

- 3** ממשלת האחדות הפלסטינית – תמונת מצב  
שלמה ברום
- 10** הפוליטיקה של 'משחק על זמן' – המערב מול איראן  
אמילי לנדאו
- 13** השתנות טבע המלחמות – שישה אתגרים חדשים  
ג'ורא איילנד
- 19** כשלים קונספטואליים בדרך למלחמת לבנון: לקחים אפשריים  
זכי שלום ויועז הנדל
- 25** דעת קהל וביטחון לאומי 2007  
יהודה בן מאיר ודפנה שקד
- 29** האם אל-קאעדה "על הגדרות"?  
יורם שוייצר
- 38** הסיוע האמריקני לישראל: הערכה מחדש  
רוני ברט
- 42** בין מיזורי לנאט"ו: יכולת ה-Global Strike של ארצות הברית  
נועם אופיר
- 49** האמנה להפסקת ייצור חומרים בקיעים – דו"ח ביניים  
אפרים אסכולאי
- 56** מעזה ללבנון וחזרה  
סיבוני גבראל
- 59** "מקרה סעד בינלאומי": המשבר הכלכלי ברשות הפלסטינית  
אמיר קוליק

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 המרכז ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

עורך ראשי:  
**צבי שטאובר**

מנהל המערכת:  
**משה גרונדמן**

עיצוב גרפי:  
**מיכל סמו-קובץ**

איורים:  
**ענת רטנר**

תמונות:  
**ארכיון התמונות הלאומי**  
**US Defense Department**

**עדכן אסטרטגי**

יוצא לאור על-ידי

**המכון למחקרי ביטחון לאומי**

**INSS**  
**המכון למחקרי ביטחון לאומי**  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES  
INCORPORATING THE JAFFEE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES  
אוניברסיטת תל-אביב

**המכון למחקרי ביטחון לאומי**

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 61398  
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

**עדכן אסטרטגי** מתפרסם בעברית ובאנגלית.  
תוכנו המלא באנגלית מוצג באתר האינטרנט של המרכז.  
© כל הזכויות שמורות  
ISSN 0793-8950

# דבר המערכת

לארגונים תת מדינתיים. **שישה אתגרים**, סבור איילנד, נגזרים מההשתנות הזאת: מלחמות א-סימטריות מתרחשות בדרך כלל בשטח שנמצאת בו אוכלוסיה אזרחית; אופי יחסי הדרג המדיני עם זה הצבאי טעון עיצוב מחדש; נדרשים שינויים ארגוניים במערכות הממשל ושלוחותיו; הטכנולוגיה נדרשת להציע פתרונות שלא היו בנמצא עד כה; ההכרח להשתמש באופן מושכל באמצעי התקשורת; החובה להתמודד עם הפער שנוצר בתודעת הציבור בין ציפיותיו לבין היכולת לממשן בכל הקשור לתוצאות המלחמות העתידיות.

זכי שלום ויועז הנדל טוענים, על רקע מצאי **ועדת וינוגרד** שפורסמו בסוף אפריל 2007, כי כשלי התפישה של ממשלות ישראל מאז הנסיגה מלבנון (מאי 2000) עיצבו מציאות אשר הביאה בסופו של דבר, למלחמת לבנון. לדעתם יש להתמקד בכשלים אלה, שבמהותם הם כשלי הרתעה, ולא דווקא בפיטורים של מי שהיו אחראים לניהול המלחמה הזאת.

יהודה בן מאיר ודפנה שקד מציגים את עיקר הממצאים של **סקר דעת קהל** 2007 בישראל, שערך המכון למחקרי ביטחון לאומי. ממצאי הסקר, שבוצע בשלוש נקודות זמן שונות בין השנים 2005-2007, קובעים כי מעל מחצית מהאוכלוסייה היהודית בישראל נמנית על המרכז הפוליטי, הלא הוא הרוב הדומם. המחברים טוענים כי עובדה זו מאפשרת למנהיגות כריזמטית בישראל מידה רבה של גמישות שניתן לנצל להוביל מהלכים אמיצים

גיליון זה של העדכן מחזיק אחד עשר מאמרים. להלן משפטי מפתח והבזקי תוכן של המאמרים.

שלמה ברום מתאר את מצבה העגום והמורכב של **ממשלת האחדות הפלסטינית** תוך פרוט הגורמים שתורמו לנסיבות הקשות בהן היא מצויה. המאמר בוחן האם לממשלה זו יש סיכוי לשרוד והאם לתקוות שנתלו בה ולסיכונים שמשקפו ממנה יש בסיס במציאות. עוד בודק ברום כיצד ישפיעו נסיבות אלה על מדיניות ישראל ועל מדיניותם של הגורמים הבינלאומיים המעורבים.

על רקע **הדו"ח שפרסמה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית** שעניינו תמונת המצב של תכנית הפיתוח הגרעינית של איראן, סבורה אמילי לנדאו כי על הקהילה הבינלאומית להחמיר באופן משמעותי את הסנקציות על איראן באמצעות מועצת הביטחון של האו"ם, וגם מחוץ למסגרת זו, תוך הגברת הלחץ על איראן עד שתשעה את פעילותה. לנדאו טוענת, כי זה חייב להיות גם המסר הברור של ישראל. אף שאל-באראדעי צודק בקביעתו כי ההתקדמות המשמעותית כבר נעשתה, הזמן טרם נגמר ודווקא עכשיו יש להגביר – ולא להפחית – את הלחץ על איראן.

גיורא איילנד טוען, כי מאז מלחמת העולם השנייה – ובמושגים ישראלים מאז מלחמת יום הכיפורים – השתנה בהדרגה אך באורח קבוע אופי המלחמות, ממלחמות טוטליות בין מדינות למלחמות בעצמות נמוכה בין מדינות

אם הנסיבות יאפשרו זאת. בין היתר מציגים המחברים גם ממצאים על דעת הקהל בנושא המלחמה בלבנון ותיפקוד צה"ל.

יורם שוייצר טוען כי בניגוד לדעות וידיעות בתקשורת, במהלך השנה האחרונה, **האיום שמציב אל-קאעדה** לישראל אינו חדש וכי המצב כיום הוא המשכו של תהליך הדרגתי שבמסגרתו הורחבה הפעילות נגד יעדים ישראלים החל בשנת 2000. שוייצר טוען כי אין לראות באירועים המתרחשים במדינות הגובלות בישראל וגם על גבולותיה משום שינוי מצב המחייב אזעקת תושבי ישראל.

רוני ברט שואל האם לא הגיע **הזמן להיגמל מהסיוע הצבאי האמריקאי** שניתן לישראל מזה שנים. ברט מונה את הסיבות המצדיקות את המשך ההסתייעות בכספי משלם המיסים האמריקאי וכן הוא מונה את הסיבות השוללות המשך קבלת כספים אלה. אין המחבר מסתתר מאחורי הצגתו הרהוטה והמאוזנת של הנימוקים. דעתו נחרצת.

נועם אופיר טוען במאמרו כי בשנים האחרונות חל שינוי מהותי ביכולתה של ארצות הברית להקרין כוח. אם במשך כמה עשורים התבססה יכולת זו על נושאות מטוסים, הרי שכיום מצויה בידי ארצות הברית היכולת הייחודית למבצע תקיפה נרחב בטווח בין-יבשתי בלי צורך לפעול משטחן של מדינות אחרות. **תקיפה אמריקאית באיראן** עתידה להיות הפגנת הכוח המשמעותית הראשונה של היכולת הזאת.

באביב 2006 הציגה משלחת ארצות הברית לוועידת פירוק הנשק בג'נבה טיוטת טקסט של מנדט לוועדת אד-הוק שתנהל משא ומתן על **אמנה לאיסור הייצור של חומר בקיע עבור נשק גרעיני** או מתקני נפץ גרעיניים אחרים. המשלחת הציגה גם טיוטת טקסט לאמנה עצמה. אפרים אסכולאי מציג את עמדתם של התומכים והמתנגדים לאמנה, לרבות ישראל. גבריאל סיבוני סבור כי **מלחמת לבנון השנייה השיגה חלק מהמטרות שהוגדרו לה**. המבצע בדרום לא השיג את מטרותיו. בלהט הוויכוח הציבורי על מוראות ותוצאות המלחמה הזאת בצפון נדחק לשולי הדיון הציבורי תפקודה של מערכת הביטחון בדרום. המחבר שואל למה אם כן מופנית הביקורת הציבורית דווקא למלחמה בצפון כשמבצע "גשמי קיץ", לא השיג אף אחת מהמטרות שלו?

אמיר קוליק מציג ומנתח את ממצאי **הדו"ח של הבנק העולמי** מפברואר 2007 באשר למצבה הפיננסי והניהולי של הרשות וכן מצבה הכלכלי-חברתי. קוליק סוקר את חוליי המגזר הציבורי וטוען כי המצב המתואר מרוקן מתוכן את מוסדות הרשות. חוסר יכולתה לכפות חוק וסדר ולהבטיח את ביטחונם ופרנסתם של אזרחיה גורמים לאבדן האמון של הציבור במנהיגיו ומאיץ את תהליך התפרקותה של הרשות.

המערכת

# ממשלת האחדות הפלסטינית – תמונת מצב

שלמה ברום

כאשר הוקמה ב־17 במארס 2007 ממשלת האחדות הפלסטינית בין תנועת הפתח לתנועת חמאס, על בסיס הסכם מכה, ראו בה הציבור הפלסטיני והעולם הערבי סיכוי ליציאה מהמשבר הפנימי ששרויים בו הפלסטינים ולחידוש ההתקדמות בערוץ הישראלי-פלסטיני. ישראל ראתה בהקמת הממשלה החדשה בעיקר סיכון להתמוטטות הסנקציות שהוטלו על ממשלת חמאס ולמתן לגיטימציה בינלאומית לחמאס כמפלגת שלטון בלא שהיא תשנה משמעותית את עמדותיה כלפי ישראל. הגורמים הבינלאומיים נחלקו בין אלה שהיו שותפים באופן בסיסי לגישתה של ישראל (ארצות הברית) לאלה שראו בהקמת הממשלה החדשה הזדמנות שיש לנסות למצותה (כמה ממדינות אירופה).

מטרת המאמר לבחון, האם לממשלה החדשה יש סיכוי לשרוד והאם לתקוות שנתלו בה או לסיכונים שנראו בה יש בסיס במציאות המתגבשת ברשות הפלסטינית לאחר הקמת הממשלה, וכיצד הדבר צריך להשפיע על מדיניות ישראל ומדיניותם של השחקנים הבינלאומיים. התקופה הקצרה שחלפה מאז הקמת הממשלה מקשה על מתן תשובות מוחלטות לשאלות הנידונות. ואולם נראה שכמו במקרה של ממשלות אחרות גם במקרה של הממשלה הפלסטינית, החודשים הראשונים לכהונתה נותנים אינדיקציה לא רעה להתנהלותה העתידית ומאפשרים לגזור תשובות ראשוניות לשאלות הללו.

הנשיא לבין הממשלה, והממשלה עצמה משותקת בשל היותה חצויה בין שני הארגונים. בשתי הסוגיות המרכזיות דלעיל אין הסכמה בין שני הארגונים והמגעיים משותקים כשמאפיין אותם חוסר האמון בין שני הצדדים. שני הצדדים היו אמורים להסכים על הקמת מועצה לביטחון לאומי ככלי שיטפל בשאלת עתיד מנגנוני הביטחון ויאפשר לממשלה ולמשרד הנשיא להסכים על מדיניות ביטחון שתאפשר לממשלה להשיג יעד מרכזי והוא השבת ביטחון הפנים בשטחי הרשות הפלסטינית. אין הסכמה על הרכב המועצה. מחמוד עבאס (אבו

הסכם מכה התאפשר משום ששני הארגונים הסכימו לדחות את הדיון ואת ההסכמה בכמה סוגיות מרכזיות ובהן עתיד מנגנוני הביטחון שבשליטת שני הארגונים והכנסת השינויים בארגון לשחרור פלסטין (אש"ף), שיאפשרו את הצטרפות חמאס לארגון. המשמעות היא שהם לא הסכימו בעצם על חלוקת השלטון בין שני הארגונים, חלוקה שהיא הבסיס המהותי להקמת ממשלת האחדות, ולכן התחרות והעימות בין הפתח לחמאס נמשכים בתוך ממשלת האחדות, ונמשכת המציאות של רשות פלסטינית דו־ראשית שמתחולל בה ריב סמכויות בין משרד

שלמה ברום חבר בצוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי

מאזן) והפתח רוצים להעמיד בראשה את מחמד דחלאן שיקבל את תואר היועץ לביטחון לאומי, ואילו חמאס אינו מסכים שיריבו המר ביותר בשורות הפתח יכהן בתפקיד הזה. התוצאה היא, ששליטת הממשלה במנגנוני הביטחון השונים אף קטנה מזו שהייתה לממשלת חמאס שאותה היא החליפה. שר הפנים הקודם שלט לפחות בכוח הביצועי של חמאס שהוא הקים כמנגנון מתחרה למנגנוני הביטחון שבשליטת הפתח, ואילו לאחר הקמת ממשלת האחדות הכוח הזה שלכאורה כפוף למשרד הפנים מבצע את הוראות הזרוע הצבאית של חמאס ולא את הוראות המשרד. מנגנוני הביטחון המסכל והמשטרה האזרחית שפורמלית כפופים למשרד הפנים נשלטים בפועל בידי אנשי הפתח. מצב עניינים זה כבר הניע את שר הפנים החדש, קוואסמה, להגיש את התפטרותו לראש הממשלה פעמיים, ובפעם השנייה היא התקבלה.

גם השילוב של חמאס באש"ף תקוע. ועדת מומחים בלתי תלויים הייתה אמורה להתכנס בדמשק ולהמליץ על הצעדים המעשיים להצטרפות חמאס והג'האד האסלאמי לאש"ף, אך הפתח הכשיל את כינוסה. בהרכב מורחב עם נציגי כל הארגונים הייתה הוועדה אמורה להתכנס בהמשך בקהיר ולקבל החלטות על בסיס ההמלצות שהיו אמורות להתקבל בכינוס בדמשק. הוועד הפועל של אש"ף שבשליטת אבו מאזן כבר הודיע להנהגת חמאס שהפגישה בקהיר נדחית בשל בעיות טכניות ולא צוין מועד חדש לפגישה. לא ברור אם פגישה נוספת שתוכננה להתקיים בעמאן תתקיים. בד בבד אבו מאזן שהוא גם יו"ר אש"ף יוזם רפורמות באש"ף שמטרתן החלשת אש"ף באמצעות בחינה מחודשת של מסגרות שונות של הארגון כדי להביא לידי ביטולן או מיזוגן לתוך מסגרות קיימות של הרשות הפלסטינית. בחינה זו נעשית בלא התייעצות עם חמאס. בראש הוועדה עומדים שר האוצר לשעבר מחמד נשאשיבי, ויועצו של אבו מאזן, נימר חמאד. הנושאים המרכזיים לפעולת הוועדה הם צמצום סגל הנציגויות הדיפלומטיות של אש"ף במדינות השונות,

הוצאה לפנסיה של רבים מעובדי אש"ף וסגירת משרדי הלשכה המדינית של אש"ף בכמה מהבירות הערביות ובראשן תוניס. המהלך האחרון נועד לפגוע בכוחו של פארוק קאדומי, המשמש אופוזיציה לאבו מאזן בתוך אש"ף ופועל בתיאום מלא עם הנהגת חמאס בדמשק. מסגרת חשובה שאמורה לעבור מאש"ף לרשות הפלסטינית היא "הקרן הלאומית", הגוף הכלכלי של אש"ף שמוסדותיו אמורים לעבור לכפיפות ישירה של משרד האוצר של הרשות. לא ברור אם פעולות אלו, שנועדו לפגוע ביריבו של אבו מאזן בתוך אש"ף, לא יביאו בטווח הארוך יותר לידי פגיעה נוספת בכוחו של פתח, שהשליטה באש"ף היא עדיין אחד הנכסים שנותרו לו.

בממשלה עצמה השרים החדשים היו טרודים בעיקר בטיהור משרדיהם מאנשי הארגון היריב. הממשלה אינה מתפקדת כגוף בעל אחריות קולקטיבית. שרים מעטים ניסו לתפקד כראוי ולפעול למען האינטרסים הכוללים של הרשות הפלסטינית ולא כדי לשרת אינטרסים של התנועה הפוליטית שאתה הם נמנים. בולטים בהם השרים שאינם משתייכים פורמלית לשני הארגונים היריבים. שר האוצר סלאם פיאד, שר החוץ זיאד אבו עמרו ושר ההסברה מוצטפא אל-ברגותי. מצב זה פוגע בתפקוד היומיומי ואינו מאפשר לממשלה לפעול להשגת שתי מטרותיה המוצהרות – הסרת המצור המדיני והכלכלי והשבת החוק והסדר, כלומר טיפול בביטחון הפנים.

על אף הנכונות הבסיסית של מדינות באירופה לתת סיכוי לממשלה הזאת, אין הן ברובן מוכנות לקיים מגעים ישירים עם אנשי חמאס כל עוד אין הממשלה מקבלת את תנאי הקוורטט (הכרה בישראל, התחייבות לאי-אלימות וקיום ההסכמים הקודמים עם ישראל). הממשלות האירופיות ברובן, יחד עם ארצות הברית, מקיימות מדיניות של מגעים רק עם השרים שאינם שייכים לחמאס, אם כי ניכרה תחילתה של פריצת המדיניות הזאת, המתבטאת למשל בפגישת סגן שר החוץ של נורווגיה עם ראש

היא שכל עסקה צריכה להיות מאושרת בידי כל הגורמים המעורבים ושיש "התיישרות" עם הגורם הקיצוני. עקב כך אין פלא שאף-על-פי שהאינטרס הבסיסי של חמאס הוא לעשות עסקה, שגם תעלה את קרנו בציבור הפלסטיני וגם עשויה ליצור אווירה טובה יותר להפשרה ביחס הבינלאומי כלפי חמאס, מועלות דרישות קיצוניות שספק אם ישראל יכולה להיענות להן.

פרשת ג'ונסטון היא אף מקרה קיצוני יותר. הוא נחטף ככל הנראה בידי גורם מחמולת דוע'מוש, ייתכן שבידי פלג מומתאז דוע'מוש הנזכר לעיל. חמולה זו מייצגת את התפוררות השלטון ברצועת עזה. בני המשפחה מתגוררים במתחם סגור ומבוצר בשכונת סברה בעיר עזה. המתחם מוקף גדרות, מוקשים ומטענים ומצוי בשמירה ובפיקוח תמידיים. לשום גורם שלטוני אין גישה לשטח הזה. שני הצדדים היריבים ברשות, חמאס והפנתח, אינם רוצים להתעמת עם בני החמולה מחשש שהם יחברו לארגון היריב. הפנתח מאשים פלג בתוך חמאס שהוא אחראי לחטיפה ואילו חמאס מאשים את דחלאן ואת מקורביו בפלג מומתאז דוע'מוש בחטיפה. בכל מקרה הממשלה והרשות מוצגות חסרות אונים והחוטפים ממשיכים לדרוש כופר גבוה מהרשות הפלסטינית תמורת שחרור ג'ונסטון.

גם המשך ירי הקסאמים משקף אי-יכולת של הממשלה הפלסטינית לשלוט בשטחה, אם כי ייתכן שבמקרה זה התמונה היא מורכבת יותר. יש סימנים שארגון חמאס מעוניין בהמשך הפיגועים בישראל ברמה נמוכה, וזאת כדי להדגיש, כפי שנעשה בקווי היסוד של הממשלה החדשה, שההתנגדות היא לגיטימית כל עוד נמשך הכיבוש, ואולי גם לבדל בין הממשלה לבין ארגון חמאס ולהדגיש שלמרות כל מה שנראה כשינוי בעמדות מסוימות, הוא עדיין שומר על הטוהר האידיאולוגי בתחום החשוב הזה.

נוכח מצבה של ממשלת האחדות, ההערכה בשני הארגונים היתה שהעומות הגלוי והאלים ביניהם עשוי להתחדש בכל רגע, ושני הצדדים

הממשלה הפלסטיני איסמעאיל הנייה, ובמגעים של ארגונים בינלאומיים הפועלים בשטחים (ובהם הבנק העולמי וסוכנות הפיתוח של האו"ם) עם שרי חמאס. אין נכונות של הגורמים הבינלאומיים להעביר סיוע פיננסי ישיר לממשלה, והסיוע לפלסטינים ממשיך להיות מועבר באמצעות המנגנון המיוחד שהוקם בעקבות כינון ממשלת חמאס ועובד דרך משרד הנשיא. אין גם התקדמות ממשית בהעברת הכספים שהתחייבו מדינות ערביות להעביר. לפי טענת שר האוצר פיאד, לא הועברו כספי התחייבויות קודמות בסך 1.46 מיליארד דולר. חלק מהכסף העבירו מדינות ערביות לליגה הערבית וזה נתקע שם משום הקשיים בהעברות בנקאיות לרשות הפלסטינים עקב הצעדים שנקטו ממשלות ארצות הברית וישראל לאחר הקמת ממשלת חמאס. חלק גדול אחר של הכסף לא הועבר כלל. נראה גם שהמדינות הערביות התחייבו בריאד, בזיקה לדיוני ועידת הפסגה הערבית, להעביר בנוסף מידי חודש בחודשו 55 מיליון דולר לצורך פעולתה השוטפת של הממשלה הפלסטינית, אולם גם התחייבות זו אינה ממומשת עדיין. התוצאה – אי-היכולת של הממשלה הפלסטינית לחדש את התשלום הסדיר של המשכורות.

חוסר היכולת של ממשלת האחדות לייצב את מצב ביטחון הפנים בא לידי ביטוי בולט בשלושה נושאים: פרשת שליט, פרשת חטיפת כתב ה-BBC, אלן ג'ונסטון, והמשך ירי הקסאמים. התמשכות פרשת שליט נובעת בין השאר מהיעדר היכולת של מוסדות הרשות הפלסטינית, הנשיאות וגם הממשלה, להטיל מרות על החוטפים. לא ברור גם אם להנהגת חמאס יש שליטה מלאה עליהם. המבצע שבו נחטף שליט היה הפקה משותפת של הזרוע הצבאית של חמאס ושל קבוצות עצמאיות שפעלו בשיתוף פעולה עמו (ועדות ההתנגדות העממית). במציאות העתידית נאמנויות מתחלפות במהירות (למשל פלג מומתאז דוע'מוש שפעל בעבר בתוך ועדות ההתנגדות העממית תחת השם "צבא האסלאם" פועל עתה בתיאום עם "הביטחון המסכל" שבשליטת הפנתח). המשמעות

נערכו לקראתו. התחושה של הפתח היתה, שהרכבת הממשלה מלכדה את חמאס שאינו יכול לחזור לדפוסי הפעולה הישנים שלו ואין לו מנופי לחץ אמיתיים לכפות על הפתח חלוקה אמיתית של השלטון. התחושה של חמאס היא, שאכן הוא מצוי במלכוד וההפסקה בעימותים הצבאיים רק מעניקה לפתח פרק זמן חיוני להתארגנות ולהתעצמות לקראת הסיבוב הבא. פגישה של הקוורטט הביטחוני (נציגים ביטחוניים של ישראל, מצרים, ירדן וארצות הברית) שהתקיימה בקהיר בהשתתפות דחלאן חיזקה את החשדות של חמאס והתוכנית הביטחונית שפירסם קית דייטון, הנציג הביטחוני האמריקאי, התפרשה על ידו כתוכנית אמריקאית-ישראלית-פתחית לפגוע בחמאס. מובן אפוא מדוע אפילו הנייה, ראש הממשלה מטעם חמאס, איים בפירוק הממשלה ובחזרת חמאס לטרור רחב היקף.

הפתח החל לפעול בשני ערוצים עיקריים. מצד אחד הוא עושה מאמץ לחזק את אחיזתו ביהודה ושומרון. מנגנוני הביטחון שבשליטתו פתחו במבצע נרחב לאכיפת חוק וסדר בעיקר בערים שכם וג'נין. מעבר לחיזוק אחיזתם בשטח, המבצע מאפשר להם להציג את האפקטיביות שלהם לעומת חוסר האפקטיביות של הממשלה ושל חמאס בעזה. מצד אחר, במקביל לחיזוק המנגנונים הקיימים בעזה הקים פתח כוח חדש, "הכוח הביצועי של פתח", שאמור לפעול במקביל לכוח הביצועי של חמאס. הכוונה הייתה להקים מיליציה שתפקידה יהיה להתעמת עם הכוח הביצועי של חמאס ועם פעילי חמאס ברחובות עזה.

חמאס מתכוון להתמודדות בשתי חזיתות בו בזמן, החזית עם הפתח והחזית עם ישראל. ההתכוננות היא בעיקר ברצועת עזה והיא מתבטאת בהברחות נשק בהיקף נרחב מסיני ובהקמת ביצורים בהסתמך על לקחי מלחמת לבנון השנייה. בשלב זה חמאס אינו יכול להתגבר על נקודת התורפה העיקרית שלו והיא חולשתו הצבאית באזורי יהודה ושומרון. יחד עם ההתכוננות לעימות התרחשו מפעם

לפעם התנגשויות אלימות בהיקף קטן בין פעילי שני הארגונים, שגרמו גם אבדות בנפש עד להתפרצות הגדולה במאי. במקרים רבים ההתנגשויות היו תוצאה של רצון מקומי "לסגור חשבונות" ולהוציא אל הפועל נקמת דם, ולא תוצאה של מדיניות מכוונת של הארגונים.

לכאורה המציאות שהתגבשה לאחר הקמת ממשלת האחדות וחוסר התפקוד של הממשלה החדשה אינם מנבאים לה אורך חיים, והתרחיש של התפרקותה והתחדשות העימות המלא בין חמאס לפתח נראה סביר. עם זאת, הניסיון עם הרשות הפלסטינית מצביע על כך שמוסדות שתפקודם בעייתי מצליחים לשרוד לאורך זמן כאשר החלופה נראית קשה יותר. החלופה של חידוש מלא של העימות האלים – מלחמת אזרחים – אינה נוחה לשני הצדדים והם יעדיפו אותה רק כשהמצב הנוכחי ייעשה בלתי נסבל. חמאס יכול להגיע למסקנה הזאת אם יתברר לו שהתקוות שתלה בממשלת האחדות אינן מתממשות והמשך המצב הקיים פוגע קשות במעמדו בציבור הפלסטיני. יש במצב הנוכחי כבר כמה אלמנטים היוצרים תחושה כזאת בחמאס. מצד אחד, תקוותו שהקמת ממשלת האחדות תסיר מעליו את המצור המדיני והכלכלי ותאפשר לממשלתו לתפקד אינה מתממשת; ההישגים בתחום המדיני מוגבלים מאוד ובהדרגה מתברר לחמאס שהשחקנים הבינלאומיים אינם ממהרים להסיר את הסנקציות הפיננסיות, שהעברת כספי המסים מישראל היא מרכיב חשוב ביכולת הממשלה הפלסטינית לתפקד, ושהבטחות הסיוע הערבי מתממשות רק בחלקן ואינן תחליף הולם. מהצד האחר גם תקוותו שהסכם מכה והקמת ממשלת האחדות יאפשרו לו לבצר את מעמדו הפוליטי ברשות הפלסטינית ולהתחיל בתהליך דומה גם באש"ף אינה מתממשת. בה בעת יש סימנים לכך שדעת הקהל הפלסטינית רואה בשני הצדדים, חמאס ופתח, אשמים במצב הקיים, ולראשונה הארגון מוצא את עצמו במעמד שאין הוא רגיל אליו של מותקף בדעת הקהל כמו פתח. אם המצב הזה

**התחושה של  
הפתח, שהרכבת  
הממשלה מלכדה  
את חמאס שאינו  
יכול לחזור  
לדפוסי הפעולה  
הישנים שלו ואין  
לו מנופי לחץ  
אמיתיים לכפות  
על הפתח חלוקה  
אמיתית של  
השלטון**

## **יתכן כי התפרצות תקריות אלימות בהיקף רחב בין שני הארגונים באמצע מאי היא תחילת הקץ הפורמאלי של ממשלת האחדות**

יימשך, החמאס עשוי להגיע למסקנה שאין לו ברירה ואף-על-פי שהחלופה אינה טובה עדיף לו לשבור את המצב הקיים. מטח הקסאמים ופגזי המרגמה שיזם החמאס ביום העצמאות האחרון וההצהרות על סופה של הפסקת האש היו במידה רבה מסר של החמאס שסבלנותו מתקרבת לקצה. לפתח לעומת זאת היה נוח עם המשך המצב הזה.

יתכן כי התפרצות תקריות אלימות בהיקף רחב בין שני הארגונים באמצע מאי, שהחלה דווקא בפרובוקציה של אנשי פתח והביאה אותם לסיפה של מלחמת אזרחים מלאה, היא תחילת הקץ הפורמאלי של ממשלת האחדות. אם כי גם במקרה הזה אפשרי שזהו רק גל זמני. האלימות שוככת גם כתגובה לפעולות ישראל, וממשלת האחדות תשרוד לעת עתה. בפועל המשמעות היא שהממשלה אמנם תמשיך להתקיים אך תתפקד עוד פחות מאשר תפקדה לפני התפרצות האלימות האחרונה. העימות הפלסטיני הפנימי גלש גם לשטחה של ישראל משום העניין שיש לחמאס להפנות את תשומת לב הצבור הפלסטיני לעימות עם ישראל. אולם לחילופי המהלומות בין ישראל והחמאס דינאמיקה משלהם העלולה להביא להתמשכות ההסלמה בין ישראל והפלסטינים בעזה גם כשירגע העימות הפנימי הפלסטיני ולקריסה סופית של הפסקת האש המוגבלת שהתקיימה בין ישראל והחמאס. הסלמה זו פוגעת עוד יותר ביכולת התפקוד של הממשלה הפלסטינית.

מניתוח זה עולה, שהמשך המצב הנוכחי משמעותו שנמוכה הסבירות של התממשות האיומים שישאל וגם הממשל האמריקני ראו כתוצאה אפשרית של הקמת ממשלת האחדות, אך גם הסיכוי שייפתר המשבר הפלסטיני הפנימי ותתחדש ההתקדמות בערוץ הישראלי-פלסטיני קטן ביותר. קשה להניח שייכתן מסלול ישראלי-פלסטיני יעיל כאשר ממשלת ישראל חלשה צריכה להגיע להבנות עם רשות פלסטינית שאינה מתפקדת ושרויה במשבר פנימי מתמשך. לפיכך לפני ישראל ולפני השחקנים הבינלאומיים עומדות שתי דרכי פעולה בסיסיות.

דרך אחת היא לפעול באופן יזום לקריסת ממשלת האחדות ולעימות בין הפתח לחמאס, שבו ינצח הפתח ויחדש את שליטתו ברשות הפלסטינית, ובדרך זו לקוות ליצור פרטנר פלסטיני אמין. דרך אחרת היא לעשות צעדים לחיזוק הממשלה הפלסטינית ולייצוב המצב הפנימי ברשות הפלסטינית בתקווה שכך ייווצר פרטנר לתהליך ישראלי-פלסטיני.

החלופה הראשונה נראית בעלת ישימות נמוכה. אמנם אפשר להגביר את הלחצים הפיננסים והמדיניים על ממשלת האחדות כדי להביא להתמוטטותה, ולהמשיך ולתת סיוע לפתח שיחזק את כוחו הצבאי לקראת העימות שאולי כבר התחיל אבל וודאי יתרחב לאחר קריסת ממשלת האחדות, אולם ספק רב אם המציאות שתיווצר בעקבות העימות תהיה של רשות פלסטינית יציבה עם ממשלה מתפקדת היכולה לשמש פרטנר אמין. הסיכוי גדול יותר שגם לאחר חיזוק הפתח ינצח חמאס בעימות הצבאי ברצועת עזה. באיור ש נראה כי ידו של הפתח תהיה על העליונה. בכל מקרה הפתח ממשיך להיות מפולג ומפוצל בין פלגים שונים ואכול ביריבויות אישיות. גם ההתפרצות האחרונה של העימותים בין הפתח והחמאס נובעת במידה רבה מהפילוג בשורות הפתח. היא החלה בפרובוקציה שיזמה קבוצה של אנשי פתח בעזה המתנגדים למדיניות אבו מאזן כלפי החמאס. גם אם הפתח יצליח להרכיב ממשלה חדשה ספק אם היא תהנה מלגיטימציה ציבורית, והיא תצטרך להמשיך ולהתעמת עם אופוזיציה חזקה ואלימה. חמאס לא ייעלם ויחזור להיות ארגון הפועל בעיקר בשיטות של טרור. התוצאה תהיה ממשלה מוחלשת יותר ואנרכיה גוברת. במצב כזה לא יהיה לישראל ולקהילה הבינלאומית פרטנר פלסטיני אמין.

גם החלופה השנייה נגועה בבעיות קשות. ראשית, ייתכן כי תהליך ההתפוררות של הרשות הפלסטינית וההסלמה בעימות בין מרכיביה הפוליטיים השונים של הממשלה הגיעה לרמה שספק אם אפשר לעצור אותה ואף להסב את המגמה לכיוון של התלכדות וחיזוק הממשלה. שנית, בחלופה זו יהיה צורך ליצור

**רצוי שצעדיה של  
ישראל יתבססו  
על יעדים ברורים  
עם אסטרטגיה  
שנועדה להשיג  
אותם**

במשא ומתן בין שני הצדדים. במהלך התהליך הזה יהיה צורך בהידברות רצופה בין ישראל לבין הצד הפלסטיני. בשלב הראשון יהיה נוח לשני הצדדים, פתח וחמאס מצד אחד וישראל מהצד האחר, שההדברות תתקיים עם אבו מאזן. הידברות זו תאפשר לברר גם אם מתקיימים התנאים לחידוש המשא ומתן על הסכמים בין הצדדים, ומה סוג ההסכמים.

המצב הנוכחי הוא תוצאה של תהליכים פנימיים ברשות הפלסטינית, אך גם של היעדר החלטה ברורה של ישראל על בחירה באחת החלופות. מצד אחד אין החלטה ואין פעולה נחושה למוטט את ממשלת האחדות הפלסטינית. בפועל ההחלטה הייתה אמנם לא להידבר עם הממשלה הפלסטינית ולהמשיך בסנקציות, אך היא הייתה מלווה בהצהרות שישראל תגבש את דעתה על הממשלה לפי פעולותיה, כלומר עולה מכך שלישראל היו עדיין ציפיות מהממשלה הזאת. מן הצד האחר ודאי שאין החלטה על פעולות לייצוב הממשלה הפלסטינית ועבודה אֶתָּה.

לכאורה קיימת גם החלופה של הימנעות ממעורבות, לצפות בהתפתחויות בצד הפלסטיני ולהחליט בהתאם להן. הבעיה היא שבמציאות הישראלית-פלסטינית אין מצב שישראל אינה מעורבת בו. התלות הפלסטינית במעשיה של ישראל כה גדולה, כך שכל מעשה או אי-מעשה של ישראל משמעותו מעורבות והשפעה על הנעשה בצד הפלסטיני. אם ממילא המצב הוא כזה, רצוי שצעדיה של ישראל יתבססו על יעדים ברורים עם אסטרטגיה שנועדה להשיג אותם.

מצב ששני הצדדים יבינו שאין להם עניין להביא לידי קריסת הממשלה ולחידוש העימות. זה מחייב נקיטת צעדים שיאפשרו לממשלה לתפקד, לרבות למרכיבי חמאס שבה. המשמעות היא חידוש חלקי לפחות של הסיוע לממשלה ועבודה עמה. הסיכון במצב כזה הוא שהסרת הלחץ מעל חמאס תיצור אצלו רושם שהוא יכול להשיג את מטרותיו הפוליטיות בלא שישנה את עמדותיו ויקבל את הרעיון הבסיסי של שתי מדינות לשני העמים. ייתכן שאז המצב הפנים-פלסטיני יהיה יציב יותר, אך ברשות הפלסטינית תונצח השליטה של תנועה שאינה מקבלת את קיומה של ישראל וחותרת לחיסולה. מצב כזה ודאי אינו יוצר פרטנר פלסטיני לתהליך ישראל-פלסטיני והוא מנוגד לאינטרס של ישראל. ייתכן שאפשר להימנע מתוצאה זו אם מצד אחד ישראל וארצות הברית יימנעו מליצור אצל הפתח רושם שהן חותרות להפלת ממשלת האחדות ולעימות שבו יסייעו לפתח, ומן הצד האחר העבודה עם הממשלה הפלסטינית תתבסס על העיקרון שאין "ארוחות חינם". הנכונות לחדש את העברת חלק מכספי הסיוע ואת כספי המסים לממשלה ולעבוד עם שריה אמנם לא תותנה בקבלה מלאה של תנאי הקוורטט, אולם תותנה בצעדים ממשיים בשטח, כמו קידום עסקת שליט, הפסקת ירי הרקטות, קיום הסכמים ספציפיים עם ישראל וכדומה. חשובה גם הבהרה, שככל שהממשלה תהיה קרובה יותר למילוי תנאי הקוורטט כן יוסרו יותר סנקציות, אולם יש נכונות להתחיל בתהליך עם ממשלת האחדות גם תמורת צעדים חלקיים. הכוונה ליצור תהליך שיסייע לחמאס לשנות את עמדותיו ולהגיע בהדרגה לקבלה מלאה של עקרון שתי המדינות לשני העמים, שיישם

## **המכון למחקרי ביטחון לאומי מודה**

### **ליוסי חכמי**

**על תרומתו להוצאתו לאור של העדכן האסטרטגי.**

דו"ח סבא"א – מאי 2007

# הפוליטיקה של 'משחק על זמן'

אמילי לנדאו

אחת השאלות הנשאלות לעתים קרובות אודות איראן היא: מתי תגיע ליכולת גרעינית. לעתים ההתמקדות היא במה שמכונה: "נקודת האל-חזור", או "הסף הטכנולוגי", ולעתים ההתמקדות היא בשאלה: מתי עלולה איראן להגיע לנשק גרעיני, או ליכולת להרכיב נשק גרעיני על טילי קרקע-קרקע ארוכי-טווח. התהיות בעניין הזה הולידו אין-ספור הערכות בנוגע למידת התקדמותה האמיתית של איראן בכל מה שקשור לתוכניתה הגרעינית. שאלה זו העסיקה מומחים רבים אבל תשובותיהם הובילו למסקנות שונות. מעבר להיבטים הטכניים והמודיעיניים של סוגיה זו, נגזרות ממנה גם משמעויות פוליטיות חשובות הנוגעות לתחום של קביעת מדיניות. הערכות שניתנו במהלך השנים בעניין לוחות הזמנים של תכנית הגרעין האיראנית שמשו את מקבלי ההחלטות להצדקת החלטותיהם באשר למדיניות כלפי איראן, ולפיכך מילאו תפקיד חשוב ביותר בתהליך הדיפלומטי/ פוליטי עצמו.

הצביעה על כך שאיראן עדיין רחוקה ממטרתה, מה שהצדיק את הטענה שיש די זמן כדי לעצור אותה באמצעות דיפלומטיה ומשא ומתן. כל עוד אפשר היה להיסתמך על הערכה כי יש עדיין זמן בטרם תחצה איראן את הסף הטכנולוגי, היה אפשר עדיין להפעיל יוזמות דיפלומטיות – משא ומתן ואולי סנקציות – ולא היתה כל הצדקה להפעיל לחץ מופרז בעניין זה על איראן או להחליט לעבור לצעדים קשים יותר, כגון פעולה צבאית. כאשר צוטטו הערכות חמורות יותר, הן נדחו בטענה שהן מוגזמות. בחודש מאי השנה פורסם במפתיע כי דו"ח של ה־IAEA שחובר בעקבות ביקור בפועל במתקן בנתאנו, מצביע על כך שייתכן שהזמן אזל. על פי הדו"ח הזה, איראן מפעילה בהצלחה 1,300 סרקזות (צנטריפוגות) ויכול להיות שאי אפשר עוד לעצור אותה מלחצות את הסף הטכנולוגי. היו מי

לאחר שהמערב – באמצעות מדינות ה־EU-3 – התחיל במשא ומתן עם איראן ב־2003 להסדרת העניין הגרעיני, הוא מצא עצמו בתהליך שקשה היה לו מאד לצאת ממנו כשידו על העליונה. לאיראן היה יתרון במשא ומתן בשל נחישותה ודבקותה בתוקף בעמדותיה, בעוד המערב סבל מנחיתות משום שלא היה חזית אחת אלא מדינות רבות, בעלות אינטרסים שונים ולעתים אף מנוגדים. על אף זאת, המערב דבק באמונתו, כי "עדיין יש לו זמן" להגיע לפתרון באמצעות הידברות. ניתן היה להבחין אמנם בעליה קבועה במידת הנחישות שהפגין, אך לא בקצב מהיר מספיק בכדי להדביק את קצב התקדמותה של איראן בתוכנית הגרעין שלה. כך קרה שהמערב השתרך מאחור ובכל זאת נמנע מפעולה נחרצת יותר. בהקשר זה מילאו ההערכות השונות בעניין תכנית הגרעין תפקיד חשוב – תמיד ניתן היה לצטט הערכה אשר

אמילי לנדאו חברה בצוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי



נקרתה ההזדמנות לשים זו לצד זו אמירות שונות לגבי התקדמותה של איראן, ולבחון את התגובות שבאו בעקבותיהן. בתחילת אפריל הכריז נשיא איראן אחמדינג'אד כי איראן השלימה את מעגל הדלק והיא מתחילה בייצור תעשייתי. בסוף אפריל נמסר כי לפי דו"ח מודיעין חדש שיצא בארצות הברית, תהיה איראן מסוגלת להגיע ליכולת גרעינית צבאית (אורניום מועשר בכמות מספקת לפצצה) כבר בשנת

2010, הערכה שמקדימה את המועד האפשרי בחמש שנים (מ-2015) כפי שסברה ארצות הברית קודם לכן. בעוד שרוב הפרשנים התייחסו להכרזתו של אחמדינג'אד כאל הגזמה בתיאור התקדמותה של איראן, הרי שההערכה לפי הדו"ח האמריקני האחרון – שאף היא טענה כי איראן מתקדמת יותר מכפי שסברו קודם לכן – התקבלה בצורה שונה, וכמצביעה על כך שהזמן הולך

ומתקצר. ההבדל בין שתי התגובות הוא ההבדל בין אמירה שהזמן קצר, אך עדיין מספיק דיו כדי לעצור את איראן אם יפגינו המדינות נחישות, לבין אמירה שהזמן עבר וכי יש לנקוט פעולה מיידיית או שיהיה מאוחר מדי.

גם בישראל אנו עדים לניסיון לשמור על איזון עדין בין אמירה כי לא נותר עוד זמן רב מדי לפעולה בעניין איראן, לאמירה לפיה יש עדיין די זמן לתהליך הדיפלומטי להצליח. ישראל מעוניינת לדחוף לגישה שתתמקד בהתקדמותה של איראן, ובמקביל להטיל ספק בידיעות שלפיהן איראן מתקדמת יותר מכפי שסברו, דבר שיחייב תגובה נחושה ומיידיית. כך, במשך ארבע השנים האחרונות, ראינו כיצד ישראל מדברת על ציר הזמן הקצר ביותר להתגרענותה של איראן (אם לא תופרע בפעילותה), ואף גילתה שביעות רצון מסוימת כאשר הערכותיה של ארצות הברית

שציטטו הערכות, שלפיהן יש עוד זמן למשא ומתן ולתהליך הדיפלומטי, וכעת הם אומרים כי הזמן אזל ואין ביכולתם לעשות דבר בעניין זה. מנכ"ל ה-IAEA, מוחמד אל-באראדעי, אומר כי אחת ממטרותיה של השעיית הפעילות להעשרת האורניום – למנוע מאיראן השגת ידע גרעיני – "נעקפה על ידי האירועים". כלומר, אם איראן חצתה את הסף הטכנולוגי, אין עוד טעם להתעקש על השעיית הפעילויות להעשרת אורניום: לאחר שיש לה את הידע, זה רק עניין של זמן עד שאיראן תהיה בעלת יכולת גרעינית. נראה כי בדבריו רמז אל-באראדעי כי לקהילה הבינלאומית אין עוד ברירה אלא לקבל זאת כעובדה מוגמרת.

כולם ידעו שאיראן מתקדמת עם תוכניתה, אז איך קרה הדבר שפתאום נודע שהיא התקדמה הרבה מעבר למשוער? כיצד נפל המערב למלכודת הזאת? מאז שלהי 2003, לא היו באמת חלופות טובות כדי לעצור את איראן מלקדם את תוכניתה. אף אחד לא תמך באופציה הצבאית, והתהליך הדיפלומטי היה איטי ומסורבל. אחת הבעיות בהתנהלות הדיפלומטית של המערב נעוצה בכך שהמשא ומתן שניהל התמקד באופן בלעדי כמעט בדרישה שמבחינת האיראנים היתה בחזקת "ייהרג ובל יעבור", דהיינו, השעיה ללא הגבלת זמן של העשרת אורניום. כך התפתחו הדברים שהזמן לא נוצל באופן יעיל וחמק לו מהר מדי. אילו ההערכות הטכנולוגיות היו כולן נושאות אופי חמור יותר, ייתכן שהיה בכך כדי למקד את מאמציה של הקהילה הבינלאומית, ולגרום לכך שהסנקציות יופעלו מוקדם יותר. אולם, מאחר שהמערב ידע כי יש לו קושי להפגין חזית אחידה של נחישות, הוא בהכרח נאחז בהערכות הפחות חמורות, אשר הצדיקו דחייה של פעולה נחרצת יותר ויצרו בסופו של דבר מלכוד-עצמי אליו תמרנו עצמן מדינות המערב.

בחודשים האחרונים פורסמו הערכות על פיהן ציר הזמן לפרויקט הגרעין היה קצר יותר. גם נוכח הערכות אלה, היו ניסיונות לטעון כי נותר עדיין זמן מספיק לתהליך הדיפלומטי. במהלך אפריל 2007

2006. אין מקום לוותר על הדרישה מאיראן שתפסיק את הפעילות להעשרת אורניום, אבל אין זמן לשאת ולתת על כך כפי שמבקשים האירופים.

על הקהילה הבינלאומית להחמיר באופן משמעותי את הסנקציות על איראן באמצעות מועצת הביטחון של האו"ם, וגם מחוץ למסגרת זו, תוך הגברת הלחץ על איראן עד שתשעה את פעילותה. זה חייב להיות גם המסר הברור של ישראל. אף שאל-באראדעי צודק בקביעתו כי התקדמות משמעותית כבר נעשתה, הזמן טרם נגמר ודווקא עכשיו יש להגביר – ולא להפחית – את הלחץ על איראן. סנקציות תקיפות יותר לא ישיגו בהכרח תוצאות, אולם כל דבר פחות מזה יהיה ניצחון ברור לאיראן.

לאור הדו"ח של ה-IAEA, נראה כי עתה הזמן אכן אוזל והאתגר האמיתי למערב הוא לנצל את הזמן הנותר, ביעילות.

עלו לבסוף בקנה אחד עם הערכותיה שלה. אולם בו בזמן, ראש הממשלה אולמרט הזדרז להתייחס בביטול להכרזותיו של אחמדינג'אד מתחילת אפריל, באומרו כי הוא מפקפק בכך שתוכניתה של איראן אכן מתקדמת כפי שנטען, וכי יש עדיין זמן לעצור בעד איראן. כך, ישראל רצתה להדגיש כי הזמן קצר, אולם ביקשה לשמור על סף רחוק די הצורך כדי שלא תידרש פעולה מיידית. לכן, ראש הממשלה אולמרט לא קיבל כלשונן את ההערכות כי הזמן, לאמיתו של דבר, אוזל.

לסיכום ניתן לאמר כי הניסיון המצטבר עד כה מן המאמצים לטפל באיראן באמצעות משא ומתן אינו מותיר מקום רב לאופטימיות: לעומת איראן ה"משחקת על זמן", הקהילה הבינלאומית "משחקת עם הזמן". בנקודה זו, על הקהילה הבינלאומית להפגין נחישות, ולהתמיד בדרך שבחרה באמצע שנת

# השתנות טבע המלחמות – שישה אתגרים חדשים

ג'ורא איילנד

מאז מלחמת העולם השנייה, ובמושגים ישראליים מאז מלחמת יום הכיפורים, משתנה בהדרגה, אך דרך קבע, אופי המלחמות – ממלחמות טוטליות קונבנציונליות בין מדינות לעימותים צבאיים בעצימות נמוכה בין מדינות לבין ארגונים. מדובר בשני ממדים: ראשית, מספר המלחמות נמוכות העצימות גדול ממספר המלחמות הטוטליות הקונבנציונליות. שנית, יש יותר מלחמות בין מדינה לבין ארגונים (ארגון טרור, ארגון גרילה) ממלחמות (סימטריות) בין מדינות. אין זה אומר שהסתיימה תקופת "המלחמות הרגילות", אלא שבצד המלחמות האלה התרחבה מאוד התופעה של עימותים אחרים. מדינות (אם ההנהגה המדינית ואם ההנהגה הצבאית) לוקות בדרך כלל בהבנת משמעותו של השינוי הזה. לפיכך גם כשמדובר בעימות השונה ממלחמה קונבנציונלית "רגילה" הן ממשיכות לשפוט, לשקול ולהעריך את המצב באמות-מידה שחלקן רלוונטיות פחות ופחות.

המלחמה האחרונה בלבנון והמלחמה בעיראק מוכיחות זאת. אציג שתי דוגמאות: א. לפני כשנה כינס נשיא ארצות הברית מסיבת עיתונאים כדי להסביר שהמצב הביטחוני בעיראק משתפר. כדי לתת תוקף מקצועי לדבריו הוא הופיע כשלצדו גנרל קייסי, מפקד הכוחות האמריקניים בעיראק. ההוכחה של הנשיא שחל שיפור הייתה מספר הגדודים העיראקיים הנעשים מבצעיים – מספרם הולך וגדל ובעתיד יגדל עוד. הנשיא השתמש במערכת המושגים הנכונה למלחמות ה"רגילות", שבהן למי שיש יותר דיוויזיות גדלים סיכוייו לנצח. במלחמה "רגילה" יחסי העוצמה נמדדים בעיקר באמצעות הערכה כמותית. ההיבט הכמותי בעימות בעיראק אינו נטול חשיבות לחלוטין, אבל הוא משני לעומת משתנים אחרים, שאותם לא מנה הנשיא.

ב. באופן דומה מתנהלים דיונים בארץ. לפני מלחמת לבנון השתתפתי בגוף שעסק בתקציב הביטחון. רוב המשתתפים הסבירו שאפשר לקצץ כארבעה מיליארד שקל בתקציב הביטחון. ההסבר המדעי לטענה זו היה באמצעות השוואה בין ההשקעה של ישראל בתקציב הביטחון לבין ההשקעה של אויביה. היות שישראל משקיעה יותר, השקעתה עודפת כנראה, ואפשר לקצץ ולחסוך. העניין הוא שבמלחמה אי-סימטרית עלות חגורת נפץ והכנתו של מחבל מתאבד היא פרומיל מהסכום הנדרש לסכל פיגוע. לפיכך מערכת מושגים כמותית (של השוואה בין גדודים או בין תקציבים) כמעט אינה רלוונטית.

ג'ורא איילנד חבר  
בצוות המחקר של  
המכון למחקרי ביטחון  
לאומי

## שישה האתגרים

מציאות חדשה זו מייצרת שישה אתגרים.

### 1 האתגר הראשון – ניתוח והתאמה של המשתנים במלחמות א-סימטריות, שמתרחשות בשטח שנמצאת בו אוכלוסייה אזרחית. התאמה ראשונה

קשורה למודיעין. בעוד במלחמה רגילה המפקד שואל את הקמ"ן **היכן נמצא האויב**, במלחמות א-סימטריות השאלה הראשונה הנשאלת היא **מי הוא האויב?** האויב במלחמה הא-סימטרית אינו לובש מדים, נמצא בתוך אוכלוסייה אזרחית ולכן לא תמיד ברור מיהו. יתרה מזאת, הוא יכול להיות "גם וגם", "אזרח מן השורה בשעות היום ומחבל בשעות הלילה. הממד החשוב בסוגיית "מיהו האויב" איננו הממד הטקטי אלא דווקא **הממד המדיני**. למשל, בסכסוך הישראלי-פלסטיני בשנים האחרונות השתנתה ההגדרה "מיהו האויב" פעמים רבות לפי המצב המדיני. בתקופות מסוימות היו גורמי הביטחון הפלסטיניים "בעלי ברית" ה"נלחמים אתנו בטרור"; לפעמים הם עמדו מנגד; בתקופות אחרות הם היו "האויב" שבו נלחמים.

לא פחות חשובה הייתה **הגדרת האויב** במלחמת לבנון השנייה. ישראל החליטה שהאויב הוא חזבאללה ולא מדינת לבנון. העולם קיבל בשמחה את ההבחנה הזאת. הוא תמך בכל תקיפה של מטרת חזבאללה, אך התנגד לכל תקיפה של מטרות לבנוניות אחרות. היות שקשה עד בלתי אפשרי לנצח ארגון גרילה הנהנה מחסות מדינתית מובהקת אם אי-אפשר לפגוע בנותנת החסות (לבנון), נוצר מצב שישאל הכניסה את עצמה למערכה קשה עם "יד קשורה", וכל זה בלי שדנה ברצינות בשאלת "האויב".

המרכיב השני של המודיעין נוגע לשאלה מהי **מטרה רלוונטית**. אם במלחמות "רגילות" חלק גדול של המודיעין הרלוונטי היה פיזי (טנקים, מפקדות ושדות תעופה) ו"זמן החיות" של המודיעין ארוך בדרך כלל, הרי בעימות א-סימטרי, "מודיעין זמן אמת" (Real time intelligence) נמדד בשעות, בדקות

ולפעמים בשניות, והרוב המוחלט של המטרות הוא אנשים. אם ידוע למשל שהאויב נמצא בבניין מסוים – הבניין הזה מהווה מטרה. אם חמש דקות מאוחר יותר עברו המחבלים למקום אחר, הבית כמטרה אינו רלוונטי. דרושה אפוא יכולת גבוהה מאוד של התאמת מודיעין בזמן אמת.

העובדה שהמלחמות נמוכות העצימות מתרחשות בתוך אוכלוסייה אזרחית אינה רק סוגיה מודיעינית, ויש לה היבטים מרחיקי לכת – החל בהוראות פתיחה באש וכלה בהיבטים משפטיים. לראייה, הדיון בבג"צ האם "סיכול ממוקד" הוא מותר או אסור.

2 **האתגר השני – הסדרת מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי**. במלחמות "רגילות" הדר-שיח פשוט; הדרג המדיני מודיע לצבא שעליו לנצח, ולאחר השגת הפסקת אש יחל הטיפול של הדרג המדיני; לאחר שהצבא יילחם יעסקו הפוליטיקאים בתוצאות המלחמה. מערכת מושגים כזאת היא פשוטה; את הניצחון קשה אולי להשיג, אך ההגדרה של ניצחון היא ברורה משום שההגדרות המדיניות בהירות למדי בדרך כלל, וכך גם התרגום שלהן למושגים צבאיים. משימות והישגים צבאיים מנוסחים במושגים פשוטים: לעצור התקדמות של דיוויזיה, לתפוס רכס, למנוע מהאויב לעבור קו מסוים, להשמיד שדה תעופה וכדומה.

העיסוק במלחמה קונבנציונלית בין מדינות פשוט יחסית היות שיש לו תיחום ברור הנוגע לממד הזמן (המועד בו החלה והמועד בו הסתיימה), לממד השטח, ויש מסגרת מדינתית ברורה. המסגרת המדינתית משמשת "כתובת", ובעיקר – יש מנגנון שמוסמך על ידי המדינה לנהל את סיום העימות או הפסקתו, כשהמדינה בוחרת לפעול בדרך זו.

התיחום מיטשטש כשהאויב הוא ארגון ולא מדינה. או אז ברורים פחות תיחומי הזמן והמקום, וכן ברור פחות מהן מטרותינו כמדינה ומהו אנו רוצים ומסוגלים להשיג. בעימותים המוגבלים לא פשוט

**קשה עד בלתי אפשרי לנצח ארגון גרילה הנהנה מחסות מדינתית מובהקת אם אי-אפשר לפגוע בנותנת החסות (לבנון)**

להגדיר יעדים מדיניים ולתרגמם למשימות צבאיות. גנרל בריטי למוד ניסיון מצפון אירלנד, מבוססיה ומהמלחמה הראשונה בעיראק אמר בביקור בארץ, שבמציאות של היום, הניסיון להגדיר את התכלית האסטרטגית או את המשימות בעבור הצבא דומה לניסיון להחזיק ג'לי ביד. ככל שמנסים להחזיק אותו חזק יותר, כך הוא נוזל יותר בין האצבעות. בשל הקושי הזה צריך לקיים סוג אחר של דיאלוג בין הדרג המדיני לדרג הצבאי; לא רק דיאלוג היררכי שבו הדרג המדיני אומר והצבא מבצע, אלא משהו אחר. הייתי עד לקושי ליצור דיאלוג נכון כאשר אהוד ברק ואחר-כך אריאל שרון היו ראשי ממשלה. בימי כהונתו של ברק, בראשית אירועי ספטמבר-אוקטובר 2000, בכל פעם שבוצע פיגוע שהסלים את המצב, נקראו האלופים במטה הכללי בדחיפות אל לשכת ראש הממשלה ברק, שהיה גם שר הביטחון. ראש הממשלה ביקש את תצלומי האוויר של המטרות שהצבא ממליץ לתקוף. ההחלטה שלו, כראש הדרג המדיני, הייתה לתקוף מהאוויר ותפקידו של הצבא בדיון היה להציע את המטרות. עבר זמן עד שמישהו מאתנו אמר: "אדוני ראש הממשלה, אולי השאלה העיקרית איננה אילו מטרות לתקוף. אולי נכון לשאול האם בכלל לתקוף, אולי יש צעדים אפקטיביים יותר". גם אצל שרון היה תהליך דומה. דווקא שמעון פרס (שהיה אז שר החוץ) העיר באחד הדיונים ש-80 אחוז מהנושאים החשובים אינם רק צבאיים ואינם רק מדיניים, אלא נושאים שיש בהם "גם וגם". הוא קבע כי אין ברירה אלא לקיים דיונים משותפים, ובתכיפות גבוהה.

שלושה שבועות מתחילת המלחמה האחרונה בלבנון אמר ראש הממשלה אולמרט שהצבא לא הציג לו תכנית לפעולה קרקעית בלבנון, ולכן הוא לא אישר דבר שלא הציגו לפניו. טענה זו מעידה על אי-הבנה בסיסית כיצד צריך להתנהל דו-שיח בין דרג מדיני לדרג צבאי. במציאות של היום כמעט לכל פעולה מדינית יש השלכות ביטחוניות, וודאי שלכל פעולה צבאית יש משמעויות מדיניות. במצב

זה ראש הממשלה אינו יכול לחכות שהצבא יבוא ויציג לו תכניות. במצב כמו המלחמה בלבנון צריכים ראש הממשלה, הרמטכ"ל ושר הביטחון להיפגש פעם ביום, בפורום מצומצם ביותר, קודם לכול כדי לוודא שהם מבינים את המציאות באופן דומה, ואחר-כך כדי להחליט יחד את ההחלטות הנכונות.

**אתגר שלישי – הצורך בשינויים ארגוניים ותהליכיים גם יחד.** הארגונים הביטחוניים נבנו בצורה שתאמה מציאות מסוימת ולפיה אנחנו נמצאים באחד משני המצבים: או במצב של רגיעה ביטחונית מוחלטת או שאנחנו בעיצומה של מלחמה כללית. כיום הרציפות בין מצב של מלחמה כללית מצד אחד לבין שלום מוחלט מהצד האחר, מייצרת כמעט אין סוף מצבים המחייבים סוג אחר של חלוקת סמכויות ותיאום בין הגורמים. בארצות הברית הגיעו למסקנה הזאת לאחר ה-11 בספטמבר 2001 וגם לאחר המלחמה בעיראק. השאלה שעלתה היא, האם המבנה של חלוקת התחומים בין המודיעין הצבאי, ה-CIA וה-FBI, שהיה נכון בסוף מלחמת העולם השנייה ובתחילת המלחמה הקרה, הוא אכן המבנה המתאים להתמודדות עם הטרור כיום. המסקנה הייתה שצריך לעשות ארגון מחדש במערך המודיעין. לפיכך מונה דרג אזרחי מפקח ומתאם בין כל זרועות המודיעין. הדרג הזה מדווח לנשיא, ולא כפי שהיה בעבר, שראש ה-CIA היה הבכיר בין שלושת ראשי הארגונים ומדווח ישירות לנשיא. גם בישראל נעשו בהדרגה שינויים, חלקם מוצלחים וחלקם – פחות.

ראוי לציין כדוגמה את חלוקת המשימות בין הצבא למשטרה. עד 1973 הצבא נדרש להילחם עם צבאות סוריה ומצרים, והמשטרה נדרשה לתפוס פושעים. ההפרדה בין המשימות הייתה כה ברורה, עד שהיה נכון שבמלחמה הנמשכת שבועיים-שלושה, השוטרים יחדלו מעיסוקיהם השוטפים ויתגייסו לצבא, שהרי הדבר היחיד החשוב בעת מלחמה הוא הלחימה בחזית. כשבוחנים כיום את משימות

**ראש הממשלה  
אולמרט אמר  
שהצבא לא  
הציג לו תכנית  
לפעולה קרקעית  
בלבנון, ולכן הוא  
לא אישר דבר  
שלא הציגו לפניו.  
טענה זו מעידה  
על אי-הבנה  
בסיסית כיצד  
צריך להתנהל  
דו-שיח בין דרג  
מדיני לדרג צבאי**

שזו טעות, משום שהיתרון המובהק של מדינה לעומת ארגון הוא היכולת והמשאבים העומדים לרשותה, ובייחוד היכולת הטכנולוגית. נדרשת אפוא התאמת הטכנולוגיה למלחמה בארגוני טרור. לצורך ההתאמות נדרשות לא רק יכולת טכנית (המרת נשק קיים משימוש א' לשימוש ב') אלא גם יכולת לשנות תפיסה של המהנדסים. לדוגמה, כאשר מייצרים טיל או פצצה למלחמה, אזי ככל שיכולת ההרג וההרס גדולה יותר כך מוטב. כאשר נלחמים בזירה שיש בה אזרחים, חלק מסוגי החימוש נעשים בעייתיים. צריך להפוך את כלי הנשק לקטלניים פחות, ואז אפשר לעשות בהם שימוש אפקטיבי. אם אין יודעים כיצד לעשות זאת, נשארים עם טכנולוגיה מתקדמת, אך לא מתאימה להתמודדות עם הנסיבות של מלחמה א-סימטרית.

דוגמה טובה להתאמת אמצעי לחימה חדשים לנסיבות החדשות, בייחוד בשש השנים האחרונות, היא המזל"טים. בהתחלה הם נועדו בעיקר לאתר מטרות צבאיות מובהקות כמו טנקים, ארטילריה ומפקדות של האויב. בשל התקדמות הטכנולוגיה, הן באיכות המצלמות, הן בזמן שהייה באוויר והן בגובה הטיסה (שלא נראה ולא נשמע מהקרע) אפשר להשתמש באמצעי זה ביעילות גם ללחימה בטרור. המזל"ט משמש כיום לא רק לגילוי בני אדם (ביום ובלילה), אלא גם לזיהוי אדם מסוים. דוגמה טובה עוד יותר היא הפתרון הטכנולוגי המאפשר האזנה לאמצעי קשר ומותאם במיוחד לצורכי ההתמודדות ביהודה ושומרון. לא מוגזם לקבוע כי חלק מכריע בהצלחת ההתמודדות עם טרור המחבלים המתאבדים קשור לפיתוח יכולות טכנולוגיות מתאימות.

**אתגר חמישי – שימוש נכון בתקשורת, ובעיקר בטלוויזיה.** אחד הכלים החשובים בכל עימות צבאי, ובכלל זה ב"מלחמות רגילות", הוא לגיטימציה ציבורית ויותר מכך לגיטימציה בינלאומית. השפעת גורם זה על חופש הפעולה, על היכולת להאריך את משך הפעולה ולמצות את האמצעים שברשותך, היא

הצבא והמשטרה מוצאים חפיפה של כ-30 אחוז, ולכן בכמה תחומים, כגון הקצאת משאבים וכוח אדם ומתן סמכויות יש לערוך את השינוי המתבקש. כמי שהיה לפני עשר שנים ראש חטיבת המבצעים בצבא, אני זוכר שהיה לנו קושי פסיכולוגי להכיר בכך שבראייה לאומית עדיף כי 13,000 שוטרים יישארו בזמן מלחמה בתפקידם כשוטרים ולא יתגייסו למילואים.

דוגמה נוספת לקושי ארגוני היא גבולות האחריות בין אמ"ן, המוסד והשב"כ. המוסד ממונה על סיכול טרור בחו"ל והשב"כ בתוך ישראל ובשטחים. כיום הבחנה זו אינה מספקת. חלק מאיומי הטרור הגדולים חוצים גבולות; המחבל המתאבד יוצא מאנגליה, עובר דרך מצרים לעזה ומשם לישראל. יש לקבוע על מי מוטלת האחריות לטפל בעניינים אלה.

דוגמה חיובית לשינויים שננקטו במערכת הביטחון לאור הנדרש במלחמה א-סימטרית, קשורה להתמודדות עם טרור המתאבדים, מה שמחזיר אותנו אל נושא הסיכול הממוקד: כדי לפעול ביעילות, צריך לא רק "לסגור מודיעין" בתוך כמה דקות, אלא גם "לסגור מעגל מבצעי", דהיינו "לחבר בין המידע של איש שב"כ למפקד החטיבה המרחבית ולטייס מסוק הקרב. יש צורך לאפשר לשב"כ ולחיל האוויר לתאם ביניהם פעילות בזמן שנמדד בדקות או בשניות וברמה של אי-ודאות ושל מורכבות רבה. מי שמחבר פורמלית בין שני הארגונים האלו הוא רק ראש הממשלה. עם זאת הצליחו הצבא והשב"כ ליצור תהליכי עבודה יעילים תוך "הזזת המחיצות". זו הדרך היחידה שאפשר באמצעותה להגיע לתוצאות מבצעיות יעילות. שינויים כאלו נעשים בדרך כלל באיחור או שאינם נעשים כלל.

**האתגר הרביעי** הוא האתגר הטכנולוגי. במבט שטחי אפשר לומר שאם נלחמים באויב שכלי המלחמה שלו הם חגורות נפץ, סכינים ורובי קלצ'ניקוב, אזי הטכנולוגיות המתקדמות אינן רלוונטיות, כי בסופו של דבר נלחמים ברחוב רובה עם רובה. מובן

עצומה. לגיטימציה בינלאומית מושפעת מדימוי של המציאות יותר משהיא מושפעת מהמציאות עצמה, ודימוי של המציאות – מייצרת בעיקר התקשורת, ובייחוד הטלוויזיה. בצה"ל מבינים שכך הם פני הדברים אולם קיים קושי לתרגם הבנה עקרונית זו לפעולות של ממש, בעיקר כשמתברר שיש להן מחיר שאותו לא בכל מקרה מוכן צה"ל לשלם.

בתחילת האירועים באוקטובר 2000 הייתה ההתנחלות נצרים, שבמרכז רצועת עזה, מכותרת ונצורה. במשך כשבוע היתה תובלה אווירית במסוקים הדרך היחידה להביא אספקה ליישוב ולגדוד צה"ל שהיה בו. כל לילה נשלח מסוק יסעור עם חיילים ועם ציוד ליישוב. בתקופה זו הייתה התקשורת הזרה עוינת את ישראל באופן קיצוני וסיפרה כמעט רק את גרסת הצד הפלסטיני. בעת ההיא שימשתי כראש אגף המבצעים. התקשר אלי דובר צה"ל ואמר כי יש שלושה עיתונאים זרים המעוניינים לבוא לנצרים ולספר גם את הסיפור של הצד הישראלי. היה ברור שהדרך היחידה לעשות זאת היא להטיס אותם ב"יסעור". התקשרתי ליאיר נווה, אז מפקד האוגדה בעזה, וביקשתי שיצרף את העיתונאים הזרים לטיסה הלילית. נווה סרב וענה לי: "אם אני מצרף אותם הם גוזלים לי מקום של צלף, מאגיסט וחובש...".

הפתיחות בצה"ל לנושא התקשורת גדלה משמעותית מאז אוקטובר 2000, אך עדיין רחוקה מהרצוי.

**האתגר השישי – הצורך לגשר בין הציפיות ליכולת המימוש שלהן.** בסוג זה של מלחמה – זו הא-סימטרית – יש פער גדול בין הציפיות של דעת הקהל, של הפוליטיקאים ושל העיתונות לבין היכולת של כוחות הביטחון לממש אותן. הפער בין הציפיות ליכולות מתבטא בארבעה מובנים: משך המערכה, מספר הנפגעים, היכולת להימנע מפגיעה בחפים מפשע, והיכולת להשיג ניצחון מוחלט. הציפיות בדרך כלל הן אלו:

**משך המערכה –** אם צה"ל ניצח בשנת 1967 ארבע צבאות אויב בשישה ימים, כמה זמן נדרש לנצח כמה אלפי לוחמי חזבאללה? אנחנו חזקים בהרבה מהאויב, ולכן סביר שננצח ובזמן קצר.

**מספר הנפגעים –** עימותים מזוינים כמו זה שהיה בלבנון אינם מלחמת קיום בדרך כלל. הם נתפסים לעתים כ"מלחמת בררה", ולכן גם המחיר שמוכנים לשלם הוא בהתאם; היות שצה"ל לא רק חזק מהאויב אלא גם מצויד בנשק מתקדם בהרבה, נוצרת ציפייה שננצח מבלי שנסכן את כוחותינו, בחזקת: עם נשק מתוחכם כל-כך, יש להילחם באויב מרחוק ובזהירות.

**אי-פגיעה בחפים מפשע –** אנחנו מוכנים לתמוך במלחמת חורמה בחמאס או בחזבאללה כל עוד הנפגעים בצד הם לוחמים. כשהטלוויזיה מציגה תמונות של ילדים הרוגים, אנו נוטים להסתייג ואומרים: לא במלחמה כזאת תמכנו.

**אופי הניצחון –** אנחנו מוכנים לשלם מחיר במלחמה, ואפילו במלחמת בררה, ובתנאי שבסוף נשיג ניצחון מוחלט וברור. ניצחון מוחלט וברור הוא כניעה פורמלית של האויב וקבלת התנאים שלנו, או לפחות פגיעה באויב כך שיהיה ברור לכול, ובכלל זה לאויב עצמו, שאין באפשרותו להילחם עוד.

ציפיות אלו הן הגיוניות כל עוד עושים "הערכת מצב רגילה" וכל עוד בוחנים את "יחסי העוצמה" בכלים של מלחמה קונבנציונלית בין מדינות. למרבה הצער, חלק ממלחמות ההווה שונות במהותן ואופיין המיוחד מנטרל חלק מיתרונותינו. לכן אי-אפשר להשיג את מלוא התוצאה המקווה באף אחד מארבע הממדים שהוזכרו למעלה.

לעתים, לפרק זמן קצר, נוצר רושם כי ההישג המיוחל מושג (עיראק, אפריל 2003 או לבנון 1982); אך במקרים רבים זו תוצאה של מערכה אחת ולא תוצאת המלחמה כולה. כעבור זמן מסוים האויב מתאים את עצמו לנסיבות החדשות ופותח במערכה חדשה תוך שימוש בטקטיקות המנטרלות את יתרונות הצבא המודרני. אם הדרג הצבאי הבכיר או

להגנת העורף; למרות זה גילתה ממשלת ישראל קשיחות מחשבתית ונמנעה מלעשות את הנדרש. מעידות על כך הבעיות הקשות בעורף בזמן מלחמת לבנון השנייה.

#### **ג. שימוש בכוח צבאי תוך הכרת מגבלותיו. מה**

שהשתנה בשנים האחרונות איננו רק אופי העימותים הצבאיים אלא גם ההתייחסות בעולם לעצם קיומם של עימותים אלימים שגורמים להרג של בני אדם. כדי להצליח במלחמה צריך לזכות בלגיטימציה הן לאסטרטגיה (עצם היציאה למלחמה) הן לטקטיקה (אופן ההתנהלות והאמצעים המופעלים במהלכה). הראשון לבד אינו מספיק. "ההחלטות הטובות" הן, שמגבלות כאלו פועלות גם על האויב, אפילו אם הוא ארגון ולא מדינה (ובתנאי שיש לו זיקה ברורה למדינה, למשל, חמאס או חזבאללה). הריסון ששני ארגונים אלו נאלצו לכפות על עצמם בשש השנים האחרונות מראה עד כמה שילוב של כוח צבאי עם אמצעים אחרים – מדיניים, כלכליים וציבוריים – הוא הדבר הנכון.

#### **ד. התאמת המטרות ליכולות. אין זה נכון להסיק**

מהדברים לעיל כי בעימותים מוגבלים עם טרור ועם גרילה אי-אפשר להגיע להישגים משמעותיים. מרשים ביותר ההישג של ישראל במאבק בטרור המתאבדים מעזה ומהגדה המערבית, ולא תהיה זו טעות להגדיר אותו ניצחון. במארכ 2002 נרצחו בישראל 135 בני אדם ב-17 פעולות טרור. מאז ועד עתה צומצמו באופן משמעותי האבדות שנגרמו לישראל בפעולות מהסוג הזה. השינוי הדרמטי הוא תוצאה של ארבעה דברים: (1) מבצע צבאי מוצלח באפריל 2002, שהיו לו מטרות נכונות ובנות השגה; (2) המשך שליטה בערי הגדה המערבית; (3) הקמת הגדר; (4) יצירת לחץ לאורך זמן על חמאס, שגרם לארגון להימנע מלזוים פיגועי התאבדות.

הקוהרנטיות של "המטרה", "המשימות" ויצירת רף ציפיות ריאלי (הורדה משמעותית של רמת הטרור אך לא העלמתו המוחלטת) היו ועודם מפתח להצלחה.

הדרג הפוליטי יתעלם מכך ויבטיח לציבור תוצאות שאינן ניתנות להשגה, הוא יעצים את הפער בין הציפיות להישגים וכאשר תתחוויר המציאות ייווצר משבר אמון קשה.

## **סיכום**

היכולת להצליח במלחמות במאה ה-21 תלויה ביכולת ההנהגה של מדינה להיערך באופן נכון לקראתן. להלן ארבעה עוגנים – מתווי דרך

### **א. היערכות מתאימה לאופי המלחמה שבפתח.**

קיימים שלושה סוגים של עימותים צבאיים: (1) מלחמות קונבנציונליות בין מדינות; (2) מלחמות עם מדינות שאין אתן גבול משותף; (3) מלחמות בארגוני טרור או גרילה. כל אחד מהסוגים האלה מחייב דרך ההתמודדות שונה. על מקבלי ההחלטות לדעת לפני איזה סוג של מלחמה הם עומדים ומהם מאפייניו, כשמתפתח משבר או כשיוזמים מלחמה.

השימוש בעוצמה אווירית כדי להשיג את היעדים (או את רובם) נכון במלחמה עם אויב מדינתי שאין אתו גבול משותף. שימוש זה נכון גם במקרה שעיקר כוחו של האויב מתבסס על רק"מ ועל מתקנים קבועים, וכאשר האויב – שהוא מדינה – רגיש לפגיעה בתשתיות לאומיות. אותה עוצמה אווירית עם אותן יכולות טכנולוגיות יעילה פחות במקרה שעוצמת האויב מתבססת על כמה אלפים של לוחמים עם נשק אישי (ובכלל זה רקטות וטילים נגד טנקים), המעורים באוכלוסייה האזרחית ואינם רגישים להיגיון המדינתי ולפגיעה בתשתיות לאומיות.

### **ב. יצירת ורסטיליות וגמישות במערכות**

**הביטחוניות.** ורסטיליות בהקשר הזה היא יכולת צבאית המתאימה לכמה סוגי תרחישים. המזל"ט הוא דוגמה טובה; הוא אמצעי מודיעיני יעיל הן כלפי מדינות רחוקות, הן כלפי צבא קונבנציונלי והן במלחמה בטרור. גמישות היא היכולת לשנות תהליכים, סמכויות בין-ארגוניות ובעיקר מבנים ארגוניים, יחד עם השתנות הסביבה והשתנות האיומים. צורך כזה כבר זוהה לפני 20 שנה בנוגע

אחרי דו"ח וינוגרד

# כשלים קונספטואליים בדרך למלחמת לבנון: לקחים אפשריים

זכי שלום ויועז הנדל

הכשלים שהתגלו במלחמת לבנון השנייה וגלי המחאה החריפים שהתעוררו בעקבותיה אילצו את ממשלת ישראל למנות ועדת בדיקה ממשלתית שתפקידה היה לבחון את התנהלות הדרג המדיני והצבאי הן בהיבטי מוכנות הצבא והעורף והן בהיבטי היציאה למלחמה וניהולה בפועל.<sup>1</sup>

דו"ח הביניים של ועדת וינוגרד פורסם ב־30 באפריל 2007 ומצביע על כשלים בהתנהלותה של מדינת ישראל, הן בדרג המדיני הבכיר והן בדרג הצבאי. חלקם של הכשלים נובע מניהול לא יעיל של המערכות, אחרים, ובהם ניגע במסגרת המאמר הזה, נובעים מתפיסת עולם והערכות מצב שגויות. לדעת כותבי הדו"ח גרמו כשלים אלו למדינת ישראל בפעם הראשונה בתולדותיה לסיים מלחמה בלי שהושג בה ניצחון צבאי ברור.<sup>2</sup> באופן טבעי עם פרסום מסקנות הדו"ח התרכזת תשומת הלב הציבורית בהדגשת האחריות האישית של ההנהגה הנוכחית לכשלי המלחמה. נראה כי הרצון הציבורי "להתיז את ראשם" של האחראים למחדלים הפך לגולת כותרת של התביעה לשינויים המתחייבים ממסקנות הוועדה.

אף שכמעט אין עוררין על אחריותם האישית של אולמרט, פרץ וחלוץ להתנהלותה הכושלת של המלחמה, נועד מאמר זה להסיט, ולו במעט, את הדיון הציבורי לבעיה המרכזית לדעתנו, שאתה מתמודד בעקיפין דוח הביניים – מדיניות ישראל בחזית הצפונית מאז הנסיגה מלבנון ב־24 במאי 2000 ועד ה־11 ביולי 2006.

אנו סבורים, כי התרכזות שטחית במסקנות אישיות, נקודתיות, ובסימפטומים שגרמו למלחמה האחרונה במקום במחלה עצמה עלולה לבסוף להפוך את חשבון הנפש החיובי המתרחש כעת במדינת ישראל לאנקדוטה חולפת שתועלתה תימוג עם השנים.

במאמר הזה נעמוד על ה"ירושה" הבעייתית שקיבלה ההנהגה הנוכחית, ירושה שנבעה בין השאר מדרך חשיבה שהיתה מקובלת בקרב חוגים רחבים בהנהגה ובמערכות ציבוריות רחבות. ירושה זו תרמה תרומה מכרעת להיווצרות הנסיבות שגרמו – על-פי דוח וינוגרד – למציאות הביטחונית הקשה שמולה כשלה ההנהגה הנוכחית. ננסה להעריך את גישת הדוח לנסיבות הללו ואת המשמעות האפשריות של ממצאי הדוח בזיקה לסוגיות הנמצאות על סדר היום הביטחוני של ישראל.

זכי שלום ויועז הנדל חברים בצוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי

## הרגיעה המשכרת

הוועדה קובעת כי השנים שחלפו מאז נסיגת צה"ל מדרום לבנון היו שנות רגיעה ופריחה יחסית ליישובי קו העימות בצפון. התקופה, קובעת הוועדה, 'היטיבה עם יישובים למודי סבל וקטיושות מקריית שמונה ומטולה במזרח ועד נהרייה וראש הנקרה במערב'. הוועדה קובעת ש"לא לחינם נקראה גזרת הצפון בפי אנשי הצבא לאורך אותה העת, 'גזרת הצימרים'".<sup>3</sup> הוועדה מרחיקה לכת וקובעת כי תפיסה זו הייתה חלק מתפיסת עולם שהשתרשה בקרב אישים בדרג המדיני והצבאי ולפיה "עידן המלחמות עבר".

בדברים אלה מצביעה הוועדה על אחד הגורמים המרכזיים שעיצבו את מדיניותה של ישראל בתקופה הנידונה, ובעיקר הימנעותה מפעילות מסיבית נגד היערכות חזבאללה ופעילותו המתגרה לאורך גבול הצפון. היתה שאיפה, מוצדקת בפני עצמה, להמשיך את הרגיעה "בכל מחיר" כדי להיטיב עם תושבי צפון הגליל ולאפשר להם להתאושש משנים ארוכות בצל הקטיושות".<sup>4</sup>

רגיעה זו, כך אפשר להתרשם, גם תרמה תרומה מכרעת להתבססותה של הערכה/תקווה שגם חזבאללה נוטה להשלים, קרוב לוודאי בחוסר רצון, עם הסטטוס קוו שנוצר לאחר נסיגת ישראל מלבנון, וכי מעתה ואילך הוא ינסה להשיג את יעדיו בעיקר, אם כי לא באופן בלעדי, באמצעים פוליטיים ותעמולתיים ולא באמצעות שימוש בכוח. מאמציו של חזבאללה לצבור כוח פוליטי בזירה הפנים-לבנונית חיזקו קרוב לוודאי את התפיסה הזאת. מעבר לכך הוועדה מציינת מכלול של סיבות שיכלו לתמוך בהערכת מצב מרגיעה זו, ובהן:

1. הביקורת הגוברת בתוך לבנון, בעיקר מצד מתנגדי סוריה, על פעילותו הצבאית של חזבאללה והשמעת תביעות לפרק את הארגון ממשקו.

2. העמקת לחצי הקהילה הבינלאומית על איראן

ועל סוריה, פטרוניו של חזבאללה.

3. היחלשותה של סוריה בעקבות הסתלקותו של חאפז אל-אסד ועלייתו לשלטון של מנהיג חלש ולא

מנוסה, בשאר אל-אסד.

כל אלה והרצון לשינוי מהותי במצבם של יישובי גבול הצפון גרמו לראש הממשלה דאז אהוד ברק להצהיר כי "יציאת צה"ל מלבנון תביא לשחיקת הלגיטימיות של חזבאללה בזירה הלבנונית, להמשיך במאבקו האלים בישראל". אפשר לקבוע בוודאות שהכרזה זו שיקפה הלך מחשבה רחב ולא רק את דעתו של ראש הממשלה.<sup>5</sup>

אכן, אף גורם הערכה רציני לא השלה את עצמו ערב נסיגת ישראל כי חזבאללה עומד להימנע לחלוטין מפעולות מתגרות כלפי ישראל. הוועדה מנסחת זאת בדרכה וקובעת כי "לא היה מי שהשלה את עצמו לחשוב שחזבאללה יכתת חרבותיו לאתים עם נסיגת ישראל מלבנון".<sup>6</sup> בעדותו בוועדה ציין האלוף עמוס מלכא, כי הערכתו כראש אמ"ן הייתה שונה מזו שקיבלה ביטוי בהתבטאויותיו של ברק. הערכתו הייתה "שהמזרח התיכון קורא יותר את המסרים של נסראללה מאשר את המסרים של אהוד ברק".<sup>7</sup> הנסיגה מלבנון, הוא קבע, הוצגה בעולם הערבי במתכוון כתבוסה של ישראל,<sup>8</sup> ונוצלה בידי חזבאללה לתנופה משמעותית בבניין כוחו הצבאי המשולב, כמובן בסיוע של איראן וסוריה.<sup>9</sup>

גבי אשכנזי אלוף פיקוד הצפון בזמן הנסיגה התריע במכתב לרמטכ"ל באוגוסט 2000 כי למרות השקט [היחסי] בצפון, הפעולות הצבאיות המתגרות שמבצע חזבאללה אפשר שיביאו להידרדרות חמורה בגבול הצפון. "אם תופעה זו תתייצב, תהפוך למציאות שאיננו יכולים להשלים עימה".<sup>10</sup>

ביולי 2005 נקבע בהערכת אמ"ן כי הארגון עשוי לממש את איומיו ולנסות לחטוף חיילים. בדצמבר באותה השנה המשיכו באמ"ן והעריכו כי אירוע חטיפה נמצא בסבירות גבוהה. באותו חודש שיגר ראש אמ"ן דאז האלוף (מיל') אהרון זאבי פרקש, מכתב לראש הממשלה דאז אריאל שרון, לשר הביטחון שאול מופז ולרמטכ"ל דן חלוץ, ובו קבע בין היתר כי "נדרשת היערכות ומוכנות לאפשרות של הסלמה בגבול הצפון".<sup>11</sup>

**ישראל לא  
הצליחה לשכנע  
כי נסיגותיה  
מלבנון ומרצועת  
עזה לא היו  
"כניעה לטרור"  
אלא פעולה  
שנבעה מראיית  
האינטרסים  
הלאומיים שלה**



את נסיגת ישראל מחוות שבעא. ישראל נשארה דבקה בטיעון שחוות שבעא נכבשו מידי סוריה במלחמת ששת הימים, ולכן

מבחינתה מדובר בשטח שעתידי יידון במשא ומתן עם סוריה.

ההיגיון שעמד בבסיס הפעולה החד-צדדית הוא פשוט ביסודו: מכיוון שישראל אינה יכולה להגיע להסדר עם הצד האחר, היא תבצע את מה שנראה בעיניה חיוני ורצוי בעבורה בהתאם לאינטרסים הלאומיים שלה. מכיוון שישראל תצטייר בעיני המערכת הבינלאומית כמי שעשתה את המוטל עליה, הצד השני יאלץ לקבל את כללי המשחק החדשים שייכפו עליו הר כגיגית ולפעול בהתאם.

תפיסה זו כשלה בהקשר הלבנוני. התברר כי ההסדר בשטח צריך להיות מתואם לא עם האו"ם ולא עם המעצמות אלא עם הגורמים השולטים בשטח, דהיינו ממשלת לבנון וחזבאללה. תפיסה זו כשלה גם ברצועת עזה, שם מומש מהלך מקיף של הינתקות. בשני המקרים לא הצליחה ישראל לשכנע (ספק אם היא עצמה הייתה משוכנעת בכך) כי נסיגותיה מלבנון ומרצועת עזה לא היו "כניעה לטרור" אלא פעולה שנבעה מראיית האינטרסים הלאומיים שלה. הצד האחר העריך, במידה רבה של צדק, שהנסיגות נבעו מחששות של ישראל בדבר יכולתה להמשיך ולהתמודד עם האתגרים שהציבו לפניה חזבאללה והארגונים הפלסטיניים.

## איפוק ימנע הסלמה

הוועדה קובעת כי 'הקו המנחה בפועל את מדיניות ישראל כלפי חזבאללה היה איפוק וריסון, אפילו במצב שחזבאללה התקף. מדיניות זו, העומדת בניגוד

נראה כי תובנות אלה, שהציגו גישה ביקורתית על התפיסות שרווחו, לא נתקבלו על דעת הדרג המדיני. נקודת המבט המדינית, כך אפשר להתרשם, הדגישה את השקט היחסי ששרר מאז הנסיגה בין שאר הגורמים שעשויים לתרום ל"המשך הרגיעה". מדו"ח הוועדה אפשר להתרשם, שבקרב גורמים רבים רווחה הסברה כי חזבאללה ימשיך לפעול נגד ישראל. ואולם פעולותיו העוינות של חזבאללה יתבצעו במיון נמוך יחסית, בממדים נקודתיים ומוגבלים, ובמרווחי זמן ארוכים. דרך פעולה כזאת, על-פי אותה תפיסת עולם, הייתה אמורה לאפשר לישראל להגיב בפרופיל נמוך, וכך לשמור על המשך הרגיעה, או ליתר דיוק המשך המתיחות על אש קטנה.<sup>12</sup>

הוועדה קובעת כי אין בכוונתה לערער על מדיניות העבר בבחינת "חכמים לאחר מעשה". היא נותנת, ובצדק, ביטוי לצורך לבחון את ההחלטות שנתקבלו מנקודת ראותם של מקבלי החלטות "בזמן אמת", ולא בראייה לאחור.<sup>13</sup> עם זאת, מדברי הוועדה משתמע כי למרות הפריחה הכלכלית הברורה בצפון עם נסיגת הכוחות מדרום לבנון, חייבה המציאות בצדו הצפוני של הגבול להעלות ביתר תקיפות הערכות מנוגדות לתפיסה שהשתרשה בדרגים המדיניים הבכירים. אנו סבורים, כי חובה הייתה על החושבים כך להציג הערכה מנוגדת שעיקרה מגמת הסלמה יזומה של חזבאללה עד כדי פעילות היוצרת סיכון מחושב וקרוב לוודאי של עימות כולל עם ישראל. בסופו של דבר, כידוע, זה מה שקרה.<sup>14</sup>

## פעילות חד-צדדית

נסיגת ישראל מדרום לבנון ב-24 במאי 2000 נעשתה בתאום עם רשויות האו"ם. הללו קבעו כי עם התייצבותה של ישראל על הגבול הבינלאומי היא מילאה הלכה למעשה אחר החלטת האו"ם 425 משנת 1978 (בעקבות מבצע ליטאני). הנסיגה מלבנון הייתה אפוא חד-צדדית, בלא תיאום עם ממשלת לבנון או עם חזבאללה. ממשלת לבנון דחתה למעשה את קביעת האו"ם וקבעה כי מימוש החלטה זו מחייב

הצפון לשעבר אודי אדם הגדיר את מדיניות ההכלה שהונהגה בצפון כך: "פירושה המעשי היה ויתור על ריבונות ישראלית על גבול הצפון, ומתן יד חופשית לחזבאללה על קו הגבול".<sup>18</sup>

על-פי דו"ח ועדת וינוגרד, במסגרת מדיניות ההכלה צמצם צה"ל מתוך בחירה את הפעילות הניידת לאורך הגבול, העביר את בסיסיו לקו אחורי, בנה כבישי גישה עוקפים ואסר על כלי רכב צבאיים ואזרחים לנוע בקרבת הגבול (בשטח שלפי קו הגבול הבינלאומי נמצא בריבונות ישראל). עמדות התצפית הקדמיות בוטלו ואת מקומן תפסו אמצעי תצפית אלקטרוניים, ולבסוף אף שונו הוראות הפתיחה באש והוגבלה יכולתם של חיילי צה"ל להגיב על פעילות עוינת מעבר לגבול.<sup>19</sup> הבטחתו של ברק לאחר החטיפה, כי ישראל שומרת לעצמה את הזכות להגיב בעיתוי שיתאים לה,<sup>20</sup> נותרה ריקה מתוכן. העיתונאי זאב שיף כתב בהקשר זה את הדברים הבאים: האם לא טעתה ישראל טעות חמורה כשלא הגיבה בכוח על בניית המערך הצבאי של חזבאללה-איראן-סוריה סמוך לגבולה? במשך השנים קם שם מערך מאיים, שחייב מכת-מנע מוקדמת. הרתיעה ממכה כזאת הביאה לבסוף למלחמה. ישראל נמנעה אפילו מלאות לאויביה שלא תעבור לסדר היום על בניית המערך המאיים. היא לא פגעה בהעברת הנשק האיראני לדמשק – מהלך, שהאמריקאים רמזו שיקבלו בהבנה; לא בשירות שהעבירו את הרקטות ללבנון, אף לא בשום מחסן רקטות שבידי חזבאללה, ואפילו לא ברקטות קצרות הטווח שבקרבת הגבול. אמנם ישראל הכינה את עצמה כראוי לרקטות ארוכות הטווח וגם עשתה כמה פעולות נקודתיות כואבות, אך אלה לא השפיעו על הקמת המערך. התוצאה היתה, שבתקופה הזאת ההרתעה הישראלית כלפי חזבאללה וכלפי איראן נשחקה.<sup>21</sup>

ההנחה הסמויה שהסתתרה קרוב לוודאי מאחורי תפיסות אלה הייתה שאיפוק וריסון של ישראל יגררו איפוק וריסון, ולו מבוקר, גם של חזבאללה. התברר שהנחה זו הייתה שגויה. ואכן הוועדה קובעת כי

לתפיסות הביטחון של מדינת ישראל מאז הקמתה, מומשה הלכה למעשה לכל אורך התקופה במינונים משתנים של אינטנסיביות.

כחמישה חודשים לאחר הנסיגה ב-7 באוקטובר 2000, נחטפו שלושה חיילי צה"ל בגזרת הר דב. פעולה זו הייתה התרסה גלויה נגד ישראל ונגד צה"ל. והנה למרות הנסיגה החד-צדדית לגבול הבינלאומי, למרות האיומים הנחרצים על תגובות קשות במקרה של פגיעה בישראל, באזרחיה ובחייליה, חזבאללה לא נרתע ונקט פעולות לא רק של ירי, אלא גם של חדירה לשטח ישראל, פגיעה קשה בריבונותה וחספית חייליה. למרות זאת, קובעת הוועדה, החליטה ישראל להגיב תגובה נקודתית ומוגבלת. צה"ל נזהר מלחצות את הקווים והסתפק בהתקפות אוויריות אחדות. "היתה זו למעשה תחילתה של מדיניות ההבלגה וההכלה, איפוק ותגובה מינורית אשר נמשכו גם לאחר הפיגוע הבא".<sup>15</sup>

הצבא ביקש להגיב בהתאם למה שתוכנן, תורגל והוכרז ערב הנסיגה ועל-פי המתחייב מחומרת הפעולה. ואולם הוא קיבל בהכנעה, כמתחייב מן המבנה החוקתי של מדינת ישראל, את הנחיות הדרג המדיני. אפילו הצעתו של מופז, הרמטכ"ל דאז, על תגובה מוגבלת נדחתה בידי הקבינט.<sup>16</sup> המסר שהועבר לצבא היה ברור, התגובות מעתה ואילך יהיו מדודות ונקודתיות, ומדינת ישראל לא תסתבך מחדש בבוץ הלבנוני. ההתגרות של חזבאללה נמשכה גם לאחר מכן, ואף עלתה מדרגה. ב-21 בנובמבר 2005 נעשה ניסיון לחטוף חיילים תוך כדי כבד של חזבאללה לעבר קריית שמונה, מטולה ונהריה.<sup>17</sup>

מדיניות ההבלגה, הגם שנסמכה על שיקולים כבדי משקל, חייבה את צה"ל ל"מהפכה מחשבתית", לא פעם ראשונה בתולדותיו. מכוח יוזם ותוקף הדוגל בהעברת זירת הקרב אל שטח האויב נהפך הצבא בפקוד צפון למתגונן ומתחפר, שמטרתו המוצהרת היא להקטין את מוקדי החיכוך, להכיל את התגרויות חזבאללה ולמנוע פעילויות עוינות, בעיקר, אם כי לא באופן בלעדי, בעזרת מגננה. אלוף פיקוד

**מדיניות ההבלגה,  
הגם שנסמכה על  
שיקולים כבדי  
משקל, חייבה את  
צה"ל ל"מהפכה  
מחשבתית"**



של הצפון וקיצצה את תקציב הצבא, וזה כדי להתמודד עם הגזרות שהוטלו עליו יישם את הקיצוצים דווקא בגזרה הצפונית. לדברי הוועדה, מוצבים קדמיים

"יציאת צה"ל מלבנון לא גרמה לחזבאללה לשנות מתפיסתו הבסיסית [של המשך המלחמה בישראל]. למרות שחיקה מסוימת בלגיטימציה שלו להמשך הלחימה בישראל, סירב הארגון, גם משיקולים פנים לבנוניים, להתפרק מנשקו ולהפסיק את המאבק המזוין נגד ישראל". תפיסה זו של חזבאללה ביקשה לשמור על רמה מוגבלת של עימות עם ישראל, ולא חייבה מנקודת ראותו גלישה לעימות כולל, כפי שקרה בפועל ביולי 2006.<sup>22</sup>

## ההנחה הסמויה הייתה שאיפוק וריסון של ישראל יגררו איפוק וריסון, ולו מבוקר, גם של חזבאללה. התברר שהנחה זו הייתה שגויה

נסגרו משיקולי תקציב, הכוחות הוקטנו והופנו אל הגזרה יחידות פחות מיומנות ומקצועיות.<sup>26</sup> הוועדה אף מזכירה את תכניתו של מפקד אוגדת הגליל גל הירש להפוך את ההכלה בצפון לתכנית של מגננה סדורה, דהיינו להלביש את מדיניותה של ישראל במושגים של הלוחמה הקלאסית. התכנית לא הוכיחה את עצמה, בין השאר מכיוון שהתבססה על תרגולות ובקרה. קשה לתרגל ולבקר בצורה מקצועית מילואימניקים דלי תקציב, כוח אדם ואימונים, הבאים לשלושה שבועות בלבד.<sup>27</sup>

להערכתנו, התנסחות הוועדה כלפי מדיניות ההבלגה/ההכלה מתונה מדי ולא חד-משמעית. על אף נקודות ההבנה שהוזכרו לעיל, גישת הוועדה כלפי המדיניות הזאת היא ביקורתית, אך לא במינן ההולם לדעתנו. אפשר להבין את הסתייגותה של הוועדה מקביעות שהן בגדר "חכמה לאחר מעשה" ואת רצונה שלא לפגוע בפריבילגיה המוקנית למקבלי החלטות במשטר דמוקרטי לקבל החלטות בהתאם לתפיסת העולם שלהם.

מדיניות ההבלגה לא ביטאה רק הכרעה באשר למדיניות ישראל כלפי חזבאללה והאילוצים הנובעים מיכולותיו של הארגון וממערכת קשריו עם סוריה ואיראן. מדובר ככל הנראה ב"תפיסת עולם" מוטעית שקנתה לה אחיזה בהנהגה הישראלית. בהשוואת מדיניות ההכלה של ישראל בגבול הצפון למדיניות הנוכחית ברצועת עזה אפשר למצוא קווי דמיון רבים: (א) בשתי הגזרות פינתה ישראל את השטח בנסיגה חד-צדדית ולא בהסכם עם השולטים בשטח; (ב)

אמנם בתחילת הדרך לא הסתמכה ישראל רק על תפיסה של הכלה, אלא הכינה תכניות ליצירת "מנופי השפעה" על חזבאללה כדי שימתן את פעילותו נגד ישראל. עם מנופי השפעה אלה, קובעת הוועדה, "נמנו תקיפה של מטרות סוריות בלבנון, תקיפה של אתרי תשתית לבנוניים, ועוד". ההנחה, המוצדקת לדעתנו, הייתה כי "הפעלת מנופי השפעה אלה בשעת הצורך תרסן את חזבאללה ותביא לצמצום תקיפותיו נגד ישראל". אבל בפועל כמעט שלא נעשה שימוש במנופי השפעה אלה בשנים שמאז הנסיגה. ואם נעשה – אזי במינן נמוך ולא אפקטיבי.<sup>23</sup>

המגבלות המדיניות שהוועדה מצביעה עליהן, מדיניות ההכלה והרצון לשקט בצפון, הוקרנו לצבא והשפיעו לא רק על דפוסי התגובה שלו אלא גם על דרך היערכותו. מתחילת שנת 2002 החליפו כוחות המילואים את חיילי הסדיר בגזרה הצפונית (אף-על-פי שהיה מקובל שרק כוחות סדירים ישמרו על קו הגבול הצפוני) וכך גם בצבא קובעה התודעה שכל עוד מבליגים, הלהבות יישמרו נמוכות.<sup>24</sup>

הוועדה חשפה כי בנובמבר 2005, שלושה ימים לפני אירוע התקיפה ברג' (21 בנובמבר 2005), העביר המודיעין נתונים על כוונת חזבאללה לתקוף חיילי צה"ל לאורך הגבול. חוליות חזבאללה זוהו בוודאות ואף-על-פי-כן לא התקבל אישור לחסל אותן באש מדויקת.<sup>25</sup>

אחת התוצאות החמורות ביותר של מדיניות ההכלה הייתה צמצום תקציבי הביטחון. הממשלה החלה להאמין בשנות השקט ובפריחה הכלכלית

## הערות

- 1 החלטת הממשלה ביום 17 בספטמבר 2006 בהתאם לסעיף 8א לחוק הממשלה התשס"א-2001.
  - 2 דו"ח חלקי ועדת וינוגרד, סעיף 9, פרק ראשון, עמ' 11.
  - 3 שם, הקדמה, פרק רביעי, עמ' 38.
  - 4 שם, סעיף 25, עמ' 44.
  - 5 עדות ראש הממשלה לשעבר אהוד ברק בוועדה ביום 28 בנובמבר 2006. ראו דו"ח חלקי ועדת וינוגרד, סעיף 4, עמ' 39.
  - 6 שם, עמ' 38.
  - 7 עדות האלוף עמוס מלכא בוועדה, 2 בנובמבר 2006.
  - 8 כך בחר ד"ר רמזאן עבדאללה שלח, מזכ"ל הג'האד האסלאמי הפלסטיני, לאמר בריאיון לאל-ג'זירה, ב-16 במאי 2000, "כי מדובר בפעם הראשונה שהכובש נסוג מיוחד מכיוון שנעשה פה שימוש במלחמה פסיכולוגית", ולכן מסקנתו היא שאיש אינו מכיר עוד ביכולתה של ישראל וכעת יחגגו על כך המוסלמים בכל מקום ובפלסטין בפרט.
  - 9 ראו דו"ח חלקי ועדת וינוגרד, סעיף 6, עמ' 40.
  - 10 שם, סעיף 38, עמ' 47.
  - 11 ראו: טלטלת וינוגרד, באתר <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3394020,00.html>
  - 12 דו"ח חלקי ועדת וינוגרד, סעיף 34, עמ' 46.
  - 13 שם, סעיף 113, עמ' 62.
  - 14 שם, סעיף 33, עמ' 46.
  - 15 שם, סעיף 26, עמ' 44.
  - 16 שם, סעיף 24, עמ' 44.
  - 17 שם, סעיף 10, עמ' 41.
  - 18 שם, סעיף 41, עמ' 47.
  - 19 שם, סעיף 40, עמ' 47.
  - 20 אהוד ברק, סיכום ישיבת הממשלה, 9 באוקטובר 2000.
  - 21 זאב שיף, "שש שנים אחרי", **הארץ**, 12 באפריל 2007.
  - 22 ראו: משה דיין, "פעולות צבאיות בימי שלום", **מערכות**, קיח-קיט (1959), עמ' 54-61.
  - 23 דו"ח חלקי ועדת וינוגרד, עמ' 39.
  - 24 שם, סעיף 42, עמ' 47.
  - 25 שם, סעיף 43, עמ' 47.
  - 26 שם, סעיף 42, עמ' 47.
  - 27 שם, עמ' 44, עמ' 47.
- בשתי הגזרות הכריזה ישראל על מדיניות של תגובה נוקשה במקרה של התגרירות; (ג) בשתי הגזרות בחרה ישראל ברגע המבחן לנקוט מדיניות של תגובה מדודה, הקרובה מאוד לדימוי של מדיניות הבלגה. נכון להיום, ירי טילי קסאם לעבר הנגב המערבי הוא מעשה שבשגרה. נמשכים גם הניסיונות לחטוף חיילי צה"ל, לאחר שנחטף החייל גלעד שליט.
- מתברר אפוא שגם ברצועת עזה, בדומה ללבנון שלפני המלחמה, משדרת ישראל מסר של הכלה ואיפוק ורואה במדיניות זו חלק מכללי המשחק ה"מקובלים" בינה לבין הארגונים הפלסטיניים. מדיניות זו לא תואמת את הצהרות ההנהגה בישראל לאחר ההתנתקות, שכל התגרירות בישראל תיענה בתגובה קשה ש"תבעיר את הרצועה".
- מדינת ישראל חייבת להפנים היטב כי אמינות איומיה היא מרכיב מרכזי בעיצוב יכולת ההרתעה שלה. חוסר יכולתה או חוסר נכונותה לממש את האיומים שהשמיעו הדרגים הבכירים ביותר, מקרין בהכרח חולשה ופוגע ביכולת ההרתעה. אם יכולת ההרתעה של ישראל יקרה לה, מוטב שתימנע מאיומים חד-משמעיים שאין בכוונתה או ביכולתה לממשם.
- על רקע פעילותו המואצת של חזבאללה להחזיר לעצמו את יכולותיו מלפני המלחמה ולהיערך מחדש על קו הגבול עם ישראל ועל רקע האיומים האסטרטגיים החמורים שמדינת ישראל ניצבת לפנייהם גם בחזית הפלסטינית, יש לקוות כי הדו"ח הסופי של ועדת וינוגרד יאיץ את הפקת הלקחים בכל הקשור למדיניות ההכלה וההבלגה שנקטו ממשלות ישראל מאז הנסיגה מלבנון ושעליה אנחנו מלינים במאמר זה.

# דעת קהל וביטחון לאומי 2007

יהודה בן מאיר ודפנה שקד

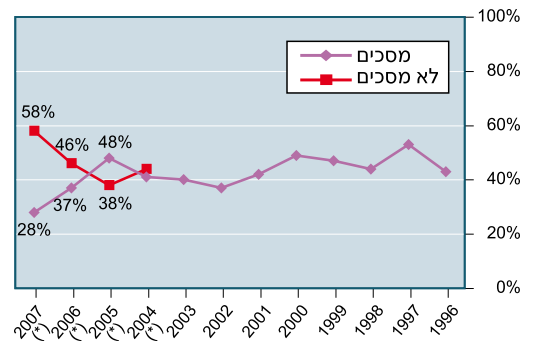
מעל מחצית האוכלוסייה היהודית בישראל נמצאת במרכז הפוליטי, או כפי שהוא מכונה לפעמים, הרוב הדומם, שנשאר איתן ויציב. הגרעין הקשה של הימין הקיצוני ושל השמאל הקיצוני הינו שולי – כל אחד אינו מונה יותר מ-10% מהאוכלוסייה היהודית. משמעות הדבר היא, כי קיימת מידה רבה של גמישות בדעת הקהל הישראלית ובנסיבות מסוימות – במיוחד מנהיגות פוליטית חזקה וכריזמטית או אירועים דרמטיים – קיים מקום רב לשינויים. יחד עם זאת, בשלוש השנים האחרונות יש דרגה גבוהה של יציבות בעמדות הבסיסיות של האוכלוסייה היהודית הבוגרת בישראל ביחס לסכסוך הישראלי-פלשתיני וביחס לפתרונותיו האפשריים. עמדות ודעות בסיסיות אלה לא השתנו באופן דרמטי כפועל יוצא מהמלחמה בלבנון בקיץ 2006, אך על פי שנצפו כמה שינויים מרחיקי לכת בנושאים ספציפיים.

כי אמונם בצה"ל פחת כתוצאה מהמלחמה, בהשוואה ל-46% הטוענים כי לא חל כל שינוי בעמדתם (8% טוענים כי אמונם גבר) ו-53% סבורים כי חלה ירידה ביכולת ההרתעה של ישראל. בתוך כך, האמון ביכולתו של צה"ל להגן על ישראל נותר גבוה מאוד – 83% מהאוכלוסייה היהודית טוענים כי הם יכולים לסמוך על צה"ל בכל הקשור להגנה על המדינה. מצד שני, האמון במנהיגות המדינית נמוך, רק 34% מדווחים כי הם יכולים לסמוך על הממשלה "שתעשה את ההחלטות הנכונות בשאלות של ביטחון לאומי". ביחס להחלטת הממשלה לפתוח במלחמה, 20% מצדיקים אותה לחלוטין, בעוד ש-49% תופסים את ההחלטה כמוצדקת, אך סבורים כי ישראל הייתה צריכה להמשיך במלחמה עד להשמדת חזבאללה או עד שחרורם של החיילים החטופים – 20% היו מסתפקים בתגובה צבאית מוגבלת ורק 11% מחזיקים בדעה שלא היה כל צורך בתגובה צבאית. לפיכך, בעוד שהישראלים, באופן כללי, אינם שמחים עם תוצאות המלחמה – למעלה משני שלישים תומכים, בעקרון,

תוצאות סקר<sup>1</sup> שהושלם לאחרונה (סוף חודש מארס 2007) מעניינות במיוחד, שכן הן משקפות את השפעות אירועי השנה החולפת על דעת הקהל הישראלית, ובפרט את השפעות מלחמת לבנון השנייה. הנתונים מאשרים כי הישראלים נותרו בעלי השקפות ניציות בענייני ביטחון, אך בעלי עמדות יוניות בנושאים פוליטיים. התוצאות מלמדות על נכונות לפשרה טריטוריאלית ולוויתורים תמורת הסדר קבע וסיום הסכסוך. בתוך כך, מודגם מעבר אל הימין, בכמה נושאים שיפורטו להלן, בהשוואה לשנים 2005 ו-2006, בשיעור הנע בין 5%-13%, אך ביחס למרבית הנושאים, עמדות מתונות עדיין זוכות לרוב, גם אם מצומצם משהו. סר חינם של צעדים חד-צדדיים והם ספגו מכה קשה בדעת הקהל.

הציבור היהודי חש רגשות מעורבים ביחס לתוצאות מלחמת לבנון השנייה. 51% סבורים כי אף אחד מהצדדים לא ניצח. 50% הנותרים נחלקים כדלקמן: 23% סבורים שישראל נצחה ו-26% סבורים שחזבאללה ניצח. בעקבות המלחמה, 46% מדווחים,

יהודה בן מאיר ודפנה שקד  
חברים בצוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי



תמיכה בעיקרון של "שטחים תמורת שלום" לאורך זמן, 2007-1996

ב-2007 בחרו ב"מדינה עם רוב יהודי" כערך ה"חשוב ביותר" או "הערך השני בחשיבותו" בהשוואה ל-27% ו-29% בהתאמה ל"ארץ ישראל השלמה". הדמיון בממצאים הוא דרמטי וממחיש, כי אנו נוגעים בפרמטר בסיסי ועקבי בדעת הקהל הישראלית, אשר ממנו נובעות הרבה מהעמדות הפוליטיות של המרואיינים.

עליונות הדמוגרפיה על הגיאוגרפיה מודגמת בנכונות לפנות התנחלויות מסוימות ביהודה ושומרון. תמיכה בפינוי כל ההתנחלויות, לרבות גושי ההתנחלות הגדולים זניחה – 18% בשנת 2006, ו-14% בשנת 2007. עם זאת, 46% בשנת 2006 ו-45% בשנת 2007, תומכים בפינוי כל ההתנחלויות הקטנות והמבודדות – ובחישוב כולל, 64% בשנת 2006 ו-59% בשנת 2007 מגלים נכונות לפינוי התנחלויות מסוימות בגדה המערבית, כחלק מהסדר קבע.

הישראלים עדיין מחוייבים למציאת פתרון לסכסוך, אף על פי שהם מגלים פסימיות ביחס לשותף הפלסטיני. תמיכה בהפסקת תהליך השלום נותרה נמוכה. בסולם הנע בין 1-7, בשנת 2006 – 20% הסכימו להצעה של השעיית תהליך השלום, לעומת 69% שהתנגדו לה (11% היו בתווך). המספרים המקבילים לשנת 2007 היו 22%, ו-16% בהתאמה. מצד שני, בשנת 2007, רק 31% האמינו באפשרות ההגעה להסכם שלום עם הפלסטינים, ירידה קלה מהשיעור של 34% בשנת 2006. תמיכה, ולו גם עקרונית, ביוזמה הסעודית, היא נמוכה. 27% תומכים בתגובה ישראלית חיובית ליוזמה הסעודית, לעומת 49% המתנגדים לה. (24% נמצאים בתווך). לא הודגם קונסנסוס ביחס לשאלה – מה צריכה להיות עמדת ישראל במקרה של הקמת ממשלת אחדות פלסטינית על בסיס הסכם מכה – 42% התנגדו לכל קשר עם ממשלה שכזו, לעומת 24% שצדדו במשא ומתן על הפסקת אש ארוכת טווח ("הודנה"), 12% תמכו בתיאום יום יומי עם הרשות הפלסטינית על סוגיות מעשיות אך לא במשא ומתן מדיני איתה, 17% צדדו בהמשך המשא ומתן עם

בהחלטת הממשלה לצאת למלחמה, וסבורים, כי ההחלטה הייתה מוצדקת בנסיבות שנוצרו. לממצא זה השפעות ברורות ביחס לעתיד.

מסקנה מרכזית נוספת ועקבית מהמחקרים שנערכו בשנים האחרונות היא ההשפעה המכרעת

של מידת הדתיות על ההשקפות הפוליטיות של הפרט. מכל הגורמים הדמוגרפיים (מגדר, גיל, ארץ מוצא, השכלה, סטטוס סוציו-אקונומי וכיו"ב) שנחקרו, הגורם בעל ההשפעה הרבה ביותר על עמדות ודעות של הנשאלים היה ההגדרה העצמית של מידת הדתיות. החרדים והדתיים היו הנצים ביותר, האוכלוסייה החילונית החזיקה בעמדות המתונות ביותר והמסורתיות ממוקמים בתווך, אם כי, ככלל, קרובים יותר לחילונים.

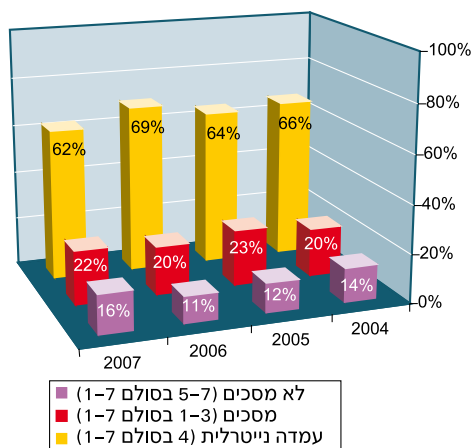
הקמת מדינה פלסטינית ביהודה ושומרון ובעזה זכתה בשנת 2007 לתמיכה בשיעור של 55%, ירידה משיעור תמיכה של 61% בשנת 2006; פתרון של "שתי מדינות לשני עמים" זכה לתמיכה בשיעור של 63%, ירידה משיעור תמיכה של 70% בשנת 2006 – אך עם זאת שתי ההצעות עדיין זוכות לרוב ברור בקרב הציבור היהודי.

הדמוגרפיה ממשיכה להיות חשובה יותר מגיאוגרפיה. הנשאלים התבקשו לדרג ארבעה ערכים מרכזיים לפי סדר חשיבותם: א) מדינה עם רוב יהודי (ב) ארץ ישראל השלמה (ג) מדינה דמוקרטית (ד) מצב של שלום. במשך יותר מ-20 שנה, הערך "רוב יהודי" דורג על ידי הנשאלים במקום הראשון בחשיבותו. אולם, בשנת 2006, בפעם הראשונה, **רוב מוחלט** של האוכלוסייה היהודית (54%) ציין ערך זה כחשוב ביותר, בהשוואה ל-7% בלבד שבחרו ב"ארץ ישראל השלמה" כערך החשוב ביותר. המספרים לשנת 2007 בהתאמה הם 50%, ו-9%. 72% ב-2006, ו-71%

**53% סבורים כי חלה ירידה ביכולת ההרתעה של ישראל**

**83% מהאוכלוסייה היהודית טוענים כי הם יכולים לסמוך על צה"ל בכל הקשור להגנה על המדינה**

**הקמת מדינה פלסטינית ביהודה ושומרון ובעזה זכתה בשנת 2007 לתמיכה בשיעור של 55%**



תמיכה בהפסקת תהליך השלום, 2007-2004

**תמיכה  
ב"התנתקות  
חד צדדית  
המלווה בפינוי  
התנחלויות"  
ירדה משיעור  
של 50% בשנת  
2004, 47%  
בשנת 2005  
ו-51% בשנת  
2006 לשיעור  
תמיכה של 28%  
בלבד בשנת  
2007**

ההשפעה הדרמטית על דעת הקהל מודגמת בתוצאות העדכניות של הסקר. תמיכה ב"התנתקות חד צדדית המלווה בפינוי התנחלויות" ירדה משיעור של 50% בשנת 2004, 47% בשנת 2005 ו-51% בשנת 2006 לשיעור תמיכה של 28% בלבד בשנת 2007!

בשנת 2004, 56% מהאוכלוסייה היהודית תמכו בתוכנית ההתנתקות של שרון בעזה ובצפון השומרון. בימים

שלפני היישום הממשי של ההתנתקות (אוגוסט 2005), וחצי שנה מאוחר יותר (מארס 2006), הציבור היהודי חצוי ביחס של 50%-50% בנוגע לתוכנית. כאשר נשאלו המשתתפים בסקר במארס 2007, מה עמדתם, במבט לאחור, בסוגייה זו, רק 36% מהנשאלים תמכו בתוכנית ההתנתקות, לעומת שני שלישים (64%) שהתנגדו לה. ברור כי דעת הקהל הישראלית תופסת את ההתנתקות מעזה ככישלון כואב, ותפיסה זו תשפיע, באופן בלתי נמנע, השפעה רבה על ההחלטות ועל הפעולות של ממשלת ישראל בעתיד הנראה לעין. תמיכה בהסרת התנחלויות מסוימות (בעיקר הקטנות והמבודדות) בהקשר של היתנתקות חד צדדית ירדה משיעור של 55% בשנת 2006, לשיעור של 41% בשנת 2007.

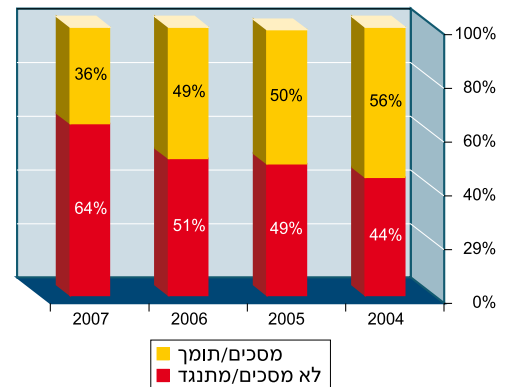
קיימת עלייה קלה בתפיסת האיום של הישראלים, אף על פי שהרוב המכריע של הציבור היהודי מאמין שישראל יכולה להתמודד בהצלחה עם כל איום נראה לעין. בשנת 2007, 76% סבורים שקיים סיכוי גבוה או בינוני להתלקחות מלחמה בין ישראל למדינה ערבית או לחיבללה בשלוש השנים הבאות, עלייה מ-37% בשנת 2006, ו-39% בשנת 2005. נשק גרעיני בידי אירן נתפס כאיום החמור ביותר הנשקף לישראל – 6.2 בסולם הנע מ-1 ל-7. ראוי לציין כי האיום השני בחשיבותו בעיני ישראלים הוא "שחיתות המערכת

אבו מאזן, ו-4% בלבד תמכו בצעד חד צדדי נוסף ביהודה ושומרון. בתשובה לשאלה האם יש סיכוי כלשהו שחמאס ילך בדרכו של אש"ף ויכיר בישראל, 44% השיבו "אין סיכוי", 46% השיבו "סיכוי קטן מאוד", 8% סברו כי קיים "סיכוי טוב" ורק 2% סברו כי יש "סיכוי טוב מאוד". הישראלים פסימיים למדי ביחס לחמאס. בתוך כך הם לא התייחסו לגמרי מפתרון מדיני – רק שליש מסכימים להיגד כי "אין פתרון מדיני לסכסוך", ונתון זה נשאר קבוע בארבע השנים האחרונות (2004-2007) כמו כן, יש לציין כי 49% בשנת 2006 ו-44% בשנת 2007 סברו, כי "רוב הפלסטינים" רוצים שלום.

הקמת **גדר הביטחון** ממשיכה ליהנות מתמיכה מסיבית בקרב האוכלוסייה היהודית. קשה למצוא נושא כלשהו בישראל הזוכה להסכמה כה רחבה. 80% בשנת 2004, 82% בשנת 2005, 79% בשנת 2006, ו-76% בשנת 2007 תמכו בהקמת הגדר. בהקשר של סעיף הנוגע להצעות השונות ביחס לנתיב הגדר, 81% בשנת 2005, 75% בשנת 2006 ו-78% בשנת 2007 התנגדו להיגד ש"הגדר כלל לא הייתה צריכה להיבנות".

ביחס לגדר, המשתתפים בסקר נשאלו אם בנסיבות מסוימות – סיכוי אפסי להתקדמות עם הפלסטינים וחזרה לטרור בשטחים – יסכימו שישראל תכריז על הגדר כגבול הקבע שלה. רוב ברור בשנת 2005 צידד בהצעה (57%), ובשנת 2006 צדדו בהצעה 60%. עם זאת, בשנת 2007, האוכלוסייה היהודית נחלקה בדעותיה ביחס לסוגיה – 49% צדדו בהצעה ו-51% התנגדו לה. הירידה בתמיכה משקפת בעיקר את ההתפכחות של דעת הקהל הישראלית מרעיון החד-צדדיות.

ארועי 2006, ובפרט התמשכות והתעצמות מתקפת הקאסמים נגד ערים בישראל מרצועת עזה לאחר ההיתנתקות, שהגיעו לשיאם בחטיפת חייל ישראלי ובהרג שני חיילים נוספים ב-25 ביוני 2006 ומלחמת לבנון השנייה, הדגימו לישראלים רבים את הסכנות ואת החסרונות הטמונים בחד צדדיות.



תמיכה בתכנית ההגירה של ראש הממשלה אריאל שרון, 2004-2007

## רוב ברור מתנגד לשיתופם של ערביי ישראל בהכרעות לאומיות או להכללתו של נציג ערבי כשר בממשלה

הציבורית".

### בכל הנוגע למורל לאומי

ולאופטימיות כללית, הודגם הבדל ברור בין הערכת מצב המדינה הכלכלי והערכת המצב האישי. לא זו בלבד שדירוג המצב האישי גבוה הרבה יותר מאשר הערכת מצב המדינה, ביחס למצב המדינה חלה ירידה ברורה בשנת 2007, בעוד שהדירוגים ביחס למצב

האישי נותרו בשנת 2007 גבוהים יותר מאי פעם. בסולם הנע מ-1-9, הודגם שיפור מתמשך בהערכת מצב המדינה מהיבט הביטחון הלאומי בין השנים 2004-2006 (ציון ממוצע של 4.1, 4.6 ו-4.8, בהתאמה), עד לירידה, בשנת 2007, חזרה קרוב לרמה של שנת 2004 (4.3). הערכת המצב האישי של הפרט עלתה בין השנים 2004-2006 (ציון ממוצע של 5.5, 6.0 ו-5.9), ונותרה בשנת 2007 ברמה של 5.9. תמונה דומה מצטיירת ביחס לאופטימיות: הערכת מצב המדינה מהיבט הביטחון הלאומי "5 שנים מהיום" עלתה משנת 2004 לשנת 2006 (ציון ממוצע של 5.2, 5.3 ו-5.5 בהתאמה), עד לירידה בשנת 2007, בחזרה לרמה של שנת 2004 — 5.2. המספרים המקבילים, לשנים 2004-2007, ביחס להערכת המצב האישי של הפרט "5 שנים מהיום" הם 6.6, 6.6, 6.9 ו-6.9. שיפור מצב הרוח האישי של הפרט במהלך 4 השנים ובהערכתו את מצב המדינה משנת 2004 עד שנת 2006 משקף את הירידה החדה בטרור בתקופה זו וכן את השיפור המהיר במצב הכלכלי ואת העלייה ברמת החיים של רוב הישראלים. הירידה במורל הלאומי משנת 2006 עד שנת 2007 משקפת את האכזבה מתוצאות ההינתקות מעזה ומהתוצאות המאכזבות — לפחות בראייה הסובייקטיבית של רוב הישראלים — של מלחמת לבנון השנייה.

עמדות הציבור היהודי כלפי המגזר הערבי לא

השתנו באופן משמעותי כתוצאה ממלחמת לבנון השנייה. קיימת מידה רבה של אמביוולנטיות בעמדות של האוכלוסייה היהודית כלפי המיעוט הערבי. רוב ברור מתנגד לשיתופם של ערביי ישראל בהכרעות לאומיות או להכללתו של נציג ערבי כשר בממשלה. רוב ברור גם תומך בהגירה מרצון של ערביי ישראל (63 ב-2006 ו-66 ב-2007). עם זאת, רוב ברור תומך במתן "זכויות שוות" לערביי ישראל — שלשה רבעים מהציבור היהודי ב-2006 ושני שליש בשנת 2007. כאשר נשאלו על מה יש לשים את הדגש ביחסים עם המיעוט הערבי, 60% בשנת 2006 ו-57% בשנת 2007 בחרו באופציה של "השוואת תנאים לאלו של שאר אזרחי המדינה" לעומת "הגברת צעדי ענישה" על התנהגות שאינה מתאימה לאזרחי ישראל.

החשש לעימותים אלימים ולמלחמת אחים בעקבות נסיגות מיהודה ושומרון במסגרת הסדר קבע או בעקבות צעדים חד-צדדיים נוספים ביהודה ושומרון פחת מאוד לאחר 2005, וזאת כנראה בעקבות הביצוע החלק והלא-אלים של תכנית ההינתקות. בשנת 2007, 29% חששו מאפשרות של מלחמת אחים בעקבות נסיגה ישראלית מיהודה ושומרון במסגרת הסדר קבע לעומת 37% בשנת 2006 ו-49% בשנת 2005 (ערב ההינתקות). בשנת 2006 וגם בשנת 2007, רוב מכריע — כשלושת רבעי מהיהודים — ראו בסירוב פקודה לשרת בשטחים או לפנות התנחלויות כדבר לא לגטימי.

## הערות

1. הסקר שהתפרש על פני שלוש שנים — 2005-2007 — הוזמן על-ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי ובוצע על-ידי מכון ב. י. ולוסיל כהן למחקרי דעת קהל באוניברסיטת תל-אביב.

לממצאי הסקר המלאים — ראו: Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*, INSS Memorandum No. 90, May 2007.

# האם אל-קאעדה "על הגדרות"?

יורם שוייצר

בשנה האחרונה וביתר שאת בחודשים האחרונים טענו גורמים בכירים בממסד הביטחוני בישראל, כי חלה החמרה ממשית באיום שמציב אל-קאעדה לישראל. כך למשל, בציטוט מדברי ראש אמ"ן בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בראשית ינואר 2007, נמסר כי ללבנון הגיעו בין עשרות למאות פעילי אל-קאעדה מאומנים ובעלי ידע חבלני, שנשלחו לאזור בפקודת איימן זוהירי, סגנו של בן לאדן, כחלק מהיערכות הארגון במדינות האזור – ירדן, מצרים, לבנון, וסוריה.<sup>1</sup> במאוס השנה נמסר על ריכוז של אנשי ארגון חדש בשם "פתח אל-אסלאם", המונה כמה עשרות פעילים ממדינות ערביות ומזוהה עם אל-קאעדה, הנערך גם הוא לפעילות טרור<sup>2</sup> וכבר היה מעורב בהתנגשויות אלימות עם צבא לבנון.

בחודשים שלאחר ההינתקות דווח על נוכחות מאיימת של פעילי אל-קאעדה בשטחים, בעיקר באזור עזה,<sup>3</sup> ובמשתמע בישראל נוכחות זו את תחילתו של שילוב כוחות בין הפונדמנטליזם העולמי לבין הפונדמנטליזם המקומי. דברים אלה הצטרפו לאזהרות קודמות שנשמעו במהלך השנה שעברה מפי גורמי ביטחון רשמיים,<sup>4</sup> ומפי פרשנים ביטחוניים בעלי רקע מודיעיני,<sup>5</sup> שטענו כי הסימנים המצטברים מעידים שאל-קאעדה מהדק את המצור על ישראל. מקצתם אף צוטטו כאומרים שאל-קאעדה צפוי לפגוע בישראל בשנת 2006.<sup>6</sup> מכלל דברי האזהרה האלה משתמע שקיימת סכנה גוברת ומידית על ביטחונם של ישראלים מצדו של ארגון אל-קאעדה, וסכנה זו מחייבת שינוי בהיערכות נגד הארגון.

מאמר זה מציג ומנמק את הטענה כי האיום שמציב אל-קאעדה לישראל אינו חדש,<sup>7</sup> וכי המצב כיום הוא המשך תהליך הדרגתי של הרחבת פעילות נגד יעדים ישראליים ויהודיים שהחל כבר בשנת 2000. בשלב זה אין באירועים הספורדיים המתרחשים במדינות הגובלות בישראל משום שינוי מצב המחייב אזעקת יתר של תושבי ישראל, אלא ערנות מודיעינית וסיכולית, המתחייבים ממילא מצד גורמי המודיעין והביטחון של ישראל לנוכח יריב מסוכן המבקש בעקיבות לבצע פיגועים של הרג המוני בישראלים וביהודים.

---

יורם שוייצר חבר בצוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי

ארגונית ושיפור מהותי בכשירות המבצעית של אל-קאעדה.

בן לאדן, שהשתקע באפגניסטן בשנת 1996, הגביר את מאמצי ארגונו לבצע פעילות טרור באמצעות האנשים הנתונים לפיקודו הישיר, ובד בבד הקים מערך אימונים צבאי-טרוריסטי ואינדוקטרינרי רחב היקף שהצליח לצרף ל"שוק הטרור" העולמי קאדרים של פעילים מוכשרים (qualified) ותאבי פעולה בשם האידיאולוגיה האסלאמית הפונדמנטליסטית של הג'האד העולמי. גורמים אלה, לעתים בהכוונת אל-קאעדה ולעתים בהשראתו, מיקדו את פעילותם נגד מי שהוגדרו בפי מנהיגי אל-קאעדה אויביהם המוצהרים. ישראל והיהודים **עדיין לא סומנו כיעד המרכזי** להתקפות טרור של ארגוני הג'האד העולמי ורשתות הטרור שלו בעיקר משום ריבוי האויבים שפרושים בפיזור גיאוגרפי רחב מאוד. ראוי גם לזכור כי מספרם של מי שהוגדרו אויבי הג'האד העולמי גדל כל הזמן בשל הסלמתו והרחבתו של העימות בינם לבין שאר העולם, ומנגד האמצעים וכוח האדם האיכותי העומדים לרשות אל-קאעדה ושותפיו אינם בלתי מוגבלים. עם זאת, ככל שחלף הזמן ומעורבותם של אל-קאעדה ושותפיו בטרור העולמי התרחבה וביטחונם העצמי גבר, הוגברו גם המאמצים לפגוע בישראל וביעדים המזוהים איתה.<sup>11</sup> הדבר נובע בעיקר מהבנתם של מנהיגי אל-קאעדה כי פגיעה קשה בישראל וביעדים המזוהים איתה צפויה להעניק להם תמיכה גם ממי שמסתייג בדרך כלל מפעולות טרור חסרות האבחנה שהארגון מבצע נגד יעדים ערביים ומערביים.

הגברת הפעילות נגד ישראל והיהודים החלה כאמור כבר בשנת 2000 כאשר ניסיונות לפגוע ביעדים ישראלים באוסטרליה בזמן האולימפיאדה (יוני 2000) וניסיון פיגוע נגד יעד יהודי בצרפת (דצמבר 2000) סוכלו. באותה שנה שיגר בכיר באל-קאעדה לישראל את ריצ'רד קולווין ריד, בריטי בן לאב מהגר מג'מייקה, כדי לאסוף מידע על יעדים בישראל כחלק מבדיקת היתכנות לביצוע

## אל-קאעדה נגד ישראל – מטינה אידיאולוגית לתוקפנות אקטיבית

כדי לבחון את הטענה כי חלה החמרה רבתי באיום של אל-קאעדה על יעדים ישראלים ויהודיים ראוי להציג בקצרה את הקשר בין הבסיס האידיאולוגי שבשמו פעל הארגון לבין תרגומו המעשי לפעילות נגד יעדים אלה מאז קם הארגון בשלהי שנות השמונים של המאה ה-20 ועד התקופה האחרונה, שלגביה נטען שהאיום הוחמר.

השקפת עולמם של אל-קאעדה ושותפיו, כפי שבוטאה בהצהרות הארגון, הייתה ונותרה אנטי-יהודית ואנטי-ישראלית מעיקרה ואינה שונה במהותה מזו של גורמי אסלאם קיצוני אחרים שקדמו להם. לתפיסתם, היהודים הם חלק ממזימה עולמית, שבה הם משתפים פעולה עם הנוצרים ("הצלבנים" בשפתם). ל"מזימה היהודי-נוצרית" חברו במהלך הזמן אויבים נוספים ובהם "כופרים" מקרב המוסלמים. בראשם ניצבים השיעים, וכן "בוגדים" מקרב המוסלמים הסונים, וכולם יחדיו מהווים אויב שיש להילחם בו עד חורמה.<sup>8</sup> על-פי תפיסה זו, מדינת ישראל היא ההתגלמות המדינית של המזימה, והיא הושתלה במכוון באזור כעצם בגרונו של העולם המוסלמי, ועל כן חובה להילחם בה ולהביא לאובדנה ולסילוק היהודים מהאזור. הדרך לעשות זאת היא באמצעות פעולות טרור כואבות שיובילו לפי אמונתם, להחלשת פטרוניה של המדינה היהודית ויוכיחו להמוני המוסלמים ולתומכיהם הפוטנציאליים, כי בסופו של דבר מדובר במדינה חלשה ובת חלוף, בניגוד לדימוי העוצמה הצבאית הבלתי מנוצח שממנו היא נהנית.<sup>9</sup>

באופן מעשי, עד תחילת שנת 2000 נותרה הרטוריקה הארסית נגד ישראל והיהודים כמעט ללא ביטוי ממשי בפעילות טרור. רק מספר קטן ביותר של תקיפות תוכננו אז, בעיקר בקרב קבוצות ורשתות טרור נתמכות אל-קאעדה בארצות הברית, באירופה ובמזרח התיכון, וממילא רובן הגדול סוכל.<sup>10</sup> משנת 2000 החל להסתמן שינוי מגמה, שביטא החלטה

**ההתקפה  
במומבסה לא  
צרבה בתודעת  
הציבור הישראלי  
ובדעת הקהל  
בעולם את  
העובדה שישראל  
כבר נמצאת  
בסדר עדיפות  
גבוה אצל אל-  
קאעדה**



למצער דימוי של ניצחון בזירת ההתמודדות המרכזית של הג'האד העולמי בעיראק. בד בבד הם המשיכו לנסות ולבצע פיגועים נגד כלל יריביהם ובקצב גובר גם נגד ישראל והיהודים. מאמצים אלה בוצעו בהתאם ליכולת המבצעית שעמדה לרשותם, וזו כאמור אינה בלתי מוגבלת.

משנת 2003 בוצעו כמה התקפות טרור של אל-קאעדה ושותפיו, רובן באמצעות מתאבדים. בישראל השתתפו בפיגוע התאבדות במועדון מייק'ס פלייס בתל-אביב שני פעילים בריטים ממוצא פקיסטני, שפעלו בשרות חמאס (אפריל 2003). התברר כי המתאבדים באו מקרב אותם חוגים שבהם פעלו גם אנשי חוליית הטרור שעשתה את הפיגועים ברכבת התחתית בלונדון ב-7 ביולי 2005. טיב קשריהם של השניים עם המפגעים בלונדון ובינם לבין מפקדת אל-קאעדה עדיין אינו ברור עד תום. שאר הפיגועים שעשו גורמי הג'האד העולמי נגד ישראל והיהודים התמקדו במזרח התיכון ובאירופה. הבולטים בהם היו תקיפת בית כנסת, מסעדה ואולם שמחות במרוקו (מאי 2003) ותקיפת בתי כנסת באיסטנבול (נובמבר 2003).

במצרים הותקפו תיירים ישראלים בסיני (בנואיבה ובראס אל שיטאן (אוקטובר 2004) ובבתי מלון בשארם אל-שיח (יולי 2005). בירדן בוצעה התקפת טרור של מתאבדים בשלושה מלונות בעמאן בו בזמן ונרצחו למעלה מ-50 בני אדם (נובמבר 2005). על-פי נטילת האחריות של זרקאווי, ההתקפה נועדה לפגוע בישראלים, פלסטינים ואמריקנים הפוקדים תכופות את המלונות שהותקפו, שם הם רוקמים

פיגועים בישראל בכלל ובתעופה הישראלית בפרט. לימים התברר כי ריד היה שותף לניסיון לבצע פיגוע התאבדות במטוס אמריקן איירליינס באמצעות נעלי נפץ בדצמבר 2001. במקביל נעשו ניסיונות לשגר פלסטינים (נביל עוכל וסעד הינדאווי) בתום אימוניהם באפגניסטן להקים רשתות טרור ביהודה, שומרון ובעזה (במחצית הראשונה של שנת 2000).<sup>12</sup> נבחנה גם האפשרות לשגר טייס סעודי מתאבד כדי להפציץ את אילת, ובירדן נעשו ניסיונות פיגוע ביעדים ישראליים על ידי חוליות ששוגרו על ידי זרקאווי. אלה סוכלו בידי כוחות הביטחון של ירדן לפני פרוץ המלחמה בעיראק.

העדות המובהקת לכך שאל-קאעדה בפקודו של בן לאדן מבקש לפגוע בישראל במלוא העוצמה ניתנה בפיגוע הכפול במומבסה (קניה) בתיירים ישראלים (נובמבר 2002). חוליית הטרור ששוגרה לקניה על ידי מפקדת אל-קאעדה והסתייעה בתשתית מקומית, ירתה טילים לעבר מטוס נוסעים של חברת ארקיע במהלך המראתו אך החטיאה אותו. באותו הזמן תקף רכב נהוג בידי מתאבדים מלון ששהו בו ישראלים והרג 15 בני אדם, מהם שלושה ישראלים. ההתקפה במומבסה (שצריכה הייתה להיות "ה-11 בספטמבר" של ישראל) לא צרבה בתודעת הציבור הישראלי ובדעת הקהל בעולם את העובדה שישראל כבר נמצאת בסדר עדיפות גבוה אצל אל-קאעדה, רק בשל כשל טכני מבצעי נמנעה הפלת המטוס והריגת מאות נוסעיו. לו היה עולה בידי המתכננים לממש את תכניתם המקורית, לא הייתה עולה כלל השאלה אם אל-קאעדה מהווה סיכון ליעדים ישראליים ויהודיים.

## המערכה שלאחר המלחמה בעיראק כמנוף להגברת פעילות הטרור של אל-קאעדה

עם פרוץ המערכה שלאחר המלחמה בעיראק מיקדו אל-קאעדה ושותפיו את מאמציהם בהקזת דמם של יריביהם ובהתשתם כדי להשיג ניצחון או

את מזימותיהם נגד המוסלמים.<sup>13</sup> עוד בוצעו מירדן ומלבנון כמה התקפות ספורדיות של ירי רקטות לעבר ישראל. הפעולה הראשונה נעשתה בידי חוליה קטנה ששלח זרקאווי מעיראק לירדן, ואת השנייה עשתה גם כן חוליה של זרקאווי שייתכן שקיבלה סיוע מ"עוצבת אל-אנצאר" הלבנונית – ארגון קיקיוני הפועל בעיקר באזור צידון ומזוהה עם הג'האד העולמי ועם ארגון אל-קאעדה.

גם בישראל וברשות הפלסטינית דווח בשנה האחרונה על ניסיונות של גורמים המזוהים עם הג'האד העולמי לנצל את הכאוס שנוצר בעזה בעקבות נסיגת ישראל, כדי לבסס שם תשתית מקומית ולגייס פעילים פלסטינים בערי הגדה לטובת פעילות טרור בעתיד.<sup>14</sup> טענה זו נשמעה גם מפי דוברים פלסטינים בעיקר מקרב אנשי פתח הגורסים כי גורמים המקורבים לאל-קאעדה הם שאחראים לירי על בית הספר האמריקאי בעזה (אפריל 2007) ועל חטיפת העיתונאי הבריטי אלן ג'ונסטון המוחזק בשבי מזה כחודשיים.<sup>15</sup>

## **האם חלה החמרה מהותית באיום על ישראל וכיצד להיערך מולו?**

ייתכן שבידי גורמי המודיעין של ישראל מצוי מידע התרעתי, שאינו עומד לרשות הציבור, על כוונות קונקרטיות להגברת הטרור של אל-קאעדה ושותפיו על יעדים ישראלים ומיקודו בישראל עצמה, המצדיק את הערכתם על סכנה חדשה וגוברת. מעבר לכך נראה כי הערכותיהם של גורמי הביטחון, כפי שצוטטו בתקשורת, נשענות במידה רבה על הערכת מצב מחמירה, המתבססת על ההתקפות שאירעו בשנתיים האחרונות במדינות הגובלות בישראל, ועל האירועים הספורדיים שכוונו כלפי ישראל מגבולותיה. בשנתיים האחרונות דיבר סגנו של בן לאדן, הבולט והקולני מקרב דוברי אל-קאעדה, על סדר הקדימויות שבו נמצאת ישראל בעיני תנועת הג'האד העולמי. זוואהירי הכריז כי תורה של ישראל יגיע רק לאחר השלמת המשימות הקודמות של

הג'האד העולמי ובהן ניצחון על האמריקנים בעיראק, המשך הג'האד במדינות הגובלות בעיראק, הפצת הטרור נגד המשטרים במדינות הערביות שמסביב לישראל. בנאומו ביום השנה החמישי לפיגועי ה-11 בספטמבר כבר מיקד זוואהירי את סדר העדיפות האסטרטגי של הג'האד העולמי לשני אזורי פעולה בעלי עדיפות – המפרץ הפרסי וישראל.<sup>16</sup>

נראה אפוא כי החשש המרכזי של גורמי הביטחון בישראל, כפי שבא לידי ביטוי במאמר של הפרשן הצבאי הבכיר של עיתון הארץ, הוא כי אל-קאעדה ינסה להחדיר לישראל מגויסים מערביים, שלאומיותם האותנטית והיעדר רקע טרוריסטי מסירים מהם חשד, כדי לבצע פיגועים דרמטיים.<sup>17</sup> כידוע דפוסי הפעולה של אל-קאעדה מתאפיינים בחדשנותם ובהיותם מכוונים לגרום הרג המוני. מאחר שיכולתו ונחישותו של אל-קאעדה לבצע רצח המוני של ישראלים הם בבחינת עובדה מוכחת, נראה כי זהו איום הייחוס העיקרי הנשקף ממנו לישראל, ומוכן שמדובר באיום מהותי, שלמרות שאינו חדש, אין להקל בו ראש.

ברור אפוא כי האתגר שמציבים אל-קאעדה ושותפיו לשירותי המודיעין והביטחון של ישראל, משתלב במכלול אתגרי הטרור שלפניהם ניצבת ישראל. אפשר להציג את האיום מצד אל-קאעדה ושותפיו וההיערכות נגדו על פי חלוקה לזירות שונות: בגבולותיה, ניצב בפני ישראל איום הנובע מפעילות גורמי הג'האד העולמי במדינות הגובלות עם ישראל. עם המדינות המקיימות עם ישראל יחסי שלום, מצרים וירדן, יש לה זהות אינטרסים ושותף פעולה כדי לקדם את פני האיום של אל-קאעדה ושותפיו. איום זה מדאיג דרך קבע את שירותי הביטחון המקומיים ואלה מקדישים לסיכולו מאמצים ומשאבים ניכרים. ישראל מסייעת למדינות הללו וגם מסייעת בהן כדי לנטרל את האיום נגד אינטרסיה בשטחן הריבוני וממנו כלפי שטחה.

המצב מורכב יותר בהתמודדות עם הנוכחות של גורמי הג'האד העולמי בלבנון. מחד גיסא הוכח

**בשלב זה אין  
סיבה נראית לעין  
להציג החמרה  
משמעותית  
באיום שמציבים  
אל-קאעדה  
והג'האד העולמי  
נגד ישראל מעבר  
לאיום הקבוע  
הנשקף מהם  
לישראל ממילא**

יעדים ישראלים ויהודיים בחו"ל מתבסס על מודיעין שישאל משיגה בהסתמך על יכולות המודיעין המגוונות שלה ובאמצעות שיתוף פעולה בינלאומי. שיתוף פעולה זה מתקיים שנים רבות ובשנים האחרונות, בעיקר לאחר ה-11 בספטמבר, הוא אף זכה לשדרוג בשל השותפות של מדינות רבות בעולם בתחושת הסכנה הנשקפת מאל-קאעדה ושותפיו. בקרב גורמי האבטחה של היעדים הישראליים בחו"ל יש מודעות גבוהה לסכנות המגוונות הצפויות להם מגורמי הג'האד העולמי. לנוכח איומים אלה מתקיימות הערכות מצב ובדיקות עתיות של רמת האיום על ישראל ועל יעדים בחו"ל כדי להיערך באופן היעיל ביותר כלפי הסיכונים הקבועים והמזדמנים. ביטוי פומבי לפעילות הזאת, שהיא מטבעה חשאית, אפשר למצוא בהתרעות המתפרסמות מעת לעת מטעם המטה ללוחמה בטרור במשרד ראש הממשלה ובהודעות על אזורי סיכון לישראלים. ברור שכל המאמצים הללו אינם מבטיחים מניעה מוחלטת של פיגועים בודדים.

בשלב זה אין אפוא סיבה נראית לעין להציג החמרה משמעותית באיום שמציבים אל-קאעדה והג'האד העולמי נגד ישראל מעבר לאיום הקבוע והמתמשך הנשקף מהם לישראל ממילא. עם זאת, לנוכח האפשרות שכוחות הקואליציה בראשות ארצות הברית יעזבו את עיראק ויעניקו לגורמי הג'האד העולמי תחושת ניצחון ועוצמה, עלולים כל יריבי הג'האד העולמי ובהם גם ישראל להיתקל בפעילות טרור מוגברת של "בוגרי עיראק", הצפויים להישלח אל רחבי העולם ולהגביר את פעילות הטרור. היה ואל-קאעדה יכריז על ישראל כעל זירת הג'האד הבאה וכיעד מרכזי לפעולתו ויצליח לגייס לכך את כלל שותפיו, מה שלא קרה עד כה, עלולה להיווצר תפנית משמעותית ברמת האיום על ישראל. במקרה כזה אכן תהיה הצדקה לקבוע כי "אל-קאעדה (נמצא) על הגדרות" ולהיערך באופן מיוחד אל מול האיום החדש.

שממשלת לבנון מתקשה להתמודד עם גורמים תת-מדינתיים הפועלים בשטחה וממנו כלפי ישראל. מאידך גיסא, פריסת צבא לבנון בגבול עם ישראל בעקבות העימות עם חזבאללה והאינטרס של לבנון שלא להיגרר לעימות נוסף עם ישראל עקב פרובוקציה של גורמים בג'האד העולמי, שעוצמתם אינה גדולה בשלב זה, עשויים לסייע למניעת פעילותם נגד ישראל משטח לבנון. דוגמה לכך ניתן היה לראות בפעילות צבא לבנון מול גורמי פתח אל אסלאם בטרפולי.<sup>18</sup> מניעת פעילות של גורמי הג'האד העולמי המצויים בסוריה נגד ישראל מותנית במידה רבה באינטרס של סוריה לבלום אותם, ובשלב זה נראה כי אינטרס כזה אכן קיים. גורמי הג'האד העולמי בעיראק עלולים גם הם להוות איום כלפי ישראל בעיקר אם ייווצרו בעיראק אזורים שאינם נשלטים בידי ממשל מרכזי, ועלולים להפוך לאזור מקלט וזירה לאימונים ולהכוונה של טרור כלפי ישראל.

המצב בשטחים ובעיקר האנרכיה בעזה עלולים לעודד חדירה של גורמים המזוהים עם הג'האד העולמי, המוכרים כמי שמנצלים "אזורים בלתי נשלטים" אולם, בשלב זה, אין עדות להיווצרותה של תשתית פעילה ורחבת היקף של גורמי הג'האד העולמי שם. התחזיות הקודרות על הפיכתה של עזה למוקד פעילות של אל-קאעדה ולשיתוף פעולה הדוק בינו לבין הארגונים הפלסטיניים האסלאמיים לא התממשו עד כה. הסכנה הטמונה בשיתוף פעולה כזה, אם יתרחש, תהווה ממילא חלק מהאתגר שמציבים הארגונים הללו בפני ישראל.

ברור לכל כי תמונת האיום של הג'האד העולמי על שטחה של ישראל מחייבת בעיקר ערנות קבועה ושגרתית כלפי תרחישים קיצוניים או שינויים אפשריים שיתרחשו בזירות הסמוכות לישראל, אך אין כאן חידוש לעומת מה שידעה ישראל בשנים האחרונות.

אשר לאיומים על ישראל בזירה הבינלאומית, הרי האיום המוחשי על יעדים ישראלים ויהודיים בחו"ל קיים וידוע זמן רב. סיכול איום הטרור על

## הערות

1. מירי חסון, "מאות פעילי אל-קאעדה הגיעו ללבנון", Ynet, 9 בינואר 2007.
2. Souad Mekhennet and Michael Moss, "New Face of Jihad Vows Attacks", *New York Times*, 16 March 2007.
3. גדעון אלון, "ראש השב"כ: 'ניצנים לתשתית של הג'האד העולמי בגדה'", **הארץ**, 6 ביוני 2006.
4. אלכס פישמן, "אל-קאעדה יתקוף השנה", **ידיעות אחרונות**, 23 בפברואר 2006.
5. יעקב עמידור, דורי גולד, "אסור לוותר על גבולות בטוחים", **הארץ**, 15 בינואר 2006.
6. ליאור אל חי, "סגן הרמטכ"ל: 'אל-קאעדה מתקרבת'", **ידיעות אחרונות**, 23 בפברואר 2006.
7. יורם שוייצר, "האם בן לאדן מהווה איום על ישראל?", [www.ict.org.il](http://www.ict.org.il), 22 באוגוסט 2000.
8. ממר"י – המכון לחקר התקשורת במזרח התיכון, בן לאדן בנאום לעם העיראקי, 28 בדצמבר 2004.
9. ממר"י, דרשת חג הקורבן של בן לאדן, 23 בפברואר 2003.
10. יורם שוייצר ושאול שי, **הפתעה צפויה – מתקפת הטרור בארה"ב ב-11 בספטמבר 2001 והשלכותיה**, המרכז הבינתחומי הרצליה והמכון למדיניות נגד
11. הטרור, 2002, עמ' 49 (להלן שוייצר ושי).  
GlobalSecurity.org – Verbatim Transcript of Combatant Status Review Tribunal Hearing for ISN 10024.
12. שוייצר ושי, עמ' 50-51.
13. ממר"י, נובמבר 2005, "ארגון אל-קאעדה בעיראק בסדרת גילויי דעת לאחר הפיגועים ברבת עמון: 'אנו נשבעים שהמוסלמים שנהרגו לא היו יעד הפעולה ושלא היינו חושבים לרגע אחד לפגוע בהם'"; "זרקאוי: 'הפיגועים בירדן כווננו נגד אנשי מודיעין ישראלים'", *ynet*, 18 בנובמבר 2005.
14. Michael Freund, "Beware: Al-Qaeda is Targeting Israel", *Jerusalem Post*, 7 Mars 2006.
15. Lt. Col. (res.) Jonathan Dahoah-Halevi, "The Growing Hamas – Al-Qaeda Connection", *Jerusalem Issue Brief*, Vol. 7, 17 May 2007.
16. "סגנו של בן לאדן: 'ישראל על הכוונת'", *ynet*, 11 בספטמבר 2006.
17. זאב שיף, "חשש בישראל: ארגון אל-קאעדה מגייס אזרחים זרים לביצוע פיגועים בארץ", **הארץ**, 6 ספטמבר 2006.
18. "48 הרוגים בקרבות בין צבא לבנון לארגון פלשתיני", **הארץ**, 21 במרץ 2007.

# הסיוע האמריקני לישראל: הערכה מחדש

רוני ברט

בראשית מארס 2007 באה לוושנינגטון משלחת ישראלית רמת דרג כדי לפתוח במשא ומתן על הסכם סיוע כספי חדש ולטווח ארוך שתעניק ארצות הברית לישראל. על-פי ההסכם הקודם שנחתם בשנת 1998 תהיה השנה הבאה שיאו של תהליך בן עשר שנים שבהן צומצם בהדרגה הסיוע האמריקני השנתי ב-20 אחוזים, משלושה ל-2.4 מיליארד דולר, וזה על ידי ביטול כל הסיוע הכלכלי. המשלחת הישראלית ביקשה להשיב את התהליך לאחור, להחזיר את הסיוע השנתי בעבור רכש צבאי לרמה שהיה בה בשנת 1998, בלי להשיב על כנו את הסיוע הכלכלי. אין זה בהכרח מהלך נבון.

## עובדות ומספרים

ארצות הברית מעניקה לישראל סיוע כספי משנת 1949.<sup>1</sup> תחילתו של סיוע זה בהלוואות **כלכליות** קטנות ובמענקים למגוון מטרות (מסחר, מזון, פליטים), ורק בשנת 1959 ניתנה ההלוואה **הצבאית** הראשונה. עד שנת 1966 לא חרג הסיוע המשולב מ-100 מיליון דולר. הזינוק המשמעותי הראשון התרחש בשנת 1971 עם מתן הלוואה צבאית שהסתכמה ביותר מחצי מיליארד דולר (שנדרשו כדי לפצות על הסיכונים הגבוהים בעקבות הפרות של מצרים את הפסקת האש משנת 1970), ובעקבותיו ב-1974, ואז הגיע הסיוע המשולב ליותר מ-2.5 מיליארד דולר (לאחר מלחמת יום הכיפורים).

בשנת 1979, בעקבות הסכמי קמפ דייוויד, הגיע הסכום לשיא של 4.9 מיליארד דולר, שנדרשו כדי להעביר את בסיסי צה"ל מחצי האי סיני לנגב. משנת 1983, כל הסיוע הכלכלי התבטא במענקים בלבד, ומ-1985 חלה מגמה דומה גם בנושא הסיוע הצבאי. בשנת 1987 השתרש נוהל ולפיו ישראל ביקשה וארצות הברית אישרה סיוע כספי שנתי בסכום של

שלושה מיליארד דולר – 1.8 מיליארד סיוע צבאי ו-1.2 מיליארד סיוע כלכלי. נוסף על סיוע קבוע זה הושיטה ארצות הברית לישראל סיוע מיוחד, לדוגמה בתקופת מלחמת המפרץ בשנת 1991 ובמלחמת עיראק ב-2003.

בהזדמנויות אחרות ניתנו לישראל עודפי ציוד בשווי של מאות מיליוני דולרים. הסיוע הצבאי הקבוע אינו כולל כספים עבור פרויקטים למחקר ולפיתוח, כדוגמת 1.3 מיליארד דולר שהוענקו לפרויקט משותף לפיתוח המערכת נגד טילים "חץ", המגיעים באמצעות תקציב הביטחון.<sup>2</sup> ציוד המוצב מראש בישראל לשימוש צבאי אמריקני פוטנציאלי, חוסך לישראל עלויות ניכרות של אספקת חירום. בתחום הכלכלי נתנה ארצות הברית לישראל ערבויות בעבור הלוואות מסחריות במיליארדי דולרים, וכך אפשרה לישראל לחסוך מיליוני דולרים של ריבית (בלי לגרום הוצאות לארצות הברית מכיוון שישראל ניכרת בפירעון חובותיה בזמן).

ישראל מקבלת סיוע כספי מארצות הברית בתנאים טובים יותר מכל מקבלי הסיוע האחרים.

רוני ברט חבר בצוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי

## **"שים כספך במקום שבו נמצאים הדברים היוצאים מפין". אם גם ישראל וגם ארצות הברית רוצות להבטיח כי שיעור התמיכה האמריקנית בישראל יתפרש כהלכה במזרח התיכון, ההוכחה הטובה ביותר לכך היא הסיוע הכספי שמעניקה ארצות הברית לישראל**

כל הסיוע מועבר לממשלת ישראל ואינו מוקצה לתכניות מסוימות והממשלה אינה נדרשת לדווח על ההקצאות. הכסף מועבר בסכומים גדולים בכל ראשית שנת כספים ולא בתשלומים רבע שנתיים, מה שמאפשר לישראל להשקיע את הכסף באיגרות חוב אמריקניות ולהרוויח ריבית (היו שנים שבהן הגיע הרווח עד 100 מיליון דולר). עשרים ושישה אחוזים מן הסיוע הצבאי האמריקני מוגדרים "רכישות חוץ" (Off-Shore Procurement – OSP), דהיינו מחוץ לארצות הברית וכך, הכסף יכול לשמש לרכישות בתוך ישראל. ישראל מקבלת גם קיזוז חלקי בעבור רכישותיה הצבאיות בארצות הברית באמצעות קבלנים אמריקנים המחויבים לרכישות הדדיות. עם זאת יש סייגים לנדיבות הזאת, והמטריד ביותר ביניהם הוא הדרישה שכל הרכישות של ישראל בארצות הברית חייבות לקבל את אישורו של הפנטגון על-פי סדר העדיפויות של ארצות הברית.<sup>3</sup> נשוב אל הנתונים הבסיסיים. בשנת 1996 החליט ראש הממשלה בנימין נתניהו לצמצם את תלותה של ישראל בסיוע האמריקני ב-20 אחוזים באמצעות ביטולו של הסיוע הכלכלי, שלא הייתה לו עוד הצדקה. הסכם שנחתם בשנת 1998 קבע צמצום הדרגתי בסיוע הכלכלי בסך 120 מיליון דולר בשנה, שמחציתו תועבר לסיוע צבאי. תהליך זה אמור להסתיים בשנת 2008, ואז ישראל לא תקבל עוד סיוע כלכלי אלא רק את הסיוע הצבאי בסך 2.4 מיליארד דולר.<sup>4</sup> הכוונה הייתה שזה יהיה הסכום השנתי הקבוע שישראל תקבל בעתיד הנראה לעין. כפי הנראה דבר זה לא יקרה.

## **להגדיל את הסיוע**

המשלחת הישראלית באה לווינגטון ובאמתחתה בקשה להעלות בהדרגה את סכום הסיוע השנתי (50 מיליון דולר בכל שנה במשך עשר שנים) עד 2.9 מיליארד דולר, וכך להשיב לאחור את התהליך שהחל בשנת 1998, אך בלי להשיב על כנו את הסיוע הכלכלי. ההיגיון שבעיתוי הבקשה – לנצל את

השנתיים האחרונות של ממשל בוש התומך נחרצות בישראל.<sup>5</sup> ההיענות הראשונית של האמריקנים לא אכזבה את הישראלים.

בהודעה המשותפת נקבע: "שיחות אלה משקפות את הקשרים ההיסטוריים והביטחוניים העמוקים בין ארצות הברית לבין ישראל, המבוססים על אינטרסים משותפים ועל ערכים, שאותם חולקים שני הצדדים. הפגישה היום היא הצהרה נוספת של המחויבות הבלתי מעורערת מצד ארצות הברית כלפי ביטחונה של ישראל וצעד לקראת חיזוקם והעצמתם של הקשרים האסטרטגיים בין שתי המדינות שלנו".<sup>6</sup> המשא ומתן עתיד להימשך עד סוף השנה, ואז ישוב הממשל את ההסכם בתוך הצעת התקציב שלו לשנת 2009.

הסיבה העיקרית לבקשתה של ישראל לסיוע מוגדל ברורה למדי – הצורך בכספים. האיומים הביטחוניים הולכים ומתרבים. לפני 20 שנה עמדה ישראל "רק" לפני איום קונבנציונלי; היום קיימים עוד שלושה איומים: אסימטריות (טרור ולוחמת גרילה), טילים ארוכי טווח, ואיום גרעיני. העלויות של מערכות נשק מתוחכמות מאמירות, ועמן גם התקציב הנדרש כדי לשמר את יתרונה האיכותי של ישראל (יעד מוצהר של ארצות הברית). מחירו של F15 כ-50 מיליון דולר; של F22 – 150 מיליון דולר. מדינות ערב עתירות הנפט תמיד תעלינה על ישראל במשאביהן הכספיים (ואם כי מדינות אלה כשלעצמן אינן מציגות איום מדי על ישראל, יש סיכון שמכירת נשק מתקדם למדינות המפרץ תשמש תקדים למכירות למצרים). נוסף על מצב קשה ותמידי זה, קיים גם הצורך המידי לחדש את המלאים שהתרוקנו במלחמת לבנון השנייה והצורך להתכונן בדחיפות רבה יותר לקראת התבערה הבאה.

נוסף על הצורך הכספי המובן מאליו יש לסוגיה זו גם היבט מדיני חשוב. הסיוע האמריקני לישראל הוא סמל פומבי רב עוצמה לתמיכתה של ארצות הברית. סיוע מוגדל, שעליו הסכימו בכירי הממשל בקלות ושזכה לתמיכה בקונגרס בקונסנזוס המסורתי



מוסריות וכבוד. "מאז שנת 1976 ישראל היא המקבלת הגדולה ביותר של סיוע החוץ השנתי של ארצות הברית והמקבלת הגדולה ביותר, בסכום המצטבר, מאז מלחמת העולם השנייה".<sup>9</sup> יותר מ-84 מיליארד דולר קיבלה ישראל ב-56 השנים האחרונות במענקים בלבד.<sup>10</sup> הסיוע האמריקני השנתי לישראל מסתכם ביותר מ-340 דולר לנפש. אין ספק שזה הסכום הגבוה

ביותר בעולם. הסיוע בממוצע לנפש בעולם הוא 22 דולר בלבד!<sup>11</sup> השוואה זו נעשית מנקרת עיניים יותר משום שעל-פי כל המדדים הבינלאומיים המקבלת היא מדינה עשירה יחסית.

הכנסה לאומית גולמית (GNI) של 25,000 דולר לנפש ממקמת את ישראל במקום ה-37 בעולם, והתוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) של 23,000 דולר לנפש מצביע אותה במקום ה-27.<sup>12</sup> מדינה המדורגת כך ומקבלת דרך קבע פי 15 מן הסכום הממוצע של סיוע חוץ לנפש בעולם, ועם זאת אינה פועלת או מתכוונת לפעול כדי להקטין את תלותה, אין להגדירה אלא כמכורה מרצון לתלות הזאת.

מן הבחינה המוסרית, הימצאותה של ישראל בראש רשימת מקבלות הסיוע, הרחק מעל כל מדינות העולם השלישי העניות, על תושביהן החולים והרעבים, היא בלשון המעטה, בעייתית. גם אם אין ביטחון כי הסיוע שארצות הברית תמנע מישראל יופנה למדינות אחרות, יש להותיר החלטה זו בידי משלמי המסים בארצות הברית. יתרה מזאת, גם אם נתעלם מן ההשוואות המוסריות, המציגות תמונה בעייתית, עדיין עומד – או צריך לעמוד – לנגד עיני

של שתי המפלגות, ישלח מסר חזק על איתנותם של היחסים שבין ארצות הברית לבין ישראל. הדבר עשוי להיות חשוב במיוחד לנוכח הדרישות הערביות ההולכות וגוברות שארצות הברית תלחץ על ישראל בסוגיה הפלסטינית ולאחר שביצועיה המדכאים של ישראל נגד חזבאללה הניבו חרושת שמועות בדבר התפכחותה של ארצות הברית מראיית ישראל כנכס אסטרטגי בעבורה. "שים כספך במקום שבו נמצאים הדברים היוצאים מפיך" היא אמרה אמריקנית רווחת. אם גם ישראל וגם ארצות הברית רוצות להבטיח כי שיעור התמיכה האמריקנית בישראל יתפרש כהלכה במזרח התיכון, ההוכחה הטובה ביותר לכך היא הסיוע הכספי שמעניקה ארצות הברית לישראל.<sup>7</sup>

בשתי המדינות יש גורמים פוליטיים, המעורבים בעניין וראוי להזכיר גם אותם. שלושה רבעים של הסיוע הצבאי מוצאים בארצות הברית. יותר מ-1,000 קבלנים ב-47 מדינות מפקים רווחים מרכישותיה של ישראל.<sup>8</sup> הדבר מיתרגם לתמיכה פוליטית לא רק ספציפית בסיוע, אלא גם בתמיכה כללית בישראל של המגזרים העסקיים הרלוונטיים, ושל נציגי אזורים ונציגי ממשל בשני בתי הקונגרס. אישור הסיוע מציע הזדמנות נאותה ליהודים ולפוליטיקאים להפגין את תמיכתם בישראל. ההצלחה בהגדלת הסיוע האמריקני משפרת את המוניטין של המעורבים בכך בישראל. הממסד הביטחוני רואה, ובצדק, בסיוע הכספי מארצות הברית את הגורם הקבוע ארוך הטווח היחיד בתכנון התקציב, גורם החסין מפני מעורבות פוליטית ולכן מוטב שלא לגעת בו. לפיכך יש סיבות כספיות, דיפלומטיות ופוליטיות חזקות להתמיד בסיוע ברמתו הנוכחית, ואף להגדילו.

## לצמצם את הסיוע

לעומת האמור לעיל, יש גם סיבות להמשיך בתהליך של צמצום הסיוע, ואולי אף להוביל לביטולו בסופו של דבר. הסיבה הראשונה נוגעת פחות לאסטרטגיה, למדיניות, לכלכלה או לפוליטיקה והיא יותר עניין של

האמריקנים בנטל. כבר עתה אפשר להבחין בסימני אזהרה. בשנת 2003 החליט הקונגרס על קיצוץ מקיף ומרחיק לכת בכל סיוע החוץ ובכלל זה לישראל, וזה על אף בקשותיה של השדולה הפרו-ישראלית. הקונגרס גם דחה את דרישתו של הממשל להעביר לישראל עוד 200 מיליון דולר כדי לסייע לישראל להילחם בטרור. בשנת 2005, הן הממשל והן הקונגרס התייחסו בקרירות לבקשתה של ישראל לסיוע נוסף כדי לפצות על עלויות ההינתקות מחבל עזה. הבקשה בפני עצמה היא סימפטום לראייתה של ישראל את הסיוע האמריקני כמובן מאליו.

אין לראות כמובן מאליו את היותה של ישראל בראש רשימת מקבלי הסיוע בהווה וגם בעתיד. פקידי ממשל ופוליטיקאים אמריקנים טוענים שהסיוע לישראל מציע את "התמורה הטובה ביותר בעבור ההשקעה" מכיוון שישראל היא דמוקרטיה והייתה מאז ומתמיד נכס אסטרטגי – בתקופת המלחמה הקרה ועתה במלחמה בטרור.<sup>13</sup> הדבר נכון, שכן בניגוד לשכניה הערבים, ובכלל זה אלה הנשענים על ארצות הברית, ישראל היא המדינה היחידה במזרח התיכון שתעמוד לימינה של ארצות הברית בכל משבר אזורי. סיוע צבאי נדיב ואיכותי הוא אולי המרכיב החשוב ביותר של "היחסים המיוחדים" השוררים בין שתי המדינות. עם זאת, קולות חשובים הקוראים לעסוק ברצינות רבה יותר בסכסוך הישראלי-פלסטיני (כלומר ללחוץ על ישראל) מצביעים על רצון הולך וגובר להכיר בעובדה שישראל היא גם מעמסה מדינית. ישראל תיטיב לעשות אם תפעל להשתחרר מהדימוי של נטל פיננסי נצחי. הדבר עשוי להיות רלוונטי יותר מכיוון ששתי המפלגות בקונגרס וגם המועמדים לנשיאות בבחירות 2008 נוטים לאיזון התקציב הפדרלי באמצעות קיצוץ בהוצאות.

יתרה מזאת, אם נכונה ההנחה שבנקודה מסוימת ומסיבה מסוימת תרצה ארצות הברית לצמצם את הסיוע, חשוב שישראל תקדים ותיזום את התהליך בעצמה. מכיוון שבעיני הציבור בישראל הסיוע הניתן לה הוא סמל פומבי רב עוצמה לתמיכתה של ארצות

מנהיגי המדינה השיקול של כבוד לאומי. רק לפני דור אחד היה היעד של "עצמאות כלכלית" נושא לשיח ציבורי בישראל, ולו כשאיפה רחוקה. התהליך שהחל בו נתניהו קידם קמעה את ישראל לעבר היעד הזה; הקפאת התהליך, שלא לדבר על הפיכתו, פירושה נטישת החלום.

עצמאות כלכלית מדגישה סיבה שניה לצמצום הסיוע. תלותה הפיננסית של ישראל בארצות הברית היא חיסרון מדיני. נכון שארצות הברית לא השתמשה במנוף זה מאז הלחץ הברוטלי על ישראל לסגת מחצי האי סיני בשנת 1956. נושא זה אף אינו מוזכר כלל, אולם אך ורק משום שאין צורך לומר משהו במפורש. שני הצדדים מודעים להשלכות שיש לתלות הזאת. העדפתה הבלתי רצונית של ישראל את "בואינג" על פני "אירבוס" הייתה הוכחה לכך, כפי שהיה צורך לקבל אישור מושינגטון לצעדים כלכליים מסוימים בעת המשברים הכלכליים בשנת 1985 ובשנת 2003.

ה"הערכה מחדש" בשנת 1975 הייתה דוגמה כואבת בהקשר זה. מזכיר המדינה הנרי קיסינג'ר יזם הקפאה של כל משלוחי הנשק המיועדים לישראל ואף רמז על אמצעים נוקשים יותר. אפשר לדמיין כיצד הייתה משתמשת ארצות הברית בסיוע כדי ללחוץ על ישראל בנושא הפלסטיני לו הנשיא ג'ורג' בוש האב וראש הממשלה יצחק שמיר היו זוכים בבחירות בשנת 1992. יכולת ההשפעה האמריקנית על ישראל, בין היתר עקב תלותה הכספית, נגלה לעין כול בשאלה הקבועה "מה תאמר ארצות הברית?". נכון, גם אילו הייתה ישראל עצמאית כלכלית עדיין היא הייתה תלויה בתמיכתה המכרעת של ארצות הברית בתחומים אחרים (כמו טכנולוגיה ודיפלומטיה). אבל עובדה זו אינה עומדת בסתירה לצורך בהפחתת תלותה של ישראל בארצות הברית ככל האפשר.

הנימוק השלישי המצדיק את צמצום הסיוע נובע מן התמיכה הפוליטית ארוכת השנים של ארצות הברית. בנקודה מסוימת, למרות או אולי בגלל השפעתה של השדולה הפרו-ישראלית, ימאסו

## ישראל תיטיב לעשות אם תפעל להשתחרר מהדימוי של נטל פיננסי נצחי

## סיוע כספי של ארצות הברית לישראל (מיליוני דולרים)

| כלכלי         |                 | צבאי            |                 | שנה            |
|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| הלוואה        | מענק            | הלוואה          | מענק            |                |
| 272.2         | 550.4           | 500             | 500             | 1978           |
| 308.8         | 579.2           | <b>2,700.00</b> | 1,300.00        | 1979           |
| 217.4         | 796             | 900             | 500             | 1981           |
| 217.4         | 796             | 900             | 500             | 1981           |
| 24            | 939             | 850             | 550             | 1982           |
|               | 792.6           | 950             | 750             | 1983           |
|               | 1081            | 850             | 850             | 1984           |
|               | 1,976.70        |                 | 1,400.00        | 1985           |
|               | 1,925.90        |                 | 1,722.60        | 1986           |
|               | <b>1,240.20</b> |                 | <b>1,800.00</b> | 1987           |
|               | 1,233.40        |                 | 1,800.00        | 1988           |
|               | 1,245.60        |                 | 1,800.00        | 1989           |
|               | 1,242.60        |                 | 1,792.30        | 1990           |
|               | 1,912.30        |                 | 1,800.00        | 1991           |
|               | 1,300.00        |                 | 1,800.00        | 1992           |
|               | 1,301.40        |                 | 1,800.00        | 1993           |
|               | 1,241.50        |                 | 1,800.00        | 1994           |
|               | 1,302.40        |                 | 1,800.00        | 1995           |
|               | 1,347.30        |                 | 1,800.00        | 1996           |
|               | 1,330.10        |                 | 1,800.00        | 1997           |
|               | 1,280.00        |                 | 1,800.00        | 1998           |
|               | 1,150.00        |                 | 1,860.00        | 1999           |
|               | 1009.1          |                 | 3,120.00        | 2000           |
|               | 900.5           |                 | 1,975.60        | 2001           |
|               | 780             |                 | 2,068.00        | 2002           |
|               | 655.7           |                 | 3,086.40        | 2003           |
|               | 540             |                 | 2,147.30        | 2004           |
|               | 407.1           |                 | 2,202.20        | 2005           |
|               | 290             |                 | 2,280.00        | 2006           |
| <b>3116.0</b> | <b>33,187.8</b> | <b>11,212.5</b> | 51,354.4        | <b>סך הכול</b> |

| כלכלי  |       | צבאי         |          | שנה  |
|--------|-------|--------------|----------|------|
| הלוואה | מענק  | הלוואה       | מענק     |      |
| 100    |       |              |          | 1949 |
|        |       |              |          | 1950 |
| 35     | 0.1   |              |          | 1951 |
|        | 86.4  |              |          | 1952 |
|        | 73.6  |              |          | 1953 |
|        | 74.7  |              |          | 1954 |
| 30.8   | 21.9  |              |          | 1955 |
| 35.2   | 15.6  |              |          | 1956 |
| 21.8   | 19.1  |              |          | 1957 |
| 74.1   | 11.3  |              |          | 1958 |
| 42     | 10.9  | 0.4          |          | 1959 |
| 42.3   | 13.4  | 0.5          |          | 1960 |
| 59.6   | 18.3  |              |          | 1961 |
| 73     | 7.2   | 13.2         |          | 1962 |
| 68.6   | 6     | 13.3         |          | 1963 |
| 32.2   | 4.8   |              |          | 1964 |
| 47.3   | 4.9   | 12.9         |          | 1965 |
| 35.9   | 0.9   | 90           |          | 1966 |
| 15.1   | 3.2   | 7            |          | 1967 |
| 75     | 6.5   | 25           |          | 1968 |
| 74.7   | 0.6   | 85           |          | 1969 |
| 50.7   | 12.9  | 30           |          | 1970 |
| 86.5   | 2.8   | <b>545</b>   |          | 1971 |
| 24.9   | 106   | 300          |          | 1972 |
| 80.5   | 104.8 | 307.5        |          | 1973 |
| 22.3   | 116.3 | <b>982.7</b> | 1,500.00 | 1974 |
| 46     | 432   | 200          | 100      | 1975 |
| 319.1  | 518.6 | 750          | 750      | 1976 |
| 31.2   | 51.3  | 100          | 100      | TQ   |
| 227.9  | 534.6 | 500          | 500      | 1977 |

\* הסיוע הכלכלי כולל תמיכה קבועה והקצאות מהתכניות האלה: "מזון לשלום" (Food for Peace), בנק ייצוא-ייבוא, יישוב מחדש של פליטים יהודים (Jewish Refugee Resettlement), בתי ספר ובתי חולים אמריקניים (American Schools and Hospitals), פיתוח שיתופי (Cooperative Development).

מקור: The American-Israeli Cooperative Enterprise, *Jewish Virtual Library*, 2007, [http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/US-Israel/U.S.\\_Assistance\\_to\\_Israel1.html](http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/US-Israel/U.S._Assistance_to_Israel1.html)

## אזיקי המגבלות האמריקניות, הכובלים כיום את ייצוא התוצרת הביטחונית של ישראל, יוסרו, ולו חלקית

אין זה מוסרי  
שמדינה הנמנית  
על החברות  
ב־OECD תנעל  
את עצמה  
ברשימה  
בינלאומית של  
מקבלי סיוע כספי

הברית, כל יוזמה של ארצות הברית לצמצמו, ולו ממניעים תקציביים טהורים, תיתפס כהחלשתה של התמיכה. לא כך אם היוזמה תבוא מצד ישראל, כפי שהוכיח התהליך שזים נתניהו.

הסיבה הרביעית לצמצום הסיוע היא היתרון הכלכלי שיבוא בעקבות צעד כזה. הסיוע האמריקני נושא עמו גם מגבלות, מקצתן כובלות את ידיה של התעשייה הביטחונית של ישראל. צמצומו של הסיוע או ביטולו יסייע בארבעה נושאים: (א) אם צה"ל ירכוש יותר תוצרת ישראל פירושו של דבר שיותר כסף יושקע בכלכלה המקומית; (ב) הרכישות של צה"ל תומכות במוניטין של חברות ישראליות ולפיכך גם במכירותיהן; החלפתן של החברות האמריקניות בעשיית עסקים עם צה"ל תחזק את מאמצי השיווק של חברות ישראליות בחו"ל; (ג) אזיקי המגבלות האמריקניות, הכובלים כיום את ייצוא התוצרת הביטחונית של ישראל, יוסרו, ולו חלקית; (ד) התשלום בכסף ישראלי בעבור רכישות בארצות הברית יגדיל את נפח הרכישות ההדדיות של חברות אמריקניות בישראל. הנה כי כן, אף צמצום הסיוע פירושו ויתור על כסף ביד, משמעותו גם מתן תמריץ לתעשיית הביטחון של ישראל ויהיה בכך פיצוי על חלק מההפסד הכספי.<sup>14</sup>

### מסקנות

הצרכים הצבאיים של ישראל הם רבים ויקרים, וארצות הברית היא נדיבה. עם זאת, הסיוע האמריקני מסתכם רק בארבעה אחוזים מהתקציב השנתי של ישראל. ישראל צריכה ואף יכולה לשנות את סדר הקדימויות בתקציב שלה כדי לצמצם בהדרגה את הסיוע האמריקני הקבוע (להבדיל מסיוע חירום בעת משברים או ממימון מיוחד בעבור יוזמות משותפות כמו ה"חץ"). שני גורמים עשויים להקל את ההשפעות השליליות של מהלך כזה. בראש ובראשונה השקלים הישראליים לא יידרשו לפצות על 100 אחוז של דולרים ההולכים ונעלמים, קרי, אפשר לחסוך בין 250 ל-500 מיליון דולר באמצעות חילוץ הרכש

הישראלי מכבלי המגבלות האמריקניות, בעיקר מן המחויבות לרכישת מוצרים אמריקניים, שלעתים הם יקרים יותר ממוצרים דומים המיוצרים במקום אחר.<sup>15</sup>

שנית, בשנת 1979, בעקבות הסכמי קמפ דייוויד, נקשר הסיוע האמריקני למצרים, באופן לא רשמי, לסיוע לישראל. מאחר שמצרים אינה נתונה לאיומים חיצוניים כלשהם עשויה ישראל להצליח ולשכנע את ארצות הברית לצמצם בו בזמן גם את הסיוע שהיא מעניקה למצרים, וכך תקל ולו במעט את הבעיה של שמירת היתרון האיכותי של ישראל. פריסת התהליך על פני פרק זמן ארוך עשויה למנוע את הרושם כי תמיכת ארצות הברית בישראל הולכת ודועכת.

על ישראל לזיז צמצום בסיוע האמריקני משום שאין זה מוסרי שמדינה הנמנית על החברות ב־OECD תנעל את עצמה ברשימה בינלאומית של מקבלי סיוע כספי (לא כל שכן בראש הרשימה). חובה על ישראל, למען גאוותה הלאומית ולמען המוניטין הבינלאומי שלה, לשאוף לעצמאות כלכלית. תלות כלכלית היא סיכון מדיני ובמשך הזמן תעמיד בסכנה את הרצון הטוב של ארצות הברית. מוטב לה לישראל לזיז את התהליך בעצמה ולא להמתין שארצות הברית תעשה זאת, ולכאורה תרמוז בכך על תמיכה הולכת ופוחתת. במקום לבקש העלאה של 25 אחוזים בעשר השנים הקרובות, כפי שביקשה המשלחת הישראלית שהגיעה לווינגטון במאסר האחרון, על ישראל להציע תהליך גמילה: הפחתה של 100 אחוזים בהדרגה במשך 25 השנים הבאות.

### הערות

1. שלמי תודה ללימור שמחוני ולניצן פלדמן על שסייעו בידי במחקר ובאיסוף מידע למאמר זה.
2. למידע מקיף בנושא הסיוע האמריקני, ראו טבלה מצורפת. בנושא מימון פרויקט החץ ראו: J. Sharp, "US Foreign Aid to Israel", CRS Report for Congress RL33222, January 5, 2006, p. 12, [http://www.opencrs.com/rpts/RL33222\\_20060105.pdf](http://www.opencrs.com/rpts/RL33222_20060105.pdf)
3. לדוגמה, מותר לישראל לקנות אך ורק פריטים שגם צבא ארצות הברית רוכש (כדי להוריד את המחיר

- הכולל). טבעי שצבא ארצות הברית נהנה מעדיפות בלוח הזמנים של האספקה.
4. בהתאם להצעת תקציב שטרם אושרה יסתכם סיוע החוץ של ארצות הברית בשנת 2008 ב-20 מיליארד דולר. משמעות הדבר עלייה של 12 אחוזים לעומת 2007, אולם באחוז אחד בלבד פחות מהתקציב הפדרלי הכולל המסתכם ב-2.9 טריליון דולר. עם מקבלות הסיוע במזרח התיכון נמנות: מצרים – 1.7 מיליארד דולר; ירדן – 464 מיליון; הרשות הפלסטינית – 63 מיליון (מוקפא); לבנון – 52 מיליון דולר.
5. שמואל רוזנר ואלוף בן, "מה עוד אפשר לבקש מבוש?", **הארץ**, 2 במרס 2007, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/829337.html>
6. "פגישת ארצות הברית וישראל בנושא הסיוע", <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/mar/81250.htm>
7. שמואל רוזנר, "ההוכחה טמונה בארנק", **הארץ**, 14 בפברואר 2007.
8. Mitchell Bard, "US Aid to Israel", Jewish Virtual Library, 2007, 8 [http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/US-Israel/foreign\\_aid.html](http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/US-Israel/foreign_aid.html)
9. Mark Clyde, "Israel: U.S. Foreign Assistance", Issue Brief # IB85066, שירות המחקר של הקונגרס, 26 באפריל 2005.
10. ראו טבלה מצורפת.
11. המספר שפרסם הבנק העולמי הוא רק 14 דולר, אולם הדבר מכון לאוכלוסיית העולם כולו. הסיוע הממוצע לנפש עומד על 22 דולר כאשר מחשבים רק את אוכלוסיית האומות המקבלות. בהיעדר מידע זמין, נתון גלובלי זה כולל סיוע אמריקני צבאי, אולם אינו כולל סיוע צבאי ממדינות אחרות. עם זאת, הוספתם של נתונים חסרים אלה תניב שינוי זניח. נתונים מעודכנים מהבנק העולמי: <http://www.oecd.org/dataoecd/52/12/1893167.xls>
12. שני הנתונים מופיעים בהשוואת כוח הקנייה הדולרי, לנתוני הכנסה לאומית, ראו נתוני הבנק העולמי, אפריל 2007: <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/01/data/weoselgr.aspx>
13. בנושא הרציונל והתמיכה של שתי המפלגות בסיוע לישראל, ראו: AIPAC Briefing "US Aid to Israel", AIPAC Briefing Book, 2007, [http://www.aipac.org/Publications/AIPACAnalysesIssueBriefs/U.S.\\_Aid\\_to\\_Israel.pdf](http://www.aipac.org/Publications/AIPACAnalysesIssueBriefs/U.S._Aid_to_Israel.pdf)
14. ראו: נייר עמדה שלא פורסם של ארז רפאלי, American Military Aid: Discussion and Reassessment, 31-46 (להלן: רפאלי). אף שאפשר להתווכח על הנתונים שמציג רפאלי, אין ספק שצמצום הסיוע הצבאי האמריקני יועיל לתעשיית הביטחון של ישראל ולמגזרים הנספחים (ולהכנסות המדינה מן המסים).
15. לבחינה מעמיקה של נקודה זו ראו: רפאלי, עמ' 14-10.

# בין מיזורי לנאתנו

## יכולת ה-Global Strike של ארצות הברית

נועם אופיר

בשנים האחרונות חל שינוי מהותי ביכולת הקרנת הכוח של ארצות הברית. אם במשך כמה עשורים התבססה יכולת זו על נושאות המטוסים, הרי בידי ארצות הברית מצויה כיום היכולת הייחודית למבצע תקיפה נרחב בטווח בין-יבשתי בלי צורך לפעול משטחן של מדינות אחרות. תקיפה אמריקנית באיראן, אם תתבצע, עתידה להיות הפגנת הכוח המשמעותית הראשונה של היכולת הזאת. השלב הבא יהיה היכולת למבצע כזה בזמן תגובה קצר מזה המתאפשר היום.

מרכזי יותר ויותר בתכניות הלחימה של ארצות הברית. בשלב זה עדיין מדובר בהתפתחותו של כושר הקרנת העוצמה של ארצות הברית, אך אם התכניות יעלו יפה, אזי בתוך כעשור, ואולי אף לפני כן, צפויה ארצות הברית לעבור מהפכה של ממש בתחום הזה.

### הדרך ל-Global Strike

קודם שנבחן את השינויים ביכולת הקרנת העוצמה של ארצות הברית יש להבין מדוע התעורר הצורך בה. כאמור, במשך שנים נחשבה נושאת המטוסים לכלי מרכזי בכושר הקרנת העוצמה של ארצות הברית. יכולתה של נושאת המטוסים, בצד ספינות הליווי שלה, להיפרס בתוך פרק זמן קצר יחסית באזור משבר ולהיות מוכנה לפעילות מבצעית מיד עם בואה, העניקו לה גמישות מבצעית רבה. גם עצם שיגור נושאת מטוסים לאזור משמש הפגנת נחישות של ארצות הברית. לעתים די בהופעה של נושאת המטוסים ושל כוח המשימה הנלווה אליה כדי לנטרל את המשבר.

נושאת המטוסים עם ספינות הליווי שלה היו לחלק דומיננטי כמעט בכל פעילות צבאית אמריקנית מאז סיום מלחמת העולם השנייה. בעיני רבים נחשבת נושאת המטוסים, אולי יותר מכול, לסמלה של העוצמה הצבאית של ארצות הברית. גם היום כשנשמעים קולות על פעולה צבאית אפשרית של ארצות הברית נגד איראן, הנטייה הטבעית היא לברר כמה נושאות מטוסים נמצאות באזור המפרץ. שינוי בפריסת נושאות המטוסים ובמספרן נתפסים כנתוני מפתח בשאלת המוכנות של ארצות הברית לנקוט מהלך צבאי.

אבל בשנים האחרונות מצויה ארצות הברית בתהליך מתמשך שעתיד לשנות את תמונת המצב הזאת. למעשה כבר היום, פריסתן של נושאות המטוסים אינה בהכרח המדד המרכזי לרמת המוכנות המבצעית של ארצות הברית. מהלך צבאי אמריקני אפשרי נגד איראן עשוי להתבסס על כוחות המוצבים בארצות הברית עצמה ועל אמצעי לחימה שמוקדם ייחשף רק לאחר שאלה יפתחו באש. יכולות כאלה כבר הופעלו בעבר, אך בהדרגה הן זוכות למקום

נועם אופיר חבר בצוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי

**משום החשיבות  
שהעניק ממשל  
בוש לצורך  
למצוא מענה  
לאיומים לא  
קונבנציונליים  
במדינות כמו  
איראן וצפון  
קוריאה,  
הוחלט להיערך  
לאפשרות של  
ביצוע משימות  
תקיפה ישירות  
משטח ארצות  
הברית, בלי צורך  
להסתמך על  
סיוען של מדינות  
זרות**

Strike, קרי הוא נכון לביצוען עם קבלת הפקודה.<sup>2</sup> ברעיון ה-Global Strike נכללות גם חלופות פעולה גרעיניות, אבל מאמר זה מתמקד בממד הקונבנציונלי שלו ובדגש שהוא שם ביכולת לפגוע בכל נקודה בעולם ישירות משטח ארצות הברית. אף-על-פי שיכולת דומה במידת מה כבר הודגמה בעבר,<sup>3</sup> הרי היא הופעלה רק בהיקף קטן ובמקביל להפעלה נרחבת בהרבה של יכולות קצרות טווח. כפי שנראה, בשנים האחרונות הורחבה יכולת זו משמעותית וכיום היא הפכה דומיננטית, כך שאפשר לבצעה בצורה עצמאית ולא כגורם נלווה.

### **איראן: המבחן המעשי הראשון?**

כדי לבחון את הדרך ליישם את רעיון ה-Global Strike אנסה להראות את יישומו האפשרי נגד מתקני הגרעין באיראן. באותה דרך אפשר לבחון את היישום בתרחישים מבצעיים נגד יעדים אחרים במדינות אחרות. ניתוח זה **אינו** ניסיון לבחון את כלל החלופות הצבאיות העומדות לרשות ארצות הברית נגד איראן וההשלכות שלהן, אלא רק בחינת מקומו של ה-Global Strike בתוכן.

הנחת המוצא היא, שמטרת המהלך הצבאי האמריקני תהיה בראש ובראשונה לפגוע ביעדי הגרעין באיראן,<sup>4</sup> ולא מבצע רחב יותר המכוון גם נגד ריכוזי צבא, יעדי צבא וכדומה. מרבית היעדים הללו הם יעדים נייחים וממוגנים, מחוץ לריכוזי אוכלוסייה וחלקם תת-קרקעיים כדי להקשות על הפגיעה בהם. ניתוח של היכולות הצבאיות הנוכחיות של ארצות הברית מעלה כי מהלך צבאי אפשרי נגד יעדים אלה יוכל להתבצע רובו ככולו על ידי כוחות שיפעלו משטח ארצות הברית, יחד עם כוחות שיתפרסו בחשאי באזור המפרץ הפרסי, הרחק מעיני התקשורת.

עיקר הכוח התוקף העומד לרשות ארצות הברית כיום לצורך תקיפת יעדים ממוגנים מתבסס על מפציצים חמקנים מסוג B-2A, המוצבים במיזורי.<sup>5</sup> היכולת של ה-B-2A לטוס ישירות מארצות הברית,<sup>6</sup> לחדור בכוחות עצמו מבעד למערכת

אבל על אף הגמישות המבצעית נדרשים כמה ימים לנושאת המטוסים כדי להגיע לאזור הפעולה; וכן הכוח האווירי של נושאת המטוסים נשען על מטוסי תקיפה שטווח פעולתם מוגבל, ונכון להיום אין בו כלי טיס חמקנים. המשמעות היא שהכוח האווירי של נושאת המטוסים נאלץ לפעול לרוב במסגרת ערכות תקיפה (Strike Packages), שבהן חלק ניכר של הכוח האווירי מוקצה להתגוננות מפני איומים אוויריים וקרקעיים ורק מקצתו לתקיפת היעדים העומדים בבסיס המשימה.

במקרים כאלה יש צורך להשתמש במטוסים הממריאים מבסיסי יבשה. הבעיה היא שאלה לא תמיד זמינים באזור ויש קושי לקבל הרשאות דיפלומטיות לפרוס ולהפעיל אותם ממדינות שכנות. אם מוסיפים לכך את הקושי לקבל הרשאות לטיסה במרחב אווירי של מדינות זרות, נוצר מצב שהמטוסים צריכים לטוס בנתיבי טיסה לא מיטביים המאריכים את משך הטיסה ומערימים קשיים נוספים על ביצוע המשימה. דוגמה טובה לכך היא מבצע העונשין נגד לוב באפריל 1986 שבמהלכו נאלצו מטוסי קרב של ארצות הברית שהמריאו מבריטניה לעשות עיקוף ארוך של חצי האי האיברי בשל התנגדות צרפת למעבר במרחבה האווירי.<sup>1</sup>

לפיכך ומשום החשיבות הרבה שהעניק ממשל בוש לצורך למצוא מענה לאיומים לא קונבנציונליים במדינות כמו איראן וצפון קוריאה, הוחלט להיערך לאפשרות של ביצוע משימות תקיפה ישירות משטח ארצות הברית, בלי צורך להסתמך על סיוען של מדינות זרות.

בראשית שנת 2003 הוטלה על הפיקוד האסטרטגי של ארצות הברית (STRATCOM), שהיה אמון עד אז רק על תכנון וביצוע תכניות לחימה גרעיניות, משימה נוספת שכונתה Global Strike. משימה זו כוללת בין השאר יכולת לתקוף מטרות ערך של האויב, לרבות מתקנים של נשק לא קונבנציונלי, בכל נקודה בעולם. באוגוסט 2004 השלים הפיקוד תכנית מבצעית הכוללת מוכנות ראשונית לביצוע משימות Global

העוצמה של ארצות הברית – טיל השיוט טומהאוק (Tomahawk). הטיל הופעל לראשונה כבר בשנת 1991 ומאז שוגרו מאות ממנו בפעולות מבצעיות. אבל גם בתחום זה חלו שני שינויים מהותיים בשנים האחרונות. ראשית, בשנת 2004 נכנסה לשירות גרסה חדשה של הטיל. היתרון הגדול שלה נעוץ בכך שיש בה יכולת תקשורת דו-כיוונית. המשמעות המבצעית היא, שהטיל משדר באמצעות תקשורת לוויינית את תמונת המטרה בשניות שלפני הפגיעה בה. יכולת זו, שנעדרה מהדגמים הקודמים של הטיל, מאפשרת לאמוד את תוצאות התקיפה בזמן אמת.<sup>10</sup> בנוסף, אפשר להגדיר לטיל מראש רשימה של 15 מטרות אפשריות ואפילו לשדר אליו, בעודו במעופו, מידע על מטרה חדשה.<sup>11</sup> כלומר, בתרחיש שבו משוגרים כמה טילים לעבר אותה נקודת מכוון ביעד כדי להבטיח את השמדתה, אם התקבל מידע שהמטרה הושמדה יהיה אפשר להסיט את יתר הטילים לתקיפת מטרות חלופיות. באופן דומה, אם מטרה חשובה לא נפגעה, יהיה אפשר להקצות בזמן אמת טילים נוספים שיתקפו אותה, אף שבמקור הוגדרו להם מטרות אחרות.<sup>12</sup>

לצד הגמישות המבצעית של הדור החדש של טיל טומהאוק חל שינוי חשוב נוסף בכושר התפעול של טילי שיוט. כחלק מהסכמים לצמצום המערך הגרעיני של ארצות הברית ורוסיה נדרש צי ארצות הברית להוציא משירות ארבע מ-18 הצוללות נושאות הטילים הבליסטיים (SSBN) מסוג טריידנט (Trident). צוללות גרעיניות אלה נושאות בתצורתן המקורית 24 טילים בליסטיים נושאי ראשי נפץ גרעיניים. הצוללות תוכננו כך שיוכלו לשהות מתחת לפני הים כמה חודשים, כשהן פועלות באופן חשאי ובלי ליווי או סיוע של כלי שיט אחרים. במקום להוציא את הצוללות לגמלאות הוחלט להסב אותן לנשיאת טילי שיוט (SSGN) וכוחות מיוחדים. כל צוללת כזאת יכולה לשאת במקום הטילים הגרעיניים לא פחות מ-154 טילי שיוט.

לכאורה אין מדובר בחידוש, שכן טילי שיוט

ההגנה האווירית של האויב בלי להתגלות ולהטיל סוגי חימוש ייחודיים מעניקה לו יתרון על כל מערכת נשק אחרת. כל B-2A מסוגל לשאת שמונה פצצות חדירה מונחות במשקל של כשני טונות האחת.<sup>7</sup>



צוללת "טריידנט" שהוסבה לשיגור טילי שיוט.

לשם השוואה, אף כלי טיס המוצב על סיפון נושאת מטוסים אינו מסוגל לשאת אפילו פצצה אחת מהסוג הזה.<sup>8</sup> זאת ועוד, ה-B-2A יהיה הפלטפורמה היחידה המסוגלת לשאת את פצצת החדירה MOP, שמשקלה כ-15 טון. פצצה זו מצויה כיום בתהליכי פיתוח, אך אפשר להניח, על סמך דוגמאות מהעבר, כי בשעת הצורך יהיה אפשר לזרז את הכנסתה לשימוש מבצעי.<sup>9</sup>

לרשות חיל האוויר של ארצות הברית 21 מפציצי B-2A. אם נניח שרק כשני שליש מהם מבצעיים בכל רגע נתון, הרי מדובר ביכולת לתקוף בו-בזמן למעלה מ-100 נקודות מכוון ביעדים ממוגנים היטב, דוגמת מפעל הצנטריפוגות בנאטנו.

לטווח הארוך של המפציצים יש עוד יתרון. העובדה שארצות הברית שולטת במרחבים האוויריים של עיראק ואפגניסטן מאפשרת לתכנן את נתיבי החדירה של המפציצים כך שלא כולם יהיו מכיוון המפרץ הפרסי, קרי מדרום-מערב לצפון-מזרח, כפי שהאיראנים יכולים לצפות. אפשר לתכנן נתיבי חדירה כך שחלק מהכוח יגיע ממזרח, חלק מהמערב וזה אפילו בנתיבים המגיעים דווקא מצפון ולא מדרום. המשמעות: איראן יכולה למצוא את עצמה מותקפת בו-בזמן מכיוונים אחדים, ובכלל זה מנקודות שבהן מערכת ההגנה האווירית שלה דלילה יותר. מטוסי קרב שטווח הטיסה שלהם קצר בהרבה יתקשו לעשות איגופים שכאלה.

וכאן נמצא רכיב חשוב נוסף ביכולת הקרנת



מפציץ B-2A  
מתודלק באוויר.

ביעדים הממוקמים בלב  
עיר, דוגמת התקיפות  
שביצעו המפציצים  
בבלגרד במהלך מבצע  
"כוח מאוחד" (Allied  
Force) ביוגוסלביה  
בשנת 1999.

אם יהיה צורך  
לבצע תקיפות המשך,  
לדוגמה, על אתרים

שלא הושלמה השמדתם, יהיה אפשר לעשות שימוש  
נוסף בכוחות ה-Global Strike, אם כי בהיקף קטן  
יותר. ה-B-2A יוכלו לבצע גיחות נוספות כשהם  
מופעלים מבסיס דייגו גארסייה שבאוקיינוס ההודי,  
המרוחק כ-5,000 ק"מ מאיראן. אם המפציצים  
יאלצו לחזור לארצות הברית, ובגל הראשון ישתמשו  
בכל המפציצים המבצעיים, אזי גל תקיפה שני יוכל  
לצאת אל הפועל רק כעבור כשתי יממות. השימוש  
בדייגו גארסייה יוכל לאפשר גלי תקיפה נוספים  
בתוך פחות מיממה. במקרה של הצוללות, לעומת  
זאת, יהיה קושי לבצע תקיפה חוזרת בתוך פרק זמן  
קצר בשל הצורך לחמשן מחדש.<sup>17</sup>

חשוב לזכור שהיתרון של ה-Global Strike  
יהיה בביצוע מבצע רחב היקף בלא צורך בהכנות  
מוקדמות רבות. אם יידרשו גלי תקיפות נוספים או  
שיחלט להרחיב את בסיס המטרות ולכלול יעדים  
נוספים, גם כדי לאפשר יכולת תגובה נגד מבצעי  
תגמול אפשריים של איראן, הרי סביר להניח שיעשה  
שימוש גם בכוחות המוצבים באזור המפרץ.<sup>18</sup>

## – "Prompt Global Strike" מימים לדקות

אף ששינוי מהותי ואיכותי בכושר הקרנת הכוח של  
ארצות הברית מתרחש כבר היום, עדיין אין מדובר  
במהפכה של ממש. אם נבחן למשל את הפעלת מפציצי  
ה-B-2A, אזי נדרשות להם שעות רבות לעשות את  
הדרך מארצות הברית עד איראן, ויש לעבור במרחב

מוצבים דרך קבע על צוללות תקיפה וספינות שטח.  
אבל, בפועל הפיכת צוללות טריידנט למשטחי שיגור  
של טילי שיוט היא שינוי מבצעי מהותי. שתי צוללות  
טריידנט שיגיעו בחשאי לפרסן יכולות לשגר  
בתוך כשש דקות למעלה מ-300 טילי שיוט.<sup>13</sup> לשם  
השוואה, כוח משימה ימי טיפוסי מצויד ב-120 עד  
180 טילי שיוט,<sup>14</sup> הפזורים על מספר גדול של כלי  
שיט. כלומר, נדרשים עשרות כלי שיט כדי להשיג  
כוח אש השווה לזה של שתי צוללות. כוח כזה, יש  
לזכור, פגיע בהרבה, בייחוד בזירה צפופה יחסית כמו  
המפרץ הפרסי ונגד יריב כמו איראן, שהשקיע רבות  
בהצטיידות בטיילים ארוכי טווח נגד ספינות.

הליך השיגור מצוללות טריידנט הוא מהיר  
בהרבה מזה המתבצע מכוח ימי רגיל, כך שזמן  
החשיפה מתקצר לדקות ספורות שלאחריהן הצוללות  
מסתלקות מהאזור. בנוסף, שיגור בו-זמן של מאות  
טילי שיוט מקשה על מאמצי ההתגוננות של היריב.  
מצב שבו איראן מותקפת עם מפציצי B-2A וגם  
ב-300 טילי שיוט המגיעים מכל הכיוונים יקשה על  
כוחות ההגנה האווירית של האויב להתגונן בהצלחה.  
שלא כמו מפציצים שיצטרכו לעבור במרחב האווירי  
של כמה מדינות, את טילי השיוט אפשר לשגר בלי  
צורך לתאם זאת עם מדינות אחרות.

נכון להיום מצוי צי ארצות הברית בעיצומו של  
תהליך קליטתן ההדרגתי של הצוללות, והצוללת  
הראשונה נכנסה לשירות מבצעי בפברואר 2006.  
התהליך אמור להימשך עוד שנים מספר, אך נראית  
ההשערה שיהיה אפשר לקצר את פרקי הזמן אם  
יתעורר הצורך המבצעי לכך.<sup>15</sup>

השילוב של מפציצי ה-B-2A וטילי השיוט יאפשר  
לפגוע בו-זמן במאות נקודות מכוון באיראן כחלק  
ממהלך רחב נגד התשתית הגרעינית.<sup>16</sup> העובדה  
שמערכות החימוש הללו נהנות מדיוק פגיעה גבוה,  
לצד המצב שבו מרבית יעדי הגרעין אינם ממוקמים  
בלב ריכוזי אוכלוסייה, תאפשר לצמצם את הסכנה  
של נזק עקיף (Collateral Damage). עם זאת, הניסיון  
המבצעי מראה כי ה-B-2A מסוגל לפגוע בדיוקנות גם

הטכנולוגיה הקיימת היום לבצע משימות PGS. טילים בין-יבשתיים, דוגמת אלה המוצבים בבסיסים בארצות הברית או בצוללות, יכולים לפגוע בכל נקודה בעולם בקבוע הזמן הנדרש. אבל טילים אלה סובלים משני חסרונות מרכזיים. ראשית, כל הטילים הבין-יבשתיים המצויים כיום בידי ארצות הברית מצוידים בראשי נפץ גרעיניים, וכן בשל השימוש בראשי נפץ גרעיניים יש לטילים אלה שיעור דיוק נמוך לעומת זה של חימוש קונבנציונלי. הנתונים הרשמיים מסווגים, אך הדיוק של הטילים הבין-יבשתיים המדויקים ביותר נאמד בעשרות מטרים. לשם השוואה, דיוק של פצצה מונחית לייזר הוא מטרים בודדים ואף פחות. לפיכך הועלה הרעיון לצייד טילים בין-יבשתיים בראשי נפץ חדשים קונבנציונליים שיכללו אמצעי הנחייה שמטרתם לשפר את הדיוק שלהם לרמה הנדרשת. יכולת זו הוכחה בעבר בניסויים.<sup>19</sup>

אבל בעוד הטכנולוגיה זמינה ברובה כבר היום, הרי השימוש ביכולת PGS, המתבססת על הסבה של טילים בין-יבשתיים, מציבה לא מעט בעיות, שרובן נובע מביטול ההבחנה הברורה בין כלי נשק קונבנציונליים לגרעיניים. אם נתאר מצב שבו מתקבלת ההחלטה להפעיל אמצעי PGS נגד איראן, הרי במקרה כזה תוכל ארצות הברית לשגר טילים בין-יבשתיים משטחה. החשש הוא שמערכות ההתראה המוקדמת של מדינות כמו רוסיה או סין יזהו את השיגור, אך לא יידעו אם מדובר בטיל קונבנציונלי או גרעיני. כיום בעיה זו פחותה בחשיבותה, שכן כל שיגור טיל בין-יבשתי שאינו לצורכי ניסוי יוגדר אוטומטית כשיגור מבצעי גרעיני על כל המשתמע מכך. החשש הוא שהתקפה קונבנציונלית תתפרש כהתקפה גרעינית. כדי למנוע מצב כזה הועלו כמה פתרונות אפשריים. הפתרון הפשוט ביותר הוא ליידע בעוד מועד את רוסיה, למשל, על שיגור טילים. אבל הדבר עלול לחשוף את ההתקפה וכך לפגוע בסיכוי הצלחתה. פתרונות אפשריים נוספים כוללים הצבת טילים בין-יבשתיים קונבנציונליים באתרים נפרדים מאלה של טילים גרעיניים או שיגורם בנתיבי מעוף שונים.<sup>20</sup>

אווירי של כמה מדינות. קבועי הזמן מתקצרים כשמדובר בשיגור טילי שיוט, אך הדבר מחייב פריסה מוקדמת של צוללות באזור הפעולה, דבר שעלול לארוך ימים



ניסוי שיגור של טיל טומהאוק בינואר 2003 כחלק מהוכחת היכולת לשגר טילי שיוט מצוללת "טריידנט".

מספר. יכולות אלה עשויות להיות לא רלוונטיות במקרה שמתעורר הצורך להגיב בתוך זמן קצר יותר, לדוגמה במקרה שמגיע מידע על היערכות של צפון קוריאה להתקפת טילים על דרום קוריאה, או על ניסיון של סין לפגוע במערך לווייני הריגול של ארצות הברית או תכנון של אירן לתקוף את ישראל בנשק לא קונבנציונלי. מדובר אמנם בתרחישים קיצוניים אך אפשריים. במקרים כאלה כל שיכולה ארצות הברית לעשות כיום זה להשתמש בכוחות המצויים באזור, הגם שהם עלולים להיות לא מתאימים מבחינה מבצעית, או לנסות להעביר מסר מאיים לאויב בדבר חשיפת כוונותיו, בתקווה שהדבר יניא אותו מבציע הפעולה.

בגלל מחשבה על תרחישים כאלה שוקדת ארצות הברית בימים אלה על תפיסת לחימה חדשה המכונה Prompt Global Strike או PGS. המטרה היא לפתח אמצעי לחימה שיאפשרו לתקוף ישירות משטח ארצות הברית יעד בכל נקודה בעולם, ללא צורך בתיאום עם מדינות אחרות ובתוך כשעה מקבלת הפקודה ובמידת דיוק של מטרים אחדים. אם השימוש במפציצי B-2A מאפשר לקצר את הזמן מימים מספר ליממה וחצי בקירוב, הרי כעת המטרה היא לקצרו לכמה עשרות דקות. אם ב-Global Strike מודגש ממד המרחק, הרי ה-PGS, כעולה משמו, מוסיף את חשיבותו של ממד הזמן. אם מניחים לרגע בצד את השאלה כיצד אפשר לספק את המודיעין הנדרש, הרי אפשר באמצעות

נכון להיום, קולם של המתנגדים לרעיון הסבת טילים בין-יבשתיים למשימות קונבנציונליות חזק מקולם של התומכים בו. הקונגרס מתנגד נחרצות למימון תכניות מחקר ופיתוח בתחום וחוסם כל ניסיון להקצות כספים לכך, וגם לפרויקטים המוגדרים בדיקות היתכנות. כך, למשל, מתנהל מאבק סוער על בקשת הצי לצייד מספר מסוים של טילי טריידנט-2 בראשי נפץ קונבנציונליים.

גם אם יוחלט להמשיך ולפתח יכולות PGS בהתבסס על טילים בין-יבשתיים קיימים או חלופות אחרות, יעבור עוד כעשור בטרם יהיה אפשר להשתמש בהן שימוש מבצעי. אבל, כפי שראינו, כבר היום מצויה בידי ארצות הברית היכולת המבצעית הייחודית להוציא אל הפועל בתוך כיממה מבצע תקיפה נרחב של מאות יעדים ובהם כאלה הממוגנים היטב, בלי להסתמך על כוחות המוצבים בשטחן של מדינות זרות ועל מבצע רחב לפגיעה במערכות ההגנה האווירית של האויב. יכולת זו צפויה להתרחב כשיוכנסו לשירות הצוללות הנושאות את טילי השיוט ויושלם פיתוחן של פצצות חדירה חדשות.

ליכולת זו יש חשיבות מבצעית וגאואסטרטגית. ראשית, קטנה התלות בנכונות של מדינות באזור הפעולה לאפשר הפעלת כוחות משטחן. שנית, נחסך חלק ניכר מהצורך לתאם את עיתוי הפעולה עם מדינות אחרות ולסכן את האפשרות להפתיע את היריב.<sup>21</sup> הפעלת הכוחות משטח ארצות הברית ומעמדות שיגור תת-יבשתיים מאפשרת להשיג הפתעה, שכן בידי האויב יהיו סימנים מעידים מועטים בלבד, אם בכלל, שתקיפה עומדת להתבצע. במקרה כמו זה של איראן, אפשר כאמור לנצל את היכולת ארוכת הטווח כדי לתקוף בו-בזמן מכיוונים שונים וכך להקשות על יכולת ההתגוננות של האויב.

אין פירוש הדבר שמבצע תקיפה אפשרי על מתקני הגרעין של איראן במתאר Global Strike יהיה פשוט ושהצלחתו מובטחת. מאמר זה לא עסק כלל בשאלות מפתח דוגמת כיצד אוספים ומשיגים את המודיעין הנדרש כדי להגדיר מאות נקודות מכוון

לכוח התקיפה, כיצד מסכלים ניסיונות תגמול של איראן והאם די בתקיפת יעדי הגרעין או שמתחייבת פעולה רחבה יותר ביעדים כמו מתקני ממשל, בסיסי טילי קרקע-קרקע וכדומה. לא נבחנו גם השאלה, החשובה ביותר אולי, האם מבצע צבאי לבדו, אם במתאר שתואר כאן ואם במתאר אחר, יוכל לעצור את חתירתה של איראן להשיג יכולת גרעינית צבאית.

ה-Global Strike אינו מתיימר להיות "פתרון קסם" או תחליף ליכולות צבאיות אחרות – אוויריות או קרקעיות – בכלל התרחישים המבצעיים האפשריים, אלא נדבך נוסף וחשוב ביכולת הלחימה של ארצות הברית. אבל, כפי שניסיתי להראות, ה-Global Strike יכול לסייע לארצות הברית להתגבר על חלק לא מבוטל מהמכשולים המבצעיים בדרך לתקיפה רחבה של יעדי הגרעין באיראן. יכולת כזאת אינה זמינה בידי מדינות אחרות.

## הערות

1. "Operation El Dorado Canyon", <[http://www.globalsecurity.org/military/ops/el\\_dorado\\_canyon.htm](http://www.globalsecurity.org/military/ops/el_dorado_canyon.htm)>, April 2005.
  2. Hans M. Kristensen, "Global Strike: A Chronology of the Pentagon's New Offensive Strike Plan", *Federation of American Scientists*, <<http://www.fas.org/ssp/docs/GlobalStrikeReport.pdf>>, March 2006, pp. 4-5.
  3. ביומה הראשון של מלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991 המריאו מפציצי B-52 מבסיס בארצות הברית, טסו בטיסה ישירה למפרץ, שיגרו טילי שיוט ושבו לארצות הברית. גיחה זו, שארכה קרוב ל-40 שעות, נחשבה בשעתה לארוכה ביותר בהיסטוריה. מאז בוצעו משימות דומות במהלך פעולות מבצעיות במפרץ, בבלקן ובאפגניסטן.
  4. John Tirpak, "The Secret Squirrels", *Air Force Magazine*, Vol. 77, No. 4, <[http://www.afa.org/magazine/perspectives/desert\\_storm/0494squirrels.asp](http://www.afa.org/magazine/perspectives/desert_storm/0494squirrels.asp)>, April 1994.
- למפה של אתרי הגרעין המרכזיים של איראן ראו: Ephraim Kam, "A Nuclear Iran: What Does it Mean, and what can be Done", *INSS Memorandum*, No 88,

- של טילים.
13. CDR Robert Aronson, "SSGN: A 'Second Career' for the Boomer Force", <[http://www.navy.mil/navydata/cno/n87/usw/issue\\_6/ssgn.html](http://www.navy.mil/navydata/cno/n87/usw/issue_6/ssgn.html)>
  14. Ibid.
  15. "Guided Missile Submarines – SSGN", *United States Navy Fact File*, January 9, 2005.
  16. יתרון נוסף להפעלה משולבת של מפציצים וטילים משוגרים מצוללות הוא שהמבצע יהיה בין-זרועי ולא נחלתה הבלעדית של אחת מזרועות הצבא האמריקני. הניסיון ההיסטורי מראה שלמאבקים הבין-זרועיים יש השפעה על תכנונים מבצעיים ולהחלטה איזה כוחות ישתתפו בהם.
  17. יש לזכור שנוסף על צוללות טריידנט יהיה אפשר לבצע תקיפות המשך באמצעות טילי שיוט המוצבים על כלי שיט הנמצאים דרך קבע באזור המפרץ הפרסי.
  18. לנושאות המטוסים יש חשיבות בשני היבטים מרכזיים לעומת מבצע תקיפה ארוך טווח. הראשון הוא כאמצעי הרתעתי, שכן דווקא היותן בעלות חתימה גבוהה עשויה לשמש להעברת מסר לאויב. שנית, הגם שבמרבית התרחישים אין צורך בכוח האווירי המוצב על סיפון נושאות המטוסים כדי להשתתף במבצע התקיפה על יעדי הגרעין, הרי שכוח זה יכול לסייע לסכל חלק מניסיונות התגמול האפשריים של האויב, בעיקר כאלה המכוונים נגד מדינות המפרץ הפרסי.
  19. כך למשל במארכס 2005 נעשה ניסוי בראש נפץ לטיל משוגר מצוללות עם מערכת ניהוג והנחיה סופית המקנה דיוק של פחות מעשרה מטרים. Kristensen, "Global Strike: A Chronology...", pp. 39–40.
  20. Amy F. Woolf, "Conventional Warheads for Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues for Congress", *Congressional Research Service*, <<http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL33067.pdf>>, February 9, 2007.
  21. עם זאת, כמעט כל נתיב טיסה מארצות הברית למפרץ יחייב אישור לעבור במרחב האווירי של מצרים וערב הסעודית. בנוסף, אפשר להניח שבכל זאת תהיה מידה מסוימת של תיאום ולו רק כדי שהמדינות תיערכנה לאפשרות שהן תותקפנה כתגמול על התקיפה האמריקנית.
  - <<http://www.tau.ac.il/jcss/memoranda/memo88.pdf>>, February 2007, p. 14.
  5. יש להוסיף על כך את היכולת לשגר טילי שיוט ארוכי טווח ממפציצי B-52 שלא יחדרו למרחב האווירי של איראן. גם מפציצים אלה יכולים להמריא ישירות משטח ארצות הברית.
  6. הטווח של B-2A בלי תדלוק אווירי הוא כ-9,600 ק"מ. עם תדלוק בודד גדל הטווח ל-16,000 ק"מ. מרחק הטיסה לאזור נאתנו בנתיב של טיסה מארצות הברית למזרח בתיכון ומעבר במרחב האווירי של מצרים ושל ערב הסעודית הוא כ-14,000 ק"מ. בשנת 2001, כחלק מהמלחמה באפגניסטן, בוצעו גיחות הפצצה למרחקים דומים. פרופיל גיחה אופייני כלל טיסה ישירה מארצות הברית לאזור, ביצוע שישה תדלוקים באוויר, תקיפת היעד ואז נחיתה בבסיס דייגו גארסייה שבאוקיינוס ההודי. משך הטיסה כ-40 שעות. עם הנחיתה תודלק המפציץ בעוד מנועיו פועלים, הצוות הוחלף בצוות חדש ואז המריא לארצות הברית לטיסה ישירה שארכה כ-30 שעות.
  7. לשאלה האם החימוש הקיים, לרבות זה המופעל באמצעות ה-B-2A, מסוגל להתמודד בהצלחה עם רמת המיגון ביעדי הגרעין של איראן ראו למשל: Whitney Raas and Austin Long, "Osirak Redux? Assessing Israeli Capabilities to Destroy Iranian Nuclear Facilities", SSP Working Paper, <[http://web.mit.edu/ssp/Publications/working\\_papers/wp\\_06-1.pdf](http://web.mit.edu/ssp/Publications/working_papers/wp_06-1.pdf)>, April 2006.
  8. כלי הטיס היחיד המסוגל לשאת פצצות מסוג זה הוא מטוס ה-F-15E שבשירות חיל האוויר של ארצות הברית. אבל הפעלת מטוסים כאלה מחייבת שימוש בבסיסים באזור המפרץ וכן שימוש במטוסי ליווי. מטוס ה-F-15E מסוגל לשאת רק שתי פצצות מסוג זה, לעומת שמונה של ה-B-2A.
  9. "Massive Ordnance Penetrator – DTRA Fact Sheet", <[http://www.dtra.mil/newsservices/fact\\_sheets/display.cfm?fs=mop](http://www.dtra.mil/newsservices/fact_sheets/display.cfm?fs=mop)>, April 2007.
  10. כלומר, אין צורך להמתין לאיסוף מודיעין חזותי על המטרות לאחר התקיפה כדי לאמוד את הפגיעה, אלא אפשר להעריך, על סמך שידור לאחר של התמונה מהטיל, האם הוא פגע בנקודת המכוון שהוגדרה לו.
  11. "Tomahawk Cruise Missile", *Raytheon*, 2006.
  12. לא ידוע אם בידי ארצות הברית היכולת לשנות בו-בזמן ובזמן אמת הקצאת מטרות למספר גדול

# האמנה להפסקת ייצור חומרים בקיעים – דו"ח ביניים

## אפרים אסכולאי

באביב 2006, הציגה משלחת ארצות הברית לוועידת פירוק הנשק (CD) בג'נבה טיוטת טקסט של מנדט לוועדת אד-הוק אשר תנהל משא ומתן על אמנה ל"איסור הייצור של חומר בקיע עבור נשק גרעיני או מתקני נפץ גרעיניים אחרים".<sup>1,2</sup> בו בזמן, הציגה משלחת ארצות הברית הצעה לטיוטת טקסט לאמנה עצמה. עם זאת, הנושא אינו חדש לוועידת פירוק הנשק, מאחר שכבר עמד על הפרק בעבר. במאמר להלן יוצגו היסטוריה קצרה של האמנה להפסקת ייצור חומרים בקיעים (Fissile Materials Cut-off Treaty – FMCT), דיון בטיטות הטקסטים של ארה"ב, עמדתם של התומכים ושל המתנגדים לאמנה, לרבות ישראל, המצב באביב 2007, ומבט לעתיד.

## היסטוריה קצרה

ביולי 1992, הודיע הממשל של נשיא ארה"ב, ג'ורג' בוש, על יוזמה לבקרת נשק עולמית שכללה איסור ייצור של חומר בקיע<sup>3</sup> היוזמה ציינה במפורש את המזרח התיכון כאחד מתוך חמישה אזורים שבהם יש לעשות מאמצים מיוחדים להחלת האיסור. בדצמבר 1993 קיבלה העצרת הכללית של האו"ם החלטה הקוראת למשא ומתן על "אמנה לא מפלה, רב-צדדית וניתנת לאימות בינלאומי ויעיל, האוסרת על ייצור חומר בקיע עבור נשק גרעיני או מתקני-נפץ גרעיניים אחרים". במארכ 1995, אישרה הוועידה לפירוק נשק דו"ח והסכימה לכונן ועדת אד-הוק כדי לנהל משא ומתן אודות האיסור המוצע על ייצורם של חומרים בקיעים. הדו"ח נקרא תכופות "דוח שאנון", על שמו של השגריר הקנדי ג'רלד שאנון, אשר מונה לתפקיד המתאם המיוחד, על ידי הוועידה לפירוק נשק.<sup>4</sup> הדו"ח נמנע בשלב מוקדם זה מלעסוק בנושא מעורר המחלוקת של דיווח על הייצור בעבר או "המלאים"

של חומרים בקיעים, על ידי קביעה כי כל הנושאים יכולים להידון בוועדה. עם זאת, הדיונים נדחו שוב בשל שתי סיבות עיקריות: המלאים והזיקה אל פירוק הנשק הגרעיני. כמה מדינות בלתי-מזדהות, בראשות הודו, יצרו זיקה זו בין תחילת המשא ומתן בנושא FMCT לבין משא ומתן על לוח זמנים לפירוק נשק גרעיני כל-עולמי. הניסויים הגרעיניים שנערכו על ידי הודו ופקיסטן במאי 1998, השפיעו על פתיחת הזדמנויות חדשות.<sup>5</sup> תחת לחץ לווייתורים מצדה רמזה הודו כי לא תמשיך להתעקש על הזיקה.

באוגוסט 1998 נבחר מתאם חדש והוועדה אד-הוק קיימה את ישיבות העבודה הראשונות שלה. ישיבות אלה היו עקרות מאחר ששימשו כבמה לוויכוחים ולא הושגה כל התקדמות לקראת טיוטה מוסכמת או אף לקראת טיוטת טקסט ראשונה. בשנה שלאחר מכן לא חודש המנדט ולא התקיימו דיונים רשמיים נוספים בנושא FMCT בוועדת אד-הוק. מצב זה נמשך עד מאי 2006. הסיבות לכך לא היו

אפרים אסכולאי חבר  
בצוות המחקר של  
המכון למחקרי ביטחון  
לאומי

## מצרים עומדת בראש המערכה למען הכללת הדרישה לכלול מלאים קיימים של חומרים בקיעים באמנה. עמדתה המסורתית של מצרים היא כי יש לתת דין וחשבון על כל החומרים האלה

קשורות ב-FMCT בלבד. כמה מחברות הוועידה לפירוק נשק, בעיקר סין ורוסיה, יצרו זיקה בין הסכם לדון ב-FMCT לבין הנושא הרחב יותר של פעולת הוועידה לפירוק נשק ובעיקר להסכם למניעת מרוץ חימוש בחלל החיצון (PAROS). ארה"ב, לעומת זאת, התנגדה ליצירת זיקה כזו.

למרות ההיסטוריה הרשמית, התקיימו סמינרים ודיונים בלתי-רשמיים רבים, פורסמו ניירות-עמדה והוצעו הצעות בשנים מאז התקבל דו"ח שאנון.

### הצעתה של ארה"ב

ההצעה של ארה"ב למנדט כוללת את הסעיפים כדלקמן:

1" הוועידה מחליטה לכונן ועדת אד-הוק לנושא 'איסור על ייצור חומר בקיע עבור נשק גרעיני או מתקני נפץ גרעיניים אחרים.'<sup>6</sup>

2" הוועידה מנחה את הוועדה אד הוק לשאת ולתת על אמנה רב-צדדית ללא משוא-פנים, האוסרת על ייצור חומר בקיע עבור נשק גרעיני או מתקני נפץ אחרים."

שני סעיפים אלה של הטקסט המוצע למנדט כבר מכילים את הנושאים הראשונים השנויים במחלוקת: שייצור חומרים בקיעים אינו אסור לחלוטין; שהדרישה לאימות, שהיא חלק מדו"ח שאנון הנזכר לעיל, הושמטה; וכי הנושאים השנויים במחלוקת כגון מלאים קיימים של חומרים בקיעים ופירוק נשק גרעיני שנכללו בדו"ח שאנון אינם נכללים במנדט המוצע.

למען הסר ספק, ייצור חומר בקיע לא נאסר גם בדו"ח שאנון. את הסיבות לכך קל להבין ואף לקבל: אורניום מועשר באיכות גבוהה (HEU) משמש בכורים המניעים כלי שייט ופלוטוניום משמש כדלק גרעיני מתקדם לכורים כשהוא מעורב שוב באורניום. לפיכך, השימוש בחומרים שייצרו כחומרי נפץ גרעיניים הוא האסור ולא עצם ייצור החומרים.

חמורה יותר היא השמטת הדרישה לאימות. היא עומדת בסתירה להחלטת או"ם הנזכרת לעיל. תומכי

האימות אינם רק אלו המקפידים על קוצו של יוד ועומדים על אימות קפדני של כל האמנות ובמיוחד אלה העוסקות בפיקוח על נשק, לאור ניסיון העבר הגרוע. השקפה מציאותית יותר היא כי יש לכלול אימות באותן אמנות שאפשר לאמת אותן. נראה כי ארה"ב סבורה שאי אפשר לאמת את אמנת ה-FMCT וכי אפשר להערים עליה כפי שהוכח ב-NPT, בעיקר (אך לא רק) במקרה של איראן. ייתכן כי ארה"ב החליטה להשיג אמנה בעלת ערך הצהרתי יותר בשלב הראשון, תוך שהיא מכינה את הבמה להחלת אימות בשלב מאוחר יותר. נושא זה יידון ביתר פירוט להלן.

גם לסוגיית המלאים הקשורה לענייננו יש להתייחס ברצינות. מצרים היא העומדת בראש המערכה למען הכללת הדרישה לכלול מלאים קיימים של חומרים בקיעים באמנה. עמדתה המסורתית של מצרים היא כי יש לתת דין וחשבון על כל החומרים האלה, בין שהם נמצאים במדינות שאינן בעלות נשק גרעיני (NNWS) ובין שהם נמצאים במדינות בעלות נשק גרעיני (NWS) ויש להחיל עליהם אימות.<sup>7</sup> יש לראות בכך צעד ראשון בדרך אל פירוק נשק גרעיני כל-עולמי. עמדתה של מצרים נתמכת על ידי כמה וכמה מדינות חברות בתנועת הבלתי-מזדהות (NAM).

להצעתה של מצרים יש השלכה מעניינת אחת: היא עוקפת את ה-NPT. אם יכללו את המלאים באמנה ואם האמנה תתקבל על העולם כולו, לא יהא צורך ב-NPT אלא לשם כמה ערכים הצהרתיים בנוגע לפירוק נשק גרעיני כל-עולמי, בזכות השימוש באנגריה גרעינית לצורכי שלום ולזכות זמנית להחזקת נשק גרעיני על ידי מדינות בעלות נשק גרעיני (NWS). לעומת זאת, להכללת המלאים יש השלכה חמורה נוספת: הכללה אפשרית של פיקוח במדינות המצטרפות לאמנה, אפילו אינן חברות ב-NPT.

### אימות

מה תהיה מטרתו של האימות אם ייכלל ב-FMCT

עתידי? אם נחזור אל דו"ח שאנון, הוא קורא ל...אמנה בינלאומית יעילה ברת אימות, האוסרת ייצור של חומר בקיע עבור נשק גרעיני או מתקני נפץ גרעיניים אחרים. כדי להיות יעיל על האימות: (א) לכסות את כל מתקני הייצור הידועים (דהיינו, מפעלי העשרה והפרדה) ומוצריהם (ב) לחפש ביעילות את כל המתקנים הבלתי מוצהרים מסוג זה (ג) לחפש אחר חומרים בלתי מוצהרים, כולל חומרים שיוצרו במתקנים כאלה או שהושגו ממקורות אחרים. (ד) להבטיח כי שום חומר בקיע לא הופנה משימושים לצורכי שלום לשימוש כחומרי נפץ גרעיניים.

דרישה (א) היא הפשוטה ביותר, אף שעודנה משימה סבוכה ויקרה מאד. עם זאת, אם הפרוטוקול הנוסף (AP) ייושם, הסבירות של כשל תהא מוגבלת אף כי לא תפחת עד לאפס. החיפוש אחר מתקנים בלתי מוצהרים (ב), מסובך הרבה יותר ויעמוד בפני התנגדויות חמורות מצד הצדדים הנתונים לפיקוח, אם יעשה פולשני יתר על המידה. החיפוש אחר חומרים בקיעים (ג) הוא משימה כמעט בלתי אפשרית, מאחר שחומרים אלה מוסתרים בקלות וקשה מאד לגלותם. משימה (ד) אינה ניתנת לביצוע אלא אם "המלאים" ייכללו בהצהרה המקורית ואחרי כן יהיו נתונים לפיקוח ולדיווח.

אם יינתן מנדט למשטר של אימות לגבי מי שהופכים להיות שותפים לאמנה, יהיה האימות דומה למשטר הפיקוח הנוכחי של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א), לרבות ה-AP. כאמור, יש משימות שהמשטר הנוכחי אינו יכול ליטול על עצמו ומשימות שכאלה הנראה אי אפשר למלאן. נוסף על כך, הקהילה העולמית תצפה ממנגנון האימות לספק ביטחונות ליושרתן של המדינות ולאשר כי מדינות אלה לא עשו כל רע. דבר זה הוא בלתי אפשרי. אי אפשר בשום אופן שאימות כלשהו יוכל לספק ביטחונות בנוגע להיעדר פעילויות נסתרות או חומרים נסתרים במדינה כלשהי. ביטחונות כאלה (כגון הביטחונות העולים מן הטקסט של ה-AP ומהצהרות ודו"חות אחדים של המנהל הכללי של

סבא"א) הם מטעים ותוצאותיהם הוות סכנה. לפיכך, מנגנון אימות שאינו יעיל עלול להיות גרוע יותר מאמנה ללא אימות, מאחר שתחושה כוזבת של ביטחון עלולה להיות גרועה יותר ממצב שבו מדינות מחויבות לאמנה, ללא אימות, תוך קיום חשדנות. אף כי הסיבות המדויקות לבחירתה של ארה"ב בדרך המוצעת אינן ברורות לגמרי, הרעיון של קיום אמנה ללא אימות הוא ככל הנראה המתקבל ביותר על הדעת.

## במקום אימות

הטקסט שהציעה ארה"ב לטיטוס האמנה כולל כדלקמן:

### "סעיף III

"2... שום צד לא יימנע משימוש במידע שהושג על ידי אמצעים לאומיים באופן העולה בקנה אחד עם העקרונות המוכרים של המשפט הבינלאומי, כולל עקרון כיבוד ריבונותן של מדינות.<sup>8</sup>

"3. שאלות המתעוררות בנוגע ליישום התקנות של אמנה זו על ידי צד להסכם, תטופלנה באמצעות התייעצויות בין אותו צד לבין הצד או הצדדים להסכם המבקשים הבהרה.

"4. נוסף על כך, כל צד להסכם רשאי להביא לתשומת ליבם של הצדדים לאמנה זו דאגות בנוגע לציות לתקנות של אמנה זו של צד או צדדים אחרים והוא רשאי לבקש מן הנאמן לכנס את הצדדים לאמנה זו כדי לשקול את העניין.

"5. אם צד כלשהו מאמין כי התעוררו שאלות שהן בתחום סמכותה של מועצת הביטחון של האו"ם, רשאי אותו צד לבקש עיון בשאלות כאלה על ידי מועצת הביטחון. על הצד המבקש לספק ראיות הקשורות לעניין.

בסעיפים מעטים אלה, מציעה ארה"ב להחליף כל מנגנון בינלאומי של אימות במערכת רופפת בהגדרתה של זכויות למדינות יחידות כך שיהא ביכולתן להשתמש בכל מידע שאספו באופן חוקי, כדי לנסות

## הקהילה

## העולמית תצפה

## ממנגנון האימות

## לספק ביטחונות

## ליושרתן של

## המדינות ולאשר

## כי מדינות אלה

## לא עשו כל רע.

## דבר זה הוא בלתי

## אפשרי

**פקיסטן:**  
**"אנו מאמינים כי**  
**אמנה הניתנת**  
**לאימות בנושא**  
**חומרים בקיעים**  
**היא תנאי**  
**הכרחי ליעילות**  
**של הפסקת**  
**מרוץ החימוש**  
**הגרעיני"**

ולפתור את תלונותיהן, כלומר שהן חושדות במדינה כלשהי כי היא פועלת בניגוד להתחייבויותיה על פי האמנה. הדבר מזכיר בצורה מסוימת את האופן שבו הובאו המקרים של צפון-קוריאה ואיראן לתשומת ליבו של העולם ואחרי כן טופלו. במקרים אלה, היתה שיטה זו נקודת זינוק יעילה, אולם התוצאה הכוללת לא היתה כזו.

עוד מאפיין מעניין של הצעת ארה"ב הוא כי האמנה תיכנס לתוקף בעקבות אשרורה על ידי חמש המדינות בעלות נשק גרעיני (NWS). הדבר פותח פתח לכמה השערות מעניינות: האם פירושו של דבר הוא עקיפת ה-CD והסכמה על אמנה רק בין חמש המדינות בעלות הנשק הגרעיני? האם זהו צעד בונה אמון המיועד להפחית את הלחץ על התביעה לפירוק נשק גרעיני? האם אפשר יהיה לשכנע את המדינות האחרות להצטרף לאמנה זו ולנהל משא ומתן על הנושאים הפתוחים, לרבות מלאים ואימות, בשלב מאוחר יותר? טעמה ונימוקה של ארה"ב לכך מבוסס על ניסיון העבר לגבי ה-NPT, שם נדרשו רק שלושה אשרורים כדי שתיכנס לתוקף ולעומתה האמנה הכוללת לאיסור ניסויים (CTBT) שלגביה נדרשים ארבעים וארבעה אשרורים (וכניסתה לתוקף אינה נראית לעין).<sup>9</sup> מוטב אפוא להחיל את דגם ה-NPT ולצפות מן האחרים להצטרף כאשר ישתכנעו ביתרונות האמנה. בינתיים יוחל כבר ביישום האמנה.

שאלה נוספת היא מדוע הציעה ארה"ב את הצעתה בעיתוי זה? שניים מבין המניעים הרבים האפשריים בולטים בבירור: האחד הוא כי ארה"ב רצתה להציג מראית עין של התאוששות מאי-יכולתה לאשרר את ה-CTBT ולהמשיך בסדר יום של אי ההפצה של נשק גרעיני. השני הוא כי ארה"ב זקוקה לצעד כזה כדי להצדיק, באופן חלקי לפחות, את נכונותה לערוך הסכם לשיתוף פעולה גרעיני עם הודו ולהבטיח את הסכמתה לאמנה זו. נוסף על כך, FMCT ללא אימות לא תשפיע על ארה"ב בצורה משמעותית כלשהי, מאחר שהיא הפסיקה למעשה את

ייצור החומרים הבקיעים עבור ראשי נפץ גרעיניים ומנגנון אימות לא יטריד אותה כאשר האמנה תיכנס לתוקף.

## התגובה הבינלאומית להצעת ארה"ב<sup>10</sup>

במאי 2006 החל דיון כללי ב-CD בנוגע ל-FMCT ובמהלכו הציגה ארה"ב את הצעותיה. במהלך דיון זה הציגו כמה משלחות (לא כולן) החברות ב-CD את עמדת מדינותיהן בסוגיות העיקריות. לא כל הדוברים התייחסו לכל הסוגיות הרלוונטיות. עם זאת יצוין כי איש מן הדוברים לא התנגד לרעיון קיומה של ה-FMCT. יש לציין את תגובותיהן של כמה מדינות אשר תושפענה ביותר על ידי ה-FMCT, דהיינו, חמש המדינות בעלות הנשק הגרעיני וכן הודו ופקיסטן:<sup>11</sup>

- סין – "יש לבסס את המשא ומתן בנושא FMCT בוועידה לפירוק הנשק על המנדט הנכלל בדו"ח שאנו... אנו בדעה כי המשא ומתן העתידי לגבי FMCT לא יהיה כרוך בסוגיית המלאים."
- הודו – "הודו ממשיכה להאמין כי כל אמנה האוסרת את ייצורו של חומר בקיע חייבת להיות נטולת משוא פנים: עליה לקבוע תנאים זהים של התחייבויות ואחריות לכל המדינות... אנו מאמינים כי על FMCT לכלול מנגנון אימות כדי להבטיח כי כל המדינות שהן צדדים לאמנה פועלות בהתאם להתחייבויותיהן על פי האמנה."
- פקיסטן – "אנו מאמינים כי אמנה הניתנת לאימות בנושא חומרים בקיעים היא תנאי הכרחי ליעילות של הפסקת מרוץ החימוש הגרעיני. משטר אימות אמין יידרש כדי לערוב ליישום מוצלח."
- רוסיה – "תחום הפעולה של האמנה לא יכסה מלאים קיימים של חומרים בקיעים, שאם לא כן יהא הדבר כרוך בהקמת מנגנון מסורבל של אימות ובהתאם לכך עלויות גבוהות ובלתי מתקבלות על הדעת של אחזקתו."
- כפי הנראה מן האמור לעיל, אין עדיין הסכם על

**ישראל מדגישה  
את עניין היותה  
של FMCT בלתי  
מועילה למאמצי  
אי ההפצה  
מאחר שהיא  
תעניק למדינות  
כגון איראן את  
הלגיטימציה  
המוחלטת לייצר  
חומר בקיע,  
כביכול למטרות  
אזרחיות, מאחר  
שהאמנה תאסור  
רק ייצור חומרים  
בקיעים למטרות  
נשק גרעיני**

עמדתה של ישראל. בהודעה לעיתונות שפורסמה ב-1998, בעקבות הקמתה של ועדת אד-הוק בנושא FMCT, אמר מי שהיה אז ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, כי לישראל יש עדיין "בעיות יסודיות" לגבי ה-FMCT וכי התמיכה הישראלית בועדת אד-הוק אינה מעידה כי אנו נוקטים עמדה בנושא האמנה ותוכנה.<sup>14</sup>

עם זאת, דווח בתקשורת, בנימה בוטה הרבה יותר, כי בשני מכתבים ובכמה שיחות ב-1999, אמר ראש הממשלה לשעבר נתניהו לנשיא ארה"ב קלינטון כי "לעולם לא נחתום על האמנה, לכן אל תשלו את עצמכם, כל לחץ לא יועיל. אנו לא נחתום על האמנה כיוון שאנו לא נתאבד".<sup>15</sup>

במהלך הדיון באו"ם ב-2006, מסר נציג ישראל הצהרה הנחשבת למרחיבה ביותר את הדיבור בנושא:<sup>16</sup>

"ישראל אינה יכולה לראות FMCT במנותק מעובדות המציאות האזורית והעולמית. ישראל רואה את ה-FMCT בהקשר האזורי ובהקשר העולמי גם יחד ומדיניותה נשלטת על ידי שני שיקולים אלה: 1. בהקשר האזורי של המזרח התיכון, ניתן לטפל בסוגיות הקשורות לפירוק נשק גרעיני רק לאחר השגת יחסים ברי-קיימא של שלום ופיוס ובהקשר של ביטחון ויציבות אזוריים כוללים..."

2. בהקשר העולמי, ההתפתחויות לאחרונה מדגישות את העובדה כי אי-ציות של מדינות להתחייבויות הבינלאומיות שלהן וכן השימוש לרעה וההפצה הבלתי מבוקרת של יכולות מחזור הדלק הגרעיני הפכו להיות בין האתגרים הדחופים ביותר בתחום אי-ההפצה הגרעינית. ה-FMCT אינה מטפלת באתגרים אלה ולאמיתו של דבר עלולה אף לסבכם עוד יותר."

ישראל גם מדגישה את עניין היותה של FMCT בלתי מועילה, במיוחד בעיתוי הנוכחי, למאמצי אי ההפצה מאחר שהיא תעניק למדינות כגון איראן את הלגיטימציה המוחלטת לייצר חומר בקיע, כביכול למטרות אזרחיות, מאחר שהאמנה תאסור רק ייצור

תחום הסמכויות של FMCT. הסכם כזה נחוץ עבור המנדט של ועדת אד-הוק וכדי להתחיל בדיון על הטקסט של אמנה עתידית. אבני הנגף המיוחדות להסכם זה תהיינה סוגיות המלאים והאימות. יתרה מזאת, הזיקה הרחבה יותר אל תוכנית העבודה של ה-CD (כלומר, PAROS) היא סוגיה בולטת המעכבת כל התקדמות בנושאים ספציפיים.

נושא ה-FMCT עלה שוב במושב חורף 2007 של ה-CD, אך ללא הישג משמעותי מעבר להאזנה לנאומו חברי ה-CD במשך רובו של מושב זה. עם זאת, לקראת סוף מושב החורף הוגשה הצעת החלטה בנושא מינוי ארבעה מתאמים. ההצעה כללה מינוי מתאם "לשבת בראש דיונים על אמנה מולטילטרלית לא-מפלה האוסרת על ייצור חומרים בקיעים לשימוש בנשק גרעיני או במתקני נפץ גרעיניים אחרים."<sup>12</sup> דבר זה יכול אולי לשמש ככלי לעקיפת הצורך באשרור מנדט (נתון במחלוקת), אך יש להמתין ולראות ללא קבלת החלטה איך ייפול דבר. במהלך הדיון שהתפתח תמכו רבים בהצעה אך טענו שעליהם להפנות את ההצעה לבירותיהם. כתוצאה מכך הסתיים מושב חורף 2007 בנושא זה. בכל מקרה, הסכמה בדבר נוסח FMCT תהיה כרוכה בתהליך קשה ממושך ומיגע.

## ישראל וה-FMCT

ישראל מעולם לא הסתירה את שאט הנפש שלה מ-FMCT ובמיוחד בכפוף לדו"ח שאנון. הצטרפות לאמנה כזו תפגע באופן חמור במדיניות העמימות, שהיא אחת מהנחות היסוד של אסטרטגיית הביטחון הלאומי שלה. דבר זה יהיה נכון במיוחד אם האמנה תכלול תקנות לאימות. ישראל אינה חברה ב-NPT ולפיכך אינה כפופה למשטר אימות מקיף. אין דין וחשבון חיצוני על פעילויותיה, מצאי החומרים שברשותה ועל מתקניה, לא רק בתחום הגרעיני.<sup>13</sup> ישראל, הנתונה לאיומים, שומרת בקנאות על פרטיותה.

בעבר היו כמה הצהרות פומביות רשמיות בנוגע ל-FMCT. נוסף על כך, היו ידיעות בתקשורת על

של חומרים בקיעים למטרות נשק גרעיני. לסיכום, הצטרפותה של ישראל לאמנה זו, אפילו בגרסתה המדוללת על ידי ארה"ב, מוטלת בספק.

## מבט לעתיד

עתידין של הצעות ארה"ב בוועידה לפירוק נשק (CD) תהיה תלויה במידה רבה במשא ומתן שמאחורי הקלעים. הצעות אלה תופענה שוב ב-CD אם וכאשר תושג תמיכה מספקת בהצעה למינוי מתאם לנושא שלפנינו כך שלא תוצג התנגדות במליאה, וועדת אד-הוק תוכל להתחיל בעבודתה אף אם לא תושג הסכמה פורמלית בנוגע למנדט.

לא ברור אם ה-CD תוכל עתה להשיג התקדמות רבה לקראת הגעה לטקסט מוסכם של FMCT. אם ארה"ב באמת רצינית בנוגע לאמנה כזו, ביכולתה לעקוף את ה-CD ולהסכים עם המדינות בעלות הנשק הגרעיני האחרות על טקסט ולהביא לכניסת האמנה לתוקף תוך זמן קצר יחסית. לאחר מכן היא תנסה לשכנע מדינות אחרות להצטרף. עם זאת, הדבר יגרום נזק רב ואולי בלתי ניתן לתיקון ל-CD בפרט ולמנגנון אי הפצת הנשק הגרעיני של האו"ם בכלל. גישתה של ארה"ב כלפי ארגונים בינלאומיים אלה אינה שוללת אפשרות זו. עקיפת הארגונים הבינלאומיים עשויה אולי להשיג את האמנה הנכספת, עם הטקסט של ארה"ב ולשכנע את המדינות בעלות הנשק הגרעיני לאשרר אותה. מדינות אלה עשויות אף לשכנע מדינות אחרות להצטרף. אולם האמנה לא תשיג בנקל את המעמד של נורמה במשפט הבינלאומי, מעמד שהוא אולי פסגת שאיפתם של הצדדים לאמנה.

אין מקום לאופטימיות רבה בנוגע להשפעת ה-FMCT על סוגיית אי הפצת הנשק הגרעיני. חמש המדינות בעלות הנשק הגרעיני אינן הנושא שעל הפרק היום ואף לא שלוש המדינות שאינן חברות ב-NPT. הסוגיות העיקריות בשנת 2007 הן הפצת נשק גרעיני על ידי "מדינות בריוניות" ובראשן איראן וכן הסיוע לאותן מדינות בעיקר על ידי פקיסטן ביחד עם מדינות אחרות בעלות מניעים מסחריים

לסיוע למפיצים.

ל-FMCT לא תהיה כל השפעה על סוגיות אלה. לאמיתו של דבר, משטר אי-ההפצה קיבל זריקת עידוד משמעותית כאשר הושג הסכם עם צפון קוריאה בפברואר 2007, ההולך רחוק יותר מההצעה להפסקת ייצורם של החומרים הבקיעים. דבר זה לא הושג במסגרת FMCT, ואימות ההסכם לא יתבצע בשיטות המוצעות. העובדה שהסכם כזה יכול להיות מושג מהווה הוכחה שהאמנה המוצעת אינה מהווה שלב חיוני במניעת ההפצה של הנשק הגרעיני. ה-CD וארגונים בינלאומיים אחרים, כולל מועצת הביטחון, ייטיבו לעשות אם יטפלו ביעילות בסוגיות הדחופות יותר ולא יוסטו לדרכים עקלקלות של התקדמות למראית עין בלבד.

## הערות

1. <http://geneva.usmission.gov/Press2006/0518DraftFMCT.html>
2. FMCT הם הפופולריים ביותר מבין ראשי תיבות רבים שהוצעו במשך השנים, והם המשמשים במאמר זה.
3. מתוך: Feldman, Shai: "Israel and the Cut-Off Treaty". *Strategic Assessment*, Vol.1, No 4, January 1999, Jaffee Center for Strategic Studies.
4. בקיצור, כך פועלת הוועדה לפירוק נשק בת 65 החברים: מליאת הוועידה מסכימה, על ידי הסכמה כללית, על מנדט ל"וועדת אד-הוק" (המורכבת מכל חברי הוועידה לפירוק נשק) לנושא מסוים, מניחה אותו על סדר יומה ובוחרת אדם (אחד מראשי המשלחות הלאומיות לוועידה) לתפקיד "מתאם מיוחד", שיעמוד בראש הוועדה. אם לא החליטה הוועידה לפירוק נשק אחרת, יש לחדש את המנדט מדי שנה, שאם לא כן יידון הנושא בוועידה רק באותה שנה. בדרך כלל, כל החלטות הוועידה לפירוק נשק מתקבלות בהסכמה כללית, כלומר, ללא קולות נגד. ישראל חברה בוועידה לפירוק נשק.
5. אין זה מפתיע אם נזכור כי ה-NPT, "הפרוטוקול הנוסף" ומאמצים נוספים לאי-הפצת נשק גרעיני באו בעקבות אירועים של משברי הפצה.
6. המונח "חומרים בקיעים" מוגדר באופן זהה בכל ההצעות לאמנה. בלי להיכנס לפרטים טכניים, הכוונה היא בעיקר לאורניום מועשר באיכות גבוהה

11. ישראל לא השתתפה בדיון זה.
12. כפי שדווח באתר משרד האו"ם בג'נבה.
13. לדוגמה, ישראל חתמה אך לא אשררה את אמנת הנשק הכימי (CWC) ובכך קיבלה על עצמה שלא לייצר נשק כימי אך בלי להעמיד את מתקניה תחת פיקוח בינלאומי.
14. כפי שדווח ב- <http://cns.miiis.edu/research/wmdme/israelnc.htm>
15. יש כמה גרסאות למסר זה. גרסה זו דווחה ב: [http://www.armscontrol.org/act/2003\\_12/MillerandScheinman.asp](http://www.armscontrol.org/act/2003_12/MillerandScheinman.asp)
16. [http://www.israel-un.org/gen\\_assembly/60UNGA/itzchaki19apr2006.htm](http://www.israel-un.org/gen_assembly/60UNGA/itzchaki19apr2006.htm)
- (HEU) ולפלוטוניום (Pu) שאפשר להשתמש בהם בנשק גרעיני.
7. חמש המדינות בעלות נשק גרעיני מוגדרות ב-NPT: סין, צרפת, רוסיה (במקום ברה"מ), בריטניה וארה"ב.
8. המידע "החוקי" יכול לכלול צילומי לוויין, מידע ממקור גלוי וכו'. הוא לא יכול, למשל, מודיעין אנושי ומידע שהושג באורח דומה.
9. <http://geneva.usmission.gov/Press2006/0518RademakerPress.html>
10. פרק זה מבוסס בעיקר על [http://www.reachingcriticalwill.org/political/cd/positions\\_matrix.html](http://www.reachingcriticalwill.org/political/cd/positions_matrix.html)

על צה"ל: דעת יחיד

## מעזה ללבנון וחזרה

סיבוני גבריאל

צה"ל, הועמד לפני כשנה מול שני אתגרים משמעותיים. החטיפה של גלעד שליט בעזה הובילה ליציאה ממבצע רחב היקף ברצועת עזה; חטיפתם של אהוד גולדווסר ואלדד רגב בגבול הצפון, הובילה ליציאת צה"ל למה שקרוי היום מלחמת לבנון השנייה. בחלוף קרוב לשנה משני האירועים האלה ראוי להתבונן בתהליכים העוברים הן על צה"ל הן על המערכות הציבוריות והאזרחיות בכל הקשור לתפקודו של הצבא. מלחמת לבנון השנייה נתפסת בתחושה הרווחת בציבור כמלחמה שבה נכשל צה"ל בהשגת היעדים האסטרטגיים שהוצבו לו. לפי הדעה הרווחת, מצבה של ישראל לאחר המלחמה גרוע משהיה טרם היציאה אליה. חלק משפע המלל בעיתונים קובע שהמלחמה בלבנון הייתה הרת אסון מבחינתה של מדינת ישראל ואינו מותיר כל מקום להתבוננות אחרת (שלא לומר מאוזנת) במציאות האסטרטגית הכוללת של מדינת ישראל. בה בעת נדחקה לשולי הדיון הציבורי התמודדותו של צה"ל ברצועת עזה, מה שמאפשר להמשיך ולהדחיק את הדיון בתפקודו של צה"ל להשגת היעדים האסטרטגיים שהוגדרו טרם היציאה למבצע בדרום.

ערב היציאה למבצע הצבאי ברצועת עזה הגדיר

הרמטכ"ל לצה"ל את התכלית האסטרטגית הצבאית וממנה נגזרו המשימות ודרכי הביצוע המבצעיים של כוחות צה"ל. התכלית האסטרטגית שגובשה בזמנו,<sup>2</sup> עסקה בשני מרכיבים עיקריים: (א) הצורך ליצור תנאים להשבתו של גלעד שליט בדרך שתרתיע את ארגוני הטרור מחטיפות דומות בעתיד; (ב) ליצור מציאות ביטחונית אחרת בצפון הנגב ובמערבו על ידי הפסקת הירי תלול המסלול. יצירת תנאים להשבתו של החייל החטוף גלעד שליט היא תכלית שאינה מדידה ולכן יש קושי לבחון את השגתה בפועל. לעומת זאת, יצירת מציאות ביטחונית חדשה בצפון הנגב ובמערבו היא תכלית אסטרטגית הניתנת לבחינה ולהערכה. בעבור כשנה מיציאת צה"ל למבצע בדרום נמשך ירי רציף של טילי קסאם בעוצמות משתנות, החמאס ממשיך להעצים את יכולתו

תפקידו העליון של כל צבא הוא להשיג את יעדי האסטרטגיה רבתי<sup>1</sup> שהגדיר הדרג המדיני, אף שבמקרים רבים הצבא הוא שותף חשוב בהגדרת היעדים האלה. משהוגדרו, יעדים אלה נעשים ליעדי של הדרג המדיני ועל הצבא להשיגם. לחימתו של צה"ל בקיץ 2006 בשתי זירות הלחימה, הצפונית והדרומית, התנהלה בכפוף להגדרה של תכלית אסטרטגית צבאית שהותאמה לכל זירה. מטרתו של מאמר זה לבחון באיזו מידה של הצלחה הושגו היעדים האסטרטגיים של צה"ל בכל זירה, ובד בבד לבחון כיצד התקבעה בציבוריות הישראלית מידת הצלחתו של צה"ל בעימותים אלה. הניתוח הנדרש כאן הוא ניתוח צבאי מקצועי הבוחן את היעדים האסטרטגיים שהגדיר הצבא לעומת ההישגים שהושגו בפועל.

גבריאל סיבוני חבר בצוות המחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי



בארגון צריך להימדד במכלול מדדים, לדוגמה: בחינת היקף הנזק על ידי שימוש בקריטריונים של ה"מחיר" שחזבאללה מוכן "לשלם" כדי לחזור למצב הקודם, וזה בהקשר למעמד הארגון בבירות, למצב ה"דחייה" לעומת מעמדו כמלך הדרום. הארגון ספג מכה חסרת תקדים בתולדותיו לאחר שנגרמו לו כ-1,000 נפגעים וכ-500 הרוגים. לא מעט כפרים נטושים והרוסים, הושמד כמעט כליל מערך

הרקטות ארוכות הטווח ונפגע העורף הלוגיסטי שלו בבעל בק. כל אלו מבטאים פגיעה משמעותית ביותר בארגון.

• **הפעלת לחץ להשבת החטופים** - בחינת ההשגה של יעד זה כמעט בלתי אפשרית (וראו הערה 4), כך שאי אפשר לבחון את מימושו בצורה ברורה.

להשגת התכלית האסטרטגית הפעיל צה"ל מאמצים לפגיעה בארבעה מרכזי כובד של חזבאללה: מרחב נאצר בדרום לבנון, המרובע הביטחוני בבירות, מערך הרקטות ארוכות הטווח, והעורף הלוגיסטי במרחב בעל בק. בשלושה מהמאמצים האלה הצליח צה"ל לפעול בצורה שתרמה להשגת הישגים האסטרטגיים שהוגדרו. במאמץ המשולב במרחב נאצר בדרום לבנון השיג צה"ל הישגים חלקיים מאוד. צה"ל כשל באי-צמצום ירי הרקטות לעורף המדינה ובאי-קיצור משך הלחימה.<sup>5</sup>

בעקבות המלחמה בלבנון מונתה ועדת חקירה ממשלתית והוקמו עשרות צוותי תחקיר שבחנו את תפקודו של צה"ל במלחמה. לעומת זאת, צה"ל והציבוריות הישראלית נמנעו מלבחון לעומק את תפקוד הצבא ברצועת עזה ואת חוסר

המבצעית והברחות הנשק נמשכות בהיקפים חסרי תקדים, וכמעט בלי הפרעה. לפיכך לא רק שלא שופרה המציאות הביטחונית בדרום אלא אף הורעה, ובתוך כך גדלו במידה ניכרת הפוטנציאל והעוצמה המבצעית של הפלסטינים ברצועת עזה. צה"ל כשל בהשגת היעדים האסטרטגיים העיקריים שהוגדרו לו במערכה זו.

היעדים האסטרטגיים הצבאיים שהוגדרו בצה"ל עם היציאה למלחמת לבנון השנייה הכילו מרכיבים אחדים,<sup>3</sup> חלקם בני מדידה ואחרים מציבים קושי מהותי להעריך את ההישג, אם הושג.<sup>4</sup> נבחן כאן כמה מרכיבים: הפסקת הטרור כלפי מדינת ישראל מתחומה הריבוני של לבנון, מימוש אחריות המדינה הלבנונית, ושליטתה בדרום המדינה, ופגיעה משמעותית בחזבאללה והפעלת לחץ להשבת החטופים. בחינת תפקודו של צה"ל במלחמה זו צריך להתבצע בשני מעגלים: המעגל הראשון נוגע לבחינת מימוש תפקידו העליון של הצבא בזיקה לשאלה, באיזו מידה הושגו היעדים האסטרטגיים שעמם יצא צה"ל למלחמה; המעגל השני נוגע לאופן תפקודו המבצעי של צה"ל במלחמה. אלו שני מעגלי בחינה נפרדים. בחינה מאוזנת של ההישגים האסטרטגיים מחייבת לפרק את התכלית האסטרטגית למרכיבי משנה ולבחון באיזו מידה הושג כל מרכיב, כדלהלן:

• **הפסקת הטרור כלפי מדינת ישראל מתחומה הריבוני של לבנון** — בפועל, התקופה האחרונה היא התקופה השקטה ביותר בגבול הצפון מאז היציאה למבצע שלום הגליל ביוני 1982. הטרור משטח לבנון, שכלל ניסיונות חטיפה, ירי תלול מסלול ואיום ישיר על חיי התושבים לאורך הגבול פחת משמעותית.

• **מימוש אחריות המדינה הלבנונית ושליטתה בדרום המדינה** — המצב הביטחוני בדרום לבנון השתנה מקצה לקצה; הפריסה והפעילות של צבא דרום לבנון ופעילותם של כוחות האו"ם דחקו את רגלי חזבאללה צפונה, ודרגות החופש של הארגון בדרום צומצמו במידה ניכרת ביותר.

• **פגיעה משמעותית בחזבאללה** — היקף הפגיעה



יכולתו להשיג ולו חלק מהיעדים האסטרטגיים שהוצבו לו. עובדה זו מעוררת שאלות על הנורמות השונות לבחינת צה"ל בלבנון וברצועת עזה. האם העובדה, שירי הרקטות של חזבאללה היה גדול בהיקפו לעומת הירי הנמשך מרצועת עזה, השפיעה על תפיסת

הציבור את תפקוד הצבא ועל עמדתו כלפי המלחמה? האם עוצמת הפגיעה בעורף היא המדד שקיבע את תפיסת הציבור את המלחמה? הסטתו של השיח הציבורי לכשלים ולצדדים השליליים של המלחמה, תוך הימנעות כמעט מוחלטת מלהתבונן בהישגים שלה, יצרו מצב מעוות. דוגמה להמחשת העניין היא קבוצת כדורגל המנצחת 4:3 ואוהדיה המושבעים – כעוסים על השערים שספגה – נוהרים "לשרוף את המועדון" ושוכחים את הניצחון.

ההחלטה לצאת למבצע צבאי ברצועת עזה לאחר אירוע החטיפה הייתה מוצדקת וחיונית. ואולם צה"ל לא השכיל להשיג ולו חלק מהיעדים האסטרטגיים שהוא עצמו הציב. לעומת זאת, יש לשאול את הטוענים שמלחמת לבנון הייתה מלחמה מיותרת, מה היו החלופות האסטרטגיות שעמדו לרשות מדינת ישראל בקיץ 2006. העימות עם חזבאללה היה מונח לפתחה של מדינת ישראל, והקדמת המועד לפריצתו גרמה להתרחשותו במצב של חוסר מוכנות אסטרטגי של הצייר איראן – סוריה – חזבאללה. אפשר רק לשער כיצד היה מתרחש עימות זה כשידי איראן יכולת גרעינית מבצעית. חשיפתו בפומבי של הצייר האסטרטגי הזה היא הישג ממדרגה ראשונה, שתורמתו לביטחון הלאומי של ישראל רבה ביותר.

התמקדות השיח הציבורי בכשלי המלחמה בלבנון, תוך הדחקה מוחלטת של הישגיה, עלולה להשפיע על חוסר יכולתו של הצבא ללמוד כראוי

את לקחיה. יתרה מכך, הכוונת אור הזרקורים למלחמה בלבנון תוך שימוש בשיח אסטרטגי שאינו מכיר במורכבות המלחמה בטרור, והימנעות מניתוח ביקורתי של תפקוד המערכות הביטחוניות ברצועת עזה, אינם תורמים לשיפור הנדרש ומקבעים את חוסר ההצלחה האסטרטגי בדרום.

## הערות

1. ליצירת שפה משותפת עם הקורא להלן תמצית של המשגה אסטרטגית: **אסטרטגיה רבתי** היא כלי של הממשלה לקביעת היעדים ארוכי הטווח של הביטחון הלאומי (גם אם לרוב הממשלה אינה עושה בכלי זה שימוש). במקרים רבים מסתפקת הממשלה במה שקרוי מטרות מלחמה או הנחיה מדינית לצה"ל. לצבא יש **אסטרטגיה צבאית** המגדירה את היעדים ארוכי הטווח שהוא מבקש להשיג בלחימה. בטרמינולוגיה של צה"ל (הנמצאת בהליך בחינה בימים אלה) קרויים יעדים אלה **התכלית האסטרטגית**. אסטרטגיה צבאית זו היא מרכיב אחד מיעדי הביטחון הלאומי של המדינה, שאותם צריכה הממשלה להגדיר **באסטרטגיה רבתי**. בפועל מגדיר הצבא את התכלית האסטרטגית שלו מתוך ההנחיה המדינית של הממשלה (כשזו בנמצא). ככלל, תוכנה של הנחיה זו מושפע משיח בין הצבא לממשלה הנוגע למגבלות או להמלצות של הצבא בדבר יכולתו לממש הנחיה זו.
2. שלמה ברום, "מבצע 'גשמי קיץ' – יעדים, דרכי פעולה ותוצאות אפשריות", מבט-על, מספר 175, יולי 2006.
3. זאב שיף, "בואו נהיה ריאליים", **הארץ**, 21 אוקטובר 2006.
4. דוגמה מובהקת היא החלק בתכלית האסטרטגית שנגע להעמקת ההרתעה הישראלית במרחב. זהו יעד אסטרטגי שקשה להעריך את מידת מימושו. דוגמה אחרת ליעד כזה היא המושג יצירת תנאים להשבת החטופים, שבגרסאות שונות מופיע בתכלית אסטרטגית הן למבצע בעזה והן במלחמה בלבנון. ככלל ראוי לו לדרג הצבאי להציב יעדים אסטרטגיים בני כימות והשגה, שיהיה אפשר לבחון אותם בדרך מאוזנת.
5. צמצום ירי הקטיושות הוגדר כיעד בשלב מאוחר יותר בלחימה ואילו צמצום משך הלחימה הנו יעד שאינו נדרש להגדרה מאחר והוא נובע מיסודות תפיסת הביטחון של ישראל.

דו"ח הבנק העולמי, פברואר 2007

# "מקרה סעד בינלאומי": המשבר הכלכלי ברשות הפלסטינית

אמיר קוליק

פעמים רבות נהוג להפנות אצבע מאשימה כלפי ישראל ולהצביע עליה כגורם המרכזי לקשייה הכלכליים של הרשות. בהקשר זה, הסגר המתמשך המוטל על רצועת עזה, שיבוש התנועה במעברים, מניעת עבודה בישראל ועצירת העברות הכספים אותם גובה ישראל עבור הרשות הפלסטינית, הינם בין הגורמים המרכזיים עליהם מצביעים גופים שונים.<sup>1</sup> בה בעת, דו"ח אותו פרסם הבנק העולמי בפברואר 2007 מציג תמונה מורכבת יותר, מתוכה ניתן ללמוד על מצבה הפיננסי והניהולי של הרשות, וכן להסיק מסקנות חשובות לגבי מצבה הכלכלי-חברתי.<sup>2</sup>

## מצבה הפיננסי של הרשות

כשנה וחצי לאחר הבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית ועליית החמאס לשלטון ברור כי הרשות הפלסטינית נמצאת במשבר כספי חמור אשר עלול לאיים על עצם קיומה. מדיניותן של ישראל וארצות הברית היא הסיבה המיידית למצב זה. הפסקת העברות הכספים מישראל, האיום האמריקאי לתבוע גופים כלכליים אשר יעבירו כספים לממשלה הפלסטינית והפסקת הסיוע החיצוני לתקציב הרשות, הביאו כולם לנפילה חדה בהכנסותיה (17 מיליון דולר במארכ 2006 לעומת 104 מיליון במארכ שנה קודם לכן). בה בעת, מציין הבנק העולמי, קיימות סיבות עמוקות יותר למשבר הכלכלי הקשה בו מצויה הרשות. בראש ובראשונה, יש לייחס את מצבה הקשה למדיניות תקציבית קלוקלת. ככלל, בין השנים 2003–2005 התאושש המשק הפלסטיני בצורה הדרגתית מנזקי השנים הראשונות של האנתפאדה. הכנסות הממשלה גדלו בעשרות אחוזים כתוצאה מהעברות כספי המיסים

מישראל, מרווחים נאים אשר השיגה קרן ההשקעות הפלסטינית (Palestinian Investment Fund), משיפור הגבייה המקומית ועוד. בה בעת, בתקופה זו התרחב משמעותית הגרעון אותו צברה הרשות. בראשית עידן אוסלו גדלו הוצאות הממשלה הפלסטינית במהירות, אולם בדרך כלל עלו בקנה אחד עם הגידול בהכנסותיה. במהלך האנתפאדה החל להיווצר פער הולך וגדל בין הוצאות הממשלה להכנסותיה. כך, כבר בסוף שנת 2005 (מספר חודשים טרם השבעתה של ממשלת החמאס) היה מצבה הכספי של הרשות בלתי נסבל. הגירעון הממשלתי הגיע בשנה זו לשיאו ועמד על 60 מיליון דולר בחודש (כ-60% מהכנסותיה החודשיות של הרשות). במצב כזה הגיעה גירעונה התקציבי של הרשות ל 3.7 מיליארד דולר. יש לציין כי גירעון זה גדל למרות סכומי העתק אשר הועברו לרשות הפלסטינית מגופים בינלאומיים ומהמדינות התורמות. בין השנים 2000–2005 הגיע סכום זה ל-2.01 מיליארד דולר. עם הפסקת הסיוע החיצוני לתקציב הממשלה ממארכ 2006 – מועד

אמיר קוליק חבר  
בצוות המחקר של  
המכון למחקרי ביטחון  
לאומי

למועסקיה משכורות נדיבות, דבר אשר רק החרף את מצבה הכספי. משנת 2004-2005 עלה שכרם של עובדי המגזר הציבורי האזרחי ב-21 אחוזים ושכרם של אנשי מנגנוני הביטחון ב-28 אחוזים. באותה שנה היוו סכומי הכסף אשר שילמה הרשות לעובדיה, כל חודש בממוצע, כ-55 אחוזים מההוצאות הממשלתיות – 23 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי – השיעור גבוה ביותר מבין מדינות האזור. יש לציין כי המדינה השנייה בדירוג לאחר הרשות הינה כווית, שם מהווה שיעור משכורות המגזר הציבורי כ-16 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי. אם כי, בדומה לשאר מדינות המפרץ משמשות משכורות הסקטור הממשלתי כאמצעי לחלוקת רווחי הנפט.

מכל מקום, לעומת העלייה במשכורות המגזר הציבורי, במגזר הפרטי קפא למעשה השכר (במונחים נומינליים) משנת 1999. כך, מרוויח כיום עובד בשירות הממשלתי בממוצע 15 אחוזים יותר מעמיתו המועסק במגזר הפרטי. באופן פרדוקסאלי, בעלי התפקידים הזוטרים במגזר הציבורי מרוויחים משכורות גבוהות יותר מעמיתיהם במגזר הפרטי. לעומת זאת, בכירי המגזר הציבורי מרוויחים פחות מבעלי תפקידים מקבילים להם במגזר הפרטי. כלומר, מערכת תגמול זו אינה מעודדת קליטת עובדים בעלי מיומנויות טכניות גבוהות ו/או כישורים ניהוליים במגזר הציבורי. בדיוק מצב הפוך, אם המטרה הינה להתחרות בשוק הפרטי על העובדים האיכותיים יותר. במצב עניינים זה, קובע הבנק העולמי, המערכת הכספית ברשות בצורתה הנוכחית פשוט אינה ברת קיימה.

המצב חמור עוד יותר בכל הקשור ביכולתה של הרשות לעמוד בעצמה בתשלום המשכורות, כלומר בהסתמך על מקורות המימון העצמאיים העומדים לרשותה (הכנסות ממיסוי, מכספי המיסים אותם גובה ישראל, מקרן ההשקעות הפלסטינית וכו'). מזווית ניתוח זו עולה כי כבר בשנת 2005 היוו הסכומים אשר הוקצו לתשלום משכורות עובדי הרשות כ-92 אחוזים מהכנסותיה. בשנת 2006 עמד

השבעת ממשלת החמאס – החרף מצבה הפיננסי של הרשות. בה בעת, הגבירו המדינות התורמות באופן משמעותי את הזרמת הכספים באמצעות ערוצים בלתי ממשלתיים. קרן המטבע העולמית העריכה כי כ-700 מיליון דולר סופקו כתמיכה תקציבית (budget support) בשנת 2006 בהשוואה ל-349 מיליון דולר בשנת 2005. סכומי כסף אשר הוגדרו כסיוע חירום / הומניטרי גדלו אף הם בשנת 2006. לעומת זאת, התרומות אשר הופנו לפרויקטי פיתוח פחתו.

מכל מקום, עיקר התחייבויותיה הכספיות של הרשות מורכבות מחובות לבנקים מקומיים, לחברות ישראליות שונות, לספקי סחורות, לתאגיד הנפט הפלסטיני ובעיקר לקרן הפנסיה של עובדי הרשות. סכום החוב הכולל מוערך על ידי הבנק העולמי ב-7.3 מיליארד דולר לערך. מיותר לציין כי שיעור חוב זה הינו מהגבוהים בעולם.

## המגזר הציבורי – משכון ההווה על חשבון העתיד

עיקר הנטל על תקציב הרשות נובע מהתרחבות המגזר הציבורי ומשיעור המשכורות הגבוה המשולם לעובדיו. כך למשל, בדצמבר שנת 2005 שני שלישים מההוצאות הרשות (כ-93 מיליון דולר) הוקדש למטרה זו. הערכות שונות נוקבות כיום בסכום גבוה עוד יותר. יחס המועסקים במגזר הציבורי הינו מהגבוהים באזור, ועומד על 4 פקידים לכל מאה תושבים. בשנים הראשונות לקיומה של הרשות נטלה על עצמה הממשלה הפלסטינית תחומי אחריות חדשים, ואכן ניתן היה להצדיק את הגידול במגזר זה (ממוצע של 12 אחוזים לשנה בין 1995 – 2000). אולם גידול זה הואץ במהלך האנתפאדה כאשר הרשות החלה להשתמש בסקטור הציבורי כאמצעי לריכוך הגידול המהיר במספר המובטלים. בהתאם, בין השנים 1999-2004, גדל מספר המועסקים בשירות הציבורי ב-30 אחוזים ומנה כ-31 אלף עובדים. בנוסף לגידול במספר העובדים שילמה הרשות

**הבנק העולמי  
קובע כי המערכת  
הכספית ברשות  
בצורתה הנוכחית  
פשוט אינה ברת  
קיימה**

**בשנת 2005  
הצביע משרד  
הפנים על 14  
אלף אנשי ביטחון  
מתוך כ-60 אלף  
עובדים כ"בלתי  
צייתנים" – 24  
אחוזים מכלל  
אנשי המנגנונים**

בשנה אשר מביא להצטרפותם של 45 אלף עובדים חדשים לשוק העבודה כל שנה, והגידול במספר המובטלים, הביאו כולם ללחצים קשים על המגזר הציבורי לקלוט לפחות חלק מכוח העבודה העודף. במישור הביטחוני, הממשלה הפלסטינית ביקשה באמצעות הגדלת מספר המגויסים להתמודד עם האנרכיה הביטחונית בשטחה. כך העדיפה הרשות, בעיקר ברצועה, לקלוט לשורות מנגנוניה הצבאיים והמשטרתיים אנשי מיליציות מקומיות. זאת, בניסיון לשפר את שליטתה עליהם. בנוסף, הקמת "הכוח הביצועי" על ידי ממשלת החמאס הוביל לקליטת אלפי מגויסים חדשים במערך הביטחון.

בה בעת, ברור כי חלק ניכר מהגידול במספר עובדי המגזר הציבורי יש לייחס לשיקולי פטרונות. אינדיקציות שונות מצביעות על כך שבכירים פלסטינים השתמשו בשירות הציבורי ככלי לתגמל את תומכיהם, כאמצעי לשלב ולרכז את יריביהם הפוליטיים וכדרך לבניית בסיס תמיכה מוצק. מצב זה ברור גם לציבור הרחב. כך על פי סקר דעת קהל שנערך ביוני 2005 עולה, כי 95 אחוזים מהאוכלוסייה מאמינים כי קשרים (נקטה) הינם אמצעי הכרחי לקבלת עבודה בשירות הציבורי.

לבסוף, לפחות חלק מהאחריות להרחבת מספר המועסקים בסקטור הציבורי מוטלת על המדינות התורמות. אלה – למרות דאגתן מהתנהלותה של הרשות ומאי עמידתה בתוכניות הרפורמה השונות – המשיכו להעביר כספים הן לתקציב הממשלה הפלסטינית והן לפרויקטים שונים. יתרה מזו, נטייתן של התורמות לפעול באופן בילטרלי אל מול שרים שונים בממשלה, פגעה בניסיונות להטיל משמעת תקציבית וגרמה להתנהלות כספית בלתי יעילה במשרדים אלה. במקביל, נכוונתן של המדינות התורמות לממן פרויקטי פיתוח ולהקצות סכומי כסף גדולים להוצאות אחרות (שאינן משכורות), אפשרה לרשות להפנות את משאביה לתשלום שכר מופרז לעובדיה, הרבה מעבר ליכולותיה הפיננסיות העצמאיות.

שיעור זה על 100 אחוזים. בשל הגידול האינטנסיבי במשכורות המועסקים במגזר הציבורי, אפילו אם תחדש ישראל את העברת כספי המיסים, לא תוכל הרשות לבצע כל פעולה אחרת מלבד תשלום משכורות. ברור כי מצב זה מסכן את יכולתה של הרשות להעניק שירותים ציבוריים, הופך אותה לתלויה בסיוע חיצוני וחשופה במיוחד לתנודות בסכומי הכסף החיצוניים המועברים אליה.

התמורה אשר מקבלת הרשות עבור סכומי עתק אלה גם היא מוטלת בספק. במערכת החינוך הפלסטינית למשל מספר עובדי התחזוקה ביחס למספר התלמידים כפול מזה הנהוג במערכת החינוך של אונר"א; ברשויות המקומיות גדלו הוצאות הניהול הכלליות מ-14 אחוזים לשנה ל-22 אחוזים. חוסר היעילות והבזבוז חמורים במיוחד במגזר הביטחוני. בשנת 2005 הצביע משרד הפנים על 14 אלף אנשי ביטחון מתוך כ-60 אלף עובדים כ"בלתי צייתנים" – 24 אחוזים מכלל אנשי המנגנונים. על פי הערכות שונות 40-50 אחוזים מהמועסקים במגזר זה לא הופיעו באופן קבוע לעבודה גם טרם הפסקת תשלום המשכורות החל ממארכ 2006. בה בעת, מספר משמעותי של מועסקים שייך לקטגוריות אשר אינן ממלאות תפקיד משמעותי בשגרת הפעילות היומיומית של כוחות הביטחון. כך לדוגמא 2800 מועסקים מוגדרים כ"קצינים של כבוד" (honorary officers). בהקשר זה, אכן קשה לומר כי ההשקעה הרבה במנגנוני הביטחון הפלסטינים תורמת לשיפור מצב הביטחון של אזרחי הרשות.

## **הסיבות להתרחבות המגזר הציבורי**

העלייה במספר המועסקים בשירות הציבורי קשורה לצירוף של גורמים כלכליים ופוליטיים, וכן להעדרה של משמעת תקציבית. במישור הכלכלי, הקושי אליו נקלע המגזר הפרטי ברשות עם פרוץ האנתפאדה, הפחתת מספר המועסקים בישראל (23 אחוזים מכוח העבודה ערב האנתפאדה לעומת 10 אחוזים במהלכה), שיעור הגידול הטבעי הגבוה 3.5 אחוזים

## משמעויות

אין ספק כי ניתוח מצבה הפיננסי של הרשות, כפי שנעשה עד כה אינו מספר את הסיפור כולו. תקציב הממשלה הפלסטינית אמנם התכווץ משמעותית מאז עליית החמאס, אולם הפעילות הכלכלית במשק הפלסטיני נמשכת. אכן, התרומה של מגזר השירותים הציבוריים לתוצר המקומי הגולמי פחתה ב-5 אחוזים לערך בשנת 2006<sup>3</sup>, אולם הברחות כספים בלתי חוקיות של שרי ממשלת החמאס אל גבולות הרשות, העברות כספי עובדים פלסטינים מחו"ל ובעיקר הסיוע הבינלאומי המסיבי לאוכלוסייה הפלסטינית אפשר, במידה רבה, להתגבר על פער זה. כך, שיעורי הצריכה והייבוא הריאליים במשק הפלסטיני פחתו אך במעט במהלך שנת 2006<sup>4</sup>. במילים אחרות, הממשלה אמנם אינה משלמת את משכורות עובדיה, אך משבר הומניטרי רחב ומקיף אינו נראה באופק. כך או אחרת, המשמעויות הפוליטיות, החברתיות, והכלכליות קצרות וארוכות הטווח, העולות ממצב עניינים זה, הינן רבות. משמעויות אלה נוגעות לזירה הפלסטינית הפנימית, ליחסים בין הרשות וישראל וכן למדיניותם של הגופים הבינלאומיים כלפי הפלסטינים ולפעילותם בשטח. הבולטת שבהן הינה העובדה, כי הסיוע החיצוני המסיבי לרשות הפלסטינית אפשר למעשה הקמתו של גוף סמי מדינתי התלוי באופן מלא בחסדיה של הקהילה הבינלאומית. התקציבים הרבים שזרמו לרשות אפשרו לה להפנות את משאביה שלה להרחבת המגזר הציבורי באופן חסר פרופורציה לצרכיה האמיתיים. בכך נוצרה למעשה מעין גאות כלכלית מלאכותית עבור רבים מאזרחיה. עול ההשקעות בתשתית פיזית ואנושית – הבסיס להתפתחות כלכלית עתידית – הוטל על הקהילה הבינלאומית. המשמעות האמיתית של מצב זה הלכה והתבררה עם הפסקת הסיוע החיצוני לתקציב הרשות הפלסטינית לאחר עליית החמאס לשלטון. מאז מארס 2006 חדלו המדינות התורמות כמעט לחלוטין להשקיע בפרויקטי פיתוח שונים בשטחים ותחת זאת, החלו לממן מפעלי

**הסיוע החיצוני המסיבי לרשות הפלסטינית אפשר למעשה הקמתו של גוף סמי מדינתי התלוי באופן מלא בחסדיה של הקהילה הבינלאומית**

**במישור הביטחוני, התקציבים הרבים אפשרו לרשות להרחיב באופן משמעותי את המסד הביטחוני, המונה כיום, ככל הנראה, יותר מ-70 אלף פעילים**

הזנה ותוכניות הומניטריות שונות. כך למעשה, נעצר הפיתוח הכלכלי העתידי של הרשות ותחתיו הולכת ונוצרת שכבה רחבה של נתמכי סעד.

בה בעת, לעומת הרחבת המגזר הציבורי, קפא, כאמור, המגזר הפרטי על שמריו. פער המשכורות לטובת הסקטור הממשלתי, הסגרים וההגבלות על חופש התנועה, לצד השחיתות הממסדית ברשות (המונופולים השונים, מעורבותם של פוליטיקאים בכירים בעסקים שונים, המיסוי הבלתי חוקי במעברי הגבול לרצועה ועוד), הביאו כולם לפגיעה קשה בפעילותו של המגזר הפרטי. השלכותיו ארוכות הטווח של מצב זה חמורות ביותר נוכח העובדה כי מגזר זה מהווה למעשה את "קטר הצמיחה" של כל משק מודרני. העובדה כי הסקטור הפרטי אינו מסוגל לייצר כמות מספקת של מקומות עבודה חדשים מדאיגה במיוחד אם נביא בחשבון כי בכל שנה, עקב שיעורי ריבוי טבעי גבוהים, מצטרפים למשק הפלסטיני, כאמור, עוד כ-45 אלף דורשי עבודה חדשים. זאת ועוד, במצב העניינים הנוכחי נראה כי בוגרי אוניברסיטאות רבים מתקשים להיקלט במגזר הפרטי. לכך עלולות להיות השלכות ארוכות טווח על עתידה הכלכלי של הרשות ובעיקר על ההון האנושי אשר יעמוד לרשותה.

במישור הביטחוני, התקציבים הרבים אפשרו לרשות להרחיב באופן משמעותי את המסד הביטחוני, המונה כיום, ככל הנראה, יותר מ-70 אלף פעילים. מערך זה הפך בשנים האחרונות למעין "חרב פיפיות" בעבור הממשלה הפלסטינית. בהעדר תשתית מתאימה (שכבת קצונה יעילה, הכשרות סדירות ומנגנוני מיון קפדניים) קליטת פעילים חדשים ובתוכם גורמים "סוררים" רבים במערך הביטחוני, הביאה את חוסר הסדר מהרחוב אל תוך מנגנוני הביטחון עצמם. כך, הפכו מנגנונים אלה מנכס לאומי לנטל כלכלי. יתרה מזו, הגדלת מספר המגויסים לא הביאה לשיפור מצב הביטחון הפנימי בשטחי הרשות או להידוק השליטה בגורמי הטרור השונים, אלא יצרה למעשה בעיה פוליטית וחברתית.

**חוסר יכולתה של הרשות לכפות חוק וסדר ולהבטיח את ביטחונם האישי של אזרחיה, ובעיקר אובדן האמון הציבורי בהנהגתה, מאיץ את תהליך התפרקותה של הרשות הפלסטינית כגוף שלטוני אם לא להלכה לפחות למעשה**

לשאלות הנוגעות ליכולותיהם הפרסונאליות של השניים יש להוסיף כמובן מספר גורמים חשובים ובראשם, התקציב הממשלתי הדל עקב הפסקת הסיוע החיצוני לרשות, וכן תפקודה של ממשלת האחדות הפלסטינית. במצבה הפיננסי הנוכחי של הרשות רפורמות כלכליות משמעותיות. אך במצב הפוליטי הנוכחי השורר ברשות ספק אם ניתן להוציא לפועל צעדים דרסטיים מעין אלה.

כך או כך, המשכו של מצב זה הולך ומרוקן מתוכן את מוסדות הרשות הפלסטינית. העובדה כי שירותים רבים ניתנים לתושבים שלא דרך הערוצים הממשלתיים, חוסר יכולתה של הרשות לכפות חוק וסדר ולהבטיח את ביטחונם האישי של אזרחיה, חוסר יכולתה לדאוג לפרנסתם (ולו מעצם היותה המעסיק הגדול במשק) ובעיקר אובדן האמון הציבורי בהנהגתה (הלאומית או האסלאמית), מאיץ את תהליך התפרקותה של הרשות הפלסטינית כגוף שלטוני אם לא להלכה לפחות למעשה.

## הערות

1. ראה לדוגמה דו"ח קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי ממאי 2007 בנוגע להגבלות התנועה המוטלות בשטחים: "Movement and Access Restrictions in the West Bank: Uncertainty and Inefficiency in the Palestinian Economy"
2. כל הנתונים במאמר זה לקוחים מתוך דו"ח הבנק העולמי: West Bank and Gaza Public Expenditure, Review: From Crisis to Greater Fiscal Independence, Vol. 1. February, 2007. הפרשנות של נתונים אלה בחלקה של כותבי הדו"ח ובחלקה של כותב מאמר זה.
3. על פי נתוני הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה תרם מגזר זה לתוצר המקומי הגולמי 19.9 אחוזים ברבע הראשון של שנת 2006 לעומת 14.3 אחוזים ברבע הרביעי באותה שנה. ראה: [http://www.pcbs.gov.ps/Portals/\\_pcbs/NationalAccounts/Table%202%20WEB%20E.htm](http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/NationalAccounts/Table%202%20WEB%20E.htm)
4. ראה דו"ח הבנק העולמי בנוגע לביצועים הכלכליים של הרשות בשנת 2006: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/WBGEconomicDevelopments2006.pdf>

זו מתבטאת, בין השאר, בסכסוכים בין המנגנונים השונים ובין פעילים חברי חמולות יריבות ובחוסר יכולתה של הממשלה להפוך לגורם הבלעדי האחראי להפעלת הכוח בשטחים. בקצרה, ניתן להגדיר מצב זה כאנרכיה חברתית-ביטחונית. הירידה באמון הציבור בממשלה ובמוסדותיה בעקבות מצב עניינים זה, עלולה בטווח הבינוני או הארוך להתגלות כהרת אסון לרשות וליכולתה להשפיע על אזרחיה.

במישור החברתי-לאומי, הולך וגובר הפער בין אוכלוסיית עזה לבין אוכלוסיית הגדה. ברצועה, בהיעדר מקורות פרנסה אחרים, מהווה התעסוקה במגזר הציבורי את מקור הפרנסה המרכזי עבור אלפי משפחות. נתון זה מתבטא, בין השאר, בשיעורי האבטלה הגבוהים – 36 אחוזים. לעומת זאת בגדה, ניתן למצוא מקורות פרנסה חלופיים. כך, באזור זה עלה שיעור המועסקים באופן מתון ב-9 החודשים הראשונים של שנת 2006. בין שני האזורים קיימים ממילא פערים רבים: פוליטיים, תרבותיים, כלכליים ואחרים. מציאות זו רק מחריפה פערים אלה ועשויה להקשות בעתיד על תהליכי גיבושה של מדינה פלסטינית ברת קיימא.

על מנת להיחלץ ממצב עגום זה, ממליצים מומחי הבנק העולמי על שורה ארוכה של רפורמות וצעדים כלכליים שונים. עם זאת, יש לזכור כי שניים מהשחקנים הראשיים אשר אחראים למצבה התקציבי הקשה של הרשות הינם אבו מאזן ושר האוצר הנוכחי, סלאם פיאד. האחרון כיהן כשר האוצר הפלסטיני בשנים 2002-2005. תחת הנהגתו אמנם השיגה הרשות הישגים רבים בתחום הכלכלי, בעיקר בכל הנוגע לשקיפות ולהתנהלות כספית תקינה. אך במקביל, תחת הנהגתם של השניים נוהלה בשנת 2005 כלכלת בחירות אגרסיבית, במהלכה הועלה שכרם של עובדי המגזר הציבורי בעשרות אחוזים, דבר אשר הביא את הגירעון התקציבי של הרשות לשיאו. צעד זה ואחרים שנקטו השניים הרעו משמעותית את מצבה הכספי של הרשות והותירו ירושה בלתי נסבלת לממשלה החדשה.

## JCSS Memoranda 2005–Present

- No. 90, May 2007, Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*.
- No. 89, March 2007, Ron Tira, *The Limitations of Standoff Firepower-Based Operations: On Standoff Warfare, Maneuver, and Decision* [English and Hebrew].
- No. 88, February 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: What Does it Mean, and What Can be Done*.
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].
- No. 86, November 2006, Uzi Rubin, *The Global Reach of Iran's Ballistic Missiles*.
- No. 85, September 2006, Aviezer Yaari, *Whom Does the Council Advise? A New Model for the National Security Council* [Hebrew].
- No. 84, August 2006, Yoram Schweitzer, ed. *Female Suicide Bombers: Dying for Equality?*
- No. 83, May 2006, Hussein Agha and Ahmad S. Khalidi, *A Framework for a Palestinian National Security Doctrine* [Hebrew].
- No. 82, February 2006, Ram Erez, ed., *Civil-Military Relations in Israel in Times of Military Conflict* [Hebrew].
- No. 81, January 2006, Meir Elran, *Israel's National Resilience: The Influence of the Second Intifada on Israeli Society* [Hebrew].
- No. 80, December 2005, Asher Tishler and Yoed Shefi, *The Optimal Structure of the Defense Industry in Israel: Significance and Implications* [Hebrew].
- No. 79, November 2005, Paul Rivlin, *The Russian Economy and Arms Exports to the Middle East*.
- No. 78, November 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Internationalization of Suicide Terrorism*.
- No. 77, September 2005, Mark A. Heller and Rosemary Hollis, eds., *Israel and the Palestinians: Israeli Policy Options* [Hebrew].
- No. 76, June 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Globalization of Suicide Terrorism* [Hebrew].
- No. 75, March 2005, Uzi Eilam, *L'Europe de la Défense* [Hebrew].