

2 המערכת הישראלית: משבר מתמשך עלול לאתגר את יסודות הביטחון הלאומי

מאיר אלרון, שמוליק אבן, כרמית פדן, משה בר סימן טוב, אפרים לביא, פנינה שרביט ברוך ותומר פדלון



המלצות למדיניות

ניהול מקצועי ומבוזר של משבר הקורונה • העברת תקציב והשקת תוכנית להתאוששות כלכלית • חברתית • היערכות להתמודדות עם משברים שאינם ביטחוניים



תמונת מצב

עקב מגפת הקורונה – העמקת פערים חברתיים כלכליים • היחלשות נגננון המדינה ומוסדותיה • כרסום בסולידריות החברתית, באמון הציבור במוסדות וביכולת לברר מציאות לאשורה • היעדר תקציב מדינה ותוכנית רב־שנתית לצה"ל



מבוא והנחות היסוד

הערכת המצב של הזירה הפנימית בישראל מתמקדת במשבר המשולב שהתפתח בעולם ובישראל עקב מגפת הקורונה. מדובר במגה־משבר, בריאותי, כלכלי, חברתי, ממשלי ופוליטי, הנמשך כבר כשנה. ריבוי מרכיבי המשבר ואי־הוודאות לגבי המצב הנוכחי וזה הצפוי בעתיד משבשים מאוד את שגרות החיים ומאיצים את הפגיעה ההדדית בין מרכיבי המשבר. כל אלה מחלישים את החוסן הלאומי בישראל במידה ניכרת ומשפיעים באופן שלילי על הביטחון הלאומי. עם זאת, החיסון ההמוני משרה מידה של אופטימיות לגבי ההיחלצות ממשבר.

בניתוח השפעות המשבר המשולב על החברה הישראלית צריך להבחין בין חוליים חברתיים־כלכליים, שהיו נוכחים טרם המגפה והמשבר מעמיק אותם, לבין אלה שנוצרו בגלל המגפה. פגיעתם של אלה קשה אך נזקיהם דיפרנציאליים וניכרים במיוחד בקבוצות מובחנות הכוללות בעיקר את המעמד הבינוני־נמוך, בעלי עסקים קטנים והאנשים החיים בעוני שהסתמכו על הכנסות מעבודה.

מאפייני המשבר המשולב והמודלים להתמודדות עמו דומים למתרחש במדינות המערב. עם זאת, בישראל קיימים שני תחומים הכרוכים זה בזה המעצימים את הנזק: המשבר הפוליטי הנמשך מצד אחד והריכוזיות המובהקת של המערכת הציבורית החלשה ממילא, שהוקצנה בעת המשבר, מצד שני. הראשון יוצר שיתוק מערכתי וחסימים בתהליכי קבלת ההחלטות, מערער את אמון



המשבר הפוליטי מעצים את הנזק של משברי הקורונה. ראש הממשלה נתניהו וראש הממשלה החליפי גנץ

צילום: Amos Ben Gershon/Knesset Spokesperson's Office/Handout via REUTERS

הציבור בממשלה ואת הערכות ההדדית בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. הוא מצמצם את ההתייחסות המלאה של האזרחים הנדרשת למאמץ משותף בלימת התחלואה.

התחום השני הוא המערכת הציבורית הריכוזית, כמו מערכות הבריאות, החינוך, הרווחה והאכיפה, המתקשות לספק את שירותיהן לציבור. אמנם הסיבה לריכוזיות הנוכחית קשורה בעיקר לעוצמת האתגר, אך היא מואצת בשל חולשותיהן המבניות של המערכות השונות, הברוקרטיזציה, התחרות ביניהן, הפוליטיזציה הפושה בהן המעצימה את רמת הריכוזיות. השלטון המרכזי והממשל אינם נתפסים בעיני רבים כמשרתים את הציבור על פי צרכיו. הלגיטימציה שלהם בציבור מצטמצמת, החוזה הבסיסי בין הציבור לשלטון נסדק וכך נוצר מעגל נפסד המתאפיין בכך

שיכולותיו של השלטון המרכזי להתמודד עם המגפה והשלכותיה פוחתות. הדוגמה הבולטת לכך היא היעדרו של תקציב מדינה.

התמונה המצטיירת לאחר כשנה של מגפה מעוררת שאלה עד כמה המשבר המשולב חמור מבחינת השלכותיו ארוכות הטווח. לשאלה זו אין עדיין תשובות ברורות. אי-הוודאות מקשה על הבנת עומק התופעות הנצפות ועל היכולת להעריך את השלכותיהן. קיומן של הנחות יסוד אפשריות שונות יוצר תרחישים קוטביים להערכת הצפי. בתנאים אלה נציע כי:

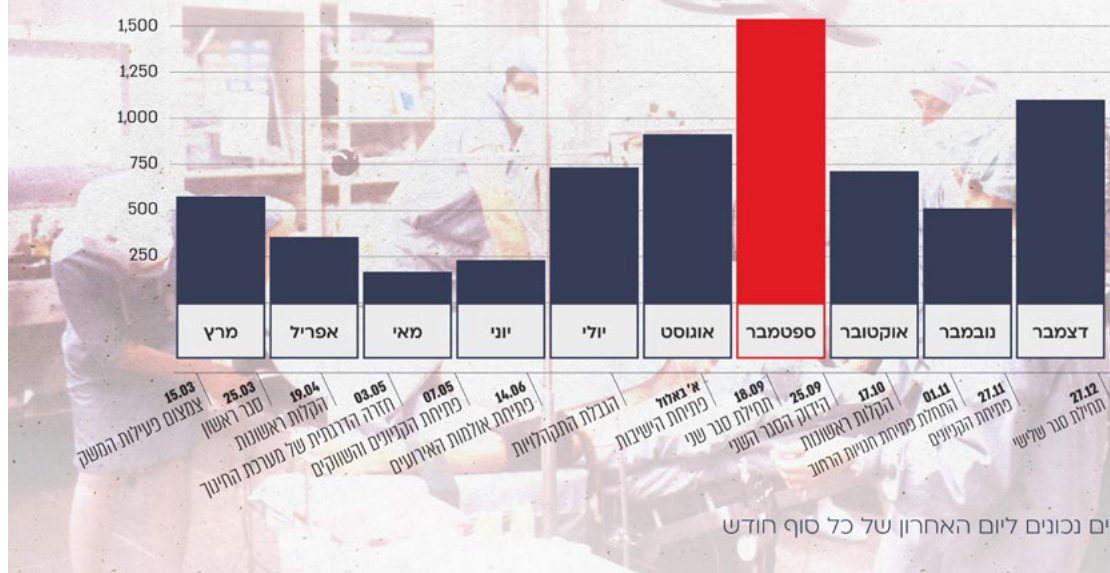
- המגפה ושלושת הסגרים הכוללים שננקטו עד כה יצרו כבר הפרעות קשות שפגעו מאוד במרכיבי החוסן הלאומי (סולידריות, התגייסות אזרחית, אמון, תקווה, איתנות כלכלית). פגיעה זו מקשה על הרציפות התפקודית המדינתית הנדרשת לניהול המשבר.
 - מרחב הזמן הקריטי להערכת המצב הוא עד יישומו המוצלח והיעיל של החיסון מפני הנגיף למרבית האוכלוסייה. תהליך מתן החיסונים לאוכלוסייה צפוי להמשיך מספר חודשים, אך לא בטוח שיביא למיגור סופי של המגפה. עד אז מספר הסגרים למיניהם ומשכם – כמו גם בחירות נוספות לכנסת – יחמירו את המצב הכלכלי-חברתי. מדובר כנראה במרבית חודשי שנת 2021. רק לאחר מכן יחל תהליך הדרגתי של התאוששות וצמיחה מנקודת מוצא חלשה של מרכיבי המערכת הלאומית.
 - הצלחת תהליך ההתאוששות תלויה גם ביציבות הפוליטית, ביכולות של המערכת הציבורית, בקיומו של תקציב מדינה, בתכנון מפורט מקדים ובהיערכות הנדרשת לקראתו. כל אלה טרם החלו (למשל, היעדר תוכנית לאומית להכשרות מקצועיות המוניות).
- כך או כך, בישראל עתיד להתקיים סבב רביעי בשנתיים האחרונות של בחירות לכנסת (מארס 2021), אך ספק אם תוצאות הבחירות יובילו לסיום המשבר הפוליטי המתמשך.

ההיבט הבריאותי

המאפיין הבולט של שנת 2021, רובה או כולה, הוא המשך אי-הוודאות לגבי המגפה ומספר רב של תרחישים אפשריים הנבדלים זה מזה באופן מהותי. אין עדיין תשובות למספר שאלות מרכזיות, וכל אחת מהן יכולה להשפיע בצורה מהותית על ההתפתחויות. ההצלחות של פיתוח החיסון ותחילת הפצתו בישראל ובעולם הן חדשות מצוינות שמאירות את האופק הבריאותי והכלכלי. עם זאת, גם בהנחה אופטימית של קצב חיסונים מהיר והיענות גבוהה של האוכלוסייה, עדיין נראה כי חלק ניכר מהאוכלוסייה בישראל יעבור את החורף הקרוב ללא חיסון, וכי העלייה בתחלואה תחייב צעדי ריסון משמעותיים. יש לקוות שהשפעת העונתית השנה תמשיך להיות קלה יחסית, אך ייתכן שלא זה יהיה המצב. לכן סביר להניח כי לפחות המחצית הראשונה של 2021 תתאפיין במתכונת דומה למה שנחווה עד כה, ובכלל זה פוטנציאל להתפשטות מהירה ונרחבת של המגפה שתדרוש צעדי מניעה אקטיביים, תוך שאיפה להימנע מצעדים קשים כמו סגר ארצי.

אולם גם כאשר הנגיף ייעלם, השלכותיו המורכבות יהיו ניכרות עוד שנים ארוכות קדימה. לממשלה ולחברה יש תפקיד מרכזי ביצירת המוכנות וההיערכות לאפשרות של חיים ממושכים לצד הקורונה ולעידן שאחרי בלימת המגפה ומיגורה, תוך היערכות לסיכונים אחרים בעתיד.

מספר חולי קורונה המאושפדים בבתי חולים בישראל



ההיבט הכלכלי

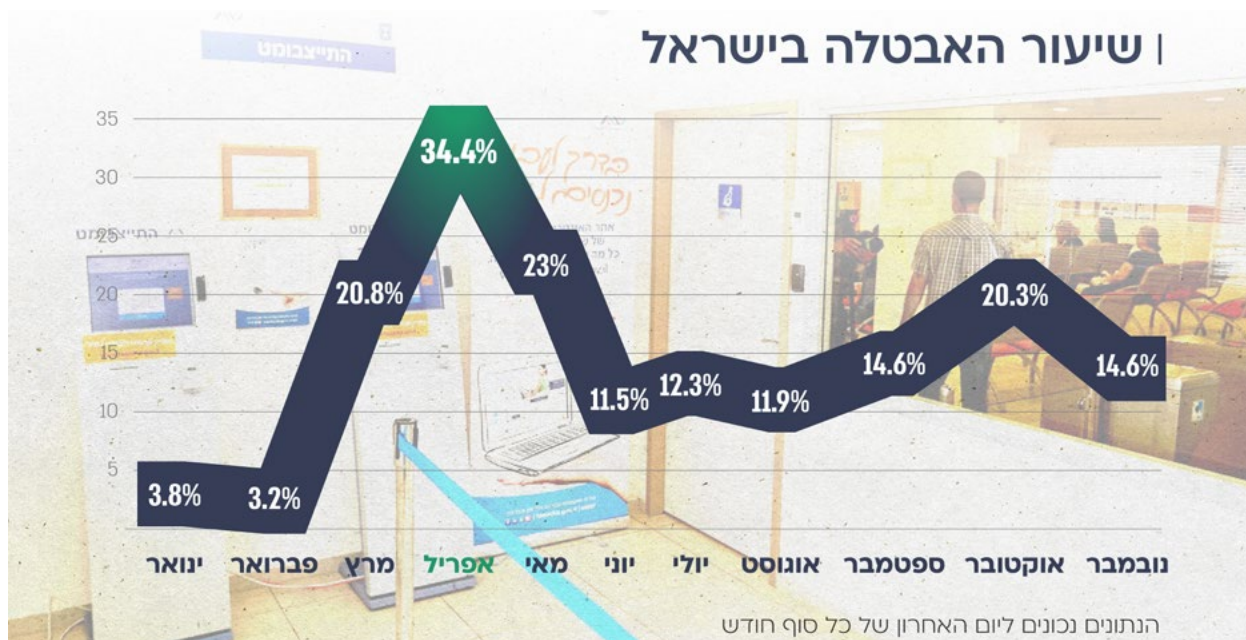
כלכלת ישראל נפגעת בעיקר מהמגפה ומאופי ניהול המשבר הכלכלי אך גם מהשלכותיה של הכלכלה הגלובלית. לפי תחזית בנק ישראל מאוקטובר ב־2020 יתכווץ התוצר (תמ"ג) הישראלי ב־5 אחוזים בתרחיש האופטימי וב־6.5 אחוזים בתרחיש הפסימי, בהשוואה לשנת 2019. בתרחיש האופטימי לא צפויים סגרים נרחבים נוספים. תחזית משרד האוצר מ־29 בנובמבר נוקבת בהתכווצות תוצר של 5 אחוזים בשנת 2020. לפי תחזית קרן המטבע הבינלאומית מאוקטובר, התכווצות התוצר בישראל צפויה לעמוד ב־2020 על 5.9 אחוזים, בדומה לכלכלות המפותחות, והצמיחה ב־2021 תעמוד על 4.9 אחוזים. בנובמבר 2020 פורסמו תוצאות הרבעון השלישי בישראל, שהצביעו שהסגר השני השפיע פחות על המשק מאשר היה צפוי. בעקבות זאת, תחזית בנק לאומי (מ־22 בנובמבר 2020) צופה כי בשנת 2020 התוצר יתכווץ בשיעור של 3.4 אחוזים.

תקציב 2020 טרם אושר ותקציב המדינה ל־2021 טרם הוכן (נכון לאמצע דצמבר 2020), בעיקר משיקולים פוליטיים. לישראל אין גם תוכנית כלכלית נלווית לתקציב. זהו אחד הכשלים העיקריים בניהול המשק, המצטרף לכאוס הניהולי במשרד האוצר שמתבטא בחילופין רבים בצמרת המשרד. למעשה הממשלה פועלת באופן תגובתי ומשתמשת בדרכים עוקפות: תוספות לתקציב 2019 ו"קופסאות תקציביות", ללא ראייה כוללת. לפי הערכות במשרד האוצר (אוגוסט 2020) "הגירעון התקציבי" בסוף 2020 עלול להגיע ליותר מ־14 אחוזים מהתוצר, לעומת 3.7 אחוזים בשנת 2019, ויחס חוב־תוצר עלול להגיע לכ־80 אחוזים מהתוצר, לעומת כ־60 אחוזים ב־2019. השבת מדד זה לקדמותו תימשך שנים רבות.

אחד ממאפייני הקשר בין המשבר הכלכלי לזה החברתי הוא שיעור האבטלה (מובטלים וחל"ת), שעמד באוקטובר (הסגר השני) על 20.3 אחוזים מכוח העבודה. לפי תחזית בנק ישראל מאוקטובר, האבטלה הרחבה תגיע בסוף 2020 ל־16.7 אחוזים מכוח העבודה בתרחיש האופטימי, ול־20.2 אחוזים בתרחיש הפסימי. עוצמת הפגיעה בביטחון התעסוקתי וברווחה של האזרחים בולטת בעיקר במעמד הביניים (בעשירונים 3–6), ואצל האנשים החיים בעוני כשמצבם הכלכלי של רבים מהעניים העובדים הוחמר. מדובר במיוחד בעובדים במגזר הפרטי – בענפי אירוח, בידור, פנאי, מסעדות ובעלי עסקים קטנים. לעת עתה, עובדי המגזר הציבורי לא נפגעו. הפגיעה באזרחי ישראל אינה רוחבית ובוודאי אינה שוויונית. בתוך כך נפגע תפקודן של מערכות חברתיות חיוניות כמו מערכת החינוך וארגוני החברה האזרחית. לכך השפעות שליליות על התעסוקה ועל הכשרת ההון האנושי הצעיר. פגיעה זו עלולה להיות ארוכת טווח. כדי לתמוך באוכלוסייה ובעסקים מפעיל האוצר תוכניות סיוע, לרבות תשלום חל"ת לשכירים עד יוני 2021.

ההצלחות של פיתוח החיסון ותחילת הפצתו בישראל ובעולם הן חדשות מצוינות שמאירות את האופק הבריאותי והכלכלי.

שיעור האבטלה בישראל



על אף המצב הכלכלי, חברת דירוג האשראי S&P אשררה ב־13 בנובמבר 2020 את דירוג האשראי של ישראל ברמה של AA- והותירה את תחזית הדירוג בהגדרה "ציבה". החברה הדגישה כי ישראל היא כלכלה איתנה המנהלת מדיניות מוניטרית גמישה. המגבלות העיקריות של הדירוג נותרו נטל החוב הגבוה והסיכונים הגיאופוליטיים.

התחזית הכלכלית לשנת 2021

עוצמת המשבר הכלכלי תלויה בעיקרה במשבר הבריאותי. ההצלחות בפיתוח חיסונים והפצתם בקרב עשויים לצמצם את מידת אי־הוודאות לגבי משך המשבר הכלכלי. אולם השלכות המשבר המשולב בישראל תלויות גם במצב הפוליטי ובדרך ניהולו של המשבר. בטווח הקצר והבינוני מדובר ביכולת לנהל כלכלה בצל הקורונה (מינימום סגרים כלליים), ובטווח הבינוני־הארוך – ביכולת לייצב ולהאיץ את הכלכלה לאחר המגפה. את אלה יש להכין עכשיו, למשל על ידי הכשרות עובדים בהיקף נרחב והשקעות בחינוך ובתשתיות רלוונטיות כגון תשתיות דיגיטליות.

תחזיות בנק ישראל (מאוקטובר 2020) לשנת 2021 מציגות צמיחה של התוצר בשיעור של 6.5 אחוזים בתרחיש האופטימי, וצמיחה של אחוז אחד בלבד בתרחיש הפסימי. לפי בנק ישראל, שיעור האבטלה בסוף 2021 יהיה 7.8 אחוזים בתרחיש האופטימי, ו־13.9 אחוזים בתרחיש הפסימי. הגירעון התקציבי: 8 אחוזים ו־11 אחוזים מהתוצר, בהתאמה.

בנק ישראל מבהיר כי שני התרחישים – האופטימי והפסימי – מבטאים גבולות גזרה סבירים, כשייתכנו תרחישים קיצוניים יותר, לטוב ולרע. מנעד רחב זה מראה עד כמה התחזיות הן בעייתיות. סוגיה נוספת קשורה לכך שהתחזיות מוצגות לפי שנות כספים קלנדריות, ללא קשר להתנהלות המגפה ומועד סיומה. מומלץ להציג תרחישים כלכליים בהתאם לתואי המגפה המשוער – עד לחיסון ההמוני ואחריו.

תהליך החיסון בישראל במחצית הראשונה של שנת 2021 מעורר תקוות להתממשות התרחיש האופטימי. אך גם לאחר החיסון ישראל תזדקק לניהול כלכלי נכון, המחייב תקציב מדינה, ותוכנית כלכלית שתוביל לצמיחה מרבית לשנתיים הבאות לפחות. עד כה אין גוף מטה ממשלתי המרכז את המשבר מתחת לדרג הקבינט, ולא רק בהיבט הבריאותי, וראוי שגוף כזה יוקם. יש הכרח גם לספק למשרדים תקציב שימקד את הסיוע הממשלתי לאנשים ולעסקים שנפגעים בצורה קשה מהמשבר, ולא לחלקו באופן רחבי. כל עוד המשבר הבריאותי נמשך, ראוי לנקוט מדיניות המביאה בחשבון הן את הצרכים הבריאותיים והן את אלה של החברה והמשק, לפי שיקולי עלות־תועלת. למשל, להקל על פתיחת עסקים שתרומתם לתוצר ו/או לתעסוקה גבוהה והסיכון הבריאותי בהם נמוך, כמו בתעשיית ההיי־טק, שירותים שאינם מקבלים קהל ועסקים בשטחים פתוחים כמו חקלאות ובינוי. כמו כן יש להרחיב את הפעלת המשק באופן דיגיטלי.

בו בזמן על הממשלה להמשיך לספק רשתות ביטחון לאנשים שפרנסתם נפגעה, לסייע לענפי המשק שנפגעו ולעודד שכירים ועצמאים לעבור הסבה מקצועית. חשוב לייסד בהקדם מנגנון תמיכה חלופי למתכונת החל"ת. הצטברו די עדויות לכך שמנגנון זה יוצר תמריץ שלילי לחזרה לעבודה עבור רבים, בהם עובדים צעירים העושים את צעדיהם הראשונים בשוק העבודה. המצב

הנוכחי עלול לגרום נזק לטווח ארוך, כתוצאה מהסתגלות של עובדים לקצבאות מחליפות שכר. קיימים מודלים חלופיים שהעיקרון החשוב בהם הוא שימור יחסי עבודה פעילים בין העובדים למעסיקים.

ההכרה הרווחת בחלקים מהציבור שלפיה המשבר מתנהל בזיקה לשיקולים פוליטיים קואליציוניים ואישיים פוגעת באמון הציבור בהנהגה וביכולת לגייסו למאבק נגד התפשטות המגפה.

ההיבט החברתי

החברה בישראל היא חברה הטרוגנית ומקוטבת. הפערים וההבדלים העמוקים בין הקבוצות החברתיות השונות מתבטאים במחלוקות פוליטיות, לצד מאבקים סביב עמדות השפעה וחלוקת משאבים. מגפת הקורונה והמשבר המשולב חשפו והעמיקו את המחלוקות עד כדי פגיעה בערבות הדדית. מערכת היחסים בין הקבוצות השונות חיונית כדי לנהל את המשבר, משום שיכולתה של חברה להתמודד עם אתגרים תלויה בקשרים המתקיימים בין חלקיה.

הפגיעה החברתית בגין משבר הקורונה היא רבת פנים. נתמקד כאן בשלושה היבטים בעלי משמעות מיוחדת:

■ **הפיצול והקיטוב החברתי:** גורמים מרכזיים המשפיעים על החברה הם אופי היחסים בין חלקיה ורמת הסולידריות שבה. הגל הראשון במגפה סימן פוטנציאל לחיבור בין קבוצות למען מטרה משותפת אלא שזה התמוסס בעיקר נוכח הניהול הבעייתי של המגפה. תחושת האין־אונים הובילה קבוצות באוכלוסייה להסתגר בפני קבוצות אחרות, הנתפסות כמאיימות, ולהתרחק מהן. תחושות אלה יוצרות היצמדות לערכים בסיסיים של קבוצת השייכות, מקצינות את היחסים בין הקבוצות ויוצרות שיח פוגעני כלפי קבוצות אחרות כמו החרדים, הערבים והמפגינים. המחאה החברתית היא עדות נוספת לפיצול החברתי הקיים המשתקף בדרישות השונות של קבוצות המפגינים השונות בעוד המנהיגות הפוליטית נתפסת כמלבה ניכור ואיבה בין הקבוצות. הפיצול החברתי מעיד כי השיח הציבורי בישראל אינו בשל לחיבורים. המאבקים החברתיים אינם מאפשרים לייצר תשתית משותפת לפעולה ציבורית ובמקום סולידריות הקיטוב החברתי רק מעמיק. דווקא התביעות השונות של קבוצות המחאה משקפות כי משבר האמון אינו בא לידי ביטוי רק כלפי ההנהגה הנוכחית והמצוקה הכלכלית כי אם גם כלפי המבנה הפוליטי, הממשלי והחברתי־כלכלי בישראל.

■ **דיפרנציאליות:** המשבר פוגע קשות בציבור הישראלי אך חלקים ממנו נפגעים הרבה יותר: התחלואה הגבוהה ביותר נרשמת בקרב חרדים וערבים; הפגיעה הכלכלית ניכרת בעיקר במעמד הביניים הנמוך ובקרב אנשים החיים בעוני; פגיעה קשה מאוד נרשמת בקרב קשישים, שכמחציתם חשים בידדות; ניכרת עלייה באלומות במשפחה ובמיוחד כלפי נשים. יותר נשים מגברים הוצאו ממעגל התעסוקה, ועיקר הפניות לסיוע נפשי התקבלו מנשים. התמשכות המגפה מחריפה את תחושות הלחץ והחרדה. לפי הסקר של הלמ"ס מנובמבר האחרון, 37 אחוזים דיווחו על תחושה של לחץ וחרדה ו־30 אחוזים מדווחים על חמורה במצבם הנפשי.

■ **משבר אמון רב־מערכתי:** הובלת הציבור להתמודדות עם המשבר מחייבת אמון רב־ממדי – בין הציבור להנהגה, בין המגזרים השונים בחברה, בתוך המערכת הפוליטית ובין הממשלה לציבור. כל אלה לוקים מאוד. על פי מגוון סקרים שנערכו מאז חודש מאי, חלה ירידה חדה ומתמשכת באמון הציבור בהנהגה, ובעיקר בראש הממשלה. זו נעוצה בשלושה כשלים: מנהיגות, ניהול המשבר ומערכת הסברה אמינה. מדובר בפגיעה בחוזה הפסיכולוגי בין ההנהגה לציבור שהתרחשה עקב "נאה דורש שאינו נאה מקיים". ההכרה הרווחת בחלקים נרחבים של הציבור, שלפיה משבר הקורונה מתנהל בזיקה לשיקולים פוליטיים קואליציוניים ואישיים, לא זו בלבד שפוגעת באמון הציבור בהנהגה אלא פוגמת ביכולת לגייס את הציבור למאבק משותף נגד התפשטות המגפה.

כל אלה משקפים פגיעה קשה ביכולת של המערכות בישראל לתפקד במשבר אולם יש גם מקום לאופטימיות זהירה, בעיקר נוכח תחילת תהליך החיסון ההמוני המעורר תקווה להיחלצות מן המשבר האקוטי. מבחנה של חברה אזרחית ניכר גם באחריות שהיא מקבלת על עצמה, בתביעות שהיא מציגה לממשל וביכולתה להניע אזרחים להשתתף בחיים הציבוריים. הגם שהפגנות המחאה מפוצלות, הן אינן מצליחות לגייס ציבור ממגוון קבוצות ואינן משכילות לנסח תשתית משותפת למחאה – המשכן הוא סימן לדמוקרטיה מתפקדת.

החברה הערבית

הציבור הערבי ומנהיגיו נרתמו למאבק במגפת הקורונה כחלק מהחברה הישראלית. הם פעלו כקולקטיב ושיתפו פעולה עם משרדי הממשלה וכוחות הביטחון, וצלחו את הגל הראשון ברמת תחלואה נמוכה. במקביל, רופאות, רופאים וצוותי רפואה מהחברה הערבית עומדים בחזית המאבק הלאומי במגפה. התמונה השתנתה לרעה בגל השני ולאחריו, שכן השיעור היחסי של החולים בחברה הערבית



גבוה כפליים מחלקם באוכלוסייה. זאת גם בשל אדישות הציבור הערבי, בצד המצוקות הכלכליות, תקציבי הסיוע הנמוכים מהמדינה והמשך גל האלימות והפשעה.

בתוך כך נקלע הציבור הערבי למשבר פוליטי אקוטי שבא לידי ביטוי בעיקר בפער המסתמן בין הרשימה המשותפת, הגורסת גישה מסורתית וזהירה בעניין השילוב במערכת הפוליטית, גם נוכח היעדר לגיטימציה בחברה היהודית לכך, לבין חלקים מתרחבים בציבור הערבי, בעיקר מקרב המעמד הבינוני, המעוניינים להאיץ ולהעמיק את השתלבותם בחברה הישראלית. אלה תובעים מנציגיהם בכנסת למצוא דרך למקסם את כוחם הפוליטי לקידום האינטרסים החיוניים של החברה הערבית. על רקע זה ייתכנו זעזועים במבנה הפוליטי של החברה הערבית, שתמציתם עשויה להתבטא בפירוק הרשימה המשותפת.

בצד כל אלה, משבר הקורונה יצר הזדמנות לשינוי היחס של הרוב היהודי כלפי החברה הערבית, שהמחישה את נאמנותה למדינה ולחברה גם בעת המשבר, ולמימוש ציפיותיה של החברה הערבית להעמקת השתלבותה בחיי המדינה. ניתן להעריך כי למרות הבעייתיות במצב הפוליטי, הכלכלי והחברתי בחברה הערבית, שעלולה גם להגביר את האלימות, קיים עתה גם סיכוי לשפר את היחסים בין הרוב למיעוט, אם יתקיימו שני תנאים עיקריים:

הראשון – חיזוק המגמה לשילוב החברה הערבית בכלכלה ובחברה הישראלית. מדובר גם בתוכניות החומש הכלליות (ובראשן שלב ב' של החלטת ממשלה 922), גם בתוכניות לחיזוק כלכלי וחברתי בעקבות המשבר המשולב וגם במימוש התוכניות לטיפול באלימות ובפשעה.

השני – הכרה בלגיטימיות של הקול הערבי מצד המפלגות הציוניות, ושיתוף פעולה פוליטי יהודי-ערבי בנושאים אזרחיים.

ההיבט הצבאי

חולשת המערכות האזרחיות האיצה את הפנייה לצה"ל כדי שיתערב בניהול המשבר. בכל מקרה, גם צה"ל מושפע מאוד מהמשבר המשולב. הוא מוצא עצמו מעורב בהתמודדות המדינתית עם המגפה, בעיקר באמצעות פיקוד העורף, במגוון משימות ובעיקר בסיוע לרשויות המקומיות ולאזרחים במצוקה, וכן בהפעלת מערכי ריסון של המגפה (מלוניות, קטיעת שרשרת ההדבקה). בתוך כך עומד הצבא בלחצים פוליטיים ואף תחת ביקורת בתקשורת על פועלו, תוך שהוא נמנע מקבלת אחריות כוללת או אף מקומית לניהול ההתמודדות עם הקורונה, ודואג לשמר את יכולותיו המבצעיות והלוגיסטיות כדי לעמוד במשימותיו השגרתיות.

בצד זאת ניכרות השפעות שליליות עקיפות על בניין הכוח ועל מוכנותו המבצעית של צה"ל. בין אלה נציין את: הסביבה הפוליטית שיוצרת לחצים סותרים על המערכות הציבוריות ועל משרתי הסף; החילופין המיניסטריליים המהירים במשרד הביטחון; היעדר החלטת הממשלה לגבי אישור התוכנית הרב-שנתית 'תנופה'; הגיוס (הסטה) של צה"ל למשימות אזרחיות סביב מגפת הקורונה; היעדר תקציב מדינה; ואף הירידה המואצת במוטיבציה לשירות בצה"ל, כולל ביחידות לוחמות. כמחצית מהציבור הישראלי (51 אחוזים, על פי סקר מנובמבר של המכון הישראלי לדמוקרטיה) מעריך שצה"ל אינו מתנהל ביעילות כלכלית. גם אם אין לאלה השלכות לטווח הקצר, הרי לצבר כזה עשויות להיות השלכות פוגעניות על המתכונת הסדירה הנדרשת להתעצמותו של צה"ל ולעמידתו באתגרים אפשריים בעתיד.

ההיבט הדמוקרטי

משבר הקורונה פרץ בעיצומם של שני משברים מתמשכים, חוקתי ופוליטי, המתבטאים בשחיקה מתמשכת במעמדם של ערכים דמוקרטיים ובניסיונות להחליש את כוחם של שומרי הסף, במערכת הממשלתית ומחוצה לה. ביטויים נוספים לכך הם התגברות

תופעת ההתעלמות מהעמדות של הדרגים המקצועיים והעדפה של אינטרסים פוליטיים מבלי להתחשב בכללי מנהל תקינים, וכן ערעור היסודות של השיח הדמוקרטי, הנוטה להיות מקוטב בעליל.

הצורך לבלום את התפשטות המגפה גרם להשעיה חסרת תקדים של זכויות וחירויות יסוד במסגרת חקיקת חירום, בחלקה ללא פיקוח פרלמנטרי. כך הופעלו השב"כ וצה"ל לצורכי מעקב אחר תושבי המדינה, ולממשלה כוח רב בעל השלכות פוטנציאליות מסוכנות לדמוקרטיה.

ככלל, מנגנוני הפיקוח והבקרה ובראשם בתי המשפט והכנסת עדיין ממלאים תפקיד חשוב בפיקוח על הממשלה ובריסון פעולותיה. זאת למרות מתקפות חוזרות ונשנות על שומרי הסף ובפרט על מערכת המשפט, שהתגברו מאוד מאז פתיחת ההליכים המשפטיים נגד ראש הממשלה. היעדרו של שיח ענייני לבחינת הגבולות הראויים להתערבות המשפטית וקיום שיח לעומתי ופוליטי במקומו מעלים חשש לכך שכבר עתה קיים ריסון עצמי מוגזם בקרב שומרי הסף והוא אף יגבר בעתיד, תוך פגיעה מסוכנת ביחסי הכוחות והסמכויות בין הרשויות.

הקולות שנשמעו בארצות הברית בעקבות הבחירות לנשיאות – שלא לאפשר את העברת השלטון – צריכים לעורר דאגה בכל המדינות הדמוקרטיות, ובישראל בכללן. ניתן לקוות שתוצאות הבחירות בארצות הברית יבלמו התחזקות של הכוחות הפופוליסטיים והאנטי־דמוקרטיים ברחבי העולם, אשר נהנו מרוח גבית בתקופתו של הנשיא טראמפ. להתפתחויות אלה תהיה השפעה גם על מצב הדמוקרטיה בישראל, שכן ככל שהמציאות העולמית מייחסת חשיבות רבה יותר לערכים הדמוקרטיים, כך גוברת הציפייה מישראל לכבדם, גם בישראל גופא.

המלצות למדיניות

למרות תחילת תהליך החיסון ההמוני, גם שנת 2021 צפויה להתאפיין באי־ודאות. גם בהנחה שמגפת הקורונה תרוסן בהדרגה, השלכותיה ימשכו עוד תקופה ארוכה. במחצית הראשונה של 2021 תעמוד ישראל בפני אתגרים ניכרים שעשויים לבוע ממצרף אפשרי של גלי תחלואה, סגרים למיניהם שהשלכותיהם צפויות להיות קשות וכן המשך המשבר הפוליטי, ומערכת בחירות רביעית תוך שנתיים, ובעקבותיה צפוי משא ומתן קואליציוני מורכב.

גם אם המגפה תתפוגג בהדרגה לקראת המחצית השנייה של 2021, ההשלכות של המשבר המשולב, ובעיקר בהיבטיו הכלכליים והחברתיים, יורגשו היטב גם בשנת 2022 וכנראה אף לאחר מכן. זאת, נוכח העלויות הכלכליות הכבדות של המשבר ודרך ניהולו, המשך חולשתן של המערכות הציבוריות בישראל והפגיעה בשכבות נרחבות בחברה – האנשים החיים בעוני והמעמד הבינוני הנמוך, ובעיקר במגזר הפרטי. מאמץ ההתאוששות הלאומי יחייב שינוי משמעותי בכל התחומים: התגייסות ציבורית רחבה מתוך חברה מקוטבת לעומק, ניהול ממשלתי מקצועי ויעיל הרבה יותר ומנהיגות פוליטית הממוקדת בצמיחה כלכלית וחברתית, שבה משתתפת כל האוכלוסייה. כל אלה מחייבים שינויים מבניים מקיפים בישראל בכלל ובמערכת הפוליטית בפרט.

משום כך נסכם כי ב־2021 לפחות תהיה ישראל כמדינה וכחברה מוחלשת במידה ניכרת בהשוואה לתחילת 2020. עקב כך, רמת הביטחון הלאומי צפויה להיות נמוכה יותר מאשר לפני פרוץ המגפה. גם אם במהלך 2021 תחל התאוששות כלכלית, ההתאוששות החברתית תתממש בהדרגה ובאיטיות רבה יותר, כך שלפני שנת 2022, ישראל כנראה לא תגיע למדדים הסוציו־אקונומיים שנרשמו בתחילת 2020. למצב הכלכלי יהיו השלכות גם במישור הביטחוני.

על בסיס דברים אלה נציע את ההמלצות המערכתיות העיקריות הבאות:

■ **לטווח הקצר (2021):** התרכזות ממוקדת בניהול מקצועי משופר של המשבר המשולב; העברת תקציב חדש ותוכנית כלכלית, שעיקרם עדיפות מובהקת להשקעה בסעיפים אזרחיים ובקבוצות מוחלשות והכנה לשלב הצמיחה לאחר המגפה; מתן עדיפות ברורה להיבט הבריאותי לצורך ריסון וצמצום התחלואה (כולל סגרים נוספים), בראייה דיפרנציאלית (על פי מוקדי תחלואה), בליווי אכיפה הדוקה והסברה מותאמת לאוכלוסיות השונות; מתן עדיפות ללימודים במערכת החינוך, במגבלות הנדרשות; ריסון הפוליטיזציה של המרחב הציבורי; והיערכות משופרת לתרחישי קיצון של החמרה במגפה.

■ **לטווח הבינוני:** מאמץ לאומי ממוקד לצמיחה כלכלית והתאוששות חברתית, תוך התמקדות בהרחבת התעסוקה וגיוונה וחיזוק מערכת החינוך; בחינה מחודשת של המענה האסטרטגי הישראלי לשינויים בזירה האזורית; בנייה של הסכמה לאומית על סדר יום חדש בתחומים האזרחיים, החברתיים והפוליטיים, שיהיה משותף לכל הקבוצות במדינה, כולל ביזור שלטוני וחיזוק השלטון המקומי; הפקת לקחים ופיתוח תובנות ויישוםם לתקופת הפוסט־קורונה; היערכות משופרת למשברים אזרחיים וביטחוניים בתוך האזרחי; ובנייה וניצול של הזדמנויות אזרחיות חדשות, בשיתוף כלל הקבוצות במדינה, באזור ובמישור הבינלאומי.