

# פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים בשנות התשעים

רם גל

מדינת ישראל מתאפיינת בשנים האחרונות בתהליכי פיתוח מואצים, שעיקרם החשת הבינוי, התרחבות השטח המבונה ועליית אינטנסיביות הבינוי בערים הגדולות. תהליכי פיתוח אלה הושפעו רבות מהחשת קצב גידול האוכלוסייה, בד בבד עם קצב מהיר של צמיחה כלכלית. כתוצאה מכך, חלה עלייה בביקוש לשטחים למגורים, לתעשייה, לתשתיות ולתיירות, ונוצר לחץ על משאבי הקרקע באזורים עירוניים. המחסור החמור בקרקעות באזורים המאוכלסים, הביא להחמרה בצפיפות האוכלוסייה ול"צימאון" כבד לכל פיסת קרקע באזורי הביקוש, ובכלל זה לקרקעות שברשות צה"ל, שאכן החל בתהליך של הוצאת קרקעות לשימושים אזרחיים. עם זאת, ראוי להדגיש כי הצבא, מעצם טבעו ופעילותו, הינו צרכן גדול של שטח, ומימוש משאב הקרקע שברשותו נועד לצרכי אימון, אחסון, פריסת מתקנים ומחנות, פעילות ביטחון שוטף ולמטרות ניסוי ופיתוח אמצעי לחימה חדשים.

מערכת הביטחון, ובכלל זה צה"ל, משתמשת בנתח ניכר משטח המדינה, בין אם באופן ישיר על ידי אחיזה ממשית בקרקע, ובין אם באופן עקיף על ידי שלילת יכולת השימוש האזרחי בקרקע הפרופריאלית סביב מתקניה (באמצעות הטלת מגבלות). חלק משמעותי משימושי הקרקע מצוי במחנות צה"ל בלב מרכזי הערים הגדולות בישראל, הממוקמים על קרקע יקרה יחסית, שלגביה קיים ביקוש רב לבינוי ולפיתוח. כך או כך, את עיקר הנגיסה בקרקע יוצרים שטחי האימונים, המהווים כשלושים אחוז משטח מדינת ישראל, ורובם ממוקמים בדרום הארץ. לדוגמה, יותר



מחנה מרקוס הנטוש על הכרמל בחיפה – עליה בערך האלטרנטיבי (האזרחי) של השטחים המוחזקים בידי צה"ל © כל הזכויות שמורות למכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל





מיתחם הקריה בתל-אביב – קרקע יקרה שלגביה קיים ביקוש רב לפיתוח עירוני.

מארבעים אחוז מכלל שטחי מחוז הדרום של משרד הפנים משמשים כשטחי אש של צה"ל. בפועל משמש הנגב כ"אסם האימונים" של צה"ל, ומאז פינוי סיני והיערכות צה"ל בנגב בראשית שנות ה-80, גדל הביקוש הצבאי לשטח למחנות צבא ולשטחי אימונים באזור זה.

## **קצב הצמיחה הדרמטי של ישראל העלה דרישה הולכת וגוברת מצד המגזר האזרחי לפינוי מחנות צה"ל מהמרכזים האורבניים שבהם הם מצויים מטעמים היסטוריים.**

לאור מגמות הפיתוח הפיסי בישראל, ולאור עקרונות מדיניות הפיתוח שמתוות תכניות המיתאר הארציות תמ"א 31, ותכנית ישראל 2020, ותמ"א 35 אשר הוגשה לאחרונה למועצה הארצית לתכנון ובנייה, מתחדדת ועולה חשיבותו של משאב הקרקע בישראל והשטחים המצויים בידי צה"ל בפרט. על פי מגמות פיתוח אלה, עיקר אוכלוסיית ישראל (56%) ירוכז במרקמים עירוניים מסביב לארבעה מוקדים מטרופוליניים: ירושלים, תל אביב, חיפה וכאר שבע, תוך ריכוז מאמץ לאכלוס מוגבר של דרום הארץ. כמו כן, יושם דגש מיוחד על פיתוח אזורי השוליים בצפון המדינה ובדרומה, כמרכיב חיוני להקטנת הלחץ על משאב הקרקע וקצב ציפוף הגלעין<sup>1,2</sup>. בחינת מגמות אלה מביאה לידי מסקנה כי לחצי הפיתוח של המגזר האזרחי על הקרקע המוחזקת על ידי צה"ל, בעיקר במרכזי הערים הגדולות, צפויים לגדול עוד יותר בעתיד.

לדוגמה, מרב לחצי הפיתוח (על פי תמ"א 31) יופנו למרחב הנגב בכלל שבו מרוכזים מרבית שטחי האימונים והפריסה של צה"ל ולפיתוח מטרופולין באר שבע בפרט (על פי תמ"א 35). פיתוח המטרופולין באר שבע יגביר את הלחץ הכבד על סביבותיו, בדרישה להקצאת שטחי קרקע נוספים, וכתוצאה מכך צפויים להיווצר לחצים על צה"ל שבמסגרתם הוא יתבקש לוותר על שטחי אימונים ואש הממוקמים בשולי העיר.

### **עליית הערך האטרנטיבי של שטחי הקרקע שברשות צה"ל**

התרחבות השטח הבנוי בישראל, הקושי הגובר לאתר שטחים לבינוי ולפיתוח תשתיות והאמרת ערכי הקרקע עקב כך, הביאו לכך שהערך האטרנטיבי (האזרחי) לשטחים המוחזקים על ידי צה"ל עולה. עובדה זו נכונה בעיקר לגבי מחנות צבא הממוקמים במרכזי הערים הגדולות, ולגבי שטחי צה"ל במחוזות המרכז, תל-אביב, ירושלים וחיפה.

העיסוק בנושא פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים החל לפני שנים רבות. אולם, התחזקות לחצי הפיתוח העירוני על משאבי הקרקע נעשתה מוחשית ביותר עם תחילת העלייה מארצות

1 תכנית מיתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה ת.מ.א. 31, המועצה הארצית לתכנון ובנייה, 1991.

2 שחר א., פלונשטיין ד., רוזן ע., שורר ד., בראל ר., תכנית אב לישראל בשנות האלפיים — 2020, שלב ג' — ד"ח מס' 11, מדיניות כלכלית מרחיבת-ארגונית להגשמת "תמונת העתיד", 1996.

חבר העמים בסוף 1989. למעשה, שנת 1990 הייתה במידה רבה שנת מפנה בדפוסי הפיתוח של מדינת ישראל. לאחר כעשור של צמיחה כלכלית ודמוגרפית מתונה, הגיעו לישראל באותה שנה כ-200 אלף עולים. התוצאה של הגידול המהיר באוכלוסייה הייתה עלייה בביקוש לשטחי קרקע למגורים, כתוצאה מכך, עלייה במחירי הדיור הנובעת מעליית מחירי הקרקע.

מציאות זו הביאה לקבלת שורה ארוכה של החלטות בדבר הצורך לאתר "מלאי זמין" של יחידות דיור אשר ניתן יהיה לממשן במקרה שגל העלייה יתחדש. יתרה מכך, מאחר שהביקוש למגורים אינו אחיד במרחב, הדרישה הייתה שחלק ניכר ממלאי זה יהיה ב"אזור הביקוש", שהוגדר כאזור הליבה ושוליו (כולל מחוזות ירושלים וחיפה). כתוצאה מכך, בין השנים 1990-1995 החלה בניית כ-314 אלף יחידות דיור, ובאותה תקופה שיווקו מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון קרקע לבניית כ-200 אלף יחידות דיור לכל היותר. בצד תנופת הבינוי והשיווק, החלו יזמים פרטיים, בראשית שנות התשעים, לגלות עניין גובר והולך בהשקעות עירוניות, ורשויות מקומיות סיגלו אסטרטגיות כלכליות חדשות ויצרו דגמים חדשים של שיתוף פעולה בין הון פרטי ומוניציפאלי. השותפויות בין הרשויות המקומיות למגזר הפרטי באו לידי ביטוי במגוון תחומים, כגון: חידוש מרכזי ערים ופיתוחם, הקמת מרכזי משרדים ושירותים, פינוי ובינוי אזורי מגורים, פיתוח תשתיות למגורים, הקמה, אחזקה וניהול משותף של אזורי תעשייה, פיתוח אתרי מלונאות, תיירות ונופש, והקמה, אחזקה ותפעול של אתרי מפעלי ביוב ומים.<sup>3</sup>

נתונים אלה מסבירים את הגידול בלחץ על התשתיות הביטחוניות ועל משאב הקרקע המצוי ברשות צה"ל, על רקע תחרות גוברת בין שימושי הקרקע השונים ונדירות יתר של זמינות קרקעות. לחץ זה התבטא בתחילת שנות התשעים, בין השאר, בדרישה לפינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים, לשם בינוי פיתוח עירוני. תחילה הופנו לצה"ל בקשות לפינוי שטחי קרקע במרחב חיפה, אולם בהמשך גדל באופן משמעותי היקף הפניות מצד המגזר האזרחי, שעניין פינוי מחנות צה"ל שהוקמו לפני שנים רבות ומצויים כיום בתחום ריכוזים עירוניים צפופי אוכלוסין בישראל, או במרחבים הסמוכים להם. לפניות אלה נוספו בקשות לשחרור שטחי אש של צה"ל, אשר יועדו בעיקר לבנייה למגורים.<sup>4</sup>

### פריסת מחנות צה"ל על בסיס מחנות הצבא הבריטי – רקע היסטורי

התפרוסת הפיסית של צה"ל עברה שינויים במהלך השנים כתוצאה ממספר גורמים: המצב האסטרטגי-מדיני הכולל, התפתחות מבנה צה"ל, המצב התקציבי, לקחי מלחמות ותהליכי

3 חסון ש. וחזן א., שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפאלי בפיתוח מקומי, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים, 1997.

4 ביטוי לבקשות אלה ניתן למצוא במכתבו של שר הבינוי והשיכון מיום 3 במאי 1994 (תקופה שבה האמירו מחירי הדיור), במסגרתו מפורטת תכנית השיווק והבנייה של משרד הבינוי והשיכון. במכתבו מציין השר, בין השאר, את רשימת המחנות ושטחי האש של צה"ל כגורמים חיוניים למימוש התכנית.

המגזר האזרחי במדינה. ראשיתם של תהליכים אלה בפריסת מחנות צה"ל על בסיס תשתית מחנות הצבא הבריטי (כולל שדות תעופה ומתקנים שהצבא הבריטי הותיר בארץ עם נסיגתו ב-1948), סופם בהסכמי אוסלו ולאחרונה בהסכמי וואי. דהיינו, פריסת צה"ל, כפי שהיא באה לידי ביטוי ברוב מחנותיו כיום, אינה תוצאה של תכנון סדור ורציונאלי, המתחשב בכלל התועלות והעלויות ושואף ל"נקודת עבודה" אופטימאלית, אלא תולדה של שיקולים היסטוריים, שניתן ליחסם למיעוט משאבים, לחוסר ראייה ארוכת טווח ולאימוץ דפוסי חשיבה מנדטוריים. בשל אילוצים משתנים, בשל לחצים זמניים ונסיבות מדיניות ובשל אסטרטגיות ונקודות ראות כלכליות, בחר צה"ל עם הקמתו, כתפיסה, למקם את יחידותיו בסביבות ערים מרכזיות על בסיס מחנות שפוננו על ידי הבריטים. חלק ממחנות אלה הוקמו בתקופת מלחמת העולם השנייה ומוקמו על ידי הבריטים במקומותיהם הנוכחיים משיקולי פריסה, שבחלקם אינם רלוונטיים כיום לצה"ל.

**מחנות צה"ל  
במרכזים עירוניים  
מהווים ברובם  
מרכיב סביבתי  
ואסתטי חריג  
המשפיע על איכות  
החיים ועל ערך  
הנוכחים בסביבתם  
הקרובה.**

תקופת עיצוב פריסת צה"ל ברוב המחנות הממוקמים במרכזים האורבניים כיום, החלה מאז קום המדינה, והיא מתאפיינת בהישענות על תשתית המחנות, שדות התעופה והמתקנים שהצבא הבריטי הותיר בארץ עם נסיגתו בשנת 1948. דובר במחנות שמרביתם נבנו בתקופת מלחמת העולם השנייה ובסמוך לה. תנופת הבנייה העיקרית של מחנות אלה הייתה בראשית שנות ה-40, תקופה שבה חלק ממאמץ הלחימה התנהל בחזית המזרח התיכון, תוך כוונה למנוע פלישה לארץ ישראל דרך מצרים בדרום וסוריה בצפון.<sup>5</sup> מערך הבסיסים שהותירו הבריטים לא היה אפוא מיטבי עבור צה"ל מבחינת התשתית והפריסה, אך זה מה שהיה. צה"ל נאלץ להתפרס על מערך בסיסים זה, מתוך מצוקה תקציבית של המדינה שזה אך הוקמה, ולאור העובדה שהועמד לרשותו מערך שלם של בסיסים, שהיה זמין לשימוש מידי ("מהיום להיום").

שיקולי הפריסה וההיערכות הפיסית של הצבא הבריטי בארץ, כאשר הוקמו המחנות והבסיסים בתקופת מלחמת העולם השנייה, היו שונים באופן מהותי מאלה שנדרשו לצה"ל, עם הקמתו שכן משימותיו, יעדיו ותפיסת ההפעלה המבצעית של הצבא הבריטי היו שונים מאלה של צה"ל. הפריסה של הצבא הבריטי הותאמה למימוש יעדיו ומשימותיו במזרח, כ"חיל מצב ששלט בארץ ישראל", מערך הגנה כנגד איום פוטנציאלי של הגרמנים מכיוון עין עלמין, מערך פיקוד ולוגיסטיקה של הצי הבריטי באזור, ואזור קיט ונופש לחיילים בריטים בכל מרחב הים התיכון.

משיקולים אלה בנו הבריטים מערך בסיסים בתחום הריכוזים האורבניים ובקרבם וכן במקדי ההתיישבות היהודית. מערך זה כלל, בין השאר, את המחנות הבאים: "סרפנד" (צריפין), תל

5 דרמן ע., השפעת פריסת המחנות של הצבא הבריטי על המירקם היישובי בארץ ישראל, אופקים בגיאוגרפיה, 1984. 11-12, מאמרים ותקצירים – כנס האגודה הגיאוגרפית.

השומר, בילו – במעטפת תל-אביב – ובקרבת המושבות. מחנה "אלגבי" בירושלים, מחנה "שער עלייה", מחנה טירה ומחנות שהיו בקרית אליעזר ובמפרץ חיפה, מחנה "כפר ילדים" ומחנה עמוס בקרבת עפולה ועמק יזרעאל, מחנות חדרה, פרדס חנה, בנימינה ("מחנה 80"), מחנה פרדסיה ועוד רבים אחרים.

הבריטים נקטו שלוש פעולות עיקריות במסגרת היערכותם לבלימת המתקפה הגרמנית:

- א. חיזוק מסיבי של נוכחות חיל האוויר, באמצעות בניית מערך רחב היקף של שדות תעופה.
- ב. חיזוק הצי והעורף הלוגיסטי במרחב חיפה ובנמל חיפה.
- ג. בניית מערך מחנות בדרום הארץ, בעיקר באזור רפיח וכן מחנות, כגון קסטינה, ג'וליס, פלוגות וכדומה.

שדות התעופה שנבנו על ידי הבריטים היו קטנים ורבים בהתאם ליכולת ולצרכים שאפיינו את מטוסי התקופה ההיא. כך נבנו בארץ בסוף שנות ה-30 ובראשית שנות ה-40 עשרות שדות תעופה כגון: סן ג'ין, מגידו, רמת דוד, מחניים, עין שמר, מרג' עיון (מטולה), שדה דב, ראש העין, סירקין, לוד (נתב"ג), תל נוף, חצור, בית דרס, פלוגות, שדה תימן ועוד. בחיפה הוקם פיקוד האדמירלות הבריטית ועורף לוגיסטי מרכזי של הצבא הבריטי (על יצוגיות מחנות: נשר, כורדני).

לאורך חוף הים הקים הצבא הבריטי מספר מוקדי נופש לחייליו, כגון: באזור נתניה – מחנה "דורה", באזור חדרה – מחנה "אגרובנק", באזור נהריה – מחנה "בן עמי".

כמו כן הוקמו מערכי מטווחים לאימון החיילים הבריטים לאורך החופים. מטווחים אלה סייעו בין השאר למשימות הביטחון השוטף של הצבא הבריטי ולמניעת הסתננותם של מעפילים יהודים לארץ ישראל. מטווחים כאלו הוקמו לאורך החוף, כדוגמת מחנה "סן ג'ין" בין עכו לנהריה, בחופי אולגה (חדרה) בין נתניה לת"א, מדרום ת"א ועוד.

יעדי הפעילות של צה"ל ומשימותיו, מיום הקמתו היו כמובן שונים בתכלית מאלה של הצבא הבריטי בארץ ישראל בגבולותיה המנדטוריים. משימתו העיקרית הייתה ועודנה הגנה על המדינה מפני פלישה של צבאות מדינות ערב השכנות. מכלול האיומים שבפניהם ניצב צה"ל, חייב מתן מענה בתפיסת ההפעלה המבצעית-אופרטיבית של הכוחות. על פי תפיסה זו, מיקום הבסיסים בהיבט המרחבי-אופרטיבי אמור היה להיות באוריינטציה שונה. כלומר: לא מול הגרמנים בדרום ולא מול ההתיישבות היהודית, אלא לאורך "הקו הירוק". עם זאת, כאמור, מתוך מצוקה תקציבית, צה"ל נפרס על בסיס תשתית המחנות שהבריטים הותירו לו. חיל האוויר ניצל רק חלק קטן ממערך שדות התעופה הבריטים, ושאר השדות הפכו בעיקר לבסיסים של כוחות היבשה. מערך הבסיסים אשר ליד הערים הגדולות ובתחומן הפך למפקדות ולמחנות מינהלתיים שבהם מתבצעת פעילות מטה משרדית, בסיסי הדרכה ומעברות לעולים החדשים.

פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים בשנות התשעים

לדוגמה, בסיסי הדרכה הוקמו ב"סרנפד" (צריפין), בסירקין (במקום שדה התעופה) ובמחנה דורה (נתניה), מערך מפקדות ומשרדים הוקם בקריה ובתל השומר.

### זהות אינטרסים צבאית-אזרחית לפינוי מחנות ממרכזים אורבניים

מחנות צבא היסטוריים אלה מהווים ברובם מרכיב סביבתי ואסתטי חריג המשפיע לעתים על איכות החיים ועל ערך הנכסים בסביבתם הקרובה. ניכר כי מיקומם במרחב האורבני פוגע במרקם העירוני הרציף ויוצר מקדם חיכוך גבוה עם האוכלוסייה האזרחית. יתרה מכך, תשתית הבינוי הרעועה, שיקולי הפריסה המשתנים ותהליכי חיסכון והתייעלות בתוך מערכת הביטחון ובצה"ל (תכנית "מרקס"), מיועדים להביא לריכוז מחנות, לביטול מסגרות מיותרות, לחיסכון בשטח ולצמצום בעלויות הקיום השוטף (מערכות כפולות של כוח אדם והוצאות תפעול, כגון ארנונה, חשמל, מים, טלפון וכדומה) – כל אלה היוו שיקולים משמעותיים וראויים להנעת התהליך של הוצאת שטחי קרקע מחזקת צה"ל לידי השוק האזרחי.

#### **הדרישה הגוברת**

#### **והולכת לקרקע**

#### **לפיתוח עירוני**

#### **אזרחי בישראל**

#### **הביאה למפגש**

#### **אינטרסים**

#### **אזרחי-צבאי**

#### **שתכליתו פינוי**

#### **מחנות צבא**

#### **מאזורים אורבניים.**

מערך המפקדות, בסיסי המנהלה והמשרדים הצבאיים, מרוכזים ברובם בתוך הערים וניתן לאפיינם, מנקודת ראות תכנונית, כ"קריזות תעסוקה" עירוניות, בדומה לכל קומפלקס משרדי אזרחי אחר. עם זאת, למרות הדמיון הרב, קיימים מספר הבדלים בין המשרדים במגזר האזרחי, לבין משרדים המשמשים את צה"ל. למשל: הצבא נזקק למוצבי פיקוד ושליטה בעלי מיגון הולם, לתשתית תקשורת מפותחת ולקיום נגישות מירכית ברוב שעות היממה. דוגמה אחרת: פריסת מחנות הצבא מאופיינת בצריכת שטח בזבזנית ומיקומם, במקרים רבים, הגו בשטחים אטרקטיביים מאוד על פני הפריפריה ועל קרקעות בעלות שימושים כלכליים חלופיים רבי ערך.

כל אלה, בצד הדרישה והולכת וגוברת לקרקע לפיתוח עירוני בשנים האחרונות, הביאו להעלאת הנושא על סדר היום הציבורי ולמפגש אינטרסים אזרחי-צבאי, שתכליתו פינוי מחנות צבא מאזורים אורבניים ושיווק שטחיהם לצרכים אזרחיים. על רקע זה, עלה הצורך בקביעת "כללי משחק חדשים" ומדיניות ממלכתית ברורה ומוסכמת, שיביאו זהות אינטרסים זו לידי מימוש מיטבי.

### החלטת ממשלה המתנה את פינוי המחנות בכדאיות כלכלית

ממשלת ישראל נתנה לכך ביטוי, בהציבה יעד זה כאחד מיעדיה המרכזיים בהצעת תקציב המדינה לשנת 1994.<sup>6</sup> החלטה זו קובעת שפינוי המחנות ייעשה, בתנאי שיוכח כי קיימת

6 ממשלת ישראל, הצעת תקציב המדינה לשנת 1994, נוסח החלטה 1815 מיום 31 אוגוסט 1993.



כדאיות כלכלית לכך, בהתחשב בעלויות הפיננאיות מחד גיסא ובערך הקרקע מאידך גיסא. קביעה זו, כמו גם התוויית דרך הפעולה הנלווית לה, נועדו למנוע חזרה על תקדימי עבר ועל דיוני סרק ממושכים, שנחלו כישלון עקב מחלוקות כספיות שנתגלעו בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

כדרך פעולה סוכם, לפיכך, כי קביעת עלויות פיננאיות המחנות מאזורים מאוכלסים, תבוצע על ידי "גורם מקצועי אובייקטיבי", שימונה בהסכמת המשרדים, וכי ערך הקרקע המתפנית ייקבע על פי הערכת השמאי הממשלתי. למען קידום הנושא והעברתו לפסים מעשיים, הטילה הממשלה על שר הבינוי והשיכון להקים "צוות משותף של משרד הבינוי והשיכון, של מנהל מקרקעי ישראל, של משרד הביטחון ושל משרד האוצר, שתפקידו יהיה לקבוע סדר עדיפויות לפיננאיות המחנות, לבדוק את הכדאיות הכלכלית של הפיננאיות ולהחליט על פיננאיים אלה על בסיס כלכלי, תוך מציאת פתרון חלופי למחנות ולשטחי אש המפונים על ידי צה"ל, באזורים שבהם היצע הקרקעות רב" (סעיף ג' בהחלטת הממשלה). עוד נקבע כי נושאים שלגביהם לא יגיעו להסכמה, יובאו לדיון בוועדת השרים לענייני כלכלה. על בסיס החלטה זו מונה בהמשך צוות בינמשרדי משותף למשרד האוצר, למשרד השיכון, למנהל מקרקעי ישראל ולמשרד הביטחון, שהחל בעבודת מטה לגיבוש הקריטריונים, שיהוו בסיס לקביעת עלויות פיננאיות מחנות צה"ל וכן לקביעת סדר העדיפויות לפיננאיות ולשיווק המחנות.

### הצוות הבינמשרדי לפיננאיות מחנות צה"ל

החלטת הממשלה על הקמת הצוות הבינמשרדי, מבטאת מגמה הרואה בצוות זה "מכשיר" פעולה מרכזי לקבלת החלטות לשם קידום נושא פיננאיות מחנות צה"ל מריכוזים עירוניים צפופים אוכלוסין. למעשה, החלטה זו, נועדה במובהק "לחלץ את עגלת שיווק המחנות מן הברוך", בדרך של הידוק שיתוף הפעולה ויישוב המחלוקות בין הגורמים השונים. מגמה זו תואמת את הגישות ואת השיטות החלופיות, המיושמות בשנים האחרונות להתמודדות עם קונפליקטים ולהסדרת מחלוקות, שעיקרן אינטגרציה של אינטרסים והגדלת ההישגים של כל הצדדים המעורבים, מתוך שאיפה להשגת קונסנזוס<sup>7</sup>.

- 7 Rubin, Jeffrey, 1980. "Experimental Research on Third Party Intervention in Conflict: Toward Some Generalizations," *Psychology Bulletin*, 87, pp. 379-391.
- Fisher, Roger and William Ury, 1981. *Getting to Yes*, New York, NY: Houghton Mifflin.
- Raiffa, Howard, 1982. *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Shea F. Gordon, 1983. *Creative Negotiating*, Boston, MA: CBI Publishing Company.
- Bercovitch, Jacob, 1984. *Social Conflicts and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*, Boulder, CO: Westview Press.
- Lewicki, Roy and Joseph Litterer, 1985. *Negotiation*, Homewood, IL: Richard Irwin.
- Lax, David and James Sebenius, 1986. *The Manager as Negotiator*, New York, NY: Free Press.
- Ury, William, Brat, Jeanne and Stephan Goldberg, 1989. *Getting Disputes Resolved*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Gray, Barbara, 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

בהתחשב במחסור המתמיד בזמן ובממון, ובעיקר לנוכח אי שביעות רצונם של הצדדים המעורבים מתוצאות הסדרתן של מחלוקות רבות במסלולים המסורתיים, פיתחו חוקרים ואנשי מקצועות יישומיים גישות חלופיות להסדרת המחלוקות. גישות אלה מיועדות לבוא בנוסף או במקום ההליכים הקיימים. בשלושת העשורים החולפים היינו עדים למודעות גוברת בכל הנוגע לקונפליקט הבין-קבוצתי כמדעי החברה והמדינה<sup>8</sup>.

**את עיקר הנגיסה  
של צה"ל בקרקעות  
המדינה יוצרים  
שטחי האימונים  
המהווים כ-30%  
משטח ישראל,  
ורובם ממוקמים  
באזור הדרום.**

במפגש האינטרסים הבינמשרדי, הצטייר הפרויקט לכאורה כדרך נוחה להפשרת קרקעות באזורי הביקוש. משום כך, הופעלה על הצוות הבינמשרדי מערכת לחצים כבדה לזירוז הליכים. אולם, בפועל, ליקויים, קשיים ומגבלות בתהליך העבודה מנעו את מימוש תהליך פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים במתכונת שנקבעה. לאור זאת ולאור החשיבות הרבה המיוחסת לפרויקט שיווק המחנות – ליכולת ההשפעה הטמונה בו בכל הנוגע לתכנון ולפיתוח האורבני בישראל, להתייעלות ולשיפור בפריסת צה"ל – הוחלט על הקמת הצוות הבינמשרדי.

למרבה הצער, מאז תחילת עבודתו של הצוות הבינמשרדי הושמעה לא אחת ביקורת נוקבת, אשר התמקדה באופן תפקודי<sup>9</sup>, בתהליך קבלת ההחלטות במסגרתו<sup>10</sup> ובגורמים אחרים המעכבים את התקדמות התהליך, כגון "הצבא והתעשיות הביטחוניות מחזיקים קרקע יקרה בערים והפינוי מתעכב בגלל ריב רשויות"<sup>11</sup>. עיקר הביקורת התמקדה בנושאים האלה:

Breslin, William and Jeffrey Rubin (eds.), 1991. *Negotiation Theory and Practice*, Cambridge, MA: Harvard Negotiation Program.

Hall, Lavina, 1993. *Negotiation: Strategies for Mutual Gain*, Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.

8 Fink, Clinton, 1968. "Some Conceptual Difficulties in the Theory of Social Conflict," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 4, pp. 412-460.

Corzier, Brain, 1974. *A Theory of Conflict*, London, UK: Hamish Hamilton.

Deutsch, Morton, 1973. *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes*, New Haven, CT: Yale University Press.

Hocker, Joyce and William Wilmot, 1985. *Interpersonal Conflict*, Dubuquor, IA: WM. C. Brown Company Publishers.

9 חיון ד., רופלקס על חורבות החמ"ל, "הארץ", 20 ספטמבר 1993.

10 מאירי א. חוננפלד א., תהליך קבלת החלטות שיווק מחנות, עבודה במסגרת הקורס: תכנון, בקרה וקבלת החלטות בפר"מ "אפק", ינואר 1998.

11 ישראלי ר., צה"ל נסוג מהשטחים היקרים, "טלגרף" (מוסף נדל"ן), 21 פברואר 1995.

א. ליקויים טכניים בתפקוד הצוות הבינמשרדי – היעדר מינוי מזכיר לצוות ואחראי לרישום פרוטוקולים, היעדר לוח זמנים קבוע מראש של פגישות ונושאים לדיון, היעדר החלטה/ קביעה על דרך ממוסדת לפתרון מחלוקות בין גופים, היעדר מעקב רציף ומסודר אחר ביצוע החלטות.

ב. אי שילובם של נציגי משרד הפנים ומשרד התמ"ס, המהווים גורמי מפתח בתהליך.

ג. אי העברת מידע מהחלטות הצוות הבינמשרדי למשרדים השונים. המחוזות הרלוונטיים של משרד הבינוי והשיכון, של מינהל מקרקעי ישראל או של משרד הפנים לא עודכנו.

ד. היערכות לקויה של מינהל מקרקעי ישראל באיתור קרקעות חלופיות ובהקצאתן למערכת הביטחון.

ה. היערכות לקויה של משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל ואי עדכון משרד הפנים בהכנת תכניות פיתוח ובינוי בשטחים המתפנים, לצורכי השבחה והערכת כדאיות כלכלית לפרויקטים.

ו. יצירת "צוואר בקבוק" בשלב ההשבחה, המונע המשך התהליך והעברת כספים, עד לביורר שאלת הכדאיות הכלכלית.

ז. קונפליקט אינטרסים מובנה בהעסקת חברות אזרחיות או חברות "אובייקטיביות".

ח. ביצוע בקרה חרפּעמית ונקודתית, במקום בקרה כוללת, מקיפה ותכופה.

עם זאת, ראוי להדגיש כי הליקויים שצוינו הנם חלק מביקורת שנמתחה במהלך השנים וטופלו בחלקם. כך למשל, לאחר ביקורת שערך מבקר המדינה, נקבע מרכז לצוות ומוסדו נהלי עבודה מחייבים, הכוללים לוחות זמנים קבועים מראש של פגישות ונושאים לדיון ומעקב רציף ומסודר אחר ביצוע החלטות.

### תפקידי החברה "האובייקטיבית"

בחודש פברואר 1994 סוּכְמוּ סופית גם תפקידי הגוף ("החברה האובייקטיבית"), שאמור להעריך את עלות הפינוי והבינוי החליפי של מחנות צה"ל המיועדים לפינוי. כשלב ראשון סוּכְמוּ שגוף זה יבצע סקר לריכוז נתוני המצב הקיים במחנות צה"ל, לרבות אופי פעילות וייעוד המחנה על יחידותיו. סקר זה כולל מבנים ומתקנים (סוג, כמות, גודל, שימושים קיימים ושיעור ניצולם), שטחים פתוחים (מגרשי חנייה, מגרשי אימון ושטחי פריסה) ובעלי תפקידים (מספרם בכל מבנה ואופי פעילותם). עוד נקבע, כי החברה תרכז את דרישות צה"ל למיקום החלופי למחנה המתפנה, ותפרט את צרכי הבנייה והתשתיות הנדרשים לתפקודה ולפעילותה של כל יחידה במקומה החדש, על בסיס תקנים וסטנדרטים שלפיהם נבנים מחנות צה"ל כיום.

בגמר העבודה נתבקשה החברה להגיש תיק נתונים עבור כל מחנה בנפרד, אשר יכלול פירוט עלויות הפינוי והבינוי החלופי (בצירוף כלל הנתונים שהביאו לקביעתה זו), לוחות זמנים לביצוע (התכנון, הבינוי החלופי, פינוי המחנה והמעבר למחנה חלופי), פריסת עלויות לפי שנות תקציב לכל משימה (פירוק מבנים והריסתם, תכנון, ניהול הפרויקט, מעברי ביניים ושכירויות, העברות והובלות, חיבור לתשתיות לאומיות, הקרקע החלופית, תשלומי חובה נוספים וכדומה) והכנת פרוגרמה לתכנון. בנוסף לכך, סוכם שצוות בינמשרדי מצומצם ילווה את עבודת "החברה האובייקטיבית", והוא יהיה רשאי לעיין בכל החומר שבידי החברה ולהשתתף בישיבות העבודה של החברה עם הגורמים השונים. בהתאם להחלטות אלה נקבעו ארבע חברות "אובייקטיביות", אשר החלו את פעילותן בתחום זה במחצית 1995. לאחרונה נבחנת אפשרות להגדיל את מספר "החברות האובייקטיביות", במגמה לייעל את חלקן בתהליך פינוי המחנות. עם זאת, ראוי לציין כי על חברה "אובייקטיבית" להיות ספק מוכר ומאושר במשרד הביטחון ובעל סיווג בטחוני גבוה, בשל רגישות הנתונים המגיעים לידיה במהלך העבודה, כגון תקנים ומצבת כוח אדם, ההרכב הקרבי וכדומה.

**פינוי מחנות ושטחי אש של צה"ל – מצב קיים**

**מאז החל תהליך פינוי מחנות צה"ל לשם פיתוח אזרחי ועד היום דנו ב־63 מחנות, מתקנים ושטחי אש, שמתוכם 16 פונו בפועל בלבד.**

בעקבות החלטת הממשלה ולאור התגברות הפניות והלחץ הציבורי על צה"ל, בכל הנוגע להאצת הפעילות לפינוי מחנות ושטחי אש, נערכו בצה"ל סקרים ראשוניים, במגמה ללמוד על פוטנציאל שטח המחנות לפינוי/שיווק, על רקע הביקוש לשטחיהם לפיתוח עירוני. על פי נתונים ראשוניים, הוערך השטח בכ־5,700 דונם מתוכם כ־4,800 המיועדים לבנייה למגורים. עלות הפינוי והבינוי החלופי של חלק מהמחנות הוערכה בכ־500 מיליון ש"ח, וצפי הבנייה האזרחית נאמד בכ־25 אלף יחידות דיור<sup>12</sup>. בהמשך נערכה בצה"ל עבודת מטה, שמגמתה ריכוז המחנות ושטחי האש המיועדים/מבוקשים לפינוי וסיווגם לפי סדר עדיפויות. במחנות אלה ובאחרים דנו במסגרת הצוות הבינמשרדי לפינוי מחנות צה"ל, ובכך החל למעשה תהליך הבחינה של כדאיות פינויים והטיפול המעשי בפינויים.

מאז החל תהליך פינוי מחנות צה"ל לשם פיתוח אזרחי בתחילת שנות התשעים, עלו לדיון במסגרת הצוות הבינמשרדי 63 מחנות, מתקנים ושטחי אש של צה"ל (בין אם ביוזמת צה"ל ובין אם ביוזמת גורמים אזרחיים). מתוכם פונו עד כה בפועל 16, ובכך למעשה הועברו לרשות הגורמים האזרחיים שטחי קרקע המסתכמים ביותר מ־4000 דונם באזורים שונים ברחבי הארץ.

12 דו"ח מבקר המדינה מחדש נובמבר 1995.

מדובר בשטחי קרקע המבוקשים על ידי גורמי פיתוח אזרחי, בעלי מגוון ייעודי קרקע ותוכניות סטטוטוריות, כגון אזורי תעשייה, יחידות מגורים (כ־15,900 יחידות דיור), תיירות, הרחבת בית עלמין, מכללה אקדמית, משרדים ומסחר (ראה טבלה מס' 1). בנוסף לכל אלה, מצויים שאר המחנות שעלו לדיון בשלבים שונים של טיפול במסגרת ההליכים לפינויים<sup>13</sup>.

### טבלה מס' 1 – מחנות צה"ל שפינויים הושלם

מס' סידורי	אזור גיאוגרפי	שם המחנה/ מתקן/שטח-אש	שטח הקרקע (בדונמים)	ייעוד הקרקע המפונה
1.	ראש העין	צפון שטח-אש 203	3,000	כ־13,200 יחידות דיור
2.	חיפה	סנט לוקס	29	כ־240 יחידות דיור
3.	חיפה	מרכוס (שקם לשעבר)	4	שימוש תיירותי
4.	חיפה	מחנה דוד	83	הרחבת בית עלמין
5.	חיפה	סדנת בת-גלים	20	כ־200 יחידות דיור
6.	הרצליה	בית הספר לנ"מ	216	מכללה אקדמית
7.	אילת	מרכז "רינה"	30	שימוש תיירותי
8.	אילת	קצא"א	100	אזור תעשייה
9.	חיפה	נשר – מחסני בינוי (חלקי)	8 (70)	כ־200 יחידות דיור
10.	ירושלים	נווה יעקב	100	כ־500 יחידות דיור
11.	יוקנעם	מנסורה (חצי מחנה)	50 (110)	אזור תעשייה וכביש חוצה ישראל
12.	חיפה	אדמירליטי	64	אזור תעשייה
13.	אולגה	מטווחי אולגה	522	כ־680 יחידות דיור
14.	באר שבע	בינוי	8	תעשייה
15.	חיפה	נשר-דלק	58	משרדים ומסחר
16.	חולון	אג"ד ימ"חים	41	מכללה ומסחר

בנוסף למחנות שצוינו לעיל, קיימים מחנות נוספים המצויים בהליך מתקדם לפינויים. מדובר במחנות שדבר פינויים סוכם, נחתמו לגביהם חווי פינוי, וחלקם אף נתמכים בהחלטות ממשלה באשר להכרה בחשיבות הפינוי והגדרת הייעוד האזרחי של השטח המפונה. לדוגמה, החלטות הממשלה בנושא מחנה כורדני<sup>14</sup>, ובנושא המחנה הצבאי בנתב"ג

13 הצוות הבינמשרדי לפינוי מחנות צה"ל – תכתובות ורישומי פרוטוקול.

14 החלטת ממשלה מס' 1122 מיום 27.12.96 בנושא: "פינוי מחנה כורדני".



פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים בשנות התשעים

לשם הקמת מסוף מטענים נוסף<sup>15</sup>. מחנות אלה, לרבות סטטוס הטיפול בפינויים מוצגים בטבלה מס' 2.

## טבלה מס' 2 – מחנות שסוכם על פינויים

מס' סידורי	אזור גיאוגרפי	שם המחנה/ מתקן/ שטח-אש	שטח הקרקע (ברונמים)	ייעוד הקרקע המפונה	הערות
1.	חיפה	נשר – בינוי	70	כ-240 אלף מ"ר למסחר ולתעשייה	— ממתין לפינוי מחנה כורדני (ציפורית) פונה חלקית (מחסנים)
2.	יפו	יה"ב	4	כ-165 יחידות דיור	— בינוי חלופי בביצוע
3.	חיפה	כורדני	911	כ-3,500 יחידות דיור, כ-40 אלף מ"ר תעסוקה, כ-70 אלף מ"ר משרדים	— תב"ע לקראת הפקדה — הוקצו קרקעות חלופיות — תכנון המחנות החלופיים בשלבי סיום
4.	חיפה	מרכוס (פיקוד העורף)	18	כ-250 יחידות דיור, 300 חדרי מלון	— סוכם לפינוי תוך שנתיים
5.	נתניה	סדנת כפר יונה	16.5	יחידות דיור	— אושר לפינוי תוך 3 שנים
6.	נתב"ג	מרא"ה	9	פיתוח נתב"ג (הפעלת מסוף מטענים נוסף)	— סוכם לפינוי תוך שנתיים
7.	עתלית	מרכז תחמושת	254	כ-3,000 יחידות דיור	— סוכם לפינוי תוך 4-5 שנים — במקביל יקודמו תכניות במוסדות התכנון
8.	תל אביב	דרום הקריה	72	מרכז עסקים ראשי ומרכז אזרחי	— המימון שהתקבל משמש "מנוף" לבינוי לגובה בתוך המחנה הצבאי
9.	יוקנעם	מנורה	110	אזור תעשייה	— מדובר על פינוי חצי מחנה — ממתין לפינוי מחנה משגב

15 החלטת ממשלה מיום 8.1.97 במסגרת השינויים המבניים במשק בנושא: "רשות שדות התעופה – תחרות במסוף מטענים".

## המעבר לבנייה רוויה במחנות צה"ל ואיחוד מתקנים עשוי להסוך שטח ניכר

במהלך השנים האחרונות נתונה ישראל בהליך שינוי דרמטי בקצב מאפייני הפיתוח המרחבי. קצב צמיחה זה, בצד שינויים מהותיים שחלו במבנה המוסדי ובמדיניות הקרקעית בישראל, הגביר באופן משמעותי את הלחצים להרחבת שטחי הפיתוח הפיזי למגורים, לתשתיות, לתעשייה, לבילוי ולנופש בישראל. ביטוי לכך משתקף בדפוס הדרישה ההולכת וגוברת מצד המגזר האזרחי לפינוי מחנות צה"ל ממרכזים אורבניים. פריסת מחנות אלה שיקפה נסיבות ששררו בשנות הארבעים, ואשר נעשתה פחות מותאמת לתנאי שנות התשעים. התפתחות זו חשפה את המרחב העירוני ל"הזדמנות מתאימה" לעיצוב מחדש שנקבע על פי מיקום מחנות הצבא שבתחומו מחד גיסא, ואפשרה לצה"ל לייעל ולשפר את היערכות התשתית והפריסה הפיזית של מחנותיו מאידך גיסא.

פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים והעברת קרקעותיהם לידי מינהל מקרקעי ישראל, נועדו, לפי ראיית מערכת הביטחון, להתבצע בתמורה למימון בנייה חלופית בסטנדרטים מתקדמים ובמידת הצורך, בקבלת קרקע חלופית באזורים בעלי עדיפות מבצעית וחסיכניים ברמה הלאומית. מוקד הקושי היה בקביעת העלות הכספית של פינוי המחנות ובהסכמה על סכום התקציב. למטרה זו נקבעה בהחלטת ממשלה מתכונת "הבורר האובייקטיבי". יישום החלטה זו הוטל על הצוות הבינמשרדי, אשר פעל במסגרת מכרז לבחירת חברות הגדסה פרטיות ולקביעת פרמטרים מנחים לחברות אלה. בכך נמצא אמנם פתרון מוסכם למחלוקת בשאלת עלות הפינוי, ואולם עדיין נותרה פתוחה שאלת ערך הקרקע המתפנית. כדאיות השינוק הותנתה בכך, שערך הקרקעות יעלה על עלות הפינוי. לשם כך נדרש מינהל מקרקעי ישראל להשביח את ערכן, בשינוי ייעודן הסטטוטורי למגורים או לתעשייה. הליכי התכנון הסטטוטוריים מתבצעים בוועדות התכנון המחוזיות, הכפופות למשרד הפנים, ולרוב הם כרוכים בהליכי אישור מורכבים וממושכים. מסיבה זו קבע הצוות הבינמשרדי, שתהליך ההשבחה ייעשה במקביל לבחינת עלות הפינוי. אולם, בפועל לא התקיימה היערכות נאותה מצד הגורמים השונים להכנת תכניות ההשבחה.

בצד התרחשות תהליך הפינוי של מחנות הצבא ולנוכח צמצום משאבי הקרקע בישראל, התרחבות האורבניזציה ומגמות ההתייעלות בצה"ל, ניתן לזהות כיווני פעולה נוספים שיאפשרו ניצול יעיל ומיטבי של משאב הקרקע שברשות צה"ל, ובמקרים מסוימים אף פינויו לצורכי פיתוח אזרחי. מדובר בכיווני פעולה המחייבים חשיבה חדשנית, בדפוס של חתירה לאיחוד מתקנים ולריכוזם, ציפוף הבינוי בתחומי המחנות, בנייה לגובה וניצול המרחב התת-קרקעי ("מינהור"). כווני פעולה אלה יהיו כרוכים בשימוש בטכנולוגיות חדשות ומתקדמות על מנת ליצור קרקעות "יש מאין".

בחינה מפורטת של אופי הפריסה הפנימית של מבנים ותשתיות בתוך בסיסי הצבא, ואופי המבנים השונים, מלמדת כי קיים תת-ניצול של המרחב התת-קרקעי והיעדר בנייה מספיקה לגובה על הקרקע שברשות צה"ל. מיקום חלק מבסיסי הצבא (כדוגמת בסיסי תחמושת ומרכזי ציוד לסוגיו) במימד התת-קרקעי, עשוי להוות מימד חשוב בפיתוח

פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים כשנות התשעים

הפיזי, והצלחתו תעלה את הסיכוי ליצירת מרחב חדש, מבחינת עתודות הקרקע לבנייה בארץ, תוך הצגת פתרונות חלופיים לפיתוח אזרחי, שאינם באים בהכרח על חשבון שטחים ביטחוניים. בטכנולוגיה זו, ניתן לשפר את רמת המיגון באחסון הרכב הקרבי המשוויין ואמצעי הלחימה במנהרות, להגדיל את רמת הבטיחות הסביבתית ואת החסכון בצריכת הקרקע על ידי הקטנת השטח הנדרש לבסיס הצבאי עצמו, לוותר על מרבית השטח העילי ולצמצם את שטח מגבלות הבנייה הנגזרות ממנו.

ההיבט הבולט בהקשר זה הוא היעדר ציפוף ובנייה מספיקה לגובה. המעבר לבנייה רוויה במחנות צה"ל עשוי לחסוך שטח ניכר, ולאפשר אף העתקת מתקנים ומיזוגם עם מתקנים אחרים. ככל שמתרחבת ההכרה בנדירות משאב הקרקע, כך הולכים וגוברים הקולות גם בקרב גורמי תכנון במגזר האזרחי, הקוראים אף הם לציפוף ולבנייה לגובה וגם לנקיטת צעדים ממשיים בכיוון זה<sup>16</sup>. דוגמה טובה לתהליך ציפוף הבינוי והעתקת מבנים משמשת תוכנית "דרום הקריה", שבמסגרתה יפנה צה"ל את המבנים הישנים והנמוכים שבהם הוא ממוקם בדרום הקריה, תמורת בינוי חלופי לגובה בצפון הקריה. תהליך בדפוס תכנוני זה חייב להמשיך ולקבל תנופה, כיוון שיש לו היגיון תפעולי, כלכלי ותועלתי רב מאוד, הן בהיבט האזרחי והן בהיבט הצבאי.

העיסוק בנושא פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים החל כבר לפני שנים רבות, אולם הוא זכה לתנופה מחודשת בתחילת שנות התשעים עקב הדרישה ההולכת וגוברת לקרקע לפיתוח עירוני ועקב החלטת הממשלה מאוגוסט 1993. מאז התקיימה פעילות רבה בנושא, ואף החל מימוש הפינוי של חלק ממחנות הצבא מהמרכזים האורבניים. עם זאת, תהליך פינוי המחנות הנו ארוך ומורכב, ומשום כך הוא מחייב תיקון הליקויים שאותרו במהלכו (אף שחלקם תוקנו תוך כדי התהליך), על מנת לקדם בצורה נאותה את המשכו, ולהיערך באופן הטוב ביותר לקראת התגברות הדרישות בעתיד לפינוי מחנות צה"ל ממרכזים אורבניים. ניכר כי מדובר בפרויקט ברמה הלאומית, שהתקדמותו מחייבת ראייה מערכתית כוללת מצד כל הגורמים הנוגעים בדבר.

---

16 משרד הבינוי והשיכון, שכונות בצפיפות גבוהה – מדריך להכנת תסקיר תכנון, אמן – ארגון ומדעי ניהול בע"מ, ירושלים, 1998.