

המכון למחקרי ביטחון לאומי INSS בהתרעה דחופה:

צבא העם בסכנת פירוק – אנחנו בדרך לצבא חלש ולמציאות שמסכנת את משוואת ההרתעה האזורית, כל זאת אל מול איומים גוברים במגוון חזיתות. קוראים לעצירה מידית של החקיקה החד צדדית וחתימה לשינויים בהסכמה רחבה

המכון למחקרי ביטחון לאומי פרסם לפני ארבעה חודשים התרעה אסטרטגית חריגה, שפרטה את אשר עלול לקרות אם קידום הרפורמה המשפטית תימשך, ומולה תתעצם המחאה. לצערנו את אשר התרענו מפניו התגשם בחלקו הגדול, והפגיעה בביטחון הלאומי של ישראל הפכה למציאות: הטלטלה העזה שעוברת על צה"ל ומערערת את יסודות צבא העם; שחיקת ההרתעה מול אויבינו; התערעורת היחסים המיוחדים עם ארה"ב; החלשת הכלכלה ובפרט ההיי טק; העמקת השסעים בחברה והחלשת החוסן הלאומי בכללותו. נזקים אלה יוחרפו עד מאוד אם צד אחד יכריע את השני, ועל כן המוצא היחיד הינו עצירה מידית מוחלטת של הרפורמה המשפטית ובעקבותיה עצירת המחאה, ופתיחה במעשה פוליטי-מנהיגותי שישקף את רצון הרוב העצום של העם: הדברות אמיתית על היסודות החוקתיים של מדינת ישראל, תוך כדי הפניית מרב המאמצים והמשאבים השלטוניים להתמודדות עם הבעיות הבוערות של הביטחון הלאומי ושל החברה והכלכלה.

1. מאפייני המשבר הפנימי

המשבר הפנימי בישראל, שפרץ בעקבות היוזמה המשפטית של הממשלה (ינואר), הינו החמור שחוותה המדינה מאז הקמתה. הוא כבר מזמן אינו נסוב רק על המרכיבים השונים של המחלוקת המשפטית. הוא גלש למחוזות רחבים ועמוקים הרבה יותר, על רקע מפגש מטלטל של משבר פוליטי ומנהיגותי אקוטי, הנמשך כבר כארבע שנים, עם משבר חברתי עמוק, הנמשך בצורות שונות כבר עשרות שנים. היוזמה המשפטית שמשה בעיקר כ"טריגר" לפרוץ משבר רב ממדי, ללא תקדים, העוסק בסוגיות יסוד של אופייה, זהותה ואופן התנהלותה של המדינה. כל זאת, תוך הידרדרות מהירה להתמודדות חריפה בין מרכיבים של האליטות, הישנה מול החדשה, על מבנה הכוח הפוליטי בישראל, בין הכוח הפרלמנטרי - ממשלתי לבין הכוח החוץ – פרלמנטרי, המתבסס על התופעה הייחודית של המחאה הציבורית רחבת הממדים.

עד כה הצליח המאבק בין המחנות הניצים להימנע מאלימות פיזית, וזאת, למרות האלימות המילולית המוקצנת המלווה את המשבר ומחריפה עם המשכו. גם המשטרה מנהלת את האירועים עד כה בצורה סבירה. זו נקודת אור חשובה. עם זאת, הפוטנציאל של הידרדרות קיים גם כאן. אין להוציא מכלל אפשרות מקרי אלימות מקומיים או אף נרחבים. ויש גם המציגים אפשרות של מלחמת אחים. חלילה. יש לעשות הכול שתרחיש כזה לא יתקיים.

המשבר המתמשך מציב אתגר ענק ליציבות במדינה ולמרכיבים חיוניים של ניהול ושמירת הביטחון הלאומי. מדובר כבר על פגיעה קשה בחוסן החברתי של ישראל. לכך משמעות קשות על יכולתה של ישראל להתמודד עם הפרעות שונות, חיצוניות או פנימיות, מהטבע או מידי אדם. פגיעות כזו מקשה על תפקוד המערכות השונות לנהל את המדינה הלכה למעשה. היא גם מקשה על ההתאוששות הנדרשת מההפרעות הצפויות. במקרה הנוכחי, ניצבת כבר השאלה האם תדע מדינת ישראל להתנהל בצורה "נורמלית" לכל אורכו של המשבר (בהנחה שהוא עשוי עוד להימשך זמן רב), ויותר מכך, האם יהיה בכוחה למצוא דרכים להביא לסיומו, והאם יעמוד לה כוחה, לאחר שהמשבר יסתיים, להתאושש ממנו בצורה סבירה ואולי אף לצמוח ממנו.

ישראל מתאפיינת כבר עשורים רבים כמדינה הטרוגנית, מפוצלת ומקוטבת. היוזמה המשפטית גרמה לפריצת מרכיבים אלה החוצה, עד כדי איום קיומי על החוסן הלאומי ובמסגרתו על הסולידריות ההכרחית, המהווה בסיס ליכולת תפקודית מינימלית. המשבר הנמשך הולך והתפתח והשליטה בו אינה יכולה להיות מלאה. הוא כבר הגיע לממדים של אסון לכשעצמו. יש לעשות הכול כדי להפסיקו.

2. הפגיעה בכשירותו של צה"ל ומערכות הביטחון האחרות

השירות הצבאי הפך בחודשים האחרונים לקו החזית של השבר הפנימי בישראל. מגמה זו עתידה להחריף אם תעמוד במרכזו של המושב הבא של הכנסת חקיקת מתווה הגיוס, שלראשונה תפטור בחוק את המגזר החרדי משירות בגופי הביטחון. פעולות החקיקה הנוכחית כבר הביאו אלפי אנשי מילואים בתפקידים חיוניים להודיע על הפסקת ההתנדבות לשירות; החקיקה המתוכננת עלולה להזיק קשות למערך המילואים (ראה פירוט להלן), לפגוע קשות בהתגייסות לשירות משמעותי ובהישארות בצה"ל ואף להביא למהלכים שיאיימו על עצם קיומו של "צבא העם".

כבר בטווח המיידי צפויה פגיעה בכשירותם של מערכים חיוניים באוויר, במודיעין, במבצעים המיוחדים וביחידות מובחרות. זאת, כאשר סכנת העימות הרב-זירתית מתגברת, אויבי ישראל בכל החזיתות חשים ביטחון מוגבר עקב מה שהם מזהים כחולשה פנימית, והממשלה אינה מטפלת כלל בבעיות היסוד, כולל אלה החשובות לחיזוקו של צה"ל. משבר כלכלי וחברתי יקשו עוד יותר על פתרון של בעיות אלה.

המטה הכללי של צה"ל אינו יכול להתמודד עם בעיות אלה, השייכות רובן ככולן למישור האזרחי המובהק, ואינו מקבל עד כה מן הדרג המדיני גיבוי או קשב ראוי לאזהרות שמשמיעים הרמטכ"ל ואלופיו. גם אם בעת חירום יתייצבו אנשי המילואים, את הפגיעה בכשירות, בלכידות היחידות ובלגיטימציה החיונית לפעולה אי אפשר יהיה לתקן.

האיומים הביטחוניים על ישראל החריפו בעת האחרונה: האיום הנשקף מאיראן משמעותי יותר, המתרחק בצפון רבה, חיזבאללה מאתגר את ישראל ואף מתגרה בה, וביהודה ושומרון ובמרכז ישראל פיגועים חוזרים ונשנים מחד גיסא ומבצעים צבאיים מאידך גיסא. צה"ל מתוח עד צוואר בפעילות מבצעית, דבר המביא לפגיעה באימוני יחידות היבשה ובכך לכשירותם.

למה שמתרחש בצה"ל בעקבות המשבר הפוליטי-חברתי יש הקרנה ותהודה גם בארגוני הביטחון האחרים, בהתאמה למשימותיהם ולצורת התנהלותם. מדובר בשב"כ, במוסד ובוועדה לאנרגיה אטומית, שבמקרה הטוב עבודתם החיונית מופרעת על ידי הסטת הקשב של הנהלותיהם ושל היחידות השונות מייעודם העיקרי והמבצעי.

במקביל, נמצאת משטרת ישראל מאותגרת מאוד בחודשים האחרונים. מלכתחילה מתאפיינת המשטרה בחולשה מבצעית מול משימות השגרה והחירום שלה. הדוגמה הקשה במיוחד קשורה להתמודדות המשטרה עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, הגואה לאחרונה למספרים מזוועים של מקרי רצח. הפעילות המשטרתית עד כה מול האתגר של הפגנות המחאה, הכוללות גם הפרות סדר, ראויה ככלל לשבח. עם זאת, המשך האתגר הזה וההתפתחויות בפנים המשטרה ובמעטפת המיניסטרילית שלה מעוררים דאגה. במקום להשתקם, משטרת ישראל עסוקה עתה מעל לראשה בשימור הסדר הציבורי.

3. מערכת המילואים – החולייה הרכה של צה"ל

המשבר הפוליטי-חברתי משפיע במישרין על כשירותו של המערך, כמו גם על עתידו והיכולת לשמרו במודל ובמבנה הקיימים. פעולות הפסקת ההתנדבות של קצינים ולוחמים רבים, בעיקרם ביחידות עילית, מערער את הלגיטימציה של הגיוס למילואים. מפסיקי ההתנדבות חשים שהחוויה בינם לבין המדינה הופר, ושהם מאוימים על ידי בית הדין בהאג.

הפגיעה במערך המילואים בטווח הקצר עלולה להיות בחוסר יכולת לבצע משימות מסוימות, בעיקר בחיל האוויר. את זה ניתן לתקן בפרק זמן לא ארוך. הסכנה הגדולה היא בתהליכים ארוכי הטווח שמובילים לאיום על עצם קיומו של המערך בכלל ועל מה שנותר ממודל צבא העם. מערך המילואים מושתת על התנדבות, על לכידות, ועל כשירות מבצעית. את רוח ההתנדבות והלכידות של היחידות. את אלה יהיה קשה מאוד לתקן, דבר שעלול להוביל לירידה בתפקוד הצבא בעת לחימה.

יש לצפות שמה שקורה במחאת המילואים ישפיע במוקדם או במאוחר גם על מערך החובה, הקבע, ועל המועמדים לשירות ביטחון.

צה"ל מדגיש שהיתרון היחסי שלו הוא באיכות לוחמיו, בלכידות, ובסולידריות של מערכיו. יתרונות אלו מאתגרים כיום, גם על ידי חדירה של שיח פוליטי מקוטב לשורותיו. הפגיעה בהם מערערת את יסודות הצבא, ואת יכולתו למלא את משימותיו.

4. התערעורת המצב הכלכלי, הבסיס החינוכי לביטחון הלאומי

קיימת קורלציה ברורה בין המשבר הפוליטי-חברתי לבין מצב הכלכלה הישראלית הנחלשת. בשנים האחרונות כלכלת ישראל גילתה חסינות מרשימה. אולם, אי הוודאות סביב הרפורמה המשפטית הובילה לשינוי כיוון. מאז ינואר, מדד תל אביב 125 רשם ירידות יחסיות, בשעה שמקביליו בארה"ב (S&P 500) ובאירופה (Stoxx 600) רשמו עליות ניכרות. בעניין חולשת השקל, התייחס נגיד בנק ישראל בתחילת יוני לקשר בין אירועים הפנימיים לבין היחלשותו של השקל בשוק המט"ח הבינלאומי. היחלשות השקל מייקרת את הייבוא לישראל ובכך תורמת את חלקה ליוקר המחיה, סוגייה נוספת אשר לא זוכה להתייחסות ראויה נוכח המשבר.

כמובן שהדברים קשורים ומשפיעים גם על תהליכים אחרים. אי הוודאות השוררת במערכת הפנימית פוגעת בתכנון כלכלי ארוך טווח ופוגעת בהשקעות הזרות. אחד מההסברים להתחזקותו של השקל בשנים האחרונות הייתה ריבוי ההשקעות הזרות, בעיקר בהייטק הישראלי. אלה התמעטו בתקופה האחרונה נוכח אי הוודאות הפוליטית.

לפי דוח של לאומיטק ו-IVC מיוני 2023, במחצית הראשונה של השנה ההשקעות בהייטק היו הנמוכות ביותר מאז 2019. דו"ח של הרשות לחדשנות בשלהי יוני 2023 הראה כי לא ניתן יותר להאשים את ההאטה העולמית. זאת, שבשעה שההייטק העולמי מתאושש, השוק המקומי מתקשה להתרומם. לתופעה זו עשויות להיות השלכות נרחבות על "הקטר הלאומי" לטווח הארוך.

המשבר הפנימי מונע עיסוק ממוקד במאבק ביוקר המחיה והגברת התעסוקה בקרב סקטורים מוחלשים ואף מקצין אותם. לראייה, התקציב שעבר נעדר מחוללי צמיחה, מעודד היעדר לימודי ליבה ומצמצם את יכולות הקופה הלאומית להפנות תקציבים לענפים חיוניים.

5. הפגיעה בהרתעה הישראלית – החרפת האתגר מצד חזבאללה

בהתרעה הקודמת הצבענו על העלייה בהתגריות מצד חזבאללה מאז תחילת המשבר הפנימי בישראל ועל נכונותו ליטול יותר סיכונים מבעבר, באופן העלול להוביל להסלמה בגבול הצפון. והנה בחודשים האחרונים ניכרת עליית מדרגה נוספת בהיקף הפעילות שמבצע חזבאללה לאורך הגבול, המגבירות את המתיחות בין צה"ל לארגון ואת החשש להידרדרות לעימות צבאי. מדובר בעיקר בהרחבת הנוכחות של פעילי חזבאללה לאורך הגבול, כשחלקם מאיישים את עמדות התצפיות שהתרבו; בניסיונות בוטים של פעילי חזבאללה ותומכיהם לחצות את הקו הכחול ובמאמצים לחבל במכשול הישראלי. במחצית יוני נחשף דבר הקמת שני אוהלים בסמוך להר דב, מעבר לקו הכחול בשטחה הריבוני של ישראל, ובהם הוצבו פעילים חמושים של הארגון. במקביל ניכרת גם עליית מדרגה במערכה התודעתית שמוביל חזבאללה, כולל הפצת סרטונים על כיבוש שטחים בצפון ישראל.

אמנם, יש סיבות מקומיות לכל הפרובוקציות האחרונות של חזבאללה בסמוך לקו הכחול, אך ניכרת בהן תעוזת יתר של הארגון, הנובעת מהתחזקות ביטחונו העצמי ונכונותו ליטול סיכונים נוכח קריאתו את ההשלכות של המשבר הפנימי החריף בישראל והמתח המחריף בין ישראל לארה"ב, העשויים לבשר חולשה ורפיון צבאי שלה. יש להניח כי מבחינת חיזבאללה לישראל אין עניין לנקוט פעולה צבאית חריגה מולו. התפתחויות אלה עלולות להשפיע לרעה על ההרתעה של ישראל, כפי שהעיד על כך נסראללה בנאומו (12 ביולי) בו טען כי כושר הרתעה של ישראל התכרסם, בעוד זה של חזבאללה הולך ומתחזק. להערכתנו, גם לחזבאללה אין עניין במלחמה עם ישראל, אך המתיחות הנוכחית מגבירה את הסיכון להתדרדרות לעימות צבאי.

6. ההקשר האיראני

איראן מצויה בתחושת הישגיות גבוהה מזה תקופה ארוכה. זו נובעת משורה של התפתחויות שמשחקות לידיה: תוכנית הגרעין ממשיכה להתקדם ללא הפרעה ואיראן צוברת כמויות גדולות של אורניום מועשר שמקדמים אותה יותר ויותר לסף גרעיני. היחסים עם רוסיה אמנם אינם נעדרי בעיות אולם התלות של מוסקבה באמל"ח איראני נמשכת והיחסים בזירה האזורית ממשיכים במגמה של החזרת יחסים דיפלומטיים הן במפרץ והן בדיאלוג איטי יותר עם מצרים, כמו גם הידוק יחסים עם אלג'יריה וחידוש הידברות עם סודאן. המגעים להסדרה כלשהי עם ארה"ב שיביאו להפשרת כספים ולהסרה חלקית של הסנקציות לא צלחו בינתיים, אבל אין איום ממשי על איראן בסבא"א.

האירועים בישראל, הן בהיבט הכשירות של צה"ל והן בפגיעה ביחסים עם ארה"ב, מעודדים את איראן להמשיך במדיניותה ומחזקים את תחושת הביטחון שלה שאין כל איום ממשי על התקדמותה בתוכנית הגרעין ובכל פעילויותיה החתרניות האחרות. הנרטיב שישראל דועכת ואיראן עולה, עלול להיתפס כמסר תיאולוגי - היסטורי העלול לעודד יוזמות איראניות נוספות.

7. ההקשר הפלסטיני

בזירה הפלסטינית מתממשת מהפכה מקבילה לזו המשפטית, המתמקדת בשינוי התפיסה והאופן שבו שולטת מדינת ישראל בשטחי יהודה ושומרון (י"ש). המהפכה נועדה לקבע את שליטת ישראל ביו"ש ולסכל כל אפשרות להסדר עתידי בין ישראל ליישות פלסטינית. מדיניות זו באה לביטוי באימוץ למעשה של אסטרטגיה חדשה, שתמציתה להביא להכרעת השאיפות הלאומיות של הפלסטינים, לחיסול האופציה המדינית להסדר, להכשרת התנאים לסיפוח כל שטחי C למדינת ישראל, ובהמשך ליצירת מצב¹ יאות של 'מדינה אחת עם עליונות יהודית'. אסטרטגיה זו באה לביטוי:

- בניצול ההסלמה בטרור "לתשובה ציונית הולמת" - בהקמת התנחלויות, בהרחבת התנחלויות שמחוץ למכשול הביטחוני, בלב השטח הפלסטיני, בהקמת מאחזים לא מורשים ובסלחנות למעשי אלימות ונקם של מתנחלים.
- בהעברת הסמכויות האזרחיות ביהודה ושומרון לשר בצלאל סמוטריץ', תוך החלשת סמכויות המפקד הצבאי (הריבון בפועל בשטח). שינוי הכללים והתהליכים לאישורי בנייה בהתנחלויות והעברת יחידת הפיקוח לשליטה של השר סמוטריץ' מאפשרים הרחבת הפיקוח על בנייה פלסטינית לא חוקית והעלמת עין מבנייה ישראלית לא חוקית. התוצאה היא שחיקת הצרכים והשיקולים הביטחוניים, תוך העדפת השיקולים ההתיישבותיים.

8. התייחסות העולם הערבי – ערעור מגמות של נורמליזציה?

העולם הערבי עוקב בעניין אחר המשבר הפנימי בישראל והשלכותיו. התמונה המצטיירת שם הינה של פגיעה בעוצמתה הצבאית והכלכלית של ישראל ובגיבוי הבינלאומי שלה, בעיקר מצד ארה"ב. אלה עלולים לחזק בראייתן תפיסה לפיה נשחקים מרכיבי העוצמה של ישראל. תפיסה כזו של ישראל מוחלשת עלולה להשפיע לרעה על יחסי ישראל ומדינות ערב. עד כה נמנעו מדינות ערב, ככלל, מהתייחסויות פומביות למשבר הפנימי בישראל. תגובות חריפות למדי נשמעו בהקשר לאלימות הגוברת של יהודים כנגד כפרים פלסטינים. למדינות להן הסכמי שלום עם ישראל יש ענין לדבוק בהם, תוך ציפייה שישראל תפעל לכל הפחות לייצב את המצב הפנימי, ולשקם את מצבה הכלכלי.

ההסלמה בטרור ובפעילות צה"ל בזירה הפלסטינית, לצד המדיניות הישראלית בנושא הפלסטיני, מעמידים במבחן את יכולתן של המדינות הערביות הפרגמטיות לאזן בין הצורך לשמר תדמית של דאגה למצבם של הפלסטינים ובו בזמן לשמר ולקדם את קשריהם עם ישראל.

כתוצאה מכך יש פעלתנות גוברת לתמיכה בפלסטינים מצד חלקן ובגינזיים חריגים כלפי ישראל בפורומים בינלאומיים. התפתחויות אלה עשויות להקשות על התקדמות בנורמליזציה עם מדינות הסכמי אברהם ולהתקדמות לקראת נורמליזציה, וודאי פומבית, עם סעודיה. יש לדייק, הסוגיה הפלסטינית אינה סוגיה מרכזית בהרחבת הנורמליזציה, כל עוד הזירה הזו אינה מייצרת כותרות שהמתסיסות את הציבור הערבי. תמונות של אלימות מתנחלים, פגיעה באתרים קדושים מהווים מכשול להסדרת יחסים עם ישראל. אינטרסים פרטיקולריים של מדינות ערב עדיין מכתבים יותר מכל את המשך הנורמליזציה, כפי שהדגים נושא הסהרה בהקשר המרוקני, וכפי שייתכן ויתרחש מול ערב הסעודית, הנושאת ונותנת עם ארה"ב לגבי התנאים לאורם תסכים לחמם את יחסיה עם ישראל.

9. השלכות על היחסים עם ארה"ב

ללא ערכים משותפים עם ארה"ב – היחסים המיוחדים יפגעו קשות. חשיבותה של ישראל ארה"ב בתחום הטכנולוגיה ובתחום העוצמה הביטחונית רלוונטית אך ורק אם ישראל נשארת מחויבת לערכים המשותפים המגדירים את היחסים המיוחדים האלו. אם ישראל תשתנה ותתרחק מערכיה הדמוקרטיות של ארה"ב, הרי שחזוקת ישראל עלול להיות בניגוד לאינטרס האמריקני.

לראשונה בהיסטוריה היחסים בין המדינות ארה"ב חרדה לעצם היותה של ישראל דמוקרטית. מתחים במערכת "היחסים המיוחדים" שבין ארה"ב לישראל אינם דבר חדש, אך הטלת ספק בעוגן כה בסיסי ביחסים אלו הינו רכיב שלא ידענו כמותו בעבר. היחסים המיוחדים עם ארה"ב הם שעושים את ההבדל בין היותה של ישראל מעצמה אזורית לבין היותה מדינה קטנה עם יכולות מוגבלות. ישראל תוכל לשרוד גם את הפחתת התמיכה האמריקאית בה ותמשיך להתקיים, אך הדבר ישפיע באופן אקוטי על עוצמתה הביטחונית, רווחתה הכלכלית ואיכות חייהם של אזרחיה. אין אנו קרובים למצב של הסרת התמיכה האמריקאית הכוללת בישראל, אך המגמה המתמשכת הינה שלילית, לא רק בגלל מה שמתרחש בישראל.

הממשל האמריקאי מתנגד נחרצות לרפורמה המשפטית וכן למדיניות ישראל ביו"ש. העמדות אינן חדשות, השפה הקשה וחומרת העברת המסרים כן. הממשל עושה כל שביכולתו בכדי להדגיש התנגדותו להתנהלות הממשלה בנושא הרפורמה המשפטית ולמדיניות ביו"ש, המסכנת בתפיסת הממשל את פתרון שתי המדינות.

10. הצעדים המידיים המתבקשים

- לעצור לאלתר את המשך חקיקת הרפורמה המשפטית עד להשגת הסכמה רחבה, ובעקבות כך הפסקת פעולות המחאה. אין להגיע למצב של הכרעת מי מהצדדים, אלא שיש לפעול להורדת המתיחות באופן משותף.
- על הממשלה להוביל מהלך רחב הקף של טיפול יסודי בכל אחד מהתחומים שניזוקו כתוצאה מהמשבר, כמו גם באלה שנזנחו: בביטחון, בכלכלה ובחברה, ובמדיניות חוץ.