

## תוכן העניינים

1	<b>פתח דבר</b>
2	<b>עיקרי המסמך</b>
8	<b>מגמות ומפנים אסטרטגיים</b>
8	מגמות עולמיות
9	"העידן הגרעיני השני"
10	מגמות אזוריות
11	האירוס הגרעיני האיראני
13	אירומי טרור
14	אסטרטגיות ישראליות בזירה הבינלאומית
14	שדרוג השרותפות עם ארצות-הברית
15	העמקת הקשרים עם האיחוד האירופי
16	חבירה לנאט"ו
17	שיפור כלי המאבק בחזית המדינית-רעיונית
18	הסדרים מדיניים
18	מאפיינים עיקריים
19	מפת הדרכים וההתנתקות
22	תוכניות להסדרי קבע דו-צדדיים
23	חלופות ירדניות
24	חילופי שטחים רב-צדדיים
27	<b>ממשל, כלכלה וחברה</b>
27	מדדי החוסן הלאומי
28	שיפור המשילות והממשל
28	שינוי שיטת הממשל בישראל
29	שיפור עבודת המטה והמודיעין הלאומי בדרג העליון
31	מתודולוגיות חדשניות באיתור איומים והזדמנויות
31	תקשורת, ממשל וחברה
32	כלכלת ישראל לנוכח תהליכים פנימיים ותמורות גלובליות
32	המקורות לעוצמתה הכלכלית העתידית של ישראל
35	שוקים פיננסיים חוץ-בנקאיים והסרת החסמים להתפתחותם
36	עידן של תעשיות הביטחון
37	מבנה משק הדלק והזיקוק
37	ישראל כגשר אסטרטגי דו-כיווני לשינוע נפט
38	עידם של משאבי ההון האנושי
38	הביטחון החברתי בעידן הגלובליזציה והרפורמות הכלכליות
38	חלוקת האחריות לרווחה בין הממשל לחברה האזרחית
40	תפקיד המגזר העסקי ברווחה
40	תפיסה חדשה של ביטחון חברתי
42	ערביי ישראל: קידום שוויון אזרחי ופיתוח כלכלי וחברתי

44	פיתוח הנגב כאתגר לאומי
46	<b>העם היהודי, יהדות וחוסן לאומי</b>
46	מגמות והמשכיות בעם היהודי ובזיקתו לישראל
47	עידוד תרבות יהודית חילונית והנחלתה בישראל ובתפוצות
49	<b>סדר היום של הכנס</b>
61	<b>צוותי עבודה</b>
62	<b>המכון למדיניות ואסטרטגיה</b>
63	<b>המרכז הבינתחומי הרצליה</b>
63	<b>בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה</b>
64	<b>תרדות</b>

## פתח דבר

"כנס הרצליה" החמישי על מאזן החוסן והביטחון הלאומי נערך בחנוכה תשס"ה. דיוניו שיקפו דילמות מרכזיות בפניהן ניצבת ישראל כיום בתחומים השונים - המדיני, הביטחוני, הכלכלי, החברתי והתרבותי, והציעו אסטרטגיות וחלופות לסוגיות שעל סדר היום הלאומי.

מסמך זה, שנכתב ע"י ד"ר ישראל אלעד-אלטמן וד"ר שמואל בר, מציג את הממצאים, את המסקנות ואת ההמלצות שהועלו בכנס, אף כי איננו מתיימר לשקף את כולן, ולפיכך איננו מחייב את משתתפיו. גם כך דומה שבעצם כתיבתו טמונה תועלת רבה, ולכך הוא מרבא בזאת לעירונך.

ד"ר עוזי ארד

יו"ר הכנס

הרצליה, פברואר 2005

## עיקרי המסמך

סביבתה האסטרטגית של ישראל השתפרה בשנה האחרונה. שיפור זה חל, בין היתר, בעקבות צמצום ממדיו של הטרור הפלסטיני, הסתלקותו של ערפאת, בחירתו מחדש של הנשיא בוש, גיבושה של תוכנית ההתנתקות, השיפור ביחסים עם מצרים ונחישותה החדשה של הקהילה הבינלאומית בניסיונה לבלום את תוכנית הגרעין הצבאית של איראן. אך איראן מצדה נחרשה לקדם את התוכנית, והיא ושלוחיה ממשיכים לעודד טרור פלסטיני ולחתור תחת מאמצי ההסדר.

מבית בולטת התפנית החיובית בכלכלה, אך נמשך הגידול בערובי ובאי-השוריון, וכך גובר הניכור בין הציבור למוסדות הפוליטיים, ניכור שמשמעותו רבה מאוד ככל שתוכנית ההתנתקות מתקדמת.

**בזירה הבינלאומית** גוברת חשיבותה של **אסיה** ובמיוחד גוברת חשיבותן של **סין** ו**הודו**. הדרך שבה יטפל המערב באתגר הסיני, במישור המדיני, במישור הכלכלי ובמישור הביטחוני, תשפיע על היציבות במזרח אסיה. ההתפתחויות שעשויות להתחולל שם ולהשפיע על ישראל הן עימות בין סין לטייוראן, עימות בין הודו לפקיסטן, או עימות בחצי האי הקוריאני, ושני אלה האחרונים טומנים בחובם סכנה של הסלמה גרעינית. יש הרואים בכלכלה הסינית "ברעה", ומודאגים מהאפשרות שזו תתפוצץ ותדרדר את הכלכלה העולמית, ובתוכה גם את כלכלת ישראל.

**המשטר העולמי בתחום הגרעין** העניק לעולם יציבות ממושכת, אך הוא עומד על סף משבר בשל התרחבותו של מעגל הספקים, בשל שיפורה של הטכנולוגיה וזמינותה, בשל ריבוי כישלונות כגון אלה שהיו בעירק, באיראן, בלוב ובצפון קוריאה, ובשל הקושי לטפל בממוקד בבעיית התפוצה, במנותק משיקולים אחרים של ביטחון לאומי, טרור, יציבות, ואנרגיה. זאת משום שהמציאות החדשה – **העידן הגרעיני השני** – מתאפיינת בין היתר בריבוי שחקנים, בזמינותו ובמחירו

חשיבותה של אסיה גוברת, ובמיוחד גוברת חשיבותן של סין ושל הודו.

העידן הגרעיני השני טומן בחובו סכנה של אי-יציבות אזורית ועולמית. גרעון איראן יפר את האיזון

הזול של נשק להשמדה המונית, בתרבות אסטרטגית שונה של המדינות הגרעיניות ובסכנת הטרור הגרעיני.

**איראן** פועלת ותמשיך לפעול כדי לסכל את חידוש התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים וכדי למנוע את ייצובה של עירק ושיקומה. בה בעת מסתבר כי **האירוס הגרעיני** היא האיראני הוא האתגר האסטרטגי הראשון במעלה העומד כיום לפני ישראל. הדעות נחלקות בשאלה אם איראן עשויה להיענות לשילוב תמריצים וסנקציות ולוותר על מימוש האופציה הגרעינית. אם לא, הרי הדרך היחידה לבלום את מאמציה היא באמצעות סנקציות, חתירה להפלת המשטר ואולי אף מהלומה צבאית. אם איראן תממש את כוונותיה, הדבר יאיים על ישראל ויערער את האיזון הקיים כיום באזור, משום שידרבן מדינות נוספות לרכוש אופציה גרעינית.

**שיפור יכולת  
ההגנה והסיכור  
של ישראל צמצם את  
ממדי הטרור.**

בשנה האחרונה הצטמצמו ממדי הטרור הפלסטיני. אין מדובר בדעיכת המוטיבציה של ארגוני הטרור לבצע פיגועים, אלא בשיפור יכולת ההגנה והסיכור של ישראל. גם הזירה הצפונית שקטה יחסית בזכות תגובותיה של ישראל על ניסיונות ההסלמה של חזבאללה. מאבקה של ישראל בטרור נתמך בהבנה בינלאומית רחבה, שעל הפלסטינים לטפל בראש ובראשונה בטרור, ורק לאחר מכן ייתכן משא-ומתן מדיני. גם המערכה הבינלאומית נגד הטרור, בהנהגתה של ארצות-הברית, תורמת למאבקה של ישראל בטרור.

**ארצות-הברית** היא עדיין הגורם הדומיננטי ביכולת לספק מענה לאירומים העיקריים בזירה הבינלאומית – **טרור ותפרצת נשק להשמדה המונית**. המדיניות האמריקאית **בזירה העירקית** תהיה אכן ברוח לעתידך של התוכנית האמריקאית באזור.

לנוכח האירומים והאתגרים צריכה ישראל לפעול לשדרוג קשריה עם מוקדי העוצמה העולמיים. מבחינתה של ישראל, **היחסים המיוחדים עם ארצות-הברית** הם מרכיב קיומי בעוצמתה, המחייב טיפוח רצוף. ישראל יכולה לפעול לשדרוג רשמי של יחסים אלה לרמה של ברית הגנה, או לחלופין לפתח מערכות יחסים רחבות יותר של משולשים אסטרטגיים, שבמסגרתם ישראל, ארצות-הברית ומדינה נוספת יעלו תרומה לאיזור האסטרטגי האזורי.

**היחסים  
המיוחדים עם  
ארצות-הברית הם  
מרכיב קיומי  
לגבי ישראל  
ואפשר לשדרג  
אותם.  
בר-בזמן יש  
אפשרות לחזק את  
הקשר עם אירופה  
ולבחון  
אפשרויות זיקה  
לנאט"ו.**

**אירופה** המורחבת נהפכה לשחקן אסטרטגי, וכיום ישנה אפשרות שישראל תחזק את קשריה עמה. מנקודת המבט האירופית, ישראל זקוקה לקשר אסטרטגי איתן עם המערב, שיעניק לה את הכוח ליטול סיכונים למען השלום.

גובר הצורך בשדרוג הקשר בין ישראל לבין **הברית הצפון אטלנטית** (NATO), משום שהאתגרים הביטחוניים המורכבים מצריכים מאמצים משולבים; נאט"ו מתקרבת למזרח התיכון, ולישראל יש עניין ב"מטרייה" שלה לשם הידברותה הרב-צדדית עם מדינות ערב, וכך יש לה עניין בעורף ביטחוני ופסיכולוגי שיתרום ליכולתה לקבל החלטות אסטרטגיות. ישנם דגמי זיקה שונים שישראל תוכל לאמץ ביחסיה עם

נאט"ו: היא יכולה לבחור בין הכנה להצטרפות לנאט"ו (הדגם השרודי) לבין חברות מלאה (הדגם הבריטי). כמו כן היא יכולה לבחור בתהליך המוביל מהדגם הראשון לדגם השני.

לנוכח מגמת הירידה ב"עוצמה הרכה" של ישראל בזירה הבינלאומית, עליה להירתם למאבק מדיני ורעיוני נגד הדה-לגיטימציה והאיבה כלפיה, לנהל מערכה "התקפית" שתחשוף את היריב, להבליט את צדדיה החיוביים ולטפח את בעלי בריתה הטבעיים.

יש המעריכים כי דרוקא עתה, כאשר האמון בין ישראלים לפלסטינים הגיע לשפל לאחר ארבע שנות אינתיפאדה, קטנו הפערים המדיניים לגבי ההסדר וקיים מפגש אינטרסים בין ישראל, הרשות הפלסטינית, מצרים וירדן בכל הקשור לקידום תהליך השלום. רוב מעצבי המדיניות בישראל סבורים כי שנת 2005 טומנת בחובה הזדמנות לפריצת דרך היסטורית ביחסים עם הפלסטינים. בקרב הפלסטינים ניכר רצון לנצל את המומנטום שנוצר עם מותו של ערפאת, ולהפריך את הטענה הישראלית ש"אין שותף פלסטיני".

**תוכנית ההתנתקות**, לטענת תומכיה, היא צעד מדרד ובר-שליטה, התואם את רצונו של רוב הציבור: היא תאפשר היפרדות מהפלסטינים, תשפר את המציאות הביטחונית ותיצור הבנה בין ישראל ללבין הממשל האמריקאי. מתנגדי התוכנית גורסים שהיא תמנע מישראל את היכולת להילחם בטרור, תבזבז את הקלף החשוב של היציאה מעזה ותיצור לחצים מדיניים.

יציאתה של ישראל תשאיר חלל ריק בשטח, וישראל סבורה כי הפלסטינים ארוקהילה הבינלאומית הם שישארו באחריות למצב בשטחים שיפורנו. מנגד נשמעת טענה שלפיה ישראל בכל זאת תישא באחריות במקרה של אסון הרמניטרי בעזה.

מותו של ערפאת ובחירתו של אבו מאזן פתחו את הדרך לביצוע תוכנית ההתנתקות בשיתוף פעולה עם הפלסטינים ולא כצעד חד-צדדי. גם אם

שורת תחרשה  
שנפתחה  
הזדמנות  
לפריצת דרך  
היסטורית  
ביחסים עם  
הפלסטינים.

תוכנית  
ההתנתקות שכריה  
במחלוקת עמוקה  
בציבור, אך מותר  
של ערפאת פתח את  
הדרך לביצועה  
בשיתוף  
הפלסטינים ולא  
כצעד חד-צדדי

ההתנתקות תתבצע בלי הסכם עם הפלסטינים, ישראל תהיה מעוניינת לקיים את מרב התיאום האפשרי בשטח, כדי למנוע נזקים הומניטריים.

ומה מעבר להתנתקות? תוכניות רעיונות רבים מונחים על השולחן. יש מי שקורא לעצב כבר עתה את **מפת הקבע** שבין ישראל לפלסטינים, בשיתוף עם הפלסטינים ("המפקד הלאומי" ו"ירזמת ז'נבה") או במהלך חד-צדדי של ישראל (תוכנית ליברמן לחילופי אוכלוסייה ושטחים). כל התוכניות כוללות הפרדה בין ישראלים לפלסטינים, השלמה עם חלוקת ירושלים במידה זו או אחרת, וכך רעיונות שונים לחילופי שטחים ואוכלוסייה.

מבחינתה של ישראל ישנם יתרונות **במעורבות ירדנית** מוגברת בתהליך ובתוצריו של המשא-ומתן, ולכן עולים שוב רעיונות לשלב את ירדן בהסדר. גם לירדן יש אינטרסים רבים בפתרון שיימצא לבעיה הפלסטינית ובאופייה של הישורת הפלסטינית שתקום בגדה המערבית, שכן היא חוששת שבעיותיה של הגדה המערבית יגלשו לתחומה ויערערו את יציבותה.

רוב תוכניות ההסדר כוללות **חילופי שטחים**. רעיון חילופי השטחים מושתת על ההכרה שגבולות קיימים אינם שיקול מכריע, וכך על העיקרון שיש להתחשב בריכוזי אוכלוסייה קיימים. תוכניות אלה מבוססות על כך שכל צד שומר על **זכארת** לשטח, אך שטח זה מחולק בצורה שונה, על-פי שיקולים דמוגרפיים, ביטחוניים וכלכליים. האפשרויות הטריטוריאליות לחילופי שטחים **דו-צדדיים** ישירים בין ישראל לפלסטינים ובין ישראל לסוריה הן מוגבלות, אך חילופי שטחים תלת-צדדיים מרחיבים את טווח האפשרויות להסדר. שתי תוכניות כאלה התגבשו לאחרונה:

• **תוכנית לחילופי שטחים תלת-צדדיים בין ישראל, מצרים ופלסטין**, שלפיה רצועת עזה תורחב על-ידי שטח בסיני, שכפיצוי עליו תמסור ישראל למצרים שטח בנגב, ואילו ישראל תקבל שטח בגדה המערבית;

**תוכניות לחילופי שטחים רב-צדדיים בין ישראל, הפלסטינים, ירדן, מצרים וסוריה עשויות להרחיב את מגוון האפשרויות**

• **תרכנית לחילופי שטחים בין ישראל, ירדן וסוריה**, שלפיה ישראל תשמור לעצמה שטח במערב רמת הגולן, עד הקו שייקרא "גבול הרמה", וירדן תעביר לסוריה שטח בסדר גודל זהה לאורך הגבול המשותף ותקבל מישראל שטח זהה בערבה ו/או נמל בים התיכון.

**מדדי החוסן הלאומי מצביעים על מגמת מעורבות:**

• **בולטת התפנית החיובית בכלכלה**, בעיקר הודות לירידת האינפלציה בהשוואה לשנת 2003 ולעליית התוצר הגולמי והתוצר לנפש. בה בעת נמשכות מגמות הגידול בממדי הערני, באי-השוויון ובאבטלה הכרונית, ונמשכת הירידה ברמת החיים ובשיעור ההשתתפות בכוח העבודה.

• **סקרי עמדות הציבור מראים כי רמת הפטריוטיות ואמון של הציבור במוסדות הביטחוניים שומרים על רמתם הגבוהה**. מכאן שהציבור "למד" לחיות עם הטרור, ומפעילי הטרור כשלו במאמצייהם לפגוע במורל ובחוסן הלאומי של החברה בישראל. אך נמשכת מגמת הנסיגה בממד הממשלי של החוסן הלאומי, הכולל בין היתר את היציבות הפרוליטית, היעילות השלטונית ושמירת החוק. מגמה זו משתקפת בבירור גם בירידה הנמשכת באמון של הציבור במוסדות הפרוליטיים.

החולשה בתחום הממשלי פוגעת ביכולתה של המדינה להתמודד בהצלחה עם ההכרעות ההיסטוריות שעל סדר יומה, ולכן נדרשים **שינויים בשיטת הממשל**, שיחזקו את הלגיטימיות שלו ואת כושר תפקודו, וכן נדרשים שיפורים במנגנוניו:

ברמת שיטת הממשל מוצע לעבור ל**שיטה נשיאותית**, להנהיג בחירות אזוריות חלקיות, ולהגיע לשיטה שקיימות בה שתיים עד שלוש מפלגות בלבד.

ברמת המנגנונים נדרש להקים ליד ראש-הממשלה והממשלה **מטה מתאם**, מתכלל ומייעץ **לענייני ביטחון וחץ**, וכן **מנגנון לאינטגרציה ותיאום של המודיעין ברמה הלאומית**.

**לצד התפנית החיובית בכלכלה נמשך הגידול בממדי הערני ונמשכת מגמת הנסיגה בממד הממשלי של החוסן הלאומי.**



לנוכח השפעתה הרבה של **התקשורת** על החוסך הלאומי, נשאלת השאלה אם צריך ואם אפשר להגן עליה מהתערבות של גורמי שלטון והון. יש הטוענים שהתערבותם של אינטרסים עסקיים בתקשורת היא מובנית בעצם מהותה, וכי באותה מידה אי אפשר למנוע מעורבות פוליטית בתקשורת. אחרים מצביעים על דוגמאות לאי-התערבותם של גורמים שלטוניים במערכות של תקשורת ההמונים הכפופות להם.

אומנם מדדי החוסך הלאומי מצביעים על תפנית חירבית בכלכלה, אך לנוכח האבטלה והתחזיות, הצופות גידול בכוח העבודה, **מתחייב מעבר מידי לתוראי צמיחה מראץ ובר-קיימא**, שיתבסס על פיתוחם של מגוון ענפי הטכנולוגיה. לשם כך נדרשת הגדלה משמעותית של ההשקעות הממשלתיות בתשתיות, במחקר ובפיתוח וכך בחינוך, וכך נדרשת מערכת תמריצים שיגדילו את האטרקטיביות של ישראל לתעשייה הטכנולוגית העולמית, כגון תעשיות השירותים הגלובליים.

בה בעת יש להמשיך בניסיון להפחית את תלותם של אנשים במערכות הביטחון הסוציאלי ולהעביר אותם לעבודה, לפתוח את המורפורלים ולעודד מגזרים שמיצרים תעסוקה רחבה, מגזרים שבהם יש לישראל יתרון יחסי, כמו תירות ופנאי.

כדי לעודד את הצמיחה יש לפעול להסרת החסמים בפני התפתחותו של **השוק הפיננסי החוץ-בנקאי**, שקיומו הכרחי ליצירת שוק פיננסי משוכלל ותחרותי. יש להגביר את התחרותיות של **תעשיות הביטחון** בשוק העולמי באמצעות צמצום הבעלות הממשלתית בהן, ובאמצעות מיזוגן לשתיים-שלוש חברות. יש לפעול לחיזוק ההשכלה הגבוהה בתחומי המדעים, כדי להבטיח ולטייב את משאבי ההון האנושי המדעי והטכנולוגי בישראל.

התמורות הכלכליות הגלובליות, הרפורמות בכלכלת ישראל וצמצום תפקידה של המדינה בררוחה, כל אלה משפיעים בכמה מישרים:  
• הם מביאים להמשך ההתרחבות בחלקם של **ארגוני החברה האזרחית** במתן שירותי רווחה ובמימוןם. יש להסדיר, לתאם וליעל את פעילותם של הארגונים השונים בתחום זה.

יש לעבור לתוראי צמיחה מראץ, שיתבסס על ענפי הטכנולוגיה.

נדרשת רפורמה בפעילות הרווחה הממשלתית והאזרחית ובמנגנוני הביטוח הסוציאלי.

■ הם מחייבים להגדיל את **אחריותו החברתית של המגזר העסקי** ואת מעורבותו ביצירת סביבה שתדאג למעוטי ההכנסה.  
■ הם מצריכים היערכות חדשה של מנגנוני הביטוח הסוציאלי. מהלך בכיוון זה הוא תוכנית ה**רפורמה בביטוח הלאומי**, שבלבה ההפרדה בין האשכול הביטוחי לאשכול הסוציאלי.

מערכת מורכבת של חסמים מעכבת את יישומן של החלטות ממשלה שנועדו לקדם פתרונות לבעיות יסוד של **המגזר הערבי**. עתה מתבקשת המדינה לפעול בכמה כיוונים:

■ לכונן את הרשות לטיפול בבעיותיו של הציבור הערבי, שעליה המליצה "ועדת לפיד".

■ ליישם את החלטות הממשלה, וכך את החוקים והתקנות הנוגעים לשוויון האזרחי של ערביי ישראל.

■ לפעול להגדלת השתתפותם של האזרחים הערבים בכוח העבודה ולהקטנת תלותם הכלכלית במגזר הציבורי. כדי לעשות זאת יש לנקוט שני צעדים עיקריים:

✓ לעודד יוזמות עסקיות ערביות ושיתוף פעולה עסקי יהודי-ערבי.

✓ לעודד העסקת נשים ערביות על-ידי הכשרה מקצועית, על-ידי יצירת תנאים מעודדים כמו מעונות יום, ועל-ידי העסקתן במוסדות המדינה ובחברות ממשלתיות.

מנהיגות והובלה מצד המדינה נדרשות גם בכל הקשור למימוש החזון של **פיתוח הנגב**. היעדר כתובת מרכזית ויד ממשלתית מכרונת מסכל כוונות ומאמצים לקידום פרויקטים בנגב מצד גורמים בקהילות היהודיות בתפוצה ובמגזר הפרטי בישראל. נדרשות עתה:

■ תוכנית לאומית כוללת רב-ממדית, בין-משרדית וארוכת טווח,

שתגייס את כל הגורמים הקשורים לתהליך הפיתוח, ותיצור תנאי

משיכה תחרותיים בתעסוקה, בחינוך, בדיוור ובתחבורה.

■ חקיקה שתיצור תמריצים להשקעות של המגזר הפרטי.

מימוש החזון של  
פיתוח הנגב  
מחייב מנהיגות  
מצד הממשל  
ותכנון  
ומחויבות ארוכי  
טווח.

■ השקעה במגזר הבדורי.

■ השקעה בפיתוח תשתית התחבורה, אגב שימת דגש על רשת הרכבות.

התרחקותם של צעירים יהודים בתפוצות מההוויה היהודית ומהזיקה לישראל, והתגברות העוינות כלפי ישראל וכלפי יהודים בחברות המערביות, הן שתי תופעות המחייבות פעולה, כדי לחזק את קשרי הנוער היהודי עם ישראל והעם היהודי, וכדי להעמיק את החינוך הציוני בקרב ולסייע לו להתמודד עם המתקפה הרעיונית האנטי-ישראלית והאנטי-יהודית. יש לבנות כלים חדשים **למיסוד הקשרים בין היהודים בישראל ליהודים בתפוצות**. ההצעות להקים את "הבית השני" או את "מרעצת העם" הן מהלכים בכיוון זה.

קיימת תחושה שאין ערשים די לעידוד תרבות יהודית חילונית. יש גם מי שטוען כי "ועדת דברת" לא דנה די הצורך בהנחלת הצירוף יהדות, ישראליות ודמוקרטיה. המדינה, בשיתוף עם הגורמים ההתנדבותיים העוסקים בכך, צריכה לעודד ולטפח את **התרבות היהודית החילונית** ולהנחיל אותה לנוער בישראל ובתפוצות כמרכיב מרכזי בזהרות ובעולמו הרוחני.

# מגמות ומפנים אסטרטגיים

## מגמות עולמיות

הסביבה האסטרטגית של ישראל רצופת אתגרים, חלקם מרוחקים וחלקם קרובים ומוכרים היטב. אתגרים אלה טומנים בחובם סיכונים והזדמנויות. המגמות העולמיות המשפיעות כרגע על אתגרים אלה הן:

- **בזירה הבינלאומית:** העלייה בחשיבותן של סין ושל אסיה כולה, רכך העלייה במעמדה העולמי של אירופה המורחבת; נוכחות הנמשכת של הטרור כאיום גלובלי.
- **בזירת המזרח התיכון:** המערכה האמריקאית לקידום מודרניזציה ורפורמה באזור; המערכה בעירק; איום הגרעין האיראני; העימות הפלסטיני-ישראלי.

חשיבותה של אסיה בזירה הבינלאומית נובעת מן העובדות הבאות:

- שליט מארכלוסיית העולם חי באסיה, וזוהי האוכלוסייה הצעירה ביותר בעולם;
- קצב הצמיחה בה הוא הגבוה בעולם, והמשקים של סין והודו עתידים להגיע בקרוב למקום השני והשלישי בגודלם בעולם, בהתאמה;
- מנגד, גם חלק מן האיומים על הביטחון העולמי נובעים מאסיה: מצרי טיוראן, חצי האי הקוריאני ותת-היבשת ההודית הם מוקדי סכסוך העלולים להרביל לעימות בינלאומי ואף לעימות גרעיני.

במסגרת עליית חשיבותה של אסיה בכלל, דורך בפרט כרכה של סין. הדרך שבה יטפל המערב באתגר הסיני במישורים המדיני, הכלכלי והביטחוני תשפיע על היציבות במזרח אסיה, תקבע אם העולם מתקדם לעבר "מלחמה קרה" חדשה, ותשפיע על דרך הטיפול בבעיית תפוצת הנשק להשמדה המונית. עליית קרנה של סין באסיה באה במידה מסוימת על חשבון ארצות-הברית. חשיבותה של ארצות-הברית כגורם מרכזי וככוח מייצב בין סין ליפן נותרה בעינה, אך היא נתפסת באזור כשקועה בענייני המזרח התיכון ובמלחמה בטרור. מנגד, סין מגבירה את נוכחותה ופעילותה באסיה עצמה.

הדרך שבה יטפל  
המערב באתגר  
הסיני תקבע אם  
העולם הרלך  
לקראת מלחמה  
קרה חדשה.

**גם הודו** בולטת בצמיחתה הכלכלית, וצפוי שתיהפך למוקד משיכה כלכלי לפחות עד אמצע המאה. במישור המדיני היא נפרדה מהקור של "הבלתי מזוהות" והיא נוהגת באחריות רבה גם בהקשר הפקיסטני. לכך הודו מצטיירת באסיה כמשקל נגד רצוי מול סין. השאלה מה תהיה דמותה של סין בעוד חמש-עשרה שנה מטרידה כיום את המשפיעים על גיבוש האסטרטגיה של הודו.

ארבעה תרחישים באסיה עלולים להטיל את צלם על העולם כולו ולהקדין גם על המזרח התיכון ועל ישראל:

**יעימות סיני-טיירוואני**, שיגרור בעקבותיו מעורבות של ארצות-הברית. קיימת סברה שסין, המבקשת להתמקד בענייניה הפנימיים, לא תיזום יעמות כזה אם טירוואן לא תבצע מהלך פרובוקטיבי, כגון הכרזת עצמאות.

**יעימות בחצי האי הקוריאני** (שגם הוא כרוך במעורבות של ארצות-הברית).

**יעימות בתת-היבשת ההודית בין הודו לפקיסטן** על רקע הסכסוך בקשמיר, שטמונה בו סכנה של הסלמה גרעינית.

**התפרצות "הברעה" הכלכלית הסינית**. יש הסבורים כי במקרה כזה יתחולל משבר נרחב לא רק באסיה, אלא בכלכלה העולמית כולה, וגם ישראל תיפגע.

עם כל זאת, לא צפוי פיחות בחשיבותו של המזרח התיכון בעיני ארצות-הברית. החלופות לנפט המזרח תיכוני – אלסקה, ניגריה, רוסיה או ונצואלה – כרוכות כולן בבעיות פוליטיות או בבעיות פנימיות אחרות בארצות-הברית. במקביל צפוי שתגבר הזדקקותה של אסיה (ובמיוחד של סין והודו) לנפט מזרח תיכוני, וכתוצאה מכך יגבר גם העניין של מדינות אסיה במתרחש במזרח התיכון.

## **"העידן הגרעיני השני"**

במבט לאחור על כארבעה עשורים של משטר עולמי בתחום הגרעיני, אפשר לומר שהעולם זכה ביציבות ממושכת, ובכלל זה גם מדינת ישראל, אף שהיא לא

הצטרפה מעולם לאמנה למניעת תפרצת הנשק הגרעיני (NPT) ולא השליכה את  
הבה על הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (IAEA). משטר זה סייע  
לבלום את הגעתן של כמה מדינות ליכולת גרעינית צבאית, ורשם לזכותו אף  
התפרקות מנשק גרעיני במדינות "חבר המדינות", לאחר קריסת ברית-  
המועצות, ובדרום אפריקה, לאחר קריסת משטר האפרטהייד.

בראשית שנות התשעים, ולאחר התפרקות ברית-המועצות, החל "העידן  
הגרעיני השני". כמה מאפיינים מרכזיים מבדילים בינו לבין "העידן  
הגרעיני הראשון":

**יריבו שחקנים:** בתקופת המלחמה הקרה לא אירעו משברים שהיו  
מעורבות בהם יותר משתי מעצמות גרעיניות (אף שלבריטניה  
ולצרפת יש נשק גרעיני). בעידן השני יש פוטנציאל למשברים  
מרובי שחקנים, המורכבות גדלה בטור גיאומטרי ככל שהשחקנים  
מתרבים, התקשורת נעשית בעייתית יותר וגוברת הסכנה שיפלור  
טעויות בהבנת המסרים. ביטוי נוסף לריבוי השחקנים הוא מעגל  
ספקי הטכנולוגיה, שהתרחב למדינות באסיה ובאמריקה הלטינית  
ומקיף רשתות רב-לאומיות שקשה לבלום אותן.

**זמינותו ומחירו הזול של נשק להשמדה המונית,** גרעיני  
וביולוגי: נוצרה יכולת לפגוע בארצות-הברית, יכולת שלא הייתה  
קיימת על בסיס כוחות קונבנציונליים בלבד. גם הטכנולוגיה  
התפתחה כך שקשה יותר לגלות פעילות גרעינית.

**התרבות האסטרטגית** של המדינות הגרעיניות החדשות שונה מזו של  
המעצמות הוותיקות. בתקופת המלחמה הקרה לא היו במעצמות  
הגדולות לחצים פנימיים של "ההמונים" בזכות הסלמה גרעינית.  
לעומת זאת אפשר להעלות על הדעת שמנהיגיהן של איראן, פקיסטן  
או צפון קוריאה יידחפו להסלמה גרעינית משיקולים פנימיים.

■ הסדרי הפיקוח נוצלו לרעה על-ידי מדינות כמו עירק, איראן, לוב  
וצפון קוריאה.

■ **איום השימוש בנשק גרעיני על-ידי ארגוני טרור,** שלא היה קיים  
בעידן הגרעיני הראשון, נעשה מוחשי.

המשטר העולמי  
בתחום הגרעיני  
העניק לעולם  
יציבות ממושכת,  
אך הוא עומד על  
סף משבר.

העידן הגרעיני  
השני מתאפיין  
בריבוי שחקנים,  
בזמינות נשק  
להשמדה המונית,  
בתרבות  
אסטרטגית שונה  
של המדינות  
הגרעיניות  
החדשות ובסכנת  
הטרור הגרעיני.

■אי אפשר להתמקד בבעיית הפררליפרציה במנותק משיקולים אחרים של ביטחון לאומי, טרור, יציבות, אנרגיה ונפט.

על רקע זה, המערב (וישראל בתוכו) נדרש לעשות מאמץ מודיעיני ודיפלומטי כדי למנוע אנרכיה גרעינית. דרך הטיפול באתגר התפוצה הגרעינית תכריע אם תהיה תוספת מוגבלת למספר המדינות הגרעיניות (נוסף על חמש המעצמות – הודו, פקיסטן, צפון קוריאה, ישראל ואולי איראן), או שהערולם יידרדר וייהפך ל"ג'ונגל" גרעיני, כפי שהזהיר הנשיא קנדי בראשית שנות השישים, ויהיו בו עשרות מדינות גרעיניות. התחמשותה הגרעינית של איראן (ראו להלן) עלולה להיות קרפרשת המים בין המצב היציב יחסית, ששורר זה שנים, לבין חלום הבלהות של הנשיא קנדי.

העידן הגרעיני השני מחייב בחינה מעמיקה של מצבים חדשים ותופעות חדשות, וכן **גיבוש תפיסות אסטרטגיות חדשות:**

■**הרתעה:** בזמן המלחמה הקרה הניחו שדי בהרתעה הדדית למניעת מלחמה גרעינית. אך הרתעה צריכה להצליח כל הזמן, ויכולה להצליח רק אם המדינות הגרעיניות יודעות להשתמש בנשק גרעיני בלי להפעילו, על-ידי העלאת המחיר של מלחמה קונבנציונלית, איום בהפצת טכנולוגיה למדינות אחרות או איום בביטול הסכמים קיימים (כגון הצהרה על אי-שימוש ראשון).

■**הסלמה:** בעידן הגרעיני הראשון הדגישו את המאמץ למנוע פריצת מלחמה, ולא את ניהול ההסלמה כאשר ההרתעה נכשלת. צריך להיערך גם לאפשרויות של הסלמה, למקרה שאחת המדינות תאיים להשתמש בנשק גרעיני כדי למנוע הפסד במלחמה קונבנציונלית.

■**יבקרת נשק:** זו תשובת שתלב כחלק מתפיסת הביטחון הלאומי של ארצות-הברית. לדוגמה, עולה השאלה אם רצוי שארצות-הברית תודיע על "אי-שימוש ראשון" בנשק גרעיני, עם התחייבות לשימוש בנשק זה נגד כל מדינה שתעשה שימוש ראשון בנשק גרעיני.

## מגמות אזוריות

בשנה האחרונה חלו תמורות בסביבתה האסטרטגית של ישראל, תמורות שטמון בהן פרטנציאל להזדמנויות היסטוריות אך גם להיווצרות אירומים:

■ תוכנית ההתנתקות עשויה להיות פתח לחידוש תהליך השלום; לחילופין, היא עלולה להגביל את יכולתה של ישראל לקדם מהלכי הסדר אחרים.

■ מותו של ערפאת עשוי לאפשר התגבשות הנהגה מתונה, שיהיה אפשר לנהל משא ומתן עמה; לחלופין, הוא עלול להאיץ את הידרדרותה של החברה הפלסטינית, כך שישראל תירותר בלי כתובת למשא ומתן.

■ בחירתו מחדש של הנשיא בוש עשויה לקדם יעדים חשובים של ישראל בתחום המלחמה בטרור ובנשק להשמדה המונית וכך לקדם את הדמוקרטיזציה במזרח התיכון. אך אסור לישראל להתייחס אל התמיכה האמריקאית כאילו היא מרבנת מאליה. אם ישראל לא תשכיל לשמור על רמת תיאום גבוהה עם הממשל האמריקאי, הממשל עלול לשלם במטבע ישראלית תמורת תמיכה אירופית וערבית במדיניותו בעירק.

■ הקהילה הבינלאומית מגלה נחישות בניסיונה לבלום את חתירתה של איראן להשגת נשק גרעיני, אך נחישות זו עלולה להתפרג.

■ השיפור ביחסים עם מצרים והקולות החדשים הנשמעים מדמשק פותחים פתח לשיפור כללי במעמדה של ישראל באזור.

הצלחת המערכה האמריקאית לייצוב עירק נתפסת במזרח התיכון כאבן בוחן לעתידן של התוכניות האמריקאיות לגבי האזור, ובראשן הדרישה לרפורמה ולדמוקרטיזציה. בשלב זה, בחירתו מחדש של בוש הכריעה את הכף לטובת המשך מדיניותו בעירק. מסר זה נקלט היטב במזרח התיכון. מול גישה המתארת את המעורבות האמריקאית כשקיעה



בבוץ הטרור ובבוץ התמודדות עם אוכלוסייה מקומית עוינת, קיימת גישה אחרת, הטוענת כי יש לבחון את ההצלחה האמריקאית בעיקר על-פי התבחינים הבאים:

■ היקף השטח של עירק הנמצא כבר תחת שליטת הממשל המרכזי. לפי תבחיך זה, היקף השטח שבשליטת הממשל הולך וגדל ומגיע כיום לכ- 80% (15 מתוך 18 מחוזות).

■ היקפו הקטן יחסית של הציבור הסוני, המוכן לזרוע תוהו ובוהו כדי לסכל כינונו של משטר דמוקרטי פלורליסטי שיעניק לשיעים ולכורדים את חלקם היחסי בשלטון. לפי גישה זו, מאחר שהבעיה העיקרית היא חלק מהאוכלוסייה הסונית, ההתנגדות קיימת בקרב חמישית מהאוכלוסייה לכל היותר.

■ התנגדותם הנחרצת של השיעים והכורדים להשלטה מחדשת של משטר הבעת'.

■ סימנים מערדדים, הניכרים בנחישותו של ראש-הממשלה עלאורי, בתפקיד שממלא האייתוללה סיסתאני ובהתגבשות הצבא העירקי החדש.

לפיכך, התופעות שייחשבו כהצלחה אמריקאית עתידית הן המשך התפשטות שליטתו של השלטון המרכזי בעירק; קיום בחירות שיביארו להקמת ממשלה ופרלמנט מתונים; הסכמה על חוקה וקיום בחירות בשנה שלאחר מכן.

## האירוס הגרעיני האיראני

איראן עושה ככל יכולתה (באמצעות תמיכתה בטרור) כדי לבלום את חידוש התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים ואת תהליך שיקומה של עירק והעלאתה על פסי הדמוקרטיה. נוסף על כך מתברר כי האירוס הגרעיני האיראני הוא האתגר האסטרטגי הראשון במעלה העומד כיום לפני ישראל. איך מחלוקת על כך שאיראן שואפת להשיג לפחות אופציה גרעינית צבאית, אך עד כה נחלקו הדעות בשאלה אם איראן עשויה להיענות לתמריצים ולסנקציות ולרותר על מימוש אופציה זו. התפתחות האירוס ודרך הטיפול בו

האירוס הגרעיני  
האיראני הוא  
האתגר האסטרטגי  
הראשון במעלה  
העומד כיום  
לפני ישראל.

קשורים קשר הדוק במניעה של איראן. ואלה הם מניעה האפשריים של איראן:

■ שאיפה להעניק כיסוי גרעיני למדיניותה המהפכנית ולשאיפת ההגמוניה שלה במפרץ.

■ מניעים "מגנניים", הנרבעים מתחרשת נחיתות אסטרטגית, מצלקות המלחמה עם עירק ומהטראומה שהותירו בה כיבושיה המהירים של ארצות-הברית את עירק ואפגניסטן, כיבושים המאפשרים לה לסגור את תנועת המלקחיים סביב איראן.

■ מכלול של שיקולי יוקרה לאומית מחוץ ומבית, עם קלף מיקוח למשא ומתן (בדומה לצפון קוריה).

יש הטוענים שגם אם מניעה של איראן נרבעים מתגובתה לאירומים האסטרטגיים סביבה, אפילו של המשטר האיראני והערצמה שתיפרל לידיה עם השגת נשק גרעיני עשויים להניע אותה לפעול מתוך אסטרטגיה לא הגנתית. דרוקא בשל חולשתה הקונבנציונלית של איראן ובשל חרדתה האסטרטגית היא עלולה לראות בנשק הגרעיני כלי המשמש למאבק שוטף ולא דרוקא נשק מיוחד.

אם איראן תצליח לרכוש ארפציה גרעינית, יהיו לכך השלכות מרחיקות לכת הן במזרח התיכון והן מחוצה לו. ואלה הן ההשלכות העיקריות:

■ הצבת אירום על ישראל וערעור האיזון הקיים כיום באזור, כך שמעבר להישענות על ארצות-הברית תיאלץ ישראל לבחון מחדש את מדיניותה.

■ התמוטטות משטר התפרצה במזרח התיכון: חלק מן המדינות במזרח התיכון, ובראשן מדינות המפרץ הערביות, יפעלו ככל הנראה להידוק שיתוף הפעולה עם ארצות-הברית, אך אחרות – מצרים, ערב הסעודית, אלג'יריה, סוריה ועירק (במיוחד אם ייכון בה משטר לא דמוקרטי) – עלולות להחליט גם הן לרכוש נשק גרעיני.

■ אפשרות קריסה של משטר הביטחון הקיים במזרח אסיה, המתבסס על ריתור על הארפציה הגרעינית בתמורה למטרייה ביטחונית

אם איראן תממש את יעדה, יאיים הדבר על ישראל ויניע גם את שכנותיה של איראן לאמץ ארפציה גרעינית.

אמריקאית. קריסה כזאת עלולה ליצור צירופים של אינטרסים רעיונותיים בין "משולשים" ו"מחומשים" של מדינות **גרעיניות** (סיך-יפן-ארצות-הברית; או דרום-קוריאה-צפון-קוריאה-סיך-רוסיה-ארצות-הברית). סימנים לסדקים במשטר הביטחון כבר נראים **בדרום קוריאה ובטיוראן**.

אפשר לשרטט שלוש אסטרטגיות בסיסיות להתמודדות עם האתגר האיראני:

■ **אסטרטגיית המשא ומתן** – דרכה של אירופה, המתבססת על החזקת ה"מקל" (יהיה גודלו אשר יהיה) ברקע, לצד הצגת "גזר". הגזר המפתה ביותר, כך נטען, הוא הכרתה של ארצות-הברית בלגיטימיות של המשטר האיראני והסרת הגבלות הסחר.

■ **המתנה**: הסתייגות מהמאמצים האירופיים ועידוד אופוזיציה למשטר האיראני. זוהי האסטרטגיה הנרכחית של ארצות-הברית.

■ **אסטרטגיית העימות הצבאי**, המתבססת על הערכה שלא יהיה אפשר להניא את איראן מתוכניתה וכי להצלחת תוכניתה יהיו השלכות הרות אסון. אסטרטגיה זו הייתה ריאלית יותר לפני שנה, לפני הידרדרות המצב בעירק. אז יכלה הנרכחות האמריקאית שם להיות "מקל" ולתת גיבוי הרתעתי ל"גזר". כיום, הנרכחות בעירק נהפכה מנכס לנטל. גם ארפציית המהלומה הצבאית הכירורגית ("ארפציית אוזיראק") אינה ישימה לגבי איראן, שכך אין ודאות שכל המתקנים הרלונטיים ייפגעו.

אם מניעה של איראן הם השגת הגמוניה אזורית או צורך להציג מענה מרתיע לאיום האמריקאי, סביר שתשאף להשלמת התחמשתה הגרעינית. אסטרטגיה כזו תחייב פרישה מה-NPT והרכחת יכולת בפועל. במקרה כזה, האפשרות היחידה לבלום את איראן תהיה באמצעות סנקציות, חתירה להפלת המשטר ואולי מכה צבאית. יש המעריכים שגם איראן ליברלית ודמוקרטית תהיה מעוניינת בנשק גרעיני, אך סביר שהיא תהיה רגישה יותר למעמדה הבינלאומי ו"שקופה" יותר, והדבר יקשה על קיום תוכנית גרעינית מחתרית.

כל האסטרטגיות  
הזמינות  
להתמודדות עם  
אתגר הגרעין  
האיראני אינן  
מבטיחות הצלחה.

ארצות-הברית  
היא עדיין  
הגורם  
הדומיננטי  
המסוגל לתת  
מענה לאירועים  
העיקריים בזירה  
הבינלאומית –  
טרור ותפוצת

אך אם מניעה המרכזיים של איראן הם פוליטיים, היא עשויה להסתפק בערפול גרעיני, בנשק לא מורכב וביכולת לא מוצהרת. במקרה כזה ייתכן שתהיה מוכנה לעריכת "עסקה גדולה", שתכלול תמריצים שיניעו אותה לוותר על מימוש אופציית הנשק הגרעיני. גם אם כן, הדרך לעסקה מחייבת שיפור בעמדת המיקוח של ארצות-הברית. לפי אחת הדעות, ארצות-הברית צריכה לשתף פעולה עם המאמץ האירופי מול איראן באמצעות הצגת ה"מקל" והיערכות לאפשרות שתצטרך לממש גם "גזר" תמורת ויתורים איראניים.

מכל מקום, ארצות-הברית נותרה הגורם הדומיננטי, והיא רואה את עצמה מחויבת לתת מענה לאירועים העיקריים בזירה הבינלאומית – טרור ותפוצת נשק להשמדה המונית. נשאלת השאלה באיזו מידה אפשר לצפות שתנקוט פעולות מנע מקדימות

(pre-emptive action). יש לציין שגם בתקופת המלחמה הקרה לא נשלל שימוש ראשון בנשק גרעיני, ושני המועמדים לנשיאות ארה"ב לא שללו פעולת מנע קונבנציונלית, שכן שום נשיא אינו יכול להצדיק הימנעות מפעולה כאשר נשקף לארצות-הברית איום מידי וממשי. לכך סביר להניח שפעולות מנע המתבצעות מרחוק (כגון הפצצת מתקן לייצור נשק גרעיני או פגיעה באנשי אל-קאעידה) יזכו בתמיכה פוליטית גורפת בארצות-הברית. לעומת זאת, יהיה קשה לגייס תמיכה רחבה בפעולה שתהיה כרוכה במבצע צבאי רחב היקף ו/או כיבוש, כמו בעירק.

## אירועי טרור

ממדי הטרור הפלסטיני הצטמצמו במשך השנה האחרונה. אין מדובר בדעיכת המוטיבציה של ארגוני הטרור לבצע פיגועים, אלא בשיפור יכולת ההגנה של ישראל על-ידי המשך בניית גדר ההפרדה ופיתוח עליונות מודיעינית. עליונות מודיעינית זו מושגת על שיתוף פעולה בין זרועות המודיעין ועל מיצוי אמצעים טכנולוגיים מתקדמים, ומעניקה (יחד עם החימוש המדויק) יכולת פגיעה מדויקת ביוזמי הטרור. יכולות אלה מתורגמות להיקף גדול של פעולות סיכול מדי יום.

ארצות-הברית  
תתקשה לגייס  
תמיכה במבצע  
צבאי רחב היקף  
או בכיבוש  
איראן כדי  
לבלום את  
התרככות  
הגרעינית  
האיראנית

בזירה הצפונית, תגובותיה של ישראל על ניסיונות ההסלמה של חזבאללה ריסנו במידת-מה את הארגון, את סוריה ואת איראן. אך הטרור – הן הטרור של חזבאללה והן הטרור הפלסטיני – עדיין נתפס בעיני סוריה ואיראן כתחליף לעימות ישיר עם ישראל. אין ספק ששתי המדינות הללו אחראיות לפיגועים בתוך ישראל, ותגובותיה של ישראל הבהירו לסוריה כי לא תינקה במקרה של פיגוע טרור שיכורר על-ידיה.

מלבד יכולותיה העצמיות של ישראל, קיימת סביבה תומכת של המערכה הבינלאומית נגד הטרור, בהנהגתה של ארצות-הברית, מערכה המקלה על ישראל את מאבקה בטרור. יש הסבורים כי מאזנה של מערכה זו נוטה לצד החירבי. עצם קיומה של מערכה עולמית נגד טרור הוא הישג שיש לבצרו. העובדה שאל-קאעידה לא הצליח לבצע פיגוע נוסף בארצות-הברית מאז 11 בספטמבר מעידה על הצלחתה של ארצות-הברית בבניית אמצעי הגנה ובפעולות סיכול. תופעת הלוחמים הזרים בעירק ובדרום מזרח אסיה נובעת מהצלחתה של ארצות-הברית בביעור קניאל-קאעידה באפגניסטן. אם המאמצים לקידום הדמוקרטיה בעירק ובמזרח התיכון ישאו פרי, הדבר יתרום למאבק בטרור, שכן יוכח שיש חלופה אידיאולוגית לרדיקליזם.

אולם אין די בהצלחות הללו. עדיין צריך להעניק תוקף רשיניים להחלטות בינלאומיות נגד הטרור. תוקף כזה יכול להתבטא באמנות בינלאומיות המטילות סנקציות על מדינות המסייעות לגורמי טרור או המסרבות לשתף פעולה בעניינם.

### **אסטרטגיות ישראליות בזירה הבינלאומית**

הסביבה האסטרטגית המשתנה מעניקה לישראל הזדמנויות לקדם יעדים מרכזיים במדיניות החוץ שלה. בראשם של יעדים אלה בזירה העולמית ניצבים:

■ שימור ושדרוג השותפות עם ארצות-הברית.

■ העמקת הקשרים עם האיחוד האירופי.

■ חבירה לנאט"ו.

בניגוד לתגובתה המושרשת של ישראל, הדוחה כל מעורבות בינלאומית בסכסוך עם הערבים, ולמרות הניסיון המר בנושא, יש הקוראים לשרב ולעייך בהנחות יסוד מסורתיות ובתפיסת "עם לבדד ישכור". היכולת לפעול בלי לגיטימציה בינלאומית נתונה רק למעצמת-העל היחידה. לכך ישראל נדרשת להרחיב את מעגל השרתפים במהלכיה המדיניים מרל הפלסטינים. הרחבה כזאת מחייבת שיתוף גורמים בינלאומיים במהלכים בפרעל. נכונות של ישראל לשתף את אירופה ואת הקהילה הבינלאומית במהלכים המדיניים עשויה להניב גם יתרונות בתחום המאבק בגרעין האיראני.

### **שדרוג השרתפות עם ארצות-הברית**

היחסים המיוחדים עם ארצות-הברית הם מרכיב קיומי מכונך במצבה האסטרטגי של ישראל. עם זאת, מאז אמצע שנות השמונים לא חל שינוי מהותי במציאות הקשרים האלה מבחינת מרכיביהם המעשיים: לא ברמת הסיוע (שאפילו נשחקה מבחינה ריאלית, כאשר לצד הסיוע צבאי הגדרל יותר קטן הסיוע הכולל) וגם לא מבחינת הפרמטרים של הדו-שיח השוטף, במסגרות השרונות שלו. יחסים מיוחדים אלה הם בעלי יסודות איתנים מאוד, ומעטים הם הנרשאים בחוריה האמריקאית בת-זמננו שיש לגביהם אחדות גדולה כמו לגבי עומק הגיבוי לישראל. אך המציאות המשתנה במזרח התיכון והשסע העמוק שנחשף בבחירות האחרונות בארצות-הברית מחייבים לפחות תחזוקה שוטפת וטיפול מתמיד בשרשים ובענפים של היחסים המיוחדים. ברמת העיקרון עומדת לפנינו שלוש אפשרויות:

■ **המשך הישענות על הקרפה הציבורית האמריקאית.** הישענות זו

עלולה לגרום נזקים הך ביחסים ארוכי הטווח עם ארצות-הברית והן בכל הנוגע למשק הביטחון הישראלי ולאזרכור הפנימיים.

**ישראל יכולה לשדרג את יחסיה עם ארצות-הברית באמצעות ברית הגנה או באמצעות משולשים יחסיים**  
ישראל יכולה לשדרג את יחסיה עם ארצות-הברית באמצעות ברית הגנה או באמצעות משולשים יחסיים. יצירת מחויבות פורמלית של מערכת הביטחון האמריקאית ושל הצבא האמריקאי למדינת ישראל תחייב אותם לספק את המשאבים הדרושים שיענו על צרכיה של ישראל. ייתכן שיהיה קרשי לשכנע את מערכת הביטחון האמריקאית להתחייב לכך.

**יפיתוח מערכות יחסים רחבות יותר**, שבהן הציר הישראלי-אמריקאי הוא חלק ממהלכים הברונים את הלגיטימיות של מדינת ישראל בזירה הבינלאומית, מבססים את קשריה האסטרטגיים וממקמים אותה מבחינה אסטרטגית במחנה של הדמוקרטיה הליברלית המערבית והמדינות שרואות את עצמן קשורות אליהן. גישה זו עשויה להשתלב במשולשים אסטרטגיים, שבהם ישראל, ארצות-הברית ומדינה נוספת מעלות תרומה לאיזון האסטרטגי האזורי. המדינה הנוספת עשויה להיות ירדן, טורקיה או הודו, לדוגמה. ישראל תוכל להשתלב במסגרות רב-צדדיות, כגון הדו-שיח שנפתח עם נאט"ו על בסיס יוזמת איסטנבול, הדו-שיח בין ה-G8 לבין "המזרח התיכון המורחב", או ה"פורום למען העתיד" שהוקם בהחלטות ה-G8 ביוני 2004.

## **העמקת הקשרים עם האיחוד האירופי**

בראיה אירופית, לישראל ולאירופה יש אתגרים אסטרטגיים משותפים במלוא מובן המילה. אלה כוללים:

■ התמודדות עם האירומים – תפרצת נשק להשמדה המונית וטרור בינלאומי.

■ התמודדות עם אתגרים ארוכי טווח המשותפים לחברות מתקדמות – תלות בתקשורת, בתחבורה ובמידע; ניהול משאבי טבע וסביבה; בעיות זהות, עוני, ניכור חברתי ושנאה גזעית.

אירופה המורחבת נהפכה לשחקן אסטרטגי, והיא אינה יכולה להתעלם מהמציאות באזורים אחרים בעולם. המשבר באוקראינה המחיש את הצורך בתפקיד אירופי, והדבר מתברר גם באזורים אחרים. אולם לשם

אירופה המורחבת  
נהפכה לשחקן  
אסטרטגי, היא  
אינה יכולה  
להתעלם מאזורים  
אחרים של העולם,  
וכיום יש פתח  
לחיזוק קשריה  
של ישראל עמה.

כך יש ליצור תפיסות וכלים מתאימים. אבן דרך בפיתוח כלים אלה היה אימוץ האסטרטגיה הביטחונית האירופית המשותפת להתמודדות עם נשק להשמדה המונית ועם טרור, בדצמבר 2004.

מנקודת המבט האירופית, ישראל קיבלה החלטה אסטרטגית להיפרד משכנתה הקרובה ביותר – האוכלוסייה הפלסטינית. לכך היא זקוקה לקשר עם חברות דומות לה ולקשר אסטרטגי עם המערב, שיעניק לה את הכוח ליטול סיכונים למען השלום. אירופה היא בעלת ברית טבעית לישראל מבחינה זו: ישראל משולבת כבר בתוכניות טכנולוגיות עתירות ידע באירופה, וחברות ההיי-טק שלה משחקות במגרש האירופי. גם במישור הבין-ממשלתי חתמה ישראל בסוף 2004 על הסכם "מדיניות השכנות" עם האיחוד האירופי במגוון רחב של נושאים: לחימה בפשע מאורגן ובהגירה בלתי חוקית, ושיתוף פעולה בתחומי התקשורת, התחבורה, האנרגיה ושמירת איכות הסביבה.

אלה הם הצעדים שיש לעשות כדי לקדם את היחסים עם אירופה:

- לשרוק את חשיבותו של הקשר לציבור הרחב ולא להצטמצם להסכמות בין נציגי הפקידות והפוליטיקאים.
- לפתח דו-שיח אסטרטגי אגב הימנעות מלוחות זמנים מלאכותיים.

■ להניע את אירופה לפעול בזירה הבינלאומית כדי להרציא את ישראל מבידודה הבינלאומי ולהפוך אותה לשותפה מלאה בזירת המוסדות הבינלאומיים באמצעות שילובה במוסדות בינלאומיים, באו"ם ובארגונים אזוריים.

בטורח הארוך יש המציעים חזון של "שוק משותף" של מזרח הים התיכון, בשיתוף ישראל, ירדן והמדינה הפלסטינית, עם קשר הדוק לאיחוד האירופי. כמו-כן קיימת "תוכנית מרשל" לשיקום האזור וישנן תוכניות כמו "טרה סנקטה" לקשר רב-צדדי של ישראל ושכנותיה (פלסטין, ירדן ולבנון) עם האיחוד האירופי – תחילה כמדינות בודדות, שיזכו ביחס מועדף, ולבסוף אולי כמדינות שיצטרפו לאיחוד כחברות מלאות. ישראל מצדה מצפה שמנהיגי אירופה ינצלו את כוחם

בטורח הארוך יש  
המציעים חזון  
של "שוק משותף"  
של מזרח הים  
התיכון, בשיתוף  
ישראל, ירדן  
ומדינה  
פלסטינית, עם  
קשר הדוק  
לאיחוד  
האירופי.



הפוליטי ראת הסיוע הכלכלי שאירופה משיטה לפלסטינים כדי להציב להם אולטימטום להפסקת הטרור, אשר ילווה באיום בהפסקת הסיוע והקשר הפוליטי אם הרשות הפלסטינית לא תעשה את הנדרש ממנה.

## חבירה לנאט"ו

שאלת הקשר בין ישראל לברית הצפון אטלנטית (NATO) מרחפת באורויר עוד מימי ראשית המדינה: כבר ב-1953 ביקש ראש-הממשלה דאז, דוד בן-גוריון, להביא לחיבורה של ישראל לנאט"ו. נאט"ו עודנו ארגון מרכזי, ולא נראה שיאבד את כוחו בתקופה הנראית לעין. מספרן הרב של המדינות המבקשות להצטרף אליו מעיד על הסתגלותו למציאות הבינלאומית החדשה. הארגון התאים את עצמו לזירות חדשות ולמשימות חדשות, ממעורבות באפגניסטן ועד ראשיתה של מעורבות בעירק.

**מבחינתה של ישראל**, מורכבותם של האתגרים הביטחוניים (שבראשם הטרור הבינלאומי ואיום התפוצה הגרעינית) מעוררת צורך במאמצים משולבים, שכך לנוכח האירומים הללו קשה להעלות על הדעת התמודדות מוצלחת באמצעות מהלכים נפרדים של מדינות שונות. ישראל אינה יכולה עוד לדבוק בסיסמת "עם לבדד ישכון ובגויים לא יתחשב", והגיעה העת להשתלבותה במסגרת הרחבה יותר של מדינות החולקות עמה קשת רחבה של ערכים ואתגרים. על ישראל לחבור לנאט"ו מן הסיבות הבאות:

- התקרבותו של הארגון למזרח התיכון ולבעיותיו מחייבת את ישראל ליצור עם מדינות הדוקה יותר.
- לישראל יש עניין במטרייה של נאט"ו להידברות הרב-צדדית שלה עם מדינות ערב.

- כאשר ישראל ניצבת לפני הכרעות מדיניות-ביטחוניות קשות והיסטוריות, ההתחברות לנאט"ו כעורך ביטחוני ופסיכולוגי עשויה לתרום תרומה של ממש ליכולתה לקבל החלטות.

ההתחברות  
לנאט"ו עשויה  
לחזק את יכולתה  
של ישראל לקבל  
הכרעות קשות  
והיסטוריות.

**נאט"ו** עצמו מגלה עניין רב יותר ויותר במזרח התיכון, וזאת במנותק מהסכסוך הישראלי-ערבי ומעבר לו. שיקולים התומכים בשדרוג קשרים אלה עם ישראל אפשר למצוא משני צידי האוקיינוס האטלנטי:

**ימצד ארצות-הברית:** ה"ערגן" הביטחוני של נאט"ו לערבות הביטחונית האמריקאית לישראל יחזק ערבות זו ועשוי לפתור חילוקי דעות בין ארצות-הברית לאירופה בכל הנוגע לישראל. סגירת הפער האמריקאי-אירופי בעניין ישראל תסייע ביצירת חזית מערבית מאוחדת מול מדינות ערב, המנסות כיום לתמרן ביניהן. ברמה העקרונית יש מקום לטענה שכאשר נאט"ו מתרחב לקווקז ומצרף מדינות כמו גרוזיה, ארמניה ואזרבייג'אן, אין בסיס לרתיעה מצירוף מדינה שמידת שותפותה בערכים וביעדים ברורה הרבה יותר.

**ימצד אירופה:** יש הכרה גוברת באירופה שישראל היא חלק מה"מערב" ושותפה לערכים המערביים הנתונים למתקפה, כגון דמוקרטיה וליברליזם. במישור ה"ריאלפוליטיק" צריך להיות לאיחוד האירופי עניין בחיזוק תחושת הביטחון של ישראל, כדי שתוכל ליטול את הסיכונים הדרושים לשלום. מעורבותה של ישראל בנאט"ו תעניק לגיטימציה לדרישה האירופית למעורבות רבה יותר במזרח התיכון ותשפר ישירות את יחסי אירופה-ישראל. הטענה הנשמעת תדיר באירופה – שהתקרבות לישראל תפגע ביחסי אירופה עם העולם הערבי – עשויה להתברר כמופרכת, ויש סברה שחיזוק כזה של ישראל יניע את מדינות ערב לשקול מחדש את יחסיהם-שלהם עם הארגון.

התחברותה של  
ישראל לנאט"ו  
אינה צריכה  
להמתיך לפתרון  
סכסוכיה עם  
שכנותיה.

חברותה של ישראל בנאט"ו אינה צריכה להמתיך לפתרון סכסוכיה עם שכנותיה, שכן אין התניה בנאט"ו שמדינה החברה בארגון צריכה להיות חסרת סכסוכי גבול. כל שנדרש הוא שותפות ערכים עם המערב ונכונות להילחם על ערכים אלה.

החברות בנאט"ו עלולה להיות רחוקה עדיין, שכן היא דורשת שינוי מהותי ברמה האסטרטגית, אך יש מקום לבחון את המרחב שבין אי-חברות

**לחברות.** אין דגם אחד של קשר לנאט"ו: שורדיה ופינלנד משולברת בנאט"ו, למעט מן ההיבט הפוליטי, ועומדת לרשותן האפשרות להצטרף כשיחליטו לעשות זאת. גם ישראל יכולה לפתח את הקשר הדו-צדדי שלה עם נאט"ו בהסתמך על "ירזמת שיתוף הפעולה" שהתקבלה בפסגת נאט"ו באיסטנבול. אפשר לבנות דגם ישראלי על סמך הדגם השורדי, הדגם הבריטי או ליצור תהליך המוביל מהדגם הראשון לשני.

### **שיפור כלי המאבק בחזית המדינית-רעיונית**

ההתנגדות לישראל נהפכה למבחן הלקמרוס לגבי כל ציבור מערבי הרואה את עצמו "מתקדם" מבחינה פוליטית, כפי שהירויטנאם בשנת השישים והאפרטהייד בדרום אפריקה בשנות השבעים והשמרנים. זו אינה תופעת שוליים בלבד: ההקבלה בין ישראל לדרום אפריקה ולגרמניה הנאצית נפוצה לא רק בדעת הקהל באירופה אלא גם בקמפוסים בארצות-הברית. האיבה לישראל היא גם המכנה המשותף לקהילה המוסלמית ולשמאל בארצות-הברית ובאירופה.

הקבלה זו יוצרת דרישה להטיל חרם כלכלי ואקדמי על ישראל, שכך חרם מעין זה האיץ את הפלת משטר האפרטהייד בדרום אפריקה. המגמה להימנע מהכרה בזכותה הלאומית של ישראל משתקפת גם במקובלות ההולכת וגוברת של רעיון ה"פדרציה" הישראלית-פלסטינית על בסיס one man one vote, גישה המבטלת מאליה את ישראל כמדינה יהודית.

על ישראל לפעול כדי **לעצור את היחלשות "הערצמה הרכה" שלה**, כלומר, ליצור יכולת להשיג את המבוקש באמצעות כוח משיכה ולא באמצעות כפייה או תשלום, על בסיס המשולש של מדיניות, ערכים ותרבות. אין מדובר ב"הסברה" או ב"תעמולה", אלא במאמץ מתמשך לטפח את שותפות הערכים והאינטרסים.

דרכי פעולה אפשרויות במגמה זו הן:

- הגברת שיתוף הפעולה עם ארגונים בינלאומיים, אגב נתינת דעת למשקלם העולה של מוסדות בינלאומיים.
- טיפוח ערכים משותפים עם תרבויות אחרות – הנצרות, האיסלם והדתות האסיאתיות.

■ הבלטת צדדיה החיוביים של ישראל, הנרטיב והרקע לקירומה (שכמעט נשכח) והישגיה בתחומי המדע, הדמוקרטיה ועוד.

## **הסדרים מדיניים**

### **מאפיינים עיקריים**

יש הסבורים כי דרוקא עתה, בשעה של שפל באמון בין הישראלים לפלסטינים לאחר ארבע שנות אינתיפאדה, הפערים המדיניים לגבי ההסדר הם קטנים משהיו מאז 1967, וכי קיים מפגש אינטרסים בין ישראל, הרשות הפלסטינית, מצרים וירדן לקידום תהליך השלום. כיום, הצעד הבא במשא-ומתן המדיני ממתין להחלטה פלסטינית. בתוך החברה הפלסטינית קיים מאבק בין כוחות קיצוניים, שאינם רואים מקום לשלום עם ישראל, לבין כוחות רציונליים, המוכנים לצעוד קדימה לשלום עמה, ומאבק זה טרם הוכרע.

העולם הערבי טרם הפנים את רעיון השלום האסטרטגי, הכרוך בהשלמה עם קירומה של ישראל ובהכרה בזכותה להתקיים כמדינת לאום יהודית. אפילו במצרים, שמקימת הסכם שלום עם ישראל זה יותר משני עשורים, עדיין לא התרחשה הפנמה כזאת, וקל וחומר בקרב הפלסטינים, השרויים עדיין בעימות עם ישראל.

מפנה היסטורי הנוגע לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני הסתמן בנאורו של הנשיא ברש בירני 2002, שבו קבע כי על הפלסטינים לבצע טיפול שורש בטרור, ורק לאחריו יתנהל משא-ומתן מדיני. זאת בניגוד לגישה האירופית, שלפיה הטרור ייפסק מאליו כאשר הפלסטינים יבואו על סיפוקם מבחינה מדינית.

קיימת הסכמה רחבה בקרב מעצבי המדיניות במדינת ישראל:

**קיים מפגש  
אינטרסים בין  
ישראל, הרשות  
הפלסטינית,  
מצרים וירדן  
לקדם את תהליך  
השלום.**

■ הם רואים את שנת 2005 כשנה של הזדמנות לפריצת דרך היסטורית ביחסים עם הפלסטינים. זאת בשל מותו של ערפאת והסיכוי לעליית הנהגה מתונה יותר, בחירתו מחדש של הנשיא ברש, הצלחת ישראל בצמצום ממדי הטרור והסימנים לשיפור היחסים עם מצרים.

■ היעד המקובל על רוב הציבור הוא קירומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ציונית דמוקרטית בגבולות ברורים, והיפרדות מלאה מהפלסטינים, שתבטיח רוב יהודי מוצק לדורות הבאים בתוך הגבולות של המדינה.

■ איך לישראל עניין לשלוט בפלסטינים. זהו העיקרון העומד ביסוד החלטתה האסטרטגית של ממשלת ישראל על תוכנית ההתנתקות.

בעמדות הפלסטיניות מסתמכות התרופעות הבאות:

■ יהודאה בחצי פה ב"טעויות" שנעשו על-ידי "ההנהגה הפלסטינית" (כלומר, ערפאת) ורצון לנצל את התהליך שנוצר עם מותו של ערפאת.

■ התנגדות נחרצת למדיניות חד-צדדית, קריאה לתיאום מהלכים וניסיון להפריך את תחושת הציבור הישראלי כי "איך שותף פלסטיני".

■ דרישה להתקדם לקראת הסדר קבע, המבוסס על כינונה של מדינה פלסטינית עצמאית.

■ גורנים של שוני בתפיסות לגבי "זכות השיבה", בין דבקות במימוש "זכות השיבה" בגרסה מרוככת ("תוך מתן כל הערבויות המשפטיות והמעשיות לישראל") לבין תפיסה הקוראת לפלסטינים להשלים עם אי-מתן "זכות שיבה" לתוך שטחה של מדינת ישראל.

### **מפת הדרכים וההתנתקות**

"מפת הדרכים" היא המשך לתפיסתו של הנשיא ברש, והיא מעיך "תוכנית ניהול", המגדירה את הדרך לניהול המשא-ומתן ולא את תוצאותיו, וקובעת מעבר משלב לא על-פי לוח זמנים אלא על-פי תוצאות. מרכיב מרכזי נוסף במפה הוא יישום רפורמה בסיסית בממשל

הפלסטיני, כדי להבטיח שהמדינה הפלסטינית שתקום תהיה מדינת חוק, הפועלת על פי אמרת המידה המקובלות בעולם המערבי. בגישה זו מגולם לקח שהסיק הממשל האמריקאי מאוסלו: אי אפשר לכונן שלום באמצעות רודן (ערפאת) ואין להחליף רודן ברודן. אין זה פלא שהציבור הפלסטיני, שלא זכה לטעום מפירות השלום ורק ראה את מנהיגיו מתעשרים, מאבד את האמון במושג השלום ומפנה את זעמו החוצה – לעבר ישראל.

תוכנית ההתנתקות היא אמצעי לחזור וליישם את התפיסה הזאת, והיא הועלתה רק לאחר שנכשלו מאמציו של אבו מאזן כראש-ממשלה בתקופת כהונתו הראשונה. התוכנית אפשרה להגיע להבנה עם ארצות-הברית על עיקרון היסוד שאין משא-ומתן מדיני עם הפלסטינים אלא לאחר חיסול הטרור ובניית ממשל פלסטיני תקין.

תוכנית ההתנתקות שנויה במחלוקת קשה: תומכיה רואים בה צעד מדורג ובר-שליטה, התואם את רצונו של רוב הציבור ומבטיח הישגים מדיניים חשובים; מתנגדיה, לעומת זאת, מתריעים מפני פילוג בעם, מפני הידרדרות ביטחונית ומפני לחצים מדיניים שיבואו בעקבות ההתנתקות.

ב"נאום הרצליה" הדגיש ראש-הממשלה, אריאל שרון, כי אם ממשלת ישראל רוצה לנצל את ההזדמנויות הנקרות בדרכה, עליה ליטול יוזמה, וכי היוזמה החשובה ביותר של ישראל היא תוכנית ההתנתקות. זו תבוצע במהלך שנת 2005, בנחישות ובלי היסוס. ממשלת ישראל מכירה במציאות הדמוגרפית שנוצרה בשטח, ומאחדת את העם בהבחנה בין המטרות שארי להילחם עליהן, כגון ירושלים, גושי ההתיישבות הגדולים ושמירת אופייה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, לבין מטרות שרוב הציבור אינו מוכן להקריב בעבורן.

ממשלת ישראל רואה בתוכנית ההתנתקות מהלך במסגרת "מפת הדרכים", אך הפרשנות הישראלית ל"מפת הדרכים" שונה מהפרשנות האירופית:

- ישראל רואה את חיסול הטרור כתנאי מוקדם ליישום "מפת הדרכים", בעוד הגישה האירופית גורסת הפסקת הטרור (לא בהכרח

חיסולה של תשתית הטרור) כתהליך מקביל לקידום מרכיבים של התוכנית המוטלים על ישראל.

■ ישראל רואה בהתנתקות מעזה מהלך בפני עצמו, שאם יוכתר בהצלחה הפלסטינים ישתלטו על עזה וימנעו טרור, יהיה בו כדי לבנות אמון בין הצדדים, אמון שיביא למהלכים נוספים. אירופה מצדה רואה בהתנתקות מהלך ראשון, שבעקבותיו יבואו נסיגות נוספות.

למרות חילוקי הדעות עם הגישה האירופית, ישראל זוכה בהתחייבות אמריקאית איתנה שלא לאפשר לגישה האירופית להיהפך לתוכנית מדינית חלופית. **בעיניהם של תומכי ההתנתקות**, התחייבות זו של נשיא ארצות-הברית בעניין הפליטים ובזכות המשך החזקת גושי ההתנחלות הן הישגים חשובים של התוכנית. הם רואים בה השפעות חיוביות נוספות, הן בטווח המיידי והן בטווח הארוך:

■ הניתוק הפיזי ממיליוני פלסטינים **ישפר את המציאות הביטחונית** (אם כי ייתכן שיביא לגידול מסוים באיום בנשק תלול מסלול) ויאפשר לחסוך חלק ניכר מהפעילות בתוך השטח.

■ המהלך כבר זיכה את ישראל בהישג ההבנות עם נשיא ארצות-הברית, המקשה את הביקורת הבינלאומית על מהלכי המלחמה בטרור הפלסטיני, ומקטיף (אם כי אינו מבטל) את האחריות המשפטית וההומניטרית שלה למתרחש בשטח.

■ בצד עלות ביצועה של התוכנית, יש סיכוי לשיפור באווירה העסקית ובתחומי ההשקעות והסחר.

■ בטווח הארוך ישפיע המהלך, בין היתר, על שימור הסביבה, על פיתוח הנגב ועל פיתוח מערכות תשתית, כגון ביו-ומים, וכך על ערביי ישראל, שיתנתקו גם הם מהפלסטינים.

אלה הן **טענותיהם העיקריות של המסתייגים** מתוכנית ההתנתקות: ■ עצם היציאה מעזה בצל הטרור תצדיק בעיני העולם המוסלמי והערבי את הטרור כאמצעי להבסת ישראל ובכך תזין את הטרור.

**תומכי תוכנית ההתנתקות רואים בה צעד מדרד ובר-שליטה, התראם את רצונם של רוב הציבור; מתנגדיה מתריעים מפני פילוג בעם, הידרדרות ביטחונית וליחנות**

אובדן השליטה בים עלול לפתוח פתח לחדירה של אל-קאעידה ולהפוך את עזה למקלט גם לארגון זה.  
התוכנית מבזבזת את הקלף החשוב של יציאה מעזה בלי לקבל עליו תמורה מדינית.

ההתנתקות נרטלת מידי ישראל את השליטה בביטחונה, מוסרת אותה לידי הפלסטינים ושוללת מישראל את היכולת להילחם בטרור בשל אובדן השליטה בשטח. התוכנית אינה כוללת התייחסות לאיום אפשרי על תחנות הכוח באשקלון, באשדוד ובחדרה, שייכנסו לטורח של טילים פלסטיניים.

לא נמצא פתרון לבעיית המים ומאגר מי התהום בצפון השומרון, שגורלו עלול להיות כגורלו של מאגר מי התהום באזור עזה.

תוכנית ההתנתקות מורכבת עקרונית משני חלקים עיקריים:

חלק חד-צדדי במהותו, שישראל היא השחקן המרכזי בו. חלק זה כולל שלושה מרכיבים עיקריים: ההחלטה עצמה, הגדרת השטחים המדויקים שישראל תצא מהם, וכך הגדרת לוח הזמנים הכולל, האמור להסתיים לפני סוף שנת 2005.

חלק המבוסס על שיתוף פעולה רב-צדדי, העוסק באפשרות לנצל את מימושו של החלק הראשון לשיפור מצבו של הציבור הפלסטיני בשטחים שיפונו, ומכאן גם לשיפור מצבה של ישראל. השחקנים העיקריים בחלק זה הם הפלסטינים, המצרים, התורמות והקהילה הבינלאומית.

מותו של ערפאת ובחירתו של אבר מאזן אפשרו את ביצועה של תוכנית התנתקות "בחליפה חדשה" – בשיתוף פעולה עם הפלסטינים ולא כצעד חד-צדדי. ישראל מוכנה (עוד לפני ביצוע ההתנתקות) לאפשר לפלסטינים לממש את אחריותם בחלקים נוספים בעזה ואף בערים בגדה המערבית, אם יוכיחו שהם מסוגלים ומוכנים למנוע טרור. ביצוע התוכנית בהסכמה עדיף על יישום חד-צדדי שלה, וזאת מן הסיבות הבאות:

מותו של ערפאת  
ובחירתו של אבר  
מאזן פתחו את  
הדרך לביצוע  
תוכנית התנתקות  
בשיתוף פעולה  
עם הפלסטינים  
ולא כצעד חד-  
צדדי.



■ הוא מצמצם את אי-הרודאות לגבי התנהגות הצד הפלסטיני.  
■ הוא מגדיל את הסיכוי לתמיכה בינלאומית ואזורית במהלך.

■ הוא מקטין את הסיכון הטמון במהלכים מדיניים חלופיים שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרס הישראלי.

גם בלי הסכמה עם הפלסטינים, לישראל יש אינטרס להיטיב ככל האפשר את חייה של האוכלוסייה הפלסטינית שאינה מעורבת בטרור. ההפסקה ביציאת פועלים לישראל וסגירת אזור התעשייה בארז פגעו קשות במשק הפלסטיני, שאינו יכול להציע תעסוקה חלופית.

**שאלת האחריית לשטח** עולה על סדר היום עם נסיגת ישראל. עם ביצועה של תוכנית ההתנתקות יקבלו הפלסטינים לשליטתם המלאה שטח אדמה רציף, מאוכלס ובר-קיימא, שאיך בו הפרעות תנועה מצד ישראל, ולראשונה יוכלו לעצב את גורלם במר ידיהם, בלי נוכחות ישראלית. לכך ישראל מעוניינת לראות את מצבם של הפלסטינים בעזה אחרי הנסיגה כאחריית שלהם או של הקהילה הבינלאומית. מנגד נשמעת גישה אירופית, שלפיה ישראל עדיין תישא באחריית במקרה של אסון הומניטרי בעזה, שכן התעקשה לא לתאם את המהלך.

בעיה זו מעלה גם את האפשרות **למעורבות בינלאומית**. כבר בשלב הראשון, יציאתה של ישראל משאירה חלל ריק בתחומים ביטחוניים חשובים, כגון הפיקוח על נמל-התעופה דהנייה, ציר פילדלפי ונמל עזה. הועלה רעיון להקים צורותי משימה משולבים של ישראל, של הפלסטינים ושל גורמים בינלאומיים שישראל תוכל לסמוך עליהם.

### **תוכניות להסדרי קבע דו-צדדיים**

לצד הוויכוח על ההתנתקות ולנוכח תחורשת ההזדמנות שתוארה לעיל, נשמעים שרב קולות הקוראים להתחיל לעצב את המפה של גבולות הקבע. ההצעות הכוללות הן "המפקד הלאומי" ו"ירזמת ז'נבה" (שתיהן הצעות ישראליות-פלסטיניות משותפות), ותוכנית אביגדור ליברמן לחילופי אוכלוסייה ושטחים בין ישראל לפלסטיין.

ואלה הם העקרונות העומדים בבסיסן של ההצעות הללו:

**קירומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית** מחייב הפרדה בין ישראלים לפלסטינים על-ידי נסיגה ישראלית מרצועת עזה ומחלקים של הגדה המערבית או מכולה, וחלוקה של ארץ ישראל המנדטורית שממערב לנהר הירדן בין ישראל לפלסטינים.

**השלמה עם קירומה של ישראל פלסטינית** ("רשות פלסטינית" בתוכנית ליברמן, "מדינה" בשתי התוכניות האחרות) בגדה המערבית ובעזה וצמצום או ביטול אחריותה של ישראל למתרחש בשטח הפלסטיני.

**השתרשות העיקרון של חילופי שטחים** והשארת ריכוזי אוכלוסייה ישראלית ("גרשי ההתנחלות") בידי ישראל.

**השלמה עם חלוקת ירושלים.**

השוני בין שלוש התוכניות נובע, בין השאר, מגישה שונה לקרום האדומים של ישראל בכל הנוגע לאיזון בין היעד הדמוגרפי של מדינה יהודית לבין יעד השלום. ההבדלים בין התוכניות נוגעים לשלוש סוגיות הקשורות הדדית:

**המחלוקת הטריטוריאלית:** המפקד הלאומי וירזמת ז'נבה מציעים חילופי שטחים מוגבלים ביחס של 1:1, ואילו תוכנית ליברמן קוראת לחילופי שטחים נרחבים, לרבות החלפת שטחים המאוכלסים על-ידי ישראלים בגדה המערבית בישרובים ערביים-ישראלים (המשולש, ראדי ערה והשכונות הערביות של מזרח ירושלים).

**אופייה של ההכרה ההדדית בין הצדדים:** המפקד הלאומי קובע כי "פלסטין היא מדינתו היחידה של העם הפלסטיני וישראל היא מדינתו היחידה של העם היהודי". ירזמת ז'נבה, לעומת זאת, אינה קובעת את הזיקה הבלעדית של מדינת ישראל לעם היהודי וקובעת כי "לעם היהודי זכות למדינה ולעם הפלסטיני זכות למדינה כאשר ישראל היא מדינתו היחידה של עמה ופלסטין היא מדינתו היחידה של עמה". לעומת זאת קובעת תוכנית ליברמן ששני הצדדים יכריזו

כי ישראל היא מדינה יהודית ציונית והרשות הפלסטינית היא ביתם של הפלסטינים.

■ **"זכרת השיבה" של הפלסטינים:** "המפקד הלאומי" שולל קליטת פלסטינים בתוך מדינת ישראל, אך "יוזמת ז'נבה" הולכת כברת דרך לקראת הפלסטינים וקובעת מנגנון לקביעת מספרי הפלסטינים ש"ישובר". לעומת זאת, תוכנית ליברמן שוללת לא רק את זכרת השיבה לתוך מדינת ישראל, אלא אף את אזרחותם של ערביי ישראל החיים בשטחים שיועברו לרשות הפלסטינית ושל אלה שלא יישבעו אמונים למדינת ישראל.

## חלופות ירדניות

ישראל וכמה גורמים מחוץ לאזור ראו מדי פעם יתרונות במעורבות ירדנית מוגברת בתהליך ובתוצר של המשא-ומתן. גם **לירדן** יש אינטרסים רבים בצורת הפתרון של הבעיה הפלסטינית ובאופייה של הישות הפלסטינית שתקום בגדה המערבית:

■ רצון לבלום כל אפשרות של "פלסטיניזציה" של הממלכה ההאשמית.

■ חשש מפני גלישת "תסמונת האינתיפאדה" (קריסה של סמכות פוליטית וחברתית) מזרחה, לירדן, חשש שהביא להודעה הירדנית על התנתקות מהגדה המערבית  
ב-1988, וגבר בעקבות "אינתיפאדת אל-אקצא", ההתפוררות המואצת של הרשות הפלסטינית ושל החברה הפלסטינית, ותוכניותיה של ישראל להתנתקות חד-צדדית.

■ התנתקותה של ישראל מהפלסטינים. זו מעוררת בירדן חשש מפני התדפקותם על שעריה ומפני אירוס של אוכלוסיית פלסטינים מתוסכלים ומשוללי זכויות על יציבותה של הממלכה. דרוקא חשש זה עשוי להניע את ירדן לעיין מחדש בעתיד יחסיה עם הפלסטינים.

במסגרת זו עולים שוב רעיונות לשילובה של ירדן בהסדר. ביניהם:

**ישנם יתרונות בשילובה של ירדן בהסדר.**

■ מעורבות ירדנית במשטר חסות בתקופת ביניים.

■ זיקה ירדנית לישראל פלסטינית בגדה המערבית ובעזה במסגרת פדרציה ירדנית-פלסטינית.

■ פדרציה משולשת (בנוסח בנלוקס) ישראלית-ירדנית-פלסטינית.

■ קשר בין ירדן לקנטונים פלסטיניים.

גישה אחרת, המוצעת על-ידי מפלגת "האיחוד הלאומי", מברססת על ביטול אופייה המזרח-ירדני וההאשמי של הממלכה הירדנית והגדרת ירדן בגבולותיה הנוכחיים כ"מדינה פלסטינית". על-פי תפיסה זו תוחל הריבונות הישראלית על כל שטחי הגדה המערבית ועזה; הפלסטינים תושבי הגדה המערבית ועזה יהיו אזרחי המדינה הפלסטינית-ירדנית, שבה יממשו את זכויותיהם הדמוקרטיות; מחנות הפליטים יפורקו, והפליטים יירשבו מחוץ לתחומי מדינת ישראל.

## חילופי שטחים רב-צדדיים

**חילופי שטחים** באים לידי ביטוי ברוב תוכניות ההסדר. ביסודם הקביעה שגבולות "מנדטוריים", קורי שביתת נשק (1949) וקרוי הפסקת אש (1967) אינם אמת מידה קובעת ומכרעת. בין מדינות ערב (ירדן ושכנותיה) בוצעו חילופי שטחים ושינויי גבולות בהסכמה. בהקשר הישראלי-ערבי יש התייחסויות שונות לעניין הגבול: ההסכם עם מצרים התבסס על הגבול הבינלאומי; ההסכם עם ירדן – על גבול מנדטורי מתוקן; סוריה דורשת את קרוי 1967. העיקרון של התחשבות בשינויים שהתחוללו ובקיום ריכוזי אוכלוסייה עוגן בכל שלבי המשא-ומתן עד כה, וכך במכתבו של הנשיא בוש מאפריל 2004. זאת נוסף על שיקולים דמוגרפיים רחבים וכך שיקולי ביטחון, כלכלה, משאבי טבע ועוד.

**חילופי שטחים  
רב-צדדיים  
מרחיבים את  
טרוח האפשרויות  
להסדר.**

לכן יש היגיון בהחלת עיקרון שלפיו כל צד שומר על זכאות לשטח, אך התיחום המדויק של השטח נתון לעיצוב על-פי שיקולים דמוגרפיים וביטחוניים, כך שבסופו של דבר כל צד מקבל שטח זהה בגודלו אך בחלוקה אחרת. חלוקה זו יכולה להתחשב בחשיבותו השונה של שטח נתון לגבי כל מדינה, בזכויות מיוחדות, בזיכיונות כלכליים, בחכירה ובהסדרים ביטחוניים כחלק מהתמורה עבור שטח, כך ששטח נתון עשוי להיות מוחלף בשטח קטן יותר אך בעל ערך רב יותר לצד המקבל.

עם זאת, האפשרויות הטריטוריאליים לחילופי שטחים דו-צדדיים ישירים בין ישראל לפלסטינים ובין ישראל לסוריה מוגבלות ואינן מספקות מענה לכל הצרכים, שהרי חילופים דו-צדדיים עם הפלסטינים אינם יכולים לפתור את מצוקת השטח של הפלסטינים בחבל עזה, ואין לישראל שטח הגובל בסוריה שאפשר להחליפו בשטח ברמת הגולן. לכן **חילופי שטחים רב-צדדיים מרחיבים את טרוח האפשרויות להסדר.**

תוכנית לחילופי שטחים תלת-צדדיים בין ישראל, מצרים ופלסטיין עשויה להציע פתרון הן לצורך הישראלי לשמור בתחום ישראל חלקים מהגדה המערבית והן למצוקת השטח של הפלסטינים בעזה. ואלה הם עיקריה של תוכנית זו:

■ **מצרים** תעניק לפלסטינים שטח בסיני, לאורך החוף ומדרום לו, שיצורף לרצועת עזה ויאפשר בניית נמל ימי ואורירי, פיתוח כלכלה תעשייתית וכלכלת נופש ואכלוס מאות אלפי אנשים במערכת עירונית.

■ **ישראל** תעניק לפלסטינים ואלה יעניקו למצרים שטח גדול במדבר פארן ומסדרון משטח זה מזרחה – לירדן, שיאפשר סלילת כביש, העברת קווי תקשורת וצינורות נפט ועוד, שיחברו את מצרים אל ירדן ודרכה אל שאר העולם הערבי.

■ **פלסטיין** תותר לישראל על שטחים המאוכלסים ביהודים מעבר לקו הירוק (גרשי ההתנחלויות) ושטחים נוספים בבקעת הירדן. מדבר יהודה יהיה שמורה אקולוגית משרתפת.

לאחרונה הסתמנו לכאורה גמישיות חדשות בעמדה הסורית כלפי חידוש תהליך המשא-ומתן עם ישראל. אין ספק שמקורם של איתותים אלה הוא במצוקות סוריות, הן בעקבות הלחצים מבחוץ בנושא עירק, בנושא הדמוקרטיזציה והטרור ובנושא נוכחותה בלבנון, והן בשל חולשה כלכלית מבית. ישראל מעוניינת בשלום עם סוריה, אך בשלב זה נראה כי טרם הבשילו התנאים לכך: מעשיה של סוריה אינם תואמים את דבריה, והיא ממשיכה לתת חסות לארגוני טרור ולהתחמשות חזבאללה.

אם יבשילו התנאים, יהיה אפשר לחשוב על הסדר במונחים של הסדר רב-צדדים עם סוריה. הקו השנוי במחלוקת בין ישראל לסוריה הוא גבול בינלאומי שנקבע בין שטחי מנדט של בריטניה וצרפת, הוחלף ב-1949- בקו שביתת נשק ובשטחים מפורזים ולאחר מכן ב-1967- בקו הפסקת אש. נסיגה ישראלית לקווי 1967 כרוכה בריתור על נכסים אסטרטגיים: ההימצאות בגובה הרכסים ומעל המצוקים, והחזקת שטח מזרחית לקו מקורות המים העיקריים של ישראל – הירדן והכינרת. נסיגה כזו גם תחייב פינוי אוכלוסייה שהתבססה ברמת הגולן. גבול אפשרי לגבי ישראל, שישמר את עיקר נכסים אלה, הוא "גבול הרמה", היכול להשתרע בצפון הרמה, במרחק 2 קילומטרים מהקו הבינלאומי, להתרחב במרכז ולכלול שטח הצמוד למרחב קצרי, ולעבור ממזרח לקו המצוקים בדרום הרמה. "גבול הרמה" ישאיר בידי ישראל כחמישית מרמת הגולן וכשני שלישים מהאוכלוסייה היהודית בה, בלי אוכלוסייה לא-יהודית; הוא ישמר את גישתה של ישראל לחרמון ויפתור את בעיות שבעא וע'ג'ר.

תוכנית אפשרית לחילופי שטחים רב-צדדיים בין ישראל, סוריה וירדן יכולה להתבסס אפוא על הצעדים הבאים:

■ **סוריה** תורותר לישראל על כחמישית מרמת הגולן (כ-250 קמ"ר) בשטח שממערב ל"גבול הרמה".

■ **ירדן** תעביר לסוריה שטח בסדר גודל זהה, אולי באזורים לאורך הגבול המשותף, שסוריה כבשה ב-1970-, יושבה באזרחיה והסכימה עתה לפנותם.

"גבול הרמה"  
יאפשר הסדר עם  
סוריה בלי  
ריתור על נכסים  
אסטרטגיים.

**■ ישראל** תעביר לירדן שטח בהיקף זהה בערבה, מדרום לים המלח ו/או תפצה אותה בזכויות מעבר בלעדיות או זכויות נמל, שערכן הכלכלי גדול מערך השטח שירדן תוותר עליו.

**■ אזור החרמון** ייהפך לאתר פיתוח ונרפש משותף לישראל, סוריה ולבנון.

**■ משני עברי "גבול הרמה"** יוחלו הסדרי דילול כוחות ופירוז הדדיים. ישראל תכיר במיוחדות של צורכי ההגנה של הבירה הסורית, וסוריה תכיר במיוחדות של צורכי ישראל בהגנה על מקורות המים מן הבחינה הביטחונית ומן הבחינה האקולוגית.

תוכניות החילופים יכולות להתממש בנפרד או בצירופים שונים. ישום כל שלוש התוכניות ייצור מפה חדשה, שבה כל הצדדים מרוויחים:

**■ ישראל** – שיפור מצבה הדמוגרפי, צמצום הצורך בפינוי יישובים, שמירת נכסים אסטרטגיים ברמת-הגולן.

**■ הפלסטינים** – מדינה בת-קיימא, הכוללת מרחב מחייה לקליטת פליטים ברצועת עזה וחיבור בין שני חלקי המדינה.

**■ ירדן** – שטח ערכי בערבה ו/או נמל בים התיכון.

**■ סוריה** – שטח לאורך הגבול עם ירדן, יתרונות כלכליים של שלום ומיזמים משותפים בחרמון.

**■ מצרים** – שטח לאורך הגבול עם ישראל ומעבר לירדן.

שינויים מהותיים אלה בגבולות המדיניים במזרח התיכון עשויים לעורר חשיבה יצירתית דומה במקומות אחרים.

# ממשל, כלכלה וחברה

## מדדי החוסן הלאומי

החוסן הלאומי נמדד באמצעות המדדים הבאים:

■מדד אובייקטיבי בתחום הכלכלי, בתחום החברתי ובתחום הממשלי, המשורה מדי שנה באופן כמותי בין ישראל לבין 26 מדינות ה-OECD ובינה לבין ארבע מדינות במזרח התיכון, וכך בין מצביה השונים של ישראל בתחומים הללו לאורך ציר הזמן ("מדדי הרצליה").

■מדד חברתי סובייקטיבי, המודד תחושות ועמדות של הציבור הישראלי כלפי המצב הכללי וכלפי המדינה ומוסדותיה ("מחקר רב-שנתי בתחום החוסן הלאומי", ארניברסיטת חיפה).

המדד האובייקטיבי מראה כי בשנים 2003 ו-2004 חל שיפור בממד הכלכלי של החוסן הלאומי, אך ב-2003 נמשכה הירידה בחוסן החברתי, בעוד בתחום הממשלי ניכרה יציבות אם כי ברמה נמוכה.

בין שנת 2000 לשנת 2002 חלה בכלכלת ישראל תפנית חדה כלפי מטה, בעיקר בשל ירידת התוצר והתוצר לנפש ועליית החוב הציבורי והאבטלה. לעומת זאת, הנתונים הכלכליים לשנת 2003 מצביעים על תפנית חיובית בממד הכלכלי, בעיקר בגלל ירידת האינפלציה לאחר עליית מחירים חריגה בשנת 2002. מגמת השיפור נמשכת גם באומדנים המוקדמים לשנת 2004, בעקבות עליית התוצר והתוצר לנפש. בשנתיים האחרונות עלה הממד הכלכלי של החוסן בשיעור מצטבר של 0.8%. השיפור בממד זה היה גדול יותר מהממוצע במדינות ה-OECD.

בממד החברתי, לעומת זאת, מצביעים נתוני 2003 על המשך ההרעה, במיוחד בגידול ממדי העוני ובשיעור האבטלה הכרונית. בכך נמשכת המגמה שהחלה בשנת 1996 ומתבטאת בגידול שחל בעוני, באי-השוויון ובאבטלה הכרונית, ובירידה שחלה ברמת החיים ובשיעור השתתפותם של גברים בשוק העבודה. בממד החברתי גדל הפער בין ישראל לבין

הכלכלה משתפרת,  
אך נמשכת  
הירידה בממדים  
החברתי והממשלי  
של החוסן



המדינות המתפתחות, וקטן הפער בינה לביין מדינות האזור. עדיין אי אפשר לקבוע כיצד השיפור בממד הכלכלי משפיע על הממד החברתי בשנת 2004.

בממד הממשלי לא נרשם שינוי משמעותי בשנת 2003, אך נמשכת מגמת הנסיגה, שהחריפה מאז שנת 2000 ומרשפעת בעיקר מהרעה בתחומי היציבות הפרוליטית, הפיקוח על השחיתות, שמירת החוק, היעילות השלטונית וטיב הרגולציה, הייצוגיות והאחריות.

**המדד הסובייקטיבי** מצא שלמרות הפחד הגדול שחש הציבור בישראל בתקופות מסוימות מאז תחילתה של "אינתיפאדת אל-אקצא", נשמרת הרמה הגבוהה של הפטריוטיות, של העמדות המיליטנטיות ושל האמון במוסדות הביטחוניים, ומכאן שהציבור "למד" לחיות עם הטרור, ומכאן שלא צלחה מטרתם של מפעיליו לפגוע במורל ובחוסן הלאומי של החברה בישראל. כך:

■ בממד הפחד מהטרור ישנה ירידה מתונה וקבועה מאז אוקטובר 2003.  
■ בממד המיליטנטיות (כלומר, לאיזו קיצוניות מוכן הציבור להגיע כדי להשיב כראוי לטרור) נמצאה עלייה מתונה בכלל האוכלוסייה היהודית, הנובעת מעלייה משמעותית ברמת המיליטנטיות של תושבי יש"ע.

■ רמת הפטריוטיות, כלומר הגאוריה בשיכרות לישראל והכורונה להמשיך ולחיות בה, בקרב האוכלוסייה היהודית נשארה יציבה, ונעצרה מגמת הירידה בפטריוטיות של תושבי יש"ע. אותר שיעור הזדהות גובר עם מדינת ישראל בקרב הציבור החרדי.

■ קיימת ירידה מתונה ועקבית באמון שרוחשת האוכלוסייה למוסדות הציבור. האוכלוסייה היהודית רוחשת אמון רב למוסדות הביטחוניים – לצה"ל, לשב"כ, למוסד, ובמידה פחותה גם למשטרה, אך היא רוחשת אמון מועט, שאף הולך ופוחת, למוסדות האזרחיים הפרוליטיים – הכנסת, המפלגות והתקשורת. גם האמון שלה בבית-

הטרור לא מוטט את המורל הלאומי.

נמשכת מגמת הירידה באמון שהציבור רוחש למערכת הפרוליטית ולמוסדותיה.

המשפט העליון נמצא במגמת ירידה, אך ערדנו גברה מן האמון שלה  
במוסדות הפוליטיים.

במדד הארופטימיות הלאומית, כלומר, ראיית הציבור את עתיד  
המדינה ואת סיכוייה להתמודד עם האתגרים שלפניה, ניכרה מגמת  
עלייה, שהחלה בשנת 2004 לאחר ירידה בין אפריל 2002 לאוקטובר  
2003. עלייה זו חלה גם בקרב הציבור החרדי, אך בקרב תושבי יש"ע  
חלה ירידה במדד זה.

## שיפור הממשל והמשילות

### שינוי שיטת הממשל בישראל

מדדי החרסן הלאומי מצביעים, כאמור, על פער גדל בין הפטריוטיזם  
של הישראלים ואמונם בעתיד לבין אמונם במערכות הפוליטיות.  
היחלשות אמונו של הציבור במוסדות הפוליטיים באה לידי ביטוי גם  
בירידה הנמשכת בשיעור ההצבעה בבחירות. ראש ממשלת ישראל מתקשה  
לבצע את תוכנית ההתנתקות, שזוכה בתמיכתם של שלושה רבעים מן  
הציבור ושני שלישים מחברי הכנסת.

השיטה הפוליטית בישראל נכשלה, אם כך, והסיבה לכך היא אי-התאמת  
התרבות הפוליטית בישראל לשיטה הקואליציונית רבת המפלגות.  
הגורם הקובע כיום הוא מרכזי המפלגות. מאחר שרוב חברי הכנסת  
והשרים הם פוליטיקאים מקצועיים, קיומם הפוליטי והישגיהם  
תלויים בתמיכת החברים במרכז המפלגה, ומציאות זו משחיתה את  
הממשל.

השיטה הקיימת יוצרת אי-יציבות פוליטית, בשל תוחלת החיים הקצרה  
של הממשלות, השרודות בממוצע 22 חודשים. התוצאה היא העדפת השיקול  
הפוליטי-מפלגתי-השרדתי על פני השיקול המדיני-ממשלי, התמקדות  
בעשייה לטווח קצר, בלי חזון ובלי חשיבה ארוכת טווח, והירתעות  
ממהלכי רפורמה ותוכניות רב-שנתיות. 70% מהחלטות הממשלה אינן  
מבוצעות.

יש לשנות את  
שיטת הממשל  
בישראל.

במצב שבו קיימות לא רק 12 מפלגות אלא גם מפלגות-משנה בתוך המפלגות, השיטה הקואליציונית פוגעת קשות ביכולת למשול, שכן ראש-הממשלה חייב למעשה לנהל את המשא-ומתן הקואליציוני במשך כל תקופת כהונתה של ממשלתו, ולהקדיש חלק ניכר מזמנו להישרדות פוליטית במקום לעתיד המדינה.

**ממשל נשיאותי  
ומיעוט מפלגות  
יצרו ממשל  
יציב ויעיל  
יותר מן הממשל  
הקיים.**

לפיכך, יש לשנות את השיטה. דרך אפשרית אחת לכך כוללת את הצעדים הבאים:

■ מעבר לשיטה נשיאותית, שבה לא יהיה אפשר להדיח את הנשיא אלא ברוב של 80 חברי כנסת, והנשיא יהיה מוסמך למנות את השרים והפקידות הבכירה ביותר.  
■ יונהגו בחירות אזוריות אישיות לרבע מחברי הכנסת.

■ אחוז החסימה ירעלה ל-5%, במגמה להגיע לשיטה שקיימות בה שתיים עד שלוש מפלגות.

### **שיפור עבודת המטה והמרדיעין הלאומי בדרג העליון**

פעולת הממשל בישראל לקרויה גם בגלל בעיות מבניות בטיפול בתחומי הביטחון הלאומי בדרג העליון: לראש-הממשלה אין מטה מקצועי הכפוף לו, מטה שיבצע את האינטגרציה של נושאי הביטחון הלאומי, שיעץ לראש-הממשלה בכל הנוגע להם, שיכין את הדיונים של הקבינט המדיני-ביטחוני ושל הממשלה בנושאים אלה, ושיתאם וירודא את ביצוע החלטותיהם:

■ המזכיר הצבאי והירועץ המדיני של ראש-הממשלה אינם מהרורים מטה כזה.

■ הניסיון להקים מטה מדיני-ביטחוני נכשל, בין היתר משום שלא נוצר מבנה מדרגי מעוגן בחוק.

■ "המועצה לביטחון לאומי" (המ"ל) הוקמה בזמנה כדי לפעול כקברצת מטה בלשכת ראש-הממשלה, קברצת מטה שתמלא את שלל התפקידים הללו, אך היא לא עשתה זאת.

המל"ל מרשפעת  
לרעה מאי-  
הבהירות הקיימת  
באשר ליעדיה,  
לשטחי עיסוקה  
ולכפיפותה.

מאז הקמתה של המל"ל, ראשיה ובכיריה נחלקו בדעותיהם באשר ליעודה (אם עליה להיות קבוצת מטה מקצועית, העוסקת בעבודות עומק, בתכנון אסטרטגי ארוך טווח ובגיבוש הערכת המצב הלאומית, או מטה המתמקד בתיאום ובאינטגרציה בין-משרדית), באשר לשטחי העיסוק שלה (אם עליה לעסוק רק בנושאי חוץ וביטחון מובהקים, או גם בנושאים שמעבר להם), ובאשר לכפיפותה (אם לראש-הממשלה או למזכירות הממשלה).

יתר על כן, מיקומה הפיזי של המל"ל, הרחק מלשכת ראש-הממשלה, והעובדה שחלק מתפקידי התיאום עדיין נתונים בידי נושאי תפקידים שמילאו משימות אלה לפני הקמת המל"ל, פגעו ביכולתה למלא את תפקידה כמטה האמון על האינטגרציה והתיאום של נושאי הביטחון הלאומי.

דגם מוצלח של מטה כזה הוא המטה של "המרעצה לביטחון לאומי" בארצות-הברית. דגם נוסף הוא "המזכירות לענייני חוץ וביטחון" במשרד הקבינט הבריטי. נראה כי מבין שניהם המעניין יותר לצורכי ישראל הוא הדגם הבריטי, משום ששיטת המשטר הקבינטי הבריטית קרובה יותר לשיטה הישראלית. אך משני הדגמים עולים הלקחים הבאים:

- על המל"ל להיות מטה מתאם לכל דבר ועניין.
- עליה לעסוק בנושאי החוץ והביטחון המובהקים.
- פעילותה צריכה להתרכז בסיוע לדרגים המדיניים ולמקבלי ההחלטות בכל הנוגע לתיאום ולעבודת המטה, וכך ביעורץ, בהכנה ובתחזוק בכל הקשור לתפקודם של ראש-הממשלה, ועדת השרים לענייני ביטחון והממשלה בנושאי החוץ והביטחון.
- המל"ל צריכה להיות ממוקמת פיזית בצמוד ללשכת ראש-הממשלה.
- סגל עובדיה צריך להיבחר מתוך המצטיינים שבעובדי המערכות.

לפיכך מוצעות החלופות הבאות:

יש לכונן מטה  
מתאם לנרשאי  
הביטחון  
הלאומי, שיהיה  
כפרף לראש-  
הממשלה.

■ יש להטמיע את פונקציות התיאום הקיימות כיום בלשכת ראש-  
הממשלה בתוך המל"ל, כפי שנעשה בארצות-הברית.  
■ אם המצב המבני הקיים נותר בעינו, יש להסדיר זיקת עבודה  
שילובית בין המזכירות המתאמת לבין המל"ל.

■ יש לכונן מטה מדיני-ביטחוני שממזג בתוכו את המזכירים  
המתאמים הנוכחיים ולהכפיף את המל"ל כמטה מקצועי לעומד  
בראשו.

הנקודה המרכזית היא שכדי להקים מטה כזה וכדי שגוף זה יתפקד  
בהצלחה, ראשי-הממשלה בישראל צריכים להבין את הסכנה הטמונה באי-  
קיומו, להחליט על הקמתו ולגברת אותו.

תחום בעייתי נוסף בטיפול בביטחון הלאומי הוא המודיעין הלאומי.  
גם כאן הבעיה המרכזית היא היעדר מנגנון שיבצע אינטגרציה  
ותיאום של מבצעי המודיעין והערכות המודיעין, המתבצעים בזרועות  
השונות של קהילת המודיעין.

קיימים חילוקי דעות בשאלה מהי מידת האינטגרציה הרצויה בקהילת  
המודיעין בישראל. בעקבות חקירת תפקודו של המודיעין האמריקאי  
בכל הקשור לאירועי 11 בספטמבר 2001,  
הנטייה בארצות-הברית היא להגביר את הריכוז בקהילת המודיעין  
ולכונן מערכת שתהיה ממונה על אינטגרציה מכמה סוגים:

■ בין מבצעי המודיעין השונים.

■ בין הדיסציפלינות האיסורפיות.

■ בין האיסורף להערכת המודיעין.

■ בין מי שקובע את יעדי הצי"ח והאיסורף לבין גורמי המנהל, כדי  
לורדא מהירות וגימירות בהקצאת משאבים.

■ בין המודיעין לבין קרובי המדיניות.

כל זאת תוך כדי קיום ארגון "רזה" ו"שטוח", כדי להקטין את כוח האדם הנדרש לתיאום ולאינטגרציה.

יש להגביר את הריכוז בקהילת המודיעין ולכונן מנגנון כלל-קהילתי לאינטגרציה.

בהמשך לכך, ישנה גישה הקוראת להקים בישראל מנגנון כלל-קהילתי לאינטגרציה, תיאום והאחדה, שיהיה בעל ראייה כוללת וישען על תשומת מכלל זרועות הקהילה, כדי להגיע להערכת מודיעין לאומית. דגם אפשרי לגוף כזה בישראל הוא "ועדת המודיעין המשותפת" (Joint Intelligence Committee) הפרעלת במשרד הקבינט הבריטי.

על-פי גישה אחרת, מגמת הריכוז והאינטגרציה של קהילת המודיעין אינה צריכה להגיע לכך שזרועות המודיעין השונות ייהפכו בפרעל לגוף אחד, אלא להביא לאינטגרציה והכרונה כללית של החומר המודיעיני שמגיע מהן. ברוח זו המליצה "ועדת שטייניץ", שחקרה את תפקוד המודיעין בכל הקשור לאירועים בעירק, על הקמת פונקציה של מזכיר או יועץ לענייני מודיעין ליד הממשלה וראש-הממשלה, וכך רעדת שרים לענייני מודיעין. הצעת חוק היועץ המודיעיני לראש-הממשלה הונחה כבר על שולחן הכנסת, והצעת החוק לרעדת השרים למודיעין נמצאת בשלבי עיבוד סופיים.

### **מתודולוגיות חדשניות באיתור איומים והזדמנויות**

מתודולוגיות המשמשות את עולם העסקים עומדות לרשות העוסקים באיתור איומים והזדמנויות בתחומי הביטחון הלאומי. אחת מהן היא זו המתמקדת בדגמים מנטליים, בחשיבותם ובצורך לשנותם. להלך כמה מאפיינים של הדגמים המנטליים:

■ הם בעלי תפקיד קריטי: "מה שאנו רואים הוא מה שאנו חושבים."

■ הם עלולים להגביל את יכולתנו לקרוא נכון את התמונה.

■ שינוי הדגמים המנטליים שלנו או יצירת תיק דגמים חדש הם המפתח להימנעות מביצוע חסר, לשיפור הזיהוי ולניצול ההזדמנויות ולשינוי העולם שסביבנו.

לפיכך, התהליך המוצע כולל את הצעדים הבאים:

■ זיהוי כוחם של דגמים מנטליים ומגבלותיהם וזיהוי הדגמים של המעריך.

■ בחינת הרלוונטיות של הדגמים של המעריך לנוכח סביבה משתנה, ייצור דגמים חדשים ופתיחת תיק דגמים אינטראקטיבי.

■ התגברות על חסמים לשינוי ועיצוב מחדש של התשתית ושל החשיבה.

■ "שינוי העולם" על-ידי פעולה מהירה על בסיס הדגמים החדשים, אגב ניסוי מתמשך ותהליך הערכה וחזוק של הדגמים.

## תקשורת, ממשל וחברה

לנוכח מרכזיותה של התקשורת כגורם משפיע על החרסן הלאומי, נשאלת השאלה אם קיימת בישראל להגנה על התקשורת מפני ניסיונות של אינטרסים שלטוניים-פרוליטיים מזה וכלכליים-פיננסיים מזה להגיע למוקדי ההכרעה בתקשורת. כמו-כן נשאלת השאלה כיצד אפשר להגן על התקשורת מפני התערבות שלטונית, כאשר הממשלה שולטת בפרעל בתקשורת האלקטרונית בכך שהיא הממנה את בעלי המשרות הבכירות בה.

יש הטוענים שאי אפשר למנוע את הקשר בין השלטון לתקשורת ובין ההון לתקשורת. גם במדינות דמוקרטיות אחרות יש לגורמי השלטון סמכות מורשתת כלפי התקשורת. יתר על כן, אין הכרח שכלי תקשורת הכפוף לגוף שלטוני יהיה נתון להשפעתו הפרוליטית, ודוגמה לכך היא תחנת הרדיו גלי צה"ל. מעורבות של הון, של שיקולים כלכליים או של אינטרסים עסקיים בתוך השידורים היא נתון מובנה בעצם מהותם של שידורים מסחריים.

תופעת "התוכן השירוקי" היא דוגמה מן התקופה האחרונה לניסיונות חדירה של אינטרסים עסקיים אל תוך שיקולי העריכה. יש סברה שהתרופה לתופעה זו וכן לבעיית מעורבותם של פרוליטיקאים בתקשורת האלקטרונית היא יצירת תחרות, שאינה קיימת כיום, בין ערוצי הטלוויזיה המסחריים. לעומתה ישנה טענה שהתחרות כבר קיימת, וכי השרק קטן מכדי להכיל אותה, ויש אף הסבורים שהתחרות

אין הכרח שכלי  
תקשורת הכפוף  
לגוף שלטוני  
יהיה נתון  
להשפעתו  
הפרוליטית.

בטלורייזיה היא הרסנית ומשחיתה את השיח הציבורי. מכל מקום, "הרשות השנייה" רואה את עצמה כמי שאמורה למנוע את "התרוכן השירוקי" וכמי שפועלת בהתאם לכך.

דרך נוספת להתמודד עם תופעת מעורבותם של אינטרסים פרליטיים ועסקיים בתקשורת היא לקיים, לצד הטלורייזיה המסחרית, גם שידור ציבורי חזק, הן בטלורייזיה והן ברדיו.

"ועדת דינור" עתידה להגיש לממשלה שורת המלצות שאמורות להקטין את מידת מעורבותה של הממשלה ברשות השידור ובפעילותה.

## **כלכלת ישראל לנוכח תהליכים פנימיים ותמורות**

### **גלובליות**

#### **המקורות לעוצמתה הכלכלית העתידית של ישראל**

מדדי החוסן הלאומי מצביעים, כזכור, על שיפור בממד הכלכלי, שיפור שהחל בשנת 2003. אך מהן מגמותיה של כלכלת ישראל בטרוח הארוך? התחזיות הדמוגרפיות-כלכליות שהוצגו ב"כנס הרצליה" הקודם (2003) הצביעו על נסיגה של 0.4% בשנה בצמיחה אם יימשכו המגמות הנוכחיות של ריבוי טבעי והשתתפות בכוח העבודה. מה יהיו המקורות לצמיחה בעתיד? הנתונים והמשמעויות שלהלן הם פרי הדמיה של התפתחות המשק הישראלי עד שנת 2025, שנעשתה כדי לבחון את אפשרויות הצמיחה ואת "מחוללי הצמיחה" המרכזיים, לצורכי תכנון מדיניות כלכלית לטרוח ארוך.

ואלה הם ממצאי ההדמיה:

■ כוח העבודה, המגיע כיום לכ-2.7 מיליון איש, צפוי להיות 4.2 מיליון בשנת 2025, גידול נטו של כ-60%, שאיך שני לר בעולם המערבי.

■ כלכלת ישראל תצטרך למצוא תעסוקה לכ-1.5 מיליון המצטרפים החדשים, להוריד את האבטלה בכ-100,000 איש ולאפשר עלייה ברמת החיים.



בממוצע רב-שנתי, ב-25 השנים האחרונות גדל התוצר לנפש בישראל בשיעור שנתי של 1.5% בלבד. אם תימשך הצמיחה בקצב זה, תידרדר ישראל ב-2025 למקום ה-26 בעולם (מהמקום ה-22 כיום), יגדל נטל המס על "קבוצת הרוב", שמשקלה ירד מ-75% אך בפועל,

■ כיום ל-69% מהאוכלוסייה (כיום 19% מאוכלוסיית ישראל הם ערבים ו-6% חרדים), וצפוי משבר חברתי קשה.

■ הגידול המהיר בכוח העבודה מחייב מעבר מידי לתוראי צמיחה מואץ ובר-קיימא. שינויי המבנה המוצעים להלך יאפשרו לפתח כלכלה שתעסיק 4.3 מיליון איש ב-2025, ולהאיץ את קצב הצמיחה ל-6%, שיביארו את ישראל בתוך 20 שנה למקום ה-16 בעולם.

■ "מחוללי הצמיחה" יצטרכו להיות מגוון ענפי הטכנולוגיה, שהייצוא שלהם (בין 55% ל-70% מכלל היצוא) יהיה המקור לייבוא מוצרי צריכה, להשקעה ולחומרי גלם. ישראל תצטרך לייצא ב-2025 מוצרים של ענפי הטכנולוגיה ב-133 מיליארד דולר.

התוכנית הכלכלית הנוכחית פועלת בכייוון הנכון – התייעלות המגזר הציבורי, הקטנת תמריצים לאי-עבודה והורדת מספר העובדים הזרים ונטל המס. אך התוכנית אינה מבצעת את בניית התשתית הכוללת הנדרשת לתוראי הצמיחה המואץ. תשתית מפותחת היא תנאי הכרחי לפיתוח המגזר הטכנולוגי, והתשתיות במשק כיום (תשתית פיזית, השכלה, תנאי מיסוי, ביורוקרטיה, תמריצים לעידוד השקעות) אינן מסוגלות לתמוך בפיתוח. לכן יש להוסיף לתוכנית הכלכלית הנוכחית גידול של כ-50 מיליארד ש"ח בהשקעות בתשתית, שייעשו באמצעים חוץ-תקציביים. השקעות אלה יביאו לגידול משמעותי מידי בתעסוקה ויהיו המאיץ הראשוני לצמיחה.

בה בעת נדרשים האמצעים הבאים:

■ מהפכה בחינוך, כדי להגיע בכל שנה ליותר מ-18 אלף בוגרים במדעים מדויקים ובהנדסה, הנדרשים לענפי הטכנולוגיה (כיום מסיימים 9,000 בשנה).

כדי שישראל תוכל להעסיק ב-2025 כוח עבודה שימנה 4.3 מיליון, עליה לעבור לתוראי צמיחה מואץ, שישען על ענפי

לתוכנית הכלכלית הנוכחית יש להוסיף גידול של 50 מיליארד ש"ח בהשקעות בתשתית.

מערכת תמריצים לעידוד המגזר הטכנולוגי האזרחי, כדי שיראה את ישראל כבסיס פעילות המרכזי.

תוראי השקעה בחינוך, שיכלול מעבר ליום לימודים ארוך והעברת תקציב קצבות הילדים לצורך זה, הקמת מעונות יום לילדים עד גיל 5, והתאמת רמת ההשכלה של אוכלוסיית קבוצות המיעוט לדרישות השוק המודרני. תוראי כזה יוריד את שיעורי הילודה הגבוהים בקבוצות שמסתמכות על קצבות הילדים, יגדיל את שיתוף בשוק העבודה, יגביר את הצמיחה ויחסל את הנטל שלהן על אוכלוסיית הרוב.

אחד מענפי ההיי-טק העשויים להיות מקור עוצמה כלכלי מרכזי הוא **ענף השירותים הגלובליים** – תעשייה שנוצרה כתוצאה מהגלובליזציה ומהתפתחות טכנולוגיית המידע והתקשוב. המדובר, לדוגמה, בשירותי back office ואפילו head office לחברות רב-לאומיות, או שירותי שיווק, הפצה, אחסון ומכירה של מדיה דיגיטלית (כלומר, תעשיית הסרטים, הטלוויזיה והמוסיקה, הוצאות ספרים דיגיטליות ותעשיית משחקי וידאו), וכן שירותי תמיכה לטכנולוגיה מתקדמת.

לישראל יש יתרונות יחסיים טובים למשיכת תעשיות שירותים גלובליים: הון אנושי, טכנולוגיה, שליטה רחבה בשפות, חשיבה יצירתית, יזמות, חשיפה בינלאומית, מוניטינג בינלאומי במדע ובטכנולוגיה וקשרים בעולם המתפתח.

ישראל אינה מושכת תעשיות שירותים גלובליים בגלל המיסורי הגבוה. החברות הרב-לאומיות בארצות-הברית ובאירופה מעבירות את פעילותן הבינלאומית לארצות שהמיסורי בהן נמוך. בשנת 2002 חברות אמריקאיות הרוויחו מחוץ לארצות-הברית 255 מיליארד דולר; 160 מיליארד דולר מתוכם נוצרו במדינות בעלות מיסורי נמוך, ושלוש ארצות – אירלנד, ברמודה והולנד – יצרו 30% מההכנסות של החברות האמריקאיות מחוץ לארצות-הברית, משום ששיעור המס האפקטיבי בהן היה בין 2% ל-9%. לפיכך, כדי להביא תעשייה זו לישראל, יש להוריד

יש להכפיל את מספר הבורגרים במדעים, שכך הם דרושים לענפי הטכנולוגיה.

ענף השירותים הגלובליים יכול להיות מקור עוצמה עתידית מרכזית. יש להנהיג מיסורי עדיף ולהגדיל ההשקעה במחקר ופיתוח.

את מס החברות בתעשייה הזאת לשיעורים המתחרים במדינות שבהן מיסוי החברות הוא נמוך.

הנהגת מיסוי עדיף לתעשיות השירותים הגלובליים בישראל תביא בפועל להגדלת ההכנסות ממסים, תקטין את האבטלה, תגדיל את הייצוא, תכניס מטבע זר ותאפשר להעסיק מגזרים שחשוב להכניס למעגל העבודה, כגון חרדים בכלל ונשים חרדיות בפרט.

מעבר לחקיקה להפחתת המס, הממשלה תוכל לסייע באמצעות הקמת תשתיות של אינטרנט רחב פס, באמצעות הקמת חינוך שיתמוך בתעשייה זו, וכן באמצעות השתתפות עם היזמים בשיווקה של התעשייה בקרב יהודי העולם.

כדי לקדם את פיתוח המגזר הטכנולוגי, צריך גם להפוך את מגמת הקיצוץ בתקציב המדען הראשי, שהי 1.8 מיליארד ש"ח בשנת 2002, והשנה הוא עומד על 0.9 מיליארד ש"ח בלבד.

בתכנון המקורות לערצמה הכלכלית העתידית מוצע לאמץ את אסטרטגיית האשכולות התעשייתיים. האשכול הוא ריכוז גיאוגרפי של חברות בתחום מסוים, ועמן סוגים שונים של ארגונים הקשורים בהן ובתחום עיסוקן, כגון ספקים, ספקי שירותים, תעשיות תומכות ומוסדות מדע ומחקר. בארצות-הברית, לדוגמה, החברות המייצרות ציוד רפואי מתרכזות במדינת מסצ'וסטס, תעשיית התרופות מתרכזת בניו-ג'רזי ובפנסילוניה, הביוטכנולוגיה והתוכנה – בבוסטון ובעמק הסיליקון, הציוד הסלולרי במיניאפוליס וכך הלאה. כוחו של האשכול הוא בכך שערך השלם גדול יותר מסך ערכם של מרכיביו, ולכן האשכול הוא המבנה המותאם לחברות גלובליות.

בישראל ברלטים שלושה אשכולות:

■ אשכול הביטחון: כתוצאה מההשקעה במחקר ובפיתוח בענפיו השונים של אשכול זה התפתח ממנו אשכול משנה, שנהפך לאשכול עצמאי, והוא האלקטרוניקה, הקשר והתקשורת.

■אשכר ל הבריאות: כתוצאה מהתפתחות ענפי הרפואה והתרופות התפתח אשכול מ. שנה של ייצור חומרי גלם כימיים, וצפוי שיתפתח ענף הביוטכנולוגיה.

■אשכר ל השירות: ממנו אפשר לפתח ענפים רבים – שירותים פיננסיים, שירותים רפואיים ועוד.

מנקודת מבטה של הממשלה על המקורות לעוצמתה הכלכלית העתידית של ישראל, יש להדגיש את הנקודות הבאות:

■יש לייצר אקלים אטרקטיבי למשקיעים ולעובדים, ולשם כך מכינים בין היתר הצעת חוק ל-participation exemption, שיניע חברות שעיסוקן בחו"ל להקים את המטות שלהן בישראל ולפתח בה את פעילותן, כמעט באפס מס.

■כדי להוריד את המסים יש להוריד את ההוצאות הממשלתיות על-ידי הנעת אנשים לעבוד ועל-ידי קיצוץ קצבות. קיצוץ זה מייצר צמיחה, כי הוא מנייד אנשים מן התלות אל העבודה, וכן מוציא אנשים מן הערני, כי העובדים משדרגים את עצמם בשכר.

■הגדלת האטרקטיביות של ישראל מחייבת פתיחת המונופולים של הבנקים ושל הנמלים. פתיחת המונופולים יכולה להיעשות בהסכמה, על-פי "הדגם האירי": האיגודים המקצועיים באירלנד נענו לתהליך הרפורמות בליט ברירה, בעקבות קריאה נכונה של מאזן הכוחות, אך גם תרמו לו חירובית בכך שנמנעו מהעלאת דרישות להגדלת שכר המינימום, ובכך נתנו קדימות לשילוב מובטלים במעגל העבודה על פני מחויבותם לחבריהם שכבר היו בו.

■תעשיות היי-טק מעסיקות מטבען כמורות מצומצמות של עובדים. לכן, לצד הניסיון למשוך את תעשיות ההיי-טק לבוא לישראל, יש לעודד מ. גזרים שמיצרים תעסוקה רבה, במיוחד בתחומים שבהם יש לישראל יתרון יחסי, כמו תיירות ופנאי.

■יש לבצע רפורמת קרקעות, שתשחרר את מגזר הבנייה, הכבול כיום על-ידי המונופול של מ. נהל מקרקעי ישראל.

## שוקים פיננסיים חוץ-בנקאיים והסרת החסמים להתפתחותם

היעדר שוק  
מימון חוץ-  
בנקאי לצד השוק  
הבנקאי פוגע  
בצמיחה ומגדיל  
את הסיכון  
למשבר פיננסי.

שוק פיננסי משוכלל ותחרותי חיוני לצמיחה, הדורשת יכולת לגייס הון לצורכי השקעה. הוא מתקיים רק כאשר לצד שוק המימון הבנקאי פועל שוק מימון חוץ-בנקאי. הבנקים בישראל מספקים שלושה רבעים מנפח האשראי, לעומת הבנקים בארצות-הברית המספקים רק רבע ממנו. גם במדינות מפותחות אחרות שוק האשראי החוץ-בנקאי גדול הרבה יותר מהשוק בישראל. המשמעות של היעדר שוקי הון חוץ-בנקאיים הן:

- מחיר הון גבוה, ולכן פגיעה בצמיחה.
- הגדלת חשיפתם של הבנקים והגדלת הסיכון למשבר פיננסי.
- העדר איתות נכון משוק ההון למשקיעים ולפירמות.
- אטרקטיביות נמוכה יותר לכניסת משקיעי חוץ.

ואלה הן הסיבות לכך ששוקי הון חוץ-בנקאיים לא התפתחו בישראל:

- על-פי דעה אחת – שוקי ההון החוץ-בנקאיים לא עמדו בתחרות מול הבנקים, כלומר, אין בהם צורך כלכלי.
- על-פי דעה אחרת – הם לא יכלו להתמודד עם הריכוזיות הרבה של המערכת הבנקאית ועם מדיניות התמחור האגרסיבית של הבנקים, נוסף על הקשיים החסמים הקיימים בתהליך גירס ההון בשוק החוץ-בנקאי. כלומר, השווקים החוץ-בנקאיים לא נבחנו בתנאי תחרות שורה.

באביב 2004 הפעילה הבורסה לניירות ערך מסגרת למסחר באגרות חוב שיונפקו למשקיעים מוסדיים בלי תשקיף ("רצף מוסדיים"), אך מסגרת זו לא הצליחה. הסיבות האפשריות לכך הן:

- קוטנו של המשק הישראלי.
- היעדר עזרה מצד המערכת הממשלתית ותיאום לקוי בין גורמים המעורבים בשוק ההון.

מגבלות שונות, כמו אי-היכולת לקזז הפסדי הון ממניות מול הכנסות מריבית ודירודנדים, בניגוד לשוקי ההון המשוכללים בעולם.

הרשות לניירות ערך פועלת להרחבת הפעילות בשוק ההון בדרכים הבאות:

הרחבת היצע המוצרים הפיננסיים בשוק.  
הרחבת מעגל השחקנים בו (בעיקר קרנות פנסיה ומשקיעים זרים גדולים).

שכלול תשתיות ותחומי המסחר והחשבונאות והסרת חסמים המכבידים על גיוס הון בו.

חיזוק אמון של הציבור בשוק ההון ככלל ובדיווח החברות ובניהולן בפרט.

חסם נוסף להתפתחות שוק ההון החוץ-בנקאי בישראל הוא מערכת הרגולטוריים והכללים המופעלים על השחקנים בו, כגון חברות הביטוח, בהנחה שאלה עדיין אינם בשלים לנהל "כסף ארוך טווח". יש לשנות גישה זו ולהחיל על השחקנים הללו כללים זהים לאלה שחלים על המערכת הבנקאית.

## עתידין של תעשיות הביטוח

התעשיות הביטחוניות והמחקר-והפיתוח הביטחוני הם נדבך מרכזי בעוצמתה של ישראל, עם יצוא בהיקף של 3 מיליארד דולר לשנה ותרומה מהותית של המחקר-והפיתוח הביטחוני לתעשיות האזרחיות.

אך יצוא זה הוא 75% מתוצר התעשיות הביטחוניות, והדבר מחייב אותן לשמר ולשפר את התחרותיות שלהן בשוק העולמי. בפועל הן יעילות פחות מהחברות המתחרות בעולם: בשיעור סך המכירות יחסית למספר העובדים הן נמצאות הרבה מתחת לממוצע העולמי. המשמעות בעתיד תהיה יכולת פחותה להשקיע במחקר-ובפיתוח ובשיווק, כלומר, ירידה נוספת בתחרותיות.

יש להסיר את  
החסמים  
הרגולטוריים  
והביורוקרטיים  
להתפתחות שוק  
הון חוץ-בנקאי.

גורם מרכזי לירידה בתחרותיות הוא היקף הבעלות הממשלתית בתעשיות הביטחוניות – 67%, בהשוואה לאפס בעלות ממשלתית בהן בארצות-הברית ו-6% בעלות ממשלתית באירופה. החברות הביטחוניות הפרטיות בישראל, כבעולם כולו, הן יעילות יותר, צומחות יותר ורווחיות יותר מהתעשיות הנמצאות בבעלות ממשלתית.

גורם נוסף לירידה בתחרותיות הוא כפילות ובזבוז משאבים בתעשיות השונות. כפי שהוצג ב"כנס הרצליה" הקודם (2003), במיזוג תיאורטי של כל התעשיות הביטחוניות לתעשייה אחת ייחסכו כ-10% מעלות הקיום שלהן. נראה שלנוכח חסרונות המיזוג של כל התעשיות לחברה אחת גדולה, חלופה עדיפה היא מיזוגן לשתיים-שלוש חברות.

כדי למנוע הידרדרות של התעשיות הביטחוניות בישראל יש לנקוט את הצעדים הבאים:

- בשלב ראשון – הורדת המעורבות הממשלתית מ-67% ל-40% (אגב הגדרה של נכסי מדינה שישארו בבעלותה ולא יימכרו, ושאיך להפעיל לגביהם אמרת מידה כלכלית).
- בשלב שני – תהליך מיזוגים ליצירת מבנה תחרותי.

משרד הביטחון מתכוון לבצע את הפעולות הבאות:

- להפריט במהלך 2005 כמעט את כל חברת תע"ש.
- להוציא להנפקה חלקים משמעותיים מהתעשייה האווירית.
- להגיע בתוך כחמש שנים למצב שבו 35% עד 40% מתעשיות הביטחון יהיו בידי הממשלה והשאר בידיים פרטיות.

### **מבנה משק הדלק והזיקוק**

חברת בז"ן היא המזקק היחיד בישראל, אך קיים פיקוח על מחירי תזקייה, והיא פועלת ברמת יעילות דומה לממוצע החברות האירופיות. כיום היא חשופה לתחרות ביבוא ברוב המוצרים, בעקבות הקמתם של נמל הפריקה באשקלון ובית הזיקוק באלכסנדריה, ובעקבות כניסת הגז הטבעי, המתחרה בייצור המזוט והסולר לתעשייה. כך

איבדה בז"ן את הכוח המונורפוליסטי שהיה לה בעבר, ולכן אין הצדקה לפיצולה.

אין גם מניעה להפרטת החברה, ולכן יש הסכמה בין הממשלה לבינה, אך עדיין לא נקבעו התקנות והצורים למבנה הענף, ולכן עדיין אי אפשר להתחיל ביישום ההפרטה.

### **ישראל כגשר אסטרטגי דר-כירוני לשינוע נפט**

מיקומה של ישראל בין המפרץ הפרסי לים התיכון מקנה לה יתרונות כגשר אסטרטגי בין יבשות וימים. צינור הנפט שהוקם בסוף שנות השישים בין אילת לאשקלון (קצא"א) שימש עד 1979 להעברת נפט שהגיע למפרץ אילת לצרכניות בים התיכון. מירלי 2003 הוא פועל על-פי תפיסה חדשה: ביצוע הזרמה "הפוכה", כלומר, מאשקלון לאילת, לצורך הולכת נפט מרוסיה וארצות הים הכספי, הנטען בים השחור, ליעדים באסיה – בעיקר לסין ולהודו.

הפרויקט מבוסס על הנתונים הבאים:

- הגידול העצום בצריכת הנפט במדינות מזרח אסיה.
- השינוי ביחסים המדיניים בין ישראל לרוסיה ולמדינות ברית-המועצות לשעבר.
- יתרונותיו היחסיים בהשוואה לשתי אפשרויות השינוע האחרות – במכליות גדולות סביב כף התקווה הטובה ובמכליות קטנות דרך תעלת סואץ.

הפרויקט עשוי להועיל לישראל בכמה צורות:

- כמוקד רוח כלכלי למדינה.
- כמקור לפעילות עסקית רווחית באזור הדרום.
- כמאגר נפט לשעת חירום.
- ביצירת איזור מסוים של תלותן הגוברת של מדינות מזרח אסיה בנפט הערבי.



■ בתרומה ליחסים בין ישראל לרוסיה ולמדינות ברית-המועצות לשעבר.

הצינור עצמו עשוי ליצור שיתוף פעולה בין ישראל למדינות האזור (ירדן, עירק וערב הסעודית), שבמסגרתו יוזרמו דלקים ערביים דרך ירדן לאילת ומשם לאשקלון.

### עתידם של משאבי ההון האנרשי

כל אסטרטגיה לפיתוח כלכלי עתידי חייבת להביא בחשבון את מצבם של משאבי ההון האנרשי. מבחינת רמת ההשכלה הגבוהה, ובמיוחד במדעים, ישראל עדיין נמצאת במקום טוב יחסית למדינות המתקדמות בעולם:

■ היא נמצאת במקום השלישי בעולם באחוז בעלי תואר ראשון בגילאי 25–64 ובאחוז התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) המוקצה להשכלה הגבוהה, והיא מובילה באחוז התוצר המופנה לחינוך.

■ האוכלוסייה בישראל היא 0.1% מאוכלוסיית העולם, אך היא מפיקה 1% מהתפוקה העולמית של פרסומים מדעיים.

■ היא מדורגת שלישית בעולם בהיקף הפרסומים בספרות המקצועית למיליון תושבים, במקום החמישי במספר המובאות למיליון תושבים, ובמדעי המחשב – במקום הראשון במספר המובאות למיליון תושבים.

אך מסתמן שינוי לרעה במצב זה:

■ גוברת בריחת מוחות במדעים.

■ יורד אחוז התמ"ג המוקצה להשכלה הגבוהה (מ-2.3% ב-1995 ל-2.0% ב-2004).

■ מספר הנרשמים למקצועות מדעיים באוניברסיטות פוחת והולך, וחלק גדול מן החוקרים הם מעל גיל 55.

ישראל עדיין  
נמצאת במקום  
טוב ברמת  
ההשכלה שלה, אך  
מסתמן שינוי  
לרעה.

## הביטחון החברתי בעידן הגלובליזציה והרפורמות

### הכלכליות

#### חלוקת האחריית לרווחה בין הממשל לחברה האזרחית

הפעילות הקשורה למתן שירותי רווחה ומימוןם לאזרחי ישראל על-ידי ארגוני החברה האזרחית מתרחבת והולכת ככל שמצטמצם חלקה של המדינה בהם. ובכל זאת המדינה מעבירה לארגונים אלה כ-5% מליארד ש"ח בשנה, שהם 2% מתקציב המדינה. המגזר העסקי מצדו תומך בפעילויות של אחריות חברתית בהיקף של כרבע מליארד ש"ח בשנה.

צמצום חלקה של המדינה בטיפול ברווחת התושבים וחלוקת האחריית בינה לחברה האזרחית מעלים השגות עקרוניות-מוסריות:

■ התפרקותה-לכאורה של המדינה מאחריותה לאמצעי הרווחה היומיומיים שהיא אמורה להעניק לאזרחיה תורמת לירידה בתחושת השייכות, הפטריוטיות והלכידות החברתית ומסכנת את החוסך הלאומי.

■ המדינה היא האחראית הבלעדית למתן שירותי הרווחה, וכאשר ארגוני החברה האזרחית נכנסים לחלל שיוצרת נסיגת המדינה ממתן הרווחה, הם מסייעים לה בפועל להתחמק מאחריותה זו.

■ לפי עמדה שונה, הטלת מלוא האחריית לרווחה על המדינה גרמה לכך שהפרט איבד את תחושת האחריית שלו כלפי זולתו וכלפי החברה, שהיא, בין היתר, ערך מרכזי במסורת היהודית. פעילותם של ארגוני החברה האזרחית מבטאת במידת-מה את מימוש אחרייתו של הפרט כלפי זולתו.

במישור המעשי יותר עולות השאלות:

■ מי קובע את סדר היום הלאומי לפעילותם של ארגוני החברה האזרחית?

■ מי קובע אילו פרויקטים יש לבצע, אומד את הצלחתם או את כישלונם, ואחראי להצלחה או לכישלון?

חלקם הגדול של  
ארגוני החברה  
האזרחית בטיפול  
ברוחת התושבים  
מחייב הסדרת  
פעילותם  
רייעולה.

■מי קובע את אמות המידה למימון הארגונים, ומי מפקח עליהם?

נוסף על כך, פעילותם של ארגוני החברה האזרחית מתאפיינת בליקויים ובקשיים:

■ליקויי תיאום בין הארגונים השונים ובינם לבין הממשלה, ליקויים הגורמים בזבוז משאבים.

■היעדר תכנון ועקביות: פעילות יתר מתחלפת בפעילות מקוטעת ובלתי רצופה.

■היעדר פיקוח על פעילותם של חלק מהארגונים ועל תנאי ההעסקה של העובדים בהם.

■החלשת רמת המחויבות של הרשויות המקומיות לתושביהן בעקבות ההסתמכות על גורמי סיוע חיצוניים.

ההתמודדות עם הסוגיות שלעיל מחייבת, בין היתר, את נקיטת הצעדים הבאים:

■מיפוי החברה האזרחית על מכלול ארגוניה, טרוחי פעילותם הגיאוגרפיים ותחומי עשייתם.

■מיפוי תמיכת הממשלה מזה ותמיכתו של המגזר העסקי מזה בפעילות החברה האזרחית.

■הענקת "תורת קן" לכל ארגון על-ידי גורם-על הפועל בחברה האזרחית.

■הקמת ועדה ציבורית, שתכלול נציגי ארגונים, ראשי ערים, אנשי מנהל ציבורי ונציגי ממשל, ותציג מתווה רצוי ליחסים בין הגורמים השונים הפועלים בתחום הציבורי.

■בהמשך לכך – ניסוח אמנה ברמה הארצית בין ארגוני החברה האזרחית, השלטון המקומי והממשלה.

ברמה היישובית – הקמת "שולחן עגול" (שיקשר בין השלטון המקומי, התושבים והארגונים החברתיים, יכרוך את פעילות הארגונים בקהילה ויפקח עליה רחתימה על "אמנה מקומית").

מוצע גם לייעל את פעילותם המפוצלת של ארגוני החברה האזרחית על-ידי מיקודם בהגדרה ובמימוש (יחד עם הממשלה) של יעדים לאומיים מסוימים בתכנון רב-שנתי, כגון היעד של צמצום העוני בקרב הילדים ב-10% בתוך חמש שנים, וזאת על-ידי הקמת מועצה משותפת לארגונים ולממשלה.

כמו-כן מוצע לעודד את פעילות המתנדבים בישראל, פעילות שיש לה פוטנציאל רב, וכך לגייס קהילות יהודים ונוצרים בעולם, שיחושרו שותפים בבניית האומה הישראלית.

### **תפקיד המגזר העסקי בררוחה**

יזמות עסקית של המגזר הפרטי היא מנוע ראשי ליצירת תעסוקה וצמיחה כלכלית, וכדי שיזמות זו תוכל להתפתח היא זקוקה לסביבה שתאפשר לה לפעול. סביבה כזו כוללת בין השאר מיסוי נמוך וצמצום תפקידה של המדינה. אך אלה מביאים להרחבתם של פערים כלכליים-חברתיים. לכן, כשם שצריך ליצור סביבה שתעודד את היזמות העסקית, כך יש ליצור גם סביבה שתדאג למעוטי ההכנסה.

יש לנקוט שורת אמצעים שייצרו שוויון הזדמנויות, כדי שהמערכת תהיה הוגנת, וכך ייצרו תחושת מחויבות חברתית במגזר העסקי, שאחריותו החברתית צריכה לגבור ככל שירדת מידת המעורבות החברתית של המדינה. אמצעים אלה כוללים:

■ מתן תמריצים להשקעה באזורים העניים ביותר.

■ מיקוד קרנות הון סיכון באזורים אלה.

■ פילנתרופיה: היזמים המודרניים נכונים יותר מבעבר להחזיר חלק מרווחיהם לחברה.

■ שכנוע הבנקים לממן פרויקטים באזורי עוני.

**רצוי למקד את פעילותם של ארגוני החברה האזרחית ביעדים לאומיים רב-שנתיים, כגון צמצום העוני בקרב ילדים.**

**במציאות הכלכלית-חברתית החדשה נוצר צורך גובר במעורבות חברתית של המגזר העסקי.**

הקמת אגודות שיכשירו אנשים המבקשים לשרת את החברה נוסף על השגת ההצלחה הכלכלית.

אך מחויבותו של המגזר העסקי לרווחה אינה נובעת מפילנתרופיה בלבד; מתן סיוע בחינוך, בקידום נוער במצוקה ובחיזוק הקהילה מגביר את המוניטין של הארגון העסקי, מגדיל את נאמנות הלקוחות, מושך עובדים רבים יותר ותורם לנפש הארגון, כלומר, גם התורמים יוצאים נשכרים.

## תפיסה חדשה של ביטחון חברתי

מערכת הביטחון החברתי בישראל מושפעת מתהליכים גלובליים המאפיינים את העשורים האחרונים, ובהם:

התארכות תוחלת החיים, שפירושה הגדלת שיעור מקבלי ג. מלרת באוכלוסייה והארכת משך תשלומן.

מודרניזציה של שוק העבודה, היוצרת גידול באבטלה.

הגדלת פערים חברתיים וגידול בשיעורי העוני.

שינויים במבנה המשפחה – יותר משפחות חד-הוריות.

המערכת מושפעת גם מתהליכים ומתופעות הייחודיים לישראל:

קליטת העלייה הגדולה בעשור האחרון, שמשמעותה גידול במספרם של דורשי העבודה ומקבלי ג. מלרת שלא ברטחו בארצות מוצאם.  
קיום מגזרים שבהם העוני גבוה במיוחד – המיעוטים והחרדים.

המצב הביטחוני, שנגזרותיו הן גידול בשיעור הנפגעים מפעולות איבה ונזק לכלכלה.

בין שנת 1960 לשנת 2003 גדלה האוכלוסייה בישראל מ-2.2 מיליון ל-6.7 מיליון בערך, אך התהליכים והתופעות שהוזכרו לעיל תרמו לגידול רב פי כמה בתחומים הבאים:

מספר מקבלי קצבת זקנה עלה מ-47,000 ל-600,000 בערך.

מספר המשפחות המקבלות קצבת ילדים עלה מ-40,000 ל-940,000 בערך.

יש להתאים את התפיסה והמבנה של מערכת הביטחון החברתי לצרכים החברתיים החדשים.

שיעור האבטלה עלה מ-4.6% ל-10.7%.

קצבות הביטוח הלאומי עלו מ-1.7% מהתוצר ל-8.9% ממנו.

עלייה דרמטית זו בהוצאות הביטוח החברתי לא הייתה פרי תכנון ארוך טווח ודירן ציבורי, אלא פרי שיקולים פוליטיים ופופוליסטיים וחקיקה פרטית, והיא התאפיינה בטלטלות: לאחר הרחבת השירותים בצורה דרמטית בשנות התשעים באה הפחתה ניכרת בקצבות בעשור הנוכחי. לפיכך, הביטוח החברתי בישראל נמצא בסכנה:

מבחינת המדינה: בגלל היעדר תכנון לטווח ארוך ובגלל שהחלטות נקבעות על-פי שיקולים פוליטיים.

מבחינת מקבל השירות: הוא חש חוסר ביטחון בשל היעדר ודאות והיעדר יכולת לצפות את המחר, ואינו יכול לתכנן כלכלית את צורכי משפחתו.

לכן, המוסד לביטוח לאומי מציע לערוך רפורמה, שבמרכזה עיצוב אמנה חברתית חדשה, שאלה יהיו מרכיביה:

במישור הערכי: יותר יציבות וודאות ופחות השפעה של אינטרסים פוליטיים.

בתחום התקציבי: הנהגת עקרונות שונים לתקצוב שני אשכולות נפרדים – האשכול הביטוחי והאשכול הסוציאלי.

במבנה המוסד לביטוח לאומי: הבחנה בין המערכת המבטחת לבין המערכת הסוציאלית.

**האשכול הביטוחי** יפעל מתוך הסתכלות בין-דורית ארוכת טווח, כדוגמת קרנות הפנסיה, יסתייע בדוח אקטוארי ובתחזית דמוגרפית שיפותחו לשם כך, ויתבסס בין היתר על האמצעים הבאים:

גביית דמי הביטוח מהציבור ותמיכה ממשלתית מוגדרת.

שריון חוקתי שיאפשר שינוי מזערי באשכול.

התחייבות ארוכת טווח של תקציב המדינה.

במוקד הרפורמה  
בביטוח הלאומי –  
הפרדת ממד  
הביטוח מהממד  
הסוציאלי.

**האשכול הסוציאלי**, לעומתו, יפעל מתוך התחשבות ביעדים החברתיים ובמצב הכלכלי השרטף, יסתייע בדגם חברתי-כלכלי שיתייחס לפערים החברתיים ולשיעורי אי-השוויון והעוני, ויתבסס בין היתר על שני עקרונות:

▪ פעולה כחלק מתקציב המדינה השרטף.

▪ התחשבות במצב המשק ובקופת המדינה.

התכנון ארוך הטרוח יאפשר להציב יעדים ברורים – יעדי צמצום העוני ואי-השוויון ויעדי תעסוקה, וכך יאפשר לקבוע מדיניות חברתית.

ההצעה להפריד בין האשכול הביטוחי לאשכול הסוציאלי מעלה התנגדות, הטוענת שאי אפשר לכבול את ידיה של הממשלה בקביעת המדיניות על-ידי יצירת גורם אוטונומי שיהיה מופקד על האשכול הביטוחי, שהרי הממשלה משלימה נתח נכבד מאוד (כ-20%) מיליארד ש"ח לשנה) מהוצאות המוסד לביטוח לאומי, מעבר למרכיב הביטוחי שמשלם כל עובד או מעסיק. האם אפשר בכלל ליצור הפרדה בין אשכול ביטוחי לאשכול סוציאלי? האם אפשר, לדוגמה, להבחין בין קצבת אבטלה לבין קצבת הבטחת הכנסה? על-פי מבקרי ההצעה, אי אפשר לנתק את נושא הביטוח הסוציאלי מקביעת המדיניות החברתית-כלכלית, ולכן מערכת הביטוח הסוציאלי צריכה להיות חלק מהמדיניות הכוללת של הממשלה.

## **ערביי ישראל: קידום שוויון אזרחי ופיתוח כלכלי**

### **וחברתי**

אי-ישיורמן של החלטות הממשלה אינו מאפיין רק את החלטותיה בנושא ערביי ישראל, אך בכל הקשור לישיורמן מדיניות ממשלתית שוויונית כלפי הערבים בישראל זוהו כמה חסמים מובהקים ובראשם:

■ הגדרתה והוריייתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

■ תפיסות סטריאוטיפיות בקרב הרוב היהודי כלפי הערבים.

■ גישות לאומניות ודפוסים מאבק אלימים בקרב חלק מהציבור הערבי, היוצרים ניכור בציבור היהודי.

■ חוסר ידע ו/או נכונות בקרב הדרג הביורוקרטי האמור ליישם את המדיניות השרויונית.

■ מאפייני הפרליטיקה המוניציפלית במגזר הערבי.

"רעדת לפיד", שמנתה על-ידי הממשלה כדי להמליץ על אופן יישום המלצותיה של "רעדת אור", המליצה בין היתר לכונן רשות לטיפול בבעיותיו של הציבור הערבי. הממשלה אישרה את ההמלצה, אך הרשות עדיין לא הוקמה, ולכן איך כיום בממשל הישראלי פונקציה שיעודה הבלבדי הוא טיפול בבעיותיו של הציבור הערבי.

כדי לקדם את השרויון האזרחי של ערביי ישראל מוצע:

■ לכונן שותפות לאומית של הממשלה, של ראשי הציבור הערבי, של הארגונים החברתיים ושל הקהילה העסקית למען שרויון אזרחי.  
■ להקים רשות ממלכתית שתפקח על אכיפת החוקים והתקנות הנוגעים לשרויון ותבטיח את השתתפותם של ערביי ישראל בתהליכים של עיצוב מדיניות.

■ ליישם את החלטות הממשלה בדבר העלאת המודעות הציבורית והסובלנות להכרת האחר.

■ להנהיג רפורמה במערכת החינוך הערבי וליצור לגיטימציה של השפה והתרבות הערבית בבתי-הספר היהודיים וברשויות הממלכתיות.

צריך ואפשר  
להסיר חלק ניכר  
מהחסמים ליישום  
מדיניות  
ממשלתית  
שרויונית כלפי  
הערבים בישראל.



כמו-כך נדרש לסייע לציבור הערבי להתמודד עם התמורות הכלכליות בישראל. ציבור זה מתבסס כלכלית (יותר מכלל האוכלוסייה) על המגזר הציבורי – הרשויות המקומיות ומערכות החינוך, הבריאות והרווחה. לכן צמצום המגזר הציבורי משפיע לרעה על הציבור הערבי יותר מאשר על כלל האוכלוסייה.

בניגוד לציפיות, השלום עם מדינות שכנות לא קידם כלכלית את ערביי ישראל, אלא להפך – הביא ליבוא אבטלה אליהם (בגלל מעברם של מפעלים עתירי כוח אדם מהמגזר הערבי למדינות שכנות). גורמים אלה, רכך ירידת משקלה של החקלאות כמקור פרנסה וגורמים נוספים הביאו לתופעות הבאות:

■ 47.6% מהמשפחות הערביות נמצאות מתחת לקו העוני.

■ מבין 30 יישובים המוגדרים כמוכי אבטלה בישראל, 25 הם יישובים ערביים.

■ מתוך 300,000 הערבים המועסקים בישראל, רק 200 מועסקים בתחום ההיי-טק.

לפיכך, מוצע לנקוט את הצעדים הבאים:

■ לעודד יוזמות של אנשי עסקים בקרב האוכלוסייה הערבית ולעודד שיתוף פעולה כלכלי ועסקי יהודי-ערבי, שיִקל על העסקים הערביים לחדור לשוק היהודי.

■ לסייע ליזם הערבי, שבעיותיו קשות מאלה של היזם היהודי, משום שרוב העסקים במגזר הערבי הם משפחתיים.

■ לסייע בגיוס מקורות מימון, וביניהם היתר לחולל שינוי בהתייחסותם של הבנקים, המגלים זהירות מופלגת ביחס לאנשי עסקים במגזר הערבי.

■ לעודד העסקת נשים ערביות (ששיעור השתתפותן בכוח העבודה כיום הוא 17% בלבד), וזאת בין היתר באמצעות הפעולות הבאות:  
✓ הכשרה מקצועית.

**יש לעודד את  
המגזר היזמי  
בקרב ערביי  
ישראל וליצור  
תנאים שיעודדו  
השתלבות נשים  
בכוח העבודה.**

✓יצירת תנאים לעידוד עבודת נשים, כמו מעונות יום ושכר הולם.

✓שילוב נשים ערביות במוסדות המדינה ובחברות הממשלתיות.

✓עידוד פיתוחם של אזרחי תעשייה יהודיים-ערביים משותפים.

✓עידוד יזמות בענפי ההיי-טק.

## פיתוח הנגב כאתגר לאומי

בישראל קיימת הסכמה רחבה באשר לצורך בפיתוח הנגב ובהפיכתו לאזור מושך אוכלוסייה, וזאת כאתגר לאומי מרכזי. פיתוח הנגב וחיזוק הפריפריה הדרומית של ישראל מוצגים זה שנים כחזון לאומי וכמשימה לאומית. חזון זה תורגם על-ידי גורמים שונים לסדרת תוכניות, אך בפרעל המשימה לא מומשה. תדמיתו הירודה של הנגב וריחוקו הגיאוגרפי והתדמיתי ממרכזי העשייה הכלכלית, העסקית, החינוכית והפרוליטית שבמרכז הארץ, וכן היעדר יד מכורנת, כל אלה הגבירו את תהליכי השחיקה בו ותרמו להגירה שלילית של תושביו, בעיקר החזקים ביניהם.

**החסם המרכזי לפיתוח הנגב הוא היעדר מנהיגות ממשלתית.**

החסם המרכזי לפיתוח הנגב הוא העובדה שהמדינה לא השכילה להגדיר בבירור את יעדיה, לספק את המנהיגות הדרושה, ולהוביל אחריה גורמים כמו הקהילות היהודיות בעולם והמגזר הפרטי בישראל, המעוניינים ומסוגלים להשתתף במימוש החזון, אך זקוקים להכורנה ולהובלה מצד הממשלה.

ניסיונם של גורמים אלה ליזום ולקדם פרויקטים של פיתוח בנגב עולים על שרטון בגלל היעדר כתובת אחת, בגלל ריבוי גורמים ממשלתיים המטפלים בנושא, ובגלל ניגודי אינטרסים בלתי פתורים

בתוך המערכת השלטונית. קיימות תוכניות רבות, אך אין תוכנית-על אחת המוסכמת על כל הגורמים המעורבים ומתואמת ביניהם.

יתר על כן, מדיניות התקצוב הממשלתית פועלת לעתים בכיוון ההפוך: סכום של 120 מיליון ש"ח, שהשלטונות היו אמורים להקצות לפיתוח הנגב בתקציב 2005, קוצץ ל-40 מיליון ש"ח, ונוסף על כך לא אושרה הקמת בית-ספר למשפטים בנגב. חסמים נוספים הם:

■ קשיים בפיתוח שירותי ציבור אטרקטיביים על רקע קשיים תפקודיים וכלכליים של הרשויות.

■ מדיניות קרקעית החוסמת את התהליך של הכנת תוכנית לאומית לנגב מתוך מדיניות לאומית כוללת.

■ חסמים תכנוניים וסטטוטוריים, שביטוייהם הברולטים הם היעדר תפיסה תכנונית מרחבית כוללת, והיעדר טיפול בסוגיית ת-הפיתוח במגזר הבדורי, בקרקעות של הבדורים, בישובים הבלתי מוכרים ובאכיפת החוק על הבנייה הבלתי חוקית.

■ חסמים סביבתיים, המטילים מגבלות פיתוח.

לפיכך, יש צורך בתוכנית לאומית, שתציב חזון ותתרגם רעיונות חדשים, או רעיונות המבוססים על תוכניות קודמות, לתוכנית אחת, שתכלול סדרת תוכניות מפורטות, שלבי ביצוע, סדרי עדיפויות וצעדים שיש לנקוט, אשר יגובו במנגנונים, במשאבים, בתיאום ובאיזון בין כל המרכיבים, וכן בהתחייבות לאורך זמן. התוכנית תתבסס על האמצעים הבאים:

■ הסכמתם של הגופים השלטוניים להכיר באסטרטגיית הפיתוח כתוכנית לאומית רב-ממדית, בין-משרדית וארוכת טווח.

■ גיוס כל הגורמים הקשורים לתהליך הפיתוח ויצירת קואליציות רחבות המחויבות לתוכנית.

נדרשת תוכנית  
לאומית בין-  
משרדית וארוכת  
טווח שתגייס את  
כל הגורמים  
הקשורים לפיתוח  
ותיצור בנגב  
תנאי משיכה  
תחרותיים.

■ יצירת תנאי משיכה תחרותיים בדירור ובתעסוקה ויצירת מרחב הזדמנויות אטרקטיבי במיוחד, כדי למשוך ארכלוסייה, משקיעים, תעשייה ועסקים.

■ פיתוח שירותי חינוך "מאפשרי משיכה" וחיזוק מערכת החינוך במגזר הבדורי.

■ פיתוח תשתית תחברותית.

המגזר הפרטי יכול למלא תפקיד מכריע בהשקעות בפיתוח, אך כדי שיעשה זאת נחוצה חקיקה שבה תתחייב הממשלה להשקעות בסדר גודל ניכר, ותעניק לנגב את הטבות המס הדרושות למשיכת השקעות.

יש להשקיע במגזר הבדורי בצורה מסיבית (כולל הון בינלאומי): בתשתית, בחינוך, בתעסוקה ובהשלטת חוק וסדר. מוצע להקים גוף שירכז את כל הטיפולים בארכלוסייה הבדורית.

מרכיב מרכזי בפיתוח הנגב הוא שיפור התשתית התחברותית, אגב שימת דגש ברשת הרכבות. פתיחת קווי רכבת חדשים, שדרוג הקוויים הקיימים ושיפור השירות יחברו את יישובי הדרום למרכז הארץ ובינם לבין עצמם, ובכך יתנו להם דחיפה כלכלית, חברתית ותרבותית, ישפרו את הנגישות למקומות תעסוקה, ייצרו מוקדי תעסוקה חדשים בפריפריה ויעודדו מעבר של כוח אדם יצרני מהמרכז לפריפריה.

יש להנהיג  
הטבות מס  
למשיכת השקעות,  
להשקיע במגזר  
הבדורי ולפתח  
את תשתית  
הרכבות.

# העם היהודי, יהדות וחרסן לאומי

## מגמות והמשכיות בעם היהודי ובזיקתו לישראל

היהודים במערב חיים במציאות של שתי הרויות סותרות:

- מן הצד האחד – קבלתם בחברה המקומית מובילה לנישואי תערובת, להתרחקות של צעירים מאורח החיים היהודי ומהחינוך היהודי, להיטמעות בחברה האזרחית ולהעדפת משפחה קטנה. התוצאה היא ירידה במספר היהודים בתפוצות.
- מן הצד האחר – הולכת וגוברת העריכות כלפי ישראל והיהודים, במיוחד במוסדות ההשכלה הגבוהה.

לפיכך, יש לפעול לחיזוק זיקתו של הנוער היהודי בתפוצות לישראל ולעם היהודי, להעמיק את החינוך היהודי-ציוני בקרב ולהגביר את מעורבותם של יהודי העולם בעיצוב פניה של החברה הישראלית. יש למקד מאמץ מיוחד במוסדות האקדמיים, המהורים תחנה מכרעת בעיצוב זהותם של הצעירים היהודים, ובעיצוב מנהיגותה העתידית של יהדות התפוצות. יש לפעול לשילוב סטודנטים יהודים בפעילות יהודית בקמפוסים, ולחשיפתם לישראל, לחברה הישראלית ולהיסטוריה שלה.

מעבר לכך, יש לפעול למיצוי הפוטנציאל של שיתוף הפעולה והקשרים ההדדיים בתחומי הלימודים והמדע, הכלכלה והתרבות בין ישראל ליהדות התפוצות. רצוי להדגיש דרוקא את הממד החיובי הזה בתור בסיס לשיתוף פעולה ולאחדות המטרה והעשייה, ולא את האנטישמיות, האיבה והניכור שבין העם היהודי לבין עמים אחרים.

קיים צורך דוחק בבניית כלים חדשים למיסוד הקשרים בין היהודים בישראל לבין יהודי התפוצות, ואחד הרעיונות שהועלו בהקשר זה הוא יוזמתו של נשיא המדינה להקים את "הבית השני" – הפרלמנט של יהודי התפוצות, שיכהן כגוף מייעץ ליד הכנסת.

ישנה טענה שרעיון זה הוא בעייתי, שכך לא יכלול את מי שאינם יהודים, ולכן לא יוכל להיות מוסד חוקתי בישראל, שבה חי מיעוט

יש ליצור כלים  
חדשים למיסוד  
הקשר בין יהודי  
התפוצות  
לישראל.

שאינו יהודי, ומשום שחלק מחבריו יהיו מי שאינם אזרחי ישראל. רעיון חלופי הוא "מרעצת העם" – אסיפת העם היהודי, מוסד שיפעל ליד נשיא המדינה ויעסוק בעיצוב מדיניות משותפת של עתיד העם היהודי. תהיה המסגרת אשר תהיה, הכוונה היא לתת בה ביטוי למעורבות ולשותפות הגורל של יהודי התפרצות ותושביה היהודיים של ישראל, ולהגביר.

דרך נוספת להידוק הקשרים בין יהדות התפרצות לישראל (דרך שכבר הוכיחה את עצמה במידה רבה) היא הבאת צעירים יהודים לישראל לביקורים חינוכיים. התוכנית הבולטת ביותר בתחום זה היא פרויקט "תגלית", המבוסס על שותפות בין ממשלת ישראל, פילנתרופים יהודים, הסוכנות היהודית, קרן היסוד והקהילות היהודיות. מאז הוקם לפני שש שנים, הביא הפרויקט ארצה לביקור חינוכי 70 אלף צעירים יהודיים. קיימות תוכניות נוספות, הקשורות לצה"ל, כמו קורס מחור"ה, או "החוריה הישראלית", שהביאה ב-2004 כ-2,500 בני נוער לפעילות בצבא.

## עידוד תרבות יהודית חילונית והנחלתה בישראל

### ובתפרצות

כשליש מן התלמידים בכיתות א בישראל כיום הם בני המגזר הערבי, וכחמישית הם מהמגזר החרדי. לפיכך, אחד מכל שני ילדים הלומדים בכיתה א הוא לא-ציוני. התלמיד הציוני מביך השניים מתחנך בחינוך הממלכתי-הדתי או הכללי. מהי התרבות היהודית שעליה ואליה מתחנך התלמיד החילוני בישראל? ומהי התרבות היהודית שעליה גדלים הצעירים היהודים החילונים בתפרצות, אותם צעירים שאינם חורים ולומדים אפילו את הדברים שחורה ולומד הצעיר הישראלי מעצם ישיבתו בישראל?

לפני עשר שנים הוקמה בישראל "ועדת שנהר", בעקבות התחושה שמשבר הזהות במרחב החילוני מעורר בצעירים ספקות בצדקת דרכן של הציונות ומדינת ישראל, ופרגע באחידות הקולקטיב הישראלי

התרבות היהודית  
אינה מרכיב  
ממשי בבניית  
זהותו של הצעיר  
היהודי החילוני  
בישראל  
ובתפרצות.

היהודי, ולנוכח הניכור שחש חלק גדול מהציבור החילוני כלפי היהדות ובורותם של תלמידים חילוניים בנושאים יהודיים. הורעדה קראה למערכת החינוך לנקוט במדיניות פעילה, שתהפוך את תרבותו של עם ישראל ואת תולדותיו למרכיב בעל משמעות חיובית ולא-מנכרת בבניית זהותו העצמאית של הצעיר החילוני.

כיום, כחמישים ארגונים ועמותות בישראל עוסקים בהנחלת היהדות כתרבות ובעיצובה של הזהות היהודית במרחב החילוני. אך עד היום לא מימשה מערכת החינוך את המלצות הורעדה:

- לא הוקצו המשאבים הדרושים לכך.

- החוגים ליהדות מתרוקנים מסטודנטים, שכן היהדות כתחום דעת אינה מושכת עוד סטודנטים. נוצר מחסור במורים מתאימים, וחלק מבתי-הספר הכלליים מגייסים מורים דתיים.

ברוח המלצות הורעדה, נדרש עתה:

- להפוך את בית-הספר הכללי למוקד לפיתוח אפשרויות לקיום תרבותי יהודי-ישראלי, המשוחרר מתלות בסמכות ההלכה ומקיים זיקה לתולדות ישראל וליצירתו במגוון היבטים ואגב ביקורת והכנסת חידושים.

- להנחיל לתלמידי החינוך הממלכתי הכללי את מגוון ההשקפות והדעות של יהודי התפוצות ואת יצירתם התרבותית הענפה.

ישנה טענה כי "ועדת דברת" לא דנה די הצורך בסוגיית הנחלתו של הציורף יהדות, ישראליות ודמוקרטיה, וכי חלק מהמלצותיה עלול אף להוליך לכיורן ההפוך, כגון ההמלצה למנות מנהלי חינוך אזוריים (מח"א), שיזכו באוטונומיה חינוכית ויהיו אחראים גם על ההיבטים הפדגוגיים באזורם.

דווקא בתפוצות, פעילותה השיטתית של קרן המוקדשת להעמקת המחקר, הידע וההשכלה של היהדות כתרבות נושאת פרי, רביך השאר הצליחה להביא בארצות-הברית לפתיחת קורסים אוניברסיטאיים בנושא ההיסטוריה של היהדות כתרבות, שבהם היא תומכת בין היתר על-ידי הכנת תוכניות לימודים וספרות עזר נרחבת. בה בעת מנוהלת

פרויקט "האנתולוגיה של היהדות כתרבות וכציוויליזציה",  
ומקודמות תוכניות מחקר ולימוד רבות בתחום היהדות כתרבות  
ומהות היהדות החילונית בחו"ל ובישראל.

#### יש לטפח את

התרבות היהודית  
החילונית  
ולהנחילה לנוער  
היהודי בישראל  
ובתפוצות  
כמרכיב מרכזי  
בזהותו ובעולמו  
הריחוי

נקודת המוצא לפעילות זו היא שמרבית היהודים הם חילונים, ואין  
ביכולתם להקנות משמעות יהודית ספציפית לחייהם, משום שלא  
קיבלו כל הכשרה לגבי הדרכים שבהן היהדות יכולה להתחבר  
להשקפת עולם ולסגנון חיים. לפיכך, המטרה היא לסייע ליהודים  
החילונים, ובעיקר לנוער, להבין מי הם, מהי משמעות ההווה  
החילונית ומהם היסודות ההיסטוריים, הפילוסופיים  
והאינטלקטואליים של היהדות כתרבות חילונית. בראייה זו,  
היהדות כתרבות חילונית היא תגובה דינמית לאתגרי התקופה  
המודרנית.

דרך אפשרית נוספת להתמודדות עם האתגר היא פעולה שיטתית  
להפצת תוצרי התרבות, הספרות וההגות הישראלית בקרב יהדות  
התפוצות, הפצת יצירותיהם של יהודי התפוצות בישראל, ויצירת  
כלים ומסגרות לדיון בהווה התרבותי המשותף ולבירור מהותה  
החילונית של היהדות.



