

עדכן אסטרטגי



כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי

כרך 25 | גיליון 3 | נובמבר 2022

כתב העת **עדכן אסטרטגי** – כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי שפיט ומוכר על ידי הות"ת למודל התקצוב, מופץ בכל רבעון ומיועד להעשיר ולאתגר את השיח המחקרי והציבורי במנעד הנושאים הקשורים לביטחון לאומי בהקשרו הרחב ביותר. לצד המיקוד בישראל ובמזרח התיכון, נכללים בכתב העת גם מאמרים העוסקים בסוגיות ביטחון לאומי בזירה הבינלאומית. הדגש בכתב העת הוא על מאמרים מחקריים ואקדמיים באופיים, אך לצידם נכללים בכתב העת גם מאמרי מדיניות, סקירות אקדמיות, ביקורת ספרים ובמות שיח בהשתתפות מומחים.

המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על ידי חוקרי המכון ואורחיו, והדעות המובעות בהם הן של המחברים בלבד.

יו"ר המערכת

פרופ' מנואל טרכטנברג

עורך

ד"ר קובי מיכאל

עורכת משנה

ד"ר ג'ודי רוזן

רכז המערכת

ד"ר אורי ורטמן

חברי המערכת

פרופ' דימה אדמסקי

פרופ' אבי בן צבי

פרופ' איתן גלבע

פרופ' עזר גת

פרופ' תמר הרמן

פרופ' אייל זיסר

פרופ' בני מילר

פרופ' אביתר מתניה

פרופ' אשר ססר

פרופ' איתמר רבינוביץ'

ד"ר יואל גוז'נסקי

ד"ר גליה לינדנשטראוס

ד"ר ענת קורץ

השגריר אפרים הלוי

עריכת לשון: מירה ילין

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב לוגו: b-way digital

דפוס: אורניב ר. בע"מ

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 6997556

טל': 03-6400400, פקס: 03-7447590, דוא"ל: sa-editors@inss.org.il

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

© כל הזכויות שמורות

ISSN Printed version: 0793-8950

ISSN Online version: 2789-9519

תוכן העניינים

הבמה המחקרית

- 3 **תוכניות החומש לפיתוח החברה הערבית בישראל סיכום תוכנית 922 ולקחים לתוכנית החומש החדשה 550**
תומר פדלון, מאיר אלרן, אפרים לביא; אסטבן קלור; מוחמד ס' וותד
- 22 **הקיום הנעדר של הטכנולוגיה בחשיבה האסטרטגית-ביטחונית של ישראל**
אביתר מתניה, אורן פודהורצר וניר דניאל
- 38 **מתל אביב לשרם א-שיח': חסמים ומפתחות לשלום סביבתי בין ישראל למצרים**
משה טרדימן, אופיר וינטר ומור לינק וטל אנגרט
- 56 **מרכיב הקהל בתאוריית הביטחון (ביטחוניזציה)**
אורי ורטמן וכריסטיאן קאונרט

הבמה המדינית

- 68 **חולשת הרשות הפלסטינית ומדיניות ההכלה הישראלית מסייעות ליחיא סנואר ולחמאס בדרך לעמדת הנהגה לאומית**
ברוך ידיד
- 76 **החזית המשפטית הבינלאומית של המערכה הצבאית**
פנינה שרביט ברוך
- 84 **"אישה, חיים, חירות": ממחאה למהפכה?**
רז צימט
- 92 **חוסן חברתי - אתגרים ומענים לחשיפה ממושכת למצב חירום ביטחוני: ניתוח המקרה של המועצה האזורית אשכול ב"עוטף עזה"**
מירב וידל ומאיר אלרן

ביקורת ספרים

- 99 **האם צה"ל השתנה?**
עפר שלח
- 102 **המזרח התיכון על פי קיסינג'ר**
עודד ערן
- 108 **הכול עניין של הסברה**
יוחנן צורף
- 112 **צעירים חסרי מנוח**
עידו זלקוביץ'



Reuters/ Ronen Zvulun

תוכניות החומש לפיתוח החברה הערבית בישראל סיכום תוכנית 922 ולקחים לתוכנית החומש החדשה 1550

מוחמד ס' וותד

המכללה האקדמית צפת
והמכון למחקרי ביטחון לאומי

אסטבן קלור

האוניברסיטה העברית
בירושלים והמכון למחקרי
ביטחון לאומי

תומר פדלון, מאיר אלרן, אפרים לביא

המכון למחקרי ביטחון לאומי –
אוניברסיטת תל אביב

ממשלת ישראל אימצה בדצמבר 2015 את תוכנית החומש לחברה הערבית 922, ולמהלך זה הייתה משמעות רבה מאוד במסגרת ניסיונה של ממשלת ישראל ליצור פיתוח כלכלי בחברה הערבית. התוכנית נשענה על שני יעדי-על: פיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית ושילובה בכלכלה ובחברה הישראלית; וצמצום הפערים הגדלים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה הכללית. כעבור שש שנים, באוקטובר 2021, קיבלה ממשלת ישראל תוכנית חומש נוספת (550), עם יעדים דומים אך עם תקציבים גדולים פי שלושה ותחומים חדשים לפיתוח בחברה הערבית.

מאמר זה נועד לבחון ברטרופקטיבה את העקרונות המרכזיים של תוכנית החומש 922, את מאפייני ביצועה, את החסמים שליוו את יישומה בשטח בשש שנות קיומה ואת הלקחים העיקריים שניתן להפיק מכל אלה. בחלק השני של המאמר ייבחנו המרכיבים המרכזיים בתוכנית החומש החדשה (550) על בסיס לקחי יישום תוכנית 922.

מילות מפתח: תוכנית חומש, פיתוח כלכלי, פערים כלכליים, חינוך, בריאות, תחבורה, תשתיות, רשויות מקומיות, השכלה גבוהה, תעסוקה

מבוא

בדצמבר 2015 אימצה ממשלת ישראל החלטה (מס' 922) "לפיתוח כלכלי בחברה הערבית לשנים 2016–2020. התוכנית גובשה במשרד הממונה על התקציבים באוצר, והשתתפו בהכנתה גם נציגים מהחברה הערבית. המשרד לשוויון חברתי, באמצעות הרשות לפיתוח כלכלי של החברה הערבית, נקבע כאחראי ליישום התוכנית, בתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ואגף התקציבים באוצר, ובשיתוף נציגות מטעם ראשי הרשויות הערביות.

בראשית הדרך הוכרז כי התוכנית כולה תוקצבה בסדר גודל של 15 מיליארד ש"ח, מתוכם 5.8 מיליארד שהוקצו למערכת החינוך הערבית. בדיעבד, ההיקף התקציבי הכולל של תוכנית 922 היה למעשה כ-10 מיליארד ש"ח, לא כולל הקצאה למערכת החינוך. התוכנית נועדה לשמש מנוף לקידום השילוב הכלכלי של החברה הערבית ולמימוש הפוטנציאל שלה כמנוע צמיחה פוטנציאלי משמעותי למשק הישראלי. התוכנית נשענה על שני יעדי-על: פיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית ושילובה בכלכלה ובחברה הישראלית; וצמצום הפערים הגדלים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה הכללית. התוכנית התמקדה בתחומים שבהם הפערים בלטו במיוחד, כמו דיור, תחבורה, חינוך והשכלה גבוהה, תעסוקה וחיזוק הרשויות המקומיות הערביות.

שילובה המיטבי של האוכלוסייה הערבית בכלכלת ישראל הוא סוגיה בעלת השלכות כלכליות, חברתיות ופוליטיות מפליגות עבור מדינת ישראל.

ייחודה של התוכנית, הראשונה מסוגה ובהיקפה עבור החברה הערבית, היה בשינוי עקרוני של שיטת ההקצאה התקציבית לאוכלוסייה הערבית. זאת באמצעות הקצאה האמורה ליצור דפוס קבוע של הלימה לגודלה היחסי של החברה הערבית. הכוונה הייתה לקבע הקצאה ממשלתית של 20–40 אחוזים (בהתאמה לחלקה של החברה הערבית, עד הכפלתה) בתחומי החינוך, הבינוי, התשתיות והתחבורה הציבורית. הדבר נועד לצמצם בהדרגה את האפליה הנמשכת בהקצאת המשאבים המדינתיים לחברה הערבית ולקיים חלוקה שוויונית יותר של המשאבים בין אזרחים יהודים וערבים.

התהליך החשוב נמשך עם כינונה של ממשלת ישראל ה-36, שאחת מחברות הקואליציה שבה הייתה, לראשונה בתולדות המדינה, מפלגה ערבית מובהקת. כך החליטה הממשלה באוקטובר 2021 על תוכנית חומש שנייה (מס' 550), לאחר שתחולת התוכנית הראשונה הוארכה בשנה

נוספת. התוכנית השנייה גדולה בהיקפה התקציבי פי שלושה מהראשונה, והיא מכילה גם תחומים חדשים לפיתוח החברה הערבית.

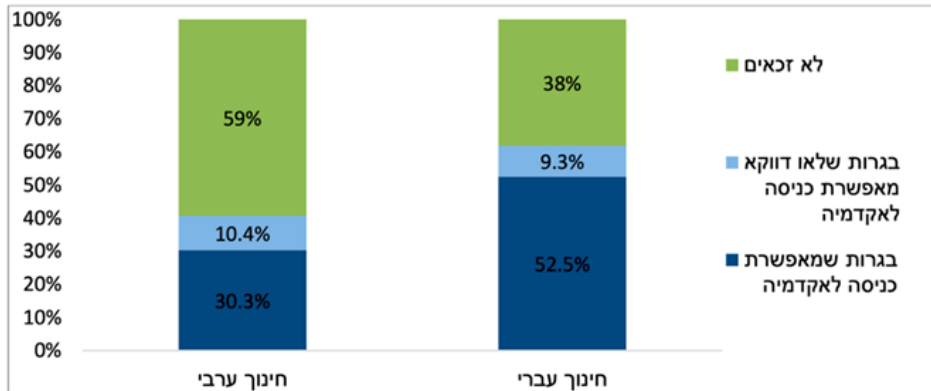
מאמר זה נועד לבחון ברטרופקטיבה את העקרונות המרכזיים של תוכנית החומש 922, את מאפייני ביצועה, את החסמים שליוו את יישומה בשש שנות קיומה ואת הלקחים העיקריים שניתן להפיק מכל אלה. בחלק השני של המאמר ייבחנו המרכיבים המרכזיים בתוכנית החומש החדשה (550) על בסיס לקחי יישום תוכנית 922.

הרקע ומטרות העל של תוכנית 922

שילובה המיטבי של האוכלוסייה הערבית בכלכלת ישראל הוא סוגיה בעלת השלכות כלכליות, חברתיות ופוליטיות מפליגות עבור מדינת ישראל. לאחר עשרות שנים של הזנחת החברה הערבית התקבלה בממשלה ב-30 דצמבר 2015 תוכנית החומש לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית. התוכנית הייתה מלכתחילה מהפכנית במהותה ובעלת חשיבות אסטרטגית מהמעלה הראשונה. היא התקבלה בתקופת קואליציה ימנית בראשותו של ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו ושר האוצר משה כחלון, בעקבות יוזמתו הנחושה של אמיר לוי, שהיה אז הממונה על התקציבים באוצר. לוי, יחד עם ראש הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים דאז אימן סייף, ראו בצמצום הפערים כלכליים יעד אסטרטגי ארוך טווח, שעיקרו יושג במאמץ מרוכז להגדלת הפריון של החברה הערבית הגדולה (וכן זו החרדית), על מנת להביא בפרק זמן קצר יחסית להגדלה ניכרת בתפוקה הלאומית הכוללת (Levi & Suchi, 2018). לכן המאמץ העיקרי התמקד במהלכים שהיו אמורים לאפשר את הרחבת שילובם של האזרחים הערבים בשוק העבודה, על בסיס הבנה לרוחב הקשת הפוליטית והציבורית כי חיוני – בראייה מאקרו-כלכלית – להתמודד בצורה מרוכזת ומקיפה עם בעיות העומק הכלכליות והחברתיות בחברה הערבית, שמהוות חסמים המונעים את פריצת הדרך הנחוצה והאפשרית של המשק הישראלי בכללותו. כדי לבחון את תוכנית 922, על מטרותיה והחסמים שעמדו בפניה מלכתחילה, מן הראוי לסקור את הקרקע הרעועה שעליה נבנתה התוכנית בשנת 2015, וזאת בחמישה תחומים מרכזיים הכרוכים זה בזה:

- **בתחום הכלכלי:** הפערים הכלכליים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית הלכו וגדלו בהתמדה (למ"ס, 2022). לדוגמה, לפי הלמ"ס, בשנת 2015 התבטאו פערי השכר בין שני המגזרים בהכנסה הממוצעת ברטו לחודש של גבר יהודי, שעמדה אז על 12,316 ש"ח, לעומת 6,564 ש"ח לגבר ערבי (חדאד חאג' יחיא ועמיתיה, 2022). תחולת העוני

התפלגות בני ה־18 לפי זכאות לבגרות בחינוך הערבי והעברי, 2016



י"א זכאים" כולל את אלה שלא סיימו י"ב ונשרו ממערכת החינוך.
מקור: החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי (תחאוכו, 2019)

בריאות: תוחלת החיים של אזרחים מהחברה הערבית הייתה נמוכה בארבע שנים בממוצע מזו של היהודים. כמו כן, מנתוני הסקר החברתי-כלכלי של הלמ"ס עולה כי חמישית מהערבים שנרשמו להם תרופות בשל בעיות בריאות מוותרים על קניית תרופות, בעיקר עקב מצבם הכלכלי (אליזרע, 2018), וכי תמותת תינוקות בחברה הערבית גדולה פי שלושה (!) מזו שבקרב הציבור היהודי (דוקטורס אונלי, 2017). נתוני פתיחה עגומים אלה שיקפו תמונה קשה של חסמי עומק שלא זכו להתייחסות תקציבית הולמת ולטיפול ממשלתי מערכתי לאורך השנים. אומנם בין שנת 2000 לדצמבר 2015 התקבלו שורה של החלטות ממשלה בעניין פיתוח של יישובים ערביים, אך התקצוב עבור כל אחת מאלה היה נמוך מהנדרש והתוצאות היו בהתאם (לביא, 2016). על רקע זה, תוכנית 922 שיקפה שינוי דרמטי בגישת הממשלה לחברה הערבית וכוונה אותנטית לחזקה בתחומים שלא זכו עד אז להתייחסות ראויה.

עיקרי תוכנית 922

מטבע הדברים, יש פער בין כל תוכנית לבין ביצועה. כך גם במקרה של תוכנית החומש הנדונה, שהייתה מלכתחילה פורצת דרך ורחבת יריעה הן מבחינת התחומים שכיסתה והן מבחינת תקציבה הכולל (המרכז להעצמת האזרח, 2021). כדי לבחון את רמת הביצוע של תוכנית החומש הראשונה לחברה הערבית בשנים 2016-2020 נציג בקצרה את הנושאים העיקריים של התוכנית ומטרותיה, כפי שהוצגו בדצמבר 2015 (משרד ראש הממשלה, 2015):

- חינוך** – ההקצאה התקציבית לתוכנית החומש התפצלה (מסיבות בירוקרטיות ואחרות) בין החלטה 922 לבין החלטה נפרדת של הממשלה, מס' 1560 מ־19 ביוני 2016 (משרד ראש הממשלה,

של משפחות ערביות עמדה אז על כ־60 אחוזים ותופעת העוני בלטה בקרב יותר מ־50 אחוזים מהילדים הערבים.

- בתחום התעסוקה:** ההיקף המצומצם של שילוב נשים ערביות בשוק העבודה (כ־74 אחוזים מהן לא עבדו לפני השקת תוכנית החומש הראשונה) היה ועודנו מרכיב מרכזי בשיעור העוני של החברה הערבית. לעומתן, כ־70 אחוזים מהגברים הערבים מועסקים – שיעור הדומה לשיעור השתתפות בשוק העבודה של הגברים היהודים, כולל חרדים. הבעיה העיקרית היא שלעומת האוכלוסייה היהודית, רוב הגברים הערבים מועסקים בענפים כמו בינוי, תעשייה, מסחר ותחבורה, שבהם רמת המיומנות הנדרשת אינה גבוהה והשכר נמוך יחסית לענפים אחרים (שנתון סטטיסטי לישראל 2020, לוח 9.18).
- חינוך והשכלה:** הגידול בעוני ובפערי השכר נבע באופן מסורתי בין היתר מפערים ניכרים בהשכלה בין יהודים לערבים (בלס, 2020). אומנם בשנות ה־2000 נרשם גידול עקבי ברכישת השכלה בחברה הערבית, אך ערב השקת תוכנית 922 רק עשירית מבין הסטודנטים באוניברסיטאות ובמכללות בישראל היו מהחברה הערבית, ורק כמחצית מהתלמידים הערבים השלימו השכלה תיכונית.
- תשתיות תחבורה:** הקשר בין תשתיות תחבורה לתעסוקה ברור בעיקר בהקשר של האוכלוסייה הערבית, שבחלקה הגדול מתגוררת במרחק רב יחסית ממרכזי התעסוקה וממוסדות השכלה המרכזיים. 94 אחוזים מהאוכלוסייה הערבית התגוררו ערב השקת התוכנית ביישובים בעלי תשתיות לא מפותחות, לרבות תשתיות תחבורה (לביא, 2016, עמ' 66).

כוללת, בהיקף כה גדול, העוסקת ברמת פירוט גבוהה בשורה ארוכה של תוכניות בתחומי פיתוח חיוניים, היא לא פחות מדרמטית. חשיבותה גם בכך שטמונה בה הכרה בהזנחת החברה הערבית מצד הממשלה במשך שנים רבות, עד כדי אפליה קשה וממוסדת, ומכך עשויה להשתמע הכרה מודעת ומוצהרת בכוונת הממשלה לשנות תהליכים רב-שנתיים בכיוון הראוי. כל הערה על ביצוע התוכנית הזו חייבת להיבחן בפרספקטיבה חיובית זו.

על פי הסיכום הרשמי שהוצג ביוני 2021 על ידי השרה לשוויון חברתי וראש הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים (המשרד לשוויון חברתי, 2021ב), תוקצבה החלטה 922 בסכום של כ-10.7 מיליארד ש"ח, מהם הוקצו בפועל כ-9.6 מיליארד ש"ח על פי החלוקה הבאה: 4.58 מיליארד ש"ח עבור תשתיות פיזיות, 1.08 מיליארד ש"ח עבור תעסוקה וכלכלה, 1.14 מיליארד ש"ח עבור חינוך² והשכלה גבוהה, 1.38 מיליארד ש"ח עבור חברה וקהילה ו-1.41 מיליארד ש"ח עבור העצמת רשויות מקומיות. מתוך ההקצאה התקציבית הכוללת ליישום התוכנית בוצעו פרויקטים בסכום של כשישה מיליארד ש"ח, שהם כ-62 אחוזים מההקצאה.

הנתונים הרשמיים שפורסמו לגבי שיעור הביצוע מול התכנון אינם מאפשרים קבלת תמונה מלאה ומדויקת לגבי ההישגים של התוכניות השונות. עיקר הנתונים מציגים תשומות ולא תפוקות. התקציבים ליישום תוכנית 922 הועברו ממשרד האוצר ישירות למשרדי הממשלה האחראים למימוש התוכניות, ואלה לא תמיד מפרסמים נתונים מפורטים על ביצועיהם בכלל, ובמסגרת התוכנית הנדונה בפרט. נדגיש כי במהלך שנות ביצוע התוכנית התקיים שיתוף פעולה ברמה משתנה בדרגי העבודה של הפקידות הבכירה במשרדי הממשלה, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וראשי הרשויות הערביות. חברי כנסת מהרשימה המשותפת ליוו את יישום התוכנית, וכן ארגוני החברה האזרחית הערביים כמו מרכז מוסאוא, סיכוי-אופוק והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי. להלן נצביע על ההערכה הכללית לגבי התחומים העיקריים:

- **חינוך:** מסקירה של נתוני התקצוב ניתן לקבל תמונה חלקית על תוצאות ההשקעה בתחום חינוכי זה במסגרת תוכנית החומש הראשונה. נראה כי חלק גדול מההשקעות אכן זרמו למערכת החינוך: בתחומי החינוך הפורמלי הוקצה תקצוב דיפרנציאלי ניכר (המרכז להעצמת האזרח, 2021), אך קשה מאוד להעריך את השפעתו הישירה על הישגי התלמידים; בחינוך הבלתי פורמלי הועבר מדי שנה תקציב שנתי של 130 מיליון ש"ח. התוכנית הופעלה ב-76 רשויות

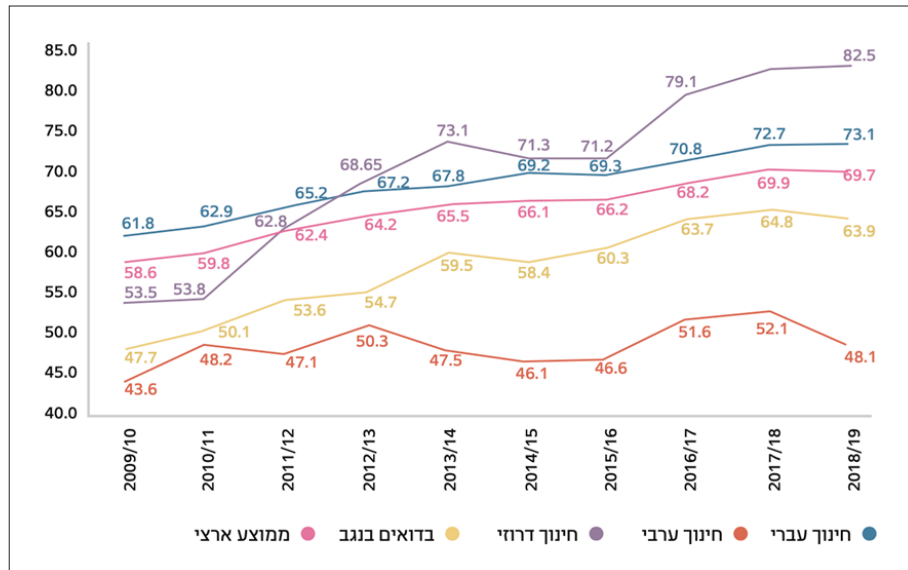
בתחומי החינוך הפורמלי עסקו סעיפי החינוך של תוכנית 922 בשיפור איכות ההוראה באמצעות העלאת רמת המתקבלים להוראה והשקעה בהכשרתם, בעיקר במקצועות הליבה. במקביל הוקצו 650 מיליון ש"ח לפיתוח החינוך הבלתי פורמלי. ההחלטה המאוחרת יותר (ולמעשה הנפרדת מ-922), בהיקף של 5.8 מיליארד ש"ח, עסקה בקידום ההישגים הלימודיים של התלמידים הערבים וקבעה ארבעה יעדים: הראשון – עלייה של 14 אחוזים בשיעור הזכאים לתעודת בגרות מקרב הלומדים בשכבת י"ב (שעמד אז על 59 אחוזים); השני – עלייה בהישגים הלימודיים של התלמידים הערבים במחצית משיעורם בעת קבלת ההחלטה, לכל הפחות; השלישי – עלייה של 17.5 אחוזים בשיעור הזכאים לתעודת בגרות העומדת בתנאי הסף ללימודים אקדמיים (על בסיס 45 אחוזים ב-2016); הרביעי – ירידה של 2.5 אחוזים בשיעור הנשירה מקרב הלומדים, כך שהנשירה לא תעלה על שלושה אחוזים מכלל הלומדים.

- **השכלה גבוהה** – היעדים שנקבעו בהחלטה המקורית של הממשלה מתייחסים לנרשמים (בשונה ממסיימים) לתארים באוניברסיטאות ובמכללות. כך נקבע היעד לנרשמים לתואר הראשון – 17 אחוזים מקרב בני המיעוטים, 12 אחוזים מהם לתואר שני ושבעה אחוזים לתואר שלישי.
- **תעסוקה** – מטרת התוכנית הייתה להביא לעלייה בשיעור התעסוקה ובשכר של אוכלוסיות המיעוטים בישראל. לצורך זה הוקצו 250 מיליון ש"ח להפעלת 21 מרכזי הכוון תעסוקתי, נוסף על השקעה של 231 מיליון ש"ח למעונות יום, על מנת לעודד יציאת נשים ערביות לעבודה. כחלק מכך הופנו 25 אחוזים מתקציב בניו מעונות יום ליישובים ערביים.
- **תשתיות ותחבורה ציבורית** – נקבע שריון של 40 אחוזים לפחות מסך התוספות התקציביות לשירות בתחבורה הציבורית לטובת יישובי מיעוטים, במטרה להשוות עד שנת 2022 את רמת הנגישות של התחבורה הציבורית ליישובים אלה עם זו של יישובים יהודים. ההשוואה הייתה אמורה להימדד לפי תדירות השירות, רמת הכיסוי ומספר היעדים. ההחלטה כללה גם תקציבים לשיפור תשתיות הכבישים העירוניים והבין-עירוניים.

הערכת הביצוע של תוכנית 922

אי אפשר להפריז בחשיבותו האסטרטגית של המהלך הממשלתי שהביא לקבלת החלטה 922 עבור החברה הערבית. עצם העובדה שהממשלה החליטה על תוכנית

שיעור הזכאות לבגרות בקרב תלמידי י"ב, לפי מגזר חינוכי, 2009–2019 (באחוזים)



מקור: נתונים נבחרים על החינוך בחברה הערבית (מרכז המחקר והמידע, 2020)

גדולים בין קבוצות שונות באוכלוסייה הערבית ובעיקר בקבוצה הבדואית.

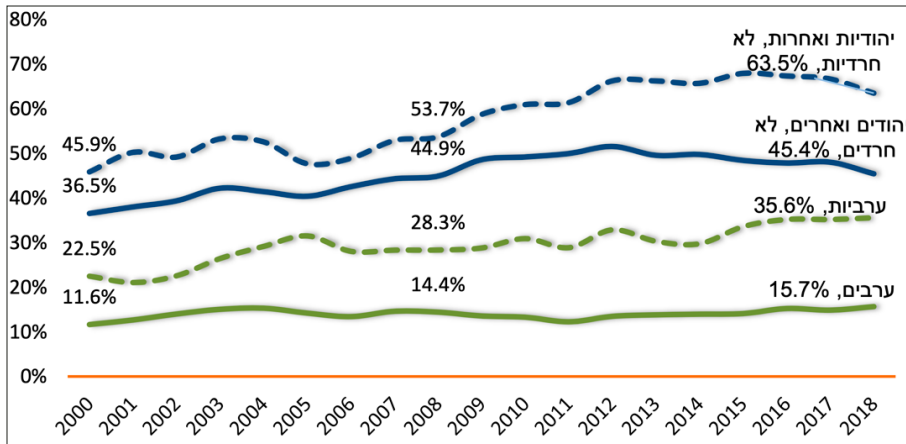
בשנת הלימודים תש"ף היוו סטודנטים ערבים 18 אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, 15 אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר שני ושבעה אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר שלישי.

• **ההשכלה הגבוהה:** תחום זה בולט כחריג, ובו הצליחה תוכנית החומש להשיג חלק מהיעדים שנקבעו ואף לעבור אותם, בעיקר בנושא הנרשמים הערבים למוסדות ההשכלה הגבוהה. תחום ההשכלה הגבוהה תוקצב ב־550 מיליון ש"ח (קריל ועמרייה, 2019). בשנת הלימודים תש"ף היוו סטודנטים ערבים 18 אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר ראשון במוסדות להשכלה גבוהה בישראל, 15 אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר שני ושבעה אחוזים מכלל הסטודנטים לתואר שלישי (המועצה להשכלה גבוהה, 2021). עם זאת, בתוכנית הראשונה לא נקבעו יעדים מוגדרים ולא הייתה התייחסות מספקת לסטודנטים הנושרים, בעיקר מבין הגברים, כך שהפער בין החברה היהודית (ללא חרדים) לחברה הערבית נותר גבוה מאוד. לכך משמעות רבה לא רק מבחינה כמותית אלא גם מבחינות אחרות, בעיקר נוכח מספרם הרב יחסית של סטודנטים ערבים הלומדים בירדן ובגדה המערבית (מרכז המחקר והמידע, 2021).

מקומיות, שבהן הורחבה פעילות המתנ"סים ותנועות הנוער והוקמה תנועת 'אתגרים' לחיזוק מיומנויות חברתיות ומיצוי עצמי; בפיתוח מקצועי והכשרת מורים ערביים הושקעו 200 מיליון ש"ח.

מבחינת ההישגים של התלמידים הערבים קשה לקבל תמונה מוסמכת של משרד החינוך, המציגה באופן בהיר את ההשפעה של ההשקעות התקציביות על הישגי התלמידים. נציין כי התקצוב, גם אם גדל באופן ניכר, הוא רק משתנה אחד מרבים בתחום רגיש זה. לפי הדוח של המרכז להעצמת האזרח לא הושגו מרבית היעדים שנקבעו בתחום זה, כולל הקטנת הפער בין דוברי העברית לערבית במבחני המיצ"ב במדע וטכנולוגיה, מתמטיקה ואנגלית, הגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות, הגדלת שיעור הזכאים לתעודת בגרות איכותית והגדלת שיעור הניגשים לבגרות בחמש יחידות לימוד במתמטיקה. לעומת זאת הושגו היעדים שהוצבו באשר להישגים במבחני המיצ"ב בערבית ולצמצום שיעור הנשירה. עם זאת, בשנים האחרונות חל כנראה שיפור בכמה מהמדדים, ובאופן כללי אפשר להצביע על מגמה של צמצום מסוים בפערי הישגים בין תלמידי החינוך הערבי לתלמידי החינוך העברי. עם זאת, ברבים מן המדדים יש עדיין פערים שפוגעים בסיכוי של תלמידות ותלמידים ערבים להשתלב בהשכלה גבוהה ובתעסוקה איכותית (המרכז להעצמת האזרח, 2021). כן חשוב לציין כי בהישגיה החשובים של האוכלוסייה הערבית בישראל בתחום ההשכלה ניכרות מגמות שונות, המצביעות עדיין על פערים

סטודנטים בשנה ראשונה באקדמיה בישראל ביחס לשנתונים הרלוונטיים



* נתוני הסטודנטים לתואר ראשון מחולקים בממוצע ארבעה שנתונים של הקבוצות השונות בגילאי 20-24. הנתונים אינם כוללים את הסטודנטים באוניברסיטה הפתוחה. מקור: עיבודי החוקרים לנתונים שהתקבלו מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מקור: החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי (תחאוכו, 2019)



תחום החינוך וההשכלה הגבוהה



משרד החינוך



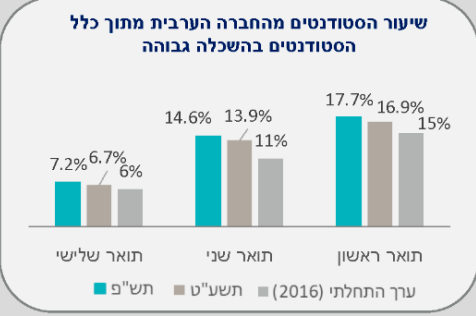
המועצה להשכלה גבוהה



משרד החינוך פעל ב-922 ב-3 צירים:

הכשרת עובדי הוראה	חינוך בלתי פורמלי	חינוך פורמלי ושיפור הישגים
השקעה של 200 מלש"ח בפיתוח מקצועי, התמחויות וכניסה להוראה, והכשרת עובדי הוראה	תקציב שנתי של 130 מלש"ח בתכנית אתגרים לחינוך הבלתי פורמלי ב-76 רשויות	תקצוב דיפרנציאלי בבתי ספר יסודיים וחטיבות ביניים במהלך 922
עליה במדד קליטת מורים חדשים במצ"ב	בכל שנה, קיימת עלייה במס בני הנוער המשתתפים בפעילויות	קיימת עלייה בזכאות לתעודת בגרות מהלומדים בי"ב

- תחום השכלה גבוהה בחברה הערבית **תוקצב בכ-550 מלש"ח** בשנים 2016-2020
- הושגו כל היעדים** שהציב המל"ג ב-922 לשיעור הסטודנטים לתואר ראשון, שני ושלישי מקרב החברה הערבית



מקור: המשרד לשוויון חברתי, 2021, עמ' 27

בחינה מדוקדקת של מגמות מראה שעוד לפני משבר הקורונה חלה ירידה בשיעור הגברים מקרב החברה הערבית המשתתפים בכוח העבודה. מן העבר השני של המתרס, בחינה של מגמות התעסוקה מצביעה גם על גידול בשיעור התעסוקה של נשים. למעשה כבר לפני משבר הקורונה שיעור הנשים המועסקות עלה על 40 אחוזים. עם זאת, גובה המשכורת של גברים ונשים בחברה הערבית עלה ביותר מאלף ש"ח.

- תעסוקה:** בחינת תחום זה מעוררת קשיים ניכרים בקביעת ההערכה, בשל משבר הקורונה שפרץ בשנה האחרונה של תוכנית החומש והוביל לגידול בשיעורי האבטלה. משבר זה פגע במידה ניכרת בעובדים בעלי מיומנויות נמוכות, המשתייכים לשכבות הנמוכות. אי לכך הפגיעה בכוח העבודה בחברה הערבית הייתה משמעותית יותר מאשר בכוח העבודה של יהודים שאינם משתייכים לחברה החרדית. ואולם



תחום תעסוקה וכלכלה



הפעילות בתחום והישגים נבחרים

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

- תקצוב בנייה של כ-55 מעונות יום ביישובי המיעוטים במהלך 2016-19
- 30,072 השמות במרכזי ריאן מתחילת 2016 סוף שנת 2020
- קיימת עלייה בשיעור התעסוקה של נשים ערביות

משרד הכלכלה

- תמיכה מצטברת בכ-21,500 עסקים קטנים ובינוניים על ידי מעו"ף
- סיוע ל-70 חברות בתכנית "כסף חכם" לתמיכה בייצואנים
- סבסוד שכר ל-2,558 משרות בתכנית תמרוץ למעסיקים
- השקעה של 400 מלש"ח באזורי תעשייה ביישובי המיעוטים

משרדים

- 

משרד התיירות
- 

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
- 

משרד הכלכלה
- 

רשות המסים

מקור: המשרד לשוויון חברתי, 2021, עמ' 28

תוכננו יחידות דיור ביישובים הערביים, על קרקע פרטית ועל קרקע של המדינה, בסדר גודל שתואם את חלקם באוכלוסייה. בחלק מהם הייתה מעורבת הותמ"ל – הוועדה לקידום מתחמים מועדפים לדיור. כמו כן הוחל בבניית מבני ציבור ובתכנון בנייה רוויה בחלק מהיישובים הערביים.

• **תשתיות ותחבורה ציבורית:** הנתונים שפורסמו על ידי משרד התחבורה מצביעים על עמידה בביצוע מול היעדים בשיעור גבוה של 84 אחוזים מהמדדים שנקבעו עד סוף 2020. עם זאת, בבדיקה של המרכז להעצמת האזרח הוצג כי קיים עדיין פער גדול מאוד בין רמת התחבורה הציבורית ביישובי המיעוטים לכלל הארץ, במדדים שהוגדרו. בין השאר מדובר בסעיפים העוסקים בתשתיות ובתחבורה ציבורית שלא בוצעו, כך שלא הוגדלו היקפי הפרויקטים בין רשויות מקומיות ולא פותחו כבישים חוצי יישובים.

חסמי עומק מרכזיים לביצוע תוכניות בחברה הערבית

אך טבעי הוא שעל רקע ההזנחה רבת השנים של החברה הערבית מצד המדינה, נתקלה תוכנית החומש הראשונה בחסמים משמעותיים ששיבשו או האטו את ביצוע התוכניות השונות. המדינה גם מכירה בקיומם של חסמים אלה (המשרד לשוויון חברתי, 2021).

אולם יש לזכור שבשנים אלו פרח המשק הישראלי, ובעקבות זאת עלה השכר הממוצע במשק. לכן לא ברור מה הייתה התרומה הישירה, אם בכלל, של המאמץ הממשלתי בנדון. נציין עוד כי ההשקעה השנתית לבניית מעונות יום לעידוד תעסוקת נשים לא הגיעה למינימום הנדרש של 25 אחוזים. לעומת זאת הביצוע בתחום ההכוון התעסוקתי היה טוב, ועלה בקנה אחד עם התוכנית המקורית.

• **הדיור והתכנון העירוני:** התוכנית כללה הודעות של כמה משרדי ממשלה בעניין הקצאת תקציבים להשלמת התכנון המתארי, לקידום התכנון המפורט, לתקצוב תוכניות לצורכי רישום והסדרת מקרקעין וכן לרישום תוכניות איחוד וחלוקה להקמת מוסדות ציבור, שמירה על השטחים הפתוחים המיועדים לרשויות מקומיות וסבסוד עלויות הפיתוח ביישובים לצורך בנייה רוויה.

נזכיר כי עיתוי הפעלת תוכנית החומש הראשונה התחבר לתהליכי היישום של הרפורמה המקיפה בתחום התכנון והבנייה במדינה, שאושרה במארכ 2014 ונועדה להפחית את הבירוקרטיה ואת זמני ההמתנה לאישורים השונים, וכן לפשט את הליכי התכנון והבנייה. שילוב התוכניות סלל את הדרך להכשרת שטחי בנייה למגורים ולפיתוח אזורי תעסוקה גם עבור החברה הערבית. כך למשל, בתוכנית העבודה של מנהל התכנון במשרד האוצר

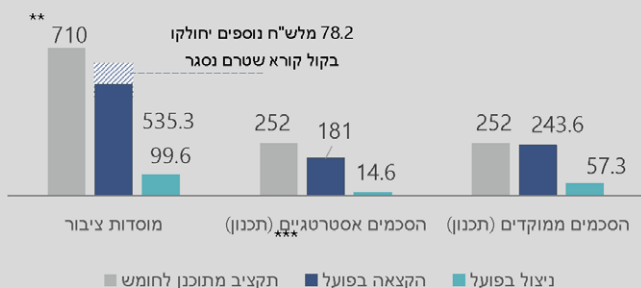


הפעילות של משרד הבינוי והשיכון בהחלטת הממשלה



משרד הבינוי והשיכון פועל במסגרת החלטת הממשלה 922 למען שיפור מצב הדיור ביישובי החברה הערבית

הקצאה תקציבית וניצול בפועל מול התקציב המתוכנן לחומש (מלש"ח)



התקציב המתוכנן לחומש לפעילות המשרד בהחלטת הממשלה 922:

1,412 מלש"ח

התקציב מיועד ל:

- מוסדות ציבור (מרקם ותיק ומרקם חדש)
- הסכמים אסטרטגיים*
- הסכמים ממוקדים*



שיעור הניצול התקציב של המשרד מתוך ההקצאה בפועל עומד על: 18%

* ההסכמים האסטרטגיים כוללים תכנון בקרקע מדינה וקרקע פרטית, תכנון מתארי ותכנון מפורט. הממוקדים תכנון בקרקע מדינה פרטית, ומענק ראש שטח ** בנוסף ל-40 מלש"ח שהוקצו לטובת החלטת הממשלה 1480, מהם נוצלו 12.4 מלש"ח

26 *** 15 רשויות אסטרטגיות: יפיע, כפר כנא, סח'נין, כפר מנדא, עראבה, אום אל פחם, באקה אל ג'רביה, ג'דידה מכר, טיבה, נצרת, שפרעם, עארה ערעה, כפר קאסם, טירה וטמרה (מתוכם, 12 רשות עמדה בתמאים ועבר בין שלב א' לשלב ב' של ההסכם)

מקור: המשרד לשוויון חברתי 2021, עמ' 26



תחום התשתיות הפיזיות



הפעילות בתחום והישגים נבחרים

משרדים

משרד השיכון:

- תקצוב 128 פרויקטי מוסדות ציבור, והשלמת בניית 26 חתימת הסכמים אסטרטגיים וממוקדים לתכנון ברשויות

הרשות הלאומית למים וביוב:

- ביצוע מעל 86 פרויקטים להקמה ושדרוג תשתיות ביישובי המיעוטים
- עליה באחוז ההתבייבות ל-90%

משרד התחבורה:

- ביצוע 82 פרויקטי כבישים עירוניים ברשויות מקומיות
- עלייה במספר הישובים בהם פועל שירות תחבורה ציבורית

מינהל התכנון:

- הושלם תכנון תכניות מתאר ב-20 רשויות מקומיות
- גיוס כ-23 מתכננים אסטרטגיים ל-23 רשויות

- משרד המשפטים
- הרשות הממשלתית למים ולביוב
- מינהל התכנון
- משרד הבינוי והשיכון
- רשות מקרקעי ישראל
- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים



מקור: המשרד לשוויון חברתי, 2021, עמ' 25

ומנהלים בכירים לסחיטת דמי חסות של ארגוני הפשיעה הערביים, שמצאו בכך מקור הכנסה ניכר וזמין. סוגיה נוספת בהקשר זה קשורה למידת התמיכה והמעורבות של ההנהגה הפוליטית הערבית במאמץ המדינתי להשקיע בפיתוח החברה הערבית. בעניין זה התמונה אינה חד־משמעית, בעיקר בקשר למידת המעורבות או ההשפעה של המנהיגות הערבית על גיבוש תוכנית 922. ההנחה הרווחת הייתה כי ככל שמעורבותם של המנהיגים הערבים תהיה רבה יותר, כך אפשר היה להשיג תוצאות תודעתיות טובות יותר לתוכנית ולמידת מימושה.

בעיה חשובה נוספת המחייבת עיון והתייחסות קשורה לנטייה של הממשלה לפזר תוכניות חומש לפיתוח החברה הערבית בין משרד ממשלה שונים. כך גובשו ויושמו באותה תקופה במקביל לתוכנית 922, שהאחריות לתיאום הבין־משרדי שלה הוטלה על המשרד לשוויון חברתי, מספר תוכניות חומש נוספות שהאחריות ליישומן הוטלה על משרדים שונים. תופעה זו, הנעוצה גם בשיקולים פוליטיים־קואליציוניים, מגבירה את הקושי בתיאום בין התוכניות וביצירת סנכרון ואיזון נכונים ביניהם תוך כדי ביצוע. סוגיית התיאום הבין־משרדי היא קריטית ולכן מחייבת חשיבה מערכתית מחודשת לגבי הדרך הנאותה להתייחס לממד הפיצול.

חסמים פנימיים בחברה הערבית: מאפיינים פוליטיים ומאפיינים חברתיים־תרבותיים

מעבר לאפליה והזנחה שאפיינו את מדיניותן של רוב ממשלות ישראל כלפי החברה הערבית, קיימים בקרבה מאפיינים פוליטיים וחברתיים־תרבותיים, התורמים אף הם לעיכוב בהתפתחותה ובקידומה. גורמים אלה הקשו על ניסיונות רציניים שנעשים בשנים האחרונות מצד המדינה להביא לשינוי ממשי במציאות החיים של הערבים, באמצעות תוכניות חומש עתירות תקציבים. בספרות המחקרית ניתן למצוא התייחסות מרחיבה לחסמים אלו. בפרק זה בחרנו להתייחס בקצרה לחסמים הבולטים והמשמעותיים, להבנתנו.

מאפיינים פוליטיים

רבים מהמנהיגים הפוליטיים ומאנשי הציבור הערבים כורכים בין המאבק הלאומי בסכסוך הישראלי־פלסטיני לבין המאבק האזרחי הלגיטימי לשוויון זכויות. לפיכך המפלגות הערביות רואות בישראל מדינה קולוניאלית לא־דמוקרטית, דוגלות בהקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל ובהפיכת המדינה היהודית לדו־לאומית, ולמעשה מנהלות "פוליטיקה של עימות" (סמוחה, 2021, עמ' 4).

למרות ההכרה שתוכנית 922 הביאה לכמה הישגים חשובים מאוד, נראה כי התמונה הכללית מעורבת למדי. זאת בעיקר משום שהבעיה המרכזית בקידום החברה הערבית בישראל באמצעות תוכניות חומש אינה בהכרח זו התקציבית בלבד, החשובה כשלעצמה. הבעיה העיקרית היא קיומם של חסמים בולטים בזיקות המורכבות בין המדינה ומנגנוניה לבין החברה הערבית עצמה, ויכולותיה או נכונותה לקבל על עצמה אחריות מרחיבה בקידום תוכניות הפיתוח בה. דוח הרשות לפיתוח כלכלי לגבי סטטוס יישום תוכנית 922 מפרט חסמים אלה וקובע כי הם פגעו ביישום כל אחד מסעיפי התוכנית. בין אלה בולטים: מחסור בקרקעות מדינה; תהליכי תכנון מורכבים וארוכים; מחסור במשאבי כוח אדם ברשויות המקומיות, בעיקר בתחום ההנדסה; קושי רב באיגום משאבים ובהעמדת מימון תואם (מצ'ינג) לתקציבים ממשלתיים; פער בין התכנון והמציאות; היעדר כלים לביצוע בקרה ומעקב בזמן אמת (המשרד לשוויון חברתי, 2021).

מדובר בחסמי עומק המחייבים טיפול ממשלתי הולם ויסודי לטווח הארוך. כל עוד לא ייפתרו חסמים אלה והנושאים יקודמו לפחות לרמה המקובלת בהתייחסות המדינה לחברה היהודית, הם ימשיכו להוות מכשול בפני ביצוע אפקטיבי של תוכניות חומש, חיוניות ככל שיהיו, לחברה הערבית. בין אלה בולטת בעיית היכולות הניהוליות הלא־מספקות של מרבית הרשויות המקומיות הערביות ומחייבת התייחסות עומק מקיפה. משרד הפנים פעל במסגרת החלטת הממשלה 922 למען פיתוח היכולות הללו של הרשויות המקומיות הערביות, בדגש על ניסיון לקדם פרויקטים כלכליים מניבים ופיתוח מקורות הכנסה עצמיים. נוסף על כך, בהיות הרשויות המקומיות המוציאות לפועל העיקריות של מרכיבי תוכנית החומש, נדרשו משאבים לחיזוק כוח האדם המקצועי ברשויות ובעיקר במחלקות ההנדסה, כך שיוכלו לנצל את התקציבים בצורה אפקטיבית.

מענים בטווח הקצר ניתנו בהקצאת תקנים לרשויות הערביות עבור מתכננים אסטרטגיים, וכן לפרויקטים כמו מיזם 'מוארד', שמתקיים בשותפות עם משרד הפנים, משרד האוצר וג'וינט אלכא. במסגרת מיזם פורץ דרך זה בוצעה הכשרה והשמה של מנהלי ומובילי פיתוח כלכלי ומיצוי משאבים ב־44 רשויות מקומיות ערביות ובדואיות בצפון הארץ. נראה שגם הישגיו של מיזם חשוב זה לא היו מלאים והותירו חלק לא קטן מהרשויות המקומיות הערביות ללא מענה מספיק. אחד מהלקחים המובילים מתוכנית 922 היה שמערך הרשויות המקומיות מחייב מתן פתרונות רדיקליים (ראו להלן). לקושי זה נוספו תופעות חמורות של שחיתות וחשיפת ראשי רשויות

מפרנס יחיד ובולמות את התפתחות החברה (פפרמן, 2008).

החברה הערבית מתאפיינת במשלחי יד מסורתיים, פיזיים בעיקרם, כמו בניין וחקלאות. בני החברה פונים לרוב למספר מצומצם של תחומים אקדמיים כמו רוקחות וחינוך. המגזר העסקי הערבי מורכב מעסקים ומחברות קטנות, בעיקר בתחום המסחר והבינוי.

בעיה נוספת שמשפיעה על החברה הערבית היא השחיתות הרבה בהתנהלות הרשויות המקומיות הערביות, כפי שמראים הממצאים של דוח מבקר המדינה. לפי דוח ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, קיימת פשיעה מכוונת כלפי גורמים בשלטון המקומי (משרד ראש הממשלה, 2020). גורמי פשיעה אלה מתערבים בבחירת מועמדים לשלטון המקומי ופועלים בדרכים שונות (כולל בשימוש בסחיטה ואיומים) על מנת לקבל לידיהם תקציבים המגיעים לרשויות המקומיות (לרר, 2020).

עיקרי תוכנית החומש השנייה – החלטת הממשלה 550 (אוקטובר 2021)

תוכנית החומש השנייה שכותרתה 'תוכנית רב שנתית למגזר הערבי – תקאדום' (המשרד לשוויון חברתי, 2021), המכונה בערבית תקאדום (התקדמות), אושרה בממשלה ב-24 אוקטובר 2021 בתקציב מוכרז כולל של כ-30 מיליארד ש"ח. במקביל לתוכנית החדשה לפיתוח כלכלי וחברתי אושרה גם תוכנית רב-שנתית למיגור הפשיעה בחברה הערבית (משרד ראש הממשלה, 2021ג) – בסך 2.5 מיליארד ש"ח נוספים. שתי התוכניות קשורות זו בזו מבחינת התפיסה הבסיסית המחייבת השקעה מדינתית ניכרת בחברה הערבית. בצד שתי תוכניות אלה יש להזכיר גם את תוכניות החומש המקבילות לחברה הבדואית (הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, 2017), לדרוזים ולצ'רקסים (משרד ראש הממשלה, 2021ב), למזרח ירושלים (משרד ראש הממשלה, 2018), וכן זו המיועדת לערים המעורבות. הרקע לתוכנית החומש השנייה שונה מזה של תוכנית 922. בתוכנית החומש הראשונה נקודת המבט הייתה תקציבית בעיקרה: הונח אז כי תקציב המדינה אינו מספק מענה שוויוני לאוכלוסיות השונות, מדיר למעשה את החברה הערבית ולכן יש לתקן מיסודו את מנגנון הקצאת התקציבים. בהתאם לכך נקבע אז שכל משרד ממשלתי יקצה חלק מתקציבו לחברה הערבית, בהתאם לגודלה באוכלוסייה הכללית. הרעיון המרכזי היה שבדרך זו ניתן יהיה עם הזמן להדביק את הפערים בין שתי החברות. זאת ועוד, התחומים החשובים ביותר בתוכנית

מעבר לאפליה והזנחה שאפיינו את מדיניותן של רוב ממשלות ישראל כלפי החברה הערבית, קיימים בקרבה מאפיינים פוליטיים וחברתיים-תרבותיים, התורמים אף הם לעיכוב בהתפתחותה ובקידומה.

זו מנעה במשך השנים השתלבות של המפלגות הערביות בקואליציות ממשלתיות ובתהליכי קבלת החלטות, גם כאלה הקשורות לחברה הערבית. ישיבתן באופוזיציה תרמה לקוצר ידן בטיפול בבעיות יסוד של החברה הערבית.

פוליטיקת עימות זו נתפסת בציבור היהודי כהזדהות עם האויב הפלסטיני וכחתימה לשלילת הצביון היהודי של המדינה. היא מובנת כחוסר נאמנות למדינה עד כדי ראיית הערבים כגיס חמישי, והדבר תורם לעימות בין שתי החברות: מצד אחד, גוברים הקולות שדורשים לפגוע במעמדן של הערבים ולצמצם בזכויות האזרחיות שהם צברו; ומצד שני מעמיקה האפליה החברתית הלא-מוסדת של הערבים, הבאה לידי ביטוי בתחושות שלהם, של אפליה בחיי היום-יום.

מאפיינים חברתיים-תרבותיים

הרשויות המקומיות הערביות מתאפיינות ככלל בניהול לקוי של ענייניהן, הנובע במידה רבה מרמה נמוכה של תרבות ארגונית, ממאבקי כוח פנימיים ומניהול פיננסי פגום. על כך נוספת מעורבות של החמולות בניהול השלטון, המתבטאת במינויים בלתי מתאימים ובחלוקת משאבים וטובות הנאה למקורבים. זאת בהיעדר מסורת של שירות ציבורי ומנהל תקין. אלה תורמים למצבן הכלכלי הרעוע של הרשויות.

הבעלות החמולתית על הקרקעות מונעת אפשרות לסחור בהן ומהווה חסם בפני פיתוח (אבו שרקה, 2010, עמ' 87-92). הבעלות הפרטית על הקרקעות, מנהגי ההורשה ותפיסת הבעלות עליהן כערך מכבידים על האפשרות להתמודד עם המחסור בקרקעות (חמאיסי, 2006).

החברה הערבית עודנה חברה פטריארכלית, שבה האישה נמצאת במקום נמוך בהיררכיה המשפחתית. אומנם יותר ויותר נשים ערביות רוכשות השכלה ויוצאות לעבודה בעשור האחרון, אך אין בכך כדי להשוות את מעמדה של הנשים לזה של הגברים. המשפחה הערבית טרם עברה שינוי ערכי-מבני שיאפשר השגת שוויון לנשים והשתלבות בכוח העבודה (ניג'ס-אכתיילת ועמיתיה, 2018). מציאות זו, וכן תופעות בלתי חוקיות כמו פוליגימיה, מעמיסות את נטל הפרנסה במשפחה על

משרד החינוך עולה כי הפערים בין תקצוב החינוך בחברה הערבית ובחברה היהודית לבין מרכיביו נותרו בעינם, למרות העלייה הנומינלית בהשקעה התקציבית לחברה הערבית. כך למשל, על פי נתונים שפורסמו בסוף 2021 ייהנה תלמיד יהודי ממוצע מתקציב של 42 אלף ש"ח לשנה, בעוד שמקבילו הערבי יזכה לתמיכה של 28 אלף ש"ח בלבד (דטל, 2021). על רקע זה ולאור לקחי התוכנית הראשונה, תוכנית החומש השנייה שמה לה למטרה, כתפיסה כוללת, לקטוע את תהליכי האפליה המתמשכים במערכת החינוך באמצעות הקצאה של שישה מיליארד ש"ח (יותר משני שלישים מכלל ההקצאה למערכת החינוך הערבית) לתקצוב הדיפרנציאלי שאמור להתמודד ישירות עם הפערים בתחומים הלימודיים. לפי שיטת תקצוב זו, תלמידים משכבות חלשות באוכלוסייה יקבלו תקציבים גדולים יותר מתלמידים משכבות מבוססות באוכלוסייה. נציין כי מדובר אומנם בסכום חסר תקדים, אולם גם הוא אינו מספיק לסגירת הפער הקיים בסך 14 אלף ש"ח לשנה בהקצאה בין תלמיד יהודי לערבי אלא רק לצמצמו במחצית, בפרק זמן של חמש שנים. מבחינת נושאים מדגישה התוכנית החדשה לחינוך בחברה הערבית את חשיבות לימוד השפה העברית בקרב תלמידים ערבים, ואת האוריינות הדיגיטלית לגיל הצעיר.

צעירים חסרי מעש בחברה הערבית: נמצא כי סוגיה זו מרכזית וקריטית לא רק ברמה המגזרית אלא גם כבעלת השלכות כלל-מדינתיות מדאגות. לצורך זה קיימת בתוכנית הממשלתית לבלימת האלימות והפשיעה בחברה הערבית (תוכנית 549) התייחסות נרחבת גם למרכיבים ה"רכים" של התמודדות מאתגרת זו. מדובר ביותר מ־30 אחוזים מבין הצעירים בחברה הערבית בגילים 18-24 המוגדרים "חסרי מעש", בהשוואה לכ־18 אחוזים בחברה היהודית (המשרד לשוויון חברתי, 2021). היקף התופעה גדל באורח ניכר בשנים האחרונות ממש, תוך כדי ביצוע תוכנית החומש הראשונה (!). לכך השלכות מפליגות בתחומים רבים, לא רק בנושא החינוך והתעסוקה אלא גם על האלימות והפשיעה הגואים בחברה הערבית ועל היקפי התעסוקה בכלל המשק. על מנת להתמודד עם מכשלה קשה זו הוחלט בממשלה לראות בתחום זה יעד בעדיפות גבוהה. תוכנית החומש השנייה מתייחסת לנושא זה בין השאר באמצעות תוכנית 'שנת מעבר' (gap year), שמטרתה לספק לצעירים הערבים גשר בין הלימודים לשלב הבא בחיים, בתעסוקה או באקדמיה.

922 היו ההקצאות לתחומי התשתיות (כבישים, מים וביוב ועוד) והחינוך.

הרעיון המוביל בגיבוש התוכנית השנייה אינו רק כלכלי מובהק, מבית מדרשו של משרד האוצר. תוכנית החומש השנייה עוצבה בעיקר על רקע ההבנה הרווחת בהנהגת המדינה, גם בממשלה הקודמת, כי יש להבטיח המשך והרחבת ההשקעות של המדינה בחברה הערבית, ולמעשה ליצור רצף בהשקעה זו לאורך שנים כך שיווצר סיכוי לצמצום הפערים בין שתי הקבוצות. לכך התלווה גם השיקול הפוליטי, הקשור להקמת קואליציה בתמיכת רע"ם.

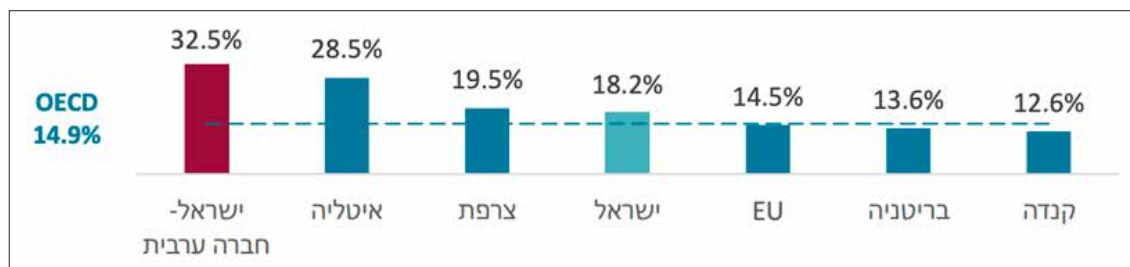
בתוכנית החומש השנייה ניתנה עדיפות רבה יותר לפיתוח חברתי לעומת התוכנית הראשונה. זאת בצד מגוון רחב של נושאים חדשים שנעדרו מהתוכנית הקודמת, משיקום וטיפול בנוער מנותק בחברה הערבית, רווחה, ספורט ותרבות ועד עולם הדיגיטל, פריסת סיבים אופטיים ביישובים הערביים לצורך שיפור הנגישות התקשורתית עבור התא המשפחתי, החברה והכלכלה המקומית. ההחלטה כוללת תחומי פעילות נוספים שלא נכללו בתוכניות חומש קודמות, תוך דגש על פיתוח מנועי צמיחה ברמת הרשות המקומית וברמה האזורית. ההחלטה עוסקת גם בהעלאת הפריזון בחברה הערבית ובתרומה לכלכלה הלאומית, תוך שימת דגש על שיפור תחומי ההשכלה והתעסוקה.

בהשוואה בין שתי תוכניות החומש המובילות, 922 ו־550, חשוב לראות את ההבדלים התקציביים ביניהם, גם בהתחשב בתוכניות החומש הנלוות לבדואים, לדרוזים ולצ'רקסים, ולאחרונה גם זו המיועדת להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית (משרד ראש הממשלה, 2021ג). בעוד שהסדרה הראשונה של תוכניות החומש הנלוות להחלטה 922 הסתכמה בכ־15 מיליארד ש"ח בקירוב, תוכניות החומש הנוכחיות מסתכמות ביותר מ־32 מיליארד ש"ח. הקבוצה הנוכחית כוללת את תוכנית 550 בסך כ־18 מיליארד ש"ח ליישובים הערביים הכלולים בתוכנית (לא כולל בדואים ותושבים של ערים מעורבות); התוכנית לבדואים בנגב – כחמישה מיליארד ש"ח; ההחלטה על ההתמודדות עם הפשיעה והאלימות – כ־2.5 מיליארד ש"ח; ויישובים דרוזיים – שישה מיליארד ש"ח.

סעיפים מרכזיים בתוכנית החדשה:

חינוך: התחום שזכה לכשליש מכלל התקציב הרב־שנתי של תוכנית החומש השנייה (הקצאה של 9.4 מיליארד ש"ח) הוא החינוך בחברה הערבית. זאת לאור ההצלחה המוגבלת במימוש ההשקעות (הפחותות) בנושא זה בתוכנית הראשונה. מנתוני

שיעור הצעירים חסרי המעש בחברה הערבית בישראל בהשוואה לנתון הכללי ולמדינות נבחרות, (גילאי 20–24), 2019



מקור: צעירים בחברה הערבית (המשרד לשוויון חברתי, 2021)

אמורים לסייע לצעירים הערבים להיקלט בשוק התעסוקה בעבודות המצריכות מיומנויות גבוהות יותר, ומכאן שכר גבוה יותר. יש להכיר בעובדה כי תוכנית החומש הראשונה לא הצליחה לחולל שינוי של ממש בתחום זה, ויש לזכור גם כי מדובר בתהליך ארוך שלא יוביל לתוצאות מיידיות. על כן, היעדים שהציבה הממשלה לשנת 2026 הם ריאליים ועומדים על שיעור תעסוקה של 75.8 אחוזים בקרב גברים ערבים (בני 25-64) ו-46.3 אחוזים בקרב נשים.

תעשיית ההייטק: שילוב אזרחים מהחברה הערבית בשוק ההייטק מתכתב היטב עם אמירתו של מנהל הרשות לקידום כלכלי של החברה הערבית, כי מדובר בתוכנית המפתחת מנוע צמיחה לא רק לחברה הערבית אלא גם למשק הישראלי כולו (חיימוביץ', 2021). בעשורים האחרונים תעשיית ההייטק היא הקטר של המשק הישראלי. עם זאת קיים מחסור ניכר בעובדים בתעשייה זו, ואחד המאגרים הפוטנציאליים החשובים למילוי פער זה צריך להגיע מהחברה הערבית. על כן, אימוץ חלק מהמלצות הוועדה הבין משרדית לקידום חדשנות והייטק בחברה הערבית, שהוגשו לממשלה ביוני 2021, הוא צעד חשוב בכיוון זה (המשרד לשוויון חברתי, 2021א). על פי נתוני הוועדה (שהסתמכה על המלצות עמותת צופן), רק 2.5 אחוזים מכלל העובדים בתעשיית ההייטק הם ערבים. הגדלת שיעור העובדים מהחברה הערבית תאפשר לחברות הייטק להימנע מהעברת משרות אל מעבר לים, וכן תאפשר תעסוקה איכותית לעובדים מהחברה הערבית. בתוכנית החומש הנוכחית הוקצו 600 מיליון ש"ח לטובת שילובם של ערבים בהייטק, באמצעות תמיכה לסטודנטים ערבים, תמיכה במיזמים טכנולוגיים, קורסי העשרה מדעיים והשקעה בתשתיות תומכות, לרבות הקמת מתחם נוסף לתעשיית הייטק בחברה הערבית (בנק ישראל, 2021).

המשרד לשוויון חברתי אמור להפעיל את התוכנית בשיתוף עם גורמים אחרים. פירוט מלא של התוכנית הממשלתית בעניין הנוער המנותק אפשר למצוא במסמך המציג את ההמלצות של הצוות הבין-משרדי בנדון (המשרד לשוויון חברתי, 2021).

- דיר ופיתוח:** החלטה 550 עוסקת בהרחבה בתחומים אלה. בין השאר נקבע יעד של שיווק 5,000 יחידות דיר על קרקעות המדינה בשנת 2022 ועד 9,000 יחידות דיר בשנת 2026, באמצעות שיפור הכלים להגברת הזמינות של קרקעות מדינה לדיר ולהקמה של מוסדות ציבור. זאת גם בתחומי התכנון האורבני והסרת חסמים בו, חיזוק הוועדות המקומיות ויחידות ההנדסה ברשויות המקומיות, היתרי בנייה ופיתוח הקרקעות והתשתיות. לצורך העניין הוחלט גם על הקמת צוות יישום ובקרה. המפתח לקידום נושא חיוני זה הוא בקביעה מושכלת של קריטריונים להגדלת היקפי הבנייה למגורים ובקרה על היישום של אלה הלכה למעשה (חמאיסי, 2019).

הגדלת שיעור העובדים מהחברה הערבית תאפשר לחברות הייטק להימנע מהעברת משרות אל מעבר לים, וכן תאפשר תעסוקה איכותית לעובדים מהחברה הערבית.

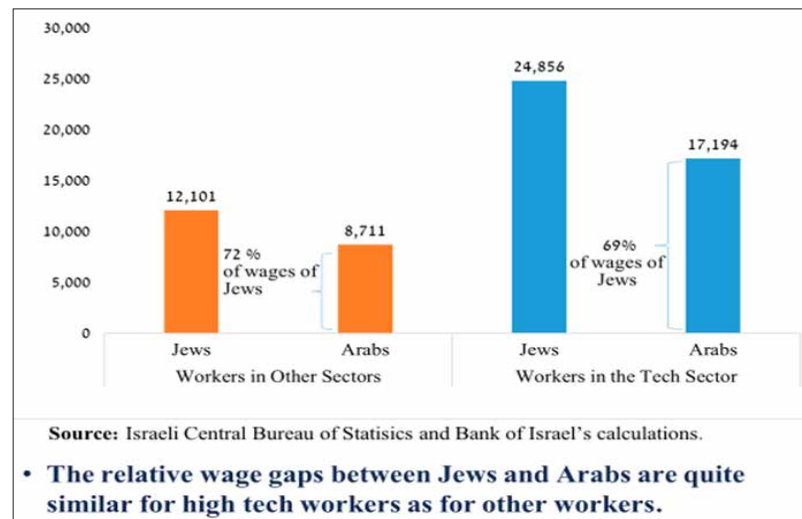
- תעסוקה:** תחום זה קשור בעבותות לתחומים אחרים כמו חינוך, תשתיות ותופעת הנוער המנותק. על כן החלטת הממשלה אימצה את המלצות הוועדה הבין-משרדית בנושא תעסוקה (המשרד לשוויון חברתי, 2021), ושמה דגש על אוכלוסיית היעד בין גיל 18 ל-35. חיזוק אוריינות דיגיטלית, חיזוק מיומנויות בשפה העברית ובשפה האנגלית והגדלת מספר הסטודנטים מהחברה הערבית הם מרכיבים מרכזיים בשאיפה להגדיל כבר בטווח הבינוני את מספר המועסקים בשכבות גיל אלה. הכלים הללו

מספר השכירים והשכירות הערבים ושיעורם מכלל השכירים בהייטק



מקור: דוח הון אנושי בתעשיית ההייטק 2019 (רשות החדשנות, 2019)

פערי שכר בין יהודים וערבים



Source: Israeli Central Bureau of Statistics and Bank of Israel's calculations.

- The relative wage gaps between Jews and Arabs are quite similar for high tech workers as for other workers.

מקור: האוכלוסייה הערבית במגזר ההייטק בישראל (בנק ישראל, 2021)

המשכיות וסנכרון עם פעולות שננקטו במסגרת החלטות קודמות לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הערבית" (משרד ראש הממשלה, 2021).

ניתן להצביע על השינויים העיקריים הבאים, שבאו לביטוי בהחלטת הממשלה 550:

א. הוקמו 12 צוותים ממשלתיים לתכנון במגוון תחומים, ביניהם: צוות צעירים, צוות תעסוקה, צוות אזורי תעשייה, צוות הייטק, צוות תחבורה, צוות פנים. כל צוות ממשלתי כזה עסק בהפקת לקחים מתוכנית 922, במיפוי הצרכים לתוכנית החומש השנייה, בקביעת יעדים ומדדים לכל שלב בתוכנית החומש, כמו גם בפירוט המענים הנדרשים כדי להגיע ליעדים.

ב. **על מנת לוודא תיאום וסנכרון** טובים יותר בין תוכניות הממשלה השונות למגזרי החברה הערבית נעשה ניסיון לתת מענה רחבי, תוך מתן מענים

הלקחים העיקריים של תוכנית החומש הראשונה, כפי שיושמו בתוכנית השנייה

עיקר השוני בין תוכנית החומש הראשונה, שבה הושם הדגש בעיקר על מתכונת משופרת ושוויונית יותר של ההקצאה התקציבית לחברה הערבית, בפרט בתחומי התשתיות, לבין תוכנית 550, הוא במגוון הרחב של סעיפי התוכנית השנייה, המקיפה למעשה את מרבית התחומים הכלכליים והחברתיים שבהם ניכרים פערים בין החברה הערבית לחברה היהודית, לרבות חינוך, בריאות, רווחה, תרבות וספורט.

מטרת ההחלטה כפי שנקבעה במבוא לה היא "להביא לצמצום פערים בינה לבין כלל האוכלוסייה ולקידום גשגוג ושילוב בחברה [...] תוך שימת דגש על פיתוח התעסוקה, הן מבחינת שיעור התעסוקה והן מבחינת איכותה ודגש על פיתוח תשתיות במקביל לשמירה על

2. בתחום הקצאת התקציבים הוחלט שלא ייקבעו תנאים מקדימים לרשויות המקומיות לקבלת התקציבים במסגרת התוכנית, בניגוד למה שהונהג בתוכנית 922. כך למשל, בפרק השיכון בהחלטה 922 הוצבו בפני הרשות המקומית תנאים מפורטים למעבר משלב אחד למשנהו, שהכבידו מאוד על יכולתה של הרשות המקומית לזכות בתקציב המגיע לה לצורכי שיכון. בתוכנית 550 נקבע כי משרדי הממשלה לא יציבו תנאים להעברת תקציבים לרשויות המקומיות אלא יותירו שיקול דעת ומרחב פעולה לגורמי המקצוע, שיפעלו בליווי של הרשות לפיתוח כלכלי וחברתי.
3. דרך נוספת לאפשר מימוש תוכניות בשטח בחברה הערבית היא תוך עקיפה של הרשויות המקומיות וביצוע פרויקטים באמצעות חברות של המדינה. למשל, בתחום סלילת כבישים נקבע כי משרד התחבורה יבצע את הפרויקטים שעליהם הוחלט בתוכנית החומש באמצעות חברת נתיבי איילון (שדה וברויטמן, 2022).
4. צוות מיוחד הוקם במשרד הפנים (משרד הפנים, 2022) לצורך מיקוד הטיפול הממשלתי במכרזים בעלי פוטנציאל גבוה להתערבות ולהשתלטות של גורמי הפשיעה על מכרזים ברשויות המקומיות. המטרות שהוגדרו לצוות הן: בחינת אופן העברת הכספים לרשויות התוכנית הכלכלית לשם צמצום פערים בחברה הערבית; בחינת השינויים הנדרשים באופן הוצאת המכרזים ברשויות המקומיות; ומיקוד יכולת הבקרה של משרד הפנים בפעילויות הפיתוח של הרשויות המקומיות. ההמלצות הוגשו במאסר 2021 ועיקריהן לטווח הקצר: לשים חיץ בין הליך המכרז ובין גורמי הפשיעה ולצמצם את האיומים על ראשי הרשויות באמצעות מנגנונים על-רשותיים כמו שימוש בחברות ממשלתיות, האשכולות האזוריים, החברה למשק וכלכלה וכדומה.
1. **המנגנון הממשלתי** ליישום מתואם של התוכנית אמור להתבסס על המערכים כדלקמן:
1. ועדת שרים לענייני החברה הערבית בראשות ראש הממשלה תתווה מדיניות ותכריע במחלוקות בין המשרדים.
2. ועדת תיאום בין-משרדית בראשות מזכיר הממשלה תעסוק בסנכרון בין החלטות הממשלה ובהכרעות במחלוקות בין המשרדים. דוגמה לכך היא שאלת הסנכרון בין מרכיבי ייחודיים למגזרים השונים. כך למשל ניתן מענה רוחבי לכלל המגזרים בתחומי התעסוקה, החינוך, החדשנות וההיי-טק. הרשות לפיתוח כלכלי וחברתי פעלה בעניין זה כדי לייצר מנגנונים מתקנים למדיניות הממשלתית המסורתית של פרגמנטציה בין המגזרים. למשל, יש כיום נציגות של גופים שאחראים על החברה הבדואית ומשולבים בתוך מנגנוני היישום של תוכנית 550. אם המענה הרוחבי יעלה יפה בשלב היישום, ייתכן שיתחולל שינוי במדיניות הממשלתית המפרידה ככלל בין קבוצות שונות בחברה הערבית.
- ג. **נציגי החברה הערבית היו שותפים** יותר מבעבר בתכנון ובגיבוש תוכנית החומש השנייה כבר מתחילת העבודה, במקביל להקמת הצוותים הממשלתיים. הנציגים הערבים נקבעו מקרב ראשי הרשויות וארגוני החברה האזרחית, בתיאום עם ועד ראשי הרשויות ובתמיכת ועדת המעקב. מדובר כאן בנושא בעל חשיבות מרבית משום שבסופו של דבר, האחריות לקליטת התקציבים הממשלתיים בתחומים רבים ומכריעים צריכה להיות בידי נציגי החברה הערבית עצמם, כי אם המצב לא יהיה כזה הקושי ליישם את התוכניות יהיה רב יותר, ולהיפך.
- ד. **נקבעו מדדים ויעדים מוגדרים** לכמה ממרכיבי התוכנית, מעבר לקביעת התקציב לכל תחום. לדוגמה, בפרק מים וביוב בתוכנית 922 נקבע כי 40 אחוזים מתקציבי המים והביוב יוקצו לחברה הערבית, אולם לא נקבעו היעדים הספציפיים בתחום. בתוכנית 550 נקבע יחד עם רשות המים והביוב מהו שיעור הבתים שאמורים להיות מחוברים לרשת המים והביוב הארצית. דוגמה אחרת היא בתחום השיכון: אף שתחום זה היה מרכזי גם בתוכנית 922 לא נקבעו לגבי יעדים ברורים, ואילו בתוכנית החדשה נקבע מראש מספר היחידות שיש לתכנן ולשווק.
- ה. **חיזוק הרשויות המקומיות**, לרבות בתחום ההון האנושי הנדרש, כך שיוכלו למלא את משימותיהן על פי התוכנית. בין היתר נקבעו כיווני הפעולה הבאים:
1. הגברת הנגישות של הרשויות למשאבים הממשלתיים שמיועדים להן, באמצעות שיפור התשתיות הארגוניות והניהוליות ברשויות הערביות ויכולות הביצוע שלהן. במסגרת זו ייעשה מאמץ לחזק יכולות של הרשויות המקומיות הערביות בתחומי התכנון, הניהול והביצוע ולבצע פרויקטים כלכליים רב-יישוביים באמצעות האשכולות האזוריים (מרכז החקר והמידע, 2019), בשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה; זאת בצד מתן מענקי פיתוח, עידוד פרויקטים כלכליים מניבים ומנועי צמיחה.

בו כדי להציג את התמונה המלאה או המדויקת של הביצוע בשטח, מה גם שבמקרה של תוכנית 922 שיעור ההצלחה הכללי אינו גבוה, בלשון המעטה.

מאתגר עוד יותר לבחון את המרכיב השני, המתייחס לשאלה איזה סכום מתוך התקציב הכולל של תוכנית החומש הוצא בפועל. החישוב כאן מסובך עד בלתי אפשרי, משום שלא דווח באופן רשמי ומראש מה היו היקף התוכנית ותכולתה (ההצהרות נעו אז במנעד העצום שבין שישה ל-15 מיליארד ש"ח לכל התקופה). לפי המסמך המסכם מטעם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי (המשרד לשוויון חברתי, 2021ג), ניתן להבין כי חלק מהביצועים החסרים נובעים מניצול חלקי של התקציבים. בדיווח שנמסר ב-21 יוני 2021 לוועדת הכנסת לענייני החברה הערבית נקבע כי מתוך כ-10.7 מיליארד ש"ח שהוקצו מלכתחילה הוקצו בפועל 9.7 מיליארד ש"ח, ומתוך אלה מומשו תקציבית קצת יותר משישה מיליארד ש"ח. הניצול החלקי נובע בעיקר מהחסמים הרבים שצוינו לעיל ומכך שחלק מהתקציבים מוקצים לפרויקטים תשתיתיים ונפרסים על פני שנים רבות. משום כך, גם בממד התקציבי אי אפשר להעריך בצורה קרובה למדויקת את הצלחת תוכנית החומש הראשונה, לא כתשומה כוללת לאומית ולא כהשקעה לפי תחומי פיתוח או לפי משרדי ממשלה.

המרכיב המסובך באמת – והחשוב – להערכת התוכנית הוא השאלה השלישית, והיא עד כמה מה שבוצע, אם בוצע, אכן גרם לשינוי ולקידום ממשי בתחומי ההקצאה השונים, ובעיקר במצבה הכללי של החברה הערבית – מטרתה המוצהרת של תוכנית החומש. על כך לא פורסמו עדיין נתונים רשמיים, כאלה שיאפשרו פסיקה על בסיס מידע מוסמך לגבי מידת ההצלחה של תוכנית החומש הראשונה. על רקע זה מעניין להציג סקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה והעיתון דה מרקר, שנערך ביולי 2021 בשפה הערבית והתייחס בין השאר לתפיסת מצבם של האזרחים הערבים בשנים האחרונות (באחוזים), כלומר באותן שנים שבהן בוצעה תוכנית החומש הראשונה (פלדמן, 2021). אומנם יש להביא בחשבון את מגבלות הסקר לעניין ההערכה של תוכנית החומש וסעיפיה הפרטניים, אולם התמונה הכללית המצטיירת מנתוני הסקר (ראו בטבלה להלן) היא כי במרבית המדדים החשובים (למעט אפשרויות השכלה), הערבים בישראל תופסים את מצבם כמידרדר באופן ניכר יותר מאשר כמשתפר.

החלטה 549 למאבק בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית לבין החלטה 550 לצמצום הפערים בחברה הערבית.

3. הוועדה המתמדת המצומצמת, המורכבת מנציגי משרד ראש הממשלה, אגף התקציבים והרשות לפיתוח כלכלי במשרד לשוויון חברתי:
 - א. לוועדה סמכות להסיט תקציבים בין משרדים לפי צורך.
 - ב. היא תאשר את תוכנית העבודה השנתית של כל אחד ממשרדי הממשלה שתוצג בפניה בתחילת כל שנת העבודה (להבדיל מ-922, אז הציגו המשרדים בסוף השנה את הפעילות שנעשתה במסגרתם בשנה החולפת).
 - ג. היא תרכז את המידע המפורט של כלל תוכניות העבודה של כל משרדי הממשלה בצורה שתאפשר מעקב ופיקוח הדוק על הביצוע בשטח.

סיכום והמלצות מערכתיות לעתיד

יש דרכים שונות להעריך את המאמץ שעושה המדינה לקדם את מצבה החברתי-כלכלי של החברה הערבית בישראל. אין ספק שהתפנית המכוננת של הממשלה, שהתבטאה בעצם הרעיון לכוון תוכניות חומש עתירות תקציבים לצורך קידום האוכלוסייה הערבית, היא לא פחות מדרמטית וראויה לציון חיובי מאוד. זאת גם אם האסטרטגיה הראשונית הייתה מצומצמת, לפחות בתחילת הדרך, והתבססה בעיקרה על פריזמה כלכלית, החותרת להעלאת שיעור הפריון של האזרחים הערביים. מאז התרחבה ההבנה של מעצבי תוכניות החומש, החותרים גם לצמצום פערים כלכליים וחברתיים, לצורך שילובם המרבי של הערבים במרקם הישראלי (הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית, 2021).

בהערכת מימוש התוכנית יש להביא בחשבון כמה מרכיבים עיקריים. הראשון, הפשוט יותר, יבדוק כמה מתוך הפרויקטים המוכרזים בוצעו בכלל, כמה בוצעו באופן חלקי וכמה לא בוצעו כלל. בסיכום מטעם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים נקבע כי כמחצית מהפרויקטים של 922 בוצעו. לעומת זאת, מבדיקת המרכז להעצמת האזרח עולה כי כחמישית מתוך 63 סעיפים ותת-סעיפים של תוכנית החומש לא יושמו כלל, רק 27 סעיפים יושמו באופן מלא ו-22 יושמו באופן חלקי (המרכז להעצמת האזרח, 2021). מדד זה אומנם מצביע על מגמות כלליות של היקפי הצלחה, אך אין

תפיסת מצבם של הערבים בעיני עצמם, יולי 2021 (באחוזים)

השנה	השנה	הידרדר	לא
30	22	42	בהשפעה הפוליטית
33	17	46	ברוחה הכלכלית
29	25	41	בהזדמנויות בשוק העבודה
35	38	20	באפשרויות ההשכלה
30	18	46	במעמדם בחברה הישראלית

מקור: עיבוד של INSS על בסיס הכתבה של פדלון, 2021

מהדהדים מגמה זו נתונים של סקר שנערך על ידי מכון קונרד אדנאור במרכז דיון של אוניברסיטת תל אביב ביולי 2022, שלפיהם 40.9 אחוזים ממשתתפי הסקר סבורים שמצבה של האוכלוסייה הערבית גרוע יותר מבעבר, בעקבות כהונת ממשלת בנט לפיד, ו-44 אחוזים מהם סבורים שהמצב נותר ללא שינוי. רק 13 אחוזים סבורים שחל שיפור במצבה של האוכלוסייה הערבית (רודניצקי, 2022).

על פי נתונים אלה ובהנחה שהם אמינים ומבטאים את ראיית הציבור הערבי בישראל, תוכנית החומש 922 לא יצרה בתודעה הציבורית של האזרחים הערבים בישראל תחושה של מהפך חיובי במצבם הכלכלי והחברתי. להיבט התודעתי הזה יש חשיבות רבה, מכיוון שהוא משקף את גישתו של הציבור הערבי לא רק למצבו במדינה אלא גם למידת ההשפעה של ההשקעה של המדינה בו. לכך יש להוסיף מרכיב משמעותי, שלפיו עיקר העלייה בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית התרחשה באותן שנים של תוכנית החומש הראשונה, שלכאורה נועדה ליצור תנאים בסיסים משופרים לפיתוח כלכלי ולירידה בפשיעה ובאלימות.

תוכניות החומש לפיתוח החברה הערבית אינן רק תיקון של סטייה, הזנחה ועוול. צמצום מהיר של הפערים וקידום השוויון בין יהודים לערבים הוא צורך מרכזי שיביא ליציבותה ולשגשוגה של המדינה.

נראה כי הממשלה נתנה דעתה לעניין תודעתי חשוב זה והחליטה (ב' 24 במארכ 2022) לקדמו, באחריות הרשות לפיתוח כלכלי, ולכונן מעטפת הסברה ומיתוג לתוכנית תקאדום (משרד ראש הממשלה, 2022). זאת במטרה להגביר את האמון בקרב הציבור הערבי בפעילות

משרדי הממשלה דרך יצירת מודעות למענים הניתנים בהחלטות העוסקות בתוכניות החומש. נדגיש שבשלב זה נמצא הליך חשוב זה בהכנה, ומוקדם עדיין לשפוט בדבר הצלחת המהלך הנדרש. נוסף כיראו לממשלה לשווק את מהלכיה בנושאים אלה לא רק בחברה הערבית, בהנחה שזה ייעשה בעיקר בשפה הערבית ויונגש לציבור הרחב ולא רק לבעלי המקצוע, אלא גם בציבור הכללי, שאינו מודע דיו לנעשה בתחומים חיוניים אלה.

ככלל נציין כי יש לשאוב מידה של עידוד מהדגשים של תוכנית החומש השנייה, המתבססת בין השאר על לקחים שהופקו מהביצוע הבלתי מלא של מרכיבי התוכנית הראשונה. החלטת הממשלה מנחה המשך עבודת מטה של המשרדים הנוגעים בדבר, על מנת למצות את הנדרש לביצוע מוצלח של ההחלטה על כל מרכיביה. בשלב זה לא ברור מה הם הסעיפים שלגביהם כבר התקבלו החלטות לביצוע, ואם כבר הוחל בביצוע הלכה למעשה. יש להביא בחשבון שהמעבר מביצוע תוכנית 922 לביצוע בפועל של תוכנית 550 לא יהיה חלק וחופף, והוא יחייב עבודת מטה מורכבת ואולי ממושכת בחלק מהמשרדים, כדי להתחיל את ביצוע הפרויקטים של תוכנית החומש השנייה.

לסיכום המסמך מצאנו לנכון להציע כמה המלצות מערכתיות – שחלקן מהדהדות גם סעיפים בהחלטת הממשלה – אשר יעצבו את המשך התכנון ואת הביצוע האפקטיבי של החלטת הממשלה 550:

- תוכניות החומש לפיתוח החברה הערבית אינן רק תיקון של סטייה, הזנחה ועוול. צמצום מהיר של הפערים וקידום השוויון בין יהודים לערבים הוא צורך מרכזי שיביא ליציבותה ולשגשוגה של המדינה. תוכניות החומש חיוניות למטרה זו, אך יש לבנותן כך ששיגו את המטרות שנקבעו בלוחות זמנים ריאליים קצרים ככל האפשר, באפקטיביות המיטבית ובהסכמה ציבורית רחבה.
- הממשלה אומנם החליטה הפעם על מערך מהודק יותר של וידוא הביצוע של מרכיבי התוכנית, אולם הביצוע עצמו הופקד בידי משרדי הממשלה השונים, סוכנויותיו וכן הרשויות המקומיות הערביות. מדובר בעקב אכילס בירוקרטי פוליטי של ממש, כפי שראינו בעת ביצוע התוכנית הראשונה. לכן נדרש כי לוועדה המתמדת המצומצמת יהיו סמכויות ברורות ומחייבות מטעם ועדת השרים וראש הממשלה מול משרדי הממשלה. זאת על מנת שהמעקב שלה אחר התקדמות הביצוע יהיה מלא ומפורט כנדרש, יביא להבטחת הביצוע על כל מרכיביו, לחשיפה ציבורית של העיכובים והליקויים תוך כדי התגלותם, ובעיקר למציאת פתרונות מהירים לכך.

התקציבים לביצוע הפרויקטים בתחומן מוכרת וידועה, נותרה בעינה ומשמשת נושא מרכזי לבחינת הממשלה. פתרונות שונים שהוצעו לאחרונה (במאוס 2022 על ידי צוות מיוחד לעניין זה, שרוכז על ידי משרד הפנים), כמו העברת תקציבים דרך האשכולות או דרך חברות ממשלתיות, אינם מיושמים עדיין בצורה מלאה, ולכן גם אינם נותנים עדיין מענה לאתגר זה. יתר על כן, הרשויות הערביות החלשות יותר והזקוקות יותר לתמיכה מתקציבי תוכנית החומש סובלות מכך יותר מהאחרות, וכך מתרחב גם הפער בין הרשויות הערביות עצמן (כמו אלה הבדואיות מול הצפונית). לכן יש להאיץ את המאמץ להעצים את המקצועיות של הרשויות בעדיפות עליונה ולחזק פתרונות עוקפים ריאליים למכשלה מובהקת זו.

מעבר לכל אלה, חשוב וצריך שהאווירה הציבורית בארץ באשר ליחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי תהיה חיובית, וכן שתאפשר הסכמה של כלל המגזרים והקבוצות בארץ שמדובר במשימה כלל-מדינתית החיונית לא רק לציבור הערבי אלא גם לחברה היהודית ולמדינת ישראל בכלל. תנאי מקדים לכך הוא קידום אוירת ההשתלבות וההסכמה בין יהודים לערבים בכל ההיבטים. שילוב מפלגת רע"ם בקואליציה הוא צעד חיוני בעניין זה. על המדינה, המפלגות הפוליטיות והתקשורת לפעול בעניין זה גם לעידוד התהליך, להעמקת ההיכרות עם מרכיביו החשובים למרות מכשולותיו, ולא פחות מכך בבלימה של הכוחות המתנגדים למהלך ההיסטורי של שילוב המיעוט הערבי במרקם הישראלי. לכן יש צורך בליווי הסברתי צמוד ונמרץ של התוכניות והישגיהן מול הציבור היהודי והערבי, כך שיתחזקו ההבנה וההסכמה הרחבה ביותר בחינויות.

ד"ר תמר פדלון הוא חוקר עמית בתוכנית לכלכלה וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. פרסומיו במכון עוסקים במגוון רחב של נושאים הנוגעים לכלכלה העולמית והאזורית ולאופן שבו התפתחויות כלכליות ופוליטיות משפיעות על ישראל.

tomfer@inss.org.il

תת-אלוף (מיל') ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לחקר החזית האזרחית. במהלך שירותו בצה"ל שימש בתפקידים שונים באגף המודיעין, ובתפקידו האחרון היה סגן ראש אמ"ן. ד"ר אלרן הוא המייסד וראש התוכנית לתואר שני במנהל ובמדיניות ציבורית, בהתמחות בביטחון לאומי, במחלקה למנהל ולמדיניות ציבורית במכללת ספיר.

meiryelran@gmail.com

• בהחלטה 550 נקבעו יעדים כמותיים להשגה בחלק מהתחומים (לא בכלם). נקבע גם שיתקיים מעקב אחר הפעילות וההישגים (או העיכובים). רצוי מאוד שההתקדמות על פי היעדים שנקבעו או ייקבעו תהיה מנוטרת ומדווחת באופן עיתי (רבעוני?), על מנת למנוע הצטברות של עיכובים. מעבר לכך יש מקום לדווח לפחות פעם בחצי שנה לוועדת הכנסת ולפרסם בציבור דוח שנתי מפורט מטעם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

• יש ליצור תיאום וסינכרון מיטביים בין תוכניות החומש השונות, שחלקן חופפות זו לזו או קשורות בזיקה הדוקה. אומנם נקבע כי האחריות הממשלתית לעניין זה, כמו גם למעקב אחר ביצוע התוכניות על פי ההחלטה, היא בידי הרשות לפיתוח כלכלי במשרד לשוויון חברתי, באמצעות הוועדה המתמדת שהוקמה לצורך המעקב אחר ביצוען, אולם מניסיון העבר לא נראה בהכרח כי לרשות מעמד חזק מספיק – מבחינה פוליטית וארגונית – מול משרדי הממשלה שבאחריותם נמצא התכנון והביצוע של חלקם בתוכנית החומש. מדובר במכשלה של ממש הקשורה למבנה הארגוני של הממשלה. נדרשת כאן חשיבה מחודשת של ועדת השרים לענייני החברה הערבית, בראשות ראש הממשלה, כדי לגבש מענה טוב יותר לסוגיות אלה. נראה שהדרך המיטבית היא להטיל את כלל המשימות מול החברה הערבית על משרד ממשלתי אחד. אם הדבר אינו אפשרי מבחינה פוליטית, יש מקום לחזק במידה רבה את מעמדה, סמכויותיה, משאביה ויכולותיה המקצועיות של הרשות לפיתוח כלכלי במשרד לשוויון חברתי (משרד ראש הממשלה, 2021א), באמצעות הוועדה הבין-משרדית המתמדת, וליישם בצורה מרחיבה ומחייבת את החלטת הממשלה בנדון (משרד ראש הממשלה, 2021ד).

• אומנם חלה התקדמות חשובה בשילוב נציגי החברה הערבית בתכנון וביישום תוכניות החומש, וטוב שכך, אולם מה שנדרש הוא שהמדיניות המנחה תהיה כך שחלקם של אזרחים ערבים בגיבוש התוכניות עבורם ובביצוען יהיה כחלקם היחסי באוכלוסייה, ושהאחריות לביצוע תהיה בסופו של התהליך בידיהן של הרשויות המקומיות הערביות. לכל אורך התהליכים הנדונים יש לוודא ולהאיץ הטלת אחריות רבה יותר לניהול הפרויקטים השונים על החברה הערבית ועל נציגיה, בעיקר בשטח. צריך ואפשר שייקבעו אבני דרך במימוש מדיניות כזו.

• שאלת יכולותיהן של הרשויות המקומיות הערביות להתמודד בהצלחה עם עומס המטלות ומימוש

מהספך הוקצה – רק 62% מהתקציב בוצע. הכנסת.

<https://bit.ly/3yUEwvG>

המועצה להשכלה גבוהה (2021, 10 באוקטובר). הנגשת ההשכלה

<https://bit.ly/3Slx16C>

הגבוהה לחברה הערבית. המרכז להעצמת האזרח (2021). דו"ח מעקב – פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020.

<https://bit.ly/3MMYJtd>

המשרד לשוויון חברתי (2021א). דוח המלצות הוועדה הבין משרדית לקידום חדשנות והייטק בחברה הערבית.

<https://bit.ly/3VGkXB6>

המשרד לשוויון חברתי (2021ב, 21 ביוני). סיכום תוכנית החומש 922 לפיתוח כלכלי של החברה הערבית.

<https://bit.ly/3gnAB4j>

המשרד לשוויון חברתי (2021ג, 21 ביוני). סטטוס יישום החלטת הממשלה 922 – הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים.

<https://bit.ly/3eRGaY9>

המשרד לשוויון חברתי (2021ד). צעירים בחברה הערבית, המלצות הצוות הבין משרדי.

<https://bit.ly/3s8xiAm>

המשרד לשוויון חברתי (2021ה, 27 באוקטובר). תוכנית רב שנתית למגזר הערבי – תקאדום תַּנְדָּם (התקדמות). <https://bit.ly/3eVa8e1>

חדאד חאג' יחיא, נ', ח'לאילה, מ', רודניצקי, א' ופרג'ון, ב' (2022). שנתון החברה הערבית בישראל **الكتاب السنوي للمجتمع العربي في اسرائيل 2021 – תקציר.** המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<https://bit.ly/3sLCt9X>

חיימוביץ' רז, מ' (2021, 21 בדצמבר). "תוכניות החומש צריכות להביא מנוע צמיחה למדינת ישראל, לא רק לחברה הערבית".

<https://bit.ly/3SbW8Kh>

גלובס. חמאסי, ר' (2006). הבעלות על הקרקע כחסם בפני פיתוח, בתוך ש' חסון ומ' קרייני (עורכים), **הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון** (עמ' 249-263). מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

<https://bit.ly/3SkiLfe>

חמאסי, ר' (2019). תכנון ופיתוח היישובים הערביים בישראל – תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה. המכון למחקרי ביטחון לאומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, המרכז היהודי-ערבי, מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום.

<https://bit.ly/3MJTIky>

לביא, א' (2016). החברה הערבית-פלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון. המכון למחקרי ביטחון לאומי ומרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום.

<https://bit.ly/2MyekRQ>

למ"ס (2020, 26 ביולי). שנתון סטטיסטי לישראל 2020 – מספר 71 <https://bit.ly/3DcSU52>

למ"ס (2022, 25 בינואר). הודעה לתקשורת – פערים בין יהודים וערבים במדדי איכות חיים בישראל, 2020.

<https://bit.ly/3MMNTDw>

מרכז המחקר והמידע (2019). אשכולות אזורים בישראל. הכנסת. <https://bit.ly/3MMvuvj>

מרכז המחקר והמידע (2020א, 14 בספטמבר). נתוני תעסוקה ושכר בחברה הערבית בדגש על ענף ההייטק. הכנסת. <https://bit.ly/3EVsl5A>

מרכז המחקר והמידע (2020ב). סוגיות הקשורות לשחיתות בשלטון המקומי. הכנסת. <https://bit.ly/3yTs92U>

מרכז המחקר והמידע (2020, 6 באוגוסט). נתונים נבחרים על החינוך בחברה הערבית. הכנסת. <https://bit.ly/3W7L1p5>

מרכז המחקר והמידע (2021, 27 בדצמבר). נתונים על סטודנטים ישראלים שלומדים במוסדות זרים. הכנסת. <https://bit.ly/3eGkQFb>

משרד הפנים (2022). דו"ח סיכום עבודת צוות המכרזים. <https://bit.ly/3TyZAQk>

משרד ראש הממשלה (2015, 31 בדצמבר). פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020,

אלוף-משנה (מיל.) ד"ר אפרים לביא הוא חוקר בכיר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי ועמית מחקר במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה. בשנים 2009-2010 ניהל במקביל את תוכנית קרן קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי במסגרת מרכז משה דיין באוניברסיטת תל אביב, ובין השנים 2007-2020 ניהל את מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל אביב. עמד בראש הזירה הפלסטינית בחטיבת המחקר באמ"ן בשנים 1998-2002. lavieeph@gmail.com

פרופ' אסטבן קלור הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. הוא גם פרופסור לכלכלה ובעל הקתדרה על שם רוזיטה הרצג באוניברסיטה העברית בירושלים. פרופ' קלור מתמחה במחקרים שיטתיים על האינטראקציה בין טרור, סיכול טרור והשפעתם על העדפותיה הפוליטיות של האוכלוסייה. מחקריו פורסמו בכתבי העת המובילים בעולם הן בכלכלה והן במדעי המדינה, והם מדווחים באופן קבוע בכלי תקשורת ישראליים ובינלאומיים. estebank@inss.org.il

פרופ' מוחמד ותד (LL.B., LL.M., JSD) הוא פרופסור חבר ודקאן בית הספר למשפטים במכללה האקדמית צפת; חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי; ועמית מחקר במרכז הבינלאומי לבריאות, משפט ואתיקה של אוניברסיטת חיפה. עיקר מחקריו של פרופ' ותד עוסקים בהיבטים ההשוואתיים והבינלאומיים של המשפט הפלילי, ההיבטים ההשוואתיים של המשפט החוקתי, משפט בינלאומי, דיני מלחמה, דיני עינויים, דיני טרור, אתיקה מקצועית, בריאות ומשפט, וביחסי הגומלין בין המשפט לבין מדעי המדינה, בייחוד בנוגע לעצמאות הרשות השופטת, לעקרונות שלטון החוק וכן לסוגיות נוספות הנוגעות למיעוט הערבי בישראל. mwattad1@gmail.com

מקורות

אבו־שרקיה, נ' (2010). התרבות הארגונית ברשויות המקומיות הערביות והשפעתה על דרכי ניהולן, בתוך: א' לביא וא' רודניצקי (עורכים), **הערבים בישראל – פוליטיקה, בחירות ושלטון מקומי ביישוב הערבי והדרוזי בישראל** (עמ' 87-92). מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב וקרן קונרד אדנאואר בישראל, תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי. <https://bit.ly/3sbMfSk>

אליזרע, ר' (2018, 18 ביוני). רבע מיליון בני אדם מוותרים על תרופות כי אין כסף. <https://bit.ly/3NkRBoj>. ynet.

בלס, נ' (2020). הישגים ופערים במערכת החינוך בישראל: תמונת מצב. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל. <https://bit.ly/3CPY7hV>

בנק ישראל, (2021, 4 באוקטובר). האוכלוסייה הערבית במגזר ההייטק בישראל. <https://bit.ly/3N1y23S>

דוקטורס אונלי (2017, 4 בדצמבר). נתונים: שיעור תמותת התינוקות במגזר הערבי גבוה פי 3 מזה שבמגזר היהודי. <https://bit.ly/3Dntwsk>

דטל, ל' (2021, 4 באוקטובר). ההשקעה בתלמידי תיכון דתיים היא הגבוהה ביותר במערכת החינוך. TheMarker. <https://bit.ly/3yUEfsE>

הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית (2021, 21 ביוני). תכנית החומש להשקעה כלכלית במגזר הערבי 922: כ-90%

פפרמן, ב' (2008). הגדלת תעסוקת ערביי ישראל – האם קיים סיכוי לכך? אחריות הפרט אל מול אחריות הממשלה. הרצאה במסגרת 'עבודה ושיח' – מפגשים בין יהודים ופלסטינים במערכות העבודה ובחברה האזרחית.

קריל, ד' ועמרייה, נ' (2019). חסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת ההשכלה הגבוהה. משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי. <https://bit.ly/3VLywzpw>

רודניצקי, א' (2022, אוקטובר 25). סקר מעמיק בציבור הערבי ערב הבחירות לכנסת חושף. תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי. <https://bit.ly/3TYeT5f>

רשות החדשנות (2019). דוח הון אנושי בתעשיית ההייטק 2019. <https://bit.ly/3DGzJkc>

שדה' וברויטמן, ד' (2022, 14 בפברואר). מודל תקצוב התשתיות בחברה הערבית יצר "פקק" תכנוני. כלכליסט. <https://bit.ly/3EXCJk5>

תחאוכו, מ' (2019). החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי – נייר מדיניות. מכון אהרן למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה. <https://bit.ly/3TM23Y6>

Levy, A., & Suchi, D. (2018). *The causes and consequences of Israeli government resolution 922: A roadmap to accelerate economic inclusion of Arab communities in Israel*. Harvard Business School, Mossavar-Rahmani Center. <https://bit.ly/3VLHw7m>

הערות

- 1 המסמך מתבסס על שיתוף פעולה מקצועי מתמשך של המכון למחקרי ביטחון לאומי עם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי. הרשות הוקמה ב-2007 מתוקף החלטת ממשלה מספר 1204 מיום 15.2.2007. מטרתה העיקרית הן להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של המיעוטים, לעודד את הפעילות הכלכלית והעסקית ולפעול לשילוב מיעוטים בחברה ובכלכלה הישראלית. ברוח זו פועלת הרשות, בין היתר, לחיזוק הבסיס הכלכלי הקיים באוכלוסייה זו וליצירת מנופי צמיחה שיאפשרו צמצום פערים חברתיים וכלכליים.
- 2 נתונים אלה אינם כוללים את ההקצאה בסך 5.8 מיליארד שקל ואת היקף הביצוע של משרד החינוך בתחומי החינוך הפורמלי (ראו לעיל), שלגביה אין בידינו נתונים.

החלטה מספר של הממשלה 922 מיום 30.12.2015. <https://bit.ly/2lRUK6k>

משרד ראש הממשלה (2016, 19 ביוני). יעדים בתחום החינוך בקרב אוכלוסיית המיעוטים, החלטה מספר 1560 של הממשלה מיום 19.06.2016. <https://bit.ly/3gb5Dft>

משרד ראש הממשלה (2018, 13 במאי). צמצום פערים חברתיים כלכליים ופיתוח כלכלי במזרח ירושלים – החלטה מספר 3790 של הממשלה מיום 13.05.2018. <https://bit.ly/3TupqFo>

משרד ראש הממשלה (2020). המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית – מסמך מדיניות מסכם. <https://bit.ly/3s8AH27>

משרד ראש הממשלה (2021, 25 ביולי). קידום פיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית, החלטה מספר 169 של הממשלה מיום 25.07.2021. <https://bit.ly/3Tjjzmv>

משרד ראש הממשלה (2021, 1 באוגוסט). קידום תכנית חומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי, החלטה מספר 291 של הממשלה מיום 01.08.2021. <https://bit.ly/3yVwZwD>

משרד ראש הממשלה (2021, 24 באוקטובר). תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית -2026. החלטה מספר 549 של הממשלה מיום 24.10.2021. <https://bit.ly/3VXn4R5>

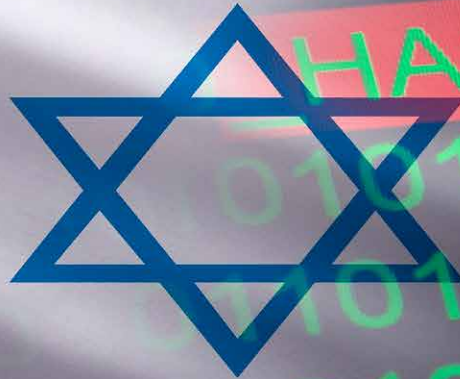
משרד ראש הממשלה (2021, 24 באוקטובר). התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, החלטה מספר 550 של הממשלה מיום 24.10.2021. <https://bit.ly/3VzO7BQ>

משרד ראש הממשלה (2022, 24 במארס). קידום מעטפת הסברה ומיתוג לתוכנית "תקאדום" לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית. <https://bit.ly/3eJcn41>

ניג'ם-אכתיילאת, פ', בן רבי, ד' וסבולאל, ר' (2018). עקרונות עבודה והתערבות המותאמים לחברה הערבית בשירותי רווחה וטיפול בישראל – דוח מחקר, עמ' 11-13. מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, מרכז אנגלברג לילדים ולנוער. <https://bit.ly/3gpOgl3>

סמוחה, ס' (2021). הגורמים וההשלכות של שיתוף מפלגה ערבית בקואליציה: האם מדובר בשינוי מהפכני ובר קיימא? הדים (אמצע), INSS. <https://bit.ly/3CReAT1>

פלדמן, נ' (2021, 14 בספטמבר). השבריריות הבלתי נסבלת של החיים המשותפים. <https://bit.ly/3TGUpP3>. TheMarker



Shutterstock

הקיום הנעדר של הטכנולוגיה בחשיבה האסטרטגית-ביטחונית של ישראל

אביתר מתניה, אורן פודהורצר וניר דניאל
אוניברסיטת תל אביב

יציבתה המדעית-טכנולוגית של ישראל ויתרונה הטכנולוגי-צבאי הם תוצאה של אסטרטגיה וריכוז מאמץ לאורך שנים. להווי ידוע שהמשך בניית יתרון זה לאורך זמן תלוי בכיוון האסטרטגי ובהחלטות המתקבלות כיום, ולכך נדרש מאמר זה.

שיטה מקובלת לבחינת יכולות ויתרון טכנולוגי היא על פי השקעות תקציביות או על פי דירוגים מוחלטים ויחסיים של רמת מחקר אקדמי, מחקר ופיתוח (מו"פ) תעשייתי והשקעות בהון אנושי, אך במאמר זה בחרנו לגשת לנושא מזווית שונה ולבחון את מקומה של הטכנולוגיה כפי שהוא מתבטא באסטרטגיות ביטחון פורמליות של ישראל שפורסמו בשני העשורים האחרונים. ייחודה של פרספקטיבה זו שהיא מלמדת על האיכות ועל עומק ההבנה של התכנון האסטרטגי הלאומי בהקשר הטכנולוגי הצופה פני עתיד.

בהתאם לכך המאמר מתמקד בניתוח שלוש אסטרטגיות ביטחוניות מרכזיות שפורסמו בשני העשורים האחרונים – "תפיסת הביטחון של ישראל", "אסטרטגיית צה"ל" ו"האסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר". הוא מנתח את מקומה של הטכנולוגיה בהן על בסיס נורמטיבי של האופן שבו צריכות להיכתב אסטרטגיות טכנולוגיות שלמות, משווה אותן זו לזו וכן לאסטרטגיות ביטחון לאומי של ארצות הברית ובריטניה.

מהניתוחים עולה כי בשלוש האסטרטגיות קיימת התייחסות מובהקת ליתרון טכנולוגי כאל יעד, אך לצד זאת בשתיים הראשונות חסר ניתוח מקיף של דרכי המימוש והכלים הנדרשים לבניית העוצמה הטכנולוגית, וגם השלישית אינה שלמה. המאמר מסתיים בדיון במשמעויות ובהיבטים לעתיד של היעדרה (הדרך והאמצעים) של הטכנולוגיה (יעד) מן האסטרטגיות הללו.

מילות מפתח: טכנולוגיה וביטחון, אסטרטגיה לאומית, ביטחון לאומי, אסטרטגיה טכנולוגית, תפיסת הביטחון של ישראל.

מבוא

התפיסה השלטת בתרבות הישראלית בהקשר לטכנולוגיה בכלל ולטכנולוגיה צבאית בפרט, בקרב מקבלי ההחלטות, מלומדים ו"עמך ישראל", הן בהקשר לרובד הביטחון הלאומי והן בנוגע לרובד הביטחוני-צבאי שמתחתיו היא: המדע והטכנולוגיה הם תשתית חיונית למדינה מפותחת בכלל; המדע והטכנולוגיה הם רכיב מרכזי בביטחונה הלאומי של ישראל במובן הרחב ביותר; הטכנולוגיה היא מרכיב מכריע בהשגת יתרון מהותי בשדה הקרב לכל צבא וחיונית בייחוד לישראל, הסובלת מאסימטריה כמותית חריפה מול אויביה לצורך השגת עליונות צבאית עליהם, החיונית לשרידותה של המדינה; לישראל יש כבר זמן רב יתרון טכנולוגי מובהק על הסביבה ויציבה טכנולוגית מתקדמת במנחים גלובליים (מדע ותעשיית היי-טק) בכלל, ובפרט בטכנולוגיה צבאית המבוססת על מו"פ עצמי איכותי. תפיסות אלו של עליונות טכנולוגית והון אנושי מדעי-טכנולוגי מעולה כמרכיב משמעותי בהשגת יתרון על היריבים הלכו והתעצמו עם השנים והפכו כאמור למרכיב יסודי בפועל בתפיסת הביטחון של ישראל, במובנה הרחב ובמובנה הביטחוני-צבאי כאחד (בן-ישראל, 2013; בן-ישראל ועמיתיו, 2020, עמ' 8-21; מתניה 2022; פינקל ופרידמן, 2016; עילם, 2009, עמ' 497-508; עמידור, 2020).

אך להווי ידוע שלשם יצירת יציבה טכנולוגית מובילה ושימורה נדרשת השקעה מתמדת וארוכת טווח בתשתיות מדעיות אקדמיות, בתשתית מערכתית טכנולוגית ובתשתית והון אנושי, המהוות בסיס מאפשר לאסטרטגיית בניין כוח טכנולוגי. כן יש לזכור שהשקעה כזו נושאת פרי רק שנים רבות לאחר שבוצעה, לעיתים רק לאחר עשור או שניים. למשל, ההשקעות בהון אנושי מדעי-טכנולוגי בישראל שבוצעו עוד לפני קום המדינה הן שאפשרו מו"פ עצמי בעשורים שלאחר הקמתה, וההשקעות בהון אנושי בעשורים הראשונים לקיום המדינה הן שעמדו ביסוד ההגעה לעליונות צבאית-טכנולוגית משנות ה-90 ואילך, והיו גם חלק מאבני הבניין שאפשרו את הפיכתה של ישראל למעין מרכז (hub) של חדשנות טכנולוגית (מתניה, 2022).

שאלת המחקר והגישה המתודולוגית

השאלה שאנו מעוניינים לעסוק בה במאמר זה היא עד כמה אנשי הרמה האסטרטגית של המדינה מבינים גם כיום את חשיבותם של המדע והטכנולוגיה כמרכיב אסטרטגי בביטחונה הלאומי של ישראל וכמרכיב מפתח ביתרונה הצבאי האזורי, ועד כמה הם מנהיגים תחומים אלו ביד מכוון ובראייה אסטרטגית מנהיגותית מובילה.

ניתן לענות על שאלה זו במספר דרכים. שתיים נהוגות הן מדידה וניתוח של תקציבים המופנים לטכנולוגיה ומדדים לרמה ולהיקף המחקר והמו"פ. הראשונה מתמקדת כאמור בניתוח תקציבים המוקדשים לנושא הטכנולוגי בכיוונים שונים, החל מהתקציבים למו"פ כללי (כמו תקציב הות"ת ותקציב רשות החדשנות) וכלה בנתח תקציב הביטחון המוקדש לבניין כוח טכנולוגי, וכן תקציבי המגזר העסקי המופנים למו"פ, וזאת בהשוואה לאורך שנים ולמדינות אחרות, באופן מוחלט או יחסי. יתרונותיה של שיטה זו הם שבסופו של דבר יש מתאם גבוה בין תקציבי המו"פ לבין היקף המו"פ המבוצע, אך הוא אינו מושלם משום שאינו מודד איכות ואינו רגיש לאסטרטגיות של מיקוד מאמץ או יתרונות.

שיטה נהוגה שנייה היא לפי מדידה השוואתית של גופי המו"פ בישראל – האוניברסיטאות, תעשיית ההיי-טק והמו"פ הביטחוני בהשוואה למדינות אחרות בעולם, הן באופן יחסי (לנפש) והן באופן מוחלט. לגבי המגזר האזרחי אכן יש נתונים ודירוגים רבים המצביעים על מקומה הסביר של האקדמיה הישראלית בעולם המדע ועל מקומה הטוב של תעשיית ההיי-טק בהשוואה לעולם במספר מגזרים, כמו סייבר או מדעי הנתונים. בחלק הביטחוני המדידה מעט יותר מורכבת אך אפשרית. היתרונות של שיטה זו הם ביחסיותה מול העולם ובשימוש בדירוגים אובייקטיביים יחסיים. חסרונותיה הם בכך שהיא מודדת מצב עכשווי הנשען על השקעות ומאמץ של עשור או שניים אחורנית, ובכך שהדירוגים לעיתים מחמיצים את הסיפור האמיתי של המו"פ ועלולים להטעות את מי שתוהה לאן להמשיך.

במאמר זה אנחנו מבקשים לנקוט גישה שלישית, כזו שאינה מסתמכת על תקציבים או נתונים אלא על הממד ההצהרתי האסטרטגי של המדינה, ולבחון עד כמה וכיצד הנושא הטכנולוגי עולה במסמכים אסטרטגיים מהותיים של ישראל, ברמת הביטחון הלאומי וברמה של ביטחון-צבא באופן ישיר. נתחיל בחסרונות המובנים של שיטה זו: ראשית, הצהרות אינן בהכרח מעשה ("בין אמר ועשה ת"ק פרסה"). יש מדינות שמצהירות אך בשטח עושות מעט מאוד, עקב חוסר ביכולת יישום של המגזרים השונים או משום שהתקציבים אינם עוברים על אף ההצהרות והתכנון. שנית, שיטה זו רגישה לעצם הגותן וכתבתן של אסטרטגיות לאומיות ושל מי שכותב אותן. במדינת ישראל בפרט חסרות באופן מובהק אסטרטגיות לאומיות כתובות ומאושרות, והיא חזקה בעולם המעשה יותר מאשר בעולם התאוריה.

ואולם לשיטה זו גם מספר יתרונות. הראשון – כאשר נושא מסוים כבר מופיע באופן ברור וסדור באסטרטגיה הלאומית, הדבר מצביע על כך שהרמה האסטרטגית

לאומי שהוכן על ידי ועדת מרידור בשנת 2006 והוגש לממשלת אולמרט. אף שלא אושר רשמית הוא נתפס כאחד מהמסמכים המכוננים בתחום הביטחון הלאומי בעשורים האחרונים. בניתוח במאמר זה נסתמך על הגרסה המופיעה במסמך הבחינה מחדש משנת 2018 של המסמך המקורי (מרידור ואלדד, 2018); השנייה היא אסטרטגיית צה"ל בגרסתה הבלתי מסווגת שפורסמה בשנת 2018 (אסטרטגיית צה"ל, 2018), המבטאת את החשיבה הביטחונית-טכנולוגית ברובד הביטחוני-צבאי. זו הייתה הפעם הראשונה שצה"ל פרסם מסמך מסוג זה, שמטרתו לפרט את האסטרטגיה שלו בראייה כוללת כמתחייב מתפיסות הביטחון הלאומי של צה"ל. בכך הפך מסמך זה למסמך מכונן המצביע על תפיסות, דגשים, מיקוד ותובנות של דרג קבלת ההחלטות בצבא; השלישית היא האסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר (האסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר, 2017), שאומנם מתייחסת לנושא מסוים בביטחון הלאומי, אך עושה זאת בהיקף הנע מהרובד של ביטחון לאומי כולל ועד הפן ההגנתי עצמו.

במילים אחרות, האסטרטגיה הראשונה שאנו בוחנים היא ברובד הביטחון הלאומי (אם כי במובן הצר ולא במובן הרחב הכולל גם היבטים חברתיים וכלכליים, אלא ביטחון בלבד); השנייה היא הרובד שמתחתיו – ביטחוני-צבאי באופן מקיף ביותר; והשלישית היא אסטרטגיית הסייבר – המקבילה לשתיהן יחד מבחינת הרבדים אך ממוקדת בנושא אחד בלבד – הסייבר. בכך אנו מקיפים את נושא האסטרטגיות הלאומיות משני כיוונים (כללי וממוקד) ובשני רבדים (ביטחון לאומי וביטחוני-צבאי), תוך בחינת שלושה גופים שונים (ועדה ממונה, מטכ"ל וגוף ממשלתי, בהתאמה לשלוש האסטרטגיות). יצוין כי למיטב ידיעתנו, בשני העשורים האחרונים לא פורסמו אסטרטגיות לאומיות או לאומיות למחצה נוספות בהיבטי ביטחון או ביטחון לאומי, למעט מסמך חסוי של ראש הממשלה לשעבר נתניהו, שלא ניתן לגשת אליו. בכך עבודתנו מקיפה גם את האסטרטגיות הקיימות בתחום המתודולוגיה לניתוח האסטרטגיות וההשוואה ביניהן היא ניתוח לפי יעדים, דרכי מימוש ואמצעים (Ends, Ways, Means). אסטרטגיה ניתנת לתיאור כחיבור בין שלושה מרכיבים: יעדים (Ends), דרכי פעולה למימושם (Ways) ואמצעים לביצוע (Means), כפי שהגדירם הגנרל ליקה (Lykke) (Cancian, 2017). על פי תאוריה זו נדרש איזון בין שלושת המרכיבים לשם יצירת אסטרטגיה מוצלחת, ואילו בחוסר איזון טמון סיכון לאי-הצלחה במימושה (Yarger, 2008).

אנו מתבססים על שיטה זו ומנתחים את האסטרטגיות בשלושה אופנים שונים. הראשון –

של קבלת ההחלטות מודעת לו ומחויבת אליו, ולכן גם בדרך כלל תקדיש את מה שנדרש על מנת לממש אותו ולאורך זמן רב, ויש סיכוי לא רע שגם באופן חוצה ממשלות מתחלפות. זאת ועוד, הצהרתיות ברורה ומחויבת על כיוונים אסטרטגיים מחלחלת מטה לדרגי המקצוע והביצוע באופן ברור ואחיד וכמצפן לעשייה ארוכת טווח, משום שלביטויים הפורמליים יש משמעות בפועל באשר לעומק ההבנה של התכנון האסטרטגי ויעדיו, קביעת סדרי העדיפות האסטרטגיים והתכנון ארוך הטווח, תוכניות החומש של הגופים השונים, הקצאת משאבים ופיתוח כוח אדם מתאים. כמו כן, יתרון חשוב מאוד של דרך זו הוא שהדברים המופיעים באסטרטגיות קובעים את העתיד, שהוא הוא העניין העיקרי שלנו, ולא רק מצלמים את תמונת ההווה, הנשען על מה שאחרים בנו במהלך העשורים שחלפו.

אי אפשר להתעלם מעוד יתרון גדול של בחינת אסטרטגיות לאומיות – המוטיבציה והחזון שהן מציבות בפני האומה כולה והעושים במלאכה, ופעמים רבות הן חשובות יותר מתקציבים. ישראל היא דוגמה טובה לכך שעל אף מחסור כבד בתקציבים של ממש, אך במאמץ לאומי שהקדיש את מיטב משאבי האומה למדע ולטכנולוגיה בעשורים הראשונים שלה בהתבסס על חזון ואסטרטגיה ברורה של המנהיגות בתחילת הדרך, הצליחה לבנות את עצמה כמובילה, יחסית לגודלה, בטכנולוגיה ביטחונית ובהמשך בטכנולוגיה בכלל, מה שתקציבים או דירוגים לא מדדו ולא הראו במדויק במשך עשרות שנים.

אלו הסיבות לכך שעל אף החסרונות וההסתייגויות שנכתבו כאן, אנו בוחרים בשיטה זו של בחינת אסטרטגיות לאומיות לצורך הבנת מקומה של הטכנולוגיה בסדר האסטרטגי של המדינה. דרך זו כאמור אינה חפה מחסרונות וגם אינה שלמה, אך מהווה מרכיב בבחינה כוללת של השאלה כמוסבר. לשם כך מאמר זה פונה לאסטרטגיות הביטחוניות של ישראל שנכתבו בעשורים האחרונים ובוחן אם הן אכן מבטאות באופן פורמלי שאיפה זו לקדמה טכנולוגית ולבנייתו של המרכיב הטכנולוגי כמרכיב יסוד באסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל גם בראייה לעתיד; כיצד הטכנולוגיה באה לידי ביטוי בחשיבה הביטחונית האסטרטגית של מדינת ישראל; ואם הביטוי הפורמלי של חשיבה זו עולה בקנה אחד עם חשיבותה.

במאמר אנו מנתחים את ההתייחסות לטכנולוגיה בשלוש אסטרטגיות ביטחוניות מרכזיות של ישראל שפורסמו בשני העשורים האחרונים, המייצגות את מקומה של הטכנולוגיה בחשיבה הביטחונית הישראלית: הראשונה היא מסמך המלצה לאסטרטגיית ביטחון

חשוב לציין גם שרמת ההתייחסות לטכנולוגיה שאנו מצפים מכל מסמך היא שונה, בהתאם לרובד שהוא שייך לו ולמטרת כתיבתו. למשל אסטרטגיית צה"ל, שאכן מבטאת התייחסות לאומית אסטרטגית לביטחון, עושה זאת מנקודת המבט של אסטרטגיה צבאית של הרמטכ"ל, שהיא שילוב של תפיסת הפעלה והחלטות ארגוניות הנוגעות לצה"ל.

עם זאת ולאחר הסתייגויות אלו, אנו מוצאים כי השיטה שנבחרה במאמר זה לניתוח האסטרטגיה הישראלית לגבי היתרון הטכנולוגי בראייה עתידית, מרכיב מרכזי וחשוב ביותר כאמור בהיבטי הביטחון הלאומי, היא חזקה במיוחד. זאת בעיקר משום שהיא מקיפה שלושה מסמכי יסוד שונים במהותם, במהות הארגונים והכותבים שלהם וברבדים שלהם כפי שתואר, והתייחסות מקיפה זו משלושה כיוונים שונים ובאמצעות בסיס דוקטרינרי שווה לבחינתן מאפשרת ליצור מבט על אובייקטיבי באשר לגישה האסטרטגית של ישראל למקומה של הטכנולוגיה בביטחון הלאומי.

למרות החשיבות והמרכזיות של היתרון הטכנולוגי וההסתמכות עליו במערכת הביטחונית האסטרטגית הישראלית ובקרב מקבלי ההחלטות, הדיון והעיסוק בו אינם שלמים ומקיפים, והם רחוקים ממה שהיינו מצפים ממדינה מובילה טכנולוגית כמו ישראל.

טענת המחקר

טענתנו העיקרית היא שלמרות החשיבות והמרכזיות של היתרון הטכנולוגי וההסתמכות עליו במערכת הביטחונית האסטרטגית הישראלית ובקרב מקבלי ההחלטות, הן ברובד הביטחון הלאומי והן ברובד הביטחוני הישיר, הדיון והעיסוק בו אינם שלמים ומקיפים, והם רחוקים ממה שהיינו מצפים ממדינה מובילה טכנולוגית כמו ישראל. כלומר קיים פער בין ההצבעה על חשיבות הטכנולוגיה לבין בניית אסטרטגיה טכנולוגית מקיפה למימוש היתרון הטכנולוגי. במאמר אנו בוחנים את שלוש האסטרטגיות הביטחוניות לאישוש טענתנו זו ומצביעים על כך שהיא בעיקר רלוונטית לאסטרטגיית הביטחון הלאומי ולאסטרטגיית צה"ל, ובאופן חלקי גם לאסטרטגיית הגנת הסייבר, ובייחוד בהשוואה לאופן המקיף שאסטרטגיות זרות (ארצות הברית ובריטניה) דנות בנושא. בחלק הדיון אנו מנסים לעמוד על הסיבות לכך ועל המשמעויות של פער זה.

ניתוח ההיבט הטכנולוגי באסטרטגיות הללו בהתאם למצופה מהן לפי יעדים, דרכי מימוש ואמצעים, מה שנותן לנו תצפית ראשונית **נורמטיבית** על הקיים ועל החסר בהיבט הטכנולוגי באסטרטגיות אלו, בהשוואה למה שהיינו מצפים מכל אחת מהן ברובד ובמיקוד שלה, ובהשוואה למה שיש בהן בתחומים אחרים שאינם טכנולוגיים; השני – **השוואת האסטרטגיות זו לזו** אך לא מבחינת תוכן (שהרי הן מכוונות לרבדים ולנושאים שונים) אלא מבחינת התייחסותן לתחום הטכנולוגי, כל אחת בתחומה וברובד המצופה ממנה. כלומר משווים את אופי ההתייחסות לפן הטכנולוגי, שלמותו והיקפו; השלישי – השוואת התייחסותן של האסטרטגיות הישראליות לטכנולוגיה לעומת התייחסותן של שתי אסטרטגיות ביטחוניות מקבילות במדינות מערביות – ארצות הברית ובריטניה. באמצעות השוואה זו אנו מקבלים נקודת מבט יחסית של **פוליטיקה השוואתית** של שתי מעצמות ביטחוניות וטכנולוגיות שאנו רואים בהן מקור להשוואה בהתייחסות לטכנולוגיה בהיבט האסטרטגי הלאומי.

הסתייגויות ומגבלות הניתוח

נסתייג ונדגיש את מגבלות הניתוח כבר כאן. ראשית, מושא ההשוואה במאמר זה של האסטרטגיות האמריקאית והבריטית הוא ברובד הגבוה ביותר של אסטרטגיות לאומיות, ומתאים לכן בעיקר להשוואה לדוח ועדת מרידור בדבר אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל. עם זאת, בראייתנו הן נותנות פרספקטיבה מצוינת לגבי התייחסות כוללת לטכנולוגיה גם ברבדים נוספים של האסטרטגיות של צה"ל ומערך הסייבר הלאומי.

שוני מהותי נוסף בין מסמכי האסטרטגיה הישראלים לבין המסמכים האמריקאיים והבריטיים הוא היותם של האחרונים מסמכים מאושרים ברמה הלאומית על ידי מנהיגי המדינות, וזאת להבדיל מהמקרה הישראלי שבו מדובר במסמכים שלא אושרו ברמה הלאומית, כלומר בממשלה, ולכן אינם בהכרח מעידים או לא מעידים על התפיסה האסטרטגית המנהיגותית, לא כשנכתבו ולא כיום. הערה זו חשובה בייחוד לגבי אסטרטגיית הביטחון הלאומי (ועדת מרידור), שהצוות שכתב אותה הוקם על פי בקשת ראש הממשלה אריאל שרון ומסקנותיה הוגשו לראש הממשלה אהוד אולמרט כדי שהממשלה תאשר אותן, אך הן מעולם לא אושרו ולא תוקפו. הערה זו נכונה חלקית גם לאסטרטגיית צה"ל ולאסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר. אלו תוצרים של הארגונים המדוברים – צה"ל ומערך הסייבר הלאומי – שאושרו על ידי ראשיהם בעת פרסומם אך מעולם לא תוקפו על ידי הממשלה.¹

חלק ראשון: אסטרטגיות ביטחוניות לאומיות של ישראל ומקומה של הטכנולוגיה בהן תפיסת הביטחון של ישראל – ועדת מרידור בחלוקף עשור

כללי

המסמך "תפיסת הביטחון של ישראל – דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוקף עשור" (מרידור ואלדדי, 2018) ריכז ובחן בחלוקף עשור את הדוח המסכם את מסקנות הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל בראשות דן מרידור, אשר הוגש באפריל 2006 לראש הממשלה דאז אהוד אולמרט ולשר הביטחון שאול מופז. מטרת הדוח הייתה לשרטט את התובנות והעקרונות הבסיסיים בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל תוך התמקדות בתחום הביטחוני הצר וללא עיסוק כמעט בכלל מרכיבי הביטחון הלאומי במובנם הרחב, למעט נגיעה בסוגיות מרכזיות לאומיות שלהן ממשק עם עולם התוכן הביטחוני, כמו העיקרון "צבא העם" או חלקו של תקציב הביטחון בתקציב המדינה הכללי. המסמך זכה להסכמה נרחבת הן לגבי נחיצותו והן לגבי התכנים העיקריים שבו. התפיסה לא אושרה באופן פורמלי על ידי הממשלה אך חלק מהמלצות הדוח אומצו בפועל, כמו הוספת "רגל ההתגוננות" למשולש הביטחון הישראלי ושילובו באסטרטגיית צה"ל.

מקומה של הטכנולוגיה במסמך

כבר בעקרונות היסוד (מרידור ואלדדי, 2018, עמ' 18–19) ניתן לראות את מרכזיותה של הטכנולוגיה בתפיסה הביטחונית, כאשר שניים מבין תשעת העקרונות נוגעים באופן ישיר ביתרון האיכותי (עקרונות 4 ו'8): "העוצמה הביטחונית תיבנה על עוצמה לאומית הנשענת על שמירת היתרון האיכותי"; ו"קידום היתרון האיכותי מחייב למצות את היתרונות היחסיים ברמה הלאומית. לשם כך יש לטפח את האיכות האנושית, לנצל את ההזדמנויות הטכנולוגיות ולפתח את היכולת הארגונית". משמעות העיקרון הראשון היא שחלק הארי של העוצמה הביטחונית הישראלית הוא היתרון האיכותי הטכנולוגי והאנושי, בעוד שהעיקרון השני מסביר בקווים כלליים כיצד יש לקדם את היתרון האיכותי. החתירה לשימור ולחיזוקו של היתרון האיכותי נשענת על שני מאמצים עיקריים המשלימים זה את זה. הראשון – טיפוח התשתית האנושית ויצירת הבסיס הטכנולוגי; השני – תרגום המעשי של אלה לעוצמה צבאית. הבסיס האנושי והטכנולוגי נבנה על יסוד האיכות האנושית בצה"ל

ובתעשיות, על תשתית מתקדמת של מו"פ ביטחוני, על תעשיות ביטחוניות המפתחות ומייצרות אמצעי לחימה מתקדמים ועל שיתוף פעולה בינלאומי. תרגום התשתית הזאת לעוצמה צבאית מתבסס על פיתוחם של אמצעי לחימה מתקדמים ועל הצטיידות בהם, על רכישת יכולות מערכתיות המבוססות על תפיסות הפעלה מבצעיות, על טיפוח כוח אדם איכותי בתחומי הפיקוד, ההפעלה והאחזקה של אמצעי לחימה ועל יצירת תשתית ארגונית מתקדמת בתחומי הניהול, הידע והמידע.

בהמשך המסמך ישנן המלצות לאופן בניית היכולות הצבאיות (עמ' 28). לדעת כותבי המסמך, גישת בניין הכוח הצבאי צריכה לאזן בין בניית כוח לאיזונים ספציפיים, כלומר גישת המענה – "בניין הכוח הוא סוג של 'מענה' שניתן ל'איום' הצפוי", כפי שמתאר יצחק בן-ישראל (בן-ישראל, 1997), לבין גישה גנרית של פתרונות ורסטיליים המאפשרים בנייה מהירה יחסית של יכולות צבאיות. גישה זו מזכירה את גישתו של יורם חמו, המתייחסת לבניין הכוח כאל מערכה דו-צדדית (חמו, 2016), בעוד שבסך הכול נדרש לשמור על היתרון היחסי מול צבאות סדירים במרחב. נוסף על כך המסמך כולל המלצות קונקרטיות לכיווני פיתוח טכנולוגיים, ביניהם קידום היכולות הלא-מאוישות (למשל כלי טיס בלתי מאוישים), התקדמות בחימוש המדויק, פיתוח תחום החלל, פיתוח יכולות ההגנה נגד רקטות ועוד.

המסמך ממשיך ומרחיב על הצורך בהסדרה לאומית של תהליכי קבלת ההחלטות בסוגיות היתרון האיכותי בראייה בין-תחומית ובין-ארגונית – גורם ביטחוני אחד האחראי על קביעת סדרי העדיפויות, קבלת ההחלטות המרכזיות ותיאום שוטף ומחייב של מערכות המו"פ, אשר לנוכח מגבלות המשאבים נדרש להיות ממוקד, רלוונטי, בעיתוי מתאים ובעל פוטנציאל להיות מתורגם למענה אפקטיבי שיקנה יתרון משמעותי בשדה הקרב (עמ' 35–36).

ניתוח

ניתן לראות כי הטכנולוגיה תופסת מקום חשוב ומרכזי בתפיסת הביטחון הלאומי הכוללת. בהתאם לסיווג המרכיבים באסטרטגיה, היתרון הטכנולוגי הוא אמצעי (Means) מרכזי ליצירת העוצמה הביטחונית הישראלית, שהיא הדרך (Ways) להשגת היעדים הלאומיים (Ends). יש פירוט חלקי על אופן שימורו של היתרון האיכותי הטכנולוגי, וכן הבנה כי כדי לשמרו יש צורך בטיפוח הון אנושי הבונה תשתית טכנולוגית, שעל גביה נבנים הפיתוחים הצבאיים. עם זאת בולט חוסר ההתייחסות לשאלה כיצד נדרש לטפח את ההון האנושי, וכן חוסר פירוט על הדרכים הקונקרטיים לשמירה על היתרון

לשבש את יכולות צה"ל ואת עליונותו המבצעית בכל ממדי הלחימה (עמ' 12-13). כחלק מאסטרטגיית צה"ל יש צורך למנוע, לשבש ולשלוט את ההתעצמות הטכנולוגית של אויבי המדינה בשגרה ובחירום על מנת לשמור על הפער והיתרון הטכנולוגי באמצעות גישת המניעה וההשפעה, הכוללת פעולות אקטיביות למניעת התעצמות זו ברגיעה (עמ' 15-16). אסטרטגיית צה"ל מתייחסת גם לעולם המודיעין ובפרט למודיעין הטכנולוגי כאל אבן יסוד בהבנת האויב, יכולותיו וכוונותיו, חלק מהההליך ומתחרות הלמידה בין מדינת ישראל לבין אויביה ומרכיב מרכזי בהתאמת המענה והיכולות האופרטיביות והטכנולוגיות על מנת לשלוט את יכולות האויב מחד גיסא, ולשמור על היתרון היחסי האיכותי מאידך גיסא (עמ' 10, 17, 20).

תכליתו המרכזית של הפן הטכנולוגי באסטרטגיית צה"ל היא שמירה על היתרון האיכותי היחסי ועל הרתעה כוללת כלפי האויבים בזירות השונות. על פי המסמך, שמירת היתרון האיכותי היחסי של מדינת ישראל נדרשת להתבצע תוך למידה מתמשכת של הסביבה האסטרטגית והמבצעית ומעקב אחר התעצמותם של צבאות במזרח התיכון במסגרת תחרות הלמידה, על מנת לוודא שהיתרון האיכותי נשמר (עמ' 21, 26).

בהיבט הפעלת הכוח נדרש צה"ל על פי המסמך לקיים תהליכי בניין כוח לשימור ולחיזוק מעמדה הצבאי של ישראל ולשימור היתרון האיכותי היחסי והעליונות הצבאית בכל הממדים (יבשה, אוויר, ים, מודיעין, סייבר), תוך התמודדות מתמדת עם אתגרי קצב ההשתנות המהיר והתכוף של הטכנולוגיה והאתגרים הכלכליים. בפרט מציין המסמך כי נדרשת טכנולוגיה מתקדמת המותאמת לצרכים האופרטיביים וכן אמצעים וכוח אדם המיומן המתאים להפעלתה, והוא אף מתעדף את כוח האדם הטכנולוגי בקבוצה א' בסדר העדיפויות, יחד עם הלוחמים ככוח איכותי למשימות הלחימה בשדה הקרב. המסמך ממשיך ומפרט את עקרונות בניין הכוח, ביניהם גמישות ורב-תכליתיות (ורסטיליות), שיתופיות, רשתיות ורב-זרועיות, מסה קריטית, קטלניות, חופש פעולה וחיזוק הלמידה (עמ' 25-30).

בשונה מתחום הפעלת הכוח, בתחום בניין הכוח הטכנולוגי מסמך אסטרטגיית צה"ל אינו מציג אסטרטגיה ומתודולוגיה סדורה המגדירה את היעדים, דרכי הפעולה להשגתם והאמצעים הנדרשים, ואת יחסי הגומלין ביניהם. המסמך מגדיר את היעדים (Ends) של בניין הכוח כשימור מעמדה הצבאי של ישראל וחיזוק תוך אפשרות הפעלת הכוח לפי גישות המענה, אך לא את יכולות הליבה הנדרשות לבניין כוח טכנולוגי. מעבר לעקרונות בניין כוח כלליים, המסמך אינו עוסק בדרכים

האיכותי (לדוגמה, היקף ההשקעה הנדרש במו"פ ביטחוני, הקשר בין האקדמיה להון האנושי ועוד). חוסר זה בולט בייחוד בהשוואה לנושאים אחרים במסמך, שבהם דווקא קיימת התייחסות כוללת הן ל"מה" והן ל"איך" באופן מקיף יותר, כמו למשל לגבי הצגת אסטרטגיה מקיפה מול אתגר הטרור.

מסמך אסטרטגיית צה"ל

כללי

מסמך "אסטרטגיית צה"ל" הוא מסמך תפיסתי כולל שפורסם לראשונה לציבור הרחב בשנת 2015 ועודכן בשנת 2018 במטרה להוות את התשתית הרעיונית והמעשית לכל העשייה הצבאית (אסטרטגיית צה"ל, 2018). זו הפעם הראשונה שצה"ל פרסם מסמך מסוג זה, שמטרתו לפרט את האסטרטגיה שלו בראייה כוללת כמתחייב מתפיסות הביטחון הלאומי של צה"ל. בשל כך הוא הפך למסמך מכוון המצביע על תפיסות, דגשים, מיקוד ותובנות של דרג קבלת ההחלטות של הצבא. המסמך מפרט את האסטרטגיה של צה"ל כאמצעי להשגת האינטרסים הלאומיים, והיא נשענת על יסודות החשיבה והעשייה הצבאיות. המסמך בנוי מהכלל אל הפרט: המסגרת האסטרטגית – היעדים הלאומיים, הסביבה האסטרטגית, גורמי האיום ומאפייניו, עקרונות תפיסת הביטחון הלאומי והזיקה למטרות ולייעוד צה"ל (Ends), עקרונות וגישות הפעלת הכוח, תפיסת הפיקוד והשליטה ועקרונות בניין הכוח לטווח הקצר והארוך (Ways) והיכולות הנדרשות בצה"ל (Means). האסטרטגיה המובאת במסמך נשענת על ארבעה עמודי תווך, בהתאם להמלצת דוח תפיסת הביטחון של ישראל שנסקר לעיל – הרתעה, התרעה, התגוננות והכרעה, תוך יישומם באסטרטגיה ביטחונית הגנתית ובתפיסה צבאית אופרטיבית התקפית (עמ' 9).

מקומה של הטכנולוגיה במסמך

הטכנולוגיה במסמך אסטרטגיית צה"ל באה לידי ביטוי במספר היבטים. בהיבט הסביבה האסטרטגית מציג המסמך כי קצב התפתחות הטכנולוגיה המהיר, העלייה ביכולת המיצוי של טכנולוגיות לשימושים צבאיים ומהפכת המידע והסייבר משפיעים באופן מהותי על הסביבה האסטרטגית, וכנגזרת מכך – על הביטחון הלאומי ועל צה"ל בפרט (עמ' 10-11). בהיבט הצבאי המתייחס ליריבי צה"ל ("צד אדום") מציג המסמך איום ניכר על צה"ל בעקבות מגמת התרחבות התפוצה של אמצעי לחימה טכנולוגיים מתקדמים והתעצמות האויב במרכיבים התקפיים ומודיעיניים, שתכליתם

בעצמה (Rounds, 2019, p.36-37) — ביטול פרויקט ה'לביא', אולם גם נושא זה לא בא לידי ביטוי במסמך האסטרטגיה.

מסמך האסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר²

כללי

מסמך זה של מערך הסייבר הלאומי (האסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר, 2017) מפרט את אסטרטגיית הגנת הסייבר הלאומית, שייעודה הוא "להסדיר את כלל המאמצים הלאומיים בתחום הגנת הסייבר, ליצור 'שפה משותפת' בין העוסקים במלאכה ולהבטיח מענה יציב וארוך טווח" (עמ' 8). המסמך מורכב משלושה חלקים: הראשון — פירוט של תפיסת הפעולה בהגנת הסייבר, המחולקת לשלוש שכבות הגנה; השני — פירוט אופן יישום האסטרטגיה על ידי שלושה מאמצי-על: בניית הסייבר כמרחב צמיחה בטוח על ידי מימוש שלוש שכבות ההגנה; הקמת זרוע אופרטיבית של מערך הסייבר להובלת מאמצי ההגנה על המשק הישראלי מפני תקיפות; ומחקר, פיתוח ויישום של טכנולוגיות הגנה מדינתיות; החלק השלישי — פירוט בניין הכוח המדעי-טכנולוגי הלאומי בסייבר וחיזוק היתרון היחסי הישראלי בנושא, וכן שותפויות בינלאומיות לעיצוב מרחב הסייבר.

מקומה של הטכנולוגיה במסמך

הפן הטכנולוגי בא לידי ביטוי בשלושת חלקי המסמך העיקריים. בחלק הראשון, הדין ברעיון הפעולה של הגנת הסייבר באמצעות מודל של שלוש שכבות הגנה, שהוא הדרך (Ways) להגשמת יעד ההגנה, מפורטות הטכנולוגיות הנדרשות בכל שכבה כחלק מהותי משכבת ההגנה (Means). בחלק השני של המסמך (עמ' 37-38) הפן הטכנולוגי בא לידי ביטוי בצורה בולטת במאמץ השלישי — מחקר, פיתוח ויישום של יכולות וטכנולוגיות הגנה מדינתיות. כחלק ממאמץ זה להגנת הסייבר הלאומית מושקעים משאבים במו"פ של טכנולוגיות הגנה מדינתיות מתקדמות, כמו גם יחידת מו"פ ממשלתית ייעודית (היחידה לטכנולוגיות סייבר), האמונה על בניין הכוח הטכנולוגי בהגנת הסייבר במדינה ועל מתן מענה לצרכים המבצעיים של הרשות להגנת הסייבר. כלומר, על פי האסטרטגיה המוצעת במסמך, ליישום הגנת סייבר לאומית יעילה נדרש מאמץ-על של מו"פ טכנולוגי מתקדם עבור טכנולוגיות הגנה לאומיות כאחד משלושה מרכיבים עיקריים בהגנה — עדות למקומה המרכזי של הטכנולוגיה באסטרטגיה זו.

ובשיטות למימוש בניין הכוח הטכנולוגי (Ways), כמו לדוגמה התייחסות להשקעה במחקר ופיתוח, לפיתוח ולטיפוח ההון האנושי, לשיתוף פעולה בין התעשייה, משרד הביטחון והאקדמיה, להכרעה בנושא 'לפתח או לרכוש' (Make or Buy) ועוד. פער זה מבטא חוסר הלימה בחשיבה האסטרטגית בין תהליכים אופרטיביים ומבצעיים וגישות הפעלת כוח לתהליכי בניין כוח טכנולוגיים בראייה הוליסטית, אשר פוגעים בשלמותה של התפיסה האסטרטגית הכוללת המובאת במסמך.

בפן הביטחוני-צבאי נשענת מדינת ישראל בין היתר על שיתוף הפעולה והסיוע הביטחוני האמריקאי לצורך שימור עליונות צבאית טכנולוגית.

ניתוח

אסטרטגיית צה"ל מבטאת את התשתית הרעיונית והמעשית לכל העשייה הצבאית כחלק מתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל ומציגה היבטים יישומיים למימוש האסטרטגיה בדגש על הפעלת הכוח, אתגרי הלחימה והגדרת הצרכים המבצעיים והאופרטיביים, אשר מענה להם יתבסס בין היתר על טכנולוגיה מתקדמת. עם זאת, בהיבט של שמירת היתרון האיכותי היחסי ובניין הכוח הטכנולוגי חסרה באסטרטגיית צה"ל התייחסות לתהליכי בניין הכוח הטכנולוגי (Ways), הבניית תהליך אסטרטגי לבניין הכוח הטכנולוגי הכולל תפיסת מימוש, ארגון תומך, הקצאת משאבים נדרשת, תעדוף, הגדרות 'לפתח או לרכוש', שיתוף פעולה ביטחוני-טכנולוגי, ובעיקר החיבור התפיסתי האסטרטגי בין הצורך והיעדים המבצעיים (Ends) לדרכים למימושם (Ways) ולמשאבים ולטכנולוגיות הנדרשים לשם כך (Means). עולה מכך שהביטוי של הממד הטכנולוגי במסמך זה חלקי וחסר ואינו מבטא כנדרש את המקום המרכזי והייחודי שאותו צריכה לתפוס הטכנולוגיה על כלל היבטיה (הפעלת כוח, בניין כוח, ארגון ומשאבים) באסטרטגיה זו, וזאת בשונה מהיבטים אחרים באסטרטגיה. מרכיב מרכזי נוסף החסר בהקשר הטכנולוגי הוא שיתוף הפעולה הלאומי והבינלאומי כמרכיב מפתח במימוש האסטרטגיה, ובפרט שיתוף הפעולה הביטחוני-אסטרטגי עם ארצות הברית. בפועל, בפן הביטחוני-צבאי נשענת מדינת ישראל בין היתר על שיתוף הפעולה והסיוע הביטחוני האמריקאי לצורך שימור עליונות צבאית טכנולוגית, בעיקר באמצעות הצטיידות באמצעי לחימה מתקדמים (כדוגמת המטוס 'אדיר' — F-35), אשר אין ברצונה וביכולתה הכלכלית של מדינת ישראל לפתח

האסטרטגיות מודגש כי היתרון הטכנולוגי מתבסס על הון אנושי בעל הכשרה מתאימה.

עם זאת, **ההבדל העיקרי והעמוק** בהתייחסות לטכנולוגיה בשתי האסטרטגיות הביטחוניות לעומת אסטרטגיית הגנת הסייבר הוא **שבאחרונה יש התייחסות מקיפה ל"איך" שומרים על היתרון הטכנולוגי ולא רק ל"מה" נדרש**. באסטרטגיית הגנת הסייבר מפורטת בקווים כלליים אסטרטגיה לשמירה על היתרון הטכנולוגי, שהוא אחד האמצעים (Means) להשגת היעדים הכלליים (Ends), אך בהיותו כה משמעותי הוא אמצעי חשוב מספיק לצורך פירוט מיני-אסטרטגיה לשמירתו. מיני-אסטרטגיה זו שזורה לאורך כל המסמך ובולטת בייחוד במאמץ התומך ב"בניין הכוח המדעי-טכנולוגי הלאומי בסייבר" (האסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר, 2017, עמ' 42-46). **היעד** הכללי שלה הוא בניין כוח איכותי להגנת הסייבר, או במילים אחרות שמירה והגברה של היתרון הטכנולוגי הישראלי בהגנת הסייבר, אך לא רק זאת. ההתייחסות לבניין כוח בסייבר ברמה הלאומית נוגעת להיבט של ביטחון לאומי במובנו הרחב בעולם הסייבר, כלומר בניין כוח ברמה מעצמתית ככלי ביטחוני-מדיני ולא רק לצרכי הגנת הסייבר של המדינה. **הדרכים** הן המאמצים לתרגום ההון האנושי ליתרון טכנולוגי, כמו למשל שילוב האקדמיה והתעשייה, או המאמצים להגדיל את ההון האנושי ולשפר את איכותו; **והאמצעים** הם ההון האנושי עצמו, משאבים, האקדמיה, התעשייה ועוד.

יש שיטענו כי אסטרטגיית הגנת הסייבר מתעמקת בנושא פרטני יחסית לעומת שתי האסטרטגיות הביטחוניות, ועל כן ניתן לטעון כי בשל עומק זה יש מקום באסטרטגיה לפירוט נוסף ולהעמקה בנושאים ספציפיים. אך אסטרטגיות דומות במדינות אחרות לאו דווקא מתייחסות לפן הטכנולוגי בצורה זו אלא להגנת הסייבר של המדינה באופן ישיר בלבד. בכך אסטרטגיה זו ייחודית הן בנוף העולמי והן בישראלי, ובפרט בהתייחסותה למרכיב הטכנולוגי שהוא הוא היוצר המרכזי של היתרון האיכותי (Adamsky, 2017).

חלק שני: השוואה לאסטרטגיות ביטחוניות זרות

בחלק זה של המאמר נשווה את מקומה של הטכנולוגיה באסטרטגיות הישראליות למקום שהיא תופסת בשתי אסטרטגיות ביטחוניות זרות – אסטרטגיית הביטחון הלאומי האמריקאית שפורסמה בדצמבר 2017 בעת כהונתו של הנשיא טראמפ (The White House, 2017), ואסטרטגיית הביטחון הלאומי של בריטניה שפורסמה בשנת 2015 (HM Government, 2015). ארצות הברית

בחלק האחרון של המסמך מפורטים המאמצים התומכים בביסוס יכולת הסייבר הלאומית, שאחד מהם הוא בניין כוח מדעי-טכנולוגי לאומי בסייבר (עמ' 42-46). המסמך מרחיב היבט זה של בניין הכוח וההון האנושי ועוסק בשני תחומים נוספים: הראשון, שילוב האקדמיה באקוסיסטם בתחום הסייבר, לצד התעשייה וההון האנושי; השני, העצמת ההון האנושי בכמות ובאיכות, גם בגיל צעיר (תלמידי חטיבת הביניים/תיכון), כבסיס להון האנושי בעתיד.

ניתוח

הטכנולוגיה מופיעה במסמך זה הן כאמצעי (Means) מובנה להשגת דרכי ההגנה (Ways) על פי מודל שלוש השכבות (החלק הראשון במסמך); הן כדרך להשגת הגנה יציבה לאורך זמן (Ways) באמצעות בניית יחידה ייעודית לטכנולוגיות ומו"פ בתחום (החלק השני); והן כיעד (Ends) בפני עצמו בבניית האקוסיסטם השלם של הסייבר בישראל (החלק השלישי). האסטרטגיה המוצגת במסמך זה נחשבת מקיפה ושלמה באופן ייחודי לאסטרטגיות ישראליות. היא קושרת באופן ברור בין היעדים (Ends) הדרכים (Ways) והאמצעים (Means), והטכנולוגיה שזורה בכל ההיבטים והחלקים שלה באופן מקיף ושלם (Adamsky, 2017). חלק מהותי ממנה הוא שמירת היתרון הטכנולוגי בנושא בידי ישראל.

מקומה של הטכנולוגיה באסטרטגיות השונות – ניתוח השוואתי

בשלוש האסטרטגיות לעיל הפן הטכנולוגי מופיע כמרכיב חיוני באסטרטגיה עצמה, ועליו מתבססת העוצמה הישראלית בכל אחד מתחומי העיסוק של האסטרטגיות. במסמך "תפיסת הביטחון של ישראל" היתרון האיכותי הטכנולוגי מופיע בשני עקרונות יסוד שעל פיהם נדרש לגבש את התפיסה; באסטרטגיית צה"ל הפן הטכנולוגי מתבטא בהופעת היתרון היחסי בתחילת המסמך כעיקרון לחיזוקה האסטרטגי של מדינת ישראל (ובהמשך המסמך היתרון היחסי מוצג כגורם עיקרי בהרתעה מול האויבים בזירות השונות); ובאסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר הפן הטכנולוגי אומנם לא מופיע כעקרון יסוד, אך הוא אחד משלושת מאמצי-העל ליישום האסטרטגיה הכוללת, כלומר הוא אחד ממרכיבי העוצמה הישראלים בהגנה בסייבר.

נוסף על כך, בשלוש האסטרטגיות ניתן דגש מפורט על המשך בניין הכוח באמצעות מו"פ טכנולוגי. עצם ההופעה של פירוט ייעודי מסוג זה בכל אחת מהאסטרטגיות מצביעה על המקום המרכזי שמחברי כל אחד מהמסמכים מייחסים לטכנולוגיה. כמו כן, בשלוש

הנדסה ומתמטיקה, ופיתוח וטיפוח כוח אדם אקדמי עם התמחויות והתמקצעות טכנולוגיות. בפרט ובהקשר למגזר הביטחוני מציין המסמך בין היתר את הצורך בגיוס כוח אדם טכנולוגי מוכשר, חדשן וממציא ואת הסרת המחסומים לגיוסו, תמריצים לגיוס ולשימור עובדי STEM פדרליים ומשכורות המתחרות עם השוק האזרחי על מנת לייצר מסלולים קלים יותר לכניסה של כוח אדם טכנולוגי, מדענים ומהנדסים לשירות הציבורי (עמ' 19-20).

המסמך מציג חלק ייעודי (עמ' 20-22) העוסק בתחום החדשנות ומתאר את תכליתו המרכזית כשימור ההובלה העולמית בטכנולוגיה, המצאות וחדשנות לשימור היתרון התחרותי האמריקאי. חלק זה מציג תעודף טכנולוגיות מפציעות החיוניות לצמיחה כלכלית ולביטחון, ובפרט טכנולוגיות בינה מלאכותית ומעקב והבנה של מגמות התפתחות מדעית וטכנולוגית בעולם, וכיצד אלו יכולות להשפיע על ארצות הברית או לחתור תחת האסטרטגיות והתוכניות האמריקאיות. עוד מציג חלק זה את מינוף המגזר הפרטי ואת המומחיות שלו בבנייה ובחדשנות. בפרט מציין המסמך את הצורך בהשגה מחדש של גורם ההפתעה בהקשר הטכנולוגי דרך שילוב של טכנולוגיות חדשות בשדה הקרב בקצב של התעשייה האזרחית המודרנית, תוך לקיחת סיכונים.

בהקשרי מו"פ ופיתוח ידע מדעי וטכנולוגי מציג המסמך את הצורך בשיפור ובהשקעה במו"פ בשלבים מוקדמים, את הצורך בהגברת האפקטיביות של השימוש במו"פ ובמומחיות הנבנית במגזר הפרטי לצורכי הכלכלה והביטחון הלאומיים, קידום והגנה על בסיס החדשנות האמריקאית בתחום הביטחון הלאומי.⁴ בפרט מדגיש המסמך את הצורך בהגנה על הידע האמריקאי בתחום הביטחון, שלרוב צומח מתוך האקדמיה ומתעשיות אזרחיות שונות והוא חיוני לשימור היתרון האיכותי. עוד מציין המסמך (עמ' 22-23) את הצורך בהשקעה בטכנולוגיה בתחום האנרגיה, הגעה לעצמאות אנרגטית, טיפול בזיהום אוויר ובהשפעה על האקלים, אשר מבטא את מקומה של הטכנולוגיה ככלי להתמודדות עם בעיות כלל-עולמיות וליצירת עצמאות אנרגטית, לרבות בתחום אנרגיית הגרעין.

בתחום שיתופי הפעולה מדגיש המסמך לאורך חלקיו השונים את החשיבות של שיתופי פעולה טכנולוגיים חיצוניים עם בעלי ברית ושותפים, וכן שיתופי פעולה פנימיים בין הממשל האמריקאי, התעשייה והאקדמיה, וחיזוק הקשר בין מערכת הביטחון לחברות טכנולוגיה אזרחיות כמנוף מרכזי לקידום הטכנולוגיה ברמה הלאומית והביטחונית.

ובריטניה נבחרו להשוואה זו שכן הן ללא עוררין מעצמות ביטחוניות וטכנולוגיות מובילות עולמיות. שני המסמכים מקיפים ועוסקים בשלל הנושאים הקשורים לביטחון הלאומי של מדינות אלו במנעד רחב ביותר, ובכלל זה לדוגמה התייחסות להתמודדות עם איומים ספציפיים כמו טרור ופשיעה, אינטרסים במרחב העולמי והאזורי ודיפלומטיה בינלאומית או סוגיות בהקשר הכלכלי, וכן בהרחבה גם בנושא המדעי-טכנולוגי. תחילה נבחן את מקומה של הטכנולוגיה בשתי אסטרטגיית ביטחון לאומי אלו ולאחר מכן נשווה אותה למקומה של הטכנולוגיה באסטרטגיות הביטחונית הישראליות שהובאו בחלק הראשון.

אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ארצות הברית

מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי האמריקאי מתפרסם אחת לארבע שנים, עם כניסתו של ממשל חדש בארצות הברית (המסמך הראשון פורסם בשנת 2002). הוא מפרט את תפיסת הממשל באשר לסוגיות הביטחון הלאומי של ארצות הברית וכיצד נכון להתמודד איתן. המסמך המעודכן האחרון פורסם בדצמבר 2017 בעת כהונתו של הנשיא טראמפ (The White House, 2017). הנשיא הנוכחי ביידן פרסם ב-2021 מסמך הכוונה לכתיבת אסטרטגיית ביטחון לאומי.

הטכנולוגיה מופיעה במסמך זה במספר רבדים. תחילה מוצגת הטכנולוגיה כמרכיב מרכזי בחיזוק ובהגברת שגשוגה של הכלכלה האמריקאית, כלומר הטכנולוגיה מוזכרת בהקשר הלאומי ככלי לשמירת היתרון האזרחי-כלכלי, בניגוד להקשר הצבאי המובהק שמוצג באופן כמעט בלעדי באסטרטגיות הישראליות. בהמשך מציג המסמך את ההקשרים הביטחוניים של הטכנולוגיה ואת מקומה בשמירת היתרון האיכותי הצבאי של ארצות הברית על פני יריבותיה, אשר הולך ונשחק (Ends).³ הן בפן הכלכלי והן בפן הביטחוני המסמך מציג את דרכי הפעולה לשימור היתרון האיכותי היחסי הטכנולוגי (Ways), אשר במובנים רבים חופפות ומתבססות על אותן אבני בניין – כוח אדם מדעי וטכנולוגי, חדשנות, יזמות ותעודף טכנולוגיות, השקעה במו"פ ובפיתוח תשתית ידע מדעית וטכנולוגית וקיום שיתופי פעולה פנימיים וחיצוניים. המסמך מעמיק בכל אחד מנושאים אלו ומפרט את האמצעים לקידומם ולחיזוקם. נעמיק בקצרה בכמה מהם.

בתחום כוח האדם המדעי והטכנולוגי מציג המסמך את הצורך בקידום חינוך מדעי וטכנולוגי, ובפרט חיזוק מקצועות ה-STEM (Science, Technology, Engineering, Mathematics) – מדעים, טכנולוגיה,

בכל היכולות האלה מצוין כי נדרשת השקעה משמעותית בתחום הטכנולוגי על מנת לשמור על היתרון היחסי והתחרותי, יחד עם התבססות על מדע וטכנולוגיה ומחקר ופיתוח בשיתוף צבאי, אזרחי ותעשייתי.

גם במסמך זה, בדומה למסמך האמריקאי, יש חלק ייעודי העוסק בחדשנות (עמ' 73-75). נאמר בו כי החדשנות המתבססת על מיצוי יכולות מדעיות וטכנולוגיות חיוניות לעוצמה הכלכלית, לפרודוקטיביות ולתחרותיות של בריטניה בשוק העולמי. עוד מצוין במסמך כי בעולם הטכנולוגי כיום הקטר הוא המגזר הפרטי ולא הציבורי, ושיתוף הפעולה בין המגזר הטכנולוגי הפרטי למגזר הציבורי הוא מרכיב מפתח באפקטיביות של המיצוי הטכנולוגי בתחומי הביטחון הלאומי. לדוגמה מציג המסמך התנעה של יוזמת חדשנות ביטחונית (Defense Innovation Initiative) ברמה הלאומית, בעבודה משותפת עם אוניברסיטאות, חברות סטארט-אפ וחברות קטנות ובינוניות, תוך הצבת המדע והטכנולוגיה במרכז החשיבה בתחום הביטחון הלאומי. "ניצור גוף חדש חוצה משרדים לניתוח טכנולוגיות מפציעות וחדשנות, עם קישורים צמודים למגזר הפרטי ולאקדמיה כדי להבטיח שנזהה את ההזדמנויות"⁶ (עמ' 74).

עוד מצוין המסמך (עמ' 74) השקעה בטכנולוגיות חדשניות ובעלות פוטנציאל להפוך למשבשות מול היריבים – מהלך הכולל מחקר מתקדם במעבדות המדע והטכנולוגיה של משרד הביטחון והמרכז למדע וטכנולוגיה יישומית, העובדים בצמוד לתעשייה ולאקדמיה. בהקשר זה מצוין הצורך לקדם טכנולוגיות במהירות, לבחון רעיונות לא קונוונציונליים ונכונות לקחת סיכונים דרך שינוי תפיסות העולם המסורתיות בתחום. המסמך מתייחס גם למסחור של יכולות המפותחות לטובת היבטי ביטחון על מנת למנף צמיחה כלכלית, לדוגמה בעולם הסייבר, וכן הקמת תוכניות האצה (אקסלרטורים) בתחום הביטחון על מנת לסייע לכלל המגזרים להפוך רעיונות חדשניים למוצרים ולשירותים במהירות רבה יותר ולמסור אותם למשתמשים הביטחוניים (עמ' 75). המסמך עוסק גם בצורך בהגדרה של הממשלה לגבי הטכנולוגיות הנדרשות לפיתוח עצמי, ואילו מהן נדרשות לרכש חיצוני או דרך שיתופי פעולה והשקעה משותפת עם בעלי ברית, האקדמיה והתעשייה ('לפתח או לרכוש') (עמ' 74). לדוגמה, שיתוף פעולה טכנולוגי אסטרטגי בין בריטניה לבין ארצות הברית כמרכיב מרכזי בביטחון הלאומי, לצד שיתוף פעולה בתחומי מודיעין, גרעין, דיפלומטיה ויכולות צבאיות, בין היתר כחלק מ"אסטרטגיית ההיסט השלישית" האמריקאית (שמואל, 2016), ושיתוף פעולה עם צרפת סביב יוזמות טכנולוגיות בתחומי התעופה, הים והחלל. בפרט מצוין

כמו כן מבטא המסמך את היכולת להשתמש בטכנולוגיה ככלי להפעלת עוצמה קשה ורכה ולשימור ויצירת השפעה כנגד איומים גלובליים המשתמשים בטכנולוגיה (עמ' 25-26), וכן מתייחס לטכנולוגיה בידי אויבי המעצמה, אשר מצמצמת ושוחקת את היתרון הטכנולוגי האמריקאי המובהק (עמ' 3).

עם זאת המסמך מסייג את התלות המוחלטת בטכנולוגיה ומציג הבנה שהתלות והאמונה בטכנולוגיה כגורם שיכול לפצות על סדרי כוחות הייתה מוחלטת ומוטעית. מול זה נאמר במסמך כי לצד התלות בטכנולוגיה נדרש חידוש יכולות צבאיות, מודרניזציה, הצטיידות מסיבית באמצעים והגדלת היקפי הכוחות (עמ' 29). כפי שמצוין במסמך, "האמנו בטעות שטכנולוגיה תוכל לפצות על הקיבולת המופחתת שלנו – היכולת להציב בשטח מספיק כוחות כדי לגבור מבחינה צבאית, לייצב את הישגינו ולהשיג את יעדינו הפוליטיים הרצויים. שכנענו את עצמנו שכל המלחמות יתנהלו ויוכרעו במהירות, מרחוק ועם מינימום נפגעים"⁵ (עמ' 7).

אסטרטגיית הביטחון הלאומי וההגנה האסטרטגית של בריטניה

מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי וההגנה האסטרטגית הבריטי פורסם לראשונה בשנת 2008 ומאז פורסמו עוד שני מסמכים מעודכנים, האחרון בשנת 2015 (HM Government, 2015). מסמך זה, בדומה למסמך האמריקאי, מתאר את היעדים הלאומיים של בריטניה בתחום הביטחון, את האתגרים העומדים לפתחו של הביטחון הלאומי הבריטי ואת הדרכים להתמודד איתם. גם מסמך זה מתאר בצורה מקיפה מאוד את מקומה של הטכנולוגיה כחלק מהביטחון הלאומי. המסמך מציג כי התקדמויות טכנולוגיות בעולם, בעיקר בעולמות ה-IT והסייבר, משפיעות מאוד על הביטחון הלאומי ומהוות הזדמנות מחד גיסא ואיום מאידך גיסא, וכי לקדמה הטכנולוגית במגוון תחומים יש פוטנציאל עצום בתחום הביטחוני והכלכלי (עמ' 19). המסמך טוען כי תעשייה ביטחונית המקדמת חדשנות ותחרותיות מהווה מרכיב מרכזי בהתמודדות עם האיומים על הביטחון הלאומי של בריטניה. חדשנות במוצרים ובשירותים שמספקת התעשייה הביטחונית מאפשרת שימור היתרון ביחס ליריבים. המסמך מתייחס גם להיקפי ההשקעה של משרד הביטחון (MOD) במדע ובטכנולוגיה.

המסמך מפרט מספר יכולות ביטחונית מתקדמות שבהן נדרשת בריטניה להשקיע – מטוסי קרב, סייבר, חלל, תקשורת, לוחמה בטרור ועוד, תוך שיתופי פעולה אסטרטגיים עם מדינות ידידות ושותפות, לדוגמה שיתוף פעולה בתחום פיתוח כלי טיס בלתי מאוישים עם צרפת.

הסייבר, שם אכן יש לישראל טביעת רגל גלובלית כבדת (משקל).

שתי האסטרטגיות הזרות גם מפרטות את הדרכים (Ways) לקידום הטכנולוגיה בתחומי הביטחון הלאומי, לדוגמה חיזוק הקשר בין משרד הביטחון, התעשיות והאקדמיה, שיתופי פעולה פנים-מדינתיים וחץ-מדינתיים, הקמת מרכזי חדשנות ותוכניות האצה טכנולוגיות ביטחוניות, פיתוח ידע בחזית הטכנולוגיה ושימוש בו לחיזוק שיתופי פעולה וקשרים ביטחוניים לצד שמירה על הידע המתקדם הייחודי, יצוא ביטחוני, הגדרת 'לפתח או לרכוש' ועוד. שתי האסטרטגיות גם מפרטות את האמצעים (Means) לקידום הטכנולוגיה, לדוגמה פיתוח, טיפוח וניוד כוח אדם טכנולוגי והשקעות תקציביות נכבדות במדע ובטכנולוגיה. לעומתן האסטרטגיות הישראליות ברובד הביטחון הלאומי וברובד הביטחון-צבאי, כל אחת ברמתה, מציגות באופן חלקי מאוד את דרכי הפעולה למימוש הטכנולוגיה כחלק מהחשיבה האסטרטגית הכוללת, דבר המהווה פער חשיבתי ותפיסתי בקשר ובחיבור בין היעדים והאמצעים. פער זה מייצר אסטרטגיות לא שלמות ולא מאוזנות ולוקה בביטוי בכתובים של מקומה המרכזי של הטכנולוגיה כחלק מאותן אסטרטגיות. לעומת זאת, אסטרטגיית הגנת הסייבר נוגעת, כפי שהוצג, בדרכים להשגת היתרון הטכנולוגי, אך בפירוש לא בהיקף המופיע באסטרטגיות הזרות. באסטרטגיות הזרות יש הסתכלות רחבה על מקומה של הטכנולוגיה בכל שרשרת הערך שלה (השכלה טכנולוגית ומדעית, כוח אדם טכנולוגי, גופי מחקר ופיתוח) ובאקוסיסטם השלם לקידומה ולמימושה, וכיצד יש לפעול על מנת לשמור על ההובלה הטכנולוגית לאורך זמן. חסרונו של דיון רחב כזה בולט מאוד בשתי האסטרטגיות הישראליות של הביטחון הלאומי ושל צה"ל. בשונה מהן, אסטרטגיית הגנת הסייבר דומה לאלו הזרות מבחינת השלם שהיא דנה בו בעולם הטכנולוגי, כלומר יעדים, דרכים ואמצעים ובהסתכלות כוללת ושלמה, אך גם היא אינה מגיעה לאותו היקף ופירוט של שתי האסטרטגיות הלאומיות של ארצות הברית ובריטניה. זאת ועוד, האסטרטגיות הזרות עוסקות בהרחבה גם במשאבים (תקציבים, כוח אדם, הקמת גופים ומסגרות ועוד) על מנת לממש את דרכי הפעולה לחיזוק היתרון הטכנולוגי, דבר שגם הוא חסר בשתי האסטרטגיות הישראליות הראשונות ובאופן חלקי גם בזו של הסייבר (לא מוזכרים תקציבים ומספרים). כמו כן נושא שיתוף הפעולה המדעי והטכנולוגי של מדינות אלה ביניהן לבין עצמן ועם מדינות נוספות מהווה מרכיב משמעותי בתפיסה האסטרטגית, אך הוא נעדר מהאסטרטגיות הישראליות כמעט לחלוטין.

המסמך את שיתוף הידע הטכנולוגי כמרכיב בחיזוק היחסים הביטחוניים (HM Government, 2015, p. 75). בהקשר של כוח אדם טכנולוגי מציין המסמך את ההכרח בפיתוח ובטיפוח כוח אדם טכנולוגי (STEM ויזמות), הקלות במעבר בין האקדמיה, המגזר הפרטי, המגזר הביטחוני ובין מדינות, קידום התעשייה הביטחונית והיצוא הביטחוני ומיצוב התעשיות הביטחוניות כמתקדמות, חדשניות ותחרותיות, לרבות שילוב חברות חדשות, גם קטנות, בתחום הביטחוני, כולל צמצום מגבלות המכירה והיצוא (עמ' 75, 78).

למסמך המתואר קדם המסמך "ביטחון לאומי באמצעות טכנולוגיה" (National Security Through Technology) שפרסם משרד ההגנה הבריטי ב-2012 (Ministry of Defence, 2012). על פני 65 עמודים מפורטות במסמך הדרכים (Ways) להשגת יתרון זה, כאשר התכלית והיעד של התוכנית (End) הם לספק לכוחות המזוינים ולסוכנויות הביטחון את האמצעים (Means) הטובים ביותר שניתן לרכוש במגבלות התקציב, בטווח הקצר והארוך, בגישה פרואקטיבית ויזמת.

מקומה של הטכנולוגיה כחלק מתפיסת הביטחון הלאומי – כפי שמוצג בשתי אסטרטגיות ביטחון לאומי מערביות, של ארצות הברית (2017) ושל בריטניה (2015) – הוא מרכזי ביותר.

השוואה בין האסטרטגיות הביטחוניות הזרות לאסטרטגיות הביטחוניות הישראליות

מקומה של הטכנולוגיה כחלק מתפיסת הביטחון הלאומי – כפי שמוצג בשתי אסטרטגיות ביטחון לאומי מערביות, של ארצות הברית (2017) ושל בריטניה (2015) – הוא מרכזי ביותר. המסמכים עוסקים באופן מעמיק ויסודי בשלושת מרכיבי האסטרטגיה (Ends, Ways, Means) – יעדי הטכנולוגיה ומימושה לצרכים וליעדים הלאומיים והביטחוניים, הדרכים להשגת ושימור היתרון הטכנולוגי, והאמצעים להשגת יתרון זה.

שתי האסטרטגיות מוצאות כי הטכנולוגיה חשובה עד כדי הגדרתה כמטרה (Ends) ולא רק כדרך (Ways) להשגת ביטחון, כלומר רואות בה מרכיב מרכזי בביטחון הלאומי בפני עצמה ומרחיבות ומעמיקות בה בהקשר לשגשוג כלכלי וביטחון כאחד. בכך הן שונות מהותית מהאסטרטגיות של ישראל, שאף כי הטכנולוגיה נתפסת בה כמרכיב משמעותי בביטחון הלאומי, המדינה אינה מגדירה אותה כיעד בפני עצמו אלא כדרך (למעט בתחום

הביטחון הלאומי והן ברובד הביטחוני הישיר, לא רק בפועל אלא גם בביטוי שניתן לכך בכתובים. בהתאם קיים פירוט נרחב על "מה" שנדרש מהטכנולוגיה, תוך התייחסות ליכולות הטכנולוגיות הנדרשות.

עם זאת באסטרטגיות, בדגש על זו של הביטחון הלאומי ואסטרטגיית צה"ל, אין התייחסות מספקת ל"איך" משמרים את היתרון הטכנולוגי, מעמיקים אותו ומקדמים אותו, כפי שהיינו מצפים מאסטרטגיות השמות דגש על חשיבותה של הטכנולוגיה ובייחוד בהשוואה לנושאים אחרים הנדונים בהן, כפי שהראינו קודם לכן. חוסר זה אומנם קטן יותר באסטרטגיית הגנת הסייבר המתייחסת לכך, אך גם היא אינה מגיעה לרמת הפירוט המופיעה באסטרטגיות הלאומיות של ארצות הברית ובריטניה. שלוש האסטרטגיות הישראליות, כל אחת בתחומה ועם ההבדלים ביניהם, אינן מעמיקות בתחומים החיוניים לטווח ארוך שיש להשקיע בהם: מהי המדיניות הנכונה להעצמת היתרון היחסי ואיך מתגברים על חולשות בתחום; מדיניות מכוונת לפיתוח עצמי לעומת הישענות על טכנולוגיות מעצמתיות; היכן נכון להישען על טכנולוגיות אחרות ומתי יש להעצים את יכולות הפיתוח הפנימיות של מערכת הביטחון או של התעשיות הביטחוניות, וההבדלים ביניהן; או כיצד מתרגמים יתרון זה לעוצמה צבאית (במילים אחרות – העמקה בתהליך בניין הכוח הלאומי והביטחוני).

בהקשר לאסטרטגיית הביטחון הלאומי חסרה התייחסות לאקוסיסטם השלם של טיפוח הון אנושי מדעי-טכנולוגי, מקומה של האקדמיה בבניין הכוח הלאומי הזה וכיצד לחזק אותה בראייה לאומית כוללת מהיבט של ביטחון לאומי, השקעות במו"פ וכדומה, ועד יצירת העוצמה הצבאית. בהקשר זה נדרשת גם התייחסות לקידום המחקר המדעי והטכנולוגיה בהיבט האזרחי כמרכיב בביטחון הלאומי, בשמירה על היתרון האזרחי כלכלי ועל תחרותיות בשוק העולמי, כמו גם הרחבה והקלה על המעבר בין המגזר הציבורי והביטחוני למגזר האזרחי. פערים אלו בולטים בייחוד על רקע ההתייחסות המעמיקות של אסטרטגיות הביטחון הלאומי של ארצות הברית ובריטניה לפן הטכנולוגי באופן כה מקיף. מתמיה שדווקא במדינת ישראל, שהממד המדעי טכנולוגי שלה הוא עמוד תווך בכללתה, בעוצמתה הצבאית ובעוצמתה המדינית כיום בעולם, חסרה התייחסות מקיפה לטכנולוגיה במסגרת האסטרטגיות הלאומיות, או לחלופין אסטרטגיה טכנולוגית לאומית המאושרת על ידי הממשלה.

לסיכום, באשר לשאלת המימוש בפועל של האמור באסטרטגיות אלה בנושא הטכנולוגי, ראוי לציין כי מתוך האסטרטגיות הלאומיות נגזרים מסמכי עבודה למימוש בפועל של היתרון הטכנולוגי, כדוגמת "ביטחון לאומי באמצעות טכנולוגיה" בבריטניה (Ministry of Defence, 2012), ו"אסטרטגיית ההיסט השלישית" בארצות הברית (שמואל, 2016), אשר ממומשים במשרד הביטחון ובגופים השונים.

חלק שלישי: דיון

כללי

הטכנולוגיה היא אחד המרכיבים המרכזיים בתפיסות ביטחון ובאסטרטגיות מודרניות בעשורים האחרונים, בעיקר בעולם המערבי, ככלי מרכזי לשמירת היתרון האיכותי היחסי. מבט על אסטרטגיה ביטחונית מגלה כי הטכנולוגיה היא באופן טבעי אחד האמצעים (Means) למימוש היעדים הביטחוניים, אך במובנים רבים היא יכולה להשפיע באופן מהותי על הדרכים (Ways) למימוש היעדים. למשל, מערכת כיפת ברזל אינה רק אמצעי להתמודדות עם איום רקטות (Means), אלא בעצם קיומה והצלחתה ביירוט שיעור נכבד של רקטות היא משנה את אסטרטגיית הלחימה של צה"ל במערכה לאסטרטגיה מגננתית (Ways). ואף יותר מכך: הטכנולוגיה יכולה להשפיע גם על היעדים עצמם (Ends). לדוגמה, עם כניסתו של העולם הביטחוני לפעילות בממד הסייבר, שהוא מרחב טכנולוגי בבסיסו, השתנו בעקבות כניסת הטכנולוגיה החדשה גם היעדים הביטחוניים ולא רק הדרכים להשגתם, כמו למשל יעד ביטחוני חדש של הגנה על תשתיות חיוניות מפני תקיפתן בסייבר. בבחינה ברובד נמוך יותר הדן באסטרטגיה טכנולוגית כשלעצמה, ניתן לראות את שימור היתרון האיכותי כיעד (Ends) של הטכנולוגיה שאותה אנו רוצים לפתח ולהשיג, ולשם כך נדרשים שיטות פיתוח, תעדוף, שיתופי פעולה, החלטות פיתוח עצמי או רכש/יבוא חיצוני (Make or Buy) ודרכים (Ways) נוספות, כמו גם תקציבים, תשתיות וכוח אדם (Means).

פערים באסטרטגיות הביטחון הישראליות

כפי שהראינו בחלקים הקודמים, תפיסות הביטחון האסטרטגיות הישראליות בהחלט רואות גם היום בטכנולוגיה מרכיב חשוב ומרכזי ביצירת היתרון האיכותי היחסי ובשימורו, מרכיב שהוא אחד הגורמים העיקריים בעוצמה הביטחונית הישראלית הן ברובד

מהיותה של ישראל מדינה מתקדמת טכנולוגית בעלת תעשייה טכנולוגית חזקה, שבה השוק האזרחי מנביט ומקדם טכנולוגיות רבות, לרוב ליצוא, המשפיעות גם על המערכת הצבאית שנהנית מפירות התעשייה. רושם זה מתחזק לאור הפסיחה בתפיסת הביטחון של ישראל על הקשר בין הטכנולוגיה בשוק האזרחי (ככלי לשמירה על היתרון האזרחי-כלכלי) לבין היתרון הטכנולוגי הביטחוני (נזכיר כי בתפיסת הביטחון הלאומית האמריקאית והבריטית קשר זה מפורט ומודגש).

מנהיגות אזרחית אסטרטגית

האם לעובדה שמקבלי החלטות בצמרת הביטחונית הישראלית הם לרוב אנשי מבצעים ומעשה, רובם ללא הכשרה טכנולוגית או מדעית, עשוי להיות קשר הדוק להיעדרה היחסי של הטכנולוגיה מן האסטרטגיות? ייתכן, לא בהכרח. ראש ממשלת ישראל הראשון, דוד בן-גוריון, שלא היה לורקע טכנולוגי פורמלי, ראה במדע ובטכנולוגיה את הבסיס לתקומת ישראל ומרכיב מרכזי בביטחונה הלאומי בהקשר הרחב ובהקשר הצבאי המייד. הוא פעל בנחישות לקידום ואף ביטא זאת באופן ברור בכתב ובמעשה (בן-ישראל, 2013). ניתן לומר שהמקום המרכזי שהוא נתן למדענים במערכת הביטחון ולמעורבותו האישית בהקמת המטה המדעי וחיל המדע בצה"ל עוד בעת מלחמת העצמאות (בראל, 2009) היה גורם מרכזי בהפיכתה של הטכנולוגיה למרכיב כה משמעותי בביטחון הלאומי של ישראל (מתניה, 2022).

אך גם אם בן-גוריון היה מאבות הקביעה כי המעשה המדעי-טכנולוגי הוא מרכיב כה מהותי בבניין העוצמה הישראלית, הוא לא היה היחיד, ומקבלי החלטות ומובילים אסטרטגיים נוספים בלטו בזיקתם למדע ולטכנולוגיה, בהבנתם את חשיבותם ובהחלטות שקיבלו בנושא. שמעון פרס (מחקר גרעין, לדוגמה), יצחק רבין (למשל במימוש חזון לוויינות על אף עמדה מתנגדת של צה"ל, וזאת מתוך ראייה ארוכת טווח של המשמעות המדינית הכוללת של התחום לביטחון הלאומי), משה ארנס (בייחוד עצמאות מו"פ ביטחוני) ובנימין נתניהו (למשל בתחום הסייבר, שאותו דחף כך שישראל תהיה בו מובילה עולמית לא רק במדד יחסי אלא באופן מוחלט – תחום טכנולוגי ראשון שבו ישראל הפכה למובילה כזו (מתניה ורפפורט, 2021, עמ' 12), וזאת תוך כך שלעיתים הוא נתפס כמשוגע לדבר) – כולם היו בעלי סקרנות וצימאון להכיר את התחום הטכנולוגי או בעלי זיקה טכנולוגית, או שפיתחו אינטואיציה טכנולוגית לאורך שנים של חיכוך עם התחום הטכנולוגי, מה שאפשר להם לשקול ולקבל החלטות בתחומים טכנולוגיים ביטחוניים.

האם המעשה חשוב מהתאוריה?

יש שימעיטו בחשיבות אסטרטגיה כזו וידבקו במעשה, מתוך טענה שישראל הצליחה ליצור את עמוד התווך המדעי-טכנולוגי שלה גם ללא אסטרטגיה כתובה ברורה, כפי שגם תפיסת הביטחון הלאומי שלה אינה מאוגדת במסגרת כתובה מחייבת. אך אם כך הדבר, מדוע טורחים הגופים השונים לכתוב אסטרטגיה? משום שיש חשיבות לתפיסות אסטרטגיות כתובות בכלל, ובפרט לתפיסות הביטחון הפורמליות. ראשית, הן מהוות מסגרת מאגדת לכל העוסקים במלאכת התכנון האופרטיבי ובניין הכוח ולכל השותפים למאמץ הביטחוני בכך שהן משרטטות באופן קוהרנטי וברור את היעדים, את הדרכים למימושם ואת האמצעים להגשמתם, כך שכל אחד מהעושים במלאכה יכול לדעת היכן למקד מאמץ ומה חלקו בעשייה. שנית, לאסטרטגיות אלו חשיבות גבוהה במיוחד בהחלטות לא רק על מה עושים ובמה מתמקדים, אלא לא פחות חשוב מכך – על מה מוותרים. פערים באחד מהמרכיבים באסטרטגיה עלולים להוביל לביזור מאמץ מיותר, להקדשת משאבים ומאמצים לא ממוקדים ולטעויות קריטיות בכיוונים הנדרשים. כמו כן, לאסטרטגיות יש השפעה בפועל על הקצאת משאבים, כוח אדם וקביעת סדרי העדיפויות. בדיוק כפי שנדרש לקבל החלטות על מה לא כלול באסטרטגיה ומה לא נדרש עקב משאבים מוגבלים, כך יש חשיבות רבה למדיניות חלוקת המשאבים במה שאמור להיעשות. לבסוף, האסטרטגיות משקפות בכתובים את אופן ועומק החשיבה של צמרת קבלת ההחלטות במדינה ובמערכת הביטחון.

ראש ממשלת ישראל הראשון, דוד בן-גוריון, שלא היה לורקע טכנולוגי פורמלי, ראה במדע ובטכנולוגיה את הבסיס לתקומת ישראל ומרכיב מרכזי בביטחונה הלאומי בהקשר הרחב ובהקשר הצבאי המייד.

אם כן, החשיבות של פיתוח ושל כתיבת אסטרטגיות לאומיות ברורה והפן הטכנולוגי אינו יוצא דופן. מן האופן שבו מופיע הנושא הטכנולוגי כיום באסטרטגיות הביטחוניות עולה כי היתרון הטכנולוגי נחשב בעיקר אמצעי המשמש להרתעת האויבים ולהכרעתם בעת הצורך, אך הוא אינו נתפס כיעד אסטרטגי בפני עצמו, שמחייב בניית אסטרטגיה לשמירתו. יתרה מכך, נוצר רושם כי הנחה סמויה באסטרטגיות היא שטיפוח ושימור היתרון הטכנולוגי מובנים מאליהם ויתבצעו בכל מקרה וכדרך אגב – רושם הבולט בייחוד באסטרטגיית צה"ל. ייתכן כי רושם זה של מקבלי החלטות נובע

היתרון האיכותי הטכנולוגי הישראלי כחלק מתפיסות הביטחון הרשמיות של המדינה. אסטרטגיה זו צריכה להיות מקיפה, להתייחס לשמירה על היתרון הטכנולוגי הביטחוני והאזרחי כאל יעדים (Ends) מרכזיים ולקשור ביניהם לבין הדרכים (Ways) והאמצעים (Means) להשיגם. אסטרטגיה זו נדרשת להתייחס לסוגיות מרכזיות בנושא הטכנולוגי – גזרות וחלוקת אחריות באקוסיסטם הטכנולוגי האזרחי והביטחוני (למשל מי אחראי על פיתוח כוח אדם טכנולוגי במדינה, מוביל ומקבל את ההחלטות בנושא); איך נראה אותו אקוסיסטם שלם; איך מטפחים את כוח האדם הטכנולוגי במדינה (האזרחי והביטחוני); כיצד מייצרים בסיס מדעי וטכנולוגי; כיצד יוצרים שיתופי פעולה בין מערכת הביטחון, התעשיות והאקדמיה; כיצד מתרגמים את היתרון הטכנולוגי לעוצמה צבאית; מהם התקציבים הראויים להשקעה במחקר ופיתוח; מהו האיזון בין רכש אמצעי לחימה ישראליים לאמריקאיים ועוד. כל אלה בולטים מאוד בחסרונם באסטרטגיות הביטחוניות הקיימות כיום ומהווים בראייתנו מרכיב מכריע לשימור היתרון הטכנולוגי לאורך זמן.

נדרש לבחון את הטכנולוגיה בראייה אסטרטגית כמטרה וכיעד בפני עצמו, ולא רק כאמצעי להגשמת היעדים הלאומיים והצבאיים.

סיכום

מאז קום המדינה מהווה היתרון האיכותי היחסי, ובתוכו המרכיב הטכנולוגי, מרכיב מרכזי וחשוב בתפיסת הביטחון של מדינת ישראל. במאמר זה בחנו כיצד הטכנולוגיה באה לידי ביטוי פורמלי בחשיבה הביטחונת האסטרטגית של מדינת ישראל בעשורים האחרונים באמצעות ניתוח מסמכים ביטחוניים רשמיים ורשמיים למחצה, ואם הביטוי הפורמלי של חשיבה זו עולה בקנה אחד עם חשיבותה של הטכנולוגיה בתפיסה הביטחונת. הסיבה שבחרנו דווקא בפרספקטיבה זו לבחינת השאלה היא משום שלאסטרטגיות כאלו יש השפעה משמעותית על עתיד התחום בעשורים הקרובים, על יצירת מוטיבציה מתאימה אצל כל הנוגעים בדבר, על כוונן אסטרטגי ומיקוד של ההחלטות (מה כן ומה לא), על המאמצים, העדיפויות, הבחירות והמשאבים, על סימון משותף של וקטור לאומי ועל התייחסות קבועה למרכיב חיוני זה ביתרונה האיכותי של ישראל. כפי שהבהרנו, פרספקטיבה זו אינה היחידה וגם אינה מלאה, אך היא ייחודית בתובנות העולות ממנה ושאותן ביכולתה להאיר.

עם זאת, מרבית ההחלטות הללו היו נקודתיות ובנושא מסוים, אשר חייבו בין היתר השקעת משאבים ותקציבי עתק ברמה הלאומית, ולכן חייבו החלטה עקרונית של בכירי המערכת המדינית והביטחונת. הנקודתיות שבהחלטות אלה הן היוצא מן הכלל שמעיד על הכלל – היעדר אסטרטגיה רחבה וכוללת בנושא הטכנולוגי.

הצורך במנהיגות עם זיקה טכנולוגית

תופעה נוספת שמעוררת תהייה בהקשר של מקומה העתידי של הטכנולוגיה בישראל היא מיעוטם, עד כדי היעדרות כמעט מוחלטת, של טכנולוגים או אנשים בעלי זיקה או הבנה טכנולוגית רצינית משולחנות קבלת ההחלטות האסטרטגיות במדינה שהטכנולוגיה היא מרכיב מרכזי בכלכלתה וביטחונה הלאומי. במערכת הביטחון בפרט יש לכך השלכות על עומק המחשבה האסטרטגית בנושא, על היכולת לקבל החלטות חוצות גורל בתחום בניין הכוח הטכנולוגי, בהחלטה על סדרי עדיפויות, על ניצול ועל הקצאה של משאבים. כמה מהיושבים לצד שולחן המטכ"ל של צה"ל הם בעלי הבנה או זיקה לטכנולוגיה ולמימושה הנכון בבניין הכוח ובהפעלתו? עד כמה מפקדי זרועות שאין להם זיקה או ניסיון טכנולוגי יכולים להבין לעומק שינויים שטכנולוגיות משבשות יכולות להכניס לממדי הלחימה השונים ולשנותם באופן מהותי, ולהכין בשל כך את הזרועות השונות לזמנים משתנים, שבהם כנראה פלטפורמות מאוישות לאו דווקא יהיו העיקריות? כמה מראשי משרד הביטחון, למעט ראש מפא"ת (המנהל למחקר ולפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית), הם בעלי יכולת קבלת החלטות בתחום הטכנולוגי? וכמה במערכת הממשלתית?

זו אולי אחת מהתובנות שיש להסיק ממאמר זה. מן הראוי ואף נחוץ שאלו האחראים על התפיסות האסטרטגיות של ישראל ועל ביטחונה הלאומי יבנו לאורך שנים זיקה ואינטואיציה טכנולוגית, מיוזמתם וגם על פי הנחיה, בהכשרות שהם עוברים.

אסטרטגיה טכנולוגית לישראל

עוד תובנה העולה ממאמר זה, ובפרט על בסיס ההשוואה לאסטרטגיות ביטחון לאומיות של ארצות הברית ובריטניה, היא שעל הסביבה האסטרטגית הישראלית לגבש תפיסת ביטחון לאומי טכנולוגית מקיפה כמסמך נלווה למסמכים האסטרטגיים הקיימים, לגיבוש אסטרטגיית-על לצורך המשך העצמת המרכיב המדעי-טכנולוגי בתפיסת הביטחון הלאומי ולשימור ולטיפוח

אביתר מתניה הוא פרופסור בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. הוא מכהן שם כראש התוכנית לתואר שני בלימודי ביטחון וכראש התוכנית לתואר שני בלימודי פוליטיקה, סייבר וממשל, וכן כראש המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיית אוויר וחלל. בין השנים 2012-2018 הקים את מערך הסייבר הלאומי ועמד בראשו. eviatarm@tauex.tau.ac.il

אורן פודהורצר וניר דניאל הם סטודנטים חוקרים בתוכנית לתואר שני בלימודי ביטחון באוניברסיטת תל אביב.

מקורות

- אסטרטגיית צה"ל** (2018). אתר צה"ל, <https://bit.ly/3enE0yW>.
 בן-ישראל, י' (1997). תורת היחסות של בניין הכוח. **מערכות**, 352-353, <https://bit.ly/3LxQMGM>. 42-33
 בן-ישראל, י' (2013). **תפיסת הביטחון של ישראל**. האוניברסיטה המשודרת, מודן הוצאה לאור, משרד הביטחון – ההוצאה לאור.
 בן-ישראל, י', מתניה, א' ופרידמן, ל' (עורכים) (2020). **המיזם הלאומי למערכות נבונות בטוחות להעצמת הביטחון הלאומי והחוסן המדעי-טכנולוגי: אסטרטגיה לאומית לישראל – דו"ח מיוחד לראש הממשלה**. אוניברסיטת תל אביב, סדנת יובל נאמן למדע טכנולוגיה וביטחון. <https://bit.ly/3QizS0g>
 בראל, א' (2009). המנהיג, המדענים והמלחמה: דוד בן-גוריון והקמת חיל המדע. **ישראל – כתב עת לחקר הציונות ומדינת ישראל – היסטוריה, תרבות חברה**, 15, 67-92. <https://bit.ly/3x1lofE>.
 חמו, י' (2016). בניין הכוח כמערכה – על אופטימיזציה ואסטרטגיה. **בין הקטבים**, 6: בניין הכוח – חלק א', 11-38. <https://bit.ly/3CVfvU4>
 מערך הסייבר הלאומי (2017). **האסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר**. <https://bit.ly/3PPkMzi>.
 מרידור, ד' ואלדדי, ר' (2018). **תפיסת הביטחון של ישראל – דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוף עשור**. מזכר 182, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3CTwsOK>
 מתניה, א' (2022). האבולוציה של שירות החובה בישראל: מבניין המיליציה לעמוד התווך של העליונות הצבאית-טכנולוגית. **עדן אסטרטגי**, 25 (2), 12-3.
 מתניה, א' ורפפורט, ע' (2021). **סייברמאניה – כיצד הפכה ישראל לכוח עולמי בזירה שמעצבת את עתיד האנושות**. כנרת זמורה דביר.
 פינקל, מ' ופרידמן, י' (2016). שבעה עשורים ליתרון האיכותי של צה"ל – השתנות התפיסה לגבי מהות היתרון האיכותי של צה"ל על אויביו, השתנות היתרון האיכותי בפועל וכיוונים לעתיד. **בין הקטבים**, 9, 43-66. <https://bit.ly/3q94bfb>
 עילם, ע' (2009). **קשת עילם: הטכנולוגיה המתקדמת – סוד העוצמה הישראלית**. ידיעות אחרונות וספרי חמד – משכל.
 עמידור, י' (2020). תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל. **בין הקטבים**, 28-30, 19-34. <https://bit.ly/3A0BV6S>.
 שמואל, ש' (2016, 1 בנובמבר). **2012-2016 המסע לאסטרטגיית ההיסט השלישית במערכת הביטחון האמריקאית**. מרכז דדו. <https://bit.ly/3qdkBne>

לשם כך התמקדנו בשלוש אסטרטגיות לאומיות שפורסמו בשני העשורים האחרונים: אסטרטגיית הביטחון הלאומי (ועדת מרידור מ-2006, מסמך מ-2018), שדנה ברובד העליון של הביטחון הלאומי, גם אם מזווית צרה של ביטחון וללא התייחסות לחוסן חברתי או עוצמה כלכלית, למשל; אסטרטגיית צה"ל (2018) הנמצאת ברובד הביטחוני-צבאי, קומה מתחת לרובד הלאומי; והאסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר (האסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר, 2017), שמצומצמת לנושא לאומי יחיד אך דנה בו הן ברובד של הביטחון הלאומי והן ברובד הביטחוני-צבאי הישיר. בחינת האסטרטגיות בוצעה ממספר כיוונים. ראשית, ניתוח מקומה של הטכנולוגיה במסמכים עצמם מול מה שהיינו מצפים לראות מנייר אסטרטגי, ובייחוד בהשוואה לתחומים אחרים בו (מבט נורמטיבי); ניתוח השוואתי של מקומה של הטכנולוגיה בכל אחת מהן; וניתוח השוואתי מול שתי אסטרטגיות ביטחון לאומי זרות – זו של ארצות הברית וזו של בריטניה.

מהניתוחים השונים עולה התובנה המרכזית של מאמר זה, הגורסת כי קיים פער משמעותי בין הביטוי הפורמלי הקיים בבירור של הטכנולוגיה כגורם בולט בעוצמה הביטחונית הישראלית, בחשיבותה ובמרכזיותה, לבין הפירוט הפורמלי על הדרכים להשגתה ולשימורה. בהיבט אסטרטגי פער זה בולט במיוחד בהיעדרה של אסטרטגיה מקיפה לשמירת היתרון הטכנולוגי היחסי, העמקתו ותרומתו לעוצמה צבאית וביטחונית בפועל ולאורך זמן. פער זה יכול לנבוע בראייתנו ממספר גורמים, כפי שהוצגו בפרק הדיון, הבולטים ביניהם הם ראיית הטכנולוגיה כאמצעי ולא כמטרה, והנחה סמויה כי הטכנולוגיה היא בבחינת "מובנת מאליה", ייתכן כתוצאה מהשפעות השוק האזרחי הטכנולוגי המתקדם בארץ או מחוסר הבנה מעמיקה של בכירי המערכת הלאומית והביטחונית בנושא.

בראייתנו, כפי שפורט לעיל, נדרש לבחון את הטכנולוגיה בראייה אסטרטגית כמטרה וכיעד בפני עצמו ולא רק כאמצעי להגשמת היעדים הלאומיים והצבאיים, וזאת לאור מרכזיותה וחשיבותה לביטחון הלאומי בראייה רחבה וכוללת, לרבות השפעתה על הכלכלה, ולא רק באופן ישיר על הביטחון. בחינה כזו מחייבת ניסוח של אסטרטגיה כוללת לשמירה ולטיפוח היתרון האיכותי הטכנולוגי הישראלי כחלק מתפיסות הביטחון הרשמיות של המדינה, כמרכיב חיוני לשימור היתרון הטכנולוגי לאורך זמן ולשימור העוצמה הביטחונית הלאומית.

הערות

- 1 למען השלמות והדיוק יצוין שחלקים מסוימים באסטרטגיה הישראלית להגנת הסייבר הדורשים החלטה של ממשלת ישראל לצורך הקמה או ביצוע אושרו על ידה במספר הזדמנויות, ובייחוד בהחלטותיה 2443 ו-2444 מיום 15 בפברואר 2015.
- 2 למען הגילוי הנאות נציין שאחד ממחברי המאמר (אביתר מתניה) היה מי שהוביל את פיתוחה וכתיבתה של אסטרטגיית הסייבר הישראלית במסגרת תפקידו כמקים וכראש מערך הסייבר הלאומי.
- 3 כפי שמצוין בעמ' 2 במסמך: "A belief emerged, among many, that American power would be unchallenged and self-sustaining. The United States began to drift. We experienced a crisis of confidence and surrendered our advantages in key areas. As we took our political, economic, and military advantages for granted, other actors steadily implemented their long-term plans to challenge America and to advance agendas opposed to the United States, our allies, and our partners."
- 4 רשת – NSIB – National Security Innovation Base מעבדות אמריקאית של ידע, יכולות ואנשים, כולל אקדמיה, מעבדות לאומיות והמגזר הפרטי, ההופכת רעיונות לחדשנות ותגליות למוצרים מסחריים ולחברות.
- 5 "We also incorrectly believed that technology could compensate for our reduced capacity—for the ability to field enough forces to prevail militarily, consolidate our gains, and achieve our desired political ends. We convinced ourselves that all wars would be fought and won quickly, from stand-off distances and with minimal casualties."
- 6 "We will create a new, cross-government Emerging Technology and Innovation Analysis Cell, with close links to the private sector and academia to ensure that we identify these opportunities"

- Adamsky, D. (2017). The Israeli Odyssey toward its national cyber security strategy. *The Washington Quarterly*, 40(2), 113-127, DOI: [10.1080/0163660X.2017.1328928](https://doi.org/10.1080/0163660X.2017.1328928)
- Cancian, M. F. (2017, October 6). Formulating national security strategy: Past experience and future choices. Center for Strategic and International Studies (CSIS). <https://bit.ly/3TGUItp>
- HM Government(2015). *National security strategy and strategic defense and security review 2015: A secure and prosperous United Kingdom*. <https://bit.ly/2vLh1hb>
- Ministry of Defence (2012). *National Security through technology: Technology, equipment, and support for UK defence and security*. <https://bit.ly/3RgJqdf>
- Rounds, R. K., III. (2019). *Sourcing air supremacy: Determinants of change in the international fighter jet network*. [A Dissertation submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Government]. <https://bit.ly/3cNRDHj>
- The White House (2017). *National security strategy of the United States of America*. <https://bit.ly/3e41d95>
- Yarger, H. R. (2006). Toward a theory of strategy: Art Lykke and the US Army War College strategy model, in J. B. Bartholomees, Jr. (Ed.), *U.S. Army War College guide to national security policy and strategy*, 2nd Edition (pp. 107-114). <https://bit.ly/3Rh5ogP>



COP 27



United Nations

מתל אביב לשרם א־שיח': חסמים ומפתחות לשלום סביבתי בין ישראל למצרים

טל אנגרט
חוקרת עצמאית

אופיר וינטר ומור לינק
המכון למחקרי ביטחון לאומי -
אוניברסיטת תל אביב

משה טרדימן
אוניברסיטת חיפה

ערב כינוס ועידת האקלים של האו"ם בנובמבר 2022 בשרם א־שיח' נראה פוטנציאל שיתופי הפעולה בין ישראל למצרים בתחומי הסביבה מבטיח, אלא שרק מקצתו הגיע עד כה לידי מימוש. בשעה שתחומי העניין של ישראל ומצרים במישור הסביבתי רבים ומגוונים, השיח המתקיים בין שתי המדינות דל ומצומצם, ובשעה שברבות מהסוגיות הסביבתיות הניצבות לפתחן יש היגיון בשילוב כוחות, ידע ומשאבים בין מדינות שכנות, הקשרים המתקיימים הלכה למעשה בין השתיים אינם מספקים את המענה המצופה לצורכיהן הבוטחים. בהתבסס על התמקדות בחקר שלושה תחומים – ביטחון מים ומזון, כלכלה כחולה וגז ואנרגיות מתחדשות – אנו טוענים כי אין די באינטרסים ההדדיים המשותפים להרחבת הקשרים הסביבתיים בין ישראל למצרים, אלא דרוש מכלול נוסף של תנאים תומכים כדי להתגבר על הסייגים המקשים את קידומם. המאמר כולל סקירה של קשרי הצדדים ומדיניותם בתחומי הסביבה מחתימת הסכם השלום ועד ימינו, ניתוח המשתנים המשפיעים על התפתחותם והמלצות למדיניות באשר לצעדים הנחוצים להרחבתם.

מילות מפתח: מצרים, ישראל, אקלים, סביבה, נורמליזציה, ביטחון מים ומזון, כלכלה כחולה, אנרגיה

מבוא

הקשרים הסביבתיים בין ישראל למצרים הם שיקוף נוסף של השלום ה"קר" בין המדינות, שמתאפיין בנורמליזציה חלקית ומוגבלת ובשיתופי פעולה מועטים (פודה, 2022). ועידת האקלים של האו"ם בשרם א־שיח', שמתקיימת בנובמבר 2022 ובה לראשונה ביתן ישראל, מהווה הזדמנות לתיקון המצב, ובתקווה – לחימום השלום כמכלול, דרך שיפור האינטגרציה הסביבתית בין המדינות.

מאמר זה מוקדש לבחינה היסטורית ועכשווית של הקשרים הסביבתיים בין ישראל למצרים והמודלים האפשריים לקידום. שתי המדינות זיהו זה מכבר את המאבק במשבר האקלים כיעד לאומי, כמו גם כאתגר חוצה גבולות המצריך שילוב כוחות בין אומות ועמים. עם זאת, עד כה כל אחת מהשתיים גיבשה אסטרטגיה סביבתית לאומית בנפרד, כמעט ללא תיאום ושיתוף פעולה עם שכנתה.

עבור מצרים, אירוח ועידת האקלים הוא נקודת שיא באסטרטגיה שמוביל הנשיא עבד אל-פתאח א־סיסי זה קרוב לעשור. החשיבות שמייחס משטרו לנושאי סביבה באה לידי ביטוי בחוקת 2014, שכללה סעיפים בנושאי חקלאות, משאבי טבע, הגנת מקורות המים, אנרגיות מתחדשות ושמירת המגוון הביולוגי. בהדרגה החלה החוקה להיתרגם למדיניות: ב־2015 הקימה מצרים את המועצה הלאומית לשינויי אקלים הכפופה לראש הממשלה – הגוף האחראי על גיבוש אסטרטגיה וריכוז מאמצים ממשלתיים בנושא (המשרד המצרי לאיכות הסביבה, 2015).

ב־2016 השיקה מצרים מסמך חזון לשנת 2030, ובו פרק המוקדש לנושא הסביבתי (המשרד המצרי לאיכות הסביבה, ל"ת). התפתחות נוספת חלה ב־2019, כאשר מצרים עדכנה והרחיבה את הרכבה וסמכויותיה של המועצה הלאומית לשינויי אקלים ופתחה ביישום תוכניות פעולה קונקרטיים ובהטמעת סטנדרטים סביבתיים במשרדי ממשלה וברשויות מקומיות (המשרד המצרי לאיכות הסביבה, 2019).

ב־2020 נערכה מצרים לפרסום אסטרטגיה לאומית מעודכנת להתמודדות עם שינויי אקלים עד 2050, אולם משבר הקורונה הוביל לדחיית השקתה. זו הוצגה לבסוף בוועידת האקלים בגלזגו בנובמבר 2021 (סיף, 2021), וביתר פירוט במאי 2022. האסטרטגיה המעודכנת עוסקת בכלל המגזרים בכלכלת המדינה, בדגש על אנרגיה, תחבורה, חקלאות ומשאבי מים (Abu Zaid, 2022).

הפעילות הממשלתית במצרים מלווה במאמצי חינוך והסברה לתלמידים ולציבור הרחב. היוזמה

הבולטת ביותר מכונה 'ארצנו מארחת את ה-27 COP', ובמסגרתה נערכות פעילויות ברחבי מצרים מטעם מרכזי נוער, ארגוני נשים ומוסדות דת מוסלמיים ונוצריים, שמטרתם להעלות מודעות לנושאי אקלים ולעודד אקטיביזם מקומי. כחלק מהיוזמה גובשה אמנה ציבורית שהחתומים עליה מתחייבים להגן על הצומח, להימנע מזיהום מי הנילוס ומשריפת פסולת, לחסוך במים ובאנרגיה ולהפיץ רעיונות אלה בקרב חוגיהם החברתיים (עדלי, 2022).

בעוד מצרים עסוקה מזה כעשור בנושא האקלים, ישראל אומנם חתומה על כל האמנות הבינלאומיות אך מפגרת בצד היישומי.

מאחורי הפעלתנות של מצרים בתחומי הסביבה והאקלים עומדים שלושה שיקולים עיקריים: ראשית, התמודדות עם האיום הישיר של שינויי האקלים על מצרים (פאיד, 2021). שנית, רתימת הקהילה הבינלאומית לעזרת מצרים ומדינות אפריקה דרך מענקים והלוואות, השקעות בפרויקטים ירוקים ושיתוף בידע טכנולוגי. שלישית, טיפוח מעמדה הבינלאומי של קהיר דרך מילוי תפקיד פעיל ומוביל בהתמודדות עם שינויי האקלים (וינר, 2022).

בעוד מצרים עסוקה מזה כעשור בנושא האקלים, ישראל אומנם חתומה על כל האמנות הבינלאומיות אך מפגרת בצד היישומי. שיפור מסוים נרשם בתקופת ממשלת ישראל ה־36, שעסקה בגיבוש אסטרטגיה הכוללת את משרדי הממשלה הרלוונטיים ובהצבת יעדים ארוכי טווח בנושאים כמו הפחתת פליטות גזי חממה, צמצום זיהום אוויר, התייעלות באנרגיה ותחבורה נקייה (משרד ראש הממשלה 2021א, 2021ג, 2021ד, 2022א; קוריאל, 2022).

ראש ממשלת ישראל לשעבר נפתלי בנט אף רתם את מערכת הביטחון למאבק בשינויי האקלים. בישיבת הממשלה באוקטובר 2021 נקבע כי ההשפעות של משבר האקלים על ישראל יהפכו לחלק מהערכת המצב השנתית של המל"ל, שתוצג בקבינט (רביד, 2021). עוד הוחלט כי צה"ל יקים במסגרת אגף המודיעין צוות שיעסוק בניתוח מידע אקלימי ובהשפעתו האסטרטגית על פעילות צה"ל, על בניין הכוח המודיעיני ועל היציבות הביטחונית במזרח התיכון (אשכנזי, 2021). נוסף על כך הוחלט בישראל על הכללת משבר האקלים בלימודי החובה בגנים ובבתי הספר (קדרי־עובדיה וירון, 2022). השרה הישראלית להגנת הסביבה תמר זנדברג הביעה תקווה שוועידת האקלים בשרם א־שיח' תוביל

לצד החסמים, ספרות המחקר עסקה גם בגורמי מפתח שסייעו או עשויים לסייע בקידום שיתופי פעולה אזרחיים בין המדינות, כולל בתחום הסביבתי. אלה כוללים נסיבות גאופוליטיות אזוריות ובינלאומיות תומכות; מרכזיות הקריטריון הכלכלי בתפיסת הביטחון הלאומי של מצרים; בחירת פרויקטים בעלי קדימות גבוהה; מעורבות פעילה של צד שלישי; התמקדות במדע יישומי, שיניב תוצאות מועילות לאוכלוסייה רחבה בזמן קצר יחסית; והשגת חסות של שר או אישיות בעלת השפעה פוליטית־מדעית במצרים, שתבטיח פעילות חלקה והמשכיות לטווח ארוך (פסטרנק, 2000; קורן, 2018).

בעוד מחקרים קודמים עסקו בשיתופי פעולה אזרחיים באופן כוללני או בהיבטים סביבתיים של נושא ספציפי בתקופה מוגדרת, מאמר זה הוא הראשון שבוחן יריעה רחבה של קשרים סביבתיים. כל זאת תוך התמקדות באתגרים הייחודיים לבניית שלום סביבתי בין ישראל למצרים, בחסמים שניצבו בפניהן לאורך השנים ובתנאים שאפשרו דפוסים, גם אם מוגבלים, של שיתוף פעולה.

המאמר מחולק לחמישה חלקים: מסגרת תאורטית למושג בניית שלום סביבתי; ניתוח היסטורי ועכשווי של שלושה תחומי מפתח שבעיני המחברים טמון בהם פוטנציאל לשיתופי פעולה סביבתיים חוצי גבולות בין ישראל למצרים – ביטחון מים ומזון, כלכלה כחולה וגז ואנרגיות מתחדשות; ודיון מסכם בתובנות הנובעות ממקרי הבוחן באשר לחסמים הקיימים ולצעדים הדרושים להרחבת שיתופי הפעולה הסביבתיים בין המדינות.

מבחינה מתודולוגית מתבסס המחקר על קורפוס עשיר של מקורות ראשוניים ומשניים בעברית, בערבית ובאנגלית, בכללם ניירות ממשלתיים, מאמרים אקדמיים וסמי־אקדמיים, ידיעות עיתונאיות וספרי זיכרונות. מחברי המאמר גם קיימו ראיונות עם ישראלים ומצרים המעורים בתחום וערכו נסיעות מחקר שכללו השתתפות בכנסים במצרים.¹

מסגרת תאורטית

למונח שיתוף פעולה סביבתי אין הגדרה מוסכמת. כך למשל, בראיון שנערך לצורך המחקר הסביר דובר מטעם המשרד להגנת הסביבה כי אין הגדרה רשמית או יחידה למונח זה. המשרד מתאר שיתוף פעולה סביבתי חוצה גבולות כשיתוף פעולה בין ישויות ששטחן הריבוני אינו חופף, התורם לשיפור מצב הסביבה בתחומים כמו אנרגיה נקייה, חקלאות בת־קיימא ותחבורה נקייה (א' שלימצק, ראיון, 20 בספטמבר 2022).

לחיזוק שיתופי פעולה אזוריים, וציינה כי דנה עם מקבילתה המצרית יאסמין פואד על הקמת פורום אקלים מזרח־תיכוני (INSS Israel, 2022). במאי 2022 פרסמה ממשלת ישראל תוכנית שבמסגרתה הונחו משרדי הממשלה להיערך לוועידה ולפעול לקידום פרויקטים סביבתיים משותפים לשתי המדינות (שיתופי פעולה אזוריים).

למעשה כבר עתה חברות מצרים וישראל במגוון פורומים לנושאי סביבה, העשויים לשמש פלטפורמה לקשריהן. האחד הוא יוזמת קפריסין לשינויי אקלים במזרח הים התיכון ובמזרח התיכון, שעליה הכריז הנשיא הקפריסאי ב־2019. יוזמה זו מבקשת לרתום מדענים, חוקרים ומקבלי החלטות באזור ליצירת פתרונות להתמודדות עם השפעות שינויי האקלים (הארץ, 2022). פורום נוסף הוא 'פסגת הנגב' שהושקה במארכ 2022 בהשתתפות שרי החוץ של ישראל, ארצות הברית, מצרים, איחוד האמירויות, מרוקו ובחריין ועוסקת בין היתר בנושאי סביבה. הפורום עתיד להתכנס בשלושה דרגים: מפגש שרי חוץ אחת לשנה, ועדת מנכ"לים של משרדי החוץ (שהתכנסה בבחריין ביוני 2022) ופורום קבוצות העבודה (זקן, 2022א). ישראל הקצתה לטובת הפורום 38.55 מיליון ש"ח לשנים 2023-2025 (משרד ראש הממשלה, 2022ד).

שיתופי פעולה סביבתיים קשורים קשר הדוק לביטחון הלאומי והאזורי, שכן הם נועדו להתמודדות עם תרחיש איום הנוגעים לו, כדוגמת ביטחון מזון ומים, תהליך המדבור ועליית מפלס מי הים.

הכתיבה המחקרית שהופיעה עד כה על שיתופי הפעולה בין ישראל ומצרים בתחום הסביבתי דלה כמעט כמו הקשרים הסביבתיים עצמם. היא מופיעה בעיקר בשולי דיונים מקצועיים ואקדמיים ובחיבורים היסטוריוגרפיים רחבים יותר על אודות יחסי הנורמליזציה האזרחיים בין המדינות, מחתימת הסכם השלום ביניהן במארכ 1979 ועד ימינו.

חלק נכבד מהדיון המחקרי מוקדש לחסמים המעכבים את פיתוח יחסי המדינות בתחום האזרחי, בין היתר סביב אתגרים סביבתיים משותפים. חסמים אלה כוללים את העדיפות שניתנה לשיח בסוגיות מדיניות־ביטחוניות, תוך הדרת משרדי ממשלה אזרחיים מהקשרים; הצורך של המשטר המצרי ליישר קו עם התנגדות הציבור לנורמליזציה עם ישראל; והפער בין הרצון המצרי בחשאיות לרצון הישראלי בפומביות (פודה, 2022א; קורן, 2018).

שיתופי פעולה חקלאיים בימי סאדאת ומובארכ

שיתוף הפעולה החקלאי בין ישראל למצרים החל זמן קצר לאחר החתימה על הסכם השלום בין שתי המדינות. היה זה נשיא מצרים אנואר א-סאדאת עצמו שיזם ועודד אותו. סאדאת אישר את ביקורו של האגרונום המצרי נאצף אבו נדא בישראל. הוא אף ביקש מראש ממשלת ישראל מנחם בגין סיוע ישראלי בפיתוח חקלאות מודרנית בכפר שבו נולד (Keynan & Shoham, 1998).

באביב 1980 נוסדה הוועדה החקלאית המשותפת לשתי המדינות בראשות ד"ר יוסוף ואל, שר החקלאות וסגן ראש ממשלת מצרים לשעבר, ופרופ' שמואל פוהורילס, מנהל הרשות לתכנון חקלאי במשרד החקלאות הישראלי. קשר זה נועד לפתח את החקלאות ולקדם את השלום, ומחולליו ראו בו "אב-טיפוס אוניברסלי של שיתוף פעולה בין אויבים לשעבר" (פוהורילס, 2000, עמ' 5). זאת ועוד, לאורך שנות ה-80 שימשה התוכנית לשיתוף פעולה מזרח-תיכוני, שמומנה על ידי הסוכנות האמריקאית לפיתוח בינלאומי, מסגרת לחילופי ידע וטכנולוגיות חקלאיות. במאי 1980 חתמו ישראל ומצרים על הסכם סחר שהתפתח לקשרים בתחומי טקסטיל, כותנה, כימיקלים וירקות (Adriansen, 2015, pp. 9-10). מרבית שיתופי הפעולה המדעיים והאקדמיים שהתקיימו בשנות ה-80 היו תלת-צדדיים, בהשתתפות ארצות הברית, הולנד ודנמרק ובמימון. חלקם התבצעו בתחום פיתוח אזורים צחיחים ואחרים במסגרת תחנות ניסוי וחוות חקלאיות שהוקמו במצרים כמו זו שבגמיזה, בדלתא של הנילוס. פרויקטים נוספים כללו חילופי טכנולוגיה בסביבה אקולוגית דומה. שיתופי הפעולה התמקדו בהגברת הייצור החקלאי, בשימוש במים, בניתוח החסמים והגורמים המאפשרים מעבר לשימוש בשיטות השקיה מודרניות במצרים, באימוץ השקיה בטפטפות, בייצור מוצרי חלב, בחימום סולארי של קרקעות ובחילופי טכנולוגיות בתחומים הללו. שיתופי הפעולה אף כללו ביקורים הדדיים של מדענים וחוקרים משתי המדינות (הסכמי חקלאות עם מצרים, 1982; פוהורילס, 2000, עמ' 6; פסטרנק, 2000, עמ' 9; Keynan & Shoham, 1998; TATEC, n.d.).

בעקבות החתימה על הסכמי אוסלו בשנת 1993 והסכם השלום עם ירדן כעבור שנה, שיתוף הפעולה החקלאי בין שתי המדינות התרחב למתכונת רב-צדדית שבמסגרתה מילאו ארגונים לא-ממשלתיים תפקיד חשוב. לדוגמה, מרכז פרס לשלום ולחדשנות יזם תוכנית להדברת חדקונית הדקל האדומה. בתוכנית זו, שבה הייתה מצרים הישות המחקרית המרכזית, השתתפו גם ירדן, הרשות הפלסטינית, עומאן, כוויית, מרוקו, תימן

שיתופי פעולה סביבתיים קשורים קשר הדוק לביטחון הלאומי והאזורי, שכן הם נועדו להתמודדות עם תרחישי איום הנוגעים לו, כדוגמת ביטחון מזון ומים, תהליך המדבור ועליית מפלס מי הים. עם התגברות ההבנה באשר לרלוונטיות של אתגרים סביבתיים לביטחון הלאומי והאזורי הפכו נושאים אלה למרכזיים בשיח הציבורי והאקדמי כאחד. כחלק מכך התפתחה בשני העשורים האחרונים ספרות ענפה הבוחנת את הקשרים בין סכסוכים לסוגיות חברתיות, ועלה המושג בניית שלום סביבתי (environmental peacebuilding).

בניית שלום סביבתי מוגדרת כ"תהליך שבו אתגרים סביבתיים המשותפים לצדדים שמצויים (או היו מצויים בעבר) בסכסוך אלים הופכים להזדמנויות לבניית שיתוף פעולה ושלום בני קיימא" (Dresse et al., 2019, p. 104). ראוי להדגיש כי בניית שלום סביבתי היא תהליך ממושך, שמתקיים לפני, במהלך ואף שנים לאחר סיומו של סכסוך. בתהליך עשויים להשתתף שחקנים ממשלתיים ולא-ממשלתיים, המשתפים פעולה ברמה דו-צדדית ורב-צדדית.

תהליך בניית השלום הסביבתי מושפע מהתנאים ההתחלתיים שבמסגרתם הוא מתקיים. אלה כוללים את התנאים הסביבתיים הפיזיים לצד מאפיינים חברתיים-פוליטיים, שיכולים לכלול אינטרסים הדדיים, פערי עוצמה וערכים משותפים. אינטרסים הדדיים עשויים להוביל להסכמים בעלי תועלת הדדית. מנגד, חוסר סימטריה בין הצדדים ברמת העושר, העוצמה והידע עלול לפגוע בנכונות וביכולת לשתף פעולה. ערכים משותפים או היעדרם עשויים להקל או להקשות את בניית השלום הסביבתי. בכפוף לתנאים ההתחלתיים מתעצבים שיתוף הפעולה הסביבתי ומתכונתו.

שחקנים חיצוניים – מוסדות בינלאומיים או מדינות שאינן צד לסכסוך בין הצדדים – עשויים למלא גם הם תפקיד בבניית השלום הסביבתי ולהקל על הצדדים לשתף פעולה, בין היתר על ידי גישור על פערי עוצמה, הגברת שקיפות וזמינות מידע, הפחתת עלויות והגברת יעילות משא ומתן, קישור בין נושאים שונים (linkage) והעלאת העלות של התנהגות פסולה (Keohane, 1988).

חלק ראשון: שיתופי פעולה בתחום ביטחון המזון והמים

שיתוף הפעולה בתחומי ביטחון המזון והמים היה הקשר האזרחי הפורה ביותר בין ישראל לבין מצרים בתקופת שלטונו של חוסני מובארכ (1981-2011), והוא שרד חרף עליות ומורדות ביחסיהן. מאז אירועי 'האביב הערבי' ב-2011 נעצר שיתוף הפעולה בתחומים אלה.

לפי אדריינסן (Adriansen, 2015), מצרים הצדיקה את שיתוף הפעולה החקלאי והמדברי עם ישראל בזכות המומחיות, הידע והטכנולוגיות המתקדמות שברשותה. עוד סייעה להדיפת הביקורות העובדה ששיתוף הפעולה התנהל במדבר, באזורי הספר הריקים של מצרים שבהם יושבים הבדואים, הרחק מהדלתא של הנילוס, שהיא האזור החשוב מבחינת הבניית הזהות המצרית. ישראל התייחסה לקורסי ההכשרה כאל מודל רצוי לנורמליזציה. בשנת 2011, בעקבות נפילת משטר מובארכ, נפסק שיגור המצרים להכשרות בישראל (בן דור, 2018). בפברואר 2013 הכריז שר החקלאות המצרי במשטר האחים המוסלמים, צלאח עבד אל-מוא'מן, על הפסקה כללית של שיתוף הפעולה בין ישראל לבין מצרים בתחום החקלאות (מצרים מפסיקה, 2013).

אתגרי ביטחון המים והמזון של מצרים בעידן א־סיסי

בשנים האחרונות מתמודדת מצרים עם משבר מים חמור. שר ההשקיה המצרי מחמד עבד אל-עאטי הצהיר באפריל 2022 כי מצרים נמצאת על סיפו של מחסור חמור, כאשר צריכת המים לנפש בשנה עומדת על כ־560 מ"ק. משבר המים במדינה נובע בעיקר מהפער הגדל והולך בין משאבי המים, המבוססים באופן מוחלט כמעט על מי הנילוס, לבין יכולתם לספק את צורכי האוכלוסייה הגדלה בקצב מהיר (סופר, 2006). משבר זה מחריף בשל מילוי סכר התחייה שנבנה על הנילוס הכחול באתיופיה.

משבר המים החמור משפיע גם על ביטחון המזון, שהבטחתו חיונית לביטחון הלאומי וליציבות המשטר במצרים. סעיף 79 בחוקה המצרית משנת 2014 קובע כי "לכל אזרח הזכות לכמויות מזון בריאות ומספיקות" (Egypt's Constitution of 2014, n.d.). ביטחון המזון הוא גם חלק מחזון 2030 של מצרים, אשר כולל מספר אמצעים להבטחתו: פיתוח בר־קיימא, הפחתת היבוא, הרחבת שטחי הקרקע החקלאית, מתן אפשרויות תעסוקה והסתגלות לשינויי אקלים (Egypt Today staff, 2022). בפני מצרים ניצבים מספר אתגרים בתחום זה, שבגינם מופחת הייצור החקלאי. אתגרים אלו נובעים משילוב של השלכות שינויי האקלים, כגון עליית מפלס פני הים העלולה לפגוע ב־10 אחוזים מהשטחים החקלאיים, שעליהם מגדלים כרבע מסך הגידולים החקלאיים במדינה, והעלייה בטמפרטורות, תהליכי המדבור והעיור והעלות הגבוהה של הדשנים וחומרי ההדברה בשוקי העולם (Emad & Adel, 2022). כמו כן תלויה מצרים ביבוא מחצית מסך הדגנים שלה, שזמינותם ואספקתם עלולות להשתבש הן עקב השלכות

ומדינות נוספות. ככלל, למעלה מ־80 מיליון דולר הושקעו עד שנת 1999 בשיתוף פעולה חקלאי בין ישראל למצרים (פאוהרילס, 2000, עמ' 6).

המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי (מש"ב, הנקרא כיום סוכנות הסיוע הלאומית של ישראל) של משרד החוץ מילא תפקיד מרכזי בשיתופי הפעולה בתחום החקלאות והמים. מ־1989 תוכנית ההכשרה של אגרונומים מצרים בישראל הפכה לעוגן המרכזי ביחסי המדינות. מטרתה הייתה להכשיר מצרים רבים בחקלאות ישראלית מודרנית. למעלה מ־4,000 מצרים השתתפו בקורסים ובהשתלמויות של מש"ב שנערכו בישראל במשך יותר מעשרים שנה. במסגרתם חלקה ישראל עם המצרים את ניסיונה בגידולי חקלאות באקלים מדברי צחיח והכשירה מנהלים חקלאיים מחוזיים במצרים (בן דור, 2018; Keynan & Shoham, 1998).

לעיתים נתקלו שיתופי הפעולה החקלאיים בקשיים. קושי אחד היה נוכחות גורמים שאינם מעוניינים בשיתוף פעולה עם ישראל. כך למשל מינויו של נציג אחראי מטעם המצרים בחווה החקלאית בגמייזה, שהתנגד לנורמליזציה, הביא לשיבושים בפעילות החווה ואף גרם נזק ליבולים כתוצאה מהזנחה מצרית מכוונת. קושי שני היה מעורבות ישראל בסכסוכים, דוגמת מלחמת לבנון הראשונה שפרצה ביוני 1982 והאינתיפאדה השנייה שפרצה באוקטובר 2000. אירועים אלה הביאו להפסקתם של חילופי מומחים ומשלחות, של ביצוע חלק מהמחקרים המשותפים ושל פעילות הוועדה החקלאית המשותפת, וכן להשעיה זמנית של שיתוף הפעולה החקלאי. עם זאת, הסחר החקלאי בין שתי המדינות נמשך (הסכמי חקלאות עם מצרים, 1982). קושי שלישי היה תאוריות קשר שבאו לידי ביטוי בתקשורת המצרית, שלפיהן ישראל מנצלת את שיתוף הפעולה החקלאי כדי להזיק למצרים (קורן, 2018).

חרף כל הקשיים, שיתוף הפעולה החקלאי התאפשר בעיקר הודות לאישיותו ולמאמציו של שר החקלאות וסגן ראש ממשלת מצרים ד"ר יוסוף ואלי. משרד החקלאות המצרי היה המשרד הממשלתי היחיד ששיתף פעולה עם ישראל, בתמיכת השר. עם זאת, באמצע שנות ה־90 האופוזיציה המצרית מתחה עליו ביקורת נוקבת בשל הקשרים עם ישראל, שלדבריה פגעו בחברה, בחקלאות ובמשאבי הטבע המצריים, החלישו את הזהות המצרית ואפשרו חדירה ושליטה מצד ישראל. היו גם עיתונים כדוגמת א-שעב, שהאשימו את ואלי בבגידה. שר החקלאות המצרי נאלץ להתפטר מתפקידו בשנת 2004, אך שיתוף הפעולה עם ישראל נמשך (Adriansen, 2015).

חרף הפוטנציאל הגלום בשיתוף הפעולה בתחומי המים והמזון, עד כה נראה כי ישראל מעוניינת בו יותר מאשר מצרים.

חלק שני: כלכלה כחולה

ישראל ומצרים שוכנות לחופי הים התיכון והים האדום. בעוד שרצועות החוף במצרים משתרעות על פני כ־3,000 קילומטרים לאורך שני הימים, לישראל רצועת חוף בת 196 קילומטרים לאורך הים התיכון ו־14 קילומטרים נוספים לאורך הים האדום (Teff-Seker et al., 2019). אף ששתי המדינות מתמודדות עם אתגרים דומים שמציבה הסביבה הימית – לצד פוטנציאל רווח הדדי ממשאבי הים – שיתוף הפעולה ביניהן בתחום הכלכלה הכחולה נותר מוגבל. ואולם החשיבות הגוברת שמקנות ישראל ומצרים לסביבה הימית בשנים האחרונות מותרה פתח רחב לאופטימיות באשר לאפשרות חיזוק שיתוף הפעולה בתחום.

המושג כלכלה כחולה מוגדר על ידי הבנק העולמי כ"שימוש ב־ר־קיימא במשאבי האוקיינוסים לצורך צמיחה כלכלית, פרנסה משופרת ובריאות המערכת האקולוגית הימית" (Blue Economy Definitions, n.d.). לצד המטרות החברתיות־כלכליות של כלכלה כחולה מושם דגש על צמצום ההשלכות הסביבתיות השליליות הנובעות מפעילות כלכלית בים, לרבות זיהום מים ואוויר והרס בתי גידול. המושג כולל מגוון רחב של תחומים ופעילויות: תעבורה ימית, חקלאות ימית, אנרגיה וחומרי גלם, תיירות ים וחופים, ניהול פסולת וזיהום וביוטכנולוגיה ימית (Union for the Mediterranean, 2021).

במדינות רבות, ובמדינות אגן הים התיכון בפרט, החלו בשנים האחרונות תהליכי חשיבה לגבי משאבי הים והסכנות הנשקפות להם ומהם, לנוכח משבר האקלים והאתגרים הסביבתיים חוצי הגבולות המאפיינים את הסביבה הימית. המדינות השוכנות לחופי הים התיכון פגיעות במיוחד לשינויי האקלים, שכן האזור מתחמם בקצב מהיר יותר ב־20 אחוזים בהשוואה לאזורים אחרים. ההשלכות השליליות על הים התיכון כוללות החמצה (אסידיפיקציה) והתחממות מי הים, הרס מערכות אקולוגיות, אובדן מגוון ביולוגי, שחיקת חופים ועלייה במפלס מי הים (Lange, 2020). גם בים האדום ניכרות השלכות דומות, לרבות התחממות מי הים, זיהום, דיג יתר ופיתוח מואץ (Kleinhaus et al., 2020). כל אלה פוגעים בצורה חמורה במיוחד בשוניות האלמוגים.

שינויי האקלים על יבולי החיטה בעולם והן בשל גורמים כלכליים וגאופוליטיים כגון המלחמה באוקראינה. שיבשים אלו באספקה מביאים להאמרת מחירים ועלולים לעורר מחאות ציבוריות עד כדי ערעור יציבות המשטר (Tanchum, 2022a).

לנוכח אתגרים אלו הנהיגה מצרים בעשור האחרון אסטרטגיה כוללת שמטרתה למצות את האופציות להבטחת ביטחון המזון של אזרחיה. האסטרטגיה כוללת הרחבת שטחי הקרקע החקלאית; הגבלת השטחים המוקצים לעיבוד הדגנים והגידולים החקלאיים הצורכים הרבה מים והרחבת עיבוד גידולים חסכוניים יותר (Emam, 2021, 2022); והפחתת התלות ביבוא דגים (Maged, 2019). כמו כן הנהיג המשרד המצרי למשאבי מים ולהשקיה ביולי 2021 אסטרטגיה שיישומה ימשך עד שנת 2050, הכוללת שיפור איכות המים; פיתוח משאבי מים; שיפור ניהול משאבי המים והבטחת חלוקתם השוויונית; שימוש חוזר במים ובניית מתקני התפלה (Mahmoud, 2022).

אופק שיתוף הפעולה בעידן א־סיסי

אתגרי ביטחון המים והמזון שעומדים מול מצרים לא בהכרח יתורגמו לשיתוף פעולה עם ישראל, חרף יוזמותיה של האחרונה. כאמור, במארכ 2022 הקימה ישראל את פורום פסגת הנגב שבו שותפה גם מצרים, ובמסגרתו צפויה לפעול קבוצת עבודה בנושאי ביטחון מים ומזון בראשות ישראל ומרוקו.

זאת ועוד, במאי 2022 קיבלה ממשלת ישראל תוכנית לקידום ולהרחבת הקשרים הכלכליים עם מצרים, הכוללת בין היתר יבוא תוצרת חקלאית טרייה ודגים למאכל ממצרים; הקמת מרכז מחקר ופיתוח משותף במסוף ניצנה בנושא חקלאות, מים ואנרגיה; חידוש פעילות הוועדה החקלאית המשותפת; שילוב גורמים מהמגזר העסקי בתוכניות מצריות לפיתוח סיני ולטיוב הקרקעות לחקלאות לשם התפלת מים, לטיפול במי הניקוז החקלאי ובשפכים ולהטמעת שיטות השקיה מתקדמות וקידום פרויקטים משותפים לפיתוח החקלאות הימית ולגידול דגים במערב סיני ובעומק הים התיכון; וכן קידום שיתוף פעולה מחקרי בתחום החקלאות (משרד ראש הממשלה, 2022ג). מצרים לא פרסמה תגובה רשמית לתוכנית.

חרף הפוטנציאל הגלום בשיתוף הפעולה בתחומי המים והמזון, עד כה נראה כי ישראל מעוניינת בו יותר מאשר מצרים. מעבר לכך, אפשר שהניסיון של ישראל להיות זו המובילה ביוזמות בתחומים אלה מרתיע את מצרים משיתוף פעולה עימה.

בין הצדדים, נרשמה אכזבה בצד הישראלי מהתועלת הקונקרטיה שהפיקה ישראל משיתוף הפעולה (כהן, 2000).

תוכנית נוספת שפעלה בשנות ה־90 הייתה התוכנית הרב־לאומית 'הים האדום', שנוסדה ב־1995 וכללה שותפים מצרים, פלסטינים, ישראלים, ירדנים וגרמנים במימון ממשלת גרמניה. במסגרת התוכנית נערכו מחקרים וסקרים משותפים בשוניות האלמוגים ובמים הפתוחים של צפון הים האדום (המכון הבינאוניברסיטאי למדעי הים באילת, ל"ת).

כלכלה כחולה במצרים ובישראל

אף כי שיתופי הפעולה בתחום המחקר הימי דעכו בשני העשורים האחרונים, בשנים האחרונות ניכר שישראל ומצרים משקיעות מאמצים לא־מבוטלים בפיתוח לאומי של כלכלה כחולה. כחלק מהמודעות הסביבתית הגוברת במצרים נרשמה עלייה בחשיבות הניתנת לכלכלה הכחולה בתוכניות העבודה, בחקיקה, בפרויקטים ובתקציבים, וכן בפעולות ובהתבטאויות של ההנהגה המצרית. כך בפברואר 2022 נכח נשיא מצרים א־סיסי ב'פסגת אוקיינוס אחד' – ועידה בינלאומית שנערכה בצרפת ועסקה בסכנות הנשקפות לאוקיינוסים (עמר, 2022).

העיסוק המצרי בכלכלה כחולה נוגע לשלושה ממדים עיקריים: חקלאות ימית, המהווה מקור חשוב לביטחון תזונתי ומנוע צמיחה כלכלי; תיירות, שתורמת במידה משמעותית לכלכלת המדינה ולשיעור התעסוקה; ותעבורה ומסחר, המתבצעים דרך עשרות נמלים לחופי הים התיכון והים האדום. בשלושת התחומים הללו ניכר האתגר המאפיין את הכלכלה הכחולה בכללותה: איזון בין השאיפה למודרניזציה והגדלת ייצור לבין שמירה על פיתוח בר־קיימא.

ישראל נוקטת אף היא בעשורים האחרונים צעדים לקידום כלכלה כחולה. לאחר עשרות שנים שבהן הסביבה הימית לא היוותה רכיב בולט בתפיסות הביטחון והכלכלה, בשנות ה־90 החלה ישראל להפנות יותר תשומת לב אל הים (Teff-Seker et al., 2019). הדבר בא לידי ביטוי בהשקעת משאבים במחקר ימי ובצעדי חקיקה ותכנון לניהול הסביבה הימית.

ברמת התכנון והחקיקה, בתחילת שנות ה־2000 קידם המשרד להגנת הסביבה חוקים שמטרתם להגן על הסביבה החופית, וב־2008 חתמה ישראל על מסמך מדיניות לניהול אינטגרטיבי של סביבת החוף והממשק עם הים, כחלק ממסמכי אמנת ז'נבה. ב־2015 הציג הטכניון מסמך מדיניות לשימור המרחב הימי (תכנית ימית לישראל, ל"ת), וב־2020 פרסם מינהל התכנון

אתגר מרכזי נוסף הוא כניסתם של מינים פולשים דרך תעלת סואץ לים התיכון – תהליך שהואץ עם הרחבת התעלה ב־2015 והביא לדחיקת מינים מקומיים. התופעה כה רחבה עד כי בחלק ממדינות מזרח אגן הים התיכון – לרבות ישראל – נותרו המינים המקומיים מיעוט לעומת המינים הפולשים (Galil et al., 2017). בעיית המינים הפולשים משפיעה גם על מצרים אך נראה שבמידה פחותה, בשל כיוון הזרמים בים התיכון (Bakhoum, 2019). העמדה הרשמית של מצרים אף מדגישה יתרונות כלכליים שמביאים עמם מינים פולשים, ואת היתרונות הסביבתיים של הרחבת התעלה (Egypt Independent, 2015).

אתגר אחר הוא סכנת דליפות הנפט, המציבות סכנה לבתי הגידול והחופים של הים האדום והים התיכון ולפעילות הכלכלית האנושית המסתמכת עליהם. בין השנים 1966-2017 התרחשו 16 דליפות נפט משמעותיות בים התיכון לבדו (גרינפיס דיגיטל, 2021).

שיתוף פעולה בין ישראל, מצרים ומדינות נוספות באגן הים התיכון חיוני אפוא להתמודדות עם האתגרים חוצי הגבולות שמציבה הסביבה הימית. צידו השני של המטבע הוא פוטנציאל הרווח ההדדי – הכלכלי והמדעי – הטמון בשיתוף פעולה כזה, בדמות הרחבת המסחר במוצרי מזון מן הים, שיפור החקלאות הימית, שמירה על הסביבה הימית ועוד. עם זאת, שיתופי הפעולה בין ישראל למצרים בתחומים אלה מוגבלים בטיבם ובהיקפם.

כמו בחקלאות, גם בתחום הכלכלה הכחולה סללו הסכמי קמפ דייוויד את הדרך לשיתוף פעולה ראשוני, אך מוגבל, בין המדינות. יתרה מכך, שיתוף הפעולה בין ישראל למצרים בתחום הסביבה הימית היה הסנונית הראשונה של הקשרים המדעיים הגלויים בין המדינות (Norman, 1982). אולם בניגוד לתחום החקלאות, נראה כי לא התקיים שיתוף פעולה בין ישראל למצרים בתחום המחקר הימי, וכי שיתופי הפעולה שהתקיימו נשענו על תמיכת צד שלישי – בעיקר ארצות הברית. המעטפת האמריקאית בדמות התוכנית לשיתוף פעולה מזרח־תיכוני, שנוסדה ומומנה על ידי הסוכנות האמריקנית לפיתוח בינלאומי, אפשרה בשנות ה־90 ובראשית שנות ה־2000 את קיומם של מחקרים שונים בהשתתפות עשרות מוסדות, חוקרות וחוקרים מישראל, ממצרים ומארצות הברית. בתחילה התנהלו המחקרים בתצורה דו־צדדית מקבילה, קרי ישראל־ארצות הברית ומצרים־ארצות הברית, לאחר מכן בתצורה תלת־צדדית ולבסוף במחקרים משותפים בין ישראל למצרים ללא מעורבות אמריקאית (Keynan & Shoham, 1998). אף כי התוכנית סייעה לפיתוח קשרים אישיים ומוסדיים

אף כי מנקודת מבט ישראלית תוכנית זו היא הדוגמה המוצלחת ביותר לשיתוף פעולה אזורי בים האדום, דווקא בציר הישראלי-מצרי נרשמו עד כה הקשיים המשמעותיים ביותר בעבודת המרכז. אלה נובעים ככל הנראה מחששותיהם של המדענים המצרים משיתוף פעולה גלוי עם ישראל, בהיעדר גיבוי נחרץ של המשטר המצרי בדרגים הגבוהים ביותר (מ' פיין, ראיון, 13 ביולי 2022). מסיבה זו שיתופי פעולה מחקריים ימיים במישור הדו-צדדי, ללא מעטפת שמספק צד שלישי, אינם מתקיימים כלל.

שתי יוזמות ממשלתיות ישראליות עשויות לסמן כיוון חיובי לעתיד יחסי המדינות בתחום הכלכלה הכחולה. כאמור, במאי 2022 קיבלה ממשלת ישראל החלטה על הרחבת הקשרים הכלכליים עם מצרים. זו כוללת בין היתר קידום פרויקטים משותפים לפיתוח החקלאות הימית ולגידול דגים; שיתופי פעולה בתחום השמירה על הסביבה הימית במפרץ אילת ובים התיכון; הפחתת נזקים מחדירת מינים פולשים מתעלת סואץ. החלטה זו ממחישה את רוחב המנעד של שיתופי הפעולה שמהם יכולות ישראל ומצרים להפיק תועלת בסביבה הימית. יוזמה ממשלתית נוספת היא התוכנית הרב-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות כמוקד לאומי ובינלאומי לייצור מזון מהים ומהמדבר, שקידם שר החקלאות עודד פורר. במאי 2022 אישרה הממשלה את התוכנית, שבה טמון פוטנציאל לשיתוף פעולה הן עם מצרים והן עם ירדן (משרד ראש הממשלה, 2022ב). אף כי יוזמות אלה פותחות צוהר לשיתופי פעולה עתידיים, יישומן מותנה בתגובה חיובית מצד מצרים.

לסיכום, בדומה לתחום ביטחון המים והמזון, נראה כי גם בתחום הכלכלה הכחולה רצונה של ישראל בשיתוף פעולה רב יותר מזה המצרי. יוזמות ישראליות, ברמה הדו-צדדית או במסגרת הסדרים ומוסדות רב-צדדיים, עלולות להרתיע את המצרים ובכך דווקא להוות חסם לשיתוף פעולה. לצד זאת, לתחום הכלכלה הכחולה פוטנציאל רווח הדדי רב עבור שתי המדינות, בעיקר כאשר שיתופי הפעולה מתבצעים במסגרת רב-צדדיות. ניתן לקוות שכיום, לאחר ששתי המדינות גיבשו מדיניות סדורה באשר לכלכלה כחולה, יתרחבו שיתופי הפעולה בתחום זה לרווחתן של שתי המדינות ושל בני האדם, החי והצומח שבהן.

מספר תנאים עשויים לסייע לשיתוף הפעולה בתחום: תמיכה ברורה מצד ההנהגה המצרית בשיתוף הפעולה עם ישראל; יוזמה אקטיבית של פקידי ממשל ומדענים משני הצדדים, שיידמו וידחפו את שיתוף הפעולה; מעטפת שיספק צד שלישי לתיאום הקשרים, לניהולם

מסמך מקיף המציג חזון לניהול המרחב הימי. אחד מעקרונות מסמך זה הוא שיתוף פעולה אזורי – מתוך הבנה כי כך ניתן לקדם את האינטרסים הכלכליים והסביבתיים של ישראל, בד בבד עם שיפור יחסיה עם מדינות האזור ומיצובה כשחקנית עולמית חשובה בתחום. לבסוף, המועצה הארצית לתכנון ובנייה השיקה ביולי 2022 בחיפה מרכז לאומי ימי לחדשנות, שיתכלל את תחום הכלכלה הכחולה ויפעל לקידום שותפויות ארציות ובינלאומיות בנושא (מינהל התכנון, 2020).

שיתופי פעולה קיימים ופוטנציאל עתידי

לאור האתגרים המשותפים שניצבים מול מצרים וישראל בתחום הים, הקשורים למתח בין מיצוי הפוטנציאל הכלכלי הגלום במרחב הימי לרצון בפיתוח בר-קיימא, ונוכח מאמצי גיבוש המדיניות שמשיקעות המדינות בשנים האחרונות, לתחום הכלכלה הכחולה פוטנציאל גבוה לשיתופי פעולה, שרק מקצתו אכן מתקיים כיום. אלה יכולים להתקיים הן במישור הדו-צדדי והן במישור הרב-צדדי, בתמיכת הארגונים האזוריים שפועלים בים התיכון ובים האדום.

ישראל ומצרים חברות במספר מסגרות רב-צדדיות שעוסקות בסביבה הימית, העיקריות הן: תוכנית הפעולה למען הים התיכון (MAP), שאומצה ב-1975 במסגרת התוכנית הסביבתית של האו"ם (UNEP); אמנת ברצלונה להגנה על הים התיכון מפני זיהום (1976) והפרוטוקולים שלה; אמנת OPRC העוסקת במוכנות ובשיתוף פעולה בעניין זיהום ים משמן (1990); הסכם מפרץ אילת-עקבה לטיפול בתקריות זיהום ים בשמן במפרץ אילת (עקבה) בין ישראל, ירדן ומצרים; והאיחוד למען הים התיכון (UFM), שנוסד ב-2008 במטרה להדק את הקשרים בין מדינות אירופה למדינות הים התיכון. למרות החברות של ישראל ומצרים בהסכמים ובארגונים אלה, עד כה טרם התקיים בחסותם שיתוף פעולה משמעותי בין שתי המדינות, וניסיונות ישראליים לכינון ערוצי קשר ישירים במסגרתם זכו להצלחה מועטה בלבד.

אף שאין לישראל קשרים עם כל המדינות השוכנות לחופי הים האדום, בתחום הסביבתי קיים שיתוף פעולה יחיד במינו בנושא חקר והצלת שוניות אלמוגים מפני שינויי האקלים. מדענים, אקולוגים ואוקיינוגרפים מישראל, מצרים, ירדן, ערב הסעודית, אריתריאה, סודאן, תימן וג'יבוטי הצטרפו ביוני 2019 למרכז המחקר הבינלאומי של הים האדום בברן שבשווייץ, שהוקם על ידי פרופ' מעוז פיין, והם עובדים יחד על מנת לחקור, לפקח ולהגן על המערכת האקולוגית של שוניות האלמוגים בים האדום (טרדימן, 2020).

ישראל, והחלפתו בסאמח פהמי שצידד בנורמליזציה (חיון, 1999).

פריצת הדרך לעסקת גז ראשונה הושגה ביוני 2005, עם שוך האינתיפאדה השנייה, כשנחתם הסכם ארוך טווח ליבוא גז טבעי ממצרים לישראל בעלות של 2.5 מיליארד דולר. בפועל הגז זרם בין המדינות רק בשנים 2008-2012. במעמד החתימה השיב השר פהמי על שאלת עיתונאים ישראלים בדבר גורל ההסכם במקרה של חילופי ממשל במצרים, כי "אף אחד לא יודע באמת מה יקרה, אבל מה, אם תתלבט כל הזמן אם הנישואין שלך יצליחו, האם לא תתחתן?" (גולדשטיין, 2005).

כהונתו של פהמי הסתיימה בעקבות האביב הערבי. בצל הכאוס הפוליטי במדינה פוצץ הצינור המוליך גז לישראל 14 פעמים והושבת לפרקים עד להודעת חברת הגז הממשלתית של מצרים (EGAS) על ביטול חד־צדדי של ההסכם. ברקע של קריסת העסקה עמדו גם הידלדלות עתודות הגז של מצרים, היעדר צד בינלאומי שלישי ששימש לה ערב והרצון המצרי להשתחרר מהמחויבות למכירת גז במחיר הנמוך מערכו בשוק העולמי – סוגיה ששימשה כר לניגוח משטר מובארכ ולהאשמתו בשחיתות (בר־אלי וליס, 2012).

עוד בתקופת מובארכ נרשמו גישושים ראשוניים בתחום האנרגיות המתחדשות. בפברואר 1995 הציעה קרן המדע והטכנולוגיה האמריקאית־ישראלית (USISTC) להקים מתקן לייצור חשמל מאנרגיית השמש בזעאפרנה, על חוף הים האדום במצרים. הפרויקט נקרא 'נור אל־סלאם' (אור השלום) – שם שביטא את התקווה לחיזוק השלום באמצעות שיתופי פעולה טכנולוגיים־כלכליים, והשתתפו בו אוניברסיטת אלבמה בהאנטסוויל, הרשות המצרית לאנרגיות חדשות ומתחדשות (NREA) ומכון ויצמן למדע.

הפרויקט הגיע לשלב ראשוני של הגדרת מערכת, אך גווע ב־2007 עקב שינוי בסדר העדיפויות של גורמי המימון – הסוכנות האמריקאית לפיתוח בינלאומי (USAID) ומחלקת האנרגיה של ארצות הברית (DOE) (Blackmon, 2008). נסיבות סיום הפרויקט – ששרד באינתיפאדה השנייה אך לא לאחר אובדן הגב הפיננסי האמריקאי – העידו פעם נוספת על משקלה הרב של ארצות הברית בקשרי האנרגיה בין המדינות.

ניסיון להחיות את שיתוף הפעולה בתחום אנרגיית השמש נרשם בראשית 2010, כאשר ראש הממשלה ושר התעשייה דאז, בנימין נתניהו ובנימין בן אליעזר, ביקרו במצרים והציעו למארחיהם לקדם מיזם סולארי משותף בחצי סיני על בסיס טכנולוגיה ישראלית. הנשיא מובארכ הבטיח לבחון את הנושא אך המיזם לא

ולמימונם; אינטרס כלכלי וסביבתי ברור, למשל פיתוח החקלאות הימית, שימור המגוון הביולוגי או הפקת חומרים לתעשיית התרופות; והדדיות בפירות שיתוף הפעולה.

חלק שלישי: גז, חשמל ואנרגיות מתחדשות

קשרי האנרגיה בלטו במרוצת השנים כאחד מ"נכסי צאן הברזל" של השלום בין ישראל ומצרים (דובק, 1998). אינטרסים אסטרטגיים, כלכליים ואנרגטיים גברו פעם אחר פעם על מכשולים פוליטיים ורעיוניים ויצרו מרחב, גם אם צר, של נורמליזציה ביחסי המדינות. אומנם בשני העשורים הראשונים לשלום התנהלו בעיקר עסקי נפט, שאותם לא ניתן לתייג כ"סביבתיים", אולם בשני העשורים האחרונים נכנס לתמונה הגז הטבעי, שהוא דלק ביניים מזהם פחות, ואף נרשמו גישושים בתחום האנרגיות המתחדשות.

הנפט, כאמור, היה החלוץ. בתקופת שלטונה של ישראל בסיני היא פיתחה את שדה הנפט עלמה במפרץ סואץ, שסיפק בין חמישית לרבע מצרכיה ואפשר לה לצמצם את התלות בנפט מאיראן. לפיכך, במשא ומתן על הנסיגה מסיני דרשה ישראל ממצרים לעגן בהסכם השלום התחייבות ארוכת טווח למכירת נפט, ואכן בנספח להסכם צוינה זכאותה של ישראל לרכוש עוד פי נפט מצריים (Peace Treaty, 1979).

בבסיס הקשר עמד אינטרס עסקי הדדי: למצרים היה נפט למכירה, בשעה שישראל רצתה לגוון מקורות והעדיפה להוליך נפט ממצרים ולא ממקומות מרוחקים (קורן, 1996). יציבות סחר הנפט במשך כשני עשורים, כולל בתקופות משבר, נבעה מגורם מרכזי נוסף – תפקידה המייצב של ארצות הברית כעֶרְבָה להסכם השלום. כאשר זרימת הנפט ממצרים לישראל הואטה בשלהי שנות ה־90 ונעצרה בראשית שנות ה־2000, היה זה עקב נסיבות טבעיות – הידלדלות מאגרי הנפט המצריים (רובינוביץ ורטיג, 2020).

הניסיון החיובי שצברו הצדדים בסחר הנפט הקל עליהם לכונן קשרי אנרגיה בתחומים נוספים. שיח ראשוני על אספקת גז טבעי ממצרים לישראל ועל חיבור רשתות החשמל שלהן החל על רקע חתימת הצהרת העקרונות בין ישראל לאש"ף בספטמבר 1993 והאווירה החיובית שנוצרה בעקבותיה (הישיבה המאיתיים־ושש־עשרה, 1994). המגעים הואצו ב־1999 הודות לאינטרס הכלכלי של מצרים ביצוא עתודות הגז לישראל ולהדחת שר הנפט המצרי חמדי אל־בנבי, שנודע בעמדותיו הניציות כלפי

מצרים וישראל גם שחקנים נוספים. גולת הכותרת הייתה ייסודו ב־2019 של פורום הגז של מזרח הים התיכון (EMGF), שמטרה בקהיר ומטרתו לקדם דיאלוג פורה ושיתוף פעולה בין מדינות המייצרות גז, המדינות הצורכות גז ומדינות המעבר. בפורום, שהפך ב־2021 לארגון בינלאומי, חברות גם קפריסין, יוון, צרפת, איטליה, ירדן והרשות הפלסטינית. ארצות הברית, האיחוד האירופי והבנק העולמי משמשים בו משקיפים. הפורום דן ביוזמות סביבתיות לדה־קרבונזציה של גז ולשימוש בגז מונזל כדלק לכלי שיט (EMGF 4th Ministerial, 2021).

האינטרסים בתחום הגז והאנרגיה יוצרים במרחב הים־תיכוני דינמיקה של שיתופי פעולה, שכוללת לצד מצרים וישראל גם שחקנים נוספים.

חיזוק נוסף למעמדן של מצרים וישראל בשוק הגז ניתן בעקבות המלחמה באוקראינה, שהעניקה לשתים הזדמנות להרחבת היקף היצוא לאירופה. מדינות האיחוד האירופי נהגו לייבא מרוסיה כשליש מהגז הטבעי שצרכו, וכעת הן שואפות להפחית את תלותן במוסקבה. הגז במזרח הים התיכון מסתמן כחלופה אסטרטגית לגז הרוסי וכמענה – גם אם חלקי – למחסור ביבשת. ביוני 2022 חתמו מצרים, ישראל והאיחוד האירופי על מזכר הבנות משולש לשלוש שנים (עם אופציה לשנתיים נוספות) לעידוד חברות אירופיות לחיפוש גז טבעי במים הכלכליים של ישראל ומצרים, לפיתוח תשתיות הגז וליצוא גז מונזל לאירופה דרך מצרים (סלטאן, 2022; Reuters, 2022).

נוכח הצרכים העולמיים הגוברים פועלות שתי המדינות להרחבת היקפי יצוא הגז לאירופה, תוך הרחבת תשתיות ההולכה מישראל למצרים בים וביבשה (גורודיסקי, 2022). יצוא הגז הישראלי למצרים רשם במאוס 2022 שיא ועמד על כ־20 מיליון מ"ק ליום (Español, 2022). נוסף על כך, ביוני 2022 חתמה מצרים על הסכם אספקת גז ללבנון, שמקורו עשוי להיות מישראל ומיועד לזרום בעתיד דרך צינור הגז הערבי החולף בירדן ובסוריה (Azhari, 2022).

יש לציין כי שיתוף הפעולה עם ישראל בתחום הגז עודנו שנוי במחלוקת פוליטית במצרים. כך למשל גורמי אופוזיציה, גולים ברובם, נוהגים להשמיע טענות נגד יבוא "גז ערבי־אסלאמי גנוב ממדינת הכיבוש, והכנסת מיליארדים לאוצר של הציונים", ומביעים חשש מתלות מצרית בישראל. בתגובה מדגישים דוברי המשטר את יתרונותיהם הכלכליים של קשרי הגז עם ישראל ואת

יצא לפועל – בין בשל פרוץ האביב הערבי ובין מסיבות אחרות (בר־אלי, 2010).

עידן א־סיסי: הגז מחמם את השלום

בעידן הנשיא א־סיסי רשם שיתוף הפעולה המצרי־ישראלי בתחום הגז שיאים חדשים, אם כי תפקידי הצדדים התהפכו: ישראל, שגילתה בים התיכון ב־2009 את שדות הגז תמר ולווייתן, ב־2012 את שדה תנין וב־2019 את שדה כריש הפכה לספקית גז, ואילו מצרים נעשתה לקוחה. מגעים שניהלו שתי המדינות החל מ־2014 הובילו ב־2018 לחתימת הסכם ליצוא גז טבעי מישראל למצרים למשך עשר שנים בהיקף של 15 מיליארד דולר, והגז החל לזרום בין המדינות בראשית 2020. להתקרבות בין הצדדים תרמו מגעים אינטנסיביים בהובלת שר הנפט והמינרלים המצרי טארק אל־מולא ושרי האנרגיה הישראלים יובל שטייניץ וקארין אלהרר.

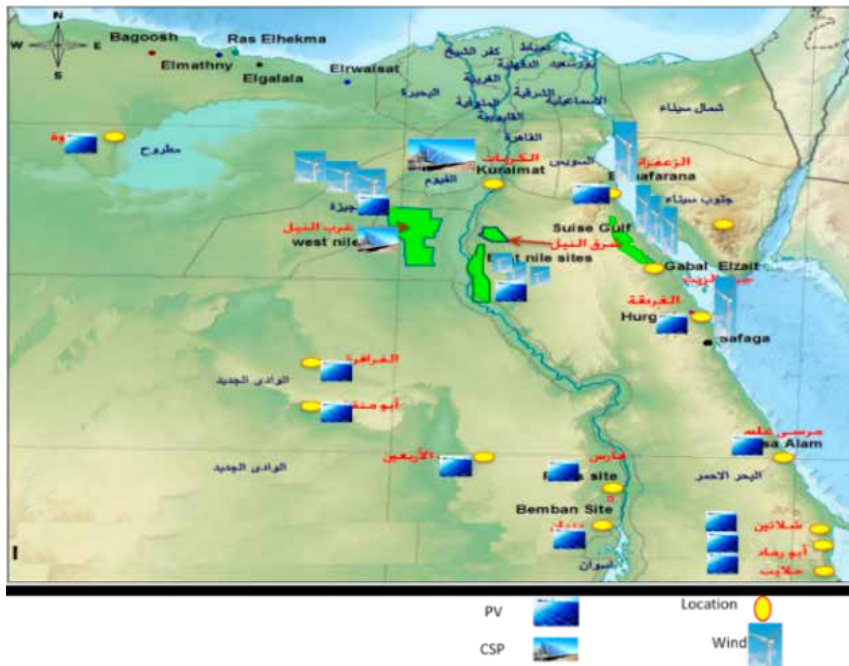
האינטגרציה בין המדינות שירתה את החזון של שתיהן להפוך לשחקניות בשוק הגז העולמי: ישראל חיפשה יעדים ליצוא גז טבעי ומצרים שימשה עבודה הן לקוחת גז לצורכי פנים והן תחנת מעבר ליצוא גז ללקוחות נוספים (כולל מדינות שאינן מקיימות קשרים ישירים עם ישראל) בעזרת מתקני ההנזלה שברשותה, באידוק ובדמיטה. כפי שהגדיר זאת יובל שטייניץ, מדובר ב"שיתוף הפעולה הכלכלי המשמעותי ביותר בין מצרים לישראל מאז החתימה על הסכם השלום בין המדינות" (קליין, 2019).

מצרים ראתה בגז הישראלי כלי למיצובה כמרכז אנרגיה (hub) אזורי באמצעות יבוא גז טבעי מישראל, ובהמשך מקפריסין, ויצואו כגז מונזל ליעדים באירופה ובאסיה. לזכות מצרים עומדים מיקומה האסטרטגי לחופי תעלת סואץ וכצומת בין יבשות, תשתיות הולכת גז עם כמה משכנותיה וכאמור מתקני הנזלת גז, היחידים מסוגם במזרח הים התיכון, שהוקמו ב־2005 אך הושבתו במשך שנים מפעילות נוכח הידלדלות עודפי הגז המצריים ליצוא. בעקבות גילוי שדה ט'הר ב־2015 מצרים אף הפכה ליצרנית גז והגיעה ב־2018 לעצמאות אנרגטית (זין, 2022; Butter, 2021).

רווחיה של מצרים מיצוא גז נמצאים בעלייה מתמדת. הם עמדו ב־2021 על כ־3.9 מיליארד דולר (עלייה של 550 אחוזים לעומת 2020) וצפויים לרשום עלייה ניכרת נוספת ב־2022 לאור התגברות הביקוש ליצוא גז בשווקים העולמיים. מגזר האנרגיה היה אחראי ב־2020 על 20 אחוזים מהתמ"ג המצרי, וב־2030 שיעור זה צפוי לטפס ל־30 אחוזים (קנדיל, 2022).

האינטרסים בתחום הגז והאנרגיה יוצרים במרחב הים־תיכוני דינמיקה של שיתופי פעולה, שכוללת לצד

מיזמי אנרגיה מתחדשת במצרים



מקור: משרד החשמל והאנרגיות המתחדשות המצרי (ל"ת)

מתחדשים במצרים, בדגש על אנרגיית רוח, לתועלת שתי המדינות (שיתופי פעולה אזוריים).

החזון של מצרים וישראל לשילוב אנרגיות מתחדשות דומה. מצרים מיתגה עצמה לקראת אירוח ועידת האקלים בשרם אישיח' כמודל עולמי לגיוון מקורות אנרגיה וליצירת תמהיל מאוזן הממזג אנרגיות נקיות. על פי האסטרטגיה המצרית להפחתת פליטת גזי חממה, אנרגיות מתחדשות ישמשו מקור לייצור 20 אחוזים מהחשמל במדינה ב־2022, ו־42 אחוזים ב־2035 (Elgendy, 2022; Tanchum, 2022b).

זאת ועוד, כחלק מחזון הפיכתה למרכז אנרגיה שואפת מצרים לחזק את מעמדה כיצואנית יתרות חשמל, שיופק בחלקו מאנרגיות מתחדשות. לדברי הנשיא א־סיסי, פוטנציאל חיבור רשתות האנרגיה בין מצרים לשכנותיה כולל את ישראל, סודאן, לוב, ערב הסעודית, ירדן, יוון וקפריסין. עם השתיים האחרונות חתמו ישראל ומצרים ב־2021 על מזכרי הבנות נפרדים לבחינת הקמתו של כבל תת־ימי לחיבור חשמל. מהלכים אלה יוצרים פוטנציאל לחיבור רשתות החשמל האזוריות ממדינות המפרץ ומאפריקה עד אירופה דרך מצרים וישראל (משרד האנרגיה, 2021).

ישראל מתכננת גם היא להשקיע בשנים הקרובות בפיתוח מקורות אנרגיה מתחדשים (זקן, 2022). לאחר שלא עמדה ביעד של הסתמכות על 10 אחוזים של אנרגיות מתחדשות ב־2020, ממשלת ישראל ה־35 פרסמה באוקטובר 2020 אסטרטגיה לאומית רחבה

הצלחתה של מצרים למצב עצמה בזכותם כמרכז אנרגיה אזורי על חשבון טורקיה (ערן ועמיתיו, 2018).

מגז טבעי לאנרגיות מתחדשות

בטווח הקצר יש לישראל ולמצרים אינטרס משותף לעגן את מעמד הגז כתחנת ביניים במעבר מפחם לאנרגיות מתחדשות. אולם אתגר משותף הניצב לפתחן הוא ההיערכות לעידן שאחרי הדלקים הפוסיליים. זו גם הציפייה של האיחוד האירופי, המעוניין שתשתיות הולכת הגז בין מצרים לישראל יאפשרו בעתיד הולכת מימן. נשיאת הנציבות האירופית אורסולה גרטרוד פון דר לין הציגה ביוני 2022 חזון לשותפות יס־תיכונית בייצור אנרגיות שמש, רוח ומים, אשר תשתלב במגמה העולמית לצמצום השימוש בגז בטווח הבינוני והארוך ולמעבר לאנרגיות ירוקות (East Mediterranean Gas Forum, 2022).

ואכן, פוטנציאל הסינרגיה בין מצרים לישראל מבטיח גם בנושא אנרגיות מתחדשות. בתוכניתה של ממשלת ישראל להרחבת קשרי הכלכלה עם מצרים נקבע כי משרד האנרגיה יפעל להקמת צוותי עבודה משותפים לישראל ולמצרים במטרה לבחון קידום פרויקטים בשורת נושאים: לכידה והטמנה של פחמן דו־חמצני; הפחתת פליטות בתהליך ההפקה וההולכה של גז טבעי; הפקת אנרגיות מתחדשות ביבשה ובים וקידום שימוש במימן; שיתוף פעולה בהעצמת הקישוריות האנרגטית של שתי המדינות והאזור; ובחינת מיזמים לייצור אנרגיה ממקורות

בדבעה, שאמורים לפעול מ־2028 ולספק ב־2035 שלוש אחוזים מהאנרגיה במדינה (Gomaa, 2022). לסיכום, ההצלחה היחסית שרשמו לאורך השנים שיתופי הפעולה בין ישראל למצרים בתחום האנרגיה נבעה מאינטרסים כלכליים-אנרגטיים הדדיים, אך גם מקיומם של תנאים נוספים: התמיכה הפוליטית והכלכלית מצד ארצות הברית והאיחוד האירופי; מעורבותם האקטיבית של שרים מצרים וישראלים בפיתוח הקשרים, בתמיכת מנהיגי המדינות; והלגיטימיות שנגזרה מהשתתפות ערבית ופלסטינית בקשרים עם ישראל.

במקביל, כמה מכשולים עודם מקשים על הרחבת שיתופי הפעולה לתחום האנרגיות המתחדשות, בראשם: עיצוב היגיון כלכלי-אנרגטי-טכנולוגי שיעניק תמריץ מספק לסינרגיה בין שתי המדינות; היעדרו של גוף אזורי אינטגרטיבי, דוגמת פורום הגז של מזרח הים התיכון, שפעילותו מוקדשת לאנרגיות מתחדשות; הקשרים המצומצמים הקיימים עד כה בין משרד האנרגיה הישראלי למשרד החשמל והאנרגיה המתחדשת במצרים; והסייגים שעודם רווחים במצרים לגבי הנורמליזציה עם ישראל, בפרט נוכח הדשדוש בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני.

ערב ועידת האקלים של האו"ם בשרם א־שיח', היקף שיתוף הפעולה הסביבתי בין ישראל למצרים עודנו רחוק ממיצוי הפוטנציאל הטמון בו.

סיכום ומסקנות

ערב ועידת האקלים של האו"ם בשרם א־שיח', היקף שיתוף הפעולה הסביבתי בין ישראל למצרים עודנו רחוק ממיצוי הפוטנציאל הטמון בו. בעוד הקשרים בין שתי המדינות בתחום הגז והאנרגיה הנהנים בעת הנוכחית מתנופה חסרת תקדים, קשרים אחרים – בנושאי ביטחון מים ומזון וכלכלה כחולה, כמו גם בהיבטי אקלים נוספים – אינם קיימים כמעט. זאת חרף העובדה ששתי המדינות מתמודדות עם אתגרים סביבתיים משותפים המאופיינים בהיותם חוצי גבולות, ולמרות תוחלת הרווח ההדדי – במונחים כלכליים וסביבתיים – הטמונה בהרחבת קשריהן.

במניפה היסטורית רחבה יותר, אשר כוללת גם את העשורים שקדמו לעלייתו של עבד אל-פתאח א־סיסי לשלטון, עולה כי שיתופי פעולה בין ישראל למצרים בתחומים כמו חקלאות, אנרגיה והמחקר הימי התקיימו בצילם של שורת חסמים ותנאי מפתח, שרבים מהם באו לידי ביטוי במקרי הבוחן שנבחנו במחקר. תהליך

שקבעה יעדים חדשים: 20 אחוזים ב־2025 ו־30 אחוזים ב־2030 (מרכז המחקר והמידע, 2021). בספטמבר 2021 פרסמה ממשלת ישראל ה־36 מסמך יעדים נוסף שבמרכזו מעבר לאנרגיה מתחדשת ואגירת אנרגיה, לצד חיזוק שיתופי פעולה אזוריים ובניית קישוריות ברשת החשמל (משרד ראש הממשלה, 2021).

פוטנציאל רב קיים בתחום הסולארי. בתוכניתה של ממשלת ישראל לקידום קשרי הכלכלה עם מצרים נקבע כי תיבחן ההיתכנות להקמת תחנת כוח סולארית בצד המצרי, שתספק חשמל לשתי המדינות (משרד האנרגיה, 2021). ואכן, שיתוף הפעולה בין המדינות עשוי להתחיל בסמוך לגבולן בחצי האי סיני, שם מצרים טרם הקימה פרויקטים נרחבים בתחום האנרגיה הסולארית, לפי מפה המופיעה באתר המשרד המצרי לחשמל ולאנרגיה מתחדשת (משרד החשמל והאנרגיות המתחדשות המצרי, ל"ת). מיזם כזה עשוי לשרת גם את רצועת עזה. ההיגיון בשיתוף הפעולה נובע מכך שלמצרים שטחים פתוחים גדולים שחסרים לישראל להפקת אנרגיה סולארית, ואילו לישראל יכולות טכנולוגיות מתקדמות. לדוגמה, החברה הישראלית Ecoppia Scientific מייצרת רובוטים לניקוי אבק מפאנלים סולאריים. אלה נועדו לשמש בפארק הסולארי בנבאן במחוז אסואן, שנחנך ב־2019 ונחשב לגדול במזרח התיכון ולאחד הגדולים בעולם (Mikhail, 2021). חברות ישראליות נוספות מעורבות גם הן בפיתוח פרויקטים של אנרגיה מתחדשת במצרים (טגי, 2022). עם זאת, מצרים דחתה בעבר שיתופי פעולה בתחום הסולארי מכיוון שמצאה חלופות זולות ואטרקטיביות יותר מאלו הישראליות (קורן, 2018).

מלבד אנרגיית שמש, מצרים מקצה שטחים ומגייסת השקעות למיזמי אנרגיה ירוקים נוספים, שעשויים לשמש בחלקם כר לשיתופי פעולה דו־צדדיים או אזוריים עם ישראל. כך למשל, בדומה להפיכתה למרכז בתחום הגז, מצרים פועלת למצב עצמה כגורם אזורי מוביל גם בייצור מימן ירוק (סלטאן, 2022), והיא משתתפת בברית האפריקאית למימן ירוק שהושקה במאי 2022 (Transnational Africa Green, 2022).

מצרים מקימה גם טורבינות רוח לייצור חשמל שכבר חוברו בחלקן לרשת הארצית, הגדולה שבהן – ואחת הגדולות בעולם – שוכנת בג'בל אל־זית על חוף הים האדום (Hako, 2022). מקורות פוטנציאליים נוספים לאנרגיה מתחדשת מצויים בתווך הימי. בשנים האחרונות סומנו מספר אזורים מבטיחים להפקת אנרגיית גלים, בראשם אלכסנדריה ורצועת החוף שלאורך הים האדום (Salah et al., 2022). במקביל חתמה מצרים בנובמבר 2015 על הסכם עם רוסיה להקמת כורי כוח גרעיניים

על ידי הממשלה רק בשנת 2022 כגורם המאיים על הביטחון הלאומי.

לפער בין הצדדים יש גם משמעות פרקטית: בעוד משרדי הממשלה הסביבתיים במצרים פועלים בסנכרון כחלק מהאסטרטגיות הממשלתיות המקיפות בהתמודדות עם סוגיות הביטחון הסביבתי, בישראל הטיפול בסוגיות הסביבתיות מבוזר בין משרדי ממשלה שונים, ללא אסטרטגיית-על המחברת ומשלבת ביניהם. חסם רביעי קשור להבדלים במערכת הפוליטית במצרים ובישראל. בעוד במצרים מתקיים מאז 2013 שלטון אוטוריטרי יציב המקל על השליט לקבוע חזון ארוך טווח וליישמו, החילופים הדמוקרטיים של ממשלות בישראל גוררים שינויים מהירים בסדר היום הלאומי, ומציאות זו החמירה נוכח המשבר הפוליטי בשנים האחרונות. כך למשל, העובדה שממשלת ישראל ה-36 חרתה על דגלה את העיסוק בשינויי האקלים אינה מצביעה בהכרח על כך שהממשלה הבאה תדבק במדיניות זהה.

אף שהחסמים המתוארים לעיל מגבילים את שיתופי הפעולה הסביבתיים בין ישראל ומצרים, כפי שעולה ממקרי הבוחן הנדונים במחקר, ובפרט בתחום האנרגיה, הם אינם מונעים אותם לחלוטין. על סמך המחקר ניתן להמליץ על כמה מפתחות שסייעו בעבר, מסייעים בהווה ועשויים לסייע גם בעתיד לקידום הקשרים, גם בצילן של מגבלות.

מפתח ראשון הוא בחירת תחום שיתוף פעולה שנמצא בעדיפות גבוהה בסדר היום הלאומי בישראל ובמצרים גם יחד, ואשר עשוי להניב רווח כלכלי וסביבתי הדדי מובהק תוך זמן קצר יחסית, אך גם לשרת מטרות בטוחו הבינוני והארוך. לשם כך על ישראל לזהות תחומים שמצרים מייחסת להם חשיבות עליונה, או שהיא מעוניינת לבסס בהם מעמד הובלה אזורי ובינלאומי, דוגמת ההתמודדות עם שינויי האקלים ומציאת פתרונות בתחומי האנרגיה, המים והמזון.

הסיכוי להצלחת שיתוף הפעולה הסביבתי יגבר ככל ששתי המדינות לא יוכלו לממש את מטרותיהן מבלי להיעזר אחת בשנייה, כפי שקורה בתחום הגז. שיתופי פעולה מסוג זה צפויים לשגשג ולפרוח ככל שיכילו הדדיות ושילוב אינטרסים של שתי המדינות, מה שגם ישפר את כושר עמידותם בתקופות משבר, כגון עיתות מתיחות בין ישראל לפלסטינים.

מפתח שני הוא קבלת ההובלה המצרית במסגרות שיתוף פעולה הכוללות את ישראל. ההובלה מפחיתה את החששות בקהיר מפני "הגמוניה" ישראלית או מפני איום ישראלי על מעמדה האזורי. היא גם מגבירה את הנכסיות שמוצאת מצרים בקשר עם ישראל, כאשר זה

בניית השלום הסביבתי לא הושפע אפוא מאינטרסים הדדיים בלבד אלא גם מתנאים חברתיים-פוליטיים נוספים שעיצבו את דפוסי שיתוף הפעולה בין המדינות. כמה חסמים הקשו לאורך השנים על שתי המדינות לפתח שיתופי פעולה סביבתיים רחבי היקף, ומרביתם מציבים בפניהן אתגר גם בהווה. החסם הראשון נובע מההקשר הפוליטי הרחב יותר שבמסגרתו מתנהלות המדינות, קרי הזיקה המתמשכת שיצרה מצרים בין קידום הנורמליזציה עם ישראל להתקדמות לקראת פתרון בסכסוך הישראלי-פלסטיני. חסם זה בולט בייחוד בתקופות של הסלמה ביטחונית וקיפאון מדיני, אז השלטונות המצריים מווסתים את הקשרים עם ישראל בהתאם להתנגדויות הציבוריות והממשלתיות המשוערות לנורמליזציה.

חסם שני – המתקשר לזה הראשון – נוגע לתפיסות השלום הנבדלות בשתי המדינות ולהתנגדות הרווחת לנורמליזציה במצרים. חסם זה מתקשר לתנאי חברתי-פוליטי נוסף: קיומם של ערכים ותפיסות עולם משותפות, שהיעדרם מקשה על קיום שיתופי פעולה. ישראל מפרשת שלום מלא כשלום הכולל שיתופי פעולה אזרחיים גלויים ומגוונים, אשר מאפשרים לצדדים ליהנות ממלוא פירותיהם של היחסים ביניהם. מצרים, לעומת זאת, נוטה להסתפק במרכיבי שלום מצומצמים יותר: הכרה בישראל, אי-לוחמה, שיתוף פעולה מדיני וביטחוני חשאי ברובו וקידום שיתופי פעולה אזרחיים מועטים, בפרופיל ציבורי נמוך ותחת פיקוח ממסדי קפדני.

בשל ההגבלות שמטילה מצרים משיקוליה על אופי היחסים עם ישראל, עיקר הקשרים בין המדינות מתנהלים בין הצבאות ובין גורמים ביטחוניים משני הצדדים – משרד הביטחון והמטה לביטחון לאומי מהצד הישראלי, והמודיעין הכללי מהצד המצרי. פרקטיקה זו דוחקת סוגיות אזרחיות, לרבות סביבתיות, ממוקד הדיאלוג בין הצדדים, וכן את מקומם של משרד החוץ ומשרדים ממשלתיים העוסקים בסוגיות סביבתיות. יוצאי דופן בהקשר זה הם משרדי האנרגיה והנפט בשתי המדינות, שמקיימים קשרים ענפים.

חסם שלישי נובע מהפערים במדיניות הסביבתית של שני הצדדים ומהמעמד שמקבל הנושא הסביבתי בסדר היום הלאומי הכולל שלהן. בעוד מצרים מקדמת מזה קרוב לעשור אסטרטגיות מקיפות להתמודדות עם שינויי האקלים, ביטחון המים, ביטחון המזון, כלכלה כחולה, אנרגיות מתחדשות ועוד, לישראל אין אסטרטגיה ממשלתית כוללת ובמובן זה היא מפגרת אחריה. יתרה מכך, בעוד שבמצרים ההתמודדות עם אתגרי הביטחון הסביבתי נתפסת כרכיב בביטחון הלאומי המצרי וכבסיס להישרדות המשטר, בישראל הוגדרו שינויי האקלים

לתיאור פורום הגז של מזרח הים התיכון עדיפה על מונחים אחרים ומחייבים יותר, כגון קואליציה או ברית. מפתח שישי, המובן מאליה לכאורה, הוא יצירת אופק מדיני בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. ככל שישראל תצטייר בעיני הממשלה והציבור במצרים כמדינה שוחרת שלום, כך תיסלל הדרך לשיתופי פעולה סביבתיים רחבים ועמוקים יותר, ויחלשו טיעוניהם של מתנגדי הנורמליזציה.

אמצעי נוסף להקלת החסם הפוליטי הוא שילוב הפלסטינים בשיתופי פעולה סביבתיים עם מצרים, למשל דרך מסגרות רב־צדדיות דוגמת פורום הגז. על אף היתרונות בנקיטת צעד כזה, החיסרון הוא בסיכון אפשרי לעירוב שיקולים סביבתיים ופוליטיים ולהגברת יכולתם של הפלסטינים לטרפד שיתופי פעולה בין ישראל למצרים וליתר מדינות ערב. על כן מומלץ לישראל לקדם קשרים רב־צדדיים עם הפלסטינים, אך ללא מתן זכות וטו לצד הפלסטיני.

מפתח שביעי הוא השתתת קשרים חדשים על מסורת העבר. לאור הסייגים הקיימים במצרים על קידום הנורמליזציה, מוטב לבנות את שיתופי הפעולה הסביבתיים בין המדינות על מישור היחסים הקיים במקום לנסות להרחיבו. כך למשל, לזכות תחום האנרגיה עומדת מסורת ארוכת שנים של שיתוף פעולה המעוגן בהסכם השלום, ולפיכך קל יותר למצרים לראות בו המשך פרקטיקה קיימת ולא תקדים או סטייה מעוררי מחלוקת. כך גם בתחום ביטחון המזון, מוטב לשאוף לחידוש פעילות הוועדה החקלאית המשותפת ולא לנסות להקים מסגרת דו־צדדית חדשה תחתיה.

מפתח שמיני הוא התמקדות בשיתופי פעולה סביבתיים בין הממשלות, המקודמים מלמעלה למטה. מן המחקר עלתה פעם אחר פעם החשיבות המכרעת במעורבותם של שרים משני הצדדים, שהבינו את חשיבות הקשרים הסביבתיים בין המדינות, היו מוכנים לשים את מלוא כובד משקלם האישי למען קידום ונהנה מגיבוי רחב של מנהיגיהם. הדבר בלט בעיקר בצד המצרי, בתפקידים המרכזיים שמילאו שרי הנפט והחקלאות לאורך השנים בתמיכת נשיאיהם.

הצד השני של מטבע שיתופי הפעולה הממשלתיים הוא התפקיד המשני המוקצה על פי רוב לכוחות האזרחיים משני הצדדים. דוגמה לכך הם קשרי הגז המאופיינים במגע בין צינורות יותר מאשר בין אנשים. פרקטיקה כזו אומנם מסייעת פחות לבניית השלום כמכלול, אך יתרונה בכך שאינה מצריכה שינוי מנהלתי או נורמטיבי עמוק במאפייני הנורמליזציה הנהוגים בין המדינות, וייתכן שיש בה כדי לחזק את האמון הבסיסי בין הצדדים לעתיד לבוא.

משרת את שאיפותיה למצב עצמה ככוח אזורי ואף עולמי דרך הסוגיות הסביבתיות. דוגמה טובה לכך היא פורום הגז של מזרח הים התיכון, שקם ביוזמה משותפת של שתי המדינות ומטהו נמצא בקהיר, ודוגמה מאתגרת יותר היא פסגת הנגב, שהוקמה ביוזמת ישראל בעקבות הסכמי אברהם.

מפתח שלישי הוא חיזוק הנכסיות של ישראל למול מצרים, קרי הדגשת יתרונותיה היחסיים בתחומי המדע והטכנולוגיה באופן המתכתב עם סדר היום הסביבתי של קהיר וממצב את ירושלים כשותפה היכולה ומעוניינת לתרום לשכנתה ולהיתרם ממנה. טיפוח דימוי ישראלי זה יכול להיעשות דרך הסברה – שכבר מתקיימת בחלקה על ידי משרד החוץ, וראוי להגבירה – בתקשורת וברשתות החברתיות. יתרה מכך, בניית הדימוי של ישראל כשותפה סביבתית מצריכה תשומות בדמות הרחבת הקשרים בין המדינות למסגרות אזרחיות, עסקיות ומדעיות נוספות, השקעה בפרויקטים משותפים, מימון השתתפות נציגים ישראלים בכנסים סביבתיים במצרים ובאזור ואף ריענון פעילותו של המרכז האקדמי הישראלי בקהיר כפלטפורמה לפיתוח הקשר המדעי בין המדינות. מפתח רביעי הוא קיומו של צד שלישי (או כמה צדדים) במסגרת שיתופי הפעולה הסביבתיים, דוגמת ארצות הברית ומדינות אירופיות. חשיבותו הצד השלישי נובעת מיכולתו לעצב מחדש את מפת האינטרסים העומדים לנגד עיני הצדדים, וזאת בכמה אופנים: הוא מאפשר את עצם קיום שיתוף הפעולה דרך מימון פרויקטים מחקריים, ביקורים הדדיים ופעולות אחרות; ביכולתו לסייע בתיאום ובניהול שיתופי הפעולה; הוא מעניק יתר לגיטימציה לקשר עם ישראל, שכן אין מדובר עוד בקשר דו־צדדי; הוא ערב לעמידה בהסכמים גם בעיתות משבר; שיתוף הפעולה עם ישראל מהווה גשר לחיזוק הקשר בין מצרים לצד השלישי.

מפתח חמישי הקשור למפתח הרביעי הוא קידום שיתוף הפעולה הסביבתי דרך מסגרות רב־צדדיות, שגם הן משמשות מעין צד שלישי לקשר. בהקשר זה חשוב לציין את הנסיבות הגאופוליטיות המעודדות בעת הנוכחית שיתופי פעולה אזרחיים סביבתיים בין שתי המדינות, ובראשם הסכמי אברהם הנתמכים על ידי בעלות בריתה המפוצצות של מצרים ומציעים מתכונת חדשה של נורמליזציה. כן יש לציין את המלחמה באוקראינה ואת שיתוף הפעולה הקיים או העשוי להתקיים בחסות ארגונים ים־תיכוניים, פורומים של סביבה ואנרגיה והאו"ם.

לעיתים סמנטיקה הולמת מסייעת גם היא לצד המצרי לשווק לדעת הקהל את מסגרת שיתוף הפעולה הרב־צדדית עם ישראל. כך למשל, בחירת המונח פורום

מקורות

אשכנזי, ש' (2021, 17 בנובמבר). צה"ל יקים גוף מודיעין שיעסוק בהשפעה האסטרטגית של משבר האקלים. **גלובס**.

<https://bit.ly/3s3iMtP>

בן דור, ל' (2018). יחסי ישראל-מצרים מאז 2011. בתוך ש' שי (עורך),

מצרים על פרשת דרכים: שבע שנים לאחר מהפכת "האביב

הערבי" (עמ' 3-5). IPS Publications. <https://bit.ly/3VDs5Oy>.

בר-אלי, א' (2010, 18 בפברואר). ישראל הציעה להפעיל תחנות כוח

סולאריות בסיני. **הארץ**. <https://bit.ly/3T8U1It>

בר-אלי, א' וליסי, י' (2012, 22 באפריל). מצרים ביטלה את הסכם הגז

עם ישראל; EMG: "זו הפרה של הסכם השלום". **TheMarker**.

<https://bit.ly/3MDQob0>

גולדשטיין, ת' (2005, 30 ביוני). **בקהיר נחתם ההסכם לייבוא גז**

מצרים. Ynet. <https://bit.ly/3s4Hf1U>

גורודיסקי, ס' (2022, 16 בפברואר). אושרה הזרמת גז ישראלי למצרים

דרך ירדן. **ישראל היום**. <https://bit.ly/3MGb4zl>

גרינפיס דיגיטל. (25 בפברואר, 2021). **נפט בים התיכון – אין חדש**

תחת השמש. <https://bit.ly/3Th4CkA>

דובק, א' (1998). **ובכל זאת שלום: יחסי ישראל מצרים**. ידיעות

אחרונות.

הארץ Haaretz (2022, 23 בפברואר). **שידור חי מוועידת ישראל**

לאקלים 2022 [סרטון, דקה 1:06:31 עד 1:28:46] **דברי השרה**

זנדברג. YouTube. <https://bit.ly/3giBXNL>

הישיבה המאתיים-ושש-עשרה של הכנסת השלוש-עשרה: סקירת

שר האנרגיה והתשתית על פעולות משרדו (17 במאי, 1994).

הכנסת. <https://bit.ly/3yK6oCR>

המכון הבינאוניברסיטאי למדעי הים באילת (ל"ת). **אודות**.

<https://bit.ly/3DacUx>

הסכמי חקלאות עם מצרים (14 בינואר, 1982). ארכיון המדינה.

<https://bit.ly/3TCYyJC>

וינטר, א' (2022, 14 במארס). **מצרים וישראל: אנרגיות מתחדשות**

לשלום. מבט על 1572, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

<https://bit.ly/3gfUxpN>

זקן, ד' (2022, 28 במארס). פסגת הנגב: שרי החוץ החליטו שהפורום

האזורי יתכנס באופן קבוע. **גלובס**. <https://bit.ly/3CKINE6>

זקן, ד' (2022, 30 במאי). אלהרר נסוגה בשל לחץ בנט, לפיד

וליברמן: מה עומד מאחורי חידוש מכרזי הגז הטבעי? **גלובס**.

<https://bit.ly/3TvNyaw>

חיון, ד' (1999, 14 בנובמבר). חודש המו"מ מצרים-ישראל לייבוא גז

טבעי; גורמי אנרגיה: מצרים נלחצה מסימני הגז בארץ. **גלובס**.

<https://bit.ly/3EPPNkU>

טגי, נ' (2022, 15 באוגוסט). **אנלייט וניו-מד חוברות להקמת**

מיזם בצפון אפריקה ובמזרח התיכון. Bizportal.

<https://bit.ly/3yOqfRa>

טרדימן, מ' (2020). **ישראל ואגן הים האדום: אתגרים**

והזדמנויות. מיתווים: המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית.

<https://bit.ly/3g9sMil>

כהן, י' (2000). שיתוף פעולה במדעי הים בין ישראל לשכנותיה –

תועלות, 14 לקחי העבר ומבט לעתיד, בתוך **שיתוף פעולה אזורי**

במחקר – רשימת תקצירים (עמ' 14). האקדמיה הישראלית

למדעים. <https://bit.ly/3CLC5Nf>

מינהל התכנון (2020). **מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל:**

ים תיכון. <https://bit.ly/3s0P60t>

מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2021, 7 בדצמבר). **אנרגיה**

מתחדשת בישראל – רקע וסוגיות לדין – עדכון. הכנסת.

<https://bit.ly/3s2ejHE>

מניסיון העבר וההווה ניתן לראות כי לכל מפתח

תפקיד משלו, וכי גם בהיעדר כל המפתחות ניתן עדיין

לייצר "צורך מפתחות" יעיל דיו לקידום שיתופי פעולה

סביבתיים.

לסיכום, השילוב של נסיבות גאופוליטיות אזוריות

ועולמיות, עליית המודעות הסביבתית בשתי המדינות

והאינטרסים הביטחוניים, הכלכליים והפוליטיים הקיימים

בעת הנוכחית – כל אלה יוצרים שעת כושר להרחבת

שיתופי הפעולה הסביבתיים בין ישראל למצרים. חיזוק

יחסי הגומלין הסביבתיים לתועלת שתי המדינות עשוי

לשמש פתח לשיתופי פעולה אזרחיים ולבניית השלום

גם בתחומים נוספים. נוכח החשיבות והדחיפות בטיפול

ברבות מהסוגיות הסביבתיות שעל הפרק, מן הראוי

שתינתן לנושא העדיפות הממשלתית הראויה גם לאחר

הוועידה בשרם א־שיח'.

ד"ר משה טרדימן הוא מומחה לביטחון סביבתי בעולם

הערבי והמוסלמי ובאפריקה, לשיתוף פעולה סביבתי בין

דתי, לאגן הים האדום ולאסלאם ולטרור באפריקה. הוא

מייסד-שותף ומנהל של המכון לחקר ביטחון סביבתי ואיכות

חיים ומנהל המכון האינטרנטי לחקר אסלאם ומוסלמים

באפריקה. כמו כן הוא מכהן כעמית מחקר בקתדרת חייקין

לגאואסטרטגיה באוניברסיטת חיפה ובפורום לחשיבה

אזורית. drmoshe.terdiman@gmail.com

ד"ר אופיר וינטר הוא חוקר בכיר על שם אליס ופול בייקר

במכון למחקרי ביטחון לאומי ומרצה בחוג ללימודי הערבית

והאסלאם באוניברסיטת תל אביב ובתוכנית ללימודי המזרח

התיכון והאסלאם במרכז האקדמי שלם. מחקריו מתמקדים

במצרים בת-זמננו וביחסיה עם ישראל. ofirw@inss.org.il

מור לינק היא חוקרת מלגאית ניובאואר במכון למחקרי

ביטחון לאומי ודוקטורנטית במחלקה ליחסים בינלאומיים

באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר שלה כוללים

כלכלה פוליטית של המזרח התיכון וצפון אפריקה ויחסיה של

ישראל עם מדינות "הסכמי אברהם". morrl@inss.org.il

טל אנגרט היא בוגרת תואר ראשון בממשל וקיימות

בחיבת אנרגיה ומים באוניברסיטת רייכמן. היא מייסדת-

שותפה וחוקרת במכון לביטחון סביבתי ואיכות חיים

ומשמשת רכזת קיימות והדרכה בתנועת הצופים. תחומי

מחקרה כוללים ביטחון סביבתי וחקר עתידים ומערכות.

angert.tal@gmail.com

* המחברים מודים לד"ר שירה עפרון, ראשת התוכנית שינוי אקלים

וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי, הנתמכת על ידי קרן

קונרד אדנאואר (KAS) בישראל, על תרומתה החשובה למחקר.

קורן, ח' (2018). ישראל ומצרים: שותפות אסטרטגית, ריחוק אזרחי? מיתושים: המכון הישראלי למדיניות-חן אזרחית. <https://bit.ly/3EPQWJe>

קליין, ד' (2019, 14 בינואר). שיתוף הפעולה המשמעותי ביותר עם מצרים מאז הסכם השלום. ישראל היום. <https://bit.ly/3MGmov7>

רביד, ב' (2021, 24 באוקטובר). בנט: נתייחס למשבר האקלים כסוגיה של ביטחון לאומי. וואלה! <https://bit.ly/3yPtW20>

רויבוביץ, ד' ורטיג, ע' (2020, 26 בפברואר). ערבוביות לשלום: כיצד ערבוביות נפט אמריקאיות הצילו את תהליך השלום בין ישראל למצרים. קתדרת חייקין לגאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה. <https://bit.ly/3s4Aope>

תכנית ימית לישראל (ללא תאריך). הטכניון. <https://bit.ly/3eMsWvS>

INSS Israel (2022, 2 בפברואר). הכנס השנתי הבינלאומי ה-15 | ריאיון – השרה תמר זנדברג על שינויי אקלים וביטחון לאומי [סרטון]. YouTube. <https://bit.ly/3s1L2Ng>

המשדד המצרי לאיכות הסביבה [وزارة البيئة] (2015, 13 ביולי). قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٩١٦ لسنة ٢٠١٥ [החלטת ראש ממשלת מצרים מספר 1916 לשנת 2015]. <https://bit.ly/3ThJFX6>

המשדד המצרי לאיכות הסביבה [وزارة البيئة] (2019, 7 במאי). قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1129 لسنة ٢٠١٩ [החלטת ראש ממשלת מצרים מספר 1129 לשנת 2019]. <https://bit.ly/3gorSP4>

המשדד המצרי לאיכות הסביבה [وزارة البيئة] (ל"ת). رؤية مصر 2030: البعد البيئي [חזון מצרים 2030: הממד הסביבתי]. <https://bit.ly/3Tcmq0f>

זין, ה' (2022, 8 ביוני). في ثماني سنوات.. مشروعات غاز علاقة تحول مصر إلى مركز إقليمي للطاقة [בעוד שמונה שנים: פרויקטים עצומים של גז יהפכו את מצרים למרכז אנרגיה אזרחי]. אל-מרצד אל-מצרי. <https://marsad.ecss.com.eg/70507/>

המשדד החשמל והאנרגיות המתחדשות המצרי [وزارة الكهرباء والطاقة المتجددة] (ל"ת). Renewable energy projects in Egypt. <https://bit.ly/3EXfDdT>

מصر توقف التعاون الزراعي مع إسرائيل [מצרים מפסיקה את שיתוף הפעולה החקלאי עם ישראל]. Zamnpress. (2013, 22 בפברואר). <http://zamnpress.com/news/16842>

סיף, מ' (2021, 3 בנובמבר). مصر تطلق استراتيجية تغيير المناخ 2050. وهذه تفاصيلها [מצרים משיקה את אסטרטגיית שינויי האקלים לשנת 2050 ואלו פרטיות]. סקיי ניוז ערבית. <https://bit.ly/3TxGSc2>

סלטאן, א' (2022, 3 באפריל). آفاق وتحديات التحول إلى الطاقة المتجددة [הזדמנויות ואתגרי המעבר לאנרגיה מתחדשת]. אל-מרצד אל-מצרי. <https://marsad.ecss.com.eg/68791/>

סלטאן, א' (2022, 19 במאי). الدولة المصرية تعزز تواجدها في سوق الهيدروجين الأخضر [מצרים מחזקת את נוכחותה בשוק המימן הירוק]. אל-מרצד אל-מצרי. <https://marsad.ecss.com.eg/69948/>

עדלי, ל' א' (2022). دور المجتمع المدني في تعظيم نتائج مؤتمر المناخ في شرم الشيخ "COP 27" [תפקיד החברה האזרחית בהעצמת תוצאות ועידת האקלים בשרם א-שיח]. אל-מלך אל-מצרי, 92, 35-41.

עמר, ס' (2022, 11 בפברואר). السيسي يشارك بقمعة "محيط واحد" في فرنسا [א-סיסי משתתף בפסגת "אוקיינוס אחד" בצרפת]. סקיי ניוז ערבית. <https://bit.ly/3DaLb7G>

פאיד, א' (2021, 15 בנובמבר). التغيرات المناخية في مصر: التحديات وآليات التكيف [שינויי האקלים במצרים: האתגרים ומנגנוני ההסתגלות]. מרכז אל-אהראם לל-דראסאת אל-סיאסה ואל-אסטרטגיה. <https://bit.ly/3Da332u>

קנדי, א' (2022). فرص مصر للتحول لمركز إقليمي للطاقة بعد حرب أوكرانيا [הזדמנויות של מצרים להפוך למרכז אנרגיה אזרחי בעקבות המלחמה באוקראינה]. תקדיראת מצריה, 3(39), 26-33.

4th EMGF Ministerial Meeting – March 9th, 2021 (2021, March 9). EMGF. <https://bit.ly/3yGTLrW>

משדד האנרגיה (2021, 9 במארס). ישראל מתחברת לרשת החשמל האירופית: השר שטייניץ חתם על מזכר הבנות להנחת כבל החשמל התתימי הארוך בעולם. <https://bit.ly/3EJGx1G>

משדד ראש הממשלה (2021, 25 ביולי). מעבר לכלכלה דלת פחמן, החלטה מספר 171 של הממשלה מיום 25.07.2021. <https://bit.ly/3D6Skpx>

משדד ראש הממשלה (2021, 19 בספטמבר). הממשלה ה-36: עיקרי המדיניות. <https://bit.ly/3gbTS8H>

משדד ראש הממשלה (2021, 24 באוקטובר). אישור עדכון לתכנית הלאומית להתייעלות באנרגיה והפחתת פליטות גזי חממה, החלטה מספר 541 של הממשלה מיום 24.10.2021. <https://bit.ly/3AHTjen>

משדד ראש הממשלה (2021, 24 באוקטובר). קידום תחבורה נקייה ודלת פחמן, החלטה מספר 542 של הממשלה מיום 24.10.2021. <https://bit.ly/3ML4oQp>

משדד ראש הממשלה (2022, 14 במארס). תכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ופליטות גזי חממה בישראל – תכנית יישום, החלטה מספר 1282 של הממשלה מיום 14.03.2022. <https://bit.ly/3eLVCop>

משדד ראש הממשלה (2022, 15 במאי). תוכנית רבי-שנתית לפיתוח העיר אילת וחבל אילות כמוקד לאומי ובין-לאומי לייצור מזון מן הים ומן המדבר לשנים 2022-2026 ותיקון החלטת ממשלה, החלטה מספר 1442 של הממשלה מיום 15.05.2022. <https://bit.ly/3Tftiu0>

משדד ראש הממשלה (2022, 29 במאי). תוכנית לקידום ולהרחבת הקשרים הכלכליים בין מדינת ישראל והרפובליקה הערבית של מצרים, החלטה מספר 1522 של הממשלה מיום 29.05.2022. <https://bit.ly/3TPn1EY>

משדד ראש הממשלה (2022, 18 בספטמבר). הקמת מנגנון אזרחי "פורום הנגב", החלטה מספר 1861 של הממשלה מיום 18.09.2022. <https://bit.ly/3eP8tGF>

סופר, א' (2006). המאבק על המים במזרח התיכון. עם עובד.

ערן, ע', וינר, א' ורטיג, ע' (2018, 12 במארס). עסקת הגז עם מצרים: ישראל מעמיקה עונן במזרח הים התיכון. מבט על, 1033, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3EPpCdW>

פודה, א' (2022). מפילגש לידועה בציבור: היחסים החשאיים של ישראל עם מדינות ועם מיעוטים במזרח התיכון, 1948 – 2020. עם עובד.

פודה, א' (2022). הנורמליזציה – פנים רבות לה: דגמים ביחסי ישראל-ערב. עדן אסטרטגי, 25(1), המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3VCXIHV>

פוארילס, ש' (2000). הנסיון המצרי – "דגם אב" אוניברסלי בשיתוף פעולה 5 חקלאי בין אויבים לשעבר, בתוך שיתוף פעולה אזרחי במחקר – רשימת תקצירים (עמ' 5-6). האקדמיה הישראלית למדעים. <https://bit.ly/3CLC5Nf>

פסטרנק, ד' (2000). שיתוף פעולה ארוך טווח בפיתוח אזורים צחיחים עם 9 מצרים ומרוקו, מסקנות ולקחים, בתוך שיתוף פעולה אזרחי במחקר – רשימת תקצירים (עמ' 10-9). האקדמיה הישראלית למדעים. <https://bit.ly/3CLC5Nf>

קדריעובדיה, ש' וירון, ל' (2022, 30 במאי). משרדי החינוך והסביבה יחייבו לשלב תוכני לימוד על משבר האקלים, מהגן ועד כיתה י"ב. הארץ. <https://bit.ly/3MCS5DkZ>

קוריאל, א' (2022, 8 במאי). השרים אישרו את חוק האקלים הראשון של ישראל: מה יש בו ומה חסר? <https://bit.ly/3TxFq9A>

קורן, א' (1996, 11 בדצמבר). מצרים תמכור לישראל ב-97' רק כ-60% מכמות הנפט המתחייבת מהסכמי קמפ-דייוויד. גלובס. <https://bit.ly/3TeH6Fc>

- Abu Zaid, M. (2022, May 19). *Egypt launches national climate change strategy 2050*. Arab News. <https://arab.news/yuykf>
- Adriansen, H. K. (2015). *The geography of peace: Egyptian land reclamation and agricultural cooperation with Israel*, Aarhus University. <https://bit.ly/3VADY82>
- Azhari, T. (2022, June 21). *Lebanon, Syria, Egypt sign gas import agreement*. Reuters. <https://reut.rs/3gmRQTC>
- Bakhoun, S. (2019). Fish assemblages in surf zone of the Egyptian Mediterranean Coast off Alexandria. *Turkish Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 19(4), 351–362. <https://bit.ly/3MIYFdy>
- Blackmon, J. B. (2008). *Tri-Lateral Noor al Salaam high concentration solar central receiver program*. U.S. Department of Energy. <https://doi.org/10.2172/950510>
- Blue Economy Definitions (n.d.). United Nations. <https://bit.ly/3eKq0Qn>
- Butter, D. (2021). Egypt's energy ambitions and its Eastern Mediterranean Policy. In M. Tanchum (Ed.), *Eastern Mediterranean in uncharted waters: Perspectives on emerging geopolitical realities* (pp. 69–79). Konrad Adenauer Stiftung. <https://bit.ly/3VHEWj4>
- Dresse, A., Fischhendler, I., Nielsen, J. Ø., & Zikos, D. (2019). Environmental peacebuilding: Towards a theoretical framework. *Cooperation and Conflict*, 54(1), 99–119. <https://doi.org/10.1177/0010836718808331>
- East Mediterranean Gas Forum – EMGF (2022, June 15). *The 7th Ministerial Meeting—MOU Signing* [Video]. YouTube. <https://bit.ly/3ghXPIX>
- Egypt's Constitution of 2014. (n.d.). Constitute. <https://bit.ly/3TsBpD4>
- Egypt Independent (2015, February 26). *Ecological impact of the Suez Canal Development Project*. <https://bit.ly/3MKbNj4>
- Egypt Today staff (2022, April 21). *What has Egypt done to place food security in heart of 2030 Vision?*. <https://bit.ly/3TvEceH>
- Elgendy, K. (2022, July 18). *Egypt as an Eastern Mediterranean power in the age of energy transition*. MEI@75. <https://bit.ly/3ESC1Oc>
- Emad, M., & Adel, S. (2022). *Repercussions of the Russian-Ukrainian war on food security in Egypt*. Forum For Development and Human Rights - FDHRD. <https://bit.ly/3yT4CiC>
- Emam, A. (2021, May 4). *Egypt unveils strategy to adapt to water shortages*. Al-Monitor. <https://bit.ly/3D9m992>
- Emam, A. (2022, January 5). *Egypt revives Western Desert agricultural project*. Al-Monitor. <https://bit.ly/3s8NUbw>
- Espanol, M. (2022, June 7). *Egypt's gas imports from Israel hit all-time high*. Al-Monitor. <https://bit.ly/3yQjXk2>
- Galil, B., Marchini, A., Occhipinti-Ambrogi, A., & Ojaveer, H. (2017). The Enlargement of the Suez Canal—Erythraean Introductions and Management Challenges. *Management of Biological Invasions*, 8(2), 141–152. <https://doi.org/10.3391/mbi.2017.8.2.02>
- Gomaa, A. (2022, August 9). *Russia launches production for Egypt's nuclear power plant*. Al-Monitor. <https://bit.ly/3yT5bce>
- Hako, N. (2022, June 23). *Egypt: Agreement signed to develop largest wind project in MEA region*. ESI-Africa. <https://bit.ly/3ScJHhs>
- Keohane, R. O. (1988). International institutions: Two approaches. *International Studies Quarterly*, 32(4), 379–396. <https://doi.org/10.2307/2600589>
- Keynan, A., & Shoham, D. (1998). Scientific cooperation in agriculture and medical research as a means for normalizing relations between Egypt and Israel. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 866(1), 182–199. DOI: 10.1111/j.1749-6632.1998.tb09152.x
- Kleinhaus, K., Al-Sawalmih, A., Barshis, D. J., Genin, A., Grace, L. N., Hoegh-Guldberg, O., Loya, Y., Meibom, A., Osman, E. O., Ruch, J.-D., Shaked, Y., Voolstra, C. R., Zvuloni, A., & Fine, M. (2020). Science, diplomacy, and the Red Sea's unique coral reef: It's time for action. *Frontiers in Marine Science*. <https://doi.org/10.3389/fmars.2020.00090>
- Lange, M. A. (2020). *Climate change in the Mediterranean: Environmental impacts and extreme events*. IEMed: Mediterranean Yearbook (pp. 30–45). <https://bit.ly/3TfA82u>
- Maged, M. (2019, May 24). *Egypt's fish farming ranks first in Africa and 8th globally*. Egypt Independent. <https://bit.ly/3TtJJ5C>
- Mahmoud, R. (2022, August 4). *Egypt announces four-point plan to mitigate possible water crisis*. Al-Monitor. <https://bit.ly/3D59rYJ>
- Mikhail, G. (2021, November 30). *Israel eyes solar opportunities in Egypt*. Al-Monitor. <https://bit.ly/3EPbTUA>
- Norman, C. (1982). Scientific collaboration in the Middle East. *Science*, 215(4533), 639–642. <https://bit.ly/3VEkXS7>
- Peace Treaty Between the State of Israel and the Arab Republic of Egypt* (1979, March 26). <https://bit.ly/3DcUHac>
- Reuters (2022, June 9). *EU proposes natural gas import deal with Egypt and Israel*. <https://bit.ly/3D5KNHx>
- Salah, S. I., Eltaweel, M., & Abeykoon, C. (2022). Towards a sustainable energy future for Egypt: A systematic review of renewable energy sources, technologies, challenges, and recommendations. *Cleaner Engineering and Technology*, 8. <https://doi.org/10.1016/j.clet.2022.100497>
- Tanchum, M. (2022a, March 3). *The Russia-Ukraine war has turned Egypt's food crisis into an existential threat to the economy*. MEI@75. <https://bit.ly/3eKuiXZ>
- Tanchum, M. (2022b, May 5). *Egypt's synergy between natural gas and green energy transition: Cairo's advances in LNG and green hydrogen are shaping the COP 27 agenda*. MEI@75. <https://bit.ly/3VBLr6J>
- TATEC. (n.d.). *Semi-annual progress report reporting period—October 1, 1985 thru March 31, 1986*. USAID. <https://bit.ly/3EUOdyg>
- Teff-Seker, Y., Rubin, A., & Eiran, E. (2019). Israel's 'turn to the sea' and its effect on Israeli regional policy. *Israel Affairs*, 25(2), 234–255. <https://doi.org/10.1080/13537121.2019.1577037>
- Transnational Africa Green Hydrogen Alliance launched*. (2022, May 20). Energy Capital & Power. <https://bit.ly/3CHZ37M>

הערות

1 רשימת המרואיינים: הית'ם דיאב בסיוני, שגרירות מצרים בישראל (16 בפברואר, 2022); השגריר גדעון בכר, שליח מיוחד לשינויי אקלים וקיימות במשרד החוץ (13 ביולי, 2022); פרופ' מעוז פיין, המכון הבינאוניברסיטאי למדעי הים באילת (13 ביולי, 2022); השגרירה אמירה אורון, שגרירת ישראל בקהיר (14 ביולי, 2022); אדם שלימצק, ראש אגף יחסים בין-לאומיים, המשרד להגנת הסביבה (20 בספטמבר, 2022).

Union for the Mediterranean (2021). *Towards a sustainable Blue Economy in the Mediterranean region: 2021 Edition*. <https://bit.ly/3yR1ZhC>



Reuters/ Corinna Kern

מרכיב הקהל בתאוריית הביטחון (ביטחוניזציה)

כריסטיאן קאונרט

אוניברסיטת דבלין סיטי
ואוניברסיטת דרום ויילס

אורי ורטמן

המכון למחקרי ביטחון
לאומי – אוניברסיטת תל אביב
ואוניברסיטת דרום ויילס

תאוריית הביטחון או הביטחוניזציה (Securitization), או 'אסכולת קופנהגן' כפי שהיא מכונה לא פעם) נמצאת מזה שנים אחדות בחזית התאוריות בתחום היחסים הבינלאומיים, עם המשגה מתקדמת של רעיון הביטחון. תרומתו של מאמר זה לשיח הקיים היא באמצעות המשגת ה'קהל' (audience). אף כי המושג קהל הוא מרכיב מרכזי בתאוריית הביטחון, הוא לא זכה לפיתוח ולהרחבה במידה מספקת בניסוח המקורי של התאוריה. מתוך הכרה שלתפיסה ולתפיסה מוטעית (perception and misperception) יש תפקיד בולט בהבנת הפוליטיקה העולמית, המאמר מציע שילוב בין פסיכולוגיה פוליטית לתאוריית הביטחוניזציה, שיסייע לחוקרים בזיהוי הקהלים הרלוונטיים בתהליכי ביטחון, כפי שמתואר באסכולת קופנהגן. ההמשגה החדשה מתמקדת בשני תחומים לשם זיהוי הקהל הרלוונטי. הראשון הוא חוקי המדינה, ולכן ישות הופכת ל'קהל חוקי' מכוח החוק; והשני הוא התפיסה הפוליטית של השחקן או של הקהל המבצעים את הביטחון, ואז הישות הופכת ל'קהל פוליטי'. המסגרת המושגית שמציע מאמר זה אינה שלמה, אך יש בה כדי לשפר את ההבנה התאורטית של מרכיב הקהל בתהליכי ביטחון.

מילות מפתח: תאוריית הביטחון, תאוריית הביטחוניזציה, Securitization, מחקרי ביטחון, יחסים בינלאומיים, פסיכולוגיה פוליטית, תפיסה ותפיסה מוטעית, קהל, שחקן ביטחון

תאוריית הביטחון או הביטחוניזציה (Securitization) היא אחת התאוריות העכשוויות המובילות בתחום היחסים הבינלאומיים, ועניינה התהליך שבו סוגיות מדיניות רגילות הופכות לסוגיות ביטחוניות.

מרכיב הקהל בתאוריית הביטחון (ביטחוניזציה)

תאוריית הביטחון (ביטחוניזציה) פותחה בניסיון להגדיר מחדש בצורה רחבה יותר את המושג ביטחון. היא מציגה תפיסה ביטחונית מרחיבה הכוללת לא רק ביטחון צבאי אלא גם ביטחון פוליטי, חברתי, כלכלי וסביבתי. באמצעות אימוץ גישה קונסטרוקטיביסטית בחקר הביטחון, תאוריית הביטחוניזציה שפותחה על ידי בארי בוזן, אולה ויבר ויאפ דה וילדה, אנשי אסכולת קופנהגן, עוסקת בחקר התהליך שבו ישויות חברתיות הופכות לסוגיות מדיניות (Policy) לאיומים ביטחוניים, וכיצד סוגיות אלו נתפסות (Buzan et al., 1998).

יגיל לוי טוען שביטחון עוסק בהפיכת סוגיות לא־צבאיות לאיומים ביטחוניים כדי להצדיק צעדים פנימיים חריגים (Levy, 2021). ואולם הטיעון הבסיסי במאמר זה הוא שלכל סוגיות הביטחון, לרבות אלו הקשורות לתחום הצבאי (כאשר איום צבאי מוצג או מאופיין כחמור וקיומי, כדי לבסס את הלגיטימיות לשימוש באמצעים קיצוניים), יש פוטנציאל להיות "מבוטחנות" (to be securitized), כלומר יתייחסו אליהן כאל איומים ביטחוניים (Kauert & Wertman, 2020). מכאן שגם נושאים שאינם קשורים לתחום הצבאי יכולים להיתפס כאיומים קיומיים, כמו הגירה (Baker-Beall, 2019; Leonard & Kauert, 2011), או מגפות ומחלות (מיכאל, 2020; Hanrieder; 2006; Elbe, 2006; Hanrieder; 2020; Kamradt-Scott & Kreuder-Sonnen, 2014; Kamradt-Scott & McInnes, 2012; Kauert et al., 2022; McInnes, 2011; Rushton, 2011; Sjustedt, 2011). לנושאים צבאיים, פוליטיים, חברתיים, כלכליים וסביבתיים יש פוטנציאל להיות מבוטחנים, והרעיון המרכזי של ביטחון הוא הנחת התשתית והלגיטימיות לנקוט צעדים חריגים ברגע שאיום נתפס כקיומי. 'איום קיומי' הוא מעין שם קוד לאיום חמור וחרף במיוחד, המאיים על יסודות הסדר הקיים (על עצם השרידות של המבנה החברתי הקיים ומכאן – על הביטחון), ולכן הוא מחייב ומצדיק נקיטת צעדים יוצאי דופן.

מבוא

תאוריית הביטחון או הביטחוניזציה (Securitization) היא אחת התאוריות העכשוויות המובילות בתחום היחסים הבינלאומיים, ועניינה התהליך שבו סוגיות מדיניות רגילות הופכות לסוגיות ביטחוניות. אולם למרות שהגישה המקורית של חוקרי 'אסכולת קופנהגן' שיפרה את ההבנה התאורטית של הבניית סוגיות ביטחוניות (Buzan et al., 1998), יש עדיין רכיבים בתאוריה המחייבים פיתוח. רכיב מרכזי כזה הוא ה'קהל', שיש לו תפקיד חיוני בכל מעשה ביטחון מוצלח (Balzacq, 2005; Buzan et al., 1998; Cote, 2016; Leonard & Kauert, 2011; Roe, 2008). ברוח זו מציינים בלזק ועמיתיו כי "כל עוד הקריטריונים להגדרת הקהל יישארו בלתי מוגדרים, חוקרים יתקשו לקבוע מה היתרון של הסבר אחד לעומת הסבר אחר" (Balzacq et al., 2016, p. 499).

כותבי מאמר זה מאמצים את עמדתם וטוענים כי מרכיב הקהל ראוי לתשומת לב נוספת, בייחוד ביחס לשאלה כיצד לזהות מיהם הקהלים הרלוונטיים שאותם יש לשכנע כדי לבצע מהלך ביטחון (ביטחוניזציה) מוצלח. המטרה העיקרית כאן היא לשפר את ההבנה התאורטית לגבי מרכיב הקהל בתהליך הביטחון ולסייע לחוקרים לזהות באילו קהלים חייב שחקן הביטחון להתמקד על מנת להוציא לפועל מעשה ביטחון מוצלח, וחשוב מכך, מדוע קהלים מסוימים חיוניים לשם כך, ואילו אחרים אינם חיוניים.

חלק חשוב בהבנת המושג 'פוליטיקה בינלאומית' הוא הצורך להבין מהי התפיסה הפוליטית של מקבלי ההחלטות לגבי הסביבה (Jervis, 2017, p. xviii), ולפיכך תופעת התפיסה והתפיסה המוטעית (perception & misperception) ממלאת תפקיד בולט בהבנת הפוליטיקה העולמית ובזיהוי מרכיב הקהל בתהליכי ביטחון. הטענה כאן היא שהלגיטימיות לביטחון נשענת על שני יסודות: הראשון הוא החוקים של כל מדינה בתחום הביטחון, אשר אחראים להפוך ישות מסוימת לקהל חוקי; השני הוא התפיסה הפוליטית של שחקן הביטחון או של הקהל, אשר הופכת ישות לקהל פוליטי. המסגרת המושגית שמציע מאמר זה אומנם אינה שלמה, אולם יש בה כדי לשפר את ההבנה התאורטית של מרכיב הקהל בתהליכי ביטחון. אפשר ליישם את הטיפולוגיה המוצגת גם בהקשרים אחרים, אך ייחודה בכך שהיא נובעת מתאוריית הביטחוניזציה, ובעובדה שעד היום טיפולוגיה כזו לא הופיעה בספרות.

הקהל הוא המרכיב שאותו יש לשכנע בדבר האיום הקיומי על האובייקט. לפי אסכולת קופנהגן, נושא יבטחון בהצלחה כאשר הקהל גם יסכים עם טענת שחקן הביטחון על כך שמוטל איום קיומי על האובייקט, וגם יתמוך בהצעת שחקן הביטחון להפעיל אמצעים חריגים כדי להתמודד עם האיום (Buzan et al., 1998, p. 25).

אף כי ברוב המקרים ה'קהל' הוא הציבור הרחב או הפרלמנט, יש מקרים שבהם גורמים אחרים (התקשורת, למשל) ממלאים את תפקיד הקהל (Salter & Mutlu, 2013). לפעמים תהליך הביטחון אינו גלוי לציבור אלא סמוי, אבל תמיד יהיה קהל ששחקן הביטחון חייב לשכנעו כדי לבטח את הסוגיה (Salter & Mutlu, 2013). אומנם מרכיב הקהל יכול להיות שילוב של כמה סוגי קהל (Leonard & Kaunert, 2011; Salter, 2008), אולם תיירי בלזק (Balzacq, 2005) טוען ששחקן הביטחון זקוק לשני סוגים של תמיכה: "פורמלית" (formal) ו"מוראלית" (moral). למשל, במקרה של יציאה למלחמה חשובה התמיכה ה"מוראלית" (במובן של ההצדקה החברתית למעשה) מצד הציבור (ה'קהל'), ואילו הממשלה זקוקה לתמיכה "פורמלית" מצד המוסד הרלוונטי, המסמך אותה מכוח החוק לבצע פעולה צבאית (Balzacq, 2005, pp. 184-185). המקרה של החלטת בריטניה להצטרף לארצות הברית במלחמה נגד עיראק ב-2003 הוא דוגמה להחלטה פורמלית של הפרלמנט, שהייתה תנאי הכרחי ומספיק. במקרים אחרים ייתכן שגוף מוסדי נוסף יחייב את הממשלה לאמץ מדיניות ספציפית (Roe, 2008). עם זאת, הקהל אינו רק מרכיב שמאשר או דוחה את מהלך הביטחון של שחקן הביטחון. למעשה הקהל הוא סוכן אקטיבי, המסוגל להשפיע בצורה מהותית על ההבניה הבין-סובייקטיבית של ערכי הביטחון. לפיכך גם הקהל יכול להשפיע על בחירת תהליכי הביטחון ועל המדיניות לצורך מתן מענה לאיומים הנתפסים כאיומים ביטחוניים (Cote, 2016).

חלק מהחוקרים דוחים את הרעיון שלפיו יש חשיבות לתפקידו של מרכיב הקהל בתהליך הביטחון, למשל ריטה פלויד (Floyd, 2011, 2016). היא מתבססת על בלזק (Balzacq, 2005), הטוען כי ביטחוניזציה אינה יכולה לפעול בזמנית כפעולת דיבור שמביעה את הכוונה של הדובר (illocutionary act), וגם להיות תלויה בהסכמת הקהל הרלוונטי לאותה פעולת דיבור (ההכרזה של שחקן הביטחון). מדבריה של פלויד עולה כי אין צורך באישור או בהסכמה של הקהל, כי ברגע ששחקן הביטחון הכריז על ביטחון של סוגיה — זה סימן שקרה משהו. המושג 'קהל' אינו מושג אנליטי (שאפשר לבאר אותו על ידי החלפתו במושג אחר), אלא הוא מושג נורמטיבי שנראה כמו מושג אנליטי, כלומר "הוא אינו נובע מהתבוננות

תאוריית הביטחון כוללת שלושה מרכיבים עיקריים: הראשון הוא ה'אובייקט': הישות שנתפסת כנתונה תחת איום קיומי ואשר יש לה רצון לגיטימי לשרוד; המרכיב השני — 'שחקן הביטחון' (הדמות שנתפסת בעיני קהל היעד כסמכות רלוונטית בנושאים ביטחוניים): הגורם ה"מבטחן" שמכריז על כך שנושא מסוים מהווה איום קיומי על ה'אובייקט'; המרכיב השלישי הוא ה'קהל': קהל היעד שיש לשכנעו כי מוטל איום קיומי על ה'אובייקט' (Buzan et al., 1998).

אחת התרומות המרכזיות של תאוריית הביטחון היא האופן שבו נתפס המושג 'ביטחון'. בניגוד לתפיסה הריאליסטית, התופסת איומים באופן אובייקטיבי (יש איום "אמיתי"), תאוריית הביטחון מאמצת גישה קונסטרוקטיביסטית למושג ביטחון ותופסת איומים כהבניה חברתית שנוצרת מפעולת דיבור (speech act) (Waever, 1995), או מפעולות (practices) (Bigo, 2002; Leonard, 2010).

תאוריית הביטחון טוענת שאיומים אינם בהכרח "אמיתיים" אלא "נתפסים" כאמיתיים, והיא מתמקדת בתהליך שבו סוגיות הופכות באופן בין-סובייקטיבי לאיומים ביטחוניים.

תאוריית הביטחון טוענת שאיומים אינם בהכרח "אמיתיים" אלא "נתפסים" כאמיתיים, והיא מתמקדת בתהליך שבו סוגיות הופכות באופן בין-סובייקטיבי לאיומים ביטחוניים. במילים אחרות, סוגיה הופכת לאיום ביטחוני לא רק או לא בהכרח משום שהיא מהווה איום אובייקטיבי על ה'אובייקט', אלא משום שה'קהל' מקבל את עמדת 'שחקן הביטחון' שלפיה הסוגיה אכן מהווה איום קיומי על אותו 'אובייקט'. במובן זה לא ניתן לוודא באופן מוחלט אם איום הוא "אמיתי" או לא, מכיוון שתאוריית הביטחון מתמקדת בתהליך שבו סוגיות הופכות לאיומים ביטחוניים ובתפיסתן כאיום, ולא במהות האיום.

שחקן הביטחון הוא הגורם ה"מבטחן" נושא מסוים, וזאת באמצעות הכרזה שהאובייקט מצוי תחת איום קיומי ממקור חיצוני. על מנת לבצע את תפקידו כהלכה עליו להיתפס כסמכות אפיסטמית בעלת השפעה על הקהל ויכולת לשכנע את הקהל שנושא מסוים מהווה איום ביטחוני על האובייקט (Michael, 2009). השחקנים שבדרך כלל ממלאים תפקיד זה הם מנהיגים פוליטיים, ממשלות (Buzan et al., 1998, p. 40) או הצבא — במקרים כמו ישראל (Michael, 2009), אבל גם שחקנים אחרים כמו התקשורת (McDonald, 2008), ארגונים לא-ממשלתיים וקבוצות לענייני סביבה יכולים לסמן נושא כאיום ביטחוני (Trombetta, 2011).

על בסיס לוגיקה אחרת של שכנוע. לדברי סלטר: "באמצעות ניתוח דרמטורגי [על פי תורת המחזאות] אנו מראים שמהלכי ביטחוניזציה מתרחשים בתוך מסגרות סוציולוגיות שונות הפועלות על פי כללים, נורמות ופרקטיקות ייחודיות" (Salter, 2008, p. 321). לפיכך הוא טוען כי:

במקום לסווג מהלכי ביטחוניזציה כקומדיה, טרגדיה או היסטוריה, אפשר לסווג אותם על פי מסגרות [...] כל אחת מהמסגרות בונה את יחסי הדובר-קהל של ידע וסמכות, משקל ההקשר החברתי והצלחת מהלך הביטחוניזציה. המסגרת של מעשה הביטחוניזציה כוללת את הבמה שעליה היא מתרחשת, את הסוגה שבה היא נוצרת, את הקהל שאליו היא פונה, ואת תגובת הקהל (Salter, 2008, p. 328).

כדי להמחיש את המודל שלו טוען סלטר שהביטחון של התוכנית האמריקאית Total Information Awareness בשנת 2003 נכשל משום שהוא לא זכה לתמיכת כל הקהלים הרלוונטיים. לכן, למרות תמיכתם של שר ההגנה האמריקאי ראמספלד ("מסגרת אליטיסטית"), הסוכנות לפרויקטי מחקר מתקדמים של משרד ההגנה ("מסגרת טכנוקרטי") וועדת הבדיקה ("מסגרת מדעית"), התוכנית נדחתה על ידי הסנאט האמריקאי ("מסגרת עממית"), ולכן מהלך הביטחון נכשל (Salter, 2011).

החסרונות בהמשגות של קהל

המשגות קודמות שיפרו את ההבנה של תאוריית הביטחון בכלל ושל ממד הקהל בפרט (Balzacq, 2005; Cote, 2016; Leonard & Kaunert, 2011; Salter, 2008). הטענה במאמר זה היא שרצוי לפתח את מרכיב הקהל למעשה כל המודלים מציגים תיאור מעורפל מאוד של מרכיב הקהל, מבלי להציע שום מנגנון המסביר מדוע דווקא שחקן מסוים הוא שממלא את תפקיד הקהל בתהליך הביטחון, ואילו אחרים לא. זאת ועוד, המודלים שצוטטו לעיל אינם מסבירים מדוע נדרשת תמיכה של קהל מסוים לצורך ביטחון, בעוד התמיכה של קהלים אחרים אינה חיונית לתהליך.

תיירי בלזק היה הראשון שהציע את ההפרדה בין קהל "פורמלי" ל"מוראלי", אך הוא לא הציע מנגנון המזהה מיהו הקהל הרלוונטי (Balzacq, 2005). יתרה מכך, בלזק טוען כי יש קושי לזהות מיהו בדיוק הקהל הרלוונטי, כל עוד משטרים פוליטיים שונים מאפשרים ומעריכים סוגים שונים של קהל (Balzacq, 2011, p.).

אמפירית ממשית בדרך שבה פוליטיקה מתנהלת אלא מהשקפתו של אולה ויבר על הדרך הנכונה להתנהלות פוליטית, לרבות בתחום הביטחון" (Floyd, 2011, pp. 428-429). פלויד אומנם טוענת שיש להתעלם ממרכיב הקהל בניתוח הביטחון, אולם מאמר זה תומך בטענה של אדם קוט (Cote, 2016, p. 543), שלפיה דעתה של פלויד מבטאת קריאה סלקטיבית של אסכולת קופנהגן. לאור זאת כתבי מאמר זה מסכימים עם העמדה שהקהל הוא למעשה מרכיב חשוב בתאוריית הביטחון, שכן אישורו והסכמתו חיוניים לביצוע מעשה ביטחון (Balzacq, 2005; Buzan et al., 1998; Cote, 2016; Leonard & Kaunert, 2011; Roe, 2008).

ואולם כיצד ניתן לזהות מי ממלא את תפקיד הקהל בתהליך הביטחון, ומדוע קהלים מסוימים חיוניים להתרחשות הביטחון, ואילו אחרים אינם חיוניים? חוקרים אחדים ניסו לפענח את החידה הזו על ידי הצעת המשגות שונות למרכיב הקהל.

שרה לאונרד וכריסטיאן קאונרט מציעים לסווג את הקהל לשלושה זרמים שונים – "בעיה" (problem), "מדיניות" (policy) ו"פוליטיקה" (politics) – כל זרם מתאפיין במשתתפים ספציפיים. בזרם ה"בעיה" מקבלי החלטות אחרים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות ממלאים את תפקיד הקהל. בזרם ה"מדיניות" ממלאים את תפקיד הקהל מומחים וטכנוקרטנים, הנוטים להשתכנע מטיעונים המבוססים על ידע, היגיון ויעילות. בזרם ה"פוליטיקה" [שותפים ל] תהליכי קבלת החלטות והציבור הרחב הם שממלאים את תפקיד הקהל, ולכן זרם זה כולל מרכיבים כמו מצב רוח ציבורי, קבוצות לחץ, קמפיינים ותוצאות בחירות, שלכולם עשויה להיות השפעה ממשית על אימוץ הצעות למדיניות (Leonard & Kaunert, 2011, pp. 65-68). כדי להמחיש את מודל הקהל שלהם נעזרים לאונרד וקאונרט (עמ' 74) במקרה של ההצעה הבריטית ב-2003 – להקים מרכזי מעבר למבקשי מקלט מחוץ לאיחוד האירופי. הם גורסים כי הביטחוניזציה נכשלה כאן משום שממשלת בריטניה לא הצליחה לשכנע את הקהל המתאים בכל שלושת הזרמים ("בעיה": חברי ממשלה אחרים ואליטות פוליטיות; "מדיניות": מומחים וטכנוקרטנים הפועלים בנושא של מבקשי מקלט בחוגי הממשל הבריטי; "פוליטיקה": ממשלות אחרות מהאיחוד האירופי ופולחים ניכרים בדעת הקהל של האיחוד האירופי).

מארק סלטר מציע מודל אחר המבחין בין ארבעה סוגי קהל, שאותם הוא מכנה "מסגרות" (Settings): "מסגרת אליטיסטית" (elite); "מסגרת טכנוקרטי" (technocratic); "מסגרת מדעית" (scientific); "מסגרת עממית" (popular), שכל אחת מהן פועלת

al., 1998; Cote, 2016; Leonard & Kaunert, 2011; Salter, 2008), הטענה במאמר זה היא שבכולן חסרה היכולת לזהות מיהם הקהלים הרלוונטיים שיש לשכנעם כדי לבצע ביטחון מוצלח. נוסף על כך, ההמשגות הקיימות אינן מציעות הסבר מדוע דווקא קהלים אלו רלוונטיים לתהליך הביטחון, ואילו אחרים אינם רלוונטיים. כדי לפתח המשגה מקיפה עבור מרכיב הקהל, שתיתן מענה לשאלות אלה, יש להביא בחשבון שני היבטים חשובים. ההיבט הראשון הוא שאלת הלגיטימיות שאותם קהלים – ה"פורמלי" וה"מוראלי" (כפי שגורס בלזק) – מעניקים בפועל לשחקן הביטחון בעצם תמיכתם, ומהם מקורות הלגיטימיות. למשל, האם הלגיטימציה לביטחון נובעת אך ורק מהסכמת המוסדות הרשמיים של המדינה, שקיבלו את מעמדם מכוח חוקי המדינה, או שמא היא נובעת ממקורות אחרים, ללא קשר לחוקי המדינה? בהקשר זה נראה כי בלזק התכוון שהלגיטימיות של הקהל ה"פורמלי" נובעת מחוקי המדינה, וטען כי "כדי לפתוח בפעולה צבאית, מדינות יכולות להסתדר ללא מועצת הביטחון של האו"ם, אך הן זקוקות לתמיכת הרשות המחוקקת שלהן" (Balzacq, 2005, p. 185). עם זאת לא ברור מה מקור הלגיטימיות של הקהל ה"מוראלי", ומהם הקריטריונים לבחירתו. בספרות התאורטית של תאוריית הביטחון אין מענה לשאלה זו.

ההיבט השני שעולה בבואנו לבנות מסגרת להמשגת הקהל הוא ההכרה בכך שלכל מדינה וחברה יש תרבות, נורמות וכללים שונים. כך למשל, בעוד הפרלמנט הוא שנותן את התמיכה הפורמלית למהלכי ביטחון במדינות המערב, למשל להחלטתה של בריטניה להצטרף לארצות הברית במלחמה בעיראק (Roe, 2008), יש מדינות שבהן גם לאלטיה דתית יש את הסמכות והלגיטימיות להכריע בענייני ביטחון. לדוגמה, לאחר הפלישה העיראקית לכווית באוגוסט 1990 הבין פהד מלך ערב הסעודית שצבא עיראק מהווה איום קיומי על ממלכתו, ולכן הוא נזקק להגנת הצבא האמריקאי. אולם כדי להתיר כניסת חיילים זרים לממלכתו היה עליו להתייעץ עם הממסד הדתי במדינה ולהשיג פתווה אסלאמית המאשרת את כניסתם של חצי מיליון חיילים אמריקאים לערב הסעודית (Gold, 2003, pp. 157-158). במובן זה, למסגרת מושגית מקיפה של מרכיב הקהל חייבת להיות יכולת לנתח סוגים שונים של משטרים. יתרה מכך, עליה להכיר בכך שבכל מדינה יש מוסדות אחרים המעניקים לגיטימיות לסדר היום הביטחוני של המדינה. ההמשגה החדשה אכן משחררת את מרכיב הקהל מעניבת החנק של המערכת הדמוקרטית או הווסטפאלית, אשר תאוריות קודמות של ביטחוניזציה הואשמו בכריכתה סביב הצוואר (Wilkinson, 2007).

35). על כן יש צורך לפתח המשגה מקיפה של 'קהל', המזהה מיהם הקהלים הרלוונטיים שיש לשכנעם לצורך הביטחון. ונקודה אחרונה, למרות שבלזק מזכיר את ההיבט ההכרחי של העדפת תמיכה "פורמלית" על פני תמיכה מוראלית לשם השגת ביטחון מוצלח, הוא אינו מתייחס במידה מספקת לעניין הלגיטימיות, שאותה מעניק הקהל לשחקן הביטחון כאשר הוא תומך במדיניות הביטחון שלו. בהקשר זה בלזק אינו מציין מהו מקור הלגיטימיות הזו, ואם היא נובעת מחוקי המדינה או ממקור אחר. לעומת זאת, המשגת הקהל של אדם קוט מאפיינת את הקהל כמשתתף פעיל בתהליכי ביטחון (Cote, 2016, pp. 551-552). עם זאת, למרות תרומתה המהותית של מסגרת מושגית זו להבנה התאורטית מיהו ה'קהל', גם בה חסרה יכולת לציין מיהם הקהלים הרלוונטיים שיש לשכנעם כדי לבצע ביטחון מוצלח.

חיסרון נוסף שראוי לציין נובע הן מהמודל של מארק סלטר והן מהמודל של שרה לאונרד וכריסטיאן קאונרט, שבהם קיימת אפשרות תאורטית לקיומם של מספר סוגי קהל, אשר שחקן הביטחון יידרש לשכנעם בתהליך הביטחון. סלטר מניח שכל סוג של קהל פועל על פי לוגיקה שונה של שכנוע וטוען שהסף לביטחון משתנה בהתאם למסגרת (setting). בעיקרון, המסגרת המושגית שלו למרכיב הקהל מציגה דרכים מעשיות שונות לפנייה לכל סוג קהל. יתרה מכך, בעוד ש"יש ארבע מסגרות מרכזיות למהלכי הביטחוניזציה הללו, אין זה אומר שבהקשרים אחרים מסגרות נוספות אינן אפשריות, אלא שארבע המסגרות הן המספר הנמוך ביותר של קטגוריות המאפשרות בידול משמעותי" (Salter, 2008, p. 330). לאור זאת טוען סלטר כי יכולים להיות סוגים רבים של קהל. טיעון דומה מופיע בהמשגה של לאונרד וקאונרט, המציעים גם הם כמה סוגים של קהל ("בעיה", "מדיניות" ו"פוליטיקה"), שכל אחד מהם מתאפיין במשתתפים ספציפיים (Leonard & Kaunert, 2011). ואולם מאמר זה גורס שריבוי סוגי קהל יכול להיות בור ללא תחתית. זאת משום שבאופן תאורטי יכולים להיות סוגים רבים מאוד של קהל, אולם במציאות שחקן הביטחון אינו יכול להתמודד עם קהלים רבים, ולכן עליו להתמקד רק באלה שחיוני לשכנעם לצורך הביטחון. יתרה מכך, המודלים שהציעו סלטר וכן לאונרד וקאונרט אינם מסבירים מדוע התמיכה של קהל מסוים חיונית להתרחשות ביטחון, בשעה שתמיכת קהלים אחרים אינה חיונית לשם כך.

לקראת המשגת קהל חדשה: שתי הנחות יסוד

בהמשך לניתוח הביקורתי של המסגרות המרכזיות להמשגת הקהל (Balzacq, 2005, 2011a; Buzan et)

הבינלאומי יש תפקיד מרכזי בכל הנוגע לסוג זה של קהל. לכן יש לשקול אם המדינה הרלוונטית מחזיקה בעמדה מוניסטית, שלפיה מערכות המשפט הפנימיות והבינלאומיות פועלות בהרמוניה כמערכת אחת, או בעמדה דואליסטית, שלפיה רק החוק הלאומי תקף כחוק המדינה.

הלגיטימיות לביטחון נובעת משני מקורות, אשר כל אחד מהם משפיע על שני קהלים שונים בתהליך הביטחון: הראשון – חוקי המדינה; השני – התפיסה הפוליטית של שחקן הביטחון או של הקהל.

הדוגמה של הסכמי אוסלו ממחישה היטב את תפקיד הקהל החוקי. במונחים של תאוריית הביטחון, ראש ממשלת ישראל יצחק רבין (שחקן הביטחון) תפס את אופציית המדינה הדו-לאומית כאיום קיומי על מדינת ישראל (האובייקט), וטען כי כדי למגר איום זה על ישראל להיפרד מהפלסטינים. לכן הסכמי אוסלו (צעדים חריגים) היו המצע של רבין ליצירת אוטונומיה לעם הפלסטיני בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, שבפועל נועדה ליצור הפרדה מלאה בין ישראל לפלסטינים (ורטמן, 2021). אולם כדי לבצע ביטחון מוצלח לתרחיש המדינה הדו-לאומית היה על רבין לקבל את תמיכת ממשלת ישראל, שהייתה לה הסמכות החוקית לאשר נסיגה ישראלית מהשטחים. ללא תמיכת הממשלה הסכמי אוסלו לא היו מקבלים תוקף חוקי, ולמדינת ישראל לא הייתה יכולת לבצע ולממש בפועל אף הסכם.¹ מכאן שבמונחים של תאוריית הביטחון הממשלה מילאה את תפקיד הקהל החוקי, שכן הלגיטימיות שלה נבעה מחוקי מדינת ישראל. המונח 'קהל חוקי' עשוי אולי להתפרש כאנשים העוסקים בענייני חוק כגון ייעוץ משפטי, אולם הכוונה במאמר זה היא שיש לפרשו כמתאר את אותם אנשים או גופים שהסכמתם נחוצה מבחינה חוקית לביצוע ביטחון. על כן מאמר זה מגדיר את הקהל החוקי כישות שלפי כללי המדינה יש לה סמכות חוקית לבצע את הביטחון הרלוונטי. ללא תמיכת הקהל הזה אין לשחקן הביטחון יכולת ולגיטימיות חוקית לבצע את אותו מעשה ביטחון.

קהל פוליטי

חוקי המדינה מאפשרים לגופים מסוימים לאשר את מעשה הביטחון, אולם יש מקרים שבהם שחקן הביטחון מקבל תמיכה גם מישויות אחרות. עם זאת לא ברור מהו מקור הלגיטימיות של אותן ישויות אחרות, בהנחה שגם אישורן נחוץ לביצוע הביטחון. לכאורה נראה שחשוב

לאחר בחינת שני ההיבטים הללו, השלב הבא יהיה הרחבת המודל של תיירי בלזק, הטוען שיש שני סוגים של תמיכה, "פורמלית" ו"מוראלית" (Balzacq, 2005), והמודל של אדם קוט, שטוען כי הקהל הוא מרכיב אקטיבי בתהליך הביטחון (Cote, 2016). כדי להרחיב את המודל של בלזק, הטענה במאמר זה היא שהלגיטימיות של כל סוג של קהל נובעת משני מקורות: חוקי המדינה ותפיסה פוליטית.

הקהל ומקורות הלגיטימיות שלו

כפי שהציעה המסגרת המכוננת של אסכולת קופנהגן, כדי לבצע ביטחון מוצלח שחקן הביטחון צריך לקבל את תמיכת הקהל המרבית. הקהל התומך יעניק לשחקן הביטחון את הלגיטימיות לבצע את מדיניות הביטחון שלו (Buzan et al., 1998). במונח זה, תמיכה בביטחון פירושה שהקהל מסכים (או אינו מתנגד) לטענתו של השחקן הביטחון כי נושא מסוים מהווה איום קיומי על האובייקט. זאת ועוד, הקהל גם מסכים (או אינו דוחה) את האמצעים החריגים למיגור האיום שמציע שחקן הביטחון. במונחים של פול רו על שני השלבים בתהליך הביטחון, הקהל נותן את תמיכתו הן ל"שלב הזיהוי" (stage of identification) והן ל"שלב ההתגייסות" (stage of mobilization) (Roe, 2008). למעשה, כפי שטוענת רוני אולסקר, הלגיטימיות הזו לביטחון היא למעשה מקור כוח פוליטי המעניק את היכולת לפעולה פוליטית, ובלעדיה הביטחון אינו מקבל תוקף (Olesker, 2018). הטענה במאמר זה היא הלגיטימיות לביטחון נובעת משני מקורות, אשר כל אחד מהם משפיע על שני קהלים שונים בתהליך הביטחון: הראשון – חוקי המדינה, המשפיעים על זהות הקהל החוקי; השני – התפיסה הפוליטית של שחקן הביטחון או של הקהל, אשר משפיעה על זהות הקהל הפוליטי. תיירי בלזק אומנם משתמש בשמות תואר שונים עבור שני סוגי הקהל (פורמלי ומוראלי) (Balzacq, 2005), אולם המסגרת המושגית החדשה מציעה את המונחים 'קהל חוקי' ו'קהל פוליטי', מתוך הנחה שהם משקפים בצורה טובה יותר את מקור הלגיטימיות של כל קהל.

קהל חוקי (Legal Audience)

הלגיטימיות שקהל חוקי נותן לביטחון נובעת מהחוק בכל מדינה. החוק הוא זה שבעצם מיידע את שחקן הביטחון מאיזו ישות עליו לקבל את התמיכה למדיניות הביטחון שלו. לכל מדינה יש חוקים משלה, המגדירים בבירור לאיזה גוף יש סמכות להורות על כל סוג פעולה. לפיכך, בהתבסס על חוקי המדינה, שחקן הביטחון יודע ממי עליו לקבל תמיכה למעשה הביטחון שלו. גם למשפט

כהן מצוין שמנהיגים מסוימים "הובילו את מדינותיהם לכיוונים שונים מאוד מאלה שמנהיגים אחרים עשויים היו להוביל אליהם" (Cohen, 2018, p. 205).

מאמר זה גורס כי בהתחשב בכך שלכל שחקן ביטחון יש אישיות משלו, ניסיון אישי קודם ואידיאולוגיה, ומכאן שגם תפיסה פוליטית משלו, הוא תופס את תמיכתה של ישות אחרת, מעבר לקהל החוקי, כלגיטימיות החיונית לביטחון. לכן, למרות שמבחינה טכנית תמיכת הקהל החוקי מספיקה לשחקן הביטחון כדי לממש את מדיניות הביטחון שלו, הוא ישאף לא פעם להשיג תמיכה ולגיטימיות מצד ישות שלתפיסתו היא חיונית לביטחון. מדיניות הממשל האמריקאי לפני מלחמת המפרץ ב-1991 ממחישה טיעון זה. על מנת לסיים את הכיבוש העיראקי של כווית באמצעים צבאיים ביקש הנשיא בוש האב לקבל את תמיכת האו"ם ובעיקר את תמיכת ברית המועצות, ולתפיסתו שתי הישויות היו חיוניות. האמין שתמיכה בינלאומית תעניק לגיטימיות למתקפה המתוכננת נגד משטרו של סדאם חוסיין (Ross, 2007, p. 87). למרות שנשיא ארצות הברית יכול היה לתקוף את עיראק ללא כל אישור מהקהילה הבינלאומית, הוא תפס את תמיכתה כחיונית למבצע צבאי. לכן, כדי לממש בהצלחה את מהלך הביטחון היה על בוש האב לשכנע קהל זה. אולם ייתכן ששחקן ביטחון אחר במקומו (נשיא אמריקאי אחר) עשוי היה לחשוב אחרת, ואולי לנקוט צעד חריג (מבצע צבאי בעיראק) גם ללא תמיכת הקהילה הבינלאומית.

דוגמה נוספת היא השמדת הכור הגרעיני הסורי על ידי ישראל בשנת 2007. בפועל, מדינת ישראל יכלה להשמיד את הכור בסוריה ללא אישור ממשלת ארצות הברית, כפי שעשתה ב-1981, כשראש ממשלת ישראל מנחם בגין הורה על השמדת הכור הגרעיני העיראקי מבלי ליידע את ממשל רייגן מראש (נקדימון, 2007; Reagan, 1990). עם זאת נראה שאי-התנגדות של נשיא ארצות הברית ג'ורג' בוש השפיעה על החלטתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט לתקוף את הכור הסורי בדיר א-זור ב-2007 (אולמרט, 2018; Abrams, 2013; Katz, 2019; Wertman, 2022). בשני המקרים מדובר היה בכורים גרעיניים שנתפסו כאיום קיומי על מדינת ישראל, ולכן החליטה ההנהגה הישראלית להשמידם. עם זאת, בעוד ששחקן הביטחון הראשון (בגין) לא ראה בממשלת ארצות הברית קהל פוליטי, שחקן הביטחון השני (אולמרט) ייחס משמעות רבה לתמיכתה של וושינגטון (או לפחות לאי-התנגדותה), וסבר כי היא חיונית לביצוע אותו מעשה ביטחון.

אך לא רק שחקן הביטחון מחליט מיהו הקהל הרלוונטי שצריך לשכנעו כדי שמעשה הביטחון יצלח. למעשה,

מאוד לזכות בתמיכת הציבור הרחב, בייחוד במשטר דמוקרטי, אם כי לא בהכרח. ואולם יש מקרים, בפרט בתחום הצבאי, שבהם שחקן הביטחון אינו מבקש לקבל אישור ציבורי לפני יישום מדיניות ביטחון – בעיקר משום שחלק מההחלטות בנושאי ביטחון הן חשאיות ואינן ידועות לציבור הרחב בזמן אמת, בשל חשש לסיכון המבצע. לכן השאלה היא מה מעניק לגיטימיות לסוגי קהל אחרים, שאיננם חיוני ליישום מדיניות ביטחון על פי חוקי המדינה.

כדי למצוא מענה לשאלה זו יש לבחון רכיבים מתחום הפסיכולוגיה הפוליטית. לפי רוז מקדרמוט, "ייצוגים מדויקים של העולם סביבנו מדגימים את הקשר בין פוליטיקה לפסיכולוגיה בדרכים מעמיקות ורבות מספור" (McDermott, 2004, p. 1). מקדרמוט סבורה שהשילוב של פוליטיקה ופסיכולוגיה "יכול לספק רובד נוסף בנושאים הכלליים חקר מנהיגות פוליטית, החלטות ודעות פוליטיות וקבלת החלטות" (עמ' 2). ברוח זו, מאמר זה מכיר בכך שלתופעה של תפיסה ותפיסה מוטעית (perception & misperception) יש תפקיד מרכזי בהבנת הפוליטיקה העולמית, שכן קשה להסביר פוליטיקה בינלאומית מבלי להבין מהי התפיסה הפוליטית של הסביבה בעיני מקבלי ההחלטות (Jervis, 2017, p. xviii). על כן לרכיב זה יש גם תפקיד חשוב בזיהוי סוגים נוספים של קהל בתהליך הביטחון.

לפי הספרות הפסיכולוגית, תפיסה (perception) היא תהליך של קליטה באמצעות החושים ושל זיהוי ופרשנות של הקלט המעובד. פסיכולוגים נוהגים לחשוב על תפיסה כעל מודעות מאוחדת אחת שנוצרת מעיבוד חושי בעקבות גירוי, ולכן היא מהווה בסיס להבנה, ללמידה ולהכרה של המוטיבציה לפעולה (Stein, 2013, p. 365). לעיתים קרובות ההחלטות שלנו מתעצבות בדרכים בסיסיות, הן על פי תפיסת המצב שלפנינו והן מן ההבנה שלנו באשר לקשר בין סוג הפעולה לתוצאה (Herrmann, 2013, p. 356). יתרה מכך, בהתחשב בכך שאנשים שונים זה מזה באמונותיהם ובתפיסותיהם לגבי העולם בכלל ולגבי שחקנים אחרים בפרט, התפיסה וההתנהגות שלהם באותו מצב יהיו שונות (Jervis, 2017, p. 29), למשל בשאלה אם נושא מסוים מהווה איום או לא. כך גם לגבי ההבנה הפוליטית של האדם, שכן כל שחקן על פני הקשת הפוליטית מחזיק בהשקפה ובתפיסה פוליטית משלו (Jervis, 2017, p. 107). למנהיגים יש השפעה סיבתית על התוצאות ומכך משתמע גם ההפך – אדם אחר בעל תכונות אחרות באותה עמדת מנהיגות עשוי להביא לתוצאות אחרות (Levi, 2013, pp. 302-303). אליוט כהן, הטוען כי "מי שאחראי הוא מי שמשפיע", מסיק כי אין ספק שזהות המנהיג חשובה. במובן זה

בתהליך הביטחון שקדם למלחמת ששת הימים, ממשלת ישראל מילאה למעשה תפקיד כפול. מצד אחד, ממשלתו של לוי אשכול מילאה תפקיד של קהל חוקי בתהליך הביטחון הראשון, שבו צה"ל היה שחקן הביטחון. מנגד, הממשלה מילאה את תפקיד שחקן הביטחון כאשר ביקשה להשיג את תמיכת הממשל האמריקאי, שמילא בתורו את תפקיד הקהל הפוליטי. ניתן לכנות תופעה זו 'דואליות של תפקיד' (positional duality) בתהליך הביטחון. במצב כזה אותה דמות או ישות יכולה למלא שני תפקידים שונים בשני ממדים נפרדים אך מקבילים של ביטחון. אם כך, דואליות של תפקיד מדגישה את פוטנציאל המורכבות של תהליך הביטחון במספר מקרים. היא משמשת קרקע פורייה למחקר עתידי, שיתעמק בתהליך ההבניה החברתית של איומים ויבחן כיצד פועלים השחקנים לשם ביצוע ביטחון.

מקרה מבחן: הביטחון של אוסטרו־הונגריה בעניין סרביה לפני מלחמת העולם הראשונה

המקרה הבא, למרות שאינו עכשווי, הוא המחשה אמפירית לביטחון של אוסטרו־הונגריה בעניין סרביה, אשר הוביל לפרוץ מלחמת העולם הראשונה, והוא גם מדגים את ההמשגה החדשה של 'קהל' (Kauert & Wertman, 2022).

האימפריה האוסטרו־הונגרית עם חמישים מיליון אזרחיה מאחד עשר לאומים שונים שלטה בשטח שהוא כיום אוסטריה, הונגריה, צ'כיה, קרואטיה, בוסניה־הרצגובינה, צפון־מזרח איטליה וחלק מפולין (Hastings, 2013, p. 52). בעיני הממלכה הכפולה, ששאפה להגן על מעמדה כמעצמה גדולה באירופה, סרביה נתפסה כאיום קיומי. ההנהגה האוסטרו־הונגרית חששה שמדינה סלאבית חזקה באזור הבלקן תטפח שאיפות לאומיות בקרב האזרחים הסלאבים ותביא בסופו של דבר להתפוררות הממלכה הכפולה. הנהגת האימפריה הניחה אפוא שהשמדת סרביה וסיפוחה הם אמצעי הולם למיגור איום זה (MacMillan, 2013, p. 24-25; McMeekin, 2013, p. 443). עם זאת, האימפריה הרוסית — 'האחות הגדולה' של סרביה — הציבה אתגר גדול לאוסטרו־הונגריה, שכן שטחה העצום וכוח האדם הבלתי מוגבל של צבאה הפכו אותה ליריבה שהצבא האוסטרו־הונגרי לא יכול היה להביס. לאור זאת נכרתה ברית הדדית בין אוסטרו־הונגריה לגרמניה, כדי לוודא שבמקרה של מתקפה רוסית תוכל אוסטרו־הונגריה להסתמך על סיועה של גרמניה (Kronenbitter, 2009, p. 36; McMeekin, 2013, p. 40).

לקהל עצמו יש אותה יכולת: הקהל הוא מרכיב אקטיבי שמשותף בתהליך ומשפיע על הבניית הביטחון (Cote, 2016). יתרה מכך, כמו שחקן הביטחון, גם לקהל יש תפיסה פוליטית משלו. מכאן שלקהל יש גם את היכולת להחליט איזו ישות אמורה לתת את הלגיטימציה לביטחון. זאת ועוד, מכיוון שהקהל הוא גורם המקבל או דוחה את הביטחון, הוא יכול להתנות את תמיכתו במעשה הביטחון בתמיכתה של ישות אחרת.

תהליך קבלת ההחלטות של ממשלת ישראל לפני מלחמת ששת הימים ממחיש טיעון זה. באמצע מאי 1967 הורה נשיא מצרים גמאל עבד אל-נאצר לצבאו לעבור לצד המזרחי של תעלת סואץ ולהטיל על מצרי טיראן מצור כדי למנוע מעבר של ספינות ישראליות, תוך הכרזה פומבית כי מטרתו היא השמדת ישראל. בעקבות זאת התפיסה של צה"ל הייתה כי הצבא המצרי מהווה איום קיומי על מדינת ישראל (אובייקט). על מנת למגר איום ביטחוני זה הציע צה"ל לממשלת ישראל, שהייתה הישות החוקית המוסמכת לאשר לצה"ל לצאת למלחמה, לפתוח במתקפת מנע נגד מצרים (צעדים חריגים). ממשלת ישראל הסכימה עם טענת צה"ל שריכוז הכוחות המצריים אכן מהווה איום קיומי על מדינת ישראל. ואולם הממשלה הצהירה כי ללא תמיכת הממשל האמריקאי לא ניתן יהיה לפתוח במלחמה נגד מצרים. במילים אחרות, עמדת ישראל הייתה שכל פעולה צבאית מהותית חייבת להיות מתואמת מראש עם וושינגטון. כך החליטה ההנהגה הישראלית לראשונה בתולדותיה שעליה לתאם את עמדותיה עם ארצות הברית, גם אם מדובר בהחלטה הקשורה לביטחונה ולקיומה של ישראל (גולן, 2017; גלוסקא, 2016; רבין, 1979; Oren, 2002; Bregman, 2016). מיהו הקהל בהקשר זה? על מנת לבצע מעשה ביטחון מול הצבא המצרי, החוק הישראלי מחייב לקבל את תמיכת ממשלת ישראל. לפיכך ממשלת ישראל מילאה את תפקיד הקהל החוקי, אך היא התנתה את תמיכתה במעשה הביטחון בדרישה שכל מכת מנע נגד מצרים תזכה לאישור הממשל האמריקאי. מכיוון שלתפיסת הקהל החוקי (ממשלת ישראל) אישור אמריקאי היה חיוני לביטחון, הממשל האמריקאי מילא כאן את תפקיד הקהל הפוליטי. לאור דברים אלה, הקהל הפוליטי מוגדר במאמר זה כישות שתמיכתה (או אי־התנגדותה) במעשה הביטחון אינה נדרשת על פי חוקי המדינה, אך היא נתפסת בעיני שחקן הביטחון או בעיני הקהל כתנאי חיוני לביצוע מוצלח של מעשה הביטחון. ללא התמיכה (או אי־התנגדות) של הקהל הפוליטי, שחקן הביטחון או הקהל יחוו שאין לגיטימיות מספקת למעשה הביטחון.

של צורך באחדות אימפריאלית. לכן הוא עמד על כך שתמיכתו של ראש ממשלת הונגריה אישטוואן טיסה נחוצה לכל מדיניות הנוגעת לסרביה (Clark, 2013, p. 35; McMeekin, 2013, pp. 399-400). במונחים של תאוריית הביטחון, למרות שהקיסר יכול היה לפתוח בפעולה צבאית נגד סרביה ללא תמיכתו של טיסה, שמילא תפקיד של קהל חוקי, לפי תפיסתו תמיכת ראש ממשלת הונגריה הייתה חיונית למעשה הביטחון. ראש ממשלת הונגריה מילא לפיכך את תפקיד הקהל הפוליטי. נוסף על תמיכת ראש ממשלת הונגריה, הקיסר יוזף רצה להבטיח את תמיכתה הצבאית של גרמניה במקרה שרוסיה תתערב כדי להגן על סרביה. לכן, באותה פגישה עם קונרד התנה הקיסר את תמיכתו בפתיחת מלחמה נגד סרביה בקבלת תמיכתה של גרמניה (MacMillan, 2013, p. 106; McMeekin, 2013, p. 507). למעשה התמיכה של גרמניה נתפסה כחיונית גם בעיני ברכטולד וקונרד (שחקני הביטחון) וגם על ידי טיסה, ראש ממשלת הונגריה (הקהל הפוליטי) (Clark, 2013, pp. 401-402; McMeekin, 2013, p. 41). תמיכת גרמניה שכונתה "צ'ק פתוח" התקבלה ב־6 ביולי 1914, כאשר ראש ממשלת גרמניה פון בתמן־הולווג, בגיבוי קיסר גרמניה וילהלם השני, העניק באופן רשמי את התחייבותה של גרמניה לאוסטרו־הונגריה (McMeekin, 2013, pp. 104-105). במונחים של תאוריית הביטחון, למרות שאוסטרו־הונגריה יכלה לצאת למלחמה נגד סרביה ללא אישור גרמניה, אישור כזה נתפס כחיוני לביצוע כל מעשה ביטחון, הן על ידי שחקני הביטחון והן על ידי הקהל. לפיכך הנהגת גרמניה מילאה את תפקיד הקהל הפוליטי. יום לאחר שגרמניה העניקה את הצ'ק הפתוח שלה לאוסטרו־הונגריה, התכנסה מועצת השרים המשותפת. במהלך הפגישה חזר ברכטולד על טיעונו כי סרביה מהווה איום קיומי על הממלכה הכפולה. שר החוץ ציין כי למרות הסיכון, הפגנת חולשה במשבר זה תהיה בגדר אסון, ורק פתרון מהיר מול סרביה יוכל לעצור את התפוררות הממלכה הכפולה (McMeekin, 2013, p. 109). למרות שרוב האליטה הפוליטית־צבאית הבכירה תמכה במלחמה נגד סרביה, לא הושג קונצנזוס לתקיפה צבאית בקרב מועצת השרים המשותפת, שכן ראש ממשלת הונגריה התנגד למלחמה. הוא חשש שרוסיה עלולה להיכנס למלחמה כדי להגן על סרביה, ולכן רצה להיות בטוח בתמיכתה של גרמניה (MacMillan, 2013, p. 41; McMeekin, 2013, p. 506). אולם לאחר ששמע הן על התמיכה של גרמניה והן על תוצאות החקירה (שהוכיחו כי הייתה מעורבות סרבית ברצח), הסכים ראש ממשלת הונגריה לפעולה צבאית נגד סרביה. אף על פי כן הוא התנה את תמיכתו בהפעלת אסטרטגיה דיפלומטית

לאוסטרו־הונגריה היו גם אילוצים פוליטיים פנימיים משלה. בשנת 1867 הונהגה ה"פְּשֶׁרֶה" (ausgleich) כבסיס החוקתי למבנה הפוליטי של הממלכה הכפולה. אוסטרו־הונגריה הייתה מורכבת למעשה משתי מדינות נפרדות, שלכל אחת מהן היה פרלמנט וממשלה משלה. כל ממשלה הייתה אחראית על רוב ההיבטים של מדיניות הפנים ועל הרבה מאוד עניינים כלכליים. הדיפלומטיה של אוסטרו־הונגריה נוהלה על ידי שר חוץ שעמד בראש 'מועצת השרים המשותפת' – הגוף הבכיר ביותר של מקבלי ההחלטות באימפריה. עם זאת, לאף אחד משני הפרלמנטים לא הייתה סמכות בתחום מדיניות חוץ. תחום זה והפיקוד על כוחות הצבא היו בסמכותו הבלעדית של הקיסר, שקיבל ייעוץ משרי מועצת השרים המשותפת ומראשי הממשלות. זאת ועוד, מדיניות החוץ האוסטרו־הונגרית נקבעה על ידי הקיסר, ובסמכותו היה למנות את ראשי הממשלה ולהטיל וטו על חקיקה, ובפרט להכריז על מלחמה (Clark, 2013, pp. 65-66; Kronenbitter, 2009, p. 29). במונחים של תאוריית הביטחון, מכיוון שלקיסר פרנץ יוזף הייתה הסמכות החוקית לאשר כל פעולה צבאית על פי חוקת האימפריה, הוא מילא את תפקיד הקהל החוקי. בפועל, ההתנקשות ביורש העצר האוסטרי פרנץ פרדיננד ב־28 ביוני 1914 הייתה אמתלה למהלך ביטחון מוצלח בעניין הבעיה הסרבית וליציאה למלחמה נגד סרביה (Hastings, 2013, p. 27). ימים ספורים לאחר הרצח הושגה הסכמה בקרב מקבלי ההחלטות המרכזיים באוסטריה, ובראשם שר החוץ ברכטולד והרמטכ"ל קונרד, שרק פעולה צבאית תפתור את בעיית היחסים של האימפריה עם סרביה (Clark, 2013, pp. 391-392; Kershaw, 2015, p. 48; MacMillan, 2013, p. 505; McMeekin, 2013, pp. 30-31). קונרד סבר שללא ניצחון על סרביה, האימפריה ההבסבורגית תהיה לטרף מצד שכנותיה החמדניות ובני הלאומים השונים שבה, המסוכסכים ביניהם. הבסת צבא סרביה הייתה לכן הדרך היחידה לספק לממלכה ביטחון בבלקן (Kronenbitter, 2009, p. 45). במונחים של תאוריית הביטחון, ברכטולד וקונרד מילאו תפקיד של שחקני ביטחון כשטענו כי סרביה מהווה איום קיומי על האימפריה האוסטרו־הונגרית. ברכטולד נפגש עם הקיסר וביקש את תמיכתו במלחמה נגד סרביה. במהלך פגישתם אמר שר החוץ לשליט שאם אוסטריה תבליג על פעולת תוקפנות טרור זו ותימנע מענישה, שכנותיה בדרום ובמזרח יפרשו זאת כחולשה של האימפריה. ברכטולד הוסיף והרגיע את הקיסר שהוא יפעל רק לאחר שיהיה לו מידע מהימן שיאשר את המעורבות הסרבית בפשע. הקיסר יוזף צידד בהמתנה, אבל לא לצורך חקירה אלא משיקולים

המסגרת החדשה מסייעת לחוקרים בתחום היחסים הבינלאומיים לחקור ולהבין את מכלול השיקולים והאילוצים הפוליטיים של השחקן הרלוונטי בתהליכי ביטחון.

מן התאוריות העכשוויות המובילות בתחום היחסים הבינלאומיים. שילוב כזה יסייע לזהות מיהו הקהל שאותו צריך לשכנע כדי לבצע ביטחון מוצלח. אין ספק שהמסגרת הרעיונית המוצעת במאמר זה אינה שלמה, אולם ההמשגה המוצעת מרחיבה את ההבנה התאורטית בדבר מרכיב הקהל בתהליך הביטחון ומציעה קרקע פורייה למחקר עתידי, שיעמיק את ההבנה באשר לתהליכי הבנייה חברתית לגבי איומים.

ד"ר אורי ורטמן הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי INSS ועמית מחקר באוניברסיטת דרום ויילס, בריטניה. כותרת עבודת הדוקטור שלו היא "ביטחון וביטחוניזציה בישראל". מאמריו בנושאי ביטחון לאומי, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לחימה בטרור ופוליטיקה ישראלית פורסמו בספרות אקדמית ובתקשורת בישראל ובעולם. oriw@inss.org.il

פרופ' כריסטיאן קאונרט הוא פרופסור לביטחון בינלאומי באוניברסיטת דבלין סיטי, באירלנד. הוא גם מרצה על משטרה וביטחון וכן מנהל את המרכז הבינלאומי למשטרה וביטחון באוניברסיטת דרום ויילס. הוא גם עומד בראש מרכז המצוינות ע"ש ד'אן מונה למלחמה בטרור של האיחוד האירופי (www.eucter.net). christian.kaunert@dcu.ie

מקורות

- אולמרט, א' (2018). **בגוף ראשון**. ידיעות ספרים.
 גולן, ש' (2017). **מלחמה בשלוש חזיתות – קבלת החלטות בפיקוד העליון במלחמת ששת הימים**. משרד הביטחון, ההוצאה לאור.
 גלוסקא, ע' (2016). **אשכול, תן פקודה! – צה"ל וממשלת ישראל בדרך למלחמת ששת הימים, 1967-1963**. משרד הביטחון, ההוצאה לאור.
 ורטמן, א' (2021). המאבק נגד איום המדינה הדו-לאומית: הסכמי אוסלו 1993-1995 בראי תאוריית הביטחון (ביטחוניזציה). **עדכן אסטרטגי**, 24 (4), 18-30. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3EftX9Q>
 מיכאל, ק' (2020). מעורבות צה"ל במשבר הקורונה: עיון בסוגיית הפיקוח האזרחי. בתוך מ' אלרון, ע' כהן, כ' פדן וע' שפרן גיטלמן (עורכים). **יחסי חברה-צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון** (עמ' 42-81). המכון הישראלי לדמוקרטיה והמכון למחקרי ביטחון לאומי.
 נקדימון, ש' (2007). **תמוז בלהבות – הפצצת הכור העיראקי, סיפור המבצע**. משכל.
 רבין, י' (1979). **פנקס שירות**. מעריב.
 Abrams, E. (2013). *Tested by Zion: The Bush administration and the Israeli-Palestinian conflict*. Cambridge University Press.

זהירה קודם למלחמה, שבמסגרתה הממלכה תציב אולטימטום לבלגרד לפני פתיחה במתקפה (McMeekin, 2013, p. 110). לאחר שברכטולד מילא את כל התנאים המוקדמים של טיסה, שוכנע האחרון לתמוך במתקפה נגד סרביה, ושר החוץ לא התמודד עוד עם שום התנגדות רצינית למדיניות של פתיחה במלחמה נגד סרביה (MacMillan, 2013, pp. 514-515; McMeekin, 2013, p. 122). ב-23 ביולי שיגרה אוסטרו-הונגריה אולטימטום של 48 שעות לסרביה, אשר ההנהגה הסרבית לא יכלה לקבלו. לאחר שממשלת סרביה דחתה את האולטימטום נתן הקיסר פרנץ יוזף את אישורו הרשמי למלחמה, וב-28 ביולי הכריזה אוסטרו-הונגריה מלחמה נגד סרביה (MacMillan, 2013, pp. 519-520). למחרת פתחה אוסטרו-הונגריה בהפצצה על בלגרד (עמ' 542). לסיכום, המשגת מרכיב הקהל כפי שהובאה כאן הדגימה היטב מיהם השחקנים שמילאו את תפקיד הקהל במקרה זה, ומדוע דווקא הם. כדי לבצע ביטחון מוצלח ולפתוח בפעולה צבאית נגד סרביה, היה על שחקני הביטחון (שר החוץ ברכטולד והרמטכ"ל קונרד) לשכנע שלושה קהלים שונים: הקיסר פרנץ יוזף (קהל חוקי); ראש ממשלת הונגריה טיסה (קהל פוליטי); והנהגת גרמניה (קהל פוליטי).

סיכום

במאמר זה הוצגה מסגרת מושגית חדשה לגבי מרכיב הקהל בתאוריית הביטחון (ביטחוניזציה), מתוך מטרה לשפר את ההבנה התאורטית של המושג קהל בתהליך הביטחון. למסגרת זו שלושה יתרונות עיקריים: ראשית, היא יכולה לסייע לחוקרים בזיהוי הקהלים שיש לשכנעם לשם ביצוע ביטחון. אומנם המסגרת המושגית המוצעת במאמר אינה יכולה להתאים את עצמה לכל מקרה בוחן של ביטחון, אולם היא יכולה לשפר את ההבנה התאורטית באשר למרכיב הקהל בתהליך הביטחון.

שנית, המסגרת החדשה מאלצת אותנו לחקור בתהליכי הביטחון הן את ההיבט החוקי של ה'קהל', שקשור בעיקר לחוקי המדינה הרלוונטיים, והן את ההיבט הפוליטי של ה'קהל', המבוסס בעיקר על התפיסה הפוליטית של השחקן או הקהל המשתתפים בביטחון. לאור זאת המסגרת החדשה מסייעת לחוקרים בתחום היחסים הבינלאומיים לחקור ולהבין את מכלול השיקולים והאילוצים הפוליטיים של השחקן הרלוונטי בתהליכי ביטחון.

שלישית, המסגרת מציעה אינטגרציה חדשה בין רכיבים מתחום הפסיכולוגיה הפוליטית, ובפרט תפיסה ותפיסה מוטעית, לבין תאוריית הביטחון, שהיא אחת

- Baker-Beall, C. (2019). The threat of the "returning foreign fighter": The securitization of EU migration and border control policy. *Security Dialogue*, 50(5), 437-453. DOI: [10.1177/0967010619857048](https://doi.org/10.1177/0967010619857048)
- Balzacq, T. (2005). The three faces of securitization: Political agency, audience and context. *European Journal of International Relations*, 11(2), 171-201. DOI: [10.1177/1354066105052960](https://doi.org/10.1177/1354066105052960)
- Balzacq, T. (2011). Enquiries into methods: A new framework for analysis. in T. Balzacq (Ed.), *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 31-53). Routledge.
- Balzacq, T., Leonard, S., & Ruzicka, J. (2016). Securitization revisited: Theory and cases. *International Relations*, 30(4), 494-531. DOI: [10.1177/0047117815596590](https://doi.org/10.1177/0047117815596590)
- Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27, 63-92. DOI: [10.1177/03043754020270S105](https://doi.org/10.1177/03043754020270S105)
- Bregman, A. (2016). *Israel's wars: A history since 1947*. Routledge.
- Buzan, B., Waever, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder.
- Clark, C. (2013). *The sleepwalkers: How Europe went to war in 1914*. Harper Collins.
- Cohen, E. A. (2018). *The big stick: The limits of soft power and the necessity of military force*. Basic Books.
- Cote, A. (2016). Agents without agency: Assessing the role of the audience in securitization theory. *Security Dialogue*, 47(6), 541-558. <https://doi.org/10.1177/0967010616672150>
- Elbe, S. (2006). Should HIV/AIDS be securitized? The ethical dilemmas of linking HIV/AIDS and security. *International Studies Quarterly*, 50(1), 119-144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00395.x>
- Floyd, R. (2011). Can securitization theory be used in normative analysis? Toward a just securitization theory. *Security Dialogue*, 42(4-5), 427-439. DOI: [10.1177/0967010611418712](https://doi.org/10.1177/0967010611418712)
- Floyd, R. (2016). Extraordinary or ordinary emergency measures: What, and who, defines the "success" of securitization? *Cambridge Review of International Affairs*, 29(2), 677-694. <https://doi.org/10.1080/09557571.2015.1077651>
- Gold, D. (2003). *Hatred's kingdom: How Saudi Arabia supports the new global terrorism*. Regnery.
- Hanrieder, T., & Kreuder-Sonnen, C. (2014). WHO decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health. *Security Dialogue*, 45(4), 331-348. <https://doi.org/10.1177/0967010614535833>
- Hastings, M. (2013). *Catastrophe 1914: Europe goes to war*. William Collins.
- Herrmann, R. K. (2013). Perception and image theory in international relations. In L. Huddy, D. O. Sears, & J. S. Levi (Eds.), *The Oxford handbook of political psychology* (pp. 334-363). Oxford University Press.
- Jervis, R. (2017). *Perception and misperception in international politics*. Princeton University Press.
- Kamradt-Scott, A., & McInnes, C. (2012). The securitisation of pandemic influenza: Framing, security and public policy. *Global Public Health*, 7(2), 95-110. DOI: [10.1080/17441692.2012.725752](https://doi.org/10.1080/17441692.2012.725752)
- Katz, Y. (2019). *Shadow strike: Inside Israel's secret mission to eliminate Syrian nuclear power*. St. Martin's Press.
- Kaunert, C., Leonard, S., & Wertman, O. (2022). Securitization of COVID-19 as a security norm: WHO norm entrepreneurship and norm cascading. *Social Sciences*, 11(7), 1-19. <https://doi.org/10.3390/socsci11070266>
- Kaunert, C., & Wertman, O. (2020). The securitisation of hybrid warfare through practices within the Iran-Israel conflict: Israel's practices to securitize Hezbollah's proxy war. *Security and Defence Quarterly*, 31(4), 99-114. DOI: <https://doi.org/10.35467/sdq/130866>
- Kaunert, C., & Wertman, O. (2022). Reconceptualizing security studies. In A. Masys (Ed.), *Handbook of security science* (pp. 261-273). Springer.
- Kershaw, I. (2015). *To hell and back: Europe 1914-1949*. Penguin Books.
- Kronenbitter, G. (2009). Austria-Hungary. In T. F. Hamilton & H. H. Herwig (Eds.), *War planning 1914* (pp. 24-47). Cambridge University Press.
- Leonard, S. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices. *European Security*, 19(2), 231-254. <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.526937>
- Leonard, S., & Kaunert, C. (2011). Reconceptualizing the audience in securitization theory. In T. Balzacq (Ed.), *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 57-76). Routledge.
- Leonard, S., & Kaunert, C. (2019). *Refugees, security, and the European Union*. Routledge.
- Levi, J. S. (2013). Psychology and foreign policy decision-making. In L. Huddy, D. O. Sears, & J. S. Levi (Eds.), *The Oxford handbook of political psychology* (pp. 301-333). Oxford University Press.
- Levy, Y. (2021). The people's army "enemising" the people: The Covid-19 case of Israel. *European Journal of International Security*, 7(1), 104-123. doi: [10.1017/eis.2021.33](https://doi.org/10.1017/eis.2021.33)
- MacMillan, M. (2013). *The war that ended peace: The road to 1914*. Random House.
- McDermott, R. (2004). *Political psychology in international relations*. University of Michigan Press.
- McDonald, M. (2008). Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, 14(4), 563-587. <https://doi.org/10.1177/1354066108097553>
- McInnes, C., & Rushton, S. (2011). HIV/AIDS and securitization theory. *European Journal of International Relations*, 19(1), 115-138. <https://doi.org/10.1177/1354066111425258>
- McMeekin, S. (2013). *July 1914: Countdown to war*. Basic Books.
- Michael, K. (2009). Who really dictates what an existential threat is? The Israeli experience. *Journal of Strategic Studies*, 32(5), 687-713. <https://doi.org/10.1080/01402390903189360>
- Olesker, R. (2018). The securitization dilemma: Legitimacy in securitization studies. *Critical Studies on Security*, 6(3), 312-329. <https://doi.org/10.1080/21624887.2018.1427948>

- Oren, M. (2002). *Six days of war: June 1967 and the making of the modern Middle East*. Oxford University Press.
- Reagan, R. (1990). *An American life*. Threshold Editions.
- Roe, P. (2008). Actor, audience(s) and emergency measures: Securitization and the UK's decision to invade Iraq. *Security Dialogue*, 39(6), 615-635.
- Ross, D. (2007). *Statecraft: And how to restore America's standing in the world*. Farrar, Straus and Giroux.
- Salter, M. B. (2008). Securitization and de-securitization: A dramaturgical analysis of the Canadian Air Transport Security Authority. *Journal of International Relations and Development*, 11, 321-349.
- Salter, M. B. (2011). When Securitization Fails: The Hard Case of Counter-terrorism Programs, In T. Balzacq (Ed.), *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 116-132). Routledge.
- Salter, M. B., & Mutlu, C. E. (2013). Securitization and Diego Garcia. *Review of International Studies*, 39(4), 815-834.
- Sjostedt, R. (2011). Health issues and securitization: The construction of HIV/AIDS as a US national threat. In T. Balzacq (Ed.), *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 150-169). Routledge.
- Stein, J. G. (2013). Threat perception in international relations. In L. Huddy, D. O. Sears, & J. S. Levi (Eds.), *The Oxford handbook of political psychology* (pp. 364-394). Oxford University Press.
- Stetter, S., Herschinger, E., Tiechler, T., & Albert, M. (2011). Conflict about water: Securitization in a global context. *Cooperation and Conflict*, 46(4), 441-459.
- Trombetta, M. J. (2011). Rethinking the securitization of the environment: Old beliefs, new insights. In T. Balzacq (Ed.), *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 135-149). Routledge.
- Waever, O. (1995). Securitization and desecuritization. In R. D. Lipschutz (Ed.), *On security* (pp. 46-86). Columbia University Press.
- Wertman, O. (2022). When Israel destroyed Syria's nuclear reactor: The inside story. *Middle East Quarterly*, 29(2), 1-10. <https://bit.ly/3UzKNW4>
- Wilkinson, C. (2007). The Copenhagen School on tour in Kyrgyzstan: Is securitization theory useable outside Europe? *Security Dialogue*, 38(1), 5-25. DOI: 10.1177/0967010607075964

הערות

- 1 האישור בכנסת מקורו בנורמה שהחלה ב־1979, בעקבות הסכם השלום עם מצרים. מבחינה משפטית רבין לא נזקק לאישור הכנסת כדי ליישם את הסכם אוסלו אלא רק לאישור הממשלה. בפועל רבין ביקש את תמיכת הכנסת כדי לקבל לגיטימציה רחבה להסכמים עם הפלסטינים.



Abed Rahim Khatib / Shutterstock.com

חולשת הרשות הפלסטינית ומדיניות ההכלה הישראלית מסייעות ליחיא סנואר ולחמאס בדרך לעמדת הנהגה לאומית¹

ברוך ידיד
עיתונאי וחוקר

תנועת חמאס שיפרה את מיצובה האסטרטגי לאחר ההפיכה בעזה וביתר שאת בעקבות מבצע שומר החומות, שבו הפכה ל"מגן ירושלים". התפתחות זו, לצד חולשת הרשות הפלסטינית והרתיעה הישראלית מפני פעולה שתאיים על שליטת חמאס ברצועת עזה, אפשרו ליחיא סנואר ולהנהגת חמאס לחבר את החזיתות השונות כאגרוף טרור נגד ישראל, שהציר המרכזי שלו הוא רצועת עזה. בה בעת נותרה מחוץ למערכת הטרור כדי להבטיח את המשך מאמצי השיקום ושיפור המציאות הכלכלית, ובעיקר את המשך מאמצי ההתעצמות הצבאית.

בניגוד לטענות שנשמעו מצד גורמי ביטחון בישראל, יחיא סנואר מצליח לבסס את מעמדו כמנהיג חמאס ברצועת עזה וכדמות חשובה ומשפיעה בהנהגת חמאס, למרות הנזק המצטבר שנגרם לרצועת עזה ולתושביה.

ההעדפה האסטרטגית הישראלית המסתמנת היא שימור הנהגת חמאס ברצועת עזה, לצד מאמצים לחיזוק אבו מאזן והרשות הפלסטינית בגדה המערבית. גישה זו אכן יוצרת שקט ורגיעה ביטחונית מרצועת עזה ואינה מסייעת לחיזוק הרשות הפלסטינית ואבו מאזן. המשמעות היא חיזוק חמאס ויחיא סנואר, אלא שמחיר השגתו לזמן מוגבל עלול לגבות מישראל מחיר גבוה בטווח הרחוק.

מילות מפתח: חמאס, רשות פלסטינית, רצועת עזה, יחיא סנואר, מחמוד עבאס, רשות פלסטינית, אסטרטגיה, ביטחון לאומי

ולהוביל את המערכות הצבאיות נגד צה"ל. האחרים, מלווים במשפחותיהם, משקיפים על הזירה העזתית מחו"ל, אפופים במנעמי החיים ונטולי מחויבות של ממש לשגרת יומה של האוכלוסייה הפלסטינית ברצועת עזה, והם חופשיים להקשיח ולהקצין עמדות בכל הנוגע להתנגדות המזוינת ולהעדפת הציר האיראני על פני הציר המצרי. אסמאעיל הנייה העתיק את מקום מושבו לטורקיה, ואליו הצטרפו בני משפחתו (תוך מחאה ברשתות החברתיות) ומשם, כשהוא ומשפחתו חיים ברווחה, הוא מנהל את הלשכה המדינית של חמאס ומרבה לטוס ליעדים שונים בעולם. גם ח'ליל אל-חיה, סגנו של סנואר, עזב את הרצועה ופועל מחו"ל כממונה על תיק "הקשרים עם המדינות הערביות והאסלאמיות". כך גם פתחי חמאד, איש המחנה הניצי של חמאס שעבר לטורקיה, בכירי חמאס צלאח ברדוויל וסאמי אבו זוהרי, הדובר וגם יועצו המדיני של הנייה, וטאהר א־נונו.

להבדיל מרוב הבכירים האחרים בהנהגת חמאס, סנואר נותר ברצועת עזה להתמודד עם המצוקות ולהוביל את המערכות הצבאיות נגד צה"ל.

המפנה האסטרטגי של חמאס בהובלת סנואר

לאחר הבחירות בראשית 2021 שבהן זכה סנואר בקושי רב, בהיעדר הישגים של ממש שאפשר היה לזקוף לזכותו, שינה סנואר כיוון כשהחליט לשקם את הקשר עם הזרוע הצבאית ולהדקו. למעשה שב לזרועותיו של מי שהיה מפקדו והמנטור שלו, מחמד דף. האחרון מוכר כמי שמחזיק בעמדות מיליטנטיות, שייתכן כי גם היה זה שלמעשה התווה את האסטרטגיה לקראת מאי 2021, ששיאה היה במבצע "חרב ירושלים" (סיף אלקדס) – מבצע שומר החומות.

סנואר זיהה בירושלים וברמדאן את ההזדמנות לכרוך את ההתפתחויות למהלך שמהותו הרחבת היריעה בעימות עם ישראל על ידי הכנסת מזרח ירושלים, הגדה המערבית וערביי ישראל למשוואת ההרתעה ומיצוב חמאס כמגן ירושלים וכמי שמסוגל לאתגר את ישראל ואת צה"ל ולהוכיח נחישות ודבקות בהתנגדות המזוינת, להבדיל מרפיסותה של הרשות הפלסטינית, המבכרת את הדבקות בתהליך מדיני שאיננו ובשיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל. החלטתו של אבו מאזן לבטל בחודש אפריל 2021 את הבחירות, שאמורות היו להתקיים במאי 2021, נתפסה כגניבת הניצחון מחמאס. על התסכול הזה נוספו התסכול מכישלון הסרת המצור הישראלי מעל רצועת עזה והדשדוש בשיפור המציאות

מבוא – סנואר מסתמן כמוביל המערכת החמאסית

כשנבחר סנואר לראשות חמאס ברצועת עזה הוא ביכר למקד את המאמצים בשיקום הרצועה ובשיפור המציאות הכלכלית מבלי שזנח את רעיון ההתנגדות המזוינת. כבן הרצועה הוא חש מחויבות רבה יותר כלפי תושבי הרצועה והזדהה עם גודל המצוקה בעקבות הנזקים הכבדים שנגרמו במהלך מבצע צוק איתן בקיץ 2014. סנואר תמרן את דרכו בזהירות, באחריות ואפילו בתבונה פוליטית כאשר השתלט במאוס 2018 על המיזם האזרחי של צעדות השיבה והשתמש בו כאמצעי לתיעול התסכול של הציבור העזתי והסטתו לכיוון ישראל. זאת תוך שהוא ממשיך להזין את רעיון ההתנגדות, גובה מחיר מישראל, בין היתר באמצעות הגברת הלחץ הבינלאומי על מהלכיה לסיכול צעדות השיבה, ובה בעת נמנע מהסלמה צבאית שעלולה הייתה לדרדר עוד יותר את המציאות ההומניטרית והכלכלית ברצועת עזה ולשחוק עוד יותר את חמאס, הן בהיבט הפוליטי והן בהיבט הצבאי.

את הקדנציה הראשונה שלו כמנהיג הרצועה סיים סנואר ללא הישגים משמעותיים או מרשימים במיוחד. אל מערכת הבחירות בראשית 2021 הגיע חבוט משהו, לאחר שהואשם והיה נתון לביקורת מצד מועצת השורא של חמאס על היותו "מדי, על העדפתו להגיע לרגיעה ולשיקום הרצועה על חשבון ההתנגדות ועל העדפתו את הציר המצרי כציר עיקרי. הביקורות הללו הוטחו בו כבר בתחילת דרכו בשנת 2017, למרות מסמך המדיניות הפרגמטי שהופץ במאי אותה שנה. השתלטותו על מיזם צעדות השיבה הייתה למעשה, בין היתר, אסטרטגיית מילוט והסחה מן הביקורת שהוטחה בו וכלי לביסוס מעמדו ולחידוש התמיכה העממית בו. בהדרגה התברר כי צעדות השיבה, אף שהיוו מטרד לישראל, גרמו נזק ניכר לרצועה, בעיקר עם העלייה התלולה במספר הפצועים. אלו שנפצעו הצטרפו לאחר מכן למחאה הגדולה נגד חמאס בשנת 2019 וצעקו "רוצים לחיות" ("בדנא נעיש"). סנואר הורה לנטרל את המחאה ולא היסס להפעיל כוח רב, אבל האירועים חידדו את הדילמה שבפניה ניצב, במתח שבין מתן מענה לצרכים האזרחיים לבין שימור ומימוש אתוס ההתנגדות. במובן זה סנואר חווה את הדילמה הכרוכה בתהליך ההתמסדות של חמאס כריבון החייב באחריות ואחריותיות כלפי האזרחים תוך אימוץ פרקטיקות מדינתיות ושימוש מוסדי בהן, מול הדבקות באידיאולוגיה הארגונית ובאתוס ההתנגדות המזוינת.

להבדיל מרוב הבכירים האחרים בהנהגת חמאס, סנואר נותר ברצועת עזה להתמודד עם המצוקות

היחלשות פתח והרשות הפלסטינית – עוד הישג רצוי מבחינת חמאס.

מניתוח האירועים האחרונים ניתן להסיק שמאמציה העיקריים של חמאס מכוונים להיכנס בנעליה של הרשות הפלסטינית ולהיות לה חלופה ולא שותפה, כשהמערכה על ירושלים היא עוד פלטפורמה אפקטיבית להביך את הרשות הפלסטינית ולהחלישה. חיזוק לכך ניתן למצוא גם בטענה שנשמעת גם מפי מקורות ברשות הפלסטינית ברמאללה,² שלפיה היציאה למבצע שומר החומות לא באה למען אל-אקצא או שיח' ג'ראח אלא בשל כוונתה של חמאס לפגוע בראש ובראשונה באבו מאזן, ש"גנב" לה את הבחירות.

בעניין זה אומר גורם בכיר באחד ממוסדות אש"ף כי הבערת האש על רקע הכוונה להקריב קורבנות במסגד אל אקצא היא רק הפתיל שחמאס הציתה אבל היא אינה הסיפור כולו. לא בכדי השקיעה חמאס מאמץ עליון להכניס לתוך מתחם אל אקצא את הדגלים הירוקים ואת כרזות הענק כדי להפגין בעלות על המקום הקדוש ולצעד צעד קדימה לעבר ההנהגה הפלסטינית ולסחוף את ההמונים. אז מה בעצם השתנה?

האירועים מאז מבצע שומר החומות ועד היום מלמדים כי חמאס בהובלת סנואר נכונה לספוג מפלות טקטיות כל עוד הן משרתות מהלכים אסטרטגיים. בראיית סנואר מאזן ההישגים חיובי והשינויים שהצליח לחולל ממצבים את חמאס ואת מנהיגה סנואר בקדמת הבמה הפלסטינית כשחקנית חשובה, אולי החשובה והמשפיעה יותר לעומת פתח והרשות הפלסטינית. זאת בשל חולשתם של אלה, תלותם בישראל וריחוקם ממוקדי קבלת ההחלטות וההשפעה האמיתית, וכך גם לגבי בכירי חמאס השוהים בחו"ל.

מאז מבצע שומר החומות ניתן להצביע על שלושה תקדימים בולטים בזירת חמאס עזה, שיש בהם כדי ללמד על מהות השינוי האסטרטגי שמוביל סנואר. נאום חסין סלמי, מנהיג משמרות המהפכה בשידור מוקלט לתושבי רצועת עזה – סנואר אותה על נכונות להעמיק את שיתוף הפעולה עם איראן, בניגוד להעדפה ברורה שהייתה לו לגבי מצרים; התערבות ישירה ובוטה של יחיא סנואר בפוליטיקה הישראלית, כאשר יצא נגד רשת הביטחון שמעניק עבאס לממשלת ישראל; ולראשונה מזה שנים חמאס קיבלה על עצמה את האחריות לביצוע פיגוע טרור – הפיגוע באריאל.

בנאום ראשון שנשא סנואר ב-30 באפריל 2022 לאחר תקופה ארוכה שבה לא נאם, הוא קרא לפלסטינים מול מצלמות ברצועה: "אנשינו בנגב, במשולש, בגליל, בחיפה, ביפו, בעכו, ביפו ובלוד – שכל אחד יכין את הרובה שלו. ומי שאין לו רובה – שיכין סכין או גרזן.

ההומניטרית והכלכלית. יותר מכל אלו ריחפה מעל ראשו של סנואר תחושת הסכנה לגבי עתידו הפוליטי ומעמדו בהנהגת חמאס.

מבחינת סנואר בשלו התנאים להסלמה צבאית, שאמורה הייתה לשנות את כללי המשחק מול ישראל, להביך את הרשות הפלסטינית, לחזק את חמאס בזירה הפלסטינית ומעבר לה ולקבע את מעמדו כמנהיג החשוב והמשפיע ביותר בהנהגת חמאס, ואולי גם רמיזה בכיוון השתלבותו בהנהגה הלאומית הפלסטינית. חדור בתחושת ביטחון עצמי ובהערכה לגבי תגובה מכילה ומגובלת של ישראל ובתמיכה, אולי אף בהמלצת מחמד דף, החליט סנואר לשגר מטח רקטות כמימוש אולטימטום שהציב מחמד דף בקולו. המתרחשות סביב שער שכם, מתחם הר הבית והמהומות בשכונות שיח' ג'ראח וסילוואן סיפקו את התפאורה ואת הצידוק לאולטימטום ולמימושו. לא ירושלים הייתה הסיבה האמיתית למהלך של סנואר אלא עזה ועתידו הפוליטי. אומנם סנואר סטה מההתמקדות בענייני עזה ומהאדישות היחסית שהפגין בנוגע לגדה המערבית ולמזרח ירושלים, אך הפעם זיהה את ההזדמנות לשינוי המערכת באמצעות שינוי כללי המשחק מול ישראל והרחבת היריעה מעבר לרצועת עזה, להבדיל מהמאמצים שבהם התמקד עד כה לשינוי בתוך המערכת הקיימת – רצועת עזה בלבד.

לקראת מצעד הדגלים בחודש מאי 2022 גייס סנואר את מחמד דף ואפילו את אחיו, בכיר בזרוע הצבאית של חמאס, שרמז כי בידי חמאס יכולות מפתיעות, הרחיב בשבחה במהלך העימות הקודם בשנה שעברה ואף גילה כי קציני מודיעין מחזבאללה ומאיראן ישבו בחמ"ל משותף בדרום לבנון – הכול כדי להביא את ישראל לשנות ולו במעט את מסלול מצעד הדגלים.

היעדר תגובת חמאס למצעד הדגלים האחרון (מאי 2022), שצעד במסלולו המקורי למרות איומי חמאס ואחרים, מלמד כי סנואר וחמאס עזה אינם מוכנים לסבב נוסף ברצועת עזה. זו עדיין מלקקת את פצעייה ממבצע שומר החומות, שואפת לקדם במרץ את מבצע השיקום שכבר החל, לשמור על ההקלות האזרחיות שהעניקה לה ישראל וגם, וזה תמיד נכון, להאיץ את מהלכי ההתעצמות הצבאית לשיפור מוכנותה והיערכותה לסבב הבא. את ההישג מיצבה חמאס באמצעות הסלמה במזרח ירושלים ובמתחם הר הבית ב"רכיבה" על גל הטרור שהחל במארכ 2022, בהסתה ובקמפיין תודעה אינטנסיבי שסייע לחיזוק מעמדה בגדה המערבית. ההישג של חמאס בבחירות לאגודת הסטודנטים באוניברסיטת ביר זית הוא אחד מהביטויים לשינוי ולהתחזקות התמיכה העממית בחמאס, גם אם ניתן להבינה כמחאה נגד פתח והרשות הפלסטינית. התחזקות חמאס פירושה

באיומים ראוותניים, במאמץ תודעתי מרשים וכנראה גם מוצלח ובאיומים צבאיים באמצעות סדרת ניסוי ירי רקטות חדישות לעבר הים.

המהלכים שנקט סנואר לאחרונה מצביעים על תעוזה ועל גישה או יומרה אסטרטגית, הנובעת מהערכתו באשר להעדפה הישראלית של מדיניות מכילה ומרסנת והחשש מפני מהלך נרחב ברצועת עזה.

מנהיגותו של סנואר אפשרה לו לכפות על הג'האד האסלאמי ריסון ולמנוע ממנו לשגר רקטות לכיוון ישראל עד מבצע עלות השחר, שבו פתחה ישראל לשם סיכול כוונות ירי טילי הנ"ט לעבר עוטף עזה. חמאס לא הצטרפה למערכה וסירבה לסייע לג'האד האסלאמי, ולמעשה סיכלה את יומרתו לאיחוד החזיתות והמאמצים. מאמץ הריסון לא פשוט שכן ההשתייכות לציר ירושלים מביאה איתה גם תביעות מצד הפטרון האיראני ובהן חופש פעולה לג'האד האסלאמי. מנגד ובתבונה פוליטית שיחרר סנואר את הרסן לפעילות חמאס ביהודה ושומרון, שעליה מנצח חברו צאלח עארורי, השוקד על פיתוח תשתיות הטרור ותשתית חמאס במזרח ירושלים (למשל, מינויו של ח'אלד צבאח) ואשר תרם להסתה ולעידוד האלימות. סנואר קיבע לכאורה את חלוקת זירות הפעולה ביניהם, אך אין בחלוקת העבודה הזו כדי לפגוע במעמדו של סנואר כבכיר והחשוב מבין שניהם.

התנהלותו של סנואר מצביעה על מגמת יציאה מהמשבצת העזתית, פניו נשואות גם מזרחה לכיוון הגדה המערבית ולעמדת מנהיגות לאומית, כשעזה היא בעיניו הכוח המניע של המערכת הפלסטינית. עזה הופכת בעיני סנואר לגנרטור לערעור יציבותה של המערכת הפלסטינית, תוך מאמץ שיטתי ומתמשך להתסיס את מזרח ירושלים ואת שטחי יהודה ושומרון, מתוך תקווה לראות את אבו מאזן נופל. במקביל נעשה מאמץ להעמיק את הקשרים עם ערביי ישראל במטרה לערער את היציבות גם בשטחי ישראל.

הצלחתו של סנואר להותיר את רצועת עזה מחוץ למערכה האחרונה ובעיצוב מחדש של משוואת הכוח מול צאלח ערורי ואסמאעיל הנייה ומול קבוצת חמאס המזוהה עם הציר האיראני, מביאה לשחיקת הבידול בין רצועת עזה לבין הזירות האחרות, שישראל מנסה לבסס. סנואר פועל לבנותו, לחזקן ולהפעילן כמערכת משומנת אחת ובעלת פוטנציאל נפיצות גבוה בהובלתו, או לכל הפחות בהשפעתו, גם אם לא כל רכיביה מופעלים בהכרח יחדיו בכל עת, כמו למשל רצועת עזה במערכה האחרונה. ישראל – בהעדפתה הנגלית באסטרטגיה

אם הם רוצים מלחמת דת, הם יקבלו כי הם שברו את הקווים האדומים."

סנואר, שלהבנתו קורא היטב את המפה הפוליטית בישראל, יצא מגבולות עזה וביקש להצטייר כמי שגרם לנפילת ממשלת בנט ולבחירות חדשות בישראל, ולפיכך האשים את מפלגת רע"ם בבגידה בשל רשת ביטחון שהיא מספקת לממשלת ישראל וקרא לח"כ מנצור עבאס לפרוש מהקואליציה נוכח "הפגיעה במסגד אל-אקצא". חיזוק הקשר עם אזרחיה הערבים של ישראל, ערביי 1948, התברר מבחינת חמאס ככלי חשוב ויעיל בניהול ההתנגדות המזוינת נגד ישראל. סנואר, כפי שאמר באחרונה, הופתע מאוד מהתגייסות ערביי ישראל בערים המערובות לקריאתו. היכולת לזרוע כאוס ובהלה ברחובות הערים המערובות בישראל ומעבר לזה התבררה כלא פחות ממנוף אסטרטגי. ואכן קצת לפני יום האדמה האחרון הקימה חמאס ברצועת עזה, בהנחיית סנואר, את 'הוועדה לתמיכה בערביי ישראל' שנועדה להצית את המחאה בנגב, ומשם לעבור למקומות אחרים. המהלכים שנקט סנואר לאחרונה מצביעים על תעוזה ועל גישה או יומרה אסטרטגית, הנובעת מהערכתו באשר להעדפה הישראלית של מדיניות מכילה ומרסנת והחשש מפני מהלך נרחב ברצועת עזה. חמאס ירתה רקטה אחת מלבנון כדי לאותת ולהרתיע מפני יכולתה להפעיל חזית נוספת במקרה של תקיפה ברצועת עזה. באמצעות האיתות הזה הפך סנואר את דרום לבנון לאפוד המגן של רצועת עזה. כך מקבע סנואר את האסטרטגיה הדואלית שמהותה איחוד החזיתות נגד ישראל ובניית היכולות באותן חזיתות, לצד בידול הרצועה מהמערכה בעת הזו. זאת במטרה לשמר את תנופת מאמצי השיקום, להמשיך ליהנות משורת הקלות ישראליות ובכללן היתרי העבודה לפועלים פלסטינים מהרצועה, להרחיב ולמנפן, להבטיח את המשך הזרמת הכסף הקטרי לרצועת עזה, ובחסות כל אלו להמשיך במאמצי ההתעצמות הצבאית לקראת הסבב הבא.

מהלכיו של סנואר מאז מאי 2021 הובילו להתחזקות התמיכה העממית בחמאס כגורם המייצג באופן נאמן יותר את המאבק הלאומי הפלסטיני,³ ונראה שגם לחיזוק מעמדו בהנהגת חמאס. סנואר נתפס כמי שהצליח לכבול את ידי ישראל, להרתיע מפני מהלך צבאי ברצועת עזה וכמי שהצליח לרתום גם את איראן כגיבוי למהלכיו. יודגש כי גם במבצע עלות השחר (אוגוסט 2022) הקפידה ישראל לפעול רק נגד הג'האד האסלאמי, והותירה את חמאס מחוץ למערכה. מעמדו המתחזק של סנואר אפשר לו לגבור על הנהגת החוץ של חמאס, שבכיריה דחפו להסלמה צבאית גם מרצועת עזה, ולהותיר את רצועת עזה מחוץ למערכה האחרונה תוך הפגנת שרירים

ירושלים תשחרר לחץ על הרצועה מכיוון צפון ביום פקודה.

ככל שמתחזק ציר ירושלים הופכת הרגיעה ברצועה לבעייתית ושברירית ויותר. לאיראן, כך להערכת מקורות בחמאס, אין בעיה עם הפרת הרגיעה ברצועה. גם הנהגת החוץ של חמאס אינה מייחסת לרגיעה את אותה חשיבות שמייחסת לה הנהגת חמאס ברצועת עזה, וכך גם קבוצות בתוך הג'האד האסלאמי הפלסטיני, ולראיה הלחץ שהופעל על סנואר להטיל גם את רצועת עזה בחודשים הראשונים של מערכת הטרור האחרונה (מארס-מאי 2022). גורמים מיליטנטיים בשורות ההנהגה הפוליטית של הארגון מעדיפים את ההתקרבות לאיראן, מכיוון שההתקרבות למצרים והתלות בה הפכו את מעבר רפיח לצינור החמצן של רצועת עזה ולאמצעי לחץ בידי קהיר. סנואר יאלץ כעת להתמודד עם גורמים ניצייים פרו-איראניים מקרב הזרוע הצבאית של הארגון ופעילי שטח שמאתגרים לעיתים את מדיניותו כלפי מצרים וישראל, וכך אכן קרה במבצע עלות השחר.

צאלח ערורי, מנהיג חמאס בגדה וחבר הלשכה המדינית, הוא שחקן מפתח בציר ירושלים, כמי שחולש על תשתית הטרור של חמאס בגדה המערבית והרוח החיה בבניין הכוח והתיאום מול האיראנים. עארורי הוא גם מי ששולט בפועל **במנהלת הבנייה** (תחקיר מקיף בנושא הוצג בנובמבר 2019 בתוכנית **זמן אמת** של תאגיד השידור כאן 11) – רכיב משפיע ומניע את מערכת הטרור של חמאס, שרבים מחבריה הם משוחררי עסקת שליט.

הנהגת רצועת עזה מייחסת חשיבות לשיקום הרצועה וממשיכה במאמצי ההתעצמות הצבאית. הצהרות בכיריה מלמדות כי המערכה הבאה מתוכננת להיות "מערכה אזורית", שבה ייטלו חלק לצד הארגונים ברצועה גם גורמים אחרים בחזיתות שונות במסגרת ציר ירושלים (דברי זאהר גבארין **בראיון מצולם**). לעת עתה הציר משרת את סנואר במאמציו לשמור את עזה מחוץ לעימות, כשדרום לבנון, על בסיס תשתית חמאס שנבנית שם בתיאום עם חזבאללה, מסומנת כחזית פוטנציאלית (ללא חזבאללה) נוספת במשוואת ההרתעה מול ישראל. ואכן בחודשים האחרונים נורו רקטות מלבנון לעבר ישראל, ולא בפעם הראשונה. מאז מבצע שומר החומות ירו ארגונים פלסטיניים מדרום לבנון חמש פעמים לעבר ישראל.

איש חמאס בחו"ל אמר, בהסתמכו על מסרים מטעם הזרוע הצבאית של חמאס, כי האסטרטגיה של הארגון עודנה מתבססת על לחץ צבאי והתשה לאורך זמן, לצד פיזור העומסים בין כלל הזירות הפלסטיניות הנאבקות בישראל תוך השארתה של הרצועה מחוץ למעגל

כלפי רצועת עזה ובהיעדר תגובה למהלכי סנואר, בשל הדבקות במאמץ לשימור השקט הביטחוני ואולי בשל ההערכה בדבר היעדר חלופה אסטרטגית טובה יותר – תורמת למאמציו של סנואר בכך שהיא מאפשרת לו לממש את האסטרטגיה הדואלית שמהותה איחוד הזירות לכלל מערכת מרובת חזיתות ונפיצה אחת, תוך כדי "חלוקת העומסים" בין הזירות והפעלתן בכפוף לאילוצי השעה.

"חלוקת העומסים" – האסטרטגיה החדשה של חמאס וקרני הדילמה של סנואר

חמאס הכריעה באחרונה בעניין משמעותי מאוד כשהחליטה בעד ההליכה עם הציר האיראני השיעי, למרות הערצים הפתוחים שסנואר מקפיד לשמר עם המצרים, המובילים את מיזמי השיקום ברצועת עזה ושולטים על מעבר רפיח – צינור החמצן של הרצועה. ההחלטה התקבלה בשנה האחרונה לאחר ויכוח ממושך בין תומכי המחנה האיראני השיעי לבין המתנגדים, שהביעו חשש כי הפנייה לאיראן תסגור בפני חמאס את הדלת אל המדינות הערביות הסוניות המתונות. הוויכוח הממושך הוכרע כאשר ידם של אנשי הזרוע הצבאית הייתה על העליונה והתקבלה ההחלטה לפנות אל הציר האיראני, **ציר ירושלים**.

ואכן לאחרונה מתהדק הקשר בין חמאס לציר ירושלים בהובלת איראן, שבו חמאס רואה את העורף האסטרטגי שלה. ציר ירושלים הוקם כמשקל נגד להסכמי אברהם, התחזק מאז מבצע שומר החומות והופך בהדרגה לעומק האסטרטגי של חמאס לקראת יום פקודה, אולי כבר בקרוב. בציר זה חברים חזבאללה, פעילי חמאס במחנות הפליטים בלבנון, ארגונים פרו-איראניים בסוריה ובעיראק ואפילו החות'ים בתימן. ואכן **בנאומו האחרון** אמר מנהיג חמאס בעזה יחיא סנואר כי חמאס תפרוץ את המצור הימי על עזה בעזרת ציר ירושלים. כך גם זיאד אל-נח'אלה, מזכ"ל הג'האד האסלאמי הפלסטיני, אמר כי "יש לחזק את ציר ירושלים" ו"לא נקבל את ההשתלטות על אל-אקצא".

אומנם פנייתה של חמאס לציר האיראני טומנת בחובה יתרונות צבאיים חשובים לחמאס, כפי שמתארים דובריה, אולם איראן מנצלת בשנים האחרונות את התמיכה הכספית בחמאס גם כדי להפוך אותה לשלוחה איראנית ולהפעילה גם בניגוד לעמדותיה ולאינטרסים שלה. מציאות זו מציבה את סנואר על קרני הדילמה משום שיצטרך לתמרן בין דרישות איראניות לבין שימור הרגיעה ברצועה. צעדים מכיוון מצרים ישפיעו גם הם על הרצועה, מוקד כוחו של סנואר, אבל החבירה לציר

מעריך כי התגרותו בישראל לא תיענה בפעולה צבאית, והוא מונע מתחושת כוח נוכח המצב הפוליטי בישראל (מקורות בעזה).

המדיניות הישראלית נתפסת בעיני רבים ברצועת עזה כבלבול וחולשה. הבלבול הישראלי הופגן כאשר ישראל העניקה הקלות לתושבי רצועת עזה, ביטלה אותן לאחר ירי הרקטה ושוב חידשה את צאתם לעבודה בישראל, כשברקע נשמעו איומי חמאס. כך גם חוסר תגובה לירי הרקטות, מניעת עלייתם של יהודים להר הבית וההעדפה הישראלית לפעול נגד חממת הטרור של ג'נין באופן נקודתי ומרוסן יחסית – כל אלו אותנו לחמאס כי ישראל מבלבלת וחלשה ולכן הסיכוי לפעולה צבאית ברצועת עזה נמוך עוד יותר.

בצל חולשתן של ממשלת ישראל והרשות הפלסטינית שואף יחיא סנואר להפוך למנהיג הפלסטיני החדש.

בצל חולשתן של ממשלת ישראל והרשות הפלסטינית שואף יחיא סנואר להפוך למנהיג הפלסטיני החדש – כך טוענים ומעריכים בשיחות עם הכותב לא רק מקורות ברצועת עזה אלא גם ברשות הפלסטינית, בפתח ובמוסדות אש"ף. האיומים שנשמעו לגבי חיסולו משרתים גם הם את האינטרס הפוליטי של סנואר, בעיקר כאשר ישראל, על פי מקורות ערביים (המצוטטים באתר מכאן) מזדרזת להעביר למצרים מסר המופנה לחמאס, שלפיו אין בכוננתה לחסל את בכירי הנהגת התנועה.

גורם בעזה מסביר את התנהלותו של מנהיג חמאס ואומר שסנואר עומד בפני הזדמנות היסטורית, בצל היחלשותה הנמשכת של הרשות הפלסטינית, להתקדם למרכז הבמה הפלסטינית, והוא מודע היטב לכך שצעירים פלסטינים רבים חשים בריק ובהיעדרה של הנהגה פוליטית אחרת. חמאס בהובלת סנואר ממצבת עצמה כאלטרנטיבה להנהגה הנפקדת והמשותקת וכראש החץ של ההתנגדות המזוינת, ולכן אינה מהססת לפרוס חסות גם על מה שנראה בפועל כפיגוע של יחידים, לעודד פיגועים נוספים גם בעומק ישראל, לאיים על ישראל ולהסית את הציבור הפלסטיני. מיצובה של חמאס כאלטרנטיבה לפתח ולרשות הפלסטינית מחוזק כאשר המתווכים המצרים, הקטרים ואחרים יוצאים ובאים בלשכות בכירי חמאס ומנהלים שיחות טלפון עם סנואר ובכירי חמאס אחרים, בעוד אבו מאזן נותר ספון בודד במקטעה ברמאללה.

פעילותה של חמאס מטרידה מאוד גם את צמרת פתח. לדברי בכיר בפתח ברמאללה, אבו מאזן אשם בוואקום שנוצר ברחוב הפלסטיני ובהתפוררות פתח,

העימות. הוא הוסיף כי בזרוע הצבאית סבורים שתגובה מוגבלת או תגובה מטעמם של ארגונים פלסטיניים אחרים מהרצועה, שלא תפגע בעומק ישראל, תשרת את האסטרטגיה הזו ולא תביא את ישראל לתגובה צבאית משמעותית.

ירי הרקטות הוא חלק מהיכולות הצבאיות שבונה חמאס בסיוע האיראנים בלבנון כחלק מאסטרטגיית פיזור העומסים, והוא גם מרכיב יסודי בציר ירושלים שהולך ומתפתח תחת פיקודם של בכירים איראנים אנשי משמרות המהפכה, שאחראים לבניין הכוח של חמאס והג'האד האסלאמי מחוץ ל"פלסטין", **כהגדרת מקורות ערביים** (כמפורט בכתבת התחקיר של ערוץ 14). לאיראן נוח יותר להפעיל את הג'האד האסלאמי נגד ישראל גם במחיר פגיעה ברגיעה ברצועה. מנגד, ציר ירושלים שהולך ונבנה בשנה האחרונה מסייע גם לשיפור התיאום והיחסים בין חמאס לג'האד האסלאמי.

הסכנות ישראלית וחולשת הרשות הפלסטינית מסייעות לחיזוק מעמדו הפוליטי של סנואר

הנהגת חמאס מזהה את החשש הישראלי מפני הסלמה ברצועת עזה ומבצע צבאי גדול ונרחב ברצועת עזה, לצד ההעדפה של מדיניות מכילה ומרסנת. התנהלותה של ישראל והסתייגותה מפני מבצע צבאי גדול ברצועת עזה נתפסים בעיני חמאס כסוג של פוליסת ביטוח ומאפשרים לה להגביה את מפלס התעוזה או אפילו את עזות הפנים והאומץ להתריס נגד ישראל, גם אם השקט ברצועת עזה נמשך, להוציא מבצע עלות השחר שבו חמאס לא הייתה מעורבת. בעזה אף נשמעו התבטאויות מפי מקורות ברצועה, בהם מקורביו של מחמד דחלאן שעמדו בקשר עם סנואר, בדבר הקושי של סנואר לעמוד בפני הפיתוי של חולשת הממשלה הישראלית, התפוררות פתח והרשות הפלסטינית והמתח הדתי שהציתו תומכיו במזרח ירושלים. כל אלו, בצל מעמדו המתחזק של סנואר בהנהגת חמאס, מובילים אותו לאותת על כוונותיו להשתלב בעמדת מנהיגות לאומית ואולי אף להיכנס בנעליו של אבו מאזן. כך מעריך חבר באחד ממוסדות אש"ף לאחר סדרת פגישות במצרים ובהסתמך על מגעיו עם גורמים ברשות הפלסטינית. גם בכירים במודיעין הכללי ובפתח מעריכים בשיחות עם כותב מאמר זה כי סנואר בעיקר וחמאס בכלל נחושים להתקדם לעמדות ההנהגה, והם ראו בנאום סנואר התגרות כאשר התבטא בעניין המספר 1111, שהוא תאריך מותו של ערפאת. גורם ברצועת עזה אמר כי חמאס מודעת למצב הפוליטי המסובך והרגיש בישראל והנהגתה מרגישה חסינה מפני כל פעולה צבאית נגד רצועת עזה. יחיא סנואר

האישי והפוליטי והבליט את כישלוננו בשיקום הרצועה, בהסרת הסגר ובשחרור אסירים פלסטינים. התמקדותו ברצועת עזה, בחירתו לתעל את התסכול והמחאה נגד חמאס לתהלוכות השיבה בגדר הגבול עם ישראל והעדפתו הברורה את הציר המצרי על פני הציר האיראני התבררו כמבוי סתום אסטרטגי והובילו לשינוי אסטרטגיית הפעולה.

סנואר הידק מחדש את קשריו עם הזרוע הצבאית של חמאס ועם מפקדו מחמד דף, ובתמיכת האחרון ואולי אף בעידודו ניצל את ההזדמנות שנקרתה בפניו באפריל 2021, לאחר שאבו מאזן החליט לבטל את הבחירות שבהן צפויה הייתה חמאס לנצח ולסלול את דרכה להשתלטות על הרשות הפלסטינית. ביטול הבחירות בצל המתחות במזרח ירושלים וימי הרמדאן הפכו לפלטפורמה לביצוע השינוי האסטרטגי. חמאס בהובלת סנואר ביקשה להביך את הרשות הפלסטינית בשל חדלונה ורפיסותה, למצב עצמה כמגינת ירושלים והמקומות הקדושים ולשנות את מערכת היחסים עם ישראל, שהוגבלה עד אז לרצועת עזה.

סנואר, שהעריך כי ישראל ממשיכה להסתייג מפני מערכה צבאית ברצועת עזה ומעדיפה את מדיניות ההכלה והריסון, בחר להציב בפני ישראל אולטימטום בנוגע להתנהלותה במזרח ירושלים. את האולטימטום השמיע מחמד דף בקולו כשסנואר מחרה מחזיק אחריו. האולטימטום גם מומש והדבר שינה את כללי המשחק ואת היחסים עם ישראל. מעתה להנהגת חמאס ברצועה יש אמירה גם לגבי מזרח ירושלים, גם לגבי הגדה המערבית וגם לגבי ערביי ישראל.

במערכה שכפתה חמאס בהובלת סנואר על ישראל היא הצליחה לראשונה לאחד את כל זירות הפעולה לכדי מערכת אחת ולהבעיר את מזרח ירושלים, להניע את ערביי ישראל למהומות אלימות בערים המעורבות, לעורר את הגדה המערבית ולהפעיל חזית גם מדרום לבנון. חמאס שלאחר שומר החומות **שיפרה את מיצובה האסטרטגי**, הפכה לחלופה ריאלית יותר לפתח ולרשות הפלסטינית ושכללה את אסטרטגיית הפעולה לקראת מצעד הדגלים במאי 2022.

באמצעות מימוש מושכל של האסטרטגיה הדואלית ובחלוקת עומס ועבודה בין רצועת עזה לחזיתות האחרות הצליחה חמאס להסלים את המציאות הביטחונית במזרח ירושלים, לרכוב על גל הטרור שהתחיל במאסר 2022, לעורר את הגדה המערבית ואת תשתיות הטרור בה, בדגש על גזרת ג'נין, ובה בעת לשמור את רצועת עזה מחוץ למערכה. ישראל מצידה השלימה עם האסטרטגיה הדואלית הזו של איחוד החזיתות למערכת אחת, לצד בידול הרצועה. למרות הקשר שהנהגת חמאס בעזה

מה שמסביר בין השאר את חזרתם של גדודי חללי אל אקצא למעגל הטרור בג'נין, בשכם ובמקומות נוספים. חמאס מנסה למלא את הוואקום והמספר 1111, שאותו הסביר סנואר בנאומו כמספר הרקטות שישוגרו לעבר ישראל במטח הבא וייחס אותו לתאריך מותו של יאסר ערפאת, 11 בנובמבר, מהדק את החיבור שמבקש סנואר ליצור בינו לבין ערפאת, הסמל הלאומי הפלסטיני האולטימטיבי. הבכיר הוסיף כי האווירה בשטחי הרשות הפלסטינית מצביעה על כך שאלפי צעירים מתלהבים מחמאס, מההתגרות בישראל ומיכולתה לכופף את ישראל גם במזרח ירושלים, מההצלחה במבצע שומר החומות ומיצירה של תודעת מאבק גם במצעד הדגלים במאי 2022, וכעת מופיע סנואר כמנהיג פלסטיני חדש. להערכת הבכיר בפתח ועל בסיס קשריו עם הנהגת חמאס בעזה, חמאס סיימה שלב בבניית הכוח הצבאי ברצועה וכעת היא פונה לבניית עוצמתה המדינית ככוח בולט וחשוב, כאלטרנטיבה לאש"ף, וכל זאת באשמתה של ישראל וכתוצאה מחולשתו של אבו מאזן. איש לא שיער שנקמת חמאס באבו מאזן שביטל את הבחירות בשנה שעברה תהיה כואבת כל כך, כפי שהדברים מתבררים כעת.

בהתייחסו לאירועים אמר באחרונה גורם ביטחוני בישראל שביקש להישאר בעילום שם כי מערכת הביטחון מזהה את תנועתה של חמאס לעבר מרכז הבמה הפלסטינית, והוא מודה כי הדבר נובע מהבנת חמאס באשר לחולשת ממשלת ישראל ולהיחלשות הברורה של הרשות הפלסטינית. לדבריו, כל אלו דוחפים את סנואר לקראת השלב הבא, שבו יהפוך למנהיג פלסטיני חשוב ביותר ויגביר את הסיכוי להציב את חמאס כאלטרנטיבה לאש"ף.

סיכום

יחיא סנואר, שסלל את דרכו משוחות עזה באינתיפאדה הראשונה באופן שמזכיר את דרכו של מרואן ברגותי, דרך בתי הכלא הביטחוניים בישראל ועד להנהגת חמאס ברצועת עזה, הצליח לבסס את מעמדו כמנהיג חמאס ברצועת עזה וכמנהיג בכיר ומשפיע בהנהגת התנועה. לעומת מנהיגי חמאס החיים בנוחות בניכר, מחזיקים בנכסים רבים ברצועת עזה ומנצלים את מעמדם ושליטתם בכלכלה הפלסטינית ברצועה למינוף רווחיהם האישיים, מכעיסים את תושבי הרצועה ומגבירים את תחושת הניכור, סנואר נותר מנהיג עזתי נאמן להתנגדות, כמו מרואן ברגותי שכוחו בציבור הפלסטיני נובע מעצם אי-הצטרפותו לרשות המושחתת.

הניצחון הדחוק שהשיג סנואר בקושי בבחירות להנהגת הרצועה בתחילת 2021 ערער את מעמדו

אם ישראל מבקשת לבסס את מעמדה של רצועת עזה כישות עצמאית ומבודלת מהגדה המערבית, נכון מבחינתה למצוא את הדרך להדק ולשפר את התיאום ואת בסיס ההבנות עם יחיא סנואר כמנהיג הרצועה. אך אם ישראל מזהה את התחזקות חמאס ברצועת עזה כאיום או כגורם מניע להסלמה חריפה בחזיתות האחרות וסיכון ליציבות הרשות הפלסטינית כשותפה אסטרטגית, אזי עליה להפסיק את שיתוף הפעולה בפועל עם האסטרטגיה הדואלית שהגתה ועיצבה חמאס בהובלתו של סנואר, ולמצוא את הדרך להחליש את מעמדו והשפעתו. ההעדפה הנגלית הישראלית – לשמר את הנהגת חמאס לצד חיזוק הרשות הפלסטינית – בשל ההערכה בדבר חוסר אלטרנטיבה אסטרטגית טובה יותר או בשל הרצון להימנע מהידרדרות בחזית הדרומית, כשהעיניים נשואות צפונה לחזית המורכבת והבעייתית או מסוכנת יותר, עלולה לאפשר שקט ביטחוני לזמן קצוב וקצר ובמחיר אסטרטגי גבוה.

סגן־אלוף (מיל) ברוך ידיד היה יועץ לענייני ערבים באיו"ש ובמתפ"ש, כיום עיתונאי וחוקר הזירה הפלסטינית.

ironcom2000@gmail.com

הערות

- 1 המחבר מבקש להודות לד"ר קובי מיכאל על התרומה לגיבוש הרעיונות למאמר הכתוב.
- 2 בכל המקומות בטקסט שבהם מיוחסות אמירות לבכירים בתנועות פתח וחמאס, ברשות הפלסטינית או באש"ף לא צוינו פרטי המקורות בשל הסיכון הכרוך בכך לביטחונם האישי.
- 3 מאותו סקר של ח'ליל שקאקי ממארכ 2022 עולה שהיתרון הפוליטי בסקר לגבי הבחירות הפרלמנטריות, שיצרה חמאס לאחר מאי 2021, נשחק לאחר כ-10 חודשים, למרות שאסמאעיל הנייה ממשיך להוביל בצורה משמעותית על פני אבו מאזן בסקר בחירות לנשיאות.

ניסתה ליצור למערכת הטרור שהחלה במארכ 2022 והורחבה במהלך ימי הרמדאן בהר הבית, ישראל בחרה שלא לפעול נגד הנהגת החמאס או תנועת חמאס ברצועת עזה.

לצד המאמצים של ישראל, שלא צלחו, לחזק את הרשות הפלסטינית ואת אבו מאזן, התגובה הישראלית נתפסה כבלבול וחולשה, והתוצאה הייתה בין היתר התחזקותם של חמאס ושל סנואר ומיצובו כמנהיג אפשרי או לרוונטי ברמה הלאומית. ממנהיג מקומי/אזורי הפך סנואר לגורם כוח כבד משקל במערכת הפלסטינית. חייו הפוליטיים והמאמץ והמאבק הפוליטי של חמאס אינם נטולי דילמות ומורכבויות, למשל התמודדותו עם המשמעות של העדפת הציר האיראני. ואולם נדמה שהשילוב בין הבנה פוליטית ואסטרטגית של סנואר לגבי הזירה הפלסטינית והזירה הישראלית לבין דבקות ישראלית במדיניות ההכלה והריסון והחשש מפני הסלמה עד כדי מערכה רב־זירתית, במציאות של רשות פלסטינית חלשה ולמרות מאמצי ישראל ותנועת פתח שאיבדה את לכידותה – הוביל את חמאס כמו גם את סנואר למחוזות חדשים.

סנואר מוביל את ממשלת חמאס ברצועת עזה ומצליח לבדל את הרצועה מהשפעת הרשות הפלסטינית בגדה המערבית באמצעות חיזוק הממסד ודפוסי השלטון (כך למשל ההחלטה לגבי הטלת מס חדש על סחורות המגיעות מהרשות הפלסטינית), שאותם הוא מדגיש מול היחלשות תפקודה המוסדי של הרשות הפלסטינית, מעמדו הרעוע של ראש הממשלה א־שתייה, שכנראה יפוטרו בקרוב, והפיצול המעמיק בשורות פתח. נראה שסנואר, וחמאס בעקבותיו, מצליחים להאיץ את צעדיהם במסלול המוביל למנהיגות הלאומית הפלסטינית, וטרם אמרו את המילה האחרונה.



Reuters/ Ronen Zvulun

החזית המשפטית הבינלאומית של המערכה הצבאית

פנינה שרביט ברוך

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

לצד המערכה הצבאית המתנהלת בשדה הלחימה הפיזי מתנהלת גם מערכה בזירה הבינלאומית, שמשליכה באופן ישיר על התוצאות המדיניות של המערכה הצבאית. במערכה זו לשיקולים של חוקיות ולגיטימציה תפקיד מרכזי. ישראל מוצאת את עצמה לא פעם מואשמת על ידי ארגונים בינלאומיים, התקשורת העולמית וארגוני חברה אזרחית בביצוע פשעי מלחמה. בעקבות זאת מופעל עליה לחץ בינלאומי לפעול לריסונו של צה"ל תוך צמצום חופש הפעולה המבצעי שלו. המאמר מנתח את עיקרי הטענות המועלות נגד פעילות צה"ל בנוגע לעצם השימוש בכוח ואופן השימוש בכוח, מסביר את עקרונות דיני העימות המזוין המרכזיים ועומד על ההבחנה בין היבטים של חוקיות הפעולות ללגיטימציה שהן זוכות לה. נוסף על כך מתואר העיסוק העודף של מוסדות האו"ם בישראל, ומוצג בית הדין הפלילי הבינלאומי והחקירה שנפתחה במסגרתו בנוגע לישראל. המאמר מסתיים בהמלצות להתנהלות במערכה המשפטית הבינלאומית.

מילות מפתח: משפט בינלאומי, דיני העימות המזוין, לגיטימציה, צה"ל, או"ם, מערכה מדינית

מבוא

לצד המערכה הצבאית המתנהלת בשדה הלחימה הפיזי מתנהלת גם מערכה בזירה הבינלאומית, אשר משליכה באופן ישיר על התוצאות המדיניות של המערכה הצבאית. במערכה זו שיקולים של חוקיות ולגיטימציה ממלאים תפקיד מרכזי – בין באופן ישיר, במסגרת כלים משפטיים המכוונים נגד ישראל ואנשיה, ובין באופן עקיף, בכך שהם משפיעים על העמדות של השחקנים השונים בזירה הבינלאומית ביחס לפעילות הצבאית של ישראל. אך אם התנהלותם של אלה נגזרת בראש ובראשונה מן האינטרסים והאידיאולוגיה שלהם ולא משיקולים משפטיים כשלעצמם, הרי היא מתחשבת גם בדעת הקהל של הציבור במדינתם ובמידה שבה הפעילות הצבאית של צה"ל נתפסת כחוקית וכלגיטימית בקרב ציבור זה.

במאמר מובאים תחילה סוגי הטענות המועלות בזירת המערכה המשפטית הבינלאומית נגד פעילות צה"ל בעת מבצעי לחימה, תוך עמידה על ההבחנה בין היבטים של חוקיות ולגיטימציה. לאחר מכן מתואר בקצרה העיסוק המוגבר של גופי האו"ם בענייניה של ישראל ומוצג בית הדין הפלילי הבינלאומי והחקירה שנפתחה במסגרתו בנוגע לטענות לפשעים שמבוצעים במסגרת הסכסוך בין ישראל לפלסטינים. לבסוף מובאות המלצות לשיפור ההתמודדות עם מערכה זו.

הטענות נגד ישראל

כאשר ישראל מבצעת פעילות צבאית, ובפרט כשמדובר בפעולות הגוררות פגיעה באזרחים ובתשתיות אזרחיות של הצד השני, מועלות נגד ישראל באופן תדיר האשמות על כך שהיא מבצעת פשעי מלחמה. האשמות אלו מופיעות בתקשורת העולמית, בדוחות של ארגונים שונים ובהתבטאויות של גורמים בינלאומיים. הן מחלחלות לשיח הציבורי ומשמשות הוכחה לטענה הרווחת בזירה הבינלאומית, שישראל היא מדינה פורעת חוק המפירה באופן שיטתי את המשפט הבינלאומי. בעקבות טענות אלו מופעל לחץ בינלאומי על ישראל לפעול לריסונו של צה"ל, תוך צמצום חופש הפעולה המבצעי שלו.

דיני העימות המזוין (השם המודרני לדיני מלחמה) של המשפט הבינלאומי מגדירים את המותר והאסור בעת לחימה. הם כוללים שתי מערכות דינים – דיני השימוש בכוח (jus ad bellum), הקובעים את המצבים והתנאים שבהם מותר להשתמש בכוח בין מדינות; ודיני הלחימה (jus in bello) המסדירים את אופן השימוש בכוח. ישראל אינה מתכחשת לכך שעליה לכבד כללים אלה, והם מעוגנים בפקודות המבצעיות. בניגוד לאמירה המושמעת לא פעם, דיני העימות המזוין אינם מטילים

הגבלות שאי אפשר לעמוד בהן, אלא מדובר בכללים שהתפתחו דרך פרקטיקה של צבאות נלחמים, והם משקפים את צורכי המערכה הצבאית. גם אין מדובר בכללים שרלוונטיים רק למלחמות קלאסיות בין מדינות, אלא הם כללים חיים ונושמים שניתנים ליישום, בהתאמות הנדרשות, גם בעימותים אסימטריים עם ארגוני טרור ועם גורמים לא-מדינתיים. המחשה לכך ניתן למצוא במדריך המפורט של משרד ההגנה האמריקאי על אופן היישום של דיני העימות המזוין על ידי הכוחות האמריקאיים, הנלחמים במגוון העימותים שבהם מצויה ארצות הברית.

עם זאת, יש גורמים בזירה הבינלאומית שמבקשים לתת פרשנות מרחיבה להגבלות של דיני העימות המזוין, תוך ניסיון להגדיר כללים שמיועדים לקשור את ידי הצבאות הנלחמים. רעיון זה בא לידי ביטוי באופן מפורש מפי היועץ המשפטי של משרד ההגנה של ארצות הברית, בדברים שנשא ב־2019 בכנס של הפרקליטות הצבאית בישראל. יש להבחין בין הכללים המשפטיים המחייבים את ישראל לבין ההגדרות המרחיבות הללו, שאינן משקפות את הדין החל. נוסף על כך קיים פער בין מה שמותר לעשות מבחינה חוקית לבין מה שנתפס כלגיטימי מבחינת הקהילה הבינלאומית. לכן, בעוד שסביר להניח כי פעולה שהיא בלתי חוקית תהיה גם בלתי לגיטימית, הרי יש מקרים שבהם פעולה שהיא חוקית מבחינת המשפט הבינלאומי אינה צולחת את מבחן הלגיטימציה הבינלאומית וגוררת ביקורת קשה. הפער בין החוקי ללגיטימי מתייחס הן לשאלות שנוגעות לעצם השימוש בכוח והן לאופן השימוש בכוח.

כאשר ישראל מתחילה סבב לחימה בפעולה יזומה מצידה היא עשויה להיות מוצגת כמי שדרדרה את המצב ולהיות מואשמת בשימוש לא מוצדק בכוח, תוך פגיעה בלגיטימציה הבינלאומית לפעולה.

עצם השימוש בכוח

למדינה יש זכות להגן על עצמה כאשר היא מותקפת. מבחינת משפטית, כאשר מתקיים סכסוך מתמשך כמו במקרה של העימות בין ישראל לחמאס, אין צורך לבחון בכל פעם מחדש את קיומם של התנאים למימוש זכות ההגנה העצמית. לישראל טענה טובה שלפיה הסבבים השונים בלחימה בעזה הם התמשכות של אותו עימות מזוין. גם מול חזבאללה ניתן לטעון, אם כי באופן נחרץ פחות, כי ישראל נמצאת בעימות מתמשך שמעולם לא הסתיים. עם זאת, ברמה המעשית העולם בוחר "מי התחיל". כך, כאשר ישראל מתחילה סבב לחימה בפעולה

אזרחי עשוי לאבד חסינות מתקיפה ולהיחשב למטרה צבאית אם הוא משמש לצרכים צבאיים, או שייעודו או מיקומו עשויים לשרת תכלית צבאית. אויביה של ישראל, כעניין שבשגרה, עושים שימוש במבנים אזרחיים כולל בתי מגורים, בתי ספר, מסגדים ובתי חולים, על מנת לשגר משם התקפות, לאחסן אמצעי לחימה ולשימושים צבאיים אחרים. המשמעות היא שמבנים כאלה מאבדים את חסינותם וניתן לכוון אליהם התקפה. נוסף על כך, מבחינה משפטית גם **אזרח שנוטל חלק ישיר בלחימה, מאבד את מעמדו כאזרח וניתן לכוון אליו התקפה**, וזאת אף אם מדובר בקשיש, באישה ואפילו בנער צעיר. במישור הלגיטימציה – התמונות המשודרות בתקשורת העולמית הן של מבנים אזרחיים הרוסים והחלטה נקבעת לגופה, לפי הכוונה של מבצע התקיפה והמידע שהיה ברשותו, הרי בזירת הלגיטימציה קשה לא פעם להראות לאחר מעשה שהמבנה או האדם שהותקפו היו קשורים לפעילות לחימתית במהותה. כפועל יוצא, התקיפה עלולה להיות מוצגת כפגיעה שנועדה לפגוע במכוון באזרחים ובאובייקטים אזרחיים.

העיקרון המרכזי השני של דיני הלחימה הוא **עקרון המידתיות**. על פי עיקרון זה, גם כאשר תוקפים מטרה חוקית אסור לבצע את ההתקפה, אם הנזק האגבי הצפוי מן ההתקפה לאזרחים או לאובייקטים אזרחיים הוא מופרז ביחס ליתרון הצבאי הצפוי מן התקיפה. המשמעות היא שבעת שמחליטים על תקיפת יעד יש לבחון מה הנזק הצפוי לאזרחים ולאובייקטים אזרחיים, ולבצע איזון. חייבים להתחשב באזרחים הצפויים להימצא במקום גם אם ניתנה אזהרה, אך האזרחים לא התפנו מן המקום. עם זאת, עצם העובדה שאזרחים עלולים להיפגע אינה הופכת את התקיפה לבלתי חוקית, אם היתרון הצבאי הוא כזה שהשגתו הופכת את הפגיעה הצפויה למידתית. אין מדד מדויק מה נחשב נזק מידתי. דיני הלחימה מגדירים אמת מידה של "מפקד צבאי סביר". כן נקבע שהבחינה נעשית לפי המידע שהיה בידי המפקד בעת קבלת ההחלטה, תוך התחשבות באי־הוודאות שקיימת בנסיבות של לחימה ולא לפי התוצאה בפועל.

במישור הלגיטימציה – למרות הניתוח המשפטי, בפועל היקף גדול של אזרחים נפגעים אינו קביל בזירה הבינלאומית. הפער בין המצב המשפטי למישור הלגיטימציה בולט במיוחד בנושא זה ומתבטא בכמה מישורים: ראשית, בהנחה שגויה שאם נפגעו אזרחים זו הייתה המטרה של ההתקפה, ואז מדובר בפשע מלחמה של תקיפה מכוונת של אזרחים; שנית, באי־קבלת העיקרון שלפיו יכולה להיות הצדקה לפגיעה

יזומה מצידה היא עשויה להיות מוצגת כמי שדרדרה את המצב ולהיות מואשמת בשימוש לא מוצדק בכוח, תוך פגיעה בלגיטימציה הבינלאומית לפעולה. שאלה נוספת נוגעת להיקף השימוש בכוח. מבחינת משפטית, הפעלת כוח בהגנה עצמית צריכה להיות מידתית לאיום. מותר למדינה להגן על ריבונותה ושלמותה הטריטוריאלית, והמידתיות אינה נבחנת לפי מספר הנפגעים בכל צד. למרות זאת, דעת הקהל בעולם משווה בפועל את מספר הנפגעים. ברוב המערכות שישראל מעורבת בהן בעשרות השנים האחרונות יש למרבה השמחה, מספר נמוך יחסית של הרוגים אזרחים בצד הישראלי. לעומת זאת, בצד השני יש מאות ואפילו אלפי הרוגים שחלקם אזרחים, כולל ילדים. ישראל מדגישה, בצדק, את עצם הפגיעה הקשה בשגרת החיים, את האיום המתמיד ואת העובדה שאין לזקוף לחובתה את ההשקעה שעשתה ביכולות הגנתיות כמו כיפת ברזל ובמיגון, שבזכותם יש מעט נפגעים. כן מודגש כי אויביה כגון חמאס וחזבאללה, לא זו בלבד שאינם דואגים למיגון האזרחים שלהם אלא גם מעמידים אותם במכוון בקו האש, כיוון שהם פועלים בחסותם ומקרבם. למרות כל אלה, בקרב על דעת הקהל העולמית קשה להתמודד עם התמונות הקשות של הרוגים אזרחים, כולל ילדים, ושל נזק נרחב לתשתיות אזרחיות. תמונות של ילדים ישראלים הרצים למקלטים אינן מהוות משקל נגד של ממש.

אופן השימוש בכוח

בכל הנוגע להיבטים המשפטיים של אופן השימוש בכוח, דיני הלחימה כוללים **ארבעה עקרונות מרכזיים** – עקרון הצורך הצבאי, עקרון ההומניות, עקרון ההבחנה ועקרון המידתיות. שני העקרונות האחרונים מהווים את הבסיס המשפטי לבחינת החוקיות של ביצוע תקיפות צבאיות. זאת ועוד, קיימת **חובה לנקוט אמצעי זהירות** לצמצום הפגיעה באזרחים. ראוי לציין כי העובדה שהצד השני ללחימה מפר באופן מודע ומפורש את דיני הלחימה אינה גורעת מחובתה של ישראל להמשיך לכבד את דיני הלחימה מצידה. אין בדיני העימות המזוין עיקרון של הדדיות.

גם בהתייחסות לאופן השימוש בכוח על ידי צה"ל קיים פער בזירה הבינלאומית בין שאלת החוקיות של פעולה מסוימת, כאשר היא מנותחת על פי הדין החל, לבין שאלת הלגיטימציה שהפעולה ותוצאותיה זוכות לה. **על פי עקרון ההבחנה של דיני הלחימה** מותר לכוון התקפה לעבר מטרת צבאיות ולעבר לוחמי האויב. אסור לכוון התקפה נגד אזרחים ונגד אובייקטים אזרחיים. דיני העימות המזוין מכירים בכך שאובייקט

את כוחות צה"ל בביצוע פשעי מלחמה. ועדת חקירה הוקמה על ידי מועצת זכויות האדם גם אחרי מבצע שומר החומות במאי 2021. בניגוד לוועדות הקודמות, לוועדת החקירה הזו לא הוגדר מועד סיום, כך שהיא תוכל לשמש ועדה מתמשכת גם לבחינת טענות באירועים עתידיים. מעבר לכך, הוועדה אמורה להתייחס גם למצב שהוביל לאירועים, כולל בתוך שטח מדינת ישראל.

ישראל "זוכה" לתשומת לב חריגה בהיקפה מצד גופים בזירה הבינלאומית, ובפרט גופים הקשורים לאו"ם, ומצד התקשורת הבינלאומית שפרוסה בישראל באופן נרחב.

הדוחות של הדו"חיים וועדות החקירה, הכוללים בדרך כלל האשמות קשות נגד ישראל, משמשים תשתית עובדתית ומשפטית אפקטיבית לניסיונות לנקוט צעדים אופרטיביים נגד ישראל וכוחותיה במישור המשפטי הבינלאומי.³

בית הדין הפלילי הבינלאומי

הגורם המשמעותי ביותר מבחינתה של ישראל במסגרת המערכה המשפטית הבינלאומית העוסקת בפעילותה הצבאית הוא בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) היושב בהאג. מדובר בבית דין שהחל לפעול ביולי 2002 ומוסמך להעמיד לדין חשודים בביצוע פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות, השמדת עם ותוקפנות. סמכותו של בית הדין חלה על פשעים שבוצעו בשטח של מדינה שהיא חברה בבית הדין או על ידי אזרח של מדינה חברה. 123 מדינות חברות בבית הדין, וביניהן רוב מדינות המערב, וחריגה בולטת היא ארצות הברית. לבית הדין יש שיניים, שכן הוא מוסמך להוציא צווי מעצר נגד חשודים. צוויים אלה מועברים דרך הערוצים החשאיים של גורמי האכיפה הבינלאומית, וכל המדינות החברות בבית הדין מחויבות לכבד אותם ולעצור חשודים הנמצאים בשטחן ולהעבירם לידי בית הדין. צווי המעצר אינם מפורסמים בפומבי, כך שחשוד עשוי לא לדעת כי הוצא נגדו צו מעצר.

ישראל אינה חברה בבית הדין. למרות זאת, במאוס 2021 נפתחה בבית הדין חקירה המתייחסת לחשדות לפשעים שבוצעו בשטחי יהודה ושומרון, מזרח ירושלים ורצועת עזה החל מ־13 ביוני 2014. זאת בהמשך לקביעה של התובעת הקודמת של בית הדין, פאטו בנסודה, ושל שופטי הרוב בערכאת קדם המשפט של בית הדין ש"פלסטין" היא מדינה חברה בבית הדין, ששטחה משתרע על שטחים אלו ושהיא רשאית להפנות אליו לחקירה פשעים שבוצעו בשטחה. הבקשה הפלסטינית התייחסה לכלל הפשעים שבוצעו מ־13 ביוני 2014, ללא

באזרחים גם כאשר המטרה היא לגיטימית, ובתפיסה מוטעית שכל פגיעה כזו היא בלתי מידתית בהגדרה; שלישית, בשיפוט לפי התוצאות ובאי-קבלת טענות שהנזק שנגרם בפועל היה בלתי צפוי או נבע מטעות. היכולת הטכנולוגית הגבוהה של צה"ל יוצרת אשליה שהמערכת הצבאית היא יודעת-כול וחפה מטעויות, ושכל תוצאה קשה היא לפיכך מכוונת. ראוי לציין שאמירות של גורמים בכירים בצבא ומחוצה לו, שמהן עשוי להשתמע שישראל תפעל באופן "לא מידתי", עלולות לגרום נזק רב על ידי הצגתן ככוונה מראש לפעול בניגוד לדין. להשלמת התמונה ראוי גם לציין כי הטענות נגד הפעילות הצבאית של ישראל, בפרט בזירה הפלסטינית, מתקשרות לתפיסה כללית יותר כי ישראל היא התוקפנית והפלסטינים הם הקורבן. התמשכות הסכסוך מוצגת כמוטלת לפתחה של ישראל שבידיה, לפי הנתען, המפתח לסיומו. האלימות מן הצד הפלסטיני מוצגת לעיתים כמפלט האחרון של עם מדוכא הנמצא תחת כיבוש מתמשך, שאין לו דרך אחרת להילחם על כיבוד זכויותיו היסודיות.

העיסקה של האו"ם בעניינה של ישראל

ישראל אינה המדינה היחידה, ואף לא המדינה המערבית היחידה שיש כלפיה טענות להפרות של דיני המלחמה, גם ארצות הברית, בריטניה ומדינות נוספות מצאו עצמן נתונות להאשמות דומות. עם זאת ישראל "זוכה" לתשומת לב חריגה בהיקפה מצד גופים בזירה הבינלאומית, ובפרט גופים הקשורים לאו"ם, ומצד התקשורת הבינלאומית שפרוסה בישראל באופן נרחב. העיסקה העודף בישראל ובסכסוך הישראלי-פלסטיני בולט בעיקר בשני גופים של האו"ם, ראשית, בעצרת הכללית של האו"ם, שם מתקבלות נגד ישראל החלטות בסדר גודל אחר מאשר נגד כל מדינה אחרת.¹ שנית, במועצת זכויות האדם של האו"ם, אשר מקדישה לישראל תשומת לב חריגה באופן קיצוני, בעת שהיא אמורה לדון במצב זכויות האדם בעולם כולו.² כמו כן הוקמו ביחס לישראל מנגנוני ניטור ופיקוח מיוחדים, ובראשם "הדווח המיוחד למצב זכויות האדם בשטחים הפלסטינים הכבושים".

מעבר לכך, לאורך השנים מצאה עצמה ישראל תחת בחינה של ועדות חקירה בינלאומיות שהוקמו כדי לחקור את פעולותיה הצבאיות. כך, לגבי כל מבצע צבאי של ישראל בשנים האחרונות הוקמה ועדת חקירה לבחינה ההפרות של המשפט הבינלאומי ופשעי המלחמה שבוצעו במהלך המבצע. הדוחות שיצאו אחרי מלחמת לבנון השנייה ב־2006, מבצע עופרת יצוקה ב־2009, ומבצע צוק איתן ב־2014 כללו ביקורת חריפה והאשימו

לשאלה כיצד צריכה ישראל להתנהל בהתמודדותה במערכה הבינלאומית המשפטית העוסקת בפעילותה הצבאית. ניתן להצביע על עשר המלצות הנוגעות להיבטים שונים. חלק מהן מתמקדות בהתנהלות כלפי פנים וחלקן בהתנהלות כלפי חוץ.

1. כיבוד המשפט

המערכה המשפטית בזירה הבינלאומית מושפעת באופן ישיר מאופן ההתנהלות של כוחות צה"ל. כפי שהוסבר, גם פעולה בהתאם לחוק אינה יכולה למנוע האשמות המבוססות על עיוות של המשפט או של העובדות, ואף אינה יכולה לתת מענה לביקורת המתמקדת בחוסר הלגיטימציה של דרך הפעולה, על אף חוקיותה. עם זאת, פעולה בלתי חוקית היא בהגדרה קשה מאוד להגנה בזירה הבינלאומית. ככל שמדובר בגופים שיש להם סטנדרטים מקצועיים, להגנה על פעולה חוקית יש סיכויים להצליח, אף אם אי אפשר להבטיח זאת באופן מלא. על פעולה בלתי חוקית הרבה יותר קשה להגן. נוסף על כך, לאור החשיבות שמייחסות מדינות שונות לכיבוד המשפט, הדיון המשפטי מהווה חלק מן השיח המדיני עימן, ואין לזלזל בו. נציגים של מדינות וארגונים שאף הם מעורבים במצבי עימות יכולים להבין את האתגר של פעולה בהתאם לדיון במציאות לחימתית, ומסוגלים להבחין בין טענות המבוססות על הדיון והעובדות לבין האשמות חסרות בסיס. ניתן לפעול לקבלת תמיכתן של מדינות בפעולות שניתן להצדיקן מבחינה משפטית, בעוד שקשה מאוד לזכות בתמיכה ביחס לפעולות המהוות הפרה ברורה של המשפט.

2. הכרת כללי המשפט הרלוונטיים

כדי להבטיח הפנמה מלאה של המשפט במסגרת הפעילות המבצעית, ובכך בין היתר לחזק את הלגיטימציה לפעולה הצבאית, יש צורך בשיפור ההכרה וההבנה של הדיון בקרב אנשי הצבא מכל הרמות, ובפרט בדרג הלוחם או המעורב בלחימה. חיוני לשפר את ההכשרה בתחום המשפטי ולשלב מערכי שיעור מותאמים, המסבירים את הכללים החלים בסיטואציות מורכבות שבהן אמורים החיילים לפעול, ואף לשלב היבטים משפטיים בתרגולים ובאימונים. באופן הזה החיילים לא יחששו מ"ההגבלות המשפטיות" וייתחסו למשפט כאל כל היבט מקצועי אחר של פעילותם.

נוסף על כך, כדי לשפר את היישום ואת ההפנמה של המשפט בפעילות המבצעית יש לשלב יועצים משפטיים שיוכלו ליעץ במקרים שבהם מתעוררות דילמות משפטיות. כדי שהיועצים המשפטיים יעשו את תפקידם כראוי חשוב שיהיה קשר ישיר, ושיתקיימו

מועד סיום מוגדר. החקירה מתייחסת לחשדות לביצוע פשעים של כל הצדדים המעורבים, כולל טענות לביצוע פשעי מלחמה אגב העימותים ברצועת עזה, החל ממבצע צוק איתן בשנת 2014, וכן במסגרת צעדים ביטחוניים ביהודה ושומרון ובמזרח ירושלים. זאת ועוד, החקירה מתייחסת למדיניות ההתנחלויות, בשל העובדה כי העברה (transfer), במישרין או בעקיפין, של חלקים מהאוכלוסייה של השטח הכבוש אל תוך השטח הכבוש מוגדרת כפשע מלחמה באמנת רומא שהקימה את בית הדין.

מוקדם להעריך כיצד תתפתח החקירה, שנמצאת בשלביה הראשונים. מסתמן שהתובע החדש של בית הדין כרים חאן, שהתמנה ביוני 2021, נוטה לתת לחקירה זו עדיפות נמוכה, ולא נראה שהוא מקדם בשלב זה צעדי חקירה משמעותיים במסגרתה. ראוי גם לציין שגם אם החקירה תצבור תאוצה, כלל לא ברור שהיא תוביל להוצאת צווי מעצר או להליכים אחרים נגד חשודים ספציפיים, לאור הקושי להוכיח את המרכיבים העובדתיים והמשפטיים של הפשעים המיוחסים לגורמים הישראליים. יתרה מזאת, עיקרון מרכזי בבית הדין הוא עקרון המשלימות, שלפיו סמכות בית הדין היא משלימה לסמכות המדינות, ולפיכך עליו לעסוק רק במקרים שאינם מטופלים על ידי המדינה הנוגעת בדבר. מכוח עיקרון זה, ככל שניתן יהיה להצביע על חקירות ותחקירים כנים ורציניים הנערכים בישראל ביחס למקרה שבו ישנן האשמות נגד כוחות צה"ל, בית הדין אמור להימנע מעיסוק במקרה זה.

למרות האמור לעיל, יש להתייחס לחקירה בכובד ראש ולהיות ערניים לאפשרות שתצבור תאוצה, ובפרט אם ישראל תמצא עצמה במוקד של ביקורת בינלאומית – למשל בעקבות מבצע שיוביל לנפגעים רבים בצד השני, או בעקבות דוחות שיפרסמו נגדה אלה המאשימים אותה בביצוע פשעים חמורים. להשלמת התמונה יש לציין כי קיימת גם אפשרות שיינקטו הליכים פליליים, וכן הליכים אזרחיים מטעם של קורבנות נגד גורמים ישראליים בבתי משפט במדינות שונות. זאת במדינות שבהן יש בחקיקה הפנימית מקור סמכות מתאים לנקיטת הליכים כאלה. ראוי לציין שהליכים פליליים כאלה כפופים אף הם לעקרון המשלימות, שלפיו אין מקום לנקוט אותם אם ישראל מקיימת חקירות כנות ורציניות ביחס לאותם אירועים.

המלצות לגבי אופן ההתנהלות של ישראל במערכה המשפטית הבינלאומית

לאחר שנבחנו עיקרי הטענות המועלות נגד ישראל והפורומים שבהם נדונות טענות אלו, אפשר לגשת

6. התבטאויות אחראיות

להתבטאויות פומביות של גורמים בממשלה או במערכת המדינית והביטחונית, כולל קציני צבא בכירים, יש משמעות רבה. אמירות שמשתמע מהן זלזול או חוסר התייחסות להגבלות המשפטיות משמשות חיזוק לתפיסה שישראל היא מדינה פורעת חוק שאינה מכבדת את כללי המשחק של הקהילה הבינלאומית, ומשמשות נגדה במסגרת הדיון המשפטי. יתרה מזאת, הן יכולות לשמש אפילו ראייה בתיקים פליליים, כאשר מנסים לבסס את היסוד של כוונה לבצע את המעשה האסור. כך למשל, גם אם זה"ל פועל באופן חוקי תוך כיבוד הדינים הרלוונטיים, הרי התבטאויות שנאמרות מפי גורמים בכירים על כך שיש מקום לפעולה בלתי מידתית או לענישה קולקטיבית, או אמירות שלפיהן המשפט כלל אינו רלוונטי, יוצרות נזק של ממש גם אם אין הן משקפות את המדיניות הנוהגת. גם אם האמירה מיועדת לאוזני האויב ומטרתה להרתיע אותו ולשדר לאוכלוסייה של הצד השני שרצוי לה ללחוץ עליו לא לתקוף את ישראל, אין הדבר משנה את התוצאה. נראה כי הנזק מאמירות כאלו עולה על התועלת הפוטנציאלית בכך שאולי יהוו גורם מרתיע.

יתרה מזאת, כדי לשמר ולחזק את הלגיטימציה הבינלאומית נחוץ שמפקדי הצבא ובכירים במדינה, כולל שרי הממשלה, ידברו באופן ברור ונחרץ על החשיבות שמייחסות כל המערכות בישראל לכיבוד המשפט בכלל ודיני העימות המזוין בפרט. אין די בהפרחת סיסמאות כמו "זה"ל הוא הצבא הכי מוסרי בעולם", אלא יש לומר במפורש כי כל מי שמשרת בצה"ל חייב לכבד את דיני הלחימה מתוך תפיסת עולם ערכית ומוסרית, וכי זהו האינטרס הלאומי של ישראל. לצורך כך יש גם לתת גיבוי מלא וחד-משמעי לאנשי הפרקליטות הצבאית הראשית, כאשר הם בוחנים חשדות לחריגה מן הכללים.

כדי למנוע את עיוות האמת בנוגע לפעולות של ישראל יש להשקיע מאמץ בהשגתו ובהצגתו של תיעוד אמין ובזמן אמת (או בסמוך לאחר האירועים) של העובדות, ובייחוד של עובדות הנוגעות לאירועי לחימה.

7. הצגה מסודרת של העמדה העובדתית המשפטית

כדי למנוע את עיוות האמת בנוגע לפעולות של ישראל יש להשקיע מאמץ בהשגתו ובהצגתו של תיעוד אמין ובזמן אמת (או בסמוך לאחר האירועים) של העובדות, ובייחוד של עובדות הנוגעות לאירועי לחימה. צילומים ברורים, עדויות של מי שהיה מעורב באירוע, הצפת

יחסי אמון ביניהם לבין המפקדים שלהם ניתן הייעוץ. כן נדרש שהמשפטנים המשמשים בתפקידים אלה יעברו הכשרה ייחודית כדי שיכירו את ההיבטים המבצעיים, את המונחים הרלוונטיים ואת החשיבה הצבאית.

3. התחשבות בשיקולים משפטיים בעת קבלת החלטות

כפי שברור שהחלטה אופרטיבית צריכה להתקבל גם תוך בחינת השיקולים האסטרטגיים והמדיניים, כך יש לבחון בעת קבלת החלטה גם את השיקולים המשפטיים וגם את השיקולים הנוגעים ללגיטימציה הבינלאומית של ההחלטה. בעוד שאי-חוקיות היא מחסום מוחלט כמעט מפני ביצועה של פעולה מסוימת, למעט במקרים חריגים במיוחד, היבט הלגיטימציה הוא רק אחד השיקולים, ואינו בהכרח הגורם המכריע בהחלטה. עם זאת, כאשר נשקלת דרך פעולה מסוימת יש לכלול בשיקולים אף את ההשלכות שלה על הטענות המשפטיות שיתעוררו בזירה הבינלאומית, ולהחליט החלטה מושכלת בשים לב גם להיבט זה.

4. קיום תחקירים וחקירות

בכל מקרה שמועלות טענות המאשימות את כוחות צה"ל בביצוע פשעי מלחמה יש חשיבות רבה לקיום חקירות ותחקירים יסודיים ומקצועיים. הדבר נחוץ, כאמור, על מנת להקים את טענת המשלימות ולחסום אפשרות לחקירות פליליות נגד מקבלי החלטות ישראלים בבית הדין הפלילי הבינלאומי ובבתי משפט של מדינות אחרות. מעבר לכך, עצם קיומן של חקירות נגד אירועים חריגים וטיפול פלילי או משמעתי, כאשר הדבר מתאים, מחזקים את מעמדה של ישראל כמדינה שומרת חוק ומקילים על מתן מענה לטענות ולהשמצות בזירה הבינלאומית.

5. שמירה על מערכת משפטית עצמאית ומקצועית

עוצמתה ומקצועיותה של המערכת המשפטית הישראלית, הכוללת את גופי הייעוץ, האכיפה והשיפוט, הן כלי חיוני במערכה המשפטית הבינלאומית. משקל מיוחד במערכה זו יש ליוקרה שממנה נהנה בית המשפט העליון הישראלי בזירה הבינלאומית, ולעובדה שהוא מקיים ביקורת שיפוטית על החלטות שלטוניות. אם בית המשפט ייכנע ללחצים ביטחוניים או פוליטיים ויאשר החלטות בעייתיות מבחינה משפטית, יוקרתו תיפגע והיכולת להסתמך על החלטותיו במערכה המשפטית הבינלאומית תצטמצם במידה ניכרת. חשיבות מיוחדת יש לקיומה של מערכת חקירה ואכיפה פלילית ראויה – בצבא ומחוצה לו.

ברורות מצידה של ישראל בדבר נכונותה ורצונה ביישוב הסכסוך, וכן לביצוע מהלכים לקידום פתרון מדיני, ככל שהדבר ניתן.

10. החלטות באשר לשיתוף הפעולה עם חקירות ובדיקות של גורמים בינלאומיים

מבחינה עקרונית יש לישראל אינטרס בשיתוף פעולה עם גורמים בינלאומיים, ורצוי להימנע ממצב שבו ישראל מחרימה אותם. באופן זה יש לישראל גם יכולת להשפיע על הממצאים והמסקנות של ההליכים לגביה. אולם מן הצד השני, שיתוף פעולה מעין זה עשוי להעניק לגיטימציה מצידה של ישראל להתנהלותו של הגוף ולתוצריו ולפגוע בטענותיה ובעמדותיה, בעיקר במקרים שבהם ברור מראש כי הגוף שהוקם והבחינה שיערוך לגבי ישראל הם מוטים מראש וחד־צדדיים, או כאשר ישראל כופרת בסמכותו של הגוף. לאור זאת יש להמשיך במדיניות הקיימת ולהכריע בשאלה אם ובאיזה היקף לשותף פעולה עם חקירות כאלו בכל מקרה לגופו, תוך איזון בין המחיר והרווח הטמונים בשיתוף הפעולה.

סיכום

ישראל נאבקת באויבים שאינם מכבדים את הדין, היא נחשפת לביקורת בינלאומית שפעמים רבות אינה הוגנת והיא מוצאת את עצמה לא פעם שלא בצדק על "ספסל הנאשמים" של דעת הקהל העולמית. קיים גם חשש מסוים שגורמים ישראלים ימצאו עצמם עומדים בפני הליכים פליליים בזירה הבינלאומית ונתונים תחת צווי מעצר הניתנים לאכיפה במרבית מדינות העולם. עם זאת יש מה לעשות במערכה המשפטית הבינלאומית. בראש ובראשונה יש להכיר את הכללים הרלוונטיים של הדין הבינלאומי החלים במצבי לחימה, ולכבד דינים אלה. במקרה של טענות להפרות יש לבצע חקירות ותחקירים יסודיים ומקצועיים. מעבר לכך יש לפעול באופן אקטיבי בזירה הבינלאומית ולהקצות לשם כך משאבים של כוח אדם ואמצעים. השקעה בהבהרת העמדות הישראליות, מבחינה עובדתית ומשפטית, ופעולה להשפעה על האופן בו מתפתח הדין הבינלאומי הן השקעה חשובה שתסייע לקידום היעדים האסטרטגיים של המדינה.

פנינה שרביט ברוך - אלוף־משנה (מיל') עו"ד פנינה שרביט ברוך היא חוקרת בכירה וראש התוכנית למשפט וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. שימשה ראש מחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית והייתה אחראית על הייעוץ המשפטי לגורמים הבכירים בצה"ל ובממשלה בנושאים הנוגעים בין היתר לדיני העימות המזוין, לדיני תפיסה לוחמתית ולהיבטי משפט בינלאומי של פעילות צה"ל. השתתפה כיועצת משפטית במשלחת הישראליות

עיוותים וסילופים של הצד האחר – כל אלה צריכים להיעשות באופן מקצועי ומהיר. יש להכשיר דוברים רוטמים, לשפר את המסרים המועברים ולהשתדל להוריד את הסיווג של מידע מודיעיני, כדי לספק מידע אמין ומשכנע בהקדם האפשרי, ככל שהדבר ניתן.

פרסום סדור של מסמכים המציגים את עמדותיה של ישראל בהיבט העובדתי והמשפטי חשוב בהתמודדות במערכה התקשורתית והציבורית. יתרה מזאת, יש לו חשיבות מיוחדת מול זירות שיפוטיות, ובפרט אין ספק שמסמכים כאלה נכללים בחומרים הנבחרים על ידי משרד התביעה של בית הדין הפלילי הבינלאומי בעת קבלת החלטות בדבר פתיחת הליך קונקרטי נגד חשוד. גם על הציבור האקדמי החוקר נושאים בעלי ממשק לפעילות הישראלית ניתן להשפיע באמצעות מסמכים כאלו, אשר יכולים להיות מצוטטים במחקרים ובמאמרים וכך להשפיע על המשך השיח בנושא.

8. פרואקטיביות בזירה המשפטית הבינלאומית

המשפט הבינלאומי במהותו הוא מערכת נורמטיבית דינמית, הנמצאת בהתהוות בהתאם לשינויי המציאות, וניתן להשפיע על התפתחותו. המשמעות היא שישראל יכולה להשפיע, במישרין או באמצעות בעלות בריתה, על ניסוחן ופרשנותן של הוראות המשפט הבינלאומי. זירה זו חשובה בייחוד במקרים שבהם המצב המשפטי הקיים אינו חד־משמעי או שהוא שנוי במחלוקת, כמו במקרה של לחימה מול שחקנים לא־מדינתיים, או למשל בעיצוב הכללים החלים בתחום הסייבר. השפעה כזו ניתן ליצור הן באמצעות השתתפות פעילה במפגשי מומחים ובפורומים שבהם מופקים דוחות ומסמכים המתיימרים לשקף את הדין החל, והן באמצעות פרסומים מקצועיים בתחומים אלה. חשיבות מיוחדת יש לפרסומים רשמיים מטעם המדינה, המבהירים את האופן שבו מפרשת את הדין החל עליה. לאלה השפעה ישירה על התפתחות הדין, מאחר שהמשפט הבינלאומי המנהגי מבוסס על הפרקטיקה של מדינות בשילוב האופן שבו הן מסבירות את דרך התנהלותן מבחינה משפטית.

9. חתירה ליישוב הסכסוך הישראלי־פלסטיני

אי אפשר לנתק את המערכה המשפטית הבינלאומית מהמציאות המדינית של הסכסוך בין ישראל לפלסטינים ולשאר שכנותיה. אומנם אפילו יישוב מלא של הסכסוך לא ימנע בהכרח המשך טענות והשמצות נגד ישראל במצבים של שימוש בכוח מצידה, אולם ככל שישראל תיתפס כגורם האחראי יותר להתמשכות הסכסוך, טענות כאלו יזכו לאוזן קשבת יותר בזירה הבינלאומית. לכן יש חשיבות במישור הלגיטימציה לקיומן של אמירות

למשא ומתן עם הפלסטינים החל משנת 1993, ובמשלחת
למשא ומתן עם סוריה. pninasb@inss.org.il

הערות

- 1 לפי נתונים של ארגון UN Watch, בשנת 2021 התקבלו בעצרת הכללית 14 החלטות נגד ישראל וארבע החלטות נגד שאר העולם.
- 2 בסדר היום הקבוע של המועצה, המונה עשרה פרטים, קיים פרט קבוע (מספר 7) העוסק בישראל ובמצב זכויות האדם בפלסטין ובשטחים, בעוד שמצב זכויות האדם בכל שאר העולם נדון תחת שאר הסעיפים. לפי נתוני ארגון UN Watch, נכון ליוני 2022, מאז הקמתה (ב־2006) גינתה המועצה את ישראל 99 פעמים, ואת שאר העולם 116 פעמים.
- 3 לדוחות אלה מצטרפים דוחות ביקורתיים של ארגוני זכויות אדם לא־משלתיים כמו אמנסטי אינטרנשיונל ו־Human Rights Watch, אשר אף להם משקל רב בזירה הבינלאומית.



Photo by Morteza Nikoubazl/NurPhoto

“אישה, חיים, חירות”: ממחאה למהפכה?

רז צימט

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

מותה הטראגי של מהסא אמיני בת ה־22 עורר במחצית ספטמבר גל מחאות חריף בכל רחבי איראן. המחאות מובלות בעיקר בידי צעירים וצעירות ילידי שנות ה־90 והעשור הראשון של המאה ה־21, נושאי הדגל של המאבק למען חירויות פוליטיות ואזרחיות. בשונה מגלי המחאה שפרצו באיראן בשנים האחרונות והתמקדו בדרישה לשיפור כלכלי, מחאת 2022 לובשת אופי פוליטי ואנטי־ממסדי מובהק תוך קריאת תיגר על עצם קיומו של שלטון אנשי הדת. גלי המחאה, שהופכים תדירים וקיצוניים יותר, מבטאים את המלכוד שבו ניצב המשטר האיראני לנוכח תהליכי העומק בחברה האיראנית. בעוד שבחברה ובייחוד בקרב הדור הצעיר מתחוללות תמורות מרחיקות לכת וגוברת התביעה לשינוי, ממשיך המשטר להתבצר בעמדותיו במאמץ לשמר את עצמו. בשלב זה נראה שאין ביכולתו של המשטר למנוע את המשך המחאה, אף אם אין ביכולתם של המפגינים לערער את יסודות המשטר. גם אם יצליח המשטר לדכא את גל המחאות, ניתן לצפות לגילויים נמשכים של מרי אזרחי, שעלולים לאורך זמן לשחוק אף יותר את בסיס הלגיטימציה של המשטר, לערער את לכידותו הפנימית ולהחריף את המחאה עד כדי הצבת איום של ממש על עצם שרידותו.

מילות מפתח: איראן, חברה, פוליטיקה, יציבות משטר, מהומות, מחאה

האחרונים. ראשית, היקף המחאה ופריסתה הגיאוגרפית שונה בהשוואה למחאות קודמות. בסך הכול **הקיפה המחאה** למעלה מ-100 ערים בכל רחבי איראן. ברוב ההפגנות השתתפו ככל הנראה בין **מאות לאלפי מפגינים**. לשם השוואה, **מספר המפגינים הכולל** במהומות הדלק בנובמבר 2019 נע, על פי נתוני משרד הפנים האיראני, בין 130 ל-200 אלף ביותר ממאה מוקדים שונים ברחבי איראן. מספר זה גבוה יותר בהשוואה לגל המחאה של דצמבר 2017-ינואר 2018, אך נמוך במידה רבה בהשוואה למחאת 2009 ('המהפכה הירוקה'), שפרצה על רקע הטענות לזיוף תוצאות הבחירות לנשיאות בקיץ 2009 והוציאה לרחובות מאות אלפי מפגינים, ועל אחת כמה וכמה בהשוואה למהפכה האסלאמית ב-1979, שהקיפה מיליוני בני אדם. לעומת זאת, פריסתה הגיאוגרפית של מחאת 2022 הייתה רחבה באופן משמעותי בהשוואה למהומות 2009, שהתרכזו בעיקר בטהראן ובכמה ערים גדולות נוספות. פריסתן של המהומות בשלהי 2017 ובשלהי 2019 הייתה אף היא רחבה במיוחד, אך ההפגנות התקיימו בעיקר בערי השדה בפריפריה.

אף על פי שהפגנות באיראן אינן תופעה חריגה, ניתן להצביע על כמה הבדלים משמעותיים בין מחאת ספטמבר 2022 לתנועות מחאה קודמות בשני העשורים האחרונים.

גם ההרכב הסוציו-אקונומי של המפגינים שונה מבעבר. בעוד שבמחאות 2009 תפסו בני מעמד הביניים העירוני מקום מרכזי בהפגנות, רוב גלי המחאה בשנים האחרונות ובפרט מהומות הדלק ב-2019 הובלו בעיקר בידי בני השכבות המוחלשות, המנהלים מאבק מתמשך על רקע מצוקותיהם הכלכליות. על פי נתוני משרד המודיעין שנמסרו לידי ועדת החוץ והביטחון של המג'לס, רוב העצורים במהומות הדלק היו מובטלים, מועסקים בשכר נמוך או בעלי השכלה נמוכה. מחאות ספטמבר 2022 הובלו בעיקר על ידי צעירים. על פי נתוני גורם ביטחוני שהתפרסמו בעיתון השמרני ג'ואן, המקורב למשמרות המהפכה, 93 אחוזים מהמפגינים היו צעירים מתחת לגיל 25. הפרשן הפוליטי ומבקר המשטר צאדק זיבאללאם התייחס בראיון ליומון הרפורמיסטי אעתמאד לתפקידים המרכזי של צעירים, נשים וסטודנטים בני מעמד הביניים העירוני בהפגנות, והביא כראיה לכך את השקט היחסי ששרר במהלך המהומות באזורים המאוכלסים בעיקר בשכבות מוחלשות, לרבות בטהראן עצמה. עם זאת, בהפגנות בלט גם מקומן של נשים משכבות חברתיות שונות וכן של בני מיעוטים אתניים

מבוא

מותה הטרגי של מהסא אמיני בת ה-22 עורר במחצית ספטמבר גל מחאות חריף ברחבי איראן. אמיני נעצרה ב-13 בספטמבר בעת ביקור עם משפחתה בטהראן, בטענה שלא הקפידה על חובת עטיית הרעלה. במהלך שהייתה בתחנת המשטרה התמוטטה אמיני, נכנסה לתרדמת והועברה לבית חולים, שם מתה ב-16 בספטמבר. **לטענת קרובי משפחתה**, מותה של אמיני נגרם כתוצאה ממכות שספגה בראשה בעת מעצרה בידי 'משמרות הצניעות'. זמן קצר לאחר מותה החלו הפגנות מחאה, שהתפשטו עד מהרה לאזורים נרחבים בכל רחבי איראן. המפגינים קראו סיסמאות בגנות בכירי המשטר ובראשם המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי, התעמתו עם כוחות ביטחון הפנים ותקפו מוסדות ציבור. חלק מהמפגינות הסירו את הרעלה מעל ראשיהן ובמקרים מסוימים אף הציתו אותה במחאה על כפיית קוד הלבוש האסלאמי. נכון ל-20 באוקטובר נהרגו **לפי נתוני ארגון זכויות האדם באיראן** לפחות 244 בני אדם במהלך המהומות.

כישלון הרפובליקה האסלאמית במימוש מטרותיה המרכזיות של המהפכה האסלאמית, ובראשן פתרון המצוקות הכלכליות והשגת חופש פוליטי, עמד בבסיסם של כמה גלי מחאה מאז 1979, בהם מחאת הסטודנטים ב-1999, 'התנועה הירוקה' ב-2009, המחאה העממית בשלהי 2017 ובתחילת 2018 ומהומות הדלק בנובמבר 2019. בינואר 2020 יצאו אלפי אזרחים זועמים לרחובות במחאה נגד בכירי המשטר, בעקבות **הפלתו בשוגג של מטוס נוסעים אוקראיני** על ידי משמרות המהפכה וניסיונות בכירי המשטר לטיח את פרטי המקרה. בקיץ 2021 התקיימו ברחבי איראן **שורת הפגנות** על רקע החרפתה של מצוקת המים והחשמל. במאי 2022 פרצו **הפגנות במחאה** על עלייה במחיריהם של מוצרי קמח, שמן, ביצים, עוף ומוצרי חלב בשיעור חד של עשרות עד מאות אחוזים, בעקבות החלטת הממשלה לבטל את שער החליפין הרשמי המיועד ליבוא מוצרי מזון בסיסיים ותרופות. זמן קצר לאחר מכן פרצו **הפגנות בדרום איראן** לאחר קריסת בניין מטרופול בעיר הדרומית אבאדאן ב-23 במאי, שגרמה למותם של עשרות בני אדם. מחאת ספטמבר 2022 היא אפוא גל נוסף בשורה של גלי מחאות שהפכו בשנים האחרונות תכופות יותר ויותר.

מחאת 2022 בהשוואה לגלי מחאה קודמים

אף על פי שהפגנות באיראן אינן תופעה חריגה, ניתן להצביע על כמה הבדלים משמעותיים בין מחאת ספטמבר 2022 לתנועות מחאה קודמות בשני העשורים

הנדרשת במקרה של איום חמור על יציבות המשטר. באופן חריג ביחס לגלי מחאה קודמים עצרו השלטונות גם פעילי זכויות אדם, ידוענים שהביעו תמיכה במחאה ופעילים פוליטיים מרכזיים ובהם **פאיזה האשמי**, בתו של הנשיא לשעבר אכבר־האשמי רפסנג'אני, שנעצרה ב־27 בספטמבר באשמת הסתה ועידוד המהומות. כמו כן נעצרו **לפחות 40 עיתונאים**, בהם **נילופר חאמדי** כתבת העיתון הרפורמיסטי שרק, שהייתה הראשונה שדיווחה על מותה של אמיני בבית החולים.

זמן קצר לאחר פרוץ המהומות החלו השלטונות לשבש את רשתות האינטרנט והסלולר המשמשות את המפגינים להעברת הוראות, לפרסום מועדי ההפגנות במרכזי הערים ולהפצת סרטונים המתעדים את המחאה. עם זאת ובשונה ממהומות הדלק ב־2019, נמנעו השלטונות מחסימה גורפת של הרשתות והסתפקו בהאטת מהירות הגלישה ובחסימה זמנית, בעיקר משעות אחר הצהריים עד הלילה, מועד עיקר ההפגנות. עדכון **מדיניות חסימת הרשתות** במהלך המהומות עשוי לבטא ניסיון מצד השלטונות לצמצם את המחיר הכלכלי הכרוך בפעולות החסימה המשבשת את חיי האזרחים, מסבה נזקים כלכליים כבדים לאזרחים רבים התלויים באינטרנט לפרנסתם או להשכלתם ופוגעת במערכות הבנקים ובהתנהלות העסקית בכלל.

תובנות מרכזיות ממחאת 2022

הקצנה

כישלוננו המתמשך של המשטר במתן מענה לדרישות הציבור בתחום הפוליטי, האזרחי והכלכלי והעדפתו לדיכוי המהומות על פני התמודדות של ממש עם מצוקות האזרחים הפכו את גלי המחאה באיראן לתכופים ולקיצוניים יותר. תנועות המחאה בשני העשורים האחרונים המחישו היטב את נכונותם של אזרחי איראן לשוב ולצאת לרחובות כדי לממש את דרישותיהם ולהבטיח עתיד טוב יותר להם ולילדיהם. נראה עם זאת שגלי המחאה בשנים האחרונות חריגים הן בתדירות ההפגנות והן בקיצוניות, המתבטאת בגילויי אלימות ובסיסמאות הנשמעות נגד עצם קיומו של המשטר. גלים אלה ניזונים מהניכור המתרחב בין האזרחים, בעיקר דור הצעירים, לבין מוסדות המשטר, מהדיכוי ומהפרת זכויות אדם מצד השלטונות, מהכבדת המשבר הכלכלי ומממדי השחיתות הפושה במערכות הפוליטיות והכלכליות במדינה.

אף שמחאת ספטמבר 2022 החלה על רקע מותה של אמיני, לא הסתפקו המפגינים בדרישה לביטול חובת הרעלה או אף להפסקת פעילותם של משמרות הצניעות, אלא קראו תיגר על עצם קיומו של שלטון

לשוניים, בעיקר כורדים ובלוצ'ים, שביטאו בעיקר קריאות אנטי־ממסדיות ותביעות כלל־לאומיות להסרת האפליה הנהוגה כלפיהם ולהרחבת החירויות האזרחיות־פוליטיות, ולא דווקא מגמות אתניות־בדלניות.

אפשר להצביע על קשר ישיר בין הובלת המחאה על ידי צעירים וצעירות, ובעיקר סטודנטים, שהם בעלי תודעה פוליטית גבוהה ונושאי הדגל של המאבק למען חירויות פוליטיות ואזרחיות, לבין סדר היום של המחאה, שהתמקד בדרישות פוליטיות־אזרחיות ולא בדרישות כלכליות. מהומות 2009 נשאו אופי פוליטי מובהק, אם כי התמקדו בטענות האופוזיציה הרפורמיסטית לזיוף תוצאות הבחירות ("איפה הקול שלי?"). לעומת זאת, רוב גלי המחאה בשנים האחרונות נסבו סביב הדרישה לשיפור כלכלי ולצדק חברתי, אף כי גם בהם נשמעו קריאות בעלות אופי פוליטי ואנטי־ממסדי. הישארות השכבות המוחלשות מחוץ למעגל המחאה (בדומה להישארות מעמד הביניים העירוני מחוץ למעגל המחאה ברוב גלי המחאה בשנים האחרונות) מקשה את גיבושה של קואליציה חברתית כלל־ארצית נרחבת, שהיא תנאי הכרחי לקידום שינויים פוליטיים באיראן.

בשונה ממהומות 2009, שהובלו על ידי מנהיגי התנועה הרפורמיסטית, ובראשם מיר־חוסין מוסוי ומהדי כרובי, למחאת 2022 (בדומה לגלי המחאה בשנים האחרונות) אין הנהגה מוכרת ומאורגנת, הגם שיתכן כי ההפגנות בערים השונות אורגנו על ידי פעילים מקומיים. מדובר בתופעה נפוצה בשנים האחרונות בעולם כולו, הקשורה באופן הדוק לתפוצת הרשתות החברתיות המאפשרות התארגנות חסרת הנהגה בקנה מידה רחב. היעדר הנהגה מאוחדת עשוי להוות יתרון בשלבים ראשוניים של המחאה, משום שהוא מקשה על המשטר לעצור את המנהיגים כחלק ממאמציו לדכא את ההפגנות. עם זאת, היעדר הנהגה עשוי להקשות על תנועת המחאה בהמשך הדרך לגבש יעדים ברורים, לקדם דרישות מוגדרות מול השלטונות ולהציג חלופה לסדר הפוליטי הנוכחי.

בדומה לגלי המחאה הקודמים, גם כאן נקט המשטר אמצעי דיכוי מגוונים לפיזור ההפגנות. השלטונות תגברו את כוחות הביטחון בערים המרכזיות, השתמשו באמצעים לפיזור הפגנות (לרבות אש חיה במקרים מסוימים) ועצרו ככל הנראה אלפי מפגינים. כוחות ביטחון הפנים הפגינו יכולת דיכוי יעילה תוך **הפקת לקחים מגלי מחאה קודמים**. עיקר הדיכוי התבצע בידי כוחות ביטחון הפנים וכוחות המיליציה העממית בסיג', המופקדת בין השאר על דיכוי הפגנות נגד המשטר. נראה שהשלטונות הצליחו לדכא את רוב מוקדי המהומות ללא התערבות משמעותית של **משמרות המהפכה**,

שהיה נהוג בזמן המהפכה, כמוהו כניסיון להלבישם בבגדים שלבשו בגיל שנה. פאזלי ציין כי המציאות השתנתה מאז 1979: האוכלוסייה גדלה מ-36 ל-85 מיליון בני אדם, הנשים משכילות יותר ופעילות יותר בשוק העבודה וסגנון החיים השתנה. חברה שבה האינטרנט נגיש כמעט לכולם אינה יכולה לחיות כבעבר, ונשים שסיימו ללמוד באוניברסיטה ועברו שינויים מחשבתיים אינן יכולות לחשוב ולהתנהג באותו האופן. הסוציולוג האיראני הצביע על חוסר שביעות הרצון המתרחב בקרב שכבות חברתיות מגוונות, בין בשל מצוקות כלכליות או בשל היעדר חירויות פוליטיות.

האתר עצרֵי איראן גרס כי משתתפי ההפגנות מייצגים את דור הצעירים ילידי העשור הראשון של המאה ה-21, השונים מאוד מבני הדור הקודם. אלה התאפיינו במידה רבה של צייתנות לבעלי סמכות, בין בשל חינוך וכבוד ובין מתוך פחד. ואולם הדור הצעיר אינו מוכן לציית, יש לשכנע אותו ולא ניתן להתמודד עימו באמצעות הנחיות ופקודות. הצעירים חשופים יותר למידע באמצעות האינטרנט ויכולים להשוות עצמם לאחרים, ולפיכך גם ציפיותיהם גבוהות יותר. על השלטונות לקיים עימם דיאלוג מעמדה שווה ותוך נכונות לכבד את רצון הרוב, שאם לא כן יעבור המשטר ממשבר אחד לשני. העיתונאי והפעיל הרפורמיסטי עבאס עבדי הצביע אף הוא על הצעירים ילידי ראשית המאה ה-21, שאינם מוכנים לקבל את ערכיה הרשמיים של הרפובליקה האסלאמית, כמובילי המחאה. **בראיון עיתונאי** אמר עבדי כי מותה של אמיני היה המכה הסופית שהובילה ליציאת הצעירים והצעירות לרחובות. שנים של השפלה בידי משמרות הצניעות והיחס המשפיל כלפי נשים במוסדות המדינה ובחלוקת המשאבים הביאו לפקיעת סבלנותן. יתר על כן, השלטונות לא סיפקו כל אפשרות למחאה חוקית ולא הותירו שום אפשרות אחרת למעט מחאות אלימות. בהיעדר חופש התארגנות וחופש ביטוי שיאפשרו לאזרחים לבטא את דרישותיהם באופן חוקי, וללא כל אפשרות להשפיע באמצעות השתתפות פוליטית חופשית, לא נותרה לציבור כל ברירה אלא לצאת לרחובות.

המאבק לחירויות פוליטיות ואזרחיות לא נזנח

החרפת המצוקות הכלכליות והחברתיות הביאה בשנים האחרונות לדחיקת המאבק למען חירויות פוליטיות ואזרחיות מראש סדר היום הציבורי באיראן. החרפת המשבר הכלכלי חייבה את האזרחים, לרבות מעמד הביניים העירוני, להתמקד במאבק הישרדותי יום־יומי, ומנעה ממנו להתפנות למאבק על החירות. הכלכלן האיראני **מוסא ע'ני־נז'אד התייחס** לתופעה זו כשטען כי

אנשי הדת. עמדה זו ניכרה היטב בסיסמה "אישה, חיים, חירות", שהפכה לאחת הסיסמאות הבולטות במחאה וביטאה את השאיפה לשינוי הסדר החברתי והפוליטי הקיים. תהליך ההקצנה הניכר מגל מחאה אחד למשנהו אינו מפתיע לנוכח החרפת הייאוש והתסכול בקרב הציבור. מאז מהומות הדלק הזהירו פרשנים, אנשי רוח ואקדמאים איראנים בולטים מפני מגמה זו. כך למשל **הזהיר הפרשן הפוליטי והעיתונאי אמיר מוחביאן** שפרק הזמן בין גלי המחאה עלול להתקצר אף יותר. הוא הצביע על התסכול והזעם הגוברים בקרב הציבור וטען שהחברה האיראנית יושבת על "פצצה חברתית" העלולה להתפוצץ בכל רגע. הוא ציין כי בשונה ממהומות 2009, שהונהגו על ידי זרם פוליטי מסוים, גלי המחאה האחרונים ספונטניים ועממיים. לפיכך קשה יותר לשלוט בהם, מה שהופך אותם למסוכנים יותר.

מחאת דור ה־Z

הובלת תנועת המחאה בידי צעירים איראנים בני דור ה־Z, ילידי שנות ה־90 והעשור הראשון של המאה ה־21, משקפת היטב את תהליכי השינוי בחברה האיראנית בעשורים האחרונים, בעיקר בקרב הדור הצעיר, שהביאו להעמקת הפער בין הצעירים למשטר ומציבים אתגר גובר בפני הרפובליקה האסלאמית. בשנים האחרונות נשמעה באיראן **ביקורת כלפי נציגי דור זה**, שכללה ביטויי לעג וזלזול כלפי הצעירים, המעדיפים לחגוג ולבלות במתחמי בידור וקניות ללא כל תכלית ראויה. כל זאת לעומת ילידי שנות ה־50 וה־60 שהובילו את המהפכה האסלאמית, וילידי שנות ה־80 וראשית שנות ה־90 שהובילו את מהומות 2009. נטייתם הבולטת של הצעירים בני מעמד הביניים העירוני למפגשים נטולי תכלית פוליטית־חברתית הוצגה על ידי המבקרים כביטוי לאסקפיזם פוליטי. השתתפותם הפעילה של הצעירים בהפגנות המחאה האחרונות מעידה על כך שחרף נטייתם הגוברת של הצעירים האיראנים לאינדיווידואליזם ולאסקפיזם, הם אינם מוכנים להשלים עוד עם המשך הדיכוי הפוליטי והאזרחי בידי השלטונות, ההגבלות על חופש הפרט והקשיים הכלכליים המחריפים.

מאז פרוץ המהומות הצביעו פרשנים ומומחים על המשבר החמור שבפניו ניצבים הצעירים האיראנים, ואשר מזין את מחאתם. **בראיון לעיתון אעתמאד** טען הסוציולוג מוחמד פאזלי כי הצעירים מיואשים וחסרי תקווה, בייחוד כאשר הם משווים את מצבם למקומות אחרים בעולם. אין להם כבר מה להפסיד והם דורשים שינוי יסודי. החברה האיראנית צמחה ב־43 השנים האחרונות ואינה מוכנה עוד לקבל את הערכים שהונהגו לאחר המהפכה. הניסיון לכפות על הצעירים אורח חיים

נשים בחזית, הרעלה כסמל

המערכה הציבורית נגד כפיית הרעלה הפכה בשנים האחרונות לאחד הביטויים הבולטים במאבקן של הנשים האיראניות לשוויון זכויות. הגם שבמהלך השנים נבחנו מחדש היבטים שונים במדיניות כלפי נשים על רקע שינויים פוליטיים ותמורות חברתיות, הנשים באיראן עדיין סובלות מאפליה ממוסדת בחוק בתחומים שונים ובהם הדין הפלילי, קידום בשירות הציבורי והמשלתי, חוקי הנישואים, הגירושים והמשמורת על ילדים וכדומה. בעשורים האחרונים גברה המודעות הציבורית לאפליה הנהוגה כלפי נשים ברפובליקה האסלאמית וגברה הדרישה לשינוי החקיקה בתחומים שונים כמו שילובן במשרות ציבוריות ופוליטיות והאילוץ לעטות רעלה.

בימים הראשונים למחאה הציבורית שפרצה באיראן בדצמבר 2017 התייצבה וידא מואחד כשהיא גלויית ראש במחאה נגד כפיית הרעלה הנהוגה ברפובליקה האסלאמית. היא הפכה במהרה למודל לחיקוי עבור עשרות נשים שיצאו לרחובות בערים מרכזיות באיראן והסירו את הרעלות שלהן. גל מחאה זה ביטא שלב נוסף במאבק נגד כפיית הרעלה. התגברותו של מאבק זה לא נסתרה מעיניהם של בכירי המשטר ואנשי הדת ואף יצרה בקיעים ראשונים בעמדת הממסד הדתי בסוגיה זו. במאי 2015 **ביטא איש הדת האיראני** חוג'ת אל-אסלאם מוחמד רזא זא'ארי התנגדות חריגה לכפיית הרעלה, ואף טען שהנהגת מדיניות זו לאחר המהפכה הייתה טעות שהשלטונות צריכים להודות בה ולתקנה. לדבריו, המדיניות בדבר עטיית רעלה הייתה צריכה להתבסס על העיקרון האסלאמי שלפיו "אין כפייה בדת", וכי אם יפעל המשטר בדרך של עידוד הרעלה וניסיונות שכנוע, תהיה לדבר השפעה רבה יותר מאשר בדרך של כפייה. את המאבק נגד אכיפת קוד הלבוש האסלאמי ובפרט אכיפת הרעלה יש לראות על רקע **התרחקות הציבור מהדת**. הפוליטיזציה המופרזת של הדת באיראן, כישלונן של המשטר בפתרון בעיותיה הכלכליות-חברתיות הקשות של איראן והשחיתות הנרחבת צמצמו את תמיכתן של שכבות נרחבות של הציבור במשטר המהפכני, וחשוב יותר – החלישו את כוח המשיכה של הדת בעיני ההמונים. התרחקות הציבור מהדת ניכרת היטב באי-הקפדה על קוד הלבוש האסלאמי. **מחקר שנערך על ידי מרכז המחקרים של המג'לס** בקיץ 2018 העלה כי 70 אחוזים מהנשים אינן מקפידות על עטיית רעלה בהתאם לציווי ההלכתי. בין 10 ל-15 אחוזים מהנשים לא הקפידו כלל על רעלה ורק 13 אחוזים מהן שמרו בקפדנות על חובת עטייתה. עוד הראה הסקר שרוב הציבור מתנגד להתערבות ממשלתית בסוגיית הרעלה, ושהתנגדות זו ניכרת גם בקרב נשים המקפידות על

שיפור המצב הכלכלי בשנות ה-90 הוא שאפשר למעמד הביניים להעלות דרישות פוליטיות ולממשן באמצעות בחירת הנשיא מוחמד ח'אתמי בשנת 1997. אזרחים העוסקים בעיקר בדרכים לשפר את מצבם הכלכלי אינם מתפנים, לדבריו, לעסוק בחירויותיהם הפוליטיות.

את הרקע למחאה יש לחפש במגמות העומק בחברה האיראנית ובהגברת מאמצי הדיכוי הפוליטי ואכיפת קוד הלבוש האסלאמי מצד שלטונות איראן.

גל המחאה האחרון הוכיח כי המאבק על חופש פוליטי לא נזנח. מותה של אמיני היה אומנם הזרז למהומות, אך את הרקע למחאה יש לחפש במגמות העומק בחברה האיראנית ובהגברת מאמצי הדיכוי הפוליטי ואכיפת קוד הלבוש האסלאמי מצד שלטונות איראן. בקיץ 2022 עצרו כוחות הביטחון את הפוליטיקאי הרפורמיסטי הבכיר מוסטפא תאג'זאדה, שהואשם בפעולה נגד הביטחון הלאומי ובהפצת שקרים במטרה לערער את דעת הקהל. ימים ספורים לאחר מכן נעצרו שלושת במאי הקולנוע מוחמד רסולוף, מוסטפא אל'י אחמד וג'עפר פנאהי באשמת "הפצת תעמולה אנטי-מהפכנית" והפרת ביטחון הציבור. הגברת הדיכוי הפוליטי סיפקה עדות נוספת לאוטוקרטיזציה הגוברת של המשטר, בפרט מאז השתלטות השמרנים על כל מוקדי הכוח המרכזיים במדינה בעקבות בחירתו של הנשיא אברההים ראסי ביוני 2021.

במקביל החרפו שלטונות איראן את המערכה לאכיפת קוד הלבוש האסלאמי, ובייחוד את כפיית הרעלה (חג'אב). בראשית יולי הצהיר הנשיא ראסי כי אי-ציות לחוקי הלבוש מהווה "קידום מאורגן של שחיתות מוסרית בחברה האסלאמית", ודרש מכל המוסדות הממשלתיים לאכוף חוקים אלה בתוקף. בכך ביטא ראסי עמדה מנוגדת לזו של הנשיא הקודם חסן רוחאני, שהביע תמיכה בצמצום אכיפת קוד הלבוש האסלאמי, אף כי לא הצליח לחולל שינוי מעשי במדיניות המשטר לנוכח התנגדות הממסד הדתי-שמרני. הגברת אכיפתו של קוד הלבוש האסלאמי מבטאת בראש ובראשונה הכרה של הממסד השמרני בהתרופפות ההקפדה בעניין זה מצד האזרחים, בפרט בקרב הדור הצעיר, וזאת כחלק מתהליכי החילון המואצים בחברה האיראנית. בסוף יוני 2022 נעצרו בעיר שיראז שבדרום איראן כמה ממארגניו של מפגש צעירים וצעירות, **שתועדו בסרטון שהפך ויראלי** כשהם מתאספים וגולשים על סקייטבורד ללא הקפדה מינימלית על קוד הלבוש האסלאמי.

בעמדותיו במאמץ לשמר את עצמו בכל האמצעים העומדים לרשותו. תהליכי השינוי החברתיים אינם נעלמים מעיני המשטר, המודע לפער המתרחב בין הציבור למוסדות השלטון ומכיר בצורך לספק לו מענה, אך על פי שקימים חילוקי דעות בצמרת השלטון לגבי הפתרונות הדרושים.

תהליכי העומק החברתיים והלחצים המחרפים מבית ומחוץ מציבים בפני המשטר האיראני אתגר כבד משקל, שעלול לאורך זמן לסכן את מעמדו ואף את יציבותו.

המשטר האיראני כבר הוכיח בעבר נכונות להגמיש מעט את עמדותיו, למשל ביחס לכניסת נשים לאצטדיוני כדורגל ולשימוש בצלחות לוויין. לאחרונה התירו השלטונות את כניסתן (אף כי המוגבלת) של נשים לאצטדיונים, ולא רק במשחקים בינלאומיים, בהתאם לדרישת התאחדות הכדורגל העולמית, אלא גם במשחקי ליגת העל. בכך נסוגו השלטונות במידה מסוימת ממדיניות האפליה נגד נשים. גם החוק משנת 1995 האוסר על שימוש בצלחות לוויין לקליטת שידורים מחו"ל אינו נאכף בצורה הדוקה. ואולם דומה שהמשטר נמצא במלכוד. מענה לדרישות הציבור מחייב סטייה מהדוגמה המהפכנית וביצוע שינויים – ולו מוגבלים – בתחומים מסוימים, דוגמת הגבלת האכיפה האסלאמית והרחבה מסוימת של חירויות הפרט. אלא שסטייה כזו נתפסת בעיני המשטר כהפגנת חולשה, שעלולה להגביר אף יותר את הדרישה לווייתורים נוספים ביחס להרחבת החירויות האזרחיות והפוליטיות, שישכנו את יציבותו. שלטונות איראן למדו היטב את הלקח של השאה מוחמד רזא פהלווי, שניסיונותיו להפיג את המתח הפוליטי בסוף שנות ה-70 באמצעות ליברליזציה מוגבלת, שכללה שחרור אסירים פוליטיים והרחבת חופש העיתונות, רק הוסיפו שמן על גלגלי המהפכה. יתר על כן, הנכונות להתאים את האידיאולוגיה המהפכנית למציאות המשתנה פחותה כיום אף יותר מבעבר, לנוכח שליטתם המוחלטת של השמרנים בכל מוסדות השלטון. הנשיא לשעבר רוחאני היה מודע היטב לגודל הציפיות והכיר בצורך לקדם רפורמות – גם אם הדרגתיות – לצמצום הפער ההולך וגדל בין המשטר לציבור, ובעיקר הדור הצעיר. לעומתו, המנהיג ח'אמנהאי והנשיא המכהן ראיסי מתמידים בהתנגדותם לכל שינוי ומעדיפים לתלות את האחריות למצב באויבי איראן החותרים לשינוי המשטר.

חרף המחאה הנמשכת, לא ניכרת בשלב זה כל נכונות מצד השלטונות להתאים את הדוגמה המהפכנית למציאות המשתנה, בפרט בנוגע לסוגיות כמו עטיית

כך בעצמן. רק 40 אחוזים מהנשאלים בסקר שנערך במסגרת המחקר הביעו תמיכה בהתערבות השלטונות בעניין זה.

על רקע החרפת אכיפת קוד הלבוש האסלאמי מצד השלטונות, גברה לאחרונה הביקורת הציבורית על התנהלותם האלימה של משמרות הצניעות, שתועדו בהזדמנויות שונות כשהם עוצרים נשים ומכניסים אותן בכוח לניידות המשטרה, ואף נשמעו דרישות לפירוקם. מותה של אמיני הפך את הרעלה לסמל מרכזי במחאה. המשותף לכל התנועות לשינוי באיראן היה יכולתן של קבוצות בעלות אידיאולוגיות ואינטרסים שונים ואף מנוגדים להתלכד סביב סמל משותף: מרד הטבק (1891-1892) סביב ההתנגדות לזיכיונות שניתנו לחברות מערביות להפיק את אוצרות הטבע של איראן, ובייחוד נגד זיכיון הטבק; המהפכה החוקתית (1905-1911) סביב התביעה להענקת חוקה; תנועת ההתנגדות בהנהגת ראש הממשלה מוחמד מוצדק (1951-1953) סביב התביעה להלאמת הנפט; והמהפכה האסלאמית בהנהגת ח'ומייני (1979), שבה השתתפו קבוצות מגוונות סביב הדרישה לשינוי המשטר.

התגובות הסוערות על מותה של אמיני עוררו מחדש את הוויכוח סביב כפיית הרעלה. חברת הפרלמנט (מג'לס) לשעבר פרואנה סלחשורי, שכבר מתחה בעבר ביקורת חריפה על מדיניות המשטר, אמרה בראיון עיתונאי כי עטיית רעלה היא עניין פרטי, וכי לאזרחים יש זכות לבחור את לבושם בעצמם. היא ציינה כי באף מדינה בעולם לרבות ערב הסעודית אין חובת עטיית רעלה, וכי פעילותם של משמרות הצניעות רק יוצרת פחד ושנאה בקרב הציבור ואינה מקרבת אותו לקיום חובת הרעלה או למשטר.

סיכום: חברה משתנה, משטר במלכוד

בראיון לאתר חדשות איראני אמר לאחרונה הפרשן הפוליטי פואד צאדקי כי גל המחאות האחרון מספק למשטר הזדמנות אחרונה להיענות לדרישות הציבור. הוא הזהיר כי אם הזדמנות זו לא תנוצל, לא תהיה עוד דרך לשלוט בחברה. עם זאת, ספק רב אם יש ביכולתו של המשטר האיראני לשנות את דרכו ואת התנהלותו באופן שיספק מענה לציפיות האזרחים. זאת בייחוד לנוכח גילו המתקדם של ח'אמנהאי בן ה-83 ודיווחים מתרבים על מצבו הבריאותי המידרדר.

תהליכי העומק החברתיים והלחצים המחרפים מבית ומחוץ מציבים בפני המשטר האיראני אתגר כבד משקל, שעלול לאורך זמן לסכן את מעמדו ואף את יציבותו. בעוד שבחברה האיראנית מתחוללות תמורות מרחיקות לכת וגוברת התביעה לשינוי, ממשיך המשטר להתבצר

האזרחים. בראיתם של איראנים רבים החלופה למשטר הנוכחי עלולה להיות גרועה אף יותר, למשל השתלטות משמרות המהפכה על מוקדי הכוח במדינה במקרה של קריסת המערכת הפוליטית הנוכחית. ניסיון אירועי האביב הערבי בעשור האחרון חיזק עוד יותר את התחושה שיציבות ושינוי הדרגתי עדיפים לעיתים על פני תפוחות פוליטיות, שתוצאותיהן אינן ידועות מראש.

לצד העוצמות שבידי המשטר, בתנועת המחאה ניכרות כמה חולשות מרכזיות. ראשית, היא עדיין לא הצליחה לגייס מסה קריטית של מפגינים. רוב ההפגנות המתקיימות בשגרה מוגבלות מאוד ומקיפות מאות או אלפי בני אדם לכל היותר. שנית, רוב המחאות הן מקומיות. לא קיימת הנהגה ברמה הארצית, וברוב המקרים לא ניתן להצביע על תיאום או אף על שיתוף פעולה בין מגזרים שונים הנוטלים חלק במחאה. חרף הצטרפות מזדמנת של נציגי עובדים, כגון עובדי קבלן בתעשיית הנפט או סוחרים בבאזאר לתנועת המחאה, קיים קושי לתאם בין מוקדי המחאה השונים ברחבי המדינה ולהשביט מגזרים כלכליים חיוניים כגון תעשיית הנפט, כפי שאירע במהלך המהפכה האסלאמית. שלישית, קיים קושי מתמשך בגיבוש קואליציה חברתית כלל-ארצית, שהיא תנאי הכרחי לקידום שינויים פוליטיים באיראן.

בשלב זה נראה שאין ביכולתו של המשטר למנוע את המשך המחאה, אף כי גם אין ביכולתם של המפגינים לערער את יסודות המשטר. העדפת המשטר להשתמש באמצעי דיכוי במקום להיענות לדרישות הציבור מגבירה לאורך זמן את התסכול ואת הזעם הציבורי, מרחיבה את הפער הגדול ממילא בין הציבור, ובפרט הדור הצעיר, לבין המשטר ומוסדותיו והופכת את המחאות לתכופות יותר, לאלומות יותר ולקיצוניות יותר. גם אם יצליח המשטר לדכא את גל המחאות הנוכחי, ניתן לצפות לגילויים נמשכים של מרי אזרחי, כפי שבאו לידי ביטוי גם במהלך ספטמבר 2022. אלה כללו בין היתר הסרת רעלה בפומבי בידי נשים, שביתות מסחר, השבתת לימודים על ידי מרצים וסטודנטים באוניברסיטאות, קריאת סיסמאות בגנות המשטר על ידי אזרחים ממרפסות בתיים, צפירת מכונות לאות הזדהות עם המפגינים וכתובת סיסמאות אנטי-ממסדיות על קירות במרחב הציבורי. גם אם אין בגילויי התנגדות אלה כדי להציב איום מיידי ומשמעותי על יציבות המשטר, הרי בהיעדר פתרונות מעשיים לדרישות הציבור והמשך ההתעלמות מתהליכי העומק הדמוגרפיים, החברתיים והתרבותיים המתחוללים באיראן עלולה המדינה לגלוש למצב מהפכני מתמשך, עד כדי הצבת איום של ממש על עצם שרידותו של המשטר.

רעלה, שהיא אחד מסמליה המובהקים של הרפובליקה האסלאמית. אדרבה, בכירים בממסד הדתי-שמרני שבו והצהירו כי המשטר מייחס חשיבות רבה להמשך המדיניות הנהוגה בנוגע לרעלה. כך למשל הדגיש איש הדת הבכיר איתאללה נאצר מכארם-שיראזי בהודעה שפרסם בעקבות פרוץ המהומות את זכותם של האזרחים למתוח ביקורת על התנהלות השלטונות, וקבע כי על השלטונות להקשיב לביקורת זו ואף לבצע שינויים, אם נדרשים כאלה. עם זאת הוא הדגיש כי עטיית רעלה היא חובה דתית חשובה והכרחית המשרתת את האינטרסים של החברה, אף כי אכיפתה צריכה להתבצע באופן ראוי. גם נשיא איראן לא ביטא עד כה כל כוונה לשנות את המדיניות. בנואם טלוויזיוני ב-28 בספטמבר שב ראסי והאשים את אויבי איראן, ובראשם ארצות הברית, בעידוד האלימות באיראן ובמאמץ לערער את הביטחון במדינה. הוא הדגיש כי יש להבחין בין מחאות חוקיות ל"התפרעויות" המסכנות את הביטחון ואת חיי האזרחים ורכושם. ראסי לא שלל דיאלוג ציבורי בנוגע לרפורמות נדרשות ולשיטות שונות למימוש החוק, אך הבהיר כי דיאלוג כזה אינו יכול להתנהל ברחובות.

במצב עניינים זה לא נותרה לשלטונות ברירה אלא להמשיך להישען על אמצעי הדיכוי היעילים שברשותם, מתוך הערכה כי מאזן הכוחות בין המשטר לתנועת המחאה נוטה עדיין לטובתו. חרף הקשיים ממשיך המשטר לשמר בידי כמה עוצמות המאפשרות לו לצלוח את האתגרים. ראשית, הוא אחוז באמצעי דיכוי רציניים ויעילים. שנית, הוא עדיין נהנה מתמיכה ניכרת בקרב מנגנוני הביטחון ואכיפת החוק, ובראשם משמרות המהפכה הנאמנים לו ותלויים בו. נקודת מפנה עשויה להתרחש אם יתברר שחלק מכוחות הביטחון מסרבים להשתתף בפעילות הדיכוי. כמו כן, האליטה הפוליטית השלטת מצליחה בשלב זה לשמור על לכידות פנימית חרף חילוקי דעות פוליטיים. בשונה מהאליטה של השאה, שקיימה קשרים הדוקים עם המערב ויכלה למצוא לעצמה מקלט פוליטי וכלכלי מחוץ לאיראן, לאליטה השלטונית של הרפובליקה האסלאמית אין דרך אחרת אלא להילחם על השלטון. שלישית, המשטר נהנה עדיין מתמיכה פעילה או סבילה מצד קבוצות חברתיות שונות, שחלקן נאמנות לו מסיבות אידיאולוגיות ואחרות תלויות בו מבחינה כלכלית.

יתר על כן, בקרב חלק מהציבור האיראני ניכר עדיין חשש מפני שינוי מהפכני שיוביל לכאוס פוליטי. כאוס מעין זה עלול להיות מנוצל על ידי גורמים רדיקליים במשמרות המהפכה ובמערכת הפוליטית או על ידי גורמים זרים, ובראשם ארצות הברית, כדי לכפות על איראן סדר פוליטי חלופי שאינו עולה בהכרח בקנה אחד עם רצונות

וסירוב מצד חלק מכוחות הביטחון להשתתף בדיכוי המפגינים. אלה תלויים בעיקר בהתפתחויות באיראן עצמה, שהשפעת המערב עליהן מוגבלת. לכל היותר יכול המערב להמשיך במאמצים לקידום יוזמות שיספקו לאזרחי איראן תקשורת חופשית וזרימת מידע, ולבטא תמיכה פומבית במפגינים, שעשויה לספק להם רוח גבית להמשך מאבקם.

ד"ר רז צימט הוא מומחה לאיראן במכון למחקרי ביטחון לאומי ובמרכז אליאנס ללימודים איראניים באוניברסיטת תל אביב. בעל תואר שני ושלישי בהיסטוריה של המזרח התיכון מטעם אוניברסיטת תל אביב ותואר ראשון בהיסטוריה של האסלאם והמזרח התיכון מטעם האוניברסיטה העברית בירושלים. ד"ר צימט שירת למעלה משני עשורים באגף המודיעין. הוא כתב עשרות מאמרים ופרשנויות בתחומי מחקר, מרצה בפורומים אקדמיים וציבוריים שונים ומספק פרשנויות בתחום האיראני עבור אמצעי תקשורת בארץ ובחו"ל. razz@inss.org.il

החרפת האתגר הפנימי למשטר האיראני עשויה לפתוח בפני המערב הזדמנויות חדשות לקידום שינוי פוליטי באיראן. ב-2009 נמנע הממשל האמריקאי בהנהגת ברק אובמה מתמיכה מעשית בהפגנות, בין היתר מחשש לסימונה של האופוזיציה הרפורמיסטית כמשתפת פעולה עם ארצות הברית. בכל מקרה, ספק אם התערבות אמריקאית כזו הייתה מביאה לתוצאות שונות, לנוכח העובדה שתנועת המחאה ומנהיגיה לא כיוונו אז לשינוי פוליטי מהפכני כולל. זאת בשונה מהמחאה הנוכחית, החותרת במידה רבה לערעור הסדר הפוליטי הקיים. עם זאת, ספק אם יש בהתערבות מערבית פעילה לטובת המפגינים בעת הנוכחית כדי לתרום תרומה מכרעת לשינוי מאזן הכוחות לטובת תנועת המחאה. הסיכויים לשינוי פוליטי כולל באיראן נראים קלושים למדי ללא כינון קואליציה חברתית כלל-ארצית נרחבת, התגבשות הנהגה מאוחדת למחאה



Reuters/ Amir Cohen

חוסן חברתי – אתגרים ומענים לחשיפה ממושכת למצב חירום ביטחוני: ניתוח המקרה של המועצה האזורית אשכול ב"עוטף עזה"

מאיר אלרן
המכון למחקרי ביטחון לאומי –
אוניברסיטת תל אביב

מירב וידל
חוקרת עצמאית

החוסן החברתי של יישובי עוטף עזה ותושביהם מול אתגרי הטרור מרצועת עזה בעשרים השנים האחרונות נדון בהרחבה במאמרים קודמים. מאמר זה מתמקד בסקירת מאפייני הפעולה של מרכזי החוסן באזור, משמעויותיהם והשלכותיהם, על בסיס הידע שנצבר במשך עשור בניהול מרכז החוסן של המועצה האזורית אשכול. טענתו המרכזית של המאמר היא שמרכזי החוסן משקפים הצלחה מוכחת בהתמודדות עם הפרעות מידי אדם, ובכך הם תרמו רבות להצלחה הישראלית בהתמודדות עם הטרור מעזה. על כן אנו ממליצים לאמץ את מודל מרכזי החוסן ביישום דיפרנציאלי בכל רחבי מדינת ישראל.

מילות מפתח: חוסן חברתי, מרכזי חוסן, עוטף עזה, היערכות לחירום

חודרות, בלוני נפץ ותבערה וניסיונות של חדירת מחבלים. מדובר לכן על שני סוגים שונים של הפרעות: האחד – הפרעות אקוטיות בעת סבבי הלחימה; השני – הפרעה מתמשכת המתאפיינת בשגרת חירום, שבה שזורים ההיערכות לקראת השלב האקוטי הבא, ניהול ההפרעה המתמשכת והשיקום הנדרש.

לחוסן החברתי מידה ניכרת של משמעות והשפעה ישירה על הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

מציאות ייחודית זו של חשיפה מתמשכת לאיומים והפרעות אקוטיות ומתמשכות מחייבת התנהלות מקצועית ממוקדת על מנת להבטיח את החוסן החברתי של התושבים והיישובים ואת הצמיחה הדרמטית שלהם, למרות האילוצים הביטחוניים החריפים.

מרכזי החוסן

מרכזי החוסן בעיר שדרות ובארבע המועצות האזוריות בעוטף עזה (שער הנגב, שדות נגב, חוף אשקלון ואשכול) הוקמו מתוקף החלטת ממשלה בשנת 2007, מתוך הבנה שרשויות מקומיות המתמודדות עם מצב חירום מתמשך זקוקות לגוף ייעודי שתכליתו לפתח מענים לחיזוק ההתמודדות עם ההשלכות המאתגרות של מציאות ייחודית זו. חמשת המרכזים הוקמו ופועלים במסגרת שיתוף פעולה ייחודי בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והקואליציה הישראלית לטראומה. מרכזי החוסן פועלים במסגרת הרשויות המקומיות, בניהול הקואליציה הישראלית לטראומה ובפיקוחה של ועדה בין-משרדית שבה שותפים: משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לקליטת עלייה, המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד ראש הממשלה, המוסד לביטוח לאומי ורשות החירום הלאומית (רח"ל). שותפות רחבה זו מאפשרת גמישות מערכתית לצד גיבוי ממשלתי יציב. האזרחים יודעים שהמדינה מספקת שירותים העונים על צורכיהם ומתאימה את המענה הניתן לתמורות העוברות על האוכלוסייה. גמישות זו מאפשרת מתן מענים נרחבים בחירום ובשגרה, והתאמה מיטבית של השירותים לאוכלוסייה המגוונת. מודל העבודה של מרכזי החוסן בדרום מושתת על ארבע "רגליים":

א. **היערכות לחירום:** דגש על החלקים הרכים – החברתיים – בתחום המוכנות לחירום ברמת הרשות המקומית והיישובית על ידי פיתוח ידע מקצועי מקומי, תרגול מצבי חירום ברמת היישוב והרשות, הכשרת צוותי חירום יישוביים ושמירת כשירותם, הרחבת

מבוא

חוסן חברתי (Societal Resilience) מוגדר כיכולת של כל מערכת (הפרט, הקהילה, ארגונים, המשק, התשתיות והמדינה כולה) להתמודד בהצלחה ובגמישות עם סוגים שונים של הפרעה, מהטבע או מידי אדם, לקיים מידה סבירה של רציפות תפקודית במהלך ההפרעה, להתאושש ממנה במהירות ולחולל צמיחה בת-קיימא. עקב כך יש לחוסן החברתי מידה ניכרת של משמעות והשפעה ישירה על הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. ישראל חשופה תדיר לאירועי הפרעה ביטחוניים המחייבים היערכות ראויה. תפיסה של החוסן החברתי אמורה להתבסס על מחקרים בתחום ולשקף מודלים מוכחים להיערכות ולניהול אפקטיביים של הפרעות. מודל כזה פותח ויושם באופן ראשוני בצפון הארץ כבר בשנות ה-80 של המאה הקודמת, והתמסד בהדרגה במהלך כ-15 שנים ביישובי עוטף עזה מול איומים ביטחוניים מגוונים מרצועת עזה כלפי האוכלוסייה האזרחית. הצלחת מודל החוסן ביישובי עוטף עזה ראויה לבחינה מעמיקה, הן מהיבט התפיסתי והן מהיבט המעשי.

מטרת מאמר זה היא לסקור את יישום תפיסת החוסן ביישובי עוטף עזה כמענה מערכתי, בהתבסס על התאוריה והניסיון המעשי של המועצה האזורית אשכול ומרכז החוסן שלה. זאת כדי להעריך את יתרונותיה ומגבלותיה של התפיסה כמנוף להפקת לקחים מערכתיים, לקראת קידום יישומה של התפיסה במערך חוסן כלל ארצי, כנדרש.

המאמר נכתב על בסיס הלקחים של מרכז החוסן במועצה אזורית אשכול. עם זאת, עיקר התובנות שהוא מציג נכונות לכל חלקי עוטף עזה, ולדעתנו גם להתמודדות הגנרית עם הפרעות ביטחוניות ואחרות באמצעות קידום החוסן החברתי. המועצה האזורית אשכול הוקמה בשנת 1951. שטחה משתרע מקיבוץ בארי בצפון ועד חולות עגור בדרום, מנחל הבשור במזרח ועד רצועת עזה והגבול הבינלאומי עם מצרים במערב על פני כ-1,000 קמ"ר, ורובו קרקע חקלאית מעובדת. בתחומי המועצה מתגוררים כ-16 אלף תושבים ב-32 יישובים: שלושה יישובים קהילתיים, 14 קיבוצים ו-15 מושבים. המועצה האזורית אשכול היא אחת מחמש הרשויות של יישובי הנגב המערבי הסמוכים לגבול רצועת עזה וחשופים למציאות של חירום מתמשך משנת 2001, שכללה ארבעה סבבי לחימה: מבצע עופרת יצוקה ב-2008, עמוד ענן ב-2012, צוק איתן ב-2014 ושוחר החומות ב-2021. בין הסבבים הללו התפתחה "שגרת חירום" של אירועי טרור רבים ומשתנים באופיים, בתדירותם ובעצימותם. בין אלה – ירי רקטות, מנהרות

להורות במציאות של חירום מתמשך, והוא גוננות יתר עקב הדריכות הגבוהה ורמה גבוהה של רגשות אשם. בשל כך מתעורר אצל הורים רצון לפצות את הילדים וקושי בהצבת גבולות. הורות בעלת מאפיינים כאלה עלולה לפגוע ברכישת מיומנויות וכישורי חיים בקרב ילדים ואף בהשגת יעדי התפתחות תקינה, ועלולות להתפתח אצל הילדים התנהגויות הימנעותיות כמו הימנעות מיציאה לשחק במרחבים הפתוחים; שינה בסמיכות להורים עד גיל מבוגר יחסית; קושי לישון מחוץ לבית; והימנעות מיציאה לטיולים שנתיים. קשיים אלה באים לידי ביטוי ביתר שאת לקראת הגיוס לצבא.

במצבי חירום יש נטייה לרגרסיביות של הפרט, המעלה רצון שמישהו "ייקח פיקוד" ויטפל באוכלוסייה המאוגרת. אולם במהלך השנים והניסיון המצטבר נמצא כי הדרך לפיתוח חוסן והתמודדות יעילה ואפקטיבית במציאות טראומטית משותפת של חירום מתמשך היא בדיוק ההיפך מהנטייה הטבעית. הכיוון המועדף במסגרות הטיפול של מרכזי החוסן הוא מתן עדיפות לפיתוח מסוגלות, לעידוד פראקטיביות ולפיתוח ההון האנושי.

ברוב המקרים המוטיבציה לפנייה של הורים לטיפול במרכזי החוסן היא סביב מצוקה של הילדים. ההורים מגיעים עם רצון וציפייה שבאמצעות טיפול פרטני לילדיהם ניתן יהיה לשפר את מצבם. אולם כבר בשלב ההתערבות הראשונית מתבצע תהליך של תיאום ציפיות, שאמור לגרום להורים להבין שהטיפול יהיה טיפול משפחתי שמעצים את היכולות ההוריות לתווך את המציאות המורכבת לילדים, ובו יוכלו לרכוש כלים לוויסות עצמי ולוויסות עבור ילדיהם במצבי חירום. במסגרת כזו ההורים לומדים לזהות את ערוצי ההתמודדות שלהם, וכיצד לתווך את המציאות המורכבת לילדים בצורה המתאימה להם בהתאם לגילם ולמצבם.

לאתגרים אלה ברמת הפרט והמשפחה פותחו במשך הזמן מענים מגוונים, ביניהם:

- א. מענה טיפולי נגיש, זמין וממומן לכלל התושבים, הניתן במרכזי החוסן באמצעות נוהל החרדה של הביטוח הלאומי ותקציבי מרכז החוסן. מדובר בטיפול קצר מועד ממוקד תוצאה לצורך ויסות לחץ, חיבור למשאבים וטיפול ממוקד טראומה בעת הצורך.
- ב. הכשרת צוות מטפלים מקומי, שיכול לפתח מומחיות בתחום ולהיות מחובר לצרכים הייחודיים של האוכלוסייה.
- ג. פיתוח פרוטוקולים לטיפול הקליני, המתייחסים לאתגרים הייחודיים של החשיפה הממושכת תוך עיבוד חוויות טראומטיות, חיבור למשאבים חיצוניים נוספים והקניית כלים להתמודדות עם אתגרים אלו.

מערך ההתנדבות המקומי לשעת חירום, פיתוח חוסן ארגוני ברשות המקומית ובניית מודלים לחיזוק עובדי הרשות. זאת בצד פיתוח תוכניות ופרוטוקולים בהתאם לתרחישים משתנים (דוגמת פינוי) וגיבוש והפצה של מסרים של חוסן.

ב. **המערך הטיפולי:** מתן טיפול פסיכוסוציאלי קצר מועד, על בסיס התמחות בפוסט-טראומה וחרדה.

ג. **הכשרות והדרכות:** הכשרות והדרכות של אנשי מקצוע במערך הטיפולי ושל בעלי תפקידים, אנשי מקצוע ומתנדבים הנותנים מענים מגוונים לקהילה, כמו עובדי הרשות המקומית, אנשי חינוך, בריאות, רווחה, כוחות הצלה ועוד. זאת לצד פיתוח הכשרות ייעודיות לצרכים הייחודיים של עוטף עזה.

ד. **חוסן קהילתי:** בניית משאבי התמודדות וחוסן ברמת הפרט, המשפחה והקהילה, תוך התייחסות להנהגה הפורמלית והלא-פורמלית של היישוב.

מרכז החוסן מתבסס בעבודתו על מודלים תאורטיים רבים, ובעיקר על מודל מעש"ה (מודל לעזרה ראשונה נפשית) שפותח על ידי ד"ר משה פרחי; מודל החוסן הרב-ממדי שפותח על ידי פרופ' מולי להד; מודל חיסון מלחצים של ד"ר אורית לוריה; ו-CCRAM – הכלי לאמידת החוסן הקהילתי של המרכז לחקר המוכנות והמענה למצבי חירום ואסונות באוניברסיטת בן-גוריון, וכן על פרוטוקולים ממוקדי טיפול בטראומה ועל הידע אודת התנהגות האוכלוסייה של פיקוד העורף.

להלן נסקור את האתגרים והמענים העיקריים עקב ההפרעות הביטחוניות ברמת הפרט והמשפחה, ברמת הקהילה וברמת הרשות המקומית.

אתגרים ומענים: העצמת החוסן ברמת הפרט והמשפחה

בספרות המקצועית ובכלים הקליניים הקיימים כיום מתייחסים בעיקר לדחק ולטראומה הנגזרים מחשיפה לאירוע בודד המסכן חיים. לעומת הטראומה הממוקדת, שבה קל לבחון השלכות של הפגיעה, בחשיפה לדחק מתמשך יש צורך בגישה מקצועית אחרת לאבחון ולטיפול. כך למשל נמצא כי החשיפה הממושכת להפרעות בעוטף עזה, בפרספקטיבה של יותר מעשרים שנה, מצמיחה דור של ילדים והורים שהמציאות המיוחדת של חייהם מעצבת את דמותם ואת התנהלותם. זאת גם אם בכל סקרי החוסן שנערכו בקרב המבוגרים במהלך השנים לא נמצא שיעור פוסט-טראומה גבוה יותר מהמקובל עקב הפרעות, אך נמצאו רמות גבוהות של תסמינים אחרים, כמו למשל עוררות, דריכות, קשיי שינה ועייפות מן ההתמודדות "עם מה שהחיים מזמנים לך". מתוך הפניות לטיפול במרכזי בחוסן נמצא מאפיין ייחודי נוסף

על רקע זה פותחה במשך השנים תפיסה לגבי מערך המענים הנדרשים לפיתוח ולשימור החוסן הקהילתי, כדלקמן:

- א. שימת דגש על פיתוח ההון האנושי והיחסים התוך־קהילתיים וחיזוק רכיבי החוסן קהילתי כערך מוסף וייחודי שיש ליישבים אלה להציע, כמו לכידות, עזרה הדדית, התנדבות, תחושת שייכות וגאווה יחידה.
- ב. פיתוח והכשרה של צוותי חירום יישוביים (צח"י) בכל יישוב, על בסיס מתנדבים – מגיבים ראשוניים, המנהלים למעשה את היבטי האוכלוסייה במצבי חירום ומשבר. זאת על בסיס התפיסה שהקהילה יודעת בצורה הטובה ביותר למה היא זקוקה, וכי ככל שלתושבים המקומיים יש תפקיד בחירום הם יהיו פרואקטיביים וזמינים יותר בתחום הסיוע לאנשי קהילתם. מרכיבים אלה בונים תחושה של מסוגלות אישית וקהילתית אל מול אתגרי החירום המתמשך. מודל הצח"י, שרק בעוטף עזה הוא מופעל, ממומן ומנוהל על ידי מרכזי החוסן ומאפשר התמקצעות בניהול מצבי חירום. זאת כאשר הצוות היישובי מפתח את יכולותיו בין סבבי ההסלמה הביטחונית ומגיע לשיא היעילות שלו במהלך ההפרעות הקשות עצמן.

גורם חשוב נוסף התורם לחוסן הוא תודעת החירום, הכרוכה בניסיון המתמשך של ההתמודדות החברתית בעוטף עזה עם מרכיבי ההפרעה הביטחוניים ויוצרת מידה רבה של מודעות ציבורית לאיום, שהיא בסיס חיוני להיערכות מולו.

ג. מודל הצח"י יוצר מעגלי השפעה רחבים בקהילה: חברי הצח"י מעצימים את תחושת המסוגלות האישית שלהם ושל חברי קהילתיהם אל מול האיום, בכך שחברי הקהילה יודעים שצוותי החירום המתנדבים יהיו שם בשבילם תמיד. חוויות אלה מחזקות את לכידות הקהילה ואת תחושת השייכות למקום, סוחפות אחרים ומקנות את הערך המוסף הייחודי של האזור.

ד. הצח"י כזרוע ביצועית ומכפילת כוח של הרשות המקומית מתבסס על היכולת לעבוד בשותפות בפיתוח כלים ושפה מקצועית בין גורמי החירום במרחב, המאפשרים לנטר את התנהגות האוכלוסייה ולבנות תמונת מצב יישובית אינטגרטיבית. אלה מסייעים באיתור פערים ברמת היישוב והרשות המקומית ובפיתוח מענים בזמן אמת, בצד זיהוי של מגמות עומק המסייע בקבלת החלטות ברמה האזורית.

ד. דגש על טיפול משפחתי וחיזוק ההורים ביכולתם להיות עוגן מוסת ובונה חוסן עבור ילדיהם.

ה. פיתוח סדנאות משחקים וכלים ייחודיים להורים ולילדים על ידי צוותי הטיפול המקומיים המומחים לנושא.

ו. שילוב כלים מעולם המיינדפולנס כמו הטמעת שפה, החל מגן הילדים דרך צוותי החינוך, ההורים וכלל האוכלוסייה.

ז. היכולת לאתר מגמות העולות מתוך הטיפולים במרכז החוסן ומסקרים מקצועיים כך שיאפשרו לפתח מענים מותאמים ומשתנים לאורך זמן, בהתאם לאיומים ולהתנהגות האוכלוסייה.

ח. רגישות ומודעות לאיכות החיים המקצועית והאישית של המטפלים, כדי לצמצם אצלם טראומטיזציה משנית, שחיקה ותשישות חמלה.

אתגרים ומענים: העצמת החוסן ברמת הקהילה

רוב היישובים בעוטף עזה הם בעלי אופי קפרי וקהילתי. העיר שדרות מתייחדת בעוטף עזה בהיותה מרכז עירוני. למרות זאת, התובנות והלקחים שהופקו מפעילות ארוכת שנים במרכזי החוסן מצביעים על דפוסים ברורים ועל הישגים משותפים. תמציתם של אלה היא ההצלחה המערכתית הברורה בקידום תהליכי צמיחה, למרות ובצל ההפרעות הביטחוניות הקשות. הצמיחה המוגרפית, הכלכלית והחברתית של יישובי עוטף עזה אינה רק עניין של הצלחת התפיסה והמענים מול התושבים והקהילות לנוכח ההפרעות הביטחוניות הקשות, המתמשכות והרצופות, אלא גם שיקוף של תפיסת החוסן החברתי כמרכיב מרכזי בביטחון הלאומי של מדינת ישראל. זאת בפרט כשמדובר בקהילות פריפריאליות הסובלות מחסרונות כמו ריחוק גיאוגרפי משירותי רפואה, חינוך ומקומות תעסוקה. כל אלה עלולים להקשות על היותם אטרקטיביים להישארות הדור הצעיר ביישוביהם ועל קליטה של אוכלוסיות איכותיות חדשות כמרכיב מרכזי בתהליכי הצמיחה. כל אלה נוספים על האתגר הביטחוני. גורם חשוב נוסף התורם לחוסן הוא תודעת החירום, הכרוכה בניסיון המתמשך של ההתמודדות החברתית בעוטף עזה עם מרכיבי ההפרעה הביטחוניים ויוצרת מידה רבה של מודעות ציבורית לאיום, שהיא בסיס חיוני להיערכות מולו. כמו כן תורמים מאוד לחוסן הקהילתי מרכיבים כמו רמה גבוהה יחסית של סולידריות חברתית, שמלווה במנהיגות מקומית מכילה ברמה גבוהה, היודעת לחזק את החוסן החברתי ולתרום לחיזוקו.

חמאס ברצועת עזה. לכאורה, אם נפגין חוסן ומסוגלות יפחת הצורך במציאת פתרון מערכתי, ואם נפגין חולשה וחוסר מסוגלות, נחליש את הציבור ונייצר "כדור שלג" של קריסה.

מול אתגרים אלה פותחו במהלך השנים מענים מגוונים ברמת הרשות המקומית, ביניהם:

- א. יצירת פלטפורמות רב-ממדיות לשיתוף פעולה הדוק, בעיקר עם אוגדת עזה, במרחב ועם גורמי פיקוד העורף, לצורך הבניה והובלה משותפת של כלל הגורמים האזרחיים והצבאיים. מתוך העבודה המשותפת עם האוגדה כיום, גורמי הצבא מבינים היטב שחלק חשוב מייעודם ותכלית פעילותם בעוטף עזה הוא הדאגה גם לתחושת הביטחון והמסוגלות של התושבים והיישובים. כך לדוגמה, במשך השנים גברה המודעות וההבנה של הצבא שיש ליידע את הרשות ואת התושבים בכל פעילות חריגה שמתבצעת, גם אם אינה גוררת אחריה שינוי בהנחיות ההתנהגות. בעבר הצבא יידע את הרשות ואת התושבים רק בפעילויות שבגינן היה צורך לשנות הנחיות התנהגות. טבעם של החיים באזור של מצב חירום מתמשך, המאופיינים ברמה גבוהה של דריכות ועוררות, כל רעש או פעילות חריגה מחייב לעדכן את התושבים על מנת ליצור אמון ולחזק את תחושת המוגנות שלהם.
- ב. תיאום ציפיות בין השותפים לעשייה ובין הרשות המקומית לבין עובדיה: יש צורך בקיום חוזה ברור לעבודה בתחום החירום כבר משלב הקבלה לעבודה, ובכל שנה מחדש. זאת תוך התייחסות לסביבה האישית והמשפחתית של המטפלים והעובדים. על הרשות המקומית ועובדיה, כולל גורמי הטיפול, לדעת ולהסכים על תכולת התפקיד של העובדים, מה תהיה הכשרתם הייעודית, מהן נקודות המתח הצפויים לעובדים בשל מצבי החירום הצפויים ומהם המענים שהארגון יספק להם כדי שצילוחו למלא את תפקידם לפני ובעת ההפרעה האקוטית.
- ג. פיתוח מענים בתחום החוסן הארגוני באמצעות תוכניות וסדנאות בשגרה, המקנות כלים יישומיים לחיזוק תחושת המסוגלות של מנהלים ובעלי התפקידים ברשות המקומית בהתמודדות עם מצבי לחץ וחוסר ודאות ובניית "חליפות" מותאמות לחירום לבעלי התפקידים ולמשפחותיהם, על מנת שיוכלו לתפקד בצורה אפקטיבית בחירום. כך למשל ניתנים מענים מותאמים לילדי העובדים, מאורגנת עבורם נסיעה ממוגנת, מתקיימת הקפדה על גמישות בהפעלת העובדים בחירום, תוך שילוב עבודה מרוחק, ומוצעת הנגשת טיפול במרכיבי החוסן לבעלי התפקידים ומשפחותיהם.

ה. על מנת לשמר ולתחזק את צוותי המתנדבים היישוביים לאורך זמן ולצמצם שחיקה עקב פעילותם האינטנסיבית במצב החירום המתמשך, יש צורך גם בתוכניות גיבוש צוותיות ובתוכניות המיועדות "להציל את המציל", קרי לחזק את יכולותיהם של המגיבים ומספקי המענים הנדרשים בחירום. יש לדאוג לפעילויות עיבוד, הפגה, גיבוש והוקרה ברמה הפרטנית, הצוותית והאזורית של צוותי החירום.

אתגרים ומענים: העצמת החוסן ברמת הרשות המקומית

בדומה ליישובים, גם הרשות המקומית נדרשת לעמוד בעומס משימות השגרה אל מול המשימות האינטנסיביות של השלכות מצב החירום המתמשך. משאבי זמן רבים נדרשים לצורך היערכות לחירום, תרגול והכשרות מקצועיות למצבי חירום. זאת ועוד, כל הסלמה במצב החירום קוטעת את שגרת הניהול השוטף ומהווה אתגר וקושי ניכר בניהול השוטף של הרשות המקומית. בנסיבות של הרשויות המקומיות בעוטף עזה יש להוסיף גם את משאבי הזמן הנדרשים לחיזוק הקשר עם גורמי הצבא והביטחון, המהווים ציר מרכזי לעבודת הרשויות בשגרה, ודאי בחירום, כדי לייצר את המענה הנדרש מול האיומים המשתנים.

בנסיבות אלה נוצר עומס רב על בעלי התפקידים ברשות המקומית, שחלקם הגדול הם תושבים בעלי משפחות הנדרשים לתפקד במצבי החירום האינטנסיביים, אשר מתאפיינים גם במידה של סכנת חיים להם ולמשפחותיהם.

אתגר נוסף של הרשויות המקומיות הוא לייצר נרטיב דואלי מרכזי: מצד אחד, על ראשי הרשויות להבליט ולשדר מסר של אתגרי חיים בצל איום ביטחוני כבד משקל ונמשך. זאת בעיקר על מנת להשפיע על קובעי המדיניות ברמה הלאומית להשקיע את המשאבים הנדרשים להתמודדות ראויה עם השלכות מצב החירום המתמשך, כמו אמצעי מיגון הולמים ותוכניות לחיזוק כלכלי של היישובים, הכוללות גם הטבות וגם השקעות תקציביות בפיתוח תשתיות פיזיות במרחב, ולמצוא פתרונות המאפשרים שקט יחסי מתמשך. מצד שני ובמקביל, ראשי הרשויות אמורים ליצור ולשמר נרטיב של מסוגלות וצמיחה, מתוך הבנה שגישה קורבנית אינה משרתת עמידות וחוסן לאורך זמן. קונפליקט זה מלווה את ראשי הרשויות מזה שנים. במבחן התוצאה הרצויה ברור שהמדינה היא זו המחויבת להוביל לשינוי המציאות במרחב של חירום מתמשך, אולם השאלה היא אם מסר של חוסן וצמיחה אכן יוצר אימפקט ציבורי ופוליטי שיביא לחיפוש פתרון ארוך טווח לסכסוך עם

הטראומה והחוסן יחזקו את יכולותיהם האישיות ואת חוסנם האישי. כבר היום ניתנות הכשרות והדרכות לצוותי הטיפול במרכזי החוסן ובמחלקות הרווחה. העובדים מתעדכנים תדיר בפרוטוקולים ובשיטות הטיפול המתקדמות ביותר ומתחדשים כל הזמן. עם השנים המטפלים רכשו מומחיות בטיפול ויצרו פרוטוקולים ייחודיים משלהם. זאת כאשר חוויית ההתמחות הייחודית, חוויית המשמעות והערך המוסף הנגזר מההתמקצעות בתחום הטראומה והחוסן הם גורמים חיוניים המסייעים לחיזוק ההתמודדות היעילה ברמת הרשות המקומית וברמה הלאומית. ג. חיזוק העובדים המתנדבים ומיסוד תפקידיהם בכל רכיבי הטיפול בפרט ובקהילה, גם בתחומים הרכים וגם באלה הקשורים ישירות לעשייה הביטחונית האזרחית, כמו אנשי צח"י ורכזי הביטחון השוטף.

נדרש להעתיק את מודל מרכזי החוסן ולפרוס אותם בכל אזורי המדינה, על בסיס עקרונות גנריים של הפעלה ותוך התאמתם לצרכים הייחודיים של כל רשות מקומית.

סיכום והמלצות

חמשת מרכזי החוסן באזור עוטף עזה מהווים נדבך מרכזי במערך ההתמודדות עם הפרעות הביטחונית התדירות והנמשכות, שמקורן ברצועת עזה. למעשה ניתן להגדירם כמרכיב האזרחי המוביל במרחב זה את המאמץ האזורי, הקהילתי והאישי לשמר ולטפח את החוסן החברתי מול הפרעות קשות מידי אדם. הם אלה המתרגמים את תפיסת החוסן לשורה ארוכה של מענים לאתגר הפרעות, כפי שהוצג במאמר זה, המבוסס על הניסיון של מרכז החוסן של המועצה האזורית אשכול. מרכזים אלה מהווים הלכה למעשה מודל מקורי, מצליח ומוכח אמפירית, דוגמה ומופת למנגנון ציבורי אזרחי בעל השפעה ומשמעות אסטרטגית לשימור הביטחון ברמה האזורית והלאומית.

לפיכך ניתן להציע **כמסקנה והמלצה עיקרית של מאמר זה**, כי נדרש להעתיק את מודל מרכזי החוסן ולפרוס אותם בכל אזורי המדינה, על בסיס עקרונות גנריים של הפעלה ותוך התאמתם לצרכים הייחודיים של כל רשות מקומית. הדבר מחייב תכנון אסטרטגי מדינתי ארוך טווח שיש ליישמו בשלבים, לפי סדרי עדיפויות על בסיס צפי הפרעות העתידיות, מידי אדם ומהטבע. **הדבר נכון ואקוטי בייחוד ובמישרין מול הפרעות צפויות בהקשר של עימות עתידי עם חזבאללה, שעלולות להיות לו השפעות קשות על העורף גם בצפון ולמעשה בכל ריכוזי האוכלוסייה של ישראל,**

ד. תקינה מותאמת: מן הראוי למפות את תכולת העבודה של בעלי התפקידים ולפעול לתקינה מותאמת עבור הרשויות המתמודדות עם מצב חירום מתמשך. זאת כדי להפחית מעומס היתר ולהתאים את תכולת התפקיד לעומס המשימות הנגזרות ממציאות זו.

ה. יצירת נרטיב של מורכבות במציאות של חוסן ומסוגלות מחד גיסא, תוך מתן לגיטימציה והעלאת המודעות למחיר המצוקה הפסיכולוגית שמצב החירום גורם, מאידך גיסא. באמצעות המסר המורכב הזה אפשר וצריך להטמיע בקרב מקבלי ההחלטות את הצורך במציאת פתרון ארוך טווח למצב העימות עם חמאס, מבלי לפגוע במסר העיקרי של "אנחנו פה צומחים וממשיכים". נוסף על כך יש להטמיע בקרב תושבי עוטף עזה מסר בדבר הלגיטימיות של קבלת סיוע רגשי במצבים אלו והגדרתו כחוזקה. בקרב הציבור הרחב יש להטמיע מסר שיבהיר כי מצוקתם של תושבי העוטף היא אמיתית ואינה שקופה.

חוסן חברתי והעצמת ההון האנושי

הספרות המקצועית והניסיון המעשי מצביעים על קשר הדוק בין חוסן חברתי להון אנושי וקהילתי. לכן, ציווי ראשון במעלה במסגרת פיתוח החוסן החברתי הוא דאגה לפיתוח ההון האנושי בקהילה וברשויות המקומיות בכלל, ושל ההון האנושי של צוותי הטיפול והחוסן בפרט. מכאן הצורך, ברמת הרשות המקומית, בהעצמת המשאב האנושי של עובדי הרשות העוסקים במשימות החירום והחוסן. רוב בעלי התפקידים ברשות כמו אנשי הטיפול האמונים על סיוע לאוכלוסייה הם תושבים מקומיים, המושפעים מאוד מהריחוק הפריפריאלי. עובדה זו מציבה אתגר גדול לגבי מצב הפניות שלהם במצב חירום, שבו גם הם וגם בני משפחתם מאוימים. מצד שני, קיימת ציפייה והבנה שהם אלה שצריכים להיות זמינים באופן מיידי במצבי החירום וכי הם אלה שיבינו היטב, גם מתוך הניסיון האישי והיכרותם הקרובה עם צורכי השטח, למה האוכלוסייה המקומית זקוקה.

על מנת לפתח את ההון האנושי הטיפולי בפרט ושל עובדי הרשות המקומית בכלל, יש לפעול בערוצים העיקריים הבאים:

א. יצירת שפה משותפת בין גורמי הסיוע ברשות לבין ההנהלה, כך שיווצר רצף של שירותים, בדגש על תחומי החירום.

ב. הכשרה מקצועית: יש צורך להשקיע עוד בהכשרתם ובהתמקצעותם, עד כדי הפיכתם למומחים בתחום הטראומה והחוסן. עצם ההכשרה וההתמחות בתחום

- ג. הצלחת מרכזי החוסן כמנוף לקידום רמת החוסן ביישובי עוטף עזה היא עדות לא רק לנכונות התפיסה התאורטית ותרגומה למנופים מעשיים, אלא גם הוכחה ברורה שניתן לתרגם אתגר מערכתי להצלחה. על פי המקרה של עוטף עזה ניתן להציע כי בהיעדר יכולת למנוע הפרעה, אפשר להופכה ליתרון ולצמיחה. זאת גם במונחי עלות-תועלת, כאשר הישגיהם של מרכזי החוסן בצמצום תופעות של פגיעה פוסט-טראומטית ושחיקת עובדים ותושבים מביאים לחיסכון כלכלי ניכר.
- ד. תפיסת החוסן הגנרית מאפשרת ומחייבת מענים פרטניים ביישומה על פי המציאות החברתית המשתנה ועל פי האתגרים הפרטניים המשתנים, אלה המחוללים את ההפרעות הרלוונטיות. לכן גם בעוטף עזה ניכרים הבדלים בין מרכז חוסן כפרי למרכז עירוני. גם במרחבי הפרעה אחרים יש צורך בגישה דיפרנציאלית לתרגום התפיסה למערכים מעשיים. הדבר מחייב תכנון מקצועי דקדקני, בהתבסס על תרחישי הפרעה רלוונטיים מצד אחד והאופי הייחודי של כל קהילה שבה יוקם מערך חוסן, מצד שני.
- א. גם במרכז הארץ. ללא היערכות ראויה לאתגר צפוי זה, בהתחשב בלקחים של עוטף עזה יימצא העורך האזרחי הישראלי בלתי מוכן לעימות מסוג זה. מכאן החשיבות של הלקחים העיקריים הבאים, הנשענים על הניתוח לעיל:
- א. בחשיבה מתאימה, בתכנון מערכתי הולם ובשילוב יוזמה יצירתית ומקצועית, ניתן לנתב מציאות מאתגרת של מצב חירום מתמשך והפרעות אקוטיות לכדי תהליך של צמיחה ושגשוג. זהו מסר חיוני, שעל בסיסו אפשר וצריך ליצור תפיסה רב-ממדית של חוסן חברתי, הנשענת על אימוץ המנופים שהביאו כבר להישגים ניכרים של מרכזי החוסן בעוטף עזה. יש להדגיש כי מרכזי החוסן אינם פועלים במקום כל גוף אחר ברשות המקומית אלא פועלים איתם בשותפות סינרגית, שכבר הוכיחה את עצמה בקידום החוסן החברתי. זאת על בסיס מודלים של חוסן הנשענים על תפיסה תאורטית מגובשת של חוסן, שעיקר רכיביה: עיצוב שפה ותרבות קהילתית של חוסן, התמודדות גמישה עם הפרעה, הכלתה, קיום רציפות תפקודית במהלכה, התאוששות מהירה וצמיחה.
- ב. תמצית העשייה בתחום קידום החוסן החברתי היא השקעה רב-מגזרית בהון האנושי ובהון החברתי המקומי. הראייה ההוליסטית מתאפשרת באמצעות שילוב דיסציפלינות מקצועיות מתחום בריאות הנפש הממוקד בפרט ועד תחום החוסן הקהילתי והתנהגות אוכלוסייה. כל אלה הם חומר הגלם העיקרי לקידום ולשימור החוסן, המעוצב באמצעות מנהיגות מקומית מכילה יחד עם בעלי המקצוע, שהם המפתח להצלחה.

מירב וידל שימשה עד לאחרונה, במשך יותר מעשר שנים, מנהלת מרכז החוסן של המועצה האזורית אשכול.
meravb@erc.org.il

תת-אלוף (דימ') ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ומכהן כראש אשכול תוכניות החקר על אודות הזירה הישראלית הפנימית והביטחון הלאומי.
meiryelran@gmail.com

להתפתח ולהשתנות [...] הספר מהווה ביטוי לרוח של ביקורת עצמית ולמידה מעמיקה המצופה מדרגי הפיקוד הבכיר (עמ' 8).

כל זה מביך משום שהספר אינו מאשש אפילו את כותרת המשנה שלו ואף לא את השבחים של הרמטכ"ל. הוא אינו "סיפור" שכן אין לו התחלה וסוף של ממש, וקשה ללמוד ממנו אם צה"ל אכן השתנה, ואיך; הוא אינו שיטתי או מפותח ויש בו הרבה יותר שבחים עצמיים מביקורת עצמית. במובן אחרון זה הוא אכן משקף רוח מסוימת בתוך צה"ל בשנים האחרונות – וזה הדבר המדאיג ביותר.

השבחים העצמיים מתחילים בעמוד הראשון של הספר: לקוראים בו נדמה שלפניהם חיבור מאת אדם שהעז למרוד במוסכמות וכמעט סיכן בכך את נפשו. אורטל מודה "למפקדים שזיהו את הערך שביכולתי לתרום לצה"ל", לאלה "שבחרו בי לתפקידים מבצעים תובעניים (ו)דחפו אותי למלאם באורח שאינו שגרתי", ולסיום "לשותפים לדרך שהאמינו בשינוי והלכו איתי בניגוד לזרם ובמשך שנים" (עמ' 6). אותו יחס של חשיבות תהומית מלווה את הספר עצמו, כולל שבחים שחולק המחבר לדברים שהוא עצמו כתב ("המאמר מציג את עקרונות תהליך הלמידה המערכתית-ביקורתית באופן בהיר ותמציתי" – זוהי דוגמה צנועה יחסית).

המלחמה שלפני הוא אסופה של מאמרים שפרסם אורטל לבדו או בשיתוף עם אחרים במהלך העשור האחרון. בכך כמובן אין רע, ואסופת מאמרים יכולה להיות ספר ואף לספר סיפור – אם יש בה סדר הגיוני, תמות מתפתחות וקו משותף העובר כחוט השני ומאגד את כל אלה לכדי תיאור או אמירה.

במקום זאת אנחנו מקבלים סדר כמעט אסוציאטיבי, שבו שזורים לא מעט מאמרים שהקשר שלהם ל"סיפור ההשתנות של צה"ל" הוא אגבי למדי. כך מאמרים כמו "המערכה באטלנטי 1940-1945 ומצבנו היום" או "חדשנות צבאית והיעדרה נוכח השפל הכלכלי הגדול" – מאמר שאינו מגיע לשום מסקנה רלוונטית לישראל. מאמר תאורטי כמו "גניאולוגיה ככלי בחינה עצמית", שלכל היותר יכול היה לשמש להקדמה, מופיע באמצע הספר, ובסיום הספר יש מאמר על "אסטרטגיה תחרותית מול איראן" – בהחלט נושא חשוב, אבל כמעט נטול הקשר להשתנות של צה"ל.

המאמרים שאכן נוגעים בפעולתו של צה"ל בעשורים האחרונים נוטים לחזור על עצמם, לפרט רשימות של דברים מבלי לאגד אותם לאמירה מעשית או חדשנית, ובעיקר להתפעל מחידושים טכנולוגיים ולרמוז על האפשרויות המהפכניות הגלומות בהם, מבלי להסביר איך צה"ל עושה זאת או מה איננו עושה. קשה לראות



האם צה"ל השתנה?

עפר שלח

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

שם הספר: **המלחמה שלפני – סיפור ההשתנות של צה"ל**

מאת: ערן אורטל

הוצאה: משרד הביטחון

שנה: 2022

מס' עמודים: 333

תחושת קלה של מבוכה מלווה את הקריאה, ובייחוד את הקריאה החוזרת, בספר **המלחמה שלפני – סיפור ההשתנות של צה"ל** מאת תת-אלוף ערן אורטל. התחושה הזו מועצמת משום שהמחבר מכהן מאז 2019 כמפקד מרכז דדו לחשיבה צבאית בין-תחומית. אורטל הוא לפיכך פרקטיקן בכיר ועכשווי של צה"ל עצמו, המספק לנו, כדברי הרמטכ"ל רב-אלוף אביב כוכבי בהקדמה שלו לספר, "הצצה לחדר המכונות האינטלקטואלי של צה"ל בעת האחרונה" (עמ' 8).

המבוכה מתעצמת כשקוראים את דברי כוכבי, שלפיהם "חשיבותו הגדולה ביותר [של הספר] בעיני היא הדיון השיטתי והמפותח באופן שבו צבאות בכלל וצה"ל בפרט יכולים וצריכים להמשיך לבחון את עצמם,

את הכוח הקרקעי, וכשכבר הופעל (במלחמת לבנון השנייה ובמבצע צוק איתן) זה היה באיחור, למטרות לא ברורות, בתוכנית שהכוח לא הוכן אליה ועם הישגים דלים ומפוקפקים, שבתורם רק העצימו את החשש להפעיל אותו שוב.

גם לעניין זה הוקדשו ספרים ומאמרים רבים, שנכתבו בצה"ל ומחוצה לו. הקטעים המרתקים בספרו של אורטל הם דווקא אלה שבהם מוכח עד כמה הצבא עצמו מאחר להכיר במה שלסביבתו ברור כשמש. כך לדוגמה הוא מביא דברים מתוך ההקדמה לחוברת 'יבשה באופק', פרי עבודת מטה מקיפה בצבא על עתיד כוחות היבשה, שבה כתב אלוף אהרן חליוה כי "בתהליך 'יבשה באופק' זיהתה זרוע היבשה, בפעם הראשונה באופן רשמי, מוסמך וברור, כי התמרון היבשתי מצוי במשבר מהותי" (עמ' 165). דברים אלה התפרסמו ב-2015, כמעט עשור אחרי מלחמת לבנון השנייה.

אלוף (מיל') גיא צור, שבתפקידו האחרון בצה"ל היה מפקד זרוע היבשה, מצוטט בספר כאומר "מ'צוק איתן' יצאתי בתחושת אופוריה המתבססת על התחושה שהוכח כי ניתן להתעמת ללא תמרון. חזרתי למציאות מהר משציפיתי" (עמ' 14).

מהיכרות אישית, צור – כמו חליוה – הוא קצין ישר וחושב. ואולם כל מי שזוכר את אירועי קיץ 2014 – מערכה של 51 יום ו-75 הרגים מול ארגון טרור נחות מצה"ל בכל פרמטר, שבה הסכימה ישראל פעם אחר פעם להפסקת אש וחמאס סירב, וההישג היחיד שלה היה שקט זמני – תוהו וזאזא איך יכול היה אלוף בצה"ל לצאת ממנה בתחושת אופוריה, ועוד על הצלחת ה"עימות ללא תמרון".

לארגון הפועל בהתמדה כמו הצבא, שיש לו מנטליות סגורה המרחיקה אותו ואת מפקדיו ממה שמתחולל בעולם שסביבם, יש יכולת מוגבלת ללמוד ולהשתנות בכוחות עצמו. הבעיה היא שבמקום להתמודד עם הקושי המובנה הזה מעדיף הצבא בשנים האחרונות להלל את עצמו, כלפי פנים וכלפי חוץ, על חידושים מוטלים בספק והישגים שאין ספק בגודלם האמיתי הצנוע.

הדוגמה הבולטת לכך היא הפצצת ה"מטרו" של חמאס במבצע שומר החומות – פעולה שבוצעה ללא הרכיב המרכזי של הרעיון המסדר שלה, שכלל תמרון קרקעי של ממש, הניבה הישג כמעט אפסי בכל פרמטר של היעדים שלה ופורסמה באופן מביך למדי.

קיים עוד גורם המקשה על השתנות אמיתית בצבא: רוב השיח בנושאים אלה מתנהל בתוך צה"ל, וספרו של אורטל הוא עוד דוגמה לכך. בניגוד למדינות אחרות, אין בישראל רכיב חזק של אקדמיה ומחקר העוסקים בצבא, למעט בסוגיות מסוימות של יחסיו עם החברה הישראלית.

בהם סיפור על התפתחותה של ההשתנות בצבא או למצוא אמירה שתסביר לאן אמורים פניה של ההשתנות, שטרם אירעה, להביא את הצבא.

בעשורים האחרונים הופיעו לא מעט ספרים ומאמרים, כולל של לובשי מדים בכירים, שעסקו בצה"ל באופן ביקורתי. יחסית אליהם, גם דברי הביקורת הקונקרטיים המועטים למדי של אורטל מנוסחים בשפה שקשה לקרוא לה "רוח של ביקורת עצמית" – בוודאי לא ביחס לצה"ל כפי שהוא היום.

צה"ל אכן מצוי בעשורים האחרונים במבוכה פרדיגמטית ומעשית של ממש, הנוגעת לתפקידו ולמשמעותו של עיקר הכוח שלו – צבא היבשה.

גם כשמופיעה אמירה המערערת במקצת על הרטוריקה הנוכחית – למשל שהמערכה בין המלחמות (מב"ם), שבכירים בצה"ל מציגים אותה לא אחת כחידוש בתולדות המלחמות, היא למעשה המשך הביטחון השוטף הוותיק משנות ה-50 – היא עטופה בציפוי עבה של תשבחות עצמיות: "המב"ם אינו אלא צורה חדשה, מקורית ומלאת חיוניות ככל שתהיה, של יסוד תורת הביטחון – הביטחון השוטף" (163). אינני יודע מה מקומו של ביטוי כמו "מלאת חיוניות" בספר צבאי-מקצועי, אורטל אינו מסביר מה בדיוק מקורי במב"ם, ו"ביטחון שוטף" הוא פרקטיקה יום-יומית ולא יסוד בתורת הביטחון. צה"ל אכן מצוי בעשורים האחרונים במבוכה פרדיגמטית ומעשית של ממש, הנוגעת לתפקידו ולמשמעותו של עיקר הכוח שלו – צבא היבשה. הביטוי "מבוכת התמרון" אסור היום לשימוש בצבא עצמו (כפי שאורטל מציין בספר), אבל התעלול הרטורי הזה אינו פותר את הבעיה.

מבוכה זו קשורה קשר בל יינתק להגדרת ההישג הנדרש במערכה. בעבר הישג זה היה ברור – הכרעת האויב על ידי כיבוש שטחו והשמדת כוחו עד כדי אי-יכולת להילחם באופן אפקטיבי. כיום ישראל אינה מגדירה – והפיקוד הצבאי אינו מציע – שום הישג במערכה פרט להשבת השקט, דבר המפקיד את השגת היעד לחלוטין בידי האויב, שהוא המחליט מתי יהיה שקט ומתי לא.

למבוכה גורמים רבים, ביניהם השתנות האויב ופניה של המלחמה במזרח התיכון ובעולם כולו; שינויים בחברה, בפוליטיקה ובתהליך קבלת ההחלטות בישראל. הם מערערים את היסודות המוכרים של תפיסת הביטחון הלא-רשמית: הרתעה, התרעה והכרעה – כולם מוטלים בספק בזמננו. התוצאה בפועל היא שבכל המערכות האחרונות היה היסוס של ממש אם להפעיל

התקדמה הטכנולוגיה בשימוש צה"ל בקפיצות מדרגה. חלק גדול מבעיות היסוד עומדות בעינין ולא יפתרו ללא דיון פקוח עיניים, נקי ממליצות ומהתגוננות והאדרה עצמית, המערב את הצמרת האזרחית והצבאית ואת הציבור.

למרבה הצער, ספרו של תא"ל ערן אורטל אינו מקדם דיון כזה.

בניגוד למדינות אחרות, אין בישראל רכיב חזק של אקדמיה ומחקר העוסקים בצבא, למעט בסוגיות מסוימות של יחסיו עם החברה הישראלית.

חבר הכנסת לשעבר עפר שלח הוא עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ב־2013 נבחר לכנסת ה־19 מטעם מפלגת "יש עתיד", וכיהן בה עד שנת 2020. שלח היה יו"ר הסיעה, חבר בכיר בוועדת החוץ והביטחון, יו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח וחבר בוועדת המשנה למודיעין ושירותים חשאיים, חבר בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון ובוועדות משנה נוספות. ספריו "בומרנג" ו"האומץ לנצח" זיכו אותו בפרס למחקרים לביטחון ישראל ע"ש סא"ל מאיר ורחל צ'צ'יק ז"ל, מטעם המכון למחקרי ביטחון לאומי. על "האומץ לנצח" זכה גם בפרס ע"ש יצחק שדה לספרות צבאית. ofers@inss.org.il

הדרג המדיני, שלכאורה הדברים באחריותו, אינו עוסק בכך כלל, ומשרד הביטחון נשען כמעט בבלעדיות על הצבא עצמו בכל הנוגע לידיע, עבודת מטה ובחינת חלופות. הציבור מצידו לא ממש רוצה לדעת. הוא מציין בכל סקר את חשיבות הביטחון אבל משאיר את הדיון בפרקטיקה של הביטחון, שרובו אינו מסווג ולא צריך להיות כזה, ל"אלה למעלה שיודעים".

הדיון על צה"ל שכן מתקיים מתרחש בהקשרים תקשורתיים מצומצמים הנוגעים לסיפור כזה או אחר, או בטונים מבוהלים (וראו את הדיון בביקורתו של אלוף מיל' יצחק בריק, לשעבר נציב קבילות החיילים בצה"ל). נוטלים בו חלק מרכזי קצינים בכירים לשעבר, הקשורים בטבורם למערכת ושומרים על מקומם מסביב לשולחן על ידי ייצוג בוטה למדי שלה, בעיקר בעיתות חירום.

עוד גורם מערפל הוא העובדה שישראל היא מעצמה של חדשנות טכנולוגית ושל יישום מהיר שלה בתוך המערכות המבצעיות. כיפת ברזל היא דוגמה לא רק למהירות שבה פותח מענה לבעיה שנראתה בלתי פתירה אלא גם להטמעה יעילה ומהירה, הודות לקשר ההדוק בין המערכות הטכנולוגיות והמבצעיות וליכולת "לחתוך פינות" במובן החיובי.

אלא שיש בעיות שטכנולוגיה אינה יכולה לפתור, וכשנתקלים בבעיה כזו חמור במיוחד להניח שפתרנו אותה רק כיש לנו טכנולוגיה חדשה. מ־2006 ועד היום

השקיע הנרי קיסינג'ר מאמץ אדיר בהסדרים של הפרדת הכוחות בין ישראל לבין סוריה ומצרים. הספר מחדש, מרתק ומעורר מחשבה גם משום שהוא שונה באופן שבו ניגש אינדיק לכתיבה על נושא ספרו.

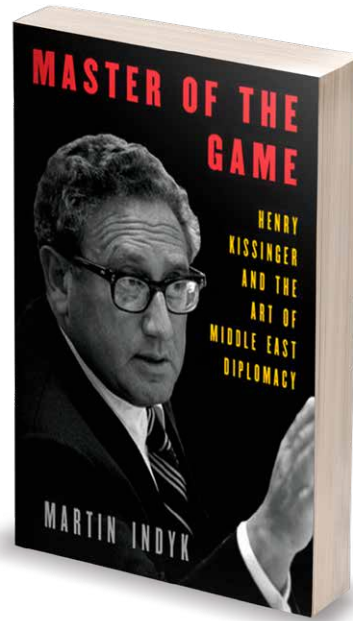
מבנה הספר

אינדיק בנה את ספרו על שלושה מרכיבים מרכזיים: האחד הוא תיאור כרונולוגי של פעילותו של קיסינג'ר בשלושת פרקי הזמן של המערכה הצבאית והמדינית שבהן היה מעורב (בפרק המדיני הרביעי – המשא ומתן על הסכם השלום 1977-1979 במהלך נשיאותו של קרטור הדמוקרטי – קיסינג'ר, שכיהן כשר חוץ בממשלי הרפובליקנים ניקסון ופורד, כבר היה לא היה מעורב). המרכיב השני בספרו של אינדיק הוא "הקפיצה לעתיד" – החיבור והשוואה שהוא עושה בין פועלו של קיסינג'ר בשנים 1971-1976 לבין מאמצים מדיניים של ארצות הברית להשגת הסדרים בין ישראל לשכנותיה כעבור שני עשורים ויותר. הייחוד בפרק זה הוא נקודת מבטו של אינדיק, שהיה מעורב ברובם של המאמצים הללו עקב תפקידיו בבית הלבן ובמחלקת המדינה. המרכיב השלישי בספר הוא "משפט ההיסטוריה", שבו הוא מנהל את המערכה על הצגה חיובית של מרכיבי הנרטיב הקיסינג'ריאני בשנים שבהן פעל, ושל ההשפעה שהייתה ועודנה קיימת של ההסכמים שנבעו מחשיבתו האסטרטגית ומנחישותו לפעול להשגתם.

משפט ההיסטוריה

הקריאה בספרו של אינדיק לא הותירה בי ספק שהיעד הראשון שלו בכתיבת הספר הוא הרצון לשנות דעות, אמונות ורשמים שנוצרו לגבי מושא ספרו בשל מעורבותו המרכזית במלחמת יום הכיפורים ב-1973. זהו גם דר שיח שאינדיק מנהל עם עצמו, כי הוא אינו מסתיר את ביקורתו על קיסינג'ר, וגם בזה הספר ייחודי. אינדיק, כרבים אחרים בששת העשורים האחרונים, מעריך את קיסינג'ר על חשיבתו האסטרטגית, על התרגום למעשה של חשיבה זו ועל יכולתו לרתום את השחקנים השונים בזירה הבינלאומית להשגת היעדים המדיניים שאותם הציב. אבל כאמור אינדיק אינו מהסס לבקר את קיסינג'ר כמה פעמים במהלך הספר, בהתייחס לשתי נקודות מרכזיות. כבר בפרק הפתיחה הוא כותב:

[...] קיסינג'ר עשה טעויות לאורך הדרך, חלקן במחיר אנושי גבוה ואחרות עם תוצאות אסטרטגיות המשפיעות על עשיית השלום עד היום. אילו לקח את סאדאת ברצינות כבר בהתחלה הוא היה עשוי למנוע את מלחמת



המזרח התיכון על פי קיסינג'ר

עודד ערן

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

שם הספר: **MASTER of the Game - Henry Kissinger and the Art of Middle East Diplomacy**

מאת: מרטין אינדיק

הוצאה: Knopf

שנה: 2021

מס' עמודים: 672

גם במרחק חמישים שנה ממלחמת יום כיפור באוקטובר 1973 השיח על אודותיה עודנו מר ונוקב, עמוס האשמות והאשמות נגד בדבר אובדן דרך, מחדלים, בגידה, יוהרה, כזבים ועוד. לא נח עטם של אלו החוקרים את המלחמה ואת כל היבטיה הצבאים, המדיניים והאישיים, ונדמה שקשה להוסיף ולחדש בנושא. והינה מתפרסם ספרו של מרטין אינדיק על הנרי קיסינג'ר, שאותו הוא מכנה "רב־אומן המשחק", ואשר היה אחת הדמויות המרכזיות בזירה הבינלאומית, בעשייה הדיפלומטית ובהגות הרחבה על אודותיה. הספר עוסק בהרחבה בחלקו של קיסינג'ר בהיבט המדיני של פרק הזמן שקדם למלחמה, תוך כדי הקרבות והפרק שנמשך שנתיים לאחר מכן, שבו

שרם א־שיח'. כעבור כמה ימים היא הבהירה שב־כל סיני" היא לא התכוונה לקו הגבול הבינלאומי (עמ' 99). ואולם קיסינג'ר היה שבוי בתפיסת עולם שבה השלום אינו יעד בפני עצמו אלא הסדר העולמי דמוי הסדר שקונגרס וינה ב־1815 יצר, ואשר החזיק מעמד עד פרוץ מלחמת העולם הראשונה ב־1914. הסדר אינו אמור למנוע קונפליקטים אלא להכיל אותם ולמנוע מהם לערער את יציבות המערכת (עמ' 30). קיסינג'ר האמין ברעיון שנלקח מהמסה של עמנואל קאנט 'השלום הנצחי', שלפיו אומות יעשו שלום עם יריבותיהן רק כשיגיעו לנקודת תשישות מהמלחמות ביניהן. העולם המוסלמי לא הגיע, להערכתו, ב־1973 למצב של התשה שתביא אותו לוותר על המאבק של "בית האסלאם" ועל הרחבת שליטתו מול עולם הכופרים כדי לחיות בשלום עם ישראל — שלוחה של העולם המערבי החילוני והדמוקרטי (עמ' 551). מכאן נבע כישלוננו של קיסינג'ר, שלא שמע את פעמוני המלחמה ולא הבין את הדחיפות ברצונו של סאדאת ליצור למצרים אלטרנטיבה אמריקאית לתלות ברוסיה, ולא את הצורך שלו להחזיר את חצי האי סיני לשליטה מצרית.

הקריאה בספרו של אינדיק לא הותירה בי ספק שהיעד הראשון שלו בכתיבת הספר הוא הרצון לשנות דעות, אמונות ורשמים שנוצרו לגבי מושא ספרו בשל מעורבותו המרכזית במלחמת יום הכיפורים ב־1973.

בפגישתם השנייה ב־20 במאי 1973 שוטטו קיסינג'ר ואסמאעיל בגן בפאתי פריז ואין הקלטה או רישום, אך לפי דברי אסמאעיל לנציג ה־CIA שארגן את המפגש, קיסינג'ר אמר לו "אם אתה רוצה להשפיע על ישראל, תצטרכו ליצור משבר. אנו עוסקים רק בניהול משברים". אסמאעיל הבין מכך שקיסינג'ר רצה שמצרים תפתח במלחמה נגד ישראל (עמ' 106). בשיחה בפברואר 1974 עם נשיא סוריה חאפז אסד אמר לו קיסינג'ר שהוא התכוון לחדש את היוזמה המדינית אחרי הבחירות בישראל, אבל היא הייתה נכשלת. "אני הייתי אומר שפעולות צבאיות היו נחוצות, לא המלצתי עליהן אבל..." והוא הסביר שלערבים היה צורך בשיקום כבודם והישראלים היו צריכים לספוג כישלון צבאי, ורק מלחמה הייתה אמורה ליצור יוזמה אמריקאית דיפלומטית אפקטיבית (עמ' 111-112).

את הנוסחה הזו תרגם קיסינג'ר לפעולה במהלך המלחמה, כאשר מחד גיסא הוא לחץ על ישראל לחצות את הקווים שבהם החזיקה לפני 6 באוקטובר 1973 (עמ' 123), ומאידך גיסא הוא איים על ישראל שאם

יום הכיפורים, ואילו אפשר למלך חוסיין להשיג דריסת רגל בגדה המערבית כאשר הייתה לו הזדמנות לעשות זאת, התוצאה של הממד הכי מסובך בסכסוך — הנושא הפלסטיני — הייתה יכולה להיות שונה באופן דרמטי (עמ' 14).

שני חלקי המשפט מצמררים ונדרש יושר אינטלקטואלי אישי רב כדי להעלותם על הכתב, בהתחשב באלפים שנפלו בקרבות בשני צידי המתרס ב־1973, ובהתחשב בכך שהסכסוך הישראלי-פלסטיני רחוק מפתרון והוא ממשיך לגבות חיי אדם עד היום.

כשל ההתייחסות לסאדאת

בתיאור שני הכשלים הגדולים של קיסינג'ר נעזר אינדיק במאגר המסמכים הגדול בישראל ובארצות הברית, אבל בעיקר בשעות הרבות שבהן ראיין ושוחח עם מושא ספרו. יש להניח שחלק מההסברים, גם אם אינם מופיעים כציטוט, הושמעו על ידי קיסינג'ר בשיחות אלו.

בתפיסת הסדר העולמי בכלל והמזרח־תיכוני בפרט, סילוק השפעתה של ברית המועצות וניתוק מדינות המפתח באזור מתלותן במוסקבה היו אבן יסוד מרכזית. כבר בסוף 1970, כאשר שר הביטחון דיין שאל את קיסינג'ר מה דעתו על קרבות האויר בין טייסים רוסים וישראלים בשמי תעלת סואץ, האחרון ענה שישראל חייבת להיות נחרצת ולא להרפות (עמ' 58). סאדאת, משיקוליו שלו, עשה את מלאכתו מבלי לקבל תמורה באותה עת מארצות הברית, כשסילק ביולי 1972 את אלפי המומחים הסובייטים ממצרים.

סאדאת אומנם הפציר בקיסינג'ר לפתוח ערוץ הידברות סודי עימו, אלא שרק ב־25 בפברואר 1973, אחרי המתנה של חודשים ארוכים, התקיימה הפגישה הראשונה של קיסינג'ר עם חאפז אסמאעיל, יועצו של סאדאת לביטחון לאומי. בפגישה התגלתה נכונותו של סאדאת להגיע להסדר נפרד עם ישראל כבר באותה שנה, ומבלי להמתין לשאר מדינות ערב (עמ' 85). אינדיק מבקר קשות את קיסינג'ר על שלא ניצל את ההזדמנות ומסביר זאת בכך שבתחילת 1973 נכנסה ישראל לתקופת בחירות, שאמורות היו להתקיים בנובמבר אותה שנה, וכי הנכונות שהביעה גולדה מאיר בפגישתה עם הנשיא ניקסון בספטמבר 1971 — לשקול את הרעיון של סאדאת בדבר נסיגה חלקית למעברים בסיני — התפוגגה (עמ' 95-96). למרות הכול, בפגישה בינה לבין ניקסון ב־1 במאוס 1973 אמרה גולדה מאיר כי היא מוכנה שקיסינג'ר יבדוק עם אסמאעיל ריבונות מצרית על כל סיני, בתמורה לנוכחות ישראלית בנקודות מסוימות כמו

עקשנית במשך שש שנים [מאז מלחמת ששת הימים] ותרמה למלחמת אוקטובר" (עמ' 281).

בקיבעון התפיסתי הזה סאדאת לא הצליח לעורר בישראלים מידה של אמון שתביא אותם לאמץ גישה אמיצה ונדיבה יותר כלפי רעיונותיו ומסריו. בינואר 1974 העביר סאדאת באמצעות קיסינג'ר מסר לגולדה מאיר: "עלייך לקבל את מילתי ברצינות. כאשר יצאתי ביוזמה ב-1971 התכוונתי אליה. כאשר איימתי במלחמה התכוונתי לכך. כאשר אני מדבר עתה שלום אני מתכוון לכך" (עמ' 328).

על אף תגובתה החיובית של גולדה מאיר למסר מסאדאת, חלפו 18 חודשים עד שהסכם הביניים השני נחתם אחרי משא ומתן מתיש, בעיקר בין ארצות הברית וישראל (ראו בהמשך), אבל גם עם מצרים, על רקע האמון המועט שנתנו מרבית שרי הקבינט הישראלי בהצהרת הכוונות של סאדאת. בעוד שאת ההתקשות הישראלית על שילוב אי-הלוחמה בהסכם הביניים השני ניתן להצדיק, קשה להבין את ההתקשות על הזנת קו הפרדה בסיני גם אחרי ההסכמה שניתנה לפינוי המעברים עצמם. אינדיק מתאר בפירוט את הסיבות האחרות לקושי לחלץ יוזמות ישראליות חיוביות, בייחוד בשנות ממשלתו הראשונה של יצחק רבין (1974-1977), שנבעו בעיקר מהיריבות האישית המרה בין יצחק רבין ושמעון פרס, שר הביטחון באותה עת. אינדיק נתקל בה מהחודשים הראשונים לכהונתו כשגריר ארצות הברית בישראל ועד להירצחו של רבין בנובמבר 1995.

מנגד, כשקיסינג'ר בא לביקור בישראל ב-11 בפברואר 1975 הוא ניהל דו-שיח של חירשים עם רבין. אינדיק טוען שקיסינג'ר פשוט לא הבין שרבין מציע "שטחים תמורת שלום", ואילו לחץ הוא היה מגלה שרבין היה מוכן לנסיגה מלאה, אם סאדאת היה מוכן לשלום מלא (עמ' 458). כשקיסינג'ר פגש את סאדאת למוחרת היום הוא אפילו לא ניסה לבדוק את האפשרות הזו (עמ' 459). זהו ללא ספק קיבעון תפיסתי מצידו של קיסינג'ר. סאדאת מצטייר כמנהיג בעל חזון ומעוף שראה את המפה הגדולה מעבר לפרטים הטכניים, אבל גם הוא נאלץ לעיתים לקבל את דעותיהם של שר החוץ אסמאעיל פהמי, שהתנגד לכל שילוב של רכיבים מדיניים בהסכמי הפרדה והתפטר מתפקידו כאשר סאדאת הכריז על נכונותו להגיע לישראל, ושל מוחמד עבד אל-ע'ני אל-גמאסי, שקודם במהלך שנות המשא ומתן לתפקיד הרמטכ"ל ואחר כך התמנה על ידי סאדאת לשר המלחמה.

היא לא תאשר פתיחת ציר אספקה לארמיה השלישית המצרית, ארצות הברית תאפשר למועצת הביטחון של האו"ם להטיל סנקציות על ישראל (עמ' 196), או במילותיו של קיסינג'ר: "ניצחון במחיר גבוה לישראלים ללא אסון לערבים" (עמ' 127).

קיסינג'ר דבק בתפיסתו גם ב-1975, אחרי המלחמה ושני הסכמי הפרדה בין ישראל ומצרים, ולא הבין שסאדאת הגיע ל"נקודת ההתשה" שבה הוא היה מוכן לעשות שלום. בביקורו של סאדאת בווינגטון חודש אחרי הסכם הביניים שנחתם ב-1 בספטמבר 1975 העלה קיסינג'ר את הרעיון של נסיגה ישראלית לקו בסיני המרוחק 25 ק"מ מקו הגבול הבינלאומי תמורת הסכם אי-הלוחמה עם ישראל, בדומה למה שהציע חאפז אסמאעיל בפגישתו הראשונה עם קיסינג'ר (עמ' 549). אבל במהלך המשא ומתן על הסכם הביניים סירבה מצרים לדרישה הישראלית לכלול את המונח אי-הלוחמה, ותחת לחץ הסכימה לכלול בסעיף הראשון את המשפט: "הסכסוך ביניהן ובמזרח התיכון לא ייפתר על ידי כוח צבאי אלא באמצעים של שלום". בסעיף הבא שתי המדינות מתחייבות לא לאיים בשימוש בכוח צבאי או בסגר צבאי. למרות השינוי בחשיבה של סאדאת, קיסינג'ר בחר לא לדווח על השינוי החשוב לראש הממשלה יצחק רבין, שהגיע לביקור בווינגטון בינואר 1976 (עמ' 549). מצרים, ישראל ושאר תושבי המרחב צריכים להודות לסאדאת על דבקותו בשלום, שהובילה למשא ומתן החשאי במרוקו, לביקורו בכנסת ובהמשך לחתימה על חוזה השלום.

הקיבעון התפיסתי לא היה רק נחלתו של קיסינג'ר. גם ההנהגה הישראלית הייתה שבויה בו, ובעיקר במחשבה שלמצרים אין אופציה צבאית.

הקיבעון התפיסתי לא היה רק נחלתו של קיסינג'ר. גם ההנהגה הישראלית הייתה שבויה בו, ובעיקר במחשבה שלמצרים אין אופציה צבאית. להוציא אגף המחקר של מחלקת המדינה, גם שאר אגפי המודיעין של ארצות הברית היו שותפים להערכה זו (עמ' 110). כמו קיסינג'ר, גם ההנהגה הישראלית העדיפה את הסטטוס קוו, והסטיות מקו זה מדי פעם נבעו באורח קבע מן הרצון להבטיח את אספקת הנשק מארצות הברית יותר מן הרצון לבדוק את מידת אמינותם של המסרים שהעביר סאדאת. רק לקראת אמצע הספר מצטט אינדיק את קיסינג'ר, שהעז לומר בזירות מופלגת: "בטעות או שלא בטעות, הפרספציה היא שישראל הייתה יותר מדי

חינוכי ובעיקר שינוי המשוואה של "שטחים תמורת שלום" ל"שטחים תמורת זמן" הביאה לתוצאה הפוכה. בסוף כהונתו של קיסניג'ר היו 1,900 מתנחלים, ואילו בסוף 2020 היו לפי אינדיק 466 אלף מתנחלים ביותר מ-130 התנחלויות (עמ' 562).

בעוד שבמסלול המצרי, בתהליך שבנה קיסניג'ר קל להוכיח כי הוא צדק במבחן התוצאה, וההסדר שהוא בנה משמש את היום מסד יציב ליחסים בין ישראל ומצרים, האופציה הירדנית היא לא בהכרח הזדמנות שהוחמצה. ניתן גם לטעון שאילו השקעת מאמץ מדיני ישראלי-אמריקאי הייתה מחזירה שליטה ירדנית בגדה ומערבות ישירה בניהול החלק המזרחי של ירושלים, ירדן לא הייתה עומדת לאורך זמן מול הלחצים הדמוגרפיים, הכלכליים והלאומיים שהיו נובעים משליטה כזו. נזקי הכאוס שהיה נוצר במצב של נבצרות שליטה ירדנית לא היו פחותים מהנזק של המשך הכיבוש הישראלי.

בשיחות עם אינדיק אמר קיסניג'ר שהפתרון המועדף עליו הוא בניית "מדינה פלסטינית בדרך" צעד אחר צעד והכרה ישראלית ואמריקאית במדינה כזו בגבולות זמניים, אבל עם יותר שטח בשליטתה ופחות התנחלויות מהמצב היום. אחרי הקמתה כדאי לעודד כינון קונפדרציה עם ירדן (עמ' 567).

אינדיק מוסיף מעין וידוי אישי של מי שכאמור השקיע שני עשורים מחייו בקידום פתרון מלא לסכסוך הישראלי-פלסטיני. הוא אומר כי ייתכן שדווקא השיטה הקיסניג'ריאנית של צעדים מדודים תניב תוצאות חיוביות יותר מהגישה [של "הכול או לא כלום"] שאפיינה את כל הניסיונות האמריקאיים עד כה לפתור את הסכסוך הזה.

הדותו של קיסניג'ר ויחסו לישראל

אינדיק מקדיש עמודים רבים בספרו לתיאור פעולותיו של קיסניג'ר דרך הפריזמה של יהדותו, ובתוך כך יחסו לישראל, וזו אינה התמודדות קלה. האיש הוא היהודי שהגיע לעמדה הבכירה ביותר בממשל האמריקאי. לפי החוקה האמריקאית מזכיר המדינה הוא השלישי בתור לתפוס את מקום הנשיא, אם סגן הנשיא ואחריו יושב ראש בית הנבחרים אינם יכולים למלא את מקום הנשיא. קיסניג'ר לא נזקק להמתין, ולורק משום שהחוקה מחייבת את הנשיא להיות יליד ארצות הברית. יתרה מזאת, הוא חווה את הנאציזם שהשאייר בו משקעים עמוקים והשפיע על הזדהותו הרגשית והאינטלקטואלית עם ישראל. אבל קיסניג'ר היה אזרח אמריקאי שנשבע אמונים לשרת את מדינתו ולקדם את האינטרסים שלה. ישראלים רבים מתקשים להבין כיצד ניתן ליישב את הדברים.

קיסניג'ר מצוטט כאומר שאי אפשר לחיות את החיים שהוא חווה מבלי לחוש שותפות גורל עם העם היהודי,

כשל ההתייחסות למלך חוסיין ול"אופציה הירדנית"

במרבית ואולי אף בכל עשרים שנותיו בממשל עסק מרטין אינדיק בסכסוך הישראלי-פלסטיני, והנושא קרוב לליבו מעבר לפן הרשמי בקריירה שלו. לכן לא מפתיע שהחך השני של ביקורתו על קיסניג'ר מופנה לאי-הצלחתו של זה לנצל את המומנטום שלאחר המלחמה ליצירת שינוי גם בזירה הזו. ירדן לא מילאה תפקיד מרכזי בבניית הסדר האזורי אחרי מלחמת יום הכיפורים. שלא כמו סוריה ומצרים, היא לא התעמתה ישירות עם ישראל במלחמה, אבל שלחה כוחות לרמת הגולן.

למרות אהדתו למלך חוסיין, קיסניג'ר סבר שיש כוחות פוליטיים בישראל שימנעו ממנו להגיע להישג שיקרב את הפתרון. למצרים הייתה עדיפות ברורה בעיניו (עמ' 419), ואף על פי כן, כשהוא דן ב-16 בדצמבר 1973 עם הקבינט הישראלי על הצעות שהגיש לו ז'יד א-רפאעי, יועצו של המלך, בדבר העברת שטח קטן באזור יריחו לניהול ירדני, הוא גילה גישה חיובית ישראלית שאותה העביר אומנם למותר אבל בחוסר אכפתיות מופגן, ותלה את ההאשמה בישראלים שאינם מבינים כי "החוכמה בפוליטיקה היא לעשות את הוויתורים לפני שנכפה עליך לעשותם" (עמ' 422). גם המפגשים של גולדה מאיר ומשה דיין עם המלך ויועצו בינואר 1974 לא עוררו עניין אצל קיסניג'ר, שכבר היה שקוע באותה עת בניסיון לגרום לסוריה להצטרף לסדר האזורי שעסק בגיבושו (עמ' 424).

כשקיסניג'ר חזר לנושא בקיץ 1974 הוא שוב נתקל בסינדרום הפוליטי הישראלי, כאשר רבין היה עסוק בצירוף המפלגה הדתית-לאומית לקואליציה בראשותו, וכל נסיגה בגדה הייתה מכשילה את הצטרפות המפד"ל (עמ' 431-432). כשרבין, יגאל אלון (שר החוץ דאז) ופרס פגשו את המלך חוסיין בנחל ערבה ב-24 באוגוסט 1974, הדבר היחידי שעליו הסכימו הוא שלא תוקם בין ישראל וירדן מדינה שלישית (עמ' 438). בוועידת הליגה הערבית ברבאט באוקטובר 1974 הוכרז 'הארגון לשחרור פלסטין' כמייצג היחיד של העם הפלסטיני וכמי שיקבל כל פיסת קרקע שתשחרר מידי ישראל. זה היה מותה של "האופציה הירדנית" בפעם הראשונה. היא זכתה למיתות נוספות בהמשך הדרך.

אינדיק מבכה את אובדן ההזדמנות ב-1974 וטוען שקיסניג'ר יכול היה לנהל שני מסלולים במקביל (עמ' 442). הגדה וירושלים הן לדעתו בעיות של ישראל, לא של ארצות הברית (עמ' 443). בסיכום ספרו, אחרי שהוא מונה את הישגי קיסניג'ר ואת חשיבות ההסכמים שאליהם ניווט, אומר אינדיק כי בנושא הישראלי-פלסטיני גישתו הזזה של צעד אחרי צעד, התרכזות במה שנראה לו

אני כותב כדי לבטא את אכזבתי העמוקה מהעמדה שאימצה ישראל במהלך המשא ומתן. שליחות קיסינג'ר שממשלתך עודדה הייתה קשורה לאינטרסים חיוניים של ארצות הברית באזור. הכישלון בהשגת הסכם יביא בהכרח להשפעות מרחיקות לכת באזור ועל יחסינו. הוריתי על הערכה מחודשת של מדיניות ארצות הברית באזור, כולל של יחסינו עם ישראל, כדי להבטיח שהאינטרסים של ארצות הברית במזרח התיכון ובעולם יהיו מוגנים. תקבל דיווח על החלטותינו (עמ' 474-475).

אבל יחסי ארצות הברית וישראל חורגים מהתחום האישי (עמ' 557-558). הגם שהוא הפגין לאורך כל השנים שבהן מילא תפקידים בממשל התנגדות לעיקרון של חזרת ישראל לקווי 1967 והתנגד לוועידה בינלאומית, קיסינג'ר היה הראשון שהצליח לחלץ מישראל ויתורים טריטוריאליים תוך איומים עליה והפעלת לחץ, ותוך שהוא עצמו עומד בפני לחצים כבדים מצד שני הנשיאים שבממשליהם כיהן – ניקסון ופורד – שנוכח עקשנותה של ישראל בצומתי הכרעה הסכימו לוועידה בינלאומית, גם אם היה בכך כדי לתרום לשיקום מעמדה של ברית המועצות במזרח התיכון.

הספר הוא בבחינת קריאת חובה לכל העוסקים במשולש היחסים ארצות הברית-ישראל-ארצות ערב.

במאבק הורדת הידיים שהתפתח בין הממשל לבין הלובי הפרו-ישראלי ניצח הלובי, משום שהממשל ובעיקר קיסינג'ר היה חצוי בדעותיו – בין הרצון להוכיח לישראל ולערבים שמדיניות ארצות הברית באזור נקבעת בווישניגטון ולא בירושלים לבין הרצון למנוע מברית המועצות הישגים. זאת מכיוון ששינוי הכיוון והמעבר משיטת קיסינג'ר של הסכמים "קטנים" וצעד אחר צעד לשלום אזורי כולל חייבו ועידה בינלאומית (עמ' 492). מכתב 76 הסנטורים נחת בבית הלבן ב־21 במאי 1975, ובו הקביעה שנסוגת ישראל צריכה להיות בתמורה לצעדים משמעותיים לשלום עם השכנים הערבים ונשק וסיוע כלכלי לישראל, שירתיעו את מדינות ערב מפני חידוש המלחמה. מספר החותמים הבהיר לבית הלבן כי הוא עלול להפסיד בקרב בקונגרס. בצל הבחירות הקרבות לנשיאות בנובמבר 1976 החליט הנשיא פורד לחזור לרעיון של הסכם ביניים בין ישראל ומצרים. אינדיק מעיר ובצדק שהנשיא אובמה, שגם יחסיו עם ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו הידרדרו, סירב לפגוע בביטחון ישראל ולא צמצם את רמת הסיוע או את איכותו (עמ' 539).

זו הייתה אחת מנקודות השפל הקשות ביותר ב־75 שנות יחסי ישראל-ארצות הברית, כאשר הממשל האמריקאי הנחית שני איומים קיומיים כמעט על ישראל תוך תקופה קצרה, ובמרכז הדרמה ניצבו ראש ממשלת ישראל, צבָר עם עבר עשיר של פיקוד על הצבא הישראלי עטור הניצחון במלחמת ששת הימים ושגריר ישראל לשעבר בווישניגטון, מול שר החוץ של המעצמה הבכירה בעולם, יהודי גאה ומבריק שזכה בהכרה עולמית על הישגיו בדיפלומטיה.

ההנהגה הישראלית הייתה מלאת הערכה לקיסינג'ר לצד חשדנות, שנסמכה לעיתים על מודיעין בדבר

הזכרתי כבר את האיום שהשמיע קיסינג'ר כלפי ההנהגה הישראלית על כך שארצות הברית תאפשר למועצת הבטחון להטיל סנקציות על ישראל, אבל לא פחות חמורה הייתה המלצתו לנשיא פורד בתחילת 1975 – להשתמש באיום של השעיית אספקת נשק אמריקאי לישראל. הנשיא האמריקאי הראשון שאישר אספקת נשק לישראל היה קנדי, והמעבר החד משימוש בנשק תוצרת אירופה, בעיקר צרפתי, היה אחרי מלחמת ששת הימים ב־1967. בכל אחת מהפגישות שקיימו ראשי ממשלת ישראל עם נשיאי ארצות הברית עלתה הבקשה לכלי נשק חדשים, ופגישת גולדה מאיר עם הנשיא ניקסון ב־1 במארס 1973 לא הייתה שונה בנקודה זו. ואולם מתוך חשש שהנשק יעוכב הסכימה ראשת ממשלת ישראל שקיסינג'ר יבדוק עם חאפז אסמאעיל אם מצרים תסכים שתמורת הכרה ישראלית בריבונות מצרית, תתאפשר לישראל נוכחות צבאית בסיני. כאמור, מאיר חזרה בה כעבור כמה ימים (עמ' 99).

במהלך המלחמה ב־1973 נאבק קיסינג'ר בפנטגון ובמזכיר ההגנה ג'יימס שלזינגר (שנולד יהודי אך המיר את דתו), שניסה לעכב את משלוחי הנשק. רק בנובמבר 1974 התחיל קיסינג'ר להשתמש בעיכוב משלוחי הנשק לישראל כאמצעי לחץ עליה (עמ' 451), ובמקביל הוא מסר לסאדאת בדצמבר 1974 כי ארצות הברית תחל באספקת נשק למצרים (עמ' 452). מכאן ההידרדרות ביחסי ישראל-ארצות הברית וביחסי קיסינג'ר עם ההנהגה הישראלית הייתה מהירה. ב־21 במארס 1975 הגיע שדר מהנשיא פורד (שקיסינג'ר ניסח):

לנו אינדיק צוהר להבנת האישים המרכזיים ושיקוליהם בצד האמריקאי, הישראלי, המצרי והסורי. ההסכמים, אלו שהם הגיעו אליהם ואלו שנמנעו או נבצרה מהם השגתם, עיצבו את פני האזור.

הספר הוא בבחינת קריאת חובה לכל העוסקים במשולש היחסים ארצות הברית-ישראל-ארצות ערב.

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. כיהן כראש המכון מיולי 2008 עד נובמבר 2011. לד"ר ערן קריירה ארוכת שנים בשירות החוץ ובמערכות הממשל של ישראל. כיהן כשגריר ישראל באיחוד האירופי בבריסל בשנים 2002-2007. בין השנים 1997-2000 שירת כשגריר ישראל בירדן, ובשנים 1999-2000 היה ראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ליישום הסכמי הביניים והסדר הקבע.

oded@inss.org.il

שיחותיו עם מנהיגים ערבים. הוא העריך בין מנהיגיה אישים כמו רבין, דיין ואלון, שניהלו עימו שיחות פנים אל פנים והעלו רעיונות מבריקים, אבל כשחזר לישראל עם חלוף משבר "ההערכה מחדש" הוא חשב שהשתתף בדיון עם "קבוצת מוכרי תפוחי אדמה" (עמ' 525).

במבט לאחור ייתכן שאינדיק צודק בכך שהתרומה הגדולה של קיסינג'ר לישראל הייתה החלפת המנטרה של שטחים תמורת שלום לשטחים תמורת זמן, שאותה ניצלה ישראל כדי לשקם את הצבא, לבנות כלכלה איתנה, להפוך למרכז טכנולוגי עולמי (עמ' 561) [ולקלוט את גלי העלייה הגדולים אחרי התמוטטות ברית המועצות]. שיטת הצעד אחר צעד הביאה את הסכם אוסלו, את הסכם השלום עם ירדן ואת הסכמי אברהם.

ספרו של אינדיק הוא מונומנטלי כי האיש במרכזו הוא כזה. כיום, בשנת היובל למלחמת יום הכיפורים, פותח



לחמאס, יחסי ישראל-חמאס ועיסוק רחב בסוגיות של אמצעי לחימה וטכנולוגיה ובקשר בין חמאס לאיראן. שני פרקים מוקדשים לעימות עצמו, פרק אחד (9) בוחן בעיקר את ההיבטים הטכנולוגיים של השימוש בנשק ושל ההתעצמות שנתגלתה במהלך העימות בכוחו של חמאס, ופרק אחר (13) עוסק בתסיסה בערים המערבות בישראל, שהייתה לאחד ממאפייני העימות הזה. עם זאת העימות שזור בפרקים רבים נוספים בספר המסבירים תופעות המתקשרות אליו, אך הוא אינו עומד במרכזם. בהקדמה מציינים המחברים כי מטרת הספר היא להסביר את מבצע שומר החומות, הרקע והסיבות להתפרצותו, וכן להעניק לקוראים היכרות עם תנועת חמאס והאופן בו היא שולטת בעזה (עמ' 20).

זהו אכן עימות ייחודי שישראל לא התמודדה עם שכמותו עד שפרץ. הוא התאפיין ברב-חזיתיות: התפרצויות וחיכוכים בין אזרחים ישראלים, פלסטינים ויהודים בערים מעורבות; רקטות מרצועת עזה; פיגועי טרור מהגדה המערבית ומחאות עממיות בהיקפים קטנים; ומעל הכול ירושלים והמקומות הקדושים כגורם המניע את כולם יחדיו. הבנת העימות והסקת המסקנות הנכונות ממנו מחייבות פרספקטיבה של זמן וכן לימוד וניתוח מעמיקים של ההתרחשויות שקדמו לעימות ושל אלה שבאו אחריו.

הספר שלפנינו עונה על חלק מהציפיות. הקוראים הסקרנים המתעניינים בסכסוך עם הפלסטינים יבקשו לדעת עוד, משום שהספר מתמודד רק עם חלק מההיבטים של העימות הזה, ומי שעוקבים אחר הסכסוך עם חמאס באורח קבוע יחפשו את החידוש שבו. התזה שניתן לגבש מקריאת הספר היא שהעימות בין חמאס לישראל אינו העיקר, אלא עובדת היותו חלק מאיום הרבה יותר רחב שמטילה איראן על ישראל והאזור. לפי גישה זו חמאס אינו אלא חלק מהמערכת האיראני באזור, בדומה לחזבאללה בלבנון.

מספר נקודות מושכות את תשומת הלב בעת קריאת הספר, בהן:

- **ביטול הבחירות** – אומנם בהקדמה לספר מתלוננים המחברים שהכיסוי התקשורתי בישראל התעלם מהחלטת אבו מאזן לבטל את הבחירות שהיו אמורות להתקיים במאי 2021, וקובעים שבשל הביטול "חמאס ניסה לכבוש את לבו של העם הפלסטיני [...] על ידי עימות עם ישראל" (עמ' 19). ואולם בפרק הבא הם טוענים כי "עימותים פורצים כשנורות היריות הראשונות" (עמ' 23). גם בפרק שיוחד לעימות (פרק 9) אין הם יוצרים את הקשר הישיר בין ביטול הבחירות לפרוץ העימות. הדבר מעלה השערה שבפרק ההקדמה, יותר



הכול עניין של הסברה

יוחנן צורף

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

שם הספר: **העימות בעזה 2021**

מאת: יעקב נגל ויונתן שנזר

הוצאה: ידיעות אחרונות – ספרי חמד

שנה: 2022

מס' עמודים: 256

ספרם של יעקב נגל ויונתן שנזר **העימות בעזה 2021** – **חמאס, ישראל ו-11 ימי עימות**, בהוצאת ידיעות אחרונות וה-F.D.D – הקרן האמריקאית להגנה על הדמוקרטיה, מנסה להסביר את הרקע והמניעים לפרוץ העימות בין ישראל לחמאס (מבצע שומר החומות) במאי 2021 ולעמוד על משמעויותיו הדו-צדדיות והאזוריות. 256 עמודי הספר מחולקים ל-21 פרקים ולפרק מסקנות ומציגים רקע ליחסים בתוך הזירה הפלסטינית בין פתח

התזה שניתן לגבש מקריאת הספר היא שהעימות בין חמאס לישראל אינו העיקר, אלא עובדת היותו חלק מאיום הרבה יותר רחב שמטילה איראן על ישראל והאזור.

עליו כל לחץ גלוי לנקוט צעד כזה (עמ' 71), בעוד שבפועל מדינות אירופה ובראשן גרמניה לא חדלו בחודשים ובשנים שקדמו להכרזתו לדרוש ממנו לקיים בחירות. קנצלרית גרמניה לשעבר אנגלה מרקל נהגה למנות באוזניו את מספר הקדנציות שלהן היא נבחרה במשך השנים מ־2005 – שנה שבה החל אבו מאזן לכהן כנשיא. ממשל ביידן אף הוא לא דרש זאת באורח פומבי. לעומת זאת ישראל הפעילה לחץ כבד לביטול הבחירות. צריך לזכור כי מרגע שהוכרז על הבחירות הייתה המערכת הפלסטינית כמקרה. הרוח החדשה שנשבה ברחוב הפלסטיני מאז ההכרזה על הבחירות והמשבר הגדול שנחשף בתוך פתח, תנועתו של אבו מאזן, הבהירו שגלגול הדברים לאחור וביטול הבחירות יהיו כרוכים במחיר אישי ופוליטי כבד ביותר. גם הטענה הנכונה – שאבו מאזן ביקש לאתגר את ישראל או להטיל עליה אשמה בעצם התקשורת לקיים את הבחירות במזרח ירושלים – מתעלמת ממצבו הרגיש ומן הצורך להותיר בידו פתח מילוט.

התסיסה ברחובות ישראל – שהייתה אחד האירועים המטרידים ביותר במהלך העימות הזו – זוכה אומנם לפרק נפרד בספר (13) אך מוצגת בקצרה כהתפרצות של "אספסוף ערבי" (עמ' 122) שהוסת על ידי חמאס. את הסימוכין להסתה זו מביאים המחברים מפי דובר הוועד היהודי־אמריקאי אבי מאיר החי בארצות הברית (עמ' 123), אך מוסיפים: "אין עדיין הסבר מניח את הדעת מדוע היא פרצה בצורה כה אלימה דווקא הפעם" (עמ' 124). ירושלים והמקומות הקדושים כדבק מלכד ומעורר מוטיבציה כלל אינם מוזכרים כהסבר לחוסר הבהירות שמעלים המחברים. זו אחת המסקנות המרכזיות שיש להפיק מעימות זה. גם ציפיית הקוראים למצוא הסבר למתח המצטבר זה שנים בערים המעורבות, שבהן התיישבו גרעינים תורניים, אינה מוצאת כל ביטוי. העניין מחייב לפחות אזכור של אותם קולות ישראליים המתריעים מפני החיכוך המתמשך הזה. באותה מידה ראוי לאזכור רחב יותר הופעת צעירים יהודים מיהודה ושומרון וממקומות אחרים בחלק מהערים המעורבות, שלטענת קציני משטרה שהיו אחראים על הסדר, תרמו להתססה. באורח תמוה המחברים גם מאשימים את האזרחים הערבים הפלסטינים בישראל באי־השוויון שממנו הם סובלים. הם תולים זאת באי־השתתפות של רבים מהם בבחירות ומשום שמפלגותיהם אינן מעוניינות להצטרף לקואליציה, ובכך כאילו טענו שזכויות

משרצו לטעון שהביטול הביא לפרוץ העימות הם ביקשו למחות על התעלמות התקשורת מהביטול או מהאחריות של אבו מאזן לעימות. בפרק זה מביאים המחברים רקע חלקי של חולשת הרשות הפלסטינית, את היריבות בין פתח לחמאס ואת המצב הפוליטי הפנימי. הם מתעלמים לחלוטין מהתרומה הרבה של ישראל ושל ממשל טראמפ לחולשת הרשות הפלסטינית. שניהם – זו במשך שנים של התעלמות וזה באמצעות תוכנית מדינית ("עסקת המאה") מעליבה – הפכו את אבו מאזן ואת הרשות הפלסטינית לשוליים וחסרי תוחלת בעיני בני עמם. אלה הוסיפו נדבך כבד ביותר לגורמי החולשה האחרים שאותם מציינים המחברים. חמאס, שהימר על בחירות אלה ולחץ מאוד לקיימן במסגרת שיחות הפיוס שקיים עם פתח, משום סיכויי לזכות בהם במושבים רבים, חש עם הביטול שהקרקע נשמטה תחת רגליו. הוא השתמש בירושלים, שבה התחיל להתסיס את הרוחות בעוד מועד, כדבק שליכד את כל החזיתות. המחברים מסתפקים בקביעה כי העובדה שחמאס ירה את הטילים ראשון מוכיחה שהוא פתח בעימות, כאילו לרקע אין כל משמעות, כאילו מדובר בעניין של מה בכך ולא בעימות בין מדינה חזקה לבין ארגון התנגדות/טרור דתי לאומי שיש לו זרוע צבאית, שיש לו אינטרסים המחייבים אותו לשקול היטב את המעבר מהתארגנות לבחירות לעימות צבאי.

לגיטימציה – גם הצורך של אבו מאזן בלגיטימציה של הציבור אינו מקבל ביטוי בניתוח של המחברים באשר למהלכים שקדמו לבחירות וביטול אותן. אבו מאזן מוצג שם כמנהיג שהציבור מתעב, שדבק בכיסאו, "שנבחר בהליך בחירות מעורפל המזכיר את האופן בו נבחר האפיפיור רק ללא העשן הלבן [...] גישה זו שוללת מהעם הפלסטיני את הזכות לבחור בעצמו את מנהיגו" (עמ' 69). זאת בעוד שידוע לכל העוקבים אחר העניין הפלסטיני שאבו מאזן נבחר באורח תקין ב-2005 על ידי הציבור ברוב גדול, כאשר תוכניתו שכללה משא ומתן מדיני ושימת קץ למאבק המזוין הוצגה בגלוי בפני הציבור טרם הבחירות. זהו נתון שלמרבה הצער רבים מהישראלים נוטים לא להזכיר, למרות שבמונחים ערביים הוא חסר תקדים. שאלה ראוי היא מדוע לא התקיימו מאז סבבי בחירות נוספים לנשיאות, אך המחברים אינם עוסקים בה.

אי־דיוקים – המחברים טוענים עוד כי תמוהה הכרזתו של אבו מאזן על קיום הבחירות ימים אחדים לפני השבעתו של הנשיא ביידן, כאשר לא היה

וניתחו את האירועים באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תפיסת עולמם. כך כבר בפרק הפותח אומרים המחברים כי "מטרת הספר היא להסביר את העימות האחרון [...] ולעשות זאת טוב יותר מכפי שהוסבר במהלך העימות עצמו, בעיקר על ידי ישראל" (עמ' 15), או שחוסר הידע מביא ל"דיווחים פגומים וחלקיים ולניתוחים דלים שהציגו את המלחמה כסבב קרבות נוסף" (עמ' 19). בהמשך מבקשים המחברים, כיאה למי שסבורים שיש בידם ידע או מידע שאין לאחרים, להעניק לקוראים "הבנה טובה יותר של ההיסטוריה של חמאס, על האופן בו הוא שולט בעזה, האופן הבלתי אנושי בו הוא נלחם את מלחמותיו ועל חלקן המכריע בהעצמת הסכסוך של איראן" (עמ' 20). בפרק נוסף (6) המוקדש למאבק בין תנועות פתח וחמאס, "המלחמה שלא מדברים עליה", טוענים המחברים שתשומת הלב הבינלאומית לבעיה פנים-פלסטינית זו מועטה מאוד בהשוואה לדיווחים הרבים שתופסים החיכוכים והעימותים הרבים עם ישראל. זו טענה שגם אם היא נכונה, היא מתעלמת מההשפעה הרבה שיש לעימות פנימי זה על תהליך קבלת ההחלטות של הרשות הפלסטינית ושל ישראל. במידה רבה עימות/פילוג זה הוא אבן ריחיים על צווארו של כל מי שמעוניין בהסדר מדיני ישראלי-פלסטיני או בשימור השקט באזור. הוא נוכח, הוא חי והוא משפיע באורח ניכר על חיי היום-יום של הפלסטינים. אילו התעמקו המחברים עוד בסוגיה זו היו מגלים שבמידה רבה ובדומה לישראל, הפילוג הפנים-פלסטיני הפך לשסע חברתי ופוליטי עמוק, הוא חדר לכל בית, לכל משפחה ולכל מוסד פרטי או ציבורי ויצר פוליטיקה זהויות, כשכל עמדה הנקטת בכל סוגיה העומדת על הפרק נגזרת מן העמדה או הקבוצה שאליה משייך או נוטה ליבו של כל אחד.

פרטים ומקורות – המחברים מציגים לקוראים פרטים ומקורות רבים עם מראי מקום לאורך כל פרקי הספר. זהו אומנם אוסף גדול של מקורות, אך הוא לוקה בחד-גוניות. רובו ככולו באנגלית ואין בו מקור ערבי אחד – מה שפוגם ביכולת להכיר גופים כמו חמאס ולתהות על אופיים ושאיופיהם. חלק גדול מהפרטים והמקורות מתמקד בסוגיות של אמצעי לחימה וטכנולוגיה ובסוגיות שאינן מסייעות בהכרח בקידום המטרה שלשמה נועד הספר.

לסיכום, זה אינו מחקר אקדמי והוא גם אינו מתיימר להיות כזה. המחברים שבים ומציינים את כוונתם להסביר את מה שבראייתם טעון הסבר, אך למעשה מציגים

האזרח אינן תלויות בהיותך אזרח נושא תעודת זהות אלא בהשתתפותך בבחירות ובמנגנון הממשלתי.

- **חמאס-איראן** – לאורך הספר ובהקשרים שונים מדגישים המחברים את הישגי חמאס בעימות זה וקובעים שהסיוע והקשר עם איראן הוא מקור הכוח וההתעצמות שלו כתנועת התנגדות. בפרק המסקנות הם אף קובעים כי עזה שבה שולט חמאס היא "גראונד זירו" של המאבק הגדול בין ישראל ואיראן (עמ' 194). האם הכוונה היא שאין מדובר עוד בעימות בין מדינה לארגון לא-מדינתי אלא בסכסוך בינלאומי? ואם לא, מדוע לדעת המחברים זה "מראה עד כמה ראוייה ישראל לתמיכה אמריקאית"? (עמ' 195). נכון, ניתן בהחלט לומר שבעימות המדובר בלט מאוד שיתוף הפעולה בין השניים ואף ניכרים מאמצי חמאס לתרום לבנייה מחדש של ציר ההתנגדות בהובלת איראן. ראשי חמאס עצמם העלו על נס את הסיוע הרב שקיבלו בידע, בממון ובציוד, ואף הדגישו את חדרי המבצעים המשותפים שפעלו בתיאום בכל ימי העימות. כהוקרה על כך אף שידרו נאום של מפקד משמרות המהפכה ב־28 באפריל, יום ירושלים, שצוין על ידי חמאס בעיר עזה. אולם האם ניתן ללמוד מכך שחמאס מאבד מעצמאותו? אם כן, מה ההבדל בינו לבין הג'האד האסלאמי? האם לא ראוי להבהיר את הנקודה הזו? האם יעלה על הדעת שחמאס יוותר על שאיפתו להיות אלטרנטיבה לרשות הפלסטינית ולהיעשות תלותי באיראן, בידועו שקשר כזה לא יתקבל בציבור? חמאס נוהג להתהדר בעצמאות החלטתו ומבהיר שיהיה מוכן לקבל כל סיוע, ובלבד שלא יהיה כרוך במחיר מדיני. אי-השתתפותו בעימות האחרון (מבצע עלות השחר) בין ישראל לג'האד האסלאמי היא הוכחה לעצמאות שחמאס מבקש לשמר. ההסברים הרבים שנדרשו ראשי הארגון לתת בעקבות זאת מלמדים שהיעדרותם לא התקבלה ברצון על ידי האיראנים, חרף ניסיונות הטיוח שנשמעו מצידם ומצד הג'האד האסלאמי.

המחברים מציגים ארגומנטציה מתריסה מול האופן שבו סוקר ומסוקר הסכסוך בין ישראל לחמאס והקשר העמוק שלו עם איראן.

- **כתיבה מתנשאת** – נקודת המוצא של המחברים היא ניסיון "לבוא חשבון" עם הכותבים והפרשנים הרבים שהופיעו במהלך עימות זה, לפניו ואחריו,

ארגומנטציה מתריסה מול האופן שבו סוקר ומסוקר הסכסוך בין ישראל לחמאס והקשר העמוק שלו עם איראן.

סגן אלוף (מיל') יוחנן צורף הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחומי המחקר שלו הם יחסי ישראל-פלסטינים, החברה הפלסטינית, זיקתה לישראל ולהתנחלויות וכן המערכת הבין-ארגונית הפלסטינית. תפקידו הצבאי האחרון היה היועץ לענייני ערבים של המנהל האזרחי ברצועת עזה בתקופת האינתיפאדה הראשונה ועד השלמת היישום של הסכמי אוסלו. לאחר שחרורו כיהן כראש האגף הפלסטיני-ערבי במשרד לענייני מודיעין ואסטרטגיה yohanant@inss.org.il



עצמה מרמזת על טענתו העיקרית של המחבר, הרואה את הדור הצעיר כדור שחי בין הפטיש לסדן. זהו דור החולם על עצמאות וחופש, אך מוצא את עצמו כבול בין הסדר הישן של המערכת הפוליטית הפלסטינית המפוצלת ובעלת הממד הפטריארכלי והמבוי הסתום שאליו נקלע התהליך המדיני עם ישראל.

ספרו של מילשטיין מתחיל בפתח דבר מאת רב־אלוף (מיל) גדי איזנקוט ומתמקד בשינויים שעובר הדור הצעיר בגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים) וברצועת עזה, ולעיתים חוצה את הקו הירוק כדי להעמיד אותם בהיבט השוואתי אל מול תהליכים המתרחשים בחברה הערבית בישראל.

הספר מורכב משלושה־עשר פרקים המחולקים לפי נושאים ולעיתים אינם מסודרים באופן כרונולוגי, אך הם נותנים תמונת מצב מקיפה ומרשימה של מכלול הגורמים המשפיעים על הצעירים והצעירות הפלסטינים, תוך כדי בחינת השינויים והשמתם בהיבט היסטורי. מילשטיין עושה שימוש נאות בספרות הסוציולוגית העוסקת בחקר שינויים בין־דוריים, ולשם כך נעזר בקרל מנהיים, שמחקרו התעמק בשינויים בין־דוריים כחלק משינוי מעמדי וחברתי, ובדניאל לרנר, שהצביע על תפקיד התקשורת ביצירת החוויה הבין־דורית (עמ' 18, 68).

לאורך כל הספר בולטת החשיבות של הצעירים הפלסטינים בהנעת המטוטלת ההיסטורית מ-1948 ועד ימינו אנו. אבני הדרך המרכזיות מאז 1948 עוברות כחוט השני מדור הנכבה לדור המהפכה, אשר נשא את לפיד המאבק המזוין שהובילו הארגונים החמושים הפלסטינים החל ממחצית שנות ה־60. שינוי בין־דורי חשוב ומשמעותי יצר "דור האבנים" שצמח עם האינתיפאדה הראשונה, ולמעשה בהתקוממות שלו ביטא לא רק רצון להתריס כלפי התנהלותם הכנועה של הוריו לאחר המלחמה ב־1967 אלא אף הוביל לשינוי מהותי במרכז הכובד של המערכת הפוליטית הפלסטינית, כאשר משקלן הסגולי של הגדה והרצועה עלה והן החלו להתגבש באופן שיצר תשתית מתחרה להנהגת אש"ף בפזורה.

מעבר להיבט ההיסטורי, ספרו של מילשטיין גדוש בנתונים סטטיסטיים על הדור הצעיר הפלסטיני, והוא מצטרף לשורה רחבה של פרסומים שראו אור בעשור האחרון ועוסקים בנייתו דמותו של הדור הצעיר במזרח התיכון, בעיקר לאחר פרוץ 'האביב הערבי', ביניהם עבודתו ההיסטורית והחשובה של חגי ארליך, שכתב על דורות של מרי (ארליך, 2012), ועבודתה של רונית מרזן, שהתמקדה במאבקם של בני הדור הצעיר במה שהיא כינתה: הסדר הפטריארכלי הישן לאחר פרוץ 'האביב הערבי' (מרזן, 2021). מילשטיין ממקד את כתיבתו בדור הצעיר הפלסטיני שלא לקח חלק באירועי האביב



צעירים חסרי מנוח

עידו זלקוביץ'

המכללה האקדמית עמק יזרעאל ואוניברסיטת חיפה

שם הספר: **לא פה, לא שם – דיוקנו של הדור הצעיר הפלסטיני**

מאת: מיכאל מילשטיין

הוצאה: מערכות ומרכז משה דיין

שנה: 2022

מס' עמודים: 243 (כולל מפתח השמות)

ספרו החדש של ד"ר מיכאל מילשטיין, **לא פה לא שם – דיוקנו הצעיר של הדור הפלסטיני**, השואל את שמו מסרטה המצוין והפרובוקטיבי של מייסלון חמוד 'לא פה לא שם', רואה אור בתקופה מרתקת ומלאת אתגרים עבור החברה הפלסטינית, הנתונה במשבר פוליטי עמוק מאז הפיצול בין פתח וחמאס. הכותרת

זהו דור החולם על עצמאות וחופש, אך מוצא את עצמו כבול בין הסדר הישן של המערכת הפוליטית הפלסטינית המפוצלת ובעלת הממד הפטריארכלי והמבוי הסתום שאליו נקלע התהליך המדיני עם ישראל.

אף שהכניסה לעידן הרשתות העצימה את קולו של היחיד, והן אף דוחפות אותו לפעולות פוליטיות ואלמות יחידניות (Chorev, 2019), הרי עוצמתה של התנועה הסטודנטיואלית נובעת מכישורי הארגון שלה, מאופייה הקולקטיבי של החברה הפלסטינית המסורתית וכמובן מהצורך בהשתייכות שמעניקות התנועות הפוליטיות בקמפוס לסטודנטים, שחלקם הגיעו זה עתה מהפריפריה הכפרית אל המרחב האקדמי שבתוך וליד הערים בגדה. מילשטיין עושה בספרו שימוש מרשים ונכון בספרות ובתרבות פופולרית על מנת לספק לקוראים אפשרות להציף פנימה אל עולמם של הצעירים הפלסטינים. בהיבט הסטודנטיואלי מילשטיין מביא דוגמאות מהרומן המרתק 'פשע בראמאללה' של הסופר עאבד יחיא, שמספק תמונת מצב מרתקת של חיי היום-יום בקמפוס אך מבליט יותר תופעות שבשולי החברה (עמ' 76). זאת לצד נגיעה אמיצה בבעיות חברתיות המעסיקות את הדור הצעיר בגדה המערבית, החש תחושת ניכור מצד ההנהגה הפוליטית הוותיקה ומחפש את המקום לכתוב את סיפורו במאבק הפלסטיני לשחרור לאומי (ואולי אף אישי) בדרך להגדרה עצמית.

ספרו של מילשטיין תורם תרומה של ממש להבנת שינויי העומק שעוברת החברה הפלסטינית ולשדה השיח העוסק בתמורות העוברות על המרחב הפוליטי הפלסטיני.

בהקשר זה מעניין במיוחד הניתוח של מילשטיין על השפעת תרבות המערב על הדור הצעיר. בעוד שברשתות החברתיות בולטת מאוד ההשפעה של תרבות הצריכה והכמיהה למותגים בקרב הדור הצעיר, הרי מסקרי דעת קהל עולה שרוב הצעירים מקיימים מנהגים דתיים: 96.2 אחוזים צמים ברמדאן ו-65 אחוזים אף העידו שהם נמנעים מלחיצת יד עם בני המין השני (עמ' 76).

עוצמת הקיטוב בין המודרנה למסורת באה לידי ביטוי גם בהתחזקות האסלאם הפוליטי, ובהקשר זה יש לציין כי גם פעילי טרור בני הדור הצעיר מזוהים עם חמאס ועם הג'האד האסלאמי, בחלקם הגדול בעל חזות מערבית, דוגמת מהנד חלבי מבצע פיגוע הדקירה באוקטובר 2015, שקרא לפני מותו לאינתיפאדה שלישית (לוי, 2015).

לסיכום, ספרו של מילשטיין הוא בעל מעלות רבות. הוא תורם תרומה של ממש להבנת שינויי העומק שעוברת החברה הפלסטינית ולשדה השיח העוסק בתמורות העוברות על המרחב הפוליטי הפלסטיני.

הערבי, אשר פסחו על החברה הפלסטינית. הוא מתאר את גל האלימות של שנת 2015, שהתקבע בתודעה הישראלית בשם אינתיפאדת הסכינים, כאירוע מעצב דורי שהיווה לא רק ביטוי של מאבק נגד ישראל אלא אף קריאת תיגר על הסדר הקיים במערכת הפוליטית הפלסטינית.

אחד המאפיינים הבולטים של הדור הצעיר הפלסטיני הוא התחושה שמילשטיין מכנה אותה "תלישות" (עמ' 25). אם במהלך אירועי האביב הערבי הייתה תחושה שהצעירים הערבים יוצאים לרחובות בין היתר בדרישה לקחת אחריות על חייהם, הרי במקרה הפלסטיני אולי אחת החוויות המעצבות ביותר מבחינה פוליטית היא הפיצול המתמשך בין פתח לחמאס, ובין הגדה המערבית לרצועת עזה. על אף החיים בעידן הרשתות, הפיצול הפיזי מביא לריחוק בין שני חלקיה של הרשות הפלסטינית ויוצר חוויה של תהליך התבגרות שונה של הצעירים החיים בין שני צידי המתרס. הם לא רק מתמודדים עם שני משטרים שונים אלא גם גדלו לתוך מציאות אחרת – בין עזה שעוצבה בעשור האחרון על ידי תרבות ההתנגדות האסלאמית ובין הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, הנאבקת על עצמאותה תוך הכרה רשמית בישראל, אשר כונתה בעבר על ידי הפתח "אויב חזק אך לא אגדי" (פתח, 1969), ללא יכולת להגיע להשלמה עימה או עם התהליך המדיני ועם דרך הפשרה.

מרחב נוסף בעל משמעות בעיצוב דמותו של הדור הצעיר הוא עולם ההשכלה הגבוהה. הקמפוס (בערבית: אל-חרם אל-ג'מאעי) זוכה למעמד מיוחד בחברה הערבית, והסטודנטים מילאו תפקיד מיוחד בעיצוב ובגיבוש מוסדותיה של התנועה הלאומית הפלסטינית לאחר הנכבה ב-1948 (Zelkowitz, 2015). הסטודנטים נהנים ממעמד חלוצי בחברה הפלסטינית ונחשבים גורם שאמור להיות סוכן שינוי. דור הסטודנטים הנוכחי, המורכב מצעירים שגדלו לאחר תהליך אוסלו וחוו את האינתיפאדה השנייה ומבצע חומת מגן כצעירים מתבגרים בגדה, וכן את חמשת סבבי האלימות בין ישראל וחמאס ברצועת עזה, גדלו כבר לתוך עולם הרשתות וקצב החיים שלהם שונה מזה של בני דור המייסדים של התנועה הלאומית הפלסטינית, שפעלו באוניברסיטאות של מצרים, לבנון, סוריה וגרמניה בסוף שנות ה-60. מעמדה של תנועת הסטודנטים נחלש בהשוואה לתפקידה ההיסטורי בפזורה ולהובלת המאבקים שנשאו ראשיה בזמן האינתיפאדה הראשונה (ע'אט'ה, 2000), אך היא נחשבת עדיין למאגר הטבעי של ההנהגה הפוליטית העתידית, וכן מתקיימים בתוכה קשרי זיקה של הפעילים אל הזרועות הצבאיות של הארגונים החמושים השונים.

שני ספרים: תנועת הפת"ח: אסלאם, לאומיות ופוליטיקה של מאבק מזוין (רסלינג, 2012); *Students and Resistance in Palestine - Books, guns and politics* (Routledge, 2015). zelko@netvision.net.il

מקורות

- ארליך, ח' (2012). **דורות של מרי: סטודנטים ואוניברסיטאות במזרח התיכון**. האוניברסיטה הפתוחה.
- לוי, א' (2015, 4 באוקטובר). **המחבל כתב בפייסבוק: האינתיפאדה פרצה**. Ynet.
- מרזן, ר' (2021). **האב, הבן ורוח המהפכה**. פרדס.
- פתח, (1969). **دراسات وتجارب ثورية: عدو قوى ولكنه ليس اسطوريا** [לימודים וניסיונות מהפכניים: אויב חזק אך לא אגדי]. מכתב אל-אעלאם ואל-תוג'יה.
- ע'אט'ה ע' (2000). **الحركة الطلابية الفلسطينية: الممارسة والفاعلية** [התנועה הסטודנטית הפלסטינית: התנסות והפעולה]. מואטן.
- Chorev, H. (2019). *Palestinian social media and lone-wolf attacks: Subculture, legitimization, and epidemic. Terrorism and Political Violence, 31(6), 1284-1306.*
- <https://doi.org/10.1080/09546553.2017.1341878>
- Zelkowitz, I. (2015). *Students and resistance in Palestine: Books, guns and politics*. Routledge.

הספר עשיר במקורות בשפה הערבית ובנתונים סטטיסטיים המגבים את טענות המחבר על היותו של הדור הצעיר הפלסטיני דור החי בין ניגודים רבים, בין מודרנה למסורת, ושרוי בייאוש עמוק מהמערכות הפוליטיות שהכזיבו ומהאידיאולוגיות שבחלקן קרסו. קוראי הספר יוכלו להפיק ממנו תובנות רבות ולדלות ממנו מידע רב על אודות הדור הצעיר הפלסטיני העכשווי, עמדותיו, יחסו אל העבר וההיסטוריה הפלסטינית הכאובה, ומכאן שהספר גם מותיר שאלות ותהיות לגבי העתיד וביחס לשאלה לאן מועדות פניו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ד"ר עידו זלקוביץ' הוא מרצה בכיר וראש התוכנית ללימודי המזרח התיכון במכללה האקדמית עמק יזרעאל, עמית מחקר בקתדרת חייקין לגאואסטרטגיה באוניברסיטת חיפה, עמית מדיניות במכון מיתווים ומלמד גם באוניברסיטת רייכמן. ד"ר זלקוביץ' שימש עמית מחקר ארסמוס מונדוס במכון לסוציולוגיה ובמרכז ללימודי מתודה במדעי החברה באוניברסיטת גוטינגן, גרמניה, וכן עמית קרן שוסטרמן במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת מינסוטה, ארה"ב. הוא כתב מאמרים אקדמיים רבים בכתבי עת שפייטים ופרסם

ייעוד ומטרה, קול קורא

אפשרויות הפרסום

עדכן אסטרטגי מציע חמישה סוגי פרסומים:

“**הבמה המחקרית**” (The Research Forum) – מאמרים אקדמיים בהיקף של עד 8,000 מילים בעברית או 10,000 מילים באנגלית (כולל הערות ומקורות בסגנון APA7), בעלי אופי מחקרי ותיאורטי, במנעד רחב של נושאים הקשורים לביטחון לאומי. המאמרים עוברים שיפוט עיוור כפול (Double blind peer review). למאמרים יש להוסיף תקציר בהיקף של 100–120 מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים ובי קצר של הכותב/ת.

“**במת מדיניות**” (Policy Analysis) – מאמרים שעיקרם ניתוח מדיניות בהקשרים של ביטחון לאומי, בני 1,500 עד 3,000 מילה בעברית ועד 4,000 מילים באנגלית, ללא הערות שוליים ועם הפניה למקורות באמצעות קישורית (Hyperlink), ללא רשימת מקורות בסופו. כן ניתן יהיה לצרף רשימת מקורות מומלצים לקריאה בסוף המאמר. המאמרים יכללו תקציר בהיקף של 100–120 מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים.

“**ביקורות ספרים**” (Book Reviews) – במדור זה יכללו סקירות ספרים בתחומי העניין של ביטחון לאומי במנעד הרחב של התחום בהיקף של 800–1,500 מילים ועד 2,000 מילים באנגלית כולל מקורות (בסגנון APA7).

“**במת שיח**” (The Professional Forum) – שיח נושאי רב־משתתפים או ראיון עומק בהיקף של 2,000–3,000 מילים ועד 3,500 מילים באנגלית כולל מקורות (בסגנון APA7).

“**סקירת ספרות**” (Academic Survey) – סקירת ספרות מקצועית עדכנית בתחום ספציפי הקשור לביטחון לאומי בהיקף של 1,800–3,000 מילים בעברית ועד 4,000 מילים באנגלית, כולל מקורות ורשימת מקורות נוספים מומלצים לקריאה (סגנון APA7).

ד"ר קובי מיכאל, עורך **עדכן אסטרטגי**

עדכן אסטרטגי, כתב עת רב־תחומי לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין, הוא כתב עת שפיט דו־לשוני (עברית ואנגלית) בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב. כתב העת מוכר על ידי הו"ת" ומופיע ברשימת כתבי העת למודל התקצוב. הוא משמש במה למחקר רב־תחומי, מקורי ועדכני בקשת רחבה של סוגיות הקשורות לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין כתחום ידע. בכתב העת, שנוסד בשנת 1998 ורואה אור מדי רבעון, מתפרסמים מאמרים בנושאים הקשורים לישראל, המזרח התיכון, המערכת הבינלאומית ובמגמות גלובליות, שיש בהם כדי להעשיר ולאתגר את תשתית הידע בתחום הביטחון הלאומי. מטרת עדכן אסטרטגי היא תרומה לקיום דיון פורה ומעמיק בשאלות יסוד בחקר הביטחון הלאומי, תוך גישה המבכרת שילוב של הממד התיאורטי עם כתיבה מוכוונת מדיניות.

העת הנוכחית מזמנת שינויים תכופים במוסכמות יסוד הקשורות לביטחון לאומי ולאופן שבו הוא נתפש. חקר התחום מתפתח ומנסה להסתגל לפרדיגמות חדשות ולתמורות ברבדים הכרוכים זה בזה – טכנולוגיים (ובכללם מורכבויות עולם הסייבר), תרבותיים, צבאיים, מודיעיניים, חברתיים כלכליים ועוד. אתגר הבנת המציאות מתחדד עם הופעתן של אמיתות המתחרות זו בזו, ודווקא בשל כך חיוני קיומו של מחקר מבוסס עובדות ונתונים, שמתווך לכדי אמירות מעודכנות ומחדשות.

המערכת מעודדת חוקרות וחוקרים להציע מאמרים שטרם ראו אור באכסנייה אחרת, ושיש בהם כדי להציע תזה מקורית ומחדשת על ביטחון לאומי בראי דיסציפלינרי רחב: יחסים בינלאומיים, מדע המדינה, היסטוריה, כלכלה, משפט, תקשורת, גיאוגרפיה ולימודי סביבה, לימודי ישראל, מזרח תיכון ואסלאם, סוציולוגיה ואנתרופולוגיה, לימודי ביטחון ואסטרטגיה, טכנולוגיה, סייבר, יישוב סכסוכים ותחומים נוספים.

ברוח התקופה, עדכן אסטרטגי מעביר את כובד משקלו לנוכחות וזמינות ברשת. הגם שהגיליונות ימשיכו להתקבץ בחתך רבעוני, המאמרים שיאושרו לפרסום, לאחר תהליך שיפוט ועריכה, יפורסמו בגרסה מקוונת באתר כתב העת במתכונת *published first on-line*, ובשלב מאוחר יותר כחלק מהגיליון הרבעוני הרלוונטי.

