

## ביטחון פנים

### אתגרים

כאשר מתייחסים לאירועים אלימים בתוך המדינה בהקשר נקודתי, מתפתחים אליהם מענים ופתרונות נטולי הקשר, ולא מתוך ראייה רחבה של אסטרטגיה כוללנית ורחבה. כך למשל, אירועי פשיעה חמורה ואלימות רצחנית בחברה הערבית, אלימות בקרב קבוצות מהגרי עבודה ופליטים, פשיעה חקלאית, דמי חסות ועוד.

יש לזכור שבשונה משאר הנושאים במדינה, הרי שבכל הקשור למערכת האכיפה במדינת ישראל אין לממשלה יכולת השפעה של ממש, זאת מאחר שבראשות מערכת האכיפה במדינה עומד ראש התביעה. במדינת ישראל זו היועצת המשפטית לממשלה. להחלטות שרים, או אפילו להחלטות ממשלה, באשר לסדרי העדיפות בכל הקשור למאמצי האכיפה, אין כל מעמד אמיתי. זאת כאשר היועצת המשפטית לממשלה אינה חייבת להכפיף עצמה לסדרי העדיפות או למדיניות הממשלה הנבחרת.

כל אלו מציפים את הפער הנובע מהיעדר מדיניות סדורה, כמו גם יכולת לממש מדיניות שכזו, לצד העובדה שאין למדינת ישראל אסטרטגיה לאומית מקיפה לביטחון פנים. בתנאים של היעדר הקשר להיגיון מערכתי מסדר, חזקה על המענה להיות מוגבל, ובחלק מהמקרים אף לא רלוונטי. היעדרה של אסטרטגיה לאומית לביטחון פנים, על שלל מרכיביה, מייצר פער מהותי בביטחון הפנים, ויתרה מכך, גם פער בביטחון הלאומי.

מורכבות אחרת בגיבוש מדיניות לביטחון הפנים נובעת בין היתר גם מריבוי הרשויות המדינתיות העוסקות בנושאים השונים וההכרח שברמת תיאום ושיתוף פעולה גבוהה ובשילוביות, כמו גם בשל הזיקות הרבות והמורכבות שבין נושאים אלו לביטחון הלאומי בכללותו. על המורכבות הזו נוספות התרבות הפוליטית בישראל וחולשת הרשות המבצעת בהתייחס למוסדות המדינתיים האמונים על הנושאים הרלוונטיים לביטחון הפנים, בין אם מדובר במשטרה, בשב"ס וכו'. גם המל"ל לא ייצר מסגרת תפיסתית כוללת ומערכת בקרה מתפקדת על עשיית ביטחון הפנים.

המורכבות אך גדלה ומסתעפת כשמדובר בהכרח בהתייחסות גם לסקטור הפרטי/עסקי, ולהכרח שבבניית תשתית מודיעינית ומחקרית הנחוצה לצורך זיהוי ואיתור איומים על ביטחון הפנים והגורמים להם.

במצבי חירום ומלחמה משטרת ישראל, משמר הגבול והמשמר הלאומי (גם במתכונתו המעודכנת כאמור לעיל) לא יוכלו לבדם לטפל בריכוזים רבים של התפרעויות אלימות, תקיפת יישובים, חסימות צירים וחסימות כניסות לבסיסים. צה"ל אף הוא יתקשה במתן מענה גם לאיומי הפנים ויידרש לרכז את המאמץ והקשב לגיוס הכוחות, צבירת הסד"כ בגבולות ומענה לאיומי החוץ.

## המלצות

אסטרטגיית ביטחון פנים לאומית חייבת להיות רכיב חיוני בתפיסת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. חשוב להדגיש את תרומתו החיונית וההכרחית של ביטחון הפנים לחוסן הלאומי, ומכאן לעוצמה הלאומית, כנדבך יסוד של הביטחון הלאומי. אסטרטגיית ביטחון הפנים נדרשת להתייחס למטרות-העל בסוגיות הליבה של ביטחון הפנים, תוך בחינת הזיקה שבינן לבין הביטחון הלאומי בכללותו.

אסטרטגיה לאומית לביטחון פנים נועדה, בין היתר, למנוע פגיעה בחוסן הלאומי והחברתי, שהוא נדבך יסוד של העוצמה הלאומית והביטחון הלאומי. אין מדובר בממד או ברכיב הערכי של החוסן החברתי/לאומי, אלא בהכרח שבהגנה עליו מפני איומים מבית. צבא חזק, עוצמה צבאית-ביטחונית המאפשרת הגנה על המדינה מפני איומים חיצוניים, עוצמה כלכלית ועוצמה מדינית הכרחיים להבטחת הביטחון הלאומי, אך ללא הנדבך של ביטחון פנים ייפגע הביטחון הלאומי הכללי.

בליבת התהליך של גיבוש אסטרטגיה לאומית לביטחון עומד הצורך בהמשגה, זיקות בין הממדים השונים וההשפעות ההדדיות, לצד ניתוח תמונת המציאות, תוך חיבור בין אמצעים ושיטות פעולה למטרות במסגרת המאמצים הלאומיים לביטחון הפנים. מהאסטרטגיה נגזרת מדיניות ביטחון הפנים הלאומי, המתרגמת את העקרונות וההגיונות לשיטות פעולה - אופן הפעלת הכוח, המאמצים והאמצעים, ועקרונות לבניין הכוח.

תכליתן של אסטרטגיית ביטחון הפנים הלאומית והמדיניות הנגזרת ממנה הן הגנה על אזרחי המדינה ותושביה, על מוסדות המדינה וסמליה, על התשתיות הלאומיות ועל הריבונות מפני איומים בתוך גבולות המדינה. בין האיומים על ביטחון הפנים ניתן למנות טרור, פשע מאורגן, פשיעה חקלאית, הגירה בלתי חוקית או בלתי מבוקרת, חירום אזרחי שיכול להיגרם ממתקפות סייבר, אסונות טבע, מגפות ועוד. לצד אלה נדרש יהיה להתייחס לאיומים על הספקת המזון לישראל (ביטחון תזונתי), על הספקת תרופות ושרידות מערכת הבריאות (ביטחון רפואי) ועל איומים על שרשרת ההספקה למדינת ישראל במצבי חירום שונים.



קורדינר: Jose HERNANDEZ Camera 51

אסטרטגיית ומדיניות ביטחון פנים מחייבות הטלת מגבלות על אזרחים והמרחב הציבורי. כל אלה, כאמור, יוצרים מתח בין זכויות ובין צורך לשמור על הביטחון. יש לפעול לייצור סינרגיה בין כלל הרשויות למימושה. אסטרטגיה זו צריכה להיות חלק מובנה בתפיסת הביטחון הלאומי, וטוב יהיה ליצור את המסגרת הארגונית המתאימה (בדומה למשרד ביטחון המולדת האמריקני) שתוכל להוביל את יישומה.

כנגזרת מהאסטרטגיה הלאומית לביטחון פנים יש לחדד את נושא המשמר הלאומי.<sup>18</sup> בשנתיים האחרונות הוחל בהקמתו של כוח זה, כאשר המענה המוצע מחייב התייחסות שתאפשר התמודדות הן עם הפגיעה בסדר הציבורי ובביטחון האזרחים בשגרה והן עם קשת האיומים בחירום.

ראשית מוצע להרחיב את המשמר האזרחי (שהם שוטרים בהתנדבות) באופן שתינתנה סמכויות שיטור קבועות למתנדבים לא רק במהלך משמרות השיטור. לא נדרשת חקיקה מיוחדת לצורך זה מאחר שתקנות המשטרה (המשמר האזרחי), תשנ"ז-1996, קובעות כי המשטרה רשאית להסתייע במשמר האזרחי בפעולות נוספות לשם שמירת הביטחון וביצוע תפקידי שמירת ביטחון הנפש והרכוש מפני פגיעות איבה.

הגדלת היקף המתנדבים, לצד הרחבת סמכויות, תאפשר הגדלה אפקטיבית בסדרי גודל של כוח השיטור הפעיל בכל זמן. כוח זה יוכל לטפל במגוון משימות אבטחה ושמירת הסדר הציבורי שתאפשרנה חיזוק של תחושת הביטחון, סיכול פיגועים, מעצר מפירי סדר ועוד.

ניתוח מקדמי של האיום מראה שהכוח הנדרש למשמר הלאומי צריך להיות בסדר גודל של כ-20 חטיבות (כ-3,000 לוחמים ואנשי מנהלה בכל חטיבה). הכוח יתבסס על לוחמי מילואים עם גרעין סדיר מצומצם.<sup>19</sup>

הכוח יפעל תחת הפיקוד של משטרת ישראל (או מג"ב). הכוח יאורגן כיחידה צבאית (מחלקות, פלוגות, גדודים וחטיבות) עם ההתאמות הנדרשות לפעולה בזירת הפנים, ויצויד ויאומן לפעול בחירום ובמלחמה. הכוח יוכל להיות מופעל במצבי חירום אזרחיים נוספים (רעידת אדמה, שרפה גדולה, צונאמי, מגפה וכדומה). לכוח תינתנה סמכויות פעולה והפעלת אש שיעוגנו בחקיקה מתאימה.

הכוח שיוקם יכול להשתלב במערך החירום הממלכתי שראוי יהיה להקים ושהצורך בו חודש במהלך מגפת הקורונה, מערך שיוכל גם לתת מענה למצבי חירום ובהם אסונות לאומיים, מגפות, תקיפות כימיות וביולוגיות, מתקפת סייבר רחבה שתשתק חלקים במשק וכדומה.

בהקשר של אבטחת יישובים הרי שעל איום הייחוס הביטחוני, בתפיסת ביטחון הפנים של ישראל, להתייחס בין היתר גם למרכיבים הבאים: התקפה של גורמים עוינים (אזרחים ישראלים ואויבים) על יישובים, בכלל זה יישובים מעורבים, מארבים לאורך צירי תנועה, כמו גם חסימה שלהם.

יש לבחון לעומק את האפשרות להטיל על המשמר הלאומי את האחריות הכוללת למערכי האבטחה היישוביים.

18 ראו עוד: ישי ערמוני, המלצות בעניין המשמר הלאומי, מכון משגב, 11 ביולי, 2023.

19 הניתוח בוצע על ידי המחברים והתבסס על הצורך לפעול במספר רב של מוקדים במקביל ומול איומים פנימיים רחבים, בכלל אלה חסימה של צירי תנועה, חדירה ליישובים ולמחנות צה"ל, כמו גם לחלוקה מרחבית של המשמר הלאומי באופן שניתן יהיה לגייס את לוחמיו במהירות ולהפעיל אותם במרחב מגוריהם במקרה חירום אזרחי.

מערכים אלה כוללים את כיתות הכוננות במרחב הכפרי ולאורך הגבולות (המעטפת החיצונית), שחייבות להיערך למסוגלות של הגנה על היישובים באופן עצמאי עד 6 שעות.<sup>20</sup> צה"ל, המשטרה וגופי ההצלה במרחבים אלה צריכים להיערך להתערבות ולמתן מענה הגנתי וטיפולי בטווח זמן שאינו עולה על 6 שעות. המשמעות המיידית היא שיש להיערך לכך מבחינת אימונים והכשרה ואספקת ציוד מתאים, ולבסס מערכת פיקוד ושליטה לשיתוף פעולה בין הגופים.

בנוסף, בראייתנו יש לגבש לכיתות הכוננות תפיסת הפעלה מסודרת, מתוך ראייה רחבה המשתלבת עם תהליך הקמת המשמר הלאומי ולפי הגיונות של אסטרטגיה לאומית לביטחון פנים.<sup>21</sup>

במסגרת זאת יש לקבוע את איום הייחוס שאליו תצטרכנה כיתות הכוננות לתת מענה, ולגבש לכך מתווה פעולה שיתייחס לאופן הפעלתן ברמה המקומית וגם ברמה המרחבית. יש לבנות לכיתות אלה מערך פיקוד ושליטה, לבנות להן אפשרות לקבל תמונה מודיעינית רלוונטית ולאפשר להן בניין כוח בהתאם לכל אלה, ובייחוד באשר לאמצעי לחימה, כוח אדם, אימונים ותרגילים.

אנו סבורים כי כיתות הכוננות צריכות להתכונן למתקפות על יישובים, כולל מקומות מגורים מעורבים של ערבים ויהודים, וכן להגיב במקרה שהפרות סדר בסמוך ליישובים תתפתחנה לתקיפה של ממש. כמו כן, כיתות הכוננות נדרשות לתת מענה במקרה שמתגלים מארבים בצירי תנועה הסמוכים למקום פעילותן.

את הכיתות כדאי לחלק למבני פעולה של כיתות וחוליות, לצייד אותן באמצעים הולמים ובכלי נשק, ולהכשיר אותן ללוחמה וכן לצרכים אחרים, כגון מתן סיוע רפואי ראשוני, חילוץ מהריסות ועוד. במקביל, יש להקפיד על אימון לחבריהן טרם קבלתם לתפקיד ובשגרה, ולשלב אותם בתרגילים והיערכויות של צה"ל והמשטרה.

אף שאת כיתות הכוננות יש לחבר למערכת הפיקוד והשליטה של משטרת ישראל ככלל, בכל מקום שבו ניתן - יש להכפיף אותן למשמר הגבול.

20 להרחבה, ראו עוד: גבי סיבוני וקובי מיכאל, מבט ראשוני על אבטחת יישובים בראי המלחמה, מכון משגב, 2 בינואר, 2024.

21 להרחבה, ראו: גבי סיבוני וקובי מיכאל, העמקת תהליך הקמת כיתות הכוננות - המלצות וכיוונים להמשך, מכון משגב, 3 בנובמבר, 2023.

## הגירה

### אתגרים

בפני ישראל שני אתגרים מרכזיים בתחום ההגירה הבלתי חוקית: ההתמודדות עם קהילות המסתננים ומהגרי העבודה הבלתי חוקיים שכבר נמצאים בארץ, וגיבוש מדיניות ברורה בתחום "איחוד המשפחות" של פלסטינים.

ישראל הצליחה במידה רבה לבלום את זרם המסתננים, בעיקר בגבולה הדרומי, באמצעות הקמת גדר הגבול, מתקני כליאה וחקיקה מתאימה. אולם עדיין נותרו אתגרים ניכרים בהתמודדות עם עשרות אלפי המסתננים הנמצאים כבר בישראל. נדרשת אכיפה מוגברת ויעילה יותר בקרב אוכלוסייה זו, לצד עידוד מעברם למדינות המוכנות לקלוט אותם.

מבחינה מושגית, המונח "הגירה" מתייחס לתנועת אוכלוסייה על מנת להשתקע ביעד החדש כתושבי קבע. תנועה זו עשויה לנבוע בין אם מרצון - כחיפוש הזדמנויות כלכליות טובות יותר במדינות היעד, ובין אם מאונס - כתוצאה מעימותים במדינות המוצא או אסונות טבע שונים. לכל מדינה ריבונית הזכות והיכולת לקבוע את ההסדרים החוקיים לכניסה ולשהייה בתחומה, וכל מי שעובר עליהם, בכל מדינה, הוא מהגר בלתי חוקי.

**לכל מדינה ריבונית  
הזכות והיכולת  
לקבוע את ההסדרים  
החוקיים לכניסה  
ולשהייה בה, וכל מי  
שעובר עליהם הוא  
מהגר בלתי חוקי**

חוק האזרחות קבע דרכים לקבלת מעמד רשמי בישראל - מכוח שבות, ישיבה בישראל ערב הקמת המדינה, לידה, או התאזרחות תוך עמידה בהליך מוגדר. מסגרת חוקית זו יצרה בראשית המדינה כמה מעמדות אזרחיים הכוללים בעיקר אזרחים, תושבי קבע ותושבי ארעי.

כניסת הזרים לישראל מתאפשרת דרך מעברי הגבול הרשמיים - ביבשה, באוויר ובים - ורק לאחר קבלת אשרה המותאמת ל"מטרת הכניסה" שהוצהרה מראש. לכן, כל הנכנס שלא דרך מעברי הגבול הרשמיים או שלא קיבל אשרה תקפה בחוק יוגדר בישראל כ"מהגר בלתי חוקי". מהגרים בלתי חוקיים אלו נחלקים לקטגוריות אחדות, המרכזיות שבהן: "מסתננים" - זרים שנכנסו לישראל שלא דרך מעברי הגבול הרשמיים;

"שוהים בלתי חוקיים" - הגדרה רחבה יותר הכוללת גם כל מי שנכנסו בצורה מסודרת, אך לא עזבו את המדינה בתום התקופה הקצובה שניתנה להם באשרה או הפרו את תנאי השהייה, ו"מבקשי מקלט" - הכוללת זרים המגישים בקשה להגנה לאחר שלטענתם נשקפת סכנה לחייהם או לחירותם במדינת מוצאם ובקשתם זו טרם נבדקה.

ההגירה הבלתי חוקית פוגעת בביטחון הלאומי בשלושה אופנים עיקריים. ראשית, חדירת אנשים לגבולות המדינה בלא הרשאה כדין פוגעת בריבונות המדינה ובזכותה הבסיסית והיסודית לקבוע מי רשאי לבוא בשעריה.

שנית, הגירה מסיבית, גם אם חוקית, משנה את ההרכב הדמוגרפי והתרבותי של האוכלוסייה. דוגמאות רבות לכך ניתן לזהות במשבר ההגירה באירופה, שבו מדינות שונות מתמודדות עם השלכות ההגירה המסיבית, ובחלקה הגדול הבלתי חוקית, על ההרכב הדמוגרפי. הניסיון לשלב אוכלוסיות מרקעים תרבותיים, דתיים ולאומיים מגוונים לכדי חברה אחידה נכשל, וכעת מדינות

אירופה ניצבות בפני משבר דמוגרפי חמור, עם הזדקנות וצמצום אוכלוסיית הלאום המקורית מול גידול מתמיד באוכלוסיית המהגרים.

בנוגע ל"איחוד משפחות", המציאות הביטחונית בישראל מעלה חשש ממעורבות פלסטינים המקבלים מעמד בישראל דרך נישואים בפעילות חבלנית. על רקע חשש זה נחקק ב-2003 תיקון לחוק האזרחות והכניסה לישראל, האוסר על מתן מעמד לתושבי ה"אזור" (יו"ש ועזה) ומדינות עוינות. החוק נחקק כהוראת שעה והוארך פעמים מספר, תוך שינויים מסוימים בעקבות התערבות בית המשפט. ב-2021 פקע תוקפו לתקופה קצרה, אך ב-2022 נחקק מחדש.

## המלצות

יש לשקול גיבוש מתווה חוקי יציב וקבוע שיאזן בין הצורך הביטחוני לבין זכות ההתאזרחות דרך נישואים הנהוגה במדינות רבות. כחלק מכך נדרש שיתוף פעולה עם גורמי הביטחון לגיבוש הסדר שיקבל תמיכה רחבה בכנסת, תוך הבחנה ברורה בין מדינות ואוכלוסיות ידידותיות לבין כאלה העוינות את ישראל.

כחלק מבחינת הנחות היסוד של תפיסת הביטחון הלאומי הישראלית לנוכח מאורעות ה-7 באוקטובר, נדרשת בחינת הרלוונטיות של סוגיית מדיניות ההגירה הישראלית בכלל, ויחסה להגירה בלתי חוקית בפרט, ומידת השפעתה על הביטחון הלאומי בישראל.

ההגירה הבלתי חוקית פוגעת גם בשלטון החוק ובסדר הציבורי. מהגרים רבים מגיעים ממדינות עם שלטון חוק רופף, וללא זיקה של ממש למדינות היעד מלבד אינטרס כלכלי, כך שהם נוטים לזלזל בחוקי המדינה הקולטת. בישראל ובמדינות מערביות אחרות ישנם קשיים ניכרים באכיפת החוק על אוכלוסייה זו, והתבדלותה מובילה לעיתים ליצירת "אזורי אין-כניסה" שבהם לרשויות קשה ביותר לפקח, לצד ניסיונות קהילות המהגרים הבלתי חוקיים להשפיע על אופי הסביבה החברתית.

יש לקבוע שרק מי שבקשתו למקלט אושרה יוכר כ"פליט" ויהיה זכאי לזכויות על פי הדין הבינלאומי.

## התיישבות, חקלאות ואחיזה בקרקע

### אתגרים

עוד בטרם הקמת המדינה ובמשך שנים רבות עמדה תפיסת "התלם האחרון" בשורש התרחבות תנועות ההתיישבות השונות ברחבי הארץ. היא הייתה גם רכיב חשוב בתפיסת הביטחון בדגש על עיצוב גבולות הארץ, האחיזה בקרקע והביטחון. תפיסה זו זיהתה קשר ישיר בין התרחבות השליטה בקרקע ברחבי הארץ מחוץ לגושי הערים המרכזיות באמצעות התיישבות וחקלאות עברית לבין השלטת ריבונות המדינה על שלל מחוזותיה, ובייחוד בגבולותיה ובמחוזות הספר. היא גם הכירה בתרומתה החשובה של ההתיישבות לביטחון ולהגנה על גבולות הארץ. מאז ועד היום, הביטוי "עד התלם האחרון" מסמל את נחישות תנועות ההתיישבות והחקלאות לקדם את המפעל הציוני עד לגבולות המדינה במטרה לבססם ולייצבם, למרות שלל האתגרים והמכשולים.



PhotoStock-Israel: קרדיט

בעשורים האחרונים חלה שחיקה באתוס ההתיישבות וביצור הגבולות באמצעותה, ובחשיבותו של המרחב הכפרי בישראל. במקביל, התחזקו מגמות העיור ונטישת ההתיישבות הכפרית והחקלאית. אירועי 7 באוקטובר המחישו לחברה הישראלית מחדש עד כמה חשובה אחיזת ההתיישבות בגבולות הארץ, ועד כמה מהותית תרומתה לביטחון הלאומי. המחיר הכבד ששילמה ההתיישבות בעוטף עזה, והתעקשות אנשי היישובים לשוב ולעבד את אדמתם מחדש ממחישים את ההכרח שבעדכון תפיסת הביטחון. עלינו להועיד מקום חשוב לנוכחות יהודית וישראלית ולאחיזה בקרקע במחוזות הספר.

בקרקעות שבהן אין יישובים חקלאיים ניתן לראות במקרים רבים השתלטות בלתי מסודרת על הקרקע. אויבינו מבינים היטב עד כמה נוכחות המרחב הכפרי באזור מדגימה את השליטה והריבונות הישראלית, ועד כמה הנחישות הישראלית לא לסגת מהאזור מעידה על חוסנה ויציבותה של הריבונות הישראלית. באותה נשימה ומאותן סיבות הם מעוניינים בקרקעות אלה לעצמם. לכן, כשאיננו שם - הם נכנסים אליהן. כך, כשם שנוכחות יהודית זו בקרקע חשובה

בעוטף הרצועה, כך היא חיונית ונחוצה במרחב הכפרי כולו ברחבי הארץ לצורך הנכחת הריבונות הישראלית, להמשך המפעל הציוני וכרכיב מהותי בתפיסת ההגנה והביטחון.

בנוסף, ההתיישבות תורמת להתמודדות הישראלית עם אתגרים לאומיים שונים, הכוללים בעיות בתחומי הדיור, החקלאות והביטחון התזונתי ושמירת המשאבים הלאומיים, כגון קרקע ומים. אוכלוסיית העולם ממשיכה לגדול, בעיקר במדינות עולם שלישי כושלות, בניגוד למגמות הירידה בילודה בעולם המפותח. לצד הגידול הכולל באוכלוסיית העולם, בולטת מגמת העלייה בתוחלת החיים והזדקנות האוכלוסייה בעולם המפותח. ישראל, במובן זה, היא חריג בולט בהשוואה למדינות מפותחות אחרות בעולם. מגמות גידול האוכלוסייה ועליית רמת החיים, לצד מודרניזציה, תיעוש, פיתוח אורבני ותחבורה, מאיצות תהליכי ביעור יערות ומדבור לצד הידלדלות משאבי טבע ובעיות אקלים. תהליכים אלה מציבים אתגרים למדינות רבות בתחום הקצאת קרקעות לדיור, אספקת מזון ומים, והתמודדות עם מצבי אקלים קיצוניים. כבר כיום מוערך כי מחצית מהאוכלוסייה האנושית מתמודדת עם מחסור במים, והתחזיות הן כי בשנים הקרובות מרבית האוכלוסייה האנושית תתמודד עם מה שארגונים בינלאומיים מכנים "מחסור מוחלט במים".

בישראל צמחה האוכלוסייה ונאמדה ב-31 בדצמבר 2023 בכ-9.8 מיליון תושבים. גידול האוכלוסייה נע בשנים האחרונות סביב 2% בשנה.<sup>22</sup> גם תוחלת החיים עמדה נכון לשנת 2021 על ממוצע של כ-82 שנים.<sup>23</sup> לצד גידול האוכלוסייה ותוחלת החיים, מדינת ישראל מתמודדת עם אתגרים דומים בתחומי הדיור. תחום זה מושפע ממחירים גבוהים של קרקע לבנייה, הנשלטת על ידי המדינה, וגם מהעדפות האוכלוסייה את המגורים במרחב שבין גדרה לחדרה מסיבות תעסוקתיות, תחבורתיות ואחרות. ישראל גם מתמודדת עם אתגרים בתחום הביטחון התזונתי, כל זאת בנוסף לאתגרי הייחודיים בתחומי הביטחון בכלל, וביטחון הגבולות בפרט.

## השטחים הפתוחים בישראל מהווים את עתודת הפיתוח והבנייה לדורות הבאים, ויש חשיבות לאומית לשמור עליהם

רק כ-10% משטחי המדינה הינם שטחים בנויים (כ-2.2 אלף קמ"ר), ואילו 86% משטחי המדינה מוגדרים כ"שטחים פתוחים". יתר השטח מוגדר כ"שטחים מופרים" (1.6%), או שטחים שבהם מצויים גופי מים טבעיים או מלאכותיים (2.4%).<sup>24</sup> מתוך השטחים הפתוחים, כ-35% משטחי המדינה הינם שטחים סגורים המשמשים לאימוני צה"ל,<sup>25</sup> וכ-26% מוגנים כשמורות טבע וגנים לאומיים. כ-20% מהשטח הפתוח משמש לצורכי חקלאות.<sup>26</sup>

השטחים הפתוחים בישראל מהווים את עתודת הפיתוח והבנייה לדורות הבאים, ועל כן ישנה חשיבות לאומית לשמור על קרקעות אלו, לפתחן ולהעבירן לדורות הבאים בשלמות ובאיכות הטובה מזו הקיימת בהווה. ההתכנסות ההולכת וגוברת של האוכלוסייה היהודית באזורי גוש

22 "אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2024", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 28 בדצמבר 2023, [https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2023/424/11\\_23\\_424b.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2023/424/11_23_424b.pdf)

23 על פי נתוני הבנק העולמי.

24 "דו"ח מצב הטבע 2022 - שימושי קרקע בישראל", המארג - התוכנית הלאומית להערכת מצב הטבע, 2022, עמ' 14.

25 "שטחי האימונים של צה"ל ביבשה", מבקר המדינה - דו"ח שנתי 171, 2021.

26 "ענף החקלאות בישראל - תמונת מצב כלכלית לשנת 2022", משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ספטמבר 2023, עמ' 26.



דן, בהליכי עיור מואצים, מאיימת על גבולותיה הקיימים של מדינת ישראל באופן העשוי הלכה למעשה לרכז ולצמצם את המדינה היהודית לרצועת חוף קטנה. כך ישראל תוותר בפועל - הגם אם לא באופן רשמי - על חבלי מולדת שלמים.

הצמיחה הגבוהה של האוכלוסייה הישראלית ותוחלת החיים שלה תחייב בשנים הבאות את המשך הפיתוח של תשתיות לאומיות כגון כבישים, מסילות רכבת, תחנות כוח ועוד, לצד פתרונות דיור מגוונים כדוגמת הקמת ערים ויישובים חדשים. לכן, למרחב הכפרי חשיבות רבה בכל הנוגע לאתגר שימור עתודות הקרקע להמשך הפיתוח המדינתי.

## חקלאות

הקצאת קרקעות לצבא וגורמים סביבתיים מגבילים את החקלאים לקרקעות פרטניות, מה שמוביל לעיבוד חקלאי הולך וחוזר לאורך זמן, הפוגע באיכות הקרקעות ובתפוקה החקלאית. לצד זאת, האתגרים הביטחוניים והמדיניים מעלים סימני שאלה באשר ליכולת ההסתמכות על ייבוא תוצרת חקלאית ומזון לצורך הצריכה העצמית של ישראל, ומעלים שוב את נחיצות התוצרת המקומית - כלומר, יכולת ייצור חקלאי עצמאית.

מתקפת הפתע של ארגון הטרור חמאס הוכיחה מעל ומעבר לכל ספק כי תפיסת ההגנה המרחבית הישראלית, הנעוצה בהתיישבות אזרחית בגבולותיה ובספר הגאוגרפי-חברתי, הכרחית לביטחונה הלאומי. זאת, בייחוד לנוכח היעדר עומק אסטרטגי מספק. בחבלי ארץ רבים ברחבי ישראל המרחב הכפרי בכלל - וזה החקלאי בפרט - מהווה את חגורת הביטחון העוטפת את גבולות הארץ במענה ראשוני מול אויביה הרבים. אלמלא ההתיישבות בגולן, בבקעת הירדן, ביהודה ושומרון, בערבה, בנגב ובעוטף עזה - חבלי ארץ שלמים היו פרוצים הלכה למעשה בפני חדירתם של הרוצים ברעתנו.

בשנים האחרונות ניטלו יכולות ההגנה העצמית של היישובים על עצמם, בתואנה כי צה"ל וכוחות הביטחון ידעו לספק הגנה בזמן ובמקום הדרושים לכן, וכי אין ליישובים עצמם צורך לעסוק בהגנה עצמית אקטיבית. אלא שמול קריסת הצבא במקרים רבים, היו אלה דווקא כיתות הכוננות הזעירות שניהלו קרבות גבורה בהגנה על היישובים ב-7 באוקטובר 2023.

בעשורים האחרונים התחזקה מגמה שלטונית לעמעום חשיבותו ונחיצותו של המרחב הכפרי, מה שהוביל להחלשתו ולנסיגה במעמדו. הקמת יישובים חקלאיים חדשים באזורים בעלי חשיבות לאומית עליונה לשמירה על הקרקע כמעט הופסקה, או שהיא נתקלת בקשיים רבים. גם ענף החקלאות סובל בשנים האחרונות מנסיגת התמיכה המדינית בו. אומנם בשנים האחרונות קודמה רפורמה משמעותית בתחום החקלאות,<sup>27</sup> אך דווקא הנקודות החשובות ביותר בהליכי הייצור החקלאיים, כמו עלויות העובדים הזרים והמים, לא קיבלו תשומת לב מספקת.<sup>28</sup> מנגד, התרחב ביותר שוק הייבוא של התוצרת החקלאית לישראל.

27 שלמה טייטלבוים, "האוצר והחקלאים הסכימו על פחות מכסים ויותר יבוא. מתי נרוויח מזה?", כלכליסט, 05 ביולי, [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/hjuiqabsc](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hjuiqabsc), 2022.

28 ערן שדה, "רפורמת החקלאות רומסת את החקלאים", כלכליסט, 08 ביולי, 2022, [https://www.calcalist.co.il/local\\_news/article/byix00lvi5](https://www.calcalist.co.il/local_news/article/byix00lvi5).

## המלצות

התיישבות אזרחית, ובייחוד זו החקלאית, השולטת על המרחב, על הצירים, על המעברים ההכרחיים ועל היעדים האסטרטגיים באזור הכפרי מהווה מכפיל כוח אסטרטגי מרכזי בהתמודדות ישראל עם אתגרים ביטחוניים. היא מהווה גם מחסום בפני חדירת גורמים עוינים ללב העירוני של ישראל. עלינו להפנים את החשיבות הלאומית לשמור על קרקעות אלו, לפתח ולהעבירן לדורות הבאים בשלמות ובאיכות הטובה מזו שהיא מתאפיינת בה כיום.

כלכלת ישראל, ובעיקר החקלאות, סובלות מנתוני פתיחה בעייתיים, מכיוון שהן אינן יכולות להיעזר בחקלאים סמוכים לוויסות הצריכה - לא במצרים, לא בירדן, ואפילו לא בטורקיה. לכן חובה לעזור לחקלאים באמצעות סיוע ממשלתי הוגן.

באופן כזה תוכל מדינת ישראל להמשיך לתמוך בנוכחות חקלאית נרחבת בכל רחבי הארץ, כולל באזורי הספר והפריפריה, כדי לבסס את המשך המפעל הציוני ולהניח את הרגל הנוספת שדרושה לתפיסת ההגנה והביטחון.

יש להעמיק את התפקיד המרכזי של המרחב הכפרי שעיקרו לספק מזון באופן שוטף ותדיר ובמחירים סבירים. יש לוודא כי החקלאים יזכו לסיוע שיאפשר להם להתקיים בכבוד וברוחה. אחת הדרכים לעשות זאת היא סבסוד של החקלאים, ולא של המוצרים. לכאורה מדובר בוויכוח עתיק יומין שכבר הוכרע, אולם יש לחזור ולבחון את הנושא, ובייחוד את האפשרות לסבסד חקלאים המגדלים גידולים כדי שיוכלו להתחרות בתוצרת חיצונית. במקביל, יש לפתוח את השוק לייבוא.

עיקר הבעיה, בהקשר זה, גלומה בחוסר היכולת של החקלאים לבצע תכנון ארוך טווח המבוסס על הסובסידיה הממשלתית, בשל השינויים התכופים במדיניות הממשלתית ובתקציב. יש למצוא מנגנונים שיקבעו את המנגנון הזה כדי שלא יאותגר בכל הליך של אישור תקציב המדינה.

המלצה אחרת קשורה במשק המים: ישראל חווה חוסר איזון בין ההיצע לביקוש במאזן המים הטבעיים שנאגרים בה, מה שהוביל את ממשלות ישראל לאורך השנים לחפש פתרונות שונים להגדלת היצע המים ולהתמודדות עם הביקוש הגובר. לצורך הפחתת התלות הישראלית במקורות המים הטבעיים, הגברת ההיצע וצמצום הביקוש למים שפירים מדינת ישראל נדרשת לגבש אסטרטגיה לאומית לניהול משק המים ולהתאמתו לסביבה ולצרכיה הכלכליים. אסטרטגיה זו מתבססת בעיקר על שלושה אפיקים מרכזיים: השבת מי קולחים (שפכים מטוהרים) לשימוש חוזר, התפלת מי הים ומי קידוח מליחים, וטיוב ניהול משק המים.

במקביל יש לסייע לחקלאים בנושא המים, תוך הוזלת המחיר לחקלאים המגדלים גידולים חיוניים שבהם הרווח נמוך, בניגוד, למשל, לגידול של תבלינים, שהם רווחיים מאוד ואין צורך לסבסד את מחיר המים לגידולם. סבסוד מחיר המים יצטרף בראייה כוללת גם לסבסוד החקלאים כפי שתואר לעיל. יש לזכור שהחקלאות היא הצרכן היחיד של מים מושבים, ושלא החקלאות המים האלה היו מוזרמים לנחלים ומשם לים. לכן חשוב לסייע לחקלאים, ויש לעשות זאת בהתאם לסוגי הגידולים שהם מתמחים בהם.

המרחב הכפרי והחקלאות הם אחד הכלים המרכזיים בשמירה על הקרקע. שמירת הקרקעות במרחב הכפרי נחוצה לאחיזה ציונית בקרקע, לשימור האיזון האקולוגי, איכות הסביבה, וההגנה על אוצרות הטבע הקיימים באותו מרחב. קהילות המרחב הכפרי עוסקות רבות בסוגיות אלו. לאור זאת חשוב מאוד להרחיב ככל הניתן הקמה של כפרים, מושבים וקיבוצים חדשים במרחבים

חיוניים, כמו במרחב נבטים, בנגב, בגליל ובבקעת הירדן. כל יישוב כזה יוכל לנהל כ-5,000 דונם (גידולי שדה, מטעים ומרעה), שיסייעו הן לחקלאות והן לשמירת האחיזה בקרקע. חזון זה אפשרי גם באמצעות הישענות על גרעיני נח"ל.