

הערכה אסטרטגית לישראל 2015-2016

שלמה ברום, ענת קורץ, עורכים



INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
אוניברסיטת תל-אביב

הערכה אסטרטגית לישראל 2015-2016

שלמה ברום, ענת קורץ, עורכים

המכון למחקרי ביטחון לאומי **INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב-2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

הדעות המובעות בספר זה הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

הערכה אסטרטגית לישראל 2015-2016

שלמה ברום, ענת קורץ

עורכים



המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



תל אביב יפו אוניברסיטה
תל-אביב אוניברסיטת

Strategic Assessment for Israel 2015-2016

Shlomo Brom, Anat Kurz, Editors

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
תל־אביב 6997556

טל': 03-640-0400
פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il
<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-87-9
© 2016 כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן
עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ ויעל ביבר
עיצוב השער: מיכל סמו־קובץ
דפוס: אלינר, פתח תקווה

תמונת הכריכה: שרי החוץ של סין, צרפת, גרמניה, איראן, אנגליה וארצות הברית וכן הנציגה העליונה לענייני חוץ וביטחון של האחד האירופי לאחר ההגעה להסכם בנושא הגרעין האיראני. 14 ביולי 2015, וינה, אוסטריה.
הצילום: תומאס אמו, פוטוסק, באמצעות גטי

תוכן העניינים

7	הקדמה
	תהפוכות אזוריות במזרח התיכון
15	מרק הלר
	ישראל ומעורבות המעצמות במזרח התיכון
27	עודד ערן וצבי מגן
	ישראל במזרח התיכון
37	האתגרים וההזדמנויות לישראל בשנה הקרובה אודי דקל ועומר עינב
45	האם צפוי סדר מדינתי חדש במזרח התיכון? כרמית ולנסי
51	האם ישראל צריכה להציב את הזרם הסלפי-ג'האדי בראש סולם האיומים? שלמה ברום ויורם שוייצר
57	האם בהתערבות הרוסית בסוריה גלומות הזדמנויות לישראל? צבי מגן ואודי דקל
61	השלכות הסכם הגרעין על החתירה האיראנית להגמוניה אזורית אפרים קם
67	האם גל הטרור הפלסטיני מסמן תפנית מסכסוך לאומי לסכסוך דתי? קובי מיכאל
71	שבירת הפרדיגמה של "שתי מדינות לשני עמים"? ענת קורץ וגלעד שר
77	תופעת הדה-לגיטימציה של ישראל - מגמות ומהלכי נגד פנינה שרביט ברוך וקובי מיכאל
81	האם המענה והמוכנות של ישראל מתאימים לאתגרי הביטחון הנשקפים לה? אסף אוריון ואודי דקל

91	הזירה הפנימית והביטחון הלאומי מאיר אלרון, ערן ישיב, כרמית פדן וגלעד שר
101	דעת הקהל והביטחון הלאומי ציפי ישראלי
113	תקציב הביטחון – לאן? שמואל אבן
123	יחסי הרוב היהודי עם המיעוט הערבי – האם יש התקדמות לקראת שילוב? אפרים לביא
131	אתגרי החזית האזרחית בישראל אלכס אלטשולר
סיכום: הסביבה האסטרטגית של ישראל 2011-2015 והמלצות למדיניות 2016-2020	
141	עמוס ידלין
153	הכותבים

הקדמה

סדרת הספרים **הערכה אסטרטגית לישראל** מוקדשת לדיון במגמות בסביבתה האזורית והבינלאומית של מדינת ישראל, לניתוח השלכותיהן של התרחשויות על מצבה המדיני-ביטחוני ולניסוח המלצות למדיניות ולדרכי פעולה שיסייעו לה להתמודד עם האתגרים הגלומים בהן.

כבכל שנה מאז השקתה של סדרת "הערכה אסטרטגית לישראל" על ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי, כך גם המאמרים המאוגדים בקובץ "הערכה אסטרטגית לישראל 2015-2016" דנים בהתפתחויות בעייתיות ומאיימות בכוח ובפועל, הרלוונטיות למדינת ישראל. בה בעת, ניכר במאמרים המאמץ להצביע על כיווני חשיבה שאינם מתמקדים באיומים בלבד, אלא גם בהזדמנויות ובאפשרויות פעולה שניצולן, על יסוד ניתוח מצב מושכל, עשוי יהיה למתן את חומרת האיומים ואף לפתוח לישראל דרכים לשיפור מעמדה האזורי והבינלאומי כאחד.

בעת הנוכחית, דומה שזיהוי הזדמנויות מדיניות-ביטחוניות במזרח התיכון מהווה משימה מורכבת במיוחד. בחמש בשנים האחרונות מתאפיין האזור באי-יציבות, כשהתפתחותו של כל מוקד סכסוך ומלחמה חדש – בין מדינות ובתוך מדינות – נוספת אל המוקדים שנוצרו קודם לכן ואשר ממשיכים להקרין אי-שקט על סביבתם; כל התפרצות חדשה מהווה חוליה נוספת בשרשרת הזעזועים החברתיים/אידאולוגיים/פוליטיים וגם הטריטוריאליים השוטפים את האזור, אשר יצרה את גל האלימות שהוא המאפיין המרכזי של המזרח התיכון בשנים האחרונות. מיליונים מתושבי האזור מצאו את עצמם בלב אזורי לחימה. אלה מהם שלא איבדו את חייהם, איבדו את אורח חייהם ואת בתיהם. בתנאי מצוקה אלה מצאו רבים מפלט רעיוני ומעשי בהקצנה דתית-פוליטית, והיא ממלאת תפקיד משמעותי בליבוי מעגל הקסמים האלים שאליו נקלעו חברות באזור – מי יותר ומי פחות. בנסיבות אלה של מרחב רווי מתחים ומלחמות, בפרט בין משטרים נחלשים ופלגים תת-מדינתיים הקוראים תיגר על הסדר והשיטה הפוליטיים הקיימים, ותובעים לעצמם שליטה בחבלי ארץ ואוכלוסיות, מתבקשת תשומת לב לאיומים. מכאן נובעת הסטת הקשב של הנהגות ומרכזי שלטון במזרח

התיכון עצמו ובזירה הבינלאומית למגננה לצד לוחמה, שתכליתן היא לצמצם את פוטנציאל הפגיעה וההרס הטמון באיומים אלה, ואף לדכאם כליל.

למרות זאת ואולי דווקא משום כך, מתבקשת גם חשיבה על אודות הזדמנויות, קרי, דרכי פעולה דיפלומטיות־מדיניות בעלות תרומה פוטנציאלית לקידום הסדרים והבנות, להשכנת אי־לוחמה ולייצוב אזורי סכסוך, וכן לשיפור מצבם של אזרחים באזורי הלחימה ובאחרים, שהם מועדים לפורענות.

מבחינת ישראל, המסקנה הנגזרת מהערכה זו היא שעל מנת לשמור על עצמה ולהבטיח את עתידה – לא בהיבט הביטחוני המובהק והצר בלבד, אלא גם בהיבטים המדיניים והכלכליים (שאינם חסרי השלכות ביטחוניות) – יהיה עליה להשקיע גם במאמץ לעמוד על הזדמנויות. הניסיון לאתרן צריך להיות אקטיבי ומוכוון מטרה, ולהתבצע תוך מודעות למחירים שברי כי יהיו כרוכים במימוש האפשרות ליצור סביבה אזורית ובינלאומית נוחה יותר. כל זאת, מבלי לקבל על עצמה סיכונים ביטחוניים לא־מחושבים, ותוך תכנון מענה לסיכונים שהפשרת יחסים עתידית בינה לבין מדינות וארגונים באזור ומחיריה לא יבטלו בהכרח. למותר לציין כי לא כל התרחשות במזרח התיכון נמצאת בטווח העניין של ישראל, ובפרט בטווח ההשפעה שלה. עם זאת, אמנות המדיניות משמעותה יכולת לזהות בין רכיביה המגוונים של סביבה גועשת את אותן מגמות ותופעות שאפשר לבסס עליהן מהלכי בלימה, לצד מהלכים חיוביים ומעצבי מציאות.

המאמרים הכלולים בקובץ זה מבטאים ניסיון להציג תמונות מצב בתחומים ונושאים שונים, על משמעויותיהן והשלכותיהן על ביטחון ישראל. רובם ככולם מתייחסים לשני צדי המשוואה – איומים והתפתחויות בעייתיות מחד גיסא, ופוטנציאל חיובי של התמודדות שקולה עם איומים אלה, מאידך גיסא. על בסיס זה מנוסחות המלצות עקרוניות, ולעתים קונקרטיביות־אופרטיביות, למדיניות שתסייע לישראל להתמודד עם מורכבותם של האתגרים הנכונים לה.

הסקירות והניתוחים נחלקים לארבעה שערים, המציגים תמונה מורכבת של מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל בשנה החולפת, בדגש על מגמות שימשיכו להכתיב את הזילמות שהיא תידרש לגבש להן מענה בשנה הקרובה, ומעבר לתקופה זו. השער הראשון מתמקד בתהפוכות האזוריות; השער השני עוסק במעורבותן של המעצמות הגלובליות במזרח התיכון; מאמרי השער השלישי – ישראל במזרח התיכון – דנים בהיבטים שונים של האינטראקציה הישירה בין ישראל לבין התרחשויות בסביבתה הקרובה; מאמרי השער הרביעי – הזירה הפנימית בישראל – עוסקים בתחומי פנים הקשורים ישירות לביטחון הלאומי, בהתייחס למגמות אזוריות.

השער הראשון – **"תהפוכות במזרח התיכון"** – כולל מאמר אינטגרטיבי אחד, בבחינת השתקפות של הקושי להבחין ולהפריד בין משמעויותיהם הרבות של זירות ותחומי ההתרחשות. במאמר זה, שנכתב על ידי מרק הלר בשיתוף שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, גליה לינדנשטראוס ואמילי לנדאו, מנותחות שלוש ההתפתחויות המרכזיות שנרשמו בתקופה הנסקרת: חתימת הסכם הגרעין בין איראן לבין המעצמות, אשר הגביר חששות ברחבי המזרח התיכון ובזירה הבינלאומית מכך שההכרה למעשה באיראן כמדינת סף גרעינית והקלת הסנקציות שהוטלו עליה על מנת לרכז את עמדת המשא ומתן שנקטה בסוגיית הגרעין יקלו עליה להמשיך לחתור להגברת השפעתו של הציר האזורי שבהובלתה – הכולל את חזבאללה ומשטרו של בשאר אל-אסד; התערבותה הצבאית של ערב הסעודית במלחמת האזרחים בתימן ומלחמתה במורדים הנתמכים על ידי איראן, שסימלה אקטיביזם סעודי גובר במסגרת מאבק הכוחות האזורי; ההתערבות הצבאית הרוסית במלחמת האזרחים הנמשכת בסוריה, ששינתה את מאזן הכוחות במערכה זו, תוך המחשת הממד הבינלאומי שלה והיותה זירת מאבק בין-מעצמתי. אשר לישראל – אין לה שייכות "טבעית" לכל אחד מהמחנות האזוריים. יתר על כן, מסקנה מרכזית ולא מפתיעה העולה מן הניתוח היא, שיקשה על ישראל להרחיב ולהעמיק את הדיאלוג ואת שיתוף הפעולה בינה לבין גורמים אזוריים, מדינתיים ולא-מדינתיים, החולקים עימה אינטרסים משותפים, ללא התקדמות מוחשית בתהליך המדיני עם הפלסטינים.

גם השער השני – **"המעצמות במזרח התיכון"** – כולל מאמר אחד, המהווה בחינה משולבת של גורמי ההשפעה הבינלאומיים המרכזיים במזרח התיכון. במאמר זה, שנכתב על ידי עודד ערן וצבי מגן, נוסף לדיון בהיקף ובאופי המעורבות של ארצות הברית, רוסיה, האיחוד האירופי וסין, מנותחים תחומי המפגש והתחרות ביניהם, ביחס להתרחשויות באזור. לגבי ישראל – נסקר ומוסבר עניינה, למעשה הכורח מבחינתה, לאזן את מהלכיה כך שתוכל לשמור על יחסיה התקינים – המדיניים, הביטחוניים והכלכליים – עם כלל השחקנים, שהאינטרסים שלהם אינם עולים תמיד בקנה אחד. בין היתר, הניתוח מוביל למסקנה שלאור המעורבות הבינלאומית הגוברת בסוריה, יהיה על ישראל לדאוג לתיאום מדיניותה עם ארצות הברית גם בזירה זו. זאת, כתרומה נוספת למאמץ להפחית את המתח בין ממשלת ישראל לבין הממשל האמריקאי, שהעמיק בגין חילוקי דעות אשר להסכם הגרעין עם איראן.

נוסף לכך, במאמר זה מודגשת הערכה מתבקשת, שהקפדה על התיאום בין ישראל למוסקבה בהקשר למעורבות הרוסית בסוריה נחוצה כדי למנוע תקרית צבאית על רקע הפעילות הישראלית בזירה הסורית, שתכליתה למנוע פעולה של גורמים ג'אהדיסטיים

וחזבאללה בגבולה של ישראל ברמת הגולן, או הצטיידות חזבאללה באמצעי לחימה מתקדמים. אשר ליחסי ישראל והאיחוד האירופי: גורם מתח בין הצדדים הוא הקיפאון הנמשך בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני, והביקורת האירופית המחריפה נגד ישראל בהקשר זה. בנוסף, על ישראל לגלות ערנות לאפשרות שההתקרבות בין טורקיה לאיחוד האירופי, כתוצאה מגיוסה של טורקיה למאמץ להגביל את גל ההגירה של פליטים מהמזרח התיכון לאירופה, תוסיף נדבך שלילי למערכת היחסים המורכבת בין ישראל לבין האיחוד. ההתייחסות ליחסי ישראל-סין לקראת סיומו של המאמר מחזירה את הדיון להקשר הישראלי-אמריקאי: בעוד ישראל וסין מטפחות קשרים כלכליים ביניהן, מישאל נדרשת זהירות אשר למהלכים העשויים לקדם את חתימתה של סין להרחבת השפעתה, בין היתר במזרח התיכון, ואשר גלומה בהם סכנה של התנגשות עם אינטרסים אמריקאיים.

השער השלישי – **"ישראל במזרח התיכון"** – משלב דיונים פרטניים ואינטגרטיביים כאחד, והמאמרים הכלולים בו בנויים כמענה לשאלות המציגות דילמות מגוונות. במאמר שבפתח שער זה, שכתבו אודי דקל ועומר עינב, נבחנים האתגרים וההזדמנויות לישראל והיחס ביניהם בזירה הפלסטינית, בזירה הצפונית – רמת הגולן ולבנון, בזירה שבה מבוססים יחסי ישראל עם שכנותיה מצרים וירדן על הסכמי שלום, ובזירה הגיאוגרפית, שבה מתמודדת ישראל עם הכוחות האזוריים השונים. הניתוח מוביל להערכה כי משום שמועטה הסכנה שבשנה הקרובה תפרוץ מלחמה שישראל תהיה מעורבת בה, עליה למקד את העשייה הביטחונית ב"מערכה שבין המלחמות" ולחזק את ההרתעה – גם באמצעות תמורות חיוביות לגורמים בסביבתה, ובכלל זאת בתחומי הכלכלה והאנרגיה.

בהמשך השער מאמרים שבהם נדונות השאלות המהותיות הבאות: האם צפוי סדר חדש במזרח התיכון, וכיצד תוכל ישראל להשתלב בעיצובו – מאת כרמית ולנסי; מקומם של הזרם הסלפי-ג'האדי ושל 'המדינה האסלאמית' בסולם האיומים שעומם מתמודדת ישראל – מאת שלמה ברום ויורם שוייצר; משמעויותיה של המעורבות הרוסית הצבאית בסוריה – מאת צבי מגן ואודי דקל; מהן ההשלכות של ההסכם שנחתם בין המעצמות לאיראן בנושא הגרעין על מעמדה של איראן במזרח התיכון בכלל ועל יחסה לישראל בפרט – מאת אפרים קם; היחס בין הרכיב הדתי לרכיב הלאומי שבבסיס ההסלמה במאבק הפלסטיני האלים שהתפתח בסתיו 2015 – מאת קובי מיכאל; תקפותה של פרדיגמת 'שתי המדינות לשני עמים' על רקע הקיפאון רב-השנים בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים – מאת ענת קורץ וגלעד שר; משמעויותיה של תופעה הדה-לגיטימציה של ישראל, הגוברת בזירה הבינלאומית – מאת פנינה שרביט

ברוך וקובי מיכאל. השער נחתם במאמר פרי עטם של אסף אוריון ואודי דקל, הבוחן את התאמתם של המענה והמוכנות של ישראל לאתגרי הביטחון שלפניה, ומסקנתו קרובה ברוחה לזו המסכמת את המאמר הפותח שער זה: לקחי המערכות הקודמות שבהן היה צה"ל מעורב מלמדים כי ישראל תיטיב לעשות אם תגבש תפיסה אסטרטגית גמישה ומתעדכנת בהתמדה, שבמסגרתה יותאמו היכולות ואמצעי הפעולה לדרישותיו הספציפיות של כל אתגר ואתגר, ובמרכזה של אסטרטגיה זו תוצב הפעלתה של 'עוצמה רכה', לצד המענים הצבאיים השגורים.

שערו הרביעי של הספר – **"ישראל – הזירה הפנימית"** – נפתח במאמר מקיף מאת מאיר אלרן, ערן ישיב, כרמית פדן וגלעד שר, שבו נסקרות זוויות עיקריות של הביטחון הלאומי בהקשרן החברתי-פוליטי פנימי: נושא המשילות, ההתנהלות המתלהמת והמקצינה במרחב ובשיח הציבורי במדינה, הקיטוב והשבטיות המעמיקים בחברה, וכן מגמות בכלכלה המשפיעות על ההתמודדות עם אתגרי הביטחון. חלק מנושאים אלה נבחן בהרחבה במאמרים נוספים הכלולים בשער.

במאמר המתמקד בדעת הקהל הישראלית בנושאי ביטחון לאומי מאת ציפי ישראלי, ניתן, בין היתר, אישוש להערכה כי קודם להסלמה במאבק הפלסטיני העממי נגד ישראל שהתפתחה בסתיו 2015, האיום האיראני נתפס כחמור ביותר. מגמות נוספות בדעת הקהל מלמדות כי ניכרת השלמה עם הרעיון 'שתי מדינות לשני עמים', אף על פי שניתן להבחין בצמצום שיעורי התמיכה ברעיון, כאשר מוזכרים משמעויותיה ומחיריה של היפרדות מן הפלסטינים. ומעבר לכך, תוצאות מקובצות של סקרי דעת קהל מרמזות כי למנהיגות יש מנדט ציבורי לקבל החלטות כבדות-משקל, ובכלל זאת לתהליך מדיני ממשי עם הפלסטינים. מאמר נוסף בשער זה, שכתב שמואל אבן, בוחן את שאלת תקציב הביטחון. הניתוח מסוכם במסקנה כי הדרישה הנמשכת לקביעת תהליך סדור לגיבוש ולאישור תקציב הביטחון לא נענתה בשנה הנסקרת, אף כי ניכרה הגמשה בעמדת משרד הביטחון, אשר הסכים לבצע רפורמות וצעדי קיצוץ משמעותיים. ההמלצה המודגשת בסיום הניתוח היא להקים מנהלת התייעלות במשרד הביטחון. נושא מהותי נוסף הוא היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל. הניתוח, פרי עטו של אפרים לביא, מוביל להערכה כי בצד הסכסוך הלאומי הנמשך בין הצדדים ולמרות היעדרו של שוויון מלא, קשרי הגומלין בין הערבים ליהודים מעמיקים בתחומים רבים. אמנם, קיים חשש שגל הטרור הפלסטיני שהחל בשלהי 2015 וביטויי הזדהות מצד ההנהגה הערבית בישראל, וכן התגובות בציבור היהודי להתרחשויות אלה, יפגמו במרקם היחסים העדין. עם זאת, ניתן לשער שמגמות ההשתלבות הקיימות יסייעו לצדדים לגבור על המשבר. המאמר הבא בשער זה דן בחזית האזרחית – האתגרים

שלפניה ומוכנותה להתמודד עם. סוגיות אלה שנבחנו על ידי אלכס אלטשולר משותפות, כמובן, לציבור היהודי והערבי בישראל כאחד. הדיון מתמקד בריכוז המאמצים של גופי הגנת העורף השונים בהיערכות לקראת תרחישים של התקפות טילים ורקטות, שחלה בה התקדמות ניכרת, לצד הצורך הגובר בהיערכות להתמודדות עם טרור עממי, ובה בעת – לשמור על מצפן של מוסר וסובלנות. בנוסף מודגשת הדרישה לתכנון מקיף לקראת תרחישים מגוונים, גם כאלה שסבירות התרחשותם נמוכה יחסית אך פגיעתם תהיה קשה, ובכלל אלה רעידת אדמה. הידרשות לתחומים אלה, יחד ולחוד, תשפר את מוכנותה של ישראל להתמודד עם מצבי חירום.

את הקובץ חותם מאמר מסכם מאת עמוס ידלין. במאמר זה מוצגות אבחנות מהותיות אשר לסביבה האסטרטגית של ישראל, המהוות בסיס לגיבוש אסטרטגיית על למדיניות החוץ והביטחון של המדינה לטווח חמש השנים הבאות. מסקנה מרכזית העולה מן הניתוח היא, שבעת הנוכחית לישראל יכולת לעצב הזדמנויות לקדם את מעמדה הביטחוני והמדיני – דווקא עקב ההתפתחויות המסעירות שנרשמו בשנים האחרונות במזרח התיכון. פסק הזמן בסוגיית הגרעין האיראני וכן ההבנה בזירה הבינלאומית שהסכסוך הישראלי-פלסטיני אינו בלב המתחויות והקונפליקטים במזרח התיכון, מזמנים לישראל פתח לגבש אסטרטגיה פרו־אקטיבית, בתאום עם ארצות הברית, במטרה לבסס מענה לאיומים, ואפשר שגם לקדם הסדרי שלום בינה לבין מדינות נוספות במזרח התיכון.

תודות עורכי הקובץ מסורות לכותבי המאמרים, רובם אנשי המכון למחקרי ביטחון לאומי, על תרומתם לגיבושו. וכמו בשנים קודמות, תודה מקרב לב למשה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון, ולג'ודי רוזן, עורכת הפרסומים של המכון, על הסיוע רב־הערך לכתובתו ולהפקתו של הקובץ. תודה מיוחדת לעומר עינב, על הערותיו המועילות ועל העזרה הרבה, ולאילה גרינברג, על הסיוע בעריכה.

שלמה ברום; ענת קורץ

ינואר 2016

תהפוכות אזוריות במזרח התיכון

מרק הלר

תהפוכות אזוריות במזרח התיכון

מרק הֶלֶר

אי־סדר גובר באזור

שלוש ההתפתחויות האזוריות הראויות ביותר לציון במהלך 2015 היו ניסוח הסכם הגרעין ('תכנית הפעולה המשותפת') בין איראן לחמש המעצמות וגרמניה, המעורבות הצבאית של ערב הסעודית במלחמת האזרחים בתימן והמעורבות הצבאית הרוסית במלחמת האזרחים בסוריה. מעבר להשלכות אפשריות של הסכם הגרעין על תכנית הגרעין האיראנית ועל תפוצת הגרעין במזרח התיכון – הוא מעלה גם חששות אשר ליכולתה של איראן להכתיב את סדר היום באזור. בדומה למעורבות הסעודית בתימן, גם את הסכם הגרעין האיראני יש לבחון מבעד לעדשה של תחרות גוברת בין המעצמות האזוריות – המבוססת על זהות, לא פחות מאשר על אינטרסים גיאופוליטיים. זוהי תחרות על השגת עליונות באזור שבו הכאוס הולך וגובר בשל התרופפות הממשל המרכזי במדינות אחרות, וכתוצאה מכך – ריבוי מעורבותם של שחקנים מקומיים בבריתות אזוריות שונות. ההתפתחות השלישית – מעורבותה הישירה של רוסיה במאבק בסוריה – היא איתנות משמעותי לכך שהתחרות בקרב המעצמות העולמיות על השפעה ונוכחות במזרח התיכון חוזרת עתה במלוא עוזה – אותה תחרות שהגדירה את תפקידו הגיאואסטרטגי של האזור בפוליטיקה העולמית לאורך רוב שנותיה של המאה ה־20, ונדמה היה כי דעכה בעקבות סיום המלחמה הקרה.

בטווח הקרוב, אף אחת מההתפתחויות האלה אינה מתנגשת ישירות עם סדר היום הביטחוני של ישראל, אך לכולן יש פוטנציאל להשלכות משמעותיות עליה בטווח הארוך. במקביל להתגברות אי־הסדר האזורי, המאופיין בהתרבות שחקנים שאינם מוכנים או אינם מסוגלים לנהל דיאלוג ביטחוני רציונלי, התפתחויות אלה מדגישות את הסכנה

לכתבתו של פרק זה תרמו: שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, גליה לינדנשטראוס ואמילי לנדאו.

להסלמה מכוונת או שאינה מכוונת, כתוצאה מבריתות משתנות, ממשטרים שיעלו ויפלו ומעמימות אסטרטגית. מהלכים למיתון סיכונים אלה אינם בלתי־אפשריים, אולם נכון לסוף 2015, התנאים הדרושים לקידום מהלכים כאלה נראים בלתי־סבירים, ובכל מקרה אינם נתונים לחלוטין לשליטתה של ישראל.

המהומות בעולם הערבי, שפרצו בסוף 2010 בטוניסיה וכונו בראשיתן 'האביב הערבי', החלו בשורה של משברים ותסיסות מקומיות. הממד האזורי הבולט ביותר של התפרצויות אלה היה "אפקט ההפגנות", כלומר, ההשראה שעוררו מפגינים מתנגדי משטר ומורדים במדינה אחת בקרב קבוצות של מתנגדים ומורדים במדינות ערביות אחרות. כתוצאה מכך התפשט 'האביב הערבי' כמגפה מטוניסיה למצרים, ומשם ללוב ולתימן. אולם עד מהרה יצרו המשברים הפנימיים והיחלשות המשטר בחלק מהמדינות הערביות קרקע פורייה להתפרצותם של מאבקי כוח בין גורמים שונים – חלקם מדינתיים וחלקם תנועות אידאולוגיות. מאבקים אלה לבשו אופי מעורב. במובן אחד הם היו תחרויות קלאסיות בין מעצמות אזוריות על עוצמה והשפעה, אולם במקביל הם היו עימותים על רקע פערים בהשקפות עולם אידאולוגיות ואפילו בזהויות. מרכיב הזהות ב"משחק הגדול" התבלט יותר בשנתיים האחרונות, כשהוא מזין ומחריף עימותים אלימים בין שחקנים מקומיים בזירות השונות בכל האזור, ולעתים מביא להכפפת אינטרסים ושיקולים חומריים של שחקנים מסוימים, בעודו מיטיב עם אלה של שחקנים אזוריים אחרים.

שינוי זה עולה בקנה אחד עם המעורבות הצבאית הגוברת של שחקנים עולמיים במהלך 2015, לרוב בתגובה לאיום מצד דאע"ש ('המדינה האסלאמית'). כך למשל, נכון לסוף 2015 פועלים בסוריה כוחות איראניים ושלוחיה של איראן (חזבאללה ומיליציות שיעיות עיראקיות), כשהם שומרים על נוכחות רציפה בשטח כתמיכה במשטר אסד. כוחות קרקע ואוויר טורקיים התערבו לסירוגין, לכאורה כחלק מהקואליציה נגד דאע"ש, אבל בפועל על מנת לתמוך בטורקמנים או לפגוע בכורדים. גם כוחות אוויר אמריקאיים, צרפתיים, בריטיים, ירדניים, רוסיים וישראלים פעלו במרחב האווירי של סוריה, ארבעת הראשונים נגד דאע"ש, הרוסים נגד כל כוח המתנגד לאסד (לאו דווקא דאע"ש), והאחרונים – על מנת לשבש העברת נשק לחזבאללה, ומדי פעם גם כדי לתקוף מקורות ירי לעבר שטח ישראל, שהם בדרך כלל כוחות המשטר.

מלבד ישראל, לכל השחקנים החיצוניים הללו יש השפעה מסוימת על בעלי־בריתם או על בני־חסותם, והסכמה ביניהם יכולה הייתה לשפר את הסיכוי לאכיפתה של הפסקת אש או אפילו הסכם – אך רק אם השחקנים החיצוניים יוכיחו שבידיהם איום אמין שבכוחו לאלץ את "הצד" שלהם להסכים לוותורים מכריעים. למרות

שמועות חוזרות ונשנות על התקרבות מסוימת בין הכוחות החיצוניים סביב נוסחה משותפת שתיתן תפקיד מעבר זמני עבור אסד ותפקיד קבוע יותר עבור אלה שנדמה כי הוא מייצגם, נכון לסוף השנה אין עדויות רבות לכך – על אף העברת החלטה כללית ולא־מחייבת במועצת הביטחון של האו"ם – שאכן יש נכונות כלשהי מצד הגורמים החיצוניים להתפשר על האינטרסים הסותרים שלהם. לפיכך, השילוב של מעורבות גוברת, ישירה ובלתי־ישירה, מצד שחקנים אזוריים, לצד כניסת כוחות צבאיים מחוץ לאזור (אם כי לרוב כוחות אווריים בלבד, למעט הקואליציה שמובילה איראן) העצימו את הכאוס באזור והעלו את הסיכון לעימות ולהסלמה, והקטינו עוד יותר את הסיכויים שהסכסוכים הפנימיים יסתיימו בפתרון מדיני מסוג כלשהו.

צירים אזוריים

במונחים של בריתות אזוריות, ניתן לזהות ארבעה שחקנים מקומיים מרכזיים. הראשון והמגובש ביותר הוא מכונה "ציר ההתנגדות" בהובלת איראן. לציר זה שלושה ממדים: הממד המדיני – שהוא השאיפה של איראן להפוך לשחקנית אזורית מובילה ובעלת השפעה דומיננטית בכל האזור; הממד העדתי – שמציב את איראן ככוח השיעי המרכזי, המגן ומקדם את האינטרסים של השיעים ובעלי־בריתם; והממד האידאולוגי – שהוא המחויבות "להתנגד" להשפעה ולנוכחות מערבית, במיוחד של ארצות הברית ("השטן הגדול") ושל בעלת־בריתה ישראל ("השטן הקטן").

הציר השני הוא של המדינות הסוניות הפרגמטיות בהובלת ערב הסעודית. גם לציר זה שלושה ממדים: המדינה הסעודית הנאבקת עם איראן על מנהיגות אזורית, במיוחד באזור המפרץ; העימות ההיסטורי של האסלאם הסוני עם השיעים, הלוכש בערב הסעודית צורה קיצונית ווהאבית־סלפית; והממד המעשי של הבריתות הביטחוניות בין מדינות המפרץ למערב, ובמיוחד ארצות הברית, גם לנוכח נחישותה של איראן לבטל או לפחות לצמצם נוכחות מערבית במפרץ.

הציר השלישי הוא 'האחים המוסלמים' – תנועה שצמחה במצרים בשנות השלושים אך התפתחה מאז לכוח אסלאמיסטי כלל־אזורי מרכזי, בעל קשרים חשובים והשפעה בקטר ובטורקיה. הציר האחרון הוא תנועות הג'האד הסלפי, הפועלות בכל המרחב הערבי ובעולם המוסלמי. הבולטות שבהן בשנים האחרונות היו ארגון אל־קאעדה והנצר הנתעב יותר שלו – דאע"ש/המדינה האסלאמית'.

כאילו התמונה אינה מסובכת דיה, הרי למעט הציר הראשון, מדובר בבריתות בעלות לכידות רופפת ומרומזת בלבד שהיחסים ביניהן משתנים בהתמדה, ולא בישויות ממושמות ומגובשות היטב. בשנים האחרונות הן נלחמו בינן לבין עצמן, לרוב תוך

שימוש בנציגים מקומיים, כאשר ב־2015 הגיע מאבקן לשיאים חדשים של עוצמה. במחנה הג'האדיסלפי, לדוגמה, החריפו דאע"ש ואל־קאעדה את העוינות המילולית. לכאורה מדובר בהתנגשות על רקע טיעונים טקטיים, אך בפועל היא נסבה סביב שליטה על תמיכת הציבור ועל בסיסי תמיכה ייעודיים.

יתרה מכך, למרות שמחנה 'האחים המוסלמים' (טורקיה וקטר) והמחנה הסוני הפרגמטי בהובלת ערב הסעודית מתנגדים להשפעה איראנית ומחויבים לכוחות המתנגדים לאסד בסוריה, שני המחנות מצאו עצמם במריבה סביב ההתפתחויות במצרים. המחנה הראשון תמך בממשלת 'האחים המוסלמים' המצרית, שלזמן קצר החזיקה בשלטון לאחר הדחתו של חוסני מובארכ, ואילו המחנה השני תמך (וסייע) בהדחת הנשיא מוחמד מורסי ובדיכוי האסלאמיסטים שבא בעקבותיו, באמצעות הפיכה צבאית שהוביל הגנרל עבד אל־פתח א־סיסי. על רקע מציאות זו, מפליא לראות כיצד מצרים בראשותו של א־סיסי, למרות היותה שותפה "טבעית" לברית הסונית הפרגמטית, נוקטת גישה אמביוולנטית יחסית לאחרים לגבי מלחמת האזרחים בסוריה. בניגוד להתעקשות הסעודים ואיחוד האמירויות (וכן של טורקיה וקטר) על הדחת משטר אסד, מצרים רומזת שיתכן תפקיד מסוים עבור אסד בעתיד. ניתן אולי להסביר חוסר עקביות זה בעובדה שמצרים עצמה מהווה מטרה לגורמים סלפים־ג'האדיים התוקפים בחצי־האי סיני ובלב המדינה, לרבות פלגים של 'האחים המוסלמים', שחלקם נשבעו אמונים ליריב המר ביותר של אסד – דאע"ש, והכריזו על הקמת השלוחה המצרית של דאע"ש – וילאית סיני (מחוז סיני).

סכסוכים פנימיים, סכסוכים חיצוניים

סתירות וחוסר עקביות אלה מבהירים שלא ניתן להגדיר בצורה מתומצתת את הסיבה לכל סכסוכי הדמים באזור ואת חוסר היציבות בו כנובעים מדיכוטומיה פשוטה בין הסעודים והאיראנים, או בין השיעים לסונים. אכן, בכמה מהזירות המקומיות דיכוטומיה זו כמעט שאינה באה כלל לידי ביטוי. בלוב, למשל, מתנהלת מאז נפילת קדאפי ב־2011 מלחמת אזרחים תלת־צדדית, שבה מעורבים חילונים פרגמטיים הנתמכים על ידי מצרים, ערב הסעודית והאמירויות, גורמים מקרב 'האחים המוסלמים' ושחקנים ג'האדיסטיים המזדהים עם אל־קאעדה ודאע"ש (בנוסף לפלגים שבטיים שונים ומנהיגי כנופיות מקומיות). אולם מכיוון שאף אחד מהצדדים אינו בעל־ברית של איראן והאוכלוסייה השיעית בלוב זניחה, הדי 'האביב הערבי' בלוב ממשיכים להתגלגל ללא התייחסות לקו השבר המדיני־חברתי המרכזי הקיים במזרח התיכון.

אין זה המקרה במקומות אחרים באזור. סוריה היא לכאורה הבמה המרכזית שבה העימות בין ארבעת הצירים בא לידי ביטוי. איראן ושלוחיה/בני חסותה הלא־מדינתיים (חזבאללה ומיליציות שיעיות, אפגניות ועיראקיות) ממשיכים להרעיף על אסד מימון, נשק, אימונים וייעוץ בדמות הקמה והפעלה של מיליציות, ובעיקר באמצעות מעורבות ישירה בקרבות. מנגד, הציר הסוני הפרגמטי בהובלת הסעודים ותומכי 'האחים המוסלמים' (טורקיה וקטר) מהווה ברית יעילה במאבק לסילוק משטר אסד, תמיכה במורדים חילונים ו"מתונים" (קרי, 'האחים המוסלמים') ואפילו בגורמים ג'האדיסטיים מסוימים המתנגדים לדאע"ש. בינתיים, דאע"ש וג'בהת אל־נוסרה (ארגון המגדיר עצמו כזרוע הסורית של אל־קאעדה) נלחמים בכל השאר, וזה עם זה. הם אינם זוכים לתמיכה ישירה ממדינה כלשהי, בה בעת הם נהנים מתמיכת גורמים שונים בחלק ממדינות האזור, וממתנדבים המגיעים מכלל העולם המוסלמי. מעשי הביזה וההרס הבוטים של דאע"ש במזרח התיכון שזכו לפרסום רב, ומתקפות הטרור שביצע נגד יעדים שאינם מזרח־תיכוניים – באזור ומחוץ לו – הביאו להגברת הפעילות הצבאית הבינלאומית שלכאורה מכוונת נגדו (למרות שבפועל אין זה תמיד כך) – תחילה מצד וטורקיה, לאחר מכן רוסיה וצרפת, ובסוף השנה גם בריטניה. יחד עם משבר הפליטים המעמיד במבחן את יכולת המענה של אירופה ב־2015, גיבוש הקואליציה הבינלאומית נגד דאע"ש גרם לכך שמרבית תשומת הלב הזרה תתמקד בסוריה. אולם, אין זה אומר בהכרח שבינתיים שכחו עימותים מתמשכים אחרים, שגם הם מוגדרים על ידי קו השבר האיראני־סעודי/שיעי־סוני – הנפוץ הוא.

המעורבות האזורית בסכסוך הפנימי בתימן הסלימה כאשר החות'ים השיעים פרצו את גבולות המעוזים הצפוניים שלהם וניסו להשתלט על כלל המדינה. הדחתו של הנשיא עלי עבדאללה סאלח שהחזיק בשלטון שנים רבות, כחלק מהפרק התימני של 'האביב הערבי', לא הצליחה לבסס סדר פוליטי בר־קיימא או להביא ליציבות, שלא התקיימה גם לפני כן. תוצאות הבחירות ב־2012 אותגרו בכוח ב־2014 כאשר המורדים החות'ים בצפון, שלפי הדיווחים שיתפו פעולה עם קציני צבא מנאמני סאלח, נכנסו לתוך הבירה צנעא, ובתחילת 2015 התקדמו דרומה ואיימו על עדן – שהייתה מקום המקלט של הנשיא הנבחר עבד רבו מנסור חאדי, לפני שנמלט לערב הסעודית. למרות שאין עדות לכך שאיראן דחפה במפורש את החות'ים לצאת למתקפה ב־2014, הרי זהותם השיעית וקשריהם עם איראן הביאו את הסעודים ואת שאר מדינות המפרץ הערביות לראות בהתפתחות זו חלק ממסע השתלטות איראני רחב יותר, ובחודש מארס הן הגיבו במתקפה אווירית גדולה מלווה בפעולות קרקעיות מוגבלות, שגרמו נזק כבד ואבדות רבות בקרב אזרחים. מבצע "סופה נחרצת" אמנם בלם את החות'ים

והדף אותם לאחור, וחוסר היכולת של איראן למנוע זאת חשף את מגבלות כוחה, אולם הוא לא הניב ניצחון חד־משמעי. ובזמן שהמלחמה נמשכה במהלך 2015, אל־קאעדה בחצי־האי ערב ניצל את העובדה שהגורמים האזוריים והבינלאומיים היו עסוקים במלחמה נגד החות'ים במערב המדינה כדי להרחיב את נוכחותו במרכז ובמזרח – מקומות שבהם גם דאע"ש החל להראות סימנים של פעילות.

המשמעות היא שגם איראן וגם ערב הסעודית נגררו לעימות מקומי באמצעות שלוחיהם או בעלי־בריתם המקומיים, ובשל המסגרת הדו־קוטבית הכוללת של ההתפתחויות האזוריות – נאלצו להתחייב למהלכים שמנעו שיתוף פעולה במענה לסוגיות המהוות אינטרס משותף. במילים אחרות, תימן היא עדות נוספת לחוסר העקביות ולסתירות המאפיינים את השינוי שעובר האזור, גם אם לא ניתן לזהות בו בבירור דינמיקה, כיוון או מובן של התהוות סדר חדש.

מובן שלא כל השחקנים האזוריים נגררו לתוך המערכת הארבע־צדדית של בריתות וצירים. דוגמה בולטת אחת היא ישראל, שתפורט בהמשך. דוגמה נוספת היא הכורדים, שלהם כל הסיבות לשאוף לממש את מלוא כוחם, אולם חסרים להם סממני זהות או אמונות אידאולוגיות שעשויים היו לכלול אותם באחד מהצירים האזוריים. ההתנהלות והמדיניות של הכורדים משקפות בבירור את הסתירות הטמונות בתהליך שינוי חסר כיוון מובחן. מצד אחד, הכורדים הצליחו לצאת ממצב שבו הם מהווים נשוא בפוליטיקה המזרח־תיכונית ולהפוך לנושא פוליטי בזכות עצמם. תהליך זה החל בהיחלשות השלטון המרכזי בעיראק בזמן מלחמת המפרץ הראשונה, הואץ אחרי מלחמת המפרץ השנייה וקיבל תנופה נוספת מהתפוררות מסגרת המדינה המוכרת בעיראק ובסוריה. נראה כי התפתחויות אלה, לצד התפיסה שהכורדים הם הכוח האמין והיעיל ביותר בלחימה בדאע"ש, מבשרות את הגעתה של "השעה הכורדית", כלומר, שרשרת של נסיבות שיאפשרו לכורדים להשיג לעצמם את העצמאות המיוחלת, לפחות בצפון־עיראק. אפילו בצפון־סוריה הצליחו הכורדים לחזק את מעמדם, ובתמיכת כוחות אוויר אמריקאיים הם הנחילו כמה תבוסות קשות לכוחות דאע"ש בקובני ובתל־אביד (וכן בסנג'אר שב־עיראק). ביולי הצליחו לאחד שלוש מובלעות שונות בין קמישלי לקובני, וכבר הכריזו על אוטונומיה בהן. תרחיש מבטיח אף יותר מבחינתם יהיה איחוד של 'הממשלה האזורית של כורדיסטן' בצפון־עיראק עם המובלעות האוטונומיות בצפון־סוריה. צמיחתה של מדינה כורדית עצמאית תהיה הביטוי החזק ביותר לקריסה הגיאוגרפית של הסכם סייקס־פיקו, שעליה הצהיר דאע"ש ב־2014 (כאשר השתלט על עמדות בגבול בין עיראק לסוריה), ותעיד יותר מכל על תהליך השינוי שעובר האזור.

אולם לפי שעה, תהליך השינוי אינו נרחב דיו כדי לבטל את כל המגבלות על חופש התמרון של הכורדים. כמה מהכוחות האזוריים שבלמו את שאיפות הכורדים לאורך ההיסטוריה ממשיכים לעשות זאת. כוחות אלה כוללים את הטורקים ואת האיראנים. הראשונים חידשו את המתקפות שלהם נגד המחתרת הכורדית (PKK) בטורקיה ובצפון-עיראק, בעקבות קריסת תהליך השלום הטורקי-כורדי ביולי. איראן, עקב תפקידה המרכזי בלחימה נגד דאע"ש בעיראק, הגבירה את השפעתה שם, לרבות באזורים שתחת שליטת 'הממשלה האזורית של כורדיסטן'. כמו טורקיה, גם איראן חוששת שתביעות תקיפות יותר המביעות את השאיפות הכורדיות לעצמאות בעיראק או בסוריה יחלחלו לשטחיה המאוכלסים בכורדים. זאת ועוד, האהדה המערבית הגוברת לכורדים לא תורגמה תמיד לתמיכה חומרית, וכורדים רבים פירשו את אדישות המערב למתקפותיה של טורקיה על עמדות כורדיות בצפון-עיראק כתמורה להרשאה שקיבל המערב להשתמש בבסיסי האוויר בטורקיה כדי לתקוף את דאע"ש, כלומר, מקרה נוסף שבו המערב בוגד בכורדים. כמו כן, איום דאע"ש הביא את 'הממשלה האזורית של כורדיסטן' לנטוש, ולו באופן זמני, את כוונתה לקיים משאל עם על עצמאות, אולי משום שמתקפות דאע"ש או אחיזתו של הארגון בצפון-עיראק הביאו מספר רב של תושבים שאינם כורדים להימלט לכורדיסטן וכך לשנות את אופיו הדמוגרפי של האזור. לבסוף, חוסר אחדות בקרב הכורדים מקשה עליהם לפעול כישות מלוכדת בפוליטיקה הבינלאומית והאזורית גם יחד. ניתן, אם כן, לראות כיצד הצליח תהליך השינוי האזורי להתקדם במידה מספקת על מנת לאפשר לכורדים לקבל תפקיד אוטונומי יותר מאשר בעבר, אך לא במידה שתאפשר להם למלא תפקיד של משתתף מדינתי לגיטימי במערכת האזורית המתפתחת.

ביטחון ישראל והסיכויים לשיתוף פעולה אזורי

אירועי 2015 נטו לרוב לחזק את התחושה שאי-סדר, אלימות וחוסר ביטחון באזור נמצאים במגמת התעצמות. האטה או עצירה של מגמה זו ואפילו היפוך כיוון אינם בלתי-אפשריים, אולם אלה יחייבו את השחקנים המובילים במזרח התיכון לבצע לפחות שינוי מדיניות אחד מבין שניים מרכזיים, ואולי אף את שניהם. הראשון הוא מעין הפגת מתיחות (דטאנט) שתושג בין איראן לערב הסעודית (כמייצגת את המדינות החברות במועצה לשיתוף פעולה במפרץ, ה-GCC). לנוכח ההשפעה הגדולה של קרע מדיני/אידאולוגי/גיאואסטרטגי זה על הדינמיקה האזורית, הרי כל הקלה במתיחות בין הצדדים תרמוז על סבירות רבה להורדת המתח בכמה מזירות העימות האזוריות האחרות. למרות העמדות הסותרות של ערב הסעודית ואיראן בכל נושא כמעט, שתיהן

הפגינו בעבר מידה מספקת של פרגמטיות, שאפשרה תיאום מסוים כאשר הנסיבות חייבו זאת. ואכן, ניתן היה לראות סימנים כלשהם, אינסטרומנטליים אמנם, להפשרת היחסים בין איראן לבין כמה ממדינות המפרץ, בעקבות בחירת חסן רוחאני לנשיאות איראן ב־2013 והשגת שני הסכמי הגרעין – הסכם הביניים ב־2014 ותוכנית הפעולה המשותפת ב־2015. סימנים אלה באו לידי ביטוי בהצהרות פייסניות מצד מנהיגים בכירים משני עברי המפרץ, במפגשים ובביקורים רמי־דרג הדדיים, ובחתימה על הסכמים בכמה נושאים. על יסוד כל אלה ניתן לשער ששני הצדדים פתחו דף חדש ביחסי החשדנות ההדדית ביניהם. כל התקדמות נוספת בתהליך הפיוס תניב השפעה חיובית על המצב בסוריה, הודות להעלאת הסיכוי לסוג כלשהו של הסדר על אודות העברת השלטון ו/או שלטון משותף, שיוכל לעצור את שפיכות הדמים ואת ההרס המתמשך בסוריה. הסדר כזה יוכל גם לשפר את התנאים בעיראק, לאחר שערב הסעודית ואיראן כבר תיאמו בחשאי את הדחת ראש הממשלה נורי אל־מאליקי ב־2014 ואת בחירת יורשו, חיידר אל־עבאדי, הפייסני יותר. תיאום סעודי־איראני בסוריה ובעיראק יוכל לשדרג את המערכה נגד דאע"ש – ארגון ששתי המדינות תופסות כאיום. לבסוף, תיאום כזה עשוי לסייע לבלום ולפתור את המשבר בתימן, ולקדם הבנות בנוגע לסדר מדיני יציב יותר בלבנון.

למרות היתרונות הפוטנציאליים הברורים שהפגת המתיחות בין איראן לערב הסעודית תביא לשתיהן ולאזור בכללותו, שני הצדדים ממשיכים לפעול על בסיס של חשדנות ועוינות הדדית, ודומה שהדרך לפיוס היסטורי ביניהם ארוכה מאי־פעם. אם שתי המדינות לא יצליחו להתגבר על פערים עדתיים־אידאולוגיים כבדי־משקל, על אינטרסים מנוגדים ועל איבה היסטורית, נראה ששתיהן נידונו לעוינות מתמשכת. ייתכן שאיראן מעוניינת לשפר את קשריה עם מדינות המפרץ כחלק ממהלך רחב יותר אשר ישים קץ לבידודה הבינלאומי, ומדינות המפרץ עשויות להשתכנע שכדאי להשלים במידה מסוימת עם מי שהיא ללא ספק מעצמה אזורית עולה ממזרח, בייחוד לנוכח צמצום אפשרי של פעילות אמריקאית באזור. אולם ספק אם הצורך בתיאום טקטי יספיק כדי להתגבר על משקעי העבר הכבדים, ולהביא לשינוי אמיתי בדינמיקה המניעה את הפוליטיקה האזורית. כך או כך, בשינוי כזה לא יהיה לישראל כל תפקיד. ישראל עשויה לקדם סוג אחר של שינוי באמצעות פעילותה, אם כי אפילו במקרה זה, יכולתה לחולל שינוי תהיה מוגבלת. הכוונה היא לתיאום/ייעוץ ביטחוני אזורי. המצב הנוכחי של אי־סדר השורר במזרח התיכון יצר מערך חדש של אינטרסים מדינתיים ותת־מדינתיים מורכבים וצולבים. התוצר הבולט של מצב זה הוא החרפת המתחים והמחלוקות בין מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות לבין איראן ושלוחיה, ובין

לבין ארגוני ג'האד סלפי דוגמת אל-קאעדה ודאע"ש. כמה מהמדינות הסוניות האלה חשות מאוימות גם בשל מתחים פנימיים.

בדומה לכורדים, גם לישראל אין קרבה טבעית לאף אחד מהצירים בפוליטיקה האזוּרית, ועם שאר השחקנים במזרח התיכון היא חולקת אף פחות סממני זהות. הכורדים הם לפחות מוסלמים סונים. אופייה והגדרתה של ישראל כמדינת היהודים פירושה שהיא נותרת בודדה לחלוטין מבחינת דת, שפה, זהות אתנית ומסורת תרבותית. בה בעת, ישראל היא כוח מדיני-צבאי בולט באזור ואינטרסים גיאוגרפיים חופפים אפשרו בעבר סוגים מסוימים של דיאלוג ביטחוני חשאי (חילופי מודיעין והערכות) ושיתוף פעולה מבצעי, במיוחד בינה לבין מה שמכונה המדינות "הפריפריאליות" (אלה שבשולי הליבה הערבית האזוּרית) ועם גורמים תת-מדינתיים שאינם ערבים ו/או שאינם מוסלמים, וכן עם ממלכת ירדן ומצרים.

במרבית המקרים, תוכנו הממשי של דיאלוג כזה והמידה שבה זכה להכרה מפורשת נותרו מוגבלים ביותר, במיוחד מצד מדינות ערב, בשל הזדהותן העמוקה עם הפלסטינים ועוינותן הידועה כלפי ישראל. אולם, חמש שנים של מהומות 'האביב הערבי' ואיבה מתגברת בין האיראנים לסעודים ובין השיעים לסונים יצרו אינטרס ברור יותר המשותף לישראל ולערבים הסונים – לבלום את הציר השיעי בהובלת איראן. הסכם הגרעין שנחתם ב-2015 אף העלה חששות נוספים בנוגע לפוטנציאל המוגבר של איראן להפוך למעצמה הגמונית. עוצמת החשש מקבלת ביטוי ברור, לא רק בתגובות הסעודים לאירועים בתימן – פעולה צבאית מתמשכת בקנה מידה בלתי-אופייני בגודלו שלא תואמה מראש עם ארצות הברית – אלא גם בלהיטות שבה מיהרו שאר מדינות המפרץ (ומדינות ערב הסוניות הרחוקות יותר) לספק למערכה הצבאית סיוע חומרי, או לפחות תמיכה מדינית/דיפלומטית בלתי-מסויגת.

על פי חלק מהפרשנים, הדאגה בנוגע לאיראן עשויה למתן חלק מההתנגדות הערבית המסורתית לקיים דיאלוג ביטחוני גלוי עם ישראל. ניתוח כזה נתמך באירועים כגון הפגישות הפומביות שערך הנסיך הסעודי טורקי בן פייסל עם אישים ישראלים וראיונות בתקשורת הישראלית, וכן בהסכמת איחוד האמירויות לאפשר מינוי נציג דיפלומטי ישראלי לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה מתחדשת, שמושבה באבו-דאבי. התפתחויות אלו מלמדות כי ייתכן שקיימת נכונות רבה יותר מאשר בעבר לתיאום ולשיתופי פעולה אד הוק עם ישראל, אך עדיין אין בכך כדי לבשר על תמיכה ערבית במנגנון ביטחוני אזוּרי מקיף, ממוסד ורשמי שבו תהיה ישראל שותפה לגיטימית, או על זניחת העמדה הערבית ההיסטורית, הדוחה כל "נורמליזציה" עם ישראל – כל עוד לא נעשה מהלך

משמעותי כלשהו בסוגיה פלסטינית, בדומה למהלך שאפשר בזמנו לירדן "לצאת מהארון" בעקבות הסכם אוסלו ב-1993, ולחתום על הסכם שלום רשמי עם ישראל. מובן שמדינות בעלות אינטרסים ותפיסה אזורית דומים, ובכלל זה ישראל, יכולות להרחיב את היקף הדיאלוג ביניהן. די באירועי השנים האחרונות כדי לעודד אותן לכך ומדיניות ישראלית שונה בסוגיה הפלסטינית, גם אם הצהרתית בלבד, עשויה להאיץ את נכונותן של המדינות הערביות הסוניות, שכבר מפגינות נטייה לכך, לעשות צעדים נוספים בכיוון. עם זאת, על מנת שהצדדים ינועו משיתוף פעולה אינסטרומנטלי הסמוי מן העין לעבר חזון שאפתני ביותר של בקרת נשק וביטחון אזורי, מהסוג שהחל טרם זמנו בשנות התשעים, תידרש פריצת דרך מוחשית בסוגיה הישראלית-פלסטינית. ישראל תוכל לחולל זאת באמצעות מהלכים חד-צדדיים מרחיקי-לכת, אך אין כמעט מי שמצפה ממנה לצעד כזה. לכן, כל פריצת דרך היסטורית עם העולם הערבי תהיה תלויה בהסכם ישראלי-פלסטיני שיושג במשא ומתן. במילים אחרות, חרף המהומות והסדרים החדשים המתחוללים באזור מאז פרוץ 'האביב הערבי', הסוגיה הפלסטינית ממשיכה להטיל צל כבד על רשת הקשרים הביטחוניים והמדיניים של ישראל עם שאר מדינות המזרח התיכון, ובניגוד לסוגיות אחרות – ובמובן זה, לפחות, לא חל כל שינוי.

ישראל ומעורבות המעצמות במזרח התיכון

עודד ערן וצבי מגן

ישראל ומעורבות המעצמות במזרח התיכון

עודד ערן וצבי מגן

שנת 2016 בפתח, ועודנו נפעמים מן האירועים שחלו במזרח התיכון ובעולם כולו במהלך השנה שחלפה ומהשפעתם של תפניות ותהליכים על האזור. רבות השתנה ביחסים בין שחקנים חיצוניים ומעמדם במזרח התיכון במהלך 2015, וחלק מהשינויים מקשים על ישראל להסתגל, להתכוון אליהם ולנווט בין השחקנים החיצוניים למקומיים. ארצות הברית תבחר בסוף השנה הבאה נשיא חדש. ברור שהנשיא אובמה לא ישנה את הדפוס המאפיין את יחסו לסוגיות המזרח התיכון בפרט והעולם בכלל בשנה האחרונה לכהונתו השנייה. למעט מקרים של תהפוכות דרמטיות, הנשיא אובמה ימשיך לדבוק ב"הובלה מאחור" במידת האפשר, ואם ידרש, תהיה "התקפה מעל וצפייה מהצד". עמדה זו תתבטא במערכה אווירית בעיקרה ומתמשכת נגד 'המדינה האסלאמית'/דאע"ש, ובסיוע צבאי לכמה מהארגונים הנלחמים בסוריה. פירוש הדבר שיעשו מאמצים אמריקאיים לבלום את העימותים בעיראק וסוריה, תוך ניסיון לרסן את הצלחות דאע"ש ולמנוע ממנו להתקדם מעבר לטריטוריה שכבר בשליטתו. חרף הקריאות מצד מועמדים רפובליקאים לנשיאות לנקוט פעולה תקיפה וברורה יותר – הנשיא אובמה אינו צפוי לחרוג ממדיניותו הנוכחית, אם כי ייתכן שמדיניות זו תעמוד במבחן, במקרה שמצב העניינים ישתנה באופן ניכר לטובת דאע"ש.

נכון לעת כתיבתן של שורות אלה נראה שארצות הברית השלימה עם המעורבות הרוסית בחיפוש פתרון מדיני בסוריה. אולם, עמדתה הצבאית החדשה של רוסיה בסוריה והשימוש האינטנסיבי שהיא עושה בכוח אווירי וימי ובטילים, בעיקר לצורך הגנה על משטרו של בשאר אל-אסד בן-חסותה, מציבים אתגר נוסף ורציני למדיניות האמריקאית. בזירה הסורית הקטנה יחסית, מטוסי הקרב הרוסיים פועלים בטווח קרוב לא רק למטוסייה של ארצות הברית, אלא גם לאלה של בעלות-בריתה כמו טורקיה, ירדן, בריטניה, צרפת וישראל. המשבר הרוסי-טורקי סביב הפלת מטוס הקרב הרוסי

הוא דוגמה למשברים שעלולים להתרחש בעתיד. אם לשפוט על פי התגובות לאירוע זה עד כה, ניתן להניח שארצות הברית תמשיך במדיניות הכלה לנוכח פעולותיה של רוסיה בסוריה, תוך הימנעות מעימות ישיר, אלא אם כן הרוסים יתעמתו בכוונה עם כוחות אמריקאיים. כלומר, רוב הסיכויים שההנחות יהיו דומות למקרים של פעילות רוסית במקומות אחרים, כגון מזרח־אירופה ומרכז־אסיה. פירוש הדבר הוא ניסיון להכיל ולא להתעמת עם רוסיה, אלא אם כן יפרו קווים אדומים מסוימים, כגון סעיף 5 באמנת נאט"ו. ארצות הברית תשתדל להימנע ככל אפשר מהיגררות לעימות רחב היקף בין טורקיה לרוסיה, למרות שמבחינה חוקית וטכנית, סעיף 5 מופעל במקרה כזה. ישראל אותתה באמצעות פעולותיה לארצות הברית ולכל שאר הגורמים הרלוונטיים באזור, באופן ישיר ועקיף, מהם הקווים האדומים שלה בנוגע למצב בסוריה. בהנחה שלא יחולו שינויים משמעותיים בזירה זו במהלך 2016, סוריה אינה צפויה להפוך לסלע מחלוקת בין ישראל לארצות הברית, אולם על ישראל לעקוב מקרוב אחר המאמצים הבינלאומיים להגיע להסדר מדיני בסוריה, ולוודא שאם יושג הסדר כזה – הוא לא יתנגש עם האינטרסים שלה, וכי ניתן יהיה לוודא זאת באמצעות דיאלוג עם ארצות הברית.

הנשיא האמריקאי צלח את המכשולים מבית בדרך להסכם הגרעין עם איראן, לרבות מכשולים שהציבה ישראל. כל עוד האיראנים לא יתגרו בו באמצעות הפרה בוטה של ההסכם, הוא עתיד להיצמד למחויבויות האמריקאיות ולסרב להיגרר לרטוריקה המאפיינת את קמפיין הבחירות. בדומה לסוגיות אחרות, גם כאן ינסה אובמה להעביר כל משבר בהסכם הגרעין האיראני לזירה הבינלאומית הרלוונטית. במצב כזה, ממשלת ישראל תעמוד שוב מול דילמה. הפרה משמעותית של ההסכם הגרעין מצד איראן עתידה להפוך לבעיה חריפה בכל נקודת זמן, על אחת כמה וכמה במהלך התחממות המרוץ האמריקאי לנשיאות. ישראל תתקשה להישאר מחוץ לוויכוח, במיוחד לאחר שהייתה כה מעורבת בקונגרס האמריקאי סביב נושא זה. למרות שראש ממשלת ישראל יכול לטעון כי הנזק שנגרם ליחסים בין שתי המדינות מצומצם במידה רבה מזה שניבאו מבקריו, הנזק הפוטנציאלי שייגרם בעצם התמיכה באחד הצדדים עלול להיות גדול מהנזק שנוצר בעקבות ההתעמתות עם נשיא שנמצא בסוף כהונתו.

אין ספק שהנשיא האמריקאי ויתר על הניסיון לחדש את התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, ביחוד כשהדברים אמורים במעורבות של הבית הלבן. אמנם, מזכיר המדינה ג'ון קרי עודנו מחפש קצה חוט, אך ניכר שהרשות הפלסטינית אינה מעוניינת במסלול זה ומעדיפה ניצחונות בזירה הבינלאומית, וכי ממשלת ישראל אינה מוכנה להיענות לתנאים שהעמידה הרשות לחידוש המשא ומתן עם ישראל. עם זאת, ישראל

ממשיכה לעקוב בזהירות אחר תגובותיה של ארצות הברית ליוזמות פוטנציאליות בארגונים הבינלאומיים ליצירת מסגרת חדשה לפתרון של שלום לעימות הישראלי-פלסטיני, בראש ובראשונה יוזמות של מועצת הביטחון. רמזים להיתכנות כזו הועלו בהזדמנויות שונות על ידי הנשיא ומזכיר המדינה גם יחד, במיוחד לגבי יוזמות שיוצעו לאחר הבחירות לנשיאות על ידי חברה אחרת במועצת הביטחון, כגון צרפת. תקדים לכך ניתן היה לראות ב־1988, כאשר הממשל האמריקאי היוצא הכיר באש"ף ופתח בשיחות דו־צדדיות עם הארגון. יש לציין שהידרדרות נוספת באלימות בין ישראל והפלסטינים עלולה להאיץ את התהליך המתואר ללא קשר לבחירות לנשיאות ולקונגרס בארצות הברית, הצפויות בתחילת נובמבר 2016. גם פעילות חדשה בהתנחלויות מצד ממשלת ישראל עשויה להביא לתגובה דומה מצד הממשל האמריקאי.

האתגר הקשה ביותר למדיניות החוץ של ארצות הברית בשנים האחרונות נוצר סביב האסטרטגיה התוקפנית של רוסיה במזרח התיכון ובאזור הים השחור. נראה שההנהגה הרוסית אימצה אסטרטגיה זו בניסיון לחלץ את עצמה מלחצי הסנקציות שהוטלו עליה לאחר פלישתה לאוקראינה, לצד איום פנימי גובר מצד האסלאם הקיצוני והתערערו יציבותו של המשטר. הישג בסוריה נתפס בעיני מוסקבה כמפתח לפתרון שאר הבעיות שלה. המשבר באוקראינה צפוי להימשך, במיוחד אם רוסיה תמשיך להיות משוכנעת בכך שארצות הברית נחושה לדחוף את גבולות נאט"ו מזרחה. התהליך לבלימת העימות באוקראינה הביא בפברואר 2015 להסכם מינסק השני, בעיקר בזכות גישה רכה יותר מצד גרמניה וצרפת, בהשוואה לארצות הברית. מנקודת מבטה של רוסיה, תהליך מינסק נכשל בהשגת התוצאה הרצויה – שהיא הסרת הסנקציות שהוטלו עליה – והוביל אותה לנסות לחזק את שליטתה בסוריה ולשלב בכך את הפתרון לאוקראינה, לרבות הסרת הסנקציות, בתמורה להבנות שיידונו במשא ומתן על עתידה המדיני של סוריה, כולל על תפקידו של אסד במסגרת מוסכמת.

כחלק ממימוש אסטרטגיה זו פתחה רוסיה במבצע רחב־היקף, שעל פי הצהרות רשמיות מכוון נגד דאע"ש, אך לפחות בשלביו המוקדמים כוון בעיקר נגד כוחות האופוזיציה שנלחמים במשטר אסד. הרוסים עשו בהתחלה שימוש בשתי טייסות של מטוסי קרב ומסוקים הפועלים מבסיס חיל האוויר הסורי ליד לטקיה. כוחות נוספים שנפרסו היו יחידות נגד מטוסים, תחזוקה וכוחות 'מרינס'. כל אלה התווספו ליועצים בנושאי צבא, מודיעין ותחזוקה, שכבר הוצבו בשטח כדי לסייע לצבא סוריה להילחם בארגוני האופוזיציה השונים. עד כה נמנעה רוסיה מלוחמה קרקעית והותירה תפקיד זה לשותפות אחרות בקואליציה כמו איראן, ששיגרה כמה אלפי חיילים, יחידות של

חזבאללה ולוחמים שיעים המגיעים בחלקם מעיראק, אשר אינה מעורבת ישירות במלחמה, אך מארחת את מטות הקואליציה בשטחה.

מעורבותה של רוסיה בסוריה נובעת משאיפתה לממש את האינטרסים הפנימיים והגלובליים שלה. בכך היא מגינה על הבסיס הפוליטי והצבאי האחרון שלה, ועל מדינת החסות האחרונה שלה במזרח התיכון. עובדה זו היא הבסיס לתביעתה להיות שותפה מרכזית בתהליכים הפוליטיים באזור. רוסיה רואה במעורבות בסוריה חלק מהמערכה שהיא מנהלת נגד אסלאמיסטים מיליטנטיים בתוך גבולותיה שלה, ובעיקר נכס שלאחר שתבסס בו את אחיזתה ישמש אותה בוויכוח סביב עתידה של אוקראינה והסרת הסנקציות שהוטלו עליה. כדי להשיג מטרה זו, אין זה מוגזם להניח שרוסיה תהיה מוכנה לכך שאסד יחדל לשמש בתפקידו. לאחר המתקפות הראשוניות מהאוויר החלה רוסיה בתקיפה מוגבלת של כוחות שאינם דאע"ש, ולנוכח ההצלחות המסויגות עברה למה שנדמה כמהלך פוליטי מתוכנן היטב. קדמו לכך דיאלוג אינטנסיבי עם כמה מארגוני המורדים הסוריים וביקור של אסד במוסקבה, שם הציג את תוכניתו להתמודדות עם המשבר בארצו. התהליך המדיני הבינלאומי שהחל בשני סבבי השיחות בווינה (ב' 23 וב' 30 באוקטובר 2015) מתקדם לאטו, לפי שעה, כאשר במקביל מעורבת רוסיה בצורה פעילה בשיחות צדדיות עם ארגוני אופוזיציה ואפילו עם ערב הסעודית, שיש לה השפעה על ההתפתחויות בסוריה.

מבחינת ישראל, הבנת המוטיבציה של רוסיה בסוריה ובמקומות אחרים במזרח התיכון ובאירופה תהיה המפתח ליחסים בין שתי המדינות. רשת הקשרים המורכבת ביניהן התפתחה בשנים האחרונות בכיוון חיובי. במשבר האוקראיני נמנעה ישראל מביקורת כלפי רוסיה, ואילו רוסיה מצידה הפחיתה את עוצמת הביקורת שלה על ישראל ופעולותיה הצבאיות בעזה. רוסיה גם נמנעה, לפחות זמנית, ממכירת או העברת סוגים מסוימים של נשק מתוחכם, דוגמת טילי ה-S-300 נגד מטוסים, למשטרים במזרח התיכון, אם כי שיקוליה בעניין זה השתנו בעקבות חתימת הסכם הגרעין עם איראן ומעורבותה הצבאית בסוריה, ולפחות בשתי זירות אלו נפרצו המגבלות על העברת נשק מתקדם. ערב המבצע המורחב של רוסיה בסוריה ביססו ישראל ורוסיה מנגנון תיאום צבאי-מדיני, שנועד למנוע התנגשויות. יחד עם זאת, על ישראל לוודא שיישמר לה חופש התגובה למהלכים בסוריה בעלי פוטנציאל ביטחוני שלילי לטווח הקצר והארוך. אין ספק שמשטר חדש בדמשק שייבנה סביב קואליציה פרו-איראנית התומכת בחזבאללה ובשאר ארגונים שיעים לצד שרידי צבא סוריה – כשכולם נהנים מגיבוי רוסי – לא תהיה ההתפתחות העדיפה מבחינת ישראל. מנגד, רוסיה תוכל

לשלוט בממשלה כזאת ולמנוע הסלמה מול ישראל, בהנחה שמהלך כזה עלול לסכן אינטרסים ארוכי-טווח של הרוסים.

השותף הכלכלי הגדול ביותר של ישראל – האיחוד האירופי – לכוד בקרב מרובה-חזיתות במסגרת ארבעה משברים שונים, שכולם קיומיים. המשבר הפיננסי ביוון נרגע לעת עתה, אולם ארוכה הדרך לנטרול הסכנה שמדינה חברה באיחוד תגיע לחדלות פירעון בשל חוב לאומי מורחב. אם וכאשר יקרה הדבר, הוא עלול להתרחש על רקע חוב גדול הרבה יותר של כלכלה גדולה יותר, עם השלכות פוליטיות וכלכליות משמעותיות במידה רבה יותר. משבר נוסף שאינו בלתי-קשור נובע מכוחות צנטריפוגליים, בעיקר בבריטניה אך לא רק שם. בריטניה תקיים ב-2017 משאל עם כדי להחליט אם תישאר חברה מלאה באיחוד האירופי. אין ספק שהחלטה שלילית תטלטל את ליבת האיחוד, והיא עלולה לייצר "אפקט דומינו" שיחליש את הארגון.

ישראל צופה בהתפתחויות אלה מזווית האינטרסים הפוליטיים שלה. האיחוד האירופי ידוע בביקורת הגוברת שלו כלפי מדיניות ישראל ביחס לסוגיה הפלסטינית, כשלכך התווספו בשנים האחרונות כלים כלכליים המשקפים את התנגדות האיחוד לפעילות בנייה בהתנחלויות מצד ממשלת ישראל. איחוד אירופי מוחלש מבחינה פוליטית עשוי להתפס בטעות על ידי ממשלת ישראל כהתפתחות חיובית, מתוך מחשבה שמצב כזה יכול ליצור הזדמנויות לבניית קואליציות עם קבוצות מתוך מדינות האיחוד, כמו מדינות אגן הים התיכון. מנגד, איחוד אירופי מלוכד ובעל יכולת השפעה ממתנת רבה מצד ממשלות שבאופן עקרוני הן ידידותיות לישראל יוכל למנוע יוזמות אנטי-ישראליות שיגיעו ממדינות חברות מסוימות. לעת עתה זוהי בעיה תיאורטית למדי עבור ישראל, אולם היא עלולה להצית וכוח בישראל ובתוך אירופה עצמה.

אשר לעתיד היחסים הדו-צדדיים עם האיחוד האירופי – השאלה הרלוונטית לסוגיה זו היא באיזו מידה ישראל תהיה מוכנה לשתף פעולה עם מהדורת 2015 של תוכנית הפעולה 'מדיניות השכנות האירופית' (ENP). מאז השקתה של תוכנית זו ב-2004, ישראל שיתפה עימה פעולה באירצון. התוכנית נועדה להוות מענה מצד מדינות אירופה למדינות השוכנות במזרח היבשת או סביב הים התיכון, ואשר חברותן באיחוד האירופי לא נשקלה ולא תישקל גם בעתיד על ידי האיחוד. הגרסה החדשה של תוכנית ENP מושפעת באופן גלוי מהמשבר הנוסף באירופה – הצונאמי האנושי של פליטים. מאז תחילת 'האביב הערבי' נכשלו ניסיונותיו של האיחוד להתמודד עם השלכותיהן של ההתקוממויות על אירופה. למרות מספר רב של החלטות ותוכניות פעולה, האיחוד האירופי אינו מסוגל להתמודד עם תוצאות המצב שנוצר במזרח התיכון.

אירופה חוותה, כמובן, גלי הגירה בעבר, מיד לאחר מלחמת העולם השנייה או בעקבות המלחמות בבלקן, אולם הגל הנוכחי גדול ומורכב יותר, משום שמשולב בו מגוון רב יותר של מקורות (מאפגניסטן ועד מערב-אפריקה וצפון-אפריקה). גבולות הסולידריות בין המדינות החברות באיחוד צפו ועלו לעיני כול, בעת שמדינות גילו חוסר נכונות לשמור על גבולות פתוחים ולהסכים לקליטת מכסות של פליטים. אפילו בגרמניה, שהפגינה תחילה מחויבות גבוהה לקליטת פליטים, נשמעת ביקורת כלפי מדיניות של "דלת פתוחה מדי". המשקל והלחץ שיצר המספר העצום של הפליטים הביאו את האיחוד לכוון הסכם עם טורקיה, שלפיו היא תקבל שלושה מיליארד אירו ואולי אף יותר, בתמורה לשמירה הדוקה יותר של הגבול עם עיראק וסוריה, ולקליטתם של יותר משני מיליון הפליטים שהיא מארחת. כמו כן יחודשו הדיונים בדבר קבלתה של טורקיה לאיחוד האירופי. הצטרפותה לאיחוד אינה צפויה להתרחש בעתיד הקרוב, אולם עצם הזדקקותה של אירופה לשירותיה של טורקיה ולרצונה הטוב עשויים להוסיף ליכולתה של זו להשפיע על גישתו הביקורתית ממילא של האיחוד כלפי ישראל.

תוכנית ENP החדשה היא חלק מהמנטרה המשמשת את ראשי האיחוד האירופי, ואשר לפיה – עצירת זרם הפליטים מן המדינות השכנות במזרח ובדרום מחייבת התמודדות עם שורשי הבעיות בהן, כלומר, עם הסיבות הדוחפות מיליוני אנשים לחפש סביבה בטוחה יותר והזדמנויות תעסוקה. אולם ההצעות של האיחוד כחלק מתוכנית הפעולה ENP החדשה רחוקות מאוד מהמקורות הפיננסיים הדרושים ומהחזון שישכנע אנשים להישאר במקומם הנוכחי, מתוך תקווה שהמצב ישתפר בקרוב.

תוכנית ENP החדשה מכוונת למדינות שכנות שמצבן שונה בתכלית מזה של ישראל, והיא מצטרפת לרוחות האנטי-ישראליות החזקות הנושבות מכמה מבריות אירופה. אי לכך, כניסתה של ישראל למשא מתן עם האיחוד ב-2016 לגבי התנאים של תוכנית ENP החדשה מוטלת בספק רב. במידת האפשר, ישראל ומדינות חברות מסוימות ינסו לפתח מצבי שיתוף פעולה חלופיים. תחום אפשרי יכול להיות המלחמה בטרור – נושא המעסיק את אירופה במידה גוברת, כל עוד דאע"ש מצליח לנצל את הרשתות החברתיות להפצת המסרים שלו בקרב הדור השני והשלישי של מוסלמים מהגרים. אלפי המתנדבים מאירופה שהצטרפו לשורות דאע"ש כבר עברו שטיפת מוח, והם חדורי שנאה לחברה שבה גדלו, וחלקם שבים לאירופה לאחר שרכשו ניסיון בפעילות טרור. מעבר לצעדים שהמדינות החברות באיחוד ייאלצו לנקוט במסגרת שדרוג שיתוף הפעולה ביניהן בכל התחומים הרלוונטיים לניהול מערכה מוצלחת נגד דאע"ש, גם ישראל תוכל לסייע לאירופה להתמודד עם האיום.

עניין אחרון אך חשוב לא פחות – יחסיה של ישראל עם ההבטחה החדשה במזרח התיכון: סין. הנפח הגדל במהירות של המסחר הדו־צדדי בין שתי המדינות אינו משקף את מלוא העומק והרוחב של היחסים הכלכליים הנרקמים. חברות סיניות מעורבות במידה רבה מאוד במיזמי ענק של תשתיות בישראל: חברות סיניות גדולות ובינוניות משתלטות על חברות ישראליות, ותאגידי הענק של סין מקימים מרכזים בישראל. אין ספק שאנשי עסקים וחברות מסין מעוניינים לצוד ידע וחדשנות בישראל. אמנם, "הפלישה הסינית" היא ברכה עבור רבים, אך היא מעוררת כמה שאלות. החדירה לשוק הישראלי קלה יחסית, אך דרכן של חברות זרות המנסות לחדור לשוק הסיני עדיין ארוכה ורצופת מחסומים ומכשולים תרבותיים, בירוקרטיים וכלכליים. למרות שישראלים רבים, וביניהם אף גורמים רשמיים, אינם מכחישים את היתרונות הכלכליים הגלומים בכך, עולה השאלה – האם נכון לישראל לגלות מידה כה רבה של פתיחות ונדיבות, ולהתיר מכירת נכסים חשובים או להעניק חוזים לחברות סיניות בעלות קשר גלוי לממשלה הסינית, בעוד סין מוכרת נשק לאויביה של ישראל, ואינה צפויה להימנע ולא כל שכן להצביע נגד החלטות אנטי־ישראליות במועצת הביטחון של האו"ם.

שאלה דומה נוספת קשורה לאסטרטגיה הסינית ולחלקה של ישראל בה. ניתן לראות בפעילות הסינית חיפוש הזדמנויות לייצר רווח יציב לטווח הארוך. הסבר כזה זוכה לתמיכה כאשר צופים בדפוסי ההשקעה הסיניים, בין אם מצד יחידים, חברות או הממשלה. אולם, כאשר מציבים זה לצד זה את הפעילות הסינית ופרויקטים אסטרטגיים של סין כמו 'רצועה אחת, דרך אחת' (One Belt One Road), או הבנק האסייתי להשקעות ותשתית, או בניית בסיסים ימיים מים סין הדרומי דרך האוקיינוס ההודי ועד לאזור קרן אפריקה – ראוי לכל הפחות להעלות שאלות התוהות אם בניית נמלים בישראל על ידי חברות סיניות אינה חלק מתוכנית סינית גדולה יותר.

היחסים בין ישראל לסין אינם מנותקים מהיחסים הצבאיים והמדיניים בין ישראל לארצות הברית. על ישראל לשמור על חופש קבלת ההחלטות שלה, אולם כחלק מניתוח עתיד היחסים בין ישראל לסין לטווח הארוך, נכון יהיה להביא בחשבון שיקולים אסטרטגיים רחבים יותר.

ישראל במזרח התיכון

האתגרים וההזדמנויות לישראל בשנה הקרובה
אודי דקל ועומר עינב / 37

האם צפוי סדר מדינתי חדש במזרח התיכון?
כרמית ולנסי / 45

האם ישראל צריכה להציב את הזרם הסלפי־ג'האדי
בראש סולם האיומים?
שלמה ברום ויורם שוייצר / 51

האם בהתערבות הרוסית בסוריה גלומות
הזדמנויות לישראל?
צבי מגן ואודי דקל / 57

השלכות הסכם הגרעין על החתירה האיראנית
להגמוניה אזורית
אפרים קם / 61

האם גל הטרור הפלסטיני מסמן תפנית
מסכסוך לאומי לסכסוך דתי?
קובי מיכאל / 67

שבירת הפרדיגמה של "שתי מדינות לשני עמים"?
ענת קורץ וגלעד שר / 71

תופעת הדה־לגיטימציה של ישראל - מגמות ומהלכי נגד
פנינה שרביט רוך וקובי מיכאל / 77

האם המענה והמוכנות של ישראל מתאימים
לאתגרי הביטחון הנשקפים לה?
אסף אוריון ואודי דקל / 81

האתגרים וההזדמנויות לישראל בשנה הקרובה

אודי דקל ועומר עינב

בחלוף חמש שנים מתחילתה של הטלטלה האזורית הדרמטית, נעשו החדש, הלא־צפוי והבלתי־מוכר למובנים מאליהם. פרק הזמן המשמעותי – שבמהלכו מדינות התפרקו, משטרים נפלו וקמו ומלחמות לא פסקו – טרם הסתיים, ונהיר כי זו המציאות שתלווה אותנו בעתיד הקרוב. שלושה מאבקים מתנהלים במקביל, והם משולים לתנועה טקטונית של לוחות יסוד בעולם הערבי: האחד – המאבק החברתי־כלכלי שהצית את 'האביב הערבי', שאותו הובילו צעירים מתוסכלים אשר כל הדרכים נחסמו עבורם, ואשר הרגישו שאינם יכולים להגשים את שאיפותיהם. ההתפתחויות שחלו מאז שצעירים אלה יצאו לכיכרות רק הרחיקו אותם עוד יותר מהיעד הנכסף; השני – המאבק הבין־עדתי בין הסונים לשיעים על הדומיננטיות האזורית. נגד ההגמוניה המתפתחת של 'הציר השיעי' בהובלת איראן התייצבה חזית סונית מפוררת ומסוכסכת שכללה את ערב הסעודית, טורקיה, מצרים, ירדן ונסיכויות המפרץ, וכן גורמים סלפים־ג'האדיים – אל־קאעדה וה'מדינה האסלאמית'; השלישי – המאבק בתוך המחנה הסוני נוכח עליית 'המדינה האסלאמית', הנושאת רעיון סוני חדש/ישן של ח'ליפות המבוססת על חוקי השריעה והמובילה מאמץ חדש להגשימו – הציב שורת מתנגדים ארוכה: המדינות הסוניות, האסלאם הפוליטי ותנועות סלפיות סוניות מלבד 'המדינה האסלאמית'.

הדינמיות והמאבקים הרב־שכבתיים מציבים אתגרים כבדי־משקל, ולצדם הזדמנויות רבות לעיצוב סביבה אסטרטגית מסוג אחר. כפילות זו נכונה לגבי כלל הגורמים המעורבים במזרח התיכון, קל וחומר לישראל. המדיניות הישראלית התאימה עצמה לשינויים התכופים, בעיקר באמצעות חיזוק מרכיבי ההגנה והימנעות מהתערבות, כל עוד הדבר אפשרי. אולם, בה בעת נותרה ישראל מקובעת ביכולתה לבנות מנופי השפעה, לפחות בסביבתה האסטרטגית הקרובה, והיא ממשיכה להתבסס על הגיונות וכללים שאינם תקפים יותר. לכן, האתגר וההזדמנות המשמעותיים ביותר עבור ישראל

בשנה הקרובה הם אימוץ צורות חשיבה מעודכנות, הבנה כי היא נמצאת בעיצומה של המערכה העיקרית לעיצוב פני המזרח התיכון, ובתוך כך מיקומה ומעמדה שלה, והצורך לגבש תפיסה המחפשת הזדמנויות ופיתוח תמהיל חדש של כלים ומאמצים רב־תחומיים.

העיקרון החשוב ביותר בעיצוב סדר היום האזורי לקידום האינטרסים של ישראל הוא ההבנה כי מתקיימת זיקה הדוקה בין תהליכים ומגמות במרחבים גיאוגרפיים שונים. בניגוד למזרח התיכון טרום 2011, כיום בלתי־אפשרי כמעט להתמודד עם אתגר בזירה אחת בלי שתיווצר זיקה לזירה אחרת, או שההתמודדות תחולל שרשרת השלכות בלתי־מוכוונות. לפיכך, קשה לקדם הזדמנויות בתחום מסוים ובאופן עצמאי, ונדרש לרתום שחקנים שונים – מדינתיים ולא־מדינתיים – כשותפים. היחלשות המבנה המדינתי בחלקים נרחבים של האזור הפכה את ההשפעות החברתיות־תרבותיות למשמעותיות במידה רבה יותר, כשנקודת הייחוס צריכה להשתנות בהתאם לכך, תוך שימת הדגש על בניית קואליציות אסטרטגיות על־מדינתיות, לצד יצירת מגע עם גורמים תת־מדינתיים רלוונטיים.

על מקבלי ההחלטות בישראל לזכור שעכשיו, יותר מאשר בעבר, סביבתה הקרובה של ישראל היא מערכת סבוכה, מרובת פנים והגיונות, המתאפיינת בזיקות ובהשפעות הדדיות. ישראל נדרשת להתכונן לאפשרות של התפרקות הסדר המדינתי הקיים במזרח התיכון והתפרקות חלק מהמדינות לתת־מדינות, לאוטונומיות, למובלעות (או לישויות אחרות) אתניות או דתיות נפרדות. לשם כך, נכון יהיה שישראל תפתח קשרים חשאיים וגם גלויים עם קבוצות אתניות ועם מיעוטים ושחקנים אחרים שאינם עוינים כלפי ישראל, ולהם פוטנציאל למלא תפקיד בונה ומייצב בעיצוב פני המזרח התיכון בעתיד. בסביבה האסטרטגית החדשה של ישראל יש הזדמנויות לשיפור מעמדה האזורי ולכינון שיתופי פעולה ביטחוניים, אנרגטיים, טכנולוגיים, חקלאיים ובתחומי המים והתשתיות, עם גורמים בעולם הערבי הפרגמטי. לשם כך נדרשת ישראל להציג את "כרטיס הכניסה": קידום התהליך המדיני עם הפלסטינים באמצעות הנחת יוזמה מדינית על השולחן, עם כוונת אמת לכונן מציאות של שתי מדינות.

הזירה הפלסטינית

התפרצותה של האלימות הפלסטינית באוקטובר 2015 הפתיעה, במידה מסוימת, את הציבור ואת ההנהגה בישראל בשל רצף הפיגועים, וכן עקב סמיכותם והבחירה באמצעי הדקירה או הדריסה, ברוב המקרים. שילוב המצע החברתי והלאומי עם השלהוב הדתי, יחד עם הרעיונות הסלפיים־ג'האדיים בהשראת דאע"ש הציתו את

ההתפרצות. השכבה הצעירה בציבור הפלסטיני לא רואה מוצא ממצוקותיה, ומתוכה עולה צורך לשנות את המצב הקיים. אחד הביטויים לכך הוא בבחירה לבצע פיגועים נגד יהודים, אשר לפחות מעניקה להם משמעות ויכולת לשנות את המציאות, תוך זכייה בתהילה בשל ההתנגדות לישראל. אולם, מבט מושכל על המצב מלמד שאין מדובר בהפתעה אסטרטגית, אלא בחוליה בשרשרת התפרצויות טרור. "סיר הלחץ" עתיד היה להתפוצץ במוקדם או במאוחר בשל הצטברות המצוקות הכלכליות, החברתיות והלאומיות בקרב הציבור הפלסטיני, על רקע היעדר אופק להידברות מדינית, וכאשר רצועת עזה נותרה חרבה למעלה משנה לאחר 'צוק איתן', בעוד הבטחות לשיקום נותרו בחלל האוויר ללא כיסוי. במקביל, על ישראל להתמודד עם קמפיין מתמשך שמנהלת נגדה הרשות הפלסטינית בזירה הבינלאומית. מאבק זה מתמקד בניסיונות לדה־לגיטימציה של ישראל באמצעות האשמתה בקיפאון המדיני ותקיפת מדיניות הבנייה בהתנחלויות – שעבור הקהילה הבינלאומית היא מהווה אסמכתה לכך שאין פני ישראל לשלום ולפשרה. דוגמה לתוצאה של הקיפאון היא החלטת האיחוד האירופי לסמן את המוצרים המיוצרים ביהודה ובשומרון. על ישראל להבין שזו קריאת אזהרה נוספת בשרשרת של חרמות, הגבלות וסנקציות שיושטו עליה, אם תדבק בסטטוס קוו ולא תפעל לחידוש התהליך המדיני.¹ האינטרס הישראלי לקדם את התהליך המדיני אינו צריך לנבוע רק בשל הלחץ הבינלאומי, אלא מהבנה כי אנו קרובים לנקודת היפוך שמעבר לה לא תהא ישימות לפתרון שתי מדינות לשני עמים, ואינטרס־העל של מדינה יהודית ודמוקרטית יעמוד בסכנה חמורה.

פרט לכך, נדרש בדחיפות לגבש מענה לבעיית הטרור הפלסטיני, שיתבסס על חשיבה שאינה רק ביטחונית־צבאית, שכן מדובר בבעייתיות מורכבת אשר הטרור הוא רק אחד מהביטויים שלה. הטיפול הישראלי בהתפרצות האלימה צריך להתבסס על ההבנה כי יש פוטנציאל לזליגה של הרעיונות שמובילה 'המדינה האסלאמית', מעבר למתן השראה לצעירים השואפים לפרוץ את מעגלי הייאוש, וחוסר האמונה באפשרות לשפר את מצבם בדרך שאינה אלימה. לפיכך, ישראל חייבת להציע חלופות לציבור הפלסטיני: האחת – הפעלת מאמצים משולבים, מקבילים ומסונכרנים כמענה לטרור, במישורים הביטחוניים, התשתיתיים, החברתיים והתודעתיים, על בסיס תפיסה רב־תחומית. במסגרת זו, הדגש אמור להיות על שיפור מצבם הכלכלי והתשתיתי של הפלסטינים במזרח־ירושלים, בגדה המערבית ובעזה; השנייה – הצגת תוכנית מדינית לקידום הסדר בין ישראל לפלסטינים, ונחישות אמיתית לצאת לדרך ההסדר. יש לפעול להידברות עם ההנהגה הפלסטינית בתכלית ברורה לייצר אופק מדיני; השלישית – סיוע מאחורי הקלעים לרשות הפלסטינית או לגורמים משפיעים בחברה הפלסטינית,

בהצבת רעיונות מתחרים ואטרקטיביים נגד הסלפיה-ג'האדיה, שמנסה לכבוש את לבבותיהם של הצעירים בגדה וברצועת עזה, תוך שימוש מושכל ברשתות החברתיות והפניית תשומת לב משמעותית למערכת החינוך ולתוכני הלימוד של הצעירים, למיזמי תעסוקה והכשרה לצעירים, וכן הטמעת התחושה בקרבם שהם יכולים להשפיע באופן חיובי על עתידם. שכבת הצעירים בחברה הפלסטינית אינה מאמינה בתהליך מדיני, לבטח כזה שנעשה לצורכי נראות בלבד ("תהליך לשם תהליך"). לפיכך, חיוני להגיש את התמורות החיוביות לאוכלוסייה הפלסטינית – בדגש על שיפור ניכר באורח החיים ובחופש הפעולה, העיסוק והתנועה – ממש עם חידוש התהליך המדיני.

הזירה הצפונית

ההתפתחויות בסוריה (על השלכותיהן בלבנון) הן הסוערות ביותר בסביבתה של ישראל, ולכן ממקדות את תשומת הלב. קשה לחזות את "משחק הסיום" העתידי בזירה זו, וברקע קיים כל העת פוטנציאל גבוה להתגבשות איום צבאי, שיתבטא בעיקר בטרור כלפי ישראל. התלכדותה של הזירה הצפונית למקשה אחת נעשתה מובהקת עם התהדקותו של הציר השיעי בהובלת איראן, הכולל את משטר אסד וחזבאללה, ואשר הוא נמצא כיום במסגרת של קואליציה צבאית עם הכוחות הרוסיים הפועלים בסוריה. התלות של אסד באיראן ובחזבאללה הפכה את צפון-רמת הגולן ודרום-לבנון למרחב אחד, שמהווה בעת הנוכחית את איום הייחוס הצבאי החמור ביותר על ביטחונה של ישראל. זאת ועוד, נדמה שבשנים האחרונות, בעקבות מלחמת לבנון השנייה (2006) והמשבר בסוריה חל היפוך תפקידים בין חזבאללה לצבא סוריה: צבא סוריה, שהיווה את האיום הקונוונציונלי החמור ביותר כלפי ישראל שרוי בתהליכי התפוררות בעקבות מלחמת האזרחים והפסקת גיוס חיילים, כאשר את מקומו תופס חזבאללה, בגיבוי איראני עם כוחות 'קודס' ומיליציות שיעיות ממדינות אחרות. לחזבאללה יכולות צבאיות מפותחות – בעיקר טילים, רקטות, כלי טייס בלתי-מאוישים ומערכות הגנה אווירית. עם זאת, דרום-לבנון הפכה לגבול השקט ביותר של ישראל, כפי שהייתה רמת הגולן בעבר, בעיקר בשל אינטרס של חזבאללה להימנע מעימות בחזית נוספת עבורו, מול ישראל, בעוד רמת הגולן הופכת למגרש משחקים מרובה שחקנים, המועד להתלקחות.

התפיסה של ישראל מדרגת את האיום מן הציר השיעי בהובלת איראן כעיקרי וראשון על סדר היום מבחינת חומרתו. ציר זה התחזק בעקבות שיתוף הפעולה עם רוסיה, הכולל סיוע אווירי רוסי נרחב לכוחות התומכים בנשיא אסד בלחימתם במורדים, לצד אספקת אמצעי לחימה מתקדמים. אכן, לא ניתן להקל ראש בציר

השיעי, ויש להמשיך למנוע את התעצמותו ככל האפשר, כפי שנעשה עד כה, ולהתכונן לתרחישי הסלמה בעיתוי שבו יוכל הציר למקד את תשומת לבו בישראל. אולם, אסור להתעלם ממאפייניה הכוללים של הזירה הצפונית: 'המדינה האסלאמית' היא גורם מרכזי במאבק על עתיד סוריה, גם אם נוכחותה ברמת הגולן מוגבלת (ארגון 'שוהדא אל-ירמוק', שנשבע לה אמונים, יושב בדרום-רמת הגולן), וכך גם ג'בהת אל-נוסרה, שלוחתה של אל-קאעדה, שנוכחותה בגבול עם ישראל רחבה יותר. לפיכך, יש להביא בחשבון גם את הרכיב הסלפי-ג'האדי, שנשען על דומיננטיות סוניית ועלול לסכן את ישראל בעתיד – אולי מוקדם מהמקובל לחשוב. הואיל ושתי האופציות הקיימות כרגע בזירה הצפונית – דומיננטיות הציר האיראני או הזרם הסלפי-ג'האדי – אינן טובות, בלשון המעטה, הגיעה העת שישראל תגבש מדיניות יוזמת בזירה זו, בשיתוף פעולה עם שחקנים שניתן לפעול איתם על בסיס הבנות ואינטרסים משותפים, לשם שיפור התנאים ובניית מנופי השפעה בעיקר בדרום-סוריה, וכתיכוננות לקראת ההסלמה – שבסופו של דבר תגיע.

ישראל חייבת לשקול מעורבות עמוקה יותר, מעבר לשיתוף בידע שנצבר בלחימה בטרור, במלחמתה של הקואליציה בהובלת ארצות הברית נגד 'המדינה האסלאמית'. מעורבות זו תוכל לבוא לידי ביטוי בהסכמים אסטרטגיים עם ירדן לשם יצירת אזור השפעה משותפת בדרום-סוריה; בהעברת מודיעין הנדרש לסיכול פיגועים ולפגיעה במרכזי הכובד של 'המדינה האסלאמית'; בהנחלת תפיסת הפעלה רבת-חומית למערכת המדינית והביטחונית של ישראל, הכוללת שילוב מאמצים – צבאיים, כלכליים, תשתיתיים, חברתיים ואידאולוגיים; במאמץ משותף של לוחמת סייבר נגד התעמולה של 'המדינה האסלאמית' והשימוש שהיא עושה ברשתות החברתיות ובאינטרנט; בכינון דיאלוגים אסטרטגיים, שתכליתם לבחון דרכים חדשות לעיצוב פני המזרח התיכון, מבלי לדבוק בהכרח במודלים ישנים.

מצרים וירדן

תוצר לוואי חיובי של אי-היציבות האזורית הוא הבלטת האינטרסים המשותפים לישראל ולמדינות המקיימות איתה הסכמי שלום – מצרים וירדן. היותן של שתי המדינות בעלות רוב סוני גדול העמידה אותן בפני סכנת הקצנה סלפית-ג'האדית בהשראת 'המדינה האסלאמית'. השילוב בין סכנה זו לבין הגבול הארוך שהן חולקות עם ישראל הפכו את השמירה על יציבותן, חסינות משטריהן ושלמותן למטרה עליונה עבורן, ולערך עליון עבור ביטחונה הלאומי של ישראל.

מצרים כבר פועלת בתנופה נגד שלוחתה של 'המדינה האסלאמית', 'וילאית סיני' (או בשמה הקודם - 'אנצאר בית אל-מקדס'), המעורבת בפעילות טרור פנים ענפה בסיני ובתוך מצרים. עד כה, ירדן מתאפיינת ביציבות - הן מבחינת מעמדו של בית המלוכה והן מבחינת היקף הטרור בשטחה. הממלכה הצליחה לשמור על עצמה מפני הסערות שעוטפות אותה בסוריה ובעיראק, אולם, תאים סלפים-ג'האדיים הקיימים בירדן יכולים להתפרץ ולערער את הסדר הקיים בה. ישראל חייבת להתכונן לתרחיש שבמסגרתו יהיה עליה להתייצב לצידה של ירדן, כדי לשמור על קיומה ויציבותה של הממלכה.

שיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל לבין מצרים וירדן מוכיח את עצמו, ולפי שעה, פירותיו ניתנים בעצם השמירה על יציבותן היחסית. האתגר וההזדמנות החבויים בהבנות הללו הם ניצול הפלטפורמה הביטחונית לקידום היבטים אזוריים נוספים. מצרים וירדן מתנגדות לשני הזרמים העיקריים היריבים לישראל במזרח התיכון - הציר האיראני-שיעי והסלפי-ג'האדיה, ועל בסיס זה אפשר לקדם הבנות רחבות יותר. מלבד המאבק בטרור בסיני, חיוני להגיע להבנות עם מצרים בכל הקשור לשיקום עזה, כדי להפחית את הלחץ על אוכלוסיית הרצועה לפני שיתפרץ לעבר ישראל. זאת, בניסיון להשפיע על מדיניותו של הנשיא א-סיסי, שאינה מאפשרת מאז 'צוק איתן' פתרונות למצוקות ברצועה, בעיקר בשל שלילתו את חמאס והרצון למנוע ממנו כל הישג. על ישראל להרחיב את מערכת היחסים עם ירדן, שאף היא עוגן ליציבות האזורית, מעבר לממד הביטחוני, בייזום פרויקטים כלכליים, אזרחיים ותשתיתיים שיניבו לה את פירות השלום. בנוסף, מצרים וירדן הן פלטפורמות להרחבת שיתופי הפעולה של ישראל עם ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ. כדי להעמיק עוד יותר את היחסים האסטרטגיים עם מדינות אלה, על ישראל לפעול (ולא רק ברמה ההצהרתית) לחידוש התהליך המדיני עם הפלסטינים. התהליך המדיני דרוש לירדן כדי לצמצם את פוטנציאל האיום של הרוב הפלסטיני בירדן על המשטר, להפחית את הלחץ של תרחישי בלהה כמו התמוטטות הרשות הפלסטינית, וגם כדי שתוכל לממש את תפקידה המרכזי בהקשר הפלסטיני ולנצל את מעמדה כשחקנית ממתנת, במיוחד בכל הקשור להנמכת הלהבות סביב אל-אקצא.

הכוחות האזוריים

ברמה האזורית, המזרח התיכון נחלק באופן גורף לפי מחנות רעיוניים ופוליטיים הנשענים על יסודות היסטוריים, דתיים ותרבותיים. כיום אפשר להצביע על ארבעה גושים עיקריים באזור: הציר השיעי, בהובלת איראן; המחנה הסוני "הפרגמטי", בהובלת ערב הסעודית; האסלאם הפוליטי, בהובלת טורקיה, קטר ותנועת 'האחים המוסלמים';

והאסלאם הסלפי-ג'האדי, בעל שני הראשים המובילים – 'המדינה האסלאמית' ואל-קאעדה. היות האסלאם הסלפי-ג'האדי בר-פלוגתא לכל השחקנים האחרים, וכן היחלשות האסלאם הפוליטי לאחר ההפיכה הצבאית שהתחוללה במצרים ב-2013 – הפכו את איראן ואת ערב הסעודית לכוחות עיקריים במזרח התיכון, הנאבקים במספר זירות – זו נגד זו, ולכאורה שתיהן במקביל נגד 'המדינה האסלאמית'. ריבוי אינטרסים מתחרים גורם לכך ששני המחנות אינם מצליחים להתלכד לשם לחימה ב'מדינה האסלאמית', וכך גם שאר הגורמים המעורבים. שני הכוחות המאיימים על ישראל – הציר האיראני מחד גיסא והסלפי-ג'האדיים מאידך גיסא – אינם מכירים בזכותה של ישראל להתקיים. לפיכך, ישראל צריכה לבנות קשרים עם הגורמים המשלימים עם קיומה, ואשר מבינים את תפקידה החשוב בעיצוב ובייצוב האזור. לשם כך, ישראל חייבת לסלול נתיב לשיתוף פעולה עם המחנה שבהובלת ערב הסעודית, זה שנחשב קרוב יותר אליה על בסיס אינטרסים חופפים ואויבים משותפים. הימנעות ישראל מהתייחסות ליוזמת השלום הערבית היא שגויה, גם אם רבים מסעיפיה אינם מתאימים למציאות העכשווית. נדרשת הכרה בה כבסיס לפתיחת שיח עם העולם הערבי שבהובלת ערב הסעודית. כאמור, היעדר יוזמה ישראלית לקידום התהליך המדיני עם הפלסטינים מונע הבשלת יחסים רשמיים בין הצדדים, ומותיר את היעד בלתי-מושג.

הרעיון של עיצוב מפה גיאוגרפית חדשה במזרח התיכון וריבוי שחקנים במרחב צריך לעורר חשיבה מחודשת בישראל, ומן הראוי שכך יהיה. מה שנתפס כריבוי איומים יכול להיעשות מאגר הזדמנויות, בשירות אסטרטגיה אזורית הגורסת מדיניות משולבת ורבת-שכבות. כך לדוגמה, משבר האמון בין ישראל לטורקיה מבטא קיבעון ממושך, וייתכן שכדאי לבחון אותו מחדש. לשתי המדינות יש עניינים משותפים רבים, והן יכולות להפיק רווחים רבים מתיאום ושיתוף פעולה ביניהן, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בשנים עברו. בנוסף, נדרש לא לצמצם את מרחב האפשרויות בניסיון לבנות שיתופי פעולה רק עם שחקנים מדינתיים, אלא לתור גם אחר שחקנים אחרים, תת-מדינתיים, שיוכלו לשמש ערוצי השפעה של ישראל במרחב ולהצמיח כוחות חיוביים, החיוניים ליציבות ולעתיד המזרח התיכון כולו.²

השלכות על מדיניות ישראל

המדיניות של ישראל כשחקנית במרחב צריכה להיגזר מנקודת המוצא שמה שהיה הוא לא מה שיהיה, וכי בעת הנוכחית, פעולה בערפל ועל רקע כאוס אזורי היא כורח המציאות הנתונה. ראוי שהבנה זו תתורגם ליצירת הזדמנויות, במקביל לנכונות להתמודד עם איומים. מיפוי האתגרים וההפנמה כי יש זיקות בין אירועים ומגמות במקומות

שונים הם מפתח בדרך לגיבוש המדיניות. כך, למשל, חלחול לתודעה של הקשר בין השראת 'המדינה האסלאמית' כתופעה אידאולוגית ותרבותית לבין טרור הסכינים הפלסטיני וכול לסייע לגיבוש תובנות אסטרטגיות ישראליות, בכלל הזירות. ההלם הראשוני של הטלטלה האזורית כבר הרחק מאחורינו והאימים ידועים היטב; עתה יש לחתור ולנסות להפיק מהמצב את התשואות האסטרטגיות החיוביות הגלומות בו. המלחמה היא תרחיש קיצון, המשמש מסד לבניין הכוח הצבאי ולמוכנותו. אולם, סכנת ההסלמה למלחמה בשנה הקרובה היא מועטה, ולכן יש למקד את העשייה הביטחונית במערכה הנוכחית שבין המלחמות, לשם שיפור מצבה האסטרטגי של ישראל – לא באמצעות חיזוק הדימוי ההרתעתי שלה בלבד, אלא גם בהענקת תמורות חיוביות לסביבתה האסטרטגית בתחומי הכלכלה, האנרגיה, הטכנולוגיה, המים ועוד. בנוסף לחיזוק רכיבי ההגנה, בעיקר לאורך הגבולות, נכון לבנות מנופי השפעה במרחבים שמעבר לגבולות. ניתן לעשות זאת באמצעות שיתופי פעולה עם "מדינות השלום" ועם שחקנים פרגמטיים, בבחינת יצירת עומק אסטרטגי מלפנים, שירחיק אימים ויחסוך עלויות של פעולה ישירה.

כאשר בוחנים את המגמות בסביבתה האזורית של ישראל ואת האתגרים הנכונים לה עולות מספר שאלות מהותיות, שכורכות את ההווה עם העתיד. הדיון בשאלות אלה, שהן העיקריות הניצבות בפני הממשלה ומערכת הביטחון לקראת גיבוש המדיניות והאסטרטגיה לשנה הקרובה, יורחב ויועמק בתת-הפרקים הבאים.

הערות

- 1 Judi Rudoren and Sewel Chan, "E.U. Move to Label Israeli Settlement Goods Strains Ties," *The New York Times*, November 11, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/11/12/world/middleeast/eu-labels-israeli-settlements.html>
- 2 Robin Wright, "Imagining a Remapped Middle East," *The New York Times*, September 28, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/09/29/opinion/sunday/imagining-a-remapped-middle-east.html>; Jeffrey Goldberg, "The New Map of the Middle East: Why should we fight the inevitable break-up of Iraq?," *The Atlantic*, June 19, 2014, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/the-new-map-of-the-middle-east/373080/>; Mahdi Darius Nazemroaya, "Plans for Redrawing the Middle East: The Project for a 'New Middle East'," *Global Research*, September 4, 2015, <http://www.globalresearch.ca/plans-for-redrawing-the-middle-east-the-project-for-a-new-middle-east/3882>

האם צפוי סדר מדינתי חדש במזרח התיכון?

כרמית ולנסי

חמש שנים חלפו מאז פרצו המהפכות במזרח התיכון, אשר כונו אז באופטימיות יתרה 'האביב הערבי', וטרם נוצר סדר פוליטי יציב באזור. על אף "אפקט הדומינו" שאפיין את תחילת האירועים, בפרספקטיבה עדכנית הולכים ומתבלטים דווקא המאפיינים הייחודיים לכל זירה ולנסיבותיה. יותר מאשר גורל משותף אחד, ההתפתחויות האזוריות יצרו עד כה מודלים פוליטיים שונים במדינות הערביות, המתקיימים בעת ובעונה אחת. כך, ניתן למצוא מודל של "מדינות מתפרקות" (סוריה, תימן, לוב ועיראק); "מדינות מתפקדות" אשר מתמודדות עם חוסר יציבות ועם אתגרי השעה, ומצליחות עד כה לשמר את המסגרת המדינתית (ירדן, ערב הסעודית, מדינות המפרץ, מצרים, ובמידה פחותה – לבנון) ולבסוף מודל חדש של 'המדינה האסלאמית', המציבה ניסיון חדשני לממש את רעיון "החליפות הסוניית הדתית", ולהציבו אל מול מדינת הלאום ונגד הסטנדרטים הבינלאומיים.

על אף הנטייה הרווחת להספיד באופן גורף את גבולותיו המודרניים של המזרח התיכון, כפי שעוצבו במסגרת ההסכמים האימפריאליסטיים לאחר מלחמת העולם הראשונה, אין הדבר תקף כהנחת יסוד כוללת. סביר להניח דווקא כי מדינות הלאום "המתפקדות" ימשיכו לשמור על המסגרת המדינתית בשנים הקרובות (גם אם ייתכנו בהן שינויי משטר). מרבית המדינות – למעט אזור הסהר הפורה – הן תולדה של טריטוריות הקיימות זה מאות שנים, שהיו לעתים תחת שליטה של שושלות שמשלו במשך תקופות ארוכות, ולהן אינטרס בשימור החלוקה הטריטוריאלית. ההערכה כי היציבות תישמר אינה נובעת בהכרח מתפקוד יעיל של המשטרים, משיפור במצב הפוליטי והסוציו-אקונומי או משיכון המתחים האתניים, הדתיים והחברתיים במדינות אלה. זו נובעת מסיבות הקשורות בדעיכה מסוימת (גם אם זמנית) של "רוח

המהפכה", ובעיקר מחשש מהחלופה של כאוס, אלימות ושפיכות דמים, הניצבת לנגד עיני האוכלוסייה במדינות המתפרקות.

חמש שנים של סכסוכים תוך־מדינתיים עקובים מדם – עטופים ברעיונות קיצוניים ומלווים בתופעות של אלימות מצד גורמים סלפים־ג'האדיים במדינות "המתפרקות" – מערערות במידה רבה את התודעה המקומית במדינות אלה אשר לתוקף ולאפקטיביות של רעיון מדינת הלאום. היחלשות הזהות הלאומית חשפה בהדרגה את הפסיפס החבו לכאורה של הזהויות הפרימורדיאליות של האנשים, ובמרכזן השיוך הדתי, האתני והשבטי. זהויות אלו הופכות למגדירי סדר חלופי למבנה המדינתי במרחבים שונים בזירה המזרח־תיכונית, ונראה כי הגבולות והמסגרות המדינתיות בחלקים מהאזור לא ישובו לקדמותם. ייתכן שתהליכי הפרגמנטציה בסוריה, בעיראק, בלוב ובתימן יבשילו לכדי סדר פוליטי חדש ויציב יותר, המכיל את הזהויות הדתיות והאתניות של תושבי האזור. במסגרת זו, ניתן להצביע על שלושה מודלים פוליטיים העשויים להתגבש כמענה לאתגרים הגיאופוליטיים בקרב המדינות "המתפרקות":

פירוק, אלימות וכאוס כ"סדר חדש"

התרחיש הראשון מבוסס על הנחה שהמצב הקיים יימשך ואף יורע. מוקדי אי־היציבות באזור יעמיקו את תהליכי הפירוק והכאוס הקיימים, ויתאפיינו באלימות חמורה יותר שתתקבע בהמשך כ"סדר חדש" במזרח התיכון. המצב בעיראק, בסוריה, בלוב ובתימן יוסיף להידרדר, ויכולתם של הממשלים המרכזיים לבסס סמכות ושליטה תלך ותצטמצם. הגורמים שימשיכו להזין את המציאות הכאוטית הם מאבקים אלימים בארבעה ממדים: הממד הראשון – בין שיעים לסונים, בהשפעת המאבק להגמוניה אזורית בין איראן לערב הסעודית; השני – בתוך המחנה הסוני, בין הזרמים השונים ובעיקר במאבק באסלאם הרדיקלי ובארגוני טרור סלפים־ג'האדיים; השלישי – בתוך החברה הערבית – אותם צעירים שפתחו ב'אביב הערבי' ונחסמה דרכם למימוש עצמי ולקידום שאיפותיהם, שינסו לפרוץ את המחסומים; הממד הרביעי – מיעוטים אתניים כמו הכורדים, אשר יתבעו הגדרה עצמית ועצמאות. כל אלה יובילו להתחזקות מיליציות חמושות שתפוצתן תלך ותתרחב, ללא גורם מרכזי, פנימי או חיצוני, שיוכל להוביל את הזירות הללו להתייצבות. אם לא יחול שינוי בגורמים הללו, הסבירות למימוש תרחיש פסימי תלך ותגבר, באופן שעלול להוביל לזליגת האלימות וחוסר היציבות למדינות שעד כה הצליחו לשמר מסגרת מדינתית בהצלחה יחסית.

האם צפוי סדר מדינתי חדש במזרח התיכון?

ממדינה מפורקת למדינה מחולקת – מודל הפדרציה

על פי תרחיש זה יתקיים תהליך של חלוקת מדינות לתת-יחידות או לאזורים אוטונומיים (על פי חתך אתני או שבטי). אפשר כי תת-היחידות יתנהלו תחת ממשל פדרטיבי. תת-יחידות (קנטונים) אלו ייהנו ממידה של אוטונומיה בנושאי פנים. המודל הפדרלי במזרח התיכון עשוי לגשר בין רצון המדינות הערביות והקהילה הבינלאומית לשמור על שלמות הטריטוריה המדינתית, לבין רצון של הקבוצות האתניות לשמור על עצמאות תרבותית ועל אוטונומיה פוליטית.

כך למשל, מודל האוטונומיה הכורדית בצפון-עיראק יכול להתרחב ולהתעצב לכדי מבנה מדינתי פדרטיבי, שבמסגרתו תוענק אוטונומיה לאזורים נוספים בעיראק על פי חלוקה אתנית (שיעים וסונים), שיהיו קשורים לממשל מרכזי. מבנה פדרטיבי זה עשוי להוות מודל אפשרי גם לזירות אחרות כמו סוריה, לוב ותימן ואולי גם למדינות נוספות במרחב, שבהן קיימים מיעוטים אתניים או דתיים באזורים גיאוגרפיים מובחנים. הרעיון הפדרטיבי אינו זר למזרח התיכון, ולמעשה הוא מזכיר במידה רבה את שיטת ה"מילט" שהייתה נהוגה בתקופת האימפריה העות'מנית – קהילה דתית שחבריה פועלים לפי חוקי הקהילה, בתנאי שאינם מתנגשים עם חוקי המדינה. בתמורה, האוכלוסייה נהנית מחופש דת ומאוטונומיה תרבותית. על אף שהרעיון הפדרטיבי¹ לא זכה להצלחה בעבר במזרח התיכון, ייתכן ששנים ממושכות של פירוק ואלימות דווקא יובילו זירות מסוימות לבחון מחדש מודל זה.

"פירוק והרכבה" – ממדינת-על למדינות קטנות ועצמאיות

מדינות המתקשות לשמור על מסגרת מדינתית כלשהי או לייצר הסכמה על ממשל מרכזי עשויות להחליט על פירוק וחלוקת הטריטוריה לכמה ישויות נפרדות ועצמאיות, על פי קווים אתניים ודתיים, כך שסונים לא ישלטו בשיעים, ולהפך. רעיון זה אינו חדש במזרח התיכון, ומקרה דומה לכך ניתן לראות בתימן, שטרם איחודה ב-1990 התקיימה כשתי יחידות אוטונומיות – צפון-תימן (עצמאית מאז 1918) ודרום-תימן (מאז 1967). יש הטוענים כי מצבן של שתי האוטונומיות בתימן היה טוב יותר טרם האיחוד, בהשוואה למצבה הנוכחי של תימן "המאוחדת".

מימוש החזון הכורדי להקמת מדינה עצמאית (המנותקת מהממשל העיראקי) הוא דוגמה אפשרית לסדר פוליטי מסוג זה. ואכן, התפתחות אוטונומיה כורדית לכלל ישות עצמאית אינה בגדר תרחיש בלתי-סביר, אולם גם זו נתקלת בקשיים ובהתנגדות בתוך עיראק ומצד שכנותיה (טורקיה, סוריה ואיראן) שבהן שוכנת קהילה כורדית, ולכן ינסו לסכל מגמה זו. גם סוריה ולבנון יכולות למצוא עצמן בעתיד מחולקות לישויות

מדינתיות עצמאיות על בסיס אתני. למשל, בסוריה מוצע דגם שכבר יושם באופן דומה בתקופת המנדט הצרפתי, ובו אוטונומיה עלוית ברצועת החוף במערב, אוטונומיה דרוזית בהר הדרוזים שמצפון לירדן, אוטונומיה סוניית במרכז סוריה ואוטונומיה כורדית בצפון.

האם ניתן לכוון את הסדר החדש?

בעוד התרחיש הראשון – המשך המגמה הקיימת והחרפתה – נראה כיום בעל הסבירות הגבוהה, נראה כי טרם בשלו התנאים לקידום שני המודלים האחרים כאופציה לייצוב המצב ולשיכון חלק ממצוקות ויריבויות האזור. תיתכן גם התפתחות בשלבים – קודם פירוק למסגרות אתניות הומוגניות, ובשלב השני איחודן למסגרת פדרטיבית או קונפדרטיבית. בשלב זה, הקהילה הבינלאומית מאמינה כי ניתן להשיב לקדמותו את המבנה המדינתי ששרר באזור קרוב למאה שנים. המודלים האחרים יכולים להתהוות בטווח רחוק הן מתוך מתן גושפנקה רשמית מצד הממשל המרכזי במדינה, ובעיקר כהיווצרות "מציאות בשטח" שתזכה להכרה מקומית או בינלאומית. בכל מקרה, ההיסטוריה מלמדת כי מוטב שהיוזמה לסדר פוליטי חדש תהיה מקומית ואוטונומית, ולא תיגזר מתכתיב כפוי של מעצמות חיצוניות.

התפתחויות אפשריות אלו אינן תלויות בישראל. אין בידיה מנופי השפעה שיכולים לעצב את סביבתה, ומעורבותה הישירה בעיצוב סדרים פוליטיים חדשים במזרח התיכון – גם אם הייתה אפשרית – עלולה להטיל עליה את האחריות לכישלון מאמצי הייצוב ולהמשך הכאוס. עם זאת, על ישראל להתכונן לקראת תרחישי ההתפרקות ולפעול בפרופיל נמוך לשיפור הקשרים והיחסים עם קבוצות אתניות שאינן עוינות את ישראל, כמו המיעוטים הכורדים, הדרוזים ואחרים. אופי הסדר שיתגבש באזור עשוי להשפיע על מצבה הביטחוני והאסטרטגי של ישראל, ולפיכך, ככל שתרחיב את הקשרים ואת שיתוף הפעולה עם קבוצות וקהילות מקומיות, כך ישופר מעמדה האסטרטגי לקראת התגבשות סדר אחר במזרח התיכון.

סיוע הומניטרי מישראל, בגלוי ובסתר, לקהילות מקומיות ולמיעוטים בסביבתה האסטרטגית עשוי להוות מנוף חיובי לשיפור מעמדה בקרב אוכלוסיות וקבוצות אתניות, ולשפר את מצבה בעתיד. ישראל חייבת לשנות את גישתה, הגורסת כי לא ניתן להעריך את פניו העתידיים של האזור – הנחת יסוד שהוכחה בחמש השנים האחרונות. למרות זאת, נדרשים שינוי כיוון ופעלתנות רבה יותר מול שחקנים עם פוטנציאל לשיתוף פעולה בעתיד. בד בבד, נדרש המשך המעקב אחר "זרמי עומק"

האם צפוי סדר מדינתי חדש במזרח התיכון?

ולמידה מעמיקה של התרבות, ההיסטוריה, הדת והשבטיות במזרח התיכון, כדי לדעת כיצד לקדם את האינטרסים של ישראל.

הערות

1 נראה כי המודל הפדרטיבי במתכונת אזורית (קרי, ממשל מרכזי המנהל מדינות שלמות) מתאים פחות למרחב האזורי הנוכחי, בין היתר בשל היעדר שחקן מרכזי ולגיטימי המסוגל לעמוד בראש פדרציה אזורית, ועל כן עוסק מודל זה בפדרציה פנים־מדינית.

האם ישראל צריכה להציב את הזרם הסלפי־ג'האדי בראש סולם האיומים?

שלמה ברום ויורם שוייצר

לאחר שפחת מאוד האיום של התמודדות צבאית קונוונציונלית בעצימות גבוהה בין ישראל לבין צבאות של מדינה שכנה או קואליציה של מדינות ערביות, ניצבת ישראל בפני שלושה איומים עיקריים אחרים: הראשון – האיום מהציר השיעי בהובלת איראן, הכולל את בעלי־בריתה שחלקם אינם שיעים, ואשר מכונה לעיתים 'ציר ההתנגדות', בשל אימוץ האידיאולוגיה הנושאת שם זה ומופנית נגד המערב וישראל; השני – האיום הנובע מהכישלון לפתור את הסכסוך הישראלי־פלסטיני, ומהבחירה בניהול הסכסוך; השלישי – האיום מצד התנועות הסלפיות־ג'האדיות, ובעיקר 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש) והקבוצות המזדהות עימה ברחבי העולם המוסלמי, וכן אל־קאעדה וקבוצות אחרות במחנה הג'האד העולמי.

האיומים מהקטגוריה השלישית קיבלו משנה תוקף בעקבות הטלטלה בעולם הערבי והעזועים שפקדו את האזור מאז סוף 2011, אשר החלישו את המדינות הערביות ויצרו קרקע פורייה להתעצמות התנועות הסלפיות־ג'האדיות. אלה השכילו לנצל את הוואקום שיצרה ההחלשה המבנית של המדינות הערביות, את המשברים השלטוניים, הכלכליים והחברתיים המתמשכים בהן, וכן את התרבות של שחיתות ממסדית הקיימת בהן ואת השלכותיהם של כל אלה – ובכלל זאת מתחים דתיים ואתניים – על מצב הרוח הציבורי.

עלייתה של 'המדינה האסלאמית' כתופעה סונית חדשה, תוך השתלטות על שטחים נרחבים בעיראק ובסוריה והכרזתה על הקמת 'ח'ליפות אסלאמית' בשטחים אלה, וכן החשש מהתרחבות התופעה לשטחים נרחבים נוספים – יצרו סדר קדימות חדש בארצות הברית ובמדינות המערב, והביאו לגיבוש התפיסה כי 'המדינה האסלאמית' היא האיום העיקרי שעימו צריך להתמודד.

'הציר השיעי' בראש סדר העדיפויות

בישראל לא התרחש שינוי דומה בהגדרת סדר העדיפות הנדרש בהתמודדות עם האיומים השונים. המדיניות המוצהרת של ממשלת ישראל דבקה בתפיסה שהאיום העיקרי למדינת ישראל נשקף מאיראן ומשותפיה, ולכך מספר סיבות.

ראשית, האיום האיראני הוא רב־ממדי. מקבלי החלטות מתמקדים במידה רבה באיום הגרעיני, והערכת המצב הלאומית גורסת כי תוכנית הגרעין האיראנית נועדה מראשיתה לרכישת יכולת צבאית – שאיפה שעליה איראן לא ויתרה. בישראל לא מאמינים שאיראן שינתה את מדיניותה, וחוששים שהיא תנסה לרמות ולהפר סעיפים בהסכם כבר בשנים הראשונות לאחר חתימתו ובוודאי בשנים המאוחרות יותר. ישראל רואה באיראן גרעינית איום קיומי. במקביל נשקף מאיראן איום אסטרטגי ישיר אחר, הנובע ממערך הטילים הבליסטיים המפותח שלה. מערך זה יכול גם לפעול עם ראשים קונוונציונליים ולשמש לתקיפת ערים ומטרות אסטרטגיות בישראל. זאת, יחד עם מערך הטילים והרקטות שבידי שלוחתה של איראן, חזבאללה, והאיום של תמיכה ועידוד לוחמה א־סימטרית ופעולות טרור מצד שלוחיה של איראן, בנוסף לחזבאללה, למשל, ארגונים פלסטיניים הנתמכים על ידה. לאיראן גם יכולת מפותחת לקיים מסע טרור נגד מטרות ישראליות ויהודיות ברבות ממדינות העולם.

שנית, ההערכה השלטת בקרב מומחים רבים בישראל היא שהעוינות האיראנית כלפי ישראל היא שורשית ואידאולוגית במהותה, ואין בישראל אופטימיות רבה באשר לסיכויים לשינוי אופי המשטר בטהראן בעתיד הנראה לעין.

שלישית, הערכת המצב בישראל רואה בחזבאללה את האיום הטרוריסטי והצבאי הישיר החמור ביותר כלפיה, וכן מוערך כי לחימה בארגון תהא כרוכה במחירים כבדים, בהסתמך על הניסיון המר מהתמודדויות קודמות. חזבאללה הוא ארגון היברידי הנהנה מיתרונות של שחקן לא־מדינתי, ביניהם נראות נמוכה יותר ויכולת לנהל לחימה א־סימטרית יעילה בפחות אילוצים מדיניים, תדמיתיים ומשפטיים, לעומת מדינות. אולם מצד שני, לחזבאללה יש יכולות צבאיות המתחרות ביכולות של מדינות, ביניהן מלאים גדולים של אמצעי לחימה ובכללם אמצעי לחימה מתקדמים, הנמצאים בחזית הטכנולוגיה הצבאית, וכן כוח צבאי ניכר, מגויס ומאומן. אלה מאפשרים לו לממש איום מסיבי על מטרות בכל שטחה של ישראל. בד בבד, חזבאללה משתתף במערכת הפוליטית בלבנון ויש לו השפעה גדולה עליה, לצד יכולת לגייס חלק גדול מהציבור הלבנוני. אמנם, השתתפות חזבאללה במלחמת האזרחים בסוריה גובה ממנו מחירים גבוהים, אך הוא ממשיך להתעצם בקבלת מערכות נשק מתקדמות מאיראן ומסוריה וזרכן גם מרוסיה, וכן צובר ניסיון מבצעי בשדה הקרב.

האם ישראל צריכה להציב את הזרם הסלפי־ג'האדי בראש סולם האיומים?

כיצד מתייחסת ישראל לאיום 'המדינה האסלאמית'?

במקביל נדרשת ישראל להתכונן להתמודדות עם האיומים הנובעים מהתעצמות הגורמים הסלפיים־ג'האדיים, וכמה איומים כאלה כבר באו לידי ביטוי. עד כה היה המוקד של פעילות זו נגד ישראל בחצי־האי סיני, שבו התגברה פעילות הקבוצות הסלפיות־ג'האדיות. אחת מהן אף הצטרפה ל'מדינה האסלאמית' והכריזה על עצמה 'וילאית' (פרובינציית) סיני, המסונפת לח'ליפות. מתוך סיני בוצעו כבר כמה פיגועים לעבר ישראל שגרמו להרג אזרחים, ובכללם מארבים ושיגורי רקטות. אובדן השליטה של משטר אסד על רוב אזור הגבול עם ישראל ברמת הגולן מעורר חשש שקבוצות סלפיות־ג'האדיות יגיעו שם למגע קרוב עם ישראל, ובשלב מסוים יפנו למימוש האידאולוגיה האנטי־ישראלית שלהן באמצעות פיגועים בשטח. חשש זה התעצם לאחר שג'בהת אל־נוסרה, ארגון המצהיר על עצמו כחלק מאל־קאעדה, החל לפעול בגזרה הצפונית של גבול רמת הגולן, ובמקביל פתחה 'המדינה האסלאמית' במאמץ התקפי גם בדרום־סוריה.

בתקופה שבה היו ל'מדינה האסלאמית' הישגים טריטוריאליים נרחבים, גבר החשש בישראל שהתנופה של הארגון תביא אותו גם לירדן. לכאורה, בירדן קיימים נתונים אופטימיים לחדירה של 'המדינה האסלאמית': יש בה רוב מוחץ של אוכלוסייה מוסלמית־סונית. בירדן אף קיים מגזר רחב הנוטה לתמיכה באידאולוגיות אסלאמיסטיות, ו'האחים המוסלמים' נהנו באופן מסורתי מתמיכה לא־מבוטלת. הממלכה כורעת תחת עול של כמיליון וחצי פליטים סורים, שחדרו לתחומה ומכבידים על כלכלתה הרעועה. מבחינתה של ישראל, השתלטות 'המדינה האסלאמית' על ירדן, אשר לה הגבול הארוך ביותר עם ישראל, היא בבחינת חלום בלהות.

למרות כל אלה, רמת האיום מצד 'המדינה האסלאמית' והארגונים הסלפיים־ג'האדיים נראית עדיין נמוכה יותר, וזאת ממספר טעמים. על פי הראשון, 'המדינה האסלאמית' וכן מרבית הארגונים הג'האדיסטיים המרכזיים פועלים לפי שעה בעיקר בזירות המרוחקות מישראל. הטעם השני הוא שהחשש לגבי התפתחויות שליליות בירדן פחת במידה ניכרת. המשטר הירדני הוכיח כושר עמידה, הצבא נאמן למשטר ומסוגל לטפל בקלות יחסית באיום הצבאי הישיר הנשקף מ'המדינה האסלאמית'. גם הזירה הפנימית בירדן מיוצבת, בזכות ניהול טוב של המשבר על ידי המלך, סיוע כלכלי מבחוץ ותמיכת הציבור במלך בעקבות רצח אכזרי של הטייס הירדני השבוי על ידי 'המדינה האסלאמית'. הסיבה השלישית היא שחרף המחויבות האידאולוגית, המאבק בישראל מצוי עדיין בעדיפות נמוכה מבחינת הקבוצות הללו, והן ממוקדות במאבקים הפנימיים בתוך המדינות הערביות. 'המדינה האסלאמית' ממוקדת בלחימה בתוך עיראק וסוריה נגד המשטרים

ונגד הקואליציה הבינלאומית בהובלת ארצות הברית והקואליציה הרוסית-איראנית. שלוחותיה, אלו שהביעו נאמנות ל'מדינה האסלאמית', מתמקדות בזירות המקומיות שלהן. השלוחה המצרית 'וילאית סיני' ממוקדת בלחימה בצבא המצרי, ולכן ממעיטה בפיוגים נגד ישראל. גם השלוחות הפעילות של אל-קאעדה מתמקדות יותר בזירות המקומיות שלהן, ופיוגים נגד המערב מצויים מבחינתן בעדיפות שנייה. כך, ג'בהת א-נוסרה מעדיף בשלב זה לא לפתוח חזית נגד ישראל ברמת הגולן, בעת שהוא מצוי במאבק קיומי עם משטר אסד וקבוצות מורדים אחרות. לפיכך, ישראל מוטרדת יותר מההתארגנות החדשה של חזבאללה ברמת הגולן מאשר מג'בהת א-נוסרה ופעילותו באזור קוניטרה. הסיבה האחרונה היא שהמענים שפתחו בישראל לטרור הפלסטיני ולחזבאללה מספקים תשובה גם לאיומים הנשקפים מהארגונים הסלפים-ג'האדיים. בה בעת, ישראל מחזקת את רכיבי ההגנה (גילוי ומכשול) לאורך גבולותיה, וממשיכה בייצור ובפיתוח מערכות ליירוט טילי קרקע-קרקע ורקטות.

למרות כל אלה, ניכרת בישראל התחלה של דיון על תקפותו של סולם העדיפות הזה. ככלל, איומים צריכים להיבחן לפי שני פרמטרים עיקריים. האחד הוא עוצמת האיום, כלומר, יכולתו של הגורם המאיים לפגוע ולהסב נזק כבד לישראל, והשני הוא הסתברות התממשותו של האיום. ביחס לעתיד הקרוב, עוצמת האיום של הצייר האיראני עולה במידה רבה על עוצמת האיום הסלפי-ג'האדי, אם כי יש להביא בחשבון שינויים אפשריים בעתיד בהקשר זה. ההצלחה היחסית של 'המדינה האסלאמית' בבניית מסגרת מדינית יכולה להעמיד לרשותה משאבים מדינתיים וכלכליים, שיאפשרו בניית יכולות צבאיות מגוונות. כן סביר להניח כי 'המדינה האסלאמית' תרכוש יכולות בלתי-קונוונציונליות של נשק כימי וביולוגי (כזה שאולי נפל לידיה, בעזרת מומחים עיראקים פליטי משטר הבעת' של סדאם חוסיין, הפועלים במסגרתה).

כאן נכנס לתמונה רכיב נוסף, המאפיין את התנהגות 'המדינה האסלאמית' ושאר הארגונים הסלפים-ג'האדיים, והוא היעדר מנהיגות אחראית. מאפיין זה מתבטא בתפיסת פעולה של שבירת כל כללי המשחק והסטנדרטים הבינלאומיים. מנגד, דווקא בציר השיעי, מנהיגי איראן וחזבאללה מגלים מדיניות פעולה אחראית יותר, מוכנים לקבל כללי משחק מרסנים ואינם מעוניינים לפתוח זירת עימות צבאי עם ישראל. לפיכך, השינוי העיקרי – שייתכן כי יש כבר סימנים ראשוניים להיווצרותו – הוא בהסתברות של התממשות האיום. בשעה שיש ירידה בהסתברות התממשותו של האיום מצידה של איראן ושלוחיה, ייתכן שעולה בהדרגה הסתברות התממשותם של האיומים מצד 'המדינה האסלאמית' והגורמים הסלפים-ג'האדיים.

האם ישראל צריכה להציב את הזרם הסלפי־ג'האדי בראש סולם האיומים?

בתרחיש של חלוקת סוריה דה פקטו, העימות בין הקבוצות היריבות עשוי לחדול בהדרגה, ואז 'המדינה האסלאמית' וישויות סלפיות־ג'האדיות יפנו תשומת לב רבה יותר כלפי ישראל. כמו כן יכולה להתפתח תחרות בין הגורמים השונים בסוריה אשר למחויבות האידאולוגית שלהם למאבק הערבי־אסלאמי בישראל, ולרצון להפגין אותה. התפשטות 'המדינה האסלאמית' לדרום־סוריה עלולה אף להביאה למגע קרוב יותר עם ישראל, אבל גם לחיכוך עם הדרוזים באזור ג'בל דרוז. חיכוך זה עלול ליצור בישראל לחצים פנימיים להתערב. בנוסף, לחץ מצד 'המדינה האסלאמית' על ירדן עשוי להביא להתייצבותה של ישראל לצד ירדן בלחימה. גם בסיני, כישלון של פעולות הצבא המצרי להכרעת הקבוצות הסלפיות־ג'האדיות עלול להוביל להיווצרות מציאות של ישות ג'האדיסטית השולטת בטריטוריה באזור זה. אם ייפסקו הפעולות המצריות נגדה, אזי תופנה תשומת הלב של 'המדינה האסלאמית' נגד ישראל.

מנגד, המאבק שהתפתח בין הציר השיעי בהובלת איראן לבין הציר הסוני בהנהגת ערב הסעודית, וכן השקיעה במלחמות אזרחים בזירות השונות, הפחיתו את המוטיבציה של הקבוצות הקשורות לאיראן לפתוח חזית מול ישראל, וחיזקו את ההרתעה הישראלית הקיימת בעקבות מלחמת לבנון השנייה. גם בהסכם הגרעין בין איראן למעצמות יש פוטנציאל לריסון איראני, זאת בשל הרצון להימנע מפגיעה ביכולתה ליהנות מפירות ההסכם ומביטול הסנקציות. לכן, קיימת סבירות לא מבוטלת לכך שהעימות עם הציר השיעי־איראני לא יתממש לכדי מלחמה. לצד זאת יימשכו תקריות מוגבלות עם פוטנציאל להסלמה, ובראשן פעולות נגד העברת אמצעי לחימה מתקדמים לחזבאללה, התבססות חזבאללה ו/או כוחות 'קודס' האיראניים ברמת הגולן והסלמה ברצועת עזה. המסקנה המרכזית מהאמור לעיל היא שישראל צריכה להביא בחשבון כי פוטנציאל החיכוך עם הגורמים הסלפיים־ג'האדיים עולה בפועל, ועלול להפוך לרכיב מרכזי יותר במכלול האיומים שעמם היא תצטרך להתמודד בעתיד. מנגד, התנהלות נכונה של ישראל תוכל להפחית את הסבירות לעימות כולל עם חזבאללה ואיראן. התממשות התרחיש הזה תלויה באופן ניכר במידת הצלחתם של המאמצים הבינלאומיים והאזוריים לחסל את תופעת 'המדינה האסלאמית', באופן התפתחות המשבר בסוריה, בשאלה אם נשיא מצרים א־סיסי ישיב את ריבונותה של מצרים בסיני ובהתפתחויות הפנימיות בירדן – כל אלה זירות שמידת א־הוודאות בהן גבוהה.

האם בהתערבות הרוסית בסוריה גלומות הזדמנויות לישראל?

צבי מגן ואודי דקל

מאז סוף ספטמבר 2015 מפעילה רוסיה מאמץ צבאי אווירי על מנת לסייע לכוחות המגוננים על משטר אסד מפני הארגונים המורדים ומאיים 'המדינה האסלאמית'. ההתערבות הרוסית כוללת פריסת כוחות אוויר (קרוב ל-40 מטוסים ומסוקי קרב), מערכות הגנה אווירית וגורמי שליטה ובקרה אווירית. הנשיא פוטין הציג את תכלית ההתערבות הרוסית כמאבק נגד 'המדינה האסלאמית', אף כי נכון לנובמבר 2015, הותקפו בפועל בעיקר יעדי המורדים נגד אסד שאינם נמנים עם כוחות 'המדינה האסלאמית' (אשר הוצגו כגורמי טרור). הכוחות הרוסיים פועלים במסגרת של קואליציה הכוללת את הצבא הסורי התומך בנשיא אסד, איראן (ששיגרה כ-2000 לוחמים מכוח 'קודס') וחזבאללה. הטייסות הרוסיות שנפרסו בסוריה מעניקות סיוע אווירי לכוחות קואליציה זו, הנלחמים ביבשה. בד בבד, רוסיה מפעילה מפציצים כבדים וטילי שיוט המשוגרים משטחה, ואף מצוללות בים התיכון.

ההחלטה הרוסית על התערבות צבאית בסוריה התקבלה ממספר טעמים: האחד – בעקבות מתקפה משולבת של המורדים על מרכזי כוח שבהם שולט עדיין הנשיא אסד, בעל-הברית של רוסיה, זיהתה רוסיה סכנה להיווצרות נקודת היפוך במאבק, אם לא תתייצב מיד לצידו של אסד; השני – רוסיה שואפת לשמור על המאחז הימי שלה בגזרת החוף הסורי, כבסיס לפעולה בים התיכון; השלישי – הנשיא פוטין חותר להשיב לרוסיה את מעמדה כמעצמה המשפיעה במערכת העולמית, ומעורבות פעילה במזרח התיכון היא פלטפורמה להשגת השפעה אזורית ובינלאומית; הרביעי – רוסיה זיהתה הזדמנות לאתגר את ארצות הברית, בעיקר בשלב שבו הנשיא אובמה נרתע מהרחבת הפעילות הצבאית האמריקאית הכרוכה במשבר בסוריה; החמישי – קיים עניין רוסי בהעתקת תשומת הלב העולמית ומוקד העימות עם ארצות הברית והמערב מאוקראינה

למזרח התיכון, ובתוך כך להשיג הקלה בסנקציות הכלכליות שהוטלו על רוסיה בגין מדיניותה באוקראינה; השישי – העילה המרכזית להתערבות, כפי שהוצגה על ידי רוסיה, היא החשש מהתפשטות השפעתו של האסלאם הסלפי-ג'האדי בהובלת 'המדינה האסלאמית' לכיוונה – למדינות הגובלות ברוסיה ואף לציבור המוסלמי בשטחה.

נראה שהמערכה הרוסית בסוריה תוכננה להתבצע בשלושה שלבים: **השלב הראשון**, **ההתקפי**, שהתנהל במהלך אוקטובר, בוצע על ידי כוחות אוויריים רוסיים. אחד מיעדי השלב הזה היה לסייע לכוחותיו של אסד בהשתלטות על השטחים החיוניים, תוך דיכוי המאמץ ההתקפי של המורדים במרחב החוף ובציר חלב-דמשק. כן נראה כי תקיפתם של יעדי המורדים נועדה להביא לנכונות מצידם לשתף פעולה עם יוזמה מדינית שרוסיה מובילה, בנוגע לסדר פוליטי עתידי בסוריה. השלב הזה לווה בכיסוי תקשורתי נרחב ובמאמצי הסברה נמרצים, בעיקר כדי לסייע בקיבוע הדימוי של רוסיה כמעצמה משפיעה – מטרה שהושגה, לפחות בחלקה. לאחר תקיפות ריכוך מהאוויר החל מהלך קרקעי של כוחות הקואליציה (אסד, חזבאללה ואיראן), במטרה לכבוש שטחים ולהרחיב את השליטה של כוחות אסד באזור חלב ובדמשק. הישגיה של מתקפה זו מוגבלים, לעת עתה. זאת, בשל התנגדות עיקשת של כוחות המורדים, הזוכים לסיוע באספקת אמצעי לחימה מתקדמים מערב הסעודית, ממדינות המפרץ ואף מטורקיה; חולשתו של הצבא הסורי, המנהל את רוב הלחימה על הקרקע במשך חמש שנים; חוסר ההצלחה של כוחות הסיוע האיראניים – כוח 'קודס' – שספגו אבדות קשות, בעיקר של מפקדים; חולשת הפיקוד המרכזי ושיתוף הפעולה הלקוי בין הכוחות המשתתפים.

השלב השני, המדיני, ניזום לאחר ההתערבות הצבאית הרוסית והשגת מפנה בשדה הקרב בין כוחות אסד והמסייעים לו – איראן וחזבאללה – לבין כוחות האופוזיציה. התהליך המדיני הושק בווינה ב־23 באוקטובר, נמשך ב־30 באותו חודש וב־14 בנובמבר – תחילה במתכונת מוגבלת, שהתרחבה בהמשך בשל מאמציה של רוסיה לשלב את מרבית המעצמות ומדינות האזור. המחלוקת המרכזית במשא ומתן מאחורי הקלעים הייתה שאלת עתידו של אסד, שלא הוזכרה בהודעת הסיכום. נראה כי גם עבור רוסיה – אסד כשלעצמו הופך לנטל, והיא תהא מוכנה להחליפו תוך שמירה על אופי המשטר, בתמורה לקידום האינטרסים הרוסיים הרחבים (כמו הסדר באוקראינה). שילובה של איראן במשא ומתן המדיני והיותה שותפה חשובה בקואליציה הרוסית תורמים באופן משמעותי למעמדה הבינלאומי. עם זאת, קיימים פערים באינטרסים בין רוסיה לאיראן והעתיד צופן מחלוקת בין שתיהן, הן אשר לסוריה והן אשר לעתידו של הסדר האזורי.

האם בהתערבות הרוסית בסוריה גלומות הדמנויות לישראל?

השלב השלישי של המערכה הרוסית בסוריה מהווה כנראה שינוי מהותיות המקוריות, וכולל תקיפות ממוקדות נגד 'המדינה האסלאמית'. בעקבות התרסקות מטוס הנוסעים הרוסי בסיני באוקטובר 2015, כתוצאה ממטען חבלה שהוטמן בו על ידי שלוחת 'המדינה האסלאמית' בסיני, חלה עלייה בעוצמת התקיפות הרוסיות, תוך התמקדות ביעדים של 'המדינה האסלאמית'. פיגועי הטרור שאירעו בפריז בנובמבר היוו עבור רוסיה הזדמנות לנסות לכוון קואליציה בינלאומית רחבה ללחימה ב'מדינה האסלאמית', וכן להחלת הסדר מדיני בין הכוחות הניצים בסוריה.

אם התהליך יימשך במתכונת הנוכחית, ואכן תתגבש קואליציה בינלאומית רחבה ונחושה לפעול בהובלה מתואמת של רוסיה וארצות הברית, תעלה הסבירות לכך שההתערבות הרוסית תהווה מפנה בעימות בסוריה, תפגע קשות ב'מדינה האסלאמית' ותגרום לדחיקתה משטחים שבשליטתה בסוריה ובעיראק. אולם, אחת ההשלכות הצפויות מהתפתחות כזו היא נכונות רבה יותר של יחידים וקבוצות במחנה הסוני להתגייס לשורות 'המדינה האסלאמית', ופעולה מוגברת של שלוחותיה במרחב האזורי והגלובלי.

למעורבות הרוסית בסוריה משמעויות רבות-פנים עבור ישראל. מחד גיסא, בין ישראל לרוסיה מתנהלת מערכת תיאום צבאית מאז תחילתה של מעורבות זו, במטרה למנוע חיכוך ומפגשים באוויר. תיאום זה צפוי להימשך. מאידך גיסא, למעורבות הרוסית מספר השלכות שליליות. בממד הצבאי, הצבת מערכת טילי קרקע-אוויר רוסית מסוג S-400 בצפון-סוריה מגבילה את חופש הפעולה והחשאיות של חיל האוויר הישראלי, משום שהיא מכסה שטחים נרחבים בסוריה, בלבנון ובצפון-ישראל. התפתחות מסוכנת יותר תהיה מסירת המערכת לידי צבא סוריה. בנוסף, במערכת הישראלית מודאגים מאוד מהסיוע ומשיתוף הפעולה בין רוסיה לבין הציר השיעי שבהובלת איראן. מלבד התחזקות הציר האיראני, שיתוף פעולה זה עלול לסייע להתבססות של כוחות איראניים ושל חזבאללה ברמת הגולן, ולהגביר את האיום כלפי ישראל.

לפיכך, על ישראל לקדם את השיח האסטרטגי שהיא מנהלת עם רוסיה, ובמסגרת זו לדרוש מרוסיה לא לאפשר התפתחות של חזית נוספת בהובלה איראנית נגד ישראל ברמת הגולן בפרט, ובדרום-סוריה בכלל. נוסף לכך, ישראל תוכל לנסות לקדם הזדמנות הגלומה במעורבות הרוסית ובקואליציה בין רוסיה לבין איראן וחזבאללה, בדמות ריסון איראן וחזבאללה מפני פעולה נגד ישראל. כן יש לכוון כללי משחק שיהיו מקובלים על ישראל ורוסיה במטרה למנוע חיכוך, הערכות שגויות והסלמה, ואף לגבש כללי משחק אלה כגשר לקידום הבנות לגבי הסדר עתידי בסוריה.

השלכות הסכם הגרעין על החתירה האיראנית להגמוניה אזורית

אפרים קם

החתירה להגמוניה אזורית היא רכיב יסוד בתפיסתה האסטרטגית של איראן, שעד כה לא תורגמה לשאיפה להתפשטות טריטוריאלית. מטרתה היא לשנות את תנאי הסביבה האסטרטגית של איראן, לחזק את מעמדה בה, להשפיע על התהליכים המרכזיים בה ולהניע את הגורמים האזוריים והמעצמתיים להתחשב באינטרסים של איראן במרחב זה. שאיפה זו התייחסה בראש ובראשונה למרחב המפרץ הפרסי במובנו הרחב, ובמידה רבה גם למזרח התיכון בכללו, ונבעה מכמה סיבות: נתוני היסוד הגיאוגרפיים של איראן, פוטנציאל העושר הכלכלי שלה, מעמדה המרכזי בעולם המוסלמי ובעיקר במחנה השיעי, עברה האימפריאלי האזורי, יכולתה לבנות עוצמה צבאית ניכרת, ולא פחות חשוב – הכרתה בכך שהמרחב סביבה רווי באיומים וסיכונים כלפיה, אך גם בהזדמנויות עבודה.

שני גורמים עיקריים משפיעים כיום על מאמציה של איראן לחתור להגמוניה אזורית: הזעזועים המתחוללים במזרח התיכון, וההתפתחויות הקשורות בהסכם הגרעין. בהתפתחויות הקשות העוברות על האזור בחמש השנים האחרונות טמונים סיכונים ניכרים לאיראן. ראשית, השטחים שבהם שולט משטר אסד בסוריה הצטמצמו במידה רבה, והמשך שלטונו נתון בסימן שאלה. משטר אסד הוא בעל־הברית העיקרי וכמעט היחיד של איראן, ואם ייפול – אין לו תחליף מבחינתה. מתוך הבנת החיוניות בייצוב מצבו והבטחת עתידו של אסד משקיעה איראן מאז 2012 מאמצים גוברים – בעיקר הצבת יועצים צבאיים בצבא סוריה, הצבת יחידות מכוח 'קודס' הנלחמות לצד הכוחות התומכים במשטר אסד, משלוח אמצעי לחימה וציוד צבאי לסוריה והענקת סיוע כספי למשטר. סיוע זה הגיע לשיא חדש כאשר בספטמבר 2015 תגברה איראן את היחידות הלוחמות מקרב 'משמרות המהפכה' ו'קודס' – לפי ההערכות, 2,000–3,000

חיילים נוספים. כתוצאה מהרחבת המעורבות נהרגו בצפון־סוריה בחודשים האחרונים למעלה ממאה חיילים איראנים, ביניהם קצינים בכירים. בעקבות בלימת המתקפה של הקואליציה התומכת באסד ועלייה באבידות בכוח 'קודס', החליטה איראן להחזיר חלק מהכוחות למדינה. מאז תחילת מלחמת האזרחים בסוריה, איראן תומכת ואף דוחפת להעברת כוחות מחזבאללה לסוריה, ובהמשך לתגבורם במיליציות שיעיות מעיראק, אפגניסטן ופקיסטן – למשימות לחימה. סיוע זה שיפר במידת־מה את מצבו של משטר אסד, אך טרם הבטיח את יציבותו ואת עתידו.

שנית, מלחמת המפרץ הראשונה ולאחריה כיבוש עיראק על ידי הכוחות האמריקאים ובהמשך התפנותם מעיראק הסירו מעל איראן את האיום העיראקי, ופתחו לפנייה הזדמנויות חדשות בעיראק. עיראק חשובה מאוד לאיראן עקב שכנותה, ומשום שכ־60 אחוזים מאוכלוסייתה הם שיעים, המהווים את בסיס ההשפעה האיראנית בעיראק. אולם המצב בעיראק אינו יציב, האלימות בה רבה ולאיראן יש יריבים במערכת העיראקית, המתנגדים להרחבת ההשפעה ולמעורבות של איראן בעיראק. איראן חוששת, אפוא, שאי־היציבות בעיראק תגלוש גם לשטחה. החשש מהידרדרות נוספת בעיראק מניע את איראן להשקיע מאמצים ניכרים, כולל סיוע צבאי וארגון כוחות הביטחון העיראקיים, שעד כה הפגינו את חולשתם, וכן הקמת מיליציות שיעיות שתפקידן להחליף את כוחות הביטחון חסרי המוטיבציה בלחימה ב'מדינה האסלאמית'. שלישית, 'המדינה האסלאמית' – שפרצה בעוצמה בעיראק באמצע 2014 והפכה לשחקנית מרכזית בזירת המזרח התיכון – נתפסת בעיני איראן כאויב ממשי המסכן את האינטרסים החשובים ביותר שלה באזור – את עתידם של משטר אסד בסוריה ושל המשטר השיעי בעיראק, של המיליציות השיעיות בעיראק וחזבאללה בלבנון. הופעת 'המדינה האסלאמית', המציבה אידאה סונית חדשה/ישנה, נתפסת בעיני האיראנים גם כחלק מהעימות הסוני־שיעי, וכקריאת תיגר על המחנה השיעי ועל שאיפתה של איראן להגמוניה אזורית. לאיראנים ברור, כנראה, שמקורות כוחה של 'המדינה האסלאמית' – בשליטה על שטחים גדולים בסוריה ובעיראק, בנשק ובכספים, ביכולות לחימה ובהצלחתה למשוך רבבות צעירים לשורותיה – מציבים מולם יריב קשה ומסוכן. מתוך הכרה זו משקיעה איראן מאמצים רבים כדי לבלום את 'המדינה האסלאמית', הן בעיראק והן בסוריה.

אולם, במקביל לסיכונים חמורים אלה לאינטרסים החשובים של איראן, יש בהם גם היבטים חיוביים לגביה. הדבר מחזק את ההכרה באיראן על ידי ממשלות המערב כגורם חשוב, היכול לתרום לייצוב המצב בסוריה ובעיראק ולסייע לבלימת 'המדינה האסלאמית', עקב השפעתה של איראן בשתי המדינות ונכונותה להשקיע מאמץ צבאי

השלכות הסכם הגרעין על החתירה האיראנית להגמוניה אזורית

ניכר בהן. עליית 'המדינה האסלאמית', המוגדרת כאיום מרכזי לעולם החופשי, משפרת את הדימוי של איראן ומגמדת את היותה מדינה המפעילה טרור וארגונים שלוחים בהיקפים גדולים, וכן את מעמדה כמובילת המדינות הרדיקליות במזרח התיכון. חשיבותה האזורית של איראן עלתה עוד יותר בעקבות הגברת שיתוף הפעולה בינה לבין רוסיה במאבק נגד הארגונים הג'יהאדיסטיים בסוריה – למרות שנראה כי יש ביניהן חילוקי דעות לגבי עתידו של משטר אסד – והידוק הקשרים ביניהן בתחומים המדיניים, הכלכליים והגרעיניים ואספקת הנשק לאיראן.

במקביל לניהול המשא ומתן עם המעצמות בנושא הגרעין, הצליחה איראן לבנות מוקדי השפעה חשובים במרחב הסובב אותה, תוך הסתמכות על אוכלוסיות שיעיות שלהן היא מספקת כסף ונשק. היא ניצלה את הלחימה באפגניסטן כדי לבנות במערב המדינה מוקד כזה, הנשען על המיעוט השיעי בו. לאיראן יש זה מכבר שני בסיסי השפעה בחופי הים התיכון – בסוריה ובלבנון. היא פועלת לבניית בסיס השפעה בתימן, בחוף ים סוף ומדרום לערב הסעודית, תוך ניצול מלחמת האזרחים בתימן ותמיכתה בחות'ים.

הסכם הגרעין שהעניק לאיראן לגיטימציה בינלאומית להיותה מדינת סף גרעינית מהווה מעטפת תומכת להתייחסות לאיראן כאל שותפה בלחימה ב'מדינה האסלאמית', ולדימויה כגורם התורם ליציבות האזורית. השגת ההסכם מעניקה לה דימוי, לפחות חלקי, של מדינה מתוקנת, המוצאת את מקומה במשפחת המדינות. הסרת הסנקציות מעל איראן תאפשר לה להרחיב במידה משמעותית את קשריה הכלכליים עם מדינות שונות, ותסייע לה להפנות יותר משאבים לטובת בעלות־בריתה, ובכללן המיליציות החמושות והארגונים הקשורים בה. הדיאלוג שהתפתח בשנתיים האחרונות בין איראן לממשלות המערב, ובעיקר הממשל האמריקאי, ברמה של שרי חוץ, יצר בממשל האמריקאי ובממשלות אחרות ציפייה ותקווה לכך שניתן יהיה להרחיב את ההידברות עם המשטר האיראני לטיפול בסוגיות אזוריות. בראייתו של הממשל האמריקאי, הרחבה זו, אם תתאפשר, תוכל לתרום להתמתנותו של המשטר ולהופכו לשחקן חיובי, שיהיה מוכן לסייע לייצוב המצב המערער באזור. הממשל האמריקאי מעריך שיש אישים במערכת האיראנית – כדוגמת שר החוץ זריף, וכנראה הנשיא רוחאני – המעוניינים בהרחבת הדיאלוג עם ארצות־הברית. הממשל גם סבור שמימוש ההסכם והסרת הסנקציות מעל איראן יוכלו לחזק את מעמדם של הגורמים המתונים יותר בצמרת האיראנית, ולאפשר הידברות זו.

ככל הנראה, אכן מצויים בצמרת האיראנית אישים המצדדים בהרחבת ההידברות עם הממשל האמריקאי. המנהיג הרוחני ח'אמנהאי הודה בכך בהקשר של השגת הסכם

הגרעין, ורוחאני אמר שבתנאים מסוימים, מימוש הסכם הגרעין יוכל להוות התחלה של יחסים חדשים עם ארצות הברית. אלא שח'אמנהאי, ועימו ראשי האגף הרדיקלי של המשטר ובכללם מפקדי 'משמרות המהפכה', מתנגדים בתוקף להרחבת הדיאלוג. ח'אמנהאי, שממשיך לטפח את הדימוי המהפכני של איראן, רואה בארצות הברית אויב, וחושד בה שהיא מנסה להשתמש בהסכם הגרעין כדי לחדור למערכת האיראנית ולמוטט את המשטר מבפנים. כך הודיע ח'אמנהאי בפומבי כי מדיניות איראן באזור היא ההיפך הגמור ממדיניות ארצות הברית, וכי הפסקת המאבק נגד ארצות הברית מנוגדת לקוראן. משום כך, הוא הבהיר שלא יאפשר הידברות עם הממשל האמריקאי מעבר לנושא הגרעין.

בסוגיות האזוריות הודיע ח'אמנהאי כי איראן לא תזנח את ידידיה באזור. היא תמשיך להגן על "ההתנגדות" באזור, ובראשה ההתנגדות הפלסטינית, ותתמוך ככל יכולתה בכל מי שנלחם בישראל ובציונות. ח'אמנהאי ועימו בכירים ב'משמרות המהפכה' מדברים על החדרת השפעה האיראנית לגדה המערבית ועל שיגור משלוחי נשק אליה, כפי שאיראן עושה בעזה. ח'אמנהאי הוסיף שאיראן תמשיך לתמוך במשטר הסורי, בעם ובמשטר בעיראק, בעמים המדוכאים בתימן ובבחרין ובלוחמי ההתנגדות בלבנון, ותספק להם את כל הסיוע. דבריו של ח'אמנהאי מבהירים שהמשטר האיראני רואה בהסכם הגרעין אמצעי להסרת הסנקציות ולהרחבת השפעתה של איראן באזור, ולא מבוא לשיתוף פעולה אזורי עם הממשל האמריקאי, ולהתנהלות מתונה ובונה באזור.

סיכום ומשמעויות

הניתוח במאמר זה מוביל למסקנה שההתפתחויות באזור והסכם הגרעין שיפרו אמנם את מעמדה ואת השפעתה האזורית של איראן, אולם הם לא יובילו לשינוי ממשי במדיניותה האזורית. למסקנה זו סיבה כפולה. הסיבה האחת היא, שאמנם יש באיראן אישים המעוניינים בדיאלוג נרחב יותר עם ארצות הברית, שעשוי להוביל ליחסים משופרים איתה, ובהמשך אולי גם להתמתנות בהתנהלותה האזורית, אולם, המערכת המהפכנית והמנהיג הרוחני ח'אמנהאי – חשדנותם כלפי הממשל האמריקאי לא התרופפה גם לאחר הסכם הגרעין. ח'אמנהאי הבהיר כי הוא מתכוון להמשיך במדיניות הרדיקלית המאפיינת את איראן מתחילת ימיו של המשטר האסלאמי וכינון הרפובליקה האסלאמית. ברור שח'אמנהאי הוא מקבל החלטות האסטרטגיות באיראן, וקשה להניח שאלה הדוגלים בדיאלוג עם הממשל האמריקאי ובמדיניות מתונה יותר כלפי האזור יוכלו לפעול נגד עמדתו, מה גם שהיא נתמכת על ידי עיקר הממסד הרדיקלי.

הסיבה השנייה היא הניגוד בין המדיניות האזורית של איראן לזו של ארצות הברית. זהו ניגוד מהותי. החתירה להגמוניה היא מרכיב מרכזי בתפיסה האסטרטגית של איראן, גם מתקופת השאה, והיא נובעת מתחושת הכוח שלה, אך גם מתפיסת האיום שלה. הכלים שבאמצעותם מבקשת איראן לקדם את ההגמוניה שלה הם: בניית עוצמה צבאית, תוך שימת דגש על מערך הטילים שלה ויכולותיה הימיות; פיתוח פוטנציאל גרעיני, תוך שמירת האפשרות למימושו בעיתוי המתאים; קידום כושר הרתעה, הנשען גם על שימוש בטרור בעת הצורך; הרחבת ההשפעה במדינות אחרות, תוך חדירה לתוכן באמצעות סיוע בכסף ובנשק; הגדלת המערך של מיליציות חמושות, ארגונים שלוחים ובעלי-ברית אחרים המתבססים על תשתית של אוכלוסייה שיעית. ח'אמנהאי הבהיר בשפה ברורה שלא יוותר על כלים אלה.

משמעות הדברים היא שיימשכו המתח והעימות בין הגישה האיראנית לבין הגישה שהממשל האמריקאי מבקש להנחיל למשטר האיראני. במתח זה יוכל כנראה לחול שינוי, רק אם וכאשר תהיה תמורה ממשית באופיו של המשטר האיראני, ומכאן גם בגישתו כלפי ההתנהלות בזירה המזרח-תיכונית. שינוי כזה אפשרי בעתיד, משום שיש איראנים רבים הרוצים במשטר בעל אופי שונה. אבל תהליך השינוי טרם החל, משום שהמשטר השכיל להפעיל אמצעים לבלימתו.

עם זאת, צריך לזכור שמאמצייה של איראן לקדם את ההגמוניה שלה באזור נתקלים במכשולים לא-פשוטים: הסכנה למשטר אסד; מאמצי הבלוימה הצפויים מצד ארצות הברית, בעיקר ככל שיתברר לה שהאיראנים אינם הולכת בתלם הרצוי לה; דאע"ש שטרם הובס; הקשיים הפנימיים במאחזי ההשפעה האחרים שיש לאיראן – בעיראק, בלבנון, בתימן; ומאמצי הנגד של ערב הסעודית, ואולי גם של מדינות נוספות באזור. מהי המשמעות של כל אלה לגבי ישראל? כל עוד לא יחול שינוי ממשי באופיו של המשטר האיראני, לא יחול שינוי גם ביחסו לישראל, ובכלל זה בשלילת זכות קיומה. במצב זה, כשמעמדה האזורי של איראן מתחזק חרף הבעיות שהיא נתקלת בהן, טמונים בעיקר סיכונים לישראל. איראן תעשה כמיטב יכולתה, כפי שח'אמנהאי הבטיח, להצר את חופש הפעולה של ישראל ולפגוע בה. באופן מעשי, מאמץ זה עלול לכלול בניית חזית נוספת נגד ישראל מדרום-לבנון לרמת הגולן, באמצעות חזבאללה, וחיוזוק היכולות של חזבאללה לפגוע בישראל, ומאמצי חדירה לזירה הפלסטינית – לא רק לרצועת עזה, אלא גם לגדה המערבית. עם זאת, סביר להניח שאיראן לא תבקש להתעמת במישרין עם ישראל, לפחות כל עוד היא עסוקה בייצוב המצב בסוריה ובעיראק ובמאבק בדאע"ש. מהזווית החיובית – אם בסופו של דבר דאע"ש ייבלם, גם בתרומה איראנית, ישרת הדבר גם את עניינה של ישראל.

מעל לכל אלה ברור שאם איראן תחליט בשלב כלשהו לפרוץ לנשק גרעיני – יחול שינוי מהותי במערכת האיומים שעימם תצטרך ישראל להתמודד. בשלב זה סביר יותר להניח שאיראן תעדיף להמתין, והחלטתה לפרוץ לנשק גרעיני תידחה לפחות לכמה שנים.

נתיב המאמץ הנגדי של ישראל יצטרך לעבור דרך ארצות הברית. למדיניותו של הממשל האמריקאי בסוגיית הגרעין יהיה חלק בהתחזקותה הצפויה של איראן, ולכן צפויה להיות לו מחויבות לסייע לבעלות־בריתו – לא רק ישראל – ולהרגיע אותן מול איראן, אם אכן תימשך מדיניותה האזורית הרדיקלית של איראן. שאלה פתוחה היא – האם הממשל האמריקאי הנוכחי והעתיד יגלה את התקיפות הדרושה מול איראן, או שיגלה ותרונות כלפיה, כפי שעשה במהלך שיחות הגרעין.

האם גל הטרור הפלסטיני מסמן תפנית מסכסוך לאומי לסכסוך דתי?

קובי מיכאל

אירועים שהתפרצו בירושלים בחגי תשרי/סתיו 2015 בסימן החשש הפלסטיני מפני כוונה ישראלית לשנות את הסטטוס קוו בהר הבית זלגו לשטח מדינת ישראל, לגדר הגבול ברצועת עזה ולגדה המערבית. השימוש הפלסטיני במונחים הקשורים לירושלים ולהר הבית – אנתרופודת אל-אקצא או אל-קודס – מחזק את התחושה הרווחת כי הממד הדתי, הקשור להר הבית, הוא המוטיב המחולל המרכזי להסלמה ולמציאות של טרור הסכינים. ואכן, רבים מקרב הסכינאים, הפועלים במתכונת של "פיגועי הקרבה" (ביודעם את ההיתכנות הגבוהה להריגתם) מסבירים את החלטתם לדקור ולרצוח יהודים בהתנהלות הישראלית במתחם אל-אקצא, ובפגיעה הבוטה בסמל הדתי רב-החשיבות. גם רוב תוכני ההסתה בתקשורת וברשתות החברתיות סובבים סביב עניין אל-אקצא, ומזהירים מפני כוונות הזדון המיוחסות לישראל – לשנות את הסטטוס קוו במתחם ולאפשר בו זמני תפילה למוסלמים וליהודים, בדומה למתכונת הנהוגה במערת המכפלה בחברון. את הזעם ליבה גם חשש מפני כוונה להקים את בית המקדש על חורבות מסגד אל-אקצא. מנהיגי דת ודרשנים מלבים את האווירה והיצרים ומשלהבים את ההמונים בשם אל-אקצא, ובאמצעות סיסמאות בזכות הגנת המקום הקדוש לאסלאם, המופקד בידי המוסלמים הפלסטינים. מסרים אלה נקלטים היטב בקרב הצעירים, על אף שרובם אינם מקיימים אורח חיים דתי. הממד הדתי של אל-אקצא התחזק בהשראת 'המדינה האסלאמית' – מסרי תעמולה אסלאמית וקריאות למימוש החזון של השבת 'תור הזהב' של האסלאם מופצים באמצעות האינטרנט והרשתות החברתיות.

כיוון שכך, חשוב לבחון האם בממד ובהשראה הדתיים יש גם משום ביטוי לתפנית באופיו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני: האם הסכסוך הלאומי הופך לסכסוך דתי, או

שמא הממד הדתי של הסכסוך (הקיים מאז ומתמיד) הופך בעת הנוכחית למשמעותי יותר? אם כן, מהן המשמעויות?

הפרופיל המסתמן של הסכינאים הפלסטינים הצעירים ממזרח-ירושלים מצביע על כך שבתופעה זו מעורבת בעיקר אוכלוסייה צעירה, המנותקת ברובה ממעגלי החינוך והתעסוקה, לרוב בטלה ממעש וניזונה מהרשתות החברתיות כמקור מידע עיקרי. צעירים אלה חווים תסכול מתמשך בגין היעדר אופק של ממש לעתידם האישי, וכן ייאוש גובר ברמה הלאומית, בשל היות ההנהגה פלסטינית כושלת וחסרת יכולת להתוות להם עתיד חיובי. אם בעבר יכלו מנגנוני הריסון וההכלה המסורתיים של החברה הפלסטינית במזרח-ירושלים לבלום את פוטנציאל האלימות או לתעל אותו לאפיקים אלימים פחות, הרי התמורות שעוברת החברה הפלסטינית במזרח-ירושלים ובגדה המערבית החלישו אותם מאוד. הסמכות ההורית נשחקה; מערכות החינוך אינן מתפקדות, קיים מחסור בכיתות לימוד (מה גם שמרבית הצעירים הנוטלים חלק בהפרות הסדר אינם פוקדים את מערכות החינוך), ניכר חוסר שליטה בתוכני הלימודים; מוסד "זקני העדה" (השיח'ים) ומוסד המוח'תארים איבדו ממעמדם והשפעתם. למעשה, מדובר בציבור ללא הנהגה.

הצעירים מבקשים לפרוק את זעמם ותסכולם בהפרות הסדר, בסכינאות ובגילויי אלימות אחרים. ההד שזכו לו הפיגועים הועצם עקב תחושת ההיסטריה ששידר הציבור הישראלי (עד לשלב ההסתגלות שהתפתח בחלוף מספר שבועות מתחילת ההסלמה), בסיוע התקשורת וההסתה ברשתות החברתיות. תהודה זו עוררה בקרב הצעירים את תחושת ההישג. הנה הם, באמצעות הסכין בלבד, הצליחו לחולל שינוי שאותו לא הצליחו לחולל המבוגרים וההנהגה הפלסטינית – באמצעות אסטרטגיית הבינאום של הסוגיה הפלסטינית מחד גיסא, או ההתנגדות העממית מאידך גיסא, ולא חמאס – באמצעות אסטרטגיית המאבק המזוין.

למרות הנופך הדתי של ההתפרצות האלימות, סוגיית אל-אקצא הפכה עבור אותם צעירים לסמל המייצג ממד לאומי, יותר מדתי, ומניע להתנגדות אלימה ברוח הג'האד של 'המדינה האסלאמית'. הטרור והאלימות הפכו לכלי שבאמצעותו מבטאים אותם צעירים את רצונם בשינוי, למרות שאינם יודעים להגדיר במדויק איזה שינוי היו מבקשים לחולל. זוהי מרידה בקיים – בממסד הישראלי ובממסד הפלסטיני כאחד – וניסיון להתנער מהמציאות שבה הם חיים בדרך המביאה עימה תחושות גאווה והתרוממות רוח. גם העובדה שהם נושאים את שם אל-אקצא וצובעים את מאבקם בסיסמאות בזכות שחרורו מידי הכופרים הציונים אינה מעידה על תהליך גורף של הדתה. מאבקם של הצעירים המעורבים בגל האלימות אינו בשם הקוראן הקדוש, ותכליתו אינה

האם גל הטרור הפלסטיני מסמן תפנית מסכסוך לאומי לסכסוך דתי?

להפוך את הפולחן הדתי, שמרכזו תפילות באל-אקצא, למהות המעצבת של חייהם. אל-אקצא מספק נופך דתי למניע הלאומי, האישי, הדורי והתרבותי. בהשפעת סרטי התעמולה של 'המדינה האסלאמית' מתחזקת בקרב הצעירים התחושה שהם שותפים למשהו "נשגב" יותר, לאידאה חדשה, לתחייה ולהתחדשות, שיש בהם סממנים דתיים. לפנינו תופעה של חילון ג'ה'אד – המצווה הדתית הופכת לתמריץ אישי וקולקטיבי הממוסגר, בין היתר, גם כהתנגדות לאומית.

גם אם הפיגועים, שבוצעו על ידי יחידים שפעלו ביוזמה אישית, שמרו לאורך שבועות מאז שהחלה ההסלמה על היקף ותדירות קבועים פחות או יותר, חלה ירידה מהירה יחסית בהיקף ההפגנות ובהתנגשויות בין קבוצות של צעירים פלסטינים לבין כוחות הביטחון הישראליים. תרמו לכך ההיערכות וההתאמות של מערכת הביטחון הישראלית, וכן ההבנות שאליהן הגיעו ירדן וישראל, בתיווך אמריקאי, לגבי הסדרים בהר הבית, תוך הדרה מוחלטת כמעט של הרשות הפלסטינית. במקביל, בחברה הישראלית התגלתה הסתגלות לגל הטרור כביטוי למציאות קיומה במרחב, והתהודה התקשורתית והציבורית הצטמצמה בהתאם. התפתחויות אלו אפשרו למערכת הביטחון לדבוק באסטרטגיית ההכלה והבידול בין האוכלוסייה הלא מעורבת לבין הסכינאים והמפגעים האחרים. חשוב לזכור כי בסופו של דבר, הרוב המוחלט של האוכלוסייה הפלסטינית בירושלים לא היה מעורב בטרור ובאלימות, ואלה אף פגעו באינטרסים חיוניים של אותה אוכלוסייה, המבקשת להשתלב במרקם החיים הירושלמי והישראלי – ולו בשל היעדר אלטרנטיבה טובה ומבטיחה יותר.

בחלופי השבועות הראשונים להסלמה, טרור הסכינאים והאלימות הוסטו מירושלים לשטחי הגדה המערבית, כאשר המוקד הבולט עבר לגזרת חברון, המתאפיינת בנוכחות ובהשפעה של חמאס באופן בולט, וברמת חיכוך גבוהה בין תושביו הפלסטינים והיהודים של האזור. מנגנוני הביטחון הפלסטיניים מתקשים לאכוף באזור את מרותם, בעיקר כשהנהגה מטיפה להתנגדות עממית, ולרוב הם נמנעים מפני עימות ישיר עם מוקדי הכוח. חמאס פועל לעידוד האלימות ולהסלמתה, תוך בידול הרצועה (להוציא חיכוך יזום ומבוקר לאורך גדר הגבול), במטרה להגביר את הכאוס בגדה המערבית, להביך את הרשות הפלסטינית ואת מנגנוני הביטחון שלה ולדחוף את ישראל לעימות עם האוכלוסייה המקומית. כל זאת, כדי לערער את יציבותה של הרשות הפלסטינית ולהביא להפלתה.

לסיכום, ניכר שהמדד הדתי, הכרוך במאבק על אל-אקצא, נוסף להשראה שמקורה בתעמולת הג'ה'אד של 'המדינה האסלאמית', מנתב את תחושות תסכול הרווחות בקרב צעירים פלסטינים, את אובדן האמון מצידם בהנהגותיהם ואת הרצון (של הצעירים)

להפגין מחאה ודחייה של הסדר הקיים – לאנרגיה אלימה ולשימוש בסכין כסמל תרבותי וכביטוי ליכולת העמידה וההתנגדות מול כוח חזק – הצבא הישראלי והחברה הישראלית. עם זאת, הממד הלאומי של הסכסוך לא פינה את מקומו לממד הדתי; הממד הדתי הפך להשראה המניעה את האוכלוסייה המוסלמית לפעילות אלימה, שמצידה הופכת לווראלית, בסיוע הרשתות החברתיות והתמיכה המוסדית (באמצעות האדרת ה"שהידים" ותמיכה במשפחותיהם), וכך היא מעודדת צעירים נוספים לפנות לטרור.

שבירת הפרדיגמה של 'שתי מדינות לשני עמים'?

ענת קורץ וגלעד שר

בשנים האחרונות גברו הכוחות הדוחפים למציאות של מדינה דו-לאומית בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני. מקורה של מגמה זו הוא בקיפאון המתמשך בתהליך המדיני, ובפרט בכישלונו של סבב השיחות האחרון (עד כה) בין ישראל לפלסטינים, שהתנהל בתיווכו של מזכיר המדינה ג'ון קרי. כשל זה, כמו כישלונו של סבבי שיחות קודמים, משקף את היעדר הרצון והיכולת הפוליטיים של ההנהגות בישראל וברשות הפלסטינית לגשר על פערים אשר לתנאים שיאפשרו חזרה לשולחן הדיונים, וכל שכן בעמדות יסוד. כיוון שכך הם פני הדברים, נראה כי אין סיכוי של ממש להגיע בעתיד הנראה לעין להבנות בסוגיות הליבה של הסכסוך, כולן או מקצתן, כבסיס לגיבוש הסכם קבע שיתבסס על העיקרון של שתי מדינות לשני עמים.

מרבית ההסדרים על פי הסכם הביניים, שנחתם בין ישראל לאש"ף בשנת 1995 מתקיימים בהסכמת הצדדים עד היום, אך מצב ביניים זה רווי מתח. ההתפתחויות המשמעותיות שנרשמו בשנים האחרונות בזירת הסכסוך, על רקע המבוי המדיני הסתום, היו אלימות: בקיץ 2014 התחוללה ברצועת עזה מערכה נוספת ורחבת-היקף בין ישראל לחמאס, ובסתיו 2015 פרץ מחדש גל טרור פלסטיני, שהחל בקו התפר בירושלים והתפשט משם אל רחבי העיר, ליהודה ושומרון ואל מרכזי האוכלוסין שבתוככי הקו הירוק. על אלה יש להוסיף את היריבות בין הרשות הפלסטינית לבין חמאס, השולט ברצועת עזה, ואת אבדן הלגיטימיות של שתי ההנהגות בעיני הציבור הפלסטיני. מעבר לזירת הסכסוך גופא, ובמידה מסוימת בזירה זו עצמה, מסתמנת מגמה מואצת של הדגשת הרכיבים הדתיים של הסכסוך, על חשבון היבטיו הלאומיים-מדיניים ההיסטוריים. התפתחויות אלה, שטמונה בהן סכנת הסלמה מוחשית, מאיימות להרחיק עוד את התהליך המדיני, החמקמק ממילא, מסדר היום הישראלי והפלסטיני כאחד.

בה בעת, מתנהלת מערכה יזומה פלסטינית-ערבית במישורים הדיפלומטיים, האקדמיים והכלכליים, נגד מדיניות ישראל בסוגיה הפלסטינית – במוסדות בינלאומיים שונים, בתקשורת העולמית ובדעת הקהל הבינלאומית. ניתן לראות במערכה זו ביטוי לויתור פלסטיני על ההידברות הישירה עם ישראל ומאמץ לאתגר אותה במטרה לכפות עליה את הדרישות הפלסטיניות להסדר. תהליכים ומגמות אלה מעודדים בישראל התבצרות בעמדות האמורות להקשות על הממשלה לגבש בסיס לחידוש המשא ומתן, שיהיה מקובל גם על הפלסטינים.

וברקע ניכר כרסום בנכונותה של הקהילה הבינלאומית להתמקד בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים ולהשקיע מאמצים בניסיון להחיות אותו, בהיותה עסוקה בחזיתות ובמשברים אחרים – ביניהם התהפוכות במזרח התיכון, שבחלקן נעשו רקע לחידוש המאבק הבין-גושי, ומשבר ההגירה לאירופה. כל אלה מסיטים את תשומת הלב האזורית והבינלאומית מהסכסוך הישראלי פלסטיני ומאפשרים לצדדים לדחות את רגע הכורח לקבל החלטות קשות שגלומים בהן סיכונים אלקטוראליים וביטחוניים-אסטרטגיים ושיש להן משמעות היסטורית. משום כך, לכאורה, המצב הנוכחי אינו בלתי-נוח לחלוטין עבור הצדדים עצמם.

תקפותה של תפיסת "שתי מדינות לשני עמים"

על רקע הקיפאון המדיני, על השלכותיו המדיניות והביטחוניות, עולה השאלה: האם הסדר מוסכם ברוח עקרון שתי המדינות עדיין רלוונטי? התשובה לשאלה זו היא: כן, הסדר המבוסס על שתי מדינות לאום עדיין רלוונטי, אף כי לא ברורה התוחלת של הרעיון ועד כמה קרובה נקודת ההיפוך, שתעשה אותו בלתי-רלוונטי.

ההערכה כי בלי היפרדות מהפלסטינים בגדה המערבית ישראל לא תוכל להבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית נתמכת עדיין על ידי שכבה רחבה בציבור הישראלי, והיא מסבירה באופן חלקי, לפחות, את שיעור התמיכה בקרב הציבור בפתרון שתי המדינות.¹ ראש הממשלה בנימין נתניהו עצמו חזר והצהיר כי הרעיון תקף, וכן קרא לפלסטינים לשוב לשולחן המשא ומתן "ללא תנאים מוקדמים" – אם כי בליווי תנאים ישראליים להסכם והסתייגויות בדבר היתכנותו של הסדר מוסכם. גם אצל הפלסטינים, חלק ניכר מהציבור לא נטש את הרעיון של עצמאות מדינית לצד מדינת ישראל.² הרשות הפלסטינית מצידה חותרת לעצמאות שתושג, אם לא במשא ומתן עם ישראל, אזי באמצעות המערכת הבינלאומית. על כך מעידה פעילותה הנמרצת לגיוס הכרה בינלאומית במדינה פלסטינית, שרשמה בשנים האחרונות הישגים לא-

מבוטלים במדינות מערביות. במילים אחרות, כך או אחרת – המנהיגות הפלסטינית, ובפרט הנהגת הרשות הפלסטינית שבגדה המערבית, דבקה ברעיון שתי המדינות. זאת ועוד, הגורמים הבינלאומיים הרלוונטיים לתהליך המדיני – ארצות הברית, האיחוד האירופי, רוסיה, האו"ם וגם מדינות ערביות מרכזיות – מדברים עדיין במונחים של פתרון שתי המדינות, גם אם קיימים ביניהם חילוקי דעות מהותיים בדבר הדרך לקדמו. מבחינת גורמים אלה, פתרון שיתבסס על הסדר כפוי אינו ניצב, לפי שעה, בעדיפות גבוהה על סדר היום.

יחד עם זאת, במהלך השנים נשמעו בחוגי ימין בישראל קריאות לסיפוח שטח C בגדה המערבית, שמשמעותן חתירה למציאות דו-לאומית במדינה אחת. רעיונות אלה מתבססים על אמונה שניתן להפריד בין זכויות טריטוריאליות לבין זכויות פוליטיות לפלסטינים.

על רקע הקיפאון המדיני, גם בחברה הפלסטינית נרשמה בשנים האחרונות התעניינות מחודשת ברעיון המדינה האחת. תפיסה זו משחזרת את הרעיון שעמד בבסיס המאבק הפלסטיני נגד מדינת ישראל לפני ההכרה בה וטרם הפנייה לדרך המשא ומתן, שהוביל לחתימת הסכמי אוסלו. יתרה מכך, למגמה זו נמצא הד בזירה הבינלאומית, בעיקר באירופה, וככל הנראה הוא משקף כרסום באמונה כי פתרון שתי המדינות הוא ברהשגה. מכאן השאלה: האם פתרון המדינה האחת הוא בר-תוקף? התשובה לשאלה זו: לא. ייתכן כי מציאות של מדינה אחת לשני העמים תיווצר הלכה למעשה, אם לא יחול שינוי במצב הפוליטי-טריטוריאלי בזירת הסכסוך. אולם תהליך בכיוון זה ישמר ואף יגביר את המתח הקיים בין שתי הקהילות הלאומיות, הישראלית והפלסטינית, ויחריף מאוד את המתחות ביניהן על רקע אידאולוגי-דתי, נוסף לרקע הלאומי. כפי שמעידים ניסיון העבר וההווה, מתחים אלה יזינו הקצנה ואלומות. לכן, מציאות של מדינה אחת – בין אם תפתח מעצמה עקב אי-יכולתם של הצדדים לחדש משא ומתן קונקרטי שיוביל להקמת מדינה פלסטינית לצידה של מדינת ישראל, ובין שיהיה תוצאה (אמנם בלתי-סבירה בעת הנוכחית) של לחץ בינלאומי – אולי תהווה הסדר, אך לא פתרון.

על מנת לייצב את הזירה, להוסיף היבטים של נורמליזציה ליחסים בין ישראל לפלסטינים בפרט ובין מדינות ערביות בכלל, ולחזק את אלה הקיימים (בעיקר במישור הביטחוני והכלכלי) – אין לחפש חלופה לפתרון שתי המדינות. במקום זאת, כדי להסיט את הדינמיקה בזירת הסכסוך מכיוון נקודת ההיפוך, שמעבר לה ייסתם הגולל על פתרון שתי המדינות, ועל אף הקשיים הידועים והנסיבות הפוליטיות הנוכחיות בשני הצדדים, יש לחפש מוצא מהקיפאון המתמשך שבו שרוי התהליך המדיני. לשם

כך תידרש מידה מכרעת של אחריות לאומית, אומץ לב פוליטי וחזון היסטורי בקרב ההנהגות ובקרב הציבור – בשני הצדדים גם יחד.

לקראת מוצא מהמבוי הסתום

קשה לחשוב על נוסחה לחידוש המשא ומתן ולניהולו, שלא הושקעה בה חשיבה או שלא עברה לשלב יישומי התחלתי. מדובר ביוזמות תהליכיות, מרשמים להסדר קבע מוסכם ואפשרויות לצעדים עצמאיים (ישראליים ופלסטיניים כאחד). במילים אחרות, אין צורך "להמציא את הגלגל" אלא לבחון מחדש מתווים שהוצעו, ובחלקם נדונו בעבר, ומתוך כוונה ליישם את הנוסחה הנכונה מביניהם לעת הזו.

בחינת כל היוזמות והמתווים הרשמיים להסדר מוסכם, שהוצעו ואף נדונו במהלך שני העשורים האחרונים, מעלה שלא חסר דבר. אלו אבני הדרך של התהליך המדיני.³ לאלה יש לצרף את מכלול היוזמות וההצעות הבלתי־רשמיות הרבות שהונחו לפני הציבור ומקבלי ההחלטות מטעם גורמים מהחברה האזרחית. אין חולק על מורכבותה של המציאות הגיאוגרפית והפנימית, הישראלית והפלסטינית, המחריפה בסביבה בלתי־יציבה, אלימה ומסוכסכת. אולם, קשה לחלוק על ההערכה כי ככל שחולף הזמן, הסוגיות עצמן יחריפו ויסתבכו ופתרון ירחק שלא בטובת ישראל, וגם לא בטובת הפלסטינים.

האופציה המדינית הישראלית

מבחינת מדינת ישראל – זה הזמן ליוזמה מדינית שקולה ומדורגת. האינטרס הלאומי ארוך־הטווח של ישראל – הבטחת עתידה כמדינת הלאום הדמוקרטית והבטוחה של העם היהודי – נשען על חלוקה טריטוריאלית של השטח שבין הירדן לים התיכון לשתי מדינות לאום. לכן, בצומת הקריטי שבו מצויה ישראל, היא צריכה בהקדם לנקוט מדיניות פרו־אקטיבית במטרה להתוות את גבולותיה כך שישקפו את יסודות קיומה, כפי שבאו לידי ביטוי בהכרזת העצמאות: מדינה דמוקרטית שבה רוב יהודי. יוזמה כזו צריכה להיות מכוונת להיפרדות מהפלסטינים באמצעות חתירה לחידוש המשא ומתן (האזורי והביילטרלי), תוך נכונות להניח על שולחן הדיונים את כל סוגיות הליבה ולנסות להגיע לפתרון מלא, אך גם לחתור לצעדי ביניים מוסכמים, שיקדמו את הצדדים ליעד של שתי המדינות. לנוכח קושי להתקדם בערוצים אלה, יש לפעול ליצירת מציאות של שתי מדינות והתוויית גבול ביניהן באמצעות צעדים עצמאיים. צעדים עצמאיים אלה יוכלו להתבטא, בין היתר, בקביעת גבול שיוכרז כזמני, עד שיבשילו התנאים להסכמה על גבול קבע. הידרשות לנושא ההתנחלויות תהיה בלתי־נמנעת,

ויידרשו הכנה של דעת הקהל ושיתוף הציבור בכורח לקבל הכרעה, למען עתידה של המדינה היהודית-דמוקרטית. מהלך בכיוון זה, אם ממשלת ישראל אכן תחליט לבצעו, ידרוש גיבוש מבעוד מועד של תוכנית עדיפות לאומית לקליטת אזרחים המתגוררים כיום מעבר לגדר הביטחון (או מעבר לכל קו אחר שייקבע כגבול זמני), ושל חקיקת חוק פינוי מרצון, פיצוי וקליטה. אלה יידרשו כמובן גם במקרה של הסכם שיושג במשא ומתן. בכל מקרה ובכל מתווה שבו תבחר הממשלה, עליה להשיק עבודת מטה ייעודית בקבינט המדיני-ביטחוני, במשרדי הממשלה הרלוונטיים, וכן, בין היתר, במועצה לביטחון לאומי ובמנהלת שלום. מוצע שמנהלת זו תתמקד ברענון עמדותיה הרשמיות של ישראל ביחס ליוזמות המדיניות השונות, ובבחירת אלו מתוכן, שיסייעו להתוות את הדרך אל היעד. בין השאר, גופים אלה יבחנו בתיאום ביניהם את יוזמת השלום הערבית כמסגרת להידברות אזרית שתתמוך במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, תוך מתן ערבויות וביטחונות לישראל ותמיכה בהנהגה הפלסטינית בקבלת ההחלטות הקשות. תיאום התהליך מתחילתו ובהמשכו עם ארצות הברית ועם אירופה צפוי להקל על ישראל לגייס תמיכה אמריקאית בפרט ובינלאומית בכלל בעמדותיה ובדרישותיה, מה גם שאפשר שיוביל את הרשות הפלסטינית עצמה לשוב ולהתמקד בערוץ הבילטרלי. התפתחות בכיוון זה תתרחש, באופן בלתי-נמנע, על חשבון הבחירה האסטרטגית של הנהגת הרשות מאז אביב 2014 בערוץ הבינלאומי, עוקף המשא ומתן.

הערות

- 1 על פי "מדד השלום" מספטמבר 2015, שפורסם על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, 46 אחוזים מהנשאלים היהודים בישראל הביעו תמיכה ברעיון שתי המדינות, בעוד 30 אחוזים הביעו תמיכה ברעיון המדינה האחת. אולם, לאחר נאומו של ראש הממשלה נתניהו בפתחת עצרת האו"ם באותו חודש, 50 אחוזים מהנשאלים השיבו שלדעתם רעיון שתי המדינות עדיין בתוקף, לעומת 46 אחוזים שסברו כי הרעיון אינו רלוונטי. ראו: <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=297&monthname=%D7%A1%D7A4%D7%98%D7%9E%D7%91%D7%A8#.VIVmG3VrKuk>
- 2 על פי סקר שפרסם מכון הסקרים הפלסטיני PCPSR באוקטובר 2015, 48 אחוזים מהפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה תומכים בפתרון שתי המדינות, בעוד 51 אחוזים מתנגדים לו. 65 אחוזים מהנשאלים סברו שההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית שללו את תוקפו של פתרון שתי המדינות, בעוד 32 אחוזים סברו שניתן עדיין להתגבר על מכשול זה. 78 אחוזים מהנשאלים סברו שהסיכוי להקמת מדינה פלסטינית לצד מדינת ישראל בחמש השנים הקרובות הוא קטן או קלוש, ו-21 אחוזים סברו שהסיכוי לכך גבוה. ראו: <http://www.pcpsr.org/en/node/621>
- 3 החלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם (1947); החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם (1948); החלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם (1967); החלטה 338 של מועצת הביטחון של האו"ם (1973); החלטה 1397 של מועצת הביטחון של האו"ם (2002); החלטה 1515 של מועצת הביטחון של האו"ם (2004); החלטה 11317 של העצרת הכללית של האו"ם (2012).

תופעת הדה-לגיטימציה של ישראל - מגמות ומהלכי נגד

פנינה שרביט ברוך וקובי מיכאל

הערכת המצב הישראלית גרסה כי לנוכח האתגרים האזוריים וההבנה מצד המערכת הבינלאומית שישראל נמצאת בלבה של סביבה גועשת, כאשר אתגר הקיצוניות ובעיקר זו מהזן הסלפי-ג'האדי מהווה עניין לעולם כולו - ישראל תזכה לעדנה במעמדה הבינלאומי. זאת, בשל ההערכה כי היא הדמוקרטיה היחידה המתפקדת במזרח התיכון, ואשר ניצבת בחזית מול האסלאם הרדיקלי והטרור. משום כך, ישראל מופתעת מכך שתופעת הדה-לגיטימציה כלפיה בזירה הבינלאומית גוברת ומתרחבת, והשפעותיה מחלחלות למגוון רחב של קהלים, מעצבי דעה וחוגים אינטלקטואליים. התחזקות של תופעה זו, המתאפיינת בעוינות בסיסית ועמוקה למדינת ישראל, עלולה להגביר את מגמת השחיקה המסתמנת במעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית, ולהשליך על חופש הפעולה המדיני והצבאי שלה, ואולי אף על מצבה הכלכלי. לפיכך, לנושא זה זיקה ישירה לביטחון הלאומי של המדינה, והוא מחייב התייחסות וגיבוש מענה ברמה מערכתית.

תופעת הדה-לגיטימציה נשענת על תשתית רעיונית ועל מבנה רשתי של קבוצות ופעילים, הפזורים ברחבי העולם. היא מתאפיינת בביקורת קיצונית נגד מדיניות ישראל, לצד אקטיביזם פוליטי, תרבותי וכלכלי. תנועת BDS - Boycott, Divestment and Sanctions מצליחה להפיץ רעיון רב-ממדי (אקדמי, ציבורי, כלכלי, משפטי, תרבותי, דיפלומטי ותקשורתי) למרחבים הפוליטיים והציבוריים בעולם המערבי. תנועת BDS על תומכיה משלבת גורמים שונים, בעלי מטרות שונות ורמות שונות של התנגדות למדינת ישראל. חלקם מבקשים להביא לביטול קיומה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, אחרים מבקשים לסייע למאבק המזוין נגד ישראל על ידי הגבלת אפשרותה להשתמש בכוח להגנה עצמית, וחלק מבקשים ליצור

לחץ בינלאומי על מנת לאלץ את ישראל לקבל תכתיבים לגבי אופן יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. המטרות הקיצוניות יותר אינן אלו המוצגות כלפי חוץ, אלא נעשה שימוש במסרים המוצגים בביקורת לגיטימית על מדיניותה של ממשלת ישראל, ואשר מתמקדים בעיקר במאמץ להביא להפסקת הכיבוש הישראלי ולהבטיח את זכויות האדם והשוויון בישראל ובשטחי הרשות הפלסטינית.

התופעה נעשית מאתגרת ומסוכנת יותר לישראל כתוצאה מקיומה והתפתחותה של תשתית אינטלקטואלית, המזינה את הרעיונות המחוללים את התופעה ומעצימה אותם. רעיונות אלה מגובים בניסוחים משפטיים המיועדים להציג את ישראל כמפרת חוק סדרתית, שאינה מכבדת את הערכים היסודיים של המערכת הבינלאומית, ואשר עצם הרעיון בבסיס קיומה הוא בעייתי מבחינה משפטית. מתגבשות שפה, המשגה ותודעה אנטי-ישראלית שלפיהן ישראל היא מדינה כוחנית, קולוניאליסטית, מפרת חוק וגזענית, וכי היא הגורמת והאשמה הבלעדית במצוקת העם הפלסטיני. לגרסתם של גורמים אלה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני מזין את הגורמים הקיצוניים בעולם המוסלמי ואף גורם לעליית האסלאם הרדיקלי, בין היתר בדמות 'המדינה האסלאמית'. מסרים אלה מחלחלים למעגל רחב של גורמים ליברליים, ובכללם האינטלקטואלים בני הדור הצעיר. גורמים אלה יהוו בעתיד את עמוד השדרה של הפוליטיקה, הממשל, התרבות והעסקים של המערב.

מה שמייחד את הדיון המתנהל בחזית הדה-לגיטימציה – לעומת זה המתקיים ביחס לסכסוכים בינלאומיים אחרים ברחבי העולם, מעבר להיקף העיסוק בו במדיה ובדעת הקהל – הוא העובדה שהוא אינו מתמצה בהפעלת לחץ על ישראל לשנות את מדיניותה, צעד לגיטימי כשלעצמו, אלא הוא כרוך בדמוניזציה של ישראל, ובמאמץ לערער את הלגיטימציה לעצם זכות קיומה כמדינת הלאום של העם היהודי.

בהקשר זה, נדרש להקפיד ולהבחין בין אלה העוסקים בדה-לגיטימציה של ישראל לבין מי שמוותח ביקורת לגיטימית על ישראל. ביקורת על ישראל, כמו על כל מדינה אחרת, היא חלק מקובל מההתנהלות בזירה הבינלאומית, אשר ההתמודדות עימה צריכה להיעשות בדרכים הדיפלומטיות והאחרות המקובלות. התייחסות לכל המבקרים וסוגי הביקורת כאל מקשה אחת היא טעות חמורה, מכיוון שהיא מחזקת את אלה העוסקים בדה-לגיטימציה עקב החיבור ביניהם לבין מבקרים מן השורה, וכן היא מקצינה את המבקרים "הלגיטימיים" ודוחקת אותם, שלא בצדק, לקבוצת הדה-לגיטימטורים.

התפשטותה של התופעה בקרב קהל רחב והשפעתה על מקבלי ההחלטות בדרג הפוליטי במדינות השונות נובעות, במידה רבה, מכך שהם תופסים את מדיניות ממשלת ישראל כמתנגדת לקידום פתרון של שתי מדינות שיסיים את הכיבוש, וכמי שאינה

מכבדת את זכויות האדם של האנשים הנתונים לשליטתה. חלק גדול מהביקורת אף נקשר לאופן שבו הם תופסים את השימוש של ישראל בכוח, ולאזרחים הרבים הנפגעים עקב פעולותיה הצבאיות. בהתאם, נדרש כי בעת אימוץ מדיניות, וכן בעת השמעת התבטאויות על ידי גורמים רשמיים ובכירים, יובאו בחשבון גם ההשלכות האפשריות במישור זה, תוך בחינת הנזק והתועלת ושיקלתם זה מול זה. התחשבות בהשלכות של פעולות ואמירות על דעת הקהל העולמית אינה בהכרח כניעה לתכתיבים חיצוניים, כפי שהנושא מוצג לא פעם, אלא בחינת שיקולים אסטרטגיים חשובים שראוי להתחשב בהם, כפי שמצופה להתחשב בכל שיקול אסטרטגי אחר. במקביל, יש להמשיך לחתור להצגתה ולהבהרתה של מורכבות הסכסוך, הן בהיבט המדיני – הקושי להגיע לפתרון מוסכם, והן בהיבט הצבאי – הצורך להתמודד עם אויב הפועל מקרב אוכלוסייה אזרחית, ובחסותה.

עם זאת, ראוי לציין כי התפיסה השלילית של ישראל בדעת הקהל העולמית אינה נובעת רק מאופן ההתנהלות הישראלית בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והביקורת חורגת מהתנגדות למדיניות מסוימת של ממשלה נתונה. אחת הטענות המושמעות מן הצד הישראלי היא שתופעת הדה-לגיטימציה של ישראל היא ביטוי מודרני של אנטישמיות. בלי להיכנס לעומקה של הטענה ולגישות השונות לגבי מידת נכונותה, ברמה התועלתנית, מסרים המדגישים אופי אנטישמי של הביקורת הם חרב פיפיות, מכרסמים בהתייחסות רצינית לטענות הנגדיות המושמעות וגורמים חוסר נכונות להקשיב לעמדה הישראלית. הדבר נכון במיוחד כשהאנטישמיות מיוחסת גם לציבור שאינו חלק מהגרעין הקשה המוביל את המערכה, ואינו מזדהה עם יעדיה המהותיים. ישראל וידידה צריכים להצביע על מאפייניה של תנועת BDS: התנהלותה הכוחנית, המיועדת להפחיד ולהשתיק את מי שמבקש להביע תמיכה בישראל; רכיבים של אפליה על רקע גזע, דת ולאום במשנתה של התנועה; הפגיעה שהיא מבטאת בחופש הביטוי, בחופש האקדמי ובפלורליזם. הצבעה על מאפיינים אלה של התנועה עשויה לאפשר רתימתם של גורמים נוספים שאינם בהכרח תומכי ישראל, אך הם מתנגדים לעצם האפליה ולפגיעה בערכים אלה. נחוץ להבהיר כי התנועה אינה תורמת ליישוב הסכסוך אלא להפך, היא מהווה כלי המזין ומרחיב את הסכסוך. תמיכה בדה-לגיטימציה של ישראל מחלישה את הגורמים המתונים בשני הצדדים ומחזקת את הקיצוניים שבהם, תוך שלילה והחלשה של התמריצים למשא ומתן להשגת פתרון מדיני. ראוי לציין שטיעון זה משכנע יותר כאשר ישראל עצמה אינה נתפסת כמי שנוקטת מדיניות המסכלת אפשרות לפתרון כזה.

בגיבוש האסטרטגיה הכוללת, מומלץ להתייחס לארבע קטגוריות עיקריות של מענה: תגובתי – מענה לאירועים ולמיזמים של דה־לגיטימציה בפעולה, כאלה שלא ניתן היה לסכל או לשבש מבעוד מועד. מניעתי – סיכול ושיבוש מבעוד מועד של התארגנויות דה־לגיטימציה, פעולה נגד מחוללי התופעה, מימונם, הפצת המסרים שלהם וכן הלאה. יש לערער את אמינותם של חברי "הגרעין הקשה", לחשוף את האג'נדה הקיצונית שלהם ולסכל מראש מהלכים מתוכננים שלהם. לשם כך יש להשקיע ביכולות מודיעיניות מתאימות, ולשכלל את שיתוף הפעולה עם ארגונים, בקמפוסים ובמקומות אחרים, למטרות אלה. מענה תשתיתי – פעולה יזומה להשפעה מראש על התודעה של הקהלים השונים, כדי לחסום את השפעת הדה־לגיטימציה. בהקשר זה יש חשיבות ליצירת קשרים אישיים, וכן לאירוח משלחות בישראל לשם הצגת מורכבותו של המצב באופן בלתי־אמצעי. בנוסף, נדרשת פעולה הנותנת משקל נגד אקדמי לחומר הרב הנכתב והנלמד נגד ישראל – כולל באמצעות פרסום מחקרים, השפעה על רשימות הקריאה בקורסים, יצירת קורסים ותוכניות מחקר, תמיכה בחוקרים ובמרצים פרו־ישראלים וכן הלאה. מענה קונסטרוקטיבי – חשיפת קהלי היעד השונים לתרומה הישראלית לאוכלוסיית המזרח התיכון והעולם, כאנטי־תזה לדימוי האפרטהייד, הגזענות, הקולוניאליזם וכל השאר. לדוגמה, הקמת רשת פעולה של ארגונים ויזמים ישראלים הפועלים בעולם למען האנושות, סיוע לאוכלוסיות חלשות בטכנולוגיה של מים ומזון ובהיבטים הומניטריים. בהקשר זה יש חשיבות להשתלבות בפעילות של גופים בינלאומיים ומקומיים של החברה האזרחית בתחומים של זכויות האדם, הגנה על עובדים, הגנה על הסביבה וכדומה. גופים אלה נמנים בדרך כלל עם המבקרים החריפים של ישראל. על מנת להיות אפקטיביים חשוב לנהל שיח גם עם גורמים ביקורתיים, כל עוד הביקורת לגיטימית במהותה ובאופן ניסוחה, כדי לבדל בין אלה לבין מפיצי הדה־לגיטימציה.

בנוסף לגורמים הממשלתיים והמוסדיים, נדרש לגייס את גורמי החברה האזרחית – שחקנים וארגונים יהודים ושאינם יהודים, בישראל ומחוץ לה, שיערערו ויפריכו את הטענות של גורמי הדה־לגיטימציה, ימתגו באופן חיובי את דימויה של ישראל ויבססו את מעמדה הבינלאומי, תוך מיצוי היתרונות היחסיים של כל שחקן וארגון. ישראל ניצבת בפני אתגרים קשים בכל החזיתות. תופעת הדה־לגיטימציה וה־BDS אינה גזירה משמיים. אם ישראל תפעל באופן מושכל, תוך השקעת המאמצים והמשאבים הנדרשים, ניתן יהיה לצמצם את נוכחות התופעה ואת השלכותיה השליליות, ולהביא לדעיכתה.

האם המענה והמוכנות של ישראל מתאימים לאתגרי הביטחון הנשקפים לה?

אסף אוריון ואודי דקל

לאור ניתוח הסביבה האסטרטגית והאתגרים לישראל בשנה הקרובה, ראוי לבחון אם המענה המדיני-ביטחוני שלה הולם את המתאר האסטרטגי הצפוי בשנים הקרובות. אסטרטגיית צה"ל, שפורסמה באוגוסט 2015 (בגרסה מקוצרת ובלתי-מסווגת), מאפשרת לבחון את השאלה – האם צה"ל מתכוון לאתגרים הנכונים.¹ במסמך האסטרטגיה מודגשים, בין היתר, תרחישי הקצה העיקריים העומדים בפני צה"ל: מלחמה בלבנון, מלחמה בעזה ופעולה צבאית בתחומי מדינה ללא גבול משותף (איראן). נוסף לכך, עד מצבי הקיצון נערך הצבא למבצעים במסגרת "המערכה שבין המלחמות" (מב"מ), ומנהל שגרת ביטחון שוטף (בט"ש) לאבטחת גבולות, לסיכול טרור, לצמצום התעצמות אויבים ובניית יכולות ותשתיות של ארגוני טרור, וכן לצבירת לגיטימציה.

המסמך מלמד שהאסטרטגיה מכוונת להפעלת כוח בהיקפים שונים, בהתאם ליעדים המדיניים – בין אם מדובר בשימור המצב המדיני-ביטחוני ובין אם מדובר בשינוי מיסודו, במסגרת של מבצעים להרתעת השחקנים היריבים, או לחלופין, להכרעה של יריבים, בעיקר סמי-מדינתיים (ארגונים בעלי מאפייני משילות ואחריות לשטח ולאוכלוסייה, כמו חזבאללה וחמאס). ההישג הנדרש מצה"ל הוא הכרעה בקרבות (ברמה הטקטית) וניצחון במלחמה, שמשמעותו השגת היעדים המדיניים הנקבעים על ידי הדרג המדיני. זאת, באמצעות מינוף ההישג הצבאי כדי לכפות על האויב את תנאיה של ישראל להפסקת הלחימה, או להסדרה ביטחונית יציבה. התפיסה המבצעית מבוססת על הגנה חזקה לביצור הביטחון וחוסנו של העורף, בשילוב התקפה באש מסיבית ומדויקת וביצוע תמרון קרקעי מהיר, שמטרתו גישה למרכזי הכובד של האויב ופגיעה בהם.

הערכת המצב האסטרטגית של צה"ל ומערכת הביטחון גיבשה לאורך השנים מתאר ייחוס, שלאורו נדרש לבנות את הכוח הצבאי ואת מוכנותו למלחמה. בשנות המדינה הראשונות היה זה "מקרה הכול": תרחיש שבמסגרתו תוקפת קואליציה של מדינות ערב את ישראל מכל החזיתות בריזמנית. מאז שנחתמו הסכמי השלום עם מצרים וירדן ובעקבות מלחמת האזרחים בסוריה, פחת באופן משמעותי האיום הצבאי הקונוונציונלי הנשקף לישראל מצד צבאות סדירים של מדינות ערב, ובמקביל התפתחו והתעצמו איומים בלתי-סדירים או סדירים-למחצה, ועימם עולם מושגים מעודכן ומגוון – לוחמה אסימטרית, שחקנים היברידיים, מערכות טרור נרחבות, לוחמת גרילה או טרור-גרילה ועוד.

תעודף המענה לקשת האיומים

בניית המענה הביטחוני לקשת האיומים מחייבת קביעת נקודת עבודה מאוזנת בין המענה הניתן לאתגרים הדחופים לבין המענה לתרחישים החמורים, ובין מוכנות בטווח הקצר לבין בניין היכולת לאתגרי העתיד הרחוק יותר. נקודת האיזון מתמקדת לאורך השנים באתגרים העיקריים המשלבים סיכון חמור ו/או פוטנציאל הסלמה לעימות צבאי. בראש סדר העדיפויות בשנים האחרונות עמדו פרויקט הגרעין האיראני ובניית היכולת לפגוע בו, באופן שירחיק את איראן מהפצצה למשך מספר שנים. לאחר חתימת ההסכם בין איראן למעצמות, נכון להניח כי פרויקט הגרעין האיראני עתיד להתנהל בשני פרקי זמן עיקריים: האחד בעשור הקרוב – בחשאי ובוזיהירות על מנת לחשוף הפרות של הסכם הגרעין; השני – לאחר הסרת המגבלות שנקבעו בהסכם, עלולה איראן להתקדם בפרויקט בגלוי. לפיכך, בעשור הקרוב יש לפתח ולהפעיל יכולות מודיעיניות חודרניות לאיתור הפרות ההסכם על ידי איראן, ופעילות להשגת יכולות גרעיניות באזור כולו. זאת, לצד שימור יכולות מבצעיות להתערבות צבאית, אם תידרש.² חשוב להגיע לתיאום אסטרטגי עם ארצות הברית בנוגע להרחבת הכיסוי המודיעיני ולהעמקתו, וכן לשיתוף ישראל בממצאי הפיקוח לאיתור הפרות איראניות להסכם ולהסכמות בנוגע לאופן הפעולה – אם תפר איראן את ההסכם. בד בבד, נדרשת בניית תשתית יכולות מודיעין ומבצעים לקראת השלב של הסרת המגבלות מעל איראן, או במקרה של ביטול ההסכם עימה או קריסתו.

במקום השני מבחינת דירוג האיומים מגדיר צה"ל תרחיש עימות צבאי עם חזבאללה. המענה המבצעי לכך מתמקד בפגיעה בכל ממדי העוצמה של הארגון: הממד הראשון – צמצום איום הרקטות והטילים מצד חזבאללה ותומכיו, באמצעות שילוב של תקיפה מדויקת, מבצעים קרקעיים ושיפור יכולות הגנה נגד רקטות וטילים ('כיפת ברזל',

האם המענה והמוכנות של ישראל מתאימים לאתגרי הביטחון הנשקפים לה?

'שרביט קסמים'; השני – תקיפת העורף האסטרטגי של חזבאללה, במטרה לנטרל מרכזי שליטה, ערוצי אספקה ותמיכה בארגון, לרבות ערוצי סיוע חיצוניים; השלישי – התייחסות לחזבאללה כמרכיב מרכזי במערכת המדינתית הלבנונית, וכפועל יוצא מכך – תקיפת תשתיות בלבנון המשרתות את לחימת חזבאללה ותומכיו בישראל. תוך כך, ועקב מאפייני בנייתם של מערכי חזבאללה הצבאיים בלב אוכלוסייה ובתוך נכסים אזרחיים, תיזדרש תקיפתם בדגש על מערכי השיגור המוסתרים בתוך בתים המשמשים גם למגורים, בערים ובכפרים, רובם שיעיים. אל מול ההישג המבצעי ולהפחתת הפגיעה בישראל, יהיה צורך לשקלל השלכות אפשריות לתקיפת תשתיות דו-תכליתיות ומטרות צבא באזורים מיושבים: ריבוי אבידות ונזק נרחב לאזרחים שבקרבתם הקים חזבאללה את מערכיו הצבאיים; הרס וחורבן שיחלישו את המערכת השלטונית בלבנון, החלשה ממילא; התפתחות משבר אזרחי נרחב בלבנון שיקל עליית גורמים רדיקליים וחדירתם, כגון גורמים סלפים-ג'האדיים; וכנגזרת מכל אלה – פגיעה בלגיטימציה הבינלאומית של ישראל, ובחופש הפעולה שלה בעתיד. הממד הרביעי – למרות השקט הממושך בגבול ישראל-לבנון, בשל אכיפה אפקטיבית מצד חזבאללה וצבא לבנון ובתמיכה מדינית של כוחות יוניפי"ל, יש להיערך גם להתערערות היציבות בדרום-לבנון, ולהתגברות פעילות טרור. בכל מצב, יש למנוע חדירת חוליות טרור לפיגועים בשטח ישראל. בניית יכולות המענה לחזבאללה מקנה לצה"ל יכולות מבצעיות בסיסיות למענה גם מול חמאס.

המערכת הפלסטינית אינה מוגדרת כזירה עיקרית בתחום הצבאי, למרות מרכזיותה בהיבט המדיני והשלכותיה על המציאות הביטחונית בישראל וביהודה ובשומרון. המענה הביטחוני נדרש לטווח איומים שבין טרור מאורגן, בהיקפים ובמתווים שונים, לבין טרור יחידים, המקבל עידוד והשראה רעיונית ומעשית מהסתה, מתכנים המופצים בצורה ויראלית ומתופעות רדיקליות אזרחיות, דוגמת 'המדינה האסלאמית'. לנוכח הקיפאון המדיני, לא די במענה הצבאי לבדו כדי להסיר תופעות של התקוממות עממית, או את איום הטרור ובוודאי טרור יחידים, ונדרשות תשומות מדיניות, כלכליות, חברתיות ותשתיות משמעותיות. על ישראל להימנע מהחלשת מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית ולהתמיד בשיתוף הפעולה עימם, ואף לפעול לחיזוקם, כל עוד הם משרתים את ביטחון שני הצדדים. אשר לרצועת עזה, ישראל מאוימת לא רק על ידי יכולות של ירי תלול-מסלול ושטוח-מסלול מעזה (בעיקר מצד חמאס, אך גם על ידי הג'האד האסלאמי וקבוצות אחרות), אלא גם מאפשרות של מהלכים "עממיים" כמו נהירה המונית לגדר הגבול, ואף חדירה ליישוב ישראלי באזור עוטף עזה. לפיכך, המענה לאיום מהרצועה הוא בשני ממדים: האחד – מוכנות למערכות צבאיות רחבות מול

התשתיות הצבאיות של חמאס ושאר ארגוני הטרור בעזה, לשם הפחתה משמעותית של האיום והרתעת הארגונים. לצה"ל יכולות השתלטות צבאית על הרצועה או על שטחים חיוניים בה, ולכך נדרש להכין תוכניות אופרטיביות מתאימות ולהפגין נחישות בהפעלת הכוחות – אם נדרש לכך. הממד השני – הקטנת סיכוני הסלמה, בין היתר בהשקעת מאמץ דחוף ונרחב בשיקום הרצועה ובייצובה, בהיבטי תשתית (אנרגיה, מים, ביוב, דיור) ותעסוקה. זאת, מתוך הבנה שמצוקות האוכלוסייה תורמות לפוטנציאל חוסר היציבות הביטחוני, והפחתתן המבוקרת משתלמת, גם אם במחיר של הקלת־מה על שלטון חמאס.

לשם ביטחון הגבולות נדרשת ישראל להמשיך לשפר את מערכות הגילוי לאורכם, ולהשלים את המכשול בנקודות תורפה. זאת, במקביל לשילוב מאמצים עצמאיים ושיתופי פעולה שקטים עם גורמים שמעבר לגבולות, המספקים לישראל "עומק אסטרטגי" כלפי פנים, ומרחיקים איומים על שטחה – בדגש על ירדן ומצרים, כוחות שמירת שלום רלוונטיים וגורמי כוח מקומיים פרגמטיים בדרום־סוריה, החולקים עם ישראל אינטרס משותף בהרחקת טרור, בשמירה על שלום האוכלוסייה ובהמשך חייה במקומות מושבה.

תפיסת המענה לאור לקחי עימותים קודמים

צה"ל הסיק מניתוח הסביבה האסטרטגית כי עליו להתכונן למגוון של תרחישים, ובכללם הפתעות. בניית המוכנות מתבססת על נקודת איזון בין מוכנות לתרחישים חמורים מבחינת הנזק שהם יכולים להסב לישראל, לבין סבירות התממשותם. כדי לגבש את תפיסת המענה, יש להתמיד בתהליך של למידה ויישום הלקחים מסבבי העימות האחרונים, שבהם נלחם צה"ל בלבנון ובזירה הפלסטינית,³ תוך התאמתם למצב החדש. מניתוח הניסיון הנצבר מעימותים אלה ניתן להצביע על מספר נקודות תורפה ובעיות, שיש לשפרן לקראת העימותים הבאים:

הגדרת ההישגים המדיניים־אסטרטגיים הנדרשים – ברוב המקרים נדרש צה"ל לפתוח במערכה צבאית על פי הנחיה מדינית מעורפלת, מבלי שהוגדר מראש מצב הסיום המדיני־ביטחוני הנדרש בתום הלחימה, באופן המאפשר הגדרה ברורה של ההישג הצבאי הנדרש. חיוניותו של שיח ותיאום ציפיות מקדים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי הבכיר נדרש אף יותר במצב של היעדר תכלית אסטרטגית ברורה ומוסכמת, אשר מתגבשת לעתים רק במהלך הלחימה.⁴ בשנים האחרונות ניכרת מגמה של קושי בהגדרה ברורה של ההישגים המדיניים־אסטרטגיים המבוקשים על ידי הדרג המדיני. הגורמים לכך הם רצונו של הדרג המדיני לשמור על גמישות ומרחב תמרון מדיני

האם המענה והמוכנות של ישראל מתאימים לאתגרי הביטחון הנשקפים לה?

ופוליטי, לצמצם סיכונים משיפוט ביקורתי באשר לעמידה בהישגים בתום הלחימה, וכן בשל אסטרטגיה מדינית-ביטחונית של ממשלת ישראל, החותרת ל"שימור סטטוס קוו", ולפיכך ציפייתה מהמבצעים הצבאיים היא החזרת השקט במחיר מזערי. על מנת לשפר את מאזן ההישגים והמחיר בעימותים שתנהל מדינת ישראל בעתיד, יש לקיים שיח רציף בין הדרג המדיני לבין ראשי הצבא, כדי לעצב מדיניות כוללת למניעת מלחמות באמצעות שימוש בכלל הכלים העומדים לרשות המדינה, מבלי לפגוע בבניית היכולות הצבאיות, במקרה שניקלע למצב מלחמה.⁵

ההישג הצבאי הנדרש – למרות שצה"ל מוכוון ובנוי להשיג הכרעה מבצעית בשדה הקרב, מובן לו היטב הקושי בתרגום הישג זה לניצחון מדיני או אף להכרעה אסטרטגית, השוללת מהאויב את הרצון והיכולת להמשיך להילחם. לפיכך מוכוון המאמץ הצבאי בעימותים להישג צבאי מוגבל יותר של השגת הרתעה, שתרחיק את סבב הלחימה הבא ככל הניתן, בהתאם לתפיסה המסורתית של מדינת ישראל עוד מראשיתה. בפועל, בעוד מלחמת לבנון השנייה אכן הביאה לתקופת השקט הארוכה מתמיד בגבול הצפון (בקיץ ימלאו לה עשור), הרי בזירה הפלסטינית המרווחים בין המערכות קצרים למדי. ההרתעה לבדה היא רק מרכיב אחד בהרחקת עימותים, ובהיותה תוצאה שניתן לבחון הצלחתה רק לאחר המלחמה, היא מהווה קריטריון בעייתי ביותר להגדרת ההישג הצבאי הנדרש לפני עימותים או אף במהלכם.

תמרון יבשתי – בהפעלת הכוח ניתנה בשנים האחרונות עדיפות גבוהה למאמץ תקיפה באש מסיבית ומדויקת, תוך ניצול היכולות המודיעיניות והמבצעיות של צה"ל, ובתוך כך צמצום הנפגעים לצה"ל והנזק האגבי בשטח האויב. יכולת התמרון היבשתי חיונית לצורך המחשת כושר התקפי ישיר, לפגיעה ישירה באויב קרקעי, לכיבוש שטח ולטיהורו. הפעלת היכולת כרוכה בשיקולים צבאיים-מדיניים מורכבים, כגון: השפעה על משך העימות; מורכבות הפסקת הלחימה; אבטחת הכוחות השוהים בשטח אויב; אופן החזרת הכוחות לשטחנו כך שלא תתפרש כנסיגה; רמת חיכוך גבוהה עם הסביבה האזרחית, עם פוטנציאל נפגעים גבוה יותר לצדדים הלוחמים ולאוכלוסייה שבקרבה מתנהלת הלחימה. על צה"ל לבנות יכולת תמרון מתאימה לפעולה בשטחים עירוניים וללחימה בקרב אזרחים, תוך גיבוש מענה ייחודי לאתגרים בזירת הלחימה ובזירה המדינית. באמצעות ליבון מדיני-צבאי משותף תשופר ההיכרות של הדרג המדיני עם יכולות הצבא, ותגבר המודעות של הדרג הצבאי העליון לשיקולי הדרג המדיני.

מהלך פתיחה מפתיע – התכנון האופרטיבי מעניק עדיפות גבוהה למהלך פתיחה מפתיע, המבוסס על עליונות מודיעינית והזדמנויות מבצעיות, כמו: השמדת מערכים של טילי קרקע-קרקע של האויב, סיכול ממוקד של בכירים ופגיעה קשה בפעילי טרור. זאת,

במטרה להוציא את האויב משיווי משקלו ולשבש את תוכניותיו. עם זאת, דווקא מכת פתיחה ישראלית חזקה ומפתיעה היא המאלצת לעתים את האויב לתגובה מסלימה, מתוך צורך לאזן את ההפסדים בגביית מחיר מישראל. בהיבט המדיני, אפשר שלא יתאפשרו תנאים למהלך פתיחה צבאי ישראלי, משיקולי היתכנות מבצעית ולגיטימציה. תכנון מבצעי על פי המטרות המדיניות – קיים קושי לסיים עימותים כאשר המטרות המדיניות אינן מוגדרות בבהירות, והתכנון המבצעי אינו מוכוון להשגת הכרעה צבאית של האויב. הדבר מביא להתמשכותם של העימותים, לשחיקה הדרגתית בתפוקות המבצעיות ולקושי גובר בתרגום ההישגים הצבאיים לתמורות מדיניות. דינמיקה זו מסייעת לאויב לצאת משלב ההלם ולהסתגל למצב החדש, כאשר הוא מציב את כוח עמידתו מול העוצמה הישראלית כמבחן הניצחון. כך מתפתחות מערכות לחימה ארוכות מהמתוכנן תוך התשה הדדית, תחושות החמצה בשל אי־מיצוי הכוח ולכאורה, לתיקו אסטרטגי בסיום המערכה. המסקנה מכך היא צורך בגיבוש מקדים של תפיסה מדינית־צבאית באשר למטרות המלחמה, ותכנון מסכת המהלכים הדיפלומטיים והמבצעיים שיביאו לסיום בתנאים שישראל תקבע. רובד זה של תכנון אסטרטגי הוא מרכיב חשוב ביכולת לקצר את משך הלחימה, ולשפר את מאזן ההישגים מול המחיר לישראל. יכולות ההגנה – רכיב ההגנה קיבל משקל כבד יותר בניהול המערכה ובמשתמע מכך בתפיסת הביטחון, וחלק ניכר מההשקעה הצבאית־ביטחונית מופנה לבניית יכולות ההגנה. אלו מאפשרות רציפות תפקודית בעורף ובחזיתות הלחימה, חוסן לאומי משופר ולכידות חברתית, וכך הן מעניקות למנהיגים גמישות ומרחב תמרון בקבלת החלטות באשר לעיתוי ולאופן הפעלת הכוח.

תודעה ולוחמת סייבר – עולה משקלם של הקרב התודעתי ולוחמת הסייבר במערכה המתמשכת ובעימותים עצמם. הקמת פיקוד הסייבר בצה"ל היא צעד משמעותי בגיבוש מענה – הגנתי והתקפי – במרחב הקיברנטי, שייבחן ביכולתו להתמודד עם שלל האתגרים ולהוות נדבך מרכזי במכלול המאמצים לקידום היעדים שיקבעו הדרג המדיני והדרג הצבאי. בתחום התודעה נדרשת ישראל לגייס תמיכת קהלים אוהדים, לצמצם את יתרונות האויב ולחזק את דימוי הניצחון. נדרש מיסוד מערכת לאומית להכוונה ולתיאום כלל מהלכי התודעה, ושילובם עם המאמצים האחרים.

עקרונות לגיבוש תפיסה צבאית־אסטרטגית עדכנית

הסביבה הגיאור־אסטרטגית של ישראל מתאפיינת בחוסר יציבות בסיסי, בשינויים מהירים ובסדר מדינתי מעורער. מכך, לצד לקחי המערכות האחרונות, מתחייב גיבוש תפיסה אסטרטגית גמישה ומתעדכנת בהתמדה, המתאימה את הכלים והיכולות

האם המענה והמוכנות של ישראל מתאימים לאתגרי הביטחון הנשקפים לה?

הקיימים והעתידיים לאתגרים הייחודיים של כל עימות. תפיסה אסטרטגית זו צריכה להישען במידה פחותה על עוגני העבר – איום הייחוס ובלעדיות המענה הצבאי ללא מיצוי המאמצים האחרים שאינם צבאיים – המכונים 'עוצמה רכה'.

נדרש לגבש תפיסה של ניהול מערכה מתמשכת כפעילות עיקרית. ההתייחסות המתחייבת ל"מערכה שבין המלחמות" (מב"מ) היא כאל מערכה עיקרית מתמשכת, ולא כאל פעילות ביניים משנית בין מלחמות (המהוות עדיין את המבחן הצבאי העליון). המערכה בין המלחמות מוכוונת לחיזוק ההרתעה; למניעת הסלמה למלחמה; לחיזוק היתרונות המבצעיים של צה"ל; להחלשת אויבים; לסיכול איומי אויב ולפגיעה בבניין כוחו, ולהשתת עלויות חריגות על בניין כוחו; לבניית תנאים משופרים להתמודדות עם האיומים הצפויים, כולל במלחמה, אם תפרוץ; להכנת תשתית לשותפות עם שחקנים נוספים; ליצירת השפעה על האוכלוסייה שמחוץ לשטח ישראל, ולחיזוק שחקנים שלהם אינטרסים משותפים עם ישראל.

בנוסף, דרושה תפיסת הפעלה רבת-חומית שתשלב מגוון מאמצים – צבאיים, דיפלומטיים, כלכליים, אזרחיים, הומניטריים, משפטיים, תקשורתיים ותשתיתיים – אשר תתבסס על עוצמה חכמה, וכן קיום תהליכי למידה משותפים של כל הגורמים המשתתפים בהפעלת המאמצים, בינם לבין עצמם ובינם לבין הדרג המדיני. כל אלה ישרתו קיצור פרוצדורות רבת-חומיות משולבות כמענה לאירועים ייחודיים, למגמות או למצרף איומים.

כממד משלים לרבת-חומיות נחוץ לפתח את יכולת הניתוח וההפעלה הרשתית. יש להבין כי ישראל נאבקת ברשת של אויבים (שחקנים מדינתיים ולא-מדינתיים, שליחים ומשלחים, נותני ומקבלי חסות), שהמשותף להם הוא העוינות כלפיה. אלה שואפים לאתגר את ישראל ב-זמנית במספר זירות, למנוע ממנה שגרת חיים תקינה ורצופה, להתישה מבחינה כלכלית, חברתית ומדינית, ולשבש את יכולתו של צה"ל לרכז מסה קריטית של כוחות ואמצעים מול האיומים השונים. מנגד, גם ישראל – במסגרת תפיסת העוצמה החכמה – חייבת לנצל את הגישה הרשתית לבניית מארג של שותפים (ואפילו במסגרת קואליציה לא מוכרזת), הנאבקים ברשתות היריבות במגוון כלים ותחומים ולאורך זמן.

על ישראל לחזק את השפעתה בסביבתה האסטרטגית באמצעות עוצמותיה ויתרונותיה, לשם השגת יתרונות אסטרטגיים שיפתחו לפניו אופציות חדשות לעיצוב סביבה נוחה יותר עבורה, ולזמן ממושך. זאת, בכפוף לשיקולים הקשורים בצורך לחזק יציבות ומשילות, למתן מצוקות של האוכלוסייה, לצמצם את היקף הגיוס לטרור ואת הרקע להשפעות קיצוניות, וכן לחזק גורמי כוח שלהם אינטרסים משותפים עם ישראל.

על בסיס התפיסה הרב־תחומית והגישה הרשתית, מתחייב מאמץ לגיבוש מדיניות יוזמת שתכליתה שיפור מצבה האזורי והבינלאומי של ישראל. משרדי הממשלה, גופי הביטחון והגופים שעניינם יחסי החוץ והתקשורת יובילו את המאמץ, תוך תיאום ביניהם. יסוד חשוב בדרך להשגת תכלית זו הוא יצירת תמונת מודיעין ומצב רלוונטית, שתאפשר לזהות ולהגדיר את הבעיה האסטרטגית בכל זמן נתון. לשם כך יהיה על קהילת המודיעין להרחיב ולהעמיק את הבנתה לגבי ממדי העומק החברתי, התרבותי והפוליטי של מגוון גדל והולך של שחקנים ויריבים באזור, ואת חדירתה אליהם. מסקנה זו תקפה גם לשאר הגופים המעורבים בביצוע המדיניות – הצבאיים, הביטחוניים, הדיפלומטיים, הכלכליים ואחרים. על כל אלה יהיה לפעול בסנכרון, מתוך הבנה משותפת ואחדות מטרה. סנכרון ותיאום מערכה רב־תחומית כזאת מחייבים הובלה על ידי מנהל מערכה רב־תחומית, הכפוף ישירות לראש הממשלה.

הערות

- 1 "אסטרטגיית צה"ל", אתר צה"ל, http://www.idf.il/SIP_STORAGE/FILES/9/16919.pdf
- 2 יצחק בן־ישראל: "ההסכם.. מונע ב־15 השנים הקרובות פצצת גרעין..", וואלה! חדשות, 15 ביולי 2015, <http://news.walla.co.il/item/2872982>
- 3 חומת מגן, מלחמת לבנון השנייה, עופרת יצוקה, עמוד ענן וצוק איתן.
- 4 ח"כ עפר שלח: "מה שיש לנו זו שיטת לחימה שבה היחס בין מאמץ לאפקטיביות הוא בלתי אפשרי. אתה נכנס למלחמה בלי לדעת מה יעדיה, ואתה נלחם באופן שיביא אותך בעימות מוגבל לקווים אדומים..." , "הארץ", 2 באפריל 2015, <http://www.haaretz.co.il/magazine/premium-1.2605852>
- 5 ראש הממשלה בנימין נתניהו: "שואלים אותי אם לעד נחייה על חרבנו – כן", "הארץ", 26 באוקטובר 2015, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.2760981>

ישראל - הזירה הפנימית

הזירה הפנימית והביטחון הלאומי
מאיר אלרון, ערן ישיב, כרמית פדן וגלעד שר / 91

דעת הקהל והביטחון הלאומי
ציפי ישראלי / 101

תקציב הביטחון - לאן?
שמואל אבן / 113

יחסי הרוב היהודי עם המיעוט הערבי - האם יש התקדמות
לקראת שילוב?
אפרים לביא / 123

אתגרי החזית האזרחית בישראל
אלכס אלטשולר / 131

הזירה הפנימית והביטחון הלאומי

מאיר אלרון, ערן ישיב, כרמית פדן וגלעד שר

החתימה על ההסכם בין איראן למעצמות – האוסר עליה לפתח נשק גרעיני והמגביל את יכולתה לעשות כך – התקבלה באופן כללי על ידי הממשלה ועל ידי הציבור הרחב בישראל כהתפתחות שלילית. בכל זאת, יש סיכוי שההסכם ידחה את מימוש האיום הגרעיני על מדינת ישראל בעשר עד חמש-עשרה שנים לפחות, ומשום כך יכולה להיות בכך השפעה ישירה ומקלה על מפת האיומים הביטחוניים הניצבים מולה בשנים הבאות. אין זה התחום היחידי שיש בו סיכוי ממשי להפחית את האיום הביטחוני הכולל על ישראל. בצד הבעייתיות הטמונה בהקצנה האסלאמיסטית, המתבטאת בהתעצמות 'המדינה האסלאמית' וגורמי אל-קאעדה, וכן בהמשך התמיכה שמושיטה איראן לגורמים רדיקליים הנשענים עליה, מתחזקת מגמת ההפחתה בעוצמות האיום האזורי על ישראל: מדינות ערב אינן מהוות איום צבאי על ישראל מזה שנות דור; חזבאללה וחמאס, מסיבות שונות, אינם נמצאים בשיאם. מנגד, האתגר המסובך, הממשיך לבעבע ולהטריד מאוד הוא הסכסוך עם הפלסטינים, המהווה בעת הנוכחית רקע להסלמה ביטחונית שהחלה בתפר בין שני חלקי ירושלים, וגלשה כגל טרור למרחב הישראלי על כל חלקיו, בתוך הקו הירוק ובגדה המערבית, המאיים להסלים לאנתיפאדה שלישית. בתנאים אלה מסתמן שב-2016 תמשיך ישראל להתמודד בעיקר עם אתגרים ביטחוניים בעצימות נמוכה עד בינונית, במעגלי הסכסוך הנמשך עם הפלסטינים, המוכיח שוב ושוב את מרכזיותו בהוויה הישראלית במרחב. מצב זה מעורר שורה של שאלות. אחת מהן היא – באיזו מידה תמצא ישראל לנכון להתמודד עם סכסוך זה מהשורש, על מנת לקדם מציאות רצויה לה של שתי מדינות לאום. שאלה נוספת היא – באיזו מידה תשכיל ישראל להפנות חלק מתשומת לבה להתמודדות בונה עם נושאים חשובים אחרים בסדר היום הלאומי, שאינם חלק ממעטפת הביטחון הצבאי הישיר – כאלה שלפיתוחם ולאבטחתם לאורך זמן נודעת משמעות רבה לשם ביצורה

של החברה ולשמירת הביטחון האזרחי של הציבור בישראל, במובנו הרחב. בפרק זה נתייחס לארבעה תחומים עיקריים, המהווים מעין ארבעה כתלים של בית, שהאיתנות ורצף הציבור ביניהם חיוניים לשגשוגה ולביטחונה של החברה הישראלית, ואלה הם: משילות ראויה ובונה, התנהלות ושיח ציבוריים נאותים, קשרים בין-שבטיים חיוביים וכלכלה תומכת. כל אחד מאלה עומד בפני אתגרים המאיימים על ההתנהלות התקינה של החברה הישראלית, ובוודאי על שגשוגה כחברה איכותית.

כותל א' – אתגר המשילות הנאותה

על פי הגדרת האו"ם, משילות נאותה מקדמת שוויון, השתתפות, פלורליזם, שקיפות, קבלת אחריות ושלטון חוק בצורה אפקטיבית, יעילה ובת-קיימא. משמעותם המעשית של עקרונות אלה מתבטאת בקיום בחירות חופשיות, הוגנות ותכופות, חקיקה ייצוגית המייצרת חוקים ומספקת פיקוח ומערכת שפיטה עצמאית, האמורה להעניק פרשנות לחוקים אלה.¹ הגדרה זו במדינה דמוקרטית היא בחזקת מינימום נדרש. נראה כי ישראל נהנית מרמת משילות נאותה, גם בהשוואה למדינות דמוקרטיות אחרות. כך למשל, מדד המשילות העולמי של הבנק העולמי² העניק לישראל ב-2014 ציון של 85.6 אחוזים באפקטיביות הממשלה (בהשוואה ל-92.8 אחוזים לאנגליה, 84.6 אחוזים לספרד ו-97.1 אחוזים ליפן) – המשקפת יציבות על פני שנים; 87.5 אחוזים באיכות הרגולציה (בהשוואה ל-97.1 אחוזים, 75.5 אחוזים ו-84.1 אחוזים למדינות הנזכרות, בהתאמה), ציון גבוה מבעבר; 83.2 אחוזים בשלטון החוק (94.2, 79.8, 89.4 אחוזים בהתאמה) – ציון גבוה מבעבר; 76.4 אחוזים בשליטה על השחיתות (92.8, 70.2 ו-93.3 אחוזים, בהתאמה) – ציון נמוך מבעבר. דוח מדד הדמוקרטיה של ה'אקונומיסט'³ ל-2014³ הציב את ישראל במקום ה-36 בין מדינות העולם בציון 7.63 (בהשוואה לאנגליה – בציון 8.31 ובמקום ה-16, ארצות הברית בציון 11 ובמקום ה-19 וספרד בציון 8.05 ובמקום ה-22).

מהי התפיסה של אזרחי ישראל בנושא זה? מדד השחיתות הפוליטית העולמי⁴ של 2014 מציב את ישראל, עם ציון 60/100 בתפיסת השחיתות, במקום ה-37 מתוך 175 מדינות (בדומה לספרד, ונמוך מארצות הברית, הנמצאת במקום ה-17 בציון 74, ומאנגליה הנמצאת במקום ה-14 בציון 78). ככלל, מסתמנת ירידה נמשכת ברמת האמון של הציבור הישראלי במוסדות הממשל (כולל צה"ל, בתי המשפט, המשטרה והתקשורת).⁵

נראה כי בישראל שוררת אי-שביעות רצון מרמת המשילות, גם בציבור וגם בממשלה.⁶ הטענה העיקרית הנשמעת היא כי ממשלות ישראל לדורותיהן מתקשות לנהל וליישם

מדיניות, כך שהמרחק בין ההחלטות המתקבלות בממשלה לאלה הממומשות בפועל הולך וגדל, ורמת הביצוע שלהן אינה אמינה, מלאה ומהירה תמיד. בישראל מרבית לדבר על חסמי הבירוקרטיה, על צווארי בקבוק, בעיקר במשרדי האוצר והמשפטים, ועל הבעייתיות בממשק בין הדרג הנבחר לשירות הציבורי. על רקע זה קמה "ועדת משילות" ('הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרד הממשלה') בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, הראל לוקר, וכהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג בנושא זה. דוח ועדת המשילות הצביע על חמישה כשלים מבניים בשירות המדינה, הבאים לידי ביטוי בנושאים הבאים: מימוש וביצוע מדיניות; בירוקרטיה מכבידה; ניהול לקוי של המשאב האנושי בשירות המדינה; היעדר ראייה מערכתית ושיתופי פעולה רוחביים; ליקויים ביכולת חשיבה, בתכנון המדיניות, במדידה ובבקרה. דוח הוועדה⁷ הוגש במארכס 2013 והממשלה אימצה את המלצותיו ב־30 ביוני 2013.

אין בידינו נתונים על יישום המלצות הוועדה עד כה. עם זאת, מספר התפתחויות בשנה החולפת מעידות על כך שעדיין יש בישראל חסמים פוליטיים ובירוקרטיים ניכרים, המשבשים בצורה ניכרת את עבודת הממשל ברמה הלאומית והמקומית. הדבר בלט בשנה האחרונה בתהליכי האישור המסתבכים של מתווה הגז הטבעי, בפרשיות השחיתות הקשות שנחשפו,⁸ כמו אלה הקשורות לראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט, למפלגת ישראל ביתנו ולאחרות, וכן בתהליכי המינוי של מספר בעלי תפקידים בכירים, כמו נגידת בנק ישראל ומפכ"ל המשטרה. השערוריות והמחדלים בצמרת משטרת ישראל, שהביאו לפרישתה בטרם עת של קבוצה גדולה מתוך סגל הפיקוד העליון, תרמו אף הם לשיבוש העבודה החיונית במערכת אכיפת החוק, וערערו קשות את אמינותה בעיני הציבור. גם הוויכוח הלגיטימי בציבור בעניין תפקידה ותפקודה של מערכת המשפט, ובעיקר בעניין מעמדו של בג"ץ מול הרשות המחוקקת והמבצעת, גולש חדשות לבקרים לפסים נלוזים, שיש בהם כדי סיכון של ממש ליסודות הדמוקרטיה הישראלית.

ממשל המתקשה לשלוט, בין אם מסיבות פוליטיות כמו של ממשלה צרה מאוד, או מסיבות של מנהל תקין, או משום שאינו זוכה לאמון הציבור שלו, יתקשה גם לספק את צרכיו הבסיסיים של האזרח בתחומים שבהם הוא תלוי ברשויות. הדבר תקף ונכון גם בתחומים הנוגעים לאיכות החיים, לביטחון האישי ולסדר הציבורי, ועלול לגלוש גם לתחומים הנוגעים לביטחון הלאומי במובנו הרחב. ההדלפות החוזרות ונשנות מדיוני הקבינט בעת מבצע 'צוק איתן' והביקורת החריפה שהוטחה בראש הממשלה מצד חברי ממשלתו, כולל אלה המשתייכים למפלגתו, בתקופה האחרונה

של האלימות בין פלסטינים לישראלים, מוכיחות זאת בעליל, ומאיימות על צמצום חופש הפעולה של הממשלה גם בנושאים ביטחוניים קריטיים.

כותל ב' – התנהלות אלימה במרחב ובשיח הציבוריים

גם בשנה החולפת נמשך ואולי אף התעצם השיח הציבורי העוין, המנכר והמדיר. עניין זה הגיע לשיא במהלך 'צוק איתן' ובתקופת הבחירות לכנסת ה-20, ומצא את ביטוי במדורים רבים במנעד הרחב שבין התלהמות פוליטיקאים לנאצות טוקבקיסטים. שיח זה נמצא מעודד שנאה, גזענות ואלימות, הצוברים תנופה באמצעות שיח פרוץ המתנהל גם ברשתות החברתיות, אשר מהוות בחלקן במה להסתה ולאלימות מילולית. זיקה הדוקה מתקיימת בין ההידרדרות לשיח אלים ולחופש שנוטלים לעצמם ארגונים, קבוצות ויחידים להפליג ולהתפרע, לבין תופעות מכוערות של גזענות, אלימות והדרה, ואף אדישות וחוסר חמלה כלפי האחר, החלש.

תופעות אלה משליכות במישרין על מדד האלימות בישראל: על פי מדד 2014, בהשוואה בינלאומית, שיעור מקרי הרצח בישראל עומד על 2.4 לכל 100,000 נפש, כמו הממוצע במדינות ה-OECD. אולם שיעור מקרי התקיפה האלימה בישראל גבוה יותר מכפליים – כ-700 לעומת הממוצע במדינות ה-OECD, העומד על כ-300 מקרים לכל 100,000 נפש. שיעורי עבירות תקיפה מינית בישראל גבוהים בממוצע של כ-10 אחוזים מאלה שבמדינות הארגון. נתונים אלה משקפים ירידה במספר עבירות האלימות, אך עלייה בחומרתן. משנת 2003 התרחשו בישראל 620 אלף עבירות אלימות בממוצע לשנה, אך רק 210 אלף מהן (34 אחוזים) מדווחות לגורמים מוסדיים, ו-66 אחוזים אינן מדווחות כלל.⁹ לתופעה זו שורשים בחוסר האמון של הציבור במשטרה ובגורמי אכיפת החוק. גם על פי סיכום של המשרד לביטחון פנים "האלימות בחברה הישראלית רווחת בכל תחומי החיים ובכל שכבות האוכלוסייה, ומחלחלת גם לגופים ציבוריים המספקים שירותים שונים לציבור הרחב".¹⁰

אלימות פיזית מתקשרת במישרין לאלימות מילולית ולבריונות ברשת, המהווה וריאציה מתפתחת של בריונות, ובאה לידי ביטוי בציבור הרחב ובקרב ילדים ובני נוער. מחקרים בישראל מראים שהתופעה של בריונות רשת נמצאת במגמת עלייה בקרב תלמידים. לפי מחקר שבוצע במשרד לביטחון פנים בדצמבר 2014, 12 אחוזים מבני הנוער עד גיל 18 דיווחו כי נפגעו מאיום או מהשפלה באינטרנט, 7.2 אחוזים דיווחו כי נפגעו מהתחזות או מגניבת זהות ו-4.7 אחוזים דיווחו כי נפגעו מהטרדה מינית באינטרנט.¹¹ במחקר אחר שבוצע במכללת 'כנרת' בקרב תלמידים בכתות ג'ט' ופורסם במאי 2015, נמצא כי כל ילד שני בישראל הוא קורבן לבריונות ברשתות החברתיות,

וכ-70 אחוזים מהילדים סבלו מבריונות בבית הספר.¹² הסתה ואלימות מילולית אינן נחלתם של פשוטי העם בלבד. גם פוליטיקאים מוצאים עצמם חוטאים בעניין זה, בוודאי בתקופה רגישה של בחירות כלליות והידרדרות ביטחונית.

כותל ג' – קיטוב ושבטיות

בישראל של 2015 שוררת פוליטיקה של זהויות. אין מדובר בהליכים או ברכיבים ערכיים, אלא בזהויות שבטיות. אזרחי ישראל מתקשים להגדיר לעצמם חזון משותף, ומנהיגים פוליטיים רבים מטפחים את השבטיות במקום לפעול לטיפוח הערבות ההדדית ולמען אחדות העם, תוך שיח פנימי על זהות המדינה, ערכיה, עתידה – ועל היחיד במסגרתה. השיח הבוטה וההתנהלות האלימה חרצו לעומק נוסף את מסכת היחסים הרגישה בין העדות והקבוצות החברתיות בישראל. בין אלה מהווה מסכת היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי את האתגר הפוליטי והחברתי המשמעותי ביותר בכל הקשור לצביונה של המדינה, המגדירה עצמה כיהודית-דמוקרטית, בדגש מתחזק על המאפיין הראשון. יחסים אלה ידעו בשנה החולפת מורדות תלולות שהתבטאו, בין היתר, בניסיונות של הדרה חוקתית מכוונת באמצעות חוק המשילות (11 במאס, 2014), שבין השאר העלה את אחוז החסימה בבחירות לכנסת ל-3.25 אחוזים, גם מתוך כוונה לחסום את הייצוג האזרחי הערבי.¹³ הניסיון כשל נוכח ההתארגנות הערבית במסגרת הרשימה המשותפת בראשות אימן עודה, המנסה להבליט את סדר היום האזרחי על חשבון זה הפוליטי-לאומי.¹⁴ במקביל נשמעו בפומבי אמירות מדירות ופוגעניות נגד המיעוט הערבי, ובכלל זאת ביטויים קשים שנשמעו בהקשר זה בזמן מערכת הבחירות לכנסת ה-20, שהתקיימו במאס 2015. התערעורת המצב הביטחוני מאז אוקטובר 2015 העלתה שוב את רמת העוינות כלפי ערבים, ואף שנאה וגזענות בקרב שכבות מתרחבות של הציבור היהודי. זו באה לידי ביטוי באלימות, חלקה חריף וקיצוני, נגד ערבים באשר הם. בכך מתערער עוד יותר המרקם השברירי של יחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי, והדבר מאיים על הסדר הציבורי ועל הביטחון האישי ומעמיק את הפחד בין שני הציבורים. במשברים קודמים השכילו שני הצדדים לבנות לאחר המשבר תהליך מושכל של התקדמות לקראת דו-קיום. חשוב להשקיע מאמץ כדי לוודא שכך יהיה גם הפעם, כשיונמכו הלהבות.

בזירה הפנימית-יהודית ידעה ישראל עימותים מאתגרים בין חרדים לחילונים,¹⁵ אך המחאה המשמעותית ביותר בשנה החולפת עלתה מקרב צעירים בני העדה האתיופית, וחשפה את עומק השבר בינם לבין החברה הישראלית ומוסדותיה. מחאת הצעירים, לוותה בקריאות חריפות על קיפוח והדרה מתמשכים, על רקע גזעני. על אף הזעקה,

לא הצליחה המחאה לסחוף המונים מבני קבוצות חברתיות אחרות בישראל. בשיח הציבורי נשמעו טענות כי מחאה זו מקבלת עידוד מקבוצות שמאל רדיקלי. מאבקים חברתיים בישראל מעוקרים מתוכנם המהותי על ידי האשמתם כ"פוליטיים" – דבר המסרס מאבקים כאלה.

היה זה הנשיא ראובן ריבלין שטבע ב-7 ביוני 2015 את המושג "ארבעת השבטים"¹⁶, וביטא תפיסה מערכתית הגורסת כי "החברה הישראלית זקוקה לקריאת השכמה", וכי "החרדי, החילוני, הדתי או הערבי אינם יכולים להרגיש שציפור נפשם נמצאת בסכנה או תחת איום". לגישתו, הסדר הישראלי החדש דורש לעבור מהתפיסה המקובלת של רוב ומיעוט לתפיסה חדשה של שותפות בין המגזרים השונים בחברה הישראלית. השותפות הזאת חייבת לעמוד על ארבעה יסודות: הראשון הוא תחושת הביטחון של כל מגזר בכך שכניסה לשותפות הזאת אינה כרוכה בויתור על מרכיבי היסוד של זהותו. היסוד השני הוא אחריות משותפת. היסוד השלישי הוא הוגנות ושוויון והרביעי והמאתגר מכולם הוא יצירת ישראליות משותפת.

על אף שהנשיא ריבלין לא התייחס למחלוקות הזהותיות הפנים-יהודיות, דבריו ביטאו חזון אמיץ ומרחיק לכת, המבוסס על ההכרה כי לאף קבוצה או שבט אין מונופול או בכורה מולדת על החברה בישראל. החזון מבוסס על ההבנה המעמיקה כי המשך המצב הקיים – שמשמעותו היא הידרדרות לחוסר יציבות ולשפיכות דמים, בעיקר בין יהודים לערבים – אינו ראוי וניתן עדיין לשנות אותו. רק הזמן יראה באיזו מידה חזונו זה של הנשיא יוכל לקרום עור וגידים ולהפוך למציאות. הדבר תלוי גם במידה רבה בתהליכים שיעברו על החברה הישראלית, על שבטיה השונים, ועל הכרתם כי חזון זה הוא שיבטיח את קיומם ושגשוגם לטווח הארוך.

כותל ד' – כלכלה תומכת

נדבך חשוב בחוסנה החברתי של ישראל וביכולתה להתמודד בהצלחה עם אתגרים ביטחוניים חוזרים ונשנים הוא קיומה של כלכלה חזקה ויציבה, ולא פחות חשוב – כלכלה תומכת. משמעותה של כלכלה תומכת היא בנייה ושימור של משק לאומי החותר למידה סבירה של שוויון הזדמנויות, ולצמצום פערים בהכנסה בין חלקים שונים בציבור. אולם, אחת מבעיות היסוד של המשק הישראלי היא רמה גבוהה של אי-שוויון, שהתרחבה מאוד בעשורים האחרונים, גם אם מסתמנת בה לאחורונה התייצבות מסוימת.¹⁷ רמה גבוהה של אי-שוויון כלכלי יוצרת מתחים חברתיים ופועלת להחמרת הפילוג הקיים ממילא בחברה הישראלית. אי-שוויון נמדד בדרכים שונות

ובהן תחולת העוני (שהיא מדידה יחסית), פערי הכנסות בין פלחים שונים באוכלוסייה ומדדים סטטיסטיים מורכבים יותר.

בפני המשק עומדים אתגרים נוספים, שבחלקם משמרים את אי־השוויון, ואחרים יוצרים אתגרים אחרים הפוגעים ביציבותה של הכלכלה הישראלית. העיקריים שבהם: בטווח הקצר – ניהול מדיניות פיסקלית מושכלת שלא תיצור גרעונות וחובות גדולים מדי, בין השאר באמצעות רציונליזציה של תכנון תקציב הביטחון. בטווח הבינוני והארוך – לחתור לעליית מדרגה בכל הנוגע לטיפול ביוקר הדיור, הן בהיבט המדיניות הפיסקלית והן בהיבט המדיניות של בנק ישראל.

סיכום

תגובתו של חלק בלתי־מבוטל מהציבור הישראלי לאירועים האלימים שהחלו בירושלים בסתיו 2015 התאפיינה בתערובת מדאיגה של פאניקה, מבוכה, הסתגרות ועוינות חריפה כלפי ערבים, שגבלה לעתים בגזענות גלויה ובאלימות חסרת־רסן. שילוב יצרים זה בלט במיוחד מול חומרתם המוגבלת למדי, עד כתיבתן של שורות אלה, של האיומים והאירועים האלימים נגד אזרחי המדינה, בוודאי בהשוואה לגלים קודמים של אלימות. לא פחות מטרידה היא התחושה שהציבור בכללו מגיב באופן רגשי ולא פרופורציונלי, כשהוא מושפע הן ממסרים המופצים בתקשורת הממוסדת והחברתית, והן מהתבטאויות חריפות של מובילי דעת קהל ופוליטיקאים, הגובלות בחלקן בהסתה ברורה ומכוונת נגד ערבים. הרושם מהשבועות הראשונים של ההתמודדות הביטחונית הוא של פגיעה חריגה בחוסן החברתי וביכולת העמידה של הציבור.

נשאלת השאלה – האם מגמת ההקצנה קשורה במצב הפנימי, החברתי־כלכלי? אמנם, תמונת מצב זו היא מורכבת ואינה בהכרח עגומה לחלוטין, והיא מראה כי בכמה תחומים יש גם סממנים חיוביים של עוצמה, שיכולה לשמש בסיס לצמיחה. עם זאת, בשונה מהשיח הביטחוני הצר, המשפיע במידה רבה על מצב הרוח הלאומי, תשומת הלב הציבורית רחוקה עדיין מדיון ביקורתי רחב ונוקב במתרחש בזירה הפנימית, החברתית־כלכלית, ועל הקשר בין שני עולמות תוכן אלה. כישלון המחאה החברתית של 2011 עדיין מהדהד ומדיר במידה רבה את העיסוק הנחוץ בדרכים לקידום ולתעדוף המערכת החברתית, ובחיבור הראוי בין השדה החברתי לשדה הביטחוני. אם מתקיימים דיונים כאלה, הם נתפסים לעתים כפגיעה באינטרס הביטחוני של המדינה ושל צה"ל, כפי שהשתקף, למשל, בהתנגדותו הקשה של צה"ל ובתגובותיו להמלצות דוח לוקר על תקציב הביטחון. במשך השנים נחלשו מנגנוני ביקורת אזרחיים – מבקר המדינה, הכנסת והתקשורת – מול הצבא בפרט ומערכת הביטחון בכלל. כתוצאה מכך נעשה

השיח הציבורי בנושאי חוץ וביטחון רדוד וקוטבי, ונושאים רבים אינם מגיעים כלל לידיעת הציבור, או שאינם נדונים בעומק הרצוי.

מדברים אלה עלולות שתי מסקנות: ראשית, חשוב לגשר בשיח הציבורי בין האינטרס הביטחוני לזה החברתי, לצורך העצמת הביטחון במובנו הרחב, תוך שילוב זרועות של הציבור יחד עם הממשלה והמגזר הפרטי במשק. שנית, העצמת הגורמים המרכיבים את האיתנות הפנימית ועימה את ההון החברתי בישראל תביא עימה גם את חיזוק החוסן החברתי של הציבור הישראלי, וכך גם את יכולתו להתמודד בהצלחה רבה יותר עם אתגרי הביטחון הלאומי. בזמן ההסלמה הביטחונית שהתפתחה בסתיו 2015 נחשפה החברה הישראלית בחולשותיה ובעוצמתה. חשוב למצוא דרכים לצמצם את החולשות – כמו הפחד והשנאה, ולחזק את העוצמות – כמו הערנות וההתגייסות.

בפרקים הבאים בשער זה ינותחו בהרחבה נושאים אלה ונושאים נוספים כמסכת משולבת, המחייבת התייחסות לאומית עמוקה ורחבה. נראה כי ללא התערבות ממשלתית ממוקדת, על בסיס קביעת עדיפויות, תכנון רב-שנתי וביצוע דקדקני, אין סיכוי של ממש לשינוי בתמונה המדאיגה, שבה טמונים זרעים רעילים של הידרדרות ופגיעה במרקם הבסיסי של החברה הישראלית ושל הביטחון הלאומי.

הערות

- 1 על הגדרת האו"ם את מהות המשילות, ראו: <http://www.un.org/en/globalissues/governance/>
- 2 ראו: מדד המשילות של הבנק העולמי, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>
- 3 ראו: "מדד הדמוקרטיה" של השבועון הבריטי 'אקונומיסט', באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- 4 ראו: מדד השחיתות הפוליטית העולמי, <https://www.transparency.org/cpi2014/results>
- 5 יעל הדר, "אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון בעשור האחרון", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009, <http://www.idi.org.il>, ספרים-ומאמרים/פרלמנט/גיליון-63/אמון-הציבור-הישראלי-במוסדות-השלטון-בעשור-האחרון/
- 6 דפנה ברק-ארז, "אי יציבות ממשלית בישראל: האם בכל אשמה שיטת הבחירות?" **משפט ואדם – משפט ועסקים**, י"ד, (2012) עמ' 493-509.
- 7 ראו: ממצאי ועדת המשילות בראשות הראל לוקר, <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/meshilut2013.pdf>
- 8 דורון נבות, "שחיתות פוליטית בישראל", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012.
- 9 המשרד לביטחון פנים, http://mops.gov.il/researchanddevelopment/israelviolenceindex/pages/israelvioind_statistics_2014.aspx#top
- המשרד לביטחון פנים, האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי (2014), מדד אלימות לאומי לישראל – תקציר.
- 10 http://mops.gov.il/Documents/Publications/RD/ViolenceIndex/ViolenceIndex_des_n2_2014.pdf

הזירה הפנימית והביטחון הלאומי

- 11 המשרד לביטחון פנים, מחלקת מחקר (ינואר 2015), סקר בנושא פשיעה / בריונות ברשת:
http://mops.gov.il/Documents/Publications/CrimePrevention/CyberBullying_Jan2015.pdf
- 12 על המחקר אחראים פרופ' עמוס רולידר, ראש המחלקה למדעי ההתנהגות במכללה האקדמית כנרת וד"ר מירן בוניאל-נסים, מרצה בכירה במחלקה. מדובר במחקר שנערך ב-2015 באמצעות מכון "שריד" והקיף 1,300 תלמידים בכיתות ג'-ט' המהווים מדגם מייצג. <http://news.walla.co.il/item/2853874>
- 13 נאדיה חילו, מנאל חריב, "אחוז החסימה והשלכותיו על הייצוג הפוליטי של הציבור הערבי", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 539, 2014.
- 14 איתמר רדאי, מאיר אלרון, יוסף מקלדה, "האזרחים הערבים בישראל: מגמות עדכניות על פי סקרי דעת קהל אחרונים", **עדכן אסטרטגי**, כרך 18, גיליון 2, 2015.
- 15 ראו: רצח שירה בנקי ז"ל בעת הפגנת הקהילה הלהט"בית בירושלים ב-2 באוגוסט 2015.
- 16 "נאום השבטים" של הנשיא ריבלין, ראו: http://www.president.gov.il/ThePresident/Speeches/Pages/news_070615_01.aspx
- 17 מגמות אי-השוויון, ראו: http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2013.pdf

דעת הקהל והביטחון הלאומי

ציפי ישראלי

האירועים האלימים שהתפתחו בזירה הישראלית-פלסטינית בסתיו 2015 העמידו את הסוגיה הביטחונית במרכז השיח הציבורי בישראל, לאחר ששנה זו הייתה ברובה שנת שגרה במובן זה. במערכת בחירות לכנסת ה-20 (מארס 2015) נדחק הנושא הביטחוני לשוליים, כשנושאים כלכליים-חברתיים תפסו את מרכז תשומת הלב. זאת, למרות שברקע ריחפה כל העת האופציה להתלקחות, בעיקר בעקבות מבצע 'צוק איתן'. במאמר זה יוצגו עמדות הציבור לגבי סוגיות ביטחוניות מרכזיות, בהסתמך על מגוון סקרי דעת קהל שתוצאותיהם פורסמו.

האיומים הביטחוניים

רוב הציבור העריך באופן עקבי למדי את רמת האיומים על מדינת ישראל כגבוהה עד גבוהה מאוד (74-80 אחוזים).¹ לעומת זאת, בתחושות הביטחון האישי ניכרה תנודתיות רבה. ערב ראש השנה 2015 חשו 40 אחוזים מהציבור כי במצב הביטחון האישי שלהם לא חל כל שינוי, 33 אחוזים מהציבור דיווחו על הרעה במצבם ו-23 אחוזים דיווחו על שיפור.² שבועיים בלבד לאחר מכן, בחלוף שבוע מתחילת ההסלמה, תמונת המצב השתנתה בצורה מהותית.³ כ-80 אחוזים מהציבור טענו כי הם חשים בטוחים פחות, ורק 21 אחוזים דווחו שלא חל שינוי בהרגשתם.⁴ נראה כי תחושת הביטחון האישי תלויה, אפוא, במצב הרוח ובאירועים משתנים, כפי שהם מתרחשים ומתפתחים. ב-2015 התפרסם מסמך 'אסטרטגיית צה"ל', שבין היתר הגדיר את האיומים האסטרטגיים על ישראל, אך ללא דירוג. נראה כי האיום הביטחוני שנתפס כחמור והמרכזי ביותר בעיני הציבור מגיע מהזירה העזתית. הציבור דירג את ירי הרקטות ואת מנהרות הטרור מעזה כאיום הראשון במעלה. אחריו נמצאו הגרעין האיראני והזירה הפלסטינית, אם כי ב-2015, מעטים דירגו את האפשרות שאינתיפאדה נוספת

תפרוץ בנושא מדאיג במיוחד.⁵ מעניין לציין בהקשר זה כי הרמטכ"ל, גדי אייזנקוט, טען בפברואר 2015 כי החזית הראשונה הצפויה להתלקח היא הזירה הפלסטינית.⁶ הזירה הסורית, 'המדינה האסלאמית' ואל-קעאדה נמצאו בתחתית רשימת האיומים.⁷ נראה כי 'המדינה האסלאמית' לא השתרשה, נכון לכתובת שורות אלה, כאיום מרכזי, בדומה לתפיסה שמוצגת על ידי מערכת הביטחון.⁸ לגבי חזבאללה, תמונת האיום משתנה מאוד. חזבאללה כאיום זוכה בחלק מהסקרים למקום מרכזי בתחושת האיום ובאחרים הוא נמצא בשוליים,⁹ למרות שהוא מוצג על ידי הרמטכ"ל כאויב המסוכן.¹⁰ ייתכן שהדירוג מושפע מהזיכרון הציבורי הקצר. איום חמאס שהתחדד בעקבות מבצע 'צוק איתן' קרוב מבחינה כרונולוגית, ולכן נתפס כמאיים יותר מחזבאללה. להלן תוצג תמונת המצב לגבי עמדות הציבור, אשר תפורט לפי שלוש הזירות המרכזיות המטרידות את הציבור הישראלי: זירת עזה בפרט, הסוגיה הפלסטינית בכלל והסוגיה האיראנית.

עמדות הציבור

זירת עזה

לאחר שהסתיים מבצע 'צוק איתן' עמדה במרכז השיח הציבורי השאלה – מתי יפרוץ הסבב הבא. בחלוף הזמן, היחס של הציבור ל'צוק איתן' נראה אמביוולנטי: מצד אחד, שררה הסכמה חוצת מפלגות על כך שהחלטה לצאת למבצע הייתה מוצדקת (במהלך המבצע כ-90-95 אחוזים, בחלוף חצי שנה עד שנה – כ-80 אחוזים).¹¹ ממצא זה אינו מפתיע, שכן הן בקרב הממסד הפוליטי-ביטחוני (כולל סיעות האופוזיציה) והן בשיח התקשורתי שרר קונצנזוס ביחס לצדקת המבצע. נראה ש"אפקט התכנסות סביב הדגל", האופייני למדינות דמוקרטיות בתחילת הלחימה, המשיך לפעול במקרה זה גם בחלוף זמן.

לגבי תוצאות המבצע עולה תמונה מורכבת יותר. ככל שחלף הזמן, הציבור נחצה ביחס לשיעור הרצון ממנו ולתחושת ההצלחה בו. התחושה האמביוולנטית ניכרה הן ביחס לשאלה: "האם אתה מרוצה או מאוכזב" (41 אחוזים לא מאוכזבים ולא מרוצים, 32 אחוזים מרוצים ו-27 אחוזים מאוכזבים), הן ביחס לתוצאות המבצע (50 אחוזים הגדירו את התוצאות טובות, ואילו 47 אחוזים הגדירו אותן כלא טובות),¹² והן ביחס למצב הביטחוני בעקבות המבצע (54 אחוזים מהציבור סברו כי 'צוק איתן' לא הביא לשיפור במצב הביטחוני של ישראל, 32 אחוזים טענו כי חל שיפור ו-11 אחוזים סברו כי המצב הידרדר).¹³ יתרה מזו, מספר הישראלים שסברו כי ישראל היא שניצחה במבצע נמצא בירידה, ובהתאמה גדל מספר הישראלים שסברו כי חמאס ניצח. כבר

במהלך המבצע ניכרה ירידה בתחושת הניצחון (ביולי 2014 העריכו 71 אחוזים כי ישראל מנצחת במערכה, ואילו באוגוסט צנח המספר הזה ל-51 אחוזים. ב-2015 הוא עמד על 46 אחוזים). לעומת זאת, עלה מספר הסבורים כי חמאס הוא שניצח (מ-6 אחוזים ביולי ו-4 אחוזים באוגוסט 2014 – ל-20 אחוזים ב-2015).¹⁴

ייתכן כי תחושת האמביוולנטיות של הציבור ביחס לתוצאות המבצע, כפי שהשתקפה בתוצאות הסקרים, נבעה בין היתר מכך שבניגוד לקונצנזוס ששרר סביב מהות המבצע, הרי ביחס לניהולו ניכרה מחלוקת שחלחלה גם לשיח הציבורי. למשל, עלתה שאלה: האם נעשה כל הנדרש וכל הניתן על מנת שאיום זה לא ישוב ויאתגר את התושבים ביישובים הקרובים לגדר הרצועה בפרט, ואת מדינת ישראל בכלל? בנוסף, סביר להניח שהתפיסה האמביוולנטית נבעה גם מסמיכות הסבבים נגד חמאס. עוד בזמן המבצע סבר רוב הציבור (71 אחוזים) כי קיים סיכוי נמוך לכך שיביא לרגיעה מוחלטת מול עזה לשלוש שנים לפחות.¹⁵ גם כשנה לאחר המבצע, בעת כתיבת שורות אלה, לא ניכרה ציפייה ציבורית למבצע צבאי שיביא בעקבותיו שקט מוחלט. ההנחה הרווחת היא כי סבב הסלמה נוסף הוא שאלה של זמן. המקסימום שניתן להשיג זו דחיית הסבב הבא ככל הניתן. גם העובדה שבשנה זו נמשך בטפופים ירי הרקטות מעזה (גם אם הערכת מערכת הביטחון היא שחמאס מונע בכל האמצעים ירי מכוון כלפי ישראל, וכי הרקטות ששוגרו מעזה נורו על ידי ארגונים אחרים) משפיעה, באופן טבעי, על עמדות הציבור בנושא זה.

הסכם עם חמאס

עם סיומו של מבצע 'צוק איתן' עמדה על סדר היום האפשרות לגבש הסכם הפסקת אש ארוך-טווח בין ישראל לחמאס שבמסגרתו, בין היתר, יסוכמו דרכים לשיקום רצועת עזה, ותיבחן האפשרות שישראל תאפשר לחמאס להקים נמל ותפתח את המעברים לסחורות. במהלך 2015, סוגיה זו לא נכללה כמעט בסדר היום הפומבי בישראל. ביוני-אוגוסט 2015 הופיעו מעט דיווחים תקשורתיים על כך שמתקיים משא-ומתן חשאי בין ישראל לחמאס בדבר הסדרה לטווח ארוך, אך ללא תוצאות. ראש חטיבת המחקר באמ"ן, תת-אלוף אלי בן מאיר ואנשים נוספים הדגישו את התפקיד המכריע של תהליך שיקום הרצועה במניעת סבב האלימות הבא. בשנה שחלפה מאז, ישראל אכן פתחה במידה רבה את המעברים לרצועה, והיא מאפשרת הכנסת סיוע בדמות חומרי שיקום אזרחי לרצועת עזה, אולם ההערכה היא שהמצוקה ההומניטרית בעזה עלולה להאיץ תהליכי הסלמה והידרדרות לסבב עימות נוסף בין ישראל לחמאס. נראה כי הציבור אינו מעורב בסוגיה זו שכאמור, לא נמצאת כמעט בסדר היום. כשבוחנים

את דעת הקהל בעניין משאומתן עם חמאס לאורך השנים, עולה תמונה עקבית של הסכמה רחבה על כך שאין לנהל שיחות עם חמאס. כך גם בשנה האחרונה (כ-70 אחוזים מתנגדים).¹⁶ חלק גדול מהציבור אף סבר כי חמאס אינו מעוניין לשמור על השקט (57 אחוזים).¹⁷

לסיכום, סביר להניח שהזירה העזתית תמשיך להטריד את הציבור הישראלי גם ב-2016, בתלות במצב הביטחוני בפועל. הסתירות בעמדת הציבור משקפות מעין הסתגלות דטרמיניסטית לתופעת הסבבים. יהיו שיאמרו כי קיימת הבנה והתפכחות ציבורית לגבי מאפייני העימותים והאילוצים שאלה מציבים בפני ישראל, וכן לגבי הסיכוי המוגבל להשיג מטרות אסטרטגיות בלחימה בחמאס.

הזירה הפלסטינית – יהודה, שומרון וירושלים

במהלך 2015, על רקע קיפאון מדיני (מאז אפריל 2014, בעקבות כישלון השיחות בין ישראל לרשות הפלסטינית, שנערכו בתיווכו של מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי), חלה עלייה במספר פיגועי הטרור ובניסיונות לפיגועים ביהודה ושומרון ובירושלים. למרות העלייה שנרשמה במספר הפיגועים שבוצעו על ידי פלסטינים, הנושא לא נכלל כמעט בסדר היום הציבורי והתקשורתי. רק בסוף ספטמבר, כאשר חלה הסלמה משמעותית באירועים הביטחוניים, הזירה הפלסטינית הפכה שוב למרכזית. ממצאים מסקרי דעת קהל מצביעים על תמונה מורכבת בהקשר זה.

מצד אחד, הציבור תמך באופן עקבי בניהול משא ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית (62-75 אחוזים),¹⁸ והאמין שהמשך הקיפאון המדיני מזיק לביטחון ישראל (כ-60 אחוזים). תמיכה זו נמשכה גם בתקופת ההסלמה האחרונה (60 אחוזים בעד).¹⁹ מצד שני, רק מעטים האמינו שמשא ומתן אכן יוביל בשנים הבאות לשלום, וגם כאן, ההסלמה באירועים מאז סתיו 2015 לא גרמה שינוי בעמדות (כ-20 אחוזים מאמינים שמשא ומתן יוביל לשלום, לעומת כ-70 אחוזים שאינם מאמינים בכך).²⁰

אשר לאפשרות שתפרוץ אנתפיאדה שלישית מאורגנת, סקרי "מדד השלום" שעקבו אחרי עניין זה בשנה החולפת מעלים תמונה משתנה: באוקטובר 2014 העריכו 32 אחוזים שמדובר בראשיתה של אנתפיאדה מאורגנת, כאשר 58 אחוזים מהנשאלים אימצו את ההערכה שההתרחשויות אינן אלא פעולות יחידניות, שנעשו ביוזמה מקומית.²¹ במארס 2015 סברו 49 אחוזים כי הסיכויים לאנתפיאדה שלישית גבוהים, לעומת 40.5 אחוזים שהעריכו כי הסיכויים לכך הם נמוכים.²² באפריל 2015 העריכו 53 אחוזים מהציבור כי אם לא יתקיים משא ומתן, קיים סיכוי גבוה לכך שתפרוץ אנתפיאדה שלישית,²³ ואילו בסקר שנערך בספטמבר 2015, זמן קצר לפני פרוץ גל האירועים האלימים,

סברו 44.5 אחוזים מהנשאלים שהמצב ללא הסכם יכול להימשך רק זמן קצר – עד שנה, כחמישית היו בדעה שהוא יכול להימשך שנתיים-שלוש, ורק מיעוט (26 אחוזים) העריך שמצב היחסים הנוכחי בין ישראל לפלסטינים יכול להימשך יותר משלוש שנים מבלי שתפרוץ אלימות רבתי, גם ללא הסכם.²⁴ נראה, אם כן, כי הציבור מודע באופן יחסי למשמעויות העולות ממצייאות ה"אין משא ומתן". השאלה העולה בהקשר זה היא – איזה פתרון מעדיף הציבור?

הפתרון המועדף לסכסוך עם הפלסטינים

התמיכה הציבורית בפתרון "שתי מדינות לשני עמים" הייתה גבוהה ויציבה בשנים 2003-2013, כולל בעתות משבר וללא תלות בהרכבה הפוליטי-המפלגתי של הממשלה (תמיכה של קרוב ל-70 אחוזים).²⁵ בשנה האחרונה אמנם ניכרה ירידה, אולם מדובר עדיין בתמיכה גבוהה (כ-50-60 אחוזים), כולל בעקבות ההסלמה מאז סתיו 2015.²⁶ אפשרויות אחרות לפתרון הסכסוך זוכות לשיעור תמיכה נמוך. רק חלק קטן היה מעוניין בשמירה על הסטטוס קוו (27-30 אחוזים), ומיעוט (10-30 אחוזים) היה מעוניין בסיפוח תושבי השטחים והקמת מדינה אחת תחת שלטון ישראל.²⁷ על פי תשובותיהם של נשאלים, רוב הציבור סבר כי לסיפוח יהודה ושומרון יהיו השלכות שליליות ביותר עבור מדינת ישראל (52-72 אחוזים).²⁸

זה המקום לציין כי נודעת חשיבות לניסוח הקליט "שתי מדינות לשני עמים", שהשתרש בציבוריות הישראלית לאורך שנים. הציבור אינו מכיר לעומק את המציאות המדינית בהקשר זה. כאשר הציגו לו בשאלוני הסקרים את הנגזרות המעשיות של אמירה זו עלתה תמונה מורכבת יותר, שעיקריה: כאשר שולב בשאלת שתי המדינות הביטוי "הסכם קבע", ירדה התמיכה ברעיון ל-40-47 אחוזים (והיא נמצאת במגמת ירידה קלה בשנים האחרונות).²⁹ כאשר הציבור נשאל לגבי עקרון ההכרה ההדדית בזהות הלאומית של שני העמים, כחלק מהסדר הקבע ולאחר שכל הסוגיות במחלוקת ייפתרו ותוקם מדינה פלסטינית, ניכרה ירידה בתמיכה ברעיון שתי המדינות (44 אחוזים בעד).³⁰ רק 21 אחוזים תמכו ביוזמת השלום הערבית, הקוראת להכרה ערבית בישראל ולנורמליזציה ביחסים עימה, לאחר סיום הכיבוש בשטחים שנכבשו ב-1967 והקמת מדינה פלסטינית.³¹ הציבור חצוי גם לגבי סוגיית פינוי ההתנחלויות בשטחים במסגרת הסכם שלום קבע בין ישראל לבין הפלסטינים (48 אחוזים מתנגדים, 46.5 אחוזים בעד).³² כאשר נשאלו באופן ספציפי לגבי גושי ההתנחלויות, רוב גדול (68 אחוזים) של הנסקרים היהודים הסכימו להשארת גושי ההתנחלויות הגדולים בריבונות ישראל במסגרת הסכם שלום.³³ וכן: רוב הציבור האמין כי ההתנחלויות תורמות לביטחון.³⁴

ירושלים

ההסלמה שהחלה בסתיו 2015 העלתה את סוגיית ירושלים לסדר היום הציבורי במידה ניכרת. למרות שמאז ומתמיד הייתה ירושלים בלב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, היא לא הטרידה כמעט את הציבור הישראלי, כך גם במרבית חודשי 2015. יש לזכור כי נושא זה לא הופיע במרכז סדר היום התקשורת, ולכן סביר להניח שהציבור הישראלי לא היה מודע לסוגיית הר הבית ולמתרחש בשכונות הערביות במזרח-ירושלים. הסיסמה "ירושלים המאוחדת" התקבעה במשך שנים בשיח הישראלי. גם ב-2015, סוגיות אלו לא נתפסו בעיני הציבור כחלק מרשימת האיומים הביטחוניים המשמעותיים שהוצגו עד כה.

מאז הצטברו כמה נתונים ראשוניים לגבי עמדת הציבור היהודי בנושאים הקשורים לירושלים, אשר מן הסתם מושפעת במידה רבה מההתרחשויות האלימות בעיר. על פי סקר, 57 אחוזים מהנשאלים היהודים סברו כי יש לאפשר ליהודים להתפלל על הר הבית.³⁵ לעומת זאת, לפי סקר אחר, שיעור דומה של נשאלים תמך בהטלת איסור גורף על עליית יהודים להר הבית, עד שהמצב יירגע.³⁶ נראה כי התמונה עשויה להתבהר רק לאחר התייצבות המצב בעיר.

בסוגיית חלוקת ירושלים: בסוף 2014 התנגד חלק גדול מהציבור להעברת השכונות הערביות במזרח-ירושלים לפלסטינים, גם במסגרת חוזה שלום קבע עימם (56 אחוזים נגד, 38 אחוזים בעד).³⁷ לעומת זאת, מסקר שנערך לאחר פרוץ ההסלמה עולה תמונה הפוכה: 69 אחוזים מהציבור היו מעוניינים להתנתק מהשכונות הערביות במזרח-ירושלים, ורק 24 אחוזים מעוניינים להשאיר את השכונות הללו בריבונות ישראל.³⁸ במובנים רבים יש בממצאים אלה השלמה עם רעיון "שתי מדינות לשני עמים", למרות שניתן להבין מהם כי הציבור מעוניין באופן עקרוני בהפרדות מן הפלסטינים, לעתים ללא הבנת משמעויותיה.

הזירה האיראנית

איום הגרעין האיראני עמד במרכז השיח הביטחוני בישראל ב-2015 ובמיוחד בחודש יולי, כאשר נחתם ההסכם בין איראן למעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית. מסקרים שנעשו בתקופה זו עלה כי רוב גדול בציבור סבר שההסכם עם איראן מסכן את ישראל (כ-77 אחוזים),³⁹ או מהווה איום קיומי עליה (73 אחוזים).⁴⁰ יתרה מזו, הציבור סבר שאיראן לא תקיים באמת את התחייבויותיה במסגרת ההסכם (78 אחוזים), וכי ההסכם לא ימנע ממנה להגיע לנשק גרעיני בעשור הקרוב (74 אחוזים).⁴¹ לפיכך, רוב הציבור התנגד להסכם (69-70 אחוזים),⁴² וחלק נכבד ממנו (51-60 אחוזים) אף האמין

כי על ראש הממשלה לפעול בכל הכלים כדי לגרום לקונגרס האמריקאי לדחות את ההסכם (לעומת 38 אחוזים שהיו מעדיפים לראות את נתניהו מנסה להגיע להבנות עם אובמה).⁴³ במובן זה הציבור התיישר עם עמדתו של ראש הממשלה, גם משום שלמעשה, לא נשמעו כמעט עמדות ממסדיות פומביות בעד ההסכם. עמדות הציבור כפי שהשתקפו בממצאי הסקרים נחלקו בין תפיסת ההסכם כ"רע", לבין תפיסתו כ"רע מאוד".

לעומת זאת, ביחס לשאלה – מה על ישראל לעשות לאחר שהסכם הגרעין נחתם – עולה תמונה מורכבת יותר: 32–47 אחוזים מהציבור צידדו בתקיפת אתרי הגרעין באיראן, ואילו 40 אחוזים התנגדו לכך.⁴⁴ מדובר בירידה קלה במספר המצדדים באופציית התקיפה ביחס לעבר. כך למשל, ב-2009 תמכו 59 אחוזים במתקפה צבאית, בעוד 41 אחוזים התנגדו לה.⁴⁵ ב-2012 היו 48 אחוזים בעד ו-52 אחוזים התנגדו.⁴⁶ ממצאים שונים עלו באפריל 2015, שלושה חודשים לפני חתימת ההסכם בין איראן למעצמות (60 אחוזים נגד).⁴⁷

במובנים מסוימים, הממצאים משקפים את הוויכוח הפומבי ששרר בקרב צמרת המערכת הפוליטית-ביטחונית עוד מ-2011 סביב האפשרות של תקיפה צבאית ישראלית עצמאית על מתקני הגרעין של איראן. בנוסף, יש להעיר כי מידת ההבנה הציבורית בסוגיה האיראנית בכלל, ובכל הקשור להסכם בין המעצמות בפרט אינה גבוהה, והשאלות שנשאלות דיכוטומיות למדי. בראייה לעתיד סביר להניח כי בשנת 2016, הסוגיה תעסיק את הציבוריות הישראלית במידה פחותה לעומת שאר האיומים, ובוודאי במידה פחותה מזו שהעסיקה אותו טרם חתימת ההסכם.

מסקנות

במאמר זה נסקרו עמדות הציבור הישראלי-יהודי ביחס לשלוש הזירות הביטחוניות המרכזיות: הסכסוך הישראלי-פלסטיני, זירת עזה והקונפליקט עם איראן. לנוכח מאפייני הזירה העזתית (בדומה לזירה הצפונית, שלא נדונה במאמר זה) ניתן להניח כי השיח הציבורי בנושא זה יהיה תלוי בהתפתחויות בשטח. די יהיה באירוע בדיד על מנת לדרדר זירה זו (ואחרות) להסלמה רבתי. סביר להניח כי הסוגיה האיראנית לא תתפוס מקום מרכזי בשיח הציבורי בשנת 2016, שכן ההסכם בין איראן למעצמות הוא עובדה מוגמרת, ויש להניח שלא יתרחשו בתקופה זו התגרויות איראניות בהקשר זה, או יתפתחו התנגדויות בעלות משמעות לתוכן ההסכם ולתנאיו. על כן צפוי שדעת הקהל תעסוק, אם בכלל, בעיקר בנגזרות ההסכם האפשריות דוגמת שיפוי אמריקאי שיתרום לעוצמתה הצבאית של ישראל, או במעורבות האיראנית בסוריה. עם זאת,

אין להוציא מכלל אפשרות העלאה חוזרת של הנושא לסדר היום הציבורי באופן יזום, על ידי בעלי עניין שיחתרו להסיט את השיח מנושאים שאותם יבחרו להצניע, אל הנושא האיראני.

בה בעת, סביר להניח שב־2016 תישאר הזירה הפלסטינית במרכז העניין הציבורי בהקשר הביטחוני. התמיכה הציבורית בהסכם מדיני בדגש על הרעיון "שתי מדינות לשני עמים" עודנה קיימת, למרות הקיפאון המדיני וההידרדרות הביטחונית. תמיכה זו מעוררת שאלה, שכן מדובר בעמדה השורדת על אף קיטוב גובר כמעט בכל תחום בזירה הפנימית, ובהיות המדינה מובלת על ידי ממשלת ימין מובהקת. במיוחד יש להדגיש את הצפי בסוגיית ירושלים. ניתן לומר בזהירות המתבקשת כי לפחות בהיבט זה מסתמן שינוי אפשרי מסוים בעמדות הציבור, גם אם יש להמתין ולראות אם מדובר באווירה חולפת, או שמא תתפתח מגמת תזוזה בעמדות הציבור ביחס לרכיביה המעשיים של הסדרה בירושלים.

מחקרי דעת קהל מראים כי לרוב הציבור דעות לא־עקביות, וכי רק בקצוות יש קבוצות לא־גדולות המחזיקות בדעות נחרצות, שקשה להשפיע עליהן. בדרך כלל, דעת קהל מצויה בהמתנה, רדומה אך זמינה, וזו מכתיבה את הלך הרוח – גם אם לא דווקא את סדר היום המדיני־ביטחוני. ואם דעת הקהל ניתנת לשינוי ולעיצוב, אזי לרשות מנהיגות לגיטימית עומד "מרחב תמרון". עוד מדגישים מחקרים את מקומה של מנהיגות נחושה שיכולה לסחוף אחריה את דעת הקהל.⁴⁸ לכן, וכמסקנה העולה מהממצאים שהיוו בסיס אמפירי לניתוח במאמר זה, למנהיגות הישראלית בעת הנוכחית יש מנדט ציבורי לתהליך מדיני. בשיח ניתן כבר למצוא ניצני רעיונות חדשים ואלטרנטיביים לפתרונות שאינם זוכים להדהוד בשיח הציבורי והתקשורת המרכזי, ולכן אינם מוצאים עדיין ביטוי בסקרים. דווקא העובדה שמדובר בממשלת ימין תאפשר אולי לראש הממשלה לגלות גמישות בנושאים מדיניים־ביטחוניים, בלי שייאלץ להתמודד עם התנגדות נחרצת מצידה של האופוזיציה בכנסת.

הערות

- 1 ראו למשל: **מדד השלום**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי, יולי, 2015, <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=292&monthname> מאי = <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=295&monthname> יולי
- 2 בן כספית, סקר מכון פאנלס פוליטיקס עבור הסקר השנתי של **מעריב**, 13 בספטמבר, 2015. לפי סקר אחר, 70 אחוזים סבורים שבמצבם האישי לא חל כל שינוי. ראו: אהרון לפידות, "ישראלים, טוב לנו", סקר ראש השנה תשע"ו, **ישראל היום**, מוסף חג, 13 בספטמבר 2015, עמוד 4-5.
- 3 ניתן ללמוד על רמת החרדה גם מנתוני המשטרה לגבי מוקד המידע 100. לפי הנתונים, בשבוע הראשון של אוקטובר, כשהחלו אירועי הטרור, הגיעו אליו 20 אלף שיחות. בשבועיים שלאחר מכן

- 4 התייצב המספר על כ-15 אלף שיחות, בשבוע לעומת 6,000-7,000 בימי שגרה. מנו גבע ומינה צמח, מכון המחקר מדגם בשיתוף איי פאנל, חדשות ערוץ 2 והתכנית "פגוש את העיתונות", 10 באוקטובר, 2015, http://www.mako.co.il/news-military/politics-q4_2015/Article-3ad3eabe7325051004.htm
- 5 סקר מולד, **אימים ביטחוניים, הזדמנויות מדיניות ו'צוק איתן'**, מאי 2015.
- 6 ראו אצל עמוס הראל, "זעם כבוש", **הארץ**, 16 באוקטובר 2015, עמוד 4.
- 7 ראו התייחסות בגרסאות שונות לדירוג האיום: סקר מולד; סקר דעת קהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הכנס הבינלאומי השנתי 16-17 בפברואר 2015. <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=8843>
- 8 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2015, <http://www.peaceindex.org/VogiHWBuljo>; [indexMonth.aspx?num=297&monthname](http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=297&monthname); סקר דעת קהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הכנס הבינלאומי השנתי 16-17 בפברואר 2015, <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=8843>
- 9 סקר דעת קהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הכנס הבינלאומי השנתי 16-17 בפברואר 2015; סקר מולד.
- 10 עמוס הראל, שם.
- 11 ראו למשל: סקר מולד; מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יולי 2014, <http://www.Vogiv2Buljo>; <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=276&monthname>; אוגוסט, 2014, <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=283&monthname>; אוגוסט #.
- 12 ראו למשל, **מדד השלום**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2014; ספטמבר 2014, <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=284&monthname>; סקר מולד.
- 13 סקר מולד.
- 14 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2014; סקר דעת קהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הכנס הבינלאומי השנתי 16-17 בפברואר 2015.
- 15 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2014.
- 16 יהודה בן מאיר, "מה אומר העם: ממצאי סקר דעת קהל בנושאי ביטחון", **מבט על**, גיליון 114, 14 ביוני 2009, <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=770>; יהודה בן מאיר ואולנה בנגור-מולדבסקי, **"קולו של העם: דעת קהל בישראל בסוגיות הביטחון הלאומי"**, מזכר 130, המכון למחקרי ביטחון לאומי; מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2014.
- 17 יהודה בן-מאיר, **מבט על**, גיליון 114, 14 ביוני 2009; מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2015, <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=296&monthname>; אוגוסט #.
- 18 יהודה בן מאיר ואולנה בנגור-מולדבסקי, **קולו של העם**; מכון מחקרי "הגל החדש" עבור "ישראל יוזמת", 10-11 בפברואר, 2015; מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2014, ועוד. <http://www.yozmim.org/2015/02/269>
- 19 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2015.
- 20 מכון הארי ס. טרומן לקידום השלום באוניברסיטה העברית בירושלים והמרכז הפלסטיני למדיניות ולחקר דעת קהל ברמאללה (PSR) http://truman.huji.ac.il/?cmd=joint_polls; מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2015, <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=291&monthname>; אפריל #.

- יולי 2015; ספטמבר 2015.
- 21 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2014, <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=285&monthnameVogms2Buljo> = אוקטובר # .
- 22 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מרס 2015; ספטמבר 2015.
- 23 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2014. <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=274&monthnameVogm7mBuljo> = אפריל # .
- 24 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2015.
- 25 יהודה בן מאיר ואולנה בנג'ו-מולדבסקי, **קולו של העם**; מכון הארי ס. טרומן לקידום השלום באוניברסיטה העברית בירושלים והמרכז הפלסטיני למדיניות ולחקר דעת קהל ברמאללה (PSR). מכון הארי ס. טרומן לקידום השלום באוניברסיטה העברית בירושלים והמרכז הפלסטיני למדיניות ולחקר דעת קהל ברמאללה (PSR); מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2015; סקר דעת קהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הכנס הבינלאומי השנתי 16-17 בפברואר, 2015.
- 27 סקר דעת קהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הכנס הבינלאומי השנתי 16-17 בפברואר 2015.
- 28 מכון הארי ס. טרומן לקידום השלום באוניברסיטה העברית בירושלים והמרכז הפלסטיני למדיניות ולחקר דעת קהל ברמאללה (PSR).
- 29 יהודה בן מאיר ואולנה בנג'ו-מולדבסקי, **קולו של העם**; סקר דעת קהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, הכנס הבינלאומי השנתי 16-17 בפברואר 2015.
- 30 מכון הארי ס. טרומן לקידום השלום באוניברסיטה העברית בירושלים והמרכז הפלסטיני למדיניות ולחקר דעת קהל ברמאללה (PSR).
- 31 שם.
- 32 סקר מולד.
- 33 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2014.
- 34 סקר מולד.
- 35 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ספטמבר 2015; מכון הארי ס. טרומן לקידום השלום באוניברסיטה העברית בירושלים והמרכז הפלסטיני למדיניות ולחקר דעת קהל ברמאללה (PSR), <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=297&monthnameVognZGBuljo> = ספטמבר # .
- 36 בן כספית, סקר מכון פאנלס פוליטיקס.
- מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2015; מסקר מכון מדגם עבור חדשות 10 עולה, כי 42 אחוזים סברו שאין לאפשר ליהודים להתפלל בהר הבית, ו-36 אחוזים סברו שיש לאפשר זאת, <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=115724>
- 37 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2015. ב-2012, 47 אחוזים היו מוכנים להחזיר את השכונות הערביות בירושלים. ראו: יהודה בן מאיר ואולנה בנג'ו-מולדבסקי, **קולו של העם**.
- 38 בן כספית, סקר מכון פאנלס פוליטיקס.
- 39 גלית עדות, **מעריב**, 17 ביולי 2015; בן כספית, סקר מכון פאנלס פוליטיקס.
- 40 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2015.
- 41 מכון שריד עבור חדשות 10, 15 ביולי 2015.
- 42 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2015; מכון שריד עבור חדשות 10, 15 ביולי

<http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=1137624>, 2015

- 43 גלית עדות, **מעריב**; מכון שריד עבור חדשות 10.
- 44 שם.
- 45 יהודה בן מאיר, "מה אומר העם: ממצאי סקר דעת קהל בנושאי ביטחון", **מבט על**, גיליון 114, 14 ביוני, 2009.
- 46 יהודה בן מאיר ואולנה בגנר-מולדבסקי, **קולו של העם**.
- 47 מדד השלום, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל, 2015.
- 48 אשר אריאן, **ביטחון בצל איום, דעת קהל בישראל בנושאי מלחמה ושלום**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים והוצאת פפירוס, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב 1999; יהודה בן מאיר ואולנה בגנר-מולדבסקי, **קולו של העם**; דן כספי, **תמונות בראש, דעת קהל ודמוקרטיה**, האוניברסיטה הפתוחה, תל-אביב 2001.

תקציב הביטחון - לאן?

שמואל אבן

מדי שנה פורץ הוויכוח המסורתי בין משרד האוצר למשרד הביטחון על גודל תקציב הביטחון והרכבו, כאשר הממשלה מתקשה להכריע בסוגיה. כמעט מדי שנה, תקציב הביטחון שנקבע לפני תחילת שנת הכספים נמצא קטן מהצרכים, והתוספת הדרושה ניתנת במהלך השנה. מאמר זה מתאר את נתוני תקציב הביטחון (לעת עתה) לשנת 2016, ובוחר את ההתפתחויות הרבות שחלו בדיון על התקציב בשנה החולפת.

תקציב הביטחון לשנת 2016¹

בנובמבר 2015 אישרה הכנסת את תקציב המדינה לשנת 2016, ובתוכו את תקציב הביטחון. לפי חוברת הצעת התקציב, תקציב הביטחון נטו עומד על 56.1 מיליארד ש"ח, שהם 16.1 אחוזים מסך ההוצאות בתקציב המדינה (בניכוי תשלומי קרן החוב).² תקציב הביטחון ברוטו עומד על 64.1 מיליארד ש"ח, והוא כולל "הוצאה המותנית בהכנסה" בסך כ-8 מיליארד ש"ח.³

מקורות תקציב הביטחון ברוטו לשנת 2016 מתבססים על מקורות המשק בשקלים (45.6 מיליארד ש"ח), סיוע צבאי מארצות הברית בסך כ-3.75 מיליארד דולר לסוגי (לרבות סיוע במסגרת מזכר ההבנות מ-2007, וסיוע מיוחד לפרויקטים משותפים) והכנסות ממשאבי מערכת הביטחון.⁴

תקציב הביטחון עשוי לגדול במהלך השנה. במגעים בין שר הביטחון לשר האוצר שהתקיימו סביב אישור התקציב, הוסכם על תוספות בסך 3-6 מיליארד ש"ח לתקציב הביטחון שיינתנו במהלך 2016, בתמורה לביצוע רפורמות והתייעלות.⁵ כלומר, תקציב הביטחון נטו לשנת 2016 עשוי לעמוד על 62-59 מיליארד ש"ח, והתקציב ברוטו יהיה 70-67 מיליארד ש"ח. בנוסף, במגעים בין ישראל לארצות הברית נדונה הגדלת הסיוע לשם חיזוק עוצמתה הצבאית של ישראל, בעקבות הסכם הגרעין עם איראן והאצה

בהתחמשותה עקב הסרת הסנקציות. תוך כך מתקיימים דיונים בין המדינות להארכת מסגרת הסיוע הצבאי לשנים 2019-2028.

לוח 1: מגמות בתקציב הביטחון נטו (כולל תוספות) (מיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים)

שנה	תקציב מקורי	תוספות לתקציב במהלך השנה	סך תקציב ביטחון
2010	48.6	2.7	51.3
2011	49.3	2.8	52.1
2012	50.5	3.1	53.6
2013	52.5	3.4	55.9
2014	51	*1.1	*52.1
2015	56.9	לא־סופי ⁶	לא־סופי
2016	56.1	6-3 (תחזית)	59-62 (תחזית)

* לא כולל 7 מיליארד ש"ח - הוצאות 'צוק איתן'. המקור: משרד האוצר, הצעת תקציב הביטחון ל-2015-2016 ודיווחים בעיתונות.

"נטל הביטחון" על המשק

לפני אומדנים ראשוניים היחס שבין הצריכה הביטחונית לתוצר ("נטל הביטחון") בשנת 2015 הינו כ-5.5 אחוזים והיחס שבין הצריכה הביטחונית המקומית לתוצר הינו כ-4.7 אחוזים.^[1] בסך הכול המגמה הרב־שנתית, היא של ירידה בנטל הביטחון (ראו בלוח 2). עם זאת, נטל הביטחון בישראל עדיין כבד, ביחס למדינות אחרות בעולם, נוכח האיומים הביטחוניים החריגים על ישראל.

הדיון על קביעת תקציב הביטחון

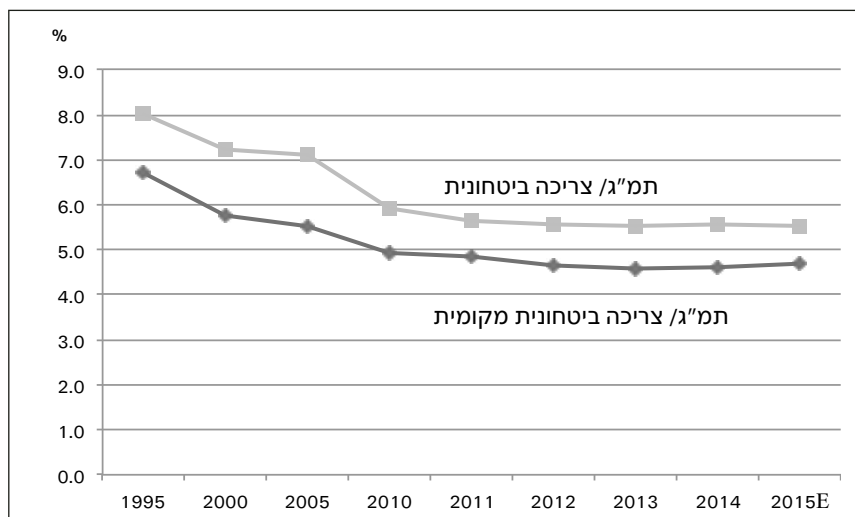
בשנת 2015 חלה התפתחות באופן הדיון בתקציב הביטחון. במחצית השנייה של השנה פורסמו ארבעה מסמכים רשמיים הנוגעים לנושא. למרות שהסדר הכרונולוגי של פרסומם היה שונה, נכון לקרוא אותם בסדר הבא:

- דוח מבקר המדינה⁸ - הצביע על הפער בין המלצות הוועדה הקודמת לבחינת תקציב הביטחון ("ועדת ברודט") משנת 2007, לבין המצב הנוכחי.
- מסמך הרמטכ"ל: "אסטרטגיית צה"ל"⁹ - ממנו ניתן ללמוד על המטרות והפעילויות שלשמן נדרש תקציב הביטחון.

תקציב הביטחון - לאן?

- דוח הוועדה "לבחינת תקציב הביטחון" ("ועדת לוקר"),¹⁰ ובו המלצות לקביעת תקציב הביטחון.
 - "מזכר הבנות בין שר האוצר ושר הביטחון לגבי תקציב הביטחון 2015-2020",¹¹ ובו סיכום (לעת עתה) של הדיון על תקציב הביטחון.
- להלן התייחסות למסמכים אלה בהקשר לדיון בתקציב הביטחון.

לוח 2: היחס בין הצריכה הביטחונית לתוצר המקומי הגולמי בישראל



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנת 2015 - אומדן דצמבר).

דוח מבקר המדינה: יעדי ההתייעלות בתקציב הביטחון הושגו חלקית

דוח מבקר המדינה מאוגוסט 2015 מצא כי בשנים 2008-2012 השיגה מערכת הביטחון חיסכון בסך 3.8 מיליארד ש"ח, לעומת יעד של 10 מיליארד ש"ח בהמלצות ועדת ברודט. המבקר מצא שהדרג הביטחוני והמדיני הקדישו תשומת לב מועטה לנושא ההתייעלות. הוא ציין שבקבינט התקיימה הצגה אחת בלבד (במאי 2011) בנושא התייעלות מערכת הביטחון. עם זאת, בסיכום הדוח צוין כי "משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את ההחלטות ואת הצעדים שננקטו לאחרונה לקידום התייעלות, וביניהם פעולות להטמעת תרבות התייעלות בכל הרמות במערכת הביטחון".¹² חלק מהפער שחשף המבקר נובע מתת-ביצוע בתחום ההתייעלות. אולם קיימות סיבות נוספות לפער, כגון השינויים באיום: חודש לאחר פרסום דוח ברודט (מאי 2007)

השתלטת חמאס על רצועת עזה; בשנים הבאות גדלה כמות הרקטות שבידי חזבאללה פי עשרה ביחס לתקופת מלחמת לבנון השנייה; הסייבר נוסף כמרחב לוחמה חדש; צה"ל השקיע בבניית יכולת תקיפה עצמאית באיראן. למבקר נמסר כי "הגידול בשיא כוח אדם בקבע בשנים 2008-2012 בצה"ל נעשה באישור הרמטכ"ל ובתחומים חיוניים שבהם נדרשה תוספת כוח אדם, כגון: יחידות של מטוסים ללא טייס, צוללות, תחומים במודיעין, הגנה אווירית, סייבר ותחומי העורף".¹³

לפי דוח המבקר, מאז תום התוכנית הרב-שנתית "תפן" (2008-2012), צה"ל אינו פועל לפי תוכנית רב-שנתית. "בצבא אמנם מתקבלות החלטות רב-שנתיות בנושאים שונים, אך ללא ראייה כוללת ואינטגרטיבית רב-שנתית".¹⁴

הלקח מדוח המבקר הוא כי חשוב שתהא בידי הצבא תוכנית רב-שנתית מתקצבת. ברם, היכולת לצפות ולתכנן מראש תוואי ארוך-טווח לתקציב ביטחון אינה מציאותית, בין היתר משום שלא ניתן לחזות לטווח כזה משתנים מהותיים המשפיעים על התקציב, ובראשם את האיומים הביטחוניים.

מסמך הרמטכ"ל: אסטרטגיית צה"ל ותקציב הביטחון

מסמך "אסטרטגיית צה"ל" בחתימת הרמטכ"ל, רב-אלוף גדי אייזנקוט משלים את החסר בדיון על התקציב. אף שאין בו נתונים כספיים, הוא מציג את הצורך של הצבא בתקציב ביטחון הולם גם לפני הציבור, פקידים במשרדי הממשלה ונבחרי ציבור רבים, שאינם חשופים למסמכים המסווגים. במסמך מוצג "סל ביטחון" מסוים (המכיל מגוון יכולות ותפוקות ביטחוניות),¹⁵ שאותו מבקש צה"ל להשיג במסגרת תוכנית החומש "גדעון", בתמורה לתקציבי הביטחון בשנים 2016-2020. במסגרת התוכנית החלטי צה"ל גם על צעדי התייעלות וקיצוץ ניכרים, אף שהם פחותים במידה משמעותית מאלה שהציעה ועדת לוקר.

לפי הרמטכ"ל, מסמך אסטרטגיית צה"ל מציג שינויים הנדרשים מצה"ל לאור אתגרי העתיד והשינויים במאפייני האויב, כגון חיזוק אפקטיביות התמרון היבשתי ושיפורו, גיוון היכולות המבצעיות במערכה שבין המלחמות, חיזוק הממד הקיברנטי ושימור ברור של העליונות המודיעינית, האווירית והימית.¹⁶

הרמטכ"ל מבהיר במסמך את חלוקת האחריות, בראיתו, בין הדרג הצבאי למדיני – דבר שיש לו השלכות גם לגבי האחריות לתקציב. תפקיד הדרג המדיני הוא להגדיר לצה"ל את המטרות והאילוצים, ואילו תפקיד הרמטכ"ל לבצע את הנחיות הדרג המדיני – לבנות את צה"ל ולהפעילו בהתאם. בהיעדר הנחיות ברורות הציג הרמטכ"ל במסמך את היכולות ההכרחיות, לדעתו, שאותן נדרש לתקצב.

ועדת לוקר: המלצות לשינוי פני צה"ל

ועדת לוקר הוקמה בשנת 2014, כוועדת המשך לוועדת ברודט משנת 2007 לבחינת תקציב הביטחון. דוח הוועדה מיוני 2015 מציג שורה ארוכה של המלצות הקשורות לתקציב הביטחון, בהתאם לכתב המינוי החתום בידי ראש הממשלה בנימין נתניהו.¹⁷ הוועדה המליצה לקבוע את תקציב ביטחון השנתי נטו על 59 מיליארד ש"ח (כ-67 מיליארד ש"ח ברוטו - כולל הוצאה מותנית הכנסה), צמוד למדד המחירים לצרכן, למשך חמש השנים הקרובות. מדובר בגידול בבסיס התקציב ביחס לשנים האחרונות (ראו לוח 1).

קבוצת ההמלצות המשמעותית ביותר והשנויה במחלוקת נוגעת לתחום כוח האדם בצה"ל, ובראשה ההמלצות לביטול פנסיית הגישור לרוב אנשי הקבע, וקיצור השירות הסדיר לגברים לשנתיים. תוך כך הציעה הוועדה שמשרת קבע שלא יקודם לדרגת סגן-אלוף עד גיל 36 יסיים את שירותו ויקבל פיצויים מוגדלים (במשתמע - בצה"ל לא יהיו קצינים בדרגות רב-סרן ומטה מעל גיל 36), ומשרת קבע מגיל 42 ומעלה יסיים את השירות עם מענק הוני חד-פעמי ובלא פנסיה.¹⁸ ביחס למצב הקיים, תרחישי השירות והפיטורין במודל שהציעה הוועדה כרוכים בירידה בכדאיות השירות עבור אוכלוסייה בעלת יכולות גבוהות, הן בשל הירידה בתמורה והן בשל עלייה ברמת אי-הוודאות התעסוקתית בשירות בקבע.¹⁹

בדוח ועדת לוקר אין תמונה כוללת הקושרת בין המשאבים, תרחישי הלחימה ומשימות הצבא (המפורטות במסמך אסטרטגיית צה"ל). כאשר מצרפים את ההמלצות בתחום כוח האדם מגיעים לצבא צעיר וקטן בהרבה - במספר חיילי חובה, קבע ומילואים - שספק רב אם יתאים למלא את המשימות הנדרשות מהצבא. כל זאת, כאשר המלצת הוועדה היא להגדיל את בסיס תקציב הביטחון. לפיכך, קשה לראות כיצד סך ההמלצות הללו תורם ליכולתו של צה"ל לעמוד במשימותיו.

עם זאת, בדוח הוועדה ניתן למצוא ביקורות והמלצות שאינן זרות למערכת הביטחון, וראוי שיגיעו לבירור פרטני ומעמיק, כגון: המלצות שמטרתן להתאים בין התרומה לביטחון לבין השכר בתקני כוח אדם שונים,²⁰ לצמצם את מספר תקני הבכירים ולצמצם במפקדות ובגופי המטה.

לאחר פרסום הדוח אמר שר הביטחון, משה יעלון, כי מימושו "לא יאפשר לצה"ל ולמערכת הביטחון להתמודד עם האיומים המופנים כלפי מדינת ישראל ואזרחיה, ויפגע ביכולתנו להעניק ביטחון לאזרחי ישראל... מי שרוצה להתמודד בהצלחה, כפי שאנו עושים עד כה, עם דאע"ש, חמאס, חזבאללה, איראן ועוד עשרות ארגוני טרור חסרי מעצורים החמושים בנשק מתקדם - לא יכול להרשות לעצמו צבא בינוני עם

אנשים בינוניים. למרבה הצער, דוח לוקר מוביל את מדינת ישראל ואזרחיה בדיוק למקום הזה".²¹

ניתן להעלות ספק – האם המשימות הכבדות והפרטניות שהטיל ראש הממשלה על ועדת לוקר בכתב המינוי מתאימות ברובן לוועדה מסוג זה, בין היתר, לנוכח מגבלות המשאבים והזמן שעמד לרשותה.²² יעקב ליפשיץ סבור כי "ועדות חיצוניות מסוגה של ועדת לוקר הן תחליף גרוע לעבודת מטה ולתהליכי החלטה במסגרת ממשלתית".²³ נראה כי בנושא כה רחב מוטב היה להסתפק בבקשה מהוועדה לספק המלצות עקרוניות לקביעת תקציב הביטחון, והמלצות מפורטות להסדרת עבודת המטה הממשלתית לצורך גיבוש, ייעול, אישור ופיקוח על תקציב הביטחון – להבדיל מהירידה לפרטים בדוח הוועדה, עד רמת מענקי פיטורין שיינתנו בדרגות השונות.

מזכר ההבנות בין שרי האוצר והביטחון לגבי תקציב הביטחון לשנים 2020-2015

בסופו של דבר הוחלט לא לממש את המלצות לוקר כמקשה אחת, ותוכנית "גדעון" של הרמטכ"ל נותרה הבסיס העיקרי לפעילות צה"ל ובניינו בחמש השנים הקרובות, בהנחה תאושר. עם זאת, נראה שבהשפעת ראש הממשלה, שמינה את ועדת לוקר, התקיימו דיונים בין משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון ומשרד האוצר, שבהם נדונו הצעות פשרה בין הצדדים, בהתחשב גם בהמלצות ועדת לוקר.

במסגרת זו פורסם ב-18 בנובמבר 2015 מזכר בן דף אחד החתום בידי שר ביטחון ושר האוצר. המסמך מציג את עיקרי ההסכמות ביניהם לגבי תקציב הביטחון 2015-2020, כדלקמן:²⁴

- א. הסכמה על מתווה תקציב רב-שנתי ריאלי, אשר יאפשר ודאות תקציבית למערכת הביטחון, ואת מימוש תוכנית "גדעון".
- ב. שינוי מודל הקבע והפנסיה השומר על כוח האדם האיכותי בצה"ל, ומקטין בצורה משמעותית את מכסות הפרישה ואת ההוצאה על שכר וגמלאות.
- ג. קיצור שירות החובה לשנתיים וחצי והעלאת דמי הקיום של חיילי צה"ל (אלה אמורים להעלות בשיעור ניכר כבר בינואר 2016).
- ד. יישום המלצות ועדת גורן לגבי תקציב השיקום.
- ה. הגדלת תקציב המחקר והפיתוח.
- ו. הקמת צוותי התייעלות משותפים, עבודה משותפת ושקיפות מלאה בין משרדי הביטחון והאוצר.

עקרונות אלה פורטו בדיונים שהתקיימו בין משרד האוצר למערכת הביטחון. ההמלצה המשמעותית ביותר של ועדת לוקר לביטול פנסיית הגישור לרוב המשרתים בצבא לא התקבלה. עם זאת, הוסכם לצמצם את ההוצאות על הפנסיה באמצעות הפחתת מספר משרתי הקבע שיגיעו לגיל הזכאות לפנסיית גישור (באמצעות תחנת יציאה נוספת בגיל 35), העלאת גיל הפרישה לנגדים ואזרוח תפקידים מסוימים.²⁵ כמו כן, לא התקבלה המלצת ועדת לוקר לקיצור שירות החובה לשנתיים, והשירות יקוצר לשנתיים וחצי. ההמלצה ליישום המלצות ועדת גורן לגבי תקציב השיקום התקבלה. על אף הפערים בדוח ועדת לוקר, נראה שהייתה לו השפעה לא־מבוטלת על ההבנות שהושגו בין שרי הביטחון והאוצר. דווקא העמדות הקיצוניות שבדוח הביאו להגמשת עמדות משרד הביטחון, שהסכים לבצע רפורמות וצעדי קיצוץ עמוקים יותר מאשר תכנן לבצע. ייתכן שמבחינה זו שירת דוח הוועדה את הכוונות שהיו לראש הממשלה כאשר מינה אותה.

סיכום והמלצות

תהליך קביעת תקציב הביטחון לשנת 2016 בוצע אף הוא באופן לא־סדור. התקציב שאושר בממשלה רק באוגוסט 2015 נפתח למעשה בנובמבר 2015, ונראה שגם עתה נתונים חלק מסעיפי מזכר ההבנות בין שרי הביטחון והאוצר לפרשנויות שונות במשרדיהם.

תחום ההתייעלות, שעמד במרכז דוחות ועדת לוקר ומבקר המדינה, מחייב התמקצעות ואינו ניתן לפתרון רק באמצעות ועדות חיצוניות המתכנסות אחת לשמונה שנים, וצוותים משותפים אד הוק. לפיכך, מוטב להקים מנהלת התייעלות במשרד הביטחון, שתעסוק באופן שוטף בפרויקטים של התייעלות, בהשתתפות נציגי האוצר והמועצה לביטחון לאומי. המנהלת תטפל במוקדים של חוסר יעילות, כדוגמת המצב במערך האחזקה בכוחות היבשה, שעליו הצביע מבקר המדינה. גוף זה יבצע מדידה ובקרה על ביצוע ההתייעלות ביחידות.

המאבק העז על תקציב הביטחון בין משרדי האוצר והביטחון, שאינו חף ממאבקי כוח, הביא לכך שהדיון על תקציב ביטחון הסלים עד שלעתים נשכחת מטרת־העל של הדיון בתקציב המדינה – להתאים ביעילות בין מטרות הממשלה להוצאות ולמקורות העומדים לרשותה בכל תחומי הפעילות. במצב הקיים, הדיון הציבורי בתקציב הביטחון אינו פרופורציונלי לחלקו בתקציב המדינה, שיעקרו אזרחי. על הממשלה להוביל לדיון מעמיק בהוצאות של כל המשרדים, ולא להסתפק בדיון תוספתי (ביחס לשנה קודמת) בהוצאותיהם, כנהוג עד כה. לאור זאת, מוצע להקים במשרד ראש הממשלה

ועדה קבועה לבדיקה ולקידום ההתייעלות בסקטור הציבורי האזרחי, כאשר בכל שנה תעמיק הממשלה בבדיקת ההוצאות במשרד ממשלתי אחר, או בתחום חוצה־משרדים (כמו הוצאות על שכר). ואגב כך, הדיון בתקציב הביטחון יהיה ביחס הולם למשקלו בתקציב המדינה.

הביקורת הציבורית על הוצאות הביטחון חורגת מההיבט הכספי ופוגעת בתדמית אנשי הצבא – והדבר עלול להשפיע על הנכונות לשרת בצבא הקבע דווקא מצד בעלי היכולות הגבוהות יותר. על כן מוצע לאמץ שפת דיון עניינית, כפי שאמר הנשיא ראובן ריבלין (בנאומו בפתח מושב החורף של הכנסת ב־12 אוקטובר 2015): "אסור לנו לתת יד לשיח ציבורי המצייר אותם [אנשי הקבע] חלילה, כפרזיטים, כמשא או נטל על החברה והכלכלה". הוא קרא לחברי הכנסת: "תקנו את הדרוש תיקון [בתחום ההתייעלות] בענייניות הנדרשת, אבל הדפו את ההשמצות, הדפו את השיח המזלזל הפוגע ברוח הצבא ובחיליו"²⁶.

הערות

- 1 משרד האוצר, **חוברת הצעת תקציב המדינה לשנות הכספים 2015–2016**, אוקטובר 2015. http://mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2015_2016/Pages/default.aspx
- 2 תקציב הביטחון נטו בסך 56.1 מיליארד ש"ח מהווה 16.1 אחוזים מ"תקציב המדינה לחישוב מגבלת ההוצאה" (347.7 מיליארד ש"ח). הנתון האחרון הוא סך תקציב המדינה נטו לשנת 2016 (424.8 מיליארד ש"ח) בניכוי תשלומי קרן החוב (88.8 מיליארד ש"ח), למעט תשלום חובות למוסד לביטוח לאומי (11.7 מיליארד ש"ח). המקור: הצעת התקציב עמודים 20, 111.
- 3 "הוצאה המותנית בהכנסה" נסמכת על הסיוע האמריקאי הנוסף (מעל 2.4 מיליארד דולר בשנה) ועל הכנסות מערכת הביטחון (**הצעת תקציב המדינה**, עמודים 114, 118). שני הנתונים אינם כוללים, בין היתר, את עלות הפרויקט להעתקת בסיסי צה"ל לנגב, ותוספת לסיוע אמריקאי בגין הסכם הגרעין עם איראן.
- 4 **הצעת תקציב המדינה**, עמודים 114–118.
- 5 3–6 מיליארד ש"ח הנוספים הם: תוספת של עד 3 מיליארד ש"ח (מותנית בביצוע רפורמות), תוספת של עד 1.7 מיליארד ש"ח (מותנית בהתייעלות) וכמיליארד ש"ח בגין התייקרויות. המקור: מוטי בסוק, "נתניהו וכחלון יודעים שהתקציב הוא בלוף – כך תממנו את תוספות המיליארדים לביטחון", **זה מרקר**, 18 בנובמבר 2018.
- 6 ייתכן שמשרד הביטחון יקבל תוספת רטרואקטיבית לתקציבו לשנת 2015 מעודפי תקציב המדינה לשנת 2015.
- 7 אומדנים מדצמבר 2015, על בסיס נתוני מאגר הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הצריכה הביטחונית היא סך הוצאות הביטחון הישירות בפועל, כהגדרתן בידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (לרבות הוצאות "המוסד" וש"כ). הצריכה הביטחונית המקומית אינה כוללת רכש בחו"ל (עיקרו בסיוע אמריקאי).
- 8 מבקר המדינה, **דוח בנושא "תהליכי התייעלות והתכנסות למסגרת תקציב הביטחון"**, 5 באוגוסט 2015. <http://www.mevaker.gov.il/he/publication/Articles/Pages/2015.08.05-Taktziv-Bitachon>.

- asp?AspxAutoDetectCookieSupport=1
- 9 לשכת הרמטכ"ל, **מסמך אסטרטגיית צה"ל**, 13 באוגוסט 2015. המסמך שפורסם הוא גרסה בלתי-מסווגת של המסמך המסווג של התוכנית הרב-שנתית "גדעון".
<http://www.maariv.co.il/news/military/Article-493493>
- 10 **"דוח הוועדה לבחינת תקציב הביטחון"**, 26 ביוני 2015 (פורסם לציבור ב-21 ביולי 2015, להלן דוח לוקר). הוועדה הוקמה במאי 2014 כוועדת המשך לוועדת ברודט, בעקבות ההתנצחות בין משרד האוצר למשרד הביטחון על גודל תקציב הביטחון ובשל הקושי של הקבינט להכריע. בראש הוועדה עמד אלוף (מיל') יוחנן לוקר, לשעבר מזכירו הצבאי של ראש הממשלה.
go.ynet.co.il/pic/news/duach13.pdf
- 11 עמירם ברקת, "כחלון": לא אקבל השיח האלים נגד משרתי הקבע; צריך לחבק אותם", **גלובס**, 18 בנובמבר 2015, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001082056>
- 12 דוח המבקר, עמוד 8.
- 13 דוח המבקר, עמוד 14.
- 14 דוח המבקר עמוד 24.
- 15 להרחבה ראו: שמואל אבן, **מחיר הביטחון בישראל: הוצאות הביטחון והמלצות לקביעת תקציב הביטחון**, מזכר 146, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2015, <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4354&articleid=9396>
- 16 מתוך הקדמת הרמטכ"ל למסמך אסטרטגיית צה"ל.
- 17 לפי כתב המינוי של ראש הממשלה, "תפקידה של הוועדה לבחון ולגבש המלצות ביחס לגודלו והרכבו הרצוי של תקציב הביטחון, לנוכח תרחישי הייחוס והמענה הנגזר מהם, הנדרש ממשרד הביטחון ומצה"ל". על הוועדה הוטל להמליץ, בין היתר, בנושאים הבאים: קביעת תהליך מפורט לגיבוש ולאישור תקציב הביטחון ולגיבוש תוכנית רב-שנתית לצה"ל, גודל תקציב ביטחון ומרכיביו העיקריים לכל אחת מחמש השנים הבאות, מודל הקבע, תנאי השכר והגמלאות, צעדי התייעלות לחמש השנים הקרובות ועוד (דוח לוקר עמוד 6).
- 18 לדוגמה: קצין בדרגת אלוף-משנה בעל עבר עשיר (7 שנים בתפקידי לחימה, 5 שנים בתפקידים תומכי לחימה, 5 שנים בתפקידים מקצועיים ו-10 שנים בתפקידי מטה) יפוטר מצה"ל לאחר 27 שנות שירות ויקבל מענק ברוטו של 1.46 מיליון ש"ח (דו"ח לוקר, עמוד 68).
- 19 ככלל, נראה שהיכולת לקיים מודל שירות בצבא בלא פנסייה עשויה לחייב העלאה חדה במשכורות או במענקי פיטורין (יותר מאשר הציעה הוועדה), או בפשרה עתירת סיכון על הרכב כוח האדם ויכולות הצבא.
- 20 דוח לוקר, עמוד 39.
- 21 יעלון: "דו"ח ועדת לוקר "שטחי, לא מאוזן ומנותק מהמציאות", **ישראל היום**, 21 ביולי 2015, <http://www.israelhayom.co.il/article/299919>
- 22 לפי הדוח, מליאת הוועדה ישיבה בדיוניה כ-160 שעות, מתוך זה שעתיים בלבד עם הרמטכ"ל, רב-אלוף בני גנץ, ועם סגן הרמטכ"ל (הרמטכ"ל הנוכחי), האלוף גדי אייזנקוט (נספח ב' בדוח לוקר). קשה להניח שבזמן מוגבל זה ניתן למלא בפירוט ולעומק את כל המשימות שבכתב המינוי של ראש הממשלה (ראו לעיל).
- 23 יעקב ליפשיץ, "ועדת לוקר: כישלון ידוע מראש", מרכז בגין-סאדאט למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר אילן, 14 באוקטובר 2015. לדעת ליפשיץ: "אין לצפות ברצינות שקבוצת אנשים מבחוץ, שעיסוקם היומיומי - ובלא מעט מקרים גם התמחותם - בתחומים אחרים, תחשוף בפרק הזמן המוגבל שעומד לרשותם נתונים לא ידועים, או תרכיב מנתונים ידועים תמונת מצב שיש בה חידוש איזשהו, או תנתח תמונת מצב מוכרת ותגיע לתובנות בעלות משמעות שבעלי העניין עצמם

לא מודעים להן".

- 24 שם. עמירם ברקת, **גלובס**, 18 בנובמבר 2015.
- 25 עמירם ברקת ויובל אזולאי, "הפנסיה וגובה התקציב לא נפגעו", **גלובס**, 15-16 בנובמבר 2015.
- 26 ראובן ריבלין, נאום בפתח מושב החורף של הכנסת, 12 באוקטובר 2015.
<http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press121015-uo89.aspx>

יחסי הרוב היהודי עם המיעוט הערבי - האם יש התקדמות לקראת שילוב?

אפרים לביא

החברה הערבית-הפלסטינית פיתחה הסתגלות לחיים עם קבוצת הרוב היהודית, לאחר שעברה כברת דרך ארוכה של התנסות חברתית ותרבותית עימה. בניה חוו תהליכים שקשרו אותם למדינת ישראל בתחומי חיים רבים, והחברה היהודית היא בעבורם קבוצת התייחסות עיקרית.¹ על אף משברים שפוקדים מעת לעת את היחסים בין החברות מסיבות חברתיות-כלכליות או לאומיות-דתיות – כמו במהלך מבצעי צה"ל ברצועת עזה בשנים האחרונות, או בעת העימות האלים שהחל באוקטובר 2015 סביב שאלת הסטטוס קוו בהר הבית – נמשכת מגמת ההשתלבות של הערבים בחברה ובכלכלה במדינה. במאמר זה ינותחו המגמות לעומקן, כבסיס להערכת עמידותה של מגמה זו. אין תמימות דעים בקרב הערבים בשאלה – כיצד ברצונם להגדיר את מעמדם במדינת ישראל. עם זאת, קיימת הסכמה רחבה בקרב הרוב שלא לוותר על האזרחות הישראלית בעבור שום חלופה. אזרחות זו, כך נראה, מעניקה להם תקווה ואפשרויות שהן עדיפות על פני כל מודל אחר, כמו הסתפחות למדינה הפלסטינית העתידית, או הרעיון המוצע על ידי הזרם האסלאמי-דתי להקמת מדינה אסלאמית.

אף כי רוב הערבים בישראל (65 אחוזים) עדיין מועסקים בעבודה פיזית כמו בניין, חקלאות ועבודה בלתי-מקצועית,² אזרחים ערבים משולבים בשוק העבודה הישראלי בתחומי עשייה שונים בכלכלה, בחינוך ובשירותי הבריאות; ואף כי מספרם במגזר הציבורי עודנו נמוך, יותר ויותר ערבים מועסקים במשרדי הממשלה, ובמגזר העסקי במדינה מתפתח בהדרגה האמון בכדאיות ההשקעה בחברה הערבית.³ בשנים האחרונות חלה עלייה בגיוס מהנדסים ערבים (מוסלמים, נוצרים, דרוזים וצ'רקסים) לתעשיית ההיי-טק בישראל. כמו כן ניכרת עלייה עקבית במספר הסטודנטים הערבים הפונים

למקצועות ההנדסה והמדעים, ומתפתח גל של יזמות טכנולוגית מצד האוכלוסייה הערבית, המתבטא בהקמת חברות הזנק (סטארט אפ) בתחומים שונים.⁴ נשים וגברים ערבים מעורבים בחיי התרבות, בתיאטרון, בקולנוע, בטלוויזיה ובספורט, ולעתים הם מייצגים את מדינת ישראל בזירה הבינלאומית בתחומים אלה ואחרים. בשנים האחרונות הולך ומתרחב הדיאלוג הבין-תרבותי באמצעות האומנויות. דיאלוג זה מתייחס לכל סוגי היצירה המשותפת בתיאטרון, באומנות הפלסטית, בקולנוע, במוזיקה ובמחול.⁵ פעילויות אלו משמשות כלי לשינוי חברתי ופוליטי ומסייעות בקידום פיוס, דיאלוג ודו-קיום בין ערבים ויהודים, לרבות פיתוח היכולת לדמיין עתיד של שלום.⁶ כך למשל, תהליכי היצירה המשותפים בהפקות התיאטרון הדו-לאומיות מאפשרים תנאים שוויוניים בין היהודים והערבים, ומעניקים ליוצרים ולשחקנים לגיטימציה ציבורית להכיל ולבטא גישות שונות וקולות שנויים במחלוקת, לרבות נרטיבים וסמלים ערביים שאינם שגורים בשיח הפוליטי והחברתי בישראל. הם מאפשרים לערבים להתמודד עם הדילמה הנוגעת להשתלבותם בחברה הישראלית ולקשירת גורלם עימה.⁷

בתחום הספורט בולט מספרם ההולך וגדל של השחקנים הערבים בקבוצות הכדורגל בישראל, וכן מספרם של היהודים המשחקים בקבוצות הכדורגל הערביות. קבוצת 'איחוד בני סכנין' חרתה על דגלה דו-קיום בין יהודים לערבים, והיא מהווה סמל לאינטגרציה וללגיטימציה של הערבים בספורט בישראל. שחקנים ערבים משולבים בנבחרת ישראל בכדורגל ומייצגים את המדינה.⁸ אמצעי התקשורת בישראל מסקרים בהרחבה את קבוצות הכדורגל הערביות ואת השחקנים הערבים כתוצאה ממשקלם היחסי הגדל ומהצלחתם המקצועית, והם נוטים להתייחס לשילוב הערבים בספורט בישראל באופן חיובי, תוך הדגשת היתרונות הגלומים בכך והפגנת התנגדות לגזענות. ניכר כי התקשורת הישראלית מכירה בכך שהאלימות והפוליטיקה הלאומנית מהוות איום על תרבות הספורט, המקדמת דו-קיום.⁹

בחברה הישראלית מתקיימת מציאות של קרבה ומגע על בסיס יום-יומי בין יהודים לערבים, אשר ממלאת תפקיד מכריע בהבניית היחסים החברתיים בין הקבוצות, אף מעבר לכוחם של מנגנוני המדינה. באזורי מפגש ציבוריים כמו קניונים ומרכזי קניות גדולים, פארקים וחופים, מתקיימים סוגים שונים של שיתופי פעולה בין יהודים לערבים. למקומות אלה יש, לעתים, מאפיינים המנטרלים את הזהויות הלאומיות, והמפגשים בהם יוצרים שגרה של יחסי עבודה ומסחר, ודינמיקה חברתית המובילה להומניזציה של האחר.¹⁰ הניסיון מראה כי בעת אירועים חריגים כמו מלחמה או פרצי עימות אלימים חלה, אמנם, האטה בפעילויות אלו באזורי המפגש, אך לא מתרחש

יחסי הרוב היהודי עם המיעוט הערבי - האם יש התקדמות לקראת שילוב?

מצב שבר והשיקולים הכלכליים (עבודה, פרנסה, צריכה) גוברים, ומתרחשת חזרה לשגרה בחלוף האירוע החריג.

השתלבותם של ערבים בתחומי עבודה לצד יהודים יצרה, במקרים רבים, מציאות שבה ערכים מקצועיים הפכו לנורמת ההתנהגות המכתיבה את היחסים ביניהם. יחסי אמון נבנים בין יהודים וערבים העובדים בצוותא, כשהם משתפים פעולה ומסייעים זה לזה ללא הבדל דת ולאום בביצוע תפקידיהם. תופעה זו מוכרת בעיקר בבתי החולים בישראל, שם המציאות היום-יומית מהווה מודל לחברה שבה פועלים גם מנגנונים מלכדים ומאחדים, לצד הפיצול והמתחים הלאומיים והדתיים.

בתחום שילובם של בני ובנות החברה הערבית בשירות הלאומי-אזרחי נרשמה התקדמות בעשור החולף, על אף התנגדות ההנהגה הערבית עקב הזיקה הביטחונית של המיזם. כיום מבוצע השירות הלאומי-אזרחי באמצעות שבע עמותות המהוות את הגוף המקשר בין המתנדב למקום התנדבותו בפועל.¹¹ על פי רשומות השירות האזרחי-לאומי בישראל משנת 2013, חלה עלייה מתמדת במספר המתנדבים לשירות מקרב האוכלוסייה הערבית מאז ייסוד המנהלת - מ-240 מתנדבים בשנים 2005-2006 ו-289 מתנדבים בשנים 2006-2007, ל-628 בשנים 2007-2008 - ועד שנתון 2012-2013, אז הגיע מספר המתנדבים הערבים לכ-3,600. כיום ישנם כ-10,000 צעירים ערבים בוגרי התוכנית. על פי דיווח המנהלת, הרוב המוחלט של המתנדבים, הם בנות (כ-90 אחוזים) מרביתם (כ-75 אחוזים) מתנדבים ביישובים ובכפרים הערביים קרוב למקום מגוריהם, והשאר פועלים מחוץ ליישובים. רוב פעילות ההתנדבות (השמה של שלושה רבעים מכלל המתנדבים) מתקיימת באזור הצפון, והשאר במרכז ובדרום (בערך בשיעור דומה). 10 אחוזים מן המתנדבים בוחרים להמשיך לשנת התנדבות שנייה.¹²

פרופ' סמי סמוחה קובע כי נתוני המדדים בנוגע ליחסי יהודים וערבים מצביעים על קיומה של תשתית מוצקה לדו-קיום ערבי-יהודי בישראל. בהתאם לכך, רוב הערבים מאמינים בחיים משותפים, מקבלים את המדינה בתחום 'הקו הירוק' בתור המסגרת שבה יתקיימו היחסים ביניהם, חשים שישראל היא מקום טוב לחיות בו, מחויבים לדמוקרטיה כמנגנון להסדרת היחסים עימה ומסכימים ששוויון אזרחי הוא הבסיס לדו-קיום ויעד ממלכתי חשוב. לדעת פרופ' סמוחה, מציאות זו מפריכה את הדעה הרווחת בציבור היהודי ובקרב קובעי מדיניות וחוקרים באקדמיה, שלפיה האזרחים הערבים עוברים תהליך הקצנה ונמצאים על מסלול התנגשות עם היהודים והמדינה.¹³ מרבית הערבים בישראל אינם מזדהים עם המדינה ועם סמליה היהודיים (חגים, המנון, דגל, מגן דוד) מטעמים מובנים, אך בה בעת, רובם שבעי רצון מהיותם אזרחי המדינה, ומתנאי החיים בה באופן כללי. את מאבקהם החברתיים והפוליטיים לשיפור

מעמדם ולקידום זכויותיהם הם מנהלים ככלל אזרחי המדינה, ובכלים דמוקרטיים. זהו המניע הראשוני לפעילותם, ואילו סוגיית הסכסוך הלאומי, הישראלי-פלסטיני, מהווה מניע משני המסתכם, לרוב, בהבעת הזדהות עם אחיהם. עניין זה נתמך גם בסקר הניכור לשנת 2015, שהראה כי חלה עלייה משמעותית בשיעור הערבים בישראל שמזדהים עם דגל מדינת ישראל (55 אחוזים לעומת 37 אחוזים בשנת 2014), וירידה בשיעורם של אלה המזדהים עם דגל פלסטין, גם בקרב ערבים מוסלמים. אחוז המוסלמים שציינו כי הם מזדהים עם דגל פלסטין ירד מ-34 אחוזים בשנת 2014 ל-8 אחוזים בלבד ב-2015.¹⁴

העובדות הן שהערבים בישראל נמנעו מהשתתפות פעילה במאבק הלאומי הפלסטיני: הם אמנם גילו אהדה והשתתפו בהסברה ותעמולה, אך לא מילאו תפקיד אקטיבי-אליים באנטיפאדה הראשונה ולא בשנייה (אנטיפאדת אל-אקצא), ולכך יש משמעות בלתי-מבוטלת בהערכת הזיקה ובתחושת השייכות שלהם כאזרחי המדינה. גם דפוסי המחאה הבלתי-אלימים של החברה הערבית – בעת עימותים אלימים בסכסוך הישראלי-פלסטיני בשנים האחרונות או על רקע חברתי-כלכלי – מעידים על כך. הדבר בולט דווקא על רקע העובדה שבחברה הערבית קיים כוח רצון קולקטיבי ופוטנציאל למחאה עממית רחבה, במיוחד בקרב הצעירים. בידי אלה יכולת להפעיל דפוס מבוזר של קיום מחאה, המאפשר לקבוצות שונות ממגוון זרמים ומקומות לשתף פעולה ביניהן בפעולות המחאה. לצורך זה הם מנצלים את האינטרנט ואת הרשתות החברתיות, ובעזרתם הם מגשרים על פני מרחקים ומאחדים קבוצות אוכלוסייה שונות סביב נושא או מטרה מוגדרים. באופן דומה פועלים גם ארגוני החברה האזרחית הערביים באמצעות האינטרנט.

דפוסי מחאה אלה חותרים תחת הסמכות של המפלגות הערביות, ומאתגרים גופים ומוסדות מסורתיים כמו ועדת המעקב וראשי הרשויות המקומיות, הנוטים להתנגד למחאות ולהפרות סדר מחשש לשיבוש בחיי היום-יום ולפגיעה באינטרסים כלכליים. השימוש במדיה החדשה חותר תחת כלי התקשורת של ההנהגה הממוסדת, ומאפשר לגייס דעת קהל ולהנהיג ציבור בצורה הנראית, לכאורה לפחות, דמוקרטית ושוויונית יותר. מודל מחאה זה נצפה בהזדמנויות שונות בשנים האחרונות, כמו המחאה שאורגנה נגד "תוכנית פראוור" (בסוף 2013), כאשר קבוצות צעירים חסרי זהות מפלגתית ארגנו מחאות וגייסו צעירים מכל הארץ; העצומות להחתמה המונית באינטרנט שפרסמו ארגוני חברה אזרחית במהלך מבצע 'צוק איתן' ברצועת עזה, וגילויי הדעת מטעמם שכללו קריאות לעצור את המלחמה בעזה, גינוי הרג האזרחים ופנייה לאו"ם; וכן

יחסי הרוב היהודי עם המיעוט הערבי - האם יש התקדמות לקראת שילוב?

אירועי המחאה במהלך אוקטובר 2015, על רקע העימותים האלימים סביב סוגיית הסטטוס קוו בהר הבית.

לדעת פרופ' אמל ג'מאל, דפוסי המחאה של הערבים בישראל מושפעים אמנם מ'האביב הערבי', אולם השראה זו מתאזנת על ידי חשש מאובדן המשאבים ורמת החיים שהם הצליחו להשיג בכוחם, למרות מדיניות הקיפוח של המדינה כלפיהם. לדבריו, המאמץ ההירשדותי שהערבים בישראל השקיעו בעשורים האחרונים היה גדול, ולכן נכונותם לסכן את הישגיהם באמצעות חריגה מנורמות של מחאה פרופורציונלית - בעבור עתיד ואופק פוליטי לא ברורים ובתנאים של קריסה בסביבה הערבית - נעשית בעלת סיכויים נמוכים במיוחד.¹⁵

האפשרות המעשית לגיוס רחב למחאה עממית קיימת, אפוא, אם מתוך התנגדות לכיבוש והזדהות עם האוכלוסייה בשטחים, או ממניעים דתיים (סוגיית אל-אקצא), או מתוך תחושת אפליה וקיפוח מצד המדינה. יחד עם זאת, בהשוואה לאירועי אוקטובר 2000, אירועי המחאה השונים בשנים האחרונות התקיימו תחת שליטה: ברוב המקרים, המשטרה הפגינה איפוק והמוחים הפגינו ריסון. כך קרה גם בעת אירועי המחאה באוקטובר 2015 על רקע שאלת הסטטוס קוו בהר הבית, כאשר ההנהגה המקומית והארצית של הערבים אמנם הביעה סולידריות עם בני עמה, אך נהגה באחריות ובמתיונות. ההנהגה הכריזה על שביתה ארצית בת יום אחד וקיימה עצרת מרכזית בסח'נין, וחברי הכנסת של הרשימה המשותפת דחו את ביקורם בהר הבית כדי להימנע מהלהטת הרוחות. ההערכה היא שביטויי המחאה בחברה הערבית מבטאים הקצנה מצבית.

ברי כי פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני יסיר מעל הערבים בישראל חטוורת, שכן הטענות המושמעות כלפיהם בעניין אהדה ותמיכה באש"ף ובהנהגה הפלסטינית פוגעות באפשרויות קידום כאזרחי ישראל, משום שהם נחשבים כגורם המזוהה עם היריב. גם ההזדהות שהם מגלים עם בני עמם במזרח-ירושלים ובשטחי הרשות הפלסטינית, הכרוכה לעתים בקיום הפגנות ומחאות ובהשמעת עמדות אנטי-ישראליות בשאלת הסכסוך, פוגעת ביכולתם לשאת ולתת עם הממסד ועם החברה היהודית, ולקדם את מעמדם.

ככלל, פעולות המדינה לקידום מעמדם של הערבים במדינה ולהשתלבותם הכלכלית התבצעו עד כה באיטיות, והן נותרו מנותקות מצעדים לקידום שוויון אזרחי מהותי וכולל. יתר על כן, על רקע המשך מאבקם לשוויון, התרבו היוזמות להדרתם התרבותית והפוליטית של הערבים. בציבור היהודי גברו הקולות שדרשו להחליש את מעמדם ולצמצם בזכויותיהם האזרחיות. הדבר מצא את ביטויו, בין היתר, באמצעות חקיקה

חדשה שנועדה לחזק ולהדגיש את יהודיותה של המדינה, וכן בגילויי שנאה וגזענות מתרבים כלפי הערבים. התוצאה היא, כי למרות תוכניות שגובשו ויושמו ומשאבים שהושקעו בעשור החולף, ועל אף היות החברה הערבית שווה בפני החוק, היא עדיין מהווה, מבחינות שונות, קבוצה חברתית מודרת ומופלת.

מציאות חיים זו מציבה את החברה הערבית בפני דילמה אשר לעתידה ולמעמדה במדינה: מצד אחד, היא פיתחה הסתגלות לקבוצת הרוב היהודית שבתוכה היא חיה, לאחר שעברה כברת דרך ארוכה של התנסות חברתית ותרבותית עמה, והיא מגלה רצון להשתלב בחיי החברה והכלכלה במדינה; מצד שני, היא מבקשת להבטיח כי תזכה לשוויון אזרחי מלא, וכי ההשתלבות לא תהיה כרוכה באובדן זהותה התרבותית, האתנית והלאומית.

לסיכום, בצד הסכסוך הלאומי הנמשך, על מטעניו האידאולוגיים והדתיים ומשקעי האיבה הכרוכים בו, ועל אף היעדר שוויון אזרחי מלא, מעמיקים קשרי הגומלין בין הערבים והיהודים בתחומים רבים, והם מנהלים שגרת חיים במרחב קיומי משותף. קשרים אלה מושתתים על אינטרסים הדדיים ויש להם היבטים כלכליים, חברתיים, פוליטיים, תרבותיים ופסיכולוגיים, אשר בתורם משפיעים על תודעתן של שתי החברות, ותורמים להכרה הדדית ולייצוב היחסים ביניהן. תופעה זו מוצאת ביטוי גם בסקרי דעת קהל לאורך השנים. אמנם, קיים חשש שגל הטרור הפלסטיני שהחל בסתיו 2015, וביטויי המחאה והסולידריות שנלוו אליו מצד ההנהגה הערבית בישראל, וכן הדיווחים על הצטרפות של ערבים ישראלים ל'מדינה האסלאמית' והתגובות בציבור היהודי להתפתחויות אלו – יפגעו במרקם היחסים בין ערבים ליהודים במדינה. אולם, תהליכי ההשתלבות הניכרים בשנים האחרונות חזקים ומובהקים, ולכן סביר כי ניתן יהיה להתגבר על המשבר. אשר על כן, הכרה מצד המדינה במרכזיותם ובחשיבותם של תהליכי ההסתגלות וההשתלבות שעברה החברה הערבית מאז קום המדינה, ועיצוב מדיניות ארוכת-טווח כלפיה בהתאם לכך – עשויים לתרום לתחושת השתייכותם של הערבים למדינה כאזרחים שווים-זכויות וחובות, ולהעמיק את תהליכי התערותם בחברה ובכלכלה בלי לפגוע בזהותם התרבותית והקהילתית.

הערות

- 1 סמי סמוחה, "לא שוברים את הכלים: מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל 2012", ירושלים: אוניברסיטת חיפה והמכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013, עמ' 22-23.
- 2 ראו: מירב ארלוזורוב, "הערבים מועסקים – אבל רק בחקלאות ובבניין", **הארץ**, 13 באפריל 2010.
- 3 ראו: חמי פרס, "זימות מתקנת", **גלובס** – עצמאות, 19 באפריל 2010; קובי הוברמן, "מנוע השילוב

יחסי הרוב היהודי עם המיעוט הערבי - האם יש התקדמות לקראת שילוב?

- הכלכלי כחלק מהצעת מדיניות חדשה לפיתוח מנועים לשילוב האזרחים הערבים בישראל", בתוך: אורי גופר, עורך, **התועלת הכלכלית של שילוב ושוויון בין ערבים לבין יהודים בישראל**, יוזמות קרן אברהם, ספטמבר 2008, עמ' 25-43.
- 4 ראו פירוט עדכני בגיליון "מענתק", מוסף מיוחד לקידום תעסוקת ערבים בהיי-טק, **הארץ**/ המחלקה המסחרית, ספטמבר 2015.
- 5 ראו מידע על אודות פרויקטים יהודיים-ערביים בתחום הקולנוע. למשל: הסרט "נערי ג'סר", המתאר את החיים בכפר ג'סר א-זרקא, <http://arts.tau.ac.il/news/Jisrboys>; וכן פעילותן של האמניות אסנת בר אור ומנאר זועבי העוסקות בנושאים טעונים ושנויים במחלוקת ביחסי יהודים-ערבים באמצעות עשייה חזותית, מתוך מטרה לעורר שיח ציבורי ושינוי חברתי. "קורס חדש באוניברסיטת חיפה - ראיון עם אסנת בר אור ומנאר זועבי" באתר אלקטרוני: **מבט** - מודעות בחברה רב-תרבותית, <http://mabat.org/story>.
- 6 מתוך מחקרו של לי פרלמן בנושא: "אלה לצד אלה על הבמה הישראלית: שיתוף פעולה תיאטרוני יהודי-פלסטיני בישראל", תקציר דיסרטציה, אוניברסיטת תל-אביב, נובמבר, 2011. המחקר עוסק במשמעויות החברתיות, התרבותיות והפוליטיות של הפקות תיאטרון דו-לאומיות משותפות של יהודים וערבים מאז פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה ואירועי אוקטובר 2000.
- 7 בהתאם לתפיסתו של פרופ' דן אוריין כי התיאטרון הוא "במה ציבורית המייצגת את המציאות ונוטלת חלק בעיצובה", הפקות אלו תורמות להיווצרותה של חברה רב-גזעית. שם.
- 8 חן קרצ'ר, **בין שילוב להדרה: השתקפות ערבים בראי תקשורת הספורט בעברית בימי שגרה ובעיתות משברים ביטחוניים**, אוניברסיטת תל-אביב, מרכז תמי שטינמן למחקרי שלום, 2015.
- 9 שם. כן ראו: מוחמד חסדייה, "ההיסטוריה של השחקנים הערביים", **אנשים ישראל** - המדריך לחברה הישראלית, מוסד שמואל נאמן, 15 אוקטובר 2013, <http://www.peopleil.org/details.aspx?itemID=30301>; יורם מלצר, "העולם מגובה הדשא". **פנים**: כתב עת לתרבות, חברה וחינוך, גיליון 16, מארס 2001. <http://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=8685>.
- 10 ארז מרנץ, שהצביע על עלייה בשיעור השתתפותן של נשים ערביות במרכזי קניות ובשוק העבודה בישראל, מצא כי לקניון ולמגע היום-יומי המתרחש בו יש השפעה התורמת לשוויון. הוא מצטט את אחת הנשים הערביות: "כאן כולנו שווים, ערבים, יהודים, רוסים, כולנו לקוחות כאן. שווים בגלל שלכולנו יש את אותו הכסף. אני מכירה מנהלי חנויות יהודיים רבים בשמותיהם ואנו מחליפים ברכות." ראו: Erez Marantz et al. "Israeli-Palestinian Women in the Retail Industry: Social Boundaries and Job Search Techniques," in *Palestinians in the Israeli Labor Market*, eds. Nabil Khattab and Sami Miaari (New York: Palgrave Macmillan, 2013), p. 146.
- 11 נאדיה חילו ועידן חיים, "השירות האזרחי בחברה הערבית בישראל", תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, **עדכן אסטרטגי**, כרך 17, גליון 1, אפריל 2014.
- 12 אחמד חטיב ואילן ביטון, **השירות האזרחי-לאומי בישראל - סקירה וניתוח**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2011, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03118.pdf>.
- 13 סמי סמוחה, "העשור האבוד של יחסי ערבים-יהודים בישראל: סקירת ממצאי המדד בין השנים 2003-2009", אוניברסיטת חיפה (הוגש למשתתפי המפגש והדיון בכנסת על המדד - ממצאים מסקנות והשלכות, 25 במאי 2010).
- 14 ראו ממצאי סקר הניכור 2015 - יהודים-ערבים שערכה מכללת "אחוה" ופורסם ב-22 בפברואר 2015. אתר מכללת "אחוה": <http://www.achva.ac.il/>.
- 15 אמל ג'מאל, "ניולות הלכסיקון הפוליטי הפלסטיני בישראל בצל האביב הערבי", אתר "ארץ אחרת", <http://snipurl.com/2ae4ak2>.

אתגרי החזית האזרחית בישראל

אלכס אלטשולר

"טרור הסכינים והדריסות" שפרץ בסתיו 2015 לא היה אחד התרחישים המרכזיים שלקראתו נערך והתאמן המערך המורכב של החזית האזרחית בישראל. מאז מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006, התמקדו המאמצים של גופי הגנת העורף בישראל בעיקר בהיערכות לתרחישים שונים של התקפות טילים ורקטות. ואכן, חלה התקדמות משמעותית במוכנותה של מדינת ישראל לתרחישים מסוג זה. עם זאת, טרור הסכינים והדריסות מחדד את מורכבותה ואת רב-ממדיותה של משימת ההיערכות למצבי חירום. משימה בין-תחומית ובין-ארגונית זו מחייבת שיתוף פעולה מתמשך בין כלל הגורמים המעורבים, תכנון אסטרטגי מקיף לצד גמישות פעולה מובנית, תרגול מעמיק של תרחישים מגוונים לצד מוכנות תפיסתית והפעלתית לנוכח מצבים בלתי-צפויים, בלתי-מוכרים ומשתנים. עמידה באתגר זה אינה קלה כלל ועיקר, אך היא אפשרית ומחויבת המציאות.

מאפיינים מבניים ובין-ארגוניים של מערך הגנת העורף של ישראל

שני משרדי הממשלה העיקריים המופקדים על החזית האזרחית בישראל הם משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים. למרות מאמציהם, לנוכח האתגרים הפנימיים שבפניהם ניצב כל אחד מהם, וכן האתגרים הקשורים ליצירת סינרגיה ותיאום מתמשך ביניהם, קיימים עדיין פערים המקשים את קידום "קפיצת המדרגה" הנדרשת בתחום הגנת העורף האזרחי בישראל.

ממשלת ישראל קיבלה ב-1 ביוני 2014 את החלטות 1661 ו-1662, אשר מבטלות את קיומו של המשרד להגנת העורף, ממנות את שר הביטחון כאחראי למכלול נושאי ההיערכות לחירום ומטילות על משרד הביטחון ועל המשרד לביטחון פנים לקיים תהליך הידברות על חלוקת הסמכויות והאחריות ביניהם.¹ תהליך זה של הידברות לא הושלם עד עתה, ולא הוליד הסדרה ברורה ומקיפה, וחשוב מאוד כי זו תתרחש ותעוגן

בהקדם. רק כשנה לאחר קבלת ההחלטות הנזכרות לעיל פורסם המכרז למינויו של ראש רשות החירום הלאומית במשרד הביטחון² (אשר לצד מפקד פיקוד העורף, משמש גורם מפתח בתחום ההיערכות למצבי חירום במערכת הביטחון), וחשוב שהליך המינוי הושלם. ניתן למנות סיבות אפשריות שונות לעיכובים של ההסדרה הבין-משרדית בין משרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים, ובהן מבצע 'צוק איתן', קיומן של הבחירות לכנסת במאוס 2015 ואי-היציבות המתלווה לכך, וכעת – טרור הסכינים והדריסות. אולם, התוצאה הקיימת אינה הולמת את האתגרים הנכונים לחזית האזרחית בישראל. המצב מורכב גם בכל הקשור למשרד לביטחון פנים. התהליך הממושך ורבי-המהמורות של מינוי המפקח הכללי של משטרת ישראל, עם פרישתו של רב-ניצב יוחנן דנינו, לא סייע לקידום "השקט התעשייתי" החיוני לגיבושם ולהטמעתם של תהליכי שיפור רב-ממדיים ואינטגרטיביים, הנחוצים למערך הגנת העורף של ישראל. זאת, למרות העובדה שמשטרת ישראל מתמודדת באופן ראוי לציון עם האתגרים הביטחוניים של גל הטרור הנוכחי.

ההזדמנות הקיימת עתה ליצירת קפיצת מדרגה אסטרטגית בתחום ההיערכות לחירום

על רקע הטלטלות והשינויים הרבים שעברו על מערך הגנת העורף במהלך השנים האחרונות, נראה כי הגיע הזמן לקידומו של השינוי האסטרטגי המיוחל בחזית האזרחית. זאת בהתבסס על שתי עובדות. הראשונה – ברור עתה שמשרדי הממשלה המובילים בנושא הם משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים. השנייה – שלושת בעלי התפקידים המרכזיים – מפקד פיקוד העורף, ראש רח"ל (רשות חירום לאומית במשרד הביטחון) והמפקח הכללי של משטרת ישראל – הם חדשים בתפקידם. שילובן של שתי העובדות הללו, על פי התרחיש האופטימי, עשוי לאפשר הזדמנות לשידוד מערכות וליצירת קפיצת מדרגה של ממש בחזית האזרחית. בהקשר זה, עבודה בין-ארגונית משולבת, מתואמת ורציפה מהווה את אחד מתנאי המפתח לקידום משמעותי של רמת המוכנות לחירום בישראל. המערך המורכב של החזית האזרחית בישראל יכול וצריך לתפקד בצורה הרמונית ואינטגרטיבית הרבה יותר מאשר בעבר, ללא זעזועים ארגוניים תכופים אשר הקשו מאוד את רציפות התפקוד, ותוך הצבת מכלול נושאי הגנת העורף בקדמת הבמה במארג הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, כפי שמתחייב.

היבטים משפטיים

אחד האתגרים המשמעותיים, אשר ראוי לטפל בו ללא דיחוי, קשור לתשתית החוקית והרגולטורית בכל הקשור להיערכות למצבי חירום בישראל. החוק המרכזי העוסק בכך

בספר החוקים של מדינת ישראל הוא "חוק התגוננות אזרחית (הג"א)" מ-1951, שנחקק כאשר שררה מציאות אחרת, ואין בו התייחסות למצבי חירום שאינם על רקע בטחוני. מאז מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 נעשו ניסיונות רבים לקדם את חקיקתו של "חוק העורף", אשר ייתן מענה מקיף, עדכני ומוסכם לנושא. אולם, ניסיונות אלה לא צלחו עד כה בשל שילוב של סיבות פוליטיות, ארגוניות ובין-ארגוניות. אסדרה (רגולציה) וחקיקה מקיפה ועדכנית (שייתכן כי תכלול מספר חוקים הנוגעים להיבטי היערכות שונים) מהוות תנאי הכרחי לשיפור אסטרטגי במצבה של החזית האזרחית בישראל.

טרור הסכינים והדריסות – 2015

"טרור הסכינים והדריסות" של סתיו 2015 מדגיש כי התרחישים שעימם עלול להתמודד העורף הישראלי רבים ומגוונים, והם עלולים להיות בלתי-צפויים. במצב זה חשוב מאוד שגופים האמונים על החזית האזרחית במדינת ישראל יתכוננו במקביל למגוון רחב של תרחישים, ויחתרו כל העת לגמישות ולחדשנות הן בתפיסה והן בביצוע. בכל הקשור למצבי חירום ההתרחשויות הן דינמיות ורב-ממדיות, ולפיכך קיימת חשיבות רבה בקריאת תיגר על מוסכמות ובהצגת שאלות שהמענה להן ידרוש בחינה של דפוסי חשיבה, מוסכמות ושיטות פעולה קיימות, העשויים להתאים למצב מסוים ולא למצב אחר. חתירה זו לחדשנות, גמישות ובחינה ביקורתית של הקיים מחייבת מאמץ מתמיד, אך היא מעניקה ערך מוסף משמעותי לארגוני החירום המצליחים בכך.³ כדי לאמץ גישה זו, על גופי החירום הישראליים לקדם ולפתח יחידות ייעודיות שיהיו אמונות על הנושאים המפורטים לעיל, וישמשו מעין מקבילה לפונקציית ה"איפכא מסתברא" באגף המודיעין של צה"ל, תוך שיתוף-פעולה בין-ארגוני נרחב במערך העורף של ישראל. "טרור הסכינים והדריסות" מעלה את רמת החרדה ויוצר אווירת מתח. במצב זה, שמירה על חוסן – לא רק תפקודי אלא גם מוסרי – אינה פשוטה. אולם, אלה המצבים שבהם נבחנות קהילות, חברות ומדינות. אל מול האלימות הקשה יש חשיבות יתרה לכך שהחברה הישראלית תשמור על מצפן של ערכים ומוסר. על רקע זה ניכרו תופעות של גזענות, חוסר סובלנות ואכזריות. על החברה הישראלית להוקיע בקול רם וברור כל התנהגות שאינה נורמטיבית והלכי רוח מתלהמים. המאבק בטרור ממושך וכואב, ושמירה על אמות מוסר הכרחית על מנת להתמודד עימו.

היערכות להתקפות טילים ורקטות

אשר לתרחיש שהפך למרכזי לאחר מלחמת לבנון השנייה של התקפות טילים ורקטות – ישראל צעדה כברת דרך ארוכה ומרשימה, בעיקר בהיבטים הטכנולוגיים של ההתרעה

וההגנה האקטיבית. פיתוחה ושכלולה המתמשך של מערכת 'כיפת ברזל' מהווים עדות בולטת לכך. הצלחה זו הצילה חיי אדם, תרמה לגמישות הפעולה של הדרג המדיני ומנעה נזקים כלכליים משמעותיים. האתגר המרכזי הקיים עתה בקשר ל'כיפת ברזל' הוא הרחבה של מספר הסוללות, כך שיוכלו להגן במקביל על אזרחי המדינה, על מתקני צה"ל ועל תשתיות חיוניות. ההשקעה במערכת 'כיפת ברזל' הוכחה בבירור כיעילה, ויש להרחיבה לשם מתן מענה למכלול הצרכים. המשאבים התקציביים מוגבלים ויש להקצותם על פי סדרי עדיפויות. באופן היסטורי, מכלול נושאי ההתגוננות סבל מתעדוף נמוך ומתקצוב חסר על ידי מערכת הביטחון. הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון לישראל ("וועדת מרידור") המליצה עוד ב-2006 לראות את נושא ההתגוננות כאחד הנושאים המועדפים, על רקע האיומים המשתנים. כחלק ממגמה זו, יש מקום להגברת ההשקעה בפריסת 'כיפת ברזל' במסגרת תקציב הביטחון הקיים. הסיוע הכספי הניכר של ארצות הברית בהקשר זה מועיל וחיוני, אך זו אינה יכולה להוות תחליף להקצאת המשאבים לנושא זה על ידי ממשלת ישראל. קליטתה הצפויה של מערכת 'שרביט קסמים' בצה"ל במהלך שנת 2016 תהווה תרומה נוספת מבחינת קשת המענים בתחום ההגנה האקטיבית.⁴ גם פיתוחה של מערכת 'קרן ברזל', שנועדה לייצר פצצות מרגמה ורקטות לטווחים קצרים מתחת לסף יכולת היירוט של 'כיפת ברזל', מהווה בשורה חשובה.⁵ השלמת הפיתוח ופריסתה המבצעית של מערכת זו יקלו מאוד על תושבי אזור עוטף עזה, הסובלים מהפגזות מאז שנת 2000, ואשר לא קיבלו עד כה מענה טכנולוגי לרקטות בעלות הטווח הקצר ולפצצות המרגמה. עבורם, 'קרן ברזל' עשויה להציל חיים, וכן להגביר את הסיכויים לשמירה על רציפות תפקודית גם במצבי חירום. היבט חשוב נוסף שעשוי לסייע לשמירה על רציפות תפקודית במצבי חירום קשור למערכות ההתרעה מפני טילים ורקטות, המאפשרות לאזרחים להיכנס למרחב המוגן תוך פרק הזמן הקצר הניתן לכך. פיקוד העורף עושה מאמץ ניכר במהלך השנים האחרונות להפוך את ההתרעה לממוקדת יותר, ולהרחיב את מספר אזורי ההתרעה. כחלק ממגמה זו הורחב מספר אזורי ההתרעה בצפון הארץ. מעבר לכך, במסגרת הניסיון להעביר התרעות באופנים מגוונים נוספה האפשרות, הפתוחה לפני כל אזרח בישראל, להצטרף ל"גל השקט" של פיקוד העורף, ולקבל התרעה באמצעות הרמקולים של המחשב.⁶ כל אלה פעולות חשובות שעלותן אינה גבוהה, אך תרומתן להגברת החוסן של הציבור משמעותית.

האתגר המשמעותי ה"נוכח-נפקד": היערכות לרעידת אדמה הרסנית בישראל

באופן מסורתי, מרבית ההתייחסות בישראל בהקשר של מצבי חירום ניתנה למצבי חירום מלחמתיים. האיומים הביטחוניים אכן בולטים, מורכבים ודינמיים. עם זאת, חשוב לזכור כי עלולים להתרחש בישראל גם מצבי חירום רחבי-היקף מסוגים אחרים, ויש לייחד את תשומת הלב המחשבתית והביצועית הנדרשת להיערכות לקראתם. גורם הסיכון שאינו מלחמתי הבולט בישראל הוא התרחשותה של רעידת אדמה הרסנית. רעידות האדמה שהתרחשו באביב 2015 בנפאל הפנו, בין היתר, את הזרקור לאפשרות התרחשותה של רעידת אדמה בישראל, ולמידת מוכנותה של המדינה לעמוד באתגר מורכב ורב-ממדי זה. נראה כי מדינת ישראל אינה מוכנה עדיין ברמה הנדרשת לאפשרות של רעידת אדמה רבת-נפגעים ונזק חומרי, שתפגע בתשתיות ותשבש את שגרת החיים. חשוב להכיר בכך שרעידת אדמה חזקה עלולה להתרחש בישראל בקרוב: במהלך מאות השנים האחרונות התרחשו באזור רעידות אדמה חזקות בהפרש של כשמונים עד מאה שנה זו מזו, ורעידת האדמה ההרסנית האחרונה התרחשה בארץ לפני 88 שנים. בשנת 1995 אירעה רעידת אדמה ליד אילת, אך נזקיה היו מצומצמים יחסית והיא לא נחווה כאירוע טראומטי על ידי הציבור ומקבלי ההחלטות. תזכורת אחרונה לממשותו של גורם סיכון זה במציאות הישראלית נרשמה לפני זמן קצר, כאשר ב־27 ביוני 2015 אירעה רעידת אדמה בעוצמה של 5.2 בסולם ריכטר, ולשמחתנו לא היו נפגעים ולא נגרם נזק. לנוכח נזקיו האפשריים של אירוע מסוג זה, חשוב להבין כי רעידת אדמה הרסנית מהווה אתגר לאומי אסטרטגי עבור ישראל, שיש לספק לו מענה אינטגרטיבי מקדים וראוי.

אמנם, אין כיום יכולת לחזות את עיתויה המדויק של רעידת אדמה, ולא כל שכן את עוצמתה ומיקומה המדויקים. אולם, לצד "הבשורות הרעות" יש גם "בשורות טובות": ניתן להפחית באופן משמעותי את מרבית הנזק שרעידת אדמה חזקה עלולה לגרום, ועל ידי כך להפוך "מגה-אסון" אפשרי לאירוע משברי הניתן להכלה. ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה, פיקוד העורף, כלל משרדי הממשלה וגופי התשתית ואחרים עוסקים לאורך שנים רבות, ובאופן נרחב יותר מאז 1999, בפעילות מגוונת לקידום המוכנות לאפשרות של רעידת אדמה. אולם הפערים בין מידת המוכנות לבין עוצמת האתגר והיקפו עודם משמעותיים מאוד. עיקרי הפערים הם בתחומי החקיקה והרגולציה, רמת המודעות והידע בקרב הציבור הרחב, הכשרה, קיומם של מאות אלפי מבנים שאינם עמידים, ההתרעה והחוסן הקהילתי. המלצות המדיניות הבאות נועדו ליצור את "קפיצת המדרגה" הנדרשת לקידום מענה אסטרטגי, מקיף ואפקטיבי להתרחשות של רעידת אדמה הרסנית:

- חקיקת "חוק היערכות לרעידת אדמה הרסנית" שיגדיר את נושאי האחריות במהלך שלבי היערכות, המענה והשיקום, מרמת הפרט ועד הרמה הלאומית.
- פיתוח ויישום "התוכנית הלאומית לחיזוק מבנים", תוך הצבת יעד של חיזוק כלל מבני הציבור ומבני המגורים הרלוונטיים בישראל במהלך העשור הקרוב, ובכלל זאת מתן עדיפות ברורה לאזורי הפריפריה ולאזורים הנמצאים בסיכון גבוה לרעידת אדמה.
- האצת פריסתה של מערכת ההתרעה הלאומית, שעם התרחשותה של רעידת אדמה תספק לחלק מן האזורים עוד שניות יקרות לתגובה מהירה ומצילת חיים.
- שילוב מוגבר של האוכלוסייה החרדית ובני מיעוטים בכוחות החילוץ וההצלה, הזקוקים לתגבור נרחב, במסגרת השירות הלאומי-אזרחי.
- במסגרת התוכניות השונות להגברת החוסן קהילתי המתקיימות בישראל, יש לייחד תשומת לב לתרחיש של רעידת אדמה הרסנית.

סיכום

ניתן לציין כי ישראל צעדה כברת דרך בכל הנוגע היערכות לקראת מצבי חירום מלחמתיים ואחרים. עם זאת, קפיצת המדרגה האסטרטגית הנדרשת טרם התרחשה. יש פער בלתי-מבוטל בין האיומים הפוטנציאליים לבין המענה הקיים בהקשר של התרחישים הביטחוניים, ופער משמעותי אף יותר ביחס לתרחישים אחרים כדוגמת רעידת אדמה הרסנית. אל מול מגוון הסיכונים, קיים צורך אסטרטגי לקדם שינוי תפיסתי, חקיקתי ומשאבי, אשר כה נחוץ לשם מתן המענה הראוי להיערכותה של ישראל למגוון מצבי חירום.

הערות

- 1 החלטת ממשלה מספר 1661 והחלטת ממשלה מספר 1662 מתאריך 1 ביוני 2014.
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1661.aspx>
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1662.aspx>
- 2 פניית נציבות שירות המדינה לאיתור מועמדים/ות למילוי משרת ראש רח"ל (רשות חירום לאומית) עד 13 באוגוסט 2015 – אתר נציבות שירות המדינה, <http://www.csc.gov.il/Tenders/Jobs/Pages/372-2015.aspx>
- 3 ראו, בין היתר:
 Leonard, H. B. & Howitt, A. M., "Acting in time against disasters: A comprehensive risk management framework", in: H. Kunreuther & M. Useem (Eds.), *Learning from catastrophes: Strategies for reaction and response*, Upper Saddle River: Wharton School Publishing, 2009, pp. 18-41.
- 4 יוחאי עופר, "מצטרפת ל"כיפת ברזל": מערכת "שרביט קסמים" מבצעית", NRG, 1 באפריל,

אתגרי החזית האזרחית בישראל

- 5 <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/687/018.html>, 2015
אמיר בוחבוט, "מערכת הלייזר שתיירט רקטות לטווחים קצרים במיוחד", וואלה:NEWS,
- 6 מתן חצרוני, "צה"ל שינה את מערך האזעקות בצפון", MAKO, 15 בנובמבר 2015,
<http://news.walla.co.il/item/2713120>, 19 בינואר 2014
http://www.mako.co.il/news-military/security-q4_2015/Article-c88fea8a94a0151004.htm

סיכום
הסביבה האסטרטגית של ישראל
בשנים 2011-2015 והמלצות
למדיניות לשנים 2016-2020

עמוס ידלין

הסביבה האסטרטגית של ישראל בשנים 2011-2015 והמלצות למדיניות לשנים 2016-2020

עמוס ידלין

עם סיום שנת 2015 וחמש שנים לאחר פרוץ אירועי 'האביב הערבי', ניתן לאבחן תריסר התפתחויות ביטחוניות ומדיניות המשפיעות על ביטחונה הלאומי של ישראל, ומחייבות גיבוש אסטרטגיית-על למדיניות חוץ וביטחון לחמש השנים הבאות.

אבחנה ראשונה – היחלשות המדינות הערביות עד להתפרקות של מדינות מפתח
הטלטלה האזורית שהחלה ב-2011 רחוקה מסיום, ונראה כי יחלפו שנים רבות עד שהאזור יתייצב. רבות ממדינות ערב סובלות מאי-יציבות פוליטית וכלכלית. בחמש מהן הגיעה אי-היציבות לרמה של התפרקות המדינה לפי קווים עדתיים, דתיים, לאומיים ושבטיים, ואף למלחמות אזרחים. במקומן ולצידן של המדינות שהכרנו עד 2011 עולים ישויות וגורמי כוח שזהותם אינה מתמקדת בלאום ובמדינה. המזרח התיכון הפך למערכת מורכבת ורבת-שחקנים של פוליטיקת זהויות חמושה ואלימה, ולזירת מלחמות בין מעצמות אזוריות באמצעות שלוחים (proxy). בכמה מקרים הפכו המדינות הללו אף לזירת התערבות ישירה של מעצמות גלובליות. בסוריה, בעיראק, בתימן בסודאן ובלוב מתנהלות מלחמות אזרחים, כאשר בשני המקרים הראשונים מעורבות בהם בצורה ישירה הן מעצמות אזוריות והן מעצמות גלובליות. קשה להניח שמדינות אלו יוכלו לתפקד בעתיד כמדינות מאוחדות. ייתכן כי בחלקן הפיצול יהפוך למציאות קבע בלתי-יציבה, ובאחרות – אם תהיה התעקשות לשמור על גבולות וזהויות מדינתיות קודמות – ייתכן שיווצרו מסגרות פדרליות רופפות. חולשת המדינות והתפרקותן היא, במידה רבה, הסבר לכמה התפתחויות המאופיינות בהמשך.

אבחנה שנייה – 'המדינה האסלאמית' כאחד המעצבים המרכזיים של ההתרחשויות במזרח התיכון

בשנת 2014 פרץ ארגון 'המדינה האסלאמית' (דאע"ש) לתודעה כתנועה סלפית-ג'האדיסטית שנפרדה מאל-קאעדה, וכבשה חלקים נרחבים בסוריה ובעיראק. לתנועה זו שאיפה מגלומנית להחליף את הסדר הקיים באזור, ובעתיד אף בעולם כולו. התנועה אימצה תפיסה של הקמת בסיס מדינתי – ח'ליפות – וכללי התנהגות חריגים באכזריותם. הוואקום המדינתי בסוריה אפשר לאנשי התנועה להתארגן שם, להשתלט על חלקים גדולים מסוריה ומצפון-מערב עיראק ולהכריז על הח'ליפות האסלאמית. בפעולות אלה מאתגרת 'המדינה האסלאמית' את השחקנים האזוריים והבינלאומיים, ומסבכת עוד יותר את מארג היריבויות במזרח התיכון. תנועות טרור אסלאמיסטיות בחצי-האי סיני, בלוב, בניגריה ובאפגניסטן נשבעו אמונים למנהיג הארגון, והגדירו עצמן כמחוזות של 'המדינה האסלאמית'.

הארגון הוכיח בשנה האחרונה יכולת לנצל את כוח המשיכה של האידאולוגיה שהוא מפיץ בחברות מוסלמיות ברחבי העולם. לארגון זרם קבוע של מתנדבים המצטרפים ללחימה על אדמות סוריה ועיראק. כמו כן, "בוגרי" הארגון מתפזרים במדינות העולם, ולהם יכולת להקים תאים רדומים במדינות המוצא שלהם.

לקראת סוף 2015 נראה ש'המדינה האסלאמית' נבלמת כמעט בכל חזית שבה נלחמה, ואף נסוגה לאחור בעיראק ובסוריה. עם זאת, הארגון הוכיח יכולת הסתגלות שאפשרה לו לבצע מתקפות טרור על המעצמות ועל מדינות האזור שהתאגדו, בראייתו, להילחם בו, תוך שימוש בתאים הרדומים ובארגונים מקומיים. כך פעל הארגון במתקפות טרור בטורקיה ובצרפת, ואף הפיל את המטוס הרוסי בסיני.

כתוצאה מהחשיפה הגוברת של 'המדינה האסלאמית', לעולם ומההתוודעות לפעולותיה האלימות, מדינות רבות ובהן ארצות הברית, רוסיה ומדינות אירופיות הגבירו את הלחץ על הארגון. כתוצאה מלחץ זה מאבד הארגון טריטוריות ומקורות הכנסה, ושרשרת הפיקוד שלו נפגעת באופן שיטתי. למרות חוסר הרצון של המעצמות המעורבות בלחימה לשלוח כוחות קרקע כדי להתמודד עמו, הרי המתקפות האוויריות, היכולות החדשות שגילה צבא עיראק ברמאדי והלחץ הקרקעי של הקואליציה הרוסית-איראנית בסוריה נותנות מקום להערכה שהוא יאבד, בסופו של התהליך, את הבסיס הטריטוריאלי שלו. אולם כוח המשיכה האידאולוגי של הארגון והמציאות הפוליטית בעיראק ובסוריה – שבמסגרתה הסונים בשתי המדינות חשים מודרים ממוסדות המדינה, מקופחים מבחינה כלכלית ומתוסכלים – ימשיכו להוות בסיס רחב לתמיכה ולגיוס עבור 'המדינה האסלאמית'. נכון להניח שגם ללא בסיס טריטוריאלי יישאר

לארגון פוטנציאל לקום מחדש מאפרו, בשלב מאוחר יותר. המשמעות היא שהארגון יישאר בשנים הקרובות שחקן חשוב במזרח התיכון ומחוץ לו.

אבחנה שלישית – המעצמות חזרו לפעילות צבאית באזור, אך נזהרות מהסתבכות בפעולה קרקעית

העולם שהפך לחד-מעצמתי בסוף המאה העשרים חוזר בשנים האחרונות להיות רב-מעצמתי, גם אם המעצמות אינן שוות בכוחן הכלכלי והצבאי. צורות אחרות של מדיניות ומנהיגות מצד המעצמות מביאות לתצורות התערבות שונות במזרח התיכון, באופן שאינו דומה למאפייני המלחמה הקרה של המאה הקודמת. כך יכולות ארצות הברית ורוסיה למצוא עצמן בצד אחד של המתרס מול 'המדינה האסלאמית', ומשני צידי המתרס – בשאלת המשך קיומו של משטר אסד. ארצות הברית, שהחלה לסגת ממעורבות צבאית ישירה בעיראק בתחילת העשור, נאלצה לחזור לאזור כדי להוביל קואליציה מול 'המדינה האסלאמית'. עם זאת, החזרה הייתה ללא אסטרטגיה מגובשת הנתמכת במחויבות ובמשאבים, ובהתאם לכך – הצלחתה המוגבלת. בנוסף הגבירה מתקפת הטרור שארעה בפריז את המוטיבציה של מדינות אירופה להצטרף לפעילות הצבאית במזרח התיכון, אולם בשל יכולתן הצבאיות המוגבלת, הגברת פעילותן אינה משנה את מאזן הכוחות. אחרי שנה וחצי שבמהלכה לא הצליחה הקואליציה אלא בהסגה חלקית של הארגון, חזרה רוסיה למזרח התיכון במהלך צבאי נחרץ יותר, שכלל פריסת כוחות רוסיים בסוריה והיקף נרחב של תקיפות אוויריות. אך גם הרוסים לא שלחו כוחות קרקעיים, והם מתבססים על הצבא הסורי, על מיליציות שיעיות, על כוחות איראניים ועל חזבאללה, שאף הם לא הצליחו להביא לשינוי מכריע במאזן הכוחות, למרות התמיכה האווירית הרוסית. כמו כן, מעורבותן הצבאית של המעצמות בסביבה מורכבת ורב-משתתפים יצרה מפת לחימה בלתי-יציבה, שבה תקריות טקטיות יכולות להסלים לעימות אסטרטגי שאיש אינו מעוניין בו (הפלת נוספת של מטוס רוסי על ידי טורקיה יכולה להוביל להתנגשות בין רוסיה לבין נאט"ו).

יש לציין כי למעורבות הרוסית משמעותיות החורגות מגבולות האזור. מעורבות זו משקפת ראייה רוסית גלובלית, המביאה בחשבון את רצונה לשוב למעמד של מעצמה עולמית, ואת העימות מול אירופה וארצות הברית שבמרכזו סוגיית חצי-האי קרים, אוקראינה, התרחבות נאט"ו מזרחה ופריסת מערכות הגנה מפני טילים באירופה. בראייה ישראלית, תרומת הקואליציה הרוסית-איראנית-סורית לחיזוק הציר הרדיקלי האנטי-ישראלי היא בעייתית. מניעת חיכוך עם רוסיה ותיאום עמה אשר לפעילות

ישראלית בסוריה הם יעדים חשובים, אך אסור שיאפילו על המגמה השלילית של חיזוק איראן וחזבאללה.

אבחנה רביעית – בעקבות הסכם הגרעין עם איראן נותרה ישראל לבדה מול הסכם שהוא בעייתי, אך "קונה" לה זמן

לאחר עשור של התקדמות איראנית איטית אך נחושה לסף הגרעין, והגעה לטווח זמן של חודשיים מייצור חומר בקיע המספיק לפצצה אחת, נעצרה ההתקדמות האיראנית בעקבות הסכם הביניים (מנובמבר 2013), והוסגה לאחור לטווח של שנה מייצור חומר בקיע לפצצה ראשונה בהסכם הסופי עם המעצמות (יולי 2015). ההסכם שהושג בעייתי ביותר במיוחד בטווח הארוך (עשר עד חמש־עשרה שנים), שבו איראן מקבלת לגיטימציה לתוכנית גרעין רחבה מאוד המאפשרת לה לפרוץ או "להתגנב" לפצצה בטווחי זמן מינימליים. תוך כך, ההסכם "קונה" לישראל זמן להתכונן ולפתח יכולות סיכול חשאיות וצבאיות לטווח הארוך.

בנוסף, להסכם השפעה על הגברת הסיכונים מעבר לתחום הגרעין. בעקבות הסרת הלחץ והסנקציות על איראן, יעמדו לרשותה משאבים רבים אשר ינוצלו לפעילות טרור, לחתרנות ולהתעצמות צבאית קונוונציונלית. התעצמות זו צפוי שתכלול רכש מערכות נשק מתקדמות ברוסיה ובסין, ואף המשך פיתוח תעשיית הנשק המקומית באיראן. בנוסף מעלה ההסכם חששות בקרב בעלות־בריתה המסורתיות של ארצות הברית באזור (ישראל, ערב הסעודית, טורקיה ומצרים), מכך שארצות הברית מתרחקת מהן ומבצעת פנייה לכיוון איראן על חשבונן. חשש זה לא התממש עד עתה, אך מדינות אלה ימשיכו לעקוב בחשדנות אחרי התנהגותה של ארצות הברית כלפי איראן. כן תצטרך ישראל להמשיך לעקוב אחר התופעה של ריבוי תוכניות גרעין אזרחיות במדינות ערב, שייתכן כי הן גם תגובה לתוכנית הגרעין האיראנית, ואף ניסיון לפתח תשתית שתאפשר מעבר לתוכניות צבאיות בעתיד.

אבחנה חמישית – לישראל ולעולם הסוני הפרגמטי – מצרים, ירדן ערב הסעודית ומדינות המפרץ – אינטרסים חופפים רבים

שני הצדדים רואים באיראן השיעית המתגרענת ושואפת להגמוניה, וכן בארגוני הטרור הרדיקליים הסוניים וה'המדינה האסלאמית' בראשם – סכנות משמעותיות לביטחון הלאומי ואף לעצם קיומן. יחסי השלום ושיתוף הפעולה של ישראל בנושאי ביטחון עם המדינות שעימן נחתמו הסכמי שלום עמדו במבחן הטלטלה האזורית, ואף התהדקו בשל ריבוי האינטרסים המשותפים. קשרים עם מדינות האזור האחרות מתפתחים

בערוצים חשאיים. עם זאת, אי־ההתקדמות בזירה הפלסטינית מקשה את המעבר לשיתוף פעולה אינטנסיבי יותר, ובוודאי לשיתוף פעולה גלוי.

אבחנה שישית – סבב נוסף של משא ומתן עם הפלסטינים על הסדר הקבע נכשל. אין ואקום – בשטח "אנתיפאדה שלישית" של סכינים וזריסות

מאז כישלון המשא ומתן בתיווכו של מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, נמצאים שני הצדדים בניתוק מוחלט. האסטרטגיות הפלסטיניות של עימות צבאי, שהובלה על ידי חמאס מעזה, ושל מאבק מדיני בזירה הבינלאומית – לא השיגו לפלסטינים התקדמות ממשית ליעדיהם הלאומיים. ישראל, שדבקה בסטטוס קוו וקיוותה לנהל את הסכסוך בעלויות נמוכות, גילתה שהסכסוך מנהל אותה ומצאה עצמה נוכח אנתיפאדה שונה מקודמתה, אך כזאת המתנהלת "על אש נמוכה". זה אינו טרור מאורגן אלא יוזמות של בודדים המונעים מתחושות של ייאוש, תסכול מההנהגה ורגשות נקם – שהן בסיס נוח לקליטת הסתה. יחידים אלה מוכנים לצאת למסעות רצח תוך שימוש בכלי נשק קר ובכלי רכב. עד עתה, אנתיפאדה זו לא הסלימה כמעט לנשק חם ולא לפיגועי התאבדות המוניים, אולם אינה מראה סימני דעיכה. כך יוצא שישאל משלמת על ניהול הסכסוך מחיר הממשיך לעלות – בחיי אדם, בפגיעה בתיירות ובכלכלה ובשחיקה מתמדת במעמדה בעולם. חמאס מנסה לדרדר מצב שברירי זה וליזום פיגועי התאבדות, עד כה בחוסר הצלחה, בעיקר בזכות יכולותיה של ישראל ובסיוע מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית – לפרק את תשתית הטרור של חמאס ביהודה ושומרון.

אבחנה שביעית – הידרדרות נוספת במעמדה הבינלאומי של ישראל, במיוחד מול אירופה וארצות הברית

העימות האישי והאידיאולוגי בין ממשל הנשיא אובמה לבין ממשלת נתניהו, האשמת ישראל בכישלון תהליך השלום, חילוקי הדעות בנושא ההתנחלויות, העימות בעזה שבו נפגעו אזרחים רבים ותפיסת ישראל כצד החזק והצודק פחות בסכסוך – כל אלה מביאים לשחיקה מתמשכת במעמדה המדיני והמוסרי של ישראל. החלטת האירופים להגביל מענקי מחקר לתחומי הקו הירוק וכן המלצת האיחוד האירופי לסמן מוצרים ישראליים המיוצרים מעבר לקו הירוק הן מופעים ראשוניים לבעיה, אשר אם לא תטופל – יש בה פוטנציאל לדרדור ישראל למעמד של מדינה "מצורעת". הפיכת שיח החרמות לשיח לגיטימי בזירה הבינלאומית היא זווית נוספת לאותה בעיה. אמנם עד כה השיגה תנועת BDS הישגים מוגבלים, אך הסכנה של מעבר החרמות מעולם

הארגונים הלא־ממשלתיים לתוך לבו של המערב הממוסד ואף התפשטותה למוסדות בינלאומיים – ראוי שתדליק אור אדום בירושלים.

אבחנה שמינית – התפתחויות פנימיות בישראל מאיימות על חוסנה ומשפיעות באופן שלילי גם על מעמדה הבינלאומי

התבטאויות קיצוניות מימין ומשמאל, טרור יהודי, ביטויי גזענות שחלקם אלימים (תופעת "תג מחיר", הרצח של הנער אבו־חדיר בירושליים ורצח משפחת דוואבשה בדומא), יוזמות חקיקה שנויות במחלוקת לצד הצטרפות גורמי שמאל למסע הסתה נגד מדינת ישראל – כל אלה מובילים לפיצול ולכיתתיות גוברים, העלולים לכרסם בסולידריות הישראלית ובחוסן הלאומי. הם גם משפיעים לרעה על מעמדה הבינלאומי של ישראל, משום שלפחות בעולם המערבי – דימויה של ישראל כמדינה דמוקרטית מערבית השומרת על זכויות אדם ומייצגת ערכי יסוד של הציוויליזציה היהודית־נוצרית הוא הבסיס לתמיכה בישראל.

אבחנה תשיעית – השינויים בשוק האנרגיה הם בעיקרם התפתחות חיובית לישראל – החלשת אויביה ויכולתם לממן התעצמות, טרור ומנופים פוליטיים

לירידת מחירי הנפט מאזן מעורב עבור ישראל, אשר כיבואנית נפט נהנית מהירידה במחירים. זוהי תרומה גם לכלכלת העולם המשתחררת מעלות אנרגיה גבוהה, ובכך היא מהווה תרומה עקיפה לכלכלת ישראל, ששווקיה בעולם. האויבת המרכזית שלה, איראן, נחלשת, ופוחתת יכולתה לתמוך בחתרנות, בטרור ובבניין כוח צבאי. "נשק הנפט" של הערבים אינו יכול להיות מופעל נגד ישראל ובעלות־בריתה, אך ייתכן שמחירי הנפט הידרדרו לרמה נמוכה המסכנת יציבות כלכלית ופיננסית של מדינות רבות, ומגזרי כלכלה ותעשייה מרכזיים. תוך כך, האיום על יציבותה של ערב הסעודית והעמקת העוני והסטגנציה הכלכלית במזרח התיכון הן נגזרות בעייתיות של ירידת מחירי הנפט. מבחינת ישראל, הפקת הגז הישראלי בים התיכון תורמת לחיזוק מעמדה האסטרטגי ולעצמאותה האנרגטית. עם זאת, התברר כי היכולת של ישראל להשתמש ביצוא גז למדינות במזרח התיכון כמכשיר לקידום מטרותיה האסטרטגיות אינה מובנת מאליה, הן בשל אילוצים פנימיים בישראל והן משום ששוק הגז העולמי רווי.

אבחנה עשירית – האיום על ישראל הופך מגוון יותר ורב־ממדי

אם בעבר היה האיום צבאי ברובו ומקורו בצבא קונוונציונלי יריב, כיום האיום הוא היברידי, ובמרכזו שילוב של טרור רב־ממדי עם לוחמת גרילה, המשתמשת בכלים

של צבאות סדירים. בנוסף ישנם "איומים רכים" של סייבר, לוחמת תקשורת ולוחמה משפטית, שמטרתם דה־לגיטימציה וחרמות נגד מדינת ישראל. בנוסף לאיומים חדשים אלה, חשוב להבין כי האיומים הצבאיים הקלאסיים לא נעלמו, וארגוני הטרור ההיברידיים וכן איראן מצטיידים בנשק מתקדם מדויק וארוך־טווח – קרקעי, אווירי וימי – אשר יכול להיות מופעל בתרחישים שונים נגד ישראל. צה"ל נדרש להיערך להתמודדות ולמתן מענה לאיומים מורכבים ומשולבים אלה.

אבחנה אחת־עשרה – גורם כוח וידע חדש – הרשתות החברתיות

פייסבוק, טוויטר, יוטיוב ווטסאפ ורשתות חברתיות נוספות הפכו לקהילה הגדולה ביותר במזרח התיכון. כיום משתמשים ברשתות החברתיות למעלה מתשעים מיליון ערבים – כ־35 אחוזים מאוכלוסיית המזרח התיכון הערבית. משתמשי הרשת פועלים ללא הפסקה 24 שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע. בעולם שבו ידע הוא כוח שברו הרשתות החברתיות את מונופול הידע, והפכו לפלטפורמה האינפורמטיבית הגדולה ביותר בעולם כאשר הנגישו ידע זה לכל דכפין, ובחינם. ארכיטקטורת הרשת והיכולת לפתוח עמודים חדשים תורמות לחוסר היכולת של האליטה השלטונית, האינטלקטואלית והביטחונית לשלוט על התכנים ועל הידע שהציבור נחשף אליהם. יתר על כן, הרשתות החברתיות הן הפלטפורמה הדמוקרטית והשוויונית היחידה במזרח התיכון, אשר באמצעותן ניתן לראות ולשמוע את רצונותיהם ושאיפותיהם של צעירים, נשים ומיעוטים, המהווים את רוב אוכלוסיית המזרח התיכון. למרות שקבוצה זו מהווה את רוב הציבור, קולה אינה נשמע ואין לה ייצוגיות פוליטית מחוץ לפלטפורמות אלו. הרשתות הן המקום היחיד שבו אין גבולות גיאוגרפיים, ואי לכך לא ניתן עוד לצנזר או לקבור רעיונות. המלחמה ב'מדינה האסלאמית', המבצע בעזה ואף גל הטרור האחרון של הדקירות והדריסות מצביעים על כך שניתן כיום לחסל טרוריסטים ולהרוס תשתיות מדינתיות, אך איש לא הצליח עד כה "להרוג" את האינטרנט ואת הרשתות החברתיות, ועל כן גם מצור, חומה או גדר אינם יכולים לעצור את זרם הרעיונות המתפשטים באופן ויראלי מחוץ לגבולות הסגורים. הרשת ניצחה את הרדיו ואת המסגדים ביכולתה להניע אנשים וקבוצות לידי פעולה והתאגדות. היא הכלי האולטימטיבי להנחלת דעות, השקפות ורעיונות (אינדוקטרינציה) בקרב קהלים גדולים, ומהווה כיום מנוף השפעה הגדול ביותר לעיצוב דעת קהל במזרח התיכון ומחוץ לו.

אבחנה אחרונה – ישראל חזקה מבחינה צבאית, יש ירידה באיום הצבאי הישיר עליה והיא מצליחה להימנע מעימותים וממלחמות רחבות-היקף

למרות מלחמות האזרחים בסמוך לגבולות ישראל, אי-היציבות האזורית, התבססות ארגוני טרור סביב גבולותיה ואף עימותים בתדירות דרשנית בעזה, ישראל השכילה לא להיגרר למלחמה רחבת-היקף. הימנעותה מתקיפה באיראן, מדיניות אי-ההתערבות בסוריה, השלום היציב עם מצרים ועם ירדן והתדמית המרתיעה של יכולותיה הצבאיות אפשרו המשך צמיחה כלכלית ויציבות אסטרטגית. האיום הקונוונציונלי מצבאות סדירים של מדינות שכנות נעלם כמעט. ישראל נדרשת להתמקד במענה לארגונים היברידיים מדינתיים-למחצה, בעלי יכולות טרור וגרילה מתקדמות שבמרכזן השימוש ברקטות ובטילים. מנגד ממשיכה ישראל להיות הכוח הצבאי החזק ביותר במזרח התיכון, המתקדם ביותר מבחינה טכנולוגית ובעל יכולות התקפיות והגנתיות איכותיות ביותר. עם זאת, הציפיות של הציבור בישראל מצה"ל הן גבוהות ביותר, ומחייבות אותו להמשיך לחזק את הפער האיכותי מול היריבים הפוטנציאליים ביכולות הגנתיות והתקפיות במספר חזיתות, כולל העורף, ומול מגוון איומים. מהשינוי במפת האיומים עולה גם שמערכה עיקרית היא "המערכה שבין המלחמות", אשר חשיבותה עולה יחסית להתכוננות למלחמה עתידית שמאפייניה אינם ברורים.

לנוכח תובנות ואבחנות מרכזיות אלו, על ההנהגה המדינית והצבאית בישראל לגבש אסטרטגיה עדכנית לחמש השנים הבאות: בעולם העובר שינויים דרסטיים, ובאזור רווי אי-ודאויות ורצוף התפתחויות בעייתיות, יש הגיון רב במדיניות השואפת להקפיא תהליכים והחלטות עד להתבהרות התמונה הכוללת. זאת אכן הייתה מדיניות ישראל מתחילת 'האביב הערבי'. ממשלת ישראל בחרה באסטרטגיית סטטוס קוו, וראתה עצמה כ"וילה בג'ונגל" שצריכה ויכולה להתנתק מסביבתה. לאחר חמש שנים של טלטלה אזורית, אשר תוצאותיה הלא-יציבות יימשכו עוד זמן רב, ניתן לזהות את מגמות השינוי העיקריות ועל בסיסן לעצב מדיניות מקיפה, רב-ממדית ופרו-אקטיבית להתמודדות טובה יותר עם האיומים העדכניים על ישראל, ולזיהוי ומינוף הזדמנויות הנגזרות מההתפתחויות סביבנו. להלן אחת-עשרה המלצות ואמירת סיכום אחת על אסטרטגיית-העל, שנכון לישראל לאמץ:

ראשית – הנושא האיראני ירד אולי מסדר היום המידי, אך הוא מהווה איום קיומי פוטנציאלי על ישראל, והיא חייבת למנוע התחמשות של משטר קיצוני הקורא להשמדתה בנשק גרעיני. פסק הזמן הארוך שבו מוקפאת תוכנית הגרעין של איראן בטווח של שנה

מפצצה מאפשר לישראל מרחב תכנון של חמש, ואולי אף עשר שנים קדימה. לישראל צריכה להיות תוכנית בניין כוח שתאפשר לה התמודדות עם התרחישים השונים – הפרת ההסכם, ביטולו ופריצה איראנית גלויה או חשאית לפצצה. על ישראל להיערך לכך שהיא תהיה זו שתנצל טוב יותר את פסק הזמן, ותבנה יכולות מתוגברות וחדשות להתמודדות עם איראן בכל הממדים של פעילותה.

שנית – על ישראל ליזום הסכמות מקבילות עם ארצות הברית, שיאפשרו לשתי בעלות-הברית להיות מתואמות בנושא האיראני

ישראל אינה שותפה להסכם, ונכון יהיה שתגיע להבנות ולהסכמות עם ארצות הברית במספר נושאים חשובים. חשוב להסכים על תגובה משותפת להפרות הסכם הגרעין, על חיזוק הכיסוי המודיעיני מול איראן, על אופן ההתמודדות עם ההיבטים הלא-גרעיניים של הפעילות האיראנית באזור – טרור וחתרנות – על חבילת חיזוק ביטחוני לישראל ועל שמירת יתרונה האיכותי. חשוב להקים מנגנון תיאום אסטרטגי שבמסגרתו יתקיימו פגישות באופן סדיר ותדיר ודיון בהתפתחויות באיראן ובפעולותיה, ויתואמו הפעולות מולה. מנגנון כזה יאפשר להתמודד עם המשך פעולות איראניות מזיקות באזור, ולמצוא דרך להתמודד עם תוכנית הגרעין האיראנית גם כאשר יוסר חלק גדול מהמגבלות, לאחר עשר עד חמש-עשרה שנים. במקביל יש לבחון אם החל תהליך של רפורמות פנימיות באיראן, ואם מסתמנים שינויים חיוביים בהתנהגותה.

שלישית – האפשרות המרכזית להחלשת איראן היא בסוריה

סוריה היא המסדרון של איראן לעולם הערבי, ודרכה היא שומרת על הקשר ומחזקת את חזבאללה ואף קבוצות פלסטיניות קיצוניות. החלשת משטר אסד וסילוקו הם אינטרס ישראלי ברור. רק כך ייפגעו קשות איראן וחזבאללה. על ישראל למצוא דרך לתמוך במהלכים שבסופם משטר אסד לא יהווה גורם דומיננטי בסוריה, תוך הימנעות מחיזוק פלגים סוניים קיצוניים ובראשם 'המדינה האסלאמית'. מבחינתה של ישראל ניתן לטפל בגורמים אלה בהדרגה – תוך בחינה מתמדת של הקדימות הנכונה. כדי להשיג מטרות אלה על ישראל לפתח כלים חדשים, יצירתיים ואקטיביים יותר, תוך שיתוף פעולה עם בעלות-בריתה המובהקות כארצות הברית ומדינות אירופה, ואף עם טורקיה וערב הסעודית, המעוניינות גם הן לסלק את איראן מסוריה ולהחליף את משטר אסד.

המלצה רביעית – על ישראל להיערך מבחינה צבאית ומדינית לאפשרות שסוריה לא תחזור להיות מדינה אחת, והעימות בה יימשך שנים ארוכות

ישראל צריכה להבטיח שגורמי הציר הרדיקלי יוחלשו ככל האפשר בסוריה העתידית, ויורחקו ככל הניתן מרמת הגולן. אם סוריה תחולק, הגורמים הסוריים שישראל יכולה לשתף עימם פעולה הם הארגונים הסוניים המתונים ומדינות התומכות בהם כגון ערב הסעודית ומדינות נוספות במפרץ, ירדן וטורקיה. על ישראל לבחון באופן מתמיד אם הסעודים והטורקים אכן תומכים בגורמים סוניים מתונים, או שהם חוזרים על שגיאות העבר של תמיכה בגורמים קיצוניים החוברים מאוחר יותר ל'מדינה האסלאמית' או לאל־קאעדה. בכל מקרה, יש לבחון ולנסות לעצב את המתווה הביטחוני העדכני ברמת הגולן – אם כהמשך להסכם הפרדת הכוחות הקיים, או על פי כללי פעולה והרתעה שונים מול הגורמים שיתמקמו בגולן הסורי.

המלצה חמישית – על ישראל להיערך לעימות צבאי מקיף עם חזבאללה

כאמור, איום הגרעין האיראני הוקפא למספר שנים, הצבאות הסדירים שבגבולותינו הם במדינות שלום, או כאלה שנשחקו במלחמת אזרחים ארוכה. האיום הצבאי העיקרי על ישראל בעת זו הוא חזבאללה. הארגון ממשיך להתעצם בנשק התקפי והגנתי מתוצרת רוסיה, איראן וסוריה. טווחי הרקטות והטילים שברשות הארגון מכסים את כל רחבי ישראל. הדיוק והקטלניות שלהם עולים, וחזבאללה אף מפתח יכולת התקפית שבמסגרתה הוא מתכנן להשתלט על שטחים בישראל. על ישראל לוודא שיש לה מענה התקפי והגנתי, הרתעתי והכרעתי מול חזבאללה. עליה להתייחס לחזבאללה וללבנון כאל ישות מדינית אחת התוקפת את ישראל, ולפגוע במטרות תשתית לאומית בלבנון כחלק מהמערכה הכוללת.

המלצה שישית – על ישראל לעבור למהלכים יזומים ועצמאיים בזירה הפלסטינית

נכון יהיה ליזום מהלך כולל שיקדם את ישראל למתווה הפתרון הרצוי לה. לישראל ארבעה מסלולים אפשריים ויש לנסות כל אחד מהם במקביל או באופן מדורג, אם המהלך הקודם לא צלח: משא ומתן ישיר עם הפלסטינים בשאיפה להסדר קבע, הסדר אזורי בשיתוף פעולה עם מדינות ערב המתונות, סדרה של הסדרי ביניים תוך התקדמות בנושאים שניתן ליישם. אם לא יצלחו כל אלה, על ישראל לנקוט צעדים עצמאיים שיביאו לעיצוב פרו־אקטיבי של גבולות המדינה העתידיים. בתוכנית יש לכלול מתווה ביטחוני מתאים ולדאוג לתמיכה בינלאומית, שתושג לאחר שישראל

תציג עמדות מתונות באשר למתכונת 'פתרון שתי המדינות' בערוצים הדו־צדדיים והרב־צדדיים. כל אלה מהווים תנאי הכרחי למהלך עצמאי מוצלח.

המלצה שביעית – הכנת צה"ל לעימות נוסף עם עזה – על פי לקחי 'צוק איתן'

ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה עימות נוסף שיימשך חמישים יום, שייגמר בתיקו אסטרטגי מול החלש באויביה. ישראל, שלא סיימה את העימות האחרון עם מענה שימנע את התעצמות חמאס, חייבת שיהיו ברשותה כלים אופרטיביים לסיים עימות עם הארגון במהירות רבה יותר ובתוצאות טובות יותר מבעבר, ובעיקר – יש למצוא מענה ישראלי להתעצמות צבאית של חמאס לאחר הסבב, שתוביל לעימות נוסף בעתיד הקרוב. במקביל נחוצות פעולות לא־צבאיות למניעת עימות, או לכל הפחות לדחייטו. יש לעשות זאת על ידי תרומה ישראלית לבניית מציאות כלכלית־מדינית טובה יותר בעזה, שתקשה על חמאס לשבור את הפסקת האש.

המלצה שמינית – היערכות למאבקים, לעימותים וללחימה בממדים לא־קינטיים

הסייבר, לחימת המשפט, מאבק המוחות והדעות ברשתות החברתיות ומול BDS מחייבים היערכות חדשה להפעלת הכוח – "כוח רך". זהו ממד כוח שהשפעתו במאה העשרים ואחת חיונית וחשובה לא פחות מהפעלת כוחו הקינטי של צה"ל. פרשות דוח גולדסטון, החשש מתלונות נגד ישראלים בבית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג, סימון מוצרים, פעילותה של תנועת BDS וההסתה ברשתות מצביעות על נקודת תורפה ברורה בביטחון הלאומי הישראלי. חשוב לנתח את המאפיינים של "שדה הקרב הרך" ולהתאים אליהם עקרונות לחימה מסורתיים, אך גם לעצב ולשכלל עקרונות חדשים הנגזרים מהיכולות מאופי הלחימה ומהממדים החדשים. נכון להגדיר מי הגופים שיפעלו מול איומים אלה, ואם נדרש – יש להקים גופים ייעודיים. חשוב לגבש אסטרטגיה מתאימה, לשנות איזונים בהקצאת משאבים ולוודא פעילות מתואמת ומשולבת של רכיבי "הכוח הרך" עם רכיבי "הכוח הקשה" המסורתי, שהצורך בו שריר וקיים.

המלצה תשיעית – העמקת הברית עם מדינות ערב הפרגמטיות

היערכות מול איומים משותפים פותחת פתח לשיתוף פעולה בין מדינת ישראל לבין מדינות ערביות. זהות האינטרסים מהווה בסיס חסרת־תקדים לפיתוח מערכות יחסים הדוקות עם הגוש הסוני, אשר ישרתו את ישראל הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. היכולת להיערך יחדיו מול איום של חתרנות איראנית, חתירה לפצצה גרעינית ולהגמוניה

אזורית וכן סיוע ישראלי למאבק ב'מדינה האסלאמית' – חשובים לשני הצדדים. עם זאת, בניית קשרים אלה מותנית בהתקדמות בזירה הפלסטינית.

המלצה עשירית – שיפור היחסים של ישראל עם בעלות-בריתה ובראשן ארצות הברית ומדינות אירופה

צעדים ישראליים פשוטים יחסית יכולים לשנות את האווירה מול מדינות המערב. הקפאת התנחלויות מבודדות הנמצאות מחוץ לגושי יישובים, צעדים לעידוד הכלכלה הפלסטינית ובעיקר מהלך מדיני כמתואר לעיל – כל אלה יכולים ליצור שינוי דרמטי ביחסים בין ישראל לבין בעלות-בריתה. כאשר העולם משוכנע שישראל רצינית וכנה בגישה לתהליך השלום ול'פתרון שתי המדינות', יש לכך דיוודנדים מדיניים וכלכליים.

לבסוף – חידוש וביסוס העליונות המוסרית של מדינת ישראל

מדינת ישראל חייבת לפעול מתוך עמדה מוסרית חזקה – עמדה המושגת מפעולה המעידה על שאיפה כנה לשלום, הפסקת השליטה בעם אחר ושימור עקרונות דמוקרטיים ונאורים בניהול המדינה.

אסטרטגיית-העל

לישראל יכולת לתמרן ולמצוא הזדמנויות לקידום מעמדה המדיני, הביטחוני והאסטרטגי דווקא בגלל ההתפתחויות המסעירות במזרח התיכון של השנים האחרונות. בין נושאים אלה: פסק הזמן בסוגיית הגרעין האיראני, האיום של 'המדינה האסלאמית' וההבנה הרחבה בעולם ואף במזרח התיכון שהסוגיה הפלסטינית איננה הגורם המרכזי לתחלואי האזור, ואלה פותחים פתח לבריתות הפוטנציאליות עם גורמים פרגמטיים בעולם הערבי ומאפשרים לגבש אסטרטגיית-על מקיפה ופרו-אקטיבית. במרכזה של אסטרטגיה זו מתינות וגמישות בזירה הפלסטינית לטובת חיזוק הקשר עם מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות, שיקום וחיזוק היחסים עם אירופה ועם ארצות הברית. תיאום ושיתוף פעולה טובים יותר עם ארצות הברית יאפשרו להיערך מול איראן, שעלולה להגיע ליכולת גרעין צבאי בטווח הזמן הארוך, ומול איומי חזבאללה ו'המדינה האסלאמית' הקיימים כבר בטווח הזמן הקצר. כאשר עוצמתה הצבאית של ישראל תשולב בתבונה מדינית ובלגיטימיות בינלאומית, שילוב זה יביא לחיזוק משמעותי של ישראל ויאפשר לה להמשיך להתמודד בהצלחה עם כל תרחישי האיום העתידיים, ואף לבסס הסדרי שלום בני-קיימא עם שכניה.

הכותבים

העורכים

שלמה ברום – חוקר בכיר ומנהל תכניות המחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תת־אלוף (מיל') ברום שירת בצה"ל כראש חטיבת התכנון האסטרטגי באגף התכנון. הוא השתתף במשא־ומתן לשלום עם הפלסטינים, עם ירדן ועם סוריה, וכיהן כסגן ראש המועצה לביטחון לאומי. תחומי המחקר העיקריים שלו: יחסי ישראל-פלסטינים ודוקטרינת הביטחון הלאומי. הספרים שהיה שותף לעריכתם וכתבתם הם: **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים** (2007); **הערכה אסטרטגית לישראל** 2009, 2010, 2011, 2012–2013, 2013–2014, 2014–2015. כן ערך את הקובץ: **לאחר מבצע 'עמוד ענן' (רצועת עזה, נובמבר 2012)** והיה שותף לעריכה ולכתיבה של קובץ המאמרים **צוק איתן – השלכות ולקחים** (2014).

ענת קורץ – מנהלת המחקר, חוקרת בכירה ועורכת 'מבט על' במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר קורץ פרסמה ספרים ומאמרים רבים על תהליכי התמסדות של מאבקים עממיים, על התנועה הלאומית הפלסטינית ועל יחסי ישראל והפלסטינים. בין פרסומיה: *Fatah and the Politics of Violence: The Institutionalization of a Popular Struggle* (2005); *The Palestinian Uprisings: War with Israel War at Home* (2009). ד"ר קורץ הייתה שותפה לעריכה וכתבת **הערכה אסטרטגית לישראל** 2009, 2010, 2011, 2012–2013, 2013–2014, 2014–2015; לעריכת הקבצים: *Arms Control Dilemmas: Focus on the Middle East* (2012); *Arms Control and National Security: New Horizons* (2014); *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution* (2014); **צוק איתן, השלכות ולקחים** (2014). כמו כן הייתה שותפה לעריכה ולכתיבת הספר: *Negotiating in Times of Conflict* (2015).

הכותבים

שמואל אבן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אבן, שפרש מצה"ל בדרגת אלוף-משנה, הוא הבעלים של חברת מולטי קונספט (יועצים) בע"מ, ועוסק בענייני אסטרטגיה וכלכלה במשק הישראלי. פרסומיו עוסקים בכלכלה במדינות המזרח התיכון, בתקציב הביטחון, בשוק הנפט העולמי, במודיעין ובטרור. בין פרסומיו: שהיה שותף לכתיבתם: **קהילת המודיעין הישראלי – לאן? ניתוח, מגמות והמלצות** (2009); **לוחמה במרחב הקיברנטי – מושגים, מגמות ומשמעויות לישראל** (2011), שהיה שותף לכתיבתם, וכן – **מחיר הביטחון הישראלי. הוצאות הביטחון והמלצות לקביעת תקציב הביטחון** (2015).

אסף אוריון – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, בתוכנית סין. בתפקידו האחרון שירת תא"ל (מיל) אוריון כראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון במטה הכללי של צה"ל, בין השנים 2010–2015, לאחר שני תפקידי ראש מחלקה באג"ת. זאת, בהמשך לכששני עשורים ביחידה 8200 ובאגף המודיעין. בין היתר הוביל את ערוץ הקישור המשולש עם צבא לבנון ויוניפי"ל, הוביל מפגשי מטות עם עמיתים בפנטגון וצבאות מערביים אחרים, נטל חלק בדיאלוג הביטחוני ישראל-ארצות הברית, והיה נציג צה"ל לשיחות עם הפלסטינים. בוגר תואר ראשון בשפה וספרות ערבית והיסטוריה של המזרח התיכון מאוניברסיטת תל-אביב, תואר שני במנהל ציבורי מבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד, הקורס המערכתי המתקדם לאמנות המערכה והקורס הבינלאומי לדיקטורים למודיעין בבית הספר למודיעין (DISC) בבריטניה. תחומי העניין שלו הם תהליכי למידה, אסטרטגיה ויישומה, ביטחון ישראל וסביבתה ומנהיגות בסביבה מהירת שינויים.

אלכס אלטשולר – חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר אלטשולר הוא פוסט-דוקטורנט במחלקה לניהול באוניברסיטת בר-אילן ופוסט-דוקטורנט בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד, ארצות הברית.

מאיר אלרן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי זה כעשר שנים. ד"ר אלרן עומד בראש שתי תוכניות מחקר במכון: חקר החזית האזרחית וחקר היחסים בין הביטחון הלאומי והחברה בישראל. תחום התמחותו הממוקד הוא החוסן (resilience) בתחומים השונים, בדגש על החוסן החברתי וחוסן תשתיות לאומיות. בין הפרסומים

שהיה שותף לעריכתם ולכתיבתם: **השירות הצבאי הישראלי – אתגרים, חלופות ומשמעויות** (2015).

יואל גוז'נסקי – חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי. לפני שהצטרף לשורות המכון ריכז את הטיפול בסוגיית הגרעין האיראני במטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה. ד"ר גוז'נסקי מתמחה בסוגיות של ביטחון המפרץ ותורם בקביעות מפרי עטו בנושא זה לכתבי-עת אקדמיים בעולם. בין פרסומיו: **מדינות המפרץ בסביבה אסטרטגית משתנה** (2012), *The Arab Gulf States and Reform in the Middle East: Between Iran and the "Arab Spring,"* Palgrave-Macmillan (2014).

אודי דקל – מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי. תת-אלוף (מיל') דקל היה ראש מנהלת המשא-ומתן עם הפלסטינים בזמן כהונתו של אהוד אולמרט כראש הממשלה, במסגרת תהליך אנאפוליס. תפקידו האחרון בצה"ל היה ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון. הוא עמד בראש הוועדה המשולשת לישראל, לאו"ם וללבנון אחרי מלחמת לבנון השנייה, ובראש ועדות צבאיות עם מצרים ועם ירדן. כן היה ראש קבוצות עבודה לתיאום אסטרטגי-אופרטיבי עם ארצות הברית, לפיתוח מענה לאיום טילי קרקע-קרקע ולשיתוף פעולה צבאי בינלאומי. השתתף בוועדה לעדכון תפיסת הביטחון (2005) וריכז את גיבוש אסטרטגיית צה"ל. אודי דקל הינו שותף לכתיבת: **סוריה – מפה חדשה, שחקנים חדשים, אתגרים והזדמנויות לישראל** (2015).

מרק הלר – עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך כתב-העת הרבעוני שלו 'עדכן אסטרטגי'. ד"ר הלר הוא בעל תואר BA במדע המדינה ובכלכלה מאוניברסיטת טורונטו, והשלים את לימודיו המתקדמים באוניברסיטת הרווארד בקבלת תואר MA בלימודי המזרח התיכון, ותואר דוקטור במדע המדינה. הוא הצטרף למכון יפה למחקרים אסטרטגיים (INSS) ב-1979 ולימד יחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל-אביב ובמספר אוניברסיטאות אמריקאיות, ביניהן אוניברסיטת קליפורניה בסן-דייגו וקורנל. כיהן כמתאם מחקרים במכון הקנדי לשלום בינלאומי וביטחון ב-1991, כפרופסור אורח לממשל באוניברסיטת הרווארד ב-1992, כעמית מחקר במכון הבינלאומי למחקרים אסטרטגיים ב-1999 וכחוקר מדיניות ציבורית במרכז הבינלאומי לחוקרים ע"ש וודרו וילסון למחקרים אסטרטגיים ב-2008. בין פרסומיו: *A Palestinian State: The Implications for Israel; The Middle East Military Balance, The New Middle*; השתתף בכתיבת: 1985-1983, ושוב ב-1996, 1997 ו-1998;

Class and Regime Stability in Saudi Arabia; No Trumpets, No Drums: A Two-State Settlement of the Israeli-Palestinian Conflict; The Dynamics of Soviet Policy in the Middle East: Between Old Thinking and New; Europe & The Middle East: New Tracks to Peace?; Continuity and Change in Israeli Security Policy;
 בעריכת: *Israel and the Palestinians: Israeli Policy Options.*

כרמית ולנסי – עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי המתמחה בלימודי המזרח התיכון בן-זמננו, ארגוני טרור, אלימות פוליטית ולימודים אסטרטגיים. בין השנים 2010-2011 הייתה ד"ר ולנסי עמיתת מחקר בתוכנית Fox Fellowship ללימודים בינלאומיים ואזוריים באוניברסיטת ייל. העניקה שירותי ייעוץ ומחקר ליחידות מודיעיניות וביטחוניות שונות, ועבדה כאנליסטית ב'מרכז דדו לחשיבה צבאית בינתחומית'. ד"ר ולנסי פרסמה מחקרים במסגרות אקדמיות ומקצועיות בנושאי הטלתה האזורית במזרח התיכון, התפתחותן של תפיסות צבאיות בקרב ארגונים אסלאמיים קיצוניים ומשילות של ארגונים חמושים.

עמוס ידלין – נכנס לתפקידו כראש המכון למחקרי ביטחון לאומי בנובמבר 2011 לאחר 40 שנות שירות בצה"ל, תשע מתוכן כחבר המטה הכללי. בשנים 2006-2010 כיהן אלוף (מיל') ידלין כראש אמ"ן. לפני כן שימש נספח צה"ל בארצות הברית ומפקד המכללות של צה"ל, בהן המכללה לביטחון לאומי, לאחר שהועלה לדרגת אלוף בשנת 2000. קודם לכן שירת כסגן-מפקד חיל האוויר, כמפקד של שתי טייסות קרב וכמפקד שני בסיסים של חיל האוויר, וכן עמד בראש מחלקת התכנון בחיל האוויר. אלוף (מיל') ידלין השתתף כטייס קרב במלחמת יום הכיפורים, במבצע 'שלום הגליל' ובמבצע 'תמוז' – תקיפת הכור הגרעיני בעיראק. הוא בעל תואר ראשון בהצטיינות בכלכלה ובמנהל עסקים מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב, וכן תואר שני במנהל ציבורי מאוניברסיטת הרווארד בבוסטון. בין פרסומיו: יציבות משטרים במזרח התיכון: מודל לניתוח ולהערכת סיכוי לשינוי שלטוני (2013), שהיה שותף לכתיבתו.

ערן ישיב – חבר סגל בבית הספר ע"ש איתן ברגלס לכלכלה באוניברסיטת תל-אביב. חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחום המחקר וההוראה של פרופ' ישיב הוא מקרו-כלכלה, בדגש על נושאים הקשורים לשוק העבודה. מחקר עוסק גם בשווקים פיננסיים, בהגירה ובשוקי מטבע חוץ. בשנים 2012 ו-2013 שימש ראש החוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל-אביב. בשנת 2013 הקים את המרכז למדיניות רגולציה

באוניברסיטת תל-אביב והיה מנהלה הראשון. בעשור האחרון היה עמית מחקר במרכז לחקר מדיניות כלכלית (CEPR), במרכז למחקר ולניתוח של הגירה (CREAM) ביוניברסיטי קולג' בלונדון ובמכון המחקר IZA בבוך. בשנים האחרונות שימש פרופ' ישיב יועץ לבנק המרכזי של אנגליה ולבנק ישראל בנושאים הקשורים לשוק העבודה. הוא המנהל האקדמי של פורום ספיר למדיניות כלכלית.

ציפי ישראלי – חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי, מתמחה בתקשורת וביטחון לאומי, תקשורת וצבא, דעת קהל וביטחון לאומי, יחסי צבא-חברה, חוסן לאומי, שכול ונפגעים ומחאה וביטחון לאומי. ד"ר ישראלי מרצה בחוג לתקשורת, בתוכנית לתקשורת פוליטית למנהלים, ובחוג למדע המדינה באוניברסיטת תל-אביב, וכן בבית הספר 'לאודר' לממשל במרכז הבין-תחומי בהרצליה. כמו כן, היא מכהנת כחברת הוועד המנהל של אגודת חוקרי צבא-חברה בישראל, וכחברת הוועדה האקדמית של הכנס השנתי של האגודה. בין מאמריה: "תקשורת והיבטים אסטרטגיים של סכסוכים בעצימות נמוכה: מקרה המבחן של ישראל בלבנון 1985-2000"; "'סמרטוטות' ואחמ"ם מחפשים כותרת: מחאה, תקשורת וביטחון לאומי"; "תקשורת מגויסת: סיקור תאונות אוויריות בצבא"ל" (עם אורבך, י.); "מ'לוחם' ל'בן של אמא"? החייל הישראלי בראי העיתונות"; "Our Forces Become Omer, Yuval and Liran: The Transition of the Media Image of the Israeli Soldier from the Collective to an Individual"; "Men and Boys: The Identity of the Israeli Soldier in the Media"; "From 'Rambo' to 'Sitting Ducks' and Back Again" (with Rosman, E).

אפרים לביא – מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, ועמית מחקר במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב. אל"מ (מיל") ד"ר לביא מתמקד במחקרו בחברה הערבית הפלסטינית, אש"ף והסכסוך הישראלי-פלסטיני, וכן ביחסי יהודים וערבים בישראל. ספריו האחרונים: **תהליך השלום: שבע-עשרה יוזמות בעשר שנים** (יחד עם הנרי פישמן, 2010); **ישראל ויוזמת השלום הערבית** (עורך, 2010); **"פלסטיין" – המדינה שבדרך?** (עורך, יחד עם יצחק גל, 2012); **לאומיות ומוסר – השיח הציוני והשאלה הערבית** (עורך, 2014); **הנכבה בזיכרון הלאומי של ישראל** (עורך, יחד עם אמל ג'מאל, 2015).

אמילי לנדאו – חוקרת בכירה וראש התוכנית לבקרת נשק וביטחון אזורי במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחומי מחקרה הם, בין היתר, מגמות חדשות בחשיבה על

בקרת נשק, ביטחון אזורי במזרח התיכון, האיום האיראני והאתגר הצפון-קוריאני. ד"ר לנדאו פעילה בפגישות ובוועידות של track 2, מלמדת סמינר בוגרים בנושא בקרת נשק באוניברסיטת תל אביב וקורסים במרכז הבינתחומי בהרצליה ובאוניברסיטת חיפה. ד"ר לנדאו כתבה את הספרים: *Arms Control in the Middle East: Cooperative Security Dialogue and Regional Constraints* (2006); *Decade of Diplomacy: Negotiations with Iran and North Korea and the Future of Nuclear Nonproliferation* (2012). הפרסומים האחרונים שהשתתפה בעריכתם (2014) הם: *The Nuclear Nonproliferation regime at a Crossroads; The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?*

גליה לינדנשטראוס – עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומתמחה במדיניות החוץ העכשווית של טורקיה. תחומי העניין הנוספים שלה הם סכסוכים אתניים, מדיניות החוץ של אזרבייג'ן, הסוגיה הקפריסאית והכורדים. בעלת תואר דוקטור מהמחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית. מאמרי הדעה והפרשנות שלה הופיעו בכל ערוצי המדיה המרכזיים בישראל, כמו גם ב-*National Interest Hurriyet*, *Daily News* ו-*Insight Turkey*. ד"ר לינדנשטראוס מרצה במרכז הבינתחומי בהרצליה, ובעבר הרצתה גם באוניברסיטה העברית.

צבי מגן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הצטרף לסגל המחקר של המכון לאחר שירות רב-שנים באגף המודיעין ובשירות החוץ של משרד החוץ של ישראל. משנת 1993 עד 1997 כיהן כשגריר ישראל באוקראינה, בשנים 1998–1999 שימש שגריר ישראל ברוסיה. משנת 1999 עד 2006 עמד בראש ארגון 'נתיב'. מ-2006 עד 2009 עמד בראש המכון ללימודי אירואסיה במרכז הבינתחומי בהרצליה. בין פרסומיו: **רוסיה במזרח התיכון – מדיניות במבחן** (2012).

קובי מיכאל – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. כיהן כחבר סגל באוניברסיטאות בן-גוריון ואריאל, וכמרצה אורח באוניברסיטת נורת'ווסטרן בארצות הברית. תחומי מחקריו העיקריים: אסטרטגיה ולימודי ביטחון, צבא ופוליטיקה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני ומבצעי שמירת שלום ובניית מדינה. פרסם וערך 12 ספרים ומונוגרפיות וכ-50 מאמרים בתחומי התמחותו. ד"ר מיכאל שירת כקצין בכיר באמ"ן, ובשנת 1994, בעקבות הסכם אוסלו, נמנה עם מקימיו ומפקדיו של מנגנון התיאום הביטחוני הישראלי-פלסטיני ברצועת עזה. בשנים 1999–2000 פיקד על מנגנון התיאום הביטחוני

ביהודה ושומרון. בשנת 2007 שימש ראש תחום פלסטינים וכוחות שמירת השלום ב"מועצה לביטחון לאומי", ובין השנים 2009-2013 שימש בתפקיד המשנה למנכ"ל וראש אגף פלסטינים ומדינות שכנות במשרד לנושאים אסטרטגיים.

עומר עינב – חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ודוקטורנט בבית הספר להיסטוריה באוניברסיטת תל-אביב. מחקרו במכון מתמקד בסכסוך הישראלי-פלסטיני, בסוריה ובלבנון. עורך את "שורטי" – הבלוג של המכון למחקרי ביטחון לאומי. עבודת הדוקטורט שלו עוסקת בכדורגל ככלי לבחינת היחסים בין יהודים לערבים בפלשתינה-א"י. בעל תואר ראשון בלימודי האסלאם והמזרח התיכון ויחסים בינלאומיים מהאוניברסיטה העברית בירושלים, ותואר שני בהיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה מאוניברסיטת תל-אביב; שותף לעריכת וכתבת הספר **מדינה אסלאמית: דגל שחור מתנוסס מעליה** (2015).

עודד ערן – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, לשעבר ראש המכון. לפני הצטרפותו למכון כיהן כנציב הקונגרס היהודי העולמי בישראל וכמנכ"ל המשרד הישראלי שלו. ד"ר ערן כיהן כציר מדיני בשגרירות ישראל בווינגטון, כשגריר ישראל באיחוד האירופי ובנאט"ו, כשגריר ישראל בירדן וכראש צוות המשא-ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע (1999-2000), וכן כיהן כסמנכ"ל משרד החוץ. הוא משמש יועץ לוועדת המשנה של ועדת חוץ וביטחון של הכנסת.

כרמית פדן – עמיתת מחקר ניובאור במכון למחקרי ביטחון לאומי. עבודת הדוקטורט שלה, במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים, עוסקת בפיקוד במצבי משבר ביחידות לוחמות בצה"ל. בעלת תואר ראשון במדעי ההתנהגות ותואר שני (בהצטיינות) בסוציולוגיה בהתמחות מחקר מאוניברסיטת בן-גוריון. לפני שהצטרפה למכון עבדה בבית הספר לפיתוח מנהיגות בצה"ל, שם עסקה בפיתוח ידע על מנהיגות ובמחקר על פיקוד ומנהיגות צבאית. היא הציגה את מחקרה במספר כנסים בינלאומיים וכן הייתה שותפה בקבוצת חוקרים בין-לאומית העוסקת בלכידות, מנהיגות ומוסר בארגונים צבאיים.

אפרים קם – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. שירת בצה"ל כעוזר ראש חטיבת המחקר באגף המודיעין בדרגת אל"מ. תחומי מחקרי העיקריים של ד"ר קם הם האיום האיראני, דילמות הביטחון של מדינות ערב, מעורבות ארצות הברית בעיראק,

מודיעין אסטרטגי וסוגיות הביטחון הלאומי של ישראל. בין פרסומיו: **מן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני** (2008); **איראן גרעינית: משמעויות ודרכי פעולה** (2007); וכן הוא ערך את קובץ המאמרים: *Israel and a Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense* (2009).

יורם שוייצר – חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לטרור ומלחמה בעצמות נמוכה במכון. מר שוייצר שירת בצה"ל בקהילת המודיעין, שימש יועץ לאסטרטגיות לוחמה בטרור במשרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון, כיהן כראש המחלקה נגד טרור בינלאומי בצה"ל וכחבר בכוח המשימה העוסק בנושא השבויים והנעדדים הישראלים. מר שוייצר מרבה לפרסם ולהרצות על סוגיות הקשורות לנושא הטרור. הוא ערך את הקובץ *Palestinian Female Suicide Bombers: Reality vs Myth* (2006), והיה שותף לכתיבת: **הטרור של "בוגרי אפגניסטן": האסלאם נגד שאר העולם** (2000); **הפתעה צפויה: מתקפת הטרור בארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001 והשלכותיה** (2002); **אל-קאעדה והגלובליזציה של טרור המתאבדים** (2005). פרסומים נוספים: **האודיסאה של אל-קאעדה אל הג'האד העולמי** (2013) וכן **המדינה האסלאמית: דגל שחור מתנוסס מעליה** (2015), שהיה שותף לעריכתו וכתיבתו.

גלעד שר – חוקר בכיר וראש המרכז למשא-ומתן יישומי, CAN, במכון למחקרי ביטחון לאומי. כיהן כמנהל לשכת ראש הממשלה, והיה ממנהלי המשא-ומתן המדיני עם הפלסטינים בהסכם שארם א-שייח' (1999), בוועידת קמפ-דיויד (2000) ובשיחות טאבה (2001). קודם לכן היה חבר משלחת ישראל להסכם הביניים של ממשלת רבין (1995). לימד משא-ומתן ויישוב סכסוכים כמרצה-אורח בבית הספר Wharton למנהל עסקים בפילדלפיה, ארצות הברית, וכמורה מן החוץ לתואר לשני בחקר סכסוכים ויישובם באוניברסיטת תל-אביב. מכהן כיושב-ראש חבר הנאמנים ויושב-ראש הוועד המנהל של המכללה האקדמית ספיר. שותף בכיר בפירמת עורכי הדין גלעד שר, קדרי ושות'. אלוף-משנה במיל', לשעבר מח"ט שריון וסגן-מפקד אוגדה. בין פרסומיו: **במרחק נגיעה: המשא-ומתן לשלום 1999–2001** (2001); וכן *Negotiating in Times of Conflict* (2015), שהיה שותף לעריכתו ולכתיבתו.

פנינה שרביט ברוך – חוקרת בכירה ומנהלת התוכנית למשפט וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. עו"ד שרביט ברוך פרשה מצה"ל בשנת 2009 לאחר שירות של עשרים שנה במחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית, מתוכן חמש שנים בתור

ראש המחלקה. במסגרת תפקידה שימשה יועצת משפטית בכירה והייתה אחראית על מתן ייעוץ משפטי בתחומי המשפט הבינלאומי והמשפט המנהלי, כולל ייעוץ משפטי אופרטיבי תוך כדי לחימה לגורמים הבכירים בצה"ל ובממשלה, בנושאים הנוגעים בין היתר לדיני לחימה, דיני כיבוש, דיני הים, לחימה בטרור, הסכמים ביטחוניים, קביעת גבולות, מגעים מדיניים והליכים בינלאומיים. עו"ד שרביט ברוך השתתפה כיועצת משפטית במשלחות הישראליות למשא־ומתן עם הפלסטינים, החל מראשית המגעים עימם, וכן במשלחת הישראלית למשא־ומתן עם סוריה בשנת 2000. לאחר פרישתה מצה"ל שימשה עו"ד שרביט ברוך מרצה במשפט בינלאומי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל־אביב, שם היא מעבירה קורסים על משפט בינלאומי ועל יישוב סכסוכים. כן העבירה קורס בנושאים אלה במכללה לביטחון לאומי של צה"ל. מעבר לכך, פרסמה מאמרים שונים בתחומים אלה.

INSS Memoranda, June 2014–Present

- No. 151, December 2015, Udi Dekel, Nir Boms, and Ofir Winter, *Syria: New Map, New Actors – Challenges and Opportunities for Israel* [Hebrew].
- No. 150, October 2015, Arik Rudnitzky, *Arab Citizens of Israel Early in the Twenty-First Century*.
- No. 149, October 2015, Gabi Siboni and Ofer Assaf, *Guidelines for a National Cyber Strategy* [Hebrew].
- No. 148, September 2015, Meir Elran and Gabi Sheffer, eds., *Military Service in Israel: Challenges and Ramifications* [Hebrew].
- No. 147, June 2015, Zvi Magen and Tatyana Karasova, eds., *Russian and Israeli Outlooks on Current Developments in the Middle East*.
- No. 146, April 2015, Shmuel Even, *The Cost of Defense in Israel: Defense Expenditures and Recommendations for Drafting the Defense Budget* [Hebrew].
- No. 145, December 2014, Yoav Zacks and Liran Antebi, eds., *The Use of Unmanned Military Vehicles in 2033: National Policy Recommendations Based on Technology Forecasting Expert Assessments* [Hebrew].
- No. 144, November 2014, Oded Eran, Dan Vardi, and Itamar Cohen, *Political Feasibility of Israeli Natural Gas Exports to Turkey*.
- No. 143, November 2014, Azriel Bermant, *The Russian and Iranian Missile Threats: Implications for NATO Missile Defense*.
- No. 142, September 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?*
- No. 141, September 2014, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *The Interim Deal on the Iranian Nuclear Program: Toward a Comprehensive Solution?* [Hebrew].
- No. 140, July 2014, Oded Eran, Dan Vardi, and Itamar Cohen, *Exporting Israeli Natural Gas to Turkey: Is it Politically Possible?* [Hebrew].
- No. 139, July 2014, Arik Rudnitzky, *Arab Citizens of Israel at the Start of the Twenty-First Century* [Hebrew].
- No. 138, June 2014, Pnina Sharvit Baruch and Anat Kurz, eds., *Law and National Security: Selected Issues*.