

הזירה הפנימית: הכרח לגבש מענים לאתגרי ביטחון הפנים והכלכלה

מאיר אלרן, אריאל היימן, מורן דיטש, מוחמד וותד, אפרים לביא, אסטבן קלור, עפר שלח, פנינה שרביט ברוך, ג'וני עיסא, תומר פדלון



אסטרטגיית הפנים עשויה להשתנות עם כינון הממשלה החדשה, בעיקר לגבי המשטר הדמוקרטי, מערכת האיזונים בין הרשויות והטיפול ברכיבי ביטחון הפנים

הפער באסטרטגיה הישראלית

טיפול מערכתי בלתי מספק מול מגוון האתגרים הקיימים בזירה הפנימית, לרבות הצורך בקידום החברה הערבית, שיפור תחושת הביטחון האישי והגברת ההיערכות בעורף לתרחישי חירום

מדיניות נדרשת בתחומי הפנים

שימור הדמוקרטיה המהותית תוך חיזוק האיזון בין שלוש הרשויות, חיזוק מעמד הרשות השופטת וביצוע רפורמות נדרשות, וכן:

- העצמה כמותית ואיכותית של גורמי אכיפת החוק, להגברת הטיפול באתגרי ביטחון הפנים
- חיזוק מערכתי ניכר של רכיבי החוסן הלאומי (העצמת הסולידריות החברתית, צמצום הפערים הסוציאליים והגברת האמון בין הקבוצות בחברה, וביניהן לבין מוסדות הממשלה)
- שיפור ההיערכות הנדרשת למקרי חירום אזרחיים

האסטרטגיה המומלצת

שימור הדמוקרטיה המהותית כמסגרת הנכונה והרצויה ליחסים תקינים בין האזרחים למדינה ולשלטון, בצד פעולה ממשלתית וציבורית לצמצום השפעים החברתיים והאלימות הגוברת ולהעצמת ביטחון הפנים

הצעדים המומלצים לפעולה

- שימור הדמוקרטיה המהותית, בדגש על חיזוק האיזון בין הרשויות; ב. גיבוש ויישום תוכנית חומש לחיזוק החוסן הלאומי על כל מרכיביו; ג. טיפול מתכלל לקידום החברה הערבית על כל חלקיה; ד. מהלך רב-שנתי לשיפור יכולות משטרת ישראל; ה. הגברת ההיערכות האזרחית למצבי חירום בתחומי העורף והמוכנות לרעידות אדמה

החברה הישראלית ההטרוגנית לוקה בפילוג עמוק, בשיסוי ובעוינות הדדית בין חלקיה ומגזריה. התופעה אינה חדשה, אך נראה כי היא מתעצמת בשנים האחרונות ומקבלת ביטויים אלימים יותר עם הזמן. מגמה זו גוברת גם בשל תרומת הרשתות החברתיות ועל רקע המשבר הפוליטי הנמשך, שהוא הן תוצאה והן גורם המעצים את הפילוג. משבר זה מקרין על הקצנת השיח ועל כרסום באמון הציבור במוסדות המדינה. כל אלה פוגמים במישרין בחוסן החברתי, אשר אמור להתבסס על לכידות בשאלות יסוד ועל אמון ומשילות הוגנת ואפקטיבית. פגיעה בחוסן החברתי משמעותה פגיעה בביטחון הלאומי, גם עקב הקושי להתמודד עם משברים פנימיים וחיצוניים והיכולת להתאושש מהם במהירות, אם יתרחשו. על פי סקר שנערך על ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי בדצמבר 2022, 64 אחוזים מהנשאלים מודאגים יותר מהמתחים החברתיים-לאומיים בתוך המדינה, לעומת 26 אחוזים בלבד המודאגים יותר מן האיומים הביטחוניים מבחוץ.

אי-היציבות הפוליטית והאיום על הדמוקרטיה

לאחר חמש מערכות בחירות שנערכו במהלך שלוש וחצי שנים הושגה בבחירות לכנסת ה-25 הכרעה המעניקה לימין, כגוש פוליטי מובחן, רוב פרלמנטרי מוצק יחסית. תוצאה זו מעוררת תקווה שעתה תקום ממשלה יציבה שתשרוד במלוא הקדנציה, תעביר תקציב מדינה ושריה יכהנו במשרדיהם פרק זמן סביר.

אומנם בכך תם לכאורה המשבר הפוליטי המתמשך, אולם חלק מתוצאותיו המזיקות עודן בתוקף. חמש מערכות הבחירות לא נסבו סביב נושאים רבים המחייבים הכרעה, מעניינים מדיניים וביטחוניים ועד כלכלה וחברה. העיסוק הבולט היה במערכת המשפט, שהוצבה כסמן זהות על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו ומתנגדיו. המסרים של המפלגות השונות ואופני הפצתם אך העמיקו את השסע בין קבוצות שונות בחברה.

במצב זה התחדדה המחלוקת אשר לאופייה של הדמוקרטיה הישראלית ולאיוזן הנדרש בין שלוש הרשויות – המחוקקת, המבצעת והשופטת, ונוצר חשש כי איוזן חיוני זה ייפגע. כך גם לגבי הרפורמות הנדרשות בהתנהלותו של בית המשפט ומערכת אכיפת החוק, העלויות לפגוע בעצמאותם של היועצים המשפטיים במערכת הממשלתית ובחלק מקבוצת שומרי הסף, ובשלטון החוק במדינה בכלל. חשש זה מועצם על ידי הצהרות כוונות של חלק מבכירי הקואליציה המתהווה, בין היתר על רקע התגברות התחושות של היעדר ביטחון אישי במרחב הציבורי, הנתפס על ידי רבים (36.3 אחוזים, על פי סקר המכון) כאיום הפנימי החמור ביותר, בצד יוקר המחיה והדיוור.

זאת ועוד, השתתפותה של מפלגה ערבית בקואליציה שכוננה על בסיס תוצאות הבחירות לכנסת ה-24, לראשונה בתולדות המדינה, לא הולידה אווירה של שינוי ופיוס. נהפוך הוא – האיבה בין יהודים וערבים שוב עמדה במרכז של מערכת הבחירות, בדומה לנושאים אחרים המבטאים פילוג זהותי, תרבותי או פוליטי.

התחדדה מחלוקת אשר לאופייה של הדמוקרטיה הישראלית ולאיוזן הנדרש בין שלוש הרשויות

הפגנת ה-80 אלף בכיכר התרבות שבתל אביב, 14 בינואר 2023

צילום: Gili Yaari/NurPhoto





לתופעות אלה נודעת השפעה שלילית חמורה על הדמוקרטיה הישראלית. אזרחים רבים חשים ניכור כלפי המערכת הפוליטית, שאינה נתפסת כעוסקת בבעיות המהותיות. על רקע זה נמשכת השחיקה באמון הציבור במוסדות המדינה, שהוא תנאי לפעולה אפקטיבית של גופי ממשל חיוניים. החשש לדמוקרטיה הישראלית אף גובר נוכח שחיקה בסדר הליברלי העולמי והתחזקות גורמים לאומניים במדינות מערביות.

הפגיעה האפשרית ביסודות המשטר הדמוקרטי עלולה להביא להחרפה ביחסים הפנימיים בישראל, בעיקר עם החברה הערבית, באופן שעלול להקרין לא רק פנימה אלא גם על היחסים עם הפלסטינים ועל יחסי החוץ.

מוכנות אזרחית לאירועי חירום והפרעות לסדר הציבורי

נוכח הסיכונים הממשיים שבפניהם ניצבת מדינת ישראל, מן הטבע ומידי אדם, ישראל רחוקה מלהיות ערוכה בצורה נאותה. בתחום הצבאי, בעיקר בנסיבות אפשריות של עימות עם חזבאללה ובמידה פחותה עם חמאס, צפוי העורף האזרחי – ריכוזי האוכלוסייה והתשתיות החיוניות – להיות נתון לפגיעות קשות ורצופות חסרות תקדים, אולי אף במשך שבועות לא מעטים, עקב תקיפות של נשק תלול מסלול, חלקו מדויק וכבד. מערך ההרתעה אומנם השתפר מאוד בשנים האחרונות, אולם מערך ההגנה האווירית יתקשה לעמוד באיום חמור וממושך, המיגון האזרחי אינו מספיק, היקף הנפגעים בנפש עלול להיות גבוה וצפויות הפרעות קשות לשגרה ולמשק. נסיבות כאלה יהוו אתגר לחוסן הלאומי.

על כן נדרשת עשייה רבה לשיפור ההיערכות, הן בתחומים ה"קשים" של הגנה ומיגון והן בתחומים ה"רכים" של חוסן ויכולת עמידה אזרחית תחת אש, על פי המודל המוצלח שנבנה ועמד במבחן במשך שנים באזור עוטף רצועת עזה, אך נעדר כמעט לגמרי בכל שאר המרחבים האזרחיים הצפויים להיפגע.

רמת המוכנות האזרחית נמוכה הרבה יותר מול תרחישים צפויים של אסונות טבע, ובעיקר רעידות אדמה קשות. לאחרונה חלה התקדמות בממד ההתערעה, נוכח השלמתה המבצעית של מערכת 'תרועה' להתרעה קצרת מועד. ואולם הנזקים הקשים הצפויים ייצרו משבר חמור עד כדי אסון בקנה מידה היסטורי, שההתאוששות ממנו תהיה ממושכת מאוד והשלכותיה על הביטחון הלאומי יהיו מרחיקות לכת.



גם המוכנות להתמודדות עם הפרות סדר נרחבות מצד גורמים רדיקליים קיצוניים, בעיקר אלה בעלות אופי לאומני בחברה הערבית והיהודית, רחוקה מלהיות מספקת. משטרת ישראל אינה חזקה דיה ואינה ערוכה במידה מספקת להתמודדות עם שלל המשימות החיוניות המוטלות עליה גם באופן שוטף, ונדרש שידוד מערכות נרחב לטווח הארוך, גם לצורך התמודדות עם משברים. לכן יש לחזק בממדים אלה את היכולות האזרחיות, על פי תוכניות שחלקן סוכמו אך רובן לא יושמו.

מערכת היחסים בין ערבים ליהודים בישראל

התחום הפנימי האקוטי ביותר, המחייב התייחסות מערכתית דחופה ומעמיקה, הוא היחסים הבעייתיים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי. המהומות שהתחוללו במאי 2021 במהלך מבצע 'שומר החומות' מול חמאס ברצועת עזה המחישו את חריפותו ומרכזיותו של אתגר זה ויצרו מסגרת התייחסות תפיסתית חדשה ומאיימת. כך אמר (ב' 11 בספטמבר 2022) ראש השב"כ רון בר:

חזרה על אירועי שומר החומות עלולה ליצור נזק בלתי הפיך [...] החברה הערבית בכללותה נמצאת במגמת השתלבות. רוב ערביי ישראל הם אזרחים נורמטיביים שמעשירים את המדינה, מייצרים לה פנים מגוונים יותר ומעדיפים את ההשתלבות [...] [עם זאת] המגזר סובל מארגוני הפשיעה והבדואים סובלים גם [...] מבעיות נוספות. גם כאן הרשתות החברתיות מעצימות את האתגר [החברתי], שעל רקע ההסתה הופך במהירות לאתגר ביטחוני. יש להניח שהסבירות להתפרצות אלימה בערים הערביות והמעורבות קיימת. ככל שההסתה [הדתית] סביב אל-אקצא תגבר, הסבירות הזו תעלה.

הציבור הערבי ממשיך להיות מעוניין להשתלב במדינה ובחברה במסגרת אזרחות משותפת ושוויונית. בצד זאת, גוברת בקרב תחושת האכזבה והתסכול מהניסיון ההיסטורי של שילוב מפלגה ערבית בקואליציה היוצאת. התקווה כי תושג הכרה בלגיטימיות של הקול הערבי, שתביא בתורה להאצת תהליכי ההשתלבות והשיתוף, התפוגגה אל מול התחזקות המגמות האנטי-ערביות בחברה היהודית על רקע כניסת רע"ם לממשלה, ונשמעו טענות כאילו בשל כך נוצרה סכנה לאופייה היהודי של המדינה. תוצאות הבחירות לכנסת ה-25 הצביעו על מגמות סותרות במרווח שבין השתלבות לבדלנות, ובכל מקרה קטעו את המגמה החיובית של שילוב פוליטי.

האיטיות ביישום תוכניות החומש לפיתוח ולקידום החברה הערבית, כולל התוכנית האחרונה ועתירת התקציבים (מס' 550 מאוקטובר 2021); החשש מפני פגיעה בהן עם כינון הממשלה החדשה, שבה יהיה ייצוג ניכר למפלגות ימין קיצוני, ושוב לא יהיה בה ייצוג למפלגות ערביות; הקשיים בריסון הפשיעה והאלימות בחברה הערבית עצמה; הנרטיב המהדהד בדבר "כישלון הניסוי" של שותפות רע"ם בקואליציה; והפיצול הפנימי בפוליטיקה הערבית, הפוגע בייצוג החברה הערבית בכנסת – כל אלה גורמים למשבר ציפיות

**נמשכת השחיקה באמון הציבור
במוסדות המדינה. החשש
לדמוקרטיה הישראלית אף גובר
נוכח שחיקה בסדר הליברלי העולמי
והתחזקות גורמים לאומניים
במדינות מערביות**

חרף ולחוסר אמון במדינה. יש בכך כדי לעודד מגמות קיצוניות ואף בדלניות ולמנוע התפתחות חיונית של חברה ישראלית רב־קהילתית מתפקדת ובעלת זהות אזרחית משותפת.

ישראל נמצאת בצומת דרכים מכרעת אשר לנושא רגיש זה. הנסיבות הנוכחיות עלולות לחזק מגמות שליליות חריפות ביחסי החברה הערבית עם המדינה ועם החברה היהודית. ניתן להעריך כי גורמים קיצוניים בשתי החברות עלולים לתרגם את עוינותם ההדדית לשפת הלאומנות האלימה, המבוססת על שנאה, בריונות וגזענות. זו עשויה להידרדר במהירות עד כדי חיכוך והתנגשויות בהיקפים נרחבים, בעיקר על רקע אירועים אלימים ביהודה ושומרון, במזרח ירושלים ובמקומות הקדושים. זאת בייחוד אם המשטרה לא תשכיל להרתיע, להתריע ולדכא תסיסה במהירות וביעילות.

התפתחויות כאלו מבטאות תחזית מסוכנת לחברה הישראלית. יש בהן כדי לפגוע בקידומם ובהשתלבותם של הערבים בחיי החברה, הכלכלה והפוליטיקה על

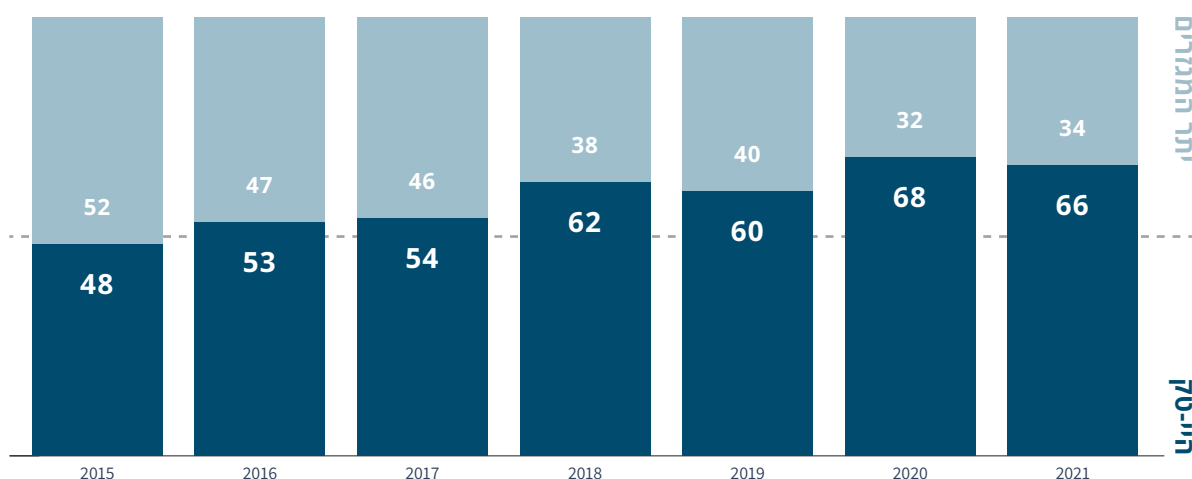
בסיס אזרחות מלאה ושווה, ומדובר באינטרס בעל חשיבות לאומית עליונה לחוסנה החברתי, הכלכלי, השלטוני והערכי של ישראל.

אי לכך נדרש להטמיע את העובדה שרוב הציבור הערבי ומנהיגותו הארצית והמקומית מעוניינים לשתף פעולה עם המדינה ולהשתלב בה, כדי להביא לקידום ולפיתוח החברה הערבית, לעצור את גל האלימות והפשעה בקרבה ולהעמיק את התפתחותה. על הממשלה לחזק מגמה חיובית חשובה זו. לכן יש לאמץ ולהבליט מדיניות ברורה, שתכליתה להביא להכלה ולניעות חברתית ופוליטית שוויונית של האזרחים הערבים בכל תחומי החיים. מדיניות זו מחייבת ליעל, להאיץ ולקדם בנחישות את יישומן של תוכניות החומש השונות, ובראשן את התוכניות לצמצום האלימות והפשעה, בשיתוף פעולה מרבי עם ההנהגה הפוליטית הארצית והמקומית של החברה הערבית, וכן עם נציגי החברה האזרחית הערבית.

המצב הכלכלי

בשנה האחרונה התאפיינה הכלכלה הישראלית בחוזק מאקרו־כלכלי מרשים, בפרט נוכח הזעזועים העוברים על הכלכלה העולמית. המשק הישראלי המשיך במגמת השיפור שנרשמה עם ההתאוששות המהירה ממשבר הקורונה. הכנסות המדינה ממיסים צפיות להיות גבוהות ב־10 אחוזים מהתחזיות המוקדמות ולעמוד על 456 מיליארד ש"ח; היצוא צפוי לגדול ב־15 אחוזים ולעמוד על 165 מיליארד דולר בהובלת תעשיות ההיי־טק – ה"קטר" האחראי על מחצית היצוא; וכן, התחזית של יחס החוב/תוצר צפויה להצטמצם ל־65 אחוזים בסוף השנה.

משקל יצוא שירותי ההיי־טק מסך שירותי היצוא (באחוזים)



מקור: עיבוד לנתוני מכון היצוא, דצמבר 2021

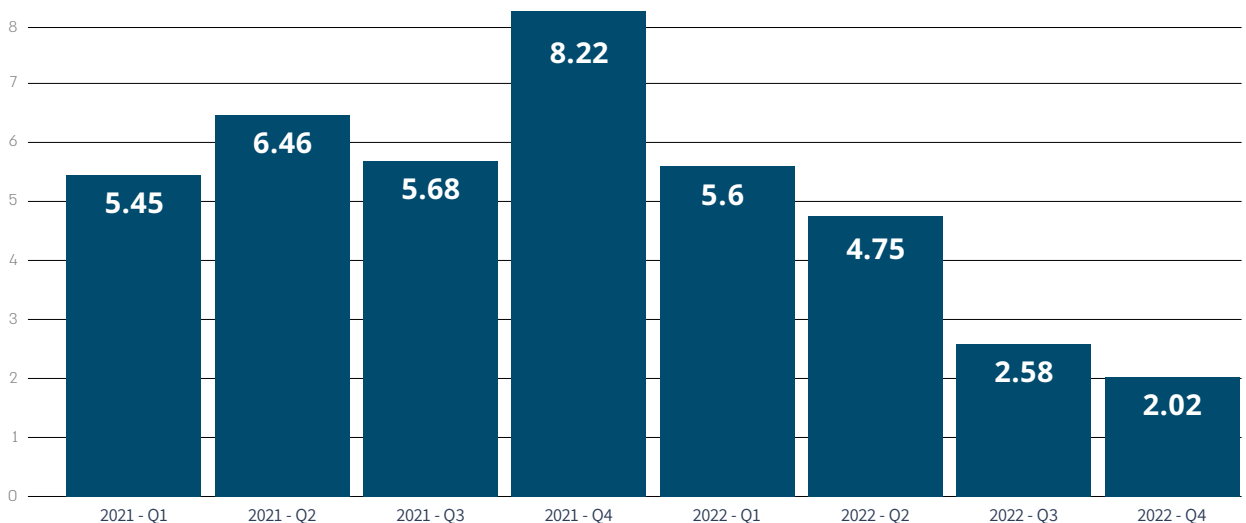
נדרש להטמיע את העובדה שרוב הציבור הערבי ומנהיגותו מעוניינים לשתף פעולה עם המדינה ולהשתלב בה, כדי להביא לקידום ולפיתוח החברה הערבית, לעצור את גל האלימות והפשיעה בקרבה ולהעמיק את התפתחותה

המשק מפגין איתנות כלכלית באופן יחסי גם לכלכלה העולמית, שמושפעת בין היתר ממלחמת רוסיה-אוקראינה, מבעיות בשרשראות האספקה ומחזרתה של האינפלציה לקדמת הבמה אחרי היעדרות של 35 שנה. כל אלה משפיעות גם על הכלכלה הישראלית, אך בעצימות נמוכה לעומת מדינות מפותחות אחרות. הטלטלה בשוקי העולם אילצה את בנק ישראל להעלות בהדרגה את הריבית במשק מרמה אפסית ל-3.75 אחוזים. ועדיין, תחזית האינפלציה השנתית, העומדת על כארבעה אחוזים, נמוכה במידה משמעותית מזו שנרשמה במדינות ה-OECD הודות לגורמים מרסנים, לרבות הסתמכות על גז מקומי, המנטרל את השפעות המלחמה באוקראינה, וכן השקל החזק, המוזיל את עלויות היבוא. כלכלת ישראל זכתה למחמאות מארגונים כלכליים בינלאומיים והשנה צפויה להסתיים בצמיחה מרשימה של כ-5.5 אחוזים.

מבט לשנת 2023: התחזיות העגומות לכלכלה העולמית צפויות להשפיע גם על ישראל, אם כי ברמה פחותה במידה ניכרת ביחס למדינות מפותחות, כפי שבא לידי ביטוי בתחזיות המאקרו של בנק ישראל. התוצר צפוי לצמוח בכשלושה אחוזים, לעומת תחזיות מוקדמות על צמיחה גבוהה יותר, ואילו שיעור האבטלה צפוי לעלות ל-3.5 אחוזים, כך שהמשק צפוי להישאר בתעסוקה מלאה גם בשנת 2023. עם זאת, היקף היצוא צפוי לרדת נוכח התחזית למיתון ביעדי הסחר המרכזיים של ישראל, דוגמת מערב אירופה. כמו כן, ההאטה העולמית צפויה להשפיע גם על השקעות החוץ הישירות בישראל, ולכן יש תחזית להכנסות נמוכות יותר ממיסים לעומת שנת 2022. ייתכן גם כי אי-היציבות הפוליטית בשנים האחרונות בישראל תשפיע לרעה על המדדים הכלכליים בשנה הקרובה, אלא אם תוקם ממשלה יציבה שתעביר תקציב מדינה באביב 2023 ותשכיל לקבל החלטות הולמות להגברת הצמיחה והחוסן הכלכלי.

מול תחזית זו ניתן להצביע על התרומה הלא-שווה של קבוצות שונות לצמיחה הכלכלית בישראל כעל אתגר פנימי צפוי. בשנים האחרונות הכלכלה הישראלית מפגינה אומנם ביצועים מרשימים, אולם לא כולם שותפים להצלחה ורבים מאזרחי ישראל נותרו מאחור, כפי שהומחש בעת משבר הקורונה ועקב העלייה התלולה ביוקר המחיה בכלל, ובמחירי דיור ושכירות בפרט. הכלכלה מתבססת על ענף ההייטק הדומיננטי, שאומנם מסייע גם לענפים נלווים אך אינו תורם לאוכלוסיות המתקיימות משכר מינימום, או לאלה שאינן שותפות בשוק העבודה ואינן נספרות בנתוני האבטלה. לכן, כמשימת-על, הממשלה חייבת ליזום פרויקט לאומי לשילוב כל האוכלוסיות בכלכלה, באמצעות תוכניות להקניית מיומנויות נדרשות במשק.

גיוסי הון בהייטק לפי רבעון (במיליארדי דולרים)



מקור: דוח ההייטק של IVC ולאומי טק

האתגרים הכלכליים החיצוניים עשויים להביא להאטה במשק בשנה הקרובה ולהוביל לפגיעה נוספת בשכבות החלשות. עם זאת, ההאטה בקרב שותפות הסחר המרכזיות של ישראל אינה חייבת לבשר בהכרח על האטה משמעותית ביצוא. יש מדינות, בכללן אלו שחתמו עם ישראל על 'הסכמי אברהם', שהרוויחו מהעלייה במחירי האנרגיה, והן עשויות להוות אלטרנטיבה ראויה ליצוא הישראלי.

סיכום ותמצית ההמלצות המערכתיות

שנת 2023 צפויה להיות מאתגרת בכל הקשור לזירה הפנימית. על מנת לאפשר התמודדות הולמת עם אתגרים כבדי משקל, נדרשים בעיקר המענים המערכתיים הבאים:

- הקמת ממשלה יציבה, שתעצים את הביטחון הלאומי באמצעות חיזוק רכיבי החוסן החברתי, ובמסגרת זו תשמור על הדמוקרטיה המהותית, תוך הקפדה על עצמאותה ומעמדה של מערכת המשפט וחיזוק גורמי אכיפת החוק והסדר הציבורי.
- פעולה נחושה לצמצום החשדנות והעוינות ההדדית בין המיעוט הערבי לרוב היהודי במדינה, בעיקר על ידי קידום מהלכי עומק לשילוב הציבור הערבי במרקם הישראלי. זאת באמצעות מימוש אפקטיבי של תוכניות החומש כגורם ממתן כלפי הציבור הערבי, וכן מאמץ מכוון להתמודדות יעילה עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית.
- חיזוק מודגש של גורמי אכיפת החוק, ובעיקר חיזוק איכותי וכמותי של משטרת ישראל בתהליך רב-שנתי, כך שתוכל להתמודד בהצלחה עם מגוון משימותיה.
- שימור יכולת התפקוד והמבנה הבסיסי של משרדי הממשלה, בעיקר משרדים מובילים ורגישים כמו משרד הביטחון ומשרד החינוך. זאת בצד הקמת מנגנון ממשלתי (במקביל למטה לביטחון לאומי – המל"ל) שיהיה אחראי על תכלול התכנון והביצוע של מהלכי עומק רב-ממדיים הנדרשים לזירה הפנימית, תוך מתן עדיפות למרחב החברתי-כלכלי ולהיערכות הנדרשת להתמודדות עם אסונות המוניים.

