימוש בקרקע. עוצמת היתר של צה"ל ומערכת הביטחון מקורה בחולשת מנגנוני הפיקוח המוסדי של רשויות המדינה, הנובעת בין היתר מחולשת המערכת הפוליטית המפוצלת ומיכולתו של הצבא להישען על רשתות מדיניות שהתהוו בין הממסד הצבאי ובין יוצאי צבא וגורמי הביטחון האחרים, הפועלות להעצים את הדרך הצבאית ואת משאבי הצבא. מדיניות שימושי הקרקע של הדרג האזרחי אינה ברורה די צורכה, ולעומת זאת, לדרג הצבאי ולמערכת הביטחון יש משנה סדורה הרבה יותר לגבי שימושי הקרקע הנדרשים להם ולכן המפגש בין הדרגים בהקשר הטריטוריאלי מתאפיין בעליונות תכנונית ותפשית של הדרג הצבאי והביטחוני. מאפיין בולט של השיח בין הדרגים הוא א-סימטריה בייצוג: ייצוג של המערכת הצבאית והביטחונית ושיקוליה בכל מערכות התכנון האזרחיות לעומת היעדר ייצוג אזרחי במערכת התכנון הצבאית, כך שלמערכת האזרחית אין מושג אמיתי על שיקולי מערכת התכנון הצבאית.

הפיקוח האזרחי על המערכת הביטחונית בממד הטריטוריאלי כמעט ולא היה קיים בחמשת העשורים הראשונים לקיום המדינה, אך בשנים האחרונות חל שינוי ולארגוני המגזר השלישי הפועלים בזירות המשפטית והתקשורתית יש השפעה של ממש על צמצום הפגיעה באינטרס הציבורי, על צמצום האוטונומיה של המערכת הצבאית בכל הנוגע לתכנון המרחב, על אופן השימוש במשאבי הקרקע ועל מאפייני הפיקוח האזרחי המוסדי.

מנגנון הפיקוח האזרחי הוא שצריך להנחות את עקרונות עיצוב המרחב והשאלות העומדות על הפרק הן: (1) כיצד אפשר לשפר את הדיון הציבורי עם גופי התכנון של מערכת הביטחון על צורכי החברה האזרחית לעומת צורכי צה"ל ומערכת הביטחון? (2) איזה גורם ממלכתי יכריע במחלוקות בהן מוטל חיסיון על שיקולי מערכת הביטחון? (3) האם אפשר ליצור תוכנית ארצית סטטוטורית לטווח ארוך שתגדיר את הצורך בשימושי קרקע צבאיים ביטחוניים ותשלב ביניהם ובין הצרכים האזרחיים? (4) האם לצורך יצירת שינוי בהתנהלות

הקרקעית של הצבא ומערכת הביטחון דרוש שינוי חקיקתי או תכנוני? (5) כיצד אפשר לקיים שיח אזרחי על ההיבטים השונים של אוטונומיה של צה"ל ומערכת הביטחון ועל המונופול שיש לו בשטחים כה רבים בישראל?

הקדמה

ב-27 באוקטובר 1949, זמן קצר לפני שהרמטכ"ל השני, רא"ל יגאל ידין, נכנס לתפקידו ולפני שהחל במימוש משימתו הראשונה, בניית צה"ל מחדש לזמן שלאחר מלחמת העצמאות, במסמך שנקרא "על מבנה הצבא ודרכו" כתב והדגיש ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן גוריון:

אין הצבא קובע המדיניות, המשטר, החוקים וסדרי הממשלה במדינה. אין הצבא קובע על דעת עצמו אפילו את מבנהו, סדריו וקווי פעולתו, ואין הוא כמובן, מחליט על שלום ומלחמה. הצבא אינו אלא זרוע הביצוע, זרוע ההגנה והביטחון, של ממשלת ישראל. המשטר במדינה, קרי המדיניות כלפי פנים וכלפי חוץ, הכרזות מלחמה ועשיית שלום, ארגון הצבא ועיצוב דמותו – כל אלה בסמכותן היחידה של הרשויות האזרחיות: הממשלה, הכנסת והבוחרים – לפי הכרעת הרוב בבחירות חופשיות. הממשלה נושאת במלוא האחריות לצבא בפני נבחריו העם בכנסת; הצבא כפוף בכל לממשלה, ואינו אלא מבצע הקו המדיני וההוראות שהוא מקבל מהמוסד המחוקק והמבצע במדינה: הכנסת והממשלה.¹

דברי בן גוריון מסכמים את המהות הנורמטיבית של יחסי התחום האזרחי והתחום הצבאי בישראל ותמציתה מתמקדת בעקרון עליונות הדרג המדיני-אזרחי וכפיפות הצבא אליו.

המחקר והשיח האקדמי העוסקים ביחסי התחום האזרחי והתחום הצבאי במדינה דמוקרטית, שהתפתחו אחרי מלחמת העולם השנייה הניבו ספרות עיונית ענפה הכוללת תיאוריות, מושגים, מתודולוגיה ודיון בסוגיות רבות שההבחנה ביניהן היא בשלוש רמות של יחסים: הפיקוד הצבאי העליון מול ההנהגה האזרחית; הקצונה הבכירה מול האליטות האזרחיות והכוחות המזוינים מול החברה כולה. זוויות הראייה המופיעות בספרות מגוונות, מתבססות על תחומי ידע רבים, יוצאות מתוך גישות שונות ומבדילות בין ההיבטים השונים של יחסי התחום האזרחי והתחום הצבאי. המושג המקובל והשכיח בנושא הוא "הפיקוח האזרחי" (civilian control) שלו הגדרות רבות שהמכנה המשותף לכולן הוא, שהן מזהות אותו כמנגנון האמור להבטיח את הכפיפות המוחלטת של הצבא לדרג האזרחי שמעליו וההבחנות ביניהן נובעות מהמשמעות המיוחסת לעליונות הדרג

¹ "מבנה הצבא ודרכו" – מסמך ראש הממשלה ושר הביטחון בן גוריון לרמטכ"ל רא"ל יגאל ידין, ארכיון בן גוריון במכון בן גוריון לחקר הציונות והיישוב, חטיבת התכתבויות, תיק שנת 1949, וגם בן גוריון 1972: 82.

האזרחי. בשני העשורים האחרונים התפתח הדיון המחקרי שהוביל להעשרת הספרות בהתייחסויות לא רק לנושאי מלחמה ושלום אלא למגוון סוגיות ולא רק בהיבט הפוליטי אלא בענייני חברה, כלכלה, תרבות ועוד. משנות השבעים החל להתפתח גם בישראל מחקר אקדמי בנושא יחסי התחום הביטחוני והאזרחי. בתחילה התבסס המחקר על הגישות המסורתיות, שפותחו בחו"ל, ומאוחר יותר התפתחו גישות ביקורתיות הקובעות שחולשת הפיקוח האזרחי על הצבא נובעת מהיות החברה הישראלית מיליטריסטית, בה טושטשו הגבולות בין צבאי לאזרחי בעיקר בגלל מאפייני העימותים הצבאיים.

עד מחצית העשור הקודם ספרות המחקר הכללית, שמשקפת את השיח על יחסי התחום האזרחי והתחום הצבאי בכלל, ועל הפיקוח האזרחי בפרט, וגם זו העוסקת במקרה הישראלי, לא נדרשה לממד הטריטוריאלי ובמיוחד לא לשימוש בקרקע וניהול המרחב הגאוגרפי לצורכי ביטחון ולהשלכותיהם על המגזר האזרחי. במקרה של ישראל הדרה זו הייתה תמוהה לנוכח העובדה כי מערכת הביטחון, הכוללת את צה"ל, את משרד הביטחון, את התעשיות הביטחוניות הלאומיות ואת גורמי הביטחון האחרים, מחזיקה ומשפיעה על כמחצית משטחה הריבוני של המדינה. מדובר על תשתית פיזית של מחנות ומתקנים, שטחי אימונים וניסויים ושטחי מגבלות בנייה אזרחית. בשנים האחרונות החלו להתפתח בישראל דיון אקדמי ושיח עיוני וביקורתי² על הממד הטריטוריאלי של הביטחון שהניב פרסומים בדגש על היבטי מקרקעין, תכנון וסביבה.³

² הדיון והשיח האקדמי התקיים במסגרת שתי סדנאות מחקר שנערכו במכון ון ליר, בהשתתפות חוקרים ואנשי ביצוע ממספר תחומים. בתחילה, בצורה מצומצמת בסדנה "צבא שיש לו מדינה" שהתקיימה בשנים 2003–2007 וראו שפר, ברק ואורן (עורכים), 2008: 8–9 ובהמשך בצורה מורחבת בסדנה "מרחב הביטחון" שהתקיימה בשנים 2008–2010 וראו אורן 2009 (עורך): 10–11 וגם אפלבאום 2011, (עורכת): 25–26.

³ שיח ודיון זה הניב פרסומים אקדמיים בנושאים הבאים: היקף שימושי הקרקע המוחזקים על ידי מערכת הביטחון, הדומיננטיות שלה בנושאי מקרקעין ותכנון פיזי וההשלכות הנובעות מכך (אורן, 2005, אורן, 2008; אורן ורגב, 2008; אורן, 2009, אורן (עורך), 2009, אורן, 2009, אורן, 2010; Oren 2010; אורן ושחורי (עורכים), 2011; מעמדה התכנוני הסטטוטורי המיוחד של מערכת הביטחון בתחום התכנון הפיזי (פרז ורזנבלום, 2007; אורן ורגב, 2008: 219–287; ברוכין ואח', 2008 ו-2009; אורן ואח', 2009; אלעד, 2009; שחורי, 2010), המסד החוקי לקביעת שטחי האימונים (ברק-ארז, 1992; אורן, 2007; ומורצקי, 2011), המשמעויות הכלכליות הנובעות משימושי הקרקע הביטחוניים (שיפר ואורן, 2007 ו-2008; לוי, 2011א); תוכנית פיגוי מחנות צה"ל (גל, 2000; ושיפר, 2011); מבחן עלות-תועלת למשק מפינוי מפעל תעשייה צבאית (לביא, 2011) מיליטריזם והתיישבות (צפדיה, 2008 וצפדיה, 2010); מיליטריזם וסביבה (Gordon, 2012) בניית גדר ההפרדה לצורכי ביטחון (אריאלי וספרד, 2008) צה"ל ופעילות שמירת איכות הסביבה (גל, 1999) בניית מחנה חדש בהקשר של נושאי איכות הסביבה (הלר, 2011) הממד הטריטוריאלי של הביטחון ופיתוח בר קיימא (פייטלסון, 2011); "הירוקים" והתייחסותם לבניית גדר ההפרדה (שדה, 2010), ייעור ביטחוני (קליאוט, 2004),

מאמר זה מבקש להוסיף נדבך עיוני ותיאורטי לדיון על הממד הטריטוריאלי של הביטחון ולצאת מהדיון, מהשיח ומהתיאוריות בנושאי יחסי צבא חברה ומההמשגה של הפיקוח האזרחי. מטרת המאמר להבין ולהקיש עד כמה עקרונות הפיקוח האזרחי שהוגדרו בספרות, מתאימים לדיון בהקשר של אחזקה בקרקע וארגון וניהול המרחב לצורכי ביטחון. הדיון במאמר זה הוא מנקודת מבט המשלבת בין ההיבט הפוליטי והחברתי, תוך הסתמכות על ידע ומושגים מתחומי מדע המדינה והסוציולוגיה פוליטית, ובין ההיבט הגאוגרפי-המרחבי תוך התבססות על ידע ומושגים מהתחומי הגאוגרפיה היישובית והתכנון הפיזי. במאמר נתייחס לא רק לחשיבה הצבאית וליחסי הצבא עם המגזר האזרחי אלא נרחיב ונדון בחשיבה הביטחונית לעומת החשיבה האזרחית וגם ביחסי מערכת הביטחון, על כל מרכיביה, עם המגזר האזרחי הכולל את גורמי הממשל ומרכיבי החברה. בהתאם, נדון במושג "הפיקוח האזרחי" ונתייחס לא רק לפיקוח על הצבא כי אם לפיקוח על מערכת הביטחון כולה. בדיון נבדיל בין הפיקוח המוסדי המופעל על ידי גורמי הממשל לבין הפיקוח החוץ-מוסדי המופעל על ידי הגורמים האזרחיים שאינם ממשלתיים.

השאלה המרכזית עליה נבקש להשיב היא מה משמעות הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון בהקשר של הממד הטריטוריאלי ומהי מידת יעילותו? הדיון מתבסס על שתי הנחות: יחסי הגומלין שבין התחום האזרחי לתחום הביטחוני במדינת ישראל ומאפייני הפיקוח האזרחי וחולשותיו המובנות, יבואו לידי ביטוי גם בממד הטריטוריאלי; וחולשת הפיקוח האזרחי בממד הטריטוריאלי נובעת מהיעדר "תפישת על מדינתית" המשקללת את כל צורכי השימוש בקרקע.

השלכותיה המרחביות של פריסת צה"ל בנגב במסגרת יישום הסכם השלום עם מצרים (עזרא, 2011); המשמעות בעיני המגזר האזרחי של העברת מחנות צה"ל למטרופולין באר שבע (צפדיה, אורן ולוי 2007, 2010) (Tzfadia, Levy and Oren, 2010) הר החרמון בשיח הטריטוריאלי מאז מלחמת יום הכיפורים (רם, 2012).

1 הפיקוח האזרחי במכלול יחסי צבא ומדינה ויחסי צבא חברה

מהות הפיקוח האזרחי

המושג "הפיקוח האזרחי" הוא מושג מפתח המסדיר ומעצב את היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. חוקרים רבים הסבירו בדרכים שונות את חולשת הפיקוח האזרחי והציגו מודלים ופרדיגמות תיאורטיות מגוונות בניסיון לחזק את מנגנוני הפיקוח האזרחי ולהבטיח את עליונות הדרג המדיני-פוליטי על פני הדרג הצבאי. על פי הגישה הזאת, עליונות הדרג האזרחי תישמר באמצעות צמצום העוצמות הפוליטיות של הצבא והשפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות. עוצמת הדרג הצבאי נובעת מיוקרתו החברתית, מקצועיותו ונחיצותו בעת משברים אלימים כגורם האחראי להפעלת "האלימות המאורגנת" (הכוח הצבאי), שהיא חלק מהותי מעצם המעשה האסטרטגי המדיני. זיקה כזאת מחייבת הישענות של הדרג המדיני על הדרג הצבאי, מעצימה את השפעתה של המקצועיות הצבאית על תהליכי קבלת ההחלטות ומחייבת את הדרג המדיני לפתח יכולת מורכבת ומתוחכמת יותר להתמודד עם הדרג הצבאי הכפוף לו (Cohen, 2001; מיכאל, 2008: 18).

ההיגיון של הפיקוח האזרחי הוא ביצירת מנגנון שמבטיח את התנהלות הדרג הצבאי כגורם מקצועי מיעץ, בונה ומפעיל את הכוח הצבאי בהתאם להנחיות הדרג המדיני ובאופן שמשרת את מטרותיו. לפיכך, מעבר למהות הפורמלית והפרוצדורלית, שתכליתה הבטחת הציות של הדרג הצבאי לדרג האזרחי הנבחר וכפיפותו המלאה להנחיותיו, צריך הפיקוח האזרחי להיות גם תכליתי ולהבטיח את עליונות החשיבה המדינית-אזרחית על פני החשיבה הצבאית כך שתבטא את בכירות המטרות האזרחיות על פני המטרות הצבאיות (מיכאל, 2008; Michael, 2009; Michael, 2007).

המחקר והדיון בתחום היחסים שבין הדרג המדיני לדרג הצבאי החלו בארצות הברית בשנות החמישים של המאה הקודמת בעקבות תיאוריות היסוד שניסחו שני האבות המכוננים של הדיסציפלינה – איש מדע המדינה סמואל הנטינגטון בספרו "החייל והמדינה" (Huntington, 1957) והסוציולוג הפוליטי מוריס יאנוביץ בספרו "החייל המקצועי" (Janowitz, 1971). הגותם וכתביהם הושפעה מהנסיבות המדיניות של זמנם ומהתפיסה הדמוקרטית והליברלית שרווחה באותה עת. הדי מלחמת העולם השנייה ומוראותיה, לצד זיכרון מעורבותם העמוקה והפעילה של הצבאות בעניינים המדיניים במשטר הנאצי ובמשטר הפשיסטי והתפתחות המלחמה קרה העצימו את החשש בעולם

המערבי, ובעיקר בארצות הברית, מפני עוצמות פוליטיות בלתי מבוקרות של צבאות במדינות דמוקרטיות.

לשיטתו של הנטינגטון הדרך הטובה ביותר להבטיח כי הצבא יסור למרות מנהיגי המדינה האזרחים היא לכונן "פיקוח אזרחי אובייקטיבי" המבוסס על הפרדה מוחלטת בין התחום האזרחי, שמנהיגו יהיה המפקד העליון של הכוחות המזוינים והגוף הנבחר יהיה מופקד על אישור תקציב הביטחון, ובין הצבא, שיהיה מוסד מקצועי שיהנה מאוטונומיה בעניינים צבאיים תמורת צייתנות מוחלטת למנהיגים האזרחיים. לעומת זאת גישתו של יאנוביץ היא שהצבא צריך לשמר את הדמוקרטיה באמצעות הזדהות עם ערכי החברה שעליה הוא מגן וזאת תוך הטמעתם. שליטה אזרחית על הצבא לא תושג על ידי הרחקתו מן החברה והפיכתו לגוף מקצועי, אלא להיפך: על ידי שילובו המלא בחברה. הגבולות בין הצבא לחברה יהיו חדירים והצבא עצמו יהיה מורכב רק מ"אזרחים-חיילים" שהערכים והתפיסות שלהם יהיו גם אזרחיים ולא רק צבאיים מקצועיים.

כבר בתקופה בה החלו השניים את מחקריהם, ועוד קודם לכן, הוצגו גישות ביקורתיות שערערו על ההפרדה בין התחום האזרחי והצבאי והדגישו את השפעתו העצומה של הצבא על תחומי חיים רבים. אולם, גישות ביקורתיות אלה לא חדרו לזרם המרכזי של חקר יחסי צבא-חברה.⁴

הרעיונות המארגנים שפותחו בתיאוריות שכתבו הנטינגטון ויאנוביץ הניחו את היסודות לתחילת פולמוס מחקרי הנמשך עד עצם הימים האלה, שנסב על מהות היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי במדינות הדמוקרטיות ועל יעילות הפיקוח האזרחי של הדרג המדיני-

⁴ הרלוד לסוול איש מדע המדינה תבע את המושג "מדינת הקסקרטיין" – מדינה שהשליטה בה תופקד בידי ביורוקרטיה צבאית אותה הגדיר "מנהלי אלימות". גישתו נבעה מחששו כי התחזקות הקומוניזם הסובייטי לאחר מלחמת העולם השנייה תפגע ביכולתו של המשטר הליברלי קפיטליסטי לשרוד בצורתו המקורית (Lasswell, 1941). דוויט אייזנהאואר שהיה איש צבא רוב חייו, מפקד צבא הפלישה לאירופה במלחמת העולם השנייה ונשיא ארה"ב בימיה הראשונים של המלחמה הקרה, בנאום הפרידה שלו מהאומה בינואר 1961 תבע את המושג "הקומפלס הצבאי-תעשייתי" שילוב אינטרסים של בעלי עוצמה והשפעה והם אנשי צבא וראשי מערכת הביטחון וראשי תאגידי ענק המייצרים מוצרים ביטחוניים. לדעתו, שילוב זה עלול להשפיע לרעה על החלטות אנשי הדרג הפוליטי ולכוון את מדיניות ארה"ב בהתאם לאינטרסים של הממסד הביטחוני ולא בהכרח לפי מיטב צרכיהם של כלל אזרחי ארה"ב (Eisenhower, 1961). הסוציולוג צ'רייט מילס כביקורת כלפי "הליברליזם החדש" שפרח בארצות הברית לאחר מלחמת העולם השנייה הגדיר את המושג "אליטת העוצמה" – שליטתה של קבוצה מצומצמת ובלתי-נבחרת המשפיעה על מדיניות ההנהגה הנבחרת. לשיטתו, הסכנה הגדולה ביותר בקיומה של אליטת העוצמה טמונה בכך שהיא חסרת אחריות ואינה מתייחסת בקבלת ההחלטות שלה לאינטרסים של ההמון עליו משפיעות החלטות אלו (Mills, 1956).

הפוליטי על הצבא. שלוש השאלות העיקריות המעסיקות את החוקרים בתחום הזה הן אלה: כיצד בדיוק מוכפף הצבא במדינות הדמוקרטיות למרות הרשויות האזרחיות? איזו מדיניות ואלו מבנים חברתיים ופוליטיים מאפשרים פיקוח אזרחי יעיל? ואיזה דפוס של יחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי משרת בצורה הטובה ביותר את האינטרסים של הדמוקרטיות לטווח הארוך? (מיכאל, 2008: 18).

בניסיון להסביר את חשיבות היחסים בין הצבא לחברה ובין הצבא למדינה בחברות דמוקרטיות, הגדיר האסטרטג החוקר גרגורי פוסטר ארבע ציפיות מרכזיות של החברה והמנהיגות הפוליטית מהצבא, ובעצם הן משקפות את המתח הבסיסי שבין המערכת האזרחית למערכת הצבאית: יכולת ביצועית – הצבא נדרש להיות מסוגל להפעיל כוח באופן יעיל כדי לנצח במלחמות ולהגן על החברה והמדינה; סיוע מקצועי – חשיבות הפרופסיונליות הצבאית בהקשר של החשיבה האסטרטגית הצבאית שתתמוך בחשיבה האסטרטגית של הדרג המדיני אך לא תשתלט על עיצוב האינטרסים הפוליטיים; ניטרליות פוליטית – אי-הזדהות פומבית עם מפלגות פוליטיות ואי התערבות בפעילות פוליטית מפלגתית ואחריות חברתית – הפעלת הכוח רק בהתאם להחלטות הדרג המדיני ובכפוף לאינטרסים ולמטרות המוגדרות של החברה, בשירותה פועל הצבא (Foster, 2000: 41).

מאז שנות השבעים של המאה העשרים נבנו תיאוריות חדשות על חלק מההנחות של השניים. העשור האחרון של המאה העשרים בארצות הברית עמד בסימן פער גדל ומתרחב בין הצבא לבין החברה והאליטות הפוליטיות. ג'ון אלן ויליאמס הדגיש את הסיכון הטמון בפער המתרחב בין חברה לצבא בדמוקרטיה ואמר כי פער כזה עלול לסכן את היציבות החברתית והדמוקרטית, מפני שניתוק בין החברה והאליטות הפוליטיות לבין הצבא פוגע ביכולתן של החברה והאליטות הפוליטיות להבין את מהותו של הצבא והשפעתו. לשיטתו, כתוצאה מכך נחלש הפיקוח האזרחי ולכן הוא מייחס חשיבות עליונה להעמקת המחקר בתחום הזה (Williams, 1999: 306). אירועי 11 בספטמבר 2001 עמעמו, במידה מסוימת, את האפקטים הנלווים לפער המתרחב, אך הנושא נותר עומד במרכז סדר היום של תחום המחקר הזה ומעורר פולמוס מחקרי (מיכאל, 2008: 18).

עקרונות הפיקוח האזרחי

המודלים הדומיננטיים שפותחו בארצות הברית בשלושת העשורים הראשונים של המחקר והשיח בתחום, משנות החמישים ועד תחילת שנות השמונים של המאה העשרים, גרסו הבחנה ברורה בין הישות הצבאית לישות הפוליטית ובין תחומי הפעולה והסמכות של שני הדרגים, שהפרדה ביניהם נדרשת כדי להבטיח את הפיקוח האזרחי ואת עליונות הדרג המדיני. כיום ניתן להצביע על נוכחותן המשפיעה של כמה תיאוריות

מרכזיות שאותן ניתן לסווג באופנים שונים ועל פי מגוון של אמות מידה. בסקירה הקצרה להלן, יוצגו כמה תיאוריות בולטות בהן, להבנתנו, קיימים יסודות עליהם מתבססת התשתית העיונית לניתוח מהות הפיקוח האזרחי בממד הטריטוריאלי.

מבין מושגי היסוד הבולטים בתיאוריות על הפיקוח האזרחי ניתן להצביע על פרופסיונליזם (מקצועיות), אותו פיתח הנטינגטון. לשיטתו, הפיקוח האזרחי האובייקטיבי היעיל מותנה בהעצמה של המקצועיות הצבאית ומתן יד חופשית רחבה לדרג הצבאי בתחומי הפעולה הצבאיים. בעצם הוא הטיף למיליטריזציה של הצבא וראה בכך ערובה למניעת התערבות של הצבא בפוליטיקה ולציות של הדרג הצבאי לסמכות האזרחית. שנים רבות שלטה התפישה הזאת בכיפה, חרף חילוקי הדעות והפולמוסים שהתנהלו בין החוקרים. רק במהלך שנות השמונים של המאה העשרים החלו חוקרים להעמיד את הנחותיו של הנטינגטון במבחן ההיסטורי והאמפירי ולכרסם את בתקפותן. את הביקורת המעמיקה והמקיפה ביותר למושג פרופסיונליות הציג תלמידו פיטר פיבר, באחד המאמרים החשובים שנכתבו בנושא הזה בשנות התשעים של המאה העשרים. הוא טען כי הנטינגטון לא ביסס את המודל הדיכוטומי שבנה (פיקוח אזרחי אובייקטיבי לעומת פיקוח סובייקטיבי) על ממצאים אמפיריים וכי אלה מפריכים כמה מהנחות המודל (Feaver, 1996).⁵

מושג אחר הקשור לניסיון להציב את הגבול בין התחום הצבאי לתחום האזרחי הוא ההבחנה בין תרבות צבאית לתרבות אזרחית, או תרבות פוליטית. המושג תרבות מתייחס לגורם המעצב דפוסי התנהגות וחשיבה צבאית ופוליטית, ויש חוקרים המחמירים בהערכתם את מגבלות החשיבה הצבאית ומאפייניה ואף רואים בה אנטי-אינטלקטואלית. עוד מושג מרכזי שהסדיר את החלוקה בין תחומי הפעולה של שני הדרגים הוא המושג גבולות בין הדרג המדיני ובין הדרג הצבאי. הטיפולוגיה שטבע לוקהאם (Luckham, 1971) שכוללת גבולות אטומים ובלתי חדירים (integral), גבולות חדירים (permeable) וגבולות מקוטעים (fragmented), סייעה בידי חוקרים רבים לתאר ולהסביר סוגי מציאות שונים של יחסים בין הדרג המדיני לצבאי.

כאמור המושג "פיקוח אזרחי" חוזר ומופיע בכל התיאוריות והמודלים המוכרים בתחום היחסים המדיני והצבאי. אחד מהחיבורים התיאורטיים המקיפים בנוגע לסוגיה נכתב על ידי ריצ'ארד קון ובמסגרתו הוא מציג שורה של יסודות הכרחיים לעצם קיומו של הפיקוח האזרחי במדינה הדמוקרטית, ומצביע על התנאים ההכרחיים לשגרת קיומו (Kohn, 1997). בניגוד ליהושפט הרכבי, המשתמש במושג חלישה אזרחית ומגדירה כמהות ולא כעניין צורני או מבני בלבד, כשלהבנתו היא "מתממשת כאשר הקברניטים אכן משתתפים בקביעת המדיניות הצבאית בשלום ובמלחמה, ככל שהם תורמים לה תרומה ממשית

⁵ להרחבה ראו מיכאל, 2008: 20–21, ו-32.

במחשבה ובהכוונה" (הרכבי, 1990: 526), טען קון שהדרך הטובה ביותר להבין פיקוח אזורי, למדוד את קיומו ולהעריך את יעילותו היא לשקול את ההשפעה היחסית של קציני הצבא והפקידים האזוריים על החלטות ברמת המדינה הנוגעות למלחמה, ביטחון פנים, הגנה חיצונית ומדיניות ביחס לצבא ובכלל זה, מבנה הכוח, גודלו ואופן הפעלתו. ההמשגה התיאורטית אותה טבע קון היא רחבה ולשיטתו יש להגדיר את הפיקוח האזורי במונחים מוחלטים על אף שהמציאות מורכבת הרבה יותר. הוא היה מודע לכך שמעמד הצבא, יוקרתו והשפעתו וגם התמחותו בניהול המלחמה, מחלישים את הפיקוח האזורי. לכן, לעולם לא יוכל להיות פיקוח אבסולוטי, אך בעיניו: "כל החלטות הממשלה בדמוקרטיה ובכללן ביטחון לאומי צריכות להתקבל או להיות מאושרות על ידי הגורמים המוסמכים שמחוץ לכוחות המזוינים המקצועיים, על ידי נבחרים העם או נציגיהם המוסמכים" (Kohn, 1997).

דאגלס בלנד הגדיר את הפיקוח האזורי כפונקציה של נשיאה באחריות (accountability). לגרסתו, פיקוח אזורי יכול להיות תכליתי רק כאשר אזוריים יכולים לתבוע מקציני צבא לשאת באחריות לדבריהם ולמעשיהם. בלנד מעדיף את המושג הנחיה אזורית על פני פיקוח אזורי וגורס כי המפתח להכוונה או להנחיה אזורית של הצבא הוא בעצם קיומם של מנגנונים יעילים של נשיאה באחריות. כאשר אלו חזקים ואפקטיביים, הפיקוח האזורי הוא חזק ואפקטיבי. לשיטתו הפיקוח האזורי הוא האמצעי להתוויית כללי משחק. מהותו של הפיקוח האזורי, בעיניו, היא בחלוקת האחריות (shared responsibility) בין האזורי לצבאי. הרשויות האזוריות צריכות לפקח על מדיניות שעניינה מטרות לאומיות, הקצאת משאבים ביטחוניים והשימוש בכוח, ואילו לצבא יש דרגה של סמכות צודקת לגבי הדוקטרינה הצבאית, משמעת, תכנונים אופרטיביים, ארגון פנימי וקידום קצינים עד לדרגת גנרל והפעלה טקטית של יחידות במבצעים (Bland, 1999: 15-18).

קלוד וולש טבע הגדרה מצומצמת יותר כשהגדיר את הפיקוח האזורי כהכפפת הדרג הצבאי לעליונות הדרג האזורי וכשליטה על האינטרסים וההשפעה של הדרג הצבאי במסגרת השיח עם דרג מקבלי ההחלטות, אך הוא לעולם לא יהיה מוחלט ולעולם לא יוכל למנוע לחלוטין את מעורבות הדרג הצבאי בפוליטיקה. את הבסיס לאפקטיביות הפיקוח האזורי על הצבא מוצא וולש בחוזק המנגנונים הממשליים ומידת הלגיטימציה להם זוכים (Welch, 1976).

אליוט כהן התמקד בעמימותו ובחולשתו המבנית של הפיקוח האזורי והציג שורה של אמצעים שבחרו מנהיגים שונים לצורך הפעלתו והשלטת מרותם על הצבא. לדעתו, העובדה שמנהיגים שונים בדמוקרטיות שונות בחרו באמצעים שונים, יש בה כדי להוכיח

כי ההגדרות המבניות המקובלות בנוגע לפיקוח האזרחי לוקות בחסר ביכולת ההכללה שלהן (Cohen, 2001).⁶

לשליטת הדרג המדיני על הצבא חשיבות עליונה בכל משטר דמוקרטי, אלא שגם לחשיבות זו יש סייג בגין עקרון האיזון בין הרשויות שהוא אחד מעקרונות המפתח בשיטה הדמוקרטית. שליטה מוחלטת של הדרג המבצע (הממשלה) בהפעלת הצבא עלולה להפר איזון חשוב, מעצם צבירת הכוח המוחלט. על-כן, ראוי להבהיר ולהדגיש את חשיבותה של הרשות המחוקקת ומעורבותה ההכרחית בפיקוח האזרחי, לצורך הבטחתם של בלמים ואיזונים בשליטה על הכוחות המזוינים והפעלתם.⁷

חברות רבות מתמודדות עם הקונפליקט שבין צרכים פנימיים לבין צורכי ההגנה והביטחון. במונחיו של הנטינגטון (Huntington, 1957) יהיה זה המתח שבין הציווי החברתי לבין הציווי הפונקציונלי שנבחן על ידי פיבר בעידן שלאחר המלחמה הקרה בארצות הברית (Feaver, 1996). קונפליקט שכזה מחייב בחירות וסדרי עדיפויות בדמוקרטיה, שהן בסופו של דבר פוליטיות במהותן, ולכן הנבחרים הם שצריכים לקבל החלטות שכאלו, ולא לובשי המדים. הדילמה העיקרית העומדת בפני החברה והדרג האזרחי היא כיצד להבטיח קיומו של צבא חזק דיו כדי להגן על החברה מפני כל איום חיצוני עליה ובה בעת להבטיח שהצבא יסור לעליונות הדרג האזרחי ולא יפעיל את הכוח הכפייתי הנתון לו כנגד החברה והדרג האזרחי. הדרג הצבאי, קובע פיבר, הוא המומחה לכמת את הסיכון הביטחוני אך רק הדרג האזרחי מוסמך לקבוע את הסיכון שהחברה יכולה לקבל על עצמה. במובן זה, מדגיש פיבר, בחברה דמוקרטית מותר לדרג האזרחי לטעות (Feaver, 1996: 153).

לפיכך, החלטות מערכתיות הנוגעות לגודל הצבא ולאופיו חייבות לבוא מהמחוקק, הגוף הריבון הנבחר המייצג את העם כולו, אשר חייב לכפות את סמכויותיו ומנגנוני הפעולה שלו לצורך חקירה ובחינה בכל הקשור לפעולות הצבא. לצד הדיונים והשימועים הביקורתיים שצריכה לנהל הרשות המחוקקת באופן בלתי-תלוי, יש חשיבות רבה לשיתוף פעולה בין שתי הרשויות (המבצעת והמחוקקת) כדי לאפשר לצבא לתפקד. זה בעצם

⁶ במחקרו הראה כהן שהנשיא האמריקאי לינקולן בחר להפעיל את מרותו באמצעות בחירה קפדנית של הגנרלים שמינה ואילו ראש ממשלת צרפת קלמנסו הרבה לבקר בחזית ולהיפגש באופן בלתי אמצעי עם קצינים ברמות השונות. ראש ממשלת בריטניה צ'רצ'יל הרבה לשאול את קציניו שאלות מעמיקות ופרופסיונליות לצורך קבלת אינפורמציה מקיפה, שאפשרה לו להיות מעורב מאוד בתהליכי קבלת ההחלטות לגבי כל המהלכים הצבאיים המשמעותיים ואילו ראש ממשלת ישראל בן גוריון הקדיש זמן רב ללימוד אסטרטגיה צבאית וגיבש דוקטרינה צבאית, מהלך שהקנה לו מעמד של סמכות ובכורה בעיני הקצונה הבכירה.

⁷ להרחבה בעניין הפיקוח האזרחי ועקרונות המשטר הדמוקרטי ראו: Kohn, 1997: 144-147.

מנגנון של בלמים ואיזונים. הפיקוח האזרחי אמור למנוע מצב לפיו תקציבי הענק העומדים לרשות צבאות יסייעו להיווצרותו של "הקומפלס התעשייתי-צבאי" ויקנו לצבא עוצמות כלכליות העלולות להיתרגם לעוצמות פוליטיות (Kohn, 1997). מלבד זאת, ימנע הפיקוח האזרחי מצב בו אזרח או בעל תפקיד יוכלו לנצל את הצבא באופן בלעדי לצורך קידום מטרותיהם.

מעבר לכל אלו יש תנאי יסוד להצלחת הפיקוח האזרחי והוא מחויבותם הבסיסית של אנשי הצבא לחוק האזרחי וחובתם לאחריות ומתן דין וחשבון (accountability) למעשיהם (Bland, 1999: 15-18). עצם השתייכותם לצבא אינה משעה או מבטלת את מחויבותם האזרחית החוקית הבסיסית, מכיוון שהדמוקרטיה אינה יכולה לסבול מצב בו יהיה מישהו, מסיבה כלשהי, מעל לחוק.

המחקר על יחסים בין החברה לצבא התחדש בשנים שלאחר סיום המלחמה הקרה. חוקרי הדור השני בתחום הצביעו על חסרונות מספר המאפיינים את רוב התיאוריות המסורתיות (מיכאל, 2008: 22-23) ואלה הם:

1. התיאוריות צרות ומתמקדות בסוגיית ההתערבות של הדרג הצבאי בענייני המדינה כמהות של חריגה מסמכות ואי ציות לדרג האזרחי. הן אינן עוסקות בסוגיית השפעת הדרג הצבאי על תהליכי קבלת ההחלטות ועל האופן שהדרג המדיני מגבש וממין את העדפותיו. הן אינן נדרשות לנושאים קריטיים ובכללם היבטים חברתיים, פוליטיים ותרבותיים מורכבים ורב ממדיים.
2. התיאוריות הן אתנוצנטריות וטרמיניסטיות ומסבירות את העולם ואת התחום על פי מערכת הערכים ועקרונות הפוליטיקה האמריקאית ולפיכך אינן נותנות תשובות מספקות.
3. התיאוריות נשענות על מושג מרכזי כדוגמת "פרופסיונליזם", מושג שאינו ברור די צורכו ושהסבר על פיו מוגבל.
4. התיאוריות מניחות שכוונות הדרג המדיני ומטרותיו ברורות לו (לדרג המדיני עצמו) ובהתאם הוא מנחה את הדרג הצבאי כיצד לפעול. אולם, המציאות אחרת, ובמקרים רבים העדפות הדרג המדיני לא בהכרח ברורות לו וגם אם הן כן ברורות, הוא נמנע מהנחיית הדרג הצבאי בצורה נחושה.

מחקר ביקורתי חדש הוביל לפיתוח מודלים גמישים ודינמיים יותר הגורסים כי חברה נמצאת בתהליכים מתמידים של שינוי המובילים לטשטוש הגבולות שבין הזירה האזרחית לזירה הצבאית. כך במהלך העשור האחרון של המאה העשרים נוכח התיאוריות המסורתיות וההגמוניות בתחום פותחו מודלים אלטרנטיביים והרמוניים יותר. הם מבוססים על היגיון של שותפות (Partnership) בין הדרג המדיני לדרג הצבאי (Peri, 2002),

על חלוקת אחריות או אחריות משותפת (Shared Responsibility) בין הדרגים (Bland, 1999) ועל התאמת ערכים (Theory of Concordance) בין הדרג המדיני, הדרג הצבאי והציבור האזרחי (Schiff, 1995).⁸

ככלל, אפשר להצביע על שני קצוות בולטים בספרות המחקר העוסקת ביחסי צבא ומדינה: הקצה האחד מזהה את יחסי הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי כיחסים בסביבת עימות ומאבק על עוצמה פוליטית והשפעה. הקצה השני מבקש לשוות ליחסים אופי הרמוני יותר ומדגיש יסודות של שיתוף פעולה בין הדרגים ומייחס משקל ומשמעות לערכים חברתיים ולמערכות של בלמים ואיזונים.

התמורות בעולם המלחמה (warfare) מאז קריסת ברית המועצות ונפילת הגוש המזרחי בראשית שנות התשעים של המאה העשרים הוסיפו עוד נדבך לשדה המחקר. עד סוף עידן המלחמה הקרה התאפיינה המלחמה לרוב בעימותים בעצימות גבוהה (High Intensity Conflict) המתנהלים בין ישויות מדינתיות, או בין מדינות חסות וקליינטים של בריתות (ברית נאט"ו מול ברית ורשה) ומעצמות לבין צבאות סדירים בחזיתות. מאז סיום המלחמה הקרה והמעבר לעולם חד-מעצמתי המונהג, במידה רבה, בידי ארצות הברית, רוב העימותים האלימים אינם אלא סכסוכים אֶת־נוֹ-לאומיים או קהילתיים, המתנהלים במתכונת מוגבלת ומוגדרים כעימותים מוגבלים או נמוכי עצימות (Low Intensity Conflict). לאלה מאפיינים ייחודיים: ממד א-סימטרי בולט של עימות אלים בין ישות מדינתית באמצעות צבאה לבין ישות לא-מדינתית המפעילה אמצעים של טרור וגרילה, טשטוש בין חזית לבין עורף, ניהול לחימה מתמשכת בקרב אוכלוסייה אזרחית לצד מאמץ שיטתי של היריב הלא מדינתי לפגוע באוכלוסייה אזרחית בשטח מדינת היריב, ממושכות הממד הפוליטי המוגבר של העימות, מעורבות אינטנסיבית של גורמים בין-לאומיים ואמצעי תקשורת והיעדר יכולת להכריע את העימות באופן צבאי. ייחוד העימות המוגבל חייב את הדרג הצבאי לפתח תשתית של ידע רלוונטי מעבר לממד הצבאי המובהק. פיתוח הידע סייע להגביר את הבולטות של הדרג הצבאי בזירת העימות. הידע הפך למשאב ולנכס בידי הדרג הצבאי, המשמר, במידה רבה, את מעמדו המרכזי בניהול העימות האלים. ההתפתחות הובילה להרחבת תפקיד הצבא ולו רק בכל הנוגע לתחומי העניין שהדרג הצבאי תפס כרלוונטיים לצורך פיתוח הידע הנדרש. במציאות הזאת עלול השיח המתנהל בין הדרגים להפוך לדיאלוג בלתי שוויוני. אולם במהופך לאי-שוויונות שצריכה לשמור על עליונות הדרג המדיני, בעימות מן הסוג הזה העליונות היא של הדרג הצבאי.

הספרות המחקרית הקיימת עדיין אינה מיטיבה להתמודד עם שני אתגרים מרכזיים העומדים בפני צבאות ומדינות בראשית האלף השלישי: האחד, מהות הפרופסיונליזם הצבאי בסביבת פעולה של עימותים נמוכי עצימות התופסים את מקומן של המלחמות

⁸ להרחבת הדיון בתיאוריות ראו מיכאל, 2008: 35-42.

הגדולות. השני, מעורבות צבאות בתהליכים בעלי אופי פוליטי, כדוגמת תהליכי מעבר ממלחמה לשלום ומעורבות בתהליכי שמירת שלום ובניית מדינות, או מה שמקובל לזהות כ"דיפלומטיה במדים" וכפעולות בעלות אופי משטרי שתכליתן שמירת חוק וסדר והבטחת זכויות האדם (מיכאל, 2008: 24).

על ההשלכות של תמורות אלה בעולם המלחמה הרחב קובי מיכאל המתייחס למפגש בין הדרגים כאל מפגש אינטלקטואלי, שמהותו היא מפגש בין תשתיות הידע במסגרת "מרחב השיח" המתנהל בין הדרגים. היסודות או הממדים המעצבים את מרחב השיח הם ממד ההנחיה המדינית וממד התוכן או ההמשגה של השיח. הפיקוח האזרחי הוא האמצעי המופעל על ידי הדרג האזרחי-מדיני באמצעות ההנחיה המדינית, שתכליתה להבטיח התאמת המאמץ הצבאי ליעדי הדרג המדיני, תוך הבטחת עליונות שיקולי הדרג המדיני ועדיפויותיו. הלכה למעשה, הפיקוח האזרחי הוא האמצעי שנועד להסדיר את השפעת השיקול המדיני על המעשה הצבאי והתאמת המהלך הצבאי לקידום המטרה המדינית. השיקול המדיני צריך להביא בחשבון את השיקול הצבאי, אך לעולם צריך להיות עליון לו. מלאכת האיזון שבין השיקול המדיני לשיקול הצבאי, תוך שמירת עליונותו של השיקול המדיני, היא מאמץ אינטלקטואלי, המשקף את יכולת הדרג המדיני להכיל את האילוצים והשיקולים הצבאיים במרחב השיקול המדיני ובהגדרת המטרות המדיניות. חולשתו האולטימטיבית של הפיקוח האזרחי תימצא במקרים בהם החשיבה הצבאית תהפוך לעליונה על פני החשיבה המדינית והמהלך הצבאי ישבש את שיקולי הדרג המדיני ומטרותיו ובמקרים בהם השיח הביטחוני יאופיין בהמשגה צבאית של סביבת הפעולה המדינית במהותה (מיכאל, 2008).

לסיכום, הפיקוח האזרחי הוא המכניזם העיקרי לסימון ושרטוט גבולות האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי והם בחזקת ניסוח כללי האינטראקציה (או "משטר כללי המשחק" בלשונו של Bland) בין הדרגים במסגרת תהליכי קבלת ההחלטות והפעלת הכוח במדינה הדמוקרטית. פריצת הגבולות או טשטוש מעידה על התערבות, או מעורבות של הצבא בתחומים האזרחיים ולהפך. אחת ההבחנות המקובלות היא שהדרג המדיני אחראי לקביעת המטרות המדיניות ולהחלטה בכל הקשור להפעלת הכוח הצבאי ואילו הדרג הצבאי אחראי לאופן הפעלת הכוח הצבאי.

יחסי צבא וחברה בישראל

הפיקוח האזרחי בישראל נובע מאחד המאפיינים המרכזיים של יחסי צבא וחברה והוא בולטות הדרג הצבאי והשפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני. זוהי תבנית

נוף המדינאות מתחילת ימי המדינה כבר בראשית שנות החמישים.⁹ עוצמת הדרג הצבאי מקורה במרכזיותו של הביטחון, ובעיקר הביטחון הצבאי, בשיח הפוליטי והציבורי בישראל ובנסיבות ההיסטוריות של תחושת איום קיומי מתמשך ומלחמות תכופות. כל אלה עיצבו א-סימטריה מבנית בין היכולות הארגוניות של הדרג הצבאי, לבין הדרג המדיני, שנמצא תלוי במידה גוברת ב"חוכמת" הדרג הצבאי. "חוכמת" הדרג הצבאי וחולשות המבנה השלטוני והתרבות הפוליטית בישראל, הנשענות על משטר קואליציוני של מפלגות מגזריות, החלישו את היכולת וכנראה גם הרצון של הדרג המדיני לפתח חזון אסטרטגי ותשתיות ידע נוספות כחלופות לתשתית הידע הצבאי. המעשה המדיני, וחמור מזה המחשבה המדינית, הכפיפו עצמם לחשיבה הצבאית (מיכאל, 2008: 43). למעשה, עוצמת היתר של צה"ל מקורה בכמה גורמים: חולשת מנגנוני הפיקוח המוסדי של הרשויות המדינה; בכורתה של החשיבה הצבאית בחשיבה הפוליטית הישראלית המייחסת משקל מיוחד ולעתים עודף לדרך הפעולה הצבאית גם במצבים שבהם ישנן חלופות אחרות; חולשת המערכות הפוליטיות המפוצלות, שדוחקת בצבא, במודע או שלא במודע, ליזום ולפעול מכוח תחושת אחריות בולטת של הצבא כארגון; ויכולתו של הצבא להישען על רשתות מדיניות שהתהוו בין הממסד הצבאי ובין יוצאי צבא וגורמי הביטחון האחרים הפועלות להעצים את הדרך הצבאית ואת משאבי הצבא (לוי, 2011: 2).

בולטות הדרג הצבאי והשפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני ניכרת לנוכח אחד ממאפייני הבולטים של האתוס הישראלי והוא מרכזיותו של הצבא בתודעה הציבורית והאמון הבלתי מסויג כמעט של הציבור היהודי במוסד הצבאי, בהשוואה לחוסר האמון בדרג המדיני. כתוצאה מהשפעתו של האתוס הישראלי ומאפייני תרבות השלטון והפוליטיקה בישראל, מטשטשות ההגדרות של הדרג המדיני והדרג הצבאי, וסדר הפעולות לא בהכרח קבוע וברור. היעדר מסורת של עבודת מטה בדרג המדיני¹⁰ לצד מנגנוני שיתוק פוליטיים מגבילים את יכולתו של ראש הממשלה להציג חזון ברור, שאפשר לתרגם להנחיות פעולה ברורות. כל אלו מובילים, במקרים רבים, להיפוך הסדר הנכון של חלוקת העבודה בין הדרג המדיני והדרג הצבאי. יחסי הגומלין בין הצבא לחברה ולפוליטיקה בישראל הציבו אתגר בפני חוקרים רבים בישראל ומחוצה לה. בספרות המחקר אפשר למצוא מגוון של הסברים ומודלים, המתארים ומסבירים את מאפייני יחסי הגומלין בין המערכות ואת הסיבות ההיסטוריות, הסוציולוגיות והאחרות להתפתחותם (מיכאל, 2008: 43-51).

⁹ למשל, השפעת הצבא על תהליך גיבוש האסטרטגיה הצבאית ההתקפית על ידי ראש הממשלה דוד בן גוריון ועל אישור אסטרטגיה זו על ידי הממשלה בשנת 1953 וראו (Oren, Bark & Shapira (2013).

¹⁰ בשנים האחרונות, בעקבות חקיקה, החל להתבסס המטה לביטחון הלאומי אם כי הוא אינו דומיננטי עדיין וזו לשון המעטה, וכפי שמשתקף מד"ח מבקר המדינה על תהליך קבלת ההחלטות בנושא מניעת המשט התורכי לעזה במאי 2010.

בישראל, יחסי צבא-חברה ולא רק בהיבט הפוליטי זכו לעניין מחקרי רב בשל סיבות כמו הסכסוך הישראלי-ערבי המתמשך, תחושת האיום הקיומי של רבים מאזרחי ישראל ובעיקר מעמדו הבכיר של המגזר הביטחוני בתחומים שונים. הספרות העוסקת ביחסי חברה-צבא בישראל כוללת מגוון רחב של דיסציפלינות, ביניהן סוציולוגיה, אנתרופולוגיה, מדע המדינה, היסטוריה, פסיכולוגיה, כלכלה, משפט, חינוך ותקשורת (Rosenhek, et al., 2003). שנים רבות הנחת היסוד בחקר הצבא והחברה האזרחית בישראל הייתה כי קיים פיצול ביניהם והם נתפסים כשני מגזרים נפרדים שביניהם מתקיימים יחסי מרות ושליטה הדדיים. גבריאלי שפר ואורן ברק מציינים כי במחקר היחסים בין התחום האזרחי והתחום הצבאי בישראל בתקופה שמאז שנות השבעים של המאה העשרים אפשר להבחין בשלוש גישות, והם מציעים גישה רביעית נוספת (ברק ושפר, 2008).

הגישה הראשונה מכונה על ידי שפר וברק "הגישה המסורתית" ומסתמכת על תיאוריות אמריקאיות כלליות לגבי אופי היחסים בין התחום הצבאי והתחום האזרחי (Burk, 2002); "הגישה הסוציולוגית" של יאנוביץ' (Janowitz, 1964) ולקהאם (Luckham, 1971). החוקרים בגישה זו הושפעו מתיאוריות מבוניות-תפקודיות ששלטו במדעי החברה בישראל עד שנות השמונים של המאה העשרים. הם הכירו בקיומם האנליטי של תחום צבאי ואזרחי נפרדים, אך הדגישו את השותפות ואת הגבולות המקוטעים ביניהם – שותפות המתקיימת תוך שמירה על עליונות הדרג האזרחי (Horowitz, 1982; Ben Meir, 1967, 1985; Eisenstadt, 1967, 1985; Horowitz & Lissak, 1989; Perlmutter, 1969; Lissak, 2001). לפי גישה זו, במסגרת של עליונות אזרחית, ובשל נסיבות האיום המתמשך על ישראל, הצבא משפיע הן על מדיניות הביטחון הלאומי הן על תחומים "אזרחיים" כמו חינוך, חקלאות והתיישבות (Horowitz, 1982; Perlmutter, 1969). בין אנשי צבא ואזרחים נוצרות באופן טבעי רשתות חברתיות, אך הן דווקא תורמות ל"אזרח" הצבא ושומרות על העליונות האזרחית (Maman & Lissak, 1996).

הגישה השנייה אותה הגדירו שפר וברק היא "גישה ביקורתית" שייצגה את נטייתם של חוקרים ישראלים בתחום מדעי החברה בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים לבחון מחדש את תולדות ה"יישוב" ומדינת ישראל. בכלל זה נבחנו ההתארגנויות החברתיות והפוליטיות שהשפיעו על הקשר בין המגזר האזרחי לצבאי, ותפקידהן בגיבוש המדיניות. חסידי הגישה הזאת עסקו ביתר ביקורתיות בעמדות היסוד האידאולוגיות של שני המגזרים הללו והתמקדו, למשל, במעורבותן הרצופה של מפלגות פוליטיות (ובמיוחד של מפא"י) בצבא מאז שנת 1948, בהתערבותו הגדלה והולכת של הצבא בפוליטיקה מאז מלחמת 1967, ובדרכים שבהן המערכת הפוליטית בישראל הפכה לאבן שואבת עבור אנשי ביטחון בדימוס. למעשה גם הגישה הביקורתית מקבלת את ההפרדה האנליטית בין הצבאי לאזרחי, אך טוענת שהגבולות ביניהם נזילים ומשתנים, מדגישה את ההטרוגניות של כל תחום ואת חשיבותן של קואליציות מתחלפות ומגוונות של אנשי

צבא ופוליטיקאים (Peri, 1983, 2002). מתוך כך, היא טוענת שהמגזר הביטחוני רכש השפעה מכרעת על תחומי חיים שונים בישראל, למשל על עניינים צבאיים (Owen, 2000; Peri, 1983) ופוליטיים (Peri, 1983); על שיח, ידע ותפיסת הביטחון של האליטה הפוליטית, בעיקר בכל הנוגע למו"מ עם הרשות הפלסטינית והשליטה של ישראל בדרום לבנון (Michael, 2007; Sela, 2004); ועל תקציב הביטחון (שיפר, 2008; Owen, 2000). עוד היא עוסקת ביוקרה לה זוכים יוצאי צבא, במיוחד בהשתלבותם במערכת הפוליטית (פרי, 2003; Peri, 1983).

הגישה השלישית הוגדרה "הגישה הביקורתית החדשה" ולדידם של ברק ושפר היא הושפעה מתפיסות פוסט-מודרניסטיות שחלחלו למדעי החברה בישראל בשנות התשעים של המאה העשרים. לעומת שתי הגישות האחרות, גישה זו מדגישה את ההיבט התרבותי של הפוליטיקה והחברה בישראל, ובמיוחד את הנטיות ה"מיליטריסטיות" שלהן, ומתחת ביקורת על העובדה שבישראל כמעט לא קיימת חברה אזרחית נמרצת, מצב המאפשר למגזר הביטחוני למלא תפקיד בכיר בקביעת מדיניות. על פי גישה זו גישות מסורתיות ליחסי חברה-צבא לוקות בהטיה מערבית וישימות לישראל רק במידה מוגבלת (Schiff, 1995; Ben-Eliezer, 1998). גישה זו ביקורתית יותר מקודמותיה, ומגדירה את ישראל לא כ"אומה במדים", אלא כ"מדינת קסרקטין" או "חברה פרטוריאנית" (Kimmerling, 1993). היא עוסקת בסוגיות תרבותיות וחברתיות, בעיקר באופיו ועוצמתו של המיליטריזם בישראל לעומת חולשת החברה האזרחית (לוי, 2003; Ben-Eliezer, 1995, 2001; Kimmerling, 1993, Ben-Ari & Lomsky-Feder, 1999). כמו כן, היא עוסקת בצבא כזירה של תהליכים חברתיים שונים (Krebs, 2006; Peled, 1998), בשחיקה מסוימת באתוס הביטחון ובמעמד הצבא (לוי, 2007; לבל, 2008), ביחסי ביטחון ותקשורת (לבל, 2005) ומקומה של הצנזורה בנושאי ביטחון באקלים החברתי (הנגבי, 2005). לגבי טיבו של הפיקוח האזרחי על הצבא החוקרים חלוקים בדעתם: החל בקביעה שאין פיקוח אפקטיבי כזה (Kimmerling, 1993; Ben-Eliezer, 1995, 2001); דרך התמקדות בשיתוף פעולה והסכמות בין הצבא, הפוליטיקאים והאזרחים, המבוססים על האופי והתרבות הלאומיים (Schiff, 1995); וכלה בהדגשת התלות הצבאית במשאבים, והתמורה שמשלם הצבא למוסדות האזרחיים בדמות יוקרה ומעמד (Levy, 1997).

השוואה של שפר וברק בין שלוש הגישות מראה שהן המחקרים ה"מסורתיים" והן המחקרים ה"ביקורתיים" המחילים על ישראל תיאוריות העוסקות ביחסים שבין התחומים הצבאי והאזרחי, מתמקדים בשותפות בין שני תחומים אלו, הנבדלים, לטענתם, במובהק זה מזה. המחקרים ה"ביקורתיים החדשים", המעוגנים בגישות פוסט-מודרניות, גורסים לעומת זאת כי החברה בישראל מיליטריסטית מטבעה, דבר המסביר, לדעתם, את הדומיננטיות של התחום הביטחוני, ואת חולשתו המובנית או את היעדרו המוחלט של תחום אזרחי מובהק בה. אף ששפר וברק מסכימים שהמגזר האזרחי בישראל

חלש יחסית, במיוחד בהשוואה למגזר הביטחוני, הם אינם מקבלים את הטענה שלא קיימת בה חברה אזרחית, וסבורים כי חולשתה נעוצה בכמה גורמים ובפרט: הדומיננטיות של מוסדות המדינה ביחס לחברה; הפיגור הניכר במעורבותם הפעילה של ארגונים אזרחיים בפוליטיקה; והקשיים הכלכליים של שכבות נרחבות בחברה שהארגונים החברתיים שהם מקימים או המוקמים בעבורם ונסמכים עליהם באופן מתמשך, מאלצים אותן לקבל את עליונות המדינה ולבקש סעד ממוסדותיה. לפיכך הם הציעו גישה רביעית, המדגישה בעיקר את היעדר ההפרדה בין התחום הצבאי לאזרחי בישראל, גישה "הרשת הביטחונית": רשת בלתי פורמלית המורכבת משחקנים שונים במערכת הביטחון, בפוליטיקה ובחברה האזרחית, שלהם ערכים ואינטרסים משותפים והשפעה ניכרת על קביעת מדיניות (ברק ושפר, 2008).

סקירת הסוגיות המרכזיות בהן עסקו החוקרים ביחסי צבא חברה מצביעה על פיקוח של המוסדות האזרחיים על הצבא; השפעת קציני צבא על עיצוב שיח, ידע ותפיסת הביטחון של הדרג הפוליטי ועל מדיניות הביטחון הלאומי; מעורבות צבאית בתחומים "אזרחיים", כגון התיישבות, כלכלה וחינוך; המעמד הבכיר של קצינים בכירים לאחר פרישתם ובפרט במערכת הפוליטית; המיליטריזם בחברה הישראלית; הצבא כזירה וכמחולל תהליכים חברתיים-תרבותיים (אידאולוגיים, מעמדיים, אתניים, תרבותיים ומגדריים); שחיקת מעמד הצבא והאתוס הצבאי. מהתובנות בנושאים אלה ניתן להקיש לגבי בולטות הממד הטריטוריאלי של הביטחון ויחסי מערכת הביטחון עם המגזר האזרחי בעניין זה ובמיוחד בכל הקשור לפיקוח האזרחי.

חולשת הפיקוח המוסדי

כאמור, יחסי הגומלין שבין התחום האזרחי לתחום הביטחוני בישראל ומאפייני הפיקוח האזרחי וחולשותיו, שיוצגו להלן, מקרינים גם על הממד הטריטוריאלי.

אחד הממדים לדיון בחולשות של הפיקוח האזרחי בישראל הוא הממד האסטרטגי, במפגש בין האסטרטגיה הצבאית לאסטרטגיה המדינית. לטענת יהודה בן מאיר המפגש הוא בעייתי ביותר. כמעט כל הדיונים בוועדת השרים לענייני ביטחון הם תוצאתיים-סיבתיים. שנים רבות אגף התכנון של צה"ל הוא זה שהכין עבודות בסוגיות של הביטחון הלאומי, אלא שהוא חסר גישה אינטגרטיבית לסוגיות אלה – גישה המשלבת היבטים מדיניים, כלכליים וחברתיים. לשיטתו, יש חוסר איזון בין המערכת האזרחית לצבאית, כי למערכת הביטחון יש משקל דומיננטי ומונופול על מידע בנושאים הקשורים לביטחון. הוא מדגיש, כי הבעיה היסודית בתהליך קבלת ההחלטות בישראל היא היעדר מטה מדיני המשרת את מקבלי ההחלטות וההנהגה בתכנון מדיני על ידי הכנת הערכות ומסמכי עמדה. בהיעדר מטה כזה הדרג המדיני אינו יכול לפקח על הצבא (בן מאיר, 1987: 85-88).

ישראל טל מרחיב ומסביר את רפיון החלישה של הממשלה והדרג המדיני על הצבא, כתוצאה מהמציאות שמתאר בן מאיר: "יוצא, אפוא, שכאשר הממשלה מבקשת להעריך מצבים וחלופות, לחרוץ משפט ולקבוע עמדות, היא מתבססת על אותו מטה עצמו – המטה הכללי – שעליו היא צריכה לפקח, שאת המלצותיו היא צריכה לבחון ושאותו היא צריכה להנחות." (טל, 1996: 115).

בספר ממחצית שנות התשעים של המאה העשרים, בן מאיר עוסק בחלוקת הסמכות ובטבעם של הגבולות בין האדמיניסטרציה האזרחית לבין הצבא (Ben Meir, 1995). הוא מדגיש מעורבות צבאית לא התערבות צבאית. בהידרשו למה שנראה בעיניו חולשתם של מחקרים בתחום הזה, המתעלמים מממדים א-פורמליים ביחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי וממקורות הכוח, סבור בן מאיר, כי מקור האיום על הפיקוח האזרחי הוא בהתערבות ההדדית ובטשטוש התחומים בין שני הדרגים האלה. הנחת היסוד הבסיסית במחקרו היא שהצבא מעורב באופן קבוע בענייני המדינה, שמהדהדת בקביעתו של Welch שהוצגה לעיל בעניין הצבא כמוסד פוליטי במובן הסוציולוגי ומעורבותו בפוליטיקה, כשם שבעלי הסמכות האזרחית מעורבים בענייני הצבא ושניהם משפיעים זה על זה באופן קבוע. בן מאיר מצביע על כך שיחסי הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי מקיפים מכלול של נושאים פוליטיים, ביטחון לאומי, נושאי פנים והקצאת משאבים ובניית הכוחות המזוינים והפיקוח האזרחי צריך לבטא איזון מתאים בין מעורבות אזרחית למעורבות צבאית בתחומים אלה. בעיניו הנקודה אינה קבועה, אלא משתנה ממקום למקום ומזמן לזמן. לטענתו, אם אחד האיומים רבי המשמעות ביותר על הפיקוח האזרחי הוא מעורבות יתר של הצבא בנושאים פנימיים, הרי שהאיום המשמעותי ביותר מבחינת אנשי הצבא הוא התערבות יתר של הדרג האזרחי בנושאי הכוחות המזוינים, להם מתנגדים ובהם רואים ביטוי לחוסר אמון של הדרג האזרחי.

מעורבות יתר של הצבא במדיניות החוץ היא לרוב תוצאה של מעורבות חסר של הדרג המדיני, כאשר זה מוותר על אחריותו לתכנון אסטרטגי וניתוח מדיניות והופך לחותמת גומי של הצעות הצבא. יחסים מאוזנים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי חייבים לשלב הכרה של הדרג הצבאי בעליונותו של הדרג האזרחי ובסמכותו, ובה בעת הכרה של הדרג האזרחי בפרופסיונליות ובאוטונומיה הפרופסיונלית של הדרג הצבאי (Ben Meir, 1995: 169-177).

שני מוסדות המפתח ביחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל הם הממשלה והצבא. ובשני המוסדות האלה הדמויות העיקריות הן ראש הממשלה, הרמטכ"ל ושר הביטחון, המקשר ומתווך בין הממשלה לצבא. למעשה חסרות הגדרות פורמליות וחוקתיות של תפקיד הרמטכ"ל והמטה הכללי, ושל הפיקוח האזרחי ויש עמימות בכל הקשור לסמכות הפיקוד הלאומי וליחסים בין סמכויות מדיניות שונות הקשורות בנושאי ביטחון. בן מאיר מגדיר שלושה ממדים המשפיעים על רמת הפיקוח האזרחי על

הצבא בישראל: הממד האופרטיבי, המצביע על דרגה גבוהה של מעורבות אזרחית בהשוואה למדינות מערביות אחרות; הממד של תכנון אסטרטגי, המצביע על כך שהמעורבות האזרחית בניסוח מדיניות הביטחון הלאומי מינימלית ונדחקת לשוליים על ידי האסטרטגיה הצבאית ויש בכך משום איום רציני ביותר על הפיקוח האזרחי בישראל; והמדד השלישי, של פיתוח הכוח ומיקום המשאבים הנמצא באמצע ומראה גידול משמעותי במעורבות של הדרג האזרחי בענייני הצבא במהלך העשורים האחרונים. מסקנת בן מאיר היא, שצה"ל מעצב את אסטרטגית העל של ישראל תוך כדי עיצוב דרכי הפעולה ברמה הטקטית. לטענתו, זה הצבא היחיד במדינות המערב הממלא את שתי הפונקציות האלה בו זמנית. הדרג המדיני התנער מאחריותו לתכנון אסטרטגי ואל תוך הריק הזה חדר הצבא (Ben Meir, 1995: 143-148).

מלחמת לבנון השנייה וועדת וינוגרד שבדקה את מהלכיה מוכיחים, במידה רבה, כי הגדרת התכלית האסטרטגית של המלחמה, אופן ניהולה ובעיקר מהלכי הסיום שלה, שבים ומייצגים, בדומה למקרים רבים בתולדותיה של מדינת ישראל, את עליונות החשיבה הצבאית על פני החשיבה המדינית. זאת לצד תלות מוחלטת של הדרג המדיני בדרג הצבאי, בתשתיות הידע הצבאי ובמערכות המושגים המפרשות שפיתח הדרג הצבאי בהקשר לזירת העימות. ברוב המוחלט של המקרים וכדרך מסורת כמעט, אין לדרג הצבאי מתחרים של ממש. יכולות עבודת המטה המשוכללות של הצבא הופכות אותו לגורם המטה המקצועי הכמעט בלעדי של הממשלה. חמור מכך, היתרון המבני הזה הופך גם ליתרון מהותי, כאשר הדרג הצבאי הופך לגורם המשפיע ביותר בתהליכי קבלת ההחלטות, תוך התבטלות כמעט מוחלטת של הממשלה, משרדיה ומומחיה בפניו (מיכאל, 2008: 51).

חולשת הפיקוח המוסדי על הצבא היא לא רק של הממשלה ומתייחסת גם לאיכות ולאפקטיביות הפיקוח הפרלמנטרי על הדרג הצבאי כנובעת מחולשתה של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, על אף רצינות הדיונים בוועדות המשנה שלה.¹¹ לטענת אביעזר יערי העבודה בוועדות המשנה היא רצינית בדרך כלל, אם כי מידת הרצינות תלויה בנפשות הפועלות, במסגרתן, בהרכב הקואליציה, בתוכניות העבודה שהן פועלות לפיהן ובמידת הנכונות לרדת לעומק הפרטים. לשיטתו, לוועדת חוץ וביטחון יש יתרון ביכולת חבריה לראות תמונה כוללת על הנעשה בצבא על רצף זמן, ליהנות מדיווחים שוטפים ולהיות

¹¹ מדובר על ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ולבניין הכוח, ועדת המשנה לבחינת מוכנות העורף למצבי חירום, ועדת המשנה למודיעין, שירותים חשאיים ושביים ונעדרים, ועדת המשנה למוכנות ולביטחון שוטף, ועדת המשנה למשאבי אנוש והכשרות בצה"ל, ועדת המשנה לעניינים אזרחיים וביטחוניים באזור יהודה ושומרון. ועדת חוץ וביטחון מקיימת וגם ועדות משנה משותפות עם ועדות אחרות שהעיקרית היא ועדת משנה לתקציב הביטחון לצד ועדת הכספים (כנסת ישראל, 2004).

קשובים יותר למידע שמקורו מהתקשורת ודעות המושמעות בציבור. יחד עם זאת, אין לוועדה מסורת לחקירה עצמאית ובלתי תלויה של חברי הכנסת עצמם או באמצעות מומחים. העובדה שיש בכנסת אופוזיציה בעלת עמדה ביקורתית, עשויה, אם כי לא בהכרח, לתרום לדיון העוסק בפיקוח על הצבא (יערי, 2004: 29).

במהלך כהונתה של הכנסת ה-16 בין השנים 2003 ו-2006, התבצעו כמה שינויים משמעותיים בעבודת ועדת החוץ והביטחון ביוזמת חה"כ יובל שטייניץ ששימש יו"ר שלה. היה זה בעקבות המלצות הוועדה הפרלמנטרית ("ועדת רובינשטיין") שכונן, שבדקה כיצד ניתן לשפר את הפיקוח של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת על מערכת הביטחון. בעקבות פרסום המלצות הוועדה התייחס חה"כ יוסי שריד למרכזיות ולעוצמתו של הידע הצבאי באומרו: "כי אומנם יישום המלצות ועדת רובינשטיין ישפר את ביקורת הכנסת על מערכת הביטחון, ואולם גם ההמלצות לא יוכלו למנוע את היסחפות הוועדה אחר הקונצנזוס הביטחוני... גם ההמלצות אינן מאפשרות לכנסת לשמוע עמדות אלטרנטיביות".¹²

למעשה, חה"כ שטייניץ הציב בפני המערכת הצבאית אתגר אינטלקטואלי ומוסדי שכופף את מערכות הביטחון השונות במידת מה בפני עליונות הכנסת. צה"ל והשב"כ מצאו בו מבקר חסר תקדים. אלא שעל אף השינוי ולמרות שוועדת החוץ "חדלה מלהיות חותמת הגומי של המטכ"ל", שטייניץ עצמו היה עדיין מודאג מאוד:

משהו כאן לא בסדר. ומה שלא בסדר הוא שאין הנהגה אזרחית ואין פיקוח אזרחי על העולם הביטחוני. במדינת ישראל הצבא מנהיג את הממשלה ולא להיפך. המצב הזה בעיני הוא מצב מסוכן. לצערי גם התקשורת משתפת אתו פעולה, היא צמודה לבעלי הדרגות וגורמת למיליטריזציה של השיח על שאלות ביטחון.

כתוצאה מכך שהחשיבה הצבאית הפכה לעליונה על פני החשיבה המדינית והשיח הביטחוני המאופיין בהמשגה צבאית של סביבת הפעולה המדינית מעצים את חולשת הפיקוח האזרחי.¹³ לעומתו יו"ר הכנסת ח"כ ראובן ריבלין מתון יותר. במרס 2012 בהתייחסות לממשק בין הפוליטיקה לצבא ולמערכת הביטחון המתקיים בוועדת החוץ והביטחון, בה הוא רואה הגורם האחראי מטעם הכנסת לקיים בקרה ופיקוח על מערכת הביטחון, הוא ציין:

נדמה לי שאנחנו מגיעים בצעדי ענק לתקופה חדשה שבה יקבעו דרכי העבודה בין צה"ל לבין

¹² אלון, גדעון. "ועדת רובינשטיין ממליצה לשנות את שיטת אישור תקציב הביטחון", **הארץ**, 29 בדצמבר 2004.

¹³ ראו שביט, ארי. "אתם ואני והמלחמה הבאה" (ריאיון עם חה"כ יובל שטייניץ), **הארץ**, 21 באפריל 2006.

הגוף המחקר... אנחנו מדברים על מרקם מאוד עדין, בין הצבא לגוף המפקח עליו. אנחנו צריכים אמנה שתקבע את אותם הדברים שבין ועדת החוץ והביטחון ובין מערכת הביטחון.¹⁴

עוד גורם של פיקוח מוסדי על הצבא ומערכת הביטחון בפרט הוא מבקר המדינה, שאף כי נבחר על ידי הכנסת הוא עצמאי ובלתי תלוי וסמכויותיו נובעות מחוק יסוד: מבקר המדינה. הנושאים אליהם נדרש מבקר המדינה הם רבים ובכללם מצב הכוננות וההתכוננות, תהליכי הפיתוח והקליטה של אמצעי הלחימה, הטיפול והטיפול של כוח אדם, תכנון רב שנתי, תורת הלחימה ובניין צה"ל, מצב היחידות ועוד. הדגש בביקורת הוא על השגת היעדים ביחס לתכנון והשקעת המשאבים וכן על תהליכי קבלת החלטות. הדיון בממצאי הביקורת נעשה במסגרת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת שהיא בעצם מרכיב נוסף של פיקוח שמפעילה הכנסת על מערכת הביטחון.

בפיקוח האזרחי עוסקת גם המערכת המשפטית שהביטוי הדומיננטי של מעורבותה בעשורים האחרונים היא פסיקותיו של בית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק (בג"ץ) בענייני הצבא. כך למשל ניתן להצביע על פסקי דין בעתירות של חיילים ואזרחים בנוגע לכל שאלות השירות הצבאי (Hofnung, 2009) וגם בעתירות כנגד צעדים למניעת טרור ועתירות כנגד בניית גדר ההפרדה (Hofnung and Weinshall-Margel, 2010).

יגיל לוי (2011) מציע הבחנה חדשה בין הפיקוח האזרחי על הצבא בכל הקשור לתורת הלחימה, מדיניות הגיוס, בתפקוד המבצעי ובהיבטים משקיים של התנהלות הצבא ובין הפיקוח על הצבאות כתרבות פוליטית, המעניקה לגיטימציה לשימוש בכוח ומשקפת את מפלס המיליטריזם. טענתו היא שהפיקוח על הצבא התחזק מאז שנות המדינה הראשונות ואילו הפיקוח על הצבאות נחלש. לשיטתו, בין שני תהליכים אלה מתקיימת זיקה של יחס הפוך והאבחנה ביניהם מאפשרת לנתח תופעות רבות שליוו את העיסוק בצה"ל מאז ראשית שנות האלפיים ובמיוחד בהקשר של יחסיו עם החברה.¹⁵

¹⁴ ציטוט דבר יו"ר הכנסת ראו אצל אלעד שפינדל ונעה עמיאל לביא, "יו"ר הכנסת מסכם את מושב החורף: "צה"ל הוא אחד הנושאים החשובים שאנו דנים בו", במחנה גיליון 12, וגם: <http://www.idf.il/1613-15473-he/Dover.aspx> (30/3/2012).

¹⁵ יגיל לוי מצוין נושאים כמו ההשלכות הפוליטיות של השינוי בהרכב חברתי של הצבא; ההשלכות של מדיניות מניעת נפגעים; החותם שמטביעים על הצבא קבוצות וארגונים המנסים להשפיע עליו באמצעות פעולה בזירה הציבורית והמשפטית מה שהוא מכנה פיקוח חוץ-מוסדי שיוצג בהמשך; המשמעות של חדירת ערכי תרבות השוק אל הצבא ומורכבות הפיקוח על הצבא באמצעות העיתונות (לוי, 2011).

פיקוח חוץ-מוסדי

חרף העיסוק הרחב והמקיף בספרות המקצועית בנושא הפיקוח האזרחי, מתברר כי זו אינה מרבה לעסוק במשמעויותיו של הפיקוח האזרחי על הצבא בהקשרים של מדיניות חברתית. מכאן עולה כי הפיקוח המוסדי אינו מצליח לספק את כל הכלים והאמצעים הנדרשים לריסון הצבא ולתיחום המרחב האוטונומי שלו בתחומי החיים השונים במדינה הדמוקרטית. מגבלה זו התבררה ביתר שאת במהלך שני העשורים האחרונים ובעקבות התרחבות מגמת הגלובליזציה, כאשר ארגוני המגזר השלישי החלו לפתח סדר יום אזרחי וחברתי בזכות שינוי סדרי עדיפויות חברתיים-כלכליים לצד סדר יום תקיף בנוגע לאיכות סביבה. סדרי יום אלה הובילו להתפתחות שיח חברתי-פוליטי ביקורתי שעיצב בתורו רוח-תקופה, המאופיינת בהדגשת זכויות אדם, זכויות מיעוטים וצדק חברתי. התפתחויות חברתיות אלו מדגישות למעשה את החלל שיצר הפיקוח המוסדי בתחומים רבים, בהם המרחב האוטונומי של הצבא המשפיע באופן מהותי על איכות חייהם של אזרחים ועל מהותה.

מגמה זו חדרה גם לזירה הישראלית ואת תחילתו של התהליך ניתן לזהות כבר לאחר מלחמת יום הכיפורים עם הקמתה של תנועת המחאה בראשות מוטי אשכנזי, שהצמיחה בהמשך את תנועת "שלום עכשיו". התהליך התרחב בעקבות מלחמת שלום-הגליל, שהפכה למלחמה הראשונה שזוהתה על ידי רבים כמלחמת ברירה. תהליך אוסלו ובעיקר קריסתו לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000, האיצו והרחיבו את המגמה.

בעשור האחרון התפתחה משמעותית התופעה הבאה לידי ביטוי בגידול מרשים במספר ובהיקף הפעילות של ארגונים אזרחיים מהמגזר השלישי אשר מגלים עניין פעיל במאפייני פעילותו של הצבא בתחומים המבצעיים (בשטחי הרשות הפלסטינית ובדרום לבנון), בתחומי הרכש ובניין הכוח (סוגיות תקציביות וסדרי עדיפויות כלכליים-חברתיים), בכל הנוגע למדיניות הגיוס, לשגרת אימונים ולשליטה במרחב הטריטוריאלי במדינת ישראל. הגידול במספר מנגנוני ההתערבות והפעילות של ארגוני המגזר השלישי ושכלולם הובילו לעיצובו של דפוס פיקוח חדש על הצבא שהומשג כפיקוח חוץ-מוסדי.

הפיקוח החוץ-מוסדי הוא פעולה של שחקנים מחוץ לבירוקרטיה המדינתית, על פי רוב ארגונים ותנועות חברתיות, הפועלים במרחב הציבורי ועוסקים בניסיון להתמקח עם הצבא או לרסנו, ישירות או באמצעות מוסדות המדינה האזרחיים, באופן שהתוצאה היא הצרת מרחב הפעולה האוטונומי של הצבא ושל מפעיליו הפוליטיים. קיימות ארבע זירות פעולה עיקריות של הפיקוח החוץ-מוסדי: זירת המיקוח, הזירה המשפטית, הזירה הציבורית וזירת הפיקוח הישיר. נמצא כי הפיקוח החוץ-מוסדי, שהתפתח על רקע חולשת הפיקוח האזרחי המוסדי והחסר שהותיר, מוביל בסופו של תהליך, וברוב המקרים, לחיזוק הפיקוח המוסדי ולהצרת המרחב האוטונומי של הצבא (לוי, מיכאל, שפירא, 2010; לוי, 2011: 78-132).

ההקשר הטריטוריאלי של הפיקוח האזרחי

מהגישות והתובנות השונות במחקר על יחסי חברה-צבא ניתן להקיש לדיון על השימוש בקרקע לצורכי ביטחון בעיקר בכל הנוגע לשיח וליחסי הגומלין בין רשויות הממשל והחברה האזרחית ובין מערכת הביטחון; בכלל זה טיב הפיקוח האזרחי, שיתוף הפעולה ויישוב הסכסוכים ביניהם, עוצמתה של מערכת הביטחון בקבלת החלטות אודות השימוש בקרקע ובמרחב, מעורבותה של מערכת הביטחון בתכנון האזרחי. הדיון בנושא זה יכול להערך מתוך שתי הגישות המרכזיות הרווחות בשיח הפומבי והמחקר האקדמי המתקיימים בעשורים האחרונים בסוגיות שעניינן יחסי צבא חברה. האחת, הגישה התפקודית-המוסדית, שבוחנת את הקשר שבין הצבא להנהגה המדינית והזיקה שבין הצבא לחברה האזרחית. האחרת, היא הגישה הביקורתית שקושרת בין סוגיות של צבא ומיליטריזם, חברה, לאומיות, טריטוריה וריבונות. הדיון במאמר זה נשען על הגישה הראשונה ויעמוד כאמור על מהות הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון.

סיכום עד שלב זה מצביע על כך שהמהות הבסיסית של הפיקוח האזרחי היא הגבלת המרחב האוטונומי שיש לצבא במטרה להבטיח את תאימות המעשה הצבאי למטרות הדרג המדיני ולכוונותיו. כדי שזה יקרה יש לקבע את עליונות הדרג האזרחי על פני הדרג הצבאי ואת ציות הדרג הצבאי. מעיגון עליונות זו התחיל להתפתח המרחב המושגי והרעיוני של הפיקוח האזרחי כאשר חלק מהתיאורטיקנים רואים את חזות הכול בהבטחת עליונות הדרג המדיני, חלק אחר בציות, חלק בחוזק המבנים הפוליטיים של הדרגים ואחרים בחשיבה, בידע ועוד. לאור האמור לעיל מהות הפיקוח האזרחי היא לא רק בשליטה על המשאבים כי אם גם בהבטחת השימוש בהם בהלימה לתכלית המדינית-האזרחית. מכאן ניתן לגזור לגבי המרחב הטריטוריאלי ויחסי הגומלין שבין המערכת האזרחית למערכת הצבאית בפרט ולמערכת הביטחון בכלל בכל הקשור לשימוש בו. המרחב הטריטוריאלי הוא גם משאב שההיצע שלו קשיח והוא נדרש לא רק לצורכי ביטחון.

אם נקבל את הגדרת הפיקוח האזרחי כמנגנון שאמור להבטיח את עליונות הדרג האזרחי על פני הדרג הביטחוני, הרי שבמקרה של מיליטריזם גאוגרפי, במובן של העדפת האינטרס או השיקול הצבאי והביטחוני על פני זה האזרחי בכל הנוגע לשימושי הקרקע, ניתן להצביע על חולשת הפיקוח האזרחי וחוסר האפקטיביות שלו. אם שיקוליו של הדרג המדיני בכל הנוגע לאופן הקצאת הקרקע והשימוש בה מונעים או נובעים מעקרונות החשיבה הצבאית והביטחונית, הרי שמדובר במקרה בו הפיקוח האזרחי כשל בהבטחת עליונות החשיבה האזרחית (מיכאל, 2008).

את הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון בממד הטריטוריאלי יש לבחון לא רק בהקשר של חולשת הפיקוח המוסדי אלא גם במה שלוי מציין כשלושה גורמים מרכזיים המחוללים

את הפיקוח על הצבא מאז שנות השמונים והם: התגבשות דרכי פיקוח חוץ-מוסדיות בעקבות דמוקרטיזציה של המלחמה, התוויית מדיניות של מניעת נפגעים המטילה פיקוח תרבותי על הצבא וכוחות כלכליים היוצרים פיקוח על משאבי הצבא. שלושת אלה גרמו להסטת הפיקוח על הצבא אל הממדים הארגוניים והמשקיים שלו, תוך הזנחת השיח העוסק בהיגיון של הפעלת הכוח וכן למדיניות אש תוקפנית (לוי, 2011).

2 הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל

השימוש בקרקע לבניית תשתית פיזית ביטחונית ולצורכי אימונים

היקף השימוש במשאבי קרקע ואופן ארגון המרחב לצורכי ביטחון בישראל הם תופעה חריגה. ייחודה של תופעה זו נובע מהעובדה ששטחה של ישראל קטן והיא מדינה צפופה, אבל בעיקר מהתמודדות המדינה מאז הקמתה עם אתגרים ביטחוניים; ממעמדה המיוחד של הטריטוריה בהווייתה של המדינה; ומחשיבותו של היסוד הטריטוריאלי בסכסוך הישראלי-ערבי. זאת לבד מן העובדה שהטריטוריה היא סממן לריבונות ומרכיב בהווייתה, יש לה משמעות סמלית והיא גם מרכיב חשוב באתוס הלאומי. גורמים אלה מבליטים את חשיבותו של נושא הביטחון בסדר היום הלאומי ועליונות הצבא ובכירותו כזרוע הביצוע להגנת המדינה.

נתונה הגאוגרפיים של מדינת ישראל מלמדים כי שטחה הוא כ-22,000 קמ"ר (ללא יהודה ושומרון) והוא רב גוני בפניו הפיזיים. הצפיפות במדינה גבוהה כ-329 נפש לקמ"ר, פי עשר מאשר במדינות המפותחות וצפויה להיות מוכפלת בעשור הקרוב. רוב האזורים המאוכלסים מצויים בכ-40 אחוז משטחה ובהם הצפיפות גבוהה בהרבה מהצפיפות הממוצעת. ייחודו של הממד הטריטוריאלי של הביטחון נובע מכך שהוא מיועד לא רק לצורך ביטחוני אלא גם לצורך מדיני ומתוך השילוב בין האיומים המופנים כלפי המדינה משלושת עבריה בכמה מעגלים, פנימיים וחיצוניים ובין נתונה הגאוגרפיים של הארץ. המציאות של מצב הביטחון המתקיים במדינה מראשיתה השתנתה במשך השנים בזמנים שונים: בזמן המלחמות, בתקופות שבאו אחריהן שהתאפיינו במצבים השונים של אי-מלחמה ואף רגיעה כגון הפוגות בין קרבות, הפסקת אש, שביתת נשק ועד מצבי השלום לסוגיהם.

קביעת שימושי הקרקע הביטחוניים החלה בימיה הראשונים של המדינה ונבעה מהתרחשויות רבות, אך עיקרן הנסיבות הביטחונית-הצבאיות, שמטבע הדברים את רובן לא ניתן היה לחזות מראש. היווצרות שימושי הקרקע הביטחוניים לא הייתה תוצאה של תכנון סדור אלא מענה אד הוק לצרכים ולנסיבות שנוצרו במשך הזמן. היווצרות זו לא הייתה גם מתואמת עם מערכת התכנון הפיזי האזרחי בכל רמותיה – הארצית, המחוזית והמקומית. התפתחותם נבעה מתהליכים חיצוניים שמערכת הביטחון קיבלה אותם כנתונים ותהליכים פנימיים שהתרחשו בתוכה.

תהליכים חיצוניים למערכת הביטחון הם אלה שכללו שינוי בגודל, בצורה ובפני המרחב שבו התקיימה ומתקיימת פעילותה ובכללם התוצאות הטריטוריאליים של המלחמות והעימותים הצבאיים שחייבו פריסה והיערכות שונות. היו גם כאלה שנבעו מהסדרים מדיניים שבעטיים נדרשו דילול, חיץ, הפרדת כוחות או שינוי במתכונת הפריסה, זמינות המקרקעין וגם תשתיות שירש צה"ל מהצבא הבריטי שעזב את הארץ בשנת 1948 ומחנות שירש בעקבות מלחמת ששת הימים בשנת 1967: מצבא מצרים בחצי האי סיני, מצבא ירדן בגדה המערבית ומצבא סוריה ברמת הגולן. תהליכים פנימיים שהתרחשו בתוך הצבא והשפיעו על התפתחות שימושי הקרקע הביטחוניים כללו החלטות של הפיקוד העליון הקשורות למיקום העוצבות לשם מתן מענה מבצעי לאיום הביטחוני; שינוי בתפיסת הביטחון בגזרה נתונה או שינויים בתורת הלחימה ובתפיסת ההפעלה של צה"ל; שינויים טקטיים שנבעו מקביעות של מפקדים בשטח; משתנים ארגוניים כגידול סדר הכוחות והקצאתם בהתאם למסגרות הפיקודיות המרחביות והיעודיות ואופן הניהול הלוגיסטי של צה"ל; משתנים תקציביים כמו אילוצים בבינוי ובפיתוח תשתית פיזית צבאית; משתנים טכנולוגיים כמו פיתוח וקליטה של אמצעי לחימה והפעלת תשתיות אלקטרוניות למיניהן (אורן ורגב, 2008: 210-23).

השלבים העיקריים בהיווצרות התשתית והפריסה של צה"ל מאז קום המדינה ועד ימינו הם אלה:

- יצירת התשתית הראשונה בשטחים בשליטת צה"ל בימי מלחמת העצמאות תוך התבססות על מחנות הצבא הבריטי, שימוש ברכוש נטוש של האוכלוסייה הערבית ובמקרקעין אזרחי שהופקע מבעלים שונים (כולל יהודים).
- קביעת התשתית והפריסה בשני העשורים הראשונים בתחומי קווי שביתת הנשק, בזמן שבין סיום מלחמת העצמאות ועד מלחמת ששת הימים, תוך התבססות על מחנות הצבא הבריטי ובניית מספר מחנות ומתקנים חדשים וגם יצירת מערך שטחי אימונים בצפון הארץ ומרכז ומערב דרומה.
- ההיערכות והפריסה החדשה של צה"ל מיד לאחר מלחמת ששת הימים; בחצי האי סיני, ברצועת עזה, בגדה המערבית וברמת הגולן שהתבססו בעיקר על מחנות צבא מצרים, ירדן וסוריה ובינוי זמני, היערכות מבצעית לאורך קווי הפסקת האש והתבססות על המרחבים למטרות אימונים.
- הרחבת התשתית במערב סיני והתבצרות צה"ל בגדה המזרחית של תעלת סואץ בזמן מלחמת ההתשה ("קו בר לב") בשנים 1968-1971. בניית תשתית גבול לאורך בקעת הירדן במסגרת הלחימה נגד חדירת מחבלים לגדה המערבית מכיוון ירדן וגם המשך התבצרות בקו הפסקת האש ברמת הגולן בדגש על בניית מוצבים ותשתיות הגנה.

- הרחבת התשתית והפריסה בדגש על בניית מתקנים מבצעיים ומחנות חדשים והרחבת מחנות קיימים במסגרת שיקום צה"ל לאחר מלחמת יום הכיפורים תוך יישום מסקנות והלקחים ממנה בשנים 1974-1979.
- הפריסה וההיערכות בנגב ועיבוי ההיערכות בחזית המזרחית במורדות השומרון בעקבות יציאת צה"ל מסיני במסגרת מימוש הסכם השלום עם מצרים בשנת 1982.
- הרחבת התשתית הצבאית הקיימת ושדרוג הבינוי במחנות והמתקנים השונים החל ממחצית שנות ה-80.
- הפריסה וההיערכות בלבנון לאחר מבצע "שלום הגליל" בשנים 1982-1983 ולאחר מכן הפינוי מלב ארץ זו, כינון רצועת הביטחון בדרומה ועיבוי ההיערכות לאורך הגבול הבין לאומי משנת 1985 ועד סוף שנות ה-90.
- היערכות מחדש ביהודה ושומרון, וברצועת עזה במחצית הראשונה של שנות ה-90 בעקבות הסדרי הביניים עם הפלסטינים ובהמשך בניית מספר מחנות חדשים בתחומי ה"קו הירוק" לקליטת יחידות ההדרכה המתפנות בין השנים 1993-2003.
- היערכות ופריסה לאורך קו הגבול הבין-לאומי עם לבנון בעקבות יציאת צה"ל מרצועת הביטחון בשנת 2000.
- הגברת הנוכחות וההיערכות עם תחילתו של המאבק המזוין נגד הפלסטינים (האינתיפאדה השנייה) בראשית שנות ה-2000 ובניית "גדר ההפרדה" במרחב התפר בין שטחי יהודה ושומרון לשטח מדינת ישראל בעיקר בשנים 2002-2007 ואף לאחריהן, אם כי במידה מועטה.
- היערכות ופריסה חדשה סביב רצועת עזה לקראת ההתנתקות בשנת 2005 ולאחריה בזמן התגברות המאבק המזוין נגד תנועת החמאס.
- פריסה מבצעית לאורך ובצמוד לגבול במהלך מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 וסביב רצועת עזה בזמן מבצע "עופרת יצוקה" בראשית שנת 2009 ועיבוי מעת לעת במשך השנים ובמיוחד בזמן מבצע "עמוד ענן" בנובמבר 2012.
- תחילת בניית גדר למניעת הסתננות לאורך גבול מצרים בשלהי שנת 2010, האצת בנייתה ממחצית שנת 2011 בשל הריק השלטוני שנוצר בחצי האי סיני בעקבות המהפכה במצרים, והשלמת בנייתה בסוף שנת 2012.
- למן העשור הראשון בשנות ה-2000 תכנון של העברת יחידות הצבא ממחנות במרכז הארץ וריכוזן בארבעה מתחמים בצפון הנגב: שדה נבטים, קריית ההדרכה, קריית מודיעין וקריית התקשוב והעברת שטחי המחנות המתפנים במרכז הארץ לשימוש המגזר האזרחי.
- המגזר האזרחי היה "שחקן" פסיבי בעניין מהלכי הפריסה וההיערכות של צה"ל ובעצם

כמעט לא היה מעורב בהם. פריסת התשתיות הפיזיות נתפסה כחלק ממתן מענה למציאות המדינית והתמודדות עם האתגרים הביטחוניים ובמיוחד שחלקם התרחש מעבר לתחומי "הקו הירוק" וגבולות המדינה, קרי הרחק מעבר לטריטוריה הריבונית. יחד עם זאת ראוי לציין שלתהליכים אזוריים הייתה השפעה ישירה ועקיפה על פריסת מתקני הקבע של הצבא במרחב בו עוצמת הממשק הטריטוריאלי צבאי-אזורי הייתה גבוהה, כלומר באזורים המאוכלסים. הגידול הדמוגרפי והתפתחויות כלכליות וחברתיות שונות בישראל ובעקבות זאת בנייה מוגברת בערים ובפרברים, הרחבת התשתיות הפיזיות והחינוכיות, גידול בתיירות ובאזורי נופש לחצו על מערכת הביטחון לפנות שטחים שהחזיקה.

במחצית הראשונה של העשור השביעי למדינת ישראל, מערכת הביטחון מחזיקה ומשפיעה על יותר ממחצית משטח המדינה. מדובר על מכלול של מחנות, מתקנים, תשתיות ספר וגבול, דרכים, שטחי פעילות מבצעית בזמן שגרה ובעת חירום, שטחי אימונים וניסויים ושטחי מגבלות בנייה אזורית. חותמו של הנוף הביטחוני ניכר בצורות שונות בכל מקום בארץ, בצפון, במרכז ובדרום בערים, באזורים הכפריים וגם בשטחים הפתוחים. במרחב הגאוגרפי של המדינה, כמעט בכל אזור ומקום, דרים בכפיפה אחת שימושי קרקע ביטחוניים ואזרחיים. כך מצויים "איים" של תשתית צבאית באזורים מאוכלסים בצפיפות רבה או "מובלעות" אזרחיות במרחב הביטחוני (בעיקר, בנגב). בישראל קשה להצביע על אזור או מקום בו אין "מפגש" טריטוריאלי בין השימושים האזרחיים והביטחוניים. לכל אלה יש להוסיף גם את המרחב האווירי שהשליטה בו היא של חיל האוויר; את מרבית המרחב הימי שבו מצויים "שטחים סגורים" לצורכי ביטחון ממשיקים לחוף; וגם את המרחב הווירטואלי של תדרי התקשורת. למעשה, מדובר על תופעה חסרת תקדים בהיקפה שאין לה מקבילות במקומות אחרים בעולם. לפיכך, ניתן לציין שזהו אחד מהמאפיינים הייחודיים של הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל (אורן ורגב, 2008).

השימוש בקרקע לצורכי ביטחון כולל גם יסודות אזרחיים שבאזורים מסוימים הם חלק ממעטפת הביטחון. "התיישבות" ו"ביטחון" הם שני רכיבים ב"משוואה מקודשת" שהייתה ל"עמוד האש" של המוסדות המיישבים ו"מבססי הציונות" עוד טרם הקמת המדינה ובעשורים הראשונים להקמתה. כך גם הכבישים שהם שימושי קרקע אזרחיים, שיש להם משקל סגולי רב במערכת השיקולים הצבאים ברמה האסטרטגית, המערכתית והטקטית. אך בכל אלה לא נעסוק במאמר זה.

השימוש בקרקע לצורכי ביטחון נועד לא רק לצורך צבאי אלא יש לו גם תכלית מדינית של השלטת ריבונות המדינה על חבלי הארץ, בייחוד באזורי הגבול ובספר או אלה בתוך הארץ בהם מרוכזת האוכלוסייה הערבית, ותכלית אזרחית – הגנה על האוכלוסייה ועל העורף האזרחי. יש בעובדה זו כדי לרמוז על סיבת החולשה של הפיקוח המוסדי על

מערכת הביטחון בהיבט הטריטוריאלי. לרשויות השלטון יש בעצם אינטרס לאפשר למערכת הביטחון, כאחת מזרועות הביצוע של המדינה, לפעול כדי להשליט את מרות המדינה על השימוש בקרקע לצורכי ביטחון שנדון משני היבטים. האחד, בעל אוריינטציה "חיצונית", אל מעבר שטח המדינה לכיוון שטח "האויב" – מדינות העימות הסובבות את המדינה, הפלסטינים ביהודה ושומרון ורצועת עזה. יש גם שיאמרו שנוכח גורמי סיכון בקרב ערביי ישראל ההקשר של היבט זה הוא מדיני-אסטרטגי ומתייחס לשימוש בהקשר של גבולות וקווי שביתת הנשק או הפסקת אש, אזורים מפורזים או אזורי דילול כוחות, מרחב התפר וגדרות ביטחון והשלטת ריבונות המדינה באזורי ספר או באזורים בהם הנוכחות היהודית מוגבלת. היבט אחר הוא בעל אוריינטציה "פנימית" לתוך מרחב המדינה, והוא מתמקד בחיבור בין ביטחון, קרקע וחברה. במילים אחרות, הישויות הפיזיות והשטחים הביטחוניים הם גורם בעל משקל בממשק הטריטוריאלי הפנים-ארצי עם שימושי וייעודי הקרקע האזרחיים. לכן יש חשיבות רבה לפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון בהקשר של שימוש במשאבי קרקע.

בעלי העניין בקרקע והיחסים ביניהם

לצרכים השונים של המדינה נדרשים משאבי קרקע רבים אבל, הם מוגבלים בהיקפם. המונח השגור בשפת הגאוגרפיה והתכנון הפיזי לניצול משאבי הקרקע וההשפעות המרחביות הנובעות מכך הוא שימוש קרקע (Land Use). הקצאת שימושי קרקע לייעודים השונים נגזרת משורה של שיקולים שמבטאים תפיסות פוליטיות, כלכליות, חברתיות, סביבתיות.

המרחב הפיזי הטריטוריאלי של המדינה כולל שילוב של ארבעה תת-מרחבים פונקציונליים, שביניהם מתקיימים קשרי גומלין מורכבים המאופיינים במתחים מובנים ובניגוד עניינים או מטרות. ארבעת תת-המרחבים הם: המרחב הלאומי, המרחב הציבורי, המרחב הפרטי והמרחב הצבאי. ההתייחסות לכל אחד מהמרחבים הללו היא בממד המקרקעין כמשאב שיש לו ערך, בממד התכנוני במובן של קביעת ייעודי הקרקע וניהול שימושי הקרקע ובממד הסביבתי בהקשר של שמירה על שטחים פתוחים וערכי טבע, נוף ומורשת ומניעת זיהומים ומטרדים אקולוגיים. ראיה כוללת של תת-המרחבים על ממדיהם השונים ויחסי הגומלין שביניהם, מקנה הבנה מעמיקה יותר של משולש היחסים צבא-חברה-מדינה באופן שמאפשר המשגה רלוונטית של הפיקוח האזרחי בהקשר זה.

בהתייחסות למשאב הקרקעי ולמאפייני השימוש בו יש כדי לבטא את מאפייני הלאומיות והריבונות. הקרקע, עיצובה והשימוש בה אמורים לממש את הקשר שבין האוכלוסייה לטריטוריה ואת משמעות הקרקע בעיני העם היושב בה. לפיכך, מנהיגות המדינה אמורה

להשתמש בקרקע כך שתבטא בצורה המיטבית את משמעותה של הלאומיות. מערכת השיקולים התכנוניים והאחרים בהקשר זה חייבת לינוק את הגיונה מההקשר הלאומי-חברתי-כלכלי הרחב ביותר האפשרי. כל מקרה שבו השיקול הצבאי-ביטחוני יהיה השיקול המוביל והמנחה, נמצא במצב המוגדר "מיליטריזם גאוגרפי" (Woodward, 2005). זוהי מציאות שבה שיקולים צבאיים-ביטחוניים משפיעים באופן המשמעותי ביותר על עיצובו של הממד הטריטוריאלי ועל אופן הקצאת הקרקע והשימוש בה.

ההסדרה המרחבית הפורמלית של שימושי הקרקע נעשית באמצעות התכנון הפיזי הסטטוטורי. חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 מגדיר את מדרג מוסדות התכנון ברמה הארצית, המחוזית והמקומית, ייעודם, סמכויותיהם ואופן התנהלותם; וגם את מדרג התוכניות והזיקות ביניהן – תוכניות מתאר ארציות, מחוזיות, מקומיות ותוכניות מפורטות על פיהן ניתן היתר הבנייה. האתגר של מערכת התכנון הפיזי ברמה הארצית הוא כיצד לייעד את משאבי הקרקע כדי לתת מענה לצורכי בינוי ופיתוח כלכלי, חקלאות, ייעור, תיירות ונופש ועוד, תוך התחשבות בערכי טבע, נוף ומורשת ובכללם השטחים הפתוחים ומניעת הפגיעה בהם. במילים אחרות, התכנון הפיזי הוא בעצם מנגנון שנועד לממש את הטוב הציבורי ברוח החשיבה האזרחית. אולם, עד כמה שתמוה הדבר, מדיניות שימושי הקרקע שמנהיגים מוסדות התכנון בכל הרמות לעיל אינה עוסקת כלל בשימוש קרקע ביטחוני המיועד לתת מענה לצורכי הצבא להפעלתו המבצעית, הלוגיסטית והמנהלית וגם לבניין הכוח. קביעת שימושי הקרקע הביטחוניים היא מחוץ לתחום המנדט של מוסדות התכנון למרות ההשלכות רחבות ההיקף שיש להם על דמות הארץ, על משק המקרקעין, על הנוף ועל הסביבה הבנויה והפתוחה כאחד.

את השימוש במשאבי קרקע לצורכי ביטחון בישראל בהקשר של היחסים בין הצבא ומערכת הביטחון לבין החברה והיחסים בין הצבא ובין רשויות המדינה ניתן לבחון באמצעות הגישה המבחינה בין המגזר האזרחי והמגזר הצבאי ולפיה מתקיים "דיאלוג" ביניהם. מהלך מוקדם לדיון הוא זיהוי בעלי העניין בקרקע, המשתמשים והמשפיעים לעומת המושפעים. במרחב הטריטוריאלי פועלות שתי מערכות "שחקנים", האחת אזרחית והאחרת ביטחונית. כל אחת מהן כוללת מספר גורמים אותם נגדיר "צרכני קרקע", אלא שלכל אחת מהן יש עניין שונה במרחב ובנוגע לו. מאחר שמדובר במדינה דמוקרטית עיקרי הדיון ביחסי המגזר הביטחוני והמגזר האזרחי יעסקו במידת כפיפותו של הראשון לשני, באופן הקצאת המשאבים למערכת הביטחון ובמידת הפיקוח והבקרה האזרחית עליה.

המערכת הביטחונית, בעיקרה הצבאית, היא הומוגנית וכוללת את הצבא על מרכיביו ומערכיו (המבצעי, הלוגיסטי והמנהלי), והיא מנוהלת על ידי המטה הכללי והמפקדות ברמה העליונה. המערכת כוללת גם מרכיבים אזרחיים והם משרד הביטחון והתעשיות הביטחוניות. מערכת הביטחון היא זרוע ביצוע של המדינה, מופעלת על ידי הממשלה

באמצעות שר הביטחון וייעודה לקיים את הביטחון הצבאי כלומר למנוע כל איום המופנה אל המדינה. תפקידה הוא לאפשר את קיומה של המדינה כישות עצמאית, להגן על שלום אוכלוסייתה (אזרחים ותושבים) ומגוריה, להגן על גבולותיה ולמנוע פגיעה בריבונותה, בשלמותה הטריטוריאלית, בתשתיות הפיזיות (לאומיות וצבאיות), במשאבי הטבע שלה, בשערים ובנתיבי הטיסה והשיט אליה וממנה.

מערכת הביטחון היא מעין תלכיד הומוגני לכאורה והיא כוללת מספר מרכיבים. המרכיב העיקרי הם "צרכני קרקע" היחידות והעוצבות להן נדרשת תשתית פיזית שניתן לסווג בהתאם למבנה, ארגון וגודל המסגרות הפיקודיות, ייעודן וסוגי פעילותן: הזרועות (אוויר, ים, יבשה, מודיעין), הפיקודים מרחביים, אגפי המטכ"ל (מודיעין, כוח אדם, וטכנולוגיה ולוגיסטיקה). הביקוש למקרקעין לצורכי ביטחון הוא היררכי בשתי רמות ייחוס. הרמה הראשונה המתייחסת לרמת המקרו, מסורה למטכ"ל, לפיקוד או לזרוע ועניינה ביקוש מקרקעין לבניית תשתית כנגזר מתוכנית רב־שנתית לבניין הכוח ולהפעלתו ברמה האסטרטגית. הרמה השנייה מתייחסת לרמת המיקרו ועניינה ביקוש מקרקעין כמענה לצורך מבצעי או מנהלי ברמה הטקטית, לעתים אד הוק. גורמי מערכת הביטחון האחרים הם יחידות התכנון במטה הכללי ובמפקדות "צרכני הקרקע", גופי הייעוץ והתמיכה לנושאים משפטיים, כספיים, איכות הסביבה ומקרקעין. חלק מגורמי המטה והתכנון הם צבאיים הנכללים במסגרת המטה הכללי וחלקם אזרחיים ופועלים במסגרת משרד הביטחון. לכל אלה יש להוסיף גם את גופי הביצוע הכוללים את יחידות הבינוי וההנדסה של הפיקודים המרחביים וגופי המטה המפעילים את החברות הקבלניות האזרחיות והם מרכז הבינוי של אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה שבמטה הכללי ואגף הבינוי של משרד הביטחון שבראשית שנת 2012 אוחדו למסגרת אחת.

המערכת האזרחית היא הטרוגנית וכוללת שתי קבוצות מרכיבים של בעלי עניין שאינם מקשה אחת. הם נבדלים זה מזה באופן ארגון, בתפיסותיהם, בשיקולים ובאינטרסים (המדיניים, הפוליטיים, הכלכליים, החברתיים והסביבתיים) המנחים אותם וכן באופן פעולתם.

מרכיב אחד של המערכת האזרחית הוא זה הכולל את רשויות הממשל ושלוחותיהן. לעניין הדיון בשימוש בקרקע ובמרחב נבחין בין מי שמתווים את המדיניות הקרקעית ואת התכנון הפיזי, "צרכני הקרקע" שעוסקים בתכנון, פיתוח ובנייה מצד אחד, ושמירה על ערכי טבע ונוף מהצד האחר וגורמי הפיקוח המוסדי. הממשלה, שהיא הרשות המבצעת, מתווה את מדיניות התכנון הלאומי ומאשרת את תוכניות המתאר הארציות המומלצות על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה וועדת התשתיות הלאומיות. הן נסמכות על מינהל התכנון במשרד הפנים שהוא גוף המטה שלהן וגם הסמכות המקצועית המנחה את הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה. צרכני הקרקע מטעם הממשלה הם משרדי הממשלה, רשויות

סטטוטוריות¹⁶ והמוסדות הלאומיים¹⁷ העוסקים בתכנון פיזי, בהכשרת קרקע, בבנייה ופיתוח ובהקמת תשתיות והפעלתן. בין גורמי הרשות המבצעת נכללים גם מינהל מקרקעי ישראל הגוף שאמור להיות אחראי על המדיניות הקרקעית והקצאת הקרקע בהתאם לצרכים וגם הגורמים שעוסקים בענייני שמירה על הטבע והגנת הסביבה.¹⁸

לעניין הדיון בממד הטריטוריאלי ברשויות המדינה כלולה גם הרשות המחוקקת – מליאת הכנסת וועדותיה ובעיקר ועדת הפנים וההגנה על הסביבה וועדת הכלכלה הנדרשת לנושאי תשתית לאומית. תפקיד ועדות אלה הוא הכנת החוקים ופיקוח על פעילות הממשלה וזרועות הביצוע שלה.

ברשויות המדינה, נכללת גם מערכת בתי המשפט שהיא, כמו גם מבקר המדינה, מהווים "שחקנים" מרכזיים בפיקוח האזרחי המוסדי על מערכת הביטחון בכל הקשור לשימוש בקרקע.

עם הקבוצה השנייה של המערכת האזרחית נמנים מי שאינם נכללים עם רשויות הממשל של המדינה וניתן להגדירם גורמי החברה האזרחית במובן הרחב של המילה. קבוצה זו היא בעצם מארג שמשלב גופים רבים, "שחקנים" בעלי עניין בקרקע ומרחב שעשייתם נובעת משיקולי בנייה ופיתוח יישובי, שיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים והם פועלים לפי נורמות וקודים נבדלים אלה מאלה. חלקם הם בבחינת צרכני קרקע וחלקם הם בבחינת גורמי פיקוח חוץ-מוסדיים. גורמי החברה האזרחית הם אלה:

(א) מוסדות השלטון המקומי – העיריות, הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות והחברות והתאגידים העירוניים והאזוריים;

(ב) גורמי המגזר העסקי הפועלים למטרות רווח וביניהם יזמים, חברות, תאגידים כלכליים ובודדים העוסקים בתכנון, פיתוח, בנייה, תעשייה, חקלאות, תיירות, כרייה וחציבה ועוד;

(ג) ארגוני החברה האזרחית, כלומר גורמי המגזר השלישי שהם ארגונים, עמותות וקבוצות בעלות עניין, שאינם חלק ממוסדות המדינה והשלטון המקומי ופועלים ללא כוונת רווח. לצורך הדיון בשימוש בקרקע ובמרחב הכוונה היא ל"גופים ירוקים"

¹⁶ משרדים וגופים ממשלתיים עיקריים הם משרד החקלאות, משרד הבינוי והשיכון, חברת מקורות, החברה הלאומית לפיתוח דרכים, רכבת ישראל, חברת החשמל, חברת קו צינור אילת (קצ"א), חברת תשתיות אנרגיה (תש"ן), רשות הנמלים, רשות שדות תעופה, חברת כביש חוצה ישראל (כביש 6).

¹⁷ ההסתדרות הציגונית, הסוכנות היהודית וקרן קיימת לישראל.

¹⁸ המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים ורשות העתיקות.

וקואליציות אד-הוק (בעיקר ארגונים שפעולתם מיועדת לשימור ערכי נוף וסביבה), ארגוני זכויות אדם, סנגור קהילתי, צדק חלוקתי ומרחבי וכיוצא באלה;

(ד) התארגנויות של קבוצת אזרחים לנושא מסוים, על פי רוב נקודתי או מקומי, בין אם הם מאורגנים במסגרת קהילתית ובין אם באופן ספונטני, או האזרח הבודד, שפועל נגד המערכת הביטחונית בטענה שזו פוגעת בזכויותיו בכלל והכלכליות בפרט.

לארבעת גורמי החברה האזרחית ניתן להוסיף עוד שני גורמים המעורבים בדיון בהקשר הטריטוריאלי. האחד, הוא התקשורת שהיא בבחינת גורם מדווח וגם גורם המייצר סדר יום לדיון ציבורי בסוגיות שעל הפרק בהקשר הטריטוריאלי. הגורם השני, האקדמיה, המניחה את התשתית העיונית והאמפירית לדיון וגם מעורבת בעיקר על ידי כתיבה שעשויה לשמש מסד למדיניות או לדיון ציבורי ביקורתי.

שתי המערכות, הביטחונית והאזרחית הן בעלות עניין ומשפיעות זו על זו. הן מתחרות על משאבי קרקע ומרחב מוגבלים (ובישראל מוגבלים במיוחד) והיחסים ביניהן נושאים לעתים אופי של מאבקי כוח. פעם יוצאת מערכת אחת כשידה על העליונה, ופעם יוצאות שתי המערכות וחצי תאוותן בידן. המערכות כמעט ואינן מתואמות ביניהן על אופן ניהול ותכנון המרחב. לכל אחת תפישה שונה לגבי המרחב, הן מתכננות את צורכיהן באופן שונה ובהתאם נגזר אופן השימוש שלהן בו. יש להדגיש שכל אחת רואה את המרחב הטריטוריאלי כאילו כולו שייך לה וזמין לצרכיה. אולם, כל אחת מהמערכות מודעת לעובדה שקיימת מערכת אחרת המציבה לפניה מגבלות ואילוצים.¹⁹ שתי המערכות מבטאות בהתנהלותן את המתח המובנה שבין התפישה הביטחונית לבין התפישה האזרחית בנוגע לתכנון משאבי הקרקע ואופן השימוש בהם.

השימוש הנרחב במשאבי קרקע לצורכי ביטחון מבטא את הדומיננטיות של מערכת הביטחון כאחת מזרועות הביצוע של המדינה, שלה מערכת מושגים ואינטרסים מובהקים, ובידיה עוצמה להשפיע על קבלת ההחלטות ולגרום לדחיית שיקולים שמקורם במערכות אחרות. נראה כי ההתנהלות הטריטוריאלית נועדה לשמר את עוצמתה של מערכת הביטחון באמצעות הכלים החוקיים והאחרים שמאפשרים את פעילותה כמעט בלא הגבלה. את מערכת הביטחון יש לראות לא רק כגורם שמוציא אל הפועל ומממש את הצרכים הטריטוריאליים של הביטחון, אלא גם גורם שפועל במרחב, אחד מני רבים

¹⁹ דוגמה המדגישה את העניין ניתן לראות במסמך שפרסם בשנת 2004 מינהל מקרקעי ישראל שכותרתו "זמינות הקרקע לתכנון". מסמך זה כולל הבחנה בין מלאי הקרקעות באחריות מינהל מקרקעי ישראל, שטחים מבונים, שטחים אסורים לבנייה, שטחים מוגבלים לבנייה ויתרת הקרקעות. השטחים האסורים לבנייה הם שמורות טבע וגנים לאומיים, שטחי יער וייעור, מחצבות, תשתיות לאומיות וגם שטחי אש. המשמעות היא שקיומם של שטחי אש, פריסתם והיקפם הם בבחינת נתון בלתי ניתן לשינוי.

שמייצרים צרכים לקרקע ולמרחב שלא בהכרח ניתן להגדירם "אובייקטיביים". מערכת הביטחון היא גם חלק ממערכת מדינתית וחברתית שלפעילותה יש כאמור השלכות גאוגרפיות-מרחביות, ואם כך, השאלה היא מי מרוויח ומי מפסיד מפעילותה.

ניהול הטריטוריה ברמה המדינית, הקצאתה כמשאב ותכנון השימוש בה על ידי הגורמים השונים, כל אלה אמורים להתבצע על ידי "גורם-על" מקרב מוסדות הממשל שלו מלוא האחריות והסמכות. בניהול הטריטוריה משולבים שיקולים לאומיים, ביטחוניים, חברתיים, כלכליים וסביבתיים והוא צריך להיות פועל יוצא של החשיבה האזרחית, שתכליתה מימוש אינטרס המדינה והאינטרס הציבורי ("הטוב הציבורי"). למעשה, כל אלה צריכים לבטא את האפקטיביות של הפיקוח האזרחי על הצבא בפרט ומערכת הביטחון בכלל בנוגע לאופן השימוש וניהול המרחב הטריטוריאלי ובמיוחד את יעילות גורמי הפיקוח המוסדי בהתאם לסמכותם ותחומי עיסוקם. לפיכך, בכל מקרה בו השימוש במשאב הקרקע אינו עונה על קריטריונים אלו, ובמקום ניתנה העדפת יתר לשיקול הביטחוני על פני השיקול האזרחי באופן הפוגע בטוב הציבורי, ניתן להצביע על היעדר אפקטיביות של הפיקוח האזרחי וכשל של המדינה.

במשך שנים רבות התעלמה המערכת הביטחונית משיקולי המערכת האזרחית והתקיימה הגמוניה של מערכת התכנון הביטחוני ובעיקר הצבאי. מצב זה הוא ביטוי של "מרחב שיח" בין שתי המערכות, המאופיין בחולשה בולטת של הדירקטיבה האזרחית (Michael, 2007). חולשת הדירקטיבה המדינית היא, בין היתר, תוצאה של היעדר תפישת-על אזרחית כוללת, המדגישה את האינטרס הציבורי, לצד העדפה בולטת הניתנת לשיקולים ביטחוניים, שמהותם נגזרת מאופן המשגת האיומים הביטחוניים, ומאופן המענה של המערכת הצבאית לאיומים אלו ולשאר צורכי הביטחון השוטפים (Michael, 2009). בסופו של דבר, מרחב שיח כזה משפיע גם על תהליך עיצוב המרחב הטריטוריאלי בישראל.

מאפייני השיח ביחסי הגומלין שבין הדרג האזרחי לבין מערכת הביטחון במדינת ישראל בהיבט הטריטוריאלי, בהשוואה לאלה המתקיימים בתחומים אחרים כמו מדיניות חוץ וביטחון, משק וכלכלה, וחברה, מדגישים את שימושי הקרקע הצבאיים השונים. הקרקע היא לא רק משאב והשיח ויחסי הגומלין מושפעים, בין היתר, ממשמעותה של הטריטוריה בהווייתה של מדינת הלאום הריבונית בכלל וממשמעות הזיקה רבת הפנים שבין המונח "ביטחון" למונח "טריטוריה" שלו שני מובנים. הראשון, גאוגרפי – "ארץ" או "חבל ארץ" והשני, מדיני – שטח בשליטת המדינה ושבו חלה ריבונותה. המושג "ביטחון" הוא במובן של הגנה צבאית מפני איום המופנה אל מדינה מחוץ לגבולותיה מצד מדינה (או יותר) עוינת או מצד ארגון לא מדינתי.

הזיקה בין המושגים "טריטוריה" ו"ביטחון" העומדת ברקע של יחסי הגומלין שבין הדרג האזרחי למערכת הביטחון בהיבט הטריטוריאלי היא רחבה. ניתן לזהות בה כמה היבטים

שאותם אפשר לבחון כל אחד בנפרד וגם במשולב: הטריטוריה, בשני מובניה, היא מושא הביטחון כלומר תכלית הביטחון למנוע פגיעה בקיום המדינה כישות עצמאית, להגן על שלום אוכלוסייתה ומקום מגוריה, להגן על גבולותיה ולמנוע פגיעה בריבונותה, בשלמותה הטריטוריאלית, בתשתיותיה הפיזיות ובמשאבי הטבע שלה; הטריטוריה במובנה הגאוגרפי היא זירת הביטחון כלומר "המגרש" בו מתקיימת הפעילות הצבאית שייעודה מתן מענה לאיום; הצבא, הזרוע של המדינה לקיום הביטחון, מעצם טבעו הוא גוף טריטוריאלי, הוא פועל בשטח המולדת, תשתיותיו הפיזיות פרוסות בו והוא מתאמן במרחבו. מעצם הווייתו יש לו מאפיינים ויסודות גאוגרפיים הנובעים מאופי מרחב הלחימה (יבשה, אוויר וים). סדר הכוחות נגזר ממספר זירות הלחימה ומאפייניהן ובהתאם נקבע ארגונו המרחבי; משאבי הקרקע של הטריטוריה ומרחביה הם אמצעי למימוש הביטחון. התשתית הפיזית (מחנות, מתקנים ושטחים) הם מרכיב בעוצמה הצבאית ובעצם נדרשים להפעלת הכוח, לבניינו ולקיום שגרת היומיום, לרבות לקיום כוננות ומוכנות; שטחים בשימוש הצבא, מחנותיו ומתקניו הם אמצעי פיזי וסמלי של המדינה להשלת ריבונותה באזורים בהם התנאים הטבעיים אינם מטיבים עם קיום שגרת חיים אזרחית, ובעיקר באזורי הגבול ובספר בהם קיים סיכון ביטחוני או באזורים הפנימיים הריקים של המדינה או כאלה בהם מצויה אוכלוסיית מיעוטים, העלולה להיות עוינת.

יחסי הגומלין שבין הדרג האזרחי למערכת הביטחון במדינת ישראל בהיבט הטריטוריאלי אינם מקשה אחת והם מתקיימים בשלושה תחומים: תכנון פיזי, ענייני מקרקעין והגנת הסביבה וכן יש להם ממד מקרו וממד מיקרו. מהות היחסים משתנה ממקום למקום ונובעת מאופיו של הממשק הטריטוריאלי בין הצבא והגורם האזרחי באזוריה השונים של הארץ. באופן כללי ניתן לומר כי יחסי גומלין בממד הטריטוריאלי הם בעיקר פורמליים ומתבססים על מסד חוקי מפורט בשלושת הנושאים לעיל באופן שמחריג את השיקול הביטחוני על פני השיקול האזרחי ובעצם מעדיף את הראשון. נראה כי הפיקוח האזרחי, המוסדי והחוץ-מוסדי בממד הטריטוריאלי על המערכת הביטחונית כמעט ולא היה קיים בחמשת העשורים הראשונים לקיומה של המדינה. עובדה זו נגזרת גם מעוצמת מעמדם של צה"ל בפרט ומערכת הביטחון בכלל וכן מחולשותיו המובנות של הפיקוח האזרחי בתחומים האחרים לצד הנורמות וערכי החברה בדבר חשיבות הביטחון ועליונותו.

יחסי גומלין בנוגע לשימוש הביטחוני במשאבי הקרקע אינם סטטיים ובשנים האחרונות חלים בהם שינויים שמטרתם לצמצם את הפגיעה באינטרס הציבורי. למספר הגופים החוץ-מוסדיים, המגלים עניין באופן השימוש בקרקע, תתברר השפעה של ממש בתחום זה. מדובר בארגוני המגזר השלישי הפועלים בזירות המשפטית והתקשורתית כדי להביא לידיעת הציבור יותר ויותר מקרים בהם שימושים צבאיים בקרקע פוגעים במרחב ובסביבה ובעיקר בטוב הציבורי. בשנים האחרונות, הפיקוח האזרחי החוץ-מוסדי באמצעות הפעלת מנגנוני פיקוח מוסדי מוביל לצמצום האוטונומיה של המערכת הצבאית בכל הנוגע לתכנון

המרחב ואופן השימוש במשאבי הקרקע ומשפיע בחוזר על מאפייני הפיקוח האזרחי המוסדי. מגמה זו יש לראות בהקשר הרחב שמבחין סטיוארט כהן ביחסי צה"ל והדרג האזרחי ושטוען כי מאז שנות השמונים שלטת המגמה של "כפיפות יתר" של צה"ל לדרג האזרחי". לשיטתו, זה מצב שבו הצבא לא רק שאינו חושב לכפות את רצונו על רשויות הממשל, אלא הוא מוכפף לחלוטין לרצונות האזרחים והתערבותם בתחומים שנחשבים מקצועיים. לדעתו, מגמה זו עשויה להוביל ל"שעבוד הצבא" ולפגיעה באוטונומיה המקצועית שלו עד כדי גרימת נזק ליכולתו לבצע את תפקידו המקצועיים (כהן, 2005).

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 תוכניות אזרחיות ואופן השמירה על איכות הסביבה כל אלה ייחודיים, יוצאי דופן ושונים בתכלית השינוי מאלה החלים על השטחים האזרחיים. פורמלית, הם מתאפשרים באמצעות חוקים, תקנות והסדרים מנהליים ייחודיים שנקבעו בשנות החמישים והשישים וכמעט שלא שונו או הותאמו מאז (אורן ורגב, 2008: 211-342).

למעשה השליטה הביטחונית בכמעט ממחצית ממשאבי הקרקע של מדינת ישראל והתערבות מוגבלת עד אפסית של הגורמים האזרחיים הם ביטוי לחולשה מדעת של הפיקוח האזרחי המוסדי. זו נובעת מהמעמד החוקי של מערכת הביטחון בנושא התכנון הפיזי שנקבע בשנים הראשונות של המדינה וכמעט ולא שונה עד ימינו והאופן שבו מתבצעת הקצאת הקרקע לפי דרישותיה.

3 חולשת הפיקוח האזרחי במבחן המעשה

בהנחה שמתקיימת עליונות של הדרג המדיני על הדרג הצבאי המציית לו, ההיגיון המתבקש הוא שהגורמים המוסדיים העוסקים בפיקוח על הצבא ועל מערכת הביטחון בנושאים אסטרטגיים (מלחמה ושלום), בניין הכוח והפעלת הכוח, השימוש במשאבים, הגיוס והשירות יעסקו גם בפיקוח על מערכת הביטחון בשימוש והניהול של אחד המשאבים החשובים של המדינה והוא הקרקע, משאב שנמצא במחסור הולך ומתעצם לנוכח הגידול הדמוגרפי, ההתפתחות היישובית והצמיחה הכלכלית בשלושת העשורים האחרונים. אולם, המציאות היא אחרת: הפיקוח המוסדי על צה"ל בממד הטריטוריאלי, מועט ביותר, ואם קיים הוא אינו יעיל והשפעתו מוגבלת. גורמי הרשות המחוקקת כמעט ואינם נדרשים לעניין. אף לא אחת מוועדות המשנה של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, שהיא גורם הפיקוח הפרלמנטרי העיקרי על מערכת הביטחון, עוסקת בענייני השימוש בקרקע ובמרחב על אף היותם משאב חשוב בקיומו, בנייתו ופעילותו של צה"ל.²⁰ במסגרת דיוני ועדות הפנים והגנת הסביבה או ועדת הכלכלה עולים מעת לעת נושאים שעניינם "עימות" בממשק הטריטוריאלי בין צה"ל ומערכת הביטחון ובין גורמים שונים במגזר האזרחי אולם, קשה לומר שדיונים אתה משקפים איזושהי פיקוח אזרחי יעיל. ניתן לומר שחשיבותם של הדיונים היא רק מעצם קיומם אולם קשה לציין שדברים הנאמרים בהם או להחלטות של הוועדות יש איזושהי השפעה על מערכת הביטחון, מלבד כותרת עוינת קצרת מועד בתקשורת.

²⁰ ביום עיון שנערך במכון ון ליר ב-24 במאי 2005, בנושא יחסי צבא-חברה הציג יו"ר ועדת חוץ וביטחון של הכנסת, חה"כ ד"ר יובל שטייניץ את היחסים בין הכנסת לבין מערכת הביטחון ופירט בנושא הפיקוח הפרלמנטרי עליה. לשאלת עמירם אורן הוא הודה שוועדת חוץ וביטחון בראשותו אינה עוסקת בסוגיות הממד הטריטוריאלי של הביטחון, שכן ישנם נושאים אחרים שקודמים להן בסדר העדיפות. זאת ועוד, במענה בכתב שנתקבל לאחר מכן הסביר עוזרו, כי הנושא חשוב אך אינו עומד בסדר עדיפות גבוה לטיפול. שוב בפגישה אקראית כמה חודשים לאחר מכן אמר חה"כ יובל שטייניץ לעמירם אורן כי אינו חושב שהוועדה בראשותו צריכה לעסוק בכך.

המקרקעין בידי צה"ל ומשרד הביטחון

הפיקוח האזרחי על המקרקעין המוקצה לצה"ל ועל אופן השימוש בו הוא מוגבל ביותר, אם בכלל קיים. המידע המצוי אצל הרשויות האזרחיות על היקפו ומהות ניצולו מועט ביותר. הואיל וענייני הקצאת מקרקעין כרוכים ברכישה ובממון, יחסי הגומלין בין צה"ל והמערכת האזרחית, וליתר דיוק מנהל מקרקעי ישראל כאחראי על ניהול והקצאת המקרקעין, אינם ישירים אלא מתקיימים באמצעות משרד הביטחון, שהוא חלק ממערכת הביטחון אך גם אמור לפעול כעוד גורם אזרחי המפקח על צה"ל. המציאות מלמדת שלא כך הם פני הדברים. הפיקוח שמשרד הביטחון אמור לקיים ומקיים בפועל על הצבא הוא שולי ומוגבל. בדיון על הממד הטריטוריאלי ההתייחסות אל משרד הביטחון היא לא רק כגורם המפקח על הצבא אלא כגורם שכלפיו צריך לפעול הפיקוח האזרחי. משרד הביטחון הוא בבחינת "צרכן קרקע" ומייצג גם את צרכני הקרקע האחרים של מערכת הביטחון ובכללם יחידות הסמך שלו והתאגידים של התעשיות הביטחוניות (התעשייה הצבאית, התעשייה האווירית ורשות פיתוח אמצעי לחימה). אלה הן חברות ממשלתיות ששר הביטחון מופקד עליהן (יחד עם שר האוצר), שהתשתית הפיזית שלהן היא עתירת גודל. משרד הביטחון מייצג גם את גורמי הביטחון האחרים (שירות הביטחון הכללי, המוסד לתפקידים מיוחדים, הוועדה לאנרגיה אטומית, המכון הביולוגי ועוד), שעל אף שהם "צרכני קרקע" יחסית קטנים, לחותם הטריטוריאלי שלהם יש השפעות והשלכות נקודתיות.

ראשית הפיקוח האזרחי על המקרקעין שבידי צה"ל ומשרד הביטחון היא מימיה הראשונים של המדינה, בשנים שאחרי מלחמת העצמאות, עת החלו התהליכים להסדרה הפורמלית של הנדל"ן שכלל את מחנות הצבא הבריטי, נכסי נפקדים ורכוש מופקע (מבעלים יהודים, ערבים, כנסיות, גרמנים ועוד). תהליכים אלה נועדו לעגן חוקית את אחזקת הנכסים לצורכי ביטחון והם התבססו על החקיקה המנדטורית בנושא הפקעות: "פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943", שאומצה על ידי הכנסת, וכן על חוקי המקרקעין החדשים שהיא חוקקה בשנותיה הראשונות והם: "חוק הסדר תפיסת מקרקעין בשעת חירום תש"י-1949"; "חוק רשות פיתוח (העברת נכסים) תש"י-1950"; "חוק נכסי המדינה תש"א-1951"; "חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת חירום (תיקון) תש"ב-1952"; ו"חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים) תש"ג-1953" (אורן, 2009).

לצד הסדר המקרקעין שהפעילה מערכת הביטחון, החל תהליך של הקצאת קרקעות להרחבת מחנות הצבא הקיימים ולבניית מחנות ומתקנים חדשים. דפוס ההקצאה שנקבע באותה עת התנהל על ידי המסגרות הארגוניות והייעודיות שעסקו בענייני מקרקעין במשרד הביטחון ובמשרד האוצר טרם הקמתו של מנהל מקרקעי ישראל. באותן שנים

כמעט כל הבקשות של צה"ל בפרט ומערכת הביטחון בכלל לקבלת מקרקעין נענו מיד וללא ערעור, והגורמים האזרחיים כמעט ולא שאלו שאלות. שעה שכל האומה הייתה מגויסת לבניית המדינה נראה כי לכולם היה ברור שהמקרקעין נדרש לבניין צה"ל ולהתעצמותו כדי שיוכל להתמודד עם האתגרים הביטחוניים או שנדרש לגורמי הביטחון האחרים למלא את משימותיהם כמו גם לתעשיות הביטחוניות שעסקו בפיתוח אמצעי הלחימה. מהמחצית השנייה של שנות החמישים המעיט צה"ל את הדרישות למקרקעין חדש, מאחר שהיקף הנכסים שברשותו כבר הספיק לצרכיו. לעומת זאת, בעקבות חתימת הרמטכ"ל הרביעי רא"ל משה דיין בנובמבר 1955 על צו "שטחים סגורים", על פי תקנות ההגנה לשעת חירום 1945, שנועד להסדיר באופן חוקי את מעמד שטחי האימונים והניסויים, גברו מאוד הדרישות של מערכת הביטחון להקצות לה שטחים שימשו לכך. הגוף שהקצה את הקרקע למשרד הביטחון היה ועדת משנה לביטחון של ועדת הקצאות (נקראה הוועדה המתמדת לענייני מקרקעים), שפעלה במסגרת אגף הנכסים במשרד האוצר (אורן, 2009).

בשנת 1960, עם הקמת מנהל מקרקעי ישראל נמשכה הקצאת הקרקע למשרד הביטחון על פי אותו הדפוס וזאת באמצעות ועדה להקצאת שטחים לצורכי ביטחון שפעלה, ופועלת עד עצם היום הזה, במסגרת האגף החקלאי במקום ועדת המשנה לביטחון של ועדת ההקצאות במשרד האוצר.

ההחלטה הראשונה שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל, שהיא זרוע הביצוע של הממשלה לנושא המדיניות הקרקעית והמנחה את מנהל מקרקעי ישראל, ב-17 במאי 1965 ושבוע לאחר מכן אושרה על ידי הממשלה, הייתה בנושא המדיניות לייעוד, לשימוש וניצול קרקעות בניהול המדינה. זו נועדה לבטא את מגמות מדיניות הממשלה לפיזור האוכלוסייה, מדיניות הביטחון, שמירה על קרקע חקלאית, הקצאת שטחי ירק ואזורי נופש ושטחים פתוחים לצורכי ציבור, והבטחת רזרבה קרקעית לצרכים ממלכתיים וציבוריים. החלטה זו היא לא יותר מאשר אמירה כללית המציינת את הצורך ש"מדיניות הביטחון", כשלעצמו מושג עמום, תשתלב במדיניות הקרקעית של המדינה.

למעשה מאז שנת 1965 ועד שנת 2011 מועצת מקרקעי ישראל לא נדרשה בצורה מפורטת או בהקשר המדיניות הקרקעית באיזשהו אופן לשימוש בקרקע לצורכי ביטחון. גם בהחלטה של מועצת מקרקעי ישראל מ-28 בדצמבר 2009 שעוסקת ברפורמה בניהול מקרקעי ישראל ונדרשת בין היתר לתכנון ופיתוח מקרקעי ישראל אין שום התייחסות לצורכי הביטחון. יוצא אפוא, שעל אף ההשלכות הרחבות של השימוש בקרקע לצורכי ביטחון, ממשלת ישראל מעולם לא התוותה מדיניות בנושא הקצאת קרקע לצורכי ביטחון ואף לא דנה בכך. לפיכך, גם לא נגזרה דירקטיבה בהירה ונחושה של המדינה בנוגע לאופן הקצאת הקרקעות והשימוש בהן. הקצאת הקרקע למשרד הביטחון התבצעה בעצם על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מדצמבר 1967 שעניינה תנאי הקצאת קרקע

למשרדי ממשלה, שתירשם בשם מדינת ישראל או בשם רשות הפיתוח והתשלום של המשרד עבור הקרקע, החלטה שעודכנה בשנת 1989.²¹

למעשה, שנים רבות וכמעט בכל המקרים, נענו ללא תנאי וללא בקרה דרישות משרד הביטחון לקרקע, ובייחוד לצורכי אימונים. בשנת 1977, יותר משני עשורים לאחר חתימת צו הסגירה הראשון לשטחי האימונים, מוסד רשמית תהליך הסדרת הקצאת המקרקעין. הסיכום בין מנהל מקרקעי ישראל, משרד הביטחון וצה"ל בא לידי ביטוי בהוראת המשרד, שאושרה על ידי שר הביטחון ומנהל מנהל מקרקעי ישראל ונקבעה על ידי המטה הכללי כמחייבת גם את יחידות צה"ל. הסיבה לעיכוב המתמשך נעוצה, אולי, בעובדה שלאחר מלחמת ששת הימים נקבעו שטחי האימונים בתחומי "השטחים" שנכבשו מעבר לתחומה הריבוני של המדינה בחצי האי סיני, בגדה המערבית וברמת הגולן ובהם לא חלו חוקיה וההסדרה בהם הייתה בהתאם לצווי הממשל הצבאי. מועד ההסדרה המנהלית בין משרד הביטחון ומנהל מקרקעי ישראל היה בשנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים, בעת שיקום צה"ל, התעצמותו והרחבת המקרקעין שברשותו. הנטייה באותה עת הייתה לאשר למערכת הביטחון את כל צורכיה וזאת כדי לא לפגוע בשיקומה והתעצמותה לאחר המלחמה. ביולי 1984 אישרה הנהלת מנהל מקרקעי ישראל גם היא נוהל הקצאת קרקעות לצורכי ביטחון והוא נועד לשימוש פנימי ומפרט בעיקר את הדרישות ממשרד הביטחון. אולם, לא נקבעו בו סדרי קבלת החלטות בנוגע לחילוקי דעות אפשריים בדבר הקצאת שטחים לצורכי ביטחון.

ההוראה של משרד הביטחון והנוהל של מנהל מקרקעי ישראל מהווים את המסד המנהלי הבין-משרדי הבלעדי המסדיר את השימוש בשטחי האימונים ובהתאם להם (או תוך חריגות מהם) התנהלה הקצאת השטחים למערכת הביטחון מאז סוף שנות השבעים ושנים רבות לאחר מכן, ובעצם עד ימינו. עקב היעדר תיאום בין הגופים השונים, קשה לומר שהייתה עליהם הקפדה. למעשה נוצר מצב שכמעט לא התקיים פיקוח אזורי על גודל, מיקום וכמות השטחים שהוקצו למערכת הביטחון בכלל ולצורכי אימונים בפרט (אורן ורגב, 2008: 288-304). זאת ועוד, במשך זמן רב אף לא אחד מגורמי הממשל בישראל התייחס או נתן דעתו על כך עד שלהי העשור הראשון של שנות ה-2000.

במחצית הראשונה של 2010 בדק משרד מבקר המדינה את הקרקעות שבשימוש צה"ל. הדו"ח בנושא, שעל מהותו נעמוד בהמשך, פורסם בסוף מרס 2011. הדו"ח מצביע בבירור כי במשך שנים רבות הפיקוח והבקרה של הגורמים המוסדיים האזרחיים, דהיינו מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הביטחון, על ניהול הקרקעות בצה"ל וקשרי הגומלין ביניהם ובין

²¹ מדובר בהחלטה מס' 239 מ-27 ביולי 1989 בה נקבע שקרקע שהוקצתה למשרד ממשלתי והמשרד לא שילם דמי חכירה ראשוניים עבורה במהלך שנת התקציב, תוערך מחדש מדי שנה על ידי השמאי הממשלתי והמשרד יחויב על פי השומה החדשה.

צה"ל, היו רופפים, לקויים ביסודם ולמעשה בלתי ראויים. לשיטתו של מבקר המדינה מדובר במחדל מתמשך והדו"ח מציין "קלקולים" רבים.²² מנהל מקרקעי ישראל, בניגוד לנהליו, הפסיק לכנס את הוועדה העוסקת בהקצאות קרקע לצה"ל ולמשרד הביטחון בשנת 2006 ולכן נמנע מלבחון אותן ביחס לכלל הצרכים האזרחיים ומתוך התחשבות בהם. הצבא לא היה מחויב באחריות למדיניותו בנושא הקרקעות ולמעשה לא התקיים כאן כל דפוס של אחריות משותפת של הצבא ושל הדרג האזרחי. עוצמותיו הארגוניות/פוליטיות (לא במובן המפלגתי) של הצבא עלו על אלו של הדרג האזרחי והמוסדות שייצגו אותו ואפשרו לו לנהוג באופן בלתי מבוקר.

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2011 הצביע על פערים משמעותיים ביותר – לעתים של עשרות ומאות אחוזים – בין גבולות שטחי מחנות רבים בצה"ל כפי שאושרו על ידי גורמי התכנון וכפי שנקבעו באישורי הקצאות הקרקע של מנהל מקרקעי ישראל ובין הגבולות הללו בפועל. חוסר ההלימה שנמשך שנים רבות, התאפשר, בין היתר, נוכח היעדר פיקוח ובקרה מצד מנהל מקרקעי ישראל על השימוש של צה"ל בקרקעות שהוקצו לו. דו"ח המבקר טוען שלחוסר הלימה זה משמעויות כבדות משקל: מהיבט משפטי צה"ל תופס שטחים שלא הוקצו לו או אינו מנצל שטחים שהוקצו לו; מנהל מקרקעי ישראל אינו יכול להקצות לגורמים אזרחיים את השטחים שהקצה לצה"ל אף שבפועל הוא לא תפס אותם, ואף אינו יכול להקצות להם שטחים שצה"ל תפס בפועל, אף שלא הוקצו לו; במשך שנים משרד הביטחון שילם למנהל מקרקעי ישראל דמי שימוש עבור שטחי המחנות שלא על פי ההיקף שצה"ל השתמש בהם בפועל.

למעשה, מתחילת שנת 1988 הפסיק צה"ל להעביר למשרד הביטחון את התשלום עבור דמי החכירה שאינם חלים על שטחי האימונים. למרות התערבות מבקר המדינה והמלצותיו בשנת 1994 החוב גדל ותפח, ועד למועד כתיבת הדברים טרם נפרע (אורן ורגב, 2008: 339-338). אי תשלום הוא סממן נוסף של "פשיטת רגל" של הפיקוח האזרחי הנדרש.

המעמד המיוחד של מערכת הביטחון בתכנון ובנייה

הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון המוגבל קיים גם בתחום התכנון והבנייה, שבו יש לה עדיפות בולטת חד משמעית. יכולת מועטה של המגזר האזרחי בתחום זה להתערב,

²² כך לדוגמה משרד הביטחון לא חתם עם מנהל מקרקעי ישראל על הסכמים שבהם מפורטים תנאי הקצאת הקרקע עבור צה"ל. משרד הביטחון גם לא פרסם הוראות מפורטות בנושא השימוש בנדל"ן בתוך צה"ל וגם אין לו הוראה ונהלים פנימיים להסדרת הפעילות עם מנהל מקרקעי ישראל.

להשפיע ולפקח נובעת מן המעמד הפורמלי המיוחד של מערכת הביטחון שהמסד שלו כולל את פרק ו' של חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965 והתקנות הנלוות אליו. עליונותה של מערכת הביטחון על פני המגזר האזרחי היא בשני תחומים המשלימים זה את זה – מתן היתר לבניית מתקן ביטחוני ו"הגנה" תכנונית על מתקנים ביטחוניים מפני הפרעות של הבנייה האזרחית.

פרק ו' של החוק מתיר להקים מתקנים ביטחוניים כמעט בלא פיקוח, דיון או בחינה, בסתירה לסדר התכנוני הקיים ובלא בקרה של גורמי התכנון האזרחיים. שימושי הקרקע הביטחוניים, בניגוד לאלה האזרחיים, אינם נובעים מתוכנית מתאר. למערכת הביטחון יש עצמאות להגדיר איזו קרקע תשמש לצרכיה ובידה החופש לקבוע את מיקומה בלי שרשויות התכנון האזרחי יכולות להתערב בהחלטותיה.

הסמכות להעניק היתר לבניית מתקן ביטחוני נתונה בידי הוועדה למתקנים ביטחוניים המכונה בעגה המקצועית ולמ"ב. זוהי ועדת משנה מצומצמת של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה שדיוניה חסויים, מתקיימים בנוהל זהה לכל סוגי המתקנים ומתייחסים רק לתיחום משבצת הקרקע של המתקן הביטחוני ובמידת הצורך שטח מגבלות הבנייה האזרחי. למערכת הביטחון הוקנה פטור והיא אינה נזקקת להיתר בנייה בתוך מתקן ביטחוני קיים. כך, למשל, פעילות צבאית דחופה הדורשת ביצוע עבודות בקרקע לצורך מבצעי, פטורה מהליך מקדים ואישורה ייעשה רק בדיעבד.

הוועדה למתקנים ביטחוניים אינה מתואמת עם מוסדות התכנון ויש מקרים בהם היא מאשרת למערכת הביטחון לבנות בסתירה לתוכנית האזרחית החלה במקום וכך גורמת לפרימת המארג התכנוני הסדור שיש בו היגיון ושפה. לעתים, החירות שנטלו לעצמן הוועדות למתקנים ביטחוניים לאשר היתר בנייה בסטייה ניכרת מהתוכנית הייתה גורפת. השיקול העומד לנגד עיני חברי הוועדה למתקנים ביטחוניים הוא ביטחוני בלבד. בידי חברה האזרחים אין הכלים לקבוע האם התוכנית המוגשת היא אמנם חיונית בהיקפה, בגודלה, בטיבה ובמיקומה, או לשפוט את מערכת השיקולים הביטחוניים כחלק מראייה מרחבית-אזורית, וגם לראות בבירור את מערכת השיקולים הרחבה, לרבות החלופות התכנוניות של מערכת הביטחון. כיוון שלא קיימת תוכנית מתאר ארצית לפריסת תשתית ביטחונית, אי-אפשר לגזור ממנה צרכים נקודתיים, שכן כל תוכנית המוגשת לעיונה של הוועדה למתקנים ביטחוניים במחוז נתון עומדת בפני עצמה בלי כל היררכיה או ייחוס לגודל, לצורה או למיקום.

בעצם, לוועדות הסטטוטוריות המהוות אמצעי פיקוח על מערכת הביטחון אין יכולת לבדוק את צורכיה ולפקח עליהם. ספק אם ידועות או מובנות ההשלכות הנובעות מכך, לא ברמת המקרו ולא ברמת המיקרו, לא בטווח הזמן המידי וודאי שלא לעתיד לבוא.

מתוקף חוק זה, אך גם לנוכח מעמדה הייחודי של מערכת הביטחון יש לה הסמכות להתערב ולהשפיע על התכנון האזרחי בכל רמותיו (הארצית, המחוזית והמקומית) כדי להבטיח את תפקודם הנאות של מתקניה וכדי לא לפגוע בסודיותם או אף למנוע נזקי גוף או רכוש הצפויים מהפעלתם. ככלל, בטרם תנצל את סמכותה זו מערכת הביטחון שואפת שהתוכניות האזרחיות תתואמנה עמה מבעוד מועד אך אם מכל סיבה שהיא לא יצלח הדבר, היא תפעל אצל מוסדות התכנון בהתאם לסמכותה. כך, מערכת הביטחון רשאית לדרוש ממוסדות התכנון להכניס הוראת שינוי לתוכנית אזרחית הנמצאת בהליכי אישור וגם לתוכנית שכבר אושרה. דרישה שכזו היא מרחיקת לכת ואינה ראויה במדינה דמוקרטית, ואכן מערכת הביטחון לא נהגה ואינה נוהגת להשתמש בסמכות זו, גם לא במקרים שבגינם קיים צורך שכזה. אולם, עצם קיומן של התקנות מגלם את היכולת והכוח של מערכת הביטחון לדרוש הכנסת שינוי בתוכניות על פי החוק. בפועל, מעדיפה מערכת הביטחון לפתור מחלוקות בדרך של משא ומתן בשלבי התכנון הראשוניים. ערוץ אחר בו יכולה מערכת הביטחון לפעול הוא הגשת התנגדות לתוכנית בדיון במליאת הוועדה המחוזית או בדיון במסגרת הוועדה למתקנים ביטחוניים המתנהל בחשאיית כמו זה שעניינו מתן היתר למתקן ביטחוני (אורן ורגב, 2008: 304-314).

בתוכניות המתאר הארציות בדרך כלל שואפת מערכת הביטחון להטמיע בהוראותיהן סעיף מיוחד, לפיו הכנת תוכניות מתאר מקומיות או מפורטות על פי ייעוד תוכנית המתאר הארצית ומימוש הייעוד שנקבע בה, תהיה בכפוף לאישור צה"ל ומערכת הביטחון. ייתכן שהניסוח יהיה חריף יותר: לא תאושר תוכנית בלא אישור צה"ל לגבי שטח שהוא מתקן ביטחוני או שטח סגור לפי תקנות ההגנה לשעת חירום. כיוון שאישור כל תוכניות המתאר הארציות הוא בידי הממשלה, הרי שבשל התיאום ההדוק יתקבלו בדרך כלל מרבית דרישות מערכת הביטחון, לעתים תוך ויכוח נוקב עם מוסדות התכנון והיוזמים והעורכים של תוכניות המתאר. אם לא כך יהיה, במקרים שאין הכרעה בוויכוח, ייפתרו הקונפליקטים בין מערכת הביטחון והמגזר האזרחי בדרג שרים – שר הביטחון והשר הרלוונטי לתוכנית. המציאות מלמדת שבדרך כלל כמעט לא נדרשה התערבות שר הביטחון בדיוני מליאת הממשלה לאישור התוכניות הארציות. למעשה, רוב המחלוקות בין מערכת הביטחון והגורמים האזרחיים יושבו בדיונים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ותוצרם הוטמע בתוכניות.

הדוגמה הבולטת בהתערבות הבוטה של מערכת הביטחון בתכנון ברמה הארצית היא זו שבאה לידי ביטוי בהכנת תוכנית המתאר הארצית המיועדת לעצב את דמות התכנון הפיזי במדינה לפחות עד שנת 2025, תמ"א 35, שהוכנה במחצית שנות התשעים של המאה הקודמת ואושרה על ידי הממשלה בשלהי שנת 2005. ליישוב מחלוקות נקודתיות עם שימושי קרקע אזרחיים וכדי לשמור על צורכי מערכת הביטחון, "נכנעו" עורכי התוכנית. על פי דרישת מערכת הביטחון הוכנס בהוראות התוכנית סעיף מיוחד, ארוך

ומפורט, שעניינו שטחים ביטחוניים: הגדרתם, ייחודם וכדומה. משמעות הוספת סעיף זה הוא שתוכנית המתאר "העליונה" למעשה קובע סטטוטורית המצב שבו "שטח ביטחוני" משתרע על כמחצית משטח המדינה ושיש לו עדיפות על שימושי הקרקע האחרים. המשמעות המעשית, הגם שקברניטי התכנון מאנו להכיר בה, היא שתוכנית המתאר הארצית פשוט אינה רלוונטית במרחב בו משתרעים השטחים הביטחוניים, כמעט מחצית משטח המדינה (אורן ורגב: 2008: 318-324). מיותר לציין, שעם אישור הממשלה את התוכנית, מצב זה קיבל משמעות הזהה לכל החלטה אחרת שלה.

למעשה, בהקשר של התכנון הפיזי ניתן לומר כי במרחב הטריטוריאלי של מדינת ישראל מתקיימות כיום שתי מערכות מרחביות נפרדות שיש קשר ביניהן: האחת, האזרחית, ידועה ומוכרת, והאחרת, הביטחונית, חסויה. זאת ועוד, אף שהמערכת האזרחית אמורה לשלוט במערכת הביטחונית, הרי המידע שבידיה לגבי מערכת הביטחון מועט ומעורפל מדי, כך שיתכן שהאחרונה היא המכתיבה את סדר העדיפות המרחבי ומשפיעה על הראשונה. במובן מסוים מערכת הביטחון נוהגת בארץ כבעל בית בביתו, ובהיבט הטריטוריאלי הצבא הוא אדון הארץ. עבור רוב האזרחים, הן ברמת הממסד והן ברמת הפרט, מערכת הביטחון חסויה ואטומה. כך קורה שבמקום שמוסדות המדינה יתכננו את שטחה על פי כלל צורכיה, בעזרת תוכניות בעלות מבנה היררכי, ויקצו קרקעות לשימושים ביטחוניים, מתקיים מצב אנומלי שבו הצבא אינו כפוף לכללי התכנון, ובגיבוי חוקי ונורמטיבי הוא משתמש בחלקים נרחבים מהארץ, משמיה ומחופיה, ובעצם מותיר שטחים לשימושים אזרחיים. זאת ועוד, התערבות מערכת הביטחון בתכנון האזרחי היא תיאור של סינדרום הסדר המהופך – המערכת הביטחונית מפעילה סוג של שליטה ובקרה על המערכת האזרחית – יש כאן היפוך יוצרות לפחות במושגים של פיקוח אזרחי.

לסיכום, ליחסי הגומלין בין מערכת הביטחון והמגזר האזרחי בתחום התכנון והבנייה שתי פנים. בכל הקשור לתהליך קביעת ייעוד קרקע ביטחוני ואישור הבנייה הביטחונית ניכרת חולשת המערכת האזרחית בשיח עם המערכת הביטחונית. למעשה, בחסות החוק וההרגולציה הקיימת מעוקר השיח שבין הצבא לממשלה בכל הנוגע לאופני השימוש בקרקע. השיח בין הדרגים מתקיים בתנאים של היעדר תפישת-על ממנה אמורה להיגזר דירקטיבה בהירה ונחושה והבסיס המושגי של השיח מוטה בעליל לכיוון עולם המושגים הביטחוני-צבאי. בתנאים כאלו, הניבוי של מודל "מרחב השיח" (Michael, 2007; מיכאל, 2009) הוא מודל שיח מטיפוס בו מופגנת החולשה הבולטת ביותר של הפיקוח האזרחי על הצבא. התערבות של הממסד הביטחוני בשיקולי המערכת האזרחית מתבטאת בשיא עוצמתה. קביעת שימושי הקרקע הביטחוניים בעדיפות על אלה האזרחיים ואופן מעורבות והתערבות מערכת הביטחון בתכנון האזרחי בכל הקשור להגנה על מתקניה הם שני היבטים המשלימים זה את זה – מדובר על שתי תופעות המעצימות את אותה התוצאה: עוצמת מערכת הביטחון לעומת חולשת המערכת האזרחית.

פינוי מחנות הצבא

מיקומם של מחנות צה"ל המצויים במרכזים עירוניים או בסמוך להם נוגד את שימושי הקרקע האזרחיים המתוכננים בתוכניות המתאר. חלקם, בעצם נוכחותם, מונעים פיתוח, חלקם גם מטילים מגבלות על בנייה אזרחית בשטח שמחוץ לגבולותיהם, ומקצתם יוצרים, מעצם פעילותם, מפגעים סביבתיים שונים, ובהם רעש וזיהומי קרקע, מים ואוויר. כדי למזער את החיכוך נדרש צה"ל לפנות מחנות שאין הכרח שימצאו באזורים עירוניים. ואולם, כפי שנראה, לא תמיד הוא עושה זאת.

תהליכי פינוי מחנות והעברת שטחם לשימוש אזרחי החלו בראשית ימי המדינה מיד לאחר מלחמת העצמאות ונעשו ללא איזושהי מדיניות או קו מנחה אלא בהתאם לתנאים אד-הוק (אורן, 2009). בתחילת שנות השבעים נעשה ניסיון להסדיר את תהליך פינוי המחנות אולם, מלחמת יום הכיפורים ומלחמת לבנון הראשונה גרמו להשהיית התהליך עד מחצית השנייה של שנות השמונים, וגם אז הוא קרטע וזאת בלשון המעטה (אורן ורגב, 2008: 355-379).

בשנת 1993, בעיצומה של תקופת הצמיחה הכלכלית והגידול הדמוגרפי המואץ ולנוכח היצע מוגבל של מקרקעין זמין, החליטה הממשלה להפעיל תוכנית לפינוי מחנות ממרכזי הערים ששטחיהם יימסרו למגזר האזרחי ובעיקר במקומות בהם יש ביקוש לקרקע לבנייה ולפיתוח. החלטה זו הייתה פרי סיכום של משרד הביטחון וצה"ל עם משרד האוצר, מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון. מדובר היה בפינוי מחנות שצה"ל ירש מהצבא הבריטי וגם אלה שנבנו בשנות המדינה הראשונות. ההחלטה התייחסה רק למחנות שכדאיות פינויים תהיה כלכלית, בהתחשב בעלות הפינוי מצד אחד, ובערך הקרקע מצד אחר, או מחנות שייכללו במסגרת "סל" מחנות שיגובש בהסכמת צוות בין-משרדי שגם יגבש את הקריטריונים לקביעת עלויות הפינוי שיוערכו על ידי גורם מקצועי אובייקטיבי. בסוף שנת 1993 הכין הצוות הבין-משרדי רשימה של מחנות לפינוי. אולם, במשך השנים חלו עיכובים שונים ושינויים במעמדם של המחנות שיועדו לפינוי.

המציאות מלמדת שבתהליך פינוי המחנות באו לידי ביטוי כוונות, רצונות, צרכים ועדיפויות. אולם, על אף המלל הרב התוצאה בפועל הייתה מזערית. הסיבה המרכזית לכך הייתה שבתהליך זה כל צד ניסה לקדם את האינטרסים שלו וגרם לסחבת. מערכת הביטחון, מצדה, ביקשה להגדיל את התקציב שלה באמצעות שיווק מחנות מתפנים ולהשתמש בתמורה שתתקבל לצרכים נוספים מלבד מימון הבנייה החדשה. באופן תמוה משרד האוצר אישר בדיעבד את "כללי המשחק" הגם שבתחילה התנגד לכך משום שמדובר בקרקע ציבורית שהוקצתה לצבא למטרה מסוימת. כך, באמצעות פינוי המחנות ושיווק קרקעותיהם, הרי שבאישור משרד האוצר ומנהל מקרקעי ישראל נחצה קו, ומערכת הביטחון הפכה להיות למעשה שחקן פעיל בשוק הנדל"ן. במקרה מסוים מערכת

הביטחון אף הרחיקה לכת; כדי להשביח מקרקעין של מחנה שנועד לפינוי היא פעלה אצל מוסדות התכנון כדי להתנגד לתוכנית מתוקף סעיף בפרק ו' בחוק התכנון והבנייה המתיר לה לפעול כך, אולם בנסיבות אחרות. הליך פינוי המחנות מאזורי המטרופולין, בייחוד במרכז הארץ, והדימוי שנוצר למערכת הביטחון כסוכנת נדל"ן, אינם מתיישבים עם מנהל תקין, בלשון המעטה. אין זה מתפקידה של מערכת הביטחון לשווק קרקעות וליזום תוכניות בניין עיר לשטחיה או לפעול להגדלת זכויות הבנייה בהם. הדבר לא נכון ארגונית, חוקית, אתית וציבורית. אולם, לא היה גורם ממלכתי שימנע זאת, אלא ההיפך הוא הנכון. במקרה שנזכר לעיל, למשל, משרד האוצר שיתף עמה פעולה בעניין (אורן ורגב, 2008: 379-355).

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2011 התייחס גם לנושא זה. במועד סיום הביקורת, עדיין לא פונו מחנות שהוחלט לפנותם כבר בשנת 1993 ובשנים הבאות, וכך גם מחנות שמשרד הביטחון וצה"ל הודיעו בשנת 1997 לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה כי הם נמצאים בהליך פינוי מתקדם. מבקר המדינה הצביע על סדרה של ליקויים ותקלות בהליך פינוי המחנות שנמשך שנים רבות ושותפים להם גורמים מהמגזר האזרחי וממערכת הביטחון.

דו"ח מבקר המדינה קבע שהצוות הבין-משרדי שהיה אמור להוביל את מהלך פינוי המחנות ולפקח על מערכת הביטחון כשל.²³ במסגרת עבודת הצוות התגלעו אי-הסכמות רבות לגבי הערכות החברה הבודקת והדבר גרם לסחבת בתהליך פינוי המחנות. ברוב המקרים נקבעה לבסוף עלות הפינוי במשא ומתן בין משרד הביטחון, מנהל מקרקעי ישראל ומשרד האוצר, שלא שיקפה כיאות את עלויות העתקת המחנות למקומם החדש. תהליכי התכנון של שטחי המחנות המיועדים לפינוי נמשכו שנים רבות, גם בגלל שתהליך פינוי מחנות לא הוגדר על ידי הממשלה מלכתחילה כ"פרויקט לאומי" על אף מאפייניו והשפעותיו הלאומיות-המבצעיות, הכלכליות והתכנוניות. למעשה, לא התקיימה ראייה

²³ הרכב הצוות הבין-משרדי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 1993 שיקף את הגורמים השונים שלהם תפקיד מרכזי ועניין בקידום המהלך. במשך השנים חל שינוי בהרכב הצוות והדבר מנע ניהול עקבי, בעיקר משום שמנהל התכנון שבמשרד הפנים, שהינו שחקן מרכזי בתהליך, לא נטל בו חלק. פעילות הצוות הבין-משרדי, ובכלל זה הגדרת תדירות מפגשיו ודרך קבלת ההחלטות בו, לא הוסדרה בנהלים ובעקרונות מוסכמים. משנת 2000 התמעטו הפגישות שקיים הצוות, ולעתים חלפה כשנה בין פגישה לפגישה. בפועל פגישות הצוות התקיימו מלכתחילה בדרך של משא ומתן בין הצדדים, בלא שגובש מנגנון פנימי להכרעה בסוגיות שבהן היו הצדדים חלוקים ביניהם. שלא לפי החלטת הממשלה, הצוות לא הביא נושאים שנויים במחלוקת, שעיקבו את קידום הפינוי של מחנות צבא שונים, להכרעה בוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה וגם לא סיכם קווים מנחים וכללים לקביעת המחנות המיועדים לפינוי ולא הכין תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות.

תכנונית כלל-ארצית, המתחשבת במכלול היתרונות והחסרונות שבהעקת מחנות צה"ל.²⁴ הצוות הבין-משרדי כשל גם בביצוע תחשיבי הכדאיות הכלכלית של פינוי המחנות תוך התחשבות בשוויון הישיר של הקרקעות המתפנות ולא בתועלות הנוספות שיצמחו מהפינוי.²⁵ עוד ליקוי בהליך פינוי המחנות היה הניסיונות לשנות את המודל הכלכלי. במשך שנים ניסה משרד הביטחון לקבל לתקציב הביטחון לא את סך עלות ההעקתה של מחנות שיועדו לפינוי, כי אם תמורה כספית על פי שווי הקרקעות המתפנות, בה יוכל להשתמש לצורכי ביטחון שונים. לכך נלוותה השפעה על אופן הקצאת תקציב המדינה כדי לשנות את סדרי העדיפות של הדרג המדיני, תוך הגדלת מסגרת תקציב הביטחון.

לסיכום, התמשכות תהליך פינוי מחנות הצבא על פני שנים רבות, כפי שהצביע מבקר המדינה, גרמה לבזבוז משאבים, לאי-עדכון של תחשיבי הכדאיות הכלכלית, לפגיעה במימוש ייעודי הקרקע, ובסופו של דבר לפגיעה בצורכי צה"ל עצמו. הערכות שנעשו לגבי העלויות של העקת היחידות, וכן השומות שהוכנו לקרקעות שיועדו לפינוי, הפכו במשך השנים לבלתי מעודכנות. מקדמות שקיבל משרד הביטחון לביצוע תכנון ראשוני של מחנות מסוימים, שסכומן המצטבר מסתכם בעשרות מיליוני ש"ח ירדו לעתים לטמיון נוכח התמשכות תהליך והשתנות הנסיבות. הישארות מחנות הצבא במקומם, ובייחוד אלה השוכנים במרכזים עירוניים, מונעת את מימוש ייעודי הקרקע בשטחים אלה בהתאם לתוכניות המתאר השונות. במשך השנים צה"ל המעיט להשקיע בתחזוקה ובבינוי חדש במחנות האלה, ומצד שני הוא ממשיך את פעילותו בהם ומצבם מידרדר. אם צה"ל יחדש מתקציבו מבנים ותשתיות במחנות המיועדים לפינוי, עשוי פינויים להפוך לפחות כדאי בעיניו והוא עלול לחזור בו מהחלטתו לפנות. מציאות זו מעידה על היעדרה של תפישה-על של הדרג האזרחי בנוגע למקרקעין הצבאי. מערכת השיקולים הנוחתה על ידי

²⁴ התמשכות תהליכי התכנון והשיווק של שטחי המחנות המיועדים לפינוי השהתה את התקבולים הצפויים משיווקם, דבר שגרם לירידה בשווי הקרקע, ולפגיעה בכדאיות הכלכלית של הפינוי. מלבד זאת, מינהל התכנון שבמשרד הפנים לא פעל לגיבוש המלצות למדיניות תכנון הקרקע שתתפנה וזאת כדי להבטיח שמוסדות התכנון יפעלו במסגרת תוכניות מתאר לא רק מתוך אינטרס מקומי, אלא גם מתוך ראיית התועלת של המהלך מבחינה לאומית.

²⁵ בין היתר, לא הובאו בחשבון הערך הכלכלי הנובע מהסרת המגבלות שמטילים המחנות על סביבתם, במקרים שהיו וגם שוויו תרומת הפינוי לרווחת הציבור מבחינת איכות הסביבה. תחשיבי הכדאיות הכלכלית היו מוטים כלפי מטה, וכפועל יוצא נמנע קידום פינויים של מחנות מסוימים. הצוות גם לא השתמש בשיטת "סל" המחנות, על אף שכן נקבע בהחלטת הממשלה אלא בחן בנפרד את הכדאיות הכלכלית של פינוי כל אחד מהמחנות. עקב כך, אותם מחנות שעלות העתקתם הייתה גבוהה משווי הקרקע המיועדת לפינוי נותרו במקומם, ואילו עודפי הכנסות משיווק מחנות מסוימים, ששווי הקרקע שלהם עלה על עלויות העתקתם, הועברו לקופת המדינה ולא שימשו מנוף לפינוי מחנות אחרים.

שיקולים כלכליים בשיח שבין משרד האוצר לבין משרד הביטחון והצבא כאשר הדרג האזרחי אינו מעורב ונמנע מלגבש תפישה כללית מחייבת אשר מייצגת אינטרס אזרחי. במונחים של קון, הדרג האזרחי פטר עצמו מהאחריות המוחלטת שצריכה להיות לו לגבי כל ממד בהתנהלות הצבא ובוודאי בכל הנוגע למשאביו.

המחנות הנטושים

מבקר המדינה, בדווח על ניהול הקרקעות שבידי צה"ל, נדרש גם לנושא המחנות שצה"ל עזב ונשארו בחזקתו במשך פרקי זמן ארוכים, לעתים של עשרות שנים. על פי ממצאיו, בשנת 2004 נמצאו עשרות מחנות נטושים. באותה שנה גיבש המטה הכללי רשימה של 21 מחנות שלגביהם הומלץ "לרכז מאמץ על מנת להביא לפינויים ולהחזרת הקרקע לבעליה". שנה לאחר מכן, קיבל צה"ל ממשרד האוצר הלוואה בסך 20 מיליון ש"ח למימון פינוי מחנות, שיאפשר פינוי והחזרה של שטחי 55 מחנות למנהל מקרקעי ישראל. עד סוף שנת 2007 הוחזרו שטחיהם של 26 מהמחנות, ושטחיהם של 19 נוספים נמצאו בהליך החזרה. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא שמאז שנת 2004 בגלל שיקולים שונים של צה"ל גדל מספר המחנות הנטושים בכ-60%, והם מתפרסים על שטח של יותר מ-38,000 דונם.

חשוב לציין כי הפיקוח הלקוי בעניין אינו רק של הדרג האזרחי על מערכת הביטחון אלא גם בתוך צה"ל עצמו. יחידות צה"ל עזבו את המחנות ללא אישור אגף התכנון במטה הכללי, שלא כמתחייב מהוראות הצבא. עקב כך, ובהיעדר בקרה מצד אגף התכנון, הוא אינו מודע להיתכנותם של מחנות נטושים נוספים. זאת ועוד, יציאת היחידות מרבים מן המחנות לא לוותה בפעולות של סידור וניקוי השטח, ולפיכך נותרו בהם מפגעים רבים, מבנים הרוסים, בורות, פסולת וזיהומים מסוגים שונים. הפיקודים המרחביים בצה"ל, האחראים לשמור על שטח המחנות שנעזבו, לא פעלו על פי הנדרש: לא הוצבה בהם שמירה, לא התקיימו בהם סוירים, והשטח של רובם לא גודר.

לתופעת המחנות הנטושים יש השלכות על האינטרס הציבורי הרחב שעליהן הצביע מבקר המדינה. המחנות הנטושים, שצה"ל לא תכנן עבורם שימוש עתידי, פסקו למעשה מלשרת את המטרה הביטחונית שלשמה הוקמו, ועל כן חדלו, מבחינה מהותית, מלשמש "מתקנים ביטחוניים" כהגדרתם בחוק התכנון והבנייה. אף על פי כן המשיך צה"ל להחזיק בשטח המחנות האלה, לעתים במשך עשרות שנים, בלי שפעל לביטול ההיתרים התכנוניים שניתנו להקמתם ולהחזרת השטחים למנהל מקרקעי ישראל. חלק מהמחנות הנטושים נמצאים באזורים מאוכלסים. הם אינם חלק מהנוף האזרחי, ולרוב הם נטע זר בסביבתם מבחינה אסתטית ותכנונית. בהיותם שטח צבאי, לא ניתן לעשות שימוש אחר בקרקע בהתאם למטרות המוגדרות בתוכניות המתאר. חלקם הגדול אינם מגודרים ואינם מאובטחים, והדבר מאפשר כניסת אזרחים לתחומם. עקב כך, ונוכח המפגעים הרבים

שנותרו בהם, מחנות אלו מהווים סכנה ממשית ומידית לשלום הציבור מבחינה בטיחותית. זאת ועוד, בחלק גדול מן המחנות הותירו היחידות שננטשו אותם מפגעים רבים כגון פסולת מוצקה, פסולת נוזלית ופסולת בניין, ובמחנות מסוימים זוהמה הקרקע במזהמים שונים, בדלק ובסוגי שמן.

על פי האומדן הראשוני של צה"ל, המעודכן לתחילת שנת 2010, עלות הניקוי והטיהור של כלל המחנות הנטושים מסתכמת בכ-70 מיליון ש"ח. אך, אומדן זה חסר, מאחר שהוא אינו מתבסס על בחינה שיטתית של עלויות הפינוי של כל אחד מהמחנות הנטושים, ובכלל זה זיהוי ומיפוי של מגוון המפגעים הנמצאים בהם ותמחור כלל העלויות הכרוכות בהסרתם. בנוגע למרבית המחנות הנטושים אין למערכת הביטחון תמריץ כלכלי ממשי לפנות, נוכח המצב שבו, מחד, היא אינה משלמת ארנונה עבורם, אך מאידך, היא נדרשת להשקיע בהם סכומים ניכרים לצורך החזרתם למנהל מקרקעי ישראלי. אשר למחנות שעבורם משלמת מערכת הביטחון ארנונה, בשנים 2005-2008 השקיע צה"ל סכומי כסף ניכרים בפירוק מבנים ובטיהור של חלקם כדי להחזיר את שטחיהם למנהל מקרקעי ישראל ולחסוך בתשלומי המסים. עם זאת, צה"ל לא סיים את עבודות הפינוי של חלק מהמחנות, ומכאן שעל אף ההשקעה שבוצעה, הוא המשיך להחזיק במחנות ולשלם את המסים עליהם.

הפיקוח החוץ-מוסדי ותחילת השינוי במעמדה התכנוני של מערכת הביטחון

מאז חקיקת חוק התכנון והבנייה בשנת 1965 ועד קיץ 2011 הוכנסו בו כתשעים שינויים ותיקונים. אולם, במשך יותר מ-45 שנה לא חלו שינויים בפרק ו' בחוק זה. אמנם, בתיקון 43 לחוק התכנון והבנייה משנת 1995 הוכנסו בפרק זה מספר קטן של שינויים, אך אלה היטיבו בעיקר עם מערכת הביטחון. היום, בראשית העשור השני של שנות האלפיים, המסד החוקי להתנהלות התכנונית של מערכת הביטחון מבוסס עדיין על הוראות החוק שנקבעו במחצית שנות השישים במאה הקודמת.

במשך השנים הרבות שחלפו מאז נכנס חוק התכנון והבנייה לתוקף לא הועמדו פעילות הוועדה למתקנים ביטחוניים והחלטותיה, אלא במעט, במבחן המשפט והפסיקה. מיד אחרי מלחמת ששת הימים עת צה"ל נפרס בשטחי הממשל הצבאי בחצי האי סיני ורצועת עזה, בבקעת הירדן ובגב ההר שביהודה ושומרון וברמת הגולן הוא לא נדרש לבנות את מחנותיו ומתקניו לפי הוראות פרק ו' של חוק התכנון והבנייה. בהמשך שנות השבעים למרות השבר של מלחמת יום הכיפורים לא הייתה מחלוקת על "קדושת הביטחון" בישראל. בקרב המגזר האזרחי לרבות רשויות המדינה שררה הסכמה רחבה שיש לאפשר לצה"ל לפעול ללא הפרעה כאשר הוא נדרש לקרקע ולמרחב. מדובר על תקופה בה עסק צה"ל בשיקומו והרחבתו לאחר מלחמת יום הכיפורים וגם במסגרת

הפריסה וההיערכות מחדש, בעיקר בנגב, כחלק מיישום הסכם השלום עם מצרים והיציאה מלבנון במחצית שנות השמונים. מאז שלהי שנות ה-90, הגתגלגלו לפתחו של בית המשפט שתיים עשרה עתירות מנהליות נגד הוועדות למתקנים ביטחוניים ונגד מערכת הביטחון (אורן ורגב 2008: 231-287).

העתירות נבעו מטעמים מספר שהראשון בהם הוא הבשלתה של החברה הישראלית לאחר חקיקת חוקי היסוד ובראשם **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** משנת 1992. הפרט הנפגע, או הארגון, העמותה וקבוצת האזרחים, הבינו כי לא ניתן לפגוע בזכויותיהם תחת מעטה של סודיות וחסיון, וכי לבית המשפט עשויה להיות אוזן כרויה לטענותיהם גם אם מדובר בעניינים ביטחוניים. הטעם השני הוא ההבנה שמלאי המקרקעין הלאומי מצומצם ושלאיכות הסביבה קיימת חשיבות במארג השיקולים התכנוניים. עוד סיבה לעתירות היא מימוש הזכות החוקית לסעד משפטי של פרטים וקבוצות אשר לא נרתעו ופנו לערכאות בגין בינוי מחנות ומתקנים ביטחוניים שהביאו בראייתם להפרת האיזון התכנוני העדין וסתרו תוכניות קיימות או הגדרות תכנוניות שלא התיישבו עם "טבעו" של האזור (ברוכין, אורן ורגב, 2008 ו-2009; אורן, ברוכין, מאירי ורגב, 2009).

לגבי ההליכים המשפטיים עצמם הרי שחלקם הסתיים בין כותלי בית המשפט וחלקם יושב במשא ומתן בין העותרים לבין מערכת הביטחון. מכל מקום, הליכים אלו יכולים לשפוך אור על הסכסוכים בדבר ייעודי הקרקע בין המגזר האזרחי למערכת הביטחון ולהעיד על עמדתה הנוקשה לעתים של מערכת הביטחון המנסה למנוע כל פגיעה במעמדה החוקי העדיף. ואמנם, כל העתירות נגד מערכת הביטחון שנדונו על ידי בית המשפט נדחו לנוכח העובדה שבתי המשפט לא יכלו לפסוק בניגוד לחוק המקנה עדיפות עליונה וחד משמעית למערכת הביטחון בכל הקשור לאופן מתן היתר בנייה למתקניה. יחד עם זאת הצביעו השופטים על חולשת הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון בתחום התכנון, הנובעת מהוראות החוק, והמליצו על הדרך הראויה שיש לפעול בה בעתיד.

שלוש הן העתירות המהוות אבן דרך בתמורה שחלה בפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון בהיבט תכנוני. "הלכת הושעיה" מהווה פסק הדין תקדימי של בית המשפט העליון הדן בהרחבה בסמכויות הוועדה למתקנים ביטחוניים למתן היתר לבנייתם ולהקמתם של מתקנים ביטחוניים ונהלי עבודתה, ולמעשה מנחה את מערכת הביטחון ואת הוועדה כיצד לפעול בעתיד בדגש על התאמת התכנון הביטחוני לתכנון האזרחי התקף לגבי השטח (אורן ורגב, 2008, 242-248, 260-265). העתירה השנייה קרויה "הלכת בניית מתקן ביטחוני בתוך מתקן קיים" ופסק הדין בעניינה מנחה את מערכת הביטחון והוועדה למתקנים ביטחוניים לגבי ההיתר הנדרש או לנדרש לבניית מתקן ביטחוני חדש בתוך מתקן קיים (אורן ורגב, 2008, 248-252, 265-269). העתירה השלישית עניינה אישור תכנון "עיר הבה"דים" שגם לוותה במאבק ציבורי ובהפגנות אותם הובילו הארגונים

הירוקים. במהלך הדיון בבית המשפט העליון ובהמלצתו מערכת הביטחון הכינה תסקיר השפעה על הסביבה והעמידה אותו לעיון הציבור. כך נוצר תקדים לפיו מחויבת מערכת הביטחון, טרם בקשתה לבנות מתקנים חדשים שיש להם השלכות סביבתיות, להכין תסקיר השפעה על הסביבה (אורן ורגב, 2008, 269-286, והלר, 2011).

דיון בהליכים המשפטיים במקרים אלו מלמד כי למעשה בית המשפט ביקש בפסיקותיו לתקן את העיוותים ובעיקר להחליש את מעמדה התכנוני המיוחד של מערכת הביטחון, גם מבלי שפרק ו' שונה. זאת על ידי יציקת משמעויות נוספות לסעיפי החוק לאור התקופה בה אנו חיים. זהו ביטוי לאופן שבו פיקוח של הרשות השופטת על מוסדות הביטחון משפיע על פיקוח הרשות המבצעת בתחום זה.

לבד מפנייה לערכאות בין השנים 2004 ו-2007 הוגשו לכנסת מספר הצעות לשינוי פרק ו' של חוק התכנון והבנייה (אורן ורגב, 2008: 227-237; פרז ורזנבלום, 2007). הצעות אלו נבעו מן הרצון לתקן את המצב הבלתי נסבל בו מערכת הביטחון נהנית מזכויות יתר מהותיות שאינן דיפרנציאליות. ההליכים המשפטיים שתוארו לעיל והגברת המודעות הציבורית, הן לנושאי הפרט והן לענייני הסביבה, היו זרז להצעות חוק אלה. תיקונים אלה נדרשו לנושא מכיוונים ומזוויות מבט שונות, בהם איכות הסביבה, בידול המתקנים הביטחוניים ושינוי הליך אישור הקמתם, אך מטרתם הכללית הייתה למצב את מערכת הביטחון, ככל הניתן, כמו כל רשויות המדינה. במהותן, הצעות חוק אלה ניסו לגשר גם על המציאות בה לא קיימת תוכנית מתאר ארצית למתקנים ביטחוניים ולמעשה, בדלת האחורית, הן ניסו לעשות סדר במצב האנומלי הקיים. מקצת מההצעות לקו בחוסר מידתיות והיטו את מטוטלת הסבירות לכיוון קיצוני ועל כן לא זכו בתמיכת חברי הכנסת, לא נדונו ולמעשה הן ירדו מסדר היום הציבורי.

מערכת הביטחון הייתה ערה לזרמים הגלויים והסמויים המנסים לפגוע במעמדה המיוחד בכל הקשור לאישור הסטטוטורי של תשתיות ביטחוניות. הדרישה האזרחית להבחין במתן היתרי הבנייה בין סוגי המתקנים הביטחוניים, המבצעיים והאחרים, מבחינת מערכת הביטחון לא הייתה מקובלת. משמעותו של פילוח שכזה יהיה לדידה התערבות פולשנית במעשיה ואובדן הגמישות התפעולית. ואולם, לאור המודעות לאקלים החברתי והציבורי ולבגרות הציבור הישראלי, ועל רקע הדיון התקשורתי הגובר, הבינו אנשי מערכת הביטחון, כי לא ניתן לפתור את הנושא בהתעלמות או בטאטוא אל מתחת לשטיח. לכן, משנת 2005 ועד שנת 2009 הם קיימו דיאלוג עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לעניינים אזרחיים ועם ראש מנהל התכנון במשרד הפנים לצורך קביעת הנחיות מנהליות שיעגנו נהלי עבודה אחידים בוועדות למתקנים ביטחוניים. דיאלוג זה קיבל רוח גבית בעקבות פסקי הדין של בית המשפט העליון בערעורים על החלטות בתי המשפט המחוזיים בעתירות המנהליות שהוגשו נגד מערכת הביטחון. התוצאה הייתה נוהל חדש שפורסם באביב 2009 לטיפול בבקשה למתן היתר בנייה של מתקן ביטחוני שהגדיל

במידה מסוימת את הפיקוח האזרחי אך הותיר על כנה את העליונות התכנונית של מערכת הביטחון ובעיקר את החרגתה מהאופן הנהוג כלפי כל גורמי המגזר האזרחי (אורן, 2009ב).

לבד מהנוהל החדש, מערכת הביטחון אף שקלה להכין תוכנית מתאר ארצית למתקנים ביטחוניים, על יתרונותיה וחסרונותיה, בדגש על הקושי למצוא מבנה משפטי-תכנוני שיהיה אפקטיבי לתוכנית שכזו. אך בהמשך חזרה בה מכוונתה, ולפי שעה ירד הרעיון מהפרק.

ניתן להעריך שלנגד עיני משרד הביטחון, משרד המשפטים ומשרד הפנים, אשר הובילו את המהלך לפרסום הנוהל החדש, עמד הרצון לתת מענה למאוויי הציבור, החפץ לראות מערכת ביטחון פועלת לפי רוח הזמן ובכפוף לאקלים החוקי, ואשר אינה זוכה ל"הנחות" בתחומי בינוי שאינם מבצעיים. במונחים תיאורטיים, ניתן לטעון כי המדובר בהשפעה של הפיקוח החוץ-מוסדי על הפיקוח המוסדי. אולם, נראה כי חרף הבנה זאת, שלושה משרדים אלה חששו לעשות את המהלך הנוסף המתבקש, הכרוך בשינוי חקיקה וגיבוש של פרק ו' חדש ורלוונטי לחוק התכנון והבנייה. מבחינת מערכת הביטחון, נראה כי אי ביצוע מהלך זה שיקף עדיין חשש גדול מצדה לפגיעה במעמדה התכנוני המיוחד והמשך רצונה לאחוז בהוראות החוק שנקבע בשנת 1965. במובן זה, נחל הפיקוח האזרחי החוץ-מוסדי הצלחה של ממש, שבאה לידי ביטוי בכך שגרמה לפיקוח המוסדי לצמצם את המרחב האוטונומי שהיה לצבא בכל הקשור להתנהלותו בממד הטריטוריאלי. הדוגמאות המוזכרות מחזקות את הטענה של לוי ומיכאל בדבר התפתחות הפיקוח החוץ-מוסדי על רקע חולשתו של הפיקוח המוסדי והשפעתו בחוזר על הפיקוח המוסדי. לטענתם, המוכחת גם במקרה שלפנינו, הצלחת הפיקוח החוץ-מוסדי בזירות הפעולה השונות מובילה לחיזוק הפיקוח המוסדי (לוי, מיכאל ושמירא, 2010; ולוי, 2011).

עוד שינוי, המעיד על המשך התחזקות הפיקוח האזרחי ולו ברמה הפורמלית, בוצע במסגרת הצעת הממשלה לשינוי הליכי תכנון ובנייה כפי שבא לידי ביטוי בהצעת "חוק תכנון ובנייה תש"ע-2010" שאושרה במרס 2010. מתוך הצעת החוק ניתן ללמוד שאכן נעשה שינוי ביחס למצב הקיים והוא נגזר והושפע מהפסיקה וכן ממספר מאמרים שנכתבו בנושא. השינוי המהותי הוא הוספת שלב תכנון טרם מתן היתר בנייה למתקנים ביטחוניים ועדכון אופן מתן היתר בנייה למתקן הביטחוני בהתאם לנוהל החדש שנקבע בשנת 2009. ניתן לראות בכך את תחילתו של איזון בין הצרכים הביטחוניים לבין אינטרסים תכנוניים וסביבתיים. בשינוי זה ניתן לראות שהרשות המבצעת הובילה את הרשות המחוקקת לדון בהצעת חוק שתכליתה העדפת הטוב הציבורי על פני המטרות או האינטרסים של הדרג הצבאי. בכך יש כדי להעיד על שיפור מסוים באיזון המתבקש בין הרשויות בנוגע לפיקוח האזרחי ויותר מזה, יש בחקיקה זו כדי להשיב את האחריות לדרג האזרחי תוך צמצום המרחב האוטונומי שיש לצבא והתאמתו לצורכי הכלל.

על אף הוספת שלב התכנון, החלק בהצעת החוק שמתייחס לאופן מתן היתר בנייה למתקן ביטחוני כולל סדרה של הסדרים המפרים את האיזון בין שיקולי תכנון ושיקולי ביטחון. הצעת החוק בעצם ממשיכה להחריג בצורה ניכרת את הליכי התכנון והרישוי של בנייה ביטחונית מהליכים אזרחיים, וכך גם לגבי אופן התערבותה ומעורבותה של מערכת הביטחון בהליכי התכנון האזרחי. הצעת החוק מותירה על כנו את המעמד המיוחד ויוצא הדופן של מערכת הביטחון בנושא התכנון והבנייה. במידה רבה שמורה לה "המילה האחרונה" והיכולת של גורמי התכנון האזרחיים לפקח עליה ולבקר אותה היא מוגבלת ביותר. למעשה, מעמדה התכנוני המיוחד של מערכת הביטחון אף חוזק ועוגן עוד יותר מזה הקיים למרות הגברת הפיקוח של מוסדות התכנון עליה.

באביב שנת 2012 הפסיקה ועדת הפנים של הכנסת את הדיונים בהצעת "חוק תכנון ובנייה תש"ע-2010" ולמעשה הצעה זו ירדה מהפרק. לפיכך, השינוי שהוצע בפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון בהיבט התכנוני לא מומש, ולא ידוע מה יעלה בגורלו. בכל מקרה, הפיקוח האזרחי המועט מתקיים לפי הנוהל שפורסם באביב 2009 לטיפול בבקשה למתן היתר בנייה של מתקן ביטחוני, שהוזכר לעיל.

ניצני שינוי של הפיקוח האזרחי על המקרקעין המוקצה לצה"ל

אחד מגורמי הפיקוח האזרחי המוסדי על צה"ל הוא מבקר המדינה. מאז מחצית שנות השבעים נדרש משרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת של מערכת הביטחון לנושאים שעניינם התשתית והפריסה הביטחונית-צבאית. סקירת הנושאים בהם עסק מבקר המדינה הם הבינוי בצה"ל (מבקר המדינה, 1976), ניהול מקרקעי מערכת הביטחון (מבקר המדינה, 1977), היערכות והפעילות של משרדי הממשלה האזרחיים בתכנון הפריסה, התשתית והבינוי האזרחי והביטחוני בנגב (מבקר המדינה, 1980), הטלת מגבלות על הבנייה האזרחית בגין מתקני תחמושת (מבקר המדינה, 1988, מבקר המדינה, 1990, מבקר המדינה, 1993), סדרי ההקצאה והשימוש בקרקעות לצורכי אימוני צה"ל (מבקר המדינה, 1987, ומבקר המדינה, 1994), פינוי מחנות צה"ל ממרכזים עירוניים (מבקר המדינה, 1996), המיקוש בצה"ל (מבקר המדינה, 1999), הטיפול של צה"ל ושל משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה"ל (מבקר המדינה, 2004), גביית המסים, האגרות וההיטלים עבור מחנות צה"ל (מבקר המדינה, 2005). ככלל, ההתעניינות בממצאי מבקר המדינה והערותיו, הייתה קצרת ימים. במקרה הטוב נערך על כך דיון בוועדת ביקורת המדינה של הכנסת, וגם אז לא היה הד תקשורתי. ביקורות בנושאים אלה לא היו מניע להגברת הפיקוח המוסדי לא של הממשלה ולא של הכנסת על מערכת הביטחון. זאת ועוד, גם לא התפתח שיח ציבורי או דיון מקצועי, ולא נכתב אף לא מחקר אקדמי אחד בכל הקשור להתנהלות הטריטוריאלית של מערכת הביטחון.

בשנת 2010 חל שינוי בעקבות פרסום דו"ח מבקר המדינה הנדרש לממד הטריטוריאלי. הדו"ח מבליט את חולשת הפיקוח האזרחי על צה"ל בהיבט זה. טרם הדיון בממצאיו והנגזרות ממנו אפשר לתהות מדוע עד למועד זה כלל לא נערכה ביקורת יסודית ומעמיקה והאם אין זה מחדל של הדרג האזרחי בכל האמור בפיקוח על הביטחון בארץ. יצוין כי הדו"ח אינו מושלם ומתייחס רק לניהול קרקעות שבידי צה"ל ולא להיבט התכנון והבנייה.

מבקר המדינה מצביע על כך שקרקעות המדינה הן משאב לאומי, החיוני לפיתוחה ולבנייתה, אשר המחסור בו הולך ומחריף. ככל שמתפתחת המדינה וככל שגדלה אוכלוסייתה גדל הביקוש לקרקע לצרכים שונים כגון מסחר, תעשייה ומגורים בכל הארץ, ובייחוד באזורים מרכזיים וצפופים. בנסיבות אלו מחריף הקונפליקט המובנה בין צורכי המגזר האזרחי ובין הצרכים של צה"ל, המחזיק ברבות מקרקעות המדינה ומטיל מגבלות שימוש על שטחים רחבים נוספים. הוא עומד על כך שהתשתית החוקית הקיימת מעניקה לצה"ל הקלות משמעותיות, הבאות לידי ביטוי בחוק התכנון והבנייה, בכל הנוגע להקמת מתקנים ביטחוניים ולהטלת מגבלות על שימושים אזרחיים בקרקע, ואף מאפשרת לו לסגור שטחים ולהחזיק בהם, בעיקר לצורכי אימון כוחותיו, בהתאם לתקנות ההגנה לשעת חירום.

המבקר קובע כי במצב הנוכחי הכרחי שצה"ל יודא שהוא מנהל ביעילות את הקרקעות שבהן הוא מחזיק, שהוא מנצל אותן באופן מיטבי, ושהיקפן אינו עולה על המתחייב מצרכיו המבצעיים. תפקיד הגורמים האזרחיים, ובראשם מנהל מקרקעי ישראל ומשרד הביטחון, הוא לקיים פיקוח ובקרה מובנים כדי להבטיח שהקצאת הקרקעות לביטחון במישור הלאומי היא מיטבית ושאינן פגיעה בלתי מידתית באינטרס הציבורי. ברם, על אף החשיבות של אופן ניהול הקרקעות שבידי צה"ל ושל הבקרה על השימוש בהן, מן הביקורת כפי שתוארה לעיל עולה כי במשך שנים פעילותם של כל הגורמים הנוגעים בדבר – צה"ל, משרד הביטחון ומנהל מקרקעי ישראל – בנושאים אלה הייתה לקויה, בחלק מהמקרים פעילותם הייתה כושלת, ולעתים נגרמה עקב כך פגיעה מהותית בכללי מינהל תקין. בראייה כוללת נוצר מחדל מתמשך שתוצאותיו העיקריות הן בזבוז של משאבי הקרקע, בזבוז כספי ציבור ופגיעה באינטרס הציבורי.

הדו"ח מוסיף ומציין כי מחנות צבא נטושים ופרוצים רבים פרוסים בכל רחבי הארץ ויש בהם סכנה בטיחותית ומפגע סביבתי ותברואתי חמור עקב היעדר טיפול של צה"ל. בלי לגרוע מאחריותו של צה"ל לנושא, על מערכת הביטחון, מנהל מקרקעי ישראל ומשרד האוצר לפעול בהקדם לגיבוש תוכנית משותפת לטיהורם ולהשבת הקרקע שעליה הוקמו לרשות מנהל מקרקעי ישראל.

לנוכח העובדה כי במועד סיום הביקורת עדיין נמצאו מחנות צבא גדולים במרכזים עירוניים המיועדים לפינוי, המליץ המבקר על החשת פינויים, תוך הקניית הכלים הנדרשים לשם כך לצוות הבין-משרדי, ובכלל זה הכרה בתהליך הפינוי כ"פרויקט לאומי".

על הצוות לגבש את עקרונות פעולתו ולסכם את המסגרת שבה יפעל, את דרכי קבלת החלטותיו ואת אופן המעקב אחר ביצועו. כמו כן יש מקום כי הממשלה תדון בשאלה מי הוא השר אשר יפקד על עבודת הצוות הבין-משרדי וישמש כגורם המדיני שיפעל לקידום התהליך. הדבר נועד לאפשר את מיצוי התועלות הגלומות בתהליך פינוי מחנות צה"ל ממרכזים עירוניים ואת השגתם של יעדים לאומיים חשובים, ובהם מימוש ייעודי קרקע אזרחיים בשטחים המתפנים וחידוש מתקנים ותשתיות של צה"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים שהועלו בביקורת, על כל הגורמים הנוגעים בדבר לפעול ללא דיחוי לתיקונם בתחומים השונים, תוך שיתוף פעולה ועיגון תהליכים שייקבעו במסגרת נורמטיבית סדורה ומחייבת. בכל הנוגע לסוגיות בעלות משמעויות לאומיות, ובראשן סוגיית פינוי מחנות צה"ל ממרכזים צפופים, ראוי כי השרים המפקדים על הגופים הנוגעים בדבר, קרי – שר הביטחון, שר האוצר, שר הפנים ושר הבינוי והשיכון – יפעלו ליישוב המחלוקות ולהסרת החסמים שעלו בדו"ח, ולפי הצורך יש להעלות את הבעיות גם לפני הממשלה. כל זאת, כדי להבטיח כי ייעשה שימוש מיטבי בקרקעות המדינה.

ביום פרסום דו"ח מבקר המדינה, 29 במרס 2011, התייחסה התקשורת לנושא ובעיתונות פורסמו כתבות בעניין וכתורותיהן לא היו מחמיאות. לדוגמה: "מחדל מתמשך בניהול קרקעות צה"ל",²⁶ "צבא ההגנה לנדל"ן",²⁷ "מדינת הצבא",²⁸ "להיטי הנדל"ן של צבא הגנה לישראל".²⁹ ואולם, יום למחרת פרסום הדו"ח כמעט פסק לחלוטין הדיון התקשורתי בנושא.

בכתבות אלה הובאה גם תגובתו של משרד הביטחון לממצאי הביקורת, תגובה שאפשר להגדירה כסתמית ושיש בה משום זלזול בציבור האזרחים. כך, למשל, ביחס להיקף השטחים נטען כי "שטחה הכולל של מדינת ישראל אינו גדול, ובהינתן האתגרים הביטחוניים עמם מתמודדת ישראל באזור, אך טבעי הוא שהמערכת נדרשת למרחבים גדולים עבור צורכי האימונים השונים. כך היה בעבר וכך גם יהיה בעתיד כל עוד צורכי הביטחון של ישראל לא ישתנו באופן דרסטי". ואולם, כפי שנוכחנו, המציאות בפועל

²⁶ אנשיל פפר "דו"ח המבקר, מיכה לינדנשטראוס: מחדל מתמשך בניהול קרקעות צה"ל", **הארץ** Online, 29 במרס 2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1222819.html>.

²⁷ "מבקר המדינה נגד תופעת 'צבא ההגנה לנדל"ן'", **ynet**, 29 במרס 2011, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4049141,00.html>.

²⁸ מוטי בסוק "מדינת הצבא: צה"ל שולט על 80% מהקרקעות בישראל", **TheMarker**, 30 במרס 2011, <http://www.themarker.com/realestate/1.611893>.

²⁹ סטלה קורין ביבר "להיטי הנדל"ן של צבא הגנה לישראל", **גלובס**, 29 במרס 2011, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000634234&nl=2>.

שונה בתכלית. בנושא הפיקוח נאמר כי "בשנים האחרונות הוטמעה במשרד הביטחון ובצה"ל תוכנית ניהול קרקעות מתקדמת שסייעה להגביר את הפיקוח של משרד הביטחון על צה"ל", ולגבי הליקויים בנושא פינוי מחנות צוין כי "עד כה פיתח מערכת הביטחון עשרות מחנות צה"ל בהיקף תקציבי של יותר מ-3 מיליארד שקל. עם זאת, יש לזכור כי פינוי המחנות והקרקעות כרוך בעלויות כספיות משמעותיות. עמדת משרד הביטחון היא כי כפריקט בעל חשיבות לאומית, נכון להמשיך ולהגביר את פינוי המחנות והחזרת הקרקעות למנהל מקרקעי ישראל לצורכי פיתוח אזרחי וכלכלי". לבסוף, בנושא המחנות הנטושים טען משרד הביטחון כי "עבודה רבה נעשתה בנושא. כך למשל, בשנת 2010 הושבו למנהל מקרקעי ישראל 12 מתקנים מסוג זה. רוב המתקנים מצומצמים בגודלם וממוקמים באזורי ספר, כך שהשפעת העיכוב בהשבתם על הסביבה מזערית אם בכלל". גם דובר צה"ל התייחס לנושא וציין כי ממצאיו של דו"ח מבקר המדינה נותחו, נלמדו וישמשו כלי עבודה מרכזי לשיפור והתייעלות, וכי צה"ל כארגון מבוקר, מחויב להפקת לקחים ולתיקון כלל הליקויים העולים מהדו"ח, תוך מעקב סדור אחר התקדמותם ודיווח על כך לגורמים הרלוונטיים בממשלה, בכנסת ובמשרד הביטחון ככל שיידרש.³⁰

ב-16 באוגוסט 2011, ארבעה וחצי חודשים לאחר פרסום דו"ח מבקר המדינה, התקיים בוועדת ביקורת המדינה של הכנסת דיון על ממצאיו.³¹ בדיון השתתפו אנשי משרד מבקר המדינה ודרגי העבודה הבכירים במשרד הביטחון, מנהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הפנים. לאחר שהוצגו בישיבה ממצאי הדו"ח התייחס סמנכ"ל משרד הביטחון המופקד על ניהול מקרקעי מערכת הביטחון לנושא. הוא אישר שבדו"ח יש ביקורת משמעותית ושמצא פרסומו וגם לפני כן מתייחסים במשרד ברצינות רבה מאוד לסעיפיו ולהערות שנחשפו בו הגם שמרבית המידע המפורט בו היה ידוע עוד קודם לכן. ואולם, עיון בפרוטוקול הישיבה מלמד שבדבריו לא היה למעשה כל חדש וכי הוא לא סיפק את התשובות לביקורת שהופיעה בדו"ח. כך היה גם בדבריו של נציג מנהל מקרקעי ישראל. יצוין כי בישיבה אף נמסר שעל-פי החלטת הממשלה האחריות לריכוז המהלך לפינוי מחנות הצבא הועברה למנכ"ל משרד ראש הממשלה וזאת במקום הצוות הבין-משרדי שמשרד הביטחון היה אמור להוביל.

בסיום הישיבה אמר יו"ר ועדת ביקורת המדינה של הכנסת שהשאלה שעלתה לביקורת התמקדה בנושא החשוב של "הקצאת הקרקעות במישור הלאומי בדרך המיטבית וללא

³⁰ הודעת דובר צה"ל "ממצאי המבקר נלמדו וישמשו לשיפור והתייעלות", מ-29 במרס 2011, http://dover.idf.il/IDF/News_Channels/today/2011/03/2902.htm.

³¹ פרוטוקול מס' 193 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת השמונה עשרה, מיום שלישי, ט"ז באב תשע"א (16 באוגוסט 2011) בנושא צה"ל בקרקעות המדינה – דו"ח מבקר המדינה 61א'.

פגיעה שאיננה מידתית באינטרס הציבורי". הוא הדגיש שד"ח הביקורת הוא קשה, מפורט, כולל וקובע דרכי פעולה ברמה מפורטת ביותר. חרף כל זאת, ניתן לומר כי הדיון בוועדה שבראשותו מעלה תמונה עגומה לגבי הפיקוח האזרחי על הביטחון בישראל. הוא טען כי על אף הזמן הרב שחלף מאז הוצג הד"ח למבוקרים, הונח על שולחן הכנסת ופורסם ואף כי אז ניתנו גם תשובות ראש הממשלה, שהן תשובות הממשלה והעומד בראשה בהתאם להתייחסויות המשרדים הרלוונטיים, לוועדת ביקורת המדינה של הכנסת קשה היה למצוא בפעולות שננקטו עד לאותו מועד, פעולות מספקות, הגם שברור שלא ניתן לרפא מחדלים ותחלואים של שנים רבות בתקופה קצרה. עוד הוסיף שכך או כך, קצב תיקון הליקויים העולים מן הד"ח, בכל הרמות, איננו מספק את חברי הוועדה. הוא הדגיש כי לא ניתן לסבול מחדל מתמשך זה, במיוחד אחרי שהתמונה הוצגה כפי שהוצגה בד"ח מבקר המדינה. הוועדה החליטה כי בתוך ימים מספר, יחולק בין הגורמים הממשלתיים הנוגעים בדבר טופס שאלות ודיווח ועליהם יהיה להשיב תוך חודש ימים מה נעשה מאז הביקורת. בזמן כתיבת מאמר זה טרם התכנסה הוועדה שוב. בכל מקרה, עמדתו של יו"ר הוועדה היא לעקוב בעניין זה אחת לשלושה חודשים לפחות וככל שיידרש, או בפרקי זמן שלא יעלו על חצי שנה, בין ישיבה לישיבה.

ב-29 בפברואר 2012, קיימה ועדת ביקורת המדינה דיון מעקב שני לבחינת יישום ממצאי ד"ח המבקר. גם בישיבה זו לא היה עדכון ממשי בדברי סמנכ"ל משרד הביטחון בכל הקשור להאצת פינוי המחנות באזורים המיושבים ושטחים נדרש לבנייה אזרחית. בישיבה זו מנכ"ל מנהל מקרקעי ישראל היה אופטימי בצורה מוגזמת ביותר. דבריו, שיצרו כותרת תקשורתית באותו יום,³² היו שבעוד כשנה וחצי יחלו לשווק קרקעות לבניית 40-50 אלף יחידות דיור בשטחים של חמישה בסיסי צה"ל בגוש דן ומרכז הארץ (צריפין, תל השומר, שלישות ברמת גן, מחנה גבעתיים ומחנה סירקין ליד פתח-תקווה) שיתפנו בקרוב. בסיום הישיבה סיכם יו"ר ועדת ביקורת המדינה שלמרות שהוועדה קיבלה דיווח גם ממנהל מקרקעי ישראל וגם ממשרד הביטחון על התקדמות מסוימת בנושא, נראה שדווקא דרג הממשלה ודרג השרים לא הפנים כדי צרכה את הביקורת, ונמנע מנקיטת הצעדים כמתבקש ממנו, ולדבריו התנהלותם קלוקלת. יו"ר הוועדה הודיע כי החליט לקיים דיון מעקב נוסף תוך חודשיים, אליו יוזמנו יושב ראש ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, השרים שצריכים להיות שותפים לוועדה הבין-משרדית וגורם

³² ראו למשל צבי לביא, תוך שנה וחצי: שיווק קרקע בצריפין ובתל השומר, Ynet, 29 בפברואר 2012, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4196626,00.html>; דותן לוי, "בתוך שנה וחצי שיווקו דירות בחלק משטחי צריפין וסירקין", כלכליסט, 29 בפברואר 2012, http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3563789,00.html; מיכל מרגלית, "חלק מהקרקעות שיפנו מבסיסי צה"ל ישווקו תוך שנה וחצי", גלובס, 29 בפברואר 2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000729063>.

מוסמך שיביא את תשובות הממשלה או את הסברי ראש הממשלה לתקלות העולות מהתנהלות הממשלה, ככל שהם נוגעים ליישום ד"ח הביקורת. הוא הדגיש כי אין מדובר בהתנהלות השוטפת של משרד הביטחון ומנהל מקרקעי ישראל בשאלת פינוי קרקעות צה"ל אלא ההתנהלות של הצוות הבין-משרדי.³³

ביום 18 ביוני 2012 קיימה הוועדה לביקורת המדינה בכנסת ישיבת מעקב שלישית בנושא ד"ח מבקר המדינה ובעניין פינוי קרקעות המוחזקות בידי צה"ל. דיון זה זכה לכותרת רגעית באתרי האינטרנט של מדורי נדל"ן בעיתונות היומית.³⁴ בדיון אמר יו"ר הוועדה החדש ח"כ אורי אריאל, "מדובר בנושא חשוב ביותר, כי נוצרה תחושה של צה"ל יש מדינה, והקרקעות הרבות כולל במרכז הערים משפיעות על יוקר המחיה של כולנו. המציאות לא יכולה להישאר כפי שהתנהלה 60 שנה. ולא ייתכן שצה"ל ימשיך להחזיק כל-כך הרבה שטח ללא צורך". על מנת להציג התקדמות בפינוי שטחי הבסיסים שנמצאים במרכזים העירוניים, עדכן סמנכ"ל משרד הביטחון וראש אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון כי סוכם עקרונית בין המשרד ובין משרד האוצר ומנהל מקרקעי ישראל שמשרד הביטחון ינהל את תכנון מחנות צה"ל שיפנו ואת הכנתם לשיווק. לאחר חתימת ההסכם מלאכת התכנון בשטחם של חמישה מחנות במטרופולין תל אביב³⁵ תחל באופן מואץ ותימשך עד אישורה הסופי. לגבי מקצתם יאריך הדבר כשנתיים ולגבי האחרים עד שבע שנים שלאחריהן ניתן יהיה להתחיל בשיווק הקרקע. הוא ציין גם שבשנתיים הקרובות יושקעו כ-8 מיליון ש"ח בפינויים של שאר המחנות הנטושים. בסיכום הישיבה יו"ר הוועדה התרשם בכל זאת שיש התקדמות ובירך עליה וקבע ישיבת מעקב נוספת בעוד חצי שנה. דברי סמנכ"ל משרד הביטחון מעוררים תהיות מדוע מערכת הביטחון

³³ פרוטוקול מס' 244 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת השמונה עשרה, יום רביעי, ו' באדר התשע"ב (29 בפברואר 2012), השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה – ד"ח מבקר המדינה 61א'.

³⁴ מיכל מרגלית, "אפשר יהיה להתחיל לשווק חלק ממחנות צה"ל בעוד שנתיים", **גלובס**, נדל"ן,

18 ביוני 2012, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000757966>;

נמרוד בוסו, "משרד הביטחון: אדמות מחנה צה"ל בגבול גבעתיים ישווק תוך שנתיים" **TheMarker** נדל"ן, 18 ביוני 2012, <http://www.themarker.com/realestate/1.1734090>; דותן לוי, "צה"ל בדרך החוצה מגוש דן: הסכם חדש יאץ פינוי השלישות ותל השומר", **כלכליסט** נדל"ן, 18 ביוני

2012, http://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3574483,00.html;

שלומית צור, "משרד הביטחון: תוך 7 שנים נסיים פינוי 5 מחנות צה"ל הגדולים במרכז", **Nrg** עסקים, 18 ביוני 2012,

<http://www.nrg.co.il/online/16/ART2/378/450.html?hp=16&cat=1901&loc=21>

צבי לביא, מי אמר שחסרה קרקע? 70 מחנות צה"ל נטושים", **Ynet** נדל"ן, 18 ביוני 2012,

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4243884,00.html>

³⁵ מדובר על חמשת המחנות הבאים, מחנה השלישות הראשית ברמת גן, מחנה הרודצקי שבגבול גבעתיים תל אביב, מחנה תל השומר, מחנה צריפין, ומחנה סירקין בפתח תקווה.

צריכה לתכנן את ייעודי הקרקע האזרחיים בשטחי המחנות אותם היא אמורה לפנות והאם זה כלל מתפקידה (אורן, 2012).

לסיכום, למרות המהלך המוסדי לחשיפת הפיקוח האזרחי על קרקעות שבידי הצבא שהותנע על ידי משרד מבקר המדינה, הרי שגורמי הרשות המבצעת לא פעלו עד כה בצורה הנדרשת לתיקון הליקויים והתשובות שסיפקו לביקורת שנמתחה עליהם בדו"ח המפורט אינן מניחות את הדעת. ועדת ביקורת המדינה של הכנסת, מצדה אינה מוכנה לעבור על כך לסדר היום ודורשת להחיל שינוי. יתכן שהעניין של ראש ועדת ביקורת המדינה הוא פוליטי הואיל והוא נמנה עם האופוזיציה לממשלה. כך, ניתן להעריך, על סמך המציאות ומן המסתמן עד ימינו, יש סיכוי קלוש שהמצב ישתנה מיסודו; ייתכן שיתבצעו שינויים, אך אלה לא יהיו מהותיים, והפיקוח האזרחי על המקרקעין שבידי צה"ל יהיה חלש, רופף, ולמעשה לא קיים. כפי שעולה מאי השתתפות נציגי משרד ראש הממשלה בדיון הוועדה בכנסת, הנושא אינו מעסיק אותו ואת אנשי משרדו אלא על מנת לצאת ידי חובה.

4 מהות הפיקוח האזרחי על הממד הטריטוריאלי

את השליטה של מערכת הביטחון על המשאב הטריטוריאלי ניתן לבחון במסגרת הכוללת של שליטתה על המשאבים האחרים של המדינה – כספיים ואנושיים. אם הדומיננטיות הטריטוריאלית של מערכת הביטחון זהה לזו שעל משאביה האחרים של המדינה, ניתן לתאר אותה כתחרות (לא שוויונית) בין מגזרים שונים על כמות מאוד קטנה של עתודות. לפיכך, אם ההיבט הטריטוריאלי אינו ייחודי ואין הבדל עקרוני או מהותי בינו ובין התחומים האחרים, אזי ניתן להסתפק באחד המודלים הקיימים של הפיקוח האזרחי שהוצגו בחלק הראשון. אולם, הקרקע אינה רק משאב כמו כוח אדם והון. הטריטוריה היא הבסיס הפיזי של המדינה עליה מוחלת ריבונותה על כל המשתמע מכך.

המקרקעין שבידי מערכת הביטחון בישראל הוא משאב שהועמד לרשותה כדי שתוכל למלא את המשימות החשובות המוטלות עליה. עם זאת, שליטתה הנרחבת של מערכת הביטחון על מקרקעין השייכים למדינה מחייבת בחינה גם של ההיבטים הכלכליים של שימושיה בקרקע. המציאות מלמדת כי אף שבכל המגזר האזרחי קיימת מצוקה חריפה ומחסור במקרקעין, הרי שעבור מערכת הביטחון הקרקע היא משאב זמין, שניתן לקבלו במהירות, ויש לה דרגות חופש רבות בכל הנוגע לאופן הניצול, השימוש והאחזקה של הקרקע. לקרקע של מערכת הביטחון אין אפוא כמעט חסמים והיא בת השגה כמעט בלי קושי.

למרות שפע המקרקעין שבידי מערכת הביטחון, בולט חוסר יעילות השימוש בו על ידיה. אחת הסיבות לכך היא שלא קיים מנגנון ממלכתי המעמיד לפני מערכת הביטחון את העלות האמיתית של השימוש שלה במשאבי קרקע לעומת החלופה של שימוש אזרחי (שיפר ואורן, 2008). אולם, לעניין חוסר היעילות בשימוש בקרקע לא ניתן להלין על מערכת הביטחון לבדה מאחר שגם במערכת החשבונאות הלאומית בישראל אין התייחסות למשאבי הקרקע המוחזקים על ידי מערכת הביטחון.

שאלת זקיפתה של עלות השימוש במשאבי הקרקע על ידי מערכת הביטחון נבחנה לראשונה במחצית שנות ה-90, במסגרת דיוני "ועדת מרידור" בשנת 1994, שבחנה את העלות הכוללת של ההוצאה הביטחונית הציבורית במשק הישראלי ועמדה על הצורך העקרוני להכליל אותם בעלות הביטחון. אולם מאז לא נעשה דבר וההתייחסות לא שונתה. הראיה לכך היא ש"ועדת ברודט" שבחנה את תקציב הביטחון בשנת 2007 לא

התייחסה למשאב הקרקע כהון. בחלק הראשון של הדו"ח העוסק בצרכים לעומת האילוצים ציינה הוועדה שהעלות הביטחונית אינה כוללת את ערך הקרקעות והנכסים המשמשים את מערכת הביטחון, חוץ מתשלומי הארנונה הגבוהים. הוועדה אף הדגישה את ערך הקרקעות והנכסים שבשימוש מערכת הביטחון וערך שימושי הקרקע בשטחים הסמוכים למתקניה. אך חבריה הסתפקו בקביעה כי "ההכרה כי מדובר בעלויות משמעותיות הובילה למספר תהליכים לייעול השימוש של מערכת הביטחון בנכסים השונים, כפי שבא לידי ביטוי למשל בפרויקט הנמשך מזה עשור ויותר לפינוי חלק ממחנות צה"ל והפניית הקרקע לשימושים אזרחיים" (אורן ורגב, 2008: 465-466).

כדי לעמוד על מהות השיקולים של הדרג האזרחי בכל הנוגע לאופן הקצאת הקרקע והשימוש בה על-ידי מערכת הביטחון, ובפרט צה"ל, יש לעמוד על מאפייני מרחב השיח המתנהל בהקשר זה בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי. לצורך כך נעזרנו במודל מרחב השיח המאפשר תיאור וניתוח של מאפייני יחסי הגומלין שבין הדרגים ותהליכי קבלת ההחלטות בהתייחס לבסיס המושגי של השיח ולמידת בהירותה של הדירקטיבה האזרחית ומהותה (Michael, 2007). מאחר שמדיניות שימושי הקרקע של הדרג האזרחי אינה ברורה די צורכה, הרי שהדירקטיבה הרלוונטית נותרת בהכרח עמומה.

לעומת זאת, לדרג הצבאי ולמערכת הביטחון יש משנה סדורה הרבה יותר לגבי שימושי הקרקע הנדרשים להם ולכן המפגש בין הדרגים בהקשר הטריטוריאלי מתאפיין בעליונות תכנונית ותפישתית של הדרג הצבאי והביטחוני על הדרג האזרחי ובמפגש שבין שני הדרגים. אחד ממאפייני הבולטים של מרחב השיח שבין הדרגים בהקשר זה הוא א-סימטריה בייצוג: ייצוג של המערכת הצבאית ושיקוליה בכל מערכות התכנון האזרחיות לעומת היעדרות מופגנת של ייצוג אזרחי במערכת התכנון הצבאית. כך שלמעשה, למערכת האזרחית אין מושג אמיתי לגבי השיקולים התכנוניים של מערכת התכנון הצבאית. מאפיינים אלו מעידים על סוג של הגמוניה שיש למערכת הצבאית ולשיקוליה בכל הנוגע לתכנון הכולל בנוגע למשאב הקרקע.

בהתייחסותנו למשאב הקרקע יש לבחון את משמעותם של צורכי הביטחון, צורכי הפיתוח וצורכי איכות הסביבה. שלוש הקטגוריות הללו משקפות את מהות הצרכים הלאומיים בהתייחס למשאב הכלכלי, ואת הפיקוח האזרחי בהקשר זה ניתן לזהות כמנגנון המאזן בין הצרכים הללו. איזון נכון בין הצרכים אמור להביא לידי ביטוי את מהותם של היעדים הלאומיים ולייצר את השילוב הנכון שבין הצורך הביטחוני לצורך החברתי-כלכלי במאפייניו הרחבים ביותר. למעשה, הפיקוח האזרחי אמור להיות מנגנון ההסדרה של העיצוב המרחבי באופן שמשלב בצורה האופטימלית בין המרחב הלאומי למרחב הצבאי ולמרחב החברתי (מגורים, תעשייה ומסחר, איכות סביבה, תיירות, נופש, ספורט, וכיו"ב).

הפיקוח האזרחי צריך להיות המנגנון המנחה בנוגע לעקרונות עיצוב המרחב, כפי שהוא אמור להיות קיים בכל תחומי החיים הציבוריים האחרים. בהתייחס לממד הטריטוריאלי, צריך הפיקוח האזרחי להסדיר את תהליכי קבלת ההחלטות בנוגע למשמעויות עיצוב המרחב הגאוגרפי ולשיקולים המנחים בתהליך זה. במקום בו מסדיר מנגנון זה את עליונות השיקולים הצבאיים-ביטחוניים ומקנה עדיפות לשיקולים התכנוניים הצבאיים והביטחוניים תוך הנצחה של חולשת התכנון הלאומי-מוסדי, נוכל להצביע על אפקטיביות מוגבלת של הפיקוח האזרחי ועל חולשתו.

אחת הטענות המרכזיות שהוצגה בחיבור זה היא כי הרשויות וגופי התכנון הרלוונטיים במדינת ישראל אינם מודעים דים לגודל הצרכים האמיתיים של מערכת הביטחון. בדרך כלל הם נוטים לאשר את הבקשות להקצאות קרקע בלי ידיעה ברורה באשר לנחיצותם ולאלטרנטיבה לשטחים אלה. כשל עיקרי זה נובע מהעובדה שפעילות מערכת הביטחון עם מנהל התכנון של משרד הפנים מבוצעת בין מחוזותיו, ועל פי רוב אין יד מכוונת היודעת להקיש בין מחוז למחוז, וגם משום שלמנהל מקרקעי ישראל אין הכלים והאפשרות להבין ולבחון מערכתית את היקף צורכי מערכת הביטחון. יתרה מכך, לא תמיד ברור אם ניצול השטחים אותם מחזיק צה"ל הוא אמיתי או מיטבי או שמא הוא מחזיק בהם כנכסי נדל"ן לעתיד לבוא. על כך העיר כבר מבקר המדינה בדו"ח לשנים 1986, 1994 ו-2010 לעניין סדרי ההקצאה ושימוש בקרקעות לצורכי אימונים בצה"ל. ואולם, ביקורת זו לא זכתה למלוא תשומת הלב המנהלית, ובעיקר הציבורית, וכמו-כן מערכת הביטחון התעלמה ממנה.

לאור כל זאת עולות מספר שאלות לגבי הזיקה שבין מערכות התכנון של צה"ל ובין מערכת התכנון האזרחית:

- כיצד אפשר לשפר את הדיון הציבורי עם גופי התכנון של מערכת הביטחון על צורכי החברה האזרחית מול צורכי צה"ל והאם ניתן לקיים פיקוח של הדרג האזרחי על מערכת הביטחון כך שתפעל בהתאם למציאות התכנונית הקיימת?
- איזה גורם ממלכתי יכול להכריע בקונפליקטים שבהם מוטל חיסיון על שיקולי מערכת הביטחון?
- האם אפשר ליצור תוכנית ארצית סטטוטורית לטווח ארוך שתגדיר את הצורך בשימושי קרקע ביטחוניים ותשלב בין הצרכים האזרחיים לצרכים הצבאיים?
- האם לצורך יצירת שינוי בהתנהלות הקרקעית של הצבא ומערכת הביטחון דרוש שינוי חקיקתי או תכנוני?
- כיצד אפשר לקיים שיח אזרחי בישראל על ההיבטים השונים של האוטונומיה של צה"ל ועל המונופול שיש לו בשטחים כה רבים בישראל?

בבואנו לבחון את התנהלות הצבא בכל הנוגע לממד הטריטוריאלי ואת אפקטיביות הפיקוח האזרחי המהותי על התנהלותו זו, נמצא כי כל מסגרת תיאורטית שפותחה בנוגע למהות הפיקוח האזרחי וכל הגדרה שנבחר לפיקוח האזרחי תמצאנה כלא קיימות או מוחלטות בעליל בהקשר המתואר. הפיקוח האזרחי כמנגנון המבטא את עליונות הדרג האזרחי על פני הצבאי ושליטתו בו כמעט ולא קיים בממד הטריטוריאלי ולו מכיוון שתכליתו המובהקת, שהיא הגבלת השפעתו של הדרג הצבאי על תהליכי קבלת ההחלטות באופן המבטיח את תאימות המהלכים הצבאיים למטרות הדרג האזרחי הנבחר ולכוונותיו, לא באה לידי ביטוי בהקשר זה. מכאן, שהטוב הציבורי יוצא נפגע מפני התנהלות הדרג הצבאי וחולשה מדעת של הפיקוח האזרחי. הפיקוח האזרחי בממד הטריטוריאלי גם לא הפך למהות והדרג האזרחי לא תרם בקביעת מדיניות, במחשבה ובהכוונה כהגדרת הרכבי (1991) ובוודאי שהפיקוח אינו מוחלט לפי קון (1994). אם נשתמש בממד ההשפעה היחסית, שהוצע על ידי קון, הרי שההשפעה היחסית של הדרג הצבאי בכל הנוגע לממד הטריטוריאלי הפכה להשפעה כמעט מוחלטת ומכאן ניתן להסיק כי קיימת חולשה מובהקת של הפיקוח האזרחי בישראל. רובן המוחלט של ההחלטות לא נתקבל על ידי הממשלה או נבחרו העם, שהותירו את מרב הסמכויות בידי הצבא ומערכת הביטחון.

הדרג הצבאי גם לא נדרש לאחריותו בפני הדרג האזרחי (Bland, 1999) אשר מצדו לא תבע מקציני צבא לשאת באחריות למה שהם אומרים, למה שהם עושים ועשו בכל הנוגע להתנהלות בממד הטריטוריאלי. גם ההנחיה האזרחית לא הייתה נמצא. משטר כללי המשחק שהותווה הותיר במגרש קבוצה אחת בלבד, הצבא. למעשה, בהיעדר אחריות משותפת של הדרגים הופרה מהותו של הפיקוח האזרחי על-פי בלנד וזה כמעט ורוקן מתוכנו וממשמעותו. הפיקוח האזרחי כמכניזם עיקרי לסימון ולשרטוט גבולות האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי כשל.

גם הכפפת הדרג הצבאי לעליונות הדרג האזרחי באמצעות שליטה על האינטרסים של הדרג הצבאי והשפעה עליו ברוח הגדרתו של וולש (1976), לא באה לידי ביטוי וברוח משנתו, ניתן לקבוע כי עוצמת המנגנון הצבאי עלתה על זו של המנגנונים האזרחיים וכך גם מידת הלגיטימציה שנתנה למערך עוצמות זה.

מרחב השיח (מיכאל, 2009) בין הדרגים היה עקר במהותו ונעדר את הממד האינטלקטואלי בכל הנוגע למשמעות הטריטוריאלי. למעשה השיח בין הדרגים התנהל בהיעדר דירקטיבה נחושה ובהירה והתבסס על המילון המושגי המפרש של הדרג הצבאי, מה שהוביל בהכרח להגמוניה מחשבתית ותכנונית צבאית והחליש עד מאוד את הפיקוח האזרחי. הדרג האזרחי כשל בכל הנוגע להשפעת השיקול האזרחי על פני המעשה הצבאי. הדרג האזרחי לא הכיל את השיקולים הצבאיים בסך השיקולים, אלא הכפיף עצמו לשיקולים הצבאיים והותיר הדרג הצבאי בעמדת הובלה מוחלטת.

האיזון המתבקש בין הרשויות גם הוא לא התקיים במקרה זה, ונוכח חולשת הממשלה לא התפתחה עוצמתה של הרשות המחוקקת באופן שהיה בו כדי להביא לידי ביטוי ראוי את הטוב הציבורי. מערכת הבלמים שצריכה הייתה הרשות המחוקקת להפעיל כשלה במקרה זה. בקונפליקט שבין הצרכים הפנימיים לבין צורכי הביטחון לא נקבעו סדרי העדיפויות המתחייבים וההחלטות הפוליטיות במהותן לא נתקבלו או שאלו שנתקבלו הותירה את סדרי העדיפות הצבאיים על כנם.

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2010 הוא הסנונית הראשונה והממשית לשינוי הגישה כלפי התנהלות הדרג הצבאי בממד הטריטוריאלי. הדו"ח מציב מראה לא מחמיאה לאופן התנהלותו של הדרג הצבאי ועומד על חולשת הדרג האזרחי והרשות המחוקקת. בישראל, חולשת הפיקוח האזרחי הפורמלי הובילה בתורה להתפתחות מנגנוני פיקוח אזרחי חוץ-מוסדי בזירות הפעולה השונות (לוי ומיכאל, 2011) ואלו הצליחו להביא לצמצום המרחב האוטונומי של הצבא והובילו לתמורות בדפוסי הפיקוח האזרחי-המוסדי ולחיצוקם. התנועות האזרחיות וגם אזרחים מן השורה הובילו להתפתחותו של שיח חדש בנוגע לממד הטריטוריאלי וחשפו את הצבא לביקורת, שחייבה את הדרג הצבאי לשינוי בהתנהלותו ואת הדרג האזרחי ליתר קשב לאינטרס הציבורי הרחב.

לסיכום, יחסי הגומלין שבין התחום האזרחי לבין התחום הביטחוני במדינת ישראל ומאפייני הפיקוח האזרחי וחולשותיו המובנות באים לידי ביטוי גם בממד הטריטוריאלי. יש לשנות את המציאות שנוצרה במשך השנים לפיה מנהל מקרקעי ישראל מקצה קרקע למערכת הביטחון בלי תנאי וללא בקרה ופיקוח. מערכת היחסים שבין גורמי התכנון האזרחיים הסטטוטוריים ובין מערכת הביטחון ובעיקר מאפייני השיח המתנהל ביניהם מצביעים בבירור על עליונות השיקולים הביטחוניים. חולשת הפיקוח האזרחי בהקשר הטריטוריאלי נובעת גם מהיעדר "תפישת על" של המדינה בנושא השימוש במשאבי הקרקע המשקללת את כל הצרכים והאינטרסים הטריטוריאליים למכלול שהמדינה חושבת שנכון וראוי לקיומה ולרווחת אוכלוסייתה. מכלול זה ראוי שיאזן וישלב בין השיקולים הלאומיים והביטחוניים ובין השיקולים היישוביים, הכלכליים, החברתיים והסביבתיים. חולשה מדעת של הפיקוח האזרחי מובילה בעצם למציאות של חוסר איזון בהיקף שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל באופן המפר את האינטרס הציבורי-האזרחי.

בשנים האחרונות גורמי החברה האזרחית ביקרו אד הוק את התנהלותה הטריטוריאלי של מערכת הביטחון ואף פנו לערכאות משפטיות לקבלת סעד. אך חולשת הפיקוח האזרחי לא נעלמה, היא עוממה במידה מסוימת. להבנתנו, מדובר בשיח בו מונצחת ההגמוניה הביטחונית באופן המסכל את יכולת המערכת האזרחית לכפות על מערכת הביטחון את שיקולי האינטרס הציבורי.

בהקשר של הקצאת מקרקעי המדינה וניהולם באמצעות התכנון הפיזי המציאות מראה כי

לא מוסמרה עליונות הדרג האזרחי על פני הדרג הצבאי. לפיכך שאלת הציות של הדרג הצבאי, שרלוונטית לדיון במעורבות הצבא בפוליטיקה, אולי אינה רלוונטית. ניתוח מעמיק של הפיקוח האזרחי בממד הטריטוריאלי לאורך זמן תוך התייחסות להיבט החוקי ולהתנהלות של מערכת הביטחון עם גורמי המגזר האזרחי מצביעה על חולשתו המובהקת של הפיקוח האזרחי. נראה כי לרשויות המדינה אין עניין לשנות את ההגמוניה הטריטוריאלי של מערכת הביטחון שהיא בעצם זרוע הביצוע שלה לקיום הביטחון.

למעשה, ברבות השנים התפתח בישראל דפוס של "מילטריזם גאוגרפי" (Woodward, 2005) שיש בו כדי להעיד כי שיקוליו של הדרג המדיני בכל הנוגע לאופן הקצאת הקרקע והשימוש בה מונעים או נובעים מעקרונות החשיבה הצבאית ועליונותה על פני החשיבה האזרחית (מיכאל, 2008).

דיון זה בחולשת הפיקוח האזרחי בממד הטריטוריאלי של הביטחון יכול להוות בסיס להמשך הדיון העיוני והתיאורטי בסוגיות הנוגעות לשימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל שלא זכו עדיין לתשומת לב ראויה בהקשר של יחסי צבא-חברה, ומפאת קוצר היריעה גם לא נדונו בחיבור זה. ניתן לבחון את מהות המיליטריזציה בהקשר הטריטוריאלי. לנוכח ההגמוניה של מערכת הביטחון על מקרקעי המדינה ומרחביה ולנוכח חולשת הפיקוח האזרחי אפשר לשאול אם מדינת ישראל מקיימת בהסכמה אזרחית מיליטריזציה של הקרקע והמרחב. יתכן כי במקום מיליטריזציה ניתן להרחיב ולדון במהות ביטחון הארץ וכן כיצד משפיע האיום הקיומי (אמיתי או מדומיין) על קביעת שימושי קרקע ביטחוניים בישראל ופריסתם במרחב. עוד נושא הראוי לעיון הוא כיצד העוצמה של מערכת הביטחון לעומת הרשויות האזרחיות באה לידי ביטוי בחקיקה ובהליכי התכנון לגבי תכנון שימושי קרקע ביטחוניים וההשלכות הסביבתיות הנובעות מהם; כיצד ניתן לגשר על הקונפליקטים בין המערכת הביטחונית לאזרחית הבאים לידי ביטוי בממשק בין שימושי הקרקע הביטחוניים והאזרחיים וליצור מנגנונים של שיתוף פעולה ביניהם. לנוכח הבולטות וההיקף יוצאי הדופן של שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל, ומעמדה החזק של מערכת הביטחון כמו גם חשיבותם של יחסי חברה-צבא לתחומי חיים שונים במדינה, הרי שיישומן של גישות ותובנות מתחום יחסי חברה-צבא בישראל בהקשר הממד הטריטוריאלי של הביטחון יכול לתרום לבחינה והבנה מעמיקה יותר של שני התחומים.

מקורות

- אורן, עמירם (2005) **המחיר המרחבי של הביטחון – שימושי קרקע ביטחוניים בישראל: צרכים והשלכות** חיפה: הוצאת קתדרת חייקין לגיאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה.
- אורן, עמירם (2007) "המהלכים לקביעת המעמד החוקי של שטחי האימונים בשנות החמישים" **צבא ומשפט** 19: 287-312.
- אורן, עמירם (2008) "ישראל, שטח צבאי!", בתוך: שפר גבריאלי, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל**, ירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 147-175.
- אורן, עמירם ורפי רגב (2008) **ארץ בחאקי – קרקע וביטחון בישראל**, ירושלים: הוצאת כרמל.
- אורן, עמירם (עורך) (2009) **מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל**, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר.
- אורן, עמירם (2009) **שטחים מגויסים – היווצרות ההגמוניה של צה"ל על מקרקעי המדינה ועל מרחביה בשנותיה הראשונות, 1948-1956**, גבעתיים: הוצאת מדף.
- אורן, עמירם (2009א) "ביטחון וטריטוריה בישראל: סדר יום לדיון ולמחקר", בתוך: עמירם אורן (עורך) (2009), **מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל**, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 15-36.
- אורן, עמירם (2009ב) "נוהל חדש לטיפול בבקשה להיתר הקמתו של מתקן ביטחוני, אתר איגוד המתכננים בישראל.
<http://www.aepi.org.il/index2.php?id=78&lang=HEB>
- אורן, עמירם, אבגד, מאירי, אהרון ברוכין, רפי רגב (2009) "תחילת השינוי בהתנהלות התכנון הפיזי של מערכת הביטחון", **בתכנון** – כתב העת של איגוד המתכננים בישראל, כרך 6, חוברת 2: 57-74.
- אורן, עמירם ונילי שחורי (עורכים) (2011) **מדור מיוחד: תכנון וביטחון, תכנון כרך 8, גיליון 1: 150-288**.
- אורן, עמירם (2012) "מיליטריזם, מקרקעין ותכנון" **פְּתוּב**,
http://catuv.blogspot.co.il/2012/07/blog-post_8781.html
- אפלבוים, לביאה (2010) (עורכת) ידיעון אלקטרוני האגודה הגאוגרפית הישראלית מספר 2 (דצמבר 2010) http://geography.haifa.ac.il/yedion/1_2010.pdf
- אריאלי, שאול ומיכאל ספרד (2008) **חומה ומחלל**, תל אביב: ספרי עליית גג. ידיעות אחרונות ספרי חמד.
- בן גוריון, דוד (1972) **ייחוד וייעוד – דברים על ביטחון ישראל**, תל אביב: הוצאת מערכות.

- בן-מאיר, יהודה (1987) **קבלת החלטות בסוגיות הביטחון הלאומי: היבט ישראלי**. תל אביב: המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה-אוניברסיטת תל-אביב 1987.
- ברוכין, אהרון, עמירם אורן ורפי רגב (2008) "האם מתערער מעמדה התכנוני (החוקי) המיוחד של מערכת הביטחון?", **מקרקעין** 5/ז: 27-3.
- ברוכין, אהרון, עמירם אורן ורפי רגב (2009) "ההגמוניה התכנונית של מערכת הביטחון: מבט מהעבר דרך ההווה אל העתיד", בתוך: עמירם אורן (עורך) (2009), **מרחב הביטחון – מבט חדש על השימוש במשאבי קרקע לצורכי צבא וביטחון בישראל**, ירושלים: הוצאת מכון ון ליר, עמ' 97-116.
- ברק, אורן וגבריאל שפר (2008) "הרשת הביטחונית" בישראל והשפעתה: גישה תיאורטית ואנליטית חדשה". בתוך: גבריאל (גבי) שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל**. ירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 14-16.
- ברק ארז, דפנה (1992) "שטחי אש ושטחי אימונים – ההיבט המשפטי", **משפט וצבא** 12-11: 153-172.
- גל, רם (1999) "הפעילות בצה"ל בנושא איכות הסביבה", **אקולוגיה וסביבה** 5: 244-250.
- גל, רם (2000) "פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים", **קרקע** 48: 30-45.
- הלר, נעמה (2011) "הקמת עיר הבה"דים בנגב בראי עקרון הפיתוח הבר קיימא", **תכנון** כרך 8, גיליון 1: 172-189.
- הרכבי, יהושפט (1990) **מלחמה ואסטרטגיה**. תל אביב: הוצאת מערכות.
- טל, ישראל (1996) **ביטחון לאומי – מעטים מול רבים**, תל אביב: הוצאת דביר.
- יערי, אביעזר (2004) **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, מרכז יפה ללימודים אסטרטגים מזכר 72, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- כהן, סטיארט (2006). "לקראת כפיפות יתר של צה"ל? : שינוי מערכות היחסים בין הדרג האזרחי לבין הצבא בישראל", **עיונים בביטחון המזה"ת** מס' 64, אוניברסיטת בר אילן: מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגים.
- כנסת ישראל (2004) דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורו, (טבת התשמ"ה – דצמבר 2004).
- לביא, דורון (2011) "מבחן עלות-תועלת למשק מפינוי מפעל תע"ש מגן", הרשת הגיאוגרפית, כרך: 4 (1): 18-1. <http://www.geo-network.bgu.ac.il/files/4-1/doron%20Lavi%20Taas-Magen.pdf>
- לבל, אודי (2005) עימות או תלות הדדית? יחסי ביטחון ותקשורת במלחמה ובשגרה: מסגרת עיונית, בתוך: לבל א. (עורך) **ביטחון ותקשורת דינמיקה של יחסים**, באר שבע: מכון בן גוריון לחקר ישראל ואוניברסיטת בן גוריון, עמ' 13-47.
- לבל, אודי (2008) "בלי בג"ץ ובלי בצלם": מוסדות דומיננטיים, עיצוב תרבות ואתגור האוטונומיה הצבאית". בתוך: גבריאל (גבי) שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל**. ירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 245-275.
- לוי, יגיל, קובי מיכאל ואסף שפירא (2010) "הפיקוח החוק-מוסדי על צה"ל – מסגרת מושגית", **המרחב הציבורי**, גיליון 4, חורף 2010, אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 45-74.

- לוי, יגיל (2003) **צבא אחר לישראל: מיליטריזם חומרני בישראל**. תל-אביב: משכל.
- לוי, יגיל (2007) **מצבא העם לצבא הפריפריות**. ירושלים: כרמל.
- לוי, יגיל (2011) **מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות**, ירושלים: הוצאת מגנס.
- לוי, יגיל (2011א) השוק, הצבא והשלכות הטריטוריאליזם, **תכנון** כרך 8, גיליון 1: 190 – 201.
- מבקר המדינה (1976) "הבינוי בצה"ל", **דוח מבקר המדינה מס' 25 לשנת 1976**, עמ' 747.
- מבקר המדינה (1977) "ניהול מקרקעי מערכת הביטחון", **ד"ח מבקר המדינה מס' 27 לשנת 1976**, עמ' 654-650.
- מבקר המדינה (1980) "היערכות והפעילות של משרדי הממשלה האזרחיים בתכנון הפריסה, התשתית והבינוי האזרחי והביטחוני בנגב", **דוח מבקר המדינה מס' 30 לשנת 1979**, עמ' 418-428.
- מבקר המדינה (1987) "סדרי ההקצאה והשימוש בקרקעות לצורכי אימוני צה"ל", **דוח מבקר המדינה מס' 37 לשנת 1986**, עמ' 1107-1096.
- מבקר המדינה (1988) "הטלת מגבלות בניה בגין מתקני תחמושת", **דוח מבקר המדינה מס' 38 לשנת 1987**, עמ' 865-863.
- מבקר המדינה (1990) "הטלת מגבלות בניה בגין מתקני תחמושת – מעקב", **דוח מבקר המדינה מס' 40 לשנת 1989**, עמ' 765-764.
- מבקר המדינה (1993) "הטלת מגבלות בניה בגין מתקני תחמושת – מעקב", **דוח מבקר מדינה מס' 43 לשנת 1992**, עמ' 804-801.
- מבקר המדינה (1994) "שטחי אימונים של צה"ל", **דוח מבקר המדינה מס' 44 לשנת 1993**, עמ' 1088-1079.
- מבקר המדינה (1996) "פינוי מחנות צה"ל ממרכזים עירוניים", **דוח מבקר המדינה מס' 46 לשנת 1995**, עמ' 815-813.
- מבקר המדינה (1999) "המיקוש בצה"ל", **דוח מבקר המדינה מס' 50 לשנת 1999**, עמ' 101-93.
- מבקר המדינה (2004) "הטיפול של צה"ל ושל משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה"ל", **דוח מבקר המדינה מס' 55 א' לשנת 2004**, עמ' 113-75.
- מבקר המדינה (2005) "גביית המיסים, האגרות וההיטלים עבור מחנות צה"ל", **דוח מבקר המדינה ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2005**, עמ' 282-233.
- מבקר המדינה (2011) "העתקת יחידות אגף המודיעין ואגף התקשוב לנגב", **ד"ח שנתי 61א'**, עמ' 136-119.
- מבקר המדינה (2011) "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה", **ד"ח שנתי 61א'**, עמ' 118-39.
- מורצקי, אלעד (2011) המסד החוקי לקביעת שטחי האימונים וזכויות יסוד חוקתיות, **תכנון** כרך 8, גיליון 1: 258-238.

- מיכאל, קובי (2008) **בין צבאיות למדינאות בישראל**, הוצאת המכון לדיפלומטיה ולשיתוף פעולה אזורי, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב.
- נגבי, משה (2005) "נפילתה ועלייתה של הצנזורה בנושאי ביטחון", בתוך: לבל א. (עורך) **ביטחון ותקשורת דינמיקה של יחסים**, באר שבע: מכון בן גוריון לחקר ישראל ואוניברסיטת בן גוריון, עמ' 183-199.
- עזרא, אייל (2011) השלכותיה המרחביות של פריסת צה"ל בנגב במסגרת יישום הסכם השלום עם מצרים, תכנון וביטחון, **תכנון** כרך 8, גיליון 1: 219-237.
- פייטלסון, ערן (2011) ביטחון, פיתוח בר-קיימא תכנון וקרקע: כיווני חשיבה, בתוך: **תכנון** כרך 8, גיליון 1: 162-171.
- פינר, סמואל (1982) **האיש על גב הסוס – מקומו של הצבא בפוליטיקה**, תל אביב: מערכות והוצאה לאור של משרד הביטחון.
- פרז, אורן ואסתר רוזנבלום (2007) "כרוניקה של הגמוניה תכנונית: המעמד של מערכת הביטחון בהליכי התכנון בראי המאבק הסביבתי להצלת חוף עתלית (2001-2003)", **מחקרי משפט** כג: 371-431.
- פרי, יורם (2003) "הפוטש הדמוקרטי בבחירות". בתוך: מאג'ד אלחאג' ואורי בן-אליעזר (עורכים), **בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה**. חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה, עמ' 43-125.
- צפדיה, ארז (2008) "האומנם נפרדים? צבא וחברה בראי אידיאולוגיות ופרקטיקות מרחביות". בתוך: גבריאל (גבי) שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל**. ירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 45-66.
- צפדיה, ארז (2010) מיליטריזם ומרחב בישראל, **סוציולוגיה ישראלית** כרך י"א חוברת 2 (אוגוסט 2010): 337-361.
- צפדיה, ארז, עמירם אורן ויגיל לוי (2007) **דרמת ההדרמה: ההעברה של מחנות הצבא אל מטרופולין באר שבע מנקודת מבט אזרחית**, באר שבע: המכון לחקר פיתוח הנגב, אוניברסיטת בן גוריון.
- צפדיה, ארז, עמירם אורן ויגיל לוי (2008) "הדרמת הצבא – בין הציונות לשוק", **מפנה** 56-57 (מאי 2008): 14-19.
- קליאוט, נורית (2004) "ייעור למטרות ביטחון: היבטים גיאוגרפיים מרחביים", בתוך: יורם ברגל ואחרים (עורכים) **מחקרים בארץ ישראל – ספר אביאל רון**, חיפה: החוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה אוניברסיטת חיפה, עמ' 205-217.
- רם, מוריאל (2011) העיניים שהיו למבט: הר חרמון בשיח הטריטוריאלי הישראלי לאחר 1973, **תיאוריה וביקורת** 38 – 39, (חורף 2011): 35-64.
- שחורי, נילי (2010) "אודות השפעת מערכת הביטחון על תכנון המרחב", **תכנון**, כרך 7, חוברת 2: 76-71.
- שחר, שדה (2010) ירוק-עד (כאן): ארגוני הסביבה ופרויקט גדר ההפרדה, **תיאוריה וביקורת** 37: 184-211, סתיו 2010.

שיפר, זלמן (2008) "הוויכוח על תקציב הביטחון", בתוך: שפר גבי, ברק אורן ועמירם אורן (עורכים) **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והתחום האזרחי בישראל**, ירושלים: כרמל: 247-221.

שיפר, זלמן ועמירם אורן (2008) "על קרקע ועל ביטחון – ההשלכות הכלכליות של האחזקה והשימוש בקרקע על ידי מערכת הביטחון", **רבעון לכלכלה** 55.03 (ספטמבר 2008): 413-387.

שיפר, זלמן (2011) התוכנית לפינוי מחנות צה"ל במבחן הביצוע והיעילות הכלכלית, **תכנון**, כרך 8, גיליון 1: 218-202.

שפר, גבריאל, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים) (2008) **צבא שיש לו מדינה?** ירושלים: הוצאת כרמל.

Ben Meir, Yehuda (1996) *Civil-Military Relations in Israel*. New York: Columbia University Press.

Ben-Eliezer, Uri (1995) "A Nation-in-Arms: State, Nation, and Militarism in Israel's First Years." *Comparative Studies in Society and History* 37 (2): 264-285.

Ben-Eliezer, Uri (1998) *The Making of Israeli Militarism*. Bloomington: Indiana University Press.

Ben-Eliezer, Uri (2001) "From Military Role Expansion to Difficulties in Peace-Making: Israel Defense Forces 50 Years On. In: Daniel Maman, Eyal Ben-Ari and Zeev Rosenhek (eds.), *The Military, State and Society in Israel: Theoretical & Comparative Perspectives*. New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 72-137.

Bland, Douglas L. (1999) "A Unified Theory of Civil-Military Relations." *Armed Forces & Society* 26 (1): 7-26.

Burk, James (2002) "Theories of Democratic Civil-Military Relations." *Armed Forces & Society* 29 (1): 7-29.

Cohen, Eliot A. (2001) "The Unequal Dialogue: The Theory and Reality of Civil-Military Relations and the Use of Force", In: Peter D. Feaver, and Richard H. Kohn (eds.), *Soldiers and Civilians – The Civil-Military Gap and American National Security* Cambridge, Massachusetts & London: MIT Press.

Eisenhower, Dwight (1961) "Farewell Radio and Television Address to the American People by President Dwight T. Eisenhower," January 17.

Eisenstadt, Shmuel Noah (1967) *Israeli Society*. New York: Basic Books.

Eisenstadt, Shmuel Noah (1985) *The Transformation of Israeli Society*. Boulder: Westview Press.

Feaver, D. Peter (1996) "The Civil-military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control", *Armed Forces & Society* Vol. 23, (Winter 1996) (Issue 2): 149-179.

- Foster, Gregory D. (2000) "The Culture of Military Bureaucracy: Civil-Military Relations in Democracies Today", *The Public Manager*, Summer 2000 Vol.29 (Issue 2).
- Gordon, Uri (2012) "Olive Green: Environment, Militarism, and the Israel Defense Forces". In: Char Miller, Alon Tal and Daniel Orenstein (eds.) *Between Ruin and Restoration: Israel's Environmental History* (University of Pittsburgh Press), pp.90-117.
- Hofnung, Menachem (2009) Litigating Military Service at Civil Court, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 1: 97–114, March 2009.
- Hofnung, Menachem and Keren Weinshall Margel (2010) Judicial Setbacks, Material Gains: Terror Litigation at the Israeli High Court of Justice, *Journal of Empirical Legal Studies*, Volume 7, Issue 4: 664–692, December 2010.
- Horowitz, Dan and Moshe Lissak (1989) *Trouble in Utopia*. Albany: State University of New York Press.
- Horowitz, Dan (1982) "The Israel Defense Forces: A Civilized Military in a Partially Militarized Society, In: Roman Kolkowicz and Andrej Korbonski (eds.), *Soldiers, Peasants, and Bureaucrats: Civil-Military Relations in Communist and Modernizing Societies*. London: G. Allen & Unwin.
- Huntington, Samuel (1957) *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, New York: Columbia University Press.
- Janowitz, Morris (1971) *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York: Free Press.
- Kimmerling, Baruch (1993) "Patterns of Militarism in Israel." *European Journal of Sociology* 33 (2): 196-223.
- Kohn, H. Richard (1997) How Democracies Control the Military, *Journal of Democracy*, 1997, Vol. 8, Issue 4: 140-153.
- Krebs, Ronald R. (2006) *Fighting For Rights: Military and the Politics of Citizenship*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lasswell, Harold (1941) "The Garrison State." *American Journal of Sociology* 46 (4): 455-468.
- Levy, Yagil (1997) "How Militarization Drives Political Control of the Military: The Case of Israel." *Political Power and Social Theory* 11: 103-33.
- Lissak, Moshe (1998) *The Unique Approach to Military-Societal Relations in Israel and its Impact on Foreign and Security Policy*. Jerusalem: The Leonard Davis Institute.
- Lissak, Moshe (2001) "Uniqueness and Normalization in Military-Government Relations in Israel." In: Daniel Maman, Eyal Ben-Ari, and Zeev Rosenhek (eds.), *The Military, State and Society in Israel: Teoretical & Comparative Perspectives*. New Brunswick: Transaction Publishers, pp. 395-442.

- Lomsky-Feder, Edna and Eyal Ben-Ari (eds.) (1999) *The Military and Militarism in Israeli Society*. Albany: State University of New York Press.
- Luckham, Robin (1971) "A Comparative Typology of Civil-Military Relations." *Government and Opposition* 6 (1): 5-35.
- Maman, Daniel and Moshe Lissak (1996) "Military-Civilian Elite Networks in Israel: A Case Study in Boundry Structure." In: Benjamin Frankel (ed.), *A Restless Mind: Essays in Honor of Amos Perlmutter*. London: F. Cass.
- Michael, Kobi (2007) "Military Knowledge and Weak Civilian Control in the Reality of Low Intensity Conflict – The Israeli Case." *Israel Studies* 12 (1): 28-52.
- Michael, Kobi (2009) "Who Really Dictates What an Existential Threat Is?" *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 32, Issue 5: 687-713.
- Mills, C. Wright (1956) *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Oren, Amiram (2010) "Shadow Lands: The Use of Land Resources for Security Needs in Israel." In: Gabriel Sheffer and Barak Oren (eds), *Militarism and Israeli Society*, Bloomington: Indiana University Press, pp: 168-190.
- Oren, Amiram, Oren, Bark, Assaf Shapira (forthcoming) "How the Mouse Got His Roar': The Shift to an 'Offensive-Defensive' Military Strategy in Israel in 1953 and its Implications," *International History Review*.
- Owen, Roger (2000) *State, Power and Politics in the Making of Modern Middle East*. London: Routledge.
- Peled, Alon (1998) *A Question of Loyalty: Military Manpower Policy in Multiethnic States*. Ithaca: Cornell University Press.
- Peri, Yoram (1983) *Between Battles and Ballots*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peri, Yoram (2002) *The Israeli Military and Israel's Palestinian Policy*. Washington DC: U.S Institute of Peace.
- Perlmutter, Amos (1969) *Military and Politics in Israel*. London: F. Cass.
- Oren, Amiram, Barak, Oren and Assaf Shapira (2013) "'How The Mouse Got His Roar': The Shift to an 'Offensive-Defensive' Military Strategy in Israel in 1953 and its Implications." *The International History Review*, 2013, Vol. 35, No. 2, 356–376
- Rosenhek, Zeev, Maman, Daniel and Eyal Ben-Ari. (2003) "The Study of War and the Military in Israel: An Empirical Investigation and a Reflective Critique." *International Journal of Middle East Studies* 35 (3): 461-484.
- Schiff, Rebecca (1995) "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance." *Armed Forces & Society* 22 (1): 7-24.

- Sela, Avraham (2004) "Civic vs. the Military: The Case of Israel's Security Zone in South Lebanon (1997-2000)." Paper presented to the annual conference of the association for Israel Studies, Jerusalem.
- Tzfadia, Erez, Levy, Yagil and Amiram Oren (2010) "Symbolic Meanings and the Feasibility of Policy Images: Relocating Military Bases to the Periphery in Israel" *Policy Studies Journal* Vol. 38, No. 4: 723-744.
- Welch, E. Claude (ed). (1976) *Civilian Control of the Military Theory and Cases from Developing Countries*, New York: State University of New York Press Albany.
- Williams, Allen John (1996) "The military and modern society: Civilian-Military Relations in Post-Cold War America", *World and I*, Sept 1999 Vol. 14 (Issue 9).
- Woodward, R. (2005) "From Military Geography to Militarism's Geographies: Disciplinary Engagements with the Geographies of Militarism and Military Activities." *Progress in Human Geography* 29 (6): 718-40.