

עדכן אסטרטגי



כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי

כרך 26 | גיליון 3 | נובמבר 2023

כתב העת **עדן אסטרטגי** – כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי שפיט ומוכר על ידי הות"ת למודל התקצוב, מופץ בכל רבעון ומיועד להעשיר ולאתגר את השיח המחקרי והציבורי במנעד הנושאים הקשורים לביטחון לאומי בהקשרו הרחב ביותר. לצד המיקוד בישראל ובמזרח התיכון, נכללים בכתב העת גם מאמרים העוסקים בסוגיות ביטחון לאומי בזירה הבינלאומית. הדגש בכתב העת הוא על מאמרים מחקרניים ואקדמיים באופיים, אך לצידם נכללים בכתב העת גם מאמרי מדיניות, סקירות אקדמיות, ביקורת ספרים ובמות שיח בהשתתפות מומחים.

המאמרים המופיעים ב**עדן** נכתבים על ידי חוקרי המכון ואורחיו, והדעות המובעות בהם הן של המחברים בלבד.

יו"ר המערכת

פרופ' מנואל טרכטנברג

עורכים

פרופ' קובי מיכאל
ד"ר גליה לינדנשטראוס

עורכת משנה

ד"ר ג'ודי רוזן

רכזת המערכת

רויטל ירושלמי

חברי המערכת

פרופ' דימה אדמסקי
פרופ' אבי בן צבי
פרופ' איתן גלבוע
פרופ' עזר גת
פרופ' תמר הרמן
פרופ' אייל זיסר
פרופ' בני מילר
פרופ' אביתר מתניה
פרופ' אשר ססר
פרופ' איתמר רבינוביץ'
ד"ר יואל גוז'נסקי
ד"ר ענת קורץ
השגריר אפרים הלוי

עריכת לשון והגהה: מירה ילין

עיצוב גרפי: מיכל סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב לווגו: b-way digital

דפוס: אורניב ר. בע"מ

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

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

עדן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

© כל הזכויות שמורות

ISSN Printed version: 0793-8950

ISSN Online version: 2789-9519

תוכן העניינים

2	דבר העורכים
	הבמה המחקרית
4	12 באוקטובר 1973: ניתוח דיוני קבלת ההחלטות האסטרטגיות אביתר מתניה וארז סרילוי
20	פרויקט RAN של האיחוד האירופי: מאבק מבצעי בטרור כריסטיאן קאונרט ושרה לאונרד
31	משבר המים באיראן – זירה של אי-יציבות שרה לרך זילברברג
44	מצעד האיוולת בתחבורה הציבורית בישראל? יוסי דסקל
	הבמה המדינית
62	הכנסת משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור של האיחוד האירופי ענת שפירא
69	ערב הסעודית "החדשה": גידור ודטנט במדיניות החוץ של ערב הסעודית יואל גוז'נסקי ואילן זלאיט
76	משבר המים בסוריה: האם ישראל צריכה להתערב? עדן כדורי וענבר נוי-פרייפלד
83	שימוש בבינה מלאכותית לשיפור תפקודו של מערך הדיפלומטיה הציבורית בישראל אופיר בראל
	מסמכים מן הארכיון
89	שורשי "הקונספציה" ערב מלחמת יום הכיפורים: נאום שר הביטחון משה דיין בפני בכירי מערכת הביטחון, 17 ביולי 1973 זכי שלום
	ביקורת ספרים
103	קשה דרכה של הבקרה המודיעינית ופתלתלה, אך אין בלתה קובי מיכאל
106	מסע בעקבות הטרור ועתידה של הסלפייה-ג' האדייה יוסי קופרוסר
109	חידושים בהוראת יישוב וניהול סכסוכים בישראל חן קרצ'ר

דבר העורכים

הרב־זירתי של מלחמה זו. מאמרם של כריסטיאן קאונרט ושרה לאונרד על פרויקט RAN (Radicalization Awareness Network) של האיחוד האירופי מציג זווית פחות מוכרת לקוראים הישראלים על רשת של שיתוף פעולה במסגרת האיחוד האירופי, שמטרתה התמודדות עם אתגרי המאבק בטרור וברדיקליזציה. גם ביקורת הספר של יוסי קופרוסר על הספר **צומת 11/9 – מסע בעקבות הטרור של אל־קאעדה, דאע"ש ושותפיהם** רלוונטית מתמיד, כאשר רבים בישראל משווים היום בין חמאס לבין דאע"ש.

מתקפת הטרור הרצחנית של חמאס ומה שקרה בעקבותיה הם מבחן לא פשוט עבור הנורמליזציה של ישראל עם מדינות המפרץ, וברור אף שהיא נועדה לעצור את ההתקדמות לקראת נורמליזציה ביחסי ישראל-ערב הסעודית. מאמרם של יואל גוז'נסקי ואילן זלאיט על גידור ודטנט במדיניות החוץ של ערב הסעודית יכול לשפוך אור על השיקולים הניצבים בפני ערב הסעודית במשבר הנוכחי. מלחמת "חרבות ברזל" מציבה גם אתגרים רבים לדיפלומטיה הציבורית הישראלית, אם כי נרשמות גם הצלחות לא מעטות. מאמר המדיניות של אופיר בראל על שימוש בבינה מלאכותית לשיפור תפקודו של מערך הדיפלומטיה הציבורית בישראל חשוב בהקשר זה, וניתן יהיה לשלב בין ההמלצות שבו לבין הלקחים שיילמדו מתפקוד הדיפלומטיה הציבורית במהלך המלחמה.

הכאב הרב של העת הנוכחית משכיח לרגע סוגיות כבדות משקל כגון משבר האקלים, אך שני מאמרים בגיליון הנוכחי עוסקים במשבר המים במדינות באזורנו – מאמרה של שרה לרץ זילברברג על משבר המים באיראן, ומאמרן של עדן כדורי וענבר נוי־פרייפלד על משבר המים בסוריה. סוגיית המחסור האקוטי במים מתוקים וניהול לא נכון של משאבי המים הקיימים במדינות רבות באזור תורמים במידה רבה לחוסר היציבות האזורית. נושא קשור אחר שמועלה בגיליון זה לסדר היום הוא מאמרו של יוסי דסקל על הקשר בין נושא התחבורה הציבורית בישראל לבין ביטחון לאומי, ועל ההשלכות הביטחוניות של היעדר ניהול ופיתוח נכון בתחום זה לאורך שנים. הכותב אף מדמה את הכשלים בנושא זה ל"מצעד האיוולת", כפי שמגדירה זאת ההיסטוריונית ברברה טוכמן בספרה המפורסם הנושא שם זה.

לבסוף, ביקורת הספר של חן קרצ'ר על ספרה של אמירה שיף **יישוב סכסוכים בזירה הבינלאומית**,

גיליון זה יוצא לאור בעיצומה של מלחמת "חרבות ברזל". תוצאותיה הכואבות של מתקפת הטרור הרצחנית של חמאס ב־7 באוקטובר עדיין טריות, וטרם ידוע גורלם של כל החטופים, השבויים והנעדרים. החברה הישראלית עברה טלטלה עצומה, ולרבים אבדה תחושת הביטחון הבסיסית. האופן שבו צה"ל יגיע להכרעה במלחמה זו והשיקום שיבוא אחריה יקבעו במידה רבה את הכיוון העתידי של מדינת ישראל. אין ספק שעוד תהיה כתיבה מחקרית רבה על מה שאירע ב־7 באוקטובר, על התקופה שקדמה לו ועל המלחמה עצמה והשלכותיה.

רוב המאמרים בגיליון זה נכתבו לפני ה־7 באוקטובר, ומשכך אינם עוסקים ישירות במתקפה ובמלחמה. עם זאת אנחנו מוצאים זיקות חשובות ורלוונטיות בין רבים מהמאמרים בבמות השונות של גיליון זה לבין מתקפת ה־7 באוקטובר. סביר להניח שחמאס בחר בעיתוי זה בין היתר כי היה סמוך לציון 50 שנה למלחמת יום הכיפורים, ומאמרים אחדים בגיליון אכן נוגעים ישירות לנקודת ציון זו. בולט ביניהם הניתוח של זכי שלום בדבר הקונספציה שרווחה לפני מלחמת יום הכיפורים, כפי שהיא באה לידי ביטוי בנאום שר הביטחון משה דיין ביולי 1973. ניתן להשתמש בניתוח זה על מנת לגזור כיוונים להערכת חלק מהכשלים שהביאו לכך שחמאס הכה בישראל בהפתעה ב־7 באוקטובר 2023. גם המאמר של אביתר מתניה וארז סרי־לוי, הסוקר את ניתוח קבלת ההחלטות האסטרטגיות ביום הגורלי 12 באוקטובר 1973, בעיצומה של מלחמת יום הכיפורים, שופך אור על חלק מהדילמות האסטרטגיות שבפניהן ניצבת ישראל עד היום. כך גם ביקורת הספר שכתב קובי מיכאל על הספר **פרקליט השטן**, הבוחן את מנגנון הבקרה המודיעינית, מעלה תהיות אם ובאיזה אופן מנגנון הבקרה כשל אף הוא בעת הנוכחית, בכך שהארגונים הביטחוניים לא חזו מראש את מתקפת החמאס הרצחנית.

בימים אלו, כשסוגיית הטרור שוב נמצאת בלב הכותרות, יש חשיבות למאמרה של ענת שפירא על השיקולים האירופיים להכנסה אפשרית של ממשרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור של האיחוד האירופי, כחלק מהדרך של המערב להתמודד עם האיום הגובר מצד איראן. איום זה בא לידי ביטוי גם במתקפת הטרור הרצחנית של חמאס, שיש עדויות שטהראן הייתה שותפה לתכנונו, וגם במעורבותם של יתר השלוחים של איראן כגון הג'האד האסלאמי, חזבאללה והחות'ים באפיון

וראה חשיבות רבה בקיומו של העדכן ככתב עת אקדמי, וכלה כמובן בהנהלת המכון העכשווית בראשות פרופ' מנו טרכטנברג ואלוף (מיל') תמיר היימן. תודה מיוחדת לשותפי בתחילת הדרך ד"ר עומר עינב, ולד"ר כרמית ולנסי שהייתה עורכת שותפה לצידי במשך שנתיים. לד"ר יהודית (ג'ודי) רוזן, עורכת המשנה המסייעת בעצותיה החכמות ובמסירותה המקצועית בכל הנוגע למהדורה האנגלית של כתב העת, הראויה לכל שבח. למירה ילון, עורכת הלשון המקצועית לעילא, העושה את מלאכתה ביעילות מרשימה ואשר הייתה לי מקור השראה ולימוד. לד"ר אורי ורטמן, מי שהיה לי לעזר רב כרכז מערכת חרוץ, מסור ומקצועי, ולד"ר גליה לינדנשטראוס, שנרתמה למלאכה כעורכת שותפה מגיליון מארס 2023 והצליחה להיכנס לעובי הקורה באופן מרשים ומעורר השתאות. חריצותה, מסירותה וכישוריה כעורכת מקצועית ומיומנת יאפשרו את המעבר הדורי באופן מקצועי, ובטוחני שהיא תדע להוביל בדרכה את כתב העת ולהבטיח את התפתחותו המתמדת. ותודה אחרונה לכם הכותבים – בלעדיכם דבר לא יכול היה לקרות. תרומתכם היא החשובה והמשמעותית ביותר, והיא יסוד קיומו של כתב העת ושל איכותו המקצועית.

קריאה מהנה,

פרופ' קובי מיכאל ומערכת עדכן אסטרטגי

שהוא הספר המקיף והשלם ביותר שיצא עד היום בשפה העברית בנושא זה, מזכירה שאחרי עימותים נרחבים עם אבדות רבות יש גם רגיעה ופוטנציאל לפריצות דרך ולהסדרים שלא היו אפשריים קודם לכן. יש רק לקוות שבמבחן הזמן, גם הסכסוך הישראלי-פלסטיני יתאים לדפוס זה אחרי מתקפת ה-7 באוקטובר ומלחמת "חרבות ברזל".

צוות העדכן מבקש בהזדמנות זאת להודות לד"ר אורי ורטמן על עבודתו המסורה כרכז המערכת בשנתיים האחרונות, ולברך את רויטל ירושלמי הנכנסת לתפקיד רכזת המערכת.

גיליון זה הוא גם הגיליון האחרון בתפקידי כעורך. אני משלים כמעט חמש שנים של עשייה מאתגרת, מרתקת וחשובה בעיניי. במהלך התקופה נפלה בידי הזכות לסייע להפיכת **עדכן אסטרטגי** לכתב עת אקדמי שפיט המוכר על ידי הות"ת למודל התקצוב, להרחיב את תפוצתו, לגוון את כותביו ואת הנושאים שבהם הוא עוסק, ובעיקר לפתחו ולשמרו כפלטפורמה פרסומית חשובה ויוקרתית של המכון למחקרי ביטחון לאומי, שהוא מכון מחקר חשוב ומוביל בישראל ובעולם.

אני מבקש לנצל את ההזדמנות ולהודות לכל מי שהיו לצידי ועזרו במלאכה החשובה הזו – מהנהלת המכון הקודמת בראשות אלוף (מיל') עמוס ידלין ותא"ל (מיל') אודי דקל, שאפשרו לי את הזכות הייחודית הזו, עבור בתא"ל (מיל') איתי ברון, שהיה סגן ראש המכון למחקר

12 באוקטובר 1973: ניתוח דיוני קבלת ההחלטות האסטרטגיות

אביתר מתניה וארז סרי־לוי

אוניברסיטת תל אביב

מאמר זה מתמקד ביום הכרעה חשוב במיוחד במלחמת יום הכיפורים – היום השביעי למלחמה, יום שישי ה־12 באוקטובר 1973, שאליו התנקזו דיוני קבלת ההחלטות האסטרטגיות משמעותיות במלחמה זו. המאמר מבקש להרחיב את הספרות שעסקה ביום זה על ידי ניתוח דיוני ההחלטה באותו היום מזווית אסטרטגית ובראי תורת קבלת ההחלטות, בדגש על שלושה נושאים: הראשון – להצביע על המבוכה האסטרטגית שבה היו נתונים בכירי מערכת הביטחון עקב התובנה כי ייתכן שצה"ל אינו מסוגל לעמוד ביעד הראשי – הכרעת הצבא המצרי. לכן מציע המאמר ברטרנספקטיבה כי נקודה ייחודית זו בהיסטוריה הצבאית של ישראל, שבה עמדה תפיסת הביטחון בפני קריסה, האיצה והעצימה את בניין הכוח של צה"ל לאחר המלחמה והפכה אותו למוטה טכנולוגיה באופן מהותי. הנושא השני – בעזרת כלים מתורת קבלת ההחלטות מציע המאמר מספר סיבות לדחיקתה של חלופת פעולה מרכזית מהדיונים, והיא חלופת ההמתנה לפיתוח ההתקפה המצרית אל עבר המעברים בסיני (המיתלה והגידו), זו שלבסוף התממשה. הנושא השלישי הוא ניתוח רגישות ההחלטות, כלי חשוב בתהליכי קבלת ההחלטות, להנחות היסוד שעמדו בבסיסן, כמו ירידת מספר המטוסים של חיל האוויר, או לידיעה המודיעינית שהתקבלה באמצע דיון קבינט המלחמה והביאה לסיומו המידי. על ידי הארת הזוויות האסטרטגיות הללו מנסה המאמר לתרום להבנה טובה יותר של אירועי ה־12 באוקטובר 1973 בפרט, ולהציג באמצעותו כמקרה בוחן את התועלת שמביאה גישה אנליטית אסטרטגית להבנת תהליכי קבלת ההחלטות במצבי קיצון בלחימה בכלל.

מילות מפתח: מלחמת יום הכיפורים, 12 באוקטובר 1973, תפיסת ביטחון, הכרעה, קבלת ההחלטות, עליונות טכנולוגית

המחברים מבקשים להקדיש מאמר זה לזכרו של אהוד מתניה הי"ד, אחיו הבכור של המחבר הראשון, שנלחם ונהרג בקרב בסיני ב־12 באוקטובר 1973, והוא בן 19 בלבד בנופלו.

מבוא

התקיים משא ומתן מדיני עם האמריקאים בהקשר לדיונים שעמדו להתחיל במועצת הביטחון בעניין הפסקת אש. כל אלו התנקזו לדיונים מכריעים ביומה השביעי של המלחמה, יום שישי ה־12 באוקטובר 1973, שבמרכזם עמדו דילמה אסטרטגית לגבי יכולותיו של צה"ל להכריע בחזית הדרום ובחינת אפשרויות הפעולה. מהלך הדיונים, הדילמות שמולן ניצבו מקבלי ההחלטות וכן החלופות שעמדו לפניהם באותו היום אינם חדשים. הם כבר נדונו ונלמדו בספרות הענפה שנכתבה על המלחמה, ואשר כללה התייחסות לדיוני ה־12 באוקטובר כחלק ממהלך המלחמה כולה.

הימים הראשונים של מלחמת יום הכיפורים היו ימים קשים של ספיגה, של כישלונות, של אי־ודאות ושל התלבטויות לא פשוטות בחדרי קבלת ההחלטות הצבאיים והמדיניים־ביטחוניים. בלימת הכוחות הסוריים בגולן ביום שני ה־8 באוקטובר והסגתם לאחר ב־10 באוקטובר, היציאה למתקפת הנגד בגולן הסורי ב־11 באוקטובר וייצוב החזית בדרום – כל אלה הפיחו רוח חדשה בקרב ההנהגה הצבאית. אך אלו התרחשו במקביל לירידה במלאים, לשחיקה בשדה הקרב ולאזהרות של מפקד חיל האוויר על כוחו היורד של החיל. במקביל

ליכולתה של ישראל להכריע את אויביה ולשמר את הרתעתה במרחב. זאת, כמובן, בלי להפחית מחשיבותן של החלטות מהותיות נוספות שהתקבלו במלחמה עצמה, לקראתה ובסופה.

המתודולוגיה שאנו נוקטים היא שימוש והישענות על מקורות ראשוניים ומשניים כאחד לגבי הדיונים ביום זה, וניתוח אסטרטגי של הדברים. בתחילת המאמר מובא רקע קצר על מלחמת יום הכיפורים עד ה־12 באוקטובר, כדי להראות מדוע התנקזה אליו קבלת ההחלטות האסטרטגית. בהמשך מתוארים שני הדיונים העיקריים שהתקיימו באותו יום זה אחר זה – הדיון המטכ"לי המתמשך בראשות הרמטכ"ל דוד אלעזר והדיון בקבינט המלחמה בראשות ראשת הממשלה גולדה מאיר. לאחר מכן מובא ניתוח שלוש הסוגיות שתוארו לעיל וסיכום.

המהלכים העיקריים מפרוץ המלחמה ועד בוקר ה־12 באוקטובר החזית הצפונית

מלחמת יום הכיפורים פרצה בצוהרי שבת, יום הכיפורים תשל"ד, 6 באוקטובר 1973 בשעה 14:00. צה"ל נתפס לא מוכן למתקפה המשולבת של צבאות מצרים וסוריה. המתקפה הסורית נמשכה כ־24 שעות, ובמהלכה נכבשו הר החרמון וחלקים ממרכז ודרום רמת הגולן. אחת ההחלטות המשמעותיות ביותר שקיבל הרמטכ"ל הייתה להעביר את אוגדה 146 בפיקודו של משה (מוסה) פלד, אוגדת העתודה המטכ"לית, למאמץ הלחימה בגולן (ברטוב, 1978, עמ' 52; גולן, 2013, עמ' 358). האוגדה שהצטרפה למאמץ המלחמתי ב־7 באוקטובר היוותה במידה רבה את שובר השוויון של צה"ל ברמת הגולן. הצטרפותה אפשרה לבלום את התקדמות הכוחות הסוריים כבר באותו יום ולצאת למוחרת, ב־8 באוקטובר, למתקפת הנגד. תוך לחימה קשה הצליח צה"ל עד בוקר ה־10 באוקטובר להדוף את כלל הכוחות הסוריים חזרה אל "הקו הסגול" (קו שביתת הנשק בין ישראל לסוריה, שנקבע אחרי מלחמת ששת הימים), למעט בחרמון (גולן, 2013, עמ' 641).

בעקבות זאת הגיע הרמטכ"ל ב־10 באוקטובר לפיקוד צפון וסיכם את עיקרי המשך המתקפה של צה"ל מעבר לקו הסגול, במאמץ עיקרי אחד בצפון רמת הגולן ולמרגלות החרמון. השיקולים המרכזיים שעמדו מאחורי החלטת הרמטכ"ל היו: שיקול הרתעתי – לאותת לצבאות ערב ולמנהיגיהם, כמו גם לעולם כולו, שצה"ל חוזר להכריע, כך שצבאות ערב לא "יריחו" חולשה ישראלית. המילים הכרעה והרתעה התכתבו זו עם זו לאורך הדיונים; שיקול צבאי־מדיני – הכרעה של הסורים

נוסף על כך פורסמו מאמרים ייעודיים על יום זה או חלקים ממנו, למשל מאמרו של שמעון גולן (1992), שתיאר וניתח את תהליך קבלת ההחלטות ביום זה, הצבאי והמדיני כאחד, או זה של אהרון לברן (2017), שהתמקד בידיעה המודיעינית החשובה באותו יום – שניהם בראייה ובניתוח היסטוריים. כמו כן ישנה התייחסות בספרות לפרוטוקולים של הדיונים השונים, בעיקר על ידי גולן (2013), בדגש על הבאת המקורות הראשוניים לקהל הרחב, בתוספת הסברים ותמצית הדברים.

במאמר זה אנו מעוניינים להוסיף נדבך חדש לספרות זו ולשפוך אור על תהליך קבלת ההחלטות ביום ההוא, בפרספקטיבה אסטרטגית. בפרט ברצוננו להאיר שלושה נושאים מרכזיים בהקשר ליום זה. הראשון – להציע שביום זה אותגר עקרון ההכרעה שבבסיס תפיסת הביטחון הישראלית, כפי שנתקבעה במשך 25 שנות קיומה של המדינה. להיעדרה של אפשרות להכריע את הצבא המצרי, כפי שבא לידי ביטוי באותו היום, הייתה השפעה מהותית על אופן בניין הכוח של צה"ל בעשורים שלאחר המלחמה, הן בכיוון הכמותי והן ובמיוחד בהאצה ובהעצמה של בניין הכוח הטכנולוגי באופן חסר תקדים, כיוון שהוא רגיש פחות לא־סימטריה הכמותית שבין ישראל לבין מדינות ערב. הנושא השני – לבחון את תהליך בחינת חלופות הפעולה לגבי המהלך המכריע בחזית הדרום, תוך התמקדות בחלופת ההמתנה לפיתוח ההתקפה המצרית לכיוון המעברים בחצי האי סיני (המיתלה והגידי). אנחנו מצביעים על כך שחלופה זו, שהיא שהתממשה לבסוף בתגובה למהלך המצרי, לא הוצגה ולא נשקלה באותו כובד ראש כמו חלופת הצליחה היזומה (ללא המתנה לצעד המצרי), ומציעים מספר סיבות לכך על בסיס מחקרים מתחום הפסיכולוגיה של קבלת ההחלטות. הנושא השלישי שאנו מבקשים להאיר הוא רגישות ההחלטות להנחות היסוד שעמדו בבסיסן, כמו ירידת מספר המטוסים של חיל האוויר, או להבדיל – לידיעה המודיעינית שהתקבלה באמצע דיון קבינט המלחמה והביאה לסיומו המיידני. ניתוחי רגישות הם כלי חשוב לבחינת תהליכי קבלת החלטות וההחלטות עצמן, בזמן אמת ובדיעבד כאחד.

אין אנו מתיימרים לשחזר את הלך הרוח של מפקדי צה"ל וקברניטי המדינה כפי שהיה ביום השביעי של מלחמה זו, או לנסות להיכנס לנעליהם. מטרתנו צנועה בהרבה. אנו מעוניינים לנתח בטרנספקטיבה את תהליך קבלת ההחלטות ולהסיק מניתוח זה כיצד נראה תהליך קבלת ההחלטות. בכך אנו מקווים להוסיף נדבך נוסף להבנתן של ההחלטות האסטרטגיות במלחמת יום הכיפורים, בדגש על יום שישי ה־12 באוקטובר, משום ייחודיותו הסינגולרית כיום יוצא דופן של חשש ממשי

הכוחות בעת הצליחה, עליונות מקומית שהשיגו מול השריון הישראלי על ידי חי"ר מצויד בטיילי נ"ט, וכמובן מערך טילי הקרקע-אוויר, שמנע מחיל האוויר הישראלי לפעול בחופשיות בגזרות הצליחה (שי, 1976).

גם בחזית הדרומית יצא צה"ל למתקפת נגד ב-8 באוקטובר, אך היא נכשלה. החי"ר המצרי המחופר והמצויד בנשק נ"ט מנע מכוחות צה"ל לסלק את ראשי הגשר המצריים. הייתה זו הצלחה שנייה למצרים וכישלון שני לצה"ל בתוך שתי יממות. למחרת היום תפס את הפיקוד על חזית הדרום רב-אלוף (מיל) חיים בר-לב, מעל אלוף הפיקוד שמואל גונן (גורודיש), שהיה חדש בתפקידו ולדעת הרמטכ"ל לא היה בשל דיו לניהול המלחמה בחזית (גולן, 2008, עמ' 136-139).

בימים שלאחר מכן, בין ה-9 באוקטובר ועד בוקר ה-12 באוקטובר, לא השתנו פני החזית באופן מהותי, אך התנהלה בה מלחמה סטטית. צה"ל הפיק לקחים מכישלון מתקפת הנגד ושמר על קו מגע מרוחק מהחי"ר המצרי. פעולות טקטיות של המצרים להרחבת ראשי הגשר סוכלו ועלו למצרים באובדן של טנקים וחיללים רבים, לעומת אבדות מעטות בהרבה לצה"ל.

בבוקר יום שישי ה-12 באוקטובר עמדו כוחות צה"ל מול המצרים עם מספר דומה של טנקים (עם עדיפות קלה בלבד למצרים), מנוסים ומותאמים יותר לאופי הקרבות במלחמה זו לעומת מצבם בתחילתה. עם זאת, מצבם מבחינת עייפות והתשה היה מורכב. מצד אחד כוחות צה"ל היו שחוקים לאחר אובדן של חיילים וציוד, ללא עתודות של טנקים ומטוסים וגם לא של כוחות לוחמים טריים: צה"ל כבר הטיל למערכה את כל מה שהיה לו מבחינת אנשים וציוד ועדיין לא התחיל לקבל מארצות הברית אספקה מסיבית, שאותה ביקש ולה חיכה. אך מצד שני, לאחר שבוע לחימה אינטנסיבי צה"ל היה בשלב זה ללא מגבלות תחמושת ממשיות, ולוחמיו כבר היו מסוגלים לצאת להתקפה נוספת לאחר מתקפת הנגד הכושלת.

חיל האוויר

חיל האוויר נכנס מוכן למלחמה ויצא להגנת שמי המדינה, לפגיעה בכוחות קומנדו מוסקים, לקרבות אוויר ולגיחות הפצצה בשתי החזיתות. צה"ל בכלל והרמטכ"ל בפרט ראו בו את העתודה שניתן להפעילה לבלימת כוחות האויב ולייצוב קווי הגנה עד הגעת כוחות המילואים, והרמטכ"ל אף כינה את יום ה-7 באוקטובר "היום של חיל האוויר" (גולן, 2013, עמ' 356). אך בשל כך החיל לא עבד בהתאם לתוכניותיו המוקדמות, אלא הסיט את מאמציו מחזית לחזית. בהתאם, לצד הצלחה בחלק מהתקיפות לא הצליח חיל האוויר להתגבר על סוללות

עשויה הייתה להביאם לבקש הפסקת אש, שצה"ל, לפי הרמטכ"ל, נזקק לה, אך העדיף כמובן משיקולים ברורים שהבקשה תגיע מהסורים, ואולי אפילו יחד עם המצרים; שיקול צבאי – הרמטכ"ל רצה לפרוץ לעומק סוריה לפני שיגיעו כוחות משלוח עיראקיים, וכל עוד חיל האוויר יכול לסייע למתקפה, כלומר לפני שיקטן כוחו מכדי לסייע למהלכים הקרקעיים (ברטוב, 1978, עמ' 154-162; גולן, 2013, עמ' 658-689). המלצתו זו של הרמטכ"ל התקבלה על ידי ראשת הממשלה: "מאשרים לצה"ל לבצע מחר בסוריה מאמץ התקפי מרוכז, לרסק עוצבות צבא ולהשיג הכרעה [...] המתקפה מכוונת להשיג הישג של שטח מעבר לקו הפסקת האש ולשיפור עמדותינו ולתכלית של מיקוח מדיני" (גולן, 2001, עמ' 34) למחרת, ב-11 באוקטובר, החלה המתקפה הגדולה בצפון אל עומק סוריה.

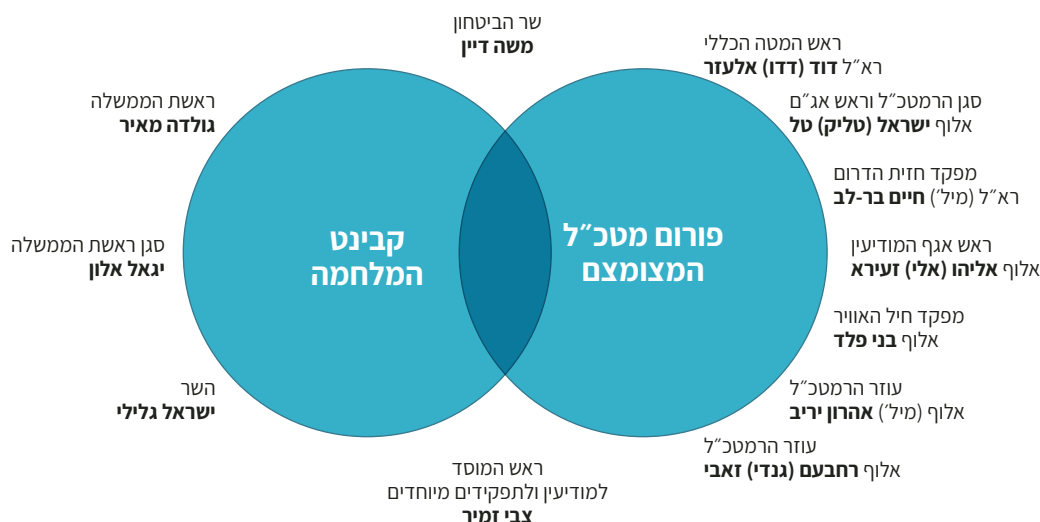
בבוקר יום שישי ה-12 באוקטובר עמדו כוחות צה"ל מול המצרים עם מספר דומה של טנקים, מנוסים ומותאמים יותר לאופי הקרבות במלחמה זו לעומת מצבם בתחילתה. עם זאת, מצבם מבחינת עייפות והתשה היה מורכב.

בבוקר ה-12 באוקטובר כבר היו כוחות צה"ל בתוך רמת הגולן הסורית, עם התקדמות ברורה אך איטית משציפו בתחילה. צה"ל אומנם העביר את המלחמה לשטחו של האויב הסורי והשיג הכרעה מקומית (למעט בחרמון, שעוד הוחזק על ידי הסורים), אך לא הכרעה טוטלית של הסורים עד כדי התמוטטות צבאם.

החזית הדרומית

המצב שנוצר בחזית הדרום היה שונה. כוחות חי"ר מצריים חמושים בטיילים נגד טנקים חצו את תעלת סואץ בסירות, הרסו את רוב סוללות העפר שהגנו על הגדה המזרחית של התעלה והשתלטו על קו המעוזים. בערבו של יום ראשון 7 באוקטובר כבר היו רוב כוחות הארמיה השנייה והארמיה השלישית המצריות ממוקמים בצד המזרחי של תעלת סואץ ושלטו בשתי גדות התעלה, ובגדה המזרחית מנו כ-1,000 טנקים וכ-100 אלף חיילים והחזיקו בשטח בעומק של קילומטרים אחדים, עד כ-10 קילומטרים ממזרח לתעלה (ברטוב, 1978, עמ' 77; א-שאזלי, 1987, עמ' 163-170; גולן, 2013, עמ' 455-457). המצרים עצרו בקו זה בהתאם לצעד הראשון שנקבע בתוכניתם המקורית, וכן עקב הגעתן של שתי אוגדות המילואים של צה"ל לחזית (גולן, 2008, עמ' 134-135).

יכולתם של המצרים להגיע להישג צבאי מרשים זה נשענה על הכנות מדויקות, יתרון משמעותי ביחסי



תרשים 1: מעגלי קבלת ההחלטות ב־12 באוקטובר

שהתכנסו הקברניטים הישראליים לסדרת הדיונים כבר עלו המאמצים להפסקת אש להילוך גבוה, ונראה היה כי צפוי שתיכנס לתוקפה במהלך ה־13 או ה־14 באוקטובר, אלא אם מצרים תתנגד לה (גולן, 1992).

דיוני קבלת ההחלטות ביום שישי ה־12 באוקטובר מעגלי קבלת ההחלטות

שני מעגלי קבלת החלטות הובילו את ישראל במלחמה והיו גם הפורומים החשובים של קבלת ההחלטות ב־12 באוקטובר. המעגל הראשון היה הפורום המצומצם של הרמטכ"ל רב־אלוף דוד (דדו) אלעזר, שכלל את סגן הרמטכ"ל אלוף ישראל טל, ראש אמ"ן אלוף אלי זעירא, מפקד חיל האוויר אלוף בני פלד ושני עוזרי הרמטכ"ל – אלוף (מיל) וראש אמ"ן לשעבר אהרון יריב ואלוף רחבעם זאבי. ב־12 באוקטובר הצטרף אל פורום זה גם מפקד חזית הדרום, רב־אלוף (מיל) חיים בר־לב. המעגל השני היה "המטבח של גולדה" או "קבינט המלחמה", שבו השתתפו ראשת הממשלה גולדה מאיר וקבוצה מצומצמת של שרים: סגן ראשת הממשלה יגאל אלון, השר ישראל גלילי ושר הביטחון משה דיין. קבינט מדיני־ביטחוני בלתי פורמלי זה ניהל בפועל מטעם הממשלה את ההחלטות הנוגעות למלחמה. לשני המעגלים האלה יש להתייחס כאל סימביוזה, בשל הימצאותו של דיין בחלק רחב מדיוני קבלת ההחלטות של הרמטכ"ל (גולן, 2001, 2013, עמ' 1267-1268).²

התנקזות קבלת ההחלטות המכרעת ל־12 באוקטובר

בבוקר יום שישי ה־12 באוקטובר עמד צה"ל מבחינה צבאית לקראת מיצוי המהלך הצבאי בחזית הצפון, והרמטכ"ל התפנה לקבלת החלטה אסטרטגית־צבאית

הטילים, שהמשיכו לדלל את מספר המטוסים, ולא הצליחו להגיע לעליונות אווירית באזור התעלה. בבוקר ה־12 באוקטובר הבהיר מפקד חיל האוויר (מח"א) אלוף בני פלד שמספר מטוסי הקרב מתקרב לרף של כ־220 מטוסים, אשר מתחתיו, לטענתו, חיל האוויר לא יוכל עוד לסייע לכוחות היבשה מבלי לסכן את ביטחון שמי המדינה: "מתחת לקו הקריטי של כמות המטוסים של 200, 210, 220 מטוסים, give or take, אני לא יכול ללכת יותר לאופנסיבה" (גולן, 2013, עמ' 757). הרמטכ"ל הפנים את הדברים ואת משמעויותיהם מבחינתו: "כלומר אנחנו צריכים לסיים את המלחמה לכל המאוחר ב־14 לחודש" (ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, 1975, סליל 18ב).¹ הבנת פני הדברים כפי שהציגם מפקד חיל האוויר הייתה בין העוגנים המרכזיים לשיקוליו של הרמטכ"ל בהמשך תהליכי קבלת ההחלטות של אותו היום.

החזית המדינית

המלחמה התנהלה אומנם בין ישראל לשכנותיה הערביות, אך היא שיקפה גם את המאבק הבין־גושי ששרר אז בין הגוש הדמוקרטי המערבי בהובלת ארצות הברית לבין הגוש הקומוניסטי המזרחי בהובלת ברית המועצות. ב־10 באוקטובר הסובייטים החלו לחשוש מהצלחה ישראלית בחזית הצפון, והעלו לסדר היום הצעה לכונן הפסקת אש בין הצדדים בתוך מספר ימים. בצוהרי ה־12 באוקטובר העבירה לשכת ראשת הממשלה לאמריקאים את המסר כי "כל השהייה רצויה לנו" (סריקות מברקים, 1973, עמ' 97). כלומר ישראל נטתה להיענות ליוזמת הפסקת האש, אך ביקשה מארצות הברית דחייה כדי להשלים את מתקפתה בחזית הצפון, להגיע להישג טריטוריאלי ולהשיב לעצמה את התדמית המרתיעה. עם זאת, בעת

האחד הזה יכולים לדפוק, בארטילריה יכולים במקרה 10 פגזים לפגוע בו כשגוררים אותו או כשהוא פה, ואז אין צליחה". נותרה אפשרות רביעית, והיא להמתין בעמדות הקיימות להתקפת הצבא המצרי אל עבר המעברים, שתכלול את עתודות השריון שלו. על האפשרות הזו אמר בר־לב: "לחכות להם עד שהם יתקפו, זה אפשר לחכות גם שבועיים וחודש, ובינתיים לא תהיה הפסקת אש, ואנחנו כל יום משהו נפגע, מוציאים כל יום תחמושת, ולמורל הגייסות זה גם כן לא תוספת".

מבין האפשרויות בר־לב תמך בפעולת הצליחה הנרחבת יותר, לא בהכרח מתוך ידיעה שהיא תצליח למלא את כל הציפיות ממנה, אלא מכיוון ששלל את כל החלופות האחרות. מח"א בני פלד הגיע למסקנה פשטנית יותר, אם כי דומה במהותה: "לעשות מהלך חזק ככל האפשר, מוקדם ככל האפשר". גם ראש אמ"ן אלי זעירא החזיק בדעה שיש לצלוח את התעלה: "האופציה היחידה שיש לנו זה לתקוף בחזית המצרית ולעבור את התעלה, והשאלה לפי דעתי היום היא רק אחת: איך לעבור".

אם כן, בצמרת צה"ל שררה כמעט תמימות דעים שיש לצאת להתקפה, ומוטב לצאת למבצע צליחה נרחב ככל האפשר. ההסכמה הגורפת הזו לא סייעה לרמטכ"ל לגבש המלצה עבור הדרג המדיני, אלא אולי אף תסכלה אותו. "אני המצאתי שצריך לתקוף התקפה נוראית, אז אל תשכנעו אותי לעשות את זה", אמר הרמטכ"ל לאלופיו במקום אחד, ובמקום אחר אמר: "אני אשמח, ואתם לא יודעים כמה אני אשמח, אם יש לכם רעיונות טובים מזה".

שר הביטחון משה דיין הצטרף לישיבה שערך הרמטכ"ל, ולאחר ששמע סקירה אמר: "אני לא מתלהב מהרעיון". דיין ניתח את הרעיון והגיע למסקנה כי ניסיון צליחה אומנם ישנה את המצב הצבאי בחזית, אך לא יפתור את הבעיה של חיל האוויר, לא יביא להתמוטטות הצבא המצרי ולא יביא להכרעה מדינית. יתרה מכך, דיין חשב כי הימצאות כוחות צה"ל בצידה המערבי של התעלה תקשה על המצרים לקבל הפסקת אש. עם זאת, מכיוון שלא הכיר את הנתונים הצבאיים לפרטים, לא פסל את האפשרות על הסף. דיין ביקש לעשות הפרדה בין השיקול הצבאי לשיקול המדיני, וכדי שיוכל לשקלל בעצמו בין השניים טען שדרוש לו זמן ללמוד את הנתונים הצבאיים.

לאחר הדיון עם שר הביטחון סיכם הרמטכ"ל את הסימביוזה מבחינתו, בין ההערכה המדינית לפעולה הצבאית, באופן שמלמד את המורכבות שבפניה ניצב: "אמרתי שהערכה שלי מותנית בהערכה מדינית. המלצה שלי: אני מוכן לתקוף רק בתנאי שיש סיכוי להשיג

לגבי חזית הדרום. שלושה שעונים, מבחינתו, "תתקוף" מעל לראשו: הראשון – הסטטוס קוו שהתגבש בחזית הדרום היה להבנתו לרעת צה"ל, כלומר צה"ל נשחק ולא עמדו לרשותו עתודות משמעותיות נוספות, בעוד המצרים יכלו להטיל כוחות רעננים נוספים לשדה הקרב אילו נזקקו לכך; השני – שחיקת כוחו של חיל האוויר עד כדי אזהרתו של מח"א לגבי הגעה בתוך יום או יומיים למצב של הגנת שמי המדינה בלבד, ללא יכולת לתמוך בהתקפה של כוחות היבשה – נתון שהרמטכ"ל ייחס לו משקל רב; ולבסוף תתקק גם השעון המדיני, זה של הפסקת אש, אך באופן מעט אבסורדי לשני הכיוונים. מחד גיסא, הרמטכ"ל היה מעוניין בהפסקת אש עקב השחיקה הרבה בכוחו של הצבא, ומוטב מוקדם ככל האפשר. מאידך גיסא, חשש מהפסקת אש שתגיע כשידה של מצרים על העליונה, לפני שצה"ל הצליח להגיע להישגים משמעותיים מול צבאה. בין שני הקטבים הללו נדרש היה לתמרן בלוליינות צבאית ומדינית כך שהפסקת האש תגיע בזמן המיטבי לישראל.

כבר לפנות בוקר התחיל הרמטכ"ל בסדרת התייעצויות לגבי המהלך שיש לבצע בחזית הדרום, מתוך הנחה כי "כל יום שעובר אחרי 14 לחודש אנחנו במצב יותר חמור, וכל התפתחות בחזית מ־14 לחודש והלאה עשויה להיות לרעתנו". הנחה זו הובילה אותו למסקנה הכללית כי "אנחנו צריכים לעשות את המקסימום האפשרי נגד מצרים כדי ליצור יחס בינינו לבין מצרים הכי טוב שאפשר ב־14 לחודש, אני אומר הכי טוב שאפשר כי אני לא חושב שניתן נגד מצרים להגיע לאותו מצב כמו בסוריה" (ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, 1975, סליל 18ב').

דינוי הרמטכ"ל³

השאלה שהפנה הרמטכ"ל אל האלופים הייתה "מה לעשות כדי להשיג הפסקת אש?" ועוד הוסיף לאחר מכן, "אנחנו זקוקים להפסקת האש הזו. עכשיו השאלה איך משיגים את הפסקת האש ב־14 לחודש".

בר־לב, שהגיע מהחזית, העריך את אפשרויות הפעולה השונות כך: לגבי דחיקת הכוחות המצריים ממזרח התעלה אל מערבה העריך כי "לנקות את התעלה ניתן לביצוע, הרבה מאוד נפגעים [...] והשריון שלנו ישחק עד הסוף". בר־לב הציב אפשרות לתקוף את פורט סעיד, אך אמר ש"אני לא מאמין שסאדאת בגלל שלקחו לו את פורט סעיד הוא יסכים להפסקת אש". האפשרות השלישית שהציג הייתה לצאת למבצע צליחה נרחב בהיקף של שתי אוגדות. מעבר למחיר הכבד של יצירת ראש גשר בצד המערבי, בר־לב הצביע על כך שהפעולה תלויה בגשר צליחה יחיד: "את הגשר

מעניינים במיוחד גם דבריו של סגן הרמטכ"ל אלוף ישראל טל, שנשמעו בדיון. הוא זיקק את הדילמה ומיקד אותה בחיל האוויר, כיוון שמצבו הוא שמכתיב את לוח הזמנים הצבאי. מבצע הצליחה, לשיטתו, לא מבטיח שהמצרים יבקשו הפסקת אש. יתרה מכך, אפילו ההצלחה בחזית הסורית לא מבטיחה שהסורים יבקשו הפסקת אש. לכן, הדרישה מחיל האוויר לסייע לכוחות הקרקעיים תיוותר על כנה. המסקנה המתבקשת היא אפוא, שמצבו המידרדר של חיל האוויר לא יכול להיות שיקול מוביל בהחלטה אם לצאת לצליחה. הוא אף הוסיף שיש איזודאות רבה לגבי הפעולה הצבאית הבאה שאותה יבחרו המצרים לנקוט (התייעצות 12 באוקטובר 1973).

הידיעה המודיעינית וסיום הדיון

בטרם השלים סגן הרמטכ"ל את המלצותיו ובטרם נשמעו עמדות השרים נקרא ראש המוסד החוצה, וכשחזר עצר את הדיון והקריא לנוכחים את הדיווח שקיבל על אודות כוונת המצרים להעביר כוחות צנחנים ב־13 או ב־14 בחודש, לשם תקיפת המעברים בתוך סיני (לברן, 2017). הדברים נפלו על אוזניים מבינות. ראשי הצבא הכירו היטב את תוכנית המלחמה המצרית: לאחר שבוע של התבססות בראשי הגשר ייכנס הצבא המצרי לשלב נוסף בלחימה, שבמהלכו ינסה לכבוש את המעברים בחצי האי סיני, וזאת בשילוב כוחות צנחנים ושריון, ובכללם אלו שממערב לתעלה. הנוכחים בחדר ציפו אפוא לשתי התפתחויות. הראשונה – המצרים ייכנסו לקרב שריון בשטח פתוח, שבו לצה"ל יש יתרון מכריע והוא צפוי להשמיד בו כוחות מצריים רבים, או כפי שניסח זאת סגן הרמטכ"ל מייד לאחר ששמע את הידיעה: "יהיו 900 [טנקים מצריים], ולנו יהיו 700. לא יתכן שהשריון הישראלי ביחסי כוחות כאלה, כשהוא מחכה לשריון שלהם, וחיל אוויר מצוין כזה, שיסייע לתת מכה כזאת, ובאופן מאסיבי, לא יתכן שלא יתפוצצו כתוצאה מכך מאות טנקים ויבערו בשדה הקרב. זו תהיה מכה דרמטית וסנסציונית, שאין דוגמתה וזה יוציא את האוויר מהמפרשים של האופנסיבה המצרית ויפוצץ את הבלון, בתנאי שנכין את הקרב הזה" (התייעצות 12 באוקטובר 1973, עמ' 17). השנייה – ההתקפה המצרית, כפי שהבינו אותה בכירי צה"ל, תוביל לכך שהצד המערבי של התעלה יישאר ללא הגנה ממשיית מול כוחות של צה"ל שיצלו את התעלה.

אם אכן יתממש התרחיש שעליו הצביעה הידיעה, הרי שעמדה להיווצר הסיטואציה שלה ייחלו בצה"ל זה כמה ימים: קרב שריון בשטח פתוח, שבו לצה"ל יתרון משמעותי. החל מאותו רגע נפתרה הדילמה.

הפסקת אש תוך זמן קצר ביותר אחרי ההתקפה. אני לא חושב שצה"ל יוכל לתקוף, לכבוש חלק מהגדה ולהישאר במצב הזה ללא הפסקת אש תקופה ממושכת. ודאי ובוודאי בתקופה זו תהיה רק התשה ושחיקה נוספת ושום יכולת של התאוששות לבניין כוח. לכן אני רוצה להביא את זה להכרעה, ואני אהיה מוכן בדיון כזה לגבש את המלצתי הסופית, אבל רק בקונפירנטציה עם הערכה מדינית. אם משהו חושב שזה בלתי סביר להשיג הפסקת אש לחלוטין, אז אני לא ממליץ לתקוף ואין לי מה לרדת [לפיקוד הדרום] לבדוק תכניות. אם משהו חושב שיש בזה סיכוי, אז אני יורד היום אחרי הצהרים, בודק ומגבש תכניות, ואז אני חוזר עם המלצה צבאית – האם זה פיזיבל או לא פיזיבל מבחינה צבאית".

דיון קבינט המלחמה

בהתאם לכך התכנס קבינט המלחמה בשעה 14:30, בהשתתפות הפורום של הרמטכ"ל וראש המוסד. לאחר סקירה מהירה ביותר של מצב הכוחות בחזית הדרום, הוצגו בפני שרי הקבינט חלופות הפעולה בחזית המצרית. החלופה המובילה הייתה פעולת צליחה בסדר כוחות של שתי אוגדות, ליצירת ראש גשר בגדה המערבית של התעלה. החלופות הנוספות הוצגו על ידי בר־לב, שתיהן באופן שלילי: צה"ל יכול להדוף את הכוחות המצריים מהגדה המזרחית של התעלה, אך במחיר של אבדות רבות מאוד, עד כדי כך שלא ייוותר עוד לצה"ל "אגרוף" בחזית הדרום, בעוד שלמצרים ייוותרו עתודות משמעותיות. כמו כן, בר־לב פסל בפני השרים חלופה נוספת שאינה התקפית, והיא נסיגה מקו המגע לעמדות הגנה טובות יותר במעברים. בראייתו, אפשרות זו לא תקדם את הפסקת האש, לא תפחית את ההתכתשות עם הכוחות המצריים ולא תדרבן את המצרים לתקוף את המעברים – מצב שבו צפה בר־לב לצה"ל יתרון (התייעצות 12 באוקטובר 1973). כך קרה שהדרג הצבאי הביא בפני הדרג המדיני רק חלופה צבאית ריאליסטית אחת, וגם אותה ביקש הרמטכ"ל להתנות בהערכה לגבי תוצאותיה המדיניות.

השרים ישראל גלילי ויגאל אלון הקשו על המפקדים וניסו להבין מהי המלצתם אם מנתקים בין השיקול הצבאי לשיקול המדיני. מהבחינה הזו הציגו השניים עמדה דומה לזו שהציג דיין קודם לכן: שיקולים מדיניים לחוד ושיקולים צבאיים אופרטיביים לחוד. שמעון גולן סיכם זאת היטב: "ההנהגה המדינית סברה, שאל לו לרמטכ"ל להתנות את ביצוע הצליחה בהערכה האם המבצע יתרום להפסקת אש, וכי עליו להגביל עצמו לשיקולים צבאיים גרידא. עמדתו, שכרכה את שני הדברים, יצרה דילמה". (גולן, 1992, עמ' 11)

ששינתה את פני המלחמה. זאת גם משום שאנו מעוניינים בעיקר בתהליכי קבלת ההחלטות האסטרטגיים, אשר נראים היטב בדינוי הרמטכ"ל והדרג המדיני לגבי האפשרויות האסטרטגיות עצמן, ולא בתהליכים שהובילו אותם אל המסקנות, אל ההמלצות ואל ההחלטות.

אם כך, להבנתנו מהלך הדיונים ביום שישי ה־12 באוקטובר הוא מהלך דיונים אסטרטגיים, שבמהלכו בפעם הראשונה ב־25 שנות קיומה עמדה ישראל במצב שבו אחד העקרונות המרכזיים של תפיסת הביטחון שלה, הכרעת האויב בכל סבב לחימה, עמד בפני שבר גדול, ועימו גם פגיעה פוטנציאלית רצינית בהרתעה שלה.

הנחת היסוד הבסיסית שממנה יוצאת תפיסת הביטחון של ישראל היא שישאל נמצאת בא־סימטריה מובנית קשה מול מדינות האזור – באוכלוסייה, בשטח, בעומק אסטרטגי ובמשאבים – א־סימטריה המחייבת אותה לגבש תפיסת ביטחון ייחודית על מנת לשרוד באזור העוין. הבנה זו הולידה את מה שנקרא תפיסת הביטחון של "שלוש הרגליים": בראשה יכולת הכרעה של האויב בכל נקודת זמן כשהוא תוקף, כך שלא יוכל להמשיך במהלכו ההתקפיים ויידרש להפסקת אש. לכך יש השלכות מיידיות על אופן בניין הכוח והפעלתו. בין השאר – דגש על חיל אוויר עוצמתי כזרוע אסטרטגית מבוססת טכנולוגיה, המאפשרת פעולה מהירה גם ללא התרעה, וכן דגש על קרב התקפה מהיר בשטח האויב. על מנת לגייס בזמן את הכוחות הנדרשים לשם הכרעה כזו נדרשת התרעה מודיעינית בזמן. היות שהכרעה אינה יכולה להביא למצב של כניעה מוחלטת של האויב, עקב הא־סימטריה הכמותית החריפה בין ישראל למדינות ערב, היא יכולה להיות הכרעה מקומית בזמן ובמקום בלבד. הכרעות חוזרות ונשנות יובילו להתרעה מהמשך הניסיונות להשמיד את המדינה – הרתעה (מצטברת) שתושג לאחר מספר סבבים של מלחמות ("תורת הסבבים") (בן־ישראל, 2013; מתניה ובכרך, 2023).⁴ רגל התרעה אכזבה כבר בתחילת המלחמה. צה"ל נאלץ לבלום את הכוחות המצריים והסוריים עם כוחות הקרקע הסדירים בלבד, בסיועו של חיל האוויר, עד הגעת כוחות המילואים. התוצאה הייתה אובדן שטחים נרחבים בגולן, הבקעת קו המעוזים והתעלה והתבססות ראשי הגשר המצריים בסמוך לתעלה. זאת ועוד, אי־קיומה של התרעה השליך גם על חיל האוויר, שספג אבדות רבות לאחר שנאלץ לעבוד באופן תזזיתי ופחות מסודר ממה שתוכנן.

אך ב־12 באוקטובר גם עקרון ההכרעה, מהיסודיים ביותר בתפיסת הביטחון, אותגר ועמד בפני קשיים משמעותיים. **לכל דבר ועניין, ביום זה הוביל הרמטכ"ל את התובנה כי ההכרעה המלאה של צבא האויב אינה**

המבוכה התפוגגה, או כדבריה של ראשת הממשלה: "טוב, אני מבינה שצביקה גמר לנו את הדיון". הרמטכ"ל שב לבור ואמר: "עכשיו אני יודע מה לעשות. ניערך היטב, נבלום את מתקפת דיביזיות השריון ב־13-14 באוקטובר ונכה בהן קשות, ואחרי זה נצלח התעלה" (לברן, 2017, עמ' 32).

ניתוח תהליך קבלת ההחלטות ברטרופקטיבה אסטרטגית

הדילמה הראשית – אתגור תפיסת הביטחון ונקודת המפנה האסטרטגית

מן הראוי להדגיש תחילה את ייחודיותו של ה־12 באוקטובר ביחס ליתר ימי המלחמה. אם בימים הראשונים למלחמה היה צה"ל מוכה תדהמה ושקוע במאמץ בלימה, ובימים שבאו לאחר ה־12 באוקטובר כבר היה המומנטום לצידו (חרף האתגרים), הרי בין ה־10 ל־12 באוקטובר עמדה הצמרת המדינית והצבאית בצומת שבין בלימה למתקפה. צה"ל כבר נעמד על רגליו וניתן היה להוציאו להתקפה לצורך השגת הישגים צבאיים ומדיניים, כפי שקרה בהצלחה בחזית הצפונית.

מהלך הדיונים ביום שישי ה־12 באוקטובר הוא מהלך דיונים אסטרטגיים, שבמהלכו בפעם הראשונה ב־25 שנות קיומה עמדה ישראל במצב שבו אחד העקרונות המרכזיים של תפיסת הביטחון שלה, הכרעת האויב בכל סבב לחימה, עמד בפני שבר גדול, ועימו גם פגיעה פוטנציאלית רצינית בהרתעה שלה.

ב־12 באוקטובר נדרשו הקברניטים להחליט על מהלך התקפי בחזית הדרום, אך בלי שהייתה בפניהם אף חלופה הצפויה להשיג הכרעה מלאה ברמת ודאות גבוהה, כפי ששאפו להשיג בהתאם לתפיסת הביטחון. במקום זאת ניצבו בפניהם מהלכים שבמקרה הטוב, אם יצליחו, עשויים היו לשפר את המצב בחזית ואולי להביא להפסקת אש, שבליה ברירה הפכה להיות מושא שאיפתם, אך לא להשיג הכרעה.

נסתייג כאן ונציין שיש חוקרים הסבורים שכבר ב־8 באוקטובר, לאחר כישלון התקפת הנגד בדרום, חלחלה ההבנה בקרב חלק מבכירי צה"ל שלא ניתן להכריע את המצרים (מילשטיין, 1993, 2022), כפי שהיא באה לידי ביטוי בהמשך, לקראת דיוני ה־12 באוקטובר. איננו מתווכחים עם תזה זו, בעיקר משום שגם צבאות מנצחים מפסידים לעיתים בחלק מהקרבות, ויש להיזהר מהשלכה מכישלון אחד במלחמה על התפיסה כולה, מה גם שבמקביל הצליח צה"ל בצפון במתקפה לתוך סוריה,

מתכוונים להפתעה, לקושי, לקטסטרופה וכיוצא באלו, אלא לחוסר אונים לנוכח מצב שבו היסודות שעליהם בנויה השיטה קורסים. עבור הקברניטים שביקשו לנווט במימיה הסוערים של המלחמה, המצפן האסטרטי, קרי עקרון ההכרעה, כבר לא היה לעזר.⁵

עם זאת, בבחינה היסטורית בדיעבד אנו טוענים שהמבוכה האסטרטגית לא נשארה כמאורע סינגולרי בלבד, ללא השפעה על מקבלי ההחלטות הישראלים. על אף הצלחת מהלך הצליחה לאחר פיתוח ההתקפה המצרית וההגעה להכרעה צבאית ברורה בחזית הדרום, רגעי השפל של דיוני יום שישי ה־12 באוקטובר מהווים גם את יסודות נקודת המפנה בבניין הכוח הישראלי שלאחר המלחמה. גם אם בקרב מדינות ערב תוצאות המלחמה רק חיזקו את ההרתעה המצטברת – כלומר לא ניתן להשמיד את ישראל ואף לא להכריע אותה באופן מקומי בשדה הקרב, בדיוק משום הצלחתו של צה"ל להכריע על אף תנאי הפתיחה הקשים: "מצבנו הצבאי ב־24 באוקטובר היה בשפל המדרגה" (א־שאזלי, 1987, עמ' 196) – הרי בצד הישראלי היו הדברים רחוקים מכך, והקברניטים לא מיהרו להתבשם מניחוח ההכרעה הצבאית. במילים אחרות: חוסר האונים לגבי אי־יכולת ההכרעה ומה שנגזר ממנה, כפי שחוו הקברניטים באופן מזוקק ב־12 באוקטובר, הותיר חשש כבד לגבי יכולת ההכרעה בעתיד, שמא שוב יחזור מצב שבו ישראל לא תהיה מסוגלת להכריע. זאת ניתן לראות היטב לפי השינויים בתפיסת בניין הכוח שלאחר המלחמה (בר־יוסף, 2023).

דיוני ה־12 באוקטובר מבטאים אם כן את נקודת המפנה החשובה לגבי המשך מימושה של תפיסת הביטחון של ישראל, עם שני כיווני עשייה בבניין הכוח הצבאי. הראשון – הגדלתו של צה"ל כמעט עד כדי הכפלת הכוח הלוחם – מהלך שהוביל להוצאות ביטחון יוצאות דופן שפגעו בכלכלה הישראלית, ואשר בדיעבד רבים חולקים על נכונותו ומפקפקים בתהליך הפקת הלקחים שהוביל אליו (בר־יוסף, 2023). לאחר כעשור, עם בוא הסכמי השלום עם מצרים ולאחר מלחמת לבנון הראשונה, החלה הרגרסיה של מהלך זה תוך העברת מרכז הכובד למהלך בניין הכוח השני – בניין כוח מבוסס טכנולוגיה.

ניצניו של מהלך הפנייה לנתיב הטכנולוגי נראו עוד לפני מלחמת יום הכיפורים, והוא מופיע כבר בכתביו של בן־גוריון. המדע והטכנולוגיה, לשיטתו, לצד גורמים נוספים כמו מוסר ויכולות הלוחמים ובפרט טיב המפקדים, היו בין המרכיבים הבולטים בבניית איכות מكرעת לצורך איזון חוסר הסימטריה הכמותית, ועמדו בבסיס תפיסת הביטחון הלאומי (בן־ישראל, 2013, עמ' 51–58). ואולם

המטרה הראשית, כיוון שבסבירות גבוהה היא לא

ניתנה להשגה. במקומה הוא הציע מהלכים צבאיים שהיה בהם הימור לא קטן, שלתפיסתו היו מביאים את ישראל לנקודה הכי קרובה למקח וממכר מדיניים ולהפסקת אש שלא מתוך עמדת הפסד, אך גם לא לאחר הכרעה ברורה בשדה הקרב. המהלך שהוצע על ידי הרמטכ"ל, כפי שנובע הן מרציונל מדיני (הצורך לכפות הפסקת אש) והן מרציונל צבאי, היה חלופת הצליחה. זאת לא לשם השגת ההכרעה האולטימטיבית, שאלה שאפו קברניטי המדינה, אלא כחלופה הטובה ביותר באותו הזמן, כפי שאמר בקבינט המלחמה: "נדמה לי שאחד הקריטריונים לביצוע מתקפה מחר הוא האם זה מגדיל את הסיכוי להפסקת־האש [...] זה בעיני כמעט הקריטריון העיקרי לביצוע מתקפה כזאת [...] אני חייב לצאת מתוך הנחה, שפעולה כזאת תגרום למכה רצינית למצרים, אבל אינני בטוח שאנחנו נביא להתמוטטות הצבא שלהם" (התייעצות 12 באוקטובר 1973, עמ' 2). הפרשנות המתבקשת, להבנתנו, לאופן שבו ניתח הרמטכ"ל את המצב היא שבשונה ממה שהמליץ ועשה בהתקפה בסוריה – פריצה לגולן הסורי לצורך כיבוש שטחים, איום על דמשק ומיטוט הצבא הסורי, כלומר הכרעה שתבנה מחדש את ההרתעה ותחזק אותה – בחזית הדרום מול הצבא המצרי **הוא למעשה ויתר בפעם הראשונה באופן רשמי על יסוד ההכרעה, וכפועל יוצא מכך גם על יסוד ההרתעה המצטברת** הנגזרת ממנו בתפיסת הביטחון, אותה הרתעה שאמורה הייתה להיווצר לאחר הכרעות חוזרות ונשנות של האויב בכל אחת מהמלחמות. אי־יכולת להכריע משפיעה מאלה באופן מיידי על ההרתעה המצטברת של ישראל לאורך זמן מול כלל אויביה, שעלולים לחשוב שהיא ישות זמנית באזור, כלומר אי־הכרעה עלולה למוטט את תפיסת הביטחון כולה.

דהיינו, ב־12 באוקטובר הגיעה תפיסת הביטחון של ישראל עד אותו זמן לקושי משמעותי, מבוי סתום, ויש שיאמרו אף שתורת הביטחון קרסה באותו יום. מצב זה ייחודי הן לאורך מלחמת הכיפורים והן בתולדות מדינת ישראל. עד אז ומאז לא עמדה תפיסת הביטחון בפני שבר דומה. במילים אחרות: בבוקרו של יום שישי 12 באוקטובר ובצהרי היום הייתה מבוכה אסטרטגית קשה בקרב בכירי צה"ל וממשלת ישראל בהקשר ליכולתו של הצבא למלא את תפקידו בתפיסת הביטחון של ישראל. לקראת אחר הצהריים, בעקבות הידיעה המודיעינית, התחלפה המבוכה בהבנה שהגלגל עומד להתהפך, מה שקרה לבסוף לאחר עוד 12 ימי לחימה קשים, שבהם הושגה הכרעה מלאה ואוששה תפיסת הביטחון. בנקודה זו חשוב לנו להבהיר כי בביטוי "מבוכה אסטרטגית" איננו

בהמשך הציגו את מה שהפך לתוכנית תלפיות: "תנאי הכרחי להצלחת תכנית כזו הוא היווצרות של צוות אנשים יוצרים, אשר 'מולידים' את הרעיונות ואחר כך מתרגמים אותם".

דוגמה נוספת היא הפיתוח הטכנולוגי-מבצעי יוצא הדופן של יכולות חיל האוויר להתמודד עם טילי קרקע-אוויר, כפי שבאו לידי ביטוי במבצע ערצב 19 במלחמת לבנון הראשונה ב-1982. יכולת ייחודית זו, שפותחה בשיתוף פעולה של אנשי חיל האוויר והתעשיות הביטחוניות, הצליחה לשנות את המציאות שחוות חיל האוויר במלחמת יום הכיפורים בהתמודדות עם טילי הקרקע-אוויר (פינקל, 2019). היא הייתה לא רק פיתוח ספציפי שהחזיר לחיל האוויר את העליונות מול נשק נ"מ לעשורים רבים (לורבר, 2022), אלא גם תחילתו של עידן שבו הטכנולוגיה אינה רק מכפיל כוח טקטי אלא חלק משינוי דוקטרינרי שלם בדרך להשגת עליונות טכנולוגית-מבצעית (שרביט, 2004), והיותה גם את תחילתה של המהפכה בעניינים צבאיים בישראל, שהתפתחה מאוחר יותר כתפיסה שלמה אצל האמריקאים.

עוד דוגמה למהלכים משנות ה-80, שהיו אבולוציה של ההתפתחות שהחלה עוד לפני מלחמת יום הכיפורים אך הואצו בעקבותיה, היא הפיכתן של התעשיות הביטחוניות הישראליות בכוונת מכוון לתעשיות יצוא מרשימות בחזית הידע העולמי, יצוא שמאפשר להן להיות גדולות ומתקדמות הרבה מעבר לגודלן ביחס לגודלו של צה"ל, ובכך לספק לצה"ל מו"פ ואמל"ח שעומדים ביסוד העליונות הטכנולוגית שלו (רובין, 2018). אם כן, הכיוון של הישענות על טכנולוגיה כבונה איכות ומובילה לעליונות טכנולוגית בשדה הקרב, שהיא יסוד מהותי בהגעה לעליונות צבאית, הואץ בעקבות מלחמת יום הכיפורים באופן חסר תקדים כדי לאפשר לצה"ל להכריע בכל מצב. לא עוד הכרעה הנשענת באופן בלעדי על "טובי בחורינו" בשדה הקרב או על יכולותיו הנחותות של האויב, אלא פנייה גם למיקוד האיכות האנושית ("טובי בחורינו" האחרים) ביצירת איכות טכנולוגית עילית כספירלה ההולכת ומזינה את עצמה ומתחזקת עם השנים (מתניה, 2022). מהלך זה יצר עליונות טכנולוגית מהותית של צה"ל בשדה הקרב הקונוונציונלי – יתרון שיש לו רגישות פחותה לא-סימטריה הכמותית בין ישראל למדינות האזור, והוא מהווה בהתאם מענה הולם לצורך של צה"ל להשיג הכרעה מול הכמות שמולו. ההכרעה מתבססת לא רק על מאמץ לסגור את הפער הכמותי באמצעות מודל שירות של חובה ומילואים ותקציבי עתק להצטיידות באמל"ח ובתחמושת, אלא גם על כיוון אורתוגונלי לחלוטין לאלו.

היכולות הטכנולוגיות-צבאיות לא נבנו ביום אחד. אותם צעדים ראשוניים שנעשו בשני העשורים הראשונים לעצמאות המדינה היו חשובים ביותר בבניית האתוס, הכוונה, השיטה וגם הבסיס שיהפוך את צה"ל בבוא היום לצבא שהטכנולוגיה היא מרכיב יסוד בו, אך הם עדיין היו רחוקים מהקמת יכולות בחזית הידע של מחקר ופיתוח צבאיים (מרדור, 1981, עמ' 75). בהתאם לכך, צה"ל בתחילת דרכו לא היה צבא שנשען על טכנולוגיה שונה מהותית מזו של אויביו, ולא הייתה לו עליונות טכנולוגית עליהם. כך היה גם במלחמת יום הכיפורים. צה"ל היה עדיין צבא שאיכותו נשענה בעיקר על איכות לוחמיו ואיכות הפיקוד שלו, ולא על עליונות טכנולוגית מהותית (פינקל, 2020).

הכיוון של הישענות על טכנולוגיה כבונה איכות ומובילה לעליונות טכנולוגית בשדה הקרב, שהיא יסוד מהותי בהגעה לעליונות צבאית, הואץ בעקבות מלחמת יום הכיפורים באופן חסר תקדים כדי לאפשר לצה"ל להכריע בכל מצב.

אך לאחר המלחמה הפך הנושא הטכנולוגי למשמעותי ומרכזי בצה"ל, כאשר מרכיב האיכות מוטה ומתמקד יותר ויותר באופן חסר תקדים בטכנולוגיה וביכולת להפעילה (ליפשיץ, 2011, עמ' 10; מתניה, 2022; פינקל ופרידמן, 2016). עם השנים הטכנולוגיה נתפסה לא רק בהקשר הישיר של השגת יתרון טקטי, אלא נכרכה גם בשינויים תפיסתיים מבצעיים לשם השגת יתרון אסטרטגי (שרביט, 2004). יתרה מכך, הנושא התחיל להופיע באופן קבוע, ברור ומרכזי בכתובים רשמיים של צה"ל (למשל כוכבי, 2020) ושל כותבים וחוקרים של תפיסת הביטחון ובניין הכוח הצה"לי (למשל עילם, 2009, עמ' 497-508; עמידור, 2020).

דוגמה להשפעה ישירה של מלחמת יום הכיפורים על תהליך זה היא הקמתה ב-1979 של תוכנית תלפיות להכשרת עילית כוח האדם המדעי-טכנולוגי של ישראל לצורכי המו"פ הביטחוני, בדגש על אלו המסוגלים לפעול בעולם הבעיה המבצעית והפתרון הטכנולוגי במקביל (מתניה, 2022). זאת ממש כחלק מלקחי מלחמת יום הכיפורים, כפי שהציעו שני פרופסורים לפיזיקה מהאוניברסיטה העברית בירושלים, פליקס דותן ושאול יציב (1974): "המגמות הצבאיות, המדיניות, לטווח קצר ורחוק נראות קודרות. נשאלת השאלה: מה אפשר לעשות כדי לפעול נגד המגמות אלה, ואיך אפשר לחזק בהרבה את כוחו של צה"ל [...] אנחנו מציעים מאמץ מרוכז ושיטתי להמצאה ופיתוח נשק חדש [...] כאשר חדש מוגדר כנשק שאינו בשימוש צבאות אחרים".

שהיא הייתה ללא ספק האפשרות הטובה ביותר עבור צה"ל באותה עת. ברם, כפי שנראה בשורות הבאות היא בוטלה כמעט כלאחר יד, בעוד שהחלופות האחרות זכו לדיון מעמיק.

בפתח דיון קבינט המלחמה ב־12 באוקטובר העלה הרמטכ"ל את האפשרות שהמצרים יתקפו, אך היה עקבי בהנחתו שיש לו לכל היותר יומיים עד למתקפה של צה"ל על המצרים (שעון השחיקה, שעון חיל האוויר והשעון המדיני), עד ליל ה־13 באוקטובר. כלומר לשיטת הרמטכ"ל, התקפה מצרית הייתה משתנה שיכול היה להשפיע על מאפייני ההתקפה היזומה של צה"ל, אך המתנה להתקפה מצרית לא הועמדה כלל כחלופה ממשית אל מול התקפה יזומה של צה"ל – לא המתנה פסיבית וגם לא המתנה שבאמצעות פיתויים מנסה לדרבן את המצרים להרחבת ראשי הגשר כפעולה אסטרטגית־אופרטיבית.

גם מפקד החזית הדרומית חיים בר־לב התייחס בדיון לאפשרות להמתין למצרים, אך הוא צייר אותה כמגננה לשם מגננה, ולא כמגננה לפני מתקפה. על כן הוא הגיע למסקנה שהמתנה להתקפה המצרית לא תאפשר "להוציא את המערכה משיווי המשקל" (התייעצות 12 באוקטובר 1973, עמ' 8).

בהערכת המצב שקיים הרמטכ"ל באותו בוקר העריך ראש אמ"ן את הסיכוי שהמצרים יפתחו את התקפתם אל עבר המעברים כך: "אנחנו שוב לא רואים הכנות להעביר את הדיביזיות המשוריינות. אני לא יכול לשנות את ההערכה מאתמול שהסיכוי שהם אי פעם יעבירו אותם לא עולה על 50 [אחוזים], ויכול להיות שהם בכלל לא יעבירו אותם" (ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, 1975, סליל 18ב). הערכה זו לא אותגרה באופן משמעותי חרף הנתונים הנוספים שעמדו בפני מפקדי הצבא, ושניתן היה להתבסס עליהם לצורך גיבוש הערכות בדבר מועד ההתקפה המצרית. כך למשל, מפקדי הצבא היו בקיאים בתוכנית המלחמה המצרית של יציאה להתקפה לאחר כשבועה ימים של עצירה אופרטיבית, מרגע ביסוס ראשי הגשר בגדה המזרחית של התעלה.⁶ כמו כן, בדיוני ה־12 באוקטובר אין עדות לניתוח בין־זירתי, כלומר ניתוח של השפעת ההתקדמות של צה"ל בחזית הסורית אל עבר דמשק על החזית המצרית. ניתן היה להעלות על הדעת כי המצרים עשויים להיחלץ לעזרת בעלי בריתם ולנסות להקשות על התקדמות צה"ל בסוריה על ידי פיתוח ההתקפה בסיני. יתרה מכך, היה מצופה מהקברניטים הישראליים לחשוב על דרכים למשוך את מצרים לתקוף את המעברים, אם הם ראו בכך תרחיש מיטבי, קרי, לא היו חייבים לקבלת את חוסר הוודאות באשר למועד ההתקפה המצרית כגזרה שאין לה מענים.

מטבע הדברים נשאלת השאלה, ובצדק, מדוע אנו מייחסים את הפנייה וההאצה לכיוון הטכנולוגי דווקא לאירועי ה־12 באוקטובר, ולא למלחמה כולה כאירוע שלם. אין לנו כוונה כזו. הייחוס הזה שאנחנו עושים אינו מכוון לכך שבאותו יום הוחלט על הכיוונים הללו. אנחנו גם לא מתכוונים לומר ששאר אירועי המלחמה לא השפיעו על ההחלטות הללו. אך מה שאנחנו כן מכוונים אליו הוא שיום ה־12 באוקטובר מזקק את מבוכת ההכרעה וחוסר האונים האסטרטגי במלחמה, ולכן מצביעים עליו כנקודת המפנה. לולא החשש לעצם יכולת ההכרעה והמשתמע מאובדנה, לא היו מתרחשים התהליכים המשמעותיים כל כך של בניין הכוח של צה"ל לאחר המלחמה. במילים אחרות: ייתכן שאם צה"ל היה מצליח גם במתקפת הנגד בדרום ב־8 באוקטובר ולא רק בזו בצפון, או אם לרמטכ"ל היו הצעות טובות למהלכי הכרעה בדרום, שבאמצעותם היה הופך את הקערה על פיה לאחר ה־12 באוקטובר מבלי להגיע עד כדי אמירות שאינן מסוגל להכריע, הייתה המלחמה הזו אולי נראית שונה ממלחמת ששת הימים, אך לא בהכרח גורמת למהפכה מואצת כה משמעותית בבניין הכוח. שינויים אלו היו בעיקר תוצאה של אובדן יכולת ההכרעה, כפי שנאמרה ונתפסה באותו יום. לפיכך אנו מוצאים שנכון למקד את מאמץ בניין הכוח כולו, הכמותי והטכנולוגי, בדיוני אותו יום שישי, שהיו, כפי שניסינו להראות, שפל אסטרטגי־ביטחוני של ישראל עד אז, ובראייתנו גם מאז.

החלופה שנזנחה

הדיון המורכב בקבינט המלחמה הסתיים באחת כאשר הגיעה הידיעה המודיעינית לגבי פיתוח ההתקפה המצרית "שלב ג", קרי הניסיון המצרי לפרוץ מראשי הגשר בסיני, לכבוש את המעברים ולהתייצב ממזרח להם (על תוכנית ההתקפה המצרית ראו למשל: שי, 1976). באותו רגע החלופה הנכונה הייתה ברורה לכולם: המתנה לצבא המצרי, מארבים מתוכננים לכוחותיו, השמדתם, ואז יציאה לצליחה בתפר בין שתי הארמיות, לאחר שהכוחות המצריים יחטפו מהלומה קשה ופחות כוחות יהיו ערוכים בצד המערבי של התעלה לבלימת מהלך הצליחה. זו הייתה בבירור חלופה עדיפה על כל מה שהוצג, והיא אף פתרה את הדילמות הקשות שעמדו בפני מקבלי ההחלטות.

אם כך, כיצד ניתן להסביר את העובדה שחלופת ההמתנה, שכאמור היא זו שמומשה לבסוף, לא נדונה לעומקה? היא אומנם הוזכרה, בעיקר בתחילת הדיונים, אך לא עלתה באופן ממשי על השולחן ולו כדי לבחור באחרת. צמרת צה"ל הכירה אותה וייחלה לה, היות

מדוע, אם כן, נעלמה חלופה זו כחלופה מרכזית? אנו מצביעים על מספר סיבות לכך, הנובעות מאופי החלופות מצד אחד, ומהאופן שבו נוהל תהליך קבלת ההחלטות מצד שני. הן חשובות לא רק בראייה ניתוחית היסטורית אלא דווקא לצורך לימוד והסקת מסקנות בראייה עתידית לגבי תהליכי קבלת החלטות אסטרטגיים. הסיבות המוצעות על בסיס פסיכולוגיה של קבלת החלטות אינן שוללות על הסף את האפשרות כי המפקדים, בראייתם, שקלו אותה די הצורך ובחרו לפסול אותה משיקולים ענייניים, אך הן מאירות גם אפשרות שהתהליך ואופי ההצעות השונות השפיעו מאוד על היעלמותה של החלופה, או מסבירות מדוע לא נדונה לעומקה.

ההסבר הראשון שברצוננו להציע הוא עיגון של הרמטכ"ל ומטהו לחשיבה על פי סולם של ימים בודדים. עיגון (Anchoring) בקבלת החלטות הוא מושג המציע כי מבלי שהם מודעים לכך, בני אדם מעוגנים למספרים או לשיח המשפיע על הערכותיהם (Tversky & Kahneman, 1974). לעיתים עצם העלאת נושא בסולם של ימים ולא שבועות יכולה להשפיע על ההערכה (יפה ומתניה, 2011). אופייה של חלופת ההמתנה היה כזה שהיא עלולה הייתה להתממש רק לאחר היום או היומיים הקרובים לדיון, בעוד הרמטכ"ל לא היה מוכן לדחות את המתקפה למועד מאוחר יותר, בעיקר עקב מצבו של חיל האוויר.

אנו מצביעים על כך שלצד העובדה כי ייתכן שהצדק היה עם הרמטכ"ל, בהחלט ייתכן שהוא חשב במושגים של ימים משום שמלחמת ששת הימים הייתה נקודת המוצא והייחוס שלו למלחמה אינטנסיבית (בשונה ממלחמת ההתשה), כלומר עיגנה עדיין את תפיסותיו לגבי משך המלחמה האפשרי. בפועל נמשכה מלחמת יום הכיפורים כמעט שלושה שבועות ולא ימים בודדים, צה"ל הצליח לעמוד בה והרמטכ"ל הצליח להוביל אותה היטב גם לפני האספקה שהגיעה מהאמריקאים, החל מהשבוע השני למלחמה. כלומר ייתכן שהחיפזון שלו לקבל החלטה ולפעול, שנבע משלוש החרבות שהוא תפס שמתהפכות מעליו – מצב חיל האוויר, מצב כוחות הקרקע ועיתוי הפסקת האש – גרם לעיגון החשיבה שלו לסולם של ימים בודדים, הפוך לאופן שבו שר הביטחון, למשל, תפס את לוח הזמנים כשאמר לבר"ל: "תעלת סואץ זה לא הר הבית ולא רמת הגולן [...] זה לא מסכן את מדינת ישראל וזה לא רמת הגולן שאם אנחנו לא עושים משהו תוך יומיים, מה יקרה תוך יומיים?" (ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, 1975, סליל 20).

ההסבר השני קשור גם הוא לאופיין של החלופות ונובע מהטיית הסטטוס קוו, המציעה שמקבלי החלטות ייטו להמשיך בדרך הנהוגה, בסטטוס קוו, כלומר ידבקו

בחלופה הנהוגה או הקיימת, גם כאשר כנראה לא היו בוחרים בה לולא הייתה חלופת הסטטוס קוו (Kahneman et al., 1991). באופן שנראה מעט פרדוקסלי אנו מציעים כי אף שנדרש היה להחליט בין חלופות שונות מבלי שאחת מהן כבר הייתה נהוגה, הרי במקרה של חזית הדרום החלופה שהתאימה לאופיו של צה"ל, זו שהייתה ברמה העקרונית החלופה הנהוגה של צה"ל כצבא פרואקטיבי, הייתה צליחה ולא המתנה – מה שהתאים מאוד גם להערכות הרמטכ"ל לגבי השעונים ש"תקתקו מעל לראשו". הפסיביות שבהמתנה לעומת האקטיביות שבפעולה – מי שהורגל לנהל ולשלוט בשדה הקרב כמעט בכל האירועים והמלחמות עד אז לא יכול היה לחכות לטעות של הצד השני, שרק לאחריה יפעל. זה היה מנוגד לכל מה שצה"ל הכיר ופעל לפיו.

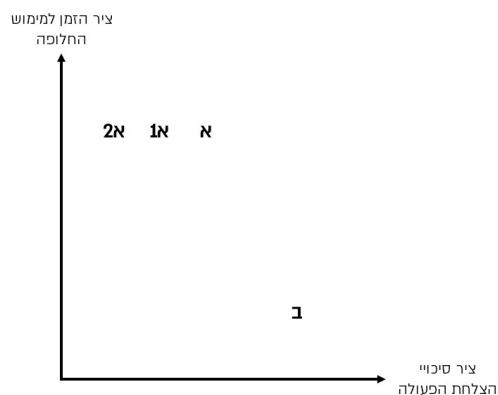
לכך מתווספים גם אי-הוודאות או ההימור בהמתנה לפיתוח ההתקפה מצרית, שעלולה לא לקרות כלל. אך כאן יש לשים לב ולהצביע על כך שגם החלופה של צליחה היא חלופה שיש בה הימור. הימור שונה אומנם, אך הימור: ההיערכות המצרית שהייתה קיימת עדיין בשתי גדות התעלה עלולה הייתה, לפי ההערכות, לקטוע את מסדרון הצליחה בצד המזרחי של התעלה, או לבלום את כוחותיו של צה"ל בצד המערבי שלה מכיוון שעדיין נמצאו שם דיוויזיות שריון וחי"ר משמעותיות. כלומר גם כאן היה הימור על הצלחת המתקפה, הימור שסגן הרמטכ"ל, למשל, חשב שאינו נכון.

הווה אומר, בשתי החלופות היה ממד של אי-ודאות ושל הימור, גם אם באופן שונה מאוד: באחת הימור על החלטה מצרית לצאת בקרוב לשלב הבא בתוכנית ההתקפה שלהם, ובשנייה הימור לגבי הצלחת כוחות צה"ל לבצע את הצליחה באופן מוצלח – הימור שגם הוא, אגב, תלוי לא רק ביכולות של צה"ל אלא גם ביכולות המצריות (אם כי פחות בהחלטות המצריות). ההבדל בסוג ההימור ברור, והוא שעומד בין השאר ביסוד הבחירה בחלופת הצליחה: בחלופת ההמתנה ההימור נראה כפסיביות צבאית שאינה מתאימה לכוח מכריע כמו צה"ל ואינה הדרך הרגילה שלו (אינה הסטטוס קוו הנהוג שלו), בעוד שבחלופת הצליחה ההימור נתפס כלגיטימי להחלטות צבאיות לאורך כל ההיסטוריה ומכונה גם יוזמה, וזה התאים מאוד לרוח הנהוגה בצה"ל.

ההסבר השלישי שאנו מציעים נשען על תאוריית החרטה (Regret Theory). על פי תאוריה זו, מה שהוכח גם בניסויים, אחד השיקולים שמקבלי החלטות נוקטים בבואם להחליט בין חלופות פעולה הוא, בהסבר פשוט, עד כמה הם עלולים להתחרט על בחירתם במקרה שמצב הדברים בסיום התהליך יהיה כזה שעדיף היה להם לבחור בחלופה אחרת, שיכלו להשיג בה הרבה יותר.

נקודת המפתח בתאוריה זו היא שהבחירה אינה לפי התוחלת המרבית של האפשרויות השונות ברגע הבחירה, אלא לפי מידת החרטה האפשרית בכל אחת מהן (אם תיכשלנה) כפי שאנו מעריכים חרטה זו מלכתחילה, כאשר אנו שואפים שחרטה זו תהיה מועטה ככל האפשר (French, 1988, pp. 16-17, Loomes & Sugden, 1982). במקרה של המתנה שלא תסתיים בפיתוח ההתקפה המצרית, החרטה עלולה להיות קשה. זאת בפרט לצבא כמו צה"ל שהורגל בנטילת יוזמה, בהעברת הקרב אל שטח האויב, במיטוט מערכים, או בקיצור: בהכרעה. עד היום רבים הקולות הקוראים לצה"ל "להכריע" גם במצבים שבהם לא ברור כלל וכלל הכרעה מהי. מידת החרטה על המתנה מיותרת עלולה להיות גדולה מאוד, בייחוד על רקע חלופת הצליחה שנשקלה ולא נבחרה: בוזבז זמן מיותר שבמהלכו נשחקו כוחות ובעיקר חיל האוויר, מועד כניסת הפסקת האש לתוקף ככל הנראה התקרב, וייתכן שלא ניתן היה עוד לבחור בחלופה השנייה, זו של הצליחה. לעומת זאת, במקרה של צליחה שלא תמלא את ייעודה, מפקדי הצבא יוכלו לומר לעצמם ולאחרים, ובצדק, כי עשו את המרב. ההשוואה תהיה לחלופות הפרואקטיביות האחרות בלבד, וההימור שנעשה ייראה ברור. החלופה של המתנה לא תהיה כלל על "שולחן החרטה" במקרה זה, כפי שברלב עצמו אמר: "במקרה של הצלחה מלאה יהיה המצב תקין, בעוד ש'אם האמונות והתקוות לא יתגשמו' ידמה המצב לזה השורר כעת, בהבדל אחד – צה"ל עשה כמיטב יכולתו, בעוד שאם ימשיך להמתין יותיר בידי האויב את הבחירה מתי לצאת למתקפה – והוא יבחר את המועד הנוח לו ביותר" (גולן, 2013, עמ' 772).

הסבר מעניין נוסף לתופעה של כמעט התעלמות מחלופת ההמתנה לפיתוח ההתקפה המצרית נוגע לא לחלופה עצמה, אלא לאופן הכללי של קבלת החלטות בין שתי חלופות מנוגדות, שלכל אחת מהן יתרון מובהק על השנייה בציר אחד, וחיסרון מובהק בשני (תרשים 2). חלופת הצליחה (א) הייתה חזקה על ציר הזמן, אך חלשה יותר על ציר סיכויי ההצלחה להשיג באופן מלא ובוודאות גבוהה את ההישג הנדרש. חלופה ב הייתה חלופת ההמתנה לפיתוח ההתקפה המצרית, שהייתה חזקה ביותר בסיכויי מימוש ההישג הנדרש (כפי שגם קרה), אך בעייתית מאוד בממד הזמן באותה העת שנשקלה.



תרשים 2: בחינת החלופות באופן יחסי

חלופה א היא חלופת הצליחה; חלופה ב היא חלופת ההמתנה לפיתוח ההתקפה המצרית ואז צליחה; חלופות 1א ו-2א הן, בהתאמה, התקפה על פורט סעיד ודחיקת המצרים חזרה אל הגדה המערבית של התעלה.

מחקרים פסיכולוגיים בתחום קבלת ההחלטות לגבי בחירה בין חלופות חזקות וחלשות על שני צירים שלא ניתנים להשוואה ברורה, הצביעו על כך שההחלטה מושפעת מנקודת המוצא של תהליך ההחלטה ומחלופות אחרות המונחות על השולחן (Kahneman et al., 1991);

האוויר קרוב מאוד לסד"כ זה – מפתיעה, בייחוד לאור הצלחתו של חיל האוויר בביצוע משימותיו כנדרש בהמשך המלחמה, במשך כשבועיים שלמים. נכון אומנם שבישראל דרשו לקבל מטוסים נוספים מארצות הברית בשל המצב הקשה שאליו נקלע חיל האוויר, ולבסוף קיבלו, אך במבחן המציאות חיל האוויר המשיך לפעול עוד ימים רבים ללא מטוסים נוספים, שביצעו לבסוף רק אחוזים ספורים מהגיחות במלחמה.⁷ ייתכן שאם היו מבררים הנחה זו היטב, היה הרמטכ"ל מגיע למסקנות אחרות מאלו שהגיע אליהן, בעיקר בשאלת דחיפות הפעולה שהוא נדרש לה, ואולי בהקשר ליכולתו לתגבר את הכוחות בדרום, או להמתין עדיין לפיתוח ההתקפה המצרית. אין בכך כדי להיכנס לעולם ה"מה היה קורה אילו", אלא רק להצביע על החשיבות בבירור רגישות ההנחות העומדות ביסוד ההמלצות, אשר יש רגישות גבוהה ביותר אליהן.

ניתוח רגישות מעניין נוסף הוא רגישות דינוי ההחלטה וההחלטה שהתקבלה לבסוף (המתנה לתקיפה המצרית) לידיעה המודיעינית שהכריעה את גורל הדיון: עד כמה באמת הייתה קבלת ההחלטות רגישה לעצם הגעתה של הידיעה המודיעינית ולעיתויה המדויק במהלך ישיבת הקבינט?

נחלק את השאלה לשניים. ראשית – הרגישות לעיתו הגעת הידיעה המודיעינית. אילו הגיעה הידיעה לפני דיון קבינט המלחמה, מן הסתם היא הייתה מייתרת אותו, כפי שסיימה אותו ברגע שהגיעה. אילו הגיעה אחריו, אך לפני שכוחות צה"ל נעים קדימה לכיוון צליחה, עדיין היה הרמטכ"ל יכול לעצור את הכוחות ולהתכונן למתקפה המצרית. כלומר, קבלת ההחלטה להמתין למתקפה המצרית ואז לצלוח לא הייתה רגישה לעיתו המדויק של הגעת הידיעה בטווח של יום אחד לכאן או לשם. אך מה לגבי השאלה השנייה המתבקשת מייד – רגישות ההחלטות לעצם הגעתה של הידיעה? עד כמה הדיונים וההחלטה להמתין לתקיפה המצרית היו רגישים למודיעין על תקיפה זו? מה היה קורה אילו תקפו המצרים בהפתעה מבלי שהגיע מודיעין מוקדם על כך? במקרה כזה, כל עוד התקיפה הייתה מתרחשת לפני שצה"ל קיבל פקודה לנוע לצליחה, יש לשער שכוחות צה"ל היו מתמודדים איתה. אולי בפחות הצלחה מאשר כשהגיעו אליה מוכנים בזכות הידיעה, אך עדיין היה זה מהלך מצרי מלכתחילה, שלו חיכו הרמטכ"ל ומפקדי צה"ל במהלך השבוע מאז פרוץ המלחמה. בר"ל עצמו התבטא כך כשהגיע למטכ"ל ב-12 באוקטובר והדגיש שיכולתו להישאר לאורך זמן בדיונים תלויה בהחלטה של המצרים להעביר לפתע את הדיוויות המשוריינות שלהם ממערב התעלה "כדי להשלים את מה שהוא

לסיכום, איננו יכולים לדעת בדיעבד אם הסיבות שהצגנו כאן, כולן לקוחות מעולם הפסיכולוגיה של קבלת ההחלטות, אכן היו חלק ממה שדחף להמלצה אחת ויחידה לקבינט המלחמה, ולזניחתה כמעט ללא דיון של חלופת ההמתנה. עם זאת, ניתוח מהלך הדיונים מלמד כי בהחלט ייתכן שהסיבות המוצגות, גם אם היו בתת-המודע של הקברניטים, אכן היו חלק ממה שכיוון אותם לכיוון מסוים. אין לנסות להסיק מכך לקחים בדיעבד אלא בעיקר לעתיד, ובעיקר לבניית מודעות גבוהה לתפיסות העומדות בבסיס תהליכי קבלת החלטות ולהטיות קוגניטיביות שיש בהן ומשפיעות על כולנו.

ניתוח רגישות של תהליך קבלת ההחלטות

נהוג לבחון תהליכי קבלת החלטות וגם את הדרך הנבחרת (ההחלטה) לפי רגישותם למידע ולהנחות המוצא שביסוד התהליך. מבחן הרגישות בודק עד כמה שינוי קטן בהנחות יסוד או במידע, שעומדים ביסוד ההחלטה, עשוי לגרום לשינוי גדול בהחלטה הסופית, או במילים אחרות: עד כמה שינוי קטן במשתנים הבלתי תלויים (ההנחות או המידע) עשוי לגרום לשינוי גדול במשתנה התלוי (ההחלטה). מדוע זה חשוב? לא רק לבחינה בדיעבד של תהליכים והחלטות אלא ממש בזמן אמת. כאשר מקבלי ההחלטות נוטים להחלטה מסוימת, שהם מבינים כי היא רגישה מאוד להנחה מסוימת, מן הראוי שיבררו היטב את תוקף ההנחה. ככל שיש ערעור עליה, והיות שהתהליך רגיש אליה, ייתכן ששינוי קל בהנחה עשוי להוביל אותם להחלטה אחרת לחלוטין.

ניתוח הדיונים ב-12 באוקטובר מצביע על כך שהרמטכ"ל גיבש את המלצותיו על פי ההנחות הבאות: הראשונה – המאמץ בסוריה מיצה את עצמו. המתקפה הצליחה אך לא מוטטה את הצבא הסורי. השנייה – בתוך שתי יממות לכל היותר ירד כוחו של חיל האוויר מתחת לסד"כ המאפשר לו לסייע לכוחות היבשה בהתקפה השלישית – בחזית הסטטית מתנהלת מלחמת התשה שישאל לא יכולה להימצא בה לאורך זמן, ופיקוד דרום מסוגל למאמץ התקפי אחד גדול, ולא יותר מכך (גולן, 2013, עמ' 773). הנחות אלו עמדו לצד הנחתו לגבי שעון החול המדיני של הפסקת האש. לפיכך הציג הרמטכ"ל רק אפשרות פעולה אחת, והיא צליחה וכיבוש שטחים בצד המערבי של התעלה. אלא שההנחות שלפיהן נבנתה המלצתו היחידה לא היו בהכרח איתנות. שינוי קטן בהן עשוי היה להוביל להחלטות שונות מהותית.

לדוגמה, ההנחה כי חיל האוויר לא יוכל לסייע להתקפה בתוך כיומיים לא עלתה כלל לדיון. המיידיות שבה התקבלו דברי מח"א – על כך שמתחת לסד"כ מסוים לא יוכל יותר לעזור לכוחות הקרקע, ושחיל

הנושא השני שניתחנו במאמר הוא תהליך קבלת ההחלטות עצמו בהקשר לחלופות שהוצעו ונבחנו בדיונים המרתוניים באותו יום. הצבענו על כך שחלופת ההמתנה לפיתוח ההתקפה המצרית, בלימתה וצליחה מוצלחת אחריה לשם הכרעה, אותה חלופה שהתממשה לבסוף, לא זכתה, להבנתנו, למקום מספיק ולדיון מעמיק. זאת אף על פי שהיו מי שלא ראו בחלופת הצליחה חלופה טובה (סגן הרמטכ"ל), אף כי בדיוק באותו היום הושלם מניין הימים הידוע בתוכנית המצרית לשלב המערכתי הבא, אף כי לא נבחנה השפעה אפשרית של המהלך בסוריה על המצרים, ובפרט אף על פי שהדרג המדיני, ובראשו שר הביטחון, ביקש מהרמטכ"ל להצביע על החלופה הצבאית הטובה ביותר ללא התייחסות להיבט המדיני של הפסקת האש.

קורא שלב ב – שזה להגיע למצרים" (גולן, 2013, עמ' 764). במילים אחרות: הרגישות האמיתית הייתה לא לידיעה המודיעינית אלא לפיתוח ההתקפה המצרית טרם תזוזה של כוחות צה"ל למהלך הצליחה – מהלך שהיה בסיכוי גבוה מונע את המהלך המצרי, או גורם לקרבות מול הדיוויזיות החוצות במקום ובעיתוי מתוכננים פחות. כלומר, אין ספק שהגעתה של הידיעה המודיעינית בעיתוי שבו הגיעה, היישר לדיון הקבינט, הייתה כמעט בעיתוי מושלם מבחינת תהליכי קבלת ההחלטות ומתאימה לסיפורי מורשת רבים: "כמו הייתה זו עלילה שנרקמה בידי מומחה למחזות בנויים היטב" (ברטוב, 1978, עמ' 192). ואולם בשונה מהחשיבות הגבוהה שמייחסים לה בספרות, בראייתנו קבלת ההחלטות של בכירי המערכת לא הייתה באמת רגישה לידיעה המודיעינית.

סיכום

ביום שישי ה־12 באוקטובר 1973 נפנו קברניטי מערכת הביטחון של ישראל לסדרת דיונים לקבלת החלטה כבדת משקל על אופן ההתמודדות עם הצבא המצרי בחזית הדרום. הדיונים התנקזו ליום זה לאחר כישלון מתקפת הנגד בחזית זו ב־8 באוקטובר והתייצבותה במהלך ה־9 עד ה־11 באוקטובר, ובמקביל להצלחת מתקפת הנגד בתוך סוריה בחזית הצפון יום קודם לכן – שהייתה הצלחה נאה אך לא מוטטה את הצבא הסורי. הדיונים המרתקים, שהפרוטוקולים שלהם נפתחו עם השנים, מצביעים על גודל הדילמה שמולה ניצבו מקבלי ההחלטות, אשר מעליהם ריחפו שעוני החול הצבאיים והמדיניים, ולתפיסתם לא הייתה להם חלופה של ממש באותו הזמן כדי להכריע את המצרים ולהשיב את ההרתעה הישראלית.

במאמר זה ניסינו, בהישענות על מקורות ראשוניים ומשניים כאחד, לנתח את הדיונים הללו בדיעבד, אך בראייה של מה שהיה ידוע באותו היום, כדי לשפוך אור על שלושה היבטים מרכזיים בתהליך קבלת ההחלטות האסטרטגי. כך הצענו לראות ביום זה יום סינגולרי בתולדות מדינת ישראל, שבו עמדה תפיסת הביטחון של "שלוש הרגליים" – הכרעה, התרעה והרתעה – בפני קושי של ממש. אתגור התפיסה באותו יום נבע מאי־היכולת של צה"ל, כפי שראו אותה הרמטכ"ל ומטהו המצומצם, להכריע הכרעה שלמה את הצבא המצרי. אתגור זה השליך, בראייתנו, על היבטים שונים בבניין הכוח של צה"ל לאחר המלחמה, ובייחוד על ההשקעה יוצאת הדופן בבניין הכוח הטכנולוגי עד כדי הגעה לעליונות טכנולוגית־צבאית – יתרון שרגישותו לא־סימטרית הכמותית בין ישראל למדינות האזור פחותה מיתרונות אפשריים אחרים.

הצענו לראות ביום זה יום סינגולרי בתולדות מדינת ישראל, שבו עמדה תפיסת הביטחון של "שלוש הרגליים" – הכרעה, התרעה והרתעה – בפני קושי של ממש. אתגור התפיסה באותו יום נבע מאי־היכולת של צה"ל, כפי שראו אותה הרמטכ"ל ומטהו המצומצם, להכריע הכרעה שלמה את הצבא המצרי.

הצענו, בהתבסס על מחקרים בתחום הפסיכולוגיה של הטיות בקבלת החלטות, שייתכן כי חלק מהסיבות לזניחתה של חלופה זו לא היו קשורות לנתונים שעמדו לפני מקבלי ההחלטות, כלומר לתוכן עצמו של החלופה, אלא להיבטים שונים באופייה, באופן הצגתה ובחלופות הנוספות שנבחנו. היבטים אלו גורמים לאי־בחירתה של חלופה עקב היסטים פסיכולוגיים שונים, ובמקרה שנבחנו: עיגון ההחלטה לסדר גודל של ימים במקום שבועות, היצמדות לסטטוס קוו הקיים של צבא יוזם ומכריע ולא פסיבי וממתין, חרטה אפשרית במקרה של כישלון והשוואת חלופות על צירים מנוגדים. זאת מבלי שהמחליטים מודעים בכלל להיסטים אלו ולהשפעתם עליהם.

לבסוף, היות שאחד המשתנים החשובים לבחינת תהליך קבלת החלטות הוא ניתוח של רגישותו להנחות השונות שבבסיסו ולמידע שעומד ביסוד קבלת ההחלטות, ביצענו בחינת רגישות להנחות המוצא של הרמטכ"ל, שהובילו להמלצתו על החלופה המועדפת לפעולה. הראינו שייתכן כי ניתוחי רגישות של הנחות אלו, בייחוד ההנחה בדבר הקרבה של סד"כ חיל האוויר למנימום, היו עשויים לגרום לחשיבה מחודשת לגבי החלופות הנדונות, תזמון והחיפזון בהחלטה עליהן. זאת ועוד, ניתחנו את רגישות קבלת ההחלטות למידע קריטי

גולן, ש' (2001). **זרקור היסטורי: מבלמה עד צליחה – תהליך קבלת ההחלטות בפיקוד העליון במלחמת יום הכיפורים מתחילת המלחמה ועד צליחת תעלת סואץ (15-6 באוקטובר 1973)**. אמ"ץ – תוה"ד.

גולן, ש' (2008). **מלחמת יום הכיפורים**. בתוך צ' צמרת וח' יבלונקה (עורכים). **העשור השלישי – תשכ"ח-תשל"ח** (עמ' 129-150). יד יצחק בן צבי.

גולן, ש' (2013). **מלחמה ביום הכיפורים – קבלת ההחלטות בפיקוד העליון במלחמת יום הכיפורים**. מודן.

דותן, פ' ויצבי, ש' (1974). **הצעה להקמת מכון למחקר נשק חדש**. שמור בספריית מנהלת תוכנית תלפיות במפא"ת.

התייעצות 12 באוקטובר 1973 שעה 14:30 (קבינט 20). ארכיון המדינה. <https://tinyurl.com/4nf5xvxs>

יפה, ל' ומתניה, א' (2011). **אפקט העיגון כהטיה יסודית במחקר מודיעין**. סדנת יובל נאמן למדע, טכנולוגיה וביטחון מס' 22, אוניברסיטת תל אביב. <https://tinyurl.com/a2dutzvp>

כוכבי, א' (2020). **הקדמת הרמטכ"ל. בין הקטבים, 28-30, 7-10**. <https://tinyurl.com/2s3r8nss>

לברן, א' (2017). **הידיעה שמנעה מפלה והובילה למהפך ולניצחון בחזית הדרום. מבט מל"מ, 79, 30-35**. <https://tinyurl.com/mryypwhp>

לורבר, ע' (2022). **ישראל והמלחמה הבאה. חברה, צבא וביטחון לאומי, 4, 22-5**. <https://tinyurl.com/3vrym968>

ליפשיץ, י' (2011). **התפקיד האסטרטגי והכלכלי של תעשיות הביטחון בישראל. עיונים בביטחון המזרחי, 92, 1-53**. מרכז בס"א – אוניברסיטת בר אילן. <https://tinyurl.com/2w97yjee>

מילשטיין, א' (1993). **קריסה ולקחה: מסאדאת לערפאת**. מכון שרירות.

מילשטיין, א' (2022, 25 באפריל). **אסטרטגיה אווירית (17) – ביום השלישי של מלחמת יום הכיפורים קרסה תורת הביטחון של ישראל**. [סרט]. YouTube. <https://youtu.be/vm7abzPxjDQ>

מרדור, מ' (1981). **רפא"ל: בנתיבי המחקר והפיתוח לביטחון ישראל**. משרד הביטחון – ההוצאה לאור.

מתניה, א' (2022). **האבולוציה של שירות החובה בישראל – מבנין המיליציה לעמוד התווך של העליונות הצבאית טכנולוגית. עדכן אסטרטגי, 25(2), 3-18**. <https://tinyurl.com/424bfrre>

מתניה, א' ובכרך, מ' (2023). **מניעה אסטרטגית כרגל חמישית בתפיסת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל – מסמך יסוד. עדכן אסטרטגי, פרסום מחקרי מיוחד. <https://tinyurl.com/3dcyke42>**

סריקות מברקים שנשלחו מלשכת ראש הממשלה אל שגרירות ישראל בווינגטון במלחמת יום הכיפורים, 10.1973-5-31. עמ' 97 [מברק מלשכת ראש הממשלה אל שגרירות ישראל בווינגטון, 12.10.1973, 12:30]. ארכיון המדינה. <https://tinyurl.com/yc8pyn26>

עילם, ע' (2009). קשת עילם – הטכנולוגיה המתקדמת – סוד העוצמה הישראלית. ידיעות אחרונות וספרי חמד – משכל.

עמידור, י' (2020). **תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל. בין הקטבים, 30-28, 19-34**. <https://bit.ly/3AOBV6S>

פינקל, מ' (2019). **בנין הכוח למבצע "ערצב 19" (1973-1982)**. <https://tinyurl.com/3j4ezs68>

הקטבים, 20-21, 89-117. <https://tinyurl.com/3j4ezs68>

פינקל, מ' (2020). **עליונות בצה"ל – הצעה לגישה אינטגרטיבית. בין הקטבים, 28-30, 29-37**. <https://tinyurl.com/5df3j4t4>

פינקל, מ' ופרידמן, י' (2016). **שבעה עשורים ליתרון האיכותי של צה"ל: השתנות התפיסה לגבי מהות היתרון האיכותי של צה"ל על אויביו, השתנות היתרון האיכותי בפועל וכיוונים לעתיד. בין הקטבים, 9, 43-66**.

רובין, ע' (2018). **התעשיות הביטחוניות של ישראל – מבתי מלאכה חשאיים למפעלי ענק עולמיים**. מכון ירושלים לאסטרטגיה ולביטחון. <https://tinyurl.com/2s49w64j>

שהגיע לדיון – הידיעה המודיעינית לגבי תקיפה מצרית מתוכננת להרחבת ראשי הגשר – והצענו כי בניגוד לדעה הנוהגת בדבר חשיבותה של ידיעה זו לקבלת ההחלטות האסטרטגית, היא אולי תרמה לסיום דיון הקבינט באופן מיידי, אך היערכותו של צה"ל לתרחיש זה לא הייתה רגישה במיוחד לעיתוי הגעתה, ויתרה מכך – כל עוד המצרים היו פועלים לפני שצה"ל היה יוצא לצליחה, גם עצם הגעתה של הידיעה, ולא רק עיתויה, לא היו קריטיים למה שקרה בשטח.

לסיכום, במאמר זה ניסינו להבנות נדבך נוסף ושונה לניתוחים ההיסטוריים של מלחמת יום הכיפורים, ובייחוד לניתוח היום השביעי של המלחמה, יום שישי ה-12 באוקטובר 1973 – יום דרמטי מבחינה אסטרטגית. זאת כדי להביא פרספקטיבת ניתוח אסטרטגית מתחום קבלת ההחלטות לשם הבנה טובה יותר של דינוי ההחלטה ביום זה, בראייה היסטורית ובראייה עתידית כאחת.

אביתר מתניה הוא פרופסור מן המניין בביה"ס למדע המדינה ממשל, ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב, ומכהן שם כראש התוכנית לתואר שני בלימודי ביטחון, ראש התוכנית ללימודי פוליטיקה, סייבר וממשל וראש מרכז אלרום לחקר מדיניות ואסטרטגיית אוויר וחלל. בין השנים 2012 ל-2018 הקים את מערך הסייבר הלאומי ועמד בראשו. eviatarm@tauex.tau.ac.il

ארז סרילוי הוא תלמיד מחקר לתואר שלישי בביה"ס למדע המדינה ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. erezserilevy@mail.tau.ac.il

מקורות

א-שאזלי, ס' (1987). **חציית התעלה** [תרגום: י' שדה]. מערכות. **אסטרטגיית צה"ל** (2018). אתר צה"ל. <https://bit.ly/3enE0yW>

ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון (1975). **ועדת אגרנט – מוצג 349** [תמלול קלטות מדיונים במוצב הפיקוד העליון ב-12 באוקטובר 1973], מספר תיק 383/75-399.

בן-ישראל, י' (2013). **תפיסת הביטחון של ישראל**. מודן ומשרד הביטחון.

ברון, א' (2022). **מעליונות אווירית למהלומה רבי-ממדית: השימוש בכוח האוויר ומקומו בתפיסת המלחמה הכוללת של ישראל**, מזכר 219. המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). <https://tinyurl.com/2svy2p92>

ברטוב, ח' (1978). **דדו – 48 שנה ועוד 20 יום**, כרך ב'. ספריית מעריב. בר-יוסף, א' (2021). **מלחמה משלו: חיל האוויר במלחמת יום הכיפורים**. דביר.

בר-יוסף, א' (2023). **"לעולם לא עוד" – השפעת מלחמת יום הכיפורים על בניין הכוח של צה"ל. קריאות ישראליות, 4, 27-22**. <https://tinyurl.com/yujrest2>

גולן, ש' (1992). **12.10.1973 – עמדות הרמטכ"ל והדרג המדיני: צליחת התעלה, הצורך בהפסקת אש והדרך להשיגה. מערכות, 327, 2-11**. <https://tinyurl.com/2zkcarm4>

הערות

- 1 תמליל ההקלטות פורסם גם באתר המרכז למלחמת יום הכיפורים: <https://tinyurl.com/mrbz5jc6>
 - 2 בהמשך המאמר אנחנו משתמשים בכינוי "קבינט המלחמה", כפי שעשה גם שמעון גולן.
 - 3 הציוטים בחלק זה מובאים כולם מפרוטוקול ההתייעצויות שערך הרמטכ"ל עם הפורום המצומצם שלו ב־12 באוקטובר (ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון, 1975, סלילים 18' צד ב', 20, 21).
 - 4 זו תמצית תפיסת הביטחון היסודית של ישראל כפי שהיא מופיעה במאמרים ובכתובים רבים עד להתאמות שלה, שנעשו החל מאמצע שנות ה־90. אך לאותה העת שבה מדובר, שנת 1973, שלוש הרגליים הללו היוו את העוגנים המרכזיים של התפיסה כפי שהושרשה היטב אצל הקברניטים כולם.
 - 5 נציין שאף כי עקרון ההכרעה ממשיך להופיע בספרות הרשמית כעקרון יסודי בתפיסת הביטחון של ישראל (אסטרטגיית צה"ל, 2018) וגם המחקרית (דוגמה מייצגת: עמידור, 2020), יש הטוענים שבפועל, הצמרת הביטחונית של ישראל שלאחר מלחמת יום הכיפורים זנחה עיקרון זה (מילשטיין, 2022; שיאון, 2016). זהו דיון בפני עצמו שמן הראוי להעמיק בו, אך הוא אינו סותר או מגביל את דילמת ההכרעה ואת משמעויותיה ב־12 באוקטובר 1973 ובמלחמת יום הכיפורים בכלל.
 - 6 אבי שי (1976, עמ' 35) מציג במאמרו חישוב זהיר של ה־15 באוקטובר.
 - 7 בר־יוסף (2021) מצא כי סד"כ מטוסי הקרב השמישים היה גבוה לפחות ב־31 מטוסים מזה שהציג מח"א לרמטכ"ל. על הערכת החסר שהציג מח"א ראו גם: ברון, 2022.
- שי, א' (1976). מצרים לקראת מלחמת יום הכיפורים: מטרות המלחמה ותכנית המתקפה. **מערכות**, 250, 15-38. <https://tinyurl.com/bdh89pp2>
- שיאון, ד' (2016, 8 במאי). **מדוע צה"ל לא מכריע את חמאס?** אתר מידה – כתבות, תחקירים, ניתוח. <https://tinyurl.com/89ppzhj5>
- שרביט, מ' (2004). מקומה של הטכנולוגיה בדוקטרינה של צה"ל. **מערכות**, 393, 81-83. <https://tinyurl.com/2jacj7ke>
- French, S. (1988). *Decision Theory: An Introduction to the Mathematics of Rationality*. Ellis Horwood.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L., & Thaler, R.H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion and status quo bias. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 193-206. <https://tinyurl.com/npf43xpc>
- Loomes, G., & Sugden, R. (1982). Regret theory: An alternative theory of rational choice under uncertainty. *Economic Journal*, 92(368), 805-824. <https://doi.org/10.2307/2232669>
- Shafir, E., Simonson, I., & Tversky, A. (1993). Reason-Based choice. *Cognition*, 49(1-2), 11-36. <https://tinyurl.com/y26umesf>
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124-1131. DOI: 10.1126/science.185.4157.1124
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1991). Loss aversion in riskless choice: A reference-dependent model. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1039-1061. <https://doi.org/10.2307/2937956>

פרויקט RAN של האיחוד האירופי: מאבק מבצעי בטרור

שרה לאונרד

אוניברסיטת דרום ויילס ואוניברסיטת דבלין סיטי

כריסטיאן קאונרט

אוניברסיטת דרום ויילס ואוניברסיטת דבלין סיטי

מאמר זה מנתח את ההתרחבות הביצועית של שיתוף הפעולה באיחוד האירופי בתחום המאבק בטרור מנקודת המבט של פרויקט RAN (Radicalisation Awareness Network). המאמר מתמקד במודל שיתוף הפעולה של פרויקט RAN, במניעים להקמתו ובתרומתו הכוללת, ומציע מסגרת חדשה ונקודת מבט רב-תחומית לקובעי מדיניות באיחוד האירופי לשם התמודדות עם אתגרי המאבק בטרור. הטענה העיקרית היא שפרויקט RAN הצליח להשיג את מטרתו המרכזית – הקמת רשת כלל-אירופית מקיפה ומהירה תגובה של אנשי מקצוע וגורמי חברה אזרחית. ואולם הפרויקט לא הצליח עד כה להגביר את יעילותו באמצעות בחינה אקדמית קפדנית והערכת הפרקטיקות שלו.

מילות מפתח: האיחוד האירופי, מאבק בטרור, שיתוף פעולה מבצעי, RAN, רדיקליזציה, קיצוניות

מבוא

המאמר מנתח את התרחבות שיתוף הפעולה באיחוד האירופי בנושא המאבק בטרור (Kauert & Leonard, 2019) באמצעות בחינת היבט מסוים של הרחבת המנדט של האיחוד האירופי בתחום המאבק בטרור במאה ה-21, ובייחוד בפרויקט RAN (Radicalisation Awareness Network, 2022). הקמת RAN הציעה ממד על-לאומי למה שהיה עד כה מערכת בין-ממשלתית. עם זאת, פרויקט RAN לא נחקר במידה מספקת להבנת מלוא הפוטנציאל שלו.

פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 היו אירוע מכונן, שהציב את איום הטרור באור הזרקורים העולמי והשפיע במידה רבה על ההבנה הקולקטיבית של האיום הביטחוני הנשקף מהטרור. בעקבות זאת, מה שנחשב בעבר לסוגיה לאומית הפך לסוגיה משותפת שעודדה הקמת מסגרת מדיניות משותפת. לכן גורמים באיחוד האירופי השתמשו בפיגועי ה-11 בספטמבר כדי לשכנע את המדינות החברות שכולן מתמודדות עם איום טרור משותף אחד, במקום התפיסה שכל אחת מהן מתמודדת עם איום נפרד.

הקמת פרויקט RAN היא אחד התוצרים של גישה זו. זהו מקרה ייחודי וחדשני במובנים רבים, מכיוון שבמסגרתו נראתה נכונות ברמת האיחוד האירופי לעבוד יחד עם החברה האזרחית בנושאים של ביטחון לאומי. הפרויקט הוקם כ"רשת" בדיוק כדי לאפשר

גישור על פערים בהבנת תפיסות המדיניות השונות בנושא המאבק בטרור, ולהביא לידי ביטוי את הגישה העל-לאומית לפתרון משברים. ניתן לראות בתהליכים אלה שינוי של ממש בגישה האירופית למאבק בטרור, ממאמץ הממוקד בביטחון לאומי ומבוסס על מודיעין למאמץ לגילוי מוקדם ולמניעה, ולשם כך נדרש כי שחקנים חברתיים במקומות הנכונים ימלאו תפקיד מרכזי (Kauert et al., 2022).

מאמר זה נשען על הספרות הרחבה שעוסקת במדיניות AFSJ (Area of Freedom, Security and Justice) של האיחוד האירופי. מרבית החוקרים גורסים שהתפתחות המדיניות של האיחוד האירופי נבעה בעיקר מדאגות ביטחוניות (Baldaccini et al., 2007; Balzacq, 2006; Bigo et al., 2010; Guild & Geyer, 2008; Huysmans, 2006; Mitsilegas et al., 2003; van Munster, 2009). לספרות הכללית על AFSJ התלוו גם מחקרים ממוקדים יותר, כגון על מדיניות המאבק בטרור של האיחוד האירופי (Brown, 2010; Eckes, 2009; Spence, 2007; Eckes & Baldaccini, 2008; Fletcher et al., 2011; Konstadinides, 2011), ועל שיתוף הפעולה באיחוד האירופי בנושאי משטרה ומערכת המשפט (Anderson & Apap, 2002; Occhipinti, 2003). ואולם לנושאים מוסדיים הוקדשה ככלל פחות תשומת לב, מלבד כמה עבודות מוקדמות שהתמקדו

תפס תחילה מקום מרכזי בהמשגת הטרור ובמדיניות המאבק בטרור של האיחוד. תפיסת הטרור שעמדה בבסיס השלב הראשון בפיתוח מדיניות המאבק בטרור של האיחוד האירופי בעקבות ה־11 בספטמבר הייתה שבמידה רבה מדובר באיום ביטחוני חיצוני. אסטרטגיית הביטחון האירופית, שאומצה ב־2003, תיארה את הטרור כתוצאה של "עימותים אזוריים" ו"כישלון מדינתי". עוד גרסה התפיסה כי "גל הטרור האחרון הוא גלובלי בהיקפו וקשור לקיצוניות דתית אלימה", והציגה את הטרור בעיקר כאיום חיצוני לאיחוד האירופי (European Council, 2003). נקודת המפנה הגיעה עם פיגועי הטרור במדריד במארס 2004, שבהם נהרגו 193 בני אדם וכ־2,000 נפצעו. הפיגועים הללו נתפסו כמקרה של "טרור תוצרת בית", מה שהוביל בשיח הרשמי של האיחוד האירופי לדגש חדש על טיפול ברדיקליזציה.

לא הרבה ידוע על שיתוף פעולה מבצעי בנושא המאבק בטרור באירופה ועל מסגרות כמו RAN. מאמר זה מתמקד אפוא בפרויקט RAN כדוגמה לשיתוף פעולה מבצעי באיחוד האירופי לצורך מאבק בטרור, ומתייחס למודל שיתוף הפעולה, למניעים להקמתו ולתרומתו הכוללת.

המסמך האסטרטגי הראשון של האיחוד האירופי בנושא רדיקליזציה – 'אסטרטגיית האיחוד האירופי למאבק ברדיקליזציה ובגיוס למטרות טרור' – לא הגדיר במפורש מהי רדיקליזציה. המסמך שפורסם בנובמבר 2005 התבסס על העבודה שביצעה המועצה האירופית מאז שאימצה את 'ההצהרה על מאבק בטרור' במארס 2004. נראה כי על פי המסמך משנת 2005 רדיקליזציה נתפסת כתהליך שדרכו "אנשים נשאבים לטרור" (Council of the European Union, 2005a, p. 2). לעומת זאת, האסטרטגיה המתוקנת של 2014 הייתה שונה באופן משמעותי מקודמותיה. היא התבססה על המסמך 'פרסום בנושא מניעת רדיקליזציה לטרור וקיצוניות אלימה' שהנציבות האירופית פרסמה בינואר 2014, אשר נשען על פרויקט RAN. מאז, למרות פרסום מסמכים נוספים בנושא רדיקליזציה על ידי מוסדות האיחוד האירופי, כמו למשל 'פרסום של הנציבות האירופית (2016) על תמיכה במניעת רדיקליזציה שמובילה לקיצוניות אלימה', לא נעשה ניסיון לעדכן את אסטרטגיית האיחוד האירופי בעניין מאבק ברדיקליזציה וגיוס למטרות טרור, אם כי התקיימו כמה דיונים במועצה בעניין זה. בשנת 2017 צוין כי "עדכון ההנחיות צריך לשקף כראוי את תמונת האיום שהשתנתה ואת ההתפתחויות האחרונות במדיניות",

במורכבויות המשפטיות של מה שהיה אז "עמוד התווך השלישי" (למשל, Bieber & Monar, 1995), ועבודות של כריסטיאן קאונרט (Kauert, 2007, 2010a, 2010b), על תפקיד הנציבות האירופית ומזכירות המועצה ב־AFSJ, וכן המחקרים על תפקידו של הפרלמנט האירופי (Ripoll, 2010) (Servant, 2010).

לא הרבה ידוע על שיתוף פעולה מבצעי בנושא המאבק בטרור באירופה ועל מסגרות כמו RAN. מאמר זה מתמקד אפוא בפרויקט RAN כדוגמה לשיתוף פעולה מבצעי באיחוד האירופי לצורך מאבק בטרור, ומתייחס למודל שיתוף הפעולה, למניעים להקמתו ולתרומתו הכוללת. הפרויקט מציע מסגרת חדשה עבור קובעי מדיניות באיחוד האירופי לשם התמודדות עם אתגרי המאבק בטרור. הטענה העיקרית של המאמר היא שפרויקט RAN הצליח להשיג את מטרותו המרכזית – הקמת רשת כלל־אירופית מקיפה ומהירה תגובה של אנשי מקצוע וגורמים בחברה האזרחית. ואולם עד כה הפרויקט לא הצליח להגביר את יעילותו באמצעות בחינה אקדמית קפדנית של הפרקטיקות שלו, ונכון להיום אינו מסוגל לערב את הקהילות שנמצאות בסיכון הגבוה ביותר, הן בעבודתו והן בפיתוח בגישה ממשית מלמטה למעלה. ההנחות המרכזיות במאמר מגובות בניתוח פרסומים והצהרות של RAN ושל המנהל הכללי לענייני הגירה ופנים של האיחוד האירופי (DG Home) בתהליך הפיתוח של הפרויקט, לצד נקודות מבט עדכניות של חוקרי אקדמיה ומומחים בתחום. לאחר סקירת ההתפתחות של RAN מופיע ניתוח ההיבטים המבניים והתפעוליים של RAN מנקודת מבט של תהליכים ופרוטוקולים, במטרה להבין טוב יותר מהם תחומי הליבה המוצלחים ובאילו תחומים נדרש שיפור. בחלק האחרון מובאים הטיעונים יחדיו כאינדיקטורים לביצועים, תוצאות והשפעה, כדי לבחון את המורשת המתפתחת של RAN ואת מקומו במאבק של האיחוד האירופי בטרור מנקודת מבט של אנשי מקצוע. מסקנת המאמר היא שפרויקט RAN הוא סיפור הצלחה, אך כיום חסר לו הבסיס המחקרי וההכרה העולמית כדי להיות חלוץ אינטלקטואלי של ממש בזירת המאבק בטרור של האיחוד האירופי.

המניעים להקמת RAN: רדיקליזציה ומאבק בטרור באיחוד האירופי

למרות העניין המחקרי הממושך בנושאים הקשורים לרדיקליזציה, רק אחרי ה־11 בספטמבר 2001 זכה המושג לתשומת לב של ממש בקרב חוקרים וקובעי מדיניות גם יחד. בכל הנוגע לאיחוד האירופי, רעיון הרדיקליזציה לא

ה. שותפות עם מדינות חברות: פרויקט RAN עובד בשיתוף פעולה הדוק עם המדינות החברות באיחוד האירופי כדי לתמוך במאמציהן למנוע רדיקליזציה וקיצוניות אלימה. הוא מספק למדינות החברות הכשרה, מומחיות ותמיכה, ומסייע בתיאום המאמצים דרך פיתוח אסטרטגיות ושיטות עבודה מומלצות משותפות.

קבוצות העבודה של RAN נותנות מענה לסוגים שונים של קיצוניות, כולל ימין קיצוני, שמאל קיצוני וקיצוניות ג'האדיסטית, מתוך הכרה בצורך לטפל בגורמים חברתיים, כלכליים ופוליטיים שעלולים לתרום לרדיקליזציה. נכון לשנת 2019 כללו קבוצות העבודה: תקשורת ונרטיבים (RAN C&N); חינוך והסברה (RAN EDU); שיקום (במובן של הרחקת אנשים מאליומות) (RAN EXIT); נוער, משפחות וקהילות (RAN YF&C); רשויות מקומיות (RAN LOCAL); כליאה ותקופת מבחן (RAN P&P); משטרה ואכיפת החוק (RAN POL); הנצחת קורבנות הטרור (RAN RVT); ושירותי בריאות ורווחה (RAN H&SC).

בתוך כל קבוצת עבודה המשתתפים מחליפים ידע, התנסויות ופרקטיקות הרלוונטיות לממד מסוים של רדיקליזציה. בעקבות זאת הופקו במהלך השנים מספר רב של הנחיות, חוברות הדרכה, המלצות ודוחות על שיטות העבודה המומלצות. דוגמה לכך היא המדריך בנושא מענה לאזרחים חוזרים, שנועד לתמוך במדינות החברות בהתמודדות עם האתגרים הנובעים מחזרה של אזרחים שהם "טרוריסטים שלחמו במדינות זרות" (FTF), ופורסם ביוני 2017 (European Commission, 2017, p. 8). דיונים בדבר שילוב עיתידי של קטגוריות נוספות של אנשי מקצוע מתנהלים כל העת (European Commission, 2017, p. 15). כל ראשי קבוצות העבודה השונות יושבים בוועדת ההיגוי של RAN, שבראשה עומדת הנציבות האירופית. בוועדת ההיגוי יש גם ייצוג ל"מרכז המצוינות" (CoE) של RAN, שהנציבות האירופית תיארה אותו כ"כלי המדיניות העיקרי למאבק ברדיקליזציה ולמניעתה" (European Commission, 2017, p. 15). מרכז המצוינות מפתח ידע חדשני ומתקדם בנושא רדיקליזציה ומציע תמיכה הן לנציבות האירופית והן למדינות החברות במאמציהן להיאבק ולמנוע רדיקליזציה. עם זאת יש לו מגבלות, שכן מדובר בישות וירטואלית המספקת את שירותיה במסגרת חוזה התקשרות לחמש שנים (2014-2019) (European Commission, 2017, p. 17). הדרך שבה הוקם פרויקט RAN והסתמכותו על DG Home באשר למימון מלמדות על מטרתו לקרב את החברה האזרחית לאיחוד האירופי במובן של מראה ותחושה לרמה העל-לאומית המאפיינת

ובכלל זה את "האתגר המתעצם של חזרת אזרחים (אירופאים) שהשתתפו בפעולות טרור, כולל נשים וילדים, מסוריה ומעיראק" (Council of the European Union, 2017, p. 3).

מהו פרויקט RAN?

פרויקט RAN הוא רשת העובדת הן עם מי שנמצאים בסיכון לרדיקליזציה והן עם מי שכבר עברו רדיקליזציה. הפרויקט מנוהל על ידי אנשי מקצוע מהשורה הראשונה, ובתוכם נציגי חברה אזרחית, עובדים סוציאליים, מדריכי נוער, מורים, אנשי מקצוע בתחום הבריאות, נציגי רשויות מקומיות, שוטרים וסוהרים העוסקים הן במניעת קיצוניות אלימה והן במאבק בה. מאז הקמתו מעסיק הפרויקט יותר מ-6,000 אנשי מקצוע, המייצגים יחדיו את כל המדינות החברות באיחוד האירופי (RAN, 2022).

קבוצות העבודה של RAN נותנות מענה לסוגים שונים של קיצוניות, כולל ימין קיצוני, שמאל קיצוני וקיצוניות ג'האדיסטית, מתוך הכרה בצורך לטפל בגורמים חברתיים, כלכליים ופוליטיים שעלולים לתרום לרדיקליזציה.

פרויקט RAN הוקם ב-2011 והחל לפעול ב-2012, וניתן לראות בו היבט חיובי במדיניות המאבק בטרור של האיחוד האירופי, שמטרתה למנוע רדיקליזציה שמובילה לקיצוניות אלימה. RAN מקווה להשיג זאת באמצעות: א. פיתוח קשרים (נטוורקינג) ושיתופי פעולה: פרויקט RAN מפגיש בין קבוצה מגוונת של שחקנים, כולל אנשי מקצוע, קובעי מדיניות וארגוני חברה אזרחית, כדי לשתף פעולה במניעת רדיקליזציה וקיצוניות אלימה. הרשת מספקת פלטפורמה לשיתוף ידע, שיתוף בשיטות עבודה מומלצות ופיתוח אסטרטגיות משותפות.

ב. העצמה קהילתית: פרויקט RAN מכיר בכך שלקהילות מקומיות יש חשיבות מכרעת במניעת רדיקליזציה וקיצוניות אלימה. לכן הוא מקדם העצמה קהילתית על ידי שיתוף פעולה עם שחקנים מקומיים, כגון מנהיגים דתיים ומחנכים ועובדים סוציאליים, במטרה לעזור בזיהוי גורמי השורש לרדיקליזציה ובטיפול בהם.

ג. גישה מבוססת ראיות: הגישה של RAN מבוססת על ראיות ומסתמכת על מחקר וניתוח כדי לזהות גורמי סיכון ואסטרטגיות מניעה יעילות.

ד. הכללה: פרויקט RAN מעודד הכללה באמצעות הכרה במגוון הגורמים שיכולים להוביל לרדיקליזציה ולקיצוניות אלימה.

שהתמזגה עם שחקנים ממגזר הטכנולוגיה והמסחר. פרסומי הפרויקט מלמדים על יכולת למנף ולערב ידע מקומי עם שיטות עבודה מומלצות, על מנת לקדם חילופי ידע וחדשנות.

חלק מהמארג של ישות רשתית כמו RAN הוא הדגש על מעורבות ושותפות של שחקני חברה אזרחית. מאמץ זה הוא חלק מהמרכיבים החיוניים של האופן שבו העבודה של RAN מחלחלת דרך רמת המדיניות של האיחוד האירופי לרמת השטח, קרי המדינות החברות.

השקפה חלופית מציגות פרנצ'סקה מליש ושרלוט הית'־קלי (Melhuish & Heath-Kelly), הטוענות כי בגישת החברה האזרחית של RAN ניכר דפוס מעורבות מלמעלה למטה, ועל כן היא אינה מצליחה להסביר את נקודות המבט והחוויית המגוונות של הקהילות המקומיות. נקודה זו אכן ראויה לציון, אך נדרש הסבר טוב יותר של הקשר בין צורכי הביטחון, סוגיות של לכידות קהילתית ותפקידה של המעורבות כדרכים לבניית אמון, שקיפות ואחריות. נטען כי נוכחותם של מרכיבים אלה תחזק את דינמיקת המעורבות של RAN בין צורכי המדיניות שלה לבין ההתמקדות בפיתוח הקהילה. הן מעלות נקודה דומה לגבי ההבנה ה"פשטנית" וה"הומוגנית" של RAN באשר לרדיקליזציה (Melhuish & Health, 2022). אף שגם כאן מדובר בטיעון תקף, יש לזכור שהמושג רדיקליזציה אינו זוכה לקונצנזוס אוניברסלי ולכן הוא נתון בהתמדה לבחינה ביקורתית, להתפתחות ולניאנסים.

דוגמה לכך היא מחקרו של פול הדג'ס (Hedges) על השימוש במונח סוציאליזציה במקום רדיקליזציה, שכן הראשון מציע הבנה המונעת מתהליכים של דינמיקה נורמטיבית וחברתית שיכולה להסביר את הפך־רדיקליזציה, כלומר את התהליך בפועל שבו הפנמו האמונות הקיצוניות, ואת הגורמים שיכולים להוביל לדחייה של אלימות או לשימוש בה בהקשר של התנהגות או פעולה. בפיתוח עתידי של RAN חשובה מודעות לניאנסים הללו ולטבעה השנוי במחלוקת של הרדיקליזציה כתאוריה ופרדיגמה (Hedges, 2017). מכיוון שפרויקט RAN הוא ישות מבוססת רשת המבקשת לגבש הנחיית מדיניות גורפת של האיחוד האירופי להתמודדות עם קיצוניות וטרור, חשוב לשקול את הסוגיות הבעייתיות שהדבר מעלה, לצד הפתרונות. העבודה של RAN מלמדת שזה אכן חלק ממטרות הפרויקט, והערכה חיצונית נוספת וייצוג מדויק יותר של החברה האזרחית יסייעו בתהליך.

את האיחוד ב־10-15 השנים האחרונות של עבודתו, ובכך להציע למדיניות ולאסטרטגיה של המאבק בטרור לכל הפחות פתח לערוץ הפצה ומשוב דו־כיווני.

המטרות הללו והפרקטיקות הנלוות אליהן ייחשבו מעשיות ומוצלחות אם נתחשב ב"אפקט הרשת". זוהי תופעה שלפיה הערך של מוצר או שירות נמדד ביחס למספר האנשים שמשתמשים בו, ועולה ככל שמספר המשתמשים גדל. אפקט כזה נצפה פעמים רבות במוצרים ובשירותים טכנולוגיים, כולל פלטפורמות מדיה חברתית וזירות מסחר מקוונות. רוברט מטקאלף (Metcalfe), ממציא האתרנט, הציג את הרעיון של אפקט הרשת בשנות ה־80. על פי 'חוק מטקאלף', ערכה של רשת יחסי לריבוע מספר הצרכנים שלה (Metcalfe, 2013). בהקשר של RAN עדיין לא ברור אם הרשת נוצרה כדי לשרת את הקהילות שנמצאות בסיכון הגבוה ביותר, ולכן יש להעריך אותה על פי התגובות, הקבלה וההתחזקות של מטרות הליבה של הרשת בקרב הקהילות (כתחליף ל"העלאה בריבוע"), או אם הרשת נוצרה כדי להפגיש ולהרחיב צוות מקצועי של אנשים החולקים רעיונות דומים, ולכן היא מחזקת נורמות בתחום. נקודת מבט כזו פירושה תפיסת רשת RAN באופן הדומה יותר ל"תיבות תהודה". הנוכחות והפרסומים של RAN מלמדים על מטרה אקטיבית וארוכת טווח להגן טוב יותר על קהילות מפני איום הטרור והגורמים המניעים אותו. למרות שיוזמת RAN יכולה למנף את אפקט הרשת כדי להעלות את ערך הרשת, יש להביא בחשבון שבסביבה כזו יש פוטנציאל להיווצרות תיבות תהודה. מדובר במצב שבו אנשים מוקפים באחרים בעלי אמונות ודעות משותפות, שמחזקים את השקפותיהם הקיימות ומונעים מהם להיחשף לנקודות מבט מגוונות. בהקשר של RAN והאיחוד האירופי, תיבות תהודה יכולות להתפתח אם אנשי מקצוע, קובעי מדיניות וחוקרים נחשפים רק לאנשים בעלי דעות ורעיונות דומים. בתוך הקשרים כאלה יכולות לצוץ טענות על מראית עין (טוקניזם) והטפה למשוכנעים. בכל פיתוח עתידי של RAN חיוני להגדיר כמטרה את שיתוף הקהילות שעליהן הפרויקט מבקש להגן, באמצעות תהליך הוליסטי של מעורבות, תכנון, תוצרים, בחינה ולמידה. תהליך כזה ימנע היווצרות תיבות תהודה ויחזק מסלולים המגבירים את ערך הליבה של הרשת, ובכך יבטיח אפקט רשת חיובי.

חלק מהמארג של ישות רשתית כמו RAN הוא הדגש על מעורבות ושותפות של שחקני חברה אזרחית. מאמץ זה הוא חלק מהמרכיבים החיוניים של האופן שבו העבודה של RAN מחלחלת דרך רמת המדיניות של האיחוד האירופי לרמת השטח, קרי המדינות החברות. פרויקט RAN הוא לכאורה רשת של אנשי מקצוע וקובעי מדיניות,

ככלל, עד להקמת קבוצת העבודה בנושא מניעה ב־2012, רק אסטרטגיית Contest הבריטית הציעה ניסוח ברור של גישת המניעה, כפי שהוחלה על האיום מאל־קאעדה באותה תקופה. היו כמובן אסטרטגיות לאומיות אחרות למאבק בטרור, אבל זווית המניעה הייתה המהותית והמקובלת ביותר בהקשר הבריטי. בשעתה היא נחשבה לגישה פורצת דרך להתמודדות עם רדיקליזציה ותרמה רבות לנרטיב ולשיח של RAN (Baker-Beall et al., 2015). במודל החדש של עמוד התווך 'מניעה' באג'נדת האיחוד האירופי למאבק בטרור בשנת 2020 הושם דגש חזק על "מציאת שיטות עבודה מומלצות בשיטור קהילתי ובמעורבות כדי לפתח אמן בקרב קהילות", שהפך לשיטה מכוננת עבור האיחוד האירופי (RAN, 2022).

ברוח דומה, קבוצת העבודה 'נרטיבים נגדיים' אירחה את תאגידי הענק גוגל, פייסבוק וטוויטר כחלק מתהליך הפיתוח שלה, לצד צוותי חשיבה־עשייה צומחים כמו המכון לדיאלוג אסטרטגי (ISD). על פני השטח, הרכב שכלל שחקנים נוצצים וחדשניים כאלה היה בסיס אידיאלי לפריחה של ידע, טכנולוגיה ויצירתיות במטרה לנסח תגובת נגד הולמת ואפקטיבית לרדיקליזציה. פרדיגמה זו התרחבה במהרה מעבר לסמנטיקה של מנדט לאיחוד האירופי, תוך שילוב נקודת מבט גלובלית רחבה יותר על אתגרי רדיקליזציה וקיצוניות דרך משקפת הצופה פני עתיד, שלמעשה הבהירה כי מדובר בבעיה שאינה מוגבלת על ידי גיאוגרפיה.

הערכת הישגים של RAN

כדי להעריך את היקף השגת היעדים חשוב לבחון יותר לעומק את התחום הנרחב של חקר הטרור והמאבק ברדיקליזציה. גישות למאבק בטרור עלולות לספוג ביקורת על כך שהן שופכות כסף על מערך בעיות שלא נחקר מספיק ואין בו יעדים מקומיים מדידים ברורים. אפשר לטעון שגישה דומה היא זו שפשוט מקבצת יחד ללא תכנון אנשים ברשת הכוללת את כל מי שמוכן לקחת בה חלק. המטרה כאן היא לזהות תחומים של פרקטיקות טובות ותחומים המחייבים עבודה ופיתוח נוספים ברמת האיחוד האירופי ו־RAN.

במובנים רבים הקמת RAN נעשתה בעיתוי אידיאלי, מכיוון שאחרי פרוץ 'האביב הערבי', העלייה של דאע"ש הייתה רק עניין של זמן (Fishman, 2016). הצמיחה הפנימית של דאע"ש מלמטה והמסר הגלובלי של הארגון, שפנה למוסלמים ממורמרים, לא מרוצים או מבולבלים המתגוררים במערב, הגיעו בעיתוי המושלם עבור האיחוד האירופי ו־RAN, מה שאפשר להם להתחיל

פרויקט RAN תוכנן להיות נקודת מפגש ל"חילופי רעיונות" בין חברה אזרחית, אנשי מקצוע וממשל מקומי. בשל כך התהליכים הביצועיים שלו הועברו לארגונים חיצוניים במסגרת חופשית של שחקני המגזר הציבורי ובעלי אינטרסים מסחריים. המראה של RAN והתחושה שהוא מעניק עדיין מזכירים את ההתפתחות העל־לאומית של האיחוד האירופי, במובן זה שהרשת חוצה גבולות לאומיים כשהיא מפגישה בין אנשי מקצוע לגורמים רשמיים.

הרעיון הוא שהפרויקט יפעל מחוץ להשפעה הפוליטית של מוסדות האיחוד האירופי, אך עולה השאלה אם ניתן לומר זאת גם לגבי המטרות האסטרטגיות והמניעים הפוליטיים של RAN. בסופו של דבר, בכל פעם שמעורבת שאלת המימון, אך הגיוני שלגוף המעניק תהיה רמה מסוימת של שליטה והשפעה על הפעולות והתפוקות של הצד המקבל, במקרה זה RAN.

הרעיון בבסיס הקמת RAN ב־2011 על ידי הנציבות האירופית היה ללא ספק להרחיק את הפוליטיקה מתהליך המאבק ברדיקליזציה וטרור. מטרה זו הושגה באמצעות העברה של פונקציית הניהול והאדמיניסטרציה לחברה הולנדית בשם RadarEurope, שאחראית לבנייה ולניהול המרכיב הרשתי בפרויקט (Foret & Markoviti, 2020). במונחים של מבנה והרכב RAN אמור היה לכלול קבוצות עבודה שונות, שיוכלו לשפר את ההבנה ואת שיטות העבודה המומלצות למאבק בקיצוניות באמצעות תחומים ספציפיים של עבודת מגזרים שונים כגון שיטור, בריאות וחינוך.

הפרויקט הושק ב־2012 עם קבוצות עבודה אחדות, אחת מהן הייתה קבוצת העבודה "נרטיבים נגדיים" (שמה הוחלף מאוחר יותר ל"תקשורת ונרטיבים"). הבסיס לפעילות של RAN היה הרעיון שבאמצעות שיתוף פעולה בין גורמי חברה אזרחית, אנשי מקצוע בממשל המקומי, חברות טכנולוגיה ומומחים נבחרים תגובש תמונה הוליסטית של "מה עובד" ו"איך זה עובד", שתוכל לשמש בסיס לשיטות הפעולה המומלצות. מודל זה אמור היה לשרת בבוא העת את ההרחבה והפיתוח של ההבנה והתגובה הכוללת של האיחוד האירופי באשר לטרור, כמו גם את יכולתה של החברה האזרחית להוביל את המאבק עצמו.

הנוכחות של קבוצה מגוונת של שחקנים בתוך מבנה קבוצת עבודה היא דרך יעילה ביותר למנף רמות שונות של הבנה ופרספקטיבה, כשהמטרה הכוללת היא בניית שיטות עבודה טובות. מודל RAN הצליח בחיבור בין השחקנים השונים, ובמובנים רבים גם בביצוע סיעור מוחות לרעיונות, לגישות ולשיקולים לשימוש עתידי.

אך ללא תהליכי בחינה ואבטחה פורמליים או הערכה אמפירית מובנית לא ניתן למנוע תקלות כמו שיתוף מידע סודי (Foret & Markoviti, 2020; Mattson et al., 2016).

קבוצות העבודה שימשו לא פעם לדיון ובחינה ממוקדי תהליכים המשווים בין מדינות שונות. בסופו של דבר, המשמעות הייתה שחלק מקבוצות העבודה של RAN לא יכלו לבנות את רמת הידע ושיתוף הפעולה הדרושים בגלל מחסום של ביטחון לאומי (Mattson et al., 2016). התנסויות של אנשי המקצוע ב־RAN שנטלו חלק הן ברמת קבוצת העבודה והן ברמת קבוצת ההיגוי מציינות תמונה שמראה כי שיתוף מידע ברמת השטח הוא אחת מנקודות התורפה המרכזיות בגישה של RAN (Fitzgerald, 2016; Weilnbock, 2019). בפועל נמנעת ממשלתפי חברה אזרחית גישה למידע רגיש מסוים, שהוגבל לקבוצת העבודה לנושא השיטור או בקבוצות העבודה לנושא כליאה ותקופות מבחן (Alia, 2019). המסקנה היא שניתנה קדימות לתגובה מהירה יותר בעבודת RAN, ואילו תוקף אמפירי היה בעדיפות שנייה. ניתן לטעון שהאיחוד האירופי עם הנטיות העל־לאומיות שלו היה צריך להיראות כמי שעושה מעשה משמעותי בתחום המאבק בטרור מנקודת מבט משותפת או שיתופית, ושרעיונות של חוסן או מהימנות של תוצאות לא היו דאגתו העיקרית (Lindekilde, 2015). בסופו של דבר, רבות מהאסטרטגיות הלאומיות למאבק בקיצוניות ביססו חלק גדול מהרציונל שלהן סביב ויכוח על ערכים, ונראה שהדבר הרגיש קהילות מהגרים (משתמשי קצה) אפילו יותר.

דוגמה מרכזית לגישה זו מצויה בספרות הענפה העוסקת באג'נדה המניעתית של ממשלת בריטניה ובאופן שהיא נתפסת בקרב מוסלמים בריטים, שהטילו ספק בהיגיון וברעיון השנוי במחלוקת שקידום ערכים בריטיים הוא סימן והוכחה להתנגדות ל"קיצוניות". דבר זה יצר בלבול וסתירות בעבודה של RAN, ונראה שהוא גרם להתנגשות בין גישות שונות במקום למאמצים להתמקד במשותף.

אין ספק שהסוגיה של שימוש בבסיס הידע של "לשעברים", כלומר כאלה שחוו ממקור ראשון את תהליך הרדיקליזציה והקיצוניות, יצרה מחלוקת לא רק בקרב אנשי המקצוע אלא גם בקרב אנשי אקדמיה וקובעי מדיניות (Lindekilde, 2015). אם בוחנים רק את סוגיית האמון, הדבר מעלה חששות וספקות כלפי אג'נדה שממילא מתמודדת עם נרטיבים השזורים זה בזה, שבמקרה הטוב אינם נוחים ובמקרה הגרוע הם מניחים רכיבים של אשמה בשל כמה גורמי "דחיפה" לטרור לפתחן של מדינות לאום ומדיניות חוץ (Dawson, 2019).

לתרגל את התאוריה באופן מעשי (Braddock, 2020; Grinin & Koroytayev, 2019; Weilnbock, 2019). אחת מאבני הנגף העיקריות הייתה הבלבול סביב הגדרת מערך הבעיות. מרבית הזמן שהושקע באירועים ובפגישות של קבוצות העבודה של RAN הוקדש לוויכוחים ופלפולים בשאלה מהו טרור, איך נראית קיצוניות ומיהו למעשה האויב, במה שלעיתים קרובות התפתח לדיונים סמנטיים והשערות המבוססות על תובנות מקומיות (Weilnbock, 2019). לא הייתה נכונות החלטית ברמת האיחוד האירופי למסגר את הבעיה בצורה ברורה, והדבר הוליד ספקולציות והשערות מתמשכות לגבי הגורמים לקיצוניות ולרדיקליזציה והפתרונות האפשריים. המאמצים הלאומיים למאבק בטרור סיפקו משאב מרכזי למידע, גורמי השפעה קשורים ואסטרטגיות תגובה, אולם היה פגם מהותי באופן שבו המאמץ תורגם להתבוננות נרחבת מצד האיחוד האירופי.

המפתח ללוחמה אפקטיבית בטרור הוא תמהיל מקושר היטב של תובנות, מודיעין, מודלים של סיכון מול תועלת, תקשורת וחקיקה, כמו גם שותפות בין גופים גדולים (European Commission, 2020; Horgan, 2008). ברמת האיחוד האירופי פירוש הדבר שפעולה על־לאומית מחייבת לבצע בהצלחה שילובים מורכבים ומתוחכמים של מאמצי מאבק בטרור. ברמת המדינות החברות יש לסוכנויות אכיפת החוק, סוכנויות מודיעין וגורמי ממשל מקומיים יכולת טכנית להתלכד סביב איומים מתעוררים, נוכחיים ועתידיים באפקטיביות יחסית, אולם מודל וגישה כאלו פשוט לא ניתן לתרגם לשיתוף מידע בסיסי על הצלחה בלכידה ובהעמדה לדיון ועל ניתוח סיכונים נקודתי ברמת קבוצות עבודה המורכבות מסוכנויות וממדינות.

בהקשר של מניעה, ענייני אבטחה, חוקי פרטיות ופרוטוקולים של ביטחון לאומי יצרו חסמי פעולה. הגישה של RAN לפרסם את התשומות של קבוצות העבודה השונות, פירושה שלא ניתן לכלול נתונים רגישים בשל הסיכון לחשיפת נתונים סודיים, תהליכים מבצעיים ומאמצי מודיעין. תיאורי המקרה צונזרו מאוד וניהול המידע הופקד בידי כל נציג על פי שיוכו המוסדי.

קבוצת העבודה לנושא המשטרה ואכיפת החוק ב־RAN (RAN POL) אפשרה למשתתפים בה ללמוד אלה מאלה שיטות עבודה מומלצות ושיקולים מבצעיים, וכן התנסויות יום־יומיות בעבודה בהקשרים מקומיים של מאבק בטרור. גישה דומה יושמה בקבוצת העבודה של בתי הסוהר, שהייתה אחת הדרכים המרכזיות שבהן גורמי חברה אזרחית הוזמנו ל־RAN באמצעים לא פורמליים, ולעיתים אף יזמו את הפנייה ל־RAN בעצמם. הפרויקט מעוניין לשחק שיטות עבודה שיעילותן הוכחה,

אף שמעט מזה חל ישירות בהקשר של האיחוד האירופי, מורשת ה־11 בספטמבר והמלחמה בטרור תרמו רבות על ידי יצירת שכבות של חוסר אמון בכל הנוגע לתפקיד הפוטנציאלי של "לשעברים" במאבק בטרור ובקיצוניות אלימה (CVE). מלבד בריטניה (מדינה חברה לשעבר), בקרב מדינות רבות באיחוד האירופי הרעיון של שיתוף מידע רגיש עם קיצונים לשעבר נתפס כמסוכן מדי. הסוגיה הזו נוגעת בלב השיח על המאבק בטרור מסיבות רבות יותר מאשר זו בלבד, שכן ההיגיון ברעיון של שימוש ב"לשעברים" דומה לשימוש ולמעורבות של חברי כנופיות ומשתמשי סמים לשעבר בסיוע ובהרחקת אנשים בסיכון מפגיעה אפשרית.

ההיגיון נשען על הרעיון שהאמינות והניסיון האישי הם מפתח ראשי למעורבות ולבניית אמון, ובסופו של דבר לפירוק דפוסי חשיבה קיצונית של אנשים. במסגרת אסטרטגיית המניעה של בריטניה הייתה עמדה מתפתחת לגבי מעורבות של "לשעברים" בהתערבויות אחד על אחד עבור אנשים בסיכון באמצעות 'תהליך הערוץ' (Channel process) (Hassan, 2012). מכיוון שתהליך זה תוכנן להיות תוצר משותף של סוכנויות מרובות בגישה של הגנה, ה"לשעברים" או המומחים היו בעצם "חוד החנית" של ההתערבות. חשוב לציין זאת מכיוון שבהקשר הרחב יותר של האיחוד האירופי, שיטות עבודה כאלה בזירת המאבק בטרור לא היו מקובלות, מה שמוביל באופן טבעי לשאלות מי ומה שימשו למאבק ברדיקליזציה במדינות החברות באיחוד האירופי.

נקודת תורפה מרכזית בגישה העולמית למאבק בטרור היא מאז ומתמיד חוסר אמינות מוחשי וחוסר יכולת לתקשר בצורה יעילה עם הקהילות בפזורה, שנזקקו מאוד למעורבות ישירה. נקודת תורפה זו הביאה תמיד לתפיסה שלילית בדבר שורה של מאמצים וקמפינים שניסו להתמודד עם רדיקליזציה וקיצוניות. בהתחשב בכך שבהתחלה הייתה מעט מאוד התייחסות לקיצוניות מהצד הימני של המפה הפוליטית באיחוד האירופי או ב־RAN, כובד המשקל הוטל במידה רבה על האיום האסלאמיסטי. במקרים רבים מדי תורגם הדבר לתובנות בעייתיות בנושא ולגבי הגורמים לקיצוניות האסלאמיסטית. הפזורה המוסלמית במדינות אירופה מתאפיינת במידה רבה בדפוסי הגירה ספציפיים. מחקר של פרופסור טד קנטל (Cantle) מיחידת הלכידות הקהילתית של אוניברסיטת קובנטרי (לאחר מהומות אולדהאם ב־2001) מלמד שדפוסים אלה היו יציבים יחסית לגבי דפוסי הגירה במהלך ארבעת העשורים האחרונים (Home Office, 2001).

בהקשר היבשתי של האיחוד האירופי זה משתנה ליוצאי צפון אפריקה, ערב, סומליה, טורקיה, ועוד כמה כיסים של קבוצות קטנות יותר (Kaufmann, 2017), שנוצרו בין היתר עקב דינמיקה אזורית הקשורה להיווצרות (התפתחות) האיחוד האירופי ולהצטרפות מדינות חברות בעידן הפוסט־קולוניאליזם (Jurgens, 2014; Lyons, 2010). הדוגמאות הברורות ביותר הן יוזמת Guest Arbeiter (מהגרי עבודה) בגרמניה וההיסטוריה הקולוניאלית של ממשלת צרפת באלג'יריה ודפוסי ההגירה בעקבות זאת (Kaufmann, 2017; Pew Forum Research, 2017).

נקודה זו רלוונטית משום שכל קהילת מהגרים כזו מביאה עימה דקויות שונות של דוקטרינה ואידיאולוגיה, שהן תמרורים חשובים לאופן שבו יש להבין קהילות אלו. הרלוונטיות היא גם בשל ההבדלים הברורים שהיו וישנם בין מדינות האיחוד בהבנת המשמעות של מונחים כמו אינטגרציה, הטמעה ומעורבות. הגישות ברמת המדיניות לדרך הניהול של קהילות המהגרים והמעורבות בהן שונות ומגוונות מכדי שניתן יהיה לראותן כגישה הוליסטית ומאוחדת.

בנרטיבים שהעלו אנשי מקצוע בקבוצות עבודה של RAN היו רכיבים שרמזו כי רעיונות ניאוראוריינטליסטיים עדיין נפוצים בכל הנוגע להבנת האסלאם והמוסלמים. עד מהרה הפך המושג "מומחה RAN" לשם נרדף לאירופאים בעלי תארים בשפה הערבית או המתהדרים בתפקיד המעיד שיש להם קשרים בפרברי אנטוורפן וכדומה, עם "גישה" לקבוצות בסיכון (Foret & Markoviti, 2020). הסוגיה המרכזית הייתה שהאמינות בהקשר זה צמחה מן היכולת לפרק את האידיאולוגיה האסלאמיסטית ואת המוטיבציה ותפיסת המציאות האינטלקטואלית והחברתית של הפרט, ולאפס אותה באמצעות מסגרת רציונלית בלתי אלימה שמציעה זהות דתית חיובית, בניגוד לזו הצבועה בצבעים אידיאולוגיים. נקודה זו מכרעת מכמה סיבות. הראשונה היא שהמבקרים של RAN מצביעים על תיעוד ורטוריקה וטוענים שהרדיקליזציה היא משהו שניתן לטפל בו ברמה הפרטנית, על ידי התמקדות בגורמים אישיים והצעת חלופות חיוביות.

מבקרים כאלה לא רק עושים ל־RAN שירות גרוע אלא גם שוגים באופן יסודי בהבנת סימני ההיכר של האידיאולוגיה הקיצונית. כל נרטיב קיצוני חייב לחדור למרחב האישי, הציבורי והאידיאולוגי של הפרט. בהקשר זה, התערבויות של מומחים אמורות לטפל בכל רמה בצורה שונה, אבל חייבות להתחיל ברמה האישית לפני שהן עוברות הלאה. גישה כזו מניחה גם שרעיונות

השפעה (MOE). מבחינת השגת היעד שלשמו הוקם RAN, הוא מציג ביצועים טובים. הדרך שבה הוקם פרויקט RAN והסתמכותו על DG Home באשר למימון מלמדות על מטרתו לקרב את החברה האזרחית לרמה העל-לאומית שמאפיינת את האיחוד האירופי ב־10-15 השנים האחרונות של עבודתו, ובכך להציע למדיניות ולאסטרטגיה של המאבק בטרור לכל הפחות פתח לערוץ הפצה ומשוב דו־כיווני. המשוב מציע גם פתח וגם זכויות מגדלת למאמצים שעושים גורמים אחרים, אשר נראה כי הם נושאים פרי. ואכן כיום יש רשת של כלל האיחוד האירופי המקושרת ומדברת בשפה דומה, אם כי עליה לשפר את הלכידות בסוגיית תפקידה של הדת במאבק ברדיקליזציה. ניתן יהיה לעשות זאת באמצעות גישור על פערי הבנה בין אנשי המקצוע וקובעי המדיניות. במונחים של מדידת השפעה (MOE) פרויקט RAN יכול להתחיל בתהליך של ביקורת חיצונית עם בסיס אקדמי ואמפירי. זאת כדי להגדיר אילו תחומים מהשיטות המומלצות ניתן לקחת לסביבות חדשות, לעודד חדשנות ושיתוף פעולה שנמצאות בלב הצהרת המשימה של RAN ולקדם סוגיות של מאבק בקיצוניות אלימה. הטיעון בעד ישות מסוג RAN ברמה על-לאומית של האיחוד האירופי גורס שישות כזו תשכיל להגיע ראשונה לתוצאות הודות להמשגה אפקטיבית, מחקרים מונחים והערכות טובות של שיטות עבודה מומלצות, תאורטיות או מוכחות.

★

המחקר עבור מאמר זה מומן במשותף עם האיחוד האירופי (Jean Monnet Actions). עם זאת, הדעות והעמדות המובעות כאן הן של המחברים בלבד ואינן משקפות בהכרח את אלה של האיחוד האירופי או של הסוכנות האירופית לחינוך ותרבות (EACEA), ואין לראות לא באיחוד האירופי ולא בסוכנות EACEA אחראים להן.

פרופ' כריסטיאן קאונרט הוא פרופסור לביטחון בינלאומי באוניברסיטת דבלין סיטי, אירלנד. הוא גם פרופסור בתחומי שיטור ואבטחה ועומד בראש המרכז הבינלאומי לשיטור ואבטחה של אוניברסיטת דרום ויילס. הוא עומד גם בראש הקתדרה ע"ש ז'אן מונה ובראש מרכז המצוינות ע"ש ז'אן מונה, ומנהל את הרשת למאבק בטרור ע"ש ז'אן מונה של האיחוד האירופי (www.eucter.net).
christian.kaunert@dcu.ie

פרופ' שרה לאונרד היא פרופסור לביטחון בינלאומי באוניברסיטת דרום ויילס ועומדת בראש הקתדרה ע"ש ז'אן מונה באוניברסיטת דבלין סיטי. תחומי ההתמחות

רדיקליים אינם בעיה כל עוד אינם מתורגמים לאלימות. לכן חיוני להפריך הצדקות תיאולוגיות ואינטלקטואליות לאלימות ברמה האישית לפני שמתמודדים עם ההבנה החברתית והשקפת העולם של הפרט.

רבות מהדוגמאות לשיטות עבודה מומלצות ששיתפו קבוצות עבודה של RAN הציעו פעילויות הסחה מקובלות כהוכחה להצלחה במאבק ברדיקליזציה (Mattson et al., 2016). כאשר דאע"ש הגיע לזירה עם מסר פשוט ואפקטיבי ששילב את שלוש הרמות שצוינו לעיל לכדי מסר בסיסי לאורח חיים, הגישה השגורה התגלתה כבלתי מספקת (Foret & Markoviti, 2020).

לנוכחותן של ענקיות טכנולוגיה גלובליות בתוך RAN היו שתי השלכות עיקריות על פעילות הפרויקט. הראשונה הייתה שהחברות הללו קיבלו הזדמנות לפרסם את מאמצי האחריות החברתית-מוסרית התאגידית (CMSR) שלהם בפני קהל אוהד ואפילו מעריץ. כך התאפשר לאותן חברות להיראות כאילו הן עושות משהו כדי להתמודד עם הרדיקליזציה המקוונת, לצד "מומחים" וקובעי מדיניות. הרציונל המרכזי שיושם כאן היה שלחלק גדול מהערפל סביב הרדיקליזציה והקלות שבה רשתות טרור הצליחו להגיע לקהלים, היה קשר להיעדר רגולציה ולצנזורה באינטרנט.

ההשלכה השנייה הייתה שלאט אבל בטוח, דומה שסביבת RAN והמשתתפים הקבועים בה מתרחקים בהדרגה מהניסיון להיות חלוצים אמיתיים במתן ייצוג אמין לקהילות בסיכון ולצרכים שלהן, והופכים יותר ויותר למועדון סגור של שומרי סף שמונו מטעם עצמם ורחוקים שנות אור מהסוגיות האמיתיות (Weilnbock, 2019).

סיכום

אין הכוונה לצייר תמונה פשטנית מדי או מחמיאה לעצמה של פרויקט RAN והתפתחותו, שכן יש עדיין מספר תחומים שבהם הוא יכול להמשיך לפתח את פעילותו כדי להפוך לשחקן אפקטיבי יותר במרחב העולמי של מאבק בקיצוניות אלימה. מבנה הרשת של פרויקט RAN מאפשר לו ליצור, לשתף ולהפיץ רעיונות. תכונה זו תתייעל אם הרשת תשפר את הייצוגיות של הקהילות שעליהן היא מבקשת להגן.

למרות שנעשו מאמצים להכליל צעירים, ניתן לעשות יותר כדי לקרב קבוצות מנוכרות ולהשמיע את קולן האמיתי והאמין סביב השולחן. אותו היגיון תקף לגבי המודלים, ערכות הכלים ומדריכי השיטות המומלצות שמפיק הפרויקט. מאמצים אלה חייבים לעבור הערכה בלתי תלויה ולגבש בסיס אמפירי כדי לצמוח. כאן נכנסים לתמונה מושגים כמו הערכת ביצועים (MOP) והערכת

Alia, M.L. (2019, May 31). *A closer look at the Radicalization Awareness Network*. Regional Cooperation Council. <https://tinyurl.com/4kha6nznf>

Anderson, M., & Apap, J. (Eds.). (2002). *Police and justice co-operation and the new European borders*. Kluwer Law International.

Baker-Beall, C., Heath-Kelly, C., & Jarvis, L. (Eds.). (2015). *Counter-radicalisation: Critical perspectives*. Routledge.

Baldaccini, A., Guild, E., & Toner, H. (2007). *Whose freedom, security and justice? EU immigration and asylum law and policy*. Hart.

Balzacq, T., & Carrera, S. (Eds.). (2006). *Security versus freedom? A challenge for Europe's future*. Ashgate.

Bieber, R., & Monar, J. (Eds.). (1995). *Justice and home affairs in the European Union: The development of the third pillar*. European Interuniversity Press.

Bigo, D., Carerra, S., Guild, E., & Walker, R.B.J. (Eds.). (2010). *Europe's 21st century challenge: Delivering liberty*. Ashgate.

Braddock, K. (2020). *Weaponized words*. Cambridge University Press.

Brown, D. (2010). *The European Union, counter terrorism and police co-operation, 1992-2007: Unsteady foundations?* Manchester University Press.

Commission of the European Communities. (2005, September 21). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning terrorist recruitment: Addressing the factors contributing to violent radicalisation*. COM 313. <https://tinyurl.com/4x34pa3f>

Council of the European Union. (2005a, November 24). *The European Union strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*. 14781/1/05. <https://tinyurl.com/42yzhhwm>

Council of the European Union. (2017, March 9). *Review of the guidelines for the EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*. 6700/17. <https://tinyurl.com/y6nu5s9h>

Dawson, L. (2019). Clarifying the explanatory context for developing theories of radicalization. *Journal for Deradicalization*, 18, 146-184. <https://tinyurl.com/mr5acwer>

Eckes, C. (2009). *EU Counter-terrorist policies and fundamental rights: The case of individual sanctions*. Oxford University Press.

Eckes, C. & Konstantinides, T. (Eds.). (2011) *Crime within the area of freedom, security and justice: A European public order*. Cambridge University Press.

European Commission. (2017, July 26). *Commission staff working document: Comprehensive assessment of EU security policy accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Ninth progress report towards an effective and genuine security union*. SWD(2017) 278, PART 2/2. <https://tinyurl.com/58hd5bem>

European Commission. (2020, December 9). *Communication from the Commission – A counter-terrorism agenda*

העיקריים שלה הם שיתוף פעולה של האיחוד האירופי בנושא ביטחון פנים, כולל סיכול טרור, בקרת גבולות ומקלט, ותאוריית ביטחוניזציה. היא בעלת תואר שלישי בפוליטיקה בינלאומית מאוניברסיטת ויילס באבריסטווית', תואר מוסמך בלימודי רוסיה ואירופה מאוניברסיטת לידס, וכן תואר מוסמך בלימודי אירופה ותואר ראשון בפוליטיקה (יחסים בינלאומיים) מאוניברסיטת לוון (Louvain) בבליגה. sarah.leonard@southwales.ac.uk

מקורות

for the EU: Anticipate, prevent, protect, respond. COM(2020) 795. <https://tinyurl.com/454es97a>

European Council. (2003, December 12). *European security strategy: A secure Europe in a better world*. <https://tinyurl.com/ywfw54m>

Fishman, B. (2016). *The master plan: ISIS, al Qaeda, and the jihadi strategy for final victory*. Yale University Press.

Fitzgerald, J. (2016). Counter-radicalisation policy across Europe: An interview with Maarten vande Donk (Radicalisation Awareness Network). *Critical Studies on Terrorism*, 9(1), 131-138. <https://doi.org/10.1080/17539153.2016.1147770>

Fletcher, M., Löff, R., & Gilmore, B. (2008). *EU criminal law and justice*. Edward Elgar.

Foret, F., & Markoviti, M. (2020). New challenge, old solutions? Religion and counter-radicalisation in the European Parliament and the radicalisation awareness network. *European Politics and Society*, 21(4), 434-451. DOI:10.1080/23745118.2019.1672265

Guild, E., & Geyer, F. (Eds.). (2008). *Security versus justice? Police and judicial cooperation in the European Union*. Ashgate Publishing.

Hassan, A. (2012). Shifting paradigms. *Arches Quarterly*, 5(9). <https://tinyurl.com/38n6tm8w>

Hedges, P. (2017). Examining a concept, its use and abuse. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 9(10), 12-18. <https://www.jstor.org/stable/26351560>

Home Office. (2001). *Community cohesion: A report of the independent review team chaired by Ted Cantle*. <https://tinyurl.com/3fwnc4rn>

Horgan, J. (2008). Deradicalization or disengagement? A Process in Need of Clarity and a Counterterrorism Initiative in Need of Evaluation. *Perspectives on Terrorism*, 2(4), 3-8. <https://www.jstor.org/stable/26298340>

Huysmans, J. (2006). *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*. Routledge.

Jurgens, J. (2010). The legacies of labour recruitment: The guest worker and green card programs in the Federal Republic of Germany. *Policy and Society*, 20(4), 345-355. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.09.010>

Kaufmann, E. (2017). Levels or changes? Ethnic context, immigration and the UK Independence Party vote. *Electoral Studies*, 48, 57-69. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2017.05.002>

- Kaunert, C. (2007). "Without the power of purse or sword": The European arrest warrant and the role of the Commission. *Journal of European Integration*, 29(4), 387-404. DOI:10.1080/07036330701502415
- Kaunert, C. (2010a). *European internal security: Towards supranational governance in the area of freedom, security and justice*. Manchester University Press.
- Kaunert, C. (2010b). Towards supranational governance in EU counterterrorism? The role of the Commission and the Council Secretariat. *Central European Journal of International and Security Studies*, 4(1), 8-31. <https://tinyurl.com/2b5cvvps>
- Kaunert, C. (2010c). The area of freedom, security and justice in the Lisbon Treaty: Commission policy entrepreneurship? *European Security*, 19(2), 169-189. <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.531705>
- Kaunert, C. (2010d). The external dimension of EU counterterrorism relations: Competences, interests and institutions. *Terrorism and Political Violence*, 22(1), 41-61. DOI:10.1080/09546550903409551
- Kaunert, C., & Della Giovanna, M. (2010). Post-9/11 EU counter-terrorist financing cooperation: Differentiating supranational policy entrepreneurship by the Commission and the Council Secretariat. *European Security*, 19(2), 275-295. DOI:10.1080/09662839.2010.507246
- Kaunert, C., & Léonard, S. (2019). The collective securitisation of terrorism in the European Union. *West European Politics*, 42(2), 261-277. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510194>
- Kaunert, C., MacKenzie, A., & Léonard, S. (2022). *The EU as a global counter-terrorism actor*. Edward Elgar.
- Lindekilde, L. (2015). Refocusing Danish counter-radicalisation efforts: An analysis of the (problematic) logic and practice of individual de-radicalisation interventions. In C. Baker-Beall, C. Heath-Kelly, & L. Jarvis (Eds.), *Counter-radicalisation: Critical perspectives* (pp. 223-241). Routledge.
- Lyons, A. H. (2014). French or foreign? The Algerian migrants' status at the end of empire (1962-1968). *Journal of Modern European History*, 12(1), 126-145. <https://tinyurl.com/vutrwarf>
- Mattson C., Hammarén, N., & Odenbring, Y. (2016). Youth 'at risk': A critical discourse analysis of the European Commission's Radicalisation Awareness Network Collection of approaches and practices used in education. *Power and Education*, 8(3), 251-265. DOI:10.1177/1757743816677133
- Melhuish, F., & Heath-Kelly, C. (2022). Fighting terrorism at the local level: The European Union, radicalisation prevention and the negotiation of subsidiarity. *European Security*, 31(2), 313-333. <https://doi.org/10.1080/09662839.2021.2009458>
- Metcalfe, B. (2013). Metcalfe's law after 40 years of Ethernet. *Computer*, 46(12), 26-31. DOI: 10.1109/MC.2013.374
- Mitsilegas, V., Monar, J., & Rees, W. (2003). *The European Union and internal security: Guardian of the people?* Palgrave Macmillan.
- Pew Research Center. (2017, November 29). *Europe's growing Muslim population*. <https://tinyurl.com/4xa355rm>
- Occhipinti, J. D. (2003). *The politics of EU police cooperation: Towards a European FBI?* Lynne Rienner.
- Radicalisation Awareness Network, EC Europa. (2022, January). *RAN Practitioners Update*. <https://tinyurl.com/2c95f844>
- RAN. (2022). *Collection of Practices*. European Union. <https://tinyurl.com/4wap27ej>
- Ripoll Servent, A. (2010). Point of no return? The European Parliament after Lisbon and Stockholm. *European Security*, 19(2), 191-207. <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.508494>
- Sedgwick, M. (2010). The concept of radicalization as a source of confusion. *Terrorism and Political Violence*, 22(4), 479-494. <https://doi.org/10.1080/09546553.2010.491009>
- Spence, D. (Ed.). (2007). *The European Union and terrorism*. John Harper Publishing.
- Van Munster, R. (2009). *Securitizing immigration: The politics of risk in the EU*. Palgrave Macmillan.
- Weilnbock, H. (2019, October 27). *The industry of preventing extremism – and the Radicalisation Awareness Network*. Open Democracy. <https://tinyurl.com/382tu5xs>

לקריאה נוספת

- Coolsaet, R. (2010). EU counterterrorism strategy: Value added or chimera? *International Affairs*, 86(4), 857-873.
- Coolsaet, R. (2019). Radicalization: The origins and limits of a contested concept. In N. Fadil, M. de Konig, & F. Ragazzi (Eds.), *Radicalization in Belgium and the Netherlands: Critical perspectives on violence and security* (pp. 29-51). I. B. Tauris.
- Council of the European Union. (2004, June 15). *EU plan of action on combating terrorism*. 10586/04. <https://tinyurl.com/326t6km2>
- Council of the European Union. (2005b, November 30). *The European Union counter-terrorism strategy*. 14469/4/05, REV 4. <https://tinyurl.com/yj3sphxd>
- Council of the European Union. (2008a, July 17). *Revised strategy on terrorist financing*. 11778/1/08, REV 1. <https://tinyurl.com/y7jeaxxc>
- Council of the European Union. (2008b, November 14). *Revised EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*. 15175/08. <https://tinyurl.com/46udhj9z>
- Council of the European Union. (2012). *Council conclusions on de-radicalisation and disengagement from terrorist activities*. 3162nd Justice and Home Affairs Council meeting, Luxembourg, 26 and 27 April 2012. <https://tinyurl.com/4ntemzew>
- Council of the European Union. (2013, May 15). *Draft Council conclusions calling for an update of the EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*. 9447/13. <https://tinyurl.com/3n4k6bcb>
- Council of the European Union. (2014, May 19). *Revised EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*. 9956/14. <https://tinyurl.com/34hs92t3>

- Council of the European Union. (2016, November 4). *Implementation of the counter-terrorism agenda set by the European Council*. 13627/16 ADD1. <https://tinyurl.com/3mxwry94>
- European Commission. (2014, January 15). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Preventing radicalisation to terrorism and violent extremism: Strengthening the EU's response*. COM(2013) 941. <https://tinyurl.com/yej4jbys>
- European Commission. (2016, June 14). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Supporting the prevention of radicalisation leading to violent extremism*. COM(2016) 379. <https://tinyurl.com/3xzymbh6>
- European Council. (2001a). *Conclusions and plan of action of the extraordinary European Council meeting on 21 September 2001*. SN 140/01. <https://tinyurl.com/3d2zbk37>
- European Council. (2001b, September 26). *Anti-terrorism Roadmap*. SN 4019/01. <https://tinyurl.com/46n4djfm>
- European Council. (2004, March 25). *Declaration on combating terrorism*. <https://tinyurl.com/235z6cm9>
- Fida Management. (2012). *Toolkit for probation officers dealing with TACT offenders*. Derbyshire Probation Service. National Offender Management Service.
- Gordillo, D., & Ragazzi, F. (2017). The radicalisation awareness network: Producing the EU counter-radicalisation discourse. In S. Carrera & V. Mitsilegas (Eds.), *Constitutionalising the security union. Effectiveness, rule of law and rights in countering terrorism and crime* (pp. 54-63). Centre for European Policy Studies.

משבר המים באיראן – זירה של אייציבות

שרה לרך זילברברג

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

איראן סובלת ממחסור חמור במים, ועם גידול האוכלוסייה והפגיעה בתשתיות משאבי המים מצבה הולך ומחמיר בכל שנה, וברבים ממשאבי המים המתוקים שלה שעודם קיימים ניכרות רמות שונות של המלחה וזיהום.

משבר המים באיראן החמיר את בעיות הפנים שלה. הוא מעסיק רבות את האזרחים הצמאים למים, מחמיר את תסכולם, מוציא אותם להפגנות ברחובות ומכבב ברשתות החברתיות, באקדמיה ובתקשורת. משבר המים העצים את את פערי המעמדות, את חוסר האמון ברשויות ובמשטר וכן את האבטלה וההגירה לערים של כפריים וחקלאים, המכונים באיראן "פליטי מים". למגזר החקלאי יש השפעה רבה על משבר המים. מצד אחד זה המגזר שצורך הכי הרבה מים במדינה. מצד שני, למרות מדיניות המשטר של עידוד החקלאות הוא אינו מניב כמצופה, וחקלאים רבים חדלים לעסוק בתחום ומהגרים לעיר. רבים מהם אינם מצליחים להשתלב בערים כפי שציפו, ובשל כך מועצמים המתח החברתי, הפשיעה והאבטלה.

במקביל הכורים הגרעיניים – הזקוקים לכמויות גדולות של מים מתוקים עבור תעשיית כריית האורניום, ששפכיה מזהמים את האדמה ואת מקורות המים, ועבור תהליך הקירור של הכורים – מושפעים ומשפיעים על משבר המים במדינה. משבר המים משפיע גם על היקף ייצור החשמל באיראן. בכל שנה מתרחשות הפסקות חשמל רבות, גם בערים המרכזיות. אלו פוגעות בבתי החולים, בתשתיות ובפעילות של התעשייה הכבדה והתעשיות הפטרוכימיות.

נראה שלמרות חומרת משבר המים, הפתרונות שאיראן מקדמת אינם מותאמים ואינם מספקים. הדבר נובע בין היתר מניהול מים לא תקין ומכך שפתרונות עומק מצריכים שינוי מדיניות נרחב וממון רב. נראה שעל איראן לקדם פתרונות מים טכנולוגיים בהיקף רחב, כמו התפלה וטיהור שפכים. לשם כך נדרשים שיתופי פעולה עם מדינות המתמחות בפתרונות מים והחלטה לקדם את תקצוב הפתרונות הללו לפני תחומים אחרים. אלו בעייתיים לאיראן כל עוד היא נתונה במשבר כלכלי, בבידוד בינלאומי ותחת סנקציות.

מילות מפתח: איראן, מים, משבר אקלים, שינויי אקלים, יציבות המשטר, חקלאות, כלכלה, דיפלומטיה, סכסוכי מים, עיור, חשמל, מחאות, ניהול מדיניות

מבוא

בשנת 2018 השיק משרד החוץ הישראלי אתר אינטרנט בפרסית, המיועד לתושבי איראן. באתר החדש הוצגו הפתרונות הטכנולוגיים החדשים של ישראל בתחום משבר המים. במקביל פרסם ראש הממשלה בנימין נתניהו סרטון שבו הוא נראה יושב במשרדו ושותה מים. הוא מספר (באנגלית המתורגמת בכתוביות לפרסית) לעם האיראני על הפתרונות הטכנולוגיים שישראל יכולה לספק כדי לפתור את משבר המים החמור שאיתו

מתמודדת איראן, ומדגיש: "לישראל יש את הידע למנוע קטסטרופה סביבתית באיראן, אך למרבה הצער המשטר בטהרן לא מאפשר לנו זאת" (אייכנר, 2018). אישים בכירים באיראן כמו עיסא כלאנתרי (عيسى كلانتری), שהיה אז ראש הארגון הממשלתי להגנת הסביבה, ובהראם קאסמי (بهرام قاسمی), דובר משרד החוץ דאז, מיהרו לקיים מסיבות עיתונאים. ביקורתם כלפי ישראל המתערבת בענייני הפנים באיראן נאמרה מעל כל במה, והם הסבירו שלאיראן יש הכלים המספיקים להתמודדות

מקצועית ומעשית עם משבר המים, והם אינם זקוקים לעזרה חיצונית ובפרט לא לעזרה ישראלית (RFI, 2018).

מלבד חוסר היציבות הפנימית והתסכול הציבורי הנלווים למשבר המים, הוא גרם להחמרה של פגעי טבע ואסונות טבע באיראן, למשל החמרת תופעת הבולענים, קריסת הקרקע בכמה סנטימטרים בכל שנה, המלחת הקרקע ומי התהום, פגיעה במגוון הביולוגי, פגיעה בחקלאות ובתעשייה הכבדה וכן מתיחות בגבולות.

בעיית המים לא התחילה כמובן בשנת 2018, היא נמצאת על סדר היום הציבורי באיראן כבר יותר משני עשורים. בזמן מערכת הבחירות שהתקיימו בפברואר 2016 חתמו מאות חברי פרלמנט על הסכם שקרא לתוכנית סביבתית לאומית. אך למרות הקריאות של נבחרי הציבור וההפגנות הגדולות המתרחשות ברחבי איראן ומדוכאות באלימות על ידי המשטר, משבר המים הולך ומחמיר משנה לשנה.

מלבד חוסר היציבות הפנימית והתסכול הציבורי הנלווים למשבר המים, הוא גרם להחמרה של פגעי טבע ואסונות טבע באיראן, למשל החמרת תופעת הבולענים, קריסת הקרקע בכמה סנטימטרים בכל שנה, המלחת הקרקע ומי התהום, פגיעה במגוון הביולוגי, פגיעה בחקלאות ובתעשייה הכבדה וכן מתיחות בגבולות. כך טענו עליו שהידי ופריבא נירומנד פרד מהמחלקה להנדסת מים באוניברסיטת בירג'נד במאמרם על מצב המים בגבולות איראן: "[מצב המים] יכול לקבוע את מצב השלום או המלחמה בעידן הנוכחי" (Niroomand & Fard & Shahidi, 2018).

מאמר זה סוקר את מדיניות ניהול המים באיראן ואת השפעות משבר המים על המרקם החברתי במדינה, על הביטחון הלאומי, על יחסי החוץ והכלכלה ועל יציבות המשטר, ובוחן כיצד מתמודד המשטר עם השפעות אלו. בחלק מנושאים אלו קיימת ספרות אקדמית נרחבת באנגלית ובפרסית, אך בנושאים אחרים הספרות אינה מספיקה או שאינה עדכנית. בשל קשיים להגיע לנתונים מאומתים, עקב בעיות בשקיפות המידע של המשטר, מאמר זה מבוסס בין היתר על איסוף והשוואה של נתונים מאתרי חדשות איראניים, מבלוגים וממכוני מחקר ממשלתיים ופרטיים באיראן.

הרקע למשבר המים באיראן

גם כיום, בעת המודרנית, המים ממלאים תפקיד בולט בשמירה על תפקודן של חברות אנושיות, ופיתוח חברתי-

כלכלי תלוי במידה רבה בגישה נאותה למשאבי מים (Shalamzari & Zhang Assessing, 2018). הנגישות למים הייתה בין הסיבות המרכזיות לנפילתן של אימפריות קדומות. מחקר ארכיאולוגי אקלימי שבוצע באיראן הראה שלכמות המשקעים המשתנה הייתה השפעה רבה על התחזקותן והיחלשותן של תרבויות שונות שהתקיימו ב-6,000 השנים האחרונות בשטחה הנוכחי של איראן (Fallah et al., 2017). מחקרים רבים תולים את התסיסה האזרחית, שהובילה למהומות כמו בימי 'האביב הערבי' במדינות ערביות, במשבר המים ובמצוקת המזון הנגזרת ממשבר זה, אשר לא נוהל כנדרש על ידי השלטונות והגביר את מגמת העיור המסיבי לצורכי פרנסה. אך למרות הגירה פנימית זו האבטלה החמירה ופערי המעמדות העמיקו. המחסור במים ובמזון הגביר את ייאושם ותסכולם של אזרחים באיראן. נושאים כאלה היו בין יתר הדברים שהביאו לאירועי האביב הערבי ב-2011 (Kelley et al., 2015; Perez & Climatewire, 2013). נימוקים דומים עולים גם בניתוח הסיבות לפרוץ המשבר בתימן ולמלחמת תימן-ערב הסעודית. מעריכים שכיום לכמעט שליש מתושבי תימן אין אפשרות להשיג מזון ומים מספיקים (Mohamed, 2017). אזור מערב איראן הוא חלק מהסהר הפורה, שבו מורגש בשנים האחרונות משבר מים קשה הכולל בצורות, התייבשות מקורות מים עיליים והידלדלות מי תהום (Kelley et al., 2015). זאת לצד ירידה חדה בכיסוי הצמחייה האזורי, התגברות סופות אבק, פגיעה באיכות ובכמות היבול, הגירה מהכפרים לערים ותסיסה פוליטית. חוקרים רבים חוזים את קריסת הסהר הפורה במאה השנים הקרובות (Notaro & Kalashnikova, 2015).

איראן ממוקמת בין אזור האקלים היבשתי של מערב אסיה לאזור של אקלים ים-תיכוני. היא משתרעת על שטח של כ-1,648 אלף קמ"ר – המדינה ה-19 בשטחה בעולם (Sodoudi et al., 2010). כ-42.5 אחוזים משטח איראן מכוסים במדבריות, הקשות ואף לא ניתנות להתיישבות ולעיבוד חקלאי (Khosroshahi, et al., 2009). האקלים במרכז איראן ובצפונה מוגדר כ-65 אחוזים צחיח, כ-20 אחוזים צחיח למחצה, כ-15 אחוזים אקלים סובטרופי, ואקלים ים-תיכוני קיץ-חם (CSa) בחופי הים הכספי (Madani et al., 2016).

הטמפרטורות באיראן נעות בממוצע שנתי בין 20- ל-50+ מעלות צלזיוס. כמות המשקעים הממוצעת היא כמעט 250 מ"מ בשנה, וברוב השטח ממוצע המשקעים עומד על 100 מ"מ בשנה. כמות זו היא כשליש מכמות המשקעים בממוצע העולמי (Gohari et al., 2017). ההערכות הן שבעשורים הבאים יהיו באיראן עלייה של 2.6 מעלות צלזיוס בטמפרטורות הממוצעות וירידה

את מטרתם באופן חלקי בלבד (DW Global Media Forum, 2021), והובילו למשברים סביבתיים חמורים. כיום הסכרים כמעט ריקים. האדי ביגי נז'אד (هادي بيگي نژاد), חבר ועדת האנרגיה של הפרלמנט, התריע ב־2022 כי כמות המים בסכרים עומדת על פחות מ־37 אחוזים מהקיבולת המקורית הרצויה. 'החברה האיראנית לניהול משאבי מים' דיווחה כי מבין הסכרים החשובים לאספקת מי שתייה במדינה, קצב המילוי של כ־11 סכרים גדולים הוא פחות מ־20 אחוזים מהקיבולת, וכ־63 אחוזים ממאגרי הסכרים במדינה ריקים (איראן אינטרנשיונל, 2023).

הסכרים הובילו למפגעים סביבתיים רבים. לדוגמה אגם אורמיה, אגם מלח שהיה השישי בגודלו בעולם, שלאחר חסימת יובליו על ידי סכרים ושאביה מסיבית מבארות מים עמוקות עמד ב־2017 על 10 אחוזים מגודלו המקורי (Rahimi & Breuste, 2021). התייבשות אגם אורמיה, שהחריפה בעשור האחרון, הובילה לפגיעה אקולוגית, לעליית הסיכונים הבריאותיים, לירידה בהיקף התוצרת החקלאית ולהגירת תושבים (Feizizadeh et al., 2022). דוגמה נוספת היא אגם בח'תגאן (بختگان), שנחשב בעבר לאגם עם המגוון הביולוגי העשיר ביותר במדינה וגם סיפק מים לתושבי מחוז פארס, התייבש בגלל סכר סיונד (سیوند) וסכר דרודזן (درودزن) שהמדינה בנתה על יובלי האגם. התייבשות האגם הובילה, בדומה לאגם אורמיה, לפגיעה באספקת המים למשקי הבית ולחקלאות, להתייבשות ולהמלחת הבארות ולפגיעה במגוון הביולוגי. רמת המליחות של הקרקע החקלאית עלתה, קרקעית האגם הומלחה, וקרקע מלוחה זו מתרוממת בשל משבי הרוח ופוגעת בחקלאות ובבריאות התושבים (תסנים, 2013).

מקרה נוסף הוא סכר גתונד (گتوند) שבנייתו הייתה יקרה מאוד, אך למרות אזהרות הגיאולוגים והמהנדסים הוא נבנה על אדמה מלוחה ליד מצבורי מלח גדולים. כשהחלו מים להיאסף בו המלח התמוסס, העלה את רמת המליחות של הנהר קארון שהוביל אליו מים וגרם לפגיעה בחקלאות ובמשק המים הביתי באזור (DW Global Media Forum, 2016).

יש המאשימים את המשטר בכך שקידם את בניית הסכרים, שנבנו כמעט כולם על ידי חברות הנדסיות וקבלניות של משמרות המהפכה אשר נוסדו בימי מלחמת איראן-עיראק, וזאת כדי לספק להן עבודה. כך הפכה בניית הסכרים לעסק כלכלי יותר מאשר עסק אקולוגי והומניטרי. סוגיית הסכרים מעוררת ויכוחים רבים ברחבי איראן. עיסא קלנטארי ממנהל, מי שהיה שר החקלאות בממשלת רפסנג'אני ובממשלתו הראשונה של מוחמד

של 35 אחוזים במשקעים. על פי הנציבות האירופית (EC) איראן מובילה בפליטת גזי חממה במזרח התיכון ונמצאת במקום השביעי בעולם בתחום זה. פליטות גזי החממה של איראן עלו בכ־6.1 אחוזים בשנים 2019-2021 לעומת אלו של הודו ורוסיה, שעלו בכ־3.3 ו־3.2 אחוזים, בהתאמה (JRC, 2022). הסיבות לכך הן הגברת תהליך ייצור הנפט, הגז, מתכות וחומרים כימיים. סיבה נוספת לזיהום האוויר החמור היא העיור המהיר – כ־75.9 אחוזים מכלל האוכלוסייה מתגוררים כיום בערים (Iran, 2019).

למשבר המים באיראן סיבות רבות, להלן יפורטו חמש הסיבות המרכזיות שהובילו למשבר זה:

1. שינויי אקלים, בצורות ומיעוט משקעים.
2. הכפלת האוכלוסייה מאז שנת 1980 לכ־89 מיליון תושבים (Sattari, 2018).
3. מדיניות של הכפלת השטחים החקלאיים המעובדים שהוביל המשטר, במטרה להגיע לעצמאות בתחום ולביטחון תזונתי. לדוגמה, בחתך של 20 שנה, שבין היתר היו בהן בצורות קשות, השטחים גדלו משבעה מיליון דונם ב־1991 ל־8.8 מיליון דונם ב־2011. המשק החקלאי נחשב למגזר שצורך את הכמות הגדולה ביותר של מים באיראן, יותר מצריכת משקי הבית, התעשייה והמערכת הביטחונית גם יחד. למרות המחסור במים והמלחת הקרקע, נמשך השימוש בשיטות המסורתיות והלא מותאמות מבחינה אקלימית (Moridi, 2017).
4. איראן נחשבת לאחת מהבזבזניות הגדולות של מים לנפש, והיא מסבסדת את צריכת המים של אזרחיה כחלק ממדיניות הסובסדיות שלה (אנדישכדה תדביר אב איראן, 2022). הצריכה היומית הממוצעת לאדם היא 250 ליטר – פי שניים מהצריכה העולמית הממוצעת. הצריכה היומית בטהראן עומדת על ממוצע של 400 ליטר לאדם (Madani, et al., 2016).
5. ניהול לא יעיל ומושחת של משק המים, כולל מדיניות בניית סכרים שייבשה נחלים, ימות, נהרות וביצות, ואי־אכיפה בנושא שימוש במים.

מדיניות בניית סכרים והפגיעה במשאבי המים

המדיניות שהובילה איראן לפתרון בעיית משבר המים היא בניית סכרים. כיום נמצאים בשימוש 647 סכרים, ו־683 סכרים נמצאים בתהליכי בנייה (DW Global Media Forum, 2018). סכרים אלו – שמטרתם הייתה לספק באופן מיידי מים לערים ולפרוורים שגדלו במהירות עצומה ולפרויקטים ממשלתיים אחרים – הצליחו להשיג

ההצפות, בין היתר מחשש לזיהומים שהתפתחו במים העומדים (Independent בפרסית, 2023א). לאחר סבבי ההצפות פרסם השלטון המחוזי והארצי מרכזי בנייה מסובסדים, במטרה לעזור לתושבים לשקם ולבנות את בתיהם מחדש (מהר, 2023ד). אך למרות הכרזות המשטר על פיצויים, קשה להעריך מה מבוצע בפועל. לדוגמה, לאחר ההצפות ב־2018 המשטר הכריז על תוכנית לבניית בתים בהשתתפות התושבים, אך הקבלנים שקיבלו את כספי התושבים ואת סבסוד המדינה הפסיקו את הבנייה בשלב הראשוני ונעלמו, והמדינה לא פעלה בנושא (באשגאה חברנגאראן גואן, 2023). מצב דומה ניתן לראות בדפוסי התוכניות להכנת השטח להתמודדות עם שיטפונות, כאשר אלו לא מתקדמות או לא מבוצעות מלכתחילה. הפקידים המקומיים מתנערים מאחריות וההמלצות אינן מיושמות (מהר, 2023ב; Shakeri & Fadayi, 2014). התוכניות להכנת התשתיות האזרחיות לשיטפונות הבאים לא בוצעו כנדרש, עד שהחלו התובעים הכלליים של המחוזות להתערב ולדרוש את קידום הפתרונות בזמן מוגדר, אחרת יאלצו הפקידים המקומיים לשאת באחריות החוקית למחדל (מהר, 2023ג).

ראש הארגון הממשלתי לניהול משברים מחמד חסן נאמי (محمد حسن نامی) ציין כי הממשלה אישרה תקציב שיקום שיעבור בשבועות הקרובים לתושבים. הוא גם הסביר שיהיה צורך בכוחות "ג'האדיסטיים" (אזרחיים ולא אזרחיים) שיעזרו בעבודות כדי להוזיל את העלויות הגבוהות, "שכן יישום השיטות הקונוונציונליות השית על המדינה הרבה עלויות", לדבריו. תוכנית המניעה שהוגשה לפרלמנט, הדורשת תקציב של 2,000 מיליארד טומאן, לא אושרה בשנת 2022 (אירנא, 2022).

נוסף על כך, הגשמים היורדים שלא בזמנם ובעוצמה חזקה מהרגיל שוברים את החיטה, שהיא גידול מרכזי וחשוב באיראן, שוטפים את הפריחה וכך פוגעים בפירות הפוטנציאליים, שוברים את העצים ומציפים את החלקות מעל הקיבולת שלהן, וכך מביאים לריקבון הירקות עוד לפני הבשלתם, תוך חשיפת השורשים ועקירתם מהקרקע. כשהאדמה נסחפת בשל עוצמת המים ומדלדלת את תרכובת האדמה הנשארת בשטח, גם איכותה יורדת. כל אלו יחד עם מפגעי המבנים ותשתיות הכפרים פוגעים בכלכלתם של המקומיים והחקלאים ומהווים זרז נוסף לעידוד ההגירה הפנימית והאבטלה (Mossavar-Rahmani, 2019).

חשמל ומים

משנת 2021 ניתן לראות ברחבי איראן פרסומות המעודדות צמצום בצריכת חשמל ואיומים בדבר

ח'אתמי, וחמיד צ'יצ'יאן, שר האנרגיה בממשלתו של חסן רוחאני, הציגו את בניית הסכרים כסיבה השנייה למשבר המים באיראן אחרי מיעוט המשקעים (Global Media Forum, 2018).

שקיעת קרקע, שיטפונות והצפות

שאיבת המים הלא מבוקרת זירזה את ירידת מפלס מי התהום ואת התייבשות האקוויפר האיראני. שאיבה זו והמלחת הקרקע יצרו שקיעת קרקע ובולענים ברחבי איראן, כולל בטהראן, ואלו קורסים מדי כמה שבועות (המשהרי, 2021). כ־70 אחוזים מהשטחים באיראן נמצאים במצב המועד לקריסה, לרבות שדות תעופה, מסילות רכבת, כבישים, ערים ומפעלים (Madani et al., 2016). שיעור שקיעת הקרקע באיראן הוא פי חמישה עד פי שבעה מהממוצע העולמי – כ־13 ס"מ בשנה בממוצע – ובשל כך נגרמים נזקים קשים לתשתיות ולמבנים (Stone, 2023).

איראן סובלת מהצפות ושיטפונות בהיקף רחב. בעיית ההצפות החמירה בכל רחבי העולם, ובשנים האחרונות אנו עדים ליותר ויותר מקרים של ירידת גשמים כבדים בזמן קצר מאוד.

איראן סובלת מהצפות ושיטפונות בהיקף רחב. בעיית ההצפות החמירה בכל רחבי העולם, ובשנים האחרונות אנו עדים ליותר ויותר מקרים של ירידת גשמים כבדים בזמן קצר מאוד. כריתת היערות הנרחבת ותכנון עירוני לקוי, הכולל שיטת בנייה המרצפת את הקרקע וסוללת עליה כבישים ובכך פוגעת בחלחול המים, ושינוי פני הקרקע – כל אלה מגבילים את יכולתה של הקרקע לספוג את המים בקצב הרצוי, וכך מתפתחים הצפות ושיטפונות. הערכה היא שהשיטפונות השפיעו בשנים האחרונות על כ־11 מיליון בני אדם באיראן (Madani et al., 2014), וכ־130 בני אדם נהרגים מדי שנה (Madani et al., 2016).

ההצפה באיראן בשנת 2019 השפיעה על 31 מחוזות, ודרום-מערב איראן נפגע בצורה הקשה ביותר. על פי הדיווחים של הצלב האדום נפגעו מהשיטפונות 3,800 ערים וכפרים, 65 אלף בתים נהרסו ו־114 אלף בתים ניזוקו חלקית. נזק נגרם גם ל־70 בתי חולים ומרכזי בריאות, 1,200 בתי ספר, ו־159 כבישים ו־700 גשרים התמוטטו, נוסף על פגיעה ברכוש (Shokri et al., 2020). בקיץ 2023 גרמו השיטפונות במחוזות סיסטאן ובאלו־צ'סטן, הסובלים ממחסור מים, להצפות ולפגיעה אנושה בחקלאות. השלטון הורה לא להסתובב באזור

מתחדשות, מצב החשמל ילך ויחמיר משנה לשנה, ואיתו הפגיעות במשקי הבית ובתעשייה (לשכת המסחר, התעשייה, המכרות והחקלאות של איראן, 2023). הפסקות החשמל פוגעות בבתי חולים, במשרדי ממשלה ובמבני שלטון אחרים, בתעשייה ובכלכלה, בין היתר בייצור הפלדה – תעשייה מובילה באיראן – וההפסדים הנובעים מהן מוערכים בשבעה עד שמונה מיליארד דולר לשנה. לצד זאת נרשמו גם פגיעות בייצור בתעשיות הפטרוכימיות (ראדיו פרדא, 2023), אשר להן השפעה בלתי מבוטלת על כלכלת איראן. מחקר שהתפרסם ב-CCSE הראה שיש קשר חיובי בין הצמיחה הכלכלית של איראן לתעשיות הפטרוכימיות, שבהן היא כה תלויה (Maitah & Bassam, 2015).

איראן מתמודדת עם סכסוכים אזרחיים על השימוש במשאבי מים והגישה אליהם. סכסוכי מים אלו התעצמו בשני העשורים האחרונים, בייחוד במקומות שבהם הבאות נעשו מלוחות.

המים והציבות הפנימית-אזרחית באיראן

משבר המים החריף את משבר האמון האזרחי במשטר. מלבד גלי המחאה האזרחיים המופנים כלפי השלטון, משבר המים מעורר קשיים במארג החברתי האיראני. התסכול האזרחי מהמחסור המתמשך במים ובחשמל וכן מהמחסור בפיקוח ממשלתי הוביל לסכסוכי מים בין חקלאים וכפריים המנסים לשרוד.

בתחילת שנת 2018 טען אסמאעיל נג'אר, סגן שר הפנים וראש הארגון לניהול משברים דאז, שאם בעיית מי השתייה לא תיפתר הוא צופה ש"יתעוררו בעיות כמו מלחמות מים וסכסוכים דומים". לשם התמודדות עם בעיה זו הוא כינס ועדות מומחים שונים (DW Global, 2018; Media Forum, 2018). ואולם בעיה זו, שלא טופלה עד שנת 2018, גם לא טופלה בוועדות שתיכנן להקים. איראן מתמודדת עם סכסוכים אזרחיים על השימוש במשאבי מים והגישה אליהם. סכסוכי מים אלו התעצמו בשני העשורים האחרונים, בייחוד במקומות שבהם הבאות נעשו מלוחות. הם מתבטאים בעיקר בפגיעות הדדיות בהובלת המים ובחסימות של נתיבי מים וצינורות מים, ולעיתים נעשים אלימים. במקביל יש סכסוכי מים המופנים כלפי המשטר, כמו המהומות בשנת 2012 סביב הנחת צינור המים ליאזד ממזרח לאספהאן, והמהומות האלימות בבולדג' בשנת 2016 על רקע העברת מים לשימוש במפעל פלדה (Bijani & Hayati, 2011), או כפי שהגדירו זאת במאמר של מרכז האקלים האיראני – "מחאות בנושא מים הפכו

הפסקות חשמל יזומות לצרכנים גדולים, החשמל ברחובות ובכבישים מהירים צומצם או כבה ומעל הכול – הפסקות חשמל חוזרות ונשנות. הפסקות חשמל היו גם לפני 2021, אך הן מחמירות משנה לשנה (ראדיו פרדא, 2023). במחוזות רבים נרשמות הפסקות חשמל ממושכות לאורך ימים, והן קיימות גם בערים מרכזיות כטהראן.

תעשיית ייצור החשמל צורכת מים בכמות משתנה כדי להפעיל את תחנות הכוח החשמל האיראני מיוצר בשיטות שונות: תחנות כוח גרעיניות, תחנות שמופעלות על ידי גז ועל ידי דלק ונפט (Tehran Times, 2020; Kohli, 2023). תחנות הכוח הגרעיניות המייצרות חשמל צורכות יותר מים מאלו הפועלות בשיטות מקבילות לייצור חשמל. חלקן מתבססות על מים מתוקים וחלקן, כמו תחנת הכוח בבושהר, מתבססות על מי המפרץ הפרסי המתופלים עבורה (BBC, 2014). מאז הרפורמות ב-2010 עיקר האנרגיה מתוכננת להגיע מייצור חשמל הידרו־אלקטרי. התחנות ההידרו־אלקטריות נמצאות באגן הים הכספי, סמוך למפרץ הפרסי ובאגמים וסכרים שנבנו בתוך איראן (Tehran Times, 2020). איראן, המסתמכת בין היתר על ייצור חשמל הידרו־אלקטרי בסכרים שבנתה, מתמודדת בכל קיץ עם התרוקנותם, בשל אי־יכולת לעמוד באספקת החשמל הארצית. וכך בפועל, למרות התכנון של רפורמת החשמל, בשנת 2018 יוצרו 94 אחוזים מהחשמל האיראני מגז טבעי ומנפט, 3.5 אחוזים בתחנות הידרו־אלקטריות ו-2.3 אחוזים מאנרגיה גרעינית (BP, 2019).

בקיץ 2021 היו הפסקות חשמל ממושכות בכל רחבי איראן. במחוז ח'וזסטאן, שבו מצוקת המים היא הקשה ביותר והתקיימו הפגנות רבות על מים וחשמל, פרסם ח'אמנהאי, המנהיג העליון של איראן, הצהרה: "בעיית המחסור במים אינה בעיה קטנה, בהתחשב במגז האוויר החם בח'וזסטאן. אי אפשר להאשים את המפגינים, ויש לטפל בבעיותיהם". ואולם לא הייתה התייחסות ממוקדת למחסור בחשמל (The Iran Primer, 2021). בקיץ 2022 מצב אספקת החשמל כה הוחמר, עד שאיראן הפסיקה לספק חשמל לעיראק וייבאה חשמל מארמניה, מאזרבייג'ן ומטורקמניסטן (Kullab, 2021). למרות כל אלו הפסקות החשמל הממושכות לא פסקו באותם שבועות.

בעיית אספקת החשמל באיראן נובעת גם מתשתיות בלויית וישנות, הגורמות לאובדן חשמל בדרכו לצרכן. לפי דוח האיגוד האזרחי של לשכת המסחר, התעשייה, המכרות והחקלאות של איראן, כל עוד המדינה לא תבצע רפורמה יסודית, תגביר את השימוש בגז בתחנות הכוח הקיימות במקום שימוש בדלק ותפתח תעשיות חשמל

ביוזמת ארגונים לא-ממשלתיים ובתמיכת המרכז למחקרים אסטרטגיים של המוסד הנשיאותי החלו להתקיים כנסים תקופתיים בהתאם בשם "מים, תרבות וחברה". גורבן עלי סעדאת, מושל מחוז מערב אזרבייג'ן, העריך בכנס של שנת 2014 שאם המצב של אגם אורמיה יחמיר יותר ממצבו כיום, יאלצו להגר ממחוזו חמישה עד שישה מיליון בני אדם.

גם הנשיא דאז חסן רוחאני אישר את החשש הזה ואמר: "אם לא נוכל להציל את אגם אורמיה, צריך לדעת שמיליוני אנשים באיראן יצטרכו לעזוב את בתיהם וחייהם. ולא מדובר רק ב[מחוז] מערב אזרבייג'ן". מומחה נוסף אמר בכנס: "בעתיד לא יהיו אלה אמריקה, ערב הסעודית וכתות דתיות קיצוניות שיסכנו אותנו, אלא המים הם שיגרמו להשפעה הגדולה ביותר על יציבות המערכת" (DW Global Media Forum, 2015).

הפגנות רבות מתקיימות ברחבי איראן עקב משבר המים. באוגוסט 2023 יצאו מפגינים רבים ממחוז סיסטאן לרחובות לאחר ניתוקם המתמשך ממים, שנבע בין היתר מהפגיעה של הטאליבאן בזרימת המים של הנהר הירמנד, שמגיע מאפגניסטן ומספק את המים של מחוז סיסטאן. משבר המים פגע קשות בכלל תושבי המחוז, ורבות מהפגנות התנהלו בהובלת המולות (חכמי הדת) וזקני המחוז (LivliranNews, 2023). בהפגנות עלו קריאות נגד ראסי על שאינו מתעניין בצורכי המחוזות, וכן דרישה שהוא ונציגיו יגיעו פיזית לדבר איתם ודרישה להחזיר מס על הענפים החקלאיים שנהרסו והושמדו. המפגינים מחו גם על חוסר היוזמה של השלטון לפתרון משבר המים מול הטאליבאן ועל מליחות מי התהום והבארות במחוזות. במקביל התקיימו בכורדיסטן ובמחוזות אחרים מחאות נרחבות עקב משבר המים, ובהן נשמעו דרישות דומות. הפגנות אלו, גם השקטות שבהן, דוכאו באלימות על ידי המשטר (independentpersian, 2023).

ברשתות החברתיות הפך המחסור במים לכלי ניגוח נוסף במשטר, כהכחה לשחיתות המשטר ולחוסר התפקוד שלו. הושמעו אישומים על כך שאיראן מספקת מים לשכנותיה כדי לקדם אינטרסים צרים במקום לספק לתושביה את הצרכים האזרחיים, ועל התמקדותה במימון המליציות במקום פיתוח פתרונות מים (כרמי זנד, 2023). בציץ שגרף לייקים רבים נכתב כי "כולם חושבים שמהו מיוחד יקרה במדינה ביום השנה למהסא אמיני והמשטר ייפול [...]. אם המערכת הזו הולכת ליפול, היא תיפול בגלל סיבות וגורמים אחרים כגון עוני, משבר מים, שחיתות פיננסית וכדומה, ולא בגלל דרישה מינימלית כמו חופש החיג'אב" (Radmand, 2023). מנהיגת מוג'אהדין ח'לק מרים רג'ווי הוסיפה בטוויטר את הדברים הבאים: "ערים

למאפיין קבוע בנוף הפוליטי של המדינה". את המאפיין הקבוע הזה הם פוגשים מאז הבצורת הגדולה של 1999 באיראן (Climate Diplomacy, n.d.).

מחקר שנעשה באגן הנהר זרינה במחוז כורדיסטן הראה שלתושבים, למרות המחסור במים, אין מוטיבציה לניהול מים חסכוני, ויש תחרות עזה על מים ושימוש רב בהם, גם כשאין הכרח אך כשידם משגת (Veisi et al., 2020). התנהלות אזרחית זו מקשה על ניהול מים תקין ומתפקד. ניתן לשער שיש קשר חיובי בין התנהגותם האגרנית והלא ממושמעת של תושבי המחוזות לבין חוסר האמון העמוק במוסדות המדינה באשר לאספקת הצרכים הבסיסיים שלהם. משבר המים לצד סכסוכי המים וקשיי הפרנסה וחקלאות הובילו כפריים רבים להגר לעיר. למרות חוסר פילוח מדויק של הסיבות להגירה לערים, ניתן ללמוד מאופי ההגירה, מנימוקי המהגרים ומהדיונים הממשלתיים והאזרחיים בנושא, שסיבה זו היא בין המובילות לרמת העיור הגבוהה באיראן (Stone, 2023). תופעת החקלאים העוזבים בהמוניהם למרות מדיניות עידוד החקלאות הממשלתית נעשתה כה נפוצה, עד שניתן להם באיראן שם מאפיין: "פליטי מים" (BBC, 2014). על פי דוח הפיתוח האנושי שפרסם האו"ם, שיעור האוכלוסייה העירונית באיראן עלה ל-75.94 אחוזים בשנת 2019, והוא צפוי לעלות ל-85.82 אחוזים בשנת 2050 – נתונים מן הגבוהים בעולם (United Nations, 2019). במחוזות שבהם יש לכפרים פוטנציאל צמיחה רב, כמו מחוז אזנדראן (44.2 אחוזים) וגילן (46.8 אחוזים), שניהם בעלי אקלים סובטרופי, שיעור העיור נמוך יותר (Asghar Pilehvar, 2021).

פרויקט הגרעין הוא צרכן שזולל מים. לכריית אורניום נדרשות כמויות אדירות של מים מתוקים, שעבורם בנתה איראן סכרים, חצבה בארות והטתה נהרות. הפסולת הנוזלית של כריית אורניום נחשבת לבעלת דרגת זיהום רדיואקטיבית גבוהה מאוד. את הפסולת הנוזלית הזאת מזרימים לאגמים, לנחלים ולאזורים פתוחים, ואלו מזהמים את מי התהום ואת המים העיליים.

העיור החמיר את משבר המים בערים המרכזיות ובהתאם (Akhbar-rooz, 2023), וגרם לבעיות חברתיות רבות במדינה. פער המעמדות העמיק והפשיעה העירונית, האבטלה והעומס על התשתיות גברו. עם זאת, כ-21 אחוזים מהאוכלוסייה הכפרית שחיה בשולי הערים והמטרופולינים הגדולים עודנה שומרת על תרבותה הכפרית (Asghar Pilehvar, 2021).

פעולה בין המשרדים השונים, שיקדם פתרונות מים אפקטיביים. עם זאת, כדי ליישם את האכיפה ואת פתרונות המים צריכים המשרדים הממשלתיים להיות בקשר עם ההנהגות המקומיות של הקהילות במחוזות, אלו שאינן ממונות על ידי השלטון המרכזי, ולרכוש את אמון הציבור. זאת כדי שאותן הנהגות מקומיות ישתפו פעולה עם התוכניות ויטמיעו אותן באוכלוסייה האזרחית. התסכול האזרחי הגובר מחוסר טיפול נאות במשבר המים הרחיב את משבר האמון במשטר – דבר שעלול להקשות על המשטר לבצע שינויי עומק.

חלק מהבעיות שהובילו להחמרת משבר המים נובעות מבעיות של תחזוקת תשתיות ואכיפה. כיום כפרים רבים באיראן אינם מחוברים לרשת המים. הכפרים מובילים את המים לכפרים בתעלות מסורתיות פתוחות, שבהן האידי וזיהום המים גבוהים, ובמשאיות המגיעות לכפרים. על פי הערכות ממשלתיות כ-15 אלף כפרים אינם מחוברים לרשת המים (תסנים, 2022).

עם זאת, עקב תשתיות מים ישנות ולא מתוחזקות, שיעור דליפות המים האובדים מהתשתיות בדרך ליעדם באזורים עירוניים עומד על 15 עד 50 אחוזים. בכפרים המצב חמור יותר (Madani et al., 2016). זאת ועוד, הביוב הכפרי והעירוני הנשפך ללא הסדרה והשפכים התעשייתיים והחקלאיים פוגעים בקרקע ומזהמים את המים, כך שבמקומות רבים המים הקיימים מזהמים בדרגות שונות. בשנת 2022 התריע ראש המרכז הלאומי האיראני לאקלים על כך שמרבית המים הקיימים מזהמים בדרגות שונות ומסכנים את הבריאות (Ladi et al., 2021). כל אלו לא מטופלים ואין אכיפה ראויה, וזאת משום שענייני הניטור, השאיבה והשפכים נקבעים בעיקר על פי לחצים פוליטיים (Moridi, 2017).

לצד בעיות התחזוקה והאכיפה, איראן לא קידמה מדיניות סדורה בנושא המים מאז המהפכה האסלאמית ב-1979. בשנת 1966 חוקק חוק בקרת שאיבה וחציבת בארות, הסדרת מים ושימור מי תהום. אחרי המהפכה, בשנת 1983 שונה החוק ל'חוק חלוקת מים הוגנת'. הפיקוח הועבר למשרד האנרגיה ומשרד החקלאות, כאשר משרד הבריאות אחראי בפועל, על חלוקת המים למשקי הבית. החוק אישר קידוח בארות פרטיות במקומות שבהם יש סכנה למי התהום, רק לאחר קבלת היתר ממשרד האנרגיה. בסעיף אחר התיר החוק קידוח בארות באופן חופשי בשאר חלקי המדינה. בחוק כשישה סעיפים המתמקדים בענישת אזרחים שיפגעו בנתיבי זרימת המים ובצנרת עבור טובתם האישית והעסקית (חוק חלוקת מים הוגנת, 1983). בפועל לא בוצעה אכיפה מספקת על קידוח בארות ועל הטיות מים. לפיכך התרחב קידוח הבארות גם במקומות שבהם נדרש אישור,

וכפרים באיראן בוערים בחום בהיעדר מים. אסון זה הגיע גם לתברז ולמשהד. זה אסון שהוא תוצאה של פעולות אנטי-לאומיות של המולות, ביזת רכוש של אנשים ובזבז כספים בפרויקטים גרעיניים ואספקה לשלוחי המשטר באזור. פרויקטים גרעיניים החמירו את המשבר על ידי צריכת מים רבה" (רג'ווי, 2023). טענה זו, המחברת את משבר המים לפרויקט הגרעין, עולה במקומות רבים בשיח הציבורי.

פרויקט הגרעין הוא צרכן שזולל מים. לכריית אורניום נדרשות כמויות אדירות של מים מתוקים, שעבורם בנתה איראן סכרים, חצבה בארות והטתה נהרות. זאת ועוד, הפסולת הנוזלית של כריית אורניום נחשבת לבעלת דרגת זיהום רדיואקטיבית גבוהה מאוד. את הפסולת הנוזלית הזאת מזרימים לאגמים, לנחלים ולאזורים פתוחים, ואלו מזהמים את מי התהום ואת המים העיליים. נוסף על כך הכורים נמצאים ברובם באזורים המוגדרים כצחיחים וצחיחים למחצה, שבהם האזרחים ממילא סובלים ממחסור במים מתוקים. מאז 1971 ירד מפלס מי התהום ב-12 מטרים באזורים שבין יזד לארדכאן. זה בדיוק המקום שבו נמצאים מפעלים רבים של תעשיות כריית האורניום והזיקוק של איראן. זאת ועוד, עבור תהליך קירור הכורים יש צורך במים ובמים כבדים, שעבורם נדרשים מים מתוקים רבים (BBC, 2014).

מנגד, המשטר הכריז שיפתור את מצוקת המים באמצעות הכורים הגרעיניים, כשיחידת הקירור של הכור תכיל יחידת התפלה (כמו בבושהר). כפי שאמר מחמד אסלאמי (محمد اسلمی), ראש הוועדה לאנרגיה אטומית: "בכל מקום שבו נקים תחנת כוח גרעינית, תהיה לנו תחנת התפלה לידו". לדבריו הוועדה גם מייעדת את הטיפול בשפכים התעשייתיים למפעלים הקשורים לכורים הגרעיניים (מהר, 2023). תחנות הכוח הגרעיניות יכולות לקדם את תוכנית התפלת המים, שיופקו תוך כדי קירור הכורים עצמם, ואולם כל תהליך הפקת האורניום והדלקים עבור הכורים מצריך כמויות גדולות מאוד של מים מתוקים ויוצר נזקי זיהום. אלו לא יופסקו, בפרט לאור תוכנית הגרעין של איראן. ניתן להעריך שגם אם הכורים יכולים להוות פתרון כלשהו למשבר המים באיראן, הם עדיין מהווים בעיה בלתי מבוטלת.

התמודדות המשטר עם משבר המים

כדי להניע שינויים אקלימיים ואקולוגיים יש צורך בשינוי דפוס הפעולה האזרחי. ללא שינוי כזה קשה לבצע שינויי עומק (Ladi et al., 2021). כדי לקדם פתרונות למשבר המים באיראן, על גורמי האכיפה להתחיל באכיפה ובקרה על צריכת המים ושאבות המים הבלתי חוקיות בכל רחבי איראן. במקביל לאכיפה נדרש שיתוף

הסכרים הרבים והבארות העמוקות שחפר, שתפקידם היה לספק מים באופן מיידי לאזרחים ולתעשייה. בשנים האחרונות קידם המשטר פתרונות נקודתיים נוספים למשבר המים, ומי שמוביל את הפרקטיקה הביצועית, בדומה לבניית הסכרים, הם אנשי משמרות המהפכה. בשנת 2021 החל פרויקט של חיבור כפרים במחוז בושר לרשת המים. השלב הראשון היה חיבור 39 כפרים, ובהמשך חיבור של 3,000 כפרים במחוזות נוספים. הפרויקט כלל הנחת צינורות מים, שלא היו קיימים עד כה באותם כפרים ומחוצה להם (תסנים, 2022). אם לא יקודמו תוכניות לפתרון משבר המים וחינוך לחיסכון במים לא יוטמע, בעוד זרימת המים בצינורות תהיה תדירה וחופשית בכפרים, חיבור הכפרים לרשת המים עלול להחמיר את משבר המים כבר בטווח הקצר, במחוזות מסוימים ובאיראן בכלל.

יש מחוזות שכדי להתמודד עם משבר המים בהם, המושלים המקומיים קראו ל"ג'יהאד חקלאי", כלומר צמצום השקייט השדות ובעלי החיים, וזאת ללא מתן פתרונות בנייקיימא לחקלאים (אירנא, 2023). אם קריאה זו תיושם כמתוכנן היא תעזור אומנם בשמירה על מי התהום אך תפגע אנושות בענפי החקלאות השונים, עקב מחסור בתשתיות חקלאיות מתקדמות להשקיה חסכונית, וכך תיפגע פרנסת המקומיים. בשנים האחרונות השקיעה הקרן הממשלתית לאיכות הסביבה תמריצים בחברות המקדמות פתרונות טכנולוגיים בנייקיימא לחקלאות חסכונית ומותאמת, אך השנה הולאמה הקרן לאיכות הסביבה על ידי המג'לס לטובת מטרות אחרות, ולכן הופסקו תמריצים אלו (SNN, 2023).

מלבד השינוי בניהול המים, הפתרון המתאים ביותר למשבר המים של איראן, שלה שני מקורות מים מלוחים גדולים – הים הכספי והמפרץ הפרסי – הוא התפלת מים. מפעלי ההתפלה הקטנים באיראן משרתים כיום בעיקר את הכורים הגרעיניים. למרות הכרזת השלטון שליד כל תחנת כוח גרעינית יוקם מפעל התפלה ישיר גם את תושבי האזור, התוכנית רחוקה ממימוש ולא ברור אם המפעלים יספקו מים, ובאיזו כמות. הקושי המרכזי בפיתוח מתקני התפלה נובע מכך שפתרון זה יקר – גם התפעול וגם הפיתוח. הקושי הנוסף הוא שעבור מתקנים אלו איראן זקוקה לשיתופי פעולה טכנולוגיים עם חברות טכנולוגיות חיצוניות ולשיתופי פעולה עם מדינות שבהן קיימת טכנולוגיה זו (Ghasemzadeh, 2020 & Sharifi). שני אלה מקשים על איראן להגיע להתפלה כאשר היא נמצאת בשיאו של משבר כלכלי ותחת סנקציות וניתוק יחסים דיפלומטיים עם מדינות שברשותן פתרונות בתחום ההתפלה. אם איראן תבחר לפעול למען פתרון זה היא תצטרך לוותר או להקפיא

וגברו סכסוכי המים באזורים הכפריים. בשנת 2010 נחקק חוק להסדרת הבארות. חוק זה, שמטרתו ליצור שליטה ורגולציה על השאיבה והחציבה הבלתי חוקית של הבארות, הכשיר בפועל אלפי בארות לא חוקיות ונתן להן רישיון שאיבה. עוד קושי בהצלחת החוק היה שהתקציב שהושקע בהתקנת מוני מים למוקדי השאיבות הופסק, ולכן בקרת כמויות השאיבה אינה מתאפשרת (באניחביב ועמיתיו, 2020). בשנת 2023 עבר חוק לניהול משברים סביבתיים. הפעולה הראשונה שבוצעה מאז נחקק הייתה הקמת ועדות היגוי בכל מחוז, לצורך דיון במניעת שיטפונות (פיאם מא, 2023ב).

איראן סובלת ככלל מניהול ציבורי לקוי, הפוגע ביכולתה לקדם מדיניות נאותה. חלק מהבעיה התפקודית נובע מהמינויים הפוליטיים בפקידות הגבוהה והנמוכה. כאשר פקיד, בכיר ככל שיהיה, אינו מיישר קו עם מדיניות המשטר או שהוא מעביר ביקורת רבה מדי, הוא מוחלף בפקיד אחר. דוגמה לכך היא כאוה מדני (كاوه مدنی), פרופסור ומומחה סביבה ומים, שהיה סמנכ"ל הארגון להגנת הסביבה של איראן, אך לאחר שהטיח ביקורת קשה הוא הואשם בריגול ונאלץ לעזוב את איראן (דוניה א־אקתצאד, 2016).

בגלל שיטת המינויים, רבות מההחלטות מתקבלות על פי שיקולים פוליטיים ולא מקצועיים. נבחר הציבור פועלים ומקדמים פתרונות שאת תוצאתם ניתן לראות באופן מיידי (באותה הקדנציה של נבחר הציבור), ולא פתרונות ארוכי טווח יעילים. זאת גם כשניתנות התראות על ידי מומחים (פיאם מא, 2023). נוסף על כך הפקידים ונבחר הציבור נזהרים, בעת קבלת ההחלטות ובביצוע, לא לפגוע באלה המקושרים פוליטית, כגון סוחרי פיסטוק מסוימים, תעשיינים נבחרים ועוד (Sattari, 2018). גם כאשר מחליטים על ביצוע תוכנית ארוכת טווח, קשה לדעת אם בסופו של דבר היא תבוצע כראוי. גם אם נחתם חוזה עם קבלן והוא קיבל את הכסף, אין זה אומר שהוא יבצע את העבודה בפועל. התנהלות הרשויות והמשרדים הובילה לכך שהלגיטימציה ורמת האמון האזרחי ברשויות נמוכות, ולכן קשה לרשות המקומית לגייס את תושביה עבור מטרה משותפת (Pazhuhan, 2023). ככלל אין שיתוף פעולה בין משרדי במוסדות השלטון, והדבר משפיע על כוחם המוגבל של המשרד להגנת הסביבה (IDOE) ומשרד האנרגיה (MOE) ביצירת שיתופי פעולה עם ארגונים ממשלתיים ולא־ממשלתיים. כיום פועלות באיראן חברות ניהול מים אזרחיות וממשלתיות. החברות האזרחיות מתלוננות על כך שהמדינה אינה עומדת בתשלומים כפי שהתחייבה – דבר הפוגע ביכולתן לקדם ניהול וביצוע נאותים (אנדישכדה תדביר אב איראן, 2022). הפתרונות העיקריים שהמשטר קידם עד כה הם



מקורות המים המשותפים לאיראן ולשכנותיה

מקור: מעובד על פי ויקיפדיה <https://did.li/NrET>

בנו איראן וטורקמניסטן את סכר דוסטי כדי להסדיר את העברת המים ביניהן (Thomas et al., 2016). מלבד סכסוכי המים עם מדינות הגובלות עם איראן, יש בקרבתה מדינות שלהן פתרונות מתקדמים להתפלת מים. שיעור המים המגיעים כיום ממפעלי התפלה של מדינות המפרץ נע בין 70 ל-90 אחוזים. ערב הסעודית מנסה כיום להפוך לאימפריית התפלת מים, וראש ממשלתה מוחמד בן סלמאן הכריז ב-4 בספטמבר 2023 על הקמת ארגון המים הלאומי בריאד, שנועד להיות מרכז הידע הטכנולוגי ושיתופי הפעולה בתחום פתרונות המים המתוקים (Independent, בפרסית, 2023). הידע הטכנולוגי על התפלת המים הפך לנכס דיפלומטי ואסטרטגי: דיפלומטי בשל היכולת לקדם שיתופי פעולה עם מדינות שאינן משופעות במים, ואסטרטגי בכך שהן עצמאיות בנושא המים ואינן תלויות בנהר שמקורו במדינה שכנה. אך במקביל נכס זה הפך גם לעקב אכילס שלהן (Chibani, 2023). זאת כי מעריכים שבעת הסלמה איראן תפגע במערכות התפלת המים של מדינת מפרץ אחרת, ובכך תשתק אותה. חששות אלו קיימים למרות שאיראן חידשה בשנת 2023 את המגעים הדיפלומטיים עם מדינות המפרץ, ובפרט עם ערב הסעודית (Cafiero, 2023). ככל שהמגעים הדיפלומטיים הללו יעמיקו ואיראן תצליח לגייס את משאבים הכלכליים המתאימים, היא תוכל להתקדם לעבר שיתופי פעולה טכנולוגיים עם מדינות אלו בנושא פתרונות המים.

תוכניות ומטרות אחרות שלה, שאותן היא מקדמת כיום על ידי השקעת משאבים רבים, וזאת כדי שיהיו לה המשאבים הכלכליים או הדיפלומטיים המתאימים לקידום פתרון ההתפלה היקר.

המים במדינות שכנות - דיפלומטיה של מים

המחסור במים הוא בעיה גלובלית שאינה ייחודית לאיראן. המדינות הגובלות באיראן ואלו הסובבות את המפרץ הפרסי סובלות גם הן ממשבר מים ברמות שונות. הקשר בין המחסור במים במדינות הללו למחסור במים באיראן הוא שיש בהן נהרות הגובלים בשטחה של איראן, ובכך הם משפיעים על הספקת המים באיראן עצמה. מקרה נוסף הוא שעקב המחסור במים יש תנודות ביציבות השלטונית במדינות אלו, והדבר משפיע על הביטחון, התעסוקה וההגירה ההדדית. יש גם מדינות שלהן פתרונות טכנולוגיים מוצלחים בתחום המים, והן יוכלו לשתף אותם עם איראן אם יבחרו בכך (Atef et al., 2019).

דוגמה לסכסוך מים בגבולות הוא הנהר הרירוד (Harirud) שמוצאו באפגניסטן, ממשיך לאיראן וממנה לטורקמניסטן. סכר קג'אקי על הנהר הרירוד באפגניסטן היה מקור לעימות בין איראן לאפגניסטן עוד טרם המהפכה האסלאמית. בשנת 1973 נחתמה אמנה שלפיה אפגניסטן צריכה לספק לאיראן מים בספיקה של כ-97.2 מ"ק לשנייה. ואולם בתקופות בצורת כשהנהר בשפל, אפגניסטן מתקשה לספק את כמות המים הזאת וגוברות בעיות האספקה שעליה התחייבה כלפי איראן בהסכם. בשנת 2000, שהייתה שנת בצורת, איראן פנתה למועצת הביטחון של האו"ם בטענה שהטאליבאן אינו מכבד את האמנה ופוגע בזרימת המים. במקרה כזה, על פי האמנה יש למנות צוות משותף שידון במצב. הבעיה מחמירה משום שהנהר מספק מים לעיר משהד ולביצות באיראן, שהן מקור חשוב לחקלאות, וכל שינוי באספקת מים גורם לסכנת התייבשות הביצות (Thomas et al., 2016). במאי 2023 עצר הטאליבאן את זרימת המים המוסכמת, והמצב הסלים עד חילופי אש בין איראן ואפגניסטן (Dagres, 2023). מקרה דומה הוא הנהר הלמנד (Helmand) שמקורותיו גם הם באפגניסטן ושפכו באיראן. גם לגביו נחתמה אמנה עוד בשנת 1973, והתנגשויות נרשמות כאשר יובליו נחסמים על ידי אפגניסטן בימי היובש (Teillet & Ali Shariati, 2023). גם איראן חוסמת נתיבי מים למדינות השכנות. היא מפירה את ההסכם עם עיראק משנת 1975, המסדיר את זרימת היובלים שמקורם באיראן לנהר החידקל בעיראק (ולדאני, 2018). בשנת 2005, אחרי חסימות,

השפעה על השוק האיראני

משבר האקלים משפיע ישירות גם על הכלכלה והביטחון התזונתי. איראן, המתמודדת עם בידוד, סנקציות ואינפלציה גבוהה, מתמודדת גם עם בעיות בתוצר הלאומי הגולמי שלה, הנמצא בירידה מאז שנת 2013 (Iran GNP, n.d.). להשפעת משבר האקלים על איראן יש חשיבות רבה בהגברת התלות של איראן בגורמי חוץ. בתחילת שנת 2023 הכריז ראש התאחדות יצרני הקמח באיראן שבשנה זו המדינה חייבת לייבא כ־20 מיליון טונות דגנים, וציין כי היא מעולם לא הייתה תלויה כל כך ביבוא (Iran has never been, 2022). כמות החיטה שאיראן מייבאת ממוצעת ביחס לאוכלוסייתה, בהשוואה למדינות אחרות. עם זאת איראן משקיעה משאבים רבים כדי להגיע לעצמאות באספקת חיטה ללא תלות ביבוא – 71 אחוזים מהאדמה המעובדת מוקדשים לגידול דגנים המבוסס על מי גשם. לאחרונה סובלת איראן מבצורת ומשיטפונות והיא אינה עומדת בדרישות הייצור שלה ביחס לגידול האוכלוסיה, ולכן מגבירה את התלות שלה ביבוא מדי שנה. ההערכה לשנת 2019 הייתה שהבצורות האחרונות גרמו נזק בסך 52 אלף מיליארד ריאל למגזר החקלאי, ו־3,600 מיליארד ריאל למשאבי המים (Mossavar-Rahmani, 2019). מלבד העובדה שחיטה היא מוצר בסיסי תזונתי חשוב בכל מדינה, באיראן המסבסדת לחם לאזרחים הופך יבוא זה לכבד יותר מבחינה כלכלית עבור המשטר (איראן אינטרנשיונל, 2023; Reuters, 2022). מאז תחילתה של מלחמת רוסיה-אוקראינה גדל היקף יבוא החיטה מרוסיה, ופעמים רבות החיטה נתקעה בנמלים בגלל קשיים של איראן לספק מטבע זר לתשלום (Grain Brokers Australia, 2023). ניתן לשער שקושי לספק מטבע זר לרוסיה במכלול תחומי היבוא היה אחד מבין הזרזים הרבים לשער הרובל המשותף.

מגזר חקלאי חשוב שנפגע הוא הפיסטוק, "הזהב הירוק" האיראני. מיעוט המים באזורי גידול הפיסטוק פגע בהיקף התוצרת. חוסיין רזאי, מזכ"ל איגוד הפיסטוק האיראני (IPA), הודיע שייצור הפיסטוק באיראן ירד ב־70 אלף טונות בשנת 2022, והוא נע סביב 150 אלף טונות בלבד. רזאי הוסיף שגם נבטי השנה הנוכחית הושמדו בגלל שינויי האקלים – דבר הפוגע ישירות בתוצרת העתידית (Tehran Times, 2022). שתי ספקיות הפיסטוק המרכזיות כיום הן איראן וארצות הברית. סוחרים הפיסטוק הגדולים באיראן מקורבים לשלטון. לצד התחום החקלאי והביטחון התזונתי, התעשייה הכבדה והתעשיות הפטרוכימיות סובלות גם הן מבעיות בייצור הנובעות ממחסור במים וחשמל, ובכל שנה רושמות הפסדים בשל כך (לשכת המסחר, התעשייה,

המכרות והחקלאות של איראן, 2023; ראדיו פרדא, 2023). התעשייה הפטרוכימית היא התעשייה המובילה ביצוא של איראן, ועל כן לכל פגיעה בה יש השלכות כלכליות משמעותיות.

סיכום ומסקנות

משבר המים באיראן חמור. הסיבות למשבר הן הכפלת האוכלוסייה, ניהול מים כושל ופוגעני, בצורות וחקלאות בזבזנית. כל אלו הובילו אותה לכך שמשאבי המים שלה מתכלים במהירות. משבר המים הביא איתו מפגעים קשים, שכדי לשקמם יידרשו לאיראן עשרות ואף מאות שנים. חלקם, כמו שקיעת קרקע, בלתי הפיכים. התחזיות לעתיד המים והאקלים של איראן, אם תמשיך במדיניותה, אינן טובות, והן מצביעות על פגיעה בכלל משאבי המים הקיימים עדיין במדינה. בשל כך עלולה איראן להיקלע למשברים הומניטריים, פוליטיים וחברתיים קשים, הדומים במובנים רבים לאלה שקיימים במדינות כסוריה ותימן.

איראן נמצאת בתסבוכת מטרות המקשה עליה להוביל את עצמה למדיניות שתחלץ אותה מעתידה הקשה. מצד אחד המשטר קונה את השקט של אזרחיו על ידי סובסידיות הכוללות סבסוד מים לחקלאים ולמשקי הבית. מצד שני, כל עוד נמשכת מדיניות זו האזרחים האיראנים ימשיכו להוביל בצריכת המים הגבוהה והתמריצים לחיסכון במים ייכשלו.

איראן מנסה להגיע לעצמאות שתבטל את התלות שלה בגורמי חוץ, ולכן בין היתר היא פועלת לקידום הביטחון התזונתי שלה על ידי הרחבת המגזר החקלאי. מנגד, בגלל היעדר מדיניות לקידום חקלאות מתקדמת ובת־קיימא, המגזר החקלאי פוגע בעתודות המים ובאיכות הקרקע ומביא לפגיעה בהיקף התוצרת של העתיד הקרוב, ובכך לפגיעה בביטחון התזונתי, תוך פגיעה חסרת תקדים במשאבי המים שעוד נותרו.

מצד אחד איראן פועלת להגמוניה אזורית על ידי שיעיזציה, מיליציות והשפעה על מנהיגי מדינות שונות. מצד שני היא מאבדת את היציבות הפנימית שלה ואת אמון האזרחים במשטר ומחמירה את התסיסה האזרחית. כאשר עקב המשבר המחריף גם מדיניות הסובסידיות כבר אינה מספקת את צורכי האזרחים כנדרש.

למרות שאיראן מתמודדת עם משבר כלכלי וסנקציות, נראה שאין לה ברירה אלא לקדם פתרונות מים טכנולוגיים, כמו התפלת מים וטיהור מי שפכים לחקלאות. כדי לקדם פתרונות כאלה נראה שהיא תצטרך לוותר ולהקפיא תוכניות גדולות אחרות שלה, השואבות ממנה כסף או גורמות לבידוד דיפלומטי. אך גם פתרונות יקרים אלו לבדם לא יספיקו. כדי להיחלץ מהמשבר

מהר (2023, 21 בספטמבר). **כניסת מערכת המשפט למשבר השיטפון באסתארא**. <https://did.li/qJgZH>

מהר (2023, 25 בספטמבר). **נזק ל-1,220 יחידות מגורים ומסחר בהצפה באסתארא**. <https://did.li/Rmmlw>

פיאם מא (2023, 1 באוקטובר). **הצרות של משק המים אינן נפרדות ממדיניות המאקרו**. <https://did.li/ukPLC>

פיאם מא (2023, 26 בנובמבר). **שיטפון הוא אסון הטבע המזיק ביותר באיראן**. <https://did.li/WXU5q>

ראדיו פרדא (2023, 26 באפריל). **דוח על השפעת המחסור בחשמל ובגז על תעשיית הפלדה של איראן; פגיעה בחברות חלשות יותר**. <https://did.li/AJgZH>

ראדיו פרדא (2023, 11 ביוני). **משבר המחסור בחשמל באיראן; כמה עולה חשמל חנים למסגדים ולענייני דת?** <https://did.li/lwhZH>

רג'ווי, מ' [Maryam_Rajavi_P@] (2023, 18 באוגוסט). **הערים והכפרים של איראן בוערים בחום בגלל מחסור במים**. [ציוץ] X (טוויטר לשעבר). <https://did.li/59mlw>

תסנים (2013, 19 בספטמבר). **אגם בחתגאן בר המזל מת, פלמינגו מתו ביבשה**. <https://did.li/DUICN>

תסנים (2022, 13 בפברואר). **המשימה החדשה של משמרות המהפכה היא לטפל במחסור במדינה – מאספקת מים ל-13 אלף כפרים ועד יצירת מקומות עבודה לנוער**. <https://tinyurl.com/bddh4cmt>

Akhbar-Rooz (2023, 22 ביולי). **הסיבה למשבר המים באיראן: ניהול כושל**. <https://did.li/Ee7w5>

Amin Radmand [amin_radmand@] (2023, 19 בספטמבר). **כולם באמת חושבים שמהו מיוחד יקרה ביום השנה**. [ציוץ] X (לשעבר טוויטר). <https://did.li/Zpyaa>

BBC בפרסית (2014, 23 בפברואר). **הסביבה השברירית של איראן והרחבת האנרגיה הגרעינית**. <https://did.li/k4srl>

DW Global Media Forum (2015, 6 במאי). **פליטי מים וסכסוכי מים, השלכות משבר מחסור במים**. <https://did.li/FbU5q>

DW Global Media Forum (2016, 3 במאי). **חמש ממשלות אחראיות לאסון סכר גטונד**. <https://did.li/BeV5q>

DW Global Media Forum (2018, 7 בפברואר). **שותפות של כל פלגי הממשלה בבניית סכרים באיראן**. <https://did.li/QDxaa>

DW Global Media Forum (2021, 26 באוקטובר). **משבר המים בטהראן עבר את שלב האזהרה**. <https://did.li/8xOIC>

Independent בפרסית (2023, 1 באוגוסט). **התכנסויות של אנשים ממזרח למערב לאיראן במחאה על המחסור במים**. <https://did.li/3OZNf>

Independent בפרסית (2023, 4 בספטמבר). **יורש העצר של ערב הסעודית: ריאד תהפוך לבירת "ארגון המים העולמי"**. <https://did.li/aPZNf>

independentpersian [indypersian@] (2023, 1 באוגוסט). **ניהול מים לא יעיל כבר הוביל למחאות ציבוריות מסיביות**. [ציוץ] X (לשעבר טוויטר). <https://tinyurl.com/bdzdae6v>

LivIranNews [2023_Iran_News@] (2023, 1 באוגוסט). **צעד אחר צעד אנחנו מתקרבים ל-Qiyam_Ab#**. [ציוץ] X (לשעבר טוויטר). <https://did.li/zvzhZH>

RFI (2018, 11 ביוני). **איראן דחתה את הצעתה של ישראל לפתור את משבר המים**. <https://did.li/Ommlw>

SNN (2023, 5 במארס). **יום שישי, האימאם של קרמן: הגנה על יערות נחוצה עקב הבצורת בקרמן**. <https://did.li/SDxaa>

Asghar Pilehvar, A. (2021). Spatial-geographical analysis of urbanization in Iran. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(63), 1-12. <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00741-w>

הקשה יהיה על איראן ליצור מנהל מים תקין שיבצע אכיפה ללא שחיתות פוליטית על שאיבות המים ויקדם חינוך לחיסכון במים, במקביל להורדת הסובסידיות והשקעה במדיניות נוקשה של מעבר לחקלאות חסכונית ובת-קיימא. כל עוד איראן לא תשנה את מדיניותה מהיסוד, היציבות הכלכלית, החברתית והפוליטית שלה נמצאת בסכנה.

שרה לרך זילברברג היא עוזרת מחקר בתוכנית איראן של המכון למחקרי ביטחון לאומי וגם חברה וחוקרת ב-MECARC בנושאי איראן וחוסן לאומי. בעלת תואר ראשון במזרח תיכון במסלול ניתוח מדיניות וערבית ותואר שני במזרח תיכון ומדעי המדינה, כיום דוקטורנטית במחלקה למזרח תיכון באוניברסיטת אריאל בהנחיית פרופ' רונן א' כהן. נושא עבודת הדוקטור שלה הוא מחקר השוואתי בין ישראל לאיראן בנושאי דת, מדינה ומערכת המשפט.

מקורות

אייכנר, א' (2018, 10 ביוני). **ישראל מציעה לאיראן סיוע בהתפלת מים**. <https://tinyurl.com/2fp7k9pr>

איראן אינטרנשיונל (2023, 3 בינואר). **משבר מים ובצורת באיראן; משאבי המים של המדינה מתרוקנים והאדמה שוקעת**. <https://tinyurl.com/m3sncuu7>

איראן (2022, 6 באוגוסט). **ראש ארגון ניהול משברים במדינה: 1,133 כפרים נפגעו השנה משיטפונות**. <https://did.li/Y6agT>

איראן (2023, 6 במארס). **משבר הבצורת חמור בגונבדקאבוס**. <https://did.li/56agT>

אנדישכדה תדביר באיראן – מכון חשיבה לניהול מים באיראן (2022). **חברות המים מחפשות לפתור את הבעיות הפיננסיות שלהן**. <https://tinyurl.com/2v27pbjv>

באשגאה חברנגאראן גואן (2023, 8 בינואר). **קורבנות ההצפה של דלגן ממתינים כבר שלוש שנים לקבל דיוור**. <https://did.li/ehDTY>

באניחביב, מ"א, דגאני, ס' וגולבי, מ"ר (2020). ממשל מים באיראן: אתגרים ופתרונות. *Water Engeneering*, 7(4), 238-254. <https://did.li/danlw>

דוניה איאקתצאד (2016, 22 בנובמבר). **כאזה מדני נעצר**. <https://did.li/36agT>

המשהרי online (2021, 27 ביוני). **התקדמות השקיעה ב-18 מחוזות**. <https://did.li/us6w5>

ולדאני, א"ג (2018). שימוש במשאבי המים של נהרות הגבול של איראן ועיראק – בחוק הבינלאומי. **מחקר משפטי ופוליטיקה**, 11(26), 63-92. <https://tinyurl.com/3b3sb2ds>

חוק חלוקת מים הוגנת (1983, 7 במארס). משרד המשפטים האיראני. <https://did.li/WlV5q>

כרמי זנד, פ' [F_Karamizand@] (2023, 2 באוגוסט). **הנחה של 15 דולר לחבית נפט (סחיטה) שווה ערך ל-300 מיליון דולר לחודש עבור סין**. [ציוץ] X (טוויטר לשעבר). <https://did.li/vMsrl>

לשכת המסחר, התעשייה, המכרות והחקלאות של איראן (2023). **בחינת המחסור בחשמל בשיא**. <https://did.li/EbU5q>

מהר (2023, 15 באוגוסט). **אנו פותרים את בעיית שתיית המים על ידי התפלה**. <https://did.li/uJgZH>

מהר (2023, 20 בספטמבר). **יש לחקור את רשלנותם של המנהלים בתקרית השיטפון באסתארא**. <https://did.li/BbU5q>

- Atef, S.S., Sadeqinazhad, F., Farjaad, F., & Amatya, D.M. (2019). Water conflict management and cooperation between Afghanistan and Pakistan. *Journal of hydrology*, 570, 875-892. <https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2018.12.075>
- Bijani, M., & Hayati, D. (2011). Water conflict in agricultural system in Iran: A human ecological analysis. *Journal of Ecology Environmental Sciences*, 2(2), 27-40. DOI:10.9735/0976-9900.2.2.27-40
- BP (2019). *BP Statistical review of world energy*. <https://did.li/ys6w5>
- Cafiero, G. (2023, June 30). *Iran counters Western isolation with regional diplomatic push*. Responsible Statecraft. <https://tinyurl.com/mttt5r98>
- Chibani, A. (2023, April 12). *The Costs and Benefits of Water Desalination in the Gulf*. Arab Center Washington DC. <https://tinyurl.com/2a27smyx>
- Climate Diplomacy (n.d.). *Water stress and political tensions in Iran*. <https://tinyurl.com/bdfmr7vs>
- Dagres, H. (2023, July 7). *Iran and Afghanistan are feuding over the Helmand River. The water wars have no end in sight*. Atlantic council. <https://did.li/y06w5>
- Fallah, B., Sodoudi, S., Russo, E., Kirchner, I., & Cubasch, U. (2017). Towards modeling the regional rainfall changes over Iran due to the climate forcing of the past 6000 years. *Quaternary International*, 429(B), 119-128. <https://doi.org/10.1016/j.quaint.2015.09.061>
- Fallahi, E. (2021, November 16). *Iran moving towards self-sufficiency in power plant equipment manufacturing*. Tehran Times. <https://tinyurl.com/4xavxuaw>
- Feizizadeh, B., Lakes, T., Omarzadeh, D., Sharifi, A., Blaschke, T., & Karimzadeh, S. (2022). Scenario-based analysis of the impacts of lake drying on food production in the Lake Urmia Basin of Northern Iran. *Scientific Reports*, 12(1), 6237. <https://doi.org/10.1038/s41598-022-10159-2>
- Grain Brokers Australia. (2023, March 7). *Iran buys more Russian wheat despite payment issues*. Grain Central <https://did.li/PUICN>
- Ghasemzadeh, B., & Sharifi, A. (2020). Modeling and analysis of barriers to climate change adaptation in Tehran. *Climate*, 8(10), 104. <https://doi.org/10.3390/cli8100104>
- Gohari, A., Mirchi, A., & Madani, K., (2017). System dynamics evaluation of climate change adaptation strategies for water resources management in central Iran. *Water Resources Management*, 31, 1413-1434. <https://doi.org/10.1007/s11269-017-1575-z>
- Iran (2019). *The World Factbook*. <https://tinyurl.com/4dexeped>
- Iran GNP 1962-2023 (n.d.). Macro trends. <https://did.li/xJgZH>
- Iran has never been so dependent on grain imports (2022, March 5). Iran International. <https://tinyurl.com/3zpx5758>
- JRC Science for Policy Reprt (2022). *CO2 emissions of all world countries*. European Commission. <https://tinyurl.com/2z8fxse5>
- Kelley, C.P., Mohtadi, S., Cane, M.A., Seager, R., & Kushnir, Y. (2015). Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought. *Proceedings of the national Academy of Sciences*, 112(11), 3241-3246. <https://doi.org/10.1073/pnas.1421533112>
- Khosroshahi, M., Khashki, M.T., & Ensafi Moghaddam, T. (2009). Determination of climatological deserts in Iran. *Iranian Journal of Range and Desert Research*, 16(1), 96-113. <https://tinyurl.com/mr275br7>
- Kohli, K. (2023, June 23). *Natural gas reducers water consumption in power generation*. Energy in depth. <https://did.li/4RbgT>
- Kullab, S. (2021, June 29). *Iran power cuts fuel fears in Iraq as scorching summer peaks*. AP. <https://did.li/PDxaa>
- Ladi, T., Mahmoudpour, A., Sharifi, A. (2021). Assessing impacts of the water poverty index components on the human development index in Iran. *Habitat International*, 113(4), 102375. DOI:10.1016/j.habitatint.2021.102375
- Madani, K. (2014). Water management in Iran: What is causing the looming crisis? *Journal of environmental studies and sciences*, 4, 315-328. <https://doi.org/10.1007/s13412-014-0182-z>
- Madani, K., AghaKouchak, A., & Mirchi, A. (2016). Iran's socio-economy drought: Challenges of a water-bankrupt nation. *Iranian Studies*, 49(6), 997-1016. <http://dx.doi.org/10.1080/00210862.2016.1259286>
- Maitah, M., & Bassam, A.J. (2015). The economic role of petrochemical industry in Iran. *Modern Applied Science*, 9(11), 101-108. DOI:10.5539/mas.v9n11p101
- Mohamed, H., Elayah, M., & Schuplen, L. (2017). *Yemen between the impact of the climate change and the ongoing Saudi-Yemen war: A real tragedy*. GPBC and CIDIN, Radboud University. <https://tinyurl.com/439edda6>
- Moridi, A. (2017). State of water resources in Iran. *International Journal of Hydrology*, 1(4), 111-114. DOI: 10.15406/ijh.2017.01.00021
- Mossavar-Rahmani, F. (2019). Climate change and its economic impact on Iran. *Journal of Business & Behavioral Sciences*, 31(2), 148-205. <https://tinyurl.com/3ftewtub>
- Niroomand Fard, F., & Shahidi, A. (2018). Assessing the hydroponics performance of Iran and Iraq in order to optimize the use of common border waters. *World Politics*, 7(2), 233-259. DOI: 10.22124/WP.2018.3093
- Notaro, M., Yu, Y., & Kalashnikova, O.V. (2015). Regime shift in Arabian dust activity, triggered by persistent Fertile Crescent drought. *Journal of Geophysical Research: Atmospheres*, 120(19), 10,229-10,249. <https://doi.org/10.1002/2015JD023855>
- Pazhuhan, M. (2023). Institutionalizing urban climate governance in the global South? Evidence from Tehran urban management, Iran. *Climate and Development*, 15(9), 793-807. <https://doi.org/10.1080/17565529.2022.2161298>
- Perez, I., & Climatewire (2013, March 4). *Climate change and rising food prices heightened Arab Spring*. Scientific American. <https://tinyurl.com/m5rdp8j8>
- Rahimi, A., & Breuste, J. (2021). Why is Lake Urmia drying up? Prognostic modeling with land-use data and artificial neural network. *Frontiers in Environmental Science*, 9. <https://doi.org/10.3389/fenvs.2021.603916>

- Reuter, (2022, May 10). *Iran faces second year of big wheat imports after drought, says grain union*. <https://did.li/UDxaa>
- Sattari, M.T. (2018). *Water crisis in Iran, threats and approaches, the first symposium with experts in water and environmental science*. Ministry of Energy, Iran [in Persian]
- Shakeri, H., & Fadayi, A. (2014). *A reflection on City Council, Municipality and Urban Dispute Resolution Council in Iran's legal system*. National Conference on Architecture and Sustainable Urban Landscape.
- Shalamzari, J.M., & Zhang, W. (2018). Assessing water scarcity using the Water Poverty Index (WPI) in Golestan province of Iran. *Water*, 10(8), 1079. <https://doi.org/10.3390/w10081079>
- Shokri, A., Sabzevari, S., & Hashemi, S.A. (2020). Impacts of flood on health of Iranian population: Infectious diseases with an emphasis on parasitic infections. *Parasite epidemiology and control*, 9, e00144. [doi:10.1016/j.parepi.2020.e00144](https://doi.org/10.1016/j.parepi.2020.e00144)
- Sodoudi, S., Noorian, A.M., Geb, M., & Reimer, E. (2010). Daily precipitation forecast of ECMWF verified over Iran. *Theoretical and Applied Climatology*, 99(1), 39-51. [DOI:10.1007/s00704-009-0118-9](https://doi.org/10.1007/s00704-009-0118-9)
- Stone, P. (2023, June 14). *Water crisis and environmental challenges in Iran*. Iran focus. <https://did.li/0vsrl>
- Tehran Times (2020, January 22). *Iran's 9-month hydropower output up over 200%*. <https://tinyurl.com/ynwek6b3>
- Tehran Times (2022, November 29). *Iran exports over \$95m of pistachios to EU in 9 months*. <https://tinyurl.com/ymnc4dcx>
- Teillet, L., & Ali Shariati, A. (2023, July 19). *The Helmand River dispute: International legal perspectives on the Afghan-Iranian border conflict*. Opinion Juris. <https://did.li/tfPIC>
- The Iran Primer (2021, August 3). *Iran suffers twin power & water crises*. United States Institute of Peace. <https://did.li/fkPIC>
- Thomas, V., Azizi, M.A., & Behzad, K. (2016). *Developing transboundary water resources: What perspectives for cooperation between Afghanistan, Iran and Pakistan?* Afghanistan Research and Evaluation Unit, European Commission.
- United Nations (2019). *World urbanization prospects: The 2018 revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. <https://tinyurl.com/bdhnkv5>
- Veisi, K., Bijani, M., & Abbasi, E. (2020). A human ecological analysis of water conflict in rural areas: Evidence from Iran. *Global Ecology and Conservation*, 23, e01050. <https://doi.org/10.1016/j.gecco.2020.e01050>

מצעד האיוולת בתחבורה הציבורית בישראל?

יוסי דסקל

אוניברסיטת חיפה

תחבורה ציבורית היא אחד מהשירותים הבסיסיים שמספקת המדינה המודרנית ויש בה אף מרכיב של חשיבות אסטרטגית לאומית, המשליכה גם על הביטחון הלאומי. החשיבות נובעת מכך שהתחבורה משפיעה בין היתר על חיי אדם, כלכלה, חברה, דמוגרפיה ואיכות חיים. היבטים אלה רלוונטיים לקבלת החלטות ברמת הממשל, וביניהם יש רכיבים המונחים גם בבסיס ההחלטות המתקבלות משיקולי הביטחון הלאומי. בדרג המדיני ההחלטות צריכות להיות מונחות על ידי הרצון לשרת את האינטרס הציבורי, והן אמורות לאפשר רפורמות וחידושים בתחום, ולא לחסום אותן. הדגש במאמר זה הוא על כך שלמרות החשיבות הרבה של התחבורה הציבורית והשפעתה על כלכלת המדינה ופיתוחה, ומכאן גם על העוצמה הלאומית כרכיב של הביטחון הלאומי, בישראל התחום מתאפיין בכשלי שוק וממשל מתמשכים. למעשה נוצר מצב של "מצעד איוולת", שבו פועלים מקבלי ההחלטות בניגוד לאינטרסים הלאומיים הציבוריים שעולים הן מהביקוש של הציבור והן משיקולים מקצועיים נורמטיביים.

מילות מפתח: תחבורה ציבורית, ביטחון לאומי, כשלי שוק, כשלי ממשל, קבלת החלטות, מוצר ציבורי, תשתיות, רפורמות, אסטרטגיה

מבוא

תחבורה ציבורית היא אחד מהשירותים הבסיסיים שמספקת המדינה המודרנית, ויש בה מרכיב של חשיבות אסטרטגית לאומית. המושג הכולל 'תחבורה' משיק לתחומים רבים הרלוונטיים לקבלת החלטות ברמה הלאומית, כמו חיי אדם, כלכלת המדינה, היבטים חברתיים, צדק חלוקתי ואף יחסים בינלאומיים (Spiker, 2022). השפעתן הרחבת של תשתיות תחבורתיות מתקדמות על התחומים השונים הופכת בהכרח לרכיב של עוצמה לאומית, שהיא כשלעצמה רכיב חשוב של הביטחון הלאומי, ומכאן הזיקות שבין תחבורה לביטחון לאומי.

חוקרים רבים מהעולם האקדמי הגדירו ביטחון לאומי באופנים שונים. עם זאת, בכלל המרכיבים שעליהם מושתתות ההגדרות ניתן למצוא כמה נקודות שחוזרות על עצמן כמעט בכל ההגדרות המקובלות בספרות: יכולתה של אומה להגן על אזרחיה ועל חיי תושביה ולשמור על ביטחון הפנים הכלכלי והחברתי (הרכבי, 1990, עמ' 530). לאור ההנחה שחיי אדם וביטחון כלכלי חברתי, כמו גם איכות התשתיות הלאומיות, משותפים להגדרות הביטחון הלאומי וליתרונות התחבורה, נכון להערכתי לכלול בשיקולי ההחלטות בנושאים הקשורים לביטחון לאומי גם את מרכיב התחבורה.

מדינות רבות בעולם העריכו את היתרונות הרבים שניתן להפיק מתחבורה ציבורית איכותית וביצעו רפורמות על מנת לספק מוצר ציבורי חיוני לאוכלוסייה (Thomas & Bertolini, 2020). תופעות גלובליות שהתפתחו באמצע המאה הקודמת השפיעו על הצורך ברפורמות בתחבורה, למשל: גידול אוכלוסיית העולם, העיור המואץ, הגלובליזציה, זמינות וטכנולוגיה שהציפה את התחבורה בכלי רכב פרטיים, שמעבר לנוחות הפרטית גורמים פגיעה בחיי אדם, תאונות דרכים וזיהום האוויר. כל אלה ועוד אתגרו את המדינות, והמענה היה רפורמות רחבות היקף בתחבורה על מנת להעניק לאוכלוסייה כלים ראויים להתמודדות עם החידושים העולמיים.

האירועים הגלובליים לא פסחו על ישראל. עד סוף המאה הקודמת הממשל בישראל לא הגיב לשינויים במרחב המקומי. רק בשנת 1992 החלה ממשלת רבין תהליך של רפורמות בתחבורה, שיישומן נמשך עד היום. בשלושת העשורים האחרונים התחבורה הציבורית מתאפיינת בכשלי שוק וממשל מתמשכים. מבקרי המדינה באותה תקופה כתבו 15 דוחות ביקורת בנושא התחבורה. בשנת 2019 פרסם המבקר דוח מיוחד שבחן את התחבורה הציבורית בעשור האחרון, ובו נכתב כי **התחבורה הציבורית מתאפיינת ככשל מערכתי כולל**.

לקשר המתחייב בין תחבורה ותשתיות לאומיות לביטחון הלאומי, כבסיס למחקרי המשך בנושא. המאמר מציג את התפתחות התחבורה הציבורית ברמה הגלובלית, ובהתייחסות למסד התאורטי נבחרים כלים, מדדים ומושגים הקשורים לכשלים של מקבלי החלטות, בדגש על פיתוחה וניהולה של מערכת תחבורה ציבורית. בהמשך מוצג ניתוח של התחבורה בישראל, ולבסוף הסיבות ללקויות במערכת התחבורה ומה אפשר וצריך לבצע כדי לשפר את התחבורה בישראל.

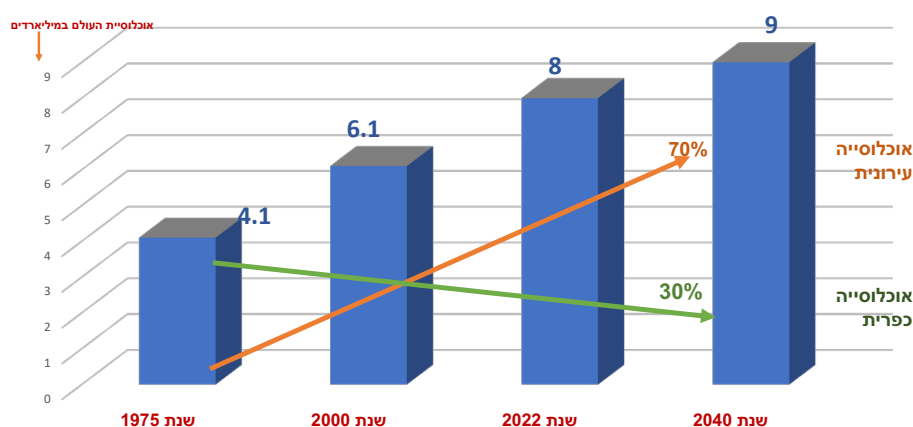
רקע - ההשפעות הגלובליות על התחבורה הציבורית

במאה השנים האחרונות התרחשו מספר תהליכים גלובליים שהייתה להם השפעה על התפתחות התחבורה הציבורית: הראשון – גידול האוכלוסייה. בשנת 1900 חיו על פני כדור הארץ 1.6 מיליארד בני אדם, וכיום חיים בו כשמונה מיליארד בני אדם; השני – העיור (Urbanization). בתחילת המאה ה-20 חיו כ-30 אחוזים מן האוכלוסייה העולמית בערים וכ-70 אחוזים חיו באזורים כפריים, אך מאז השתנתה המגמה והתהפכו היוצרות. התוצאה היא שבערים מתקיימים המרכזים העיקריים של המסחר, התרבות, ההשכלה והתעסוקה. תהליך נלווה היה היווצרות הפרבר (Suburbanization), מעבר המוני ממרכזי הערים לפרברים, וכך נוצרו מרחבים עירוניים רחבי ממדים שבהם הצורך בניידות זמינה ונוחה התקבל כאינהרנטי ודומיננטי, והצורך הזה יצר הבנה ברוב המדינות שהתחבורה היא מוצר ציבורי (Finck et al., 2020); התהליך הגלובלי השלישי – הגלובליזציה משפיעה על מדינות רבות משנות ה-70 של המאה הקודמת. רעיונות ניאו-ליברליים, לצד רעיונות מעולם הניהול הציבורי החדש, אומצו במדינות דמוקרטיות רבות והשפיעו על התחבורה.

“הכשלים והליקויים בתחום התחבורה הציבורית הם משמעותיים ביותר [...] על הממשלה והעומד בראשה לתת את הדעת לבעיה לאומית זו ולפעול להסרת חסמים” (מבקר המדינה, 2019, עמ' 8).

לאור זאת מתעוררת השאלה המרכזית: האם ייתכן שתהליכי קבלת ההחלטות ברמה הלאומית בתחום התחבורה הפכו ל"מצעד איוולת" (The March of Folly), כפי שהגדירה ההיסטוריונית ברברה טוכמן בספרה (1986), שבו המשיגה את המציאות של מדינות שבהן מעצבים מקבלי החלטות מדיניות בניגוד לאינטרסים הלאומיים הציבוריים של המדינה? שאלות נוספות מתחייבות הן: מי הם הגורמים שיצרו את כשלי שוק וממשל בישראל? האם זה תואם את גישתו של תומס אוטלי, שמייחס את הכשלים להתמקדותה של הכלכלה הפוליטית המודרנית בתועלתנות ובאינדיווידואליזם של מקבלי ההחלטות? (אוטלי, 2021, עמ' 10-16). האם, כפי שסבורים החוקרים כריסטופר פוליט וגרט בוקארט, מדובר בתרבות הפוליטית הנהוגה במדינה, שבה שחקנים, אינטרסים וקשרי גומלין פוליטיים, חברתיים וכלכליים משפיעים ומעצבים מדיניות ורפורמות? (Pollitt & Bouckaert, 2004).

האם בעלי האינטרסים הכלכליים בשוק הישראלי יצרו את החסמים לרפורמות, כפי שסבורים החוקרים דיוויד וימר ואיידן וינינג? הם מתארים במחקרם את המערכת הדמוקרטית כזירה שבה מתחרות קבוצות לחץ על חלוקת טובין, והמאבק בין השחקנים מכונן את תהליך קבלת ההחלטות, שפוגע באינטרסים הציבוריים ומחזק את האינטרסים האישיים (Weimer & Vining, 2011). סקירת התאוריות המוזכרות תסייע לניתוח המציאות הישראלית ולמתן מענה לשאלות המחקר הבסיסיות המתעוררות סביב עיצוב מדיניות התחבורה בישראל. בהתייחסות לשאלות אלו נניח גם את התשתית הראשונית



תרשים 1: גידול האוכלוסייה בעולם ומגמת העיור
מקור: Worldmeter

מודל אופטימלי לתחבורה ציבורית אמינה ואיכותית Door To Door



הנתונים ממחקרים רבים, שגובשו גם בדוחות מומחים שהוגשו למקבלי החלטות בארץ: *משרד התחבורה (2012) – תוכנית אסטרטגית לפיתוח תח"צ; *דוח מסכם (2016) – תוכנית אסטרטגית לתח"צ במטרופולין ת"א; *משרד מבקר המדינה, דוח מיוחד (2019) – משרד התחבורה הציבורית

תרשים 2: מודל אופטימלי לתחבורה ציבורית

את היתרונות בתחבורה מדגשים כי התחשבות בחיי אדם ובשיקולים כלכליים וחברתיים אמורה להיות אקסיומה בתכנון מדינות התחבורה (Carmon & Fainstein, 2013; Feitelson, 2011; Guillén, 2003).

שימוש רב ברכב פרטי במרחב הציבורי מזיק (בין היתר בגלל יותר תאונות דרכים וזיהום אוויר), והפתרון התכנוני הוא ליצור מצב שבו נסיעה בתחבורה ציבורית תהיה אמינה, איכותית, מהירה וזולה יותר מנסיעה ברכב פרטי. מודל התחבורה שזכה לכינוי 'מדלת לדלת' (Door to Door – DTD) התפתח במהלך השנים על בסיס מחקרים רבים (Finck et al., 2020; Thomas & Bertolini, 2020). הוא הוגש למקבלי ההחלטות בממשלות ישראל לדורותיהן במסגרת דוחות יועצים בינלאומיים וכניירות עבודה שהכינו הדרגים המקצועיים. תרשים 2 משקף את העיקרון שלפיו הפרט היוצא ליעד כלשהו עושה את דרכו תוך שימוש במגוון אמצעי תחבורה ציבורית, שמופעלים על ידי מנהלת תחבורה עירונית, ומשיג בכך את יעד התכנון: שימוש בתחבורה ציבורית בעלות נמוכה יותר ובזמינות טובה יותר מאשר בשימוש ברכבו פרטי.

אין זה מודל אוטופי. ברלין, שטוקהולם, טוקיו סינגפור ועוד ערים רבות אימצו את מרכיבי המודל ובנו תשתיות של מרכזי תחבורה, הכוללים בין היתר רכבות בין-עירוניות מהירות, מערכות מטר, רכבות קלות ומגוון רחב של שירותי אוטובוס (Ovenden, 2004), ובכך מימשו יתרונות רבים הטמונים בשימוש בתחבורה ציבורית.

הגלובליזציה הגבירה את הצורך בקשר תחבורתי בין המדינות והרחיבה את השימוש בכלי רכב פרטיים. חלק מהמדינות שאפו לגבש מדינת רווחה וצדק חלוקתי, בין היתר באמצעות התחבורה ציבורית. זאת ועוד, שיטות הניהול החדשות השפיעו על המנהל הציבורי בכיוון של יצירת רפורמות בתחום התחבורה (Citroen, 2017; Drew & Ludewig, 2011).

מערכת תחבורה מדינתית כוללת כרוכה בהשקעת משאבים רבים בתשתית פיזית, במרכיבים טכנולוגיים ובמסגרות מוסדיות, והיא משפיעה בהכרח על סוגיות חברתיות, כלכליות ותשתיות, המשפיעות בתורן גם על העוצמה הלאומית ומכאן גם על הביטחון הלאומי. לפיכך כל אלה מחייבים ראייה לאומית מתכללת.

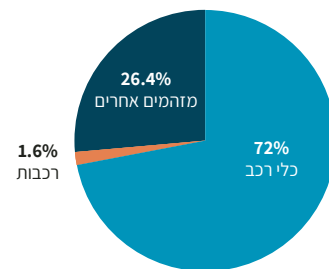
מערכת תחבורה מדינתית כוללת כרוכה בהשקעת משאבים רבים בתשתית פיזית, במרכיבים טכנולוגיים ובמסגרות מוסדיות, והיא משפיעה בהכרח על סוגיות חברתיות, כלכליות ותשתיות, המשפיעות בתורן גם על העוצמה הלאומית ומכאן גם על הביטחון הלאומי. לפיכך כל אלה מחייבים ראייה לאומית מתכללת. החלטות חשובות מסוג זה חייבות להתקבל על ידי הדרג המדיני, האמון על הראייה הכוללת והרחבה, וביצוען יהיה בידי הבירוקרטים. השינויים וההתאמות לשינויים הגלובליים חייבו רפורמות מקיפות. מחקרים שמנתחים

יתרונות התחבורה הציבורית

לשימוש רחב בתחבורה ציבורית יעילה מספר יתרונות בולטים בתחומים שונים:

חיי אדם – ב־50 השנים גדל האחרונות מספר כלי הרכב הפרטיים במאות אחוזים. בשנת 1970 נסעו בכבישי ישראל כ־50 אלף כלי רכב פרטיים ובשנת 2022 – 3.8 מיליון כלי רכב (השימוש הנרחב של הציבור ברכב הפרטי ולא בתחבורה ציבורית יצר מאזן עגום של תאונות דרכים וזיהום אוויר. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל (הלמ"ס) נהרגים מתאונות דרכים 300-400 תושבים בכל שנה בממוצע, וכן מגיעים לבתי חולים כ־18 אלף פצועים, מתוכם כ־2,000 פצועים קשה שחיייהם משתנים (הלמ"ס, ל"ת).

זיהום אוויר – נסיעה בכלי רכב פרטיים גורמת זיהום אוויר. על פי ארגון הבריאות העולמי, זיהום האוויר בגושים עירוניים גדולים נובע בעיקר משימוש ברכב פרטי. על פי נתונים שמפרסם הארגון, 72 אחוזים מסך הזיהום בגושים עירוניים נוצר בשל תנועת כלי רכב. יתר גורמי הזיהום מופיעים בתרשים 3.



תרשים 3: ממוצע מרכזי זיהום האוויר

מקור: מבוסס על נתונים מאתר ארגון הבריאות העולמי

על פי הלמ"ס, בשנים האחרונות נפטרו כאלף מטופלים בכל שנה בממוצע, בשל בעיות זיהום אוויר. נזקי תאונות הדרכים וזיהום האוויר הם תוצאה ישירה של ריבוי כלי הרכב הפרטיים. המסקנה המתבקשת היא כי שימוש נרחב בתחבורה ציבורית יצמצם בצורה משמעותית את השימוש ברכב פרטי, ובכך ייחסכו חיי אדם. כך למשל, רכבת אחת יכולה להסיע כאלף נוסעים (תאורטית) יורדות אלף מכוניות מהכביש). על פי נתוני רכבת ישראל והלמ"ס, ממוצע הנסיעות כיום הוא כ־70 מיליון בשנה. בשונה מהמצב של נפגעי תאונות הדרכים, משנת 2010 ועד 2023 רכבת ישראל מסיעה מיליוני נוסעים ולא נהרג אף לא נוסע אחד. נוסף על כך, בתרשים 3 ניתן לראות את שיעור זיהום האוויר הממוצע הנמוך של נסיעה ברכבות. שימוש נרחב בהן בתחבורה הציבורית יכול לסייע מאוד בצמצום זיהום האוויר בערים.

השפעת התחבורה על הכלכלה – חוקרים רבים

מגדירים את התחבורה ככלל ואת התחבורה הציבורית בפרט כנדבך מרכזי בכלכלה הלאומית, שאותה יש לזהות כעוד רכיב של הביטחון הלאומי. עומסי התנועה והתמשכות הנסיעות לעבודה או לעיסוקים השונים פוגעים בפריון העבודה ומביאים לאי־מיצוי הפוטנציאל של התוצר המקומי הגולמי ושל ההכנסות ממיסים (אבירם, 2017; מעוז, 2021).

לעומסי התנועה שיוצרים פקקים יש משמעויות כלכליות כבדות. בהיבטים של עלויות, בשנת 2018 עלות הגודש בשנה נקבעה על ידי משרד האוצר על כ־49 מיליארד ש. כלכלני האוצר מעריכים שאם הגודש יגבר ולא ייווצרו תנאים חדשים לתחבורה ציבורית, עלותו בשנת 2030 תהיה 74 מיליארד ש (מבקר המדינה, 2019, עמ' 545).

זאת ועוד, עומס התנועה משפיע בין היתר על הוצאות משקי הבית על כלי רכב פרטיים ותפעולם. ככל שהגודש גובר המעמסה על הכלכלה גבוהה יותר. מעבר לפריון הכלכלי קיים גם היבט של שימוש יתר בקרקע לכבישים ולחניות (טרקטנברג ועמיתיו, 2018). גודש תחבורתי פוגע בנגישות עובדים מהפריפריה למקומות תעסוקה, בהקצאה יעילה של עובדים וברמת החינוך הניתנת בפריפריה, בשל חוסר הנגישות לפריפריה של מורים טובים הגרים במרכזי הערים (בן־דוד, 2003).

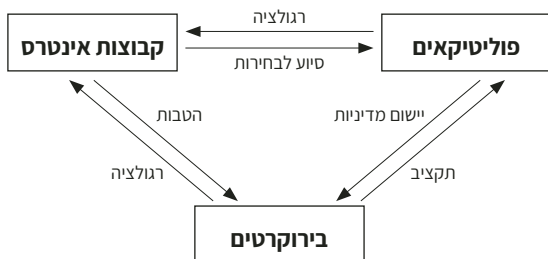
באמצעות תחבורה ציבורית יעילה ניתן להגיע ל**פיזור דמוגרפי** ולשנות את פני הפריפריה החברתית. עוד ממד רלוונטי לביטחון הלאומי הוא המשמעויות הביטחוניות הנלוות לריכוז אוכלוסייה, תשתיות לאומיות ומשאבים במטרופולין גוש דן, כמו גם הממדים החברתיים והכלכליים, המשפיעים בתורם על חוסן חברתי וחוסן לאומי, ומכאן על הביטחון הלאומי. ברחבי העולם, לדוגמה, התחבורה המסילתית מספקת תנועה בין־עירונית במהירויות של 250 עד 350 קמ"ש. במדינה קטנה כישראל, נסיעה מהירה לגושים העירוניים הייתה מצמצמת את בעיית הריחוק מהמרכז של עיירות פיתוח והפריפריה ועוזרת ליצירת איזון רב יותר גם במחירי הדיור ויוקר המחיה.

יתרונות התחבורה עבור מערכות הביטחון –

במלחמת העולם השנייה אזרחי לונדון מצאו מקלט במנהרות הרכבת התחתית (Tube), ובימים אלה של מלחמה בין רוסיה לאוקראינה אזרחים נמלטים ומוצאים מקלט בטוח במנהרות הרכבת התחתית. עשרות מדינות שאפשרו פיתוח רכבת תחתית דאגו למגן את המנהרות גם מפני מלחמות. מערכת הרכבות הפעילה בערים כמו וושינגטון, מוסקבה, טוקיו, ברלין ועוד ניתנת

הפוליטיקאי יעדיף את הסטטוס קוו כל עוד הציבור אינו מציב דרישה לשנותו. דינמיקה זו מסבירה באופן חלקי מדוע במקרים רבים לא מגובשת מדיניות ציבורית עד שהמצב מגיע לקטסטרופה (מזרחי ומידני, 2006). תאוריה זו משתלבת גם במסגרת הפרדיגמה החדשה לחקר היחסים בין מדינה וכלכלה – גישה מחקרית שבבסיסה הטענה שבין מדינה וכלכלה מתקיימים יחסי גומלין הדדיים ויחסי תלות. אופיים של יחסים אלה ונקודות המפגש בין המדינה והכלכלה מושפעים מהבריתות ומצירופי האינטרסים בין פוליטיקאים, דרגים מקצועיים ומגזרים עסקיים שונים (שלו, 2004). התנהלות השחקנים המרכזיים הוסברה על פי תאוריה זו באמצעות המושג **השבי הרגולטורי**, המתייחס למצבים שבהם הרגולטור שבוי מרצונו באינטרסים של הגורמים הפרטיים המפוקחים, ועל כן אינו פועל בצורה נאותה למימוש האינטרסים הציבוריים שעליהם הופקד על פי חוק. רגולציה שבוייה היא כזו המקדמת באופן שיטתי אינטרסים צרים על חשבון האינטרס הציבורי (ידן, 2020; Carpenter & Moss, 2014). הרגולציה נוצרה על מנת להגן על הגופים המפוקחים מפני תחרות ולוודא שהם מבצעים את משימותיהם. במקרים רבים הגוף המפוקח מורכב מקבוצות אינטרס. קבוצות הלחץ אינן שולטות לרוב בצורה מוחלטת ברגולציה, ולפיכך לרגולטורים במדינות מתוקנות יש מידה לא מבוטלת של שיקול דעת בקידום האינטרס הציבורי.

הגורמים לשבי רגולטורי עשויים להיות ישירים ומגוונים: שחיתות, איומים, מינויים פוליטיים ומימון בחירות, פערי מידע וקרבה חברתית. תוצאות השבי משתנות בהתאם. רגולציה שבוייה יכולה להיות נרחבת, אך ברוב המקרים היא חלקית ומצומצמת (Baldwin et al., 2012).



תרשים 4: השבי הרגולטורי

תרשים 4 משקף את האפשרות להשפיע על מקבלי החלטות מתוקף כוונתם להסתפק בהטבה אישית מול אינטרס ציבורי. כמו כן מעמדם של מרכיבי קבוצות האינטרס ייקבע באמצעות יכולתם להעניק את ההטבות הדרושות.

לנעילה במצב חירום, והמרחב מוגן גם מפני תקיפות לא קונוונציונליות (Ovenden, 2003).

תחבורה מסילתית היא גם נדבך חשוב בלוגיסטיקה של צבאות, ממלחמת האזרחים בארצות הברית, מלחמת העולם הראשונה והשנייה וגם כיום, במלחמה בין רוסיה לאוקראינה נעשה שימוש נרחב ברכבות. במערך הלוגיסטי של הצבא האמריקאי קיימת יחידת רכבות שדואגת לתשתיות ולציוד הנייד וביכולתה להפעלת רכבות בצורה עצמאית, כולל טיפול בתשתיות ובכל מצב (Magbanua, 2021).

קשרים דו־צדדיים ורבי־צדדיים באמצעות רצף

תחבורתי: לתחבורה היבשתית הקשר אסטרטגי ברור. לדוגמה, מייד עם נפילת החומות בגוש המזרח־אירופי, התאמת מסילות הברזל בין מזרח אירופה למערבה הייתה בין ההשקעות הראשונות, על מנת לאפשר קשר יבשתי רציף בין האזורים (Citroen, 2017). גם בניסיונות התיווך לשלום באזורנו הציעו נציגי ארצות הברית סיוע ביצירת תשתיות לתחבורה מסילתית (אינדיק, 2009). למרות ההשפעות הגלובליות וכל היתרונות של התחבורה הציבורית, לא כל המדינות הגיעו למצב מיטבי בתחום זה.

תחבורה, מדיניות ציבורית ותהליכי קבלת החלטות – המסד התאורטי

כדי להבין מה משפיע על מקבלי ההחלטות ואילו גורמים יוצרים כשלים בפיתוח ובניהולה של מערכת תחבורה ציבורית במדינה ננסה, בסיוע הספרות האקדמית הענפה בתחום המדיניות הציבורית, להציג כלים ומושגים שיעזרו להבנת המציאות התחבורתית הבעייתית בישראל ואת מהותה ככשל ממשלי.

במחקר האקדמי קיימות תאוריות רבות המנסות להסביר את תופעת כשלי הממשל. **תאוריית הבחירה הציבורית** מציגה תשתית הסברתית מקיפה למנעד רחב של התנהגויות השחקנים המרכזיים בזירה הציבורית. מתוך המודלים שמציעה תאוריה זו בולטת הצגת המערכת הדמוקרטית כזירה שבה מתחרות קבוצות לחץ על חלוקת משאבים, מאבקי השחקנים משפיעים על תהליך קבלת ההחלטות באופן שאינו לטובת הציבור (Weimer & Vining, 2011). שלמה מזרחי ואסף מידני ציינו בספרם שהמוטיבציה העיקרית של פוליטיקאי היא להיבחר מחדש, ולכן הוא יבחר באלטרנטיבה שלהערכתו הסובייקטיבית תגייס עבורו את מרב קולות הבוחרים. לאור זאת מדיניות ציבורית לא תעמוד בקריטריונים אובייקטיביים של יעילות מרבית, כי השחקנים המרכזיים אינם מעוניינים ביעילות אלא במקסום הרווח האישי, וכך נוצר לעיתים קרובות קונפליקט בשל ניגודי אינטרסים מול הדרישה לשינוי מצד הציבור והגורמים המקצועיים.

הגלובליזציה הביאה לתנועה חופשית של ידע, שבאה לידי ביטוי למשל בדוחות מקצועיים שונים (כולל בתחום התחבורה) של גופים בינלאומיים, כמו הדוחות מקרן המטבע ומהבנק העולמי, מה־OECD ומהאו"ם. אל דוחות מסוג זה מקובל להתייחס במחקר האקדמי כאל ביטוי של סממני הגלובליזציה, המשפיעים על עיצוב מדיניות (Levi-Faur & Vigoda-Gadot, 2004).

פוליט ובוקארט ניתחו בספרם השפעות על החלטות לביצוע רפורמות ב־15 מדינות שונות וצינו גורם נוסף – הכלכלה העולמית – שמשפיעה על מעצבי המדיניות באופן דומיננטי. נוסף על כך הם הדגישו את ההשפעות של התרבות הפוליטית (Pollitt & Bouckaert, 2004). מחקרים רבים מראים שרפורמות מתרחשות כאשר חוברות יחד כמה מהתופעות הבאות, או שהן מתקיימות לחוד: משבר כלכלי; משבר פוליטי; תחרות גלובלית הפותחת חלון הזדמנויות; שינויים סוציו־דמוגרפיים עולמיים (למשל: Campbell, 2004).

השפעות התרבות הפוליטית – תאוריית המוסדיות
החדשה היא מן הבולטות בשנים האחרונות בהתייחס לתרבות פוליטית. המחקר בנושא התייחס להגדרות שונות של מוסדות, מדינה, בעלי תפקידים ועוד. תאוריית המוסדיות החדשה, על זרמיה השונים, מניחה שלמוסדות תפקיד חשוב ואוטונומי בהשפעה על תוצאות פוליטיות (Hacker, 2004; Pierson, 1996). העיקרון המוביל הוא שגופים ממשלתיים ומוסדות עצמאיים משפיעים על החברה ומושפעים ממנה באופן פורמלי ובאופן לא פורמלי. לאלה יש השפעה ניכרת על השחקנים המעורבים בתהליך, על עיצוב מדיניות ציבורית, על יציבות ממשלתית, על מערכות יחסי הגומלין ועל תהליך קבלת ההחלטות (Hazan, 1999; March & Olsen, 1984; North, 1990).

התאוריה לגבי תפקידם של המוסדות אינה גוף ידע אחיד אלא מגוון גישות, שהתפתחו במהלך שלושת העשורים האחרונים. ניתן לזהות בתאוריה המוסדית החדשה גישות שונות. אתייחס כאן לשתי גישות שרלוונטיות להשפעה על יישום הרפורמות בתחבורה. הגישה הרציונלית – מדגישה את רמת המיקרו. גישה זו מאמצת ראייה פונקציונלית של מוסדות ומדגישה את תפקידם כמנגנון המייצר או משמר שיווי משקל. גישה זו מניחה שהשחקנים הפוליטיים והאחרים המעורבים בתהליכי קבלת החלטות פועלים משקולים רציונליים על מנת להפיק את מרב התועלת של האינטרס האישי. לפי גישה זו חשיבותם של מוסדות טמונה ביכולתם לעצב את התנהגותם של השחקנים. ההנחה היא שמוסדות פועלים על פי חוקים המניחים את היסודות לקשר בין השחקנים ומדגישים את מרכזיות הפרט בתהליך השינוי

מבט מעמיק בשוק הישראלי מגלה קושי הנובע בעיקר מהערוצים העקיפים של שבי רגולטורי. בייחוד הקשו על האפקטיביות של הרגולציה שני מאפיינים הייחודיים לכלכלה הישראלית: ריכוזיות גבוהה במגזר הפרטי וחברה העסוקה בסוגיות שלום וביטחון (Navot & Cohen, 2015). שני המאפיינים הישראליים הייחודיים הללו, ריכוזיות המשק והדומיננטיות של השיח הביטחוני, משפיעים לא רק על אינדיקטורים כלכליים אלא גם על יכולת השפעה פוליטית ועיצוב סדר היום של קבוצות אינטרס צרות. הדומיננטיות של השיח הביטחוני הדירה ציבורים רחבים מדיון על רגולציה, כך שקבוצות האינטרס הצרות נותרו כמעט יחידות במשחק ההשפעה הפוליטית (נבות, 2012; רולניק ושפירא, 2018).

בסקירת מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל־משקית מובאים שיקולים המתמקדים ביכולת המיקוח וההשפעה של גוף ריכוזי על קובעי המדיניות. כוח מיקוח והשפעה עודפת עלולים להיווצר באמצעות החזקה בתשתית חיונית. החשיבות של החזקה כזו מגבירה את הלחץ, מכיוון שהשבתה של התשתית החיונית תגרום להרעת מצבם של מקבלי ההחלטות. עם זאת יכולים להיווצר קשרים שעשויים להגביר את עוצמת ההשפעה של גורם ריכוזי על קובעי המדיניות. קשרים אלה נעוצים בממשק של השבי הרגולטורי, הכולל מערכת יחסים קבועה ומתמשכת בין הגוף הריכוזי לבין מקבלי ההחלטות, הפוליטיקאים והבירוקרטים (מרכז רנה ומאיר חת, 2019).

השפעות כלל־עולמיות על מקבלי החלטות –

לא מעט חוקרים מסכימים עם הטענה שהגלובליזציה והרעיונות הניאו־ליברליים וכן תאוריית 'ניהול ציבורי חדש' (NPM) השפיעו ונקלטו בישראל ויצרו תשתית לשינויים ולרפורמות במנהל הציבורי (בן בסט, 2001; שלו, 2004). הגלובליזציה גברה החל מהשליש האחרון של המאה ה־20 ובאה לידי ביטוי בהרחבת שיתופי הפעולה הבינלאומיים, בהעברת מידע בין מדינות ובנגישות טכנולוגית למידע שהולכת וגוברת. כל אלה גורמים לעיצוב מדיניות המושפעת מרעיונות שמגיעים ממדינות אחרות (פרידמן, 2005).

מחקרים אחרים מראים שהגלובליזציה אומצה כמדיניות רשמית של ישראל וכך נוצר צביון חדש – של מדיניות – מעבר מקולקטיביזם לליברליזם. לא היה מעבר מריכוזיות ממשלתית לסמכויות נוספות שהועברו למנהל הציבורי, אלא הביזור היה בכיוון של העברה למגזר העסקי הפרטי, דהיינו מעבר מריכוזיות ציבורית לריכוזיות פרטית, וזאת מעצם התהליך שהחלטות המתקבלות בממשלה נובעות מנקודת ראות המשרתת את קבוצת האינטרס של בעלי ההון (רם, 2006; Mitchell & Munger, 1991).

מה כללו השינויים המרכזיים שבוצעו בשנות ה-80? בתחום האוטובוסים ממשלות אימצו את עקרון השוק החופשי, ובמקום חברות ציבוריות ממשלתיות אפשרו רוב המדינות לחברות פרטיות נוספות להיכנס לשוק ההסעות, וזאת באמצעות חלוקה של אזורי פעילות, תוך ויתור של המנהל הציבורי על הריכוזיות ואפשרו הקמת מנהלות תחבורה עירוניות. ההישגים היו: תחרות בין חברות, הוזלת מחירים, שיפור השירות ושליטה טובה יותר בתשלומי הסובסידיות (Thomas & Bertolini, 2020). בתחום התחבורה המסילתית, הלקח שנלמד מאנגליה היה בעיקר הימנעות מהפרטה מוחלטת של החברות הממשלתיות, שרובן באירופה היו מונופולים, ומעבר למכרזי זכינות – BOT (Build, Operate, Transfer) ו-PPP (Public, Private, Partnership). המשמעות עבור המנהל הציבורי היא שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי, הענקת אפשרות לבצע פרויקט תשתית והפעלתו לתקופה מוגבלת (תוך שימוש ברכיב הדומה ל"מניית זהב"), והשבת הפרויקט למנהל הציבורי בסיום התקופה. לדוגמה: הקמת מערכת מטרו באזור עירוני. החברה הזוכה במכרז מקימה את המערכת, מפעילה אותה במשך כעשרים שנה ומעבירה אותה חזרה לממשל. ואכן, רוב הרפורמות מתבצעות גם כיום, כולל ביטול מונופול של חברה ממשלתית ומעבר לשימוש בהפרטה באמצעות מכרזי הזכינות והקמת מנהלות תחבורה עירוניות (Drew & Ludewig, 2011; Citroen, 2017; Thomas & Bertolini, 2020).

מדדי ההצלחה של הרפורמות בתחבורה ציבורית –

לאור העובדה שהתחבורה בישראל לוקה בכשלי ממשל ושוק, נעשה ניסיון לאתר שווקים ומדינות שבהם קיימים גורמי הצלחה. בחרנו שני מחקרים שונים, שבהם זיהינו מספר גורמים שסייעו להצלחת שינויים ורפורמות במדינות בעלות מאפיינים דומים לישראל. הראשון – המחקר של פולט ובוקארט, שבחנו שינויים ורפורמות במנהל הציבורי במדינות מערביות. הגורמים שנבדקו במחקרם היו השיטה הפוליטית, השפעות הכוחות החברתיים כלכליים, שיטת המנהל ותהליך קבלת ההחלטות. בניתוח המחקרי שלהם הודגשו מדדים שמובילים להצלחת רפורמות (Pollitt & Bouckaert, 2004).

במחקר השני, שעשו החוקרים ג'רמי דרו ויוהנס לודוויג, הדגש הוא על רפורמות בתחבורה. הם בחנו מדינות לאורך עשרים שנה ויצרו מסד נתונים מקצועי, המצביע על השיפורים שנעשו בתחום התחבורה הציבורית העירונית, ברכבות משא וברכבות נוסעים בין-עירוניות (Drew & Ludewig, 2011). ניתוח הנתונים משני המחקרים מצביע על חפיפה בזיהוי גורמים שסייעו

(Hall & Taylor, 1996; Weimer, 2005; Streeck & Thelen, 2005).

הגישה הסוציולוגית – ההנחה הבסיסית על פי גישה זו היא שההסדרים והמנהלים המוסדיים הנהוגים בארגונים בחברה מודרנית הם תוצאה של השפעות תרבותיות וחברתיות. המוסדות והארגונים שהתפתחו לא נבנו רק על בסיס שיקולים רציונליים של מקסום אינטרס עצמי ויעילות. החוקרים בתחום מתרכזים בהבנת התרבות והנורמות בארגון פוליטי ציבורי, ובהסדרים שהתמסדו בעקבות השפעות חברתיות תרבותיות. חוקרי הגישה טוענים ששינוי מוסדי ורפורמות מתרחשים משום שהם מחזקים את הלגיטימיות החברתית של הארגון או של חבריו (Hall & Taylor, 1996).

העיסוק ברפורמות חשוב ומשמעותי בשל ההכרח בהתאמת המערכות והתשתיות הציבוריות לשינויים פנימיים וחיצוניים. כל רפורמה היא בחזקת איום המעצים חשש מפני שינויים ומעורר התנגדות של שחקנים ומוסדות, שמוצאים בסטטוס קוו מרחב נוחות ועוצמה פוליטית מעצם השליטה במשאבים ומההשפעה הנגזרת ממעמדם ומכוננתם לשמור על מעמדם.

רפורמות בתחבורה בעולם

לאור ההשפעות הגלובליות על הצורך בתחבורה מסוף שנות ה-70 של המאה הקודמת, החלו להתבצע רפורמות רחבות היקף במדינות רבות. השינוי הבולט ביותר התרחש באנגליה, שם נעשו שינויים ורפורמות בהיקף רחב, שהיו בהמשך מודל לחיקוי למדינות רבות. עם עלייתה לשלטון של מרגרט תאצ'ר בשנת 1979, הצעדים הכלכליים שממשלתה הובילה היו תמיכה בליברליזם ובכלכלת שוק חופשי, והתוצאה הייתה הפרטה נרחבת של חברות ממשלתיות.

במסגרת ההפרטה היו שני רכיבים משמעותיים מאוד בעולם התחבורה: האחד – החלשת הדומיננטיות של האיגודים המקצועיים ופיתוח דומיננטיות של המגזר הפרטי; השני – העיקרון שזכה לכינוי "מניית זהב", שהשאיר למדינה זכות וטו על החלטות בחלק מהחברות המופרטות (האריס, 2020; Evans, 2013). בתחילת שנות ה-80 הפריטה ממשלת תאצ'ר באופן מלא את כל חברות התחבורה הציבוריות הממשלתיות. בתחום האוטובוסים ההצלחה הייתה חלקית, והממשלה הצליחה לשפר את שליטתה בתשלומי סובסידיות. בתחום התחבורה המסילתית ההפרטה הייתה כישלון מוחלט (Larkin & Larkin, 1988). בזכות הגלובליזציה ושיתוף הפעולה, בעיקר במדינות אירופה, הלקחים מאנגליה תורגמו ברוב מדינות השוק האירופי לרפורמות אפקטיביות יותר.

שינויים ורפורמות על פי פוליט ובוקארט – גורמי ההצלחה במנהל הציבורי	הפרטה מרכזי זכיינות	ביזור הקמת מנהלות עירוניות	צמצום בירוקרטיה מנהלת גג אחת לפרויקט	בקרת ביצועים רגולציה פרטית מקצועית	תוצאות בתחבורה המסילתית על פי דרו ולודוויג – מאפייני ההצלחה בתחבורה
אנגליה	נרחבת	הועברו סמכויות	בוצע במנגנון הממשלתי בצורה מקיפה	חיזוק הבקרה כולל רגולציה פרטית	גידול משמעותי בהכנסות; גידול במספר הנוסעים; שיפור השירות
איטליה	במידה מוצלחת	העברת סמכויות למחוזות	במידה מסוימת	סמכויות לבקרה ממשלתית	פיתוח מקיף של תשתיות; שימוש רב יותר; הרחבת מטרו והסעת המונים; רכבות מהירות
שוודיה	בוצעה	היה ביזור חלקי שהורחב	הגברת היעילות	משרד בקרה לאומי	הרחבת תשתיות; תחבורה עירונית מפותחת; גידול במספר הנוסעים

בהכנסות המדינה מיצוא מוצרי תחבורה. הרגולציה בתחום עברה שינוי – ממצב שבו המנהל הציבורי היה הרגולטור היחיד למצב שהממשלה אפשרה בהדרגה רגולציה פרטית, במסגרת ביזור הסמכויות (Drew & Ludewig, 2011, pp. 89-99).

איטליה – חוקרים מגדירים את המדינה ברמה נמוכה בכל הקשור ליעילות ממשלתית, וברמה גבוהה של חוסר יציבות וחוסר משילות. השירות הציבורי בנוי ממערך של ארבע שכבות: מדינה, אזור, מחוז, עירייה. למרות זאת בתחילת שנות ה-2000 יצאו לדרך רפורמות לאומיות רחבות היקף, שהובילו לשינוי פני המנהל הציבורי: צמצום בהוצאות הציבוריות, הפחתה במעורבות הפוליטית בניהול הציבורי ומיומנות ניהולית אמינה, כלים חדישים לניהול כוח אדם ובקרת ביצועים משופרת (Pollitt & Bouckaert, 2004, pp. 285-290). הרפורמות בתחבורה שינו את הרכבת האיטלקית, שהייתה מונופול, באמצעות צמצום הבירוקרטיה, ומארגון שהעסיק כ-220 אלף איש הוא צומצם ל-87 אלף מועסקים, לצד תהליכי הפרטה. היעילות באה לידי ביטוי בתוספת של סלילת אלף קילומטרים של מסילות חדשות, הפעלת רכבות מהירות וחדשות, מערכות הסעת המונים חדשות בערים הגדולות, צמצום בשימוש ברכב פרטי ומעבר לתחבורה ציבורית יעילה (Drew & Ludewig, 2011, pp. 103-110).

שוודיה – זוהי מדינה מודרנית שוויינית עם כלכלה פתוחה, אולם הצטבר גירעון תקציבי שיצר משבר כלכלי בסוף שנות ה-90. באותה עת חדרו רעיונות הניהול

לשיפור בתחבורה ובמנהל הציבורי. בשניהם משתקפות השפעות הגלובליזציה והניאו-ליברליזם כמאיצות את גיבוש הרפורמות. מניתוח הרפורמות שנעשו במדינות השונות בלט הקשר בין הרפורמות במנהל הציבורי להצלחה בתחום התחבורה. הנקודות הזוהות בהצלחת הרפורמות במנהל הציבורי ובתחבורה הן: **צמצום הבירוקרטיה, ביזור סמכויות, הפרטה, בקרה והערכת ביצועים**. במחקרים מוצגות הצלחות במדינות רבות, בחרנו להתמקד בשלוש מדינות כדוגמאות משקפות: **אנגליה** – משבר במהלך שנות ה-70, אינפלציה ברמות גבוהות. ממשלת תאצ'ר ביצעה משנת 1979 ועד 1990 שורה ארוכה של רפורמות ושינויים מוסדיים בעלי ערך במנהל הציבורי. במשבר בשנת 2008 אנגליה נפגעה שוב, ובעקבות זאת בוצעה סדרה שלמה של רפורמות בתחומי המגזר הציבורי ובעיקר בשירות המדינה, בניהול ובצמצום בבירוקרטיה בתחומים רבים. כל המשרדים עברו שינויים בעיקר באמצעות ביזור והרחבת מערכות בקרה, והתוצאה הייתה שיפור משמעותי (Pollitt & Bouckaert, 2004, pp. 313-321). התחבורה הציבורית באנגליה זכתה לעדנה בשלושים השנים האחרונות. עשור של רפורמות במנהל הציבורי יצר מצב שעד שנת 2003 תשתית המסילות באנגליה הכפילה את עצמה, מספר הנוסעים גדל ב-80 אחוזים וחלה עלייה במספר המועסקים בתעשיות התחבורה. הרפורמות המרכזיות שננקטו בתחום כללו הפרטה נרחבת וביזור סמכויות ממנהל ארצי למנהלות עירוניות. התוצאה הייתה הפחתה ניכרת בהוצאות הממשלה וגידול

בכבישים לא פסחו על ישראל, רק בשנת 1992 עם הקמת ממשלת רבין החל תהליך לקידום רפורמות בתחבורה, שהתאפיין בשינוי גישה באופן קיצוני. בשלב הראשון ראש הממשלה זיהה את ההסתדרות כקבוצת האינטרס שמנעה פיתוח תחבורה – זאת משום שבראית ההסתדרות הקואופרטיבים לתחבורה ייפגעו, ולכן האינטרס היה לשמר סטטוס קוו ולא לפתח תחבורה מתחרה. בנושא הרכבת, ועד עובדי הרכבת רצה לשמר את כוחו ולאור זאת העדיף, בסיוע ההסתדרות, לא לחרוג מהמצב הקיים.

יצחק רבין הבין שלצורך ביצוע רפורמה יש להסיר חסמים, ובהמשך כהונתו הוא פירק עוד מספר מוקדי כוח של ההסתדרות (גבאי, 2019). רבין מינה את מזכיר ההסתדרות ישראל קיסר לשר התחבורה בממשלתו. המינוי הסיר את קבוצת הלחץ העיקרית באותם ימים, ומכאן הדרך ליישום מדיניות אחרת הייתה פתוחה. הרפורמות שעיצבו מדיניות ציבורית חדשה בתחבורה אומצו גם על ידי הממשלות הבאות. כבר מראשית הדרך הכיוונים היו ברורים ותואמים למדדי ההצלחה שהופעלו במדינות אחרות: **הפרטה** – התקבלו בממשלה החלטות לפתוח את שוק האוטובוסים לחברות נוספות (משרד ראש הממשלה, 1997). בתחום התחבורה המסילתית התקבלה החלטה (משרד ראש הממשלה, 2002), שמעגנת את שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח הסעות המונים בגושים העירוניים. **בתחום הביזור** הוחלט על הקמת מנהלות תחבורה עירוניות (משרד ראש הממשלה, 1988). לגבי **צמצום הבירוקרטיה** התקבלו החלטות על הקמת נת"ע (נתיבי תחבורה עירונית) כגוף העל שאמון על ביצוע הסעת המונים בגוש דן, ועל ביטול מנהלת מטרופולין תל אביב. החלטות דומות התקבלו גם בחיפה ובירושלים. בתחום **בקרת ביצועים** ורגולציה לא השתנה דבר, והיא נותרה בידי הדרג המקצועי במנהל הציבורי. רפורמות החלו להתפתח בתחום התחבורה, תקציבי משרד התחבורה גדלו בהדרגה וגם הציבור הפגין עניין רב יותר במוצר הציבורי והצביע ברגליים. השיפורים באוטובוסים הגבירו את השימוש בהם, תשתיות חדשות וציוד נייד מודרני בתחבורה המסילתית הגדילו את מספר הנסיעות ממיליונים אחדים ליותר מ-70 מיליון נסיעות בשנה, ואפילו בירושלים החלה לפעול רכבת קלה. ועם כל זאת קיים עדיין פער גדול בין ההחלטות הנכונות שהתקבלו בממשלות ישראל לדורותיהן לבין תהליכי עיצוב וביצוע המדיניות בפועל.

מצב התחבורה הציבורית כיום – בשנת 2023, כשלושים שנה אחרי תחילת הרפורמות: אין מערכת הסעת המונים באף לא אחד מהגושים העירוניים; בתחום האוטובוסים קיים מחסור של כ-5,000 נהגים בחברות

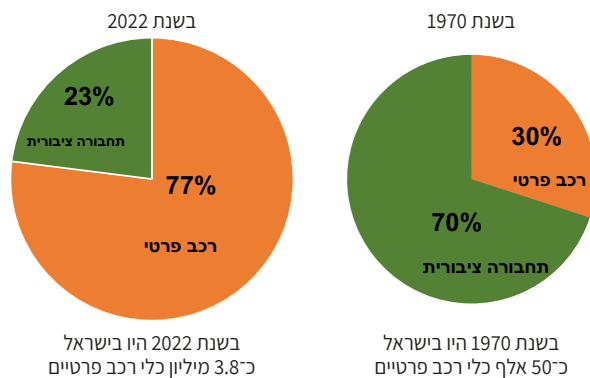
החדשים לשוודיה, והמערכת הפוליטית הייתה פתוחה לקלוט וליישם חלקים גדולים בשינויים וברפורמות. ביזור סמכויות למחוזות ולעיריות תרם למעבר למודרניזציה במערכות התקצוב, הוקמה מערכת של הערכה ובקרת ביצועים, ומשרד לביקורת לאומית התמסד כגוף חשוב במנהל הציבורי. התוצאות הישירות היו צמצום בבירוקרטיה ובהוצאות הממשלה (Pollitt & Bouckaert, 2004, pp. 305-312).

עד שנת 1988 הייתה הרכבת חברה ממשלתית מונופוליסטית. ההשפעות הגלובליות שינו את הגישה ואת מדיניות התחבורה, שבאה לידי ביטוי בביזור למנהלות תחבורה עירוניות. תהליכי הפרטה פתחו את השוק לתחרות והתוצאה הייתה גידול עצום בתשתיות תחבורה ציבורית, עלייה של כ-70 אחוזים במספר הנוסעים וגידול בהעסקת עובדים בתעשיות התחבורה, ובאמצעות המנהלות העירוניות פותחו מערכות הסעת המונים בערים הגדולות במדינה (Drew & Ludewig, 2011, pp. 115-124).

התחבורה הציבורית בישראל

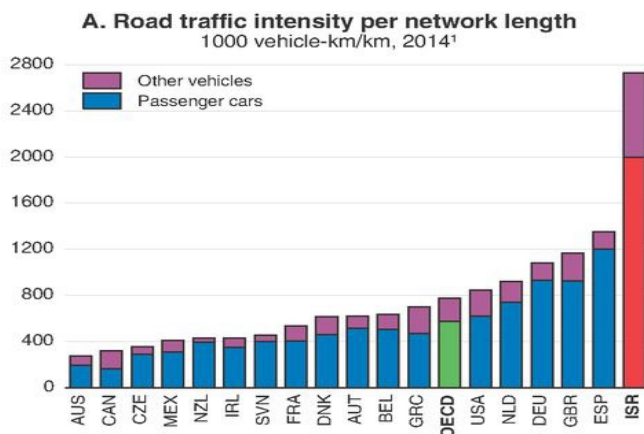
במבט היסטורי, מאז הקמת המדינה ובמשך ארבעה עשורים, נושא התחבורה הציבורית קפא על שמריו. בתחום האוטובוסים התפתחו שני מונופולים – אגד ודן – ובתחום התחבורה המסילתית המדינה עשתה שימוש בתשתית ובציוד הרכבתי שהבריטים הותירו בארץ. המדינה איבדה שליטה על תשלומי הסובסידיות למונופולים של חברות האוטובוסים, שהתנהלו ללא בקרה ראויה ותוך עליית מחירים קבועה, וזאת למרות שהציבור קיבל שירות לקוי. בתחום הרכבות השירות היה מצומצם ושימש למטרות תיירות לבני נוער יותר מאשר כלי תחבורה ציבורית (בריידבורג, 2002; דסקל, 2023). חוקרים רבים מתחום מדע המדינה ומדיניות ציבורית ניתחו את התשתיות הלקויות בארץ ומצאו שהסיבות נעוצות בכך שמרב המשאבים הופנו לבעיות קיומיות וביטחוניות (דרור, 1992).

בקרב חוקרים רבים אין מחלוקת כי 'תוכנית הייצוב' שהתקבלה בממשלת האחדות בשנת 1985 טיפלה בהצלחה רבה במשבר כלכלי. היא הייתה הבסיס לתחילתם של שינויים ורפורמות נרחבות במשק, בסמכויות של משרדים ממשלתיים ובחברות הממשלתיות, ואפשרה את תהליך המעבר למשק עם כלכלת שוק חופשי (בן בסט, 2001; שפר, 2004; Maman & Rosenhak, 2007). עם יישומה של תוכנית הייצוב נוצרו התנאים שאפשרו להפשיר את סוגיות התחבורה מקיפאון רב שנים. למרות שהתופעות הגלובליות כמו גידול האוכלוסייה, עיור, גלובליזציה וריבוי כלי הרכב



תרשים 5: שימוש הציבור ברכב פרטי לעומת השימוש בתחבורה ציבורית

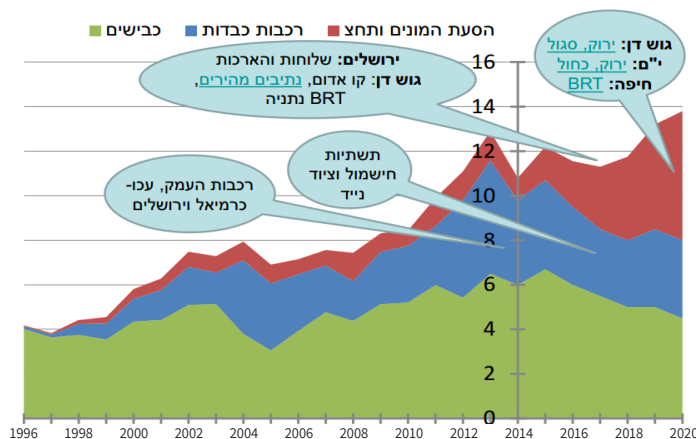
מקור: על פי נתוני הלמ"ס



1. Or latest available year.

2. Percentage share of respondents that were satisfied or very satisfied
Source: OECD (2015), Environment at a Glance 2015: OECD Indicator surveys.cbs.gov.il/survey/surveyE.htm.

תרשים 6: הצפיפות בכבישי ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD



תרשים 7: השקעות בתשתיות תחבורה

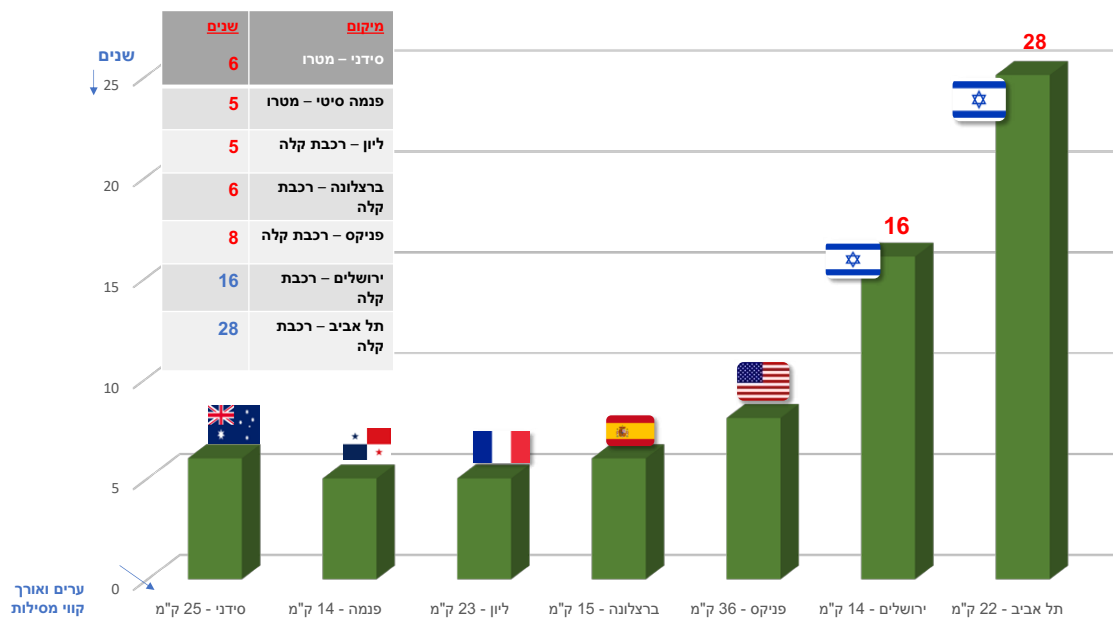
מקור: על פי נתוני משרד התחבורה ומשרד האוצר משנת 2020

(זגריק, 2022). בתחבורה הבין-עירונית – ברכבת ישראל יש צפיפות ברוב הקווים, אין מספיק קרונות ואין תשתית פרוסה עד הפריפריה הרחוקות (אמסטרדםסקי, 2023). בתרשים 5 ניתן לראות את הנתונים המשקפים את מצב התחבורה הציבורית במדינה. מנתונים אלה ניתן להגיע למסקנה שהאזרחים אינם שבעי רצון מאיכות המוצר הציבורי שהממשלה אמורה לספק, והשירות היה רחוק מאוד ממודל DTD. הם מצאו תחליף ובתהליך הדרגתי ובאמצעות פוליטיקה אלטרנטיבית² בחרו ברכב פרטי על פני תחבורה ציבורית לא נוחה ולא יעילה. השימוש הרב ברכב פרטי נובע גם מעידוד ומהטבות שקבוצות האינטרס דואגות לספק לחברות ולאנשים פרטיים (למשל ליסינג, הלוואות נוחות). נוסף על כך, כשהממשל אינו מאפשר תחבורה ציבורית בשבת, הדבר מאלץ משפחות לרכוש רכב על מנת לשמור על קשר בסופי שבוע עם חברים ומשפחה, וכך נוצר המצב המתואר בתרשים. תופעה זו גורמת לציבור לנהוג באדישות כלפי מצוקות התחבורה הציבורית, ואין מחאה בתחום.

גורם המביע את עמדת הציבור ומוכר במחקר כגורם משפיע ונפוץ מאוד בעולם הדמוקרטי הוא המגזר השלישי. נכון לשנת 2012 עמד מספרם של ארגוני המגזר השלישי בישראל שנרשמו אצל רשם העמותות על 49,916 ארגונים (כהן ומזרחי, 2017, עמ' 147), מתוכם קיים עד היום מספר חד-ספרתי של ארגונים הפועלים למען תחבורה ציבורית יעילה, ולכן גם השפעתם אינה ניכרת.

תוצאה נוספת של ריבוי כלי הרכב הפרטיים באה לידי ביטוי בדוח שפרסם ארגון OECD בשנת 2015 על מצב הצפיפות בכבישי הארץ. המפתח היה כמה קילומטרים של כביש יש לכל אלף מכוניות. התרשים לקוח מהדוח ומראה שישיראל צפופה פי שלושה מהמוצע במדינות ה-OECD.

מאז שנת 2015 שבה נערך הסקר המצב רק מחמיר, משום שבכל שנה נרכשות על ידי הציבור בארץ כ-300 אלף מכוניות חדשות, וקצב גידול התשתיות אינו מתפתח במידה שתאפשר לתת מענה ראוי לכמות כלי הרכב החדשים (אבירם, 2017). המחסור בתשתיות והצפיפות הם הגורמים המרכזיים לאובדן חיי אדם מתאונות דרכים ומזיהום אוויר. מדינה המעוניינת להתמודד עם הצפיפות צריכה לעודד שימוש בתחבורה ציבורית ואמורה להקצות משאבים מתאימים בתקציבי משרד התחבורה והאוצר. תרשים 7 להלן, הלקוח מנתוני משרד האוצר, מראה שלאורך שנים התקציבים הועברו לבניית כבישים יותר מאשר לתחבורה הציבורית.



תרשים 8: משך ההקמה של מערכת הסעה המונית – השוואה בין מדינות

מקור: הנתונים נאספו מן העיתונות ומאתר www.railwaygazette.com

לפוליטיקאים והעסיקו בירוקרטים רבים שפרשו מהשירות הציבורי וזכו למשרות בכירות בחברות שהן קבוצות אינטרס (זליכה, 2008).

בשנת 2019 הסתכמו הכנסות המדינה ממיסים על רכב פרטי, אגרות רכב, בלו על הדלק ושווי שימוש ב-41 מיליארד ש"ח (משרד האוצר, 2019). הנתון הזה העמיד את משרד האוצר בראש קבוצות האינטרס נגד גורמים שיכולים לצמצם את ההכנסות, ובכך גם אנף תקציבים עודד את המשך הסטטוס קוו ולא מיהר לממש את הרפורמות. זכורה הקריאה במרכז מפלגת השלטון – הליכוד – וההכרזה "רוצים ג'ובים", ששיקפה תרבות פוליטית-חברתית שהייתה חלק בשיקולים של נושאי משרות בכירות במפלגה (ורדי, 2002). שרי התחבורה לדורותיהם מצאו במשרד התחבורה בארץ קרקע נוחה למינויים פוליטיים.

ההערכה שניתן להתמנות למשרה מרכזית בניהול פרויקט לאומי ללא הכשרה מתאימה יצרה תופעות של בזבז כספי ציבור. חוסר המקצועיות בא לידי ביטוי בעיכובים בהשלמת הרפורמות החשובות בתחבורה, כפי שמתקף בתרשים 8.

אחד המדדים להצלחה שלא נכלל בהחלטות הממשלה הוא הגברה ושיפור **בקרת ביצועים**. הדוגמה הבולטת לחוסר בקרה ראויה באה לידי ביטוי בקו האדום של הרכבת הקלה בתל אביב. במרכז שיצא בשנת 2001 הגישו ארבע חברות מקצועיות בינלאומיות גדולות הצעות שכללו לוח זמנים לסיום העבודות תוך חמש

מניתוח נתונים אלה נראה בבירור שהעדיפות לאורך שנים היא לכבישים, שאמורים לשרת בעיקר רכב פרטי, והתחבורה הציבורית היא בעדיפות משנית. עד שנת 2018 עמד התקציב על חמישה מיליארד ש"ח לתחבורה ציבורית ושישה מיליארד ש"ח לפיתוח כבישים. רק לקראת שנת 2020 זכתה התחבורה הציבורית לתקציב גבוה יותר מזה שהוקצה לכבישים. המשמעות היא שתקציבי הממשלה העניקו לאורך שנים משאבים לסיוע לכלי הרכב הפרטיים.

בניסיון להבין את הפער בין ההחלטות הנורמטיביות המקצועיות והנכונות לבין הכישלונות, כפי שעולה מן הנתונים האמפיריים, החוקרים דניאל ממון וזאב רוזנהק מבססים את הטענות בדבר ההשפעות העולמיות על השחקנים הישראליים וטוענים שדוחות הבנק העולמי, קרן המטבע וה-OECD מאלצים את מקבלי ההחלטות לבצע רפורמות כדי שישאל תדמה למתקנות שבמדינות (ממון ורוזנהק, 2008). ומהצד השני, אחרי קבלת ההחלטות לפי השבי הרגולטורי, או אם נרחיב בהתאם לתאוריית הבחירה הציבורית, האינטרסים האישיים של הפוליטיקאים והבירוקרטים מובילים למדיניות של שמירת הסטטוס קוו ואינם מקדמים את האינטרסים הציבוריים.

קבוצות האינטרס שאפו להגיע לסטטוס קוו. פיתוח תחבורה ציבורית יעילה ונוחה היה פוגע ביבוא הרכב הפרטי, בחברות הביטוח, בבעלי המוניות ובחברות הליסינג. לכן פעלו הקבוצות בהפעלת הטבות



האירוע	החלטה ראשונה על שינויי	ביטול החלטה ראשונה	חידוש הרפורמה והשינוי על פי ההחלטה הראשונה
נת"ע – קו ראשון של הרכבת הקלה – הקו האדום	2001 – הקמת נת"ע, מכרז זכיינות	2010 – הלאמת הזוכה העברת ביצוע לנת"ע – חברה ממשלתית	2019 – חזרה למכרז זכיינות חדש עבור הקווים הבאים
חשמול מסילות רכבת ישראל	2005 – מכרז חשמול	2007 – ביטול המכרז	2015 – מכרז חשמול חדש
קו הרכבת תל אביב-ירושלים	1998 – סגירת הקו הישן, תכנון קו חדש	2001 – שיפוץ הקו הישן והפעלתו מחדש	2006 – תחילת העבודות על קו חדש (קו A1)
מערך הסעת המונים חיפה	2001 – תכנון רכבת קלה	2011 – מכרז לאוטובוסים רבי קיבולת	2019 – מכרז רכבת קלה – קו חדש חיפה-נצרת
רכבת קלה ירושלים – הקו האדום	2001 – מכרז זכיינות ל-27 שנות הפעלה	2018 – המדינה רוכשת חזרה את הזכיינות	2020 – הזכיינות עוברת לחברה חדשה שזכתה
1973 – החלטת ממשלה על מטרו בתל אביב 1996 – סקר היתכנות למטרו	אילוץ תקציב – רכבת קלה במקום מטרו	המשך ביצוע הרכבת הקלה	2018 – חזרה לאופציית המטרו במרחב תל אביב; ההחלטה עדיין לא סופית

תרשים 9: חלק ממטוטלת השינויים ברפורמות ובשינויים המוסדיים

מקור: הנתונים נלקחו מאתרי משרד התחבורה, נת"ע, רכבת ישראל, יפה נוף, תוכנית אב לתחבורה

ש (חזני, 2023), המסקנה הברורה היא שאין שליטה של המנהל הציבורי על הסובסידיות, שמיועדות לתת מענה לצרכים הבסיסיים של הציבור הרחב.

גם הגישה הסוציולוגית, על פי תאוריית המוסדיות החדשה, וגם החוקרים פוליט ובוקארט הדגישו שלתרבות הפוליטית יש השפעה רבה על מקבלי ההחלטות. בישראל השפעה זו בולטת והיא משתקפת בתהליכי קבלת ההחלטות בתחום התחבורה הציבורית.

השפעתה הבולטת של התרבות הפוליטית בארץ באה לידי ביטוי בדרך כלל לאחר הרכבת ממשלה חדשה. כמעט בכל המשרדים, כששר נבחר נכנס למשרדו הוא ממנה כצעד ראשון את נושאי משרות האמון ודואג למנה של מינויים פוליטיים. בהמשך, בהצהרות פומביות הוא מבטל חלק מהרפורמות שקודמו בתפקיד עשה, ופעמים רבות מדובר ברפורמות שניזומו על ידי שרים השייכים לאותה מפלגה. כך עשה לאחרונה שר החינוך (שחר, 2023). תהליך דומה עשתה שרת התחבורה הנוכחית עם תוכנית המטרו.

בתחום תשתיות התחבורה משך פרויקט הוא מספר שנים. מאז הקמת המדינה שירתו בתפקיד שר התחבורה 32 שרים, דהיינו במוצע פחות משנתיים בתפקיד, כאשר 12 מהם שירתו פחות משנה. ובכל זאת שרים רבים ביטלו או דחו, בחוסר מקצועיות ומתוך אינטרסים אישיים, רפורמות של קודמיהם. אי-משילות זו יצרה "מטוטלת של רפורמות". בתרשים להלן דוגמאות רק לחלק קטן מהאירועים שיצרו השרים לאורך שנים.

שנים, בתקציב ממשלתי של כשבעה מיליארד ש. כיום, 28 שנים לאחר הקמת נת"ע, הוצאות הממשלה עד הפעלת הקו האדום באוגוסט 2023 מסתכמות בכ-20 מיליארד ש (דסקל, 2022).

גם בירושלים, למרות שבשנת 2011 החל קו רכבת קלה לפעול בהצלחה, רק בשנת 2021 ולאחר מכרז נבחרה חברה להקמת קו נוסף (צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים, ל"ת). אין ספק שדוגמאות אלה מבססות את הטענה שבעשורים האחרונים קבוצות האינטרס הן הזוכות, והסטטוס קוו משרת אותן ולא את הציבור הרחב. שירותי האוטובוסים בישראל מוסדרים על ידי הממשלה. משרד התחבורה העדיף להתחשב בסובסידיות עם מספר מצומצם של חברות אוטובוסים, ונוצר מצב שהחברות אגד ודן התגבשו כמונופולים. הממשלה ניסתה להתמודד עם הבעיה במציאות של היעדר מידע מפורט על מספר הנוסעים, עלויות ריאליות ורמת ביקוש. כל אלה פגעו בכושר המיקוח של הממשלה, ולמעשה היא איבדה היכולת לרסן את הגידול בעלויות המונופולים גרמו גם לחוסר תחרות ולירידה ניכרת ברמת השירות. וכך, רק בשנת 1997 נפתח השוק וחולקו אזורים להפעלת אוטובוסים גם על ידי חברות נוספות (בריידבורג, 2002).

גם אחרי עשרות שנים, אגד ודן הן עדיין החברות הגדולות ביותר בשוק המופרט, ולממשלה אין שליטה על הסובסידיות. אם אגד, שחסרים לה יותר מ-1,000 נהגים, מחלקת בשנת 2023 דיווידנד של כ-500 מיליון

כל המרכיבים, ללא צורך בעשרות נהגי מובילים וללא עומס ופקקים בכבישים, וכך אפשר היה להתגבר על בעיית חסימת הצירים. על מסילות רכבת קל יותר לפקח מאשר על כבישים, ולכן ניתן לאתר ביתר קלות ניסיונות פיגוע בתשתית המסילות.

לסיכום, תשתיות תחבורה ציבורית יכולות לסייע בהצלת חיי אדם, בשיפור הכלכלה והרווחה החברתית ובצמצום פגמים חברתיים, ולביטחון בישראל בכלל. הצגנו עד כמה התחבורה הציבורית בישראל זקוקה לשיפור על מנת לבטל את כשלי השוק והממשל, שלהערכתנו נגרמים מן ההשפעות המזיקות של התרבות הפוליטית ומהנזק של השבי הרגולטורי, שבו לקבוצות האינטרס יש חלק לא מבוטל בכשלים. מנגד הוכחנו כי יש מדינות שמצליחות לעצב ולבצע שינויים ורפורמות מוצלחות אפילו תוך יישום המודל DTD, ותוך שימוש במדדים שעזרו להגיע להצלחות של רפורמות רחבות היקף בתחבורה. עם כל זאת, השאלה שנותרה היא: האם מקבלי ההחלטות והפוליטיקאים בישראל לדורותיהם בחרו לפעול בעשורים האחרונים בניגוד לאינטרס הציבורי, בכל הנוגע לתשתית התחבורה הציבורית בישראל, ויצרו מצעד איוולת שמשפיע בתורו גם על רכיבים קריטיים של הביטחון הלאומי?

מצעד האיוולת בתחבורה הציבורית בישראל?

ברברה טוכמן בחנה בספרה (1986) שורה ארוכה של אירועים היסטוריים ומנתה שלושה תנאים שבהתקיימם הופכים מדיניות לאיוולת:

1. חובה שהתוצאות השליליות של החלטה ייראו בעליל בזמן אמת, ולא בראייה שלאחר מעשה.
2. חייבת להיות דרך פעולה חלופית, שאותה אפשר היה לנקוט.
3. המדיניות היא מדיניותה של קבוצה, לא של שליט יחיד.

בחינת התנאים הללו בתחום התחבורה הציבורית בישראל

התנאי הראשון – התוצאות השליליות נראות כבר עתה, ולא בראייה שלאחר מעשה. על שולחן הממשלה והכנסת הונחו, מאז ההחלטות בדבר הרפורמה בתחבורה הציבורית, 15 דוחות של מבקר המדינה, עשרות דוחות מומחים, והכנסת הפיצה 12 דוחות הכנה לדיונים בנושא תחבורה. הדגשים בכל אלה היו: הצורך הדחוף ביצירת תחבורה ציבורית יעילה ומתפקדת, הנזק מריבוי הרכב הפרטי ויתרונות התחבורה הציבורית.

אין באף לא אחת מהדוגמאות סיבה מקצועית או תקציבית לשינוי ולביטול הרפורמה, כפי שנקבעה על ידי הדרג המקצועי מלכתחילה. אין צורך להדגיש שתהליכים אלה מאריכים את משך ביצוע הרפורמה, הם כרוכים בהגדלת התקציבים ומהווים גורם ישיר שמוליך לכשל ממשלי. בהגדרות האקדמיות של כשלי ממשל מציינים גם אי-משילות, ריכוזיות יתר ותכנון לטווח קצר. למעשה ההגדרה, כמונח כלכלי שנעשה בו שימוש גם בניתוח מדיניות ציבורית, מתייחסת לכשל של אי-השגת יעילות במוצר הציבורי שהאוכלוסייה זקוקה לו (Hirschman, 1982; Weimer & Vining, 2011).

תחבורה והזיקות הנוספות לביטחון לאומי

על סמך הניסיון שהצטבר בעולם, עיצוב יעיל יותר של התחבורה הציבורית בישראל יכול היה לסייע במתן מענה לשתי בעיות צפויות בתחום הביטחוני: מיגון העורף – בשל מתקפות הרקטות והטילים המשוגרים לישראל ומידע על אפשרויות שונות למתקפות לא קוונציונליות עתידיות, מיגון העורף האזרחי הוא נושא מרכזי במערכת הביטחון. אלוף (מיל') אייל אייזנברג, שהיה מפקד פיקוד העורף, ציין במאמר שעסק בחוסן הלאומי (2012) כי לשליש מאוכלוסיית ישראל אין מיגון תקני, בעיקר בגושים העירוניים הגדולים. מערכות מטרו בגושים העירוניים בישראל היו יכולות לצמצם פער זה, כפי שנעשה בערים רבות בעולם. החלטה ממשלה ראשונה על הקמת מערכות מטרו בישראל התקבלה באפריל 1973. בימים אלה שרת התחבורה מעכבת עדיין את חוק המטרו (כהן, 2023).

תחום נוסף שבו תשתית תחבורה מסילתית נרחבת יכול לסייע הוא ניווד כוחות צבא. בסיכום מבצע שומר החומות בעזה (מאי 2021), שנלוו אליו אירועים אלימים בערים מעורבות בישראל, גורמי הביטחון הביעו דאגה משני נושאים לוגיסטיים. האחד – מחסור בנהגים למובילי טנקים ולאוטובוסים להסעת לוחמים, כאשר נהגים מהמגזר הערבי לא הגיעו לעבודתם בחברות התובלה. השני – קושי במעבר בצירים מסוימים (ואדי ערה) בגלל הפגנות. כל זה בא לידי ביטוי בתקשורת בהרחבה (יהושע, 2021).

תחבורה מסילתית בעולם מהווה נדבך חשוב בלוגיסטיקה של צבאות. בצבא ארצות הברית, שבמערך הלוגיסטי שלו קיימת יחידת רכבות שאחראית לתשתיות ולציוד הנייד, ולה יכולת הפעלת רכבות עצמאית בכל מצב (Magbanua, 2021).

אילו הייתה בישראל תשתית מסילתית מפותחת יותר, לקחי מבצע שומר החומות לא היו בכיוון הלוגיסטי. נהג קטר אחד היה מסוגל להניע גדוד שריון מלא כולל

ממשלה ומדוחות מבקר המדינה. כך הגדיל לעשות שר התחבורה ישראל כץ, שראה בחברת נת"ע נכס פוליטי, ובמשך עשר שנות כהונתו שמר על הריכוזיות, התעלם מהחלטות ממשלה ומדוחות הקשים של מבקר המדינה ולא אפשר להקים מנהלות תחבורה בתל אביב בירושלים (מבקר המדינה, 2019). עד היום אין מנהלות תחבורה עירוניות בישראל. התוצאות השליליות נראות, וכמובן יש דרך חלופית.

• **בקרת ביצועים ומדידתם** – סיפורו של הקו האדום ברכבת הקלה בתל אביב משקף את ההתייחסות של הפוליטיקאים לרגולציה ולבקרת ביצועים. במבט חטוף, כפי שמסופר באתר נת"ע, ההחלטה על הקמת נת"ע התקבלה ב־1996, כדי לבצע סקר על הקמת מערכת הסעת המונים בגוש דן. ב־1998 אושר תקציב חלקי של שני מיליארד ₪, במקום תקציב מתוכנן של שבעה מיליארד ₪. בשנת 2001 פורסם מכרז זכינות, אך רק בשנת 2007 הוחלט מי הזוכה. ב־2008 פרץ משבר כלכלי עולמי, הזוכה נכנס לקשיים פיננסיים, הדרך החלופית בעולם הייתה הכרה במשבר ככוח עליון (Force Majeure), ובכך אפשרו לגשר על הפערים. בארץ הלאימו את הזוכים במכרז והעבירו את הביצוע לידי החברה הממשלתית נת"ע. כך קרה שבמקום הפעלת הקו המסחרי בשנת 2012, הוא החל לפעול רק במחצית השנייה של אוגוסט 2023. התקציב המקורי של שבעה מיליארד ₪ מתקרב כיום ל־20 מיליארד ₪ (דסקל, 2022).

מדידת ביצועים במגזר הציבורי קיימת מאז תחילת המנהל הציבורי המודרני. ניהול ביצועים עשוי להגביר את האחריות והשקיפות של פעילות הממשלה, ונבחרו ציבור ומנהלים מן הדרג המקצועי עשויים לממש את "היתרונות הסמליים" של יצירת רושם שהממשלה מתפקדת היטב (Moynihan, 2008). מנהל רשות החברות לשעבר אורי יוגב הדגיש בספרו כי מתוקף סמכותו ערך בדיקות התנהלות כספית של החברה הממשלתית, וכך כתב: "נת"ע אחת החברות הסוררות שניהלנו, ההתנהלות של החברה משקפת את האופן האמוציונלי בו פועלים לעיתים היו"ר והמנכ"לים. הם משמיעים איומים, מפזרים השמצות ועושים הכול על מנת למנוע ביקורת בעיקר באמצעות שימוש בתקשורת ואי שיתוף פעולה [...] התופעה זכתה לגיבוי שר התחבורה, וכל רצון להציג לפניו שינוי או אלטרנטיבות מעשיות לשיפור ולהתנהלות תקציבית תקינה, נענה תמיד בהתקפות אישיות על מעביר הביקורת" (יוגב, 2018, עמ' 180).

למרות החריגות הקיצוניות, אף לא מנכ"ל אחד או חבר הנהלה בנת"ע הודח מתפקידו בגלל חריגה,

התנאי השני – דרך פעולה חלופית – בכל אחת מההצעות לרפורמה הייתה דרך חלופית, והיא עודנה קיימת. ממוצע הדמים השנתי מוכר למקבלי ההחלטות. מול המאזן בישראל שכמעט אינו משתנה בצורה מהותית, במדינות אירופה מצאו דרך חלופית ומתמודדים בהצלחה עם צמצום הפגיעה בחיי אדם. באירופה הציבו יעד לשנת 2023 – להוריד את מספר הנפגעים ב־50 אחוזים. בהשוואת נתונים שעמותת אור ירוק ביצעה מול 32 מדינות אירופיות, ישראל נמצאת במקום ה־29 בהפחתת מספר הנפגעים בשנים 2001-2020 (אור ירוק, 2021). הממשלה העבירה לרשות הלאומית לבטיחות בדרכים את האחריות ללחימה בתאונות דרכים. בשנת 2005 היה תקציב הרשות 550 מיליון ₪ ובשנת 2021 – 73 מיליון ₪. על כך כתב אסף זגריזק: "הקטל בדרכים אינו פוסק, אך המדינה מייבשת את הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים" (זגריזק, 2021). נוסף על כך, למרות העובדה שריבוי כלי הרכב הפרטיים הוא חלק הארי של הבעיה, בשנת 2010 התראין שר התחבורה דאז ישראל כץ וציין כהישג מיוחד הקמת ועדה להוזלת רכש כלי רכב פרטיים, שמסקנותיה התקבלו בכנסת ונכנסו לתוקף. זאת בניגוד למגמות העולמיות ולדעת מומחים ויועצים, שהדגישו כי המדיניות אמורה להיות בכיוון של צמצום השימוש ברכב פרטי (הוברמן, 2010). שרת התחבורה מיירי רגב יצאה בהצהרה פופוליסטית, אשר מצמצמת את נתיבי התחבורה הציבורית ומאפשרת לרכב פרטי להשתמש בהם (שדה, 2023).

דרכים חלופיות נוספות

• **ביזור סמכויות** – מעבר לשאיפה הבסיסית להגדלת מספר החברות והעובדים במשרדים המקצועיים, הפוליטיקאים והבירוקרטים בישראל דאגו לשמור על הסמכויות והריכוזיות והתנגדו לביזור. מודגש שהביזור הוא דרך חלופית להצלחה. בעשרות מדינות שהקימו מנהלות תחבורה עירוניות חל שיפור משמעותי ביעילות ובאיכות התחבורה. הביזור הוא רכיב מרכזי בהצלחת השינויים המוסדיים והרפורמות במדינות אחרות בעולם. נתון זה לא נסתר מעיני הממשלה והכנסת, ובא לידי ביטוי בדוח מיוחד שהוכן בנושא לדיונים בוועדות, ובסימום המלצה ברורה בעד הקמת מנהלות עירוניות (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2009). לאור זאת ובתוספת לחץ תקשורתי מסוים התקבלה החלטת ממשלה (משרד ראש הממשלה, 2011), ובה נקבע שיוקמו מנהלות תחבורה עירוניות. הפוליטיקאים רואים בביזור מידה של אוטונומיה פוליטית לעיריות, שלהערכתם מחלישה את נושא המשרה הבכיר, ולכן התעלמו לחלוטין מהחלטות

סיכום והמלצות מעשיות בתחום התחבורה

לתחבורה במדינה חשיבות והשפעה על חיי אדם, איכות הסביבה, כלכלה ותשתיות לאומיות, חברה וביטחון. לפיכך השפעתן של תשתיות תחבורה ציבורית משליכה על רכיבי העוצמה הלאומית (עוצמה כלכלית וטכנולוגית, חוסן חברתי, איכות הסביבה, פיזור אוכלוסין ומרכזי כובד תעשייתיים וטכנולוגיים, שינוע בטוח יותר של כוחות צבא לחזיתות השונות, מיגון ועוד). מאחר שהעוצמה הלאומית היא המשאב האולטימטיבי להבטחת הביטחון הלאומי, מתחורות השפעת התחבורה על הביטחון הלאומי במובנו הרחב והכוללני. לאור זאת ראוי שהממשלה המפעילה קבינט ביטחוני-מדיני תקים ותפעיל גם קבינט תחבורתי שיעסוק בכשלי השוק והממשל בתחום, תוך התייחסות מעמיקה לממשקים שבין תחבורה ותשתיות לאומיות לבין רכיבי העוצמה הלאומית והשפעתם על הביטחון הלאומי. אם הממשלה תכלול בכל פגישת קבינט ביטחוני גם נושאי תחבורה, או שייקבע מפגש נפרד לקבינט תחבורתי עיתי, ההתייחסות לתחום תיצור שדרוג והבנה של הפוליטיקאים, הדרגים המקצועיים, התקשורת והציבור, וכך ניתן יהיה לגבש בשלב הראשון את המשאבים הנחוצים להתגברות על כשלי השוק והממשל, הפוגעים כיום בחוסן הלאומי.

תחום התחבורה מורכב ומקצועי והוא מחייב גישה והתייחסות מולטי-דיסציפלינריות. על המדינה לאמץ קבלת החלטות שמבוססת על ראיות (Evidence-Based Policy) ולנצל ידע וניסיון בינלאומי רב בתחום התחבורה, המצוי כיום בזמינות גבוהה.

התקשורת, המגזר השלישי והציבור הרחב חייבים לשנות גישה ולהוות גורם משפיע על מעצבי מדיניות התחבורה, וכן לעמוד בתוקף על הדרישה שהמערכת הפוליטית תעסוק באינטרס הציבורי לאומי ותחוקק חוקים המקדמים את התחבורה הציבורית.

להחלטות מהנדסי התחבורה ובעלי הניסיון שצמחו במנהל הציבורי התחבורתי יש השפעה ישירה על חיי אדם. לפיכך, אם במערכות הביטחון והבריאות לא עולה על הדעת למנות אלוף או מנהל מחלקה בבית חולים במינוי פוליטי חיצוני, כך צריך ליצור מנגנון או חוק או נוהל שלפיו אין תחליף למהנדסי תחבורה, ואין להציב במקומם מינוי פוליטי חסר רקע מקצועי.

על שומרי הסף ונבחרי הציבור לאמץ דרכים לגיטימיות למיתון ההשפעות השליליות של התרבות הפוליטית בארץ ולפעול לשינויה, תוך ריסון קבוצות האינטרס, עצירת המינויים הפוליטיים הנרחבים ומניעת מטוטלת השינויים והרפורמות.

והדירקטוריון לא פוזר בעקבות הכישלון הניהולי. שלמה מזרחי הדגיש בספרו שגישת הניהול, תהליכי קביעת המדיניות וההטמעה ביניהם מהווים אינטראקציה המביאה למדיניות ניהול ביצועים – גישה שהיא מושג דו-כיווני. מצד אחד נכללות הדרכים שבהן קובעי המדיניות יכולים להשתמש בביצועים כדי להעשיר בהם מנגנוני הניהול. מצד שני מוצעות דרכים שבהן תאוריות ושיטות מדיניות עשויות לסייע בזיהוי ליקויים פוטנציאליים, ודרכים לתכנון וליישום מנגנוני ניהול ביצועים יעילים בהתאם לכך (Mizrahi, 2017).

בעולם המחקר ובתחום המעשי של ניהול עסקים קיימות עשרות שיטות שפותחו לתכנון ולמידת ביצועים. הנתונים במאמר זה מלמדים שהמנהל הציבורי לא נקט אף לא אחת מהשיטות לבקרה ולרגולציה – לא בתל אביב, לא בירושלים ולא במשק האוטובוסים. בדרך זו, למרות החלטות נכונות לרפורמות ושינויים בעיצוב ובביצוע, נשמר הסטטוס קוו כפי שרצו הפוליטיקאים, הבירוקרטים וקבוצות האינטרס, ובכך פעלו בניגוד לאינטרס הציבורי הלאומי באופן שאף פוגע בביטחון הלאומי.

מאחר שהעוצמה הלאומית היא המשאב האולטימטיבי להבטחת הביטחון הלאומי, מתחורות השפעת התחבורה על הביטחון הלאומי במובנו הרחב והכוללני. לאור זאת ראוי שהממשלה המפעילה קבינט ביטחוני-מדיני תקים ותפעיל גם קבינט תחבורתי שיעסוק בכשלי השוק והממשל בתחום, תוך התייחסות מעמיקה לממשקים שבין תחבורה ותשתיות לאומיות לבין רכיבי העוצמה הלאומית והשפעתם על הביטחון הלאומי.

התנאי השלישי – המדיניות היא של קבוצה – בישראל הדמוקרטית, השינויים והרפורמות ועיצוב המדיניות נעשים על ידי השרים בגיבוי החלטות של הממשלה והכנסת, לכן תנאי זה תואם אף הוא לתנאי היסוד של מצעד האיוולת.

התוצאות השליליות מוכרות למקבלי ההחלטות, הדגשנו את הדרכים החלופיות, והכול נעשה במשטר דמוקרטי באישור הממשלה והכנסת. ההתנהלות הציבורית שבאה לידי ביטוי בטיפול בשינויים וברפורמות משקפת תרבות פוליטית לא יעילה, המשרתת בעיקר אינטרסים אישיים ללא התחשבות באינטרס הציבורי. כל אלה ועוד מצטרפים לעיוות ערכי ההולך ונמשך תקופה ארוכה בחברה הישראלית, והמסקנה: **להערכתנו המצב כיום הוא תוצאה של מצעד איוולת בתחום התחבורה הציבורית בישראל.**

ורדי, ר' (2002, 10 באוקטובר). רוצים ג'ובים? כן-! אלוהים מחבב עכשיו את חברי הליכוד, ועוד יותר את מי שנבחרו לוועידת המפלגה. <https://tinyurl.com/3w5cncv7j> **גלובס**.

זגריק, א' (2021, 9 ביולי). **הקטל בדרכים אינו פוסק, אך המדינה מייבשת את הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים**. Ynet. <https://tinyurl.com/yyzmdx2t>

זגריק, א' (2022, 11 במאי). למה אף אחד לא רוצה להיות נהג אוטובוס? לא רק בגלל השכר. **גלובס**. <https://tinyurl.com/y7b2dx47>

זליכה, י' (2008). **הגווארדיה השחורה**. כנרת זמורה ביתן דביר.

חזני, ג' (2023, 4 ביוני). שבעה חודשים אחרי הרכישה: קיסטון שואבת 70% מההון העצמי של אגד כדיבידנד. **כלכליסט**. <https://tinyurl.com/mrdr5pcz>

טוכמן, ב' (1986). **מצעד האיוולת** [תרגום: י' אשכול]. מעריב.

טרכטנברג, מ', כהן, ש', פרדו, א' ושרב, נ' (2018). **להתיר את "הפקק הגורדי": מתווה תחבורתי לטווח הקצר**. מוסד שמואל נאמן, הטכניון.

ידין, ש' (2020). פרשנות החוזה הרגולטורי: בעקבות הלכת זליגמן. בתוך: **נבו פורום עיוני משפט**, מד', (עמ' 14-3). הוצאת אוניברסיטת תל אביב.

יהושע, י' (2021, 16 ביולי). **נתונים שמדאיגים את צה"ל**. Ynet. <https://tinyurl.com/yc854h4x>

יוגב, א' (2018). **ללא שיקולים זרים**. ידיעות ספרים.

כהן, ע' (2023, 5 ביוני). רגב בולמת את המטרו - אך רובע מגורים כבר מקודם במתחם התפעול שלו **TheMarker**. <https://tinyurl.com/yyycn5ja>

כהן, נ' ומזרחי, ש' (2017). **מבוא למינהל וניהול ציבורי**. האוניברסיטה הפתוחה.

מבקר המדינה (2019). **משבר התחבורה הציבורית - דוח ביקורת מיוחד**. <https://tinyurl.com/4nbaemsd>

מזרחי, ש' ומידי, א' (2006). **מדיניות ציבורית בין חברה למשפט: בית המשפט העליון, השתתפות פוליטית ועיצוב מדיניות**. כרמל.

ממן, ד' ורזנהק, ד' (2008). מנכחים את הגלובלי: בנק ישראל ופוליטיקת ההכרח של הניאו-ליברליזם. **סוציולוגיה ישראלית**, י, 1, 107-131. <http://www.jstor.org/stable/23442632>

מעוז, י' (2021). **מבוא למיקרוכלכלה**. האוניברסיטה הפתוחה.

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה (2019). מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל משקית, בתוך **סקירה משפטית יוני 2019** (עמ' 7-8), המכללה למינהל. <https://tinyurl.com/57bxncxu>

משרד האוצר (2022, 8 במרץ). דו"ח הכנסות המדינה לשנים 2019-2020. <https://tinyurl.com/bdcs4vcm>

משרד ראש הממשלה (1997). **החלטות ממשלה - מדיניות כוללת להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים ולהעדת תחבורה ציבורית**. החלטה מספר 2457 של הממשלה מיום 13.08.1997. <https://tinyurl.com/ycxh2uuv>

משרד ראש הממשלה (2002). **החלטות ממשלה - שילוב המגזר הפרטי בביצוע וניהול פרויקטים תחבורתיים - דו"ח מס. 352 של מבקר המדינה**. החלטה מספר 1819 מיום 16.05.2002. <https://tinyurl.com/yyrh2y7n>

משרד ראש הממשלה (2011). **החלטות ממשלה - הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליטיות**. החלטה מס. 3988 של הממשלה מיום 18.12.2011. <https://tinyurl.com/k7d7kex5>

נבות, ד' (2012). **שחיתות פוליטית בישראל**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://tinyurl.com/2p9cfvke>

פרידמן, ת"ל (2005). **העולם הוא שטוח** [תרגום: א' מיכאלי]. אריה ניר.

צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים (ל"ת). **ירושלים בדרך למציאות חדשה**. <https://jet.gov.il/>

רולניק, ג' ושיפיר, ר' (2018). **דינמיקה של שבי רגולטורי - חקר המקרה הישראלי**. מוסד שמואל נאמן.

יש לגשת מייד להשלמת יישום הרפורמות שנקבעו בתחום תחבורת האוטובוסים ומערכות הסעת המונים. יש לבצע את החלטת הממשלה על הקמת מנהלות תחבורה עירוניות לשוב ולתקצב ללא דיחוי, כראוי וכנדרש את הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. כל אלו כדי להבטיח את חיזוק רכיבי העוצמה הלאומית של ישראל באופן שיוביל לשיפור הביטחון הלאומי ולחיזוקו.

יוסי דסקל הוא סטודנט לתואר שלישי במדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה. משמש כיום יועץ פרטי לנושאי תחבורה וחבר בדירקטוריונים. בעבר הקים את חברת התחבורה Bombardier בישראל וניהל אותה במשך שני עשורים. daskalyo@gmail.com

מקורות

אבירם, ח' (2017). **כלכלת תחבורה**. אופיר ביכורים.

אוטלי, ת' (2021). **כלכלה פוליטית בין לאומית**. הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.

אור ירוק (2021). **דוח בטיחות בדרכים - ישראל בהשוואה לאירופה**. <https://tinyurl.com/5n6nshky>

אייזנברג, א' (2012). עקרונות ואתגרים בבניית החוסן הלאומי. בתוך מ' אלרן, וא' אלטשולר (עורכים). **הפסיפס המורכב של החזית האזרחית בישראל**, מזכר 120. (עמ' 88-81). המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/yf8x863u>

אינדיק, מ' (2009). **שלום אמריקני** [תרגום: כ' גיא]. עם עובד.

אמסטרדםסקי, ש' (2023, 15 ביוני). לא בדיוק הקטר של המשק. **כלכליסט**. <https://tinyurl.com/32y27r6b>

בן בסט, א' (2001). מסלול המכשולים לכלכלת שוק בישראל. בתוך: א' בן בסט (עורך). **ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק - המשק הישראלי 1985-1988**, קובץ מחקרים לזכרו של פרופ' מיכאל ברונו (עמ' 1-48). עם עובד.

בן דוד, ד' (2003). תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי. **הרבעון לכלכלה**, 50(1), 91-104. <http://www.jstor.org/stable/23776166>

בריידבורג, א' (2002). **רפורמות בתחבורה הציבורית** [חיבור לשם קבלת תואר דוקטור]. הטכניון.

גבאי, י' (2019). **חברת השפע בלא רווחה ובלא שלום - נתניהו מול מורשת רבין**. כרמל.

דסקל, י' (2022, 9 באוקטובר). **עיתוב, בזבז וחוסר יעילות: האם יופקו להקחים מהקו האדום?** Ynet. <https://tinyurl.com/2nejdzss>

דסקל, י' (2023). עיצוב מדיניות בתחבורה המסילתית בישראל. **מחקרי רגולציה - כרך ז'**, 255-284. מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המכללה למינהל. <https://tinyurl.com/4pvnak3f>

דרור, י' (1992). **תזכיר לראש הממשלה - א. מצב האומה**. הוצאת ספרים על שם י"ל מאגנס.

האריס, ר' (2020). **אשת הברזל** [מתרגמים שונים]. סלע מאיר.

הוברמן, א' (2010, 18 בפברואר). תקציר מנהלים: ראיון עבודה מהיר עם שר התחבורה ישראל כץ. **כלכליסט**. <https://tinyurl.com/3865asv5>

הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2009, 9 באוגוסט). **רשויות תחבורה מטרופוליטיות בעולם ובארץ**. <https://tinyurl.com/yemzhxer>

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) (ל"ת). **תחבורה**. <https://tinyurl.com/yp5nmdfh>

הרכבי, י' (1990). **מלחמה ואסטרטגיה**. מערכות.

- Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Oxford University Press.
- Campbell, J.L. (2004). *Institutional change and globalization*. University Press.
- Carmon, N., & Fainstein, S.S. (Eds). (2013). *Policy, planning, and people – Promoting justice in urban development*. University of Pennsylvania press
- Carpenter, D., & Moss, D. (Eds). (2014). *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it*. Cambridge University Press.
- Citroen, P. (Ed). (2017). *UNIFE – World rail market study forecast 2012 to 2017*. Eurail Press.
- Drew, J., & Ludewig, J. (Eds), (2011). *Reforming railways – Learning from experience*. Eurailpress.
- Evans, E.J. (2013). *Thatcher and Thatcherism*. Taylor & Francis Group.
- Feitelson, E.I. (2011). Issue generating assessment: Bridging the gap between evaluation theory and practice? *Planning Theory & Practice*, 12(4), 549–568. <https://doi.org/10.1080/14649357.2011.626305>
- Finck, M., Lamping, M., Moscon, V., & Richter, H. (Eds). (2020). *Smart urban mobility: Law, regulation, and policy*. Springer
- Guillén, M.F. (2003). *The limits of convergence: Globalization and organizational change*. Princeton University Press.
- Hacker, J.S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in United States. *American Political Science Review*, 98(2), 243–260. <http://dx.doi.org/10.1017/S0003055404001121>
- Hall, P.A., & Taylor, R.C.R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hazan, R.Y. (1999). Yes, institutions matter: The impact of institutional reform on parliamentary members and leaders in Israel. *The Journal of Legislative Studies*, 5(3-4), 303–326. <https://doi.org/10.1080/13572339908420606>
- Hirschman, A.O. (1982). *Shifting involvements: Private interest and public action*. Princeton University Press.
- Larkin, E.J., & Larkin, J.G., (1988). *The railway workshops of Britain, 1823-1986*. Macmillan.
- Leach, J. (2004). *A course in public economics*. Cambridge University Press, p. 5.
- Levi-Faur, D., & Vigoda-Gadot, E. (Eds.). (2004) *International public policy and management: Policy learning beyond regional cultural and political boundaries*. Taylor and Francis Inc.
- Magbanua, J. (2021, March 25). *No train, no gain: U.S. Army keeps the freight moving*. Army Reserve. <https://tinyurl.com/ybcbyw6s>
- Maman, D., & Rosenhek, Z. (2007). The politics of institutional reform: The 'declaration of independence' of the Israeli central bank. *Review of International Political Economy*, 14(2), 251–275. <https://www.jstor.org/stable/25261910>
- רם, א' (2006). גלובליזציה. בתוך: א' רם ונ' וברקוביץ (עורכים). **איוולת** (עמ' 90–99). הוצאת אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- שדה, י' (2023, 10 בינואר). מירי רגב מבטלת בפועל את האכיפה בנתיב פלוס בכביש החוף. **כלכליסט**. <http://tinyurl.com/4ndcaskk>
- שחר, א' (2023, 5 בינואר). קיש מבטל את רפורמת הברגיות של שאשא ביטון, ומגבש תוכנית משלו. **כלכליסט**. <https://tinyurl.com/54hb7523>
- שלו, מ' (2004). האם הגלובליזציה והליברליזציה "נרמלו" את הכלכלה המדינית בישראל? בתוך: ד' פליק וא' רם (עורכים). **שלטון ההון – החברה הישראלית בעידן הגלובלי** (עמ' 84–115). הוצאת הקיבוץ המאוחד ומכון ון ליר בירושלים.
- שפר, ג' (2004). תהליכים גלובליים ומקומיים והיחלשות מוסדותיה הפוליטיים של מדינת ישראל. בתוך: מ' נאור (עורך). **מדינה וקהילה** (עמ' 19–13). הוצאת ספרים על שם י"ל מאגנס.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review* 78(3), 734–749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Mitchell, W., & Munger, M.C. (1991). Economic models of interest groups: An introductory survey. *American Journal of Political Science*, 35, 512–546.
- Mizrahi, S. (2017). *Public policy and performance management in democratic systems – Theory and practice*. Springer International Publishing.
- Moynehan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Georgetown University Press.
- Navot, D., & Cohen, N. (2015). How policy entrepreneurs reduce corruption in Israel. *Governance*, 28(1), 61–76. <https://doi.org/10.1111/gove.12074>
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Ovenden, M. (2003). *Metro maps of the world*. Singapore: Capital Transport publishing CS Graphics.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare State. *World Politics*, 48(2), 117–143. <http://www.jstor.org/stable/25053959>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2nd edition). Oxford University Press.
- Spiker, P. (2022). *How to fix the welfare state: Some ideas for better social services*. Bristol University policy press, pp. 121–130.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005) *Beyond continuity – Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Thomas, R., & Bertolini, L. (2020). *Transit-Oriented Development: Learning from international case studies*. Springer International Publishing.
- Weimer, L. D. (2005). The potential of contingent valuation for public administration practice and research. *International Journal of Public Administration*, 28(1-2), 73–87. DOI:10.1081/PAD-200044564
- Weimer, D.L., & Vining, A.R. (2011). *Policy Analysis: Concepts and practice*. Longman.

נספח 2 – אתרים שהיו בשימוש עבור המאמר:

אתר האו"ם למחקרים –

<https://www.un.org/en/our-work/documents>

אתר בנק ישראל חטיבת המחקר – www.boi.org.il

אתר הבנק העולמי דוחות – <https://www.worldbank.org>

אתר הכנסת מאגר חוקים –

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/>

אתר ירחון הרכבות – www.railwaygazette.com

אתר UITP מוסד לש"פ בתחום תחבורה עירונית –

www.uitp.org

אתר מחקרים OECD – <https://www.oecd.org/regional/>

אתר משרד התחבורה – www.gov.il/he/departments/ministry_of_transport_and_road_safety

אתר נ"ע – www.nta.co.il

אתר רכבת ישראל – www.rail.co.il

אתר רשות החברות הממשלתיות –

www.gov.il/he/departments/gca

אתר השבועון הנפוץ ביותר בתחום הרכבות –

www.railwaygazette.com

הערות

1 מוצר ציבורי – (public good) מוצר או שירות שמצדיק מימון ממשלתי ומשרת יותר מישות אחת – אדם או חברה – שנהנים מן השימוש בו, ושיש בו לעיתים מענה לצורך חברתי (Leach, 2004, p. 5).

2 פוליטיקה אלטרנטיבית – מושג המתייחס לשימוש של פרטים וקבוצות במוסדות לא פורמליים לצורך אספקת מוצרים ציבוריים או שירותים ממשלתיים.

לקריאה נוספת

נספח 1 – החלטות ממשלה בתחום התחבורה

1. החלטה 2308 מיום 30.7.2002: הפיכת רכבת ישראל לחברה בע"מ. <https://tinyurl.com/5ah29x82>
2. החלטה 2561 מיום 15.9.2004: הסדרת ענף התחבורה הציבורית והמסילתית. <https://tinyurl.com/bdfymzkt>
3. החלטה 4329 מיום 26.10.2005: הסמכת חברת נת"ע לפעול בשם המדינה. <https://tinyurl.com/muwv9957>
4. החלטה 1421 מיום 24.2.2010: נתיבי ישראל – תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, תש"ע 2010. <https://tinyurl.com/2a2wzm3n>
5. החלטה 2569 מיום 12.12.2010: ביצוע תקציבי רכבת קלה לתל-אביב. <https://tinyurl.com/225fz6vj>
6. החלטה 3987 מיום 18.12.2011: הקמת מערכות להסעת המונים. <https://tinyurl.com/4k7mh4mv>
7. החלטה 1575 מיום 17.4.2014: עקרונות הסכם מסגרת בין הממשלה לבין חברת רכבת ישראל בע"מ. <https://tinyurl.com/4mnc753h>
8. החלטה 1838 מיום 11.8.2016: תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים. <https://tinyurl.com/34fw72zr>
9. החלטה 1865 מיום 11.8.2016: גיוס אגרות חוב על ידי חברת רכבת ישראל בע"מ. <https://tinyurl.com/mrwetsud>
10. החלטה 3012 מיום 3.9.2017: תכנית רב שנתית לפיתוח תשתיות בישראל. <https://tinyurl.com/835wn5sk>
11. החלטה 2558 מיום 24.3.2017: העברת חברת נתיבי איילון בע"מ לבעלות מלאה של המדינה. <https://tinyurl.com/4eanz5cx>
12. החלטה 3426 מיום 11.1.2018: הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה. <https://tinyurl.com/4zw2dueh>
13. החלטה 421 מיום 7.10.2020: העברת פרויקטים תחבורתיים מחברת יפה נוף לחברות ממשלתיות. <https://tinyurl.com/3un53bna>



הכנסת משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור של האיחוד האירופי

ענת שפירא

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

בעת האחרונה נוצרו נסיבות ייחודיות המגבירות את ההיתכנות לכך שבריטניה והאיחוד האירופי יהיו מוכנים לשקול הכנסה של משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור. לצעד כזה משמעות סימבולית ניכרת, ויכולות להיות לו גם השלכות מעשיות על יכולתה של איראן להוציא לפועל פיגועי טרור על אדמת אירופה ובריטניה, וכן על יכולתם של האיחוד האירופי ובריטניה לסכל פיגועים כאלה. ואולם צעד זה טומן בחובו גם סיכונים פוטנציאליים, ובראשם תגובה איראנית חריפה שתכלול פגיעה באינטרסים אירופיים ובריטיים. על מדינת ישראל לנצל את ההזדמנות האסטרטגית שנוצרה ולעודד את האיחוד האירופי ובריטניה לשנות את מדיניותם כלפי הטרור האיראני, תוך הדגשה של היתרונות הגלומים בצעד זה והצגת דרכי התמודדות עם הסיכונים הכרוכים בו.

מילות מפתח: איראן, האיחוד האירופי, בריטניה, משמרות המהפכה (משה"מ), כוח קודס, רשימת ארגוני הטרור

מבוא

כחלק מנכונות מוגברת זו, בינואר 2023 הצביע הפרלמנט האירופי ברוב מכריע בעד החלטה הקוראת לאיחוד האירופי להכניס את משה"מ לרשימת המדינות התומכות בטרור. ואולם בפגישת שרי החוץ של האיחוד האירופי בבריסל שהתקיימה ימים מספר לאחר ההצבעה בפרלמנט הם בחרו להוסיף שמות ספציפיים לרשימת האנשים שמוטלות עליהם סנקציות, במקום הוספת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור. באופן דומה, בינואר 2023 הצביע בית הנבחרים הבריטי פה אחד בעד החלטה הקוראת לממשלת בריטניה לכלול את משה"מ ברשימת ארגוני הטרור. אף שהחלטה זו אינה מחייבת מבחינה משפטית, היא משקפת את הסנטימנט של אזרחי בריטניה המובע על ידי נציגיהם בפרלמנט. זאת ועוד, גם שר הפנים הבריטי וגם שר הביטחון הבריטי הביעו תמיכה בהכנסת משה"מ לרשימה. מנגד נראה כי משרד החוץ הבריטי מתנגד לצעד זה, הן בשל העובדה שהדבר צפוי להשפיע לרעה על יחסי איראן ובריטניה והן בשל תפיסתו כי הסנקציות הנוכחיות המוטלות על משה"מ מספקות. ביולי 2023 הודיע שר החוץ הבריטי שבריטניה לא תכריז כי משה"מ הוא ארגון טרור, ובמקום זאת הורחבו הקריטריונים שעל בסיסם ניתן להטיל סנקציות על תומכי הארגון ועל חברות המקיימות עימו קשרים.

בשנה האחרונה גוברות ביתר שאת הקריאות באירופה ובבריטניה להכניס את משמרות המהפכה (משה"מ) לרשימת ארגוני הטרור. מגמה זו נובעת משילוב ייחודי של נסיבות ואירועים על מפת ההתרחשות הגלובלית. בין אירועים אלו ניתן למנות את המעורבות ההולכת וגוברת של איראן בפעולות טרור על אדמת אירופה, כמו גם בבריטניה. נוסף על כך, הארגון מעורב גם בעידוד רדיקליזציה אסלאמית ובעידוד טרור מבית באירופה. סיבות נוספות שעשויות להוביל לשינוי בגישה האירופית כלפי איראן ניתן למצוא בהפגנות המחאה "אישה, חיים, חירות" באיראן ובאופן האלים שבו הרשויות האיראניות באמצעות משמרות המהפכה, דיכאו אותן, וכן מעורבותה של איראן במלחמת רוסיה-אוקראינה והתמיכה שהיא מספקת לצד הרוסי במלחמה זו, בניגוד לאינטרס האירופי. תמיכתה ארוכת השנים של איראן בחמאס והטענות בדבר מעורבותה (בהיקפים משתנים, על פי דיווחים שונים) במתקפה הרצחנית של חמאס על דרום ישראל ב־7 באוקטובר תרמו אף הן למגמה זו. כל הנסיבות הללו יצרו שינוי מסוים בגישה האירופית כלפי איראן, וכפועל יוצא מכך נכונות מוגברת של האיחוד האירופי ובריטניה לשקול את האפשרות להכניס את משה"מ לרשימת ארגוני הטרור.

יעדים, גם על אדמת אירופה ובריטניה, בפרט באמצעות כוח קודס. יעד מרכזי אחד הוא גולים איראנים ומי שנתפסים כמתנגדי המשטר האיראני. בין היתר, הארגון אחראי לחטיפות, להתנקשויות ולאיומים על פעילים איראנים ובעלי אזרחות כפולה. מדיניות זו התקיימה למן ראשית ימיו של הארגון, ובין פעולות אלו ניתן למשל למנות את ההתנקשות בשלושה מתנגדי משטר כורדים ובמתרגם שלהם במסעדת מיקונוס בברלין ב־1992, וכן התנקשות במתנגד משטר איראני בקפריסין ב־1989. מדיניות זו נמשכת גם בשנים האחרונות, וכדוגמאות לפעולות מסוג זה ניתן למנות את הוצאתו להורג ב־2023 של העיתונאי הבריטי עלי רזא אקברי, אשר פותה על ידי משה"מ לשוב לאיראן ושם הוצא להורג באשמת ריגול, ואת ניסיונות החטיפה וההתנקשות ב־2021 וב־2022 בעיתונאית האיראנית-אמריקאית מסיח עלי נ'גאד. דוגמה נוספת היא הדיווחים בנובמבר 2022 על הניסיונות האיראניים לפגוע בעיתונאי של ערוץ התקשורת האופוזיציוני האיראני **איראן אינטרנשיונל**, וכן **שורה ארוכה של פעולות נוספות**. ניסיונות אלו לפגוע בגורמי אופוזיציה איראנים צברו תאוצה בתקופה האחרונה, בין היתר על רקע המתיחות הפנימית באיראן והחשש מערעור היציבות.

בארבעת העשורים שעברו מאז הקמת משמרות המהפכה, ובעיקר בעקבות תפקידם החשוב במלחמת איראן-עיראק, התרחב הארגון הן בכוח אדם והן באמצעי לחימה, וכיום הוא הארגון הצבאי המרכזי במדינה שזוכה לעדיפות במשאבים וגם אחראי על כל הפרויקטים הרגישים.

סוג נוסף של פעולות טרור שבהן מעורב הארגון הוא טרור "קלאסי" המתבצע כנגד מי שמוגדרים אויבי המשטר. עם אלו ניתן למנות את מדינת ישראל, כן אינטרסים אמריקאיים וכן מדינות ערביות יריבות. כך למשל ניתן למנות בשנים האחרונות מעורבות של הארגון בפיגועי טרור, ובעיקר בניסיונות פיגוע נגד ישראל ביבשות ובמדינות רבות, למשל קפריסין, טורקיה, הודו, קולומביה ועוד. לצד המתקפות נגד ישראל קיימים כאמור גם דיווחים על פעולות של משה"מ כנגד אינטרסים אמריקאיים, דוגמת המידע שחשפו האמריקאים לגבי כוונות של הארגון להתנקש בחייהם של היועץ לביטחון לאומי לשעבר ג'ון בולטון, מזכיר המדינה לשעבר מייק פומפאו והאחראי לנושא איראן בריאן הוק, הזוכים להגנה מטעם המדינה עקב איומים אלה. הארגון גם מעורב כאמור **בפעולות טרור כנגד מדינות ערביות**, כפי שניתן למשל לראות בפיגוע במגדלי ח'ובאר בערב הסעודית

ניתן לראות אם כן כי קיים פוטנציאל לשינוי המדיניות הבריטית והאירופית כלפי משה"מ, אף כי רבים עדיין הקשיים בהתממשותו. במאמר זה מוצגת תחילה מעורבותם של משמרות המהפכה בטרור. בהמשך נסקרות ההשלכות המרכזיות הצפויות מהכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור והתועלות הגלומות בצעד זה עבור המאבק בטרור וסיכול פעולות טרור. לאחר מכן מוצגים טיעוני הנגד העיקריים לצעד זה והשיקולים המדיניים הנלווים להם. לאור טיעונים ונימוקים אלו ניתנות המלצות בדבר המדיניות הישראלית הראויה בנסיבות שנוצרו.

מעורבותם של משמרות המהפכה בטרור

משמרות המהפכה הוקמו ב־1980 על ידי רוחאללה ח'ומייני זמן קצר לאחר הגעתו לאיראן והקמת הרפובליקה האסלאמית. לארגון הוגדרו מספר מטרות, המרכזיות הן שמירת הטוהר האידיאולוגי של המהפכה, שמירה על הביטחון הפנימי באיראן ומניעת הפיכה. נוסף על כך נועד הארגון להוות משקל נגד לצבא הסדיר, אף כי הוטל עליו לפעול בתיאום ובשיתוף פעולה איתו, וכן הוא **הופקד על יצוא המהפכה האיראנית לעולם**. במובן זה ניתן לומר כי הארגון משמש מגן המהפכה, והפעולות שהוא מבצע נועדו בראייתו להגשמת יעד אסטרטי זה תוך שימוש בקשת רחבה של אמצעים, שטרור הוא אחד מהם.

בארבעת העשורים שעברו מאז הקמתו, ובעיקר בעקבות תפקידו החשוב במלחמת איראן-עיראק, התרחב הארגון הן בכוח אדם והן באמצעי לחימה, וכיום הוא הארגון הצבאי המרכזי במדינה שזוכה לעדיפות במשאבים וגם אחראי על כל הפרויקטים הרגישים. לארגון זרועות רבות כגון צי, חיל אוויר ומודיעין ובכלל זה כוח קודס, שהוא הזרוע האיראנית לענייני חוץ וזה שמקיים בפועל את הקשרים עם ארגונים חמושים באפגניסטן, עיראק, לבנון, תימן, עזה ועוד. כל זאת תוך שהוא מספק להם הכשרה, אמצעי לחימה, כסף ויועץ צבאי. לצד זאת הארגון גם אחראי על כוח הבסיג', שהוא ארגון מתנדבים צבאי למחצה המסייע באכיפת החוק ובהתמודדות עם מצבי חירום, מעניק שירותים חברתיים וכיוצא באלו. כפועל יוצא מכך נוסף על השפעתם בזירה הבינלאומית והאזורית, משמרות המהפכה הם גם **שחקן מרכזי בתוך איראן**, בעל השפעה ניכרת על החיים הפוליטיים והתרבותיים במדינה, כמו גם **מעורבות והשפעה ניכרת בכלכלה האיראנית**.

אף שטרור אינו תחום הפעילות היחיד וודאי לא המרכזי של משה"מ, הרי מעורבותו של הארגון בפעילות טרור נרחבת ומקיפה. הארגון פועל כנגד מגוון רחב של

אין ספק כי מנקודת הראות האיראנית ניתן להצדיק את הפעולות המצוינות לעיל לצורך הגנה מפני אימים על המשטר האיראני ויציבותו, הרחקת המערכה מגבולותיה של איראן וכיוצא באלו. הדבר נכון בעיקר בנוגע לפעילות נגד יעדים ישראלים ויהודיים, אשר נתפסת כתגובה לפעולותיה של ישראל נגד איראן וכהתגוננות מפניה. אף על פי כן, הטקטיקות שנוקטת איראן – ובפרט העובדה שפעולות אלו מכוונות לרוב כנגד אנשים שאינם לוחמים דוגמת תיירים ואנשי עסקים, ולא כנגד גורמים צבאיים או כאלה המעורבים בתוכניות צבאיות כגון תוכנית הגרעין – הופכות אותן לפעולות טרור, ועל כן זוהי סיבה לשקול את הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור.

השלכות ההכנסה לרשימת ארגוני הטרור

עצם ההכנסה של ארגון לרשימת ארגוני הטרור משמעה **הטלת הגבלות וסנקציות על הארגון**, וכן הגבלת היכולת של חברות וגורמים בקרב אותן מדינות לקיים קשרים עם אותו ארגון. מלבד ההיבטים המעשיים של הכנסה לרשימת ארגוני הטרור, לצעד זה גם משמעות סמלית ניכרת, בשל התיוג השלילי של הארגונים הנמצאים ברשימה ובשל המסר הבולט המגולם בעצם ההכנסה לרשימה ומשקף את תפיסת הארגון כבלתי לגיטימי על ידי המדינה המכניסה. חשוב להדגיש כי למעט ההכללה האמריקאית של משה"מ ברשימת ארגוני הטרור וההכללה הקנדית של כוח קודס ברשימה המקבילה בקנדה אין תקדים לצעד כזה, שבמסגרתו גוף צבאי של מדינה ריבונית מוכרז ארגון טרור. דבר זה מעצים את המשמעות הסימבולית של צעד זה דווקא בשל היותו כה חסר תקדים.

במקרה של הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור באיחוד האירופי ובבריטניה, לצעד זה צפויות להיות השלכות מעשיות מצומצמות למדי. זאת בעיקר בשל העובדה שכבר כיום מוטלות על משה"מ סנקציות כלכליות נרחבות ביותר, מסיבות שונות. כן ניתן לטעון כי עשוי להתקיים אפקט הרתעתי מסוים בשל הכוללות של הצעד, אשר יניא חברות גדולות ובנקים מביצוע עסקים עם גופים המקושרים למשה"מ, אולם נוכח העובדה כי אפקט כזה כבר מתקיים בשל הסנקציות, השפעותיו צפויות להיות מינוריות מאוד. על כן, להיבט הכלכלי של ההכנסה לרשימה לא צפויות להיות השלכות נרחבות, ואולם לצעד זה אכן עשויות להיות השלכות מעשיות, בשני היבטים עיקריים. ראשית, הן באיחוד האירופי והן בבריטניה, עצם ההכנסה של הארגון לרשימה תהפוך את החברות בארגון, את התמיכה בו ואת הסיוע לפעילותו לעבירה פלילית. אומנם הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור בארצות הברית לא הובילה עד כה להגשת כתבי

ביוני 1996; בניסיון האיראני להתנקש בחייו של שגריר ערב הסעודית בארצות הברית באוקטובר 2011; בפיגוע שביצע הארגון בעיר סיטרה ביולי 2015 בבחריין; ובשורה ארוכה של אירועים נוספים.

לצד שני ערוצי פעילות מרכזיים אלו, הארגון מעורב בפעולות טרור ימיות. בשנים האחרונות קיימים דיווחים על פעולות איראניות כנגד ספינות ישראליות או בעלות זיקה לישראל, דוגמת המתקפות על הספינות לורי והליוס ריי, וכן המתקפה על מכלית נפט של חברת הספנות זודיאק, אשר הותקפה על ידי כלי שיט ומל"טים מתאבדים של משה"מ.

נוסף על מעורבותו הישירה של הארגון בפעולות טרור הוא גם **תומך כלכלית ומבצעית בשורה ארוכה של ארגוני טרור**, ובהם חזבאללה, הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, חמאס, כתאא'ב חזבאללה בעיראק, בריגדות אלאחר בבחריין, המורדים החות'ים בתימן וארגוני טרור נוספים בסוריה, במפרץ הפרסי ובסאהל. הארגון גם מספק אמצעי לחימה לארגוני טרור, למשל מתן מל"טים לפוליסריו בדרום אלג'יריה, וכן מעניק סיוע ומערער את היציבות באזורים **דוגמת טיגריי ודרום סודאן**. לאחר המתקפה הרצחנית של חמאס על דרום ישראל ב-7 באוקטובר פורסמו בתקשורת **הבינלאומית** דיווחים שלפיהם קציני משה"מ שיתפו פעולה עם חמאס בתכנון המתקפה מאז אוגוסט 2023. גם גורמים המכחישים מעורבות ישירה של איראן בתכנון המתקפה מסכימים כי התמיכה האיראנית ארוכת השנים בחמאס, הכוללת בין היתר חימוש, אימון ותמיכה כלכלית, סייעה לארגון להוציא אותה לפועל. זאת נוסף על מעורבותם בלחימה של ארגונים שיעיים נוספים הנתמכים על ידי איראן בימים שאחרי המתקפה, דוגמת שיגור טילי השיוט על ידי החות'ים בתימן או המתקפות של מיליציות שיעיות בעיראק ובסוריה כנגד בסיסים אמריקאיים, אשר בוצעו אף הם בהכוונה איראנית.

המוציא לפועל הראשי של פעולות הטרור של משה"מ הוא כוח קודס, אשר הוקם בשנות ה-90 של המאה ה-20 כדי ליצור מסגרת ארגונית מסודרת ליצוא המהפכה אל מחוץ לגבולות איראן, והפך בפועל לזרוע החשאית המרכזית של איראן הפועלת מחוץ לגבולותיה. כוח קודס אחראי למרבית הפיגועים שבוצעו ברחבי אירופה (ובעולם כולו), כמו גם לקשר עם ארגוני טרור זרים, אך גם גופים אחרים במשה"מ מעורבים בפעולות טרור. עם אלו ניתן למנות בין היתר את ארגון המודיעין של משה"מ, שהיה אחראי על ניסיון הפיגוע שסוכל בקפריסין ביוני 2023. גם הצי של משה"מ מעורב בפעולות טרור, אף כי זו אינה כמובן חזית פעולתו המרכזית, וכך גם יחידת הסייבר של משה"מ.

עיונות, ובין הגברת פעולות הטרור כנגד יעדים אירופיים, פגיעה באזרחים אירופאים על אדמת איראן וצעדים הצהרתיים. בעקבות ההתפתחויות האחרונות בפרלמנט האירופי ובבריטניה אכן **נשמעו קריאות ואיומים מצד בכירים איראנים** בדבר צעדים מסוג זה. נוסף על איומים אלו מצד השלטונות האיראניים והאפשרות שאיראן תנקוט צעדים שליליים בתגובה להחלטה אירופית או בריטית על הכנסת משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור, קיימת סכנה נוספת לפגיעה ביכולתן של מדינות אירופה לפעול באמצעים מדיניים מול איראן, וכפועל יוצא מכך פגיעה באפשרותן לפעול כמתווכות בין איראן למערב. נוכח התעוזה האיראנית ונכונותה לבצע כבר עתה פעולות טרור באירופה (גם אם תוך התמקדות בעיקר ביעדים יהודיים וישראלים וביעדי אופוזיציה איראניים), ובשל הנכונות להשתמש **באזרחים אירופאים שנעצרים באיראן כקלפי מיקוח**, לא ניתן להקל ראש בחששות אלו. אומנם לאיראן יש גם אינטרסים בולטים בשמירה על יחסים טובים עם בריטניה והאיחוד האירופי, בפרט נוכח הקשיים ביחסיה עם ארצות הברית, ועל כן סביר כי במישור הגלוי מרבית הצעדים שתנקוט יהיו בעלי משמעות הצהרתית יותר ומעשית פחות, דוגמת **ההכרזה על פיקוד מרכז האמריקאי (CENTCOM) ארגון טרור** בעקבות ההחלטה האמריקאית להכניס את משה"מ לרשימת ארגוני הטרור. ואולם לאור העובדה שאינטרסים אלו התקיימו בשנים האחרונות ועדיין לא מנעו מאיראן לנסות לבצע פיגועים כנגד יעדי אופוזיציה ויעדים יהודיים וישראלים באירופה ובבריטניה, הרי במישור הסמוי איראן עשויה לשאוף לבצע פעולות תוקפניות יותר, דוגמת הניסיונות האיראניים להתנקש בחיי בכירים אמריקאים. לפיכך קיים חשש שבתגובה להכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור איראן תעצים את פעילותה ברחבי אירופה ואולי אף תרחיב אותה לפעילות נגד יעדים אירופיים, במקום להסתפק בפעולות נגד יעדים יהודיים וישראלים ויעדי אופוזיציה.

כאמור, יש לשקול את הסכנה לפגיעה ביכולת האירופית לפעול באמצעים מדיניים מול איראן. אומנם יכולת זו היא גם אינטרס של המשטר האיראני, שבסופו של דבר אינו מעוניין להסלים את יחסיו עם המערב, בפרט בתקופה שבה הוא מתמודד כבר עם קשיים מבית והיצרנות הפנימית שלו מאותגרת, אולם לא ניתן לפסול את האפשרות כי דווקא בשל קשיים ואתגרים אלו זקוק המשטר האיראני לאויב משותף על מנת ללכד סביבו את העם, והחלטה אירופית על הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור תספק לו הזדמנות לכך.

שיקול חשוב נוסף נגד הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור מתמקד בעובדה שהטרור הוא חלק שולי

אישום על בסיס סעיף זה, וסביר להניח כי הדבר לא יקרה גם באירופה ובבריטניה, אולם עצם קיומה של אפשרות תאורטית לתביעה כזאת עשוי לצמצם את התמיכה בארגון בקרב קהילות מקומיות, לפחות במישור הגלוי. שנית וכפועל יוצא מהפללה זו, הכנסת גוף לרשימת ארגוני הטרור מאפשרת **נקיטת אמצעים מוגברים על ידי המשטרה וגורמים שיפוטניים ביחס לסוגיות פליליות** – דבר שעשוי לסייע בסיכול פיגועי טרור כבר בשלבים מוקדמים יותר של התארגנויות אלו – ומעניקה לכוחות הביטחון סמכויות שקודם לכן לא יכלו להפעיל בהקשר זה. נוכח הפעילות המוגברת של משה"מ באירופה בכלל ובבריטניה בפרט, לאפשרות זו עשויות להיות השלכות מעשיות שיסייעו במאבק בטרור.

נוסף על השלכות מעשיות אלו, אין להקל ראש בהשלכות הסמליות של הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור. משמעות המהלך היא נקיטת עמדה ברורה ומפורשת ביחס לתפיסת הארגון כגוף טרוריסטי. נקיטת עמדה זו תומנת בחובה מספר מסרים חשובים. ראשית, מסר לשלטונות האיראניים כי אירופה לא תסבול את המשך המעורבות האיראנית בטרור על אדמת בריטניה והאיחוד האירופי, וכי היא מטילה על איראן את האחריות למעורבות זו באופן מפורש. כיוון שאחד המניעים לבחירה לפעול בזירת הטרור, בפרט תוך שימוש בפעילים זרים לעיתים, נובע מאפשרות ההכחשה של אחריות מדינית לפעולות אלו, וניכר כי איראן פועלת בנקודת הזמן הנוכחית כאילו אין לה מה להפסיד מהמשך המעורבות ואף מייזום הטרור על אדמת אירופה, הרי מסר זה הוא בעל חשיבות רבה. צעד זה תומך בחובו גם מסר לבעלות בריתה של אירופה, ובהן ארצות הברית, ישראל וכן מדינות מפרציות הסובלות מהטרור האיראני, שלפיו לא זו בלבד שאירופה רואה בחומרה את המעורבות האיראנית בטרור, אלא היא אף מוכנה לנקוט צעדים חריפים נוכח מעורבות זו. לבסוף ניתן לומר כי יש כאן גם מסר למדינות תומכות טרור אחרות, המדגיש כי מעורבות מדינית בטרור לא תימנע הכנסה לרשימת ארגוני הטרור ולא תהווה כסות לטרור.

השיקולים המרכזיים נגד הכנסת משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור

להלן מספר שיקולים מרכזיים המוצגים על ידי המתנגדים להכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור. השיקול החשוב ביותר נוגע לחשש מהתגובה האיראנית. איראן יכולה לנקוט מגוון רחב למדי של פעולות, אשר נעות על סקאלה שבין פעולות שעשויות להיות להן השלכות צבאיות על האיחוד האירופי ובבריטניה, כגון הגדרת בסיסים צבאיים אירופיים במדינות שכנות לאיראן כבסיסי טרור ומטרות

לקידום מטרותיה בעולם. במובן זה דווקא הכרזה כי משה"מ הוא ארגון טרור תשדר מסר ברור, שלפיו גוף מדינתי המתיימר ליהנות מלגיטימציה לפעולותיו לקידום האינטרסים של המדינה שאליו הוא שייך חייב להימנע משימוש בטרור כחלק מסל הכלים העומד לרשותו.

טיעון נוסף נגד הכנסת משה"מ לרשימה מתמקד בסוגיה שלפיה המגויסים למשה"מ הם מגויסי חובה, ולכן הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור, וכפועל יוצא מכך הטלת סנקציות על החברים בארגון, **תפגע בצורה משמעותית** באנשים שלא בחרו בכך, ולפיכך אינה לגיטימית. עם זאת **יש הטוענים** כי טיעון זה מבוסס על הבנה שגויה של תהליך הגיוס למשה"מ, אשר מרבית המתגייסים אליו בוחרים בכך. מאז 2010, יותר מ-70 אחוזים מהמגויסים למשה"מ הם חברים פעילים בבסיג', וגם אם התגייסותם לבסיג' לא נבעה בהכרח ממניעים אידיאולוגיים אלא ממניעים של תועלת אישית היא עדיין וולנטרית גם אם היא מובנת, ולכן ניתן לומר כי עבור מגויסים אלו קיים ממד של בחירה בגיוס למשה"מ. 30 האחוזים הנותרים משתייכים לשתי קטגוריות: האחת היא בעלי תואר שני או שלישי, אשר משלימים את שירות החובה שלהם באמצעות הגשת בקשה למשרות פקידותיות במשרדי ממשלה ובסוכנויות שונות, ולהם אפשרות לבקש היכן לבצע את שירותם. את אלו הבוחרים לבצע את שירותם במשה"מ ניתן לזהות בקלות באמצעות מסמכים ותיעוד. הקטגוריה השנייה של מגויסי משה"מ כוללת אנשים שלא בחרו בכך, אולם חשוב להדגיש כי הם מהווים לכל היותר חמישית מן המגויסים. אומנם קשה יהיה לסנן את הקטגוריה הזו ותדרש מידה מיוחדת של חקירה, אבל ניתן לעשות כן על בסיס אינדיווידואלי. לבסוף חשוב לציין כי גם אם תתקיים פגיעה מסוימת ב"חפים מפשע" שלא בחרו להצטרף למשה"מ, הרי עצם קיומה של פגיעה כזו אינו סיבה בפני עצמה להימנע מהכנסת הארגון לרשימת ארגוני הטרור, ויש לשקול את הפגיעה הזו אל מול התועלת שהכנסת הארגון לרשימת ארגוני הטרור תניב. ככל שתועלת זו תהיה רבה יותר, האיזון בינה לבין הפגיעה באפשרות של מעט אזרחים איראנים חפים מפשע לעזוב את איראן, וכפועל יוצא מכך לספוג סנקציות אישיות, הוא מובהק יותר. כפי שצוין לעיל, להכנסת משה"מ לרשימה השלכות סמליות ומעשיות כאחת לגבי המאבק בטרור וסיכול פיגועים. ככל שהתעוזה האיראנית לפעול על אדמות אירופה ובריטניה גוברת, כך יש להשלכות אלו משמעות נרחבות יותר באיזון התועלות והנזקים.

עוד טיעון נגד הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור מתמקד בהשלכות של צעד זה על ארגונים צבאיים

יחסית מפעילותו הנרחבת של הארגון. בסופו של דבר משה"מ הוא למעשה אורגן רשמי של המדינה האיראנית ועיקר תפקידו נוגע למישור הצבאי, לצד עיסוק בסוגיות פוליטיות כלכליות באיראן, ולא לפעילות הטרור שלו. במובן זה יש שיטענו כי הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור עשויה לחתור תחת ההבחנה הקיימת בין ארגון טרור ובין פעולות של כוח צבאי של מדינה.

משקלו של טיעון זה תלוי באופן שבו מפרשים את משמעות ההכללה ברשימת ארגוני הטרור. אם עצם ההכללה משמעה כי הארגון כולו הוא ארגון טרור, הרי אין ספק כי חלקים רבים במשה"מ אינם מעורבים בפעולות טרור, וגם אם פעולותיהם בעייתיות מסיבות אחרות, דוגמת מעורבות בחתרנות מדינית, דיכוי פוליטי, הפעלת מערכים צבאיים-אסטרטגיים או מעורבות בפשיעה וקיום קשרים עם ארגוני פשע, לא ניתן להתייחס לפעולות אלה כאל טרור. מנגד, אם אנו תופסים את ההכללה כצעד המצביע על כך שהארגון מעורב בפעולות טרור, גם אם זו אינה תכליתו היחידה, הרי קיימות ראיות רבות לכך שישנם חלקים במשה"מ, ובפרט כוח קודס, שלא ניתן להכחיש את מעורבותם בטרור. בהקשר זה ראוי לציין כי קיימים תקדימים לארגונים שמקיימים פעילות טרור לצד היותם גורם מדיני וכלכלי, אשר הוכנסו לרשימת ארגוני הטרור. כך למשל חמאס, המתפקד בעצם כגוף השולט בפועל ברצועת עזה ואין ספק שיש לו תפקידים חברתיים, פוליטיים וכלכליים מלבד מעורבותו בטרור, מוכר הן על ידי **ארצות הברית** והן על ידי **האיחוד האירופי** כארגון טרור. גם חזבאללה, שנוסף על פעילותו כארגון טרור מתפקד גם כגוף כלכלי, חברתי, חינוכי ופוליטי בלבנון, **הוכנס לרשימת ארגוני הטרור** על ידי ארצות הברית, בריטניה, ומדינות רבות באיחוד האירופי (ביניהן גרמניה, הולנד, צ'כיה, ליטא ואסטוניה), אף כי לא על ידי האיחוד האירופי כגוף. עם זאת ראוי לציין כי אין דין ארגון לא-מדינתי כמו חמאס או חזבאללה כדין ארגון צבאי מרכזי של מדינה שמשימותיו המרכזיות אינן בתחום הטרור, דוגמת משה"מ, ועל כן התקדים אינו שלם. פתרון אפשרי לסוגיה זו טמון באפשרות להגדיר רק את כוח קודס ארגון טרור ולהכניסו לרשימת ארגוני הטרור, כפי שעשתה למשל קנדה. צעד זה טרם ננקט על ידי בריטניה והאיחוד האירופי, והוא עשוי להיות פשרה הולמת אשר תשקף מחד גיסא את מעורבותו הרבה של כוח קודס בטרור, ומאידך גיסא את העובדה שמעורבות זו אינה מייצגת את אופיים של משמרות המהפכה.

יתר על כן, נדמה כי האחריות על ערעור ההבחנה בין פעולות (לגיטימיות) של כוח צבאי של מדינה ובין פעולות טרור מוטלת על כתפיה של איראן, אשר בוחרת לשלב פעולות משני הסוגים כחלק מן האסטרטגיה שלה

לא תפעל בחומרה נגד פיגועי טרור, ועל כן היא מרשה לעצמה להמשיך לבצע פיגועים כל עוד אינה נדרשת לשלם על כך מחיר. נקיטת עמדה מפורשת מצד האיחוד האירופי ובריטניה בדבר מדיניות הטרור האיראנית עשויה לשנות את תחשיב העלות-תועלת של איראן ולהרתיע אותה, לפחות במידה מסוימת, מהמשך ביצוע פיגועים אלו. יתר על כן, גם אם הצעד לא יוביל להרתעה של איראן הרי כפי שצוין לעיל, להכנסה של משה"מ לרשימת ארגוני הטרור יכולות להיות גם השלכות מעשיות על היכולת לסכל פיגועי טרור על אדמת אירופה ובריטניה. לפיכך, על ישראל להכות בברזל בעודו חם ולנסות לבצל את הנסיבות שנוצרו על מנת לעודד את אירופה לשנות את מדיניותה.

ניכר כי הן באיחוד האירופי והן בבריטניה יש גורמים המתוסכלים מן התעוזה האיראנית לפעול על אדמתם כנגד מתנגדי משטר ונגד גורמים יהודיים וישראלים, ומן התמיכה האיראנית ברוסיה במלחמתה באוקראינה, אשר פוגעת מאוד באינטרסים האירופיים.

עם זאת ראוי לזכור כי לקביעת המדיניות יש שני רבדים – הרובד המשפטי והרובד המדיני. אומנם מרבית הקשיים המשפטיים הנוגעים להכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור הם פתירים ואינם מהווים טיעון מכריע נגד צעד זה, אך אין ספק כי הסוגיה המדינית היא כבדת משקל, ובעיקר החשש מן התגובה האיראנית (הן ברמת צעדי הנגד שאיראן עשויה ליזום והן ברמת הפגיעה ביחסים בין מדינות אלו לאיראן). חשש זה מוביל רבים באירופה לטעון כי התועלות המוגבלות יחסית של הכנסת משה"מ לרשימת ארגוני הטרור אינן מצדיקות את הסיכון הניכר הכרוך בתגובה האיראנית.

בתשובה לתפיסה זו חשוב להדגיש בפני הגורמים האירופאים הן את העובדה שכאמור לעיל ניתן להרחיב את ההשלכות המעשיות של צעד זה, ובעקבותיהן את האפקטיביות שלו, על ידי מיצוי כלל המשמעות של הכנסת משה"מ לרשימה ושימוש באפשרות ההפלה של החברות והתמיכה בארגון. לצד זאת יש להבליט גם את המשמעות הסימבולית של הצעד, אשר על אף סמליותה לא ניתן להקל בה ראש. כאמור, איראן פועלת כיום מתוך תחושת חסינות ומרשה לעצמה לקדם טרור על אדמת אירופה ובריטניה. המשך השתיקה כתגובה לפעילות זו והתעלמות מהתעוזה האיראנית ההולכת וגוברת כלפי אירופה, הבאה לידי ביטוי גם במדיניותה כלפי מלחמת רוסיה-אוקראינה ובהחרפת ההתנהלות של משה"מ כלפי הציבור האיראני, עלול להוביל להגברת הטרור האיראני

אחרים. כך למשל, ארגון בריטי הזהיר כי הכנסת משמרות המהפכה על ידי בריטניה לרשימת ארגוני הטרור תערער את ההגדרה הבריטית של טרור ותחיל את החוק גם על הכוחות הצבאיים של בעלות ברית של בריטניה. דוח שהגיע לידי **האינדיפנדנט** מציין כי הכנסת ארגון מדינתי לרשימת ארגוני הטרור כך שחוק הטרור יחול עליו תהווה סטייה מהמדיניות העקבית של בריטניה במשך עשורים ותטיל ספק בהגדרת הטרור, אשר עד כה הוכיחה את עצמה כמעשית ויעילה. זאת משום שבנוסף החקיקה הבריטית אין התייחסות למניעי הטרור או ללגיטימציה שלו, ועל כן יהיה קושי להבחין בין משה"מ לבין ארגונים מדינתיים לגיטימיים. חשוב להדגיש כי אזהרה זו צריכה להישמע גם בישראל, שכן להחלטה כזו תיתכן **השלכה גם על פעילותם של גופי צבא ומודיעין בישראל**, שעלולים למצוא את עצמם נאשמים בפעילות טרור אם תתקבל הגדרת משה"מ כארגון טרור.

אף שלא ניתן לבטל לחלוטין את החשש המבוטא בטיעון זה, ראוי לציין כי ניתן למצוא פתרונות משפטיים וניסוחיים שיסייעו להפריד בין משה"מ לבין ארגונים מדינתיים לגיטימיים. אומנם הארגון הוא גוף צבאי מדיני איראני, אולם הוא אינו נוהג כנדרש מצבאות קונוונציונליים המחויבים לאמנת ג'נבה ולדין הבינלאומי אלא הוא דומה יותר בהתנהגותו לשחקנים לא-מדינתיים ולארגונים קיצוניים, הפוגעים במכוון באזרחים ואינם מתייחסים לרווחת האזרחים – דבר שמנוגד לדיני המלחמה. על כן קל להבחין בין הארגון לבין ארגונים מדינתיים לגיטימיים. ייתכן שהדבר יחייב שינויים מסוימים בלשון החוק הבריטי, אולם נדמה כי שינויים אלה הם לטובה, אם הדבר יאפשר להבחין ביתר קלות בין ארגוני טרור לארגונים מדינתיים לגיטימיים.

סיכום והמלצות

אירועים והתפתחויות גלובליות בתקופה האחרונה העלו מחדש את הוויכוח באיחוד האירופי ובבריטניה לגבי הסוגיה של הכנסת משה"מ, או למצער כוח קודם, לרשימת ארגוני הטרור. ניכר כי הן באיחוד האירופי והן בבריטניה יש גורמים המתוסכלים מן התעוזה האיראנית לפעול על אדמתם כנגד מתנגדי משטר ונגד גורמים יהודיים וישראלים, ומן התמיכה האיראנית ברוסיה במלחמתה באוקראינה, אשר פוגעת מאוד באינטרסים האירופיים.

שינוי מדיניות אירופי ובריטי עולה בקנה אחד עם האינטרס הישראלי. איראן נהנית בעת האחרונה מביטחון מופרז בהפצת טרור בעולם ובניסיון לפגוע ביעדים יהודיים וישראלים. ביטחון זה הוא תוצר של מגוון סיבות שמובילות את איראן להעריך כי הקהילה הבינלאומית

באירופה ולהגברת הסיוע לרוסיה. מתקפת חמאס בדרום ישראל, אשר בוצעה כאמור לכל הפחות בתמיכה ובסיוע של איראן, אם לא בהכוונה איראנית, היא נורת אזהרה בולטת באשר לסכנות הטרור האיראני הבינלאומי. לכן יש להבהיר לגורמים באירופה כי נדרש שינוי מדיניות שיבהיר לאיראן כי יש מחיר לאופן ההתנהלות הנוכחי שלה, ומחיר זה צריך להיות גבוה דיו על מנת לשנות את תחשיבי העלות-תועלת של המשטר האיראני.

הכנסת משמרות המהפכה לרשימת ארגוני הטרור עשויה להיות השינוי הנדרש, אולם נוכח התועלת המוגבלת של צעד זה, כפי שמפורט במאמר, והחששות האירופיים המובנים מהתגובה האיראנית לצעד זה, ראוי להציג בפני האירופאים גם אפשרויות נוספות. אפשרות אחת שעליה ניתן להמליץ היא נקיטת צעד מוגבל יותר – הכנסה של כוח קודס בלבד לרשימת ארגוני הטרור. לצעד זה יתרונות מוגבלים הן ברמה המעשית והן ברמה הסימבולית, בדיוק בשל תחולתו המוגבלת. ואולם צעד כזה קל יותר להצדקה, שכן טרור הוא אכן מרכיב עיקרי

ומרכזי בפעילותו של כוח קודס. נוסף על כך וחשוב יותר, הוא אינו צפוי להוביל לתגובה איראנית חריפה כמו הכנסה של משמרות המהפכה בכללם לרשימת ארגוני הטרור, וזאת משום שבניגוד לארגון, אשר לו השפעה ניכרת על תהליכי קבלת ההחלטות באיראן והוא נתפס כגוף המייצג את המשטר האיראני, כוח קודס הוא גוף מצומצם ומוגבל ביותר, וסביר להניח כי פגיעה בו לא תוביל את המשטר "לשבור את הכלים".

★

ברצוני להודות לרז צימט, לדניס סיטרינוביץ ולסימה שיין על הערות מועילות רבות למאמר זה. כל הטעויות הן כמובן שלי.

ענת שפירא היא חוקרת (מלגאית ניובאואר) בתוכנית הטרור ולוחמה בעצימות נמוכה במכון למחקרי ביטחון לאומי, ודוקטורנטית במחלקה לפילוסופיה באוניברסיטת תל אביב.

anatgelber@gmail.com

ערב הסעודית "החדשה": גידור ודטנט במדיניות החוץ של ערב הסעודית

יואל גוז'נסקי ואילן זלאיט

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

המהלכים הדיפלומטיים שערב הסעודית נוקטת ומובילה מאז 2020 עומדים בניגוד למדיניות הקודמת שנקטה מאז 2015, עת החל מוחמד בן סלמאן בעלייתו המטאורית. בן סלמאן מכין את הקרקע להמלכתו ומעוניין לכנס סביבו את העולם הערבי ואף למלא תפקיד משמעותי יותר בזירה הגלובלית. הוא רוצה להוביל קו סעודי-מפרצי עצמאי תוך גידור אסטרטגי וחזרה לשימוש בכלי ההשפעה המסורתיים של הממלכה – מימון ותיווך – ונטישת ניסיונות שלא הצליחו לשנות את המציאות באמצעים כוחניים. לאסטרטגיה סעודית זו, המלווה בתחושה גוברת של נכסיות, יש הגיונות פנימיים, אזוריים וגלובליים, ותיתכן לה השפעה לא מבוטלת גם על אינטרסים ישראלים.

מילות מפתח: ערב הסעודית, גידור אסטרטגי, דטנט, נורמליזציה, איראן, ארצות הברית, ישראל

בן סלמאן והדטנט האזורי

במאי 2017, ערב מינויו של מוחמד בן סלמאן בן עבד אל-עזיז אל-סעוד ליוורש העצר והמנהיג בפועל של ערב הסעודית, נראה היה שרוחות מלחמה נושבות מריאד. בן סלמאן הכריז אז שערב הסעודית היא "המטרה העיקרית של האיראנים" ואיים כי "[אנו] לא נשב ונחכה נחכה שהקרב יגיע לשטחנו, אלא נביא אותו לשטחה של איראן". מספר חודשים לאחר מכן אף השווה בן סלמאן את המנהיג העליון של איראן, עלי ח'מינאי, "להיטלר חדש", והבטיח כי לא יאפשר לו לעשות באזור את מה שהיטלר עשה לאירופה. אלא שכעבור חמש שנים, במסגרת ראיון שנערך במרס 2022, דבריו שיקפו אסטרטגיה שונה לגמרי כלפי איראן: "אנו שכנים, שכנים לתמיד, הם לא יכולים להיפטר מאיתנו ואנו לא יכולים להיפטר מהם", אמר בן סלמאן והוסיף: "עדיף לשני הצדדים לגשר על הפערים ולתור יחד אחר דרכים לדו־קיום".

ראייה חדשה זו עומדת בבסיס ההסכם לחידוש היחסים בין ערב הסעודית לאיראן, שנחתם בחודש מרס 2023 בתיווכה של סין, והיא משקפת שינוי תפיסתי במדיניות החוץ של ריאד – שינוי רחב בהרבה מן הסוגיה האיראנית. אם בשלוש השנים הראשונות כמנהיג דה פקטו, "פיזיות והרפתקנות" אפיינו במידה רבה את המהלכים של בן סלמאן (בין היתר במלחמה הכושלת בתימן, "חטיפתו" המשונה של ראש ממשלת לבנון לשעבר סעד אל-חרירי, הובלת החרם המפרצי על

קטר וההתנקשות המתוקשרת במתנגד המשטר ג'מאל ח'אשוקג'י באיסטנבול), יורש העצר מאמץ בהדרגה גישה מאופקת יותר, המתמקדת בבעיות הפנימיות של הממלכה. הוא הפנים כי לצד מטרת-העל שירש מקודמיו – בלימת איראן וה"סחר השיעי" האזורי – על ערב הסעודית להתאים עצמה לאתגרים חדשים: ההתמודדות עם ירידת המזרח התיכון בסדר העדיפויות של ארצות הברית; הצורך בחיזוק המשילות, הלכידות והשגשוג מבית, גם כדי להכין את העברת הכתר אליו; וההיערכות לעידן שאחרי הנפט.

ערב הסעודית מעדיפה בעת הנוכחית דיפלומטיה על פני מאבק מזוין, כדי שתוכל להתרכז בתהליכי המודרניזציה החברתית-כלכלית ולמשוך השקעות הכרחיות, ולשם כך היא זקוקה ליציבות ביטחונית.

ערב הסעודית מעדיפה בעת הנוכחית דיפלומטיה על פני מאבק מזוין, כדי שתוכל להתרכז בתהליכי המודרניזציה החברתית-כלכלית ולמשוך השקעות הכרחיות, ולשם כך היא זקוקה ליציבות ביטחונית. בן סלמאן לא זנח את נטיותיו לצאת בנחישות ואף בפזיזות מסוימת למהלכים אזוריים ולגרור אליהם מדינות נוספות באזור, רק שהפעם לא מדובר במלחמות ובחרמות אלא בהסדרי פיוס אזוריים, שעד לא מכבר נראו דמיוניים.

במשק האנרגיה העולמי והעצימה את החיזורים אחר בן סלמאן. ביולי 2022 ערך נשיא ארצות הברית ג'ו ביידן ביקור מתוקשר בערב הסעודית, שסימן הלכה למעשה את סיום הנתק בין ערב הסעודית לבין ארצות הברית ומדינות המערב בעקבות ההתנקשות בח'אשוקג'י ב-2018. האמריקאים ציפו שהביקור וה"מחילה" על פרשת ח'אשוקג'י יביאו את ערב הסעודית להיענות לבקשתם להגביר את תפוקת הנפט כדי להוריד את מחירו – נושא בוער במיוחד בשל הסנקציות על רוסיה מאז פלישתה לאוקראינה. אך להפתעתם, לאחר הביקור בחרה ריאד דווקא לקצץ בייצור הנפט באוקטובר 2022, ופעמיים נוספות ב-2023.

החלטות אלו נשאו מסר נחוש וברור מערב הסעודית, שלפיו סירובה לסייע לארצות הברית בנושא הנפט לא נבע רק מפרשת ח'אשוקג'י או ממשבר זמני כזה או אחר אלא סימל גם שינוי מדיניות אסטרטגי של הממלכה וחתימה למשוואת יחסים אחרת, שבה ריאד תבחן את עמדתה בכל סוגיה וסוגיה, כאשר האינטרסים שלה קודמים. אכן, הגם שבשווינגטון מיהרו להאשים את ריאד כי העדיפה את מוסקבה על פניה בהעלותה את מחירי הנפט, נכון יותר לומר כי הסעודים העדיפו את האינטרס הצר של עצמם – לשמור על מחירי נפט גבוהים באופן יחסי לשם מימון הפרויקטים של חזון 2030.

גם אם בריאד מקווים לממשל אמריקאי נוח יותר לאחר הבחירות לנשיאות ב-2024, המדיניות הסעודית החדשה כלפי ארצות הברית אינה תלויה בנשיא או בממשל: היא מבוססת על ההנחה שעוצמתה של ארצות הברית פוחתת, והיא גם אינה מחויבת כבעבר להגנת הממלכה. קו פרשת המים היה התקיפה האיראנית החמורה מסוגה של מתקני חברת אראמקו במזרח ערב הסעודית, באמצעות כטב"מים וטילי שיוט בספטמבר 2019. תקיפה זו, ששיבשה זמנית כמחצית מיכולת הפקת הנפט של הממלכה, הייתה אירוע מכונן בעבור ריאד בכל הקשור לפגיעות שלה מול איראן, ובעיקר באשר למה שנתפס בריאד כ"זניחה" שלה על ידי ארצות הברית, שלא באה לעזרתה בדרך צבאית. כל זה חידד את ההבנה הסעודית לגבי הצורך בגיוון משענות התמיכה שלה ברמה הגלובלית ובגידור סיכונים ברמה האזורית מול איראן, יריבתה המרכזית.

היכן שארצות הברית יוצאת, נכנסת סין: כמעצמת על ללא מקורות אנרגיה משמעותיים משל עצמה, סין תלויה ביבוא נפט מערב הסעודית וכבר עקפה את ארצות הברית כשותפת הסחר הגדולה ביותר של ריאד. בן סלמאן יודע שבשנות המלוכה הארוכות שמצפות לו עלולים האמריקאים לאבד את הבכורה בהיבטים נוספים לטובת בייג'ינג, והוא מבקש להפיק את המיטב מהנוכחות

הממלכה מיצתה, יחד עם איחוד האמירויות, עשור של לחימה בזירות שונות לאחר פרוץ הטלטלה האזורית, במישירן ובעקיפין, והיא חשה שהאיומים המידיים על בית המלוכה שנבעו מאותה הטלטלה פחתו, והם ניתנים להכלה בשלב זה. שינויים אזוריים אלו שמובילה הממלכה אינם פיוס עמוק אלא דטנט, קרי הפשרת המתיחות על פני השטח ללא פתרון בעיות העומק, שסביר להניח כי יתפרצו בעתיד. הרצון הוא לטאטא אותן כעת מתחת לשטיח, מכמה סיבות:

- ברמה המדינתית – לממלכה יש עניין למתן קונפליקטים, שאת חלקם היא יצרה וליבתה בעצמה, ולהגיע למציאות של אפס בעיות ביחסי החוץ כדי להפנות את הקשב לענייני הפנים. ערב הסעודית הנהנית ממחירי נפט גבוהים באופן יחסי מבקשת לממש פרויקטים לאומיים, שחלקם מגלומניים ואחרים נועדו לאפשר גיוון כלכלי נדרש במסגרת 'חזון 2030' (הרמה המדינתית ורמת הפרט חד הם במקרה זה, משום שמדובר במלוכה אבסולוטית. יתר על כן, בן סלמאן הוא שליט יחיד וריכוזי באופן שערב הסעודית לא חוותה מאז ימי אבן-סעוד, מייסד הממלכה).
- ברמה האזורית – שכנותיה של איראן ובהן ערב הסעודית מבקשות להתקרב אליה, על משקל "שמור את אויבך קרוב", מתוך הבנת עוצמתה העדיפה והכרה בכך שייתכן כי מוצה הניסיון לבלום את חתירתה לגרעין באמצעים דיפלומטיים. ייתכן כי ריאד חוששת גם מהתנגשות אפשרית בין איראן לישראל, ועל ידי שיפור יחסיה עם איראן היא שואפת להרחיק את עצמה ככל האפשר מכל עימות צבאי אזורי העלול לפגוע גם בה.
- ברמה הגלובלית – הפחתת הקשב של ארצות הברית לבעיות הביטחון של ערב הסעודית – בעלת בריתה המסורתית – הביאה את ריאד להבנה שהיא אינה יכולה להרשות לעצמה להמשיך בהרפתקנות המדינית והצבאית שנקטה בעשור הקודם, וכן כי שיפור מצבה האסטרטגי תלוי גם בה.

תפיסת תפקידה המשתנה של ארצות הברית

לא ניתן להבין את הצעדים המדיניים האחרונים של ערב הסעודית, שבוטל בהם חידוש היחסים עם איראן, ללא התמונה הכוללת של הסתגלות האזור למעבר הדרגתי למערכת עולמית רב-קוטבית, שבה כמה מעצמות מתחרות על ההגמוניה העולמית. חומת הבידוד המערבית סביב בן סלמאן נסדקה עוד לפני תחילת המלחמה באוקראינה בראשית 2022, וזו שברה אותה סופית בכך שהמחישה את משקלה של ערב הסעודית

דיפלומטיה אזורית

תכונה נוספת של מדיניות החוץ הסעודית המתהווה, ואשר גם אותה ניתן לראות לאור השינויים במאזן העוצמה הגלובלי, היא החתירה לדטנט אזורי כדי למצב את הממלכה ככוח דיפלומטי אזורי מוביל, תוך גידור אסטרטגי ושימוש בכלי ההשפעה המסורתיים שלה: תיווך ומימון. יתרה מכך, יורש העצר הסעודי והשליט בפועל של הממלכה כבר אינו מסתיר את שאיפתו להנהיג את העולם הערבי. הוא מתבונן סביבו בתחושת עליונות ואף בחוסר הערכה כלפי מדינות ערביות שבעבר הובילו את העולם הערבי, כגון מצרים, וכיום נמצאות במשבר מתמשך וחלקן אף מדינות כושלות.

אין זה מקרה שערב הסעודית היא שהובילה – מבין המדינות שהשתתפו בחרם האזורי על קטר – את תהליך הפיוס עם דוחה, והייתה הראשונה שמיהרה לחדש את היחסים הדיפלומטיים עם הקטרים.

בן סלמאן מבקש לנצל את העובדה שממלכתו היא יצואנית הנפט הגדולה בעולם ובשטחה המקומות הקדושים לאסלאם. הדבר מקנה לה השפעה עצומה על מיליארד וחצי מוסלמים ועל הכלכלה העולמית ומאפשר לה לעצב מערכת יחסים חדשה לא רק ברמה הגלובלית אלא גם עם מדינות האזור. מרכז הכובד של האזור עבר, וביתר שאת מאז האביב הערבי ב־2011, למדינות המפרץ, לא רק מבחינה כלכלית ופוליטית אלא בהדרגה גם בספורט, במדע ובתרבות. הדבר מציב לבן סלמאן תחרות מדינית וכלכלית רצינית, בעיקר מול שכנותיה של ערב הסעודית במפרץ.

אין זה מקרה, אם כן, שערב הסעודית היא שהובילה – מבין המדינות שהשתתפו בחרם האזורי על קטר – את תהליך הפיוס עם דוחה, והייתה הראשונה שמיהרה לחדש את היחסים הדיפלומטיים עם הקטרים. הגם שלא ברור באיזו מידה השיגה ריאה את דרישותיה המפליגות מראשית החרם, היא להוטה לגבש מחדש את הארגון לשיתוף הפעולה במפרץ (GCC) ולמצב עצמה כבעבר ככוח הדומיננטי והפעיל בו, לעומת איחוד האמירויות שהייתה הססנית יותר לגבי תהליך (ורק לאחרונה, שנתיים וחצי לאחר הסכם הפיוס שנחתם בפסגת אל־עולא, **חידשה** את יחסיה עם דוחה), ואשר רואה עצמה מתחרה לערב הסעודית בתחום הכלכלי ואף המדיני. באופן דומה ערב הסעודית, שבראשית מלחמת האזרחים בסוריה בעשור הקודם הייתה המדינה הערבית התקיפה ביותר כלפי המשטר הסורי של הנשיא בשאר אל־אסד, לא רק **חידשה** באפריל 2023 את יחסיה

הסינית במזרח התיכון ולמצב את ערב הסעודית כשותפה האזורית המועדפת על הסינים. גישה זו באה לידי ביטוי בהכנסתה של סין כנותנת החסות להסכם הפיוס הסעודי־איראני (אף שבפועל תפקידה בתהליך היה שולי יחסית), שהעניקה לסינים דריסת רגל דיפלומטית משמעותית ראשונה באזור. באותו אופן ניתן לראות את נכונותה של ערב הסעודית להצטרף לגוש מדינות BRICS יחד עם סין ורוסיה, ולמורת רוחה של ארצות הברית.

על כן גיוון המשענות הכרחי בעבור ריאה, על אף הסיכונים והמחירים הכרוכים בכך, כדי לא למצוא עצמה בצד המפסיד במערכת רב־קוטבית. ישיבתה על הגדר במהלך המלחמה באוקראינה לא הייתה אפוא מקרה יחיד, כי אם דוגמה מובהקת למדיניות ארוכת טווח של ערב הסעודית כשחקנית עצמאית המתמרנת בין המעצמות. כך ריאה מילאה ב־2022 תפקיד של מתווכת בחילופי שבויים בין רוסיה לאוקראינה, ואף סייעה בשחרורה של הכדורסלנית האמריקאית בריטני גריינר מהכלא הרוסי. בסירובה הנחוש לעמוד באופן מלא לצידו של המערב במלחמה באוקראינה, ערב הסעודית קורצת לעולם הערבי ולדרום הגלובלי כולו, המנוכרים מהמערב ואינם נלהבים לתמוך בקואליציה שלו נגד מוסקבה, אך בו בזמן היא גם דואגת להבהיר בכל הזדמנות שהיא אינה בכיסו של פוטין. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהזמנתו של נשיא אוקראינה וולודימיר זלנסקי לפסגת הליגה הערבית שאירחה הממלכה במאי 2023 ולוועידת הפסגה שהיא אירחה בנושא המלחמה באוקראינה באוגוסט 2023.

ה"התנתקות" הסעודית מההגמוניה האמריקאית מגיעה במצב שבו ריאה עודנה תלויה עמוקות בארצות הברית לצורכי ביטחון. לבית המלוכה הסעודי ברור כי לא סין ולא רוסיה מסוגלות או מעוניינות להחליף את ארצות הברית כספקיות הביטחון של ערב הסעודית בעתיד הנראה לעין. מכאן שצעדי ההתקרבות של ערב הסעודית לסין טומנים בחובם ניסיון לייצר מנוף על ארצות הברית כדי שהאחרונה תיענה לדרישות ריאה ותימנע מהסגת **כוחות נוספים** מהאזור, אחרת היא תאבד עוד מהשפעתה על ערב הסעודית ועימה על זירת המפרץ. בה בעת שכן סלמאן מפגין בגלוי את "עצמאותו", הוא מבין את עליונותה הצבאית של ארצות הברית וחותר לקבל ממנה אמצעי לחימה מתקדמים, ערבויות ביטחוניות ואף שיתוף פעולה בנושא גרעין אזרחי. כדי לקבל את מבוקשו בן סלמאן אף הביע נכונות, **כפי שפורסם**, לכרוך בכך הסכמה לחתום הסכם נורמליזציה מלא עם ישראל – קלף שכן סלמאן מודע לערכו הגדול בוויינגטון, וטמונה בו סכנה לתגובת נגד פנימית בממלכה.

לדבוק בהפשרה, או לכל הפחות לחשוב פעמיים בטרם תפעל נגד אינטרסים סעודיים.

- **תימן** – הצלחתה המפתיעה של הפסקת האש במלחמה בין המורדים החות'ים בתימן לבין הקואליציה בהובלת ערב הסעודית, אשר מחזיקה מעמד מאז אפריל 2022 ועצרה לחלוטין את הירי של החות'ים לשטח הממלכה, נזקפת בין היתר לזכותו גמישות דיפלומטית של בן סלמאן. לאחר שכשלה בהכרעה צבאית של החות'ים הפנימה ריאד שעליה להכיר בכך שהם יישארו כוח לוחם מעבר לגבולה הדרומי, והיא אינה יכולה להמשיך במימוש חזון 2030 כאשר מתקניה האסטרטגיים חשופים לתקיפות חוזרות ונשנות מתימן. הממלכה פנתה אם כך למשא ומתן עם החות'ים בתיווך עומאן, שבו הכירה דה פקטו בשליטתה של התנועה השיעית בחלקים נרחבים בתימן – הכוללים את עיר הנמל אל-חודיידה שלחוף הים האדום – בתקווה להחליש ככל האפשר את הקשר של החות'ים עם איראן, שהתהדק מאז תחילת הקמפיין הסעודי בתימן ב־2015. ההשלמה הסעודית עם החות'ים, אויביהם בנפש עד לא מכבר, הגיעה לשיאה הסמלי בעלייה לרגל למכה (חג') של בכירים חות'ים ביוני 2023. אומנם בהקשר של סוריה ולבנון ריאד ודאי אינה מצפה שאיראן תכבד את הבטחתה בהסכם "לא להתערב ריבונותן של מדינות האזור", אולם אופי המעורבות האיראנית בתימן הוא קריטי בהרבה לסעודים, ועל כן זה יהיה גורם מכריע בהצלחת הסכם הפיוס הסעודי-איראני.
- **סוריה** – הנחישות הסעודית לנרמל את היחסים עם משטר אסד, על אף הסתייגויות בעולם הערבי, קשורה לרצון של ריאד **לבלום** את הפצת הקפטגון – סם ממריץ זול שסוריה של אחרי המלחמה הפכה למוקד ייצור והפצה שלו והוא מציף את מדינות המפרץ. זאת ועוד, ערב הסעודית שמה עין על ההזדמנויות הכלכליות הנרחבות הכרוכות בשיקומה של סוריה ההרוסה, לאור ההגבלות הכלכליות הנוכחיות על שתי פטרונותיו של משטר אסד – רוסיה השקועה במלחמה ואיראן הנתונה לסנקציות – שקיוו לגרוף את הרווחים הללו בעצמן. לא מן הנמנע שהיריבות הסעודית-איראנית תעבור לזירה הכלכלית בסוריה. אולי יותר מכול, הסעודים אינם מוכנים להשאיר את הרווחים הפוטנציאליים הללו לאיחוד האמירויות, שהקדימה אותם בחידוש היחסים עם דמשק.
- **חמאס** – באפריל וביוני 2023 ביקרה הנהגת חמאס בערב הסעודית בחסות עלייה לרגל לאתרים הקדושים לאסלאם, מה שמעיד על ההפשרה המסתמנת ביחסים בין ערב הסעודית לחמאס, **שהיו מתוחים**

הדיפלומטיים עם דמשק, בתיווכה של רוסיה, אלא אף הובילה בלהיטות יתר את המהלך **לקבלתה מחדש** של סוריה לליגה הערבית, ובתוך כך לנרמולו הסופי של אל-אסד באזור. אומנם הפיוס בין ערב הסעודית לאיראן סייע להגיע לנורמליזציה הסעודית-סורית, אך גם את ההתקרבות לאסד יש לראות כנדבך במאמצי של ערב הסעודית למלא תפקיד מרכזי ב"עידן ההסדרים" במזרח התיכון. יתרה מזאת, היא משקפת את השפעתה של גישת גיוון המשענות בין המעצמות של ריאד על מדיניותה האזורית: ההתעלמות הסעודית מההתנגדות האמריקאית לנרמולו של אסד ואף נכונותה לדון עם הרודן הסורי על שיתוף פעולה כלכלי, תוך הפרה של סנקציות האמריקאיות, מדגישה כיצד מדיניות סעודית ארוכת שנים של חסות בצילה של ארצות הברית, שמונתית בהתנגדות ליריביהם של האמריקאים באזור, מוחלפת באיזון עדין בין השחקנים האזוריים השונים, חלקם במחנה הנגדי לארצות הברית. המהלך נשא מסר פשוט: אם ארצות הברית אינה מוכנה לפעול בעצמה ולהציע חלופה למשטר אסד, אזי ערב הסעודית תנהג כראות עיניה בשירות האינטרסים שלה.

במבט ראשון, המהלכים הדיפלומטיים של ערב הסעודית בשנים האחרונות נראים ככניעה ונסיגה משאיפותיה המדיניות לטובת התמקדות באתגריה הפנימיים – כך מול קטר, סוריה וטורקיה, כך בתימן וכך מול איראן. אך במידה רבה הפעלתנות הדיפלומטית משקפת גם ביטחון מסוים של המשטר הסעודי בחסינותו, לאור שינוי הארכיטקטורה האזורית בפתח העשור הנוכחי. שורה של מהלכים סעודיים אל מול שחקנים אזוריים ממצבים את המדינה כשחקנית אסרטיבית ומובילה במזרח התיכון:

- **איראן** – ערב הסעודית הלכה בעקבות איחוד האמירויות וחידשה את יחסיה עם איראן, שנותקו בעקבות חרם מפרצי שהובילו הסעודים עצמם ב־2016. היא מגיעה להסכם זה מעמדת נחיתות: הסעודים מבינים את יחסי הכוחות הצבאיים ביניהם לבין איראן ורואים בדיפלומטיה ובכלכלה את הכלים היחידים בעת הנוכחית לקניית שקט וביטחון מול יריבתם האזורית המרכזית. הם לא תולים תקוות גדולות מדי בהסכם ולא משלים עצמם שזה יביא את איראן לשנות את דרכיה, אך בן סלמאן יכול לכל הפחות להראות למדינות האזור ולעולם כולו שהוא מעתה "המבוגר האחראי". ריאד גם מקווה כי סין, שנתנה את חסותה להפשרה ויש לה מנוף כלכלי גם על טהראן, תפעיל את השפעתה על איראן לדבוק בהסכם. נוסף על כך יש ניסיון סעודי לייצר להסכם ערך, בעיקר כלכלי, עבור איראן, שגם הוא ימריץ אותה

הסעודי למדינות ערביות בביצוע רפורמות כלכליות, גם בשל חוסר שביעות רצון מהניהול הכלכלי של א-סיסי ומרצון לתפוס תפקידי הנהגה במרחב הערבי, כביכול על חשבונה של מצרים.

• **סודאן** – חידוש הלחימה הפנימית בסודאן באפריל 2023 סיפק לערב הסעודית הזדמנות להוכיח את השפעתה הדיפלומטית האזורית. בזכות קשרים שרקמה בשנים האחרונות עם שני הכוחות הניצים בסודאן (תוך תחרות עם איחוד האמירויות על השפעה בזירה זו), הסעודים קיבלו על עצמם לארח ולהוביל את מאמצי התיווך בסכסוך בסודאן, עם ארצות הברית לצידם כשותפה משנית. לערב הסעודית אינטרס ישיר ביציבות בסודאן, לאור קרבתה של המדינה האפריקאית אליה (בפרט לפרויקט הים האדום, גולת הכותרת של תעשיית התיירות הסעודית הצומחת, שבה תולים תקוות רבות). במקביל הובילה ריאה את הפינוי מסודאן של אלפי של אזרחים זרים מרחבי העולם, כשהיא משדרת בכך גם תדמית הומניטרית. התמונה של חיילת סעודית נושאת בידה פגוע שחולץ מסודאן הפכה ויראלית, כמעין סמל של "ערב הסעודית החדשה".

• **ישראל** – בשנים האחרונות ניכר שינוי איטי אך הדרגתי ביחס הסעודי כלפי שיפור היחסים עם ישראל, כפי שבא לידי ביטוי בהצהרות ובהתבטאויות וכן בפעולות בשטח – מצב שניתן לכנותו "נורמליזציה זוחלת". במארכס 2022 בן סלמאן חצה את הרוביקון כשהכריז בראיון שישראל היא "שותפה פוטנציאלית, לא אויבת". הגם שבאופן רשמי ריאה דבקה בנוסחת יוזמת השלום הערבית, שלפיה נורמליזציה עם ישראל תתאפשר רק עם הסדר לסכסוך הישראלי-פלסטיני, נראה שנורמליזציה אפשרית בתנאים מסוימים גם ללא הסדר מדיני ישראלי-פלסטיני מלא, וכאמור, את התמורות המרכזיות הם מבקשים מארצות הברית. עם זאת בן סלמאן יצטרך עדיין להציג בבית, ובעולם הערבי והמוסלמי כולו, הישג ותמורה מישראל בהקשר הפלסטיני. זאת כאשר מדיניות ממשלת ישראל בזירה הפלסטינית בעת הנוכחית מקשה בהקשר זה.

אתגרים אפשריים

בעוד שיוש העצר הסעודי שועט קדימה במדיניות החוץ החדשה שהוא מתווה לממלכה, בדרכו ניצבים אתגרים למכביר:

• בזירה הפנימית ישנם עדיין אלה שאינם שבעי נחת משלטונו של בן סלמאן ויכולים לאתגר, אם בשל הפתיחות שהנהיג ואם משום שכלא, הרחיק או נישל

בשנים האחרונות ובמהלך נעצרו בממלכה עשרות פעילים של הארגון הפלסטיני. הפשרה זו, שכללה את שחרור כל אסירי חמאס בממלכה, מעידה על ירידה בחששו של השלטון הסעודי לא רק מאיראן, שאליה מקורב חמאס, אלא גם מהאיום של תנועת האחים המוסלמים והתנועות המזוהות עימה באזור, שחמאס היא אחת מהן. האנטגוניזם הסעודי כלפי האסלאם הפוליטי שזרם האחים המוסלמים מייצג היה מנוע מרכזי במדיניות החוץ של ריאה בעשור הקודם, וחידוש היחסים עם קטר ב־2021 סימל יותר מכול את שיכוכו. במקביל הממלכה מחזקת את קשריה עם הרשות הפלסטינית ואף מינתה מטעמה לראשונה שגריר (לא תושב) בשטחי הרשות.

• **טורקיה** – דטנט מוצלח נוסף שהוביל בן סלמאן היה עם טורקיה, אשר היחסים בינה לערב הסעודית היו מתוחים בשנים האחרונות (גם אם לא נותקו רשמית) – על רקע הזיהוי של הנשיא ארדואן ומפלגת השלטון עם תנועת האחים המוסלמים, ולאור העובדה שאנקרה העניקה חבל הצלה לקטר במהלך המצור המפרצי עליה. הפיוס המפרצי עם קטר ב־2021, הירידה האמורה בחשש הסעודי מפני כוחם האזורי של האחים המוסלמים וכן המצוקה הכלכלית הטורקית – כל אלה הובילו לסיום המתחות במפגש בין בן סלמאן וארדואן באנקרה בינואר 2022. אותה פגישה הולידה עסקה בלתי רשמית, שבמסגרתה החליט בית המשפט בטורקיה לגנוז את משפט הרצח של ח'אקשוג'י על אדמת טורקיה ולהעבירו כביכול להכרעה משפטית בערב הסעודית, וריאה בתמורה החלה להעניק לטורקיה סיוע כלכלי.

• **מצרים** – יציבותה של מצרים תלויה במידה רבה בנדיבותם של מנהיגי מדינות המפרץ, והם מבקשים מעתה להבהיר לשלטון בקהיר מי קובע את הטון באזור. ערב הסעודית גילתה מחויבות רבה לסיוע למשטרו של הנשיא עבד אל-פאתח א-סיסי מאז הדיח את שלטון האחים המוסלמים ב־2013, והשקיעה בעשור שחלף מאז מיליארדי דולרים בשמירה על יציבותו נוכח המצוקה הכלכלית של מצרים. זאת מתוך חשש שעלייה של האחים המוסלמים במצרים תעודד את בעלות בריתם וכוחות אסלאם פוליטי במפרץ ובאזור כולו. גם קרבתם של עיר הענק העתידינית ניאום ומיזמי התיירות שמתכננת ערב הסעודית לחופי הים האדום הייתה אמורה לסייע למצרים, על ידי הצעת מקומות עבודה רבים לאוכלוסייתה המשועתת לפרנסה. לפיכך ניתן לראות את ההכרזה של שר האוצר הסעודי מוחמד אל-ג'דעאן, שלפיה ערב הסעודית תתנה מעתה את המשך הסיוע הכלכלי

גם הוא לגרום לריאד לחוש בטוחה יותר, ולכן להזדקק פחות לסיוע מישראל. מאידך גיסא, מדינות המפרץ מגדרות סיכונים ומבקשות לשמור על יחסים תקינים עם כל הצדדים, כדרך למקסם אינטרסים ולשמור על אופציות פתוחות. אין זה סביר שייפגעו היחסים הביטחוניים השקטים עם ישראל, שכן איראן הייתה ונותרה האיום המרכזי עליהן וישראל נתפסת כנכס (גם) בהקשר זה.

אם כך, הדטנט האזורי בהובלת ערב הסעודית, שניתן להעריך כי יימשך בזירות שונות, אינו מבשר רק רעות. ככלל הוא אינו אמור לסתום את הגולל על נורמליזציה ישראלית-סעודית. למעשה, שיפור היחסים של איראן עם שכנותיה עשוי להצר את צעדיה, למשל בהפעלת שלוחיה כנגדן, וזאת בשל עניינה לשמור על יחסים תקינים עימן. החזרת סוריה לחיק מדינות ערב עשויה גם היא, בטווח הרחוק, לפגוע במעמדה של איראן בסוריה, בוודאי מבחינה מסחרית-כלכלית. גם להתקרבות בין ערב הסעודית לחמאס עשויות להיות השלכות חיוביות, שכן תיתכן השפעה גוברת ומרסנת של הממלכה על הארגון, אולי על חשבון היחסים בינו לבין איראן.

מוחמד בן סלמאן נמצא כעת בשלב השני לשלטונו. השלב הראשון התאפיין בעלייתו המטאורית ובמהלכים שונים כלפי פנים וחוץ שנקט, אשר חלקם פגעו במעמד הממלכה. הוא מבקש לשים זאת מאחוריו ולהמשיך במהפכה שאותה יזם מתוך כוונה להנדס ערב הסעודית חדשה, ריכוזית יותר מבחינה שלטונית, פתוחה יותר מבחינה חברתית-דתית וכזו השואפת להיגמל מנפט. האם הוא למד מטעויותיו? לא ברור. יתרה מכך, האינטרסים הסעודיים נותרו בעינם אך בן סלמאן החל לנקוט אמצעים אחרים – דיפלומטיים-כלכליים ופחות כוחניים – כדי לקדם את יעדיו האזוריים, וזאת בעיקר בשל תנאים ונסיבות משתנים, כאמור, ובראשם תפקידה המשתנה של ארצות הברית באזור.

לישראל אין היכרות מעמיקה עם התהליכים הפנימיים בממלכה, וודאי אין לה השפעה עליהם. עם זאת יש לה עדיין השפעה מסוימת בווינגטון, שאותה היא ניצלה בעבר כדי לרכך את הביקורת כלפי בן סלמאן. המלך לעתיד בערב הסעודית מציב לפתחנו אתגרים, בהם התחמשות באמצעי לחימה מתקדמים וביסוס תוכנית גרעין בעלת פוטנציאל שלילי אך גם הזדמנויות, בראש ובראשונה אפשרות לראייה פרגמטית יותר של הקשרים עם ישראל ואף לנורמליזציה, בתנאים ונסיבות המתאימים לו ולממלכה שלו.

את בני משפחת המלוכה והאוליגרכיה הוותיקה שעמדו בדרכו.

- בזירה האזורית בן סלמאן החל כאמור באיחוי פצעים ובכיבוי שריפות, שלהצתת חלק מהן הוא אחראי במידה רבה. רצונו להנהיג את המרחב הערבי ייתקל בהתנגדות מצד מנהיגי מדינות שהיו מרכזיות יותר בעולם הערבי וירדו מגדולתן, כגון מצרים, אך גם ואולי בעיקר מצד השותפות-מתחרות של הממלכה במפרץ הערבי.
- בזירה הגלובלית נותרו המשקעים עם ארצות הברית. לא רק שבנושא זכויות האדם ריאד אינה מוכנה לקבל תכתיבים מהאמריקאים, אלא בסירובו להגביר את תפוקת הנפט בן סלמאן אף הפגין את ביטחונו בכך שהוא מסוגל להמרות את פיה של וושינגטון מבלי להיענש. עם זאת יש לזכור שמדובר היה בהימור, **וההחלטה** של הנשיא בידן לא "להעניש" את בן סלמאן בשל אותו מקרה לא בהכרח תחזור על עצמה בעתיד. בממשל אחר או בסיטואציה אחרת עלולה להיות תגובה חמורה יותר לעצמאות הגוברת של ריאד.

סיכום ומשמעויות לישראל

ערב הסעודית מבקשת לחזור וליטול תפקידי הנהגה אזוריים מרכזיים ולכנס סביבה את העולם הערבי, תוך שימוש בכלי ההשפעה המסורתיים שלה – מימון ותיווך – ונטישת ניסיונות שלא הצליחו לשנות את המציאות האזורית באמצעים כוחניים יותר. על ישראל לחשוב כיצד היא מתאימה את עצמה להתפתחויות אלה, היוצרות דינמיקה ומאזני עוצמה חדשים באזור ומציאות של אפס סכסוכים במדיניות החוץ. נראה שהאסטרטגיה הסעודית החדשה, לפחות כלפי חוץ, כבר אינה רואה במזרח התיכון משחק סכום אפס. זהו חלק מרכזי בתצורה אזורי משתנה שבו מרבית השחקנים, ערבים ואחרים, מבקשים את קרבת יריביהם תוך גידור סיכונים. מכאן שבתנאים מסוימים גם ישראל תוכל להשתלב בסדר החדש, שהרי בראיית ריאד אין מניעה בקיום קשרים עם איראן ועם ישראל במקביל, בתנאים ובנסיבות המתאימים לה.

מחד גיסא, ההתקרבות ה"טקטית" של מדינות המפרץ לאיראן עלולה להזמין לחצים גוברים מצידה ודרישה לא לחמם את יחסיהן עם ישראל. איראן הביעה בפומבי את התנגדותה להסכמי אברהם, והיא מנסה לתקוע טריז בין שכנותיה הערביות לבין ישראל. כעת, כשהאיראנים זוכים במנוף לחץ מדיני גדול יותר על מדינות המפרץ, תיתכן פגיעה מסוימת בממד הפומבי של יחסיהן עם ישראל. ההסדר עם החות'ים בתימן עשוי

ד"ר יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, ראש הזירה האזורית וראש תוכנית המפרץ במכון. הוא גם חוקר בכיר (לא תושב) במכון המזרח התיכון בוושינגטון, ארה"ב. שירת במטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה כראש תחום איראן והמפרץ ויעץ למשרדי ממשלה שונים, בהם המשרד לענייני מודיעין והמשרד לנושאים אסטרטגיים. הוא מתמחה בפוליטיקה ובביטחון של מדינות המפרץ הערביות ובסוגיות אסטרטגיות, בראשן תפוצת גרעין. היה חוקר אורח באוניברסיטת סטנפורד וזכה בפרס פולברייט. yoelg@inss.org.il

אילן זלאיט הוא חוקר (עמית ניובאואר) בתוכנית מדינות המפרץ במכון למחקרי ביטחון לאומי, וכן דוקטורנט בבית הספר להיסטוריה באוניברסיטת תל אביב ועמית מחקר במרכז משה דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה. תחום המחקר שלו הוא פוליטיקה, חברה ואסלאם במדינות המפרץ המודרניות. בטרם הצטרף למכון עבד בתחום הייעוץ הגיאופוליטי לגורמים שונים בארץ ובעולם, בהם גופי ביטחון וחברות מסחריות. בעל תואר ראשון בהיסטוריה של המזרח התיכון ומדע המדינה מאוניברסיטת תל אביב ותואר שני בממשל, עם התמחות בביטחון ולוחמה בטרור, מאוניברסיטת רייכמן. ilanz@inss.org.il

משבר המים בסוריה: האם ישראל צריכה להתערב?

עדן כדורי וענבר נוי־פריפלד

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

משבר המים בסוריה בשל התייבשות נהר הפרת, הבצורת והשפעות המלחמה על תשתיות המים הוא חלק מהמשבר ההומניטרי חסר התקדים במדינה. בטווח הקצר, המשבר ההומניטרי הכולל את משבר המים מספק קרקע פורייה לאיראן לחדור למדינה הסורית, לשם ביסוס השפעתה האזורית. בטווח הארוך, הידרדרות משבר המים תחריף את הסיכון להסלמה ביטחונית, שבעקבותיה מיליוני מהגרי אקלים יתדפקו על דלתה של ישראל. מאמר זה מציע לראות במשבר המים בסוריה נדבך במעורבות האזרחית של ישראל ואמצעי להגברת ההשפעה האזורית. סיוע לפתרון משבר המים בסוריה באמצעות חברות ישראליות, אספקת מים ישירה או באמצעות מימון יעניקו לישראל נקודות בעיני ידידותיה החדשות במזרח התיכון ובעיני ארגונים בינלאומיים, וכן ייצרו השפעה ישראלית שעשויה להוות משקל נגד מסוים להשפעה האיראנית בסוריה. הדבר ישפר את מעמדה האזורי של ישראל ויסייע ליצירת תשתית, שיכולה להתפתח בעתיד גם לשיפור היחסים בין ישראל לסוריה.

מילות מפתח: אקלים וביטחון לאומי, סוריה, משבר מים, דיפלומטיית אקלים, סיוע הומניטרי

מבוא

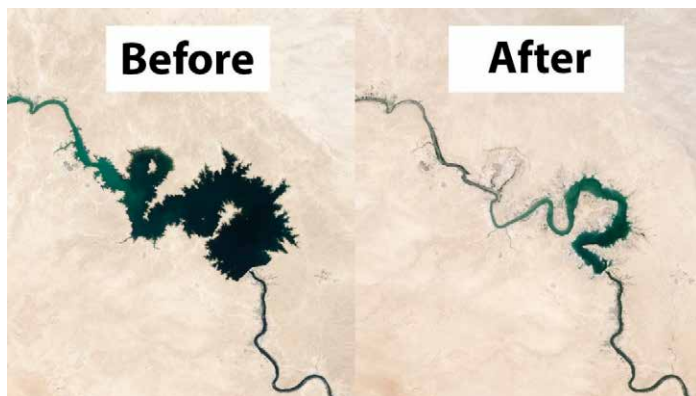
משבר המים בסוריה הוא אחד הגורמים שהביאו לפרוץ המחאות במדינה בשנת 2011, וכיום הוא מעמיק את המשבר ההומניטרי החמור בה. הגורמים לכך הם התייבשות נהר הפרת, הבצורת והשפעת המלחמה על התשתיות, אשר הובילה להרס של כ-50 אחוזים מתשתיות המים במדינה. ללא טיפול ראוי בגורמים אלו, המחסור הקיצוני במים מבשר רעות למדינה הסורית תוך החרפת הרעב, התפשטות מחלות ומחסור חריף באנרגיה. אלו מובילים להתעצמות אחיזתם של גורמים עוינים לישראל בסוריה ובראשם איראן, ובעתיד גם עלולים להוביל להתפרצות מחודשת של לחימה ולגל הגירת אקלים מן המדינה הסורית.

האינטרסים של ישראל בסוריה כוללים אינטרסים ביטחוניים: מניעת היווצרות תנאים שיאפשרו למלחמה בצפון לפרוץ, עם יתרון אסטרטגי ל'ציר הרדיקלי', באמצעות הרחקת איראן מגבולה הצפוני של ישראל ופגיעה בכוחן של חברות הציר, תוך שיבוש ניסיונות ההתעצמות בסיועה של סוריה; ואינטרסים דיפלומטיים: העצמת נכסיותה של ישראל בעבור מדינות האזור והעולם. כיום המדיניות הישראלית לצורך מימוש

אינטרסים אלו באה לידי ביטוי במערכה שבין המלחמות (מב"ם), אך מערכה זו בתצורתה הנוכחית מוגבלת בהישגיה ואף פוגעת לעיתים באינטרס הישראלי. בהערכה האסטרטגית של המכון למחקרי ביטחון לאומי לשנת 2023 המלצנו על הגברת המעורבות האזרחית של ישראל בסוריה ועל הרחבת שיתופי פעולה מקומיים ואזוריים כמאמץ משלים למב"ם. מאמר זה מציע לראות במשבר המים בסוריה נדבך במעורבות האזרחית של ישראל ואמצעי להגברת השפעתה האזורית. המאמר מתמקד בהשפעות משבר המים על המדינה הסורית תוך בחינת השלכות אפשריות על ישראל, ומספק ניתוח של אפשרויות סיוע ישראלי לסוריה.

משבר המים בסוריה – רקע

המזרח התיכון הוא אחד האזורים הפגיעים ביותר למשבר האקלים, אשר עתיד לייבש במידה רבה את מקורות המים באזור ולהשפיע בצורה דרמטית על יכולות ייצור המזון. מחסור במים כבר מהווה בעיה חמורה באזור, כאשר נכון לשנת 2021 נמנות 11 מדינות במזרח התיכון מתוך 17 המדינות עם מחסור המים החמור ביותר בעולם. המשך משבר המים ללא פתרון בעתיד הנראה לעין



תמונה 1: נהר הפרת המתייבש, השוואה בין 2006 לבין 2009
מקור: NASA images by Robert Simmon

סוריה רחוקה משיקום. האינדיקטורים הכלכליים וההומניטריים במדינה ממשיכים להידרדר, ואין לה יכולת כלכלית ואופרטיבית לשקם את תשתיותיה, ביניהן תשתיות המים שלה.

הנצרך בסוריה. נכון לעכשיו פועלות רק ארבע מתוך שמונה הטורבינות המשמשות להפקת חשמל בסכר טבקה, הסכר הגדול בסוריה, בשל התייבשות הנהר. על כן יכולת הפקת החשמל ירדה במידה ניכרת, וכעת נעשית במשך שעות ספורות מדי יום במרבית חלקי המדינה. זאת ועוד, **משבר המים הוביל לפגיעה דרמטית בחקלאות ובמגזר המזון.** תפוקת החיטה בסוריה יורדת מדי שנה בשל מחסור במים, עם תפוקה של כמיליון טונות בשנת 2021 בהשוואה ל-2.8 מיליון בשנת 2020, שהן כרבע מתפוקת החיטה טרם המלחמה. כך נוצרת תלות של סוריה ביבוא חיטה והדבר מגביר את הרעב בסוריה. כ-12.4 מיליון אנשים, 60 אחוזים מאוכלוסייתה הכללית של סוריה, סובלים מחוסר ביטחון תזונתי חמור, על אף הסיוע ההומניטרי הגובר. חוסר הביטחון התזונתי אף הוביל להתלקחות מחודשת של **מחאות באזורים שונים של סוריה** בינואר 2023, שנשאו את המסר: "כשהעמים רעבים הם תובעים דין וחשבון משליטיהם". משבר המים **מאלץ את האוכלוסייה לפנות לחלופות לא בטוחות**, כגון חפירת בארות לא חוקית, התפתחות תעשייה של מכירת מים פרטית ושימוש במים מנהרות מזוהמים. כך נוצרה קרקע פורייה להתפרצות מחלות, הבולטת ביניהן היא מגפת הכולרה, שהתפתחה עקב זיהומו של נהר הפרת (זיהום שריכוז עולה עקב התייבשות הנהר). המחלה כמעט אינה קיימת במדינות מודרניות עם תברואה נאותה ומשק מים מתפקד, אך לא כך המצב ברבות ממדינות המזרח התיכון. מגפת הכולרה בזירה הצפונית היא חלק ממגפה רחבה המתפשטת במזרח

עלול להוביל להשלכות חמורות על הביטחון הלאומי של מדינות במזרח התיכון, ואחת המדינות הפגיעות ביותר למחסור במים היא סוריה (כמובן לצד מדינות נוספות, בראשן ירדן).

הבצורת וניהול לקוי של משאבי מים בסוריה היו מגורמי המחאות שהובילו לפרוץ המלחמה בסוריה בשנת 2011. המגמות האקלימיות, לצד בעיות יסוד נוספות, הובילו לירידה דרמטית בייצור החיטה הלאומי ולמשבר מים מתמשך, ובשל כך חלה עלייה ניכרת במחירי המזון במדינה בשנים שקדמו למלחמה. אומנם המלחמה בסוריה דעכה במידה רבה, אך השלכותיה ההרסניות על החברה ועל הכלכלה ממשיכות להטביע את חותמן, ומצטרפים לכך מגמות אקלימיות ואסונות טבע המחריפים את המשבר ההומניטרי הגובר, ביניהם רעידת האדמה שהתרחשה בפברואר 2023. בתום 12 שנות מלחמה קיים משבר הומניטרי חסר תקדים בסוריה, המאופיין במיליוני עקורים ופליטים, הרס נרחב של תשתיות אזרחיות, עוני, חוסר ביטחון תזונתי ומחסור במים.

סוריה רחוקה משיקום. האינדיקטורים הכלכליים וההומניטריים במדינה ממשיכים להידרדר, ואין לה יכולת כלכלית ואופרטיבית לשקם את תשתיותיה, ביניהן תשתיות המים שלה. כ-50 אחוזים בלבד מתשתיות ניקוז המים ומערכות התברואה מתפקדים כראוי ברחבי המדינה בגלל תקיפות, מחסור בחשמל או חבלה. בשל כך חלה **ירידה של כ-40 אחוזים בעשור האחרון בכמות המים הנקיים לשתייה.** עוד גורם למשבר המים החמור הוא הבצורת הקשה שפוקדת את המדינה, המובילה להתייבשות נהר הפרת. מפלס הנהר, שהוא מקור המים המרכזי בסוריה, **הגיע בשנים האחרונות לשפל חסר תקדים מאז שנות ה-50.** הטמפרטורות בצפון סוריה עלו במעלת צלזיוס אחת בהשוואה למאה הקודמת, וממוצע הגשמים ירד ב-18 מ"מ לחודש. על פי המשרד העיראקי לניצול משאבי מים, **אם המגמות הללו יימשכו נהר הפרת יימצא בסכנת התייבשות מוחלטת עד שנת 2040.** זאת נוסף על שימוש של טורקיה במים מנהר הפרת כנשק נגד סוריה, המעצים את המצוקה. בעשורים האחרונים בנו הטורקים (השולטים בכ-90 אחוזים מהמים שזורמים מנהר הפרת) סכרים המאפשרים להם לשלוט על זרם המים ולייבש את צפון סוריה כמנוף לחץ פוליטי. סכרים אלו הפחיתו בכמחצית את הזרמת המים בפרת.

מאחר שנהר הפרת הוא מקור המים המרכזי עבור חקלאות, צריכה אישית והפקת חשמל בצפון סוריה ובמזרחה, להתייבשותו השלכות דרמטיות על חיי האוכלוסייה. שלושת הסכרים בחלק הסורי של נהר הפרת **משמשים עבור אספקת כ-70 אחוזים מהחשמל**

המים והשפכים של סוריה. בשנת 2022 הקימה איראן מתקני התפלת מים באל־חסכה שבצפון סוריה, כדי להתגבר על הפסקות המים כתוצאה מהסכרים הטורקיים. לאחרונה הצהיר שר האנרגיה האיראני בשנית על המחויבות האיראנית לסייע לסוריה בשיקום תשתיות המים והחשמל שלה. לפי הפרסום איראן תסייע בבניית תעלות מים, מערכות השקיה וניקוז באמצעות חברות איראניות שיפעלו לשיקום התשתיות בסוריה. סיוע זה הוא נדבך נוסף במערכת ההתבססות האזרחית האיראנית, הכוללת חדירה עמוקה של איראן למדינה הסורית באמצעות חדירה לתחומים אזרחיים כמו תרבות, חינוך והקמת תשתיות לאומיות. התבססות אזרחית זו נועדה לשרת את ההתבססות הצבאית. במקרה זה דיפלומטיית המים האיראנית משמשת אמצעי השפעה על סוריה, כאשר הראשונה מנצלת את המשבר בסוריה על מנת ליצור תלות ארוכת טווח בה.

לסיכום, סוריה מדורגת במקום ה־25 מבין 33 המדינות שקרוב לוודאי יחוו מחסור מים קיצוני בשנת 2040. ללא מדיניות משק מים מתאימה ופיתוח תשתיות מים שיאפשרו להתמודד עם המשך המגמות שתוארו לעיל, בראשן התייבשות נהר הפרת, הבצורת והשפעות המלחמה על התשתיות, מחסור המים הקיצוני מבשר רעות למדינה הסורית, תוך החרפת הרעב, התפשטות מחלות ומחסור קיצוני באנרגיה. המשבר מנוצל על ידי איראן להעמקת התבססותה במדינה.

משמעויות לישראל

בשנה האחרונה ישראל חוותה לראשונה "איום" בריאותי כתוצאה ממשבר המים בסוריה – חידק הכולרה שאותר במי נהר הירמוך בנובמבר 2022. חידקי הכולרה המזהמים את נהר הפרת בסוריה עברו לישראל באמצעות פלגי הנהר החוצים את המדינות. משרד הבריאות נמסר כי אין מדובר באיום על ישראל, בזכות מערכות התברואה המתקדמות במדינה. ואולם נראה כי מגפת הכולרה בסוריה אינה קרובה למיגור, וזליגתה לישראל דרך מי הנהר משמשת תזכורת חשובה לממד הגיאוגרפי של הסכסוך הישראלי־ערבי. אם כן, כיצד משבר המים בסוריה משפיע על ישראל, אם בכלל, ומה המשמעות של "התעלמות" ממצוקה כזו בגבול הצפוני של ישראל?

בהיבט הביטחוני, חוסר היציבות בסוריה הוביל ב־12 השנים האחרונות לאיומים שונים על הביטחון הלאומי של ישראל: התעצמות ההשפעה האיראנית על המדינה הסורית עקב תלותה בסיוע הכלכלי של איראן ועלייתם של ארגוני טרור בסוריה, בפרט המדינה האסלאמית. זאת לצד החשש מפני גל פליטים רחב היקף שיגיע

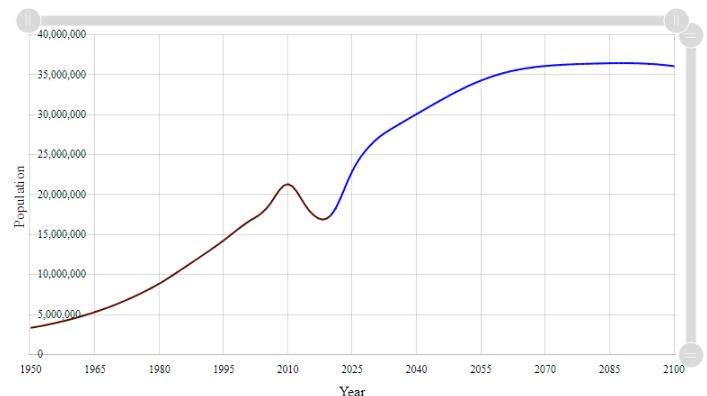
התיכון. היא החלה באפגניסטן ביוני האחרון, התפשטה לפקיסטן, לאיראן ולעיראק, ומשם לסוריה וללבנון. ההתפשטות המסיבית בין המדינות מיוחסת בין היתר לנהר הפרת, ששפכו מחבר ביניהן והתייבשותו מעלה את ריכוז החיידקים בנהר. המגפה אותרה לראשונה בצפונה של סוריה באזור חלב, שעודנו אחד ממוקדי ההתפרצות המסיביים. מאוגוסט 2022 אותרו כ־80 אלף מקרים חשודים במחלה, וכ־100 מקרי מוות מיוחסים לה – 0.13 אחוזים של סיכויי תמותה, כמחצית ממקרי המוות של ילדים ופעוטות.

משבר המים בסוריה מנוצל כבר בעת הזו על ידי איראן להגברת השפעתה בגבול הצפוני של ישראל. בשנת 2019 נחתם מזכר הבנות בין סוריה לאיראן, שבמסגרתו התחייבה האחרונה לסייע בשיפוץ תשתיות



תמונה 2: נהר הפרת

מקור: WordAtlas.com



תרשים 1: מגמות דמוגרפיות בסוריה

מקור: Statistics Times

לאורך השנים להיווצרות הקשרים הדיפלומטיים בין המדינות (אם כי הדבר טרם חלחל לשלום חם בין האוכלוסיות). בתוך כך, תוכניות לשיתוף פעולה בין ישראל לירדן זכו לתנופה עם **חתימת מזכר ההבנות** בשלהי 2022, המוכר גם בשם Green Blue Deal (מים תמורת אנרגיה), שבמסגרתו הסכימו ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות לקדם פרויקט בתיווך ובמימון אמירותי להקמת שדות סולאריים בירדן עבור הפקת חשמל סולארי לישראל, אשר תספק בתמורה מים לירדן באמצעות מתקני התפלה חדשים שתקים. אף על פי שנוכח לעת הזו לא ברור אם הפרויקט יתממש, עדיין מדובר בהתפתחות חשובה בדיפלומטיית המים הישראלית.

מחסור במי שתייה ברוב הערים הגדולות והיישובים העירוניים בסוריה צפוי להוביל למהומות ענק, לצד הגירות המונית מהיישובים הכפריים, בעיקר מן הפריפריה אל הערים הגדולות.

גם עם הפלסטינים מתקיים שיתוף פעולה בתחום המים על בסיס הסכמי אוסלו, שבמסגרתם הוחלט על האחריות הישראלית **לאספקת מים** ולניהול מקורות המים של הרשות הפלסטינית. כך הוקמה ועדה ישראלית-פלסטינית האחראית לספק אישורים לקידוחי מים, לניהול תשתיות ביוב וכן לקביעת מחירים למכירת מים. ישראל התחייבה גם לשמור מים ממקורותיה כדי למכור לרשות הפלסטינית לפי הצורך, בין היתר באמצעות מתקני ההתפלה בארץ.

יודגש כי על שיתוף הפעולה עם הרשות הפלסטינית נמתחו לאורך השנים ביקורות רבות, הבולטת ביותר טוענת כי **ישראל מנצלת את המחסור במים ביהודה ושומרון** כאמצעי שליטה. הדבר מחדד את החשיבות ביצירת שותפויות שוות והדדיות על מנת למנף את הפרויקטים הללו כדיפלומטיית מים, שתשפיע על מערכת היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית. עם זאת, הן שיתוף הפעולה בנושא המים עם ירדן והן שיתוף הפעולה עם הרשות הפלסטינית תורמים בעת הזו ליציבות האזורית, מכיוון שהם משפרים את מצב המים של שכנותיה של ישראל ומייצרים אינטרסים משותפים המאפשרים שיתוף פעולה.

עוד דרך לממש את דיפלומטיית המים הישראלית היא יצוא טכנולוגיות. **בוועידת המים של האו"ם** שהתקיימה במאוס 2023 הצהירו מדינות הליגה הערבית על מחויבותן למצוא פתרונות בני קיימא למחסור המים באזור. בתוך כך הן תרות אחר פתרונות טכנולוגיים למשבר, תוך נכונות להשקעת משאבים עבורם.

מסוריה, שלא התממש, וזליגת אמצעי לחימה לעבר צפונה של ישראל.

אומנם מלחמת האזרחים בסוריה הוכרעה, אך **דוח של מרכז הידע הישראלי להיערכות לשינויי האקלים** מנבא הסלמה ביטחונית עתידית נוספת בסוריה, שייתכן כי היקפה והשפעתה על ישראל יהיו משמעותיים הרבה יותר ממה שראינו בעשור האחרון, בשל משבר המים המידרדר **והמגמות הדמוגרפיות** שצופות גידול של כ־60 אחוזים באוכלוסייה הסורית בשנת 2050, עם צפי של כ־33 מיליון תושבים.

מחסור במי שתייה ברוב הערים הגדולות והיישובים העירוניים בסוריה צפוי להוביל למהומות ענק, לצד הגירות המונית מהיישובים הכפריים, בעיקר מן הפריפריה אל הערים הגדולות. ניתן לצפות להגירה של מיליונים לטורקיה וללבנון, לצד ניסיונות רציניים ונרחבים להיכנס לישראל. זאת נוסף על התפשטות אזורית של מגפות כדוגמת הכולרה. אומנם ישראל הצליחה לרסן את גל הפליטים הסורים ונמנעה חדירה לישראל, בין היתר בשל ניתובם לירדן וחיזוק הכוחות בגבול הצפוני, אולם המצב הגיאופוליטי העתידי, כפי שמתואר בדוח של מרכז הידע הישראלי להיערכות לשינויי האקלים המוזכר לעיל, עלול להיות חמור יותר בעקבות החרפת המגמות האקלימיות ולהקשות על היכולת הישראלית להגן על גבולותיה. זאת ועוד, החרפת המשבר עלולה אף להוביל למלחמת משאבים במזרח התיכון, ומכיוון שישראל יציבה מבחינת משאבי המים שלה, היא עתידה להיות אחד היעדים האטרקטיביים ביותר עבור מהגרי אקלים. זאת כמובן בצד מהגרי אקלים ממדינות נוספות ובראשן ירדן.

דיפלומטיית מים ישראלית

על פי נתוני ה-OECD ישראל משקיעה בפיתוח בינלאומי בתחומי החקלאות, המים והבריאות בעיקר בירדן, בגדה המערבית ובעזה, בהודו ובאוקראינה. ההשקעה הישראלית בפיתוח מועברת בעיקר בערוצים דו־צדדיים בצורת מענקים שאותם ישראל מממנת. כמו כן לישראל שיתופי פעולה ישירים בתחום המים עם מספר מדינות במזרח התיכון, שבמסגרתם מסוכם על העברת מים בדרכים שונות. כך, במסגרת **הסכם השלום עם ירדן שנחתם ב־1994** הסכימה ישראל על העמדת 50 מיליון מ"ק לשנה לשימוש ירדן, רובם ממי הכנרת. לאורך השנים הוגדלה כמות המים שישראל מספקת לירדן, אשר הועלתה באחרונה ל־100 מלמ"ק, ונבחנות אפשרויות להגדלה נוספת באמצעות מים מותפלים. הקשרים על בסיס שיתוף פעולה בנושאי מים היו אחד המניעים העיקריים להסכם השלום בין ישראל לירדן, והם תרמו

בכך משאבים. בתוך כך, השתתפותה של סוריה בכנס ה־COP28 בדובאי בדצמבר 2023, שבו סביר להניח כי תידון סוגיית הסיוע הבינלאומי והאזורי להתמודדות עם משבר המים בסוריה, תהיה הזדמנות לקידום שיח ראשוני בדבר המעורבות הישראלית בנושא בתיווך האמירויות.

בהקשר של פתרונות נרחבים וארוכי טווח, סביב שיחות השלום ב־2008 גובש מתאר עבור צינור שבו יוזרמו מים מהכנרת לדרום סוריה. נוסף על כך יש אפשרות להקמת מתקני התפלה מבוססי טכנולוגיה ישראלית לחופי הים התיכון, ייתכן במימון ובתיווך חיצוני, בדומה ל־Green Blue Deal. ניתן לתאר גם מעורבות ישראלית בהעברת מים ישירה, בדומה למנגנון שיתוף הפעולה בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית או ירדן, בהינתן הסכמה סורית. בהקשר זה ניתן לשרטט מסגרת אזורית בהובלה אמירותית שתכלול נושאים נוספים, ובכך להרחיב את ההישג המדיני מן הפרויקט – המסגרת האזורית יכולה לכלול העברת מים לסוריה דרך ירדן והרחבת הסכם המים תמורת אנרגיה (Green Blue Deal), באמצעות הכנסתה של סוריה למסגרת התכנון. שילוב טכנולוגיות של חברות ישראליות בפתרונות עבור סוריה פותח טווח אפשרויות רחב לפתרונות פשוטים יותר, ואף כאלה שכוללים העברת ידע בלבד. בתוך כך ניתן לשער כי מעורבות חשאית של מדינת ישראל בנושא תפחית את ההתנגדות הסורית למעורבותה.

כך או כך, ניתן לבחון אפשרות שישראל תדרוש לקבל תמורות מסוימות בעבור הסיוע שתעניק, כמו הרחקת האיראנים מסוריה והפסקת הסיוע להתעצמות חזבאללה. זאת בדומה למהלכים דומים שהתרחשו מול המשטר הסורי באחרונה: הדרישות מאסד בעבור חזרתו לליגה הערבית וביניהן, **לפי הדיווחים**, דילול הכוחות האיראניים בשטח סוריה וריסונם. ישראל יכולה להעלות דרישות אלה באמצעות מדינות ערב המצויות בקשרים דיפלומטיים עימה, תוך גיבוש מסגרת הבנות לא־רשמית בין הצדדים. ייתכן שמסגרת הבנות זו תבנה תשתית שתוביל בעתיד גם להתחממות ביחסים בין סוריה לישראל, באופן הדרגתי.

לישראל טמון כאן גם רווח כלכלי מיצוא הטכנולוגיות הישראליות ומהוכחת יכולתן, והדבר עשוי להוביל לעניין בינלאומי באותן טכנולוגיות. בנוגע לסנקציות האמריקאיות שעשויות להשפיע על יכולתן של החברות לפעול באזור, **ההחלטה האמריקאית להסיר סנקציות מצפון סוריה** – אזור המוחזק על ידי הכורדים, על מנת לאפשר השקעות זרות בחקלאות, בתקשורת ובשירותי בריאות וחינוך – מהווה תקדים לנכונות האמריקאית להחריג מסנקציות גם סיוע הקשור במשבר המים.

הדבר מהווה הזדמנות בעבור ישראל, **המוכרת בעולם כמובילה בתחום טכנולוגיות המים**, עם אקוסיסטם שכולל לא פחות מ־180 חברות ישראליות העוסקות בטכנולוגיות מים. כיום מנהלת ישראל קשרים עסקיים בתחום טכנולוגיות המים עם מספר מדינות באזור, בין היתר עם מדינות ערביות, בזכות אפשרויות שנוצרו בעקבות החתימה על הסכמי אברהם. כך למשל **ישראל משתפת פעולה עם מרוקו, הסובלת ממשבר מים חמור בשטחה**, תוך קידום פרויקטים ופיתוח ידע משותף לפתרונות טכנולוגיים למשבר. איחוד האמירויות היא מדינה חשובה שאיתה שואפת ישראל לקדם את שיתוף הפעולה העסקי בכלל, ובתחום טכנולוגיות מים בפרט. איחוד האמירויות מצידה רואה **בטכנולוגיה הישראלית נדבך חשוב בהתמודדות עם משבר המים במזרח התיכון**, ומקיימת קשרים עסקיים עם חברות בתחום. אחת הדוגמאות הבולטות לפוטנציאל הטמון בשיתוף הפעולה של ישראל עם איחוד האמירויות ולפוטנציאל התיווך שלה הוא ה־Green Blue Deal שתואר לעיל.

אפשרויות הסיוע לסוריה

נושא המים נדון עד כה בין ישראל וסוריה רק בהקשרים של דרישות טריטוריאליזם סוריות באזור הכנרת, על רקע **שיחות השלום ב־2008**. לפי הדיווחים, חוסר הנכונות של ישראל להעניק לסוריה גישה לכנרת היה אחד הגורמים לפיצוץ השיחות. לפיכך לא קיים ערוץ ישיר בין ישראל לסוריה בהקשר של משבר המים, למעט יוזמות הומניטריות פרטיות כמו היוזמה של החברה הישראלית ווטרג'ן, אשר התקינה טכנולוגיה שמאפשרת הפקת מים מהלחות באוויר בעיר א־רקה שבצפון סוריה. זו מספקת מים נקיים לכ־500 סורים החיים במחנות עקורים כסיוע הומניטרי, ללא כל מעורבות של מדינת ישראל. מנכ"ל החברה הצהיר כי מטרתו **"לבנות שלום ועתיד משותף סביב טכנולוגיה ישראלית"**.

אומנם עוד רחוק היום שבו ישראל וסוריה ינהלו שיח ישיר שיאפשר שיתוף פעולה, ועדות לכך **היא סירובה של סוריה לקבל סיוע הומניטרי מישראל** לאחר רעיית האדמה שהתרחשה במדינה, אך הצטרפותה של סוריה לליגה הערבית בעת האחרונה מהווה הזדמנות לישראל. הקשרים של ישראל עם מדינות ערב, בצד חזרתו של משטר אסד לחיק העולם הערבי, יכולים לשמש אמצעי להעברת סיוע עקיף, או לחלופין להשתמש בידידות החדשות של ישראל כמתווכות, תוך מינוף האינטרסים הגיאופוליטיים של ישראל והעצמת מעמדה המדיני.

איחוד האמירויות, בתור המדינה המובילה את מהלך הנורמליזציה עם משטר אסד, מדגישה את חשיבות שיקומה של סוריה והיא נכונה, לפי ההערכות, להשקיע

חוסר הסכמות בחלוקת משאבי מים. כיום, לאחר הכרעת מלחמת האזרחים ובעידן הדטנט האזורי, שהשפיע גם על חזרתו הדיפלומטית של משטר אסד לחיק העולם הערבי, ייתכן שנפתחה מחדש הדלת לשיתוף פעולה. נושא המים מאפשר שיתוף פעולה על בסיס אינטרס חיוני למשטר הסורי, הנדרש לשיקום המדינה ונתפס גם כתחום אזרחי שאינו פוליטי במובן הצר של המילה. בנוגע להשלכות שיתוף פעולה כזה בין המדינות, הדגשת נכסיותה של ישראל בעבור סוריה ויצירת תלות מסוימת שלה בישראל עשויות להוליד בעתיד שיתופי פעולה נוספים ושיח מדיני. אומנם ארצות הברית תתנגד למהלכים שיכירו בלגיטימיות של משטר אסד, אך הסכמתה (מאחורי הקלעים ולמול דרישות) להצטרפותו לליגה הערבית, כמו גם החרגתה מסנקציות את צפון סוריה ממניעים הומניטריים, מחזקות את ההערכה כי היא תסכים למהלכים שיש בהם כדי לשקם את המצב ההומניטרי בסוריה ולהעצים את מצבה האסטרטגי באזור, בהינתן היווצרות מערך שיאפשר לדרוש ממשטר אסד תמורות בעבור סיוע.

סיכום

למערכה שמנהלת ישראל בסוריה – המב"ם – אפקטיביות מוגבלת בהתמודדות עם האתגרים המורכבים וארוכי הטווח של ישראל, בהיותם בעיות שאינן רק ביטחוניות וצבאיות במהותן. בסוריה מתרחש משבר הומניטרי חסר תקדים שמשבר המים הוא נדבך משמעותי בו, המעמיק ומחריף את המשבר ההומניטרי. בטווח הקצר והבינוני, המשבר וגורמים נוספים מספקים קרקע פורייה לאיראן בחזרתה למדינה הסורית, לטובת ביסוס השפעתה האזורית. בטווח הארוך, הידרדרות משבר המים תחריף את הסיכון להסלמה ביטחונית בדמות מלחמת משאבים ואף למיליוני מהגרי אקלים שיתדפקו על דלתה של ישראל.

משבר המים מציב אתגר מורכב במיוחד בעבור סוריה ובעבור השואפות לשקמה, ובראשן איחוד האמירויות וירדן, שעמן יש לישראל קשרים דיפלומטיים. חזרתה של סוריה לחיק העולם הערבי מעניקה לישראל הזדמנות לסייע בפתרון משבר המים במדינה באופן ישיר או עקיף. סיוע לפתרון משבר המים בסוריה באמצעות חברות ישראליות, אספקת מים ישירה או מימון יעניק לישראל נקודות בעיני ידידותיה החדשות במזרח התיכון ובעיני ארגונים בינלאומיים, וכן ייצור השפעה ישראלית שעשויה להוות במידת מה משקל נגד להשפעה האיראנית בסוריה. הדבר גם יסייע ליצירת תשתית שתוכל להתפתח בעתיד לשיפור היחסים בין ישראל לסוריה.

זאת ועוד, ישראל יכולה להגביר את מעורבותה בסיוע ההומניטרי לסוריה בכלל ובפתרונות עבור משבר המים והשלכותיו בפרט, באמצעות ארגונים בינלאומיים, בדגש על האו"ם. האו"ם הציג בספטמבר 2021 תוכנית תגובה להפחתת השפעתו של משבר המים בצפון סוריה (Critical Response and Funding Requirements – Response to the Water Crisis in Syria) בעלות של 200 מיליון דולר, על מנת לסייע לכ-3.4 מיליון אזרחים. כמו כן, על אף החשיבות שארגון ה-OECD מייחס לנושא הסיוע למדינות מתפתחות, ישראל היא בין מדינות ה-OECD המשקיעות את הנתח הנמוך ביותר מהתמ"ג שלהן בפיתוח בינלאומי – 0.08 אחוזים מהתמ"ג בשנת 2021, לעומת ממוצע ה-OECD של 0.33 אחוזים. הגברת מעורבותה של ישראל בתוכניות הפיתוח הבינלאומי בסוריה, בין באמצעות סיוע במימון ובין באמצעות שיתוף טכנולוגיות של חברות ישראליות וידע, תעצים את מעמדה של ישראל ואת נכסיותה בעיני שותפותיה, כמו גם את השפעתה על תוכניות הפיתוח הבינלאומיות. לסיכום חלק זה: נדונו מספר אפשרויות סיוע לסוריה. כסיוע ישיר ניתן לבסס שיתוף פעולה שבמסגרתו ישראל תספק מים ישירות לסוריה, או תסייע בהקמת מתקני התפלה במערב סוריה או באמצעות טכנולוגיות אחרות. זה יכול להתקיים במסגרת אזונית שתכלול גם את ירדן. כסיוע עקיף ישראל יכולה להעביר טכנולוגיות ישראליות, אפילו ברמת הידע הטכנולוגי הרלוונטי וללא מראית עין של מעורבות ישירה, או להעביר כספים דרך ארגונים בינלאומיים. כל אלו יכולים להיעשות בהובלה, בתיווך ובמימון של מדינות ערב, אשר אחת הבולטות שבהן היא איחוד האמירויות.

דיון: האם ישראל צריכה לסייע לסוריה?

סוריה של 2023 נתפסת כאיום משני, ואומנם קיים שיפור במעמדה המדיני באזור, אולם השפעתה עודנה מוגבלת. כך נדמה כי בכל הנוגע לדיפלומטיית מים ישראלית הדחיפות והאינטרס לסייע למדינות אחרות עולים על דחיפות הסיוע לסוריה. נוסף על כך עולה השאלה: באיזו מידה דיפלומטיית מים עשויה להיות אפקטיבית להידוק קשרים בין מדינות, בפרט במקרה סבוך כמו הקשרים בין ישראל לסוריה?

אין במאמר זה כדי לטעון שהסיוע לסוריה חיוני לאינטרסים הלאומיים של ישראל יותר מסיוע למדינות אחרות באזור, אלא מטרתו להציף את האפשרות לקידום דיפלומטיית מים אל מול מדינה עוינת לישראל, על רקע תנופה שעשויה להיות רלוונטית לכך. ניסיונות להסדר מדיני עם סוריה כשלו בשנים עברו, בין היתר על רקע

★

הכותבות מבקשות להודות לפרופ' ארנון סופר על סיועו בכתיבת המאמר ולגלית כהן, לד"ר כרמית ולנסי ולד"ר שירה עפרון על הערותיהן המועילות.

עדן כדורי היא עוזרת המחקר של מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי ומתאמת תוכנית הזירה הצפונית במכון. בעלת תואר ראשון במדע המדינה וביחסים בינלאומיים בהצטיינות, לומדת לתואר שני בביטחון ודיפלומטיה באוניברסיטת תל אביב. עדן בוגרת ארגון LEAD לפיתוח מנהיגות צעירה ופעילה בארגון EcoPeace, המקדם שלום סביבתי במזרח התיכון. שימשה עוזרת מחקר בתנועת "פנימה – פתרונות ישראלים", הפועלת לקידום לכידות בחברה הישראלית. edenk@inss.org.il

ענבר נוי־פרייפלד היא חוקרת (מלגאית נויבאואר) במסגרת האשכול של עוצמה מדינית במכון למחקרי ביטחון לאומי ומתמקדת במחקרה בטכנולוגיה ומדיניות חוץ. היא כותבת את עבודת הדוקטור שלה בנושא ההבניה החברתית של שלום והייצוג של המונח בטקסט ובשיח הפוליטי, במסגרת המחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית. הייתה מלגאית בתוכנית תל"ם של המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס. בעלת תואר ראשון ושני ביחסים בין־לאומיים מהאוניברסיטה העברית. inbarn@inss.org.il

שימוש בבינה מלאכותית לשיפור תפקודו של מערך הדיפלומטיה הציבורית בישראל

אופיר בראל

אוניברסיטת תל אביב

הופעת ה-ChatGPT עוררה ברחבי העולם דיונים ערניים בדבר היתרונות והחסרונות המשמעותיים הטמונים בו. מערך הדיפלומטיה הציבורית בישראל יכול להטמיע את השימוש בבינה מלאכותית, לרבות ChatGPT, על מנת לשפר את הליכי התכנון והביצוע של פעולות לשיפור תדמיתה של ישראל בעולם. השיפור עשוי להתבטא בשלוש רמות: ברמה האסטרטגית – הגדרה מחדש של בריתות בינלאומיות לאור שינויים דמוגרפיים עולמיים, הטומנים בחובם השלכות פוליטיות ומדיניות; ברמת הביניים – שיפור הליכי התכנון והתיאום הבירוקרטיים בין הגופים הרבים המרכיבים את מערך ההסברה, על ידי שיפור תהליכי הקצאת המשימות ויצירת שקיפות; ברמה הטקטית – שיפור המענה למבצעי השפעה אנטי-ישראליים ברשתות החברתיות על ידי הפקה מהירה של תגובות ממוקדות.

מילות מפתח: ChatGPT, דיפלומטיה ציבורית, בינה מלאכותית, דיסאינפורמציה, ישראל

מבוא

ההתפתחויות הטכנולוגיות בתחום מחד גיסא, והעניין הציבורי בישראל בתפקוד הדיפלומטיה הציבורית מאידך גיסא, יוצרים עבור מערך ההסברה הזדמנות לקדם הטמעה של שימוש באמצעי בינה מלאכותית לשיפור ביצועיו.

הצגת הצ'טבוט ChatGPT על ידי חברת OpenAI בנובמבר 2022 עוררה הדים רבים בעולם בשל יכולותיו המתקדמות, שעשויות לשפר את איכות החיים של בני אדם (למשל לדיוק האבחון הרפואי) או להיות מנוצלות למטרות זדוניות (למשל לביצוע מתקפות דיג יעילות יותר בקלות רבה). התפתחות זו היא בעלת משמעויות פוטנציאליות ניכרות גם בתחום היחסים הבינלאומיים ובייחוד בתחום הדיפלומטיה הציבורית, מאחר שהיא מדגישה את מקומו ההולך וגדל של מרחב האינטרנט בניהול יחסים בין מדינות, עמים ואנשים – מגמה המתרחשת מזה כשני עשורים. שימוש בבינה מלאכותית להפקת סרטונים מסוג זיוף עמוק (deepfake), כפי שנעשה למשל במסגרת המלחמה באוקראינה, עלול להשפיע על תפיסת הציבור בנוגע לאירועים מסוימים במלחמה ואף על מהלכה הכולל.

ישראל ניצבת מיום הקמתה בפני אתגר מתמשך באשר לניהול תדמיתה בעיני העולם, ועל כן השקיעה במהלך השנים מאמצים ומשאבים רבים בתחום ההסברה. למרות זאת, רבים בציבור תופסים את תפקודה של ישראל בזירת התודעה הבינלאומית כלקוי, בשל קיומן של תנועות אנטי-ישראליות רחבות בעולם המנסות לפגוע בלגיטימיות שלה כמדינה עצמאית.

השימוש בבינה מלאכותית בדיפלומטיה הציבורית טומן בחובו הזדמנויות וסיכונים רבים שיפורטו בהמשך. ההתפתחויות הטכנולוגיות בתחום מחד גיסא, והעניין הציבורי בישראל בתפקוד הדיפלומטיה הציבורית מאידך גיסא, יוצרים עבור מערך ההסברה הזדמנות לקדם הטמעה של שימוש באמצעי בינה מלאכותית לשיפור ביצועיו. השיפור עשוי להתבטא בשלוש רמות: הרמה האסטרטגית – השימוש בבינה מלאכותית יאפשר לישראל לחזות באופן טוב יותר שינויים גלובליים עתידיים, שעשויים לשנות את מאזן העוצמה העולמי ולהשפיע על האופן שבו תעדיף ישראל לנהל את יחסי החוץ שלה, בייחוד עם המעצמות; רמת הביניים – הבינה המלאכותית עשויה לתת מענה לסבך הבירוקרטי הקיים במערך ההסברה, שמונע לא פעם ממבצעי השפעה ישראליים לפעול באופן יעיל; הרמה הטקטית – הבינה המלאכותית תאפשר לגורמי ההסברה בישראל לתת מענה מהיר

הדבר ניכר בראש ובראשונה בקהלי היעד בארצות הברית. הדיפלומטיה הציבורית הישראלית **מעדיפה** לפנות לאלה המזוהים באופן מסורתי כפרויקטאליים (אוונגליסטים ויהודים) על פני צעירים אפרו-אמריקאים והיספנים אמריקאים. למעשה תמונת המצב מורכבת יותר. מחקרים מהשנים האחרונות מראים כי לצד שיעורים גבוהים של אזרחים בקבוצות הללו, **האוזנים בתפיסות אנטישמיות**, יש גם **תמיכה ואהדה** בלתי מבוטלות כלפי ישראל והיהדות. במישור הדמוגרפי יש לציין כי בעוד שיעורם של האונגליסטים באוכלוסיית ארצות הברית **ירד** בין השנים 2007 ל-2021, הקהילה ההיספנית היא האוכלוסייה **הצומחת בקצב המהיר ביותר** במדינה. למרות זאת, במקרים שבהם **מיושמת** פעילות כלפי הקהילה ההיספנית היא נקודתית, ורובה אינה מבוצעת בשל מחסור תקציבי.

ברמה האסטרטגית ניתן להשתמש ב-ChatGPT להפקת תחזיות דמוגרפיות מגוונות ולניתוח מעמיק של משמעותיות המדיניות. בחקר שינויי האקלים, לדוגמה, ChatGPT **מזהה** כאמצעי המסוגל לקדם את הבנת טיבם של השינויים ולשפר את הדיוק של תחזיות האקלים, תוך שימוש בנתונים המגיעים ממקורות רבים. לצד זאת ניתן להשתמש ב-ChatGPT גם ליצירת תרחישים בעלי רמת דיוק גבוהה, המתארים את הנגזרות הפוליטיות והמדיניות של השינויים הדמוגרפיים החזויים. יצירת תרחישים כאלו מחייבת את המשתתפים להפגין יכולות תכנון וביצוע גבוהות, והיא מוכרת כבר כיום כמרכיב אפשרי **בהכשרת צוערים**.

ניתן גם להיעזר ב-ChatGPT לצורך היכרות מעמיקה עם האידיאולוגיות והערכים המכוננים של קהילות היעד הנבחרות. בארצות הברית למשל, תפיסותיהן של האוכלוסיות הלא-לבנות **שונות** מאלו של האוכלוסייה הלבנה, שעמה התרגלה ישראל לעבוד במהלך השנים. אי-הכרת עם ההבדלים עלולה להוביל ליישום **תפיסות שגויות** ביחס לקהילות אלו בעת תכנון וביצוע ההסברה הישראלית, ובכך עלול תפקודה להיפגע.

ניתן להכיר לעומק את קהילות היעד בעיקר על ידי שימוש ב-ChatGPT לצורך ניתוח סנטימנט (Sentiment Analysis) וניתוח עמדות (Stance detection). ניתוח סנטימנט הוא שימוש בטכניקות עיבוד שפה מבוססות בינה מלאכותית לכריית טקסטים ולניתוחם, לשם זיהוי וכימות מצבים רגשיים שכותביהם מביעים. **ניתוח עמדות** נחשב ליכולת מתקדמת יותר, מאחר שהוא מאפשר לא רק לאפיין את הרגשות המובעים בטקסט אלא גם לאפיין את עמדת הכותבים ביחס לנושא מסוים. בשל כך ניתוח עמדות **נחשב** לכלי מרכזי בניתוח דעת הקהל ברשתות החברתיות – בייחוד בסוגיות פוליטיות

ואיכותי יותר לפעולות דיסאינפורמציה ודה-לגיטימציה המתנהלות נגדה ברשתות החברתיות – לרבות פעולות המתבססות בעצמן על שימוש בבניה מלאכותית. בסוף המאמר מוצגות מספר המלצות לפעולה, שעשויות להתחיל את תהליך ההטמעה.

הרמה האסטרטגית: הבנה מעמיקה של שינויים דמוגרפיים ומשמעותם המדינית

הדיפלומטיה המסורתית מתבססת אומנם בעיקר על פעילותם של נציגי מדינות רשמיים, אולם האינטרנט והרשתות החברתיות הפכו גורמים לא־ממשלתיים, חברות עסקיות וקבוצות חברתיות לבעלי השפעה רבה יותר בעיצוב היחסים הבינלאומיים. בשל כך שינויים חברתיים ודמוגרפיים המתחוללים באוכלוסיות מסוימות נעשים משמעותיים יותר בהשפעה על מטרות הדיפלומטיה הציבורית, לצד השיקולים הקלאסיים של מאזני עוצמה בין מדינות והאינטרסים הלאומיים שלהן. שינויים דמוגרפיים עשויים להתבטא בירידה או בעלייה במספר תושבי המדינה (**לדוגמה**, אוכלוסיותיהן של סין ואירופה – הנחשבות כיום למעצמות כלכליות – צפויות להצטמצם עד שנת 2100), או בשינוי תמהיל האוכלוסייה המקומית (אוכלוסיות מהגרים תופסות נפח הולך וגדל באוכלוסיותיהן של **אירופה וארה"ב**). צמצום או גידול בנפח האוכלוסייה עשוי להשפיע באופן ישיר על מרכיבי עוצמה קשה של מדינות (למשל על ידי גידול או פיצוח בהיקף האוכלוסייה בגיל העבודה), בעוד ששינוי הרכב האוכלוסייה עשוי לגרום לשינויי מדיניות בשל שינויים בדפוסי ההצבעה, שעשויים להוביל לעליית ממשל המציג גישה שונה במדיניות חוץ.

שינויים דמוגרפיים מקבלים משמעות מיוחדת בניהול פעולות הדיפלומטיה הציבורית של מדינות קטנות, בהן ישראל: אותן מדינות מיישמות **שני אמצעים** מרכזיים לשמירה על עוצמתן בזירה הבינלאומית: האחד – היכולת לשכנע מעצמות גדולות לקדם עבורן פעולות המממשות את האינטרסים הלאומיים שלהן; השני – יצירת קואליציה של מספר מדינות קטנות המקדמות אינטרסים משותפים. גורמים רשמיים ולא־רשמיים המעוניינים לפעול למימוש מטרות אלו **נדרשים**, מצד אחד, לייסד ולממש קשרים קרובים עם מקבלי ההחלטות הרשמיים, ומצד שני לרתום לפעולה קהילות אזרחים פיזיות ומקוונות.

מטבע הדברים, שינויים דמוגרפיים מחייבים את אותם גורמים להכיר טוב יותר את אופי השינויים ואת השפעותיהם. גורמים דיפלומטיים בישראל אומנם זיהו **את הצורך להיערך לשינויים דמוגרפיים** עולמיים, אך לא נראה כי הם אכן מביאים לשינוי בהגדרת קהלי היעד.

המורכב מגופי ממשלה רבים, שקיבלו ברבות השנים סמכויות רבות **על חשבון משרד החוץ**. אומנם מטה ההסברה הלאומי **מונה** להיות הגוף האחראי על תיאום פעולות ההסברה של ישראל, אך בפועל הוא **מתקשה** בביצוע משימתו, **ולמעשה** פעילות ההסברה נעשית ללא בסיס ניהולי מרכזי המגדיר את מטרותיו האסטרטגיות של המערך. בעיות תכנון קיימות גם בעבודת משרדי הממשלה עם גופים חיצוניים. דוגמה לכך היא מיזם בשם "מורשה בניין" לחיזוק ההסברה הפרו-ישראלית במוסדות אקדמיים בארצות הברית, **שנוהל על ידי משרד החוץ ועמותה חיצונית** מבלי שנבחנה השגת יעדי, וחרף הערכה פנימית כי התועלת שהושגה ממנו אינה מצדיקה את העלות הגבוהה שהושקעה בו.

השימוש ב-ChatGPT עשוי לסייע לישראל לשפר את התכנון, היישום והעדכון בזמן אמת של משימות ההשפעה הנגזרות מהתכנון האסטרטגי.

השימוש ב-ChatGPT עשוי לסייע לישראל לשפר את התכנון, היישום והעדכון בזמן אמת של משימות ההשפעה הנגזרות מהתכנון האסטרטגי. ניתן לעשות זאת **למשל** באמצעות מתן המלצות לחלוקת משימות מיטבית בין צוות עובדי הפרויקט והצגת הערכות בדבר שינויים שיש להתחשב בהם (למשל עיכובים אפשריים בהשלמת הפרויקט). כמו כן ניתן להשתמש ב-ChatGPT **לאיסוף ולסיכום מידע** ממקורות רבים, בייחוד בנושאים הקשורים לשיפור ניהול פרויקטים, כגון מתודולוגיות שונות לניהול פרויקטים. לבסוף, ניתן להשתמש ב-ChatGPT להקמת פלטפורמת תקשורת מרכזית בין כלל הגורמים השותפים בדיפלומטיה הציבורית. פלטפורמה כזו לא רק תצמצם מקרים של אי-הבנות, עקב הגעתו של מידע חלקי לאחד המשתתפים, אלא גם **תיצור שקיפות** של תהליכי קבלת ההחלטות, ובכך תחזק את אמון הציבור והמשתתפים בתפקוד הדיפלומטיה הציבורית.

הרמה הטקטית: שיפור ההתמודדות עם מבצעי השפעה אנטי-ישראליים

לצד התועלות האפשריות ברמה האסטרטגית וברמת הביניים, יש לשים לב גם להשלכות השימוש בבינה מלאכותית על מבצעי השפעה ממוקדים: היא אומנם עשויה להחריף את האיום של הפצת מידע כוזב באינטרנט, אך גם לספק פתרונות משופרים לשם התמודדות עם התופעה.

השימוש בבינה מלאכותית עלול לשפר את היצירה וההפצה של תכנים כוזבים ברשתות החברתיות בשני

וחברתיות. במהלך 2023 פורסמו מחקרים שהשוו את ביצועי ה-ChatGPT במשימות אלו למודלי שפה אחרים, ומהם עולה כי ה-ChatGPT **מסוגל** לבצע ניתוח סנטימנט באופן מדויק יותר מאשר מודלי שפה אחרים. נוסף על כך, בנוגע לניתוח עמדות ה-ChatGPT **נחשב** למודל הטוב ביותר כיום, והוא עשוי אף לשנות את הפרדיגמה המחקרית בתחום.

ברמה האסטרטגית ניתן לטעון אפוא כי השימוש בבינה מלאכותית עשוי לאפשר לכל מדינה לחזות תמורות דמוגרפיות, להעריך ביתר דיוק את השלכותיהן המדיניות ולגבש בצורה טובה יותר את עקרונות הפעולה ההסברתיים והמדיניים הרצויים באותן מדינות. התועלות הללו חיוניות במיוחד עבור מדינות קטנות כישראל: בשל תלותן במעצמות גדולות לשם מימוש האינטרסים שלהן הן מושפעות במידה רבה משינויים במאזן העוצמה העולמי, שתמורות דמוגרפיות עשויות למלא בו תפקיד מרכזי. בד בבד, הבנת משמעותם המדינית של השינויים עשויה להשפיע על החלטותן של מדינות קטנות לקדם בריתות בינלאומיות חדשות עם מדינות אחרות, או לשנות את אופיין של קואליציות בינלאומיות שהן חברות בהן. **באירופה למשל**, מעניין לראות כי אוכלוסייתן של מדינות כגון לטביה, ליטא, הונגריה ופולין – שהיו בשנים האחרונות **יעד מדיני מועדף** על ישראל – עלולה להצטמצם, בעוד האוכלוסייה במדינות כמו שוודיה ואירלנד, שעדיין נרשמו בעשורים האחרונים לא מעט **משברים דיפלומטיים**, צפויה דווקא להמשיך לגדול. הדבר עשוי לעודד חיזוק קשרים עם מדינות בעלות צמיחה דמוגרפית, על חשבון או לצד קידום הברית המזרח-אירופית.

רמת הביניים: שיפור הליכי התכנון והיישום במערך הדיפלומטיה הציבורית

הבנה מיטבית של תמורות אסטרטגיות בינלאומיות וגיבוש מדיניות עבור דיפלומטיה ציבורית תומכת – טובות ככל שיהיו – לא יוכלו לתרום למדינה בזירה העולמית אם הגורמים האחראים ייתקלו בקשיים בירוקרטיים בפן היישומי.

המאמצים הרבים שמשקיעה ישראל בתחום הדיפלומטיה הציבורית כוללים גם שימוש בטכנולוגיות חדשות: משרד החוץ **מקדם** שימוש נרחב ביכולות דיגיטליות מגוונות בדיפלומטיה ציבורית, למשל באמצעות קיום הכשרה אינטנסיבית בתחום הדיפלומטיה הדיגיטלית במסגרת קורס הצוערים – מה שהפך אותו **לאחד ממשרדי החוץ המשפיעים במרחב הדיגיטלי**.

למרות זאת, יכולתה של ישראל להשיג הצלחות בתחום זה נפגעת בשל אתגרים בירוקרטיים. מערך הדיפלומטיה הציבורית בישראל הוא מערך מסועף

משמעות כלל ההתפתחויות הללו היא שמגוון רחב יותר של גורמים עוינים מסוגלים להפיץ מידע כוזב ברשתות החברתיות – בייחוד כזה הנוגע למסריה המרכזיים של ההסברה הישראלית – בכמות ובאיכות גבוהות יותר ועם סיכויי גילוי נמוכים יותר מצד הרשתות החברתיות, גופי אכיפה וגולשים.

ההתמודדות עם הפצת תכנים כוזבים מבוססי ChatGPT היא חלק מפעילות עולמית ענפה בשנים האחרונות, הממוקדת בהתמודדות עם מבצעי השפעה מבוססי בינה מלאכותית. מתוך מגוון היוזמות והאמצעים בנושא ניתן לזהות שלושה אפיקי פעילות אפשריים, שבאמצעותם יכול מערך ההסברה לרתום את ChatGPT לצורך מתן מענה משופר למבצעי השפעה כוזבים, לרבות אלו המבוססים על בינה מלאכותית.

אפיק הפעילות הראשון הוא פיתוח אמצעים טכנולוגיים לזיהוי תכנים מבוססי ChatGPT, ביניהם ניתן לציין את **GPTZero**: אמצעי מבוסס בינה מלאכותית העושה שימוש במודל הפעולה של ChatGPT כדי לזהות אם טקסט מסוים נכתב על ידי אדם או על ידי בינה מלאכותית. **GPTZero** **אומנם** משיג שיעורי הצלחה גבוהים באפיון טקסטים ארוכים, אך מתקשה בניתוח טקסטים קצרים כגון ציוצים ב־X (טוויטר).

אפיק הפעילות השני הוא שימוש ב־ChatGPT **ליצירה והפצה מהירות** של תכנים הסברתיים: פוסטים ברשתות החברתיות, הודעות לעיתונות ואף נאומים רשמיים. משרד החוץ השתמש לראשונה בבינה מלאכותית לצורכי הסברה בחודש ינואר האחרון, **כשנעזר** בפלטפורמה שפיתחה חברת ההזנק הישראלית D-ID על מנת להפיק סרטונים קצרים בשמונה שפות ובהן פרסית, סינית וערבית.

במקרים מסוימים איכות המסרים שהפיק ה־ChatGPT **דומה מאוד** לזו של מסרים המיוצרים על ידי שדלנים (לוביסטים) אנושיים. בפועל קיים חשש שתהליך הפקת התכנים באמצעות ChatGPT יתבצע ללא הקפדה על ניסוחם של התוצרים המופקים. בעולם הדיפלומטיה, שבו לכל ניואנס יש משמעות מדינית, **בחירה בניסוחים לא־מדויקים** עלולה להוביל לפערים בציפיות ובתקשורת בין מדינות, ואף למשבר דיפלומטי ביניהן. לצד זאת, א־הקפדה על ניסוחים **עלולה להוביל לכך** שתכנים מסוימים ייתפסו על ידי קהלי היעד הזרים כקלישאתיים מדי או לא־אותנטיים דיים. ביחס לישראל, השימוש ב־ChatGPT **עלול** להוביל גורמים ישראלים המשתמשים בו להטמיע מונחים שלכאורה נראים ניטרליים, אך למעשה משרתים היטב גופים אנטי־ישראליים. דוגמה לכך היא אימוץ המילה 'תנועה' (movement) על ידי ארגון ה־BDS, המעניק לו תדמית

אופנים מהותיים. ראשית, הוא עלול להרחיב את היקף המידע הכוזב המתפרסם ברשתות, הן על ידי הגדלת מספר התכנים שניתן לפרסם והן על ידי הרחבת מספר הגורמים העוינים המסוגלים לעשות זאת. בעוד שהפצת מידע כוזב ללא בינה מלאכותית מתבססת בדרך כלל על הפצת תוכן מסוים במספר פלטפורמות במקביל – תהליך **שעלול להיות** בו חזרתיות ויצירת שחיקה ועומס קוגניטיבי על יוצריו – השימוש ב־ChatGPT מאפשר לגורמים זדוניים ליצור **גרסאות רבות** של תוכן מסוים ולהפיץ אותן בפלטפורמות מרובות. במקביל ההתפתחויות ב־ChatGPT מאפשרות לגורמים זדוניים **להרחיב במידה משמעותית** את היקף הנושאים שעבורם ניתן ליצור תוכן כוזב.

זאת ועוד, הרחבת היקף הגופים המעורבים בהפצת מידע כוזב מתאפשרת בשל העובדה שאימוץ בינה מלאכותית מוזיל את עלותם של אמצעים מתקדמים ליצירה ולהפצה של מידע כוזב. בהיעדרם נאמדת **עלות ההוצאה לפועל** של מבצע השפעה רחב היקף בעשרות מיליוני דולרים, והדבר מקשה על גורמים זדוניים בעלי משאבים מוגבלים להוציא לפועל מבצע השפעה נרחב ברשתות החברתיות. שימוש בבינה מלאכותית מפחית למשל את עלות יצירתם של תמונות ו**קטעי קול מזויפים** באיכות גבוהה ואת עלותן של בחינות מסוג **cross-platform testing**, המאפשרות לבחון את תגובות הגולשים לתוכן המופק במסגרת מבצע השפעה. עוד טרם הופעת ה־ChatGPT **זוהתה** יכולתם של גורמים אנטי־ישראליים להתאגד ולהפיץ את מסריהם בהיקפים גדולים, מה שהעניק להם בולטות גבוהה ברשתות. הוזלת עלויותיהם של מבצעי השפעה מתקדמים עלולה אפוא להעמיק את הפער הכמותי לטובת אותם גורמים ולחזק את נוכחותם ברשתות, על חשבון גורמים הפועלים לטובת ישראל.

שנית, השימוש בבינה מלאכותית מאפשר לגורמים עוינים **לשפר** את ניסוחם של תכנים כוזבים, מה שעלול לגרום לקהלי היעד לתפוס את המידע הכוזב **כמשכנע**. בפרט יש לציין כי **התוצרים המופקים** על ידי ChatGPT-4 נחשבים למשכנעים ולמפורטים יותר, בהשוואה לגרסה 3.5. ואולם השיפור באיכות התכנים הכוזבים לא רק מעלה את סיכויי להשפיע על קהל היעד הנבחר אלא גם **מקשה** על איתורו והסרתו. לצד זאת יש לציין כי ניתן להשתמש ב־ChatGPT גם על מנת **לשתול בדעת הקהל הנוכחית מידע שגוי** על אודות אירועים היסטוריים, באמצעות זיוף ועיוות מסמכים היסטוריים התומכים בהם. ליכולת זו חשיבות מיוחדת עבור ישראל, המרבה לעשות שימוש בזיכרון השואה ובזכות העם היהודי על ארצו כמסרים מרכזיים בדיפלומטיה הציבורית שלה.

היכולת להשתמש בבדיקת עובדות נגד טענות מצד גורמים אלו, מבלי לעבור הכשרה כבודק עובדות מצד גוף כלשהו. כך ניתן להרחיב באופן ניכר את היקפו הפוטנציאלי של מערך הדיפלומטיה הציבורית ברשתות החברתיות – **צורך שזוהה כחיוני** לאחר מבצע שומר החומות (מאי 2021).

במשימות השפעה מוגדרות יכולים גורמי הסברה להפיק תועלת מהשימוש ב-ChatGPT בעיקר לשם פעילות מהירה ויעילה סביב אירועים נקודתיים (למשל מבצע צבאי). המהירות היא מרכיב חיוני בהפרכת מידע כוזב המופץ ברשתות החברתיות, והניסוח מהיר של תגובות ומסרי הסברה לצד הקצאה מיטבית של המשימות הנלוות למבצע ההשפעה עשויים להבטיח את השגת הפעילות המהירה. נוסף על כך ניתן לגייס במהירות גורמים שאינם כלולים בדרך כלל במערך ההסברה (אזרחים), על ידי שימוש במיזמים הדומים ל-SAVEE. השיפור במהירות בזכות כלל המרכיבים הללו עשוי בסופו של דבר לתת מענה מסוים לבעיית הפער הכמותי לטובת גורמים אנטי-ישראליים.

המלצות למדיניות

התועלות האסטרטגיות והיישומיות של הבינה המלאכותית עשויות לשרת גורמים אנטי-ישראליים בדיוק כפי שהם עשויים לעמוד לצד ישראל. על כן מומלץ כי הגורמים הממשלתיים במערך ההסברה יפעלו בהקדם להטמעת השימוש בבינה מלאכותית במערך הדיפלומטיה הציבורית, בהתחשב באתגרים הכלולים בשימוש כזה. ארבע דרכי הפעולה הבאות עשויות להיות תוכנית ראשונית לשם כך:

- **מתן תמיכה ממשלתית לפיתוח פתרונות לשיפור יכולות ה-ChatGPT:** כפי שתואר לעיל, היכולות הקיימות ב-ChatGPT עשויות לספק ביצועים משופרים למשימות בתחום ההשפעה, אך הן עלולות לכלול כשלים פוטנציאליים משמעותיים. בהתאם לכך מומלץ כי המגזר הציבורי יישם פתרונות שיעודדו חברות טכנולוגיה להציג פתרונות יעילים וחדשניים לאותן בעיות. אפשר לעשות זאת באמצעות האקטונים (אירועי יזמות אינטנסיביים, שבמסגרתם מפתחים המשתתפים פתרונות טכנולוגיים לאתגרים המוגדרים על ידי מארגני האירועים) כגון זה **שקיימה** ממשלת קנדה ב-2023. פרסום קולות קוראים ממשלתיים למחקרים בתחום הבינה המלאכותית, דוגמת זה **שפורסם** באוגוסט 2022, עשוי להיות פתרון מסוג נוסף. יש לוודא כי קולות קוראים עתידיים יתמקדו בחקר מאפייניו וחסרונותיו הייחודיים של ה-ChatGPT, הרלוונטיים לתחום הדיפלומטיה הציבורית. יישום

של פעילות חברתית לגיטימית בעיני קהלים זרים. ככל שמושגים כאלו יופיעו בתוצרים המופקים מה-ChatGPT, עלולים גורמי הסברה ישראלים לקדם באופן בלתי מודע נרטיבים אנטי-ישראליים.

סוגיה זו מתקשרת לבעיה רחבה יותר – בעיית ההטיה המובנית **הקיימת במודלי שפה גדולים** (large language models). מודלים אלו, לרבות ChatGPT, מאומנים לנתח כמויות גדולות של טקסטים ולהפיק על בסיסם חומרים חדשים. בתהליך יצירת המודלים המפתחים **מזינים** להם כמויות גדולות של מידע ממקורות מגוונים, כמו ספרים ואתרי אינטרנט, המשמשים לאימון המודלים לביצוע משימתם. לעיתים התוצרים המופקים מהם עלולים לשקף תפיסות פוגעניות ובלתי מבוססות על סמך מגדר, גזע או קבוצה חברתית, וכך השימוש בבינה מלאכותית **עלול להוביל** לקבלת החלטות בלתי אובייקטיבית, המנציחה דעות קדומות. בתחום מדיניות חוץ עלול ה-ChatGPT להמליץ על גיבוש מסרים פוגעניים המופנים לקהלי יעד זרים מסוימים, מה שכמובן עלול לפגוע בתדמיתה של ישראל. בהתאם לכך **ניתן** להשתמש ב-ChatGPT להפקה מהירה של טיוטות מסרים שונות, שאת ניסוחן יחדדו גורמי הסברה אנושיים.

אפיק הפעילות השלישי הוא שימוש ב-ChatGPT לבדיקת עובדות (fact-checking) בתכנים המתפרסמים בתקשורת. בדומה לשני אפיקי הפעילות הקודמים, גם כאן הממצאים לגבי ביצועיו של ה-ChatGPT מעורבים: ה-ChatGPT **מסוגל** אומנם ברוב המקרים לסווג נכונה משפטים נכונים וכוזבים, אולם ביצועיו אינם עקביים, כך שטענה מסוימת שתיבדק פעמיים או תנוסח בשתי צורות שונות **תדורג** על ידו בשני אופנים שונים. בהתאם לכך ארגוני בדיקת עובדות טוענים כי התועלת העיקרית של שימוש בבינה מלאכותית בעבודתם היא היכולת לזהות יותר טענות שיש לבדוק. הצורך הזה הפך למהותי יותר לא רק בשל העובדה שהשימוש בבינה מלאכותית עלול להגדיל את היקף המידע הכוזב, אלא גם מאחר שהמשאבים העומדים לרשות בודקי העובדות **מצומצמים במידה משמעותית** לעומת אלו של מפיצי מידע כוזב. הפרכה מהירה של שקרים באמצעות עובדות עשויה לסייע לישראל לצמצם את תפוצתם, ובכך להקטין את הנזק התדמיתי הפוטנציאלי של **אירועים שונים**.

באותו נושא יש לציין פיתוח טכנולוגי ישראלי בשם **SAVEE**, המאפשר לגולשים להגיב לתכנים של הכחשת השואה ברשתות באמצעות שימוש בבינה מלאכותית יוצרת (Generative AI) לניסוח תגובות נגדן. פיתוח יוזמות מעין אלו לבדיקת עובדות לא רק מאפשר להפיק תגובות מהירות יותר נגד מסרים אנטי-ישראליים ואנטישמיים, אלא גם מעניק לכל אדם החפץ בכך את

משרדי הממשלה עם הארגונים הלא־ממשלתיים, בשל הפער בנהלים ובחוקים אשר להם כפופות שתי קבוצות הארגונים המשתפות את המידע. בהתאם לכך מומלץ כי הטמעת השימוש בבינה מלאכותית בדיפלומטיה הציבורית תיתן מענה לאתגרים אלו, למשל על ידי חידוד הבעיות שיש לפתור, כדי לשפר את ההבנה באשר לסוג המידע שעל הארגונים המעורבים לשתף.

• **הטמעת השימוש ב־ChatGPT באופן נסיוני בעבודה השוטפת של מערך ההסברה:** לאחר הגדרת הקריטריונים לשימוש בבינה מלאכותית במסגרת ממשלתית ולאחר התגברות על אתגרי התיאום שצוינו, אפשר יהיה להשתמש ב־ChatGPT במסגרת פרויקטים ניסיוניים מצומצמים, שיעסקו בשיפור היבטים מובחנים של פעילות הדיפלומטיה הציבורית. לדוגמה, ניתן לנתח עמדות של קהלי יעד מוגדרים במדינת יעד לתקופה מוגבלת, ולבחון את טיב ביצועי הבינה המלאכותית. בה בעת ניתן לשלב שימוש בתרחישים מבוססי בינה מלאכותית כחלק מהכשרת צוערים במשרד החוץ, ולהשוות את ביצועי החניכים שיעברו אותם לאלו של חניכים שלא התנסו בתרחישים אלו.

אופיר בראל הוא חוקר בסדנת יובל נאמן למדע, טכנולוגיה וביטחון באוניברסיטת תל אביב. מחקרו מתמקד בניתוח מבצעי השפעה המתנהלים ברשתות החברתיות. ophir.barel@gmail.com

הפתרונות הללו עשוי להוביל לפיתוח שיפורים טכנולוגיים רבים, בשל **מספרן הגדול** של חברות ההזנק הישראליות בתחום הבינה המלאכותית היוצרת.

• **הגדרת עקרונות מנחים לשימוש מבוקר ב־ChatGPT:** בשל בעיות אי־הדיוק וההטיה הקיימות בבינה מלאכותית, מומלץ כי משרדי הממשלה יקבעו עקרונות שיבטיחו את מיצוי היתרונות הפוטנציאליים, תוך צמצום הופעתן והשפעתן של הבעיות. לצורך כך ניתן למשל לקבוע כי יותר השימוש רק בצ'טבוטים שעומדים בקריטריונים הכלולים בחוק הבינה המלאכותית של האיחוד האירופי (EU AI Act), **המצוי בשלבי אישור** של מוסדות האיחוד האירופי. על פי החוק חברות המפתחות צ'טבוטים, דוגמת OpenAI וגוגל, יצטרכו למלא **שורה של דרישות** רגולטוריות מחמירות, כגון הבטחת יכולתם של מפעילים אנושיים להשפיע על אופן פעילותם, בטרם ישווקו באופן מסחרי.

• **מתן מענה לאתגרים ביורוקרטיים לשימוש בין־ארגוני בבינה מלאכותית:** כפי שצוין קודם לכן, פעולות הדיפלומטיה הציבורית מערבות גופים רבים, בעיקר אלו המשתייכים למגזר הציבורי. על פי **המחקר הקיים**, אימוץ בינה מלאכותית בשיתופי פעולה בין־משרדיים במגזר הציבורי עלול להיתקל בקשיים הקשורים לשיתוף המידע הנחוץ לשימוש בה (למשל בשל הבדלים במדיניות הפרטיות בין הארגונים). ההבדלים עלולים להיות חריפים יותר בעת עבודת



שורשי "הקונספציה" ערב מלחמת יום הכיפורים: נאום שר הביטחון משה דיין בפני בכירי מערכת הביטחון, 17 ביולי 1973

זכי שלום

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

מבוא

ב-17 ביולי 1973, שלושה חודשים בלבד לפני פרוץ מלחמת יום הכיפורים, נשא שר הביטחון משה דיין נאום בפני בכירים במערכת הביטחון, בבית הבימה בתל אביב. הוא הגדיר את הנאום כ"סיכום של מצבנו הבטחוני ומחשבות כלליות לגבי העתיד", ובמילים אחרות: "איפה אנחנו עומדים בנושא המדיני-בטחוני" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 1). במבט לאחור, חמישים שנה לאחר מלחמת יום הכיפורים, ניתן לראות בנאום נרחב זה ביטוי של מאמץ מצד שר בעל מעמד בכיר בממשלה להסביר, ואולי גם להצדיק, את מדיניות הממשלה באותה עת. ייתכן גם שהבחירות שהיו מתוכננות לאוקטובר 1973 עמדו ברקע דבריו של דיין.

לאורך שנים נדונה סוגיית ה"קונספציה" במלחמת יום הכיפורים בהרחבה רבה. בדרך כלל הנטייה הייתה להדגיש את הממד הצבאי הטמון בה. ההנהגה המצרית, כך נטען, הייתה מודעת היטב לעליונותה הצבאית של ישראל וחששה מתבוסה קשה במקרה של עימות מלחמתי. לפיכך הסבירות ליוזמה מלחמתית של מצרים נתפסה כנמוכה: "הטיעון המרכזי ששכנע אנשי צבא בכירים בישראל שמצרים לא תצא למלחמה נגדה", כותב דיוויד מקובסקי, "היה נעוץ בקביעה שאין לחיל האוויר שלה יכולת לבצע הפצצות בעומק ישראל, מה שיביא את מנהיגיה למסקנה שאין למצרים סיכוי לנצח במערכה" (Makovsky, 2023). מאזן הכוחות הגרוע של מצרים, אמר ראש אמ"ן אלי זעירא בישיבת הממשלה ב-24 באפריל 1973, ידוע גם למצרים. לכן "הערכתנו היא שבסופו של דבר הסבירות, שמצרים אכן תפתח באש בחודש מאי, היא נמוכה" (ישיבת ממשלה מא/של"ג, 1973, עמ' 3).¹

חשיבות נאום של דיין, הנדון להלן, נובעת בעיקר מן העובדה שלמרות תפקידו כשר הביטחון הוא לא מיקד את דבריו במישור הצבאי. למעשה הוא פורס יריעה רחבה של

הקונספציה, שאפיינה את החשיבה האסטרטגית ואשר רווחה בהנהגת המדינה באותה עת. הוא כלל היבטים בינלאומיים, היסטוריים, חברתיים ואפילו פסיכולוגיים שאפיינו את החברה הערבית באותם ימים.

המסקנה הברורה העולה מן הנאום היא כאמור, שהמצע האידיאולוגי של "הקונספציה" שעל בסיסה גובשה הערכת "הסבירות הנמוכה" לפרוץ המלחמה היה רחב בהרבה מן ההיבט הצבאי.

חשוב להדגיש שדיין לא הציג בנאום תזה מגובשת האמורה להוכיח את המסקנה המשתמעת מנאום, שלפיה קיים סיכוי נמוך למלחמה. הוא הציג את עמדותיו ואת הערכת המצב שלו באשר למצבו של העולם הערבי וחולשותיו במאזן הכוחות הכולל מול ישראל כמי שמשיח לתומו, ומכאן, בין השאר, חשיבות דבריו.

המסקנה הברורה העולה מן הנאום היא כאמור, שהמצע האידיאולוגי של "הקונספציה" שעל בסיסה גובשה הערכת "הסבירות הנמוכה" לפרוץ המלחמה היה רחב בהרבה מן ההיבט הצבאי, וכלל בין השאר את המרכיבים העיקריים הבאים: המציאות שבה היו נתונות מדינות ערב, החברה הערבית, מערכת היחסים בין מעצמות העל וכמובן – עוצמתה הצבאית של ישראל. להלן נפרט את הטיעונים העיקריים לביסוס הערכת מצב זו. רובם קיבלו ביטוי חד-משמעי בנאום של דיין ואחרים השתמעו ממנו, על פי הערכתנו.

המעצמות הגדולות שוללות אופציה מלחמתית

בראשית דבריו התייחס משה דיין ליחסים בין שתי המעצמות הגדולות, ברית המועצות וארצות הברית, וההשלכות שיש לכך על המזרח התיכון.

הוא התמקד בעיקר במפגש הפסגה בין הנשיא ריצ'רד ניקסון ומנהיגי ברית המועצות ליאנוני ברז'נייב, שנערך בסאן קלמנטה קליפורניה ב־23 ביוני 1973. לדעת דיין התאפיין המפגש בגישה קונסטרוקטיבית מצד שני הצדדים. גישה זו התמקדה במאמץ למצוא את המשותף בין המעצמות במקום את המפריד. המגמה הייתה לעסוק פחות בהיבטים אידיאולוגיים ושנויים במחלוקת ויותר בניסיונות למצוא פשרות שתהיינה מקובלות על הצדדים, כך שיימנע עימות מלחמתי ביניהן. שתי המעצמות, טען דיין, מפגינות "גישה שאומרת [שלמרות המחלוקות ביניהן] אינן רוצות במלחמה" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 1). זו הייתה גם התרשמותו של קנצלר גרמניה וילי ברנדט, שעימו נפגשה ראש הממשלה גולדה מאיר מאוחר יותר (ביקורו ההיסטורי של קנצלר גרמניה וילי ברנדט, ל"ת).

גישה זו, לטענת דיין, נוחה לנו מאוד. למדינת ישראל בוודאי אין עניין בנסיבות הקיימות בעימות מלחמתי עם מדינות ערב. היא מרוצה מן הסטטוס קוו הקיים ויש לה עניין לשמר אותו לאורך זמן. השגריר רבין נותן ביטוי תמציתי לתמונת מצב זו ואומר לקסינג'ר עם שובו מביקור בישראל בראשית פברואר 1973: Everything in the Middle East is fine (Memorandum of Conversation, 1973a).

מלחמה בעת הזאת, כל מלחמה, גם כזו שתסתיים בניצחון, "תעיר דובים מרבצם" ותביא את המעצמות לפעול לשינוי הסטטוס קוו הקיים. הסכמה בין המעצמות על כך שהמחלוקות בין הצדדים ייפתרו בדרכי שלום בלבד היא נכס אסטרטגי לישראל. היא עשויה לעקר את האופציה המלחמתית שמדינות ערב מרבות לאיים בהפעלתה אם לא יתקבלו דרישותיהן באשר לתנאי ההסדר. כל זאת, יש להדגיש, מבלי שישאל תיירש לוותר כלשהו.

מן המקורות המצויים בידינו עולה כי הנושא המרכזי (the principal subject) שבו דנו במפגש הפסגה בין ניקסון וברז'נייב היה סוגיית ההסדר במזרח התיכון. כבר בראשית המפגש אמר הנשיא ניקסון לבן שיחו כי על שתי המעצמות להגיע להבנות שיאפשרו להן להפעיל על המדינות הקרובות אליהן באזור לחץ להגיע להסדר. הסכסוך הישראלי-ערבי, הדגיש הנשיא, הוא בדרגת עדיפות עליונה (matter of highest urgency). ארצות הברית תלחץ על ישראל וברית המועצות תלחץ על מדינות ערב – לממש את ההבנות שיושגו בין המעצמות. בתגובה הבהיר ברז'נייב באורח חד-משמעי ש"יש לשים קץ למצב המלחמה [במזרח התיכון]" (we must put this warlike situation to an end), וכי הוא מתנגד נחרצות לחידוש המלחמה (I am categorically).

הוא כמובן הבליט עמדת יסוד של מצרים באותה תקופת זמן, שביקשה להסתפק בסיום מצב המלחמה (belligerency) במקום בהסדר שלום, כדרישת ישראל (Memorandum for the President's files, 1973). דיין נמנע מדיון בשאלה המתבקשת: עד כמה עמוקה ומשמעותית הייתה יכולת ההשפעה של ברית המועצות על עמדותיה של מצרים. בדיון מטכ"ל ב־16 באפריל 1973 מציג אחד המשתתפים, ייתכן הרמטכ"ל, הערכה זהירה באשר ליכולת ההשפעה של ברית המועצות על מצרים: "הרוסים נגד מלחמה. הם יסבירו זאת למצרים". עם זאת הוא אינו סבור שהמצרים יושפעו מעמדה זו: "אם המצרים יחליטו להילחם, זה יהיה גם אם הרוסים יגידו להם 'לא' [להילחם] [...] ההסתמכות המדינית על ברית המועצות והתקוות שהם תלו בברית המועצות בתחום המדיני, גם הם פחתו מאז יולי [1972], החדש שבו הוצאו הרוסים ממצרים". עוד נאמר כי ברית המועצות יכולה לתת למצרים עצות, אבל נראה שאנחנו לא יכולים לבנות על ברית המועצות כעל בלם שיהיה לו תפקיד פעיל מאוד בבלימת מצרים ובמניעה ממנה לצאת למלחמה (דיון מטכ"ל, 1973).

ואולם ככל שניתן להתרשם, ההערכה הדומיננטית בישראל הייתה שברית המועצות תוכל לרסן נטיות מלחמתיות של מצרים. בישיבת הממשלה ב־24 באפריל 1973 קובע ראש אמ"ן זעירא חד-משמעית כי "ידוע לנו בבירור, שאין ברית המועצות מעוניינת במלחמה באזור. להיפך, היא חוזרת ומסבירה לערבים שהיום המלחמה היא דבר מזיק ואסון, היות ומלחמה כזו לא תסתיים בהצלחה. לגבי ארצות הברית, ביסודו של דבר גם היא אינה מעוניינת במלחמה, היות ומלחמה היום תציג שוב את ארצות הברית כחלק מן המחנה ישראל-ארצות הברית כנגד הערבים" (ישיבת ממשלה מא/של"ג, 1973, עמ' 4-5).

הערכה דומה באשר לעמדת המעצמות הציג זעירא בוועדת החוץ והביטחון במאי 1973. הערכות המצב שלו, כפי שניתן להתרשם, מתבססות על ההנחה של תלות כמעט מוחלטת של מצרים בברית המועצות, שלא תאפשר לה נקיטת מדיניות עצמאית המנוגדת לזו של ברית המועצות: "כאשר נאסר [נאצר] מת [...] החלה להתבשל בעולם תופעה חדשה, שאנחנו קוראים לה היום: עידן ההתדברות בין ארצות הברית לברית המועצות. היות והמדיניות המצרית עד 1970-1971 הייתה מבוססת על ההתחרות בין ארצות הברית לברית המועצות, והיות והחל מ־1971 החל עידן ההידברות [בין המעצמות], הרי הבסיס שעליו הושתתה המדיניות המצרית במשך עשרים שנה נגזר. והיום, ב־1972-1973,

העלאת המתח, לא בחלק הזה [במזרח התיכון] ולא בעולם כולו (דברי שר הבטחון, 1973, עמ' 2). למשרד החוץ הייתה הערכת מצב דומה, היא קבעה כי ניקסון וברז'נייב ודובריהם הביעו שביעות רצון מופגנת מתוצאות מפגש הפסגה בושינגטון ב-26 ביוני 1973. הם הדגישו שמדובר כאן בהישגים מהותיים ולא רק מילוליים. המנהיגים הבהירו כי הם מודעים למחלוקות ביניהם, ואולם החלטתם נחושה להמשיך בתהליכי התקרבות במסגרת מדיניות הדטנט: "זוהי מדיניות שאין ממנה חזרה (irreversible policy)", קבעו המנהיגים. כמו כן הם הבהירו כי הפסגה העמיקה את הקשר האישי ביניהם והמפגשים התארכו עד 44 שעות, שמתוכן הוקדשו שבע שעות למפגשים בין שני המנהיגים בלבד. סוכם כי הנשיא ניקסון יוזמן לבקר בברית המועצות במהלך 1974 ואילו ברז'נייב יוזמן שוב לארצות הברית במהלך 1975 (משרד החוץ, 1973).

הערכת המצב בישראל בחרה לגמל את נחישותה של מצרים לעצב לעצמה מדיניות התואמת את האינטרסים שלה, ולממשה גם במחיר של עימות עם ברית המועצות.

ואולם בסופו של דבר גם דיין הבין ש"אוירת השלום", ההידברות והפיוס אינה מבטיחה לחלוטין שלא תפרוץ מלחמה. קביעתו של הנשיא ניקסון כי סוגיית המזרח התיכון היא בסדר עדיפות גבוה ביותר לא תורגמה, כפי שנראה להלן, לנכונות אמריקאית ללחוץ על ישראל להגמיש עמדותיה בסוגיית ההסדר. גם "דברי הפיוס" של ברז'נייב לא היו כנים לחלוטין. אליהם נלוו תנאים שממשלת ישראל לא הייתה מוכנה לקבלם. בצדק אפוא הנמך דיין מעט את רף הציפיות שלו מהמפגש. הוא קבע שמבחינה מעשית "אנחנו יכולים לומר שפגישה זו [פגישת ניקסון-ברז'נייב] לא יצקה שמן על מדורת המלחמה". הטיפול בסוגיה המזרח-תיכונית יימשך, אך הטיפול בו יהיה כמו "בכל נושא כלכלי-מסחרי [...]. בפגישות, ויכוחים ולחצים, בניסיון של גיוס דעת קהל. לא באש" (דברי שר הבטחון, 1973, עמ' 2).

הערכת המצב בישראל בחרה לגמל את נחישותה של מצרים לעצב לעצמה מדיניות התואמת את האינטרסים שלה, ולממשה גם במחיר של עימות עם ברית המועצות. משמעויותיה והשלכותיה של הביקורת הקשה שנמתחה במצרים על ברית המועצות בגין מדיניות ההידברות שלה עם ארצות הברית נדחקה במידה רבה לקרן זווית. בוועידת המדיניות הבלתי מזדהות (ספטמבר 1973) הזהיר סאדאת את המעצמות הגדולות, ארצות

הבעיה שעומדת בפני מצרים היא איך להמציא, איך לייצר, מדיניות חדשה [...] זוהי בעצם הפרובלמה [הבעיה] שלהם במדיניות חוץ" (ועדת החוץ והבטחון, 1973, עמ' 2).

דעה דומה הביעה ראש הממשלה גולדה מאיר בפני המלך חוסיין במפגש ביניהם במאי 1973: "ברית המועצות", היא אומרת למלך, "הולכת בכיוון של הסדר בדרכי שלום, והיא תפעיל את השפעתה בכיוון זה על בעלות בריתה באזור" (Memorandum from Harold H. Saunders, 1973). ושוב, בהופעה בוועדת החוץ והבטחון ב-25 בפברואר 1973: "מידיעות שמגיעות אלינו", אומרת גולדה מאיר, "אפשר לסכם ולומר כמעט בבטחון שהרוסים אינם מעודדים את המצרים למלחמה. הם אינם לוקחים על עצמם את התפקיד להגיד: 'לא' [אל תצאו למלחמה] [...] אבל הם גם אינם אומרים: כן [צאו למלחמה] (ועדת החוץ והבטחון, 1973, עמ' 7). נשוב לדברי משה דיין לאנשי מערכת הביטחון: מדבריו משתמע כי הסיבה העיקרית לגיבוש מדיניות זו היא הכרתן של המעצמות בכך שלעימות המלחמתי אין תוחלת, ורצונן הוא להתמקד בפתרון בעיות חברתיות-כלכליות אצלן. החשש שלהן, כך ניתן להבין, הוא שהסכסוך הישראלי-ערבי יגלוש לעימות בעל אופי מלחמתי בין המעצמות ויביא לעצירה, או לפחות לעיכוב, של מגמת הפיוס ביניהן: "יש להן", אומר דיין, "שורה ארוכה של נושאים, של בעיות [...] כגון בעית הכלכלה והעלאת רמת החיים של ברית המועצות, והצורך בשווקים נוספים ושיפור המאזן המסחרי של ארצות הברית [...] יש להן בעיות פנימיות [...] והן [מובילות אותן] לפעול להדיפת סכנת המלחמה, בפירוק נשק, לפחות הגבלת הנשק, בהגבלת הכוחות באירופה בסוגי נשק מתוחכמים; בהידברות – במקום המלחמה". לדעת דיין, ההודעות שפורסמו לאחר פגישת ניקסון וברז'נייב מובילות לכך שמהחלק הכללי "בצדק, הערבים מאוכזבים, ואנחנו, בדין, מרוצים" (דברי שר הבטחון, 1973, עמ' 1).

גם הטיפול בנושאים הנוגעים לנו נעשה על פי אותה "גישה קונסטרוקטיבית", כהגדרתו. המעצמות מבינות ש"יש כאן בעיה שאיננה פתורה, [וש] יש חילוקי דעות בין ברית המועצות וארצות הברית [לגבי דרך פתרונה, שמושגת] על האינטרסים של התחרות [בין המעצמות]. אבל אין פירוש הדבר שהן רוצות במלחמה [בגלל חילוקי דעות אלה]. אין פירוש הדבר שהן רוצות בהתחדדות היחסים ביניהן. וכמו בנושאים רבים אחרים, גם הנושא הזה דורש טיפול [שיתוף פעולה] מצד שניהם [...] הן ימשיכו לעסוק בכך [במאמץ להשגת הסדר], אבל ללא צחצוח חרבות, במידת האפשר לא [באמצעות]

הברית וברית המועצות, מן המחשבה כי הן יכולות להגיע להסכמות ביניהן בלי להתחשב במדינות "הקטנות": "אם הדיבורים עתה מתנהלים סביב ההסכמה בין הגושים הגדולים וסביב הרחקת סכנת מלחמת עולם גרעינית", אומר סאדאט, "הרי ברור, כי הסכמה זו לא תתממש נגד רצון המדינות הבלתי מזדהות או על אפן וחמתן. היא תתממש למעשה רק תוך הרמוניה עם רצון ועם מאמציהן [...] ההסכמה הבינלאומית לא תהווה שלום אמיתי ולא תזכה לאריכות ימים, אלא אם כן יוגשם לכל העמים צדק מדיני, צדק כלכלי וצדק חברתי" (נאום סאדאט, 1973, עמ' 3-4).

דוברים מצרים הדגישו, בנימה בלתי מוסתרת של ביקורת, שברית המועצות הסכימה לווייתורים חשובים על חשבון הערבים: א. היא התחייבה לשלילת האופציה הצבאית של הערבים בטרם קיבלו לידיהם תמורה כלשהי. ב. ברית המועצות לא הצליחה להפסיק, או לפחות לצמצם את התמיכה הצבאית המסיבית של ארצות הברית בישראל. ג. היא הסכימה להימנע מאזכור החלטת מועצת הביטחון 242 המחייבת את ישראל, לדעת המצרים, לסגת מהשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים. ד. אין אזכור של נכונות ברית המועצות לאפשר את עליית יהודי ברית המועצות לישראל, הגם שהייתה מודעת היטב לכך שהדבר מעצים את כוחה של מדינת ישראל. בשורה התחתונה ניתן להערכתנו לקבוע שהנהגת המדינה הייתה מודעת לביקורת המצרית על מהלכיה של ברית המועצות, אך העריכה שתלותה של מצרים בברית המועצות רבה מדי ולא תאפשר לה לסטות באורח חריג מן הקו הסובייטי (משרד החוץ, 1973).

ראוי לציין שבשיחה עם ראש הממשלה גולדה מאיר ב־1 במארס 1973 הבהיר לה הנשיא ניקסון כי הוא מנהל את הדיאלוג עם הגוש המזרחי בגישה של "כבדהו וחשדהו". הוא הזהיר אותה מגישה נאיבית כלפי הדטנט שמפגינים "חברייך", אחדים ממנהיגי אירופה, שאותם הוא מכנה "אידיאליסטים חסרי תקווה" (hopeless idealists). הם רואים אותנו נפגשים עם מנהיגי ברית המועצות וסין הקומוניסטים וחושבים שהעולם כבר השתנה, אמר ניקסון. הם אנשים נאיבים החושבים שבגלל ההידברות עם הקומוניסטים אנחנו יכולים להקטין את הוצאות הביטחון שלנו. אנחנו לא חושבים כך. אנחנו מבינים שהקשר עם הקומוניסטים חיוני לאינטרסים שלנו. למשל, בזכותו הצלחנו להביא לסיום מלחמת וייטנאם. אבל אנחנו ריאליסטים (Memorandum of Conversation, 1973b).

ראש הממשלה נאלצה "ליישר קו" עם הנשיא. היא סיפרה לו שהיא אמרה "לחברים הסוציאליסטים שלה באירופה" ובעיקר לוויילי ברנדט, קנצלר גרמניה,

שטוב הדבר שהוא מחפש הידברות עם המזרח (הגוש הקומוניסטי), "אך אל נא ילך שולל במדיניות זו". תגובה זו לא סיפקה את הנשיא. הוא שבע מרורים מעמדותיהם של מנהיגי אירופה בזמן מלחמת וייטנאם: "תוכלי לומר לחברים הסוציאליסטים שלך באירופה", הוא אומר לראש הממשלה, "שלמנהיגות החדשה המתפתחת באירופה יש גישה נאיבית לגבי החלשת כוח המגן של ארה"ב [...] הם [הרוסים] ריאליסטים, ואנחנו חייבים להיות ריאליסטים גם כן" (שיחת רוה"מ עם נשיא ארה"ב, 1973, עמ' 1). ראש הממשלה, כך ניתן להתרשם, חשה אי־נוחות מהלחץ שהפעיל עליה הנשיא להזדהות מוחלטת עם עמדותיו מול מנהיגות סוציאליסטית רבת השפעה ואוהדת לישראל באירופה. היא ניסתה להביא את השיחה לסיכום: "תמיד היא אומרת לחבריה", נכתב בפרוטוקול הפגישה, "כי כאשר הרוסים מדברים על 'דו קיום' הם מתכוונים שיהיה דו קיום לפי מתקונתם [מתכונתם] הם [...] כולנו אוהבים אידיאליסטים אך לא כשהם חיים בעננים" (שיחת רוה"מ עם נשיא ארה"ב, 1973, עמ' 2). הנשיא הסתפק בהבהרה זו והרפה ממנה.

תמיכת ארצות הברית בישראל

אחד ממקורות העוצמה הגדולים ביותר של מדינת ישראל היה מערכת יחסיה עם ארצות הברית. מערכת יחסים קרובה והסכמות רחבות בין שתי המדינות העצימו כמובן את הדימוי ההרתעתי של ישראל בעיני העולם הערבי, ובעיקר בעיני מצרים. מערכת יחסים עכורה ורוויית מחלוקות הייתה פוגעת מן הסתם בדימוי העוצמה של מדינת ישראל. בנאומו הקדיש דיין מקום נכבד לסוגיה זו, כפי שהתבקש נוכח מעורבותה הפעילה של ארצות הברית בסכסוך הישראלי-ערבי.

לארצות הברית, קבע דיין, יש אינטרסים חיוניים בעולם הערבי. יש לה עניין חיוני לשפר את יחסיה עם העולם הערבי בכלל, ועם מצרים בפרט. הוא אזכר את המרכיבים הבאים בהקשר זה: שיקולים של "נפט וכסף"; הרצון לרתום את מדינות ערב לתמיכה בארצות הברית בגופים בינלאומיים, ובעיקר באו"ם; החשש מפני פעולות של ארגוני טרור ערביים נגד אינטרסים אמריקאיים ברחבי העולם. שיקולים אלה ואחרים עלולים היו לדעתו להוביל את ארצות הברית לחפש "דרכים לייצר לעצמה עמדה כוזב לגבי הארצות הערביות שלא תהיה מתנכרת לגמרי. אינני חושב שזה יתבטא בזה שימכרו אותנו בשביל אינטרסים אצל הערבים, אבל זה שהיו רוצים לשפר את היחסים עם הארצות הערביות, על רקע משבר הנפט – בזה אין ספק" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 3).

בניגוד ליחסה של ארצות הברית כלפי ישראל ולמרות מדיניות הדטנט, נקטה ברית המועצות מדיניות של

כלום מארצות הברית. אפילו לא מסמר" (מלחמת יום כיפור, 2023).

משה דיין פעל בצמידות לראשי ממשלה בתפקידים בכירים ביותר: דוד בן-גוריון; משה שרת (כרמטכ"ל וכשר בממשלה); לוי אשכול; וגולדה מאיר (כשר בממשלה). הוא ראה כיצד הנהגת ישראל פעלה על פי תכתיב אמריקאי ובניגוד לרצונה (הנסיגה מסיני לאחר מבצע קדש), כאשר נראה היה שהתעקשות ישראלית עלולה להביא לעימות עם מעצמה גדולה. עם זאת הוא ראה מקרים רבים יותר שבהם, בניגוד לעמדת ארצות הברית בסוגיות שנראו לה חיוניות, סירבה ישראל לקבל תכתיבים מצד הממשל, למשל: ההכרזה על הקמת המדינה; העברת משרדי הממשלה והכנסת לירושלים; מימוש מדיניות התגמול; יציאה למבצע קדש; פעילות בנושא האופציה הגרעינית; מצעדי צה"ל בירושלים; טרפוד יוזמת רוג'רס. הוא יכול היה להניח שמעמדה של מדינת ישראל בשנת 1973 חזק בהרבה מזה שהיה קודם למלחמת ששת הימים, והוא שאפשר לה לעמוד כנגד יוזמות מדיניות של הממשל שאינן נוחות לישראל. מעבר לכך חשוב להדגיש כי תמונת המצב באשר ליחסי ישראל-ארצות הברית, כפי שהיא משתקפת בנאומו של משה דיין, רחוקה מאוד מתמונת המצב כפי שהיא משתקפת בבירור מן המקורות הראשוניים הרבים והמגוונים שבידינו. מקורות אלה מצביעים, להערכתנו, על קיומה של מערכת הבנות אסטרטגיות עמוקה, רחבה וחשאית בין ישראל וארצות הברית בשנה שקדמה למלחמת יום הכיפורים שכללה, להערכתנו, בין השאר את העקרונות המרכזיים הבאים:

- א. נכונות, הלכה למעשה, של ממשל ניקסון לתמוך בהמשך הסטטוס קוו שנוצר לאחר מלחמת ששת הימים, כל עוד אין שינוי בעמדותיה של מצרים.
- ב. הסכמה שתבצע פעילות מדינית כדי ליצור עבור הקהילה הבינלאומית רושם של רצון לקידום הסדר. פעילות זו, כך הובהר, לא תגיע לשלבים מעשיים.
- ג. ארצות הברית מתחייבת לספק לישראל את מערכות הנשק הדרושות לה להגנתה, מבלי ליצור התניה בין הרכש ובין עמדותיה המדיניות של ישראל.
- ד. ארצות הברית תפעל כפי יכולתה למנוע פגיעה במעמדה של מדינת ישראל בזירה הבינלאומית.
- ה. קיימת אפשרות שמסגרת ההבנות כללה גם התחייבות של ישראל להימנע ממכה מקדימה נגד מצרים.³

איננו יכולים לקבוע אם פער זה נובע מהעובדה שדיין, כמו שרים רבים אחרים בממשלה, היה ממודר מן המידע הרלוונטי בסוגיה זו, שהתרכז בעיקר אצל ראש הממשלה

תמיכה מלאה במדינות ערב. היא נתנה גיבוי מלא לעמדות שהציג העולם הערבי בסכסוך הישראלי-ערבי וסיפקה להן כמויות גדולות של נשק. בישראל רווחו חששות שמתוך רצונה של ארצות הברית לשפר את יחסיה עם ברית המועצות ועם העולם הערבי ועל רקע המאמצים לקדם הסדר שלום, היא תאמץ עמדות שאינן נוחות לישראל. צריך להביא בחשבון, אמר דיין, אפשרות שהמעצמות הגדולות יכולות להגיע להסכמה על פתרון כפוי. עלינו להיות מרוצים מכך שהמפגשים בין ראשי המעצמות "לא נגמרו באיזה שהיא כפיה, [הם לא אמרו]: זאת תעשו, כך וכך תעשו בגולן, כך וכך תעשו בגדה המערבית. זאת תעשו עם הפליטים וזה עם המצרים". בסופו של דבר, לשמחתנו גישה זו לא התממשה ובמקומה התקבלה גישה אחרת האומרת "שיש בעיות וצריך לפתור אותן" (דברי שר הבטחון, 1973, עמ' 4).

סיכומו של דבר – המסקנה המשתמעת מדברי משה דיין היא כי ההכרעה בדבר מערכת היחסים בין ישראל ומדינות ערב נתונה הייתה במידה רבה בידי הממשל האמריקאי. כבר באפריל 1968 הוא הצהיר שמבחינה צבאית וכלכלית ישראל יכולה להמשיך בסטטוס קוו הקיים ללא הגבלת זמן. אבל בסופו של דבר, לדעתו המפתח לשינוי המצב או השארתו על כנו היה נתון בידי ארצות הברית. הוא סבר שאם ארצות הברית תקבל, באורח ישיר או עקיף, את עמדתנו כי הסטטוס קוו הקיים יימשך כל עוד אין שלום בינינו לבין הערבים, אזי נוכל להמשיך במצב הקיים לאורך שנים רבות (Telegram, From the Embassy, 1973).

קשה להבין מה הביא את דיין לייחס לארצות הברית יכולת כה מרחיקת לכת, שבמסגרתה הייתה עלולה לכפות על ישראל לאמץ עמדות המנוגדות לאינטרסים חיוניים שלה. לקראת סוף המלחמה, במחלוקת הקשה עם הממשל סביב הארמיה השלישית שוב הציג דיין עמדה כנועה מול ארצות הברית: "ממשלת ישראל אשר יורה אחר הצהריים את הפגזים שהיא מקבלת מארצות הברית בבוקר – יש בכוחה של ארצות הברית להכריח אותנו אפילו אם נעמוד על הראש [...] הערכתי שהם ילחצו גם בענין זה, וייתכן שלא נוכל לעמוד בזה [...] מגיע רגע [שנבין] שהאמריקאים יותר חזקים מאתנו [...] הם לא אומרים שניתקו אתנו את היחסים, אבל אומרים: תסתדרו בלעדנו, מפני שאתם לא רוצים לתת מים ואוכל לארמיה השלישית" (פגישת דיין עם עורכי העיתונים, 1973). על פי מקור אחד דיווח דיין לראש הממשלה ב-22 באוקטובר 1973 כי קיסניג'ר לחש באוזנו ש"אילו אנחנו היינו מתחילים במלחמה לא היינו מקבלים

ויועציה. אפשרות אחרת היא שדיין בחר לא לחשוף את המידע בפורום רחב של עובדי משרד הביטחון.

מצבו הירוד של העולם הערבי

הפיצול בעולם הערבי: משה דיין סבר כי העולם הערבי נמצא באותה תקופה באחת מנקודות השפל הנמוכות ביותר שבה היה אי פעם. הערבים הגיעו למצב זה בשל שני גורמים: מנהיגות ירודה והפירוד העמוק בין מדינות ערב. ייתכן מאוד שיש קשר בין שני הגורמים האלה: כאשר אין מנהיגות איכותית שרבים נותנים בה אמון והולכים בעקבותיה, אזי מתגברת מגמת הפיצול והפירוד. התאריך המכונן בהקשר זה, לדעת דיין, היה אירועי הדמים בירדן בספטמבר 1970 שזכו לכינוי "ספטמבר השחור", ובמהלכם פעל המלך חוסיין באכזריות קיצונית נגד ארגוני המחבלים הפלסטיניים שאיימו להביא לקריסת משטרו (ועדת החוץ והביטחון, 1970).

"כאשר התחיל אותו עימות בירדן בין [המלך] חוסיין והמחבלים", אמר שר הביטחון, "לא היה מי שיאמר, לא למחבלים ולא לחוסיין – הפסיקו [את העימות ביניהם].. עימות זה הביא אחר כך לקרע בין מצרים וירדן. כאשר נרצח אוספיטל [ראש ממשלת ירדן] וצפי אֶתֶל ב־28 בנובמבר 1971]. זה בודאי הוסיף [להחמרת] לקרע הזה. והחזית המזרחית התפצלה, הסורים ניסו להכנס [לפלש] לירדן. גם מזה לא יצא כלום. בודאי שהירדנים לא יצאו במצב רוח פרו־ערבי כתוצאה מזה שסוריה ניסתה לפלוש אליה בכוח [...] היום, ביולי 1973, המצב הוא [...] שהחזית המזרחית שמאחדת את סוריה, עירק וירדן איננה קיימת. ארגוני הטרור נמצאים [...] בעימות עם ירדן, ולא התקדם בענין זה שום דבר. גם האיחוד המשולש הזה של קדאפי [שליט לוב], מצרים וסוריה איננו מתנהל על מי־מנוחות" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 4-5).

הסכם הפסקת האש: ביחסי ישראל-מצרים האירוע המכונן היה הסכם הפסקת האש בין המדינות באוגוסט 1970, שהביא לסיומה של מלחמת ההתשה לאורך תעלת סואץ. בהערכת המצב שהציג ראש אמ"ן אלי זעירא בפני ועדת החוץ והביטחון ב־18 במאי 1973 הוא דיבר על "נצחונה של ישראל במלחמת ההתשה, נצחון פוליטי וצבאי" (ועדת החוץ והביטחון, 1973, עמ' 2). אכן הייתה הצדקה רבה בהצגת הפסקת האש בתעלה כביטוי של ניצחון מצד ישראל, שכן עמדתה הבסיסית – שהיא לא תיסוג מקווי הפסקת האש מבלי שיחול שינוי ביחסיה עם מצרים – התקבלה הלכה למעשה. מצרים נאלצה להסכים להפסקת אש מבלי שישראל התחייבה לנסיגה כלשהי מקו התעלה.

ואולם הייתה זו הצגה חלקית, וניתן אף לומר פשטנית, של המציאות ששררה ביחסי ישראל-מצרים באותה תקופת זמן. מדינת ישראל יצאה ממלחמת ההתשה שרוטה וחבולה. במלחמה זו נחשפו נקודות תורפה משמעותיות מאוד בחוסן הלאומי שלה. המלחמה חשפה את העובדה שהניצחון המרשים של ישראל במלחמת ששת הימים לא יצר ממד מוצק של הרתעה כלפי מצרים. האש בתעלה החלה, ביוזמה מצרית, זמן קצר בלבד לאחר תום מלחמת ששת הימים. ב־23 באוקטובר 1967, חודשים ספורים בלבד לאחר המלחמה, הסתכנה מצרים בהידרדרות למלחמה נוספת בכך שהטביעה את המשחתת 'אילת' של חיל הים, שבה היו כחמישים חיילי צה"ל (ועדת החוץ והביטחון, 1967).

עם זאת, האתגר הגדול ביותר בדבר יכולת ההרתעה של ישראל הוצב עם חתימת הסכם הפסקת האש באוגוסט 1970. עוד בטרם יבשה הדיו על ההסכם, החליטה מצרים לקדם טילי קרקע־אוויר לקרבת התעלה. כל זאת בניגוד מפורש להסכם שבו הסכימו הצדדים על הקפאת ההיערכות בתעלה (standstill). בפגישה עם דיפלומט בריטי קישר שר החוץ המצרי ריאד בין הזאת הטילים ובין חילופי המשטר במצרים בעקבות מותו של נאצר. טענתו הייתה שהזאת הטילים באה ביוזמת הצבא, והמשטר החדש בראשות סאדאת לא יוכל להתעמת עם הצבא המצרי בסוגיה זו. בנסיבות הקיימות, כך טען ריאד, החזרת הטילים למיקומם הקודם תביא ל"מרד" (revolt) של הצבא המצרי. בין כך ובין כך, במבחן התוצאה מצרים הפרה בצורה בוטה את הסכם הפסקת האש, בידיעה ברורה שהדבר עלול להוביל להתלקחות האש בתעלה. בסופו של דבר נשארו הטילים במיקומם החדש וללא תגובה צבאית מצד ישראל. ברור שאירועים אלה פגעו קשות בכושר ההרתעה של ישראל.⁴

מעבר לכך, מלחמת ההתשה הביאה את צה"ל לבנות קו ביצורים בעלויות גבוהות, ובכך חייבה את צה"ל לשנות את דפוסי הלחימה שלו – מלחימה ניידת ומהירה תוך ריכוז מרבי של כוחות בנקודת הכרעה ללחימה סטטית ופסיבית, שהעניקה יתרונות רבים לצבא המצרי בשל מבנה הצבא וכוח האש שעמד לרשותו. המלחמה לאורך התעלה גבתה קורבנות רבים בנפש ובציוד. היא הפגינה בעליל את נקודות התורפה של צה"ל, ובעיקר את הקושי שלו להתמודד עם מערכות הגנה נגד מטוסים (נ"מ), שנפרסו בסיוע מומחים רוסים לאורך התעלה.

מעבר לכול, המלחמה יצרה סדקים רחבים בחברה הישראלית ובמידת האמון כלפי ההנהגה המדינית והביטחונית. האמונה הבלתי מעורערת שהייתה בקונצנזוס רחב ועמוק בחברה הישראלית, שלפיה ישראל היא מדינה שוחרת שלום ותעשה הכול

באמ"ן בדבר רפיסותו של אנואר סאדאת: "מעמדו של סאדאת", כתב פרופ' שמעון שמיר, "בתקופה זו היה בעייתי. תדמיתו הייתה ירודה. הוא הגיע לכס הנשיאות לא בזכות מעמד חזק אלא להיפך: מכיוון ש'מרכזי הכוח' סמכו על חולשתו והיו משוכנעים שהכוח האמיתי יישאר בידיהם ושתהיה להם יכולת לסלקו בנקל משיחפצו בכך. כאשר הוכתר סאדאת כנשיא, דמותו בעיני כול הייתה עלובה עד נלעגת. בדיחות אינסוף סופרו עליו [...] תדמית שלילית זו הייתה נפוצה במצרים, בעולם הערבי ומעבר לו, וגם בישראל" (שמיר, 2013, עמ' 26). בישיבת ועדת החוץ והביטחון ב-8 באוקטובר 1970 תיאר ראש אמ"ן אהרון יריב את סאדאת כ"איש חיוור, איש חלש, והבדיחות עליו מרובות". על רקע זה קבע יריב נחרצות: "אני חושב שיהיה מוצדק לומר כי הסתלקותו של נאצר היא לטובתנו. כי נאצר היה בכל זאת ביטוי של עוצמה וסימל את הלאומיות הערבית [...] [הוא] ביטא את ההרגשה והתחושה בלב הערבים, שהם גורם בעולם. הסתלקותו אין ספק שהיא מחלישה את מצרים, ומצרים היא אויב שלנו. הסתלקותו מחלישה גם את העולם הערבי" (ועדת החוץ והביטחון, 1970, עמ' 2-3). דעה דומה על חולשתו של סאדאת הביע גם אלי זעירא חודשים ספורים לפני פרוץ המלחמה: "למצרים יש בעיות פנים שאין בכוחה לפתור אותן. במקביל, יש למצרים בעיות חוץ, שגם אותן אי אפשר היום לפתור. בעבר הצליח נאסר לטייח את [התחושות הקשות בקרב רבים מאזרחי מצרים נוכח] המוראל המצרי [הירוד] על ידי נצחונות או כביכול נצחונות בעולם. הוא הצליח לתת למצרים את ההרגשה שאמנם בעיות הפנים לא נפתרות, אבל [...] בכל אופן מצרים היא מדינה חשובה בעולם. אני מזכיר [בהקשר זה] את תקופת העולם השלישי, ועידת באנדונג שבה שלושת הגדולים היו נאסר, נהרו וטיטו [...] נאסר הצליח לתת לעם המצרי גם תקווה, גם כיוון וגם אשלייה של השתייכות לעם גדול [בעל מעמד בינלאומי חשוב]. מכל הדברים האלה לא נשאר כלום. לסאדאת אין עולם שלישי, אין מנהיגות – והוא והעם ניצבים בפני בעיות הפנים והחוץ במעורמיהן, בלי שום אפשרות לטיוח [...] היום אנחנו לא רואים מנהיגות ולא רואים כיוון לפתרון [הבעיות]" (ועדת החוץ והביטחון, 1973, עמ' 2-3).

במזכר שכתב היועץ לביטחון לאומי הנרי קייסינג'ר עבור הנשיא ניקסון באוקטובר 1970 הוא הדגיש את העובדה שסאדאת היה חלק מן הקבוצה הראשונית של "הקצינים החופשיים" בראשות נאגיב ונאצר, שהובילה את המהפכה במצרים בראשית שנות ה-50. בדצמבר 1969 מינה אותו נאצר לסגן נשיא. מינויו לנשיא נשא עימו ממד של לגיטימיות והמשכיות, שהיה חיוני מאוד

כדי להביא לשלום, ספגה גם היא מכה קשה בעקבות המלחמה. חוגים רחבים בחברה הישראלית, בעיקר בקרב אנשי שמאל, טענו כי ממשלת ישראל בראשות גולדה מאיר "התאבה" בשטחים וביקשה לשמר את המשך השליטה בהם. הצהרות הממשלה על נכונות לווייתורים טריטוריאליים תמורת שלום, כך נטען, נאמרו כמס שפתיים וכדי לצאת ידי חובה.

חוגים אחרים, תומכי ממשלת גולדה מאיר ואנשי ימין, דחו טענות אלה. עמידתה של מדינת ישראל על המשך ההיערכות בקווים שעוצבו לאחר מלחמת ששת הימים הייתה מוצדקת, לדעתם, מבחינה ביטחונית ומוסרית: "היו אנשים", אמר חבר הכנסת יגאל הורוביץ בדיון מאוחר יותר, "שסיפרו לנו כי אין ערך לגבולות ושטח במלחמה מודרנית, ואילו מלחמה זו גילתה כמה עיקשת ועקובה מדם יכולה להיות מלחמה המתנהלת על קילומטרים מרובעים. מלחמה זו הוכיחה עד כמה חיוני עומק אסטרטגי המאפשר לצה"ל אפילו לא לפתוח במלחמת מנע – ואני מקבל ונראה לי שהגיוני הדבר שלא פתחנו במלחמת מנע" (הישיבה הארבע-מאות ושישים-ושתיים, 1973).

מנהיגיה של מצרים: בספטמבר 1970 הלך לעולמו מנהיג מצרים גמאל עבד אל נאצר. הוא נחשב למנהיג נערץ בעולם הערבי בכלל ובמצרים בפרט, אם כי לדעת דיין, תקופת כהונתו הייתה רצופה כישלונות רבים ובהם: מלחמת ששת הימים, מלחמת ההתשה, המלחמה בתימן, המאמץ לכוון פדרציה עם סוריה ועוד (דברי שר הביטחון, 1973). המסקנה המשתמעת מדבריו של דיין, אם כי הוא לא אמר זאת במפורש, היא כי אין זה סביר שמערכת שלטונית כלשהי במצרים תוכל להתעלם מכישלונות מתמשכים אלה לאורך שנים ארוכות. סביר להניח כי כישלונות אלה ירתיעו מנהיגים מצרים מהליכה להרפתקה צבאית נוספת.

בהמשך התייחס דיין לקשר בין איכות האישים המנהיגים את העולם הערבי למצבו הירוד: "יש בודאי משמעות לאופי ולרמה של האנשים [המנהיגים את העולם הערבי]. ישנו קדאפי וישנו סאדאת, לא רק משום שסאדאת לא מילא את מקומו של נאצר, גם הוא עצמו מסתבר שהוא מנהיג קטן מאד אפילו בשביל מצרים עצמה, לא רק שסאדאת איננו משמש האוטוריטה עבור העולם הערבי כולו [...] אלא מצרים עצמה משמשת דוגמה של מנהיגות גרועה". זה בא לביטוי בקרע עם ברית המועצות – דבר חמור מאוד מבחינתה של מצרים, "ואולי יותר מכל [בתחום] ההנהגה הפנימית של מצרים עצמה" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 5).

בהתייחסותו לאישיותו החלשה של הנשיא סאדאת הושפע דיין, קרוב לוודאי, מן התפיסה שרווחה אז

להבטחת היציבות הפוליטית במצרים לאחר מות נאצר. לסאדאת לא היו הכריזמה, הסמכותיות והיראה שאפיינה את שלטונו של נאצר. הוא הביא עימו שנים ארוכות של נאמנות לנאצר ואת היותו מקובל גם על החוגים הפרו-סובייטיים וגם על החוגים המתונים בהנהגת מצרים. ניתן להעריך כי היה מקובל על חוגי הצבא, אם כי לא נחשב לאיש של הצבא (Memorandum for The President, 1970).

דברי דיין על הגישה המדינית הערבית מרמזים כי הוא הושפע כנראה ממחקרים שונים על הפילוג הקשה ועל חוסר האונים שאפיין את החברה הערבית, אשר זכו לבולטות באותן שנים.

ב־20 בינואר 1971 מסר אגף המודיעין לגרפולוג כתב יד של אנאור סאדאת כדי שייתן חוות דעת על אישיותו. וכך כתב הגרפולוג: "יש לו אומנם אינטליגנציה טובה, אך די פרימיטיבית [...] יש לו ראש פתוח. אינו איש רוח [...] משחק את העניינים לפי אפשרויותיו. אין לו עקיבות מדינית או פילוסופיה רעיונית. יש לו עקיבות מעשית [...] אין לו, בשכלו, הגמישות הנחוצה וכושר ההסתגלות; מתפקד כמו מכונה [...] למרות עקשנותו, אין לו דבקות במטרה [...] די רציונאלי, מחשב יפה את הדברים לפני שעושה אותם" (ניתוח אופי, 1971).

מצבה של החברה הערבית: לתוך תמונת מצב "דיכאונית" זו של העולם הערבי נכנס גם הציבור הרחב במצרים. בדבריו העביר משה דיין מסר ברור. הציבור המצרי עייף, מתוסכל ואולי אפילו מיואש: "המצרים", הוא אומר, לא ברור על סמך מה, "עיפים לא מהמלחמה" אלא מכך "שכל כך הרבה [אישים בהנהגה] דברו, כל כך הרבה דשו [בסוגיות], כל כך הרבה הבטיחו, ושום דבר לא יצא". היה גם "ניסיון של מרד נפל אחד ומרד־נפל שני", ושום דבר לא יצא. היו גם ניסיונות מלל [כתבות ביקורתיות] לא רציניים. "עוד נאום החלפת ממשלה, החלפת שרים, החלפת רמטכ"ל החלפת שר הביטחון. אותם המשפטים [העמדה לדין של מתנגדי המשטר, כמו שהיו] לאחר מלחמת ששת הימים. המשיכו את המשפטים, האשמות אחד על השני. הושיבו [אנשים] בבית סוהר. [בשל כך בני העם המצרי] נכנסו לאפטיה, [שהרין] לא קשה למצרים להכנס לאפטיה". קיימת תחושה בציבור של חוסר אונים ואמונה ש"ההיסטוריה תעשה את שלה. [חסנין] הייכל [עורך אל־אהראם] כותב מאמר. אבו־קדוס [ככל הנראה עיתונאי] כותב מאמר. מאחורי כל זה עשייה, דינמיות ואנרגיה לא קיימת" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 5).

דיין הרחיק לכת מעבר לכך. לטענתו תמונת המצב של אפתיה וחוסר אונים שוללת מהם את הרצון להשקיע מאמץ בשינוי המצב, אם על ידי מלחמה או בדרך אחרת. הם מקובעים בעמדותיהם ואין להם שום רצון אמיתי לשנות את המצב: "פירוש הדבר", אומר דיין, "שאוזלת היד הזאת בארצות הערביות [...] מביאה ל[התבצרות מאחורי נוסחאות נוקשות, משום שאין שם ולא קיים מאמץ זה לעשות מלחמה, להתארגן לעשות את הדבר [...] אין מאמץ אינטלקטואלי למצוא מוצא להיזיז דברים, לשבור בראש את הקיר, [לפחות] מבחינה מחשבתית אם לא בעשייה" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 5-6). בסופו של דבר, הלך רוח זה של אפתיה וחוסר אונים בא לידי ביטוי גם בעמדותיו המדיניות המקובעות של העולם הערבי: "חלק מאותה הגישה הכמעט פטאליסטית", אומר דיין, "מתבטאת גם בגישה המדינית של הערבים. [הם מוכנים] לנסוע ממקום למקום להגיד: הציונים רוצים להתפטר, [אבל אנחנו] איננו רוצים להכיר בהם, אנו לא רוצים לדבר אתם. יסגו [הם צריכים לסגת] מכל הקווים, כך אמרו מחארטום [ועידת חארטום אוקטובר 1967], לפני 7 שנים, בזמן המלחמה, אחרי המלחמה. האמירה הזאת, הנוקשות הזאת, איננו [ביטוי של] קו [מדיני], תוצאה של עמדה קיצונית של עמדה אקטיביסטית, אלא של פאנטיות [...] של זיקנה, של כהות [קהות] חושים" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 6). דברים אלה של דיין מרמזים כי הוא הושפע כנראה ממחקרים שונים על הפילוג הקשה ועל חוסר האונים שאפיין את החברה הערבית, אשר זכו לבולטות באותן שנים. אלוף (מיל') יהושפט הרכבי, שפנה למחקר אקדמי לאחר הפרישה מצה"ל, טען שעזיבת הערבים את ארץ ישראל ב־1948 התרחשה "בגלל הדיסאינטגרציה של החברה הערבית [...] החברה הערבית היא חברה אטומיסטית. המשפחה דואגת לעצמה" (גינורס ושלום, 1995).

בראיון שנתן שבועות ספורים לאחר מלחמת ששת הימים הציג הרכבי קביעות שונות על החברה הערבית, שממחקר הזמן נראות כבלתי מבוססות בעליל: "מלחמה", אמר הרכבי, "היא פעולה חברתית. יכולתה של אומה להילחם תלויה, במידה רבה, ביכולתם של אזרחיה לפעול יחד. האומה המצרית איננה אורגניזם, אלא המון של יחידים, הפועלים כיחידים, לפי האינטרסים האישיים שלהם, ולא כקבוצה, לפי רעיונות קולקטיביים. לכן אין הם מסוגלים למלחמה יעילה [...] נאצר [...] לא הצליח למזג את המצרים לאומה" (פונדק, 1967, עמ' 21).

"בחברה הערבית" קבע הרכבי, לא ברור על סמך מה, "אין כמעט אחדות. כל יחיד פועל למען עצמו,

למלחמה כוללת. וכך אמר דיין שלושה חודשים בלבד לפני יום הכיפורים, 6 באוקטובר 1973: "אי אפשר לומר שהערבים לא יפתחו באש. להיפך, אפשר לומר דווקא משום זה [מכיוון שהמצב כל כך ירוד] יקום סרן או רב־סרן ופעם יפתח באש בתעלה. אבל מלחמה מתוכננת, כוללת של הארצות הערביות על כל החזיתות שלהן, הדבר הזה איננו נראה באופן בתקופה הקרובה. אם זה כן יקרה [אומר שר הביטחון בהתחכמות המפגינה ביטחון בתחזיותיו], נקבע עוד הרצאה ואסביר למה זה כן קרה. עכשיו זה לא נראה" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 5). הערכות אלה התעלמו או לא ייחסו חשיבות לדברים

המסקנה של שר הביטחון דיין הייתה חד־משמעית. תמונת מצב זו לא שללה את האפשרות של חילופי אש וקרבות לאורך התעלה בסגנון מלחמת ההתשה. עם זאת היא העמידה בסבירות נמוכה מאוד את האפשרות למלחמה כוללת.

מפורשים שאמרו בשנת 1973 אישים רבים במצרים, וביניהם הנשיא סאדאת, על המלחמה ההולכת וקרבה עם ישראל. בנאום באוניברסיטת אלכסנדריה ב־26 ביולי 1973 אמר סאדאת כי התבוסה היא דבר חולף, ולמרות התבוסה אין להיכנע. הערבים ידעו שמונים שנות כיבוש צלבני ולבסוף ניצחו. המאבק הנוכחי יימשך כמה דורות, אולי 25-30 שנה. מצרים מתחזקת והולכת מבחינה מדינית, כלכלית וצבאית. "רצוננו נשען עתה על כוח של ממש ולא נותר לנו אלא להפעילו בנסיבות המתאימות וכאשר נבחר אנו את המועד [...] מצפים מאתנו לומר נואש [...] אך לעולם לא! [...] אנו לא נוותר לעולם על רצוננו, תאריך המערכה ככל שתאריך" (נאום סאדאת, 1973א, עמ' 97).

בהמשך פיתח משה דיין תזה מעניינת למדי. גם היא הוצגה כקביעה שאין עליה עוררין, למרות שלא ברור על מה היא נסמכה: "לערבים בכלל, למנהיגים הערביים כפרטים, כבני־אדם, למנהיגות הערבית הרבה יותר קל ונוח להיות אתנו במצב מלחמה [המצב הקיים] מאשר לעשות אתנו איזשהו הסדר [...] בדרך כלל כשיש מלחמה והיא מסתיימת [הצדדים] רוצים להביא את זאת ליחסי שלום. [יש] מי שמוכן לשלם יותר בעד השלום ומי שמוכן לשלם פחות, אבל ביטול מצב של מלחמה והגעה למצב של שלום, זה דבר רצוי ש[עמים רבים] שואפים אליו. אני חושב שהדבר איננו כך אצל הערבים" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 6).

במפגש עם ועדת החוץ והביטחון המשיך דיין לפתח תזה זו: "העולם הערבי עוד [עדיין] אינו מוכן לראות

ומרגיש זרות כלפי האחרים [...] המצרים [...] מסוגלים רק לחברות מוגבלת". על רקע זה מסביר הרכבי את יכולת הלחימה המוגבלת של החייל המצרי: "בצה"ל כל חייל בטוח [שאם ייפצע] חבריו לא ישאירו אותו בשדה הקרב. החייל המצרי משוכנע, שחבריו ינטשו אותו. התוצאה היא, שיחידה בצה"ל מגיבה במלוכד על האש. והיחידה המצרית מגיבה בהתפוררות [...] אפילו היה כל חייל מצרי מוכשר, הצבא המצרי היה נשאר בלתי יעיל. המלחמה תובעת פעולה קבוצתית" (פונדק, 1967, עמ' 21).

בהרצאה שנשא בפני ועדת החוץ והביטחון ב־18 בפברואר 1969 פירט האלוף הרכבי את מקורות החולשה בעולם הערבי שהובילו, להערכתו, לתבוסת הערבים במלחמת ששת הימים: א. בדידותו וחוסר יכולתו של הפרט הערבי לקיים מאמץ קולקטיבי. החברה הערבית, לדעת הרכבי, אינה מסוגלת לקיים מאמץ קולקטיבי בגלל בדידות הפרט. ב. ריבוי השקר בחברה הערבית. אין חברה שיכולה להתפאר שהיא דוברת רק אמת, אמר הרכבי, אבל כמות השקרים בחברה הערבית עולה על זו הקיימת בחברות אחרות. ג. במדינות ערב יש מחזור קצר בין שגשוג של מפעל ובין קמילתו. כל מפעל דורש מאמץ קולקטיבי, ומכיוון שקשה להם לקיים מאמץ קולקטיבי מתחילה אצלם הסתאבות (ועדת החוץ והביטחון, 1969). לדעת הרכבי, מלחמת ששת הימים לא הובילה את העולם הערבי להפיק לקחים מטעויותיו. להיפך, יש סימנים של האצת תהליך ההתפוררות – הן ברמה החברתית והן ברמה הלאומית. הם נמצאים רק בחצי המדרון. יש אווירה של "נכאות רוח" בעולם הערבי. "האלים שקעו". הרכבי אינו מסתפק בכך: "העולם הערבי", הוא אומר, "הוא עולם נגה של גלמודיות". מכאן באה גם הנטייה לעבר הדת. היא באה מתוך ריקנות, "מתוך השמים השחורים, כאשר הכל הכזיב". אף אחד מחברי ועדת החוץ והביטחון לא ביקש מהרכבי להבהיר על מה נסמכות קביעות מרחיקות לכת כל כך. מאזינו, כך ניתן להתרשם, שמעו את דבריו בצימאון. דברי הסיכום של הרכבי מתייחסים כמובן לפערים העצומים בינינו לבינם: "החברה שלנו מלאה חיות ותושיה, ומולה עומדת חברה שמתלבטת עם עצמה [...] הפער בינינו לבינם הולך וגדל [...] הם אינם יכולים לסגור את הפער הזה בגלל השנאה שלהם למערב [...] יש להם קושי לעכל את התרבות המערבית" (ועדת החוץ והביטחון, 1969, עמ' 4-5).

המסקנה של שר הביטחון דיין הייתה חד־משמעית. תמונת מצב זו לא שללה את האפשרות של חילופי אש וקרבות לאורך התעלה בסגנון מלחמת ההתשה. עם זאת היא העמידה בסבירות נמוכה מאוד את האפשרות

שלנו ושל הערבים, ולא רק שלנו, כפי שהיה בעבר. הוא חיוני להם בדיוק כמו לנו" (Telegram From the Embassy, 1973). אלא שלצערנו, כך דיין, הערבים עדיין לא הפנימו זאת.

הערבים, טען דיין, אינם מרגישים מאוימים מן העובדה שיש לישראל עליונות עליהם. בהתייחסו לגזרה הסורית הוא הבהיר שהעובדה שישראל נמצאת 60 ק"מ מדמשק גם היא אינה מטרידה את הסורים. הם ישנים טוב בלילה שכן הם יודעים שאם [הם] לא יפתחו באש נגד ישראל, גם ישראל תשב בשקט: "אף אחד לא חושב בדמשק, שמפני שיש רק 60 ק"מ מעמדות צה"ל עד דמשק, צה"ל ישתמש בהזדמנות זו ויסע לדמשק. כולם יודעים [שתרחיש כזה לא יקרה], [הם] ישנים טוב בלילה, יודעים [ש]אם הם לא יחדשו את המלחמה – אנחנו את המלחמה לא נחדש" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 6). גם תמונת מצב זו, כך משתמע מדברי דיין, מובילה את העולם הערבי למסקנה שמוטב להישאר במצב הקיים. ראוי לציין שהערכת המצב של אמ"ן ממאי 1973 הציגה תמונת מצב דומה של קיבעון מחשבתי, אפתייה ופסיביות שיובילו את העולם הערבי, הלכה למעשה, להעדיף את הסטטוס קוו הקיים על פני שינוי מהותי. כיוון מחשבה זה תאם, לדעתו של זעירא, גם את האינטרסים של ישראל והמעצמות: "אני חושב שארבעת הפארטנרים לאזור – מצרים, ישראל, ברית המועצות וארצות הברית, אינם מעוניינים בשינוי המצב של היום. מצרים חלשה, ולכן לא מעוניינת במשא ומתן משמעותי, כי היא תצא [תיקח בו חלק] מעמדת חולשה. לכן, לפי דעתי בסיכומי של דבר, למרות כל החסרונות, המצב של היום הכי נוח לה. זה הרע במיעוטו. ישראל [מצידה] רואה את מצרים [כמדינה] מאד מאד קיצונית, ולכן אני לא חושב שישראל צריכה לגלגל דברים [בכיוון הסדר] כאשר מצרים מתחפרת בעמדות הקיצוניות ביותר שיש לה. ברית המועצות וארצות הברית יש להן עניינים בילאטרליים מאד חשובים ואין להן שום ענין שמלחמה באזור הזה תחדד את היחסים בין שתי המעצמות". (ועדת החוץ והביטחון, 1973, עמ' 7).

השורה התחתונה בדבריו של זעירא מצביעה בעליל על כך שגם הוא – האחראי על הערכת המצב הלאומית – אימץ את התפיסה הרחבה והעמוקה, הרבה מעבר לממד הצבאי, של "הקונספציה" שאותה פירט שר הביטחון בנאומו בפני אנשי מערכת הביטחון: "לכן", הוא אומר, חודשים ספורים בלבד לפני פרוץ המלחמה, "עם כל החסרונות במצב [הקיים], תזוזה משמעותית לא נוחה לאף אחד [מן הצדדים]" (ועדת החוץ והביטחון, 1973, עמ' 7). מדבריו משתמע כי אין זה סביר שבעתיד הנראה לעין תפרוץ מלחמה באזור.

שגרירות ישראלית בקהיר, ועוד [ועדיין] אינו מוכן לראות תיירים ישראלים בקהיר, בביירות או במקומות אחרים. גם אם הם [הישראלים] יעשו את הכל [יסכימו לווייתורים משמעותיים]. [הערבים] צריכים [מרגישים צורך] להתחשב בכל הלאומים שנתקבלו בוועידת חארטום. לא משא ומתן, לא הכרה, לא יחסים. רק ש[הישראלים] יחזירו את כל השטחים [מבלי שיקבלו תמורה לכך]. דבר ראשון [שנדרש כדי לקדם הסדר מדיני עם העולם הערבי], זה הכשרת הלבבות [בחברה הערבית, שתשלים עם קיומם של יחסים נורמליים בין העולם הערבי ומדינת ישראל]. [בשלב זה] עוד אי אפשר להגיע למצב פורמאלי כזה עם ישראל שיש יחסים ויש שגרירות, גם אם משמעותה היא יותר טכנית" (ועדת החוץ והביטחון, 1973, ב).

ההסבר של דיין לכך שהערבים מעדיפים את התמשכותו של מצב המלחמה על פני הסדר שלום מדהים למדי. לדבריו הערבים מבינים שמעבר למצב של שלום יחייב אותם להיכנס למחלוקות לקבל הכרעות היסטוריות. בנסיבות אלה הם מעדיפים להישאר במצב הקיים המוכר והנוח להם על פני כניסה אל "הבלתי נודע": "כאשר הדבר נוגע למנהיג סורי, למנהיג מצרי, למנהיג ירדני או פלשתינאי", אומר דיין, "כאשר הוא אומר שהוא נמצא במצב מלחמה עם ישראל – הוא נמצא מבחינה ערבית במצב נוח" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 6).

הערבים, לטענת דיין, חיים על פי תמונת מצב ברורה וחד משמעית, שמראה כי התנועה הציונית פלשה לארצם וגזלה מהם את אדמותיהם. הם אינם יכולים להשלים עם מציאות כזאת. מתוך הנחה שישראל לא תסכים לשנות את הסטטוס קוו הקיים הם בוחרים לשמר את מצב המלחמה ולהימנע ממגע עם ישראל, שיעמיד אותם בפני הדילמה של שינוי הסטטוס קוו. אם יהיה הסדר שלום, לטענת דיין מנהיגי ערב ייכנסו למצב של מחלוקת בסוגיות מורכבות וקשות לפתרון כגון הסוגיה הפלסטינית: האם מצרים תעמוד על כך שלא ייחתם הסכם שלום עם ישראל קודם שהבעיה הפלסטינית תבוא על פתרונה? או סוגיית הגבולות: האם מצרים תעמוד על כך שתהיה נסיגה מלאה לקווי ה-5 ביוני 1967? הדבר יחייב הכרעות קשות: "הוא [העולם הערבי] צריך ממש לעבור ממצב פסיבי של התנגדות לקיומה של מדינת ישראל למצב אקטיבי של קבלת החלטות" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 6).

לדברי דיין, עמדה זו של העולם הערבי מנוגדת באורח ברור לצורך האמיתי ההולך ומתבלט שלנו ושלהם בהסדר שלום: "השינוי החשוב ביותר ביחסיה של ישראל עם העולם הערבי", אמר דיין ב-1972, "זוהו שינוי היסטורי, הוא בכך שהצורך בשלום היום הוא הדדי,

1973 אני הייתי בהנחה שמצרים וסוריה עומדות לחדש את המלחמה נגדנו [...] זאת הייתה ההנחה שלי ולפיה פעלתי (ועדת החקירה, 1974, עמ' 62). מאוחר יותר אזכר דיין את דבריו בסיכום ישיבת המטכ"ל ב-21 במאי 1973 לחברי המטכ"ל: "לבסוף אנחנו (הממשלה) אומרת למטכ"ל – ג'נטלמנים, בבקשה להתכונן למלחמה" (ועדת החקירה, 1974, עמ' 82). במפגש חשאי עם המלך חוסיין במאי 1973 העריך דיין כי קיימת אפשרות לפעולה מלחמתית מוגבלת של מצרים נגד ישראל. עם זאת הוא הביע ביטחון שהקווים שבהם מצרים תמצא את עצמה לאחר אותה מערכה יהיו הרבה פחות נוחים לה (ועדת החקירה, 1974).

יחסי הכוחות הצבאיים

רק לקראת סוף דבריו (בפני עובדי מערכת הביטחון) נדרש דיין לסוגיה המכרעת בעיצוב מאזן הכוחות של מדינת ישראל אל מול אויביה – יחסי הכוחות הצבאיים: "בהווה", קובע דיין חד־משמעית, "יש לנו יתרון כוחות [על פני אויבנו]". יתרון זה, אומר דיין, אינו מקבל ביטוי בממד הכמותי. להיפך, בתחום הזה יש לאויב יתרון עלינו ביחס של שלושה לאחד. ואולם איכות הצבא שלנו והקווים שאנחנו נמצאים בהם עתה מעניקים לנו יתרון על אויבנו: "אם יתחילו מלחמה – הם יוכו ויובסו" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 9-10).

עם זאת מבהיר דיין בהתייחסות ממוקדת בגזרת הצפון, כי סוריה תוכל עד להכרעתה במלחמה להפציץ יישובים בצפון ולגרור לנו נזקים כבדים: "עד שנגמור לכבוש את סוריה", אומר דיין, "הם יכולים להוריד 500 פגזים על קריית־שמונה וטבריה, ויהיו הרבה הריסות וקורבנות [...] בסופו של דבר ננצח". מבחינת ציוד, אומר דיין, עד סוף שנות ה-70 אנחנו במצב טוב. אנחנו נפעל שגם לאחר מכן, בשנות ה-80, נהיה במצב של יתרון (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 9-10). בפועל, כידוע, קביעה זו לא עמדה במבחן. כבר בימים הראשונים של מלחמת יום הכיפורים נזקקה ישראל לאספקה מיידי של נשק מארצות הברית.

דיין הביע שביעות רצון מאיכות המתגייסים לצה"ל. הייתה תקופה, הוא אומר, שהייתה אצלנו דאגה לגבי הדור הצעיר. עכשיו המצב טוב יותר: "עם כל הכבוד וההערכה שיש לי לכל האלופים הותיקים", אומר דיין, "ובאמת יש ביניהם כאלה הראויים לכל שבח [...] הדור הצעיר איננו נופל מהם". דיין אינו מתעלם מהביקורת הקשה, שליוותה שלבים שונים במלחמת ההתשה, על מדיניות הביטחון ועל העמדות המדיניות הנוקשות, שלדעת רבים הקשו על השגת הסדר שלום עם מצרים. ביקורת זו קיבלה ביטוי נרחב בהצגת התיאטרון 'מלכת

דיין הריחיק לכת מעבר לכך והציג דעה שממנה השתמע שגם לתושבי השטחים נוח במצב של חיים תחת שלטון ישראל, בהיעדר הסכם. הוא סיפר על פגישותיו עם ראש עיריית חברון מוחמד ג'עברי, שאותו כינה "אחד המנהיגים, הנבונים, השקולים, כבן אדם אפשר לומר אחד ההגונים ביניהם [מנהיגים בשטחים], מכל מקום מאלה שנפגשתי אתם". אבל גם הוא יודע, אומר דיין, "שכשחברון תהיה תחת [שלטון] הלגיון, כל מי שינסה להיכנס לחברון – יקבל סכין בגב. כאשר צה"ל שם, אין שום סכנה לאף אחד שם" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 7).

אותה תמונת מצב התקיימה, לדעת דיין, גם ברצועת עזה. הוא אמר שאם צה"ל יצא מרצועת עזה, מי שישלוט שם זה ארגון פתח ולא ראשד א־שאווה, ראש עיריית עזה: "הפת"ח שעושה שם מה שעושה, [והיה משליט שם] מין משטר כזה שלא היו יכולים לחיות שם". אי אפשר כמובן לטעון ששליטת צה"ל היא דבר רצוי מבחינת הפלסטינים, "אבל מבחינת הביטחון צה"ל יותר נוח להם ממשטר הלגיון, בודאי ממשטר הפת"ח" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 7).

דיין טען שגם גורמים בעולם הערבי שאולי היו רוצים להיות במצב של שלום נרתעו מכך, בגלל האווירה ששררה בעולם הערבי. הוא הביא כדוגמה לכך את מלך ירדן עבדאללה, שהיה "אישיות חריגה" ו"אבי אבות השלום". המלך עבדאללה, טען דיין, ידע היטב שהמצרים ניסו להתנקש בחייו וזרקו פצצה לתוך הארמון שלו: "היה לו לב כבד על מצרים, [אך] הוא ידע היטב את מקומו בעולם הערבי". לכן כאשר חתם איתנו על הסכם שביתת הנשק הוא ביקש ממפקד הלגיון, גלאב פאשה (ג'ון באגוט גלאב) הבריטי, לחתום על המסמך (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 7).

הדוגמה השנייה שהביא דיין היא לבנון: "אין לנו אתה בעיות, לא הייתה מלחמה אתה, לא לקחנו קרקעות שלה". למרות זאת, "נוח להם לא לעשות אתנו שלום, ו[הם] משתדלים להשתלב בעולם הערבי העויין את ישראל". הם לא רוצים להיכנס למלחמה איתנו, אבל נוח להם להיות איתנו במצב של אי־שלום. "בשום פנים לא יעשו אתנו שלום". כל זאת למרות העובדה שהם מודעים למחיר הכבד שהם משלמים על כך: "הכפריים בורחים וצה"ל נכנס". סיכומו של דבר, "הערבים יכולים לחיות 120 שנה בלי שלום אתנו וזה פחות יכביד עליהם מאשר לעשות שלום" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 7). בעדותו בוועדת אגרנט הציג דיין תמונת מצב שונה. לדבריו, החל מאפריל 1973 "אני חשבתי שהם [המצרים] הולכים לקראת מלחמה. בתאריך כזה או תאריך אחר – התאריכים היו נודדים. אבל אני חושב שהחל מאפריל

שתי המדינות, לרבות בהיבט האווירי, לא תעז מצרים לצאת למלחמה נגד ישראל.

נאומי של משה דיין מצביע על כך שהיו רבדים רבים נוספים בהתגבשות הקונספציה מלבד ההיבט הצבאי: א. ההתקרבות בין ארצות הברית לברית המועצות וההסכמה על מדיניות של הפשרה (דטנט) במערכת הבינלאומית, שבמרכזה ההסכמה שמחלוקות בין מדינות צריכים לפתור במשא ומתן ולא באמצעים צבאיים. ב. תמיכת ממשל הנשיא ניקסון בישראל, הן במישור המדיני והן במישור הצבאי. ג. חולשתו הרבה של העולם הערבי והפילוג העמוק בין מדינות ערב. ד. חולשה רבה גם של החברה הערבית, המקשה עליה להתמודד עם העוצמה הרבה שישראל מפגינה. ה. אישיותו הרופסת וחסרת הסמכותיות של הנשיא סאדאת. ו. ולבסוף, מאזן הכוחות הצבאי הנוטה בבירור לצד ישראל ומבטיח תבוסה מוחלטת למצרים במקרה של פתיחת מלחמה. ב־6 באוקטובר 1973, בסביבות השעה שתיים בצוהריים, פרצה מלחמת יום הכיפורים. באבחה חדה קרסה הקונספציה שהייתה מושרשת כל כך בליבם ובמוחם של מקבלי ההחלטות בישראל, אשר הובילה אותם לדבוק בקנאות באמונה כי האפשרות של מלחמת יזומה מצד מצרים נגד ישראל נמצאת בסבירות נמוכה. בשעות הבוקר המוקדמות של ה־6 באוקטובר 1973 כבר היה ברור למקבלי ההחלטות בישראל שבאותו יום תפרוץ מלחמה. ההערכה הייתה שהמלחמה תפרוץ "בשעות הערב". בפועל, כידוע, היא פרצה שעות ספורות קודם לכן. בתום המלחמה ועקב המועקה הקשה שנלוותה אליה ביקש הציבור בישראל ללמוד ולהבין כיצד נקלעה המדינה לכשלים מדיניים וצבאיים כה חמורים, שלדעת רבים העמידו בסכנה את עצם קיומה של המדינה. תחת לחץ ציבורי כבד החליטה הממשלה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בראשות שופט בית המשפט העליון שמעון אגרנט. חודשים ארוכים ישבה ועדת אגרנט על המדוכה, שמעה עדויות רבות מספור ובסופו של דבר הגישה את הדוח שסקר את השתלשלות האירועים שהובילו למלחמה, הניחה ידה על "האשמים במחדל" וכתבה המלצות שאמורות היו למנוע הישנות של כשלים דומים בעתיד.

והנה, בצירוף זמנים מדהים, חמישים שנה לאחר מכן, ב־7 באוקטובר 2023, מוצאת מדינת ישראל את עצמה בנסיבות דומות למדי. תנועת חמאס יוזמת מבצע מלחמתי, שוב ביום חג יהודי, הכולל השתלטות על יישובים בדרום הארץ, רצח של אזרחים וחיילים ולקחת שבויים. תוך זמן קצר מצטרף גם ארגון חזבאללה למערכה, ובהמשך גם החות'ים בתימן. שוב קרסה קונספציה שהייתה מושרשת היטב בקרב מקבלי החלטות

אמבטיה. דיין אינו מייחס לכך משמעות רבה בהקשר לרמת המוטיבציה של החיילים: "גם אם יש מדי פעם תופעות של בקורת, גם אם יש מידי פעם השקפות עולם שונות, אולי גם בנושאי הבטחון, נראה שאין לזה [ביטוי] בעצם היכולת הצבאית שלהם [של חיילי צה"ל], בגישתם ובהתמסרותם" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 10). מעבר לכך, הדגיש דיין, עוצמתו של צה"ל מתמקדת בעיקר בחילות האוויר והשריון. חילות אלה מתבססים, לדברי דיין, "על קבוצות מצומצמות ונבחרות של אנשים". בקבוצות אלה קיימת תופעה של התנדבות הגבוהה מבעבר. חלק ניכר מן הטייסים באים מיישובים חקלאיים, קיבוצים ומושבים. חלקם של יישובים אלה באוכלוסיית המדינה אינו עולה על שבעה אחוזים, אולם שיעורם בקרב טייסי חיל האוויר גבוה מאוד: "הציבור הזה", אומר דיין, "נותן את לוז הכוח הזה של הטייסים, של חיל האוויר" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 10).

ולבסוף, מרכיב חשוב נוסף בעוצמתה של ישראל, על פי דיין, היו קווי הפסקת האש שישראל נמצאה בהם מאז מלחמת ששת הימים, והאמצעים שהיו בידיה להגנת גבולותיה, שבהם השקיעה כסף רב. דיין מביע כאן תמיכה בהקמת קו המעוזים שעליו ניטשה מחלוקת קשה במטכ"ל: "ביסודו של דבר", הוא אומר, "התשתית שעשו, החל מהחרמון, עם מערכת הכבישים, המים, מצבורי הנשק [...] תצפיות אלקטרוניות [...] דרכים, דרכי טשטוש [...] תצפיות של חיל האוויר על רכסי ההרים [...] השקעות אלה שינו באופן יסודי את אופן החזקתנו ומשקלנו בהיערכות הצבאית" בקווי הפסקת האש. העומק הזה אפשר העברה של מחנות צבאיים שהיו קודם לכן במרכז הארץ [לעבר אזורים בקרבת הגבול עם מדינות אויב]. "ואם מתחוללים קרבות – לא מיד זה פוגע בעורף [...] זה נותן לנו היום את יתרון הכוחות, שאיננו כזה שיכול למנוע פתיחת אש, אלא לתת לנו בטחון, שאם הם יפתחו באש – הם יפסידו את המלחמה. והם פחות או יותר מודעים לכך [...] טוב שאין מלחמה. אבל אם תהיה מלחמה, אז אנחנו ערוכים אליה" (דברי שר הביטחון, 1973, עמ' 11-12). חודשים ספורים לאחר שנאמרו דברים אלה התברר שאין להם אחיזה במציאות.

סיכום

שתי נקודות חשובות ראויות להבלטה במסגרת מאמר זה. הראשונה נוגעת לתפיסת "הקונספציה" שהובילה את מקבלי ההחלטות בישראל בתקופה שקדמה למלחמת יום הכיפורים למסקנה שהסבירות למלחמה נמוכה מאוד. העוגן העיקרי במסגרת קונספציה זו היה ההערכה שרווחה במצרים והייתה ידועה לישראל, שלפיה כל עוד לא יחול שינוי דרמטי במאזן הכוחות הצבאי בין

ועדת החקירה (ועדת אגרנט) (1974, 4 בפברואר). **העד: שר הבטחון**

משה דיין. ישיבה ע"ו. <https://tinyurl.com/swby8fwa>

ישיבת ממשלה מא/של"ג (1973, 24 באפריל). ארכיון המדינה,

עמ' 3. <https://tinyurl.com/4asc5v5p>

מלחמת יום כיפור – זכרונות, צלקות, כאבים וכל השאר (2023, 22

באוקטובר). **22 באוקטובר 1973 – לפני הפסקת האש (שהופרה)**

קיסניג'ר מגיע לישראל ופגש עם הצמרת המדינית [פוסט של

Moshe Shaverdi בפייסבוק]. <https://tinyurl.com/n6n2r67e>

משרד החוץ – סיכום מדיני שבועי (1973, 27 ביוני). **הפסקה**

האמריקנית-סובייטית בושינגטון. תיק 185/383/1975,

ארכיון צה"ל.

נאום סאדאת באוניברסיטת אלכסנדריה (1973, 26 ביולי). מחלקת

החקר של משרד החוץ. תיק סאדאת כרך ב', חצ-8177/3, עמ'

97-88. ארכיון המדינה. <https://tinyurl.com/rebw5cyj>

נאום סאדאת בפני ועידת המדינות הבלתי מזדהות (1973, 6

בספטמבר). חצב מ"ד, 375/9. תיק סאדאת כרך ב', חצ-8177/3,

עמ' 70. ארכיון המדינה. <https://tinyurl.com/rebw5cyj>

ניתוח אופי – נשיא מצרים (1971, 28 בינואר). חצב, מ"ד/1/709.

תיק מנכ"ל מ. גזית. ע. ערן – מצרים (כרך א'). א-4/271, עמ'

55. ארכיון המדינה. <https://tinyurl.com/5e748dzf>

פגישת דיין עם עורכי העיתונים (1973, 27 באוקטובר). תיק ראיונות

עם גולדה מאיר ומשה דיין א-7049/36, עמ' 1, 5. ארכיון המדינה.

פונדק, נ' (1967, 18 באוגוסט). פנטזיה במקום מציאות – שיחה עם

אלוף יהושפט הרכבי. **דבר**, דבר השבוע, עמ' 9.

<https://tinyurl.com/y6at8t77>

שיחת רה"מ עם נשיא ארה"ב (1973, 1 במרס). תיק שיחות

רה"מ עם נשיא ארה"ב א-7055/9, עמ' 30-40, ארכיון המדינה.

שמיר, ש' (2013). מצבה של מצרים ערב הצליחה. בתוך א' מלצר

(עורך). **המודיעין במלחמת יום הכיפורים, תשל"ד – 1973 –**

ארבעים שנה אחרי, סיקור הכנס שנערך ב-1 באוקטובר 2013.

המרכז למורשת המודיעין. <https://tinyurl.com/2rcfshhw>

Makovsky, D. (2023, October26). *The Collapse of*

Israel's Hamas "Conceptzia". The National Interest.

<https://tinyurl.com/4yvvwja2>

Memorandum for the President - The UAR Presidency.

(1970, October 12). The White House.

Memorandum for the President's files by the president's

Assistant for National Security Affairs (Kissinger).

(1973, June 23). Foreign Relations of the United States,

1969-1976 Volume XXV, Arab-Israeli Crisis and War,

1973. <https://tinyurl.com/3rh2xs5x>

Memorandum From Harold H. Saunders of the National

Security Council Staff to the President's Assistant

for National Security Affairs (Kissinger). (1973, May

25, 1973). Foreign Relations of the United States,

1969-1976 Volume XXV, Arab-Israeli Crisis and War,

1973, p. 192. <https://tinyurl.com/466cajje>

Memorandum of Conversation (1973a, February 5). The

White House.

Memorandum of Conversation (1973b, March 1).

Foreign Relations of the United States, 1969-1976

Volume XXV, Arab-Israeli Crisis and War, 1973, p. 106.

<https://tinyurl.com/2dt5yb3f>

Telegram From the Embassy in Israel to the Department

of State (1973, February 13). Foreign Relations of the

United States, 1969-1976 Volume XXV, Arab-Israeli

Crisis and War, 1973, p. 47. Office of the Historians.

<https://tinyurl.com/5ezn9hx8>

במדינה. שוב נתפסה ישראל בהפתעה מוחלטת ושוב

נאלצה להתמודד עם איומים קשים בשתי חזיתות לפחות.

מתברר אפוא שאין עצה ואין תבונה ואין נוסחה שיש בה

כדי להבטיח שההנהגה לא תאמץ קונספציות שגויות,

שיקרו גם הן בשעת מבחן ויעמידו שוב את מדינת

ישראל בסכנה קיומית.

*

המחבר מבקש להודות למתמחים שסייעו לאורך שנים באיסוף

מקורות לצורך חיבור זה: עמית עולמי, שרון מלמד, בן ציון

בורוכוביץ, אווה בורמק, שרון פרייס, אלמוג אלון, אילן דה

האס, יסמין לשגרי, יובל רביב.

פרופ' זכי שלום הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ופרופ' אמריטוס באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. פרופ' שלום

פרסם מחקרים רבים על היבטים שונים, היסטוריים ועכשוויים,

של מדיניות הביטחון של ישראל, הסכסוך הערבי-ישראלי,

מעורבות מעצמות העל במזרח התיכון, מאבקה של ישראל

נגד הטרור האסלאמי והאופציה הגרעינית של ישראל. פרופ'

שלום הוא בעל תואר דוקטור (PhD) מבית הספר למשפט

ולדיפלומטיה ע"ש פלטשר באוניברסיטת טפטס (Tufts). בין

ספריו הבולטים: **בין דימונה לושינגטון: המאבק על פיתוח**

האופציה הגרעינית של ישראל, 1960-1968 (2004); **כאש**

בעצמותיו: דוד בן-גוריון ומאבקי על דמות המדינה,

1963-1967 (2004). בשנת 2007 זכה פרופ' שלום בפרס

ראש הממשלה על ספרו זה. zakis@inss.org.il

מקורות

ביקורו ההיסטורי של קנצלר גרמניה וילי ברנדט (ל"ת). תעודות

9-7, ארכיון המדינה. <https://tinyurl.com/ybhh8jb6>

גינסור, פ' ושלום, ז' (1995). ראיון עם יהושפט הרכבי, 14 בינואר 1994.

עיונים בתקומת ישראל, 5, 10-11. <https://tinyurl.com/4jbfrj6r>

דברי שר הבטחון משה דיין בפני עובדי סגל ב' במערכת הבטחון

(1973, 17 ביולי). תיק שונות מעורב, א-7068/15, ארכיון המדינה.

דין מטכל (1973, 16 באפריל). מנ-341-34, תיק 43-264/2016,

ארכיון המדינה.

הישיבה הארבע-מאות ושישים-ושתיים של הכנסת השביעית

(1973, 23 באוקטובר). דברי הכנסת, מב, עמ' 4521.

<https://tinyurl.com/mtneskps>

ועדת החוץ והבטחון (1967, 24 באוקטובר). פרוטוקול מס' 88.

ארכיון המדינה.

ועדת החוץ והבטחון (1969, 18 בפברואר). פרוטוקול מס' 166.

ארכיון המדינה.

ועדת החוץ והבטחון (1970, 20 בספטמבר). פרוטוקול מס' 74.

ארכיון המדינה.

ועדת החוץ והבטחון (1970, 8 באוקטובר). פרוטוקול מס' 77.

ארכיון המדינה.

ועדת החוץ והבטחון (1973, 25 בפברואר). פרוטוקול מס' 269.

ארכיון המדינה.

ועדת החוץ והבטחון (1973, 27 במרס). פרוטוקול מס' 279.

ארכיון המדינה.

ועדת החוץ והבטחון (1973, 18 במאי). פרוטוקול מס' 287. ארכיון

המדינה.

הערות

- 1 על מרכיביה של הקונספציה ראו גם: צורף, ח' (עורך) (תשע"ו).
גולדה מאיר – הרביעית בראשי הממשלה, מבחר תעודות ומבואות מפרקי חייה, 1978-1998. ארכיון המדינה, עמ' 508-506.
<https://tinyurl.com/5n7nxwsx>
- 2 על מפגשי גולדה מאיר עם הנשיא ניקסון ראו גם: וונטיק, ב' ושלום, ז' (2012). אותה הגברת בשינוי האדרת: פגישת ראש ממשלת ישראל גולדה מאיר עם נשיא ארצות-הברית ריצ'רד ניקסון, 1 במארס 1973. **קתדרה, 146**, 172-143.
<https://www.jstor.org/stable/23408809>
- 3 החוקר יגאל קיפניס כותב בהקשר זה את הדברים הבאים: "בתמורה לגרירת הרגליים של ארצות הברית [בסוגיית התהליך המדיני] נדרשה ישראל שלא להקדים התקפת מנע, ולא להסלים מתיחות, אם מצרים תיצור אותה על ידי גיוס מילואים רחב. הימנעותם של גולדה מאיר ומשה דיין מהתקפת מנע ומגיוס המילואים בימים שקדמו למלחמה, שעליה קוננו ותמהו רבים לאחריה, היתה ביטוי למחויבות הסודית הזו". קיפניס, י' (2022).
1973 – הדרך למלחמה. כנרת זמורה דביר, עמ' 14-15.
- 4 צורף, ח' ובוימפלד, מ' (2022). **"יבוא יום ויפתחו את הארכיונים": ממשלת גולדה מאיר ומלחמת יום הכיפורים**. כרמל, עמ' 47-49.



קשה דרכה של הבקרה המודיעינית ופתלתלה, אך אין בלתי קובי מיכאל

המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב

שם הספר: "פרקליט השטן" – מסע בנבכי הבקרה
המודיעינית הישראלית

מאת: דוד שטרנברג, דוד סימן טוב, דורון מצא
הוצאה: המל"מ – המכון לחקר המתודולוגיה של
המודיעין, והוצאת מערכות
שנה: 2023

מס' עמודים: 133

מחברי הספר, העוסק במוסד הבקרה באמ"ן באמצעות סקירה גנאלוגית פרטנית ומתועדת, הוציאו תחת ידם תוצר מהודק, משכיל, מקיף ובעיקר חשוב וייחודי בתרומתו לכתיבה בנושא שלא נכתב עליו רבות מחוץ לקהילת המודיעין. נגישותם למסמכים פנימיים של אמ"ן, שחלקם עדיין מסווגים ולכן אינם מופיעים בספר, מוסיפה לספר נופך של עניין ומקוריות ומסייעת מאוד לביסוס תובנות וטיעונים.

הספר שמחולק לשישה פרקים אכן מוביל את הקוראים למסע בנבכי עולם הבקרה. לאחר הצגת המושג ומוסד הבקרה באמ"ן והרקע ההיסטורי להתפתחותו בפרק הראשון, עוברים המחברים בפרק השני לתיאור גלגולי הבקרה הארגונית-מבנית והמתודולוגית במהלך

חמישה עשורים, מיום הקמתה ועד ימינו אלה. בפרק השלישי בספר בחרו המחברים להציג את עולם הבקרה דרך התנסותם האישית, ברטרופקטיבה ובמבט עכשווי מפוכח של ארבעה בכירים שעמדו בראש מחלקת הבקרה באמ"ן או כיהנו בה בתפקיד בכיר. כל אחד מהם התמקד בסוגיה מרכזית שבה טיפל במהלך שירותו שם. ארבעת המקרים המוצגים בפרק זה באופן שמרחיב את היריעה ומציג דילמות מתודולוגיות ומהותיות של עולם הבקרה הם: הנסיגה החד-צדדית של צה"ל מלבנון במאי 2000, בדגש על עצם ההחלטה והשלכותיה; הפתעת הימצאותו של טיל חוף-ים C-802 בידי חזבאללה במלחמת לבנון השנייה; פרשת גילוי הכור הגרעיני בסוריה; והפתעת האביב הערבי. בפרק הרביעי בספר מפליגים המחברים למחוזות רחוקים מישראל ומבקשים להאיר ולהרחיב בנושא הבקרה המודיעינית בארצות הברית, בבריטניה ובהולנד. בפרק החמישי מתייחסים המחברים לניסיון הפחות מוצלח להפוך את הבקרה למוסד של קהילת המודיעין כולה. הם עומדים על הניסיונות הפחות מפותחים ומוצלחים של הבקרה במוסד ובשב"כ ועוסקים במספר אפידורות של ניסיונות להפעלת מוסד בקרה משותף. בפרק השישי מתמקדים המחברים באתגרים העכשוויים והעתידיים של הבקרה בעידן המידע. הספר נחתם באפילוג המסכם את חשיבות הבקרה על מגבלותיה ואת האתגרים הרובצים לפתחה במבט צופה פני עתיד.

מיומנותם של הכותבים וניסיונם המקצועי בעולמות התוכן המודיעיניים באים לידי ביטוי מרשים באיכות הכתיבה, בנהירותה ובמיקודה. כל אלו מניחים לפתחם של הקוראים ספר שהוא בבחינת חובה בספרייתם, בין שהם מגיעים מעולם המודיעין ובין שרק מתעניינים בו. הקדמת ראש אמ"ן לספר וההחלטה לכבד את הכותבים בפרס ראש אמ"ן לחשיבה יוצרת לשנת 2022 מעידות על חשיבות הספר לאמ"ן, ולדעתי לקהילת המודיעין כולה. הספר שזור באמרות מושחזות שבחרו המחברים באופן מושכל ומעניין, ואשר יש בהן כדי לסקרן את הקוראים ולהדגיש מסר חשוב ומרכזי. כך למשל בחרו לפתוח את פרק המבוא בציטוט אמרתו האלמותית של הגנרל ג'ורג' פטון: "אם כולם חושבים אותו דבר, אז כנראה שמישהו לא חושב" (עמ' 8). אינני יודע אם האמרה הזו הייתה או הפכה למוטו של מחלקת הבקרה באמ"ן, אך בהחלט ראוי לתלותה ככרזה בכל משרד וחדר דיונים במחלקה, ונכון שתעמוד גם למול עיניו של כל קצין מודיעין, ובוודאי למול עיניהם של קצינים בכירים וקברניטים בדרג המדיני ובדרג הצבאי.

בפרק המבוא מפליגים המחברים אל יסודות החשיבה הביקורתית במסורת היהודית ובתרבות יוון,

ומגיעים משם במסעם ההיסטורי דרך תקופת הרנסנס עד לעולמות הניהול, העסקים והפסיכולוגיה הארגונית של היום (עמ' 9-10). לגישתם, המונח בקרה בעייתי מיסודו בשל ההקשר לעולם הביקורת, ואין בו כדי לשקף את הרעיון של "פרקליט השטן" או "איפכא מסתברא" במהותם העמוקה. המושג "צוות אדום" מתאים יותר בעיניהם (עמ' 11) למרות שבסופו של דבר, להבנתם כל המושגים מתכנסים לכדי תכלית משותפת אחת: "חידוד החשיבה המודיעינית וטיובה" (עמ' 11).

דילמה חשובה נוספת שאליה מתייחסים החוקרים מתמקדת במתח שבין הצורך לעסוק במגוון של נושאים לבין ההתמקדות בתחומי ידע או נושאים מוגדרים ומוגבלים.

את מוסד הבקרה הישראלי, שהוקם בעקבות הכשל המודיעיני הטראומטי של מלחמת יום הכיפורים, מגדירים המחברים כ"אות ומופת ברחבי העולם לייחודיות של הממסד המודיעיני הישראלי בחשיבה אחרת וחלוצית" (עמ' 11). את פרק המבוא מסכמים המחברים בהצגה של מספר שאלות מחקר שעליהן הם מבקשים לענות, ומדגישים את המוטו החשוב בעיניהם: "באין מוסד של בקרה – אין תרבות של בקרה" (עמ' 12).

המחברים מקפידים להבחין בין הבקרה כטכניקה לבין הבקרה כמהות וכרכיב בתרבות הארגונית. את ההבחנה הם מנסים לבסס באמצעות מתן מענה לשלוש החלטות או שאלות, שצריכות לעמוד מול עיני הבקרה וראשי הארגונים: "הראשונה קשורה לאופי הניתוח: עיסוק בפרטים או בתמונה הרחבה? השנייה היא מה עמדת המוצא [מבחינים בין ארבע גישות שונות – עמ' 17-18] של טיעוני הבקרה ביחס לעמדת המחקר או מושא הבקרה? השלישית – על מה, כמה ואיך לפרסם כדי שהבקרה תוטמע נכון" (עמ' 15).

מעניין ותורם במיוחד הוא הניתוח ההשוואתי שעושים המחברים בין ארבע גישות או עמדות מוצא: איפכא מסתברא, גישת הצל, חשיבה חלופית וביקורת עמיתים. הניתוח מסוכם בטבלה מאירת עיניים המשווה בין הגישות השונות, בהתייחס לארבעה קריטריונים: השוואה לטיעון המוביל, התוצר, כיוון ותכונה דומיננטית (עמ' 19). למרות ההבדלים בין הגישות נדרש בכולן לצאת ממצב קיים, מהערכת מודיעין קיימת, ולמרות שמדובר בעניין טריוויאלי מזהים המחברים את הקושי ליישם כל אחת מהגישות "בעצם היכולת לזקק ולתקף את הטיעון המחקרי [...] מכיוון ש[לרוב, הטיעונים המחקריים אינם כתובים באופן חד מספיק (נחרצות הקביעה), או ממוקד מספיק (כמה טיעונים מעורבים יחדיו)]" (עמ' 19).

גם ההתייחסות לשאלה השלישית: על מה, כמה ואיך לפרסם, מציגה באופן ברור מאוד את דילמות היסוד של הבקרה. הרעיון המכונן של הבקרה הוא "לזעזע, להרגיז, לטלטל ולערער". אלה מנגנונים שתכליתם יצירת ספק ועניין, והם גובים מחיר מיכולת התפקוד של הבקרה לאורך זמן, בעיקר בשל ההשלכות של דרך הפעולה על יחסי הגומלין, ובמידה מסוימת גם על היחסים האישיים בין מחלקת הבקרה לבין חטיבת המחקר. כך גם יכולת הבקרה להישאר רלוונטית "לאורך השדרה המחקרית (דיונים ברמת ענפים, זירות וראשות החטיבה) עלולה להיפגע, ומכאן יכולתה להגיב בזמן ולהיות רלוונטית לאירועים מתהווים". גם האיכות המקצועית של אבחנות הבקרה מאותגרת, משום שלא תמיד "כל הפרטים מובאים בחשבון, או משום שאין לה היכרות מספקת עם דברים שנאמרו ונעשו" (עמ' 20). מענה למגבלות אלו, גם אם חלקי, מוצאים המחברים בגישה של שיח בין הבקרה לבין חוקרי המודיעין לאורך השדרה. לגישתם, "היתרון המשמעותי בשיטה זו הוא, שהיא מייצרת לחוקרים מנגנון תיווך של מהות הביקורת, המנתק את תחושתם שהביקורת מכוונת אליהם אישית, ומדגיש שתכליתה לסייע להם במעשה ההערכה ושהם חלק מהתהליך שאינו לעומתי" (עמ' 21). הכותבים ממליצים למצוא את שביל הזהב בין הגישה הלעומתית לבין השיח.

דילמה חשובה נוספת שאליה מתייחסים החוקרים מתמקדת במתח שבין הצורך לעסוק במגוון של נושאים לבין ההתמקדות בתחומי ידע או נושאים מוגדרים ומוגבלים. גם כאן מדגישים החוקרים את ההכרח בגישה מאזנת, שתמנע מהבקרה להיתפס בעיני חוקרי המודיעין כטררחנית ולא מעמיקה או לא מקצועית דיה, או כזו המוגבלת בעשייתה לתחום ידע מוגבל.

בחלקו האחרון של הפרק מתייחסים הכותבים לשאלת העיסוק של הבקרה בתחומים שהם מעבר להערכת המודיעין עצמה. הם חוזרים לסוגיה זו בפרקים על הבקרה במדינות אחרות, בהתייחסות לתפקיד הבקרה בכל הנוגע להדרכות ולהכשרות חוקרי מודיעין ובנוגע להתייחסות של הבקרה לתהליכי עבודת המודיעין ולהיבטים ארגוניים ומבניים של קהילת המודיעין.

הפרק השני – שבו מתארים המחברים את הגנאלוגיה, בלשונם, של מחלקת הבקרה במהלך של חמישה עשורים – שזור במסמכים מקוריים שהגיעו לידיהם, ואשר יש בהם לא רק ניחוח של אותנטיות היסטורית אלא גם נקודת מבט מעניינת וממוסמכת, התורמת מאוד לפרק ולספר בכללותו. המחברים מזהים ארבע תקופות עיקריות במהלך חמישה עשורים ומציגים כל תקופה במבחן הצלחת הבקרה, תרומתה, מערכת יחסי הגומלין עם חטיבת המחקר מחד גיסא ועם ראש אמ"ן

בקרה על תוצרי המחקר המודיעיני ועל תהליכי העבודה והמבנה הארגוני באמ"ן.

הפרק השישי של הספר הוא פרק הצופה פני עתיד. נקודת המוצא היא ימינו אלו ואתגר ההתמודדות עם נתוני עתק (big data) והיצף המידע, לצד שורת הטיות תפיסתיות הקשורות לעולם הטכנולוגי ("האלגוריתם כקופסה שחורה", עמ' 115) המתקדם והמתעדכן, ולאופן ההתייחסות למידע המופק באמצעים טכנולוגיים ובכלל. בפרק זה מציגים המחברים את המאפיינים של אתגרי התקופה הנוכחית ושל העתיד לבוא, ומדגישים את השינויים בסביבת העבודה של המודיעין ואת ההכרח של הבקרה להתאים את עצמה לשינויים. את הקושי המרכזי מזהים המחברים ב"עידן המידע [ש] מעצים את האסימטריה המתגברת בגודל (במשאבים) בין מחלקת הבקרה לבין המפעל המודיעיני [...] המעמיקה את הפערים הקיימים כבר עתה ביכולת לעבור על החומר, וכן בהתמחות נושאית. על כך נוסף פער מתעצם במיומנות הטכנולוגית של אנשי הבקרה [...] וכל אלו לצד] המגמה של מתן אומן גובר בכימות ובאוטומציה" (עמ' 112).

באפילוג מבקשים המחברים לסכם את הערכות לגבי מוסד הבקרה על בסיס הממצאים, הדיון בשאלות המחקר והמבט אל מעבר לים. המסר המרכזי בעיניי טמון במסקנתם לגבי מהות כישלון הבקרה או הצלחתה, ה"טמונים לא בטיב ההערכה שלה מול מבחן המציאות, אלא בכך שהיא מעודדת תחרות על הפרשנות. תחרות היא מנגנון שמתמרץ את המחקר להצטיין, להתחדד ולהתקדם, ולהבהיר לעצמו ולצרכניו את מסכת ההנחות וההיקשים עליהן הוא נשען" (עמ' 123). מהותה של הבקרה פרדוקסלית בעיני המחברים, כאשר מצד אחד היא שואבת את מעמדה ואת הלגיטימציה שלה מהמערכת, ומנגד פעולתה חתרנית, מאתגרת את המערכת ומבוססת על הרעיון של דחיפת חלופה רעיונית אלטרנטיבית לחלופה הרעיונית של המערכת. למידת האמון של ראש אמ"ן וליחסו לבקרה מייחסים המחברים משקל ומשמעות רבה, ומוצאים מתאם חיובי גבוה בין מידת האמון שרחש ראש אמ"ן לראש מחלקת הבקרה לבין האפקטיביות של הבקרה (עמ' 124). העובדה שמוסד הבקרה שרד חמישה עשורים, למרות שינויים מבניים לצד שינויים בגבולות גזרת פעילותו ואחריותו, מעידה להערכת המחברים על יציבות המוסד ועל נחיצותו. מסקנות המחברים מנומקות, מבוססות ומסכמות ספר חשוב, שראוי לו להיקרא ולהילמד בקהילת המודיעין ומחוצה לה.

מאיך גיסא, ושינויי המבנה הארגוני שלה. בתיאור מאפייני התקופות מצליחים המחברים להציף שורה של דילמות מתודולוגיות, ארגוניות ומהותיות של עבודת הבקרה, והם משרטטים את תהליך התפתחות הבקרה המאופיין בעלויות ומורדות, הישגים וכישלונות, ובשינויים ארגוניים המשקפים, בין היתר, את היחס והחשיבות שייחסו ראשי אמ"ן לדורותיהם לבקרה, עד להחלטה על אזרחיה על ידי ראש אמ"ן תמיר היימן. את הפרק הם מסכמים בהדגשת הממד האישי, הקשור לזהות ראש מחלקת הבקרה ולמשולש היחסים ראש אמ"ן-ראש מחלקת בקרה-ראש חטיבת המחקר (עמ' 56).

הפרק השלישי – שבמסגרתו מבקשים המחברים לעסוק בסוגיית הצלחת הבקרה לדורותיה, במנעד תפקידיה, במתודולוגיה ובדרכי הפעולה, והכול תוך התייחסות לשלוש השאלות שאליהן התייחסו בפרק המבוא – הוא פרק מעניין במיוחד. ייחודו בזווית האישית של ארבעה מספרים, המתייחסים לשאלות ולדילמות שבליבת הספר דרך הפריזמה של ניסיונם האישי בארבעה אירועים משמעותיים ומכוננים מבחינה מודיעינית-מחקרית. הפרק מתבל את הספר ואת הנושא ומעטרו לא רק אנקדוטלית כי אם באופן מאוד ענייני, מהותי, עמוק ומשכיל.

הפרק הרביעי מספק לקורא "מבט אל מעבר לים" על התפתחות הבקרה בשלוש מדינות. את הבחירה בארצות הברית ובבריטניה קל להבין, כי הרי מדובר בשתי מעצמות מודיעיניות. פחות ברורה הבחירה במקרה הבוחן של הולנד, שאינה מדינה בולטת וחשובה במיוחד בכל הנוגע לעולמות המודיעין. דוגמה מעניינת יותר הייתה יכולה להיות גרמניה, צרפת או איטליה, ככל שיש באותן קהילות מודיעין גופי בקרה. בכל מקרה, מדובר בפרק מעניין ומרחיב דעת, הסוקר את ההתפתחויות ההיסטוריות שהובילו להקמת גופי הבקרה ומתאר קווים לדמותם ולמאפייני פעולתם, הן בהיבטים הקשורים למחקר המודיעיני והן בהיבטים הקשורים לבקרה של תהליכי עבודת המודיעין והמבנה הארגוני של קהילת המודיעין באותן מדינות. יש בפרק זה משום הרחבת היריעה ותשתית למחקר השוואתי מתקדם, לצד פרספקטיבה רחבה ועשירה יותר בהתייחס למקרה הישראלי.

הפרק החמישי עוסק בחולשת הבקרה, למעשה כישלונה בשב"כ ובמוסד וכישלון הניסיון, הלא מרשים במיוחד, להקים מוסד בקרה כלל-קהילתי. בפרק זה מרחיבים המחברים גם בעניין תפקיד הבקרה בהתייחס לנושאים שאינם נושאי מודיעין, כאלו המתייחסים לצה"ל עצמו או "לצד הכחול" ולציפיות שהיו לחלק ממפקדי צה"ל ואחרים להתייחסות מרחיבה יותר של הבקרה, שבסופו של יום התכנסה והצטמצמה לייעודה המקורי –

פרופ' קובי מיכאל הוא חוקר בכיר ועורך ראשי של כתב העת **עדן אסטרטגי** במכון למחקרי ביטחון לאומי.

kobim@inss.org.il



מסע בעקבות הטרור ועתידה של הסלפייהג' האדייה

יוסי קופרוסר

המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין והמרכז הירושלמי לענייני מדינה

שם הספר: **צומת 11/9 מסע בעקבות הטרור של אל-קאעדה, דאע"ש ושותפיהם**

מאת: יורם שוייצר, אביב אורג וחיים איסרוביץ'

הוצאה: המכון למחקרי ביטחון לאומי

שנה: 2023

מס' עמודים: 314

הספר צומת 11/9 מנסה להתמודד באופן מקיף ורב־ממדי עם שלל השאלות המטרידות כמעט כל בר־דעת המתבונן בתופעה המרתקת של עליית ארגוני הסלפייהג' האדייה למעמד של אחד ממעצבי־העל של ההיסטוריה המודרנית. בתוך כך הוא נוגע ביחסים בין האסלאם למערב וכן בנסיגה המסתמנת בכוחם של ארגוני הג'האד בשנים האחרונות. המחברים, המלווים את התחום מזה שנים רבות, כולל במהלך שירותם הצבאי (שניים מהם – שוייצר ואורג – היו אחראים על מחקר הנושא בחטיבת המחקר של אגף המודיעין), משתפים את הקוראים בידע העצום שברשותם. רוב המידע והידע הנגזר ממנו אומנם אינו מחדש והעלילה מוכרת לכולם, ובכל זאת הקריאה מהנה ומחכימה.

הספר מחולק למעשה לשני חלקים עיקריים. האחד כולל שלושה שערים שהראשון בהם מציג את האידיאולוגיה של הסלפייהג' האדייה, שעל בסיסה קמו אל־קאעדה ודאע"ש, ועימם שלל הארגונים האחרים הפרוסים ברחבי העולם. השער השני והשלישי מתארים פרק אחר פרק את ציוני הדרך הבולטים בהתפתחות הארגונית, האידיאולוגית והמבצעית של אל־קאעדה והמדינה האסלאמית משנות ה־80 ועד ימינו. החלק השני, שבו שני שערים, מעמיק בשער הרביעי בחקר סוגיות רוחביות, ובהן לוחמת התודעה של ארגוני הסלפייהג' האדייה, טרור המתאבדים כשיטת פעולה ייחודית ויחס הג'האד העולמי לישראל. השער החמישי והאחרון מתמודד עם שאלת עתידה של הסלפייהג' האדייה, וזו אכן השאלה החשובה ביותר. היא נוגעת במאפייני ההיחלשות של האיום שמקרינים ארגוני הסלפייהג' האדייה על המערב ועל תושבי המזרח התיכון. האם היחלשות זו תימשך, ובעצם חוויון התפרצות עוצמתית אך קצרת טווח שהיא בבחינת אופנה חולפת, או לחלופין מדובר בפסק זמן, ובתוך זמן לא רב הטרור ישוב לאיים בעוצמה על "הכופרים" במערב ובמזרח התיכון? ההתמודדות עם שאלה זו מופיעה כאמור לקראת סוף הספר, והמומחים נזהרים ממתן תשובה נחרצת. הידע הרב על העבר וההווה יכול, על פי ניתוחם, להוביל לכל אחת מהאפשרויות, ומכאן שאינו מועיל במיוחד בבואנו לחזות את העתיד.

מחד גיסא, ארגוני הג'האד העולמי ספגו בשנים האחרונות מכות קשות, ובראשן סילוק מנהיגיהם שחוסלו או נעצרו (בן לאדן, א־זרקאווי, אבו בכר אל־בגדאדי, א־זוואהירי, ח'אלד שיח' מחמד ועוד רבים), וכן איבוד שליטה בחבלי ארץ נרחבים, ובכך נפגעו כושר הפעולה והאטרקטיביות שלהם בעיני צעירים במדינות המערב. יתר על כן, הפגיעה בארגוני הג'האד באה לידי ביטוי גם בצמצום פעילותם במערב. בין היתר, זוהי תולדה של שכלול יכולותיהם של ארגוני הביטחון והמודיעין המערביים בהתמודדות עם האתגר, המיקוד של ארגוני הג'האד הפעילים במאבק נגד הכוחות הפעילים בגזרתם, כך שהם אינם מעורבים בקידום טרור בתחומי מדינות המערב, ומחויבות הטאליבאן בשלב זה להסכם דוחה, האוסר על אל־קאעדה לפעול נגד יעדים מערביים מתחומי אפגניסטן. מאידך גיסא, המצוקות שהניעו מוסלמים רבים לנהות אחר הפרשנות הקיצונית של האסלאם ואחר מקסם העוצמה שהציבו ארגוני הסלפייהג' האדייה ממשיכות להתקיים ועלולות להיות מתורגמות לגילויי אלימות גם בעתיד, בין באופן מאורגן ובין על פי תפיסת "המוות בעזרת אלף החתכים" – פרי משנתו של אבו מצעב א־סורי, שאומצה על ידי

זה צריכים לשאת ארגונים פלסטיניים, שבראית הסלפייה-ג'האדייה אינם פועלים בנחישות ותעוזה מספקת (כולל חמאס). ואולם בעוד שאל-קאעדה סברה שלפיכך עליה לא להזניח יעד זה ולפעול נגד היהודים וישראל בעצמה או באמצעות שלוחותיה (הפיגועים במומבסה ובג'רבה, לדוגמה), דאע"ש וסניפיו הדגישו סוגיה זו עוד פחות, גם אם לא הזניחו אותה לגמרי (הירי לאילת, הפיגועים בבריסל ובישראל גופא ב-2022).

הספר מציג את שלל המתחים וההתלבטויות שליוו את ארגוני הסלפייה-ג'האדייה לאורך הדרך, ואשר הובילו לקבלת ההחלטה לבצע פיגועי ראוה נגד יעדים מערביים ולהתפצלויות התכופות של התנועה לארגוני משנה.

מכל מקום ניכר שהציבור הפלסטיני האסלאמיסטי לא נסחף אחר תנועות אלה, ונוכחותן במרחב הפלסטיני הייתה מוגבלת משום שהמאבק האסלאמיסטי באויב המידי, ישראל, הובל על ידי גורמים מקומיים, קרי חמאס והג'האד האסלאמי הפלסטיני. מספר הפלסטינים וערביי ישראל שהצטרפו לשורות אל-קאעדה נותר מצומצם, ורובם השתתפו במערכה בזירות הג'האד האחרות ולא בישראל. המעטים שהעזו לעשות זאת בשטחי יהודה ושומרון וברצועת עזה נרדפו על ידי הרשות וחמאס. בודדים מקרב הפלסטינים שהיו מעורבים בסלפייה-ג'האדייה, ובראשם עבדאללה עזאם, האידיאולוג שהקים את משרד השירותים שממנו צמחה אל-קאעדה, הותירו חותם היסטורי. על פי הספר גם א-זרקאוי, שהוביל את הטרור נגד האמריקאים בעיראק, היה ממוצא ירדני-פלסטיני, אבל רוב המקורות מציגים אותו כעבר-ירדני משבטי בני חסן.

הספר מכסה עוד נושאים רבים ומרתקים, ובהם תהליך ההתפתחות הארגוני והאידיאולוגי של ארגוני הסלפייה-ג'האדייה; השימוש האפקטיבי עד נקודה מסוימת שעשו אל-קאעדה, וביתר שאת דאע"ש, באינטרנט וברשתות החברתיות לגיוס פעילים ותומכים; המעבר של מרכז הפעילות של ארגוני האסלאם הקיצוני למוקדים חדשים, בדגש על אפריקה ואסיה, תוך התמקדות באויבים מקומיים; המאמץ שכשל, לפי שעה, להצטייד בנשק בלתי קונבנציונלי והתגייסות המערב בשעתו, בהובלת אובמה, למנוע זאת.

עם כל השבחים והחשיבות של הנגשת ידע זה לקהל הישראלי, הספר אינו חף מבעיות. ראשית, אין בו אינדקס. בהחלט מצופה מספר רחב יריעה כזה לאפשר לקוראים לחזור בקלות לפרט או לאישיות שמשכו את תשומת ליבם. הנספחים על לוחות הזמנים של

אל-קאעדה ודאע"ש, קרי על ידי מפגעים הפועלים בהשראת הארגונים, אך אינם חלק מהם.

הספר מציג את שלל המתחים וההתלבטויות שליוו את ארגוני הסלפייה-ג'האדייה לאורך הדרך, ואשר הובילו לקבלת ההחלטה לבצע פיגועי ראוה נגד יעדים מערביים ולהתפצלויות התכופות של התנועה לארגוני משנה (זאת בעיקר עקב חילוקי דעות אידיאולוגיים, אך לעיתים בשל מאבקי כוח פוליטיים ואישיים). בין המחלוקות העיקריות יצינו הוויכוח בנוגע למטרות ארגוני הג'האד, מעבר למאבק בנוכחות הזרה באדמות האסלאם (אפגניסטן ועיראק, למשל), כאשר ההתלבטות היא בין מיקוד בפעילות בארצות האסלאם נגד השליטים המוסלמים לכאורה ותומכיהם, המאפשרים החדרת תפיסות מערביות, או לחלופין התמקדות בג'האד נגד המערב בארצותיו; אם לפעול נגד השיעים או להימנע מכך; אם להתהדר באכזריות כלפי הקורבנות מקרב הכופרים או להצניע אותה; ואם בשלו התנאים לכינון ח'ליפות או לא.

אחד הוויכוחים המרתקים ביותר, המתואר בספר בפירוט רב, הוא זה שקדם להחלטה על פיגועי ה-9/11 עצמם: מחד גיסא הרצון לפגוע בסמלי השלטון והעוצמה של ארצות הברית, ומאידך גיסא החשש שהתגובה האמריקאית תפגע בשרידות משטר הטאליבאן באפגניסטן ותשלול מאל-קאעדה את הבסיס העיקרי המשמש אותו. כל הדיונים האלה מתנהלים באופן רציונלי לחלוטין על בסיס חישובי עלות-תועלת, כשהשיקול המנחה אותם הוא איזו מדיניות תקדם בצורה טובה יותר את היעדים של הסלפייה-ג'האדייה ותעלה בקנה אחד עם תפיסת העולם הקיצונית שלה.

סוגיה מעניינת במיוחד עבור הקוראים הישראליים היא עוצמת האיום הנשקף לישראל מארגוני הטרור הקיצוניים. הנושא נדון בהרחבה הראויה, והמסר העולה מן הספר הוא שאומנם היקף פעילות הטרור המאורגנת של הסלפייה-ג'האדייה נגד ישראל מצומצם בהשוואה לרטוריקה האנטי-יהודית והאנטי-ישראלית שלה, אבל הפעולות שבוצעו (חלקן הצליחו וחלקן נכשלו) והתגברות התופעה של פיגועים בהשראת הסלפייה-ג'האדייה על ידי מחבלים שאינם פועלים במסגרת מאורגנת מחייבות את ישראל להמשיך לעקוב בקפידה אחר גורמי הטרור המחזיקים באידיאולוגיה זו.

בהקשר זה הספר מתאר את תרומתה החשובה של ישראל למערכה הגלובלית והאזורית נגד הטרור האסלאמי הקיצוני, בעיקר בתחום המודיעין. מכל מקום, הרושם שקיבלתי מפרק זה היה שארגוני הג'האד העולמי רואים במאבק בישראל וביהודים חלק מהמערכה נגד המערב, אך הם סבורים שאת עיקר הנטל בהקשר

תת־אלוף (מיל") יוסי קופרוסר שירת במגוון תפקידים באמ"ן והיה ראש חטיבת המחקר בשנים 2001-2006. כמו כן היה מנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים. כיום הוא ראש המכון לחקר המתודולוגיה של המודיעין במרכז למורשת המודיעין וחוקר בכיר במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. ykup@walla.com

התפתחות הסלפייה-ג'האדייה ונספח האישים מקילים אומנם את חומרת הבעיה, אך אינם פותרים אותה. שנית, יש כמה בעיות עריכה וחזרות והיה מקום להרבה יותר מפות, תמונות ותרשימים. גם אלה שמופיעים לא תמיד מתורגמים ומוסברים. שלישית, בתיאור המקורות האידיאולוגיים אפשר היה להרחיב את היריעה, וגם השימוש בפסוקי הקוראן על פי הפרשנות של האסלאם הקיצוני קצת חסר. כמו כן, בולט מאוד מיעוט המקורות בערבית בביבליוגרפיה המקיפה שעליה מתבסס הספר. גם התיאור של אופן הפעולה שאפיין את פיגועי הראווה הבולטים יכול היה להיות מפורט יותר. אין בכל אלה כדי להעיב על תרומתו החשובה של הספר לידע על הסלפייה-ג'האדייה ועל ההנאה בקריאתו.

לאור בנושאים אלה במהלך השנים, כמו התערבויות בינלאומיות (קרצ'ר, 2015) או בנושא משפט בינלאומי (בן-נפתלי ושוני, 2006). ואולם ספרים אחדים אלה בוחנים זוויות ספציפיות בלבד בתחום. ספר הלימוד של אמירה שיף, ראשת התוכנית ליישוב סכסוכים באוניברסיטת בר-אילן, בא לתקן מצב זה ולתת לקוראים את הכלים התאורטיים להבנת התופעה.

בבואנו לבחון את גודל ההישג והתרומה של הספר יש להבין כי האסכולה האמריקאית בהשכלה גבוהה מושתתת על ספרי לימוד (Text books), אשר מניחים את היסודות התאורטיים והאמפיריים ללימוד מבואות של תחום ידע מסוים.

בבואנו לבחון את גודל ההישג והתרומה של הספר יש להבין כי האסכולה האמריקאית בהשכלה גבוהה מושתתת על ספרי לימוד (Text books), אשר מניחים את היסודות התאורטיים והאמפיריים ללימוד מבואות של תחום ידע מסוים. כתיבה של ספר לימוד שונה מכתיבת מחקרים. בעשורים האחרונים פורסמו מגוון ספרים וגישות ללימוד הנושא של ניהול ויישוב סכסוכים, למשל ספרם של קולמן, דויטש ומרקוס כולל יותר מ-50 פרקים הבוחנים את נושא הסכסוכים בעיקר מן הזווית של הפסיכולוגיה החברתית (Deutsch et al., 2014). גישה שונה של רמזבות'ם, ווד האוס ומיאל מתארת את תחום ניהול ויישוב סכסוכים על ידי אפיון של כל שלב בסכסוך – מטרם הסכסוך ועד לאחריו – לצד היבטים תמטיים דוגמת אתיקה ומגדר (Ramsbotham et al., 2016). גישה שלישית מופיעה בספרם של ברקוביץ', קרמניוק וזרטמן, שבו עשרות פרקים המחולקים לפי שיטות מחקר, גורמים לסכסוך וגורמים ליישוב סכסוכים (Bercovitch et al., 2008). אין שיטה אחת נכונה ומושלמת, ותמיד יש מקום לעדכן את הספרות.

ספר הלימוד של אמירה שיף שונה מן הספרות שהוצגה לעיל. הוא מחולק לשישה פרקים תמטיים, אשר כל אחד מהם פורס לא רק את תפיסות היסוד אלא גם מפנה לספרות עדכנית של החוקרים המובילים בתחום. עבור תלמידי מחקר וחוקרים שירצו לפתח בעתיד את הידע שלהם בתחום מהווה ספר זה בסיס טוב לדרכים שבהן אפשר לקיים דיון תאורטי. כלומר מטרתו העיקרית של הספר היא הנגשה ושימת דגש על היכרות עם גישות תאורטיות בתחום.

הפרק הראשון מסביר את נושא הסכסוך ביחסים בינלאומיים תוך עמידה על הנחות יסוד ריאליסטיות או ליברליות ועל הבחנות בין ניהול ליישוב סכסוכים



חידושים בהוראת יישוב וניהול סכסוכים בישראל

חן קרצ'ר

אוניברסיטת אריאל בשומרון

שם הספר: **יישוב סכסוכים בזירה הבינלאומית**

מאת: אמירה שיף

הוצאה: למדא – האוניברסיטה הפתוחה

שנה: 2023

מס' עמודים: 425

הספר **יישוב סכסוכים בזירה הבינלאומית** הוא פרי עמל רב שנים של מחברת הספר, אמירה שיף, שהיא אחת מן המומחיות החשובות בארץ בתחום זה. למרבה הצער, למרות פיתוח תוכניות מגוונות ליישוב ולניהול סכסוכים וחשיבות הנושא הנלמד במחלקות הלימוד השונות בארץ, עד כה לא היה זמין בעברית ספר מקיף ושלם בנושא ניהול ויישוב סכסוכים. סטודנטים וכל מי שרצו להרחיב את השכלתם בתחום עשו זאת ללא ספר לימוד תאורטי שיטתי בעברית. הוצאות הספרים לא מצאו כי משתלם להן לתרגם לעברית יצירות מופת שנלמדות בקורסים שונים במוסדות להשכלה גבוהה בארץ. מסיבות מובנות, חלק הארי של הספרות שהתפרסמה בעברית עוסק בעיקר בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ומכוני מחקר רבים תורמים זוויות ראייה שונות על הסכסוך (בר-סימן טוב, 2010).¹ ותיקים בתחום מכירים ספרות אשר יצאה

את הגישות לנושאים כגון זהות, כבוד וצדק, אשר צריכות להביא גם להתפייסות.

כיוון שהספר יצא לאור על ידי האוניברסיטה הפתוחה, יש כמה החלטות עריכה שכנראה נובעות מסדרי עדיפויות פדגוגיים ומשיטת ההוראה באוניברסיטה. למשל, אורך הפרק השלישי בנושא המשא ומתן הוא כ־120 עמודים. לעומת זאת הפרקים הרביעי והחמישי יחדיו מונים כ־80 עמודים. גם סדר הפרקים תמוה; יש קשר ישיר בין הפרק השלישי לבין החמישי והשישי, שכוללים גישות המרחיבות את הפרדיגמה של יישוב הסכסוך.

יתרונות הבניית הפרקים לאנשי הוראה, מחקר וסטודנטים, או לאנשים הרוצים להכיר את התחום טמונים בשיטה הדידקטית. כל פרק מובנה בהסברים נהירים לצד ביאור מושגים והצגה של מקרי בוחן תמציתיים. הספר עשיר בדוגמאות בנות זמננו מרחבי העולם וגם מאזורנו, ויכול לשמש קרקע פורייה להרחבת הדיון. דוגמה לפיתוח מוצלח של מקרי בוחן מול התאוריה מופיעה בפרק החמישי, בחלק הבוחן התערבות הומניטרית. שיף מקדישה חמישה עמודים להשוואה בין המניעים להתערבות בלוב לעומת הסירוב להתערב בסוריה (עמ' 301-306). ניתוח מעמיק זה מסייע להבין היבטים מרכזיים בספר. מומלץ לעוסקים בהוראה תוך שימוש בספר להעשיר את התאוריות והמושגים הנלמדים בו בעזרת לימוד שיטתי של מקרי בוחן. כך למשל, בנושא כמו סיוע הומניטרי בסוריה יש התייחסות לכל רמות המשא ומתן, לבעיה של התפתחות ושינוי התנאים הפנים־מדינתיים, האזוריים והבינלאומיים בסכסוך, וכמובן להבחנות בין גישות רציונליות, תרבותיות וגישה של פסיכולוגיה חברתית.

לסיכום, הספר מהווה פריצת דרך חשובה להוראה בתחום ניהול ויישוב סכסוכים בשפה העברית. מלאכת המחשבת של שיף תסייע למכלול תוכניות הלימוד וההוראה בתחום בעשורים הקרובים, ויש לקוות כי תסייע גם לחדד ולשפר את השימוש במושגי מפתח באופן מושכל בקרב הציבור הישראלי, המקצועי והחובבני. בכל הנוגע לקורסים שלי, כבר הוספתי את הספר לסילבוס.

וטיפולוגיה של סכסוכים. פרק המשנה הסוקר את תולדות ההתפתחות של התחום חשוב במיוחד להבנת העושר של התחום, שהוא אינטרדיסציפלינרי ומשלב היסטוריה, יחסים בינלאומיים, מדע המדינה ופסיכולוגיה חברתית. נושא הפרק השני הוא ניהול סכסוכים. הפרק מסביר מגוון אסטרטגיות כגון סנקציות, הסדרים ושימוש בעוצמות רכות וקשות. הדיון בדיפלומטיה כופה והדוגמאות של משבר הטילים בקובה ומשטר הסנקציות על איראן מסייעים להנהיר לקוראים את דרכי השימוש באסטרטגיות השונות. כל הגישות הללו מושתתות על גישות רציונליות מבוססות אינטרס, או על פסיכולוגיה חברתית.

הפרק השלישי, המהווה כשליש מכלל הספר, דן באחד הנושאים העיקריים בשדה – המשא ומתן. במרכז הפרק נלמדות פרדיגמות המיקוח ופתרון הבעיות, שהן אבן יסוד לשיטות משא ומתן ויכולות לשמש לא רק ביישוב סכסוכים אתנו־לאומיים ובינלאומיים. פרק זה מומלץ לעיון לכל אלו המתמקדים במחקר של פעילות תיווך או עוסקים בפועל בהשכנת שלום בזירה הבינלאומית, שכן הוא עשוי להיות בעל ערך מוסף עבורם. לעיתים אנחנו מוצאים שמתווכים בזירה הבינלאומית, גם המוכשרים ביותר, מתנהלים באופן אינטואיטיבי ובדרך פחות סדורה ושיטתית. אלה יוכלו לצאת נשכרים מהבנת המסגור, הכלים ושיטות הפעולה שנמצאו יעילים בפעולות תיווך במקרים אחרים המופיעים בפרק זה.

הפרק הרביעי בוחן התערבויות בינלאומיות בסכסוכים. הפרק סוקר שתי אסטרטגיות עיקריות: דיפלומטיה מונעת והתערבות הומניטרית. למרבה הצער, כנראה על מנת להתגבר על רוחב היריעה של הנושא, הקוראים אינם נחשפים לטיפולוגיה הנרחבת של שדה ההתערבויות, כגון משקיפים, כוחות חיץ, בניית מדינה, בניית אומה, כוחות אכיפה וכוחות שיטור בינלאומיים. כיוון שמשלהי המאה ה־20 יצאו לפועל עשרות מבצעים על ידי ארגונים בינלאומיים דוגמת האו"ם, ארגון איחוד אפריקה ונאט"ו, היה מקום לפחות להזכירם בנספח. הפרק החמישי בוחן את האסכולה הבין־תרבותית למשא ומתן. הפרק מסייע לבסס את חשיבותה של התרבות במשא ומתן. הדיון התרבותי מניח כי תקשורת בין־צדדים המגיעים מתרבות שונה תהיה מסובכת יותר, כיוון שהגורם הבין־תרבותי הוא גורם מתערב.

הפרק השישי בוחן את האסכולה של פסיכולוגיה פוליטית. בניגוד לאסכולה הרציונלית למשא ומתן, מניחה אסכולה זו כי לצד בעיות מבניות דוגמת סכסוך סביב סוגיה גיאופוליטית או ביטחונית, ישנן מחלוקות סביב גישות וצרכים בסיסיים שיש לטפל בהן. פרק זה סוקר

ד"ר חן קרצ'ר הוא מרצה במחלקה למזרח התיכון ומדעי המדינה באוניברסיטת אריאל. תחומי המחקר שלו כוללים חקר מבצעי שלום, כיצד שיח תקשורתי ודיפלומטי משפיע על דיפוזיה של נורמות בינלאומיות וכן תאוריות של ניהול סכסוכים, בדגש על המזרח התיכון. מחקריו האחרונים התפרסמו בכתבי עת מובילים כגון: Journal of International Human Rights, Critical Studies on Terrorism ו־Ethnopolitics. kertcher@gmail.com

מקורות

- בן-נפתלי, א' ושני, י' (2006). **המשפט הבינלאומי בין מלחמה לשלום**. רמות.
- בר-סימן-טוב, י' (עורך) (2010). **חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני**. קרן קונרד אדנאור ומכון ירושלים לחקר ישראל.
- קרצ'ר, ח' (2015). **האו"ם ושמירת השלום, 1988-1995**. הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס.
- Bercovitch, J., Kremenyuk, V., & Zartman, I.W., (eds.) (2008). *The SAGE handbook of conflict resolution*. Sage.
- Coleman, P.T., Deutsch, M., & Marcus, E.C., (eds.) (2014). *The handbook of conflict resolution: Theory and practice* (3rd ed.). Josey-Bass and Wiley.
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T. & Miall, H. (2016). *Contemporary Conflict Resolution* (4th ed.). Polity Press.

הערות

- 1 ראו גם ספרי עיון שיצאו לאור על ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי, מכון טרומן ומרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום.

ייעוד ומטרה, קול קורא

אפשרויות הפרסום

עדכן אסטרטגי מציע חמישה סוגי פרסומים:

“**הבמה המחקרית**” (The Research Forum) – מאמרים אקדמיים בהיקף של עד 8,000 מילים בעברית או 10,000 מילים באנגלית (כולל הערות ומקורות בסגנון APA7), בעלי אופי מחקרי ותיאורטי, במנעד רחב של נושאים הקשורים לביטחון לאומי. המאמרים עוברים שיפוט עיוור כפול (Double blind peer review). למאמרים יש להוסיף תקציר בהיקף של 100–120 מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים ובין קצר של הכותב/ת.

“**במת מדיניות**” (Policy Analysis) – מאמרים שעיקרם ניתוח מדיניות בהקשרים של ביטחון לאומי, בני 1,500 עד 3,000 מילה בעברית ועד 4,000 מילים באנגלית, ללא הערות שוליים ועם הפניה למקורות באמצעות קישורית (Hyperlink), ללא רשימת מקורות בסופו. כן ניתן יהיה לצרף רשימת מקורות מומלצים לקריאה בסוף המאמר. המאמרים יכללו תקציר בהיקף של 100–120 מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים.

“**ביקורות ספרים**” (Book Reviews) – במדור זה יכללו סקירות ספרים בתחומי העניין של ביטחון לאומי במנעד הרחב של התחום בהיקף של 800–1,500 מילים ועד 2,000 מילים באנגלית כולל מקורות (בסגנון APA7).

“**במת שיח**” (The Professional Forum) – שיח נושאי רב-משתתפים או ראיון עומק בהיקף של 2,000–3,000 מילים ועד 3,500 מילים באנגלית כולל מקורות (בסגנון APA7).

“**סקירת ספרות**” (Academic Survey) – סקירת ספרות מקצועית עדכנית בתחום ספציפי הקשור לביטחון לאומי בהיקף של 1,800–3,000 מילים בעברית ועד 4,000 מילים באנגלית, כולל מקורות ורשימת מקורות נוספים מומלצים לקריאה (סגנון APA7).

פרופ' קובי מיכאל, עורך ראשי **עדכן אסטרטגי**
ד"ר גליה לינדנשטראוס, עורכת **עדכן אסטרטגי**

עדכן אסטרטגי, כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין, הוא כתב עת שפיט דו-לשוני (עברית ואנגלית) בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב. כתב העת מוכר על ידי הו"ת – ומופיע ברשימת כתבי העת למודל התקצוב, ומופץ גם על ידי סוכנות EBSCO ליותר מ-132 אלף ספריות ברחבי העולם ולמאגרי המידע של כתבי עת מובילים בעולם. הוא משמש במה למחקר רב-תחומי, מקורי ועדכני בקשת רחבה של סוגיות הקשורות לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין כתחום ידע. בכתב העת, שנוסד בשנת 1998 ורואה אור מדי רבעון, מתפרסמים מאמרים בנושאים הקשורים לישראל, המזרח התיכון, המערכת הבינלאומית ובמגמות גלובליות, שיש בהם כדי להעשיר ולאתגר את תשתית הידע בתחום הביטחון הלאומי. מטרת **עדכן אסטרטגי** היא תרומה לקיום דיון פורה ומעמיק בשאלות יסוד בחקר הביטחון הלאומי, תוך גישה המבכרת שילוב של הממד התאורטי עם כתיבה מכוונת מדיניות.

העת הנוכחית מזמנת שינויים תכופים במוסכמות יסוד הקשורות לביטחון לאומי ולאופן שבו הוא נתפש. חקר התחום מתפתח ומנסה להסתגל לפרדיגמות חדשות ולתמורות ברבדים הכרוכים זה בזה – טכנולוגיים (ובכללם מורכבויות עולם הסייבר), תרבותיים, צבאיים, מודיעיניים, חברתיים כלכליים ועוד. אתגר הבנת המציאות מתחדד עם הופעתן של אמיתות המתחרות זו בזו, ודווקא בשל כך חיוני קיומו של מחקר מבוסס עובדות ונתונים, שמתווך לכדי אמירות מעודכנות ומחדשות.

המערכת מעודדת חוקרות וחוקרים להציע מאמרים שטרם ראו אור באכסנייה אחרת, ושיש בהם כדי להציע תזה מקורית ומחדשת על ביטחון לאומי בראי דיסציפלינרי רחב: יחסים בינלאומיים, מדע המדינה, היסטוריה, כלכלה, משפט, תקשורת, גיאוגרפיה ולימודי סביבה, לימודי ישראל, מזרח תיכון ואסלאם, סוציולוגיה ואנתרופולוגיה, לימודי ביטחון ואסטרטגיה, טכנולוגיה, סייבר, יישוב סכסוכים ותחומים נוספים.

ברוח התקופה, עדכן אסטרטגי מעביר את כובד משקלו לנוכחות וזמינות ברשת. הגם שהגיליונות ימשיכו להתקבץ בחתך רבעוני, המאמרים שיושרו לפרסום, לאחר תהליך שיפוט ועריכה, יפורסמו בגרסה מקוונת באתר כתב העת במתכונת *published first on-line*, ובשלב מאוחר יותר כחלק מהגיליון הרבעוני הרלוונטי.

