

עדכן אסטרטגי

כרך 19 | גיליון 3 | אוקטובר 2016

רוסיה בעימות – בין הזירה הפנימית לזירה הבינלאומית

צבי מגן, שרה פיינברג, ורה מיכליך-שפיר

החרמת סחורות ישראליות על ידי ארגונים פלסטיניים:

השלכות כלכליות

חגי אטקס ומיכל ויסברוד

דאע"ש והאוכלוסייה הערבית בישראל:

היקף האתגר ומרכיבי המענה

מוחמד אבו נסרה

פינוי יישובים בשעת חירום:

דילמות ופתרונות

יונתן שחם ומאיר אלרן

מצרים מתחמשת

יפתח ש. שפיר וקשיש פרפיאני

הנסיגה האמריקאית ומיזם 'חגורה אחת דרך אחת':

חששות מצד הסינים ואתגרים באפגניסטן

וואנג ג'ין



המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

עדכן אסטרטגי

כרך 19 | גיליון 3 | אוקטובר 2016

- 3** צבי מגן, שרה פיינברג, ורה מיכלין-שפיר
רוסיה בעימות – בין הזירה הפנימית לזירה הבינלאומית
- 15** חגי אטקס ומיכל ויסברוד
**החרמת סחורות ישראליות על ידי ארגונים פלסטיניים:
השלכות כלכליות**
- 29** מוחמד אבו נסרה
**דאע"ש והאוכלוסייה הערבית בישראל:
היקף האתגר ומרכיבי המענה**
- 41** יונתן שחם ומאיר אלרן
**פינוי יישובים בשעת חירום:
דילמות ופתרונות**
- 53** יפתח ש. שפיר וקשיש פרפיאני
מצרים מתחמשת
- 63** וואנג ג'ין
**הנסיגה האמריקאית ומיזם 'חגורה אחת דרך אחת':
חששות מצד הסינים ואתגרים באפגניסטן**

הרבעון **עדכן אסטרטגי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח-התיכון. המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על-ידי חוקרי המכון ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

עורך ראשי

עמוס ידלין

עורך אחראי

מרק הלר

מנהל מערכת

משה גרונדמן

עורכת משנה

ג'ודי רוזן

חברי המערכת

יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, עודד ערן, ענת קורץ, אפרים קם, ג'ודי רוזן

מערכת מורחבת

ד"ר דן בן דוד, פרופ' עזר גת, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, אפרים הלוי, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

עיצוב גרפי: מיכל סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: אלינר, פתח תקווה

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 6997556
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

תוכנו המלא מוצג באתר המכון: www.inss.org.il

רוסיה בעימות – בין הזירה הפנימית לזירה הבינלאומית

צבי מגן, שרה פיינברג, ורה מיכלין-שפיר

מאז תחילתו של המשבר האוקראיני ניצבת רוסיה מול מגוון אתגרים חדשים בזירה הפנימית ובזירה הבינלאומית. כתוצאה מהמשבר, חווה רוסיה בידוד ולחץ מדיני מתמשך, ובמקביל נפגעת מהסנקציות הכלכליות שהטילו עליה ארצות הברית ואירופה, בשל מעורבותה במשבר האוקראיני. לשם היחלצותה ממכלול משברים אלה – הפסקת בידודה המדיני והצלת הכלכלה המקרטעת – יזמה רוסיה סדרת מהלכים בזירה הבינלאומית ובמיוחד במזרח התיכון. רוסיה פועלת תוך יצירת משברים שמטרתם הסרת הסנקציות הכלכליות ויצירת תפנית במכלול היחסים בינה לבין המערב, הן במזרח התיכון והן במזרח אירופה. למרות סדרת המהלכים הללו, המלווים במאמצים להרחבת המשברים, עדיין לא עלה בידי רוסיה להסיר מעליה את הלחץ המדיני והכלכלי המערבי.

מילות מפתח: רוסיה, סוריה, המלחמה באוקראינה, סנקציות, אירו-אסיה, חב"מ

מאז תחילתו של המשבר האוקראיני וסיפוח חצי האי קרים במארכס 2014 (שניהם ביטויים לעימות בין רוסיה למערב על ההשפעה באזורי ברית המועצות לשעבר, ועל מעמדה בזירה הבינלאומית) ניצבת רוסיה מול מגוון אתגרים חדשים בזירה הפנימית ובזירה הבינלאומית. כתוצאה מהמשבר חווה רוסיה בידוד ולחץ מדיני מתמשך, ובמקביל נפגעת מהסנקציות הכלכליות שהטילו עליה ארצות הברית ואירופה בשל מעורבותה במשבר האוקראיני.

צבי מגן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. שרה פיינברג היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ורה מיכלין-שפיר היא חוקרת (מלגאית ניובאוור) במכון למחקרי ביטחון לאומי.

לשם היחלצותה ממכלול משברים אלה – הפסקת בידודה המדיני והצלת הכלכלה המקרטעת, תוך ביטול הסנקציות המערביות – יזמה רוסיה סדרת מהלכים בזירה הבינלאומית. אחד המהלכים הראשונים של רוסיה היה התערבות צבאית בסוריה, החל מספטמבר 2015. זאת גם כמענה להתפתחויות באזור עצמו (בעיקר התגברות הטרור האסלאמי הקיצוני, המהווה אתגר ישיר לרוסיה) וגם משיקולים גלובליים, כמענה לעימות בינה למערב סביב אוקראינה וללחץ של הסנקציות הבינלאומיות שהוטלו עליה, המכוון לערער את יציבותה וגם מצליח בכך. אחד מיעדיה העיקריים של המעורבות הרוסית במזרח התיכון הוא קידום הדיאלוג עם המערב לסיום משטר הסנקציות נגדה.

כתוצאה מכך, רוסיה מעורבת מבחינה מדינית וצבאית במשברים בשתי חזיתות – באוקראינה ובסוריה. המשבר באוקראינה נמשך למעלה משנתיים, עדיין ללא הסדר מדיני באופן; בסוריה קיימת מעורבות צבאית של רוסיה כבר קרוב לשנה. שני אלה גובים מרוסיה מחיר מדיני וכלכלי יקר,¹ והתוצאות הסופיות טרם ידועות. להלן סקירת תהליך התמודדותה של רוסיה עם האילוצים האמורים, תוך עמידה על ההשלכות בזירה הפנימית ובזירה הבינלאומית – של המשבר האוקראיני, של המעורבות הרוסית בסוריה ושל אירועי פנים ברוסיה.

המאבק במרחב ברית המועצות לשעבר והמלחמה באוקראינה

קץ העידן האימפריאלי הרוסי עם התפרקותה של ברית המועצות היה טראומטי עבור מדיניות החוץ הרוסית. לאחר עלייתו של פוטין לשלטון הוא החל לאמץ דרך חדשה לרוסיה בזירה הבינלאומית, תוך המשך החיפוש אחר אידאולוגיה מסודרת למדיניות החוץ והביטחון. המדיניות המערבית נתפסת בעיני רוסיה כניסיון לדחוק את רגליה מהמרחב ההיסטורי של האימפריה הרוסית, ואף לפעול לשינוי שלטוני בתוך רוסיה. זאת על ידי התרחבות נאט"ו, הצבת מערכות הגנה במזרח אירופה

ועידוד תהליכי דמוקרטיזציה פנימיים.

הנחת היסוד של פוטין היא שלרוסיה ולמערב אינטרסים מתנגשים, וכי אי-עמידה על האינטרסים הרוסיים תהווה איום קיומי עבורה. לכן, על רוסיה לחזור לזירה הבינלאומית כשחקנית משפיעה ומובילה המעורבת בעיצוב הסדר הבינלאומי, תוך תחרות בינה לבין המערב על שליטה והשפעה באירופה, באסיה ובמזרח התיכון.

אחד מיעדיה העיקריים של המעורבות הרוסית במזרח התיכון הוא קידום הדיאלוג עם המערב לסיום משטר הסנקציות נגדה.

תוך כך אימץ פוטין את האידאולוגיה האירואסיאתית כמשנה סדורה, הרואה ברוסיה ציוויליזציה המחברת בין מזרח ומערב. פירושה המעשי הוא גישה ניאואימפריאלית של שימור אינטרסים בשטחי ברית המועצות לשעבר, וקריאת תיגר על ארצות הברית ועל בעלות בריתה במגוון זירות. בשנים

האחרונות התנהל המאבק העיקרי סביב גיאורגיה ואוקראינה, לאחר שבשתיהן אירעו מהפכות אשר שאפו לקדם סדר יום דמוקרטי-ליברלי ואינטגרציה עם המערב, כולל הצטרפות לנאט"ו ולאיחוד האירופי. בשנת 2008, לאחר ששנתיים קודם לכן נאט"ו הכריזה על דיון אינטנסיבי עם אוקראינה וגיאורגיה על הצטרפותן לארגון, פלש צבא רוסיה לגיאורגיה. כמו כן, רוסיה מגלה רגישות גבוהה לפעילות מערבית במדינות כמו בלרוס ומדינות הקווקז הרוסי ומרכז-אסיה.

במקביל למאבק שמנהלת רוסיה במרחב זה, היא שואפת להקים רשת בריתות חלופית. הנשיא פוטין השיק מספר מסגרות של שיתוף פעולה המתחרות במסגרות האירופיות. החשובה שבהן היא האיחוד האירואסיאתי הכולל את קזחסטן, בלרוס וארמניה, שכלל איחוד מכסים ואזור סחר חופשי בין המדינות. במרחב המרכז-אסיאתי מנסה רוסיה לשמור על הובלה מדינית, תוך ניסיון לייצר שיתוף פעולה עם סין כדי להכיל את מעורבותה באזור. רוסיה הקימה יחד עם סין את 'ארגון שנגחאי לשיתוף פעולה' (SCO), שבו חברות גם מדינות מרכז-אסיה. הארגון דוחק בפועל את רגלי המערב (בעיקר ארצות-הברית) מהזירה.²

לצורך מימוש יעדיה מנהלת רוסיה מדיניות חוץ אינטנסיבית ועתירת מוקדים וזירות, המיושמת על ידי הפעלת מנופי לחץ פוליטיים וכלכליים על מדינות ברית-המועצות לשעבר. בעקבות ההבנה כי משאביה של רוסיה מוגבלים, עיקר המאמץ מכוון לניהול משברים באופן מוגבל. מכאן גם נטייתה של רוסיה לפעילות המשלבת מאפיינים שונים של עוצמה – רכה וקשה – המכונים 'מלחמה היברידית'.

עיקר הפעילות הרוסית והבינלאומית בשנתיים האחרונות מתרכז סביב משבר אוקראינה. ההבנה ש"ללא אוקראינה רוסיה איננה אימפריה", כאמירתו הידועה של

זביגינייב בז'נ'נסקי, צרובה היטב בתודעה הרוסית. במשך שנים מזהה רוסיה את החדירה המערבית לאוקראינה כניסיונות לגרימת פרישתה של המדינה ממרחב ההשפעה של מוסקבה, ובמיוחד היא חוששת מאפשרות הצטרפותה של אוקראינה לאיחוד האירופי ולנאט"ו.

אירועי 2013, שהחלו במטרה לחתום על הסכם ההתאגדות (האסוציאציה) עם האיחוד האירופי והסתיימו בהפיכה ובסילוקו של הנשיא ינוקוביץ', נתפסו על ידי רוסיה כהתרסה מערבית נגדה, המובילה לאובדן השפעתה באוקראינה – הנכס המשמעותי ביותר שלה במרחב האירואסיאתי. בשנת 2014, לאחר ההפיכה הפרו-מערבית

באוקראינה, בחר הנשיא פוטין בחצי האי קרים כנקודת לחץ על השלטון האוקראיני. הסיפוח נעשה במתווה של פעולה "היברידית" – תחילה השתלטות של כוחות לא מזוהים על חצי האי, ולאחר מכן עריכת משאל עם בשאלת צירופו לרוסיה.

עיקר המאמץ של רוסיה מכוון לניהול משברים באופן מוגבל. מכאן גם נטייתה של רוסיה לפעילות המשלבת מאפיינים שונים של עוצמה – רכה וקשה – המכונים 'מלחמה היברידית'.

יוזכר שאוקראינה זכתה בחצי האי קרים, המאוכלס ברובו ברוסים אתניים, עם התפרקותה של ברית המועצות, כאשר רבים ברוסיה ראו בכך חוסר צדק היסטורי (בשנת 1954 הוא ניתן "במתנה" על ידי חרושצ'וב לרפובליקה האוקראינית). במקביל פרצה התנגדות אלימה לשלטונות בקייב מצד בדלנים פרו־רוסים בדרום־מזרח אוקראינה. שוב, גם במקרה זה, רוסיה לא הפעילה כוח צבאי סדיר, וטענה כי זהו מרד עצמאי נגד הפרת זכויותיו של המיעוט הרוסי באוקראינה. למרות מסך העשן שרוסיה יצרה סביב פעילותה באוקראינה, במערב ראו את סיפוח חצי האי קרים כבלתי חוקי ואת הבדלנים הפרו־רוסים בדרום־מזרח המדינה כסוכנים רוסים, והתגובה לכך הייתה הטלת סנקציות כלכליות, אישיות וסקטוראליות נגד גורמי השלטון ברוסיה.

בשנת 2014 חתמו מנהיגי אוקראינה, רוסיה, צרפת וגרמניה על הסכם מינסק 2 להפסקת אש. עם זאת, האש מעולם לא פסקה וכעת נראה כי התהליך הגיע למבוי סתום. לאחרונה, על רקע התגברות המתחות בין רוסיה לאוקראינה, איים הנשיא פוטין להקפיא את ההבנות בנושא אוקראינה. ככל שניתן להעריך, בתקופה הקרובה צפוי המשך המשא ומתן בנושא האוקראיני.

לחץ הסנקציות המערביות וסימנים של חוסר יציבות פוליטית

מטרת הסנקציות הכלכליות שהוטלו על רוסיה ב־2014 על ידי מדינות המערב, כתגובה על כיבוש חצי האי קרים והמעורבות הביטחונית במזרח־אוקראינה היא, בראייה הרוסית, ערעור היציבות הפנימית ברוסיה, על מנת לגרום לשינוי משטרי.³ בתגובה הטילה מוסקבה סדרת סנקציות על מוצרי יבוא אירופיים. ואכן, לאחרונה משדרת ההנהגה הרוסית עצבנות וסימני דאגה בשל הנזקים הנגרמים כתוצאה מלחץ הסנקציות הללו במישור הכלכלי ובמישור הפוליטי.

במישור הכלכלי, הסנקציות המערביות ובמיוחד הסנקציות הנגדיות שהטילה מוסקבה, דוגמת חרם המזון על תוצרת חקלאית מערבית,⁴ ובמקביל ירידות חדות במחירי הנפט הגולמי⁵ היוו זרז להאטה כלכלית קשה, שהחלה עוד קודם לכן. בשנת 2015 נכנס המשק הרוסי למיתון תוך התכווצות ב־3.7 אחוזים, והוא סובל מבריחת הון מואצת, מצניחת היצוא (בשנת 2015 צנח היצוא ב־40 אחוזים לעומת 2013) ומהגדלת הגירעון התקציבי (ב־2.6 אחוזים מהתמ"ג בשנת 2015). משרד האוצר הרוסי צופה גירעון של 3.2 אחוזים מהתמ"ג ב־2016, ומתכנן את צמצומו ב־1.1 אחוזים בשנה הבאה. גם בממד החברתי נצפו פגיעות מהותיות: ב־2015 צנח השכר הממוצע ב־10 אחוזים בקירוב, בעוד ההכנסות הריאליות ירדו ביותר מ־5 אחוזים. זוהי הצניחה הראשונה מסוגה בשכר במהלך יותר מ־15 שנות כהונתו של פוטין.⁶ מעבר לכך, במטרה להשיג צמצום של 10 אחוזים בתקציב 2016 החלה הממשלה במדיניות "הידוק החגורה", הממשיכה להשפיע על רמת החיים

של האוכלוסייה. הממשלה צמצמה בהוצאות החברתיות על ידי הצמדת תשלומי הגמלאות והשכר במגזר הציבורי לאינפלציה, ובמחוזות מסוימים בפדרציה הרוסית אף הושעו תשלומי הטבות עקב חוסר בתקציב.

למרות זאת ועל רקע הקצנת הרטוריקה הלאומנית המיליטנטית של השלטון, התקציב הצבאי נותר בשלמותו. עוד ב־2011 פתחה מוסקבה בתוכנית רב־שנתית גדולה למודרניזציה של התעשייה הביטחונית שלה (בהשקעה של יותר מ־700 מיליארד דולר לטובת מודרניזציה של 70 אחוזים מכוחותיה הצבאיים עד שנת 2020), תוך הקצאת נתח הולך וגדל מתקציבה למערכת הביטחון שלה. בתחילת 2016 הוערך תקציב הביטחון של רוסיה בכ־4 אחוזים מהתמ"ג שלה.⁷

יחד עם זאת, הממשלה הרוסית פועלת להצלת המצב: היא אפשרה את העלאת האינפלציה, וכך הצליחה לייצב את ההכנסות מנפט במונחי רובל (מחירי הנפט הגולמי עולים לכ־50 דולר לחבית), ולאפשר את איזון התקציב. ואכן נצפו סימנים של התאוששות כלכלית בשני הרבעונים הראשונים של 2016, אולם גם אם מחירי הנפט העולמיים יתאוששו בחדות,⁸ הרי בהיעדר רפורמות כלכליות מקיפות צפויה הכלכלה הרוסית לצמוח באיטיות בטווח הזמן הבינוני.⁹

ראוי להזכיר שהמשבּר הכלכלי הנוכחי הוא רק חלק ממכלול האתגרים הפנימיים שאיתם מתמודדת רוסיה כבר מספר שנים. האתגר הראשון הוא דמוגרפי, כאשר קיימת ברוסיה מגמה של דמוגרפיה שלילית¹⁰ ומחסור גובר בכוח העבודה.¹¹ שיעור האוכלוסייה הרוסית הפעילה מבחינה כלכלית נמוך, ואילו מספר הגמלאים הולך וגדל עד כדי כך שהוא צפוי להשתוות לכוח העבודה עד שנת 2030. בעקבות צמצום כוח העבודה תופסים עתה את מקומם של הרוסים מהגרי עבודה ממדינות ברית־המועצות לשעבר, רבים מהם ממדינות מוסלמיות. הדבר מתחבר לאתגר נוסף – האוכלוסייה המוסלמית ההולכת וגדלה ברוסיה, המונה למעלה מ־20 מיליון איש, כאשר רוסיה נאלצת להתמודד עם האיום האסלאמי הגובר, בכלל זה התפשטות דאע"ש בקווקז, ובמידה פחותה עדיין – במרכזי אוכלוסייה מוסלמית אחרים ברוסיה (בשקורטוסטן, טטרסטן). מתקפת דאע"ש על מטוס של חברת תעופה אזרחית רוסית בסיני, שבה נהרגו 224 נוסעים באוקטובר 2015, עלולה לבשר סדרת פיגועים עתידיים נגד יעדים רוסיים בתוך הפדרציה הרוסית או מחוץ לה.¹² לפיכך, מוסקבה עוקבת בדאגה אחר ההתפתחויות במגזר המוסלמי ובמחוז צ'צ'ניה בפרט, הנמצא בשליטתו של רמזאן קדירוב שנחשב לאיש אמונו של פוטין, אך עצמאותו הולכת וגוברת.

במישור הפוליטי – על המנהיגות הרוסית להבטיח יציבות פוליטית, כאשר המשבר הכלכלי המתמשך והסנקציות המערביות יוצרים קרקע פורייה למתחים ולסדקים גלויים בקרב האליטות השולטות של רוסיה, וביניהם: חילוקי דעות בנוגע למדיניות החוץ והביטחון הרוסית; מאבקי כוח גורפים בין קבוצות כלכליות

ופוליטיות שונות; מתיחות בין המרכז הפדרלי למחוזות השונים, השואפים להפגין עצמאות והמתוסכלים בשל היעדר מימון מהמרכז. בין אלה נכלל גם המתח הגובר בין הרשויות הפדרליות לבין ראש הרפובליקה הצ'צ'נית, קדירוב. נראה שגובר התסכול של כלל האוכלוסייה ובציבור הרוסי ניכרים רחשים, אמנם מוגבלים עדיין, של אי־שביעות רצון. נוסף על כך, רוסיה תיכנס לתקופת בחירות לנשיאות שיתקיימו במארס 2018.

בין הסימנים המתגברים לחוסר יציבות פוליטית המלווה במאבקי כוח ניתן למנות גם את רצח מנהיג האופוזיציה הרוסי, בוריס נמצוב, בפברואר 2015. סימן מדאיג נוסף המצביע על אי־היציבות הפוטנציאלית הוא הקמפיין "מאבק בשחיתות": מאז 2015 בוצעו טיהורים נרחבים בקרב האליטות המחוזיות. המושלים של מחוז סחלין והרפובליקות קרליה וקומי נעצרו יחד עם מקורביהם,¹³ ונראה כי צפויים טיהורים נרחבים יותר הן באליטות המחוזיות והן במרכז, לרבות במפלגתו של פוטין עצמו – 'רוסיה המאוחדת'.¹⁴ למעשה, אחד מבעלי בריתו הקרובים של פוטין, ולדימיר יקונין, חויב באוגוסט 2015 להתפטר בבושת פנים מתפקידו כראש מונופול מסילות המדינה 'מסילות רוסיה' (RZD). באותה עת נקשרו שמותיהם של שני הגופים האחראים ללחימה בשחיתות – הוועדה החוקרת של הפדרציה הרוסית והפרקליטות – לשערוריות גדולות. בו בזמן, במחצית הראשונה של 2016 מונו הנציג הקודם והנציג הנוכחי של הממסד התעשייתי־ביטחוני¹⁵ (קבוצת הכוח המשפיעה ביותר ברוסיה מאז 2011–2012)¹⁶ לתפקידים בכירים של המנהיגות המחוזית, ובכך הם מחזקים את אחיזתם ברמה האזורית ומגבירים את הדומיננטיות של הממסד הביטחוני־צבאי ברוסיה.

במקביל פשטו שמועות על האופוזיציה לשלטונו של פוטין מצד מתחריו האפשריים בצמרת הנהגת רוסיה, ביניהם שר ההגנה, סרגיי שויגו; ניקולאי פטרושב בעל ההשפעה, ראש מועצת הביטחון וראש שירות הביטחון הרוסי – FSB לשעבר; וסרגיי איבנוב, ראש הסגל הנשיאותי עד לא מזמן. לאחרונה שחרר הנשיא פוטין במפתיע את איבנוב מתפקידו, ומינה תחתיו את סגנו הצעיר והבלתי מוכר, אנטון וואינו. עזיבתו של איבנוב רב ההשפעה והמתחרה הפוטנציאלי של פוטין נראית כפיטורים, המשקפים ככל הנראה התגברות של מאבקי הכוח בצמרת הרוסית. נראה כי לנוכח התפתחויות אלה, המדאיגות מבחינתו, הקים פוטין באפריל 2016 את 'המשמר הלאומי' על בסיס הכוחות לביטחון הפנים, ומינה למפקדו את איש אמונו ויקטור זולוטוב, ראש האבטחה הנשיאותית לשעבר. היקף כוח זה של המשמר הלאומי נאמד בכ־350–450 אלף איש, וייעודו להוות מעין "המשמר הפרטוריאני" האישי של פוטין, נוסף לאבטחת הסדר הציבורי ולדיכוי המרי מצד האליטות. המשמר עשוי לפעול גם נגד הנשיא הצ'צ'ני רמזאן קדירוב, אשר לרשותו כוחות מקומיים של כ־80 אלף לוחמים¹⁷ (וזו כנראה הסיבה למינויו של סרגיי

מליקוב, נציג הנשיא בצפון הקווקז, לתפקיד סגן ראש המשמר הלאומי באוגוסט (2016). לאחרונה הגבירה ההנהגה הרוסית את הרטוריקה הלאומנית-מיליטנטית, במקביל להרחבת ההשקעות בצבא ובמערך התעשייתי-ביטחוני. בין מטרותיה – גיוס הציבור לתמיכה בממשל בעת משבר והרחבת התשתיות הביטחוניות של המדינה. למרות אחוזי התמיכה הציבורית במשטרו של פוטין, הגבוהים עדיין (מעל 81 אחוזים, נכון לפברואר 2016), מתרבים הסימנים לחוסר שביעות רצון בקרב הציבור, הבאים לאחרונה לידי ביטוי במחאות החברתיות המרובות (מצד נהגי משאיות, רופאים, מורים וגמלאים) על גובה השכר ועל אי-תשלום כספי הגמלאות. התופעה עלולה להתרחב אם ייווצר משבר בינלאומי או פנימי חמור. אמנם, אנשי עסקים ויזמים לא מעטים הנפגעים מהמצב הכלכלי בוחרים לעזוב את המדינה, להוציא נכסיהם מרוסיה ולהעביר את החברות שלהם לחו"ל, אולם יש גם הנהנים מהמצב, כאשר בזכות הסנקציות אף נוצרו הזדמנויות לתמיכה תקציבית מצד המדינה בבעלי עמדות מפתח לא מעטים. חברות פרטיות ובנקים שפושטים רגל עוברים לשליטת המדינה.

ראוי להזכיר כי למרות המשך קיומן של הסנקציות הכלכליות של המערב כלפי רוסיה, המחמירות את מצבה הכלכלי והפוליטי המעורער, נראה שבסופו של דבר, פוטין שולט עדיין במצב ולא ניכר איום ממשי על המשטר. יצוין שרוב האליטות ואנשי המעגל הקרוב חבים את מעמדם לפוטין עצמו, מה גם שנכון להיום, כל החלופות לשלטונו של פוטין נראות בעיני רבים גרועות בהרבה מאשר המצב הנוכחי.

המענה הרוסי לאתגר – בזירה הבינלאומית

במציאות קשה זו עבור רוסיה ובמיוחד על רקע החמרת המצב הכלכלי, וכפועל יוצא מכך – ערעור היציבות הפוליטית הפנימית, נדרשה רוסיה למענה ראוי. בתוך כך פועלת רוסיה ליצירת משברים בזירה הבינלאומית כדי להופכם למנופי לחץ מדיניים. בין היתר, גם כדי לקזז ולו בצורה חלקית את נזקי הסנקציות הכלכליות של המערב.¹⁸ במסגרת זו הפעילה רוסיה רצף של הפגנות כוח צבאיות בגזרות השונות, בין אם כתרגילים צבאיים רחבי היקף או כפעילות מבצעית מתגרה, ובין אם כלחצים ואיומים על שכנותיה (המדינות הבלטיות, מולדובה, מדינות הקווקז, מדינות מזרח-אירופה וכדומה). אחד הכיוונים הנוספים הוא ההתערבות הצבאית במזרח התיכון, תוך ניצול ההזדמנות

למרות המשך קיומן של הסנקציות הכלכליות של המערב כלפי רוסיה, המחמירות את מצבה הכלכלי והפוליטי המעורער, נראה שבסופו של דבר, פוטין שולט עדיין במצב ולא ניכר איום ממשי על המשטר.

שנקרתה לרוסיה במלחמה המתנהלת בסוריה. זאת על מנת לקדם את מעמדה הבינלאומי, תוך הפיכתה של סוריה לזירת עימות עם המערב, כדי להסיט תשומת

לב ולייצר מנופים פוליטיים שלא הצליחה לייצר באירופה.¹⁹ התערבות צבאית זו בוצעה במסגרת הקואליציה הרוסית עם משטרו של אסד וכן עם איראן וגרורותיה – חזבאללה הלבנוני ומיליציות שיעיות למיניהן, שרוכזו באזור. המאמץ העיקרי נועד לקידום התהליך המדיני, תוך השגת הפיוס הפנימי באזורים הנתונים לשליטתו של אסד בסיוע רוסי, ובהמשך – פעילות לעיצוב הסדר החדש בסוריה ובכל רחבי המזרח התיכון. בכך ציפו הרוסים להשיג השפעה אזורית, וכפועל יוצא מכך גם בזירה הבינלאומית. השפעה זו אמורה להקנות לרוסיה קלפי מיקוח עם המערב ולקדם פתרון מקביל הן במזרח־אירופה והן במזרח התיכון.

אולם, בכך התרחב העימות הבינלאומי לזירה אזורית נוספת והוא מתנהל עתה במקביל באירופה ובמזרח התיכון, כאשר מרבית פעילותה של רוסיה באזור קשורה לתחרות בין המעצמות.

לאחר לחימה של כשנה בסוריה, ניתן לטעון שרוסיה קידמה את עצמה למעמד הרצוי של שחקנית משפיעה, בין היתר תוך תמרון תמידי בין כל יתר השחקנים בזירה. אולם, ההיענות המערבית למאמצים הרוסיים להפסקת הסנקציות ולנכונות להתקזז עם רוסיה בגין הישגיה במזרח התיכון תמורת הפסקת הלחצים במזרח־אירופה לא צלחה עד כה. בהמשך לניסיון הדברות רוסי-אמריקאי כושל נראה כי המשבר בין המעצמות בזירה סורית ומעבר לה מחריף. משבר זה מלווה בשרשרת גילויי אלימות בשטח, החל מה־18–19 בספטמבר, עת תקפו האמריקנים את כוחות אסד והרוסים תקפו שיירה הומניטרית באזור חלב. בהמשך, הורחבה פעילות רוסית התקפית בחלב, בסיוע לצבאו של אסד, תוך פגיעה בלתי מרוסנת באוכלוסייה. למהלכים אלה נלוו הצהרות לעומתיות הדדיות. האמריקנים, מצדם הודיעו על ביטול ההבנות עם הרוסים בזירה הסורית ועל סיום השיחות להפסקת האש. הנשיא פוטיין מצדו הודיע (3 באוקטובר) על הביטול החד־צדדי של ההסכם בנושא פלוטוניום והציג רשימת דרישות כלפי ארה"ב, וביניהן: ביטולם של חוקים אנטי־רוסיים, לרבות "חוק מגניטיסקי" (המופעל כמנוף לחץ על רוסיה) וחוקים לתמיכה באוקראינה מ־2014; ביטולן של כל הסנקציות על רוסיה, לרבות דרישה לפיצוי על הנזקים שנגרמו בעקבות שימוש רוסי "בסנקציות נגדיות"; הסגת כוחות נאט"ו, שפרסו לאחרונה במזרח אירופה, בקרבת הגבול הרוסי. מכל מקום, נראה, שהמשבר במתכונתו זו או אחרת יכול להימשך עוד זמן רב, ולכך צפויות השלכות

ההיענות המערבית למאמצים הרוסיים להפסקת הסנקציות ולנכונות להתקזז עם רוסיה בגין הישגיה במזרח התיכון תמורת הפסקת הלחצים במזרח־אירופה – לא צלחה עד כה.

בלתי חזויות, כולל סכנת הסלמה והתנגשות צבאית.

סיכום

רצף האירועים המתרחשים לאחרונה משקף את הגברת המתיחות סביב התנהלותה של רוסיה בזירה הבינלאומית. רוסיה יצאה למלחמה באוקראינה, ובהמשך במזרח התיכון, בשאיפה להגן על האינטרס שלה הן במרחב ברית-המועצות לשעבר, להדרת כוחות נאט"ו ממנו, והן בזירה הבינלאומית בכללותה. אך בה בעת, מלחמות אלה הפכו למעמסה על מדיניות החוץ הרוסית, והן פוגעות ביחסים בין רוסיה לאירופה ולארצות-הברית, ובאפשרות למימוש יעדיה של רוסיה בזירה הבינלאומית. בפועל, רוסיה מצאה את עצמה תחת לחץ הסנקציות הכלכליות של המערב, הפוגעות בכלכלתה ובאפשרות שלה להוות מודל פיתוח כלכלי חלופי למדינות סביבה, מתוך שאיפה לקדם את החזון האירואסיאתי.

אוקראינה הייתה ונשארה נקודת התורפה הרוסית. אומנם, רוסיה סיפחה את חצי האי קרים וניתקה את האזור הדרום-מזרחי מהמדינה, אולם איבדה את חלק הארי של אוקראינה לטובת המערב. הפעילות הרוסית שם ממשיכה להתפס כתוקפנית והיא מעוררת התנגדות בקרב המדינות האחרות במרחב של ברית-המועצות לשעבר, החשות עתה מאוימות יותר. הדבר מלווה באיומים מצד רוסיה, וכן בהבעת דאגה באוקראינה ובמערב מפני כוונות רוסיות תוקפניות ומעשי איבה. רוסיה מלבה את המצב בהכרזות תקיפות ואף מאיימת בנטישת תהליך ההידברות עם אוקראינה, המתנהל בחסות אירופית. הפעילות הרוסית הדגישה את הצורך בהתעצמות צבאית באירופה ובהרחבת פעילות נאט"ו במדינות מזרח-אירופה וברית-המועצות לשעבר. ועידת נאט"ו שהתקיימה בוורשה ביולי 2016 קידמה קו ניצי נגד רוסיה.

רוסיה פועלת תוך יצירת משברים שמטרתם ליצור תפנית במכלול היחסים שלה עם מדינות המערב, אך עדיין לא הצליחה להסיר מעליה את הלחץ המדיני והכלכלי מצדן.

במזרח התיכון גובר המתח הרוסי-אמריקאי, בעוד הקואליציה בהובלתה של רוסיה – כוחותיו של אסד ובעלי בריתו השייעים – הגבירו את הלחץ על האופוזיציה, בעיקר בחלב. זאת על אף הפצרותיה של ארצות-הברית. עובדה נוספת המעיבה על היחסים העכורים ממילא בין רוסיה לארצות-הברית היא האירוע הלעומתי האחרון סביב ההתקרבות הרוסית-טורקית, שבחלקה לפחות נועדה לפגוע באינטרסים המערביים. אליה מצטרף עתה נושא הרחבת שיתוף הפעולה הרוסי-איראני והאפשרות

לשיתוף פעולה משולש – רוסי-איראני-טורקי – בקביעת הסדר האזורי העתידי. רוסיה פועלת תוך יצירת משברים שמטרתם ליצור תפנית במכלול היחסים שלה עם מדינות המערב, הן במזרח התיכון והן במזרח-אירופה. למרות סדרת המהלכים הללו, המלווים במאמצים להרחבת המשברים, רוסיה עדיין לא הצליחה להסיר מעליה את הלחץ המדיני והכלכלי מצד מדינות המערב. ביוני 2016 האריך

האיחוד האירופי את הסנקציות נגד רוסיה בשישה חודשים נוספים ועתה מאיים להציג סנקציות נוספות בגין ההפצצות בחלב.

הערות

- 1 סיפוח חצי האי קרים הסתכם בעלות של יותר מ-3 מיליארד דולר עבור הפדרציה הרוסית, בזמן שברית החוץ הוערכה ב-151 מיליארד דולר. לעומת זאת, המלחמה בסוריה הייתה זולה הרבה יותר ועלתה כ-3-4 מיליון דולר ליום בסוף 2015, לדברי אישים מחברת הפרסום ג'יינס אינפורמישן גרופ. עוד הוסיפו שייתכן כי המחיר גבוה יותר, היות שהחישוב לא כלל מתקפות של טילי שיוט. ראו: <https://themoscowtimes.com/articles/calculating-the-cost-of-russias-war-in-syria-50382>
- 2 מעורבות ארצות-הברית במרכז-אסיה החלה עם נפילת ברית-המועצות (בעיקר פירוק הנשק הסובייטי וקידום משטרים דמוקרטיים). אחרי ספטמבר 2001 ועם תחילת המלחמה באפגניסטן החלה ארצות-הברית לפעול ממדינות מרכז-אסיה כבסיסים לפעילותה באפגניסטן. חוקרים רבים מעריכים כי אחד המניעים להקמת ארגון SCO היה הכלת מעורבותה של ארצות-הברית במרכז-אסיה (וכן להכלה הדדית בין רוסיה וסין). לקריאה נוספת בנושא: <http://www.cfr.org/russia-and-central-asia/asia-us-military-bases-central-asia/p8440>; <http://www.cfr.org/china/shanghai-cooperation-organization/p10883>; <http://carnegieendowment.org/2016/01/25/u.s.-policy-toward-central-asia-3.0-pub-62556>
- 3 הצהרה רשמית של מזכיר מועצת הביטחון של הפדרציה הרוסית, ניקולאי פטרושב ב-3 ביולי 2015. צוטט על ידי רוסיסקאיה גאזטה, <https://rg.ru/2015/07/03/patrushev-site.html>
- 4 למאבק בסנקציות הכלכליות יזמה רוסיה תוכנית נגד הסנקציות בקנה מידה עצום, הכוללת חרם על מוצרי מזון מארצות-הברית, חברות באיחוד האירופי ובבריתות אחרות, לצד ייזום תוכנית יבוא חלופית. אולם תחליפי היבוא הוכיחו עצמם כיקרים מאוד עבור רוסיה. במאי 2015 הצהיר שר התעשייה והמסחר דניס מנטורוב שתוכנית היבוא החלופית עשויה לעלות 50 מיליארד דולר. ראו: <https://themoscowtimes.com/articles/import-substitution-to-cost-russia-50-billion-46721>
- 5 ההכנסות מיצוא נפט וגז מהוות יותר ממחצית היקף היצוא של רוסיה.
- 6 במהלך המשבר הכלכלי ב-2009 ברוסיה יכלה הממשלה להגן על ההכנסות ולמנוע עלייה חדה בעונו באמצעות הכנסת חבילת תמיכה בהיקף נרחב. בשנים 2015 ו-2016 לא היו לרוסיה הזרובות הנדרשות לתמיכה כלכלית כזאת.
- 7 לפי נתוני הבנק העולמי, ב-2015 חלה עלייה של 26 אחוזים בתקציב הצבאי ביחס לשנת 2014, בזמן שההוצאה הצבאית ייצגה 5 אחוזים מהתמ"ג הרוסי. ראו: <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>
- 8 Crane, Keith, Shanthi Nataraj, Patrick B. Johnston and Gursel Rafiq oglu Aliyev, *Russia's Medium-Term Economic Prospects*, RAND Corporation, Santa Monica, CA: 2016, http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1468.html
- 9 שם.
- 10 ב-2015 שימשה רוסיה בית ל-142 מיליון תושבים. למרות הגירה חיובית ממרכז-אסיה וממדינות שכנות (כ-9 מיליון מהגרים לפדרציה הרוסית בשנים 1990-2014), הצטמצמה

- האוכלוסייה ב־3.7 מיליון איש בשנים הללו. בשנת 2015 עמד שיעור הצמיחה ברוסיה על 0.04 אחוזים.
- 11 רוסיה צפויה לאבד כמיליון תושבים בגילאי העבודה לשנה בשנים 2011–2020, ו־0.3 מיליון תושבים לשנה בשנים 2021–2031.
- 12 סוכנות ביטחון הפנים FSB הודיעה (ב־17 באוגוסט) כי במהלך מבצע ללוחמה בטרור בסנט פטרסבורג נהרגו ארבעה מחבלים המשתייכים להתארגנויות טרור בצפון הקווקז.
- 13 סרגיי טיכונוב, "רצייתם שישבו בכלא?" 28 בספטמבר, 2015, ראו: <http://expert.ru/expert/2015/40/hoteli-posadok/media/preview/>
- 14 מדווח שיחידה מיוחדת עצמאית בתוך ה־FSB נוסדה והועמדה ישירות תחת פוטיין, במטרה להוציא לפועל טיהורים נרחבים בתוך המחוזות ובמפלגת רוסיה המאוחדת לפני הבחירות הפרלמנטריות בספטמבר 2016, ראו: שם, שם.
- 15 הסילוביקי הם חברי הממסד הביטחוני־צבאי. נכון לעכשיו, הם הקבוצה המשפיעה ביותר.
- 16 ולדימיר רזובייב, "הגל השני של הצ'קיסטים (סוכני הצק"א, השם הישן של הקג"ב) נכנסים לממשל", **נזביסימאיה גזטה**, 3 במרס 2016.
- 17 הערכה שניתנה בסרט התיעודי "המשפחה" שיצא לאקרנים ב־3 ביוני 2015 ע"י 'רוסיה הפתוחה', ראו: <https://www.youtube.com/watch?v=EFjpXJkAED0>
- 18 Joseph Nye, "The Russian Connection between Syria and Ukraine," *The National Interest*, February 17, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/the-russian-connection-between-syria-ukraine-15237>
- ראו גם את דבריו של נשיא אוקראינה פיטר פורושנקו (21 בספטמבר 2016), שהגדיר את אוקראינה ואת סוריה כשני "מנופי לחץ" של רוסיה, ודיווח שרוסיה משתמשת בחצי האי קרים כבסיס נוסף להפגנת עוצמתה הצבאית בסוריה: <http://m.rosbalt.ru/world/2016/09/21/1552180.html>
- 19 Ben Aris, "Russia angles for deals on Ukraine, Syria at G20 summit," *IntelliNews*, September 5 2016, <http://www.intellinews.com/russia-angles-for-deals-on-ukraine-syria-at-g20-summit-105357>

החרמת סחורות ישראליות על ידי ארגונים פלסטיניים: השלכות כלכליות

חגי אטקס ומיכל ויסברוד

ארגונים פלסטיניים, ולאחרונה אף הממשלה הפלסטינית, עושים בשנים האחרונות שימוש בהחרמת סחורות ישראליות ובפרט מוצרי מזון ישראליים, כאמצעי לחץ על ישראל. כך נעשה למשל במהלך מבצע 'צוק איתן' בקיץ 2014; בעת שישראל הקפיאה את העברות המסים לרשות הפלסטינית בראשית 2015; וכאשר היא מנעה שיווק מוצרי מזון פלסטיניים לישראל באביב 2016. על אף האיומים, מניתוח הנתונים עולה כי ההשפעה הכלכלית של חרמות אלו מוגבלת: אמנם שיעור היבוא הפלסטיני מישראל מסך היבוא הפלסטיני ירד מאז קיץ 2014 מכ־72 לכ־58 אחוזים, אך הירידה נובעת בעיקר מהירידה העולמית במחירי הדלקים. אף שיש עדויות לירידה ארוכת־טווח במכירות תעשיית המזון הישראלית לרשות הפלסטינית, ההשלכות הכלכליות של החרמות הפלסטיניים על תעשיית המזון הישראלית נאמדות בפחות מ־200 מיליון ש"ח, המהווים כמחצית האחוז מפרדיון הענף בלבד.

מילות מפתח: ישראל, פלסטינים, חרם, כלים רכים, דה־לגיטימציה, כלכלת ישראל, סחר חוץ

רקע – חרמות פלסטיניים על מוצרים ישראליים

בשנים האחרונות גוברים הניסיונות להטיל חרמות כלכליים על ישראל כדי להפעיל עליה לחץ פוליטי, בגיבוי תנועת BDS (חרם, משיכת השקעות וסנקציות). מזה שנים מנסים ארגונים פלסטיניים לעשות שימוש בהחרמת סחורות ישראליות, ובפרט מוצרי מזון ישראליים, כאמצעי לחץ על ישראל. בשנת 2010, חמש שנים לאחר הקמת תנועת BDS על ידי 171 ארגונים לא־ממשלתיים פרו־פלסטיניים,² החלה

ד"ר חגי אטקס הוא כלכלן וחוקר של הכלכלה הפלסטינית. מיכל ויסברוד היא תלמידה לתואר שני בתכנית המצטיינים לכלכלה ומדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית.

גם הרשות הפלסטינית לאמץ רעיונות אלו ולהחרים מוצרים ישראלים. בתחילה התמקדה הרשות הפלסטינית רק בסחורות המיוצרות בהתנחלויות: הממשלה הפלסטינית הובילה קמפיין מתוקשר להחרמת מוצרים המגיעים מההתנחלויות, וסלאם פימד השותף במפגן של השמדת תוצרת ההתנחלויות.³ שר הכלכלה דאז, חסן אבו ליבדה, פתח במסע הסברה כדי לשכנע את הצרכנים הפלסטינים להעדיף תוצרת מקומית, ושלח מתנדבים מבית לבית כדי להסביר לתושבים את החשיבות בהחרמת מוצרים מההתנחלויות.

מגמת החרם התחזקה בקיץ 2014 על רקע מבצע 'צוק איתן', כאשר החל קמפיין פלסטיני להחרמת כל תוצרת ישראלית, ולא רק מוצרים שיוצרו בהתנחלויות.⁴ במסגרת קמפיין זה עברו פעילים בחנויות והדביקו על מוצרים שיוצרו בישראל מדבקות עם כיתוב בערבית: "כשאתה קונה מוצר זה, אתה תורם לצבא הישראלי". לאחר מכן, בתגובה להקפאת העברות המסים מישראל לרשות הפלסטינית בראשית 2015, קראו גורמים המזוהים עם תנועת פתח להחרים את מוצריהן של שש יצרניות מזון ישראליות (תנובה, שטראוס, אסם, עלית, פריגת ויפאורה-תבורי) ויצרניות תרופות ישראליות.⁵ מסע החרם כלל קריאות לצרכנים הפלסטינים להחרים את הסחורות הישראליות, הגעה של "משמרות חרם" לחנויות ושידור זמריים (גינגלים) ברדיו הקוראים להחרים את "סחורות הכובש". בסקר שערך המרכז הפלסטיני לחקר סקרים ומדיניות במאוס 2015 העידו 85 אחוזים מהנשאלים כי הם בעד החרמת תוצרת ישראלית, ו-54 אחוזים הצהירו כי חדלו לרכוש מוצרים של תנובה ושטראוס.⁶ לצד החרמת המוצרים הישראליים המיועדים לצרכנים, לא התקבלו עדויות לפעילות נגד רכישת חומרי גלם ומוצרי ביניים ישראלים על ידי התעשייה הפלסטינית.

כעבור שנה, במאוס 2016, הכריזה הרשות הפלסטינית על החרמה רשמית של חמש יצרניות מזון ישראליות – תנובה, שטראוס, טרה, זוגלובק ויפאורה-תבורי – וקבעה תאריך יעד להורדת מוצריהן מהמדפים.⁷ הכרזה זו הגיעה בעקבות החלטת משרד החקלאות הישראלי למנוע את כניסתן של חמש חברות מזון פלסטיניות לשוקי מזרח-ירושלים. כעבור שלושה שבועות ביטל בג"ץ את האיסור ובעקבות זאת הופסק החרם על החברות הישראליות, אך מקורות פלסטיניים טענו בראיון לכלי תקשורת ישראלי כי הוא גרם לחברות הישראליות נזק של מיליוני שקלים.⁸ חודש לאחר מכן נפגש ראש התאחדות סוחרי המזון הפלסטיניים עם שרת הכלכלה הפלסטינית והדגיש את תמיכת הסוחרים בהחלטות הממשלה, ובפרט במניעת מכירת מוצרים ישראלים והחרמתם.⁹ ככלל, הכרזות החרם זוכות לתמיכה ציבורית רחבה, וסביר כי ישובו ויעלו גם בעתיד.

ההשלכות הכלכליות של החרמות

עם זאת, בניגוד לטענות המפורסמות בתקשורת הפלסטינית, ניתוח נתוני סחר החוץ של הרשות הפלסטינית עם ישראל מעלה כי הנזק שגורמים החרמות לחברות הישראליות הוא מוגבל. אף שבין 2014 ל-2016 היה היקף היצוא הישראלי לרשות הפלסטינית נמוך ושיעורו מכלל היבוא הפלסטיני ירד, הסיבה העיקרית לירידה זו הייתה ירידת המחיר העולמי של דלקים הנמכרים לרשות הפלסטינית על ידי חברות ישראליות, ואילו השפעת החרם על מכירת מוצרי מזון ישראליים שעמדו במוקד החרמות הפלסטיניים הסתכמה בפחות ממחצית האחוז מפדיון ענף ייצור המזון הישראלי.

השפעות החרמות על סך היבוא הפלסטיני מישראל

בשנים 2010–2015, היקף היבוא הפלסטיני מישראל דווקא התרחב: סך היבוא ביהודה ושומרון ובעזה גדל מכ-18 מיליארד ש"ח בשנה בשנים 2012–2013 לכ-20.3 מיליארד ש"ח בשנה בשנים 2014–2015. אך על אף הגידול המוחלט ביבוא מישראל, שיעור הסחורות המיובאות מישראל מסך היבוא הפלסטיני פחת. הנתונים **השנתיים** לגבי הסחר המדווח מצביעים על ירידה בחלקו של היבוא מישראל ודרכה¹⁰ מסך היבוא הפלסטיני בשנתיים האחרונות, מכ-71.6 ל-58.3 אחוזים (ראו לוח 1). נתוני הסחר **החודשיים**, שאינם סופיים ולכן אמינים פחות מההיקף המדווח בנתונים השנתיים¹¹ (איור 1) מלמדים על עיתוי הירידה: החל מאמצע 2014 צנח חלקו של היבוא מישראל ודרכה מסך היבוא הפלסטיני מרמה של כ-67 לכ-52 אחוזים בראשית 2016. הנתונים החודשיים מלמדים כי מגמת הירידה בשיעור היבוא מישראל נמשכה גם במחצית הראשונה של 2016.

לכאורה, הירידה באה בעקבות תחילת גל החרמות הפלסטיניים נגד מוצרים ישראליים, שהתעצם בעקבות מבצע 'צוק איתן' בקיץ 2014. אולם בפועל, רוב הירידה נובע מהירידה במחיר העולמי של דלקים, שבשנת 2013 היוו כ-40 אחוזים מסך היבוא הפלסטיני מישראל. ב-2015 לבדה דיווחה הלמ"ס הפלסטינית על ירידה שנתית של כ-29 אחוזים בהיקף הכולל של יבוא הדלקים, שכ-97 אחוזים מהם מיובאים מישראל (ראו לוח 1). גם עיתוי הירידה בשיעור היבוא הפלסטיני מישראל מתאים לירידה במחירי הדלקים: אילו שיעור הדלקים מתוך סך היבוא ב-2013 נותר קבוע, ירידת המחירים עצמה הייתה גורמת לירידה בערך היבוא בשיעור דומה לירידה שהתרחשה בפועל (השוו את השיעור בפועל המסומן באדום לשיעור החזוי על פי מחירי הדלקים, המסומן בשחור באיור 1).

כאשר מנכים את הירידה ביבוא הדלקים מישראל, נראה כי בין 2012 ל-2015 חלה ירידה של כ-4 אחוזים בלבד בחלקו של היבוא הפלסטיני מישראל (לוח 1). ירידה זו אמנם מתונה, אך היא התרחשה במקביל לעלייה משמעותית ביבוא

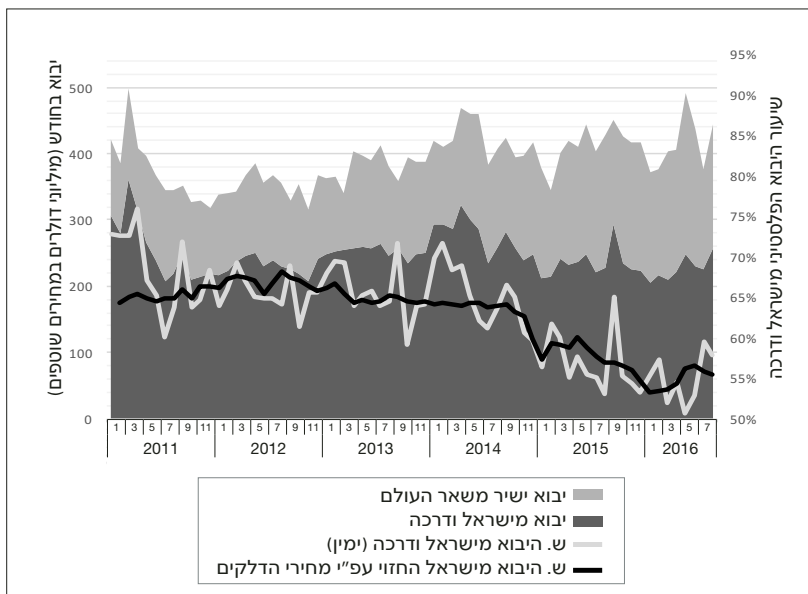
הפלסטיני ממדינות אחרות בעולם, שהבולטות ביניהן הן סין וטורקיה – שהיקף היבוא מהן לרשות הפלסטינית הוא הגדול ביותר אחרי היבוא מישראל. שיעורי היבוא הפלסטיני מטורקיה ומסין גדלו בשנים האחרונות בהתמדה: מכ־4.5–5 אחוזים מכל אחת מהן ב־2011 לכ־7–7.5 אחוזים ב־2015. סביר להניח כי המעורבות המדינית והכלכלית של טורקיה ברשות הפלסטינית, לרבות הסיוע לבניית אזור התעשייה בג'נין והסיוע לעזה (הצפוי להתרחב עם השיפור ביחסי טורקיה וישראל) תביא להמשך הגידול בחלקה של טורקיה בסחר החוץ הפלסטיני.¹² גם הגידול ביבוא מסין אינו מפתיע, לאור התרחבות היצוא הסיני למשקים אחרים בעולם. העלייה ביבוא ממדינות אלו אפשרה לפלסטינים לשמור על היקף היבוא על אף הצמצום ביבוא מישראל.

**לוח 1: מאפייני היבוא הפלסטיני המדווח, 2011 עד 2015
(מיליארדי ש"ח במחירים שוטפים ובאחוזים)**

יבוא לרשות הפלסטינית					
2015	2014	2013	2012	2011	
20.3	20.3	18.6	18.1	15.6	סה"כ יבוא (מיליארדי ש"ח)
17.8	16.0	15.1	15.0	13.2	מזה: יהודה ושומרון
2.5	4.3	3.5	3.1	2.4	רצועת עזה
שיעור היבוא ממשקים נבחרים					
58.3%	69.6%	71.6%	71.3%	70.7%	ישראל
37.4%	37.5%	41.0%	41.3%	39.7%	ישראל ללא דלקים
7.3%	5.7%	5.6%	5.0%	4.9%	טורקיה
7.0%	5.0%	4.6%	4.2%	4.4%	סין
סחורות יבוא עיקריות (מיליארדי ש"ח)					
5.2	7.3	6.4	6.2	5.4	דלקים ומוצרים מינרליים
2.5	2.3	2.0	2.0	1.6	מוצרי מזון וטבק
1.8	1.7	1.5	1.5	1.3	מכונות ומכשור רפואי
0.5	0.5	0.7	0.7	0.6	אבן, מלט מוצרים קרמיים

המקור: שנתוני סחר חוץ, הלמ"ס הפלסטינית.

איור 1: היבוא הפלסטיני המדווח מישראל ומשאר העולם ושיעור היבוא מישראל מסך היבוא הפלסטיני, 2011–2016 (מיליארדי ש"ח במחירים שוטפים ובאחוזים, ללא ניכוי עונתיות)



המקור: הודעות חודשיות על סחר חוץ, הלמ"ס הפלסטינית.

הערה: שיעור היבוא מישראל החזוי על פי מחירי הדלקים מחושב על פי המחיר החודשי של חבית ברנט ושיעור יבוא הדלקים ב־2013 על פי comtrade.

השפעות החרמות על יבוא מוצרי מזון ישראליים

עיקר פעילות החרמות כוון לחמש חברות מזון ישראליות גדולות. על כן, מעניין לבחון את הדינמיקה של יבוא מוצרי מזון מעובדים מתוצרת ישראלית לרשות הפלסטינית, ואת זמינותם של תחליפים מייצור מקומי או מיבוא ממשקים זרים. לוח 2 מציג את יבוא המזון לרשות הפלסטינית מהעולם ומישראל על פי שימוש כלכלי, למשל, צריכה על ידי משקי בית או חומרי גלם לתעשייה (סיווג BEC). הלוח ממחיש כי במהלך המחצית הראשונה של העשור גדל סך יבוא המזון לצריכה ולתעשייה לרשות הפלסטינית בקצב מהיר. עם זאת, קצב הגידול ביבוא מוצרי מזון מעובדים לצריכת משקי בית – מוצרי היעד של החרמות – עלה בקצב איטי. השיעור של יבוא מוצרים אלו מישראל, שעמד בשנים 2011–2013 על כ־55 אחוזים, ירד לכ־45 אחוזים בשנת 2015. אילו נותר שיעור היבוא הפלסטיני של מוצרי מזון מעובדים לצריכה מישראל ברמה של 55 אחוזים, היה היקף היבוא ב־2015 גבוה בכ־194 מיליון ש"ח מכפי שהיה בפועל. לוח 2 גם מלמד כי יבוא מהאיחוד האירופי,

ממדינות ערב (ירדן, מצרים וערב הסעודית) וממדינות מזרח-אסיה החליף באופן חלקי את היבוא של מוצרי מזון מעובדים מישראל.

לוח 2: מסחר מדווח במוצרי מזון של הרשות הפלסטינית עם העולם ועם ישראל על פי שימוש כלכלי (סיווג BEC) ותעסוקה בענף ייצור המזון הפלסטיני, מיליארדי ש"ח במחירים שוטפים

2015	2014	2013	2012	2011	
4.3	4.0	3.9	3.5	3.1	יבוא מזון לרשות הפלסטינית
2.1	1.8	1.7	1.7	1.5	מזה: יבוא מוצרי מזון מעובדים לצריכת משקי בית*
45%	49%	55%	54%	56%	מזה: ישראל
16%	14%	11%	14%	13%	האיחוד האירופי
10%	9%	9%	8%	8%	ירדן, מצרים וערב הסעודית
9%	10%	9%	9%	8%	טורקיה
6%	5%	4%	4%	4%	הודו, סין ותאילנד
1.5	1.5	1.4	1.3	1.0	יבוא חומרי גלם לתעשייה**
35%	38%	37%	37%	34%	שיעור חומרי גלם לתעשייה מסך יבוא המזון
0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	יצוא מזון מהרשות הפלסטינית
0.5	0.4	0.55	0.4	0.3	מזה: לישראל
65%	67%	81%	65%	74%	שיעור יצוא מוצרי מזון לישראל מסך יצוא המזון
					ענף ייצור המזון הפלסטיני***
	17.7	15.5	15.2	14.9	מספר מועסקים בענף ייצור המזון הפלסטיני (אלפים)
	812.6	764.9	756.6	686.8	סך התשומות בענף ייצור המזון - שעות עבודה (אלפים)

המקור: דיווחי הלמ"ס הפלסטינית ל-comtrade, סקרי כוח האדם של הלמ"ס הפלסטינית.

הערות:

* קטגוריה 122 בסיווג BEC: Food and beverages, processed, mainly for household consumption.
 ** יבוא חומרי הגלם לתעשייה כולל הן חומרים מעובדים והן חומרים לא מעובדים. זהו איחוד של שני פריטים:

.BEC code 111: Food and beverages, primary, mainly for industry
 .BEC code 121: Food and beverages, processed, mainly for industry
 *** ענף 10 בסיווג ISIC (Rev. 4) או ענף 15 בסיווג ISIC (Rev. 3).

נתונים ישראלים על מכירות לרשות הפלסטינית של ענף ייצור המזון (המוכר מוצרים מתוצרת ישראלית) וענף המסחר במזון (המוכר מוצרים מתוצרת ישראלית או מתוצרת זרה) תומכים במסקנה העולה מנתוני הלמ"ס הפלסטינית: איור 2

ממחיש כי החל מאמצע 2014 ירדו המכירות המדווחות של ענף ייצור המזון הישראלי לרשות הפלסטינית, ואילו המכירות של ענף המסחר במוצרי מזון, המוכר הן מוצרים ישראלים והן מוצרים מתוצרת זרה, קפאו החל משנת 2014. דומה כי עיתוי הירידה במכירות של תעשיית המזון הישראלית החל ממבצע 'צוק איתן' (קיץ 2014) תומך בטענה כי פעולות החרם הפלסטיניות הן שהביאו לירידה במכירות הישראליות. אילו שמרו מכירות ענף ייצור המזון על ההפרש במכירות בהשוואה לענף המסחר במוצרי מזון, הן היו גבוהות בכ-200 מיליון ש"ח. חשוב לציין כי צמצום המכירות בהיקף של כ-200 מיליון ש"ח בשנה¹³ אינו מהווה איום משמעותי על ענף ייצור המזון הישראלי, שפדיונו בשנת 2013 עמד על 63 מיליארד ש"ח – לכל היותר מדובר באובדן של פחות ממחצית האחוז מפדיון הענף.

איור 2: מכירות מדווחות של ענפי ייצור ומסחר במוצרי מזון ליהודה ושומרון (מיליוני ש"ח במחירים שוטפים)



המקור: רשות המסים הישראלית ועיבודי המחברים.

מעבר להשפעה המוגבלת של החרמות על התעשייה הישראלית, ייתכן כי הם אף פועלים כ"חרב פיפיות" וגורמים לפגיעה מסוימת ברווחת הצרכן הפלסטיני: ברמה הנקודתית, נתונים שאוספת הלמ"ס הפלסטינית מצביעים על התייקרות של מוצרים מייצור מקומי כמו יוגורט ומיץ לעומת מקביליהם הישראליים במהלך השנים 2010-2015.¹⁴ גם החלפה של יבוא ישראלי ביבוא זר (אשר היקפו אכן עלה

בשנים האחרונות) כרוכה בעליות מחירים, אשר מפחיתות את זמינות המוצרים לבעלי הכנסות נמוכות. יתרה מכך, לא רק צרכנים פלסטיניים עלולים לשלם מחיר בשל מחסור במוצרים או עליות מחירים, אלא גם בעלי חנויות, כפי שהעיד בעלים של סופרמרקט ברמאללה, שאמר כי הפסיד 10,000 דולר בגלל השתתפותו בחרם.¹⁵ בפועל, המחיר הכלכלי שהצרכנים נדרשים לשלם מפחית את היכולת של ארגונים פלסטיניים לקדם חרם נרחב וארוך-טווח על מוצרים ישראליים, שיימשך גם כאשר אין הסלמה או מתיחות.

בד בבד, מספר סימנים מרמזים על התרחבות הזמינות של תחליפים מייצור מקומי, העשויה לאפשר חרמות נוספים. לוח 2 מלמד כי בשנים 2010–2014 חל גידול מתון ביבוא מזון ששימש חומר גלם לתעשייה מתוך סך יבוא המזון הפלסטיני, אם כי שיעור זה ירד מעט ב־2015. גידול זה וכן הגידול המהיר ביצוא מוצרי מזון מהרשות הפלסטינית, לרבות לישראל, מרמזים על עלייה בחשיבותה של התעשייה הפלסטינית המקומית בייצור מזון וביצירת תחליפים מקומיים למוצרים הישראליים. כפי שעולה מלוח 2, בשנים 2010–2014 התרחב ענף ייצור המזון הפלסטיני וגדלו תשומות העבודה המושקעות בו. בהקשר זה, ניתן לראות בקריאות לחרם על תוצרת ישראלית ולעידוד צריכה של תוצרת פלסטינית מעין ניסיון להגן על תעשיות ינוקא פלסטיניות מפני התעשייה הישראלית התחרותית, המקשה עליהן להתפתח. אם כן, ייתכן שהכלכלה היא שהובילה את הפוליטיקה – דהיינו, התפתחות התעשייה הפלסטינית הפכה את החרם על תוצרת ישראלית לאפשרי, והרחיבה את השדולה הפוליטית התומכת בו. לפיכך, אפשר שהמשך פיתוח תעשיית המזון המקומית יהווה זרז להגברת החרמות.

בנוסף, ניתן להעריך כי התרחבות הייצור הפלסטיני של מוצרי מזון תגדיל את הביקוש הפלסטיני לחומרי גלם, לרבות חומרי גלם מענף המזון הישראלי, ולתוצרת חקלאית ישראלית. במקביל תימשך מכירה של מוצרי מזון ישראליים, בין אם דרך עוסקים המדווחים לרשות המסים ובין אם דרך רכישת מוצרים ישירות על ידי משקי בית פלסטיניים, בחנויות ישראליות ביהודה ושומרון. כמו כן, סביר להניח כי תתרחב מכירת מזון לשוקי מזון משניים במגזר הערבי ולמזרח-ירושלים, אך ספק אם תעשיית המזון הפלסטינית תצליח למכור בהיקפים ניכרים לשוק המזון הישראלי, בעיקר עקב חסמים כגון כשרות ופיקוח על איכות המזון.

כאמור, בנוסף לגידול המסתמן בזמינות של תחליפים מקומיים למוצרי מזון מעובדים מתוצרת ישראל, התרחב היבוא של מזון מהאיחוד האירופי, ממדינות סמוכות כגון מצרים, ירדן וערב הסעודית ואף ממשקים ממזרח-אסיה (לוח 2). הגידול בזמינות התחליפים למוצרי מזון ישראליים בשנים 2010–2015, הן מייצור מקומי והן מיבוא, עולה אם כן בקנה אחד עם הירידה ארוכת-הטווח במכירות ענף ייצור המזון הישראלי לרשות הפלסטינית.

התחזקות התלות הכלכלית של הרשות הפלסטינית בישראל

לצד זאת, בשנים האחרונות דווקא התחזקה התלות הכלכלית של הרשות הפלסטינית בישראל. ראשית, ישראל היא יעד היצוא החשוב ביותר של הרשות, הרוכשת למעלה מ־80 אחוזים מסחורותיה המיוצאות (ראו לוח 3). הקרבה הגיאוגרפית, מעטפת המכס המשותפת ואזור המטבע האחיד חוסכים בעלויות המסחר ומקלים את הסחר עם ישראל, אף שהוא נתון גם למגבלות ביטחוניות.

לוח 3: מאפייני היצוא הפלסטיני המדווח, 2011 עד 2015 (מיליארדי ש"ח במחירים שוטפים ובאחוזים)

יצוא מהרשות הפלסטינית					
2015	2014	2013	2012	2011	
3.7	3.4	3.2	3.0	2.7	סה"כ יצוא (מיליארדי ש"ח)
3.7	3.3	3.2	3.0	2.7	מזה: יהודה ושומרון
0.02	0.02	0.01	0.02	0.01	רצועת עזה
שיעור היצוא למשקים נבחרים					
83.9%	83.9%	87.3%	81.7%	86.3%	ישראל
6.3%	7.0%	6.2%	7.5%	5.2%	ירדן
3.5%	2.7%	1.8%	3.3%	2.5%	מדינות המפרץ
סחורות יצוא עיקריות (מיליארדי ש"ח)					
0.8	0.8	0.6	0.6	0.5	אבן וחומרי בנייה
0.5	0.4	0.5	0.3	0.2	מוצרי ירקות
0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	מוצרי מזון
0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	מוצרי תעשייה שונים

המקור: שנתוני סחר חוץ, הלמ"ס הפלסטינית.

יצוא הסחורות הפלסטיני המדווח הלך והתרחב בשנים האחרונות, והגיע ב־2015 לכ־3.7 מיליארד ש"ח, כאשר כמעט כולו מיוצא מיהודה ושומרון. האומדנים המהירים של סחר החוץ הצביעו על התרחבות נוספת ביצוא הפלסטיני לישראל בשנת 2015, ובפרט עד להסלמה הביטחונית בחודשים ספטמבר–אוקטובר, אם כי הנתונים השנתיים מעידים על התייצבות בחלק היצוא לישראל (ייתכן שעל רקע אותה הסלמה). נתוני הייצוא המדווח אף אינם כוללים מכירות לאזרחים ישראלים שאינן מחויבות בדיווח ייעודי (באמצעות חשבוניות P), או מכירות לעוסקים ישראלים שאינן מדווחות בניגוד לחוק. מאחר שהיקף המכירות הלא־מדווחות למדינות אחרות קטן, חלקו של סך הייצוא המדווח ושאינו מדווח מיהודה ושומרון לישראל אף עולה על האומדן לעיל.

גם מקורות ההכנסה של ממשלת הרשות מגיעים ברובם מישראל. על רקע הקיפאון בגביית המסים המקומית והירידה בהיקף התרומות הזרות בשנים האחרונות, העברות המסים מישראל – אשר גובה עבור הרשות הפלסטינית מסי יבוא, קנייה, בלו ומע"מ – הפכו למקור ההכנסה העיקרי של הרשות. במוצע, העברות המסים מהוות כשני שלישים מההכנסות הנומינליות. גביית המסים דרך ישראל אף הלכה וגדלה, מסכום ממוצע של כ-510 מיליון ש"ח לחודש ב-2013 לסכום ממוצע של 715 מיליון ש"ח ב-2015.

לכך מתווספת ההכנסה של העובדים הפלסטינים מתעסוקה בישראל, המפרנסת יותר מ-16 אחוזים מהמועסקים ביהודה ושומרון. התעסוקה הפלסטינית בכלכלה הישראלית (ישראל והתנחלויות), הן בהיתר והן לא בהיתר, מתרחבת בעקביות בשנים האחרונות. העלייה בכמות העובדים היא פועל יוצא של המדיניות הישראלית להעלאת מספר ההיתרים, במקביל לאכיפה חלקית של מניעת העסקה של חסרי היתרים. על פי אומדני הלמ"ס הפלסטינית, בסוף 2015 היא מנתה כ-63 אלף עובדים בהיתר וכ-37 אלף עובדים בלא היתר, ובסך הכול כ-100 אלף עובדים פלסטינים.¹⁶

לוח 4: התרחבות התעסוקה הפלסטינית בישראל, 2011 עד 2015

2015	2014	2013	2012	2011	
112.7	92.2	82.1	60.4	52.4	תושבי יהודה ושומרון המועסקים ע"י ישראלים (אלפים)
63.3	58.8	49.0	38.6	32.2	מזה: מועסקים עם היתר
36.6	33.4	33.1	21.8	20.1	מועסקים ללא היתר
12.9	15.1	17.2	22.4	30.4	מזרח ירושלים המועסקים ע"י ישראלים*
16.6%	16.1%	16.6%	13.8%	14.0%	שיעור מתוך כלל המועסקים ביהודה ושומרון ומזרח י-ם**
השכר היומי הממוצע (בש"ח)					
198.9	187.6	175.4	164.0	162.2	שכיר בכלכלה הישראלית (ישראל והתנחלויות)
94.0	90.0	89.0	87.1	85.0	שכיר בכלכלה הפלסטינית ביהודה ושומרון
סך ההכנסות של המועסקים בכלכלה הישראלית					
4.88	4.45	3.89	2.94	2.37	סך ההכנסות (מיליארדי ש"ח במחירים שוטפים)
13.2%	12.7%	11.5%	8.9%	8.4%	שיעור מהתמ"ג ביהודה ושומרון***

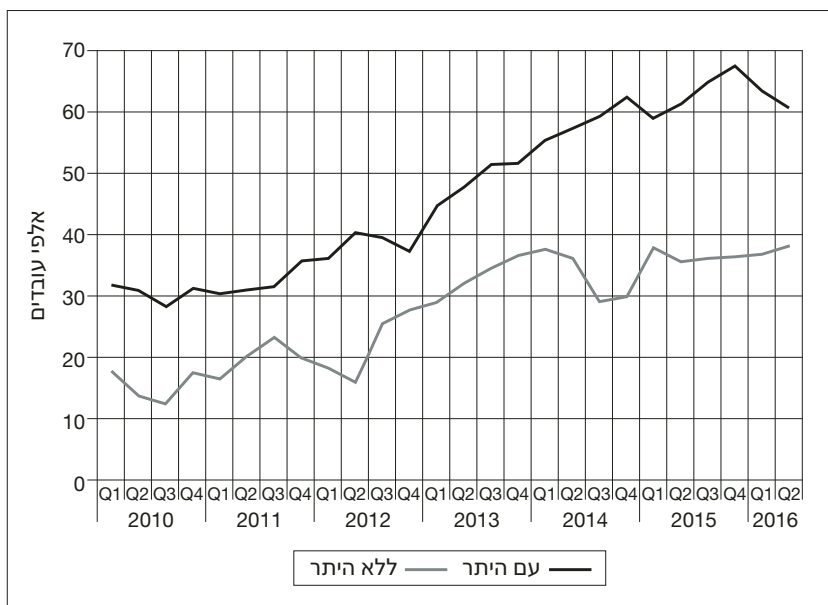
המקור: סקרי כוח אדם ומאזן התשלומים של הלמ"ס הפלסטינית.

הערות:

- * מחזיקי תעודת זהות ישראלית או דרכון זר.
- ** פרסומי הלמ"ס הפלסטינית אינם מבחינים בין תושבי יהודה ושומרון לבין תושבי מזרח ירושלים, ועל כן לא ניתן לחשב את שיעור המועסקים על ידי ישראלים ביהודה ושומרון ללא מזרח ירושלים.
- *** התמ"ג של יהודה ושומרון אינו כולל את הכנסות המועסקים בכלכלה הישראלית.

על פי אומדי הלמ"ס הפלסטינית השכר הממוצע של עובדים פלסטינים בכלכלה הישראלית עומד על יותר מכפליים השכר הממוצע בכלכלה הפלסטינית ביהודה ושומרון. עם העלייה במספר העובדים, גם תרומתה של התעסוקה בישראל להכנסה הלאומית עלתה מכ־8 אחוזי תוצר ב־2011 ליותר מ־13 אחוזי תוצר ב־2015 (ראו לוח 4). בנוסף, בראשית 2016 גיבשה מערכת הביטחון תוכנית להענקת היתרי עבודה ל־30 אלף עובדים נוספים, ויישום חלקי או מלא של תוכנית זו צפוי לאפשר הגדלה נוספת של התעסוקה בהיתר ושל תרומתה לתוצר הפלסטיני.

איור 3: התעסוקה הפלסטינית בישראל (נתונים מנוכי עונתיות), 2010 עד 2016



המקור: הלמ"ס הפלסטינית; ניכוי עונתיות: המחברים.

סיכום

נראה אם כן שעל אף הרושם שארגונים פלסטיניים מנסים ליצור, יכולתם להסב בפועל נזק לכלכלה הישראלית באמצעות חרמות היא מוגבלת מאוד. הסחר עם הרשות הפלסטינית מהווה אחוזים ספורים בלבד מסחר החוץ הישראלי: על פי סקירה של בנק ישראל מ־2014 – כ־5 אחוזים מהיצוא הישראלי וכאחוז אחד מהיבוא הישראלי.¹⁷ בפרט, התלות של ענף ייצור המזון הישראלי במשק הפלסטיני נמוכה – סך המכירות של ענף זה לרשות הפלסטינית מהווה כ־2–3.5 אחוזים מהפדיון

הענפי.¹⁸ שיעורים אלו אינם זניחים, אך הם מייצגים בעיקר סחר במוצרי תעשיות מסורתיות או מסורתיות-מעורבות, שהערך המוסף שלהן למשק הישראלי נמוך. מנגד, ישראל היא שותפת הסחר הדומיננטית ביותר של הרשות הפלסטינית, ואחראית לכ-60 אחוזים מהיבוא הפלסטיני וליותר מ-80 אחוזים מהיצוא הפלסטיני. ההכנסות הפלסטיניות מתעסוקה בישראל גדולות אף יותר מההכנסות מיצוא אליה. כמו כן, הירידה בחלקו של היבוא הפלסטיני מישראל מסך היבוא הפלסטיני נבעה בעיקר ממגמות שאינן קשורות לחרמות על רכישת סחורות ישראליות, ובראשן ירידת מחירי הדלקים בעולם החל מאמצע 2014. מכירות ענף מסחר המזון הישראלי חוו קיפאון בשנים 2012–2014, עוד לפני הכרזת החרמות במקביל ל'צוק איתן'. סביר להניח שקיפאון זה הוא תוצאה של התפתחות תחליפים מקומיים ומיובאים למוצרים הישראליים. מכירות ענף ייצור המזון, שהיה במוקד מסעות החרמות הפלסטיניים, ירדו בשלהי 2014 ובראשית 2015, ייתכן בהשפעת החרמות, שנזקיהן בין כה וכה פחותים מ-200 מיליון ש"ח בשנה – כמחצית האחוז מפדיון הענף. לפיכך, הניסיונות הפלסטיניים להחרים תוצרת ישראלית, אף שהם עשויים לתרום לפיתוח התעשייה המקומית, אינם צפויים להיות אפקטיביים כאמצעי לחץ על ישראל.

הערות

- פרסום זה משקף את דעת הכותבים בלבד.
- בן הופמן וטל שוורצמן, "כלכלת ישראל בצל קמפיין הדה-לגיטימציה: התפתחויות בשנים האחרונות", משרד האוצר – המחלקה לקשרים בין-לאומיים באגף הכלכלן הראשי, 1 בפברואר 2015.
- דני רובינשטיין, "דוד מאיים על גוליית: מתגבר החרם הפלסטיני על מוצרי ההתנחלויות", **כלכליסט**, 10 במארס 2010, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3396699,00.html>
- דוד רפאל, "מחאה ישנה, רוח חדשה: בממשלה עברו מהכחשת החרם לניסיון פעולה", **כלכליסט**, 18 באוגוסט 2014, <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3638589,00.html>
- Rania Zabaneh, "West Bank Boycott Takes Aim at Israeli Food Products," Al-Jazeera, March 22, 2015, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2015/03/west-bank-boycott-takes-aim-israeli-food-products-150318103411547.html>
- The Palestinian Center for Policy and Survey Research, Palestinian Public Opinion Poll No. 55, April 8 2015, <http://www.pcpsr.org/sites/default/files/poll%2055%20fulltext%20English%20final.pdf>
- Ma'an News Agency, "PA bans imports from 5 major Israeli food companies," March 22, 2016, <https://www.maannews.com/Content.aspx?id=770799>
- אורה קורן, "החרם הפלסטיני על תנובה, שטראוס וקוקה קולה הוסר: 'החברות הפסידו מיליוני שקלים'", **הארץ, דה מרקר**, 17 באפריל 2016, <http://www.themarker.com/news/macro/1.2917460>

- 9 סוכנות הידיעות מען, "התאחדות המסחר במוצרי מזון נפגשה עם שרת הכלכלה" (בערבית), 19 באפריל 2016, <https://www.maannews.net/Content.aspx?id=842261>
- 10 היבוא מישראל ודרכה כולל יבוא מוצרים ישראליים ומוצרים מיובאים שנמכרו על ידי יבואנים ישראלים לפלסטינים ודווחו באמצעות חשבונות I.
- 11 תהליך איסוף החשבונות על סחר עם ישראל הוא ארוך, ועל כן אומדני הסחר החודשיים עם ישראל חלקיים, ושיעור היבוא מישראל נמוך בנתונים החודשיים בהשוואה לנתונים השנתיים.
- 12 במאי 2016 נפגשו ברמאללה אנשי עסקים טורקים ופלסטינים כדי לדון בדרכים להרחבת הסחר בין הצדדים, בין היתר בתחומי המזון, החקלאות והביגוד. ראו: The Portland Trust, "Palestinian-Turkish Trade Relations," *Palestinian Economic Bulletin – Issue 117*, June 2016, <http://portlandtrust.us4.list-manage.com/track/click?u=3b2560c960f7c1b0e26bbeef1&id=2810bb7f5f&e=4f7d709f60>
- 13 שווי שוק מוצרי המזון המעובדים שישראל איבדה מקביל גם לפער השנתי בין מכירות ענף ייצור מזון וענף המסחר במזון לפני 'צוק איתן', פער שנמחק בשנים 2014–2015.
- 14 The Palestinian Central Bureau of Statistics, *Prices and Price Indices – Annual Bulletin (for 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015)*, http://www.pcbs.gov.ps/pcbs_2012/Publications.aspx
- 15 Rania Zabaneh, "West Bank Boycott Takes Aim at Israeli Food Products."
- 16 תושבי עזה אינם יכולים כיום לקבל היתרי תעסוקה בישראל – כלל המועסקים הפלסטינים בכלכלה הישראלית הם מיהודה ושומרון.
- 17 בנק ישראל – חטיבת המחקר, "קשרי הסחר בין ישראל לרשות הפלסטינית", ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 137: אוקטובר 2013 עד מארס 2014, יוני 2014, <http://www.boi.org>
- 18 שם.

דאע"ש והאוכלוסייה הערבית בישראל: היקף האתגר ומרכיבי המענה

מוחמד אבו נסרה

המאמר בוחן את עמדות האוכלוסייה הערבית כלפי ארגון 'המדינה האסלאמית בעיראק ובשאם' (דאע"ש). הוא מתבסס בין היתר על סקר דעת קהל שבו השתתפו 690 אזרחים ערבים מוסלמים. ממצאי המחקר מלמדים כי תמיכת האזרחים הערבים בישראל בדאע"ש והצטרפות מעטים מביניהם ללחימה בשורות הארגון היא עדיין תופעה שולית מאוד בהיקפה. האוכלוסייה הערבית והנהגתה הפוליטית והדתית, על כל מרכיביה ופלגיה החשובים, יוצאות בגלוי ובמפורש נגד דאע"ש. תומכי דאע"ש הם אזרחים ערבים אשר מאמצים זהות ערבית-פלסטינית ודוחים השתייכות הקשורה לזהות ישראלית; חווים או טוענים כי הם חווים אפליה נגדם כערבים; חשים איום או התנסו באיומים ובהשפלה מצד יהודים; אינם שבעי רצון מחייהם במדינת ישראל; תומכים בפלג הצפוני של התנועה האסלאמית; תומכים בהפגנות לא חוקיות ובשימוש באלימות. התמיכה בדאע"ש היא פועל יוצא של התחזקות המרכיב הלאומי בזהותם של הערבים על חשבון המרכיב האזרחי כתוצאה מהאפליה, הניכור, הגזענות וההדרה המערכתית כלפי האוכלוסייה הערבית.

מילות מפתח: דאע"ש, ערבים, זהות לאומית, זהות אזרחית, אפליה והשתלבות

מוחמד אבו נסרה הוא חוקר (מלגאי ניובאוור) במכון למחקרי ביטחון לאומי.

מאמר זה נכתב במסגרת התוכנית לחקר יחסי יהודים-ערבים של המכון למחקרי ביטחון לאומי, בתמיכת קרן ניובאוור, פילדלפיה. המחבר מודה לפרופ' סמי סמוחה מאוניברסיטת חיפה, שהתיר לו לעשות שימוש מלא בנתוני סקר יחסי יהודים-ערבים 2015.

מבוא

דאע"ש מגלם תופעה פוליטית וחברתית המהדהדת בעולם הערבי וברחבי תבל. שאלת המחקר המובילה במאמר זה היא – כיצד תופסים האזרחים הערבים בישראל את ארגון 'המדינה האסלאמית בעיראק ובשאם' (להלן דאע"ש), וכיצד מושפעת תפיסה זו מגורמים פוליטיים, אזרחיים ואישיים? זאת ועוד, המחקר יבחן כיצד תופסים האזרחים הערבים את המאבק העולמי בדאע"ש ואת מעמדו בעולם המוסלמי, את סיכויי שרידותו ואת השפעתו על הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. השיח סביב מעמדם של האזרחים הערבים בישראל החל להתפתח עם קום המדינה. האוכלוסייה הערבית נתפסה ככלל בקרב הרוב היהודי והממסד לדורותיו כציבור שנאמנותו למדינה מפוקפקת, ולכן הוא עלול לפעול נגד ביטחון המדינה, באמצעות שיתוף פעולה עם גורמים עוינים.¹ חשדנות בסיסית ונמשכת זו נשענת על גורמים רבים ועמוקים: הראשון ביניהם הוא הסכסוך המתמשך בין ישראל לעולם הערבי בכלל, ועם העם הפלסטיני בפרט. לכך מצטרפת ההזדהות הבסיסית של האוכלוסייה הערבית בישראל עם העם הפלסטיני ועם תביעותיו הלאומיות.² מכאן נבנתה במהלך השנים התפיסה הביטחונית כלפי האוכלוסייה הערבית, שעיצבה את מערכת היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי. זו השפיעה במידה רבה על מעמדם החברתי-כלכלי והפוליטי של האזרחים הערבים, ועל השתלבותם בחברה הישראלית.³ ככלל ניתן לומר כי בין רוב היהודים לרוב הערבים בישראל מתנהלת מערכת יחסים מרוחקת מאוד, המאופיינת בחוסר אמון ובניכור, ולכן קיים שסע עמוק.⁴ על רקע היסטורי מתמשך זה ניתן לבחון את השפעת ההתפתחויות שחלו במרחב מאז פרוץ 'האביב הערבי' וצמיחת ארגוני טרור חדשים, וביניהם דאע"ש. הסיכונים הנובעים מאלה, כפי שהם נתפסים בישראל, וגל הטרור האחרון מאז אוקטובר 2015 הגבירו שוב את השיח הביטחוני כלפי האוכלוסייה הערבית, ואיימו להעביר שוב את היחסים הרגישים בין שתי האוכלוסיות.

מעטים המחקרים שבחנו את מעמדו של דאע"ש בחברה הערבית בישראל.⁵ מחקרם של מנדלבאום ושווייצר מ־2015 התמקד במספר האזרחים הערבים שהצטרפו לשורות דאע"ש ובמאפייניהם. ממחקרם עלה כי 24 אזרחים ערבים הצטרפו לארגון, אך לא נמצא פרופיל אישי משותף להם. המאמר הנוכחי מרחיב את היריעה ובוחן את עמדות האוכלוסייה הערבית כלפי דאע"ש, ואת הגורמים המשפיעים על עמדות אלו.

מאפייני התמיכה בדאע"ש בקרב האוכלוסייה הערבית

דאע"ש הוא ארגון טרור דתי סוני שהוקם ב־2014, לאחר שהתפצל מאל־קאעדה בעיראק. הוא צמח על רקע אי־היציבות הפוליטית־ביטחונית והתפרקות המשטרים בעיראק וסוריה. עליית דאע"ש נבעה מגורמים פוליטיים, אזוריים ובינלאומיים. בין

אלה בולטים הוואקום הפוליטי במדינות ערב, כישלונן של התנועות האסלאמיות המסורתיות במילוי החלל, היעדר אסטרטגיות פעולה ואירצון של מדינות המערב לנקוט צעדים לטיפול במציאות החדשה, וחוסר יכולתם של ארגוני אופוזיציה מתונים לשתף פעולה ולגבש חזון משותף.⁶ הצביון הדתי של הארגון וקריאתו להקמת מדינה אסלאמית שתהווה את הבסיס לח'ליפות משכו אליו לוחמים רבים ממדינות העולם, המאמינים בג'יהאד הסלפי. לצורך מאמר זה נגדיר את התמיכה בדאע"ש כמתייחסת לקשת רחבה של פעילויות, החל מלחימה בשורות הארגון, דרך גיוס מתנדבים חדשים ותמיכה כלכלית בהם, הזדהות אידאולוגית והפצת תכנים ברוח הארגון, וכלה במגעים עם אנשי הארגון.

הקשר בין פרטים באוכלוסייה הערבית בישראל לבין דאע"ש התחיל להירקם עם פרוץ המלחמה בסוריה והתפרקות המדינה שם. מספר האזרחים הערבים שיצאו מישראל ללחום בשורות דאע"ש אינו ידוע, וההערכות מתבססות על מידע שמפרסמים גורמי הביטחון. מדוח השב"כ מ-2015 עולה כי 32 אזרחים ערבים הצטרפו לדאע"ש, שבעה מהם נהרגו במהלך הקרבות. עוד עולה מנתונים אלה כי מתחילת שנת 2015 נעצרו ונחקרו 41 אזרחים ערבים בגין תמיכה בדאע"ש. בין אלה בולטת חקירת שלושה צעירים תושבי יפיע, שהקימו חוליית דאע"ש במטרה לבצע פעולות טרור בישראל. הם רכשו כלי נשק, ערכו אימוני ירי ותכננו לבצע פיגוע ירי לעבר בסיס צה"ל, להשליך בקבוקי תבערה לעבר ניידת משטרה, וכן לפעול נגד בתי עסק ערביים המוכרים אלכוהול. עוד דווח על חשיפת התארגנות של תומכי דאע"ש בנגב: שישה תושבי חורה, ביניהם ארבעה מורים שפעלו להפצת רעיונות הארגון. חלקם התכוונו לצאת ולהצטרף ללחימה בשורות דאע"ש בסוריה. דפוס תמיכה נוסף בדאע"ש הוא מימון יציאתם של מתנדבים ערבים לסוריה.⁷ דפוס אחר נחשף עם הגשת שני כתבי אישום בשנת 2015 נגד אזרחים ערבים, בגין תמיכה ברעיונות דאע"ש והפצת חומרי תעמולה. כך הוגש באוגוסט 2015 כתב אישום נגד 14 אזרחים ערבים בשל תמיכה ברעיונות דאע"ש ברשתות החברתיות.⁸ התמיכה בדאע"ש וברעיונותיו עברה במקרים אחדים את גבולות התמיכה והפכה לתכנון, ונראה שאף לביצוע פעילות טרור נגד יעדים ביטחוניים במדינת ישראל. אולם בסך הכול נראה כי מדובר במספרים זעומים של אלה שנחקרו, או שנגדם הוגש בפועל כתב אישום בהקשר של תמיכה בדאע"ש.

מהמקרים הספורים של תומכי דאע"ש בחברה הערבית שנחשפו לא ניתן לצייר פרופיל אחיד. גיל המתנדבים לארגון נע בין 19 ל-30, אשר חיים ביישובים ערביים מגוונים. מספר הנשים ביניהם נמוך מאוד (באוגוסט 2015 נעצרה אימאן כאנג'ו בדרכה להצטרף לדאע"ש). חלק מהתומכים משכילים, חלקם מורים ולפחות אחד מהם הוא עורך דין (עדנאן סעיד עלא-אדין, שגייס צעירים לדאע"ש ופעל להכשרתם לביצוע פיגועים בישראל נגד יהודים ובני העדה הדרוזית⁹).

עמדות האוכלוסייה הערבית בישראל כלפי דאע"ש

הסקרים שנערכו הניבו תוצאות שונות ביחס לעמדות האוכלוסייה הערבית כלפי דאע"ש, גם אם כולם הצביעו על התנגדות נחרצת לארגון. הסקר שערכה מכללת אחווה¹⁰ בשנת 2015 חשף כי 86 אחוזים מהערבים בישראל מתנגדים לדאע"ש, וסבורים שהוא פוגע בתדמית האסלאם. לפי סקר זה, כ-82 אחוזים מהערבים רואים בדאע"ש ארגון טרור קיצוני, והם כערבים מתביישים בו. למרות זאת, הסקר קובע כי רבים מקרב הציבור היהודי חושבים שלפחות 30 אחוזים מהערבים בישראל מזדהים עם דאע"ש. בסקר אחר שערך מכון המחקר פיו (Pew)¹¹ נמצא כי 91 אחוזים מהציבור הערבי בישראל דיווחו על יחס שלילי נגד דאע"ש, ורק ל-4 אחוזים מהם הייתה דעה חיובית כלפיו.

סקרים אלה מספקים תמונה חלקית בלבד. הם אינם שופכים אור על ההתייחסות לדאע"ש בקרב מנהיגי האוכלוסייה הערבית או בקרב אנשי דת. הם גם אינם מתייחסים לגורמים המשפיעים על העמדות שנסקרו, ובסוגיות אלה יתמקד פרק זה. בחינת עמדות הציבור הערבי תתבסס על סקר מדד יחסי ערבים-יהודים 2015¹² ועל נתוני סקר מדד השלום של המכון הישראלי לדמוקרטיה. הניתוח יתבסס על תשובותיהם של 550 ערבים מוסלמים שהשתתפו בסקר מדד יחסי ערבים-יהודים, ושל 140 ערבים מוסלמים שהשתתפו בסקר מדד השלום.

רשימת משתני המחקר, השאלות שמדדו כל אחד מהמשתנים ומקור הנתונים מופיעים בנספח מס' 1 (בסוף המאמר). עמדות מנהיגי האוכלוסייה הערבית ואנשי הדת מבוססות על כתבות מהעיתונות וראיונות בתקשורת.

ניתוח הממצאים מלמד כי 84 אחוזים מהערבים המוסלמים מתנגדים לדאע"ש ורואים בו ארגון טרור שהם מתביישים בו. זהו נתון מובהק, משמעותי ומשקף בבירור את ההסתייגות מתופעת דאע"ש, ואולי אף את ההתנגדות הברורה של הערבים בישראל אליה. להלן נתייחס לגורמים המשפיעים על אלה המזדהים עם דאע"ש.

גורמים פוליטיים/זהותיים: 47 אחוזים מאלה שאפיינו

את עצמם בתשובותיהם כתומכי דאע"ש מגדירים עצמם כערבים או כפלסטינים, ללא שום מרכיב ישראלי בזהותם. 81 אחוזים מאלה רואים בזהות הפלסטינית והמוסלמית שלהם מרכיב בולט ביותר מבחינתם. יתר על כן, כ-69 אחוזים מאלה כלל אינם שבעי רצון או לא שבעי רצון במידה מספקת מהיותם אזרחי ישראל. 50 אחוזים מהם תומכים בפלג הצפוני של התנועה האסלאמית,¹³ וכ-91

הסקר שערכה מכללת אחווה בשנת 2015 חשף כי 86 אחוזים מהערבים בישראל מתנגדים לדאע"ש וסבורים שהוא פוגע בתדמית האסלאם.

אחוזים מהם הצביעו בבחירות האחרונות לכנסת למפלגת 'הרשימה הערבית המשותפת'. לנתונים אלה משמעות כפולה: ראשית, המיעוט הזניח של תומכי דאע"ש והמזדהים עמו מסתייג מלכתחילה מזהותו הישראלית, וזאת בניגוד גמור

לרוב הגדול (70 אחוזים¹⁴) של הערבים בישראל, המזהים עצמם (גם) כישראלים; שנית, קיים קשר אידאולוגי בין המזדהים עם דאע"ש לאלה המזדהים על המרכיב הקיצוני יותר של התנועה האסלאמית. מובן שאין להסיק מכך שתומכי התנועה האסלאמית תומכים ומזדהים עם דאע"ש, נראה כי ההיפך הוא הנכון.

גורמים אזרחיים: 76 אחוזים מתומכי דאע"ש סבורים שהממשלה מתנהגת אל הערבים כאל אזרחים עוינים שאינם ראויים לשוויון, או כאל אזרחים מדרגה שנייה. 43 אחוזים מביניהם מעידים על כך שנתקלו באופן אישי באיומים, בהשפלות או במכות מצד היהודים. 48 אחוזים מביניהם תומכים בהפגנות לא חוקיות, וכ־40 אחוזים מהם תומכים בשימוש באלימות. נתונים אלה משקפים שוב את המגמה של התומכים בדאע"ש והמזדהים עמו, שכשליש מהם אקדמאים, לבטא עמדה אנטי־ישראלית ברורה ולהטיל את האחריות לעמדתם בסוגיה הנבחנת כאן על הממשלה ועל האפליה שלה כלפיהם.

לוח 1 להלן מתייחס לעמדות המוסלמים בישראל כלפי דאע"ש. הממצאים מתייחסים לשיעור המוסלמים המסכימים לכל אחת מהשאלות ברמה הכללית ולפי המשתנים: דתיות, הצבעה לרשימה המשותפת והשכלה אקדמית. מהלוח עולה כי 98 אחוזים מהאזרחים הערבים המוסלמים סבורים שרוב המוסלמים בעולם אינם תומכים בדאע"ש. 50 אחוזים מאלה הם דתיים, 28 אחוזים מהם הצביעו לרשימת המשותפת בבחירות לכנסת ו־39 אחוזים מהם בעלי השכלה אקדמית. כמחצית מהערבים המוסלמים (55.4 אחוזים) מאמינים שדאע"ש אינו מהווה סכנה ממשית לביטחונה של ישראל. 52 אחוזים מהם דתיים, 81 אחוזים מהם הצביעו לרשימה המשותפת בבחירות לכנסת ו־32 אחוזים מהם בעלי השכלה אקדמית. 25 אחוזים מהאזרחים הערבים המוסלמים סבורים כי נמוכים הסיכויים שהכוחות הלוחמים נגד דאע"ש בעולם המערבי והערבי יצליחו למוטט אותו בעתיד הנראה לעין. 40 אחוזים מהם דתיים, 25 אחוזים מהם הצביעו לרשימת המשותפת בבחירות לכנסת ו־53 אחוזים מהם בעלי השכלה אקדמית.

32 אחוזים מהאזרחים הערבים המוסלמים סבורים שאפילו אם דאע"ש ינוצח ויתמוטט, האסלאם הקיצוני הוא מייצג לא ייחלש. 7 אחוזים מהם הצביעו לרשימה המשותפת בבחירות לכנסת ו־47 אחוזים מהם בעלי השכלה אקדמית. 64 אחוזים מהציבור הערבי סבורים שהממשל האמריקאי בראשות הנשיא אובמה והעם האמריקאי אינם נחושים מספיק כדי להילחם בדאע"ש עד לניצחון. 41 אחוזים מהם דתיים, 88 אחוזים מהם הצביעו לרשימה המשותפת בבחירות לכנסת ו־50 אחוזים מהם בעלי השכלה אקדמית.

32 אחוזים מהאזרחים הערבים המוסלמים סבורים שאפילו אם דאע"ש ינוצח ויתמוטט, האסלאם הקיצוני שהוא מייצג לא ייחלש. 38 אחוזים מאלה הסבורים כך הם דתיים, 7 אחוזים מהם הצביעו לרשימה המשותפת בבחירות לכנסת ו־47 אחוזים מהם בעלי השכלה אקדמית. 64 אחוזים מהציבור הערבי סבורים שהממשל האמריקאי בראשות הנשיא אובמה והעם האמריקאי אינם נחושים מספיק כדי להילחם בדאע"ש עד לניצחון. 41 אחוזים מהם דתיים, 88 אחוזים מהם הצביעו לרשימה המשותפת בבחירות לכנסת ו־50 אחוזים מהם בעלי השכלה אקדמית.

בציבור הערבי המוסלמי בישראל קיימת הסכמה רחבה (64 אחוזים) כי אנשי דאע"ש אכן נחושים מספיק כדי להמשיך בלחימה עד "הניצחון". 40 אחוזים מהם דתיים, 83 אחוזים מהם הצביעו לרשימה המשותפת בבחירות 2015 ו־10 אחוזים מהם בעלי השכלה אקדמית.

לוח 1: עמדות הערבים המוסלמים כלפי דאע"ש: חלוקה לפי דתיות, הצבעה לכנסת והשכלה אקדמית (באחוזים)

שאלה	כללי	דתיים	הצביעו לרשימה המשותפת	אקדמאים
רוב המוסלמים בעולם אינם תומכים בדאע"ש	98.0	50.0	28.0	39.0
דאע"ש אינו מהווה סכנה ממשית לביטחונה של ישראל	55.4	52.0	81.0	32.0
נמוכים הסיכויים שהכוחות הלוחמים נגד דאע"ש בעולם המערבי והערבי יצליחו למוטט אותו בעתיד הנראה לעין	25.0	40.0	25.0	53.0
אם דאע"ש ינוצח ויתמוטט, האסלאם הקיצוני שהוא מייצג לא ייחלש	32.0	38.0	7.0	47.0
הממשל האמריקאי בראשות הנשיא אובמה והעם האמריקאי אינם נחושים מספיק כדי להילחם בדאע"ש עד לניצחון	64.0	41.0	88.0	50.0
אנשי דאע"ש אכן נחושים מספיק כדי להמשיך בלחימה עד "הניצחון"	64.0	40.0	83.0	10.0

עמדות ההנהגה הערבית בישראל ואנשי הדת כלפי דאע"ש

בדומה לאזרחים הערבים, גם מנהיגי הציבור הערבי יצאו בצורה נחרצת נגד ארגון דאע"ש ופשעיו. מאזן גנאים, ראש ועד ראשי הרשויות הערביות וראש עיריית סכנין התייחס לדאע"ש כאל ארגון טרור רצחני, הסותר את ערכי הדת האסלאמית: "אנחנו נגד הצטרפות של אזרחים ערבים לארגונים כמו דאע"ש. הדת שלנו שונה ממעשיהם הפושעים".¹⁵ גם חבר הכנסת אחמד טיבי התנער מדאע"ש וגרס כי הוא אינו ארגון מוסלמי. לדבריו, העולם המוסלמי חייב להילחם בדאע"ש ולעשות הכול כדי למנוע את המשך מעשי הטרור שלו ברחבי העולם.¹⁶ גם אימן עודה, ראש 'הרשימה הערבית המשותפת' גינה את מעשי הרצח והפיגועים של דאע"ש: "דאע"ש הם אויבי האנושות כולה, העולם הערבי חייב להקיא אותם מתוכו ולהוביל לניצחון עמי האזור למען שלום צודק ודמוקרטיה".¹⁷ גם ראאד סלאח, מנהיג הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית קבע כי מעשי דאע"ש אינם

עולים בקנה אחד עם האסלאם, וכי מטרת הארגון היא לפגוע בתדמית האסלאם והמוסלמים. עוד טען סלאח כי דאע"ש מאיים על האזור ובמיוחד על עזה, וקבע כי כניסתם של אנשי דאע"ש לרצועת עזה תגרום מלחמת אחים.¹⁸ למרות דברים ברורים אלה הביע סלאח התנגדות למלחמה שמנהלות ארצות-הברית והקואליציה של מדינות ערב נגד דאע"ש, בטענה שזו עלולה לפלג ולהרוס את סוריה ועיראק ולפרק את העולם הערבי והאסלאמי.¹⁹

גם הרוב הגדול של אנשי הדת הביע התנגדות לדאע"ש ולפעילויותיו. ביטוי לכך ניתן בדבריו של אחד השיח'ים שהשתתף בכנס התנועה האסלאמית: "דאע"ש הורס את שם האסלאם. הם מבצעים מעשים אכזריים שמנוגדים לדת המוסלמית. אם הם ימשיכו בדרכם וארצות-הברית לא תשמיד את הארגון הזה – אני בטוח שהרבה אזרחים ערבים ממדינת ישראל יחדרו לסוריה, והיו מוכנים להקריב את חייהם כדי להילחם נגד דאע"ש".²⁰

סיכום: בין הזהות הלאומית לזהות האזרחית

תמיכת האזרחים הערבים בישראל בדאע"ש והצטרפות מעטים מביניהם ללחימה בשורות הארגון היא עדיין תופעה שולית בהיקפה. אם בכלל, היא מעידה דווקא על ההסתייגות מדאע"ש, ממדיניותו ומפעולותיו, ועל חשש עמוק ממנו. האוכלוסייה הערבית והנהגתה הפוליטית והדתית, על כל מרכיביה ופלגיה החשובים, יוצאות בגלוי ובמפורש נגד דאע"ש. שיעור גבוה מהאזרחים הערבים סבור כי דאע"ש אינו זוכה לתמיכה בעולם המוסלמי; הממשל האמריקאי בראשות הנשיא אובמה והעם האמריקאי אינם נחושים מספיק כדי להילחם בדאע"ש עד לניצחון; ואנשי הארגון נחושים מספיק כדי להמשיך בלחימה עד "הניצחון". לעומת זאת, האזרחים הערבים חלוקים ביניהם באשר לאיום שמהווה דאע"ש על ביטחונה של מדינת ישראל, ולגבי יכולתם של הכוחות הלוחמים נגד דאע"ש בעולם המערבי והערבי למוטט אותו בעתיד הנראה לעין.

אם אכן – על פי הסקרים – כ־16 אחוזים מהאזרחים הערבים אינם מתנגדים לדאע"ש, טמונה בכך סכנה לא קטנה לביטחון המדינה ולציבור הערבי בה. גם אם קיים פער בין הזהות ותמיכה לבין מעשי טרור נגד המדינה ואזרחיה, יהודים או ערבים, ברור שהאתגר מחייב היערכות, מעקב, חשיפה ואכיפה כלפי העוברים על החוק. הואיל והתמיכה בארגוני טרור נחשבת בדרך כלל לאחד מהכוחות המניעים פעילות טרוריסטית, הרי תמיכה בדאע"ש, גם אם היא מצומצמת בהיקפה, טומנת בחובה סכנה מסוימת, גם אם עקיפה.

ממצאי המחקר הנוכחי מאפשרים גם לבנות פרופיל חברתי של תומכי דאע"ש: מדובר באזרחים ערבים אשר מאמצים זהות ערבית-פלסטינית ודוחים השתייכות הקשורה לזהות ישראלית; חווים או טוענים כי הם חווים אפליה נגדם כערבים;

חשים איום או התנסו באיומים ובהשפלה מצד יהודים; אינם שבעי רצון מחייהם במדינת ישראל; תומכים בפלג הצפוני של התנועה האסלאמית; תומכים בהפגנות לא חוקיות ובשימוש באלימות. פרופיל זה מתייחס לשני מרכיבים עיקריים: המרכיב הלאומי והמרכיב האזרחי.²¹ המרכיב האזרחי מתייחס להיותם של הערבים אזרחים במדינת ישראל, כולל הקשר למדינה, נושא הזכויות האישיות, המעמד, השייכות הפוליטית ועוד. ביטוי לזהות האזרחית הוא שמירה על חוקי המדינה, השתתפות בבחירות המקומיות ובבחירות לכנסת, השתלבות חברתית-כלכלית ועוד. מנגד, המרכיב הלאומי מתייחס להשתייכותם של האזרחים הערבים לעולם הערבי, ובמיוחד לעם הפלסטיני. במסגרת זו מודגשת דווקא ההיבדלות מהישראלים ומהישראליות, כאשר במוקד הזהות ניצבת השאלה הזהותית-לאומית, במיוחד במדינה המדגישה יותר ויותר את היותה יהודית, הלכה למעשה. יש בכך משום סתירה מובנית המשפיעה על מקומו של בן המיעוט הערבי בישראל.

בסתירה כזו קיים פוטנציאל הרסני, אולם בשל עוצמתו של המרכיב האזרחי והאיש, ניתן להשפיע על היחס בינו לבין המרכיב הלאומי. סדר מרכיבי הזהות של האזרחים הערבים מושפע במידה ניכרת ממערכת היחסים עם המדינה ועם החברה היהודית, וממעמדם בחברה הישראלית. מדיניות של אפליה וניכור, וודאי גם גזענות והדרה מערכתית כלפי האוכלוסייה הערבית מחזקים או עלולים לחזק את המרכיב הלאומי על חשבון המרכיב האזרחי, ולהיפך. חיזוק המרכיב האזרחי ובנייה של תהליכי צמיחה, העצמה ושגשוג מחזקים את המרכיב האזרחי על חשבון זה הלאומי.

מכאן נובע שהתמיכה המצומצמת בדאע"ש ניזונה במידה מכרעת מהמציאות החברתית, הכלכלית והפוליטית שבה חיים ערבים בישראל, וממערכת היחסים שלהם עם האוכלוסייה היהודית. ניתן להמחיש את מורכבות מעמדה של החברה הערבית בעובדה ששיעור התמיכה בדאע"ש בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל (16 אחוזים) עולה על שיעור התמיכה בארגון במדינות ערביות כגון ירדן (3 אחוזים) ולבנון (0 אחוזים) וברשות הפלסטינית (6 אחוזים).²² זו אינה אמירה תיאורטית בלבד. מציאות של אפליה מתמשכת במרכיבי היסוד של היום-יום, הנתפסת על ידי רבים כמכוונת, פוגעת במרקם העדין של היחסים בין המיעוט הערבי לרוב היהודי, ובסיכויי הצמיחה לקראת השתלבות ויציבות. דוגמה בולטת לכך היא חוסר העשייה הנמשך ביישובים הערביים בתחום אכיפת החוק. האלימות והפשעה הגואה בחברה הערבית פוגעת לא רק בה, אלא גם בסדר הציבורי הכללי ובביטחון הלאומי. המרחק בין פשיעה לטרור אינו רב.²³

התמיכה המצומצמת בדאע"ש ניזונה במידה מכרעת מהמציאות החברתית, הכלכלית והפוליטית שבה חיים ערבים בישראל, וממערכת היחסים שלהם עם האוכלוסייה היהודית.

על מנת למנוע התרחבות של התמיכה בדאע"ש ובארגוני טרור בכלל, על המדינה לפעול באופן נמרץ ונמשך לחיזוקו של המרכיב האזרחי, על חשבון המרכיב הלאומי הקיים והמשפיע. זהו אינטרס משותף למיעוט הערבי ולרוב היהודי. תפקידה של הממשלה הוא לקדם ולממש אינטרס משותף זה באופן יסודי. לאחרונה נראים סימנים חשובים לכך שהממשלה מבינה את המציאות, את הסיכונים ואת הדרך לצמצום. מדיניות ההשתלבות החברתית-כלכלית מוכרת ומוצהרת עתה כאסטרטגיה ממשלתית, והדרך היחידה לממשה היא להכיר באפליה ובפערים ולפעול בעוצמה לצמצום באופן ניכר. ללא התקדמות מהירה ובלתי מותנית בנתיב שהותווה לתוכנית החומש למגזר הערבי מדצמבר 2015 ייוותר חלל ריק, שאותו צפויים למלא ארגונים ג'יהאדיסטיים למיניהם וביניהם דאע"ש. במקביל, על ההנהגה הערבית הפוליטית והדתית לצאת במסע שיחזק את מגמת ההשתלבות, ויאפשר את מימושה בטווח הקרוב האפשרי. גם לאלה תפקיד מכריע בתהליך חיוני זה. בסיכום נראה כי דאע"ש לא הצליח עד עתה לחדור לעומקו ולרוחבו של הציבור הערבי בישראל. לא ברור עד כמה הארגון אכן רואה בחדירה כזו משימה עיקרית שלו ומרכיב במלחמתו נגד ישראל, שנראה כי אף היא אינה נמצאת בראש סדר העדיפויות שלו. ההאטה הניכרת בהתחזקותו ובהתפשטותו של דאע"ש ודאי לא תגביר את התעניינותו בנעשה בזירה הישראלית ואת פעילותו בנושא. עם זאת, בהיותו ארגון המסתמך במידה רבה על יצירת אווירה המזינה תמיכה בו ומעודדת גם טרור בנקודות תורפה של יריביו, יש להביא בחשבון שגם בישראל עלולה להיווצר אווירה של תמיכה בארגון ותרגומה למעשי טרור. בצד פעולות הסיכול המתבקשות של גורמי הביטחון, יש בהקשר זה חשיבות מכרעת לצמצום פוטנציאל ההיקלטות של אווירה עוינת ופוגענית מצד המזדהים עם דאע"ש ודומיו. הנתיב להשגת יעד חיוני זה הוא השתלבותו של המיעוט הערבי בחברה הישראלית.

לבסוף, המחקר חשוב להבנת עמדותיה של האוכלוסייה הערבית בסוגיות ביטחוניות, והשפעת מעמד המורכב והבעייתי בחברה הישראלית על עמדות אלו. התבססות המחקר על סקר חברתי תובעת סיוג ממצאי המחקר. התייחסות הסקרים לסוגיות ביטחוניות כגון תמיכה בדאע"ש – שעלולה בראיית חלק מהנשאלים לסבך אותם עם רשויות החוק – עלולה לפגום בנכונותם לחשוף את עמדותיהם האמיתיות, והדבר פוגע באמינות הסקרים. חשוב גם שמחקרים עתידיים יבחינו בין רמות התמיכה בדאע"ש: אהדה, גיוס תומכים והצטרפות בפועל לפעילות הקשורה לארגון.

נספח 1: רשימת משתני המחקר, השאלות שמדדו כל אחד מהמשתנים ומקור הנתונים

מקור הנתונים	שאלה	משתנה
מדד יחסי ערבים-יהודים 2015	דאע"ש הוא ארגון טרור קיצוני ואני כערבי מתבייש בו	תמיכה בדאע"ש
מדד השלום	לדעתך, האם רוב המוסלמים בעולם תומכים או לא תומכים בפעולות של ארגון דאע"ש?	תמיכת העולם המוסלמי בדאע"ש
מדד השלום	מה לדעתך הסיכוי שהכוחות הלוחמים בעולם המערבי - ארצות הברית ומערב-אירופה והעולם הערבי הנלחמים נגד ארגון דאע"ש - יצליחו בעתיד?	הכוחות הלוחמים נגד דאע"ש בעולם המערבי והערבי יצליחו למוטט אותו
מדד השלום	אם ארגון דאע"ש ינוצח ויתמוטט, האם לדעתך גם האסלאם הקיצוני שהוא מייצג ייחלש מאוד?	התמוטטות דאע"ש תחליש את האסלאם הקיצוני
מדד השלום	האם לדעתך, הממשל והעם האמריקאי כיום נחושים או לא נחושים מספיק כדי להילחם בדאע"ש עד הניצחון?	נחישות האמריקאים במלחמתם נגד דאע"ש
מדד השלום	עד כמה, לדעתך, אנשי ארגון דאע"ש נחושים או לא נחושים מספיק כדי להמשיך בלחימה עד הניצחון?	נחישות דאע"ש בלחימה עד הניצחון
מדד השלום	האם לדעתך, בשלב הנוכחי דאע"ש מסכן או לא מסכן את עצם קיומה של ישראל?	הסיכון לישראל מצד דאע"ש

הערות

- בוימל, י'. **צל כחול לבן: מדיניות המסד הישראלי ופעולותיו בקרב האזרחים הערבים השנים המעצבות – 1958-1968**. חיפה: פרדס הוצאה לאור, 2007.
- חסון, ש' ואבו עסבה, ח'. **יהודים וערבים בישראל במציאות משתנה**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2004.
- חסון, ש' וקרייני, מ'. **חסמים בפני שוויון הערבים בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 2006; סמוחה, ס', יחסי ערבים-יהודים בישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. בתוך: א' יער וז' שביט (עורכים), **מגמות בחברה הישראלית** (עמ' 231-263). תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה, 2001.
- אבו נסרה, מ', **"ביזנס זה ביזנס, ביזנס הוא מחוץ לפוליטיקה"**: על יזמות עסקית משותפת בין יהודים לפלשתינאים אזרחי ישראל. עבודת גמר המוגשת כמילוי חלק מהדרישות לקבלת תואר מוסמך. החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2012; חיידר, ע', הכלכלה הערבית בישראל: מדיניות יוצרת תלות. בתוך ע' חיידר (עורך), **ספר החברה הערבית בישראל (1): אוכלוסייה, חברה, כלכלה** (עמ' 171-200). ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2005; שחאדה, מ', **חסימת הפיתוח: המדיניות הכלכלית כלפי המיעוט הערבי בישראל**. חיפה: מדה אל-כרמל, המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי, 2006, (בערבית).
- אבו נסרה, מ', **"ביזנס זה ביזנס, ביזנס הוא מחוץ לפוליטיקה"**; גביוון, ר' והקר, ד', **השטע היהודי-ערבי בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006; חיידר, ע',

- ”כוח העבודה הערבי בישראל: תהליכי הכלה והדרה בשוק העבודה”. בתוך: ר’ ח’מאיסי (עורך), **ספר החברה הערבית בישראל (3): אוכלוסייה, חברה, כלכלה**, (עמ’ 252–279); ירושלים: מכון ון ליר והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2006; ח’מאיסי, ר’, ”מנגנוני השליטה בקרקע וייהוד המרחב בישראל”. בתוך: מ’ אלחאג’ וא’ בן-אליעזר (עורכים), **בשם הביטחון: סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה** (עמ’ 421–447). חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה ופרדס הוצאה לאור, 2003.
- Abu-Asbah, K. & Abu Nasra, M., “Factors and obstacles impeding economic development within Palestinian Localities in Israel: The case of the Food Industry,” In N. Khattab & S. Miaari (Eds), *Palestinians in the Israeli Labour Market: A Multi-disciplinary Approach* (pp. 213-239), New York: Palgrave Macmillan.
- 5 מנדלבאום, א’ ושויצר, י’, ”השפעת המדינה האסלאמית על אזרחיה הערבים של ישראל ועל הפלסטינים בעזה ובגדה המערבית”. בתוך: י’ שויצר וע’ עינב (עורכים), **המדינה האסלאמית: דגל שחור מתנוסס מעליה** (עמ’ 135–142). תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2015.
- 6 מיכאל, ק’, ”איך נולדה מדינה? התהליכים והסיבות להקמת המדינה האסלאמית”. בתוך י’ שויצר וע’ עינב (עורכים), **המדינה האסלאמית: דגל שחור מתנוסס מעליה** (עמ’ 13–22). תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2015.
- 7 ”תושב חורה נעצר בחשד שסייע בגיוס לארגון הלוחם נגד משטרו של אסד”, אתר השב”כ, 27 במאי 2014, <http://www.shabak.gov.il/publications/publications/Pages/NewItem270514.aspx>
- 8 יואב זיתון וחסן שעלאן, ”אישום: תושב אום אל-פחם עשה לייקים לדאעש”, ynet, 28 במאי 2015, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4662477,00.html>
- 9 פוראת נסאר וניר דבורי, ”אישום: עו”ד מהצפון גייס צעירים ישראליים לדאע”ש – ואימן בשחיטה”, חדשות 2, 15 בינואר 2015, http://www.mako.co.il/news-military/security-q1_2015/Article-9a71735488cfa41004.htm או ”נחשפה התארגנות של דאע”ש בישראל”, אתר השב”כ, 18 בינואר 2015, <http://www.shabak.gov.il/publications/publications/pages/newitem180115.aspx>
- 10 חסן שעלאן, ”סקר: 86% מערביי ישראל נגד דאעש, 54% מהיהודים חוששים להגיע ליישובים ערביים”, ynet, 22 בפברואר 2015, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4629305,00.html>
- 11 Jacob Poushter, “In nations with significant Muslim populations, much disdain for ISIS,” Pew Research Center, November 17, 2015, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/17/in-nations-with-significant-muslim-populations-much-disdain-for-isis/>
- 12 סמוחה, ס’, **לא שוברים את הכלים: מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2015**. חיפה: אוניברסיטת חיפה, 2016.
- 13 התמיכה התייחסה לאפשרויות: חבר פעיל, חבר מהשורה ואוהד.
- 14 סקר המכון למחקרי ביטחון לאומי מסוף 2015.
- 15 חסן שעלאן, ”חשש בסכנין: זוג ושלוש ילדיהם הצטרפו לדאעש”, ynet, 22 ביוני 2015, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4671421,00.html>
- 16 ”כשטיבי מתנער מהארגון הרצחני”, ערוץ 7, 21 במארס 2016, <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/318799>
- 17 אריק בנדר, ”ח”כ איימן עודה: דאעש הם אויבי האנושות כולה”, מעריב, 22 במארס 2016, <http://www.maariv.co.il/breaking-news/Article-532607>

- 18 דלית הלוי, "השיח' סלאח תוקף את דאע"ש", ערוץ 7, 5 ביולי 2015,
<http://www.inn.co.il/News/News.aspx/301674>
- 19 ג'קי חורי, "ראאד סלאח על חברת מדינות ערב לארה"ב: 'קואליציה של רשע'", **הארץ**,
 12 בספטמבר 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2432170>
- 20 חסן שעלאן, "כנס התנועה האסלאמית: ישראל עוזרת לדאע"ש", *ynet*, 12 בספטמבר
 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4570347,00.html>
- 21 סמוחה, ס', **אוטונומיה לערבים בישראל? רעננה: המרכז לחקר החברה הערבית**
 בישראל, 1999.
- Sa'di, A. H. "Identity in a context of conflict: The question of Palestinians in Israel,"
 in: A. Kemp, D. Newman, U. Ram & O. Yiftachel (Eds.), *Israelis in conflict: Hegemonies, identities and challenges* (pp. 101–122). Eastbourne, UK: Sussex University Press, 2004.
- Suleiman, R., "Perception of the minority's collective identity and voting behavior: The case of the Palestinians in Israel," *The Journal of Social Psychology*, 142(6), pp. 753–766, 2002.
- 22 Jacob Poushter, "In nations with significant Muslim populations, much disdain for ISIS," Pew Research Center, November 17, 2015,
<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/17/in-nations-with-significant-muslim-populations-much-disdain-for-isis/>
- 23 גילהר, דב, "טיבי: 'הפיגוע בתל אביב בוצע בנושק חוקי, לא של המגזר הערבי'", וואלה חדשות, 6 בינואר 2016, <http://news.walla.co.il/item/2922768>

פינוי יישובים בשעת חירום: דילמות ופתרונות

יונתן שחם ומאיר אלרן

בשנים האחרונות גובר השיח בציבור ובמערכת הביטחון על פינוי יישובים במהלך עימות עתידי. המאמר סוקר את תמונת המצב הנוכחית באשר לתפיסות ולתוכניות בתחום פינוי יזום של אוכלוסייה, תוך התמקדות בשיקולי המדיניות ובתהליכי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית. המאמר עוסק גם בטיפול המתוכנן באוכלוסייה המתפנה באופן עצמאי, ובאוכלוסייה השוהה ברציפות במקלטים. הממצא העיקרי הוא שבהיעדר תפיסה לאומית מוסכמת ומחייבת בנושא הפינוי, נאלצים גופי הביצוע לפעול ללא הנחיה ברורה, והתוצאה היא חוסר תיאום. מצב זה עלול להוביל להחלטה מאוחרת על פינוי מאורגן, בשעה שחלקים באוכלוסייה מתפנים בכוחות עצמם. אנו ממליצים על גיבוש תפיסה לאומית שעיקרה הרחבת היקף האוכלוסייה המיועדת לפינוי מיישובים ברמת סיכון גבוהה ביותר, תוך מתן עדיפות גבוהה לקבוצות מוחלשות, לצד חיזוק משמעותי של מנגנוני החוסן החברתי של הרשויות המקומיות החלשות יותר, הנמצאות ברמת סיכון בינונית גבוהה.

מילות מפתח: החזית האזרחית, חברה וביטחון, פינוי אוכלוסייה, רשות חירום לאומית, פיקוד העורף, אסון טבע, רעידת אדמה.

בשנים האחרונות ובמיוחד מאז מבצע 'צוק איתן', מתגבר השיח הציבורי ובתוך מערכת הביטחון על פינוי יישובים במהלך עימות עתידי. ביטוי ממסדי לכך נמצא במשחק המנהלים בנושא מפונים ומתפנים, שיזמה רשות החירום הלאומית (רח"ל) במסגרת שבוע החירום הלאומי בחודש יוני 2016. במאמר זה ייבחנו סוגיות הפינוי

יונתן שחם הוא עוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

היזום, הטיפול באלה המתפנים באופן עצמאי והטיפול באוכלוסייה שתישאר ביישובים המאוימים במהלכו של עימות עתידי. על פי הערכת הממסד הביטחוני, תמונת העימות הצבאי העתידי חמורה בצורה משמעותית מבעבר. לדברי ראש רח"ל, תרחיש הייחוס החדש למלחמה שאושר על ידי הממשלה קובע שיש להיערך בעורף למאות הרוגים, אלפי פצועים, עשרות אלפי מפונים ומספר משמעותי של נפגעי חרדה. בנוסף צפויים הפסקות חשמל ממושכות וניתוקי תקשורת משמעותיים, ומוערך כי אוכלוסיות מתקשות (קשישים, עולים, נכים ואחרים) יעמדו בפני קשיי תפקוד משמעותיים במרחבים המאוימים.¹

פינוי אוכלוסייה, בין אם במלחמה או בעקבות אסון טבע, הוא פעולה מסובכת ורגישה ביותר. זו מקפלת בתוכה אתוס ציבורי ושיקולי מדיניות, לצד שיקולים תקציביים, חוקתיים, לוגיסטיים ומבצעיים מורכבים ביותר. במאמר זה יוצגו תמונת המצב העכשווית, הדילמות העיקריות בנושא, וכן המלצות להתמודדות מערכתית. לצורך זה יפורטו המונחים המוסכמים בקרב גופי החירום לגבי האוכלוסיות הנדונות: מפונים הם אלה שהוחלט לפנותם באופן יזום ולהעבירם לקליטה מוסדרת על ידי המדינה. מתפנים הם אלה שהחליטו להתפנות על דעת עצמם או על דעת ראשי היישובים שלהם. מתמקלטים או אוכלוסייה השוהה ברציפות במרחב מוגן הם אלה השוהים פרק זמן ממושך של ימים ואף שבועות במקלטים באזור מגוריהם, ואינם יכולים או אינם מסכימים לצאת. מחוסרי דיוור הם אלה שבתיהם נהרסו ואין להם פתרון דיוור, גם זמני. משימת הקליטה של המפונים באתרי הקליטה היא מורכבת ביותר, אך אנו מניחים שביכולתה של המדינה לממשה, ולפיכך מאמר זה לא יעסוק בה בפירוט.²

רקע

העיסוק המוגבר בנושא פינוי יישובים החל עוד בטרם מבצע 'צוק איתן' (יולי-אוגוסט 2014). בשנת 2012 החליטה הממשלה על תוכנית 'מלון אורחים' לקליטת אוכלוסייה מפונה. במסגרת תוכנית זו נדרשה כל רשות מקומית לבנות יכולת לקליטת מפונים בהיקף של ארבעה אחוזים מאוכלוסייתה, והתהליך נמצא בעיצומו.³ מאז 'צוק איתן' ניכרת קפיצת מדרגה ברמת העיסוק הממסדי בנושא, מכיוון שבמהלכו לא הופעלה תוכנית 'מלון אורחים' ותושבי יישובים רבים, בעיקר קיבוצי קו העימות ב"עוטף עזה", בחרו להתפנות בעצמם עקב החלטה אישית־משפחתית או החלטה יישובית, בשעה שגורמי הממשלה הפגינו מדיניות פסיבית ובלתי אחידה. זו הגיעה לשיא ב"נאום הכלניות" שבו קרא הרמטכ"ל לתושבים לחזור לבתיהם, ולאחר זמן קצר התחדשה האש ותושבים התפנו בשנית.⁴ בנוסף, מותו הטרגי של הילד דניאל טרגרמן ז"ל בקיבוץ נחל עוז הוסיף ממד נוקב לשאלת פינוי אוכלוסייה. בנחל עוז ובמקומות אחרים טענו כי "גם לפנות זה ציוני, אמיץ ונכון".⁵ בכך צפ מחדש הוויכוח

האידיא־נרטיבי לגבי מהות ההתפנות של אזרחים בתנאים של מלחמה וסיכון גבוה. זאת, לאחר שבשנים האחרונות הובלטה התפיסה ה"לאומית" כביכול, שלפיה "אין מפנים אזרחים מול אש אויב", וכי יש בכך, לכאורה, משום כניעה ללחץ חיזוני. האמת ההיסטורית היא כמובן שונה. יישובים פונו גם במלחמת העצמאות ובמלחמת יום הכיפורים, ביוזמת הממשלה.⁶ יישובים רבים התפנו מחלק גדול של תושביהם ללא החלטת ממשלה בתקופות של עימותים בעלי עצימות נמוכה, כמו בצפון בתקופת ההתשה שלפני מלחמת לבנון הראשונה ובמלחמת לבנון השנייה, כאשר התפנו מאות אלפי אזרחים והוקמו "ערי אוהלים" שחלקן נשענו על נדבנים.⁷ חלק מתושבי תל־אביב התפנו בזמן מלחמת המפרץ הראשונה (דצמבר 1990 – ינואר 1991), עת הותקפה העיר על ידי טילי סקאד עיראקיים.⁸ אין זה המקום לדון בשאלה כיצד התפתח הנרטיב ה"לאומי" של "עמידה זקופה" והימנעות מפינוי. לא ברור גם מה משקלו של המרכיב התקציבי־משפטי של היעדר החלטה ממשלתית על פינוי. העובדה היא שבתקופה האחרונה של עימותים בעצימות נמוכה נמנעה הממשלה מקבלת החלטה על מצב חירום, המהווה בסיס חוקתי ותפעולי לפינוי. ברור שאין זה מקרה, וכי השיקול התקציבי הוא חלק מכך.

מכל מקום, כבר במהלך 'צוק איתן' ולאחריו התבטאו בכירים בצה"ל, כולל מפקד פיקוד הדרום, כי היעדר החלטה על פינוי היישובים היה שגוי. נראה כי מאז התפתחה הבנה במערכת הביטחון שבעימות עתידי נרחב יבקשו רבים להתפנות, וכי יש גם ערך ביטחוני־מבצעי בפינוי יישובים מסוימים הסמוכים לגדר הגבול. בהתאם לכך נערכות תוכניות אופרטיביות לפינוי יזום של יישובים על ידי צה"ל ולקליטת תושביהם במתקנים אזרחיים על ידי רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים) במשרד הפנים, בשיתוף פיקוד העורף ורח"ל. עם זאת, יודגש כבר כאן כי למרות העיסוק המתפתח בסוגיות המבצעיות והלוגיסטיות, לא קיימת תפיסה לאומית ברורה ומגובשת בדמותה של החלטה או הנחיה ממשלתית, או מדיניות מוצהרת של הדרג המדיני. היעדרה של תפיסה לאומית מוסכמת מוביל לכך שכל גוף מפתח תפיסה עצמאית, ועל כן יש כיום התנגשויות ואי־הסכמות משמעותיות בין הגופים השונים העוסקים במלאכה.

ההתייחסות לשאלת המפונים ביוזמה ממשלתית

כיום קיימות שתי תוכניות ממסדיות לפינוי יזום ולקליטת המפונים, שיקבלו אספקת מזון וטיפול בצורכי השחייה: הראשונה היא תוכנית 'מלון אורחים', המיועדת לקליטה של אוכלוסייה בהיקף גדול – עד כ־100 אלף איש. עיקר יעדי הקליטה בתוכנית זו הם בתי ספר. התוכנית השנייה היא 'מלונית', המיועדת לקליטה של

במהלך 'צוק איתן' ולאחריו התבטאו בכירים בצה"ל, כולל מפקד פיקוד הדרום, כי היעדר החלטה על פינוי היישובים היה שגוי.

אוכלוסייה מיישובים סמוכי גדר בעלי מאפיינים קהילתיים מובנים, כמו קיבוצים ומושבאים. בתוכנית זו אמורה כל הקהילה להיקלט באותו יעד קליטה, תוך שאיפה לשמר את המסגרת הקהילתית.⁹ שתי תוכניות אלו ממוקדות בפן המבצעי-לוגיסטי של הפינוי והקליטה כגון סימון מתקני הקליטה והכשרתם, ואיתור אוכלוסיות הזקוקות לתשומת לב מיוחדת. במקביל מכינים משרדי הבריאות, הקליטה והרווחה תוכניות משלהם לפינוי אוכלוסיות מיוחדות הדורשות השגחה צמודה, כגון חוסים במוסדות ומטופלים מונשמים שיפוננו למוסדות קולטים או יחד עם קהילתם, אם זו תפונה כולה. צה"ל מכין את התוכניות האופרטיביות לביצוע הפינוי עצמו, והחל לתרגל אותן בשיתוף היישובים.¹⁰ ההערכות הן שגם לאחר פינוי תישאר אוכלוסייה מצומצמת ביישוב, לצורך שימור הפעילות המשקית ברמה המינימלית. כלקח מ'צוק איתן' נכללת כיום שאלת הפינוי בהערכות המצב בצה"ל, והיא צפויה להיבחן ברציפות החל מפתחת מערכה. כיום ישנה הסכמה כללית בין הגופים השונים כי יש לשקול פינוי יישוב בקרבת הגבול במספר מקרים: הראשון – כאשר האיום הפיזי על היישוב משמעותי ביותר ולא ניתן לספק לו הגנה, כדוגמת איום נרחב של פצצות מרגמה או איום חדירה ממנהרות; השני – אם הערכת צה"ל תהיה שההשקעה במאמץ המבצעי להגן על היישוב עולה על הנדרש במאמץ לפינויו; השלישי – במקרה שלא ניתן לקיים שגרת חיים ביישוב, בשל מדיניות ההתגוננות המחייבת שהייה רצופה של מעל 72 שעות במתחם ממוגן, או בעת הפסקות חשמל רצופות של מספר יממות. באופן עקרוני, פינוי של אוכלוסיות מיוחדות צפוי להתבצע לפני פינוי של אוכלוסייה כללית מאותו יישוב, עקב הקשיים הלוגיסטיים הכרוכים בכך. אוכלוסיות אלו יפוננו גם מתוך יישובים שאינם מיועדים לפינוי מלא.

נראה כי השאלה לגבי הפעלת התוכניות הללו היא פוליטית ביסודה, ותלויה גם בעומק האיום שיתפתח בעת עימות עתידי. על בסיס העבר, אפשר להעריך כי הממשלה תעדיף להימנע מקבלת החלטה, ודאי מקדימה או עקרונית ומחייבת, ותבכר לדחות ככל האפשר את הפעלת התוכניות, במיוחד זו הרחבה יותר, אלא אם כן יתפתח לחץ ציבורי חזק. בדרגי הביצוע מעריכים כי יש סיכוי סביר שתוכניות 'מלונית' המצומצמת תופעל במהלך עימות עתידי בגזרת הצפון או הדרום, וכי הסבירות להפעלת 'מלון אורחים' נמוכה בהרבה. אחד הגורמים להערכה זו

על בסיס העבר, אפשר להעריך כי הממשלה תעדיף להימנע מקבלת החלטה, ודאי מקדימה או עקרונית ומחייבת, ותבכר לדחות ככל האפשר החלטה על הפעלת תוכניות הפינוי, במיוחד זו הרחבה יותר, אלא אם כן יתפתח לחץ ציבורי חזק.

הוא שבמקרה השני מדובר באוכלוסייה רחבה הרבה יותר, והדבר יחייב היערכות מקדימה נרחבת והתייחסות לוגיסטית מאתגרת מאוד. בין השאר יחייב הדבר קליטה של מפונים רבים בבתי ספר – דבר הצפוי להוביל לשיבוש משמעותי של הפעלת

מוסדות חינוך ביישובים הקולטים, ולפגיעה ביכולת לקיים שגרת חיים ביישובים אלו. קיום רציפות תפקודית בשעת חירום, מה שמכונה בעגה הביטחונית "שגרת חירום", נתפס כמרכיב חיוני בשימור החוסן החברתי בזמן עימות.

אחת המשמעויות העיקרית של גישה זו היא שהיישובים העירוניים הגדולים הסמוכים לגבול – כמו קריית שמונה, שלומי ושדרות – לא יפוגו במהלך עימות עתידי.¹¹ מכאן ניתן אף להסיק שהסבירות לפינוי יזום של יישובים עירוניים גדולים במרכז הארץ נמוכה מאוד, למרות הדיבורים על תרחיש של "מהלומה" מרוכזת על מרכז עירוני.

ההתייחסות לשאלת המתפנים ביוזמה עצמית

בניגוד לסוגיית הפינוי היזום, שבמענה לה קיימות תוכניות משותפות בין גופי החירום, הרי בנוגע לסוגיית המתפנים בעצמם שורר חוסר הסכמה עמוק בין הגופים השונים, וביניהם לבין מנהיגי הרשויות המקומיות. ראשית, קיימים חוסר הסכמה וחוסר בהירות באשר לממדיה ומאפייניה הצפויים של התופעה, שהיו לה דפוסים שונים בנסיבות שונות בעבר. סקר שערכה רח"ל במאי 2016 מעלה כי 14 אחוזים מהאוכלוסייה יבקשו להתפנות במקרה של התקפת טילים משמעותית.¹² להערכת מפקד פיקוד העורף, עד 20 עד 30 אחוזים מהאוכלוסייה שחוה "איום משמעותי" (לא ברור מה כוונתו בכך) יתפנו על דעת עצמם.¹³ היות שבמחוזות הצפון וחיפה מתגוררים כשני מיליון איש, המשמעות היא שהיקף האוכלוסייה שתבקש פינוי או שתתפנה בעצמה בצפון בלבד צפוי לעלות על 200 אלף איש. ההערכה היא שהמתפנים ישתכנו בבתי מלון ובבתי הארחה, אצל קרובים או משפחות "מאמצות" במסגרת התארגנות מקומית, או יחנו בשטחים פתוחים כגון פארקים וגנים לאומיים. צה"ל ופיקוד העורף תומכים בעיקרון בעידוד האוכלוסייה לא להתפנות, על פי הגישה שהבית הוא המקום "הכי מוגן שיש". לתפיסתם, בתרחיש המלחמה העתידי צפוי איום טילים על כל שטחי המדינה כמעט, ולכן מי שיתפנה לא ייחנה

צה"ל ופיקוד העורף תומכים בעיקרון בעידוד האוכלוסייה לא להתפנות, על פי הגישה שהבית הוא המקום "הכי מוגן שיש".

משיפור של ממש בביטחוננו האישי. לעומת זאת, הישארות בבית במסגרת הקהילה, מציאת פתרון המיגון הטוב ביותר והיענות להוראות פיקוד העורף יאפשרו שמירה מיטבית על "שגרת חירום", תוך הישענות על הקהילה ועל התשתיות המקומיות. על פי דעה זו, הפגנת מחויבות של המדינה לדאוג לאלה המתפנים באופן עצמאי תגדיל את ממדי התופעה, ולכן צפויה מדיניות המסרים של פיקוד העורף

לעודד את האזרחים להישאר באזור המגורים. מנגד סבורים גורמים אחרים כדוגמת אנשי המועצה לביטחון לאומי כי יש למדינה מחויבות גבוהה, אם לא זהה, כלפי מי שמפונה באופן יזום וכלפי מי שמתפנה באופן עצמאי. להערכת סגן ראש המועצה

לביטחון לאומי לעורף, בזמן מלחמה יורה הדרג המדיני על טיפול במתפנים, ועל כן יש להיערך לכך כבר עתה. להערכתנו, חלק מהאוכלוסייה המאוזמת תבחר להתפנות גם לנוכח המסרים הממסדיים בדבר הישארות במקום המגורים.¹⁴ עמדת רח"ל בנושא זה אינה מגובשת עדיין, אך נעשים ניסיונות למציאת פתרונות ביניים כמו קליטת מתפנים במתקנים שייועדו לתוכנית 'מלון אורחים' והבטחת קורת גג בלבד, ללא אספקת מזון ושירותים אחרים.

לצד הבדלי הגישות בין הגופים, כולם שותפים לתפיסה כי אם יקומו שוב "ערי האוהלים", כפי שקרה בזמן מלחמת לבנון השנייה, יהיה זה כישלון של המדינה. לכן, ההערכה היא שאם תתרחש תופעה זו, יינתן למתפנים סיוע באופן מוגבל בהתאם להערכת המצב, באמצעות הרשויות המקומיות ובסיוע הגורמים הממלכתיים.¹⁵ ברקע לכך עומדת טענת הרשויות המקומיות, כולל החזקות שביניהן, שאין ביכולתן לתת מענה לכמות משמעותית של מתפנים בשטחיהן ללא סיוע מהמדינה. כאמור, הבדלי הגישות בין הגופים השונים מונעים כיום גיבוש של תוכנית או תפיסה לאומית מעשית בנושא.

ההתייחסות לתופעת המתמקלטים

העיסוק בסוגיה אינו שלם מבלי להתייחס לאוכלוסייה שצפויה להישאר ביישובים המאוזמים, ובפרט לאוכלוסיית המתמקלטים – אלה השוהים פרק זמן ממושך של ימים ואף שבועות במקלטים, ואינם יכולים או אינם מסכימים לצאת עקב האיום והאזעקות התכופות, קשיים פיזיים או פחד. תופעה קשה זו התקיימה בסבבי הלחימה ברצועת עזה ובמלחמת לבנון השנייה. התופעה מוערכת במספרים גדולים, עד מאות אלפי אנשים ברחבי הארץ במהלך לחימה נרחבת. פעולות פיקוד העורף לשיפור מערך ההתרעה כך שיינתנו התרעות ממוקדות ככל האפשר בזמן ובמרחב הן אחד המאמצים לצמצום התופעה. ההערכה היא שתופעה זו תהיה שכיחה יותר בשכונות ישנות שבהן לא קיימים ממ"דים, ובהן מתגוררת לרוב אוכלוסייה מוחלשת כגון קשישים, עולים, אנשים במצב סוציו-אקונומי נמוך, נכים ועוד. סוגיה נפרדת וחשובה בעניין זה קשורה להתנהלות האוכלוסייה הערבית בישראל, שכבר נפגעה בעבר בעימותים ביטחוניים, ואשר רמת המיגון וההיערכות שלה לשעת חירום נמוכה בהרבה מזו של האוכלוסייה היהודית.

האתגר המרכזי בטיפול במתמקלטים הוא אספקת שירותים חיוניים כמו מים ומזון, לצד שמירה על תנאי תברואה והיגיינה נאותים. מכיוון שעלולה להתרחש פגיעה רחבה ומתמשכת בתשתיות חיוניות כמו חשמל, תחבורה ותקשורת, קשה יהיה לספק את השירותים הנדרשים. במקרים חמורים, הישארות הממושכת בתוך המקלטים תמנע הצטיידות באספקה ותוביל להתפתחות בעיות תברואה וביוב.

לצד השהייה הממושכת בתנאי לחץ צפויות בעיות אלו להוביל גם להתפתחות מתחים ואף לאלומות בין שוכני המקלטים.

כלל גופי החירום מאוחדים בגישה כי הטיפול במתמקלטים הוא באחריות הרשות המקומית, במקלטים עירוניים או פרטיים כאחד. יחד עם זאת, ברור כי לא כל הרשויות המקומיות מסוגלות לעמוד במשימה. אחראי הביטחון ברשויות מקומיות חזקות סבורים כי ביכולתם לעמוד במשימה, בתנאי שאספקת מים ומזון תגיע לתחומי הרשות המקומית. כך למשל העלה ראש עיריית חיפה את הדאגה מכך שנהגי משאיות מזון לא יסכימו להיכנס לעיר, וכי תידרש "משיכה" של המזון לתחומי העיר.¹⁶

קיים חשש משמעותי באשר ליכולת של רשויות מקומיות חלשות, הסובלות מקשיי תפקוד בשגרה, לדאוג לאוכלוסיית המתמקלטים. חשש זה מתעצם נוכח הצהרות בכירי צה"ל ופיקוד העורף כי על כל גוף להתכונן לתפקוד ללא סיוע, וכי לא ניתן להבטיח שצה"ל או פיקוד העורף יסייעו לרשויות המקומיות בהגעה ובחלוקה למתמקלטים,¹⁷ כפי שנעשה למשל בצפת בעת מלחמת לבנון השנייה. מנגד, חשוב לציין שפיקוד העורף משקיע בשנים האחרונות מאמצים משמעותיים בחיזוק יכולתן של הרשויות המקומיות להתמודד עם מצבי חירום, ולמרות שיש עדיין מקום נרחב לשיפור, הרי רוב הרשויות חוו קפיצת מדרגה ביכולתן. בנוסף, משיחות שערכנו עולה כי על אף הצהרות הבכירים, כוחות פיקוד העורף נערכים להעניק סיוע משמעותי לרשויות מקומיות מתקשות, לצד העברה ממוקדת של

מסרים המעודדים את אוכלוסיית המתמקלטים לצאת מהמקלט בהפוגות שבין ההתראות. בסיכומו של דבר, נראה בעליל שסוגיית המתמקלטים אינה פתורה, והיא עלולה להציג אתגר ניכר נוסף בעימות עתידי.

גבולות אחריות המדינה והאפשרות לפער ציפיות

הסוגיות הנדונות במאמר מעצימות את הצורך לקדם בחינה מחדש של גבול האחריות והסמכות בין המדינה, על מוסדותיה, לבין האזרחים. ניכר כי קיים חשש בקרב העוסקים במלאכה מכך שחלקים גדולים בציבור מצפים שהמדינה תדאג לכול בשעת חירום, ועל כן לא יבצעו הכנות ולו מינימליות כגון הצטיידות במלאי מים, מזון ותרופות

למספר ימים, אמצעי תקשורת וכדומה. ברור כי ככל שיגדל החלק בציבור שיוכל להסתדר לבדו בשעת חירום, ולו למספר ימים, כך תוכל המדינה לסייע למי שאינם יכולים לעמוד באתגר. בנוסף, קיים חשש כי ההישגים המבצעיים הטובים יחסית,

קיים חשש כי ההישגים המבצעיים הטובים יחסית, כולל המענה ההגנתי שמעניקה מערכת 'כיפת ברזל' והמצב הסביר בעורף במהלך 'צוק איתן', ייצרו ציפיות לא מציאותיות בקרב הציבור בנוגע למלחמה עתידית שתכלול איום נרחב על החזית האזרחית.

כולל המענה ההגנתי שמעניקה מערכת 'כיפת ברזל' והמצב הסביר בעורף במהלך 'צוק איתן', ייצרו ציפיות לא מציאותיות בקרב הציבור בנוגע למלחמה עתידית שתכלול איום נרחב על החזית האזרחית. לנוכח זאת הוחלט לפתוח בקמפיין ציבורי החל משנת 2016, בהובלת פיקוד העורף, לשיפור המוכנות העצמאית של הציבור למצבי חירום, בין אם מלחמה או אסון טבע.

בהקשרים אלו עולה סוגיית המסרים לציבור, לפני המלחמה ובמהלכה, כחשובה ביותר. מצד אחד, שיתוף הציבור בתמונת המלחמה העתידית עשוי לתרום להיערכותו ולהקטנת מספר המתפנים באופן עצמאי, בהנחה שהציבור יבין שטילים עלולים לפגוע בכל הארץ, ולכן אין טעם להתפנות. מצד שני, לא ניתן להעריך את ההשפעה של מסר זה על מספר המתפנים. הדילמה מעמיקה כאשר כל אחד מהשניים – היקף התפנות גדול או תמונת איום חמורה במיוחד – יפגע בחוסן של האוכלוסייה וביכולתה להתמודד עם אתגרי המלחמה. הגישה כיום היא שיש לעודד את האזרחים להתכונן לאיום משמעותי עוד בזמן שגרה, אך ללא פירוט התמונה המלאה. בזמן אמת יינתנו מסרים שתכליתם להגביר את יכולת ההתמודדות של הציבור, מתוך תפיסה שמסרים אלו יסייעו גם בצמצום תופעות ההתפנות העצמאית וההתמקלטות.

סיכום, תובנות והמלצות

העיסוק המתגבר בפינוי, במתפנים ובמתמקלטים משקף שינוי גישה במערכת הביטחון ובחלק מהציבור הרחב. קיימת הכרה גוברת כי האתוס של הישארות בכל מחיר ביישובים מאוימים אינו רלוונטי עוד נוכח עוצמת האיום, והוא ממילא נשחק עקב העובדה שבמהלך מלחמת לבנון השנייה והמבצעים ברצועת עזה, התפנות עצמאית של התושבים הייתה עובדה מוגמרת ורחבת היקף. במהלך אירועים אלה נגררו הממשלה ומערכת הביטחון אחר ההתפתחויות בשטח, וסיפקו מענה חלקי בלבד רק לקראת סוף הלחימה. כיום קיים רצון מצד הגופים הממשלתיים לעבור לעמדת ההובלה. ניכר כי בשנים האחרונות נרשמה התקדמות משמעותית ביכולת לפנות אוכלוסייה, לפחות במספרים מוגבלים, ולטפל בה בצורה מינימלית. יחד עם זאת, קיימות שאלות וסוגיות משמעותיות מאוד שטרם ניתן להן מענה. מצב זה עלול

היעדרה של תפיסה לאומית מחייבת, שמקורה בדרג המדיני, הוא כשל ניכר בעל השלכות משמעותיות. לא קיימת תפיסה לאומית מגובשת בנוגע לשאלות עקרוניות כמו את מי לפנות, על פי איזה סדר עדיפויות ובאילו נסיבות, ומי הוא הגורם המחליט.

להוביל לפגיעה משמעותית באוכלוסייה ובחוסנה של החברה. ראשית, היעדרה של תפיסה לאומית מחייבת, שמקורה בדרג המדיני, הוא כשל ניכר בעל השלכות משמעותיות. הוא אופייני לגישתה של הממשלה, המעדיפה

בדרך כלל לא לקבל על עצמה מראש אילוצים מחייבים. אמנם קיימת הנחיית דרג מדיני באשר לפינוי יזום בדמות תוכנית 'מלון אורחים', אך זו מתמקדת בהיבטים המבצעיים-לוגיסטיים. לא קיימת תפיסה לאומית מגובשת בנוגע לשאלות עקרוניות כמו את מי לפנות, על פי איזה סדר עדיפויות ובאילו נסיבות, ומי הוא הגורם המחליט. במצב זה מפרשים הגופים הפועלים בשטח את המצב "מלמטה" ומנסים לגבש תפיסה. אמנם קיימת תפיסה מוסכמת בקרב גופי החירום בנושא פינוי יזום, אך אין ערובה שתפיסה זו עולה בקנה אחד עם תפיסתו של הדרג המדיני. דוגמה בולטת היא ההסכמה של הגופים על הימנעות מפינוי ערים כמו קריית שמונה ושדרות. נושא מרכזי זה – הקשור לבעייתיות הכללית הקיימת בתחום הסמכות והאחריות במדינת ישראל בהקשר לחזית האזרחית – מחייב הסדרה שתקבל גם על דעתם של ראשי הרשויות המקומיות. אלה יהוו, בכל מקרה, גורם מהותי בהתנהלות עתידית בשעת חירום, לצד גורמי הביטחון.

האמירות החוזרות על כך שהחלטה על פינוי ועל טיפול במפונים ובמתמקלטים תתקבל לפי הערכת המצב בשטח מעלות חשש כי גם במלחמה עתידית תיגרר הממשלה אחרי האירועים והלחצים בשטח, או שהיא תפעל משיקולים פוליטיים, תדמיתיים או כלכליים צרים. חשש זה מתבטא בהצהרות של תושבים והנהגות ביישובים הסמוכים לגדר בדרום כי אינם סומכים על כך שיפונו ביוזמת הממסד. על כן הם החליטו להיערך לפינוי עצמאי לא מתואם, תוך נשיאה בכלל העלויות המשתמעות. אם בתחום הפינוי היזום עוד קיימת תפיסה כללית הנשענת על הנחיה חלקית של הדרג המדיני, הרי בנוגע למתפנים בצורה עצמאית ולמתמקלטים קיימים הבדלי תפיסה עמוקים בין הגופים השונים. בשל מורכבות הנושא והצורך בתיאום ברמה גבוהה, קיים חשש משמעותי שלא תתבצע פעולה אפקטיבית בזמן אמת.

בחינה של כלל התוכניות והגישות הקיימות מעלה חשש כי המדיניות הקיימת תחזק את החזקים ותחליש את החלשים. האוכלוסייה המיועדת לפינוי יזום במסגרת תוכנית 'מלונית' היא אוכלוסייה חזקה, המאורגנת במסגרות קהילתיות בקיבוצים ומושבים. לעומתה, האוכלוסייה העירונית המאוזמת אינה מתוכננת לפינוי יזום באף תרחיש. החזקים מבין אלו שלא יפונו באופן יזום יתפנו בעצמם, החלשים יותר יתקשו במציאת פתרון. ניכר כי הטיפול במתמקלטים הוא התחום הפחות מאורגן

אם בתחום הפינוי היזום עוד קיימת תפיסה כללית הנשענת על הנחיה חלקית של הדרג המדיני, הרי בנוגע למתפנים בצורה עצמאית ולמתמקלטים קיימים הבדלי תפיסה עמוקים בין הגופים השונים.

מבין כולם. טיפול זה נסמך בראש ובראשונה על הרשויות המקומיות, כאשר חלק מהן חלשות ויתקשו לתמוך באוכלוסייה, ואף יידרשו לסיוע משמעותי מפקוד העורף. התממשות מצב זה צפויה לעורר מתחים פנימיים חזקים מאוד באוכלוסייה,

שיעצו מתחים הקיימים בשגרה ויפגעו בחוסן החברתי דווקא בנסיבות שבהן הוא מעורער וחשוב במיוחד.

ממצאי המחקר מצביעים על הצורך בקידום נושא הפינוי והטיפול במתפנים ובנשארים באזורים המאומים. ההמלצה העיקרית היא גיבוש תפיסה לאומית כוללת ומחייבת. בראייתנו, עיקרי התפיסה צריכים להיות פינוי יזום של יישובים סמוכי גדר, כולל עירוניים, בהתאם להתממשות האיום עליהם, והעתקת מאמץ הקליטה למתקנים שאינם בתי ספר, כמו מתנ"סים ומוסדות להשכלה גבוהה, כדי לצמצם את ההפרעה לשגרה ביישובים הקולטים. להבנתנו, בהיעדר הכנה מקדימה רחבת היקף, אין אפשרות של ממש לטפל בצורה יעילה ובמקביל באוכלוסיית מתפנים גדולה. על כן, יש להעביר מסר לאוכלוסייה – עוד בטרם עימות – לגבי היתרונות בהישארות בבית, ודאי אם הוא ממוגן, כמקום בטוח יותר לשהייה בעת איום מתממש. זאת, במקביל לחיזוק יכולתו של הציבור להיערך לאיומים ובמיוחד הקצאת משאבים משמעותית לחיזוק הרשויות המקומיות, בדגש על אוכלוסיות מוחלשות – חיזוק שייתן את פירותיו גם בשגרה.

עד עתה, כולל בעימותים הקשים יותר כמו מלחמת לבנון השנייה, היה האתגר הביטחוני מוגבל והיכולת של החזית האזרחית לעמוד בו הייתה סבירה. תרחישים עתידיים עלולים להציג אתגר חמור בהרבה, שיחייב סוגים חדשים של מענה. פינוי של אוכלוסייה רחבה לפרקי זמן ארוכים יחסית יכול להיות אתגר כזה. שומה על ממשלת ישראל להיערך מעתה בצורה מלאה, על מנת שניתן יהיה למצות בשעת חירום את כל הנדרש לכך שהפינוי ההמוני האפשרי לא יהפוך לאסון המוני בפני עצמו, ובכך יפגע בחוסן הלאומי.

הערות

- 1 דברי ראש רשות החירום הלאומית, תא"ל (מיל") בצלאל טרייבר, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.
- 2 לצורך מחקר זה בוצעו במהלך החודשים יוני-אוגוסט 2016 ראיונות עם בעלי תפקידים ברח"ל, בפקוד העורף (פקע"ר) ובמועצה לביטחון לאומי (מל"ל), עם אחראי ביטחון ברשויות מקומיות ועם תושבים ובעלי תפקידים ביישובים סמוכי גדר או מיועדים לפינוי.
- 3 החלטת ממשלה מס' 4877.
- 4 יוסי יהושוע, "נאום הכלניות", ynet, 10 באוגוסט 2014.
- 5 ראיון שנערך ב-28 ביוני 2016.
- 6 עדי חשמונאי, "הסיפור שלא סופר על פינוי יישובי הגולן", **org-מעריב**, 11 בספטמבר 2013.
- 7 יעל ברנובסקי, "הפקנו לקחים מעיר האוהלים בניצנים", ynet, 23 במאי 2007.
- 8 "מלחמת המפרץ בתל אביב", הארכיון העירוני של תל אביב-יפו, 17 בינואר 1991, <http://tel-aviv.millennium.org.il/NR/exeres/6F3B8AFC-6AB0-47AC-A624-E72CDE059538>

- 9 יואב זיתון, "91% מהישראלים: לא נשלח את ילדינו לבית ספר בעת מתקפת טילים", ynet, 29 במאי 2016.
- 10 אחיה ראב"ד, "נערכים ללבנון השלישית: תרגיל פינוי תושבים בגבול הצפון", ynet, 14 ביוני 2016; נעם אמיר, "איזנקוט מחכה לנסראללה", מעריב, 14 בספטמבר 2016.
- 11 דברי מפקד פיקוד העורף, אלוף יואל סטריק, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.
- 12 "רק 14% מהאזרחים: נרצה להתפנות בשעת מתקפת טילים", חדשות 2, 29 במאי 2016.
- 13 דברי מפקד פיקוד העורף, אלוף יואל סטריק, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.
- 14 ראיון עם סגן ראש המועצה לביטחון לאומי לעורף, תא"ל (מיל") זאב (וזה) צוקירם, 4 ביולי 2016.
- 15 דברי מפקד פיקוד העורף, אלוף יואל סטריק, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016. דברי סגן הרמטכ"ל, אלוף יאיר גולן, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.
- 16 ראש עיריית חיפה, יונה יהב, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.
- 17 דברי מפקד פיקוד העורף, אלוף יואל סטריק, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016. דברי סגן הרמטכ"ל, אלוף יאיר גולן, כנס החירום הלאומי, 27 ביוני 2016.

מצרים מתחמשת

יפתח ש. שפיר וקשיש פרפיאני

מאז עלה עבד אל־פתח א־סיסי לשלטון עוסקת מצרים בתהליך מקיף של התחמשות מחודשת. אולם למרות שמצרים עדיין נהנית מסיוע צבאי אמריקאי נרחב שניתן לה מאז הסכמי קמפ דייוויד עם ישראל, היא נעזרת עתה בתרומות גדולות ממדינות המפרץ כדי לגוון את מקורות הנשק שלה, וחותרת על עסקאות נשק גדולות עם צרפת ורוסיה. מאמר זה מנתח רכישות אלה ומעריך את ההשלכות הפוליטיות של מה שנראה כסימן לאי־שביעות רצון מצרית מארצות־הברית, ובוחן את המשמעות הצבאית עבור מצרים וישראל.

מילות מפתח: מצרים, רכישות נשק, צרפת, רוסיה, ארצות־הברית, עבד אל־פתח א־סיסי

אוניית הסער האמפיבית החדשה של הצי המצרי מסוג 'מיסטרל', הנושאת את השם 'גמאל עבד אל נאצר', הגיעה לנמל אלכסנדריה ב־26 ביוני 2016.¹ הספינה האחות שלה, 'אנואר א־סאדאת', נכנסה בשערי הנמל ב־6 באוקטובר 2016.² הגעתן של ספינות אלה מסמנת שלב נוסף בחתירתה של מצרים להתחמשות מחודשת ומקיפה בשנים האחרונות. היא מסמנת שלב חשוב גם בניסיונה של מצרים לגוון את מקורות הנשק שלה, ולשחרר עצמה מתלות בלעדית בארצות־הברית. המאמר הנוכחי סוקר מגמה זו ומנתח את ההשלכות על מצרים ועל האזור.

הסיוע האמריקני

בין השנים 1948 ל־2015 העניקה ארצות־הברית למצרים סיוע חוץ בשווי של 76 מיליארד דולר בקירוב, ובכלל זה 1.3 מיליארד דולר בסיוע צבאי שהוענקו מדי שנה מאז 1987.³ הסכם השלום שנחתם ב־1979 בין ישראל למצרים פתח

יפתח ש. שפיר הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. קשיש פרפיאני נושא תואר ב.א. מאוניברסיטת מומבאי ותואר מ.א. מהאוניברסיטה הטכנולוגית בסינגפור, הוא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

עידן של תמיכה כספית אמריקאית בשלום בין ישראל לשכנותיה. על פי דוח המשרד לביקורת המדינה של ארצות הברית (GAO) משנת 2006, הסיוע הצבאי האמריקאי היווה 80 אחוזים מעלות רכישות הנשק של מצרים.⁴ נתון זה חזר על עצמו בדוח שירות המחקר של הקונגרס (CRS) משנת 2013, שהעריך כי הסיוע הצבאי האמריקאי נאמד בשליש מכלל תקציב הביטחון הכולל של מצרים.⁵ עם זאת, התמונות החוזרות של טנקים ורימוני גז תוצרת ארצות הברית שהופעלו נגד מפגינים בכיכר תחריר במהלך 'האביב הערבי' ב-2011, "הביאו לבחינה ביקורתית של ההיקף ההיסטורי והחריג של הסיוע הצבאי האמריקאי למצרים".⁶

מצרים השיקה תוכנית מקיפה להתחמשות מחודשת בסוף 2012, מייד עם מינויו של גנרל עבד אל-פתח א-סיסי לתפקיד שר הביטחון על ידי מוחמד מורסי. חודש בלבד לאחר מינויו פרסמה מצרים כי גרמניה הסכימה למכור לה שתי צוללות מדגם 209.⁷ באותו זמן הסיוע הצבאי האמריקאי עדיין זרם, ועסקאות נשק שנחתמו זמן רב קודם לכן מומשו בפועל. בין אלה ניתן לכלול עסקה של עשרים מטוסי קרב מסוג F-16C/D, עשרה מסוקי קרב מסוג "אפאצ'י" AH-64D, ו-125 ערכות נוספות לטנקי מערכה מדגם M1A1, שנועדו להרכבה במצרים.

ביולי 2013 הפיל הצבא המצרי את משטר מורסי, ושר הביטחון א-סיסי תפס את השלטון בפועל, ונבחר רשמית לנשיא ביוני 2014. בעקבות התפתחות זו הקפיא ממשל אובמה באופן מיידי את האספקה של כל סיוע צבאי נוסף, כביטוי לאי-שביעות הרצון האמריקאית (הן של הממשל והן של הקונגרס) מן הנסיגה מן הדרך לדמוקרטיה ומהדיכוי הצבאי של הפגנות אזרחיות במצרים. ההקפאה הופשרה בהדרגה ב-2015, ומאז עלייתו לשלטון של א-סיסי הרחיבה מצרים את תוכנית ההתחמשות המחודשת המקיפה שלה. אלא שבניגוד חסר תקדים לקשריה הצבאיים המסורתיים עם ארצות הברית, החלה מצרים יותר ויותר לפנות ליצואניות נשק אחרות כגון צרפת ורוסיה, כדי להפחית את תלותה בארצות הברית.⁸

הקשרים עם צרפת ועם רוסיה

בפברואר 2014 בחר א-סיסי ברוסיה כיעד לביקורו הראשון במדינה לא ערבית מאז ההפיכה הצבאית שהדיחה את מוחמד מורסי. לקראת הביקור הצפוי הועלו השערות על עסקה אפשרית לרכישת נשק מרוסיה בשווי של כשני מיליארד דולר. סקירת תגובתה של התקשורת המצרית לנסיעתו של סיסי למוסקבה הצביעה על כי "יש תמיכה רבה בכך שקהיר תגוון את ספקיות הנשק שלה".⁹

הפרטים המדויקים של עסקה זו מעולם לא פורסמו באופן רשמי. הוזכרו כמה מערכות נשק שונות, בעיקר על ידי העיתונות הרוסית, וכן הערכות לגבי היקף העסקה שנעו בין שניים לשלושה וחצי מיליארד דולר. נכון לאוקטובר 2016 אף

- עסקה טרם מומשה, וקשה לדעת מה הוסכם בפועל. הרשימה להלן מסכמת את הרכישות הסבירות ביותר:
1. כ־46 עד 50 מטוסי קרב מסוג Mig-29M/M2. על פי מקורות רוסיים, הם יסופקו מ־2017 ואילך.¹⁰
 2. מערכות הגנה אווירית לטווח ארוך Antey-2500 (ידועה גם כ־S-300VM או בכינויה המערבי SA-23 "גלדיאטור") עם יכולת נגד טילים בליסטיים. מקורות רוסיים טענו שהמערכת כבר מבצעת במצרים משנת 2014, למרות שנראה כי מדובר בהגזמה.¹¹
 3. כ־50 מטוסי קרב מסוג Ka-52. אלה היו חלק מהחבילה לרכישת אוניית הסער האמפיבית מדגם 'מיסטרל' מתוצרת צרפת, אם כי לא ברור אם מצרים הזמינה את הגרסה הימית של המסוק (Ka-52K).¹²
 4. שתי ספינות טילים מדגם 'מולניה' R-32 שנגרעו מהצי הרוסי. הראשונה הגיעה באוגוסט 2015 והשנייה ביוני 2016. ספינות אלה נושאות טילים נגד ספינות מסוג 'מוסקיט' P-270.¹³
- בניגוד למשא ומתן הארוך עם רוסיה, מצרים וצרפת הפתיעו את העולם בסדרה של עסקאות נשק גדולות מאוד שהתבצעו במהירות חריגה, וביניהן:
1. במארס 2014, במסגרת עסקה בשווי מיליארד אירו, הזמינה מצרים ארבע ספינות קרב מסוג Gowind-2500. העסקה כללה גם העברת טכנולוגיה, שכן שלוש מהספינות אמורות להיבנות במצרים. נכון לאוגוסט 2016 החלה בניית שתי ספינות, אחת בצרפת והשנייה במצרים. הספינות יחומשו בטיילי 'אקסוסט' נגד ספינות מסוג MM-40.¹⁴
 2. בפברואר 2015 הכריזו מצרים וצרפת על עסקה נוספת שערכה 5.2 מיליארד אירו. העסקה כללה 24 מטוסי קרב מסוג Rafale יחד עם החימוש שלהם (פצצות מונחות מסוג 'האמר AASM' וטיילי אוויר-אוויר מסוג MICA); פריגטה מטיפוס FREMM בעלת דחי של 6,000 טון המצוידת בטיילי 'אקסוסט' בלוק 3 נגד ספינות מסוג MM-40 וכן טילי קרקע-אוויר מסוג Aster-15.¹⁵ העסקה נדונה ובוצעה במהירות חריגה ועד אוגוסט 2015, שישה חודשים לאחר שהוכרזה, מצרים כבר קיבלה לידיה את הפריגטה (שהוצאה משירות הצי יצרפתי, שם נקראה 'נורמנדי', ובשמה החדש 'תחיה מיסר'), וכן שלשה מטוסי 'ראפאל', שגם הם הוצאו משירות חיל האוויר הצרפתי.
 3. באוקטובר 2015 הכריזו מצרים וצרפת כי מצרים תרכוש שתי אוניות סער אמפיביות מסוג 'מיסטרל' תמורת 950 מיליון אירו. אוניות אלה הוזמנו במקור על ידי רוסיה, אולם העסקה בוטלה בעקבות המעורבות הרוסית באוקראינה. רוסיה הסכימה להעביר למצרים חלק מצויד הפיקוד והבקרה הרוסי שכבר הותקן בספינות, והבטיחה את המכירה של כ־50 מטוסי Ka-52, שחלקם יוצבו

על האוניות. כל אחת מאוניות ה'מיסטרל' סופקה עם נחתת אחת מדגם L-CAT ושתי נחתות CTM-NG, שמאוחסנות בבטן האוניות ומשמשות להעברת כלים כבדים מהספינה לחוף הנחיתה.¹⁶

4. באפריל 2016 הכריזו מצרים וצרפת על עסקה נוספת בסך שני מיליארד אירו עבור לוויין תקשורת וארבע ספינות קרב נוספות – שתי קורבטות מדגם Gowind-2500 ושתי ספינות סיור (OPV) מדגם Adroit. כמו כן דווח שמצרים תרכוש עד 12 מטוסי תובלה 'אירבוס' מדגם A-400, וכן תגדיל את סד"כ מטוסי התובלה שלה מסוג C-295 ל-20 מטוסים.¹⁷

כיצד תוכל מצרים לכסות את העלויות העצומות הללו, כאשר הכלכלה שלה נמצאת בטלטה מאז תחילת המהומות ב-2011?¹⁸

ישנם לפחות שני מקורות מימון ידועים: הראשון הוא מדינות המפרץ. ערב הסעודית, כוויית ואיחוד האמירויות סיפקו למצרים תמיכה ניכרת מאז ההפיכה הצבאית שהדיחה את הנשיא מורסי ואת משטר 'האחים המוסלמים'. ישנם מקורות הטוענים שמאז 2013 העבירו מדינות אלה למצרים עד 35 מיליארד דולר (במשלוחי נפט, מזומנים והפקדות בבנק המרכזי).¹⁹ לכאורה מדובר בסיוע כלכלי טהור, ולא מצרים ולא אף אחת ממדינות המפרץ אישרו את הדיווחים שכספים אלה שימשו למימון עסקאות נשק עם צרפת ורוסיה. המקור השני הוא משלם המסים הצרפתי, שכן מצרים נטלה הלוואה בסך 3.3 מיליארד אירו עם ערבות של הסוכנות הממשלתית הצרפתית לביטוח אשראי Coface.²⁰

ארצות הברית: עדיין בתמונה

הקשרים האסטרטגיים בין מצרים לארצות הברית נמשכו לכל אורך תקופת נשיאותו של מורסי. אמנם היחסים הצטננו לאחר הדחתו של מורסי, אך ממשל אובמה היה מעוניין להמשיך את הזרמת הסיוע למצרים, ולכן נמנע מלתייג את הדחת מורסי כ"הפיכה", שכן החוק האמריקאי אוסר על מתן סיוע למדינות זרות לאחר הפיכה כנגד ממשלה שנבחרה בהליך דמוקרטי.²¹ לכן, למרות שעסקאות נשק בתהליך הוקפאו,²² בלחץ משרד ההגנה האמריקאי – שראה את מצרים כשותפה חשובה באזור – הסיר הממשל בהדרגה את האיסור. השיחות של מצרים עם רוסיה בוודאי עזרו לדחוף את השינוי הזה.²³ גם ישראל, המודאגת מפגיעה במערכה שמצרים מנהלת נגד התקוממויות ג'האדיסטיות בסיני בהיעדר סיוע אמריקאי, ביקשה שארצות הברית תמשיך לספק למצרים את מסוקי התקיפה מדגם 'אפאצ'י'.²⁴

עד סוף 2015 הופשרו כל עסקאות הנשק המוקפאות. מצרים קיבלה את מסוקי ה'אפאצ'י' מסוג AH-64D שלה, את כל מטוסי הקרב מסוג F-16C/D ואת טילי ה'הרפון' נגד ספינות. בנוסף התחדש הפרויקט להרכבת 125 טנקי מערכה נוספים מדגם 'אברמס' M1A1. עסקה חדשה ל-762 נגמ"שים מסוג MRAP שנגרעו

מהמלאי של הצבא האמריקאי יצאה לדרך בתחילת 2016, וחשוב מכך – נראה שארצות־הברית נצמדת להתחייבותה להעניק למצרים את הסיוע הצבאי השנתי בסך 1.3 מיליארד דולר.

רצון לגוון או מסר?

כיצד אפשר להסביר את פעולותיה של מצרים בזמן האחרון? מצרים נוהגת לציין איומים ביטחוניים בחזיתות מרובות כהצדקה לרכישות נשק גדולות ומגוונות. גם צרפת ציינה – בהקשר למכירות הנשק המואצות לקהיר – את הצרכים הדחופים של מצרים בשל "האיומים שהיא ניצבת מולם". בפברואר 2015 אמר הנשיא הולנד לעיתונאים בבריסל, "אני מאמין כי בהקשר הנוכחי, חשוב מאוד שמצרים תהיה מסוגלת לפעול לשימור היציבות ולחוש ביטחון, ולא רק יציבות בתחומה אלא בכלל האזור"²⁵.

ובכל זאת, קשה לזהות מהם האיומים על מצרים שלא ניתן לתת להם מענה על ידי 230 מטוסי ה־F16 שכבר נמצאים בידי חיל האוויר המצרי, אבל כן יובסו על ידי 24 מטוסי ה'ראפאל'. הנחה סבירה לא פחות היא שבולמוס רכישות הנשק האחרונות של מצרים לא נועד לתת מענה למצבי חירום מיידיים כלשהם או לאיומי ביטחון חריגים, אלא לשלוח מסר לבעלת־בריתה משכבר הימים – ארצות־הברית. ההסבר שלפיו פנייתה של מצרים לצרפת ולרוסיה היא סטירת לחי לארצות־הברית מקבל חיזוק נוסף כאשר מכניסים את מדינות המפרץ למשוואה. ההיפוך הגלוי בתמיכה האמריקאית בנשיא חוסני מובארכ במהלך 'האביב הערבי' עורר את חמתן של מדינות המפרץ, שלרוב מזוהות כבעלות ברית של ארצות־הברית. בעקבות זאת, מדינות המפרץ דוגמת ערב הסעודית ואיחוד האמירויות מבקשות להתערב ולנצל את המחלוקת החדשה בין מצרים לארצות־הברית.

אולם למרות שההשערה כי רכישות הנשק הגדולות שעשתה מצרים נועדו לשלוח מסר מהדהד לארצות־הברית ולגוון את מקורות הרכש שלה אכן מתקבלת על הדעת, פעולותיה של מצרים תובעות בכל זאת הסבר נוסף. לא ייתכן שההיקף והמגוון של בולמוס הקנייה הבזבזני נועד רק כדי לשלוח מסר פוליטי למדינה זו או אחרת. ליתר דיוק, לרכישות אלה צפויות השלכות עצומות על הצבא המצרי ועל הארגון, הלוגיסטיקה והדוקטרינות שלו. למרות שגיוון מקורות הנשק נשמע רעיון טוב, הוא מסבך את העניינים מבחינת

קשה לזהות מהם האיומים על מצרים שלא ניתן לתת להם מענה על ידי 230 מטוסי ה־F16 שכבר נמצאים בידי חיל האוויר המצרי.

ההתארגנות הצבאית. אמנם לצבא מצרים יש ניסיון בגיוון – חיל האוויר שלו הטיס בעבר מטוסי 'מיג' ומטוסי 'מיראז' 2000' במקביל – אך רכישות חדשות יציבו בעיות אדירות. חיל אוויר מודרני המצויד בלמעלה מ־200 מטוסי F16, יחד עם מטוסי

'ראפאל' צרפתיים ו'מיג 29' רוסיים, יתמודד עם אתגרי תחזוקה כבירים. כל אחד מהמטוסים האלה נושא סוגים שונים של חימוש ולא ניתן להחליף ביניהם. לא ניתן להחליף ולו אום או בורג אחד בין המערכות השונות, והמטוסים בדרך כלל מצריכים מערך תמיכה – עם דוקטרינות טיסה שונות ודוקטרינות תחזוקה שונות. לכן נדרש הסבר טוב יותר למהלך ההתחמשות. מצרים טוענת שהיא מציידת את הצבא שלה בגלל האיומים שלפניה, אולם מקור האיומים הוא בעיקר מורדים החמושים בנשק קל: בחצי האי סיני ולאורך הגבולות עם לוב. בנוסף יש למצרים סכסוכים ברמה מסוימת עם סודאן, אולם לאף אחד מהיריבים הללו אין צבא חזק, ולכן איומים אלה אינם מסבירים את הצורך במספר כזה של מטוסי קרב מתקדמים. הם אינם מסבירים את הצורך בשש ספינות קרב חדשות ובפריגטה גדולה אחת, ומעל לכול, הם אינם מסבירים את הצורך בשתי אוניות הסער האמפיביות – דגם אניות שבמקורן נועדו לצורך של הקרנת עוצמה בטווחים ארוכים, ונמצאות ברשות מעט מאוד ציים בעולם.

לאור זאת, יש לראות את רכישות הנשק הגדולות בהקשר הרחב יותר של דוקטרינת א־סיסי והחזון שלו לגבי מצרים, שהוצג מהרגע שתפס את השלטון במדינה. בחזון זה הוא רואה את מצרים מחדשת את מעמדה הקודם כמעצמה אזורית במזרח התיכון, עם יכולת להקרין עוצמה בכל אזור מזרח הים התיכון, במזרח התיכון ובאפריקה.²⁶ למען חזון זה תובע א־סיסי מעמו צייתנות והקרבה.²⁷

על פי א־סיסי, הדרך להשגת היעד היא באמצעות פרויקטים ענקיים ועתירי השקעה שיבוצעו במהירות האפשרית. דוגמה אחת היא הפרויקט לבניית תעלת סואץ מקבילה, שהשלב הראשון בה הושלם תוך שנה באוגוסט 2015, ועלה 8.5 מיליארד דולר. פרויקטים אחרים כוללים את הקמת הבירה החדשה המתוכננת של מצרים (בעלות של 300 מיליארד דולר) וכן הקמת אזור כלכלי חדש לאורך תעלת סואץ, שיתחרה עם דובאי או עם סינגפור כמרכז סחר עולמי. א־סיסי גם הכריז על בניית כבישים באורך כולל של 6,000 קילומטרים, 113 גשרים ושלושה נמלי תעופה.

יש לראות את רכישות הנשק הגדולות בהקשר הרחב יותר של דוקטרינת א־סיסי והחזון שלו.

מצרים מחדשת את מעמדה הקודם כמעצמה אזורית במזרח התיכון, עם יכולת להקרין עוצמה בכל אזור מזרח הים התיכון, במזרח התיכון ובאפריקה.

כל הפרויקטים האדירים האלה מנוהלים על ידי הצבא – לעתים באופן ישיר ולעתים באמצעות יוזמות משותפות עם חברות מקומיות או זרות ועם ארגונים בבעלות הצבא. דומה כי א־סיסי מאמין שהצבא הוא הגוף היחידי במצרים המסוגל להשיג יעדים אלה. בעקבות זאת, חלקו של הצבא המצרי בכלכלה המצרית – שהיה משמעותי זמן רב לפני שלטונו של א־סיסי – עלה במידה רבה. מינוי הצבא לניהול הפרויקטים גם מונע ביקורת

וחוסם כל דיון פומבי על האיכות או הניהול של פרויקטים אלה, שכן הצבא מגדיר כל מידע בנוגע לפעילויות כלכליות אלה כסודי ביותר.²⁸

השלכות אזוריות

רכישות הנשק החדשות של מצרים – העולות על אלו שיכלה לרכוש מארצות־הברית, ועוד בסיוע צבאי אמריקאי רב – אמורות לאפשר למצרים להקרין את עוצמתה הצבאית בכל האזור. חשיבות מיוחדת יש לנושאות המסוקים מסוג 'מיסטרל', שכן ספינות אלה תוכננו במיוחד למבצעי הקרנת עוצמה. אפילו האפשרות לשלוח כוח נחיתה חמוש עם טנקי מערכה ובליווי מסוקי תקיפה למצרי באב אל־מנדב, או אפילו להרחיק עד איראן, צפויה להעניק למצרים משקל רב באזור.

מצרים השיגה יכולת זו בעזרת סיוע כספי גדול מצד מדינות המפרץ – ערב הסעודית, איחוד האמירויות וכווית. לכן יש לפרש תהליך זה גם בהקשר של קואליציית ההתנגדות לאיראן בהובלת ערב הסעודית. נכון לעכשיו מצרים משתתפת בקואליציה שנלחמת בתימן. הנשק החדש שרכשה ובמיוחד הכוח הימי שבו עשוי להשפיע על תוצאות המלחמה לטובת הקואליציה. יחד עם זאת, אין ספק שמצרים פיתחה תלות רבה בערב הסעודית ובאיחוד האמירויות, כך שאמנם היא שואפת להפוך למעצמה מובילה במזרח התיכון, אך חופש הפעולה שלה בוודאי מוגבל.

ההשלכות על ישראל משמעותיות מאוד. מצרים מילאה במשך עשרות שנים את התחייבויותיה במסגרת הסכם השלום עם ישראל. יתרה מכך, מאז עליית אסיסי לשלטון, היחסים הדו־צדדיים וכן רמת שיתוף הפעולה בין המדינות השתפרו במידה ניכרת. לכן, ההתחמשות הנוכחית של מצרים אינה אמורה להדאיג את ישראל בטווח הקרוב. עם זאת, ההתחמשות וההחזרה של מצרים להיות שוב מעצמה אזורית צריכות להיבחן בירושלים בהירות הראויה. בסופו של דבר, צה"ל הוא הצבא הגדול היחידי הניצב בגבולות מצרים, וישראל אינה יכולה להתעלם מהאיום המסתתר מאחורי התחמשות בקנה מידה כזה. הרכישה של מטוסי קרב מודרניים כגון 'ראפאל' ו'מיג 29M' תביא לשחיקת היתרון האיכותי של ישראל באוויר – אפילו כניסת מטוסי F-35 לשירות ב־2017. חיל הים המצרי גדול בהרבה מחיל הים הישראלי כבר עכשיו, וכאשר שש ספינות הקרב החדשות והצוללות החדשות ייכנסו לשירות בשנים הקרובות, יהיה למצרים חיל ים מאיים באמת.

צה"ל הוא הצבא הגדול היחידי הניצב בגבולות מצרים וישראל אינה יכולה להתעלם מהאיום המסתתר מאחורי התחמשות בקנה מידה כזה, שתביא לשחיקת היתרון האיכותי שלה באוויר – אפילו לאחר כניסת מטוסי F-35 לשירות ב־2017.

חשש מיוחד מבחינת ישראל עולה מטילי הקרקע־אוויר מדגם Antey-2500, שעלולים להשפיע על חופש הפעולה של חיל האוויר הישראלי אפילו מעל המרחב

האווירי של ישראל. כך גם לגבי טילי ה'מוסקיט' שעל סיפון הספינות מדגם 'מולניה', שעלולים לפגוע בחופש הפעולה של חיל הים הישראלי.

מסקנות

רכישות הנשק הגדולות שביצע א־סיסי הן חלק מחזונו הנרחב, שבו הוא רואה את מצרים חוזרת למעמד הראוי לה כמעצמה אזורית גדולה במזרח התיכון. החזון כולל פיתוח כלכלי, ולשם כך יוזם א־סיסי שורה של פרויקטים ענקיים רבים נוספים, וביניהם תעלת סואץ החדשה והאזור הכלכלי של התעלה.

נותר עדיין להמתין ולראות כיצד יצליח חזון מרשים זה. האם הפרויקטים המתוכננים יקנו אחיזה במצרים? הבעיות הכלכליות, החברתיות והדמוגרפיות של מצרים עצומות. יתרה מכך, שנתיים בלבד לאחר עלייתו של א־סיסי לשלטון, חוקרים רבים כבר רואים בחזונו כישלון אדיר, ומאשימים אותו בבזבז הסיוע הכלכלי העצום שקיבל. ישנם אפילו סימנים לכך שהתומכות הגדולות של מצרים במפרץ משנות אט אט את דעתן.

מנגד, למצרים היסטוריה ארוכה של יציאה מתסבוכת של בעיות כלכליות וחברתיות. היא אולי לא תהפוך למובילה האזורית שא־סיסי היה רוצה שתהיה מבלי לצמוח קודם ככוח כלכלי ותרבותי, אולם כוחה הצבאי הפך לעובדה קיימת, ולא יהיה מנוס מהבאתו בחשבון בעתיד.

הערות

- 1 "French Mistral Warship Carrier arrives in Egypt's Alexandria," *al-Ahram Online*, June 23, 2016, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/223644/Egypt/Politics/-French-Mistral-warship-carrier-arrives-in-Egypt-A.aspx>
- 2 "Second French Mistral Warship Arrives at Alexandria Port" *Daily News Egypt*, October 6, 2016, <http://www.dailynewsegypt.com/2016/10/06/second-french-mistral-warship-arrives-alexandria-port/>
- 3 Jeremy M. Sharp, "Egypt: Background and U.S. Relations," U.S. Congressional Research Service, February 25, 2016, <https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf>
- 4 "סיוע ביטחוני: משרד החוץ ומשרד ההגנה צריכים להעריך כיצד תשיג התוכנית למימון צבאי למדינות זרות – עבור מצרים – את יעדי מדיניות החוץ והביטחון של ארצות הברית," דיווח לוועדת היחסים הבינלאומיים של בית הנבחרים, המשרד לביקורת המדינה של ארצות-הברית, GAO-06-437 סיוע ביטחוני, אפריל 2006.
- 5 Jeremy M. Sharp, "Egypt: Background and US relations" U.S. Congressional Research Service, June 27, 2013, p. 29 ff. <https://www.offiziere.ch/wp-content/uploads/RL33003.pdf> ראו: המאוחרות של הדוח.
- 6 Ryan Crotty and Gregory Sander, "U.S. Military Aid and Sales to Egypt," CSIS *Current Issues* No. 23, March 15, 2011, <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs->

- public/legacy_files/files/publication/110315_DIIG_Current_Issues_23_Egypt_Arms_Aid.pdf
- 7 “Egypt Subs Deal Boosts German Arms Sales,” *UPI*, September 11, 2012, <http://www.upi.com/Egypt-subs-deal-boosts-German-arms-sales/77011347378686>
- 8 אין לראות ברכישת הצוללות מתוצרת גרמניה סטייה מרכישת תוצרת אמריקאית, שכן ארצות-הברית אינה מייצרת צוללות המונעות בדיול. מסיבה זו גם ישראל בחרה בצוללת מסוג 209.
- 9 David Schenker and Eric Trager “Egypt’s Arms Deal with Russia: Potential Strategic Costs,” *Policy Watch* 2218, Washington Institute, March 4, 2014, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/egypts-arms-deal-with-russia-potential-strategic-costs>
- 10 “Russia’s Landmark \$2Bln Deal with Egypt for MiG Fighter Jets,” *Sputnik News*, May 25, 2015, <https://sputniknews.com/world/201505251022532899>
- 11 “Russia to Supply Antey-2500 Missile System to Egypt by End of 2016 – Source,” TASS Russian News Agency, March 6, 2015, <http://tass.ru/en/russia/781433>
- 12 Jeremy Binnie, “Egypt to Get First KA-52 helicopters in 2017,” *IHS Jane’s Defence Weekly*, January 20, 2016, <http://www.janes.com/article/57319/egypt-to-get-first-ka-52-helicopters-in-2017>
- 13 “Egypt will Get a Second “Anti-Terrorist” Boat P-32 from Russia,” RIA News Agency, June 25, 2016, <https://riafan.ru/532255-egipet-poluchit-vtoroi-antiterroristicheskii-kater-r-32-ot-rossii>
- 14 “France Secures 1 Billion Euro Navy Deal in Egypt,” Reuters Africa, July 19, 2014, <http://af.reuters.com/article/commoditiesNews/idAFL6N0PU0JJ20140719>
- 15 Jamey Keaten, “French Official: Egypt to Buy 24 Rafale Jet Fighters for 5.2B Euros; Jets’ First Foreign Sale” *US News*, February 12, 2015, <http://www.usnews.com/news/business/articles/2015/02/12/official-egypt-1st-foreign-buyer-of-french-rafale-fighters>
- 16 Ahmed Eleiba, “Sea Power: The Significance of Egypt’s Mistral Deal,” *al-Ahram Online*, October 4, 2015, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/152072/Egypt/Politics-/Sea-power-The-significance-of-Egypt-s-Mistral-deal.aspx>
- 17 Oscar Nkala “Egypt, France to Sign Arms Deal MidApril,” *Defense News*, April 6, 2016, <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/industry/2016/04/06/egypt-france-fighter-jet-frigate-satellite/82695674/>
- 18 Amr Adly, “Will the March Investment Conference Launch Egypt’s Economic Recovery?” Carnegie Middle East Center, March 5, 2015, <http://carnegie-mec.org/2015/03/05/will-march-investment-conference-launch-egypt-s-economic-recovery/i3hj>
- 19 “21.5 Bn Pacts to be Inked During Saudi King’s Egypt Visit,” *al-Arabiya*, April 6, 2016, <http://english.alarabiya.net/en/business/economy/2016/04/06/-21-5b-pacts-to-be-inked-during-Saudi-king-s-Egypt-visit.html>
- 20 Oskar Nkala, “Egypt OKs Plan for €3B Military Gear Loan From France,” *Defense News*, March 13, 2016, <http://www.defensenews.com/story/defense/international/mideast-africa/2016/03/13/egypt-oks-plan-3b-military-gear-loan-france/81747370/>
- 21 Mark Landler, “Aid to Egypt Can Keep Flowing, Despite Overthrow, White House Decides” *New York Times*, July 25, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/07/26/world/>

- middleeast/aid-to-egypt-can-keep-flowing-despite-overthrow-white-house-decides.html?_r=1
- Ahmed Eleiba, "Analysts Say US Aid Halt will have Limited Impact," *al-Ahram Online*, October 10, 2013, <http://english.ahram.org.eg/News/83715.aspx> 22
- Eric Auner, "Russian Arms Talks Underscore Uncertainty of Egypt-U.S. Ties," *World Politics Review*, February 27, 2014, <http://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/13596/russian-arms-talks-underscore-uncertainty-of-egypt-u-s-ties> 23
- Barak Ravid, "Israel to the US: Continue to Give Egypt Attack Helicopters," *Haaretz*, Israel Pressures the US on Military Aid to Egypt," *i24News*, :ראו גם March 19, 2014. March 19, 2014, <http://www.i24news.tv/en/news/international/middle-east/140319-israel-pressures-the-us-on-military-aid-to-egypt>
- Keaten, "French Official: Egypt to Buy 24 Rafale Jet Fighters for 5.2B Euros." 25
- Egypt's Vision 2030 website at <http://sdsegypt2030.com?lang=en>:ראו 26
- Hamza Hendawi, "Demanding Order, el-Sissi Turns to Military to Rebuild Egypt," *The Big Story*, July 8, 2016, <http://bigstory.ap.org/article/4fdb359792574948a61d8d7ce7a88b66/demanding-order-el-sissi-turns-military-rebuild-egypt> 27
- Mohammad Hamara, "The Armed Forces and Business: Economic Expansion in the Last 12 Months," *Mada Masr*, September 9, 2016, <http://www.madamasr.com/sections/economy/armed-forces-and-business-economic-expansion-last-12-months> 28

הנסיגה האמריקאית ומיזם 'חגורה אחת דרך אחת': חששות מצד הסינים ואתגרים באפגניסטן

וואנג ג'ין

מאז הכרזתו של הנשיא אובמה ב־2011 על התוכנית להסגת הכוחות האמריקאיים מאפגניסטן, מקדישה סין תשומת לב רבה יותר למדינה זו. השקעות סיניות והעמקת הקשרים הכלכליים במסגרת מיזם 'חגורה אחת דרך אחת' הגבירו את החששות של בייג'ין בנוגע לאינטרסים הכלכליים שלה באפגניסטן. בנוסף, עקב החשש מאיומי טרור הולכים ומחמירים, בייחוד מצד המיעוט המוסלמי־אויגורי במחוז שינג'יאנג, דואגת סין ליציבות הפוליטית של משטר הטאליבאן באפגניסטן. סין מאמינה בצורך לשמור על היציבות באפגניסטן, כדי להבטיח את האינטרסים שלה ולמנוע את התפשטות הטרור. היא מעניקה סיוע בפועל ומשתמשת בערוצים בינלאומיים ורב־לאומיים תוך הקפדה על מילוי תפקיד מועיל אך לא מוביל באפגניסטן, ונמנעת משליחת כוחות צבאיים למדינה. יחד עם זאת, אפגניסטן עודנה מציבה לסין אתגר כפול, בעיקר בשל מדיניות אי־ההתערבות של סין: מבחינה כלכלית, לפרויקטים הסיניים באפגניסטן חסרה הגנה ביטחונית, ומבחינה מדינית, ההשקעה המוגבלת של סין והתמיכה שהיא מעניקה בפרופיל נמוך מסבכים עוד יותר את קשייה להשיג פריצת דרך בתהליך השלום באפגניסטן. סין אינה צפויה להציע ערבויות ביטחוניות משמעותיות כלשהן לאפגניסטן בעתיד, אולם יש סיכוי שתבקש להגביר את המעורבות הכלכלית והדיפלומטית שלה.

מילות מפתח: סין, אפגניסטן, שינג'יאנג, חגורה אחת דרך אחת, אויגורים

וואנג ג'ין הוא תלמיד לתואר שלישי במחלקה למדע המדינה, המגמה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת חיפה.

לאחר שכוחות בינלאומיים בהובלת ארצות־הברית מוטטו את ממשלת הטאליבאן באפגניסטן ב־2001, ראתה סין באפגניסטן בסיס צבאי אמריקאי שעלול לאיים על מערב־סין. אולם כאשר ארצות־הברית הכריזה על נסיגה הדרגתית של כוחות הצבא שלה מאפגניסטן ב־2011, השתנו איומי הביטחון המרכזיים בתפיסתה של סין, מאיומים צבאיים קונוונציונליים מצד ארצות־הברית לאיומים לא קונוונציונליים, דוגמת קיצוניות אסלאמית וגלישה לעבר חוסר יציבות. במקביל, בעקבות העדיפות שנתן נשיא סין שי ג'ינפינג למיזם 'חגורה אחת דרך אחת', החלה סין להגדיל את השקעותיה הכלכליות באפגניסטן. החשש הסיני בנוגע להשלכות הביטחוניות הנובעות מנוכחותה הכלכלית באפגניסטן מביא אותה להשקיע מאמצים פעילים בסיוע לגבש הסדר פוליטי במדינה.

החששות של סין לגבי אפגניסטן

מבחינה גיאוגרפית, סין מחוברת לאפגניסטן דרך מסדרון צר היוצר גבול בן 97 קילומטרים בלבד. אולם למרות החיבור הפיזי המצומצם, הקשר ההיסטורי בין סין לאפגניסטן נמשך מעל אלפיים שנה. לערים העתיקות של אפגניסטן כמו הֶראט וקאבול הייתה חשיבות אסטרטגית ומסחרית רבה בדרך המשי הסינית. אפגניסטן שימשה גם מרכז תעבורה חשוב להתפשטות הדתות מדרום־אסיה לסין, והן הבודהיזם והן האסלאם הועברו מדרום־אסיה ומהמזרח התיכון אל סין דרך אפגניסטן. הבודהיזם עבר מהודו העתיקה לסין דרך אפגניסטן במאה הראשונה, והנזיר הסיני הקדום הידוע שוואן דָּזָאנג יצא למסע צליינות מסין להודו דרך אפגניסטן בתחילת המאה השביעית, בחיפוש אחר כתבי הקודש של הבודהיזם. בספרו 'רשומות מהאזור המערבי' (da tang xi yu ji) תיעד שוואן דָּזָאנג את המראה האדיר של פסלי הבודהה הענקיים בעמק במיאן המפורסם באפגניסטן.¹ כמו כן, לסינים מוסלמים במערב־סין ולאפגנים מוסלמים יש מאפיינים משותפים רבים במונחים של תרבות, מנהגים ויישום מצוות דתיות.

משאבי האנרגיה באפגניסטן כוללים בעיקר גז טבעי ונפט. ביוני 2009 חתמו סין ואפגניסטן על מזכר הבנות לשיתוף פעולה בתחום המחצבים. ב־2007, במסגרת השקעה זרה משותפת בסך 4.4 מיליארד דולר זכו התאגידים הסיניים MCC (Metallurgical Cooperation of China) ו־JCCCL (Jiangxi Copper Corporation) במכרז לפיתוח מרבצי הנחושת בעֵינֶב שבמחוז לוֹגֶר, מדרום־מזרח לקאבול. פרויקט עֵינֶב כולל תחנת כוח תרמית, מפעל פוספטים לדישון ומתקנים תומכים כגון בתי ספר, בתי חולים ומסגדים. מחזור הבנייה תוכנן להימשך חמש שנים, בהשקעה כוללת של יותר מ־10 מיליארד דולר.² בשנת 2011 השיגו תאגיד הנפט הלאומי של סין (CNPC) וחברת הנפט והגז האפגנית Watan Oil and Gas את הזכויות לשלוש חלקות נפט באגן אמו דָּרְהָה, הנמצא במחוזות סָרְפּוֹל ופָּאראַיַאב בצפון־מערב אפגניסטן.³

שתי החברות השקיעו מעל 2.5 מיליארד דולר, ואגן אמו דָרְיָה היה לפרויקט הפקת הנפט הראשון באפגניסטן מאז 2001. בתום בנייתו צפוי הפרויקט להניב לממשלת אפגניסטן כמעט 7 מיליארד דולר על פני תקופה של 25 שנה. סין מאמינה ששני הפרויקטים הללו הם "שתי ההשקעות הזרות הגדולות ביותר שיהוו דוגמה ליחסי הידידות בין סין לאפגניסטן".⁴

סין מקווה גם לחזק את קשריה הכלכליים עם אפגניסטן, ומאמינה כי פיתוח כלכלי ייצב את הסדר הפוליטי במדינה.⁵ מאז הפלת ממשלת הטאליבאן ב־2001 השתתפה סין באופן פעיל בשיקום אפגניסטן. היא הסכימה לוותר על חוב אפגני והזרימה קרוב ל־200 מיליון דולר בכספי סיוע.⁶ סין גם תומכת בכמה פרויקטים חשובים של תשתיות באפגניסטן, כגון פרויקטים של השקיה בפרוואן, פרויקט הדרך המהירה בקונדוז (קרוב ל־232 קילומטרים), פרויקט בית החולים הממלכתי בקאבול, פרויקט הגדלת קיבולת רשת הכבישים בקאבול ובמחוזות השכנים ופרויקט הדרך המהירה מקאבול לג'אלאלאבאד. בשנת 2013, כדי להאיץ את הסחר הדו־צדדי בין שתי המדינות, החליטה סין להעניק ל־95 אחוזים מהיבוא מאפגניסטן מעמד של פטור ממכס.⁷ עד סוף 2015 חתמו חברות הבנייה הסיניות על חוזה בנייה בהיקף כולל של 898 מיליון דולר עם שותפים אפגניים, ואילו נפח הסחר הדו־צדדי הגיע ל־376 מיליון דולר.⁸

לוח 1: נפח המסחר בין סין לאפגניסטן, 2003–2014

שנה	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
נפח (במיליוני דולרים)	27	58	53	100	171	154	215	715	234	53469	58337	410

מקור: משרד המסחר הסיני (לשנים 2003–2009); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של אפגניסטן (לשנת 2010); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של סין (לשנים 2011–2014)

במשך זמן רב ראו מקבלי ההחלטות המדיניות הסינים באפגניסטן מדינת פריפריה, והקדישו לה תשומת לב אסטרטגית מועטה בלבד. היחסים עם אפגניסטן נתפסו כבעלי חשיבות משנית. אפגניסטן נעשתה עניין בעל "חשיבות אסטרטגית" עבור סין רק כאשר היא נתפסה או נתפסת כאיום ביטחוני ברור.⁹ לאחר פלישת ברית־המועצות לאפגניסטן ב־1980 תמכה סין בצורה פעילה בארגוני המורדים האפגניים שהתנגדו לצבא הסובייטי באפגניסטן. בעידן הנוכחי יש לסין שני חששות ביטחוניים מרכזיים ביחס לאפגניסטן: הראשון הוא גיאור־פוליטי – החשש שארצות־הברית תקים בסיסי קבע באפגניסטן, ומשם תוכל לאיים על האוכלוסייה המצטמצמת של מערב־סין.

החשש השני נוגע לטרור. לאחר הנסיגה הסובייטית והתפשטות הטאליבאן האסלאמי באפגניסטן בשנות התשעים, התעורר בסין החשש שעליית הטאליבאן תביא לתופעות הקצנה בשינג'יאנג – משכנם של רבים מבני המיעוט האויגורי המוסלמי. מחוז זה רגיש להשפעות טרור וקיצוניות מאפגניסטן, במיוחד לנוכח הפערים האתניים והתרבותיים בינו לבין אזורים מרכזיים בסין. על פי חוקרים סינים, ארגון ETIM (התנועה האסלאמית של מזרח-טורקיסטן) נתמך על ידי משטר הטאליבאן, והותר לו להקים מחנות אימונים באפגניסטן מאמצע שנות התשעים ועד 2001.¹⁰ טרוריסטים אויגורים המשויכים לארגון תכננו גלים של מתקפות טרור בשינג'יאנג. במקביל התפשטו מתקפות טרור לערים מחוץ לשינג'יאנג ופגעו קשות ביציבות ובביטחון לא רק של מחוז זה, אלא של סין כולה.¹¹ חוקרים בסין מאמינים שכל עוד נמשכת מלחמת האזרחים, אפגניסטן תמשיך להיות מקום מפלט לטרוריסטים ולקיצונים, ומקור אפשרי לטרור שיגלוש לעבר שינג'יאנג וסין. על רקע זה גוברת חשיבותה של אפגניסטן לביטחון הלאומי של סין.

מדיניותה של סין כלפי אפגניסטן אחרי 2012

בייג'ין נהגת זה שנים לשמור על פרופיל נמוך בנושא אפגניסטן, בעיקר משום שאין לסין השפעה גיאופוליטית במרכז-אסיה. מאז הודעתו של הנשיא אובמה התוכניות להסגת הכוחות האמריקאיים ב-2011, האיום הגיאופוליטי על סין מצד ארצות-הברית דעך בהתמדה. במקביל השיק הנשיא שי ג'ינפינג את מיזם 'חגורה אחת דרך אחת' ב-2013, בתקווה להמריץ סחר חדש וקישוריות בכל רחבי אסיה, וכן קישורים יבשתיים וימיים לאפריקה, למזרח התיכון ולאירופה.¹² לדברי הנשיא, "בעוד העוצמה הלאומית שלנו מתחזקת בהתמדה, סין תקבל על עצמה יותר אחריות בינלאומית ומחויבויות בינלאומיות. סין תרחיב את תרומתה לפיתוח שוחר שלום של האנושות".¹³ כחלק ממיזם 'חגורה אחת דרך אחת' ולאור נסיגת ארצות-הברית מאפגניסטן, סין מקווה שבאמצעות תפקידה התומך המיוחד היא תסייע לשמור על היציבות והביטחון באפגניסטן.

ראשית, מדיניות ממשלת סין מדגישה את האמון הפוליטי בין סין לאפגניסטן. לאחר עליית הנשיא שי לשלטון בסוף 2012 החלה ההנהגה החדשה של סין להפנות תשומת לב מדינית רבה יותר לאפגניסטן, ולחזק את הקשרים המדיניים עם הממשלה האפגנית במסגרת מיזם 'חגורה אחת דרך אחת'. ביולי 2014 מינתה סין את השגריר לשעבר סון יושי לשליח מיוחד לענייני אפגניסטן, שהצטרף לשליחים מיוחדים נוספים וביניהם שליחים לענייני קוראיה, לענייני אפריקה ולענייני המזרח התיכון. סין הייתה גם היעד הראשון לביקור רשמי של נשיא אפגניסטן אשרף גאני לאחר עלייתו לשלטון. בנובמבר 2014 ביקר השר החדש לביטחון ציבורי וחבר מועצת המדינה ג'ו שְׁנָגְקוּן באפגניסטן, שם דן בשיתוף פעולה דו-צדדי בנושאים מדיניים

ומודיעיניים, במטרה לדכא את פעילויות הטרור. באותו חודש ביקר באפגניסטן גם סגן הרמטכ"ל של צבא השחרור העממי של סין (PLA), קי ג'יאנגו, כשליחו המיוחד של הנשיא שי ג'ינפינג. בפברואר 2016 ביקר באפגניסטן ראש המטות המשולבים של הנציבות הצבאית המרכזית, הגנרל פֶּאָנג פֶּנְגְּוֹוִי. שלושת האישים הללו מקורבים מאוד לנשיא שי ג'ינפינג, וסדרת ביקורים כזו מצד אישים רמי-דרג מתחום הדיפלומטיה, הביטחון וההגנה מצביעה ברור על העלייה בחשיבות המדינית של אפגניסטן עבור סין.

שנית, באמצעות מתן סיוע לאפגניסטן ועידודה להצטרף לארגונים בינלאומיים מנסה סין לשמור על יציבות הממשלה במדינה. במהלך ועידה בינלאומית שנערכה בבייג'ין באוקטובר 2014 כחלק מ'תהליך איסטנבול' (תהליך 'לב אסיה') הדגיש ראש ממשלת סין, לי קְּצ'ֶיאַנג, את "העידן החדש" ביחסי סין אפגניסטן, באמצעות הקמת "שותפות אסטרטגית וקואופרטיבית". בין השנים 2001 ל-2013 העניקה סין סיוע הומניטרי בהיקף של 250 מיליון דולר בקירוב, והכשירה מעל 1000 בעלי מקצוע. ב־2014 בלבד העניקה סין סיוע הומניטרי בהיקף של 75 מיליון דולר, והבטיחה לספק עוד 330 מיליון דולר במהלך שלוש השנים הבאות.¹⁴ סין גם הבטיחה להכשיר 3000 אנשי מקצוע אפגנים ולהעניק מלגות ל-500 סטודנטים אפגנים בשנים 2015 עד 2019, והיא משתתפת באופן פעיל בהכשרת כוח אדם מקצועי עבור אפגניסטן, בתקווה לשפר את יכולות המשילות שלה.¹⁵ במקביל, סין מזמינה קבוצות וארגונים אפגניים להשתתף בפעילויות תרבות שונות המתקיימות בסין. סין גם מציעה לצעירי אפגניסטן מלגות שונות ללימודים בסין.

מבחינה כלכלית, סין מבצעת השקעות כלכליות בשורה של מדינות וביניהן אפגניסטן, באמצעות ארגונים אזוריים שונים וארגונים בינלאומיים שהיא הקימה ומובילה. בנק השקעות התשתית האסייתי (AIIB), שנוסד רשמית ביוני 2015 בבייג'ין בתמיכת 57 מדינות-חברות מייסדות ומשקיפות והון מניות רשום של 100 מיליארד דולר, נתפס בעיני סין ככלי מרכזי ל"רפורמה במערכת הבינלאומית הקיימת".¹⁶ במקביל ליוזמת AIIB הכריזה ממשלת סין בנובמבר 2014 על הקצבת 40 מיליארד דולר להקמת 'קרן דרך המשי' (SRF), שנועדה לתמוך במימון בניית מיזם 'חגורה אחת דרך אחת'. 'קרן דרך המשי' שונה מבנק AIIB בכך שהיא מאורגנת ומופעלת על ידי סין בלבד.

סין גם מעודדת את אפגניסטן להצטרף ל'ארגון שנגחאי לשיתוף פעולה' (SCO). ארגון זה הוקם ב־2001 והפך להתאגדות מדינית, כלכלית וצבאית שכוללת את סין, קזחסטן, קירגיסטן, רוסיה, טג'יקיסטן ואוזבקיסטן. הארגון משמש מנגנון אזורי ללחימה בטרור, בבדלנות ובקיצוניות במרכז-אסיה. בוועידת SCO שהתקיימה בסין בדצמבר 2015 אמר ראש ממשלת סין לי קְּצ'ֶיאַנג למונכ"ל ממשלת אפגניסטן, עבדאללה עבדאללה: "אנו מאמינים שככל שנגדיל את מספר המדינות החברות,

המדינות המשקיפות והשותפות שלנו לדיאלוג... כך יתרחבו האפשרויות לפיתוחו של SCO".¹⁷

שלישית, סין מנסה לפעול כמתוכת בשיחות השלום בין הטאליבאן לממשלת אפגניסטן. סין תומכת בתהליך שלום שיהיה "תהליך בהובלה אפגנית ובאחריות אפגנית, החותר לשלום ולפיוס".¹⁸ סין מאמינה שהיא נמצאת בעמדה טובה כדי לפעול כמתוכת משום שהיא נהנית מתדמית מדינית טובה יחסית באפגניסטן, שכן היא מקדמת בעקביות מדיניות הדוגלת בהובלה אפגנית ובאחריות אפגנית, מכבדת את העצמאות ואת הריבונות של אפגניסטן ומפעילה יוזמות לקידום פיוס פוליטי. יתרה מכך, סין לא השתתפה במלחמת אפגניסטן בשנת 2001, לא עוררה את התנגדותה של סיעה פוליטית כלשהי באפגניסטן, ובאופן יחסי היא מקובלת על כל המפלגות במדינה.¹⁹ נקודה נוספת לטובתה של סין היא היחסים הטובים שהיא מקיימת הן עם ממשלת אפגניסטן והן עם ממשלת פקיסטן – שיש לה קשרים הדוקים עם הטאליבאן האפגני. סין מאמינה שהיא נמצאת בעמדה המקנה לה יתרון בזכות יכולתה להידבר עם כל הגורמים המרכזיים בשיחות השלום באפגניסטן.²⁰ ניתן לזהות את תחילת הקשרים בין סין לטאליבאן כבר בשנות התשעים,²¹ אולם סין החלה ליצור קשר רשמי עם הטאליבאן בנובמבר 2014 כאשר משלחת של הטאליבאן ברשות קארי דין מוחמד, העומד בראש סניף הטאליבאן בדוחה, הגיעה לסין כדי "לחלוק עם סין את עמדתה של האמירות האסלאמית".²² ביקור זה עלה בקנה אחד עם הביקור הרשמי שערך נשיא אפגניסטן אשרף גאני בסין. כדי לתווך במפגש הדו־צדדי בין ממשלת אפגניסטן לטאליבאן מנהלת סין יחסי שיתוף פעולה גם עם ארצות־הברית – המדינה החיונית ביותר בפיתוח בעיית אפגניסטן. סין מקווה ליצור ולהוביל מנגנון בינלאומי ואזורי לשיחות שלום באפגניסטן. על פי השגריר סון יו־שי כולל המנגנון שמתכננת סין שני רכיבים: "האחד הוא השיחות בין סין, אפגניסטן ופקיסטן, והשני הוא קבוצה של מדינות אזוריות המכונות 'שש ועוד אחת', הכוללת את ארצות־הברית, רוסיה, סין, הודו, פקיסטן ואיראן, כאשר המדינה הנוספת היא אפגניסטן".²³

האתגרים של סין באפגניסטן

מאז 2012 תופסת אפגניסטן מקום בולט יותר ויותר במדיניות החוץ של סין, הן בשל צמיחת הטרור והקיצוניות באפגניסטן לאחר הנסיגה הצבאית של ארצות־הברית, והן בשל מיזם 'חגורה אחת דרך אחת', שמכתיב מתן עדיפות ליחסים עם השכנות ממערב בסדר היום של מדיניות החוץ הסינית. יחד עם זאת, סין עדיין נאבקת באתגרים כלכליים ומדיניים בכל הקשור לאפגניסטן.

מבחינה כלכלית, מיזם 'חגורה אחת דרך אחת' נאלץ להתמודד עם תחרות אזורית, שכן הוא אינו המסגרת האסטרטגית הראשונה שקידמו מעצמות־על כדי

לחבר את אפגניסטן עם העולם. ארצות־הברית פרסמה שני חוקים (חוק אסטרטגיית דרך המשי משנת 1999 וחוק באותו שם משנת 2005) כדי לסייע למדינות מרכז־אסיה ודרום־אסיה ובכללן ארמניה, אזרבייג'ן, גיאורגיה, קזחסטן, קירגיזסטן, טג'יקיסטן, טורקמניסטן ואוזבקיסטן "לבנות לכללות משגשות ומכוונות שוק בברית־המועצות לשעבר", וכדי "לתמוך בעצמאות הכלכלית והמדינית של מדינות מרכז־אסיה ודרום־הקווקז מתוך הכרה בשינויים המדיניים והכלכליים באזורים אלה".²⁴ בשנת 2004 גם יפן הגדירה אסטרטגיה דיפלומטית לדרך המשי, שנשענת על יחסי החוץ עם אירואסיה ומכוונת לחזק את הקשרים המסחריים והעסקיים של יפן עם מדינות מרכז־אסיה ועבר־הקווקז. על פי יפן, 'דיפלומטיית דרך המשי' פירושה לעודד את היציבות המדינית, דמוקרטיזציה מדינית ואי־הפצת נשק גרעיני במדינות מרכז־אסיה ועבר־הקווקז. יפן ומדינות מרכז־אסיה הקימו ב־2004 מנגנון דיאלוג המכונה 'מרכז־אסיה + יפן', על מנת להגביר את האמון הפוליטי בין המדינות. מומחים סינים גורסים כי 'דיפלומטיית דרך המשי' וחוק אסטרטגיית דרך המשי הם "ייחודיים", וכי הם נועדו "לצמצם את ההשפעה הכלכלית והמדינית של סין במרכז־אסיה".²⁵

מנגד, סביבה חברתית שלילית ואיומים ביטחוניים מציבים אתגרים להשקעה של סין באפגניסטן. בדומה להשקעות במדינות מתפתחות אחרות, גם כאן ההשקעות הסיניות מתמקדות לרוב במשאבים, והדבר מוביל לביקורת ולסיכונים. לדוגמה, חברות סיניות באפגניסטן היו נתונות לביקורת בנוגע לפרויקט עֵינֵפ שאינו רחוק מקאבול – שם נמצאים כמה מהמוצגים הבודיהיסטיים העתיקים ביותר במרכז־אסיה. במסגרת פרויקט עֵינֵפ שנוהל בגיבוי של החברות הסיניות MCC ו־JCC נאלצו להרוס שרידים בודהיסטיים באזור ההפקה כדי להתחיל את בניית הפרויקט, והדבר עורר תגובות שליליות בתקשורת המערבית. הביקורת אילצה את המשקיעים הסינים לדחות את תאריך תחילת הפרויקט מספר פעמים.

מוצרים סיניים מחזקים את הקשרים הכלכליים בין סין לאפגניסטן מצד אחד, אך מנגד מזיקים לתדמית הסינית בעיני האוכלוסייה האפגנית, מכיוון שרבים מאמינים כי מוצרים סיניים, שהם זולים ואיכותיים יותר, גוזלים מקומות עבודה ממקומיים.²⁶ ממשלת אפגניסטן מצידה האשימה את החברות הסיניות בכך שהפרו את הבטחתן לבנות מסילת רכבת, ובמקום זאת רק ביצעו מחקר ישימות.²⁷ אלה, בצירוף עיכובים בפרויקטים סיניים באפגניסטן, יצרו חוסר ודאות לגבי הרווחים הכלכליים של החברות הסיניות באפגניסטן.

החברות הסיניות מתמודדות גם עם איומים ביטחוניים באפגניסטן. סין נצמדת לעיקרון של אי־התערבות בענייניה של מדינה אחרת, ולכן נמנעת משליחת כוחות צבאיים לתוך אפגניסטן כדי להגן על האינטרסים ועל האנשים שלה שם. ארגונים חמושים שונים תקפו את עֵינֵפ פעמים רבות במהלך השנים האחרונות. עקב

הנוכחות הדלה של אנשי הממשל המרכזי של אפגניסטן באגן אמו דריה, תאגיד CNPC אף נאלץ לשלם דמי חסות לשבטים מקומיים ולמיליציות שונות כדי לזכות בהגנה עבור העובדים הסינים והתשתיות שלו, ולאפשר לחברה לפעול בסביבה בטוחה יחסית.

בהיבט הביטחוני, תפקידה של סין באפגניסטן עודנו שולי, והתפקיד התומך שהגדירה לעצמה כלל אינו מספיק כדי לגשר על הפער בין ממשלת אפגניסטן לבין הטאליבאן. בהיבט הדיפלומטי, תפקידה התומך של סין מקשה עליה להוביל את תהליך השלום באפגניסטן. סין נשענת במידה רבה על סיועה של פקיסטן במפגשים בין ממשלת אפגניסטן לטאליבאן. הכינוי של פקיסטן בסין הוא "ידידה לעת צרה". לאור קרבה זו, סין מאמינה שיש ביכולתה להפעיל את השפעתה על פקיסטן יותר ממדינות אחרות. עם זאת, באופן אירוני, דווקא יחסיה הסבוכים של פקיסטן עם הטאליבאן הם אלו שתורמים לאי-היציבות הנוכחית באפגניסטן. האינטרסים הספציפיים של פקיסטן באפגניסטן, ובמיוחד היריבות הגיאופוליטית עם הודו ויחסיה המיוחדים עם הטאליבאן, עלולים לגרום לכך שמאמצי הדיפלומטיים של סין יהיו לשווא, וכשעושים רק את מחצית העבודה, קשה לראות שיפור בתוצאות. ברמה האקדמית, חסר לסין ידע על אפגניסטן. למרות שמספר המחקרים האקדמיים על אפגניסטן עלה בצורה חדה אחרי 2001 ובעיקר אחרי ה-11 בספטמבר, רוב המחקרים האקדמיים בסין מנתחים את אפגניסטן במסגרת של תיאוריות יחסים בינלאומיים או מנקודת מבט של תחרות בין מעצמות, ורק מיעוטם מתמקד במצב הפנימי במדינה, בסוגיות המדיניות או בהיסטוריה (לוח 2). "באופן כללי, החוקרים הסינים החלו לחקור את אפגניסטן רק כאשר זו החלה לאיים על סין, בין אם בצורה קונוונציונלית ובין אם בלתי קונוונציונלית"²⁸.

לוח 2 אפגניסטן בסין: מאמרים אקדמיים (2014-2001)

2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
113	125	112	103	134	112	66	48	46	32	41	49	225	103	מספר הפעמים שהמילה "אפגניסטן" הופיעה בכותרת
52	44	40	32	32	27	16	5	6	4	2	4	17	6	מספר הפעמים שהמילה "אפגניסטן" הופיעה במילות המפתח
9	6	1	0	1	3	2	0	0	1	0	0	0	0	התמקדות בסוגיות בניים באפגניסטן

סיכום

סין מעוניינת ביציבות לטווח ארוך באפגניסטן. בעקבות מיזם 'חגורה אחת דרך אחת' החלה סין להשקיע יותר יתרות מטבע חוץ באפגניסטן כדי לחזק את הקשרים הכלכליים בין שתי המדינות. במקביל, עם נסיגת הכוחות האמריקאיים מאפגניסטן, קיים חשש ממשי להידרדרות המצב הביטחוני במדינה. סין חוששת שאי-יציבות באפגניסטן תערער את שינג'יאנג, ומבקשת להגן על אנשיה ועל האינטרסים הכלכליים שלה באפגניסטן. באמצעות מאמצים דיפלומטיים, כלכליים ומדיניים הצליחה הממשלה הסינית בהנהגתו של שי ג'ינפינג לסייע בהבטחת האינטרסים ארוכי-הטווח שלה באפגניסטן.

הטיעון כי סין תמלא את החלל המעצמתי שנפער עם נסיגת ארצות-הברית לוקה במידה רבה בחסר. למרות שהשפעתה המדינית והאסטרטגית של סין באפגניסטן עלתה במידה משמעותית אחרי 2012, היא עדיין מוגבלת. סין מקווה לפעול בשיתוף עם ארגונים בינלאומיים שונים כגון 'ארגון שנגחאי לשיתוף פעולה' (SCO) ומעצמות אזוריות ועולמיות כגון ארצות-הברית, פקיסטן, הודו, איראן ורוסיה, כדי להאיץ את תהליך השלום באפגניסטן ולעודד יציבות. עם זאת נותרה השאלה – האם בעקבות מיזם 'חגורה אחת דרך אחת' והוואקום הביטחוני לאחר נסיגת ארצות-הברית מאפגניסטן, יספיקו המעורבות המוגבלת של בייג'ין ותפקידה התומך באפגניסטן כדי להגן על האינטרסים הכלכליים של סין, ולמנוע גלישה של טרור וקיצוניות מאפגניסטן.

הערות:

- 1 פסלי בודהה בעמק באמיאן נהרסו על ידי הטאליבאן במארס 2001.
- 2 לנוכח המצב הביטחוני הגרוע, הושעתה ההשקעה הסינית בפרויקט עִינֶכ באוגוסט 2013.
- 3 Erica S. Downs, "China Buys into Afghanistan," *SAIS Review* 32, no. 2 (2012), p. 65.
- 4 Spogmai interviews with China's ambassador Xu Feihong, Embassy of the People's Republic of China in the Islamic Republic of Afghanistan, March 22, 2013, <http://af.china-embassy.org/eng/dsxx/remarks/t991637.htm>
- 5 Chen Qian, "The Reconstruction of Afghanistan and China's One Belt One Road," *China Youth*, November 29, 2014, p. 4.
- 6 "Speech by Premier Li Keqiang at Fourth Ministerial Conference of Istanbul Process on Afghanistan," *Xinhua News*, October 31, 2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-10/31/c_133757532.htm
- 7 "China will Afford Zero Tariff Status to 95 percent of Afghan Imports," *Ministry of Commerce of People's Republic of China*, October 15, 2012.
- 8 "Brief Introduction to China-Afghanistan Economic Cooperation," *Ministry of Commerce of People's Republic of China*, February 2, 2016.

- Andrew Small, "China, the United States, and the Question of Afghanistan," 9
Afghanistan Analysis Network, March 18, 2015, http://www.uscc.gov/sites/default/files/Small%20Testimony_3.18.15.pdf
- 10 לדוגמה, פרופ' מא לירונג מגדירה את היחסים בין הטאליבאן לארגון הטרור ETIM כ"דרקיום" (גונג־שנג). ראו: Ma Lirong, "The Middle East Factors in Xinjiang-related Terrorism Incidents and International Cooperation against Terrorism," *Arab World Studies* 1 (January 2015), pp. 24-25.
- 11 לדוגמה, מתקפות טרור שתכננו וביצעו קיצונים אסלאמיסטים אויגורים בכיכר טיאננמן בבייג'ין באוקטובר 2013 וגרמו ליותר מ־40 נפגעים, ובתחנת הרכבת בקונמינג בדרום מערב סין במארס 2014, שם היו מעל 130 נפגעים.
- 12 Wu Sike, "The Strategic Docking between China and Middle East Countries under the 'Belt and Road' Framework," *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies* 9, no. 4 (2015): pp. 1-13. Wu Sike was China's Special Envoy on Middle East Affairs from 2009 to 2014.
- 13 "Xi Jinping: China should Shoulder more International Responsibility and Undertake more Obligations," *China News*, March 19, 2013, http://news.china.com.cn/txt/2013-03/19/content_28293716.htm
- 14 Wang Jin, "What to Make of China's Latest Meeting with the Taliban," *The Diplomat*, August 5, 2016, <http://thediplomat.com/2016/08/what-to-make-of-chinas-latest-meeting-with-the-taliban>
- 15 He Jie, "On China's Assistance to Afghanistan," *International Information* No.3, 2016, p. 2.
- 16 Sun Yiran, "AIIB, One Belt One Road, and China's Perception of International Order," *Chinese Journal of Foreign Policy Review* 1 (2006), pp. 24-46; Wang Da and Xiang Weixing, "The Global Financial Governance of AIIB its challenges to China," *Chinese Journal of International Review* 5 (2015), pp. 71-81.
- 17 "Premier Li Keqiang Meets SCO Counterparts," *CCTV News*, December 16, 2015, <http://english.cntv.cn/2015/12/16/VIDE1450216080647756.shtml>
- 18 "Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei's Regular Press Conference on January 6, 2015," Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, January 6, 2015, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1225965.shtml
- 19 Wang Jin, "What to Make of China's Latest Meeting with the Taliban."
- 20 Zhao Huasheng, "Afghanistan and China's New Neighbourhood Diplomacy," *International Affairs*, 92, no 4 (2016), pp. 894.
- 21 בראשית ימי שלטון הטאליבאן באפגניסטן קיוותה סין לפתח קשרים עם ממשל הטאליבאן וניסתה לקבל את הבטחתו שלא יסייע לארגון הטרור ETIM או לארגוני אסלאם קיצוני אחרים ששמו למטרה לפגוע בסין, ולא יתמוך בהם. בתמורה הבטיחה סין להכיר בלגיטימיות של ממשל הטאליבאן ולגבות אותה בארגונים בינלאומיים שונים כגון האו"ם. שגריר סין לפקיסטן, לו שולין, הפך לנציג הבכיר הראשון של מדינה לא מוסלמית שנפגש עם מולה עומאר, אם כי הפגישה הניבה מעט מאוד תוצאות. בעקבות זאת הרחיקה עצמה סין ממשטר הטאליבאן וניתקה קשרים עם אפגניסטן.

- “Afghan Taliban Delegation Visited China Recently,” *The News International*, January 22, 2015, <https://www.thenews.com.pk/print/10080-afghan-taliban-delegation-visited-china-recently#>
- Ahmed Rashid, “Can China Bring Peace to Afghanistan?” *BBC*, December 1, 2014, <http://www.bbc.com/news/world-asia-30273431>
- Silk Road Strategy Act of 1999, Capitol Words, August 5, 1999, <https://www.govtrack.us/congress/bills/106/hr1152>
- “Afghanistan and One Belt One Road: Regional Competition and Challenges,” *Chinese Journal of West Asia and Africa* 2 (2016), p. 22.
- Zhu Yongbiao, “China’s Policy to Afghanistan after US withdrawal,” *South Asia Studies* 1 (2016), p. 86.
- Alexander Petersen, “China’s Strategy in Afghanistan,” *The Atlantic*, May 21, 2013, <http://www.theatlantic.com/china/archive/2013/05/chinas-strategy-in-afghanistan/276052/>
- Zhu Yongbiao, “China’s policy to Afghanistan after US withdrawal,” p. 79. 28



המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

עדכן אסטרטגי מקדם בברכה מאמרים של חוקרים ומומחים בנושאים הנוגעים ו/או משיקים לביטחון הלאומי של ישראל וכן בסוגיות אסטרטגיות שעניינן המזרח התיכון.

מאמר שיוגש למערכת כתב העת יחזיק עד 4000 מילים באנגלית / 3000 מילים בעברית, כולל הערות שוליים. יש לצרף למאמר תקציר בן 100 מילים.

המאמרים הנשלחים למערכת **עדכן אסטרטגי** יהיו מקוריים – כאלו שלא ראו אור בעבר ואינם נמצאים בבקרה בכתב עת אחר כלשהו.

המאמרים יישלחו בפורמט WORD לכתובת:
jcssmh@post.tau.ac.il

מאמרים הנשלחים לעיון, מבוקרים על ידי חברי מערכת כתב העת **עדכן אסטרטגי** ועל ידי קוראים מן החוץ.

**עדכן
אסטרטגי**