

עדכן אסטרטגי

כרך 18 | גיליון 2 | יולי 2015

שנה ראשונה לנשיאות איסיסי:

בניית הלגיטימיות, מעמד הדמוקרטיה והיחסים עם ישראל
אופיר וינטר

האתגרים הכלכליים של איסיסי: האם יצליח?

אתגרים קשים, מהלכים כלכליים אמיצים וסיכונים גבוהים
יצחק גל

החמושים בסיני והאיום על הכוח הבינלאומי

זק גולד

השלכות האירועים המדיניים במזרח

הים התיכון ובים האדום על הסחר הימי של ישראל
יגאל מאור

כמה זמן עוד תצליח ירדן לשמור על יציבות?

עודד ערן ואדי גרוב

"החלטה ששינתה את פני ההיסטוריה"

עשר שנים להתנתקות מרצועת עזה: ניתוח ולקחים
שמואל אבן

מתחמי האו"ם כערי מקלט - שתיקת דיני המלחמה

דפנה שרגא

האזרחים הערבים בישראל:

מגמות עדכניות על פי סקרי דעת קהל אחרונים

איתמר רדאי, מאיר אלרן, יוסף מקלדה, מיה קורנברג

שינויי אקלים והביטחון: נקודת המבט הישראלית

אואן אלתרמן



המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



TEL AVIV UNIVERSITY
האוניברסיטה תל-אביב

עדכן אסטרטגי

כרך 18 | גיליון 2 | יולי 2015

- 3** אופיר וינטר
שנה ראשונה לנשיאות איסיסי:
בניית הלגיטימיות, מעמד הדמוקרטיה והיחסים עם ישראל
- 15** יצחק גל
האתגרים הכלכליים של איסיסי: האם יצליח?
אתגרים קשים, מהלכים כלכליים אמיצים וסיכונים גבוהים
- 29** זק גולד
החמושים בסיני והאיום על הכוח הבינלאומי
- 41** יגאל מאור
השלכות האירועים המדיניים במזרח
הים התיכון ובים האדום על הסחר הימי של ישראל
- 53** עודד ערן ואדי גרוב
כמה זמן עוד תצליח ירדן לשמור על יציבות?
- 67** שמואל אבן
"החלטה ששינתה את פני ההיסטוריה"
עשר שנים להתנתקות מרצועת עזה: ניתוח ולקחים
- 81** דפנה שרגא
מתחמי האו"ם כערי מקלט – שתיקת דיני המלחמה
- 93** איתמר רדאי, מאיר אלרן, יוסף מקלדה, מיה קורנברג
האזרחים הערבים בישראל:
מגמות עדכניות על פי סקרי דעת קהל אחרונים
- 109** אואן אלתרמן
שינויי אקלים והביטחון: נקודת המבט הישראלית

עדכן אסטרטגי

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

עורך ראשי

עמוס ידלין

עורך אחראי

מרק הלר

מנהל מערכת

משה גרונדמן

עורכת משנה

ג'ודי רוזן

חברי המערכת

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

מערכת מורחבת

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

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

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

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

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

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

© כל הזכויות שמורות

ISSN 0793-8950

שנה ראשונה לנשיאות א־סיסי: בניית הלגיטימיות, מעמד הדמוקרטיה והיחסים עם ישראל

אופיר וינטר

בחלוף שנתיים מהדחת שלטון האחים המוסלמים, ושנה מהכרתו של עבד אל-פתאח א־סיסי לנשיאות, מוקדש מאמר זה לניתוח מקורות הלגיטימיות של המשטר המצרי ולבחינת ההשלכות הנובעות מהם על תהליכי הדמוקרטיזציה במצרים ועל יחסי השלום עם ישראל. הגם שההבטחה לחירות ולדמוקרטיה נותרה מבחינה רטורית בלב השיח המצרי הממסדי, פעל משטר א־סיסי בשנת כהונתו הראשונה להמשיג את היציבות הביטחונית ואת הרווחה הכלכלית כשני הקריטריונים העיקריים שלפיהם ייבחן תפקודו. סדר יום ביטחוני-כלכלי זה מחזק את מעמדו של השלום עם ישראל כנכס לאומי אסטרטגי עבור מצרים, ויוצר שעת כושר להידוק שיתוף הפעולה ולהרחבת מסגרת הנורמליזציה בין המדינות.

מילות מפתח: מצרים, ישראל, שלום, דמוקרטיה, נורמליזציה, לגיטימיות, 'האחים המוסלמים'

מבוא: מקורות הלגיטימיות של המשטר במצרים

אחד האתגרים המרכזיים שעמדו בפני משטרו של הגנרל עבד אל-פתאח א־סיסי בשנתו הראשונה היה בניית הלגיטימיות השלטונית, שהיא אותו קשר חמקמק המתקיים בכל מדינה בין ממשלים לנתיניהם, ואשר מוגדר כהכרה של הנשלטים בזכות השליטים למשול במדינה ולהפעיל בה את כוח סמכותם. בשעה שמשטרים עשויים להבטיח את יציבותם לזמן מה באמצעות הטלת מורא, שיקולי תועלת

אופיר וינטר הוא חוקר (מלגאי ניובאור) במכון למחקרי ביטחון לאומי המחבר מבקש להודות לאיילת יחיאב מהמרכז למחקר מדיני במשרד החוץ

או הרגל, הרי הקשר האופטימלי וההרמוני ביותר בין שליט לנשלט – אליו חותר כל משטר – מתקיים כאשר הנשלט מקבל את סמכות השליט מרצון חופשי.¹ לגיטימיות לובשת פנים שונות תחת משטרים שונים. משטרים דמוקרטיים רוכשים לגיטימיות בראש ובראשונה באמצעות בחירות פלורליסטיות תקופתיות. הגם שמצרים הוגדרה כבר בחוקת 1971 כ"מדינה דמוקרטית" וקיימה מאמצע שנות החמישים משאלי עם ובחירות תקופתיות לנשיאות ולפרלמנט, היו אלה הליכים פסאודו-דמוקרטיים אשר הוכונו מלמעלה והיו נתונים למניפולציות. בספר שראה אור בתקופת מובארכ תחת הכותרת 'כיצד מזויפות הבחירות?' נחשפו מגוון שיטות ששימשו להטיית תוצאות הבחירות לפרלמנט המצרי בהתאם לצורכי המשטר וחוג מקורביו, החל מקניית קולות בכסף, דרך סחיטה באיומים וכלה בעיוותים בהליך ספירת הקולות.² הבחירות לנשיאות, יותר משנועדו לבטא את רצון העם, שימשו מימי נאצר ועד מובארכ כמסע תעמולה להאדרת המנהיג המצרי, ולסימון גבולות ה'מותר' וה'אסור' עבור יריביו. שיעורי תמיכה של כתשעים אחוזים ויותר הבהירו את חומרת הסטייה הכרוכה בקריאת תיגר על הנשיא המכהן; התנכלויות המשטר למבקריו והסייגים החוקיים שהטיל על מיסוד מפלגותיהם הגבילו כוחות אופוזיציה, ובראשם 'האחים המוסלמים', מלהשתתף במשחק הפוליטי.

הלגיטימיות האלקטוראלית הרשמית המאפיינת משטרים דמוקרטיים הומרה במשטרים המצריים האוטוריטריים לדורותיהם בלגיטימיות מזן אוטוקרטי. לגיטימיות זו גברה או פחתה לאורך השנים בהתאם לתהליך שיפוט סובייקטיבי במסגרתו העריכו אזרחי מצרים את תפקוד נשיאם ואת יכולתו לייצג את הזהות, האינטרסים, העקרונות והערכים שלהם ולהגשים את מטרותיהם. היא הכילה שלושה מרכיבי מפתח: (1) אידאולוגיה: נשיאי מצרים השעינו את הלגיטימיות של שלטונם על אידאלים רעיוניים, כאשר האידאולוגיה הבולטת ביותר הייתה 'הלאומיות הערבית' שהגיעה לשיא כוחה בעידן נאצר, אך דעכה בהדרגה עקב כישלונותיה בתרגום הסיסמאות להישגים בשטח; (2) רווחה כלכלית: נשיאי מצרים הרבו לתור אחר 'לגיטימיות חומרית' המעוגנת במחויבות לפיתוח הכלכלי והחברתי של המדינה ולדאגה לרמת חיי אזרחיה; (3) דת: נשיאי מצרים נהגו להציג עצמם כמוסלמים אדוקים הפועלים מתוך תפיסה אמונית, ולנצל את מרכזיות האסלאם בחברה המצרית לגיוס לגיטימיות פוליטית. בד בבד, כפי שהדת שימשה מקור לגיטימציה עבור המשטרים המצריים, כך היא גם תרמה לעתים למאמצי יריביהם האסלאמיסטים לכרסם באותה לגיטימיות.³

המהפכות במצרים: דמוקרטיה בניחוח אוטוריטרי

מחוללי המהפכת ה-25 בינואר 2011 שאפו להגדיר מחדש את הקשר בין שליטים לנתינים במצרים, ותחילה נדמה היה שכל משטר מצרי שיבוא בעקבותיה יידרש

לגלות מחויבות לשורה של ערכי ליבה ליברליים בכדי להיחשב נציג אותנטי ונאמן של "דרך המהפכה". תנועת הצעירים 'ה-6 באפריל', שנתנה את הטון במחאות נגד מובארכ, תבעה להפוך את העם המצרי למקור הלגיטימיות של המשטר על ידי מימוש זכויותיו להביע את רצונותיו במשאל עם ובבחירות חופשיות והוגנות, ליסד מפלגות פוליטיות המייצגות את עמדותיו ואמונותיו וליהנות מחופש עיתונות ומידע. הרפורמה שהציעה התנועה למצרים הפוסט־מהפכנית נועדה להוביל לכינון מדינה דמוקרטית ואזרחית שמקפידה על הפרדת רשויות, על הגבלת סמכויות הנשיא ומשך כהונתו וכן על הקמת מנגנוני ביקורת, פיקוח ודין וחשבון.⁴

הקריאה לחירות הייתה לאחת מסיסמאות המהפכה ("לחם, חירות, צדק חברתי"), ובשלביה הראשונים נדמה היה כי היא אכן זוכה ליישום פוליטי מהפכני. הבחירות לפרלמנט (בנובמבר 2011 ובינואר 2012) ולנשיאות (במאי 2012 ובמאי 2014) היו אמורות להתוות דפוסים חדשים של לגיטימציה שלטונית. החוקות שאושרו ב־2012 וב־2014 העלו על נס את הדמוקרטיה, חירויות הפרט, הפלורליזם הפוליטי וההעברה הבלתי־אלימה של השלטון, בציינו כי העם המצרי זכאי לקבוע את עתידו מתוקף היותו מקור הלגיטימיות והסמכות של שליטיו. החוקות הדגישו עוד את תפקיד המדינה בשמירת ההגינות במשאל עם ובהליכי הבחירות.⁵

אולם, בחלוף הזמן נחשף הפער בין הרטוריקה הליברלית לפרקטיקה האוטוריטרית שננקטה בשטח, הן על ידי הנשיא מוחמד מורסי והן על ידי הממסד הצבאי שהדיחו ב־3 ביולי 2013. 'האחים המוסלמים' עלו לשלטון כשהם משתמשים בהליך האלקטורלי כמקור לגיטימיות, אך עד מהרה רוקנו את שלטונם מתכנים ליברליים ופלורליסטיים, ורמסו את המנגנונים המגנים על הדמוקרטיה. מורסי, שכהן במשך כשנה כנשיא מטעם 'האחים המוסלמים', ניסה בתקופת שלטונו הקצרה להשליט את מרות תנועתו על מנגנוני הכוח השלטוניים ובראשם גופי הביטחון, פעל לעגן את מעמדם של חכמי ההלכה כבעלי הסמכות הבלעדית לפירוש החוקה, הציב קווים אדומים לחופש הביטוי, הכפיף את אמצעי התקשורת למסריו, הפקיע לידיו סמכויות תחיקה ומשפט והפעיל אמצעי דיכוי מול מתנגדיו הפוליטיים.⁶ בדומה לו, לא בחל יורשו א־סיסי בצעדים נוקשים משלו. נוסף על משפטים שנערכו למנהיגי 'האחים המוסלמים', שהגיעו לשיאם בגזר דין המוות שנפסק נגד מורסי במאי 2015 (ואושר כעבור כחודש), הטיל משטרו מגבלות חמורות על קיום התאספויות, הפעיל יד קשה כלפי מפגינים ועצר אלפי פעילים פוליטיים, חלקם ליברלים, ביניהם ראשי 'ה-6 באפריל' שעמדו לדין ונשפטו לתקופות מאסר ממושכות.

החיים הדמוקרטיים מול "החיים עצמם"

הממסד הצבאי בראשות א־סיסי טען כי הדחת מורסי ביטאה את רצונם החופשי של מיליוני מצרים שהפגינו ברחובות נגד שלטונו, ועל כן יש לראות בה מהפכה

דמוקרטית ולא הפיכה צבאית. יחד עם זאת ניצב א־סיסי מראשית ימי שלטונו בפני מלכוד פוליטי-הסברתי מורכב: מצד אחד, הוא פעל להדיר את 'האחים המוסלמים' מהזירה הציבורית ולחסום את דרכם לניצול חוזר של ההליך הדמוקרטי כאמצעי לתפיסת השלטון, וזאת על ידי הצרת מרחב הפעולה הפוליטי המוקצה להם ומסע דה־לגיטימיות שניהל נגדם; מצד שני, הוא ביקש להצטייר כנציג האותנטי של מהפכת ה־25 בינואר המשיב אותה למסלולה המקורי, כמחויב לערכיה הליברליים וכמי שאינו זומם להזיז את מחוגי השעון לאחר, אל ימי מובארכ.

א־סיסי זיהה מוצא מן הדילמה בין המחויבות לדמוקרטיה – בהיותה אחד מעוגני הלגיטימיות המקוריים של המהפכה – לבין הכורח לווסת את היקפה, בהכפפת הדמוקרטיה לשני ערכים מהפכניים הניצבים מעליה: היציבות הביטחונית והרווחה הכלכלית. הצבת הסוגיות הביטחוניות־כלכליות לפני הדמוקרטיה לא הייתה גחמה של משטר אוטוריטרי המבקש לבצר את מעמדו ולדכא את יריביו הפוליטיים, אלא בראש ובראשונה – ביטוי למצוקותיה האותנטיות של מצרים. המצב הביטחוני במצרים התערער לאחר הפלת מובארכ, הוסיף להידרדר תחת שלטון מורסי והגיע בתקופת א־סיסי למערכה של ממש מול הכוחות הג'יהאדיסטיים, בעיקר בחצי־האי סיני. בשנת 2014 נרשמה עלייה חדה בפעילות הטרור במצרים, שזינקה תוך שנתיים מהמקום ה־27 למקום ה־13 ב'מדד הטרור העולמי'. היא הקדימה את לבנון, לוב וישראל (במקומות 14, 15 ו־32 בהתאמה), ודורגה בין מדינות האזור רק אחרי עיראק, סוריה ותימן (במקומות 1, 5 ו־8).⁷ באשר לכלכלה המצרית – היא נאנקה בשנים האחרונות, וביתר שאת מאז מהפכת ה־25 בינואר, תחת שיעורי אבטלה מאמירים (במיוחד בקרב בוגרי אוניברסיטאות), אינפלציה חדה במחירי מוצרי היסוד, קשיים באספקת החשמל, מחסור במים ובאדמה חקלאית ומשבר דמוגרפי עמוק.⁸ נוכח מציאות ביטחונית־כלכלית זו נעזר א־סיסי בארבע אסטרטגיות הסברה משלימות, שנועדו לאפשר למשטר לבסס את סמכותו השלטונית גם בהיעדר תהליכי דמוקרטיזציה של ממש:

ראשית, מחויבות הצהרתית לערכים דמוקרטיים. א־סיסי אימץ רטוריקה דמוקרטית גם כאשר זו לא הלמה את הפרקטיקה שנקט בשטח. כך למשל, עם הצגת מועמדותו לנשיאות, הדגיש כי אינו מבקש להתמודד כמועמד יחיד, וכי יקבל בהכנעה כל בחירה אחרת של העם, אך בה בעת מנע ממועמדים אסלאמיסטים להתמודד מולו.⁹ זאת ועוד, על אף שבחירתו ברוב של תשעים ושבעה אחוזים נבעה בין היתר מהחרמת ההליך על ידי תומכי 'האחים המוסלמים', בירך א־סיסי את העם המצרי על שהשכיל לבטא את "הרצון הדמוקרטי האמיתי" בקלפיות.¹⁰ שנית, סימון הדמוקרטיה כמטרה שטרם בשלו התנאים להגשמתה, ואשר המסע המפרך לקראתה עודנו מצוי בחיתוליו. כינון המשטר הדמוקרטי הוצג על ידי א־סיסי כחזון עתידי שמועד מימושו המדויק לוט בערפל. דוגמה לכך ניתנה

באתר הרשמי של שירות ההסברה המצרי, שבחלקו העליון הופיעה כתובית רצה עם הסלוגן "מצרים בנתיב הדמוקרטיה" אשר נועד לבטא את שאיפת המשטר לדמוקרטיה, אך לא פחות מכך – את היותה יעד ערטילאי ורחוק שהדרך לכיבושו עוד ארוכה. באותו אופן, במאמר רשמי שהופיע באתר תחת הכותרת "מצרים והמסלול הדמוקרטי" נכתב כי מהפכת ה־25 בינואר הביאה את מצרים לנקודה שהוגדרה כ"סף הפצעתו של שחר הדמוקרטיה"¹¹. כמי שמנבא את עתידו הפוליטי, א'סיסי עצמו ביטא – בחיבור שכתב בשנים 2005–2006, בזמן לימודיו במכללה של צבא ארצות הברית – את אמונתו שכינון משטרים דמוקרטיים במזרח התיכון יחייב גרות אזרחית, מצב כלכלי נאות וחינוך למתיונות דתית.¹² על סמך היגיון דומה הוא הכריז ערב הכתרתו כנשיא כי מצרים אינה בשלה לדמוקרטיה במובנה המערבי, וביקש שלא להחיל עליה מושגים ליברליים השאולים מדמוקרטיות בעלות ותק של מאות שנים. להערכתו, תהליך המעבר של מצרים לדמוקרטיה מלאה עשוי להימשך עשרים עד עשרים וחמש שנים, ולפיכך ראוי למקטרגים להימנע מביקורת חפוזה על משטרו, ולתת לו זמן לעבוד.¹³

שלישית, תמיכה בדמוקרטיה בכפוף לסייגי כלכלה וביטחון, תוך עיקור מעשי של חלק מתכניה. א'סיסי עיצב סדר קדימויות ברור שבראשו יצירת אקלים פורה לפיתוח כלכלי, למשיכת הון זר, לשיקום התיירות ולהקמת פרויקטים, וכן להדיפת איומי טרור ולהשגת יציבות ביטחונית. ניסיונותיהם של 'האחים המוסלמים' להטיל דופי בלגיטימיות של הדחת נשיא נבחר בשם מטרות אלו נענו על ידי א'סיסי בפסוק מן הקוראן "היכנסו בבטחה למצרים, אם ירצה אלוהים" (12: 99), אשר

התפרש כמתן תוקף דתי להצבת ביטחונה של מצרים בראש האג'נדה הממסדית, ובמשתמע, לדחיקתה של הדמוקרטיה.¹⁴ הנשיא הסביר כי קידום בלתי־מבוקר של רפורמות דמוקרטיות והסרה של כל המעצורים בפני חופש הביטוי וההתכנסות עלולים לערער את יציבותה של מצרים, להאט את זרם התיירות הנכנסת אליה ולעכב את התאוששותה הכלכלית.¹⁵ בראיון ל'דר שפיגל', שבו נשאל א'סיסי לפשר מאסרם של מפגינים ליברלים, הוא הקשה על מראייניו כשתהה אם גרמניה תשקיע הון במצרים, בדיעה שנערכות ברחובותיה הפגנות יומם וליל.¹⁶ בנאום לרגל 'יום המשטרה' הוסיף א'סיסי כי זכויות דמוקרטיות כרוכות בחובות אזרחיות, וכי שומה על המדינה לאזן ביניהן.

משאביה המוגבלים של מצרים מחייבים אותה להגביל את זכות ההתאספות, שהרי אינה יכולה להרשות לעצמה לעצור את חייה מלכת בשם הזכות להפגין, תוך ספיגת פגיעה בתעשייה ובתיירות, בשעה שהיא מתקשה לכסות הוצאות מחייה שוטפות

א'סיסי ביטא בחיבור שכתב בזמן לימודיו במכללה של צבא ארצות הברית את אמונתו שכינון משטרים דמוקרטיים במזרח התיכון יחייב גרות אזרחית, מצב כלכלי נאות וחינוך למתיונות דתית

על מזון ואנרגיה. איסי התריע כי "אסור שהדרישה לזכויות [דמוקרטיות] תביא לאובדן המדינה עצמה" (בהיפוך אירוני להיררכיה שהציע ראש ממשלת ישראל במערכת הבחירות של 2015 בין "יוקר המחיה" ל"חיים עצמם").¹⁷

רביעית, פירוש מחדש של מושגים ליברליים בכפוף לצורכי המשטר. איסי המשיך לאחוז לכאורה בערכי מהפכת ה-25 בינואר כמו 'חירות', 'חופש ביטוי' ו'זכויות אדם', אך יצק לתוכם תכנים התואמים את סדר העדיפויות שלו, ולא דווקא את זה של צעירי 'תחריר'. החירות, כפי שהסביר הנשיא המצרי, מובטחת לכול, אך עליה להיעצר בגבולות החירויות של "האחרים", פן תהפוך לאנרכיה.¹⁸ יתרה מכך, החירות שלמענה יצאו המפגינים המצרים לרחובות ב-30 ביוני 2013, אינה רק חירות במובנה הליברלי, אלא גם ובעיקר – חירות מעוני כלכלי, חירות מבורות חינוכית וחירות מכפייה דתית נוסח 'האחים המוסלמים'.¹⁹ ספר לימוד אזרחות לכיתה י' שיצא לאור ב-2014 מטעם משרד החינוך המצרי, הגדיר 'חירות' בתור "היחלצות של אדם מכבלים חומריים או רוחניים",²⁰ באופן שהותיר אף הוא צוהר לפרשנות מטריאליסטית של המושג. אשר לזכויות אדם, גרס איסי כי אין לצמצמן לחופש הביטוי, אלא להרחיבן לזכויות לחינוך איכותי, לטיפול רפואי נאות, למקום עבודה ראוי, להכשרה תעסוקתית טובה ולעתיד של תקווה.²¹ זאת ועוד, בנאומיו הרבה להציע אנלוגיות בין המדינה הכושלת למדינה העריצה, תוך שימוש בביטויים כמו "שחרור המולדת משבי העריצות והכישלון".²² הצירוף הסמנטי סייע למשטר לשווק מסר סמוי שלפיו העריצות במצרים נבעה מנחשלות חברתית-כלכלית, ולפיכך תיקונה צריך להתמקד בשיקום המשק הפיננסי ובביעור נגעי השחיתות, אך אינו כרוך בהכרח ברפורמות דמוקרטיות רחבות.

השלום עם ישראל על רקע סדר היום המצרי

סולם העדיפויות שגיבש משטר איסי בשנתו הראשונה השליך על יחסי ישראל-מצרים בשני אופנים: ראשית, הדגש על ענייני פנים על חשבון ענייני החוץ הביא לפיחות מסוים במעמדו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בסדר היום הציבורי המצרי, גם אם הדבר לא הוכרז באופן רשמי ופומבי. מגמה זו אינה ייחודית למצרים, והיא קיבלה אישוש בסקר שנערך בראשית 2015 בקרב צעירים בכלל מדינות ערב, אשר בו תפס הקונפליקט בין ישראל לפלסטינים את המקום הרביעי בחשיבותו, בפער אחוזים משמעותי מאיומי הטרור והאבטלה;²³ שנית, מיקוד הלגיטימציה של משטר איסי בנושאי ביטחון וכלכלה האיר את יחסי השלום עם ישראל באור חיובי, וטמן בחובו הזדמנויות לשיתופי פעולה מצריים-ישראליים סביב אינטרסים משותפים. מעמדה האמיתי של הבעיה הפלסטינית בסדר היום של מצרים הומחש בימי הציון האחרונים למלחמת 1973 ולשחרור סיני. בנאום איסי לרגל יום השנה ה-41 למלחמה לא הוזכרו ישראל או פלסטין ולו ברמז, וזיכרון המלחמה יוחד

כל־כולו למציאות המצרית הפנימית. הנשיא ערך אנלוגיה בין כלכלת המלחמה שהוחלה במצרים בשנים 1967–1973, לבין העמידה האיתנה הנדרשת עתה מהעם המצרי, לשם "הצלת המולדת ובנייתה". המערכה לשחרור לאומי של 1973 הומרה בגרסתה העכשווית במערכה להפרחת הכלכלה, ואילו האויב הישראלי החיצוני התחלף באויב האסלאמיסטי הפנימי "שאינן לו אלוהים ושוקד על הרס המדינה המצרית, בעודו מאמין שהוא עסוק במלחמת קודש"²⁴. באופן דומה, נאום א־סיסי לרגל יום השנה לשחרור סיני הוקדש לחשיבות מיגורם של איומי הטרור הנשקפים לחצייהאי ופיתוחו הכלכלי. זכר מאבקי העבר מול ישראל הוסט לשוליים לטובת לקח מעצים לעתיד מצרים, שלפיו "שחרור סיני מהווה דוגמה חיה לכך שעמים מסוגלים להתגבר על חולשות ולעמוד מול אתגרי תוקפנות"²⁵.

לצד ירידת קרנה של הבעיה הפלסטינית, האיומים הביטחוניים הנשקפים למצרים ולישראל מצד חמאס בעזה וקבוצות הג'יהאד בסיני יוצרים אינטרסים משותפים שמגבירים את פוטנציאל שיתוף הפעולה בין המדינות, בין היתר בהחלפת מידע מודיעיני ובבלימת הברחות נשק. חמאס, בעיני משטר א־סיסי, מהווה סכנה לביטחונה של מצרים בשל זיקתו לתנועת 'האחים המוסלמים', קשריו עם גורמי הטרור בסיני ויכולתו לעורר תסיסה בלתי־רצויה ברחוב המצרי, באמצעות ליבוי הסכסוך עם ישראל. על רקע זה, העמדה המצרית כלפי עזה – כפי שבוטאה בפרסום רשמי של שירות ההסברה המצרי שכותרתו 'מצרים והבעיה הפלסטינית' – עלתה בקנה אחד עם שאיפת ישראל לשמור על השקט הביטחוני בדרום ולמנוע את התעצמות חמאס. לצד גינוי רפה ל"כיבוש הישראלי", הוזהר חמאס, כי סירובו למאמציה של מצרים להארכת הרגיעה עם ישראל עלול לשמש אמתלה לתוקפנות ישראלית, והארגון הואשם ב"סחר בדמם של הפלסטינים". עוד הודגש כי למרות ש"ההתנגדות לכיבוש" היא זכות לגיטימית, על חמאס לבחון בכובד ראש אם היא מניבה הישגים לעם הפלסטיני, או שמא דווקא חורבן, הרס ואובדן חיי אדם.²⁶

באופן דומה, הפיכת הכלכלה לאבן בוחן מרכזית בלגיטימציה של משטר א־סיסי יצרה פתח להרחבת הנורמליזציה הכלכלית בין ישראל למצרים. לאורך ימי מובארכ נרשמה א־סימטריה בגישתן של שתי המדינות כלפי הנורמליזציה. בעוד ישראל ראתה בפיתוח יחסים נורמליים בכל התחומים כלי לחיזוק יסודות השלום עם מצרים וביטוי סמלי לפיוס ולהשלמה, נרתע המשטר המצרי מגילויי קרבה, עמד על שימור מתכונות יחסים מצומצמת

הפיכת הכלכלה לאבן
בוחן מרכזית ללגיטימציה
של משטר א־סיסי
יצרה פתח להרחבת
הנורמליזציה הכלכלית בין
ישראל למצרים

של "שלום קר" והתנה את הרחבתה בהשגת שלום כולל. אולם, נראה כי העדיפות שהסוגיה הכלכלית זוכה לה בעידן א־סיסי סדקה במקצת את חומת ההתנגדות המצרית המסורתית לנורמליזציה. על רקע משבר האנרגיה המורגש במצרים, קרא

בינואר 2015 שר הנפט המצרי, שריף אסמאעיל, לבחון ייבוא גז מישראל על פי קריטריונים כלכליים צרופים, בצינו כי "הכול בא בחשבון. האינטרס של מצרים, צרכיה הכלכליים ותפקידה המדיני והכלכלי המוביל באזור הם שיכריעו בהחלטה על יבוא גז מישראל. האינטרס של מצרים עומד מעל הכול, ועלינו לבחון את הנושא מנקודת מבט אסטרטגית".²⁷ כך גם המחזאי המצרי הנודע, עלי סאלם, הצהיר בראיון כי הנורמליזציה חיונית למצרים, וקרא לממשלתה להרחיבה "למען העם המצרי", שכן "מצרים לא תתקדם ולו צעד קדימה ללא יחסים ידידותיים עם שכנותיה, בהן ישראל".²⁸ על רקע דברי שר הנפט, עמדותיהם של סאלם ואחרים²⁹ בזכות חימום היחסים עם ישראל – שנחשבו בעידן מובארכ למוקצות וגוררו לעיתים סנקציות על בעליהן – לא נשמעו עוד כסטייה כה חמורה מהקו הממסדי. יחד עם זאת, קשה עדיין להעריך באיזו מידה יאפשר משטר איסי לאנשי עסקים פרטיים במצרים להצטרף אל מעגלי הנורמליזציה – צעד שבכוחו לחזק את מעמד השלום עם ישראל כ"שלום דמוקרטי" בין העמים, כזה המתנהל גם מחוץ לפיקוחם ההדוק של השלטונות.

הסכם השלום עם ישראל היווה בראיית משטר איסי נכס כלכלי מסיבות נוספות. כמו בעבר, הוא הקנה למצרים סיוע אמריקאי ואפשר לה לתעל את עיקר משאביה לבעיות הפנים. מעבר לכך, השלום שימש עבור מצרים המתחדשת מעין "כרטיס ביקור" בו היא מנופפת בפני העולם במסגרת מאמציה לשיקום מעמדה הבינלאומי כמעצמה אזורית יציבה ובטוחה, הראויה לשמש יעד אטרקטיבי להשקעות הון, לסחר ולתיירות. כבר בנאום הכתרתו

הדגיש איסי כי מצרים היא "מדינת שלום" המחויבת לחוזה הבינלאומיים.³⁰ בספרון 'מצרים אדריכלית השלום' – שפרסם שירות ההסברה המצרי כחלק מהקמפיין של מצרים למען בחירתה באוקטובר 2015 כחברה לא קבועה במועצת הביטחון של האו"ם – הוצג השלום עם ישראל כחלק בלתי נפרד מהזהות הלאומית המצרית-פרעונית. מצרים, כך הוסבר, ראויה לתפקיד הרם הודות לתרומתה לשלום העולם, לביטחונה וליציבותו החל מימי רעמסס השני, דרך יוזמת השלום של סאדאת וכלה במאמציה

הסכם השלום עם ישראל
היווה בראיית משטר
איסי נכס כלכלי; הוא
הקנה למצרים סיוע
אמריקאי ואפשר לה
לתעל את עיקר משאביה
לבעיות הפנים

המתמשכים לקידום השלום בין ישראל לפלסטינים.³¹ כמו כן, במאמר של דיפלומט מצרי ששרת בעבר בישראל הוצג שימור חוזה השלום עמה כאחד מ"ששת עמודי" התווך של הביטחון הלאומי המצרי" לאור תרומתו למניעת מלחמות, לטיפול מעמדה האזורי והבינלאומי של מצרים וליצירת גשרים בינה לבין מעצמות העולם.³²

סיכום והמלצות

לנוכח האתגרים הכלכליים והביטחוניים הכבדים העומדים לפתחה של מצרים, הגדרתם כמשען לגיטימיות ראשי על ידי משטר א־סיסי היא בחירה נועזת, שסיכון בצדה. הבטחות הנשיא לעמו כללו את השבת היציבות, שיקום הביטחון והמאבק בטרור, לצד השגת שיפור בתחומי התעסוקה, אספקת המזון, החינוך, הרפואה והדיור, וכן הובלת פיתוח כלכלי, תעשייתי וחקלאי, ובכלל זה שורה של פרויקטים לאומיים, שבראשם הרחבת תעלת סואץ. מידת הצלחתו של א־סיסי בתרגום ההבטחות למציאות צפויה למלא בשנים הבאות תפקיד מכריע – בוודאי משמעותי יותר מאשר קידום הדמוקרטיה – בבניית הלגיטימיות הפוליטית והציבורית של משטרו. בה בשעה, הדרת 'האחים המוסלמים' מהמשחק הדמוקרטי עלולה לדחוף חלק מתומכיהם לפנות לדרך הג'יהאד האלים בניסיון להפוך מתקפות טרור (כמו זו שהתחוללה בשיח' זויד שבסיני ב־1 ביולי 2015) לדבר שבשגרה, לשים ללעג את מאמצי המשטר להשכנת שקט ובסופו של יום – לקעקע את הלגיטימיות שלו. סדר העדיפויות הנוכחי של מצרים מזמן לישראל שעת כושר להרחבת שיתופי פעולה ביטחוניים וכלכליים, שיתרמו לביסוס מעמדו של משטר א־סיסי. האינטרסים הביטחוניים המשותפים מגיבים זה מכבר תיאום ביטחוני פורה בין המדינות, שבא לידי ביטוי, בין היתר, במאמץ מצרי חסר־תקדים להרס מנהרות ההברחה בין עזה לסיני. בה בעת, כמה מעמדותיה של מצרים ביחס לעזה עומדות בסתירה לעמדות ממשלת ישראל, או לכל הפחות – במתח עמו, ובכלל זה ההתנגדות המצרית להעמקת ההסתמכות העזתית על מצרים והכמיהה המצרית לביטול הבידול בין עזה לגדה ולהשבת שלטון פת"ח. על כן, ירושלים וקהיר ייצאו נשכרות אם יעלה בידהן לגבש הבנות ארוכות־טווח, מעבר לנושאי ביטחון שוטף, ביחס למעמד העתידי הרצוי של רצועת עזה.

סדר העדיפויות הנוכחי של מצרים מזמן לישראל שעת כושר להרחבת שיתופי פעולה ביטחוניים וכלכליים, שיתרמו לביסוס מעמדו של משטר א־סיסי

המרכזיות שמייחסת מצרים לפיתוח הכלכלי עשויה לייצר גם היא פתיחות רבה מבעבר להרחבת הנורמליזציה עם ישראל, דרך שיתופי פעולה בתחומי הגז, המים, הטכנולוגיה, החקלאות, התעשייה והתיירות. שיתופי פעולה אלה ואחרים עשויים להתקדם באורח מוצנע ומדוד גם ללא פריצת דרך בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, אך מובן ששגשוגם יגבר ככל שלהבות הסכסוך הישראלי-פלסטיני יהיו נמוכות, ושהגעתם למיצוי מרבית מותנית

בהתהוות מציאות מדינית חדשה. בהקשר זה, בנאום שנשא א־סיסי באוקטובר 2014 בוועידה הבינלאומית לשיקום עזה, הוא הזכיר את יוזמת השלום הערבית כנקודת פתיחה אפשרית לקידום "שלום שיבטיח את היציבות והשגשוג, ויהפוך

את חלום החיים המשותפים למציאות".³³

הערות

- 1 Jean-Marc Coicaud, **Legitimacy and Politics** (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 10-42; Michael Hudson, **Arab Politics: The Search for Legitimacy** (New Haven and London: Yale University Press, 1977), p. 1.
- 2 עלי אל-צאורי, עלי מוסא ועג'לאן אבראהים, **כיצד מזויפות הבחירות? (הוצאה עצמית, ינואר 2005).**
- 3 Rodney Barker, **Political Legitimacy and the State** (Oxford: Clarendon Press, 1990), pp. 29-33, 36; Hudson, pp. 5-6, 20-24, 47-55; Mark Sedgwick, "Measuring Egyptian Regime Legitimacy," **Middle East Critique** 19, 3 (2010), pp. 253-256; Oliver Schlumberger, "Opening Old Bottles in Search of New Wine: On Nondemocratic Legitimacy in the Middle East," **Middle East Critique** 19, 3 (2010), pp. 238-249.
- 4 **בלוג תנועת הצעירים ה-6 באפריל**, "האידיאולוגיה של ה-6 באפריל", ללא תאריך: <https://shabab6april.wordpress.com/امامضدلاو-اتعملصاوتلا/>
- 5 למשל סעיף 87, בתוך: **חוקת הרפובליקה הערבית של מצרים – 2014**, ללא תאריך: www.sis.gov.eg/Newvr/consttt%202014.pdf
- 6 **ממרי**, "מורסי שליט המהפכה: נטל את רסן השלטון מידי המועצה הצבאית", 26 באוגוסט 2012: www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3201; ל. לביא, "השתלטות האחים המוסלמים על התקשורת במצרים", **ממרי**, 24 באוגוסט 2012: www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3200; נ. שמני, "מצרים תחת שלטון האח"ס: ההכרזה החוקתית – דיקטטורה בשם המהפכה", **ממרי**, 9 בדצמבר 2012: www.memri.org.il/cgi-webaxy/sal/sal.pl?lang=he&ID=107345_memri&act=show&dbid=articles&dataid=3272
- 7 **Institute for Economics and Peace**, "Global Terrorism Index 2014": www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014_0.pdf
- 8 פאול ריבלין, "כלכלתה של מצרים: המשימה ההרקוליאנית של סיס", **אקטצאדי** 4, 11, נובמבר 2014.
- 9 נדא אל-מצרי, "נאום הצגת המועמדות של איסיסי", 27 במארס 2014, www.masreat.com/بينانزللى-سياسلا-حشر-تتملك/
- 10 **שירות ההסברה המצרי**, "נאום הנשיא עבד אל-פתאח איסיסי בטקס ההכתרה בארמון אל-קבה", 8 ביוני 2014, www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=88195#.VQ7IWU0cTL8
- 11 **שירות ההסברה המצרי**, "מצרים והמסלול הדמוקרטי", 4 בספטמבר 2014, www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?CatID=4606#.VS7NSE0cTL8
- 12 Abdelfattah Said ElSisi, **Democracy in the Middle East** (US Army War College: 2006).
- 13 "Egypt's Sisi Tells Media Not to Push for Democratic Reforms," **Aljazeera**, May 8, 2014,

- <http://america.aljazeera.com/articles/2014/5/8/egypt-s-sisi-tellsmedianottopushfreedoms.html>
- 14 "נאום הנשיא עבד אל-פתאח א־סיסי בטקס ההכתרה בארמון אל־קה".
- 15 "Egypt's Sisi Tells Media Not to Push for Democratic Reforms".
- 16 Dieter Bednarz and Klaus Brinkbäumer, "Interview with Egyptian President Sisi," *Spiegel Online*, February 9, 2015, www.spiegel.de/international/world/islamic-state-egyptian-president-sisi-calls-for-help-in-is-fight-a-1017434.html
- 17 **שירות ההסברה המצרי**, "נאום הנשיא א־סיסי בטקס לרגל יום המטרה", 21 בינואר 2015, www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=100263#.VQ6DZ00cTL8
- 18 "נאום הנשיא עבד אל-פתאח א־סיסי בטקס ההכתרה בארמון אל־קה".
- 19 **שירות ההסברה המצרי**, "נאום הנשיא עבד אל-פתאח א־סיסי לרגל יום השנה ה־62 למהפכת ה־23 ביולי", 23 ביולי 2013, www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=89202#.VQ6DNk0cTL8
- 20 עלי אחמד אל־ג'מל ואחרים, **החינוך הלאומי (אני המצרי) לכיתה י'** (משרד החינוך, 2014), עמ' 72.
- 21 Bednarz and Brinkbäumer, "Interview with Egyptian President Sisi."
- 22 **שירות ההסברה המצרי**, "נאום הנשיא עבד אל-פתאח א־סיסי לרגל יום השנה למהפכת ה־30 ביוני" (30 ביוני 2014), www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=88656#.VX_d4PmqpBd
- 23 **ASDA'A Burson-Marsteller**, "Arab Youth Survey 2015", www.arabyouthsurvey.com/media/document/2015-AYS-White-Paper-EN.pdf
- 24 **שירות ההסברה המצרי**, "נאום הנשיא בטקס לרגל ה־10 ברמדאן", 12 ביולי 2014, www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=89635#.VQ6D0k0cTL8
- 25 **שירות ההסברה המצרי**, "נאום הנשיא עבד אל-פתאח א־סיסי ביום השנה ה־33 לשחרור סיני", 23 באפריל 2015, www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=104752#.VVrfvmqBe
- 26 אחמד אבו אל-חסן זרד, **מצרים והבעיה הפלסטינית** (שירות ההסברה המצרי, 2015), עמ' 45–46.
- 27 וליד מחסן ואשרף אל־תעלבי, "המהנדס שריף אסמאעיל, שר הנפט, בראיון השבוע", **אל־מצור**, ה־19 בינואר 2015, www.daralhilal.com.eg/show-3226.html
- 28 אחמד ענבר, "עלי סאלם: ישראל היא ידידה וחמאס הוא האויב האמיתי", **אל־וטן**, ה־18 בדצמבר 2014, www.elwatannews.com/news/details/621758
- 29 למשל: MEMRI, "Egyptian Historian Maged Farag in Support of Normalized Relations with Israel: We Must Focus on Our Own Interests, Not on the Palestinian Cause," May 26, 2015, www.memri.org/clip/en/0/0/0/0/0/4932.htm
- 30 **שירות ההסברה המצרי**, "נאום הנשיא עבד אל-פתאח א־סיסי בטקס ההכתרה בארמון אל־קה".
- 31 אחמד אבו אל-חסן זרד, **מצרים אדריכלית השלום** (שירות ההסברה המצרי, מארס 2015), עמ' 5, 7, 19–24, 55, 57.
- 32 ג'מאל אבו אל-חסן, "ששת עמודי התווך של הביטחון הלאומי המצרי", **אל־מצרי אל־יום**, ה־10 בנובמבר 2014: <http://today.almazryalyoum.com/article2.aspx?ArticleID=443596>
- 33 זרד, **מצרים והבעיה הפלסטינית**, עמ' 67.

האתגרים הכלכליים של אי־סיסי: האם יצליח? אתגרים קשים, מהלכים כלכליים אמיצים וסיכונים גבוהים

יצחק גל

המהלכים הכלכליים שעשה הנשיא עבד אל־פתח אי־סיסי מאז נכנס לתפקידו מעידים על כוונות רציניות לצאת לדרך חדשה בהתמודדות עם האתגרים הקשים של כלכלת מצרים. השורה הארוכה של החלטות לגבי מדיניות כלכלית ומהלכים אמיצים זכתה לגיבוי בסכומי סיוע חסרי־תקדים ממדינות המפרץ הערבי, ובתמיכה של הקהילה העסקית הבינלאומית. הנתונים הראשוניים של שנת 2014/15 חיוביים. הפעילות הכלכלית מעידה על התאוששות איתנה ועל ירידה באבטלה. התקדמות נרשמה גם בכמה ממיזמי הענק המתוכננים, ובמיוחד בפרויקט הדגל של תעלת סואץ החדשה. יחד עם זאת, הכלכלה מצויה עדיין בשלב התחלתי של התאוששות, והיא רגישה לטווח רחב של סיכונים.

מילות מפתח: כלכלת מצרים, סיוע כלכלי, עבד אל־פתאח אי־סיסי, תעלת סואץ החדשה, יחסי ישראל־מצרים

מאמר זה פותח בסקירת האתגרים הכלכליים הבסיסיים של מצרים לטווח הארוך, תוך התייחסות להתפתחויות החברתיות והדמוגרפיות שמאחוריהם ולקשיים הכלכליים הדוחקים בטווח הבינוני והקצר. בהמשך בוחן המאמר את המדיניות הכלכלית ואת המהלכים שביצע אי־סיסי תוך הערכת הסיכויים, הסיכונים וההשלכות האסטרטגיות של צעדים אלה.

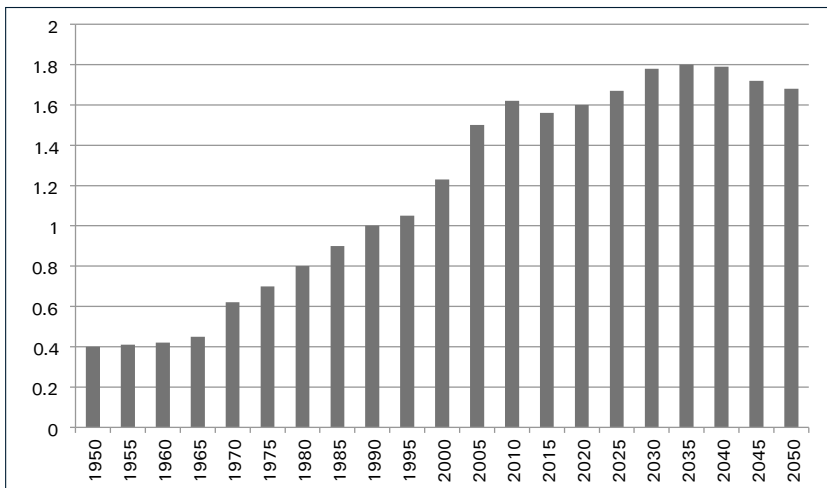
ד"ר יצחק גל הוא חוקר במרכז דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה. ד"ר גל הוא יושב ראש משותף של הפורום לכלכלת המזרח התיכון במרכז דיין ועורך משותף של כתב העת איקטצאדי לכלכלת המזרח התיכון בהוצאת מרכז דיין. המאמר נכתב בתמיכת התוכנית לכלכלה וביטחון לאומי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, המבקשת להודות לקרן משפחת ניובאוור מפילדלפיה על תמיכתה הנדיבה.

האתגרים העיקריים

מגמות דמוגרפיות ואתגר שוק העבודה

מצרים נמצאת בעיצומו של תהליך הכרוך בשינויים דמוגרפים דרמטיים. שיעור הילודה (ממוצע מספר הילדים לאישה בגיל הפוריות) ירד מ-7 ילדים בקירוב לאישה בשנות החמישים ל-3 עד 3.5 ילדים לאישה בשנת 2010 – נתון הדומה לזה של ישראל. כתוצאה מכך חלה ירידה בצמיחת האוכלוסייה מ-2.5–2.75 אחוזים בשנה בשנות החמישים והשישים ל-1.5–1.75 אחוזים בשנים 2000–2010.¹

עם זאת, השינוי הדרמטי במגמות הדמוגרפיות אינו משתקף עדיין במציאות החיים של המצרים, שכן חולפים עשורים עד שניכרת השפעתם של תהליכים דמוגרפיים מסוג זה. שיעורי הילודה הגבוהים מאוד במחצית השנייה של המאה ה-20 באו לידי ביטוי בעלייה פי ארבעה במספר הצעירים במצרים המגיעים לגיל העבודה: מ-400,000 בשנה בשנות החמישים והשישים ל-800,000 בשנה בשנות השמונים, ועד 1.6 מיליון ב-2010. התחזית לעשורים הקרובים היא ל-1.6 עד 1.8 מיליון איש בשנה, כפי שמוצג בתרשים 1.



תרשים 1: מצרים – מספר הצעירים המגיעים לגיל העבודה 2050–1950 (במיליונים, כניסה לקבוצת הגיל 20–24)

הערה: חושב על ידי המחבר על פי נתונים של האו"ם, המחלקה לעניינים חברתיים וכלכליים, חטיבת האוכלוסייה, אוכלוסייה לפי קבוצות גיל ומין 2010 (מספרים מוחלטים)²

אתגר האנרגיה

ענף האנרגיה מהווה בשלושת העשורים האחרונים מקור הכנסה עיקרי בכלכלה המצרית. נכון לתחילת העשור השני של שנות האלפיים, הוערכה התרומה הכוללת

של הנפט והגז למאזן התשלומים של מצרים (יצוא ותחליפי יבוא) סביב 25 מיליארד דולר בשנה – סכום שווה ערך לכ־45 אחוזים מסך יבוא הסחורות והשירותים של מצרים. האספקה העצמית של נפט וגז אפשרה לאוכלוסיית מצרים ליהנות מאנרגיה בתעריפים מסובסדים במידה רבה מאוד. שיטה זו של סובסידיות ישירות ועקיפות בתחום האנרגיה הפכה לגורם החשוב יותר בשימור היציבות הסוצי־אקונומית במצרים.³

המצב השתנה בצורה דרמטית מאז תחילת העשור השני של שנות האלפיים. ככל ששדות הנפט הגדולים של מצרים "מזדקנים", נבלם הגידול בתפוקת הנפט. במקביל, נמשך הגידול המהיר בצריכה העצמית של דלק וחשמל, אשר נהנו מסיבסוד עמוק. התוצאה היא שמצרים הפכה ל־יבואנית נטו של נפט, וצפויה להפוך בקרוב גם ליבואנית נטו של גז. ב־2013/14 (שנת הכספים המצרית מתחילה ביולי) הוערך היבוא המצרי של נפט וגז (נטו) בכ־10 מיליארד דולר, בהשוואה ליצוא נטו בשיעור של 5 מיליארד דולר בחמש השנים הקודמות.⁴

במקביל צמחו הסובסידיות על האנרגיה לממדים מפלצתיים. הסובסידיות הישירות והעקיפות למוצרי אנרגיה הגיעו לסכום המדהים של כ־30 מיליארד דולר, ב־2012/13 הן היוו 10 אחוזים מהתמ"ג ו־30 אחוזים מכלל ההוצאה הממשלתית.⁵ בסדרי גודל כאלה, חוסר האיזון בענף האנרגיה הפך לבעיה המקרו־כלכלית החמורה ביותר של מצרים.

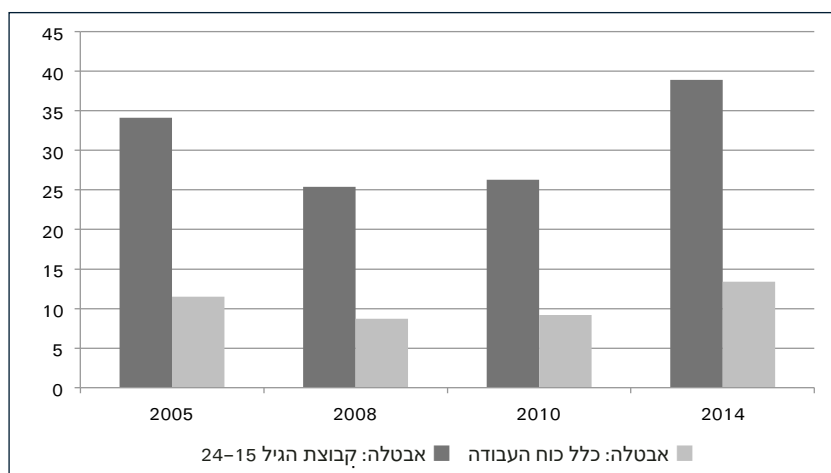
יתרה מכך, מאז 2010 ובמיוחד ב־2012 ובמחצית הראשונה של 2013, הצמיחה המהירה בביקוש לחשמל בשילוב הלחץ על עתודות מטבע החוץ של מצרים לצורך אספקת דלק סדירה יצרה מחסור, ומצרים החלה לחוות הפסקות חשמל תכופות. מאז עליית אי־סיסי לשלטון במחצית שנת 2013, אפשרו כספי הסיוע שזרמו למשטר החדש מהמפרץ הערבי להבטיח היצע מספיק של גז ודלק. אולם הבעיה של אספקת החשמל נותרה ללא פתרון, ככל שהפער בין הביקוש העולה במהירות (ונושען על תעריפי חשמל בסבסוד גבוה) לבין היכולת המוגבלת של תחנות הכוח המשיך להתרחב בקצב מעורר דאגה.

אתגרים מקרו־כלכליים לטווח הבינוני והקצר

צמיחה כלכלית ואבטלה

על פי המדדים המקרו־כלכליים, התקופה שבין 2004 ל־2010 הייתה הטובה מזה עשרות שנים. כלכלת מצרים הראתה צמיחה כלכלית ריאלית חזקה של 5 עד 7 אחוזים בשנה, למרות המשבר הכלכלי העולמי. התמ"ג לנפש בהתאמה לכוח הקנייה המקומי על פי שיטת PPP (Purchasing Power Parity) גדל ביותר מ־40 אחוזים.⁶ אי־היציבות הפוליטית בעקבות נפילת משטר מובארכ שיבשה את הפעילות הכלכלית, ושיעור הצמיחה הכלכלית צנח לכ־2 אחוזים בשנה בשנים

2011–2013.⁷ ההאטה בפעילות הכלכלית בשנים 2011–2013 השתקפה מייד בגידול חד באבטלה, לשיעורים של 13–13.5 אחוזים בשנים 2012–2013.⁸ האבטלה בקרב הצעירים הייתה מאז ומתמיד גבוהה במיוחד, והמצב רק החמיר בעקבות הקיפאון הכלכלי שהחל ב־2011. נכון לאמצע 2014, שיעור האבטלה בקבוצת הגיל 18–29 היה יותר מכפול בהשוואה לכלל כוח העבודה, ובקבוצת הגיל 15–24 הוא הגיע לפי שלושה בהשוואה לכלל כוח העבודה (29 ו־39 אחוזים בהתאמה, בהשוואה ל־13.4 אחוזים בקרב כלל כוח העבודה). שיעור האבטלה בקרב בוגרי אוניברסיטאות עמד על 36 אחוזים בקרב גברים ו־57 אחוזים בקרב נשים. לשם השוואה, שיעור האבטלה בקרב אנשים חסרי השכלה או בוגרי חטיבת ביניים בלבד היה 15 אחוזים אצל גברים ו־14 אחוזים אצל נשים.⁹ על מנת לבלום את הגידול המהיר באבטלה, מצרים חייבת לחזור למסלול צמיחה בת קיימא של 5 אחוזים בשנה לפחות.



תרשים 2: אבטלה בקרב צעירים ובכלל האוכלוסייה 2005–2014 (באחוזים)
 מקור: החטיבה הסטטיסטית של האו"ם: מסד הנתונים Millennium Development Goals
 והבנק העולמי, Data Bank.¹⁰

האתגר הפיסקלי: החזרת האיזון לתקציב המדינה וטיפול בסובסידיות

אִי־היציבות הפוליטית מאז 2011 באה לידי ביטוי גם במדיניות פיסקלית מתירנית הרבה יותר. עליות חדות בהוצאות הציבוריות הגדילו את הגירעון התקציבי לרמות שאינן בנות קיימא לאורך זמן, כ־14 אחוזים מהתמ"ג בשנים 2012/13 ו־2013/14. הגורם המרכזי לעלייה בגירעון התקציבי הוא תקציב הסובסידיות העצום, אם כי גם בהוצאות השכר ובהוצאות חברתיות אחרות נרשמו עליות גדולות.¹¹

אתגר מאזן התשלומים

מצבה הקשה של כלכלת מצרים בעידן שלאחר 2011 בא לידי ביטוי גם במאזן התשלומים. ההכנסות מתיירות – מקור חשוב במיוחד להכנסות מיצוא – צנחו מקרוב ל-12 מיליארד דולר ב-2009/10 ל-5 מיליארד דולר ב-2013/14. השקעות חוץ נטו (השקעות ישירות מחו"ל – FDI, והשקעות פיננסיות) ירדו מ-13 מיליארד דולר ב-2009/10 להשקעה שלילית נטו (כלומר, משיכת השקעות) של 1.5 מיליארד דולר ב-2010/11 וב-2011/12, ולאחר מכן התאוששו השקעות החוץ באופן חלקי לכדי השקעה נטו של 5 מיליארד דולר לשנה ב-2012/13 וב-2013/14. בנוסף, יבוא חיטה וסחורות חיוניות אחרות עלה בצורה ניכרת. סך היבוא של סחורות ושירותים עלה מ-57 מיליארד דולר ב-2009/10 ל-67 עד 69 מיליארד דולר בשנה ב-2012/13–2013/14, ואילו סך היצוא של סחורות ושירותים נשאר סביב 45 עד 49 מיליארד דולר בשנה. מגמות אלה גרמו לכך שיתרות מטבע החוץ הרשמיות של מצרים צנחו בצורה דרמטית, מרמה נוחה של 35 מיליארד דולר בסוף 2009/10, השקולה לשבעה חודשים של יבוא סחורות ושירותים, ל-15 מיליארד דולר בלבד בסוף 2011/12, שהם שוויערך לפחות משלושה חודשים של יצוא.¹²

נפילה זו של 60 אחוזים העמידה את מצרים נוכח קושי גובר לרכוש מזון בסיסי ואספקה חיונית אחרת, במהלך המחצית השנייה של 2012 והמחצית הראשונה של 2013. לקשיי אספקה אלה היו השפעות שליליות ממשיות על היציבות הפוליטית והחברתית של משטר הנשיא מורסי, והם היו בין הגורמים לנפילתו.

נקודת הפתיחה של אי-סיסי

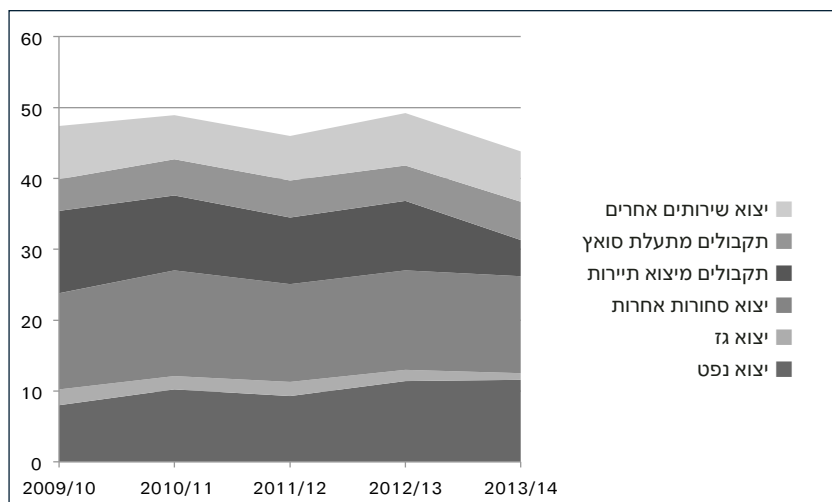
לנוכח העומק וההיקף של האתגרים הדמוגרפיים, הכלכליים והחברתיים, המשימה של השבת האיזון לכלכלת מצרים קשה ביותר. יחד עם זאת, אי-סיסי החל את דרכו עם שלושה יתרונות חשובים שפעלו לטובתו:

1. הוא השיב את היציבות הפוליטית וזכה בתמיכת העם ובאמונו – תנאי מקדים ליישום האמצעים הכלכליים האמיצים הנדרשים.
2. למרות שהכלכלה סבלה מקיפאון בתקופה שלאחר 2011, ענפי הכלכלה העיקריים לא נפגעו.
3. סיוע חוץ כלכלי חסרת-קדים ממדינות המפרץ הערבי למשטרו של אי-סיסי למעט התיירות, ענפי הכלכלה המרכזיים של מצרים (לרבות הענפים הקשורים ליצוא) נותרו על פי רוב ללא פגע. ההכנסות של 2013/14 מתעלת סואץ בסך 5.4 מיליארד דולר היו גבוהות ב-10 אחוזים בהשוואה ל-2009/10, והנתונים עבור המחצית הראשונה של 2014/15 הראו עלייה נוספת של 9 אחוזים. סך היצוא של סחורות שאינן נפט וגז לא נפגע, וכן יצוא שירותים שאינם קשורים לתיירות. ענף הבנקאות הפגין גם הוא יציבות. וחשוב ביותר – המצרים שעובדים מחוץ למדינה

הגדילו במידה ניכרת את העברות הכספים שלהם למצרים. היקף העברת הכספים שלהם הוכפל, מ־9.5 מיליארד ב־2009/10 ל־18.4 מיליארד בכל אחת מהשנים 2012/13 ו־2013/14. נתוני המחצית הראשונה של שנת 2014/15 מראים על גידול ניכר נוסף של 12 אחוזים במחצית הראשונה של 2013/14, כלומר, העברות כספים בהיקף שנתי של כ־20 מיליארד דולר.¹³

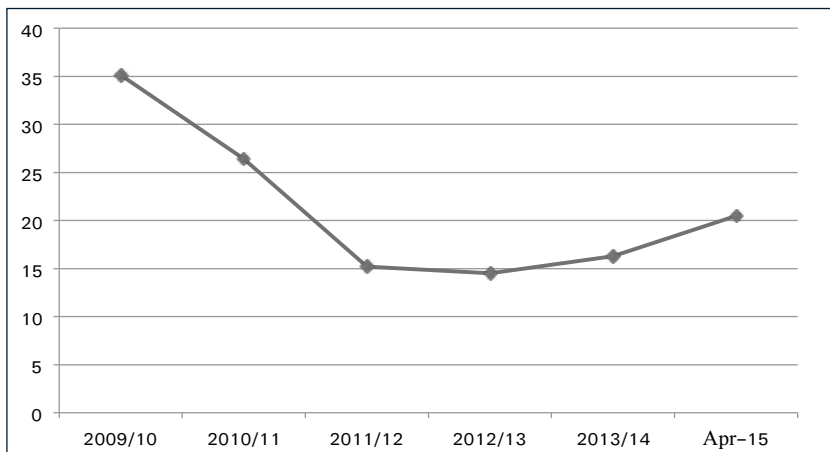
באשר ליתרון השלישי – הסיוע מהמפרץ זינק ל־19 מיליארד דולר בשנת הכספים 2013/14, בעיקר מערב־הסעודית ומאיחוד האמירויות, שתרמו קרוב ל־8 מיליארד דולר כל אחת, ומכווית (קרוב ל־3 מיליארד דולר). חלק גדול מהסיוע – מעל 40 אחוזים מסך הסיוע מהמפרץ ל־2013/14 – הועבר כמוצרי נפט.¹⁴ מדינות המפרץ התחייבו לסיוע פיננסי של יותר מ־12 מיליארד דולר ל־2014/15, כאשר חלק גדול ממנו כבר הועבר.¹⁵

הזרימה הגדולה של סיוע ממדינות המפרץ הערבי אפשרה לא־סיסי לממן את הפער במאזן התשלומים ולהזרים תשלומים לכיסוי חובות ופיגורים, במקביל לשמירת עתודות מטבע החוץ של מצרים בהיקף של 15–20 מיליארד דולר, השקול לכ־3 עד 3.5 חודשי יבוא. באפריל 2015 עלו יתרות מטבע החוץ ליותר מ־20 מיליארד דולר, לראשונה מאז שלהי 2011.¹⁶



תרשים 3: מצרים – יצוא סחורות ושירותים לפי ענפים עיקריים
(במיליארדי דולר אמריקאי) 2013/14 – 2009/10

מקור: קרן המטבע הבינלאומית¹⁷



תרשים 4: מצרים – יתרות בינלאומיות ברוטו 2009/10 – אפריל 2015 (במיליארדי דולר, סוף תקופה)

מקור: קרן המטבע הבינלאומית, Daily News Egypt¹⁸

התוכנית הכלכלית של אי־סיסי

התוכנית הכלכלית השאפתנית של אי־סיסי מתמקדת ברפורמות מבניות, שיעדן המרכזי הוא ההוצאות העצומות על תשלומי הסובסידיות של ממשלות קודמות לא היה האומץ הפוליטי לטפל בהן, וכן לרפורמות מס ולהתאמות פיסקליות נוספות, לצד אמצעים לעידוד השקעות.

להלן היעדים המקרו־כלכליים המרכזיים בתכניתו של אי־סיסי:¹⁹

1. העלאת הצמיחה הכלכלית לשיעור שנתי ארוך טווח של 6% עד 2018/19 – מצרים חייבת לחזור לרמת צמיחה של 5 עד 7 אחוזים, בדומה לרמות של השנים 2004–2010, על מנת ליצור מספיק מקומות עבודה למצטרפים החדשים לשוק העבודה, וכדי להפחית בהדרגה את האבטלה. התוכנית צופה כי שיעור האבטלה ירד מ־13.4 אחוזים ב־2013/14 ל־10 אחוזים ב־2018/19.
2. הורדת הגירעון הפיסקלי ל־8 אחוזים מהתמ"ג, רמה בת קיימא בטווח הארוך – ברמה כזו, התוכנית הכלכלית של אי־סיסי צופה כי צפוי להתקבל מימון באמצעות סיוע חוץ בהיקף שיאפשר כיסוי הגירעון, למשך מספר שנים.
3. עצירת הגידול המהיר בחוב הציבורי והפחתתו לאחר מכן – החוב הציבורי זינק מכ־80 אחוזים מהתמ"ג ב־2009/10 ליותר מ־95 אחוזים ב־2013/14. על פי התוכנית, החוב הציבורי יופחת בהדרגה עד 90 אחוזים ב־2016/16 ו־85 אחוזים ב־2018/19.

4. ייצוב עתודות המט"ח – ברמה של 3 חודשי יבוא עד סוף 2014/15, ולאחר מכן עלייה לרמה של 3.5 חודשי יבוא עד 2018/19.
 5. בלימת האינפלציה סביב 10 אחוזים ב־2014/15 וב־2016/17 (ממוצע בין שתי שנות הכספים), למרות עליית מחירי הדלק וסחורות אחרות, והפחתתה בהדרגה ל־7 אחוזים ב־2018/19.
- התוכנית יצאה לדרך במחצית 2014, מייד לאחר השבעתו של איסי לנשיאות, והחלה ברפורמה בתחום סבסוד המזון והאנרגיה. השלב הראשון של הרפורמה כלל עליות חסרות-תקדים במחירים של כל סוגי האנרגיה. תעריפי החשמל זינקו גם הם עבור משקי הבית והמשתמשים המסחריים והתעשייתיים.
- היעד של הממשלה לשנת הכספים 2014/15 היה קיצוץ של 25 אחוזים בסובסידיות, בעיקר בסובסידיות לאנרגיה. מהלך זה לבדו היה צפוי לחסוך כ־5 מיליארד דולר, שהם 2 אחוזים מהתמ"ג. מחירי החשמל והדלק אמורים היו לעלות בכ־20 אחוזים בכל שנה עד 2018/19, עד ביטול מלא של הסובסידיות לאנרגיה.²⁰
- סדרה של אמצעים הופעלו כדי לרכז את השפעת מחירי האנרגיה הגבוהים על הצרכנים, ולספק הגנה מסוימת לעניים ולחלשים. תקציב 2014/15 כלל גם תוספות משמעותיות לתקציבי החינוך והבריאות, שאמורות לעלות עוד יותר בשנים הקרובות. תוספות אלה ממומנות באמצעות הסכום שנחסך בעקבות הרפורמות בסובסידיות, ואמורות לתרום לכך שהצמיחה הכלכלית תקיף שכבות רחבות יותר של האוכלוסייה.²¹
- הממשלה החלה גם ברפורמות מס במטרה להפוך את מגמת הירידה במס הכנסה, שצנח מ־16 אחוזים מהתמ"ג ב־2008/9 ל־13 אחוזים מהתמ"ג ב־2013/14, ולהעלות אותו בחזרה ל־16 אחוזים מהתמ"ג ב־2015/16.²²
- עידוד השקעות הוא אבן פינה בתכנית הכלכלית של איסי. מרבית הגידול בהשקעות צפוי מהשקעות של המגזר הפרטי – מקומי וזר (FDI – השקעות חוץ ישירות), ודרך פרויקטים של שותפות ציבורית-פרטית (PPP). בנוסף למיזמי הדגל של תעלת סואץ החדשה והפרויקטים של קהיר החדשה, כוללת התוכנית עוד כמה מיזמי ענק לאומיים לטווח הארוך בתחומים של אנרגיה מתחדשת, דיור, פיתוח מחצבים, תשתיות כבישים והשבחת קרקעות.²³

ביצוע התכנית הכלכלית ב־2014/15

הנתונים הראשוניים לשנת הכספים 2014/15 מעידים על התאוששות ניכרת. נרשמה צמיחה ריאלית בתמ"ג, מרמה של כ־2 אחוזים בשנים 2011–2013/14, שמשמעותה קיפאון בתוצר לנפש, עד 5.6 אחוזים במחצית הראשונה של שנת הכספים 2014/15 (בהשוואה למחצית הראשונה של 2013/14). התחזיות המעודכנות צופות צמיחת התמ"ג ב־2014/15 תהיה קרובה ל־5 אחוזים – שיעור גבוה מהיעד המצרי לשנה זו.²⁴

הצמיחה הנאה והמפתיעה ב־2014/15 נבעה מצמיחה גדולה במיוחד בענפי התיירות ותעשיות הייצור, שזינקו ב־53 ו־17 אחוזים בהתאמה, במחצית הראשונה של 2014/15.²⁵

לגידול המהיר בתמ"ג ב־2014/15 הייתה השפעה מיידית על שוק העבודה. שיעור האבטלה ירד מ־13.4 אחוזים ב־2013/14 (בממוצע שנתי) ל־13.1 אחוזים ברבעון הראשון של 2014/15, 12.9 אחוזים ברבעון השני, ו־12.8 אחוזים ברבעון השלישי.²⁶

האמון הגובר בסיכויים הפיננסיים והכלכליים של מצרים מתבטא גם בחידושן של השקעות חוץ ישירות (FDI) ובתזרים נכנס נטו של השקעות פיננסיות. על פי הערכות קרן המטבע הבינלאומית וממשלת מצרים, סכום השקעות החוץ הישירות הוכפל מ־3.5–4 מיליארד דולר ב־2012/13–2013/14, ל־7–8 מיליארד דולר ב־2014/15. ההערכה היא שגם ההשקעות הפיננסיות השוטפות הוכפלו, מכ־1.5 מיליארד דולר בשנה בתקופה 2012/13 – 2013/14, ל־3 מיליארד דולר ב־2014/15.²⁷

צעדים לעידוד ההשקעות החלו להתבצע באמצע 2014 ונמשכו בתחילת 2015. הבנק המרכזי של מצרים הוריד את שערי הריבית – כלי מקובל לעידוד השקעות, ולאחר מכן אפשר פחות בשיעור של כ־7 אחוזים בלירה המצרית לעומת הדולר האמריקאי, כדי לתת מענה לדרישות של מוסדות פיננסים בינלאומיים לאורך זמן רב.²⁸

בתחילת מארס אישרה הממשלה אחרי המתנה ממושכת את חוק ההשקעות החדש – עוד מרכיב חיוני הדרוש כדי לזכות באמון מצד משקיעים זרים ולמשיכת השקעות חוץ.²⁹

התקדמות נרשמה גם בכמה ממיזמי הענק, במיוחד בפרויקט הדגל של תעלת סואץ החדשה. החוזה לשלב הראשון של חפירת התעלה החדשה נחתם באוקטובר 2014 עם תאגיד בינלאומי של שש חברות חפירה. סיום השלב הראשון מתוכנן במחצית השנייה של 2015.³⁰

ועידת שארם אי-ש'ח' לפיתוח כלכלי שהתקיימה באמצע מארס 2015 הייתה ציון דרך חשוב בתהליך של החזרת מצרים למפת העסקים הבינלאומיים והקהילה הפיננסית. הערך המצטבר של ההסכמים ומזכרי ההבנות שכבר נחתמו עבור השקעות בפרויקטים שונים שהוצגו בוועידה עלה על 50 מיליארד דולר – הרבה מעבר לציפיות שהיו לפני הוועידה.³¹

באפריל 2015 העלתה סוכנות הדירוג מודי'ס את דירוג האשראי של מצרים לראשונה מאז 2011 – מהלך נוסף שתורם לחיזוק אמון המשקיעים.³²

סיכונים גבוהים והשלכות אסטרטגיות

למרות הסיכונים החיוביים שצוינו לעיל, כלכלת מצרים נמצאת עדיין בשלב ראשוני של התאוששות, והיא חשופה למגוון רחב של סיכונים חברתיים וביטחוניים ולזעזועים כלכליים מבית ומחוץ. להלן הסיכונים העיקריים שעלולים להשפיע לרעה על יישום תכניתו הכלכלית של איסי:

1. היציבות הפוליטית הפנימית נתונה למתקפות תדירות, ושורר חוסר ודאות באשר ליכולתו של משטר איסי להבטיח יציבות פוליטית לטווח הארוך.
2. רגישויות ומחאות חברתיות – התוכנית הכלכלית שמה דגש על צמיחה כוללת, ונותנת עדיפות לתוכניות חברתיות באופן שגורם לבני מעמד הבינוני והנמוך לחוש שהם עתידים ליהנות מפירותיה. יחד עם זאת, מצרים זקוקה לתקופה ארוכה של צמיחה כלכלית חזקה ולתוכניות חברתיות אפקטיביות עבור רובה המכריע של האוכלוסייה, כדי לחוש שיפור משמעותי במצב הכלכלי והחברתי. לצד אלה, רגישויות חברתיות עמוקות והתפתחות אפשרית של מחאות נרחבות מטילות איום מתמיד על היציבות.
3. התלות בסיוע ערבי היא מקור נוסף לרמה גבוהה של פגיעות – דרושה זרימה מתמדת של סיוע ממדינות המפרץ הערבי בסדרי גודל של 15 מיליארד דולר ומעלה בשנה בשנים הקרובות, כדי לייצב את התקציב ואת מאזן התשלומים. אם מחירי הנפט יישארו נמוכים, מדינות המפרץ עשויות לצמצם את היקף הסיוע למצרים. הרמה הנמוכה של יתרות המט"ח של מצרים הופכת אותה לפגיעה במיוחד לעיכובים או לקיצוצים אפשריים בסיוע הערבי.
4. מצרים תלויה במדינות המפרץ הערבי גם בהיבטים מרכזיים נוספים – מקור העברות הכספים של עובדים בהיקף של 20 מיליארד דולר בשנה בקירוב הוא מדינות המפרץ, וגם חלק גדול מההשקעות הזרות צפויות להגיע ממשקיעים במפרץ.
5. לסיכונים הביטחוניים באזור תעלת סואץ יש חשיבות מיוחדת, שכן אזור זה מתוכנן להיות האזור בעל הצמיחה המהירה ביותר במצרים, ולהפוך בעשרים השנים הקרובות למרכז כלכלי, מסחרי ועסקי מרכזי – השני בגודלו אחרי קהיר.
6. פיתוח האזור אמור להתבצע באמצעות תכנית "מסדרון תעלת סואץ", המתוכננת כהמשך לפרויקט תעלת סואץ החדשה. מיזם ענק זה מיועד לפתח את האזור כולו כמרכז תעשייתי, מסחרי ולוגיסטי בינלאומי ברמה עולמית. מיזם "מסדרון תעלת סואץ" כולל פיתוח בקנה מידה רחב של ערי התעלה איסמעיליה, פורט סעיד וסואץ, וכן של האזורים הסמוכים מעין סוחנה בדרום ועד אל-עריש במזרח. בנוסף לנמלים הגדולים של פורט סעיד, ישוודרו הנמלים השכנים של

- אל-עריש, עין סוחנה ועוד כמה נמלים קטנים, וישתלבו בתוך המרכז הלוגיסטי המסחרי של "מסדרון תעלת סואץ".³³
7. ענף הנפט והגז רגיש גם הוא לסיכונים ביטחוניים, שכן מרבית שדות הנפט והגז של מצרים הם ימיים ונמצאים במזרח הים התיכון ובמפרץ סואץ. ייצור הנפט והגז תלוי במערכות מורכבות של מתקנים ימיים, צינורות שינוע ארוכים ומאות תחנות שאיבה יבשתיות ומתקני שירות נוספים. מערכות מורכבות אלה פגיעות מאוד, כפי שניתן היה להיווכח מהשיבושים החוזרים ונשנים בזרימת הגז דרך הצנרת בסיני, כתוצאה מהמצב הביטחוני המתדרדר בחצי-האי. סיכונים נוספים שעלולים לערער את התוכנית הכלכלית של אי-סיסי כוללים, בין היתר, האטה בסחר העולמי שעלולה להשפיע על ההכנסות מתעלת סואץ, משברים כלכליים או פיננסיים חיצוניים שונים שיכולים להשפיע על התיירות, על סיוע החוץ של מדינות וארגונים בינלאומיים או על השקעות חוץ ישירות (FDI) (לדוגמה, המשבר הכלכלי הנוכחי ברוסיה שמשפיע על התיירות הרוסית במצרים), או חסמים פוליטיים שעלולים לחבל בקונסולידציה הפיסקלית, להעמיק את חוסר האיוון ולפגוע בהתקדמות שכבר הושגה.
- לסיכונים שהוזכרו לעיל ולמחיר הכלכלי העצום של אי-היציבות יש כמה השלכות אסטרטגיות חשובות:
1. החשיבות המרכזית של הצבא ככלי האמין היחידי לקיום היציבות. שליטה בגורמים הפועלים לערער את היציבות הפנימית במצרים והחזרת השליטה בחצי-האי סיני וסביבו הם תנאי מקדים ליישום מוצלח של התוכנית הכלכלית. לכן, העדיפות הראשונה של אי-סיסי היא להבטיח שהצבא יקבל את התקציבים, את הציוד ואת חופש הפעולה הדרושים לו.
 2. לנוכח מעמדו המרכזי של הצבא המצרי כעמוד התווך של היציבות, הוא כבר מרחיב את פעילותו הכלכלית. הוא גם מסתמן כבעל תפקיד מרכזי בהוצאה לפועל של מיזמי הענק שפורטו לעיל.
 3. לאור התפקיד החיוני של מדינות המפרץ הערבי בשימור הכלכלה המצרית ובתמיכה בצמיחתה, על מצרים לאמץ אסטרטגיה של איוון יחסיה עם מדינות המפרץ באמצעות תרומה לביטחון. לשם כך עליה למלא תפקיד פעיל נגד כוחות מערערי יציבות המאיימים על מדינות המפרץ, או על האזור בכללותו.

השלכות על יחסי ישראל-מצרים

הסיכונים שצוינו מדגישים את החשיבות של שמירת יחסים יציבים עם ישראל עבור כלכלת מצרים, ואת התפקיד שממלא הסכם השלום עם ישראל כעמוד תווך ביציבות זו.

1. יחסים יציבים עם ישראל הם בעלי חשיבות ראשונה במעלה להבטחת התפקוד התקין של חלקים מרכזיים בכלכלת מצרים, כמו התיירות, תעשיית הנפט והגז וכן תעלת סואץ. התדרדרות ביחסי מצרים וישראל עלולה להציב ענפי כלכלה אלה בסיכון נוסף, שיגרור פגיעה אנושה בתפקודם התקין.
2. יחסים יציבים עם ישראל חשובים במיוחד בהתחשב ברגישות של ענפים אלה לנוכח אתגרי הביטחון בסיני. שדות הנפט והגז והמתקנים החשובים ביותר במזרח הים התיכון, וכן תעלת סואץ, מצויים בסכנה כל עוד לא יושב הביטחון לסיני, ולשם כך נדרש לשמור על יחסים יציבים עם ישראל.
3. ככל שמתקדם פרויקט פרוזדור תעלת סואץ, השמירה על יחסים טובים עם ישראל חשובה עוד יותר.
4. סיוע החוץ והסכומים העצומים – הדרושים כדי לגשר על הפער במקורות ההכנסה במטבע חוץ של מצרים ולתת מענה לאתגרים הסוציו-אקונומיים הבסיסיים והחיוניים ביותר – ימשיכו לזרום רק אם תישמר היציבות הפוליטית. יציבות זו תעמוד בסכנה אם היחסים עם ישראל יתדרדרו.

סיכום

המהלכים הכלכליים שנקט הנשיא עבד אל-פתח איסי מאז כניסתו לתפקיד מעידים על כוונות רציניות לצאת לדרך חדשה של התמודדות עם האתגרים הקשים של כלכלת מצרים. השורה הארוכה של מהלכים כלכליים אמיצים ושינויי מדיניות זכתה לגיבוי בדמות סכומי סיוע חסרי-תקדים ממדינות המפרץ הערבי, ולתמיכת הקהילה הבינלאומית. הנתונים הראשוניים של שנת 2014/15 חיוביים מהצפוי. הפעילות הכלכלית מראה התאוששות איתנה ושיעור האבטלה נמצא בירידה. התקדמות נרשמה גם בכמה ממיזמי הענק, ובמיוחד בפרויקט הדגל של תעלת סואץ החדשה. יחד עם זאת, שיקום הכלכלה עדיין מצוי בשלב הראשון, והמערכת כולה רגישה למגוון רחב של סיכונים.

הערות

- 1 UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2012 Revision - Volume I: Comprehensive Tables* (New York, 2013), Table A.13, pp. 131-137.
- 2 שם, עמ' 282 *Volume I: Demographic Profiles*.
- 3 Yitzhak Gal, "the Egyptian Gas Industry: Export of Gas Vs. Supply of Subsidized Gas to the Local Market," *iqtisadi* (April 2011) pp. 8-9, [http://www.dayan.org/sites/default/files/Iqtisadi_1_April_Hebrew\[1\].pdf](http://www.dayan.org/sites/default/files/Iqtisadi_1_April_Hebrew[1].pdf); and Yitzhak Gal, "The Egyptian Interests in Stable Relations with Israel In View of Egypt's Fundamental Problems," *Unpublished Paper* (February 2011), pp. 2-4.

- 4 חושב על ידי המחבר על פי הבנק המרכזי של מצרים, *Monthly Bulletin* (January 2015), Table 21, http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2015/Bulletin_2015_1_Jan/39_21_Balance_of_Payments.pdf; and IMF, *Country Report No. 15/33: Arab Republic of Egypt 2014 Article 4 Consultation - Staff Report* (Washington, February 2015), pp. 27, 51. נתוני 2013/14 כוללים מוצרי אנרגיה שיובאו כמענקים ממדינות המפרץ הערבי.
- 5 חושב על ידי המחבר על פי קרן המטבע הבינלאומית, שם עמ' 19, 30 "Egypt to pay off all arrears to foreign oil firms by 2017," *Ahram Online*, 22 July 2014, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/106796/Business/Economy/Egypt-to-pay-off-all-arrears-to-foreign-oil-firms-.aspx>; and Kieran Clarke, "Energy Subsidy Country Update: Egypt's Recent Subsidy Reforms," *IISD-GSI*, August 2014, http://www.iisd.org/GSI/sites/default/files/ffs_egypt_update_august_2014.pdf
- 6 IMF, "World Economic Outlook Database," October 2014.
- 7 IMF, "World Economic Outlook Database," October 2014; IMF, *Country Report No. 15/33*, p.26.
- 8 שם.
- 9 "Egypt Unemployment Rate," *CAPMAS, Egypt*, quoted in *Trading Economics*, February 20, 2015, <http://www.tradingeconomics.com/egypt/unemployment-rate>; and World Bank, *Data Bank*, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS>
- 10 UN, שם, World Bank, שם.
- 11 IMF, *Country Report No. 15/33* (February 2015), p. 8, 11.
- 12 שם, עמ' 27.
- 13 שם; Central Bank of Egypt, "Monthly Statistical Bulletin" (April 2015), Table 21.
- 14 שם, עמ' 51.
- 15 Focus Economics, "Egypt Economic Outlook" (April 14, 2015), <http://www.focus-economics.com/countries/egypt>.
- 16 Menna Samir, *Daily News Egypt*, Central Bank of Egypt, "Monthly Statistical Bulletin" (April 2015), Table 19.
- 17 IMF, שם.
- 18 IMF, שם; Menna Samir, *Daily News Egypt*.
- 19 IMF, שם, עמ' 15-20, 30, 35; Egypt, Ministry of Finance, *The Financial Monthly Bulletin*, (April 2011), p.11.
- 20 IMF pp. 18-19, Kieran Clarke, pp. 1, 3, 4, 5
- 21 *Associated Press* (July 5 2014), <http://www.usnews.com/news/world/articles/2014/07/05/egypt-premier-defends-steep-rise-in-energy-prices>; Kieran Clarke, ibid, p. 2; IMF, ibid, p. 17.
- 22 IMF, עמ' 35, 38.
- 23 Egypt, General Authority for Investment and Free Zones, "Time to Invest in Egypt" (October 2014), <http://unctad-worldinvestmentforum.org/wp-content/uploads/2014/10/Egypt-WIF14-Talking-Business-Presentation.pdf> IMF, pp. 16-36.
- 24 Menna Samir, *Daily News Egypt*;; Dahlia Kholaiif, *Daily News Egypt* (April, 20 2015), Central Bank of Egypt, *Monthly Statistical Bulletin*, (April 2015), Table 44, [http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2015/Bulletin_2015_4_Apr/69_44_GDP_by_Expenditure\(Constant_Prices\)_and_\(Table_45\).pdf](http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2015/Bulletin_2015_4_Apr/69_44_GDP_by_Expenditure(Constant_Prices)_and_(Table_45).pdf)

- Central Bank of Egypt, *Monthly Statistical Bulletin*, (April 2015), Main Economic Indicators, [http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2015/Bulletin_2015_4_Apr/08_Indicator\(Real_Sector\)1.pdf](http://cbe.org.eg/CBE_Bulletin/2015/Bulletin_2015_4_Apr/08_Indicator(Real_Sector)1.pdf) 25
- Quoted from CAMPAS, *Daily News Egypt* (May, 17, 2015). 26
- Quoted from CAMPAS in *Daily News Egypt*, February 18, 2015; IMF, pp. 11, 24; Menna Samir, *Daily News Egypt*. 27
- Central Bank of Egypt, “*Monthly Statistical Bulletin*” (April 2015), Table 15 and Table 17. 28
- Amr Adly, “Will the March Investment Conference Launch Egypt’s Economic Recovery?,” *Carnegie Middle East Center* (March 5 2015), <http://carnegie-mec.org/2015/03/05/will-march-investment-conference-launch-egypt-s-economic-recovery/i3hj>; Reuters (March 4 2015), <http://www.reuters.com/article/2015/03/04/us-egypt-investment-law-idUSKBN0M00W120150304> 29
- Maria Golia, “The New Suez Canal Project and Egypt’s Economic Future,” *The Middle East Institute* (December 19, 2014), <http://www.mei.edu/content/article/new-suez-canal-project-and-egypt%E2%80%99s-economic-future>; IMF, Focus Economics, “Egypt Economic Outlook” (April 14, 2015), <http://www.focus-economics.com/countries/egypt>. 30
- Moody’s (April 7, 2015), https://www.moody.com/research/Moodys-upgrades-Egypt-to-B3-with-a-stable-outlook--PR_320392 31
- .שם, Maria Golia 32
- שם, Maria Golia 33

החמושים בסיני והאיום על הכוח הבינלאומי

זק גולד

כוח המשקיפים הרב־לאומי (כמ"ר) – הכוח הבינלאומי המופקד על שמירת הסכם השלום של 1979 בין ישראל למצרים – פועל באחד האזורים הבלתי־יציבים של חצי־האי סיני, ופעילות של חמושים מתרחשת סביב בסיס המפקדה שלו (המחנה הצפוני). ב־9 ביוני 2015 הותקף הכוח לראשונה על ידי ארגון ג'יהאד, ולנוכח העובדה שחצי־האי סיני משמש כיום בית לארגונים המשתייכים לארגון המדינה האסלאמית (דאע"ש), יש הסבורים שתקיפות נוספות וגדולות יותר נגד הכוח הרב־לאומי הן בלתי־נמנעות. מצרים וכוח המשקיפים הרב־לאומי יכולים לפעול יחדיו כדי להפחית את הסיכוי להצלחת מתקפות כאלה. עם זאת, נראה שמתקפה על הכוח אינה צפויה לשבש באופן משמעותי את יחסי ישראל־מצרים.

מילות מפתח: מצרים, המדינה האסלאמית, ישראל, כוח המשקיפים הרב־לאומי, MFO, כמ"ר, חצי־האי סיני

ארגון הג'יהאד אנסאר בית אל־מקדס ('תומכי ירושלים') שפועל בסיני נשבע אמונים לארגון המדינה האסלאמית (דאע"ש) שבסוריה בנובמבר 2014. בעקבות זאת הוא שינה רשמית את שמו ל'וילאית סיני': "מחוז" של מה שזכה לכינוי "ח'ליפות" המדינה האסלאמית. בשל ההרס והאלימות שזורה ארגון דאע"ש בשטחים שבשליטתו ובאזורים שבהם הוא פועל ברחבי סוריה ועיראק, הייתה סכנה שהמצב בסיני יתדרדר במידה רבה יותר, ובמהרה.

בחודשים שחלפו מאז ש'אנסאר בית אל־מקדס' "מיתג" עצמו מחדש החמיר המצב בצפון־סיני, אולם מצרים וישראל הצליחו לחמוק בינתיים מתסריט האימים של דאע"ש בסיני. בגלגולו הנוכחי כ'וילאית סיני', הארגון פועל לאטו לשינוי דרסטי

זק גולד הוא חוקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי

של יעדי המתקפה שלו. גורמים רשמיים במצרים וב ישראל – ששתיהן היוו יעד לפעולות אנסאר בית אל-מקדס – סבורים כי הצטרפות הארגון לדאע"ש נובעת מסיבה אחת בלבד: כסף. לאחר שמצאו עצמם בעימות קיומי מול צבא מצרים, חיפשו החמושים בסיני צינור חמצן פיננסי. אולם גם אם הקשר הוא עסקי, סביר להניח שדאע"ש יצפה לראות תמורה להשקעתו.

דאגה מרכזית עבור מצרים, ישראל והקהילה הבינלאומית היא שדאע"ש "יבקש" מהשלוחה החדשה שלו בסיני לתקוף את כוח המשקיפים הרב-לאומי – כוח בינלאומי המורכב מנציגי 12 מדינות שמפקח על קיום הסכם השלום שנחתם בשנת 1979 בין ישראל למצרים. למתקפה ישירה על הכמ"ר עלולות להיות השלכות קשות על יחסי ישראל-מצרים ועל יכולתה של מצרים להילחם בטרור בסיני, אך לנוכח העובדה שבסיס המפקדה של הכוח (המחנה הצפוני) ממוקם בלב פעילות החמושים (מדרום לשיח' זויד במחוז אל-גורה), יש הרואים בכך התפתחות בלתי-נמנעת. האיום התגבר ב-9 ביוני 2015, כאשר 'ויאליאת סיני' ירו מרגמות על נמל התעופה אל-גורה. כחלק מקבלת אחריות על המתקפה, הארגון ציין במפורש את העובדה שנמל התעופה הממוקם סמוך לבסיס המפקדה משמש את הכוח הרב-לאומי (המכונה בפיו 'כוחות הצלבנים') להגנה על ישראל.¹

כוח המשקיפים הרב-לאומי: אז ועכשיו

התפקיד המקורי של הכמ"ר היה לפקח על הפרדת הכוחות בין ישראל למצרים. בהסכמי קמפ דייויד משנת 1978 פורטו התנאים המוסכמים לפריסת הכוחות, שהפכו את חצי-האי סיני לחוצץ אפקטיבי בין הצדדים.² הסכם השלום בין ישראל למצרים שנחתם ב-1979 איגד מגבלות אלה כמחויבויות בינלאומיות בנספח 1 להסכם, המוכר גם בשם 'הנספח הביטחוני'.³ הכמ"ר הוקם כדי לוודא שישראל תפעל ברצועה שלאורך הגבול בין המדינות על פי המגבלות שנקבעו, וכדי להבטיח שמצרים תשמור על מחויבויותיה בחצי-האי, שחולק לשלושה אזורים נפרדים.

בעוד יחסי מצרים וישראל עברו שינוי – מיחסים בין מדינות אויבות למציאת אינטרסים משותפים – גורמים בקהיר ראו בנספח הביטחוני מכשול לנוכח האתגרים הביטחוניים שעל מצרים (וגם על ישראל) לתת להם מענה. מנגד סברו גורמים בישראל שההגבלות על פריסת הכוחות משמשות תירוץ עבור קהיר שלא לעמוד באחריותה הריבונית. המצב השתנה ב-2011 עם ההתקוממות נגד הנשיא דאז, חוסני מובארכ, ופריסת כוחות מסיבית של המצרים בסיני. הפעולות הצבאיות שמצרים מבצעת כיום בסיני אינן מהוות הפרה של ההסכם, אלא מעוגנות במנגנון הבנות שמכונה "פעילות מוסכמת".

הנספח הביטחוני עצמו מאפשר פריסת כוחות מעבר להגבלות, ובתנאי שהיא נעשית בהסכמה הדדית – תהליך שמלווה ומפוקח על ידי הכמ"ר. הערך של מנגנון

הפעילות המוסכמת זוהה לראשונה ב־2005, כאשר ישראל נסוגה מרצועת עזה. מבלי להכניס תיקון רשמי להסכם, מצרים וישראל חתמו על הסכם נפרד לפריסת כוחות מצריים באזור C שבגבול עזה, למרות שהסכם השלום מתיר באופן רשמי רק כוחות שיטור עם נשק קל.⁴ הכמ"ר קיבל על עצמו את האחריות לפיקוח ולדיווח על פעולות יחידה זו של משמר הגבול.

מאז הדחת מובארכ מהשלטון ב־2011 שמרו גורמים צבאיים בישראל ובמצרים על קשר ישיר קבוע; אולם תגבור הכוחות בסיני מחייב הפניית בקשה מצרית לכמ"ר, שמעביר אותה לישראל לאישור. לדוגמה, בקיץ 2011 הכניס צבא מצרים טנקים לרפיח בפעם הראשונה מאז חתימת הסכם השלום.⁵ הכמ"ר עוקב אחר פריסת מוסכמות אלה, ומציין בדיווחים הסדירים שהוא מעביר אם מצרים שומרת על ההגבלות החדשות. למרות שהכמ"ר מתפקד בעיקר כארגון דיווח ופיקוח כבר זמן רב, בסביבה הנוכחית יש לו עדיין תפקיד בשמירת השלום. ראש הכמ"ר, הגנרל דיוויד סאטרפילד ואנשיו ממשיכים לפעול עם המצרים והישראלים גם יחד, כדי "להבטיח שבעיות קטנות לא יהפכו לבעיות גדולות, וכדי לחזק את אווירת האמון".⁶

איזמים על הכוח הרב־לאומי

מספר גורמים הופכים את הכמ"ר למטרה מרכזית עבור לוחמי ג'יהאד מקומיים וזרים. ברמה המקומית, היעדים הבסיסיים שהיו על הכוונת של ארגון אנסאר בית אל־מקדס היו ישראל ויחסי ישראל־מצרים. המתקפה הגדולה הראשונה של הארגון – תקרית הגבול ב־2011 – העמידה במבחן את היחסים הדיפלומטיים בין שתי המדינות. הפגיעות התכופות שביצע הארגון בצינור הגז אל־עריש־אשקלון האיצו את ביטולו של הסכם אספקת אנרגיה ל־20 שנה, שנעשה בצורה לא מסודרת והנחית מכה על הקשרים הכלכליים. הארגון יכול לאיים גם על הקשרים הצבאיים בין המדינות באמצעות מתקפה על הכמ"ר, שמשרת כמתווך בקשר הזה.

דאע"ש עלול להשתמש בשלוחותיו באזור כדי לנקום על המתקפות הצבאיות נגדו בעיראק ובסוריה

תקיפת הכמ"ר עולה בקנה אחד גם עם המודל המשמש את אל־קאעדה ושלוחותיו, שלפיו יש לתקוף מטרות של "אויב מרוחק" בכל פעם שנקרית הזדמנות לכך. לדוגמה, בשנים האחרונות דווח כי שירותי הביטחון המצריים חשפו מזימות לפגוע בשגרירויות ארצות־הברית וצרפת. הג'יהאדיסטים עשויים לנסות להצדיק מתקפה על הכוח

הרב־לאומי בכך שיציגו אותה כנקמה על תמיכת המדינות המשתתפות בכוח בממשלתו של א־סִיסִי, או כאיום שנועד לגרום לנציגי המדינות בכמ"ר לצאת מסיני. דאע"ש עלול גם להשתמש בשלוחותיו באזור כדי לנקום על המתקפות הצבאיות נגדו בעיראק ובסוריה. בינואר 2015 קיבל על עצמו ארגון 'וילאית סיני' את

האחריות לפיצוץ צינור הגז בין מצרים לירדן. המטרה הייתה קבועה: מאז פברואר 2011 תקפו חמושים את רשת צינורות הגז בסיני עשרות פעמים. ההבדל הפעם היה במסר ששלח 'וילאית סני', שאיים כי לא יגיע לירדן גז, כל עוד היא מעורבת בפעולות צבאיות נגד דאע"ש.

הצהרה זו צריכה הייתה לעורר את תשומת הלב של שאר המדינות החברות בקואליציה הרחבה שפועלת נגד דאע"ש, שכן האינטרסים הלאומיים שלהן חשופים לפעולות נקם. שבע מן המדינות המשתתפות בכוח הרב־לאומי משתתפות גם בקואליציה נגד דאע"ש: אוסטרליה, קנדה, צ'כיה, צרפת, איטליה, בריטניה וארצות־הברית.

על רקע נימוקים אלה, חשוב לציין שפעילי הג'יהאד בסיני לא ביצעו עד כה מתקפה ישירה על בסיס המפקדה של הכוח הרב־לאומי, ולא על יחידת המשקיפים האזרחית שלו (COU).

למרות שהכמ"ר לא סבל ממתקפות נרחבות דוגמת אלה שהופנו נגד הצבא וכוחות הביטחון המצריים, הכוח הבינלאומי בצפון־סיני מצא עצמו מתמודד עם כמה תקריות מאתגרות. מאז ההתקוממות במצרים בשנת 2011 מקיימים פעילים בדואים הפגנות רבות באתרים של הכמ"ר, במטרה למשוך את תשומת לב הממשלה לעוולות נגדם.⁷ עם הזמן זיהה הכמ"ר שינוי בהרכב של משתתפי הפגנות אלה, והבחין גם בהשתתפותם של אנשים החמושים בנשק כבד.⁸ תקריות כאלה, במקרים שהפכו אלימות, הוגבלו בדרך כלל להשלכת אבנים, אולם לא פעם ניסו גורמים מקומיים לחדור למתחם הכמ"ר.⁹ ב־14 בספטמבר 2012 הצליח "קהל אלים" לפרוץ לתוך בסיס המפקדה ולגרום "נזק משמעותי", לרבות הרס מגדל השמירה ופציעת שמונה אנשי צוות.¹⁰

בנוסף למחאות פוליטיות מחוץ למחנה הצפוני ולאתרים אחרים של הכוח הרב־לאומי, ניסתה האוכלוסייה המקומית למשוך את תשומת לב של ממשלת מצרים גם באמצעות חסימת כבישים, "כדי להגביל את התנועה של רכבי הכמ"ר ושל קבלנים מקומיים שעובדים עמו".¹¹ מדי פעם גלשו ניסיונות כאלה לשימוש באמצעים אלימים.¹² ב־13 באפריל 2013 נחטף פקח הונגרי של הכמ"ר למשך זמן קצר בידי חמושים, במקביל לחסימת הרכב שלו בכביש.¹³ במקרה אחר עוכב צוות מקומי של עובדים וקבלנים של הכמ"ר, ונמנעו מהם כניסה או יציאה לבסיס המפקדה.¹⁴ באחת התקריות, אולי כחלק מהניסיון לאיים על הלכודים, ירה אחד החמושים ופצע עובדי קבלן מצרים.¹⁵

התגודדות ההמון מחוץ לבסיס המפקדה אינה נובעת רק מתוך זעם או מטרות פוליטיות, אלא גם מתוך פחד. במיוחד כשמתחוללים קרבות עזים ומתקפות צבאיות מדרום לשיח' זויד, נוטים האזרחים למצוא מקלט סמוך לבסיס הכמ"ר, מתוך מחשבה שהצבא לא יעז להפעיל כוח אווירי קרוב כל כך לכוח הבינלאומי. גם אם

אזרחים אלה אינם מהווים איום ישיר על הכמ"ר, הרי עצם נוכחותם מגבילה את פעילות אנשי הכמ"ר. כמו כן, גורמי ביטחון מצריים חוששים שפעילים חמושים יימלטו בחסות האוכלוסייה האזרחית הבורחת מהכפרים במהלך מבצעי הצבא. כך מתאפשר לפעילי 'וילאיות סיני' להתערבב באזרחים ולהגיע לקרבת בסיס המפקדה.

לנוכח ההתדרדרות בסביבה הביטחונית נמנע הכמ"ר במשך זמן-מה במהלך 2013 מביצוע סיורים בקצה הצפון-מזרחי של סיני (הרצועה הצפונית של אזור C), ללא ליווי של חיילים מצרים.¹⁶ בעקבות התיאום שנדרש עם המלווים המצרים והצורך בפתרון לטווח הארוך, הוחלט באוגוסט 2013 שהגדוד הפיג'י של הכמ"ר ילווה את משימותיה של יחידת המשקיפים האזרחית.¹⁷

המכשולים שנערכו והקשו את ביצוע סיורי השטח של הכמ"ר הביאו להרחבת השימוש במטוסים, הן לצורך תובלה והן כדי להוציא לפועל משימות תצפית. החרیגה היחידה הייתה ברצועה הצפונית של אזור C, שם נמנע הכמ"ר מטיסות תצפית, לאחר שארגון אנסאר בית אל-מקדס ירה והפיל מסוק תובלה מצרי באזור ב-25 בינואר 2014.¹⁸ קל מאוד לזהות מהקרקע כלי-טיס של הכוח הרב-לאומי, ועד אז הם מעולם לא היו יעד למתקפה, למרות טיסות קבועות שעשו מעל אזורים שנחשבו כמשמשים לפעילות של חמושים.

הכמ"ר והמדינות המשתתפות בו פעלו להמעיט בערך התקריות שבהן כוחות בינלאומיים מצאו עצמם תחת אש, אם כי בשל מיעוט הסיקור התקשורתי באזור צפון-סיני, לא ברור אם תקריות אלה היו אכן משמעותיות. ב-9 במאי 2014 דיווח העיתון *Cairo Post* כי "לראשונה" ירו חמושים על כוחות הכמ"ר סמוך לבסיס המפקדה, ואילו *Aswat Masriya* דיווח כי הם ירו על המחנה עצמו.¹⁹ בדוח השנתי של הכמ"ר מצוין רק כי נמצאו עדויות ל"ירי תועה" בתוך המחנה, ללא כל סימן לכך שהכמ"ר עצמו היה היעד.²⁰

תקריות מלמדות
שקיימת התנגדות
לנוכחות הכמ"ר, וכי גם
אם ברמתה הנוכחית היא
אינה נרחבת, המעוניינים
במתקפה גדולה עלולים
להוציאה לפועל

בתקרית דומה ב-4 באוגוסט 2014 דיווחה התקשורת המקומית כי חייל אמריקאי נפצע מירי נשק קל בתוך בסיס המפקדה.²¹ למחרת דאגה דוברת מחלקת המדינה האמריקנית, ג'ן סאקי, לתקן את הדיווח, ואמרה כי "עובד קבלן אמריקאי" – לא חייל – "נפצע קל כתוצאה מירי תועה בסביבה".²²

תקריות אלה ונוספות מלמדות שקיימת התנגדות לנוכחות הכמ"ר, וכי גם אם ברמתה הנוכחית היא אינה

נרחבת, אלה המעוניינים במתקפה גדולה עלולים לנצל אותה לרעה.

אנשי הכמ"ר צברו קרוב לעשר שנות ניסיון בפעילות בסביבה עוינת, והכוח חיזק את יכולת ההגנה שלו עוד לפני ההתקוממות של 2011. עם זאת, פעילות

החמושים בסיני גברה בעשרות מונים, וכפי שנכתב בדוח השנתי האחרון של הכמ"ר, "תדירותן וטיבן הבלתי־צפוי של פעילויות אלה מגבירים את הסיכון [לכמ"ר] מפני ירי תועה, או מכך שייקלע למקום הלא־נכון בזמן הלא־נכון".²³

אנשי הכמ"ר, ובמיוחד יחידת המשקיפים האזרחית, עושים שימוש תדיר באותן הדרכים שבהן החמושים נוהגים להטמין מטעני צד. אנשי הכוח גם נוסעים באזורים שבהם נוהג ארגון 'וילאית סיני' להקים מחסומי בדיקה, במטרה ללכוד אנשים מקרב כוחות הביטחון המצריים ואזרחים שהוא מאשים כמשתפי פעולה עם המדינה. גם אם הכמ"ר אינו מהווה מטרה כרגע, כל שיירה שיוצאת מבסיס המפקדה או מאתר מבודד אחר שלו חשופה בכל זאת לסיכון לעלות על מטען, ובכל פעם שרכב של הכמ"ר מגיע למחסום של חמושים, לא נותר לנהג אלא לקוות שלא יקבל פקודה לעצור, שכן אז יהיה עליו להחליט כיצד להגיב להוראה.

האתגרים שהכמ"ר מתמודד איתם בפעילותו אינם מוגבלים להפגנות מקומיות או לפעילות של חמושים. לצד הגידול במשימות התצפית של הכמ"ר, פעילות כוחות הצבא המצרי גורמת להגבלת התנועה של הכוח כאשר הצבא מבצע מתקפות באזורים מסוימים, ולכל אורך שעות העוצר.²⁴ למרות שמבחינה טכנית יחידות הכמ"ר אינן כפופות לעוצר שמוטל על צפון־סיני, אנשי הכוח נוטים שלא לנוע במהלך שעות אלה, מתוך חשש שהחילים המצרים

המאיישים את המחסומים עלולים לטעות בזיהוים.

המבצעים של צבא מצרים מקשים גם על העובדים והקבלנים המקומיים להגיע לבסיס המפקדה של הכמ"ר.²⁵ אולם במקביל, מאז ספטמבר 2013 הצליחו המבצעים של צבא מצרים גם להביא ל"שינוי בסביבה הביטחונית", והדבר אפשר להשיג "עלייה בפעולות השגרתיות".²⁶

לנוכח סביבת הפעולה בצפון־סיני, אנשי הכמ"ר ועובדי מודעים לכך שהם יכולים למצוא עצמם במקום הלא־

לנוכח סביבת הפעולה בצפון־סיני, אנשי הכמ"ר ועובדי מודעים לכך שהם עלולים למצוא עצמם במקום הלא־נכון בזמן הלא־נכון, גם אם הם עצמם אינם המטרה

נכון בזמן הלא־נכון, גם אם הם עצמם אינם המטרה. לדוגמה, ב־27 במאי 2011 נסע רכב של הכמ"ר לאורך גבול מצרים־עזה ו"ספג פגיעה קשה" בעקבות מטען שהתפוצץ סמוך אליו.²⁷

לא מתקפות גדולות... עדיין

עד היום הצליחו אנשי הכמ"ר בשיתוף פעולה עם צבא מצרים להדוף איומים לפגיעה באתרים ובפעולות של הכמ"ר, דוגמת הפריצה לבסיס המפקדה בספטמבר 2012. מאז האירוע השקיע הכמ"ר בביטחון ובאימוני הגנה עצמית. עם זאת, אחד החששות העיקריים הוא שהכמ"ר לא יהיה מוכן או מסוגל להגיב למתקפה מורכבת

מצד 'וילאית סיני', בדומה למתקפות שתפסו את הכוחות המצריים לא מוכנים, ושילבו שימוש במכונות תופת, ירי טילים, צלפים ולוחמים חמושים.

ייתכן שהסיבה המרכזית לכך ש'וילאית סיני' לא הפך את הכמ"ר למטרה שלהם היא החשיבות של הכוח הבינלאומי לכלכלת הבדואים המקומית. כפי שצוין בדוח הכמ"ר לשנת 2012, "יש עזרה מסוימת בכך שיש בקהילה כאלה שיכולים לדבר בצורה ברורה על מה שאנחנו עושים ועל התועלת בפעילות שלנו".²⁸ באותה שנה, השכר ששילם הכמ"ר לבדואים ולעובדים מקומיים אחרים הגיע למיליון דולר לערך, זאת במקביל ל"תרומה משמעותית לכלכלה המקומית" בזכות הקשרים של הכמ"ר עם הקבלנים המקומיים (כ-2 מיליון דולר).²⁹ הכמ"ר משקיע מאמץ מודע בהעסקת אנשים מכל השבטים הבדואיים בסיני, ובתוך השבטים – מתוך כמה שיותר חמולות, דרך 'תוכנית התעסוקה לבדואים' שהוא מנהל.³⁰

אין להתעלם מהאפשרות שהיו מדי פעם ניסיונות מכוונים לפגוע בכמ"ר, וכי כוחות הביטחון המצריים חשפו מזימות לעשות כן. עם זאת, לחמושים בסיני היו שפע של הזדמנויות לפגוע באתרים מבודדים של הכמ"ר ובאנשיו, לו רק רצו לעשות זאת. לאור זאת, לא סביר שהמתקפות נמנעו רק בזכות מזל, מקריות או אמצעי ביטחון מצוינים.

גם אם עד היום הצליח הכמ"ר להישאר מחוץ לטווח המטרה, הרי ישנם כמה גורמים שעלולים להגביר את הסבירות למתקפה עליו. כפי שכבר צוין, לסיוע הכספי מדאע"ש, שהובטח בעבר או יוצע בעתיד, יכולה להצטרף ההתניה שלוחמי הארגון בסיני יוכיחו את נאמנותם בכך שירחיבו את מעגל המטרות שלהם באופן שישתר גם את האג'נדה של דאע"ש. 'וילאית סיני', שצמח מתוך התארגנות של חמושים מקומיים שהתמרמו על עוולות השלטון נגדם, עשוי להסכים לצעד כזה רק מתוך ייאוש, משום שנכון לעכשיו הוא תלוי באוכלוסייה המקומית, ואילו האוכלוסייה המקומית תלויה בכמ"ר לפרנסתה. עם זאת, ככל שהארגון הג'יהאדיסטי פועל להשתלט על צפון-מזרח סיני, כך הוא צובר אויבים.³¹ אם כלל האוכלוסייה בסיני תדחה אותו בצורה ברורה, הוא עלול לנקום בכך שיתקוף את התשתית הכלכלית של האזור. אפשרות נוספת היא שההתמקדות הרטורית של 'וילאית סיני' בכמ"ר לאחר המתקפה של ה-9 ביוני באל-גורה נועדה להעמיד במבחן את התגובה של האוכלוסייה המקומית, של הממשלה המצרית ושל הקהילה הבינלאומית.

כפי שצוין לעיל, 'וילאית סיני' נותר ארגון מקומי, וחצייה סיני אינו מהווה עדיין נקודת משיכה מרכזית ללוחמים זרים, או אפילו למצרים מעמק הנילוס. אולם דבר זה יכול להשתנות עם הזמן, במיוחד ככל שהתעמולה של דאע"ש תקרא לתומכים להצטרף לג'יהאד בסיני. במקרה כזה, תרחיש אפשרי נוסף הוא שתא של לוחמי דאע"ש זרים יפעל נגד מטרות מערביות בסיני, לרבות הכמ"ר. חמושים כאלה לא ינהלו קשרים עם הבדואים כמו גרעין הלוחמים של 'וילאית סיני',

ולא יחושו מחויבים לאינטרסים מקומיים או למצוקות האוכלוסייה. השאלה אם משפחות השבטים נהנות מתעסוקה בסיני אינה צפויה לעניין ארגון שיושב בסוריה. תרחיש אחרון וסביר פחות אך עדיין אפשרי הוא שהאוכלוסייה המקומית תפנה נגד הכמ"ר, ותחדל להציע לו "הגנה". דבר זה יכול לקרות אם הכמ"ר יחדל להעסיק אנשים מבני השבטים בסיני, בגלל בעיות תקציב או חשש ביטחוני. אולם סביר יותר להניח שהדבר יהיה תוצאה של חוסר הבחנה בין הכמ"ר לצבא, לאחר שבעיני האוכלוסייה המקומית הוא ייתפס כאשם בטקטיקות האכזריות שמשמשות את צבא מצרים בפעולותיו.³²

הכמ"ר מרוצה מכך שכוחות מצריים מוצבים עתה בשטח בסיס המפקדה, כדי לספק לו הגנה טובה יותר ולהגיב לאיומים על המחנה.³³ עם זאת, קיים חשש בכמ"ר מכך שהשימוש שהמצרים יעשו בפריסת הכוחות הזו לפעולות מתקפה ייתפס בטעות על ידי המקומיים כשיתוף פעולה של הכמ"ר עם הצבא – דבר שנוגד את תפיסתו ככוח בינלאומי ניטרלי.

השלכות של מתקפה אפשרית

הכמ"ר החל בבניית יכולות ההגנה שלו עוד לפני גל הטרור האחרון בסיני, אולם עדיין, המנדט של חיילי הכוח מוגדר במדויק כבלתי-לוחמני. החיילים אינם מאומנים למתקפת ג'יהאד רחבה על בסיס המפקדה, וסביר להניח שלא יוכלו להדוף מתקפה כזו מבלי לספוג אבדות גדולות.

מתקפות קטנות ומזדמנות על סיורי יחידת המשקיפים האזרחית יביאו להגבלה ואולי אף להתאמה של התנהלות הכמ"ר, אולם מתקפה או כמה מתקפות מתואמות על בסיס המפקדה עלולות לשנות את שיקולי הכמ"ר והמדיניות המשתתפות בו, לאחר שאנשיהן ימצאו עצמם מבודדים בתוך שטח עוין. אין כל סימן גלוי שלפיו אפשר לדעת אם במקרה כזה אנשי הכמ"ר יאחזו במקומם או ייסוגו, ולו באופן זמני. לנוכח האיומים הנוכחיים ותחת ההנהגה הנוכחית

לנוכח האיומים הנוכחיים ותחת ההנהגה הנוכחית בקהיר, ישראל בוטחת במצרים יותר מאשר אי-פעם בתולדות שתי המדינות

בקהיר, ישראל בוטחת במצרים יותר מאשר אי-פעם בתולדות שתי המדינות. פירוש הדבר כי למרות שהכמ"ר הוא מתווך חשוב ביחסי ישראל-מצרים, נסיגה של הכוח הבינלאומי לא תתפרש כקרע ביחסים. אילולא שרר אמון כזה, ישראל הייתה תובעת ממצרים להסיג את הנשק הכבד ואת הכוחות שהכניסה לחצי האי, כשהיא חוזרת בה מההתאמות המוסכמות להסכם השלום.

אולם האמון הדו-צדדי אינו מושלם והוא לוקה באי-הבנות לפרקים. מכיוון שהכמ"ר היה המפתח לטיפול מהיר בבעיות אלה, ללא נוכחותו בשטח יזדקקו הישראלים והמצרים למנגנונים חדשים לטיפול בחששות שיעלו. מובן שגם אם

הכוח הרב־לאומי ייסוג מצפון־סיני, נציגו לא ייעלמו בן־לילה: ראש הכמ"ר ימשיך לעבוד עם מנהיגים בקהיר, בתל־אביב ובירושלים ממטה הארגון ברומא.

המלצות

על מנת להמשיך בשדרוג ההגנה על כוחותיו, זקוק הכמ"ר לתמיכה רבה יותר של המדינות התורמות. באופן מובן, הסביבה הנוכחית מגבירה הן את האיום והן את המחיר של ההתכוננות לאיום זה. פעילות החמושים מצד אחד והמבצעים הצבאיים מנגד שיבשו והאטו את היישום המתוכנן של כמה מהפרויקטים להגנה על הכוח. נדרשת נחישות מצד המדינות התורמות כדי להבטיח שהשדרוגים המתוכננים אכן יתממשו, וכך גם שיתוף פעולה מתמשך מצד מצרים וישראל בהעברת חומרים למפקדת הבסיס ולאתרים מרוחקים אחרים.

מערכת היחסים של הכמ"ר עם האוכלוסייה הבדואית המקומית חשובה מאין כמוה להגנה פרואקטיבית על הכוח. לאור זאת, מצער שדנמרק – שהיא תורמת מרכזית לתוכנית התעסוקה של הבדואים זה שנתיים – בחרה בעיתוי זה לעצור את העברת הכספים לכמ"ר לשם תמיכה תקציבית ביוזמה זו.³⁴ חיוני שהכמ"ר ימשיך בתוכנית זו במלוא המרץ, וכי מדינה תורמת אחרת תמלא את מקומה של דנמרק. דיונים פרטיים וכנים בין הכמ"ר למצרים (ובמדינות המשתתפות עצמן) בשאלה – מה יתרחש במקרה של מתקפה – יסייעו להתוות את הציפיות הן כלפי המדינה המארחת והן כלפי הכמ"ר. באיזה אופן יגיבו הכוח הרב־לאומי ונציגי המדינות המשתתפות בו במקרה של מתקפה, ואיזו דרישה לתגובה הם יפנו לכוחות המצריים? על כל אלה יש לדון בשיחות. בסופו של דבר, הכמ"ר תלוי בהגנה של מצרים

לפעולתו ולביטחונו. במבט מעבר לתקרית עצמה, ביום שאחרי מתקפה כזו יצטרכו מצרים וישראל לקבל מידע מלא בנוגע לתוכנית הפעולה של הכמ"ר: האם הכוח ייסוג מסיני בטווח הקצר? האם נציגים ממדינות מסוימות ייסוגו, והאם הם יוחלפו בנציגים ממדינות אחרות? אלה שאלות שיש למצוא להן מענה לפני שתתרחש מתקפה משמעותית. בנוסף, ידיעת התוצאות הספציפיות של מתקפה כלשהי עשויה להשפיע גם על פעולות מנע שינקטו המצרים במטרה להגן על הכמ"ר.

היות שמצרים היא המדינה המארחת, באחריותה לשמור על הכמ"ר ועל אנשיו מפני פגיעה. אולם חלק חשוב

היות שמצרים היא המדינה המארחת, באחריותה לשמור על הכמ"ר ועל אנשיו מפני פגיעה. אולם חלק חשוב ממניעת הפגיעה הוא לא לערב את הכמ"ר במבצעים הצבאיים של מצרים

ממניעת הפגיעה הוא לא לערב את הכמ"ר במבצעים הצבאיים של מצרים. גבול זה מְטַשֵּׁש כאשר אותן יחידות שנפרסו כדי להגן על הכמ"ר משתתפות במתקפות

על הכפרים באזור. למרבה הצער, כאשר ראשי הכמ"ר אמורים להורות למצרים כיצד לפעול, הם מוצאים עצמם במצב לא נוח בהיותם מחויבים לניטרליות. אם קהיר אינה מכירה באופן שבו פעולותיה עלולות להביא לפגיעה בכמ"ר, המדינות המשתתפות – ובמיוחד אלה שמנהלות עם מצרים יחסים צבאיים הדוקים כמו ארצות הברית – צריכות להיות גלויות כלפי עמיתיהן בצד המצרי. גם ישראל יכולה לשחק כאן תפקיד. למרות שעד היום היא בחרה לא לסרב לבקשות, סמכות האישור לפריסה צבאית סביב בסיס המפקדה נמצאת עדיין בידיה. בעצה אחת עם שותפותיה הבינלאומיות, ישראל יכולה לתמוך בצורה מלאה בצעדים הגנתיים שנועדו לשמור על הכמ"ר, בכך שתסרב לבקשות שעלולות לערב את הכוח במבצעים הצבאיים של מצרים.

הכמ"ר יכול להכין את ההגנה שלו וצבא מצרים יכול להציע הגנה ותגובה, אולם בסופו של דבר, אם 'וילאית סיני' יחליט לפגוע ישירות בכמ"ר הוא יעשה זאת, וסביר להניח שבאופן חמור. מצרים וישראל חייבות להתכונן לאפשרות שמתקפה תגרום לכמ"ר לסגת – גם אם באופן זמני בלבד – מהרצועה הצפונית של אזור C. מכיוון שזהו האזור הסוער ביותר בסיני, זהו גם האזור שבו צבא מצרים ממקד את פעולתו, ונראה שבתגובה על התקפת הכוח הרב-לאומי הוא אף ירחיב שם את פעולותיו.

היחסים הביטחוניים בין ישראל למצרים הדוקים כיום מאי פעם, והצדדים אינם זקוקים לכמ"ר כדי להחליף מסרים ביניהם. אולם חרף רמות האמון הנוכחיות, הכמ"ר עדיין מפקח ומוודא את קיום הסכמי השלום. בעזרת העומד בראש הכוח – שזוכה לאמון משני הצדדים – על מצרים וישראל להגיע להבנות בנוגע לדיווח עצמאי ואימות ללא נוכחות הכוח בשטח. אם יושגו הבנות כאלה, יוביל הדבר לדיונים בין שני הצדדים בהסכם השלום לבין הכמ"ר סביב השאלה – האם נחוצה בכלל נוכחות של כוח משקיפים בסיני. נסיגת כוחות בינלאומיים מסיני בהקשר כזה יכולה להיראות כהשלמה מוצלחת של המשימה לייצר הפרדה ולבנות אמון בין שתי מדינות אויבות לשעבר.

קיימת הבנה שמתקפה על הכוח הרב-לאומי בסיני עלולה להתרחש בכל עת. אמנם יכולה להיות לכך השפעה רבה על היחסים בין שתי השותפות בהסכם השלום ועל האינטרסים ההדדיים שלהן, אולם עם הכנה הולמת, מתקפה כזו יכולה לעבור מבלי לערער בצורה משמעותית את המצב בסיני.

הערות

- David Kirkpatrick, "Militants Hit Karnak Temple, in 2nd Recent Attack on Egyptian Tourist Sites," *The New York Times*, June 10, 2015, <http://www.nytimes.com/2015/06/11/world/middleeast/karnak-temple-luxor-egypt-attack.html>

- 2 “Camp David Accords,” Israel Ministry of Foreign Affairs, September 17, 1978, <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/camp%20david%20accords.aspx>
- 3 “Israel-Egypt Peace Treaty,” Israel Ministry of Foreign Affairs, March 26, 1979, <http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/Israel-Egypt%20Peace%20Treaty.aspx>
- 4 Brooke Neuman, “A New Reality on the Egypt-Gaza Border (Part I): Contents of the New Israel-Egypt Agreement,” *Policywatch* No. 518, The Washington Institute for Near East Policy, September 19, 2005, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/a-new-reality-on-the-egypt-gaza-border-part-i-contents-of-the-new-israel-eg>
- 5 Salah ElBoluk, “Army tanks in N. Sinai for first time since Israeli peace treaty,” *Egypt Independent*, August 14, 2011, <http://www.egyptindependent.com/news/army-tanks-n-sinai-first-time-israeli-peace-treaty>
- 6 *Multinational Force and Observers Director General’s Report to the 2013 Trilateral Meeting*, Multinational Force and Observers, November 21, 2013, p. 1, http://mfo.org/assets/docs/annual_report_2013.pdf
- 7 *Multinational Force and Observers Director General’s Report to the 2011 Trilateral Meeting*, Multinational Force and Observers, November 17, 2011, pp. 2 and 5, http://mfo.org/assets/docs/annual_report_2011.pdf; and MFO 2013 Report, p. 6.
- 8 *Multinational Force and Observers Director General’s Report to the 2012 Trilateral Meeting*, Multinational Force and Observers, November 15, 2012, p. 6, http://mfo.org/assets/docs/annual_report_2012.pdf
- 9 MFO 2012 Report, pp. 6-7.
- 10 MFO 2012 Report, pp. 1-2.
- 11 MFO 2011 Report, p. 5; and MFO 2012 Report, p. 27.
- 12 MFO 2012 Report, p. 1.
- 13 MFO 2013 Report, p. 1.
- 14 שם, עמ’ 6-7.
- 15 שם, עמ’ 6.
- 16 שם, עמ’ 7.
- 17 שם.
- 18 *Multinational Force and Observers Director General’s Report to the 2014 Trilateral Meeting*, Multinational Force and Observers, November 20, 2014, p. 1, http://mfo.org/assets/docs/annual_report_2014.pdf
- 19 Mohamed Hussain, “BREAKING: Armed men attack North Sinai peacekeeping forces, no injuries,” *The Cairo Post*, May 9, 2014, <http://www.thecairopost.com/news/109784/news/breaking-armed-men-attack-north-sinai-peacekeeping-forces-no-injuries>; and “Unknown gunmen open fire on peacekeeping troops camp,” *Aswat Masriya*, May 9, 2014, <http://en.aswatmasriya.com/news/view.aspx?id=4f93f834-eb8c-44c9-b722-d7b58d056565>
- 20 MFO 2014 Report, p. 24.
- 21 Ahmed Abu Draa’, “Isaaba jundi Amriki min qawaat hafith al-salaam b’rasaas majhuleen b’shimaal Sinai” [“Injuring of an American soldier from the peace keeping

- force by unidentified gunfire in North Sinai”], *al-Masry al-Youm*, August 4, 2014, <http://m.almasryalyoum.com/news/details/494829>
- Jen Psaki, “Daily Press Briefing,” U.S. Department of State, August 5, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2014/08/230249.htm#EGYPT> 22
- MFO 2014 Report, p. 6. 23
- MFO 2013 Report, pp. 3-4. 24
- שם, עמ' 7. 25
- שם, עמ' 3. 26
- MFO 2011 Report, p. 5. 27
- MFO 2012 Report, p. 4. 28
- שם. 29
- MFO 2014 Report, p. 35. 30
- Zack Gold, “Sinai Tribes: Between the Egyptian State and the Islamic State,” *INSS Insight* No. 698, May 18, 2015, <http://www.inss.org.il/index.aspx?id=4538&articleid=9533> 31
- Zack Gold, “North Sinai Population Continues to Sacrifice for Egypt,” The Tahrir Institute for Middle East Policy, May 18, 2015, <http://timep.org/commentary/north-sinai-population-continues-to-sacrifice-for-egypt/> 32
- MFO 2012 Report, pp. 2-3. 33
- MFO 2014 Report, p. 3. 34

השלכות האירועים המדיניים במזרח הים התיכון ובים האדום על הסחר הימי של ישראל

יגאל מאור

מאמר זה עוסק באיומים על הסחר הימי הישראלי הנובעים ממגוון גורמים מדיניים אזוריים, חלקם חדשים וחלקם ידועים מהעבר, אשר שינו ומשנים את צורתם בהתאם לתמורות מדיניות אזוריות. הסחר הימי הישראלי מהווה כ-99% מכלל נפח סחר החוץ הישראלי.¹ בהיקף זה ברורה חשיבותו האסטרטגית של הסחר הימי, המתחזקת בשל תהליכי גלובליזציה ומיקור חוץ בהיקפים בינלאומיים. המאמר יסקור את האיומים על הסחר הימי שמקורם באירועים מדיניים, וידון בטענה כי לאירועים שלכאורה מתרחשים בהיבטים מדיניים אזוריים יש משמעות מבחינת הסחר הימי העולמי בכלל, והסחר הימי הישראלי בפרט.

מילות מפתח: סחר ימי, שרשרת אספקה, החרם הערבי, תעלת סואץ, איסיסי.

מבוא

בשנים האחרונות מתרחשים באזורנו תהליכים משמעותיים מבחינת הסחר הימי הישראלי: האחד – מיקור חוץ ונדידת תעשיות מזרחה למדינות אסיה, המדגישים את החשיבות והחיוניות של שרשרת האספקה הימית לישראל. השני – התשתיות הנמליות בישראל נקלעו למצוקה בשל אייכולתן לענות לגידול המהיר בממדיהן של אוניות הסחר בין אסיה לאירופה. לכן, יכולות שטעון² והזנה³ בנמלי ההזנה באזור חשובות לישראל. השלישי – מצוקת קיבולת צפויה בנמלי ההזנה במזרח הים התיכון, וזאת עקב פיתוח שהואט בעיקר בשל הססנות משקיעים וחברות הפעלה בינלאומיות, לנוכח אי-היציבות האזורית.

יגאל מאור, רב חובל, הוא מנהל רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה

נושא מצוקת התשתיות הנמליות בישראל ראוי לסקירה נפרדת בשל חיוניותו. בקליפת אגוז ייאמר כי לאחר מאמצים רבים בנושא זה, שהוגדר כ"מצור ימי"⁴ על המדינה, עומדת ישראל בתחילתו של פיתוח תשתיות נמליות בהיקף משמעותי בתחומי נמליה, אך תשתיות אלו יחלו לפעול רק בתחילת העשור הבא, ולתזמון יש משמעות אסטרטגית. כל אלה מוגדרים כסיכונים אסטרטגיים המדגישים את רגישות הסחר הימי הישראלי ואת החשיבות של איתנותו.

בהיבטים המדיניים, עננת איומים רובצת מעל האזור המשתרע מנמלי לוב המזרחיים, נמלי הדלתא של מצרים ונמלי תעלת סואץ, לאורך התעלה ובהמשך לאורך הים האדום, מצרי באב אל־מנדב בואכה מפרץ עדן, ובמה שנוגע לביטחון הסחר הימי העולמי בכלל, והישראלי בפרט. מבחינתה של ישראל, איומים אלה כוללים את החרם הערבי שעדיין לא נס לחו, תהפוכות אזוריות ואירועים בקצב מהיר המטפחים תרחישי טרור ימי מתעצמים, כגון תקיפת האונייה Cosco Asia בעת מעברה בתעלת סואץ לפני כשנה,⁵ תקיפה ואובדן כלי שיט מלחמתי מצרי לפני כחצי שנה,⁶ תקיפות מכליות בנמלי לוב המזרחיים⁷ ועוד.

בתוך המסגרת המדינית הסבוכה של המזרח התיכון, ניתן להצביע על ארבעה גורמים מרכזיים המשפיעים על הסחר הימי: הראשון – החרם הערבי בהתפתחותו ובמופעיו הנוכחיים וההשפעה על הסחר הימי הישראלי. השני – אירועי 'האביב הערבי' בדגש על אייציבות והיחלשות משטרים, והשפעותיהם על הסחר הימי ונתיביו. השלישי – חלוקת מדינות האזור לשלושה גושים גיאופוליטיים המשנים את צורתם ואת הרכב חבריהם באופן דינמי, ומתחרים ביניהם. גושים אלה הם בעלי זיקה גמישה למעצמות העולמיות. לאינטראקציות בין הגושים יש השלכות משמעותיות על תחום הסחר הימי. הרביעי – מצרים כגורם מפתח: לאחר שלוש שנות אייציבות שלטונית היא חוזרת וממצבת את עצמה כמעצמה אזורית בהנהגת נשיאה א־סיסי. בשל היותה אחד מצומתי הסחר הימי החשובים בעולם, יש משמעות רבה למתרחש בה כיום ובעתיד לגבי הסחר הימי העולמי בכלל, והישראלי בפרט.

החרם הערבי

החרם הערבי הוא בן שבעים שנה, אבל עם השנים נחלשה השפעתו כתוצאה מאירועים כגון: החוק האמריקאי שאסר את קיום החרם, הסכמי השלום עם מצרים וירדן, הסכמי אוסלו, הצטרפות ערב הסעודית לארגון הסחר העולמי (WTO) בשנת 2005 וכפועל יוצא – ביטול השתתפותה (הרשמית) בחרם,⁸ גירוש סוריה מפורום הליגה הערבית בשל המתרחש במדינה⁹ ועוד.

על מגמה ארוכת־טווח זו ניתן ללמוד מגורם בממשלת מצרים, שאמר כבר בתחילת המאה ה־21 כי "החרמת ישראל היא דבר שאנו מדברים עליו וכוללים אותו במסמכינו הרשמיים, אבל איננו מקיימים אותו, לפחות לא במרבית המדינות

הערביות".¹⁰ גורם רשמי אחר האשים בפומבי – בכנס הליגה הערבית במאי 2006 – את מרבית המדינות הערביות בכך שהן משתמשות מקיום החרם.¹¹ יחד עם זאת, צל החרם רובץ עדיין על ישראל, הן בצורתו המסורתית והן בגרסאות מודרניות, ובעיקר קמפיין BDS (Boycott, divestment and Sanctions) נגד פעילויות ישראליות בחו"ל, היוצר לחצים על הספנות הישראלית כדוגמת הסנקציות על אוניות חברת "צים" בארצות-הברית¹² והנזקים המשתמעים. ברור כי באווירה כזו מתקשה הספנות הישראלית להשתלב בשיתופי פעולה בינלאומיים, המהווים כיום רף עסקי חיוני לכל חברת ספנות חפצת-חיים.

אירועי 'האביב הערבי'

אירועי 'האביב הערבי' החלו בגל התקוממויות אלימות ששטף בתחילת 2011 את כל מדינות המזרח התיכון ושכנותיו, עם "רעידות משנה" הנמשכות עד היום. שליטים ריכוזיים נחלשו, משטרים הוחלפו ומנהיגים הודחו. בלוב שורר כיום כאוס שלטוני, ובתימן גרם המרד החות'י לקריסת המשטר. בסוריה התפתחה מלחמת כל בכל אשר גבתה עד כה מאות אלפי קורבנות. במצרים, ורק לאחר שלוש שנות אי-סדר, הולכת ומסתמנת התייצבות שלטון ממשי בהנהגתו ההחלטית של א-סיסי. השפעת האירועים על הסחר הימי נובעת ממהומות ומאי-סדרים, אך בעיקר מתרחישי טרור לסוגיו נגד הסחר הימי: תרחישים כתקיפת האונייה Cosco Asia בעת מעברה בתעלת סואץ,¹³ תקיפה ואובדן כלי שיט מלחמתי מצרי מול חופי Damietta בנובמבר 2014, הברחות מהגרים בלתי-חוקיים מלוב לאירופה בעלות פוטנציאל לנשיאת גורמי טרור ואמצעי לחימה, התקפות אף לפני פרוץ 'האביב הערבי' על כלי שיט כגון המכלית M. Star דרומית למצרי הורמוז,¹⁴ המשחתת האמריקאית Cole והמכלית Limburg מול חופי תימן.¹⁵ כל אלה מצטרפים להתחזקות האיום השיעי/חות'י/איראני במצרי באב אל-מנדב (בתרחישים דומים לתקיפת המכלית הישראלית Coral Sea ב-1971)¹⁶ ולפגיעה ממשית בסחר הימי מאסיה מערבה, ולישראל בפרט.

השפעת האירועים על הסחר הימי נובעת ממהומות ומאי-סדרים, אך בעיקר מתרחישי טרור לסוגיו נגד הסחר הימי

בנוסף, מתחזקים חששות מתרחישי טרור במזרח הים התיכון ובמרכזו, בעיקר באזור שמול חופי לוב.¹⁷ תרחישי איום על תשתיות אנרגיה בים, הפרעות לתפעול נמלים, כפי שקרה בשנים האחרונות לא אחת בנמלי מצרים, ועד פיגועים באוניות כדוגמת תקיפת מכליות מן האוויר בעת שעגנו בנמלי לוב המזרחיים – זאת כחלק מההתכתשות

בין כוחות ממשלה לוביים לבין גורמים אסלאמיסטים רדיקליים.¹⁸ כל אירוע כזה משפיע באופן מיידי על יציבות הספנות באזור, וגורם להאמרת פרמיות הביטוח

הימי בשל מרכיב סיכוני מלחמה, התייקרות מחירי חכירת האניות וכמובן, הוצאות האבטחה לאוניות ו/או למתקני התשתיות באזור.

השפעות תרחישים כאלה כבר צפויות בשוק המכליות, עקב חשש להסלמה במצרי באב אל-מנדב הסמוכים לתימן.¹⁹ גם ענף ספנות הנוסעים באזור נקלע למשבר מתחילת 'האביב הערבי', כאשר חברות הספנות ביטלו פקידות נמלים רבות מחשש לביטחון הנוסעים ובשל הירידה בביקוש לתיירות באזור.

התפתחות אחרת היא בריחת משקיעים בתשתיות נמלים כמו חברת ICTSI הפיליפינית, אשר נטשה את פרויקט נמל טרטוס שבסוריה,²⁰ או משקיעי טרמינל המכולות Dipco בדאמיטה שלא עמדו בהתחייבויותיהם לפיתוח טרמינל המכולות בנמל, ונקלעו לעימות בנושא עם ממשלת מצרים.²¹

דינמיקה בין-מדינית והשלכתה על הסחר הימי

ההתפתחויות בפוליטיקה הפנימית בעולם הערבי השפיעו ומשפיעות גם על הדינמיקה הבין-מדינית באזור. באופן כללי מסתמנים שלושה גושי מדינות. הראשון, שניתן לכנותו "המסורתי האגרסיבי", תומך באסלאם הסוני-רדיקלי. בגוש זה בולטות טורקיה, המונהגת על ידי ארדואן בגישתו הניאורעות'מאנית/פאן-אסלאמית, וקטר. גוש זה נהנה בעבר מתמיכת מצרים שבהנהגת 'האחים המוסלמים', אך בהמשך מצא עצמו ללא בעלת-הברית הדומיננטית, עם הדחת מורסי ביולי 2013.

עליית א-סיסי לשלטון מציינת את התחזקות הגוש השני, שניתן לכנותו "הסוני המתון" (למרות שאין לטעות ולהמעיט באוריינטציה הדתית הטבועה בגוש זה, או בשאיפות מנהיגיו לעניין ההגמוניה בעולם הערבי). גוש זה, המונה בעיקר את מצרים, ערב-הסעודית, כווית ואמירויות המפרץ, מתנהל כיום בחשש מהטרור הסוני הגואה בכל רחבי המזרח התיכון וצפון-אפריקה, ונמצא במגננה אקטיבית כלפיו. זאת, בנוסף לחשש מהתחזקות השפעתו של הגוש השלישי, המובל על ידי איראן וכולל את בעלות-בריתה – ממשלת סוריה, ממשלת עיראק וגורמים שיעיים בלבנון (חזבאללה) ובתימן (החות'ים). חברות הגוש השני ("הסוני המתון"), כחלק מהתמודדותן עם שני הגושים האחרים, מעורבות בהשקעות אסטרטגיות כלכליות וביטחוניות במצרים, מתוך עניין באיתנותה. מתחילת שלטון א-סיסי מדובר על תמיכות בערך מצטבר של מעל 30 מיליארד דולר, לרבות סיכומי ועידת שארם א-שייך.²² השקעות אלו הן למעשה הבסיס לפיתוח תשתיות לטובת שדרוג פעילות הסחר הימי דרך תעלת סואץ ומבואותיה.

המעצמות העולמיות מעורבות בגושים בהתנהלות "גמישה". דוגמה לכך היא זיקת ארצות-הברית לגוש "המסורתי האגרסיבי", ומנגד ניסיונות התקרבותה לגוש המתון היריב ולערב-הסעודית, המנהיגה את הקואליציה הסונית הדו-גושת בזירת

תימן. ברקע מנסה ארצות־הברית להפשיר את היחסים גם עם איראן, המסומנת כיריבה מרה לערב־הסעודית אך נמצאת במשא־ומתן עם ארצות־הברית בנושא הגרעין. במצרים מורגשת התקרבות רוסית, סינית ובמידה מסוימת הודית (ממובילות גוש מדינות BRICS שמצרים כבר הביעה את התעניינותה בו).²³ כל זאת בתמיכות כלכליות וביטחוניות מגוונות במצרים ובתוכניותיה, לרבות עסקאות נשק²⁴ לחיזוקה וכרמז מצרי עבה לארצות־הברית (אשר רק לאחרונה התירה מעט את אמברגו הנשק שהוטל על מצרים לאחר הדחת מורסי).²⁵ בהקשר הסיני, מעניינת היענותה הנלהבת של מצרים לשמש חלק מפרויקט 'דרך המשי הימית החדשה',²⁶ הכולל השקעות בפרויקט התעלה, שותפות סינית קיימת באמצעות חברת Cosco Pacific בטרמינל המכולות SCCT בצפון־מזרח תעלת סואץ (20%) ועוד.²⁷

אי־הסתייגותו (בלשון המעטה) של הגוש "המסורתי" אגריסבי" מהאסלאם הרדיקלי ברחבי האזור בעייתית ליציבות האזורית, החשובה לסחר הימי. גישת הגוש באה לידי ביטוי בתקשורת שבשליטתו כדוגמת רשת אל־ג'זירה בקטר, במדיניות התמיכה בארגונים כמו 'האחים המוסלמים' ועוד. גישה זו מעודדת בדרכה איומים על שרשרת האספקה הימית, החל בתעלת סואץ ומבואותיה, לאורך הים האדום ועד מפרץ עדן. שרשרת אספקה זו תלויה לצורך קיומה ביציבותה ובביטחונה. לכל זעזוע המתרחש בה יש השלכות על הסחר הימי העולמי – בכלל, והישראלי – בפרט. בנוסף מעיקה גישת הגוש "המסורתי" על חזון פרויקט אזור תעלת סואץ, ובשל המתחים הבין־גושיים/מדיניים, גם על אירועים כמו ביטולו לאחרונה של הסכם אוניות הגלנוע, שהתקיים בין טורקיה למצרים (להעברת סחורות שהועברו בהמשך לירדן ולעיראק, כתחליף לנתיב הסורי), ואשר למרות משמעותו המעשית הזניחה של הנתיב, זכה להבלטה תקשורתית.²⁸

חשוב לזכור ולהדגיש שלמדינות המרכיבות את הגושים יש אחיזה במעברי מים בינלאומיים חיוניים. טורקיה שולטת במצרי הבוספורוס והדרדנלים, האסטרטגיים עבור מדינות הים השחור. מצרים שולטת בתעלת סואץ החשובה לעולם. לאיראן, בקשריה עם המורדים השיעים/חות'ים שבתימן, השפעה במצרי באב אל־מנדב. זאת, בנוסף לשאיפתה לשלוט במצרי הורמוז שבכניסה למפרץ הפרסי, כפי שהוכיחה לאחרונה באירוע עיכוב האונייה Maersk Tigris.²⁹ בעניין זה מודגשת חשיבותה של השליטה במעברי הים האסטרטגיים החולשים על שרשרת האספקה העולמית והמקומיות: מצרי הבוספורוס והדרדנלים השולטים בשרשרת האספקה הימית ממדינות הים השחור ואלהיה; מצרי באב אל־מנדב שבדרום הים האדום השולטים על מוצאן לים של ערב־הסעודית, אריתריאה, סודאן וירדן, והמשמעות מבחינת הסחר הימי העולמי במעבר זה בואכה תעלת סואץ. בעניין הסחר הימי הישראלי, חשוב לציין כי מרבית מטעניה של ישראל בסחר מאסיה ואליה מובלים כשגרה

בחברות ספנות בינלאומיות, כך שתרחיש פגיעה מעשי בסחר הימי הישראלי יחייב פגיעה בסחר העולמי, לרבות המשמעות הבינלאומית של תרחיש כזה.

מצרים כמקרה מיוחד

ההתמקדות במצרים היא בשל חשיבותה לסחר הימי הישראלי. לאחר פרוץ אירועי 'האביב הערבי' ב־2011 הועבר שלטון מובארכ דרך ממלאי מקום למוחמד מורסי, איש 'האחים המוסלמים'. מורסי לא האריך ימים בשלטון והודח ביולי 2013. ביוני 2014 הושבע הגנרל עבד אל פתח א־סיסי לנשיא מצרים. א־סיסי מצא עצמו כנשיא בתקופתה הקשה ביותר של מצרים המודרנית, כאשר הכלכלה הקורסת מלווה באינפלציה של כ־10 אחוזים, בורסה שאיבדה כ־40 אחוזים מערכה תוך שנתיים, זרבות מטבע חוץ שצנחו ב־65 אחוזים, אבטלה גוברת של כ־15 אחוזים, תיירות שנעלמה והשקעות חוץ דועכות.³⁰

א־סיסי נאלץ גם להתמודד עם נושאי חוץ, שלמרביתם השלכות על הסחר הימי. מסיבות שונות, לרבות הקשר הקטרי ל'אחים המוסלמים' והביקורת התקשורתית על א־סיסי, הוא התעמת עם שליט קטר עד כדי גירוש גורמים בעלי עניין מטעמו ממצרים, לרבות השקעותיו שהצטיירו במצרים כניסיון קטרי בתמיכת מורסי להשתלטות על תעלת סואץ.³¹ מדרום החרף המשבר עם אתיופיה, שתוכניותיה לסכירת הנילוס הכחול החלו להתממש, לרבות המשמעות עבור מצרים, התלויה בנילוס לקיום חיה. בשל הסיוע הישראלי המגוון לאתיופיה, המתפרש על ידי גורמים שונים במצרים כמזימה ישראלית, נשמעו איומים מצד פוליטיקאים רדיקלים מצריים על איסור שיט ישראלי בתעלת סואץ. במערב גובלת מצרים בנמלי מזרח־לוב כמו דרנה וחריגה, כאשר באזור זה יש למצרים עימותים קשים עם ארגונים איסלאמיסטיים רדיקלים כמו 'אנסאר אל־שריעה' הלובי, הנשענים על אהדה מצד 'האחים המוסלמים'. במזרח חצי־האי סיני ובצפונו מנהל המשטר מאבק עיקש נגד ארגון 'אנסאר בית אל־מקדס', שהצהיר על נאמנותו לארגון 'המדינה האסלאמית', ובגזרת התעלה הוא נאלץ להתמודד עם ארגון 'אל פורקאן' שעמד מאחורי הירי על האנייה "Cosco Asia".

במצב זה החל א־סיסי עם השבעתו כנשיא ביוני 2014 במהלכים לריסון הכאוס האזרחי, הכלכלי והביטחוני. במהלך מהיר הודיע א־סיסי לעמו ולעולם על פרויקט התשתיות המעודכן של אזור תעלת סואץ (SCZProject) שיחל באופן מידי בהרחבת התעלה.³² א־סיסי מיתג את הפרויקט כסמל לאומי מלכד, לרבות העצמת משמעותו על ידי התקשורת המצרית בסופרלטיבים מהיסטוריית מצרים, ופנה לעם המצרי ולרגשותיו הלאומיים בקריאה, הנענית בהתלהבות, לרכישת תעודות השתתפות למימון הפרויקט. א־סיסי השיג את גיבוי הצבא לפרויקט התשתיתי האתגרי על ידי מינויו כאחראי לשלב הרחבת התעלה. זאת, באופן הממצב את הצבא המצרי

בסדר היום הלאומי כצבא העם, ובאופן המבטיח את מחויבות הצבא לפרויקט, והתגובה בהתאם לכל ניסיון פגיעה בפרויקט זה.³³

מהלך ההרחבה, בעיקר הכוונה להכפלת הכנסות התעלה בעתיד, עוררו אי-שקט בענף הספנות העולמי, השרוי במשבר כלכלי. ברור לכול שהיקף התעבורה הימית לא ישתנה בצורה משמעותית מעבר לגידול האורגני בסחר הימי, והחשש הוא מהתייקרות דמי המעבר למטרת החזר השקעות הפיתוח של מצרים.

התרחיש שבו שלב ההרחבה עשוי לדחות את פיתוח מסופי המכולות, בעיקר אלה שבצפון-התעלה, בעייתי לספנות האזורית ולסחר הימי הישראלי בפרט, וזאת בשל המחסור הצפוי בתשתיות נמליות בשנים הקרובות, והבעייתיות של היקפי השטעון וההזנה באזור לתקופה המדוברת.

מהו למעשה פרויקט אזור תעלת סואץ – Suez Canal Zone Project – ומהי מסגרתו בעיקר לעניין הסחר הימי? הפרויקט אמור להימשך כעשרים שנה ובהשקעה הנאמדת בכ-200 מיליארד דולר. באופן כללי, מדובר ביצירת ציר אורבני מבוסס שירותים לוגיסטיים הנגזרים מפעילות התעלה, פיתוח חקלאות ימית ויבשתית מודרנית, תשתיות אנרגיה והתפלת מים, תיירות וכדומה. הפרויקט יחל בהרחבת התעלה, על מנת לאפשר תנועה דו-סטרית בתעלה וצמצום המתנות האוניות למעברן. בכך יקוצר באופן משמעותי זמן מעבר האוניות בתעלה,³⁴ ותיווצר יתר אטרקטיביות במתן השירותים לספנות.

בהמשך מתוכננים הרחבת הנמלים בצפון-התעלה, ופיתוחו של אזור זה כשער המסחר העיקרי וכאזור השטעון הימי הראשי (Hub) במצרים. כל זאת בפיתוח הרציפים לקיבולת של כ-12 מיליון מכולות ומטענים נוספים, שיתופעלו בכ-25 קילומטרים של רציפים. התכנון כולל אזור סחר חופשי, תעשייה ומרכזים לוגיסטיים בשטח של כ-100 קילומטרים רבועים. בדרום צפוי פיתוח משמעותי בנמל א-סוחנה (Ain-Sukhna), שיהיה השער המצרי הדרומי לנמלי המפרץ, למזרח-אפריקה ולאסיה. הפיתוח יכלול הקמת רציפים, אזורי תעשייה, אזורים לוגיסטיים ותעשיות מגוונות תומכות ספנות, לרבות הרחבת פעילויות תומכות ספנות באשכול נמלי סואץ, פורט תאופיק ועדבייה.

הפרויקט כולל חפירת שש מנהרות מתחת לתעלה, הרחבת הערים קנטרה ואיסמעיליה, בניית ערים חדשות כ-Bardawil City, New Ismailia City ואחרות. המטרה היא עיבוי האורבני של ציר התעלה כאזור הפיתוח לעתיד החדש של מצרים, לרבות כיעד להגירת תושבים וכפתרון לצפיפות ההולכת וגוברת בערי מצרים. הפרויקט, שיהווה בין השאר תחליף מסוים לכלכלה החקלאית המסורתית בעמק הנילוס, אמור ליצור כמיליון מקומות עבודה ב-15 השנים הקרובות.

חשיבותו של פרויקט זה לגבי מדינת ישראל אינה מוטלת בספק. בעיקר מדובר ביתרונות הכלכליים והתחבורתיים בשל השכנות לפרויקט סואץ, וזאת בהיבטי

מודלים מרחביים של היווצרות גושים כלכליים (Economies of agglomerations) כלומר, פיתוח כלכלי מצרי הגורר פיתוח כלכלי ישראלי, בעיקר בכל הקשור לסחר הימי ולנגזרותיו. פרויקט סואץ מכון לפיתוח תשתיות נמליות ותעשיות תומכות ספנות חסרות תקדים באזורנו, באופן שרק ייטיב עם המשק הישראלי אם הנושא יטופל באופן נכון ותומך. בנוסף, ניתן להתייחס לעניין הביטחון האזורי והיתרונות לישראל של בעלת־ברית שכנה, שיש לה אינטרסים זהים לגבי פיתוח וכינון שרשרת אספקה אמינה ובטוחה.

מסקנות

למרות שהחרם על ישראל נשחק לכאורה, והפך מציר פעילות הליגה הערבית לנושא שהוא ברמת המדינה הבודדת, אין להמעיט בערכו. החרם חי ובוטע בתודעת הספנות העולמית, וכן בגרסאות עדכניות כתנועת ה-BDS. במצב זה ניתן להבין את השפעת החרם על הסחר הימי הישראלי, לרבות האופן והיכולת לפקוד את נמלי ישראל וההשלכה הנגזרת על המחירים, האפשרויות והגמישות בשרשרת האספקה הימית הישראלית.

בעניין 'האביב הערבי' – עדיין מוקדם לסכם את השלכותיו, אך חוסר היציבות האזורי, הטרור האסלאמי הגואה, הפגיעה בפיתוח תשתיות נמליות באזור, לרבות חשש מצד משקיעים, ותופעות אחרות המשבשות את שגרת הלוגיסטיקה הימית – כל אלה משפיעים בהחלט על הסחר הימי האזורי. מנגד, אותה אייציבות אזורית מקנה לישראל נקודות זכות בשל יציבותה שלה, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהצלחת המכרזים הבינלאומיים להקמת נמלי המכולות החדשים והפעלתם. הקמת נמלים אלה והתאמת הנמלים הקיימים לדרישות הסחר הימי העולמי היא צעד מחויב, במיוחד בשל הרגישויות הגיאופוליטיות באזורנו וכתשובה

הולמת למצב המצוקה הצפוי בתשתיות הנמליות במזרח הים התיכון, המשמעותיות אף הן לצורכי מדינת ישראל. באשר לפוליטיקה הבין־מדינית, תמורות אזוריות מהירות ולרוב בלתי־צפויות יוצרות מתחים עקביים כדוגמת יחסי טורקיה ומצרים, ערב־הסעודית ואיראן ואחרים, שמונפו לא אחת מרמה בין־מדינית לרמות בין־גושיות. ברמות הגבוהות יותר, הזדהות המעצמות העולמיות עם גוש זה או אחר מעוררת חשש לאפשרות של העברת מתחים בין־מעצמתיים ואינטרסים שמקורם

חוסר היציבות האזורי, הטרור האסלאמי הגואה, הפגיעה בפיתוח תשתיות נמליות באזור, לרבות חשש מצד משקיעים, ותופעות אחרות הן שמשבשות את שגרת הלוגיסטיקה הימית

מחוץ לאזור לרמות מקומיות, עם השלכות בלתי־רצויות על הסחר הימי האזורי בכלל והישראלי בפרט, בעיקר במה שנוגע לביטחון המעברים הימיים באזור, או ליכולת התפעול של תשתיות הנמלים שבאזור.

בעניין יחסי מצרים-ישראל – בכל הקשור לתווך הימי, למרות השותפות בנושאים אסטרטגיים למצרים וישראל, אין לצפות שמצרים – גם במצב של איזמים על נמליה, על תעלת סואץ או אפילו על השיט החופשי בים האדום ובמצרים – תפנה את גבה לאינטרסים ערביים גם אם הינם בניגוד מסוים לאינטרסים המצריים וזאת במה שנוגע לאיזמים על הסחר הימי הישראלי. אולם, ברור כי הכיוון שנוקט א-סיסי כיום ומסלול הפיתוח האתגרי שהוא מוביל את מצרים לאורכו, מסלול שכולו אינטרס מצרי, הוא במקביל בעל משמעות אסטרטגית חיונית ורצויה ליציבות שרשרת האספקה והסחר הימי הישראלי.

המלצות

ישראל מתאפיינת כיום ביציבותה היחסית בתוך סערת הלבנט, שאינה מגלה סימני רגיעה. מצב זה בהיבטי הסחר הימי – אסור שיטעה איש. אי-מוכנותה של ישראל בהיבטי התשתיות הנמליות או רמת יעילותן עשויה בהחלט לדדור את רמת הקישוריות (Connectivity) של ישראל לסחר העולמי, ולכן חיוני להתאים תשתיות אלו לרמה הבינלאומית. רמה זו תקנה לישראל את מיצובה הראוי בשכנות לפרויקטים התחבורתיים ההולכים ונבנים באזור כמו 'דרך המשי הסינית החדשה', אזורי הסחר החופשי והתעשיות תומכות הספנות שבציר תעלת סואץ ואחרים, באופן שייטיב עם כלל המשק הישראלי בהיבטי היצוא והיבוא כאחד, וכמובן, בשיתופי פעולה אפשריים עם הפעילות הכלכלית האדירה הצפויה בכלל פרויקט אזור סואץ.

הפיתוחים האזוריים הצפויים ובעיקר סביב תעלת סואץ מבטאים חלון הזדמנויות חסרות-תקדים בכל היקף הפעילויות שבתווך הימי, לרבות הפעילות האינטנסיבית סביב תעשיית הגז הטבעי. פיתוחים אלה ידרשו ויאפשרו שיתוף פעולה אזורי ימי שיש לטפחו בכל דרך. זאת, בעיקר בשל הפוטנציאל הכלכלי האדיר הטמון באזורנו, ההולך ומסתמן בעיקר בתחום התעשייה הימית. על ישראל לנקוט כל דרך כדי שלא תחמיץ את העיתוי הגיאופוליטי הזמני המיוחד, ואת ההזדמנות והעשייה האזורית עם שותפים אפשריים, שבחלקם ריככו באופן משמעותי את טון התנגדותם לכל שיתוף פעולה עם ישראל.

הערות

- 1 דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, ירושלים, תשרי, תשע"ב, אוקטובר 2011, עמ' 176.
- 2 שטעון (Transshipment) – פריקת מטען בנמל הזנה (Hub) מאונייה א' וטעינתו על אונייה ב' לשם העברתו ליעדו הסופי.
- 3 הזנה (Feeding) – העברת המטען המשוטען מנמל ההזנה ליעדו הסופי.
- 4 שמיל דניאל, בראלי אבי, "הנמלים קטנים מדי, בתוך 5 שנים ישראל תהיה במצור ימי", **דה מרקר**, 14 ביוני 2012.

- BBC, "Egypt attack on Suez canal ship 'foiled' September 1, 2013, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-23918642> 5
- Amir Khalifa, "Terror at sea: Doomyat," *Daily news Egypt*, November 15, 2014. 6
- Roumpis Nick, "Libya bombs second tanker," *Trade Winds*, January 14, 2015. 7
- "Amity with Israel opens WTO doors," *The Washington Times*, November 12, 2005. 8
- Batty David, Shenker Jack, "Syria suspended from Arab League," *The Guardian*, November 12, 2011. 9
- Ezzat Dina, "Boycott Israel? Not so simple," *Al-Ahram weekly*, issue 581, April 11-17, 2002. 10
- "Arabs evading economic boycott of Israel," *UPI*, May 16, 2006. 11
- "Activist blockade delays Israeli ZIM ship another day at port of Seattle," BDS Movement official site, August 27, 2014, <http://www.bdsmovement.net/2014/activist-blockade-delays-israeli-zim-ship-another-day-at-port-of-seattle-12588> 12
- Barnett David, "Al Furqan Brigades claim 2 attacks on ships in Suez canal, Threaten more," *The Long War Journal*, September 7, 2013. 13
- Worth F. Robert, "Tanker damage caused by attack, inquiry finds," *The New York Times*, August 6, 2010. 14
- Smith S. Craig, "Fire on French Tanker Off Yemen Raises Terrorism Fears," *The New York Times* October 7, 2002. 15
- הלל ירקוני, **75 שנות ספנות עברית בארץ ישראל**, עמ' 371, הוצאת אפי מלצר, 2005. 16
- Bartlett Charlie, "Is Islamic state a credible threat to Mediterranean shipping?," *Seatrade Maritime News*, March 3, 2015. 17
- Loveluck Louisa, "Greek oil tanker ARAEVO bombe by Libyan warplanes at Islamist port," *The Telegraph*, January 5, 2015; 18
- Brown Hal, "Second tanker bombed in war-torn Libya," *Lloyd's Loading List*, January 14, 2015. 19
- Brown Hal, "Suezmax in spotlight as Yemen conflict worsens," *Lloyd's Loading List*, April 10, 2015. 20
- Hailey Roger, "ICTSI pulls out of Tartous," *Lloyd's Loading List*, January 2, 2013. 21
- Atris Eslam, "World bank arbitrator accepts charges raised by DIPCO against government," *Daily News Egypt*, April 18, 2015. 22
- "Egypt signed final investment deals worth \$33 bn at conference: Salman," *ahramonlien*, March 15, 2015. 23
- Zondi Siphamandla, "Should the BRICS admit Egypt," *E-International Relations*, July 28, 2013. 24
- Newsroom, "Putin visits Egypt in bid to expand influence, arms deal," *The Times of Israel*, April 15, 2015. 25
- "US Lifts arms embargo on Egypt," *AL-Jazeera*, April 1, 2015. 25

- “El Sisi in China: Egypt Will Be a Mainstay of the New Silk Road, December 24, 26
2014, <https://larouchepac.com/20141224-3>
- Fouly Mahmoud, “News Analysis: Egypt counts on China as key partner in economy 27
push,” *African.news.cn*, March 21, 2015.
- Samir Menna, “RO-RO agreement not to be renewed,” *Daily News Egypt*, October 27, 28
2014.
- Berg-Logan Munch Daniel, “Iran detains cargo vessel Maersk Tigris,” *Shipping 29
Watch*, April 28, 2015.
- Al-Tamimi Thiab Amer, “Egypt facing economic, investor crisis,” *Al-Monitor*, January 30
13, 2014.
- Aman Ayah, “UAE replaces Qatar as Egypt’s partner on Suez project,” *Al-Monitor*, 31
November 5, 2013.
- Doaa Farid, “Al-Sisi kicks off new Suez canal project, lays down tightened completion 32
deadline” *Daily News Egypt*, August 5, 2014.
- , “Militarizing the economy? Egypt army could play role in new Suez lifeline,” 33
Albawaba, February 27, 2015.
- The new Suez canal project at the Suez Canal Authority, [http://www.suezcanal.gov.eg/ 34
sc.aspx?show=69](http://www.suezcanal.gov.eg/sc.aspx?show=69)

כמה זמן עוד תצליח ירדן לשמור על יציבות?

עודד ערן ואדי גרוב

הממלכה ההאשמית של ירדן ניצבת נוכח לחצים פוליטיים, ביטחוניים וכלכליים, שהתגברו מאז 2011. הסיבות המרכזיות הן הזרם המסיבי של פליטים סורים, והתבססות דאע"ש כישות פוליטית וצבאית בגבולות הממלכה. מצבה הכלכלי הקשה של ירדן מוביל להתגברות איום הג'יהאד הסלפי, כאשר צעירים מובטלים פונים לאסלאם הקיצוני כמפלט לתסכולם. האיום המידי שמצב מעין זה מעמיד בפני יציבות הממלכה מרוסן במידה מסוימת הודות לרמות גבוהות של סיוע בינלאומי, לירידה במחירי הנפט ולעלייה בפטריוטיות וברתיעה מטרור בעקבות הוצאתו להורג של אל-קסאסבה, הטייס הירדני שנשבה בידי דאע"ש. עם זאת, אם המצב הכלכלי בירדן לא ישתפר, איום הג'יהאד הסלפי יגבר על מחיר הנפט הנמוך הנוכחי ועל גל הפטריוטיות. על מנת להילחם באיום זה, על ירדן והמדינות התומכות בה לפעול לפיתרון בעיות המחסור במים ומשאבים בירדן. בנסיבות הנוכחיות, ישראל שבה ומתגלה כשכנה אמינה, למרות שהמשטר הירדני נאלץ להדוף את התנגדות הפרלמנט לשתף עמה פעולה.

מילות מפתח: כלכלת ירדן, ג'יהאד סלפי, מחסור במים, מחסור באנרגיה, חוסר יציבות

מבוא

בעידן שלאחר 'האביב הערבי' הצליחה ירדן עד כה להישאר יציבה, אולם אין לראות בהמשך יציבותה דבר המובן מאליה. המאמר הנוכחי ידון באיומים הנוכחיים על יציבות ירדן, באתגרים ארוכי-הטווח שיש לתת להם מענה ובאינטרס של ישראל בשימור היציבות בירדן. עד כה הצליח הסיוע הבינלאומי להגן על ירדן מפני ערעור

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי
אדי גרוב הוא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי

היציבות, אולם הממלכה ניצבת נוכח איום גובר מצד הג'יהאד הסלפי, שניזון בעיקר מהמצב הכלכלי הגרוע השורר בה. בסתיו 2012 גיבשו ערב־הסעודית, איחוד האמירויות, כווית וקטר תוכנית שבמסגרתה תתרום כל אחת מהמדינות 1.25 מיליארד דולר לירדן לאורך תקופה של חמש שנים, ובסך הכול 5 מיליארד דולר. ארצות־הברית מתכננת להגדיל את הסיוע לירדן מ־660 מיליון דולר בשנה למיליארד דולר בשנה, אולם סיוע זה מיועד לצרכים לטווח קצר.¹

בנוסף לסיוע החוץ, מחירי הנפט הנמוכים לפי שעה מסייעים להחזיק את הכלכלה "מעל פני המים", וגל הפטריוטיות ששטף את ירדן בעקבות הריגתו של אל־קסאסבה תורם גם הוא להפניה זמנית של הזעם נגד הג'יהאד הסלפי. אולם מחיר הנפט לא יישאר נמוך לנצח, וגם גל הפטריוטיות סופו שידעך, כשם שצפויה עייפות מצד המדינות התורמות. על ירדן ובעלות־בריתה להתמודד עם גורמי הסיכון לטווח הארוך ועם הבעיות שיוצרת חברת מהגרים גדולה, כמו גידול באבטלה ומחסור במים ומקורות אנרגיה, אם ברצונה לשפר את סיכוייה להשגת יציבות בעתיד.

המצב הכלכלי הגרוע בירדן והיעדר ערוצים לביטוי פוליטי מזינים את הקיצונים

המצב הכלכלי הגרוע בירדן מלבה את צמיחתה של תנועת הג'יהאד הסלפי, ויש לכך השלכות מסוכנות על ביטחון הממלכה. שיעור האבטלה הרשמי עומד על 13 אחוזים,² ובקרב הצעירים הוא 30 אחוזים.³ שיעור העוני נע בין 15 ל־30 אחוזים. על פי סקר מכון פיו (Pew) לשנת 2014, 61 אחוזים מהמשיבים תיארו את מצב הכלכלה כ"גרוע" או "גרוע למדי";⁴ למרות ששמירה על מחירי הנפט הנמוכים אמורה לתת דחיפה לכלכלה. בין הסיבות האפשריות לשיעור האבטלה הגבוה בקרב הצעירים ניתן לציין מערכת חינוך שאינה מקנה לבוגריה יכולות חיוניות של פתרון בעיות ומיומנויות שפה, והעדפה של הצעירים בירדן לבחור בתחומי לימוד וקריירה שאין להם ביקוש גבוה.⁵ פרק זמן האבטלה ממושך בדרך כלל,⁶ ומוביל לתסכול שעלול לדחוף את הצעירים לזרועות האסלאמיסטים. שיעור האבטלה הגבוה הוכפל בשל זרם הפליטים מסוריה. למרות שאין לפליטים היתר לעבוד, הם מוצאים דרכם למגורים לא רשמיים בשוק העבודה הקשה ממילא, ומעוררים בכך את התמרמרות המקומיים.

המצב הכלכלי הגרוע בירדן מלבה את צמיחתה של תנועת הג'יהאד הסלפי, ויש לכך השלכות מסוכנות על ביטחון הממלכה

לבעיות כלכליות אלה מצטרפת העובדה שלא עומדים לרשות הצעירים הירדנים ערוצים להשמיע את קולם הפוליטי. כמו מרבית העולם הערבי, גם ירדן חוותה מחאות ב'אביב הערבי' של 2011, למרות שהן היו בקנה מידה מצומצם יותר מאשר

במצרים או בתוניסיה. המפגינים תבעו דמוקרטיזציה רחבה יותר, אולם בפועל בוצעו רק מעט רפורמות, ובמילותיו של דובר 'האחים המוסלמים' בירדן: "ישנה עלייה ממשית במספר התומכים [בג'יהאד הסלפי] ברחוב. אנשים איבדו תקווה, במיוחד הצעירים, והם מרגישים שהאידאולוגיה הסלפית... תיתן להם את מה שהם רוצים".⁷ לפי הערכה שפורסמה בפברואר 2014 יש בירדן כמעט 15,000 סלפים, כולל כ-5,000 ג'האדיסטים,⁸ כאשר מומחים אחרים וכן ממשלת ירדן מעריכים שמספר אנשי הג'יהאד הסלפי בירדן נע בין 9,000 ל-10,000 – כפול ממספרם לפני 'האביב הערבי'.⁹ למרות שאנשי הג'יהאד הסלפי בירדן הם בעיקר פלסטינים, מספר הולך וגדל של ירדנים ממוצא בדואי (East Bankers) מצטרפים לתנועה.¹⁰ לדברי ת'אמר סמאדי, עיתונאי ירדני המומחה לג'יהאד סלפי, 85 אחוזים מאנשי הג'יהאד הסלפי בירדן מזדהים כיום עם דאע".¹¹ נתון זה משמעותי משום שהחמולות הבדואיות הן הבסיס המסורתי לתמיכה במשפחת המלוכה. עם זאת, כפי שמבהיר דוח עדכני מטעם המועצה ליחסים בינלאומיים, תושבים בדואים בערי הפריפריה סבורים שהממשלה אינה מספקת להם די שירותים. התנגדות משמעותית יותר למשטר בקרב הבדואים עלולה להוות איום חמור ביותר ליציבותה של ירדן, משום שהם אלה שממלאים בעיקר את שורות הצבא הירדני ושירותי הביטחון.¹²

לא ברור אם קיימת נוכחות מאורגנת של דאע"ש בירדן, אם כי 'ארגון המדינה האסלאמית' זוכה לתמיכה בשטח, כפי שניתן להיווכח מסרטוני "יוטיוב" של תהלוכות תומכי הארגון במעאן ובזרקא. דאע"ש מצידו פרסם סרטון שמביע תמיכה בתושבי מעאן, וקורא להם לפעול להפלת המשטר בירדן. יש גם עדויות לתמיכה בדאע"ש באירביד בעקבות סדרה של תקריות בסתיו 2014, לרבות המעצר של צעיר מהג'יהאד הסלפי על כך שנופף בדגל דאע"ש בחתונה,¹³ מעצר של צעיר אחר תושב המקום על כך שפרסם סרטון של דאע"ש בפייסבוק¹⁴ ומעצר של תא הכולל 11 תומכים בצפון-ירדן.¹⁵

הממשלה מנהלת מעקב צמוד אחר הסלפים, ועושה שימוש בתיקון לחוק נגד טרור כדי לעצור אזרחים על הסתה לטרור ברשת.¹⁶ באופן כללי, עד דצמבר

2014 עצרו הרשויות הירדניות בין 200 ל-300 חשודים אסלאמיסטים.¹⁷ השר לענייני האסלאם מפעיל לחץ גם על האמאמים להטיף לאסלאם מתון. מתחילת נובמבר 2014 עצרה הממשלה 30 מטיפים.¹⁸

עוד לפני הריגתו של הטייס אל-קסאסבה בסתיו 2014, רמות התמיכה בדאע"ש לא היו מבוטלות. על פי סקר

דאע"ש פרסם סרטון שמביע תמיכה בתושבי מעאן, וקורא להם לפעול להפלת המשטר בירדן

שביצע המכון למחקרי אסטרטגיה (CSS) של אוניברסיטת ירדן, רוב הירדנים ראו בדאע"ש ארגון טרור, אך 10 אחוזים מתוכם לא סברו כך.¹⁹ יתרה מכך, על פי סקר שביצע מכון וושינגטון למדיניות במזרח הקרוב, 8 אחוזים מהמשיבים הביעו

עמדות חיוביות לגבי דאע"ש.²⁰ זאת ועוד, לפני הריגתו של אל־קסאסבה, חלק ניכר מהירדנים לא תמכו בהשתתפות מדינתם בתקיפות האוויריות של הקואליציה. תיאוריות קונספירציה על כך שדאע"ש הוא יציר כפיהם של האמריקאים והישראלים הופצו ברבים,²¹ והתיוג #ThisIsNotOurWar נפוץ בטוויטר.²² על פי הערכות שהופיעו בעיתונות הירדנית, מספר המתנדבים הירדנים שיצאו לסוריה נע בין 1,000 ל־1,500, כאשר 250 מתוכם נהרגו בקרבות.

עלייה זמנית ברגשות פטריוטיים

בטווח הקצר גרמה הריגתו של אל־קסאסבה רתיעה מפני הקיצונים, והגבירה את התמיכה בהשתתפותה של ירדן בתקיפות האוויריות של הקואליציה.²³ חודש לאחר הוצאתו להורג של אל־קסאסבה נשא המלך עבדאללה נאום סוחף, שכלל את המוטיב החוזר "הרימו ראש בגאווה". תוך ימים ספורים תוג הביטוי ונפוץ בטוויטר. סקר שביצע מכון CSS בפברואר 2015 הראה עלייה משמעותית בתמיכה בממשלה ובהשתתפותה של ירדן בקואליציה לתקיפות אוויריות, וכן על התחזקות בעמדה הגורסת שדאע"ש ואל־קאעדה הם ארגוני טרור. 89 אחוזים מהמשיבים תמכו בהשתתפותה של ירדן בקואליציה, ו־95 אחוזים ראו בדאע"ש ארגון טרור, בהשוואה ל־72 אחוזים בדצמבר 2014. זאת ועוד, 70 אחוזים ראו באל־קאעדה ארגון טרור, בהשוואה ל־46 אחוזים בדצמבר 2014, ו־74 אחוזים סברו שממשלתו של עבדאללה אנסור הצליחה לעמוד במחויבויותיה, בהשוואה ל־56 אחוזים בדצמבר 2014. ראש מכון CSS מאמין שלצד אירוע הריגתו של אל־קסאסבה, האופן שבו ניהלה הממשלה את סערות השלג בחורף האחרון וכן מחירי הנפט הנמוכים תרמו לכך שממשלת ירדן נתפסה כממשלה שמשגה ביצועים משופרים.²⁴

הקמפיין נתקל בהתנגדות מסוימת. טארק ח'ורי, חבר פרלמנט מטעם מחוז זרקא העני, כתב בטוויטר כי ירדנים ירמו את ראשם ביתר גאווה אם יבוטל הסכם השלום בין ירדן לישראל, השגריר הישראלי יגורש, הסכם המים שנחתם לא מכבר עם ישראל יבוטל, חברת החשמל הלאומית של ירדן תעצור את תוכניותיה לקנות חשמל מישראל, וכן אם אחמד דקמסה, החייל הירדני שרצח שבע תלמידות בית־ספר ישראליות ב־1997 – יוכרז כגיבור. בתגובה, המליצה ועדה פרלמנטרית להסיר את חסינותו של אל־קורי בגין העלבת המלך עבדאללה והירדנים. התיק נגד אל־קורי נסגר לאחר שהתנצל.²⁵ באופן דומה, הדיפלומט הירדני מונטאר אל־חסאונה שהתייחס לביטוי "להרים ראש בגאווה" בפוסט שפרסם בפייסבוק, הואשם שדבריו היו עלבון לשר החוץ הירדני. האירוע הסתיים בהתפטרותו.²⁶

למרות תגובת הגנרל כלפי הקיצוניות בירדן, האיום מצד אוהדי דאע"ש או פעילי תאים בהוצאה לפועל של פעולות בירדן נותר ממשי. ניתן להיווכח בכך מהמעצר של תא פעילי דאע"ש במפרק ב־17 במרץ 2015, שכלל שישה פליטים סורים.²⁷

מפרק היא עיר ענייה שבתחומיה נבנה מחנה הפליטים זעתרי, עם אוכלוסייה גדולה במיוחד של פליטים סורים. ולבסוף, כפי שמזהירה העיתונאית אליס סו, "ההתנגדות בירדן לדאע"ש אינה מצביעה בהכרח על דחייה כוללת של הג'יהאד האלים, אלא במידה רבה יותר על כך שירדנים רבים עסוקים בוויכוח על הגבולות והלגיטימיות שיש להתנגדות קיצונית אלימה".²⁸

מחסור במים כגורם תורם לחוסר יציבות בירדן

בסופו של דבר, תגובת הנגד לקיצוניות והעלייה בתמיכה בממשלה צפויות להיות זמניות בלבד, אם ירדן והמדינות התומכות בה לא ישכילו לייצר התקדמות משמעותית לעבר פתרון בעיות הכלכלה, המים והאנרגיה של ירדן. מחסור במים תורם לחוסר יציבות. מאז 2011, ירדן יכולה לספק רק 110 קוב של מים מתוקים ממקורות מתחדשים לנפש בשנה.²⁹ מדינות שמספקות פחות מ־500 קוב לנפש בשנה נחשבות למדינות עם מחסור חמור במים, על פי מדד Falkenmark המקובל.³⁰ יתרה מכך, כניסתם של 1.5 מיליון פליטים סורים פירושה שירדן מצויה במחסור קשה יותר בכמות המים לנפש מאשר ב־2011. ארגוני סיוע זרים מעורבים בכמה פרויקטים שונים בתחום המים בירדן, אולם משק המים של ירדן ממשיך לתפקד בצורה לקויה. אחת הבעיות המרכזיות היא אובדן מים בצנרת (Non-Revenue Water), כלומר, מים שזורמים ברשת המים אך אין תיעוד שלהם בצד של משתמשי הקצה. נזילות, שימוש לא חוקי, רישום לקוי ומוגנים לא־תקינים הם רק כמה מהגורמים לאובדן מסוג זה. ב־2012 הוערך אובדן המים בצנרת בכלל המדינה בכ־41 אחוזים.³¹ אובדן המים בעמאן היה אמנם נמוך יותר,³² אולם שיעור אובדן המים במפרק, שמאכלסת פליטים סורים רבים מאוד, הוערך ב־2011 בכ־67 אחוזים.³³ ישראל וירדן חתמו לאחרונה על הסכם אספקת מים מהכנרת לירדן תמורת מים מותפלים מעקבה, אך נדרש סיוע של תורמים בינלאומיים כדי להתמודד עם סוגיית אובדן המים בצנרת בירדן, המחייבת איתור יעיל יותר של דליפות, מערכת הולמת של אכיפה וענישה על שימוש לא חוקי, וכן שיפור החיוב וגביית התשלומים עבור המים.

סוריה יכולה לשמש דוגמה למחסור במים שהיווה זרז לאי־יציבות פוליטית. על פי דוח מ־2011, משטר אסד ניהל בצורה לא נכונה את משק המים של סוריה, כאשר ריבוי של בארות לצד תשתית עירונית לקויה הביאו להתרוקנות מאגרי מי תהום חיוניים. בין השנים 2006 ל־2011, הבצורת הקשה הורגשה היטב בשטחים חקלאיים בסוריה, והחקלאים התקשו להתגבר עליה משום שמקורות מי התהום שיכלו לשמש אותם התרוקנו. כתוצאה מכך החלה הגירה פנימית רחבת־היקף, וזו תרמה לאי־היציבות.

שינויי אקלים יכולים להוביל לירידה של 98 אחוזים במקורות המים של ירדן, והביקוש חסר המענה למים עלול לעלות ביותר מ־200 אחוזים, אם משק המים

של ירדן לא ישתפר.³⁴ "ההגירה [בסוריה] בתגובה לבצורת הקשה והמתמשכת גרמה להחרפה בכמה מהגורמים שמקובלים על רבים כתורמים לתסיסה, ובהם אבטלה, שחיתות והעמקת הפערים".³⁵ אלה הופכים את ההשוואה בין סוריה לירדן לרלוונטית עוד יותר, משום שירדן סובלת גם היא מאבטלה, משחיתות ומפערי אי-שוויון. בין השנים 2010 ל-2011 עלה שיעור האבטלה בקרב צעירים בסוריה מ-19 ל-34 אחוזים³⁶ – רמה דומה לזו של ירדן. באופן זה, מחסור במים בירדן בשילוב תנאי יובש מחמירים עלול להתגלות כגורם סיכון מהותי לאי-יציבות.

המחסור באנרגיה מעצים את קשיי הכלכלה בירדן

שמירה על יציבות לטווח הארוך בירדן מחייבת טיפול בבעיות מחסור האנרגיה במדינה. יבוא האנרגיה מהווה מעל 40 אחוזים מהתקציב השנתי של ירדן.³⁷ לממד זה השפעה שלילית על היציבות, שכן הוא פוגע בכלכלה בדרכים רבות. ירדן נהגה להפיק חשמל זול מהגז הטבעי של מצרים, אולם מתקפות חוזרות על צינור הגז שעובר דרך סיני אילצו אותה לייבא מוצרי נפט יקרים. הנזק לכלכלה כתוצאה מכך הוערך בכ-2 אחוזים מהתמ"ג הירדני. בנוסף, סובסידיות החשמל הן הנטל הכבד ביותר על תקציב המדינה.³⁸ בזכות מחירי הנפט הנמוכים, אפשר שחברת החשמל הירדנית השקועה בחובות תחזיר את העלויות בגין שנת 2015,³⁹ אולם בסופו של דבר תיאלץ ירדן למצוא מקורות אנרגיה חלופיים.

האסטרטגיה של ירדן היא לגוון את סוגי האנרגיה שלה עד 2020, כאשר 10 אחוזים יגיעו ממקורות מתחדשים (אנרגיית רוח ואנרגיה סולארית), 14 אחוזים מפצלי שמן, 6 אחוזים מאנרגיה גרעינית, 29 אחוזים מגז טבעי, אחוז אחד מחשמל מיובא ושאר 40 האחוזים ממוצרי נפט.⁴⁰ למרות שאסטרטגיה זו נראית טוב על הנייר, היא מלאה בעיות: ראשית, לא ברור מהיכן תייבא ירדן גז טבעי. נכון לעכשיו היא מייבאת גז יקר מקטר. השותפים במאגר הגז הישראלי 'לוויתן' חתמו על הסכם ראשוני למכירת גז לחברת החשמל הירדנית, אולם המחלוקת סביב ההגבלים העסקיים על הגז בין ממשלת ישראל לבין בעלי שדות הגז 'תמר' ו'לוויתן' מעכבת את המשא-ומתן, ובעקבותיה הודיעה ירדן שהיא תקנה גז מהשדה 'עזה מרין' הממוקם מול חופי עזה,⁴¹ אלא שאפשרות זו היא בלתי מעשית. ליבוא גז מישראל יש היגיון כלכלי, אולם הוא עורר מחאה בקרב הציבור הירדני.⁴² בדצמבר 2014 דווח כי 15 חברי פרלמנט מתוך 150 החברים שמרכיבים את בית המחוקקים התחתון הודיעו כי יתפטרו, וכי 20 נוספים יגישו הצעת אי-אמון בממשלתו של אנסור, אם תיחתם עסקת יבוא גז עם ישראל. כמו כן המליץ הבית התחתון כי הממשלה לא תחתום על העסקה.⁴³ יבוא גז מהשדה 'עזה מרין' יהיה קביל יותר מבחינה פוליטית, אם וכאשר שדה זה יעשה תפעולי.

שנית, למרות שלירדן יש פוטנציאל לייצור חשמל מאנרגיית רוח ומאנרגיה סולארית, ההתקדמות ביישום פרויקטים אלה איטית. אסטרטגיית האנרגיה של הממשלה קוראת לייצר 1,200 מגה וואט מאנרגיית רוח עד 2020,⁴⁴ וחוות הרוח המתוכננת הראשונה – 'חוות הרוח טאפילה' – אמורה לספק 117 מגה וואט בקירוב.⁴⁵ עד כה הוקמה רק טורבינה אחת מתוך ה-38 המתוכננות.⁴⁶ ירדן מתכננת גם להגיע ליכולת ייצור חשמל מאנרגיה סולארית בהיקף של 600 מגה וואט עד שנת 2020.⁴⁷ ארמון המלוכה הציג עצמו כמוביל המגמה, כשהתקין לוחות סולאריים על גגות המבנים המרכזיים. באביב 2014 דווח כי ממשלת ירדן חתמה על מקבץ של 12 הסכמים עם חברות להקמת פרויקטים של אנרגיה מתחדשת בירדן, וכי עד אמצע 2015 פרויקטים אלה כבר יפיקו חשמל.⁴⁸ עם זאת, נכון לינואר 2015, אין כל סימנים לכך שפרויקט כלשהו מתוכם מתקרב אפילו לסיום.⁴⁹ תוכנית הממשלה לפצלי שמן שיפיקו 14 אחוזים מהאנרגיה הדרושה לה עד 2020 מוטלת גם היא בספק. בירדן יש מרבצים גדולים של פצלי שמן, אולם אלה אינם זהים לנפט גולמי קל, ויש למצות אותם לשימוש מסחרי. ממשלת ירדן חתמה על כמה עסקאות והסכמי ביניים עם חברות במטרה לגלות ולפתח את פצלי השמן במדינה, אולם לא ברור אם הדברים יבשילו לייצור בפועל. לדוגמה, חברת Royal Dutch Shell תחליט אם להשקיע בפרויקטים אלה בקנה מידה מסחרי רק לקראת סוף העשור של 2020.⁵⁰ החברה האסטונית Enefit אמורה לבנות את תחנת הכוח הראשונה של ירדן בקיבולת של 550 מגה וואט, שתתבסס על פצלי שמן. עם זאת, תחנת הכוח צפויה להתחיל לפעול רק בסוף 2018.⁵¹ סוגיה נוספת היא שהמחיר הנוכחי של נפט גולמי מסוג 'ברנט' (Brent crude) נע סביב 60 דולר לחבית, ואילו תחנות הכוח של Enefit יתחילו להיות רווחיות רק במחירים העולים על 75 דולר לחבית.⁵² מחירי הנפט הנמוכים מפחיתים אמנם את עלויות היבוא של נפט יקר לירדן, אולם במקביל הם הופכים את פיתוח מאגרי פצלי השמן שלה לבלתי־מעשי. לבסוף – תוכנית הגרעין של ירדן אולי לא תגיע לעולם לכלל מימוש, וודאי שלא עד 2020. בדצמבר 2014 חתמה חברת Rostam הרוסית על טיוטת הסכם עם ממשלת ירדן לבניית כור בעל שתי יחידות, כל אחת מהן עם תפוקה של 1,000 מגה וואט. אך הראשונה מבין שתי היחידות תהיה מוכנה רק ב־2024.⁵³ ירדן תהיה אחראית למימון כ־50 אחוזים מהעלות הכוללת, שעומדת על 10 מיליארד דולר.⁵⁴ – סכום עצום עבור הממלכה. שילוב של אנרגיה סולארית וגז טבעי יהיה זול יותר לירדן, מה גם שיש התנגדות רבה בתוך הממלכה ובקהילה הבינלאומית לפרויקט הגרעין.⁵⁵

מחירי האנרגיה נמוכים אמנם לעת עתה, אולם הרגישות של ירדן ליבוא יקר פוגעת בכלכלה שלה בדרכים רבות. ההשפעה הישירה ביותר היא שמחירי אנרגיה גבוהים מעלים את יוקר המחיה עבור ירדנים מעוטי יכולת. יתרה מכך, ככל

שהממשלה הירדנית תמשיך להפנות כספים לסובסידיות אנרגיה, ייעשה הדבר על חשבון יוזמות אחרות כמו חינוך ורפורמה במשק המים, החיוניות ליציבותה של ירדן לטווח הארוך. בנוסף, מדיניות פיסקלית בלתי יעילה זו של סובסידיות מונעת כניסת משקיעים מהמגזר הפרטי. ירדן ובעלות-בריתה חייבות לפעול לגיוון מערך מקורות האנרגיה של ירדן. כך ניתן יהיה להפחית את יוקר המחיה עבור ירדנים מעוטי יכולת, ליצור מקומות עבודה במדינה ולעודד השקעות של המגזר הפרטי. משק אנרגיה מגוון יותר ישפר את ההתמודדות עם התנאים הכלכליים הירודים במדינה, שמעודדים עלייה של הג'יהאד הסלפי, ויציב אותה על קרקע בטוחה יותר בזכות צמצום התלות בסיוע חוץ.

האינטרס של ישראל בשימור יציבותה של ירדן

כמו רבות מהמדינות באזור ומחוץ לו, גם לישראל יש עניין ברור בשימור היציבות בירדן. היכולת של ירדן להתמודד עם בעיות פנימיות ולחץ חיצוני הושפעה מאז ומתמיד מהתגובה של ישראל להתפתחויות האזוריות ולנכונותה לסייע. קשר זה הועצם בשנים האחרונות, בעקבות השינויים המעמיקים שעובר האזור. חשיבותה של היציבות בירדן עבור ישראל התגברה עוד יותר, לנוכח הדאגה שמעוררות תנועות האסלאם הקיצוני בעיראק ובסוריה.

הסכם השלום שנחתם בשנת 1994 בין ישראל לירדן העניק לירדן אפטרופסות על האתרים המוסלמיים הקדושים בירושלים, וממשלת ישראל הסכימה להיוועץ בירדן בסוגיות מסוימות הקשורות להר הבית/חראם א-שאריף. ממשלת ישראל נענתה לבקשתו של המלך עבדאללה להתיר ליותר מ-50,000 מתפללים מוסלמים כניסה להר הבית בימי שישי, למרות המעמסה הביטחונית שהיתר כזה מטיל. עקב העלייה הדרמטית בצורכי המים בעקבות זרם הפליטים מסוריה, ישראל וירדן הגיעו להסכם על אספקת כמויות מים נוספות לירדן מייד לאחר שיושגו הסכמות על שיטת ההובלה בצד הישראלי של המערכת. הסכם זה

יסייע לבעיית המחסור במים של ירדן, אולם עדיין חיוני לבצע רפורמות במשק המים ובבעיית אובדן המים בצנרת. האספקה הפוטנציאלית של גז טבעי מישראל לירדן תתרום גם היא להפחתת הנטל הכלכלי של ירדן, אם וכאשר ימומש הפרויקט. למרות ההתנגדות העזה לעסקה בפרלמנט הירדני, דומה שממשלת ירדן נחושה להתקדם. המחלוקת בישראל סביב ההגבלים העסקיים מעכבת את

חשיבותה של היציבות
בירדן עבור ישראל
התגברה עוד יותר, לנוכח
הדאגה שמעוררות
תנועות האסלאם הקיצוני
בעיראק ובסוריה

השלמת העסקה שתפחית את תלותה של ירדן ביבוא יקר. מלחמת האזרחים בסוריה הביאה לסגירת הנמלים בסוריה לתנועה ירדנית. היצוא של ירדן נעשה עתה מנמל חיפה, שכן זו האופציה האפשרית היחידה. לנוכח

ההערכה שהמצב בסוריה לא ישתפר בקרוב, יש כרגע הכנות לשפר את המתקנים בצד הישראלי המשמשים בתהליכי היבוא-יצוא הירדניים.

הסוגיה הפלסטינית נותרה רגישה מאוד בקשרי ישראל-ירדן-הפלסטינים. ממשלת ירדן מודעת לאילוצים הפוליטיים המקומיים הן בצד הישראלי והן בצד הפלסטיני, המשפיעים על אפשרות קיום תהליך מדיני. עם זאת, ירדן דורשת לפחות מראית עין של התקדמות בתהליך השלום, כדי לשמר את הלגיטימיות של עמדתה כלוחמת על זכות הפלסטינים למדינה, וכדי לשמור על שביעות הרצון של הרוב הפלסטיני שבשטחה. החברות הנוכחית של ירדן במועצת הביטחון של האו"ם (2014-2015) מוסיפה עוד מורכבות לקושי הקיים, שמחייב את הממלכה לאיזון עדין בין הניסיון לקדם את האינטרסים הכלכליים והביטחוניים שלה, לבין הצורך להשביע את רצון בעלות-בריתה הפוליטיות בליגה הערבית.

ממשלת ישראל מודעת היטב לנטל הביטחוני הגובר של ירדן, וסביר להניח שהתיאום הדו-צדדי יגבר ככל שירדן וישראל יעמדו בפני איומים חדשים, כתוצאה מהתפשטות תנועות האסלאם הקיצוני. במקביל, ולמרות הרגישות הפוליטית, חשוב לדחוק בירדן להאיץ את התהליכים הפנימיים שיאפשרו אספקת מים וגז מישראל. גם הרחבת הנגישות למוצרים ירדניים, ובמיוחד עבור השוק הפלסטיני, יכולה לסייע לכלכלה הירדנית. שימוש גובר בנמל עקבה מצד יצואנים ויבואנים ישראלים יפיק גם הוא תועלת הדדית. הסכנה שערעור היציבות בירדן מציב בפני ישראל ברורה ביותר, לאור הגבול הארוך העובר בין שתי המדינות. לכן, ישראל חייבת לעשות כל שביכולתה כדי להבטיח שקט בגבולה המזרחי.

מסקנות

הממלכה ההאשמית של ירדן מגלה עמידות מפתיעה באתגרים העצומים שכופה עליה האזור הסוער. יכולתה להמשיך ולהתמודד עם האיומים תלויה במידה רבה בסיוע כספי מתמשך, בעיקר מהמדינות הערביות יצרניות הנפט ומארצות-הברית. הסיוע הכספי חייב לספק תמיכה ארוכת-טווח שתיתן מענה לחוסרים במשק המים של ירדן, תפעל לגוון את משק האנרגיה במדינה, ובמקביל תספק סיוע הומניטרי חיוני וכל תמיכה אחרת לטווח הקצר. האיום המיידי שמציב דאע"ש אינו בהכרח איום במתקפה חזיתית, אלא הסכנה היא שדאע"ש ינסה לנצל

ממשלת ישראל מודעת
היטב לנטל הביטחוני
הגובר של ירדן, וסביר
להניח שהתיאום הדו-
צדדי יגבר ככל שירדן
וישראל יעמדו בפני
איומים חדשים, כתוצאה
מהתפשטות תנועות
האסלאם הקיצוני

כיסים של עוני ואבטלה באוכלוסייה הירדנית שמעניקה באופן מסורתי את בסיס התמיכה למשטר. כדי לשמר את הנאמנות של הבדואים הירדנים דרושים משאבים פיננסיים שישפרו את מצבם הכלכלי.

ישראל הפגינה מעורבות גוברת בחיזוק היציבות של שכנתה ממזרח ועליה להמשיך לעשות זאת, שכן אין ספק כי יחלוף זמן רב עד שישקע אבק הסערות במזרח התיכון.

הערות

- 1 Larry Downing, "U.S. Plans to Boost Aid to Jordan to \$1 Billion per Year," *Reuters*, February 3, 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/02/03/us-jordan-aid-idUSKBN0L72ET20150203>
- 2 Ryan Andrew Brown et al., *Youth in Jordan: Transitions from Education to Employment* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2014), pg. ix.
- 3 Jeremy M. Sharp, *Jordan: Background and U.S. Relations*, report (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2014), pg. 11.
- 4 "Jordan: Country's Economic Situation," Pew Research Centers Global Attitudes Project, accessed September 16, 2014, <http://www.pewglobal.org/database/indicator/5/country/111/>
- 5 Brown et al., *Youth in Jordan*, pg. 10, 16.
- 6 Valentina Barcucci and Nader Myran, *Labour Market Transitions of Young Women and Men in Jordan*, report no. 14, June 2014, pg. 1, 4, 32, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245876.pdf
- 7 "ISIS Support Grows in Jordan Town," *Al Arabiya*, December 6, 2014, <http://english.alarabiya.net/en/perspective/features/2014/12/06/ISIS-support-grows-in-Jordan-town.html>
- 8 Mona Alami, "The New Generation of Jordanian Jihadi Fighters," *Sada*, February 18, 2014, http://carnegieendowment.org/sada/index.cfm?fa=show&article=54553&solr_hilite=Alami
- 9 "ISIS Support Grows in Jordan Town."
- 10 Mona Alami, "Jordan's Salafists Switch Allegiance to IS," *Al-Monitor*, April 20, 2015, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/04/jordan-amman-is-nusra-militants-salafi-jihadists.html>
- 11 Alami, "Jordan's Salafists Switch Allegiance to IS."
- 12 Robert Satloff and David Schenker, *Political Instability in Jordan*, issue brief no. Contingency Planning Memorandum No. 19, May 2013, <http://www.cfr.org/jordan/political-instability-jordan/p30698>
- 13 Maher Al-Shawabkeh, "Jordan: Arrest of a Man Flying a Daesh Flag at a Wedding," 24, September 11, 2014, <http://24.ae/article/103131/%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86-%D8%AA%D9%88%D9%82%D9%8A%D9%81-%D8%B4%D8%A7%D8%A8-%D8%B1%D9%81%D8%B9-%D8%B9%D9%84%D9%85-%D8%A-F%D8%A7%D8%B9%D8%B4-%D8%A8%D8%AD%D9%81%D9%84%D8%A9-%D8%B2%D9%81%D8%A7%D9%81.aspx>
- 14 William Booth and Taylor Luck, "Jordan Cracks Down on Islamic State on Facebook and Twitter," *The Washington Post*, October 14, 2014, <http://www.washingtonpost.com>

- com/world/middle_east/jordan-cracks-down-on-islamic-state-on-facebook-and-
twitter/2014/10/12/6c4ed348-415a-4395-9e3d-7ec0377543df_story.html
- “Abu Sayyaf: Jordan’s Participation in the Air Campaign in Syria 15
Is the “Beginning of the End”, *Ordun Al-Akhbaria*, September 23,
2014, <http://www.jn-news.com/%D8%A3%D8%A8%D9%88-%D8%B3%D9%8A%D9%91%D8%A7%D9%81-%D9%85%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%83%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D9%87%D8%AC%D9%88%D9%85-%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%88%D9%8A/>
- Booth and Luck, “Jordan Cracks Down on Islamic State on Facebook and Twitter.” 16
- David Schenker, “The Chaos In The Middle East Is Hurting One Of America’s Top 17
Arab Allies,” *Business Insider*, December 5, 2014, <http://www.businessinsider.com/david-schenker-jordan-is-facing-a-major-backlash-2014-12>
- William Booth and Taylor Luck, “To Counter Rise of Islamic State, Jordan Imposes 18
Rules on Muslim Clerics,” *The Washington Post*, November 10, 2014, http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/to-counter-rise-of-the-islamic-state-jordan-imposes-rules-on-muslim-clerics/2014/11/09/4d5fce22-5937-11e4-bd61-346aee66ba29_story.html
- Walid Al Khatib, *Public Opinion Poll About Some Current National and 19
Regional Issues*, report, September 2014, pg. 28, <http://www.jcss.org/Photos/635478413205219966.pdf>
- David Schenker, *Jordanian Public Keen on Hamas, But Not ISIS or the Muslim 20
Brotherhood*, report, October 30, 2014, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/jordanian-public-keen-on-hamas-but-not-isis-or-the-muslim-brotherhood>
- Alice Su, “It Wasn’t Their War,” *The Atlantic*, February 5, 2014, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/02/jordan-isis-pilot-response/385199/>
- David Schenker, *Crime and Punishment in Jordan*, report, February 6, 2015, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/crime-and-punishment-in-jordan>
- Su, “It Wasn’t Their War.” 23
- Khetam Malkawi, “Gov’t’s Approval Rate up,” *The Jordan Times*, December 23, 24
2014, <http://jordantimes.com/govts-approval-rate-up>; Laila Azzeh, “Gov’t Approval
Rate Soars to 74% — Survey,” *The Jordan Times*, February 28, 2015, <http://jordantimes.com/govt-approval-rate-soars-to-74---survey>
- Raed Omari, “MP Khoury Apologises over Tweets after Case against Him 25
Dropped,” *The Jordan Times*, March 22, 2015, <http://jordantimes.com/mp-khoury-apologises-over-tweets-after-case-against-him-dropped>
- Al-Fadilat, “Jordanian MPs May Face Prosecution over Alleged Twitter Insults.” 26
- “BREAKING: Daesh Cell Discovered in Jordan,” *Albawaba*, March 17, 2015, <http://www.albawaba.com/news/breaking-daesh-cell-discovered-jordan-670274>
- Alice Su, “The Boy Named Jihad.” 28
- “Renewable Internal Freshwater Resources per Capita (cubic Meters),” The World 29
Bank, 2013, <http://data.worldbank.org/indicator/ER.H2O.INTR.PC>

- Chris White, "Understanding Water Scarcity: Definitions and Measurements," 30
Global Water Forum, May 7, 2012, <http://www.globalwaterforum.org/2012/05/07/understanding-water-scarcity-definitions-and-measurements/>
- Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Water & Irrigation, *2012 Annual Report*, 2012, pg. 57, <http://www.mwi.gov.jo/sites/en-us/Annual%20Reports/MWI%202012%20English%20Report.pdf>
- Abeer Momani, "Miyahuna- Customer Service Interview," interview by author, July 24, 2013. 32
- The Hashemite Kingdom of Jordan, Water Authority of Jordan / Ministry of Water and Irrigation, Performance Management Unit, *Terms of Reference & Conditions of Tender for Consulting Services for Preliminary Design, Preparation of Design - Build Tender Documents & Supervision of Works for Umm Elulul-Jerash Hofa -Ajloun Transmission Pipelines*, under "Introduction: Characteristics of Project Area. 33
- Francesco Femia et al., *The Arab Spring and Climate Change*, report, ed. Caitlin Werrell and Francesco Femia, February 2013, pg. 25, 46, 47, <https://www.americanprogress.org/issues/security/report/2013/02/28/54579/the-arab-spring-and-climate-change/>
- Colin P. Kelley et al., "Climate Change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought," *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112, no. 11 (January 30, 2015): under "Heightened Vulnerability and the Effects of the Drought," doi:10.1073/pnas.1421533112. 35
- "Unemployment, Youth Total (% of Total Labor Force Ages 15-24) (modeled ILO Estimate)," The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS>
- "Jordan," U.S. Energy Information Administration (EIA), March 2014, <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=jo> 36
- "Jordan's Central Bank Urges Sticking with IMF Reforms," *Al Arabiya*, January 27, 2014, <http://english.alarabiya.net/en/business/economy/2014/01/27/Jordan-s-central-bank-urges-sticking-with-IMF-reforms.html> 37
- Raed Omari, "Gov't, House Panel Bicker over Calculation of Electricity Company's Deficit," *The Jordan Times*, January 19, 2015, <http://jordantimes.com/govt-house-panel-bicker-over-calculation-of-electricity-companys-deficit> 39
- Muhieddin Tawalbeh, *Solar Energy in Jordan Policies & Regulation*, report, <http://www.miraproject.eu/workgroups-area/workgroup.wp7/workgroup-documents-library/thematic-forum-1/2nd-emis-forum-presentations/1st-day-presentations/Solar%20Energy%20in%20Jordan%20-%20Policies%20-%20Regulation%20-%20Muhieddin%20Tawalbeh.pdf> 40
- Mohammad Ghazal, "Talks with Firm Handling Israeli Gas 'on Hold'," *The Jordan Times*, January 4, 2015, <http://jordantimes.com/talks-with-firm-handling-israeli-gas-on-hold> 41
- Merza Noghai, "Friday March Planned against Israel Gas Deal," *The Jordan Times*, March 4, 2015, <http://jordantimes.com/friday-march-planned-against-israel-gas-deal> 42
- Raed Omari, "House Speaker Urges Restraint as MPs Reject Projected Gas Deal with Israel," *The Jordan Times*, December 16, 2014, <http://jordantimes.com/house-speaker-urges-restraint-as-mps-reject-projected-gas-deal-with-israel> 43

- Tawalbeh, *Solar Energy in Jordan Policies & Regulation*. 44
- “Financial Close Reached to Build the First Utility-Scale Wind Farm in Jordan,” 45
Jordan Wind Project Company, November 27, 2014, <http://www.jordanwind.com/index.php/26-announcements/59-financial-close-reached-to-build-the-first-utility-scale-wind-farm-in-jordan>
- “First Turbine Erected at Tafila Wind Farm,” Jordan Wind Project Company, January 46
2015, <http://www.jordanwind.com/index.php/news/first-turbine-erected-at-tafila-wind-farm>
- Tawalbeh, *Solar Energy in Jordan Policies & Regulation*. 47
- Mohammad Ghazal, “Company Granted Licence for Maan Solar-run Power 48
Plant,” *The Jordan Times*, January 3, 2015, <http://jordantimes.com/company-granted-licence-for-maan-solar-run-power-plant>
- Mohammad Ghazal, “Company Granted Licence for Maan Solar-run 49
Carlisle, “Jordan Follows Rocky Road to Oil Shale Development.” 50
- “Jordan’s Project,” Enefit, <https://www.enefit.com/jordan>. 51
- “Flaming Rocks,” *The Economist*, June 28, 2014, <http://www.economist.com/news/business/21605928-second-shale-revolution-may-be-coming-squeezing-out-yet-more-oil-flaming-rocks> 52
- “Russia Approves Draft Deal to Build Nuclear Plant in Jordan,” *The Times of Israel*, 53
December 25, 2014, <http://www.timesofisrael.com/russia-approves-draft-deal-to-build-nuclear-plant-in-jordan/>
- Ali Ahmad, “Jordan’s Bet on Nuclear Power Is Risky,” *The Daily Star* 54
(*Beirut, Lebanon*), February 27, 2015, <http://www.dailystar.com.lb/Opinion/Commentary/2015/Feb-27/288935-jordans-bet-on-nuclear-power-is-risky.ashx>
- Ahmad, “Jordan’s Bet on Nuclear Power Is Risky.” 55

"החלטה ששינתה את פני ההיסטוריה"¹

עשר שנים להתנתקות מרצועת עזה:

ניתוח ולקחים

שמואל אבן

בעשור החולף התבדו הציפיות שהיו לממשלת ישראל מהתנתקות מרצועת עזה – בתחום הביטחוני והמדיני. כך עולה מהשוואה בין פרטי החלטת ממשלת אריאל שרון על תוכנית ההתנתקות² לבין סקירת האירועים מאז ההתנתקות ועד כה. רצועת עזה אמנם פונתה מנוכחות ישראלית, אולם בפועל היא עדיין קשורה לישראל ומהווה עליה נטל ביטחוני ומדיני כבד, כפי שהומחש בין היתר במבצע 'צוק איתן' בשנת 2014. תוצאות ההתנתקות מטילות ספק בהנחה הרווחת כי צה"ל ידע לספק לישראל הגנה הולמת מכל קו שאליו תחליט המדינה לסגת, ומגבירות את הספק לגבי כדאיות מהלך חד־צדדי דומה ביהודה ושומרון, אם יעלה בעתיד על הפרק.

מילות מפתח: רצועת עזה, יהודה ושומרון, תוכנית ההתנתקות, ביטחון, פלסטינים.

הקדמה

השנה ימלאו עשר שנים ל"התנתקות" של ישראל מרצועת עזה באוגוסט-ספטמבר 2005. מדובר במהלך פנימי חד־צדדי ומוחלט של רצועת עזה מנוכחות ישראלית, בעיצומה של האינתיפאדה השנייה, וזאת במקום להמתין עד לחידוש המשא־ומתן המדיני עם אש"ף, ולסגת מרצועה עזה בהסכם. האפשרות שהרצועה כולה תסופח בעתיד לישראל לא עמדה על הפרק.

ד"ר שמואל אבן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי המחבר מודה לאלוף (מיל.) עמוס ידלין, ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי, על הערותיו, שתרמו רבות למאמר, אם כי הנאמר במאמר משקף את דעות המחבר בלבד.

- במאמר נסקרת תוכנית ההתנתקות ונבחנת מידת הצלחתה כעבור עשר שנים. הבחינה תוצג לפי מתודולוגיה של תחקיר, כדלקמן:
- א. בירור המטרות והציפיות שהיו לקובעי התוכנית – בעיקר לפי מסמך תוכנית ההתנתקות שאושר בממשלה ביוני 2004,³ והתבטאויות ראש הממשלה שרון.
 - ב. הצגת המצב הנוכחי כעבור עשר שנים.
 - ג. הצגת הפער בין המצב הנוכחי לבין הציפיות.
 - ד. ניתוח הפער.
 - ה. הערכת הסיבות לפער.
 - ו. הפקת לקחים לעתיד – לגבי האסטרטגיה החד-צדדית הישראלית, כאופציה בגזרת יהודה ושומרון.

תוכנית ההתנתקות והציפיות ממנה

בעקבות כישלון המשא-ומתן עם הפלסטינים על הסדר הקבע ופריצתה של האינתיפאדה השנייה ("האינתיפאדה"), העלה ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, את הרעיון להיפרדות חד-צדדית מהפלסטינים "בשטחים".⁴ ההיגיון היה שערפאת אינו פרטנר להסדר וגם לא יהיה בעתיד, ולכן צריכה ישראל לנקוט יוזמה. ברם, כבר אז ניתן היה לזהות את הסיכונים שביישום הרעיון. למשל, שישראל תאבד את האפשרות לפירוז "השטחים" מנשק; שתותקף בארטילריה, בטיילי נ"ט וכדומה.⁵ בפברואר 2001 נבחר אריאל שרון לראשות הממשלה במקום ברק, שהתפטר. בכהונתו הראשונה שלל שרון את הרעיון ואף אמר: "דין נצרים כדין תל-אביב". בעקבות הבחירות בינואר 2003 מונה שרון לראש ממשלה בכהונה שנייה, ובמהלך השנה הפך את עמדתו וגיבש את תוכנית ההתנתקות.⁶ בדצמבר 2003 הציג את התוכנית ב"כנס הרצליה" כלהלן: "מטרתה של תוכנית ההתנתקות היא להפחית ככל הניתן את הטרור ולהעניק לאזרחי ישראל את מירב הביטחון. תהליך ההתנתקות יוביל לשיפור רמת החיים ויעזור לחיזוק הכלכלה בישראל"; "תוכנית ההתנתקות תכלול פריסה מחודשת של כוחות צה"ל בקווי ביטחון חדשים ושינויים בפריסת היישובים, כך שיפחת ככל הניתן מספר הישראלים הנמצאים בלב האוכלוסייה הפלסטינית";⁷ "במקביל, במסגרת תוכנית ההתנתקות, ישראל תחזק את שליטתה באותם חלקי ארץ-ישראל שיהיו חלק בלתי-נפרד ממדינת ישראל בכל הסדר עתידי".⁸ באפריל 2004 ציין שרון את היישובים: ירושלים המאוחדת, גבעת-זאב, מעלה אדומים, גוש עציון, היישוב היהודי בחברון, קריית-ארבע ואריאל. בתמורה, להתנתקות ביקש שרון מהנשיא ג'ורג' וו. בוש הכרה אמריקאית בגושי ההתיישבות ביהודה ושומרון, והתחייבות אמריקאית לאי-הכרה בזכות השיבה של פלסטינים לישראל בהסכם הקבע.⁹ המכתב שמסר הנשיא בוש תמך בעמדת שרון

בסוגיית השיבה והכיר במציאות של ההתיישבות ביהודה ושומרון, כך שהגבול בהסדר הקבע לא יהיה קו 1949.¹⁰

ביוני 2004 אושרה תוכנית ההתנתקות בממשלה, ובהחלטה נכתב: "מדינת ישראל הגיעה למסקנה, כי אין כיום שותף פלסטיני מולו ניתן להתקדם בתהליך שלום דו-צדדי" (שלהי תקופת ערפאת). מטרת התוכנית: "להוביל למציאות ביטחונית, מדינית, כלכלית ודמוגרפית טובה יותר", באמצעות מהלך חד-צדדי. בהחלטה צוין, כי "רצועת עזה תהיה מפורזת מנשק שהימצאותו אינה תואמת את ההסכמים הקיימים בין הצדדים"; כי "השלמת התכנית תשלול את תוקפן של הטענות כנגד ישראל בדבר אחריותה לפלסטינים ברצועת עזה"; ועוד.¹¹ באוקטובר 2004 אושרה התוכנית בכנסת.

מהלך ההתנתקות החל ב־15 באוגוסט 2005 והסתיים ב־11 בספטמבר 2005. ברצועה פונו 21 ישובים יהודיים: נווה דקלים, נצר חזני, פאת שדה, קטיף, רפיח ים, שירת הים, שליו, תל קטיפא, בדולח, גדיד, גן אור, גני טל, כפר ים, בני עצמון, כרם עצמונה, מורג, כפר דרום, נצרים, אלי סיני, דוגית, ניסנית. בשומרון פונו: גנים, כדים, חומש, שא־נור. בסך הכל קרוב לתשעת אלפים איש ואישה.

בנאום שנשא שרון במרכז הישראלי לניהול בספטמבר 2005 הוא פירט את ההישגים והציפיות מההתנתקות, שזה עתה בוצעה. לדבריו: "הכותרת של הכנס שלכם היא 'החלטות יכולות לשנות את מהלך ההיסטוריה'. כמי שזכה לראות את קבלת ההחלטות בכמה אירועים משמעותיים בהיסטוריה הקצרה שלנו, אני רוצה להגיד לכם שזה נכון... יישום תוכנית ההתנתקות בשילוב המאבק הנחוץ שלנו בטרור הניב פירות בכל התחומים. מצבה המדיני של ישראל השתפר לאין ערוך מאז יישום התוכנית. הבאנו לירידה משמעותית ברמת הטרור והגברנו את הביטחון האישי של אזרחי ישראל. השווקים הבינלאומיים רואים בתוכנית ההתנתקות צעד שמוביל ליציבות ביטחונית וכלכלית, דבר שמייצר תנועת הון אל המשק הישראלי וגידול חד בהשקעות זרות".¹² "מתאם ההתנתקות" במשרד ראש הממשלה, תת־אלוף (מיל') עיבל גלעד, התייחס לחיוניות ההתנתקות לקידום המשא־ומתן המדיני.¹³

לאור ציפיות גבוהות בעולם ובחוגים בישראל להמשך הנסיגה ביהודה ושומרון, הבהירה לשכת שרון כי "עמדת ראש הממשלה הייתה והינה שלאחר השלמת ההתנתקות, תפעל ישראל לקידום תהליך מדיני אך ורק על פי תוכנית מפת הדרכים. כל שינוי טריטוריאלי נוסף יידון ויוחלט רק במסגרת משא־ומתן להסדר קבע".¹⁴ שרון עזב את תפקידו בנסיבות טרגיות. אהוד אולמרט, ממלא מקומו, שהיה שותף להתנתקות, הציג במארכ 2006 את תוכנית "ההתכנסות" החד-צדדית ביהודה ושומרון.¹⁵ מדובר בתוכנית מורכבת ורבת סיכונים מקודמתה.¹⁶ במהלך מלחמת לבנון השנייה ב־2006 הצהיר אולמרט כי המלחמה תיתן תנופה לתוכנית,

אך בהמשך הודיע על השעייתה. אולמרט שב למשאומתן עם אבו-מאזן, שלא צלח. מאז ירדה האופציה החד-צדדית מסדר היום של הממשלה, אך היא עדיין קיימת בדיון ציבורי.

תוצאות ההתנתקות

בסוף שנת 2005 דעכה האינתיפאדה בכל הגזרות, בשל צעדי ביטחון של ישראל (ביניהם המבצעים 'חומת מגן' ו'דרך נחושה', ובניית גדר ההפרדה), וכן בשל חוסר תוחלת שמצאו הפלסטינים בהמשכה. כוחה של תנועת חמאס, המתנגדת לקיום ישראל, עלה בעקבות האינתיפאדה, וההתנתקות נחשבה בעיני רבים ניצחון לחמאס ולדרך הטרור. ההתנתקות המחישה לפלסטינים כי ישראל מאפשרת להם להגיע – באמצעות טרור וסבלנות – להישגים מפליגים ללא תמורה מצידם, כגון: פינוי התנחלויות שלא בהסדר הקבע (לא נדרש בהסכמי אוסלו) ונסיגה בלא הסכמי פירוז. בבחירות שנערכו לפרלמנט ברשות הפלסטינית בינואר 2006 ניצח חמאס את תנועת פתח, שלמפלגתה תרמה גם חשיפת שחיתויות ברשות. ביוני 2007 השתלט חמאס בכוח על הרצועה, ומאז חיזק את כוחו.¹⁷ מתוצאות אלה הזהיר הרמטכ"ל היוצא דאז, משה יעלון, לפני ההתנתקות.¹⁸

בעשור האחרון נוסף לירי רקטות הקסאם המאולתרות, מתקופת טרום ההתנתקות, גם ירי רקטות כבדות, שחלקן יוצרו ברצועה וחלקן הוברחו מאיראן. טווח הרקטות הללו מגיע עד מרכזישראל.¹⁹ מערך זה מהווה זרוע טרור ארטילרית של חמאס והג'יהאד האסלאמי נגד ישראל גם בהקשר לעימותים שראשיתם בגדה (כגון האירועים שקדמו ל'צוק איתן'). איראן סיפקה לחמאס נשק נוסף (למשל טילי נ"ט מסוג קורנט), שהופעל נגד צה"ל. ברצועה נחפרה תשתית צבאית תת-קרקעית ענפה, וחוליות מפגעים יצאו מהרצועה לישראל (חלקן דרך סיני).²⁰ כושר ההרתעה ויכולות האש של צה"ל לא הביאו להפסקת הירי מהרצועה ולירידה בהתעצמות ארגוני הטרור. התמרון היבשתי נדרש מספר פעמים, אך הפעלתו הייתה כרוכה בדילמות קשות ובאבדות. מאז ההתנתקות התקיימו שורה של עימותים צבאיים.²¹ עם זאת, מאמצי משטר א-סיסי (מיוני 2013) לשמור על הגבול המצרי עם הרצועה מהווים תפנית חיובית במאמץ להפחתת הברחות אמל"ח לרצועה.

הירידה בכושר ההרתעה
הישראלי בשל רצף
הנסיגות החד-צדדיות
עודדה את חזבאללה
לבצע פעילויות נגד ישראל
בגבול הצפון, שהובילו
למלחמת לבנון השנייה
ביולי 2006

ההתנתקות פגעה בדימוי ההרתעתי של ישראל גם במעגלים רחבים יותר. למשל, בעקבות ההתנתקות אמר מנהיג חזבאללה, נסראללה, לפלסטינים: "אין לשכוח שזוהי רק ההתחלה. אני רוצה להזכיר לכם, שכאשר הצבא הציוני יצא מלבנון אמרתי שזהו הניצחון הראשון מתוך שרשרת ניצחונות".²² נראה

שהירידה בכושר ההרתעה הישראלי בשל רצף הנסיגות החד-צדדיות – מלבנון ומרצועת עזה – עודדה את חזבאללה לבצע פעילויות נגד ישראל בגבול הצפון, שהובילו למלחמת לבנון השנייה ביולי 2006. ואכן, לאחר המלחמה הודה נסראללה כי לקה בביטחון-ייתר.²³ אולם, חמאס לא הורתע בעקבות המהלומה שספגו חזבאללה ולבנון ב-2006, והמשיך לשגר רקטות לישראל. כך נקלעה ישראל למבצע 'עופרת יצוקה' ברצועה בדצמבר 2008, למבצע 'עמוד ענן' ב-2012 ולמבצע 'צוק איתן' ביולי 2014. ב'צוק איתן' נהרגו 67 חיילים ו-6 אזרחים ישראלים (בהשוואה לשנים קודמות, לרבות לפני ההתנתקות),²⁴ שנת 2014 הייתה הקשה ביותר במאבק בין ישראל לפלסטינים ברצועה).

ההערכה שקיבלה ישראל בגין ההתנתקות מהקהילה הבינלאומית דעכה עם השנים, וגברה הביקורת והפעילות המדינית העוינת נגד ישראל בהקשר לרצועה, לרבות פרשת ה'מרמרה' ב-2010 וועדות חקירה שהקים האו"ם. נראה שערכו של מכתב בוש מ-2004, שהיה נכס אסטרטגי לישראל במשא-ומתן, פחת עם הזמן ותוקפו לוט בערפל.

לכאורה, למן ההתנתקות אין עוד על ישראל החובה לדאוג לרווחת תושבי הרצועה.²⁵ ברם, העולם ממשיך כיום לראות בישראל אחראית לגורל האוכלוסייה ברצועה, במיוחד נוכח הסגר הכלכלי, שליטתה באוויר ובים, והפעילות הצבאית, שנועדו לצרכים הגנתיים.

בעניין אזרחי ישראל "מפוני ההתנתקות" – ועדת חקירה ממלכתית משנת 2010 מצאה כי "מדינת ישראל כשלה בטיפול במפונים... רוב המפונים עדיין מתגוררים באתרי קרוואנים זמניים; בנייתם של מרבית בתי הקבע טרם החלה; הרוב המכריע של מבני הציבור במקומות היישוב החדשים של המפונים טרם נבנו; שיעור המובטלים מקרב המפונים כפול משיעור המובטלים באוכלוסייה הכללית; מצבם הכלכלי של חלק מהמפונים קשה ויש ביניהם לא מעט הזקוקים לסיוע של גורמי רווחה" ועוד.²⁶

הפער

השוואה בין הציפיות שהיו לממשלת שרון מהתנתקות לבין המצב הנוכחי מראה שהתבדו מרבית ציפיותיה, ובעיקר בתחום הביטחוני והמדיני.

לוח 1: תוכנית ההתנתקות: הציפיות והתוצאות בפועל

הציפייה (לפי החלטת ממשלה 1996 מ־2004)	בפועל
א. כללי	
ישראל "תתנתק" מרצועה עזה.	קיים קו גבול מוכר ולגיטימי בין ישראל לרצועה. ישראל רואה עצמה זכאית להגנה עצמית מקו זה. אולם, הרצועה לא התנתקה מישראל, כפי שיפורט בהמשך.
ב. בתחום הביטחוני	
ההתנתקות תוביל למציאות ביטחונית טובה יותר.	הרצועה הפכה מחזית משנית לחזית עימות עיקרית בעשור החולף. במקום חיכוך יום־יומי בתוך הרצועה שפסק, גברו עוצמת הטרור מהרצועה לשטח ישראל והלחימה ברצועה במבצעים. ישראל נתונה תחת מטריית רקטות רחבה, וגדלה החשיפה של יישובי הדרום לטרור.
"רצועת עזה תהיה מפורזת מנשק, שהימצאותו אינה תואמת את ההסכמים הקיימים בין הצדדים." ²⁷	הרצועה גדושה באמצעי לחימה מתקדמים ובתשתית צבאית של חמאס וארגונים נוספים.
"מדינת ישראל עומדת על כך שלא תהיה נוכחות ביטחונית זרה ברצועה ו/או באיו"ש, שלא בתיאום עמה ובהסכמתה."	חמאס שולל את עמדת ישראל, והקים כוח צבאי משמעותי בשטח שישראל ראתה בפירוזו אינטרס חיוני. איראן מזרימה אמל"ח לרצועה.
ישראל תגן על עצמה. "מדינת ישראל שומרת לעצמה את הזכות הבסיסית להגנה עצמית, כולל נקיטת צעדי מניעה, כמו גם תגובה תוך שימוש בכוח כנגד איומים שיווצרו מרצועת עזה."	ישראל מתקשה להגן על עצמה ברמה הרצויה: ההרתעה כשלה מספר פעמים, יכולות האש והתמרון של צה"ל לא הביאו להפסקת הירי וההתעצמות. עם זאת, לצה"ל ניתן חופש פעולה רב יותר להגיב בכוח, ביחס לעבר.
"המהלך שבתוכנית אינו גורע מן ההסכמים הרלוונטיים הקיימים בין מדינת ישראל לפלסטינים. ההסדרים הקיימים הרלוונטיים ימשיכו לחול."	חמאס לא הכיר בהסכמים עם אש"ף.
"ההתנתקות עשויה להקטין את החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית" (פחות נפגעים בצד הפלסטיני).	שיטות הלחימה של ארגוני הטרור (הסתתרות בקרב אוכלוסייה אזרחית) הובילו את ישראל לפגיעה נגזרת גם באזרחים, ולספיגת ביקורת בינלאומית.

בפועל	הציפייה (לפי החלטת ממשלה 1996 מ־2004)
ג. בתחום המדיני	
התהליך המדיני לא התקדם. ביקורת בינלאומית רחבה, גם אצל ידידות ישראל, על מבצעה ברצועה. ההתנתקות הגבירה ציפיות ולחצים לנסיגה ישראלית חד־צדדית מיהודה ושומרון.	ההתנתקות תוביל למציאות מדינית טובה יותר.
לא חלה התקדמות בתהליך, למרות מאמצי ראש הממשלה דאז, אהוד אולמרט והצעותיו לאבו־מאזן. קשיים חדשים נוספו: שבירת "אחדות טריטוריאלית בין הרצועה ליהודה ושומרון" (שבהסכם אוסלו), ירידת כוחו של אש"ף, ופגיעה בכושר המיקוח של ישראל. ²⁸	קידום תהליך השלום. "ישראל תומכת במאמצי ארצות־הברית והקהילה הבינלאומית על מנת שתקום הנהגה פלסטינית חדשה, אשר תוכיח עצמה כמסוגלת למלא אחר מחויבויותיה על פי מפת הדרכים."
תוקפו של מכתב בוש לוט בערפל (אובמה אינו מספק התחייבויות דומות).	תמיכה אמריקאית איתנה בעמדות ישראל, בהתאם למכתב בוש (צורך לנוסח המלא של החלטה 1996).
ד. בתחום הכלכלי	
ההתנתקות לא תרמה למצב הכלכלי. עלויות קיום הכוח היבשתי ברצועה התחלפו בעלויות של הגנה מחוץ לרצועה, עלויות מבצעים והפסדי תוצר.	ההתנתקות תוביל למציאות כלכלית טובה יותר.
ה. בתחום האוכלוסייה	
מבחינה אריתמטית פחתה אוכלוסיית הפלסטינים תחת "שליטת ישראל" (נכון גם לחלופה של נסיגה בהסכם). התרומה לחיזוק מעמדתה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית – זניחה. ²⁹	"ההתנתקות תוביל למציאות דמוגרפית טובה יותר."
נוכחות ישראלית לא קיימת ברצועה. התופעה קיימת בסדר גודל ביהודה ושומרון.	"יפחת ככל הניתן מספר הישראלים הנמצאים בלב האוכלוסייה הפלסטינית"
העולם ממשיך להטיל את אחריות לגורל האוכלוסייה ברצועה על ישראל, במיוחד נוכח הסגר ההגנתי והמבצעים ברצועה.	"השלמת התוכנית תשלול את תוקפן של הטענות כנגד ישראל בדבר אחריותה לפלסטינים ברצועת עזה."
המדינה כשלה בקליטת המפונים, כפי שקבעה ועדת חקירה ממלכתית ב־2010.	המפונים מרצועת עזה ייקלטו בישראל.

ניתוח הפער: הצלחה או כישלון?

הפער בין השאיפות לתוצאות רחב. עם זאת, ניתן לשאול אם כל האירועים לאחר ההתנתקות אכן נובעים ממנה, ומה היה קורה אלמלא הנסיגה. התשובה אמנם ניתנת לפרשנות, אולם נראה שמרבית האירועים הביטחוניים בדרום בעשור החולף היו תולדה של ההתנתקות.

הנסיגה מהרצועה יצרה מציאות חדשה שתרמה להשתלטות חמאס על הרצועה, לעלייה חדה בהברחות אמל"ח, להתעצמות הטרור ולמעגל ההסלמה הנגזר מכך. בנוסף, מצב הטרור ביהודה ושומרון (ומשם לישראל) עשוי לשמש אמת מידה – ולו חלקית – לשם השוואה למרחב שבו לא התקיימה ההתנתקות. מסתבר שגם ביהודה ושומרון חלה ירידה חדה בכמות הפיגועים והנפגעים הישראליים, בעקבות צעדי הביטחון וסיום האינתיפאדה. כלומר, בעשור שחלף לא ניתן לייחס להתנתקות את מגמת הירידה החדה בטרור בדרום לאחריה, אלא רק את סוג הפיגועים. במקום חיכוך יום-יומי בפנים הרצועה, גברו עוצמת הטרור מהרצועה לישראל והלחימה ברצועה במבצעים.

בהנחה שאין מחלוקת על עצם הצורך שהיה בנסיגה מהרצועה, במוקדם או במאוחר (לפחות מסיבה דמוגרפית) עולה כי נכון לעכשיו, היה על ישראל להמתין לפינוי הרצועה בהסכם. ללא ההתנתקות יכלה ישראל בעשר השנים האחרונות לנסות להגיע להסכם עם אש"ף (שסירב לכך בתקופת האינתיפאדה) בנוגע לשליטה ברצועה, או שהאופציה הייתה נותרת גם כיום.

אנשים ממגוון הקשת הפוליטית אוחזים בדעה שההתנתקות נכשלה, או לפחות לא צלחה.³⁰ אשתקד, במלאות תשע שנים להתנתקות, אמר יושב-ראש הכנסת, יולי אדלשטיין: "כיום, זו ההזדמנות שלי לבקש סליחה. בעת ביצוע ההתנתקות היו מי מחבריי שאיימו כי יירו טילים על תל-אביב. אז, לפני תשע שנים, לא האמנתי להם. חשבתי שהם מגזימים, חשבתי גם שהטיעונים שלהם נשמעים כדמגוגיה, אני הייתי בטוח שזה כבר מוגזם ולא יכול להיות בשום סיטואציה." לדבריו, "מאחורי ההתנתקות עמדה קונספציה שנכשלה".³¹ חבר הכנסת ניצן הורוביץ (מרצ) אמר כי "האופן שבו בוצעה ההתנתקות בזמנו הייתה טעות, בעיקר משום שהיא בוצעה ללא הסכם".³² נשיא המדינה דאז, שמעון פרס, שהיה מתומכי ההתנתקות, אמר באוקטובר 2008: "אם ההתנתקות הייתה הצלחה, היינו חוזרים עליה בגדה המערבית".³³ יש הסבורים שהיה היגיון בפינוי הישובים, אך על צה"ל היה להישאר בשטח.

הסיבות לפער בין הציפיות לתוצאות

אפשר למנות תשע סיבות לפחות להיווצרות הפער בין הציפיות לתוצאות כמפורט להלן.

- א. ציפיות לא־ריאליות שהיו לישראל להתנתק חד־צדדית מהרצועה, בלא שגורמי הרצועה הסכימו להתנתק מישראל – בתחום הביטחוני, המדיני והכלכלי.
- ב. הערכת מצב מדינית שגויה של שרון. כיצד ציפה שניסגה ישראלית בגזרה אחת בלבד תזכה להכרה ממושכת מצד הקהילה הבינלאומית? מדוע סבר שרון שהתוכנית "מפת הדרכים", שנתקעה לפני ההתנתקות, תתקדם דווקא לאחריה? הכיצד העריך שההתנתקות (לרבות פינוי ישובים בשומרון) תחזק את מעמד ההתיישבות ביהודה ושומרון? גם בהינתן תוכנית ההתנתקות, עמידתו של שרון על חזרה בדיוק לגבול '67 ברצועה משיקולי לגיטימציה הניב נזק מבצעי (ויתור על ציר פילדלפי) ונזק להמשך המשא־ומתן (תקדים של נסיגה מוחלטת לקו ירוק). מוטב היה לישראל להשאיר את יישובי צפון־הרצועה, הסמוכים לקו הירוק, כגוש התיישבות בשליטה ישראלית (בדומה ל"גושים" שבשומרון, שבכוונת ישראל להותיר בתחומה בהסדר הקבע במסגרת חילופי שטחים), ובכך גם לתמוך בעיקרון הישראלי במשא־ומתן, שאין חזרה מושלמת לגבולות '67.³⁴
- ג. היעדר תוכנית מדינית להמשך, מלבד תוכנית "מפת הדרכים", שנתקעה קודם להתנתקות.
- ד. נטילת סיכון לא מחושב ביחס ליכולת אש"ף לשלוט ברצועה לאחר ההתנתקות, נוכח החלשות הארגון והתחזקות החמא"ס. הכיצד ציפתה ממשלת שרון שההסדרים עם אש"ף ימשיכו לחול לאחר נסיגת כוחות צה"ל? שציר פילדלפי לא ייפרץ לגמרי להברחות אמל"ח? נראה שלא הייתה עבודת מטה מעמיקה של הדרג המדיני עם צה"ל והשב"כ על סיכוני ההתנתקות, היערכות אליהם והמענה להם. משה יעלון, שהיה הרמטכ"ל בעת גיבוש התוכנית, טען כי אלה שיזמו והובילו את ההתנתקות תחת ראש הממשלה שרון לא היו בעלי רקע באסטרטגיה, בביטחון, במדינאות או בהיסטוריה. הם היו יועצי תדמית.³⁵ אזהרות הרמטכ"ל יעלון והשב"כ בעניין הרצועה – לא התקבלו והתממשו.³⁶
- ה. התעלמות מההשפעה השלילית של נסיגה תחת אש האינתיפאדה על כושר ההרתעה הישראלי – לא היה כיסוי של ממש להצהרות ישראל כי תגיב באופן קשה ומיידי נגד תוקפנות ולהתפתחות איומים נגדה.
- ו. טיפול צבאי לקוי בתשתית חמאס החזקה ברצועה עוד לפני ההתנתקות, להבדיל מצעדי צה"ל בגדה (דוגמת מבצע 'חומת מגן' ב־2002). התשתית הייתה מקור לפיגועים שתרמו להחלטה על ההתנתקות, וגורם למהפך בשלטון ברצועה לאחריה.
- ז. לאחר ההתנתקות – התמודדות לא מספקת עם התפתחויות ביטחוניות ומדיניות שחלו בעקבותיה. למשל, גם כאשר ישראל הגיבה לטרור מהרצועה, התגובה הביאה להגברת ההתעצמות ולא מנעה את הסבב הבא.

ח. תכנון וניהול לקוי של שיקום המפונים.
ט. סיבת שורש: מדיניות ההתיישבות הרחבה של ישראל בשטחים, ששרון היה שותף לקידומה משנות השבעים ואילך, שלא הביאה בחשבון את האילוצים הדמוגרפיים.³⁷ נראה שמלכתחילה לא היה היגיון רב בהתיישבות מבודדת בעומק האוכלוסייה הפלסטינית, להבדיל מחלופה של התיישבות מבוססת ביו"ש בקרבת הקו הירוק. בנוסף, מדיניות שרון לא התחשבה גם בלקח מהשלום עם מצרים, שלפיו יש להיזהר מעיבוי יישובים שיהיו מועמדים לפינוי.³⁸

לקחים לישראל מההתנתקות

למרות שרצועת עזה בלטה כגזרת עימות עיקרית בעשור האחרון, עלולים הפלסטינים להגביר את הפעילות העוינת בגדה ולהופכה לחזית עימות עיקרית, כדי להביא את ישראל לווייתורים מדיניים או לנסיגה חד-צדדית ללא תנאים גם מהגדה. זאת, בין היתר, כלקח שלהם מההתנתקות. לחצים נוספים לנסיגה, גם בלא הסכם, צפויים מצד גורמים בקהילה הבינלאומית.

להלן לקחים מההתנתקות לגבי האסטרטגיה החד-צדדית ישראלית, כאופציה בגזרת יהודה ושומרון, אם תעלה על הפרק:

א. מהלך חד-צדדי כרוך בעלויות ובסיכונים גבוהים, אך בתמורות נמוכות; זאת בהשוואה לנסיגה בהסכם שיחזק את הקשרים הכלכליים,³⁹ הביטחוניים והמדיניים בין הצדדים.

ב. לישראל אין יכולת מעשית להתנתק באופן חד-צדדי מהשטחים ומהאוכלוסייה הפלסטינית – בהיבטים ביטחוניים, מדיניים וכלכליים.

ג. עזיבת שטחים בלא הסכם עלולה להגביל את הלגיטימציה להתערבות צבאית ישראלית, לעומת התערבות במצב שבו יש הסכם שהופר (דוגמה: מבצע 'חומת מגן' ב־2002).

ד. הכרזות ישראליות על נקיטת צעדי כוח כלפי התהוות איומים והפעלת כוח משטח שפונה חייבות לעמוד במבחן המעשה, או לא להיאמר כלל.

ה. המצב בדרום-ישראל מאז ההתנתקות מעורר ספק לגבי יכולתה של מערכת הביטחון לספק פתרונות הולמים להגנת שגרת החיים במדינה לאחר נסיגה חד-צדדית נוספת. זאת, על אף ההצהרות בקרב הקהילה הביטחונית, שלפיהן צה"ל מסוגל להגן על המדינה מכל קו שאליו תחליט הממשלה לסגת.⁴⁰ עד כה, מערכת הביטחון לא הציגה חלופות להגנה שמספק מערך הסיכול והמודיעין, הנתמך על ידי כוחות צה"ל בשטחי יהודה ושומרון.

ו. לא ניתן להסיק מהפינוי החלק של ההתיישבות ברצועה, לגבי ההתיישבות ביהודה ושומרון, אם יוחלט לבצע שם מהלך דומה. סביר להניח כי עוצמת ההתנגדות ועלויות השיקום של תושבים ביהודה ושומרון יהיו גבוהות בסדרי

גודל מאשר היו ברצועה (כ־11 מיליארד ש"ח),⁴¹ לנוכח גודל האוכלוסייה ביו"ש (מחוץ לגושי ההתיישבות), הרכבה של האוכלוסייה ועוד.

המלצות

- א. הדרך הנכונה לפשרה טריטוריאלית היא בהסכם יציב, התואם את היעדים של ישראל לטווח הארוך, תוך קיום הסדרי ביטחון הולמים והכרה בינלאומית. ולא – יש להמתין להסכם כזה תוך ביצוע צעדים לשיפור המצב.
- ב. ככל שישראל תידרש לקבוע את גבולות הקבע שלה (לצורכי פנים ולשם הסכמה עם ארצות־הברית והקהילה הבינלאומית), ביכולתה לשרטט על המפה את הגבולות ביהודה ושומרון, כאשר הנסיגה אליהם תיעשה בעתיד במסגרת הסכם הקבע עם הפלסטינים, כאשר יושג. כלומר, אין הכרח בנסיגה חד־צדדית בפועל כדי לקבוע את גבולות הקבע. עם זאת, אין להוציא מכלל אפשרות ביצוע צעדים חד־צדדיים מוגבלים, בנסיבות ביטחוניות חמורות⁴² מחוץ לקו.
- ג. על ישראל לחתור לחדש את ההבנות עם ארצות־הברית, על בסיס מכתב הנשיא בוש משנת 2004, תוך פירוט נוסף של ההבנות הכלולות בו ועיגוןן כבעלות תוקף מחייב וארוך־טווח.
- ד. ככל שהנהגת ישראל מאמינה בפתרון שתי מדינות, עליה לנהל את מדיניות ההתיישבות ביהודה ושומרון כך שהקמת מדינה פלסטינית בהסכם תהיה אפשרית בעתיד.
- ה. ככל שישראל תידרש לפנות יישובים בעתיד, מוטב למוסרם כחלק מהתמורות לפלסטינים בהסכם מאשר להרוס אותם, כפי שנעשה ברצועה.
- ו. אם בכל זאת תחליט ממשלה בישראל ללכת לאופציה חד־צדדית, מוטב לבצעה רק לאחר יצירת תנאים לכך: השגת הבנות בינלאומיות ויכולות צבאיות שיבטיחו ביטחון ועתיד מדיני ברור לאחר נסיגה, אם הדבר אפשרי בכלל.
- ז. בכל דרך, מוטב לישראל לפעול ולתמוך בשיפור רמת החיים של האוכלוסייה ברצועה וביהודה ושומרון, ולאפשר ככל הניתן את התפתחותו של ממשל מקומי, שעמו ניתן יהיה להגיע להסכמים או להבנות. זאת, תוך שיתוף פעולה עם הפלסטינים (לרבות חמאס), ארצות־הברית, מצרים, ערב־הסעודית, מדינות המפרץ ואחרים בקהילה הבינלאומית.
- ח. על ישראל לשמור רצף של הרתעה מול חמאס (כמשך ל'צוק איתן'), אך לא להיגרר אחרי ניסיונות הסלמה מצד גורמים אחרים. מוטב לשמור על קשר זמין עם "הצד השני" כדי למנוע התדרדרות לעימות, ששני הצדדים אינם רוצים בו.

סיכום

בתום עשר שנים להתנתקות מרצועת עזה, נראה שעד כה התבדו מרבית הציפיות שהיו לממשלת ישראל מהמהלך. הרצועה אמנם פונתה מנוכחות ישראלית, אולם היא עדיין קשורה לישראל ומהווה נטל ביטחוני, מדיני, כלכלי והומניטרי עליה. תוצאות ההתנתקות מטילות ספק בהנחה הרווחת כי צה"ל ידע לספק לישראל הגנה הולמת מכל קו שאליו תחליט המדינה לסגת, ומגבירות את הספק לגבי כדאיות מהלך חד-צדדי דומה ביהודה ושומרון. ההתמודדות עם הרצועה נותרה אתגר קשה ודחוף. על ישראל לפעול לשיפור המצב ברצועה, תוך שיתוף פעולה עם כל הגורמים הרלוונטיים.

הערות

- 1 ראש הממשלה, אריאל שרון, הרצליה, ספטמבר 2005 (ראו בהמשך).
- 2 משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מספר 1996. נוסח מלא, "תוכנית ההתנתקות המתוקנת", 6 ביוני 2004.
www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/PMO/Government/2510rtf
- 3 משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה מספר 1996.
- 4 לינוי בר גפן, "ברק מסביר: למה החלטתי להצטרף לממשלת שרון", *ynet*, 16 בפברואר 2001, <http://m.pplus.ynet.co.il/Article.aspx?id=532210>
- 5 שאול קמחי, שמואל אבן, ג'רלד פוסט, "יאסר ערפאת, דיוק פסיכולוגי וניתוח אסטרטגי", *מכון ICT*, הרצליה, ספטמבר 2001, עמוד 53.
- 6 ארי שביט, "הראיון המלא עם דב וייסגלס", *הארץ*, 8 באוקטובר 2004, <http://news.walla.co.il/item/609133>
- 7 נאום שרון בכנס הרצליה, *הארץ*, 19 דצמבר 2003, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.931800>
- 8 שם.
- 9 יואב יצחק, "שרון הכריז: 'התוכנית הגדולה: שישה גושי התיישבות יישארו ביד ישראלי'", *Nes1*, 13 באפריל 2004, <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-43928-00.html>
- 10 אתר הבית הלבן: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/04/20040414-3.html>
- 11 שם, החלטה 1996.
- 12 אריאל שרון, "מדינת ישראל זקוקה למנהיגות עם אומץ לשנות", *דה מרקר*, 29 בספטמבר 2005, <http://www.themarker.com/misc/1.331430>
- 13 אלון שני, "אין מנוס מצעדים חד-צדדיים", *חדשות מעריב*, 28 בספטמבר 2005, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART/990/054.html>
- 14 אלון שני, "צה"ל מקדם עוד מהלכים חד-צדדיים לקביעת הגבול", *הארץ*, 29 בספטמבר 2005, <http://news.walla.co.il/item/788021>
- 15 תוכנית ההתכנסות, אתר *מכון ראות*, <http://www.reut-institute.org/Publication.aspx?PublicationId=94>
- 16 שם, שמואל, מאי 2009.

- 17 בסקר שפרסם המרכז הפלסטיני למחקרים פוליטיים במארס 2015 נמצא, כי 74 אחוזים מהנשאלים בגדה וברצועה תומכים בדרך המאבק של חמאס.
- 18 יעלון העריך כי "אם הפתח ימשיך להתנהג כפי שהוא מתנהג, החמאס ישתלט בסוף על רצועת עזה", וכי עוד שנתיים-שלוש עלולה ישראל לעמוד מול רצועת עזה חמאסית. ארי שביט, ראיון עם הרמטכ"ל היוצא, משה יעלון, **הארץ**, 1 ביולי 2005, <http://www.themarker.com/misc/1.295610>
- 19 "איום הרקטות מרצועת עזה 2007-2007", **אתר המרכז למורשת המודיעין**, 14 בדצמבר 2007, <http://www.terrorism-info.org.il/he/article/18536>
- 20 למשל, בשנת 2006 – חטיפת גלעד שליט; בשנים 2007-2008 פיגועי ההתאבדות היחידים נגד ישראל יצאו מהרצועה (אילת, דימונה); בשנת 2014 – ניסיונות פיגועים דרך מנהרות תקיפה וכוח קומנדו ימי.
- 21 שי לוי, "מההתנתקות ועד צוק איתן: המלחמה ברצועת עזה, סקירה מיוחדת", **אתר פז"מ**, 10 יולי 2014, <http://www.mako.co.il/pzm-israel-wars/operation-protective-edge/Article-9a4a5e78fb02741006.htm>
- 22 **נענע חדשות**, 15 באוגוסט 2005, <http://news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=198875>
- 23 לדברי נסראללה, אילו האמין שחטיפת החיילים בגבול תגרום מלחמה, היא לא היתה מתבצעת, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/470/643.html>
- 24 גילי כהן, הסיפור שאינו נגמר: מהקסאם הראשון על שדרות ועד היום", **הארץ**, 12 ביולי 2014, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2373486>
- 25 אתר הפרקליטות הצבאית, "מהן החובות המשפטיות של מדינת ישראל כלפי רצועת עזה ותושביה?" 12 באוגוסט 2014, <http://www.law.idf.il/342-he/Patzar.aspx>
- 26 דוח ועדת החקירה הממלכתית בנושא "טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון", עמוד 97, 6 ביוני 2010.
- 27 ההחלטה 1996 עדיין כללה היערכות צה"ל בגבול עם המצרים (צייר "פילדלפי"). רק בהתנתקות הוחלט (בניגוד לדעת שב"כ) על פיגוי האזור, בהנחה שמצרים והרשות הפלסטינית ישלטו בגבול.
- 28 פחות נכסים בידי ישראל – פחות כושר מיקוח; יותר וויתורים ישראלים ללא תמורה – פחות נכונות פלסטינית להתפשר.
- 29 גם טרם ההתנתקות לא היה חשש בישראל שהפלסטינים ברצועה ישתלבו כאזרחי ישראל ויצביעו למוסדותיה.
- 30 ראו גם: זכי שלום, "תכנית ההינתקות – החזון ושברו", **עדכן אסטרטגי**, אוקטובר 2010; שמואל אבן, "אסטרטגיית הנסיגה החד-צדדית של ישראל – לקחים, משמעויות והשלכות", **עדכן אסטרטגי**, מאי 2009.
- 31 הודעות הכנסת, "מליאת הכנסת קיימה דיון מיוחד לציון תשע שנים להתנתקות", **אתר הכנסת**, 15 ביוני 2014, <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press150714-p09.aspx>
- 32 הודעת הכנסת, "סגן ראש השב"כ לשעבר: התרענו מראש בפני הדרג המדיני על הקושי המודיעיני שתיצור ההתנתקות", 15 ביוני 2014, <http://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press150714-lp7.aspx>
- 33 ניר יהב, "פרס רומז: ההתנתקות הייתה כישלון", **וואלה**, 28 באוקטובר 2008, <http://news.walla.co.il/item/1367621>
- 34 כך הציעו בכירים במפלגת העבודה לפני ההתנתקות. אבי פרחן, "דרישה הגיונית וצפויה", **ynet**, 5 ביולי 2005,

- 35 "ייעלון: ההתנתקות נבעה ממצוקה אישית של שרון", Ynet, 6 ביולי 2007, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3108330,00.html>
- 36 שם, הודעת הכנסת, 15 ביוני 2014; שם, ארי שביט, 1 ביולי 2005. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3271887,00.html>
- 37 "שרון עכשיו (ואז) – משדר מיוחד", הטלוויזיה הישראלית, ערוץ 1, 17 בינואר 2015.
- 38 סיבת שורש זו נכונה הן לפיניו חד-צדדי והן לפיניו ישובים בהסכם. *The Costs of the Israeli-Palestinian Conflict*, RAND, 2015, 39
- 40 לדוגמה: אלוף (מיל') אלכס טל, "שינוי גבולות אינו מהווה איום", מארס 2015, **אתר מפקדים למען ביטחון ישראל**, <http://www.cis.org.il/2015/03/724>
- 41 אילן ביטון, "תוכנית ההתנתקות מחבל-עזה ומיישובים בצפון השומרון – אומדן עלות", **מרכז המחקר ומידע של הכנסת**, 31 בינואר 2010, www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02539.pdf
- 42 סוגיה כזו עלתה עוד טרם ההתנתקות לגבי היישוב נצרים.

מתחמי האו"ם כערי מקלט – שתיקת דיני המלחמה

דפנה שרגא

פגיעות צה"ל במתקני אונר"א במבצעים 'עופרת יצוקה' ו'צוק איתן' נבחנו על ידי שתי ועדות חקירה של האו"ם. בשתייהן נקבע – במפורש או במשתמע – שישראל אחראית לפגיעות בכך שהפרה את עקרון 'איי-הפגיעות' של מתקני האו"ם. המאמר בוחן את ההגנה המוענקת למתקני האו"ם על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי, ואת הגנת 'איי-הפגיעות' במובנה על פי אמנת החסינויות של האו"ם. מסקנתו היא שההגנה הראשונה אינה מספקת והשנייה אינה רלוונטית. המאמר מציע להעניק למתקני האו"ם 'הגנה מיוחדת' – כזו המוענקת לבתי חולים, לבתי תפילה או לנכסי תרבות בעת סכסוך מזוין – ולעגן אותה ב'הסכם מיוחד' בין ישראל, האו"ם ו'הצד האילם' (קרי: חמאס), דוגמת מסמך הבנות 'ענבי זעם' בין ישראל ללבנון (ו'הצד האילם' – חזבאללה).

מילות מפתח: מתקני האו"ם, אונר"א, ועדת החקירה של האו"ם, אי-פגיעות, ההגנה מיוחדת.

הקדמה

פגיעות צה"ל בבתי הספר של אונר"א בבית חנון, בעיר עזה, בדיר אל-בלח, בג'בליה וברפיח במהלך מבצע 'צוק איתן' הן רק האחרונות בשורה של פגיעות במתקני האו"ם בעשורים האחרונים. קדמו להן הפגזות בתי הספר בעיר עזה, בחאן יונס, בבית להייה ובמחנה הפליטים ג'בליה, במרכז הרפואי של אונר"א באל בוריג' ובמשרדי אונר"א בעיר עזה במהלך 'עופרת יצוקה'; הפצצת עמדת יוניפי"ל בחיאם שבדרום-לבנון במלחמת לבנון השנייה והפגזת מטה יוניפי"ל בכפר כנא בדרום-לבנון במהלך מבצע 'ענבי זעם'. בכל אותם מקרים ובנסיבות כמעט זהות, נורתה אש

ד"ר דפנה שרגא, לשעבר יועצת משפטית בכירה במחלקה המשפטית של האו"ם, וכיום מרצה אורחת באוניברסיטת תל-אביב ובאוניברסיטה העברית בירושלים.

לעבר כוחות צה"ל מעמדת שיגור של חזבאללה או חמאס בקרבת מתקן האו"ם (ובכמה מקרים אולי אף מתוכו). מתקני האו"ם שימשו בעת התקיפה לא רק את הארגון עצמו, אלא אלפים רבים של אזרחים שביקשו בהם מקלט מהקרבות. ברוב המקרים נעשה פינוי האזרחים למתקני האו"ם בהוראת רשויות צה"ל או בידיעתן, ובכמה מן המקרים הודתה ישראל בטעות, פתחה בחקירה² ואף שילמה, מבלי להודות באחריותה, פיצויים לאו"ם או למשפחות הנפגעים.

פגיעותם של מתקני האו"ם באזורי קרבות ובריחת אזרחים – לעתים אוכלוסיות שלמות – למתחמיו אינה מיוחדת דווקא לאזורי הקרבות בעזה ובדרום-לבנון. ברואנדה, בסרברניקה ובטימור המזרחית בשנות התשעים, ומאז שנות האלפיים בקונגו, בסודאן (דרפור), בדרום-סודאן ובפובליקה המרכז-אפריקאית – מבקשים בני מיעוטים לאומיים, אתניים ודתיים מקלט במתחמי האו"ם, למרות שברבים מאלה דווקא ריכוז האוכלוסייה שבתוכם הפך אותם למטרה נוחה לתקיפה. הפיכתם של מתקני האו"ם באזורי קרבות ל'ערי מקלט' בזעיר אנפין, וריבוי הפגיעות ומספר הנפגעים במתחמים אלה מחייבים הערכה מחודשת של היקף ההגנה המוענקת והנדרשת למתחמי האו"ם, ולריכוזי האזרחים מבקשי המקלט שבתוכם. הערכה מחודשת מתבקשת בעבור האו"ם שנאלץ להתמודד בפגיעותם של מתקני האו"ם במקומות רבים ושונים בעולם; היא מתבקשת לא פחות מכך בעבור ישראל, שנאלצת כבר שני עשורים להתמודד עם התוצאות ההומניטריות, הפוליטיות, המשפטיות והכספיות הכרוכות בשורת פגיעות במתקני האו"ם ובריכוזי האוכלוסייה שבתוכם.

הפיכתם של מתקני האו"ם באזורי קרבות ל'ערי מקלט' בזעיר אנפין, וריבוי הפגיעות ומספר הנפגעים במתחמים אלה מחייבים הערכה מחודשת של היקף ההגנה המוענקת והנדרשת למתחמי האו"ם

בחינת מעמדם של מתקני האו"ם – במובנם כמקום המושב או מרכז הפעילות של הארגון במדינה המארחת³ – וההגנה המשפטית המוענקת להם בעתות מלחמה היא במידה רבה שאלת המשפט החל, או שאלת היחס בין המשפט הבינלאומי ההומניטרי החל בעתות מלחמה לבין משפט האו"ם שחל בעתות מלחמה ושלו.

הגנת מתקני האו"ם על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי

על פי כללי המשפט הבינלאומי ההומניטרי, ההגנה המוענקת למתקני האו"ם בעתות מלחמה אינה שונה מההגנה המוענקת למתקנים אזרחיים. הפרוטוקול הראשון הנוסף לאמנות ג'נבה משנת 1977 מעניק לאזרחים (ובלבד שאינם נוטלים חלק ישיר במעשי האיבה) ולמתקנים אזרחיים (ובלבד שלא נעשה בהם שימוש צבאי) הגנה מפני התקפה, מעשי תגמול או "סכנות הנובעות מפעולות צבאיות". ההגנה הכללית מטבעה שאינה מוחלטת, ואם נעשה שימוש צבאי אסור במתקן

האזרחי (או בסביבתו הקרובה), הוא מאבד את ההגנה מפני תקיפה. הסרת ההגנה, עם זאת, אינה משחררת את הצדדים לסכסוך מחובותיהם לאוכלוסייה האזרחית, ואינה פוטרת אותם מהחובה לנקוט אמצעי זהירות שמטרתם למנוע או לצמצם ככל האפשר את הפגיעה האגבית באזרחים או באובייקטים אזרחיים, כמו: החובה לוודא את אופיו האזרחי או הצבאי של המתקן, ביטול או השעיית ההתקפה, אם ניתן לצפות כי הפגיעה בחיי אזרחים או הנזק האגבי לאובייקטים אזרחיים יהיו מופרזים ביחס ליתרון הצבאי הממשי, הישיר והצפוי, ומתן התראה יעילה ומוקדמת לאוכלוסייה האזרחית (סעיפים 51, 52 ו-57 לפרוטוקול). במהלך השנים ייחד המשפט הבינלאומי הגנה מיוחדת לדגל ולסמל האו"ם, למדיו הצבאיים של הארגון⁴ ולכוחות השלום של האו"ם, וכן למתקנים ולכלי רכב של הכוח⁵. עם זאת, ההגנה הכללית על מתקני האו"ם כמתקנים אזרחיים על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי נותרה כשהייתה.

הגנת המתקנים על פי משפט האו"ם – עקרון אי־הפגיעות (inviolability)

האמנה בדבר זכויות היתר והחסינויות של האו"ם משנת 1946 ("אמנת החסינויות") – שחלה על אונר"א כארגון משנה של האו"ם⁶ – מעניקה למתקני האו"ם הגנת אי־פגיעות. הגנה זו – כפי שקבע דוח ועדת החקירה של מזכ"ל האו"ם בעניין הפגיעות במתקני אונר"א בעזה במהלך 'עופרת יצוקה' – היא מוחלטת, וככזו היא חלה בזמן שלום כמו בזמן מלחמה. מסקנת הדוח לגבי פגיעות צה"ל בבתי הספר של אונר"א ובמתחם מטה הארגון בעזה הייתה אחידה. לפיה, ההתקפה נגד מתקני אונר"א עולה כדי הפרה חמורה של עקרון אי־הפגיעות ואי־כבוד החסינות של הארגון, רכושו ונכסיו מפני כל התערבות. הוועדה חזרה והדגישה כי עקרון אי־הפגיעות וחסינות הארגון הוא מוחלט גם בנסיבות של מעשי איבה, ואינו בטל אפילו לא מפני צורך צבאי⁷. באמרת אגב, עם זאת, ציינה הוועדה כי אנשי האו"ם, מתקניו ואזרחים התופסים בהם מחסה ראויים להגנה בהתאם לעקרונות המשפט הבינלאומי ההומניטרי. אמרה ולא פירטה.

דוח ועדת החקירה של מזכ"ל האו"ם בעניין הפגיעות במתקני אונר"א בעזה במהלך 'צוק איתן'⁸ בחן את סדרת האירועים בשבעה בתי ספר של אונר"א שנפגעו מתקיפת צה"ל, ובשלושה מתקנים (נוספים) שלא ניזוקו ושבהם נמצאו כלי נשק ותחמושת. הוועדה התבקשה לקבוע את העובדות, הנסיבות והסיבות לנזקים או לפגיעות באנשים בכל אחד מהמקרים האמורים, ואת ייחוסן של אלה לאנשים או ליישויות. שלא כקודמתה, הוועדה התבקשה שלא לכלול כל ממצאים משפטיים או לקבוע אחריות משפטית; בפועל, עם זאת, הם נכללו בו במרומז. כך למשל, בחקירת חמישה מתוך שבעת המתקנים שנפגעו, קבעה הוועדה שלא מצאה כל עדות לכך

שקדם לירי הישראלי ירי מתוך מתחם האו"ם או מסביבתו הקרובה. במשתמע על כן, משלא הוכח שנועשה במתקנים שימוש אסור, הם ממשיכים ליהנות (כמתקנים אזרחיים) מהגנה מפני תקיפה, ומשהותקפו – מוטלת על הצד המתקיף (קרי: ישראל) אחריות בינלאומית. בהיעדר ניתוח משפטי, אין גם התייחסות מפורשת בדוח הוועדה לעקרון אי-הפגיעות. עם זאת, במכתבו אל מועצת הביטחון שצורף לדוח ציין המזכ"ל כי: "מתחמי האו"ם הם בלתי-פגיעים, ואמורים להיות מקום מבטחים, במיוחד בשעת מלחמה".

מהי, אם כן, אותה הגנה מוחלטת של אי-פגיעות מתקני האו"ם הגוברת, לגרסת הוועדה, על כל כלל אחר של המשפט הבינלאומי ההומניטרי או על צורך צבאי, ומה היקף תחולתה ותוצאות יישומה בהקשר נתון של סכסוך מזוין?

עקרון אי-הפגיעות נקבע בסעיף II (3) לאמנת החסינויות, ולפיו 'מתקני האו"ם הם בלתי-פגיעים, וכך גם רכושם ונכסיו של הארגון בכל מקום שבו הם נמצאים. כל אלה חסינים מפני חיפוש, תפיסה, החרמה, הפקעה או כל צורת התערבות אחרת על ידי כל רשות מנהלית, משפטית ושיפוטית של המדינה המארחת'. עקרון אי-הפגיעות פוֹרֵש בפרקטיקה של האו"ם – כפי שמצאה את ביטוייה בשורה ארוכה של הסכמי מטה בארצות שבהן פרוסים נציגויות האו"ם וכוחות השלום של הארגון⁹ – ככיבוד מעמדו של האו"ם וסמכותו הייחודית במתחמיו, וכפועל יוצא מכך, כאיסור על כניסה בלתי-מורשית למתחמי האו"ם או על עריכת חיפוש בכלי הרכב של הארגון לכל מטרה או צורך, על ידי כל רשות מרשויות המדינה המארחת. במובן זה נתפס עקרון אי-הפגיעות כאיסור מוחלט שאין להגביל אותו לעתות שלום בלבד, ואין לסייג אותו, כמו את אמנת החסינויות בכללותה, בצורך צבאי או בטעמי ביטחון. ולמרות זאת שגתה ועדת החקירה בהחילה את עקרון אי-הפגיעות – במובנו על פי אמנת החסינויות של האו"ם – על בחינת חוקיות של הפגזות מתקני אונר"א, וזאת משני טעמים:

ראשית – אין דין פגיעה במתקן האו"ם במהלך מלחמה כדין כניסה בלתי-מורשית של רשויות המדינה המארחת למתקן האו"ם לצורך ביצוע חיפוש או מעצר. הראשונה, אם נעשתה בכוונה לתקוף את המתקן על אנשיו, אסורה על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי, אך אין היא בהכרח הפרה כאמור, אם נעשתה בתגובה לירי מתוך המתחם, ובלבד שעמדה ביתר כללי המשפט הבינלאומי ההומניטרי (כלל המידתיות, נקיטת אמצעי זהירות, וכיוצא בזה). השנייה אסורה על פי אמנת החסינויות בכל זמן ומכל סיבה. הקביעה, על כן, שעקרון חסינות האו"ם ומתחמיו הוא עיקרון מוחלט שחל בזמן שלום ומלחמה היא נכונה, כמובן, אך רק במובן שנתייחד לעיקרון זה על פי האמנה, כלומר, במובן של כניסה בלתי-מורשית של רשויות המדינה המארחת למתחמי האו"ם מכל סיבה ולכל צורך, ואפילו הצורך הוא 'צורך צבאי'. במובן זה בלבד, ההגנה היא מוחלטת.

שנית – המשמעות המעשית של הקביעה כי הפגזת מתחם האו"ם היא הפרת עקרון אי-הפגיעות, ומשום כך בלתי-חוקית, היא ששום שימוש לרעה במתקני האו"ם, לרבות ירי מתוכו או מסביבתו, לא יהיה בו כדי לגרוע מההגנה המוחלטת המוענקת לאותו מתקן ולא יצדיק ירי בתגובה, אפילו לא כזה שעומד בכללי המידתיות של המשפט הבינלאומי ההומניטרי. להנחה זו אין בסיס באמנת החסינויות של האו"ם ולא בכללי המשפט הבינלאומי ההומניטרי, שאינם מעניקים הגנה מוחלטת לא רק לאובייקטים אזרחיים שעמם נמנים מתקני האו"ם, אלא גם לאובייקטים הזכאים להגנה מיוחדת כמו בתי תפילה, בתי חולים, נכסי תרבות וכדומה.¹⁰

בהנחה, על כן, שההגנה המוענקת למתקני האו"ם על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי אינה מספקת, והגנת אי-פגיעות המוענקת להם על פי אמנת החסינויות אינה רלוונטית, יש מקום לבחון הענקת הגנה מיוחדת למתקני האו"ם בעת מלחמה, דוגמת זו המוענקת לבתי חולים, לאתרים ארכיאולוגיים, היסטוריים, תרבותיים ודתיים, לאזורי ביטחון ולאזורים בלתי-מוגנים, ועל פי אותם תנאים. ייחודה של ההגנה המיוחדת אינו בעצם קביעת האיסור על תקיפת האובייקט המוגן – שהרי איסור כאמור קיים כבר ביחס לכלל האובייקטים האזרחיים – אלא ביצירת מנגנון של אמצעי הגנה וזהירות מיוחדים, שיפחיתו את הסיכון של פגיעה בלתי-מכוונת או נזקים אגביים לאובייקט המוגן וליושבים בתחומו. ההגנה המיוחדת, כמו הרגילה, אינה הגנה מוחלטת, אלא שלא כמו ההגנה הרגילה, משהוסרה חסינותו המיוחדת של האובייקט המוגן – התנאים, הסייגים ומגבלות התקיפה רבים ונוקשים יותר.

הגנה מיוחדת לאובייקטים אזרחיים נבחרים

מבלי לפגוע בהגנה הכללית המוענקת לאובייקטים אזרחיים מפני תקיפה, הכיר המשפט הבינלאומי ההומניטרי בצורך להעניק הגנה מיוחדת לאובייקטים נבחרים מכלל האובייקטים האזרחיים, בשל ערכם ההומניטרי או חשיבותם ההיסטורית, האמנותית, המדעית, הדתית או אחרת לצדדים לסכסוך, או לקהילה הבינלאומית בכללותה. הגנה מיוחדת יכולה להינתן בהסכם מיוחד בין הצדדים גם לאזורים מיוחדים, לאזורי ביטחון או לאזורים מוגנים או מפורזים, שנועדו להגנתם של אזרחים ושל אלה שמחוץ למעגל הלוחמה.

לראשונה נקבע בתקנות הנספחות לאמנת האג בדבר דיני המלחמה ומנהגיה ביבשה 1907, ובסדרת אמנות בינלאומיות לאורך המאה ה-20,¹¹ כי מעמדם של יחידות ומוסדות רפואיים, אזורים בלתי-מוגנים או מפורזים, ושל נכסי תרבות בעלי

בהנחה, שההגנה המוענקת למתקני האו"ם על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי אינה מספקת, והגנת אי-פגיעות המוענקת להם אינה רלוונטית, יש מקום לבחון הענקת הגנה מיוחדת למתקני האו"ם בעת מלחמה

ערך ארכיאולוגי, היסטורי, אמנותי, דתי ואחר למורשת העמים כולה – יכובד ויוגן בכל עת מפני תקיפה, ובלבד שלא נעשה באובייקט המוגן או בסביבתו שימוש צבאי. תנאי להגנה המיוחדת הוא הכנה בזמן שלום על ידי הצד שבשטחו מצוי האובייקט נשוא ההגנה, ובכלל זה סימונם של בתי חולים או נכסי תרבות באחד מהסמלים המוכרים ובאופן ברור, מיקומם של האובייקטים המוגנים הרחק ככל האפשר ממטרות צבאיות באופן שהתקפה על אותן מטרות לא תסכן את ביטחונם, והודעה על מיקומם של מוסדות רפואיים ונכסי תרבות אלה לצד האחר לסכסוך. תנאי להגנתם של אזורים ביטחון ואזורים בלתי-מוגנים אחרים הוא הסכם מיוחד בין הצדדים המגדיר את גבולותיו של האזור, וסימונו בסימונים מוסכמים.

אובייקט בעל הגנה מיוחדת שנעשה בו שימוש צבאי אסור מאבד את אופיו הניטרלי או ההומניטרי, ובתוך כך גם את ההגנה והחסינות המוענקים לו מפני תקיפה. לגבי מספר מצומצם של נכסי תרבות, שבשל חשיבותם הרבה למורשת האנושות כולה הוענקה להם באמנת האג בדבר הגנת נכסי תרבות 1954 הגנה מיוחדת, הסרת חסינותם אפשרית במקרים של 'צורך צבאי בלתי-נמנע' בלבד, למשך אותו זמן שצורך זה קיים, ובהוראת קצין המפקד על דיוויזיה או יחידה המקבילה לה, או כל מפקד בדרג גבוה ממנו. סייגים אלה הוחמרו בפרוטוקול השני לאמנת האג משנת 1999, ששדרג את ההגנה הכללית המוענקת לנכסי תרבות, וקבע קטגוריה חדשה של נכסי תרבות בעלי חשיבות עליונה למורשת האנושות כולה הזכאים ל'הגנה מוגברת'. חסינותם של נכסי תרבות בעלי הגנה מוגברת תוסר רק אם בעקבות השימוש האסור הפך נכס התרבות למטרה צבאית, כאשר התקפה עליו היא הדרך המעשית היחידה להפסקת השימוש האסור או להשגת היתרון הצבאי המבוקש, לאחר שנוקטו כל אמצעי הזהירות, לרבות אזהרה אפקטיבית, כדי למנוע או למזער ככל האפשר נזק לנכס או לאתר התרבות, ובהחלטה של הדרג הצבאי הגבוה ביותר.

את עקרון ההגנה המיוחדת (או המוגברת) שנקבע באמנות הבינלאומיות אמורים הצדדים ליישם בהסכם שביניהם ולהתאימו, בשינויים המחויבים, לנסיבותיו של כל אובייקט וסכסוך נתונים. בצד קביעת עקרון ההגנה המיוחדת, על כן, קראו אמנות ג'נבה הראשונה והרביעית, הפרוטוקול הנוסף הראשון לאמנות ג'נבה ואמנת האג בדבר הגנת נכסי תרבות לצדדים לסכסוך להתקשר בהסכמים מיוחדים, שיבטיחו את ההגנה המיוחדת על פי האמנה לבתי חולים, לנכסי תרבות, לאזורי ביטחון ולאזורים בלתי-מוגנים אחרים המצויים בשטחיהם.¹² לגבי כמה מן האובייקטים, ההסכם המיוחד בין הצדדים הוא תנאי להענקת ההגנה המיוחדת. לגבי אחרים, אין בהסכם המיוחד אלא חזרה על עקרונות אמנת המסגרת שבה קשורים הצדדים לסכסוך כבר ממילא. אולם גם אז, ערכו של ההסכם המיוחד בכך שהוא מאלץ

את הצדדים לדון בהתחייבויותיהם על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי, לחזור ולהתחייב בהן במפורש, ובכך גם לשמש תמריץ לקיומן.

הגנה מיוחדת למתקני אונר"א בהסכם בין ישראל, האו"ם ו'הצד האלים'

הגנה מיוחדת למתקני האו"ם באזורי סכסוך – ראוי היה שתוכר על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי, לצד הגנות אחרות שהוענקו במהלך חצי המאה האחרונה לאובייקטים אזרחיים נבחרים. אולם בהיעדר תמריץ שיניע את גלגלי הדיפלומטיה הבינלאומית, הסיכוי לאימוצה של אמנה בינלאומית בעת הזאת הוא נמוך. מבחינתם של ישראל והאו"ם, על כן, הסכם מיוחד בין הצדדים נותר האופציה היחידה לפתרון הבעיה המיידית של הגנת מתקני אונר"א ברצועת עזה.

מבלי לפגוע במעמדם של כלל מתקני אונר"א הפזורים בשטח הרצועה, ניתן יהיה לשקול בהסכם בין ישראל לאו"ם מתן הגנה מיוחדת למספר מוגדר ומצומצם יותר של מתקנים, שבהם ישוכנו מבקשי המקלט. ישראל תתחייב לכבד את מעמדם המוגן של מתקני אונר"א, להימנע מפגיעה בהם או בסביבתם הקרובה ולנקוט את אמצעי הזהירות הנדרשים (שחלקם כבר קיימים בפרקטיקה של יחסי ישראל-אונר"א) כדי למנוע ולמזער כל נזק למתקן ולשוהים בו. במקרה של שימוש אסור ובהתאם לנסיבות, תתחייב ישראל להתריע על השימוש האסור ולהזהיר שהמשך השימוש כאמור יגרום להסרת חסינותו של המתקן מפני תקיפה. במקרה של הסרת החסינות, ובדומה למשטר ההגנה על נכסי תרבות בעלי חשיבות מרבית, תופקד ההחלטה על ירי לכיוון המתקן או לסביבתו בידי הדרג הצבאי הבכיר ביותר. האו"ם מצידו יתחייב לסמן את המבנים בסמל האו"ם, ולהודיע על מיקומם לישראל. כמו כן יתחייב הארגון שלא לעשות, להתיר לעשות, או לעשות הכל כדי למנוע שימוש לרעה במתקן ובסביבתו הקרובה, לרבות אחסון חומרי לחימה או לוחמים, לצורך

מיגון מפני תקיפה. בהתחייבות ההסכמית שלא לעשות שימוש לרעה במתקני האו"ם יש גם משום הודאה מכלל לא רק בכך ששימוש כזה כבר נעשה (הודאה שנעשתה מפורשות) אלא בכך שהוא אפשרי, ובאתגר שאפשרות כזו מציבה בפני הארגון. במלחמה על התדמית הבינלאומית (של הארגון ושל ישראל) יש להודאה כזו חשיבות בעיקר בשל העובדה שטענותיה הקודמות של ישראל בדבר ירי מתוך מתחם האו"ם או אחסון כלי נשק בתוכו נתקבלו

על ידי ועדת המזכ"ל ב-2009 במידה לא קטנה של שאט נפש¹³. מתוך חרדה לנזק התדמיתי שיש בטענה כאמור לארגון האו"ם, המליצה אז הוועדה שישראל תחזור בה מטענתה ותתנצל בפני האו"ם¹⁴. בדיעבד, ומבלי לקבוע דבר בשאלה אם שימוש

בהיעדר תמריץ שיניע את גלגלי הדיפלומטיה הבינלאומית, הסיכוי לאימוצה של אמנה בינלאומית בעת הזאת הוא נמוך

אסור אכן נעשה במתקני האו"ם במהלך 'עופרת יצוקה', נדמה שהאפשרות שנעשה או שייעשה בהם שימוש כאמור כבר אינה כה מופרכת כפי שנראה היה לאותה וועדה. בהבדל, עם זאת, מהסכמים מיוחדים אחרים בין צדדים לסכסוך, הקושי העיקרי בהסכם בין ישראל לאו"ם, אם ייחתם, הוא בכך שהצדדים להסכם אינם הצדדים לסכסוך, שהצד האחר להסכם (האו"ם) אינו יכול (לבדו) למלא או אפילו להבטיח את מילוי כלל ההתחייבויות על פי ההסכם, ושהצד לסכסוך (חמאס) שאינו יכול, אינו רוצה או אינו מוזמן להתקשר בהסכם ישירות, מחזיק בידיו את המפתח לכיבודו של ההסכם או להפרתו. להסכמתו 'האילמת'¹⁵ תהיה, על כן, חשיבות מכרעת לכיבודו של ההסכם ולכיבוד ההגנה המיוחדת המוענקת על פיו למתקני האו"ם. עם קושי זה בדיוק התמודדה ישראל בתום מבצע 'ענבי זעם', כאשר התקבל לראשונה בכתב מסמך הבנות בין ישראל ללבנון, שהוציא את שטחי הגליל ואת כפרי דרום-לבנון ממעגל העימות בין ישראל לחזבאללה. הפיקוח על החלת ההבנות הופקד בידי קבוצת ניטור המורכבת מהצדדים להבנות, ארצות-הברית, צרפת וסוריה, ובסיוע קבוצת התייעצות המורכבת מנציגי ארצות-הברית, צרפת, האיחוד האירופי, רוסיה וצדדים מעוניינים אחרים. הצד לסכסוך, היחידי או העיקרי, לא היה צד להבנות, אולם רק 'הסכמתו האילמת' אפשרה, באופן זמני לפחות,

את כיבודו של המסמך.¹⁶

מלבד האנלוגיה הכמעט מושלמת שבין ה'צד האחר' לסכסוך בגזרת הלבנון לזה שבגזרת הרצועה, מאפייניו כיישות בלתי מדינתית ואופיה של הלחימה באיזורים של ריכוזי אוכלוסיה אזרחית, יש למסמך ההבנות ערך תקדימי בכמה מובנים: ראשית, הוא הוכחה לכך שהסכם מיוחד בין צדדים לסכסוך נתון הוא לעיתים הכרחי כדי להבטיח הוצאתם של איזורים אזרחיים ממעגל הלחימה, למרות שעקרון האבחנה בין אזרחים ללוחמים הוא עקרון יסוד של המשפט הבינלאומי ההומניטרי (ההסכמי והמנהגי) לו מחויבים הם ממילא; ושנית, הוא ראייה לכך שהסכם כאמור אפשרי גם בין צדדים לסכסוך שאינם מכירים בלגיטימיות של האחר, כאשר לכל הצדדים המעורבים יש אינטרס במניעת הפגיעה באוכלוסיה האזרחית. ובכל

הסכם הבנות על הגנה מיוחדת למתקני אונר"א הוא אינטרס משותף לשני הצדדים. האו"ם יזכה בהתחייבות ישראלית להגנה מפני תקיפה על מתקניו וישראל תזכה בהתחייבות למניעת שימוש לרעה במתקני האו"ם ובסביבתם הקרובה, מצד האו"ם והשותף 'האילים'

זאת, ייחודו של הסכם מיוחד בין ישראל לאו"ם הוא באינטרס הכפול של האו"ם: למנוע פגיעה ישראלית במתקניו ובאוכלוסיה האזרחית שבתוכם, ולמנוע שימוש לרעה במתקנים אלה על ידי חמאס או ארגונים אחרים ברצועה שמלבד היותו הפרה של דיני המלחמה, יש בו גם הפרה בוטה של הנטרליות של האו"ם ועקרון אי הפגיעות של מתקניו במובנו על פי סעיף II (3) לאמנת החסינויות.

בהנחה שהנסיבות שהביאו למבצעים 'עופרת יצוקה' ו'צוק איתן' לא השתנו, שמתקני אונר"א ברצועה נותרו פגיעים כשהיו ושוועדת חקירה של האו"ם – שעיימה מסכימה ישראל באופן חריג (אך קבוע) לשתף פעולה – מוקמת כעניין שבשגרה בתום כל מבצע ופגיעה במתקני האו"ם – הסכם הבנות על הגנה מיוחדת למתקני אונר"א הוא אינטרס משותף לשני הצדדים. האו"ם יזכה בהתחייבות ישראלית להגנה מפני תקיפה על מתקניו, שתהיה מעוגנת במשטר של הגנות ואמצעי זהירות, וישראל, לראשונה אולי, תזכה בהתחייבות למניעת שימוש לרעה במתקני האו"ם ובסביבתם הקרובה, מצד האו"ם והשותף 'האילים'. הסכם מיוחד שבו האו"ם אינו רק נשוא החסינות מפני תקיפה אלא גם צד להסכם בעל חביות בינלאומיות משלימות יפתח, אולי, פתח לדו-שיח מקיף יותר בין ישראל לאו"ם על מכלול יחסי ישראל-אונר"א באזור. וחשוב מכל אלה – הענקת משטר של הגנה מיוחדת למתקני האו"ם היא עניינם הקיומי של אלפי עקורים שמבקשים בהם מקלט מפני פגיעה, ושבעבורם הדגל הכחול נותר ההבטחה – היחידה אולי – לחיים.

הערות

- 1 טענת ישראל שבמהלך 'עופרת יצוקה' בוצע ירי לעבר כוחות צה"ל מתוך מתחמי האו"ם נדחתה על ידי ועדת החקירה שהקים מזכ"ל האו"ם לבחינת הפגיעות במתקני אונר"א כלא נכונה, אם לא כבלתי אפשרית. בדו"ח ועדת החקירה שהקים המזכ"ל לבחינת הפגיעות במתקני אונר"א במהלך 'צוק איתן' קבעה הוועדה כי בשני מקרים (בתי הספר בג'בלייה ונוסיירת) האפשרות שאכן בוצע ירי מתוך מתחם האו"ם היא בעלת סבירות גבוהה.
Summary by the Secretary-General of the Report of the United Nations Headquarters Board of Inquiry into Certain Incidents in the Gaza Strip between 27 December 2008 and 19 January 2009, A/63/855-S/2009/250 of 15 May 2009, paras. 70, 82.
- 2 על החקירות הפליליות שנפתחו בכמה אירועים הקשורים לפגיעות במתקני אונר"א, ראו:
Decisions of the IDF Military Advocate General Regarding Exceptional Incidents into which, Following an Assessment by the FFAM, the MAG has ordered Criminal Investigation, update 2 (27/12/2014) (<http://www.mag.idf.il/261-6958-en/patzar.aspx>); and update 3 (22/3/2015) (<http://www.mag.idf.il/163-7183-en/patzar.aspx>).
- 3 בהיעדר הגדרה כוללת, באמנת זכויות היתר והחסינויות של האו"ם ('אמנת החסינויות') הוגדרו מתחמי האו"ם בפרקטיקה של הארגון בשני אופנים: גיאוגרפי – תוך ציון מיקומו המדויק של הבניין או המתחם; או פונקציונלי – על פי המבחן הכפול של שליטה וסמכות במתחם ועשיית שימוש בו למטרות הארגון ולביצוע הפונקציות שלו. על פי המבחן הפונקציונלי, מתקני אונר"א ומתחמי ברצועת עזה המצויים בשליטתה ותחת פיקוחה של הסוכנות ומשמשים אותה לבצוע מטרותיה ולמילוי הפונקציות שעליהן היא מופקדת – ובכלל זה בתי ספר, מרכזי הכשרה וקליניקות רפואיות – נחשבים כמתקני או"ם. תפישה זו מקובלת גם על ישראל. הדוח הישראלי על מבצע 'צוק איתן' כולל את ההבהרה הבאה על אופיים של מתקני האו"ם ברצועה:

- “UN facilities in the Gaza Strip include not only official headquarters, but also hundreds of other buildings, including schools and medical clinics that bear UN insignia”. The 2014 Gaza Conflict, 7 July – 26 August 2014, Factual and Legal Aspects, May 2015, p. 146, fn. 411.
- 4 סעיף 37 לפרוטוקול הנוסף לאמנות ג'נבה 1949 (הפרוטוקול הראשון) 1977 אסר על שימוש כוזב בסמל האו"ם. על פי חוקת בית הדין הבינלאומי הפלילי 1998, שימוש לא נאות בדגל או בסמל ובמידים צבאיים של האומות המאוחדות, הגורם למוות או לפגיעה גופנית חמורה, הוא פשע מלחמה (סעיף 8(ב) (vii)).
- 5 האמנה בדבר ביטחונם של אנשי האו"ם 1994 הפלילה את ההתקפה על אנשים, מתקנים וכלי רכב של כוחות השלום של האו"ם. סעיף 8(ב) (iii) לחוקת בית הדין הבינלאומי הפלילי 1998 קבע כי התקפה על אנשים, מתקנים, יחידות או כלי רכב המעורבים במשימות סיוע הומניטרי או שמירה על השלום היא פשע מלחמה. הפרוטוקול השני לאמנה בדבר איסורים והגבלות על השימוש בכלי נשק קונוונציונליים מסוימים 1980 העניק לאנשי הכוח הגנה מפני מוקשים באזורים שבהם הם פועלים (סעיף 8).
- 6 ארגון הסעד והתעסוקה של הפליטים הפלסטינים (אונר"א) הוקם בהחלטת העצרת הכללית (IV) 302 ב-8 בדצמבר 1949. מעמדו כארגון משנה של העצרת נגזר מסעיף 22 למגילת האו"ם, המסמיק את העצרת להקים אורגנים משניים לצורך מילוי משימותיה. מעמד הסוכנות באזורי הגדה המערבית ורצועת עזה הוסדר בתום מלחמת ששת הימים בחילופי אגרות בין הסוכנות לישראל, שנודעו בשם הסכם מיצ'למור-קומיי מיום 14 ביוני 1967, שלפיו הסכימה ישראל להמשיך פעילותה של הסוכנות בשטחים, ולתחולת אמנת החסינויות של האו"ם ביחסים שבין ישראל לסוכנות.
- 7 Summary by the Secretary-General of the Report of the United Nations Headquarters Board of Inquiry, 2009, note 1, paras. 16, 26, 91. ראו גם: GA Resolution 64/89 (preamble) and GA Resolution 69/88 (preamble, paras. 17 and 18).
- 8 Summary by the Secretary-General of the Report of the United Nations Headquarters Board of Inquiry into Certain Incidents that Occurred in the Gaza Strip between 8 July 2014 and 26 August 2014, S/2015/286 of 25 April 2015 (Annex).
- 9 אמנת החסינויות של האו"ם (סעיף II(3)), הסכם המטה בין האו"ם לארצות-הברית 1947 (סעיף III(9)), הסכם סטנדרטי בדבר מעמדם של כוחות השלום של האו"ם בין ארגון האו"ם ו[המדינה המארחת], סעיף 16.
- 10 שלא כמו ועדות החקירה של המזכ"ל, ועדות החקירה שהוקמו על ידי המועצה לזכויות אדם של האו"ם בחנו את חוקיותן של פגיעות צה"ל בבתי הספר של אונר"א במבצעים 'עופרת יצוקה' ו'צוק איתן' על פי כללי המשפט הבינלאומי ההומניטרי. ועדת החקירה למבצע 'צוק איתן', עם זאת, ציינה שפגיעה במתקני האו"ם עשויה אמנם לעורר שאלות הקשורות בהגנתם מפני התערבות על פי אמנת החסינויות של האו"ם, אך הדיון בהן על פי האמנה חורג מסמכותה. ראה: Report of the United Nations Fact-finding Mission on the Gaza Conflict, A/HRC/12/48 of 25 September 2009, paras. 586-595; Report of the detailed findings of the Independent Commission of Inquiry established pursuant to Human Rights Council Resolution S-21/1, HRC/29/CRP.4 of 23 June 2015, para. 449.
- 11 תקנה 27 לתקנות האג, 1907, אמנת ג'נבה הראשונה, 1949 (סעיפים 19-23), אמנת ג'נבה הרביעית 1949 (סעיפים 14, 18, 19), הפרוטוקול הראשון 1977, (סעיפים 12, 13,

- 53, 59 ו'60), אמנת האג בדבר הגנת נכסי תרבות בשעת סכסוך מזוין 1954 (סעיפים 4, 6, 8-11), והפרוטוקול השני לאמנת האג בדבר נכסי תרבות, 1999 (סעיפים 5, 6, 10-13).
- 12 ICRC Study in Customary IHL database. Rule 35. <https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>
- 13 בדו"ח ועדת המזכ"ל מ'2009 נאמר בין היתר:
"The Board expressed the view that public allegations by a Member State of misuse of United Nations premises for military activity should only be made on the basis of certainty, because of the gravity of such allegations, their effect upon public perceptions of the Organization and their serious implications for the safety and security of its staff in the area of on-going military operations." (note 1, para.106).
- 14 המלצתה הראשונה של הוועדה היתה:
The Board recommended that the United Nations should seek formal acknowledgment by the Government of Israel that its public statements alleging that Palestinians had fired from within the UNRWA Jabalia school on 6 January and from within the UNRWA Field Office compound of 15 January were untrue and were regretted" (Recommendation 1).
- 15 ליאור אבני, "מיקוח אילם בין מדינה לארגון תת-מדינתי: ישראל וחזבאללה מהבנות "דין וחשבון" עד "ענבי זעם", 1993-1996", פוליטיקה, כתב עת למדע המדינה ויחסים בינלאומיים, גיליון 21 כללי, 2012, עמ' 4.
- 16 הבנות 'ענבי זעם' 1996 כללו בין היתר, את ההתחייבויות הבאות:
 - 1 קבוצות חמושות בלבנון לא תבצענה התקפות על ידי טילי קטיושה או נשק מכל סוג אחר אל ישראל.
 - 2 ישראל ואלה המשתפים עימה פעולה לא יירו מכל נשק שהוא אל אזרחים או מטרות אזרחיות בלבנון.
 - 3 מעבר לזה, שני הצדדים מחויבים להבטיח כי בשום נסיבות לא יהיו אזרחים יעד להתקפה, וכי ריכוזי אוכלוסייה אזרחית ומתקנים תעשייתיים וחשמליים לא ישמשו כנקודות מוצא להתקפות. <http://www.knesset.gov.il/process/docs/grapes.htm>

האזרחים הערבים בישראל: מגמות עדכניות על פי סקרי דעת קהל אחרונים

איתמר רדאי, מאיר אלרן, יוסף מקלדה, מיה קורנברג

סקרי דעת הקהל החדשים שנערכו על ידי מכון סטאטנט בקרב האזרחים הערבים בישראל מתווספים למחקר הקיים, ושופכים אור על מגמות מעניינות בגישות הרווחות בציבור הערבי בישראל. ברמה האישית מצביעות תוצאות הסקרים על הזהויות המורכבות של הערבים בישראל הכוללות דת, השתייכות עדתית, זהות ישראלית וזהות פלסטינית. הסקרים מצביעים גם על כך שאזרחים ערבים חשים מופלים לרעה מבחינה חברתית ומצד הממסד. יתר על כן, ההשתייכות הדתית/עדתית קשורה לעמדות כלפי המדינה, לזהות האישית, לדעות על אפליה ואף לדפוסי הצבעה בבחירות. על קובעי המדיניות בישראל לתת את הדעת על ממצאים אלה בבואם לדון ביחסי יהודים וערבים במדינה, ובהשלכותיהם על ביטחון המדינה.

מילות מפתח: אזרחים ערבים, סקרי דעת קהל, אפליה, ישראלים, פלסטינים.

מבוא

בישראל חיים כיום 1.38 מיליון אזרחים ערבים, לא כולל מזרח-ירושלים על 300,000 תושביה, שאינם אזרחים אלא תושבי קבע. האזרחים הערבים מהווים כ-20 אחוזים מכלל אוכלוסיית המדינה. מכוני סקרים רבים עורכים מחקרי עומק

ד"ר איתמר רדאי הוא מנהל תוכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי במרכז משה דיין, אוניברסיטת תל-אביב, וחוקר אורח בתוכנית המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי בנושא הערבים בישראל; תת-אלוף (מיל') מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, וראש תוכנית המחקר בנושא הערבים בישראל; מר יוסף מקלדה הוא מנכ"ל מכון סטאטנט, מכון מחקר סטטיסטי; מיה קורנברג היא עוזרת מחקר בתוכנית המחקר בנושא הערבים בישראל במכון למחקרי ביטחון לאומי. מחקר זה נערך על ידי תוכנית המחקר בנושא ערבים בישראל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, בתמיכת קרן משפחת נויבאואר מפילדלפיה, ארצות-הברית.

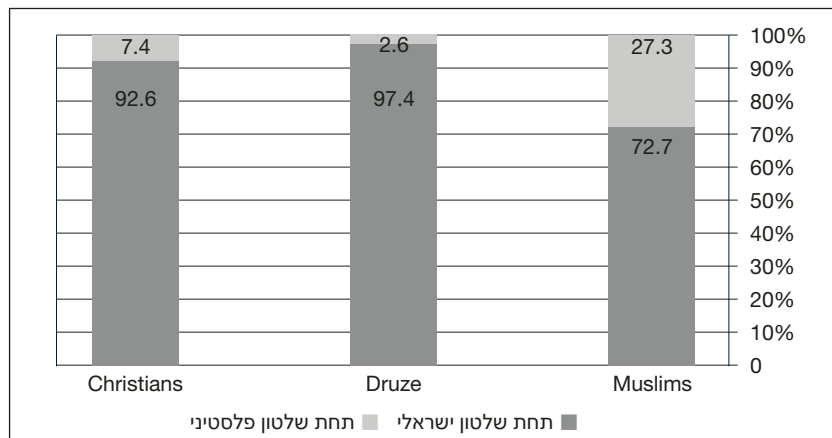
הבוחנים את האוכלוסייה היהודית, אולם קיים מחסור בסקרי דעת קהל הבוחנים את עמדותיהם של אזרחי המדינה הערבים. הסקר היחידי המתמקד בציבור הערבי במדינת ישראל באופן שיטתי בעשור האחרון הוא מדד יחסי יהודים-ערבים הנערך בניהולו של פרופ' סמי סמוחה על ידי אוניברסיטת חיפה והמכון הישראלי לדמוקרטיה ומתפרסם אחת לשנה. אמנם, קיימים סקרי דעת קהל אחרים הכוללים משיבים ערבים והעוסקים בנושאים שיש להם נגיעה לציבור הערבי, אך אלה אינם מתמקדים באופן שיטתי בציבור זה. זו הסיבה לכך שהסקרים העדכניים שנערכו על ידי מכון סטאטנט בדצמבר 2014 ובפברואר 2015 מהווים תרומה ייחודית ורב-תועלת¹. הסקרים שופכים אור על תחום שהוזנח בעבר ומציגים כמה ממצאים חדשים ומעניינים, בין היתר, שאלות שלא נדונו בסקרים קודמים כגון העמדה בנושא פיגועי הטרור נגד מטרות ישראליות, או מעמדו של הר הבית/מסגד אל-אקצה. בחלק מהסקרים קיימים פערים בין סקרים אלו לסקרים שונים, אותם ניתן ככל הנראה להסביר בכך שנערכו בתקופה שונה, או שניסוח השאלות היה שונה. אין להפחית מחשיבותם של סקרים אלה ככלי לניתוח מגמות שוטפות בקרב האוכלוסייה הערבית, ומהשלכותיהם על הביטחון הלאומי של ישראל. העיסוק בנושא המיעוט הערבי בישראל, ביחסיו עם הרוב היהודי על רקע הסכסוך הערבי-ישראלי, במגמות הבולטות בציבור זה ובהשלכותיהן על הביטחון הלאומי הוזנח תקופה ארוכה מדי. מטרת מאמר זה היא להציג את תוצאות הסקרים, לנתח אותם ולהציע המלצות בתחום המדיניות. לאור חשיבות התוצאות וכדי להציג תמונה כוללת של המגמות העכשוויות, נפתח בהצגתן.

סקר סטאטנט דצמבר 2014

מכון סטאטנט ביצע סקר מקיף בקרב הערבים בישראל בחודש דצמבר 2014, שבו הם נשאלו על עמדותיהם במספר נושאים, לרבות מדינה וחברה, היחס לפיגועי טרור וזהות. הסקר נערך באמצעות הטלפון בשפה הערבית וכלל 700 נסקרים בקירוב. מאמר זה יסכם את הנושאים העיקריים העולים מסקר רב-חשיבות זה, וינתח את חשיבותם בהשוואה לתוצאותיהם של סקרים קודמים שנערכו בקרב הציבור הערבי בישראל.

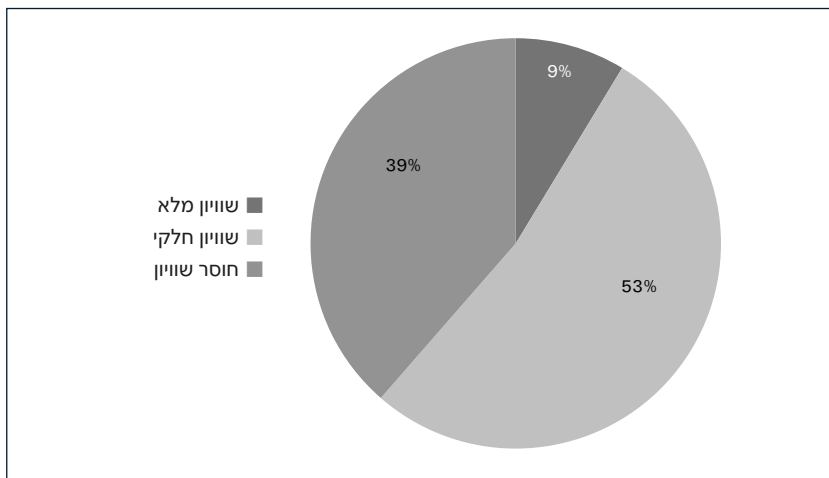
הסקר מצביע על מספר מגמות בכל הנוגע לעמדות של האוכלוסייה הערבית כלפי המדינה והחברה הישראלית. בראייה כוללת, רוב הממצאים אינם חורגים מן התוצאות של מחקרים קודמים בנושאים אלה. כאשר נשאלו הנסקרים תחת איזה שלטון הם היו מעדיפים לחיות, השיבו 77% מן הערבים כי הם יעדיפו את השלטון הישראלי, ואילו ה-23% הנותרים השיבו כי השלטון הפלסטיני עדיף מבחינתם. (תרשים 1) תוצאות אלה מחזקות את הממצאים של סקרים קודמים, והן מציינות כי הרוב המכריע של הציבור הערבי רואה עצמו כחלק מן החברה הישראלית. סמי

סמוחה מסביר: "הערבים בישראל הפכו לבעלי עניין בחברה הישראלית במהלך 65 השנים האחרונות, ויש להם אינטרס קבוע להיות חלק מן המדינה ולחיות בה".²



תרשים 1: הממשלה המועדפת על הערבים בישראל, דצמבר 2014

עם זאת, סקר מכון סטאטנט מצביע על תחושה עמוקה של אפליה בקרב הציבור הערבי בישראל (תרשים 2). 38% מן המשיבים סברו כי קיימת אפליה מצד הרשויות בישראל, ו-53% האמינו כי מתקיים שוויון חלקי בלבד. 9% בלבד מן הנסקרים סבורים כי הרשויות בישראל מעניקות יחס שוויוני והוגן לחלוטין לאזרחים הערבים. ממצאים אלה מאשרים את תוצאותיהם של מחקרים קודמים. מדד יחסי ערבים-יהודים לשנת 2012 ציין כי 70.5% מן הערבים האמינו שהממשלה מתייחסת לערבים כאל אזרחים מדרגה שנייה.³ הסקר של מכון ברוקינגס משנת 2011 מצא כי רק 3% מן הערבים השיבו כי התקיים שוויון מלא, 57% ציינו כי התקיים שוויון בפני החוק אך במקביל התקיימה אפליה ממסדית וחברתית, ו-36% מן הנסקרים השיבו כי בישראל התקיים משטר אפרטהייד. בנוסף לאפליה ממוסדת, אזרחים ערבים רבים חיים בהרגשה שהחברה היהודית בישראל מאמצת עמדות גזעניות כלפי ערבים.⁴ הרוב המכריע של המשיבים (86%) סברו כי ישראל היא מדינה גזענית באופן מתון או גזענית מאוד כלפי האוכלוסייה הערבית, ואילו 14% בלבד חשו כי התקיימה מידה מועטה בלבד של גזענות כלפי האזרחים הערבים במדינה. בהסתכלות כוללת עולות תוצאות אלה בקנה אחד עם תוצאותיהם של סקרים קודמים. כך, למשל, סקר שנערך ב-2007 מטעם תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב מצא כי 75% מן המשיבים חשו שקיימת אפליה ברמה הלאומית, הכלכלית, החברתית והתרבותית.⁵



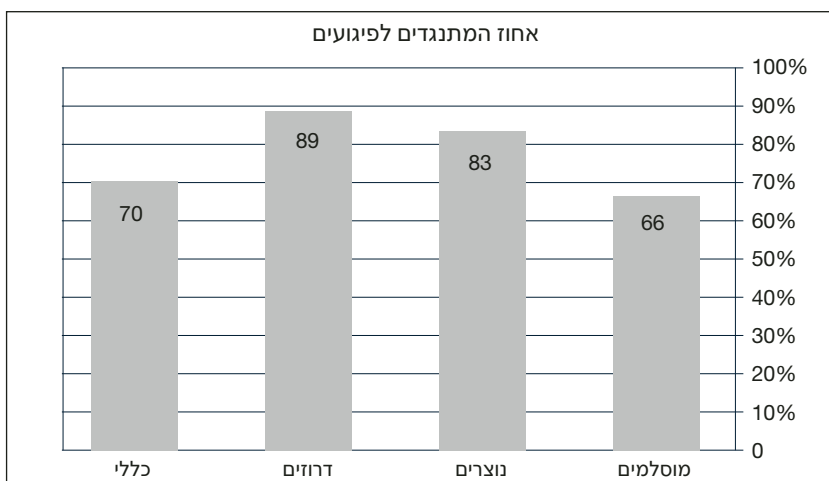
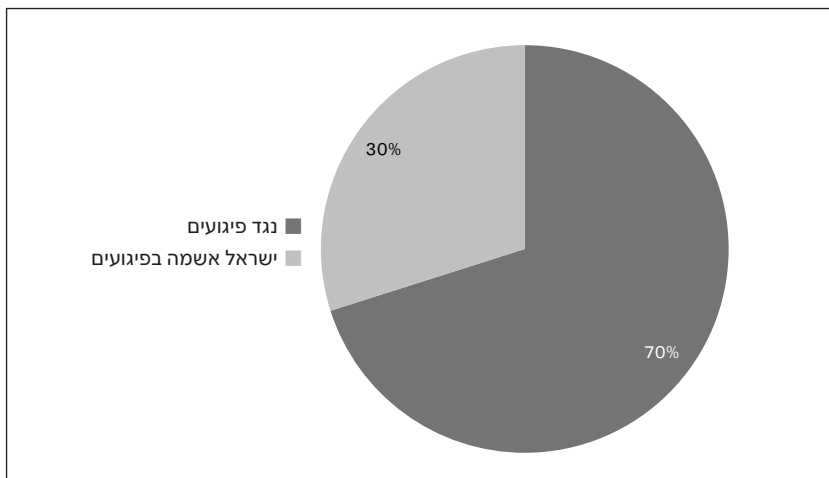
תרשים 2: תחושת השוויון בקרב הערבים בישראל

טבלה 1: דעתם של הערבים בישראל על יחסה של המדינה אליהם

הגוף העורך את הסקר	אפליה ממוסדת/כללית	שוויון מוחלט
מכון סטאטנט	38%	9%
תכנית אדנאואר	75%	
מדד יחסי ערבים-יהודים	70.5%	
מכון ברוקינגס	57%	3%

הערה: בסקר סטטנט, 53% ציינו שאין שוויון מלא, יש שוויון או אפליה חלקית.

הסקר הציג כמה ממצאים בעלי משמעות גם לגבי עמדות כלפי פיגועי טרור. מרבית הנסקרים (70%) גינו את התקפות הטרור שבוצעו בירושלים ובתל-אביב בסתיו 2014, אולם 30% סברו כי למדיניות הישראלית הייתה תרומה מבחינת האחריות להתקפות אלה (תרשים 3). כמו כן, התקיים קשר בין רמת ההשכלה והנטייה להאשים את ישראל, כאשר משיבים רבים יותר בעלי השכלה גבוהה הטילו את האשמה על ישראל. באותו הקשר, רוב מכריע של המשיבים (84%) היה משוכנע כי ישראל פעלה מתוך כוונה להפר את הסטטוס קוו ההיסטורי בהר הבית בירושלים (אל-חרם אי-שרף או מסגד אל-אקצא), בתקופה בה אירעו מספר פיגועי טרור והפגנות אלימות על רקע המתיחות הגוברת סביב אתר קדוש זה. עם זאת, 75% סברו כי היה על המנהיגים הערבים לגנות את הפיגועים, ורק 14% סברו כי לא היה צורך כזה. סקר זה היה ייחודי בעיסוקו בעמדות כלפי פיגועי הטרור, שכן סקרים קודמים שנערכו בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל נמנעו מעיסוק בנושא זה.



תרשים 3: עמדת ערביי ישראל בנושא פיגועי טרור

מחקרים שנערכו על אודות הערבים בישראל לאורך השנים הציגו תמונה של חברה חצויה בעלת זהות מפוצלת, הנעה בין "ישראליות" מצד אחד לבין "פלסטיניות" מצד אחר. הסקר הנוכחי מחזק את התפיסה שהציבור הערבי בישראל מאופיין בריבוי זהויות (תרשים 4). 33% מן הנסקרים לא זיהו עצמם כישראלים ואף לא כפלסטינים, 31% מן הנסקרים זיהו עצמם כפלסטינים, 30% זיהו עצמם כישראלים, ואילו 7% מן המשיבים לסקר זיהו עצמם כישראלים ופלסטינים גם יחד. תוצאות אלה מצביעות על קיומה של זהות מורכבת, רבת-פנים ומפוצלת, עם הבדלים דקים רבים וזהויות משנה מרובות. לשם השוואה ועל מנת להוסיף עוד

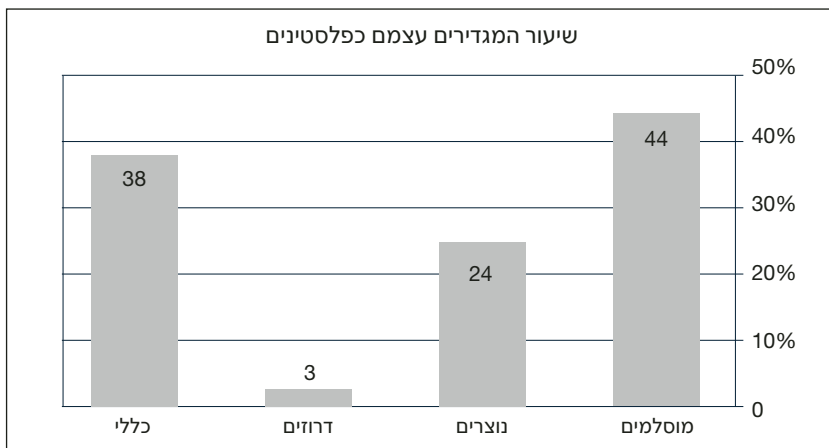
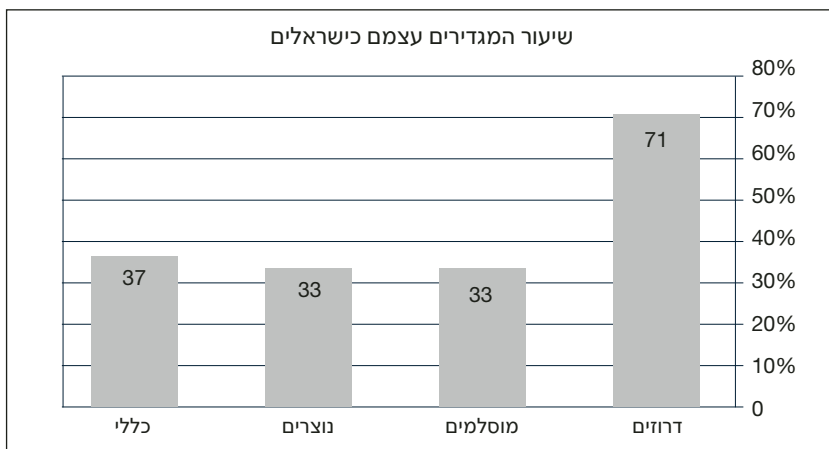
כמה הבחנות דקות, סקר מכון ברוקינגס משנת 2010 מצא כי 22% מן המשיבים ציינו כי ההיבט הפלסטיני היה החשוב ביותר בזהותם, 12% השיבו כי הזהות הישראלית מובילה, 36% הצביעו על זהותם הערבית כחשובה ביותר ו-19% מן הנסקרים השיבו כי הם בראש ובראשונה מוסלמים (טבלה 2).⁶ מדד יחסי ערבים-יהודים בישראל מצא כי מספר המשיבים שצינו "ישראלי" כזהותם החשובה ביותר ירד מ-30% בקירוב בשנת 2003 ל-12% בשנת 2013.⁷ מסקנה חשובה נוספת הנגזרת מתוצאות הסקר של סטאטנט היא ההבדל הניכר בעמדות הקיים בין ערבים, או בין אזרחים דוברי ערבית הנמנים עם קהילות דתיות או עדות שונות.

טבלה 2: זהויות עיקריות בקרב האזרחים הערבים

מכון סטאטנט	פלסטינים (זהות עיקרית)	ישראלים (זהות עיקרית)
מכון סטאטנט	31%	30%
Brookings	22%	12%

הפער הגדול והידוע ביותר מתקיים בין הדרוזים לבין שאר הציבור דובר הערבית בישראל. בעוד 71% מן הדרוזים הגדירו עצמם כישראלים, רק 33% מן הנוצרים והמוסלמים עשו כך.

גם בנושא הר הבית נרשמו ממצאים מפתיעים בפילוח בין-עדתי: לא רק 90% מן הערבים המוסלמים, אלא גם 66% מקרב הערבים הנוצרים ואף 54% מן הדרוזים סברו כי ישראל פועלת כדי לאיים על הסטטוס קוו בהר הבית. לעומת זאת, 47% מן המוסלמים סברו שקיימת בישראל גזענות ו-41% האמינו כי קיימת אפליה ממוסדת, ואילו 25% מן הנוצרים ו-22% מן הדרוזים סברו שבישראל קיימת גזענות, ו-31% מהנוצרים ו-19% מן הדרוזים האמינו שקיימת בישראל אפליה ממוסדת. תוצאות אלה, עם כל הבעייתיות הגלומה בהן, שבות ומאשרות כי הדרוזים כציבור קשורים במידה רבה יותר לזהות הישראלית, וכי גם הנוצרים נוטים במידה רבה יותר לאמץ עמדה חיובית כלפי מדינת ישראל והחברה הישראלית, בהשוואה לאוכלוסייה המוסלמית. ממצאים אלה נתמכים בתוצאות סקר מכון ברוקינגס משנת 2010. הסקר הצביע על כך שבקרב האוכלוסייה הדרוזית, הזהות החשובה ביותר הייתה הזהות הדרוזית (39%) ואחריה הזהות הישראלית (31%), הערבית (16%) והפלסטינית (8%).⁸ תוצאות הסקר שנערך עבור מכון ברוקינגס מרמזות על מתאם בין זהויות דתיות ועדתיות לבין העמדות כלפי המדינה. בדומה לתוצאות סקר סטאטנט, גם בסקר זה דירגו הנסקרים הדרוזים את הזהות הישראלית כמובילה. על פי תוצאות סקר מכון ברוקינגס, הנוצרים דירגו את זהותם הערבית כחשובה ביותר (53%), ואחריה את הזהות הפלסטינית (15%) והזהות הישראלית (12%), כאשר הזהות הנוצרית במקום האחרון (9%). גם הציבור המוסלמי דירג את זהותו הערבית במקום

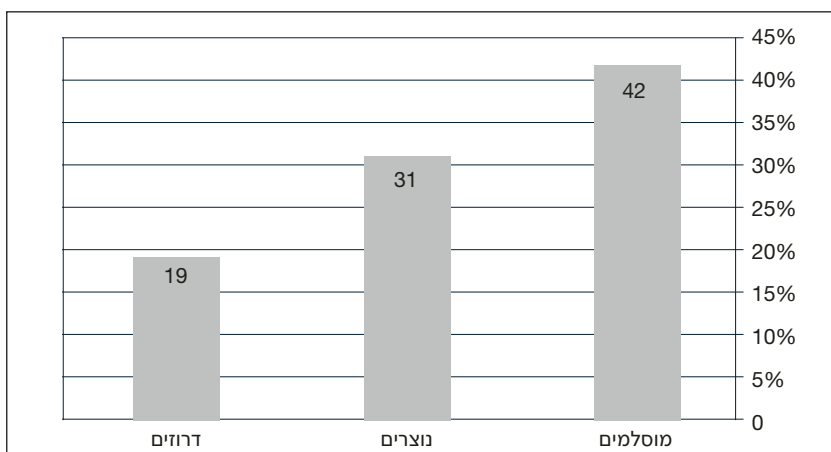


תרשים 4: זהות עצמית בקרב קהילת הערבים בישראל

הראשון (34%), ואחריה את הזהות המוסלמית (27%) והזהות הפלסטינית (24%), והזהות הישראלית במקום האחרון (10%). ראוי לציין כי מוסלמים דירגו את הזהות הפלסטינית במקום גבוה יותר מאשר הנסקרים הנוצרים, בדומה לממצאי סקר סטאטנט. ממצאי סטאטנט מאשרים את תוצאותיהם של מחקרים קודמים, והם מצביעים על מתאם בין ההשתייכות הדתית והעדתית לבין העמדות כלפי מדינת ישראל, הזהות הערבית והזהות הפלסטינית.

טבלה 3: עמדות בחלוקה דתית ועדתית

השתייכות דתית	מזדהים כישראלים (סטאטנט)	תופסים את ישראל כגזענית	טוענים כי ישראל מזיקה להר הבית	סבורים שקיימת אפליה בישראל
דרוזים	71%	22%	54%	19%
מוסלמים	33%	47%	90%	41%
נוצרים	33%	25%	66%	31%



תרשים 5: תחושת אפליה מצד הממסד כלפי הערבים בישראל

סקר סטאטנט, פברואר ומארס 2015

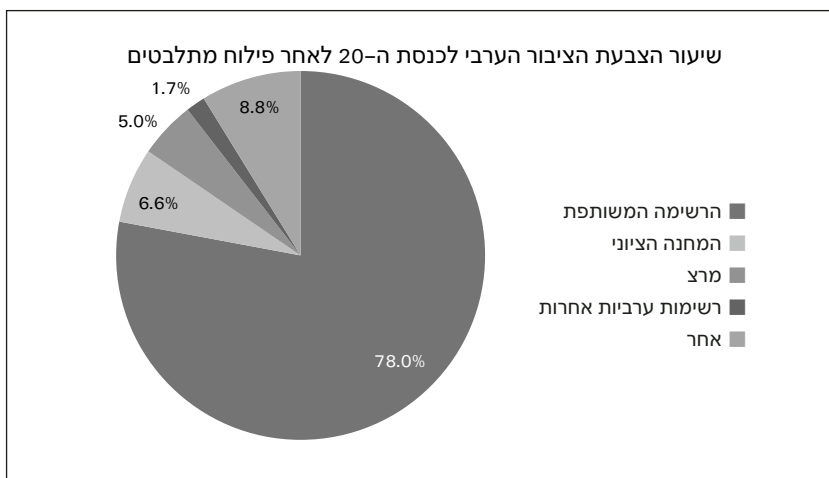
מכון סטאטנט ביצע סקר נוסף בחודש פברואר 2015, שהתמקד בבחירות הכלליות לכנסת אשר עמדו להיערך תוך מספר שבועות. בישראל חיים 825,000 אזרחים ערבים הרשומים כמצביעים.

הקול הערבי נתפס כמהותי לתוצאות הכוללות של הבחירות שהתקיימו ב־17 במארס 2015, ולעתידה של מדינת ישראל. בשל קיומו של סקר זה ערב הבחירות הכלליות, נודעה לו חשיבות מיוחדת.

הסקר כלל 500 נסקרים שהיוו מדגם מייצג של האזורים הגיאוגרפיים השונים, של הדתות ושל קשרי המשפחה בציבור הערבי. הסיבה להתייחסות לקשרי המשפחה היא שפעמים רבות משפחות שלמות מצביעות לאותה מפלגה. שתי השאלות בסקר היו: (א) האם הצבעת במערכת הבחירות בשנת 2013? (ב) האם כוונתך להצביע בבחירות שנת 2015? על סמך התשובות העריך הסקר כי שיעור ההצבעה בציבור הערבי יעמוד על 62.4% (בניגוד לשיעור של 57% בשנת 2013). ממצא מעניין נוסף היה כי מקרב אלה שציינו כי הם לא הצביעו בעבר אך יצביעו בבחירות הקרובות,

או טרם החליטו אם לעשות כן, 58% ציינו את הקמתה של הרשימה המשותפת כמניע להצבעתם בבחירות אלה.

הסקר הניב ממצאים משמעותיים גם בכל הנוגע להעדפות בהצבעה (תרשים 6). מרבית המשיבים (78%) ציינו כי היה בדעתם לבחור ברשימה המשותפת (שכללה את המפלגות חד"ש, בל"ד, תע"ל ורע"מ), ובסדר יורד צוינו המפלגות הבאות: המחנה הציוני (6.5%), מרצ (5%) והליכוד (2.8%). כוונות אלה התבטאו ב־12.4 מנדטים לרשימה המשותפת, 1.1 מנדטים למחנה הציוני ו־0.8 מנדטים למרצ. המפלגות היהודיות היו עתידות לזכות ב־3.3 מנדטים כתוצאה מההצבעה בציבור הערבי. אחוז ההצבעה בפועל עמד על 65%, אפילו מעט גבוה יותר ממה שחזו הסוקרים, כאשר 82.4% מן האזרחים הערבים הצביעו לרשימה המשותפת, 4.9% הצביעו למחנה הציוני, 2.6% למרצ ועוד 1.5% לליכוד (ראה טבלה 4).



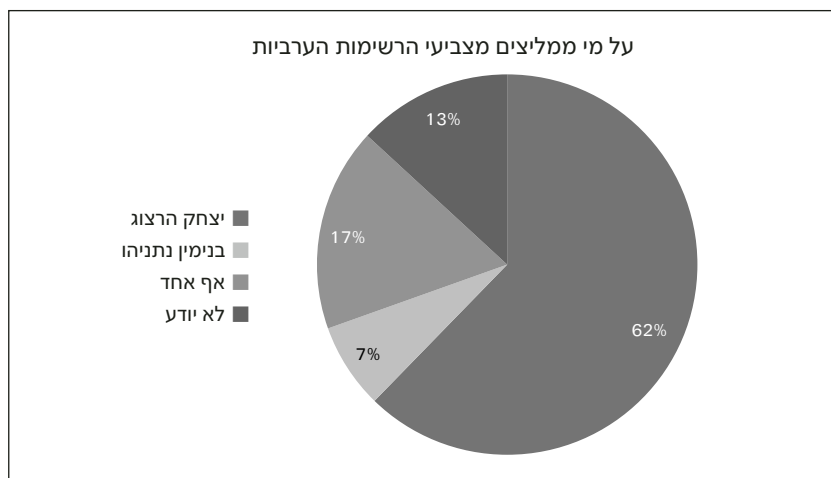
תרשים 6: שיעור הצבעת הציבור הערבי לכנסת ה-20 לאחר פילוח מתלבטים

טבלה 4: דפוסי הצבעה לכנסת ה-20, מארס 2015

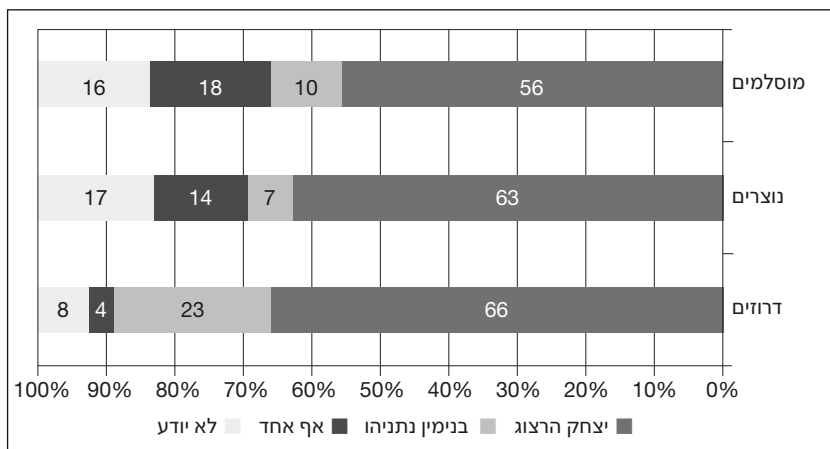
	הרשימה המשותפת	המחנה הציוני	מרצ	הליכוד
חודש לפני הבחירות	78%	6.5%	5%	2.8%
3 ימים לפני הבחירות	81.4%	4.4%	3%	2.7%
תוצאות בפועל	82.4%	4.9%	2.6%	1.5%

רוב המצביעים (58%) ציינו כי הם רוצים שמפלגתם תמליץ על יצחק הרצוג כמי שירכיב את הקואליציה הבאה – ממצא חשוב לנוכח העובדה שבבחירות האחרונות

נמנעו המפלגות הערביות מהמלצה על מועמד יהודי להרכבת הקואליציה, כאשר רק 7% (תרשימים 7 ו-8) היו מעוניינים שמפלגתם תמליץ על נתניהו למטרה זו. (תרשימים 7) בנוסף ציינו 64% מן המשיבים כי הם מעוניינים שהרשימה המשותפת תהווה חלק מן הקואליציה בכנסת – ממצא חסר-תקדים לנוכח הצהרת מנהיגי המפלגה כי אין בדעתם להצטרף לקואליציה כלשהי (אך ישקלו לתמוך בה מבחוץ). 28% מן הנסקרים אף ציינו כי הם תמכו בהצטרפות לקואליציה, 30% תמכו בהצטרפות לממשלה אך ורק בתנאי שיצחק הרצוג יעמוד בראשה, ו-3% בלבד ציינו כי ברצונם שהרשימה המשותפת תצטרף לממשלה בראשות בנימין נתניהו. ממצאים אלה מלמדים על תמיכה ניכרת ברשימה המשותפת, כצפוי, אך גם במועמדותו של יצחק הרצוג לראשות הממשלה. לנוכח ממצאי הסקר שנערך בדצמבר 2014 בנושא האפליה הממוסדת ומידת האמון בממשלה, החלטות אלה בנוגע להצבעה בבחירות אינן מפתיעות.



תרשימים 7: את מי מעדיפים המצביעים הערבים כראש הממשלה,
18 בפברואר 2015



תרשים 8: המלצת הציבור הערבי על ראש הממשלה לפי שיוך דתי, 18 בפברואר 2015

תוצאות הסקר של פברואר 2015 מחזקות גם את ממצאי סקר דצמבר 2014 ואת אלה של סקרים אחרים, בכל הנוגע לשוני הבולט בדפוסי ההצבעה של אנשים המשתייכים לקבוצות הדתיות השונות בציבור הערבי, למידת האמון שלהם במסד ולחשיבות שהם מייחסים לנושאים שונים. כמו בסקר של 2014, גם הסקר שנערך בפברואר 2015 מצא שקיימים הבדלים מהותיים בין הקבוצות הדתיות השונות בציבור הערבי בישראל. שיעור ההצבעה הגבוה ביותר נחזה עבור האוכלוסייה המוסלמית (63.7%), במקום השני (60.6%) עבור האוכלוסייה הנוצרית ואחריו (56.9%) עבור האוכלוסייה הדרוזית. בנוסף לפער במספר האזרחים שהתכוונו ללכת להצביע, נמצא גם הבדל בהחלטות לגבי ההצבעה בין הקבוצות הדתיות השונות. בעוד 77% מן הנסקרים הערבים המוסלמים התכוונו להצביע לרשימה המשותפת, 58% מן הנוצרים ורק 15% מן המשיבים הדרוזים התכוונו לבחור ברשימה זו. 33% מן הדרוזים התכוונו להצביע למפלגה ציונית, ואילו 4-6% בלבד מן המשיבים המוסלמים ו-8%-15% מן הנסקרים הנוצרים התכוונו לנהוג כך (בשקלול עם המתלבטים). שוב, סביר להניח שמקורם של הבדלים אלה טמון ברמות השילוב והמעורבות השונות עם האוכלוסייה היהודית. בכל הנוגע לאמון ברשויות המדינה, 48% מן המשיבים סברו כי חברי הכנסת הערבים פעלו במידה מועטה מאוד או מועטה כדי לקדם את האינטרסים של הציבור הערבי. נתון זה מדגים רמה גבוהה של אי-שביעות רצון מנציגיו של ציבור זה. ממצא בולט אחר הוא שכאשר נשאלו הנסקרים מהו הדבר החשוב יותר לציבור הערבי בישראל, 70% השיבו כי שיפור המעמד הכלכלי של הערבים בישראל עומד בראש סולם

העדיפויות שלהם, בעוד 30% בלבד ציינו כי החשוב ביותר מבחינתם הוא להגיע לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. נתונים סטטיסטיים אלה עולים בקנה אחד, במידה רבה, עם עמדותיהם של אזרחי המדינה היהודים, שמרביתם מציבים את ענייני הכלכלה בעדיפות על פני תהליך השלום, במסגרת שיקולי הצבעתם בבחירות. בהתאם לכך, לדוגמה, סקר בחירות שנערך על ידי אתר 'ביזפורטל' בחודש ינואר 2015 מצא כי 36.1% מן האוכלוסייה היהודית במדינה ציינו את יוקר המחיה כנושא החשוב ביותר במערכת הבחירות של שנת 2015, ואילו 13.1% בלבד הזכירו את תהליך השלום הישראלי-פלסטיני כסוגיה החשובה ביותר.

לסיכום, הסקר של פברואר 2015 הצביע על תמיכה רחבה ברשימה המשותפת, במפלגות מרכז-שמאל וביצחק הרצוג כראש ממשלה, וממצאיו מחזקים את הממצאים של סקרים קודמים בכל הנוגע להבדלים בחלוקה לפי השתייכות דתית, לנושאים בעלי חשיבות ולמידת האמון הקיימת בממשלה וברשויות המדינה.

ניתוח

ההבדלים הניכרים לעין בהעדפות ההצבעה, בזהות ובאידיאולוגיה בין קבוצות דתיות ועדתיות שונות נובעים מסיבות שונות. ראשית, הדרוזים נוטים להשתלב בחברה היהודית במידה רבה וליצור יותר קשרים עם יהודים, בעיקר עקב שירות החובה בצה"ל, שהוחל על גברים דרוזים בשנת 1956. השתלבות זו ניכרת – כפי שהדבר מתבטא בסקרים, גם במונחי זהות עצמית, רמת ההזדהות עם המדינה היהודית והנטייה הפוליטית – בתמיכה איתנה במפלגות ציוניות.

הבדלי הדעות בין מוסלמים לבין דרוזים באו לידי ביטוי גם במהומות שהתרחשו בחודש נובמבר 2014 בכפר אבו סנאן. מותו של ח'יר אלדין חמדאן בן ה־22, שנונה למוות על ידי סיור של משטרת ישראל בכפר הערבי כפר כנא, הצית מספר

הפגנות שבמהלכן נופפו אזרחים ערבים בדגלים פלסטיניים ותלמידי בתי ספר הגיעו ללימודים חבושי כאפיות משובצות (המוכרות כסמל פלסטיני); כתוצאה מאירועים אלה פרצו בבית הספר התיכון בכפר אבו סנאן מהומות בין תלמידים מוסלמים פרו-פלסטיניים לבין תלמידים דרוזים פרו-ציונים שעמדו להתגייס לצה"ל.¹⁰

גם הנוצרים גילו נטייה, במידה מסויימת, לתמוך במפלגות ציוניות במידה רבה יותר מאשר המוסלמים, זאת על אף שרובם המכריע (70%) עדיין תמך ברשימה

הנוצרים והדרוזים מהווים מיעוט בתוך מיעוט, והדבר עלול להוסיף על תחושת הניכור שלהם בקרב הרוב המוסלמי, ולדחוק אותם לשוליים כקבוצות חברתיות

המשותפת בבחירות האחרונות. בה בעת דיווחו הנוצרים והדרוזים על תחושות אפליה פחותות מאשר המוסלמים. נראה כי הממצאים הללו קשורים זה בזה: חלק מן הנוצרים חשים מנוכרים בקרב הציבור הערבי כתוצאה מהתחזקות הקשר בין

דת ללאומיות, ביחד עם ההתפתחויות בעולם הערבי.¹¹ הנוצרים והדרוזים מהווים מיעוט בתוך מיעוט, והדבר עלול להוסיף על תחושת הניכור שלהם בקרב הרוב המוסלמי, ולדחוק אותם לשוליים כקבוצות חברתיות. בשנת 2010 היו 82% מן הערבים בישראל מוסלמים, 10% מהם נוצרים ו-8% השתייכו לעדה הדרוזית.¹² עובדה זו עשויה להוביל להגברת ההזדהות הישראלית. חשוב לציין גם את ההבדלים התרבותיים והאידיאולוגיים בין שלוש הקבוצות. הנוצרים נוטים יותר לחלוק ערכים חברתיים עם החברה היהודית החילונית. דוגמה אחת לכך היא הלגיטימציה של עבודת נשים בעדה הנוצרית, שהתקבלה אצל הנוצרים מהר יותר מאשר אצל המוסלמים והדרוזים.¹³ בממוצע, רמת ההשכלה והמעמד החברתי-הכלכלי של האוכלוסייה הנוצרית בישראל גבוהים יותר מאלה של המוסלמים, של הדרוזים ואף של הרוב היהודי. כך, לדוגמה, בשנת 2012, אחוז הזכאות לתעודת בגרות, על פי דרישות מוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל, של בוגרי תיכון נוצרים עמד על 61% (בעקבות הצלחה בבחינות הבגרות), בניגוד ל-51% בקרב יהודים, 45% בקרב האוכלוסייה הדרוזית ו-35% מן התלמידים בלבד בקרב המוסלמים.¹⁴ הפערים המתגלים בתוצאות הסקרים משקפים את השונות הקיימת במאפיינים חברתיים, דמוגרפיים וכלכליים.

הסקרים הצביעו גם על חוסר אמון במדינת ישראל ובחברה היהודית. תוצאות הסקר שנערך בדצמבר 2014 הראו שהרוב המכריע של המשיבים סברו כי החברה היהודית היא גזענית, ומספר גבוה של משיבים היו בדעה שהממסד הישראלי נוקט אפליה. הסיבות לתחושות אלה הן ללא ספק רבות ומורכבות. במהלך מבצע 'צוק איתן' הצביעו סכסוכים שפרצו בין אזרחים על תחושות הגזענות החזקות הקיימות מתחת לפני השטח בחברה הישראלית. בימי המבצע היו אלפי פרסומים גזעניים,

תקיפות אלימות ומתקפות אחרות נגד הציבור הערבי, אולי בעידודו של שר החוץ דאז, אביגדור ליברמן, שקרא להחרמת חנויות של אזרחים ערבים במהלך המלחמה.¹⁵ באופן דומה אם כי לא זהה, נשמעו ביטויים מסוג זה מצד אזרחים ערבים כלפי אזרחים יהודים. הסקר של דצמבר 2014 נערך בתקופה זו, שהייתה רוויית גזענות. בנוסף, הסקר בוצע לאחר הדיון הציבורי בהצעת חוק 'יסוד ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי', שעורר

הרוב המכריע של המשיבים סברו כי החברה היהודית היא גזענית, ומספר ניכר של משיבים היו בדעה שהממסד הישראלי נוקט אפליה

ביקורת עזה אפילו בקרב תומכים נלהבים בממסד הישראלי כגון אחדים ממנהיגי העדה הדרוזית, ואשר הוערך על ידי המשיבים בסקר כחוק מפלה במיוחד. למרות שסקרים קודמים הצביעו על ממצאים דומים בכל הנוגע לאפליה, ייתכן שאירועים אלה חיזקו את תחושות אי-השוויון. חוסר המגע בין יהודים לערבים

עלול אף הוא לחזק את התחושות בדבר אי־שוויון ואפליה ואת הניכור בין שתי והסטריאוטיפים בין שתי החברות.

על אף שיהודים וערבים נפגשים במקומות ציבוריים כמו קניונים ובתי חולים, הקבוצות מבודדות על פי רוב, והן חיות בקהילות הומוגניות. התשתיות הציבוריות, המעמד החברתי־כלכלי, אפשרויות התעסוקה והזדמנויות אחרות עבור הציבור הערבי נחותים באופן בולט מן הסטנדרטים המקובלים ביישובים יהודיים בישראל. עובדה זו יכולה כמובן להוות הסבר לדעות הרווחות בדבר אי־שוויון, וכן לחוסר האמון הנפוץ בדבר יכולתם של חברי הכנסת הערבים לקדם את ענייני הציבור הערבי, אף לאחר הבחירות של מארס 2015.

מסקנות והמלצות

תוצאות הסקרים מצביעות באופן מכריע על כך שבקרב האזרחים הערבים במדינת ישראל רווחת דעה מוצקה בדבר אפליה ממוסדת וחברתית נגדם. עם זאת, הנסקרים הביעו עניין להמשיך להיות אזרחים ישראלים ולהוות חלק מן המרקם של החברה הישראלית. על קובעי המדיניות לנקוט טיפול רציני בסוגיות אי־השוויון, המשאבים הציבוריים, אפשרויות התעסוקה, החינוך ועוד, כדרך להפחית את תחושות אי־השוויון המאיימות לערער את יציבותה של החברה בישראל. בעוד הסקרים מצביעים רק על תחושותיהם של האזרחים הנסקרים, ואינם משקפים תמיד באורח מדויק את המציאות בשטח, המספר הגבוה של אזרחים ערבים שנתנו ביטוי לתחושה כנה של אפליה צריך להוות תמרור אזהרה לקובעי המדיניות בישראל. בנוסף, השונות שהתגלתה בין הקבוצות הדתיות והעדתיות השונות בציבור הערבי מדגישה כי אין מדובר כאן בציבור העשוי מקשה אחת, שיש לטפל בו בגישה חד־ממדית אחת ויחידה. הפער בדפוסי ההצבעה מדגיש זאת היטב. הציבור הערבי בישראל הטרוגני מאוד, ונראה כי הוא נעשה הטרוגני אף יותר במשך הזמן. לכן צריכה הממשלה לנקוט גישה מגוונת יותר, המביאה בחשבון את מגוון האוכלוסיות במדינה ואת הפער ההולך וגדל בין לאומיות לבין השתייכות עדתית. בה בעת, אין להתעלם ממגמות חיוביות כגון גינוי פיגועי טרור שבוצעו נגד יהודים. המנהיגות הישראלית צריכה לאמץ עמדות אלה לא רק מן השפה אל החוץ, כי אם על ידי ביצוע פעולות אפליה מתקנת בשטח, שיוכיחו לאוכלוסייה הערבית כי הן הממשלה והן החברה הישראלית פועלות לקידום שוויון מלא לערבים בישראל ושילובם בהיבטי חיים רבים בחברה הישראלית.

קיימת תחושה של שינוי אווירה בקרב אזרחי ישראל הערבים. נראה כי תוצאות הבחירות לכנסת ה־20 והופעתו של מנהיג חדש של הרשימה המשותפת, ח"כ איימן עודה בעל העמדות הפרגמטיות, יוצרות עבור הרוב היהודי והממשלה החדשה סביבה אפשרית חדשה. יש לנצל זאת בחוכמה כדי לאתחל את היחסים הרעועים

הממושכים בין הרוב במדינה לבין המיעוטים החיים בה. כפי שציין זה מכבר נשיא המדינה ראובן ריבלין, הצעדים הראשונים בכיוון זה יהיו רטוריים, אך לא די בכך. יש לאמץ זווית ראייה חדשה ושונה, כזו המכירה בזכויות הערבים בישראל ובאי צדק הנגרם להם, ונוקטת צעדים מעשיים וארוכי-טווח כדי לתקן את כישלונות העבר. היעד הוא ברה-השגה, למרות ואולי בשל התחושות האנטי-ערביות הגואות בקרב חלקים נרחבים של האוכלוסייה היהודית במדינה. שינוי גישה זה נדרש לטובת יציבותם ורווחתם של יהודים וערבים בישראל, שנועדו לחיות יחד בארץ זו.

הערות

- 1 מכון סטאטנט הוא מכון למחקרים סטטיסטיים המתמחה בציבור הערבי בישראל ומופעל על ידי סטטיסטיקאים ערבים. המכון נוסד על ידי יוסף מקלדה בשנת 2003, והוא זכה למוניטין כמקור אמין של מידע מתוך סקרים עבור גופים מדיניים, אקדמיים ועסקיים, וכן עבור מכוני מחקר.
- 2 Ben Solomon, Ariel. "Israel's Arabs growing more extreme in views on state, poll shows," *The Jerusalem Post*, June 26, 2013, <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/59-percent-of-Israeli-Arabs-say-intifada-is-justified-317751>
- 3 Sammy Smootha, *Still Playing by the Rules: Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2012, Findings and Conclusions*, Israel Democracy Institute and University of Haifa, 2013, <http://www.idi.org.il/media/2522696/Arab-Jewish-Index-2012-ENG.pdf>
- 4 Shibley Telhami, "The 2011 Public Opinion Poll of Jewish and Arab Citizens of Israel," December 1, 2011, *The Brookings Institution*, <http://www.brookings.edu/research/reports/2011/12/01-israel-poll-telhami>
- 5 "מדד השלום", המכון הישראלי לדמוקרטיה ואוניברסיטת תל-אביב. www.peaceindex.org
- 6 Shibley Telhami, *2010 Israeli Arab/Palestinian Public Opinion Survey*, *Brookings Institution*, http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/12/09-israel-public-opinion-telhami/israeli_arab_powerpoint.pdf
- 7 Smootha, *Still Playing by the Rules: Index of Arab-Jewish Relations, 2012*.
- 8 Telhami, *2010 Survey*
- 9 Arik Rudnitzky, "Analysis of the 20th Knesset Election Results for Arab Israelis.," *Bayan* no. 5, May 2015, http://www.inss.org.il/uploadImages/systemFiles/Bayan_no-5_May-15_HEB.pdf
- 10 Itamar Radai, "Muslim and Druze in Israel: National and Sectarian Identities in Conflict," *Tel Aviv Notes*, Vol. 9, No. 5, March 10, 2015, <http://www.dayan.org/tel-aviv-notes-9-no-5-march-10-2015>
- 11 Lars Hansel, "Christians in Israel: A Complex Question of Identity." *KAS International Reports*, http://www.kas.de/wf/doc/kas_21321-1522-2-30.pdf?101208143454
- 12 "The Arab Population in Israel: Facts and Figures 2012." http://brookdale.jdc.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/Myers-JDC-Brookdale-Facts-and-Figures-on-Arab-Israelis-March-2012.pdf

- 13 Yuval Yonai et al., "Religious Heterogeneity and Cultural Diffusion: The Impact of Christian Neighbors on Muslim and Druze Women's Participation in the Labor Force in Israel," <http://soc.haifa.ac.il/~yaish/papers/Yonay.pdf>
- 14 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **הנוצרים בישראל – לרגל חג המולד – 25.12.2013**, http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=201311353
- 15 נדיה חילו ואחרים, "השלכות 'צוק איתן' על יחסי יהודים וערבים בישראל", בתוך: **'צוק איתן' – השלכות ולקחים**, עורכים: ענת קורץ ושלמה ברום, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 2014.

שינויי אקלים והביטחון: נקודת המבט הישראלית

אואן אלטרמן

סוגיית שינויי האקלים והביטחון זוכה בישראל לחשיפה נמוכה יחסית בהשוואה לעולם, אולם למרות סדר היום הביטחוני העמוס במדינה, חשוב שקובעי המדיניות בסוגיות של ביטחון לאומי יקדישו מידה מסוימת של תשומת לב לשינויי האקלים. לצד הסיכונים, שינויי האקלים מזמנים לישראל גם הזדמנויות גיאופוליטיות. טכנולוגיות ישראליות לצורך הסתגלות והיערכות לשינויי אקלים זוכות כבר עתה לביקוש גבוה ממעצמות מתעוררות. טכנולוגיות כאלה יכולות לשמש כלי כינון קשרים עם מדינות שעימן אין לישראל יחסים דיפלומטיים. משרדי ממשלה כבר פועלים לשיווק טכנולוגיות ההיערכות של ישראל כדי למקסם את היתרונות לכלכלה, והגיעה העת שקובעי המדיניות הרלוונטיים יבחנו כיצד ניתן למקסם את היתרון הגיאופוליטי. יש לכנס כוח משימה שידון באפשרות ובדרך לתעל את הטכנולוגיות אל מדינות יעד מסוימות, המוגדרות כבעלות עדיפות אסטרטגית.

מילות מפתח: שינויי אקלים, טכנולוגיות מים, התפלה, יחסי חוץ, אסיה

מבוא

סוגיית שינויי האקלים נמצאת בעדיפות נמוכה בסדר היום הביטחוני של ישראל. התקשורת אינה מדווחת על כך כמעט, וגדיר שפוליטיקאים ידונו בנושא. פאנלים ממשלתיים ואקדמיים עוסקים בסוגיית שינויי האקלים ובמיוחד בהשפעתם המקומית, אולם בזירה הביטחונית הנושא נעדר מהשיח. בארצות אחרות המצב שונה. בסקר שכלל קרוב ל-5,000 מומחי אקדמיה אמריקאים ליחסים בינלאומיים, נקבו כ-40.8% מתוכם בשינויי האקלים כאחת

אואן אלטרמן הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי המחבר מודה לענת קורץ על התמיכה והעידוד לכתיבת מאמר זה, וליראי נדלר – על הסיוע במחקר למאמר זה.

משלוש הסוגיות החשובות ביותר שמדיניות החוץ של ארצות־הברית ניצבת מולן, יותר מכל סוגיה אחרת שצוינה.¹ מבחינתם, שינויי אקלים נמצאים בראש סדר העדיפויות הביטחוני של ארצות־הברית. מצב דומה ניתן לראות בחלקים נוספים של העולם המפותח, שבהם מצויים שינויי אקלים בלב הדיונים הביטחוניים.

ניתן להבין את חוסר העניין היחסי בישראל בנושא שינויי אקלים והביטחון. ראשית, ישראל טרודה בסדר יום ביטחוני עמוס, עם אתגרים התובעים את תשומת לב המידית. הסיכונים הנובעים משינויי אקלים נראים רחוקים יותר, והם אינם יכולים להתחרות בשאלות בוערות כמו המשטר האיראני ושלוחותיו, היחסים עם הפלסטינים או תסיסה אזורית. שנית, כשהדברים אמורים בשינויי אקלים, קיימת יכולת מועטה בלבד להשפיע על האירועים. בניגוד לארצות־הברית, לסין או להודו, ישראל אינה מהמובילות בפליטת פחמן, וגם אילו התפנו קובעי המדיניות לעסוק באיום כגון הצפת אזור הדלתא של הנילוס, אין ביכולתה של ישראל לעשות דבר כדי למנוע זאת, מלבד עשייה מועטה מאוד כדי להיערך למצב.

אך גם אם שאלת שינויי האקלים אינה עומדת, ובצדק, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל, אין פירוש הדבר שנכון לדחוק אותה לתחתית סדר העדיפויות. לישראל יש עניין ברור בסוגיית שינויי האקלים. אם הממשלה והמגזר הפרטי יבצעו תכנון אסטרטגי, ישראל עתידה אפילו להפיק מכך הישג גיאופוליטי. המאמר הנוכחי יפתח רעיון זה. תחילה יוצגו עקרונות הבסיס בשאלת שינויי האקלים כפי שהם נדונים בשיח הבינלאומי, לאחר מכן יוסבר כיצד יכול הצורך בטכנולוגיות היערכות לשינויי אקלים להציע לישראל הזדמנויות אסטרטגיות, ולבסוף יוצגו המלצות מדיניות, לרבות ערוצים נוספים לחשיבה ולתכנון.

סוגיית שינויי האקלים: צמצום (Mitigation) והיערכות (Adaptation)

מדענים מתריעים בעשורים האחרונים על כך שפליטת גז פחמן לאטמוספירת כדור הארץ מובילה לשינויים באקלים כדור הארץ. למרות שמדובר בשינויים קלים בלבד כמו התחממות של 1.5 מעלות צלזיוס, הם מאיימים להפר את האיזון האקולוגי השברירי.² בנוסף ל"התחממות גלובלית", מדענים צופים גם עלייה בתכיפות (ובעוצמה) של סערות ועלייה בגובה פני הים, שעלולות להשפיע על האוכלוסיות המתגוררות בקו החוף.³ בין אלה ניתן לכלול השפעה על ישראל שבה, לדוגמה, עלייה בגובה פני הים עלולה להביא להצפת העיר תל־אביב לכיוון מזרח עד רחוב אבן גבירול.⁴ מלבד כמה ספקנים מטרידים, מדענים ופוליטיקאים תמימי דעים בכך ששינויי אקלים הם תופעה ממשית גוברת, מעשה ידי אדם.⁵

התגובה לשינויי אקלים מתנהלת בשני מישורים. בדיוני השנים הראשונות התמקדו קובעי המדיניות בעיקר במאמצי צמצום: ריסון פליטת הפחמן במטרה

לצמצם את שינויי האקלים ואת השלכותיהם. מאמצים אלה נתקלו ב'בעיית הפעולה הקולקטיבית'. אילו הפחיתו כל המדינות את פליטת גזי החממה שלהן, אזי היו רובן נשכרות ממניעת שינויי האקלים. אולם לכל מדינה יש תמריץ להפוך ל"טרמפיסטית", כלומר, להמשיך לפלוט גזי חממה, ולהסתמך על כך שמדינות אחרות יפחיתו את שלהן. מדינה כזו יכולה ליהנות מהיתרונות של צמצום שינויי אקלים (בזכות ירידה כוללת בפליטת גזי החממה) מבלי להגביל את הפיתוח הכלכלי שלה.⁶ ניתן לטעון שהסכמים גלובליים הובילו להתקדמות מצטברת בנושא ריסון פליטת גזי חממה, אולם באופן כללי, 'בעיית הפעולה הקולקטיבית' חרצה את דינם של מאמצי המניעה.

החסרונות של גישת צמצום פליטת גזי החממה הובילו להתמקדות גוברת בערוץ השני: היערכות (הסתגלות).⁷ גישה זו יוצאת מנקודת הנחה ששינויי אקלים הם כבר עובדה מוגמרת, ומבקשת להיערך לקראתם. לנוכח הכישלונות של העשורים האחרונים, מדענים טוענים כיום ששינויי אקלים אינם ניתנים עוד למניעה כמעט.⁸ אפילו מתנגדים תקיפים לגישת צמצום פליטת גזי החממה מכירים בכך שנדרשת מידה מסוימת של היערכות. מדינות שצפויות להיפגע מאוד משינויי אקלים כבר השקיעו מאמצים ניכרים בהיערכות. אפילו בישראל פרסמה ועדה ממשלתית דוח המפרט מה נדרש לעשות בארץ במונחים של תשתית וחקלאות, כדי להתקדם בתחום ההיערכות.⁹

כפי שצוין לעיל, בתחום צמצום פליטת גזי החממה יכולה ישראל לעשות מעט מאוד. היא חתמה על האמנות המרכזיות בעניין שינויי אקלים והציגה תוכניות לריסון פליטת הפחמן במדינה (תוכניות שישתייעו במעבר לגז טבעי להפקת חשמל).¹⁰ עם זאת, חלקה של ישראל בפליטת גזי חממה הוא זעיר בהשוואה לנפח הגלובלי. ארצות-הברית וסין לבדן אחראיות ל-44% מהפחמן הגלובלי,¹¹ לכן, כדי להשיג צמצום מהיר – הן הכתובת ולא ישראל.

לעומת זאת, בתחומים מסוימים של היערכות יכולה ישראל לחולל שינוי. על קובעי המדיניות מוטלת האחריות למצוא דרכים להיערך להשפעת שינויי אקלים בתחום ישראל, והם אכן החלו לעשות זאת (פירוט בנושא הוא מחוץ לתחומי עיסוקו של מאמר זה). מרכז הידע להיערכות לשינויי אקלים בישראל (גוף שנוסד על ידי יוזמה ממשלתית) פרסם ב-2014 את הדו"ח שלו בנוגע לתכנון בארץ, כגון בתשתיות וחקלאות, כדי להתקדם בהיערכות.¹² השאלה מה ניתן לעשות מעבר לכך. מצד אחד, ישראל יכולה לתרום מעט מאוד לניהול ההשלכות הביטחוניות בסביבתה הקרובה.¹³ מדובר באתגרים כבירים: פגיעה בחקלאות, הצפת אזורים נמוכים בעקבות עליית פני הים, סיכון מתגבר לעימות סביב משאבים, הגברת זרם הפליטים (בלבנט ובמצרים גם יחד), וכל האיומים הביטחוניים הנלווים לכך.¹⁴ ישראל כן יכולה לנקוט צעדים לבודד את עצמה מאי-יציבות, כגון בחיזוק מחסומים

ואמצעי הגנה בגבולות.¹⁵ בכל אלה יכולה ישראל גם להציע עזרה מסוימת לממשלות רלוונטיות ולגורמים לא־מדינתיים, אולם הפוליטיקה תגביל את מידת שיתוף הפעולה. מנגד, המזרח התיכון אינו האזור היחידי שנתון לסכנות בעקבות שינויי אקלים, ושיתוף הפעולה בין ישראל למדינות מרוחקות יותר עשוי להתגלות כפורה יותר. מבחינתה של הודו, שינויי אקלים עלולים להחרیف את האתגרים האדירים הקיימים של הזנת אוכלוסייתה. לדעת חוקרים הודים, "הודו תופסת רק 2.4% משטח הקרקע בעולם, שמתוכם רק 11.2% הן קרקעות שניתן לעבד, אולם עליה להאכיל 17.5% מאוכלוסיית העולם. זהו אתגר עצום למדינה שלנו, שעתיד להחמיר לנוכח האיום של שינויי אקלים".¹⁶ המדבור מאיים על אזורים נרחבים של אפריקה.¹⁷ בנגלדש חוששת שכ־20% משטחי המדינה עלולים לטבוע בגלל עליית פני הים.¹⁸ מדינות אלה יזדקקו לטכנולוגיות חדשות בחקלאות, בשימוש במים ואפילו בהיערכות לזרם הפליטים. ישראל מצטיינת בכל התחומים הללו, והיא יכולה להציע שותפות מבטיחה בכל הקשור להתמודדות עם איומים קיומיים למדינות ולאוכלוסייתן.

מדוע סוגיית שינויי האקלים משמעותית לישראל

סוגיית שינויי האקלים משמעותית עבור קובעי מדיניות הביטחון הלאומי בישראל, בין היתר בשל הזדמנויות חדשות שהיא מזמנת. רוב המדינות יפסידו משינויי אקלים, אולם חלקן ירוויחו. הפשרת קרחונים בקוטב הצפוני עשויה להעניק גישה לנפט ולקרקע ראויה לעיבוד, ובכך להעשיר את תושבי קנדה, גרינלנד ורוסיה.¹⁹ אפילו מדינות סקנדינביה יכולות לגלות שיש להן כוח יחסי רב יותר בתוך אירופה, כאשר אדמות דרום־אירופה יתייבשו. למעשה, למדינות אלה יש תמריץ הפוך: להגביר את זיהום האוויר, משום שהן ירוויחו משינויי אקלים.

ישראל לא תרוויח משינויי אקלים במובן זה. האקולוגיה והאקלים שלה שבריריים בדיוק כמו אלה של מדינות אחרות באזור, אולם הטכנולוגיות והטכניקות שברשותה יכולות להעניק לה יתרונות גיאופוליטיים. מדענים ישראלים וחברות ישראליות השיגו פריצות דרך בטכנולוגיות חקלאיות ובשימוש במים כבר לפני עשרות שנים, והם תרמו במידה מסוימת לחיזוק העוצמה הרכה של ישראל בעולם המתפתח. הטפטפות הן אולי הדוגמה המוכרת והטובה ביותר. מדענים ישראלים סללו את הדרך לשיטות השקיה חדשות באמצעות טפטפות, הממקסמות את יעילות ניצול המים בחקלאות.²⁰ בשנות השישים החלו לשווק פיתוחים אלה ברחבי אפריקה, לרוב בהצלחה רבה, כאשר היצוא מישראל לאפריקה נמשך בקצב מהיר.²¹ התערובות השנתיות WaTec ו־AgriTech מושכות משלחות מכל רחבי אפריקה ואסיה. השיטות הישראליות לסיוע במקרי אסון, בעיקר רעידות אדמה, יושמו גם בסיוע במקרי אסונות אקלים כגון הוריקנים וטייפונים.

בקרב מדינות מתפתחות, שינויי אקלים עשויים להוביל לעלייה בביקוש לאותן טכנולוגיות וטכניקות שישאל בולטת ביכולתה לספק אותן. על פי מדד החדשנות העולמי בתחום הקלינטק לשנת 2014 (מטעם חברת המחקר Cleantech Group ובתמיכת הקרן העולמית הידועה לשימור חיות הבר WWF), ישראל נמצאת בראש הרשימה כמובילה עולמית בתחום.²² בפרט, הבנק האסייתי לפיתוח (Asian Development Bank) כולל את הטכנולוגיות לשימוש במים והשקיה בטפטפות²³ (לרבות אלה שמפחיתות את בזבז המים)²⁴ ברשימת הטכנולוגיות הרלוונטיות ביותר לצורך היערכות לשינויי אקלים. בתחומים אלה ישראל כבר מצטיינת. זירה מבטיחה נוספת שצוינה גם היא בדוח הבנק האסייתי²⁵ היא ההתפלה, שגם בה עשתה הטכנולוגיה הישראלית המתקדמת את דרכה לעולם הרחב, לרבות דרך חברת IDE Technologies, המובילה בתחום. גם טכנולוגיית המידע עבור ענף הבריאות יכולה להיות שוק צומח, עקב השפעות על בריאות האדם הנובעות משינויי האקלים.²⁶ למרות שהתפתחויות אלה בתחום שינויי האקלים זכו לאזכור מועט מדי בזירה הביטחונית הלאומית של ישראל, הן מושכות תשומת לב ניכרת במשרדי ממשלה אחרים. כפי שציין המדען הראשי של המשרד להגנת הסביבה עוד ב־2006:

ישראל יכולה, ואף צריכה, לנצל מצב זה [של שינויי אקלים] על מנת להפוך למרכז ידע אזורי ואף עולמי, התורם לרווחת העולם באמצעות הוראה והסברה, וגם יכול להפיק רווחים ניכרים משיווק מוצרים וטכנולוגיות המבוססים על ידע זה.

ממשלת ישראל כבר החליטה להשקיע מאות מיליוני שקלים על מנת להציב את ישראל במקום מרכזי בתעשיית המים העולמית, ענף כלכלי המתפתח במהירות. הצרכים העולמיים הנובעים משינויי אקלים יכולים להרחיב מאוד את האטרקטיביות ואת היתרון היחסי של ישראל כבעלת ידע וניסיון מוכח בני עשרות שנים בהתמודדות עם קשיי אקלים ומחסור במשאבי מים, ולהביא אותה למקום מוביל בעולם בהיערכות, בהתמודדות ובהסתגלות לשינויי אקלים.²⁷

בתשע השנים שחלפו מאז שנאמרו הדברים פעלו גופים ממשלתיים כדי לקדם טכנולוגיות ישראליות וידע. הממשלה הקימה את 'מרכז הידע להיערכות לשינויי אקלים בישראל של אוניברסיטת חיפה', הפועל הן להיערכות המדינה לשינויי אקלים והן לקידום טכנולוגיות ישראליות בחו"ל.²⁸ מש"ב – הסוכנות הישראלית לסיוע ושיתוף פעולה בינלאומי – שילבה מרכיבים הקשורים להיערכות לשינויי אקלים בקורסים ובתוכניות הפיתוח שהיא מקיימת בישראל²⁹ במקביל לפעילותה בחו"ל, בין היתר בשיתוף פעולה עם גרמניה, במטרה להדריך חקלאים בבורונדי,³⁰ וכן עם ארצות-הברית, במטרה לעשות זאת במקומות נוספים במזרח-אפריקה.³¹ גוף פעיל נוסף הוא המרכז לשיתוף והדרכה חקלאית בינלאומית (סינדקו) של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הפועל בשיתוף עם תוכניות מש"ב.³²

משרד הכלכלה חתם לאחרונה על הסכם עם הבנק העולמי שבו ישודרג שיתופן של טכנולוגיות מים למדינות מתפתחות.³³ מעבר לכך, משרד הכלכלה פרסם דוח המציג 350 חברות ישראליות שמחזיקות בטכנולוגיות הרלוונטיות להיערכות לשינויי אקלים. רבות מהן מתרכזות בשימוש במים ובטכניקות בחקלאות, ואילו אחרות עוסקות בפיתוח תשתיות או במענה לאסונות. רבות מהחברות מתמקדות באזורים שבהם שינויי אקלים מציבים איום מיוחד. חברת IDE Technologies מקימה מפעל התפלה בקליפורניה – פרויקט שזכה לתשומת לב מיוחדת עקב הבצורת הקשה שם.³⁴ יתרה מכך, לפחות עשרים מהחברות מעורבות בפרויקטים בהודו, החל מהתפלה³⁵ ועד אנרגיה מתחדשת (רוח)³⁶ והגנה על יבולים (כולל מפני איומי אקלים).³⁷ השר הממונה על מהרשטרה – המדינה ההודית שבירתה מומביי ואוכלוסייתה מונה מעל 110 מיליון נפש – ביקר בישראל באפריל והשתתף בוועידת אגרייטק.³⁸ השר הצהיר במפורש שהוא מעוניין בטכנולוגיות היערכות לאקלים עבור תעשיית החקלאות בארצו.³⁹

היחסים עם הודו חשובים במיוחד לישראל, וטכנולוגיות ההיערכות יכולות למלא במסגרת זו תפקיד משמעותי ולתרום לחיזוק הקשר בין שתי המדינות. הנקודה החשובה מעבר להודו היא שמבין המדינות המתפתחות הנוספות שיוזקקו לטכנולוגיות הקשורות לאקלים, יש כאלה שעדיין אין לישראל יחסים דיפלומטיים. מבחינתן של מדינות המזרח התיכון, מגעים גלויים עם חברות ישראליות יכולים להיות נושא רגיש במיוחד, אם כי חברה אחת לפחות דיווחה בפומבי, דרך משרד הכלכלה, על פרויקטים בכווית ובמדינות נוספות במפרץ.⁴⁰ אך מחוץ לאזור, מדינות כמו פקיסטן ובנגלדש יכולות להגיע להישגים רבים בזכות טכנולוגיות ישראליות, ולכן גדל התמריץ להתגבר על רגישויות פוליטיות הכרוכות בקשרים עם ישראל. בפקיסטן צפויה עלייה באירועי מזג אוויר קיצוניים וירידה בכמות משקעים בדרום-המדינה, שעלולה לפגוע ביבולים החקלאיים.⁴¹ גם בנגלדש צפויה להתמודד עם אתגרים בייצור החקלאי שלה, עקב אובדן שטחי עיבוד בשל עליית מי הים ומליחות מוגברת.⁴² מצבים אלה מזמנים הישג גיאופוליטי גדול יותר הנובע מההיערכות לשינויי אקלים – אם ממשלת ישראל תשכיל לנצל זאת.

המלצות מדיניות

סביר להניח שלישראל יזדמנו הנסיבות והכלים שיאפשרו לה להפיק תועלת מהיערכות לשינויי אקלים. בנימה חיובית ניתן לציין שהממשלה כבר משקיעה רבות בתמיכה במחקר וביישום של טכנולוגיות שימוש במים, וכי גופים ממשלתיים כבר מעורבים בשיווק הסחורה והשירותים הרלוונטיים שיש לישראל להציע. עם זאת, אין בכך די. כדי להפיק את מלוא התועלת מההזדמנות, הממשלה חייבת להוסיף עוד גורם: אסטרטגיה למינוף הטכנולוגיות להישג גיאופוליטי.

רוב הטכנולוגיות הישראליות פותחו בחברות פרטיות, וחלקן נמכרות לצרכנים פרטיים. ללא התערבות ממשלתית, המכירות ימשיכו לתרום רבות לתשואה הפרטית, ואך מעט למשאב הגיאופוליטי הלאומי. היערכות כזאת לשינויי אקלים עשויה לסייע לכלכלה הישראלית אבל לתרום מעט מאוד לחיזוק התדמית של ישראל, לעוצמה הרכה שלה ולמעמדה הביטחוני והדיפלומטי. הדינמיקה הזאת תיסכלה את הסיוע החקלאי הישראלי לאפריקה בשנות השישים, וכפי שציין מרכז המידע להיערכות לשינויי אקלים בישראל, המאמצים הללו "לא נשאו פרי" בבניית תמיכה מדינית או דיפלומטית.⁴³ בשל כך מרכז המידע טוען, שעל ישראל "להיערך לאפשרות של מתן העזרה ללא כל תמורה הנראית לעין בטווח הקרוב".⁴⁴ גישה חלופית הינה לגבש ולבצע אסטרטגיות חדשות, כדי לקצור את ההישגים הגיאופוליטיים במלואם. מרכז המידע הציע אמצעי מינוף אחד מסוג זה: אמנות של סיוע הדדי עם יוון ואיטליה (אם כי בעיקר במסגרות של אסונות טבע).⁴⁵ מעבר לזה, על ממשלת ישראל לשקול אסטרטגיות נוספות לתימרון בצורה מיטבית את הסחר עם מדינות שעמן היא מעוניינת לכונן קשרים.

כדי לעשות זאת, לרשות קובעי המדיניות עומדות לפחות שתי אפשרויות שאינן סותרות זו את זו: הראשונה היא לספק תמריצים כספיים או תמיכה נוספת בשיווק לצורך מסחר עם מדינות המוגדרות בעדיפות גבוהה. ניתן לכלול בכך מדיניות סחר וכן תמיכה מחקרית בטכנולוגיות שיש להן שימוש ספציפי באותם שווקים או מדינות שהוגדרו כיעד. לממשלה יש מנוף פוטנציאלי להתערבות כזו. בפגישות עם יזמים ישראלים בתחום הקלינטק, שני חוקרים ישראלים זיהו מספר

כלים שבאמצעותם יכולה פעילות ממשלתית להרחיב את הייצוא לעולם המתפתח. הממשלה יכולה, למשל, לעזור באיתור שותפים מקומיים או לממן הדגמות בשטח.⁴⁶ כתוצאה ממסקנות המחקר שהוזכר לעיל הממשלה יכולה לתעדף את המימון והתמיכה שלה על פי קריטריונים גיאופוליטיים. האפשרות השנייה למדיניות עשויה לעורר מחלוקת במידה רבה יותר: רגולציה של הפניית טכנולוגיות ליעדים מסוימים, וקישור בין מכירת טכנולוגיות אלה לבין העמדה הביטחונית והדיפלומטית של מדינת היעד כלפי ישראל.

הגופים הממשלתיים
הרלוונטיים מודעים
ליתרון הגיאופוליטי
הטמון בטכנולוגיות של
ישראל, אולם דומה שעד
עתה לא הוצע לשם כך
מנגנון מינוף כלשהו

הגופים הממשלתיים הרלוונטיים מודעים ליתרון הגיאופוליטי הטמון בטכנולוגיות ההיערכות של ישראל, אולם דומה שעד עתה לא הוצע לשם כך מנגנון מינוף כלשהו (במיוחד בדומה לזה שצוין לעיל באפשרות השנייה בהמלצות המדיניות). לדוגמה, ועדה בין-משרדית בחסות משרד ראש הממשלה הכירה בכך שלטכנולוגיה חקלאית יש ערך אסטרטגי⁴⁷ והציגה המלצות לתמיכה ממשלתית,

אולם הדוח לא התייחס לשאלה בדבר האפשרות והדרך לקשר בין היצוא לבין עדיפויות גיאורפולטיות או דיפלומטיות.

בשלב הבא יש ליזום כוח משימה שידון בשאלות אלה, וינסה לבחון מהי הדרך הטובה ביותר למנף את הטכנולוגיות הישראליות, ויניב את ההישגים הגיאורפולטיים האפשריים מן ההיערכות לשינויי אקלים. כוח משימה זה יכלול נציגי משרדים ממשלתיים רלוונטיים וחברות מהמגזר הפרטי, נציגים מהאקדמיה וממכונים מחקר. הוא יוכל להסתמך על עבודות שביצעו גופים קיימים כמו מרכז הידע הישראלי לשינויי אקלים, שהפיק דוחות רלוונטיים אף על פי שאינם מתמקדים בממד הביטחוני-דיפלומטי של הסוגיה. המטרה של כוח המשימה תהיה לגבש הסכמה בין הממסד המדיני למגזר הפרטי. תוכנית הפעולה המומלצת שיכין תוצג למקבלי ההחלטות הרלוונטיים, לרבות ראש הממשלה.

סיכום

מסיבות מובנות, שאלת שינויי האקלים אינה מצויה בראש סדר היום הביטחוני של ישראל, אולם חשוב כי הלחץ שמציבים המשברים המידיים לא יאפיל לחלוטין על היתרון ארוך-הטווח שניתן להפיק מהקמת מבנים ותהליכים שיוכלו לסייע לישראל בזירה הגיאורפולטית בעתיד. גם ללא כותרות ראשיות, הדינמיקה של שינוי האקלים פועלת מתחת לפני השטח הגיאורפולטי, ובדיוק כפי שהשפעה מתחזקת בהדרגה, כך גם התגובה אליה. קובעי המדיניות צריכים להתחיל באופן מיידי למצב את ישראל כך שתוכל להפיק את מרב התועלת מההיערכות לשינוי האקלים. תכנון זהיר והשקעות נבונות יוכלו להכשיר את הקרקע ליתרונות גיאורפולטיים משמעותיים ורבי-ערך בעשורים הבאים.

הערות

- 1 Teaching, Research & International Policy, TRIP 2014 Faculty Survey Report, https://trip.wm.edu/reports/2014/trp_2014/index.php (בחרו "United States" ו-"Build Report")
- 2 Intergovernmental Panel on Climate Change, (IPCC) "Climate Change 2014 Synthesis Report Summary for Policymakers," http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf, p. 10.
- 3 שם.
- 4 Israel Climate Change Information Center, "Outline for Preparations by Local Authorities," August 2013, p. 39, <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/NewsAndEvents/MessageDoverAndNews/Documents/2013/ClimateChangeReportAugust2013.pdf>.
- 5 IPCC report, pp. 4-6.
- 6 William Nordhaus, "Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy," *American Economic Review*, Vol. 105, No. 4, 2015, pp. 1339–1370 (pp. 1339-1340), <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/aer.15000001>.

- 7 לדוגמה, ראו:
Global Leadership for Climate Action, "Facilitating an International Agreement on Climate Change: Adaptation to Climate Change," June 2009, http://www.unfoundation.org/assets/pdf/adaptation_to_climate_change.pdf, p. 6 ("However, even if substantial efforts are undertaken to reduce further greenhouse gas emissions, some degree of climate change is unavoidable and will lead to adverse impacts, some of which are already being felt.").
- 8 IPCC report, p. 16.
- 9 Israel Climate Change Information Center (ICCIC), "Outlines for Preparations by Local Authorities."
- 10 Israel Ministry of Environmental Protection, "Coping with Climate Change in Israel," pp. 3-6, http://www.sviva.gov.il/English/env_topics/climatechange/Documents/CopingWithClimateChangeInIsrael-SpecialEBulletin-Dec2009.pdf.
מסמך חשוב נוסף הוא הדוח שהזמינה הממשלה מחברת מקינזי & Company, "Greenhouse Gas Abatement Potential in Israel," November 2009, <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib2/Publications/P0501-P0600/p0560.pdf>
- 11 PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Trends in Global CO² Emissions, http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/pbl-2013-trends-in-global-co2-emissions-2013-report-1148.pdf, p. 8. והם האומדנים האמינים העדכניים ביותר. מקורות גדולים אחרים לפליטת גזי חממה כוללים את מדינות האיחוד האירופי (11%), הודו (6%), רוסיה (5%) ויפן (4%). הגידול בפליטת גזי החממה של סין בולט במיוחד (עמ' 11).
- 12 Israel Climate Change Information Center, Outline for Preparations by Local Authorities.
- 13 כפי שצוין בדו"ח השנתי של מרכז הידע להיערכות לשינויי אקלים בישראל בנוגע לאתגרים האלה, "אין לנו יכולת להציג חלופות למדיניות, אלא רק להניח על השולחן את הדגשים." מרכז ידע להיערכות לשינויי אקלים בישראל, דו"ח מס. 2, "המלצות מדיניות בתחומי מרכז הידע, שיווק בינלאומי של תוצרי מרכז הידע," עמ' 63, אוגוסט 2012, <http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/climatechange/adaptationknowledgecenter/documents/climatechangereportsep2012.pdf>.
- 14 Oli Brown and Alec Crawford, Rising Temperatures, Rising Tensions, http://www.iisd.org/pdf/2009/rising_temps_middle_east.pdf; Michael Werz and Max Hoffman, Climate Change, Migration, and Conflict, in The Arab Spring and Climate Change, pp. 33-40, <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2013/02/ClimateChangeArabSpring.pdf>.
- 15 מרכז ידע להיערכות לשינויי אקלים בישראל, דו"ח מס. 2, עמ' 60.
- 16 Jamil Ahmad, Dastgir Alam & Shaukat Haseen, "Impact of Climate Change on Agriculture and Food Security in India," *International Journal of Agriculture, Environment and Biotechnology*, Vol. 4, No. 2, June 2011, pp. 129-137, <http://ella.practicalaction.org/alliances/uploadFile/uploads/learning/contributions/IJAEB770170.pdf>.

- World Meteorological Organization, "Climate Change and Desertification," 2007, 17
p. 3, http://www.droughtmanagement.info/literature/WMO_climate_change_desertification_2007.pdf.
- A.N.M. Muniruzzaman, Centre for Non-Traditional Security Studies (reprinted by 18
Bangladesh Institute of Peace and Security Studies), "Security Implications of Climate
Change: A Case Study of Bangladesh," 2013,
<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?Ing=en&id=165191>, p. 3.
- Gregg Easterbrook, "Global Warming: Who Loses—and Who Wins?," *The Atlantic*, 19
April 2007, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2007/04/global-warming-who-loses-and-who-wins/305698/>
- Neena Rai, "Drip, Drip, Drip," *The Wall Street Journal*, October 15, 2012, 20
<http://www.wsj.com/articles/SB10000872396390443855804577602930583558076>
- Rivka Borochov, Ministry of Foreign Affairs, "Making Every Drop Count in Africa," 21
September 14, 2011, http://mfa.gov.il/MFA/InnovativeIsrael/Pages/Making_every_drop_count_Africa-Sept_2011.aspx
- Cleantech Group & WWF, The Global Cleantech Innovation Index 2014, p. 13 22
http://www.cleantech.com/wp-content/uploads/2014/08/Global_Cleantech_Innov_Index_2014.pdf
- Asian Development Bank, "Technologies to Support Climate Change Adaptation in 23
Developing Asia," 2014, <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/149400/technologies-climate-change-adaptation.pdf>, pp. 22-24
- שם, עמ' 122-123. 24
- שם, עמ' 119-120. 25
- שם, עמ' 77-66. 26
- Yeshayahu Brauer, "Climate Change in Israel: The Consequences, the Risks—and 27
Even the Opportunities," *Galileo*, vol. 98, October 2006, <http://www.hayadan.org.il/climate-change-and-israel-3101072>,
- Samuel Neaman Institute for National Policy Research, Israeli [sic.] Climate Change 28
Information Center, <http://www.neaman.org.il/Neaman2011/Templates/showpage.asp?DBID=1&LNGID=1&TMID=580&FID=964&IID=1198>; Israel Friends of the
University of Haifa and the Alumni Club, Israel Climate Change Information Center,
(בעברית) <http://ifriends.haifa.ac.il/2012-05-20-12-22-05/51-2012-06-27-05-10-20>
- Embassy of Israel in Nepal, MASHAV Courses/Trainings/Workshops, Courses for 29
2015, <http://embassies.gov.il/kathmandu/mashav/Pages/MASHAV-Courses.aspx>
- Iwacu English News, "German-Burundi-Israel Cooperation for Climate Change and 30
Agriculture," December 6, 2014, <http://www.iwacu-burundi.org/blogs/english/german-burundi-israel-cooperation-for-climate-change-and-agriculture/>
- Green Prophet, "Israel Strengthens Environmental Ties to Africa: Part 2," November 31
27, 2012, <http://www.greenprophet.com/2012/11/israel-strengthens-environmental-ties-to-africa-part-2/#sthash.13XD6ISY.dpuf>
- The Israel Export & International Cooperation Institute, Israel's Agriculture, 32
http://www.moag.gov.il/agri/files/Israel's_Agriculture_Booklet.pdf

הדוח אינו נושא תאריך, אולם פורסם במהלך כהונתה של אורית נוקד כשרת החקלאות
(בין 2011 ל-2013).

- World Bank, Press Release, "Israel and World Bank Group Sign Agreement to Share Innovative Best Practices in Water," June 17, 2015, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/06/17/israel-world-bank-group-agreement-innovative-best-practices-water>
- Yaacov Benmeleh, "California's Carlsbad Desalination Plant to Finish Early," *Bloomberg Business*, June 18, 2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-06-18/california-s-carlsbad-desalination-plant-to-finish-early>; Ari Phillips, "Israel Gives California Some Advice On How To Deal With Drought," *Climate Progress*, March 6, 2014, <http://thinkprogress.org/climate/2014/03/06/3369351/california-israel-water-desalination-security/>
- למרות שחברת IDE Technologies מופיעה בדוח משרד הכלכלה, פרויקט ההתפלה בקליפורניה אינו מופיע, כנראה משום שהפיתוח שלו חל לאחר פרסום הדוח.
- Ministry of Economy, "Israeli Know-How and Adaptation Technologies for Climate Change," <http://www.moital.gov.il/NR/rdonlyres/0717E0C3-CD6D-4DD5-838E-F43C7219B096/0/BookletDavidAsaf.pdf>, p. 138
- שם, עמ' 142.
- שם, עמ' 175.
- Shubhangi Khapre, "Devendra Fadnavis Looks to Israel for Climate-Adaptive Agriculture," *The Indian Express*, April 26, 2015, <http://indianexpress.com/article/cities/mumbai/devendra-fadnavis-looks-to-israel-for-climate-adaptive-agriculture/#sthash.hsVUumRd.dpuf>.
- שם.
- Ministry of Economy, p. 95.
- Jo-Ellen Parry, Marius Keller & Deborah Murphy, International Institute for Sustainable Development, *Identifying Priority Adaptation Actions in Pakistan: A Situation Analysis*, July 2013, http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/08/SituationAnalysis_Adaptation_final_july13.pdf, pp. 4-5.
- "Security Implications of Climate Change: A Case Study of Bangladesh," p. 4.
- מרכז ידע להיערכות לשינויי אקלים בישראל, דו"ח מס. 1, "סקירת ידע קיים, זיהוי פערי ידע ועדיפות להשלמתם", נובמבר 2011, עמ' 134, http://www.sviva.gov.il/subjectsenv/climatechange/adaptationknowledgecenter/documents/climatechangereport1_may2012_1.pdf.
- שם.
- מרכז ידע להיערכות לשינויי אקלים בישראל, דו"ח מס. 2, עמ' 62.
- Aliza Belman Inbal and Asaf Tzachor, "National Policy and SMEs in Technology Transfer: The Case of Israel," *Climate Policy* 15 (2015), pp. 95-99.
- "Leveraging Agricultural R&D in Israel: Recommendations of the Interministerial Committee on Leveraging Israel's Comparative Advantage in Agricultural Know-How and Technology," p. 10, <http://www.pmo.gov.il/Secretary/sederyom/Documents/915B.pdf>.
- הדוח אינו נושא תאריך, אך לפי הרישומים הוועדה מונתה בינואר 2011.



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

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

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

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

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

**עדכן
אסטרטגי**