

המכון הישראלי  
לתכנון כלכלי

FORUM  
פורום  
לאסטרטגיה - על

  
מוסד שמואל נאמן  
למחקר מדיניות לאומית



אסטרטגיית-על  
למדינת  
ישראל  
עיונים וכיוונים

מאי, 2017

הטכניון 

# אסטרטגיית-על למדינת ישראל עיונים וכיוונים

מאי, 2017

אייר תשע"ז

הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל

פקס. 04-8231889

קרית הטכניון, חיפה 32000 טל. 04-8292329

[info@neaman.org.il](mailto:info@neaman.org.il)

מידע נוסף לפרסום הזה אפשר ניתן למצוא באתר מוסד ש. נאמן למחקר מדיניות לאומית  
אתר מוסד נאמן

מוציא לאור מוסד ש. נאמן למחקר מדיניות לאומית, בטכניון חיפה ישראל 32000

עמודי השער תוכננו ע"י: קסטרונאוי

"Covers design: CastroNawy"

עריכה לשונית: מלי רבינוביץ

מסת"ב 1-7-90911-965-978

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך  
ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.  
הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר/ים ואינן משקפות בהכרח את דעת  
מוסד שמואל נאמן.

## תוכן עניינים

|     |   |
|-----|---|
| 1   | <b>אודות הפורום לאסטרטגיית-על</b>                   |
| 5   | <b>תקציר מנהלים</b>                                 |
|     | <b>שער 1 על אסטרטגיית-על</b>                        |
| 28  | על אסטרטגיית-על לישראל: עיונים, הערות וכיוונים      |
| 34  | אודות טיפוסים בעיות וסוגי אתגרים באסטרטגיית-על      |
| 37  | על אסטרטגיית-על ותפיסת ביטחון לישראל                |
| 40  | אודות יעדי העל של ישראל - מורשת וחזון, ייחוד וייעוד |
| 45  | על ההיגיון המארגן מתווה אסטרטגיית-על לישראל         |
| 49  | מצבה ההשוואתי של ישראל ביו האומות                   |
| 53  | תערוך   |
|     | <b>שער 2 מתווה למדיניות גלובלית, אזורית והסדרים</b> |
| 54  | צוות אשכול למדינאות ובטחון                          |
| 60  | אסטרטגיית מיצוב וגידור גלובליים                     |
| 67  | הזירה הגלובלית ומדינות מפתח                         |
| 107 | ישראל והגלובליזציה                                  |
| 123 | המדיניות האזורית - תמרון, שותפויות והסדרים          |
| 139 | מניהול הסכסוך לניהול הסדרים                         |
| 157 | י"ח עקרונות וקווים מומלצים לתהליך הסדרים            |
|     | <b>שער 3 מדע, טכנולוגיה וחינוך</b>                  |
| 160 | צוות אשכול מדעי וטכנולוגי                           |
| 163 | הרקע והמטרות  |
| 166 | חלון הזדמנויות היסטורי                              |



|     |  |
|-----|--|
| 168 | על טכנולוגיה ותעשייה                     |
| 170 | תקציר התובנות                            |
| 172 | תובנות ופתרונות אפשריים                  |
|     | <b>שער 4 כלכלה, חברה וממשל</b>           |
| 215 | צוות אשכול כלכלי חברתי                   |
| 216 | תקציר מנהלים                             |
| 223 | תפיסת המדיניות הכלכלית חברתית            |
| 233 | המלצות להגברת התחרות בענפים עסקיים       |
| 235 | המלצות עקרוניות למדיניות הוצאות          |
| 237 | המלצות לצמצום אי שיווין כלכלי            |
| 239 | מדיניות כלכלית חברתית של הממשלה          |
| 266 | מדיניות הרווחה                           |
| 295 | בית היוצר למדיניות כלכלית חברתית         |
| 310 | מבנה הממשלה והמשרדים הממשלתיים           |
| 321 | פעילות הכנסת - כשלי תפקוד והמלצות לפתרון |
| 328 | אסדרת פעילות השדלנים בכנסת               |
| 336 | <b>נספח - רשימת משתתפי הפורום</b>        |

## אודות הפורום לאסטרטגיית-על

### עוזי ארד

שבעים שנה לאחר הקמתה והצטרפותה למשפחת האומות העצמאיות, לא זכתה עדיין מדינת ישראל להכרה אוניברסאלית בזכות קיומה. ניצחונה הצבאי במלחמה שנכפתה עליה לפני כחמישים שנה הניב אומנם, בהמשך, הסדרי שלום עם מצריים ולאחר מכן עם ירדן, אך תהליכי ההסדרים עם המדינות השכנות האחרות, לבנון, סוריה וכן עם נציגי העם הפלסטיני לא הגיעו לכלל הסכמי שלום. אין לישראל גבולות מוכרים ומוסכמים בחלקים מרכזיים ממיתארה. המשכו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני וכן איומים מדינתיים וחוץ-מדינתיים, בעיקר על-ידי האסלאם הקיצוני, עלולים לסכן את ביטחונה של המדינה. אף כי רווחת סברה שלא נשקף כיום איום קיומי חיצוני מיידי כלפי ישראל, יש לקחת בחשבון שעלולה היא עוד להצטרך להתמודד עם כאלה בעתיד.

עידן הגלובליזציה הנוכחי עומד בסימן של תמורות עזות ותהפוכות בזירה הבינלאומית, שחלקן יש ומשנות סדרי עולם. כל אלה מתחוללים על רקע התפתחויות טכנולוגיות וגיאו-כלכליות מורכבות מואצות. כלל התהליכים הללו יש ומציבים כלפי ישראל הן **סיכונים**, למשל בשל שינויים לרעה ביחסי כוחות גלובליים והיווצרות צירי חיכוך חדשים, והן **סיכויים**, למשל בשל התפתחות אפשריות, נקודות מגע, מכנים משותפים חדשים וצוהרי הזדמנות חדשים. מכל הבחינות ברי כי ישראל נמצאת בתקופה שבה נדרשת היא להכרעות גורליות לגבי מדיניותה, ומיצובה הגלובלי.

אמנם, במרוצת השנים צמחה המדינה והתעצמה בתחומים רבים – כלכלית, ביטחונית, טכנולוגית ואף טיפסה במעלה המדינות המפותחות בעולם. אלא שמזה כעשור לא שפרה היא את עוצמתה היחסית – השוואתית בהשוואה למדינות רלוונטיות אחרות, שאף הן התקדמו והתחזקו. לפיכך, בתחומים חיוניים שונים נמצאת ישראל דורכת במקום מבחינת מצבה מול מדינות אחרות ובתחומים מסוימים אף ידעה ירידה. הנה כי כן, מסלול הנסיקה שאפיינ את תקומתה של המדינה בעשורים הראשונים לקיומה נפסק ומתעורר חשש כי בנסיבות עתידיות הדריכה במקום והירידה עוד עלולים להפוך למסלול נסיגה של ממש.

מבית נכחו לישראל אתגרים פנימיים, המעוררים בקרב רבים דאגה עמוקה באשר למהותה, אופייה ועתידה של המדינה. אתגרים אלה יש שנוגעים לשסעים ופערים כלכליים-חברתיים וקרעים אימוניים חריפים, ההולכים ומתלבים; גיצים של חוסר סבלנות בוטה ואף אלימות כלפי האחר; דילמות מוסריות בשל הימצאותה של אוכלוסייה גדולה הנשלטת שלא מרצונה; הידרדרות מאובחנת במערכות החינוך והממשל; חששות מפני התערערות שלטון החוק; השחיקה המסתמנת ביתרונות האיכותיים, המדעיים

והטכנולוגיים שבבסיס עוצמתה הכלכלית והצבאית, המסכנים באורח משמעותי את ביטחונה וחוסנה העתידי של המדינה. ישנם אף המבטאים הערכה שעצם עתידה של המדינה מוטל בספק.

ההכרה כי ישראל מצויה בפרק גורלי בתולדותיה, כשהיא ספוגה בדאגה עמוקה לחוסנה, פניה ועצם עתידה כחברה וכמדינה, ואשר נדרשת היא להכרעות לגבי דרכה, הביאה קבוצת אנשים בעלי רקע, ניסיון והישגים במחשבה ובמעש בתחומים מגוונים של החברה הישראלית - בביטחון ויחסי חוץ, בכלכלה, במדע ובטכנולוגיה, ובחינוך ותרבות - לפעול יחד בהתנדבות לשרטוט כיוונים לאסטרטגיה הלאומית הנדרשת. הדבר נעשה בהכרה שיש וניתן לגבש מענים נאותים לאתגרים דלעיל, וניתן אף לשאוף שמענים נאותים יחזירו את ישראל למסלול של התעצמות יחסית נוספת - מסלול נסיקה. את המענים הללו ראוי לעצב ולהתיך לכלל אסטרטגיית-על קוהרנטית, מקיפה וכוללנית.

מטבע הדברים, תזזיותם של האירועים המתרחשים בישראל ובמרחב הגיאופוליטי הקרוב והרחוק כאחת, מחייבת קברניטים לתגובות מיידיות, מרביתן קצרות טווח, ואלו גוררת תנודתיות בהלכי רוח בציבור ובנבחרי ובפותרונות מוצעים. חלק מן החברים בקבוצה האמורה מנוסה בעצמו בתגובתיות מסוג זה במערכיה של המדינה על כל היבטיהם. תזזיות כפופת-אירועים זו אך מחריפה את הצורך בהצטיידות במבט מושכל, הבוחן הן טווחים קצרים והן טווחים ארוכי-טווח. אלה כוללים, מטבע הדברים, גם יעדים וגם צעדים שראוי לנקוט בהווה ובעתיד הקרוב יותר. מבט זה תורגם על-ידי הקבוצה האמורה לכלל הצעת רעיונות וכיוונים לאסטרטגיית-על למדינת ישראל. דרך זו מוצאת את ביטויה גם בשם הקבוצה, "הפורום לאסטרטגיית על לישראל".

המושג 'אסטרטגיית על' זכה לאורך השנים בעולם הרחב להגדרות ושימושים שונים כמו גם לדיונים באשר לתכליתה, היקפה, משמעותה, מעלותיה ומגרעותיה, והדרכים למימושה. לצרכינו מתייחס המושג 'אסטרטגיית-על' למתווה פרוגרמטי אינטגרטיבי, רחב-היקף ואף מרחיק-ראות, שבמסגרתו תרתום המדינה בעדיפויות וקדימויות המיטביים את כלל משאביה הלאומיים - הביטחוניים, המדיניים, הכלכליים, החברתיים, הטכנולוגיים, המימשליים וכיו"ב למען השגתם של יעדי-העל הלאומיים העיקריים שלה. על אלה נמנים קידום וביצור ביטחונה, חוסנה הכלכלי והחברתי, רווחתה ותרבותה. ככל שהדבר נוגע לישראל פרוש הדבר לא רק הבטחת עתידה של המדינה כישות ריבונית עצמאית, אל נוכח האיומים והסיכונים שבפניה, אלא גם קידומה כמדינה משגשגת ופורחת ברוח ערכיה המכוננים, ואשר נמנית על המדינות המובילות במשפחת העמים הנאורים. בהעדר אסטרטגיית על כזו, עלולה המדינה להימצא מיטלטלת ונחבטת בין גלי ההתפתחויות, נטולת מצפן ותחושת כיוון, שעלולה להיקלע למצב בו נוקטת היא אלתורים תגובתיים כלפי אסטרטגיות של אחרים. בתוכם גם מצד דורשי רעתה. הפורום לאסטרטגיית-על מהווה אכסניה לחשיבה מושכלת לניתוח, דיון ותיכנון לצורך גיבושה של אסטרטגיית-על למדינת ישראל. הפורום הוקם ביום העצמאות 2013, ביוזמתם של פרופ' עוזי ארד ופרופ' זאב תדמור. ב-7 ביולי אותה שנה, הוא יום ז'בוטינסקי, התכנסו בבית בן-גוריון בתל-אביב כשני

תריסרי ישראלים, בעלי בקיאות והישגים, בתחומי המעש וההגות הלאומיים<sup>1</sup>. בשנים 2014 עד 2016 השתתפו במפגשים שונים במסגרת פעילויות הפורום למעלה מ-180 אישה ואיש, מהמגזר הפרטי, הציבורי והאקדמי, ממגוון תחומים, מוסדות, התמחויות והשקפות עולם. שמותיהם מפורטים במסמך זה לפי נושאי השתתפותם, בפרקים המכילים את סכומי קבוצות החשיבה השונות. סמכותו של הפורום נשאבה מבכירותם, ניסיונם והישגיהם של חבריו. תרומתם - בהכירם מנקודות מבט שונות את תנאי המצב והתהליכים המתפתחים, בהסתכלותם הרחבה וארוכת הטווח, בניסיונם להבין גם יחד את האתגרים העיקריים הניצבים לפתחה של ישראל, וביכולתם להציע תכנון ועיצוב של מעני מדיניות רצויים במגוון תחומים. הפורום קיים מושבי מליאה, אך לרוב פעל במסגרות מצומצמות. הוא אוכון על-ידי ועדת היגוי שגובשה מתוכו והכוללת את **ד"ר אירית אידן, פרופ' עוזי ארד (יו"ר), ד"ר רות ארד, מר ברק בן-אליעזר, פרופ' אבי בן-בסט, אלוף (דימ.) פרופ' יצחק בן-ישראל, אלוף (דימ.) אברהם בן-שושן, מר יצחק דבש, פרופ' ידן דודאי, מר אפרים הלוי, מר איתמר יער, אלוף (דימ.) דוד עברי, מר גדעון פרנק, פרופ' אביעד קליינברג, פרופ' דב שורץ, מר דרור שטרם, ופרופ' זאב תדמור**. נשיא המדינה, ראש הממשלה ויו"ר הכנסת דאז נתנו כל אחד את ברכת הדרך לפרויקט וביטאו עניין בדיוניו ובקבלת ממצאיו והמלצותיו לעיונם.

הפורום הוא שהגדיר לעצמו את סדר יומו, באופן שכרך נושאים פנימיים בחיצוניים, חצה וגישר וחיבר בין התחומים השונים: המדיני, הכלכלי, הביטחוני, הבינלאומי, המדעי והטכנולוגי, המשפטי, החברתי, המימשלי והערכי. הוא נישען על מעודכנות ומומחיות משתתפיו ועל חזית הידע והחשיבה בארץ ובחו"ל. לצורך זה התרשת הפורום עם מסגרות דומות בארה"ב ובאירופה. במסגרת הפורום תיפקדו קבוצות עבודה ייעודיות, אשר שימשו בסופו של תהליך לתכנון החלופות האסטרטגיות הלכה למעשה. ניתנה עדיפות להתחלת המלאכה בניתוח הבעיות, זיהוי חסמים, ופיתוח מענים ופתרונות. לעתים, יישמו הקבוצות את שיטת ה"סולאריום" לפיתוח וליבון של אסטרטגיות חלופיות מתחרות, ובחירה באחת לאחר דיון במאפייניהן.

שלבי העבודה העיקריים היו כדלהלן: **הראשון: מיפוי אתגרים מרכזיים** הניצבים בפני מדינת ישראל תוך כדי הערכה שיטתית של סיכויים וסיכונים. **השני: אפיון האתגרים עצמם** במונחי הבעייתיות

---

<sup>1</sup>משתתפי מפגש הפתיחה בבית בן-גוריון: ד"ר יונה אטינגר, לשעבר מנכ"ל הוועדה לאנרגיה אטומית; יוסי אקרמן, לשעבר נשיא ומנכ"ל אלביט מערכות; פרופ' עוזי ארד, בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי; פרופ' אלוף (דימ.) יצחק בן-ישראל, ראש סדנת יובל נאמן למדע, טכנולוגיה וביטחון, אוניברסיטת תל אביב; ד"ר יעל בנימיני, לשעבר בנק לאומי; פרופ' רות גביזון, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים; אלוף (דימ.) שלמה גזית, לשעבר יו"ר המרכז לחקר כוח המגן ונשיא אוניברסיטת בן-גוריון; יצחק דבש, איש עסקים ופילנתרופיה; פרופ' ידן דודאי, מכון ויצמן למדע; אלוף (דימ.) שלמה ינאי, לשעבר מנכ"ל טבע; ד"ר שביט מטיאס, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לעניינים בינלאומיים; גדעון פרנק, לשעבר מנכ"ל הוועדה לאנרגיה אטומית; ד"ר ישי (ג'סי) פרס, סגן נשיא, המכון הישראלי לדמוקרטיה; זלמן שובל, לשעבר שגריר ישראל בארה"ב; ד"ר שמשון שושני, לשעבר מנכ"ל משרד החינוך ומנכ"ל תגלית; דרור שטרם, מנכ"ל המכון הישראלי לתכנון כלכלי; השופט (בדימוס) מאיר שמגר, לשעבר נשיא בית המשפט העליון ופרופ' זאב תדמור, יו"ר מוסד נאמן למחקר מדיניות לאומית, לשעבר נשיא הטכניון. פרופ' שלמה אבינרי מהמחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית בירושלים ופרופ' יחזקאל דרור, הנשיא המכון של המכון לתכנון מדיניות עם יהודי, לא השתתפו אך תרמו בעצה.

הגלומה בהן וההכרעות המשמעותיות הנדרשות לגביהן. שלב זה כלל תכנון ויצירה של חלופות אסטרטגיות מתחרות וזיהוי מהותן והשלכותיהן. **השלישי: שיפוט בין החלופות והיתוכה של אסטרטגיית-על** אינטגרטיבית. גם עבודה כוללנית מחייבת, מטבע הדברים, התמקדות במרכיבי יסוד. בדיונים מקדימים הובהרה החלוקה הנאותה לדיון במרכיבי הביטחון הלאומי, הרווחה והקדמה. דיונים אלה הביאו למסקנה כי טוב ייעשה אם תתחלק המלאכה לשלושה אשכולות נושאים, כל אחד מהם חיוני בפני עצמו, אך **שילוביותם** מעצימה את משמעותם: אשכול למדינאות וביטחון, אשכול כלכלי-חברתי-מימשלי, ואשכול מדעי-טכנולוגי-חינוכי (תוך התמקדות בחינוך מדעי-טכנולוגי).

תוצרי עבודתנו מפורטים במסמך זה. המעיין בפרקיו ימצא ללא ספק כי חלק, לעתים אף נכבד, מהבעיות הפרטניות שזוהו ואופיינו בנושא או מהדרכים להסרת החסמים המונעים פתרון של בעיות אלו, יש וזוהה כבר בעבר על-ידי אחרים (ולעיתים על-ידי חברי הפורום עצמם) במסגרות אחרות שנדרשו לחלק מן הבעיות. אך תועלת ותרומה משמעותית נמצאה בהתבוננות הכוללנית והמתכללת, המחברת, האסטרטגית וארוכת-הטווח. זאת, מתוך הבנה כי פתרונות ברמה הלאומית לא יהיו יעילים אם יצטמצמו בגזרה אחת או בנקודות ממוקדות, וכי יש לקחת בחשבון את מרחב הבעיות בתחומים שונים, את זיקות הגומלין ואת השילוביות בין תחום לתחום, במרחב דיונו פירושו – בין כלכלה, חברה, מדע טכנולוגיה וחינוך, משילות, ביטחון ויחסים בינלאומיים. אכן, דגש מיוחד הושם בעבודה על מרכיבי השילוביות המתחייבת באסטרטגיית-על כלל-מערכתית וארוכת-טווח. למותר לציין שכיווני האסטרטגיה המוצעים אינם בבחינת "כזה ראה וקדש". עיקר כוונתנו הנה להציב על סדר היום של קברניטי המדינה, נבחרי ציבור, הממשלה, בעלי עניין וכלל הציבור מצע ותהליך של דיון אסטרטגי מושכל, שאף כי איננו שלם וחלקו עודו באיבו, מזהה אתגרים ומציע המענים כמתחייב בעידן ההכרעות הנוכחי.

מוסד ש. נאמן למחקר מדיניות לאומית של הטכניון תמך בפורום ובפעילותו (ופירותיו מוצגים באתר מוסד נאמן, <http://www.neaman.org.il>). עוד תמכו בפורום: המכון הישראלי לתכנון כלכלי, אלי בן-דור וישראל שטוקמן מישראל ; ג'וש ווסטון, רוג'ר הרטוג, מרק אברמוביץ', יוסף גליקוט , והרווי קרוגר מארה"ב.

מסמך זה גובש על ידי החתומים עליו ונסמך על דיוני הפורום. אין הוא מייצג בכללותו את דעתו של כל אחד ממשתתפי הפורום, את המוסדות אליהם הם משתייכים או את תומכיו.



### מרקם אסטרטגיות-על

מרקם אסטרטגיית-העל המומלצת לישראל חובק ממדי פנים וממדי חוץ. הממד שהתנופה העיקרית נדרשת בו הוא הפנימי: זהו הממד שבו לפעולת ישראל יש נגיעה ישירה ויש לה השפעה עליו; זהו הממד שהמדינה נדרשת להיערך בו סביב אתגרי-על. תכליתה האסטרטגית של תנופה זו היא לחולל מפנה במגמות שליליות ולהעביר את ישראל ממגמת הנסיגה אליה עלולה הייתה להיקלע, אלי מגמת נסיקה. אסטרטגיה זו לפיכך היא של התעצמות וההתעצמות העיקרית הנדרשת היא זו מבית.

בשני תחומי פנים ניצבים אתגרי-על לישראל. בתחומים אלה גם אותרו משאבים גנוזים ובלתי מנוצלים בגין הפיגור בפיתוחם ואי השוויון בחברה בהם. התחום אותו יש לקדם בתנופה הגדולה ביותר הוא תחום החינוך, המדע והטכנולוגיה. ישראל צריכה להקצות משאבים, מנהיגות ומשאבי מימון על מנת לעצור את שחיקת יתרונותינו בתחום הטכנולוגי-מדעי ועל מנת להיחלץ מחולשתנו בתחום החינוך. מאמץ משולב זה הינו צו השעה, אם ישראל חפצה לשמור על יתרונותיה האיכותיים, המקנים תחרותיות לכלכלתה ומהווים מכפילי עוצמה לביטחונה.

המכלול השני, שתנופה שינוי ותיקון רבתי מתחייבת בו, הוא הממשל. בשטח זה בולטות חולשות תפקודיות, ומסתמנת בהם הרעה נוספת. רפורמה רבתי של השירות הציבורי מתחייבת, משום שמשילות משופרת ואפקטיבית של המערכת הביצועית במדינה, מן המסד ועד הטפחות, הינה קריטית לכל יתר תחומי המדיניות והעשייה הלאומית. ממשל נחשל מכשיל את הכלכלה והביטחון. היחלצות מהשפל בתחום זה וריענון הממשל עד כדי הפיכתו למקצועי, ממלכתי ואפקטיבי הינו קריטי לעתיד המדינה. החינוך, המדע והממשל והמשילות הינם בבחינת אתגרי על עבור ישראל מבחינת היערכות וביצוע.

בתחומי הביטחון, הצבא והטכנולוגיה – שישראל חזקה בהם ועוצמותיה עמה – עליה להתייעל ולהתקדם. כך גם ברובם ככולם של התחומים הכלכליים-חברתיים, שביצועיה של ישראל בהם בינוניים עד מאוד בהשוואה למדינות מתקדמות. נקודות התורפה בחינוך, בפריון, באי השוויון ובממשל מצדיקים מאמצים ממוקדים להתייעלות. התייעלות זו היא אשר תתרום יותר מכול בטווח הארוך להגברת הצמיחה הכלכלית ברת קיימא.

סעים כלכליים-חברתיים שונים בחברה הישראלית, כמו גם מחלוקות פנימיות עמוקות, מהווים גורמי חולשה אקוטיים, באשר הם פוגעים בחוסנה של המדינה, באחדות הנדרשת לעמידותה ואף בפני יכולתה לגייס את משאביה למימוש אינטרסים לאומיים. החברה הישראלית נתונה זה מכבר במחלוקת

חריפה פנימית לגבי המדיניות בנושא הפלסטיני. לצד זאת קיימות גם פלוגות ומחלוקות נוספים. ישנה גישה המשלימה עם שסעים ושבתיות ואף מבקשת למסד אותם במסגרת חלוקת המשאבים הלאומיים. חברי הפורום חוששים מפני השלמה עם תופעות השבתיות, פן תפורר את הסדר המדינתי וסבורים כי יש לעבות את הממד הממלכתי, ולבסס את המכנים המשותפים ולגשר על פני השסעים. כאשר מתקיימות מחלוקות ראויים מאמצים לגישור על מנת שיורחב המכנה המשותף. אסטרטגיית-על לא תוכל להיכון באין ליסודותיה תמיכת רוב מוצק של החברה.

הבדלים בין תחומי מדיניות לאומית מבחינת סדר גודל המשאבים הנדרש, כוחות וניהוג מלמעלה ברמת ראשי מדינה היו קיימים מאז ומתמיד. משחרר המדינה נדרשו ראשיה לפצל את הנהגתם בין הניהוג השוטף, לצד תחומי מדיניות שחייבו ריכוז משאבים ועוצמה הנהגתית-יישומית בסדרי גודל גדולים ביותר. לכן דווקא בשני העשורים הראשונים לקיום המדינה, ובהיותה קטנה, חלשה ובודדה, התעלתה לכלל קידום של מפעלים לאומיים גדולים שנפרשו גם על פני קבועי זמן ארוכים יותר וחייבו עוצמה יישומית וארגונית כגון: הקמת צה"ל, מפעלי המים הגדולים, הבאה וישוב עולים במספרים גדולים, הפרויקט המדעי המרכזי וכיו"ב. מפעלים גדולים אלו יצאו לדרך, ולקח עשור עד שניים עד שהושגו היעדים ובוצעו על ידי מדינה שזה עתה נולדה, בעלת ניסיון מדינתי זעום, ומעוטת משאבים. אין ספק שזו הייתה שעתם הגדולה של מקימי המדינה וראשיה.

מקצת מההמלצות המפורטות בגוף המסמך שלהלן ניתנות ליישום מיידי וכבר בטווחי זמן קצרים עשויים להוכיח תועלתם. חלק אחר כבר מיושם בחלקו, הן בשל ייזום על-ידי גופים אחרים ולעיתים תוך תשומות של חברים בפורום בתוקף תפקידיהם. אולם אתגרי העל שיוצגו במסמך אינם בשום אופן צעדים עם תוצאות קצרות טווח. נהפוך הוא, רובם מחייבים אורך רוח והתמדה ארוכת שנים על מנת שיבשילו וייתנו את התוצאות הרצויות במונחי עוצמה של המדינה. אין הם אפוא תלויים בזהות האישית או המפלגתית של אישים אלה או אחרים. הם אמורים להיות עקרונית-על, שיהיו מקובלים מטבעם על כל קברניט של המדינה, שאינו קיצוני בעמדותיו. האסטרטגיה הגדולה של הציונות צלחה מכיוון שהמאפיין העקבי בה היה שבאף שלב לא פנו מנהיגי ישראל לפינות הרחוקות של הקיצוניות. דרכם, של מנהיגי ישראל בצורה מפתיעה לפעמים, הייתה הדרך הפרגמטית. הישראלים תמיד בלטו ברומם הפטריוטית ובנכונותם להגשים רוח זו בעיתות מבחן. אסטרטגיית-על מושכלת, מונהגת היטב, תיטיב עם העם שייטיב עמה.

## מתווה למדינאות גלובלית לישראל

בניגוד לאתגרי הפנים, בהם יכולה המדינה להיות אדון לגורלה כשהחלק הארי של הבעיות, כמו גם המענים נתונים להשפעתה, הרי שאתגרי החוץ, אלה שמהם נשקפות סכנות מצד יריבים ואויבים פעילים, רובם ככולם אינם מושפעים על ידה. קיימת הערכה שבשנים הקרובות לא נשקף איום קיומי מבחוך, כזה שמחייב היה התגייסות לאומית מיידית, ולפיכך השנים הקרובות מהוות מעין חלון זמן להתגייסות למאמצים להתעצמות מבית. אלא שבעודה מפרישה לתחומים אלה את עיקר מאמציה נדרשת ישראל בכל זאת להכרעות ופעולות משמעותיות בזירה הבינלאומית והאזורית, הן לשם מיצובה על המפה העולמית המשתנה באופן שמעצים יכולותיה והן על מנת לכוון את מדיניותה הצבאית והמדינית באופן שמקדם את אינטרסיה.

במציאות של הסדר העולמי החדש המתפתח, על התמורות שמקופלות בו ובתוכן התזוזה של מוקדי העוצמה מהמערב למזרח, ובנסיבות של מאפייני התקופה כתקופה של תהליכי שינויים טכנולוגיים מואצים המקרינים על הכלכלות ועל זירות הקרב כאחד, וכאשר תופעות אלו פרוסות על-פני כל הגלובוס, כי אז נדרשת ישראל לאחוז באסטרטגיה גלובלית הן במובן של התפרסותה על כל חבלי תבל והן בגלל היותה חובקת בצורה כוללת אינטרסים ותהליכים גאו-אסטרטגיים, גאו-פוליטיים וגאו-כלכליים. לשון אחר, גישתה של ישראל לא תהיה אזורית בלבד ובעיקר, ואף לא חד-כיוונית, למשל אטלנטית-מערבית בעיקר, אלא גלובלית הלכה למעשה. עליה לאמץ אוריינטציה של מיצוב גלובלי כאשר יש לה עוגנים אצל בנות ברית ושיתופי פעולה עם מדינות אחרות בכל אחת מהיבשות ובמידות שונות המשקפות את אינטרסיה ויכולתה לנצל ההזדמנויות הנקרות לה.

ישראל, מנקודת מיקומה הגיאוגרפית, צריכה להוסיף על הווקטור המערבי ההיסטורי הקיים במדיניותה, של אוריינטציה אטלנטית, שמעוגנת בארה"ב ומחוברת לקנדה ומערב אירופה, וקטור הפונה מזרחה למין המפרץ הפרסי ולעבר המעצמות האסייתיות העולות, אשר ניתן לכנותו אוריינטציה פסיפית, באשר מכוון הוא למדינות המפתח במזרח הרחוק ולחופי האוקיינוסים השקט וההודי.

לצד שני הווקטורים הללו, מתקיימים שני וקטורים נוספים: צפונה ודרומה. כלפי רוסיה, גם בגין מעורבותה באזור, והמרחב שתחת השפעתה ולדרום – הן יבשת אפריקה, כאשר זו יבשת מתעוררת, והן מדינות מפתח בדרום אמריקה כברזיל וארגנטינה שבכולם לישראל אינטרסים ואפשרויות פעולה.

יהיה מי שיקרא לאוריינטציה זו "אוריינטציית שושנת הרוחות" או *tous azimuts*, אך הגיונה נובע מהדיפוזיה של מוקדי הכוח בעולם ששוב אינו חד או דו קוטבי – אלא רב-קוטבי על המגרש הגלובלי בכללותו.

התהליכים במגרש גלובלי זה עומדים בסימן שחיקה של המוסדות המדינתיים, הארגונים ומושגי הריבונות המסורתיים. כמו כן מופיעים גושים וקואליציות נסיבתיות ורופפות, סביב מכנים משותפים חלקיים, כמו גם רשתות רב צדדיות תאגידיות ולא ממשלתיות מסוגים שונים. ישראל נדרשת להיות נוכחת ולפעול תוך מיצוב עצמה באופן שיש לה עוגנים אצל בנות ברית עיקריות, ושיתופי פעולה עם מדינות אחרות על פי עקרונות גידור.

שאלת מפתח אסטרטגית ניצבת בפני ישראל והיא: כיצד יכולה היא לשקם, לקדם ולהעמיק את קשריה ההיסטוריים והעמוקים עם ארה"ב, אפילו בנסיבות שזו מתרחקת מהאזור, ובאותה שעה לפתח קשרים עם המעצמה הסינית העולה, שכבר נמצאת בנתיב חיכוך עם האינטרסים האמריקאים, שעלול להחמיר בעתיד. לדעתנו, לישראל אינטרס עמוק בשימור וקידום קשריה עם המערב, כאשר ארה"ב במרכז ואף עם אירופה. אך באותה נשימה, כדאי לישראל גם לפתח את מערכות קשריה במזרח, תוך הכרה שאין אלו חלופה ואין סיכוי לכך שיוכלו להחליף את אשר ארה"ב נותנת לישראל במישורים המדיניים והביטחוניים. אולם, סין גדולה ומאפשרת שיתופי פעולה כלכליים מגוונים מכדי שיוזנחו מתוך חשש של אילוץ אמריקני. בכל מקרה, ישראל יכולה להגדיר לעצמה שלגבי המדינות הכלולות במסגרות שארה"ב כוננה לאחרונה באסיה ובדרום אסיה אין שום בעיה מנקודת ראות אמריקנית, למעט תחרות כלכלית, בטיפוח ישראל את המעצמה ההודית העולה, אוסטרליה, סינגפור, יפן או דרום קוריאה. מול מדינות אלו ואחרות, כמו אינדונזיה וטאיוואן, יכולה ישראל להתקדם ללא אילוץ אמריקני שהוא. אשר לסין, יכולה ישראל לאמץ לעצמה את סרגל הפרמטרים שארה"ב עצמה נוקטת בשיתוף הפעולה שלה עם מדינה זו. אף כאמור, יש להבין שלסין אינטרסים גם אצל מדינות שאינן ידידותיות לישראל, כגון איראן, ואין לצפות שסין תוכל להוות משענת מדינית וביטחונית.

במידה דומה, גם מכלול יחסיה של ישראל עם רוסיה מצדיקים טיפוח, על מנת לוודא ככל שניתן שרוסיה לא תרחיק לכת בהתייצבותה לצד מדינות העוינות את ישראל. אבל בכל אשר נוגע לרוסיה, היא אינה מעצמה עולה. תפקידה במזה"ת מחייב מערכת יחסים משוכללת גם איתה.

- האינטרסים שישראל נדרשת לקדם בכיוונים אלו מגוונים. יש בהם שהם אינטרסים מדיניים בלבד ותכליתם לרתום מדינות לתמוך בישראל במגרש הבינלאומי; יש כאלה שהאינטרסים כוללים גם אינטרסים צבאיים-ביטחוניים בהם ישראל רוצה לצאת נשכרת על דרך שיתוף הפעולה, חלוקת העומסים, והשגת אמצעים לעצמה; ויש שמדובר באינטרסים כלכליים ומסחריים מובהקים, שישראל כמדינה מוטת ייצוא מעוניינת בשווקים למוצריה, כמו גם להשקעות מבחוץ בה ובתשתיותיה. צמיחת

המשק הוא אינטרס לאומי ולפיכך פריחתו ושגשוגו של המשק הישראלי בחוץ הוא אינטרס מרכזי. לישראל גם אינטרסים תרבותיים, מדעיים ואחרים שבעבור קידומם צריכה היא לפלס מסילות למוקדי ידע והשפעה בעולם. לבסוף, באשר לישראל שייכות וחובה כלפי העם היהודי על תפוצותיו כמו גם לאזרחי ישראל ויוצאיה אשר עושים בארצות הניכר. על ישראל לעבות הזיקות והקשרים עמן בנוקטה מדיניות מכילה.

- התעצמות ישראלית מתחייבת גם מכיוון שצרכי הכלכלה, החברה והביטחון הנוכחיים והעתידיים הנם כאלה שרק צמיחה כלכלית נמרצת תוכל לתחזקם וזאת תתאפשר רק אם תחזק הכלכלה, פרוץ העובדים ויושבחו ויוגדלו משאבי ההון האנושי של ישראל שהוא אשר מקנה לביטחון את היתרונות האיכותיים ולכלכלה את היתרונות התחרותיים. בנוסף, צמיחה והתעצמות אלה נדרשים גם במידה ורושמת ישראל לעצמה כיעד לשדרג את מעמדה ומובילותה בין האומות.
- קיימת זיקת הגומלין שבין הכורח בקידום היעדים בתחומי החינוך, המדע והטכנולוגיה, כמו גם היעדים לייעול הכלכלה ולשיפור הממשל לבין מדיניות חוץ גלובלית של ישראל. המעשה המדיני ומדיניותה של ישראל צריכים להיות כאלה המאפשרים לישראל להתקדם במשורי הכלכלה, המדע והטכנולוגיה על ידי פתיחות כלפיה בעולם, בארצות המפתח הרלוונטיות, בחוגים ובפעילות של ישראל תינתן גישה אליהם בזכות מקובלותה.
- ישראל מקובלת בעולם ואשר מדיניותה, הלכה למעשה, חותרת להסדרים ולשלום, תזכה גם לפתיחות העולמית שתאפשר התעצמות ההון האנושי והכלכלי שלה שכאמור הם המקנים לביטחון את היתרונות האיכותיים ולכלכלה את היתרונות התחרותיים. מדיניות החוץ הישראלית תיעד איפוא להתעצמותה של המדינה כך שהתעצמותה מבית תביא להתעצמותה גם מחוץ ויקדם את מעמדה ואת מובילותה בין האומות.
- קידום האינטרסים הישראליים הגלובליים מושג גם בזכות יוזמותיהם ופועלם של גורמים ישראלים שאינם גורמים לאומיים, כגון גורמים עסקיים, תרבותיים, גורמים של החברה האזרחית, אומנות ותרבות ועוד. תושייתם והאינטרס הפרטי מביא אותם לפרוש כנפיים, ולא אחת הם החלוצים ההולכים לפני המחנה ומהווים את הנוכחות הישראלית הקדמית במקומות שונים. בנפרד ובמקביל, זרועותיה הרשמיות של ישראל, למן מערך נציגויותיה ושליחיה הדיפלומטיים ועד לזרועות ממשל אחרות ביטחוניות, מודיעיניות ואחרות, מחזיקים אף הם קשרים ונוכחויות בינלאומיות מגוונות ומתחזקים את האינטרסים הישראליים כנדרש.
- מדיניותה של ישראל צריכה לקבל תנופה חזקה יותר וזרועותיה צריכות להיות מומרצות ומחוזקות בשטח, כמותית ואיכותית. לשם כך נדרש מערך קשרי חוץ, מאופיין בטווחים גלובליים. משרד החוץ צריך שיחזק ויהיה פרוש היטב בשטח ומודרך משימה. תועיל חקיקתו של חוק שרות החוץ.



## מתווה למדינאות אזרית והסדרים

### תמרון אזרי

השתנותו של המזרח התיכון והתהליכים שעוברים עליו מאפשרים כר נרחב להתנהלות ישראלית שונה מבעבר, כאשר, מנעד הסיכונים והאיומים הביטחוניים הנשקפים לה מוגדרים יחסית היטב סביב סכנות התגרענותה של איראן והתפשטות פעילותה ועיונותה באזור ועד למוקדי איום של כוחות **אסלאמיים** קיצוניים בסמיכות לה, להם יכולות צבאיות לפגוע באינטרסים ישראלים בחול ואף בשטחה ובעורפה. מנגד, מול איומים אלה ניצבות המדינות הערביות, כולן סוניות, שיש ומתמודדות עם אותם איומים. נזילות פוליטית זו באזור מעוררת אופציות להתלכדויות על בסיס תת-אזורי של מכנים משותפים ואפשרויות פעולה. אסכולה אחת מדברת על התלכדות גושית בה נתפסת ישראל כשייכת למחנה הסוני-ערבי שניצב בעימות עם המחנה השיעי-איראני ובנותיו. האסכולה השנייה מסתכלת על המדינות הליטורליות לחוף הים התיכון. דווקא מדינות אירופה, שחלקן הן ים תיכוניות פיתחו חשיבה מארגנת שזיהתה את המסגרת הים תיכונית לשימושים שנוגעים להן. אבל באחרונה התחדדה מחדש הראייה של מסגרות ים תיכוניות, על רקע תמונת האנרגיה ונתיבי הפקה ואספקה של אנרגיה.

ספק אם כל עוד לא יושב הסכסוך הישראלי-פלסטיני תוכל ישראל להתערות במרחב בצורה פורמאלית עד כדי הימנותה על קואליציות או מסגרות ממוסדות. סביר, שתוכל היא לקדם את מערכות היחסים החשאיות והחשאיות למחצה במישורים השונים למן הכלכלי ועד למדיני בטחוני במסגרת שיתופי פעולה דו-צדדיים רשמיים למחצה או אף רב-צדדיים כדין של קואליציות של גיאומטריה משתנה. בלבה של אלה – מדינות הטבעת ששוכנות לצד גבולות ישראל, ואשר עם שתיים מהן יש לנו הסכם שלום: ירדן ומצרים, ולצד זאת סעודיה ונסיכויות המפרץ. מטבע הדברים יש עוד שלוש מדינות בטבעת הסמוכה לישראל וחשובות לישראל: סוריה, לבנון, וקפריסין, עמה אנו גובלים במים טריטוריאליים.

הזעת נותנת שבנסיבות של תקרת הזכוכית על פורמליזציה של נירמול אזרי כל עוד אין התקדמות מהותית בתהליך ההסדרים, שמרחבי התמרון של ישראל יהיו במישור של היחסים המעשיים בשטח בלא ביטוי דיפלומטי. במישור זה תצטרך ישראל לגלות כושר תמרון ומהירות הערכות גבוהים בכדי לקדם את אינטרסיה.

שישראל תוכל לתמך כעת ובעונה אחת בכמה קונפיגורציות רב-צדדיות אזריות, כאלו שהולמות אולי את תהליך ההסדרים עצמו, כאלו שנוגעות לאינטרסים הביטחוניים הקרובים והרחוקים ולבסוף כאלו הנוגעים לאינטרסים כלכליים, מסחריים ואנרגטיים. מכאן שהמדיניות הישראלית באזור צריכה להיות אף היא יוזמתית ונמרצת, היברידית באופייה גמישה, ומתמרנת.

באזור הקרוב – תחתור ישראל להעמיק ולבסס קשריה עם המדינות בטבעת הקרובה עימן יש לה יחסי שלום תוך חתירה לצמצום עד נטרול כל נוכחות התקפית עוינת בסמיכות לה. מדיניות של תמרון גמיש תידרש מישראל בכלכלה את יחסיה עם מדינות מפתח אחרות באזור ובעיקר עם אלה שהתרחבו המכנים המשותפים בעיקר בתחום ההתמודדות עם איראן.

### **מניהול הסכסוך לניהול הסדרים**

בתחום ההסדרים החברה הישראלית חצויה בין שתי גישות מנוגדות. שתיהן מבקשות לצאת מהקיפאון הנוכחי ולהתקדם אלי תהליך, תוך כדי הסתייעות בתמיכת הממשל האמריקאי החדש. גישה אחת דוגלת בפתרון על סמך עיקרון החלוקה, וחותרת להיפרדות במתכונת זו או אחרת של הפלסטינאים מישראל לפי נוסחת שתי מדינות היהודית והפלסטינאית. הגישה השנייה שואפת לסיפוח שטחים לישראל ולהחלת ריבונות ישראלית על מירב השטח שבין הירדן לים תוך מתן זכויות מיעוט או אוטונומיה פלסטינית.

קיפאון בתהליך המדיני הוא בעוכרי כלל אינטרסי ההתעצמות של ישראל. מעבר לכך, להבנתנו, גם אסטרטגית הסיפוח וההתבצרות אינה עולה בקנה אחד עם קידום מצבה של ישראל. היא תביא למערכה עם גורמים בעולם, לצמצום מרחב האפשרויות לשיפור מצבה בתחומי חולשתה. במדיניות של סיפוח טמונה סכנה של התפרשות יתר (over-stretch) דהיינו – מדיניות שאין למדינה המשאבים הנדרשים להשגתו המוצלחת של היעד. רק אסטרטגית ישראלית פרו-אקטיבית שחותרת להסדר על בסיס חלוקתי היא שתאפשר לה להתקדם לשיפור מצבה והיא הקוהרנטית עם צרכי התעצמותה.

מעניינה של ישראל שיתקיים תהליך הסדרים פעיל ורציף ועליה להיות יוזמת בו עד כמה שניתן ולהיות שוחרת שלום במעש ובאומר. גישור על פני המחלוקת הפוליטית הפנימית עשוי לאפשר התנעה של תהליך מדיני על פני זמן, שכן אסטרטגיית-על מדינית אינה יכולה להתקיים באין מאחוריה קונצנזוס של רוב אזרחיה. מכאן שהחלטה של אסטרטגיית-על ישימה יש להשעינה על קונצנזוס. אתגר זה ניתן להשגה על ידי מאמץ מגשר על פני המחלוקות המהוות אבן נגף. דרך אחת להשיג קונצנזוס היא לאמץ מתווה מדיני מוסכם שבנוי על שלבים וצעדים חלקיים. אך קיים גם מכשיר שלטוני שבכוחו לאפשר הגישור הנדרש וזו הישענות על קואליציה רחבה עד כדי ממשלת אחדות לאומית. היסטוריה רחוקה כקרובה מעידה שגם בהינתן מחלוקת ידעו ממשלות ישראל להרכיב עצמן על בסיס כזה, ובכך רכשו הן מרחב תמרון מדיני והן גיבוי למדיניות. באשר מעשה מרכבה כזה מחייב התגברות על מכשולים פוליטיים ניכרים, ומאיזך, נוכח תקדימים, נראה שזהו אתגר העל השלישי בו כדאי להתמקד.

הדימוי של הליכה בתלם המדיני והדימוי של תהליך מתקדם חשוב בפני עצמו לא פחות מאשר תוצאותיו באשר הן. לקידום תהליך הסדרים לפיכך שתי מעלות: האחת ישירה – התקרבות למצב השלום שישראל נכספת אליו ואשר מהווה יעד ארוך טווח; היעד העקיף הוא הקלה מהותית בכושר המיצוי

שלה בזירה הגלובלית דרכו תבקש לקדם את עוצמתה הכלכלית, המדעית, הטכנולוגית, המדינית ואף הביטחונית, וכן את יכולת התמרון וההתקדמות שלה עם מדינות האזור אשר יוכלו למשל על בסיס היוזמה הסעודית לחולל ולתרום לסדר ונירמול כלל ערבי ככל שיתקדמו הדברים עם הפלסטינים.

הקונסטלציות האזוריות גם פותחות בפני ישראל מרחבי תמרון מדיניים וכן לשיתוף פעולה חדשים. אך כזאת יש לדעת: ככל שניתן היה לבחון הדברים, לרבות ישירות עם בעלי הדבר, אין בכל המרחב המוסלמי-ערבי גורם משמעותי שמוכן להפנים ולהשלים ולקבל את זכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית, לגיטימית, וברת קיימה. קיומו של המכשול האידיא-תפיסתי-פוליטי זה מציב גבולות של היתכנות בפני הסיכוי להשכנת פיוס שלום ומציאות של שכנות טובה בלא משקעי טינה או עילות פתוחות להמשך איבה, ואף להסלמה בהשתנות הנסיבות או יחסי הכוחות. לפיכך מרחב התמרון המדיני בכיוון השגת הסדרי שלום – מלאים או חלקיים – יצטרך לקחת בחשבון שהבשלה של הנכונות לקבל את ישראל דה-יורה אינה נראית בעיניו. יתכן שבטווח ארוך יגיע קץ גם למרכיב זה, שהרי אם יש דבר קבוע בהיסטוריה זו תופעת השינוי. והדעת נותנת שיבוא יום שנתון מדיני זה ישתנה, אך בשופטנו את עוצמות התפיסות ברחוב הערבי-מוסלמי אצל מנהיגיו הרעיוניים ואצל שליטיו לא מסתמן שינוי תפוגה במרכיב זה בטווח הקצר.

לצורך המחשת העקרונות המדריכים של גישה פרגמטית וגמישה מצד ישראל במדינאות הסדרים להלן מספר עקרונות:

שאיפת השלום: יעדה ארוך הטווח של ישראל הינו הוויה של שלום כולל, יציב ובר קיימא, שיביא עמו פיוס, השלמה ושכנות טובה.

הכורח הביטחוני: מרכיב הביטחון במהלכה של ישראל הינו קרדינלי בשל המציאות המזרח תיכונית האלימה והמשך הסכסוך. כל מהלך ישראלי חייב לשמר ולהגביר את הביטחון ולתרום לצמצום האיזמים, תוך נקיטת כל האמצעים הנדרשים לשמירת ביטחונה של ישראל לאורך זמן. אסימטריות נוכחיות בין הצדדים:

לגבי מהות ההסדר: עבור ישראל, הסדר חלוקתי שייצור מצב של שתי מדינות – יהודית ופלסטינית – יסיים את הסכסוך ואת כל התביעות. לגבי הפלסטינים, הסדר כזה אינו קץ התביעות, ובראשן זכות השיבה. גם זכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית נשללת על ידי הפלסטינים.

לגבי הדחיפות: אצל הפלסטינים קיימת תחושה שהזמן פועל לטובתם, ומכאן שאין צורך חיוני ואין מקום לווייתורים בעמדות מהותיות. ההיפך הוא הנכון לגבי ישראל.

נוסחת החלוקה הדומיננטית: עקרון הלאומיות היהודית, הניסיון ההיסטורי והמשקל המצטבר של הלגיטימיות הבינלאומית מקנים עדיפות לנוסחת החלוקה לשתי מדינות על פני האחדה למדינה אחת.

ההסדר החלוקתי עדיף לישראל, שכן רק חלוקה מבטיחה שהיא תהיה מדינת הלאום של העם היהודי. אסטרטגיה מספחת תדלל את הזהות היהודית של מדינת ישראל.

העוגן הערכי-חוקתי: מדינת ישראל כוננה והתקבלה בין האומות על בסיס הכרזתה על עצמה כמדינה בה מתממשת זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי, כמדינה שערכיה הם ערכי השוויון לכל אזרחיה וכמי שמקבלת את עקרונות מגילת האו"ם. הפרה של אחד ממכלולים אלה תהווה, אפוא, חריגה מעקרונות היסוד של ישראל ותפגע במרקם ובחוסן הפנימי שלה כמו גם בלגיטימיות הבינלאומית שלה. אילוץ ההדרגתיות: כיום אין נקודת מפגש של הכרה הדדית וסימטרית בנוסחת "שתי מדינות לשני עמים". באין נקודת מפגש לגבי יעדי הקצה, תיתכן התקדמות על פני הזמן רק במסגרת תהליך הדרגתי ושלבי.

יוזמה ישראלית: יציאה של ישראל ביוזמה מוצהרת ואופרטיבית תקנה לה יתרון מדיני ותדמיתי, אותו חיוני להשיג ולשמור. היוזמה צריכה לאפשר מינוף.

חשיבותו של עצם התהליך: עצם היותה של ישראל יוזמת ופעילה במסגרת ממוסדת למשא ומתן, ועצם קיומו של תהליך הסדרים מתנהל, חשובים מבחינה מדינית לא פחות מאשר המתווה להסדר ומרכיביו הספציפיים.

התקדמות מתמדת: תהליך הסדרים רציף ומצרפי יתפתח על פי האפשר, תוך יצירת דינאמיקה של התקדמות מתמדת. התהליך חשוב רק מעט פחות מהתוצאות.

עקרונות יעד וכללי התנהגות: יש לקבוע terms of reference המשריינים את האינטרסים של ישראל, וכן כללי התנהגות שיהוו צעדים בוני אמון, כגון ריסון הדדי: מצד ישראל ריסון בבנייה בהתנחלויות, ומהצד הפלסטיני ריסון במהלכים עוינים, ובכלל זה בזירה ההסברתית, המשפטית והכלכלית הבינלאומית.

המרכיבים הבינלאומיים: למעצמות מעמד ויכולת לסייע לתהליך ההסדרים. ארצות הברית תהווה גם בעתיד שותף עיקרי בתהליך זה, והממשל החדש שם צפוי לקיים הערכה מחדש של המצב והדרכים לטפל בו. ישראל יכולה לנצל פרק זמן זה לקידום תהליך ההסדרים ביוזמתה. היא יכולה להיעזר לצורך זה במסגרות בינלאומיות ובמשאבים בינלאומיים.

ההסדרים כמנוף אזורי: התקדמות בתהליך ההסדרים תהווה מנוף להעמקת פעילותה של ישראל במרחב האזורי ולהתערותה בו. הממד האזורי מקנה אפשרויות והזדמנויות חדשות, אותן יש למנוף. ישראל תמצה אותן במשולב עם מדינות אחרות באזור, הן בהקשרים אזוריים – כלכליים, ביטחוניים ועוד – והן בהקשר של צעדי נרמול והסדרת הסכסוך.

מרחב התמרון האזורי: שני אתגרי העל מבחינת הסדר הקבע הם סוגיית השיבה וסוגיית ירושלים. לגבי שתיהן גובשו בעבר נוסחאות שנדחו על ידי הצדדים. במציאות הנוכחית נפתחים אפיקי הסדרים חדשים.

למשל, מכשירים בינלאומיים לפיצויים לפליטים, שיוחלו באופן שוויוני על פליטים פלסטיניים ועל פליטים יהודיים; כלים משפטיים ונוסחאות ריבונות שונות, שיש להם תקדימים בינלאומיים, יאפשרו לראות בסוגיית ירושלים פתרון ומנוף להסדר ולא בעיה.

ירדן היא איבר בלתי נפרד מהמשוואה הארצישראלית-פלסטינית ויש לה מעמד ואינטרסים במכלול. יציבותה וביטחונה של ירדן חשובים לישראל עד מאוד.

מסגרות קונפדרטיביות: רעיונות קונפדרטיביים מוגבלים בהקשר הפלסטיני-ישראלי-ירדני עשויים להיות שימושיים בעתיד.

גבולות וחילופי שטחים: מכשיר חילופי השטחים רלוונטי בהקשר לגבולות שישורטטו, ויש בו גם כדי ליצור אפשרויות דו־צדדיות או רב־צדדיות אזוריות. זאת, נוכח תהליכי היווצרותם של גבולות, ישויות, והסדרים טריטוריאליים חדשים באזור.

מסגרת ממוסדת ומוסדרת לתהליך ההסדרים: יש להמיר את שיטת העבר של פרצי משא ומתן מקוטעים ואד־הוק, למסגרת תהליכית קבועה, פתוחה ורציפה.

גמישות תהליכית. מדובר בגמישות בכמה מרכיבים:

- גמישות נוהלית: ישראל תפגין מידה גבוהה של גמישות פרוצדורלית, בצד עמידה על אינטרסים מהותיים. היא יכולה לעשות שימוש במכשירים תומכי משא ומתן (ערוצים עורפיים, שליחים מיוחדים, 2 track), ובלבד שלא ישבשו את התהליך. חשאיות ושקיפות השיחות אינן מקודשות. התמרון ביניהן ייקבע על פי שיקולי ההתקדמות.
- גמישות המסגרת: מסגרת רציפה ללא תאריך יעד קשיח.
- גמישות ביצועית: הסכמים חלקיים שיושגו, בין אם bottom up או top down יבוצעו עם השגתם, תוך ויתור על הכלל "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם".
- גמישות סדר היום: לא היצמדות לרשימת המצאי של סוגיות הקבע, אלא פירוקן למרכיבים, הוספה עליהן ו"טריפת הקלפים" בסדר הטיפול והיישום. העיקרון המדריך יהיה בשלות והיתכנות ההתקדמות ומבחן התוצאה.

### **דגשים בעדכון תפיסת הביטחון**

תפיסת בניין והפעלת הכוח המשמשת את ישראל כיום מביאה לכלל ביטוי את עוצמתה ויכולותיה של ישראל. בפני עצמה היא נותנת מענים למנעד האתגרים הצבאיים שמול ישראל. על מנת לייעל ולחזק עוד יותר את עוצמתה הצבאית מתבקשים מענים לאתגרים הספציפיים הבאים:



שכלול המענים ההרתעתיים. אל מול האיומים הקונבנציונליים יש לכייל וליעל את המענה על ידי הפחתת עלותו והגברת תועלתו. ספציפית, אין להשתית את ההרתעה על דרך הענישה הדיספרופורציונית. יש לבססה על דרך שלילת ההישג מהיריב ופגיעה ביכולות. במישור הלא קונבנציונלי יש לבצר כושר הרתעה רבתי על בסיס ענישה דיספרופורציונית מספקת.

הגברת תכליתיות הפעלת הכוח במונחי ההישג הנדרש – תכליתיה של הפעלת הכוח הינה לרוב צמצום עד כדי נטרול כוחו ההתקפי של האויב. הכרעה תיחשב כהכרחתו של היריב לחדול ממעשי איבה תוך גריעה עד כדי שלילה של יכולתו לעשות כן. גורמי הביטחון צריכים למתוח עד הקצה במונחי הכרעה את המענים שהיכולת הצבאית יכולה לתת כלפי כל סוג של איום. להפעלת כוח יזומה נדרשת הגדרת הישג שהוא משמעותי. אך גם כלפי לוחמה תגובתית מתחייב שהמענה יהיה ברור והכרעתי.

משמעות השליטה בשטח – אל נוכח מצבים אפשריים בהם תפעל ישראל להשתלטות על שטחים או להתפנות משטחים נדרשת החלטה ברורה מהם השטחים אשר בנסיבות פוליטיות, צבאיות, וטכנולוגיות משתנות מחייבים שליטה ריבונית ישראלית. הדבר נדרש הן לצרכי עיצוב גבולות הביטחון והקבע של ישראל במסגרת תהליכים מדיניים והן לצורך הכוונת פעולות צבאיות.

המרחב הקיברנטי – באשר המכלול הקיברנטי מסתמן כתחום של עליונות ישראלית יש לקדמו, הן בהקשר ההגנתי והן בהקשר ההתקפי.

גזרות הפעלת הכוח המובהקות מצויות בסמיכות לישראל כאשר ישראל מגדירה את ירדן כשטח שאינטרסיה הלאומיים מצדיקים התערבות בנסיבות של סכנה למשטר הידידותי שם. הגזרה הסורית בנסיבות של היווצרות איום משם. כלפי החיזבאללה בלבנון וסוריה והחמאס בעזה. הגנת המים הכלכליים של ישראל דומה שמתווספת לשטחי הפעלת הכוח. כן תתקיים יכולת פעולה למרחקים ארוכים.

בתחומי עיצוב וניהול אסטרטגיית הביטחון הלאומי נדרשת ישראל להשתפר ולהדביק פיגורים כלהלן: כפי שהומחש אך לאחרונה במבצע "צוק איתן" וכן בהשוואה לנוהג המיטבי של סדרי קבלת החלטות בתחומי הביטחון הלאומי בעולם, אין ישראל עומדת אפילו בסדרים שהחילה על עצמה לגבי דרכי קבלת ההחלטות בדרג העליון – הרובד המדיני הוא הממשלה והקבינט, והרובד המנגנוני הוא המטה לביטחון לאומי. מתקיימים פערים חמורים בסדרים בצמרת כגון בשיטתיות יישום נהלי קבינט וחוק מל"ל ובנוכחות המודיעינית בצמרת. הצורך בהתקנתם המלאה וכן בהשמתו המלאה של מתקן לשעת חירום הולך וגובר ככול שקרבה ישראל לצמתי החלטה מבחנים אסטרטגיים ומצבי חרום אפשריים שלא ידעה כמותם בעבר.

עיצובה המוסמך והמפורש של אסטרטגיית על של ביטחון לאומי לישראל ניתן להתבצע באמצעות מנגנון המל"ל כמקובל אצל רוב המדינות. מסמך זה יהווה גם המעטפת המדינית בעבור "אסטרטגיית צה"ל".

## המתווה המדעי טכנולוגי חינוכי

בעשור השני של המאה ה-21, המדע והטכנולוגיה ממשיכים להוות, ואף ביתר שאת, מרכיבים מרכזיים ובלתי מעורערים של רווחה, כלכלה וביטחון. הם משפיעים על קביעת גורלם של עמים ומדינות לשבט או לחסד. עובדה זו משתקפת גם בבחירתו של אשכול המדע והטכנולוגיה כאחד משלושת האשכולות המרכיבים את אסטרטגיית-העל של מדינה, לצד חוץ-וביטחון, וכלכלה-וחברה.

לישראל היו, ועדיין יש, הישגים יוצאי דופן בקנה מידה עולמי במדע וטכנולוגיה וביטוייהם בביטחון, בכלכלה, בתעשייה ובחדשנות וביוזמה. עם זאת, במערך הלאומי שמייצר את היכולות המדעיות והטכנולוגיות מתגלים סימני שחיקה ודעיכה, הן במונחים מוחלטים והן יחסית למדינות שאיתן אנחנו מתחרים בשווקים הגלובליים ובזירה הגיאופוליטית. אבחנה מרכזית שלנו היא כי ללא יוזמה לאומית נחושה, יחריף המשבר ויילך באופן שעלול להעמיד את ישראל בסכנה.

בשעה זאת, ובטרם יהא מאוחר מדי, נחוצה הירתמות לאומית נחושה ומתמשכת של החברה והממשלה בישראל, שתעמיד את המדע והטכנולוגיה, ואיתם את החינוך המדעי והטכנולוגי, בראש סולם העדיפות הלאומית. נחוצה תוכנית חירום לאומית, שכן פעמוני האזהרה כבר מצלצלים, בעוד פעולה, אפילו מיידית, תשפיע רק לאחר שנים.

מסקנה מכרעת ובסיסית של עבודה זו היא שהבעיה של החינוך המדעי טכנולוגי אינה נעוצה בפרט זה או אחר, שאם יתוקן, דברים יבואו על מקומם בשלום. מדובר בהיחלשות של כלל המערך שמייצר, משמר ומקדם את היכולות המדעיות והטכנולוגיות של ישראל ומאפשר את נגזרותיהן ברווחה, בכלכלה ובביטחון. הסדקים קיימים במערכת כולה, ואם הם לא יטופלו בתיאום ובמקביל, הבניין כולו יאויים. מה שצריך להדיר שינה ממקבלי ההחלטות היא ההכרה שמדובר כאן בתהליך שלילי שאם לא יבוא בו מהפך תתרחש ותואץ הידרדרות לתהום.

### **ניתן לתמצת את עבודתנו בעשר תובנות. בפרק המתאים בהמשך נציע סלי פתרונות להסרת חסמים המצויים בהם כאשר אתגר על הוא קידום ההון האנושי – כמותית ואיכותית.**

חסרים בחינוך המדעי והטכנולוגי. קיים בישראל מחסור הולך וגובר של בוגרי תיכון ברמה מתמטית ומדעית גבוהה (שאינה מושגת על-ידי הורדת רף הדרישות כדי ליצור הישגים-לכאורה), היכולים להתמודד בהצלחה עם לימודים גבוהים במדע וטכנולוגיה. כמו כן, נדרש לתגבר משמעותית את מסלולי המצוינות בנושאים אלה. חיוני ליצור תוכנית חירום שתמשוך את התלמידים והתלמידות ללימודי מדע וטכנולוגיה ותעודד את המצטיינים, שימשכו אחריהם את המחנה ובעתיד ידחפו קדימה את חזיתות

הידע ונגזרותיהן לתועלת החברה, הכלכלה והביטחון. נעיר מלכתחילה כי חברה בריאה ומתקדמת נדרשת להתברך גם בבוגרים מצטיינים במדעי הרוח והחברה ובעושר ופתיחות תרבותיים גם מעבר למדעי הטבע והטכנולוגיה, אולם מסמך זה מתמקד במדע וטכנולוגיה.

חסרים בחינוך הטכנולוגי-מקצועי. שיעור הלומדים במסלול ההכשרה הטכנולוגי-מקצועי בישראל נמצא בנסיגה משמעותית בעשורים האחרונים ונמוך יחסית למדינות אירופה. השיעור הנמוך של הלומדים בנתיב הטכנולוגי-מקצועי מהווה חסם לצמיחת המשק, מבחינת הצורך בטכנאים, הנדסאים ועובדים מקצועיים, וגם של מהנדסים הנובעים מנתיב זה.

קבוצות בלתי-משתתפות גדולות מאוד באוכלוסייה. הצעירים והצעירות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית ובמגזרים החרדי והערבי, המהווים חלק הולך וגדל של האוכלוסייה, אינם מחוברים לעשייה מדעית-טכנולוגית באקדמיה, כמו"פ או בתעשייה. לכול אחד מהמגזרים הללו נדרשת תכנית ייחודית המותאמת לצרכיו.

מחסור במורים מתאימים. קיים מחסור חמור בקאדר מורים המסוגל ומחויב להוביל בהתמדה את לימודי המתמטיקה, המדעים והטכנולוגיה. יש ליצור תכניות עידוד ומשיכה שיביאו לשיפור במעמדו המקצועי של המורה (כולל תנאים ושכר).

היחלשותו של המחקר המדעי-טכנולוגי יחסית לחזית העולמית. מחקר זה ואוניברסיטאות מחקר ברמה בינלאומית הם נדבך חיוני לשמירה וקידום היכולות המדעיות והטכנולוגיות של המדינה ולמניעת הפרובינציאליזציה של המדע הישראלי. הן קובעות את הרף לכול שאר המערך.

חסמים בהעברת טכנולוגיה בין אקדמיה לתעשייה. אין מיצוי של הפוטנציאל להעברת טכנולוגיה בין אקדמיה לתעשייה. זאת בשל פערי תרבות בין המגזרים, ומיעוט יחסי של המחקר באוריינטציה מכוונת-יישום ("mission oriented") באקדמיה.

חולשתן של תעשיות מסורתיות ושירותים. תעשיות מסורתיות שמשו במשך שנים רבות כבסיס כלכלי ותעסוקתי מרכזי במשק וממשיכות לעשות כן היום, עם תרומה מיוחדת לאזורי פריפריה. הפוריות הנמוכה של תעשייה זו מייצרת בעיה כלכלית וחברתית. לקידומה של תעשייה זו למקומה הראוי יש חשיבות לאומית מהמדרגה הראשונה והיא מחייבת גישה לאומית המבוססת על כלי חדשנות וכלים פיננסיים.

האטת הצמיחה בתעשיית ההייטק, מרכזיותם של מרכזי מו"פ זרים ובריחת ידע. בשנים האחרונות נבלמת הצמיחה בתעשיית ההייטק הישראלית, ומתחזקת המגמה של הקמת חברות ממוקדות

פעילות מו"פ אשר המיצוי הכלכלי שלהן נעשה במדינות אחרות. התוצאה היא בריחת ידע לחו"ל, והקטנת נתח תעשיית ההיי-טק בתעסוקה.

חרם על ישראל. מעמדה הבינלאומי ויכולותיה של קהילת המו"פ הישראלית מושפעים במידה רבה ממעמדה הגיאופוליטי של המדינה. כגון השפעה על נגישות והשתתפות בתכניות גדולות של מדע ופיתוח וספינות-דגל רב-לאומיות של טכנולוגיות עתיד, שיתופי פעולה, הכשרת מדענים במוקדי ידע מצטיינים בעולם הרחב, הדרות ונידויים על-ידי מדענים, ארגונים ומדינות. סיכון זה יש להביא בחשבון במדיניות חוץ וביטחון, ויש להיערך ככול הניתן למזעורן.

העדר סנכרון. נדרש תאום נאות של כלל הגורמים התורמים למדע וטכנולוגיה בישראל ברמה הלאומית מגזרות החברתיות והגיאופוליטיות. תאום זה צריך לכלול את המערכים העיקריים התורמים למדע ולטכנולוגיה בישראל: חינוך, אקדמיה (תוך שמירה על חופש אקדמי שבלעדיו אין מצוינות בחזית הידע במחקר הבסיסי), והתעשייה (כולל הביטחונות).

### **המלצות ארגוניות כדי לסייע לפתרון הבעיות הנובעות מהתובנות:**

א. להנהיגה וניהול של המערך המדעי-טכנולוגי-חינוכי שפורט בתובנות 1 עד 4, ולהבטחת פעולות לטווח ארוך עם חסינות סבירה וחיונית משינויים פוליטיים קצרי טווח, דרושה הקמה של **מנהלת לפריקט חרום לאומי לפיתוח וביסוס החינוך המתמטי, המדעי והמדעי-טכנולוגי**, אשר תהיה אוטונומית, ותעבוד בתאום עם רה"מ, שר החינוך, והמועצה המייעצת המוצעת למדע וטכנולוגיה (ראה בהמשך).

ב. לתכנן ארוך טווח, פיתוח ותיאום של אסטרטגיית-על ויעדיה בתחומי המדע והטכנולוגיה בישראל, החיוניים במידה מכרעת לקידומה של המדינה, חוסנה הכלכלי וביטחונה, יש להקים **מועצה למדיניות מדע, טכנולוגיה וחינוך מדעי טכנולוגי (מלמ"ט)** ליד רה"מ, מקבילה למועצה הלאומית לכלכלה ולמועצה לביטחון לאומי, אשר ייוצגו בה הגופים השונים העוסקים במדע ובטכנולוגיה ובהכשרה להם על כל היבטיהן.

## מתווה לאסטרטגיה כלכלית-חברתית

כלכלתה של ישראל מאופיינת באורות וצללים. על פני הדברים המצב שפיר: אין שחיקה אינפלציונית, שיעור התעסוקה גבוה יחסית, והמשק צלח יפה את המשבר העולמי שהחל ב-2007. עם זאת, קיימת מגמת כרסום של מרכיבי יסוד מהותיים בכלכלה: שיעור הצמיחה יורד, היקף היצוא קטן מאד, הפריון נמוך לאורך שנים בלא כל שיפור, ואי התחרות עודנה לחם חוקם של שווקים רבים. בנוסף, למרות שיפור מסוים בשנים האחרונות הפערים בהכנסה נטו ובשיעור עוני עדיין גבוהים ביחס למדינות המפותחות ויש בהם לסדוק את הלכידות החברתית, שהיא אחד מנכסי צאן הברזל של החברה בישראל. לבסוף, בעיות כבדות משקל קיימות ב"בית היוצר" לתהליכי קבלת ההחלטות בתחום הכלכלי-חברתי: בעיות של משילות, מריטוקרטיה, ייצוגיות ואחריותיות מכבידות מאד על תהליכים אלה. בהסתכלות קדימה, אם לא יחול שינוי בכל אלה, זהו מקור דאגה כבד משקל.

להלן יובא פירוט תמציתי של סעיפים עיקריים בכל אחד ממכלולים אלה, שיש לראותם כשלובים יחדיו. לפירוט הניתוח ומלוא ההמלצות יש לעיין בדוח.

### המלצות לצמיחה כלכלית

הגדלת התוצר לנפש ושיפור המיקום היחסי של ישראל בקרב המדינות המפותחות מחייבים האצה משמעותית בתוצר לשעת עבודה. הדבר יושג על ידי הרחבת ההון הפיסי וההון האנושי לעובד ושיפור הפריון. ההמלצות העיקריות להשגת היעד מכוונות להגדלת ההשקעות וליצירת תמריצים להגדלת הפריון כדלקמן:

הגדלה מסיבית של ההשקעה בתשתיות, במו"פ ובחינוך (בדגש על חינוך טכנולוגי).

ביטול העיוותים הכבדים במערכת המיסוי ובחוק לעידוד השקעות הון.

יצירה והגברה משמעותית של תחרות בענפים מונופוליסטים ואוליגופוליסטים.

הסרת חסמים לעשיית עסקים.

נקיטת צעדים ממשיים להסדר בסכסוך עם הפלשתינים.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> אמנם יש מחלוקת לגבי ההצלחה המדינית של הסכם אוסלו, אך אין ספק שהוא תרם לשגשוג הכלכלי של מדינת ישראל על ידי צמצום סיכון המדינה והחלשה של ממש באפקטיביות החרם הערבי. עם זאת פירות אלה שברייים ועלולים לרדת לטמיון. העדר הסדר עם הפלשתינים לאורך זמן עלול לערער את הלגיטימציה של הסחר עם ישראל, הנשענת באופן נרחב על יצוא לגושי הסחר הגדולים בעולם.

## תחרות, צמיחה והוזלת יוקר המחיה

תחרות היא מנגנון הקצאה מיטבי של הזדמנויות עסקיות ויש בה להגדיל פריון וחדשנות. על כן קיומה הוא תנאי חשוב לצמיחה, יזמות ופתיחתם של עסקים קטנים ובינוניים, היוצרים בתורם מקומות עבודה. בנוסף, היא תנאי חשוב לצמצום יוקר המחיה. ההמלצות העיקריות להשגת יעדים אלה הן:

הקמת רשות לפתיחת מונופולים לתחרות ולצידה גם בסמכויות לנקיטת יוזמות אקטיביות.

הכנסת תחרות ביבוא – מניעת רישיונות יבוא בלעדיים (במידת האפשר ביטול בלעדיות בקיימים).

איכון המדיניות הממשלתית ליצירת תחרות בכל הענפים העסקיים שבהם היא פועלת במישרין.

חקיקה אשר תמנע שביתות בתשתיות חיוניות שתכליתן למנוע יצירת תחרות בפעילותן.

## המדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה

### המעורבות הישירה – שיקום השירותים הציבוריים

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר של ישראל נמצא במגמת ירידה, ובשנים האחרונות הוא הגיע לשליש התחתון של מדינות ה-OECD. דירוגה של ההוצאה האזרחית נמוך אף יותר והיא נמצאת במקום לפני האחרון בין מדינות אלה. הירידה במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר משתקפת בכל השירותים הציבוריים. ממצאים אלה מצביעים על החשיבות הרבה בשיקום השירותים הציבוריים, על ידי תוספת מותנית בהתייעלותם. זאת ועוד, בחברה הישראלית המפוצלת בין חרדים וחילונים, יהודים וערבים, עולים חדשים וותיקים, יש חשיבות מיוחדת להוצאה הציבורית גם כגורם מלכד ומצמצם פערים. ההמלצות העיקריות הן:

קצב הגידול בהוצאה הציבורית יגדל בשיעור קבוע, בזומה לקצב הצמיחה ארוך הטווח של התוצר.

היות ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר הגיע לרמה נמוכה ביותר ובמיוחד ההוצאה האזרחית, יש לחתור בהדרגה לכיוון הרמה החצינית במדינות המפותחות.<sup>2</sup> בה בשעה יש לשמור על גירעון תקציבי שלא יעלה בכל מקרה על 3% מהתוצר, כשהממוצע לאורך זמן לא יחרוג מ-2% תוצר.

**במערכת המיסוי** – הממשלה העניקה פטורים רבים ממס שאין להם הצדקה כלכלית או חברתית. פטורים אלה פוגעים בהקצאה יעילה של המקורות ובקצב הצמיחה. רוב הפטורים רגרסיביים ולכן גם מעצימים את אי השוויון. בנוסף – משקל המיסים העקיפים בסך המיסים גבוה לאין ערוך מממוצע ה-

---

<sup>2</sup> לפיכך מומלץ להגדיל את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר באחוז אחד במהלך השנתיים הקרובות, לבחון את תוצאות השינוי ואם לא תהיינה תופעות לוואי שליליות, להעלותו בשנתיים שלאחר מכן באחוז תוצר נוסף.

OECD. יש לציין שמיסים עקיפים הם רגרסיביים ופוגעים יותר בבעלי הכנסה נמוכה. ההמלצות העיקריות הן:

להתמקד בביטול פטורים ממס המטיבים בעיקר עם בעלי הכנסה גבוהה.

להנהיג מס עיזבון.

להימנע ככל האפשר מלהעלות מיסים סטטוטוריים ומתזזיתיות בשינוי שיעורי מס.

אם ביטול הפטורים ממס לא יספיק למימון ההוצאה הציבורית הרצויה, תידרש התאמה גם בשיעורי המס.

### **צמצום אי השוויון הכלכלי**

אי השוויון עלה בהתמדה מראשית שנות השבעים עד 2003, והוא כיום אחד מהבעיות המרכזיות בכלכלה הישראלית. מדיניות המיסים בישראל ומדיניות תשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי מתנו את אי השוויון הכלכלי, אך פחות מאשר ברוב המדינות המפותחות. שיעור העוני בישראל הוא במקום השני בקרב מדינות OECD ובמדד אי השוויון ישראל מדורגת במקום החמישי. גם בקרב משפחות בנות 5 נפשות ויותר שבהן שני מפרנסים שיעור העוני גבוה מאוד. צמצום האי-שוויון בהכנסות הוא ערך כלכלי, חברתי ומוסרי, במיוחד לנוכח רמתו הגבוהה בישראל. צמצום אי השוויון – לא רק שאינו מפריע לצמיחה כלכלית, אלא אף מגביר אותה. ההמלצות העיקריות הן:

צעדים ישירים להקלת העוני בקרב משפחות עובדות.

מענקי עבודה לבעלי הכנסה נמוכה, חיוב לימודי ליבה בבתי ספר מתוקצבים, הרחבת הבנייה של מעונות יום ומשפחתונים, הרחבה ומיקוד של קורסי הכשרה מקצועית בהתאם לביקושים במשק.

אכיפת חוקי עבודה על ידי הגדלת מספר הפקחים לשיעור המקובל במדינות המפותחות.

צמצום אי השוויון בהוצאות החינוך לתלמיד.

צמצום מספר העובדים הזרים ושיפור מהותי באכיפה של מכלול חוקי העבודה.

הגדלת קצבת הזקנה וקצבת הילדים לשלושת הילדים הראשונים בלבד.

### **המשילות ותהליך קביעת המדיניות הכלכלית-חברתית**

כדי לתכנן מדיניות כלכלית וחברתית עדכנית המסוגלת להביא לצמיחה, צמצום אי השוויון, ותחרות ארוכי טווח נדרש ממשל שיכול לתפקד ביעילות. למשילות הנמוכה של השלטון בישראל שורשים רבים: כמו המבנה המיושן של משרדי הממשלה, העדר מחלקות מחקר רציניות וריכוזיות גדולה של משרד



האוצר בתהליך קבלת ההחלטות. שיפור המשילות מחייב סדרה של רפורמות ברשות המבצעת  
ההמלצות העיקריות הן:

### **תהליך התקצוב**

המתכון ליהנות ממשמעת פיסקאלית והקצאה יעילה של התקציב מחייב פיצול התהליך לשני שלבים.  
בשלב הראשון ייקבעו מצרפי התקציב – ההוצאה, המסים והגירעון. היות והמשמעת הפיסקלית נגזרת  
ממצרפי התקציב, יוענק בשלב זה של התהליך מעמד עדיף לראש הממשלה ולשר האוצר בתהליך.  
מאיזך גיסא, בשלב השני, שבו יוחלט על הרכב התקציב – ייעשה הדבר בתהליך ייצוגי שיתופי,  
במעורבות שרי ההוצאה בקביעת הרכבו הכולל והרכב התקציב של כל משרד, משום שעיקר הידע  
והמומחיות במגוון השירותים הציבוריים נמצא במשרדים המספקים אותם.

בעת דיון בהצעת תקציב המדינה יש להגיש לחברי הממשלה מידע מפורט ברמה המוצגת לכנסת  
בספר עיקרי התקציב<sup>3</sup>.

### **מבנה הממשלה**

מבנה הממשלה ומבנה המשרדים המובילים מדיניות ציבורית בישראל הוא מיושן, משתנה בתכיפות  
וחשוף ללחצים פוליטיים. מבנה המערכת הממשלתית אינו מושתת על חשיבה רציונאלית ומקצועית  
הנשענת על צרכים ציבוריים עדכניים. ההסדרים הפוליטיים המשתנים תדירות לאחר מערכות בחירות  
הם אלה שקובעים את חלוקת התיקים, את הקמת המשרדים, ולעתים, אף את המבנה הפנימי שלהם  
ואת מוטת השליטה שלהם. לפיכך ההמלצות העיקריות הן:

יש לתכנן מחדש את מבנה הממשל בישראל ולהגדיר בחוק 15 משרדי ממשלה לכל היותר.

כל משרד ממשלתי יקים יחידת מחקר לגיבוש ידע והבנת התהליכים בתחומי האחריות של המשרד.

יש לחזק את סמכויותיו של משרד ראש הממשלה כמשרד מטה ומשרד מתאם בין שאר המשרדים.

---

<sup>3</sup> רמת השקיפות הנמוכה בנתונים המוצגים לממשלה בעת הכרעתה על גודל התקציב והרכבו מהווה בעיה  
חמורה. אף שהסמכות לקבוע את הצעת התקציב שתונח על שולחן הכנסת נתונה לממשלה, חבריה מקבלים  
נתונים מועטים ביותר. דלות החומר המוגש לשרים על הרכב התקציב, והזמן הקצר המוקצב להם להכנת  
עמדותיהם ולדיון בהם פוגעים ביעילות הקצאת התקציב.

## **פעילות הכנסת**

כנסת ישראל חובשת שני כובעים עיקריים: חקיקה ופיקוח על הרשות המבצעת.<sup>4</sup> הפיקוח על פעילות הממשלה מוזנח יחסית לפרלמנטים אחרים וטעון תיקוני יסוד מהותיים. ההמלצות העיקריות הן: לקבוע מכסה של הצעות חוק לכל ח"כ, בדומה לכמות המקובלת באירופה ולצמצם מכסה שבועית של הצ"ח פרטיות.

לשריין את מגבלת מספר השרים וסגני השרים בחוק, גם על מנת שיהיו מספיק ח"כ בוועדות.

תחומי העיסוק של הוועדות יותאמו למבנה המשרדים.

להעניק לוועדות סמכויות שימוע וסנקציות על אי הופעה.

להוסיף יום עבודה ושעות פעילות לוועדות על חשבון זמן הדיון במליאה ולהגדיל את הצוות המקצועי בוועדות.

## **פעילות השדלנים בכנסת**

ממשלות בעידן המודרני מתחשבות בהשלכות החלטותיהן על רווחתם של כלל הגורמים בחברה, בהם המגזר העסקי. בעלי עניין וגורמים חיצוניים מוזמנים לוועדות השונות כדי להשמיע את דעתם, ומידע שימושי ותוכנות חיצוניות עשויים לתרום לשיפור המדיניות. עם זאת, עיקר דאגתם של השדלנים נתונה לאינטרסים של קבוצה קטנה מאוד הבאים לעתים על חשבון הציבור בישראל. יכולתם של בעלי הון לממן שדלנים גדולה לאין ערוך מזו של עמותות ומוסדות ללא כוונת רווח המייצגות את ענייני הציבור הרחב. ניסיון השדלנים להטות את החקיקה כך שתטיב עם חברות עסקיות ובעיקר חברות גדולות פוגעת גם בתדמית הציבורית של הכנסת. מומלץ על כן למנוע משדלנים להופיע בוועדות הכנסת.

## **עקרונות מריטוקרטיה**

נושאי משרות בכירים בשירות הציבורי יעברו שימוע בוועדת הכנסת הרלוונטית לפעולתם.

מנכ"לי משרדי ממשלה ימונו בהתאם לדרישות סף מקצועיות מחמירות בתחום פעולת המשרד.

תיערך רפורמה בנציבות שירות המדינה. נציב שירות המדינה ייקבע על ידי ועדה בראשות שופט.

---

<sup>4</sup> חברי הכנסת הניחו על שולחנה בין השנים 2014-2000 כ-20,000 הצעות חוק פרטיות, לעומת מאות אחדות בפרלמנטים אירופאיים.

מכרזי המשרות יהיו פתוחים לפונים חיצוניים ולא יהיו מינויים במכרז של מי שכיהן בפועל.

## על שילוביות כעיקרון וכיישום

מפתח משמעותי להצלחת אסטרטגיית-על הנדגמת במסמך זה הוא בהפנמה של חיוניות השילוביות הן בתוך האשכולות והן ביניהם. למשל, השילוביות בתוך אשכול המדע, הטכנולוגיה והחינוך מודגשת בבחירת עשר התובנות והדגשת הצורך ביישום הסימולטני והקמת מועצה ממלכתית שתבטיח יישום מתואם כזה. באשכול החברה, כלכלה והממשל, השילוביות התוך-אשכולית עולה מתוך ההבנה שבלתי אפשרי להגיע לרמות תמ"ג לנפש של המדינות המפותחות, ללא טיפול בפער הבלתי נסבל בהכנסות שמחלק את החברה הישראלית לשכבה דקה של עשירים מעל שכבה עבה של עניים, שתרומתם האישית לתמ"ג נמוכה ומשכורתם נמוכה. בלתי אפשרי גם להוריד את יוקר המחייה ללא שינויים מפליגים במבנה המשק ומניעת יתר ריכוזיות והתרת קשרי הון שלטון. וכל זה בלתי אפשרי ללא ממשל מתפקד ויעיל נקי-כפיים תוך ניתוק קשרי שלטון-הון, והקמת קאדר של משרתי ציבור שרואים בעבודתם ייעוד ומתוגמלים בהתאם ולא קרש קפיצה למגזר הפרטי שעליו פיקחו רק יום קודם. אך גם בלתי אפשרי להעלות את פריון השכבות הגדולות העניות ללא שיפור דרמטי ברמת ההשכלה שלהם ובעיקר השכלה טכנולוגית (אשכול המדע והטכנולוגיה) וכול זה משפיע עמוקות על החוסן הלאומי כולל הקרנתו כלפי חוץ(אשכול ביטחון וחוץ).

באותה מטבע, תכנית אסטרטגית בנושאי החוץ, הביטחון והמדיניות הבינלאומית דורשת, ככל תחום אחר, את הבנת מכלול הזירות השונות בהן ישראל פועלת ואת אלו הפועלות עליה. יותר ויותר מההקשרים הפוליטיים, החברתיים, הכלכליים והמדעיים-טכנולוגיים מתבטאים בו-זמנית בכל קצווי תבל ומחייבים לקיחה בחשבון של מערכת רבת משתנים בו זמנית. בהקשר זה של מבט לעולם, רגישה במיוחד מערכת היחסים בין ישראל לבין יהדות התפוצות, ובמיוחד זו בארה"ב. התפתחויות דמוגרפיות וחברתיות בישראל שמביאות לשליטה גוברת של אורתודוקסיה-יהודית-לאומנית הם מקור לקרע עם יהדות ארה"ב שברובה היא ליברלית ורפורמית ומתרחקת מישראל ומהזדהות טוטלית עמה. מעמדה הבינלאומי והביטחוני של ישראל בכלל תלוי לא מעט גם בעוצמתה הטכנולוגית-מדעית, אך התשתית לעוצמה זו התאפשרה עד כה במוסדות המחקר בסיועה הנדיב של יהדות העולם – ולתוצריה של תשתית זו השלכות ארוכות טווח על מעמדה הביטחוני מדיני של ישראל באזור ובעולם הרחב בכלל, וחוזר חלילה.

דוגמאות ספורות נוספות, שמטרתן להסב את תשומת לב הקורא לחיוניות השילוביות להבנת התהליכים ולהסרת חסמים בפתרון בעיות בעלות משמעות אסטרטגית:

כלכלה ומו"פ: בעיית יסוד העולה מהסקירה של האשכול הכלכלי היא בעיית הפירון (המתבטאת בין היתר בכמות ההון לעובד במשק). מקור חשוב לצמיחה נעוץ בחדשנות שמקורה במו"פ ובמיזמים. ידוע כבר כעת כי כמות נכסי החיסכון לטווח ארוך במשק גדלה והולכת וצפויה לגדול בקצב גבוה למדי (בין היתר בשל חוק פנסיה חובה ועוד). השילוב של אלה מוביל להמלצה לבחון את האפשרות לפיה מימון המו"פ ייעשה גם בעזרת כספי החיסכון ארוך טווח (פנסיות, קרנות השתלמות וכו') – אשר ישקיעו מקצת מהנכסים בעידוד תוכניות מו"פ הנדרשות למשק. השקעה זו צפויה להקים מנוף מימון גדול שלא מנוצל כיום, תוך ביצוע כל ההתאמות המתחייבות. הדבר ייצור מקור מימון מבוזר למו"פ ותעשייה שאינן קיים היום ואינן תלוי בגורמי ברוקרטיה כמו מרכז ההשקעות וכו'. מעבר לכך, חיזוק מקורות המימון יאפשר המשך הפיתוח של חברות הזנק ישראליות בישראל שימור נכסי הידע ופתיחת ערוץ נוסף לבניית תעשיות יציבות ורחבות שיתרמו לחיזוק המשק הישראלי בעתיד.

חרם על ישראל. מעמדה הבינלאומי ויכולותיה של קהילת המו"פ הישראלית מושפעים במידה רבה ממעמדה הגיאופוליטי המדרדר של המדינה (כגון השפעה על נגישות והשתתפות בתכניות גדולות של מדע ופיתוח וספינות-דגל רב-לאומיות של טכנולוגיות עתיד, שיתופי פעולה, הכשרת מדענים במוקדי ידע מצטיינים בעולם הרחב, הדרות ונידויים על-ידי מדענים, ארגונים ומדינות). סיכון זה יש להביא בחשבון במדיניות חוץ וביטחון, ויש להיערך ככול הניתן למזעורו.

חברה, חינוך וכלכלה: א. בעשור האחרון נהגה כלפי ציבור המורים בישראל האקסיומה: "יתנו – יקבלו" ובמילים אחרות – משכורות המורים יועלו רק אם "יתנו" – כלומר אם יחול מפנה דרמטי לטובה באיכות ההוראה. אסטרטגיה זו שגויה מיסודה: הרוצה בהתמרת איכות – חייב להציע יותר במישור התמורה. בפשטות – לא ניתן לגייס תמורה איכותית בהרבה תוך הצעת משכורות הגובלות בעליבות – למורים שבידיהם אנו מפקידים את עתיד המדינה. כתוצאה מכך התדרדר מעמד המורים בישראל באופן מדאיג בעשורים האחרונים. התבוננות במעמד והשתכרות המורים במדינות כמו סינגפור ופינלנד ומכפיל הכוח שהדבר מביא למשקיהן מהווה דוגמה לקשר ההדוק הנדרש בין איכות החינוך לכלכלת המשק. ב. בניית מסלול הוראה מיוחד בחוזים אישיים לאנשי אקדמיה/ מורים מעולים (מורה חוקר) ושיגורו ככוח משימה למוקדי טיפוח מצוינות ומיגור פערים נראה לפורום כמשימה בעדיפות גבוהה שמטרתה שיפור מעמד המורה ומכאן גם שיפור בהוראה ומשיכת תלמידים ללימודי המדעים ג. דור העתיד הוא המפתח לחיזוקה ומינופה של מדינת ישראל. הזנקת איכות החינוך היא אפוא משימת-על ואבן יסוד באסטרטגיית העל. עליה להפוך לפרויקט לאומי המנוהל בהמשכיות ללא הפרעות תקציביות ובדגש על תעודף מקצוע ההוראה גם באמצעים כלכליים – יבוצע טיפול שורש הן במישור עולם התוכן (תכניות הלימוד) והן במישור איכות ההוראה. העמדת רצף החינוך מגן הילדים ועד לאוניברסיטאות, תחת ראייה

לאומית משולבת אחת, תורמת במדינות רבות להשגת תוצאות משמעותיות ביותר ואין לנו ספק שכך יהיה הדבר גם בארץ. ד. חיזוק כלל מרכיבי האקו-סיסטם הדרושים לחברה טכנולוגית-כלכלית בריאה ומתפתחת. קידום חינוך מדעי טכנולוגי איכותי משלב הגן ועד לבתי הספר התיכוניים, חיזוק המחקר הבסיסי והיישומי ועידוד קשרי אקדמיה-תעשייה, הקלות במיסוי ומענקים להקמת/חיזוק של מפעלים בעלי תשתית ייצורית.

ממשל, כלכלה וחברה: חוליה חלשה בציונייה של ישראל במדדי התחרותיות הבינלאומיים הוא במרכיב המוסדות הממשליים שלה. מתחייב אפוא טיפול שורש במגזר הציבורי כנגזר מהחזון במישורים אלה: א. בנושא המינויים הפוליטיים והמריטוקרטיה, ב. ביעור נגע השחיתות ומהפכה במלחמה בה, ג. אכיפה אגרסיבית כנגד מזהמי מכרזים ציבוריים: תפירה, שוחד ותיאום במכרזים ועבודות ממשלתיות מהווים חלק גדול מאד מהתוצר.

לסיכום, כפי שצינו בתחילתו של המסמך, המעיין בו ימצא כי אף כי לא נעדרת חדשנות גם בתחומים הפרטניים, תרומה משמעותית מצויה בהתבוננות הכוללנית, המחברת, האסטרטגית וארוכת-הטווח. כל זאת, מתוך הבנה כי פתרונות ברמה הלאומית לא יהיו יעילים אם יתמקדו בגזרה אחת או בנקודות ממוקדות, וכי יש לקחת בחשבון את מרחב הבעיות בתחומים שונים, את זיקות הגומלין ואת התגובות בין תחום לתחום, ובמרחב דיונו פירושו בין כלכלה, חברה, מדע טכנולוגיה וחינוך, משילות, ביטחון ויחסים בינלאומיים. תקוותנו כי הקורא בעל העניין יתמרץ הן בתחומי המחשבה והן בתחומי המעש על-ידי העקרונות והתובנות שדגמנו במסמך זה.

יום העצמאות, תשע"ז



על  
אסטרטגיית-על

שער 1

## על אסטרטגיית-על לישראל: עיונים, הערות וכיוונים

עוזי ארד

### אודות אסטרטגיית-על

#### מהויות ושימושים

המושג "אסטרטגיית-על" הונבט בסוף מלחמת העולם הראשונה, ושיקף את התכלול של כל מרכיבי העוצמה הלאומית, שרתימתם נחוצה על-מנת להכריע במלחמה. הגדרה זו נועדה להבהיר כי עוצמות לאומיות מתפרסות מעבר לכוח צבאי בלבד: בעוד הטקטיקה, כדברי קלאוזביץ, הינה אומנות השימוש בצבא לנצח בקרב, האסטרטגיה היא אומנות השימוש בניצחון בקרבות על-מנת להכריע באופן כולל במלחמה. ג'ון פולר הרחיב המושג והתייחס לאסטרטגיית-על על-מנת לתאר את הסינכרוניזציה בין המאמץ הצבאי למאמצים הלא-צבאיים הנדרשים להכרעת יריב. לדידו, אסטרטגיית-על היא השימוש בכל המשאבים הרלוונטיים לטובת הניצחון במערכה. במלחמת העולם השנייה ואחריה התרחב המושג על-ידי הוגים, ובהם לידלהארט, שהבהיר שאסטרטגיית-על כורכת את היעדים הלאומיים החיוניים עם השימוש במשאבים, שתמיד נחשבים מוגבלים. לשיטתו, תמציתה המובהקת של אסטרטגיית העל הינה אומנות ההשאה של כלל המשאבים הלאומיים, צבאיים ולא-צבאיים כאחד, לצורך השגתם של היעדים הלאומיים החיוניים.

העיסוק הגובר בנושא, הן ברמה התיאורטית והן ברמה היישומית, גרר שונות רבה בהגדרותיו, בשימושים שנמצאו בו, ואפילו לגבי עצם הסיכוי להשיגו או הכדאיות שבכך. נסתפק כאן בהצבעה על שתי הגדרות ראויות – האחת, המרחיבה, אשר נקוטה ע"י קבוצת הוגים שטיפחו הנושא באוניברסיטת ייל: "אסטרטגיית-על היא האופן המושכל בו מדינה רותמת את כלל משאביה ואמצעיה הלאומיים למען ימומשו אינטרסיה ויעדיה הלאומיים". על פי הגדרה אחרת, ממוקדת, הרווחת בקרב הוגים באוניברסיטאות הרווארד ו-MIT, אסטרטגיית-על היא "האדריכלות החשיבתית אשר מעניקה הגיון למדינאות, בעיקר כיצד לנווט בעולם מסובך ומסוכן". במסמך זה ישמשו שתי ההגדרות – הראשונה - לצורך התכלול הכולל; השנייה - במסגרת תכלול המדינאות.

במרצת הזמן ההגדרות של אסטרטגיית-על התערבבו עם מושגים שהתפתחו בזמן המלחמה הקרה והופעת העידן הגרעיני, כגון "אסטרטגיות לביטחון לאומי", כאשר גם המונח המקובל החדש - "ביטחון לאומי" - חובק את מינעד המשאבים הלאומיים עם מינעד האינטרסים והיעדים הלאומיים. מאז, ובעת האחרונה ביתר שאת, התגונו ההגדרות למושג זה עוד יותר. הגם שהעיסוק באסטרטגיה-הוא מפותח



ונפוץ בארצות אחרות, אין משמעות הדבר שהמונח מובן ומוסכם על הכל, ושהדרך לבצעו קלה ופשוטה. להיפך, בולטת העובדה שהמונח מובן בצורות שונות ומיוחסות לו מהויות שונות, ונעשים בו שימושים שונים. המשתמשים במונח "אסטרטגיית-על" נבדלים בגישות ושיטות, כמו גם בדגשים. למען שלמות המצע הכולל נזכיר כי ישנם גם כאלה השוללים או מסתייגים ממושג זה של "אסטרטגיית-על", בגלל יומרנותו הנחזית והקושי הרב שבהשגתו, המופשטת והמעשית. בעינינו חשובה העובדה המרכזית כי אסטרטגיית-על מחייבת מבט נוקב במכלול משאביה הלאומיים של המדינה בזירות שונות: צבא, כלכלה, חברה, מדע וטכנולוגיה וחינוך, כדי לסנכרן אותם ולגייסם ליעדים הלאומיים המרכזיים וארוכי הטווח של אומה ועם. הצורך בשילוב המשאבים ובסנכרונם הוא גם המייחד את עבודת הפורום המתכוננת בחיבור ובשילוב בין "עולמות" המדע הטכנולוגיה, החברה והכלכלה והמדינאות והביטחון. על רקע היעדרה של אסטרטגיית-על לישראל, נצביע על ארבעה שימושים במושג: אסטרטגיית-על כתוכנית פעולה, אסטרטגיית-על כחזון מוכרז, אסטרטגיית-על כנוסחה או פרדיגמה, ואסטרטגיית-על כתהליך וכצבר היסטורי.

#### אסטרטגיית-על כתוכנית פעולה

אסטרטגיית-העל, בהגדרתה הרווחת ביותר, היא תוכנית המבקשת לתכלל אמצעים צבאיים, דיפלומטיים, כלכליים ואחרים לקידום יעדיה הלאומיים של מדינה, במתווה התפיסתי הרם ביותר. תוכנית אסטרטגיית-על מצביעה למעשה על היעדים החשובים ביותר לטווח הארוך, מתעדפת אותם ואת האינטרסים הלאומיים ולעיתים גם סוקרת את האיומים העיקריים שניצבים לפתחה של מדינה. בעזרת מיפוי זה, היא משרטטת תוכנית פעולה אשר מקצה את המשאבים הלאומיים המתאימים כמענה לאתגרים. כך, אסטרטגיית-העל קושרת במישרין בין יעדי המדינה לבין משאביה, ובין פעולותיה ומהלכיה בטווח הקצר והבינוני, לבין יעדיה לטווח הארוך (החיבור הזה מתאפשר כאשר מדיניות יומיומית ויעדים נקודתיים קצרי-טווח, נגזרים לאור אסטרטגיית הטווח-הארוך, כשלבים בדרך להשגת היעדים הגדולים יותר שמציגה אסטרטגיית-העל). אסטרטגיית-העל, אפוא, ממלאת תפקיד כפול: היא גם קובעת את היעדים, אך גם מצביעה בקווים כלליים על דרך ההגעה אליהם ועל דרכי הגשמתם. בהינתן אסטרטגיית-על שכזאת, המדינה אינה מתנהלת מול העולם באופן ארעי-אנקדוטלי, כשכל מקרה ואתגר עומד לגופו. היא פועלת בהסתמך על רעיון-על כולל ומובנה, תיאוריה גבוהה ומארגנת, באשר למטרותיה היסודיות ולמפת האינטרסים שלה בזירה הבין-לאומית, וגוזרת מאלה עקרונות ואת הנתיב להשגתן של המטרות ומימוש האינטרסים.

במודל אידיאלי, על-פי דגם זה, תוכנית הפעולה מקבלת תיקוף ישיר מצמרת הממשל, כאשר זה מפעיל מטה מתכנן שנמצא לציודו של הקברניט, או לפעמים מסמך לשם כך קבוצות תכנון מעורבות מקרב אנשי הממשל ומימסדי החוץ הביטחון וכן מן האקדמיה. לפיכך במסמכי אסטרטגיית-על ניכר שהיא חובקת את ממדי הפנים וגם את ממדי החוץ של המדינה. בניגוד למדיניות חוץ ואסטרטגיה צבאית,



אסטרטגיית-על היא זו שמזהה את העובדה ששיקולי פנים ומציאות פנים הינם חיוניים לצורך ההתקדמות וההתמודדות מול הסביבה החיצונית. עוצמה ולכידות פנימית, חוסן לאומי וכלכלי, מדעי וטכנולוגי, גיבוש אידיאולוגי, קונצנזוס פוליטי, דעת-קהל, תכליתיות, ומנגנונים יעילים – כל אלה גורמים פנימיים, שמתכנני אסטרטגיית-העל נדרשים לקחת בחשבון ולרתום אותם להשגת היעדים הרצויים.

ולבסוף, כשם שיעדיהם הלאומיים של מדינות ייחודיים להן, כך גם המורשת והערכים שבהם מדינות מעגנות את האינטרסים שלהן, ולאורם קובעות הן את היעדים הלאומיים. גם אלה באים לא אחת לידי ביטוי במסמכי אסטרטגיית-העל כדי להקנות להם בסיס, לגיטימיות והצדקה. לפיכך, אסטרטגיית-על לרוב נדרשת לעסוק גם במונחים ערכיים, ולא רק תועלתניים. אין היא יכולה להיות אינסטרומנטלית בלבד, ואין היא מוצגת במונחים רציונאליים וטכניים לחלוטין. מדינות אינן פועלות בריק ערכי ומוסרי. הפעלת מכלול משאבי האומה כאסטרטגיית על צריכה להיות מושתתת מחוברת ומבוססת לערכי יסוד, מחויבויות ומסורות, ומושרשת ביסודות המחוברות לאתוס שביסוד כינונה של המדינה ומושרש ביסוד הווייתה של המדינה. לאלה נגיע בהמשך.

#### אסטרטגיית-על כחזון

קורה שמנהיגים מציבים בפני ציבוריהם יעדים ארוכי-טווח, לרוב יעדים נכספים במסגרת של ראיית העתיד, ובמשתמע קוראים להובלת המדינה לשם. יש שרואים בעצם הצבת חזון קוסם כזה בבחינת אסטרטגיית-על. לאו דווקא מכיוון שקיים מתווה מפורט של הדרכים בהן יש ללכת, אלא מכיוון שסמכותה של המנהיגות היא המקנה לחזון צביון פרוגרמטי נשגב של אסטרטגיית-על למדינה. החזון אמור לתת מעין השראה ולשמש בבחינת רעיון-על מדריך, המקושר לאתוס או לאידאולוגיה מאחדים או רצויים. בניגוד לאסטרטגיית-על כתוכנית, אסטרטגיית-על כחזון מותירה את עיבוד הפרטים והאמצעים ואת דרכי ההגעה למטרה לעושים במלאכה. בפועל הדבר מותיר לגורמי הממשל מרחב גדול יותר לפעול ולהגמיש את פעילותם על-פי הנסיבות. בתקופות שונות מדינות שונות ידעו אסטרטגיות מובנות החזוני. בדרך-כלל חזון מוצג כעתיד נכסף ומאתגר יותר מאשר ההווה, ובכך הוא שונה מתוכניות אסטרטגיות-על, שהן לא יותר מדרכי התמודדות עם אתגרים קשים ומאיימים. לעיתים החזון מתעלם מהפרטים ואפילו מעובדות או מקיומם של אינטרסים מנוגדים, מכשלות או תחזיות שונות, ולרוב מציע מונח מאחד, קליט, וסינתטי, שאמור ליצור תמונה קוסמת של העתיד אליו יש לשאוף. אסטרטגיה כחזון מותנית באיכות החזון וקבילותו, כמו גם איכות המנהיגות, אמינותה, ויכולתה לתת השראה ולשמש מנוע עוצמתי לייצור תהליכים. אין ספק שחזון לבדו אינו מספיק, ונדרש גם כושר ביצוע מצד מוסדות וארגונים בכדי להפוך אותו לאסטרטגיית-על מעשית, הנפרסת לעקרונות, תכניות והוראות ביצוע.

## אסטרטגיית-על כפרדיגמה

יש המציבים גישה רעיונית ספציפית כפרדיגמה שצריכה להנחות את המדיניות. פרדיגמה היא גרסה מופשטת של המציאות ותפיסת העולם הרווחת בדרגי מקבלי ההחלטות. כך למשל אסכולת ה"ריאל-פוליטיק" מזה או ה"ניאו-ליברליזם", מהוות לעיתים פרדיגמות מרכזיות שמנחות מדינות בזירה הבינלאומית. האחיזה בפרדיגמה מסוימת יכולה להוות מעין מסגרת מושגית או רעיון מאגד, שמאפשר לפרש, גם אם באופן חלקי, אירועים שבהם נתקלים המנהיגים ושעמם עליהם להתמודד. כלי הניתוח הזה מאפשר להם להבין את הבעיה ואת דרכי הפעולה האפשריות. חשוב לזכור כי מסגרות קונספטואליות לעולם אינן משקפות את המציאות באופן מושלם, ולפיכך אסטרטגיית-על שאינה יותר ממסגרת כזאת, לא תהיה לחלוטין מציאותית.

תצוין נטייה שרווחת אצל מתכנני אסטרטגיית-על, כשהם תרים אחר "נוסחת זהב" שמתמצתת במילה אחת את מהותה המובהקת של האסטרטגיה. כאילו חסכנות מינוחית זו מזקקת את הפרדיגמה לכלל נוסחה שהיא בבחינת 'מעט המחזיק את המרובה' או 'כל התורה על רגלה של מילה אחת'. כידוע, אסטרטגיית-על של ארצות-הברית מאז שחר "המלחמה הקרה" והופעת האיום הסובייטי מתומצתת במילה בודדת "containment" שפירושה "הכלה" או "בלימה". כך טוען ג'ון לואיס גאדיס מאוניברסיטת ייל, הנחשב אחד מגדולי ההוגים בימינו באסטרטגיית-על. לדידו, כל האסטרטגיות שהתגבשו במרוצת המלחמה הקרה היו גרסאות המשך מותאמות לנסיבות (אופי זירת הקרב, אופי המצב הבין-לאומי), אבל כולן התנהלו מתוך עיקרון-על שהדריך את החשיבה האסטרטגית, ואשר מקופל בדרך החסכנית ביותר תחת המושג containment. מאז מחפשים מתכנני אסטרטגיית-על את אותו עיקרון על מינוחי וחסכני המשקף אותה (כגון offshore balancing, forward deployment, וכן הלאה). יש כמובן, בעלי רעיון שיסתפקו בכותרת מלהיבה ("מזרח תיכון חדש"), ואידך זיל גמור. אולם, אין לטעות בין בחירת כותרת אקלקטית, לאסטרטגיית על המבוססת על איתור שקילה ושיפוט בין דרכי פעולה חילופיות הנטועות בערכי היסוד של האומה והיוצרת בחירה סדורה של נתיב אסטרטגי לטווח ארוך.

## אסטרטגיית-על כהליך או כדפוס פעולה

האם מדינה שאין למנהיגיה חזון, ושאינן לה תוכנית מפורשת של אסטרטגיית-על או נוסחת זהב שתדריך את מדיניותה, פירוש הדבר הוא שגם אין לה אסטרטגיית-על? ככלות הכל, אין זה סביר שמהלכיה של מדינה הינם כאוטיים ואקראיים לגמרי. ולפיכך, באין כל אלה, יש הטוענים שאם מתקיימת אצל מדינה מידה של עקביות ולו חלקית בהתנהלותה. אזי יש בכך גרעין של אסטרטגיית-על. אם כי ספק אם זו מגובשת ומפורשת דיה. זאת ועוד: ניתן לטעון כי הימצאותה של אסטרטגיית-על מתוכננת, מוצהרת ומוגדרת, אינה הכרחית למדיניות מוצלחת, משום שתיתכן פעילות אסטרטגית גם בלא הגדרה רשמית ואחודה של אסטרטגיית-על. יתר על-כן, היסטוריונים ייחסו אסטרטגיית-על למדינות ולמעצמות

בתקופות שונות בהיסטוריה, על סמך ההתבוננות הרטרו-אקטיבית של פעולותיהן וזיהוי המחשבה שעמדה לכאורה בתחילת המעשה, מבלי שמדינות פרטו במסמך מוצהר כלשהו את תוכניותיהן. ההיסטוריונים במקרה זה גוזרים את אסטרטגיית-העל מדפוסי הפעולה כפי שהם נראים בדיעבד.

### קשיים בהתווייתה של אסטרטגיית-על

יש מדינות שאין להן אסטרטגיית-על מגובשת, וייתכן שהדבר לא גבה מהן מחיר משמעותי, ויש גם מדינות שאימצו לעצמן הכרזות-על נשגבות שהתנפצו במבחני המעשה. פיתוח אסטרטגיית-על אותנטית, הינו אתגר תכנוני קשה ביותר, המצריך תשומות ניכרות ממתכננים אסטרטגיים, מלומדים הוגים וראשי מדינות.

לפתח מונחת הבעיה הבסיסית של התמודדות עם הבלתי נודע, עם מימד מובנה של אי-וודאות הטמון בעתיד. כך בעתות רוגע. קל וחומר כך בתקופות סוערות. מימד זה, הקיים בכל תכנון מחרף כשמדובר בצורך בהתוויית אסטרטגיית על המכוונת לטווח הבינוני והארוך. זאת ועוד, קיימת תלות חזקה בין היכולת לאמוד ולשער את העתיד, על נתיבי התפתחותו האפשריים, לבין היכולת לעצב את העתיד בדמות מענים אסטרטגיים בעלי השפעה מהותית. לכל אלה מתווסף אפיונו של העידן הנוכחי כעידן של אי-וודאויות עמוקות בכמה מישורים מצטברים: ריבוי תופעות השינוי יחד עם שוני בקצבי השינוי, קיצוניותם ובפיזורם על פני הגלובוס. לא די בכך שתקופות נזילות מבחינה פוליטית הן קשות לאחיזה אנליטית, על אחת כמה וכמה לחיזוי, הרי שקל וחומר כך בתקופה המאופיינת בנראטיב חזק ביותר של שינויים טכנולוגיים ותפישתיים המחוללים שינויים בסדר החברתי, בדפוסי התגובה של קהלים רחבים וכפועל יוצא מכך ביציבות משטרים, הבטחות ובריתות. מכלול זה מביא לתמורות ניכרות בסדרי העולם כפי שהכרנו אותו בעידן שאחרי מלחמת העולם השנייה ואילך. הצניעות מחייבת לומר כי עידן עתיר שינויים זה עדיין צופן בחובו אפשרויות המגלמות מרחבים ניכרים נוספים של אי וודאויות שגם אותם יש להביא בחשבון.

קיים גם מכשול אובייקטיבי לתכנון אסטרטגיית-על בהיות המשימה מורכבת מאוד מראש, ותובענית מבחינת כמות המשאבים, האיכות ורוחב האופקים הנדרשים מהעוסקים בה, והרמה המוסדית הגבוהה הדרושה. כדי לעסוק באסטרטגיית-על, יש צורך באישים ובמוסדות שיוכלו להביא לידי ביטוי ראייה קוהרנטית של אינטרסים, איומים ומשאבים שיש למדינה, וכן יש צורך בהבנה מקיפה של המערכת הבין-לאומית. ככלות הכול, אסטרטגיית-על מצריכה ראייה רב-תחומית, שאינה תמיד בנמצא, ויש צורך במעורבות מצד גופים מחקרניים חיצוניים לממשל שיגלו עניין רב יותר בסוגיות של אסטרטגיית-על ויתרמו מיכולותיהם המחקריות למאמץ.

במידה רבה מחייבת התוויתה של אסטרטגיית על יכולת תימסור (טרנספורמציה) בין מדינאים לאנשי מקצוע בעלי וותק וראייה היסטורית מדיסיפלינות שונות. יכולת תימסור זו נדרשת גם לאורך השרשרת וגם לרוחבה (בין תחומי עשייה שונים).

### יתרונות אסטרטגיית-העל

על אף הקשיים הלא מעטים, טמונים באסטרטגיית-על יתרונות עומק מגוונים המחייבים עשייה זו: ראשית, עקביות באסטרטגיית-על נדרשת למניעת דו-משמעות ולעשיית סדר, המשכיות ורציפות; שנית, נדרשת בניית קונצנזוס או לפחות הסכמה רחבה, בקרב הזרועות המחליטות ומבצעות במשולב עם הציבור הרחב, על דעות ומגמות המפעמות בו. לבסוף, אסטרטגיית-על – על חשבון הנפש הנוקב שהיא מחייבת את עורכיה - מגדירה זהות, פערים ומגמות וכך מעגנת את עצמה בייחודם של המדינה, העם השוכן בה על מגוון קהליו וציבוריו, האתוס שלהם, המכנה החברתי המשותף להם ומטרותיהם היסודיות. עצם הדיון המושכל בכל אלה הוא תהליך מאלף המחייב משמעת ושימוש בכלים עקביים ומתודולגיים, ויש בו גם כדי להזקק, לקרב ולעיתים אף לאחד.

בה בעת, אין להפריז בציפיות מאסטרטגיית-העל. יש לה מגבלות ברורות, אולם מעלותיה במידה והיא מושגת, מאומצת ומקוימת הם במתן נקודת אחיזה חזקה ביותר בהתנהלותה של המדינה, איתור מטרות משותפות ויעילות ברתימת והקצאת המשאבים לניווט אל מטרות על אלה, כמו גם ביכולת לגייס את העם, על שלל ציבוריו, למימושה.

יש הסוברים שאסטרטגיית-על מתאפיינת בראש ובראשונה בהתכוננות לטווח-הארוך. התכוננות זו לכאורה משתמעת מיד מעצם השימוש במילה "אסטרטגיה". שהרי, נהוג היה להבחין בין תכנון אסטרטגי, לבין תכנון שאיננו אסטרטגי, כשההבדל המהותי בין השניים נעוץ גם בטווח התכנון. דהיינו, "אסטרטגי" ו"טקטי" היו מונחים הנמצאים על ציר הזמן, ושמיקומם עליו הוא הבדל עיקרי ביניהם. משתמע מכך, שהתנהלות קצרת-טווח, שלעיתים זוכה לכינוי "טקטי", נתפסת כנטולת מעוף מהגדרתה, כקצרת-רואי בגלל אופייה, וכקטנונית וקרנתנית יותר, ועל כן לא זכתה לאותו שמשמר למתכננים מרחיקי-הראות.

אלא, שקצבי השינוי בזירה הגלובאלית בתקופתנו הם כה דרמטיים, וכה מואצים, מלאי תמורות, ולרוב בלתי צפויים. לפיכך, תכנון שאפתני, לשניים או שלושה עשורים קדימה, בהכרח ימצא לוקה בחסר בחלוף הזמן. בעתות שינוי שכאלה, מובן שככל שתרחיק מהווה, תדע פחות. לכל התייחסות לאיזשהו עתיד חזוי, הסיכוי שתופרך גבוה מהסיכוי שתדייק. על כן, המתכנן המעגן את האסטרטגיה שלו על-פי תחזית ארוכת-טווח מסוימת וגוזר ממנה אסטרטגיה קשיחה ותכליתית, גוזר על עצמו את הסיכון שהתוכנית כולה תימצא בלתי רלוונטית, בלתי מועילה או מזיקה, נוכח הפרכתה הצפויה של תחזית העתיד שעליה ביסס את תכנוניו. מאידך, התמורות והמפנים הרבים שעשויים להתחולל בטווחי הזמן

הקצרים, הופכים את התכנון הטקטי קצר-הטווח לחשוב. גם הטקטיקן נדרש לשיעור קומה, והאסטרטגיה שיתכנן צריכה להתאפיין במרחב תמרון, גמישות, מהירויות תגובה וורסטיליות.

משמעות הדברים היא שהמתכנן המודרני אינו יכול לקבוע לעצמו מראש את גורלו. הוא צריך להיות מסוגל לתכנן לכל הטווחים, תוך יכולת להתמקד בכל רגע נתון באחד מאופני התכנון בהתאם לצורך. הוא צריך לדעת לעצב גם אסטרטגיות קצרות-טווח, המבוססות על מספר שלבים, ושיש בהן כושר התאמה לנסיבות משתנות. נראה, אם כן, שהביטוי "תכנון אסטרטגי דינאמי" הוא היאה לסגנון תכנוני שכזה, וכך ראה הפורום את מלאכתו.

### **אודות טיפוס בעיות וסוגי אתגרים באסטרטגיית-על**

זה מכבר הבחינו חוקרים שאחד מסממני העידן המודרני הוא היותן של יותר ויותר בעיות שעל סדר יומן של מדינות, בבחינת כאלה שכונן "בעיות מרושעות" (wicked problems) או "בעיות סבוכות". ההגדרה הראשונה לטיפוס זה של בעיות<sup>1</sup> היא "אותה קבוצה של בעיות במערכת החברתית שאינן מוגדרות היטב, המידע הוא מבלבל, יש לקוחות ומחליטים רבים עם ערכים מנוגדים וכאשר ההשלכות על המערכת בכללותה הן מבלבלות לחלוטין". או בעיה "קשה עד כדי בלתי אפשרית לפתרון בגלל דרישות חלקיות, סותרות ומשתנות, שאף קשה להכיר בהן בגין התלויות ההדדיות המורכבות שגורמות לבעיות אחרות, אם וכאשר נעשה מאמץ לפתור היבט אחד (שלהן)". קיים גם מושג של "סבך חברתי" (social mess), המשיק למושג "בעיות מרושעות" בכך שמורכבות וקישוריות של בעיות אלו מביא לשורה של בעיות וסבכים הקשורים זה בזה. מורכבות – כמונחים של מערכות – היא מהגורמים ההופכים סבכים חברתיים לעמידים בפני ניתוח, ויתרה מכך, בפני פתרון.<sup>2</sup>

כאשר מדובר באסטרטגיית על מתבקש כי תהיה זו כרוכה במימוש יעדי-על לאומיים, שחיוניותם גבוהה בסדר הקדימויות יש ונדרשים להיעזר במכשיר נלווה, שהוא המושג "אתגרי-על" (Grand Challenges), שהלך וקנה אחיזה בעשורים האחרונים. למונח "אתגר" בשפה הנפוצה משמעויות רבות: יש וזהו לשון נקייה ל"בעיה"; יש שזו לשון נקייה ל"הזדמנות". בשימושו אנו אין מדובר במשמעויות אלו. כוונתנו היא לאפקט של האיתגור, מלשון "לאתגר", דהיינו לדרוך, לרכז, ולמנף על-מנת להתגבר על בעיה מורכבת או על משימה רבת היקף. אתגרי-על הם קשים לפתרון, דורשים הגדלה משמעותית של היכולות הקיימות, והם מאופיינים בהיקף ומורכבות (complexity) גדולים מכל שאר סוגי הבעיות; לאתגרי-על בדרך כלל השפעות גלובליות והאימפקט שלהם חורג מגבולות הלאום והיבשת;

---

<sup>1</sup> Horst Rittel, "Dilemmas in General Theory of Planning", *Policy Sciences*, vol. 4, 1973

<sup>2</sup> Russell Ackoff, "Systems, Messes, and Interactive Planning", *Residing Future* (New York, 1974).

אתגרי-על ניתנים להגדרה; בעיות מרושעות לא. הגדרת בעיה מרושעת היא בעצמה בעיה מרושעת; אתגרי-על הם עקרונית פתירים; בעיות מרושעות מאופיינות בהיעדר נקודת סיום או גמר, ורק בדיעבד ובחכמה שלאחר מעשה ניתן לדעת האם בעיה מרושעת "נפתרה". מאידך גיסא, לאתגרי-על ו"לבעיות מרושעות" המאפיינים המשותפים הבאים: אלו גם אלו אינם מובנים אלא לאחר שפתרון גובש להם; פתרונות אינם נכונים או לא נכונים, אלא טובים יותר או גרועים יותר; כל אתגר-על וכל בעיה מרושעת הם ייחודיים במהותם; כל אתגר-על וכל בעיה מרושעת יכולים להיחשב לסימפטום של בעיה נוספת; פתרונות תלויים באופן בו הבעיה ממוסגרת (framed), וההפך. בעלי העניין תכופות מאמצים תפיסות עולם שונות, וכתוצאה מכך גם מגבשים מסגרות שונות להבנת הבעיה; המגבלות להן נתונה הבעיה, כמו גם המשאבים הנדרשים לפתרונה, משתנים עם הזמן.

בולטת בהקשר זה ממשלת קנדה שקשרה את מושג אתגרי העל עם מושג של חדשנות אינטגרטיבית (Integrated Innovation), היא היישום המתואם של חדשנות מדעית-טכנולוגית, חברתית ועסקית, על-מנת לעצב פתרונות לאתגרים מורכבים.<sup>3</sup> חדשנות מסוג זה היא המגדירה אילו משימות ייחשבו לאתגרי-על, וכיצד ניתן לזהותן; אתגרי העל יהיו אלו שניתן יהיה להביאם לכדי מימוש על-ידי המינוף המושכל וההוליסטי של חדשנות. חדשנות היא המנוע להתגברות על הקשיים ולהשגתם של היעדים. מכאן, שמשימות שאינן מצריכות חדשנות גם לא תצרכנה להיות מאופיינות כאתגרי על. ולהיפך, משימות שעל-מנת להביא להגשמתן מחייבות חדשנות הן אשר גם מפאת חשיבותן הכללית מצדיקות ריכוז מאמץ ורתימת החדשנות המדעית-טכנולוגית לפתרון הבעיה ולהשגת יעד העל.

כריכה זו של החדשנות בתור מכשיר מובהק להתמודדות עם אתגרי-על ניכרת בגישתו של מכון ILSI, שראה צורך לא בחדשנות בלבד, אלא בחדשות רחבת-היקף בתור המכשיר הנדרש למימושם של אתגרי-על גלובליים. גישה זו מבליטה את החשיבות שרואים רבים לאימפקט הפוטנציאלי שמצוי בחיבורם של חדשנות מדעית-טכנולוגית וחברתית-כלכלית. בלב המושג ההגדרה "חדשנות אינטגרטיבית" הוא היישום המתואם של חדשנות מדעית-טכנולוגית-חברתית-עסקית לפיתוח פתרונות לאתגרים מורכבים. ב-2008 ידעו הקנדים לשים את האצבע על המנוף העיקרי באומנם שיש לתמוך בטובי המוחות על מנת לאתר פריצות דרך שיש בהן הפוטנציאל לחולל שינויים משמעותיים ומתמשכים בחייהם של מיליוני בני אדם. במקום אחר מתארים הקנדים את השיטה כך: אתגרי-על יהיו אלה שבמסגרתם מכשול קריטי ספציפי שיוסר יסלול את הדרך להתפתחות חשובה. מכאן שגישה זו מושתתת על העקרונות: מצוינות מדעית; שיתוף פעולה תחרותי; ואחריות לתוצאות.

הניסיון ביישום המכשיר של "אתגרי-על" מלמד על היתרונות הבאים: ראשית, יש בו משום הצבעה ממוקדת מאד וספציפית מאד, דבר המאפשר גזירה ברורה של יעדי-ביניים וציוני-דרך מוחשיים. שנית,

---

<sup>3</sup> "The Grand Challenges Approach", January 2011.

הוא מזמן לתהליך החשיבתי את טובי המוחות. מעצם הגדרת הדבר כבעיה מורכבת עד מאד, ממילא מתבקש שההתייחסות אליה תהיה על-יד הבקאים המוכשרים והמנוסים שבאנשים. שלישית, הביצוע הולך לבנייתן של קהילות של בעלי עניין משולבים בעשייה על בסיס שהוא רב-תחומי ושיתופי. כך התגבשו רשתות שלמות של בעלי עניין המעורבים בתהליך. ככלל התברר, כי בכדי להתמודד עם אתגרים מרושתים יש צורך ברשתות לטיפול בהם. רביעית, בדרך כלל, בהיותם מוגדרים כפרויקט לאומי וכאתגר גדול, זכו התחומים לתשומת לב ואף התלהבות הציבור הרחב, ולעתים לתהודה ולשיתוף פעולה בינלאומיים.

מכאן נובע שאיגום וריכוז המאמץ המיוחד הוא אשר עשוי להביא להתגברות על מכשולים או אבני נגף, שעד אותו רגע היו בלתי-פתירים. המייחד את המושג הזה, אפוא, הוא שאין הוא חופף את רשימת יעדי העל, אלא הוא ממוקד בעיקר באלה שבהם מתקיימות דרגות קושי גבוהות מיוחד, עד כדי אי-יכולת עד כה להשיגן. לרוב, הקשיים הללו בעת הזו מתקיימים לפעמים בעת הזו סביב בעיות שהן מטבען "בעיות מרושעות", בכך שמתקיימות בהן קשיים מובנים, בדרך-כלל עקב היותן מפוזרות אצל גורמים ובעלי-עניין רבים, ובהתקיימותן של זיקות גומלין מורכבות בין הממדים השונים של הבעיה. אך הגיוני, לפיכך, שכאשר מדובר בבעיות שהן כלל-מערכתיות שבהן מעורבים בעלי אינטרסים שונים, מגזרים שונים, רשויות שונות וכיו"ב – אל מול בעיות מסוג זה מתחייב איגום, שילוב והפעלה מושכלת של כל הגורמים, על-מנת שהאמצעים השלובים יתמודדו עם הבעיה.

לצד המעלות, למושג "אתגרי על" גם מגרעות. ראשית, מעצם אופיו, ברור כי אין ערובה להצלחה. כאן הקושי וגם אתגר. שנית, מבחינה ארגונית, הגישה המשתפת והשילובית יוצרת הכבדה ומוסיפה עלויות העברה. שלישית, לעתים אתגרי העל מביאים לטשטוש מטרות צנועות יותר. קיימת גישה הפוכה, שלבית, והיא לפרק את הבעיה למנות קטנות, שחלקן אולי קלות לפתרון, אם עוקפים אך מותירים את אבני הנגף הגדולות על כנן.

המונח חדשנות בהקשרו להתמודדות עם "בעיות מרושעות" אין כוונתו לחדשנות מדעית-טכנולוגית כי אם "חדשנות ממשלית" או "חדשנות משילוטית"<sup>4</sup>. כלומר אימוצן של גישות חדשניות בניהול להיערכות הארגונית והתפקודית בהתמודדות עם בעיות מסוג זה. הכיוונים החדשניים מצויים באימוצן של שיטות שהן מושתתות על תפיסה ארגונית-מוסדית, על תורת הרשתות, על דגש בגישות פלורליסטיות ובנשיאה ובנתינה בין הגורמים השונים, על מתן מקום למנהיגים פוליטיים להוביל ולפרש ולגורמים המקצועיים לבחון ולנסות, וכאשר האסטרטגיה הכוללת היא שיתופית ולא סמכותית.

---

<sup>4</sup> Frode Bjorjo, Asbjorn Roiseland, "Innovations in Governance – The Challenge of Wicked Problems", Enschede, , July 2013.

## על אסטרטגיית-על ותפיסת ביטחון לישראל

למרות יתרונותיו נותר השימוש במונח "אסטרטגיה-על", נדיר יחסית במחוזותינו. ישנם חיבורים בודדים באקדמיה או במכוני מחקר שיישמו מונח זה בהקשרים ספציפיים, אך לבד מיישומים אלה, בולט היעדר של שימוש בו כמושג מארגן, וחסר זה משקף היעדר של ממש בהגות, חשיבה ותכנון ברמות עליונות אלו בישראל.

בישראל קיימת ספרות עשירה על מדיניות הביטחון, וקצת פחות מכך על מדיניות החוץ של ישראל, למעט מאמצי תהליך השלום שמהווים מכלול בפני עצמו. אולם כמעט ואין אינטגרציה של מכלולים אלה ברמה הגבוהה ביותר, שכורכים יחדיו את הביטחוני-צבאי עם הבינלאומי-מדיני, בראייה רחבה של זמן, לאחור כמו גם קדימה.

אפילו בתוך מערכת החוץ והביטחון, כולל בגופי התכנון, אין בנמצא מסמכים המהווים בפועל אסטרטגיית-על למדינה והמשלבים בה את המדיני עם הביטחוני, ואת שאר הממדים הנוגעים לחוסנה ועוצמתה של מדינה. אין הגופים הממלכתיים בישראל מנפיקים מסמכים מקבילים לאלה שמופקים על-ידי המועצות לביטחון לאומי של ארצות-הברית או אנגליה, ואשר מתקראים שם "אסטרטגיית הביטחון הלאומי" (National Security Strategy). בישראל אין גם מסמכים אשר מופיעים כדירקטיבות מצד הצמרת בבחינת top-down, שמתוך סמכות הדרג המדיני, מבטאים ומנחילים את אסטרטגיית-העל, או את אסטרטגיית הביטחון הלאומי.

בין הסיבות העיקריות למצב זה: היות הנושאים החשובים על סדר היום בישראל נתונים לחוסר הסכמה אידיאולוגית, והדבר מקשה על ביצוע חשיבת אסטרטגיית-על איכותית. התחרות הפוליטית הנמרצת, המשולבת בשסעים אידיאולוגיים, גורמת לפוליטיקאים לחמוק מחשיבה אסטרטגיית-על "קרה", וגם מרחיקה סוגיות "עדינות" מהגופים המקצועיים; מגבלות ומכשלות ארגוניות-מוסדיות, שהקשו על כינון גופי תכנון לאסטרטגיה-על, אם בצמרת מערכת הביטחון ובוודאי במשרד ראש-הממשלה, בשל התנגדות מצד הממסד הביטחוני; מנגד, הסתמכות מופרזת על העבודה הנעשית בצבא, שהיא אמנם מקצועית, אך מגזרית; ולבסוף, תרבות קבלת ההחלטות בצמרת הינה "אנטי-הגותית", ממעטת להשתמש בעבודות מטה מדיניות-ביטחוניות ארוכות-טווח, ובפועל, שום ארגון בישראל אינו מקנה הזרחה והוראה מקצועית והשכלתית לחשיבה ותכנון ברמת אסטרטגיית-העל.

מעל ומעבר להסברים אלה יש בעייתיות ייחודית לישראל: במציאות הישראלית שבה הנושא המדיני המרכזי – הסכסוך הערבי-ישראלי והדרכים לניהולו – שנוי במחלוקת פוליטית פנימית עזה, קשה לייצר קונצנזוס ברמת אסטרטגיית-העל. בו בזמן, חשיבה אסטרטגית המותנית ביוזמה מדינית נותרת מוצנעת, על מנת שלא להסגיר כוונות טרם זמן. גם בממד הצבאי, יש ולעיתים נדרשות כוונות להיות מוסוות וסודיות, ולו על-מנת לשמר יסודות של הפתעה. על כן, במציאות הישראלית, חשיפה דקלרטיבית של מהלכים ואסטרטגיות, עלולה להחטיא את המטרה, ולכן ההצנעה והסודיות הינם



בבחינת הכרח בל יגונה. מכאן שעיצובה של אסטרטגיית-על לצרכים דקלרטיביים פנימיים ובינלאומיים אינה אפשרית, למעט ברמה כוללנית ביותר.

ראוי גם לתת את הדעת לכך שהחשיבה הצבאית הטקטית תפסה מקום דומיננטי בתרבות השיח הישראלית. קיים קושי המוצא ביטוי גם במיעוט של כתיבה ומחקר בתחום האסטרטגי כוללני, לא כל שכן במונחים של אסטרטגיית-על.

למרות האמור לעיל, בשום פנים ואופן אין לקבוע שישראל אינה מודרכת על-ידי עקרונות, תפיסות ותכנון שמכסים רבדים שלמים של העשייה המדינית-ביטחונית, ואף מעבר לכך, ואשר יש בהם גם הסתכלות ארוכת-טווח. המונח הרווח ביותר במציאות הישראלית בהקשר זה הוא המונח "תפיסת ביטחון". מונח זה מוצג כביטוי הגבוה ביותר של מדיניות הביטחון והחוץ.

בחיבורו של פרופ' יצחק בן-ישראל, "תפיסת הביטחון של ישראל", נפרסת בהרחבה מסכת ביטחונית-חשיבתית שמיוחסת לישראל ושקרובה עד מאוד, אך אינה מגעת עד כדי היותה בבחינת אסטרטגיית-על. מבחינה מינוחית כותרתו של ספרו של בן-ישראל באנגלית היא "Israel's Defense Doctrine". תרומה חשובה של בן-ישראל הינה כי הוא מעלה בספרו על נס את מה שהינו בעצם המעשה הראשון של עיצוב אסטרטגיית-על, והוא סקירת הביטחון של ראש הממשלה דאז דוד בן גוריון מ-1953. מסמך זה, כאמור, הוא הקרוב ביותר לכוונתנו באסטרטגיית-על. מכיוון שבמסמך זה, אותו כתב בן-גוריון עצמו, כורך הוא את הבנת מצבה של ישראל בזירה האזורית והעולמית, את טיב האיומים קצרי הטווח וארוכי הטווח שבפניה, ואת המענים המדיניים הצבאיים ואף הטכנולוגיים שנדרשת ישראל במסגרת המענים ארוכי-הטווח לאתגרים שבפניה. יודגש שאסטרטגיית-על איננה מונח חופף ל"מדיניות חוץ", ואין היא מהווה היבט שלו. בעוד שמדיניות החוץ מורכבת משלל הפעולות המתקיימות בין המדינה לבין הגורמים שמחוץ לה, הרי שאסטרטגיית-העל היא התיאוריה, תוכנית-העל שממנה צריכים פעולות ומהלכי מדיניות החוץ להיגזר.

מסמך זה של בן-גוריון הוא חריג. מאז ועד היום לא נכתב מסמך שכזה על-ידי ראש-ממשלה או שר ביטחון ישראלי, ואף לא על-ידי הדרגים שפועלים בסמיכות לראש-הממשלה ובשמו. דוגמה לניסיון לנסח תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת, הוא המסמך שהוכן על ידי "ועדת מרידור" בשנת 2006. הועדה שמונתה על ידי ראש הממשלה שרון ושר הביטחון מופז, כללה אזרחים ואנשי ביטחון מתחומי הביטחון הלאומי שדנו בכל מרכיביה של מערכת הביטחון. הועדה הציגה תפיסת ביטחון מעודכנת והדגישה את חשיבות ההתגוננות בצד החלקים האחרים והמוכרים של תפיסת הביטחון, את משמעויות עידן הנשק המדויק ואת האתגרים מהמעגל השלישי ואלה מצד ארגונים לא מדינתיים, והמענה להם. יחד עם זאת היה זה ניתוח של תפיסת הביטחון על רקע התחומים האחרים ולא בחינה כוללת של אסטרטגיית הביטחון הלאומי. המסמך, שהינו תוצר הוועדה, אושר על ידי שר הביטחון דאז, אך מעולם לא הובא לאישור הממשלה. מסמך אחר שפורסם ב-2015, הוא "אסטרטגיית צה"ל", הוכן על ידי הצבא בהובלת

הרמטכ"ל גדי אייזנקוט, אך הוא במהותו תפיסת בניין והפעלת כוח ולא אסטרטגית בטחון לאומי כוללת. יתירה מזאת, "אסטרטגיית צהל" גובשה בהעדר תפיסת ביטחון לאומי כאסטרטגית על מוסמכת.

אין זאת אומרת שמערכת הביטחון אינה מורגלת בייצור מסמכים שמהווים אינטגרציות מקיפות של תחומי אחריותה. כך, למשל, לקהילת המודיעין מסורת ותיקה של הפקת הערכות מודיעין תקופתיות. אלא שאין אלה אלא בבחינת מסמכים הבוחנים מחקרית והערכתית את המתרחש בסביבה החיצונית. זהו צילום תמונת מצב, הערכה של מה שקורה ומה שצפוי אולי לקרות. אבל אין בהם, במסמכים אלה, מילה וחצי מילה על מה שרצוי שיקרה. זה אפיון של המצוי, לא של הרצוי, ובוודאי אין אלה תוכניות הפורסות דרכים להשגת הרצוי. במובן זה נותר דווקא מרחב ה'רצוי' מיותר כמעט מכלי חשיבה שיטתיים ומחקריים, המהווים או שיש בהם להוות סוג של המשך למחקר השיטתי של המצוי.

ברמה גבוהה יותר של הכללה נמצא מסמך שנקרא "הערכת מצב". גם זו הערכה, ואין הן בבחינת אסטרטגיה. השוני בין הערכות המודיעין להערכות המצב טמון בעיקר בכך שהערכות המצב אינן מסתכלות אך ורק על הזולת, אלא מנגידות את באופן דו-צדדי את מה שיכול או רוצה הזולת לעשות אל מול מה שהמדינה יכולה ומתכוונת. זהו "מאזן דו-צדדי" שמהווה את הערכת המצב, אבל גם הערכה שכזו עוסקת כולה במצוי מתחת ומפרשת אותו. אין היא מפתחת את קווי המדיניות והאסטרטגיה להגעה מהמצוי אל הרצוי. אסטרטגיה תיחשב רק כתוכנית המציעה ומציגה במפורש את הדרכים, השיטות, האמצעים, והמשאבים - שעמם מדינה פועלת להשגת יעדיה. המערכת גם יודעת תוכניות רב-שנתיות, הן עבור הצבא, והן עבור הזרועות המדיניות. אלא שאם תוכניות כאלה צומחות לרוב מתוך המערכת ומוצגות כלפי מעלה, לרוב הן משקפות את הצורך של המערכת לתת מענים לבעיות ואיומים כפי שאלה מתעוררים בשטח או מסתמנים, אך אין בהן את המאפיין העיקרי של תוכניות אסטרטגיות - על, שראשיתן בדירקטיבות המדיניות וביעדים הלאומיים כפי שמוגדרים על-ידי הקברניטים, והמשכן בדרכים להשגתם. יתר על כן, מטבע המערכת המנפיקה מסמכים אלה, האסטרטגיה שבה מדובר ממוקדת על תחומי ביטחון לשמם.

נשאלת בהקשר זה השאלה מהי "תפיסת הביטחון" ובמה נבדל המושג הזה מהמושג "אסטרטגיית-על". האם זהו צילום מצב הווה, או שזוהי תוכנית מתאר ופעולה להשגת יעד? בכלל, המונח "תפיסת ביטחון" רווח בארצות אחרות פחות מאשר בישראל. ניתן לזהות שימוש במושג המקביל באנגלית, security concept, למשל, במסדרונות ארגון נאט"ו. אבל עלינו לזכור שבהיות נאט"ו ארגון - ברית צבאית - ולא מדינה, מונח שכזה עשוי דווקא לשמש את קברניטיו היטב. מדינות, לעומת זאת, עדיין נדרשות להגדיר לעצמן בצורה מוסמכת מה תוכניתן האסטרטגית להשגת יעדי הביטחון הלאומי.

המונח "דוקטרינה" הוא מונח קרוב למושג "תפיסת ביטחון", ו"דוקטרינה" אף היא אינה "אסטרטגיה". דוקטרינה יכולה להיות מענה בתחום בניין והפעלת הכוח שמדינה מסגלת לעצמה כפרי של נסיבות וצרכים. הוא ייחודי לה, וכאשר יש למדינה דוקטרינה צבאית, שפיתחה היא והתאימה לצרכיה

המיוחדים, הרי אין ספק שדוקטרינה זו עשויה להיות עמוד תווך בתפיסת הביטחון של אותה מדינה. אולם הדוקטרינה בפני עצמה אינה מספקת ואינה כוללת את מה שמוכל במונח "אסטרטגיה של ביטחון לאומי". לפיכך, חוזרת ונשאלת השאלה האם קיים לישראל ביטוי מפורש של אסטרטגיה לאומית. השאלה המתבקשת היא מי פורס את התוכנית להשגת היעדים הלאומיים בישראל? מי אשר על עיצוב האסטרטגיה הלאומית? חוק המטה לביטחון לאומי מטיל על המל"ל משימות רבות, אך באף מקום לא נדרש המל"ל לפתח מסמך של "אסטרטגיית ביטחון לאומי", כפי שעושים הגופים המקבילים בבריטניה או בארצות-הברית. בארצות-הברית מתקיימים דיונים ברמת אסטרטגיית-העל בתצורות שונות. ראשית, מתנהל דיון ציבורי, שתורמים לו לרוב חוקרים מהאקדמיה (שחלקם גם בעלי ניסיון מעשי רב), ולצידם פובליציסטים ואנשי מדינה שמתדיינים במאפיינים הרצויים של אסטרטגיית-העל הנדרשת לארצות-הברית. מספר ההוגים האלה, שכתבו מאמרים ואף ספרים מונה עשרות רבות. מובן שפעילות זו ענפה אף יותר בין כותלי הממשל. גם באקדמיות הצבאיות מקיימים פאנלים וצוותי חשיבה המפיקים שיח או מסמכים ברמה גבוהה. ישנם גם מקרים ידועים, שבהם עבודות וצוותים שעסקו בחסות הממשל בנושאי אסטרטגיית-על, הביאו למפנים של ממש ולנקודות ציון בהיסטוריה המודרנית של ארצות-הברית.

העיסוק באסטרטגיית-העל במדינות הגמוניות, כגון ארה"ב, כאמור לעיל הוא טבעי מכיוון שמעצמות, במיוחד גלובאליות, מקיימות נוכחות ופריסה רחבה בזירה הבינלאומית ולפיכך גם מגרות התנגדות ותגר. מדינות שכאלה צריכות להשכיל לתעדף את מוקדי האינטרסים שלהן, שהרי אף הן אינן יכולות לפרוס את משאביהן המוגבלים על פני כל חבלי תבל. לא כן עבור מדינות קטנות שנחסך מהן הצורך להגדיר את אזורי הפריסה הגלובלית שלהם. עליהן חלה האמירה הידועה לפיה "החזק עושה כפי שהוא חפץ, החלש כפי שהוא מוכרח". למעצמות יש מבחר וחופש להגדיר את חפצן. מדינות קטנות חיות בתוך מגבלות הסביבה והאילוצים הכפויים עליהן. לכן, סוגיית הבחירה והתעדוף מצומצמת יותר עבור מדינות קטנות, שצריכות בכל מקרה לתת מענה לאיומים המופנים כלפיהן. אסטרטגיית-על של מדינות קטנות או בינוניות, כאשר היא אכן מתקיימת, אינה מתייחסת לכלל הזירה הבינלאומית, שבה אין למדינה בהכרח תפקיד מרכזי, אלא לזירה אזורית, בטווח האיומים וההזדמנויות המידי. אלא, כפי שניווכח במסמך זה, מיוחדותה של ישראל תהיה בכך שהיא אינה בבחינת מדינה בינונית גרידא, אלא בבחינת מוקד כוח, יש יאמרו – מעצמה אזורית הנדרשת גם לפתח אסטרטגיה גלובלית.

### **אודות יעדי העל של ישראל - מורשת וחזון, יחוד ויעוד**

אסטרטגיית-על צופה אמנם מבט לעתיד. אך, מעשה העתיד מושפע ואף יונק השראה ממעשה העבר. מתחייבת אפוא התבוננות אל העבר, למקורות ולשורשים ולנתיבי התפתחותה של המדינה והתמורות שעברו על העם, המדינה, הן ברמת הניווט וצירי ההתפתחות, והן ברמת המשברים, חילופי הכיוונים, התמורות ברוח השעה, בעקרונות היסוד המאחדים, בסדקים המפצלים שנבעו. מתוך כל אלה חשוב

להבין את ייחודנו כעם וכמדינה, לדינמיקה במישורים אלה. על מנת לדלות את המסקנות ולהביט מחדש במשקפיים אלה כמשאבינו, בחוסננו ובפרט למשמעויות הנובעות מכל לגבי יכולותינו להפעיל משאבים אלה למטרות העל העתידיות של המדינה והעם.

בשנת 2017 תציין ישראל מועדים אחדים בקורותיה שהיוו פרשות דרכים מכריעות:

- 120 שנה לקונגרס הציוני הראשון בבאזל, שם עוצבה אסטרטגיית-על ראשונה, באשר שם נקבע היעד של בית לאומי ליהודים בארץ ישראל, ועוצבו דרכי פעולה ראשונות להשגתו. מטרה זו נותרה מטרת על של המדינה והעם השוכן בה;
- 100 שנה להצהרת בלפור שניתנה על ידי מעצמת העל של אותם הימים – בריטניה הגדולה, שהכירה בזכאות העם היהודי לבית לאומי בארץ ישראל. בכך, ומעצם העובדה שבריטניה שלטה בפיסת הארץ הזו, כך שלא היו אלה דברים בעלמא - היוותה הצהרת בלפור "אבן ראשה" ללגיטימיות הבינלאומית של המדינה העתידה לקום;
- 100 שנה להקמת הגדודים העבריים על ידי ז'בוטינסקי וטרומפלדור, שהיו הכוח הצבאי המאורגן היהודי הראשון מאז ימי המכבים – אקט מכוון זה בישר את הכורח בהתגייסות של דורות ודורות של לוחמים ולוחמות להבטחת קיום היישוב, ואת עצמאותו וחירותו של הבית הלאומי בישראל עד ימינו אנו;
- 70 שנה למלחמת העצמאות שבאה בעקבות החלטת האומות המאוחדות (או"ם) לחלוקת הארץ לשתי מדינות – האחת ערבית והשנייה יהודית. במהלך המלחמה הוכרזה המדינה והיא הגנה על עצמה אל מול פולשים. ישראל ניצחה במלחמה זו, את הצבאות הפולשים, במחיר כבד, בזכות שיעור קומתם של מנהיגיה ועוז רוחם של לוחמיה.
- 50 שנה למלחמת ששת הימים 1967, מלחמת מגן שנייה במספר, של ישראל מפני צבאות מדינות ערב. בעקבות הניצחון והשתלטותה של ישראל על השטחים בסיני, ביהודה ושומרון וברמת הגולן, נוצר מצב שאפשר את הסדר השלום עם מצריים אחרי מלחמת 73. יחד עם זאת נותרה ישראל עם מצב מתמשך של שליטה חלקית על שטחים ואוכלוסייה - שליטה שאינה מקובלת על הקהילה הבינלאומית ונתונה גם באי הסכמה חריפה מבית.
- 40 שנה למהפך פוליטי בהנהגת המדינה (1977) – אשר שינה בהדרגה את התפיסה החברתית והכלכלית, מתפיסה בעלת גוון סוציאליסטי לתפיסה ליברלית קפיטליסטית, והביא בכנפיו את הסכם השלום הראשון של ישראל (עם מצרים, 1979);
- 30 שנה לפרוץ האינתיפאדה (1987) שהייתה הראשונה בסבבי הלוחמה והאלימות מצד אוכלוסייה ערבית בשטחים שבידי ישראל והייתה למכשיר התנגדות אלים לנוכחות ישראל בשטחים.

- 20 שנה לרצח ראש הממשלה רבין; נקודת השפל העמוקה ביותר וחסרת התקדים עד אז במחלוקת הפוליטית בישראל סביב סוגיית הסדרת הסכסוך הערבי ישראלי. הרצח גם המחיש את הסכנה שבחריפות הוויכוח על הדמוקרטיה הישראלית ולכידות העם.

מועדי יובל אלה ב 2017 והאופן שיצינו ישפיעו על האווירה, הלכי הרוח והשיח הציבורי. תהיה הסתכלות על משמעותם ההיסטורית של האירועים בחלוף הזמנים. ובעתות כאלה, יש וציוני היובל מביאים גם להלכי רוח של הסתכלות קדימה בסימן האירועים ההיסטוריים. הלכי רוח כאלה יש ומקרינים ואף נותנים השראה לקווי החשיבה שמדריכים מצדם את כיווני האסטרטגיה הלאומית לעתיד לבוא.

כאמור לעיל, אסטרטגיית-על של כל ישות מדינית מוכתבת משני כיוונים שונים: האחד, הוא כיוון ההתפתחות הפנימי בתוככי העם, על פלגיו השונים, בעיותיו ולכידותו; השני, הוא הווקטור החיצוני - התפתחויות הסביבתיות, הגלובליות הגיאופוליטיות והטכנולוגיות, עכשוויות וצפויות, אשר קובעות את מרחב האפשרויות ומגדירות את האילוצים להגשמתם. לא אחת, קיים גם קשר משמעותי בין הדברים - התפתחות גלובלית, מדינית או טכנולוגית משפיעה גם על כיוון ההתפתחות הפנימי בתוך המדינה ועל נראטיבים מרכזיים בחברה. כאמור, אסטרטגיית העל מחוברת בטבורה להיסטוריה של ישראל. למעשה, לעם ישראל שתי "היסטוריות": האחת עתיקה והשנייה מודרנית. העתיקה חוזרת לימי בית ראשון ושני ולגולה של אלפי שנים; השנייה, היא כמעט עכשווית שכאמור החלה פורמלית בקונגרס הציוני הראשון לפני 120 שנה. שתי היסטוריות הללו שזורות זו בזו והמאחד אותן הן הכמיהה הנצחית לחופש ועצמאות, לערכי מוסר ברוח נביאי ישראל, החזון להיות אור לגויים, מורשת משותפת, והשפה העברית. לקח יסודי מן ההיסטוריה העתיקה של עם ישראל בארץ ישראל השגור בפי רבים הוא כי זרע הפורענות של העם והישות - בפירוד ושנאה פנימית, והלוא כך חרבה מדינת יהודה של העת העתיקה וכך בא הקץ על משכנו של העם היהודי בארצו.

לקח יסודי נוסף, הלקוח אף הוא מן העת העתיקה והוא נדיר ומיוחד לעם היהודי ומשתרש לאורך אלפי שנות גלות - מצוי ביכולת לקיים עם, בזכות מוסדותיו ומורשתו הרוחנית, אף במנותק מטריטוריה לאומית. מיבנה וחכמיה של רבי יוחנן בן זכאי ועד למוסדות הקהילה היהודית שזורה רשת הביטחון של העם היהודי והיא זו ששמרה על לכידותו כעם מול פורענויות שנתגלגלו עליו לאורך מאות ואלפי שנים. אכן, תרומה לא מבוטלת ללכידות קהילתית ולאומית זו באה גם ממעגלי הפורענות, ההתנכלות וההתנגדות שמהם סבלו היהודים במדינות בהן שכנו, אך מכל מקום לקח חשוב, החיוני להבנת ה"קוד הגנטי" של הציבור הוא כי לא האדמה היא זו שיוצרת את העם, אלא שהעם הוא זה שיוצר מדינה במובן העמוק של הדברים, רוחנית וארצית, על פני אדמה. אכן, הסולידיריות המייחדת את הציבור הישראלי אך התהדקה והתחזקה במשך שנות קיומה של המדינה, וניתן להיווכח בה בכל שעת מצוקה ואף בעתות רגיעה, אל מול מקרי מצוקה פרטניים. הליבה המחוללת של החוסן הלאומי נעוצה בעם,

לכידותו, בערכיותו ונבונותו לסכן עצמו ולהקריב קורבן בעד המסגרת המדינתית. אלה ניכרים גם במישור הכלכלי והחברתי ואינם שמורים רק למצוקות ביטחוניות. זהו נראטיב מאחד שטיפוחו ושמירתו מהווים ערובה לעתיד, והוא לבנת יסוד בכל חשיבה אסטרטגית.

מכל אלה נגזרים יעדי העל של המדינה, אלה שאסטרטגיית-העל מבקשת לקדם ולהשיג. יעדי העל, בבחינת עקרונות מדריכים ונכספים, מבוטאים גם במסמכים המכוננים של מדינת ישראל ובראשם מגילת העצמאות. שם נאמרו דברים ברוח זו הן לגבי המורשת והן לגבי החזון: החתירה לחירות, החינויות של הדמוקרטיה והשוויון, העמידה על מוסריות גם כלפי מיעוטים הגרים בתוכנו – כל אלה מקופלים בקפידה במסמך קצר זה.

אבותיה הרוחניים וקברניטיה הפוליטיים של התנועה הלאומית היהודית, כללו את ממדי ההגנה והביטחון כהכרח בל יגונה לקוממיותה ולקיומה של מדינת ישראל. בפועל, בנימין זאב הרצל היה אסטרטג-העל הראשון שקם למדינה היהודית העתידה. הוא התווה את הדרך המדינית, ובתוכה את ההיעזרות במעצמה בכדי לייסד את הבית הלאומי בארץ ישראל. יהיו אלה ז'בוטינסקי, טרומפלדור, וארלוזורוב, בן היתר, שיעמדו על הצורך בעוצמה-צבאית יהודית מאורגנת, כמרכיב מרכזי במאמץ להקמת מדינה. בן גוריון, הוביל קו זה משהתייצב בראש היישוב היהודי. אך מלכתחילה בן גוריון סבר שלצד עוצמה מדינית וצבאית גלומה בישראל גם עוצמה רוחנית וערכית: "עצמאות רוחנית אינה שוללת זיקה כלל-אנושית, כשם שעצמאות מדינית אינה סותרת זיקה בינלאומית, ועצמאות כלכלית אינה מחייבת אוטרקיה משקית. זיקת-גומלין בין מדינות, ארצות ואומות היא עובדה ניצחת והכרח היסטורי. כל עם יונק מעמים אחרים, מירושת דורות, מכיבושי הרוח האנושי שבכל התקופות ובכל הארצות [...] לא מחוסר אחיזה ארצית וממלכתית – אלא מתוך קיום ארצי וממלכתי אנו מעורים בכל בעיות האנושות וערים לצרכיה והתלבטויותיה, כי אנו שותפים שווים-זכויות לבעיות וצרכים להתלבטויות אלו. הכוח והעצמאות של ישראל הם הבסיס ליכולתה ולמחויבותה לפעול ולהתערות בעולם. ישראל לא מבקשת להיות רק מגדלור, עיר על הגבעה, מודל יהודי מרוחק ומתבדל מול עמי העולם..."

"מלחמתה של ישראל ומאבקה אינם רק מדיניים, אלא גם אידאיים, דהיינו תרבותיים ורוחניים", כתב בן-גוריון והדגיש כי "העם היהודי הנאמן לעצמו, לא יקבל מרות מוסרית של כוח זר "עולמי", ולא ירכין ראשו בשאלות חברה, מדע, רוח ותרבות, ובערכי חירות ושוויון וצדק ושלוש – בפני אלו שמינו עצמם בכוח שלטונם ובכוחם הצבאי או תוקפם הכלכלי לשופטים רמים על האנושות."

"מדינת ישראל תהא פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות", נכתב במגילת העצמאות, לצד התחייבות לכך שהמדינה "תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה; תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלוש לאור חזונם של נביאי ישראל; תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל

הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות." כלומר, ביסוד הקמת ישראל מונחת ההנחה ושאיפה להיות מדינה דמוקרטית מתקדמת.

עקרונות אלו, של בטחון ועצמאות לאומית, פיזית ורוחנית עבור העם היהודי בארץ ישראל ובעולם לצד מחויבות לערכים אוניברסאליים של חירות, שוויון ושלום ולצד שיתוף פעולה עם עמי העולם, חזרו ועלו כעקרונות יסוד בכל מסמך חזון קונצנזואלי שנכתב בישראל. די אם נציין כי מנחם בגין, ראש הממשלה החמישי, שהיה מאד לא מקובל על בן גוריון היה זה שסמוך לאחר המהפך הפוליטי, הביא לחקיקת חוק יסודות המשפט, אשר קבע כמקור השראה עליון לשיטת המשפט הישראלית את "עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל". לא בכדי הובאו הדברים במקשה אחת. חשוב להדגיש כי מבן גוריון ועד בגין, חרף התהום האידיאולוגית ביניהם שרר קונצנזוס על חשיבות היסודית של המוסר הערכיות בהתאם למורשת ישראל העתיקה, אשר טבעה את ערכי היסוד של חירות, צדק, יושר ושלום. כך ניתן להשתית את ערכי היסוד של האסטרטגיה של מדינת ישראל על ערכים משותפים אלה.

פרופ' יחזקאל דרור, שבכתביו תרם לדיוני הפורום, תמצת את הבסיס לעקרונות ויעדי העל כדלהלן: "(האסטרטגיה) המוצעת מבוססת ערכית על הציונות ונתפסת כשואפת להקים בארץ ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית של העם היהודי שתצטיין ביצירתיות, איכות חיים ערכית וחומרית, תבונה לשגשוגו ארוך הטווח של העם היהודי בכללותו, וכן תיקון עולם. תנאי לכל אלה הוא ביטחונה של מדינת ישראל יחד עם מעמד ראוי בקהילת העמים. הציונות מבוססת על זכות טבעית של רצון עם להגדרה עצמית, על זכות היסטורית ותרבותית-דתית של העם היהודי בארץ המובטחת. אך אין המדובר בחובה לממש את מלוא הזכות שכן יש להביא בחשבון ערכים נוספים כגון נתונים דמוגרפיים וזכויותיהם של אחרים, וכן שיקולים ריאלי-פוליטיים."

על ישראל להגן על קיום וריבונות המדינה ועל שלום כל אזרחיה ותושביה; לאפשר השגת שלום בין ישראל לשכנותיה ולהוות מקום מבטחים ומגן לעם היהודי ולהבטחת המשך קיומו. ישראל תפעל להיות חברה שווה ואקטיבית בקהילה הבינלאומית. בנוסף, ישראל תשאף להיות מעצמת חדשנות ופיתוח ידע וטכנולוגיה, לא רק לשם הכלכלה שבדבר, אלא כצורת חשיבה והתמודדות המאפיינים מצוינות אנושית בהנחה שהמשאב הטבעי האמתי הראוי לטיפול הוא האדם. זאת, על בסיס תפיסתם של הרצל ובן גוריון בנוגע לאדם, מצוינותו וערכיותו, כמאפיינים הטבעיים במדינתנו ובשיטתנו.

מכלל האמור לעיל ניתן לחלץ מסקנה יסודית – הדאגה לביטחון ולהגנה מפני איומים פסיים היא נדבך חשוב לאסטרטגיית העל של ישראל. אולם, רמה ממנה היא ההבנה כי אסטרטגיית העל של ישראל חייבת לעמוד על שמירתם והגנתם של ערכי היסוד של האומה, כפי שהותוו בכתיבה ובמעש לאורך יותר ממאה שנה: היותה של המדינה מבוססת על חירות, דמוקרטיה, שוויון – מזה, על עוצמה ואחוה

אנושית ועל סולידריות חברתית – מזה. לערכים אלה חשיבות מחברת לא רק בתחום אחד – מדיני או בטחוני, אלא כחוט השני העובר בכל התחומים כולם: כלכלי, חברתי, חינוכי ומדעי.

### **על ההיגיון המארגן את מתווה אסטרטגיית על לישראל**

מעל ומעבר לצורך הטבעי באסטרטגיה לעתות שינוי ותמורה, הרי שרבים מהקוראים לעיצובה של אסטרטגיית על עדכנית לישראל רואים זאת על רקע של מוטרוזות מהתקיימותו של חסר או פער כזה או אחר מבין ארבעת הסוגים הבאים:

**חזון ושיכור** - הפער שבין המציאות לחזון, לאמור המצב והערכים ששואפים אליהם בתור אלה הרצויים, לבין המציאות הנוכחית. זהו הפער שבין המצוי לרצוי. פער זה דורש מענה בדמות הדרך שיש להלך בה על מנת להגיע מהמצוי אל הרצוי. אם המציאות טובה בעיני המתבונן, והפער קיים רק מכיוון שיעדי חזון הם יעדים נכספים שאפתניים, כי אז הנגזרת מהפער הנה לא יותר מאשר אתגר אסטרטגי; כלומר, כיצד יש לנוע ממצב טוב בפני עצמו למצב טוב יותר, המבוסס על ידי יעדי החזון. אולם לעיתים מתקיימת אי שביעות רצון מהמצב בהווה ואף מועקה מהיותו רחוק ואולי אף מנוגד לחזון. או אז הפער עצמו עשוי לדכא ואולי אף לרפות ידיים ולא לאתגר בלבד. ככל שהפער בין הרצוי למצוי גדול יותר כך גם המועקה עמוקה יותר ובאותה מדה האתגר האסטרטגי.

**סיכונים קיומיים** - הפער שבין גודל האיומים שבעין להיקף המענה הנוכחי לאמור: לכל מדינה עומדים משאבים ויכולות שמגנים עליה, אולם בהופיע איומים על שלומה וביטחונה, נמדדת חומרתם הן בנזק שעלול להיגרם למדינה אם איומים אלה יתרגשו, ובפער שבין יכולות המניעה וההגנה למנוע או לצמצם את האיום לבין העדרם. ולצד זאת קיימת עצם תחושת ההסתברות להתרחשות האיום - גם אם יעמדו למדינה כל יכולותיה. חומרתו של סיכון נאמדת מקצועית בנזק הצפוי להיגרם כשזה משולב בסיכויי התרחשותו. מכאן שתמונת האיומים שנשקפים למדינה משתנה ממדינה למדינה ומעת לעת, אך תמיד תהיה זו מורכבת ממספר סיכונים שמידתם משתנה למין כאלה שנאמדים כנמוכים ועד לכאלה שנאמדים כגדולים ביותר.

**משגשוג לשקיעה** - הפער שבין המצב בעבר או בהווה, הטוב יותר, לבין העתיד הטוב פחות וכן הפער בין יכולותיה, משאביה וביצועיה של המדינה בהווה לבין אלה של קבוצת המדינות שהיא מתייחסת אליהן השוואתית. כלפי אויבות, הפער ההשוואתי משקף את יחסי הכוחות והוא הוא אשר עשוי לחרוץ את תוצאת הסכסוך. כלפי מתחרות כלכלית, הפער הוא שיקבע את מידת תחרותיותה של המדינה. כאשר מדובר במדינות שתדמיתן ומעמדן העולמי נתפש כראוי אף בעינינו, יהא הפער פער של תדמית ואולי אף של נכסיות. כך או כך, המאזן ההשוואתי הוא אשר רלוונטי ולא רק המצב האבסולוטי. כך ברור למשל שגם אם משתפר מצבה של המדינה אך מצבה של מדינה אויבת או מתחרה משתפר יותר, הרי שבמאזן הכולל מצבה של מדינתנו מורע. מאחר שברוב המקרים מדינות צומחות ומתחזקות, הרי יש



להיות על המשמר שלא לשגות בטעות האופטית של שביעות רצון מהתקדמות מדינתך, אלא אם כן זו של יריבתך נפלה מזו שלך. פער אחר עלול להתפתח בין מצב נוכחי למצב בעבר. אין הדבר דומה לפער בין המצב הנוכחי לחזון אוטופי. יכולה להסתמן נסיגה, בגין מציאות נוכחית שהיא גרועה יותר מציאות בעבר הקרוב או הרחוק.

גרסה מתונה יותר של חשיבה קודרת לגבי עתידה של ישראל נמצאת אצל משקיפים ומלומדים שאמונים על תנודתיותה של ההיסטוריה לפיה מדינות, כמו אימפריות, עולות ויורדות. ההיסטוריה יודעת הנתיבים בהם הלכו וצמחו מדינות עד, שלעיתים בשל הרגע בו צמחו כוחות חדשים, עולים ומאתגרים, ואז יש ועברה המדינה מעלייה לנסיגה. לעיתים, מתונה ולעיתים בקריסה מהירה. בכל אופן, הנוסחה של "עלייתה ונפילתה" רווחת בהיסטוריה, הן לגבי תרבויות ענק והן לגבי יחידות פוליטיות קטנות. ממילא סיפורה של ישראל מאז שחר הרעיון הציוני הוא סיפור המנוגד כמעט להיגיון מעשי של צמיחתה ועלייתה של מדינה חזקה ומשגשגת מכלום, בבחינת יש מאין. רק בזכות פרץ של הקרבה, השקעה, ותושייה, הכרוכים בתבונת מנהיגות, פרגמטיות פוליטית, בתמיכת העם היהודי בגולה, ובהבטחת תמיכה של מדינה גדולה ידידותית או מעצמה עולמית, חוללו השג זה. אולם באשר עקומת צמיחתה של ישראל, זה מכבר התיישרה למרות שאיפות לחידושה, גוברים הסימנים להיעצרות הנסיקה - ואז נשאלת השאלה: האם, כדרכה של ההיסטוריה, ייתכן שהסתיים שלב הצמיחה והיגיע שלב הירידה והקמילה? אכן, יש מי שמגדיר את מצבה של ישראל זהיום, כדמדומים שבין שגשוג לדעיכה. אין לדעת אם כך אכן יקרה; אפשר שבגלל נסיבות בינלאומיות או בגלל חולשות ועומסים מבית יקרה שהנס הישראלי לא יימשך באותה עוצמה, ואכן תחל הידרדרות והיחלשות. החומרה שבמצב מעין זה היא שלמגמה עלולה להיות דינמיקת הסתחררות, שתצבור תאוצה ותסחוף את המדינה למפולת שסכנה קיומית ממשית נובעת ממנה.

**איוני חידלון** - בהקשר הישראלי יש ומופיעה תופעה זו שאינה רווחת בארצות אחרות: מוטרדות ואף צפי להגעת המדינה אלי חורבן. המייחד את המקרה הישראלי הוא שאולי בגלל ההיסטוריה שלה, תרחישי חורבן מועלים לעיתים גם בנסיבות אחרות ולא דווקא מצד איום חיצוני. אמנם אין ישראל נתפשת כשייכת לקבוצת המדינות המכונות "שבריריות", שחולשתן כה גבוהה עד כי קרובות הן להתפוררות. חששות מפני חידלון יש ומבעבעים אצל ישראלים במסגרת תרחישים שונים כגון החרפת המתחים הפנימיים עד כדי פרימת האחדות המדינתית ומלחמת אזרחים, או התרחיש הרווח לפיו המשך מגמות דמוגרפיות ישנה תוך עשור את שיווי משקל כך שאם תתקיים המסגרת הדמוקרטית המדינה תשנה צביונה מכפי שכוננה ותסתור את חזונה. שינויים דמוגרפיים כאלה, הכרוכים בקצבי ריבוי שונים, עשויים להביא לחוסר איזון כלכלי וחברתי עד כדי התהפכות (capsizing) המדינה. תרחיש אחר צופה מצב בו המשך הסכסוך הישראלי-ערבי מוליך למדיניות הגורמת לאובדן אופייה הדמוקרטי או היהודי של המדינה, ובכך מביא הקץ עליה כפי שכוננה. ולבסוף תרחיש המהווה היפוכה של התנועה

הציונית והוא תרחיש הנטישה לפיו, כשם שקמה המדינה והתחזקה בזכות עלייה, כך עלולה ליפול אם וכאשר תינטש על ידי אוכלוסיות חיוניות שבה.

אי אפשר שלא להיווכח עד כמה מופיעות בשיח הישראלי הציבורי, כולל בספרות, ספרות בדיונית, שירה פופולארית התבטאויות דיסטופיות מעין אלה שרואות כלייה אפשרית של המדינה. הדבר ניזון כמובן מההיסטוריה היהודית ישראלית הארוכה ומהעובדה הזכורה עדיין שאיומי כלייה קרובים היו לפתחינו לפחות בשנות ה-40 של המאה הקודמת, אותו עשור בו התרגשה השואה. הבלטה מיוחדת של תרחיש אפוקליפטי נתן ראש הממשלה נתניהו בתארו את האיום הגרעיני האיראני כאיום שאין חמור ממנו מכיוון שמגיע ממדינה השואפת בהשמדתנו. מוטיב ההשמדה, ואזכור השואה היה לחזון נפרץ בימים שראש ממשלת ישראל מצא לנכון להתריע בפני התגרענות איראן. כך לא רק צוררים התריעו בפני השמדתנו כי אם מתוך שורותינו שבה ואזכרה אפשרות זו כעתיד אפשרי שחובה למנעו.

### **חיתוך מצב - חוזקות/חולשות/סיכונים/סיכויים**

המתודולוגיה שננקטה על ידי הפורום על מנת לארגן אנליטית, ואח"כ תכנונית, את דרך חשיבתו נשענה על שיטת ה (SWOT/Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats). זיהוי ההזדמנויות/אימים (או לחילופין סיכויים/סיכונים) התבצע בשני מבטים: האחד בנוגע לתמונה הגלובלית והשני לגבי הישראלית. אשר לזו הגלובלית, הסתייענו ב"חוכמת המומחים" שקיבצה "המועצה למודיעין לאומי" האמריקאית, ששרטטו תחזיות ועתידים שונים לעולם לטווחי זמן ארוכים. זהו פרויקט 2030 של קהילת המודיעין האמריקאית, אשר הסתכם בהצגת ארבעה תרחישים עתידיים חלופיים, רובם נסובים סביב ציר החיכוך הגיאואסטרטגי העיקרי בין ארה"ב לסין. התרחישים משתרעים מעתיד של מאבק גוג ומגוג על הבכורה בזירה העולמית ועד לקוטב האפשרי ההפוך – של הסדרים ואיזונים של שיתוף פעולה בין המעצמות הללו. אשר לתרחישים שבפני ישראל, כאן נסמכנו על "חוכמת המומחים" של משתתפי הפורום שמיפו את קשת האימים העיקריים שיש בהם בכדי להשפיע על עצם קיומה של מדינת ישראל כפי שכוננה. לצד זאת, ניתחו ומיפו את החולשות והעוצמות של ישראל תוך שימוש במכשיר הדירוגים וההשוואות הבינלאומיות, דהיינו בדיקת מצבה של ישראל ע"י השוואה לקבוצות יחוס רלוונטיות.

הסביבה הגלובלית, שבמסגרתה מופו האתגרים הקריטיים הניצבים על סדר יומה של המדינה – אתגרים המשפיעים על ביטחונה, שגשוגה ועצם קיומה - הינה זו המאופיינת על ידי כל התקופה - עידן של מורכבות ותאוצה. עידן של תהפוכות כמו "האביב הערבי", עליית אסיה, שקיעת ארה"ב ואירופה, התמורות טכנולוגיות מפליגות שמשנות סדרי עולם; בתוך זה קיים עדיין האיום אסטרטגי המתמשך בגין התגרענות איראן והתחזקות הכוחות האסלאמיים הקיצוניים בזירה. במקביל מבחינת הלכי הרוח והמצב חברתי בישראל, אובחנו השסעים והסדקים אשר פוגעים בלכידותה ואף באחדותה של

המדינה ולפיכך – בחוסנה – הכוונה בעיקר מגמות דמוגרפיות העלולות להחמיר את תופעת ה"שיבטיות".

ישראל אינה אי בודד והתמורות הגלובליות משפיעות גם עליה. התנהלותה בזירה העולמית מותנית גם באופן שבו היא תעמוד בהן, ואולי אף תשכיל למנף את היתרונות וההזדמנויות שמהפכה זו מזמנת לה. ברור היה שעצם גודש הסיכונים וסוגי האתגרים, הנוגעים לעתים למערכות חיים וממשל שונות, מחייב גיבוש מעני מדיניות הולמים. בו בזמן נדרשת הקפדה על קוהרנטיות, כך שאסטרטגיות שנועדו להתמודד עם בעיות שונות לא יסתרו אחת את רעותה. שיקולים אלה אך מחדדים את הצורך באסטרטגיה לאומית כוללת, דהיינו אסטרטגיית-על לישראל.

אלא שהחשיבה ברמה זו קשה שבעתיים דווקא בתקופה העומדת בסימן שינויים חובקי עולם. מה גם שמגמות השינוי הנוכחיות, במישורים שונים כמו פוליטיקה, חברה, כלכלה, דמוגרפיה, צבא ומדינה, לרוב לאור התפתחויות מדעיות וטכנולוגיות מהירות, עומדות אף הן בסימן שינויי קצב וכיוון תדירים, עד כדי אי וודאות רווחת, אפילו בטווחי זמן קצרים. דווקא בקרב אישים המצויים היטב בקדמת החשיבה על תהליכים אלה, קיימת הכרה לגבי אי הוודאות העמוקה והצפי הוודאי להפתעות רווחות, ושוררת מבוכה נוכח ריבוי הגורמים הסבוכים שאינם ניתנים כלל לצמצום או לצפייה. קיימת גם הכרה לגבי הקושי של החברה בהבנת התהליכים שבפניה והבנה שאי ודאות עמוקה זו תמשך. אלא שצרכי החיים מחייבים מדיניות והחלטות.

מכאן, שהצורך בריענון מדיניותה של ישראל ביחס לבעיותיה הקבועות מבית, לסיכונים המתפתחים בדרכה, ולתמורות הגלובליות, מחייב הסתכלות ועיצוב מדיניות לאומית ברמה הגבוהה והכוללת ביותר. זוהי הרמה של אסטרטגיית-העל.

לצורך זה, מיפו משתתפי הפורום, כבר בתחילת דרכו, את רשימת התהליכים והבעיות המהווים בבחינת סיכונים פוטנציאליים לאינטרסים קיומיים של ישראל. רשימה זו שרירה ותקפה אף כיום, כלהלן:

- נסיגה בעוצמת מעמדה העולמי ותפקידה האזורי של ארה"ב, מעצמת העל ששיתוף הפעולה הרב-ממדי עמה היווה משענת אסטרטגית חיונית לישראל;
- התגברות פעולות ארגוני האסלאם הקיצוני האלים והצטרפותן לאיומי הטרור מצד המסגרות האסלאמיות מצפון (חיזבאללה) ומדרום (חמאס);
- התגרענותה האפשרית של איראן והשלכותיה מרחיקות הלכת על ביטחון ישראל והאזור;
- החזקת ישראל בשטחים שאינם מוכרים כשלה ושליטתה על אוכלוסיות שמתנגדות לה, והימשכותו של הסכסוך הערבי ישראלי, על סכנת התלקחותו;

- שחיקה ביתרונותיה האיכותיים של ישראל, שנשענו על רמתה המדעית והטכנולוגית, ואשר פיצו על נחיתותה הכמותית והקנו יתרונות תחרותיים למשק ועוצמה לכוח המגן;
- היחלשות מערכות החינוך, ובמיוחד החינוך המדעי וההשכלה הגבוהה. זאת, דווקא בעת שטיובן נדרש על מנת שיזינו את הכלכלה והמדע, הם מקורות יתרונותיה של המדינה;
- החמרת אי השוויון הכלכלי חברתי, העמקת שסעים ופערים פנימיים, ומגמות דמוגרפיות במסגרתן גדל מספרם של הלא ציוניים – הפוגעים בערכי המדינה כפי שכוננה;
- התערערות שלטון החוק והיחלשות יכולות הביצוע של זרועות הממשל, באופן שפוגע במשילות ובאיכות יישום המדיניות

במקביל קיימת הכרה בכך שהתהליכים והמצבים המתפתחים בעולם מזמנים לישראל גם הזדמנויות לקידום אינטרסיה הקיומיים ולפיכך לצד הסיכונים קיימים גם סיכויים, אותם יש לאתר ולמצות. מה גם שהתמודדות אפקטיבית עם האיומים מהווה בפני עצמה סיכוי והזדמנות. אלא, שבדומה להליך המקובל למשל על ידי שלטונות בריטניה בעיצוב אסטרטגיית הביטחון הלאומי אצלה, ניתנת קדימות לזיהויים המזדיק של הסיכונים, בתור התופעות שחיוני לקבל את פניהן ולהתגבר עליהן.

### **מצבה ההשוואתי של ישראל בין האומות**

לשם זיהוי החולשות והעוצמות במצבה הנוכחי של המדינה, נעזרנו בסרגל ההשוואתי של דירוגי ישראל וביצועיה בהשוואה למדינות יחוס אחרות בהווה ומצבה ביחס לעצמה בעבר. כך איתרנו את המגמות המסתמנות על פני זמן. כל זאת באמצעות דירוגים של ישראל במרכיבי העוצמה השונים, הקשה והרכה גם יחד, שמצויים בין היתר בתחומי הביטחון, המצב הבינלאומי, הכלכלי-חברתי, החינוכי מדעי והממשלי.

מצאי המדדים ההשוואתיים הגלובליים גדל והשתכלל במרוצת השנים, ואף כי יש לנהוג זהירות רבה בשימוש בהם נוכח מגבלות מתודולוגיות שונות, הרי שמועיל להשתמש בהם לאמוד את מצבה הכולל של המדינה בזמן הנוכחי, מה גם ששימוש כזה היה לרווח יותר ויותר אצל מוסדות רשמיים בינלאומיים שונים ואף לחזן נפרץ אצל מנהיגים לרבות מנהיגי המעצמות הגדולות.

על מנת לצקת את היכולות הישראליות לתבנית, המבחינה בין עוצמות לחולשות, על ספקטרום הדירוגים, נדרשה אבחנה בין רמות שונות של מובילות, או מנגד של נחשלות. אשר למובילות, אינדוקטיבית היא העובדה שזה מכבר התמסדו להן מסגרות בינלאומיות, המזמנות יחדיו את המדינות המובילות בעולם, בדרך כלל על סמך גודל כלכלתן. המסגרות של מדינות ה-G7-G8, המקיימות שגרה של מפגשי פסגה וכן הקבוצה המורחבת יותר, שמוסיפה על אלה ומגיעה לכלל G20, שאף היא אימצה לעצמה סדר יום ושגרה. בהשאלה ניתן אפוא לתייג מדינות כמובילות בתחום מסוים, על פי השתייכותן

לעשור הראשון ולכל היותר השני בדירוג ההשוואתי התחומי. על פי אותו הגיון ניתן לתייג מדינות שדירוגן התחומי שם אותן בעשירון השלישי או הרביעי כמדינות מתקדמות בהשוואה לכל העולם, אך לא דווקא מובילות. מקרב המדינות המפותחות ניתן לכנות מדינות בעשירונים אלה עם יכולות בינוניות. ולבסוף, הימצאות בעשירונים מהחמישי ומטה יוגדרו בוודאי כיכולות חלשות עד כדי נחשלות בתחום האמור ביחס לקבוצת המדינות המפותחות. מכאן ההיגיון של הגדרת מרחב המדינות המובילות כמרחב הרצוי לישראל, ואם היא ומצויה בו, מהווה מיקום זה מקור עוצמה. לכן, בצורה פרופורציונית, ככל שהדירוג נמוך יותר, כך מחריפה חולשתו. ככל שנמצאים גבוה יותר כך ייחשב הדבר למקור עוצמה גבוה יותר, עד כדי מובילות, וככל שנמוך יותר - מרכיב חולשה חריף יותר.

באספקלריה זו, עוצמותיה או יתרונותיה היחסיים של ישראל ניכרים בכמה תחומים - היכולת הצבאית, איכות ההון האנושי והמחקרי, החדשנות, והקדמה החברתית. אלא שבכולם מסתמנת מגמה של נסיגה יחסית. דהיינו, מצבה היחסי של ישראל היום פחות טוב משהיה בשנים קודמות. במונחי אינדקס העוצמה<sup>5</sup> דורגה ישראל במקום ה-11-10 במשך מספר שנים. אך ב-2016 ירדה למקום ה-16 (למרות נטל הביטחון הגבוה מאוד שהיא נושאת, במונחי תקציב הביטחון לנפש, שהוא במקום ה-3 בעולם<sup>6</sup>). איכות ההון האנושי והמחקרי דורגה במקום ה-2 בעולם ב-2011<sup>7</sup> וירדה בהדרגה עד למקום ה-16 ב-2016. בתחום החדשנות הייתה ישראל במקום ה-5 אשתקד, אך ירדה למקום ה-11 ב-2016 ו-10 ב-2017<sup>8</sup>. ועל פי מדד חדשנות אחר<sup>9</sup>, הידרדרה ישראל מהמקום ה-14 ב-2011 למקום ה-21 ב-2016. בדורג הקדמה החברתית<sup>10</sup>, המתייחס לפרמטריים חברתיים-כלכליים ניצבה ישראל ב-2010 במקום ה-15 אך ירדה למקום ה-18 אשתקד (בתוך כך השתפר דווקא דרוגה של ישראל בתחום הבריאות). הנה כי כן, לישראל עוצמות הממקמות אותה בדרך כלל בעשירייה השנייה בין המדינות המפותחות. ברם, בכמעט ללא יוצא מהכלל, בכל מקורות עוצמה אלה הסתמנה שחיקה וירידה, אפילו בשנה האחרונה, ולעתים, עוד קודם לכן.

בתחומים כלכליים דורכת ישראל במקום, תוך הצגת יכולות בינוניות בהשוואה למדינות המפותחות. דירוג התחרותיות<sup>11</sup> מעמיד אותה ב-2016 במקום ה-24 שם הייתה גם ב-2010. במונחי המדד המקובל של תוצר לנפש (מתוקן PPP)<sup>12</sup>, הרי שמצבה ההשוואתי נותר בינוני והיא מדשדשת בין המקום ה-31 ב-2005 למקום ה-33 אשתקד. דהיינו, נמוך מחציון המדינות המאוגדות ב OECD. גם על פי מדדי

---

<sup>5</sup> [GFP](#)

<sup>6</sup> [Cipri](#)

<sup>7</sup> [WEF חלק ממדד התחרותיות של ה](#)

<sup>8</sup> [על פי מדד בלומברג](#)

<sup>9</sup> [מדד אינסיאד קורנל ויפו](#)

<sup>10</sup> [של הבנק העולמי Human Development מדד ה](#)

<sup>11</sup> [חלק ממדד התחרותיות](#)

<sup>12</sup> [Total Economy Database the conferenceboard](#)

הסביבה הכלכלית והסביבה העסקית<sup>13</sup> ירדו דירוגה של ישראל בין 2011 ל- 2016 מ- 25 ל-32 בסביבה הכלכלית ומ- 22 ל- 25 בסביבה העסקית. תופעה דומה במונחי פריון – ב 2015 הייתה ישראל במקום ה- 34 שם ניצבה גם 10 שנים קודם לכן ב- 2005<sup>14</sup>. משמעות הדבר היא כי למרות הצמיחה של המשק הישראלי בשנים האחרונות, הרי שמצבה במונחים השוואתיים, לא ראה שיפור והיא נותרה בינונית בביצועיה.

בתחום החברתי בולטת ישראל בחומרת האי שוויון המתקיים בה. כך בנושא אי שוויון בחלוקת הכנסה ועוני נמצאת ישראל בתחתית המדינות המפותחות המאוגדות ב- OECD. היא הגרועה ביניהן בעוני וחמישית בחומרת אי השוויון. מצב זה לא משתפר בשנים האחרונות. (מקום 36 ו- 31 בהתאמה ב- 2014)<sup>15</sup>.

בניגוד למובילתה של ישראל בתחומי איכות ההון האנושי והמחקרי והחדשנות הרי שבתחום החינוך מצבה של ישראל בינוני ומורע על פני הזמן. המדדים של מבחני פיזה או TIMS ממקמים עתה את ישראל במקום ה- 39 וה- 40 בהתאמה, המהווה ירידה מ- 36 ו- 39<sup>16</sup> בהתאמה מהתקופה הקודמת לפני 3 שנים. וזאת למרות שבתי הספר של המגזר החרדי לא משתתפים בבחינות אלה. מאחר שבתקופה זו ובשנים האחרונות גדל משמעותית תקציב החינוך, פירוש הדבר הידרדרות משמעותית ביעילות החינוך בישראל ואיכותו. משמעות כלכלית וחברתית נודעת גם בכך שמידת אי השוויון בתוצאות החינוך היא כה גדולה בישראל עד היותנו מדורגים במקום הראשון.

בתחומי מעמדה הבינלאומי, מכלול העוצמה הרכה והמוניטין המיוחס לה, נמצאת ישראל במיקום גרוע למדי, שאף בו ניכרת הרעה בשנים האחרונות. כך על פי מדד העוצמה הרכה, המיוחסת לה והמוניטין לו היא זוכה. כך, על פי מדד העוצמה הרכה<sup>17</sup>, הייתה ישראל במקום ה- 26 בקרב 30 המדינות החזקות בתחום זה ב- 2015, ב- 2016 ישראל כבר לא מצאה כלל את מקומה בקבוצת ה- 30 וירדה לעשירון הרביעי. במדד עוצמה רכה אחר<sup>18</sup> דורגה ישראל במקום ה- 40 ב 2010, ממנו ירדה ב- 2015 למקום ה- 44. במדד מדת תרומתה של ישראל למדינות העולם ה"ארץ הטובה"<sup>19</sup> דורגה השנה במקום 44.

---

<sup>13</sup> [של מדד השגשוג של לגטום](#)

<sup>14</sup> [Total Economy Database the conferenceboard](#)

<sup>15</sup> [Oecd - INEQUALITY AND INCOME](#)

<sup>16</sup> [Oecd-pisa 2015](#)

<sup>17</sup> [http://softpower30.portland-communications.com/wp-content/themes/softpower/pdfs/the\\_soft\\_power\\_30.pdf](http://softpower30.portland-communications.com/wp-content/themes/softpower/pdfs/the_soft_power_30.pdf)

<sup>18</sup> [real instituto elcano](#)

<sup>19</sup> [the good country](#)

ולבסוף, במדד המוניטין של ישראל בין האומות<sup>20</sup>, הידרדרה ישראל מהמקום ה-33 ב-2010 למקום ה-51 ב-2016.

אולם המכלול שבו דירוגיה השוואתיים של ישראל הם הנמוכים ביותר, בהשוואה ליכולותיה האחרות ובהשוואה למדינות העולם הם הממשל והמשילות. במדד אפקטיביות הממשל של האו"ם<sup>21</sup> דורגה ישראל במקום ה-26 ב-2015 שהוא זהה לרמתה ב-2010. אלא שבמדד מידת אמון הצבור בנבחרי<sup>22</sup>, שישראל ניצבה בו במקום ה-38 ב-2010 הידרדרה ב-2016 למקום ה-51 ב-2016. גם במדד יעילות הבירוקרטיה, כפי שמשקף בקלות לביצוע עסקים של האו"ם<sup>23</sup>, הידרדרה ישראל מהמקום ה-26 ב-2010 למקום ה-53 ב-2016.

### מתווה אסטרטגיית על לישראל

בכל הנוגע לסוגיה היכן נמצאת ישראל מבחינת המגמה הכללית: האם בשנים האחרונות יודעת היא נסיקה או נסיגה, אזי ברור שכמעט באף תחום אין שיפור במצבה השוואתי. נהפוך הוא, ברובם ככולם של ממדי עוצמותיה רואה היא נסיגה השוואתית, הן באלה המהוות עוצמות של ממש, אך גם בתחומים שיכולותיה בהם צנועות יותר. חזות זו מנוגדת אפוא לאתוס השאפתני שהיציבה לעצמה לפני עשור, או זה שקברניטיה קוראים לו עכשיו לאמור הצגת עמדות מובילות בעולם. הנתונים השוואתיים והמגמות מצביעים על כיוון מדאיג של פיחות הדרגתי במצבה בהשוואה למדינות העולם. אין ספק שישראל אינה בנתיב של התחזקות במעמדה היחסי. בעצם היא מדינה בסיכון, כפי שחשים רבים בציבור, הן בגלל שאין היא מצליחה להתעצם השוואתית. זאת מכיוון שלצד עוצמותיה, לוקה היא בחולשות מבניות שעלולות אף לפגוע בה כאמור, יותר מבכל מדינה אחרת. יש שבעשותם חיוץ של מגמות מגיעים עד כדי התייחסות אליה כמדינה שיש לה תפוגה. מנגד, גישת הפורום אינה פסימית בהכרח שכן בבסיס כיווני האסטרטגיה המוצעת מתקיימת קריאה לפעולה להיפוך המגמות ולהתקדמות לעבר היעדים הרצויים למדינה, אפילו השאפתניים. קיימת בפורום אמונה שבכוחן של מנהיגות ומדיניות נאותים להתמודד עם המצב ולחולל מהפך מנסיגה לנסיקה.

---

<sup>20</sup><https://www.reputationinstitute.com/CMSPages/GetAzureFile.aspx?path=~%5Cmedia%5Cmedia%5Cdocuments%5Ccountry-reprak-2016.pdf&hash=5a4232c6bfda0af12fca90660d5f8d18a657ac230d062e34e0bb589c0d3c1538&ext=.pdf>

<sup>21</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

<sup>22</sup> WEF חלק ממדד התחרותיות של ה

<sup>23</sup> [The world bank doing business](#)

## **תעדוף**

בפני ישראל דילמות של תעדוף: בצורך למצוא את האיזונים המיטביים בין השקעה בחיזוק ובמינוף העוצמות לבין תיקון וצמצום החולשות. כך מחלוקות בין אסטרטגיות חלופיות עשויות לעיתים להתבטא בפולמוס בין אסטרטגיות, שתכליתן העיקרית היא צמצום החולשות והשפעתן, בניגוד לכאלה שתכליתן השאת העוצמות ומינופן. אין למחלוקת זו מענה אוניברסאלי, ובהחלט ייתכן, שגם למרות מוגבלות המשאבים, יומלץ לפעול בו-זמנית לצמצם חולשות ולהעצים עוצמות. בסופו של דבר, מטרתה העליונה של אסטרטגיית העל היא להביא לכך שמכלול הפעולות הננקטות, הקצאת המשאבים ובחירת הדרכים בתחומים השונים יהיו אלה שיניבו בתוצאה כוללת, חוצת-התחומים, את מידת הביטחון והחוסן המרביים על שלל מרכיביהם. זאת ועוד, התחומים עצמם אינם עצמאיים אלה מאלה. נהפוך הוא. קיימת שילוביות עם זיקות והשפעות גומלין בין התחומים. כך למשל אי אפשר שלא תהיה הקרנה שלילית של התפקוד הבעייתי בתחום הממשל על התפקוד הביטחוני-צבאי האיכותי יותר. מערכות ורשתות עוצמתן, כעוצמת החוליות החלשות.



**מתווה**  
**למדיניות**  
**גלובלית,**  
**אזורית**  
**והסדרים**

שער 2

## צוות אשכול למדינאות וביטחון

(הרשימה כוללת את מחברי הפרקים השונים וכן משתתפי הדיונים)

| שם מחבר                        | תפקיד   |
|--------------------------------|---|
| <b>אגמון, אסף</b> תא"ל (מיל.)  | לשעבר ראש מכון פישר למחקר אסטרטגי אוויר וחלל, נספח צה"ל וראש משלחת משהב"ט ביפן ובדרום קוריאה  |
| <b>אבן, שמואל</b> ד"ר          | חוקר בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי; בעלים, חברת מולטי קונספט (יועצים) בע"מ  |
| <b>אדמסקי, דימה</b> ד"ר        | מרצה בכיר וראש המסלול למצטיינים באסטרטגיה וקבלת החלטות, ב"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה  |
| <b>אוריון, אסף</b> תא"ל (מיל.) | חוקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי; לשעבר רח"ט אסטרטגי, צה"ל   |
| <b>אורן, מיכאל</b> ד"ר         | ח"כ מטעם מפלגת כולנו; סגן שר במשרד ראש הממשלה, לשעבר שגריר ישראל בארה"ב   |
| <b>אורן, עמירם</b> ד"ר         | גאוגרף  |
| <b>אטינגר, יונה</b> ד"ר        | לשעבר מנכ"ל הוועדה לאנרגיה אטומית, נספח מדעי בווינגטון, ומנכ"ל הקרן הדו-לאומית ארה"ב ישראל  |
| <b>אידן, אירית</b> ד"ר         | סמנכ"ל מו"פ רפאל  |
| <b>אלירה, גיורא</b> ד"ר        | לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה   |
| <b>אלפר, יוסי</b>              | לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה   |
| <b>אקשטיין, צבי</b> פרופ'      | דיקן בית ספר אריסון למנהל עסקים, ודיקן בית הספר לכלכלה, המרכז הבינתחומי הרצליה; לשעבר משנה לנגיד בנק ישראל  |
| <b>ארד, עוזי</b> פרופ'*        | עמית בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי, לשעבר היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש המל"ל, מייסד ויו"ר כנסי הרצליה במרכז הבינתחומי, היועץ המדיני לראש הממשלה, וראש אגף המחקר במוסד |
| <b>ארד, רות</b> ד"ר            | לשעבר בקרת סיכונים ראשית, בנק לאומי   |
| <b>בירן, יואב</b> שגריר        | לשעבר מנכ"ל משרד החוץ ושגריר ישראל בכריטיניה  |
| <b>ארנס, משה</b>               | לשעבר שר הביטחון, שר החוץ שגריר ישראל בארה"ב וח"כ מטעם הליכוד   |
| <b>בלום, גבריאלה</b> פרופ'     | בית הספר למשפטים, אוניברסיטת הרווארד  |
| <b>ביגר, גדעון</b> פרופ'       | החוג לגאוגרפיה ולסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב   |

| <b>שם מחבר</b>                           | <b>תפקיד</b>   |
|--|--|
| <b>בידץ, יוסי אלוף</b>                   | לשעבר מפקד המכללות הצבאיות וראש חטיבת המחקר, אמ"ן, צה"ל  |
| <b>ביילין, יוסי ד"ר</b>                  | לשעבר יו"ר מפלגת מרץ-יחד, שר המשפטים ושר הכלכלה והתכנון  |
| <b>בן-אליעזר, ברק</b>                    | שותף מנהל, קרן Winnovation; לשעבר מפקד תלפיות ויועץ אסטרטגי למפכ"ל, משטרת ישראל  |
| <b>בן-ישראל, יצחק אלוף (מיל.) פרופ'*</b> | חתן פרס ביטחון ישראל, ראש סדנת יובל נאמן למדע, טכנולוגיה וביטחון וראש מרכז הסייבר, אוניברסיטת ת"א, יו"ר המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח, משרד המדע ויו"ר סוכנות החלל הישראלית |
| <b>בן-עמי, שלמה פרופ' (אמריטוס)</b>      | סגן נשיא מרכז טולדו הבינלאומי לשלום; לשעבר שר החוץ, השר לביטחון פנים, שגריר ישראל בספרד וחבר סגל בבית הספר להיסטוריה, אוניברסיטת תל אביב                                   |
| <b>בן-שושן, אברהם אלוף (מיל.)</b>        | לשעבר מנכ"ל משרד העבודה והרווחה ומפקד חיל הים  |
| <b>בן מאיר, יהודה ד"ר</b>                | עמית בכיר INSS, לשעבר סגן שר החוץ וח"כ מטעם המפד"ל וגשר  |
| <b>בר, שמואל ד"ר</b>                     | מייסד ומנכ"ל IntuView; לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה   |
| <b>ברון, איתי תא"ל (מיל.)</b>            | לשעבר ראש חטיבת המחקר, אמ"ן ומפקד מרכז דדו לחשיבה צבאית בינתחומית, צה"ל  |
| <b>ברון, צביה</b>                        | מנהלת אנרגיה אלטרנטיבית, פטרוקוונטום, ישראל  |
| <b>גולן, אחיב</b>                        | מנכ"ל המכללה האקדמית אורט בראודה   |
| <b>גזית, שלמה אלוף (דימ.)</b>            | לשעבר יו"ר העמותה לחקר כוח המגן ע"ש גלילי, נשיא אוניברסיטת בן-גוריון, מנכ"ל הסוכנות היהודית וראש אגף מודיעין, צה"ל   |
| <b>גיל, אבי שגריר</b>                    | עמית בכיר, המכון לתכנון מדיניות העם היהודי; לשעבר מנכ"ל משרד החוץ  |
| <b>גל, מירלה</b>                         | לשעבר מנכ"לית משרד הקליטה, מנכ"לית ויצ"ו ובכירה במשרד ראש הממשלה   |
| <b>גלעדי, עיבל תא"ל (מיל.)</b>           | יו"ר הוועד המנהל, המכללה האקדמית גליל מערבי; לשעבר ראש החטיבה לתכנון אסטרטגי, אג"ת, צה"ל   |
| <b>גת, עזר פרופ'</b>                     | חוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב  |
| <b>דבש, יצחק</b>                         | איש עסקים ויזם חברתי   |
| <b>דגן, רן</b>                           | בוגר חמ"ן תלפיות, מומחה סייבר ומנטור לחברות הזנק   |

| <b>שם מחבר</b>                      | <b>תפקיד</b>   |
|-------------------------------------|--|
| <b>דיין, יקי</b>                    | לשעבר קונסול ישראל בלוס אנג'לס וראש המטה של שרי החוץ ציפי לבני וסילבן שלום   |
| <b>דיין, עוזי אלוף (מיל.)</b>       | יו"ר מפעל הפיס; לשעבר היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש המל"ל וסגן הרמטכ"ל  |
| <b>דקל, אודי תא"ל (מיל.)</b>        | ממלא מקום ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי; לשעבר ראש החטיבה האסטרטגית, אגף התכנון במטה הכללי, צה"ל                                     |
| <b>הבר, איתן</b>                    | פובליציסט "ידיעות אחרונות"; לשעבר מנהל לשכת ראש הממשלה   |
| <b>הוברמן, קובי</b>                 | מנכ"ל "ישראל יוזמת"  |
| <b>הכהן, גרשון אלוף</b>             | חוקר, מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר אילן; לשעבר מפקד המכללות הצבאיות ומפקד גיס                                    |
| <b>הירש, זאב פרופ'</b>              | מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון, לשעבר דיקן הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב  |
| <b>הלברטל, משה פרופ'</b>            | החוגים למחשבת ישראל ולפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים   |
| <b>הלוי, אפרים*</b>                 | לשעבר ראש המוסד, היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש המל"ל ושגריר ישראל לאיחוד האירופי  |
| <b>הנדל, יועז ד"ר</b>               | היסטוריון ופובליציסט, מגיש טלוויזיה ורדיו, וראש המכון לאסטרטגיה ציונית   |
| <b>הראל, ישראל</b>                  | פובליציסט, "הארץ"; לשעבר מייסד מועצת יש"ע ויו"ר המכון לאסטרטגיה ציונית   |
| <b>הרמן, תמר פרופ'</b>              | המחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת, האוניברסיטה הפתוחה; עמיתה בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה                                   |
| <b>הרצוג, מיכאל תא"ל (מיל.)</b>     | עמית בכיר המכון למדיניות עם יהודי, עמית מחקר במכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב; לשעבר מזכיר צבאי של שר הביטחון ראש מטה שר הביטחון |
| <b>וילף, עינת ד"ר</b>               | לשעבר ח"כ מטעם סיעות עצמאות ועבודה   |
| <b>ואלד, סולומון שלום ד"ר</b>       | עמית בכיר, המכון למדיניות העם היהודי, לשעבר חוקר בכיר ב-OECD   |
| <b>זאבי, פרקש אהרון אלוף (מיל.)</b> | נשיא המכון לתכנון מדיניות העם היהודי; לשעבר ראש אמ"ן, וראש אגף הטכנולוגיה ולוגיסטיקה   |

| <b>שם מחבר</b>                    | <b>תפקיד</b>  |
|-----------------------------------|---|
| <b>זיסר, אייל פרופ'</b>           | החוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה אוניברסיטת תל אביב, לשעבר דיקן הפקולטה למדעי הרוח, וסגן רקטור וראש מרכז דיין                   |
| <b>חמו, יורם תא"ל (מיל.)</b>      | לשעבר ראש מרכז "דדו", צה"ל  |
| <b>סירה, רון</b>                  | המכון למחקרי ביטחון לאומי   |
| <b>טורבוביץ, יורם ד"ר</b>         | לשעבר ראש לשכת ראש הממשלה אהוד אולמרט, ממונה על ההגבלים העסקיים, יזם אזורים, ויו"ר דלק אנרגיה   |
| <b>ידלין, עמוס אלוף (מיל.)</b>    | ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי; לשעבר ראש אמ"ן, צה"ל   |
| <b>ינאי, שלמה אלוף (מיל.)</b>     | ממלא מקום וסגן יו"ר קרן רוטשילד קיסריה ויו"ר פרוטליקס; לשעבר מנכ"ל מכתשים אגן, מנכ"ל טבע תעשיות פרמצבטיות וראש אגף תכנון, צה"ל        |
| <b>ינקלביץ, שמעון פרופ'</b>       | ביה"ס לפיזיקה ולאסטרונומיה, אוניברסיטת תל אביב, לשעבר חבר ות"ת ורקטור אוניברסיטת תל-אביב  |
| <b>יער, איתמר אל"מ (מיל.)*</b>    | יער יועצים לארגון ואסטרטגיה; לשעבר סגן ראש המל"ל למדיניות ביטחון  |
| <b>יעקובסון, אלכסנדר פרופ'</b>    | החוג להיסטוריה עתיקה, האוניברסיטה העברית, פובליציסט   |
| <b>כהן, אילן</b>                  | יזם עסקי; לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה   |
| <b>כהן, שלמה ד"ר</b>              | משרד שלמה כהן ושות'; לשעבר ראש לשכת עורכי הדין  |
| <b>לויטה, אריאל ד"ר</b>           | עמית בכיר לא תושב, תכנית המדיניות הגרעינית, קרן קארנגי; לשעבר משנה למנכ"ל למדיניות, הוועדה לאנרגיה אטומית מהנדס מערכות וסגן מנהל קמ"ג |
| <b>ליבוביץ, מוטי</b>              |   |
| <b>ליטבק, מאיר פרופ'</b>          | החוג להיסטוריה של המזרח התיכון וראש המרכז ללימודים איראניים, אוניברסיטת ת"א   |
| <b>מטיאס, שביט ד"ר</b>            | מכון הובר, אוניברסיטת סטנפורד; בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, הבינתחומי הרצליה; לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה            |
| <b>מרידור, סלי</b>                | יו"ר בינלאומי, הקרן לירושלים; לשעבר יו"ר הנהלת הסוכנות וההסתדרות הציונית העולמית, ושגריר ישראל בארה"ב                                 |
| <b>מרקל, שלמה תא"ל (מיל.) ד"ר</b> | סגן נשיא, ברוד קום, יו"ר חברת רמות, אוניברסיטת תל אביב, לשעבר ראש מספן ציוד חיל הים   |
| <b>סברדלוב, ארז ד"ר</b>           | מנכ"ל חברת חושבה לתכנון; לשעבר ראש המרכז לניתוח מערכות, אגף התכנון, צה"ל  |

| <b>שם מחבר</b>                       | <b>תפקיד</b>   |
|--------------------------------------|--|
| <b>סגולי, אפרים</b> תא"ל (מיל.)      | ראש המרכז לחקר הכוח האווירי, מכון פישר למחקר אסטרטגיה אוויר וחלל; לשעבר מפקד בסיס פלמחים, חיל האוויר, צה"ל   |
| <b>סלע, אביאם</b> ; אל"מ (מיל.) ד"ר  | סמנכ"ל ונשיא חטיבת הביטחון והייעוץ, מטריקס; לשעבר מפקד בסיס תל-נוף, צה"ל   |
| <b>סמיה, יום טוב</b> אלוף (מיל.) ד"ר | מנכ"ל IC Green Energy; לשעבר מפקד פיקוד הדרום, צה"ל  |
| <b>עברי, חוד</b> אלוף (מיל.)*        | סגן נשיא חברת בואינג העולמית ונשיא בואינג ישראל; לשעבר היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש המל"ל, שגריר ישראל בארה"ב, מנכ"ל משרד הביטחון וסגן הרמטכ"ל         |
| <b>עמידורו, יעקב</b> אלוף (מיל.)     | עמית בכיר, מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר אילן; לשעבר היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש המל"ל, מזכיר צבאי לשר הביטחון ומפקד המכללות, צה"ל |
| <b>ענבר, אפרים</b> פרופ'             | המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר אילן, לשעבר ראש מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטה   |
| <b>עציון, ערן</b>                    | מנכ"ל הפורום לדיאלוג אסטרטגי INSS; לשעבר ראש החטיבה לתכנון מדיני, משרד החוץ  |
| <b>פוליסר, דניאל (דן)</b> ד"ר        | משנה לנשיא לעניינים אקדמיים, המרכז האקדמי שלם; לשעבר נשיא המרכז  |
| <b>פייטלסון, ערן</b> פרופ'           | המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית  |
| <b>פלד, יוסי</b> אלוף (מיל.)         | יו"ר קצא"א, חברת קו צינור אילת-אשקלון בע"מ; לשעבר שר ללא-תיק בממשלה ומפקד פיקוד הצפון  |
| <b>פלסנר, יוחנן</b>                  | נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה; לשעבר ח"כ מטעם קדימה וראש תחום פרויקטים מיוחדים במשרד ראש הממשלה   |
| <b>פרידור, אדיר</b> ד"ר              | מנהל מייסד, החברה למתמטיקה תעשייתית ליד אוניברסיטת בן-גוריון; לשעבר ראש המרכז למחקרים צבאיים, רפאל   |
| <b>פריס, ישי (ג'סי)</b> ד"ר          | סגן נשיא לאסטרטגיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה  |
| <b>פרנק, גדעון</b>                   | יו"ר הוועד המנהל של הטכניון, בי"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה; לשעבר ראש הוועדה לאנרגיה אטומית                                    |
| <b>קדמי, יעקב (יאשה)</b>             | לשעבר ראש "נתיב"   |
| <b>קורץ, ענת</b> ד"ר                 | מנהלת המחקרים וחוקרת בכירה, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)   |

| <b>שם מחבר</b>                     | <b>תפקיד</b>  |
|------------------------------------|---|
| <b>קליינברג, אביעד</b> פרופ'       | ראש בית הספר להיסטוריה ומנהל ההוצאה לאור, אוניברסיטת ת"א  |
| <b>קרמר, מרטין</b> פרופ'           | ראש החוג ללימודי המזרח התיכון והאסלאם, המרכז האקדמי שלם, עמית, מכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב; לשעבר ראש מרכז דיין למחקרי המזה"ת ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב |
| <b>רבינוביץ', איתמר</b> פרופ'      | החוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב; לשעבר שגריר ישראל בארה"ב ונשיא אוניברסיטת תל אביב   |
| <b>רוסו, חיים</b>                  | לשעבר סגן נשיא למצוינות הנדסית וטכנולוגית; אלביט מערכות בע"מ  |
| <b>שבתאי, שי</b> אל"ם (מיל.)       | המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר אילן   |
| <b>שטאובר, צבי</b> תא"ל (מיל.) ד"ר | לשעבר ראש האגף לתכנון אסטרטגי, אג"ת, צה"ל; שגריר ישראל בבריטניה וראש המכון למחקרי ביטחון לאומי INSS   |
| <b>שטרומ, דרור</b> עו"ד            | מנכ"ל המכון הישראלי לתכנון כלכלי; לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים   |
| <b>שטרן, יידיה</b> פרופ'           | הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן, המכון הישראלי לדמוקרטיה  |
| <b>שטרנר, קרלו</b> פרופ'           | בית הספר למדעי הפסיכולוגיה, אוניברסיטת תל אביב, פובליציסט   |
| <b>שיפטן, דן</b> ד"ר               | ראש המרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה, יועץ בכיר למשרד החוץ ומשרד ראש הממשלה   |
| <b>תדמור, זאב</b> פרופ'            | יו"ר מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר נשיא הטכניון; חתן פרס א.מ.ת. על השגיו בתחום ההנדסה הכימית, חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים         |
| <b>תומר, חיים</b>                  | לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה   |

❖ ראשי צוותים. עבודת הצוותים שימשה כרקע לכתיבת המסמך על ידי ראשי הצוותים, בהתייעצות עם אחדים מחברי הצוותים

## אסטרטגיית מיצוב וגידור גלובליים

תוכנית אסטרטגית בנושאי החוץ, הביטחון והמדיניות הבינלאומית של ישראל דורשת, ככל תחום אחר, את הבנת הזירות השונות שישראל פועלת בהן ואת אלו הפועלות עליה. לשון אחר, תחילה יש להבין ולהסכים על תמונת המציאות. מאפיין ראשון של מציאות זו הוא העובדה, שהזירה הגלובלית והתהליכים הגלובליים מהווים את ההקשרים החיצוניים העיקריים שישראל נדרשת להם. יותר מאי פעם בהיסטוריה, שוב אין מדינות בבחינת איים בודדים, או כאלו שמצבן מושפע מהמדינות הסמוכות להן באזוריהן. בעידן המודרני מתקיים תהליך של גלובליזציה, שבו יותר ויותר מההקשרים הפוליטיים, החברתיים, הכלכליים וכיוצא באלה מתרחשים בכל רחבי תבל, לעתים הם מתבטאים בזמנית בכל קצווי תבל, השפעתם חובקת עולם ומלואו, ועמם קשורים גם תהליכים ותמורות המשנים סדרי עולם. על כן, יש לשאת את המבט תחילה להבנת המציאות הגלובלית והמתרחש בה. ברור כי מציאות זו היא דינמית עד מאוד. הבולטת במאפייניה היא תופעת השינויים המהירים, ולעתים המואצים, ובהינתן מצב עניינים זה, מובנת הכרת האי-ודאות המשתררת ומאפיינת את גישתם של כל מי שמסתכלים על הפנורמה הגלובלית ועל הצפוי בה. אי-ודאויות אלו אינן פוסחות גם על ישראל, באשר גורלה הושפע עד מאוד מהתרחשויות ומהתהליכים גלובליים, ואלה קשים למעקב ולידיעה מוקדמת. אך גם אם מצמצמים את הצמצם, ומנקודת ראות ישראלית מסתכלים לרגע רק על המרחב האזורי, דהיינו הסתכלות תת-גלובלית, הרי שגם אז הדינמיקה והמצב האזורי אינם חוסכים מהמתבונן והמתכנן הישראלי מיזה ניכרת של מבוכה. נראה כי שוררת כיום בישראל אי-הסכמה, ויש יאמרו "מבוכה אסטרטגית", בשאלה זו. כך, למשל, בכנס של המכון למחקרי ביטחון לאומי ב-2016 הצטיירה תמונה לפיה גורמים שונים, בחלקם אלה האמונים על מתן תמונת המציאות ועל עיצוב אסטרטגיה, מפרשים את ההקשר המקומי, האזורי והגלובלי של ישראל באופנים שונים מהותית: היו שהצביעו על דאע"ש כאיום המרכזי עבור ישראל, בעוד אחרים, ובהם שר הביטחון, גרסו כי איראן היא האיום האסטרטגי המשמעותי ביותר. הרמטכ"ל סימן דווקא את חיזבאללה כאיום המרכזי על ישראל, בעוד שרבים אחרים הצביעו על הסכסוך הישראלי-פלסטיני כמקור הבעיות והקשיים העיקרי. באופן טבעי, השוני בזיהוי ובתעדוף האיומים על ישראל גרר עמו שוני בתוכניות ההיערכות והתגובה, שהרי אין דומה היערכות מול טילי חיזבאללה להיערכות מול האתגר הפלסטיני, ואין דומה תוכנית אסטרטגית שבראשה התמודדות עם איראן, לתוכנית שבלבה עמידה מול דאע"ש. בכל אחד מהמקרים המטרות שונות, המשאבים הדרושים אחרים, התאמת המשאבים למטרות אינה דומה, ובמילים אחרות: אסטרטגיית העל שונה. הנה כי כן, עדיין יש צורך לתת סימנים בעידן שבו חיים אנו.

רבים מאפיינים את המציאות מסוף המלחמה הקרה, וביתר שאת מתחילת המאה ה-21, ככאוטית. ואמנם, הסדר העולמי שראשיתו במלחמה הקרה ובמאבק הדו-גושי, מתפורר, כאשר המאפיין הדומיננטי הוא התמורות ביחסי הכוחות בין המעצמות הגלובליות העיקריות. ארצות הברית ואירופה,



שנראו עד סוף המאה העשרים כצוברות עוצמה ודומיננטיות, נקלעו, כל אחת מחמת תהליכים שונים, למצב של צמצום נוכחותן ועוצמתן הבינלאומית. מנגד, מעצמות אסיאתיות, ובראשן סין והודו, נכנסו לתנופת צמיחה כלכלית, שהביאה עמה עלייה במשקלן היחסי. סין החלה לנהל מדיניות גלובלית נמרצת, ולעתים מאתגרת, בזירות עולם שונות. רוסיה, שהייתה נתונה בשפל בתום המלחמה הקרה, שינתה בשנים האחרונות כיוון. רוסיה אתגרה את הסדר הקיים בדרום, במזרח ובצפון אירופה ובמזרח התיכון. שם, באמצעות פעילותה בסוריה, הפכה לגורם הבינלאומי הדומיננטי במרחב. תמורות גאו-אסטרטגיות אלו טמנו בחובן גם שטחי חיכוך ואף פוטנציאל להתלקחויות, למן גזרות הים הסיני אל מול יפן ומדינות אחרות במרחב, ועד מדינות במרחב ההשפעה הסובייטי לשעבר, ובמוקדן אוקראינה.

ההתפתחויות השונות בכל אחת מהזירות קשורות זו בזו. ריבוי הקונפליקטים בעולם, הכאוס במזרח התיכון, מתחים ימיים באסיה, ההאטה הכלכלית של סין לצד עלייתה ככוח מעצמתי, המשבר הכלכלי בברזיל, היעדר דמוקרטיה במדינות של כלכלה עולה, החרפת העימות הרוסי-אמריקאי כולל המעורבות הרוסית בבחירות בארה"ב, עליית הלאומנות, בעיותיה הפנימיות של אירופה (יש יאמרו "אובדן דרכה") הן בכישלונה לתת מענה הולם להגירה הבלתי חוקית ולטרור, והן בתחום הכלכלה והחברה ועוד תהליכים גאו-פוליטיים, הקשורים זה בזה והופכים את ההווה ואת העתיד הנראה לעין למורכבים במיוחד. בחירתו של דונלד טרמפ, ותנועות אנטי ממסדיות במדינות מרכזיות מעצימות את גורם אי הוודאות בעולם כולו.

ברקע תמורות גאו-אסטרטגיות אלו עומדת התפתחותו של עידן טכנולוגי, המשנה סדרי עולם ומקרין הן על התהליכים הכלכליים והן על הסכסוכים ואופן התנהלותם. אחת ההשלכות של שינויים אלה היא שהכוחות המרכזיים בעולם, ובראשם המעצמות הישנות והחדשות, אינם מתאימים עצמם לחוקים שקיבעו המעצמות המערביות לפני מאה שנה ויותר. הכאוס, כך מסתמן, חובק עולם. אך גם כאוס אפשר לאפיין. ראשית, ניתן לזהות את מקורות אי-היציבות והסיכונים הגאו-פוליטיים בעיקר בארבעה מוקדים: רוסיה, סין, המזרח התיכון והמרחב הקיברנטי. כמו כן, ניתן לומר באופן כללי, כי התמורות המאובחנות כיום משקפות מצב לפיו המערכת הגלובלית מבוססת החוק והמולטילטרליות נמצאת תחת לחץ גובר. כך, ממשלים אוטוריטריים משתמשים בחברותם במוסדות מולטילטרליים, כמו מועצת זכויות האדם של האו"ם, כדי לשחוק את הנורמות והסטנדרטים הנוגעים לזכויות אדם ולהגן על עצמם מפני ביקורת על התנהלותם האנטי דמוקרטית בנושאים אלה.

העולם הדמוקרטי המערבי, כפי שהתהווה לאחר מלחמת העולם השנייה, נתון כעת בעימות עם כוחות המבקשים לשחוק אותו. מצב זה מציב סדרה של שאלות קיומיות בפני הדמוקרטיה הוותיקות בנוגע לאופן שהן מתנהלות מבית ובעולם. מגמת-על נוספת היא התפזרות הכוח (diffusion of power), דהיינו תהליך שסופו עולם ללא כוח הגמוני, ובמקומו כוח שיתרכז ברשתות, במערכות קשרים, בכריתות ובקואליציות בעולם מולטיפולרי. על רקע זה מדאיגה במיוחד מגמת-על נוספת, והיא היחלשות השותפות הטרנס אטלנטית, שהגיעה לעוצמתה הנמוכה ביותר מאז סיום מלחמת העולם השנייה, דבר שמתעצם עם הכרזת הנשיא טראמפ בארה"ב על שינויים במחויבות האמריקאית כלפי בעלות

בריתה. כך, למשל, מדינות אירופה אינן רואות את ההתפתחויות בסוריה או מול רוסיה באותו האופן שרואה אותו ארצות הברית, דבר המקשה על פעולה מתואמת ויעילה בשתי חזיתות בווערות אלו.

ככלל, בעידן הנוכחי נראה כי קשה יותר לקיים ולשמר שיתופי פעולה בינלאומיים. עם זאת, כפי שעוד נראה, מדינות לא-מעצמתיות, כמו אוסטרליה, יפן, דרום קוריאה וסינגפור, רואות דווקא בהקמתן, בחיזוקן ובשימורן של רשתות שותפות בתחומים שונים את המענה המרכזי והחשוב ביותר אל מול המציאות של המאה ה-21. ההיבט האזורי, ניתן לומר, עומד בליבן של אסטרטגיות ביטחון לאומי של מדינות אלו ורבות אחרות ומשקף אמונה שקשרים ושותפויות הם הבסיס ליציבות ולביטחון אל מול התמורות.

זאת ועוד, ניתן לזהות כיום שתי מגמות של שינוי במוקדי כוח: לצד מעבר של כוח ממדינות במערב למדינות במזרח, יש מעבר של כוח ממדינות וממשלות לגורמים לא-מדינתיים, בין היתר כתוצאה ממהפכת המידע והתפתחות הטכנולוגיה. נראה כי השינוי הראשון לא יגרור לסיום הדומיננטיות של ארצות הברית במאזן הכוחות העולמי בעשורים הקרובים, ולא לגמרי ברור אם יערער או יהרוס את הסדר העולמי המערבי, שעוצב בעיקר על ידיה מאז מלחמת העולם השנייה. סין, למשל, הרוויחה ומרוויחה לא מעט מהסדר העולמי, ועל כן המוטיבציה שלה להרסו כליל היא נמוכה. גורם אי היציבות בעתיד הקרוב הוא דווקא אמריקאי.

מגמת השינוי השנייה, לעומת זאת, מערערת את יכולתן של מדינות לעמוד מול אתגרים גלובליים, כמו יציבות כלכלית, טרור וסוגיות אקלים – אתגרים שמדינה יחידה, אפילו היא מעצמת-על, אינה יכולה להם. בספירה של הקשרים הטרנס-לאומיים, שאינם נתונים לשליטה של ממשלים, אין ערך למושגים כמו רב-קוטביות, דו-קוטביות או הגמוניה: רבים מהאתגרים אינם ניתנים לפתרון צבאי, ושיתוף פעולה של רשתות כלפיהם הוא דבר הכרחי. בעולם המאופיין במורכבות (complexity) גדלה והולכת, רשתות הופכות לחשובות יותר ויותר. לכוחות המסוגלים להכיל רשתות לא-מדינתיות אלו, בעיקר כוחות דמוקרטיים כמו ארצות הברית, יהיה יתרון על פני מדינות שבתפיסתן אין מקום לשחקנים לא-מדינתיים, הנחשבים אצלן כמתחרים וחתרניים.

במזרח התיכון, מעבר לשינויים מקומיים ונסיבתיים, המאפיינים אותו כל העת, הסתמנו שתי תופעות היסטוריות גורפות: האחת, התפוררותו של הסדר הפוליטי שעוצב בעקבות מלחמת העולם הראשונה, ועמה התפרקותן של מדינות ומשטרים שכוננו אז, לצד שטחים בהיקף ניכר שאינם תחת שליטה מרכזית, ואשר קבוצות מיליציוניות ואחרות משליטות עצמן עליהם. כזה הוא המצב בלוב, בתימן, בסוריה ובעיראק. התופעה השנייה היא הדחף האסלאמי הקיצוני, שהחל במהפכה באיראן לפני קרוב לארבעים שנה ומתבטא היום, בין היתר, בעימות סוני-שיעי אלים. עימות זה קיבל בשנים האחרונות ביטויים מגוונים נוספים והיה למרכיב דומיננטי אצל מקצת הכוחות האלימים, כמו גם בחיכוכים בין גוני האסלאם (גם בתוך המחנה הסוני עצמו) ואף בתוככי החברות והמדינות העומדות על כנן. גם המתרחש בטורקיה וההתחזקות האסלאם הדתי בה תחת ארדואן מהווה שינוי בעל משמעות.

לצד ההיבט הגאופוליטי, ניתן לחזות בתמורות עמוקות בתחום הלוחמה ותורות הלחימה, ובראשן הפיכתה של הלוחמה ההיברידית למרכיב מרכזי. לוחמה זו מביאה לידי ביטוי ודוחפת אל הקצה את השימוש בטכנולוגיה, החל מהתקפות סייבר על תשתיות וכלה בשימוש ברשתות חברתיות ובכלי התקשורת הדיגיטליים לצורך לוחמה פסיכולוגית, פיזור דיסאינפורמציה, הפחדה, עיצוב תודעה ודעת קהל ועוד. רבים רואים ברוסיה את אמנית הלוחמה ההיברידית, במיוחד על רקע הערכת המעורבות שלה בבחירות בארה"ב, אך היא אינה היחידה העושה בה שימוש. אף לגבי ישראל, חלק גדול מהמתקפה המתנהלת נגדה בזירה הבינלאומית נערך בספירות התודעתיות.

יתכן שהמרחב הקיברנטי יאפיל על כל שאר המרחבים, שכן גבולות וצבאות אינם יכולים להגבילו או למשטרו. האינטרנט האסטרטגיים האפשריים במרחב זה הם עצומים וכוללים שיבוש עד השמדת תשתיות, גניבת מידע אסטרטגי מסווג, פריצה למערכות הכרחיות, גניבת טכנולוגיות ועוד (על השפעות גאו-אסטרטגיות בתחום זה ניתן ללמוד מהמקרה, שבו גניבת טכנולוגיות רחבת היקף מחברות אמריקאיות הביאה את סין ואת ארצות הברית לגבש הסכם רשמי, לפיו הן מתחייבות לא לתת סיוע ממשלתי לכל גניבה שמטרתה טיוב מצבן של חברות בכל אחת משתי המדינות).

אלא שהאיום הופך לחמור עוד יותר כאשר מכניסים למשוואה את כל הגורמים הלא-מדינתיים, בעלי האג'נדות הפוליטיות, העושים שימוש בטכנולוגיה שלא ניתן לנטר אותה ולפקח עליה. יותר משהטכנולוגיות החדשות מקדמות מרכז של כוח (פוליטי, צבאי, כלכלי, תרבותי ואחר), הן פוגעות בו. פוליטיקה עולמית אינה עוד עניין ונחלתן של ממשלות. לכן נראה שניתן למצוא אפיון מדויק של המציאות באמירתו של ג'וזף ניי, כי שליטה הפכה לקשה יותר עבור כל השחקנים, ופעמים רבות מדינות ופוליטיקאים עוברים לעורף, בעוד ששחקנים לא-מדינתיים נעים לקדמת הבמה של התהליכים הגלובליים.

מגמה נוספת שניתן לזהות היא עלייתו של מעמד ביניים עולמי, עם ירידה בעוני ועלייה באוריינות ובאיכות ובזמינות של שירותי בריאות מתקדמים. מעמד ביניים זה הוא כעת, ויהיה בעתיד הקרוב, סוכן השינוי הגדול והמשמעותי ביותר גם ברמה המדינתית וגם בזירה הבינלאומית. כך, למשל, מעמד גדל זה הוא נושא ההתרחבות הכלכלית העולמית, המניע את עלייתן של מדינות מתפתחות והמנצל הגדול של אפשרויות התקשורת החדשות. משמעות נוספת של עלייתו של מעמד זה היא ריכוז וגדל והולך של כוח ושל יוזמות בספירה הציבורית. מנגד, התנודתיות בגודלו של מעמד הביניים, שיש והוא מתכווץ, בשעה שההון ומתרכז והולך בידי המעמד העליון, טומנת בחובה יסודות של זעזועים חברתיים. עוד מגמה היא העלייה המשמעותית בדרישה למזון, מים ואנרגיה, בין היתר כתוצאה מצמיחת האוכלוסייה העולמית ומהרגלי הצריכה של מעמד הביניים הגדל, לצד משברי אקלים.

## מנעד התרחישים לטווח הארוך

בהתחשב במגמות אלו, ניתן לגזור כמה תרחישי-על אפשריים לעשורים הקרובים, כפי שעשתה לאחרונה המועצה הלאומית למודיעין של ארצות הברית (National Intelligence Council – NIC). ה-NIC הגדיר ארבעה "עולמות" אפשריים בשנת 2030:

- **Stalled Engines** – זהו התרחיש הגרוע ביותר האפשרי, לפיו הסיכוי לקונפליקט בין-מדינתי יגדל, בעוד שארצות הברית מתבדלת ומתכנסת פנימה והגלובליזציה נעצרת.
- **Fusion** – תרחיש זה הוא הטוב ביותר, ולפיו סין וארצות הברית ישתפו פעולה במגוון רחב של נושאים ויובילו שיתופי פעולה הולכים וגדלים בעולם כולו.
- **Gini-out-of-the-bottle** – תרחיש זה מצייר עולם בו אי-השוויון על הבמה העולמית מגיע לשיאו, כאשר מדינות מסוימות קורסות בעוד אחרות עולות ו"מרוויחות". אי-השוויון מתרחב גם בתוך המדינות עצמן ומביא לעליית מתחים חברתיים. לפי תרחיש זה, ארצות הברית, הגם שאינה מתכנסת בתוך עצמה לחלוטין, אינה עוד "השוטר העולמי".
- **Non-state World** – לפי תרחיש זה, שחקנים לא-מדינתיים עומדים בחזית ההתמודדות עם אתגרים גלובליים, כשבידיהם טכנולוגיות מתקדמות.

ה-NIC מזהה גם כמה "ברבורים שחורים" שיגרמו, אם יופיעו, לאפקט המשמעותי ומשנה המציאות ביותר:

- מגיפה קטלנית עולמית.
- שינויי אקלים דרסטיים ומהירים יותר.
- התמוטטות האיחוד האירופי ו/או היורו.
- עלייתה של סין דמוקרטית או, לחילופין, התמוטטות סין.
- איראן מתונה שתקדם יציבות במזרח התיכון.
- מלחמה גרעינית ו/או שימוש בנשק להשמדה המונית ו/או התקפת סייבר עצומת ממדים.
- סערה גאומגנטית סולארית.
- התמוטטות או נסיגה מוחלטת של ארצות הברית מהזירה הבינלאומית, במיוחד במצב שבו שום כוח לא יכול להחליפה בשלושים השנה הקרובות.

בהתחשב בכל אלה, קובע ה-NIC כי ארצות הברית תישאר המדינה החזקה ביותר בעולם גם בשנת 2030, אלא שבעולם זה לא יהיו הגמונים, כפי שארצות הברית הייתה עד כה. הדבר נטוע, בין היתר, לא בדעיכתה, אלא בעלייתם של כוחות חדשים – מדינתיים ולא-מדינתיים – המבקשים להם מקום על

הבמה העולמית. העולם החד-קוטבי תם, והגם שאין הדבר אומר כי ארצות הברית תחדל מלהיות מעצמת-על, בהחלט סביר להניח כי הוא יהפוך למורכב (complex) יותר.

עבור ישראל, לצד תהליכים אלה בזירה הגלובלית, בזירה האזורית ובזירת הלחימה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני מהווה זירה הדורשת התייחסות מרכזית. הסיטואציה המתמשכת שבה מדינת ישראל לא הגיעה לכלל הבנה עם שכנותיה על גבולות מוכרים ומוסכמים, ותוך כך מוצאת עצמה שולטת על מיליונים שאינם מעוניינים בשליטתה, מקרינה על מעמדה הגלובלי ומשליכה על מצבה הפנימי, על המרקם החברתי בה, על הזהות הלאומית, על הכלכלה, על הפוליטיקה ועוד, ובטווח הארוך, על אופייה של המדינה ועל גורלו של החזון הציוני. גם בנושא סבוך זה ניתן לזהות מגמות, ובראשן הקיפאון בתהליך המדיני, לצד הפיכת הסכסוך, בעיקר על ידי הפלסטינים, למשפטי ותדמיתי על הבמה העולמית. החלטת מועבי"ט מדצמבר, בעניין אי חוקיות ההתנחלויות היא דוגמא לכך. אליה וקוץ בה, שהציבור הישראלי חצוי ומפולג בתוכו עמוקות באשר לגישה לשוב הסכסוך. המחלוקת היא מהעמוקות שידע העם ומקבלת ביטויים פוליטיים עזים. ברי כי באין מידה ניכרת של הסכמה לאומית, ובהינתן המחלוקת, יקשה עד מאוד לכל ממשלה לבצע מדיניות בתחום זה שהינו, מעצם טבעו, גורלי לקיומה של המדינה. הקיפאון בתהליך המדיני נובע, לפיכך, לא רק מהמצב בין ישראלים לערבים, אלא גם מהמצב השורר בין ישראלים בעלי גישה פוליטית אחת לישראלים שגישתם פוליטית הפוכה. באותו זמן, ראוי לתת את הדעת על כך שהדינמיקה האזורית נותנת בידי ישראל גם מפתח לניצול הזדמנויות וליצירת סביבה אסטרטגית, הן אזורית והן גלובלית, שתקדם את האינטרסים שלה. לשון אחר, התקדמות בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אפילו היא שלבית והדרגתית, יכולה לקדם את ישראל ללא פרופורציה לאי-מרכזיותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בעיני אומות העולם. כל זאת, מעל ומעבר ליתרונות הישירים הגלומים בהתקדמות שכזו בכל הנוגע למדינת ישראל פנימה ולאינטרסים שלה.

המונח כאוס רווח מאוד בשיח האנליטי, אולי בגין המבוכות שהמצב והתהליכים גורמים ואולי בגלל אופנתיות תורות הכאוס. בכל אופן, איננו ממליצים על היצמדות למונח זה, מכיוון שבפועל התהליכים אינם אקראיים לחלוטין. אדרבא, ניתן לזהות מאפיינים ומגמות, הגם שאלה לא מפחיתים ממידת אי-היציבות, המערבולות והסיכונים. כמובן שהבנת המציאות אינה מפחיתה מהצורך לעצב אסטרטגיה מולה. מציאות לא יציבה, רבת תהפוכות ואף מסוכנת זו, מציבה בפני המדינות הישראליות סדרה של שאלות ניהוג אסטרטגיות קרדינליות: כיצד היא צריכה לנווט את פעילותה ופעולותיה, לרבות עם שותפים ואל מול יריבים, הן בזירה האזורית והן בזירה הגלובלית, תוך לקיחה בחשבון של מאפייני המציאות החדשה ושל יחסי הכוחות המשתנים? כיצד יטופלו צרכיה הביטחוניים והכלכליים של ישראל בנסיבות אלו? כיצד ועד כמה צריכה ישראל לשנות את מדיניותה לאור מצבה ולהתאימה למצבים החדשים? כפי שיפורט להלן, כל המדינות, גדולות כקטנות, מתמרנות כיום בתוך המציאות שתוארה לעיל ובמסגרת ארבעת התרחישים האפשריים שנפרסו למעלה. ישראל צריכה להתחשב לא רק במציאות זו, אלא גם לפעול בהתאם לתמרון של המדינות השונות, ובראשן המעצמות והמדינות האחרות הקרובות אליה מבחינה אסטרטגית.

מאלפת העובדה שגם כאשר מתקיימות שונות רבות בין כל מדינה ומדינה על פני הגלובוס וגם כאשר לכל אחת מצב, שטח, אוכלוסייה, היסטוריה, אינטרסים ייחודיים ומאפיינים מיוחדים, יש גם מכנים משותפים לכולן, הנובעים מהיותן משתייכות לזירה הגלובלית ונתונות לתהליכים דומים, המשתרעים למן תופעות של שינויי אקלים, דרך תמורות טכנולוגיות וכלה בתנוזות בהתפלגות יחסי הכוחות על פני היבשות. מעל ומעבר לכך, נמצאנו גם למדים שיש כמה תופעות מעצבות אסטרטגיה שהינן אוניברסליות, אף כי ביטוייהן שונים תכלית שינוי אצל כל מדינה. כך, למשל, נוכחנו שאין אף לא מדינה אחת שלא מתחוללים בה תהליכים דמוגרפיים משמעותיים, כך או אחרת. לעתים קרובות התהליכים שונים תכלית שינוי בין מדינה למדינה. ואולם, באופן בלתי צפוי נמצאנו למדים שלתהליכים הדמוגרפיים הייחודיים בכל מדינה השלכות חזקות על אסטרטגיית הביטחון הלאומי שהיא נדרשת להן.

כל מדינה, בעצבה את זרכה, יכולה להתחיל בהסתכלות אינטרוספקטיבית על צרכיה ומצבה הייחודיים. אלה, כמובן, יהיו המרכזיים עבורה. רק בהדרגה אפשר להסב את המבט למעגלים ומתרחבים והולכים של ההקשרים, למן האזוריים ועד לגלובליים. רוב רובן של ההסתכלויות הישראליות על מצבה של המדינה וזרכה מתחילות כך ונדרשות עד מהרה למרכזי ולעמוק ביותר שבהוויית מצבנו – מצבו של הסכסוך הארוך והפתוח בינינו לבין שכנינו.

הסתכלותנו במסמך זה, בין היתר בהשפעת משקלם העולה של המרכיבים הגלובליים במשוואת השיקולים המדריכים והגורמים המשפיעים, ביכרה להתחיל מגבוה, רחב ורחוק, לאמור מההיבט הגלובלי, ולהתקדם ולהתמקד בהיבט המיידי והקרוב. מסמך זה מחולק, לפיכך, לפי שלושה מעגלי הזירות שישראל פועלת בתוכן – הזירה הגלובלית, הזירה האזורית וזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני – ובוחן את מרחב האפשרויות לפעולה הפתוחות בפניה והרווחיות ביותר עבורה. לאחר זיהוי השחקנים והמגמות המרכזיות בכל זירה, מסמן המסמך קווי מדיניות רצויים עבור ישראל, שבעזרתם היא תוכל להגשים את מטרותיה באופן המיטבי, תוך רתימת המשאבים העומדים לרשותה.

גישה זו, כך יש לקוות, מנסה להתעלות מעל לפרספקטיבה פרובינציאלית ואתנוצנטרית, ואגב הסתכלות רחבה וגבוהה – לזהות נכונה את הגורמים במערכת הבינלאומית, שמתקיימים ביניהם גם זיקות גומלין ותלת הדדית, ואשר אפילו הסכסוך הערבי-ישראלי מותנה בהם; שהרי הסכסוך, למרות שבמאה שנות התקיימותו גבה מחיר צנוע ביותר של קורבנות, תפס במידה לא מבוטלת בולטות מדינית כלל עולמית מעל ומעבר לסכסוכים אחרים, שהרסנותם וקטלניותם גדולות לאין ערוך, אך מסיבות מגוונות נחשבים לוקליים, ולעתים אינם מעוררים שימת לב. הסכסוך הישראלי-ערבי אינו יכול "להתלונן" על חוסר שימת לב מצד אומות העולם.

מסקנה מרכזית העולה מדיוננו זה היא כי על ישראל לאמץ אסטרטגיה פרו-אקטיבית של תמרון מעורב ומתערב בענייני העולם, שתיטיב לנצל את מרחב האפשרויות דווקא בעידן של תמורות ואי-ודאות. השקלא והטריא שעורך מסמך זה מראה כי בחשבון אחרון, עדיפות פעולה ומעורבות (engagement) על פני "ישיבה על הגדר", דבקות בסטטוס קוו, "קניית זמן", התחפרות והתבצרות. המבט ההשוואתי

שאומץ כאן מראה כי גם הגדולות שבמעצמות, כגון סין, ארה"ב ורוסיה, וגם מדינות קטנות כסינגפור ובינוניות כיפן, מאמצות אסטרטגיות דומות ומבקשות למצב עצמן כגורמים פעילים באזורן. יתרה מכך, זיהוי האסטרטגיות של המדינות השונות הכרחי לגיבוש מדיניות ישראלית מולן. לשון אחר, על ישראל לתמרן מול המציאות הגלובלית, האזורית והמקומית, תוך שמירת קשר עין עם השחקנים האחרים הפועלים בזירות אלו ותוך תמרון ביחס למהלכיהן.

## הזירה הגלובלית ומדינות מפתח

הזירה הגלובלית היא המסגרת הרחבה ביותר שמדינת ישראל פוועלת בתוכה, והמסגרת הרחבה ביותר הפועלת על ישראל. מטבעה, זירה זו היא בראש ובראשונה "מגרש המשחקים" של המעצמות ושל המדינות החזקות, והן אלו המשפיעות ביותר על אופייה. ישראל מחויבת בניסוח אסטרטגיה מול כוחות אלה, כדי להציב עצמה בעמדה שתאפשר לה לרתום את הכוחות הבינלאומיים לקידום ביטחונה ושגשוגה. יתרה מכך, על אף היותה מדינה קטנה יחסית על פי חלק ממדדי העוצמה המקובלים, יש לישראל בכל זאת מקום ב"מגרש" זה, הניתן לה מתוקף יכולותיה הצבאיות המיוחדות ומתוקף היותה כוח טכנולוגי-מדעי מוביל בעולם. כך יכולה ישראל למצב עצמה בזירה הגלובלית באופן שישרת את האינטרסים שלה, תוך פריצת המגבלות שכופות עליה מידותיה הצנועות בתחומים אחרים.

במוקד העניין ניצבת השאלה האם צריך וניתן שישראל תתמיד באסטרטגיה האטלנטית שהדריכה אותה בזירה הבינלאומית למן הקמתה – לאמור, ברית עם מעצמות המערב, ובראשן ארצות הברית כעוגן המוביל – או שנכח האפשרות של פיחות במעמדן של אלו והשינויים בתוכן, היא תגוון את מערך קשריה ושותפויותיה לעבר הכוחות העולים בזירה הגלובלית. בעת הזו יש לשאול ספציפית האם הפריחה בקשריה של ישראל עם מדינות מפתח באסיה, ובמרכזן סין, אך גם הודו, יפן, קוריאה ואוסטרליה, ובמקביל לכך גם עם רוסיה, עשויה להוות מרכז כובד חדש, שניתן לפתח עמו קשרים ושיתופי פעולה, שיפצו על הידלדלות הקשרים עם אירופה וארצות הברית.

## אסטרטגיה גלובלית לישראל

בניגוד לאתגרי הפנים, שהמדינה יכולה להיות בהם אדון לגורלה, ובשעה שהחלק הארי של הבעיות, כמו גם המענים נתונים להשפעתה, הרי שאתגרי החוץ – רובם ככולם אינם מושפעים על ידה. גרוע מכך, רק מזירת החוץ נשקפות סכנות שמופעלות על ידי יריבים ואויבים פעילים, שעושים ככל אשר לאל ידם, ובמסגרת אינטרסיהם, על מנת לפגוע בנו ובשלנו.

במציאות של הסדר העולמי החדש המתפתח, על התמורות שמקופלות בו ובתוכן התזוזה של מוקדי העוצמה מהמערב למזרח, ובנסיבות של מאפייני התקופה כתקופה של תהליכי שינויים טכנולוגיים

מואצים המקרינים על הכלכלות ועל זירות הקרב כאחד, וכאשר תופעות אלו פרוסות על-פני כל הגלובוס, כי אז נדרשת ישראל לאחוז באסטרטגיה, ואלה קוויה העיקריים:

האסטרטגיה, מעצם תפיסתה תהיה אסטרטגיה גלובלית; גלובלית, הן במובן של התפרסותה על כל חבלי תבל, והן בגלל היותה חובקת בצורה כוללנית אינטרסים ותהליכים גאו-אסטרטגיים, גאו-פוליטיים וגאו-כלכליים. לשון אחר, גישתה של ישראל לא תהיה אזרית בלבד, ובעיקר, ואף לא חד-כיוונית, למשל אטלנטית-מערבית בעיקר, אלא גלובלית הלכה למעשה, כאשר יש לה עוגנים אצל בנות ברית ושיתופי פעולה עם מדינות אחרות, בכל אחת מהיבשות, ובמידות שונות המשקפות את אינטרסיה.

אם ישנם וקטורים לקידום מערכות קשריה, הרי שבדומה לפנייה מזרחה, שקבעה לעצמה ארה"ב במסגרת מדיניותה החדשה, כאשר כוונתה בעיקר למזרח הרחוק, כך גם ישראל, מנקודת מיקומה הגיאוגרפית האחרת, צריכה להוסיף על הווקטור ההיסטורי הקיים, של אוריינטציה מערבית מובהקת, שבמוקדה צפון אמריקה ומערב אירופה, להוסיף וקטור הפונה מזרחה, ואשר ניתן לכנותו אוריינטציה פסיפית, באשר מכוון הוא למדינות המפתח במזרח הרחוק ולחופי האוקיינוס הפסיפי וההודי.

לצד שני הווקטורים הללו, האחד מזרחה והשני מערבה, מתקיימים שני וקטורים נוספים: האחד צפונה והשני דרומה. אין וקטורים אלו דומים בנפחם לאלה הפונים מערבה או מזרחה, אולם גם בהם, מפאת מיקומה של ישראל, קיימת חשיבות. האחד הוא רוסיה והמרחב שתחת השפעתה, והשני כלפי יבשת אפריקה, באשר זו יבשת מתעוררת, שגם שם לישראל אינטרסים ואפשרויות מסוימות. יהיה מי שיקרא לאוריינטציה זו "אוריינטציית שושנת הרוחות" בעוד אחרים יקראו לה tout azimuth. אבל הדבר מתחייב בגלל תופעת הדיפוזיה של הכוח בעולם, ששוב אינו חד קוטבי- או דו-קוטבי, אלא רב-קוטבי.

במציאות העולמית, של שחיקת המוסדות המדינתיים של הארגונים המסורתיים מחד גיסא, והופעתם של גושים וקואליציות נסיבתיות ורופפות סביב מכנים משותפים חלקיים מאידך גיסא, מביאים לכך שישראל נדרשת להיות נוכחת ולפעול גם בתוך המסגרות הטרנס-מדינתיות בהרכבים של קואליציות, רשתות ומסגרות אחרות של שיתוף פעולה כלכלי או ביטחוני.

האינטרסים שישראל נדרשת לקדם בכיוונים אלו מגוונים. יש בהם שהם אינטרסים מדיניים בלבד ותכליתם לרתום מדינות לתמוך בישראל במגרש הבינלאומי; יש כאלה שהאינטרסים כוללים גם אינטרסים צבאיים-ביטחוניים שישראל רוצה לצאת נשכרת מהם על דרך שיתוף הפעולה, חלוקת העומסים, והשגת אמצעים לעצמה; ויש שמדובר באינטרסים כלכליים ומסחריים מובהקים, שישראל כמדינה מוטת ייצוא, מעוניינת בשווקים למוצריה, כמו גם להשקעות מבחוץ בה ובתשתיותיה. צמיחת



המשק היא אינטרס לאומי, ולפיכך פריחתו ושגשוגו של המשק הישראלי בחוץ הוא אינטרס מרכזי. לישראל גם אינטרסים תרבותיים, מדעיים ואחרים, שבעבור קידומם היא צריכה היא לפלס מסילות למוקדי ידע והשפעה בעולם. לבסוף, באשר לישראל שייכות וחובה כלפי העם היהודי על תפוצותיו כמו גם לאזרחי ישראל אשר עושים בארצות הניכר, גם קהילות אלו פרוסות על פני רחבי תבל: צפון אמריקה, אירופה, רוסיה, אוסטרליה וכיו"ב.

קידום האינטרסים הישראליים הגלובליים מושג גם בזכות יוזמותיהם ופועלם של גורמים ישראלים שאינם גורמים לאומיים, כגון גורמים עסקיים, תרבותיים, גורמים של החברה האזרחית, אומנות תרבות ועוד. תושייתם והאינטרס הפרטי שלהם מביא אותם לפרוש כנפיים, ולא אחת הם החלוצים ההולכים לפני המחנה ומהווים את הנוכחות הישראלית הקדמית במקומות שונים. בנפרד ובמקביל, זרועותיה הרשמיות של ישראל, למן מערך נציגויותיה ושליחיה הדיפלומטיים ועד לזרועות ממשל אחרות ביטחוניות, מודיעיניות ואחרות, מחזיקים אף הם קשרים ונוכחויות בינלאומיות מגוונות ומתחזקים את האינטרסים הישראליים כנדרש.

צרכי ההתקדמות וההתעצמות של ישראל בעתיד, במישורים השונים: הכלכליים, המדיניים וביטחוניים, מצדיקים מתן תנופה למדיניות גלובלית מצד ישראל, שתהיה יזימתית ונמרצת יותר לצורך עיבויים והשבחתם של מנעד קשריה ושיתופי הפעולה הגלובליים שלה. שני עקרונות צריכים להדריך את תנופת מאמצי הקידום והעיבוי של הקשרים הגלובליים:

עקרון המיצוי – באשר נפתחות הזדמנויות, שווקים, ומפגשי אינטרסים שניתן לנצלם.

עיקרון הביזור והגידור – הגיונו: ככל שזהו עולם רוגש של תהפוכות, נדרש שלא להיות תלויים ופגיעים בגין ריכוז האינטרסים, כאשר הביצים כולן מונחות בסלים מעטים.

שאלת מפתח אסטרטגית ניצבת בפני ישראל והיא: כיצד יכולה היא לשקם, לקדם ולהעמיק את קשריה ההיסטוריים והעמוקים עם ארה"ב, אפילו בנסיבות שזו מתרחקת מהאזור, ובאותה שעה לפתח קשרים עם המעצמה הסינית העולה, שכבר נמצאת בנתיב חיכוך עם האינטרסים האמריקאים, שעלול להחמיר בעתיד. לדעתנו, לישראל אינטרס עמוק בשימור ובקידום קשריה עם המערב, כאשר ארה"ב במרכז ואף עם אירופה. אך באותה נשימה, כדאי לישראל גם לפתח את מערכות קשריה במזרח, תוך הכרה שאין אלו חלופה ואין סיכוי לכך שיוכלו להחליף את אשר ארה"ב נותנת לישראל במישורים המדיניים והביטחוניים. אולם, סין גדולה ומאפשרת שיתופי פעולה כלכליים מגוונים מכדי שיוזנחו מתוך חשש של אילוץ אמריקני. בכל מקרה, ישראל יכולה להגדיר לעצמה שלגבי המדינות הכלולות במסגרות שארה"ב כוננה לאחרונה באסיה ובדרום אסיה אין שום בעיה מנקודת ראות אמריקנית, למעט תחרות

כלכלית בטיפול ישראל את המעצמה ההודית העולה, את אוסטרליה, סינגפור, יפן או דרום קוריא. מול מדינות אלו ואחרות, כמו אינדונזיה וטייוואן, יכולה ישראל להתקדם ללא אילוץ אמריקני שהוא. אשר לסין, יכולה ישראל לאמץ לעצמה את סרגל הפרמטרים שארה"ב עצמה נוקטת בשיתוף הפעולה שלה עם מדינה זו. אף כאמור, יש להבין שלסין אינטרסים גם אצל מדינות שאינן ידידותיות לישראל, כגון איראן, ואין לצפות שסין תוכל להוות משענת מדינית וביטחונית.

במידה דומה, גם מכלול יחסיה של ישראל עם רוסיה מצדיק טיפוח וקידום אינטרסים שיש לה אצל רוסיה, בין אם על מנת לוודא ככל שניתן שרוסיה לא תרחיק לכת בהתייצבותה לצד מדינות העוינות את ישראל, אבל בכל אשר נוגע לרוסיה, היא אינה מעצמה עולה. להיפך, היא נחלשת ונחשלת, אלא שתפקידה במזה"ת מחייב מערכת יחסים משוכללת גם איתה.

אל מול פני יחסי הכוחות המשתנים בעולם תיטיב ישראל לעשות אם תאמץ לעצמה עקרונות של עיגון והעמקת יחסיה עם שותפותיה ובנות בריתה המסורתיות הוותיקות – כולן מחוץ למזרח התיכון, תוך גידור מבוקר על ידי שיתוף פעולה עם מעצמות וכוחות עולים, ובהם מדינות במרחב היורו-אסיאתי.

מדיניותה של ישראל צריכה להתמקד בהעלאת תנופה חזקה יותר, וזרועותיה צריכות להיות מומרות ומחוזקות בשטח, כמותית ואיכותית. לשם כך נדרש מערך קשרי חוץ, ובראשו משרד חוץ, שפרוש היטב ומודרך משימה במידה רבה יותר מאשר נעשה עד כה.

מדיניותה של ישראל במזרח התיכון מחייבת אף היא גישה יוזמת ונמרצת יותר. גם באזור עצמו, העוגנים עדיין במערב (במיוחד בארה"ב). כל עוד הדינאמיקה האזורית מציבה בפני ישראל איומים חדשים כגון תופעת דאע"ש, - בנוסף לאיומים ישנים כגון חמאס, חיזבאללה ואיראן מתגרענת - איומים אלו אמורים להשפיע על תפיסת הביטחון, בכיוון של התאמת בניין הכוח והפעלתו, להשאה מיטבית ויעילה של היעדים בתחומי ההגנה וההרתעה, ואף הכרעה בד בבד עם אפשרויות של סיכול, הקדמה ותקיפה ככל שאלו מתחייבים. השתנות זירת הקרב, התווספות הממדים הקיברנטיים ותופעות הלחימה ההיברידית מחייבים שישראל תסגל לצבאה אפקטיביות גבוהה יותר. כנגזרת מכל זה, גם הגנת העורף מחייבת התאמות, ובאותה מידה צריכה להשליך על עמדותיה של ישראל בתהליך ההסדרים, שהמרכיב הביטחוני בו צריך להישאר קרדינאלי.

הקונסטלציות האזוריות גם פותחות בפני ישראל מרחבי תמרון מדיניים וכן שיתופי פעולה חדשים. אך כזאת יש לדעת: ככל שניתן היה לבחון הדברים, לרבות ישירות עם בעלי הדבר, אין בכל המרחב המוסלמי-ערבי גורם משמעותי שמוכן להפנים ולהשלים ולקבל את זכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית, לגיטימית, ובת קיימה. קיומו של המכשול האידיא-תפיסתי-פוליטי זה מציב גבולות של

היתכנות בפני הסיכוי להשכנת פיוס שלום ומציאות של שכנות טובה, בלא משקעי טינה או עילות פתוחות להמשך איבה, ואף להסלמה בהשתנות הנסיבות או יחסי הכוחות. לפיכך, מרחב התמרון המדיני בכיוון השגת הסדרי שלום - מלאים או חלקיים - יצטרך לקחת בחשבון שהבשלה של הנכונות לקבל את ישראל דה-יורה אינה בעיין. במובן זה נכונה עדיין הכרתם האסטרטגית של ז'בוטינסקי, בן גוריון, ואחרים לגבי טבעה ההיסטורי הנמשך של ההתנכרות הערבית המוסלמית ללגיטימיות של המדינה היהודית, וזו מהווה מרכיב מתמשך. יתכן שבטווח ארוך יגיע קץ גם למרכיב זה, שהרי אם יש דבר קבוע בהיסטוריה זו תופעת השינוי. והדעת נותנת שיבוא יום שנתון מדיני זה ישתנה, אך בשופטנו את עוצמות התפיסות ברחוב הערבי-מוסלמי אצל מנהיגיו הרעיוניים ואצל שליטיו לא מסתמן שינוי תפוגה במרכיב זה בטווח הנראה לעין.

ספק אם כל עוד לא ייושב הסכסוך הישראלי-פלסטיני תוכל ישראל להתערות במרחב בצורה פורמאלית עד כדי הימנותה על קואליציות או מסגרות ממוסדות. סביר, שהיא תוכל לקדם את מערכות היחסים החשאיות והחשאיות למחצה במישורים השונים, למן הכלכלי ועד למדיני ביטחוני, במסגרת שיתופי פעולה דו-צדדיים רשמיים למחצה או אף רב-צדדיים, כדין של קואליציות של גיאומטריה משתנה. בהקשר זה, שלושה מוקדים מארגנים בראייה הישראלית: מדינות הטבעת ששוכנות לצד גבולות ישראל, ואשר עם שתיים מהן יש לנו הסכם שלום: ירדן ומצרים, ולצד זאת סעודיה ונסיכויות המפרץ. מטבע הדברים יש עוד שלוש מדינות בטבעת הסמוכה לישראל וחשובות לישראל: סוריה ולבנון, וקפריסין, שעמה אנו גובלים במים טריטוריאליים.

אפשר לשייך את ישראל לשלושה הרכבים אזוריים: האחת היא אסכולה כלל-אזורית. למשל, כאשר מדובר על פירוזו של המזה"ת מנשק לא קונבנציונאלי, מדברים על כל מדינה ומדינה באזור. חשיבה כזו עדיין קיימת בהקשרים של שיחות בקרת נשק וביטחון אזורי, אך מעבר לכך אינה אקטואלית. אסכולה שנייה מדברת על התלכדות גושית: אז נתפסת ישראל כשייכת למחנה הסוני-ערבי, שניצב בעימות עם המחנה השיעי-איראני ובנותיו. האסכולה השלישית מסתכלת על המדינות הליטרליות לחוף הים התיכון. דווקא מדינות אירופה, שחלקן הן ים תיכוניות, פיתחו חשיבה מארגנת שזיהתה את המסגרת הים תיכונית לשימושים שנוגעים להן. אבל באחרונה התחדדה מחדש הראייה של מסגרות ים תיכוניות, על רקע תמונת האנרגיה ונתיבי הפקה ואספקה של אנרגיה.

הדעת נותנת שבנסיבות של תקרת הזכוכית על פורמליזציה של נירמול אזורי, כל עוד אין התקדמות מהותית בתהליך ההסדרים, שמרחבי התמרון של ישראל יהיו במישור של היחסים המעשיים בשטח בלא ביטוי דיפלומטי. במישור זה תצטרך ישראל לגלות כושר תמרון ומהירות הערכות גבוהים בכדי לקדם את האינטרסים שלה.

סביר גם שישראל תוכל לתמרן בעת ובעונה אחת בכמה קונפיגורציות רב-צדדיות אזוריות, כאלו שהולמות אולי את תהליך ההסדרים עצמו, כאלו שנוגעות לאינטרסים הביטחוניים הקרובים והרחוקים ולבסוף כאלו הנוגעים לאינטרסים כלכליים, מסחריים ואנרגטיים. מכאן שהמדיניות הישראלית באזור צריכה להיות אף היא יוזמתית ונמרצת, היברידיית באופייה גמישה, ומתמרנת.

באזור הקרוב – תחתור ישראל להעמיק ולבסס קשריה עם המדינות בטבעת הקרובה, שיש לה יחסי שלום עימן, תוך חתירה לצמצום עד נטרול כל נוכחות התקפית עוינת בסמיכות לה. מדיניות של תמרון גמיש תידרש מישראל בכלכלה את יחסיה עם מדינות מפתח אחרות באזור ובעיקר עם אלה שהתרחבו המכנים המשותפים בעיקר בתחום ההתמודדות עם איראן.

לבסוף, ניהולו של תהליך ההסדרים עצמו, הכולל בחובו הן את יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אך יש לזכור כי אין עדיין הסכמי שלום עם המדינות מצפוננו, וגם אין יחסים של פתיחות ושיתוף פעולה עם העולם המוסלמי. לישראל עניין עמוק בקידום של הסדרים.

יש האומרים שהדימוי של הליכה בתלם המדיני והדימוי של תהליך מתקדם חשוב בפני עצמו לא פחות מאשר תוצאותיו באשר הן. לקידום תהליך ההסדרים לפיכך שתי מעלות: האחת ישירה – התקרבות למצב השלום שישראל נכספת אליו ואשר מהווה יעד ארוך טווח; והשנייה העקיפה – הקלה מהותית בפני כושר המיצוי של ישראל בזירה הגלובלית. דרך תהליך הסדרים, ישראל תבקש לקדם את עוצמתה הכלכלית, המדעית, הטכנולוגית, המדינית ואף הביטחונית, ואת יכולת התמרון וההתקדמות שלה עם מדינות האזור, אשר יוכלו למשל, על בסיס היוזמה הסעודית, לחולל ולתרום לסדר ולנרמול כלל ערבי, ככל שיתקדמו הדברים עם הפלסטינים. נציין שהשימוש במכשיר חילופי שטחים ושינויי גבולות ישים יותר במציאות המתפתחת של תמורות בגבולות, ישויות ומדינות של הסדר המזרח תיכוני המתפתח. הדבר רלוונטי במסגרת מדיניות אזורית ופלטפורמות אזוריות.

בתחום ההסדרים החברה הישראלית חצויה בין שתי גישות: ליזום ולדחוף למתווה של שתי מדינות ולדחוף לגישת התקדמות, או לבחור בגישת ההתבססות בקיים, כולל אפשרות לסיפוח שטחים. הסבירות היא שקיפאון בתהליך המדיני הוא בעוכרי כלל האינטרסים של ההתעצמות של ישראל. מעניינה של ישראל שיתקיים תהליך הסדרים פעיל ורציף, ועליה להיות יוזמת בו עד כמה שניתן ולהיות שוחרת שלום במעש ובאומר. גישור על פני המחלוקת הפנימית עשוי לאפשר התנעה של תהליך מדיני על פני זמן. אסטרטגיית-על מדינית אינה יכולה להתקיים באין מאחוריה קונצנזוס של רוב אזרחיה. מכאן שלצורך החלתה של אסטרטגיית-על ישימה יש להשעינה תחילה על קונצנזוס. אתגר זה ניתן להשגה על ידי מאמץ המגשר על פני המחלוקות, המהוות אבן נגף. דרך אחת להשיג קונצנזוס היא לאמץ מתווה מדיני שבנוי על שלבים וצעדים חלקיים ומעשיים. אך קיים גם מכשיר שלטוני מובהק, שבכוחו לאפשר את הגישור הנדרש, וזו הרכבתה של ממשלת אחדות לאומית. היסטוריה רחוקה

כקרובה מעידה שגם בהינתן מחלוקת ידעו ממשלות ישראל להרכיב עצמן על בסיס כזה, ובכך הן רכשו מרחב תמרון מדיני והן גיבוי למדיניות. באשר מלאכת מרכבה כזו מחייבת התגברות על מכשולים פוליטיים ניכרים, ומאיזך גיסא, נוכח תקדימים, נראה שזהו אתגר העל השלישי כדאי להתמקד בו.

אסטרטגיית הסיפוח וההתבצרות אינה עולה בקנה אחד עם צרכיה של ישראל. היא תביא למערכה קשה עם העולם, ולצמצום מרחב האפשרויות לצורך שיפור מצבה בתחומי חולשתה. אסטרטגיית היוזמה היא שתאפשר לישראל להתקדם לשיפור מצבה והיא הקוהרנטית עם צרכי התעצמותה של ישראל. לכן, זו האסטרטגיה שתוצג בסוף היום לדיון.

האיום הצבאי העיקרי שישראל תצטרך להתגבר עליו מצוי באלמנטים האסלאמיים הקיצוניים והאלימים, מיליציות וארגוני טרור, לרבות אלה שבגבולה. איראן תומכת בחלקם ומהווה איום אסטרטגי מיליטנטי, שישראל חייבת להסירו. ובאין רבותא לגבי האמצעים, נדרשת ישראל גם פה לנהוג על פי עקרונות הגידור, תוך שהיא מקציבה את המשאבים הנחוצים ועושה למיצויים.

## ← ארצות הברית

ארצות הברית היא עדיין מעצמת העל היחידה בעולם, הנוהגת כמובילה ופועלת מכוח עוצמתה הכוללת, לעצב את המציאות בחמש יבשות תכל. ארצות הברית הייתה עד לאחרונה כוח של סטטוס קוו, והמעצמותיות שלה המתבטת באופן שונה בכל זירה וזירה. כך, באמריקה הלטינית ויתרה ארצות הברית על קווי דוקטרינת מונרו, ואילו במזרח התיכון ישנן עדויות לכך שהיא ביקשה לוותר על מעצמתיותה. יש אף הטוענים שהתופעה המדאגה בארצות ברית אינה דווקא מדיניות נרפית, אלא היעדר אסטרטגיה קוהרנטית להקרנת כוח אמריקאי בעולם. במקרה כזה, הגם שארצות הברית תמשיך להיות כוח עולמי מוביל ומעצמתי, ייווצר עולם שהמאפיין שלו עונה יותר מכל להגדרה "אי-קוטביות" ולא כזה שניתן לאפיינו כעולם חד-קוטבי, דו-קוטבי או רב-קוטבי.

זאת ועוד, דעת הקהל בארצות הברית חלוקה בנוגע לנושאי מפתח במדיניות החוץ. תופעה זו תקשה על הנשיא בהתנהלות בזירה זו. כך, למשל, סקרים מראים כי בעוד ששני שלישים מהרפובליקנים תומכים בשליחת כוחות קרקעיים לסוריה ולעיראק, 64 אחוזים מהדמוקרטים מתנגדים לכך. הממשל החדש יצטרך אפוא להתמודד עם דעת קהל חצויה בכואו לגבש מדיניות שתתמודד עם אתגרים מסוג זה.

כוחה של ארצות הברית נמצא בירידה גם בתוצר העולמי, בשל עלייתם של מתחרים. כך, למשל, בעוד שבתחילת המאה ה-21 חלקה של ארצות הברית בתל"ג העולמי היה 23 אחוזים, עלייתן של מתחרות,

בעיקר סין, כחלק ממעבר הכוח הכללי לכיוון מזרח, הביאה לכך שקרן המטבע העולמית חוזה כי חלקה של ארצות הברית בשנת 2018 יהיה 17.7 אחוזים בלבד מהתל"ג העולמי.

"המעבר מזרחה" פירושו לא רק ירידה בכוחה של ארצות הברית, אלא גם בכוחן של בעלות בריתה ושותפותיה, ולכן גם של רשתותיה העולמיות. בכל מקרה, ברי כי בעולם מורכב, הכוח נע לא רק ממערב למזרח, אלא גם מממשלות לרשתות ולשחקנים לא־מדינתיים, ארצות הברית לא תוכל לפעול לבדה, והיא הפכה לתלויה בגורמים אחרים יותר מבעבר.

למרות הנאמר, אירועים בעלי השלכות גלובליות עשויים להקשות על ארצות הברית לצמצם את נוכחותה בזירה העולמית. כך, למשל, משבר ההגירה באירופה והתרבות פעולות הטרור משני צדי האוקיינוס האטלנטי עשויים לאלץ את ארצות הברית לפעולות יותר אסרטיביות וישירות יותר באירופה ובמזרח התיכון. מלחמת האזרחים בסוריה גם היא מהווה משקולת שתקשה על משיכת ידה של ארצות הברית מן האזור. ואמנם, דוחות מדיניות שהוכנו עבור הממשל הבא בארצות הברית, יהיה זה דמוקרטי או רפובליקני, ממליצים על מתווי פעולה המדגישים את הצורך במעורבות אמריקאית בענייני העולם. הדוח בצד הדמוקרטי, למשל, קורא לא לוותר על חזון בניית המדינות (nation building) הדמוקרטיות, גם אם זה התגלה כקשה להשגה על רקע המלחמות בעיראק ובאפגניסטן.

התחזקות היחסים בין ארצות הברית לבעלות בריתה, כפי שהיא משתקפת עד כה, למשל, בחברות האמריקאית בשותפות הטרנס אטלנטית (TPP) ובשותפות הסחר וההשקעות הטרנס אטלנטית (TTIP), מראה כי ארצות הברית אינה ממהרת להרחיב את מגמת ההתכנסות שמבקריה מצביעים עליה. אדרבא, גורמים שמרניים משמיעים קריאות ברורות לממשל הבא לגבש מדיניות אגרסיבית יותר נגד דאע"ש, לפקח באופן ישיר וקרוב על יישום הסכם הגרעין עם איראן, לגבש אסטרטגיה להסגתה של סין באסיה, לשנות את התנהלותה של ארצות הברית באמריקה הלטינית, לעמוד איתן מול רוסיה ולגלות מנהיגות פרואקטיבית.

במיפוי הסכסוכים שתהיה להם השפעה על האינטרסים של ארצות הברית, דורג הסכסוך בסוריה במקום הראשון. ושמונה מתוך 11 הסכסוכים שסווגו כ"בוערים" ביותר - מקורם במזרח התיכון. עימותים בלוב, חוסר יציבות במצרים ואלימות פוליטית בטורקיה דורגו במקומות גבוהים, ונראים כיום דחופים ובווערים משנראו בשנים קודמות. גם באירופה - בייחוד בשל זרם המהגרים מסוריה ומאפריקה, המערער את יציבות המדינות ואת יציבות האיחוד האירופי כולו - מזהים האמריקאים פוטנציאל של סכנה לאינטרסים שלהם, שעלול לחייב אותם להתערבות. ככלל, בעוד שבשנים קודמות, כולל ב-2015, ייחסו האמריקאים חשיבות מעטה לבעיות במדיניות החוץ, לא ברור אם מגמה זו משתנה.

מול האפשרות שארצות הברית פועלת כבר כיום, ועשויה לפעול בעתיד, לצמצום נוכחותה הישירה או העקיפה במזרח התיכון. - ככל שמדובר על הזירה האסייתית-פסיפית - נראה שהדברים שונים. רבות דובר על העתקת תשומת הלב האמריקאית למזרח, במיוחד בעקבות עלייתה של סין. מעבר למגמה הכללית, שהדיון מתמקד בה פעמים רבות, יש לשים לב למאפייני המדיניות האמריקאית בזירה זו.

האמריקאים רואים את פירותיה של מדיניותם הנמרצת בזירה הפסיפית, בן היתר בחיזוק הבריתות ומערך הקשרים עם אוסטרליה, יפן, דרום קוריאה והפיליפינים, לצד שימור הברית ארוכת הטווח עם תאילנד; בקידום וחיזוק קשרי הסחר והעמקת האינטגרציה הכלכלית; בהעמקת השותפות עם מלזיה, אינדונזיה, וייטנאם והודו, לצד חיזוק מערכת היחסים הבלתי-פורמאלית עם טייוואן, ובכינון מערכת יחסים של תן וקח מול סין. כל אלה, לצד מהלכים רבים אחרים, מניחים את היסודות למעורבות אמריקאית ארוכת טווח באסיה.

לבסוף, הגם שהעולם הופך למורכב יותר, ושחקנים רבים מבעבר לוקחים חלק בעיצוב המציאות הגלובלית, אין להמעיט בחשיבותה של ארצות הברית ואין לתת משקל יתר להיסתגרותה ולהתרכזותה באינטרסים הישירים של האזרח האמריקאי, או לאי-רצונה, לכאורה, לקחת חלק בענייני העולם. בעולם כה מורכב, האתגר הוא לעתים לנקוט פעולה כלשהי, וארצות הברית היא-היא פעמים רבות הגורם המניע, המארגן, המנהל והמנהיג, בהיותה מסוגלת להנהיג רשתות של שותפויות וארגונים בינלאומיים, שהיא חברה בהם ושהיא מובילה אותם. גם בנושאים כמו מניעת הפצה של נשק גרעיני וסחר עולמי, שהדומיננטיות של ארצות הברית בהם אמנם ידעה ירידה מסוימת – יש לה עדיין תפקיד מרכזי, גם נורמטיבי, היום ובעתיד הנראה לעין. בסך הכול, האמריקאים מבקשים לחזק ולהרחיב מגמות אלו, ובתוך כך להעמיק ולרשת את מערכות היחסים שלהם באסיה ולקשור קשרים עם שותפים כלכליים חדשים (למשל, מלזיה וסינגפור).

מול סין, המתחרה הגדולה של ארצות הברית על הבמה העולמית, מתווים האמריקאים מדיניות לפיה יש לברך על עלייתה של סין שוחרת שלום, יציבה, משגשגת, ושחקנית אחראית בזירה העולמית. ארצות הברית שואפת להרחיב את שיתוף הפעולה המעשי עם סין בנושאים בינלאומיים במסגרת יחסים בונים אתה, במקביל להצפת המחלוקות וכן וניהול יחסים של תן וקח. כמו כן, ארצות הברית תומכת בהפיכתה של סין לשותפה בעלת יכולות לתת מענה לאתגרים האזוריים והגלובליים, ורואה בה כבר כיום שותפה לפעולות לחיזוק מערכת הנורמות והחוקים העולמית.

באופן ממוקד יותר, הבנה מדויקת ותגובה מחושבת כלפי עלייתה של סין הם מאתגריה הגדולים של ארצות הברית במאה ה-21. האמריקאים מזוהים אצל הסינים כמה מגמות, ובהן תגובות אגרסיביות למה שעלולים להיות בעיני הסינים בסיסים של כוחות מתחרים או עוינים בקרבתה; התבטאויות לגבי שטחים שבעיני הסינים חייבים להיות בשליטה או תחת השפעה סינית; וניסיון לרתום את המערכת החברתית והכלכלית העולמית לפעול למענה של סין.

בטווח שבין הכלה מוקדמת (preemptive containment) ובין פייסנות מוקדמת (preemptive appeasement), ולאור הנאמר לעיל, יש הטוענים כי על ארצות הברית ליצור זהות אינטרסים עם סין, לקשור בין האליטות של שתי המעצמות, ולעשות זאת לאורך דורות, כדי למסד יחסים יציבים ביניהן. לצדם יש הטוענים כי על ארצות הברית לאמץ מדיניות ריאליסטית כלפי סין (realistic engagement), המשלבת מאמצים לשיתוף פעולה היכן שניתן, עם ניסיון למנוע מסין, במידת האפשר, יכולות שעלולות

לסכן את ביטחונה הלאומי של ארצות הברית ואת האינטרסים הביטחוניים שלה, וכן היערכות מול השלכות של מצב שבו סין תגלה אסרטיביות יתר (זוהי ההתפתחות הסבירה ביותר מבחינת האמריקאים כאשר הם בוחנים את כיווני התפתחותה של סין בעשורים הקרובים).

מבחינתה של ארצות הברית, היחסים עם סין לא נועדו לעזור לאחרונה לצמוח, כך שתאפיל בסופו של דבר על ארצות הברית, אפילו לא בתהליך שוחר שלום. תחת זאת, מטרתה של המדיניות האמריקאית היא עידודה של סין ליתר שיתוף פעולה, תוך שימור עליונותה של ארצות הברית במונחים גאופוליטיים. כך או כך, עלייתה של סין תחייב את ארצות הברית לפעולות לחיזוק עצמה ול"חיסונה", לפחות מפני ההשלכות הבעייתיות יותר של ההתעצמות הסינית. בין פעולות אלו תצטרך ארצות הברית גם לבצר ולשפר את מעמדה הבינלאומי, כולל מעמדה הצבאי ומעורבותה בזירות האזוריות השונות.

ארצות הברית שואפת לקדם שגשוג אזורי, אך בתנאים שלה. מערכת זאת תהיה בראייתה מגורמי היציבות המרכזיים, ויש לקדמה דרך מוסדות ומסגרות מולטילטרליים כמו ה-G-20.

בחירתו של דונלד טראמפ לנשיאות מייצגת בפני עצמה תופעות והלכי רוח פנים-אמריקאים, שעד לאחרונה אובחנו אך במטושטש. כיצד ינהג ומה יהיה טיבו של ממשלו, קשה לדעת. ככל שניתן ללמוד על כיווני החשיבה, מתוך מסמכי האסטרטגיה האמריקאים, הם אינם מצביעים דווקא על התכנסות, משיכת אחריות או נרפות; תחת זאת הם מציינים טווח, שארצות הברית תנוע בתוכו בשנים הקרובות, נוכח התפתחויות על הבמה העולמית ובהתאם לראיית עולמם של מנהיגיה. האסטרטגיה האמריקאית משרטטת את גבולות התנהלותה של ארצות הברית, בין הכלה לבין בלימה, בין מעורבות מוגבלת לבין הובלה, בין שיתוף פעולה עם מתחרותיה (ובראשן סין) לבין תחרות גלויה עמן.

יש לשים לב שגם "התחפרות" (entrenchment) אין פירושה בדלנות, ודאי שלא מסוג זו שנראתה במאה ה-19 או בשנות העשרים של המאה העשרים. אמנם, מדובר באסטרטגיה הפוכה מזו המקסימליסטית (maximalist), אך עדיין ניתן לדבוק במסגרתה גם באסטרטגיה של מעורבות ונוכחות אמריקאית גלובלית. במסגרת זו, ארצות הברית מתמודדת עם סדרה של דילמות אסטרטגיות, ובהן: גודל תקציב הביטחון, מול שאר הצרכים האמריקאים ומול היכולת לגבות מיסים בעבור מטרות אלו; מידת ההתערבות בענייניהן של מדינות אחרות והדרך לעשות זאת; והאופן שבו יש לבנות ולחזק מוסדות בינלאומיים ורשתות קשרים ושיתופי פעולה אל מול אתגרים על-לאומיים חדשים. כפי שקבע ג'וזף ניי: "המאה האמריקאית" לא תמה, אם מנתחים אותה במונחים של דומיננטיות אמריקאית בתחומי הצבא, הכלכלה והעוצמה הרכה, שהפכו את ארצות הברית לגורם מרכזי בקיומו ובהתנהלותו של הסדר העולמי והתנהלותו ושל מאזן הכוחות הגלובלי. גם מבלי להיכנס לדיון בעידן הפוסט-אמריקאי, המשכה של "המאה האמריקאית" תיראה קרוב לוודאי אחרת מזו שהייתה במאה העשרים.

אין לדעת אם ארצות הברית תשמור על מעמדה המוביל לאורך כל המאה ה-21, אך אם מעמד זה ישתנה לרעתה, אין באופק מי שכשירה ומסוגלת לתפוס את מקומה. יתר על כן, אין בנמצא מדינה או מעצמה שיש לה את כל היתרונות והמרכיבים שיש לארצות הברית, בוודאי לא מבחינתה של ישראל.



על כן, ישראל נדרשת לשמור על יחסיה עם ארצות הברית כנכס מרכזי לאורך זמן ובכל התפתחות, כולל כזו שתגרע ממעמדה של ארצות הברית הנחשבת לבעלת הברית המרכזית של ישראל ואבן הראשה של ביטחונה הלאומי, במיוחד מאז מלחמת ששת הימים. מנעד קשריה של ישראל עם ארצות הברית הופך אותה לעוגן בלעדי, שאין שני לו ואין דומה לו בשלל קשריה הבינלאומיים. ארוגים בקשר זה הסיוע הביטחוני הנדיב במימון שנתי (שהיקפו הכולל עבר את רף שבעים מיליארד דולר); אספקת הנשק המתקדם ביותר בעולם בהיקף הנרחב ביותר; שמירת יתרונה האיכותי של ישראל בתחום הנשק הקיים והפעיל במזרח התיכון; שיתוף פעולה מדעי וטכנולוגי בין שתי המדינות בעיצוב ובפיתוח אמצעי לחימה; ושיתוף פעולה מודיעיני, שרובו סמוי מהעין. שיתוף הפעולה המדעי בין קהילות המדענים של ישראל וארצות הברית הוא גורם מרכזי וחיוני בהבטחת רמתה של החברה הישראלית. חשוב לזכור שעל אף חלוציותה של ישראל בתחומים אלה, אין באשפתה "כפיל" למוקדי המדע, המחקר והטכנולוגיה האדירים של ארצות הברית.

לכך מתווספת העובדה כי קהילת יהודי ארצות הברית היא הגדולה בעולם מחוץ לישראל. במציאות הפנים-אמריקאית, קהילה זאת היא בעלת משקל ומשמעות בעיצוב מדיניות החוץ והביטחון של ארצות הברית, בדרך המשרתת את האינטרסים של ישראל, תוך רמת הזדהות גבוהה מאוד עמה. עם זאת יש לזכור, כי בקרב הדור הצעיר יותר של האמריקאים, גם היהודים, ניכרת שחיקה בהזדהות עם ישראל ומדיניותה, בעיקר בכל הנוגע ל"שטחים". ההתנגדות להתנחלויות מחריפה והולכת, ושני שלישים מהאמריקאים בוחנים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני דרך הפריזמה של זכויות אדם. מגמה זו הולכת ומחריפה בדור הצעיר. מבעד למשקפיים אלה, ישראל נראית לעתים כמדינה קולוניאליסטית, הפועלת מחוץ לנורמות של שמירה על זכויות אדם, וכמדינה אימפריאליסטית וגזענית.

בישראל אין הבנה עמוקה של המערכת הפוליטית האמריקאית ושל השינויים שעברה ועוברת החברה בארצות הברית. בהקשר זה יש לציין את ירידת משקלם הפוליטי של יהודי ארצות הברית ואת העובדה כי הקול והכסף היהודי לא משחקים כיום אותו תפקיד ששיחקו בעבר. הנשיא טרמפ לא יהיה אסיר תודה ליהודים. זאת ועוד, איפא"ק נפגע פגיעה קשה סביב המשא ומתן עם איראן על פרויקט הגרעין שלה, כאשר ניסה לקדם את מדיניות ישראל וכשל, וזאת כאשר ישראל זקוקה לסיוע האמריקאי יותר מתמיד.

הצורך בהישענות של ישראל על ארצות הברית ממשיך להיות רחב ועמוק, אך זהות המטרות ביניהן נפגעה גם בגלל איתותיה של ממשלת ישראל כי תפנה למקורות תמיכה והשקעה אחרים. יש מחיר לפניות כאלו, הנתפסות על ידי האמריקאים כלא לגיטימיות או כחותרות תחת האינטרסים שלהם ותחת קשריהם עם ישראל. אם ארצות הברית חשובה לישראל כעוגן משמעותי במאה ה-21, יש לבחון מה ניתן לעשות כדי להעלות בעיניה מחדש את התועלת שהיא יכולה להפיק מקשריה עם ישראל.

## סיכום תוכנות

תפקידה של ארצות הברית בזירה הגלובלית ישתנה הן כתוצאה מעליית כוחות אחרים והן בשל התכנסותה פנימה של המנהיגות האמריקאית, ואף התכנסותו פנימה של המערב ככלל. אין פירוש הדבר שארצות הברית איבדה עניין במזרח התיכון, אבל דומה שנכונותה לפעול בו ישירות, שאפיינה את משטר בוש, פחתה. אם אכן ניתן לזהות מגמה ומדיניות אמריקאיות של התכנסות פנימה ונסיגה ממעורבות פעילה בעולם, הרי שמדובר במידה רבה בסיכון שיש להתחשב בו. ארצות הברית בדלנית היא תופעה מדאיגה במיוחד. יחד עם זאת, יש לדחות טיעונים פשטניים בנוגע לנסיגה כוללת לכאורה של ארצות הברית, ותחת זאת לנתח את המצב במונחים של "כיול מחדש" של אופן הנהגתה את העולם, תוך ניסיון להבין את השינוי באופן שהיא מבקשת לקיים ולממש את מעורבותה הגלובלית. כך או כך, גם אם כוחה של ארצות הברית ומעמדה הגלובלי ידעו ירידה בשנים האחרונות, עדיין אין כוח משמעותי וחזק יותר שיהווה לה תחליף, וגם לא נראה כי כוח כזה יקום בעתיד הקרוב והנראה לעין.

## המלצות

יש לטפח ולשמור על תמיכתם של ארצות הברית, של נשיא ארצות הברית ושל שתי המפלגות בקונגרס האמריקאי במדינת ישראל. יש להעצים את תחומי שיתוף הפעולה הביטחוני והמודיעיני ולטפח את ערכיות התרומה הישראלית בתחומים אלה.

יש לשמור על הקשרים החיוניים בין יהדות ארצות הברית לבין ישראל. יש להשקיע מאמץ חריג לכל יורחק רוב יהודי ארצות הברית מישראל ומהיהדות. צורך חיוני זה מחייב גם התמודדות עם סוגיית "מיהו יהודי".

יש לתמוך במדיניות ארצות הברית בנושאים שאינם נוגעים לישראל, כדי להבטיח את המשך התמיכה האמריקאית בה במוסדות הקהילה הבינלאומית. בנוסף, יש לתאם עם ארצות הברית את יחסי ישראל עם שחקנים אחרים בזירה הבינלאומית.

יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לשמירת הקשרים הענפים בין קהילות המדע והטכנולוגיה בישראל ובארצות הברית. תנועת החרם על ישראל (BDS) אינה מוגבלת עוד לקמפוסים האמריקאים והיא מתחילה להפריע לקידום נושאים אחרים. שימור הקשר עם אליטות משפיעות בארצות הברית (למשל, סטודנטים, אנשי אקדמיה, עיתונות) דורש שינוי משמעותי במדיניות המזרח תיכונית של ישראל, כדי שתתאים במידה רבה ככל האפשר לתפיסה ולאינטרסים האמריקאים, כפי שהם מקובלים בקבוצות הללו.

יש לעקוב אחרי השינויים הדמוגרפיים בארצות הברית ולהשקיע מאמץ מיוחד בטיפוח יחסים ומגעים עם הקהילה ההיספאנית והקהילה האסיאתית – כוחות עולים מבחינה דמוגרפית ופוליטית – וזאת בור-זמנית ובמקביל לשמירת הקשר עם בעלי הברית המסורתיים של ישראל משתי המפלגות.

יהיה נכון לחתור להסכמות ולהבנות עם הממשל האמריקאי על אינטרסים חיוניים לישראל, שהיא לא תוותר עליהם. מנגד, יש להציג מדיניות גמישה שתקל על הממשל את ההתחשבות באינטרסים החיוניים של ישראל כשהוא נדרש לסוגיה הפלסטינית ולסוגיית הגרעין האיראני, וכאשר הוא נרתם לחיזוקה של ירדן ולהגנתה מפני איומי הג'יהאד, ובעיקר דאע"ש.

יש להרחיב את הדיאלוג האסטרטגי עם ארצות הברית, בין היתר כדי להגיע להבנות בנושא הגרעין האיראני ולהמשך ההתמודדות עם איראן לאחר חתימת ההסכם אֶתה.

יש להימנע ככל האפשר מלהתייבב חזיתית מול ארצות הברית בזירה הבינלאומית בנושאים שאינם נוגעים ישירות לישראל.

יש להימנע מלהיתפס כמזדהה עם אחת המפלגות הגדולות בארצות הברית בנושאים השנויים במחלוקת עם הממשל ויש להימנע מלהיתפס כפוגעת בכבוד הממשל בעימותיו עם הקונגרס.

יש להימנע מלסכן את היחסים הביטחוניים עם ארצות הברית לטובת מדינה שלישית, דוגמת סין.

יש להימנע מכל צעד בגדה המערבית שעלול להתפרש בעיני מיעוטים בארצות הברית (היספאנים, אפריקאים-אמריקאים) כדומה לאפליית השחורים, אפילו אם אינו באמת כזה.

יש להימנע מהכנסת היהדות האמריקאית לתוך הפוליטיקה הישראלית. צעדים מנהלים בגדה המערבית, שעלולים להתפרש כאפליה לא נחוצה בין פלסטינים ליהודים (כגון היוזמה להפרדה באוטובוסים), מתקבלים באופן שלילי בחלקים נרחבים של הקהילה היהודית, במיוחד בדור הצעיר, ויש להימנע מהם.

היחסים עם ארצות הברית (ולטווח ארוך גם עם סין) הם בעלי משמעות קריטית לעומת היחסים עם מדינות אירופה המערבית, על כל חשיבותם. לכן, יש לבחון בשבע עיניים את השפעתה של התנהגות שהיא ספק חוקית על היחסים עם ארצות הברית ועם מעצמות אחרות החשובות לישראל.

נוכח חשיבותם של היחסים המיוחדים עם ארצות הברית, חיוני לטפח אותם, גם אם ישראל אינה חייבת לקבל את דעתה בכל נושא. יש להקדיש תשומת לב יתרה לטיפול היחסים האישיים עם הנשיא החדש טרמפ, ולהימנע בקפדנות מסגנון דיבור לא הולם, מהדלפות וממהלכים שירגיזו אותו. עם זאת, העיקר אינו בתופעות מילוליות, אלא בעצם המדינאות והמדיניות של ישראל, שצריכות להעניק משקל רב לצרכיה, לעמדותיה ולדעותיה של ארצות הברית.

אירופה, כגוף מאוחד, היא הכלכלה הגדולה בעולם. במונחים צבאיים, אירופה אמנם מוציאה פחות מארצות הברית על ביטחון, אך מחזיקה יותר כוח אדם מגויס ממנה. השאלה הגדולה היא עד כמה, ואם

בכלל, תצליח אירופה לפעול כגוף אחד ולשמור על מספיק לכידות פוליטית וחברתית-תרבותית בנושאים בינלאומיים. כיום נראה כי האתגרים העומדים לפתחו של האיחוד האירופי מבית מגבילים מאוד יכולת זאת. ההחלטה שהתקבלה במשאל העם בבריטניה לפרוש מהאיחוד מהווה, כמובן, נקודת ציון היסטורית בקורותיו של "הפרויקט האירופי", כמו גם של הממלכה המאוחדת. אין לדעת בבטחה עד כמה התהליך הדיס-אינטגרטיבי יגלוש לתוכה. ההתגוששות בין מגמות אינטגרטיביות לדיס-אינטגרטיביות באירופה המאוחדת ודאי עשויה לעלות ולרדת כנגזרת של האתגרים שהיבשת מתמודדת עמם בשנים האחרונות – גלי הגירה מאפריקה ומהמזרח התיכון, תסיסה וטרור אסלאמי קיצוני, משברים כלכליים במדינות שונות והחיכוכים ממזרח בקווי התפר עם רוסיה ושטחי השפעתה. בו בזמן, התהליך האינטגרטיבי לא פוסק בתחומים של שיתוף פעולה טכנולוגי, שבו היבשת עדיין עולה מדרגות. נראה כי טורקיה, חברה ותיקה בברית האטלנטית ומועמדת לשעבר לאיחוד האירופי, לא תתקבל לאיחוד בנסיבות של ההתפתחויות הפנימיות עם הפגיעה בדמוקרטיה והתחזקות האסלאם אצלה.

מחלוקות באירופה אינן דבר חדש. עם זאת נראה כי התקופה הקרובה עתידה לחזות בנקודת שיא בכל הנוגע למאבקים ולוויכוחים בנושא זהותה של אירופה. יש הטוענים כי הניסוי האירופי יעמוד בשנים הקרובות למבחן כפי שלא עמד מעולם. למשל, עליית כוחות אירו-סקפטיים בכל מדינות אירופה גורמת לכך שמדינות אירופה ימצאו בסיס קטן יותר להסכמה באשר לאמצעים שאתם יש להגן עליו. בשנים האחרונות גם נראה כי מדינות שונות באיחוד מגבשות מדיניות חוץ שונה, לעתים מתנגשת. כך, בריטניה מטפחת קשרים כלכליים עם סין; צרפת מהדקת שיתופי פעולה צבאיים עם רוסיה; וגרמניה מחפשת שפה משותפת עם טורקיה. ברקע לכל אלה, אירופה מתמודדת עם משבר צמיחה המחריף, בין היתר, בשל גלי ההגירה הגדולים ומכיוון שמדינות רבות, ובהן צרפת, יוון, איטליה, פורטוגל וספרד, אינן ממלאות אחר הסכם מאסטריכט בנוגע לגרעון התקציבי.

גלי ההגירה המסיביים מסוריה ומאפריקה מאיימים על המרקם החברתי, הכלכלי, התרבותי, הפוליטי והזהותי של אירופה, ומהווים אתגר עצום ממדים עבור האיחוד האירופי והמדינות השונות בו. אירועי טרור שפקדו ערים ומרכזים באירופה מעלים גם הם סוגיות קשות מבחינה ביטחונית, משפטית, פוליטית, זהותית וחברתית. כך, לדוגמה, הגעתם של פליטים מעלה ויכוחים בין לאומנים ובין תומכי גלובליזציה; בין אלה המבקשים את התחזקות מוסדות המדינה מול אלה השמים יהבם על מוסדות בין-לאומיים כמו האו"ם; בין מגני הזהות היהודי-נוצרית של אירופה ובין אלה הזוחפים לרב-תרבותיות. גם המפה הפוליטית של אירופה עשויה להשתנות באופן מהותי בעקבות מצב עניינים זה, כאשר אנג'לה מרקל תשלם מחיר פוליטי על הנהגתה מדיניות של קליטת מהגרים. או, לחילופין, עם עלייתן של מפלגות ימין לאומיות (באיטליה, ביוון, בפולין ובאוסטריה, למשל, ניכרת עלייה בכוחן של מפלגות ימין קיצוניות. אלו אינן רק אנטי ליברליות, אלא גם מתנגדות לאיחוד האירופי). הפוליטיקה האירופית המוכרת תעבור ככל הנראה שינוי מהותי.

משבר הפליטים וגל הטרור באירופה מעלה גם שאלות הנוגעות ליחסים בין מדינות האיחוד לבין עצמן (כמו, למשל, שאלת הגבולות הפתוחים ביניהן, המהווים נדבך מרכזי בכלכלה של האיחוד כולו), וליחסים

בין האיחוד למדינות אחרות. באופן כללי נראה, שבעוד שבעבר סוגיות כלכליות היו המקור המרכזי לדאגה באירופה, בעתיד יהיו אלו בעיות חברתיות ופוליטיות, לצד הבעיות הכלכליות, שיעמדו במרכז.

האיום הג'יהאדיסטי הקיצוני מלכה כבר כיום רגשות אסלאמופוביים באירופה, ונראה שכך יהיה בעתיד הנראה לעין. גם סביר להניח שהדבר יגביר את ביטויי הלאומנות במדינות השונות ביבשת ואת הדחיפה להידוק הפיקוח על הגבולות, שבתורו יהווה ערעור על עקרון חופש התנועה של האיחוד האירופי. סגירת גבולות תביא ליצירת צוואר בקבוק של מהגרים במדינות הבלקן – אזור רווי מתחים אתניים גם כן. זאת ועוד, שנת 2017 תהיה שנת בחירות הן בצרפת והן בגרמניה, וכאמור, בשתי המדינות יש נטייה לכיוונים לאומיים ואירו-סקפטיים יותר.

לצד כל אלה, רוסיה מהווה את האתגר הגדול ביותר עבור הקהילה האירופית, הנותרת בה בעת פתוחה לסין. כפי שיפורט בדיון על רוסיה, נראה כי מדיניותה ואי-ההסכמה העמוקה בינה לבין המערב לא יאפשרו סיום של המשבר באוקראינה בעתיד הקרוב. רוסיה עשויה לנסות למנף את המשברים בסוריה ובאוקראינה כדי להגיע לפשרות עם אירופה ועם ארצות הברית בנוגע להאטת כניסה של כוחות מערביים לתחום ההשפעה הסובייטי. בסך הכול, לא נראה כי תחול התקרבות בין רוסיה למערב בזמן הקרוב. בתוך כך, יש לשים לב שהמלחמה בסוריה הפכה מזה זמן לסכסוך בינלאומי, וככזה היא מהווה אתגר בולט מבחינתה של הקהילה הבינלאומית, לצד היותה מוקד הסיכון המרכזי באזורנו.

בהיעדר מנגנוני ניהול ראויים, המלחמה הקרה באירופה עלולה להידרדר לכדי עימות חריף יותר. על רקע זה, רבים קוראים לכינון מוסדות חדשים שישקפו את המצב באירופה שיוכלו לווסת את המתחים, בעיקר בין רוסיה למדינות נאט"ו. חלק מהמדינות החברות בנאט"ו, במיוחד במזרח אירופה, דורשות את הגברת הנוכחות הצבאית בהן, בעוד שישנם גורמים בנאט"ו ובמערב הטוענים שמהלכים מסוג זה יעלו את הסיכוי לעימות עם רוסיה וממאנים להמליץ עליהם ולבצעם. מומחים רבים אף מטילים ספק בעצם יכולתה של נאט"ו לספק הגנה ראויה למדינות הבלטיות.

השחיקה ביכולתה של אירופה למלא תפקיד מרכזי בשמירת היציבות העולמית באה לידי ביטוי לא רק בקושי שלה לעמוד מול רוסיה; שילוב של משאבים מוגבלים ושל מדיניות מהוססת הופך מגמה זו לרחבה יותר. דוח ועידת הביטחון של מינכן מ-2015 זיהה פער אדיר בין רטוריקה אירופית, כאשר מדובר בנושאי ביטחון והגנה לבין מדיניות והחלטיות.

אירופה היא היבשת הקרובה ביותר גאוגרפית ועסקית לישראל, אך כאמור, היא אינה עשויה מקשה אחת. לכל מדינה ביבשת מדיניות חוץ משלה, הגם שבשנים האחרונות ניכרת מגמה, מצד המדינות החברות באיחוד האירופי, לגבש מדיניות משותפת בנוגע למזרח התיכון. מאז ההסכם הכלכלי בין האיחוד האירופי לבין ישראל ב-1975 (The EC-Israel Cooperation Agreement), יחסי שני הצדדים התפתחו באופן ניכר, ואירופה הפכה לשותף הסחר המרכזי של ישראל ברמה העולמית (אם כי לאחרונה חלה ירידה במגמה זו). מאז 1998 זכתה ישראל במעמד ייחודי, כאשר הוענקה לה חברות מלאה בתוכניות המחקר והפיתוח של האיחוד האירופי בתחומי המדע והטכנולוגיה. ישראל היא

המדינה הלא אירופית היחידה בעלת מעמד כזה, ובזכותו נהנית קהילת המדע והטכנולוגיה שלה מהיכולת להשתתף במיזמים משותפים ולזכות במענקים בשווי מאות מיליוני דולרים. לאחרונה הצליחה ישראל להתקבל כחברה לא אירופית יחידה למכון האירופי למחקר גרעיני בג'נבה (CERN). זה הישג מרשים וייחודי לקהילת המדע בישראל ולדיפלומטיה הישראלית ודוגמה לדברים שישראל יכולה להשיג בתנאים מדיניים קשים כאשר הכישרון, הנחישות והיצירתיות חוברים יחד בפעולות חכמות ומתואמות. גם שיתופי הפעולה בין ישראל למדינות אירופה בתחומי הביטחון והמודיעין מועילים לשני הצדדים. בכלל, לישראל ולאיחוד האירופי מכנה משותף ערכי רחב ויציב, המושתת על מורשת תרבותית משותפת וכן על אמונה בדמוקרטיה, בשלטון החוק ובכלכלת שוק. המכנה המשותף הגדול עם אירופה יוצר בסיס שניתן לבנות עליו יחסים הדוקים עוד יותר עמה.

עם זאת, בין ישראל לאיחוד האירופי יש גם אי-הסכמות, מחלוקות ומתחים, היסטוריים וחדשים כאחד. אלה מהווים מכשול בפני מיצוי מלוא הפוטנציאל של השותפות הכלכלית, המדעית והפוליטית בין הצדדים: ראשית, דפוסי יחסים בילטרליים של ישראל עם מדינות בתוך האיחוד (כמו צרפת או גרמניה), כמו גם יחסים בילטרליים עם מדינות מחוצה לו (ובראשן ארצות הברית), מאפילים לעתים על הלגיטימיות של האיחוד האירופי כשותף עיקרי לישראל; שנית, קיימת עוינות של גורמים בקהילה המוסלמית באירופה כלפי ישראל, ולצדה ניצבים הסכסוך הישראלי-פלסטיני ואי-הסכמה בין אירופה לישראל בנוגע לגישה אליו בראש הגורמים לחילוקי הדעות בין ישראל לאיחוד האירופי. לאירופה הסתייגויות רבות ממדיניות ישראל ביהודה ושומרון, ובשנים האחרונות היא אף ביקשה להוציא מתוך הסכמי המסחר והמכסים המופחתים את התוצרת התעשייתית והחקלאית של אזורים אלה ואף לסמן אותה באופן מיוחד. נושא זה גרם לחיכוך חריף וקולני בין ישראל לאיחוד. הוא הדין בכל הקשור לשיתופי פעולה בין ישראל לאיחוד האירופי במסגרת תוכנית המחקר למדע וטכנולוגיה, שמהם הוא ביקש להדיר את יהודה ושומרון. במהלך הוויכוח בנושא זה העלו גורמים בכירים בישראל את האפשרות להמיר את אירופה בסין, אלא שחיש מהר התברר כי סין לא תוכל להציע אף אפס קצה של היכולת האירופית. בדרך זו או אחרת הסכינה ישראל עם המהלך האירופי.

מבחינה מדינית, האיחוד האירופי ביקש באופן מסורתי לשמור על ניטרליות בסכסוך הישראלי-פלסטיני. עם זאת, חוסר ההסכמה בין מדינות האיחוד לבין עצמן בשאלות הנוגעות לסכסוך (מעבר להסכמה על נוסחת שתי המדינות), הביא לכך שהאיחוד כגוף לא יכול היה למלא תפקיד של מתווך משמעותי. בנוסף, יחסו של האיחוד לישראל התקשח בעקבות הלחימה בעזה בקיץ 2014, והשלכותיה ההומניטאריות. יתר על כן, הפרלמנט האירופי אינו מבין את מדיניותה של ישראל בנוגע לתהליך ההסדרים ובנוגע למחויבותה לפתרון שתי המדינות. גם הנוסחה של היות מדינת ישראל מדינת היהודים – מרכיב שעליו עומד הצד הישראלי – אינה מובנת לאשורה באירופה. חוק ההסדרה החריף מגמות אלה.

אירופה שואפת להתרחק מפעילות וממעורבות צבאית במזרח התיכון, שאותה היא מבקשת להשאיר לארצות הברית. אירופה אינה מוכנה להחליף את ארצות הברית ככוח מייצב באזור מהסיבות הבאות:

יכולתה המוגבלת למלא תפקיד כזה; היעדר אסטרטגיה משותפת; הבעיות הכלכליות במדינות האיחוד; תדמיתה הבעייתית של ישראל על רקע הימשכות הסכסוך הישראלי-פלסטיני; חוסר ודאות לגבי כוונותיה ויעדיה של ישראל בנושא הפלסטיני.

בצד הישראלי רווחת העמדה לפיה האיחוד האירופי מתעלם מהמציאות ומצרכיה הביטחוניים של ישראל ואינו מוכן לעמוד איתן מול האסלאם הקיצוני. יש אף מי שמדברים על משבר פסיכולוגי, כלכלי ואידיאולוגי עמוק במוסדותיה של אירופה, היוצאים כמעט באופן אוטומטי נגד ישראל. על פי טיעוניהם של אלה, במידה רבה, אירופה אינה מסוגלת להבין את מצבה של ישראל.

מבחינת ישראל, מכל המדינות באירופה שמור מקום מרכזי לגרמניה, החזקה במדינות האיחוד וזו הנושאת על גבה את הזיכרון הנורא של השואה. הזיקה הייחודית בין גרמניה לישראל מצאה ביטוי בסיוע גרמני כלכלי קריטי לישראל בשנותיה הראשונות (הסכם השילומים), ולאחרונה באספקת נשק אסטרטגי רב משמעות: צוללות חדישות, שכמדווה מסוגלות לשאת חימוש גרעיני. זרמים רבים פועלים בגרמניה במאה ה-21, וגרמנים רבים עדיין נושאים בתוכם תחושות אנטישמיות עד היום, אך כל עוד אנגלה מרקל תעמוד בראש הממשל הגרמני, מובטחת שמירת הקשר המיוחד בין ברלין לירושלים. אין ערובה כי כך יהיה בתום כהונתה.

הקשר של ישראל עם יהדות התפוצות, ובכלל זה עם יהודי אירופה, מתרופף והולך, וזאת משני הצדדים ובדרגות שונות. יהודי העולם מתרחקים מישראל, הן בגלל מדיניותה שאינה לרוחם של חלקם הגדול, והן משום שהם אינם חשים שישראל רוצה לקרב אותם אליה, כי מנהגייהם הדתיים והציבוריים אינם מקובלים או אינם מאושרים על ידה. ישראל מצדה אינה מעודדת עלייה של יהודים מרחבי תבל באופן גורף, ויש לה העדפה והטיה בקבלת יהודים על פי מידת יהדותם. יוצאי דופן הם יהודי מזרח אירופה. התוצאה היא שמצד אחד קוראת ישראל ליהדות העולם לעלות ארצה, אך בפועל, משרד הפנים נוהג מדיניות נוקשה מאוד בהענקת אישורי כניסה לארץ. משמעות הדבר היא צמצום ההגדרה של מיהו יהודי. בזמני מצוקה, כמו אחרי השואה, רבנים נהגו אחרת משנוהגת כיום מדינת ישראל בסוגיה זאת. המשך מדיניותה הנוכחית של ישראל עלולה להביא לצמצום מספר היהודים בעולם ולהביא לכך שמספרם יהיה הנמוך מאי פעם.

### [סיכום תוכנות](#)

גרמניה היא גורם מוביל באירופה. רבים מזהים במדיניותה ובהתבטאויותיה של ההנהגה הגרמנית שילוב של רצון ויכולת להוביל את אירופה ולהיות גורם השפעה עולמי עצמאי. לישראל יש זיקה רבת פנים למדינות אירופה המערבית והמרכזית, וגם לאלו שאינן חברות באיחוד האירופי, דוגמת נורבגיה ושווייץ. זיקה זו מחייבת את ישראל לתת תשומת לב מיוחדת לזירה האירופית.

לישראל אינטרס לשמור על זיקת יהודי אירופה אליה, כפי שבאה לידי ביטוי, למשל, בעת פעולת הטרור במרכול יהודי כשר בפריס בינואר 2015. בנייתו קר שלאחר מעשה נראה כי רוב יהודי צרפת לא יענו

להצעת ראש הממשלה לשקול עלייה לישראל. אחת הסיבות לכך היא אי-הכרת ישראל בתוארי הרבנות של מנהיגיהם הדתיים של יהודי צרפת. בעיית הזהות היהודית ודרך הגדרתה היא נושא שמכה בישראל בחזיתות רבות – בארצות הברית, באירופה, ברוסיה ובמדינות ברית המועצות לשעבר – וממשלת ישראל תידרש להחלטות אמיצות בנושא זה.

אין להתעלם מקיומן של קהילות מוסלמיות גדולות והולכות ברחבי אירופה ומהשתלבותן במערכי השלטון ברוב המדינות, ובהם בפקידות, בבתי הנבחרים וברמה המיניסטריאלית. רגישותן של קהילות אלו למעמד האסלאם בכל מדינה, וכן לנעשה במזרח התיכון ובמכלול הפלסטיני, ותגדל ותלך בשנים הבאות.

### המלצות

יש לנהל מדיניות זהירה מול האיחוד האירופי כדי לשמר את ההישגים הרבים ביחסי ישראל עם אירופה ועם מדינות מפתח בתוכה.

על ישראל לשדר שהיא מדינה שפויה, דמוקרטית ושקולה, ולהבהיר מה האסטרטגיה והמטרות שלה. אירופה יכולה לסייע, אם ישראל תפסיק את המדיניות שמובילה אותה לבידוד. אם תתקשה לעשות כן, יתכן שתאבד את אירופה. ניתן לפעול בהקשר זה במדיניות של צעד אחר צעד.

יש להביא בחשבון את הרגישות הרבה באירופה לנושא הפלסטיני, בגין קיומן של אוכלוסיות מוסלמיות בה ולאור האפשרויות של פרוץ מהומות באירופה על רקע אירועי קיצון. טיבה של השתלשלות כזאת שתשפיע על מדיניותן של ממשלות אירופיות בנושאי פנים ואולי גם בנושאי חוץ. אין די בשינוי קווי הסברה כדי להתמודד עם מצב כזה. יידרשו גם שינויים והתאמות במדיניותה של ישראל, בזירה הפלסטינית בכלל ובגדה המערבית בפרט.

על ישראל והאיחוד האירופי להכיר בפערי הגישות שלהם בנושא תהליך השלום במזרח התיכון ולאמץ גישה פרגמטית. עליהם להימנע מלהפוך את השונה למה שמגדיר את היחסים ביניהם. תהליך זה של דה-אסקלציה צריך להתבסס על ערכים משותפים ועל מהלכים בילטרליים. למטרה זו יש גם לקבל החלטות פוליטיות ואופרטיביות שיקדמו אותו. בישראל יש לפתח הבנה עמוקה ומלאה יותר של תהליך הבניית המדיניות באיחוד האירופי בכל הנוגע לתהליך השלום ולהימנע משיח לעומתי. על ישראל גם לנהוג באופן בונה כלפי הפלסטינים. יש להבהיר ששורשיה היהודיים של המדינה אינם פוגעים באזרחיה הלא יהודים.

במידת האפשר, רצוי להתחיל בתהליך של הידברות ויצירת קשרים עם גורמים מתונים, דתיים ואזרחיים, בקהילות המוסלמיות במדינות אירופיות מרכזיות. יש להימנע מתמיכה בתנועות הימין הקיצוני באירופה או מזיהוי ישראל עם זרמים אסלאמופוביים, שנתפסים בשלילה רבה באליטות האירופיות, ובמיוחד בעיתונות ובאוניברסיטאות. יחד עם זאת, רצוי לשתף פעולה עם מדינות אירופיות



במלחמה בטרור האסלאמי על כל צורותיו ולחזק את מערכת הקשרים עם מדינות אירופה המעוניינות לבלום את גלי ההגירה המוסלמית ליבשת.

על ישראל להעמיק את קשריה עם המדינות המעורבות במימוש הסכם הגרעין עם איראן כדי לשמור על אי-הפרתו, ועם אלו החוששות מעידן של איראן גרעינית.

יש להקדיש תשומת לב מיוחדת למדינות מובילות באירופה, כמו בריטניה וצרפת, ובמיוחד עם גרמניה, שלה מקום מיוחד לטוב ולרע בהיסטוריה של העם היהודי, כמו גם תפקיד מוביל באירופה. יש ליצור קשרים עם גורמים מובילים במערכת הפוליטית הגרמנית כדי להתכונן לתקופת פוסט-מרקל.

במקביל, יש לזהות עוד חמש עד שבע מדינות באירופה, שאפשר לרכוש את תמיכתן המדינית, באמצעות שיתוף פעולה בתחומים כמו ביטחון, חקלאות ורפואה. אלו יכולות להיות מדינות קטנות, כיוון שקולן במוסדות האיחוד האירופי שווה לקולן של המדינות הגדולות והמובילות באירופה.

מצבן הרגיש של הקהילות היהודיות באירופה מחייב מעקב מיוחד וגם רגישות לצרכיהן. אם יעלה הצורך לדאוג להן במצבי קיצון, יש להיערך מראש, לא רק לקליטה כלכלית, אלא גם להסדר מראש של מעמדן האישי כיהודים.

אין להשתית את רוב העיסוק באירופה על אזכור חוזר של העבר ההיסטורי שהתאפיין בשנאת יהודים. הזרות הצעירים באירופה אינם רגישים לטיעונים אלה.

יש להיזהר מעימות עם האסלאם באירופה. יש להשאיר זאת לאירופים, שהם ורק הם צריכים לגבש מדיניות מול המציאות המוסלמית באירופה.

אין להטיף לאירופים ממרום יתרונו המוסרי. הדבר רק יעורר טיעוני נגד שיסבכו אותנו בוויכוחים ללא תועלת.

אין להיכנס לתוך היער העבות של סכסוכים פנים-אירופיים ואין להזדהות עם צד אירופי כלשהו בסכסוך זה או אחר.



במובנים רבים, רוסיה מצויה היום בדעיכה, גם אם פעילות כוחנית ממוקדת שלה מול טורקיה, באוקראינה ובסוריה ובמרחב הסייבר בכל העולם, כולל בארה"ב מייצרת דימוי של כוח משפיע. יכולת הקרנת הכוח שלה הצטמצמה מאוד; כלכלתה תלויה כמעט לחלוטין באנרגיה; ומדד כוח הקנייה שלה הוא כשליש מזה של ארצות הברית, לפי התחזיות אוכלוסייתה תקטן מ-145 מיליון אזרחים כיום ל-121 מיליון עד אמצע המאה, וצעדים מעטים נעשו בה כדי לקדם תהליכי מודרניזציה. עוצמתה הרכה גם היא מצומצמת מאוד, שכן לאומיות רוסית ואנטי ליברליזם הם מקור אכזב לעוצמה מסוג זה.

עם זאת, רוסיה כמעצמה גרעינית היא בעלת יכולת להקרין כוח בכל מקום בעולם, וככזו הינה מקור לאי-ודאות בזירה העולמית. נראה שכך גם תישאר בתקופה הנראית לעין. הגדרתו של נשיא רוסיה פוטין את שאיפתה של ארצו לשמור על שלמות טריטוריאלית ועל כבודה של האומה הרוסית, לצד מהלכים, לעתים צבאיים ומרחיקי לכת, לייסד ולבסס סוג חדש של איחוד המורכב ממדינות ברית המועצות לשעבר המונהג על ידי רוסיה עצמה, מעידים על כך שרוסיה מבקשת לאתגר את הסדר העולמי מן היסוד. פוטין התבטא לא אחת שאיחוד מסוג זה הוא תוצאה הכרחית של ההיסטוריה, וכי הוא מבקש באמצעותו לעזור לה באימוץ מדיניות אקטיבית ואסרטיבית. מדיניות זו תמומש תוך שימוש בכוח צבאי, לצד לוחמה היברידית מפותחת, שתשלב מקורות אנרגיה, נתיבי תעבורה ומסחר, מחקר, מדיניות הגירה, חוקי עבודה, השקעות ועוד כלים מגוונים ורבים העומדים לרשותה של רוסיה. בחירת טרמפ, חביבו של פוטין, תסייע לרוסיה לשחק תפקיד של שווה מול שווים, לפחות למראית עין.

נושאי הגנה הם הדומיננטיים בקביעת סדר היום הרוסי והם מעמיסים משקל רב על מתכני המדיניות ועל הגורמים המתאמים ברוסיה. הגם שיש תכנון אסטרטגי ברוסיה, הוצאתן לפועל של תוכניות אינה דווקא קלה ומסודרת. מצב זה מוביל לאי-סדר, לתגובתיות בנושאי מדיניות החוץ ולא-ודאות. בנוסף, יש ברוסיה לא מעט חוסר תיאום בין הגורמים השונים והגופים האמונים על ניסוח מדיניות והוצאתה לפועל. תחומי האחריות אינם ברורים והגבולות בין התחומים השונים מטושטשים. הוצאה לפועל של תוכניות תלויה במידה רבה בהתערבותם של הגורמים הבכירים ביותר. על כך נוספים כלכלה שטרם עברה מודרניזציה מלאה וסנקציות כלכליות מצד המערב, כגורמים המעמיסים על יכולת הביצוע של מדיניות החוץ הרוסית (קצב הגידול השלילי של התוצר המקומי הגולמי ברוסיה ב-2015 עמד על 3.8 אחוזים). רוסיה גם חווה קשיים לא מבטלים בהתאמת היכולות והמשאבים למטרות, שהיא-היא ליבה של אסטרטגיית-על.

קיים ויכוח בין חוקרים, מתווי מדיניות ואנשי מקצוע האם לרוסיה יש בכלל אסטרטגיית-על. הוויכוח הוא בעיקר בין אלה המזהים אסטרטגיית-על לא רק עם רתימת משאבים למטרות ארוכות טווח, אלא גם כיכולת ליצור ולנהל כוח. יש הטוענים, כמו מישל מקפאול, אנדרו מונדן ורוסלן פוקוב, כי על אף מאמציו של פוטין, אין לרוסיה אסטרטגיה גבוהה כלל. לעומתם, הנרי קיסינג'ר, ג'ון מירשהיימר ואחרים טוענים כי לפוטין יש תוכנית-על אסטרטגית מזוהה שיש להתמודד עמה.

מבלי להכריע בדיון זה, ניתן לזהות קווי מתאר להתנהלותה של רוסיה ואפשר לבדוד כמה מטרות-על ברורות למדי שלה. במידה רבה, הסכנה הגאו-פוליטית המרכזית מצד רוסיה היא הסתמכותו של פוטין על פעולות צבאיות חיצוניות – כמו באוקראינה ובסוריה – כדי לשמור על תמיכה בו מבית. ניתן להעריך כי רוסיה תעבה את נוכחותה הצבאית במקומות שונים בעולם, כמו למשל במרכז אסיה (שם היא עשויה להיתקל בניסיון אמריקאי דומה), במיוחד כשכוחות נאט"ו נסוגו במידה רבה מאפגניסטן. כמו כן רוסיה מרחיבה את פעולתה בסוריה. שם, לצד לחימה נגד ארגון דאע"ש, היא מבקשת לאלץ את ארצות הברית להגיע לפשרה שתעכב כניסה של כוחות מערביים למה שהיה בעבר שטח השפעה סובייטי.

בנוסף, רוסיה רואה במעורבות בסוריה דרך לשבור את בידודה על ידי הקהילה הבינלאומית (בעיקר במערב) בעקבות פעולותיה באוקראינה.

פרנסואה הולנד, נשיא צרפת דאז, טען לאחר מתקפות הטרור בפריס, כי רוסיה יכולה למלא תפקיד חשוב בהבסת דאע"ש ובהבאת מלחמת האזרחים בסוריה לכדי סיום. עם זאת, לא נראה כי המערב יהיה מוכן לווייתורים מפליגים באוקראינה בתמורה לפעולותיה של רוסיה נגד ארגון המדינה האסלאמית בסוריה. המדיניות בנושא זה היא של בידוד הזירות וטיפול וניסוח מדיניות לכל זירה בנפרד.

מדיניותה של רוסיה היא מדיניות שמרנית ועולה בקנה אחד עם פעולותיה בעבר. היא מתמקדת בטיפוח הלאומיות הרוסית ובמציאת ייחוד כלכלי, ולשם כך היא מפנה תשומת לב ומשאבים לסין. לשני כוחות אלה – רוסיה וסין – אינטרס להחלשת השפעתו של המערב. שגשוגה הכלכלי של רוסיה תלוי (כולל בעיניה), בראש ובראשונה, במשאבי הטבע, ובמיוחד באנרגיה.

רוסיה פועלת להגן על עצמה מפני כל איום והתקפה, כאשר הגורם המאיים ביותר מנקודת מבטה הוא ארצות הברית. בתוך כך, רוסיה שואפת להביא לכך שמדינות הגובלות בה לא יהיו מזוהות עם ארצות הברית ומדיניותה וייצרו מעין אזור חיץ בין המערב לבין רוסיה עצמה. לרוסיה כמה וכמה אתגרים מבית ומחוץ, ובהם כלכלתה הלא יציבה (פוטין אף התריע בפני אזרחי רוסיה כי הם עומדים בפתחה של תקופת צנע) והמאבקים בצמרת הקרמלין סביב שאלות כמו המשבר באוקראינה, הלחימה בסוריה, מדיניות האנרגיה וסמכויות בנושאי כלכלה, צבא וביטחון.

מאז ומתמיד ראתה רוסיה את המזרח התיכון כאזור שהיא חייבת למלא בו תפקיד. אמנם, מאז גירוש המומחים הצבאיים הסובייטיים ממצרים בשנת 1972, וביתר שאת מאז תבוסת סוריה במלחמת יום הכיפורים בשנת 1973, חוותה רוסיה שורת נסיגות, שכללה בין היתר את התמוטטות משטר סדאם חוסיין בעיראק וחיסול משטר קד'אפי בלוב. אך רוסיה השכילה לנצל את פרוץ "האביב הערבי" ב-2011 כדי להתחיל את ה-comeback האסטרטגי שלה באזור: היא הפכה לשחקנית מרכזית במשבר הסורי המתמשך והזרימה אמצעי לחימה מתקדמים לצבאו של אסד, וזרכו לחיזבאללה. הברית רבת השנים בינה לבין איראן לבשה משמעות גוברת נוכח העובדה שאיראן ורוסיה הן שתי התומכות העיקריות באסד ובמאבקו על שרידותו. רוסיה גם מילאה תפקיד משמעותי במשא ובמתן של חמש המעצמות וגרמניה על פתרון משבר הגרעין עם איראן. בזירה הפלסטינית, רוסיה תמכה בחמאס, במקביל לשימור יחסיה עם הרשות הפלסטינית, ובשילוב מסוימים הייתה מעורבת בתיווך בין שני הניצים הפלסטינים. נראה כי נוכחותה של רוסיה במזרח התיכון אינה עניין חולף וכי היא עתידה להישאר בו בצורה זו או אחרת, תוך שהיא ומבססת את בסיסה בסוריה ומשם על האזור כולו במובנים שונים.

בין האינטרסים המרכזיים של רוסיה ביחסיה עם ישראל – שיתוף פעולה טכנולוגי והשפעה על יהדות העולם. רוסיה לא מעוניינת לגרוע ממקומה של ארצות הברית ביחסיה עם ישראל או להחליפה. היא חידשה את יחסיה הדיפלומטיים עם ישראל בראשית שנות התשעים של המאה הקודמת, ומאז היא מקפידה לשמור על יחסים תקינים אֶתה. רוסיה "הכילה" פעולות שיוחסו לישראל על אדמות לבנון

וסוריה, בהן הושמדו משלוחי נשק מתקדם לחיזבאללה, ויש יסוד להניח כי גם הביאה בחשבון דרישות נמרצות של ישראל לא לספק לאויביה סוגים מסוימים של נשק רוסי מתקדם, בעיקר בתחום ההגנה האווירית. מנגד, ישראל נזהרה מאוד שלא לבקר את רוסיה בפומבי על סיועה לאיראן ולחיזבאללה, ובכל השיג והשיח שהתקיים סביב סוגיית הגרעין האיראני לא נאמרה אף מלה פומבית ישראלית על מדיניותה של רוסיה, שעמדותיה, לא פחות מעמדות הממשל האמריקאי, פגעו באושיות מדיניותה של ישראל כלפי משטר האייתולות בטהראן.

עיצוב מדיניותה של ישראל כלפי סוריה, הן במישור האזורי הרחב והן בפרזימה הצרה של המצב המתפתח ברמת הגולן, מעצים את הדילמות שעמן היא נדרשת להתמודד בגזרה רגישה זו מול רוסיה. כך, לדוגמה, ניכרה היטב ידה הארוכה והמשמעותית של רוסיה בשתי התקריות שהתרחשו ברמת הגולן בסוף ינואר 2015: בתקרית הראשונה יוחסה לישראל תקיפה שבה נהרגו, בין היתר, גנרל איראני בכיר ממשמרות המהפכה וג'יהאד מורנייה, מהמפקדים הבכירים של חיזבאללה; בשנייה נהרגו שני חיילי צה"ל בתקרית באזור הר דב. רוסיה הכשילה מאמץ אמריקאי להביא לגינוי של מועצת הביטחון של האו"ם את חיזבאללה על המעשה. הייתה זו יותר מסנונית המבשרת על האפשרות שרוסיה תנקוט תגובות בוטות כלפי חופש הפעולה שישראל טוענת לו ושהיא נשענת עליו למעשה לאורך קו ההפרדה הבינלאומי, ששורטט והוסכם בין ישראל לסוריה ברמת הגולן בשנת 1974.

זאת ועוד, רוסיה היא כיום בעלת ברית משמעותית יותר מתמיד של איראן, של סוריה של אסד ושל ארגון חיזבאללה, הן ברמה האסטרטגית העליונה והן בזירה הבינלאומית. על פי הידוע, המעורבות של מומחים רוסיים ברמות פיקוד שונות בסוריה עלתה בשנים האחרונות. עומק שיתוף הפעולה המודיעיני בין רוסיה לשותפיה אלה נחשף כאשר התגלה מתקן רוסי לאיסוף מודיעין קרוב לקו ההפרדה ברמת הגולן. המתקן הרוסי פעל באורח שוטף והעביר מידע צבאי על ישראל בזמן אמת גם לטהראן. ככל שמלחמת האזרחים בסוריה תתעצם וישתלבו בה גורמים חיצוניים, כמו כוחות קרקעיים של משמרות המהפכה של איראן, יחידות סדירות של לוחמי חיזבאללה, יחידות לוחמות של דאע"ש, גורמי הג'יהאד העולמי ו"אל-קאעדה", כן תידרש ישראל לקבוע לעצמה אסטרטגיה, שתביא בחשבון גם את הנוכחות הרוסית. מרווח שיקול הדעת ומצטמצם והולך, שכן מהלך טקטי כלשהו עלול להצית תגובת שרשרת שגם רוסיה תככב בה.

בעבר הרחוק, המאמץ היהודי והישראלי לפתוח את שערי ברית המועצות לעלייה לישראל מילא מקום מיוחד במסכת הכוללת של הצלת גלויות הנתונות במצוקה. כיום, שערי רוסיה פתוחים, אבל לפני מספר חודשים נקטו השלטונות הרוסיים צעד שעורר חשש אצל הקהילה היהודית, בת מאות האלפים, שנתרו ברוסיה: השלטונות הרוסיים הורו לנציגי "נתיב" במוסקבה לדווח על כל פנייה לבקשת עלייה שקיבלו. הוראה חדשה זו מעוררת שדים רדומים מהעבר הרחוק. רוסיה אינה אוסרת כיום על אזרחות כפולה, אך היא אינה מאירה פנים לאזרחיה המצטיידים באזרחות נוספת, כולל ישראלית.

מן הצד הישראלי, הטיפול בעולים מרוסיה רחוק מאוד מלהיות ידידותי ויעיל, ונציגי ישראל מקשים על המועמדים לעלייה במקום להאיר להם פנים. הניגוד בין המדיניות הרשמית של ישראל, המעודדת עלייה לפי עקרונות חוק השבות, לבין המכשולים הנערמים על דרכו של העולה מרוסיה, מחייב פתרונות עקרוניים שיישמו הלכה למעשה.

המציאות המתפתחת מחייבת לשקלל את כל המשתנים ולעצב אסטרטגיה ישראלית מול רוסיה, ולא להותיר את העתיד אך ורק למישור הטקטי של מקרים ותגובות. אלה עלולים להוליד עימות והתלקחות, שלא נלקחו בחשבון מראש.

### סיכום תוכנות

לרוסיה חשיבות רבה, הן בשל נוכחותה הביטחונית בסוריה עם אמצעים טכנולוגיים המשפיעים על כל שטח ישראל, הן בשל מקומה המרכזי בשוק האנרגיה והן בשל משקלה הרב במערך הכוחות הגלובלי וקשריה עם מדינות לא מערביות. נוכח המבוי הסתום והקיפאון ביחסים בין רוסיה לבין המערב סביב סוגיות אוקראינה וסוריה, השאלה כיום היא באיזה אופן ישפיעו ירידת מחירי הנפט והסנקציות על רצונה ויכולתה של רוסיה להסלים את העימות בשוק האנרגיה, לצד השימוש בקלף הגז והנפט, כדי להגביל את יכולת התגובה של אירופה. במקביל, רוסיה יכולה להפוך לשותפה כלכלית למדינות כמו איראן, ששיתוף הפעולה אתה יביא לביטולן למעשה של הסנקציות המוטלות עליה.

הכלים המצויים ברשות המערב בעמידתו מול רוסיה, הם מוגבלים. על אף שאירופה מחפשת דרכים לגוון את מקורות האנרגיה שלה ולהתבסס כמה שפחות על מקורות רוסיים, כל תנועה שלה לעבר מקור אנרגיה חלופי תהיה בכל מקרה הדרגתית, וזאת כתוצאה מהמשאבים האדירים שיש להשקיע בתשתיות שיאפשרו זאת.

מדינות אירופה צפויות להגדיל בשנה הקרובה את תקציב ההגנה שלהן אחרי שנים של קיצוצים, ובסיס נאט"ו בפולין יורחב השנה. עם זאת, ברור כי שימוש של המערב בכוח צבאי נגד רוסיה – מדינה בעלת מאגר גרעיני ענק – הוא בלתי סביר.

### המלצות

יש להשקיע בקיום קשרים תקינים עם רוסיה ברמה גבוהה. יש לפעול לכינון דיאלוג רציני אתה ולהציף בו את הבעייתיות הכרוכה בעליית פרופיל המעורבות הרוסית בסוריה.

במקביל, נדרשת השקעה רצינית בעיצוב אסטרטגיה ישראלית כלפי רוסיה, בהנחה שמעורבותה במזרח התיכון תגדל, תתרחב ותעמיק. אין להותיר את העיסוק בנושא זה לרמה הטקטית. על ישראל לעצב אסטרטגיה של ממש, ולו מכורח העובדה שהיא צפויה לפגוש את רוסיה על כל צעד ושעל. יש לנטר את הפעילות הרוסית בסוריה ולהתחשב בה, כאשר מתקבלת החלטה לבצע פעולה צבאית ישראלית שם, וזאת כדי לא לפגוע ברוסיים.

יש למפות את האינטרסים המשותפים של ישראל ורוסיה ולהגדיל את ערכיותה של ישראל בעיני הרוסים לטווח ארוך. דיפלומטיה חשאית, המבוססת על אינטרסים משותפים חזקים, תוכל אולי לשכנע את רוסיה להגביל או לבטל עסקות נשק מסוימות עם איראן, דבר שאם יקרה, עשוי לתקוע טריז בין מוסקבה לטהראן לטובתה של ישראל. האינטרסים של רוסיה וישראל במזרח התיכון אינם מתנגשים, גם אם אינם זהים. חשוב היום, יותר מתמיד, למצוא שפה משותפת בין שתי המדינות, על בסיס שיתוף הפעולה הרחב והקשרים העמוקים שכבר קיימים ביניהן.

יש לפעול לקיום דיאלוג רציני על רוסיה עם גורמי הממשל בארצות הברית, תוך ניסיון לעמוד על כוונות ארצות הברית מול הפעילות הרוסית בסוריה ולעצב מדיניות משותפת אתה בסוגיה זו. לשימור יחסים טובים עם רוסיה יהיה מחיר ביחסיה של ישראל עם ארצות הברית ומחיר בתחום הסכסוך עם הפלסטינים. הרחבת שיתוף הפעולה עם רוסיה, תוך שילובה בתפקיד מדיני משמעותי מבעבר, תהווה בסיס נוח וראוי לשיפור היחסים ותתרום לשינויים חיוביים עבור ישראל במאזן הכוחות האזורי. רצוי שמהלך כזה ייעשה בתיאום עם ארצות הברית.

יש לשמור על קשר עם הקהילה היהודית ברוסיה ולהסדיר את מעמד העולים מרוסיה לישראל, תוך דאגה מיוחדת למעמדם האישי כיהודים. כל שינוי בשאלות של גיור ו"מיהו יהודי" יחייב הכנות פוליטיות מדוקדקות בישראל עצמה.

ראוי לא להיכנס לנושאים פנים-אירופיים שרוסיה מעורבת בהם, במיוחד לא בסוגיית מלחמת האזרחים באוקראינה. אין לספק לרוסיה סיוע צבאי או אחר במלחמה זו, כדי לא ליצור סכסוכים מיותרים בין ישראל לאיחוד האירופי, ובפרט למדינות מזרח אירופה. יחד עם זאת, אין להצטרף לקו האנטי רוסי המיליטנטי שמובילות מדינות אירופיות מסוימות.

אין לספק נשק לרוסיה בכלל, חרף הפיתוי לעשות כן. רוסיה מחמשת את הגדולים שבאויבי ישראל, ואספקת נשק לצרכיה שלה, אם תידרש, חייבת להיעשות בתמורה להתחייבויות מוחשיות שלה לסייע לישראל במאבקה לצמצום משמעותי של נשק "שובר שוויון" ברחבי המזרח התיכון.

אין לקבול בפומבי על מעורבות רוסיה בענייני המזרח התיכון. רוסיה רגישה מאוד לכבודה בכלל ולמעמדה במזרח התיכון בפרט. לפיכך, חשוב להעלות נושאי מחלוקת במפגשים שאינם מיועדים לפרסום.



סיין היא עדיין מדינה ענייה במונחי התוצר המקומי הגולמי (כרבע מזה של ארצות הברית). יחד עם זאת בזכות גודלה, סך התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), שממנו נגזרות יכולות ההוצאה על ביטחון, מקנה לה יכולות ההתערבות בעולם והיכולות להוות שחקן אסטרטגי בשוק העולמי, המשתווה לאלה של ארצות

הברית. במבט לעתיד, גם התחזיות המתונות צופות כי סין תעקוף את אירופה ואת ארצות הברית בקצב צמיחת התמ"ג. סין היא המדינה הגדולה היחידה בעולם שיש לה אסטרטגיה כלכלית-גלובלית.

סין מרחיבה את פעולותיה ושאיפותיה האסטרטגיות בעולם ומציגה תביעות, טריטוריאליזם ואחרות, בפני הקהילה האזורית והעולמית, לצד הרחבה בפועל של השפעתה הגאופוליטית. היא עושה זאת, בין היתר, דרך יוזמות כמו ה-Asian Infrastructure Investment Bank, תוכניות סיוע באפריקה, ותוכניות ליצירת תשתית בינלאומית שתקשר אותה עם אירופה (תוכנית One Belt One Road). סין היא גם בעלת הצבא הגדול ביותר בעולם, קצב הצמיחה הגבוה ביותר בעולם, ומספר משתמשי האינטרנט הגדול בעולם. שטחה שווה לזה של ארצות הברית, בעוד שאוכלוסייתה גדולה פי ארבעה, והיא מחזיקה ביותר מ-250 ראשי נפץ גרעיניים וביכולות סייבר וחלל.

סין הופכת למדינה הקובעת נורמות וחוקים בזירה הגלובלית ולמקיימת מוסדות בין-לאומיים. אלה לא נועדו לפעול במסגרת המוסדות הקיימים ולא לעלות בקנה אחד עם הנורמות והחוקים הקיימים, אלא לפעול במקביל אליהם ובתחרות עמם. כראיה לכך ניתן לראות את המוסדות הבינלאומיים שסין מהווה בהם גורם מרכזי, ובהם BRICS CRA, ASIAN + 3 CMIM, הפועלים במקביל לקרן המטבע העולמית; Bank BRICS, Asian Infrastructure Investment Bank הפועל במקביל לבנק העולמי ו-BRICS SUMMIT, הפועלת במקביל ל-G7/G8.

לכוחה של סין יש גם מגבלות, בוודאי ביחס לארצות הברית. כלכלתה אינה מגוונת ויציבה כשל ארצות הברית, ובסין קיימים עדיין תחומים עצומים שאינם מפותחים. כן קיים חוסר איזון בין חלקיה השונים של המדינה. לסין ייקח עשרות שנים להדביק את ההכנסות הממוצעות לנפש של ארצות הברית, אם בכלל תוכל להגיע לכך. גם בתחום הטכנולוגיה סובלת סין מחוסר גיוון ותחכום בהשוואה לארצות הברית, כאשר היא תלויה בייבוא של טכנולוגיות וחסרה חדשנות מדעית וטכנולוגית. סין גם מזדקנת במהירות, ועד 2030 צפויה אוכלוסיית הזקנים הנתמכים בה לעלות על אוכלוסיית הילדים. עדיין לא ברור איך תגיב סין לאתגרים אלה ואחרים. כמעט בכל מדד של עוצמה, לא נראה שהיא תוכל לעקוף את ארצות הברית, או אף להשתוות אליה בזמן הקרוב.

על אף הטענות שלסין אין אסטרטגיית־על מוסדרת ורשמית, למעשה היא אינה צריכה להמציא כזאת, שכן יש לה כבר אסטרטגיה המבוססת על העיקרון של "עלייה/פיתוח בדרכי שלום" (peaceful rise/development). לפי אסטרטגיה זאת, מטרות-העל של סין הן הגברת השגשוג והגדלת כוחה. פעולותיה כיום מצביעות על מגמה של "עלייה", תוך שימוש בפוליטיקה כוחנית, באיומים ובהפחדות. עם זאת, סין גם תנסה להימנע ממלחמה, מתוך הבנה שערעור הביטחון העולמי יקשה עליה להתחבר לעולם המודרני ולהשיג את הצמיחה שהיא זקוקה לה. סין ניצבת בפני בעיה אסטרטגית: קשה לה לשכנע את שכנותיה ואת מתחרותיה, ובמיוחד את ארצות הברית, שעלייתה היא בדרכי שלום. זאת ועוד, קיים מתח בין שאיפתה של סין למעורבות ולהשפעה גוברת על הבמה העולמית לבין דחייתה של חלק גדול מהעקרונות המנחים של הקהילה הבינלאומית, במיוחד בנושא זכויות האדם. לבסוף, אין בסין

קונצנזוס רחב לגבי האופן שבו יש ליישם את האסטרטגיה שלה ולגבי האופן שבו יש לנהל את מדיניות החוץ הסינית.

מדיניות החוץ של סין משקפת קונפליקט זהותי לבין עולם הרמוני ובין אינטרסים לאומיים. לא לגמרי ברור אם סין רואה ביציבות אזורית ועולמית אמצעי להשגת מטרותיה, או מטרה בפני עצמה. כך או כך, גישה לוחמנית אינה עולה בקנה אחד עם האינטרסים של סין, ועל כן נראה כי הליכתה בנתיב זה אינה סבירה. גישה בדרכי שלום, קרה או חמה, מזמנת הזדמנויות לא רק לסין, אלא גם למדינות אחרות בהתנהלותן מולה.

סין מזהה כיום חמש מגמות מרכזיות שלפיהן היא מתווה את מדיניותה מבית ומחוץ:

- תנועה לכיוון רב-קוטביות;
- גלובליזציה;
- שלום ופיתוח;
- רפורמות ושינויים במערכת העולמית;
- שגשוג גדל במרחב האסיאתי-פסיפי.

סין רואה במגמות אלו הזדמנויות רבות עבורה וכאלו המשרתות את מטרותיה. בין האינטרסים המרכזיים של סין, כפי שנוסחו על ידיה, ניתן למנות:

- ריבונות לאומית ושימור שלטונה של המפלגה הקומוניסטית הסינית;
  - ביטחון לאומי;
  - שלמות טריטוריאלית (במיוחד בנוגע לטייוואן, טיבט ושינג'יאנג);
  - אחדות לאומית;
  - התנגדות להגמוניות והבטחת מעמד והשפעה בזירה הבינלאומית, בעיקר ביחס לארצות הברית, אך גם ביחס לרוסיה, יפן ואירופה. סין רוצה עולם מולטי-פולרי, עם יותר אוטונומיה אזורית;
  - שמירתם של תנאים אזוריים וגלובליים טובים להתפתחותה של סין, תוך הימנעות מהצטיירות ככוח מאיים;
  - מערכת פוליטית המושתתת על החוקה ועל יציבות חברתית;
  - בסיס יציב המבטיח פיתוח כלכלי וחברתי בר-קיימא.
- מכלל הנאמר לעיל, אפשר לגזור שלוש מטרות-על של ההנהגה הסינית:
- גיוון הכלכלה;
  - יציבות פוליטית;



▪ פיתוח סדר עולמי רב-קוטבי.

ככלל, ניתן לראות את האסטרטגיה הלאומית של סין כחלק מהשאיפה להתחדשות (rejuvenation), שעליה הכריז לאחרונה המזכיר הכללי של המפלגה הקומוניסטית הסינית, שי ג'ינפנג. כדי להגשים יעד זה, גיבשה סין מדיניות חוץ אקטיבית ויצירתית, אסרטיבית ולא תמיד מתפשרת. עצם הניסוח של מטרות אסטרטגיות מעיד על שינוי במדיניות הסינית וביסוסה על מטרות אלו.

ים סין הדרומי הופך לזירת תחרות בין-מעצמתית. שאיפתה של סין להגמוניה בזירה הפסיפית הופכת אותה לאיום מהותי בעיני שכנותיה, ובעיקר וייטנאם, הפיליפינים, יפן, הודו, דרום קוריאה, אוסטרליה וטייוואן (שם, בבחירות האחרונות, ניצחה מפלגת DPP, הדוגלת בעצמאות).

לארצות הברית יש כמה נקודות מחלוקת עיקריות ביחסיה עם סין, אך גם אינטרסים משותפים. מצד אחד, סין מבקשת לאתגר את הסדר העולמי המערבי, שעוצב ומונהג מאז המלחמה הקרה בעיקר על ידי ארצות הברית. בעיניים אמריקאיות, סין הולכת בדרך אסרטיבית, לעתים אגרסיבית, לעיצוב מחדש של המרחב האסיאתי ואף של הסדר העולמי, ובכך היא מהווה גורם מערער יציבות ומסוכן. ניסיונותיה הנשנים של סין לכפות בכוח את דרישותיה במים הקרובים לגבולה הם רק ביטוי מפורש אחד למדיניות זו. בנוסף, סין מאתגרת את בעלות בריתה של ארצות הברית באזור הפסיפי, בטענה שהסדר המדיני והלך המחשבה השורר שם הם ביטויים מימי המלחמה הקרה, שאבד עליהם הכלל.

מצד שני, הכלכלות של סין וארצות הברית הן אינטרס משותף, בשל היותן מושקעות וקשורות קשר עמוק זו בזו. מצב זה הופך עימות פתוח ומלא ביניהן לתרחיש לא סביר. בנוסף, ארצות הברית רואה בשיתוף פעולה כלכלי עם סין, גם חשאי, נתיב לגיטימי ואף מועיל באסטרטגיה שלה כלפיה. על רקע זה נראה כי שאיפתה של סין להגמוניה תיעשה תוך התנהלות זהירה ושקולה מול ארצות הברית. היא תבקש להגיע להסכמות עם ארצות הברית, לפיהן כל אחת משתי המדינות תכבד את האינטרסים הבסיסיים של רעותה, ברוח דבריו של מנהיג סין, שהגדיר יחסים אלה כ"סוג חדש של יחסים בין מעצמות-על".

יחסיה של סין עם רוסיה מהווים גם הם נדבך חשוב במדיניותה. ב-2015 הסכימה סין עם רוסיה על חיבור האיחוד הכלכלי האירו-אסיאתי (Eurasian Economic Union) ליוזמת "דרך המשי" החדשה. שתי המדינות גם חתמו באותה שנה על עסקת ענק בתחום הגז. עם זאת, יש גם מגבלות על ההתקרבות בין סין לרוסיה. לסין אין עניין בברית רשמית עם רוסיה ואף לא ביצירת גוש אנטי אמריקאי או אנטי מערבי עמה. תחת זאת, בסין מבקשים ליצור מודל של שיתוף פעולה בינה לבין רוסיה, שיוכל לקדם את האינטרסים של כל אחת מהן באופן יציב ושוחר שלום.

מדיניותה של סין מתאפיינת בהיבטים לאומיים קלאסיים לצד היבטים אימפריאליסטיים. סין מעניקה חשיבות גוברת ללוחמה פסיכולוגית ולשימוש בעוצמה רכה, ועושה זאת לצד שימוש בכוח צבאי, ולעתים במקומו. לכן, הגם שלא תמיד ניתן לזהות פעילות כוחנית סינית, אין הדבר מעיד על התנהלות סינית שוחרת שלום יותר או אגרסיבית פחות. סין אינה מסתירה את שאיפותיה לאתגר ואף להחליף

את הסדר העולמי שעיצבה ארצות הברית אחרי מלחמת העולם השנייה, ולצד זאת היא דוגלת בשלום ובפיתוח, המהווים חלק מהאסטרטגיה שלה, ואותם היא מבקשת לקדם בשיתוף פעולה עם העולם כולו. מדיניות החוץ של סין מבוססת על multiple governance – שותפות גלובלית, אבולוציה ושיתוף פעולה עם מדינות אחרות – בשל התלות הגדולה שלה בנעשה בזירה העולמית. לצד גלובליזציה, שתאפשר לה גישה לעולם לצורך התפתחותה, רואה סין חשיבות רבה ברפורמה מבית, ולפיכך, לצד פעילותה להגדלת כוחה בזירה הבינלאומית, היא פועלת לבנייה הדרגתית של מוסדותיה הפנימיים.

עלייה מתמשכת בעוצמתה של סין תביא אותה, ככל הנראה, לדרוש הכרה בינלאומית בכוחה, במעמדה ובהשפעתה כגורם לגיטימי. ניתן לשער כי סין תמשיך לפעול בצורה אסרטיבית לצבירת כוח צבאי כדי ליצור שטחי השפעה, לדרוש ואף להשתלט על שטחים שלהם היא טוענת, ולנסות לשכתב נורמות וחוקים בינלאומיים, כך שישקפו באופן ברור יותר את מעמדה.

אחת המגמות הבולטות בסין כיום, שתמשיך להתקיים בעתיד הקרוב, היא מגמת ההאטה בכלכלה וחוסר האיזון המאפיין אותה. יש הטוענים כי התקופה שבה הכלכלות של המדינות המתפתחות הדביקו את הכלכלה המערבית, התקדמו והתפתחו במהירות, תמה. תחת זאת, המגמה הבולטת היא עליית כוחן של פירמות הענק האמריקאיות, שלהן ערך שוק משותף של יותר ממאתיים מיליארד דולר.

יחסי ישראל עם אסיה והאזור הפסיפי, ובמיוחד עם מדינות מרכזיות שם כמו יפן, אוסטרליה והודו, זוכים לפריחה של ממש. פריחה זו באה לידי ביטוי בעיקר בתחומים לא-מדינתיים, כגון מסגרות אקדמיות, טכנולוגיה, מחקר, סחר וכלכלה במובנה הרחב. סין ממלאת בהקשר זה מקום מרכזי במיוחד, בהיותה הכלכלה השנייה בגודלה בעולם ויעד הייצוא השלישי בהיקפו של ישראל. ואכן, הקשרים הכלכליים והמסחריים הם חלק מרכזי במארג היחסים בין ישראל לסין. במובנים רבים, הכלכלה הסינית והכלכלה הישראלית משלימות זו את זו, דבר היוצר אינטרס משותף בין שתי המדינות.

עמדתה של סין כלפי המזרח התיכון נובעת, במידה רבה, מהצורך שלה באנרגיה שמקורה באזור. יש אף הטוענים שכוחה הגאופוליטי של סין תלוי במידה רבה בגישה למקורות הנפט של המזרח התיכון. סין רוצה להציג נוכחות על חוף הים התיכון ומעוניינת שהדבר יהיה בראש ובראשונה בסוריה. לכן, היא בונה מערכות של תחבורה יבשתית – מסילות רכבת וכבישים – שיאפשרו להגיע לחופי האזור. עבור הסינים, ישראל היא אחת משלוש או ארבע המדינות הבולטות במזרח התיכון. סין גיבשה מדיניות פרו-אקטיבית, דינמית ומקיפה לעבר מה שקרוי אצלה "מערב אסיה" (המזרח התיכון במונחים של ישראל) וזאת בשורה ארוכה של תחומים, ובהם ביטחון, אנרגיה וכלכלה. יש אף הרואים בסין את מחליפתה של ארצות הברית ככוח הדומיננטי באזור.

לישראל יכולת לתרום לסין בתחומים אחדים הנמצאים בראש סדר העדיפויות שלה, ובהם אספקת מזון וחינוך לאוכלוסייה. בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים ניהלה ישראל מדיניות חשאית רחבת היקף של סיוע לסין, לשדרוג מערכות האמל"ח שלה, וזאת בשורה של פרויקטים רווחיים. תקוותה של ישראל כי הסיוע שלה לסין יביא אותה להגביל את חימושם של אויביה, נכזבה; להיפך, סין סייעה בצורה משמעותית לתוכנית הגרעין של איראן, חרף לחץ ישראלי ואמריקאי להימנע מכך. סין

מספקת לאירן טכנולוגיות בתחום הגרעין וכן אורניום, ומעניקה לה חסות בינלאומית, המונעת את הענשתה בארגונים שסין חברה בהם. סין מסייעת לאיראן בהיקפים מסיביים, לא רק בתחום הביטחוני, אלא גם במישור הכלכלי, ויש לה השקעות ארוכות טווח בתעשיית הנפט האיראנית.

סין גם מושקעת עמוקות בסוריה. וקו הרכבת הטרנס-אסיאתית הנבנה והולך, עתיד להגיע בנקודת הקצה שלו עד החוף הסורי בים התיכון. במקביל מגבירה סין את חדירתה לכלכלת מצרים. בימי שלטונה הקצר של תנועת "האחים המוסלמים" בקהיר, בחר הנשיא מורסי לערוך את ביקורו הממלכתי הראשון בסין. סין תומכת באופן עקבי בעמדות הפלסטינים בסכסוך עם ישראל והבהירה לא פעם שלא צפוי שינוי בעמדה זו בעתיד הנראה לעין.

על אף שיחסי ישראל-סין בתחומים המדיניים אינם חמים כבתחומים הלא-מדיניים, בתקופה האחרונה ישנה התפתחות חיובית בנושא זה: מתקיים דיאלוג מדיני בין שתי המדינות, קיימים קשרים הדדיים, ונערכים ביקורים רמי דרג של הצדדים זה אצל זה. במבצע "צוק איתן", למשל, ההודעות הרשמיות מבייג'ין היו מאוזנות למדי. ככלל, נראה כי ישנו רצון מצד שני הצדדים בקירוב ובהידוק היחסים. בהקשר זה, הסינים ערים למשמעות ההשוואה הנעשית לעתים בין עמדת ישראל כלפי הסוגייה הפלסטינית ובין עמדתה שלה כלפי טיבט ושינג'יאנג, שאותן היא רואה כשייכות לה. השוואה לא נוחה זאת מבחינתה, יחד עם איום הטרור, הביאו להתמתנות מסוימת בעמדות סין כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני. לכך תרמו גם ניצחון חמאס בבחירות בעזה ב-2006 והדו-שיח עם ישראל על מאמציה של איראן להשיג יכולת גרעינית.

ישראל נוקטת בשנים האחרונות מהלכים בתחומים נוספים, לצד דיפלומטיים וכלכליים, להעמקת קשריה עם סין והרחבתם. כן מוקמים ארגונים שעניינם העמקה ושיפור הקשר בין ישראל לסין, ובהם Sino-Israel Global Network and Academic Leadership (SIGNAL). ישנם גם שיתופי פעולה בתחומי החקלאות, הטכנולוגיה, התיירות ועוד. שנת 2015 הייתה שנת שיא לעסקים בין סין לישראל, כמו גם לשיתופי הפעולה העסקיים בין שתי המדינות. נראה כי המתח בין ישראל לארצות הברית הביא להשלכות חיוביות על היחסים בין ישראל לסין, הרואה בארצות הברית, כפי שצוין, מתחרה ואיום עיקרי.

סין רחוקה אלפי קילומטרים מישראל ולא צפויה התערבות ישירה שלה מבחינה ביטחונית-צבאית לאורך גבולותיה. לצד זאת, ראויים לאזכור ארבעה היבטים המשפיעים על יחסי סין-ישראל: האחד, לסין הערכה, עד כדי הערצה, להישגיה המדעיים והמקצועיים של ישראל, והיא צמאה ליהנות מאלה ומוכנה לשלם על כך במטבע קשה. היבט שני הוא, כי חרף העימות האסטרטגי בין סין לארצות הברית באסיה, היא נזהרת, ויש מי שיאמר נרתעת, מהרחבת התחרות עמה לדפוס של עימות כולל. מכאן נראה כי חוסנה של הברית בין ארצות הברית לישראל עשוי להרתיע את סין מלהתעמת עם ישראל בנושאים אזוריים במזרח התיכון. היבט שלישי הוא התמודדותה של סין עם איום פנימי מתרחב, המתבטא בסכנת חדירה של האסלאם הקיצוני אל תוך המיעוט המוסלמי שבה, שעל פי הערכות זרות מונה קרוב לחמישים מיליון נפש. היבט זה חשוב, הן בשל העובדה כי קשייה של סין בחזית זו גוברים לאחרונה והיא רושמת כישלונות בטיפול בנושא, והן משום שדווקא בתחום זה יש לישראל מומחיות ומיומנות

הדרושות לסין מאוד. היכולת של ישראל לסייע לסין בחזית זו תאפשר לה לדרוש ממנה תמורות בדמות איזון בהתנהלותה בסוגיות מזרח תיכוניות, שבהן היא משקיעה תשומות רבות. ההיבט הרביעי והאחרון הוא התיאבון הרב שמגלה סין בשנים האחרונות להיכנס לשוקי ישראל ולרכוש בה נכסים כלכליים מרכזיים, והצלחותיה בקבלת מכרזים לבניית תשתיות אסטרטגיות כלכליות בישראל, דוגמת נמלים ורכבות. העובדה שהחברות המובילות בסין נתונות בבעלות מלאה של ממשלתה, מצריכה תשומת לב מיוחדת ובחינה קפדנית של משמעויותיה.

במישור הכלכלי, השוק הסיני אינו מאיר פנים במיוחד לישראל, ואין יחס מקביל בין חדירת סין למרחב התעשייה של ישראל לבין חדירת התעשייה הישראלית לסין. סין מטילה הגבלות רציניות על חדירת זרים לכלכלתה, ומדיניותה אינה תומכת בחופש כלכלי מלא בסגנון הכלכלה העולמית הנוכחית. יש להבדיל בין ישראלים העושים עסקים עם סין לבין אלה העושים עסקים בסין. האחרונים מנהלים את עסקיהם ומשקיעים את רווחיהם בסין, מבלי שהמשק הישראלי יזכה בהכרח לאכול מפירות הצלחתם הכלכלית ומקשריהם הכלכליים שם. יתר על כן, יש לשים לב כי למעורבותה הכלכלית הגוברת של סין בישראל גם היבטים שליליים. כך, למשל, רק באחרונה קבעו בעליה הסינים החדשים של חברת "תנובה", כי למרות הפסדים ועל אף החלטת ההנהלה לערוך קמפיין מקיף בארץ להגדלת הכנסות החברה בישראל, קמפיין זה לא יתקיים משיקוליהם הם. יש לזכור בהקשר זה כי לאחר מכירת חברה ישראלית לגורם זר, האינטרס המכתיב את מדיניותה הוא האינטרס של הבעלים הזרים ולא עוד של החברה הישראלית. במקרה הסיני הדבר מורכב שבעתיים, שכן החברות הסיניות הן, כאמור, חברות ממשלתיות למעשה.

יש הרואים פוטנציאל גדול לרווח מיחסי ישראל-סין, ולפיכך רואים בפיתוח הקשרים בין שתי המדינות משימה לאומית. עם זאת, ולמרות שהאיום הסיני הפוטנציאלי על ישראל אינו ישיר, יש לשים אליו לב. כאמור, סין מאתגרת את הסדר העולמי שעוצב על ידי ארצות הברית, שממנו נהנתה ישראל מיום הקמתה. התחרות עם סין עלולה לגרום לארצות הברית לבזבז משאבים רבים ולהחלישה בזירות אחרות, ובתוך כך לפגוע ביכולתה או ברצונה לעמוד לצדה של ישראל, כפי שעמדה עד כה. סין גם מוכרת נשק למדינות העוינות את ישראל, ובתוכן איראן (עם זאת, סביר להניח שסין לא תהיה מוכנה שאיראן תהפוך לכוח גרעיני מתחרה). לבסוף, זירה בינלאומית חדשה, שבה יהיה משקל רב לסין, אשר תביא לערעור המבנה המסורתי של מדינת הלאום, תערער בתוך כך גם על המודל שעליו מושתתים האסטרטגיה הישראלית והסדר העולמי והאזורי בשישראל פועלת בו. יתרה מכך, לא ניתן לשלול מצב, בו בעתיד הרחוק, וכחלק משאיפותיה של סין ככוח אימפריאליסטי לא דמוקרטי, היא תחדל לראות בישראל מדינה שיש לכבד את ריבונותה בכל מחיר.

### [סיכום תוכנות](#)

סין תופסת את המקום המרכזי ביותר בסדר היום העולמי מבין מדינות BRIC. על פי ההערכות, סין כבר הדיחה את ארצות הברית ככוח הכלכלי העולמי המוביל, או שהיא בדרך לעשות זאת. מרכזיותה

בכלכלה, בפוליטיקה ובביטחון, במיוחד באסיה, אינה מוטלת בספק. אף על פי כן, עדיין לא ברור איזה תפקיד גלובלי תבקש לעצמה סין.

"הפורום הכלכלי העולמי" מזהה סוג חדש של Power Politics של מדינות BRIC, שאחד ממאפייניו הוא התעלמות מאירופה ומארצות הברית. הטענה היא שאם יש משהו שמאחד את מדינותן של מדינות אלו, זוהי הלעומתיות מול המערב והטענה שהמוסדות הבינלאומיים ומבני הכוח הגלובליים אינם משקפים את כוחן היחסי בזירה העולמית. בנוסף, נראה שסין מפתחת מדיניות חוץ, המשקפת יותר מאשר אינטרסים לאומיים כלכליים, וכי היא נכונה להשתמש במנופים רבים, כולל המנוף הצבאי, כדי לממש את מדיניותה.

### המלצות

יש לשמור על ערוצי קשר פתוחים עם סין ולהזין אותה במידע אמין ושוטף על מדיניותה המזרח תיכונית של ישראל.

יש לעודד את הרחבת הסחר ומיצוי הפוטנציאל הכלכלי מול המשק הסיני בתחומים השונים, תוך לקיחה בחשבון של התחומים שבהם המשק הישראלי יוצא נשכר והפעילות אינה כרוכה ברגישויות מבחינה לאומית או מבחינת יחסי ישראל-ארצות הברית.

יש לעודד הרחבה והעמקה של קשרים עם מכוני מחקר סיניים בנושאי המזרח התיכון.

יש להתמיד בדרישות ישראל מסין למנוע התגרענות צבאית של איראן. בטווח הארוך, יש לנסות ליצור רשת של אינטרסים משותפים עם סין שיחלישו את הקשר בינה לבין איראן.

יש להקפיד חיצונית בכבודה הלאומי של סין, אך לדרוש בתוקף במפגשים סגורים התחשבות שלה באינטרסים של ישראל.

יש לבחון היטב את המשמעות האסטרטגית של הרכישות של ממשלת סין בישראל באמצעות חברותיה הלאומיות.

על ישראל לעשות הכול כדי לא לפגוע בסדר העולמי, המובל והמעוצב על ידי ארצות הברית. במיוחד עליה להימנע מלהמר על סין, גם אם נראה כי ארצות הברית נחלשת או נסוגה מהמזרח התיכון. אין להשוות את עוצמת הקשר של ישראל עם סין לקשר המיוחד שיש לה עם ארצות הברית, שאתה היא חולקת ערכים משותפים וקהילה יהודית חזקה, המשמשת גשר בין המדינות. לכן, ישראל צריכה לשאוף שיחסייה עם סין יהיו ברמה ובהיקף דומים לאלה שיש לה עם מדינות אירופה, כמו צרפת, גרמניה ובריטניה, ובכל מקרה לא על חשבון יחסייה עם ארצות הברית.

יש להימנע ממכירת נשק מישראל לסין.

על ישראל לא לכבול עצמה לפרויקטים סיניים, ובהם פרויקטים בנושאי תחבורה. יש מדינות אחרות שניתן לקדם עמן פרויקטים דומים והן אינן בעייתיות לישראל, כמו הודו, יפן ודרום קוריאה. סינגפור ומדינות נוספות יכולות גם הן לבוא בחשבון, כאשר אינטרס לשיתוף פעולה אתן הוא האיום הסיני על המרחב והצורך ללמוד תורות הגנה ימיות, שבהן יש לישראל ניסיון ויתרון.

יש להרפות מהנוהג השכיח של החלטות בודדות הנוגעות לסין, המתעלמות מן המכלול. סין היא כוח עולה, ויתכן שיהיה צורך לערב אותה יותר במצוקותיה של ישראל באזור ובדילמות העומדות בפניה. אולי כך תוכל ישראל, ברבות הימים, לגייס את סין לצדה באופן ברור ונחרץ יותר.

על ישראל לנקוט צעדים שישפרו את יחסיה עם סין, תוך אימוץ מדיניות אמיצה אך זהירה, הלוקחת בחשבון את השינויים הגלובליים והאזוריים, הן במזרח התיכון והן באסיה. פעולה לכיוון שיתוף פעולה מתהדק בתחומים "ניטרליים", כמו תרבות, מדע, אקדמיה וחקלאות, היא נתיב מועדף לקידום יחסי ישראל עם סין.

על ישראל לחזק את הקשר עם האליטות האינטלקטואליות בסין, מהן תצמח ההנהגה הבאה של סין. יש להימנע מלבקר את המשטר הקומוניסטי בסין בנושאי זכויות אדם וכיוצאים באלה נושאים.

בחוגים מסוימים בסין קיימת הערכה רבה ליהדות, כתרבות עתיקה הדומה כביכול לתרבות הקונפוציאנית. יש לטפח את ההקבלה התרבותית הזאת, וראוי גם להדגיש את היחס הידידותי של האוכלוסייה הסינית לפליטים יהודים בתקופת השואה. עם זאת, יש להגביל את הזיהוי הערכי לתחומים קונצנזואליים מסוג זה. ערכי המפלגה הקומוניסטית הסינית אינם ערכי ישראל.

אין לסייע לסין מבחינה צבאית במאבקה נגד בדלנים מוסלמים במחוז שינג'יאנג, אפילו אם קיים פיתוי לעשות כן. ראשית, הסינים מיומנים ב"שאיבת" טכנולוגיות צבאיות בלי לתת כל תמורה; ושנית, מעורבות ישראלית, אפילו עקיפה, בדיכוי מוסלמים עלולה לעורר גל מיותר של זעם במדינות האסלאם. הציבור הטורקי, למשל, רגיש מאוד לעניין דיכוי האויגורים בסין, ואין צורך לסכן את מעמדה הרעוע ממילא של ישראל בטורקיה, או את קשריה עם אזרבייג'אן ומדינות מרכז אסיה.

הודו היא מדינה הנמצאת בתנופת צמיחה, ולו רק בגלל שיעור הריבוי הגבוה בה. ראש הממשלה מודי הזריק משנה דחף למדיניותה הגלובלית של הודו. ניתן לזהות קווים מנחים בהתנהלות ובמדיניות ההודית. סביבתה של הודו מאופיינת בנוכחות גרעינית (פקיסטן, סין, צפון קוריאה) ומעצמתית כאחת (סין, רוסיה, ארצות הברית), המחייבת אותה, כשחקנית מרכזית וגרעינית אף היא, לגבש מדיניות ודרכי פעולה, בראש ובראשונה מול כוחות אלה. הודו מגוונת את מדיניות החוץ שלה כלפי המעצמות

והמדינות הגרעיניות, ומנהלת מדיניות של "ג'דור אסטרטגי" בחיפוש אחר השפעה ומעמד בסביבתה הצפופה.

הזוקטרינה הגרעינית של הודו מדגישה את חשיבות ההרתעה הגרעינית, והזוקטרינה הצבאית שלה מדגישה באופן כללי פרו-אקטיביות, התקפיות והרתעה, המבוססות הן על מניעה והן על ענישה. הצבא ההודי מבקש למנף יכולות טכנולוגיות מתקדמות כדי לקצר את זמן הלחימה בסביבה גרעינית. הודו גם שמה דגש רב על הגנה ולוחמה בתחום הסייבר.

הודו רואה את עצמה כמדינה דמוקרטית, חילונית ופולורליסטית ושואפת להגן ולשמר ערכים אלה. ככזו, היא רואה את עצמה כמדינה שעלייתה והתחזקותה על הבמה העולמית אינה מאיימת, וזאת בניגוד לסין. זאת ועוד, הודו רואה במאה ה-21 עידן שבו הידע יהיה מרכיב כוח מרכזי עבור מדינות, ועל כן כזה שיש לטפחו. מדיניותה של הודו מתעדפת צמיחה כלכלית, לצד הפחת רוח חדשה במדיניות החוץ שלה. על אף שהיא מטפחת שיתופי פעולה עם ארצות הברית, הודו אינה מחפשת ברית אתה ועומדת על שמירת עצמאות בכל הנוגע למדיניות החוץ שלה.

לצד התפתחויות חיוביות בזירה העולמית, כמו למשל הקשרים המתרבים שמאפשרת הטכנולוגיה וההתקרבות בין קהילות ומדינות, מזהה הודו כמה איומים מרכזיים, שעמם היא מבקשת להתמודד. בין איומים אלה: טרור (במיוחד טרור ג'יהאדיסטי, בראש ובראשונה מפקיסטן); מדינות שקרסו או קורסות; אידיאולוגיות של מפלגה אחת (דוגמת סין) ופשע מאורגן מתפשט. במבט לעתיד, הודו רואה את מעמדה בסדר העולמי המתהווה כמדינה "משנת מאזן": בעולם שבו הכוח המרכזי הוא ארצות הברית, והכוח השני בעוצמתו הוא סין, הדרך שהודו תבחר והצד שעמו תתקשר יטו את הכף לטובתו, ובעצם לטובת אחד מסדרי העולם או מערכת הערכים שמייצג סדר כזה.

בחירתה של הודו היא ברורה – ארצות הברית הדמוקרטית, הליברלית והפולורליסטית על פני סין הדיקטטורית, הכוחנית והמשתמשת באמצעי דיכוי. כנגזרת מכך, הודו מציגה שורה של אינטרסים משותפים לה ולארצות הברית ועוד נתיבים דו-צדדיים רבים, כמו כוח עבודה, פיתוח טכנולוגי וחילופי תרבויות ואוכלוסיות, המאפשרים יצירת קשר עמוק וחזק בין שתי המדינות. קשר זה נתפס בעיניה כתורם לארצות הברית, לא פחות משהוא תורם להודו ומהווה אינטרס שלה. בעיני ההודים, השותפות עם ארצות הברית אינה עניין של בלימת סין או הכלתה, אלא הגנה על הודו הדמוקרטית, הפולורליסטית והחילונית מפני האתגר שמציבים הכוחות הדיקטטוריים והטרור הג'יהאדיסטי הקיצוני.

הודו היא שותפת סחר מרכזית של ישראל, ופוטנציאל היחסים בין שתי המדינות הוא משמעותי ביותר. בחירתו של נרנדרה מודי לראשות הממשלה ב-2014 על ידי האוכלוסייה הצעירה, בעלי המקצועות החופשיים ומעמד הביניים הנמוך, מצביעה על כך שהודו פונה לנתיב אחר מאשר הנתיב הביקורתי כלפי ישראל: מודי עצמו הוא בעל נטייה חיובית כלפי ישראל, ומינויה של סושמה סוואראג', לשעבר יו"ר הקבוצה לידידות הודו-ישראל בפרלמנט ההודי, לתפקיד שרת החוץ, מצביע על מהלך של ממש בכיוון זה. יש הטוענים שבחירות 2014 בהודו סימלו מפנה עומק של ממש ביחסי הודו-ישראל. ואכן, היחסים

בין שתי המדינות השתפרו מאוד בתקופה האחרונה, ויש גם ניצנים לשינוי עמדה של הודו (אם כי זהיר ומהוסס) בזירה הישראלית-פלסטינית.

ככלל, יחסי הודו-ישראל טובים, ואינטרסים משותפים מכתבים שכך גם יהיה בעתיד. עבור ישראל מזדבנות בהזדמנות מבטיחה מבחינה כלכלית ופוליטית. מצב זה מחייב את שתי המדינות להמשיך ולחזק את הקשר ביניהן ואף להעמיקו, למשל בתחום הלוחמה בטרור. הודו היא, ככל הנראה, גם יעד היצוא המרכזי של התעשייה הביטחונית הישראלית, וההערכות הן כי כרבע מסך הייצוא הביטחוני של ישראל מיועד אליה. במקביל, מתהדקים הקשרים המדעיים והטכנולוגיים בין שתי המדינות, והיקף הסחר הלא צבאי ביניהן הגיע ב-2014 ל-4.6 מיליארד דולר.

לצד הידוק הקשרים עם ממשלת הודו, על ישראל להעמיק את קשריה עם גורמים משפיעים בדעת הקהל ההודית, וזאת, בלי להתערב בוויכוחים הודיים פנימיים ובלי להצטייר כתומכת בלעדית של מפלגת השלטון. במיוחד יש להיזהר מתמיכה פומבית ברטוריקה אנטי מוסלמית, כדי לא לעורר גורמים אנטי ישראליים מרובים. מומלץ להגביר את שיתוף הפעולה עם הודו בתחומים כלכליים וטכנולוגיים, לענות על הציפיות ההודיות בתחומים אלה ולהקל על כניסה של הודים אמידים, כמו גם של מומחים, עיתונאים ומעצבי דעת קהל, לישראל. לאור העובדה שמרבית ההודים לא יודעים דבר על ישראל או על היהודים, יש להגביר את הנוכחות הישראלית והיהודית בהודו ולספק מידע ונגישות לחומרי לימוד על ישראל והיהדות.

יפן ←

יפן נמצאת במידה רבה בצומת דרכים. חוקתה, ובמיוחד סעיף 9 שלה, המוקיע מלחמה ככלי ליישוב סכסוכים והשולל החזקה של כוחות צבא, נתונים היום בבחינה מחודשת. ראייה לבחינה זו ניתן למצוא בשתי מטרותיה העיקריות של יפן, כפי שמנסח אותן ראש הממשלה שינזו אבה – צמיחה כלכלית משמעותית והשקתה של אסטרטגיה חדשה לביטחון לאומי, תחת הכותרת "פציפיזם פרו-אקטיבי" (proactive pacifism). כדי לקדם מטרות אלו, ערך ממשל אבה מספר רפורמות מבניות ויצא בכמה יוזמות בתחום הביטחון הלאומי, ובהן הקמתה של "מועצה לביטחון לאומי"; ניסוחה של אסטרטגיה לביטחון לאומי; חקיקת חוק הגנת המידע; ניסוחם של קווים מנחים לתוכנית להגנה לאומית (National Defense Program Guidelines); מיסוד מחדש של בסיס חוקי לפעולות בתחום הביטחון; הקמתה של יחידה לביטחון סייבר; ניסוח קווים מנחים לכללים ליצוא נשק.

את אסטרטגיית העל של יפן, כפי שנוסחה על ידי "המועצה לביטחון לאומי" היפנית, ניתן לאפיין כ"פרו-אקטיביות ומעורבות" (Pro-activity and Engagement). יפן מבקשת לפעול באופן יזום בכל אחת מהזירות, מול כל אחת מהמדינות ובכל אחד מהנושאים המזוהים על ידה כחשובים לביטחונה, לשלמותה הטריטוריאלית ולשגשוגה. זאת ועוד, יפן רואה עצמה מעל הכול כמדינה דמוקרטית



השואפת לכינונו של סדר עולמי ואזורי יציב ולשמירה על השלום. עיקרון חוזר במסמכי אסטרטגיית העל של יפן הוא התוויית מדיניות של "תרומה פרו-אקטיבית לשלום" ( Proactive Contribution to Peace). יפן רואה את סביבתה האסטרטגית כסביבה המשתנה באופן עמוק ובכיוונים מסוכנים לביטחונה ולערכיה ומבקשת להיות, אל מול עולם משתנה זה, כוח משמעותי ויזום על הבמה הגלובלית.

האינטרסים הלאומיים של יפן, כפי שהיא מנסחת אותם, הם:

- שימור הריבונות והעצמאות, הגנה על שלמותה הטריטוריאלית, הבטחת השלום והחיים של אזרחיה, והמשך הישרדות, תוך שמירה על ערכי הדמוקרטיה, החופש והביטחון;
- הגדלת השגשוג בעזרת פיתוח כלכלי, כחלק ממרכיבי הביטחון;
- שמירה על הקדר העולמי המבוסס על החוק ועל ערכים אוניברסליים, כמו חופש, דמוקרטיה, כיבוד זכויות האדם הבסיסיות ושלטון החוק.

לאור זאת, המטרות האסטרטגיות שיפן מזהה הן:

- חיזוק ההרתעה, ההכרחית לשמירת השלום והביטחון, כמו גם לשרידותה של יפן, וזאת לצד מיגור, שיפן לא הצליחה להרתיע בפניהם;
- שיפור הסביבה הביטחונית של האזור ההינדו-פסיפי ומניעה או הפחתה של האיומים על יפן, על ידי חיזוק הברית עם ארצות הברית, העמקת האמון ושיתוף הפעולה עם שותפותיה של יפן מחוץ לאזור ההינדו-פסיפי, וקידום שיתוף פעולה ביטחוני מעשי;
- שיפור הסביבה הביטחונית הגלובלית ובניית קהילה בינלאומית שוחרת שלום, משגשגת ויציבה, על ידי חיזוק הסדר העולמי המבוסס על ערכים וחוק, וכן על ידי נטילת תפקיד מוביל ביישוב סכסוכים באמצעים דיפלומטיים ותרומה אישית.

יפן מזהה מספר איומים ואתגרים באזורה וכן בזירה הגלובלית, שמולם עליה להתייבב: ראשית, הסדר העולמי ומרכז הכובד של הכוח העולמי משתנים במהרה על ידי שחקנים עוצמתיים כהודו וכסין. בולט במיוחד המעבר מהזירה האטלנטית לזירה הפסיפית. זאת, על אף שביפן מזהים עדיין את ארצות הברית ככוח המרכזי והחזק בעולם. שינויים רדיקליים אלה מתרחשים לצד שינויים משמעותיים בטכנולוגיה ובמעמדן של מדינות הלאום, המאותגרות כיום על ידי גורמים לא-מדינתיים ועל ידי תנועת אוכלוסייה בסדרי גודל עצומים בין גבולות לאומיים. איומים נוספים בעיני יפן הם תפוצת הנשק להשמדה המונית ועליית הטרור הבינלאומי. יפן גם מזהה בין האתגרים הניצבים בפניה סכנות לביטחון האישי וכן סכנות הנובעות מהכלכלה העולמית. לצד איומים גלובליים אלה, מזהה יפן מספר איומים בולטים בזירה האסייתית-פסיפית, ובהם: מתחים גוברים בגין שינוי הסדר העולמי; התעצמותה הצבאית של צפון קוריאה; התעצמותה של סין ובעולותיה במגוון זירות.

אל מול סביבה גועשת זו, גיבשה יפן מספר עקרונות:

- חיזוק ושיפור יכולותיה ותפקידיה: חיזוק הדיפלומטיה לצורך יצירת סביבה בינלאומית יציבה; בניית תוכנית הגנה מקיפה; חיזוק המאמצים להגנת שלמותה הטריטוריאלית; הבטחת הביטחון הימי; חיזוק ביטחון הסייבר; חיזוק הפעולות נגד טרור בינלאומי; שדרוג יכולות המודיעין; שדרוג הציוד הטכנולוגי ושיתוף הפעולה בתחום זה; הבטחת שימוש יציב בחלל החיצון וקידום השימוש בו למטרות הגנה; חיזוק יכולות טכנולוגיות;
- חיזוק הברית עם ארצות הברית: ברית זו היא אבן הפינה של ביטחונה של יפן, בעוד שעבור ארצות הברית היא שימשה כעמוד התווך של רשתות השותפות שלה עם מדינות אחרות באזור, ובהן דרום קוריאה, אוסטרליה, תאילנד והפיליפינים. הברית עם יפן שימשה את ארצות הברית כבסיס האסטרטגיה שלה בזירה האסיאתית-פסיפית. ליפן ולארצות הברית אינטרסים אסטרטגיים משותפים רבים, כמו גם ערכים שהן חולקות. על יפן להגדיל ולהבליט את חשיבותה עבור ארצות הברית, ובתוך כך לחזק את שיתוף הפעולה הביטחוני אתה במגוון רחב של נושאים. בנוסף, על יפן להבטיח נוכחות יציבה של כוחות אמריקאים באזור האסיאתי-פסיפי;
- חיזוק הדיפלומטיה ושיתוף הפעולה הביטחוני עם שותפותיה של יפן למען שלום ויציבות בזירה הבינלאומית. על יפן לייסד יחסי אמון עם שותפותיה הקיימות וליצור ולקדם קשרים חדשים עם שותפות חדשות, בתוך ומחוץ לאזור (כמו דרום קוריאה, אוסטרליה, מדינות ASEAN והודו). בתוך כך, יפן מזהה באוסטרליה שותפה חשובה החולקת עמה ערכים משותפים. יפן מבקשת לקיים יחסים יציבים עם סין – הכוח האזורי והעולמי העולה – כדי לקדם שלום ויציבות באזור. בתוך כך, יפן שואפת לכוון יחסים הדדיים עם סין, המבוססים על אינטרסים משותפים בתחומים הפוליטיים, הכלכליים, הביטחוניים והתרבותיים. במסגרת זו, יפן דוחפת לשקיפות מלאה במדיניותה הביטחונית והצבאית של סין ופועלת לקדם מסגרת למניעת הפתעות והתפתחויות של מצבים לא צפויים;
- קידום שיתופי פעולה עם רוסיה בכל התחומים, כולל ביטחון ואנרגיה, וקידום היחסים הביטחוניים בכלל, כדי להבטיח את ביטחונה של יפן;
- ייזום פיתוחה של מערכת רב-שכבתית ופונקציונאלית לשיתוף פעולה אזורי, המבוססת על מסגרות קיימות, כמו ASEAN, EAS, ASIAN + 3, CM, Plus-ADMM, ARF, TPP ומסגרות טרי-לטרליות, כמו יפן-ארצות הברית-דרום קוריאה, יפן-סין-דרום קוריאה, יפן-ארצות הברית-אוסטרליה ויפן-הודו-ארצות הברית;
- קידום וחיזוק יחסים עם מדינות מפתח מחוץ לאזור, ובהן בריטניה, צרפת, גרמניה, פולין ואיטליה, שעמן חולקת יפן ערכים משותפים. הרעיון הוא שיפן תהווה כוח דוחף לקידום שלום ויציבות בזירה הגלובלית, ביחד עם מדינות אלו. בנוסף, תחזק יפן את קשריה עם האיחוד האירופי, וכן עם נאט"ו ועם הארגון לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה.

- פיתוח יחסים עם מדינות עולות ובהן: ברזיל, מקסיקו, טורקיה, ארגנטינה ודרום אפריקה, וחיפוש יוזמות מדיניות וכלכליות גם באפריקה;
- יפן רואה במזרח התיכון מוקד לאי-יציבות, העלולה להשפיע עליה ועל ביטחונה, ולכן היא מבקשת לקדם יוזמות ולפעול גם בזירה זו. בתוך כך היא תפעל לכינון יחסים רב-גוניים עם מדינות האזור, שיכללו שיתופי פעולה כלכליים, ביטחוניים, פוליטיים ותרבותיים. יפן מעוניינת למלא תפקיד פעיל במציאת פתרון לסכסוכים במזרח התיכון ולשתף פעולה עם מדינות אחרות למען יציבות האזור;
- תרומה למכלול המאמצים הבינלאומיים להשגת שלום ויציבות בעולם. יפן תמלא תפקיד מוביל ומרכזי בחיזוק הדיפלומטיה באו"ם; תפעל לחיזוק שלטון החוק; תהיה לגורם עולמי מוביל בנושא פירוק נשק ואי-הפצת נשק להשמדה המונית; תקדם שיתוף פעולה עולמי למען השלום; תקדם שיתוף פעולה בינלאומי נגד הטרור;
- קידום וחיזוק שיתופי פעולה המבוססים על ערכים אוניברסליים למתן מענה למגוון אתגרים גלובליים, ובהם המערכת הכלכלית העולמית, מיגור הרעב והעוני, קידום הטיפול בנושא האקלים, הפחתת הזיהום והמעבר לאנרגיה ירוקה, וכל זאת כדי לתת מזור ומענה בזמן לאסונות סביבתיים ולאסונות טבע, ובתחום המזון והתרופות.

יחסיה של ישראל עם יפן נרחבים למדי בתחומים הכלכלי והתרבותי, אך מפותחים מעט פחות בתחום המדיני. כאשר ישראל מנהלת הסברה ביפן, עליה לקחת בחשבון את הנטיות הפציפיסטיות הרווחות בציבוריות היפנית, ולא להצטייר כמדינה מיליטריסטית או תוקפנית. זאת, למרות שבשנים האחרונות יש, כאמור, שינוי במדיניות היפנית, וממשלת אבה מעוניינת לחזק את יפן גם מבחינה ביטחונית. ייתכן שיש מקום לשיתוף פעולה ישראלי-יפני חשאי בתחום זה, אך שיתוף פעולה מסוג זה חייב לקחת בחשבון את ההשלכות האפשריות על יחסי ישראל-סין. ככלל, יש לעקוב מקרוב אחר התפתחויות בפעולתה של יפן בזירה העולמית, שכן זו דינמית ומשתנה, במיוחד בעת האחרונה.

## ← אוסטרליה

אוסטרליה רואה את הזירה ההינדו-פסיפית כאזור המתפתח במהירות הגדולה בעולם וזה שחשיבותו הכלכלית והאסטרטגית הופכת למרכזית במיוחד. את הארכיטקטורה הביטחונית של אזור זה עיצבו לאורך שנים שני כוחות:

- מערכת בריתות, שיתופי פעולה, הסכמים והסדרים, שבמרכז כולן ניצבת ארצות הברית;
  - סדרת מוסדות שהמרכזי שבהם הוא איגוד מדינות דרום-מזרח אסיה (ASEAN).
- בשנים האחרונות, נוכח התערערות היציבות באזור, מזהה אוסטרליה הוצאות גדולות מצד המדינות שם בתחומי הביטחון וההגנה, וכן ניסיונות לעריכת רפורמות והכנסת מודרניזציה בצבאות של המדינות

השונות. אוסטרליה רואה את סין ככוח המאיים ביותר באזור וכמקור לאי-יציבות, למיליטריזציה ולאיתגור הסדר הקיים.

ניתן לאפיין את אתגריה האסטרטגיים של אוסטרליה, כפי שרואים אותם קברניטיה, באופן הבא: ראשית, על אוסטרליה להכיר בכך שבעלות בריתה המערביות אינן עוד הכוחות הדומיננטיים בכלכלה המערב-פסיפית, וכי מרכז הכוח הגלובלי משתנה באופן מהותי וצפוי להמשיך ולהשתנות בעתיד הנראה לעין; שנית, התעצמותה הצבאית האדירה של סין, בעיקר בתחומי הטילים, הצוללות, הלוויינים, הסייבר והמודיעין, תחומים שבהם יש לה כבר היום, או יהיו לה בעתיד, יתרונות על פני הכוחות המערביים; שלישית, האסטרטגיה הסינית הפכה לאסרטיבית ולגלובלית יותר; רביעית, ארצות הברית הפכה לכוח מהוסס יותר ופחות בטוח בעצמו, במיוחד בזירה הפסיפית, בעוד שהזירה ההינדו-פסיפית הופכת למאתגרת וקשה יותר עבור ארצות הברית והמערב בכלל.

על רקע זה, בולטת בראייה האסטרטגית האוסטרלית החשיבות של יפן והודו, לצד מדינות קטנות יותר כמו דרום קוריאה. אוסטרליה מזהה שותפות אינטרסים רחבה עם יפן והודו, ומבקשת למנף שותפות זו כחלק מרכזי באסטרטגיית-העל שלה, במיוחד בתחומי הביטחון, ובראש ובראשונה מול סין. באופן ממוקד יותר, ניתן לאפיין את עיקרי האסטרטגיה האוסטרלית באופן הבא:

- חיזוק משמעותי של יכולות ההגנה העצמיות, ובתוך כך העלאת ההוצאה בתחום ההגנה לשני אחוזים מהתמ"ג עד שנת 2022;
- הידוק שיתוף וחיזוקו הפעולה עם שותפות כמו ארצות הברית וסינגפור, ככל האמור בזירה הימית;
- הצורך בהקצאת שטחי אימונים ושהייה עבור שותפות המצויות במרחק פיזי גדול ממנה ומהזירה ההינדו-פסיפית, כמו ארצות הברית;
- ייזום ועידוד הקמתו של צוות חשיבה מקצועי אמריקאי-אוסטרלי לתכנון אסטרטגי, בעקבות השינויים העמוקים במרחב ההינדו-פסיפי;
- ניצול מלא וטוב יותר של היכולות המודיעיניות, היתרון הגאו-אסטרטגי, כוח האדם האיכותי והיכולות הטכנולוגיות, כדי להפוך לצומת מודיעיני עבור השותפות באזור הפסיפי;
- חיזוק ופיתוח של המתקנים באוסטרליה התומכים ביכולות החלל האמריקאיות, וחיזוק החוסן הפיקודי והיכולות המבצעיות באזור ההינדו-פסיפי.

מתווה נוסף, העולה בקנה אחד עם העקרונות המפורטים מעלה, זוכה לפיתוח נרחב בחשיבה האוסטרלית, ועיקרו הוא הידוק הקשרים עם הודו ויפן, אפילו עד כדי "חזית אנטי סינית" (במילותיו של פיטר ורגזה [Varghese], אז המזכיר לענייני חוץ וסחר בינלאומי, ביוני 2015). מדובר ביסודה ובטיפוחה של מסגרת ביטחונית אזורית, שתהיה כוח מרכזי בזירה הפסיפית. מנקודת מבטה של אוסטרליה, שלוש מדינות אלו חולקות את השאיפה והצורך באזור שקט, בקיומו של סדר אזורי יציב ובהימנעות מ-"Pax Sinica". בנוסף, שלוש המדינות חולקות ערכים משותפים של דמוקרטיה, חופש ושלטון החוק, ושלושתן חוששות מהתעצמותה הצבאית של סין, מהתעלמותה מהחוק ומהנורמות הבינלאומיים,

ומניסיונותיה החד־צדדיים האגרסיביים להפר את הסטטוס קוו האזורי. כחלק ממתווה החזית המשולשת, אוסטרליה רואה את ארצות הברית – מעצמה דמוקרטית, שגם לה אינטרסים לכלום את סין – כממשיכה למלא תפקיד מרכזי וחשוב באזור.

יחסיה של אוסטרליה עם הודו, ובמיוחד עם יפן, מתהדקים בעת האחרונה, ולצד ערכים משותפים, אינטרסים חופפים ועבר היסטורי נקי יחסית ממשקעים, שוררים יחסי אמון וקרבה בין מנהיגי המדינות. יחסיה של אוסטרליה עם הודו מתחממים ומתקרבים, וב-2009 שודרגו לכדי שותפות אסטרטגית. התנועה בכיוון זה הואצה לאחר בחירתו של נרנדרה מודי לראשות ממשלת הודו ב-2014. מנקודת מבטה של אוסטרליה, הקרקע מוכנה לעיצובה של היוזמה לכינון "שותפות משולשת" (trilateral partnership), הממוקדת בדיפלומטיה ובפעולות הגנה צבאיות, ואוסטרליה רואה את עצמה כמתאימה ביותר לקידומה. בין פירותיה הצפויים של "השותפות המשולשת" מזהים האוסטרלים את תמיכתה בנוכחות ארצות הברית באזור ההינדו-פסיפי, וכן את מחויבותה לחוק הבינלאומי, לנורמות הגלובליות ולסדר האזורי הקיים. נתיב אפשרי חשוב לתחילת קידום היוזמה, מעבר לשיחות וליחסים הקרובים והמתהדקים בין שלוש המדינות האמורות להרכיב אותה, הוא חזרה לדיאלוג הביטחוני המרובע (Quadrilateral Security Dialogue) בין הודו, ארצות הברית, אוסטרליה ויפן.

## אינדונזיה

אינדונזיה היא המדינה המוסלמית המאוכלסת ביותר בעולם והרביעית בגודלה בעולם. ככזו, יש לה תפקיד חשוב הן בזירה האסיאתית והן בזירה המוסלמית הגלובלית, במיוחד לאור שאיפתה הבסיסית, העומדת בבסיס מדיניותה, לקידום מעמדה הבינלאומי. אינדונזיה רואה במילוי תפקיד משמעותי בפתרון סכסוכים במזרח התיכון, כולל הסכסוך הישראלי-פלסטיני, מפתח לקידום מעמדה העולמי. רק לאחרונה נערכה באינדונזיה, ביוזמתה, ועידת פסגה של הארגון לשיתוף פעולה אסלאמי (OIC) שעסקה בסכסוך זה.

יחסים עם אינדונזיה טומנים בחובם פוטנציאל גדול עבור ישראל: ראשית, הגם שאינדונזיה מזדהה עם הצד הפלסטיני בסכסוך, היא עומדת מאחורי החלטת ועידת הפסגה של הארגון לשיתוף פעולה אסלאמי (בו חברות גם הרשות הפלסטינית ואיראן), הקובעת כי יש לקיים תהליך בינלאומי להסדר מדיני, לרבות בהשתתפות מדינות מוסלמיות, כדי להפוך למציאות את העיקרון של פתרון שתי המדינות. זאת ועוד, לאינדונזיה יש מידה מסוימת של השפעה על איראן, וכן השפעה ממתנת על העולם המוסלמי ככלל. בנוסף, אינדונזיה נאבכת בטרור, ואף עומדים לזכותה כמה הישגים מרשימים בזירה זו; שנית, ליחסים עם אינדונזיה פוטנציאל כלכלי עבור ישראל, במיוחד בתחום הסחר הביטחוני. כך, למשל, אינדונזיה פנתה לתעשייה האווירית של ישראל בבקשה לרכוש מטוסי התרעה מוקדמת, ולאחרונה אף ניתן אישור לתעשיות ביטחוניות ישראליות נוספות להציע מערכות צבאיות ספציפיות לאינדונזיה. אינדונזיה משקיעה משאבים רבים בהגדלת צבאה, הנתון כיום בתהליכי מודרניזציה, ובפיתוחו. משלחות ביטחוניות ישראליות מגיעות כבר היום לאינדונזיה, ומשרד הכלכלה של ישראל משקיע רבות

בפיתוח קשרי הסחר בין שתי המדינות. באינדונזיה גם מערכת בנקאית גדולה הצמאה לטכנולוגיות ישראליות.

אמנם, אינדונזיה עומדת בסירובה לכונן יחסים דיפלומטיים עם ישראל ומתנה דיון בנושא זה בהקמתה של מדינה פלסטינית. אך דא עקא שקשה יהיה לה למלא תפקיד משמעותי ביישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני – מטרה שהציבה לעצמה – מבלי לקיים יחסים כלשהם עם ישראל. הבנה זו קונה לה כיום שביטה גם באינדונזיה, ואכן, יש תזוזה גם בעניין זה. כך, למשל, לאחרונה שקלה אינדונזיה להוציא את ישראל מרשימת המדינות שאזרחיהן צריכים אשרה כדי להיכנס לשטחה (יוזמה שנפלה, בסופו של דבר, בשל לחץ תקשורתי וציבורי).

כך או כך, לישראל אינטרס לפעול לקידום היחסים עם אינדונזיה, המנהלת מדיניות מתונה בסכסוך הישראלי-פלסטיני ותומכת בפתרון שתי המדינות, ובנוסף לכך היא בעלת פוטנציאל להיות גשר לאיראן ולעולם המוסלמי המתון. מעורבותה הגוברת של אינדונזיה במזרח התיכון, ומדיניותה, המבקשת להרחיב מעורבות זו ולעשותה למשמעותית ככל שניתן, מהוות הזדמנות עבור ישראל, שאותה יש לכל הפחות לבחון ברצינות מלאה.

## יבשות אחרות

האינטרסים האסטרטגיים של ישראל חובקי-תבל, וראוי להזכיר מספר מדינות שבהן יש לה גם אינטרסים חיוניים וגם נכסים חשובים. כפי שעל ישראל לחפש מדינות מפתח באירופה, גדולות אך גם קטנות יותר, כך עליה לעשות גם בדרום אמריקה, שם ניתן לאתר שחקנים, שקשרים אתם (טכנולוגיים, רפואיים, כלכליים או אחרים) בעשורים הקרובים יכולים להוות נכס לישראל. ב-2014 התבשרה ישראל כי הצטרפה במעמד משקיף לכרית הפסיפית (Pacific Alliance) – התאגדות סחר של שש מדינות חשובות בדרום ובמרכז אמריקה, המהוות שוק משמעותי. במקביל לקו פעילות כללי זה, יש לשים לב במיוחד למספר מדינות מפתח ולמספר מערכות אזוריות, כגון ברזיל, קולומביה, ארגנטינה ומקסיקו. בחלק ממדינות אלה יש גם קהילות יהודיות משגשגות.

אפריקה היא היבשת העולה לאחרונה מחדש באופק האופרטיבי הישראלי, גם על רקע הקמתה של שדולה בכנסת לטיפוח יחסי ישראל עם היבשת וביקורים של ראש הממשלה במזרח היבשת ובמערבה. לישראל יש יחסים דיפלומטיים עם ארבעים מדינות באפריקה, ושגרירויות ישראליות פועלות בכעשר מהן. לישראל עבר של מעורבות בענייני היבשת, והיא שלחה לשם לא אחת ציוד רפואי וצוותים רפואיים, מומחי חקלאות ויועצים בתחומי הביטחון והצבא. יחסי ישראל-אפריקה כיום מתמקדים בתחומי הכלכלה, הצבא והדיפלומטיה.

אפריקה ממשיכה לספק מגוון אפשרויות, לצד סיכונים רבים. התפתחויות חיוביות חלו ביבשת, ולצדן כמה מגמות מדיניות. כך, למשל, ברבות ממדינות אפריקה נרשמת צמיחה מרשימה ויש רפורמות כלכליות משמעותיות, מעמד הביניים ממשיך לצמוח והשירותים הניתנים מתרחבים ומשתפרים.

מנקודת ראותה של ישראל, מדינות אפריקה יכולות לשמש כגוף המצביע פה אחד במסגרות בינלאומיות בכלל ובא"ם בפרט, ולמנוע בכך קבלת החלטות הפוגעות בישראל או באינטרסים שלה. אפריקה נחשבת לכוח עולה ולשוק מתפתח בעל פוטנציאל גדול בתחומי הכלכלה. עם זאת, היקף הסחר בין ישראל לבין אפריקה נמוך יחסית (פחות ממיליארד דולר) ומרוכז בעיקר בסחר עם דרום אפריקה. על רקע זה, נעשים מאמצים של משרד החוץ וגורמים אחרים בישראל לפתוח ערוצי קשר חדשים לקידום יוזמות, בעיקר בתחומי החקלאות והרפואה. יוזמות אלו מקודמות לעתים בשיתוף פעולה עם מדינות אחרות, לא אפריקאיות.

לישראל קשרים באפריקה בנושאי ביטחון וצבא, אך נראה כי אלה מצומצמים יחסית וכי מספר העסקאות הצבאיות אינו גדול כפי שהוא יכול להיות. עם זאת, איומי הטרור ביבשת מביאים מדינות רבות באפריקה לשאת עיניהן לישראל, לציוד המפותח שבה ולידע הצבור אצלה בנושא הלוחמה בתופעה אלימה זו.

לצד כל אלה, אפריקה יודעת עימותים רבים וחוסר יציבות פוליטית. התשתיות ביבשת עדיין אינן מפותחות דיין כדי לתמוך באורח חיים מודרני מתקדם. אוכלוסיית אפריקה צפויה להכפיל את עצמה במהלך המאה הנוכחית, דבר שייצור לחץ וכביד על התשתיות, שלא ברור אם יצמחו בקצב שיוכל לתמוך בגידול זה. עוני, קיטוב חברתי, קשיים אקלימיים ועוד מצטרפים לקשיים שעמם מתמודדות מדינות אפריקה, ובהם ארגוני טרור ג'יהאדיסטיים כדאע"ש, "אל-שבאב", "אל-קאעדה" ו"בוקו חראם", הפועלים בקלות יחסית ברחבי היבשת.

צפוי שמדינות מסוימות באפריקה יהפכו בעתיד לכוחות עולים, ולכן על ישראל ליזום סיוע מדעי, טכנולוגי, רפואי וחקלאי, חילופי משלחות ושיגורי מומחים. ישראל הצליחה בעבר בקשר עם מדינות אפריקאיות ספציפיות, יותר מאשר בקשר עם ארגון מדינות אפריקה, ויש להניח שהמצב יישאר דומה גם בעתיד. מדינות מפתח באפריקה שיש לישראל קשרים טובים אתן הן קניה, אתיופיה, ניגריה, אוגנדה ורואנדה. על ישראל לשפר את היחס לזרים אפריקאים החיים בישראל, בלי לוותר על זכותה לשמירה קפדנית על גבולותיה.

## ישראל והגלובליזציה

לפני העיסוק בזירה האזורית ובתהליך ההסדרים עם הפלסטינים, יש להבין את הזירה הגלובלית במונחים רחבים יותר, המאירים היבט נוסף של אסטרטגיית-העל של ישראל במאה ה-21, שאותה יש לפתח. מעבר לכל הזירות המדינתיות, ישנה זירה ההופכת למרכזית יותר ויותר בעשרים השנים האחרונות – הזירה הגלובלית. תהליכי הגלובליזציה בעשורים האחרונים העלו דרמטית את חשיבותם של מוסדות בינלאומיים, תאגידיים עולמיים ורשתות חובקות עולם של החברה האזרחית. החלטות רגולטוריות ואחרות של מוסדות בינלאומיים משפיעות על הפוליטיקה הפנימית של מדינות, לרבות ישראל, ואף על התנהלותם של משרדי ממשלה ספציפיים. נושאים שבעבר נקבעו ברמת המדינה, נקבעים היום יותר ויותר ברמה הבינלאומית. כך, למשל, מדינות חשופות כמעט בכל תחום לרגולציה שנעשית ברמה הבינלאומית. כמו כן, ההשפעה של זירה זאת ניכרת בכל משרדי הממשלה ורשויות

המדינה, עד רמת הקבינט, כמו גם בכל שאר הרשויות, האקדמיה, המדע, ובמידה רבה בכל תחום הנוגע לחיים המדיניים. מגמות אלו צפויות להתחזק בשנים הבאות, עקב ההתפתחויות הטכנולוגיות המהירות בתחום האינטרנט והתקשורת.

הזירה הגלובלית משפיעה לא רק על אופייה וצביונה של המדינה, אלא גם על חוסנה הלאומי והביטחוני, וגם מגמה זו גוברת והולכת: נושאים בעלי חשיבות ביטחונית ומדינית עולים על סדר היום ומחלטים בזירות בלתי צפויות, ומדינות נעשות תלויות אחת בשנייה בזירה הבינלאומית (כלכלה, בריאות, פשיעה חוצת-גבולות, טרור וכדומה). בנוסף, כוחם של גורמים לא-מדינתיים עולה והולך בזירה הגלובלית. ישנם היום יותר מ-300 ארגונים בינלאומיים שמאגדים מדינות לנושאים ספציפיים, ואשר במסגרתם ועל ידיהם נקבעים דברים בעלי חשיבות רבה. אלה כוללים סוכנויות, רשתות, קבוצות עבודה בתחומים שונים, וליותר מ-150 מנגנונים ליישוב סכסוכים. יש כיום הרבה מאוד מידע המשפיע על מדינות, הנוצר ומועבר על ידי גופים לא-מדינתיים.

בין האתגרים הגדולים לאנושות שזוהו בוועידת הביטחון של מינכן ב-2016 היו אתגרים גלובליים, שאין ביטחון כי מדינות בודדות יכולות להתמודד אתם, בוודאי לא כשהן עומדות לבדן, ללא רשת גלובלית של שחקנים לא-מדינתיים. כזה הוא המצב, למשל, בנושאים הומניטאריים כמו הגירה. שנת 2015 הייתה שנת שיא בהגירה כפויה, כאשר יותר משישים מיליון איש נאלצו לעזוב את מקומות מגוריהם (ב-2011 המספר עמד על 42.5 מיליון). לחופי אירופה בלבד הגיעו ב-2015 יותר ממיליון מהגרים. המשבר ההומניטארי באירופה הפך עד מהרה למשבר פוליטי המאיים, בין היתר, על אחדותה ועל יכולתה של היבשת לעמוד בפני אתגרים אחרים, דוגמת האתגר הרוסי.

אתגר מסוג אחר הוא ביטחון בריאותי. כשלים בתחום זה מהווים איום על הכלכלה ועל היציבות הבינלאומיים. התפרצות מגפת האבולה ב-2014 הייתה דוגמה לכך. מדינות רבות חסרות את המנגנונים ואת הטכנולוגיה לעמוד בפני איומים בריאותיים, והמערכת הבינלאומית גם היא אינה ערוכה לכך באופן מספק.

אתגרי האקלים הם חלק מאתגרי הגלובליזציה אף הם. כשבעים אחוזים מהמדינות בעולם מגדירות בעיות אקלים כבעיות בביטחון הלאומי שלהן. ישנן מדינות שעבורן שינויי אקלים הם בגדר איום קיומי, כמו המדינות השוכנות לחופי ימים ונמצאות בגובה פני הים או מתחתיו. עלייה, ולו קלה, של מפלס המים בימים ובאוקיינוסים עלולה להביא עליהן את הקץ. גם בצורות מהוות איום אסטרטגי של ממש.

לבסוף, כניסת האינטליגנציה המלאכותית (AI) לתחום הלוחמה מהווה אתגר ביטחוני בעל היבטים מוסריים, שהקהילה הבינלאומית כבר החלה להידרש לו בשנים האחרונות. במקביל, בעולם של ידע, שבו כוח רב אצור ומוחזק בידי שחקנים לא-מדינתיים וברשתות הפועלות לעתים מחוץ לשליטתן של ממשלות, לא תמיד המדינה בעלת הצבא הגדול ביותר היא שמנצחת, אלא דווקא הגורם – מדינה או לא מדינה – עם "הסיפור" הטוב ביותר. עוצמה רכה הופכת אז לחשובה יותר ויותר בתמהיל העוצמה הכללי. עוצמה כזאת נוצרת, לא אחת, ברמה הלא-מדינתית, בעוד שלגורמים מדינתיים יש שליטה



מוגבלת בלבד על המידע ועל השימוש בו. לא רק כמות המידע גדלה, אלא שמחיר העברתו צנח והפך לזניח, ועל כן היה לנחלת הכלל כמעט.

על ישראל להתברג לתוך המערכת הגלובלית הנוכחית. כדי לחזק את מעמדה בזירה זאת, עליה להשקיע בעיתונאים, בבלוגרים, בכותבים, באקדמאים וביתר מעצבי דעת קהל, ובמיוחד בסטודנטים. כל אלה מתפקדים, או עשויים לתפקד בעתיד, כדמויות מרכזיות ברשתות בינלאומיות רשמיות ובלתי רשמיות. ישראל חייבת להיות שחקנית בזירה הגלובלית בין אם היא רוצה בכך ובין אם לאו, כיוון שהנושאים הכלכליים, המדעיים והמדיניים-ביטחוניים נקשרים זה בזו בזירה זו. גם הבעיות שעמן מתמודדת ישראל היום, ושעמן תתמודד ביתר שאת בעתיד, הן בעלות היבטים גלובליים: התלות ההדדית בין גורמים, מוסדות ותהליכים מעלה את הצורך במענים בעלי אופי דומה. ברי כי לא ניתן לפתור חלק גדול מהבעיות של ימינו ללא שיתוף פעולה ותלות הדדית בין מדינות וגורמים שונים.

ישראל יכולה וצריכה לשחק תפקיד מרכזי, יחד עם מדינות העולם, בהתמודדות עם אתגרים בתחום הבריאות, הסיוע ההומניטארי וקשיי האקלים (בראש ובראשונה בתחום הבצורת וחוסר במקורות מים). לישראל יש ניסיון וכלים המאפשרים לה לבלוט על הבמה העולמית בתחומים אלה ולהתייצב ב"צד הנכון" של ההיסטוריה, הן ברמה הממשלתית והן ברמה הלא-ממשלתית.

ישראל לא חשופה לכל המנגנונים הגלובליים שתוארו לעיל. יתרה מכך, המערך המדינתי בישראל, וגם במדינות אחרות, לא נבנה עבור מערכת גלובלית כזאת. אין תימה, אפוא, שהמערך הקונבנציונלי שנבנה בה לא מתאים לזירה הגלובלית ולצורך להתמודד עם זירה זאת. לשון אחר, הגם שכל משרדי הממשלה צריכים להתמודד עם הזירה הגלובלית, או לכל הפחות להכיר אותה, מבנה הממשל וכוח האדם בישראל אינם ערוכים לכך.

ואכן, האתגר גדול. בנוסף לשינוי במבנה משרדי הממשלה והשירות הציבורי – אתגר רב-ממדי בפני עצמו – נדרשים מאות פקידי מדינה ואחרים, המעורבים היום בזירה הגלובלית בצורה כזאת או אחרת, וכל אדם המייצג את המדינה בזירה זאת, להפגין מקצועיות ממעלה ראשונה בנושאים שעליהם דנים בפורומים הבינלאומיים השונים. עליהם להפגין כישורים מעולים באותם תחומים, מקצועיות מובהקת ויכולת שכנוע, הכנת רוחב של הזירה הגלובלית, הבנת המדיניות המקצועית של המדינות השונות, הבנת האינטרסים הפוליטיים-מדיניים של אותן מדינות, הבנת המשמעות של הנושאים השונים וזיהוי בעיות והזדמנויות.

מדינות מתמודדות כיום עם הצורך בשינויים מבניים ובהיערכות מתאימה, במטרה להיות שחקן אפקטיבי בזירה העולמית, לשמור על האינטרסים של המדינה, להחזיק ביכולת להשפיע בנושאים השונים ולפתח יוזמות חדשות שיסייעו לאותם אינטרסים. מבחינת ישראל, יש לקדם, בנוסף לאלה, את האפשרות להוביל יוזמות חדשות בתחומים שהיא היא חזקה בהם, דוגמת נושא הסייבר.

לית מאן דפליג שבעולם הגלובלי, שבו מתרחשים תהליכים שאופיים כה שונה מבחינה תחומית – תהליכים דמוגרפיים, כלכליים, אנרגטיים, אקלימיים, פוליטיים, טכנולוגיים וכיוצא באלה – מתחייב שהמערך הלאומי המתפקד והמקדם את האינטרסים של ישראל אל מול כל אלה, יהיה מיומן ומוכשר

בדרגה המקצועית המתקדמת ביותר, ולעתים בחזית הרמה המקצועית המתחייבת. לא כל שכן שעה שגם במערכים הבינלאומיים, בארגונים ובסוכנויות, ואפילו ברשתות הפונקציונאליות והתאגידים העל-לאומיים מתרחשים תהליכים והם עוברים שינויים. היחלשותו של משרד החוץ הישראלי בשנים האחרונות פוגעת בנושות בישראל, בעוד קידום האינטרסים שלה מחייב מגמה הפוכה. אין להכביר מלים על כך כאן. נדרש מפנה רבתי בהיערכות המשרדית והמקצועית של המערכת הישראלית כדי לכלכל נכונה את קווי המדיניות הגלובלית ששורטטו לעיל, וכמתחייב מהצורך להיות בחזית הידע המקצועי במישורי הגלובליזציה, יש גם לכוון מסגרות ייעודיות חדשות במערכת הישראלית. מוצע לשקול הקמה של ועדה בין-משרדית לבחינת האתגרים והשינויים בזירה הבינלאומית בעידן הגלובליזציה, לבניית אסטרטגיה לפעולה בזירה המשתנה ולגיבוש המלצות להיערכות מערכתית כוללת. ועדה כזאת תישאר ועדה קבועה ותתכנס בזמנים קבועים כדי לבחון שינויים נדרשים ותמורות בהם.

" בהעדר תורת ביטחון, כאשר חברה פועלת באופן פרגמטי, על ידי פתירת בעיות העולות מעצמן, נעשה כל מאורע לסוגייה בפני עצמה. אנרגיה רבה מבוזבזת כדי להחליט היכן אנו נמצאים, יותר מאשר לאן אנחנו הולכים. כל מאורע מסווג בפני עצמו והמומחים דנים בו תחת מועקות הקשיים המיוחדים לו, בלי לשים לב לזיקתו למאורעות " (הנרי קיסינג'ר).

### **מבוא**

המציאות הביטחונית שישראל פועלת בתוכה משתנה. מציאות זו הופכת מורכבת, במיוחד בשנים האחרונות, ומורכבותה אף צפויה להתגבר בעתיד. אופי המאבקים והטכנולוגיות המתפתחות לובש צורות אחרות, המשלבות ביתר שאת את המאמצים הביטחוניים באלו האזרחיים, ומערב אזרחים בצורה חזקה יותר. החלשות המסגרת המדינית והתגברות תופעת ארגוני טרור וגרילה דתיים פונדמנטליסטיים מציבים בפני ישראל אתגרים חדשים, המחייבים מגוון רחב של מענים וגמישות רבה בדרכי הפעלתם. ארגוני טרור אלה, כדוגמת "המדינה האיסלמית", חמאס או חיזבאללה, השולטים בשטח ואף מפעילים נשק ואמצעים טכנולוגיים אסטרטגיים מתקדמים, בצד איומי סייבר מגוונים. במקביל, התייצבותה של איראן כמדינת סף גרעינית, כמו גם החשש מתפוצת נשק בק"ן, מציבה אף היא אתגר חדש המחייב מגוון מענים. החלשות המסגרת המדינית מביאה לכך שהאתגרים בני ימינו כבר לא באים לידי ביטוי במונחים של מספר מדינות אויב, והגדרתן כזירות קבועות ונפרדות, לא עוד אתגרים ומענים נפרדים לנשק בלתי קונבנציונלי, לאיומים קונבנציונליים ולמאבק נפרד בטרור וגרילה. העידן הנוכחי ועוד יותר העתיד, מתאפיין בחוסר יציבות גוברת מובנית, בפוטנציאל גבוה לתפניות אסטרטגיות ובשינויים דרמטיים באופי ובתמונת הכוחות הפועלים באזור. תמונת המצב הטקטית-אסטרטגית מושפעת מקיומם של אמצעים טכנולוגיים זמינים כמעט לכל, מריבוי כוחות קשים לזיהוי, להרתעה ולהכרעה, מאיומים ממגוון טווחים וממדים על ישראל ועל מדינות מפתח אחרות שמחוץ לאזורנו, וממערבות מסיבית, כולל בלחימה, של מגוון שחקנים חיצוניים כולל המעצמות הנאבקות מחדש לקדם ולהגן על האינטרסים השונים שלהן.

כדי להתמודד עם האתגרים הללו, נדרשים גמישות, תפיסה ומדיניות כוללות; מענים רב זירתיים במגוון רב של תחומים; תפיסת הפעלה וקבלת החלטות אפקטיבית בדרג המדיני והביטחוני; גמישות ארגונית ופעילות רב ארגונית בכל הרמות. במקביל, נדרש – ויש גם תועלת רבה - בתיאום אופרטיבי ובשיתוף פעולה מדיני, ביטחוני ואסטרטגי עם מעצמות ושחקנים אזוריים וגלובליים.

פרק זה במסמך, הינו תוצר של סיעור מוחות בהרכבים שונים במסגרת הפורום לאסטרטגיית-על, הרכבים בהם לקחו חלק מהטובים והבכירים לשעבר במערכות הביטחון של מדינת ישראל, שחלקם תורמים ומעורבים בפיתוח הידע והשפעה על גיבוש המדיניות וקבלת ההחלטות גם בעידן הנוכחי, וביניהם דוד עברי, אפרים הלוי, איציק בן ישראל, עוזי ארד ואיתמר יער.

בחרנו להדגיש לארבעה נושאים נבחרים :

הגדרת מטרות העל של ביטחון המדינה

הרתעה

ההישג הנדרש

תפיסת שטח

### **מטרות העל של ביטחון ישראל**

בעיות הביטחון של ישראל נובעות משני גורמי יסוד:

א. הסכסוך על הארץ עם הפלסטינים

ב. אי השלמה של המרחב המזרח תיכוני עם קיומה של ישראל.

לפיכך, נכון להגדיר את מטרת העל של ביטחון מדינת ישראל:

**להגן על קיום המדינה וריבונותה, ועל שלום כל אזרחיה ותושביה. לאפשר השגת שלום עם שכנותיה, לאפשר שגשוג כלכלי וחברתי ולהיות מקום מבטחים ומגן לעם היהודי ולהבטחת המשך קיומו ותרבותו.**

### **הצורך בעדכון תפיסה ומדיניות הביטחון**

תפיסת הביטחון ומדיניותה של ישראל השתנו לאורך השנים בצורה איטית והדרגתית. על אף שבסיס התפיסה לא השתנה, השינויים נבעו בדרך כלל משינויים דרמטיים במצב, בעיקר אחרי מלחמות, ומתובנות ולקחים שנלמדו מהן, וגם זאת זמן רב בדרך כלל אחרי קרות השינויים במציאות. הדבר נובע לא רק משמרנות של הממסד הביטחוני ומחוסר יוזמה ובחינה מעמיקה של הדרג המדיני העליון, אלא גם כתוצאה מהעובדה שמדובר במוצר ציבורי ומהעלויות הכבדות של כל שינוי במערכת גדולה כל כך, הבנויה במידה רבה על מערך מילואים ועל מערכי ציוד עצומים ויקרים בכל קנה מידה. בשל עלותם, משך חיי המדף של מערכות נשק הינו ארוך מאוד, ולכן השיטה המקובלת בתחום זה בעולם נוטה לשדרוג, יותר מאשר החלפה. מערכות הנשק הזמינות משפיעות השפעה דרמטית על החשיבה ועל תפיסת ההפעלה, למרות שהמצב הרצוי הינו הפוך: השינוי באתגרים יביא לשינוי בפתרונות, ואלה יגייסו לטובתם את המשאבים וההתפתחויות הטכנולוגיות. גם ההגדרות הקשיחות של מצבי שגרה, חירום ומלחמה איבדו את הרלוונטיות שלהן ברמה הלאומית, ומצבי הביניים הם השכיחים. השינויים הדרמטיים בסביבה האזורית והפנימית מחייבים עדכון תפיסה ומדיניות הביטחון.

אופי האויבים ופני המאבקים והמלחמות משתנים במהירות נגד עינינו. התרחיש העיקרי שמערכות הביטחון של ישראל נערכו לקראתו, לפיו מדינות וארגונים מנסים לחדור ולכבוש שטח בישראל, הופך להיות בעל סבירות מזערית. את האתגר המרכזי הזה ממלא פסיפס שלם של תרחישים ואתגרים אחרים. מול אלה צפה ועולה שאלת הרלוונטיות של תפיסת הביטחון המסורתית של ישראל, שעיקריה

היו הרתעה, התרעה, הכרעה והתגוננות. כיצד מרתיעים גורם לא מדינתי, שנכסיו מזעריים ולא מזוהים, שדרכי פעילותו משתנות בקצב מהיר ולא עקבי, שאין לו היררכיה ברורה והוא מוטמע בתוך אזור הפקר ואוכלוסייה אזרחית? גורם שיכול לפגוע ממרחק ואינו מכפיף עצמו לנורמות מוסריות או משפטיות מקובלות? לפעמים זהו גורם שמונע על ידי קנאות דתית פונדמנטליסטית, שמעלה על נס את מות אנשיו - גם אם לא של מנהיגיו - ומות אזרחים שבקרבתם הוא פועל תוך הטלת טרור. מה פירוש הכרעה של גורמים לא מדינתיים? כיצד מתמודדים עם הזילות בשימוש באמצעים לא קונבנציונליים כמו חומרים כימיים ורדיולוגיים, וכמובן, עם סוגיית היכולות הגרעיניות של איראן? השימוש המאסיבי ברקטות ובטילים מטווחים שונים ומאיכויות שונות יוצר מציאות שמנטרלת חלק מהיתרון המשמעותי של ישראל בתוך האווירי. הדבר מציב אתגר הגנתי משמעותי על האוכלוסייה ועל התשתיות האזרחיות ועל רציפות הפעולה של כלל המגזרים במדינה בשגרה ובחירום. הדבר מחייב התייחסות שונה הן בהיבט המודיעיני והן בהיבט ההתקפי. הסייבר הופך להיות תווך ונשק בעל פוטנציאל נזק משמעותי למדינה מתקדמת טכנולוגית כמו ישראל. זהו אמצעי שמופעל גם בעתות רגיעה, נגד תשתיות ביטחוניות ואזרחיות כאחד, ומטרתו פגיעה וסיכול של מאמצי הצד השני בכל התחומים. זהו אמצעי שיכול להיות מופעל נגד ישראל באופן חסוי, גם על ידי גורם שלישי לקידום צרכיו.

בכלל, חלקה של האוכלוסייה האזרחית השתנה לחלוטין בעשורים האחרונים בהקשר העימותים מול האויב. האוכלוסייה האזרחית בצד האויב משמשת גורמים שונים כמגן אנושי, המגביל את תגובותינו, והאוכלוסייה האזרחית הישראלית הפכה להיות המטרה העיקרית לתקיפות האויב. הדבר מחייב הערכות שונה במישור של חלוקת האחריות בין הגופים הביטחוניים לאילו האזרחיים, בכלל הקשור למענה לאיומים חיצוניים, ולניהול המדינה במצבי חירום.

המציאות המשתנה מייצרת גם הזדמנויות חדשות ושונות. האויבים המגוונים מאיימים לא רק על ישראל, אלא מאיימים בתחומים ובהיבטים שונים גם על מדינות שכנות ועל שחקנים בינלאומיים. שחקנים שבעבר נחשבו אויבים פוטנציאליים, מאוימים גם הם על ידי אויבינו, ויכולים להיהפך לשותפים טקטיים, אופרטיביים ואף אסטרטגיים. אפילו עם אויבים, ניתן לזהות חפיפת אינטרסים ולשתף פעולה בצורה מושכלת, במסגרת קואליציות או באופן בילטרלי.

**המענים לאתגרים חייבים להיות מאוד ממוקדים ומגוונים מאוד, ובמצב דברים זה, נדרשות יכולות תחום וכישורים אישיים ומקצועיים מהמעלה הראשונה, בתחומי האיסוף, הניתוח וההערכה; פיתוח תפיסות ודוקטרינות; פיתוח טכנולוגיות; תכנון על בסיס סדרי עדיפויות; יכולות ניהול סיכונים וקבלת החלטות מתוחכמת; ובניית יכולות ביצוע מעולות.**

## מרכיבי הביטחון הרצויים לישראל

ביטחון גבולות, ועורף אזרחי וביטחוני, קיום יכולות למענה מהיר ויעיל כל אימים וקיום יכולות ולמימוש משימות בין המלחמות ובמהלכן

קיום ביטחון מרבי בכל השטח שבשליטת המדינה

יציבות ועומק אסטרטגי, באמצעות שליטה בשטח, בשילוב עם הסדרים מדיניים וביטחוניים, ועם שיתוף פעולה עם שכנותינו ועם שחקנים אזוריים וגלובליים אחרים

יכולת השפעה על עיצוב הסביבה האזורית, תוך קיום יתרון אסטרטגי כולל - מדיני, מודיעיני, ביטחוני, כלכלי, מדעי וטכנולוגי

הרתעה אסטרטגית ואופרטיבית נחושה ואמינה, הן ביכולת והן בנכונות להפעילה

צמצום למינימום של תקופות עימות המשפיעות לרעה על הזירה האזרחית ועל שיגרת התושבים, על רציפות תפקוד מוסדות המדינה, הכלכלה והחברה

משענת אסטרטגית גלובלית, בעיקר אמריקאית, אך לא תלות מוחלטת

מניעת קיומם של נשק ואמצעים בלתי קונבנציונליים ותפוצתם באזור

לגיטימציה בינלאומית לצרכים של פעילות הביטחון ויחסים טובים עם מגוון גדול של גורמים עולמיים

חוסן לאומי חברתי, תרבותי וכלכלי כבסיס לבניית הכוח וללגיטימציה פנימית

תקצוב יעיל וחסכוני ומימוש הצרכים הביטחוניים, בדרך שתאפשר את שגשוגה של המערכת האזרחית ויצירת מקורות נוספים, ותוך קיום אמון ציבורי גבוה במערכת הביטחון.

## עקרונות התפיסה והמדיניות המומלצת:

**יוזמה ועיצוב הסביבה:** יכולתה של מדינת ישראל לעצב את הסביבה המדינית-ביטחונית האזורית הינה מוגבלת. יחד עם זאת, ישראל הינה מעצמה אזורית כלכלית, מדינית וביטחונית, וככזו, יש לה אחריות ויכולות להשפיע לחיוב ולשלילה על הסביבה האזורית. זאת באמצעות החלשת מגמות וכוחות שליליים וחיזוק כוחות ומגמות חיוביים. חובתה של ישראל היא לנסות ולאתר את המגמות החיוביות, לבחון את ניצול יכולותיה הביטחוניות, הכלכליות והמדיניות, תוך לקיחת סיכונים, כולל ביטחוניים, במקרים שהתועלת מצדיקה זאת. חובתה של ישראל ליזום ולהשפיע מדינית וביטחונית ולא להיות רק מגיבה, מסכלת ומונעת נזקים. כל זאת לשם השפעה על עיצוב האזור והתהליכים ושמירה על האינטרסים האסטרטגיים של המדינה.

**הסדרים:** שאיפה לשלום וקיום שיתוף פעולה גם בתחומים הביטחוניים הינה אבן יסוד חשובה בתפיסת הביטחון. זאת, הן עם המדינות שעימן קיימים הסכמי שלום והן עם הפלסטינים, אך גם עם מדינות

אחרות באזור, או, מדינות אחרות המשפיעות או פועלות בו על בסיס אינטרסים משותפים, קבועים או מתפתחים.

**יש צורך בשיתוף פעולה** בתחומים מודיעיניים ומבצעיים, ברמות שונות, סמויים וגלויים, כנגד איומים משותפים, אך גם כיצירת תשתית. זאת תוך התבססות על הרצון ליציבות ועל השאיפה להחלשת הגורמים הפונדמנטליסטיים, בעיקר איראן ובעלות בריתה וארגונים כמו דאעש, גא"פ וג'יהאד עולמי, במטרה להוציא ממעגל העימות עמנו כמה שיותר גורמים. עוצמה ודימוי של עוצמה ביטחונית, חברתית וכלכלית והשפעה על האזור הינם כלי יעיל להשגת הסדרים ושיתוף פעולה. לישראל יש רבות להציע בתחומי הטכנולוגיה, המודיעין, הפעולה מרחוק, הסייבר, החדשנות וההשפעה על גורמים שלישיים אחדים. אין ספק שגם במושגים של כלכלת ביטחון, שיתוף פעולה הינו המענה היעיל יותר, והוא מאפשר השגת יעדים ביטחוניים שלא ניתן להשיגם באופן עצמאי בשל מגבלת משאבים.

**הרתעה:** יש צורך להבחין בין הרתעה של מדינות לבין הרתעה של גורמים לא מדינתיים. יש גם הבדלים מהותיים בין הרתעה קונבנציונלית להרתעה מפני שימוש בנשק לא קונבנציונלי. לאחרונה, עולה בחריפות גם סוגיית ההרתעה משימוש באמצעי סייבר. זוהי סוגייה מתפתחת, המשלבת את הצורך בהרתעת מדינות והרתעת האקרים פרטיים וארגונים. יש להתאים מתכונת הרתעה שונה, מותאמת לכל אתגר, לכל גזרה ולעתים לכל שחקן, וזאת במקביל לפעולה מול אחרים. לכל סוג הרתעה מרכיבים אחרים, אך ככלל, לשם הרתעה יש להציג הן יכולות, הן כוונות והן נחישות להפעלתן ברציפות ולאורך זמן. בעידן שלנו יש גם התחזקות של מרכיבים לא אמל"חיים בהרתעה. כדי להשיג הרתעה אנו מחויבים להשיג ולהוכיח יכולות שו"ב מתקדמות, יכולות מודיעין במטרות מדויקות, יכולות סגירת מעגל בזמן אמתי ויכולות קבלת החלטות יעילות ואחריות. בניגוד למקובל לחשוב, אמנם הרתעה יכולה להיות מושגת על ידי החזק, אך גם הגורם הנחות ינסה להשיג יכולות נקודתיות, שבאמצעותן ינסה להרתיע את החזק משימוש ביכולותיו העדיפות, למרות הנזק שיגרום לחלש. זאת בשל פוטנציאל הנזק גם לאוכלוסייה שלו עצמו, מפני נזק ואבדות לכוחותיו, או מפני שהפעלת יכולותיו העדיפות תגבה מחיר גבוה מדי ובלתי מידתי ומקובל מהחלש ולא תהיה לגיטימית בכללים הבינלאומיים. לעתים, תפקיד ההרתעה מול גורמים לא מדינתיים הוא לאפשר לחזק שלא להפעיל את כל עוצמתו. הרתעה אינה ענישה, למרות שלעתים ענישה מוקדמת משיגה גם אפקט הרתעתי, יחד עם השגת מטרות הענישה עצמה. להרתעה מוצלחת יש גם אפקט שלילי בכך שהיא זוחפת את הצד החלש להפסיק להשקיע ביכולות, שמולן יש לחזק עדיפות, ולפתח יכולות חדשות, שמולן לחזק אין, ולו באופן זמני, מענה אפקטיבי מרתיע.

הרתעה מובטחת הינה יעד קשה השגה, במיוחד במישורי הלחימה בעצימות נמוכה. בנוסף, בישראל הרתעה הינה תופעה מצטברת משום שמלחמה אינה מסתיימת בסיבוב אחד. זהו מצב הנובע מהתפיסה שאין סופיות לסכסוך, וחלק מאויבינו לא השלימו עם קיומנו. כך נוצר דפוס, לפיו אחת ממטרות המלחמה מוגדרת כ"שיקום ההרתעה" לקראת הסבב הבא. זו סוגייה בעייתית כיוון שהיא יוצאת מנקודת הנחה שניתן להרתיע ארגונים לא מדינתיים ושאפשר למדוד את ההצלחה על פי משך

הזמן שבין סיבוב לסיבוב. הדבר בעייתי מכיוון שמשך פסק הזמן בין הסבבים נובע בראש ובראשונה ממכלול האינטרסים של היריב, כשיכולת ההרתעה של ישראל הינה רק מרכיב אחד בתוכם. כך באשר לחיזבאללה ולחמאס וכך גם מול מצרים, שיצאה למלחמת ההתשה ולמלחמת יום הכיפורים כשחשבנו שהניצחון הברור בששת הימים ירתיע אותה מלצאת שוב למלחמה.

ישראל חייבת לבנות יכולות ודימוי הרתעתי מול איראן בתחום הקונבנציונלי והלא קונבנציונלי, הגלוי וזה בחתימה נמוכה, הביטחוני, האזרחי והמדיני כאחד. עליה להתמיד לשמור על יכולות הרתעה מפני מדינות שעלולות לחשוב שישראל מאבדת את יכולותיה לפעול מול צבאות עם גייסות חי"ר, כטבמ"ם וטילים ולמנוע מהם הישגים מוגבלים. עליה לבנות הרתעה מול ארגון כמו החיזבאללה ולהביאו להעריך שישראל מוכנה לשלם מחירים גם בחיי אזרחים ותשתיות לשם פגיעה אנושה בו ובמדינה הלבנונית בכלל, שהחיזבאללה הוא חלק אורגני ממנה, ויש לו אחריות גם לתושבי לבנון. זאת גם אם ידובר על תמרון יבשתי מוגבל. על ישראל לקיים יכולות שישכנעו את החמאס וגורמים פלסטינים אחרים, שהאפשרות להשתלט מחדש, ולו זמנית על הרצועה או כל שטח שייתפס על ידי גורם פלסטיני אחר, הינה אופציה מבחינתה, למרות עלותה. ישראל חייבת לשמר את יכולת ההרתעה מול גורמי טרור וסייבר, כולל בכך שהיא תרדוף ובסופו של דבר תגיע לכל טרוריסט בכל מקום בעולם בזמן המתאים. במציאות המזרח תיכונית, על ישראל לקיים דו שיח עם המעצמות, כזה שיביהיר להן שהיא נחושה להגן על האינטרסים שלה ולהרתיע אותן מלפגוע באינטרסים אלה או מלהגביל אותה ולמנוע מישראל להגן על האינטרסים שלה, גם בפעולות התקפיות בשטח אויב. אך בסופו של דבר יש לזכור, שמעבר ליכולות ההתקפיות, הרתעה בנויה גם מיכולות הגנתיות גבוהות, שיהפכו סיכוי ואיכות פגיעה בה ובאזרחיה ללא כדאיות, יחסית למחיר שישלם התוקף.

מרכיב חשוב ביכולות ההגנתיות בהקשר ההרתעתי הוא לכידות, חוסן אזרחי וכלכלי. יש גם לזכור כי הרתעה אסטרטגית ואופרטיבית, מעשית ותדמיתית, מחייבת תחזוקה קבוע נוכח שחיקתה ההדרגתית של כל הרתעה.

**ההישג הנדרש:** בעשרות השנים האחרונות התפיסה הביטחונית הייתה הגנתית ברובה ועסקה בהתמודדות מול האיומים ובשימור הקיים. מערכת הביטחון כמעט לא עסקה בשירות אינטרסים אחרים של המדינה, כמו ראייה אופנסיבית ויוזמות. זאת לא כמענה לאיומים, אלא כאתגרים הבאים לקדם את המדינה ואת האינטרסים שלה וכדי להשיג מטרות מדיניות במרחב הכללי, ובמקרים רבים, מעבר לגבולות המזרח התיכון.

חייבים להגדיר בצורה מובנית ושיטתית את ההישג הנדרש מגורמי הביטחון השונים מול האיומים והאתגרים הביטחוניים על המדינה, על תושביה ועל האינטרסים שלה. מול ההישגים הנדרשים יש להעמיד חלופות להשגתם, תוך ניהול סיכונים וסדרי עדיפויות ותוך העמדת אמצעים ומערכות בקרה למימושם. יש לזכור כי מול המענים שגורמי הביטחון יגבשו, יתנהל מאבק של זה לגיטימציה, שמטרתו להצר את צעדיהם ואת חופש הפעולה שלהם ושל מקבלי ההחלטות במדינה, במטרה לחסום את פעילותם ולהקטין את האפקטיביות של המענה. המאבק הזה יתנהל מול כל אמצעי בנפרד, ולכן



המענה לו צריך להילקח בחשבון בתהליך גיבוש המענה עצמו. המאבק יכול להביא לפסילת סוגי מענה אפקטיביים, שלא יזכו ללגיטימציה מספקת, ובכך יגרמו לאי הפעלת המענה, גם אם טכנית יהיה מוכן להפעלה.

על גורמי הביטחון לתת מענה לאיומים מצד מדינות אויב שכנות, מצד מדינות מעגל שני ושלישי, מצד מדינות רחוקות מסייעות לטרור ונשק בלתי קונבנציונלי, מצד ארגוני טרור בארץ בשטחים ובחו"ל, מצד ארגוני גרילה וסמי צבאיים ומצד יחידים, המהווים איום על המדינה, על אזרחיה, על תשתיותיה ועל האינטרסים הביטחוניים שלה. כמו כן יש לגבש מענה הולם כנגד קואליציות שכוללות יותר מגורם אחד, כמו הציר האיראני-סורי, חיזבאללה וארגונים נוספים. לעתים, בחסות של גורמים נוספים.

על גורמי הביטחון להעמיד מענה ביטחוני ברמות שונות לאיומים בעלי אופי שונה. יש צורך במענה לפלישת צבאות, לפלישת ארגונים, לטרור על סוגיו השונים, מענה לנשק תלול-מסלול, כמו טילים, רקטות ומרגמות, מענה להתקפות סייבר על תשתיות המדינה, על גורמי הביטחון, ועל גורמים אזרחיים כלכליים וחברתיים. במקביל, יש להיערך למתן מענה לאיומי גרעין צבאי ואמצעים בלתי קונבנציונליים אחרים. משימה נוספת שגורמי הביטחון מחויבים לתת לה מענה היא השליטה בשטחים שלא בריבונות המדינה, שצה"ל מייצג בהם את הריבון והאחראי על תחומים רבים, בנוסף לאחריות הביטחונית.

מענים נוספים: מניעת חדירה של אזרחים לא מורשים, גם כאלה שאינם בעלי כוונות עוינות, אלא כאלה שמעוניינים בהגירה או בהברחה; אבטחת חופש השייט והטיסה במרחב האווירי של ישראל ואבטחה במרחב הבינלאומי; אבטחה לאינטרסים כלכליים ותשתיתיים גם במים הכלכליים של ישראל, כדוגמת מתקני הפקת גז ונפט והובלתם.

באשר לאיומים מצד מדינות אויב, ההישג הנדרש צריך לכלול מניעה של הישג טריטוריאלי מהאויב בסיום המערכה; נטרול רצון הלחימה של צבא האויב; שיקום ההרתעה, תוך גביית מחיר צמצום יכולות האויב ומזעור הנזק לישראל; פגיעה משמעותית ביכולות האויב ובנכסיו; השגת פסק זמן ארוך עד המערכה הבאה; יצירת תנאים שיאפשרו תרגום של ההישגים הצבאיים להישגים מדיניים; יכולות להשתלטות על שטחים נרחבים מחוץ לשטחים שבשליטת המדינה; יכולת פעולה בעומק רב ויכולת מכה שנייה. ברור שחלק מיכולות אלה הינן גם מענה לצרכים הנובעים מאיומים ומאתגרים אחרים.

באיומים מצד ארגונים יש לכלול מענה לאיום של חדירה מקומית או נקודתית והשתלטות על תא שטח או על יישוב, מתקנים או אזרחים; מניעת התחמשות; שיבוש והשמדה של יכולות מעבר לגבול בפעולה מקדימה, מיידית או מאוחרת; יירוט אמצעים באוויר, בים וביבשה, לפני הפגיעה וההשמדה של אמצעי השיגור; מעצר או פגיעה באנשים או מנהיגים ובתשתיות טרור וגרילה, באופן גלוי או סמוי, מעבר לגבול או במדינות מרוחקות; פגיעה במקורות הגיוס והמימון; ויכולת תיעוד ההצגה של מידע מפליל, שיפגע בארגונים ובנותני החסות שלהם.

בדומה יש להגדיר את המענה הנדרש לכל האתגרים האחרים, כולל לסייבר.

**שליטה בשטח:** מדינה ריבונית אמורה לשלוט בשטחה באופן מוחלט. שאלת שליטה בשטח רלוונטית לכל מקום בעולם שקיים בו סכסוך, בין אם הוא טריטוריאלי ובין אם לא. כך באפגניסטן, בסוריה או בעיראק, בסיני, בסינגפור, באוקראינה ובגרוזיה, במרוקו או בגיברלטר. בהקשר הישראלי מזכיר על רמת הגולן, בקעת הירדן, דרום לבנון, עזה ואיו"ש. הסוגייה היא ביטחונית, אך באותה המידה, יש לה היבטים אזרחיים רחבים אחרים, שבהם לא נעסוק.

שליטה ביטחונית בשטח תפוס כשטח חיוני, ויצירה ואכיפה של תנאים למניעת פעולה והתבססות כוח מאיים משמעותי ועוין בשטח, מחייבת סידורי ביטחון שיאפשרו רמות שונות של פעולת גופי המודיעין והביטחון, מתוך השטח או מרחוק, קבוע או מזדמן. זאת, ללא סימטריה עם ההסדרים הפוליטיים-טריטוריאליים שנקבעים בהסדרים. הסוגייה רלוונטית במיוחד להיבט הביטחוני של כל הסדר שיושג, כאשר לחלקים מיהודה ושומרון, אך גם באשר לעתיד רצועת עזה, אזור רמת הגולן ואזור דרום לבנון. כחלק מהסכמי השלום בין ישראל למצרים ובין ישראל לירדן, נקבעו הסדרי ביטחון שהבטיחו כי בשטחים שישראל פינתה בסיני ובערבה ולאורך הקו עם ירדן באיו"ש ובעמק בית שאן ועמק הירדן, לא תבוצע פעילות שתסכן את ביטחון ישראל וריבונותה. שליטה בשטח מאפשרת לשולט חופש פעולה קרקעי ואווירי, פעילות מודיעינית וסייבר, שימוש בתשתיות, שימוש באמצעי טכנולוגיה, ביצוע פעילות הרתעה, אימונים ועוד. באמצעות השליטה בשטח ניתן להגן מאיום קיים או אפשרי עתידי, וניתן להשתמש בשטח לצורך יציאה לתקיפה מעבר לקו של כוחות עוינים. אחד היתרונות העיקריים של שליטה בשטח הוא מניעה מגורם עוין להחזיק ולשלוט באותו תא שטח, תוך ניצולו למטרת פעולה נגד שטחנו. השליטה בשטח מרחיקה את הגורם העוין מאוכלוסייתנו ומתשתיותנו - מה שמכונה פעמים רבות "יצירת רצועת ביטחון מעבר לגבול". לעתים ניתן לקיים שליטה ביטחונית בשטח על מנת להבטיח שלטון מקומי אך ידידותי לנו ובחסותנו. מנגד, יש חיסרון ומחיר לשליטה בשטח מאוכלס על ידי אוכלוסייה זרה. שליטה כזו הופכת בשלב כלשהו את האוכלוסייה לעוינת, לנטל ביטחוני, מקצועי ומוסרי כבד וגורמת לאובדן הלגיטימציה הבינלאומי מהשולט גם בתחומים אחרים. מכאן יוצא שכדאי לשלוט במינימום שטח המיושב בתושבים זרים. שליטה בשטח לא מונעת חדירה ממנו או דרכו לתוך שטחנו, בכל הנוגע לטרור, אם כי היא מרחיקה, מקשה, מייקרת ומשהה במידת מה מפני תקיפה וממעבר לשטח הנשלט. שליטה בשטח כן מאפשרת חסימה מפני איום צבאי קונבנציונלי קרקעי משמעותי, ובמידת מה מפני טילים או רקטות קצרי טווח. השליטה מקלה באופן משמעותי על ההגנה מכלי טיס על שטחנו.

מבחינה ביטחונית, ניתן לשקול נסיגה צבאית משטחים, כשקיים גורם שולט אלטרנטיבי, שניתן לסמוך עליו ועל שיתוף פעולה עמו, ובתמורה הולמת. גם אז חשוב לקיים יכולת הרתעה ואיום בהשתלטות מחדש על השטח, תוך גביית מחיר משמעותי, לכשיידרש. הדבר מחייב היערכות מתאימה והקצאת משאבים מראש. התמורה שיש לקבל תמורת ויתור על שליטה בשטח יכולה להיות מדינית, בנושאים שונים, או חיזוק הלגיטימציה הבינלאומית לשליטה בשטח אחר, או לפעילות מדינית אחרת. גם במקרה כזה יש לקבל תמורה ביטחונית ישירה, באמצעות הסכמה על שמירת מתקנים ונוכחות חלקית בשטח; הגדרת כללים לפעולת כוחותינו בשטח במקרים מיוחדים; סיכום על כללים לאיסוף מודיעיני

ושימוש בתוצריו; קביעת כללים לשיתוף פעולה עם הכוח השולט החדש; בניית כלי בקרה למניעת התחמשות והתארגנות כוחות עוינים בשטח ועוד. תמורה ביטחונית יכולה לבוא גם מצד שלישי, באמצעות סיוע ביטחוני מסוגים שונים, או באמצעות החלפת כוחותינו בכוחות בינלאומיים במתכונות שונות. נסיגה משטח יכולה להתרחש גם בהסדר שאינו הסכם רשמי. עם זאת, נסיגה חד צדדית, ללא כל הסדר עם הצד שממול, או לפחות עם צדדים שלישיים, פירושה ויתור על שטח ועל נכסים ביטחוניים ללא כל תמורה. כל הסדר של יציאה משטח צריך לכלול הגדרה של מקלות וגזרים לצד השני, במקרה של פעילות עוינת ופגיעה בביטחון ישראל, וכן צריך ההסדר לכלול שמירה על חופש פעולה למקרה כזה, ככל שניתן. מעבר לכל חשוב לזכור כי בסופו של דבר יש לישראל אינטרס בחיזוק הכוח שקיבל את השליטה והאחריות בשטח מידיה כדי לממש את שליטתו ולא לאפשר כאוס שיפגע בביטחונו.

ניתן לבחון במידת הצורך, אפשרות לויתור חלקי בלבד על השליטה בשטח והכנסה של כוחות זרים המקובלים על ישראל, לצד כוחותינו, במטרה להשיג לגיטימציה בינלאומית חלקית. ויתור חלקי מקנה לישראל את כל היתרונות של נוכחות בשטח, ובהם לחץ והשפעה לחיוב על אפקטיביות הפעולה, גם של הכוחות הזרים. מהלך כזה הוא מהלך חלקי או מהלך ביניים, שלא מביא למלוא תשלום המחיר שבויתור על השליטה בשטח, אך גם לא מביא את התמורות המלאות וטומן בחובו בעיות חדשות ופוטנציאל לחיכוך עם השותף או הכוח הזר.

יש לזכור כי לנסיגה משטח שבשליטתנו יש השלכות תודעתיות, פנימיות, מקומיות, אזוריות ובינלאומיות, שחייבות להילקח בחשבון, וכמובן השלכות פוליטיות כבדות, שיאפשרו או ימנעו מהלך כזה ללא תלות בשיקולים הביטחוניים בלבד. יש שיאמרו שויתור על שליטה בשטח מאוכלס בתושבים עוינים, תוך הסדר, טומן בחובו סיכון, אך יותר מזה: ויתור על נטל וסיכוי לשיפור המציאות הביטחונית, ויש שיגידו שתהיה בכך פגיעה בביטחון ובהרתעה. ברור כי הדבר אפשרי ביטחונית בתנאים המתאימים.

**הגנה:** הגנה על המדינה – תושביה ואזרחיה בכל מקום, הגנה על תשתיות המדינה והאינטרסים שלה, ובתוך כך על המרחב היבשתי, האווירי הימי והקיברנטי הינם המשימה הבסיסית של כוחות הביטחון. הדבר ייעשה בסיוע גופים ומאמצים נוספים, כמו המאמץ המדיני, הכלכלי והחברתי. נדבך ההגנה כולל בתוכו גם פעילות התקפית על פי הצורך, לשם מימוש יעד זה. מרכזיות נדבך ההגנה באה לידי ביטוי אפילו בשם שנבחר לצבא, "צבא הגנה לישראל", וכך הדבר ברוב מדינות העולם: המשרד האחראי לביטחון נקרא משרד ההגנה. מרכיב ההגנה נדחק לשוליים לאורך השנים, ותפיסת הביטחון הישראלית הדגישה את מרכיב ההתקפה והעברת העימות לשטח האויב במלחמות ובפעילות ביניהן. הדבר נבע מהעובדה שעד מלחמת ששת הימים שטח המדינה היה קטן יחסית ולא השאיר די מרחב תמרון מול צבאות סדירים חזקים ועוינים, בהעדר הסדרים והסכמי שלום עם שכנינו. ההגנה איבדה ממרכזיותה גם בשל העובדה שמעורבות האזרחים בה הייתה מוגבלת. בעידן העימותים הנוכחיים, ההגנה הפכה שוב מרכיב מרכזי, ומכמה סיבות. ראשית, האזרחים בשני הצדדים הפכו להיות הנפגעים העיקריים להתקפות, אם בכונת מכוון של ארגונים ואפילו צבאות, ואם כתוצאה מגידול האוכלוסייה והתרחבות השטחים המיושבים בצפיפות, ואם משום העובדה שלוחמים בלתי סדירים פועלים מתוך האוכלוסייה

ומשתמשים בה כמגן אנושי. בישראל, האוכלוסייה האזרחית הפכה להיות המטרה העיקרית של הארגונים הנלחמים נגדנו, וזאת כמעט ללא התחשבות בכללים המוסריים והחוקיים בכל מה שקשור בפגיעה ובפעולה מתוך אוכלוסייה אזרחית. שגרת החיים של האזרחים נפגעת קשות מכל עימות, גם בין סבבים של מערכות וכך גם בהיבט מספר הנפגעים. תופעה זאת מייצרת לחץ כבד על מקבלי ההחלטות לחזק את מרכיב ההגנה, בעיקר על האזרחים והתשתיות האזרחיות, אך גם על הגייסות הלוחמים. ההגנה קיבלה מרכזיות מחודשת גם בשל העובדה שמערכות נשק בהפעלה מרחוק ואף מערכות טכנולוגיות כמו סייבר, מאפשרות לתקוף את האויב, ובמקרה שלנו את ישראל, גם ללא תזוזת כוחות וחדירה לשטח, ולעתים אף בחתימה נמוכה. כתוצאה מכל אלה הושקעו, וחייבים להיות מושקעים גם בהמשך, משאבים רבים במיגון פסיבי של מבנים, תשתיות ומרחבים, אך בד בבד עם זה להשקיע רבות בהגנה אקטיבית נגד טילים, כטב"מים, רקטות ואף מרגמות בטווחים השונים. כך גם בהגנה מפני איומים תת קרקעיים ומנהרות. אין הגנה שתוכל למנוע לחלוטין פגיעה בעורף האזרחי, ולכן יש להשקיע גם במיגונו הפיסי, בשיפור מרכיבי החוסן החברתי, הלוגיסטי והתודעתי. ככל ששכבות ההגנה מעובות ויעילות יותר, כך יש לדרג מקבלי ההחלטות הצבאיות והמדיניות יותר גמישות בקבלת ההחלטות המתאימות.

ישראל התעקשה להגן על עצמה בעצמה, ומן הראוי שכך יהיה גם בעתיד, אך זאת תוך ניצול היתרונות המודרניים של שיתוף פעולה עם עמיתים ובעלי ברית, ואף עם גורמים אחרים, המזהים מסיבותיהם אינטרסים ביטחוניים חופפים לשלנו.

**הכרעה:** ההכרעה הינה מושג שהולך ונעשה מורכב בעידן שלנו. אם פעם ניתן היה להגדיר הכרעה כנטרול האפשרות והרצון של האויב להילחם ופגיעה משמעותית ביכולותיו, הרי שהיום קשה מאוד להגיע להכרעה של ארגונים ושל בודדים, שלעתים מונעים משיקולים פונדמנטליסטיים ושהנזק שנגרם להם, כולל בחייהם עצמם, אינו מביא בהכרח להכרעתם. היום, יכולות ההכרעה מותאמות לנורמות של מידתיות, גם אם ברור שבאופי האיומים המתפתחים והמשתנים קשה למדוד הכרעה. במקרים רבים, הניצחון נתון בעיני המתבונן, בעיקר כאשר מדובר במאבק עם גורמים לא מדינתיים, שמטרתם להסב לנו אבדות כבדות במחיר גבוה, תוך היטמעות באוכלוסייה אזרחית. באופי המערכות המתפתח, פעמים רבות ניתן לבחון הכרעה רק בראייה לאחור, מאחר שההיגיון השונה לחלוטין של השחקנים מביא לכך, שגם אם הושג ניצחון ברור, הרי שפרטים וקבוצות קטנות ימשיכו לפעול מאזורים אחרים, בניגוד לאינטרס של האויב העיקרי. במצב דברים זה הכרעה הינה במונחים של מגמות.

ועדיין, על מערכות הביטחון לקיים יכולות להשגת יעדי ביטחון לאומיים, ובמידת הנדרש אף לקיים יכולת הכרעה - על סוגיה השונים ומגבלותיה - באמצעות הפעלת אש מרחוק, או לחימה ותמרון מוגבלים או באמצעות לחימה ותמרון כוללים, תוך זמן קצר מאוד ותוך שחיקת יכולות האויב. ההכרעה כיום חייבת לשלב גם מרכיבים פסיכולוגיים, כלכליים, אזרחיים ומדיניים וכאלו המשפיעים על מרחב הלגיטימציה הבינלאומי. לשם הכרעה חייבים לקיים ולהביא בחשבון גם יכולת ומוכנות להחזיק בשטח או לכתור למשך זמן ארוך או מוגבל.

**שותפות אסטרטגית:** ישראל מחויבת לשותפות אסטרטגית עם מעצמת העל היחידה בטווח הנראה לעין – ארה"ב. גיבוי מדיני וביטחוני ברור של ארה"ב הוא חלק מעוצמתה של ישראל. שותפות אסטרטגית זאת מחייבת טיפוח והתחשבות בצרכים האמריקאים, בתחומים המדיניים והאחרים, גם אם הוא כרוך לעתים בויתור על הישגים טקטיים ועל מאויים אידיאולוגיים ודתיים. הנכון הוא שהאינטרס האסטרטגי יגבר על האינטרסים האחרים. עם זאת, יש לשאוף לקשרים אסטרטגיים גם עם שחקנים בינלאומיים ואזוריים אחרים, במיוחד בעידן שבו כוחות נוספים כמו רוסיה, סין ואירופה לוקחים על עצמם שותפויות מסוימות ומפעילים את השפעתם בכל התחומים, כולל הפעלת כוחות ישירה במרחב שישראל פועלת בו. מדובר בשותפות ולא בתלות מוחלטת, כיוון שגם שותף אסטרטגי מעניק יותר למי שמסוגל לפעול בעצמו ולא תלוי בו באופן מוחלט.

**פגיעה מסכלת מוקדמת:** רק במקרים של עימות פעיל ובמקרים שמהווים שינוי חמור במצב, שמצדיק סיכול. פגיעה מסכלת כוללת גם דרכים שונות לשיבוש יכולות בלתי קונבנציונליות ופגיעה בפעילות ובתשתיות, המהוות איום אסטרטגי ממשי ופגיעה מהותית בחופש הפעולה העתידי. כל סיכול מותנה בהערכת מצב, באשר ליתרונות ולמחירים המדיניים והביטחוניים לעורף ולמדינה, והשפעתם על כושר ההרתעה. במקרים קיצוניים מתקבלת החלטה לסיכול גם במחיר פתיחת עימות רחב.

**פגיעה מרחוק:** קיום יכולות פגיעה בכל מקום במזרח התיכון. האיומים על ישראל פועלים ממרחבים גיאוגרפיים משתנים ורחוקים. נדרש להכין להם מענה גמיש, בין אם בפגיעה מרחוק, בין אם באש, באמצעים אוויריים וימיים ובין אם באמצעות כוחות מיוחדים, גם כחלק משימור ההרתעה. כמו כן, קיימת אפשרות לתפיסת שטח ושליטה בו לזמן מוגבל, כאשר אין דרך אפקטיבית אחרת להשיג את היעדים, והמחירים מצדיקים את התועלת. יש להגדיר מראש את אורך השהות וללוות אותה בהכרזה על אי העניין בהחזקת השטח מעבר לזמן הסרת האיום.

**נורמות וחוק בינלאומי:** פעולה בהתאם לחוק ולנורמות הבינלאומיות, מתן משקל לאינטרסים של בעלי ברית ושותפים נוספים וקיום שיתוף פעולה עם כוחות אזוריים ובינלאומיים. מעבר לשיקולים המוסריים, הלגיטימיות הפנימית והבינלאומית מחייבת זאת. המחיר הפנימי והחיצוני של התעלמות או טעויות בשימוש בלתי מתאים **עלול** להיות כבד ביותר, לכבול את ידיהם של מקבלי ההחלטות בפעילות עתידית, לפגוע במעמד המדינה ובאנשים עצמם בכל הרמות, לגרום לעלויות כבדות מדיניות, כלכליות וביטחוניות בתיקון הנזק, ובסופו של דבר – להשיג מטרות הפוכות מהכוונה. חריגות מכך מביאות להגברת המוטיבציה והלגיטימיות של הצד השני ופגיעה בשיתוף הפעולה של ישראל עם ידידה. כלים משפטיים אפקטיביים נדרשים גם לכך.

**יתרון איכותי:** שימור היתרון האיכותי, האנושי, הטכנולוגי והכמותי של מערכות המודיעין והביטחון מחייב קשר הדוק ואיכותי, גלוי וסמוי, עם השותפים ובעלי הברית, במיוחד ארה"ב, אך גם אחרים. בצד זאת נדרשת השקעה באיכויות כוח אדם, בתקציבי מחקר ופיתוח. כן נדרש קיום יכולות חינוכיות, מדעיות, טכנולוגיות, כלכליות ותעשייתיות בישראל.

**מערכות ומנגנוני שו"ב ופ"ש:** מערכת הערכת מצב, קבלת החלטות ושליטה מתקדמת, ברמת המדינה. מתן יכולת אפקטיבית למקבלי ההחלטות לקבל את המידע הדרוש, כולל מודיעין אסטרטגי ואופרטיבי מגוון, בלתי תלוי ונאות, אך גם את הניתוח המתקדם של המידע, המשמעויות והסיכונים מול היתרונות, החלופות ודרכי הפעולה האסטרטגיות והאופרטיביות האפשריות, לפני ובזמן אמת. זאת על מנת לאפשר קיום הליך איכותי של קבלת החלטות, ניהול והפעלה של המדינה והביטחון הלאומי במצבים השונים, כולל במצבי קיצון. יש בכך גם להשפיע על הדימוי ההרתעתי של ישראל. כל זאת אמור להתבסס על שיח בין המערכת המדינית והביטחונית, הבהרת הדרישות ממערכת הביטחון וההישגים המצופים בתמורה למשאבים המוקצים.

**לוחמת תודעתית:** לוחמת פסיכולוגית ותודעתית הינה כלי הגנתי והתקפי כאחד, המשלבת מרכיבים ביטחוניים ואזרחיים כאחד ומשתמשת גם בטרור פיזי למטרה זו. בעידן הדיגיטלי, שבו כל אדם מסוגל בקלות להשפיע על ידיעותיהם ותודעתם של רבים, ובמידת הצורך באופן אנונימי, הנזק הפוטנציאלי מאיומים כאלה עצום. עם זאת, יש במציאות זאת גם הזדמנות להשפיע ולהעביר מסרים לציבור רחב באותה מידה.

**שילוב מאמצים:** אינטגרציה מתקדמת בין כל הזרועות והמאמצים ברוח הלוחמה ההיברידי, שמשלבת בין המאמץ המדיני, המאבק הכלכלי, לחימת האש, התמרון, לוחמת המידע, לוחמת המודיעין, המאבק התדמיתי-תקשורתי, המאבק המשפטי וביטחון הפנים. כל זאת הן ברמה הארגונית, הן ברמת התהליכים, הן ברובד המערכתי, הן בקבלת ההחלטות והן ביכולות המבצעיות. בנוסף לכך: שילוב לוחמה כלכלית, הגנתית והתקפית, לאור המרכזיות של המערכות הפיננסיות, המקורות והמערכות לאספקת האנרגיה, שרשרת אספקת המים והמזון, הרגישות של הכושר התעשייתי, מערכות התובלה והסחר הבינלאומי ופוטנציאל הנזק הסביבתי. סוגיות אלו היו מתעצמות כמרכיב המשפיע על מדניות הביטחון ועל אינטרסים ושיתוף פעולה ביטחוני, אזורי ובינלאומי.

**בניין הכוח והתמקדות:** הרכב הכוח והקצאת המשאבים לביטחון חייבים להיות גדולים מהמקובל במדינות המערביות. במושגים בינלאומיים צה"ל הינו צבא ענק יחסית לגודל האוכלוסייה, אך מגוון האיומים, המוכנות והכוננות הגבוהה הנגזרת מכך בטווח הנראה לעין, אינו מאפשר הקטנה משמעותית של המערך הלוחם. עם זאת ברור שהקצאת המשאבים בתוך המערכת הביטחונית חייבת להיות גמישה ולאפשר שינויים נדרשים בתמהיל הפנימי בין סוגי היכולות והמערכים. נדרשות פחות יחידות ללוחמה ממוכנת קונבנציונלית ויותר מערכי הגנה, בדגש על מענה לנשק תלול מסלול, יכולות תקיפה מרחוק, כוחות מיוחדים ויעודיים, תגבור יכולות לוחמת סייבר ומערכי מודיעין מטרות. לאור זאת לא ניתן יהיה לשנות משמעותית את משך שירות החובה. מאחר שהביטחון אמור לשרת את מכלול הביטחון הלאומי, לא נכון לפגוע מעבר למידה בתקציבים לתחומים האזרחיים. נכון יהיה להצמיד את תקציב הביטחון להיקף התל"ג, כך שהגידול בו יהיה צמוד לגידול בתל"ג, למרות שברור שתקציבים נוספים יאפשרו שיפור במענה הביטחוני.

פעולות נוספות: התרכזות בפעילות המביאה ביטחון, התמקצעות והצלחה באופן ישיר והעברה לגורמים אחרים של פעילויות שאינן בליבת הביטחון. פעילויות בעלות אוריינטציה אזרחית מסיטות את תשומת הלב, פוגעות בחלוקת הקשב, מעוותות את סדר העדיפויות המקצועי-ביטחוני, משעבדות משאבים, מחייבות קיום ארגון גדול ויקר מהנדרש ומסיטות כוח אדם איכותי מפעילויות ליבה. ארגוני הביטחון לא מתמחים בסביבה ובפעילות בעלת אופי אזרחי, וטוב שיתרכזו רק בתחומים שאין להם אלטרנטיבה אזרחית. גם בתוך הצבא ראוי שאזרחים, ולא חיילים וקצינים מאומנים, ייתנו את התמיכה הלא מקצועית-ביטחונית.

במקביל לכל זאת, רצוי לבחון לגמרי מחדש, מדי עשור, את הנחות היסוד של תפיסת הביטחון, ולאורה - את מדיניות הביטחון. גם אם התוצר אינו רחוק מהתוצר של הבחינה האבולוציונית, יש חשיבות לתיקוף מחדש, בדרך שתיתן סיכוי לערעור ולבחינה מחדש של הבסיס וניתוח המציאות, היעדים וההישגים האפשריים. נכון לשתף אנשים שונים, חלקם חדשים, וכאלה שבאים מתרבויות, ארגונים, תהליכים ותחומי חשיבה ועשייה אחרים. כל זאת על מנת לנסות גם בתחום זה להציב רף גבוה מהמקובל ולאפשר להשיג יותר מהנראה לעיין.

#### המדיניות האזרחית - תמרון, שותפויות והסדרים

האסטרטגיה האזרחית של ישראל היא חלק מן האסטרטגיה הגלובלית שלה. המזרח התיכון מסתמן מדי פעם כאחד ממוקדי אי-היציבות העולמיים, מה שהופך אותו לחלק אינטגרלי בחשיבה האסטרטגית הגלובלית, ולא רק בישראל. סכסוכים אזרחיים "זלגו" לא אחת לאירופה ואף לארצות הברית ואילצו אותן, כפי שפורט למעלה, להתמודד עם שאלות של הגירה, טרור ועוד. מגמה זו, כך נראה, אינה עומדת להיעצר. כמו כן, המזרח התיכון וצפון אפריקה מהווים מקורות לצמיחתו של טרור, כולל רשתות טרור בינלאומיות. צמיחת רשתות הטרור נובעת כתוצאה מחולשת הממשלים באזור והן מציבות אתגר בפני העולם כולו. הטכנולוגיות החדישות, הנגישות בימינו גם לארגונים לא־מדינתיים, הופכות טרור זה לאחד מהסיכונים הגדולים ביותר של העת הזו ושל העתיד הנראה לעין. המלחמה בסוריה הופכת למוקד דיון, גם בהקשר של צמיחת הטרור האסלאמי, הקצנתו ותפוצתו העולמית.

בתוך תמונת הטרור האזרחי בולט ארגון "המדינה האסלאמית" (דאע"ש) כבעל השפעה הן על האזור והן על הזירה הבינלאומית. דאע"ש הוא ארגון ממומן היטב ובעל אמצעים מגוונים ומתקדמים, שמועצת הביטחון של האו"ם הגדירה אותו כאיום חסר תקדים לשלום ולביטחון העולמיים. השפעתו ניכרת במדינות ובמדינות לשעבר, מאלג'יריה ועד הקווקז ואפגניסטן. לדאע"ש קשרים עם ארגוני טרור עולמי אחרים, ושליטתו במדיה הדיגיטלית וברשתות החברתיות מגבירה באופן משמעותי את השפעתו ההרסנית. הארגון נהנה מתמיכה מצומצמת בקרב קיצונים במדינות מערביות, וחלקם אפילו מתגייס לשורותיו. הבנתו של המערב את דאע"ש חסרה ולוקה במידה רבה, דבר המגביל ביותר את יכולת ההתמודדות אתו. פעילות המערב נגד דאע"ש מוגבלת למערכה אווירית שלא תוכל ככל הנראה

להכריעו, ולא נראה כי ישנה מדינה המעוניינת במלחמה כוללת נגדו, גם ללא קשר לשאלת ההכרעה במלחמת האזרחים בסוריה. המערכה נגד דאע"ש עדיין בעיצומה, ונטולות בה חלק כשישים מדינות מערביות וערביות, בהנהגת ארצות הברית ורוסיה, שיעדה המוצהר הוא לפגוע בארגון ולהביס אותו. הקואליציה נגד דאע"ש הצליחה לשים סייג בפני התפשטותו הטריטוריאלית, אך עדיין לא הכריעה את המערכה. דאע"ש נחל מפלות קשות בסוריה ובעיראק באחרונה, אך נראה כי ככל שמצבו בסוריה ועיראק מחמיר הוא מצליח להפעיל פעילים בתוך מדינות המערב ובמדינות ערב בהצלחה לא מבוטלת.

המזרח התיכון הוא לכאורה פינה כאוטית במיוחד בעולם לא יציב, אולם במבט נוסף נראה שהיו במזרח התיכון גם קווים משמעותיים של יציבות. בין השנים 1948-2010, הממשלים בירדן, במצרים, בלבנון ובסוריה נותרו בבסיסם ללא שינוי, כשבמשך מרבית הזמן הייתה להם שליטה בטריטוריה ומונופול על הכוח הצבאי; ההנהגות היו רציונאליות וניתנות להרתעה; "השד האסלאמי" נותר בבקבוק; ארצות הברית שמרה על כוח ההרתעה שלה באזור; ישראל שמרה על יתרונה האסטרטגי בעזרת ארצות הברית; אפילו הטרור היה בעיקרו ניתן לשליטה ולניהוג במידה רבה. אין זה המצב כיום. ישראל פועלת בסביבה שבה הוודאויות של היום יכולות להתמוטט בתוך פרק זמן קצר ביותר. גם הסביבה שמעבר לאזורי המגע הישירים שלה נתונה לשינויים עמוקים ומתמידים. התקרבותה של איראן ליכולת גרעינית מחייבת שינוי בגישתם של שחקנים אחרים באזור, ובכלל זה בגישתה של ישראל. יציבותן של מדינות המפרץ מוטלת בספק ממשי. לוב שוב אינה מדינה, באלג'יריה שורר ממשל צבאי לא יציב, ועתידה של מרוקו מבשר רעות. דומה שתם עידן היציבות היחסית במזרח התיכון.

הזירה האזורית כוללת את "החגורה הפנימית" של מצרים, ירדן, סוריה, לבנון ורש"פ; את "החגורה התיכונה", הכוללת את ערב הסעודית, מדינות המפרץ, איראן וטורקיה; ואת "החגורה החיצונית" של מרכז אסיה, מרכז אפריקה, הודו, פקיסטן ואף אינדונזיה. ניתן לזהות כמה תהליכים מרכזיים בזירה זו: שאיפותיה של איראן להגמוניה אזורית עלולות להוביל להתגרענות זוחלת של הכוחות המתחרים בה, להתפשטות הרדיקליזם הסוני, להתפוררותה של המערכת המדינתית בעולם הערבי ולנסיגתה של ארצות הברית ממעורבות פעילה באזור, אך גם להתקדמות של ישראל לעבר עצמאות אנרגטית. המישור האזורי הסובב את ישראל מאורגן על פי קווים דתיים (בצירוף זהויות אתניות, שבטיות וכיתתיות). שאלת סיכוייהם של ממשלים חילוניים באזור להחזיק מעמד נותרת פתוחה. עם זאת, הכותרת "אסלאמי" מטעה, ולמעשה מכילה תכנים מקוטבים. כך, רב המפריד על המחבר בין התנועות הסוניות לשיעיות, בין "האחים המוסלמים" הוותיקים לתנועות הג'יהאד החדשות (כדאע"ש), בין תנועות בעלות זיקה לאומית וטריטוריאלית (כחמאס) לבין תנועות "גלובליות" ("אל-קאעדה"), בין ממסדים שמרניים מבקשי סטטוס קוו (כווהאבים הסעודים) לבין ממסדים המבקשים להחריב את המערכת הקיימת. הסכסוך עתיק היומין בין הסונים לשיעים הוא אחד הגורמים המפלגים החשובים ביותר במזרח התיכון של היום. כך, ערב הסעודית ומדינות המפרץ הסוניות רואות באיראן השיעית את אויבתן הגדולה והמאיימת ביותר. עימות בין ערב הסעודית לאיראן לא יהיה רק על אמונות דתיות וסמכות דתית, אלא גם על מקורות הנפט הרבים בחצי האי ערב ועל שוויון העצום של מדינות קטנות ככוויית.



חולשת רעיון הלאומיות הערבית הביאה לכך שמדינות לאום מוסלמיות שהוקמו עם סיום העידן הקולוניאלי במזרח התיכון, כמו עיראק, סוריה, לבנון, תימן, סודאן ולוב, נמצאות בשלבים שונים של התערערות או אפילו התפרקות. מדינות נוספות עלולות להצטרף אליהן. התפרקות מדינות הלאום יצרה את התנאים לעליית כוחות אחרים, כמו התנועות הסוניות הג'יהאדיסטיות, תנועות שיעיות, קבוצת אתניות נבדלות ככורדים וכדרוזים, וכן קבוצות בעלות זהות מקומית או שבטית.

תחילת שנת 2017 מוצאת את המזרח התיכון כשהוא רווי עימותים בין-מדינתיים ופנים-מדינתיים ברמת עצימות גבוהה, עם מספר גדל של מדינות מתפוררות, וכן שחקנים לא-מדינתיים השולטים בשטחים הרחוקים מגבולותיה של ישראל, לצד כאלה שהם בעלי נוכחות על גבולותיה ממש. הממלכה ההאשמית בירדן מאוימת על ידי השינויים בעיראק ובסוריה ועל ידי זרם הפליטים המציף אותה (איום שצפונות בו סכנות חמורות גם לישראל). במדינות אחרות, כמו תימן, לוב, לבנון וסודאן, ההתפרקות כבר התחוללה, וספק אם ניתן להמשיך ולראות בהן מדינות (גופים בעלי שלטון מרכזי יציב ומונופול על גביית המיסים ועל השימוש באלימות). ישראל עלולה להידרש להתמודד עם כל אלה שעה ש הכאוס סביבה יגבר באופן משמעותי.

נראה כי גם בשנה הקרובה צפויים הארגונים הלא-מדינתיים במזרח התיכון להמשיך להיות גורם מרכזי מתסיס בניסיון לערער את יציבות המשטרים הקיימים. הארגונים המזוהים עם הג'יהאד העולמי, בין אם הם שייכים למחנה "המדינה האסלאמית" ובין אם הם מזוהים עם "אל-קאעדה" ושותפיו, צפויים להמשיך לפעול לשינוי הסדר האזורי הקיים מימי הסכם סייקס-פיקו, כדי להגשים את חזונם להקים ח'ליפות אסלאמית במרחב הערבי. הצלחתה או כישלונה של המערכה נגד "המדינה האסלאמית", שהוכרזה במחצית השנייה של שנת 2014, תשפיע באופן מכריע על דמותו של המזרח התיכון הרבה מעבר לשנה הבאה.

מאפיין נוסף של האזור הוא קיומן של ארבע מדינות לאום בעלות זהות מגובשת ורמת משילות מספקת – ישראל, מצרים, טורקיה ואיראן. אירונית היא העובדה ששלוש מתוך הארבע הן מדינות בגוונים שונים של טוטליטריות, ובכל השלוש פועלות מגמות אסלאמיות חזקות. במדינות אלו קיימת יציבות מדינתית, אולם הן אינן יציבות כלל ועיקר מבחינת התהליכים הפוליטיים והחברתיים שבהן. מצרים נשלטת על ידי דיקטטורה צבאית שביצעה הפיכת נגד לזו האסלאמית; טורקיה עומדת בסימן טוטליטריות אסלאמית שביצעה הפיכה נגד הצבא; באיראן מושלים עדיין גורמי כוח אסלאמיים מאורגנים. כל ארבע המדינות מתמודדות עם אתגרים משמעותיים, אך לכולן מידה מספקת של סולידריות לאומית וכלים מדינתיים המאפשרים להן, לפחות בשלב זה, להתמודד עם אתגרים אלה על פי דרכן. ישראל ומצרים הן כיום שחקניות סטטוס קוו, המבקשות לשמר את המערכת האזורית לטובתן. בעיקר בולטת איראן בהפעלת מערך של שליחים (proxy) חשאיים, הממלאים תפקיד מרכזי בעיראק, בסוריה, בלבנון ובתימן, עם זרועות המגיעות למזרח אפריקה ומרכז אסיה. בין ארבע מדינות הלאום אין מחלוקות על אינטרסים טריטוריאליים, ודומה שהסיבה העיקרית ליריבות ביניהן היא מאבק על ההגמוניה האזורית, או רצון למנוע הגמוניה מאחת

מהן. לאורך השנים היו בין מדינות אלו שיתופי פעולה וגם מאבקים, ולכן מצב העניינים הנוכחי אינו משקף לכן מציאות אסטרטגית בלתי הפיכה.

בדרום המערכת האזורית נמצא מערך שחקנים נוסף – המונרכיות – המורכב מירדן, ערב הסעודית ונסיכויות המפרץ. מונרכיות אלו שרדו עד עתה את זעזועי "האביב הערבי", אך העמידות של חלקן בפני זעזועים נוספים אינה ברורה. בירדן מולכת משפחה ממוצא סעודי על רוב פלסטיני, היא מוצפת פליטים מסוריה ומעיראק, והתנועה האסלאמית בה מתחזקת. בערב הסעודית חייה קהילת זרים גדולה ומיעוט שיעי מתריס, המסגרת המדינית רופפת יותר ושרידות בית סעוד מהווה מקור לדאגה. זאת ועוד, לאחרונה נראה כי העוינות בין ערב הסעודית לאיראן – שניים מהכוחות הגדולים במזרח התיכון – הופכת לגלויה וחריפה יותר. ערב הסעודית עומדת כיום בפני "סערה מושלמת", הכוללת צניחה במחירי הנפט, מלחמה פתוחה בתימן, איומי טרור מכיוונים שונים, וכאמור עימות עם איראן.

גם המונרכיות (למעט קטאר) הן שחקניות סטטוס קוו. בתווך שבין ארבע מדינות הלאום ובין המונרכיות הדרומיות מתקיימת מציאות כאוטית. לכוחות המכונים "ארגונים", הפועלים בתווך זה, אין בהכרח מבנה ברור ותהליך קבלת החלטות סדור. הנאמנויות והזהויות שלהם נמתחות בין מקומיות לג'יהאד גלובלי, והן משתנות. חלק מהפעילים בארגוני הג'יהאד אינם זהים אתנית לאוכלוסיות שבקרבתם פועלים. אין ודאות שהשחקנים הנוכחיים ימשיכו להכתיב את הדינמיקה העתידית, אך סביר להניח שרפיפות המסגרות המדיניות, עוצמת הנשק מול חולשת דעת הקהל וההמונים, וחוסר היציבות, ימשיכו לאפיין את החלק הסוני של המרחב.

מי שמצליח יותר בגיבוש מבנה ארגוני ופוליטי הן קבוצות אתניות ודתיות נבדלות, כמו הכורדים (ובמידה פחותה הדרוזים ואחרים) והשיעים ובעלי בריתם (כמו העלוויים). בחלק השיעי של המרחב ישנם יעדי מדיניות מוגדרים, אסטרטגיה רציונלית, מבנה היררכי ויד איראנית מכוונת. האתגרים הניצבים בפני השיעים הם כבדי משקל, בעיקר במקומות שבהם הם מהווים מיעוט. איראן מספקת להם גיבוי אסטרטגי, יכולות תעשייתיות וידע. כשהדבר מעשי, המערכת השיעית שואפת לרצפים טריטוריאליים. כך הפכה אל-קציר, המקשרת את המרחב השיעי בלבנון עם המרחב העלווי בסוריה, למרכז כובד במלחמה הפנים-סורית הנוכחית. הדינמיקה העתידית של המערכת השיעית במרחב מצויה במתח בין יתרונותיה האיכותיים ובין האפשרות שאיראן, ככל שהיא צוברת מאחזים ובעלי ברית, תגיע ל"מתיחת יתר", למחויבויות יקרות ולהתגבשותם של יריבים החוששים מהתעצמותה.

הדינמיקה האזורית מושפעת גם ממהלכיהן של המעצמות. ארצות הברית הייתה ההגמון במזרח התיכון במהלך 15 השנים, שתחילתן במלחמת המפרץ הראשונה. אבל היא הייתה גורם חשוב כבר מאמצע שנות השבעים. היו אלה שנות ה- Pax Americana. אך מלחמות אפגניסטן ועיראק הביאו את ממשל בוש בשלהי כהונתו, וביתר שאת את ממשל אובמה, לנקודה שבה הנכונות האמריקאית לשאת בהמשך העלויות והסיכונים, בסיטואציות שבהן הרווח המדיני והכלכלי לא ברור, היא נמוכה. ארצות הברית מחפשת כיום דרכים לשמור על האינטרסים שלה במזרח התיכון במחיר נמוך מבעבר.

מנקודת מבט ישראלית, המדיניות האמריקאית ביחס לגרעין האיראני היא דוגמה לכך שארצות הברית מוכנה כיום לסבול את מה שעד לאחרונה הגדירה כבלתי נסבל. מעבר לכך, ארצות הברית, כדרכה מאז ומתמיד, מתקשה להבין את התהליכים במזרח התיכון ("האביב הערבי", לדוגמה), וכתוצאה מכך מתקשה בגיבוש מדיניות (כלפי בשאר אל-אסד, למשל) ובהפיכת המדיניות למציאות, במיוחד כאשר נכונותה לקחת סיכונים מדיניים וכלכליים ירדה דרמטית.

לא ברור אם ארצות הברית עדיין רואה את העולם בפריזמה של חזית עם בעלות ברית, שיש לחזקן, מול ציר של יריבות שיש להחלישן. ארה"ב ספקנית לגבי יכולתן של בעלות הברית המסורתיות. דומה שארה"ב מעריכה כי איראן היא כוח יציב יחסית (הערכה סבירה), שאפשר "לסגור אתו עניינים" מתוך אינטרס משותף ליציבות אזורית.

אין לדעת מה תהיה המדיניות האמריקאית תחת הנשיא טרמפ, אך ברור שארצות הברית עוברת מהפכה גאו-אסטרטגית. היא מסיימת בהצלחה מהלך של הגעה לעצמאות אנרגטית, והאינטרס הכלכלי שלה במזרח התיכון פוחת והולך. גם הקשרים התרבותיים בין ארצות הברית למדינות האזור מתערערים. בנוסף לכך, הדמוגרפיה האמריקאית משתנה, ועמה השקפת העולם. ישראל חייבת להיערך למציאות של עניין אמריקאי פוחת בה.

הממשל האמריקאי מכיר במגבלות כוחה של ארצות הברית כשחקן יחיד ואינו רואה את עצמו מנהל מדיניות נבדלת ובדלנית במזרח התיכון. זו הסיבה שפעל להקמת קואליציה רחבה מול איראן, שלדעתו היא-היא שאפשרה להגיע להסכם אתה. הדבר החשוב ביותר עבורו היה לשמר את הקונצנזוס שעלה בידו לגבש, לפיו אסור להרשות לאיראן להגיע ליכולת גרעינית צבאית. כל ההישגים בתחום זה עד כה הגיעו לדעתו בזכות שיתוף הפעולה של חברי הקואליציה האחרים (כמו, למשל, הנכונות של יפן ושל מדינות אחרות לצמצם רכישת נפט איראני זול). להישג כזה יש מחיר. ארצות הברית מינפה את יכולתה הכלכלית כדי לבסס את הקונצנזוס, ומשטר הסנקציות גובה מחיר כבד מאיראן. בווינגטון מבינים את החרדה בישראל, אך מניחים כי הזמן פועל דווקא לטובת הקואליציה. זאת ועוד, במהלך המשא ומתן עם איראן החזיקה ארצות הברית בדעה שגם אם ייכשל, חשוב מאוד האופן שבו ייכשל: האם ארצות הברית תיראה כבעיה, או איראן? אם ארצות הברית תצטייר כסיבה לכישלון, היא לא תוכל לשמר את הקואליציה מול איראן. יש לציין כי היו בארצות הברית גם קולות שהזהירו מפני נורמות חדשות שיווצרו אם לא יושג הסכם, וקראו לבחינת אמצעים נוספים ללחוץ על איראן.

ישראל מצטיירת כאי יחסי של יציבות, של אורחות ממשל דמוקרטיים ושל חוסן כלכלי, מדעי וטכנולוגי במזרח התיכון. למרות שקיימת ביקורת נרחבת כלפי מדיניותה בשטחים ומועלות השגות באשר לעמידתה בעקרונות של זכויות אזרח ואדם, בכל זאת בולטת השונות הרבה של החברה הישראלית אל מול החברות במדינות השכנות לה. אין למעשה במזרח התיכון אף לא מדינה אחת בעלת ערכים דמוקרטיים מערביים כשל ישראל, ואצל רובן ככולן של המדינות מתקיימת מוטלת פוליטית בין משטרים עריצים וכוחניים, שמשענות הכוח שלהם הן הצבא והשירותים החשאיים, לצד קבוצות שהן לעתים לאומניות קיצוניות ברוח האסלאם. מוראות דאע"ש, לצד הטרור הג'יהדיסטי שקדם לו, ואפילו

המלחמות שידע האזור, כגון בין איראן לעיראק, כל אלה מותחים קו שונות מהותי בין אופייה של ישראל, אופי המדינה והחברה שבה, לרבות ערכיה, ובין הזירה הסובבת אותה. ישראל נתפסת כמדינה שמנהלת את חיי היומיום שלה ברוגע הגובל לעתים בשאננות. אחת למספר שבועות מופר השקט, בין דמות אירוע פח"ע מקומי ובין בסבב אלים מול רצועת עזה או על גבולותינו הצפוניים. תוך שעות או ימים ספורים פועלת ישראל ל"הכלת" האירועים, לכאורה בהצלחה המאפשרת לאזרחיה "לחזור לשגרה". ואכן, שתי מטרות-העל הישראליות בשנים האחרונות הן הכלה וחזרה לשגרה. "שקט תמורת שקט" הפך למטרה מכוונת של ישראל, והטקטיקה של הכלה ו"שקט תמורת שקט" הפכה לאסטרטגיה העיקרית שלה. דא עקא שטקטיקה שכזו, גם אם צלחה עד כה, עלולה להימצא בלתי מספקת בנסיבות של התלקחות בגזרת עזה או לבנון, מה גם שהיא בהכרח צרה ותגובתית.

כאשר קברניטים ויודעי ח"ן בישראל נדרשים לשרטט חזון אפשרי מעבר למצב המיידי, אחדים מהם מרחיקים נדוד לעבר "האופציה האזורית" או "היוזמה הערבית" או "המהלך החד-צדדי" במישור הפלסטיני. לכל אחד מבעלי כותרות אלו פרשנות משל עצמו כאשר באים לתרגם את ההלכה למעשה. לקיחת סיכונים מחושבים יכולה להפוך את "האביב הערבי" ממכשול להזדמנות לישראל. ההגדרה מחדש של מפת האינטרסים האזורית פותחת אפשרויות שהיו חסומות בפני ישראל בעבר. ישראל יכולה לאבחן היכן העולם הערבי מחפש לסנכרן עצמו עם העולם המערבי-דמוקרטי, והיכן משטרים מאוימים מחפשים בעלות ברית חדשות. לשם כך עליה לוותר על האתוס של סיכול איומים, שמכוון את כל מהלכיה, ולאמץ אתוס של נטילה מושכלת של סיכונים ששכרם בצדם. הגיע הזמן לזנוח את התפיסה לפיה העולם בכלל, וכל גורמי האזור בפרט, רוצים בהשמדתנו, ולפעול יחד עם גורמים הרואים בנו בעלי ברית, נגד הכוחות שאכן רואים בחיסול ישראל מטרה אסטרטגית.

זירה אזורית נוספת הפתוחה בפני ישראל היא הזירה הים תיכונית. אמנם, כוחות כמו טורקיה יכולים להוות אתגר שיש להתגבר עליו בכינונה של שותפות ים תיכונית חזקה, אך מבנים ומוסדות גמישים, המביאים תחת קורת גג אחת את ישראל, מצרים, קפריסין ויוון, יכולים להיות נתיב לקידום היציבות באזור ועוגן עבור ישראל בהתנהלותה בו. יחד עם מדינות כמו פורטוגל, ספרד, צרפת, איטליה ומלטה באירופה, ותוניסיה, אלג'יריה, מרוקו ומאוריטניה באפריקה, ניתן לחשוב על מסגרת שיתוף פעולה יציבה ורוויית הזדמנויות עבור ישראל באזור. מבחינת ישראל - יוון וקפריסין, מצרים וירדן הן מדינות המפתח במבנה מסוג זה, ועמן יש לקדם מהלכים בכיוונו. יש לשים לב בהקשר זה להתחממות ולשדרוג היחסים בין ישראל ליוון מאז 2010. שיתוף הפעולה עם יוון כיום הוא בעיקר ביטחוני, אך ישנם אפיקים רבים אחרים שיש וצריך לפתח, כמו תרבות, אקדמיה, סחר ותיירות. עם כל הקסם שבנוסחה אזורית מארגנת של מדינות לחופו של ים - משום מה מרבים הגאו-פוליטיקאים לארגן את מחשבותיהם סביב ימים, כמו האטלנטי, הפסיפי, הבלטי וכיוצא באלה - יש לזכור שהמדינות השוכנות לחופו של הים התיכון, אפילו אלו שבאגן המזרחי שלו, הן הטרוגניות, מתקיימים ביניהן מתחים ואפילו סכסוכים האופייניים למדינות שכנות, ויציבותן אינה תמיד איתנה. מכאן שגם אם יכוננו מסגרות רב-צדדיות על בסיס מפתח ים תיכוני, סביר להניח שיהיו מסגרות אד-הוק גמישות, ובוודאי לא קשיחות בהרכבן, ולו רק כדי שיעמדו בזעזעים הטבעיים העשויים לפקוד את חלקן.

באשר ל"פריפריה החדשה" או ל"מעגלי הכוח" החדשים באזור, ברור כי יחסיה המתפתחים של ישראל עם מדינות הקרובות לטורקיה, לאיראן ולמצרים אינם יכולים להיחשב לבריתות רשמיות, גם אם הם מניבים פירות חיוביים לשני הצדדים. בנוסף, כל "המועמדים" לתפקיד של "הכלה" ממשיכים לנהל יחסים תקינים עם טורקיה, איראן ומצרים יחסים פריפריאליים חדשים כאלה אינם "משחק סכום אפס" כלפי השכנים המוסלמים, ועל מעצבי המדיניות האסטרטגית בישראל להבין זאת. "הפריפריה החדשה" מציעה לישראל ולשותפותיה פירות ניכרים, בעיקר בתחום הכלכלי (גז טבעי, נפט, מכירות נשק), ולא דווקא בתחום הצבאי. גישה גמישה כזו עשויה להציע לישראל יתרונות אסטרטגיים המבוססים על מגע הן עם הליבה של האזור והן עם הפריפריה שלו. מכאן, שאפשר להבין את מושגי הליבה-פריפריה של היום כדינמיקה דמויית פסיפס, לא מוגדרת עד הסוף, שיש בה ידיים ואויבים במרחב המזרח התיכון המורחב.

## תוכנות

שלושה הסכמים שחתמה ישראל עם שלושה שחקנים מתבלטים כעמידים באופן יוצא דופן בים אי-היציבות הקיצונית של המזרח התיכון, וזאת חרף תמורות דרמטיות שהתחוללו אצל כל אחד משחקנים אלה: חוזה השלום עם מצרים שרד עד כה שתי מהפכות/הפיכות – "האביב הערבי", הדחת מובארכ והפלת משטר "האחים המוסלמים"; חוזה השלום עם ירדן שרד את המעבר מהמלך חוסיין הוותיק והמנוסה למלך עבדאללה הצעיר, המתמודד עם שלל איומים מצד קיצונים מבית, עם ניסיונות חדירה וחרטנות מבחוץ ועם מלחמת אזרחים בסוריה מעבר לגבולו הצפוני, הגולשת לעתים אל תוך ירדן; הרשות הפלסטינית עברה מהנהגה של מנהיג סמכותי וכריזמטי (ערפאת) לזו של נשיא אפור ונטול ברק (עבאס), והיא שקועה עד צוואר במאבק פנימי החוצה אותה גם פיזית (הגדה המערבית מול רצועת עזה) וגם פוליטית (אש"ף מול חמאס). חרף השפלתה, קיצוץ כנפיה והוקעתה והוקעת מנהיגה מדי יום על ידי ראשי מדינת ישראל היא שורדת, וכמוה שורד ההסכם עם ישראל.

שלושת עמודי התווך האלה, המפגינים יכולת קיומית בתנאים קיצוניים של מערבולת אזורית, הם אבני יסוד שעליהן שומה על ישראל לשמור, הן כדי לייצב חלקית את האזור והן כדי להסתייע בהן לעתיד לבוא. קו השבר האזורי כרגע אינו "כל הערבים" נגד ישראל. למדינות רבות באזור נכונות לשתף פעולה עם ישראל נגד איראן ונגד כוחות האסלאם הרדיקלי. מהסכסוך הישראלי-ערבי נותר בעיקר ההיבט הפלסטיני.

ככל שהתנועות הטורוריסטיות באזור אוזרות כוח ומרחיבות את השטחים הגאוגרפיים שבהם הן פועלות, כן גדלה האפשרות כי יתרחשו אירועים ביטחוניים שישראל תהיה מעורבת בהם. אם כוחות אלה יעמיקו את נוכחותם לאורך קו ההפרדה הסורי-ישראלי ברמת הגולן, עלולות תקריות שהיו עד כה ספוראדיות להתפתח למצב מתמשך של לחימה. ישראל תידרש לקבוע מדיניות מעשית, שבמרכזה שימור קו ההפרדה שאושר בשנת 1974 על ידי מועצת הביטחון כקו מחייב. לישראל עניין רב בשימור הסטטוס החוקי הבינלאומי של קו זה, ומכאן שיש לה אינטרס רציני כי מצדו האחר ישלוט גורם סדיר

ולא טרוריסטי. איראן וחיזבאללה מפגינים נוכחות גוברת לאורך הגבול בין סוריה לישראל. מציאות זו, שעלתה לכותרות עם חיסולו של גנרל איראני בעת סיור על קו הגבול, מחייבת את ישראל לגבש מדיניות של ממש כלפי נוכחות מטרידה זו בצד השני של גבולה.

חוסר היציבות של המערכת האזורית הופך את איראן לאתגר האסטרטגי העיקרי של ישראל. הסכם הגרעין שנחתם בין איראן למעצמות ב-2015 עלול להכשיר את עלייתה ואת הפיכתה לגורם צבאי ומדיני משמעותי גם מבלי להביא לשינוי במדיניות החוץ שלה. ההסכם גם עלול לאפשר לאיראן לבצע מהלכים מערערי יציבות נוספים באזור, כולל בתימן ובסוריה. קריסתה של סוריה עמעמה את האיום מצדה. יחד עם זאת, החולשה הערבית והאמריקאית יוצרת את התנאים לחדירה עמוקה של איראן למרחבים שבהם יש לישראל אינטרסים חיוניים (הגולן הסורי, לבנון, רצועת עזה, הים האדום ועוד).

נראה כי המדיניות של השמדת משלוחי נשק רוסיים ואיראניים לחיזבאללה בחסות החשכה לקצה מאותגרת בעיקר על ידי הנוכחות הרוסית. חיסול הגנרל האיראני לאור יום התפרש, לפחות על ידי מנהיג חיזבאללה, כקץ "החתימה הנמוכה" של ישראל, כאשר הסביר כי הריגת שני חיילי חטיבת "גבעתי" על ידי הארגון באה לא רק כנקמה מהירה על מות לוחמיו באותה תקרית, אלא גם כפעולה שהתבצעה אחת לאחת בדפוס הפעולה של ישראל, וזווקא לאור יום.

הכוח הצבאי של ישראל צריך התאמה למציאות של אחרי תקופת הסכם סייקס-פיקו. צה"ל כבר ביצע מבצעים ארוכי טווח, אך נקודתיים ומוגבלים במשאביהם ומטרותיהם. יתכן שלצד היכולות המסורתיות, צה"ל יידרש להקדין עוצמה, ולראשונה אף לנהל מערכה נרחבת, אם גם בלתי מוצהרת ברובה, נגד מדינת לאום חזקה שאינה גובלת בישראל.

גם ספקטרום האויבים הלא-מדינתיים של ישראל מתרחב. חיזבאללה, למשל, רוכש יכולות של מדינה בעלת צבא אפקטיבי ומנוסה, החורגות בהרבה מתחומי לבנון. בצורתו החדשה, חיזבאללה מציב איום של ממש לישראל, ומבחינה טקטית הוא מהווה איום רציני יותר מאשר איראן, שככל הנראה תנסה, לפחות בעתיד הקרוב, להפגין מראית עין של מתינות ושמירה על הסכמיה עם המערב. יש לטפל באתגר שמציב חיזבאללה בכלים מדיניים וצבאיים. החלשה של הארגון תפגע באיראן, המבקשת לתמוך בממשל בסוריה, אך לא יכולה לממש את תמיכתה בלעדיו.

במצב שבו רוסיה נוכחת פיזית בסוריה כתומכת בציר אסד-איראן-חיזבאללה, יכולותיה של ישראל למהלכים צבאיים נרחבים שם הינן מוגבלות. עליה לנצל את יכולתה לנהל משא ומתן עם גורם לא עוין כמו רוסיה כדי להגיע לסטטוס קוו נסבל מבחינתה.

הפיכת איראן למדינת סף גרעינית, בין אם בעקבות הסדר עם ה-5+1 או בלעדיו, תחייב את ישראל לעקוב אחר מהלכיה, ותוך כך לנווט את מדיניותה על פי ההתפתחויות. כל עוד איראן לא הגיעה ליכולת גרעינית צבאית, מדיניותה של ישראל כלפיה הייתה בנויה על מאמץ בתחומי הסיכול והמניעה, לצד הכנה של יכולת הרתעה והכלה למקרה שתגיע למצב כזה על אף כל הניסיונות לעצור אותה. דומה שהמאבק העיקרי נגד הגרעין האיראני אינו מצוי בידי ישראל; יחד עם זאת, עליה להמשיך בגיבוש מדיניות הרתעה והכלה למקרה שיכולת גרעינית איראנית תהפוך למציאות.

הגישה האזורית נראית לרבים בישראל כמהלך מדיני מבטיח, בגין העובדה שהמדינות המוסלמיות המתונות במזרח התיכון, וערב הסעודית בראשן, חולקות כיום אויב משותף בדמות הטרור האסלאמי הקיצוני. על פי הערכה זו, הסדר האזורי השתנה מבחינת המתונים: האויב המיידי (האסלאם הרדיקלי) מחייב קרבה לישראל ושיתוף פעולה עמה (ואולי אף כינון יחסים גלויים איתה). הנחה זו מובילה למסקנה בישראל כי ניתן לדחות את הטיפול בנושא הפלסטיני למועד אחר (מה גם שחמאס מזוהה כחלק מן האסלאם הרדיקלי) ולקדם בריתות עם המדינות המתונות, מבלי שנידרש לטפל ב"תפוח האדמה הלוהט" של ויתורים ביהודה ושומרון. גם ללא התייחסות למחיר הפנימי של המשך המצב, ספק גדול אם קיימת נכונות בין בעלות הברית הפוטנציאליות של ישראל "לדלג" על הסדר עם הפלסטינים בדרך למערכת בריתות אזורית חדשה. אדרבה, דומה שללא הסדר ישראלי-פלסטיני, מערכת הבריתות הזאת לא תגיע לידי מימוש, ומכל מקום לא למימוש מעבר לשיתוף פעולה סמוי בקשת מוגבלת של תחומי עניין משותפים.

פרופ' יחזקאל דרור טוען:

בעיית היסוד הביטחונית, אולי גם הקיומית, המתמשכת של ישראל נובעת מהתנגשות עמוקה בין מדינת ישראל והעם היהודי מצד אחד, לעולם המוסלמי-ערבי מצד אחר, גם כשהעצימות בין רכיביה משתנה עם הזמן. שכן ההתנגשות היא בעלת ממדים ערכיים, דתיים והיסטוריים, המערערים על עצם זכות קיומה של מדינה יהודית בארץ ישראל, מעל ומעבר לטריטוריה השנויה במחלוקת. מאפיין דינמי של ההתנגשות הוא תמהיל משתנה בין מדינות החותמות הסכמי שלום עם ישראל: מדינות רבות, כולל רוב [המדינות] המוסלמיות הלא ערביות, וכן מספר משתנה של מדינות ערביות המקיימות יחסים מגוונים עם ישראל, או לפחות אינן נוטלות חלק פעיל בפעולות נגדה, ומדינות וגופים לא-מדינתיים הפועלים בצורה תוקפנית נגד ישראל, תוך הכחשת זכות קיומה – דהיינו "פנאטיות אנטי ישראלית".

אין להבין את הסוגיה הפלסטינית בנפרד מכלל ההתנגשות. מדובר במעין פרדוקס: אין כמעט סיכוי להרגיע את ההתנגשות הכוללת, על סכנותיה, ללא הקמת מדינה פלסטינית בסמוך לקווי 1967, עם אחיזה בירושלים רבת. אולם, אין בהקמת מדינה פלסטינית כשלעצמה, גם אם היא מלווה באמצעי ביטחון מרביים, כדי להבטיח הרגעה של ההתנגשות בכללותה ולהמעיט ממשית את הסכנות הצפונות בה.

אין ביחסים עם הפלסטינים כשלעצמם כדי לסכן ישירות את ביטחונה האסטרטגי של ישראל. ניתן להכיל וגם להכניע כל אינתיפאדה או פעולות טרור, וגם למנוע היווצרות של "מדינה אחת" שתחסל את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. אולם התנגשות אלימה עם הפלסטינים עלולה להדליק יתר פנאטיות אנטי ישראלית, כולל אפשרויות חמורות הטמונות בה. שום הסכם עם הפלסטינים אינו יציב בהיעדר התקדמות של ממש להרגעת ההתנגשות בכללותה וצמצום הפנאטיות במזרח התיכון. להפך, הקמת מדינה פלסטינית בהיעדר תמורה בסביבותיה עלולה להביא להתפתחויות חמורות, כגון ערעור יציבותה של ממלכת ירדן.

אולם, דרוש להדגיש את הנאמר לעיל: ללא הקמת מדינה פלסטינית אין כמעט סיכוי להרגעת ההתנגשות בכללותה, על סכנותיה החמורות. גם יחסי החוץ של ישראל, כולל עם ארצות הברית, וכלל מעמדה העולמי, ייפגעו בהיעדר התקדמות של ממש להסכם עם הפלסטינים.

התרחיש הסביר יותר הוא כי ישראל מצופה להביא את הסכסוך עם הפלסטינים לקו סיום. על פי הנחה זו, ה"מתן" לישראל, בדמות כינון יחסים נורמליים בינה לבין 57 מדינות ערביות ומוסלמיות, יועבר לה רק אחרי חתימת ההסכם עם הפלסטינים, כ"נדוניה" על ההסכם שהושג ולא כ"מקדמה" עוד לפני שמשא ומתן אמיתי החל בין הצדדים. תרחיש זה נדון פעמים רבות תחת הכותרת "יוזמת השלום הערבית", שהוצגה בגרסתה הראשונה בראשית שנות האלפיים ואושררה בכינוס הליגה הערבית בשנת 2014. עם האשרור הכריזה הליגה כי היוזמה לא תהיה על הפרק ללא הגבלת זמן.

מנקודת מבטה של ערב הסעודית, מטרת היוזמה היא חיזוק היציבות באזור והכנסת ישראל – מעצמה אזורית היכולה למלא תפקיד מפתח – למערכת הבריתות האזורית, במטרה להבטיח יציבות זאת. הסעודים למדו כי כשהזירה האזורית בוערת, יש לכך השפעה ישירה על מצבם הפנימי. ואמנם, תחושת בידוד ומצב של אי-יציבות בבית המלוכה הסעודי דוחפים את ערב הסעודית למהלכים אסרטיביים יותר באזור, שככל הנראה יתרחבו ויילכו. השלום ב"יוזמת השלום" עם ישראל הוא אפוא משני; מטרתה של ערב הסעודית ביוזמה זו הן, בראש ובראשונה, שימור הברית האסטרטגית עם ארצות הברית, מיתון המחלוקות בעולם הערבי, שמירה על המוניטין הפוליטי והדתי של בית המלוכה (בין השאר, להראות שהוא עושה יותר מכל גורם אחר למען הפלסטינים), וחיזוק מעמדה של ערב הסעודית כמי שיכולה לתווך בין העולם הערבי לבין המערב. המטרה הסופית היא למצב את ערב הסעודית כמנהיגת המחנה הסוני במאבק נגד איראן השיעית ולווייניה. הסעודים הבהירו שאין להם כוונה להתערב ישירות במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, וכי הם רוצים רק לספק לה את המסגרת.

"יוזמת השלום הערבית" משקפת את נכונותן של מדינות הליגה הערבית לראות בישראל עובדה קיימת ואת סירובן לרתום את האינטרסים שלהן למאבק הלאומי הפלסטיני. זו הפעם הראשונה שמדינות אלו מצהירות שאין תכלית לכוח הצבאי כפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני. חשוב גם לציין כי אין מדובר בהצעה "סגורה", אלא ביוזמה פתוחה לדיון, לשינוי ולתיקון. במסגרת זו ניתן לדרוש, למשל, את הקפאת נושא רמת הגולן, המופיע כ"מחיר" ישראלי ביוזמה, נוכח מלחמת האזרחים בסוריה וכל עוד לא נקבעו הגבולות החדשים של סוריה ועיראק. משמעותה האמתית של הקפאה מסוג זה תהיה המשך ריבונותה של ישראל ברמת הגולן ונטרול קושי זה ביוזמה.

ההנחה הנוספת הנוגעת ליחסי ישראל עם האזור הרחב הסובב אותה נוגעת להשלכת הסכסוך הישראלי-פלסטיני על היחסים בין ישראל לערב הסעודית, לארצות המפרץ, לירדן ולמצרים. בעקבות מבצע "צוק איתן" ניעורה בישראל יוזמה לקדם סדרה ארוכה של מהלכים לחיזוק מעמדה של ישראל בירושלים, הן באזורים המאוכלסים לרוב על ידי ערבים והן על הר הבית. ההנחה הייתה כי אחרי "צוק איתן" אין לפלסטינים יכולות מעשיות להתמודד עם מהלך כזה. הנחה זו התבדתה במהירות. מהומות



שפרצו בהר הבית התסיסו את העולם המוסלמי מאסיה ועד לונדון ופריס. הרגעת הרוחות הושגה רק אחרי הגעת מזכיר המדינה האמריקאי לעמאן, שם זימן פגישה בין ראש הממשלה נתניהו והמלך עבדאללה. בפגישה זו הבטיח נתניהו לשמור על הסטטוס קוו על הר הבית ולפעול להורדת המתוחות בירושלים כולה. אפילו במצבם הנחות הצליחו אפוא הפלסטינים לגבש את כל העולם המוסלמי מאחוריהם, ובכלל זה את המדינות המתונות, וירדן בראשן.

ראוי לתת את הדעת לרצועת עזה, המתבוססת בעוני ובייאוש, שגברו מאז סוף מבצע "צוק איתן". ככל שהזמן עובר, וכל עוד אין שינוי במצב החיים היומיומיים ברצועה, עולה האפשרות להתפרצות הייאוש שם, שאותה לא תורשה ישראל לחסל באמצעים צבאיים בלבד. גם אם מצרים תעמוד מן הצד, ואולי אפילו תביע תמיכה בפעולה נוספת של צה"ל, ישראל עלולה להיכשל בפעם זאת בגיוס תמיכה בינלאומית (ולו בשתיקה) למהלכה. למדינת ישראל יש אינטרס למנוע כאוס ביהודה ושומרון וברצועת עזה. הניסיון האזורי מלמד שכאוס כזה מביא לגלי טרור ותובע תגובה מקפת, הכרוכה במחיר כלכלי ואנושי כבד. על ישראל למנוע את נפילת הרשות הפלסטינית וליזום הקלות משמעותיות לתושבי רצועת עזה במצוקתם המחריפה.

ניתן להניח כי אנרגיה ומים ימשיכו להיות גורם מפתח בעיצוב הדינמיקה האזורית במזרח התיכון, שיוותר מפולג, בין היתר בין אלה "שיש להם" ואלה "שאינן להם". נפט ימשיך להיות משאב מרכזי בעשר-עשרים השנים הקרובות לכל הפחות. רבות מן הכלכלות באזור תלויות, באופן ישיר או עקיף, בגז ובנפט (בשנת 2011, חלקו היחסי של המזרח התיכון בייצור נפט וגז בעולם היה 32.2 אחוזים ו-15.4 אחוזים בהתאמה). אי-יציבות אזורית (במיוחד בערב הסעודית) תשפיע ככל הנראה על ייצור הנפט והגז, שבתורו יעמיק וירחיב את חוסר היציבות באזור. המלחמה על עצמאות אנרגטית עלולה להוביל לעוד פרגמנטציה של האזור ולהתפרקותן של מדינות וארגונים מסדרים ומייצבים.

על ישראל להיות ערה לאפשרות שהשינויים בסביבה המזרח תיכונית ובעולם יפתחו בפניה אפשרויות חדשות לשיתוף פעולה עם חלק משכנותיה, במיוחד אלו שמעדיפות את הסטטוס קוו על פני שינויים רדיקליים, ועם אלו החוששות מאיראן גרעינית. מגעים כבר נוצרו עם מדינות שונות באזור, כולל עם ערב הסעודית, ולאחרונה הפכו מפגשים, שהיו בעבר סודיים, לגלויים, תוך ששני הצדדים מדברים על אינטרסים משותפים, בין היתר מול איראן והטרור העולמי. ככלל, יש זיהוי אינטרסים רחב בין "הקואליציה הסונית", הכוללת את ירדן, מצרים, ערב הסעודית ומדינות המפרץ, לבין ישראל. גם הקשרים הכלכליים עם מדינות אלו מתרחבים והולכים, לעתים מתחת לפני השטח ולעתים באופן גלוי. עם זאת, היקף הסחר ושיתופי הפעולה עם אותן מדינות מצומצמים יחסית, והפוטנציאל המדיני והכלכלי שלהן טרם מוצה. פיתוח שיתופי פעולה מסוגים אלה עובר בהכרח דרך הסכם עם הפלסטינים.

כדי לייצב את המזרח התיכון לא די בהכלה, ויש לתת מענה לאתגרים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים של האזור. הצורך להילחם בדאע"ש הוא המכנה המשותף הנמוך ביותר להסכם בין מדינות האזור (דאע"ש הוא סימפטום ולא מקור הבעיות). צירי החיכוך המרכזיים שחייבים להתמתן כדי לייצב את

האזור הם: ציר ערב הסעודית-איראן וציר ישראל-פלסטינים. קשה יהיה להגיע להסכמה כללית על הלגיטימיות של הגבולות הקיימים ובד בבד לרקום אסטרטגיה המשלבת כוחות אזוריים ובינלאומיים.

## המלצות

יש לפעול בכל דרך אפשרית כדי לסייע למשטרים הקיימים במצרים ובירדן, וכן לרשות הפלסטינית. יש להימנע ממהלכים כמו הפסקה של העברת כספים מישראל לפלסטינים. כל החלשה של הרשות הפלסטינית מקרבת את קצה, והתפתחות כזאת חמורה מכל מהלך אנטי ישראלי של אבו מאזן.

יש לראות בהמשך שלטונו של הבית ההאשמי בירדן אינטרס ישראלי עליון ולחזק את מסכת הקשרים עמו. במקרה קיצוני של פעולה מצד גורם זר נגד השלטון בעמאן, יש לשקול ברצינות הכנסת כוחות ופעולה אווירית, כולל מצדה של ישראל, להצלת המשטר. למרות שירדן עצמאית היא אינטרס אסטרטגי עליון של ישראל, אין ערובה לכך שבוושינגטון ובלונדון רגישים באותה מידה למשמעויות של שינויים בצורתה הנוכחית של הממלכה ההאשמית.

מצרים וירדן מעוניינות בהרחבת מעגל המדינות הערביות שלהן הסכם שלום עם ישראל, כדי להקטין את הלחץ מבית ומחוץ מצד מתנגדי ההסכם. לפיכך, היענות של ישראל ל"יזמת השלום הערבית", או אפילו תגובה או התייחסות אמתית ראשונית אליה, יתרמו לחיזוק המשטרים במצרים ובירדן.

יש לצאת מתוך הנחה כי יכולתה של ישראל לקיים פעילות בחתימה נמוכה מתקרבת לקצה. על רקע זה יש לקבוע סדר עדיפויות כלפי מלחמת האזרחים בסוריה, ובכלל זה לשקול תמיכה בהמשך משטר אסד בתמורה להסגת כוחות איראן וחיזבאללה מהמדינה. לחילופין יש לשקול הסכמה לאיש הגולן על ידי כוחות פרו-איראניים בתמורה להתחייבות לשמור על השקט לאורך קו הפרדה. תקדים כזה יכול לשמש סנונית ראשונה של הבנה מקומית בין איראן לבין ישראל. בכל מקרה, יש להבהיר לאיראנים, הנמצאים בסוריה הרחק ממולדתם, ללא חיפוי אווירי כלשהו, כי אם המצב יתדרדר לעימות, ישראל לא תיכנס למלחמת התשה, אלא תפעל ללא מעצורים להכריע את הכוח האיראני שם. סוריה היא "עקב אכילס" של איראן וראוי להתנהל בה בהתאם.

יש לבחון ברצינות פתיחת ערוץ קשר אמין בין ירושלים לבין טהראן. במקביל, יש להתכונן ברצינות לסכנת הידרדרות מהירה לאורך קו הפרדה ברמת הגולן ולמהלך בזק מהיר והחלטי נגד "כוח אל-קודס" בסוריה.

יש להתכונן למלחמה נגד חיזבאללה בסוריה, בלבנון או בשתי המדינות גם יחד. למערכה נגד חיזבאללה יש משמעויות מבחינת מרחבי הפעולה והאיום שהארגון מציב מול ישראל, ויש להיערך בהתאם לכך. בנוסף, על צה"ל להכיר במגבלות הכוח נגד איומים לא-מדינתיים מהסוג הג'יהאדיסטי.

לישראל ולרוסיה אינטרסים נוגדים מעטים, וניתן לקיים אתה דיאלוג על דרך ייצובה של סוריה, באופן שלא יפגע באינטרסים רוסיים או ישראליים. במסגרת זו יש לבחון אפשרות להגיע למצב של שיווי

משקל, ולו זמני ושברירי, אפילו עם קבוצות מקומיות כמו "ג'בהת א-נוצרה" בדרום רמת הגולן הסורית. יתכן וניתן להגיע עם קבוצות אלו להתעלמות הדדית לפחות.

יש לפעול כלפי ערב הסעודית כדי לברר את המעשיות של "יוזמת השלום הערבית" (למותר להדגיש כי כל מהלך כזה של ישראל צריך להיות ידוע בבית הלבן בזמן אמת). במידה רבה, התנאים כיום אופטימאליים לבירור מסוג זה, שכן מחיר הנפט יורד ומדינות הנפט מרגישות חלשות ופגיעות יותר, וחששן לקיים קשרים עם ישראל פוחת והולך. במצרים, בירדן ובערב הסעודית רואים עין בעין את הסיכונים האסטרטגיים, ובראשם איראן גרעינית.

יש לבדוק עד כמה ניתן לקדם את מערכת היחסים עם מדינות ערב המתונות על בסיס ההנחה כי מהלך כזה יהווה חלופה לעיסוק בסוגיה הפלסטינית, או כי התקדמות להסדר עם הפלסטינים תהווה צעד מקדים הכרחי למימוש החזון של הסדר כל-ערבי וכל-אסלאמי. בבירור מסוג זה, יש לשים לב לאפשרות שעל רקע ההתפתחויות האזוריות, "היוזמה הערבית" אינה מייצגת את כל מדינות ערב, וגם לא מדינות וגורמים אסלאמיים נוספים (איראן, פקיסטן, חמאס ועוד), מה גם שסוריה, לבנון, לוב ותימן אינן שולטות בשטחיהן באופן מלא או אף חלקי, ולפיכך אינן יכולות להיות שותפות להסדר אזורי פוטנציאלי, שיייתכן ויהפוך לביטורלי.

מכיוון שהמחיר הנדרש מישראל במסגרת "יוזמת השלום הערבית" הוא אמיתי, בעוד שההתחייבויות מצד העולם הערבי הגלומות בו הן "על הנייר" בלבד, יש לשים לב שתגובה ישראלית ליוזמה (ולו כזאת שתתאפיין בדרישות לתיקונים ולשינויים מהותיים) תחזיר את הכדור לצד הערבי, ובראש ובראשונה לסעודים. בכך יוכל להתחיל תהליך שישבור את תדמיתה של ישראל כ"מתחפרת" ולא יוזמת ויביא לשיפור מעמדה, וכל זאת מבלי להתחייב בשלב זה לוותר כלשהו.

על ישראל להכיר ב"יוזמת השלום הערבית" כפלטפורמה אזורית-בינלאומית להידברות רב-צדדית עם העולם הערבי וכבסיס לשיח עם מי מהמדינות החברות בליגה הערבית, ובלבד שהדבר יבוא לצד התקדמות מעשית במשא ומתן על הסדר מדיני עם הפלסטינים. ההכרה ביוזמה, כצעד יחיד ובודד, אין בה מאומה. שילוב היוזמה הערבית במשא ומתן להסכם ישראלי-פלסטיני הוא דרך ריאלית וטובה להבטיח את האינטרסים הלאומיים של ישראל, ובראשם את התוויית גבולותיה כמדינתו הדמוקרטית והבטוחה של העם היהודי.

תגובה ישראלית, הכוללת קבלה עקרונית של "היוזמה הערבית" כפלטפורמה למשא ומתן, לצד הצגת דרישותיה העקרוניות של ישראל, היא המצב המועדף. על ישראל להבהיר באופן נחרץ כי אינה רואה עצמה האחראית הבלעדית לבעיית הפליטים הפלסטינים, אך היא מוכנה להיות שותפה לפתרונה. ביחס לדרישה לסגת מרמת הגולן, ברור שהיא בלתי סבירה ובלתי אפשרית במציאות הנוכחית. דווקא העובדה שאין היום שלטון מרכזי בסוריה ואין התייצבות של המצב בזירה הצפונית, מאפשרת לישראל להשאיר סוגיה זו תלויה ועומדת.

יש לעודד פעילות יזמית, כלכלית ועסקית במרחב הערבי ובשווקים מבטיחים, גם כאשר הדברים נעשים בצנעה, קל וחומר כאשר פעילויות עסקיות ושיתוף פעולה נעשים בברכת השלטונות המקומיים, כגון במקרה של שיתופי פעולה בתחום המשאבים (גז, מים וכיוצא באלה).

יש לשמר ולטפח את רקמת ההיזברות, התיאומים ושיתופי הפעולה המתקיימים בהשקט עם ממשלות באזור. גם אם שיתופי פעולה אלה הם נסיבתיים ולעיתים ארעיים, תועלתם רבה, וכל עוד אין נרמול מלא בעקבות הסדר, יש לטפח את התווך הזה בתור התווך שבו מתקיימים שיתופי פעולה מועילים הדדית. אין לבנות על גיבושם של גושים או של מסגרות רב־צדדיות אזוריות שאפתניות. יש גבולות לכושר התמרון הישראלי במרחב האזורי, שעל ישראל להכיר בהם. לפיכך, אל לה לשגות בשאפתנות יתר להשתלב במערכים אזוריים, מעבר למתאפשר בנסיבות המציאותיות.

ישראל צריכה לפעול לבלימת שחקנים המבקשים לשנות בכוח את המערכת האזורית ולכלום היווצרות איומים, בין היתר באמצעות שיתופי פעולה, ולו זמניים, שבריריים וחשאיים, עם מרב השחקנים האפשריים. בנוסף להמשך שיתוף פעולה עם מצרים וירדן, יש לנצל את היתרונות שבזהות האינטרסים הנוכחית בין ישראל לערב הסעודית. על ישראל גם לשקול תמיכה בקבוצות אתניות, כמו הכורדים והדרוזים.

יש לפעול להפחתת התלות של ישראל באנרגיה ממקורות אחרים באזור ולקדם עצמאות אנרגטית, במיוחד בתחום הנפט.

יש להעצים משטרים יציבים באזור ולחזק את יכולותיהם ויעילותם. על מדינות המזרח התיכון להיות אחראיות להבטחת "ממשלה אחת, חוק אחד, צבא אחד". יש לעודד התפתחות משטרים אחראיים ויציבים, שתפקודם יעיל והם נהנים מלגיטימיות מקומית. אחריות המדינה היא יסוד מרכזי לקיום ריבונות וליצירת קואליציה של מדינות עם סמכות בלעדית בנושאים מקומיים, במיוחד בתחומי ביטחון פנים ויכולות צבאיות חיצוניות. לכל מדינה צריך להיות כוח צבאי אחד, הכפוף לממשלה, וכוחות ביטחון פנים יעילים וחזקים המסוגלים לאכוף את החוק והסדר ולפרק מנשקן מיליציות חמושות, פעילים חמושים וקבוצות טרור. יש לחזק את צבאות המדינות, תוך שימת דגש על יכולות הגנתיות, הבטחת ריבונות, סידורי גבולות מוגנים ויעילים ומניעת הברחות וחדירות של טרוריסטים, גורמים רדיקליים וגורמים פליליים.

ביטחון כלכלי דורש גם קיימות סביבתית. על המדינות באזור לשנות את גישתן המבוזרת לביטחון ולהפכה לגישה מאוחדת. ביטחון הוא יותר מהישרדות פיזית (מזון, מקלט והשבעת צרכים בסיסיים אחרים). על תפיסת הביטחון הבסיסית להתרחב ולכלול שיקולים של רמת החיים של האוכלוסייה, לרבות חינוך, תעסוקה, צדק, חופש ביטוי ובחירה פוליטית. על גישות לאומיות בנושאי ביטחון להפוך לגישות אזוריות ובינלאומיות.

יש לעודד סחר ושיתוף פעולה עם מדינות בתוך האזור ומחוצה לו ולעבוד כשותפים מועילים בארגונים בינלאומיים, כגון ארגון הסחר העולמי והאום. ברמה המקומית, יש לעודד התמקדות בחיזוק ההשכלה ובבניית ההון האנושי. צעדים אלה יביאו לפריון גבוה יותר, לחדשנות רבה ולצמיחה ופיתוח בני קיימא.

יש לעודד את מדינות האזור לגוון את המוצרים מתוצרתן המקומית, את סחר החוץ ואת ההשקעות. ניתן לשפר ביטחון חברתי על ידי מערכות סולידריות המחזקות זהות ויוצרות תחושה של שייכות לקהילה.

על ישראל להתרכז באיומים האזוריים המרכזיים ביותר ולהתמודד עמם. הסכנה הגדולה ביותר היא האיום האיראני. אפילו בלי שימוש בנשק גרעיני מול ישראל, איראן גרעינית תהפוך את האזור למסוכן יותר, על ידי מתן מטריה לארגוני טרור והפיכתה למעצמה האזורית המובילה. מדיניותה המוצהרת של ארצות הברית, והגיבנה בצידה, היא שלא יהיה לאיראן נשק גרעיני. ההסכם שהושג עם איראן ב-2015 דחה את העיתוי האפשרי להתרחשות כזאת, אך ברור לכול שהמשך חתירה איראנית לנשק גרעיני עלול ולהציב את ארצות הברית, ואת המדינות האחרות באזור ואת ישראל אל מול איום ודילמה. על פי התבטאויות בכירים ישראלים, קיימת אפשרות כי בהיעדר דרך אחרת למנוע מאיראן השגה של נשק גרעיני, יהיה צורך לתקוף את מתקני הגרעין שלה.

האסטרטגיה הישראלית לבלימה כללית של איראן צריכה לכלול ארבע רגליים: רתימת הממשל החדש בארה"ב לנקיטת קו תקיף הרבה יותר נגד איראן ונוכחותה באזור, שיתוף פעולה עם שחקנים אזוריים, הקרנת עוצמה ישירה כלפי איראן וסיכול קינטי של איומים קונקרטיים על האינטרסים החיוניים של ישראל. העמקת החדירה האיראנית למרחבים ערביים, שבהם יש לישראל אינטרסים חיוניים, וכן איום הגרעין, מחייבים אותה לבנות את כוחה להקרנת עוצמה ואף לניהול מערכה נרחבת.

מצרים שלאחר "האחים המוסלמים" היא שחקן מרכזי באזור, שיש לו אינטרסים משותפים עם ישראל. ניתן לכלול את מצרים בבניין סדר ביטחוני חדש באזור. על ישראל לחזק את קשריה עם מצרים, יוון וקפריסין, לפעול לשמירת החופש שלה בימים ובמסחר הימי ולהגן על הגז שמצאה בים התיכון.

ישראל שואפת להיות ספקית גז לטורקיה, אך אין לדעת עד כמה הדבר יהיה מעשי, וגם אל לה לוותר על שיתוף הפעולה בנושא זה, מתפתח והולך עם קפריסין ואולי גם עם יוון. על ישראל לנסות למצוא לה שותפות חדשות במזרח אגן הים התיכון, לצדה של טורקיה. יוון וקפריסין מחזרות אחרי ישראל ומחזקות את הנוכחות המערבית באזור זה. גם לאיטליה יחסים מצוינים עם ישראל, שאותם ניתן להוסיף ולפתח.

הידוק הקשרים בין ישראל למדינות המפרץ טומן בחובו פוטנציאל לריכוך העמדה הפלסטינית. הוא גם יוכל לסייע במימון פרויקטים ישראלים-פלסטיניים משותפים ולאפשר למדינות המפרץ להציע את עצמן לאירוח משא ומתן מדיני ולהעניק בכך לגיטימציה למדינות ערביות נוספות המבקשות "לקפוץ על עגלת השלום". ביסוס קשרים פומביים עם מדינות המפרץ עשוי לעורר דעת קהל ישראלית חיובית יותר לווייתורים במסגרת תהליך השלום.

ככל שסביבתה האסטרטגית של ישראל הופכת לעוינת יותר, כך יש צורך להרחיב את יכולותיו של צה"ל ולעדכן את תרחישי המלחמה שלו. הכוח הצבאי צריך להיות מותאם למציאות החדשה. יתכן שלצד היכולות המסורתיות, צה"ל יידרש להקרין עוצמה, ולראשונה אף לנהל מערכה נרחבת, מול מדינת לאום חזקה שאינה גובלת בישראל. אין לישראל ברירה אלא להגדיל את מערכי ההגנה שלה,

כך שיהיו מסוגלים להתמודד עם האתגרים האזוריים. עליה לתגבר כוחות על גבולותיה ולתקצב טוב יותר את פיתוח ההגנה שלה נגד טילים. ישראל חייבת להשקיע בבניית כוח צבאי חזק יותר, שיהיה מסוגל להתמודד עם מגוון של תרחישים, ובהם מלחמה כוללת בקנה מידה גדול.

ישראל, כשחקן בעל יכולות נמוכות ב"הנדסה פוליטית" של צדדים שלישיים ובעל משאבים מוגבלים, צריכה להתמקד ב"אסטרטגית חומה" הגנתית. היא אינה יכולה להסתבך ולכבז משאבים בהרפתקאות במרחב הערבי מעבר לגבולותיה, אך צריכה לשתף פעולה עם מי שרק אפשר בבלימת זעזועים ובמשיכת איראן לפריסת יתר (over-reaching), ולהפעיל כוח צבאי במשורה ורק לסיכול איומים קונקרטיים ונבחרים במרחבים שבהם יש לה אינטרסים חיוניים.

תורת הפריפריה המקורית של שנות החמישים, השישים והשבעים של המאה הקודמת אינה הדגם הנכון לחיקוי. דווקא לנוכח חולשתה היחסית של "הפריפריה החדשה", ופתיחותה היחסית של "הליבה החדשה", נדרשים מתכנני המדיניות הישראלית להשתדל לנצל קשרים חדשים וישנים באזור לטובתה של ישראל ולגשר על סכסוכי ליבה-פריפריה באמצעות דיפלומטיה יצירתית. אסטרטגיית פריפריה המוגדרת כ"סכום אפס" היא מסוכנת.

לצד מאמץ נחוש להרחיב את יחסיה עם "הפריפריה החדשה" ועם הליבה האסלאמית כאחת, ישראל חייבת להתייחס לסוגיה הפלסטינית באופן הרבה יותר מציאותי מבעבר, אחרת יסוכנו כל אסטרטגיות-העל שלה.

על ישראל להרגיע את מצרים לגבי אופיים התמים של יחסיה עם אתיופיה ועם מדינות אפריקאיות אחרות בכל הקשור לנילוס. עליה למנף את גישתה לפריפריה הדרומית, בייחוד על ידי גיוס מעורבות אמריקאית או אחרת, ולנצל אותה כדי לשפר את יחסיה עם מצרים באמצעות מתן שירותים טובים (ודיסקרטיים) בתחום הבטחת מקורות מים.

משברי האקלים עשויים לחזק את הקשרים בין ישראל למצרים, ויש בהם הזדמנויות לישראל בתחומים כמו מים וחקלאות מודרנית, אנרגיה והשקעות בתעשייה מתקדמת. על ישראל לפעול מתוך ראייה כוללת של האזור, ומעשית, עליה להושיט כל עזרה הגיונית כדי לסייע לשלטונות מצרים לייצב את מדינתם ולנסות להוביל אותה לעתיד טוב יותר.

אל לישראל לדבוק בעיקרון של אי-התערבות נוכח התפתחויות בזירה. אם וכאשר תישקף סכנה קרובה לנפילת בית המלוכה בירדן או לנפילת משטרו של הנשיא א-סיסי במצרים, או אם ייווצר איום צבאי ישיר בסמיכות לגבול עם סוריה, על ישראל לפעול, כולל על ידי הזתת כוחות, ובמקרה קיצון גם על ידי הפעלתם. על ישראל להימנע מלהעדיף גישה של "אל תעשה" מדינית-אסטרטגית-על פני גישה "עשה". המצב הנזיל באזור, ההתפתחויות הדינמיות והאינטרסים של ישראל מחייבים כושר תמרון ופתיחות לתגובות מהירות וכן נכונות לפעול, במיוחד במצבים שיש בהם סיכויים לצד הסיכונים.

**מבוא**

היעד העליון של אסטרטגיית-העל של ישראל הוא קיום בשלום ובביטחון במדינה דמוקרטית יהודית. מיעד זה נגזר כי מטרתנו ארוכת הטווח היא לא לחיות במצב שבו חלק גדול מאוד מאלה הנתונים לשליטתנו לא רוצים בנו, גבולותינו אינם ברורים, חברתנו מפולגת ועוברת תהליך של השחתה וילדינו ונכדינו גדלים לתוך עולם בעל מוסר מעוות ונדרשים לעשות מעשים שלא ייעשו.

חלק מהתוכניות המוצגות כיום בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני אינן מוליכות אותנו בנתיב שהאסטרטגיה הרצויה מובילה אליו, ובהן תוכניות המקדמות את שימור המצב הקיים או אף שואפות להביא לסיפוח, תוכניות שסופן ביצירתה של מדינה דו-לאומית. גם מדיניות של "ניהול הסכסוך" אינה אלא ניהול לקראת יצירת מציאות שאינה בהכרח קיומה של מדינה יהודית ודמוקרטית, בעלת רוב יהודי ולגיטימציה בינלאומית חזקה. לתוכניות אלו מחיר שלא ניתן לשאת בו. מדינה דו-לאומית תהיה מדינת אפרטהייד הרסנית מבחינה פנימית וחיצונית, הבנויה על בגידה בעקרונות הבסיסיים של קיומנו, קורעת את עצמה וקורסת. מדינה כזו תדמה לסוריה ולא לבלגיה.

פתרון שתי המדינות (כולל אפשרויות שונות של פדרציה עם ירדן) הוא היחידי שנכון לשאוף אליו כחזון. תמיכה במדינה פלסטינית מפורזת אינה חזון. היא יכולה להיות בתנאים שונים אמצעי אפשרי וסביר לחזון שלנו, שהוא מדינה יהודית חזקה, משגשגת ונאורה. עניינו של מסמך זה אינו לתת המלצות לפלסטינים כיצד עליהם לכלכל את צעדיהם, אלא לסייע לישראל לפעול בעצמה, למען עצמה ולמען יצירת מציאות המשרתת את האינטרסים והחזון שלה.

יש דחיפות אמיתית לפעולה ישראלית בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ההתרחשויות הן בעולם הרחב והן בחברה הישראלית יוצרות מציאות הזורשת ומחייבת שישראל תתעורר ממה שנראה כהכחשה שהיא שרויה בה. הסיבה שהעולם לא נוקט נגדנו אמצעי חרם ובידוד היא "המטריה" של השואה, ונשחקת והולכת, ובסופו של דבר העולם יצהיר עלינו כמוחרמים ומנוזים ממשפחת העמים. החרם על מוצרי הגדה המערבית (בשלב ראשון), ותנועת החרם, המתעצם והולך בארצות הברית (BDS), הם הסנוניות הראשונות בכיוון זה. חרם על ישראל מצד גורמים בארצות הברית גם יביא לניכור היהדות האמריקאית (למעט תומכי AIPAC, שהם מיעוט קטן ביהדות). יתרה מזאת, כאשר הרוב היהודי בארצות הברית יבין שיהדותו מונעת מילדיו להיות שווים ומקובלים בקמפוסים היוקרתיים שם, הכעס על ישראל יגבר עד בלי נשוא.

אנחנו עומדים בפני קונפליקט קיומי שאינו עם הפלסטינים, אלא עם אחד מהשניים שלהלן ואולי עם שניהם:

- הקונפליקט האחד הוא המחלוקת הפנימית בתוכנו, שאינה מוגדרת לעומק, אלא על ידי סיסמאות ומושגים מטושטשים. מחלוקת זו, שיש המוצאים בה אפילו את זרעיה של מלחמת אזרחים ממש, הינה

קרדינלית ומהווה אבן נגף מרכזית, הקורעת את החברה הישראלית מבפנים. יש צורך להשקיע מאמץ עליון ולהבין לעומק את שורשי הקונפליקט ולא רק את הסימפטומים שלו, ויש להסיר את אבן הנגף הזו בדחיפות ולמצוא בסיס משותף שעליו יכולה החברה הישראלית להסכים. על בסיס זה יש לכונן מבנה חברתי-פוליטי איתן, שייתן לחברה הישראלית גיבוי בהתנהלותה בנושא הסכסוך, כשהיא ניצבת מול הפלסטינים ומול העולם.

▪ הקונפליקט השני הוא עם העולם החופשי שבו אנחנו חיים ושבנו אנו תלויים. כאן הקונפליקט ברור יותר: התנהלותנו נתפסת בעיני ההנהגות ומעצבי דעת הקהל, שבהם אנו תלויים לאורך זמן, כהתנהלות קולוניאלית פסולה שאין לה מקום. החלטת מועבי"ט מה-13 בדצמבר 2016 מבטאת זאת, ולא צפויי שהממשל החדש בארה"ב ישנה מהותית את מדיניותו המעשית בסוגיה זו.

שני הקונפליקטים הללו הם בעלי השלכות כלכליות וחברתיות הרות גורל, שביחד עם איומים צבאיים ואיומי טרור, הפוגעים בביטחונה של ישראל, הופכים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני לאבן נגף ולאיום על אופייה ועל עצם קיומה וחיותה של המדינה.

הנה כי כן, השלום הוא כורח קיומי. משהשיגה התנועה הציונית את ייעודה ההיסטורי – הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל – והדבר הושג הן ברמת השטח והן ברמת המקובלות הבינלאומית, היא השיגה את תכליתה. אלא שעוד בטרם קמה המדינה היהודית, וגם לאחר שקמה, ניכר היה שלא השיגה את היעד הרצוי מכל – לחיות בשלום, בשקט ובשכנות טובה עם שכניה. ישראל גם לא השיגה לגיטימיות בינלאומית, הניתנת לרוב רובן של האומות, ותוך כך לא זכתה להתפתח בביטחון ובשגשוג על פי הערכים האוניברסליים והיהודיים שחרתה על דגלה. הסיבה העמוקה לכך הינה גם הסיבה הראשונית: ישראל לא השיגה עד היום השלמה ערבית עם זכות קיומה, ולפיכך גם לא הצליחה להגיע למצב שבו לא ננקטים כלפיה צעדי עוינות, לרבות מעשי מלחמה. אלה, מן הסתם, יפוגו אם וכאשר יושגו שלום ופיוס בני קיימא עם הכול.

אי-ההשלמה הערבית עם זכות קיומה של מדינת ישראל כפי שכוננה, כלומר כמדינה יהודית, נעוצה במניעים שונים, והיא פושטת ולובשת צורה בהשתנות הנסיבות, אך היא עדיין מהווה גורם מכריע ביחסי ישראל-ערב וביחסיה של ישראל עם העולם המוסלמי. גם אם ישנם רגעים היסטוריים, שבהם מתעוררים תקווה או רושם, שאי-השלמה זו דועכת ואולי אף נעלמת, בפועל מתברר כי שורשיה עמוקים וחזקים למדי, ואין כל סימן המעיד שהיא תעבור מן העולם בעתיד הקרוב. הדעת נותנת שבעתיד הרחוק יחולו תמורות, ובהחלט ייתכן שהדברים יתפתחו לטובה.

האינטרס הישראלי העליון, מרגע שקמה מדינת ישראל והתבססה, הוא, כאמור, להגיע לשלום. אין זו הצהרה ערכית בלבד: הגם שרדיפת השלום היא עיקרון רצוי במורשתנו, השגתו על כל מובניו וניגזרותיו היא אינטרס ריאלי-פוליטי מובהק. העובדה כי פעמי השלום אינם ב"מרחק נגיעה", אסור שתרחיק, תדחק או תקהה את עוצמת האינטרס הלאומי שלנו בו, וגם אסור שתביא לכך שנחדל מלבטא רצון זה במלוא התוקף המדיני והמוסרי. העולם פועל כל העת בעוצמות גאו-כלכליות גדולות. על ישראל לפעול



נמרצות במסגרת זו, על הסיכונים וההזדמנויות שהיא מביאה עמה, כדי לקדם הסדר עם הפלסטינים, באופן שיתרום לעוצמתה הכלכלית והביטחונית.

לישראל עניין מדיני לתת ביטוי מוצהר ורציף לשאיפתה לשלום. לצד זאת, חייבת היא לעצמה לראות את פני הדברים נכוחה ולפעול בכל מהלכיה בצורה מפוכחת ונטולת אשליות. אסור ששאיפת השלום תסמא את העיניים מפני המכשולים שבדרך, ובמיוחד מפני המציאות לפיה יריבי ישראל ואויביה דוגלים בהיפוך היוצרות, לאמור, מייחלים להסתלקותה ועשויים אף לפעול למיגורה בדרכים אלימות.

העידן הגלובלי הנוכחי יודע תהליכים מואצים, וגם על אזורנו לא פוסחות תמורות מהותיות, חלקן אף מפתיעות. אחדות מההתפתחויות הללו אינן נוגעות כלל לסכסוך הערבי-ישראלי וחלקן משיקות לו. התהליכים והזעזועים במזרח התיכון אינם בהכרח כאלה הנושאים על כנפיהם בשורות של רגיעה, יציבות ושגשוג. נהפוך הוא. תופעות הברוטליות, השימוש באמצעי לחימה אסורים ואף ההצטיידות באמצעי לחימה להשמדה המונית, עולים במזרח התיכון בהשוואה לעבר.

מאמצים מדיניים עילאיים להגיע ליישוב הסכסוך הישראלי-ערבי בגזרותיו השונות, ובעיקר בזירת הסכסוך עם הפלסטינים, נעשו בעידן האחרון. דומה שאין סכסוך שזכה לתשומת לב חשיבתית, ציבורית ודיפלומטית כה רבה כמו סכסוך זה, ויש הקוראים לו *the most over-negotiated conflict in history*. המאמצים שנעשו הניבו התקדמויות חלקיות בשטח ובעיקרון, אולם הניסיונות להביא להסדר מקיף, כולל וסופי עלו שוב ושוב בתוהו. הסיבות לכישלונות החוזרים ונשנים מצויות במישורים שונים ואצל הצדדים השונים. ברי כי אין כאן אך ורק בעיות של מחלוקות ופערים בין עמדות מיקוח.

שורש אי-היכולת להגיע להסדר סופי, שאין באחריותו תביעות נוספות ושמתיקיימת בו סגירות (*closure*), במובן שבו הצדדים מכריזים כי בכך הגיעו לקץ התביעות וכי אין לאף צד תביעות נוספות מזולתו, מצוי בכך שבצד הפלסטיני אין נכונות להכיר בישראל כבית הלאומי של העם היהודי, אשר במסגרתו הוא מממש את זכות ההגדרה העצמית שלו. גם אם ניתן היה להגיע להסכם, על כל שאר מרכיבי הסכסוך זולת עניין זה, משמעות הדבר הייתה המשך הסכסוך ועילה להמשיך בהתנגדות לישראל באמצעים שונים, אם וכאשר הנסיבות יצדיקו ויאפשרו זאת. על כן, האינטרס הישראלי העליון במסגרת הסדר סופי עם הפלסטינים הוא לוודא את הסגירות בסוגיית היותה של ישראל מדינה יהודית. כל עוד לא ניתן לכך סיפוק, לא תוכל ישראל לראות את ההסכם כסופי, אפילו אם תצא נשכרת במרכיבים האחרים של ההסדר

גם דוד בן גוריון, כאשר עיצב את יסודות תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל, לא צפה הגעה קרובה להסדרי שלום סופיים. הוא סבר שישראל תעמוד בפני סיכובי מלחמה מעת לעת, שבהם ינסו מדינות ערב להשיג את אשר לא עלה בידן ב-1948. אסטרטגיית-העל שבן גוריון עיצב התבססה על הנחה זאת, אף כי ברור שגם הוא ראה כיעד ארוך טווח את השגת השלום הכולל. זאת ועוד, ישראל נדרשה לעתים לשאול עצמה האם "לנצח תאכל חרב?", ויש המוסיפים בעת הזו האם "לעולם תאכל חרב?". התשובה העגומה לכך היא חיובית לטווח הקרוב ואולי הבינוני. אך בטווח הזמן הארוך – מי ישורנה? ישראל מקווה ומצהירה שבטווח הארוך אכן יושג החזון של שלום, פיוס וביטחון.

האתוס הישראלי מחייב את החזון הזה לא רק מסיבות תועלתניות, אלא גם באמת ובתמים: לו יכול היה להשתרר שלום כזה, הוא היה עדיף מכל בחינה. אלא שמצוות המציאותיות דרה בכפיפה אחת עם מצוות השאיפה. ובכלִּלָּה את כל מהלכיה, נדרשת ישראל להתנהל בין מעשיות, פרגמטיזם ומציאותיות. עליה לעשות זאת באופן שאינו סותר את הכמיהה ליעד ארוך הטווח, אך בו בזמן עליה לוודא שביטחונה ורווחתה לא ייפגעו בשום שלב.

כאמור, בעידן האחרון נעשו מאמצים, לעתים הרואיים ובמעורבות מעצמתית, להגיע להסדר כולל וסופי בין ישראל לפלסטינים, והדעה המקובלת היא שבבסיבות העכשוויות לא ניתן להגיע להסדר כזה. עם זאת, יתכן שבקונסטלציה חריגה ועם נוכחות מנהיגותית מפתיעה, הזדמנות כזו עשויה להיווצר, ולכן אין לטעון שהסיכוי אינו קיים.

קיימת גרסה, שקונה לה אחיזה במחוזות שונים ומטעמים שונים, לפיה הנוסחה שרווחה כנוסחת ההסדר הבסיסית מאז החלטת מועצת הביטחון 242, לאמור נוסחת חלוקת ארץ ישראל לשתי מדינות עבור שני העמים, איבדה את חיותה. בין אם מתוך הבחנה אנליטית ובין אם מתוך עניין מהותי, הגורסים כך הולכים ומדברים על ברירת המחדל של "מדינה אחת לשני העמים", כלומר מדינה דו־לאומית. מאחר שישראל היא מדינה קיימת, פירוש הגרסה היא שמדינה שנייה, פלסטינית, לא תקום, והמדינה האחת לא תהיה יהודית, אלא מעורבת. סביב התפתחות אפשרית כזו מתרוצצות הצעות ועמדות שונות, כאשר מהצד הישראלי מדברים על אוטונומיות פלסטיניות וסיפוחים, ואילו מהצד הפלסטיני מדברים על ארץ ישראל כמדינה, שמתוקף היותה דמוקרטית, תיתן מעמד שווה ללאומים השונים החיים בה, ולפיכך לא תהיה יהודית.

ייתכן ולפי שעה זאת תהיה הפלוגתא הרווחת, דהיינו, היש תוחלת לנוסחה הוותיקה, שזכתה ללגיטימיות עולמית גורפת, בדבר שתי מדינות עצמאיות וריבוניות, או שתגבר החלופה של מדינה אחת. נוכח מכשול זה, ומול עצם הקיפאון במשא ומתן ובתהליכים המדיניים ליישוב הסכסוך, צפות ומוצפות נוסחאות נוספות, ובהן כאלו המשלבות את המדינה הירדנית ובוחנות רעיונות פדרטיביים וקונפדרטיביים. נוסחאות שכאלה יש ומגיעות מהצד הפלסטיני במאפיינים מסוימים, או מצד גורמים ישראליים במאפיינים שונים קמעה.

להבנתנו, נוסחת החלוקה הבסיסית, שבעיקרה היא חלוקה טריטוריאלית על בסיס דמוגרפי, נותרת עדיין הנוסחה בעלת השורשים ההיסטוריים העמוקים ביותר, יש לה הלגיטימיות הבינלאומית הגבוהה ביותר, ומן הסתם היא עדיין המעשית והרצויה ביותר, בהשוואה לחלופות האחרות. כל זאת, אלא שמנגד קיים זרם ניכר בציבור הישראלי, ששאפתו אינה לחלוקה או להיפרדות, כפי שיפורט להלן. יש לקחת בחשבון כי התגברות משקלו של זרם זה עלולה להביא לשובו של הזרם ששלט בכיפה בעבר אצל הפלסטינים, זרם שהקנה עדיפות לרצון בהתבטלותה של ישראל כמדינה יהודית עצמאית. במצב כזה, חזון המדינה האחת, בעלת רוב פלסטיני, עלול לקבל עדיפות בקרב זרם פלסטיני זה. על רקע זה גם קיים חשש שהפלסטינים יתקשו להיפרד מסירובם להכיר בזכות קיומה של ישראל כמדינה יהודית וידבקו בסירוב זה ככל שרק יוכלו.

יש הסוברים כי כניסתו של ממשל טרמפ יזיז את אמות הסיפים ואת משחק הכוחות בנושא זה, אך סביר כי ממשל טרמפ לא יעסוק בצורה משפיעה בנושאים אלה בתקופה הנראית לעיין.

### **השתלשלות המשא ומתן הישראלי-פלסטיני – עמדות ואפשרויות**

פרופ' שלמה אבינרי מתמצת כך את הפער היסודי בין התפיסה הישראלית ליישוב הסכסוך לבין התפיסה הפלסטינית, המבטאת על ידי אבו מאזן ומנהיגים פלסטיניים אחרים, פער שבעטיו לא מושג מפגש עמדות שיאפשר הסדר סופי:

התפישה הפלסטינית הבסיסית, שלרוב אינה באה לידי ביטוי בשיחות עם ישראלים – בוודאי לא עם אלה שעולים לרגל לרמאללה – שונה לגמרי, וביסודו של דבר אין הם מסתירים אותה: מבחינתם אין כאן סכסוך בין שתי תנועות לאומיות, אלא סכסוך בין תנועה לאומית אחת – הפלסטינית – ובין ישות קולוניאלית אימפריאליסטית – ישראל. לגישתם, סופה של ישראל יהיה כסופה של כל תנועה קולוניאלית: היא תיכחד. מסיבה זו, בתפישה הפלסטינית ישראל כולה, לא רק שטחי הגדה המערבית, דומה לאלג'יריה – ארץ ערבית שממנה סולקו הקולוניאליסטים הזרים: זוהי הסיבה לכך שישראל אינה מופיעה במפות בספרי הלימוד הפלסטיניים; מסיבה זו הם דבקים בדרישה שלא לוותר על זכות השיבה של פלסטינים לשטחי ישראל; מסיבה זו ההתעקשות הפלסטינית הרשמית – מאבו מאזן ועד סאיב עריקאת – שלא להכיר בשום צורה ואופן בישראל כמדינת הלאום היהודי. מבחינת העמדה הפלסטינית, ישראל היא ישות לא לגיטימית, שדינה להיעלם מן העולם.

אם הדעה השלטת בציבור הפלסטיני היא כי ישראל אינה מדינה לגיטימית המבוססת על הזכות של עם להגדרה עצמית, אלא יצור אימפריאליסטי, אין מקום לסיוע הסכסוך בדרך של פשרה. רוב הישראלים סבורים כי הסכסוך הוא ביסודו טריטוריאלי, ולכן הסדר טריטוריאלי – חזרה לגבולות 1967, פינוי התנחלויות, פשרה בירושלים – הוא המפתח לפתרון הסכסוך. ההתנהלות הפלסטינית במשא ומתן בקמפ דייוויד בימי ערפאת, ואחר כך במגעים בין מחמוד עבאס (אבו מאזן) לאהוד אולמרט, מוכיחה כי מדובר במשהו עמוק יותר. גם אמירתו של עבאס כי תנועתו אינה מסוגלת לוותר על זכות השיבה משום שזו "זכות אינדיווידואלית" המסורה לכל פליט פלסטיני או לצאצאיו, מוכיחה כי גם אם יוסדר ההיבט הטריטוריאלי, הסכסוך ימשיך להתקיים ולדמם. זו גם הסיבה שעבאס מסרב ללכת בדרכיו של הנשיא המצרי אנואר סאדאת ולנאום בכנסת: מבחינה פלסטינית זו תהיה הכרה בריבונות ובלגיטימיות של ישראל.

ב-15 השנים האחרונות התנהלו ישראל והפלסטינים בנושא הסכסוך בפרדיגמה מסוימת שנכשלה שוב ושוב. לפרדיגמה זו היו כמה היבטים:

- אנו רוצים להגיע להיפרדות, דהיינו, היפרדות מהפלסטינים אמורה להיות תוצאת המשא ומתן.
- הכלי לכך הוא משא ומתן. זהו כלי שכל אחד מהצדדים סטה ממנו (הפלסטינים פנו לדרך האינתיפאדה וישראל – להתנתקות מרצועת עזה), אך חזר אליו.

- אנו דנים בכל הסוגיות – כולל סוגיות הליבה – במתווה של "הכול או לא כלום". לכן, התוצאה הייתה "לא כלום".
  - ארצות הברית מעורבת באופן דומיננטי בתהליך ההסדרים עם הפלסטינים. אמנם, תהליך אוסלו החל בלי נוכחות אמריקאית משמעותית, אך מאז, הייתה ארצות הברית מעורבת מאוד בכל התהליכים. המשא ומתן האחרון עם הפלסטינים היה הפעם הראשונה שבה ישראל ניהלה את הדיון בסוגיות הליבה באופן ישיר עם ארצות הברית.
- התהליך שתואר לעיל הבהיר שורה של דברים:
- הפערים בנושאי הליבה הם אמיתיים. גם סוגיות הנראות פשוטות לכאורה (חילופי שטחים, למשל) קשות לפתרון.
  - אין בהנהגות הקיימות, אצלנו ואצלם, יכולת להגיע להסכם. הסיבה לכך היא שההנהגות אינן מסוגלות לגשר על הפערים ביניהן: עבאס לא מסוגל לעשות את הוויתורים הנדרשים כדי להוליך את עמו לכיוון הנדרש כדי להגיע להסכם. נתניהו לא מסוגל לחצות קו מסוים משיקולים פוליטיים או אידיאולוגיים, או שניהם. להבדיל ממשאים ומתנים אחרים, כמו למשל עם ירדן, במשא ומתן עם הפלסטינים אין כיום הידברות בין המנהיגים, בשעה שהידברות בין מנהיגים היא מרכיב קריטי בהגעה להסכמים ובמימושם.
  - יש התנגדות פנימית בכל אחד מהצדדים להסדר, ויש פערים בין הקונצנזוס הקיים בישראל לבין הקונצנזוס הקיים בקרב הפלסטינים. כאמור, מתפתחת תנועה בצד הפלסטיני, התומכת במציאות של מדינה אחת, דו־לאומית.
  - במשך שנות המשא ומתן נוספה דרישה בצד הפלסטיני, שלא הייתה קיימת מלכתחילה, והיא הקפאת ההתנחלויות. לטענת הפלסטינים, ישראל ממשיכה לבנות התנחלויות ביהודה ושומרון וקובעת עובדות שלא ניתן יהיה לשנות.
  - יש פיצול בין שתי ישויות בצד הפלסטיני – אזור יהודה ושומרון, הנמצא בשליטת הרש"פ, ורצועת עזה הנמצאת בשליטת חמאס – ולא ניתן להגיע עם מחמוד עבאס להסכם שאותו הוא יוכל לגבות וליישם גם ברצועה.
  - חמאס נמצא היום בעמדת חולשה כפי שלא היה מזה שנים. יכולתו המעשית של עבאס לסכל יוזמות פחתה, אך יש לו קול שלא ניתן להתעלם ממנו.
  - התייחסות ארצות הברית לקידום הסדר ישראלי-פלסטיני משתנה ממשל לממשל. ממשל אובמה היה מהחלשים ביותר בתחום זה, והיה לו חלק של ממש בכישלון המשא ומתן האחרון. יתר על כן, בנושאי הליבה, ארצות הברית קרובה יותר לעמדה הפלסטינית.
  - באירופה חל שינוי לרעת ישראל: יש פחות סובלנות להימשכות הסכסוך ולחץ גובר לכינון מדינה פלסטינית. ניתן לראות כיום באירופה יותר ויותר יוזמות למהלכים נגד ישראל (בעיקר בכל הקורה מעבר לקו הירוק).

- בזירה האזורית, לכל מדינה האינטרסים שלה, הנושאים החשובים לה והתחומים המעסיקים אותה. אף אחת ממדינות האזור אינה תומכת גדולה של אבו מאזן, אבל יש להן אינטרס כלל-ערבי והן לא ייצאו נגדו. הפתרון המוסכם שלהן הוא "וזמת השלום הערבית", אך בסופו של דבר הן יסמכו את ידיהן על מה שהפלסטינים יסמכו ידיהם עליו, ולא יכפו עליהם מה שהם לא ירצו.
- שחקנים אחרים, כמו איראן, היו שמחים לסכל הסכם ישראלי-פלסטיני, אך אם היה קונצנזוס פלסטיני סביבו, כנראה לא היו יכולים לעשות זאת.

יתכן שראש הממשלה נתניהו מבין את החשיבות של הצורך לנוע לעבר הסדר עם הפלסטינים וגם את המחיר של המשך הסכסוך ו"דריכה במקום" (שלא באמת קיימת, שכן המקום מתמלא בכוחות אחרים). גם ייתכן שהנושא אכן נמצא אצלו במקום גבוה בסדר העדיפויות. יחד עם זאת, ברור למדי שיש כמה מרכיבים בהסדר כזה, המכבידים מאוד על מקבל ההחלטות הישראלי. על רקע זה הציב נתניהו תנאים, שהסיכוי שיתקבלו לפני השגת הסכם הוא קלוש: ראשית, בן-שיח פלסטיני ש"יתן הכול". אבו מאזן לא הוכיח עצמו ככזה; שנית, רשת ביטחון אמריקאית שתכלול ערבויות, הבנות ועוד. בעבר הייתה הבנה עם ארצות הברית מה היא מוכנה לתת לישראל תמורת הסדר עם הפלסטינים. הרגשתו של נתניהו היא שאין נכונות כזאת מצדו של הנשיא אובמה, בין השאר בגלל הפער בעמדות ביניהם, וכן מכיוון שאובמה לא נתפס על ידי נתניהו כמי שמוכן לספק לישראל את הביטחון שהיא זקוקה לו.

במקביל נאלץ ראש הממשלה להתחשב בשיקולים פוליטיים ובלחצים מבית – משקולת אמיתית וכבדה הרובצת על כתפיו לאורך כל המשא ומתן. לפני שנתניהו יעשה צעד מכריע, כמו פרסום פרמטרים להסדר, הוא ירצה לוודא שהוא יכול לעמוד באתגרים אלה, אך מכיוון שנראה כי לא יוכל בהרכב הנוכחי של ממשלתו להצליח בכך, סביר להניח כי יתקשה לשוב לדרך המשא ומתן.

יש בישראל מחלוקת בין האסכולה הגורסת שצריך לחתור לפתרון הסכסוך לבין האסכולה הטוענת שיש לעסוק בניהול הסכסוך, עד שיקרה משהו שיאפשר השגת הסכם. להלן מספר אופציות המשקפות את שתי האפשרויות או נמצאות בתווך שביניהן:

- חזרה למשא ומתן וניסיון להגיע להסכם. יש מעטים מאוד, כולל בקרב אלה שכבר השתתפו במשאים ומתנים עם הפלסטינים, שמאמינים שניתן לעשות זאת.
- וריאנט לדרך זו: הסתפקות בהשגת מסמך מסגרת שיקבע עקרונות בלבד. אם תהיה חזרה למשא ומתן (וכאמור, לא נראה שהדבר יקרה בעתיד הקרוב), סביר להניח שזו תהיה הדרך שבה ינסו הצדדים ללכת. מהלך מסוג זה יזריק למשא ומתן ממד, לפיו השגת הסכמות עקרוניות היא לא דבר בלתי אפשרי. מהלך כזה גם עשוי לפתוח את הדלת להסדר בשלבים.
- הסדרים חלקיים על פי הנוסחה: "מה שהוסכם, יישם". יש בכך היגיון רב, גם משום שאבו מאזן לא מסוגל לנהל משא ומתן ולגבש הסכם לגבי רצועת עזה. הבעיה היא שאין היום מנהיג פלסטיני המוכן ללכת לאופציה זו, משום שלטענת הפלסטינים ישראל תדבק לנצח בשלב הביניים, ויותר מכך, תהיה לה אז עילה לטעון שמדובר בסכסוך גבולות בלבד. הפלסטינים לא רוצים להגיע למצב כזה

(והתנגדותם לכך אף החריפה עם השנים). נראה שהמצב היחידי שבו הנהגה פלסטינית כלשהי תסכים לשקול הסדר ביניים יהיה כאשר יוסכם מראש, ולו באופן עקרוני, על ה-End Game, על ערכויות בינלאומיות ועל הקפאת הבנייה בהתנחלויות. מבחינת ישראל, מדובר בתנאים שאינם קבילים.

יש בישראל האומרים, שמכיוון שאין פרטנר פלסטיני למשא ומתן, יש לנקוט צעדים חד-צדדיים. ההיגיון שמאחורי אמירה זאת הוא שלצד השני לא תהיה זכות וטו על דברים הנוגעים לחיינו. תחת הכותרת של עיצוב חד-צדדי של המציאות ניתן לראות את "תוכנית בנט", ולצדה תוכניות בעבר השני של המפה הפוליטית. לפי תוכנית בנט (פירוט נוסף בהמשך), ישראל תספח את שטחי C ותיצור תלות מוגברת של שטחי B-I A בירדן ומצרים. ערבים המתגוררים בשטחי C (כ-100,000) יקבלו אזרחות ישראלית, כדי שישראל לא תשלוט על עם אחר. הסדר זה הוא בעייתי מאוד מבחינת ירדן ומצרים.

אופציה חד-צדדית נוספת, המגיעה מהצד השני של המפה הפוליטית, היא עיצוב מציאות של שתי מדינות. לפי אופציה זו, יש כמה צורות להגיע לכך:

- הקפאת בנייה מחוץ לגושי ההתנחלויות: הימנעות מבנייה בשטח שאמור להיות שטחה של המדינה הפלסטינית;
- פינוי-פיצוי. יש קושי לקבוע מי יקבל פיצוי ואיפה יהיה הקו המפריד בין הזכאים לכך ובין מי שלא זכאים לכך;
- מתן יותר סמכויות בתחום הביטחון לפלסטינים בשטחי C, בנוסף לאלה שישראל כבר נתנה;
- פינוי חד-צדדי של התיישבות ישראלית בשטחי יהודה ושומרון;

אופציית הצעדים החד-צדדיים קנתה לה שם רע בעקבות הנסיגה החד-צדדית של ישראל מרצועת עזה. לפיכך נראה כי פתרון כזה אינו אפשרי כיום, גם אם צה"ל ימשיך לפעול בשטחים שמהם ייסוג חד-צדדית, בניגוד למצב ברצועה;

אופציה נוספת היא אופציית הגישה האזורית. לפי אופציה זאת, ישראל תעשה שימוש ב"יזמת השלום הערבית" לכפיית הסדר על הפלסטינים. בהקשר זה יש לזכור כי קידום הסדר בנושא הפלסטיני הוא כרטיס כניסה מרכזי של ישראל לעולם הערבי, ותגובה חיובית שלה ל"יזמת השלום הערבית" יכולה לשרת יעד זה;

גישה אזורית אחרת היא זו של פרופ' יהושע בן-אריה. לפי גישתו, ישראל תוותר על טריטוריה (תעביר ריבונות) בדרום המדינה; הפלסטינים יוותרו על טריטוריה שישראל מעוניינת לספח בהסכם עתידי; ירדן תהיה מעורבת בחילופי השטחים. על פניו מדובר ברעיון יפה, אך ההיתכנות שלו נראית נמוכה: אף מנהיג ערבי לא יוותר על אדמה ללא הסכם סופי.

לפי גישה נוספת, אם כל האופציות דלעיל לא יתאפשרו, יש לעודד כפייה בינלאומית שתביא להסדר הסכסוך. לאופציה זו יש תמיכה מעטה מאוד בישראל. כל התערבות בינלאומית, ובכלל זה התערבות

אמריקאית, לא מיטיבה עם ישראל ולא מתחשבת במלוא האינטרסים שלה. יש שחקנים בזירה הבינלאומית המעוניינים באופציית הכפייה, אך אלה אינם שחקנים שישראל רוצה בהם.

האסטרטגיות הפלסטיניות בסכסוך כוללות מספר אופציות:

- משא ומתן. הפרדיגמה הפלסטינית הנוכחית מציבה תנאים מוקדמים חדשים לחידוש המשא ומתן: הקפאה מוחלטת של ההתנחלויות; שחרור אסירים; הצגת מפה הכוללת גבולות: "גבולות תחילה" הוא הדבר החשוב ביותר בראיית הפלסטינים כיום. אף ממשלה ישראלית לא קיבלה עיקרון זה, שכן מדובר בווייתור מוחשי, וישראל מעוניינת לדעת מראש מה תקבל בתמורה לו;
- מאבק מזויין. זוהי אסטרטגיה שנכשלה: האינתיפאדה השנייה פגעה מאוד בפלסטינים, ועם זאת יש כאלה הגורסים כי היא שהביאה את ישראל לצאת מרצועת עזה. מכל מקום, אופציית המאבק המזויין נראית כיום בעיני ההנהגה הפלסטינית מזיקה יותר מאשר מועילה;
- סלאם פימד, לשעבר ראש ממשלת הרש"פ, הציע בזמנו לבנות את יסודות המדינה הפלסטינית מלמטה, כתהליך לא פחות חשוב מתהליך המשא ומתן. מאז נדחק פימד הצדה, ותוכניתו אתו, ונראה שאופציה זאת ירדה מעל הפרק;
- מאבק עממי, לכאורה לא מזויין (בנוסח האינתיפאדה הראשונה, בצירוף מרכיבים חדשים, כמו מאחזים במקומות שונים, שביתות או צעדות אל מחסומי צה"ל). יש אצל הפלסטינים הגורסים שזו הדרך האפקטיבית ביותר, אך חוששים שהיא תצא מכלל שליטה;
- האופציה הנבחרת היא Plan A, הכוללת "אינתיפאדה מדינית" ובינאום הסכסוך, וזאת בשני ממדים: קידום הכרה בינלאומית ובמוסדות בינלאומיים במדינה פלסטינית; לוחמה משפטית בישראל. למעשה, מדובר בכפיית הסדר על ישראל על ידי הקהילה הבינלאומית ברוח התביעות הפלסטיניות. ההנהגה הפלסטינית לא נקטה עד כה צעדים המצביעים על הליכה all out בכיוון זה, ומסתפקת לפי שעה בשיטה של "צעד אחר צעד".

מסקרי דעת קהל בקרב הפלסטינים עולה שיש רוב קטן, לרעיון שתי המדינות. במקביל, כשליש מהפלסטינים תומכים במדינה דו־לאומית (זרם זה יגבר ויילך ככל הנראה, וצעירים רבים מצטרפים אליו). לא ברור מה משמעות התמיכה ברעיון שתי המדינות: האם מדובר ברעיון הכולל פתרון כולל של הסכסוך עם ישראל, או רק כשלב בדרך למצב חדש, שממנו יש להמשיך את המאבק. סוגיה מרכזית בהקשר זה היא המשך הסירוב הפלסטיני להכיר בישראל כמדינת העם היהודי. ההסבר של הפלסטינים לסירוב זה הוא שהדבר יפגע בזכויות המיעוט הערבי בישראל וכי הכרה כזו פירושה חיסול בעיית הפליטים הפלסטינים. זו גם הסיבה לסירוב הפלסטינים להשתמש בתיבה "שתי מדינות לשני עמים", שפירושה הכרה בזכותו של העם היהודי למדינה משלו. נראה, אפוא, שאף שבציבור הפלסטיני יש עדיין רוב לפתרון שתי המדינות, פתרון זה נתפס כמוביל למציאות שתאפשר שינוי המצב לאורך זמן ולא ככזה שפירושו יישוב מוחלט וסופי של הסכסוך.

לכל זאת יש להוסיף את הפיצול בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית, המהווה משקולת עצומה על הרשות הפלסטינית ומקשה עליה לממש כל רעיון לחידוש המשא ומתן עם ישראל. סוגיה נוספת היא שאלת מורשתו וירושתו של מחמוד עבאס. לא ברור מה יקרה אם וכאשר עבאס – המנהיג הפלסטיני האחרון שיש סביבו עדיין מידה של קונצנזוס פלסטיני – ייעלם מן הבמה. זור ההמשך של ההנהגה הפלסטינית צומח מלמטה, ונראה כי צפוי מאבק רציני וקשה על הירושה, שאולי אף יהיה אלים.

### **מתווים של מנהיגים פוליטיים ישראלים לאסטרטגיות בסכסוך**

בישראל מתקיים דיון פוליטי וציבורי ער, לעתים משולהב, בסוגיית האסטרטגיות הנדרשות כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ארבע תוכניות, המוצעות על ידי ראש האופוזיציה הרצוג, ראש מפלגת "יש עתיד" לפיד, שר הביטחון לשעבר יעלון ושר החינוך בנט, מייצגות אסטרטגיות דומיננטיות העולות כיום בדיון הציבורי והפוליטי בישראל.

תוכניתו של יצחק הרצוג מתמצית ברעיון של צעדי היפרדות לקראת הקמתן של שתי מדינות – ישראלית ופלסטינית. תוכנית זאת מבקשת ליצור מציאות שתאפשר שתי מדינות לאום שיתקיימו זו לצד זו. עיקרי תוכניתו של הרצוג הם:

- הימנעות מנקיטת צעדים שיעקרו את חזון שתי המדינות מבחינה גאוגרפית ומדינית;
  - פעילות ביטחונית נגד חמאס והשלמת גדר ההפרדה סביב גושי ההתנחלויות בגדה המערבית;
  - השלמת בניית החומה באזור ירושלים בצורה שתשאיר את הכפרים הפלסטיניים מחוץ לעיר;
  - צה"ל ימשיך לשלוט בכל שטחי הגדה המערבית כדי למנוע טרור;
  - כינוס ועידת ביטחון אזורית יחד עם המדינות הערביות המתונות.
- תוכניתו של יאיר לפיד מתמצית בעיקרון של היפרדות ויזמה אזורית. גם היא מבקשת להביא למציאות של "שתי מדינות לשני עמים", אך מדגישה את חשיבות הזווית האזורית. עיקריה הם:
- קידום רעיון ההסדר האזורי כדי להוביל לשינוי אסטרטגי במצבה של מדינת ישראל;
  - גיוסן של ערב הסעודית, מצרים, ירדן ומדינות המפרץ לרעיון;
  - ארצות הברית תשמש נותנת החסות העיקרית לכל הסדר, אבל גם לרוסיה ולאיחוד האירופי תפקיד חשוב, כמתווכים שיש להם מהלכים באזור ויכולים לסייע בהמשך ביישום ההסדר ובהטמעתו;
  - כינוס של ועידה אזורית, כיריית הפתיחה להסדר אזורי כולל. מסגרת הדיון בוועידה תהיה היוזמה הסעודית-ערבית מ-2002, שאושרה מחדש בוועידת ריאד ב-2007;
  - הוועידה האזורית תצטרך להוציא לדרך שני מסלולים שיתנהלו במקביל בחסות אמריקאית: מסלול ישראלי-פלסטיני ישיר, ומסלול ישראלי-ערבי רב-משתתפים;



- לא יהיו פשרות בנושא סידורי הביטחון, שיופעלו לפי אמות מידה מדורגות.
- תוכניתו של משה (בוגי) יעלון – ניהול הסכסוך ופיתוח כלכלי מלמטה למעלה – מתווה את העקרונות הבאים:
- ישראל תחזיק בכמה שיותר שטח ובכמה שפחות פלסטינים;
- מודוס ויונדי ריאלי ובר-קיימא, תוך שמירה על חופש הפעולה ביהודה ושומרון;
- הצבת מטרות צנועות בשיטת Bottom up;
- יש לאפשר לפלסטינים אוטונומיה מסוימת (כמו זו הפוליטית שיש להם);
- יש לקדם משילות, יציבות, תיאום ביטחוני ועוד תחומי שיתוף פעולה עם הפלסטינים.
- תוכניתו של נפתלי בנט – ניהול הסכסוך וסיפוח – כוללת את הצעדים הבאים:
- החלת הריבונות הישראלית באופן חד-צדדי על מעלה אדומים ובהמשך על כל שטחי C ביהודה ושומרון;
- אזרוח מלא של הערבים החיים בשטחים שיסופחו לישראל
- אוטונומיה מלאה עם רצף תחבורתי בשטחים שבשליטת הרשות הפלסטינית;
- אף פליט פלסטיני מארצות ערב לא ייכנס ליהודה ושומרון;
- מטריה ביטחונית ישראלית מלאה על כל שטחי יהודה ושומרון;
- קיבוע הניתוק בין רצועת עזה ליהודה ושומרון;
- השקעה כלכלית מסיבית ביהודה ושומרון לצורך דו-קיום בין הישראלים והערבים שם.

### **מושכלות, עקרונות וקווים מדריכים לאסטרטגיה ישראלית**

הקונפליקט הפנימי שיוצר הסכסוך הישראלי-פלסטיני בתוך מדינת ישראל מחייב להגיע בראש ובראשונה להבנה מלאה של טיבו. רק על סמך הגדרה והבנה מלאה של הסכסוך והיבטיו השונים נוכל להגדיל את הסיכוי להסכמה פנימית רחבה יותר ולהגדיר את המטרות האסטרטגיות המשותפות שלנו. הבנה כזאת תאפשר בניית תהליך מותנה להתקדמות אל יעד העל, שיהיה מוסכם בתוכנו ומוסכם עם ידידינו בעולם החופשי.

המחלוקת הגדולה ביותר נסבה סביב השאלה האם ניתן להגיע בריכוז מאמץ אחד להסדר כולל, מקיף וסופי. יש הטוענים שהתשובה לכך חיובית. אלה גורסים שקווי המתאר של ההסדר ידועים מראש וכי היינו ב"מרחק נגיעה" ממנו, ולכן ריכוז מאמץ יכול להביא להסכם שלום ישראלי-פלסטיני סופי. מנגד, יש האומרים שהשגת הסדר סופי אינה מציאותית משום הפערים, בעיקר בנקודות קריטיות, הקיימים

בין הצדדים, שאין סימנים שאפשר לגשר עליהם. לפי הטוענים כך, המרב שאנו יכולים לתת לא פוגש את המזער שהפלסטינים יכולים ומוכנים לקבל. לפי טענה זאת, הסכם שלום סופי וסגור אינו אפשרי בנסיבות הנוכחיות, הנמשכות כבר עשור. זומה שבשנתיים-שלוש האחרונות התרחבה התמיכה בהערכת מצב זו.

ויכוח שני שהתפתח בישראל היה סביב השאלה האם הנוסחה של חלוקה לשתי מדינות היא עדיין הנוסחה המארגנת. עד לשנתיים-שלוש האחרונות, רבים בשני הצדדים סברו שזו אכן הנוסחה. מאז עלה מספרם של המפקקים בכך, בין היתר בשל הרגשה שהצדדים הגיעו למבוי סתום. כתוצאה מכך, החלה בחינה של נוסחאות חלופיות.

הפלוגתא השלישית הייתה סביב עצם טיבן של הנוסחאות החלופיות. בצד הישראלי קיים מחנה שסבור שישראל צריכה להיות המדינה היחידה בעלת דומיננטיות ביטחונית בכל השטח שמהים התיכון ועד הירדן, ואילו הישיות הפלסטיניות שיקומו יהיו מפורזות, אוטונומיות, בעלות מעמד דמוי מדינתי, ולמעשה ישויות תת-מדינתיות. לפי תפיסה זאת, ישראל תספח חד-צדדית שטחים שבעיקרם אינם מאוכלסים, ואילו האוטונומיות הפלסטיניות ימשיכו להתרכז סביב האזורים המאוכלסים בפלסטינים. קו חשיבה אחר שהתפתח בישראל גורס כי אין לה עניין בנוכחות "מעבר לגדר" וכי חומת הביטחון, בואכה קווי 1967, היא גבולה של מדינת ישראל הריבונית. לפי תפיסה זו, תינתן ריבונות מרבית לישויות הפלסטיניות, וישראל תוכל לפנות באופן חד-צדדי את נוכחותה בגדה המערבית, מלבד גושי ההתיישבות.

פלוגתא רביעית היא סביב הקשיים המלווים השגת הסכם על פי הנוסחה של "שתי מדינות לשני עמים" וסביב הקשיים למתן ריבונות לפלסטינים. כתוצאה מכך התפתחו קווי חשיבה חלופיים המעלים נוסחאות של מסגרות קונפדרטיביות, עם ירדן או בלעדיה. באחרונה קיימת התעוררות סביב בדיקת אופציות אלו.

הפלוגתא החמישית נוגעת ל"זזמת השלום הערבית". נוכח המבוי הסתום במשא ומתן הדו-צדדי, התפתחו גישות מגוונות שקוראות להסטת מרכז הכובד של הפעילות למרחב הבין-ערבי, לחיפוש דרכים שונות לערב בתהליך מדינות ערביות מובילות, כמו ערב הסעודית, מדינות המפרץ, מצרים, מרוקו ועוד. בהקשר זה התפתחו שני צירי חשיבה מנוגדים:

- ציר הרואה בפעילות ישראלית סביב האופציה הבין-ערבית שנמוך של המרכיב הישראלי-פלסטיני והמרתו במרכיב המארגן של שיתוף פעולה ביטחוני וכלכלי ערבי-ישראלי המתבסס על הנסיבות הזירתיות החדשות.
- ציר השולל את שנמוך המרכיב הישראלי-פלסטיני ודוגל בכריכתו בהקשר האזורי ובהפיכת תהליך המשא ומתן לרב-צדדי, תוך הסתייעות במרכיבים הבין-ערביים כדי להתגבר על המכשולים במרכיב הישראלי-פלסטיני.

המציאות הנוכחית היא שמוסכם על הכול שההנהגה הפלסטינית מזה וההנהגה הישראלית מזה אינן יכולות להגיע להסכם שלום מלא בנסיבות הקיימות, משום שיש בו הכרה הדדית של שתי מדינות הלאום זו בזכות קיומה של זו. אך האם פירוש הדבר שישראל צריכה לספוק כפיים ולוותר על שאיפתה להגשים את החזון הציוני של מדינה יהודית ודמוקרטית בוטחת ומקובלת במרחב? התשובה לכך היא, כאמור, שלילית. ראשית, אפשר שבאחריתו של דבר היעד יושג; שנית, בדרך להשגת היעד ישראל יכולה וצריכה להתקדם בתהליך, שעדיף לכנותו תהליך הסדרים ולא דווקא תהליך שלום. זאת, מכיוון שהשלום במלואו יושג כנראה באיזושהי אחרית רחוקה, ואילו ההסדרים יכולים להיות מרכיבי שלום בפני עצמם, כשהם מניחים נדבך על גבי נדבך ויוצרים מצב המתקרב ליחסים של רגיעה ושלום, ולכל הסדר ההקשר המהותי שלו וגם זיקה לתהליך כולו.

המונח "תהליך הסדרים" יפה לפיכך לגישה שבה המציאות מאפשרת, ואפילו מחייבת, את ישראל להלך. תהליך ההסדרים אמור להיות כזה שבכל פרקיו ופיתוליו ובכל מצב והזדמנות שתפתח, תהיה בו משום התקדמות בהסדרה של יחסינו עם שכנינו, תוך התקדמות סבלנית לקראת היעד הנכסף של הסדר שלום בר-קיימא מקיף ומלא. בראייה היסטורית-מעשית, תהליך ההסדרים אמור להיות תהליך המורכב מרצף של הסכמים והסדרים חלקיים, מקצתם זמניים ומקצתם קבועים, שמעבירים את מערכת היחסים הישראלית-פלסטינית ממסכת טעונה, מתוחה ורוויית מחלוקות, למסכת שבה מחלוקות נפתרות, שיתופי פעולה מתגבשים והאקלים המדיני בין הישויות מתבהר והולך.

במסגרת זו, על ישראל לנקוט יוזמה ומדיניות פרו־אקטיבית כדי להגיע למצב שבו אינה שולטת באוכלוסייה פלסטינית ולא עומדת בדרכם של הפלסטינים למימוש שאיפותיהם הלאומיות. הקמתה של מסגרת מסוג זה היא כשלעצמה בבחינת יוזמה וצעד פרו־אקטיבי בכיוון הרצוי לישראל.

כבר במסגרת תוכניות העבר להסדר מקיף וכולל היו תוכניות שלביות או חלקיות, ובהן מתווה אוסלו ו"מפת הדרכים". אלו היו תוכניות שהשתרעו על פני כל מרכיבי הסכסוך, אך שמו את הדגש על נקודות ציון שלביות בדרך להסדר סופי. התברר שבהיעדר הסכמה לגבי היעד הסופי, קשה לשרטט תוכנית שלבית שקצה מוסכם על הצדדים, ויחד עם זאת, אין הדבר מבטל את הכדאיות שבהליכה בתהליך של צעד אחר צעד, אינקרמנטלי יותר או פחות, וכזה שיש בו מן השלביות. אדרבא, תועלת רבה טמונה במבנה שהוא גמיש בנהליו ובלוחות הזמנים שבו, ובעצם הוא open ended ומאפשר משא ומתן רציף ויישום של כל אשר מוסכם תוך כדי התהליך, מבלי לשעבד את האפשרי בהווה לעתיד שטרם סוכם.

במציאות הנוכחית של כמעט קיפאון במשא ומתן, יש הפונים למינוח "ניהול הסכסוך", כאנטי תזה ל"יישוב הסכסוך". המינוח "ניהול הסכסוך" רע. משתמע ממנו כאילו הסכסוך הוא קבוע ואין מה לעשות לגביו זולת "לנהלו", ולא כן הוא; הסכסוך הוא אכן תופעה קיימת, אבל בהחלט ניתן וצריך לעשות לצמצומו ככל שרק ניתן, וצמצומו ההדרגתי הוא ערך בפני עצמו. "ניהול הסכסוך" גם מתייחס לניהול המאבק והלחימה הכרוכים בניהולו של כל סכסוך. לצד כורח זה, שעשוי להיות הכרח כל יגונה, צריך להתייחד אפיון לעשייה המדינית על כל רבדיה, שתכליתה היא לא רק "ניהול" מצב קיים, אלא גם שינוי המצב, כאמור בדרך הדרגתית, אם הסדר סופי אינו בר-השגה כיום.

להמשך המצב הקיים בין ישראל לפלסטינים (היעדר הסכם, קיפאון מדיני, המשך השליטה באוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית ומצב של מלחמה קרה או חמה בין ישראל לממשל חמאס ברצועת עזה) יש יתרונות וחסרונות. אם מתעלמים מן ההיבט הדתי-אידיאולוגי, היתרון העיקרי הוא ביטחוני (אם כי ישנם אולי גם יתרונות כלכליים מסוימים לשליטה במשק הפלסטיני). ההתנגדות העיקרית המושמעת בישראל להסדר עם הפלסטינים היא שללא שליטה ישראלית ביטחונית מלאה בשטח, יכולים לקרות שני תרחישים מסוכנים: עלייה בפעילות טרור מקומית וכניסה מסיבית של אמל"ח, ואולי גם של כוח אדם, לאזורים שיעברו לשליטת הפלסטינים. הדוגמה המוצבת מול התומכים בהסדר היא השתלטות חמאס על רצועת עזה ויצירת מיני-מדינה טרוריסטית בשטחה, בנוסף לאי-מימוש התקוות שהובעו בעבר לרגיעה באזור עזה בעקבות ההתנתקות.

החיסרון העיקרי בהמשך המצב הקיים, אפילו אם מתעלמים לצורך הדיון בלבד מן המחיר המוסרי והחברתי הגבוה, הכרוך בשלילת זכויות מכארבעה מיליון פלסטינים, הוא החשש מבידודה הגובר והולך של ישראל הן בגוש המדינות הדמוקרטיות, שבהן מתרבים והולכים הקולות הקוראים להטלת סנקציות על ישראל ולצמצום התמיכה בה, והן באזור. במערב הדברים אמורים לא רק באירופה, אלא גם בבעלת הברית העיקרית של ישראל, ארצות הברית, שבה היחס כלפי ישראל בקרב צעירים נע בין אדישות לביקורת, אפילו בקהילה היהודית. לבידוד זה, שהאותות להתחזקותו מתרבים והולכים, עלול להיות מחיר פוליטי, כלכלי, ותרבותי כבד. את מחיר החמצת האפשרויות האזוריות קשה יותר להעריך, אולם דומה שגם הוא אינו מבוטל. לכך יש להוסיף את ההנחה שהיעדר יוזמה מדינית מחזק את הכוחות הרדיקליים בצד האחר – כוחות הטוענים כי הדרך היחידה להגיע ליעדיה הלאומיים של האומה הפלסטינית הינה האלימות, שכן ישראל "אינה מבינה שום שפה מלבד הכוח".

המצב הנוכחי של היעדר התקדמות כלשהי, ולצדו הצעות בכיוון של "ניהול הסכסוך" או של "סיפוח זוחל", מובילים למדינה דו-לאומית, שמשמעותה סופה של הציונות וסיכון עצם קיומה של ישראל, או מדינת אפרטהייד לנצח, שתהיה מנודה בעולם. זוהי סכנה קיומית ובווערת. אי אפשר להמשיך ללא קץ בכיבוש עם אחר, בהחזקת מיליוני בני אדם בסגר מתמשך ובמניעת זכויות בסיסיות ממיליונים. אי אפשר לעשות זאת מבחינה מוסרית; אי אפשר לעשות זאת בגלל הנזק לדורות של צעירים וצעירות שמשרתים את הכיבוש – כיבוש שמערער את ערכיהם הבסיסיים ויוצר חברה אלימה וכוחנית; אי אפשר לעשות זאת בגלל ההרס הכלכלי שהדבר גורם לחברה הישראלית; אי אפשר לעשות זאת ללא איבוד הלגיטימציה הבינלאומית והרס כל הרעיון הציוני.

הלגיטימציה של ישראל כמדינה עצמאית לא באה מהבטחה אלוהית ומחלומות משיחיים, וגם לא מזכות היסטורית או משכנוע עצמי פנימי עמוק ככל שיהיה, אלא מהקהילה הבין-לאומית. הלגיטימציה ניתנה למדינת ישראל מתוקף החלטת העצרת הכללית של האומות המאוחדות על הקמת שתי מדינות – יהודית וערבית – בארץ ישראל בגבולות החלוקה (החלטת העצרת הכללית מספר 181 מ-1947), ובהמשך מההכרה של רוב מדינות העולם בה. אם לגיטימציה זו תישחק או תיעלם, נהיה למנודים בעולם כמו צפון קוריהא. לכן, אי אפשר להמשיך בכיבוש.

סטודנטים ומרצים ישראליים בקמפוסים היוקרתיים של ארצות הברית, ובמיוחד באנגליה, מרגישים כבר היום מנוזים ולא בטוחים. גם הפעילות המדעית הישראלית מתחילה להיפגע בגלל החרם האקדמי. יש לדעת כי למדע הישראלי אין קיום בלי להיות חלק אינטגרלי של המדע העולמי. אסטרטגיית העל של ישראל מדגישה את הצורך במתן תנופה לפיתוחה בתחומי המדע והטכנולוגיה, לחיזוק וייעול כלכלתה ולהתערותה הפעילה בזירות שונות בעולם, כולל באזורנו. התקדמות בהסדרת הסכסוך הישראלי-פלסטיני לא רק שתקנה יתרונות כלכליים ישירים לישראל, כפי שנוכחנו בעבר, אלא גם תשפיע באופן חיובי על מעמדה ומקובלותה בעולם ובמדינות שחיוניות לה לשם קידומה כמדינה ולקידום הכלכלה והמדע בה.

כאמור, יותר ויותר פלסטינים מתחילים לחשוב שעדיף לוותר על רעיון שתי המדינות, ואפילו בישראל רעיון זה מאבד אחיזה. האינטרס הישראלי מחייב להציל אופציה זאת כל עוד לא מאוחר מדי וכל עוד רוב העולם מאמין בה ומוכן לתמוך בה. אחת הדרכים לכך היא יוזמה של ישראל להביא לאו"ם, יחד עם הרשות הפלסטינית, הצעה להכרה במדינה פלסטינית, שישראל תהיה הראשונה להכיר בה. יוזמה מדינית שתיעשה במושכל ובמדורג היא בבחינת סיכון מחושב ששכרו בצדו.

ישראל ניזוקה מן הקיפאון המדיני. ממשלתו של בנימין נתניהו נתפסת כסרבנית הסדר, שכל מטרתה היא להרוויח זמן עד שההתיישבות המואצת בשטחים תהפוך את ההסדר המדיני לבלתי אפשרי (כבר עכשיו בלתי אפשרי לקיים רצף טריטוריאלי כלשהו ביהודה ושומרון ללא פינוי יישובים). אין טעם לטעון שלפלסטינים חלק באחריות למצב הנוכחי. במצב של סרבנות הדדית, האשמה מוטלת על הצד החזק, הלוא הוא ישראל. יוזמה מדינית תוריד הרבה מאוד לחץ מישראל. אולם חשוב להבהיר שאין מדובר רק במהלך תדמיתי (כמו רוב צעדיו "המדיניים" של בנימין נתניהו), אלא במהלך הנובע מהכרה בצורך הדחוק לתת מענה ראוי לבעיה הדמוגרפית ולהתמשכות המצב שבו נשללות זכויות אזרח מהמוני פלסטינים. ללא מענה כזה, ישראל לא תוכל להיתפס לאורך זמן כחלק מגוש המדינות הנאורות.

לתהליכים הסדריים ישנם תקדימים שיכולים להצביע על היתרונות הייחודיים הרבים של הליכה בנתיב זה. על אף האופן השלילי שבו מציגים כיום פעמים רבות את הסכמי אוסלו, הסכמים אלה אינם "אסון", אלא להיפך, הם הצלחה, וזאת בשלושה מובנים חשובים: ראשית, בעצם הקמת הרשות הפלסטינית, שהיא המסגרת הפורמאלית היחידה המקובלת על הכול להסדרים בשטח; שנית, הם פירקו את האמברגו על ישראל, פתחו את העולם בפניה בכלל ובפני הייצוא הישראלי בפרט, ואפשרו את פריחת ההיי-טק והכלכלה הישראליים; שלישית, הם פתחו צוהר להמשך ההסדרים. אילו ישראל הייתה מאמצת את "יוזמת השלום הערבית" מלפני יותר מעשור, המצב היום היה אולי נראה אחרת.

לפיכך, ישראל צריכה לרשום לעצמה כמה עקרונות מדריכים, שינחו אותה בגישתה בתהליך ההסדרים, כלהלן:

- חיוני שתיבנה מסגרת פורמאלית מובנית ובת-קיימא שתאפשר הידברות ומשא ומתן רציף ומשוכלל עם הצד השני. כינונה של מסגרת כזו אינו דבר טריוויאלי, וכדאי מאוד שתהיה פתוחה, בדומה למסגרת השיחות בתחומי כלכלה וחימוש המתקיימת זה עשרות שנים באתר מוסכם ופועלת על פי כללים

קבועים וסדרי יום מתפתחים המאפשרים התקדמות מתמדת. מסגרת כזו עשויה שיהיו לה גם ערוצים עוקפים, אך חשיבותה העיקרית היא בהתקיימותה התקינה. לכך נדרשת מלאכת אדריכלות מדינית. מסגרות שפוקעות ומתפרקות גורמות לקטיעת התהליך.

- רצוי עד מאוד שהמסגרת להידברות תלווה בקוד התנהגות משותף לשני הצדדים. בצד כל הכללים, המקופלים בדרך כלל בקודים כאלה, יש חשיבות מיוחדת לבצר את ההתניה של אי-לוחמה. עקרון האי-לוחמה – מושג שפעם היה מושרש בדיאלוג הערבי-ישראלי – אמור לוודא הימנעות הזדית ממהלכי כוח, וכן מלוחמה כלכלית ואף מלוחמה תעמולתית (הסתה). הסכמה לגבי כללים אלה אינה פשוטה, אך ישנם מספיק תקדימים ועוגנים בהיסטוריה שניתן להחיותם.
- ישראל תוכל לקבל על עצמה גמישות פרוצדוראלית מרבית, באשר התהליך יוכל להפיק תועלת מהגמשות פרוצדוראליות. למשל, אין לשלול מעורבות בינלאומית, שכן לגורמים בינלאומיים יכולה להיות תרומה לתהליך, ובהינתן הסכמה בין הצדדים האזוריים, יש לנצל זאת. כך גם לגבי לוחות זמנים וסדרי דיונים. אין הכרח להציב dead line, אם כי ניתן להציב תאריכי יעד.
- בנסיבות הנוכחיות יש מעלות לעירוב גורמים אזוריים מרכזיים בתהליך. שזירת "יוזמת השלום הערבית" בתהליך עשויה להביא למשולבות ערבית בו, גם אם לא תהיה כלל אזרית. לירדן ולמצרים מעמד בכל הנוגע לפלסטינים, וניתן לחשוב על מתן מעמד כזה גם לערב הסעודית, למרוקו ולמדינות ערביות נוספות, הכול לפי העניין.
- התמורות והשינויים באזור מציבים בפני ישראל מנעד חדש ורחב של אפשרויות והזדמנויות, החורגות מיוזמות דוגמת "יוזמת השלום הערבית". המדובר ביוזמות "מונחות על המדף" זה זמן רב ואינן בהכרח תוצר של המציאות הנוכחית ושל זו הנראית לעין. כך, למשל, מתווים לחילופי שטחים, כפי שנעשו לאחרונה בין מצרים לערב הסעודית, הפכו לרלוונטיים לאור השתנותו הפוליטית של המזרח התיכון.
- המציאות האזורית מוכיחה כי עתידו של המזרח התיכון לאו דווקא תלוי בקיומן של מדינות לאום, וכי ישויות חדשות, לא-מדינתיות, עשויות לאפיין את האזור יותר ויותר. לשון אחר, המזרח התיכון העתידי יורכב ככל הנראה לא רק ממדינות לאום, אלא גם מישויות ומריבונות פוליטיות מסוגים שונים. גם בסכסוך הישראלי-פלסטיני ניתן לחשוב על פתרון מסוג זה, כמו למשל האפשרות שרצועת עזה תהיה סוג של ריבונות או ישות לא-מדינתית, ללא קשר הכרחי לגדה המערבית.
- הכלל לפיו "דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם" יחדל להתקיים, כדי שניתן יהיה ליישם הסכמות חלקיות עוד בטרם הושג הסכם כולל.
- גם סדרי היום לנושאים שיידונו אינם מתחייבים להתקיים כמו בסבבי שיחות קודמים. ניתן לטרוף את הקלפים מבחינת פיצול נושאי, וניתן אף לחשוב על עיתוי השיחות בסדר שונה מכפי שהיה בעבר.
- העיקרון המדריך מבחינת הצדדים הוא מיצוי האפשרי ופנייה לתחומים שמסתמן בהם סיכוי משופר להסכמות ישימות, תוך מתן קדימות להם על פני נושאים הנתפסים כסבוכים יותר.

על ישראל לעמוד בתוקף על שלושה עקרונות בסיסיים:

- ביטחון: בכל התנהלותה בתהליך ההסדרים, ועם כל נכונותה לפשרות ורצונה להגיע להסכמות, מכלול מעשי אחד הוא בעל חשיבות גבוהה מכל שיקול אחר, והוא השיקול הביטחוני. הכלל המקובל בשיחות על בקרת חימוש, לפיו לעולם לא ייעשה דבר שיש בו גריעה או הרעה ביטחונית, דהיינו כל שלב אמור לקפל בתוכו שיפור ביטחוני, אמור לחול גם על שלבי ההסדר.
- השיקול המדיני: כל מהלך שישראל תנקוט אמור לא רק לקדם את הנושא שבו דנים, אלא גם לשפר את מעמדה, מצבה ותדמיתה הבינלאומיים.
- הממד המשפטי: ישראל תיתן עדיפות לעמידה בדרישות החוק הבינלאומי, תוך שמירה על זכויות האדם והדין הבינלאומי, כולל אלה הנוגעים לאזרחיה ולתושבי השטחים שבשליטתה.

אין שום הכרח בדרישה שהפלסטינים יכירו בישראל כמדינה יהודית כתנאי מוקדם. ראשית, משום שלדרישה זו יש פוטנציאל להכשיל כל יוזמה למשא ומתן ולכניסה לתהליך של הסדרים; שנית, אף כי יש בהכרה בבחינת אלמנט של הצהרת כוונות לעתיד הרי אין צורך לקבל לגיטימציה לאופייה של המדינה מהפלסטינים או מכל גורם חיצוני יחיד: לא מצרים ולא ירדן נדרשו לעשות זאת בהסכמי השלום, מה עוד שהחלטה 181 של עצרת האו"ם, שהיא כאמור הלגיטימציה הבין-לאומית הפורמאלית של ישראל, מגדירה אותה ממילא כמדינה יהודית.

הגדרת התהליך לא צריכה להיות קביעת יעדי הביניים, אלא הצבת העקרונות שהשגתם ההדרגתית תאפשר התקדמות בשלבים. קביעת העקרונות וסדר הופעתם חייבת להקנות ביטחון לכל הצדדים כי רצונה של ישראל להשיג את היעד של שתי מדינות הינו אמיתי ויציב. על בסיס מדרג העקרונות יהיה צורך לבנות תהליך, עם אפשרויות שונות ליעדי ביניים, שכנראה גם ישתנה עם הזמן. תהליך זה צריך להיות מותנה, ומשום שאינו מוסכם באופן מלא או חלקי עם הפלסטינים, הוא צריך להיות בשלבים ההתחלתיים שלו בלתי תלוי ביוזמתם או בהסכמתם. התנאי הוא שמירה על ביטחוננו הן באופן מיידי והן לטווח ארוך, ואם תחול בעניין זה הרעה אחרי שלב מסוים בתהליך, יהיה צורך לסגת ללא היסוס לשלב מוקדם יותר של מדרג העקרונות ולהמתין לרגע שבו אפשר יהיה לחזור ולהתקדם מחדש. יש לפעול בעקשנות אך ללא אשליות. מנהיגות נועזת תוכל לקפוץ ולדלג על כמה שלבים, בתקווה שהקפיצה תגרום לתנופה חיובית בצד השני ותאפשר התקדמות זריזה יותר ליעד העליון. אבל אם התקווה לא תתממש, יש לחזור לשלב קודם וחזור חלילה. אם תהליכים מסוג זה יהיו מוסכמים עם הגורמים בתוך ישראל ועם השותפים להם בקהילה הבינלאומית, נוכל לשמור על הלגיטימציה החיצונית והפנימית שלנו, כי התנהלותנו תיראה אז אמיתית והוגנת. התנהגות עקבית שלנו בתהליך שהוא בבסיסו הוגן, עשויה לגרום לאורך זמן – בגלל "גזרים ושוטים" אינהרנטיים – להשלמה פונקציונאלית הדרגתית גם מצדם של הפלסטינים.

התנהלות מהסוג שתואר לעיל קשה מאוד מבחינה פוליטית ורגשית, משום שאינה מבוססת על פתרונות מידיים ועל צעדים שהאפקטיביות שלהם מובטחת. יתרה מכך, זוהי מדיניות הדורשת עקביות לאורך זמן, בתנאים שיכולים להיות בתקופות מסוימות קשים מאוד. למרות זאת, ברור לנו שאין פתרון טוב ממנה.

בהיעדר תהליך מוסדר, ישראל יכולה לנקוט צעדים חד-צדדיים, כפי שייראה הדבר בעיניה וכפי שיעלה בקנה אחד עם המציאות הבינלאומית. אולם, בהינתן תהליך הסדרים מוסדר, מהלכי ישראל, כמו אלה של הפלסטינים, יהיו מושתתים על בסיס של תיאום, הסכמות והדדיות. ברור כי לא תהיה סימטריה של צעדים זהים באותו מטבע, אולם לא הפלסטינים ולא ישראל יפעלו אז חד-צדדית.

בשנתיים-שלוש האחרונות הפנו הצדדים האשמות אלו באלו בדבר עשייה לא מרוסנת ולא מקובלת: ישראל הואשמה בבנייה נמשכת בהתנחלויות, והאשימה את הרשות הפלסטינית בפעולה נמשכת להסתה נגדה ולפגיעה בה בזירה הבינלאומית. הדעת נותנת שחידוש תהליך ההסדרים ילווה באימוץ ריסונים הדדיים, ואך טבעי יהיה אם ישראל תפסיק אז בנייה מחוץ לגדר, ואילו הפלסטינים יפסיקו הסתה נגד ישראל בארץ ובחו"ל. יש מקום לעשות שימוש במכשירים המכונים "אמצעים בוני אמון" במובן הצרופ של מונח זה: דהיינו, צעדים זהים שננקטים בו-זמנית על ידי שני הצדדים, זה מול זה, ואשר תועלתם העיקרית היא בצמצום החשדות ובהגברת האמון ההדדי. ויתורים שאינם סימטריים וזהים ואשר תרומתם היא במישור אחר, למשל כלכלי, לא יוגדרו כצעדים בוני אמון, כדי שלא לרדד את תועלתו הייחודית של מכשיר זה.

אם תידרש מסגרת להתייחסות באשר לטיבו של ההסדר הסופי, או למרכיביו, קיים כבר מסד של נוסחאות והכרזות שהתקבלו על ידי שני הצדדים. נוסחאות אלו מוזכרות בצורה משורשרת בהחלטות של האו"ם, וניתן למנותן בקיצור: החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338, הסכמי השלום עם מצרים וירדן, הסכם וואי, עקרונות קלינטון, מפת הדרכים, הכרזות אנאפוליס, יוזמת השלום הערבית, מסמך העבודה של מזכיר המדינה קרי, ולצד כל אלה גם מסמכי הבנות ישראליות-אמריקאיות. עקרונות מפתח העוברים כחוט השני בנוסחאות אלו הם: הסכמה על כך שהסדר הגבולות הסופי בין ישראל לפלסטינים יושתת על קווי 1949, תוך חילופי שטחים; פירוז של שטחים שישראל פינתה ותפנה; התחשבות במציאות הדמוגרפית של גושי ההתנחלויות וכיוצא באלה. ניתן לחבר Terms of Reference למתווה, על בסיס הניסיון שעשה מזכיר המדינה של ארצות הברית, ג'ון קרי, ולהוסיף על אלה את המרכיבים הפרוצדוראליים הגמישים.

חשוב להדגיש: ישראל יכולה להחליט ולבצע החלטות בנושא הסכסוך עם הפלסטינים רק עבור עצמה ולאור האינטרסים שלה. אין היא יכולה ואין זה רצוי כל עיקר שתהיה תלויה בעניין זה בהסכמתו או בנכונותו של הצד השני. ברור שאם שני הצדדים יחלקו חזון משותף של שלום, הפערים לא יהיו מראש כה גדולים כפי שיש המציירים אותם. כך או כך, לאור מטרותה של ישראל להתקיים בביטחון כמדינה דמוקרטית משגשגת, שוויונית, חזקה, בעלת לגיטימציה איתנה בזירה הבינלאומית ובעלת רוב יהודי, עליה לנקוט צעדים פוזיטיביים ולפעול בעצמה בדרך המקדמת את הפתרון היחיד שיכול להבטיח לה



את כל אלה – פתרון "שתי המדינות לשני עמים", כפי שתואר לעיל. על ישראל להימנע בכל דרך מפעולות או מצעדים המרחיקים אותה ממצאות זו או מהווים בלמים בדרך לכינונה.

## **י"ח עקרונות וקווים מומלצים למדיניות בתהליך ההסדרים**

שאיפת השלום: יעדה ארוך הטווח של ישראל הינו הוויה של שלום כולל, יציב ובר-קיימא, שיביא עמו פיוס, השלמה ושכנות טובה.

הכורח הביטחוני: מרכיב הביטחון במהלכה של ישראל הינו קרדינלי בשל המציאות המזרח תיכונית האלימה והמשך הסכסוך. כל מהלך ישראלי חייב לשמר ולהגביר את הביטחון ולתרום לצמצום האימונים, תוך נקיטת כל האמצעים הנדרשים לשמירת ביטחונה של ישראל לאורך זמן. אסימטריות בין הצדדים:

לגבי מהות הסכסוך: עבור ישראל, הסדר חלוקתי שייצור מצב של שתי מדינות – יהודית ופלסטינית – יסיים את הסכסוך ואת כל התביעות. לגבי הפלסטינים, הסדר כזה אינו קץ התביעות, ובראשן זכות השיבה. גם זכותה של ישראל להתקיים כמדינה יהודית נשללת על ידי הפלסטינים.

לגבי הדחיפות: אצל הפלסטינים קיימת תחושה שהזמן פועל לטובתם, ומכאן שאין צורך חיוני ואין מקום לווייתורים בעמדות מהותיות. ההיפך הוא הנכון לגבי ישראל.

נוסחת החלוקה הזומיננטית: עקרון הלאומיות היהודית, הניסיון ההיסטורי והמשקל המצטבר של הלגיטימיות הבינלאומית מקנים עדיפות לנוסחת החלוקה לשתי מדינות על פני האחדה למדינה אחת. ההסדר החלוקתי עדיף לישראל, שכן רק חלוקה מבטיחה שהיא תהיה מדינת הלאום של העם היהודי. אסטרטגיה מספחת תדלל את הזהות היהודית של מדינת ישראל.

העוגן הערכי-חוקתי: מדינת ישראל כוננה והתקבלה בין האומות על בסיס הכרזתה על עצמה כמדינה שבה מתממשת זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי, כמדינה שערכיה הם ערכי השוויון לכל אזרחיה וכמי שמקבלת את עקרונות מגילת האו"ם. הפרה של אחד ממכלולים אלה תהווה, אפוא, חריגה מעקרונות היסוד של ישראל ותפגע במרקם ובחוסן הפנימי שלה, כמו גם בלגיטימיות הבינלאומית שלה.

אילוץ ההדרגתיות: כיום אין נקודת מפגש של הכרה הזדדית וסימטרית בנוסחת "שתי מדינות לשני עמים". באין נקודת מפגש לגבי יעדי הקצה, תיתכן התקדמות על פני הזמן רק במסגרת תהליך הדרגתי ושלבי.

יוזמה ישראלית: יציאה של ישראל ביוזמה מוצהרת ואופרטיבית תקנה לה יתרון מדיני ותדמיתי, שאותו חיוני להשיג ולשמור. היוזמה צריכה לאפשר מינוף.

חשיבותו של עצם התהליך: עצם היותה של ישראל יוזמת ופעילה במסגרת ממוסדת למשא ומתן, ועצם קיומו של תהליך הסדרים מתנהל, חשובים מבחינה מדינית לא פחות מאשר המתווה להסדר ומרכיביו הספציפיים.

התקדמות מתמדת: תהליך הסדרים רציף ומצרפי יתפתח על פי האפשר, תוך יצירת דינמיקה של התקדמות מתמדת. התהליך חשוב רק מעט פחות מהתוצאות.

עקרונות יעד וכללי התנהגות: יש לקבוע terms of reference המשריינים את האינטרסים של ישראל, וכן כללי התנהגות שיהוו צעדים בנוי אמון, כגון ריסון הדדי: מצד ישראל ריסון בבנייה בהתנחלויות, ומהצד הפלסטיני ריסון במהלכים עוינים, ובכלל זה בזירה ההסברתית, המשפטית והכלכלית הבינלאומית.

המרכיבים הבינלאומיים: למעצמות מעמד ויכולת לסייע לתהליך ההסדרים. ארצות הברית תהווה גם בעתיד שותף עיקרי בתהליך זה, והממשל הבא שם צפוי לקיים הערכה מחדש של המצב והדרכים לטפל בו. ישראל יכולה לנצל פרק זמן זה לקידום תהליך ההסדרים ביוזמתה. היא יכולה להיעזר לצורך זה במסגרות בינלאומיות ובמשאבים בינלאומיים.

ההסדרים כמנוף אזורי: התקדמות בתהליך ההסדרים תהווה מנוף להעמקת פעילותה של ישראל במרחב האזורי ולהתערותה בו. הממד האזורי מקנה אפשרויות והזדמנויות חדשות, שאותן יש למנף. ישראל תמצה אותן במשולב עם מדינות אחרות באזור, הן בהקשרים אזוריים – כלכליים, ביטחוניים ועוד – והן בהקשר של צעדי נרמול והסדרת הסכסוך.

מרחב התמרון האזורי: שני אתגרי-העל מבחינת הסדר הקבע הם סוגיית השיבה וסוגיית ירושלים. לגבי שתיהן גובשו בעבר נוסחאות שנדחו על ידי הצדדים. במציאות הנוכחית נפתחים אפיקי הסדרים חדשים. למשל, מכשירים בינלאומיים לפיצויים לפליטים, שיוחלו באופן שוויוני על פליטים פלסטיניים ועל פליטים יהודיים; כלים משפטיים ונוסחאות ריבונות שונות, שיש להם תקדימים בינלאומיים, יאפשרו לראות בסוגיית ירושלים פתרון ומנוף להסדר ולא בעיה.

ירדן היא איבר בלתי נפרד מהמשוואה הארצישראלית-פלסטינית ויש לה מעמד ואינטרסים במכלול. יציבותה וביטחונה של ירדן חשובים לישראל עד מאוד.

מסגרות קונפדרטיביות: רעיונות קונפדרטיביים מוגבלים בהקשר הפלסטיני-ישראלי-ירדני עשויים להיות שימושיים בעתיד.

גבולות וחילופי שטחים: מכשיר חילופי השטחים רלוונטי בהקשר לגבולות שישורטטו, ויש בו גם כדי ליצור אפשרויות דו-צדדיות או רב-צדדיות אזוריות. זאת, נוכח תהליכי היווצרותם של גבולות, ישויות, והסדרים טריטוריאליים חדשים באזור.

מסגרת ממוסדת ומוסדרת לתהליך ההסדרים: יש להמיר את שיטת העבר של פרצי משא ומתן מקוטעים ואד-הוק, למסגרת תהליכית קבועה, פתוחה ורציפה.

גמישות תהליכית בכמה מרכיבים:

- גמישות ניהולית: ישראל תפגין מידה גבוהה של גמישות פרוצדורלית, בצד עמידה על אינטרסים מהותיים. היא יכולה לעשות שימוש במכשירים תומכי משא ומתן (ערוצים עורפיים, שליחים מיוחדים, track 2), ובלבד שלא ישבשו את התהליך. חשאיות ושקיפות השיחות אינן מקודשות. התמרון ביניהן ייקבע על פי שיקולי ההתקדמות;
- גמישות המסגרת: מסגרת רציפה ללא תאריך יעד קשיח
- גמישות ביצועית: הסכמים חלקיים שיושגו, בין אם bottom up או top down יבוצעו עם השגתם, תוך ויתור על הכלל "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם"
- גמישות סדר היום: לא היצמדות לרשימת המצאי של סוגיות הקבע, אלא פירוקן למרכיבים, הוספה עליהן ו"טריפת הקלפים" בסדר הטיפול והיישום. העיקרון המדריך יהיה בשלות והיתכנות ההתקדמות ומבחן התוצאה.



# מדע טכנולוגיה וחינוך

שער 3

## צוות אשכול מדעי וטכנולוגי

(הרשימה כוללת חברים שהשתתפו בשלבים שונים של דיונים)

| שם מחבר                        | תפקיד  |
|--------------------------------|--|
| <b>אגבריה, ריאד</b> פרופ'      | מנהל בית הספר לרוקחות ויועץ הרקטור לענייני סטודנטים ערביים, אוניברסיטת בן גוריון   |
| <b>אהרונוסון, עודד</b> פרופ'   | המחלקה למדעי כדור הארץ וכוכבי הלכת, מכון ויצמן למדע  |
| <b>אורבך, דב</b> ד"ר           | ראש התמחות בניהול ארגון מערכות חינוך, המרכז ללימודים אקדמיים אור יהודה   |
| <b>אידן, אירית</b> ד"ר**       | סמנכ"ל מו"פ רפא"ל  |
| <b>אילון, בת-שבע</b> פרופ'     | ראש המחלקה להוראת המדעים, מכון ויצמן למדע, כלת פרס א.מ.ת.  |
| <b>אל-סנע, ג'יהאד</b> פרופ'    | ראש המחלקה למדעי המחשב, אוניברסיטת בן גוריון   |
| <b>בלום, גבריאלה</b> פרופ'     | בית הספר למשפטים, אוניברסיטת הרווארד   |
| <b>בנטור, ארנון</b> פרופ'      | הפקולטה להנדסה אזרחית וסביבתית, עמית מחקר בכיר במוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר משנה לנשיא הטכניון למחקר ומנכ"ל הטכניון  |
| <b>ברון, צביה*</b>             | מנהלת אנרגיה אלטרנטיבית, פטרוקוונטום, ישראל  |
| <b>ברי, אורנה</b> ד"ר          | יזמת היי-טק, אשת עסקים ומנהלת בכירה ולשעבר המדענית הראשית וראש מנהל המו"פ התעשייתי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה   |
| <b>גולן, אחיאב*</b>            | מנכ"ל המכללה האקדמית אורט בראודה   |
| <b>גל, ראובן</b> ד"ר           | עמית מחקר בכיר, מוסד שמואל נאמן לחקר מדיניות לאומית, הטכניון, לשעבר פסיכולוג ראשי של צה"ל, מייסד ומנהל השרות האזרחי במשרד ראש הממשלה   |
| <b>גלעדי, עיבל</b> תא"ל (מיל.) | יו"ר הוועד המנהל, המכללה האקדמית גליל מערבי; לשעבר ראש החטיבה לתכנון אסטרטגי אג"ת, צה"ל  |
| <b>גמזון, אלי</b>              | לשעבר בכיר במערכת הביטחון  |
| <b>דודאי, ידן</b> פרופ**       | פרופ'; מכון ויצמן למדע ואוניברסיטת ניו יורק, עמית מחקר בכיר במוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר דיקן הפקולטה לביולוגיה במכון ויצמן וחבר ות"ת, חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים |
| <b>זוהר, חפציבה</b> פרופ'      | סגנית וממלאת מקום, ראש עיריית ב"ש  |

| <b>שם מחבר</b>                  | <b>תפקיד</b>   |
|---------------------------------|--|
| <b>חבצלת, דורון פרופ'</b>       | המחלקה להנדסת מערכות מידע, אונ' בן גוריון בנגב   |
| <b>חזן, אורית פרופ'</b>         | הפקולטה להוראת המדעים טכניון, עמיתת מחקר בכירה וראשת פרויקט פורום החינוך, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון |
| <b>ינקלביץ', שמעון פרופ'</b>    | ביה"ס לפיזיקה ולאסטרונומיה, אונ' ת"א, לשעבר חבר ות"ת ורקטור אונ' ת"א   |
| <b>לביד, נועה ד"ר*</b>          | חוקרת, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון  |
| <b>לויטה, אריאל ד"ר</b>         | עמית בכיר לא תושב, תכנית המדיניות הגרעינית, קרן קארנגי; לשעבר משנה למנכ"ל למדיניות, הוועדה לאנרגיה אטומית                |
| <b>ליבוביץ, מוטי ד"ר</b>        | מהנדס מערכות וסגן מנהל קמ"ג  |
| <b>לק, ערן ד"ר*</b>             | חוקר, מוסד שמואל נאמן לחקר מדיניות לאומית, הטכניון   |
| <b>מובשוביץ-הדר, ניצה פרופ'</b> | עמיתת מחקר בכירה, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר ראש המחלקה להוראת המדעים והטכנולוגיה, הטכניון    |
| <b>מויאל, עמי פרופ'</b>         | נשיא מכללת אפקה; לשעבר מנכ"ל חברת NSC  |
| <b>מנלה, נועה*</b>              | מומחית לניהול, מרכזת קבוצה באשכול מדע, טכנולוגיה וחינוך מדעי טכנולוגי  |
| <b>מרגלית, עוזד ד"ר</b>         | מנהל טכני ראשי של מרכז המצוינות של יב"מ בבאר שבע, לשעבר עוזר ראש אמ"ן  |
| <b>סרוסי, גבי ד"ר</b>           | המחלקה להנדס אלקטרואופטית והמכון לנגו-טכנולוגיה, אונ' ב"ג  |
| <b>עמיחי, שלומית</b>            | יו"ר המרכז הישראלי למצוינות בחינוך, לשעבר מנכ"לית משרד החינוך  |
| <b>פורטונה, גילי ד"ר</b>        | עמית מחקר בכיר, מוסד שמואל נאמן לחקר מדיניות לאומית, הטכניון, לשעבר סמנכ"ל רפא"ל וסמנכ"ל חברת טבע                        |
| <b>פנקס, מלכי ד"ר</b>           | הוועדה לאנרגיה אטומית  |
| <b>צ'שנבסקי, אורי פרופ'</b>     | בית הספר לכימיה, אונ' ת"א, מחלוצי מחקר הננוטכנולוגיה בישראל, חתן פרס וויצמן למדעים                                       |
| <b>קליינברג, אביעד פרופ'</b>    | ראש ביה"ס להיסטוריה ומנהל ההוצאה לאור, אונ' ת"א  |
| <b>קישוני, רועי פרופ'</b>       | אונ' הרווארד והטכניון  |
| <b>קנול, רחל ד"ר</b>            | מנהלת מרכז חוסידמן לנוער שוחר מדע, אוניברסיטת ב"ג  |

| <b>שם מחבר</b>             | <b>תפקיד</b>  |
|----------------------------|---|
| <b>רוסו, חיים</b>          | לשעבר סגן נשיא למצוינות הנדסית וטכנולוגית, אלביט מערכות בע"מ  |
| <b>רותם, זאב ד"ר</b>       | מנכ"ל רותם אסטרטגיה   |
| <b>שלגי, גיורא</b>         | עמית מחקר בכיר, מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, הטכניון, לשעבר מנכ"ל רפא"ל, חתן פרס ביטחון ישראל (פעמיים)   |
| <b>שורץ, דב פרופ'***</b>   | אוניברסיטת מישיגן ולשעבר אוניברסיטת בן גוריון, לשעבר המדען הראשי של הוועדה לאנרגיה אטומית והמשנה למנהל הקריה למחקר גרעיני בדימונה, חתן פרס בן גוריון 2013 ומייסד התכנית לחינוך מדעים בירוחם |
| <b>שטיינר, עמי</b>         | מנהל תכנית חתני נובל למצוינות בחינוך  |
| <b>תדמור, זאב פרופ'***</b> | יו"ר מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר נשיא הטכניון; חתן פרס א.מ.ת. על השגיו בתחום ההנדסה הכימית, חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים                                    |

\* מרכזים של עבודת הצוותים בשלבים שונים של פעולתם

\*\* ראשי הצוותים. עבודת הצוותים שימשה כרקע לכתיבת המסמך על-ידי ראשי הצוותים בהתייעצות עם אחדים מחברי הצוותים

בעשור השני של המאה ה-21, המדע והטכנולוגיה ממשיכים להוות, ואף ביתר שאת, מרכיבים מרכזיים ובלתי מעורערים של רווחה, כלכלה וביטחון. הם משפיעים על קביעת גורלם של עמים ומדינות לשבט או לחסד. עובדה זו משתקפת גם בבחירתו של אשכול המדע והטכנולוגיה כאחד משלושת האשכולות המרכיבים את אסטרטגיית-העל של מדינה, לצד חוץ-וביטחון, וכלכלה-וחברה.

לישראל היו, ועדיין יש, הישגים יוצאי דופן בקנה מידה עולמי במדע וטכנולוגיה ובביטוייהם בביטחון, בכלכלה, בתעשייה ובחדשנות וביוזמה. עם זאת, במערך הלאומי שמייצר את היכולות המדעיות והטכנולוגיות מתגלים סימני שחיקה ודעיכה, הן במונחים מוחלטים והן יחסית למדינות שאיתן אנחנו מתחרים בשווקים הגלובליים ובזירה הגיאופוליטית. אבחנה מרכזית שלנו היא כי ללא יוזמה לאומית נחושה, יחריף המשבר ויילך באופן שעלול להעמיד את ישראל בסכנה.

בשעה זאת, ובטרם יהא מאוחר מדי, נחוצה הירתמות לאומית נחושה ומתמשכת של החברה והממשלה בישראל, שתעמיד את המדע והטכנולוגיה, ואיתם את החינוך המדעי והטכנולוגי, בראש סולם העדיפות הלאומית. נחוצה תוכנית חירום לאומית, שכן פעמוני האזהרה כבר מצלצלים, בעוד פעולה, אפילו מיידית, תשפיע רק לאחר שנים.

מסמך זה מציג 10 תובנות באשר לחסמים הקיימים והצפויים בתחומים המרכיבים את המערך המדעי-טכנולוגי של מדינת ישראל. מערך זה כולל בין השאר את החינוך המדעי והמדעי-טכנולוגי במערכת החינוך, את המחקר הבסיסי והיישומי ואת הכשרת הבוגרים באוניברסיטאות ובמכללות, את המו"פ התעשייתי והביטחוני ואת קשרי הגומלין של המערכות הללו. על מנת להבטיח שגשוג ארוך-טווח של המערך המדעי-טכנולוגי על נגזרותיו הכלכליות, החברתיות והביטחוניות, יש לפעול להסרת החסמים הללו. איננו מסתפקים אפוא בזיהוי והתראה, כי אם מציעים סלי פתרונות, חלקם קיימים וחלקם חדשים, להסרת החסמים ולעידוד צמיחתה וחוסנה של מדינת ישראל.

התובנות והפתרונות במסמך זה גובשו במהלך שנת עבודה, שבה נערכו עשרות פגישות ודיונים, שבהם נטלו חלק, בהרכבים שונים, כארבעים אנשי מדע, תעשייה, כלכלה וחינוך מובילים, ותיקים וצעירים. המסר של עבודה זו הוא מכלול התובנות, ולא תובנה נפרדת זו או אחרת (מהן שבפני עצמן קרוב לוודאי ידועות למערכת). יש צורך בתיאום הטיפול במכלול התובנות, ונדרש לבחון את התלות ההדדית ביניהן לבין אשכולות הכלכלה והחברה, חוץ וביטחון.



מדוע הפכו המדע והטכנולוגיה למרכיבים כה מרכזיים בכלכלה ובביטחון הלאומי?

הכלכלה המודרנית במדינות מתקדמות מבוססת במהותה לא על משאבי טבע, עבודה זולה או מרחבים גיאוגרפיים, כי אם על ידע אנושי, מדעי-טכנולוגי. כמו הכלכלה המודרנית, כן גם הביטחון הלאומי מעוגן במידה מרובה ביכולות מדעיות טכנולוגיות. למעשה, כלכלה מודרנית, ביטחון ומדע-וטכנולוגיה, הינם שלושה עמודי תווך החיוניים לעתידה של כל מדינה מפותחת בכלל, ולעתידה של מדינת ישראל בפרט.

מצב זה איננו מקרי או אופנתי. הוא מהווה עידן חדש בהיסטוריה האנושית. הוא תולדה של תהליכים היסטוריים עמוקים שנמשכו מאות שנים והגיעו לפרקם במחצית המאה ה-20, כאשר מלחמת העולם השנייה מהווה בו את קו פרשת המים. תהליכים אלה מעוגנים עמוק בעצם מהותם של המדע והטכנולוגיה, ומהווים תוצאה בלתי נמנעת של התמזגות שתי מהפכות אדירות בהיסטוריה האנושית: המהפכה המדעית והמהפכה התעשייתית. התמזגות זו הציתה מהפכה חדשה גדולה משתיהן גם יחד, הלא היא המהפכה המדעית-טכנולוגית, שבעיצומה אנחנו חיים היום. מהפכה זו היא הורתן של פריצות הדרך המדעיות והטכנולוגיות, כולל בתעשיות עתירות הידע, היא אשר מאפשרת את הגלובליזציה, והיא גורם מכריע בהצלחה כלכלית ובעוצמות ביטחוניות.

אין זה מפתיע, על כן, שכל המדינות, הן אלו המצויות כבר בחזית הקדמה הטכנולוגית והן אלו השואפות להגיע לחזית זו (כולל אירן, טורקיה, ערב הסעודית ומדינות אחרות באזור), משקיעות סכומי עתק כדי לקדם יכולותיהן במדע וטכנולוגיה ובניגודותיהן הכלכליות והביטחוניות. בעידן חדש זה כלכלתם של עמים ומדינות ואף גורלם תלויים במידת יכולתם להסתגל לתהליכים החדשים ולקטוף את פירותיהם. בעידן זה יגדלו ויילכו הפערים בין מדינות מתקדמות לבין מדינות נחשלות מבחינה טכנולוגית-מדעית. לנחשלים יהיה קשה יותר ויותר, ואולי אף בלתי אפשרי, לעלות בעתיד על רכבת הקדמה הזוהרת. לעידן המדעי-טכנולוגי יש, כמובן, גם השפעות רבות נוספות ברמת הפרט והחברה, כגון העצמה אדירה של נגישות לידיע, התממשקות תדירה עם מערכות מחשוב בחיי היום-יום, והשפעות על קשרי גומלין בין-אישיים וצריכת תרבות; אולם בשל ייעודו הממוקד של מסמך זה, לא נעסוק בפן זה של הדברים.

המהפכה המדעית החלה לפני כ-400 שנה בשלהי הרנסנס באירופה. היא סיפקה את השיטה, התובנות והכלים שבעזרתם מפענח האדם את סודות הטבע, כולל החיים עצמם. היא נתנה בידי האדם עוצמה אדירה ופתחה בפניו עולמות חדשים באמצעות טכנולוגיות המשנות את העולם פעם אחר פעם. עצם ההזדקקות לטכנולוגיה (כלומר שימוש במשאבים חיצוניים כדי לפעול על העולם ולשנותו) קדמה לגישה המדעית ומלווה את האדם משחר ימיו. גישה זו אפשרה לאדם לחצוב לעצמו את הנישה האבולוציונית הייחודית לו.

ואולם, המהפכה התעשייתית-הטכנולוגית המודרנית החלה רק לפני קצת יותר מ-200 שנה בבריטניה, כאשר המצאת מכונת הקיטור מהווה לה סמל. היא אפשרה את תחילת שחרורו של האדם מעבודת

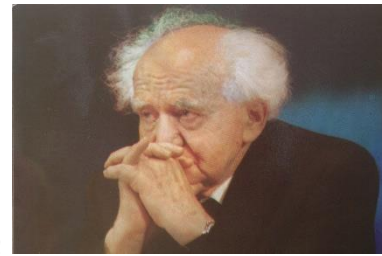
כפיים מפרכת ומתלות במקורות כוח מן הטבע ומן החי. היא אפשרה לו להפיק יותר ממה שהוא צורך ולהגדיל את התוצר לנפש. המהפכה התעשייתית-הטכנולוגית התפשטה במרחב ובזמן גלים-גלים: באמצעות הרכבות, תעשיית הפלדה, המכונות החקלאיות, מכונות בערה פנימית, החשמל, הנפט, התעשייה הכימית, תעשיית הפלסטיקה, התעשייה האלקטרונית ועוד. די אם נציין כי במאות השנים הללו גדלה צריכת האנרגיה מכאלפיים קק"ל (קילו קלוריות) לנפש ליום, מעט יותר מהאנרגיה הנדרשת למחיה, למאתיים אלף קק"ל לנפש ליום במדינה מפותחת, פי 100 מהאנרגיה הנדרשת למחיה. נתון זה מדגים את יכולות האינטליגנציה האנושית וגיוסן לרווחתו של האדם על בסיס המדע והטכנולוגיה.

שתי המהפכות האדירות הללו, המדעית והתעשייתית-טכנולוגית, זרמו באפיקים נפרדים במשך תקופה ארוכה, עם מגע הדדי מועט. רק בתחילת המאה ה-20 החלו קשרי הגומלין בין מדע לבין טכנולוגיה, שהשיקו האצה הזדית של שתיהן, האצה הגוברת והולכת עם הזמן.

מלחמת העולם השנייה הייתה נקודת מפנה חשובה, למעשה קו פרשת מים, בתהליך השילוב הזה. במלחמה זו נרתם המדע באופן שיטתי למאמץ המלחמתי לשם פיתוח טכנולוגיות צבאיות, ובכך תרם תרומה מכרעת לניצחון בעלות הברית. דוגמאות מובהקות לטכנולוגיות הללו הן פיתוח פצצת האטום, המכ"מ והגומי הסינתטי. ההצלחה הכבירה של רתימת המדע למאמץ המלחמתי, שכנעה את מקבלי ההחלטות שבמדע טמונה עוצמה רבה, ושחיבורו לטכנולוגיה יכול להניב פירות צבאיים וכלכליים אדירים. לבסוף, במהלך המחצית השנייה של המאה ה-20, התמזגו שתי המהפכות זו בזו, וחברו להצית את המהפכה החדשה, המדעית-טכנולוגית.

נשיא ארה"ב, רוזוולט, שהתוודע במהלך מלחמת העולם השנייה לכוחו העצום של המדע ולתרומתו לניצחון והבין את משמעותו, הורה לקראת סוף המלחמה על הכנת תוכנית רחבה אשר תרתום את המדע ל"טובת האדם ולפיתוח הכלכלה". התוכנית נשאה את השם "Science the Endless Frontier" והביאה למהפך ביחס ממשלת ארה"ב (ובעקבותיה למרבית הארצות המתקדמות) למדע, שחדל להיות בעיני מקבלי ההחלטות 'תחביב של מדענים' והפך להיות כורח לאומי. הוחל בהשקעת סכומים גדלים והולכים במחקר המדעי הבסיסי והיישומי. תהליך זה הביא לשרשרת נמשכת של טכנולוגיות חדשות אשר היו לגורם מרכזי לצמיחה כלכלית מתמשכת, חסרת תקדים, במשך עשרות שנים ועד עתה.

ראש ממשלתה הראשון של ישראל, דוד בן גוריון, הבין את חשיבותם המכרעת של מדע וטכנולוגיה לבניית עם ומדינה. בהציגו את קווי היסוד של הממשלה הראשונה, בישיבתה השביעית של הכנסת הראשונה, ב-1949, מנה בן גוריון שלושה מרכיבים כמקור העיקרי שיאפשרו להתגבר על הקשיים האדירים בהקמת המדינה: עזרת העם היהודי בתפוצות, כוח החלוציות היוצרת הפועמת בלב הנוער



צילום: ארכיון הצילומים של קק"ל

"... הדבר השלישי שיחולל הפלא זהו כוח המדע והטכניקה שנצמיד לעבודתנו. בדורנו אנו מתחוללת אולי המהפכה הגדולה בחיי אנוש עלי אדמות, מהפכת שלטון האדם על הכוחות האיתנים הטמירים בטבע, בכוח האטום ובכיבוש האוויר והמרחב וצפונות היקום. אין אנו יכולים להשתוות להרבה עמים בכוח, בעושר, במספר ובחומר. אך אין אנו נופלים מאיזה עם שהוא ביכולתנו האינטלקטואלית והמוסרית.

זוהי הירושה הגדולה והיחידה שהנחילה לנו ההיסטוריה היהודית רוויית הסבל, הצער וגבורת הרוח. כל מעשה אשר נעשה בחומר וברוח לחיזוק ביטחוננו ולהרחבת משקנו, לחינוך בנינו וקליטת עולים, יבוסס על המסקנות, העקרונות והעליונות של המדע הצרוף והשימושי ועל הטכניקה המשוכללת ביותר, כדי שלא ניפול בטיב תוצרתנו ועבודתנו, פרייגה איכותה וסגולותיה, מהאומות המפותחות בעולם. כך אנו רואים את שליחותנו ואנו ננסה למלא אותה באמונה כמיטב יכולתנו".

כאז כן עתה, הדברים נכונים. בן גוריון הוכיח פעם אחר פעם, ולא בדיבורים אלא במעשים, שפיו וליבו שווים, כאשר הקציב למחקר המדעי, האזרחי והביטחוני סכומים אדירים לאותם הזמנים. הוא היה מקורב מאוד למנהיגים המדעיים דאז, ואוזנו הייתה כרויה לעצתם. מנהיגים אלה היו לא רק האסטרטגים של המדע הישראלי, אלא גם השפיעו עמוקות על האוריינטציה המערבית של מדינת ישראל כולה, כי שם במערב הייתה החזית המדעית של העולם המפותח, ובן גוריון הבין שבלא להיות חלק מהמדע המערבי, ישראל לא תוכל להצליח ולשרוד. הדבר תאם לחלוטין וקידם את מדיניות הממלכתיות שבה דגל בן גוריון. חזונו של האסטרטגים המדעיים דאז גם הניח את היסודות למעמד הביניים הישראלי, שהוא עמוד השדרה של העם כולו<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> משה ליסק ואורי כהן, "האסטרטגים המדעיים בתקופת הממלכתיות: יחסי הגומלין בין הקהילה האקדמית למקדי כוח פוליטיים". עיונים בתקומת ישראל: מאסף לבעיות הציונות, היישוב ומדינת ישראל, 20, 1-27, 2010

## חלון הזדמנויות היסטורי

קדמו לדברי בן-גוריון חזונו ומעשיהם של חוסי המדינה ובניה. בספרו 'אלטנוילנד' כתב תיאודור הרצל כי "המפעל שלנו הצליח אך ורק משום שעמד תמיד בחזית הטכנולוגית של התקופה המודרנית". החזון והגשמתו הראשונית התחוללו במרחבי פעילות אחדים שהעצימו זה את זה. ישראל התייחדה בכך שמוסדות מעולים להשכלה גבוהה ולמחקר הוקמו בה שנים רבות לפני הקמת המדינה, כשהישוב הקטן בארץ עדיין נאבק על עצם קיומו. ביוזמת הקונגרס היהודי הוקמו ברבע הראשון של המאה ה-20 שתי אוניברסיטאות, הטכניון בחיפה (1924) והאוניברסיטה העברית בירושלים (1925). אלברט איינשטיין היה מעורב באורח נמרץ בתהליכים שהביאו להקמתן. מכון זיו (לימים מכון וייצמן) ברחובות הוקם כעשור לאחריהם, כשבבסיסו הרעיון לפיתוח מדע שימושי, כשברקע מתקיים כבר בארץ מחקר חקלאי מקורי. כל אלה היוו הן אבן שואבת למדענים וסטודנטים, מהיישוב המתפתח ומרחבי הפזורה היהודית, והן בסיס איתן לחינוך ולידע, שאפשרו התפתחויות בדורות שלאחר מכן, בתחומי המדע, הרפואה, הטכנולוגיה, הביטחון והכלכלה. במקביל הגיעו ארצה, בעיקר מאירופה, רופאים ומהנדסים, שהניחו את היסוד לפרקטיקה ולמחקר רפואי הממוקדים בבעיות האזור, ולמיזמים הנדסיים בתחומים כלכליים וציבוריים.

חשיבותם של המדע והטכנולוגיה היו נהירים גם לראשי כוח המגן העברי מראשיתו. ההגנה הקימה מחלקה למחקר מדעי עוד בשנת 1946, ולה שלושה סניפים, באוניברסיטה העברית, בטכניון ובמכון זיו. פעולתה של מחלקה זו חודשה והועצמה על-ידי בן-גוריון ומוביליה היו מדענים ומהנדסים, בהם מהאקדמיה ומיוצאי הצבא הבריטי. עם הקמת המדינה הפכה לחיל המדע (חמ"ד), שהיווה בסיס לפיתוח יכולות ביטחוניות חיוניות ומערכי מחקר ופיתוח ברשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל), הוועדה לאנרגיה אטומית, מנהלת פיתוח אמצעי לחימה ותשתיות טכנולוגיות (מפא"ת), התעשייה האווירית והצבאית ותעשיות מתקדמות נוספות בעלות היבטים ביטחוניים. בגופים הנזכרים ואחרים גם יחד הוקמו מוקדי ידע ייחודיים, נצבר ידע, פותחו יכולות והוכשרו דורות של מדענים חוקרים ומהנדסים שתרומתם לעוצמתה הביטחונית של מדינת ישראל, ובהמשך גם לכלכלתה, לא תסולא בפז.

שנים לאחר מכן, בשנות התשעים של המאה העשרים, נפתחה בפני מדינת ישראל האפשרות לעלות על הרכבת הזוהרת של הכלכלה המודרנית העולמית ולהפוך למעצמת היי-טק מובילה, ובכך להבטיח את יכולתה הביטחונית ואת שגשוגה הכלכלי. באותה עת, בצירוף מקרים היסטורי נדיר ועל רקע המהפכה המדעית-טכנולוגית המתעצמת שתוארה לעיל, שיצרה את עמק הסיליקון ודומיהם ברחבי העולם, חברו יחד שלושה גורמים שפתחו בפני ישראל חלון הזדמנויות ואפשרו לה לפרוץ בסערה לעולם ההיי-טק:

הגורם הראשון והמכריע היה כאמור הטכנולוגיות הביטחוניות, תוצרי השקעות ארוכות טווח בטיפוח מצוינות, בהכשרת כוח אדם מעולה ובמוקדי ידע, אשר בשלו והגיעו לחזית הטכנולוגית העולמית. החל תהליך מואץ של העברת ידע מדעי-טכנולוגי למגזר המתהווה של תעשיות עתירות-ידע יזמיות, בין היתר באמצעות מהנדסים ומדענים שנשארו איתם את היכולות, הניסיון והידע המצטבר. ידע זה של יכולות מדעיות-טכנולוגיות-ביטחוניות פותח בהשקעות עתק של מדינת ישראל במשך מחצית המאה. השקעות אלה החלו במידה רבה בלית ברירה, מאחר שהמעצמות בעולם סירבו למכור לישראל טכנולוגיות חזית. חוסר ברירה זה זירז גם את השיתוף החיוני של האקדמיה במאמץ הביטחוני.

הגורם השני היה התרחשותם של שינויים גיאופוליטיים מרחיקי לכת ביחסים שבין המעצמות ושינויים פנימיים בתוך ברית המועצות עצמה, שהביאו לגלסנוסט ופרסטרויקה שהוביל מיכאיל גורבצ'וב, לפתיחת שעריה של ברית המועצות, ולעלייה הגדולה מארצות חבר העמים. בתוך כחמש שנים הוכפל מספר המהנדסים והמדענים בישראל, והפכנו לאחת הארצות העשירות ביותר בכוח אדם טכנולוגי-מדעי יחסית לאוכלוסייתה.

הגורם השלישי היה התנעת תהליך שלום עם הרשות הפלסטינית בשנות התשעים, אשר החליש ובמקרים מסוימים הפסיק את החרם הערבי ופתח בפני ישראל את שווקי העולם.

כל אלה, ביחד עם מדיניות ממשלתית נבונה של עידוד מו"פ והנחת הבסיס לתעשיית הון סיכון, הביאו זרם אדיר של השקעות, וישראל הפכה למדינת 'סטארט-אפ'.

בנסיבות אלה זכתה התעשייה הישראלית המתקדמת בתוך זמן קצר להוקרה עולמית. חשוב לזכור שהישגים ישראלים בתחום הביטחון, הנתפסים בעולם כצירוף של נחישות, כישרון ויכולת טכנולוגית, סייעו לקידום הצלחתם של מוצרי תעשיות ההיי-טק. אופיים היזמי של ישראלים, הנכונות לקחת סיכונים, התעוזה לנסות דברים חדשים, יכולת האלתור על בסיס ידע מעמיק והעקשנות, גם הם חלק בלתי נפרד מן ההצלחה הישראלית.

תרמו לכך תרומה מכרעת האוניברסיטאות, שהצליחו כאז כן עתה להכשיר את מיטב הנוער למהנדסים ומדענים ברמה של הטובות באוניברסיטאות העולם, שבלעדיהם המדינה הייתה נותרת מדינה חקלאית ענייה.

התוצאה הייתה שתעשיות ההיי-טק הפכו ל"קטר" שמשך קדימה את התעשייה והכלכלה הישראלית. אין חולק על החשיבות המכרעת של מדע וטכנולוגיה, ועל כן גם החינוך המדעי וטכנולוגי - לתעשייה עתירת מדע (היי-טק), לחקלאות מודרנית, לרווחת האוכלוסייה ולשמירה ולקידום הביטחון. בשטחים הללו יש לישראל הישגים מוכחים והיא זוכה להערכה עולמית. אבל, הישגים אלה מאוימים עתה על-ידי גורמים ותהליכים אחדים בחברה ובמדינה. במסמך זה נרחיב את הדיבור על החסמים העומדים בפני המשך ההצלחה ומאיימים להביא לדעיכתה.

לבסוף, אם אין כאמור חולק על החשיבות המכרעת של מדע וטכנולוגיה, הרי שוודאי אין חולק גם על החשיבות המכרעת של חינוך מדעי וטכנולוגי.

### על טכנולוגיה ותעשייה

קשה להגזים בחשיבותן של התעשיות עתירות הידע לכלכלה הישראלית ולמעמדה ולתדמיתה בעולם. מעמד זה מביא ארצה את מיטב החברות הטכנולוגיות בעולם, המקימות כאן מרכזי מו"פ וחברות ייצור. תעשיות עתירות ידע מהוות כ-50% מכלל היצוא התעשייתי, אבל יש לזכור גם שהתעשיות הללו מעסיקות רק כ-8% מכוח האדם ותורמות רק כ-12% לתמ"ג. מקורה של יתרת התמ"ג במגוון תעשיות מסורתיות ושירותים, המעסיקים 92% מכוח העבודה. אולם הפוריות בתעשיות המסורתיות ובשירותים נמוכה, ועל כן השכר בהן נמוך. עובדה זו הינה גורם מרכזי לפערים בחברה הישראלית. בלי שיפור דרמטי בפוריות במגזרים אלה לא ניתן יהיה להגיע לתמ"ג לנפש של המדינות המתקדמות, להעלות את רמת החיים של מרבית האוכלוסייה, לסגור פערים סוציאקונומיים ולהגיע לצדק חברתי. רק תעשייה ושירותים יעילים יכולים לאפשר משכורות המקיימות בכבוד את העובדים. את הפוריות ניתן יהיה להעלות רק ע"י שדרוג כוח האדם במגזרים אלה, ע"י החדרת טכנולוגיות מתקדמות, מו"פ ושיטות ניהול מודרניות. לכן, הצרכים בכוח אדם טכנולוגי מדעי מיומן, ברמה של בוגרי מכללות ואוניברסיטאות ומוסדות על-תיכוניים דו-שנתיים, ושל בתי ספר להנדסאים וטכנאים, חורג הרבה מעבר למה שהתעשייה עתירת הידע זקוקה להם. יתרה מזאת, במהלך השדרוג הזה בכוח-האדם והכשרתו טמון פוטנציאל אדיר להכללתם במעגלי העבודה של חלקים נרחבים מן המגזרים שנמצאים היום מחוץ להם, כגון גברים חרדים, נשים ערביות, וחלקים מהפריפריה העירונית והגיאוגרפית.

תעשיות המעוגנות במדע ובטכנולוגיה הן תנאי הכרחי לקידום ולשימור בסיס איתן ומתמשך לשגשוג כלכלי וביטחוני. אלו כוללות תעשיות מידע ומחשוב (ICT<sup>2</sup>), תחום שבו כבר יש לישראל יתרון יחסי, ותעשיות ידע עתידיות של המאה ה-21: כגון מדעי החיים, ביולוגיה מולקולרית, ביולוגיה חישובית ואינפורמטיקה, מדעי החומרים (ננוטכנולוגיות), מדעי המוח והקוגניציה, רובוטיקה וטכנולוגיות מושרות מוח, רפואה מותאמת-אישית, והנסיקה בחשיבות הלאומית וביטחונית של הסייבר והפוטנציאל של big data בהם יש לישראל יתרון יחסי, כי היא הייתה חלוצה בפיתוח מדעי המחשב ומובילה בה עד היום. כאשר תעשיות אלה משולבות זו בזו ועם ICT הן מעצימות האחת את רעותה, ופועלות ביחד ובמקביל לתעשיות מסורתיות ושירותים משודרגים ויעילים. כל אלה חיוניים לחוסנה ולעתידה של ישראל, למניעת נחשלות ולקידום רווחת האוכלוסייה, השוויון החברתי, והביטחון הלאומי. נובע אפוא שחיזוק כל המערך המדעי טכנולוגי של ישראל הינו כורח לאומי.

---

<sup>2</sup> Information and Communications Technology- ICT

המסקנה הבסיסית והמכרעת שאליה הגענו עוד בשלבים מוקדמים של עבודתנו היא שהבעיה איננה נעוצה בפרט זה או אחר, שאם יתוקן יבואו דברים על מקומם בשלום. מדובר בהיחלשות כלל המערך שמייצר, משמר ומקדם את היכולות המדעיות והטכנולוגיות של ישראל ומאפשר את ניגזרותיהן ברווחה, בכלכלה ובביטחון. יש סדקים בכל המערכת, שאם לא יטופלו בתיאום ובעת ובעונה אחת, יהא הבניין כולו מאוים. מה שצריך להדיר שינה ממקבלי ההחלטות היא ההכרה שמדובר כאן בתהליך שלילי, שאם לא יבוא בו מהפך תתרחש ותואץ הידרדרות לתהום.

את עבודתנו ניתן לתמצת בעשר תובנות, שנפרטן בהמשך ונציע סלי פתרונות להסרת החסמים המצוינים בהן.

**1. חסרים בחינוך המדעי והטכנולוגי.** קיים בישראל מחסור גובר והולך של בוגרי תיכון ברמה מתמטית ומדעית גבוהה (ושאינה מושגת על-ידי הורדת רף הדרישות כדי ליצור הישגים-לכאורה), היכולים להתמודד בהצלחה עם לימודים גבוהים במדע וטכנולוגיה ("האלפים"). כמו כן, נדרש לתגבר משמעותית את מסלולי המצוינות ("האלופים") בנושאים אלה. חיוני ליצור תוכנית חירום שתמשוך את התלמידים והתלמידות ללימודי מדע וטכנולוגיה ותעודד את המצטיינים, שימשכו אחריהם את המחנה ובעתיד ידחפו קדימה את חזיתות הידע וניגזרותיהן לתועלת החברה, הכלכלה והביטחון. נעיר מלכתחילה כי חברה בריאה ומתקדמת נדרשת להתברך גם בבוגרים מצטיינים במדעי הרוח והחברה ובעושר ופתיחות תרבותיים גם מעבר למדעי הטבע והטכנולוגיה, אולם מסמך זה מתמקד במדע וטכנולוגיה.

**2. חסרים בחינוך הטכנולוגי-מקצועי.** שיעור הלומדים במסלול ההכשרה הטכנולוגי-מקצועי בישראל נמצא בנסיגה משמעותית בעשורים האחרונים ונמוך יחסית למדינות אירופה. השיעור הנמוך של הלומדים בנתיב הטכנולוגי-מקצועי מהווה חסם לצמיחת המשק, מבחינת הצורך בטכנאים, הנדסאים ועובדים מקצועיים, וגם של מהנדסים הנובעים מנתיב זה.

**3. קבוצות בלתי-משתתפות גדולות מאוד באוכלוסייה.** הצעירים והצעירות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית ובמגזרים החרדי והערבי, המהווים חלק גדל והולך של האוכלוסייה והם אינם מחוברים לעשייה מדעית-טכנולוגית באקדמיה, במו"פ או בתעשייה. לכול אחד מהמגזרים הללו נדרשת תוכנית ייחודית המותאמת לצרכיו.

**4. מחסור במורים מתאימים.** קיים מחסור חמור בקאדר מורים המסוגל ומחויב להוביל בהתמדה את לימודי המדעים והטכנולוגיה. יש ליצור תכניות עידוד ומשיכה, שיביאו לשיפור במעמדו המקצועי של המורה (כולל תנאים ושכר).

**5. היחלשותו של המחקר המדעי-טכנולוגי יחסית לחזית העולמית.** מחקר זה ואוניברסיטאות מחקר ברמה בינלאומית הם נדבך חיוני לשמירה ולקידום היכולות המדעיות והטכנולוגיות של המדינה ולמניעת הפרובינציאליזציה של המדע הישראלי. הן קובעות את הרף לכול שאר המערך.

**6. חסמים בהעברת טכנולוגיה בין אקדמיה לתעשייה.** אין מיצוי של הפוטנציאל להעברת טכנולוגיה בין אקדמיה לתעשייה. זאת בשל פערי תרבות בין המגזרים, ומיעוט יחסי של המחקר באוריינטציה מכוונת יישום ("mission oriented") באקדמיה.

**7. חולשתן של תעשיות מסורתיות ושירותים.** תעשיות מסורתיות שימשו במשך שנים רבות כבסיס כלכלי ותעסוקתי מרכזי במשק וממשיכות לעשות כן היום, עם תרומה מיוחדת לאזורי פריפריה. הפוריות הנמוכה של תעשייה זו מייצרת בעיה כלכלית וחברתית. לקידומה של תעשייה זו למקומה הראוי יש חשיבות לאומית מהמדרגה הראשונה והיא מחייבת גישה לאומית המבוססת על כלי חדשנות וכלים פיננסיים.

**8. האטת הצמיחה בתעשיית ההיי-טק, מרכזיותם של מרכזי מו"פ זרים ובריחת ידע.** בשנים האחרונות נבלמת הצמיחה בתעשיית ההיי-טק הישראלית, ומתחזקת המגמה של הקמת חברות ממוקדות פעילות מו"פ, אשר המיצוי הכלכלי שלהן נעשה במדינות אחרות. התוצאה היא בריחת ידע לחו"ל, והקטנת נתח תעשיית ההיי-טק בתעסוקה.

**9. חרם על ישראל.** מעמדה הבינלאומי ויכולותיה של קהילת המו"פ הישראלית מושפעים במידה רבה ממעמדה הגיאופוליטי המדרדר של המדינה, כגון השפעה על נגישות והשתתפות בתכניות גדולות של מדע ופיתוח וספינות-דגל רב-לאומיות של טכנולוגיות עתיד, שיתופי פעולה, הכשרת מדענים במוקדי ידע מצטיינים בעולם הרחב, הדרות ונידויים על-ידי מדענים, ארגונים ומדינות. סיכון זה יש להביא בחשבון במדיניות חוץ וביטחון, ויש להיערך ככול הניתן למיזעור.

**10. העדר סנכרון.** נדרש תיאום נאות של כלל הגורמים התורמים למדע וטכנולוגיה בישראל ברמה הלאומית בגזרות החברתיות והגאו-פוליטיות. תיאום זה צריך לכלול את המערכים העיקריים התורמים למדע ולטכנולוגיה בישראל: חינוך, אקדמיה (תוך שמירה על חופש אקדמי שבלעדיו אין מצוינות בחזית הידע במחקר הבסיסי), והתעשייה (כולל הביטחונות).



### תובנה 1 - חסרים בחינוך המדעי והטכנולוגי

חולשתו של החינוך המדעי והטכנולוגי. קיים בישראל מחסור גובר והולך של בוגרי תיכון ברמה מתמטית ומדעית גבוהה, היכולים להתמודד בהצלחה עם לימודים גבוהים במדע וטכנולוגיה ("האלפים"). כמו כן, נדרש לתגבר משמעותית את מסלולי המצוינות ("האלופים") בנושאים אלה. חיוני ליצור תוכנית חירום שתמשוך את התלמידים והתלמידות ללימודי מדע וטכנולוגיה ותעודד את המצטיינים, שימשכו אחריהם את המחנה ובעתיד יחפו קדימה את חזיתות הידע ונגזרותיהן לתועלת החברה, הכלכלה והביטחון.

על פי דו"ח לשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה (אפריל 2015), בשנת 2012 דיווחו שני שלישים מהחברות בישראל על מחסור בעובדים בעלי מיומנויות וכישורים מתאימים. על פי הדו"ח בכל שנה מסיימים כ-4,700 בוגרי הנדסה ומחשבים את לימודיהם, בעוד שקיים ביקוש ל-7,000 עובדים בכל שנה. ללא התערבות, פער זה יגדל עם השנים. לאור המצוקה הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"לית משרד הכלכלה<sup>3</sup>, שהתריעה על המחסור הזה וציינה שמערכת החינוך היום מעמידה רק 6,600 בוגרים המסיימים בגרות במתימטיקה 5 נקודות בהצטיינות (עם ציון גבוה מ-85), אבל חלק לא מבוטל מהם בוחר בהמשך הדרך במשלחי יד אחרים (כגון משפטים וכלכלה), ועל כן אין כיום פוטנציאל להגדלת מספר בוגרי אוניברסיטאות ומכללות על מנת למלא את החסר. הדו"ח הציע סדרה של פעולות לשינוי המצב, שאל חלקן נתייחס בהמשך.

גם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדווחת על גידול משמעותי במספר המשרות הפנויות לבעלי משלח-יד בתחומי הנדסה, מדע וטכנולוגיות מידע מ-2013 עד 2015. בנוסף למחסור במהנדסים ובמדענים יש גם מחסור משמעותי בהנדסאים ובטכנאים (ראה תובנה 3).

כאמור, מספר הבוגרים מהאוניברסיטאות והמכללות במקצועות הרלוונטיים הוא כ-4,700 במחזור. על פי למ"ס (טבלה 1.2) יש ירידה של בין 20-30% במתימטיקה ומדעים משנת 2006 ל-2012, אבל עלייה במדעי מחשבים (4%) בהנדסת מחשבים (74%) ובהנדסת חשמל (12%). העלייה בהנדסת מחשבים ניתנת לייחוס לכניסת מכללות להוראת המקצוע. החסם להגדלת מספר הבוגרים במקצועות אלה הוא

<sup>3</sup> דו"ח ועדת ההיגוי לגיבוש כלי מדיניות לטיפול במחסור כוח אדם מיומן בתעשיות עתירות ידע". משרד הכלכלה, 3.8.14 יו"ר מיכל צוק

מספר זכאי בגרות בלימודים מוגברים של 5 יחידות במתימטיקה ובמדעים, ברמה נאותה של רף זה, ללא הורדתו למען שיפור הסטטיסטיקה. כלומר צוואר הבקבוק הוא במערכת החינוך. הפוטנציאל הקיים למיצוי מלוא היכולות למטרה זאת נקבע ע"י גודל שנתון בני 18. בשנת 2014 מנתה קבוצת גיל זו 125,673 בני נוער, שמתוכם למדו בכיתה י"ב 80.5%. מאלה ניגשו לבגרות 72.1%, ושיעור הזכאים לבגרות הגיע ל-52.7% מקבוצת הגיל. כלומר, רק כמחצית מהשנתון השלים זכאות לבגרות<sup>4</sup> (חלוקה לפי מגזרים מופיעה בתובנה 3).

מתוך הזכאים לתעודת בגרות בשנתון זה, אחוז הניגשים לבחינות הבגרות במתימטיקה מוגברת המשיך במגמת ירידה:

### טבלה 1.1 - שיעור הניגשים לבחינת הבגרות במתימטיקה מתוך הזכאים לתעודת בגרות (%)

| תש"ע<br>2009/10 | תשע"א<br>2010/11 | תשע"ב<br>2011/12 | תשע"ג<br>2012/13 | תשע"ד<br>2013/14 |                      |
|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------------|
| 19.2            | 18.7             | 17.2             | 17.3             | 17.7             | 5 יח"ל               |
| 31.7            | 28.6             | 28.0             | 24.2             | 24.0             | 4 יח"ל               |
| 50.9            | 47.3             | 45.2             | 41.5             | 41.8             | מוגבר (4 + 5 יחידות) |

מקור: הלמ"ס - הודעה לתקשורת 023/2016<sup>5</sup>

מבין הזכאים לבגרות, גם השילוב בין היבחנות מוגברת במתימטיקה והיבחנות מוגברת במקצוע מדע וטכנולוגיה (מו"ט) נוסף (פיזיקה, כימיה, ביולוגיה, מדעי המחשב, אלקטרוניקה ומערכות אלקטרוניות) - נמצא במגמת ירידה: בשנת תש"ע נבחנו 17.1% בחמש יחידות מתימטיקה ובנוסף במקצוע מו"ט מוגבר אחד לפחות. בשנת תשע"ד עמד שיעור זה על 15.8% בלבד<sup>5</sup>.

הזכאים לתעודת בגרות שנבחנו ברמה מוגברת במתימטיקה, ובמיוחד הנבחנים בחמש יחידות במתימטיקה ומקצוע מו"ט מוגבר נוסף מהווים את הפוטנציאל העתידי לסטודנטים במקצועות מדע וטכנולוגיה באקדמיה. אכן, גם בקרב בוגרי תואר ראשון, ברוב מקצועות המדע והטכנולוגיה, חלה ירידה כפי שנראה בטבלה הבאה:

<sup>4</sup> משרד החינוך - נתוני זכאות לבגרות תשע"ד (2014)

<sup>5</sup> הלמ"ס - הודעה לתקשורת 023/2016: זכאים לבגרות וסטודנטים בתחומי המדע והטכנולוגיה בישראל תש"ע (2009/10)-תשע"ה (2014/15)

טבלה 1.2 - מספר מקבלי תואר ראשון (אוניברסיטאות + מכללות) במקצועות המדעים ובמתימטיקה 2006 - 2012

| מקור:<br>למ"ס - לוח<br>2014 8.49 | שינוי באחוזים | 2012 | 2006 | תחום         |
|----------------------------------|---------------|------|------|--------------|
|                                  | -19%          | 378  | 454  | מתימטיקה     |
|                                  | -21%          | 316  | 388  | פיזיקה       |
|                                  | -28%          | 191  | 261  | כימיה        |
|                                  | -21%          | 752  | 959  | ביולוגיה     |
|                                  | 4%            | 726  | 696  | מדעי המחשב   |
|                                  | 73%           | 209  | 122  | הנדסת מחשבים |
|                                  | -7%           | 387  | 402  | הנדסת מכונות |
|                                  | 12%           | 792  | 705  | הנדסת חשמל   |
|                                  | -6%           | 3751 | 3987 | סה"כ         |

❖ המספר יורד בהדרגה ברוב המקצועות

ככלל, אף כי בכל המגזרים, מלבד החרדי, עלה בשנים האחרונות שיעור הזכאים לבגרות הן בקרב קבוצת הגיל והן בקרב הניגשים לבגרות (ראו בהמשך טבלה בתוכנה 3), שיעור הניגשים לבחינות הבגרות המוגברות במתימטיקה ומדעים נמצא במגמת ירידה.

**הנתונים דלעיל מצביעים על שתי מסקנות:** האחת, שיש להעלות את אחוז מקבלי הבגרות במתימטיקה ובמקצועות מדעיים ככל הניתן (ראה להלן), ושנית, שיש למצוא דרכים לשתף את המאגר הגדול של צעירים וצעירות, שכלל לא ניגשים לבגרות (**בעיקר** מהמגזר החרדי, הערבי והפריפריאלי). אומנם באוכלוסייה הכללית צפוי שרק חלק יהיה בעל יכולת מולדת למתימטיקה ומדעים ברמה מספקת למיומנות נאותה ואף להצטיינות עתידית, אבל באוכלוסיות האמורות, נראה שחלק זה לא מוצא את ביטויו במעגל הלימוד, ההכשרה והעבודה, ובכך נגרם נזק ניכר לפרט, לכלל ולמדינה.

## סל פתרונות אפשריים, תוכנה 1

### פתרונות מערכתיים:

- **רצף חינוכי:** בניית מערכת לימוד ומערכת הוראה שתיצור רצף חינוך מדעי-טכנולוגי-מושגי ורב-שלבי, החל מגן הילדים ועד לסיום התיכון, בית הספר המקצועי, ומסלולי הכשרה טכנולוגיים בצבא. בגן הילדים הדגש עשוי להיות חווייתי, בעממי ובחט"ב הכרת ענפי המדע והטכנולוגיה והשפעתם על חיי האדם, בתיכון רכישת הכלים הכמותיים והתמודדות עם חקר ומשימות טכנולוגיות.
- **שיתוף המשפחה:** בניית תוכנית הסברה לאומית רחבה (למשל באמצעות הרשתות החברתיות וקניית זמן מסך בתקשורת), שבאמצעותה ניתן יהיה להגיע להורים ולשאר בני המשפחה, ולהזין דרכה מידע רצוף ושוטף ומגוון על חשיבות המדע וטכנולוגיה לילדים/ות). הפעולה תכלול מסרים ממדענים, אנשי תעשייה, פוליטיקאים, רופאים, מורים מצליחים, מנהיגים קהילתיים, אמנים, ספורטאים וידוענים אחרים, וכו'. זאת, תוך מיקוד על הצלחות טכנולוגיות ומדעיות, תוך הדגשת חשיבות המדע והטכנולוגיה לעתידם האישי כפרטים ולעתיד המדינה. פעילות מבורכת כזו כבר מתקיימת בחלקה במוזיאונים השונים למדע וטכנולוגיה במדינה, והיא אף תורמת לרצף החינוכי, למבט המולטי-דיסציפלינרי ולהיכרות עם העולם הגלובלי. יש להרחיב פעילות זו.
- **מתן מענקים לכל מי שמסיים בגרות עם מתמטיקה + אנגלית + מקצוע מדעי מוגבר (5 יחידות):** למשל, שנת לימודים חנים במכללות ואוניברסיטאות במקצועות מדעיים והנדסיים, או פרס כספי.
- **הכשרת יועצים/ות:** יש להעביר את כל היועצות/ים קורסי הכשרה, שבהם מורים מנוסים למתימטיקה ומדעים יסבירו את חשיבות הנושא, ומדענים ותעשיינים יסבירו את הפוטנציאל בלימודים מדעיים וטכנולוגיים, על מנת שייקחו זאת בחשבון ביעוץ לבחירת מסלולי לימוד לילדים וילדות.
- **מגוון המקצועות:** יש לבדוק בקפדנות את כל תוכנית הלימודים מכיתה א עד י"ב, ולהקטין את מספר מקצועות הבחירה. במקום 'קפטריה' של מקצועות יש לחזור לתוכנית ליבה מגובשת, עם שניים שלושה מסלולי לימוד (לדוגמה: הומני, ריאלי, אמנותי) בשתי רמות: רגילה ומוגברת.
- **אימוץ בתי ספר:** עיוניים/טכנולוגיים על ידי האוניברסיטאות, וסיוע בהוראה עיונית ומדעית ובחשיפה בלתי אמצעית לחזיתות המדע והטכנולוגיה.
- **למידת חקר:** ללמד כיצד לחקור נושא מוגדר, תוך רכישת הכלים הדרושים להצלחת הפרויקט ותוך שילוב לימוד ועבודה בצוותים קטנים.

### • פתרונות תוכן:

• מולטידיסציפלינאריות: הצגת חומרי לימוד מדיסציפלינות שונות במשולב, תוך הדגשת התמונה הכוללת וסינרגיזם.

• הכרות עם עולם גלובלי: שימוש באינטרנט וברשתות החברתיות כעזר ללמידה "אונליין". לבד מנגישות לחומר, ניתן לפתח חניכה מבוקרת של מומחים ממרחק. במילים אחרות, שימוש מסייע בפלטפורמה דמויית אוניברסיטה ברשת, כבר בשלבים מוקדמים של התהליך החינוכי.

• שילוב מדעי האדם: יש חשיבות להטמעת הרעיון שמדעי הרוח והחברה כלומר, 'מדעי האדם' ותרבותו הרב-גונית והישגיו הרוחניים, שהתגבשו במשך דורות רבים ברחבי העולם, הם כלי חיוני להבנת העולם וחשיבה מורכבת עליו. בעידן הגלובלי הנוכחי הדבר חשוב מתמיד. אלה הם המקצועות שגם מעשירים את ההון החברתי, כלומר מקנים כלים לניתוח ביקורתי ומלמדים את הדרך שבה יחידים ומוסדות צריכים לפעול במדינה. הון חברתי קשה למדוד, אבל כלכלנים מגיעים למסקנה שזהו גורם מכריע להצלחה כלכלית של מדינה. מקובל להניח כי ציביליזציות מפותחות נבנות ומתקדמות במידה מרובה על סמך הישגים טכנולוגיים, אולם בעיות הפרט והחברה הן בסופו של דבר המוקד למצוקות ודחף למציאת פתרונות להן. כיצד מתורגמים הישגים מדעיים לשיפור המציאות היא שאלה המופנית לא רק לאנשי מדע וטכנולוגיה, אלא גם (ואולי בעיקר) לאנשי מדעי האדם. גם כאן, כמו במדע וטכנולוגיה, יש לעודד הצטיינות של 'אלפים ואלופים'. יש לזכור שחברה ששולטת במדע וטכנולוגיה, אבל חסרה את המרכיב הזה בחינוכו ובאישיותו של הפרט, משולה לעץ שהתייבש. לתלמידים עם אוריינטציה למדעי האדם והחברה - יצירת תוכנית של היכרות עם מדע וטכנולוגיה המכוונת ללא-מדענים. ולתלמידים עם אוריינטציה למדעים - תוכנית היכרות עם מדעי האדם והחברה.

### תוכניות למצטיינים:

• טיפוח ועידוד המצוינות, כבר מגיל הגן, תוך חשיפה לאקדמיה ולתעשייה כבר בגיל צעיר.

• שילוב ילדים מצטיינים כמובילי תחום בבית הספר, לצד המורה, להוראה לילדים אחרים ובעיקר לצעירים מהם.

### השירות הצבאי/לאומי:

• הקמת מסלולי שירות למערך הטכנולוגי הכוללים השתלבות בתעשייה.

• מתן אפשרות ושמירה על קשר עם האקדמיה והתעשייה לחיילים בעלי מקצוע, ועידוד המשך לימודים תוך כדי השירות, לפי הניתן מבחינת התפקיד. הרחבת מסלולי העתודה האקדמית בלימודי מדעים (מוכתב ע"י צה"ל).

• הקמת מסלולי שירות לאומי העוסקים בתחומי המדעים ומיועדים לערבים, חרדים ונשים.

- הכוונה מקצועית לקראת השחרור ועידוד להישגים אקדמיים כחלק מחבילת ההטבות/ מענק השחרור.

### **תוכניות תואר ראשון באקדמיה:**

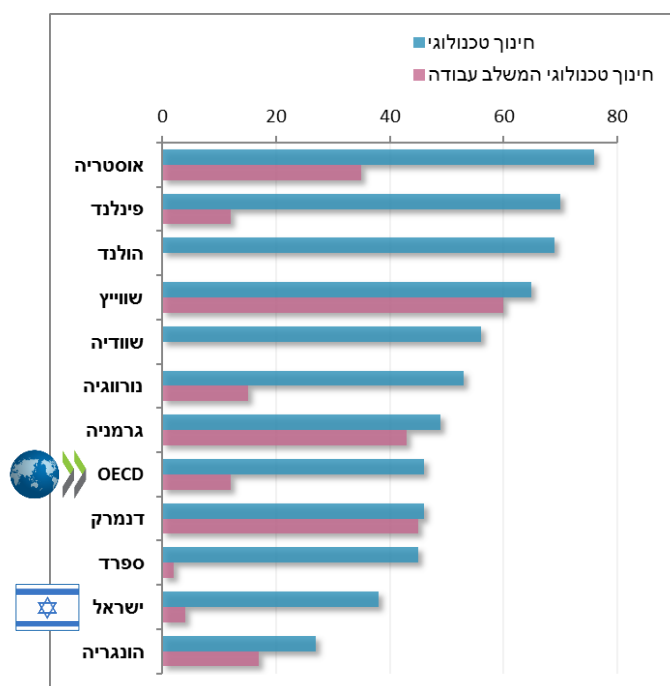
- הורדת שכר לימוד למחצית למי שלומד הנדסה או מדע באוניברסיטאות ובמכללות.
- התאמה רבה יותר של הסטודנטים המתקבלים לפקולטות המדעיות וההנדסיות ולמכללות ההנדסיות-טכנולוגיות, בהתאם לתוכנית מדעית/טכנולוגית אינטגרטיבית: תוך שימת דגש במכללות על הקניית היכולות הנדרשות בתעשייה ובאוניברסיטאות המחקר – דגש על הקניית יכולות מתמטיות ומדעיות.

### **תוכנה 2 - חסרים בחינוך הטכנולוגי-מקצועי**

שיעור הלומדים במסלול ההכשרה הטכנולוגי-מקצועי בישראל נסוג משמעותית בעשורים האחרונים ונמוך יחסית למדינות אירופה. השיעור הנמוך של הלומדים בנתיב הטכנולוגי-מקצועי מהווה חסם לצמיחת המשק, מבחינת הצורך בטכנאים, הנדסאים ועובדים מקצועיים, וגם של מהנדסים הנובעים מנתיב זה.

נתיב ההכשרה הטכנולוגי-מקצועי כולל שלוש מגמות: מגמה הנדסית (מערכות מחשוב ובקרה, מערכות מחשבים, מערכות אלקטרוניות, תכנון ותכנות מערכות, מערכות ביוטכנולוגיות, טכנולוגיה מוכללת, מערכות תעופה, מכטרוניקה ומכונאות ימית), מגמה טכנולוגית, ומגמה תעסוקתית.

## תרשים 2.1 שיעור הלומדים בחינוך הטכנולוגי והמקצועי וניסיון מקצועי



מקור: Education at a Glance 2013 - OECD indicators - נתוני 2011  
מעובד ע"י מוסד נאמן

היחס הנוכחי בישראל לחינוך טכנולוגי-מקצועי, כפי שהוא מתבטא לא אחת במדיה ובהיגדים ציבוריים, פוגם בחשיבותו הרבה של חינוך זה, הן מבחינה לאומית והן מבחינה אישית. יתר על כן, עולם התוכן של המקצועות הטכנולוגיים-מקצועיים השתנה אף הוא; די להשוות מוסך עכשווי למוסך שלפני עשרים שנה, או טכנאי תקשורת אז והיום.

כדוגמה מאלפת לתפישה מקובלת ומוטעית, של הכשרה מקצועית-טכנולוגית, ניתן להביא חילופי דברים בישיבת ממשלה מאוקטובר 2014, שעסקה בפתיחת שנת הלימודים האקדמית ובנתונים שהציג בישיבת הממשלה היו"ר היוצא של הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה, שהבהיר כי 50 אחוזים מהצעירים לא יגיעו לאקדמיה. רעיון שעלה לפתיחת בתי ספר מקצועיים במקום אקדמיה עורר מהומה גדולה: "אתם רוצים לפתוח בתי ספר מקצועיים לרתכים ופחחים ולהנציח את הפערים", אמר אחד השרים בזעם. "... אתם הייתם שולחים את הבן שלכם להיות פחח? ... "זאת שערורייה ואני לא אתן שזה יקרה".

ואכן בעבר, לאורך עשרות שנים, החינוך המקצועי היה חלק אינטגרלי ולגיטימי של מערכת החינוך הישראלית. סיבה משמעותית להידרדרותו נעוצה בתחושה שהוא מקבע את ההפליה העדתית – שביטויה היה בהתנגדות "להסללה" - כלומר להפניית ילדי הפריפריה הגיאוגרפית והעירונית המזרחיים למסלולים מקצועיים, לעומת ילדי המרכז האשכנזים למסלול העיוני. סיבה נוספת הייתה

העלות הגבוהה יחסית של החינוך המקצועי. הסיבה הראשונה, כפי שמדגים הדיון בממשלה המוזכר לעיל, עדיין נפוצה ברכים, אם כי חודה הוקהה. ככול מקרה, קידום החינוך המקצועי, על מנת שיצליח, חייב לקחת בחשבון תחושות אלו ולהציע פתרונות שיתמודדו בכנות ועוצמה עם הבעיה.

ראוי לבחון את הנתונים העולים מהטבלה הבאה:

**טבלה 2.2. שיעור (%) מבין תלמידי י"ב, 2011**  
 שיעור (%) מבין תלמידי י"ב

| חינוך             | נתיב טכנולוגי | מגמה עיונית-מדעית <sup>6</sup> | מגמה טכנולוגית-הנדסית | בנות במגמה עיונית-מדעית <sup>6</sup> | בנות במגמה טכנולוגית-הנדסית |
|-------------------|---------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| עברי              | 33            | 12                             | 11                    | 53                                   | 31                          |
| ערבי <sup>7</sup> | 46            | 21                             | 18                    | 64                                   | 54                          |

מקור: דו"ח הלמ"ס פני החברה בישראל מספר 6, 2013<sup>8</sup>

יש לציין, כי מאז הנהגת הרפורמה, משקלם היחסי של תלמידי המגמה העיונית-מדעית והמגמות ההנדסיות היה גבוה יותר בחינוך הערבי מאשר בחינוך העברי. שיעורי הזכאות לבגרות והעומדים בדרישות הסף של האוניברסיטאות היו גבוהים יותר בקרב הבנות מאשר בקרב הבנים, בסך הכל וכן במגמות העיונית-מדעית והטכנולוגית-הנדסית, הן בחינוך העברי והן, במיוחד, בחינוך הערבי. ראוי ללמוד מהחינוך הערבי בנושא העלייה בתלמידי המגמה העיונית-מדעית והמגמה הטכנולוגית-הנדסית בכלל, והשתתפותן של הבנות במגמות אלה בפרט. נתונים אלה, מלבד שהם מלמדים על הפוטנציאל הכללי בחינוך הטכנולוגי, הם מלמדים גם על הפוטנציאל הקיים במגזרים ובמגזרים השונים כפי שיתואר בתוכנה 3.

<sup>6</sup> החינוך בנתיב העיוני כולל מגמה עיונית-מדעית שבה יש מקצוע מדעי אחד לפחות ברמת 5 יחידות. תלמידי מגמה זו מהווים גם הם מאגר לסטודנטים במקצועות המדע וההנדסה ולכן הנתונים מובאים בטבלה גם עבור מגמה עיונית זו

<sup>7</sup> החינוך הערבי נחלק לארבעה מגזרים: ערבי, דרוזי, צ'רקסי ובדווי. לכל מגזר יש תוכנית לימודים המייחדת אותו

<sup>8</sup> הדוח הבא והאחרון פורסם ב-2014, אך מביא נתונים לערים הגדולות בלבד



## סל פתרונות אפשריים, תובנה 2

יש לבסס את החינוך הטכנולוגי-מקצועי כמסלול לגיטימי יוקרתי, המקביל לחינוך העיוני, עם אפשרות למסלולי הכשרה מקצועיים מעולים למצטיינים, כך שיווצר רובד איכותי ניכר של מסיימי מסלול טכנולוגי-מקצועי.

במסגרת זו, יש לנקוט במכלול צעדים המשלימים האחד את משנהו:

- יצירת אפשרות לניידות רוחבית – לא כפי שנתפס ציבורית כברירת מחדל למי שאינם מצליחים במסלול העיוני.
- אופציה ללימודי המשך בבית הספר (לרמת טכנאים והנדסאים) לתלמידים שהתמקדו במסלול המקצועי-טכנולוגי ו/או לאפשר נגישות ללימודים האקדמיים בהנדסה באוניברסיטאות, ללא דרישות נוספות, מעבר לבגרות טכנולוגית ברמה סבירה.
- העלאת הדימוי לחינוך המקצועי הטכנולוגי באמצעים שונים, כולל אלה שהוזכרו לעיל בנושא העלאת הדימוי של לימודי מדע וטכנולוגיה בכלל. התאמת התשתית בבתי הספר לחשיפה והכשרה בשיטות וכלים טכנולוגיים מתקדמים.
- מיקום בתי ספר נבחרים וממוקדים בקרבת פארקים תעשייתיים, שיאפשרו לחנוך תלמידים ולקלוט בוגרים מצטיינים.
- פריסה של מרכזים טכנולוגיים אזוריים ברחבי הארץ, שיאפשרו לתלמידים ללמוד ולהתאמן על ציוד מתקדם ועדכני (מרכזים כאלה כבר הוקמו בחיפה ובבאר-שבע אבל נראה שתנופת הקמתם נעצרה).
- אימוץ בתי ספר עיוניים/טכנולוגיים על ידי האוניברסיטאות.
- בחלק מן המגמות – שילוב פרקטיקה בתעשייה (יום בשבוע, בשכר).
- הכנסת שיטות וכלים מתקדמים לבתי הספר עצמם.
- הקמת בתי ספר מקצועיים אליטיסטיים כדוגמת בסמ"ת, שהוקם בשנות העשרים של המאה הקודמת ליד הטכניון, ופעל בסימביוזה עמו עשרות שנים, ושבין בוגריו היו ממלאי תפקידים מרכזיים וחיוניים במערכת האזרחית והביטחונית כאחת.
- גיבוש מערך הסמכות ותעודות מקצוע יוקרתיות לבוגרים, בנוסף או במקום, תעודת בגרות.
- התנעת מסלול לימודים טכנולוגי-מקצועי של כיתות י"ג, שנועד לקלוט מי שאינו משרת בצה"ל מבין גילאי הגיוס (וראה גם תודעה 3 להלן על "הבלתי מעורבים").
- ברמה המערכתית אירגונית, ריכוז כל הלימודים במסלול הטכנולוגי-מקצועי באחריות משרד החינוך (החלטות בעבר בנושא זה טרם בוצעו).

### תובנה 3 - קבוצות בלתי-משתתפות גדולות מאוד באוכלוסייה

חלק מכריע מהאוכלוסייה, ובהם תושבי פריפריה, חרדים, מיעוטים, וחלק מאוכלוסיית הנשים, איננו מעורב באקדמיה, במו"פ ובתעשייה. מצב מדאיג זה מחמיר והולך וישפיע יותר ויותר לרעה על האקדמיה, על המו"פ והתעשייה בישראל, ומכאן גם על יכולותיה של ישראל במדע וטכנולוגיה ועל חוסנה של המדינה. מצב זה פוגע גם אישית ברווחתם ובעתידם הכלכלי של ה"בלתי-מעורבים" עצמם ויעצים את הפערים החברתיים באוכלוסייה. ניצול פוטנציאל גדול זה יכול להביא להיפוך המגמה ו"לעשות את ההבדל".

כרקע לתובנה זו חשוב להבין את המצב הדמוגרפי ואת התחזיות הדמוגרפיות למגזרים אלה. הנתונים הבאים הם על פי דו"ח הלמ"ס משנת 2009. לפי ההערכה הבינונית של למ"ס, בשנת 2059 האוכלוסייה תגיע ל-15.6 מיליון נפש בחלוקה של 50% יהודים ואחרים (כלי החרדים), 27% חרדים ו-23% ערבים (ראה טבלה). כלומר, האוכלוסייה בכללותה תוכפל, האוכלוסייה היהודית (כלי חרדים) תגדל רק ב-50%, האוכלוסייה החרדית תגדל ב-460%, והערבית ב-134%. ההשלכות של תחזית דמוגרפית זו באשר לעתיד המדע והטכנולוגיה ברורות, וברור גם הצורך הלאומי החיוני ליצירת תפנית בכול הנוגע למדע וטכנולוגיה, הן בלימודים והן במעורבות בעשייה של המגזרים "הלא מעורבים".

טבלה 3.1. תחזית דמוגרפית לפי הערכה בינונית של הלמ"ס

| שנה  | יהודים ואחרים (כלי חרדים וערבים) (מיליון) | חרדים | ערבים | סה"כ אוכלוסייה | חרדים מכלל היהודים | חרדים מכלל אוכלוסייה | יהודים (ללא חרדים) מכלל אוכלוסייה | ערבים מכלל אוכלוסייה | סה"כ |
|------|---|-------|-------|----------------|--------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------|------|
| 2009 | 5.27                                      | 0.75  | 1.54  | 7.56           | 12.5%              | 9.92%                | 69.71%                            | 20.37%               | 100% |
| 2019 | 5.84                                      | 1.10  | 1.90  | 8.84           | 15.9%              | 12.44%               | 66.06%                            | 21.49%               | 100% |
| 2034 | 6.56                                      | 1.89  | 2.53  | 10.98          | 22.4%              | 17.21%               | 59.74%                            | 23.04%               | 100% |
| 2059 | 7.85                                      | 4.15  | 3.60  | 15.60          | 34.6%              | 26.60%               | 50.32%                            | 23.08%               | 100% |

מקור: הלמ"ס - תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059<sup>9</sup>

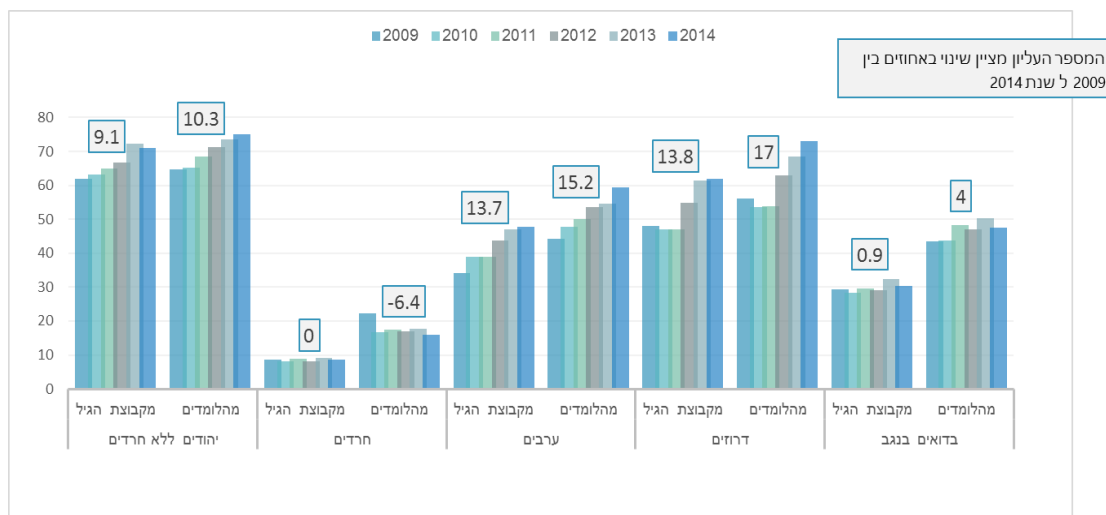
כבר היום אין מענה מספק של בוגרים לצרכי התעשייה, ועל אחת כמה וכמה לא יהיה מענה כזה בשנת 2059, אם מגמות הלימוד הנוכחיות לא ישתנו, בעוד מחצית האוכלוסייה הינה בלתי-משתתפת.

<sup>9</sup> מקור: תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059. למ"ס. 2012

מכאן מתבקשות שתי מסקנות: הראשונה מדגישה את החיוניות של פתרון לתובנה 1, כפי שמוצע בסל הפתרונות שהוצע לעיל; והשנייה מצביעה על המאגרים האדירים של יכולות לא מנוצלות שנמצאות במגזרים של הנשים, החרדים והערבים.

התרשים הבא (מנתוני משרד החינוך) עשוי להעיד על הפוטנציאל ומימושו במגזרים השונים:

### תרשים 3.2. שיעור זכאות לבגרות לפי מגזרים (%)



מקור: משרד החינוך - נתוני זכאות לבגרות תשע"ד (2014)<sup>10</sup>

ניתן לראות כי העלייה הרבה ביותר בזכאות לבגרות – הן מקבוצת הגיל והן מקבוצת הלומדים – הייתה במגזר הדרוזי, אחר כך במגזר הערבי, היהודי, הבדואי – ובמגזר החרדי הייתה ירידה. תמונה זו מעידה על הפוטנציאל הקיים ואופן מימושו כיום במגזרים השונים.

### סל פתרונות אפשריים, תובנה 3

נתייחס בשני אופנים לסל הפתרונות: האחד - פתרונות כלליים, המתאימים לכלל האוכלוסיות "הבלתי משתתפות", והשני - בנפרד לאוכלוסיות הפריפריה, החרדים והערבים. מכיוון שיש הבדלים גדולים ומהותיים בין המגזרים הללו, כל מגזר זקוק, בנוסף לסל הכללי, גם לסל פתרונות שונה וייחודי. הפריפריה הגיאוגרפית והעירונית לומדת במערכת הממלכתית, ולכן הפתרונות שהוצעו בתובנה 1 חלים גם עליה, אבל הפתרונות לאוכלוסייה הכללית רחוקים מלהספיק, ונדרשים פתרונות נוספים כפי שיפורטו למטה.

<sup>10</sup> מקור: משרד החינוך - נתוני זכאות לבגרות תשע"ד (2014)

חשוב לזכור שבמגזר החרדי קיימת התנגדות אידאולוגית עמוקה ללימודי מדעים, שנתפשים בעיני הקהילה ומנהיגותה כלימודי חול חסרי ערך ואסורים; זאת, כאשר במגזר הערבי קיים רצון ואף צימאון ללימודי מדעים וטכנולוגיה, אבל מחסומים חברתיים והפליה מונעים השתלבות מלאה שלהם. מדובר על שני מגזרים שגדלים לממדים שמדינת ישראל לא יכולה להרשות לעצמה להפסיד את מעורבותם בעשייה מדעית וטכנולוגית. המגזר החרדי יגדל תוך 40 שנה ב-460% ויגיע ל-4.15 מיליון נפש, והמגזר הערבי יגדל ב-134% ויגיע ל-3.6 מיליון נפש. ביחד יגיעו למספר האוכלוסייה היהודית (ללא חרדים). ויתור על מאגר זה משמעותו ויתור על תרומת מחצית האוכלוסייה הישראלית לקידום מדע וטכנולוגיה, ובעקבות כך לחוסן הכלכלי והחברתי.

### **פתרונות כלליים לכלל ה"בלתי משתתפים"**

מודל מימון<sup>11</sup>. אחד החסמים המשמעותיים ביותר בפני צעירים/ות המבקשים ללמוד מקצוע טכנולוגי מתקדם הוא משך הלימודים הארוך והתובעני, שבמהלכו עליהם לשלם שכר לימוד גבוה יחסית, כאשר במקביל אין להם יכולת לתמוך בעצמם או לפרנס את משפחתם. מודל המימון המוצע בא לתת מענה לחסם זה. באופן עקרוני, לא נכון לממן ב-100% את הסטודנט, אלא יש להרכיב תמהיל שיכלול גם השתתפות עצמית, או לפחות לקיחת הלוואה לטווח ארוך. תוכנית המימון תהיה מורכבת מארבעה חלקים:

- מימון עצמי
  - סבסוד ממשלתי
  - מערך הלוואות ממשלתי
  - סיוע מגופים פילנתרופיים, או ממקום התעסוקה המאמץ
- מערך הסיוע ייבנה באופן כזה שיהיה משמעותי יותר בשלבי הלימוד הראשונים, עד כדי מימון מלא ומלגת קיום נאותה, והסיוע יפחת ויילך לקראת סיום ההכשרה, כאשר כבר קיימת אפשרות של מציאת עבודה סטודנטאילית. הסיוע יינתן באופן דיפרנציאלי, עם העדפות משמעותיות למקצועות מדעיים-טכנולוגיים. הסיוע יהיה מותנה גם בעמידה ברף הישגים מסוים.

למידה מרחוק. האפיונים המיוחדים של ציבורים אלה קוראים לפתרונות יצירתיים בכל הנוגע למסלולי לימודים אקדמיים-כלליים עבורם. ההצלחה הגבוהה שיש לאוניברסיטה הפתוחה בקרב אוכלוסייה

---

<sup>11</sup>המלצה זו מסתמכת על המסמך: הודי זק, גרשון פרוש, שחמ"ט (שילוב חרדים במפעלים טכנולוגיים) - מודל לשילוב חרדים בהיי-טק (נוסח ב'). מוסד שמואל נאמן, הטכניון. יוני 2013

חרדית לדוגמה, מעידה גם היא על כיוון זה. יש מקום לשקול פיתוח תכניות לימודים, בתחומי המדע והטכנולוגיה, באמצעים טכנולוגיים מתקדמים של למידה מרחוק לסוגיה שיאפשרו קיום לימודים, בהתאם לזמנם הפנוי של הסטודנטים.

חיבור בין האוניברסיטאות ומקומות תעסוקה עתידיים. המעבר מהאקדמיה לעולם 'האמיתי' הוא תמיד בעל קושי, אולם בתחומים הטכנולוגיים-מדעיים הוא קשה שבעתיים. שילוב תוכנית הכנה לעבודה בחברות ההיי-טק והתעשייה תוך כדי הלימודים עשוי להבטיח הכנה מתאימה של המועמדים לעבודה בתחום, בין השאר על ידי הצמדת חונכים, השתלבות בעבודות כבר כסטודנטים, וסדנאות הכנה לעבודה.

### **תעסוקה מדעית-טכנולוגית**

תמיכה ממשלתית מאסיבית. בנוסף לפעילות המבורכת המתבצעת כיום ע"י משרד הכלכלה (בהובלתה של הממונה על התעסוקה במשק והמשנה למנכ"ל) יש צורך דחוף שהממשלה תאמץ מדיניות כוללת בנושא זה. מדיניות זו תהיה מבוססת על 'מודל ההגירה'<sup>12</sup> – בדומה למדיניות חוצת-המשרדים שאומצה ע"י ממשלות ישראל בתקופת קליטת גלי העלייה הרוסית בשנות ה-90.

עידוד גופים אזרחיים, לא-ממשלתיים (מלכ"רים), כדוגמת קמא-טק ופורום ההיי-טק החרדי, המבוססים על שת"פ בין יזמים חרדים/ערבים לבין אנשי ההיי-טק 'ותיקים' ובעלי הון. על אף שמדובר ביזמות פרטית, מוטלת חובה על משרדי הממשלה הרלוונטיים (בעיקר מרכז ההשקעות במשרד הכלכלה) לעודד יוזמות אלו באופן משמעותי ביותר. יש לזכור שמקורות גיוס כספים וקרנות הון סיכון כמעט ואינם קיימים בציבור החרדי/ערבי.

התאחדות התעשיינים. להתאחדות זו – ובמיוחד לאיגוד תעשיות האלקטרוניקה והתוכנה בתוכה – יכול להיות תפקיד מכריע בשילוב "בלתי משותפים" אלה בתעסוקה מדעית-טכנולוגית בישראל. הצהרות ברורות בעניין זה הושמעו לא אחת (כדוגמה לאוכלוסייה החרדית - "אם לא נצליח לגייס את החרדים להיי-טק אנחנו אבודים"<sup>13</sup> ואף הוצגו כיעדים באסיפה השנתית של האיגוד<sup>14</sup>) - ואולם הן האיגוד והן התאחדות התעשיינים הראשית לא לקחו על עצמם עד היום הובלה ממלכתית בנושא זה.

---

<sup>12</sup> ראובן גל, תוכנית אסטרטגית לשילוב האוכלוסייה החרדית בכלכלת ישראל: "מודל ההגירה". מוסד שמואל נאמן, הטכניון, אוק' 2011

<sup>13</sup> אלישע ינאי, יו"ר איגוד תעשיות האלקטרוניקה והתוכנה, בוועידת האינטרנט 2012 (<http://www.frum.org.il/#!-1/cn7a>)

<sup>14</sup> מצגת היו"ר באסיפה השנתית של איגוד תעשיות האלקטרוניקה והתוכנה, 2 בינואר 2014 ([http://www.iaesi.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/mazeget.pdf](http://www.iaesi.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/mazeget.pdf))

סבסוד מעונות יום. לעניין זה יש השפעה חשובה בעידוד תעסוקתן של נשים – חלקן נדרשות לתמוך במשפחתן, חלקן נשואות וחלקן מטופלות לא אחת במספר רב של ילדים בגיל רך. סבסוד מעונות היום יהווה תמריץ משמעותי בשיקוליהן של הנשים לצאת ללימודים ולעבודה. נזכיר כי במסגרת התוכנית הכלכלית שאימצה הממשלה לשנות התקציב 2013-2014, החליטה הממשלה על שינוי בקריטריונים לסבסוד מעונות יום, כך שמבחינת התעסוקה שחלו על האם, יחולו גם על בן הזוג של האם, וזרגת הסבסוד תיקבע בהתאם להורה המועסק במספר השעות הנמוך מבין השניים, וזאת בהתאם למתווה הדרגתי שפורט בהחלטה. לאחרונה אף ביטלה הממשלה את ההתניה בין תעסוקת האב לזכאות לסבסוד מעונות יום לילדים עד גיל 3 – התניה שפגעה בעיקר במשפחות חרדיות, שבהן האם עובדת והאב לומד בכולל. על הממשלה להתמיד במדיניות זו.

### **סגירת פערים מגדריים**

יש לפעול להגברת המודעות והביטחון של בנות ביכולותיהן ללימודים מדעיים-טכנולוגיים, תוך יצירת אקלים משפחתי, חברתי וכיתתי תואם, כבר מהכיתות הראשונות של ביה"ס היסודי. פעולה זו זורשת עבודה מתאימה למול סגלי ההוראה, ויכולה להיתמך גם על-ידי שילוב מדעניות ומהנדסות המצויות בעמדות בכירות בהופעות בבתי-ספר ובקמפיין ציבורי במדיה. ראוי לציין כי במגזר הערבי שיעור הבנות במגמות העיונית-מדעית והטכנולוגית-הנדסית בתיכון הוא גבוה מזה של הבנים, כמו גם זכאותן לבגרות ועמידה בתנאי הסף של האוניברסיטאות (תרשים 2.2). הישגים אלה ראויים להתבוננות ולחיקוי בשאר המגזרים.

במוסדות להשכלה גבוהה, לדוגמה בשלבי היציאה של מדעניות צעירות להשתלמות בתר-דוקטורלית, יש להעצים את תכניות התמיכה המקלות על המשפחה להעתיק את מקומה לתקופת ההשתלמות (ראוי, עם זאת, לתת את הדעת כי תמיכה כזו מתאימה גם לגברים צעירים בעלי משפחות, לפי המקרה הפרטני). תוכנית מעין זו על בסיס תחרותיות מנוהלת, למשל, כבר עתה על-ידי מכון וייצמן ופתוחה ל"נבחרת" של בוגרות דוקטורט מצטיינות המבקשות לצאת עם משפחתן להשתלמות.

מערכת הביטחון יכולה אף היא לתרום חלקה על-ידי הגדלת מספר הנשים במערך הטכנולוגי של צה"ל.

**פריפריה:** מטעמי תמצות ניקח כדוגמה את הדרום, אך המצב דומה במהותו למה שקיים בצפון.

סך כל תושבי הנגב והערבה (כולל הפזורה הבדווית) הוא כ-770,000 תושבים, מהם תלמידים בגילי גן-יסודי-תיכון - כ-150,000. אולם, החלק היחסי של התלמידים הללו, המסיימים 5 יחידות במתימטיקה ובמדעים מוגברים, נמוך משמעותית מהמוצע הארצי (שגם הוא נמוך בפני עצמו).

מניסיונו של צוות עבודה להשבחת לימודי מתימטיקה ומדעים בנגב, לבוגרים בעלי תעודת בגרות איכותית (5 י"ל מתימטיקה + 5 י"ל פיזיקה) נפתחות אופציות רבות בתחום האקדמי, התעסוקתי, וגם כרטיס כניסה ליחידות מובחרות בשירות הצבאי, ומתאפשרת נייזות חברתית מחד גיסא, ומענה על צורך אסטרטגי חיוני במדינה מאידך גיסא.

#### ירוחם כדוגמא

בירוחם יש כ-120 תלמידים במחזור. השקעה משמעותית של הרשות המקומית ומספר משוגעים לדבר (מיכאל ביטון, ד"ר רחל קנול, המורה לפיזיקה ומנהלת מרכז המדעים, פרופ' דב שורץ שהיה המשנה למנהל הכור בדימונה והמדען הראשי של הוועדה לאנרגיה אטומית), הביאה ב-15 השנים האחרונות לעלייה דרמטית בנבחנים ברמה מוגברת בפיזיקה מ-0% ל-15%, בכימיה מ-0% ל-8%. במתימטיקה עדיין האחוזים נמוכים וכיום מושקעים המאמצים בכיוון זה.

בתחום החינוך הבלתי פורמלי חלה מהפכה בתחום הרובוטיקה: ירוחם יצרה תוכנית עירונית מגן עד י"ב והקימה נבחרות המככבות בתחרויות בארץ ובחול". כיום שליש מילדי ירוחם לומדים רובוטיקה. למדנו כי הרובוטיקה יכולה לשמש דרך מודרנית (עבודת חקר של התלמיד) למשוך ילדים לנושאי המדעים. הפעולות הנדרשות: מחויבות והשקעה של הרשות המקומית באמצעות גיוס מורים מובילים וחוזים אישיים למורים אלו.

מרכז מדעים פעיל כמוביל תוכנית מדעים יישובית במסגרת החינוך הפורמלי והבלתי-פורמלי. שיתוף פעולה עם התעשיות באזור, בפרט קמ"ג ופריגו (מפעל התרופות אגיס לשעבר), באמצעות חונכות ומנטורים לתלמידים.

למידת חקר כלמידה המכשירה לומד בעל מיומנויות הנדרשות במאה ה-21.

פתיחת מרכז חקר עירוני לתלמידים בתחומי המדעים.

תלמידים מתקדמים מלמדים תלמידים אחרים.

טיפול תכניות אטרקטיביות לתלמידים המעודדות למידה חווייתית ואקטיבית דוגמת רובוטיקה.

הצעה לפיילוט ביישובי הנגב בכלל (או ביישובי הנגב המזרחי תחילה), כדוגמה לסל פתרונות מפורט.

קידום משמעותי של החינוך ייעשה באמצעות מורים מעולים ומובילים, ולכן עיקר ההשקעה צריך להיות בכיוון זה, דוגמת התוכנית "הטובים להוראה" משנת 2007. כפיילוט מוצע לבחור את אזור הנגב המזרחי, שבו כ-20,000 ילדים בגילי יסודי ותיכון. הוספת יישובי הנגב המערבי (סובב-עזה וקרובים להם) מכפילה לערך את מספר הילדים. לזה יש להוסיף טיפול ייחודי בילדי הבדווים.

הצבת יעד של גיוס 250 מורים מעולים למתימטיקה ולמדעים (דגש על פיזיקה, וגם כימיה ומחשבים) תוך 5 שנים (50 לשנה במשך 5 שנים) בחט"ע וחט"ב. כמו-כן תגובש תוכנית דומה לתלמידי היסודי עם קהל יעד אחר של מורים (בוגרים מצטיינים של מכללות למורים).

תהליך מיון והכשרה ייחודי ויסודי של המורים דוגמת תוכנית "חותם" לגיוסם של צעירים בעלי תואר ראשון בהצטיינות להוראה בבתי-ספר, ובכך יצירה של מיתוג ומיון של המקצוע.

שכר בחוזה אישי, שהוא שכר כפול מהשכר בפועל כיום. ניסיון העבר לימד כי השכר מהווה תמריץ משמעותי בגיוס כוחות איכותיים למקצועות ההוראה, בפרט בתחומים אלו, בדומה להסכם האחרון לרופאים לפריפריה, שהביא לשינוי משמעותי בתחום. יש לשקול גם מענק מעבר למעתיקים מגורים לאזור, בדומה לנעשה בהסכם הרופאים האחרון.

עידוד המורים להמשיך במחקר אקדמי כחלק (20% - 30%) ממשרתם.

כתיבת תוכנית עבודה בעלת יעדים מדידים – המורה יכתוב תוכנית עבודה לחמש שנים, בעלת יעדים מדידים ושלבי עבודה, שתיבחן אחת לרבעון באמצעות ועדת היגוי שתכלול את הנהלת בית הספר, נציגות הרשות ומשרד החינוך.

מורה כחלק מקהילה לומדת מעורבת ופעילה, על מנת למתג את מעמד המורה ולתת לו קבוצת שייכות.

פדגוגיה חדשנית: השמה דגש על מיומנויות המותאמות למאה ה-21 דוגמת למידת חקר ועוד.

הקמת מרכזי מדע וטכנולוגיה ויסוד ומיתוג של מרכזי מדעים קיימים ויחידות נוער שוחר מדע, כגורם מוביל בתחום המדעים במסגרת החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי.

רתימה של תעשיות ומוסדות אקדמיים מהאזור כחלק מיצירת תמונת עתיד עבור התלמידים והשאררתם באזור כגורם מוביל ומנהיג.

### **האוכלוסייה החרדית**

יש לקדם ולממש בהקדם את ההחלטה הממשלתית העקרונית בדבר הקמת מערכת חינוך ממלכתית-חרדית, בצד מערכות החינוך הממלכתי והממלכתי-דתי. מערכת זו תהיה כפופה למשרד החינוך, תכלול לימודי חול בצד לימודי קודש, ותפטור אלפי הורים או את קהילתם מתשלומים מיותרים. מעבר לכך, הקמת מערכת כזו לא רק תאכופ את תוכנית הליבה על תלמידיה החרדים, אלא גם תעקוף את העיסוק בסוגייה מורכבת זו. היא תשאיר בידי הורים חרדים את האפשרות לבחור האם וכיצד יממשו ילדיהם את זכותם לחינוך. ה'עוקף' בפתרון זה מצוי במישור הפוליטי ומחייב הסכמה מצד המפלגות החרדיות (שכבר רמזו פה ושם על נכונותן לאפשרות כזו).

עד להקמתה של מערכת זו יש לפעול בנושא הליבה בשני מישורים, במקביל:

מחד גיסא, להמשיך ולממש את מדיניות משרד החינוך בדבר התניית תמיכה בבתי ספר חרדים בהכללת לימודי ליבה; תהליך זה חייב להיות מלווה בהגדלה ובהגברה של מערך הפיקוח על יישום



התקנה הרלוונטית ובמימוש דרישת הבג"ץ ממשרד החינוך "לחייב את שר החינוך לקבוע תוכנית יסוד המפרטת את מספר השעות של מקצועות החובה למוסדות המוכרים שאינם-רשמיים."

מאידך גיסא, יש לאמץ את המלצות דו"ח אמ"מ<sup>15</sup> (אנגלית, מתימטיקה, מחשבים/מדעים) שגובש במוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית, המציע לאפשר לבנים חרדים בגילי 8-13 גישה ללימודי העשרה לא פורמליים במסגרות אקסטרניות, שיופעלו באמצעות יזם מקומי ובפיקוח של משרד החינוך ויעסיקו מורים חרדים. הקורסים יתקיימו במתנ"ס-ים או במקומות ציבוריים אחרים, ובשעות אחה"צ בבתי הספר. השיעורים ימומנו באופן פרטי (ע"י הורי הילדים או ממקורות פילנתרופיים), לצד סבסוד ממשלתי. יש לציין שתוכנית זו כבר מתרחשת בפועל: בשנה"ל תשע"ה החלו מספר יזמים בהפעלת התוכנית, במימון הקרן למפעלים מיוחדים בביטוח הלאומי. הדיווחים עד כה הם על נכונות גבוהה וביקושים רבים לפתיחת כיתות נוספות בפריסה ארצית. גם איכותית ההצלחה היא גבוהה: חלק מהתלמידים במסגרות אלו ניגשו לבחינות מיצ"ב במדעים, לצד תלמידי בתי"ס רגילים. התוכנית גם מחייבת הכשרת מורים חרדים במקצועות האמ"מ – וגם נושא זה כבר מקודם ע"י משרד החינוך.

ברמת השיתוף באקדמיה, יש לבצע בהקדם שינוי כולל משמעותי בתוכנית המח"ר (מסגרות חרדיות) של הות"ת/מל"ג. השינויים הנדרשים הם בכמה מישורים:

שינוי דרכי המימון במסגרת תכניות המח"ר. מתן דגש על מימון לאוניברסיטאות מחקר, מימון ארוך טווח ומימון מעטפת תורנית.

שינוי הגדרות הזכאים למימון. ההגדרות הקיימות מונעות את כניסתן של אוכלוסיות שלמות מקרב הציבור החרדי לעולם האקדמי. כמו כן הן מבזזות סטודנטים חרדים מקבוצות אוכלוסייה אחרות על כל ההשלכות החברתיות והכלכליות לטווח ארוך.

שיתוף פעולה קשוב עם נציגי הקהילות ומנהיגי הציבור החרדי בכל צעדי קידום תוכנית המח"ר.

מעקב קבוע שיאפשר זיהוי מגמות בתהליך השילוב ותגובה אופרטיבית לאירועים המשפיעים עליו.

מכינה קדם-אקדמית ארצית לחרדים. המודלים הקיימים של מכינות קדם-אקדמיות, הנהוגות באוניברסיטאות ובמכללות השונות, אינם מתאימים למועמדים החרדים ואינם מסוגלים לגשר על הפער העצום שבין העולם החרדי לאקדמיה. יש מקום להקמת מסגרת ארצית, שתשמש מכינה קדם-אקדמית כוללת לחרדים, עם דגש מוגבר על הכנה במקצועות המדעיים והטכנולוגיים. הלימודים במכינה זו יסובסדו באמצעות שוברים (דיפרנציאליים עפ"י מקצועות), שיהפכו למענקים בסיום מוצלח של המכינה. בכך ייווצר דחף מחזק כפול – הן לעצם הכניסה למכינה והן להצלחה במסלול המועדף.

---

<sup>15</sup> שחף, מ. ומורגנשטרן, י. דו"ח לימודי אמ"מ (אנגלית, מתימטיקה, מחשבים). מרץ, 2012. מוסד שמואל נאמן, הטכניון

למכינה הארצית יהיו סניפים בריכוזי אוכלוסייה חרדית ברחבי הארץ (כך שמועמד ירושלמי לטכניון, למשל, לא יצטרך להעתיק מגוריו לחיפה, עוד בטרם נקבע אם התקבל לטכניון). יתר על כן, בפני בוגרי המכינה הזו יהיו פתוחים כל המוסדות האקדמיים בארץ. הגוף הממשלתי המיועד לפתוח מכינה זו, לפקח על תוכנית הלימודים בה ולממן אותה ואת תלמידיה הוא ות"מ/מל"ג.

קמפיין שינוי עמדות. כיום, האוכלוסייה החרדית בכללה עדיין לא מעוניינת לרכוש השכלה גבוהה, ותוכנית המח"ר לא הצליחה לשנות מציאות זאת<sup>16</sup>. מבלי לטפח ציפיות לא-ריאליות לנהירה המונית של תלמידי ישיבות חרדיות אל הקמפוסים האוניברסיטאיים, יש בכל זאת מקום למאמץ בכיוון של שינוי עמדות בתוך קבוצות רלוונטיות בציבור החרדי, לא לעצם הכניסה לאקדמיה, אלא דווקא לבחירה בלימודי מדע וטכנולוגיה כמנוף לפרנסה בטוחה וגבוהה. החלטה של מועצת גדולי התורה בעניין לימודי תואר שני לנשים חרדיות<sup>17</sup> מעידה על כך שהקרקע ברחוב החרדי מבשילה והולכת לשינוי עמדות מסוג זה.

תוכנית 'מצוינות חרדית'. במדינת ישראל קיימות כיום תוכניות אחדות לפיתוח מצוינות, שהוכחו כבעלות יעילות גבוהה לפיתוח המשתתפים עצמם ולפיתוח העתודה המחקרית של מדינת ישראל. החברה החרדית אינה חלק מתוכניות המצוינות האלו. פירושו של דבר, שלמעריך המכשיר חוקרים מעולים במדינת ישראל נכנסים צעירים וצעירות ממגוון האוכלוסייה בישראל - מלבד מהציבור החרדי. תהליכי השינוי המחלחלים ברחוב החרדי בעשור האחרון בכלל והגידול במספר הסטודנטים החרדים בפרט מהווים הזדמנות לענות על הצורך בפיתוח ובקידום המצוינות בקרב החברה החרדית. במוסד שמואל נאמן מתבצעת בימים אלו עבודת הכנה לתוכנית 'מצוינות חרדית', הכוללת איתור מוקדם של בעלי פוטנציאל גבוה, תכניות העשרה מותאמות בגילים הצעירים, ליווי אישי במסלול הלימודים (שיכלול שלוש 'מעטפות': אקדמית, כלכלית ורוחנית), הקמת קרן למחקרים מתקדמים (אשר תעניק מלגות מחקר לחוקרים חרדים כבר בראשית דרכם המחקרית) ויצירת קהילה אקדמית-חרדית שתספק מחזוריות ויציבות לתוכנית. משתתפי התוכנית יהוו את חוד החנית של המחקר והפיתוח במדינת ישראל ויהיו כמקווה מופת ומודל חיקוי לצעירים וצעירות חרדים בעלי פוטנציאל.

---

<sup>16</sup> איליה זטקובצקי, ראובן גל, בין מחר להיום: מערכת אקדמית לחרדים על פרשת דרכים. מוסד שמואל נאמן, יוני 2015

<sup>17</sup> ישראל כהן, חברי המועצה אישרו 'תואר שני' ב"בית יעקב". כיכר השבת, 07.06.2015. אמנם החלטה זו מאשרת לימודי תואר שני רק בלימודי הוראה ורק לתואר "אקוויולנטי" (תואר המוענק במוסדות 'בית יעקב', אך מקנה זכאות לדרגת שכר אקדמית שהיא אקוויולנטית לבעלי תואר אקדמי מקביל)

## האוכלוסייה הערבית ובני המיעוטים

בניגוד לאוכלוסייה החרדית, באוכלוסייה הערבית והדרוזית אין התנגדות אידיאולוגית ללימודי מדע וטכנולוגיה; ההפך הוא הנכון, קיים רצון עז להשתלב בפעילות מדעית וטכנולוגית. מדע וטכנולוגיה מהווים גם פלטפורמה מתאימה לבניית חיים משותפים של יהודים ובני מיעוטים, ולבד ממימוש השאיפות האישיות, האינטרסים שלהם מתמזגים לאינטרס כלכלי וחברתי משותף: הקטנת הפער בין המספר הקטן מדי של בוגרי תיכון עם בגרות מוגברת במתימטיקה ובמדעים לבין צרכי המשק. הישגי בית-ג'אן, שאוכלוסייתה דרוזית, שהוקם בה בית ספר תיכון פרטי למדעים, שמגיע להישגים מרשימים - מוכיחים את הפוטנציאל הקיים שם, ומציעים אפשרות לתכניות מצוינות לבני מיעוטים כנזכר למעלה לגבי חרדים, ואת האפשרות של חברה לאימוץ וחניכה על-ידי מפעלי תעשייה באזור.

תנאי מוקדם לשילוב צעירים וצעירות ערבים בלימודי מדע וטכנולוגיה מבית הספר לאוניברסיטה הוא שילוב מלא ורחב של החברה הערבית בחברה הישראלית ומניעת הפליה במקומות העבודה. יש למנוע הפליה בכול המערכת הציבורית והפרטית, כולל ככל האפשר גם במערכת הביטחון. רק מדיניות לאומית חובקת כזאת תיצור באוכלוסייה הערבית תחושת שייכות למדינה. התוכנית הממשלתית הרחבה שהוצגה לאחרונה, אם תתממש בלא מכשולים והתניות, היא צעד חשוב בכיוון הנכון. יש לעודד את קליטתם של אקדמאים ערבים בחברות היי-טק שעיסוקן אינו בטחוני, בד בבד עם מתן סיווג לעבודה ביטחונית לאקדמאים דרוזים ששירתו בצה"ל.

באשר ללימודי מתימטיקה ומדעים בהיקף מוגבר, כל אשר נאמר לעיל לגבי החינוך הממלכתי במגזר היהודי חל גם על החינוך הערבי: קידום ה'אלפים והאלופים', העסקת מורים ומורות מצוינים המתוגמלים בהתאם, וכן ניתן לאמץ חלק מההמלצות למגזר החרדי גם למגזר הערבי.

מדיניות לאומית תומכת במגזר הערבי תביא בסופו של יום לסגירת הפער בין הישגי הבוגרים של מערכת החינוך הערבית למערכת החינוך העברית, ולייצוג פרופורציונלי לחלקם באוכלוסייה בכול מקומות התעסוקה, כולל האקדמיה.

## תובנה 4 - מחסור במורים מתאימים

גורם מרכזי למצב הקיים הינו מחסור חמור באוכלוסיית מורים, המסוגלת והמחויבת להוביל בהתמדה את לימודי המתימטיקה, המדעים והטכנולוגיה, כולל באוכלוסיות הבלתי-משתתפות. חיוני ליצור תכניות עידוד ומשיכה, שיביאו לביסוס מעמד המורה (כולל תנאים ושכר), ולטיפוח מנהיגות משכילה ומחויבת, אשר תוביל לשיפור דרמטי בהוראת המתימטיקה, המדעים והטכנולוגיה.

### סל פתרונות אפשריים, תובנה 4

אחד התנאים ההכרחיים ליצירת מנהיגות מדעית של מורים/ות הוא שיפור במעמד המקצועי ובתדמיתם החברתית. מגוון העוסקים בהוראת מדעים ואיכותם.

- העלאה הדרגתית של סף המינימום לקבלה למכללות מורים (כדוגמת תוכנית "חותם" שהוזכרה לעיל).
- בניית תוכנית הכשרה והשתלמויות מורים בהתנסות בלמידת חקר, הן למורים מתחילים והן למורים בשטח.
- שילוב בהוראה של בוגרי מקצועות מדעיים והנדסיים (כגון: של אנשי היי-טק וגמלאי מילואים). דוגמה: תוכנית "מבטים" של הטכניון – הניתנת להרחבה לכל האוניברסיטאות).
- שינוי בכוח האדם בכיתה – עבודת חקר דורשת כוח אדם נוסף בדמות מנחים, טכנאי מעבדה ועוד.
- "מורה חוקר" – ביסוס שכבת מנהיגות משכילה ומעודכנת בקרב מורי ישראל - מעמד יוקרתי של "מורים חוקרים" אשר יעסקו במחקר יום אחד בשבוע, ובשנת השבתון, באחד ממוסדות המחקר בישראל. זאת כחלק ממשרתם התקנית.
- גמישות ניהולית למנהלי בתי הספר בבחירתם את המורים המלמדים מדעים, והגמשת ההגדרה של משרת המורה.

### דרכי עבודה של המורים

- שימת דגש על נגישות ואוריינות טכנולוגית - כמתווכים וכמדריכים למיומנויות חקר ו"גיבוש מידע ודעה אישית", יש צורך בשליטה טכנולוגית גבוהה.
- דגש על מיומנויות של "מנטור" בניגוד למיומנויות "מקנה ידע" (למשל: דוגמה אישית, חום, חשיבה עצמאית והתייחסות פרטנית).

- פיתוח עבודת צוות בקרב המורים למדעים, למתימטיקה ולטכנולוגיה, כך שסגל ההוראה מסתייע ומתעצם על-ידי שיתוף הפעולה של חבריו, הן מבחינה מקצועית והן מבחינת תחושת השייכות, המעמד והמטרה. גישה כזו מקובלת למשל בבתי-ספר בפינלנד.

#### תגמול המורים

- הכפלת השכר למורי מתימטיקה, מדעים וטכנולוגיה. בחוזה אישי – כאופציה לכלל המורים (כולל מורי הסבה מה-י-טק), דוגמת זה הקיים למורים המלמדים בפריפריה.
- יצירת תכניות לפיתוח אישי והתקדמות מקצועית כאופק למורים.

#### תכניות נוספות

- תלמידים מובילים - תלמידים מצטיינים שהתנסו בתהליכי חקר ולמידה חדשניים יכולים להוביל צוותים צעירים יותר או מבני גילם.
- אקדמיה ותעשייה לעזרת בתי הספר: עדכון המורים, העשרות, הרצאות, התנסות בשטח, והפעלת מעבדות לטובת בית הספר.

### טבלה 4.1. תוספת הביקוש למורים במקצועות נבחרים משנת 2012 לשנת 2019

| מקצוע    | מספר המורים בשנת 2012 | מספר המורים בשנת 2019 | תוספת הביקוש משנת 2012 לשנת 2019 | תוספת הביקוש % |
|----------|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|----------------|
| מתימטיקה | 4739                  | 6484                  | 1745                             | 37%            |
| אנגלית   | 4087                  | 5313                  | 1226                             | 30%            |
| פיסיקה   | 725                   | 1036                  | 311                              | 43%            |
| ביולוגיה | 1153                  | 1717                  | 564                              | 49%            |
| כימיה    | 542                   | 771                   | 229                              | 42%            |

מקור: עיבוד מוסד נאמן לנתוני הלמ"ס

### המלצה אירגונית מערכתית

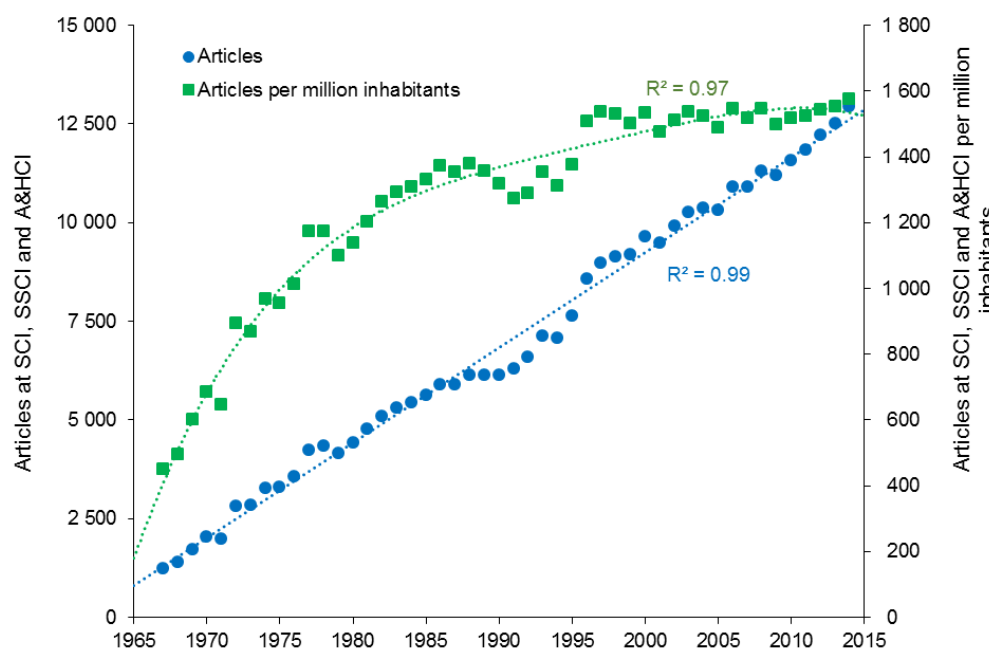
להנהגה ולניהול של המערך המדעי-הטכנולוגי -חינוכי שפורט בתובנות 1 עד 4, ולהבטחת פעולות לטווח ארוך עם חסינות סבירה וחיונית משינויים פוליטיים קצרי טווח, דרושה הקמה של מנהלת לפרויקט חירום לאומי, לפיתוח ולביסוס החינוך המתמטי, המדעי והמדעי-טכנולוגי, אשר תהיה אוטונומית, ותעבוד בתיאום עם רה"מ, שר החינוך, והמועצה המייעצת המוצעת למדע וטכנולוגיה (ראה בהמשך).

## תובנה 5 - החלשותו של המחקר המדעי-טכנולוגי יחסית לחזית העולמית

המחקר המדעי-טכנולוגי בישראל נחלש יחסית לחזית המחקר העולמית. מחקר זה ואוניברסיטאות מחקר ברמה בינלאומית הם נדבך חיוני לשימור ולקידום היכולות המדעיות והטכנולוגיות של המדינה ולמניעת הפרובינציאליזציה של המדע הישראלי. הן קובעות את הרף לכול שאר המערך.

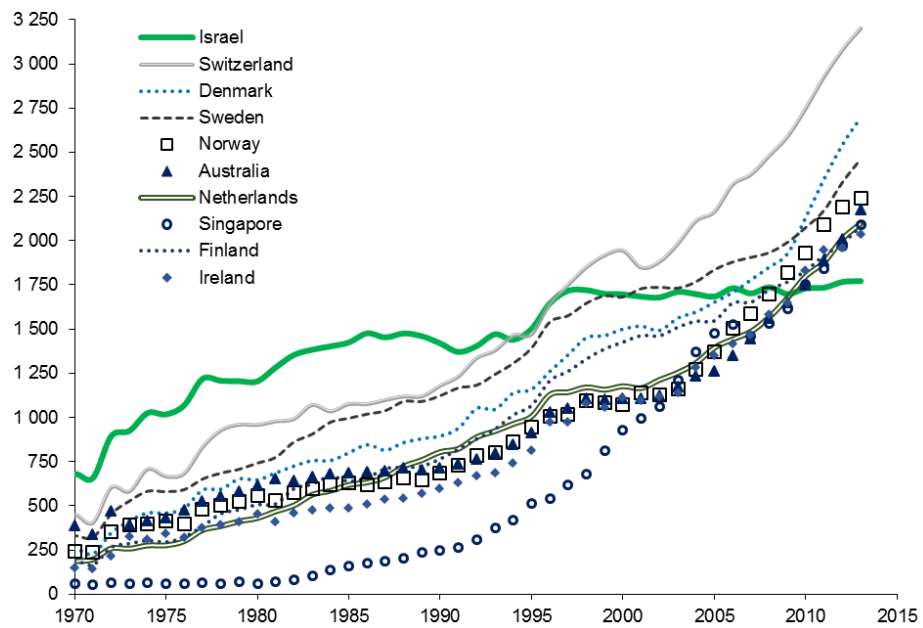
התרשימים דלהלן מדגימים את הסטגנציה בעשור וחצי האחרון בפוריות היחסית של הפרסומים המדעיים של ישראל, שהייתה בעבר המדינה המובילה בעולם, כאשר שורה של מדינות משיגות ועוברות אותנו. מדינות מהסביבה הקרובה, כמו טורקיה ואירן, מפרסמות כיום יותר פרסומים לשנה מישראל, אם כי הפוריות היחסית (פרסומים לנפש) שלהן עדיין נמוכה משמעותית מזו של ישראל.

### תרשים 5.1. מספר הפרסומים ומספר הפרסומים למיליון נפש בישראל, 1967–2014<sup>18</sup>

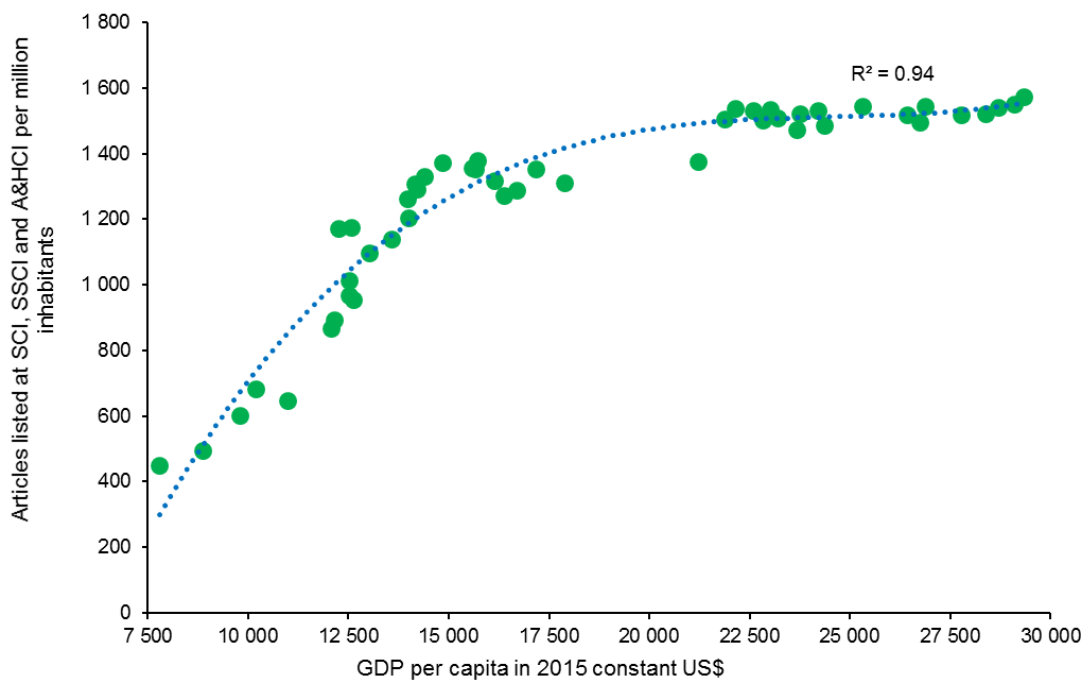


<sup>18</sup> מקור: ספר אונסק"ו על ישראל (בהכנה) ומאגרי המידע של Thomson-Reuters

תרשים 5.2 מספר פרסומים למיליון נפש במדינות המובילות בדירוג העולמי, 1970–2014<sup>18</sup>



תרשים 5.3 מספר פרסומים לנפש כנגד תמ"ג לנפש, ישראל, 1970–2014<sup>18</sup>



פרסומים לנפש הוא מדד המשקף היטב את מיצוב המדע במדינה. בישראל קיפאון במדד זה מאז שנות התשעים, ובמקביל ירידה בדירוג העולמי במדד זה. תוצאה זו אינה נובעת ממחסור בכסף אלא ממדיניות<sup>18</sup>.

יחד עם זה, למדע הישראלי יש הישגים בולטים, וכללית הוא עדיין מוערך מאוד בעולם. מדענים ישראלים זכו בפרסי נובל ובשורה ארוכה של פרסים יוקרתיים אחרים. ישראל עדיין נמצאת במקום טוב במדדים הכמותיים של המדע, כמו פוריות, הנמדדת במספר היחסי של פרסומים מדעיים ואיכות המדע הנמדדת במספר הציטוטים שהמאמרים מקבלים.<sup>19</sup>

כפי שנראה בתרשים דלהלן, במרבית השטחים ישראל עדיין מדורגת במדדי איכות מעל ממוצע מדינות EU-27. אך דירוגה בין מדינות העולם במדדי פריון (פרסומים לנפש) ובמדדי איכות (ממוצע ציטוטים לפרסום) ממשיך במגמת ירידה.

#### תרשים 5.4. ממוצע הציטוטים מנורמל לשטח המדעי - ישראל ומדינות נבחרות 2011-2007<sup>18</sup>

| Sub-field of science         | Israel | Denmark | Finland | Switzerland | USA  | EU-27 |
|------------------------------|--------|---------|---------|-------------|------|-------|
| Science Materials            | 1.59   | 2.03    | 1.01    | 1.77        | 1.74 | 1.11  |
| Science Space                | 1.53   | 1.61    | 1.04    | 1.77        | 1.38 | 1.17  |
| Animal Science & Plant       | 1.46   | 1.55    | 1.22    | 1.65        | 1.33 | 1.22  |
| Physics                      | 1.42   | 1.49    | 1.52    | 1.89        | 1.56 | 1.20  |
| Geosciences                  | 1.32   | 1.64    | 1.66    | 1.77        | 1.48 | 1.16  |
| Genetics & Biology Molecular | 1.30   | 1.55    | 1.64    | 1.57        | 1.36 | 1.10  |
| Sciences Agricultural        | 1.30   | 1.53    | 1.63    | 1.35        | 1.36 | 1.23  |
| Chemistry                    | 1.29   | 1.41    | 1.06    | 1.55        | 1.59 | 1.16  |
| Microbiology                 | 1.25   | 1.34    | 0.94    | 1.41        | 1.49 | 1.13  |
| Biochemistry & Biology       | 1.24   | 1.37    | 1.16    | 1.60        | 1.42 | 1.08  |
| Toxicology & Pharmacology    | 1.15   | 1.22    | 1.33    | 1.38        | 1.35 | 1.17  |
| Medicine Clinical            | 1.13   | 1.67    | 1.51    | 1.57        | 1.42 | 1.10  |
| Business & Economics         | 1.11   | 0.93    | 0.89    | 1.25        | 1.37 | 0.92  |
| Behavior & Neuroscience      | 1.06   | 1.14    | 1.14    | 1.26        | 1.31 | 1.06  |
| Immunology                   | 1.06   | 0.97    | 1.01    | 1.40        | 1.30 | 1.00  |
| Engineering                  | 1.01   | 1.49    | 1.13    | 1.39        | 1.17 | 1.04  |
| Psychiatry/Psychology        | 1.00   | 1.15    | 1.14    | 1.31        | 1.19 | 1.01  |
| Environment/Ecology          | 0.98   | 1.52    | 1.43    | 1.73        | 1.30 | 1.12  |
| Science Computer             | 0.96   | 1.30    | 1.11    | 2.45        | 1.25 | 1.06  |

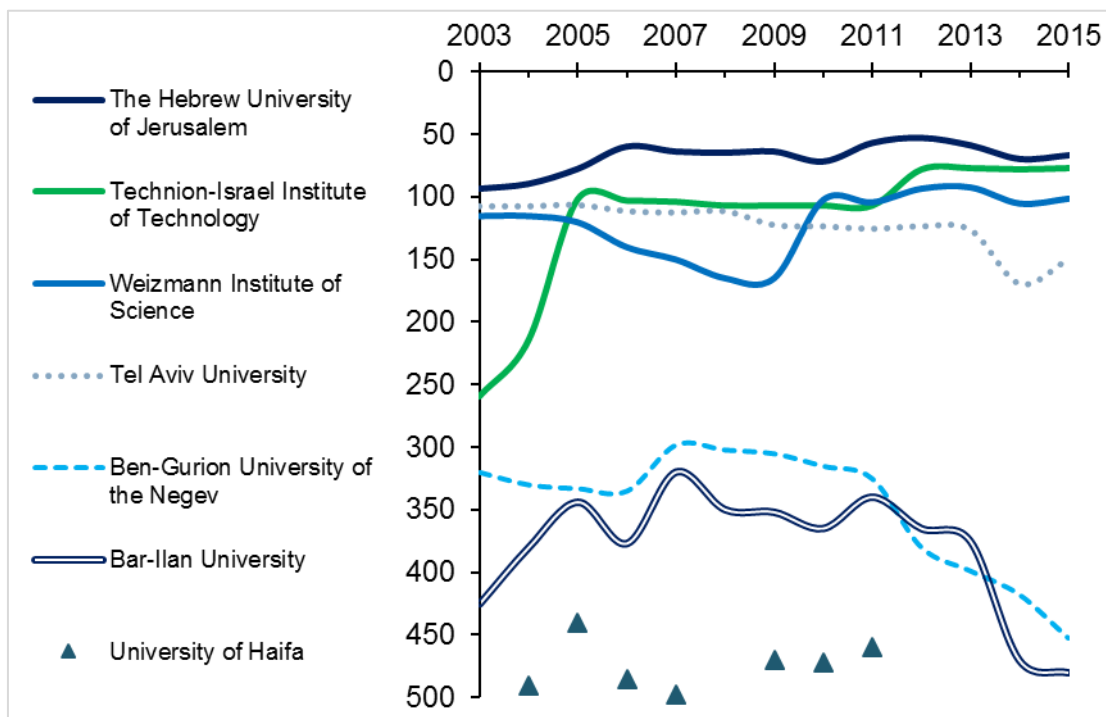
<sup>19</sup> דוח מצב המדע בישראל לכנסת, ע"י האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, תשע"ג 2013



|                          |      |      |      |      |      |      |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Mathematics              | 0.96 | 1.13 | 1.32 | 1.38 | 1.30 | 1.06 |
| Sciences, general Social | 0.94 | 1.19 | 1.00 | 1.31 | 1.21 | 1.00 |

כמעט כל המדע הבסיסי בישראל נעשה באוניברסיטאות המחקר. התרשים הבא מצביע על כך כי מתוך שבע אוניברסיטאות המחקר בישראל, רק שלוש נמצאות בין 100 האוניברסיטאות המחקר המובילות בעולם על פי דירוג שנחאי. באוניברסיטאות יש כ-5,000 אנשי סגל בכיר, מהם כ-750 בשטחי המדע וטכנולוגיה. מדענים אלה לא רק מפיקים את כל המדע הישראלי הבסיסי, אלא הם גם שהכשירו ומכשירים כיום את עשרות אלפי המהנדסים והמדענים, המהווים את עמוד השדרה של התעשייה הישראלית, הן המסורתית והן עתירת הידע, הן האזרחית והן הביטחונית. אחוז קטן מבוגרי האוניברסיטאות מחליט לבחור בקריירה אקדמית והם ממשיכים את לימודיהם לתואר שני ודוקטורט, ואחר-כך להשתלמות החיונית של הבתר-דוקטורט, המתקיימת בד"כ במוסדות שבחזית המדע העולמי במדינות המערב ובראשן ארה"ב.

### תרשים 5.5. דירוג האוניברסיטאות בישראל במדד שנחאי 2003–2015



מקור: ספר אונסקו על ישראל (בהכנה) ומדד שנחאי

אולם איכות המדע איננה תלויה רק באיכות המדענים, אלא גם במשאבים העומדים לרשותם בצידו מדעי ובקרנות מחקר. המימון שהמדינה מעמידה לרשות האוניברסיטאות רחוק מלהספיק לצרכי התשתיות המדעיות והפיזיות של האוניברסיטאות. הפער המתרחב הזה במשך כל השנים מאז קום

המדינה צומצם ע"י תרומות מיהדות התפוצות, ובעיקר יהדות ארה"ב. יתרה מזאת, כמעט כל התשתית הפיזית של בניינים, כיתות לימוד והמעבדות באוניברסיטאות המחקר הוקמו מתרומות. בשנת 2007, למשל, האוניברסיטאות גייסו כ-370 מיליון דולר<sup>20</sup> למטרות אלו באותה שנה. התרומות הפילנתרופיות שניתנו למדע הישראלי מאז קום המדינה מסתכמות בהרבה מיליארדי דולר. בלעדי תרומות אלה היו לישראל אוניברסיטאות בינוניות ואנונימיות בעולם המדעי, ומיטב הסטודנטים היו לומדים כבר לתואר הראשון באוניברסיטאות המובילות בעולם.

אבל, בעקבות התהליך המואץ של ההתכולות בקרב יהדות ארה"ב והתרחקות הדור הצעיר שלה מישראל, תרומות אלה צפויות לדעוך עד היעלמן. המדינה חייבת לתכנן מראש חלופות למימון המחקר המדעי בטווח הבינוני והארוך. במקביל, המערכת למימון אוניברסיטאות המחקר צריכה להתייעל ע"י הגברת התחרותיות בין האוניברסיטאות על משאבי המחקר ולדאוג שמירב המשאבים יגיעו לחוקרים המצטיינים.

הציוד המדעי בכל שטחי המדע הולך ומתייקר בשיעור תלול, הן בגלל השתכללות הציוד עצמו, והן בגלל שהקדמה המדעית מובילה אותו לממדים-פיזיים קטנים והולכים מהמקרו למיקרו, ננו, מולקולרי עד אטומי, וכל צעד כזה מביא לקפיצה בעלויות<sup>21</sup>. סיבה נוספת להתייקרות התשתיות המדעיות היא הכורח למחקר רב-תחומי שנערך בצוותים גדולים ובמעבדות יקרות. המגמה במחקר המדעי היא כאמור לעבור למחקר רב תחומי, עם דגש על מיזוג (convergence) של דיסציפלינות שונות במסגרות טרנסדיסציפלינריות. התהליך דורש מהאוניברסיטאות התארגנות שונה בניהול המחקר, שכן המחקר הרב-תחומי מחייב חיבורים בצוותים חדשים ובתשתיות חדשות. יתר על כן, קיימת מגמת-על במחקר המדעי לכיוון מדעי החיים והחומרים (ננוטכנולוגיה) בסינרגיה עם טכנולוגיות IT מחשוב ותקשורת, וכל אלה גם יחד דורשים השקעות גדולות, בצד היותם פתח לאופקים חדשים וחסרי תקדים למדע ולטכנולוגיה. רבים טוענים שבמאה ה-21 מדעי החיים הם אלה אשר יהוו את חוד החנית של הקדמה המדעית ויחליפו בכך את המחקר בנושאי ICT. אלא שהקדמה במדעי החיים קשורה קשר בל יינתק עם יכולות ICT. למעשה, מה שיאפשר את הקדמה היא הסינרגיה ביניהם. לישראל יש יתרון יחסי בתחומי ICT וביכולות בין-דיסציפלינריות גמישות, והדבר יכול להיות המפתח להצלחת המדע הישראלי בעתיד. יחד עם זאת יש לתת את הדעת לעובדה שתעשיות טכנולוגיות העילית, המבוססות על ICT ומדעי המחשב, שבהם אנו חזקים בקנה מידה עולמי, מעוגנות כיום בהשקעות כבדות שנעשו לאורך עשרות

---

<sup>20</sup> E.Fleisch and Theodore Sasson, *The New Philanthropy: American Jewish Giving to Israeli Organizations*, 2012, Brandeis University

<sup>21</sup> דוגמה קיצונית היא העלות של המאיץ הענק ב-CERN שמיועד לחקור את החלקיקים הקטנים ביותר ביקום שכל המדינות המתקדמות התאחדו למימון הקמתו

שנים במערכת הביטחון וביתרון האיכותי של כוח האדם שהוכשר לשם כך באוניברסיטאות. מצב דומה מתקיים, אם כי במידה קטנה יותר, במערכת החקלאות המפותחת של המדינה. השאלה היא האם ישראל תשכיל לגבש תוכנית לאומית מקיפה עם השקעת משאבים הולמת כדי להיות שחקן מוביל גם בשטחים חדשים של המאה ה-21, כאשר אלה לא ינבעו ממערכת הביטחון.

## **סל פתרונות אפשריים, תוכנה 5**

### חינויות הבטחת האוטונומיה של אוניברסיטאות המחקר

תנאי הכרחי לקיום מחקר מדעי ברמה גבוהה הוא מתן אוטונומיה לאוניברסיטאות המחקר, כי רק כך אפשר למנוע התערבות פוליטית, ולהבטיח חופש אקדמי למדענים חברי הסגל האקדמי. בלעדי תנאים אלה נגזר על האוניברסיטאות והמחקר המדעי לגלוש לבינוניות ולהתנוון. בישראל הנושא מעוגן בחוק המועצה להשכלה גבוהה תשי"ח 1958, שבו סעיף 15 קובע: "מוסד מוכר הוא בן-חורין לכלכל ענייניו האקדמיים והמנהליים, במסגרת תקציבו, כטוב בעיניו. בסעיף זה, "עניינים אקדמיים ומנהליים" – לרבות קביעת תוכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטות הוראה ולימוד, וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת". תהליך החקיקה של החוק הזה לא היה פשוט ונמשך שנים בגלל חילוקי דעות עמוקים בין הנהגת המדינה דאז בראשות בן גוריון ושר החינוך בן ציון דינור, שחשבו תחילה שהאוניברסיטאות צריכות להיות כלי שרת לביצוע מדיניות הממשלה<sup>22</sup> לבין ראשי האופוזיציה, הציונים הכלליים ופרוגרסיביים, שהבינו שללא אוטונומיה אין חופש אקדמי ובלעדיו כאמור אין מחקר מדעי ראוי לשמו. לבסוף האחרונים גברו והחוק התקבל ברוחם, עם הבטחת האוטונומיה למוסדות, ובהרכב המועצה יש רוב לאנשי מדע בעלי מעמד בקהילייה המדעית.

מתן אוטונומיה ניהולית אקדמית פיננסית ואדמיניסטרטיבית לאוניברסיטאות והקמת הוועדה לתקצוב ותכנון של מוסדות ההשכלה הגבוהה (ות"ת, בזמנה על פי המודל הבריטי) היה צעד נועז שהוכיח את עצמו במלואו הן מבחינת הישגים המדעיים של ישראל, והן מבחינת תרבות הניהול התקין שהענקת הסמכויות הנרחבות הניבה. אולם, אוטונומיה אין משמעותה ביטול כל בקרה, שכן המערכת נמצאת בבקרה חיצונית ע"י מבקר המדינה ועל ידי ות"ת, שעוקבת ומדווחת על הניהול התקין של הכספים, וכמו כן ע"י הממונה על השכר באוצר שקובע את רמות השכר במערכת.

עם השנים מערכת ההשכלה הגבוהה גדלה ממספר מצומצם של אוניברסיטאות מחקר למערכת של אוניברסיטאות ומכללות, שמונה היום יותר מ-60 מוסדות, ונחוץ היה לבחון מחדש את המבנה שלהן ותפקידן על מנת להתאימן לגודל ולמגוון המערכת כיום. זה נעשה במסגרת ועדה אקדמית בראשות

---

<sup>22</sup> אחת ההצעות הייתה שבראשות המועצה יעמוד ראש הממשלה יחד עם שר החינוך והרמטכ"ל

פרופ' חגית מסר ירון, שמונתה ע"י שר החינוך שי פירון, כאשר מניע מרכזי שעמד בפני הוועדה היה להבטיח את האוטונומיה המתמשכת של המערכת באמצעות עיגון ות"ת בחקיקה. שר החינוך שבא לאחריו דחה את המלצות הוועדה. לפיכך, עיגון פעולות ות"ת של כלל המערכת להשכלה גבוהה עדיין תלוי ועומד.

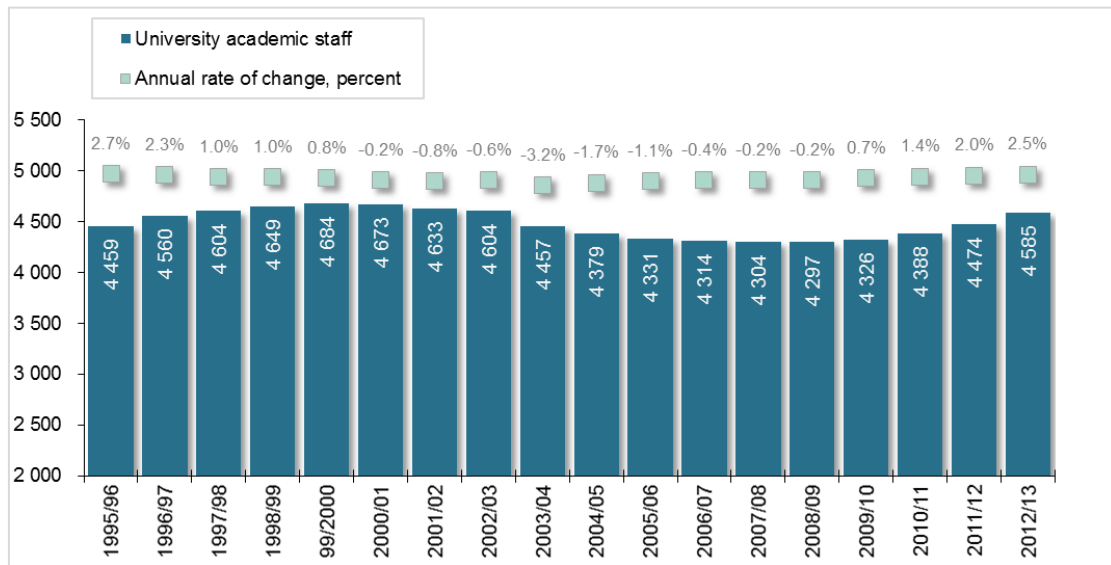
#### הגברת התחרות בין האוניברסיטאות לצד עידוד שיתוף הפעולה ביניהן

היות ומטבע הדברים המשאבים שהמדינה יכולה להעמיד לרשות האוניברסיטאות מוגבלים, הדרך היחידה שבה אפשר לקדם איכות מחקרית לצד נגישות רחבה לסטודנטים, היא ע"י חלוקת משאבים תחרותית ולא שוויונית במחקר המדעי. לפי המודל של ות"ת, התקצוב של האוניברסיטאות נעשה בשני מסלולים מקבילים: האחד לפי מספר הסטודנטים עם משקלים שונים על פי פילוג הדיסציפלינות, והשני על פי ההישגים המחקריים של המוסד, אשר נמדד ע"י מספר תלמידי דוקטורט, מספר פרסומים מדעיים, מספר הציטוטים שהמאמרים זוכים להם ועוד. אלה מזדדים כמותיים עם התייחסות עקיפה לאיכות המחקר באמצעות מספר ציטוטים, אבל אין בה אלמנט של שיפוט עמיתים, שהיא הדרך הטובה ביותר להעריך איכות מחקרית (תהליך מתמשך שנהוג למשל במכון וייצמן משחר ימיו ואומץ גם בצורה זו או אחרת על-ידי אחדות מאוניברסיטאות המחקר האחרות בישראל, ומקובל בכל העולם המערבי המתקדם). לכן מוצע שות"ת תעביר בהדרגה חלק משמעותי נוסף מההקצבות שלה בגין מחקר לקרנות התחרותיות. הדבר יגרום לכך שהמדענים הטובים ביותר וקבוצות המחקר הטובות ביותר יקבלו את מירב משאבי המחקר. סביר להניח שמהלך כזה יביא בבוא הזמן ליצירת שתי קטגוריות של אוניברסיטאות מחקר, כך שאלה שיקבלו את הנתח הגדול של משאבי המחקר יישארו או יצטרפו לאוניברסיטאות מחקר בצמרת העולמית, והאחרות יישארו אוניברסיטאות מחקר טובות, שכל אחת מהן תמצא את ייחודה ולא דווקא תמיד ובהכרח במחקר מדעי חזיתי.

#### הגדלת מספר חברי הסגל הבכיר באוניברסיטאות

מספר חברי הסגל באוניברסיטאות קטן במשך כעשור (המכונה במערכת האקדמית "העשור האבוד") ורק לאחרונה חזר למספרם בשנות התשעים, כאשר במקביל מספר הסטודנטים גדל מ-70,000 בשנת 1990 ל-125,000 בשנת 2012. תהליך זה הביא ליחס סטודנטים/סגל לרמה הפוגעת באיכות ההכשרה והפוגמת באורח משמעותי בפוריות המדעית. חיוני להגדיל את מספר חברי הסגל באופן משמעותי.

**תרשים 5.6 : מספר חברי סגל באוניברסיטאות ישראל 1995-2013 (במונחי משרה מלאה FTE)**



מקור: ספר אונסקו על ישראל (בהכנה), מוסד נאמן 2016 והלמ"ס

שדרה שלישית של מוסדות השכלה על-תיכוניים

יש בארץ עשרות רבות של מכללות ובתי ספר פוסט-תיכוניים במגוון רחב של מקצועות, רבים מהם בגוון טכנולוגי (דוגמת מכללת הדסה, בתי ספר לסייעוד). אלה הם גם מוסדות שיכולים להוות שער כניסה לשוק העבודה הישראלי לקבוצות 'הבלתי מחוברים' כמו החרדים, הערבים והפריפריה (וראה לעיל). את התהליך הזה ניתן לקדם משמעותית ע"י כך שמוסדות אלה יוכלו להעניק תואר אקדמי נלווה.

הגדלת היקף קרנות המחקר התחרותיות

על פי סעיף ב' דלעיל, אם ההמלצה תתקבל ותבוצע, הקרנות התחרותיות יגדלו משמעותית. למרות זאת, על מנת ליצור תנאי תחרות נאותים עם האוניברסיטאות המובילות בעולם, בתנאים של שינויים עתירי הוצאות במחקר המדעי, יש להגדיל אותן אף יותר. הדבר מחייב הקצבות ממשלתיות נוספות, אך כאמור לעיל תנובתן ארוכת הטווח של השקעות אלו בהצעת המדע והטכנולוגיה קדימה עולה בהרבה על ההשקעה.

לימודים לתארים אקדמיים מתקדמים לחיילים ביחידות טכנולוגיות מובחרות

ביחידות העילית הטכנולוגיות בצה"ל יש ריכוז גדול של כישרונות יוצאי דופן במדע וטכנולוגיה. אלה מן המשרתים שמעוניינים להגיע לאקדמיה ומדע מתחילים בדרך כלל את הלימודים לתארים גבוהים לאחר שש שנות שרות. יש לאפשר להם לרכוש תארים גבוהים עוד בתקופת שירותם הצבאי.

חזרה ל-Matching לתרומות מחו"ל כדי למתן את דעיכת הפילנתרופיה

התרומות הפילנתרופיות מיהדות ארה"ב (בעיקר) לאוניברסיטאות, שמימנו את הקמת מירב התשתית הפיזית והמחקרית של כל אוניברסיטאות המחקר בישראל, ובכך אפשרו לישראל לבנות אוניברסיטאות מחקר ברמה בינלאומית, צפויות לפי הערכת בכירים במערכת האקדמית לדעוך בעשורים הבאים ואולי אפילו קודם לכן (וראה להלן). על מנת להאריך את זמן הדעיכה מוצע כפתרון ביניים לחדש את מתן ה-matching של המדינה לכול תרומה.

#### הורדת שכר לימוד במדעים והנדסה

מוצע ששכר הלימוד באוניברסיטאות ומכללות במקצועות המדעיים וההנדסיים יופחת לחצי, והמדינה תפצה בהפרש את המוסדות. אין מסר יותר ברור מזה מצד המדינה לסטודנטים ולסטודנטיות בדבר החשיבות שהמדינה מייחסת למדע וטכנולוגיה.

#### קידום מחקר מדעי מולטידיסציפלינרי וטרנסדיסציפלינרי

יש לפעול לקידום מחקר מדעי מולטידיסציפלינרי וטרנסדיסציפלינרי, לאור העובדה שפריצות הדרך העתידיות במדע ובטכנולוגיה צפויות להימצא יותר ויותר בחיבור בין דיסציפלינות של מדעים והנדסה (convergent technologies). ניתן לעשות זאת בדרכים אחדות, כולל השקעות מדינה ייעודיות בתשתיות בין-מוסדיות נדרשות (באמצעות תל"מ, פורום התשתיות למחקר המאגד את ות"ת, האקדמיה הלאומית, המדען הראשי ומפא"ת), והקמת קרן לאומית ייחודית למחקרים תחרותיים, הן מחקר הזנק והן מחקרים ארוכי טווח, באפיון האמור.

#### מעטפת כלכלית לטווח ארוך

נדרשת חקיקה שתקצה אחוז מסוים מהכנסות המדינה, למשל מתמלוגי הגז, לתשתיות ארוכות טווח באוניברסיטאות המחקר, שעד כה נשענו כמעט כולן, כאמור, על פילנתרופיה מיהדות העולם.

### תובנה 6 - חסמים בהעברת טכנולוגיה בין אקדמיה לתעשייה

העדר מיצוי של העברת טכנולוגיה בין אקדמיה לתעשייה. אין מיצוי של כל הפוטנציאל להעברת טכנולוגיה בין אקדמיה לתעשייה, בעיקר בשל פערי תרבות בין המגזרים, ומיעוט יחסי של המחקר באוריינטציה מוכוונת-יישום (oriented mission) באקדמיה.

הפרויקט הלאומי של ננו טכנולוגיה ביוזמת תל"מ בו השתתפו כול האוניברסיטאות מהווה דגם לחיקוי בקידום מחקר מכוון יישום.

## **הכשרת חוקרים ומהנדסים**

תרומת האקדמיה לתעשייה ולמשק בכללותו באה לידי ביטוי בשני מישורים. בראש וראשונה, בהכשרת מהנדסים ומדענים, מנהלים, כלכלנים ומשפטנים, רופאים ופסיכולוגים, ושאר אנשי המקצוע במדעים המדויקים ומדעי הרוח והחברה, המאפשרים קיום משק מודרני, כולל תעשייה קלאסית והייטק ושירותים בכל הדיסציפלינות. זה התפקיד הראשוני של האוניברסיטאות והמכללות. דורות רבים אלה של בוגרי אקדמיה, המהווים את המשאב האנושי של מצוינות חדשנות ויזמות, הם בסיס הכוח שעליו נשענת התעשייה הישראלית.

אולם כיום מספרם הפוחת והולך של תלמידי תיכון הלומדים מתימטיקה ומדעים (ראה לעיל, תובנה 1) מהווה איום על צרכי המשק העתידי.

## **תרומה מחקרית**

המישור השני הוא תרומה באמצעות יישום מחקרים מדעיים בתעשייה, שמכונה 'העברת טכנולוגיה', וכן ייעוץ אישי ומוסדי באמצעות מעבדות ומכונים מיועדים.

אולם הפוטנציאל של התרומה המחקרית של האקדמיה לתעשייה גדול יותר מזה הקיים היום. בולט במיוחד תחום ה-ICT שבו מצטיינת התעשייה הישראלית. בתחום זה מרבית הפיתוחים בוצעו בתעשייה ולא באקדמיה. היקף הידע המחקרי שפותח באקדמיה ושזכויות השימוש בו הועברו לתעשייה אינו מהווה גורם משמעותי בהתפתחות התעשייה הישראלית.

האקדמיה מתייחסת לידע שנוצר בה כאל נכס בבעלותה הבלעדית, ולא כך הוא, משום שידע זה נשען בחלקו הרב על מימון ציבורי. על כן תפיסת האקדמיה בתחום של העברת טכנולוגיה צריכה לנבוע מתחושת אחריות ומהחובה להחזיר לחברה לפחות חלק מן ההשקעות של המדינה (הציבור) בה. מצד שני, התעשייה צריכה להפנים גם היא גישה ליברלית יותר למחקר הרלוונטי במוסדות להשכלה גבוהה ולממן את חלקה בקידום מחקרים בסיסיים ויישומיים.

אנו צופים כי התפתחויות בסביבה העסקית של התעשייה הטכנולוגית יגדילו את התלות של התעשיות במחקר יישומי, הן בהיבטי חדשנות והן בהיבטי איכות. הסיבות לכך הן התפתחות טכנולוגית מואצת שתביא לקיצור הזמן בין המחקר הבסיסי במעבדות המחקר ליישום שלו בפועל; מגמות מחקר טרנס-דיסציפלינריות, שבהן יש התחברות של מדעים והנדסה סביב נושא מוגדר ומוחשי; וכניסת שוקי המזרח כמקורות חדשנות נוספים.

היזמה של משרד התעשייה במסגרת פעילות המדען הראשי במשרד התעשייה של תכניות מגנט, מגנטון, נופר וקמין מהווה דוגמה לקידום שיתוף פעולה פורה בין האקדמיה לתעשייה.

## **סל פתרונות אפשריים, תובנה 6**

גיבוש צרכי המשק לעשור הקרוב (לפחות) בהיבט ההכשרה הנדרשת למהנדסי המחר ומדעניו, בשילוב התעשייה והאקדמיה ותוך מתן מענה בתכני ההכשרה ובמספר הבוגרים הנדרש.

המוסדות להשכלה גבוהה חייבים לאמץ גישה הרואה במחקר המדעי היישומי תרומה לחוסנה של מדינת ישראל. התעשייה מצד שני חייבת להכיר בתרומה הפוטנציאלית של האקדמיה להתפתחותה ולאפשר מקורות מימון נדיבים לביצוע מחקרים.

יצירת פלטפורמות כדוגמת מכוני מחקר ייעודיים (ראה להלן), למפגשים ולביצוע מחקרים משותפים בין חוקרי האקדמיה לחוקרים ומהנדסים בתעשייה. על פלטפורמות אלה לאפשר דיאלוג בלתי אמצעי שייצר כר פעולה מתאים לשיתופי עבודה.

אף כי מטבע פעולתן האוניברסיטאות מתמקדות, וחייבות להתמקד, במחקר בסיסי, על האוניברסיטאות למצוא גם דרכים לעידוד אותם חוקרים/חברי סגל העוסקים גם במדע יישומי. ראוי שמנגנוני הקידום המקצועי של החוקרים באקדמיה ותקצוב ייעודי למחקרים אלה ישקפו מדיניות זו. יש להקים מקורות מימון ממשלתיים (ות"ת, משרד התעשייה, משרד המדע) שיתמכו בתקציב ייעודי למחקר יישומי. כל זאת חייב להתבצע, כאמור, ללא פגיעה בהיקף וברמה של המחקר הבסיסי, המהווה את מקור המצוינות של האקדמיה הישראלית.

תגבור והכוונה של חברות היישום האוניברסיטאיות להקלת הקשרים בין האקדמיה לתעשייה. נוסף לכך, יש לאפשר פעילות מסחור בערוצים מקבילים כאשר חברות היישום נמנעות מכך. מדידת חברות היישום צריכה להתבצע על בסיס מספר החוזים שנחתמו אל מול התעשייה ולא על פי היקף הכנסות. במידת האפשר מומלץ להשתמש במשרדי עו"ד המתמחים בגישור להנחיית הצדדים.

חיזוק תכניות שיתופי הפעולה של משרדי הממשלה כגון מגנט ומגנטון.

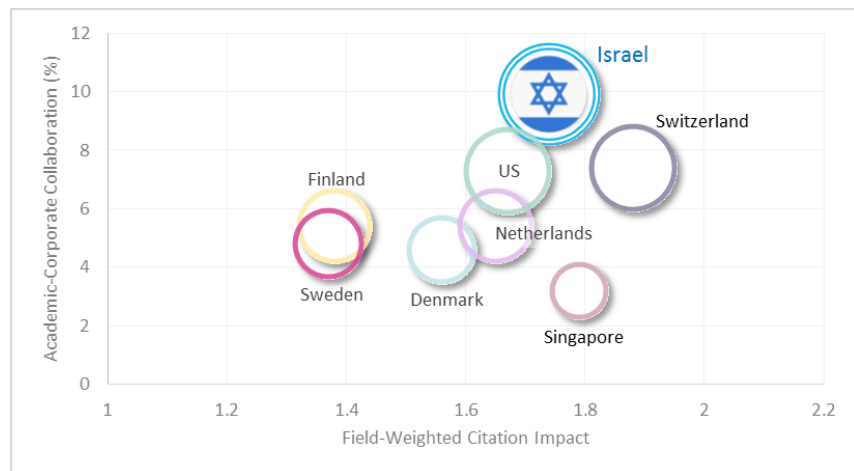
הקמת מכוני מו"פ ייעודיים. מכוני מו"פ יישומי קיימים בכל המדינות המתקדמות ככלי להזרמת טכנולוגיה וחדשנות לתעשייה. מרכזי מו"פ מפתחים אבני בניין טכנולוגיות שעשויות להגיע עד בניית אבי טיפוס. לפיכך, מכוני המו"פ אינם תחליף לאקדמיה אלא נותנים מענה לתעשיות מתקדמות, שנדרש בהן ידע מעמיק יותר, אך גם לתעשיות מסורתיות שאין להן יכולות מו"פ. מרכזים אלה מושתתים על כ"א מיומן בתחומי התמחות ייחודיים, כגון מכון הפלסטיקה, מכון המתכות וכדומה. משהוקמו, המשך הצורך בהם צריך להיבחן מחדש מדי 5-10 שנים. המולמו"פ, שדנה בהקמתם של מרכזים אלה, המליצה להכפיףם כחברות בת לאוניברסיטאות או למכללות, באופן שיחזק את פעולת המשולש אקדמיה-מרכזי מו"פ-תעשייה. ההכפפה למכללות האקדמיות להנדסה מתאימה במיוחד בשל הסיבות הבאות:

- התשתיות, הידע, הקשרים הקיימים אל מול התעשייה מהווים פלטפורמה טבעית למרכזי המו"פ היישומי.



- רוב המרצים הינם בעלי דוקטורט, עם ניסיון והבנה בתהליכי מחקר, מומחיות בתחום מסוים ולרוב עם ניסיון תעשייתי משמעותי.
  - מחקר במכללות יסייע בידן לממש את ייעודן כמוסדות אקדמיים בגומחות פעילות חשובות.
  - הקמת מרכזי מו"פ יישומי במכללות, בעידוד ובתמיכה ממשלתית, תסייע בקליטה ובשימור של אנשי סגל אקדמי איכותיים שיוכלו לעסוק במחקר יישומי בשיתוף חברות ומיזמים שונים.
- התועלת האקדמית של שיתוף פעולה בין אקדמיה ותעשייה מתבטאת, בין השאר, באימפקט הגבוה של מאמרים שבהם יש שיתוף בין אנשי אקדמיה וחוקרים מהתעשייה. כפי שנראה בתרשימים להלן.

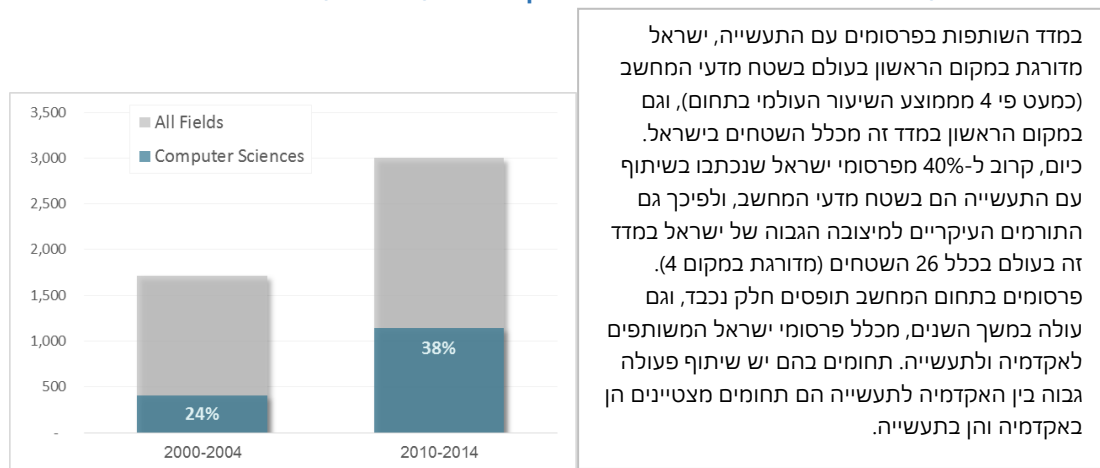
### תרשים 6.1. שיעור הפרסומים המשותפים לאקדמיה ולתעשייה מכלל הפרסומים במדעי המחשב ביחס לממוצע הציטוטים המנורמל – ישראל ומדינות נבחרות, 2010–2014



תחומים שבהם יש שיתוף פעולה גבוה בין האקדמיה לתעשייה הם תחומים מצטיינים הן באקדמיה והן בתעשייה

מקור: עיבוד מוסד נאמן לנתוני (by Elsevier) SciVal

### תרשים 6.2. שיעור הפרסומים המשותפים לאקדמיה ולתעשייה מכלל הפרסומים בקטגוריית מדעי המחשב, בהשוואה לשיעורם בכלל 26 הקטגוריות, ישראל, 2000–2004 לעומת 2010–2014



במדד השותפות בפרסומים עם התעשייה, ישראל מדורגת במקום הראשון בעולם בשטח מדעי המחשב (כמעט פי 4 מממוצע השיעור העולמי בתחום), וגם במקום הראשון במדד זה מכלל השטחים בישראל. כיום, קרוב ל-40% מפרסומי ישראל שנכתבו בשיתוף עם התעשייה הם בשטח מדעי המחשב, ולפיכך גם התורמים העיקריים למיצובה הגבוה של ישראל במדד זה בעולם בכלל 26 השטחים (מדורגת במקום 4). פרסומים בתחום המחשב תופסים חלק נכבד, וגם עולה במשך השנים, מכלל פרסומי ישראל המשותפים לאקדמיה ולתעשייה. תחומים בהם יש שיתוף פעולה גבוה בין האקדמיה לתעשייה הם תחומים מצטיינים הן באקדמיה והן בתעשייה.

## תובנה 7 - חולשתן של תעשיות מסורתיות ושירותים

תעשיות מסורתיות שימשו במשך שנים רבות כבסיס כלכלי ותעסוקתי מרכזי במשק הישראלי עם תרומה מיוחדת לאזורי פריפריה. דעיכתן של תעשיות מסורתיות מייצרת בעיה כלכלית וחברתית. החזרת תעשייה זו למקומה הראוי מחייבת גישה לאומית, המבוססת על כלי חדשנות וכלים פיננסיים.

תעשיות מסורתיות שימשו במשך שנים רבות כבסיס כלכלי ותעסוקתי מרכזי במשק. חלקן כתעשיות יצוא וחלקן כתעשיות לצריכה מקומית. חלק מתעשיות היצוא למדו להתמודד עם השווקים העולמיים והשתדרגו, וחלקן דעכו בגין אי-יכולתן לעמוד בתחרות הגלובלית. לדוגמה, בשנת 1990 היה היצוא התעשייתי של התעשיות המסורתיות כ-40% מסך היצוא התעשייתי. עם גידול התעשיות עתירות הידע מחד גיסא, ואי-הכוונה של התעשיות המסורתיות המקומיות לשווקי היצוא ואי-שדרוגן מאידך גיסא, נתח יצוא זה ירד לפחות מ-25% בשנת 2008. תהליך הדעיכה של תעשיות אלו נגזר מן הקושי להתמודד בשוקי היצוא (אך גם בשוק המקומי) אל מול יצרנים ממדינות שבהן עלות הייצור נמוכה מאוד או מול תעשיות שהשקיעו בחדשנות ובתהליכים מודרניים.

התעשיות המקומיות נשארו מוגנות עד שלב מאוחר אך מכיוון שלא ייצאו, לא גדלו, ורווחיותן נשחקה. ירידת חלקן של תעשיות מסורתיות בכלל התעשייה גרמה לאובדן משרות רבות ולשחיקת השכר בחברות רבות נוספות. תופעה זו פוגעת בשכבות רבות של האוכלוסייה, ויוצרת בעיה כלכלית וחברתית. רוב התעשיות האלה מרוכזות בפריפריה והן מספקות תעסוקה לעשרות אלפי עובדים ברמות מיומנות מגוונות, אשר אינם מתאימים להשתלב בתחומי התעשיות עתירות הטכנולוגיה. בייחוד כאשר התעשיות עתירות הידע אינן משתדלות לשמר את הייצור בישראל.

קשיים אחדים עומדים בפני התעשיות המסורתיות בישראל:

- כושר תחרות בינלאומי נמוך. השוק המקומי בדרך כלל מוגן מתחרות בינלאומית ולכן פחות מוכן לסביבה הגלובלית.
- מתח רווחיות נמוך וכתוצאה מכך לא ניתן ליצור בידול ויתרון לגודל.
- מערכות ניהול ישנות ומנהלים שטרם הושלמה הכשרתם לעידן התחרותיות והחדשנות בעוצמה הנדרשת הנוכחית.
- צורך בהשקעות בסיסיות גבוהות לשימור תעשייה קלאסית וזאת בניגוד לתעשיות אחרות.
- בעיה של הון חוזר וזמינות אשראי עקב כשלים בתשתית גיוס ההון בישראל.

המטרה צריכה להיות שיפור הפריון והיכולת לתחרות גלובלית. החברות שפרצו לסביבה הגלובלית, הצליחו מהסיבות הבאות: בחירת נישות ייחודיות, הבנת השווקים הבינלאומיים, חדשנות במוצר שנתנה בידול, חדשנות בתהליך, יכולת התאמת המוצר לשווקים משתנים וניהול עובדים, המשלב ביזור, הכשרה ואינטגרציה עסקית. האחריות לקידום התעשייה המסורתית מוטלת על כתפי התעשיינים ועל כתפי המדינה. המדינה צריכה לעזור במימון, בחינוך ובסיוע בהשקעות במסגרת תוכנית מסודרת עם התעשייה המסורתית. על המדינה לתת תמיכה בערבויות אשראי ותמיכה בסיכונים בינלאומיים. הסגל הבכיר בתעשייה המסורתית נדרש לעשות שינוי והתאמה לעולם החדש. צריך לעודד במיוחד את דור הניהול השני בחברות שמוכן לעשות שינויים. בנוסף, על הממשלה לעודד, במסגרת המענקים המועברים לתעשיות עתירות הידע, את מימוש הפוטנציאל העסקי באמצעות בניית קווי הייצור בתעשיות המסורתיות הקיימות בארץ.

## **סל פתרונות אפשריים, תובנה 7**

### פיתוח ראייה מערכתית

התחדשות התעשייה המסורתית לא תנבע מטיפול פרטני בתעשיות השונות, כי אם מגיבוש תוכנית לאומית אשר תעניק יתרונות פיננסיים, תגבה תהליכים בעלי סיכון ותייצר כלים להטמעה של חדשנות ולשיתוף בין מרכזי חדשנות באקדמיה ובתעשייה עם התעשייה המסורתית. בין היתר יש מקום למנף את הכניסה המשמעותית של חברות רב-לאומיות לארץ ולהרחיב את תחומי פעילותן גם לתחומי הייצור והאחזקה של המוצרים המפותחים. הדבר יכול להיות מושג על ידי מדיניות מתאימה של תמריצים לחברות אלו.

### חדשנות

חדשנות טכנולוגית – שחיקת התעשיות המסורתיות החלה כאשר התחרות מול היצרנים מחו"ל התמקדה רק בעלויות ייצור. הכנסה של חדשנות טכנולוגית ברמת המוצר תאפשר השגת יתרונות בתחום ביצועי המוצר, פיתוח מוצרים חדשים וכניסה לשווקים חדשים.

חדשנות תהליכית – מדינות המערב אשר חוו את תהליך השחיקה של התעשייה המסורתית כבר לפני שנים נקטו לאחרונה ביוזמה לאומית למודרניזציה של קווי הייצור. המושג שאומץ בארצות הברית, Advanced Manufacturing, מנסה להחזיר חלק מן התעשיות המסורתיות שהועתקו למקסיקו ולמזרח הרחוק. תהליכי ייצור מתקדמים (כגון טכנולוגיות הדפסה תלת ממדית) יקטינו את השפעת הפערים בעלויות כ"א לייצור. יוזמות דומות מובלות ע"י הקהילייה האירופית ויפן.

### הכשרת כוח אדם מקצועי

מדינת ישראל זנחה את החינוך המקצועי/תעסוקתי לפני שני עשורים. הגעתם של עובדים מיומנים מברית המועצות לשעבר מילאה את השורות ואפשרה את המשך הפעלתם של קווי ייצור ע"י עובדים

מיומנים. חידוש הצמיחה של התעשייה המסורתית מחייב להכשיר אלפי עובדים חדשים. המדינה צריכה לקבוע יעד של חזרה לאחוז לומדים לימודים מקצועיים של כ-50% (וראה תובנה 3).

### סיוע פיננסי

מפעלי התעשייה המסורתית (שרובם כאמור בפריפריה) זקוקים לתמיכה ממשלתית בתחומים אחדים:

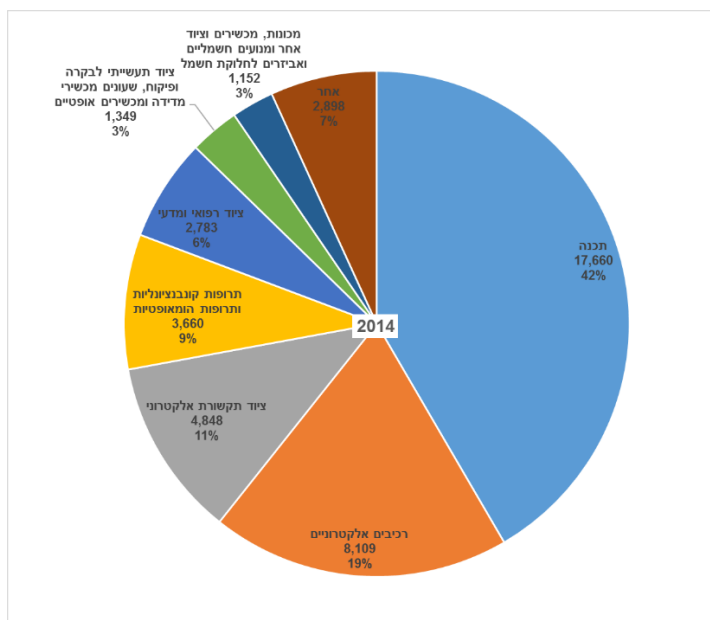
- מימון והקלות בהשקעות בחידוש ציוד.
- הגנות ביטוחיות בתחום היצוא (חלק ניכר משווקי היעד הם ברמת סיכון גבוהה).
- הטבות להכשרה של כ"א מקצועי.
- תכניות לעידוד חדשנות בשיתוף פעולה עם תעשיות טכנולוגיות, מכוני מחקר (ראה תובנה 6) ואקדמיה.

### הקמת מרכזי מו"פ יישומיים

מכוני המו"פ אשר הומלץ על הקמתם במסגרת תובנה 6 דלעיל הם הכלי המקובל במדינות אירופה להטמיע חדשנות בתעשיות מסורתיות, הן ברמת המוצר והן ברמת התהליך. יש לממש תהליך זה בקצב ובהיקף שיהיו משמעותיים לתעשייה זו.

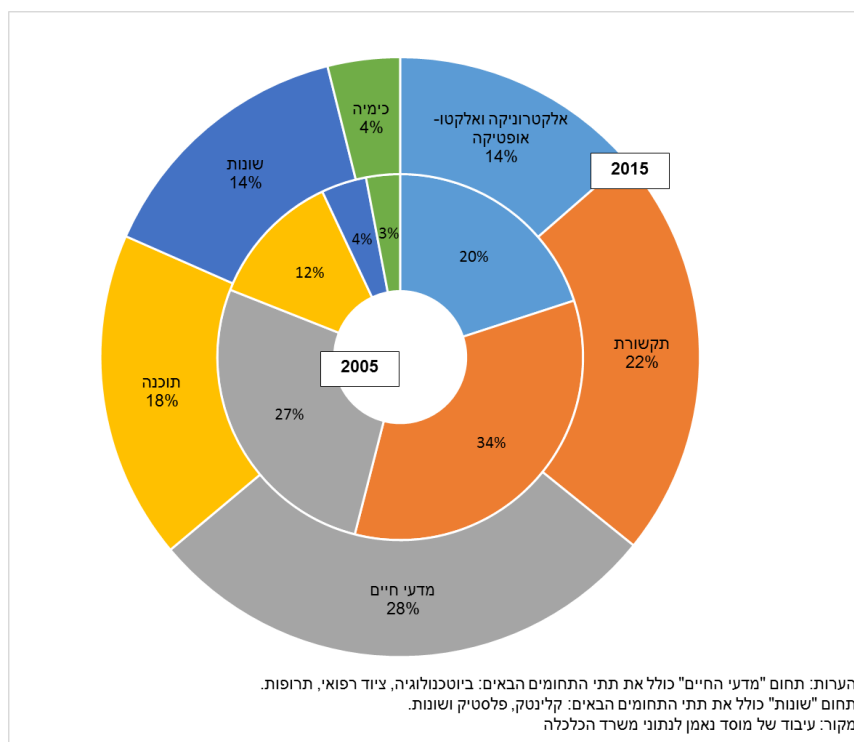
התרשים הבא מראה שההשקעות למו"פ בתעשייה המסורתית בישראל הן זניחות.

### **תרשים 7.1. הוצאה למחקר ופיתוח במגזר העסקי בישראל לפי תחום, 2010**



מקור: עיבוד מוסד נאמן לדו"חות המדען הראשי 2013

## תרשים 7.2. פילוג מענקי המדען הראשי במשרד הכלכלה לפי סיווג טכנולוגי, ישראל 2012



מקור: עיבוד מוסד נאמן לדו"חות המדען הראשי 2013

## תובנה 8 - האטת הצמיחה בתעשיית ההיי-טק, מרכזיותם של מרכזי מו"פ זרים ובריחת ידע

בשנים האחרונות ירד קצב הצמיחה של תעשיית ההיי-טק הישראלית, תוך שמירת המגמה של הקמת חברות ממוקדות פעילות מו"פ ומכירתן בשלבים מוקדמים מדי לחברות רב לאומיות, כלומר, הייצור והמיצוי הכלכלי שלהן נעשה במדינות אחרות. התוצאה היא בריחת ידע לחו"ל, הקטנת נתח תעשיית ההיי-טק בתעסוקה, התעשרות מעטים וצמצום ההכנסות הפוטנציאליות לקופת המדינה.

תעשיית ההיי-טק נחשבת ל"קטר" המוביל את המשק, משום שהיא תורמת כ-50% ליצוא התעשייתי ומקנה לישראל תדמית של מדינה הנמצאת בקדמת המדע והטכנולוגיה ("מדינת סטארט-אפ"). אולם, תעשיית ההיי-טק תורמת רק כ-12% לתמ"ג ומעסיקה רק כ-8% מכוח העבודה, ובשנים האחרונות קצב צמיחתה הואט.

יתר על-כן, הנרטיב הישראלי מגדיר את הגיבור הלאומי הישראלי בעת הזאת כסטארט-אפיסט מצטיין שהצליח להקים חברה טכנולוגית ולמכור אותה בממון רב. בספר "אומת הסטארט אפ" הצליח המחבר

להרחיב את המודעות העולמית לייחודיות שיש לישראל בפיתוח טכנולוגיות ומוצרים פורצי דרך, כך שמשמעות הגיבור הלאומי התעצמה והפכה מעין מותג. אלא שאליה וקוץ בה. מדינה לא יכולה לבסס כלכלה יציבה ומאוזנת על סטארט-אפסט לאומי בלבד. בשנים האחרונות גוברת הבנה זו. המדינה חייבת תעשייה יציבה המעסיקה את כלל מגזרי המשק אשר יש לה יסודות חזקים, ארוכי טווח ובני קיימא. למסקנה זאת הגיעו גם הארצות המפותחות שמנסות להחזיר אליהן את הייצור מארצות המזרח הרחוק.

בעשרים השנים האחרונות לא כמו בישראל תעשיות חדשות גלובליות גדולות (יותר ממיליארד דולר) המקיימות מחקר, פיתוח, ייצור, שיווק והמאפשרות העסקה של מאות עובדים בחברה ובתחומי השירותים עברה. מדובר בבעיה המחייבת התייחסות ומדיניות לאומית, כדי ליצור איזון סביר בין האקזיטים המהירים לבין בניית חברות גדולות ויצרניות העומדות בזכות עצמן, מעסיקות את מגוון המשק ומבטיחות רצף של מחזור החיים התעשייתי. השאלה אם התמהיל בין תעשייה גדולה ואקזיטים מהירים מחייב שינוי עולה לזיכוכו מדי פעם.

בדרך כלל התפתחות חברה, משלב הרעיון עד לשלב ההצלחה העסקית, עוברת מספר תהליכים. היא מתחילה ברעיון עם אופציה יישומית, היתכנות טכנולוגית, היתכנות עסקית, הרחבת החזירה בשוק מעבר לקהילת ה-early adapters, ובסופו של דבר התבססות כחברה גדולה. המאמץ הכרוך בכך הוא עצום, והסיכונים לכישלון עסקי ריאליים. הפיתוי בדרך לזכות ברווח נטול סיכון, ע"י מכירת החברה לחברה רב לאומית, הוא גדול, והדרך לבניית חברה עסקית גדולה מחייב מאמץ, נחישות ויכולת ניהול מורכבת יותר.

מחד גיסא, המצדדים באקזיטים מהירים טוענים, אולי בצדק, שאין להתערב ולקבוע מדיניות מתי למכור חברה, שכן מרבית היזמים שמוכרים חברות ממשיכים ויזמים חברות נוספות והופכים ליזמים סדרתיים, ושחבל לגרום להם להתעסק בבניית חברה עסקית מלאה שאינה בתחום התמחותם; יתר על כן, הטענה היא שהמכירה לחברות גלובליות גדולות מאפשרת נגישות לשווקים ומגדילה את סיכויי המסחר הגלובלי; שהחברות הגדולות הקונות את חברות הסטארט אפ ממשיכות את גידול החברה בישראל בבעלותן ומביאות לתעסוקה והקמת מרכזי מו"פ בישראל. לאחרונה אף נשמעים קולות של "בואו נבנה מרכז לחדשנות עולמית ונהיה מאור לגויים הממוקד בהובלת החדשנות הגלובלית". במקרה זה השאלה היא איך תספק המדינה תעסוקה ראויה להמוני העובדים המחפשים פרנסה.

מאידך גיסא, מצדדי המוטיבציה לגידול חברות עסקיות מלאות טוענים כי אוכלוסיית היזמים ואנשי הפיתוח המתקדם היא מוגבלת ומהווה אחוז קטן מהמשק; שמינופה לטובת כל המשק הוא צורך לאומי; שמודל האקזיטים כתופעה דומיננטית אינו יציב לטווח ארוך; שמודל האקזיט מביא לבריחת מוחות לחברות הגלובליות; שחיוני להביא לפיתוח תעשייה תחרותית שתוכל להעסיק את כל מגוון האוכלוסייה במשק, שחלקו העיקרי אינו תואם להעסקה במודל זה. הטוענים כך רואים צורך וחשיבות

למנף חלק מההצלחה הפנטסטית בבניית חברות קטנות חדשניות, כדי לבנות תעשייה רחבה ויציבה, חדשנית וחזקה עסקית. מבחינתם, חדשנות היא יתרון לאומי, אך לא שיעמוד בפני עצמו כסטארט אפ, אלא כדי לסייע בהגדלת הפריון התעשייתי הירוד. הטענה העיקרית היא שמספר משפחות של חברות עסקיות גלובליות ייצור מודל יציב יותר לטווח ארוך.

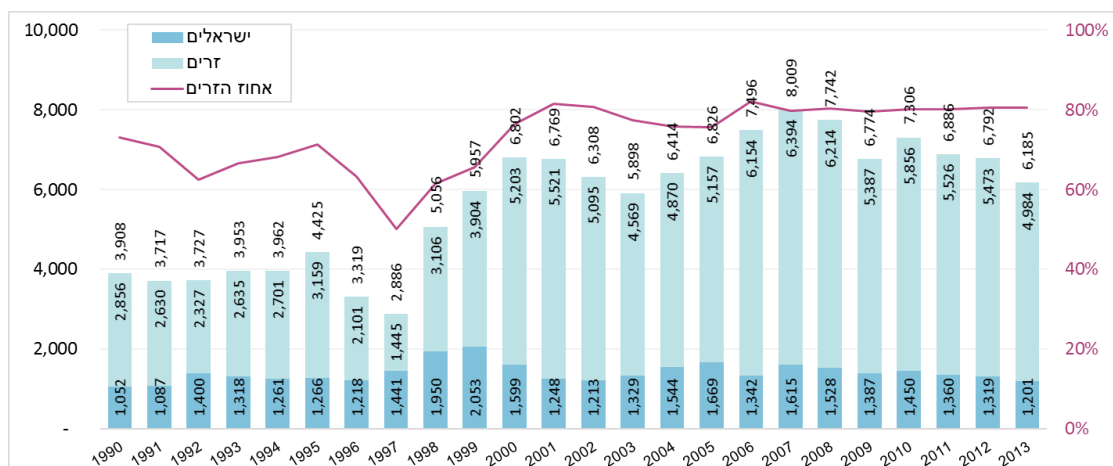
נכון להיום, חברות בינלאומיות זרות הקימו בארץ כ-250 מרכזי מו"פ ומתקני ייצור תעשייתיים, המספקים עבודה ל-23,700 אנשי מו"פ, שהם כ-50% מסך המשרות בחברות העוסקות במו"פ<sup>23</sup>. כ-73% ממרכזי המו"פ הזרים בישראל מעסיקים פחות מ-100 עובדים וכ-6% מעסיקים יותר מ-500 עובדים (בעיקר מרכזי הפיתוח הגדולים כגון Intel, Applied Materials, HP, Motorola, IBM, Marvell וכו'). כ-27% ממרכזי המו"פ הזרים משתייכים לסקטור ה-IT והתוכנה. ענפי התקשורת, המוליכים למחצה, ומדעי החיים מהווים כ-50% מהפעילות של מרכזים אלו בישראל.

הבעיה העיקרית בהיקף הפעילות הרחב של החברות הרב לאומיות היא מינוף קטן מדי של הידע הנוצר בישראל לטובת תעסוקה של כלל גזרות המשק ("הפסד של מכפיל הידע"). לצד הבעייתיות של פעילות זאת יש כמובן גם יתרונות בולטים. לדוגמה, "המעברים של עובדים איכותיים מחברות רב לאומיות זרות יצרו כמות לא זניחה של חברות היי-טק חדשות קטנות, שתוך מספר מועט של שנים צמחו לחברות המעסיקות +20 עובדים. לתופעה זו משמעות גדולה בהקשר של זליגת ידע להיי-טק המקומי ולצמיחת המשק" (אפלייד אקונומיקס, 2014). אולם, ההפסד הפוטנציאלי למשק הישראלי, הנגרם כתוצאה מהניצול הזר של טכנולוגיה, ידע וקניין רוחני מקומיים הוא גדול. הנתונים מראים כי כמעט כל פירות המו"פ המתבצע בחברות אלו זולגים לחו"ל. זאת ניתן להדגים בכך שכיום 60% מהבקשות לפטנטים של ממצאים ישראלים במשרד הפטנטים האמריקאי (USPTO) הוא בבעלות חברות זרות, רובן בבעלותם של מרכזי המו"פ של החברות הרב-לאומיות. התרשים הבא מדגים מצב דומה של בקשות פטנטים במשרד הפטנטים הישראלי.

---

<sup>23</sup>עיבוד מוסד נאמן לנתוני הלמ"ס

## תרשים 8.1. בקשות לרישום פטנטים לפי מקור הבקשה ברשות הפטנטים הישראלית, 1990-2013



מקור: גץ, ד', לק, ע', ואחרים. (2013), תפוקות מחקר ופיתוח בישראל-ניתוח השוואתי של בקשות PCT והמצאות ייחודיות בנוסף, מקור המימון היחיד כמעט ליזמויות חדשות הן קרנות הון הסיכון. קרנות אלו מטבען נדרשות למכור את השקעתן בתוך זמן נתון (בדרך כלל 5 שנים). הקרנות, שרובן בינלאומיות, מאתרות את השקעות ההמשך מחברות או משקיעים זרים. בדרך זו הידע שנוצר בארץ והיזמות שמקורה בארץ מועברים לחו"ל מבלי שהמדינה מפיקה תועלת משמעותית. כל עוד מקורות המימון יתבססו על קרנות הון סיכון, תופעה זו תימשך.

### **סל פתרונות אפשריים, תובנה 8**

יש ליצור תשתית שתעודד ותאפשר את הקמתן של חברות היי-טק "מלאות", אשר מבצעות את המו"פ בארץ ומייצרות כאן חלקים משמעותיים מתוספת הערך הייצורי.

הגדלת האפשרות לחברות בתחילת דרכן לגייס השקעות מהציבור. הדבר יכול להיעשות על ידי הקטנת ספי הכניסה של חברות למסלולי גיוס מן הציבור ואולי אף בהקמה של בורסה ייחודית לתעשיית הזנק.

מתן הטבות ועידוד לחברות ישראליות גדולות להשקיע השקעות המשך בחברות הזנק.

עידוד השקעה של כספי הגופים המוסדיים בגידול חברות גדולות, כפי שנעשה במדינות רבות אחרות. זה יאפשר לחלק מהיזמים המצליחים להשיג מימון וזמן להשלמת תהליך בניית חברות גדולות.

להשקיע בפריפריה בבניית תעשייה טכנולוגית מתקדמת, המתבססת על גידול הסטארט אפים, ליד שדרוג של התעשייה הקלאסית הקיימת.



התניית (או תמרוץ) הנחות מס, מענקים וסובסידיות למרכזי המו"פ הזרים בהקמת תשתית ייצורית בארץ למוצרים המפותחים כאן (דוגמת Applied Materials) או לחלופין, להקים בארץ יכולת ייצורית למוצרים אחרים (דוגמת אינטל).

## תובנה 9 - חרם על ישראל

חרם על ישראל. מעמדה הבינלאומי של קהילת המו"פ הישראלית מושפע במידה רבה ממעמדה הגיאופוליטי המדרדר של המדינה (כגון השפעה אפשרית על נגישות לתכניות מדע גדולות וספינות-דגל רב לאומיות של טכנולוגיות עתיד, והשתתפות בהן; שיתופי פעולה ייעודיים, הדרות ונידויים על-ידי מדענים, ארגונים ומדינות). סיכון זה יש להביא בחשבון במדיניות חוץ וביטחון, ויש להיערך ככול הניתן למזעורו.

סכנתו של החרם הלא-פורמלי גדולה בעת כתיבת הדברים מזה הפורמלי, והשפעתו מרובה מן הגלוי. כללית, אוניברסיטאות המחקר עדיין מארחות מדענים מחו"ל וכינוסים מדעיים בינלאומיים מן השורה הראשונה, וחוקרים ישראלים מוזמנים תדירות על בסיס אישי לאירועים מקצועיים. אך מתחת לפני השטח מורגשת כבר הימנעות מהענות מתלהבת להשתתפות בכינוסים והרצאות בארץ, או התעלמות או אף דחייה של בקשות מן המוסדות בארץ להערכות מדעיות ולכתיבת מכתבי המלצה - פעילות חיונית לשמירת רמת המחקר בישראל. לעתים, הדחייה מתורצת, לפעמים מוצג השיקול בגלוי. דוגמה ניתנת במכתב הבא, מאחד מבכירי המדענים בעולם, שסייע עד היום למדענים ישראלים, ושהוזמן לשאת הרצאה מכובדת בישראל:

Dear .....

I am giving serious consideration to your request that I deliver the... lecture. While I have great respect and admiration for my Israeli ... colleagues, I also have strong reservations about Israel's recent behavior in the middle east...

השאלה אם ראוי שמדען יערב שיקולים מדעיים בפוליטיים, איננה ממין עניינו של הדיון הנוכחי, וכן היא גם השאלה האם המדען הזה קורא את המציאות נכון. לצורך דיונו, התוצאה חשובה, לא צידוקה הערכי או המעשי, ובהכחשת התהליך יש סכנה מצטברת לטווח ארוך.

אין בעתיד הנראה לעין תחליף לשת"פ עם האקדמיה והמו"פ בארה"ב ובמתקדמות שבמעצמות המדע של אירופה, כגון גרמניה, בריטניה ושווייץ. אף כי יש כמובן מקום לעידוד שת"פ מדעי וטכנולוגי עם סין, הודו ומדינות אחרות שעשויות להשתלב בחזית המדע בעתיד, שת"פ כזה לא יכול להחליף את

ההשתלבות בחזית המדע העולמית במערב, שבה הסכנה להשפעת החרם המדעי והאקדמי אקוטית במיוחד.

### **סל פתרונות אפשריים, תובנה 9**

הפתרון המהותי וארוך הטווח נוגע למצב הגיאופוליטי. סוגייה זאת נדונה באריכות באשכול חוץ וביטחון. אבל ברור שההשקפה לפיה הבעיה היא רק "בהסברה" היא חסרת שחר.

יש לוודא ששיקולי הקשר של האקדמיה והתעשייה בישראל עם מרכזי הידע העולמיים, והשלכותיהם, יובאו בחשבון נאות במידת האפשר בדרגים המחליטים ברמה הלאומית בעת קבלת החלטות גיאופוליטיות (וראו מלמ"ט להלן).

נוסף לכך, ראוי להסתייע בתוכנית אסטרטגית שתובל על-ידי האקדמיה והתעשייה להדגשת יכולותיה ותרומותיה של ישראל לידע האנושי הגלובלי, תוך הדגמות קונקרטיות (רפואה, טכנולוגיה בחיי יום-יום). לתוכנית כזו עשויה להיות השפעה מסוימת, אך מוגבלת, על דעת הקהל.

יש גם פעולות שיש לעשותן לשמן ללא תלות באיום החרם, ובהן עידוד שת"פ עם מדינות מתפתחות וסיוע להן לקידום ההשכלה הגבוהה והמו"פ, וכן שילוב מוגבר של המגזר הערבי במערך האקדמי והמו"פ בישראל (וראו לעיל), והן עשויות אולי לתרום, במידה מוגבלת, להגברת תמיכה בדעת הקהל. אך זה איננו פתרון עמוק.

### **תובנה 10 - העדר סנכרון**

חוסר סנכרון בין הגורמים העיקריים התורמים למדע וטכנולוגיה בישראל: חינוך, אקדמיה ותעשייה (כולל הביטחונות), והעדר תיאום נאות עם הגופים המחליטים ופועלים ברמה הלאומית בגזרות החברתיות והגיאופוליטיות. כיום, כל גוף כזה מנוהל על ידי מערכת ממשלתית נפרדת הפועלת למיציא מיטבי על פי יעדיה שלה.

### **סל פתרונות אפשריים, תובנה 10**

הפתרונות נוגעים לתיאום וסנכרון בין שלושה ממשקים עיקריים, ואלה נדונו בפירוט למעלה. הממשקים יובאו כאן כתזכורת:

שת"פ בין האקדמיה למערכת החינוך, כולל טיפול בחיזוק משיכה/איכות של בוגרי התיכון, יצירת רצף חינוכי מערכתי חינוך/אקדמיה, גיבוש תכניות לימוד חדשות ומתקדמות, והעלאת רמת המורים וההוראה.

שת"פ בין אקדמיה לתעשייה, כולל טיפול ב: צמצום פערי תרבות אקדמיה/תעשייה, מציאת מקורות מימון לגישור אקדמיה-תעשייה, והקמת מכוני מחקר יישומי.

שת"פ בין חינוך לתעשייה, כולל טיפול ב: חיזוק משיכה/איכות של בוגרי התיכון, העלאת פתרון מערכתי ארוך טווח, רמת המורים, שדרוג החינוך המקצועי, והגדלת המאגר האנושי לחינוך טכנולוגי.

### המלצה אירגונית מערכתית

לתכנון ארוך טווח, ייעוץ ותיאום של אסטרטגיית-על ויעדיה בתחומי המדע והטכנולוגיה בישראל, החיוניים במידה מכרעת לקידומה של המדינה, חוסנה הכלכלי וביטחונה, יש להקים מועצה למדיניות מדע, טכנולוגיה וחינוך מדעי טכנולוגי (מלמ"ט) ליד רוח"מ, מקבילה למועצה הלאומית לכלכלה ולמועצה לביטחון לאומי, אשר ייוצגו בה הגופים השונים העוסקים במדע ובטכנולוגיה ובהכשרה להם על כל היבטיהם.

# כלכלה חברה וממשל

שער 4

## צוות אשכול כלכלי חברתי

הדיונים בקשת הנושאים של האשכול הכלכלי חברתי נערכו במספר צוותים. חלקם נערכו בצוות הרחב ביותר וחלקם בצוותים מצומצמים. השתתפו בדיונים:

**בן-בסט, אבי פרופ'**; המחלקה לכלכלה האוניברסיטה העברית והמכללה למנהל; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ומנהל המחקר בבנק ישראל.

**שטרם, דרור עו"ד**; מנכ"ל המכון הישראלי לתכנון כלכלי, לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים.

**אריאב, ירום** לשעבר מנכ"ל משרד האוצר.

**דבש, יצחק** איש עסקים ויזם חברתי.

**דהן, מומי פרופ'**; בית הספר למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית.

**דינור, רענן יו"ר** הוועד המנהל, המרכז האקדמי רופין; לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל התמ"ת ומנכ"ל עיריית ירושלים.

**ויגודה-גדות, ערן פרופ'**; בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה.

**חזן, משה ד"ר**; בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב ומוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי.

**חזן, ראובן פרופ'**; ראש המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית

**כהן, אילן יזם עסקי**; לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

**לוי-פאור, דוד פרופ'**; ראש בית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית.

**מזרחי, שלמה פרופ'**; המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן גוריון.

**מיעארי, סמי ד"ר**; החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

**סטרבצ'ינסקי, מישל פרופ'**; המחלקה לכלכלה ובי"ס פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית; לשעבר מ"מ מנהל חטיבת המחקר, בנק ישראל.

**פרוזנפר, מהרן (תא"ל מיל')**, לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל וראש אגף התקציבים במשרד הביטחון

**פרידברג, חן ד"ר**; המחלקה למדע המדינה, אוניברסיטת אריאל והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

**רגב, טלי ד"ר**; החוג לכלכלה, המרכז הבינתחומי בהרצליה.

**שמחון, אבי פרופ'**; המחלקה לכלכלת סביבה וניהול, האוניברסיטה העברית; לשעבר יועץ כלכלי לשר האוצר.

**עוזרי המחקר** : נתן המנדינגר ואיתמר יקיר

## מתווה לאסטרטגיה כלכלית-חברתית

### תקציר מנהלים

כלכלת ישראל מאופיינת באורות וצללים. קצב האינפלציה נמוך מאוד, נכסי המדינה במטבע חוץ, יחסית לתוצר גבוהים מאוד, והמשק צלח את המשבר העולמי, שפרץ ב-2007. אולם בעוד שבתחילת המשבר קצב הצמיחה לנפש של המשק היה גבוה מאוד בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD, מיקומו הידרדר והלך משנה לשנה, ממקום 4 ב-2007 למקום 23 ב-2014, התואם את מיקומו ארוך הטווח בתוצר לנפש. מדאיג עוד יותר הפריון הנמוך יחסית של המשק הישראלי. כפועל יוצא הדירוג של ישראל בתוצר לעובד נותר נמוך כפי שהיה בראשית שנות האלפיים. העצמה מהותית בפריון חיונית לשיפור הרווחה הכלכלית של תושבי ישראל.

בנוסף, אי השוויון הכלכלי בישראל הוא מהגבוהים ביותר בעולם. אמנם יש שיפור מסוים בשנים האחרונות באי השוויון בהכנסות המתקבלות בשוק, אך יחסית למדינות המפותחות נותרנו במקום החמישי. דירוג ישראל בשיעור העוני חמור עוד יותר.

הוזלת יוקר המחיה על ידי הגברת התחרות בענפי משק רבים מהווים את היעד השלישי של המדיניות הכלכלית.

בעיות הפריון הנמוך, אי שוויון בהכנסות והיעדר תחרות מספקת אינן מנותקות זו מזו ויש להן אפקט מלכה, ארוך טווח, גם בתחום החברתי.

להלן נציג את הבעיות המרכזיות בכל פרק ואת ההמלצות העיקריות. ההמלצות המלאות מופיעות בכל פרק בנפרד.

### **א. המלצות לצמיחה כלכלית**

הגדלת התוצר לנפש ושיפור המיקום היחסי של ישראל בקרב המדינות המפותחות מחייבים האצה משמעותית בתוצר לשעת עבודה על ידי הרחבת ההון הפיסי וההון האנושי לעובד ושיפור הפריון. ההמלצות העיקריות להשגת היעד הן:

- הגדלת ההשקעה בחינוך לכל רבדי האוכלוסייה, עם דגש על חינוך טכנולוגי, תוך ייעול מערכת החינוך.
- השקעות בתשתיות ובמו"פ,
- תמריצים ליציאה לעבודה של קבוצות ששיעורי ההשתתפות שלהן בכוח העבודה נמוכים,

- ביטול העיוותים במערכת המיסוי ובחוק לעידוד השקעות הון,
  - יצירת תחרות בענפים מונופוליסטיים ואוליגופוליסטיים במגוון אמצעים.
  - הסרת חסמים לעשיית עסקים.
  - פתרון הסכסוך עם הפלסטינים הוא נדבך יסודי נוסף, שתרומתו לצמיחת המשק חשובה מאוד.
- אמנם יש מחלוקת לגבי ההצלחה המדינית של הסכם אוסלו, אך אין ספק שהוא תרם לשגשוג הכלכלי של מדינת ישראל על ידי צמצום הסיכון למדינה והחלשה של ממש באפקטיביות החרם הערבי. יחד עם זאת, פירות אלה שבריריים ועלולים לרדת לטמיון. העדר הסדר עם הפלסטינים לאורך זמן עלול לערער את הלגיטימציה של הסחר עם ישראל, הנשענת באופן נרחב על יצוא לגושי הסחר הגדולים בעולם.

### **ב. תחרות, צמיחה והוזלת יוקר המחיה**

תחרות היא מנגנון ההקצאה המיטבי של הזדמנויות עסקיות, ועל כן קיומה הוא תנאי חשוב לצמיחה, ליזמות ולפתיחתם של עסקים קטנים ובינוניים, היוצרים בתורם מקומות עבודה. בנוסף, היא תנאי חשוב לצמצום יוקר המחיה. ההמלצות העיקריות להשגת יעדים אלה הן:

- יש להקים רשות לפתיחת מונופולים לתחרות – על ידי חיזוק סמכויותיו של הממונה על ההגבלים העסקיים ולציידיה גם בסמכויות לנקיטת יוזמות אקטיביות.
- הממשלה צריכה לפעול ליצירת תחרות בכל הענפים העסקיים שבהם היא פועלת במישורין.
- מומלץ לגבש חקיקה אשר תמנע שביטות בתשתיות חיוניות שתכליתן למנוע יצירת תחרות בפעילותן.
- יש להפחית מכסים כדי ליצור תחרות מיבוא ליצרנים המקומיים.
- יש למנוע רישיונות יבוא בלעדיים, ובמידת האפשר לבטל רישיונות בלעדיים קיימים.
- מומלץ להפריט חברות ממשלתיות שמייצרות מוצרים עסקיים, אך רק תוך יצירת תחרות בענף.
- יש לצמצם מאוד את מעורבות הממשלה בענפים עסקיים תחרותיים.
- בענפים שבהם יש חסרונות חיצוניים כמו זיהום סביבה, או כשלי שוק נדרשים אסדרה ופיקוח.

## • המדיניות הכלכלית חברתית של הממשלה

### המעורבות הישירה - הספקת שירותים ציבוריים

ההיקף הרצוי של הספקת מוצרים ציבוריים וחברתיים על ידי הממשלה הוא במידה רבה נושא ערכי. מדינות OECD נבדלות זו מזו בתפיסת עולמן, והוצאות ממשלתיותיהן - כאחוז מהתוצר - מתפרסות על ספקטרום רחב (בין 30% ל-60%). סטרבצ'ינסקי (2015) בחן את השפעת מגוון המסים הסטטוטוריים על הצמיחה בישראל ומצא כי רק למס החברות, המהווה כ-10% מסך כל המסים, יש קשר שלילי ומובהק לצמיחת התוצר.

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר של ישראל נמצא במגמת ירידה, ובשנים האחרונות הוא הגיע לשליש התחתון של מדינות OECD. דירוגה של ההוצאה האזרחית נמוך אף יותר והיא נמצאת במקום לפני האחרון בין מדינות אלה. הירידה במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר, משתקפת בכל השירותים הציבוריים.

ממצאים אלה מצביעים על החשיבות הרבה בשיקום השירותים הציבוריים, על ידי תוספת מקורות שתוננה בהתייעלותם. זאת ועוד, בחברה הישראלית המפוצלת בין חרדים וחילונים, יהודים וערבים, עולים חדשים וותיקים, יש חשיבות מיוחדת להוצאה הציבורית גם כגורם מלכד ומצמצם פערים. ההמלצות העיקריות הן:

- קצב הגידול בהוצאה הציבורית יגדל בשיעור קבוע, בדומה לקצב הצמיחה ארוך הטווח של התוצר.
- היות ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר הגיע לרמה נמוכה ביותר, ובמיוחד ההוצאה האזרחית, יש לחתור לכיוון הרמה החציונית במדינות המפותחות. לפיכך מומלץ להגדיל את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר באחוז אחד במהלך השנתיים הקרובות, לבחון את תוצאות השינוי ואם לא תהיינה תופעות לוואי שליליות, להעלותו בשנתיים שלאחר מכן באחוז תוצר נוסף.
- יש לשמור על גירעון תקציבי שלא יעלה על 3% מהתוצר, והממוצע לאורך זמן לא יחרוג מ-2% תוצר.

**במערכת המיסוי** יש שני ליקויים משמעותיים. הראשון - הממשלה העניקה פטורים רבים ממס שאין להם הצדקה כלכלית או חברתית. פטורים אלה פוגעים בהקצאה יעילה של המקורות, ולכן בקצב הצמיחה. רוב הפטורים גרסיביים ולכן גם מעצימים את אי השוויון. הליקוי השני במדיניות המסים - משקל המסים העקיפים בסך המסים גבוה לאין ערוך מהממוצע של OECD. יש לציין שמסים עקיפים הם גרסיביים ופוגעים יותר בבעלי הכנסה נמוכה. ההמלצות העיקריות הן:



- להתמקד בביטול פטורים ממס שאין להם יעד כלכלי או חברתי, והם מיטיבים בעיקר עם בעלי הכנסה גבוהה.
- רצוי להימנע ככל האפשר מלהעלות מסים סטטוטוריים, אולם אם ביטול הפטורים ממס לא יספיק למימון ההוצאה הציבורית הרצויה, תידרש התאמה גם בשיעורי המס.
- מומלץ להנהיג מס עיזבון.

#### צמצום אי השוויון הכלכלי

אי השוויון בהכנסה הכלכלית, הנקבעת בשוק, הוא אחת הבעיות המרכזיות של מדינת ישראל. אי השוויון עלה בהתמדה מראשית שנות השבעים עד 2003, ומאז ירד במידה מסוימת הודות לעלייה בשיעור התעסוקה. מדיניות המסים בישראל ומדיניות תשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי מתנו את אי השוויון הכלכלי, אך פחות מאשר ברוב המדינות המפותחות. השיפור בחלוקת ההכנסות בשוק מאז 2004 לא תורגם לשיפור בחלוקת ההכנסה הפנויה, משום שבמקביל הממשלה צמצמה את הפרוגרסיביות של מס הכנסה. יתרה מזו, מיקומה של ישראל נותר בעייתי גם היום. שיעור העוני בישראל הוא במקום השני בקרב מדינות OECD ובמדד אי השוויון ישראל מדורגת במקום החמישי. חשוב להדגיש כי גם בקרב משפחות בנות 5 נפשות ומעלה שבהן שני מפרנסים שיעור העוני גבוה מאוד, כי תוספת המועסקים התמקדה במשלחי יד שהכנסתם נמוכה.

צמצום האי-שוויון בהכנסות הוא ערך כלכלי, חברתי ומוסרי, במיוחד לנוכח רמתו הגבוהה בישראל. צמצום אי השוויון לא רק שאינו מפריע לצמיחה כלכלית, אלא אף מגביר אותה. ההמלצות העיקריות הן:

- צעדים להגברת ההשתתפות בכוח העבודה, כמו מענקי עבודה לבעלי הכנסה נמוכה, חיוב לימודי ליבה בבתי ספר מתוקצבים, הרחבת הבנייה של מעונות יום ומשפחתונים, הרחבה ומיקוד של קורסי הכשרה מקצועית לביקושי המשק.
- צמצום מספר העובדים הזרים.
- אכיפת חוקי עבודה על ידי הגדלת מספר הפקחים לשיעור המקובל במדינות המפותחות.
- צמצום אי השוויון בהוצאות החינוך לתלמיד.
- צעדים ישירים להקלת העוני בקרב משפחות עובדות.
- הגדלת קצבת הזקנה וקצבת הילדים לשלושת הילדים הראשונים בלבד.

## ג. המשילות ותהליך קביעת המדיניות הכלכלית-חברתית

כדי לתכנן ולבצע את המדיניות הנדרשת להאצת הצמיחה, לצמצום אי השוויון, להגברת התחרות, להוזלת יוקר המחיה ולשמירה על היציבות, נדרש ממשל שיכול לתפקד ביעילות. למשילות הנמוכה של השלטון בישראל שורשים רבים, כמו המבנה המיושן של משרדי הממשלה, העדר מחלקות מחקר בהיקף המקובל בעידן הנוכחי והריכוזיות הגדולה של משרד האוצר בתהליך קבלת ההחלטות. שיפור המשילות מחייב סדרה של רפורמות בהיבטים רבים של הרשות המבצעת.

### תהליך התקצוב

- המתכון להנאה הן ממשמעת פיסקלית והן מהקצאה יעילה של התקציב עוברת בפיצול תהליך קבלת ההחלטות בממשלה לשני שלבים. בשלב הראשון ייקבעו כל מצרפי התקציב – ההוצאה, המסים והגירעון. מאחר שהמשמעת הפיסקלית נגזרת ממצרפי התקציב, מוצע שבשלב זה יוענק מעמד עדיף לראש הממשלה ולשר האוצר בתהליך קבלת ההחלטות.
- בשלב השני, לאחר שהמצרפים התקציביים ייקבעו, **יוחלט על הרכב התקציב בתהליך שיתופי**, שיגביר את מעורבותם של שרי ההוצאה בקביעת הרכבו הכולל והרכב התקציב של כל משרד, משום שעיקר הידע והמומחיות במגוון השירותים הציבוריים נמצאים במשרדים המספקים אותם.

בעיה חמורה נוספת היא רמת השקיפות הנמוכה בנתונים המוצגים לממשלה בעת הכרעתה על גודל התקציב והרכבו. אף שהסמכות לקבוע את הצעת התקציב שתונח על שולחן הכנסת נתונה לממשלה, חברה מקבלים נתונים מועטים ביותר. דלות החומר המוגש לשרים על הרכב התקציב, והזמן הקצר המוקצב להם להכנת עמדותיהם ולדיון בהם פוגעים ביעילות הקצאת התקציב. ההמלצות העיקריות הן:

- יש להגיש לחברי הממשלה בעת הדיון בהצעת תקציב המדינה מידע מפורט ברמה המוצגת לכנסת בספר עיקרי התקציב.
- יש להשאיר על כנם את הכללים והסמכויות הקיימים בשלב יישום התקציב. יחד עם זאת יש לצמצם מאוד את מספר הסעיפים בתקציב המחייבים אישור מוקדם על מנת להעביר מקורות מסעיף אחד למשנהו.

### מבנה הממשלה

מבנה הממשלה והמשרדים המובילים מדיניות ציבורית בישראל מיושן, משתנה בתכיפות וחשוף ללחצים פוליטיים. כתוצאה מכך מדינת ישראל פועלת באמצעות מבנה ממשלתי שהוא במידה רבה

שיקוף של יחסים בתוך הקואליציה המשתנה ושל שאיפות ואינטרסים פוליטיים, שבינם ובין צרכים לאומיים ומקצועיים אין קשר ברור. מבנה המערכת הממשלתית אינו מושתת על חשיבה רציונאלית ומקצועית שנשענת על צרכים ציבוריים עדכניים. ההסדרים הפוליטיים המשתנים תדירות לאחר מערכות בחירות הם אלה שקובעים את חלוקת התיקים, את הקמת המשרדים ולעתים אף את המבנה הפנימי שלהם ואת מוטת השליטה שלהם. ההמלצות העיקריות הן:

- יש לתכנן מחדש את מבנה הממשל בישראל ולהגדיר בחוק 15 מיניסטרוניום לכל היותר.
- יש לחייב כל משרד ממשלתי להקים יחידת מחקר שתסייע בגיבוש ידע ממוקד והבנת התהליכים בתחומי האחריות של המשרד.
- יש לחזק את סמכויותיו של משרד ראש הממשלה כמשרד מטה ומשרד מתאם בין שאר המשרדים.
- מומלץ לשקול חקיקת חוק השירות הציבורי בישראל שיגדיר את מבנה השלד של המנהל הציבורי, המנגנונים המנהלים אותם, ומגבלות השינוי במבנה הממשלה בעתיד.

#### פעילות הכנסת

כנסת ישראל חובשת שני כובעים עיקריים: חקיקה ופיקוח. כאשר היא חובשת את הכובע הראשון היא מתגלה כגוף חזק יחסית. ועדותיה רשאיות לתקן ואף לשנות הצעות חוק, וליושבי הראש שלהן יש סמכויות משמעותיות. בעשורים האחרונים אנו עדים לעלייה יוצאת דופן במספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בהשוואה לפרלמנטים אחרים בעולם. חברי הכנסת הניחו על שולחנה ב-15 השנים האחרונות 2014-2000 כ-20,000 הצעות חוק פרטיות, לעומת מאות אחדות בפרלמנטים אירופאיים. התפתחות זו השפיעה באופן שלילי על הכובע השני אותו חובשת הכנסת – הפיקוח על פעילות הממשלה. ההמלצות העיקריות הן:

- לקבוע מכסה של הצעות חוק לכל ח"כ בשאיפה לכמות המקובלת באירופה. ולצמצם את המכסה השבועית של הצעות החוק הפרטיות.
- לחייב את ח"כ בדברי הסבר יסודיים, כולל עלות ההצעות והשלכותיהן, ולבחון את איכותן מראש.
- לקדם את אישור חוק יסוד החקיקה.
- לשריין את מגבלת מספר השרים וסגני השרים בחוק, גם על מנת שיהיו מספיק ח"כ בוועדות.
- לצמצם את מספר החברים בכל וועדה לתשעה.
- תחומי העיסוק של הוועדות יותאמו למבנה המשרדים.

- להעניק לוועדות סמכויות שימוע וסנקציות על אי הופעה.
- להוסיף לוועדות יום עבודה, ושעות פעילות על חשבון המליאה.
- להגדיל את הצוות המקצועי של הוועדה, וממ"מ של הכנסת.

### פעילות השדלנים בכנסת

תופעת השדלנים הינה תופעה חובקת עולם, בעלת ולה השפעה רבה על החלטות ממשלה וחוקים רבים. ממשלות בעידן המודרני מתחשבות בהשלכות החלטותיהן על רווחתם של כלל הגורמים בחברה, והמגזר העסקי ביניהם. בעלי עניין וגורמים חיצוניים מוזמנים לוועדות השונות להשמיע את דעתם, ומידע שימושי ותובנות חיצוניות עשויות לתרום לשיפור המדיניות. עם זאת, עיקר דאגתם של השדלנים נתונה לאינטרסים של קבוצה קטנה מאוד על חשבון כלל, או רוב, אזרחי ישראל. רוב הפעילות של השדלנים מתבטאת בייצוג אינטרסים צרים של בעלי הון ותאגידי עסקיים. יכולתם של בעלי הון לממן שדלנים גדולה לאין ערוך מזו של עמותות ומוסדות ללא כוונת רווח, המייצגות את ענייני הציבור הרחב. יתרה מזו, קיים חשש שהשדלנים מתוגמלים על בסיס הצלחתם להשיא את רווחי לקוחותיהם, תופעה שעלולה להחמיר את הנזק הנגרם לציבור הרחב. ניסיון השדלנים להטות את החקיקה כך שתטיב עם חברות עסקיות, ובעיקר חברות גדולות, פוגעת גם בתדמית הציבורית של הכנסת. השקיפות הירודה המקובלת בכנסת לגבי פעילות השדלנים יוצרת פתח לשחיתות פוליטית וציבורית ומוסיפה לאי האמון הגואה של הציבור הישראלי בנבחריה. ההמלצות העיקריות הן:

מדי רבעון יגיש השדלן דוח ליו"ר הכנסת ומזכיר/ת הכנסת המתאר את פעולות השדלנות שהוא לקח בהם חלק במהלך אותו רבעון. יוגש דוח נפרד לכל לקוח רשום של השדלן. הדוח הרבעוני יכלול:

- פרטי הלקוחות וגורמים אחרים שמממנים את פעולת השדלן,
- המטרות של כל אחד מהלקוחות שהוא מקדם,
- התשלום שהוא קיבל מהלקוח ומאחרים תמורת קידום כל אחת ממטרותיו,
- תרומות של הלקוח ושל השדלן לכל גוף פוליטי.

## פרק ראשון: תפיסת המדיניות הכלכלית חברתית

### אבי בן בסט ודרור שטרומ

כלכלת ישראל מאופיינת באורות וצללים. קצב האינפלציה נמוך מאוד, נכסי המדינה במטבע חוץ יחסית לתוצר גבוהים מאוד, והמשק צלח את המשבר העולמי, שפרץ ב-2007. אולם בעוד שבתחילת המשבר קצב הצמיחה לנפש של המשק היה גבוה מאוד בהשוואה ליתר מדינות ה-OECD, מיקומו הלך והידרדר משנה לשנה ממקום 4 ב-2007 למקום 23 ב-2014, התואם את מיקומו ארוך הטווח בתוצר לנפש (תרשים א-2, דוח בנק ישראל 2014). מדאיג עוד יותר הפריון הנמוך יחסית של המשק הישראלי. כפועל יוצא, הדירוג של ישראל בתוצר לעובד נותר נמוך כפי שהיה בראשית שנות האלפיים. העצמה מהותית בפריון חיונית לשיפור הרווחה הכלכלית של תושבי ישראל.

בנוסף, אי השוויון הכלכלי בישראל הוא מהגבוהים ביותר בעולם. אמנם יש שיפור מסוים בשנים האחרונות באי השוויון בהכנסות המתקבלות בשוק, אך יחסית למדינות המפותחות נותרנו במקום החמישי. דירוג ישראל בשיעור העוני חמור עוד יותר. בעיה נוספת היא יוקר המחיה הנובע מהיעדר תחרות בענפים מרכזיים.

בעיות הפריון הנמוך, אי שוויון בהכנסות והיעדר תחרות מספקת אינן מנותקות זו מזו ויש להן אפקט מלבה, ארוך טווח, גם בתחום החברתי.

פרק זה הוא מבוא וסיכום לתכנית האסטרטגית בכללותה. נדון בו ביעדי המקרו של התכנית, בגישה להשגתם ובהמלצות עקרוניות. ניתוח רחב של מכלול הבעיות הכלכליות- חברתיות וההמלצות המפורטות מופיעים בפרקים הבאים. לנוחות הקוראים מובאים בפרק זה הפניות לפרקים המפורטים בכל אחד מהסעיפים של פרק זה.

#### **א. יעדי המדיניות והאמצעים להשגתם**

המטרה של כל חברה מתוקנת היא להביא לשגשוג של חלק גדול ככל האפשר של האוכלוסייה. תכליתה היא בה בעת כלכלית וערכית. כלכלית, משום שהיא מגדילה את העושר והרווחה של החברה. ערכית, משום שהיא מאפשרת להקדיש יותר משאבים לחילוץ אוכלוסיות חלשות מעוני, על ידי סיוע, ובעיקר על ידי הרחבת ההשכלה ושיפור כושר ההשתכרות של העניים. מימוש מטרת העל של התכנית האסטרטגית יבוא לביטוי בשבירת הקיפאון בשני היעדים המרכזיים של המשק – האצת הפריון וקצב הצמיחה של התוצר וצמצום אי השוויון הכלכלי. במספר ענפים פועלים מונופולים או אוליגופולים

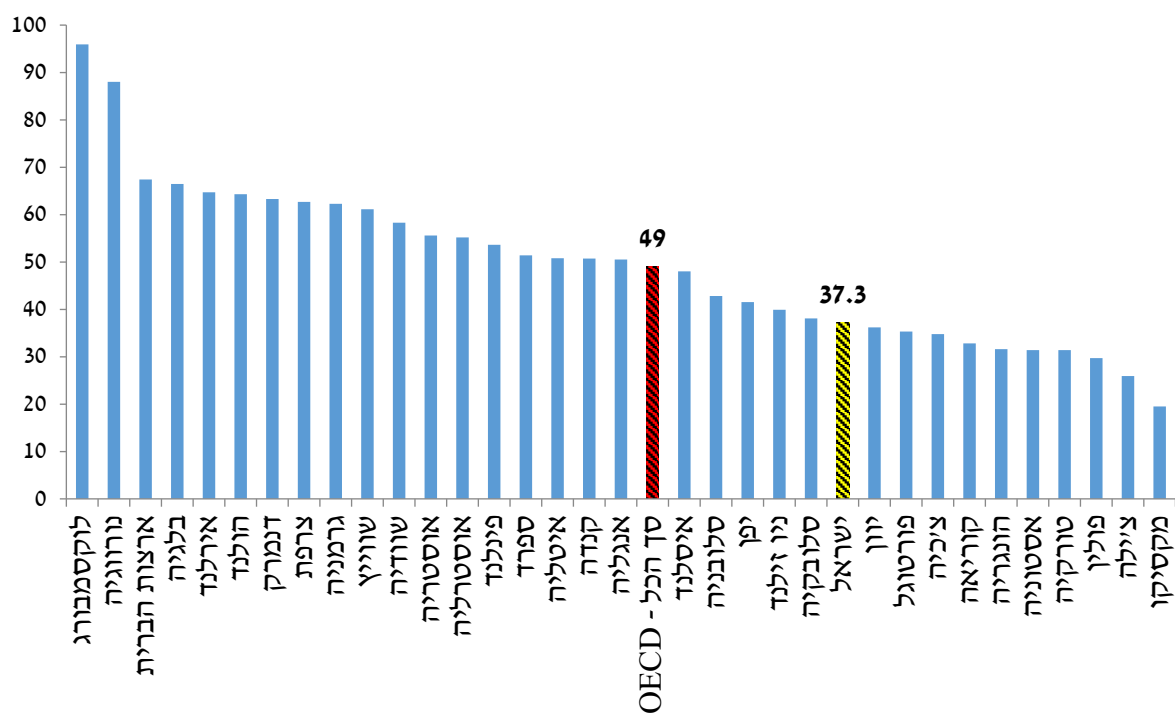
המייקרים מאוד את עלות המחיה. הגברת התחרות והוזלת יוקר המחיה כפועל יוצא מכך - מהווים את היעד השלישי של המדיניות הכלכלית. בנוסף, חשוב לשמר את יציבות המחירים, שהושגה בעמל רב במשך שלושה עשורים. כל אלה הם היעדים המרכזיים של המדיניות הכלכלית-חברתית.

**החזון** הוא של חברה, שבה הצמיחה לנפש תגדל מאוד, והשגשוג יחלחל לכל שדרות האוכלוסייה, ולא רק למעטים ומקורבים. חברה, שבה שורר שוויון אמיתי בהזדמנויות, שחסמי העיסוק והייזום הם מינימליים, ושחלוקת העוגה הלאומית תהיה צודקת יותר. מימוש החזון הזה מחייב התמודדות עם בעיות יסוד המאפיינות את מבנה המשק והוא דורש מנהיגות מחויבת, אומץ ונחישות, תוך הצבת תכנית כוללת להשגת היעדים המפורטים להלן.

### א.1. צמיחה כלכלית בת קיימא

התוצר לנפש בישראל נמצא מתחת לחציון של מדינות OECD (מקום 20). שיפור המיקום היחסי של ישראל מחייב האצה משמעותית בתוצר לשעת עבודה, המדורג במקום ה-25 בקרב המדינות המפותחות (תרשים 1). האצת קצב הגידול בתוצר לעובד תלויה בשלושה גורמים מרכזיים, שבכולם ניכרת חולשה במשק הישראלי. הראשון, השקעה בהון פיסית לעובד, השני, הון אנושי לעובד והשלישי, פריון. הפריון תלוי בטכנולוגיה עילית ובשיפור של ממש ביעילות הייצור.

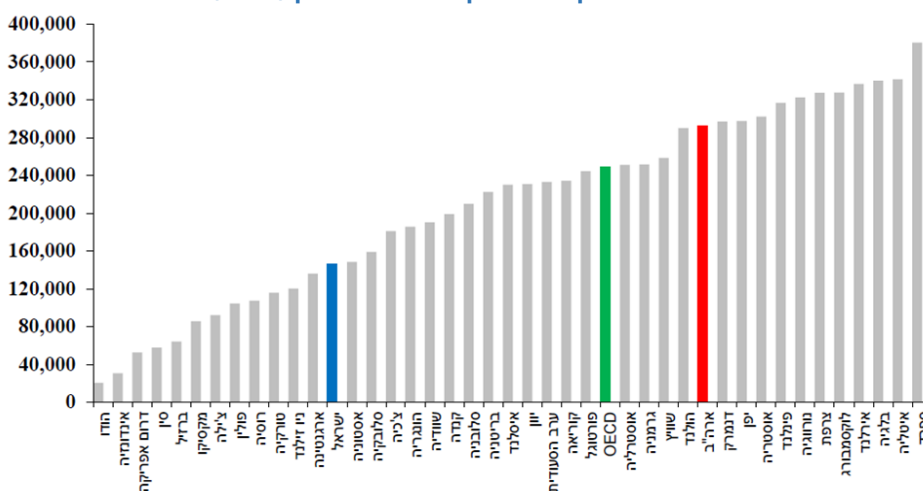
תרשים 1. התוצר לשעת עבודה, 2014, דולרים שוטפים במונחי PPP



מקור: OECD

**ההון הפיסי לעובד** בישראל נמצא הרבה מתחת לחציון של המדינות הפותחות (תרשים 2), אך גם המגמה בתחום זה אינה מבשרת טובות. רק 19% מהתוצר בשנים 2000-2010 הופנו להשקעות בנכסי ייצור, לעומת 22% ב-OECD. ללא הרחבת אחוז המקורות המופנה להשקעות לא נצליח לשפר את דירוג המשק בתוצר לעובד. הפער בהון הכולל לעובד נובע לא רק ממיעוט השקעות של הסקטור העסקי, אלא גם ממיעוט השקעות של הממשלה בתשתיות.

**תרשים 2. מלאי ההון למועסק במגזר העסקי, 2011, PPP במחירי 2005**



מקור: Penn World Table

**ההון האנושי לעובד** בישראל מפגר אחר המדינות המפותחות. ההוצאה לתלמיד מצויה מתחת לחציון, ובהתאם, גם הישגי התלמידים במבחנים הבינלאומיים, המשקפים את איכות החינוך. משקל בעלי השכלה טכנולוגית בכלל האוכלוסייה בגילי העבודה הוא מהנמוכים ביותר ב-OECD (תרשים 3).

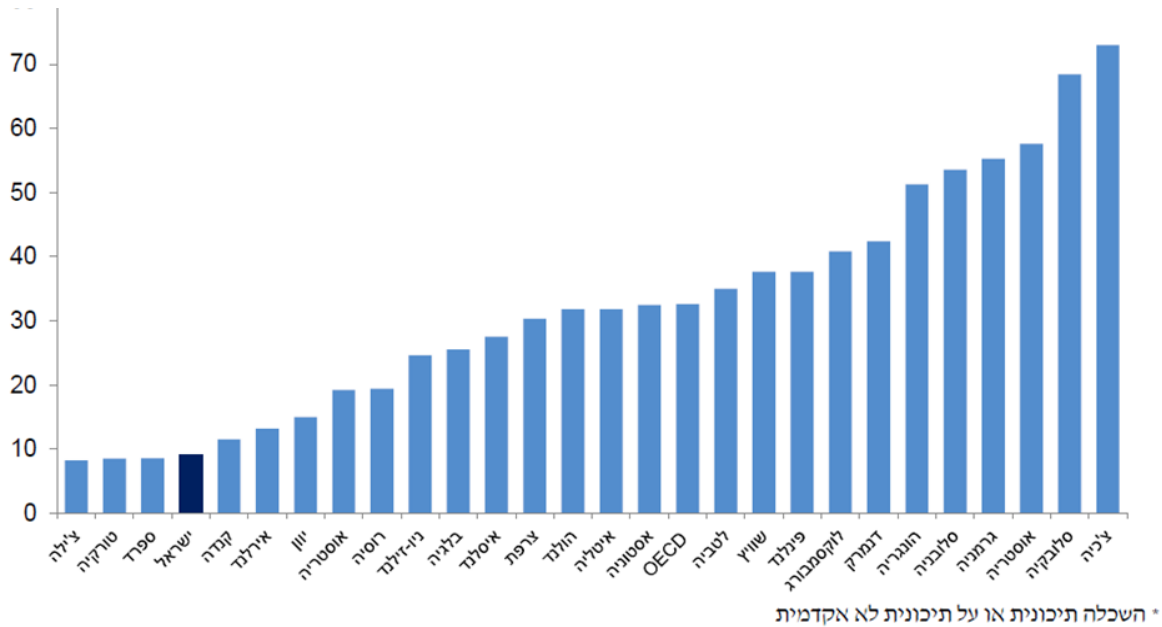
**הטכנולוגיה בישראל**, כפי שהיא מתבטאת בהשקעות במחקר ופיתוח, היא במקום השני ב-OECD (תרשים 4). בכך היא מפצה באופן חלקי על החוסר בהשקעה בהון פיסי ובהון אנושי. עם זאת, נראה כי ההשקעה במחקר ופיתוח מתרכזת בענפים מצומצמים, וחלק גדול מהתעשייה המסורתית לא נהנה ממנה. זאת ועוד, חלק מכריע מהתעשייה המסורתית מרוכז באזורי הפיתוח ומנציח את רמת התפתחות הנמוכה.

בעיה חמורה לא פחות היא הנסיגה היחסית של ישראל בפרסומים מדעיים, ובירידה בשיעורי הזכאים לתואר ראשון במדעים ובמתמטיקה. להרחבה, ראו הפרק בתכנית האסטרטגית, הדרן בחשיבות המדע והטכנולוגיה לצמיחה ולצמצום אי שוויון.

**שיעור ההשתתפות בכוח העבודה** אמנם עלה, אולם בשתי קבוצות אוכלוסייה שיעור ההשתתפות בכוח העבודה עדיין נמוך במידה רבה מיתר הקבוצות – גברים חרדים ונשים ערביות. זאת ועוד, מגמת

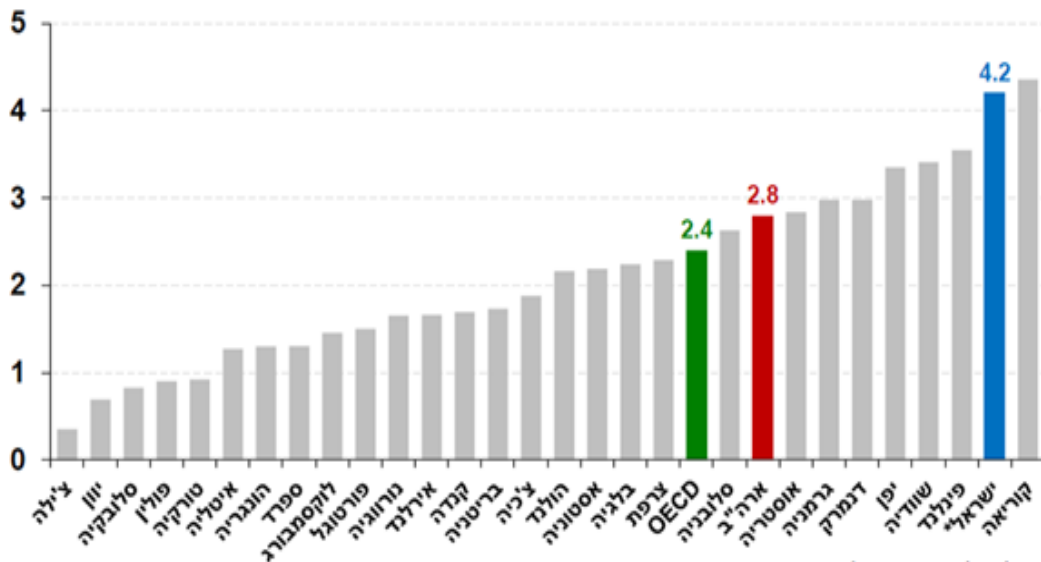
העלייה בתוחלת החיים תצמצם במידה רבה את אחוז השייכים לכוח העבודה ולכן את פוטנציאל הייצור.

**תרשים 3. חלקם של בעלי ההשכלה המקצועית-טכנולוגית באוכלוסייה בגילי העבודה\***  
 (25-64), 2012, אחוזים



מקור: OECD, Educational at a glance 2014

**תרשים 4. ההוצאה הלאומית על מחקר ופיתוח, אחוזי תוצר, 2012**



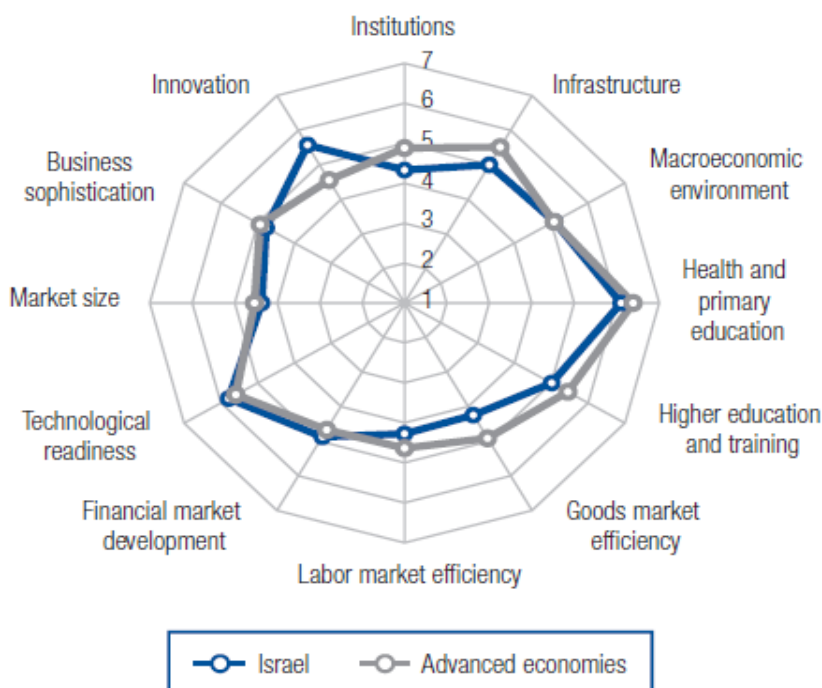
מקור: OECD, ולמ"ס



אין נתונים על **יעילות הייצור**, שהוא גורם מפתח בהגדלת הפרייון, אך ספק אם ישראל נמנית עם המדינות שיעילות הייצור בה גבוהה.

לסיכום, תרשים 5 מציג את חוזקות וחולשות המשק הישראלי יחסית למשקים המפותחים.

### תרשים 5. רכיבי מדד התחרותיות – ישראל והמדינות המפותחות, 2013



מקור: World Economic Forum

המלצות להגדלת קצב הצמיחה והפרייון:

הממשלה חייבת לפעול לפתרון בעיות היסוד ולהגדלת קצב הצמיחה במספר אמצעים במקביל:

- הגדלת ההשקעה בחינוך לכל רבדי האוכלוסייה, עם דגש על חינוך טכנולוגי,
- השקעות בתשתיות ובמו"פ,
- תמריצים ליציאה לעבודה של קבוצות ששיעורי ההשתתפות שלהם בכוח העבודה נמוכים,
- ביטול העיוותים במערכת המיסוי ובחוק לעידוד השקעות הון,
- יצירת תחרות בענפים מונופוליסטים ואוליגופוליסטים במגוון אמצעים ובמיוחד הכנסת שחקנים חדשים,
- הסרת חסמים לעשיית עסקים.

לדיון נרחב באמצעים אלה ראו פרק שני בשער זה.

## א.2. על שלום וכלכלה

פתרון הסכסוך עם הפלסטינים הוא נדבך יסודי נוסף שתרומתו לצמיחת המשק חשובה מאוד. אמנם יש מחלוקת לגבי ההצלחה המדינית של הסכם אוסלו, אך אין ספק שהוא תרם לשגשוג הכלכלי של מדינת ישראל. יחד עם זאת, פירות אלה שבריריים ועלולים לרדת לטמיון. העדר הסדר עם הפלסטינים לאורך זמן עלול לערער את הלגיטימציה של הסחר עם ישראל, הנשענת באופן נרחב על יצוא לגושי הסחר הגדולים בעולם.

עיקר תכליתם של ההסכמים הכלכליים עם הפלסטינים הייתה להעניק לרשות הפלסטינית חופש לנהל את חייהם במגבלות הנגזרות מהעדר גבולות בין ישראל לבין שטחי הרשות. למרות שההסכם הכלכלי נועד לחמש שנים בלבד, הוא שרד עד היום, למעט מספר תיקונים שנערכו בו בשנת 2000. ההישג הראשון הוא הגידול הרב בסחר עם ירדן ומצרים, שאתן נחתם הסכם שלום. אמנם היקף הסחר אתן הוא מצומצם, בשל אופי ההתמחויות הכלכליות של משקים אלה ושל ישראל, אך אין לזלזל בעצם קיומו של הסחר כיסוד התומך ביחסינו עם מדינות אלו.

השפעה גדולה יותר ניכרה בסחר עם ארצות באסיה, שעד להסכם אוסלו נכנעו לחרם הערבי. לאחר חתימת ההסכם עם הפלסטינים, החרם למעשה התפוגג. התרופפות החרם אפשרה לישראל לייבא סחורות ממקורות זולים יותר. לדוגמה, יבוא רכב מיפן גדל מאוד על חשבון היבוא היקר יותר מאירופה. משקל היבוא מארצות אסיה, ובעיקר מסין, זינק במהירות. עד 1993 ישראל לא ייבאה סחורות כלל מסין, ומאותה שנה הוא עלה בתלילות עד קרוב ל-10% מכלל היבוא של ישראל בשנים האחרונות. התפתחות מעט מתונה יותר נצפתה גם במדינות אחרות באסיה. בסך הכל משקל היבוא מאסיה גדל בין 1992 לבין 2011 מכ-10% ל-22%. הסחר עם מדינות אלה הושפע גם מהמדיניות הכלכלית, ובמיוחד הפחתת המכסים והסרת הגבלות מנהליות על היבוא עם מדינות, שאתן לא היה לישראל הסכם סחר. אולם הביטוי למדיניות זו התרחש החל מ-1993 ואילך. גם היצוא הישראלי לארצות אסיה גדל מאוד, ומשקלו בסך היצוא עלה בשיעורים דומים לעליית היבוא מיבשת זו.

התרומה הגדולה ביותר של הסכם אוסלו לכלכלת ישראל התבטאה בהורדת סיכון המדינה של ישראל. סיכון המדינה מוערך על בסיס יכולתה של המדינה לפרוע את חובותיה, ולכן מושפע מביצועיה הכלכליים, אך גם ממצבה הביטחוני, שכן מדינה המצויה בעימות צבאי מתמיד, עלולה, בהסתברות גבוהה, להיקלע למשבר כלכלי. ככל שסיכון המדינה גדול יותר, הריבית הנגבית ממנה על הלוואות גבוהה יותר. השקעותיהם של זרים במפעלים יצרניים מושפעות אף יותר מסיכונים כלכליים ובעיקר מסיכונים ביטחוניים. ואכן, השקעות תושבי חוץ בישראל במשך שנים רבות עד 1992 הסתכמו בכ-100 עד 200 מיליון דולר בשנה בלבד. לאחר הסכם אוסלו ההשקעות הזרות החלו לגדול במהירות, בשנת 1995 הן הגיעו ל-1.4 מיליארד דולר ובשנת 2000 ל-8 מיליארד דולר. מאז ההשקעות הללו נותרו ברמה

גבוהה מאוד - כ-6 מיליארד דולר בשנה, תוך תנודות חריפות הנובעות משינויים בכלכלה העולמית ובמצב הביטחוני בישראל.

לשקט הביטחוני השפעה מהותית, לא רק על ההשקעות הזרות, אלא על פעילויות כלכליות רבות. השפעות חמורות במיוחד היו לאינתיפאדה בשנים 2002-2005. האבדות בנפש, הפצועים, החרדות ואי הוודאות העצומה ערערו את הביטחון האישי ואת אורח החיים. אך לאינתיפאדה היה גם מחיר כלכלי - התוצר נפגע אנושות, ובמשך שנתיים אף ירד באופן מוחלט במקום לצמוח (להרחבה ראו אקשטיין וצידון<sup>1</sup>). לא רק שאיבדנו תוצר בשנים אלה, אלא גם ההשקעות המקומיות במפעלים חדשים ובהרחבת מפעלים קיימים נפגעו מאוד וצמצמו את פוטנציאל הצמיחה העתידי של המשק. בנוסף, מחקרים מראים כי להיקף הפיגועים בשטחה של מדינת ישראל ולאירועים ביטחוניים בגבולותיה הייתה השפעה של ממש על התיירות הנכנסת לארץ ועל ערך המניות בבורסה (אלדור מלניק והאוזר<sup>2</sup>).

העדר הסכם שלום, או למצער, הסדר בינינו לבין הפלסטינים אינו מצב יציב. המתיחות מבעבעת מתחת לפני השטח, ובחודשים האחרונים אנו עדים להתחדשות הפיגועים. תחילה ביוזמות אישיות, אך בימים האחרונים מבצבים סימנים לפעילויות חבלה מאורגנות. אם לא נתעשת במהרה, פעולות אלה עלולות להתגבר מאוד ולגבות מחיר יקר בנפש, אך גם באובדן ההישגים הכלכליים. אם חלילה האינתיפאדה תתחדש, ניסיון העבר מראה כי יהיה לה מחיר גבוה באובדן תוצר, בפגיעה ברמת החיים ובפגיעה בשירותים הציבוריים, שממילא מתקרבים לתחתית החבית. מחקר שנערך על השפעת מספר ההרוגים בטרור בין השנים 1988 ל-2003 על עמדות הציבור מראה, כי ככל שגדל מספר הנפגעים, התעצמה הנכונות של אזרחי ישראל לויתורים ולהקמת מדינה פלסטינית. חבל שנגיע ליעד הרצוי, גם לנו, במחיר כואב (גולד וקלור<sup>3</sup>).

העדר הסכם שלום או הסדר עם הפלסטינים, שיתבסס על שתי מדינות לשני עמים, מאיים גם על הפירות העיקריים של הסכם אוסלו - הירידה בסיכון המדינה והתפוגגות החרם הערבי. גוברים והולכים בעולם הקולות להחרים את מדינת ישראל ובעיקר את כלכלתה. עד כה אין לקולות אלה ביטוי משמעותי, אולם ניסיון של מדינות אחרות מלמד שמרגע שיוזמות כאלה עולות, הן יתגברו ויילכו. מוטב לנו להיות היזמים לחידוש המשא ומתן על הסכם שלום, לא למראית עין, אלא עם כוונות של ממש,

---

<sup>1</sup> Eckstein, Z., Tsiddon D., 2004. Macroeconomic Consequences of Terror: Theory and the Case of Israel. *Journal of Monetary Economics* 51(1), 971-1002.

<sup>2</sup> אלדור האוזר ומלניק, בחינת ההשפעה של טרור ומדיניות אנטי טרור על שוקי ההון, 2005

<sup>3</sup> Gould D AND Esteban F. KLOR, Does Terrorism Work? *The Quarterly Journal of Economics* November 2010

לפני שנאכל את הדגים הסרוחים ונגורש מהעיר. העולם לא יקנה הצהרות ופעולות סרק. לעומת זאת, סיום הסכסוך יאפשר שדרוג היחסים עם מדינות ערב החשובות והעולם המוסלמי, ויפתח שווקים נוספים בפני הכלכלה הישראלית.

ברמה הכלכלית-פנימית - פתרון הסכסוך עם הפלסטינים יקל על פתרון הסכסוך עם העולם הערבי כולו ויאפשר בהדרגה צמצום ההוצאה לביטחון, כפי שקרה לאחר ההסכמים עם מצרים וירדן, ויותר מקורות רבים יותר לשיפור רווחתה של האוכלוסייה. כמובן שאין בכך כדי לייתר מהלך יסודי לייעול וצמצום תקציב הביטחון גם היום.

### **3.א. תחרות, צמיחה והוזלת יוקר המחיה**

תחרות היא כלי, לא מטרה בפני עצמה. אולם במשק הישראלי הגדוש במונופולים, נוצר מצב שבו היעדר התחרות בענפים רבים משפיע על אושיות המשק, על הדינמיקה העסקית שבו ועל היכולת לפתח מקורות להשקעה ותעסוקה. התחרות היא מנגנון ההקצאה המיטבי של הזדמנויות עסקיות ועל כן קיומה הוא תנאי חשוב לצמיחה, ליזמות ולפתיחתם של עסקים קטנים ובינוניים, היוצרים בתורם מקומות עבודה.

ההשפעה המיידית של חוסר תחרות היא במחירים גבוהים ורמת יוקר מחיה גבוהה. אכן, מחירים של מוצרים ושירותים רבים בישראל יקר במידה רבה בהשוואה לארצות המפותחות. חלקם בשל חוסר יעילות, אך לא במעט בשל היעדר תחרות בענפים רבים, ובעיקר בענפים המספקים שירותי תשתית לכלל הענפים במשק, כמו חשמל, נמלים ותקשורת. על פי מדד התחרות הפנימית במשק של ה-World economic forum לשנת 2013, ישראל נמצאת במקום ה-95 במדרג התחרות הפנימית. היעדר תחרות בענפים מרכזיים פוגע גם ביעילות הקצאת המקורות במשק ולכן גם בקצב הצמיחה.

השפעתה של יצירת תחרות או הגברתה על יוקר המחיה במשק הישראלי ברורה וניתן לראותה בעבר הרחוק והקרוב:

רפורמת פתיחת שוק הסלולר ממונופול (של חברת בזק) לתחרות עם מפעיל שני, משנת 1993 ואילך, הביאה לירידת מחירים של 35% ריאלית בתעריפי השימוש בשירות הסלולרי. אולם השפעתה המיטיבה של התחרות לא התמצתה בתעריפים, אלא בהרחבת כמות המשתמשים, כך שבתוך 3.5 שנים גדל מספר המכשירים בשימוש ביותר מפי עשרה. בנוסף, ההשקעות בתחום גדלו בסכומים ניכרים, מה שהוסיף פעילות כלכלית נטו למשק ולתוצר.<sup>4</sup>

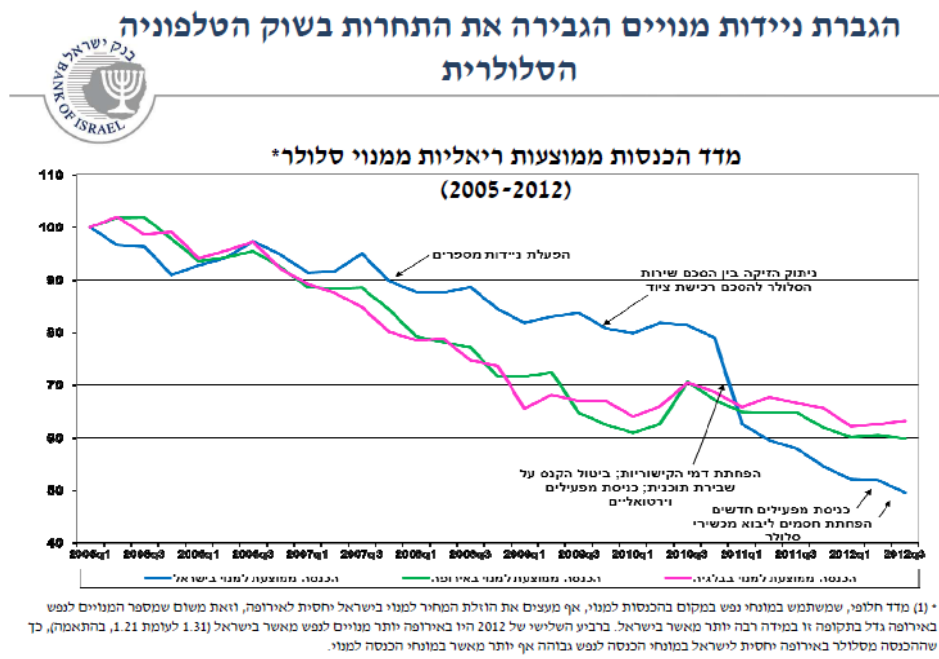
---

<sup>4</sup> גרונאו, שינויים מבניים בשירותים הציבוריים בישראל, ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק (עורך א.בן-בסט), עם עובד 2001, ע"מ 403 – 405.

השפעה דומה ניתן לראות גם ברפורמה שהתבצעה כמה שנים לאחר מכן – בתחום השיחות הבינלאומיות, שם הביאה שבירת המונופול והכנסת שני מפעילי שיחות בינ"ל נוספים (החברות "ברק" ו"קווי זהב") החל מיולי 1997, להורדת המחיר בכ-70%. גם כאן, הביאה הוזלת המחיר לגידול (נטו) בסך כל כמות השימוש (דקות השיחה) של 15-20% (גרונאו, שם).

הוזלת מחיר הסלולר בשנים האחרונות נבעה גם היא מרפורמה, ואת תוצאותיה ניתן לראות בתרשים 6:

## תרשים 6. השפעת הניוד על הכנסות מפעילי הטלפון הסלולרי



מקור: עיבודי בנק ישראל ו-global wireless matrix

אחת התוצאות המובהקות של תחרות היא שלמן הרגע שבו אחד הספקים בשוק מוריד את המחיר – נאלצים יתר הספקים להוריד את המחיר גם כן. נובע מכך כי כאשר קיימת אפליה בתשומות העסקיות – נפגעת התחרות באופן קשה. אחד הסממנים של תופעה זו מצוי בתשומת ההון: חוסר תחרות בגישה של עסקים קטנים למקורות מימון יוצר להם בישראל נחיתות תחרותית משמעותית, וזו משפיעה בשני היבטים משלימים: ראשית, היא מנציחה רמה גבוהה של ריכוזיות (המשק הישראלי מאופיין באופן בולט כאחד המשקים הנשלט באופן מובהק על ידי תאגידים גדולים); שנית, במישור הדינמי היא מסמנת את היזמות הפרטית, ואת המוטיבציה לפתיחת עסקים קטנים שביסודה – כמסוכנת, ומצננת את אחד הכוחות הכלכליים החשובים המניעים צמיחה ויזמות. נתונים מלמדים כי מחיר הון לעסקים קטנים

בישראל הוא, בממוצע, גבוה במידה ניכרת ממחיר ההון לעסקים גדולים, הנתפסים כמסוכנים פחות, משום היעדר הסיכוי לתחרות מולם.

קיומם של מונופולים ואוליגופולים יוצר מעגל של נהנים מהכנסות גבוהות במיוחד שמקורן חסין מתחרות. אלה כוללים את בעלי השליטה, מנהלים בכירים ומקורבים, ולכן מעצים את אי השוויון בחברה. בנוסף, ענפים לא תחרותיים המוגנים במישרין, או בעקיפין, על ידי הממשלה יוצרים סביבה שבה לא ניתן ליזום ולהתחרות. במישור החברתי הגנה ממשלתית למונופולים מעבירה מסר מסוכן של חברה שבה ההון אינו מושג רק כתוצאה מעבודה ויוזמה, אלא גם כתוצאה מקשרים ונפוטיזם.

כלכלה המבוססת על קשרים בין בעלי הון ועוצמה כלכלית היא כלכלה לא יעילה, שבה קיים עיוות מתמיד בהקצאת המשאבים, ובמיוחד בהקצאת האשראי במשק.

היעדר התחרות היא בעיה יסודית במשק הישראלי. יסודיותה נובעת מכך שגורמי הכוח המסוככים על מוקדי המונופולים והאוליגופולים הם לא רק אנשי עסקים פרטיים, אלא במידה רבה גם ועדי עובדים חזקים (בפרט במונופולי התשתית – חשמל, מים, נמלים ואוויר, מקרקעין, תקשורת, מלט ועוד). בנוסף, נהנים המונופולים והאוליגופולים במשק מחסות של פיקוח ממשלתי המגן עליהם מפני תחרות ומציב מכשולים וחסמים בפני כניסת מתחרים. גם שוק ההון לא תחרותי עדיין בשירותים שהוא מספק לעסקים קטנים ובינוניים ולמשקי בית.

הגברת התחרות תתרום להקצאה יעילה של המקורות, וכפועל יוצא לסילוק חסמים לצמיחה, לשוויון הזדמנויות ולהורדה משמעותית של יוקר המחיה. פתרונה מחייב גיוס של כלל המערכות להפיכת הסביבה כולה לפרו-יזמית ובעיקר בענפים מונופוליסטיים. יתר על כן, בשל נקודת המוצא הנחותה של המשק הישראלי בהקשר התחרותי – אין די בפעילותה של רשות ההגבלים העסקיים במתכונת הנוכחית. פעילות זו ממוקדת, רובה ככולה, במניעת הרעה נוספת של מצב התחרות בענפי המשק. השינוי חייב להתבטא בנקיטת יוזמה לטיפול בעשרות המונופולים והאוליגופולים הקיימים זה מכבר במשק, שהיקף השפעתם עולה על שליש מהתוצר הישראלי, ולפותחם לתחרות.

הוכחה מובהקת לתועלת הגלומה לכלכלה ממהלך תחרותי רחב היקף ניתן לראות בתהליך שכבר בוצע במשק בראשית שנות ה-90, תוצאתו של תהליך החשיפה ליבוא, שעליו הוחלט בשנות ה-80. במסגרת תהליך זה חשפה המדינה ענפים שלמים (מוצרי מתכת, הנעלה, הלבשה וריהוט) לתחרות רבתי מיבוא של מדינות אחרות. במהלך תהליך זה ניכרה ירידת מחירים של כ-20% באותם ענפי מוצר

שנפתחו ליבוא אל מול מזד המחירים לצרכן. יתירה מזו, גם במחירי התוצרת המקומית שמתחרה במוצרים מיבוא ניכרה ירידת מחירים דומה.<sup>5</sup>

בתחומים אחדים קיימים מכסי הגנה גבוהים הפוגעים באפשרות ליצור תחרות מחו"ל. להפחתתם נודעת חשיבות רבה, במיוחד בענפים שבהם קשה להגדיל את מספר המתחרים בשוק המקומי. רישיונות יבוא בלעדיים חוסמים גם הם את האפשרות לתחרות באמצעות יבוא, ולכן יש למנוע אותם ככל האפשר.

### **המלצות להגברת התחרות בענפים עסקיים**

- יש ליצור רשות לפתיחת מונופולים לתחרות – על בסיס סמכויותיו של הממונה על ההגבלים העסקיים ולציידה גם בסמכות פרו-אקטיבית יוזמת לגיבוש תכנית חומש לפתיחת שווקים מונופוליסטיים לתחרות ולתעדוף בין השווקים הללו לפי קריטריונים ברורים, כמו רמת השפעתם על יוקר המחיה והצמיחה. ניתן לבצע זאת על ידי חיזוק סמכויותיו של הממונה על ההגבלים העסקיים, ומומלץ לעשות כן בשל קיומו של מוקד ידע מקצועי ברשות ההגבלים העסקיים.
- הממשלה צריכה לפעול גם ביתר משרדיה וסוכנויותיה ליצירת תחרות בכל הענפים העסקיים שבהם יש מבנה שוק לא תחרותי. נושא זה חייב להיות פרויקט לאומי שכן - יצירת תחרות והגברתה היא נדרשת וחיונית הן במפעלים בבעלות פרטית כמו בנקאות, ביטוח ומזון והן במפעלים בבעלות ממשלתית, (מפעלים שלמעשה מצויים בשליטת העובדים), כמו נמלים וחשמל. התחרות היא מנוע חזק וחיוני להרחבת התוצר והגדלתו ולהורדת יוקר המחיה. היעדר תחרות מאפיין גם את גורמי הייצור הראשוניים – קרקע, הון ועובדים.
- בד בבד יש לגבש חקיקה תומכת תחרות, אשר תמנע השבתת תשתיות חיוניות ומפעלים, כאשר שביתות אלה נובעות אך ורק מהכנסת תחרות לענפים המונופוליסטיים. הניסיון מראה כי כוחם של ועדי העובדים החזקים במניעת תחרות הוא רב אף יותר מכוחם של אנשי עסקים, וכיום חוק ההגבלים העסקיים לא מקנה כל סמכות בהקשר זה. כמובן שפעולה בנושא זה מחייבת גיזור זהיר והתערבות בחופש השביתה, רק באותם מקרים שבהם ההשבתה מיועדת למנוע פתיחת מונופול לתחרות ולא במקרים שבהם ישנה השבתה על רקע לגיטימי של הרעת תנאי העסקה למשל.

---

<sup>5</sup> גבאי ורוב, מדיניות החשיפה ליבוא, בתוך ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק (עורך א.בן-בסט), עם עובד 2001, ע"מ 366-367.

- יש לפעול למיגור הנחיתות של עסקים קטנים למימון באמצעות רפורמה בתחום הבנקאות ושוק ההון ולהעניק קדימות לאומית למאמץ זה.
- יש להפחית מכסים כדי ליצור תחרות מיבוא ליצרנים המקומיים, בדגש על ענפים שבהם קיים מונופול או חוסר תחרות מסיבה אחרת (אוליגופול או קרטל).
- יש למנוע רישיונות יבוא בלעדיים, ובמידת האפשר לבטל רישיונות בלעדיים קיימים, במיוחד בענפים שבהם אין תחרות.
- הממשלה לא צריכה להיות בעלים של חברות שמייצרות מוצרים עסקיים קלאסיים. את המפעלים העסקיים שבבעלותה רצוי להפריט, אך רק תוך יצירת תחרות בענף, אחרת נעביר רווחים מונופוליסטיים ליחידים על חשבון הציבור כולו. פתיחת השוק לתחרות חייבת להיות תנאי מוקדם לכל הפרטה ולא כפי שנעשה בעבר.
- יש לצמצם מאוד את מעורבות הממשלה בענפים עסקיים ואת הברוקרטיה המציבה חסמי סחר וכניסה לענפים אלה, בתנאי שהם פועלים בתנאי תחרות. חסמים אלה מצויים בתחומי פעולה שונים, כמו רישוי עסקים, תכנון ובנייה, מכרזים ממשלתיים, רכישות באמצעות האינטרנט ועוד.
- בענפים שבהם יש חסרונות חיצוניים לשוק (Negative Externalities), כמו זיהום סביבה, נדרשים אסדרה ופיקוח, כדי להגן על טובת הציבור. ובתחומים שבהם יש כשלי שוק, כמו אזורי הפיתוח, יש להנהיג מערכת תמריצים יעילה, כלומר להימנע מיצירת עיוותים בהקצאת גורמי הייצור, שבסופו של דבר יפגעו בצמיחה וברווחה החברתית. לדוגמה, העדפת התעשייה באזורי הפיתוח גורמת לעיוות ההרכב הענפי באזורים אלה ומושכת בעיקר תעשיות מסורתיות עתירות הון וזלות בתעסוקה.

## **ב. המדיניות התקציבית של הממשלה ותרומתה להשגת יעדי המשק**

השגת המטרות המרכזיות שפורטו בסעיף א', תלויה במידה רבה במדיניות הממשלה. זו פועלת להשגתם בעיקר דרך יעדי ביניים: משמעת תקציבית, סדר ההעדפות בתקציב המדינה, הקצאה יעילה של כספי משלם המסים, הגדלת הפריזון וצמצום כשלי שוק.

יש שני סוגים של מעורבות ממשלה המאפשרים השגת היעדים: האחת, מעורבות עקיפה בפעילות הסקטור העסקי, על ידי הסבת מבנה השווקים לתחרות, אסדרה של הפעילות העסקית, ופיקוח על קיומה. והשנייה, מעורבות ישירה בהספקת מוצרים ציבוריים וחברתיים. שני סוגי המעורבות בישראל סובלים מבעיות שיש לתת להן מענה.



## 1.2. המעורבות הישירה - הספקת שירותים ציבוריים

השאלה המרכזית - מהו ההיקף הרצוי של הספקת מוצרים ציבוריים וחברתיים על ידי הממשלה. התשובה לשאלה זו היא במידה רבה ערכית. מדינות OECD נבדלות זו מזו בתפיסת עולמן, והוצאות ממשלתיותן כאחוז מהתוצר מתפרסות על ספקטרום רחב (בין 30% ל-60%). תפיסת העולם הקפיטליסטית המובהקת גורסת משקל נמוך להוצאה הציבורית, ואילו תפיסת העולם של מדינת הרווחה, שהתפתחה בעיקר לאחר מלחמת העולם השנייה, דוגלת בהוצאה ציבורית גדולה יותר. באשר להשפעת ההוצאה הציבורית ושיעור המס הנגזר ממנה על קצב הצמיחה, אין מסקנה חד משמעית במחקרים שנערכו בעולם. סטרבצ'ינסקי (2015)<sup>6</sup> בחן את השפעת מגוון המסים הסטטוטוריים על הצמיחה בישראל ומצא כי רק למס החברות, המהווה כ-10% מסך כל המסים, יש קשר שלילי ומובהק לצמיחת התוצר.

משקל ההוצאה הציבורית בתוצר של ישראל נמצא במגמת ירידה, ובשנים האחרונות הוא הגיע לשליש התחתון של מדינות OECD. דירוגה של ההוצאה האזרחית נמוך אף יותר והיא נמצאת במקום לפני האחרון בין מדינות אלה (ראו נתונים בפרק ב', הדן בפעילות הכלכלית של הממשלה). רק דרום קוריאה נמצאת מתחתיו. הירידה במשקל ההוצאה האזרחית בתוצר משתקפת בכל השירותים הציבוריים. בחינוך ירדנו למקום ה-26 בקרב מדינות ה-OECD. הביטוי לכך הוא בצפיפות רבה בכיתות הלימוד (מקום 27) ובהידרדרות הישגי תלמידינו במבחנים הבינלאומיים. גם בבריאות חלה נסיגה - ההוצאה לנפש סטנדרטית בישראל היא במקום 19 בקהילת ה-OECD. דהן וחזן (2012)<sup>7</sup> בחנו את מידת הנדיבות של מערכת הרווחה ומצאו כי קצבת הילדים, מספר הימים המרבי שמובטל זכאי לקבל דמי אבטלה וקצבת הבטחת הכנסה נמצאים מתחת לקצבאות המוענקות על ידי רוב גדול של המדינות החברות ב-OECD. ואילו קצבת הזקנה קרובה לחציון במדינות אלה.

ממצאים אלה מצביעים על החשיבות הרבה בשיקום השירותים הציבוריים, על ידי תוספת מקורות שתותנה בהתייעלותם. זאת ועוד, בחברה הישראלית, המפוצלת בין חרדים וחילונים, יהודים וערבים, שהיא חברת הגירה שחיים בה זה לצד זה עולים חדשים וותיקים, יש חשיבות מיוחדת להוצאה הציבורית גם כגורם מלכד ומצמצם פערים.

### המלצות עקרוניות למדיניות הוצאות

- יש לשנות את כלל ההוצאה הציבורית כדלקמן: קצב הגידול בהוצאה הציבורית יגדל בשיעור קבוע, בדומה לקצב הצמיחה ארוך הטווח של התוצר. כך תיפסק הירידה במשקל ההוצאה

<sup>6</sup> סטרבצ'ינסקי מישל, מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון, 2015

<sup>7</sup> דהן, מ. וחזן, סדרי העדיפויות בתקציבי הממשלה, רבעון לכלכלה, מרץ 2012

הציבורית ותסופק ודאות למשק. בנוסף, הכלל המוצע פועל כמייצב של הפעילות הכלכלית. שינויים מבניים בקצב הצמיחה ארוך הטווח יחייבו התאמות מקבילות בקצב גידול ההוצאה.

- היות ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר הגיע לרמה נמוכה ביותר, ובמיוחד ההוצאה האזרחית, יש לחתור לכיוון הרמה החצינית במדינות המפותחות. לפיכך מומלץ להגדיל את משקל ההוצאה הציבורית בתוצר באחוז אחד במהלך השנתיים הקרובות, לבחון את תוצאות השינוי ואם לא תהיינה תופעות לוואי שליליות, להעלותו בשנתיים שלאחר מכן באחוז תוצר נוסף.
- יש לתת העדפה לשיעור הגידול בהוצאה האזרחית על פני ההוצאה לביטחון.
- יש לשמור על גירעון תקציבי שלא יעלה על 3% מהתוצר, והממוצע לאורך זמן לא יחרוג מ-2% תוצר.
- הגדלת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר תחייב גם העלאת שיעור המס הממוצע (ראו פירוט להלן).

**במערכת המיסוי** יש שני ליקויים משמעותיים. הראשון - הממשלה העניקה פטורים רבים ממס, שאין להם הצדקה כלכלית או חברתית. פטורים אלה פוגעים בהקצאה יעילה של המקורות ולכן בקצב הצמיחה. רוב הפטורים גרסיביים ולכן מעצימים את אי השוויון.

הליקוי השני במדיניות המסים - משקל המסים העקיפים (כמו מע"מ) בסך המסים גבוה לאין ערוך מהממוצע של OECD. יש לציין שמסים עקיפים הם גרסיביים ופוגעים יותר בבעלי הכנסה נמוכה.

#### המלצות עקרוניות למדיניות המיסוי

- רצוי להימנע ככל האפשר מלהעלות מסים סטטוטוריים, אולם אם ביטול הפטורים ממס לא יספיק למימון ההוצאה הציבורית הרצויה, תיזדרש התאמה גם בשיעורי המס.
  - להתמקד בביטול פטורים ממס שאין להם יעד כלכלי או חברתי, והמיטיבים בעיקר עם בעלי הכנסה גבוהה. דוגמאות בולטות בסקטור העסקי הן הפטור ממס לחברות אסטרטגיות וליצוא. אך גם לעובדים ולמשקי בית יש פטורים מעוותים, כמו הפטור מהפקדה בקרנות השתלמות והפטורים ממע"מ לפירות וירקות, לתיירות, ובאילת.
- רוב הפטורים הם על הכנסה, ולכן ביטולם יתקן גם את היחס בין מסי הכנסה למסים עקיפים. על המסדר הרצוי בביטול הפטורים ראו פרק שני בשער זה.
- מכלול השינויים במערכת המס, המפורטים בפרק ב', יגדיל את משקל המסים הישירים בסך המסים, יתרום להגברת היעילות הכלכלית, לשיפור ההוגנות של מערכת המס ולצמצום אי השוויון בחלוקת ההכנסות.

לניתוח מפורט של התקציב, מימונו והשלכותיו, ולפירוט ההמלצות ראו פרק שני באסטרטגיה הכלכלית-חברתית.

## **2.2. צמצום אי השוויון הכלכלי**

אי השוויון בהכנסה הכלכלית, הנקבעת בשוק, הוא אחת הבעיות המרכזיות של מדינת ישראל. אי השוויון עלה בהתמדה מראשית שנות השבעים עד 2009, ומאז ירד במידה מסוימת. מדיניות המסים בישראל ומדיניות תשלומי ההעברה של הביטוח הלאומי מתגנו את אי השוויון הכלכלי, אך פחות מאשר ברוב המדינות המפותחות. השיפור בחלוקת ההכנסות בשוק מאז 2004 לא תורגם לשיפור בחלוקת ההכנסה הפנויה, משום שבמקביל, הממשלה צמצמה את הפרוגרסיביות של מס הכנסה. יתרה מזו, מיקומה של ישראל נותר בעייתי גם היום. שיעור העוני בישראל הוא במקום השני בקרב מדינות OECD ובמדד אי השוויון ישראל מדורגת במקום החמישי.

צמצום האי-שוויון בהכנסות הוא ערך כלכלי, חברתי ומוסרי שחשוב לטפחו, במיוחד לנוכח רמתו הגבוהה בישראל. צמצום אי השוויון לא רק שאינו מפריע לצמיחה כלכלית, אלא אף מגביר אותה. שתי סיבות לכך: ראשית, ככל שאי השוויון קטן יותר היציבות הפוליטית והחברתית גדולה יותר, וכפועל יוצא גדל המניע של העסקים להתרחב ולהשקיע בנכסי ייצור. שנית, צמצום אי השוויון מגדיל את ההשקעה בחינוך של כלל האוכלוסייה. כאמור, השקעה בהון פסי ובהון אנושי הם שני משתני מפתח בתהליך הצמיחה של כל משק. למרות זאת, ההוצאה לתלמיד בישראל גבוהה יותר ככל שהאשכול הכלכלי-חברתי של היישוב גבוה יותר. צמצום אי השוויון בחינוך הוא מפתח מרכזי לצמצום פערי שכר בדור העובדים העתידי.

## **המלצות לצמצום אי שוויון כלכלי**

- צעדים להגברת ההשתתפות בכוח העבודה, כמו מענקי עבודה לבעלי הכנסה נמוכה, חיוב לימודי ליבה בבתי ספר מתוקצבים, הרחבת הבנייה של מעונות יום ומשפחתונים, הרחבה ומיקוד של קורסי הכשרה מקצועית לביקושי המשק,
- צמצום מספר העובדים הזרים,
- אכיפת חוקי עבודה,
- צמצום אי השוויון בהוצאות החינוך לתלמיד,
- ביטול פטורים ממס שאין להם יעד כלכלי או חברתי,
- צעדים ישירים להקלת העוני בקרב משפחות עובדות,
- הגדלת קצבת הזקנה וקצבת הילדים לשלושת הילדים הראשונים בלבד,

- הגברת התחרות בענפים מונופוליסטיים ואוליגופוליסטיים והורדת יוקר המחיה.

יש לציין כי במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2015-2016, הממשלה החליטה להרחיב את מענק העבודה הניתן להורה עובד במשפחה חד הורית. התיקון צפוי לתמרץ מכאן ואילך הורה במשפחה חד הורית להגדיל את היקפי העבודה ובכך להגדיל את ההכנסה של משק הבית שלו, הן בשל הגידול בהכנסה והן בשל המענק המוגדל. בנוסף, הממשלה הגדילה את קצבת הילדים לילד השני עד הרביעי במשפחה. המלצת הצוות שעסק במדיניות הרווחה הייתה שעדיף היה לייעד את הגדלת קצבת הילדים לילד הראשון עד השלישי (ראו פרק שלישי).

להרחבת הניתוח והאמצעים לצמצום אי השוויון ראו פרקים שני ושלישי באסטרטגיה הכלכלית חברתית.

### References

אלדור, ר', האוזר, ש', ומלניק, ר', 2015: 'בחינת ההשפעה של טרור ומדיניות אנטי טרור על שוקי ההון'. גבאי, י'. ורוב, ר', 2001: 'מדיניות החשיפה ליבוא וביטול תחליפי הפיחות: השלכות על המשק הלאומי בתוך ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק – המשק הישראלי 1985-1998. עורך: אבי בן בסט, עם עובד והמכון למחקר כלכלי בישראל, עמ' 366-367.

גרונאו, ר', 2001: 'שינויים מבניים בשירותים הציבוריים (Public Utilities) בישראל – הרפורמה שלא הייתה' בתוך ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק – המשק הישראלי 1985-1998. עורך: אבי בן בסט, עם עובד, המכון למחקר כלכלי בישראל, עמ' 382-414.

דהן, מ', וחזן מ', 2012: 'סדרי העדיפויות בתקציבי הממשלה', רבעון לכלכלה, מרץ 2012.

סטרבצ'ינסקי מישל, 2015: 'מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון'.

Eckstein, Z., Tsiddon D, 2004. *Macroeconomic Consequences of Terror: Theory and the Case of Israel*. Journal of Monetary Economics 51(1), 971-1002.

Gould D, & Esteban F. Klor, 2010. *Does Terrorism Work?*, The Quarterly Journal of Economics.

## פרק שני: מדיניות כלכלית-חברתית של הממשלה

### אבי בן בסט

#### א. מבוא

הפעילות הכלכלית של הממשלה מתמקדת בשני מישורים. הראשון - הספקת שירותים לציבור. השני - אסדרה של הפעילות העסקית ויצירת תנאים שיתרמו לשגשוגה. האסטרטגיה הכלכלית של הממשלה שתאיץ את הפריור והצמיחה תידון במסמך הבא של הפורום לאסטרטגיית-על, שיפורסם בקרוב. מסמך נוסף, שיפורסם בימים הקרובים, יעסוק בהרחבה במאפייני העוני בחברה הישראלית ובמדיניות הרווחה הרצויה.

במסמך הנוכחי תידון המדיניות התקציבית של הממשלה והשלכותיה על מכלול יעדי המשק – צמיחה כלכלית, שירותים ציבוריים נאותים וצמצום אי השוויון. כן תידון מדיניות המסים ויעילות התמריצים, שבהם משתמשת הממשלה לטיפול בכשלי שוק.

אין ספק שהממשלה מחויבת באספקת מוצרים ציבוריים כמו ביטחון, שהאזרחים צורכים כקבוצה. עם זאת, מראשית המאה העשרים הממשלות נטלו על עצמן לספק גם מוצרים שצרכתם היא אישית, כאשר התועלת של הפרטים מושפעת גם מהיקף הצריכה של מוצרים אלה על ידי אחרים, כמו חינוך. הרווחה החברתית תעלה הן בשל התרומה הכלכלית הגלומה בהספקת שירותים אלה, והן משום שהם תורמים למימוש ערכים חברתיים ומוסריים. לדוגמה, הספקת חינוך על ידי הממשלה תאפשר רמת הון אנושי גדולה יותר במשק מאשר רכישת השכלה בשוק החופשי על ידי כל פרט לפי יכולתו, ולכן תתרום להעצמת הצמיחה ורמת התוצר לנפש. אך השקעה ציבורית בחינוך תורמת גם להרחבת שוויון ההזדמנויות ולצמצום אי השוויון הכלכלי. זאת ועוד, ככל שלציבור בכללותו השכלה רחבה יותר, התרבות, יחסי האנוש והלכידות החברתית במדינה יהיו משופרים יותר.

בייצור מוצרים ושירותים על ידי הממשלה גלומה סכנה של חוסר יעילות. היקפם ואיכותם של מוצרים ושירותים הנסחרים בשוק חופשי ותחרותי הם באיכות ובהיקף הרצויים לתושבי המדינה. אך לשירותים המסופקים על ידי הממשלה אין אמות מידה אובייקטיביות, ולכן שומה עלינו לנקוט במשנה זהירות גם בקביעת היקפם וגם בדרכי הספקתם. היעילות היא מטרה חשובה גם במעורבות העקיפה של הממשלה. תמריצים, מיסים וקנסות צריכים להתמקד בהשגת היעדים, תוך מזעור העיוותים בהקצאת גורמי הייצור במשק, בין ענפים, חברות ופרטים. אחרת, הצמיחה והרווחה החברתית יפגעו. לדוגמה, העדפת התעשייה באזורי הפיתוח, במסגרת החוק לעידוד השקעות הון, גורמת לעיוות ההרכב הענפי באזורים אלה, ומושכת בעיקר תעשיות מסורתיות עתירות הון ודלות בתעסוקה.

## ב. ההיקף הרצוי של הוצאות הממשלה

היקף השירותים המסופקים על ידי ממשלות התרחב מאוד במהלך המאה העשרים<sup>8</sup>. על אף מגמת ההתרחבות קיימת שונות גדולה למדי במשקל ההוצאות הציבוריות בתוצר, הנובעת בעיקר מפערים בהשקפת העולם במדינות שונות, אך גם ממחלוקת באשר ליעילות הממשלה בייצור מוצרים ולהשפעות הלוואי של מיסוי על קצב הצמיחה. באשר ליעילות, קשה למדוד את יעילות הממשלה, שכן המוצרים שהיא מייצרת אינם נסחרים בשוק. אולם גם אם נקבל את הטענה שהממשלה יעילה פחות, צריך לזכור כי הממשלה מייצרת מוצרים חברתיים, כמו חינוך ובריאות, על מנת להתגבר על כשלי השוק בתחומים אלה. כלומר, קיים חשש שהצריכה של חינוך ובריאות תהיה בהיקף קטן מהרצוי לחברה בכללותה. קשה להעריך באיזו מידה נטרול כשלי השוק מקזז את היעילות הקטנה יותר של הסקטור הציבורי<sup>9</sup>.

הטענה השנייה, גורסת כי ככל ששיעור המס גדול יותר, המניע להשקיע בנכסים קבועים פוחת, ואתו גם קצב הצמיחה של המשק. בעולם נערכו מחקרים רבים על הקשר בין משקל הוצאות הממשלה בתוצר (ונטל המס הנגזר ממנו) לבין קצב הצמיחה. ממחקרים אלה לא עולה מסקנה חדה באשר למובהקות הקשר ולכיוונו. זעירא ואחרים (2009) מגיעים לאותה מסקנה ומציגים, לשם המחשה בלבד, תרשימים שבהם מופיעים - משקל הוצאות הממשלה בתוצר, שיעור המס הממוצע, ושיעור הצמיחה של המדינות המפותחות בשנים 1970 עד 2007. הם מציינים: "יש שונות גדולה בהוצאה הציבורית, החל ב-58% תוצר בשוודיה וכלה ב-32% תוצר ביפן. למרות זאת השונות בשיעורי הצמיחה אינה כה גדולה. מן התרשים ניתן לראות כי הקשר בין ההוצאה הציבורית לבין שיעור הצמיחה אינו חזק כלל ונראה כי אין מתאם של ממש בין המשתנים." גם הקשר בין שיעור המס הממוצע לבין קצב הצמיחה דומה. סטרבצ'ינסקי (2015) בחן את השפעת מגוון המסים הסטטוטוריים על הצמיחה בישראל ומצא כי רק למס החברות יש קשר שלילי ומובהק לצמיחת התוצר.

ממצאים אלה מצביעים כי עיקר ההבדלים בין המדינות באשר להיקף השירותים המסופקים על ידי הממשלה אינם נובעים מיתרונות וחסרונות של גישה אחת על פני רעותה, אלא מהשקפת עולם לגבי תפקידיה ואחריותה של הממשלה.

---

<sup>8</sup> לסיכום ההתפתחות בהיקף הוצאות הממשלה במדינות המפותחות ראו: זעירא יוסי ואחרים: "גודלה הרצוי של הממשלה - בין כלכלה לפוליטיקה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, כנס קיסריה 2009.

<sup>9</sup> לא בהכרח שהסקטור הציבורי תמיד יעיל פחות, ויזועים אירועים בהם הפרטת שירות ציבורי פגעה באיכותו וביעילותו במידה ניכרת. לדוגמה, הפרטת שירות האחיות בבתי הספר. ראה דוח מבקר המדינה לשנת 2009, עמוד 343.

לאור האמור לעיל, מוצע לבחון את ההוצאה הציבורית בישראל על פי שתי אמות מידה: השוואה בינלאומית והשוואה היסטורית. עד 1967 משקל הוצאות הממשלה בתוצר היה נמוך מאוד יחסית והסתכם ב-35 אחוזים. מלחמת ששת הימים ומלחמת יום הכיפורים עוד יותר גרמו להרחבה ניכרת בהוצאה הממשלתית, וזו הסתכמה בין 1973 ל-1985 במוצע ב-75 אחוזים. שיעור חריג ביותר בהשוואה למדינה כלשהי ב-OECD. התרחבות ההוצאה הציבורית כמעט שלא הותירה מקורות לסקטור העסקי ובלמה את התפתחותו. תכנית הייצוב ב-1985 היוותה נקודת מפנה במשק בתחומים רבים ובעיקר תקציב הממשלה. גירעון הממשלה העצום חוסל באחת, החל תהליך הדרגתי של הורדת משקל ההוצאה הציבורית בתוצר, ובמקביל הופחת גם שיעור המס הממוצע.

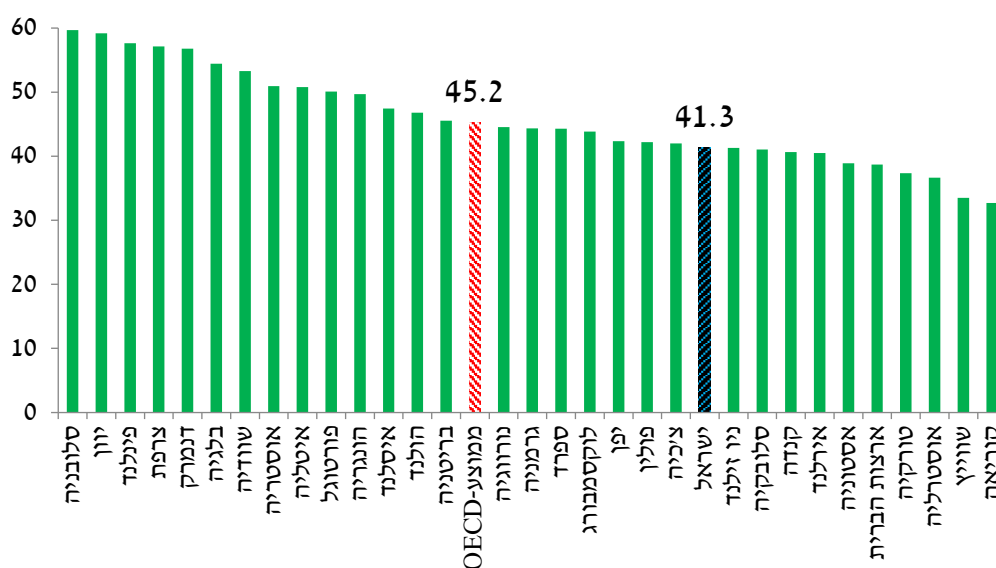
כל עוד משקל ההוצאה הציבורית בתוצר היה גבוה מהממוצע ב-OECD הייתה הסכמה רחבה יחסית להמשיך בתהליך הפחתתו. בשנת 2003 שר האוצר נתניהו גיבש תכנית להפחתה הדרגתית בשיעורי המסים הישירים וההוצאה הציבורית, הן כמנוע צמיחה של הסקטור העסקי והן משום שלתפיסתו, השירות הציבורי "שמן מדי" כהגדרתו. מקומה של ישראל במדרג התוצר לנפש התקדם מאז מהמקום ה-23 למקום ה-20, וגם זאת בעיקר בשל הנסיגה הכלכלית במדינות שנפגעו מהמשבר הכלכלי שפקד את העולם ב-2007. אך מחירה של מדיניות זו בהיקף ובטיב השירותים הציבוריים היה גבוה. משקל ההוצאה הציבורית בתוצר הגיע בשנת 2013 ל-41.3%, בעוד ההוצאה הממוצעת ב-OECD היא 45.2% מהתוצר (תרשים 1). כלומר רוב המדינות המפותחות מקצות חלק גדול יותר מהעוגה הלאומית לשירותים ציבוריים<sup>10</sup>.

במסגרת המדיניות התקציבית לשנים 2015-2016, נשמרה מגבלת הגידול בהוצאה הממשלתית בשיעור 2.66% לשנה. אמנם קצב הצמיחה הצפוי בשנים אלה אינו מהיר יותר, אך קצב הצמיחה ארוך הטווח של המשק הוא במוצע כ-3.5%. לפיכך גם בשנים הקרובות משקל ההוצאה הציבורית בתוצר צפוי להמשיך ולרדת – אם מגבלת הגידול בהוצאה לא תשונה.

---

<sup>10</sup> הנתונים המוצגים כאן הם על פי הגדרות OECD. יש לציין שהגדרות אלה שונות במעט מההגדרות המקובלות בישראל. והן עדיפות לצרכי השוואה.

## תרשים 1. שיעור הוצאות הממשלה באחוזי תוצר, מדינות OECD, 2013



מקור: OECD  
 הערה: עבור דרום-קוריאה, מקסיקו ניו-זילנד, טורקיה ואיסלנד- נתון זמין אחרון

### 1.1. הוצאה לביטחון

מיקומה הגיאופוליטי של מדינת ישראל הכתיב הוצאה ביטחונית גדולה מאוד מאז ייסודה. הסכמי השלום עם מצרים וירדן והסכם אוסלו אפשרו צמצום משקלה של ההוצאה הביטחונית בתוצר, אך זו (6% תוצר) עדיין גבוהה במידה ניכרת מהמקורות שמדינות ה-OECD מקדישות בממוצע להגנתן (1.5% תוצר). למעשה, ההוצאה הביטחונית גדולה יותר מזו הרשומה בספר התקציב, משום שמערכת הביטחון נהנית גם ממקורות בעין שאינם מתוקצבים, כמו שירות החובה, קרקעות ועוד. Zeira and Wolfson (2015) אמדו את ההוצאה הלא מתוקצבת לביטחון ב-4.3 אחוזי תוצר.

לאחר מלחמת לבנון השנייה הוקמה ועדה ציבורית בראשות דוד ברודט שבחנה את תקציב הביטחון. הוועדה המליצה על שלושה עקרונות – מתווה רב שנתי לתקציב הביטחון, הגדלה ניכרת במקורות המוקצבים לו, וחייב מערכת הביטחון לתרום את חלקה באמצעות תכנית התייעלות. רצוי לערוך בחינה מחדש של עקרונות אלה מהסיבות הבאות.

ראשית, כל המדינות, לרבות ישראל, אימצו שיטת תקצוב שנתי, משום שאי הוודאות הכלכלית גדולה מאוד וקשה מאוד להעריך את תקבולי המסים בטווח הבינוני והארוך. קנדה ניסתה לעבור לתקציב רב שנתי, אך נסוגה מהתכנית, בעקבות כישלונה. ישראל אימצה תקציב דו שנתי בשנים 2011–2012, אך גם הניסיון הישראלי נכשל, והממשלה האחרונה חזרה לתקציב שנתי. למרות זאת עדיין נותרנו עם



תקציב רב שנתי למערכת הביטחון. תבנית זו בעייתית אף יותר מאשר תקציב דו-שנתי לכל התקציב, משום שהיא מטילה את כל עומס ההתאמה בתקציב, כתוצאה מאירועים בלתי צפויים, רק על התקציבים האזרחיים.

מערכת הביטחון טוענת כי לא ניתן לפעול ללא תכנון ארוך טווח. זו אכן טענה ראויה. אולם יש להבחין בין תכנון לבין תקצוב. תכנון יעיל חייב להיות ארוך טווח ולכלל משרדי הממשלה, אבל התקצוב חייב להיות שנתי, בשל אי הוודאות בהכנסות ובאירועים שיש להם השלכות תקציביות. התכנון ארוך הטווח אמור להיות הסמן שהתקצוב שואף להיות לאורכו. אולם בשל אי הוודאות בהכנסות, לעתים הוא יהיה מעליו ולעתים מתחתיו. יש להבטיח תקצוב רב שנתי רק לפרויקטים תשתיתיים. כאלה יש בכל המשרדים, ואכן משרד האוצר מאפשר הרשאה להתחייבות ארוכת טווח לפרויקטים אלה. כך שאין סיבה של ממש לייחד מתכונת שונה לתקציב הביטחון בהשוואה למשרדים אחרים.

שנית, על פי דיווח משרד האוצר מערכת הביטחון לא ביצעה את תכנית ההתייעלות שהתחייבה לה בוועדת ברודט<sup>11</sup>. זאת ועוד, על אף שהובטח לה תקציב רב שנתי היא סתתה ממנו בכ-2 מיליארד ₪ בכל אחת מהשנים 2011-2012 (דו"ח בנק ישראל 2012, לוח ו-3 ודו"ח בנק ישראל 2011 לוח ו-8).

שלישית, לאחרונה הוקמה ועדה נוספת לבחינת תקציב הביטחון בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הראל לוקר. יש לקוות שוועדה זו תשקול את השינויים במכלול האיומים הניצבים בפני מדינת ישראל. אמנם יש איומים שהתגברו, אך מנגד רוב מדינות העימות (איראן, מצרים, סוריה ולבנון) מצויות בשנים האחרונות במשבר כלכלי חמור שלא מאפשר להן לממש את איומיהן. זאת ועוד, הוצאת הביטחון של ישראל מ-1998 ועד 2014 גדולה ב-78% מסך כל ההוצאה של המדינות הגובלות אתה. אם נוסיף למדינות הגובלות אתנו גם את תקציבה של איראן, נמצא שבתקופה האמורה תקציב הביטחון הישראלי קטן רק ב-7% מכל מדינות העימות, כולל איראן (תרשים 2). יש לציין, על פי פרסומים זרים, שישראל הצטייזה בנשק גרעיני עוד לפני התקופה האמורה ובנוסף נערכה לפגיעה בכורים האיראניים בעשור האחרון<sup>12</sup>. על רקע המצב הכלכלי במדינות העימות, יש חשש שיוזמה ישראלית להרחבת תקציב הביטחון תגרור מרוץ חימוש מחודש שלא ישנה את מאזן הכוחות, אך יפגע ברווחה הכלכלית של כל מדינות האזור, לרבות ישראל.

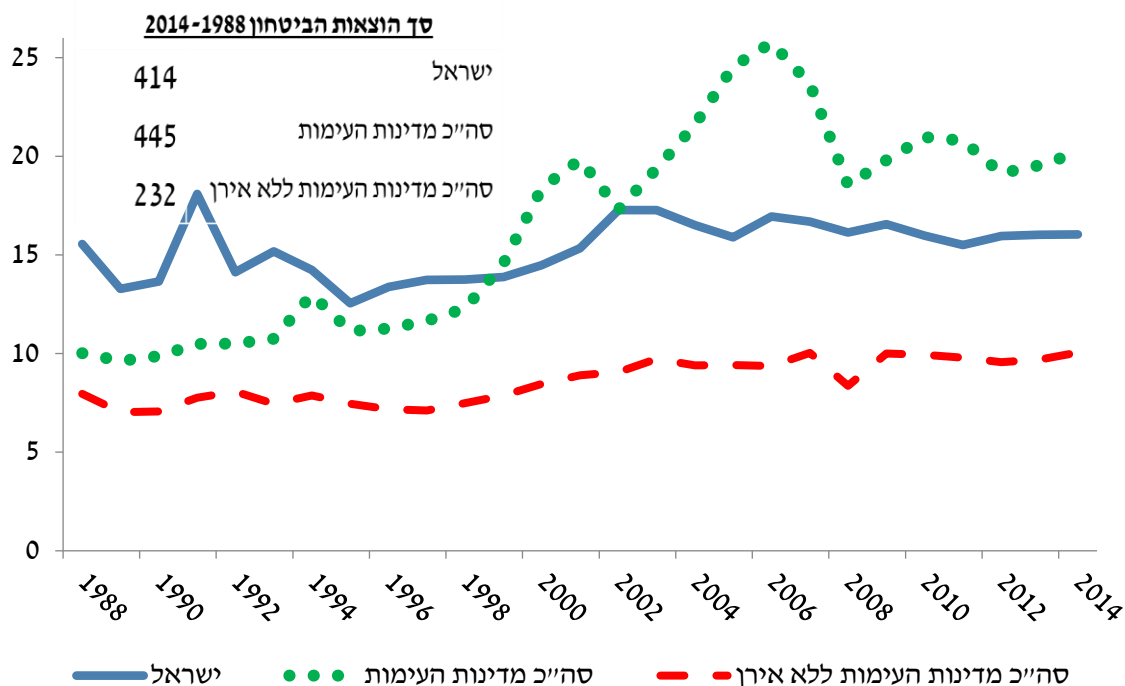
---

<sup>11</sup> ועדת ברודט (2007) התייחסה למכלול בעיות היעילות במערכת הביטחון. ועדת בן בסט (2006) שבחנה את שירות החובה בצה"ל הצביעה על האבטלה הסמויה בשירות החובה.

<sup>12</sup> בחינה של הפוטנציאל הצבאי הנדרש למדינה באזורנו מחייבת התייחסות לכלל האיומים שכל אחת עומדת בפניהן. לדוגמה, אויביה הפוטנציאליים של איראן רבים וגדולים ממדינת ישראל.

למרות האמור לעיל, בתחילת 2016 הושג הסכם בין משרד הביטחון למשרד האוצר להרחיב את תקציב הביטחון ב-3 מיליארד ₪ לשנה ולקבע אותו לחמש שנים.

## תרשים 2. הוצאות ביטחון, ישראל ומדינות העימות, מיליארדי דולרים, מחירים קבועים 1998-2014, (2010)



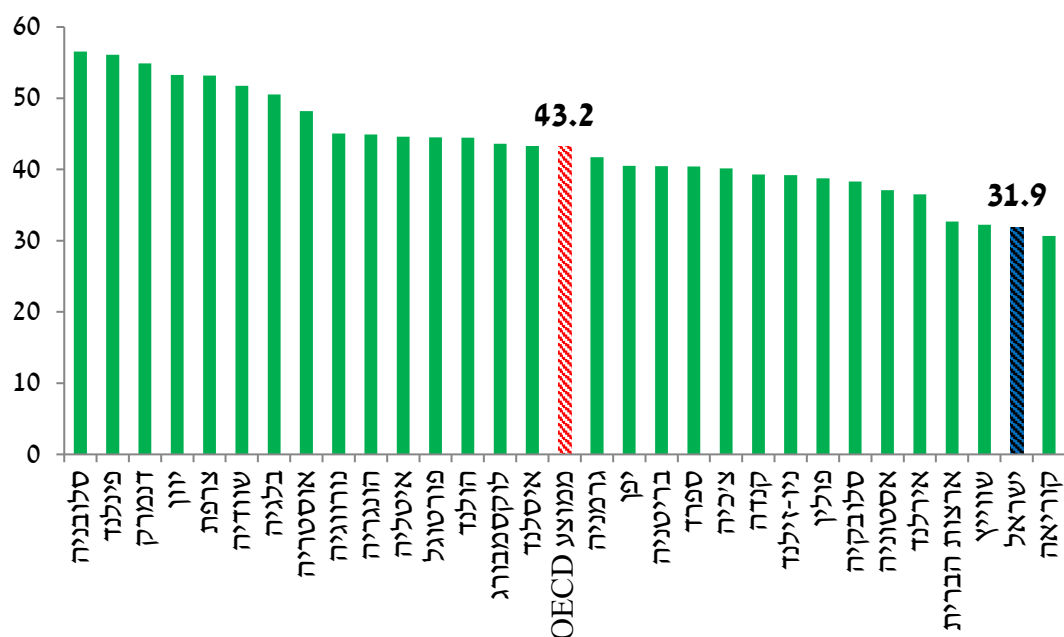
מקור: Sipri

הערה: הוצאות הביטחון של סוריה לאחר שנת 2010 מבוססות על הערכה בלבד.

### 2.2. הוצאה האזרחית

סך ההוצאה הציבורית בישראל קטנה מהחציון של מדינות ה-OECD, ואילו ההוצאה הביטחונית היא הגבוהה ביותר בקרב מדינות אלה. התוצאה המשולבת של שני פרמטרים אלה היא רמה נמוכה ביותר של ההוצאה ליעדים אזרחיים. למעשה, רק דרום קוריאה מקצה פחות מקורות לשירותים אזרחיים מאשר ישראל (תרשים 3). הפער בין ישראל לבין החציון ב-OECD הוא אדיר - 11% תוצר. מחיר המדיניות הזו הוא פגיעה חמורה בכל אחד מהשירותים הציבוריים - ובמיוחד בחינוך, בריאות ורווחה.

### תרשים 3. שיעור הוצאות הממשלה ללא ביטחון וריבית, OECD, אחוזי תוצר, 2013



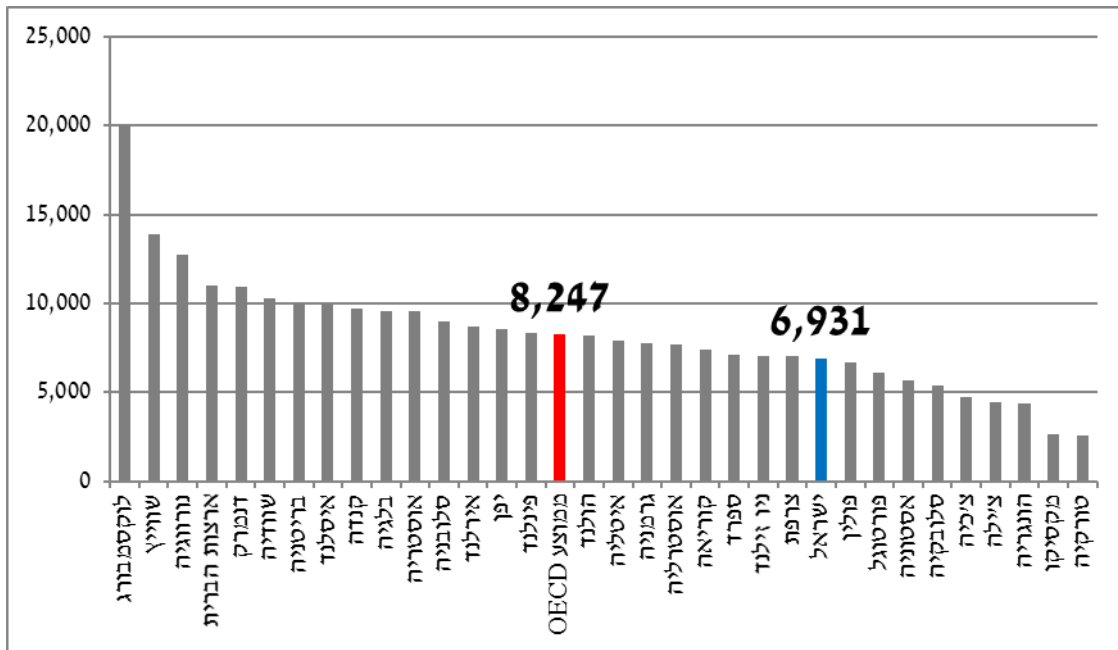
מקור: OECD

הערה: לדנמרק, איסלנד, פינלנד, צרפת, גרמניה, יון, אירלנד, יפן, דרום-קוריאה, נורבגיה, פולין, סלובקיה, סלובניה, ספרד, שווייץ, בריטניה, קנדה וניו-זילנד נתון זמין אחרון.

### 3.2. הוצאות לחינוך

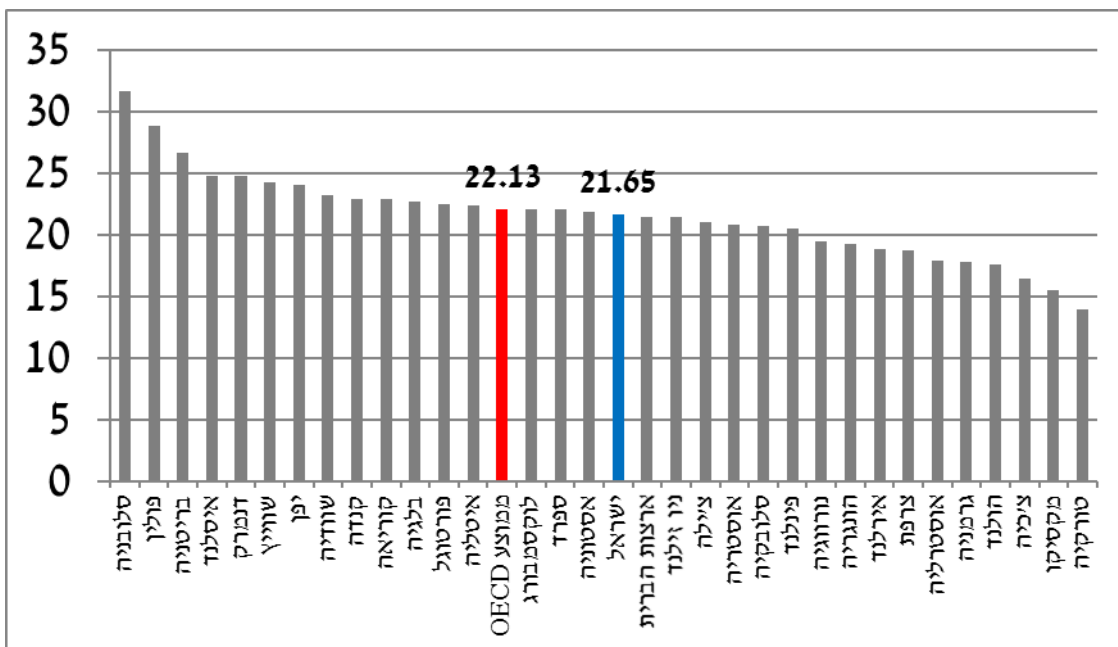
ישראל מוציאה לחינוך חלק גדול יותר מהתוצר, בהשוואה לרוב המדינות המפותחות. למרות זאת ההוצאה לתלמיד נמוכה יחסית, משום שאחוז הילדים באוכלוסייה הישראלית גדול יותר (דהן וחזן, 2012). מתחילת שנות האלפיים חלו תנודות בהוצאה לתלמיד בחינוך היסודי (דולרים במחירי PPP) - עד 2009 היא ירדה ולאחר מכן עלתה שוב, אך מיקומה בקרב 33 מדינות ה-OECD בשנת 2012 שופר בדרגה אחת בלבד מ-25 ל-24 (תרשים 4א). כאשר מחשבים את ההוצאה לתלמיד כאחוז מהתוצר לנפש, דירוגה של ישראל שופר במידה רבה יותר - מהמקום ה-25 ל-17 (תרשים 4ב). שיפור זה בדירוג מבטא גם את ההאטה החריפה בקצב הגידול של התוצר לנפש ברוב המדינות המפותחות, בהשוואה לישראל, והוא תוצאה של המשבר הכלכלי בעולם. בשנים האחרונות ההאטה בצמיחה הגיעה גם לישראל, כך שהשיפור שמקורו בשינויים היחסיים בקצב הצמיחה, לפחות בחלקו, ארעי.

תרשים 4א. ההוצאה השנתית לתלמיד בחינוך יסודי, דולרים שוטפים, PPP, 2012

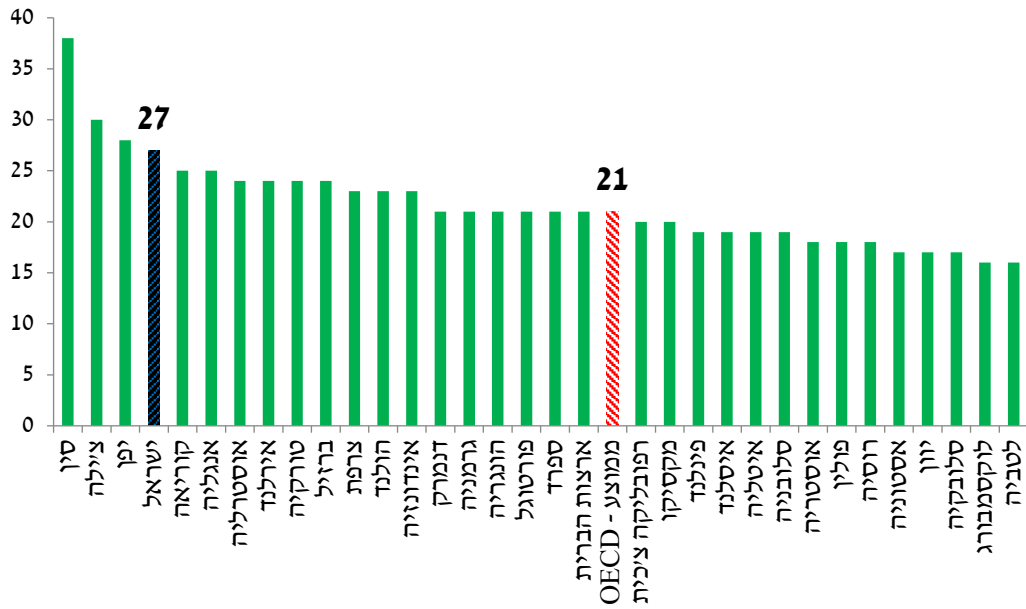


מקור: OECD, Education at a glance 2015

תרשים 4ב. ההוצאה השנתית לתלמיד בחינוך יסודי, כשיעור מהתוצר לנפש, 2012

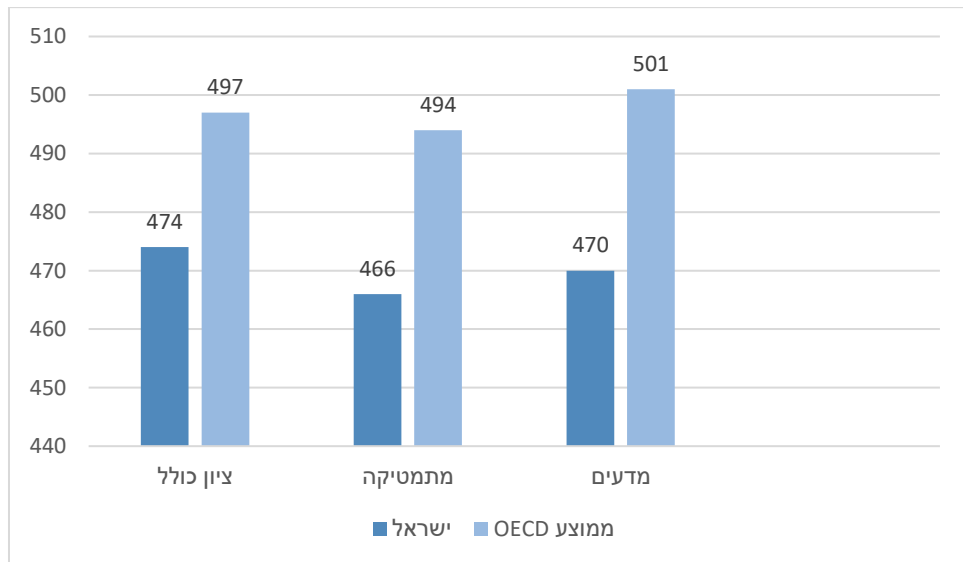


תרשים 5. מספר התלמידים הממוצע בחינוך היסודי בכיתה, מדינות OECD, 2012



מקור: OECD

תרשים 6. הישגי ישראל וממוצע מדינות ה-OECD במבחני פיזה, 2012



מקור: הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך

אחד הביטויים לרמה הנמוכה של ההוצאה לתלמיד בחינוך היסודי הוא הצפיפות בכיתות בישראל, בהשוואה למקובל בארצות אחרות (תרשים 5). אך יותר מכל מטרידים ההישגים של תלמידי ישראל במבחנים השוואתיים (פיזה). ציוני התלמידים הישראלים (בניכוי בתי הספר החרדיים) נמוכים יותר מאשר ממוצע ה-OECD בכל מקצועות הלימוד – בהבנת הנקרא, במדעים, במתמטיקה ובציון הכולל (תרשים 6).

על דלות התקציב לחינוך מתוספת היעילות הנמוכה של המערכת. זו נובעת במיוחד ממאבקייהם של ארגוני המורים, הרואים את טובת המורים הרבה מעבר לטובת התלמידים. אחד המאפיינים של היעילות הנמוכה היא היחס בין שעות ההוראה בפועל לשעות המשרה (תופעה המכונה שעות אוויר) – מנגנון שנועד לשפר את תגמולו של המורה במשימות ניהוליות, שחלק מהן מיותרות, או מתקצבות בהיקף העולה על הנדרש. גם הרפורמות שאומצו בשנים האחרונות – אופק חדש ועוז לתמורה מאופיינות ביחס נמוך בין השעות (קבוצתית ואישית) שהתלמידים יזכו להן לבין מספר השעות שהמורים יקבלו עליהן תגמול כספי. לעומת זאת, רפורמת דברת, שניסתה לטפל בחוליי מערכת החינוך נגנזה בלחץ ארגוני המורים.

תקצוב מערכת החינוך לוקה גם באי שוויון משמעותי בין רשויות מקומיות מבוססות, לבין רשויות שמעמדן הכלכלי-חברתי נמוך. עיקר הפערים בין הרשויות המקומיות בהוצאה לתלמיד נובעים מהמימון המשלים לחינוך הניתן ממקורות הרשות המקומית, ובעיקר לתלמידי בתי הספר התיכוניים (ראו בן בסט ודהן 2009). ההשקעה בחינוך ממקורות עצמיים בשלושת האשכולות הנמוכים, שבהם מרוכזות רוב הרשויות הערביות, היא קטנה מאוד – בין 150 ₪ ל-760 ₪ לתלמיד לשנה. אך למן האשכול הרביעי, הוצאות הרשויות המקומיות על חינוך לתלמיד עולות מדרגה ל-1,840 ₪ ועד לשיא של 4,180 ₪ באשכול השמיני. הפערים בהוצאה לחינוך מועצמים עוד יותר בשל השתתפות ההורים במימון. השתתפות זו ניכרת במיוחד החל באשכול החמישי ומגיעה לשיאה באשכול העשירי. חיזוק לממצאים אלה נמצא גם ביוסטמן ואחרים (2014): "השתתפות הרשויות מטה את הכף לטובת הרשויות המבוססות יותר ויוצרת פערים ניכרים לטובת האוכלוסיות החזקות בסך ההוצאה לתלמיד."

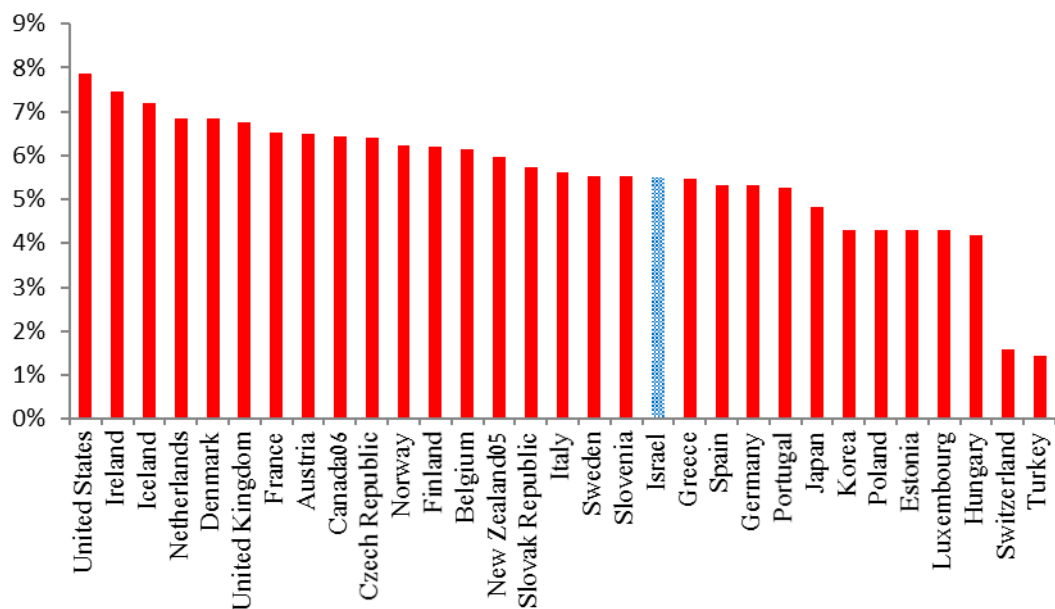
ואחרון, אך לא פחות חשוב, גם ניהול בתי הספר לוקה בחוסר יעילות, משום שהסמכויות שניתנו למנהלי בתי הספר בגיוס ובהמרצת מורים טובים מצומצמות מאוד (ראה דוח ועדת דברת, 2005).

הבעיות במערכת החינוך פוגעות ברמתה הטכנולוגית והתרבותית של החברה הישראלית וכן בכישורים של הצעירים המתגייסים לצה"ל. השבחת ההון האנושי הוא גם המפתח החשוב ביותר להגברת הצמיחה של המשק ולצמצום אי השוויון בדור העובדים הבא.

#### 4.2. ההוצאות לבריאות

צרכי הבריאות של האוכלוסייה תלויים בהרכב הגילים, שכן ההזדקקות לשירותי הבריאות מתמקדת בעיקר בקשישים. משקל הצעירים בישראל גבוה יחסית למדינות המפותחות ולכן צרכי הבריאות קטנים יותר. לפיכך בחינה השוואתית של ההוצאה בפועל לבריאות מתבססת על ההוצאה לנפש סטנדרטית, כאשר זו מחושבת על בסיס ההוצאה הנורמטיבית לפי גיל שנקבעה על ידי משרד הבריאות (שיטת הקפיטציה). כאשר מחשבים את ההוצאה לנפש סטנדרטית במדינות המפותחות על בסיס שיטת הקפיטציה הישראלית נראה כי המצב בבריאות קצת טוב יותר מאשר בחינוך. אך גם בבריאות חלה נסיגה ובשנת 2010 ההוצאה לנפש סטנדרטית בישראל היא במקום 19 בקרב מדינות ה-OECD, כלומר מתחת לחציון (תרשים 7).

#### תרשים 7. הוצאות הבריאות לנפש מתוקנת, מדינות ה-OECD, אחוזי תוצר לנפש, 2010



מקור: עיבודים לנתוני OECD והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

#### 5.2. מדיניות הרווחה<sup>13</sup>

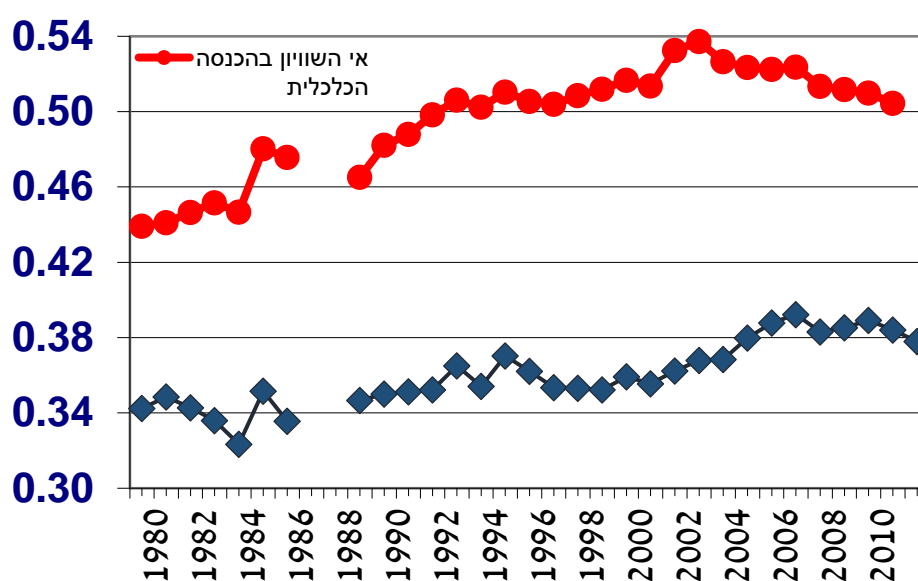
ההוצאות למטרות רווחה בישראל נמוכות בהרבה מהמוצע במדינות ה-OECD. דהן וחזן (2012) בחנו את מידת הנדיבות של מערכת הרווחה באמצעות מדדי התמיכה בקבוצות אוכלוסייה נזקקות. נמצא כי

<sup>13</sup> בשל חומרת הבעיות בתחום הרווחה הוקדש לנושא זה פרק מיוחד בתכנית האסטרטגית (ראה פרק שלישי).

קצבת הילדים, מספר הימים המרבי שמובטל זכאי לקבל דמי אבטלה, וקצבת הבטחת הכנסה נמצאים מתחת לקצבאות המוענקות על ידי רוב גדול של המדינות החברות ב-OECD. ואילו קצבת הזקנה קרובה לחציון במדינות אלה.

למדיניות הכלכלית ולמערכת הרווחה יש השפעה גם על אי השוויון בחלוקת ההכנסות. אי השוויון בהכנסה הכלכלית, הנקבעת בשוק, עלה בהתמדה מראשית שנות השבעים עד 2009, ומאז ירד במידה מסוימת. מדיניות המסים בישראל ומדיניות תשלומי ההעברה ממתנים את אי השוויון הכלכלי, אך פחות מאשר ברוב המדינות המפותחות. בהכנסה הפנויה, קרי ההכנסה הכלכלית, בניכוי מסים ובתוספת תשלומי העברה, חלה גם כן מגמת עלייה מראשית שנות השבעים, ובשנים האחרונות התייצבה. כלומר השיפור בחלוקת ההכנסות שנוצר בשוק קוזז על ידי מדיניות שצמצמה את הפרוגרסיביות של מס הכנסה, ולכן אי השוויון בהכנסה הפנויה לא השתפר, ומאז 2004 התייצב תוך תנודות (תרשים 8). יתרה מזו, מיקומה של ישראל נותר בעייתי גם היום. בדוח שפורסם על ידי ארגון מדינות OECD בתחילת 2016 נמצא כי שיעור העוני בישראל הוא במקום הראשון במדינות OECD, ובמדד אי השוויון הכלכלי ישראל מדורגת במקום השלישי.

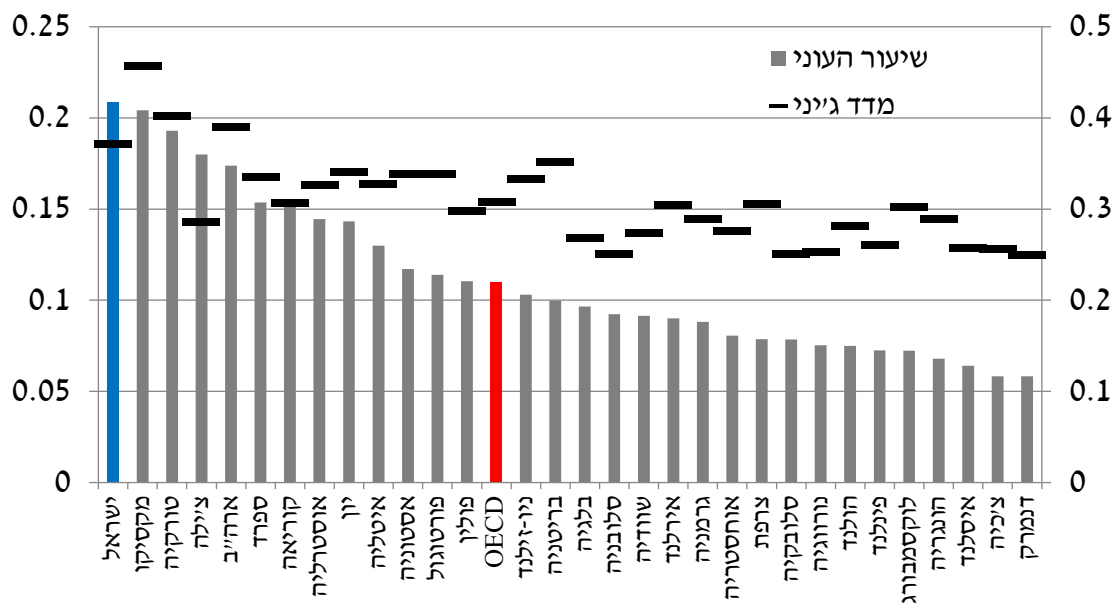
תרשים 8. מדד ג'יני לאי שוויון בהכנסות, 1975-2013



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה



תרשים 9. מדד אי השוויון (ציר ימני) ושיעור העוני (ציר שמאלי), להכנסה פנויה אחרי מסים והעברות, מדינות OECD נתון זמין אחרון



מקור: OECD

לוח 1: התפלגות ההכנסה ברוטו ונטו לפי עשירונים, 2011

| עשירון | הכנסה ברוטו ש"ח | שיעור מתוך סך ההכנסות ברוטו | הכנסה נטו ש"ח | שיעור מתוך סך ההכנסות נטו |
|--------|-----------------|-----------------------------|---------------|---------------------------|
| 1      | 977             | 1.0                         | 974           | 1.3                       |
| 2      | 1,964           | 2.1                         | 1,901         | 2.5                       |
| 3      | 3,053           | 3.2                         | 2,950         | 3.9                       |
| 4      | 4,167           | 4.4                         | 4,021         | 5.4                       |
| 5      | 5,285           | 5.6                         | 5,046         | 6.7                       |
| 6      | 6,593           | 7.0                         | 6,095         | 8.1                       |
| 7      | 8,273           | 8.7                         | 74,02         | 9.9                       |
| 8      | 10,813          | 11.4                        | 91,44         | 12.2                      |

| עשירון      | הכנסה ברוטו ש"ח | שיעור מתוך סך ההכנסות ברוטו | הכנסה נטו ש"ח | שיעור מתוך סך ההכנסות נטו |
|-------------|-----------------|-----------------------------|---------------|---------------------------|
| 9           | 15,586          | 16.5                        | 12,145        | 16.2                      |
| 10          | 37,961          | 40.1                        | 25,475        | 33.9                      |
| מאיון עליון | 120,271         | 12.7                        | 77,451        | 10.3                      |

מקור: דו"ח מנהל הכנסות המדינה 2011-2012.

על מנת להמחיש את הפערים בהכנסות נתבונן בהתפלגות סך ההכנסות ברוטו ובניכוי מס הכנסה (לוח 1). 10% העניים ביותר באוכלוסייה מקבלים 1% מההכנסה ברוטו, בעוד שהעשירון העליון זוכה ב-40% מסך ההכנסות, והמאיון העליון (1% מהאוכלוסייה העשירה ביותר) זוכה כמעט ב-13% מהעוגה הלאומית. כלומר הכנסת יחיד במאיון העליון היא פי 130 מזו של יחיד בעשירון התחתון. מערכת המס אמנם פרוגרסיבית ומתקנת חלק מאי השוויון, אך הפערים עדיין עצומים. הכנסתו נטו ממסים של יחיד בעשירון העליון היא פי 34 מזו שבעשירון התחתון, וזו של יחיד במאיון העליון פי 103.

צמצום האי-שוויון הכלכלי הוא ערך כלכלי, חברתי ומוסרי שחשוב לטפחו. שוויון לא רק שאינו מפריע לצמיחה כלכלית, אלא אף מגביר אותה. שתי סיבות לכך: ראשית משום ששוויון תורם ליציבות פוליטית וחברתית גדולה יותר וכך גדל המניע להשקיע בנכסי ייצור. שנית, השוויון מגדיל את ההשקעה בחינוך של כלל האוכלוסייה (להרחבה ראו בן בסט ודהן 2004 וכן סטרבצ'ינסקי 2015) ולכן מאיץ את קצב הצמיחה של המשק.

## ג. מדיניות המסים

הוצאות הממשלה ממומנות על ידי מסים והכנסות מרכוש, כמו מכירת קרקעות. הפחתת משקל הוצאות הממשלה בתוצר לווה בהפחתת נטל המס. למעשה, מדיניות הפחתת המסים שנוסחה ב-2003 הובילה את צמצום ההוצאות הציבוריות. מגמת ההפחתה בשני הפרמטרים העיקריים של המדיניות התקציבית - הוצאה ומיסוי - פסקה בעקבות המחאה הציבורית ב-2011. מחאה שאותה לקברניטי המשק שהגיעו מים עד נפש. שיעור נטל המס בישראל (29.5%) הוא מהנמוכים במדינות ה-OECD. ברוב מכריע של המדינות המפותחות נטל המס גבוה יותר (תרשים 10).

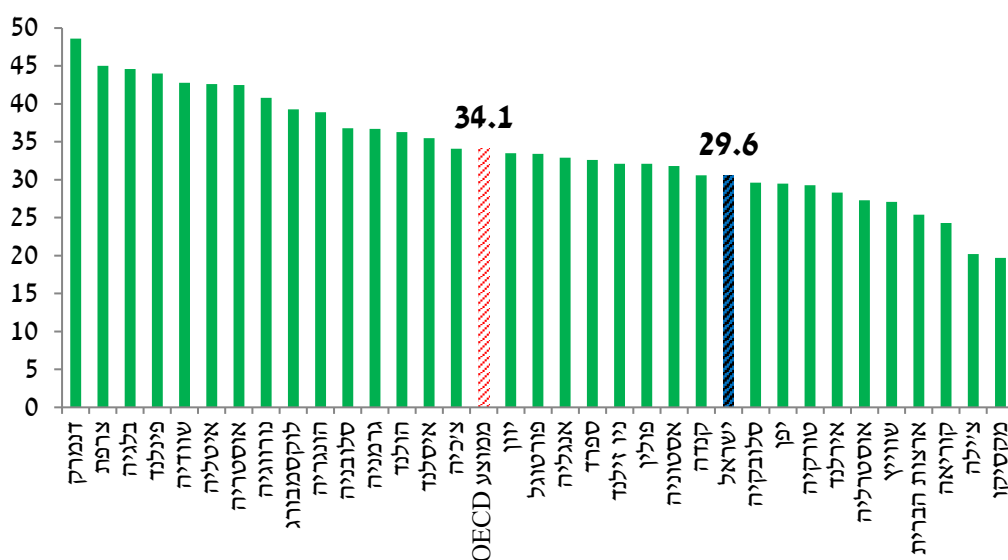
הבעיות העיקריות במערכת המסים גלומות בהרכבה. הן ניכרות בשני מאפיינים בולטים, הפוגעים בהוגנות של מערכת המסים ובתרומתה לצמצום אי השוויון בהכנסות. הראשון, משקל המסים

העקיפים גבוה במידה ניכרת מהנהוג במדינות ה-OECD. השני, המערכת עתירה בפטורים ממס שאין להם יעד כלכלי חברתי.

### ג.1. משקל המסים העקיפים

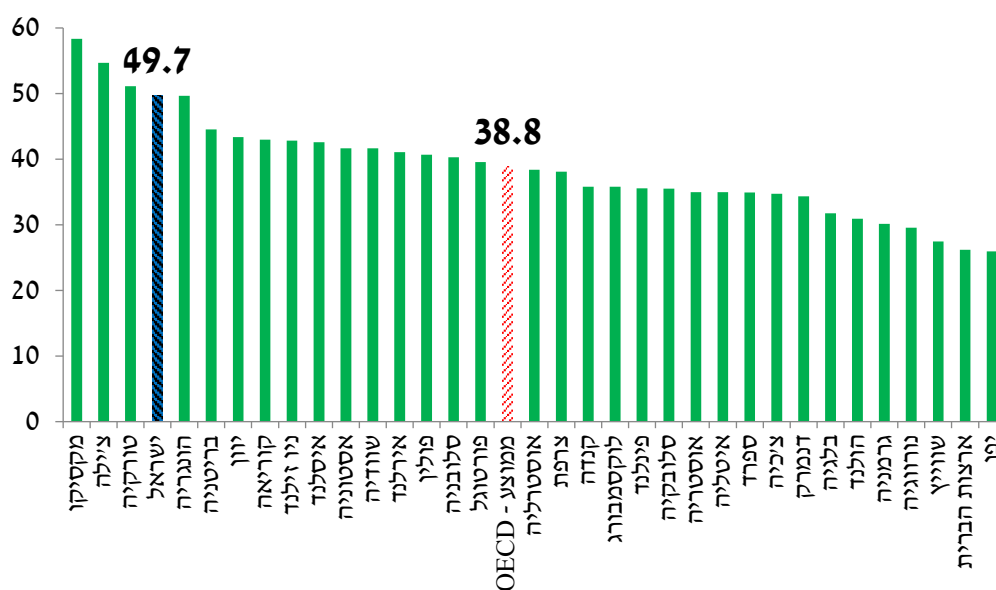
המסים מתחלקים לשתי קטגוריות – מסים עקיפים, כמו מס ערך מוסף ומס קנייה, ומסים ישירים, כמו מס הכנסה ומס חברות. המסים העקיפים נגבים כאחוז מערך המוצרים הנרכשים, ולכן הם גרסיביים ביחס להכנסת הפרט. ככל שהכנסת הפרט קטנה יותר, שיעור הצריכה מההכנסה גדול יותר, ולכן משקל המסים העקיפים בהכנסה גדול יותר. מס הכנסה, לעומת זאת, הוא פרוגרסיבי, כלומר ככל שהכנסת הפרט גבוהה יותר שיעור המס גבוה יותר. מאז 2003 שיעורי מסי הכנסה ומס חברות הופחתו ואילו שיעור המסים העקיפים עלה. כתוצאה מכך, משקל המסים העקיפים בישראל הגיע ל-50%, בעוד משקלם הממוצע במדינות ה-OECD הוא 39% בלבד (תרשים 11). כך שהמדיניות הנקוטה בישראל מצמצמת את הפרוגרסיביות של מערכת המס. סטרבצ'ינסקי (2015) מראה כי הפרוגרסיביות של מערכת המס בכללותה פחתה בין 2001 ל-2012.

תרשים 10. נטל המס, מדינות ה-OECD, אחוזי תוצר, 2013



מקור: OECD

## תרשים 11. שיעור המסים העקיפים מתוך סך המסים, OECD, 2013



מקור: עיבודים לנתוני ה-OECD

### ג.2. פטורים ממס<sup>14</sup>

הקלות במס מצויות בחוקי המס של מדינות רבות, בשל הצורך להתאים את מערכת המס לשוני הטבעי בין משלמי המסים. הקלות המס מסייעות להגדיל את מידת ההוגנות של מערכת המס באמצעות הגברת הצדק האופקי. כך, למשל, נכה זוכה להקלות מס ביחס לאדם בריא המשתכר שוה, משום שרמת הרווחה של הנכה (עבור רמת הכנסה נתונה), נמוכה יותר, וכן מפני שסביר כי ההוצאות הכרוכות בניידותו לכל מקום, לרבות מקום עבודתו גדולות יותר. חלק מהקלות המס הוא אמצעי מדיניות על מנת להשיג יעדים לאומיים, כמו הקלות מס להשקעות באזורי הפיתוח. אלה נועדו לעודד מפעלים, שאחרת לא היו מתמקמים באזורים אלה, להשקיע וליצור מקומות עבודה לתושבי האזור. אולם הגדרת הגבולות והקריטריונים להענקת הקלות מס היא קשה למדי, ועל אחת כמה וכמה הגדרת ההיקף הרצוי של ההטבה.

<sup>14</sup> להרחבה ראו בן בסט ואחרים (2000).

לשימוש בפטור ממס כתמריץ להשגת יעדים לאומיים וחברתיים יש גם חסרונות. ראשית, קיים קושי לאמוד את העלות של הטבת המס. בעלי עניין עלולים להציג עלות נמוכה מדי של הקלות המס, כחלק מן המערכה להשיג הקלות אלה. בנוסף, מתן תקציב ציבורי להשגת יעדים לאומיים עובר דרך מסגרת מחמירה יותר מזו של מתן הקלות מס. שווי ההקלות במס גם אינו חייב באישור הכנסת כפי שנדרש לגבי תקציב המדינה, ולפיכך מקבלי ההחלטות עלולים להתפתות לאשר פטור ממס בקלות רבה יותר מאשר הוצאה תקציבית ישירה.

הבעיה המרכזית נובעת מקבוצות לחץ הפועלות להשיג הטבות מס, גם לפעילויות שאין להן יעדים לאומיים, לא כלכליים ולא חברתיים. בדרך כלל, התוצאות שמשוגות קבוצות הלחץ אינן משקפות את מאזן הכוחות בחברה דמוקרטית. זאת ועוד, הישגה של קבוצת לחץ אחת יוצר תמריץ אצל קבוצות לחץ אחרות להשיג גם הן הקלות מס. ריבוי הצלחות כאלה פורם את מארג מערכת המס – הוא מצמצם את בסיס המס וכתוצאה מכך מחייב שיעורי מס גבוהים יותר. הנהנים מהפטורים משלמים מס אפקטיבי נמוך יותר, בעוד האחרים נאלצים לשלם מסים גבוהים יותר. יתרה מזו, בדרך כלל, פרטים ברמות הכנסה גבוהות נהנים יותר מהקלות המס, ולפיכך הן מעצימות את אי-השוויון בהתחלקות ההכנסות.

על פי נתוני מנהל הכנסות המדינה, היקף הטבות המס בשנת 2014 הגיעו ל-47 מיליארד ₪. חלקן נועדו להשיג מטרות כלכליות או חברתיות, אך חלק מהן אינו משיג יעדים אלה והוא מיטיב עם קבוצות לחץ חזקות. חלק מהפטורים מוצדקים, אך היקף ההטבה חריג בממדיו. בתרשים 12 מוצגת התפלגות הפטורים ממס ב-2014. אסקור בקצרה את הפטורים שראוי לשקול את ביטולם, או שינויים.

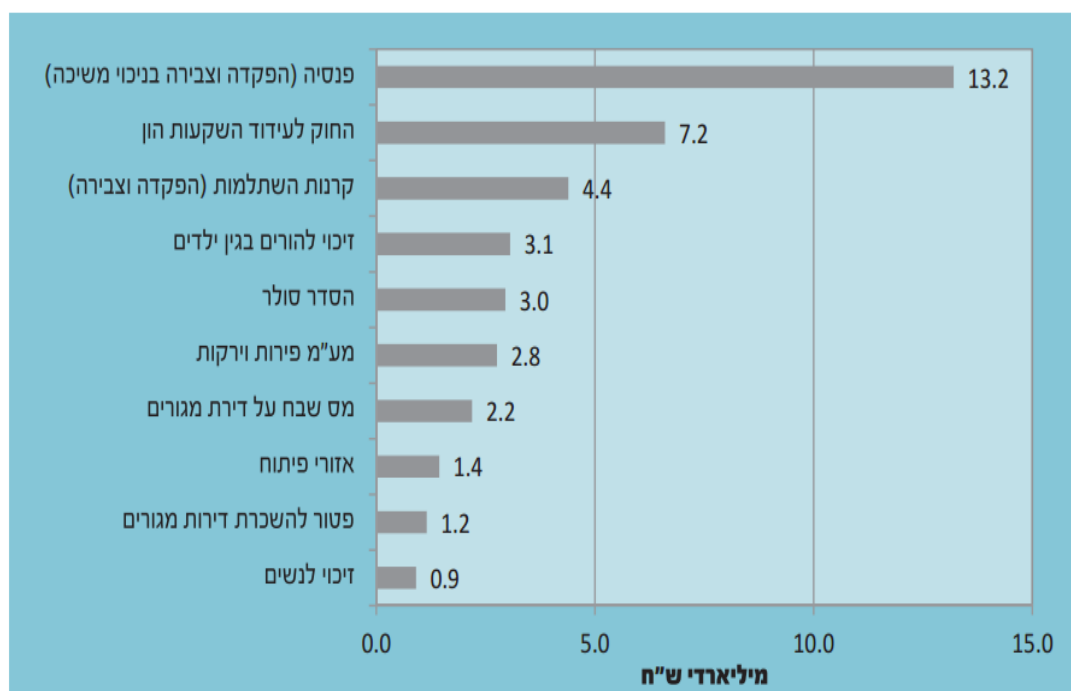
## **ג.1.2. הפטורים במסגרת החוק לעידוד השקעות הון**

לחוק לעידוד השקעות הון מספר מטרות: קידום ההתיישבות והתעסוקה באזורי הפיתוח; עידוד היצוא; ומאז 2006 גם תמיכה בחברות אסטרטגיות. חברות אסטרטגיות הוגדרו כחברות שהיקף הכנסותיהן עולה על 13 מיליארד ₪ באזור פיתוח א', או 20 מיליארד ₪ בשאר הארץ<sup>15</sup>. התמריצים לחברות הזכאיות כוללים מענקים ומס חברות מופחת. סעיף זה זן רק בהטבות המס לשני יעדים – יצוא וחברות אסטרטגיות. הטבות המס הסתכמו ב-2014 ב-7.2 מיליארד ₪.

---

<sup>15</sup> קריטריון החברה האסטרטגית הוחלף בשנת 2011 בקריטריון "מפעל מועדף ייחודי". בהגדרה החדשה נוספו תנאים שלא נדרשו קודם לכן. אולם עיקרון האפליה והעיוותים שהוא גורר נותרו על כנם.

## תרשים 12. עשרת ההטבות עם העלות הגבוהה ביותר, מיליארדי ש"ח, 2014



מקור: דו"ח מנהל הכנסות המדינה 2011-2012 (תחזית).

ההטבות ליצוא נועדו לשפר את מאזן התשלומים במטבע חוץ של מדינת ישראל. אולם למוצרי יצוא אין כל יתרון על פני ייצור תחליפי יבוא לשוק המקומי. תחליפי יבוא משפרים את מאזן מטבע החוץ של המשק בדיוק כמו יצוא. טענה נוספת של המצדדים באפליית היצוא לטובה מתמקדת בהכרח של היצוא להתחרות בשווקים בינלאומיים, ולפיכך הצלחתו מהווה גם מדד לחדשנות ויעילות. אולם גם היצרן של תחליפי יבוא צריך להתמודד עם חברות מכל העולם המשווקות את מוצריהן בישראל.

העדפת החברות האסטרטגיות לא הניבה כל תוצאות, למרות שהיא עלתה סכומי עתק למשק. לפני הענקת ההטבות המיוחדות עמדו בקריטריון הגודל ארבע חברות (טבע, צ'ק פוינט, אינטל וכי"ל), ומאז לא נוצרה פה אף חברה חדשה העומדת בקריטריון זה. למעשה, ההטבה מהווה רנטה לחברות האסטרטגיות הקיימות, שכן הן פעלו בישראל גם ללא הפטור האמור.

אך חמור מכל הוא האפליה של חברות קטנות ובינוניות, בהשוואה לחברות אסטרטגיות, שכן הראשונות נאלצות לשלם מס חברות גבוה הרבה יותר. גם חברות המייצרות תחליפי יבוא מופלות לרעה בהשוואה לחברות מייצאות. כתוצאה מכך, יכולתן של החברות המופלות לרעה להתמודד

בתחרות מול החברות המשלמות מס חברות מופחת נפגעת – בשכירת עובדים, בקבלת אשראי וכו'. כלומר, האפליה מעוותת את הקצאת גורמי הייצור במשק בין חברות שונות. ייתכן שחלק מהחברות המופלות לרעה הן חברות יעילות יותר, אך האפליה פוגעת בכושר התחרות שלהן על גורמי ייצור, ולכן פוגעת ביכולתן לצמוח, וכך נפגע גם קצב הצמיחה של המשק.

### **ג.2.2. הפטור לקרנות השתלמות**

קרנות ההשתלמות נועדו במקור לעודד עובדים להשקיע בהכשרה ובהשבחת הונום האנושי. עד לשנת 1980 היה ניתן למשוך את הכספים שנצברו בקרנות לצורך השתלמות בארץ ובהו"ל אחרי שלוש שנים, אולם החל מאותה שנה הפכו קרנות ההשתלמות לקרנות דו-תכליתיות. בנוסף על המטרה המקורית נקבע, כי העובד רשאי למשוך את הקרן לאחר 6 שנים לכל מטרה. כך נעלם בהדרגה הקשר שבין המטרה המקורית של השבחת ההון האנושי לבין השימוש של העובדים בפועל בכספי הקרן. הפטור ממס מוענק על הפרשות המעביד בשיעור 7.5% מהשכר, והוא מוגבל לפעמיים השכר הממוצע במשק.

אילו הקיפה הטבת המס את כל העובדים במשק, אזי כמוה כהפחתת שיעור המס הכללי. אולם הסדר קרנות ההשתלמות מקיף רק 37% מהעובדים (כ-1.3 מיליון עובדים). משמע שהטבת המס אינה אחידה והיא מאפיינת בעיקר מקומות עבודה המאורגנים על ידי ההסתדרות. יתרה מזו, על פי אומדני מנהל הכנסות המדינה, שיעור הזכאים להטבה גדל והולך ככל שהכנסת העובד גבוהה יותר. אם נביא בחשבון שגם שיעור ההטבה לכל שקל הפקדה גדל עם ההכנסה, אזי נגלה שרוב ההטבה מגיעה לקבוצה קטנה מאוד. הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה (בן בסט ואחרים, 2000), מצאה ש-56% מההטבה מגיעה לשני העשירונים העליונים מבין הזכאים. ב-2014 ההטבה הסתכמה ב-4.4 מיליארד ₪. על פי טבלת הזכאים להטבה כיום, יותר ממחצית ההטבה מגיעה לחצי מיליון עובדים המצויים בשני העשירונים העליונים, בעוד 2.2 מיליון עובדים לא זכאים להטבה כלל. אפליה חמורה כל כך בשוק העבודה אינה הוגנת ופוגעת ביעילות ההקצאה של העובדים במשק בין חברות שונות.

### **ג.2.3. הפטורים לפנסיה**

ממשלת ישראל, כמו ממשלות רבות בעולם, מעודדות את החיסכון לפנסיה, מחשש שבשל קוצר ראות של העובדים הם לא יחסכו מספיק לגיל זקנה ועלולים ליפול על שכמ הציבור. החיסכון לפנסיה מסובסד באמצעות שני כלים. הראשון, הנפקת איגרות חוב מיועדות לקופות הפנסיה, הנושאות ריבית מועדפת. משרד האוצר מעריך הטבה זו ב-3 מיליארד ₪ ב-2015. השני, פטור ממס על הפרשות העובד והמעביד, החסומים בתקרה (לפירוט ראה אברמזון ושראל, 2015, לוח 1). משרד האוצר מעריך את גובה הטבת המס בשנת 2015 ב-13.9 מיליארד ₪. מעורבות הממשלה בחיסכון הפנסיוני מעוררת בעיות רבות. (א)

מאז 2007 החיסכון הפנסיוני הוא חובה. לפיכך עולה השאלה מדוע יש להמשיך ולהמריץ את החוסכים למלא את חובתם, ואם כן האם שיעור התמריץ הוא ראוי? (ב) החיסכון באמצעות סבסוד איגרות החוב המיועדות לקופות הפנסיה הוא יחסי לערך ההפקדות של החוסך. אולם הטבת המס היא רגרסיבית, ככל שהכנסת העמית בקופה גבוהה יותר, שיעור הטבת המס גדול יותר. אברמזון ושראל (2015) מראים כי סך ההטבות לחוסך על פני מסלול חייו, בהנחה של 35 שנות עבודה, מסתכם בעשירון העליון ב-1.5 מיליון ₪, לעומת כ-90 אלף ₪ בלבד לחוסך בעשירון התחתון. (ג) הטבות המס מוענקות עד לתקרה של 4 פעמים השכר הממוצע במשק. מדוע הממשלה צריכה לסבסד רמת חיים כה גבוהה בגיל הפרישה? (ד) סבסוד באמצעות איגרות חוב מיועדות מקטין את היקף השוק הסחיר של איגרות החוב ופוגע ביעילות השוק. (ה) מערכת התמיכה בפנסיה מסורבלת מאוד וקשה להבנה. מכל הסיבות הללו מתחייבת רפורמה במערכת התמריצים לחיסכון הפנסיוני.

#### **ג.2.4. הפטורים ממס ערך מוסף**

קיימים שלושה פטורים ממס ערך מוסף – פטור לפירות וירקות, פטור לשירותי תיירות ופטור על קניות באילת. לשלושת הפטורים הללו אין הצדקה כלכלית או חברתית. הפטור לפירות וירקות מפלה בין מוצרים ולכן מעוות את סל הצריכה של משקי הבית, וכן מעוות את הרכב הייצור במשק. תרומתו לצמצום אי השוויון היא שולית, שכן הוא ניתן לכל משקי הבית ללא מבחן הכנסה. הפטור ממע"מ באילת נועד לפצות את תושביה על המרחק ממרכז הארץ. אולם הנהנים העיקריים ממנו הם התיירים המקומיים והזרים. גם בתחום זה אין הצדקה להפלות את אילת, לעומת יעדי תיירות אחרים בארץ.

#### **ג.3. מס עיזבון<sup>16</sup>**

מיסוי ירושה, או עיזבון, החל כבר בעת העתיקה והוא רווח היום במרבית המדינות המפותחות, אם כי יש שונות רבה בשיעורי המס הנהוגים בהם (לוח 2). שני נימוקים עיקריים מועלים בעד הטלתו של מס עיזבון (או ירושה). ראשית, הירושה מגדילה את ההכנסה ואת רווחתו הכלכלית של היורש ולכן, בדומה לכל הכנסה אחרת, יש למסותה. יש לציין כי היורש הוא נישום נפרד מהמוריש ולכן אין בסיס לטענה בדבר כפל מס. הנימוק השני הוא הרצון לצמצם את העברת אי-השוויון מדור לדור ובכך להגדיל את שוויון ההזדמנויות בחברה. העברת העושר הבין-דורית היא אחד המנגנונים העיקריים להגברת העברתו של אי-השוויון מדור לדור. על פי מחקרים, חלקו של ההון הנצבר על ידי משקי הבית, המוסבר על ידי

---

<sup>16</sup> להרחבה ראו בן בסט ואחרים (2000), טל וולפסון (2012).



ירושה, נע בין 40% (Davis and Schorrocks, 2000), ל-63% (Scholz and Gale, 1994), ועד 80% (Summers and Kotlikoff, 1980).<sup>17</sup>

### טבלה 2: שיעורי מס הירושה השוליים, אחוזים, 2014

| המדינה       | שיעור המס השולי | המדינה       | שיעור המס השולי |
|--------------|-----------------|--------------|-----------------|
| בלגיה*       | 3-80            | איטליה***    | 4-8             |
| בולגריה*     | 0.4-6.6         | יפן*         | 10-55           |
| דנמרק*       | 0-51.7          | לוקסמבורג**  | 0-48            |
| פינלנד**     | 0-35            | הולנד*       | 10-40           |
| צרפת*        | 5-45            | פולין****    | 0-20            |
| גרמניה*      | 7-50            | פורטוגל****  | 10-10.8         |
| אירלנד*      | 0-33            | דרום-אפריקה* | 0-20            |
| דרום קוריאה* | 10-50           | ספרד****     | 7.6-81.6        |
| טורקיה*      | 1-10            | אנגליה       | 40              |
| ארה"ב*       | 18-40           | פיליפינים*   | 0-20            |

מקור: Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide, 2014, E&Y

\* תלוי בהיקף הירושה ו/או קרבה

\*\* תלוי בהיקף הירושה ובאזרחות

\*\*\* תלוי בקרבה בלבד

\*\*\*\* מיסוי פרוגרסיבי- בין הגורמים לקביעת שיעור המס מצבו הכלכלי של מקבל הירושה

\*\*\*\*\* תלוי בסוג הנכס, נדל"ן (גבוה יותר) ושאר הנכסים

בישראל, הוטל מס עיזבון ב-1949. המס הוטל על כלל הנכסים שהוריש הנפטר, כולל נכסים שהעביר לאדם אחר בלא תמורה בחמש השנים שקדמו לפטירתו. משווי הנכסים הופחתו חובות הנפטר והוצאות. רוב האוכלוסייה במדינת ישראל הייתה פטורה ממס עיזבון בשל הניכויים שהותרו בחוק, כך שעד שנת 1979 כ-85% מהעיזבונות היו פטורים מתשלום מס. בשנה זו הוגדלו מאוד סכומי הניכויים,

<sup>17</sup> הפערים נובעים משונות בשיטת החישוב.

ומשקל העיזבונות הפטורים עלה לכ-98%. ההכנסות ממס עיזבון בשנות ה-70 היו בשיעור של כ-0.4% תמ"ג (במונחים של שנת 2014 – כ-4 מיליארד שקלים לשנה). ב-1981 בוטל מס העיזבון בשל כמה נימוקים, ובראשם האצת שיעור האינפלציה השנתי ל-101%. האינפלציה הדוהרת כרסמה את בסיס המס והפכה אותו לשרירותי. הסיבה הראשית לביטולו של מס העיזבון בישראל אינה תקפה יותר, נוכח ירידת האינפלציה בשנים האחרונות אל מתחת ל-3% בשנה.

נימוקים אחרים שהועלו לביטולו של מס העיזבון אינם ייחודים למדינת ישראל, וניתן להעלותם בכל מדינה מפותחת שמטילה מסי ירושה ועיזבון: עלות מנהלית גבוהה ומניעת פירוק חברות, או החלשה של מפעלי תעשייה בבעלות משפחתית, כשראש המשפחה נפטר. כן רווחת הטענה כי קל להתחמק ממס העיזבון ולפיכך שיעורי הגבייה שלו נמוכים. נתוני רשות המסים הפדרלית בארה"ב מראים כי היקף ההתחמקות ממס העיזבון אינו חריג בהשוואה למסים אחרים והוא אף נמוך במידה רבה מהפער בין המסים הפוטנציאליים הצפויים ממס חברות לבין גביית מס זה בפועל (Slemrod, 2007). גם לטענה שניתן להתחמק מתשלום המס על ידי הורשה בחייו של המוריש לא נמצא תימוכין (McGarry and Joulfaian, 2004).

#### ד. השלכות הדמוגרפיה על תקציב המדינה בעתיד<sup>18</sup>

על פי תחזית הדמוגרפיה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, צפוי שינוי מהותי בהרכב האוכלוסייה. בשנת 2009 משקל החרדים באוכלוסייה היה 10% ומשקל הערבים 20%. משקל שתי הקבוצות הללו, ובמיוחד משקל החרדים, אמור לגדול בהדרגה. בשנת 2059 משקל החרדים יגיע ל-27% ומשקל הערבים ל-23% (לוח 3). לשתי קבוצות אוכלוסייה אלה מאפיינים שונים מיתר האוכלוסייה, שיש להם השלכות מקרו כלכליות: (א) שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים חרדים ונשים ערביות נמוך משמעותית מזו של הקבוצות המקבילות באוכלוסייה. (ב) שיעור ההשכלה והתוצר לעובד של קבוצות אלה נמוך יותר מהממוצע. (ג) שיעור הילודה גבוה יותר מהשיעור הממוצע (ד) שיעור העוני בקרב אוכלוסיות אלה גדול יותר מהממוצע.

התפתחות נוספת שיש לה השלכות מקרו-כלכליות היא העלייה בתוחלת החיים. כתוצאה מכך, יחס התלות במשק יגדל מאוד. כלומר היחס בין מספר התושבים שפרשו לגמלאות (גילאי +65) לאוכלוסייה שבגיל העבודה (גילאי 20-64) יגדל מ-18.2% ב-2009 ל-33.2% ב-2049 (תרשים 13).

אם מאפייני ההתנהגות של הקבוצות שתוארו לעיל יישארו ללא שינוי, אזי צפויות התוצאות הבאות: עלייה בהוצאות הציבוריות לבריאות, לחינוך ולרווחה.

---

<sup>18</sup> להרחבה בנושא זה ראו: אסף גבע (2013).

ירידה בשיעור המועסקים מכלל האוכלוסייה.

ירידה באחוז הזכאים לבגרות.

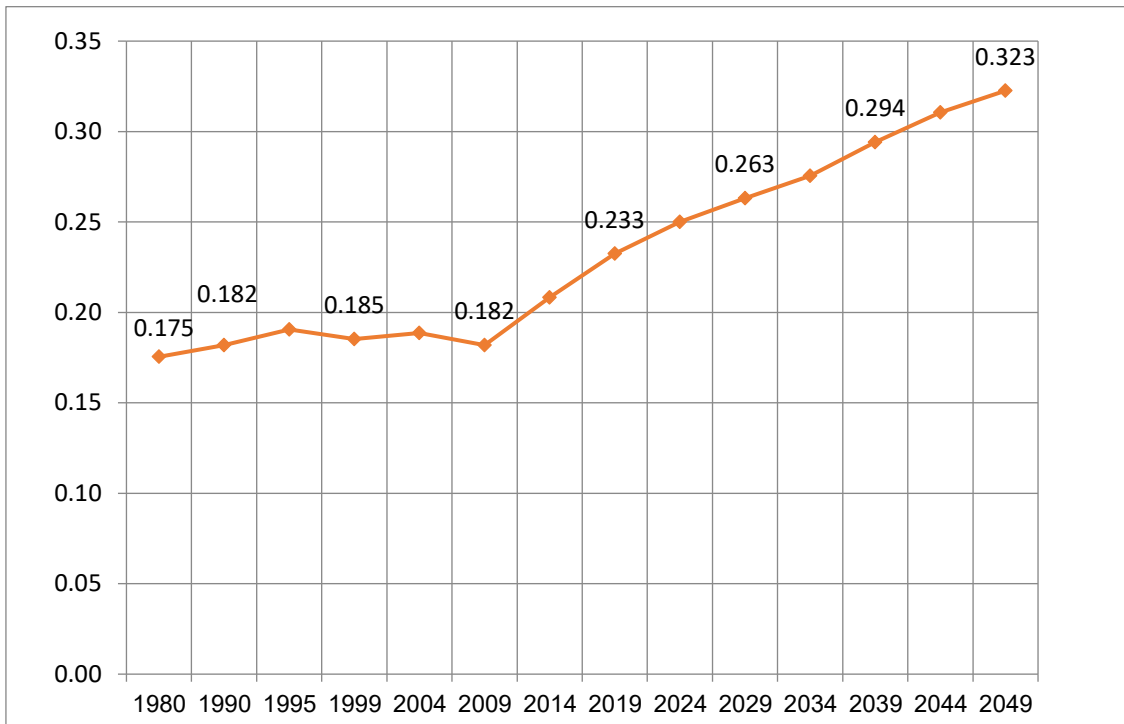
ירידה בתוצר לשעת עבודה יחסית לצפוי ב-OECD.

**טבלה 3: תחזית אוכלוסייה ארוכת טווח לפי מגזרים, (אחוזים)**

| שנה  | יהודים ואחרים שאינם חרדים | חרדים | ערבים |
|------|---------------------------|-------|-------|
| 2009 | 70                        | 10    | 20    |
| 2019 | 66                        | 12    | 22    |
| 2029 | 62                        | 15    | 23    |
| 2039 | 58                        | 19    | 23    |
| 2049 | 54                        | 23    | 23    |
| 2059 | 50                        | 27    | 23    |

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

### תרשים 13. היחס בין אוכלוסיית הגמלאים (+65) לאוכלוסייה ב גיל העבודה (20-64)



מקור: הוועדה לבחינת האיתנות הפיננסית של הביטוח הלאומי

#### ה. המלצות

##### ה.1. המלצות למדיניות הוצאות בתקציב המדינה

1. יש לשנות את כלל ההוצאה הציבורית כדלקמן: קצב הגידול בהוצאה הציבורית יגדל בשיעור קבוע, בדומה לקצב הצמיחה ארוך הטווח של התוצר. כך תיפסק הירידה במשקל ההוצאה הציבורית ותסופק ודאות למשק. בנוסף, הכלל המוצע פועל כמייצב של הפעילות הכלכלית.
2. היות ומשקל ההוצאה הציבורית בתוצר הגיע לרמה נמוכה ביותר, ובמיוחד ההוצאה האזרחית, יש להגדיל את משקל ההוצאה הציבורית באחוז תוצר במהלך השנתיים הקרובות, לבחון את תוצאות השינוי, ואם לא תהיינה תופעות לוואי שליליות, להעלותו בשנתיים שלאחר מכן באחוז תוצר נוסף.
3. יש לתת העדפה לשיעור הגידול בהוצאה האזרחית (חינוך, בריאות, תשתיות ורווחה) על פני ההוצאה הביטחונית.
4. לצמצם את אי השוויון בהוצאה לחינוך לתלמיד בשים לב גם להוצאות לחינוך, שמקורן ברשויות המקומיות.

5. יש לשמור על גירעון בתקציב שלא יעלה על 3% מהתוצר.
6. נדרש **תכנון** רב שנתי של תקציב המדינה ברמת אשכולות, כקו מנחה ארוך טווח. אולם התקציב **בפועל** של כל המשרדים חייב להיקבע על בסיס שנתי, על מנת לענות על אי הוודאות בהכנסות.
7. על הממשלה לייעל את ייצור השירותים ואת תכנון המדיניות בכל התחומים, על מנת למצות את המרב מכל שקל מס שנגבה מהציבור.

## ה.2. המלצות למדיניות המסים

הגידול בתוצר צפוי להגדיל את ההכנסות ממסים באותו שיעור, כך שהרחבת ההוצאה בקצב גידול התוצר אינה אמורה להגדיל את הגירעון לאורך זמן. אולם הגידול במשקל ההוצאה הציבורית בתוצר מחייב הגדלת שיעור המס הממוצע. לפיכך מוצע:

1. יש להימנע ככל האפשר מלהעלות את שיעורי המס הסטטוטוריים (לא ישירים ולא עקיפים) ולהתמקד בביטול פטורים ממס. אולם, אם רמת ההוצאה הציבורית הרצויה תחייב זאת תיזדרש התאמה גם בשיעורי המס הקיימים.
2. יש לבטל פטורים ממס שאין להם יעד כלכלי, או חברתי. המסדר הרצוי לביטולים: הפטור ממס לחברות אסטרטגיות, הפטור ממס לחברות מייצאות, הפטור ממס לקרן השתלמות והפטורים ממע"מ.
3. האמצעים לעידוד החיסכון לפנסיה הם רגרסיביים ומסורבלים מאוד, לפיכך מומלץ:
  - (a) לבטל את הפטור ממס על הפקדות ולהמירו בהטבה בשיעור קבוע לשקל הפקדה.
  - (b) להפסיק את הנפקת איגרות החוב המיועדות לקופות הפנסיה ולהמיר את ההטבה הגלומה בהן להטבה בשיעור קבוע לשקל הפקדה.
  - (c) להגביל את ההטבות לחיסכון פנסיוני לפעמיים השכר הממוצע במשק.
4. לכלול במערכת המס מס עיזבון ברוח ההצעה של הוועדה לרפורמה במס הכנסה (2000), תוך התאמת הפרמטרים למצב המשק היום.

מכלול השינויים במערכת המס יגדיל את משקל המסים הישירים, יתרום להגברת היעילות הכלכלית, לשיפור ההוגנות של מערכת המס ולצמצום אי השוויון בחלוקת ההכנסות.

### ה.3. המלצות להתאמת המדיניות הכלכלית לשינויים הדמוגרפיים

1. להצמיד את גיל הפרישה מעבודה לתוחלת החיים במדרגות, אחת לשנתיים או שלוש שנים.
2. להגדיל את ההשקעה בחינוך, תוך דגש על החינוך הטכנולוגי.
3. לחייב לימודי ליבה במערכת החינוך החרדית הנתמכת על ידי המדינה.
4. להמריץ יציאת גברים חרדים ונשים ערביות לצאת לשוק העבודה.

יש לציין כי ההמלצות בפרק, הן במדיניות הרווחה, כמו הגדלת מענקי עבודה, צמצום העובדים הזרים, ואכיפת חוקי עבודה יתרמו גם הם להיערכות המדינה לשינויים הצפויים בהרכב האוכלוסייה.

#### References

- אברמזון, ש', וש' מיכאל, 2015. 'נייר עמדה: ההטבות לחיסכון הפנסיוני', ירושלים: פורום קהלת.
- בן בסט, א', 2000. 'הוועדה הציבורית לרפורמה במס הכנסה', ירושלים: משרד האוצר.
- בן בסט, א', 2006. 'הוועדה לקיצור שירות החובה בצה"ל'.
- בן בסט, א', ומ' דהן, 2009. 'הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות', ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בנק ישראל, דוח שנתי, 2011-2012
- ברודט, ד', 2007. 'הוועדה הממשלתית לבחינת תקציב הביטחון'.
- גבע, א', 2013. 'השינויים הדמוגרפיים והשלכותיהם על ההוצאה הציבורית בשנים 2013-2059'. סקר בנק ישראל 87, ירושלים.
- דברת, שלמה, 2005. 'כח המשימה הלאומי לקידום החינוך בישראל' (ועדת דברת)
- דהן, מ', ור' חזן, 2012. 'סדרי העדיפויות בתקציב הממשלה', רבעון לכלכלה שנה 59 חוברת 1/2: 21-50.
- וולפסון, ט', 2012. 'חישוב ההכנסות ממס עיזבון בישראל- נייר עבודה' ירושלים: מכון ון ליר.

זעירא, י', 2009. 'גודלה הרצוי של הממשלה; בין כלכלה לפוליטיקה', ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

יוסטמן, משה, 2014. 'תקצוב דיפרנציאלי בחינוך', ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

לינדשטראוס מ', 2010. 'דוח הביקורת השנתי 60א', (דוח מבקר המדינה לשנת 2009)

סטרבנצ'ינסקי, מ', ו' קידר, 2014. 'התפתחות הפרוגרסיביות של המסים הסטטוטוריים בישראל- נייר עמדה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סטרבצ'ינסקי, מ', 2015. 'מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון'.

Davies, J. B., & Shorrocks, A. F., 2000. *The Distribution of Wealth*. In A. A. B, & B. F (Eds.), *Handbook of Income Distribution* (pp. 605-675). Elsevier Science.

McGarry, K., & Joulfaian, D., 2004. Estate and Gift Tax Incentives and Inter Vivos Giving. NBER, 1-21.

Scholz, J. K., & Gale, W. G., 1994. *Intergenerational Transfers and the Accumulation of Wealth*. *Journal of Economic Perspectives*, 145-160.

Slemord, J., 2007. *Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion*. *Journal of Economic Perspectives*, 21, 25-48.

Summers, L., & Kotlikoff, L. J., 1980. The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation. NBER.

Zeira, J., & Wolfson, T., 2015. : Palestinian Economic Development: Barriers and Obstacles and the Cost of Occupation. The Aix Group.

## פרק שלישי: מדיניות הרווחה

מומי דהן, משה חזן, סמי מיעארי, מישל סטרבצ'ינסקי, טלי רגב  
ואבי שמחון

### א. התרחבותו מחדש של אי השוויון במדינות המפותחות והמוטיבציות לצמצומו

אי השוויון הוא אחד מן התופעות המרכזיות שהמדינה המודרנית עסוקה בניסיונות לצמצמה על-פני יותר ממאה שנים. במחצית השנייה של המאה העשרים הצליחו מדינות רבות להגיע להישגים משמעותיים בצמצום ממדי העוני והקטנת אי השוויון. ואולם, בשנים האחרונות מתחזקת ההסכמה בקרב חוקרים ומוסדות כי אי השוויון שב ומהווה את אחד הסיכונים המרכזיים לחברה של המדינות המפותחות.<sup>19</sup>

אי השוויון בהכנסות מחריף והולך גם בקרב מדינות שוויוניות יחסית, והממשלות נדרשות להשקיע מאמצים רבים בתכנון מדיניות הרווחה והקצאת משאביהן בדרכים מועילות על-מנת לרסנו לאורך זמן. לצד גורמים מקומיים, המשפיעים על חלוקת ההכנסות בכל מדינה ומדינה, קיימים מספר גורמים מבניים גלובליים, המשפיעים במקביל על רבות מן המדינות המפותחות. בין אלו ניתן להזכיר את הגורמים הבאים: (א) התחזקות המגמה של "הגירת עבודה", אשר הגדילה את היצע העובדים הבלתי-מיומנים בשווקים המפותחים, חיזקה את התחרות בקרב עובדים אלו והביאה לירידת שכרם; (ב) המשך המעבר של תעשיות יצרניות למזרח-אסיה ודרום-אמריקה, וכתוצאה מכך היחלשות הדרג הנמוך והבינוני מבחינה טכנולוגית של ענפי התעשייה; (ג) גידול דרמטי בתשואה להון אנושי בענפים ובמשלחי-יד מדעיים וטכנולוגיים, תהליך שהביא ל"בריחה" כלפי מעלה של הכנסות הפרטים המשתייכים לענפים ומשלחי-יד אלו; ו- (ד) גידול ניכר בתוחלת החיים אשר העצים את האתגרים שבפניהם ניצבות המערכת הפנסיוניות ומערכות הבריאות והרווחה.

כתמונת ראי של ההשלכות השליליות הנובעות מרמה גבוהה של עוני ואי שוויון ניתן להזכיר מספר סוגים של מוטיבציות והצדקות העומדים מאחורי עיצוב מדיניות המכוונת לצמצום העוני. בין אלו ניתן להזכיר את הסוגים הבאים של מוטיבציה:

<sup>19</sup> World Economic Forum: Global risks 2015, 2015; OECD, Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising, 2011



**מוטיבציה מוסרית:** מימוש תחושת הערבות והאחריות כלפי מי שמצוי במחסור או מתמודד עם רמת-חיים נמוכה;

**מוטיבציה חברתית:** השאיפה לצמצם ולמגר את התופעות השליליות המתלוות לעוני ולאי-שוויון (למשל: ניכור בין-מעמדי, אלימות, פשיעה);

**מוטיבציה כלכלית:** פיזור נרחב יותר של ההכנסות והנכסים בחברה עשוי להביא להגדלת פוטנציאל הצמיחה (למשל על-פי ההיגיון של נטייה שולית לצריכה, הפוחתת והולכת עם העלייה בהכנסה). במחקר העדכני אף נטען, במספר מאמרים, כי רמת שוויון גבוהה יותר מתואמת עם צמיחה מהירה יותר.<sup>20</sup> בנוסף לכך, פיזור הנכסים בין אזרחים רבים יותר, יש בו כדי להגדיל, לפחות מכמה בחינות, את היציבות של המשק, בשל פיזור הסיכונים הגלום בו;

**מוטיבציה ביטוחית-קיומית:** ביטוח וביצור של האזרח כלפי תסריטים כלכליים, הכרוכים בסיכון וכלפי נסיבות חיים בלתי-צפויות, מחזקים את האמון שהוא רוחש כלפי הזולת וכלפי החברה בכללותה; ומחזק את נטייתם של פרטים ליטול סיכונים, שהם בעלי ערך כלכלי, למשל: ליזום הקמת עסקים, לעבור בין משרות ולהקדיש זמן להכשרה עיונית ומקצועית כדי להעלות את פוטנציאל ההשתכרות שלהם;

**מוטיבציה אסטרטגית:** מכל הסיבות הנזכרות, עולה כי צמצום אי השוויון מהווה מפתח ליצירת לכידות חברתית וחוסן אזרחי.

כיוון שהצדקות ומוטיבציות אלו הינן מרובות ומגוונות ומשתייכות לשדות שונים, נדמה כי ניתן לדון במספר כלי מדיניות אשר ישרתו את הגשתם של מספר יעדים במקביל ואשר ניתן להגיע להסכמה רחבה בנוגע להצדקתם ככלים מועילים מכמה וכמה בחינות.

## **ב. העוני ואי השוויון בישראל**

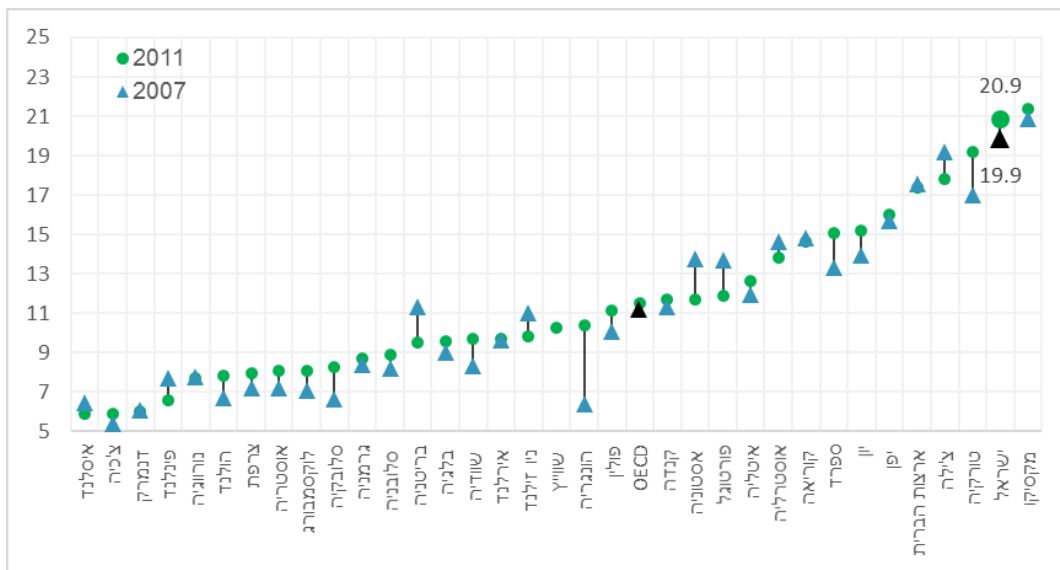
שיעור העוני בישראל עודנו גבוה מאוד בהשוואה בינלאומית. על-אף השינוי החיובי שחל בשנים האחרונות בהקשר זה, נותרה ישראל במקומות הגבוהים בקרב המדינות המפותחות במדדי העוני והאי שוויון (תרשים 1).

---

<sup>20</sup> יוסי זעירא: "על הקשר בין אי שוויון וצמיחה כלכלית", סדרת "מחלוקות בכלכלה", התכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר, 2006.

Galor, Oded, and Omer Moav. "From physical to human capital accumulation: Inequality and the process of development." *The Review of Economic Studies* 71, no. 4 (2004).

## תרשים 1. שיעור העוני במדינות ה-OECD (% הפרטים העניים)



מקור: OECD.Stat

העוני מהווה סוגיית רוחב, הקשורה באופן עמוק לרבים מן האתגרים הכלכליים והחברתיים הניצבים בפני ישראל בעשור השני של המאה העשרים ואחת.

בהתחשב בשסעים המרובים המאפיינים אותה, ניתן לומר כי לחברה הישראלית רגישות מיוחדת כלפי תופעות העוני ואי השוויון, או לכל הפחות פגיעות רבה כלפי התמדתן והתרחבותן של תופעות אלו. השסעים החברתיים מעצימים את ההשפעה ארוכת-הטווח של אי-השוויון הכלכלי, אך גם מחריפים ומועצמים מכוחו. בין שאר ההשלכות הנובעות ממצב זה יש לציין במיוחד את ההיחלשות של הלכידות החברתית, אשר בתורה נדרשת לצורך הובלת שינויים חברתיים (וחוזר חלילה), ולצורך התמודדות עם משברים שמקורם חיצוני ותזמונם בלתי-צפוי.

השינויים שחלו בשיעור ההשתתפות וביעור האבטלה בעשור החולף אמנם הביאו לעצירה ואף לירידה בשיעורי העוני.<sup>21</sup> שיעור ההשתתפות בישראל דומה כיום לממוצע ה-OECD ורמת האבטלה נמוכה ומתקרבת לשיעור האבטלה הטבעי. על-אף תהליכים אלו, שיעור העוני בישראל גבוה באופן ניכר יחסית ל-OECD. ירידה נוספת בעוני צריכה לנבוע לכן משיפורים בפריון העבודה ומהפעלתם של כלי מדיניות שונים, שיבואו לידי ביטוי בטווח הזמן הקצר והארוך ויכללו "דגים" בנוסף ל"חכות" – תוך שימורם של תמריצים מחוללי צמיחה בטווח הארוך. כלים אלו צריכים להיות מעוצבים בין השאר:

<sup>21</sup> השינוי החיובי בשנה האחרונה מוטל בספק בגלל פער בלתי מוסבר בין נתוני סקר כוח אדם וסקר הוצאות. עד כה הלמ"ס לא הצליחה להסביר את העלייה הדרמטית בשכר ובתעסוקה של העשירונים התחתונים בסקר הוצאות, שאינה נתמכת בנתוני סקר כוח אדם. צוות בדיקה בלמ"ס מונה לעניין זה.

(1) בהתחשב בירידה במידת הפרוגרסיביות המאפיינת את נטל המסים בישראל;<sup>22</sup> (2) בהתחשב בתופעות המבניות האוניברסליות המאפיינות את כלכלתן של רבות מן המדינות המפותחות; (3) ובהתחשב במגוון הלקחים והפתרונות המוצעים בספרות המחקרית, התיאורטית והאמפירית.<sup>23</sup>

תכניות ממשלתיות רבות שיצאו לפועל בשנים האחרונות תוארו כבעלות ערך מבחינת הגדלת שוויון ההזדמנויות וצמצום העוני (פיתוח תשתיות תחבורה למשל). ואולם, מספר קטן יחסית של צעדים עוצבו מלכתחילה על-מנת לספק מענה ישיר, יסודי ורחב היקף לבעיית העוני. בהתחשב בעוצמה ובהשלכות של מציאות העוני בישראל נדמה כי יש הכרח בעיצוב מענה מסוג זה.

הדברים המוצעים להלן כוללים התייחסות לכמה מן המהלכים שראוי שיישמו בתקציב הקרוב על-מנת להביא להקטנה נוספת ומשמעותית בממדי העוני; ואשר יילקחו בחשבון במסגרת עיצוב המדיניות החברתית ארוכת-הטווח של ישראל.

הצוות מדגיש את הצורך בכך שממשלת ישראל תקבע לעצמה יעדים להקטנה מתמשכת והדרגתית של שיעורי העוני לקראת התכנסות לממוצע ה-OECD; וכי הדבר יבוא לידי ביטוי בתכנון האסטרטגי ארוך-הטווח והכלל-מערכתי של ישראל.

## **ב.1. ממדי העוני**

בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור העוני בישראל, ובמקביל חל שיפור במדד ג'יני לאי שוויון. יחד עם זאת, בהשוואה בינלאומית, מצבה של ישראל, בשני ההקשרים, עודנו גרוע למדי.

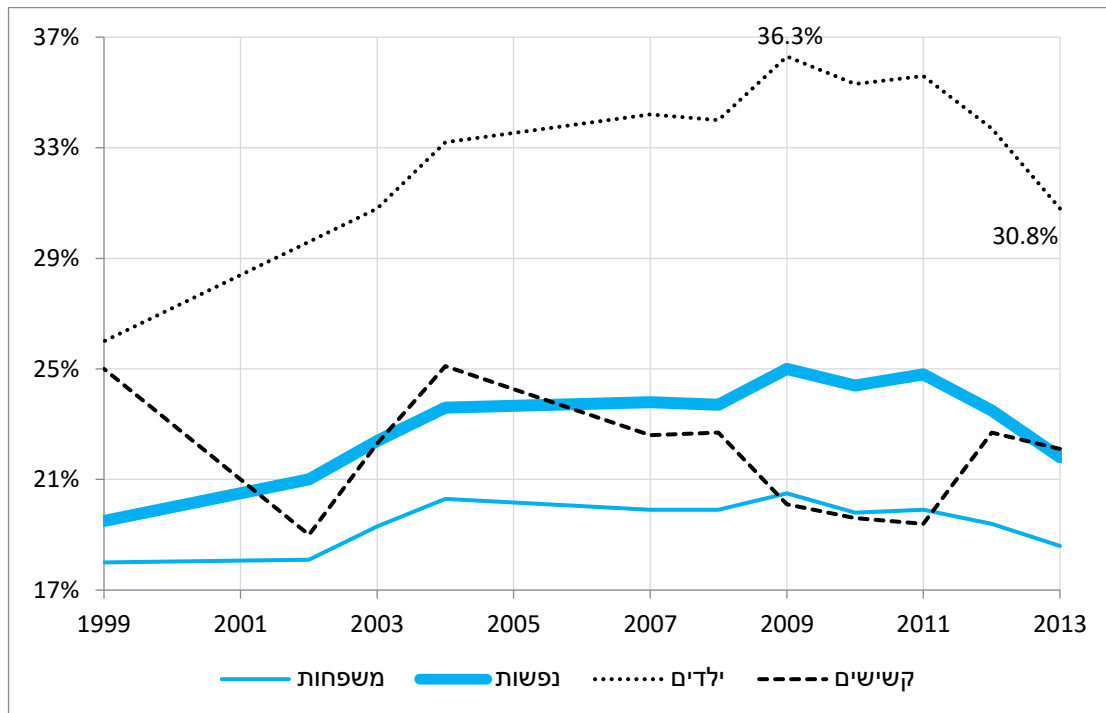
נכון לשנת 2013 18.6% מהמשפחות ויותר מחמישית מהפרטים בישראל מצויים בעוני. בנוסף לכך, כ-23% מהקשישים ו-31% מהילדים הם עניים (ר' תרשים 2).

---

<sup>22</sup> מישל סטרבצ'ינסקי: מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון, 2015 (לקראת פרסום).

<sup>23</sup> ר' למשל: Atkinson, Anthony B. Inequality - What Can Be Done? Cambridge: Harvard UP, 2015. Print

## תרשים 2. תחולת העוני של נפשות, משפחות, ילדים וקשישים



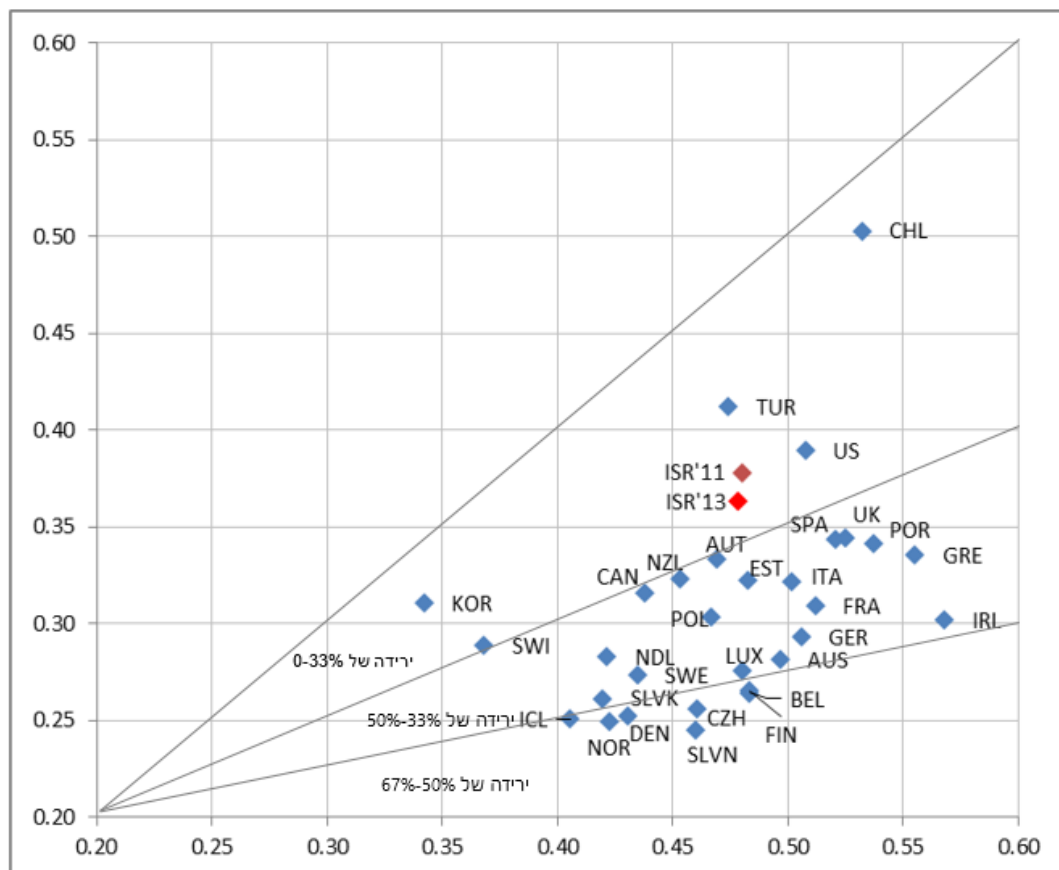
מקור: ביטוח לאומי, דוח העוני והפערים החברתיים 2013, לוח 5

מדד ג'יני לאי שוויון בהכנסה כלכלית ירד מ-0.537 בשנת 2001 (שנת השיא ב-25 השנים האחרונות) ל-0.479 ב-2013, ומדד ג'יני לאי שוויון בהכנסה פנויה ירד מ-0.392 בשנת 2006 (שנת השיא) ל-0.363 בשנת 2013.<sup>24</sup> על-פי נתוני 2011 (האחרונים שפורסמו על-ידי ה-OECD), ישראל הייתה ממוקמת במקום ה-29 מתוך 34 מדינות ה-OECD במדד ג'יני על-פי הכנסה פנויה, ובמקום ה-17 במדד ג'יני להכנסה כלכלית.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> החל משנת 2012 השתנה המדגם שעליו מבוסס חישוב תחולת העוני. בעבר הוא היה מבוסס על מדגם משולב של סקר כוח אדם וסקר הוצאות, והחל משנה זו הוא מבוסס על סקר הוצאות בלבד. כתוצאה מכך חלו שינויים בלתי רציפים בשיעור העוני של קבוצות מסוימות ובשנת 2013 גם בשיעור הכולל, כפי שהוזכר קודם.

<sup>25</sup> הכוונה למיקומה של ישראל על-פני נתוניה בשנת 2013 בהשוואה לנתוני שאר המדינות ב-2011, הנתונים האחרונים שקיימים לגבי חברות ה-OECD.

תרשים 3. מדד ג'יני לאי שוויון, 2011: עוצמת ההפחתה במעבר מג'יני להכנסה כלכלית לג'יני להכנסה פנויה

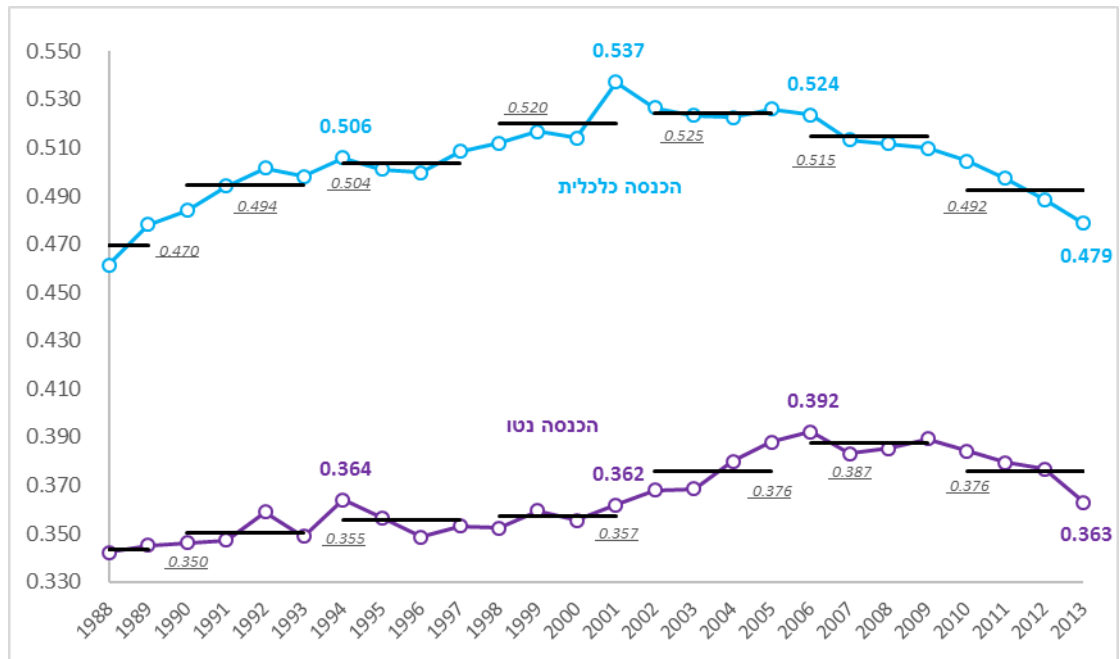


מקור: OECD, עבור מדד ג'יני של ישראל לשנת 2013: המוסד לביטוח לאומי

את השיפור במדד ג'יני והירידה שחלה בממדי העוני ניתן ליחס במידה רבה לשינויים שהתרחשו בשוק העבודה, ובראשם הגידול בשיעור ההשתתפות והירידה המתמשכת בשיעור האבטלה (ר' תרשים 5).

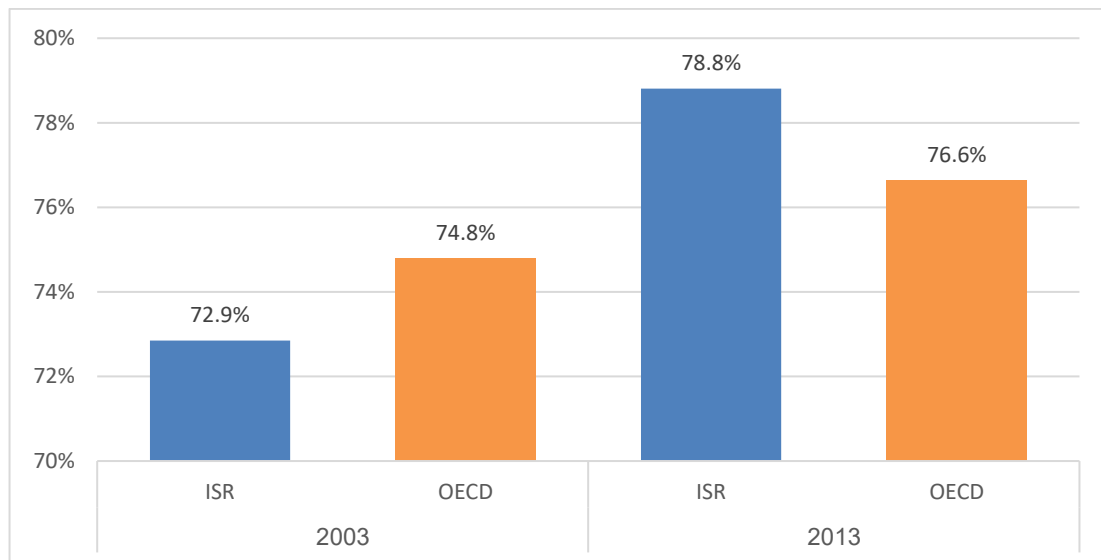
בנוסף לכך ניתן לדבר באופן כללי יותר על ההתאוששות הכלכלית של ישראל לאחר תחילת העשור (האינתיפאדה השנייה ומשבר הסחר העולמי), ועל רמת צמיחה גבוהה למדי, בהשוואה למדינות המפותחות, שאפיינה את ישראל בשנים האחרונות. במהלך העשור 2004-2013 התוצר לנפש בישראל צמח בקצב שנתי ממוצע של 2.4%, וזאת בשעה שרבות מן המדינות המפותחות אופיינו בשיעורי צמיחה נמוכים יותר.

תרשים 4. מדדי ג'יני לאי-שוויון בהכנסה כלכלית ובהכנסה נטו (נתונים שנתיים ומוצעים ארבע-שנתיים)



מקור: עיבודי פורום קהלת לכלכלה לנתוני המוסד לביטוח הלאומי, 2015

תרשים 5. שיעור ההשתתפות בגילאי 25-64 (%)



מקור: OECD.stat

## ב.2. המדיניות לצמצום העוני בשנים האחרונות

בשנים האחרונות פעלו בישראל שתי ועדות מרכזיות שהמליצו על מהלכי מדיניות, הכוללים נגיעה ישירה לתחום העוני. זאת בנוסף לצוותי מחקר שונים שהמליצו המלצות פרטניות בתחום זה.<sup>26</sup>

במהלך שנת 2011 פעלה הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי ("ועדת טרכטנברג"). הוועדה עסקה במצבו של "מעמד הביניים", ואולם חלק מהמלצותיה נגעו, להלכה או למעשה, גם למצבה של האוכלוסייה הענייה.

במהלך שנת 2014 פעלה בישראל הוועדה למלחמה בעוני ("ועדת אלאוף") אשר כיוונה את מלוא משאביה והמלצותיה לטיפול במצבם של האנשים החיים בעוני.

הן ועדת טרכטנברג והן ועדת אלאוף יצרו הבחנה בין כלים, שאימוצם יביא להשפעה בטווח הזמן המיידי או הקרוב, לבין מהלכים שהשפעתם תהא ניכרת רק בעוד מספר שנים, ואפילו עשורים. לסוג הראשון משתייכים מהלכים מתחום ההעברות והקצבאות (השפעה מיידי) ומתחום התעסוקה (השפעה בטווח הקצר והבינוני). לסוג השני משתייכים בראש ובראשונה מהלכים בתחום החינוך (טווח ארוך).

בעוד שחלק מן ההמלצות אשר פורסמו על-ידי ועדת טרכטנברג יצאו לפועל ואף החלו להשפיע באופן חיובי על רמת החיים של האוכלוסייה (כך למשל הרחבת המימון של חינוך קדם-יסודי), חלק אחר מן ההמלצות לא נתקבל או שטרם בא לידי יישום. לעומת-זאת, המלצות ועדת אלאוף, אשר כללו התייחסות למגוון רחב של נושאים, נותרו – נכון לכתיבת שורות אלה – על הנייר. יש לציין כי **ישנם מספר נושאים אשר שבו ועלו בהמלצות אשר ניתנו על-ידי שתי הוועדות**. הסיבה לדבר היא שחלק מהמלצותיה של ועדת טרכטנברג לא יושמו, במלואן או בכלל, עד לתקופת עבודתה של ועדת אלאוף. מרבית ההמלצות המופיעות להלן משתייכות לקבוצה זו של המלצות אשר נדונו בשתי הוועדות – כמו גם בפורומים נוספים.

---

<sup>26</sup> ראו למשל דהן ושות' "מדוע יש יותר עניים בישראל?", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007. בדומה להמלצה המובאת בהמשך, צוות זה המליץ על העלאת קצבאות הילדים לשלושת הילדים הראשונים.

## ג. ההקשרים המרכזיים של העוני בישראל

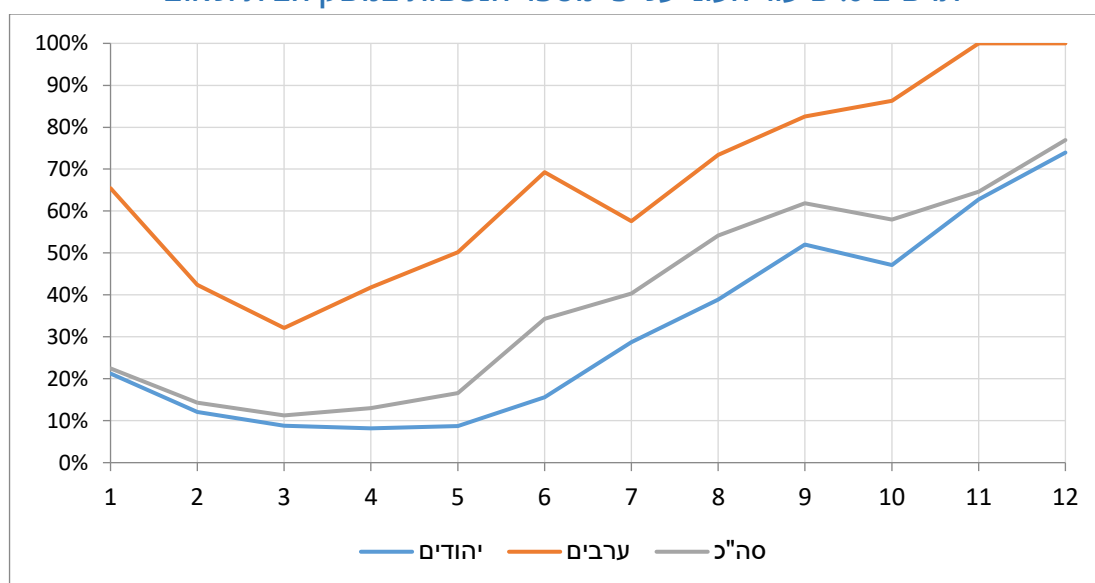
### ג.1. השפעת מספר המפרנסים וגודל משק הבית על הסיכוי להימצא בעוני

קיימת מחלוקת אידיאולוגית ומחקרית בנוגע לאפיון הסיבות והגורמים להיווצרותו של העוני (למשל הדגשת המשקל של המדיניות הממשלתית לעומת בחירותיהם של פרטים). מחלוקת עמוקה לא פחות מתקיימת בנוגע לכלי המדיניות שיש לאמץ על-מנת להקטין את העוני. ואולם, כמעט שאין חולק על כך שרמה גבוהה של אי שוויון ושל עוני היא בעייתית ובלתי-רצויה מבחינות רבות וכי היא מלווה בדרך-כלל בהשלכות שליליות ביותר על תחומים שונים של החיים החברתיים. כמו-כן, נדמה שקיימת הסכמה רחבה בנוגע לכך שהעוני רווח יותר במצבים מסוימים מאשר במצבים אחרים – הגם שטיבם של מצבים אלו משתנה ממדינה למדינה ומחברה לחברה; והגם שניתן לחלוק בנוגע להיווצרותם של מצבים אלו, כאמור (ב"מצבים" הכוונה היא למכלול של נסיבות חברתיות, כלכליות, תרבותיות, משטריות וכיוצא באלו).

אפיון הגורמים להתרחבות העוני בישראל – או למצער אפיון הגורמים המתואמים עם רמה גבוהה של עוני – נדונו במספר רב של הקשרים: על-ידי חוקרים באקדמיה, מכוני מחקר וצוותי מדיניות, בממשלה ומחוצה לה. אף על פי כן יש טעם לשוב ולהזכיר את עיקרי הטענות והממצאים שהועלו בהקשר זה.

ככלל, ניתן לומר כי שיעור העוני גדל עם העלייה במספר הנפשות במשק הבית – לפחות ככל שמדובר במספר נפשות הגבוה מ-5 – או ככל שמספר המפרנסים במשק הבית קטן יותר (ר' להלן תרשים 6 ותרשים 7). בהרכבים שונים של מספר מפרנסים ומספר הנפשות, ניתן לזהות את התוצאה המשולבת של מאפיינים אלו.

תרשים 6. שיעור העוני על-פי מספר הנפשות במשק הבית ולאום

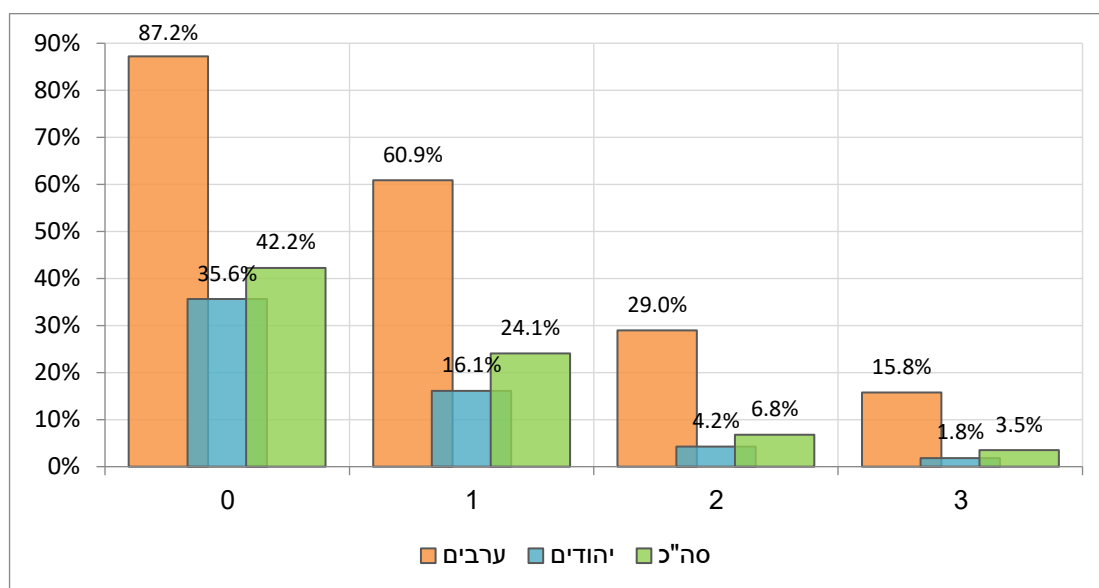


מקור: עיבודים לסקר הוצאות משפחה, 2013

\* להתפלגות של משקי הבית על-פי גודלן ר' נספח 1



## תרשים 7. שיעור העוני על-פי מספר המפרנסים במשק הבית ולאום\*



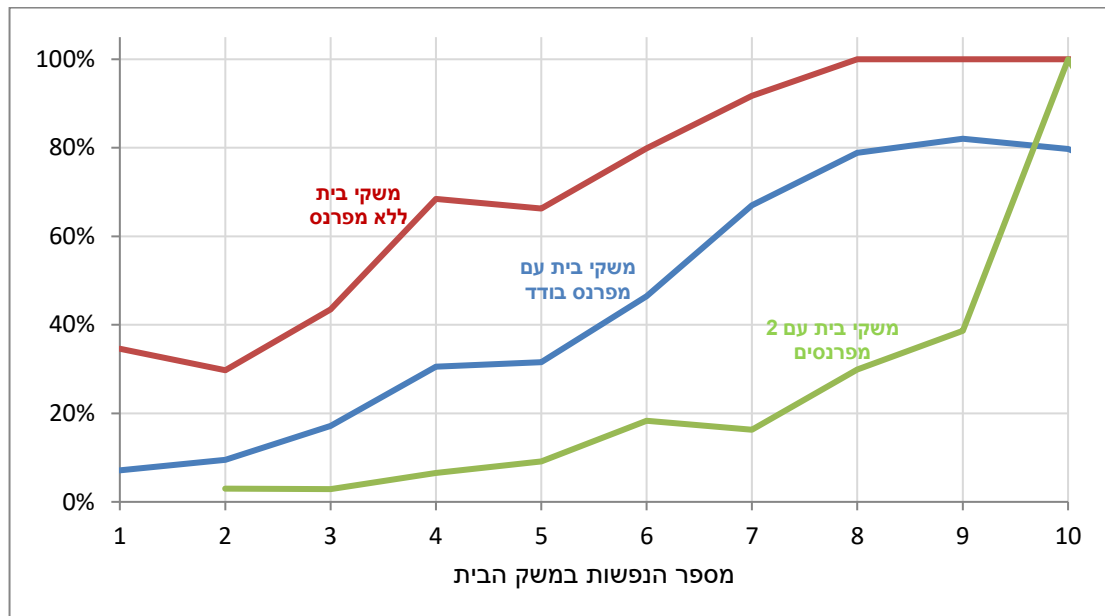
מקור: עיבודים לסקר הוצאות משפחה, 2013

\* נתוני הביטוח הלאומי מתייחסים לשיעור העוני בקרב משקי-בית בעלי 2 מפרנסים ויותר, ומשום-כך הנתון המוצג על-ידי המוסד מצוי בין 3.5% ל- 6.8% (ר' להלן תרשים 11)

בנוסף להשפעה של גודל משק הבית ומספר המפרנסים על ההסתברות להימצא בעוני, בישראל ישנה השפעה רבה להשתייכות הדתית והלאומית של משק הבית על סיכויי להימצא בעוני. כפי שניתן לראות בתרשים 8, עמידתם של שני מפרנסים בראש משק הבית מקטינה את הסיכוי לעוני באופן משמעותי. משק בית יהודי, שבראשו עומדים שני מפרנסים, מסוגל לכלכל שלוש נפשות נוספות (שלושה "תלויים") ולהתאפיין, בממוצע, בשיעור עוני הנמוך מ-10%. זאת, גם מבלי שנלקחת בחשבון העובדה שבחלק ממשקי הבית המשתייכים לקבוצה זו אחד משני המפרנסים מועסק במשרה חלקית בלבד. גם כאשר מדובר במשקי בית שבהם 5 תלויים, ובסך הכול 7 נפשות, שיעור העוני הוא 16.3%. זהו נתון הנמוך משיעור העוני בקרב כלל משקי בית בישראל, שחיים בהם בממוצע 3.33 נפשות (או 3.87, כשמושמטים משקי הבית שבהם נפש אחת בלבד).<sup>27</sup> תיאור זה נכון לגבי האוכלוסייה היהודית, והוא שונה מאוד מן התיאור המקביל לגבי האוכלוסייה הערבית.

<sup>27</sup> למ"ס שנתון סטטיסטי 2014, לוח 5.1

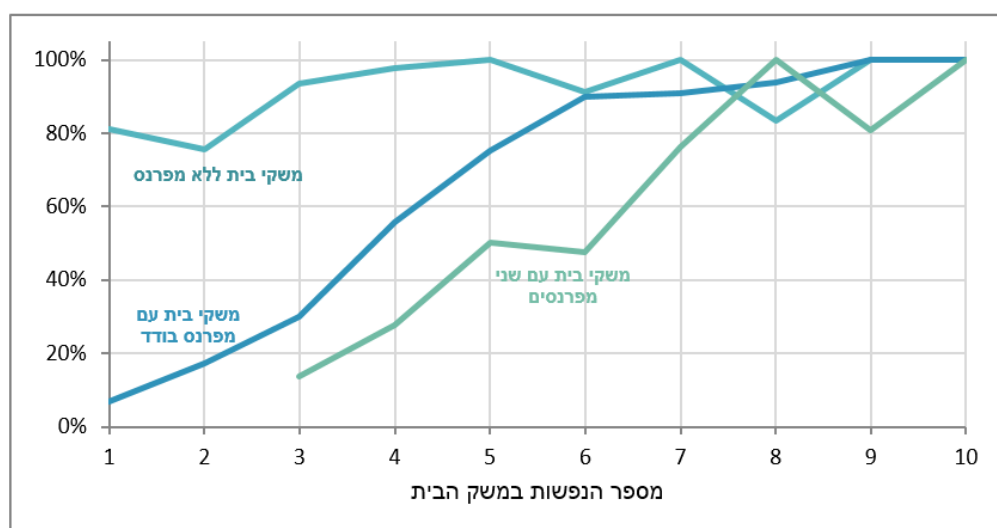
**תרשים 8. שיעור העוני על-פי מספר הנפשות ומספר המפרנסים למשק-בית, יהודים ואח'**



מקור: עיבודים לסקר הוצאות משפחה, 2013

אמנם, גם במקרה של החברה הערבית מספר המפרנסים משפיע לחיוב על ירידה בסיכוי להימצא בעוני, בדומה למגמה הרווחת בחברה היהודית. ואולם, בקרב משקי-בית ערביים, בעלי שני מפרנסים, שיעור העוני חוצה את רף ה-20% כבר ברמה של 2 תלויים, או 4 נפשות בסך הכול. הדבר יכול להעיד על כך שהמפרנסים המשתייכים למשקי-בית אלו (כלומר, קבוצת שני המפרנסים במגזר הערבי) מועסקים במקצועות או בענפים מכניסים פחות בהשוואה למשקי-הבית המקבילים במגזר היהודי.

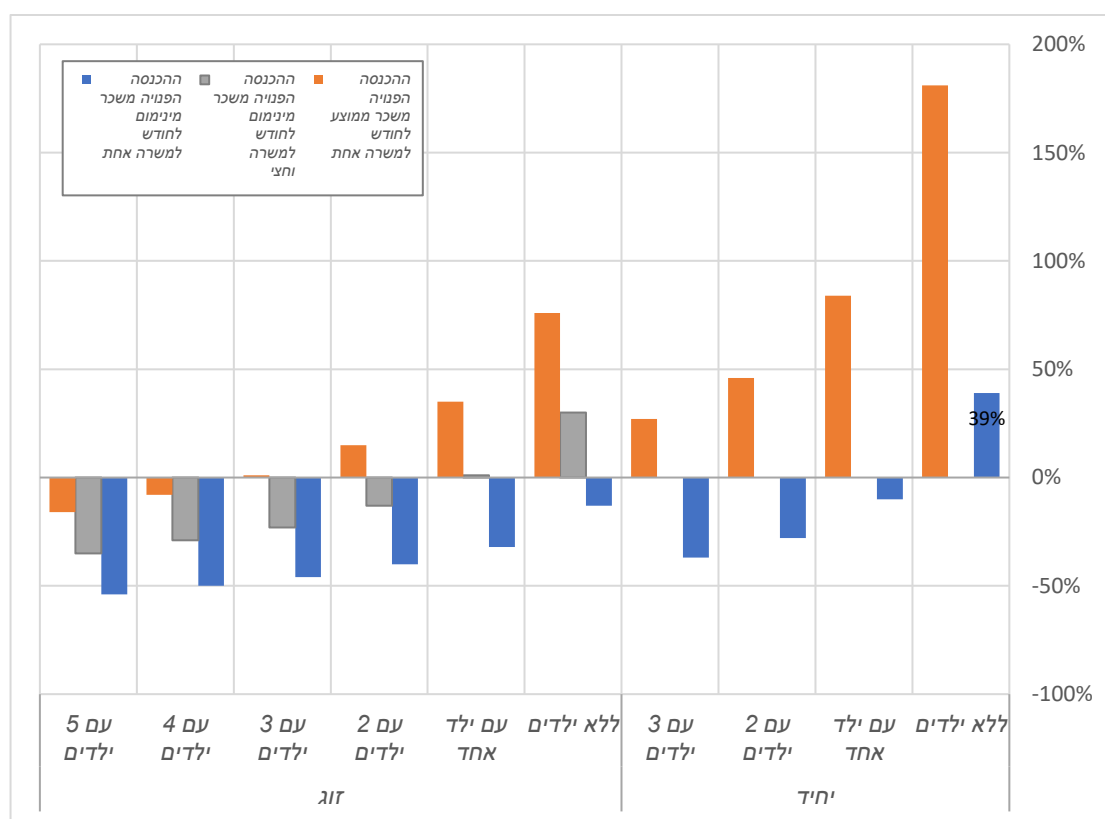
**תרשים 9. שיעור העוני על-פי מספר הנפשות ומספר המפרנסים למשק-בית, ערבים**



מקור: עיבודים לסקר הוצאות משפחה, 2013

לגבי משפחות רבות, ריבוי ילדים משמעו כמעט בהכרח הימצאות בעוני. זאת מאחר שחלק ניכר ממשפחות אלה, גם כאשר קיימים שני מפרנסים, משתלבות בשוק העבודה במשרות חלקיות ובענפים המאופיינים בשכר נמוך. על כן היכולת של המשלה להוציא את הפרטים האלה מעוני באמצעות מענקי הכנסה מוגבלת. בתרשים 10 ניתן לראות כי משפחה עם 5 ילדים, העובדת בשכר מינימום במשרה אחת (כפי שקורה ברוב המשפחות), נמצאת במרחק של יותר מ-50 אחוזים מתחת לקו העוני – דבר הממחיש את הקושי בהוצאתה מעוני על ידי מתן מענק עבודה. המצב אינו משתפר באופן משמעותי בקרב משפחה עם 4 ילדים, הנמצאת בפער של 50 אחוזים מקו העוני.

### תרשים 10. המרחק\* של סך ההכנסות המשפחתיות מעבודה וקצבאות אוניברסליות מקו העוני לפי פרופיל הכנסה, 2013



מקור: ביטוח לאומי, דוח העוני והפערים החברתיים 2013, לוח 3

\* "מרחק" כאן משמעו הפער, באחוזים, במונחי קו העוני הרלוונטי לגודל משק-הבית. לדוגמא: העמודה הימנית ביותר משקפת הכנסה הגבוהה ב- 39% מקו העוני הרלוונטי ליחיד ללא ילדים

## ג.2. שיעור העוני בקרב משקי-בית שבראשם שני מפרנסים ויותר

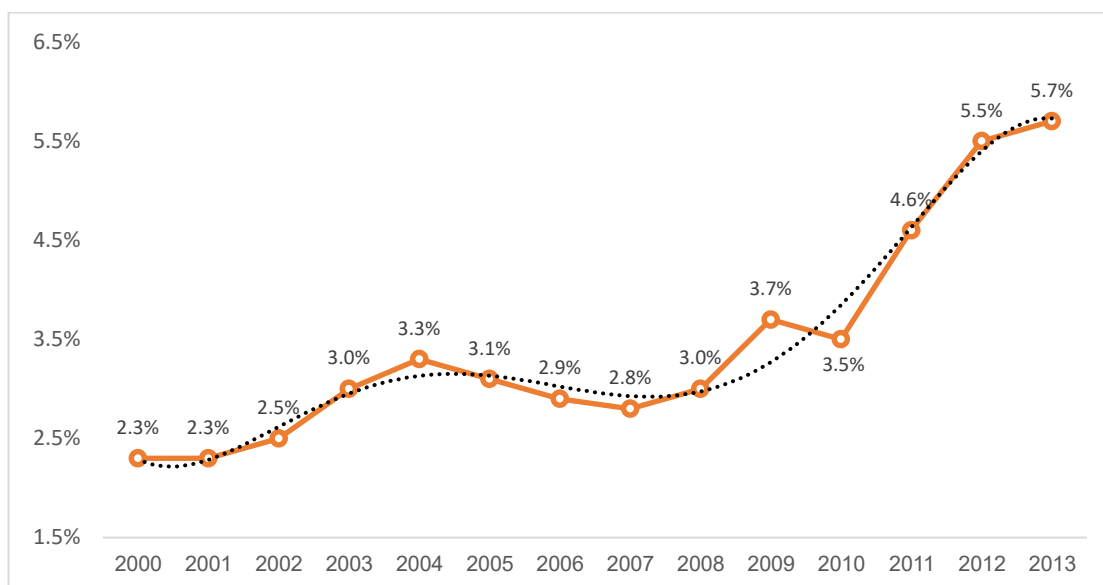
מאז ראשית העשור הקודם גדל שיעור העוני בקרב משפחות בעלות שני מפרנסים ויותר ב- 3.4 נקודות אחוז. עיקר הגידול התרחש בין השנים 2007 ל-2013. בשנה החולפת המשיך שיעור העוני של משפחות עם שני מפרנסים לגדול, אם כי בשיעור נמוך בהשוואה לשנים הקודמות (ר' תרשים תרשים 11).

על רקע החיסרון במאגר נתונים העוקב אחר ההכנסות של אותם משקי בית על פני זמן, יש שראו בתהליך זה אינדיקציה מובהקת להידרדרות שחלה במצבם הכלכלי של משקי-בית המצויים בחלקים התחתונים של סולם ההכנסות. הסיבה לכך טמונה לדעתם בעובדה, שבהשוואה לעבר, יציאתם של שניים מבני משק הבית לעבודה אינה מהווה עוד ערובה – או שהיא מהווה עתה ערובה חזקה פחות – להימצאות מחוץ למעגל העוני. לעומתם, הדגישו אחרים פרשנות נגדית, לפיה תהליך זה הוא דווקא אינדיקציה לתמורה חיובית במצבה של האוכלוסייה הענייה. לדעתם, יש בתהליך זה כדי ללמד על כך שמשקי-בית רבים, שבעבר התאפיינו בהשתייכות של מפרנס יחיד לשוק העבודה, הוסיפו עתה גורם שני למעגל המועסקים. כיוון שמשקי-בית אלו עודם מאופיינים, לפחות בשלב זה, בשכר נמוך יחסית – ולא אחת גם במספר גבוה של תלויים בהשוואה למוצע משקי-הבית (בקבוצת שני המפרנסים) בעלי ותק רב יותר בשוק העבודה – הגדלת שיעור ההשתתפות על-ידם הביאה בסך הכול להעלאה של שיעור העוני בקרב קבוצה זו (פרשנות מעין זה מצויה גם בדוח העוני האחרון של המוסד לביטוח הלאומי).

יהא הדגש אשר יהא, משני הכיוונים כאחד משתקפת העובדה שמשקי-בית רבים בישראל הינם בעלי הכנסה נמוכה במיוחד, כך שגם הגדלת שיעור התעסוקה – בקרב משקי-בית אלו ובכלל במשק – הגם שהיא מביאה לירידה משמעותית בממדי העוני – אין בה די. בנוסף אליה דרושים מהלכים שיהיה בהם כדי להגדיל את רמת ההכנסה בטווח הקצר והארוך. בטווח הקצר, באמצעות כלי מדיניות שיהיה בהם כדי להגדיל, לגבי חלק ממשקי-הבית, את היצע שעות העבודה; ובטווח הבינוני והארוך, באמצעות העלאת פריון העבודה – דבר שצריך להיעשות הן באמצעות שינויים במאפייני העובדים עצמם והן במאפיינים המבניים של הכלכלה.

לבסוף, יש לציין כי על-אף העלייה בשיעור העוני בקרב קבוצה זו, הרי שבהשוואה למשפחות בעלות מספר קטן יותר של מפרנסים, שיעור העוני בקרב הקבוצה עודנו נמוך מאוד. מבחינה זו ניתן לסכם ולומר כי **יציאת שני המפרנסים לעבודה אכן מהווה מפתח להקטנה ניכרת של הסיכוי להימצא בעוני, אך עם-זאת אין מדובר בערובה מוחלטת ליציאה מעוני.**

## תרשים 11. תחולת העוני של משפחות בעלות שני מפרנסים ויותר\*



מקור: ביטוח לאומי, דוח העוני, שנים שונות

\* עד 2005 הנתון הוא עבור "שני מפרנסים", ומ-2006 ואילך עבור "שני מפרנסים ויותר".

עם-זאת לאורך השנים שיעורן של משפחות בעלות 3 מפרנסים ומעלה הוא נמוך למדי

\*\* השנים 2012-13 הן חלק מסדרה חדשה

## ד. ההמלצות

לאור הדברים שהובאו לעיל מצא הצוות לנכון להמליץ על הוצאתם לפועל של שמונת הצעדים הבאים. צעדים אלו הם רק חלק ממכלול רחב יותר של מהלכי מדיניות אשר חלקם נדונו כבר בוועדת אלאוף ובוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ר' לעיל), וחלקם ראוי שעוד ייבחנו ויובאו להחלטה בעתיד הקרוב. מבחינה זו, ומשום שהדברים נדונו בהרחבה במסגרת הוועדות האמורות, ההמלצות המוצעות להלן מתייחסות לאותם תחומים שהצוות ראה בהם חשיבות מיוחדת.

הבחירה בחמישה צעדים אלו מבוססת על אחד או על כמה מן המאפיינים הבאים: (א) קיימת הסכמה רחבה בין חברי הצוות (גם אם לא מלאה) שסיכויי הצלחתו של צעד המדיניות גבוהים, ותועלתו ביחס לעלותו היא גבוהה. (ב) ניתן ליישם את הצעד (או לפחות להתחיל ביישומו) בתוך זמן קצר; (ג) ההשפעה של מימוש הצעד על הפחתת ממדי העוני היא מיידיה או כזו שעשויה להיות מורגשת בטווח זמן של שנת תקציב אחת או מעט יותר מכך; (ד) הצעד כבר נבחן בעבר הקרוב או אף סומן כיעד מדיניות על-

ידי פורומים שונים, או שהוא מצוי בשלבים ראשוניים או חלקיים של יישום, ולפיכך יש טעם בהאצת יישומו ובהבאתו לידי הבשלה.

להלן מובאת סקירה תמציתית של עיקרי הצעדים, ולאחריה פירוט של העלות וההשלכות הצפויות של כלל הצעדים. במקביל לניסוח הסופי של נייר זה, החליטה הממשלה לאמץ חלק מההמלצות שהציע הצוות; יש לקוות כי שאר ההמלצות יאומצו במהלך השנים הבאות.

לגבי קצבאות הילדים החליטה הממשלה לבטל את הקיצוץ בקצבאות הילדים של הממשלה הקודמת – צעד שמתיישב עם המלצתנו. יחד עם זאת הממשלה החליטה לנתב חלק מהכספים לחיסכון ארוך טווח של הילדים, אשר יינתן להם רק בגיל 18. אמנם יש בצעד זה היבט חיובי – מבחינת השאיפה ליצור חיסכון בקרב משפחות מוגבלות נזילות – דבר שהוא רצוי לכשעצמו. לצד זאת, מתבקשות שתי הסתייגויות לגבי הצעד: א. מוגבלות בנזילות משמעה שהמשפחות זקוקות למשאבים היום, והדחייה בהעברת הכספים אינה מתיישבת עם המטרה המקורית של החזרת קצבת הילדים למשפחות הנזקקות; ב. אם מטרת הצעד הינה הקניית הרגלי חיסכון, הרי שהדבר לא יושג באמצעות צעד בודד שאינו מלווה במסגרת כוללת ומגוונת יותר של צעדי מדיניות. מסגרת כזאת כוללת למשל הנהגת תכנית לחינוך פיננסי – ולדעתנו אין קיצורי דרך בכדי להשיג מטרה חשובה זו.

החלטה נוספת שקיבלה הממשלה היא מתן הנחה לתחבורה ציבורית ומים, ללא הנהגת קטגוריות חדשות במסגרת המע"מ. דרך זו למתן ההטבה מתיישבת עם המלצותינו על ההימנעות מיצירת קטגוריות חדשות במסגרת המע"מ. יחד עם זאת, לדעתנו רצוי היה לנתב את הכספים להגדלה משמעותית יותר של מענק ההכנסה – דבר שנשאר לכצעו לשנים הבאות. אנו מביעים תקווה שצעד זה ייושם החל מתקציב 2017 – לאור הצורך בהקטנת העונו של הפרטים העובדים – אשר כפי שהראינו לעיל עלה בשנים האחרונות. גם דו"ח העונו של הביטוח הלאומי לשנת 2014, אשר פורסם לאחרונה, הצביע על בעיה זו.

## **ד.1. עיקרי הצעדים המומלצים**

מקובל על רבים שהמפתח ליציאה מעוני ולאפשר מוביליות חברתית לאורך זמן טמון בהגדלת ההשקעה בחינוך. ההמלצות הקונקרטיות בתחום זה מופיעות בפרק על התקציב. לפיכך יוזכרו בפרק זה ההמלצות המיועדות להתמודדות עם העוני החל מהטווח הקצר.

### **הגדלת סכומי מענק העבודה**

גובה מענק העבודה יועלה, ומבנה הקצאת המענק ישונה – עבור פרופילים שונים של זכאות – על-מנת לחזק את התמריץ לכניסה לעבודה וכדי להגדיל את ההכנסה הפנויה של המשתכרים בשכר נמוך.

הדבר ייעשה בהתחשב בשינויים בשכר המינימום שכבר הוחלט עליהם – כך ששכר המינימום החדש (4,600 ₪) ישוב ויעמוד במרכז הטרפז המגדיר את טווח ההכנסה המזכה במענק עבודה.

העלות השנתית תנוע בין 1 ל-2 מיליארד ₪ בהתאם לשיעור המיצוי.

### **העלאת קצבאות הילדים**

גובה קצבת הילדים עבור 3 הילדים הראשונים יועלה, באופן אחיד, מ-140 ₪ ל-220 ₪. עבור הילדים הנוספים, מהרביעי ואילך, תישאר הקצבה בגובהה הנוכחי, על 140 ₪. השינוי ייכנס לתוקפו במסגרת תקציב 2016 ויחול אך ורק על ילדים אשר נולדו ב-1 בינואר 2016 ואילך.

העלות השנתית לצורך שינוי זה בשלוש השנים הראשונות – 2016, 2017, 2018 – תהיה 273, 409 ו-546 מיליוני שקלים, בהתאמה.

### **לימודי ליבה**

הרחבת לימודי הליבה לכלל בתי הספר בכל זרמי החינוך בישראל בשנת הלימודים הקרובה. תכנית זו כבר החלה להיות מקודמת במהלך כהונתה של הממשלה היוצאת, אך כמו מהלכים אחרים נקטעה באיבה בתקופת המעבר שבין הממשלות.

מעונות יום, משפחתונים וצהרונים

האצה של בינוי מבנים חדשים והסדרה מלאה של תחום הצהרונים לצורך שיפור החינוך והטיפול של אוכלוסיית הילדים, ועל-מנת לאפשר לחלקים גדולים יותר מן האוכלוסייה הבוגרת להצטרף לשוק העבודה או להגדיל את שעות עבודתם.

### **קורסי הכשרה מקצועית**

הרחבה ומיקוד של עולם ההכשרה המקצועית לתחומים הרלוונטיים לביקושים במשק. ההכשרה המקצועית רלוונטית הן לצורך הכנסה של עובדים בלתי-מיומנים, המבקשים להיכנס בגיל מאוחר יחסית לשוק העבודה (גברים חרדים למשל); אך לא פחות לצורך מתן מענה לעובדים מיומנים אשר נפלטו מענפים כלכליים המצויים בנסיגה.

### **הקטנת מספרם של העובדים הזרים במשק<sup>28</sup>**

הקטנת מספר העובדים הזרים, או, לכל הפחות, מניעת הגידול במספרם, יהיו בעלות השפעה חיובית על שיעורי התעסוקה ורמת השכר בקרב קבוצות העובדים מעוטי ההשכלה. בנוסף לכך, לגבי חלק

---

<sup>28</sup> לדעת טלי רגב, הקטנת מספר העובדים הזרים אינה מהותית לבעיית העוני, על כן המלצה זו לא אמורה להיות חלק של אוסף ההמלצות בנושא רווחה.

מהענפים, ההיסמכות על כוח-אדם שעלות-העסקתו נמוכה במיוחד מחלישה את התמריץ להתייעלות, להתקדמות טכנולוגית, ולכן גם להגדלת הפרויקט ופוטנציאל ההשתכרות של העובדים בענף.

### **ייעול וחיזוק האכיפה של חוקי העבודה**

אכיפה נחושה ומקיפה של חוקי העבודה משרתת מספר מטרות: שליטה במספר העובדים הזרים במשק וריסון התרחבות העסקתם שלא לצורך ובניגוד למדיניות הממשלה; מניעת ניצול ושחיקת תנאי-העסקה של העובדים; והבטחה כי שכר המינימום ישולם על-פי החוק. מטרה זו היא חשובה במיוחד לנוכח העובדה שקיומו של עודף היצע של עובדים מעוטי השכלה מגדיל את הפיתוי להפרת החוקים, ובמיוחד לתשלום ברמה הנמוכה משכר המינימום המחויב בחוק.

### **הימנעות מהפחתת מע"מ על מוצרי יסוד**

הצוות קורא להימנע מכל צורה של החלת מע"מ דיפרנציאלי, ובפרט להימנע מהפחתת המע"מ על "מוצרי יסוד". עקב מגבלת התקציב בשנים הקרובות, המוכתבת מהצורך בעמידה ביעדי גירעון סבירים, המשאבים הדרושים להפעלת צעד זה יבואו על חשבון הצעדים האחרים, אשר לדעת הצוות הם אפקטיביים יותר בהתמודדות עם העוני.

התקצוב של חלק מהסעיפים (כגון מעונות היום והקורסים להכשרה מקצועית) מתחלק בין מספר תכניות פעולה וסעיפים תקציביים; וחלקם כאמור החלו להיות מיושמים. משום-כך קשה להעריך באופן סופי את העלות המדויקת של הנקיטה בצעדים אלו ואת העלות הדרושה לצורך השלמתם.<sup>29</sup>

בתוך-כך הצוות מבקש להדגיש כי האצה והשלמה של צעדים אלו היא חיונית; וכי חלק מתוצאות היישום, לפחות בכל הנוגע לסעיפים ד'-ה', צפויות להיראות כבר בטווח זמן קצר.

אנו ממליצים להקים צוות מחקר מלווה שיבדוק את תוצאות השינויים – בדומה לצוות הבין משרדי שהוקם לצורך בדיקת יעילותה של התכנית למענקי העבודה.

סעיפים ו'-ז' כוללים המלצות אשר שבו ועלו במהלך השנים האחרונות במספר רב של פרסומים ודיונים. מן הראוי שישולבו בתקצוב השוטף ובמהלכי שינוי נרחבים יותר שתביא הממשלה החדשה לידי ביצוע.

## **2.ד. ההצדקות למהלכים, והשפעתם על שיעורי העוני והעלות התקציבית**

---

<sup>29</sup> עם-זאת, ר' ערן ישיב וניצה קסיר: שוק העבודה של ערביי ישראל. אוניברסיטת תל-אביב, 2013. עבודתם מתייחסת רק למגזר הערבי, ואולם על סמך הנתונים המוצגים בעבודתם ניתן להעריך כי העלויות של הצעדים המשלימים עשויה להגיע לכמיליארד ש"ח נוסף.



## מענק עבודה

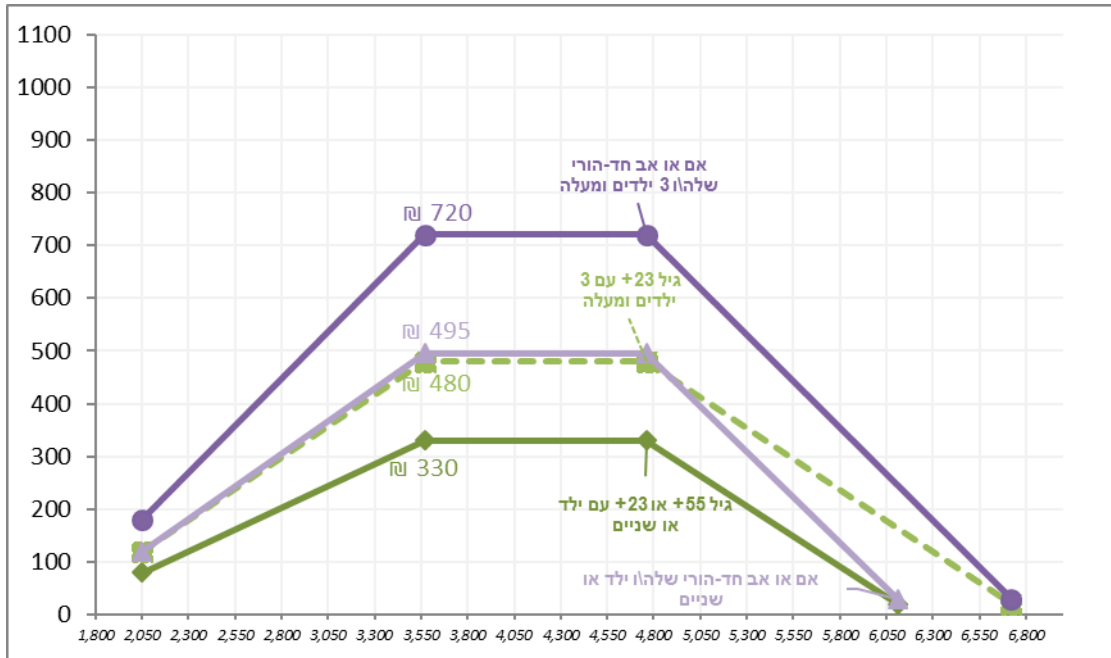
החל משנת 2007 יושמה בישראל תכנית מענק עבודה (תחילה: "מס הכנסה שלילי"). ההצלחה של מדיניות זו הביאה להגדלת שיעורי התעסוקה ולהגדלת ההכנסה הפנויה של משקי-בית המשתייכים לעשירוני ההכנסה הנמוכים. הצלחת המדיניות ניכרת גם בעצם הגידול שחל בשיעורי המיצוי לקבלת מענק במסגרת התכנית. בעתיד הרחוק יותר (בעוד כעשור), יהיה מן הראוי לשקול מחדש את הגדרת פרופילי הזכאות של מענקי העבודה בהתחשב במגמות הדמוגרפיות שישתנו עד לאותה עת.

### לוח 1 : מבנה מענקי העבודה - נתוני הטרפז הקיים והטרפז המוצע

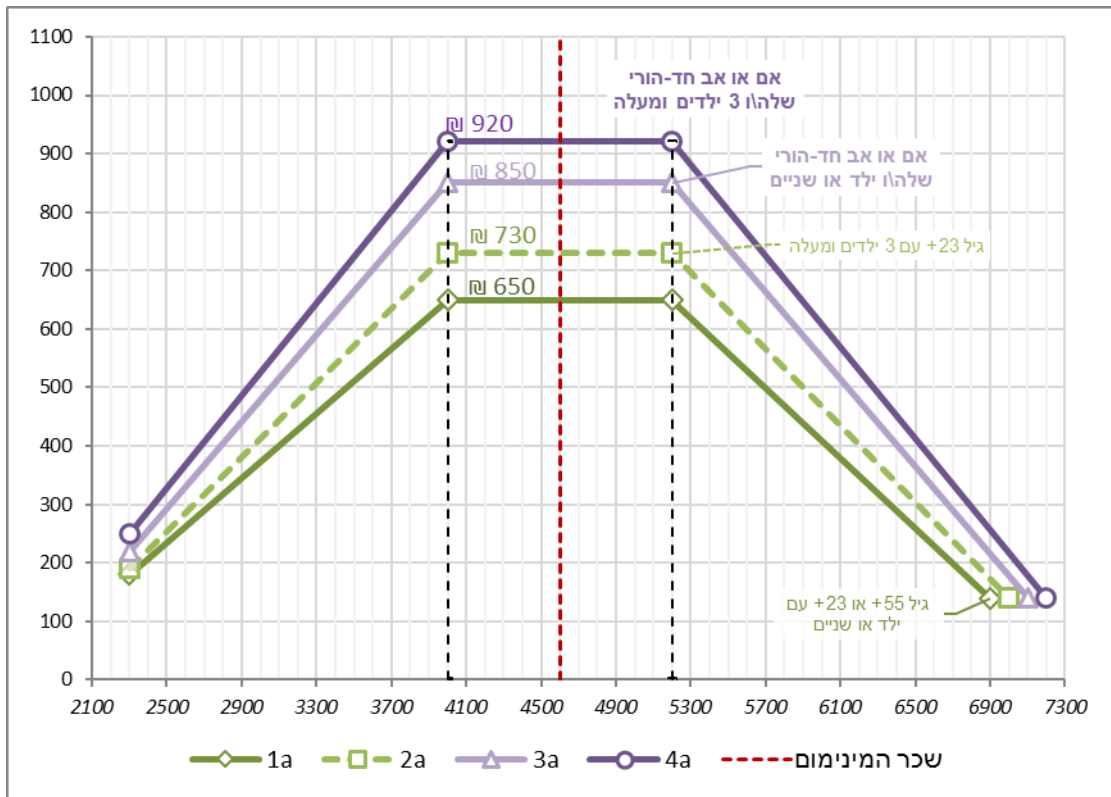
| סטטוס זכאות                         | קפיצה לתחילת טיפוס | זווית עלייה | מענק בשיא גובה | זווית ירידה | גובה בהשלמת ירידה |
|-------------------------------------|--------------------|-------------|----------------|-------------|-------------------|
| גיל +55 או +23 עם ילד או 2          | 80                 | 16.10%      | 330            | 23.00%      | 20                |
| גיל +23 עם 3 ילדים ומעלה            | 120                | 23.50%      | 480            | 23.50%      | 20                |
| אם או אב חד-הורי שלהן ילד או 2      | 120                | 24.15%      | 495            | 34.50%      | 30                |
| אם או אב חד-הורי שלהן 3 ילדים ומעלה | 180                | 35.25%      | 720            | 35.25%      | 30                |
| גיל +55 או +23 עם ילד או 2          | 180                | 27.75%      | 650            | 30.00%      | 140               |
| גיל +23 עם 3 ילדים ומעלה            | 190                | 31.75%      | 730            | 32.75%      | 140               |
| אם או אב חד-הורי שלהן ילד או 2      | 220                | 37.00%      | 850            | 37.25%      | 140               |
| אם או אב חד-הורי שלהן 3 ילדים ומעלה | 250                | 39.50%      | 920            | 39.00%      | 140               |

מקור: מחברי הפרק מדיניות ורווחה

### תרשים 12. מבנה מענקי העבודה - טרפז קיים

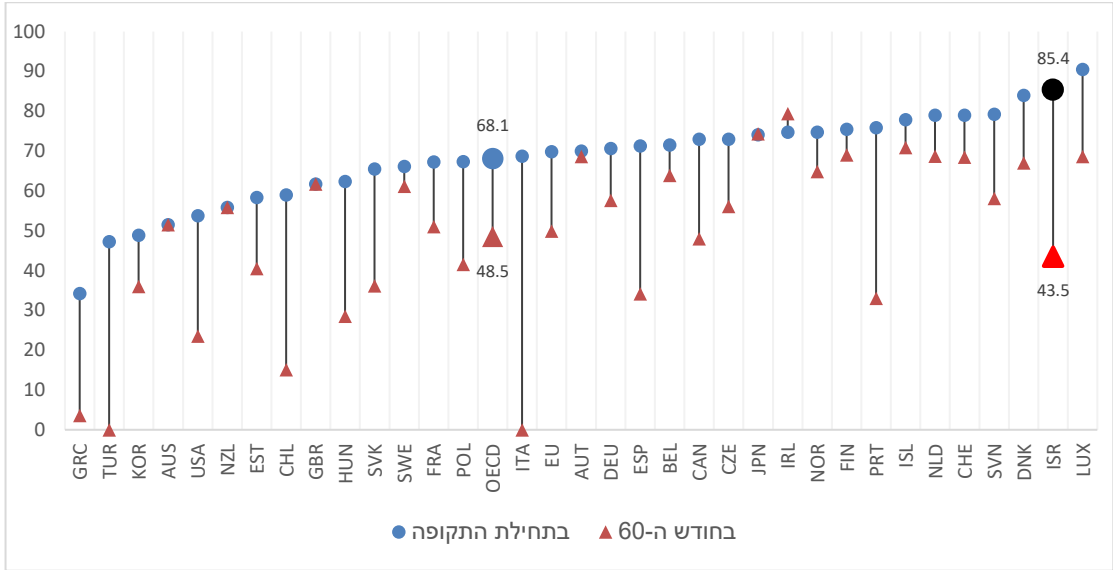


### תרשים 13. מבנה מענקי העבודה - טרפז מוצע



הגדלת טרפז המענק עבור כל קבוצת זכאות עשויה להביא ליציאה מעוני של כ-7,500 משקי-בית נוספים (בהשוואה לתרחיש בנתוני המענק הקיימים ובהנחה של עלייה הדרגתית במיצוי); ולהתרחקות, כלפי מעלה, של עשרות אלפי משקי בית נוספים מקו העוני.

**תרשים 14. שיעור התחלופה להכנסה נטו במעבר תעסוקה-אבטלה, 2012**  
(הכנסה פנויה במצב של אבטלה כאחוז מהכנסה פנויה במצב של עבודה)



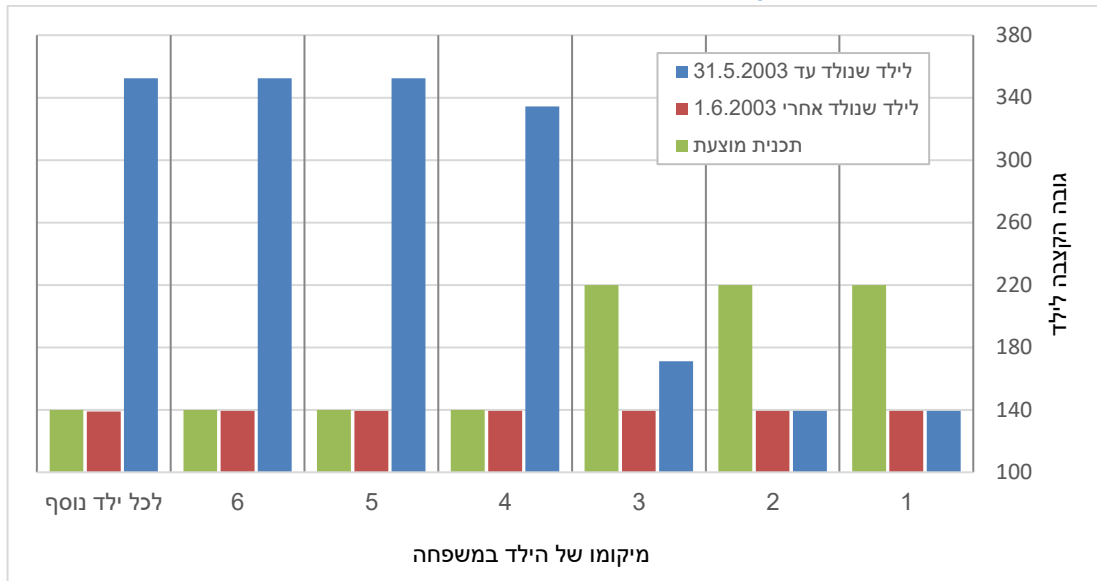
מקור: OECD, Going for growth, 2015

**קצבאות ילדים**

מוצע להעלות את קצבאות הילדים לשלושת הילדים הראשונים (מבלי לשנות את הקצבאות לילדים שנולדו לפני מאי 2003). העלות להוספת 80 ₪ לקצבת הילדים של כלל הילדים הממוקמים 1-3 נעה על-פי חישובים שונים בין 1.3 ל-1.5 מיליארד ₪, כתלות בתזמון השינוי ובתאריכי הלידה שייכללו בשינוי. הירידה הצפויה בעוני – בהינתן שכלל הילדים במיקום 1-3 מקבלים את התוספת – היא 1.4 נקודות אחוז. במונחי 2012, מדובר בירידה מ- 19.36% ממשקי הבית ל- 17.95%.

יש לציין כי על-פי האומדן המופיע בהצעת תקציב המדינה לשנה זו, צפויה בשנת 2015 הוצאה של 5,276 מיליון ₪ על קצבאות הילדים (עבור 2.74 מיליון ילדים). כלומר בממוצע קצבה אפקטיבית חודשית של 160.5 ₪. בהתחשב באומדן זה, השינוי המוצע, בנתוני 2014 (דהיינו, הדמיה של הבשלה מלאה, כך שכלל הילדים במקומות 1-3 מקבלים קצבה מוגדלת וכלל הילדים במקומות +4 מקבלים קצבת 140 ₪), משקף המשך של ירידה בעלות התקציבית הכוללת בהשוואה לשנים האחרונות.

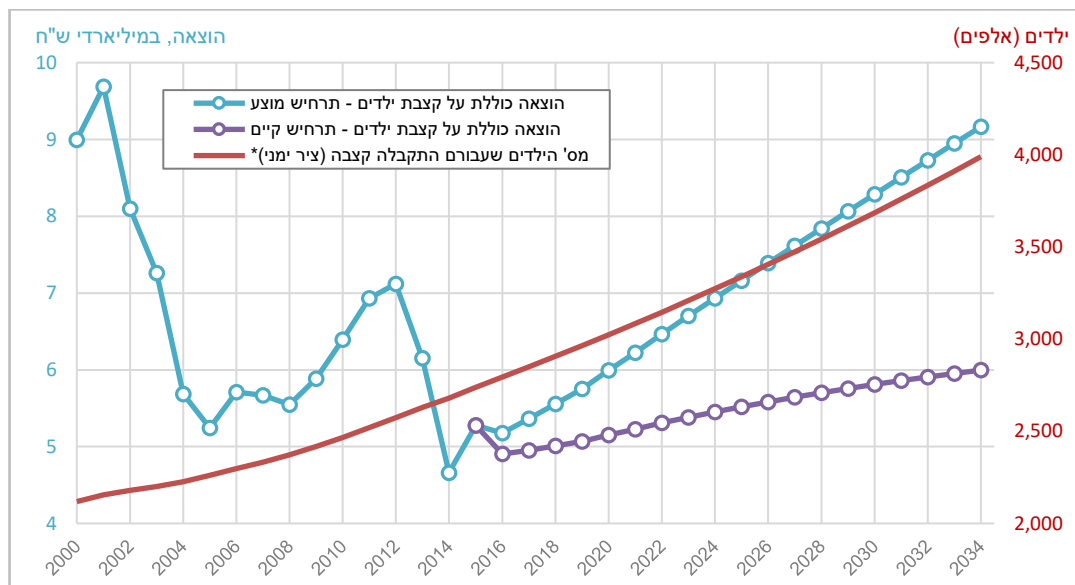
### תרשים 15. קצבת ילדים: מתכונת נוכחית ומתכונת מוצעת



מקור: אתר המוסד לביטוח לאומי; הצעת הצוות

הצעת הצוות מבוססת על העיקרון הכלכלי של "יתרונות לגודל" הטמונים בגידול הילדים. כיוון שכלכלתם של הילדים הרביעי והחמישי נמוכה יותר בהשוואה לזו של הילדים הראשונים, יש טעם בכך שהמדינה תמתן את תמיכתה בהתאם על-פי מיקום הילד במשפחה.

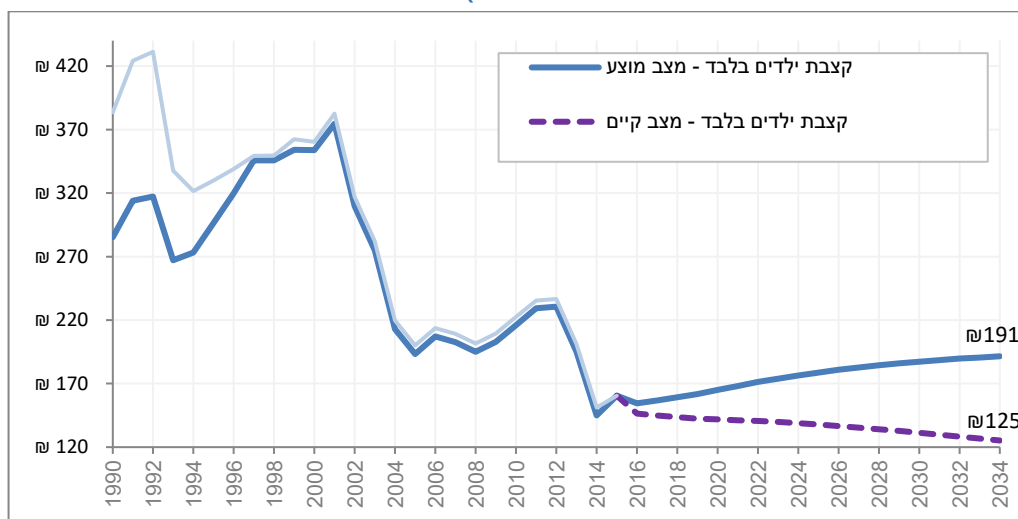
### תרשים 16. ההוצאה על קצבאות הילדים, ומספר הילדים שבגינם נתקבלה קצבה



מקור: ביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי 2014, IV, לוחות 6.3.1, 6.1; משרד האוצר: הצעת התקציב 2015; למ"ס: תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2034; אומדן

\* הנחות לחישוב: לילדים שנולדו עד 31.5.13, גובה הקצבאות הינו על פי הטבלאות הנוהגות כיום. למי שנולדו לאחר ה-1.6.13, גדלה הקצבה מ-139 ל-220, אם הם מצויים במקומות 1-3, ונותרת בגובה 139 ש"ח עבור הילד הרביעי ואילך

### תרשים 17. קצבה "אפקטיבית" ממוצעת (סך ההוצאה על קצבאות ילדים חלקי מספר הילדים עד גיל 18) במחירי 2013\*



מקור: ביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי 2014, IV, לוחות 6.3.1, 6.1; משרד האוצר: הצעת התקציב 2015; למ"ס: תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2034; אומדן

### לימודי ליבה

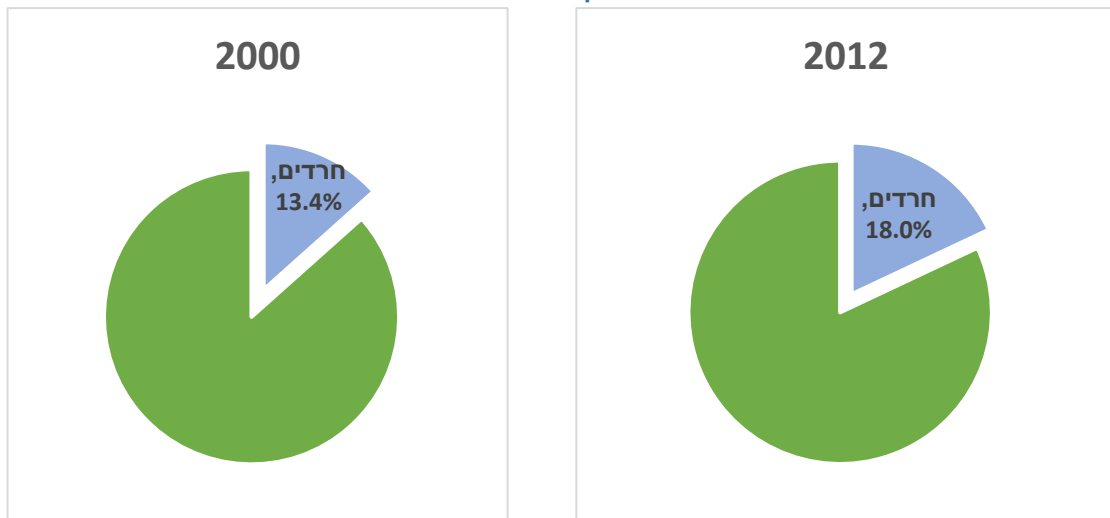
המשך ההשקעה בהון האנושי של כלל האוכלוסייה מהווה תנאי לשימור ולהגדלה של שיעורי התעסוקה, להתפתחותם של ענפי כלכלה בעלי ערך מוסף, להגדלת הפריון ולגידול בהכנסה הפנויה של פרטים ומשקי בית. חשיבות הבאתם של מקצועות הליבה אל אוכלוסיות אשר אינן לומדות אותם כיום היא רבה במיוחד, דווקא משום ששיעורן של אוכלוסיות אלו בתוך האוכלוסייה הכללית גדל והולך.

לפיכך יש הכרח שהממשלה תפעל להשלים ולחזק את המהלך של הכנסת לימודי ליבה לכלל בתי הספר וזרמי החינוך בישראל.

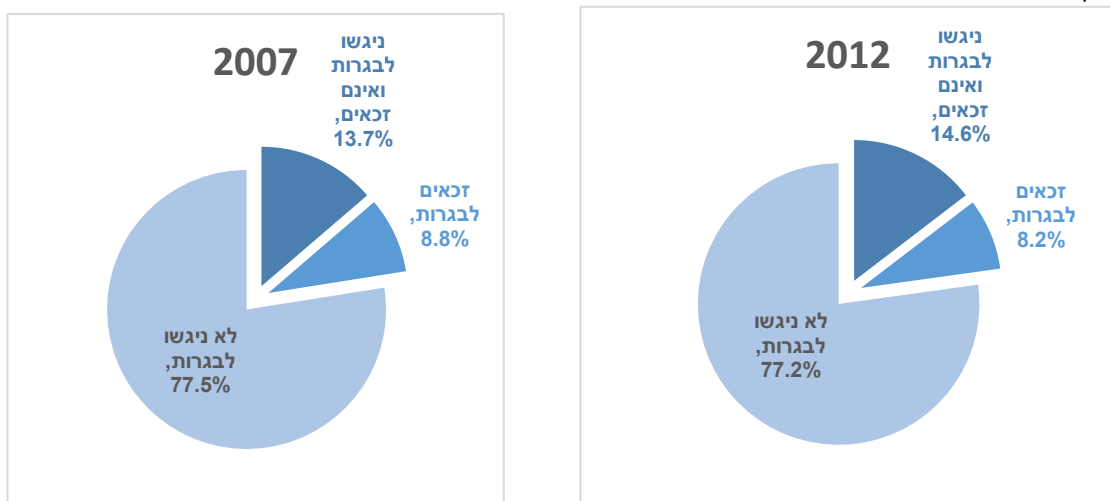
הקריאה לחיוב לימודי ליבה בקרב כלל זרמי החינוך שבה ועלתה בגלגולים שונים בשנים האחרונות במסגרות-דיון רבות. תכנית מעשית החלה להיות מקודמת בימי הממשלה היוצאת, אך תקופת המעבר הציבה סימן שאלה מעל להשלמתה.

לבסוף יש לציין כי מתוך כלל הצעדים הנזכרים לעיל ולהלן, צעד זה הוא זה שדורש את מידת העקביות הגבוהה ביותר, בכדי לחולל שינוי מתמשך והדרגתי בקרב הציבור החרדי; ואולם פירותיו צפויים להיראות רק בעוד מספר שנים. משום-כך – ומשום שהוא מורכב מבחינה פוליטית – יש צורך בהתגייסות כללית של כלל הנוגעים בדבר, ובמיוחד נבחרי הציבור והפקידות המקצועית, לצורך השלמת המהלך. חשוב לשכנע את ההנהגה החרדית, המהווה חלק מהממשלה, כי צעד זה הוא מהווה אינטרס ראשון במעלה לגבי האוכלוסייה המיוצגת על-ידם – וכי יש הכרח לפעול בתיאום על-מנת ליצור את התנאים לשילובו של הציבור החרדי בענפי הטכנולוגיה המובילים את הצמיחה במשק.

**תרשים 18. שיעור התלמידים החרדים במערכת החינוך (מתוך כלל התלמידים, לרבות חינוך ערבי)**



**תרשים 19. שיעורי זכאות לבגרות של התלמידים החרדים (מתוך כלל התלמידים החרדים)**  
מקור: מרכז טאוב, 2013



## מעונות יום, משפחתונים וצהרונים

חיזוק והרחבה של האפשרויות העומדות בפני משקי-בית למתן חינוך לגיל הרך ולהארכת משך ההימצאות של ילדים בגילי הגן ובית-הספר היסודי במסגרות בשעות הצהריים היא בעלת ערך משתי בחינות עיקריות: (1) העלאת איכות החינוך וההעשרה הניתנים לילדים בגילים צעירים; ו-(2) פינוי אוכלוסיית ההורים להשתלבות בשוק העבודה או להגדלת המשרות, וכך להגדלת הכנסתם הפנויה.

חיזוק מעין זה תלוי במספר מהלכים, שחלקם כבר מצויים בשלבי יישום שונים מאז התקבלו המלצות ועדת טרכטנברג. יחד עם זאת, השלמה של בינוי תשתיות חדשות והסדרה מלאה של התחום, לרבות פיקוח והכשרה של סגל במסגרות השונות, מתקדם בקצב איטי מן המתוכנן (ר' הצעת תקציב המדינה, 2015). יש לציין כי התועלת הצפויה למפרנסים ולמפונסים הפוטנציאליים מיישום מלא של מהלכים אלו היא מהירה מאוד – מבחינת הזמינות לעבודה. לגבי הילדים עצמם, ברור כי חיזוק וטיפול של תחום זה היא בעלת השלכות עמוקות לגבי ההתפתחות של דור העתיד, הגם שפירות המהלך יהיו ניכרים בעוד מספר שנים בלבד.

לבסוף יש להדגיש כי האפשרות להתקדם ולהאיץ תחום זה היא חשובה דווקא משום שעבודת תכנון רבה כבר נעשתה בתחום. עיקר ההתקדמות הדרושה היא לכן במקטע התקצוב והיישום – וזאת בשונה מתחומי מדיניות אחרים, "בוסריים" יותר, אשר דורשים עבודת מטה ממושכת.

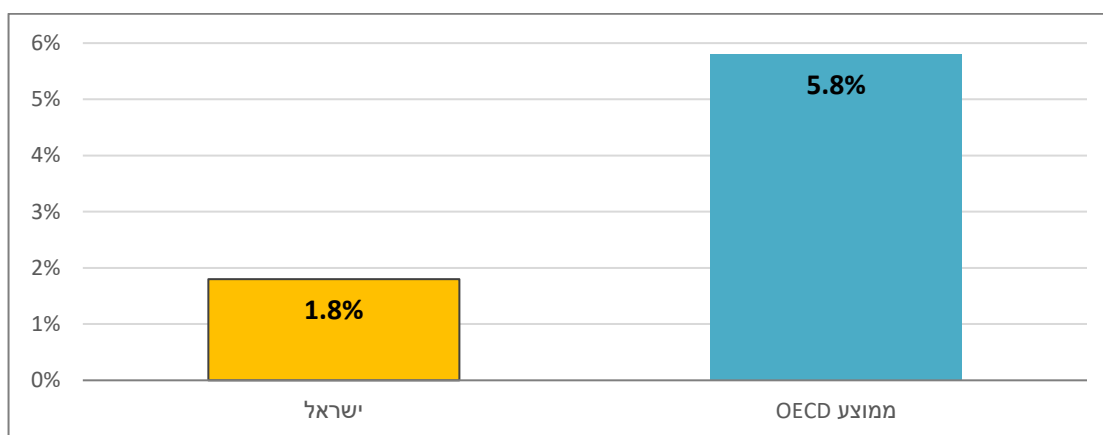
## קורסי הכשרה מקצועית

בשנים האחרונות ניתן דגש על תמרוץ האוכלוסייה החרדית והערבית לכניסה לשוק העבודה. בנוסף לכך נדונה הגדלת הפריזון, בין השאר ובעיקר באמצעות חיזוק ההון האנושי של אוכלוסיות אלו ושל האוכלוסיות הוותיקות יותר בשוק העבודה.

יחד עם זאת, נדמה כי לא ניתנה די התייחסות למאמצים הנדרשים לצורך הכנסתם-מחדש של עובדים פוטנציאליים לשוק העבודה, בראש ובראשונה עובדים שנפלטו מאותם ענפים כלכליים אשר נחלשו בישראל בשנים האחרונות. במדינות המפותחות הוגדלו בשנים האחרונות התקציבים המוקדשים ליישום מדיניות *Active labor market*. מדיניות זו מכוונת להגדלת הגמישות ויכולת המעבר של עובדים בין ענפים שונים במהלך הקריירה, ולחיזוק יכולת ההסתגלות של המשק לשינויים החלים בטכנולוגיה ובדפוסי הביקוש העולמיים. במדינות אלו מוקדשים לצורך כך תקציבים המגיעים לכדי 1%-1.5% מהתוצר, שיעור גבוה מאוד בהשוואה להוצאה המקובלת בישראל עבור תחום זה (ר' תרשים 20).

אחד המרכיבים המרכזיים של מדיניות זו טמון בהפעלתם של מרכזי הכשרה מקצועית, המאפשרים מעבר של עובדים במהלך חייהם בין סוגים שונים של קריירה מקצועית.

## תרשים 20. ההוצאה על מדיניות *Active Labor Market* כאחוז מהתוצר, 2011



מקור: OECD.stat

### הקטנת מספר העובדים הזרים

הגם שעד לפני מספר שנים נדונה סוגייה זו באינטנסיביות רבה,<sup>30</sup> באחרונה התמעט מאוד העיסוק בשיעורם של העובדים הזרים במשק הישראלי. ואולם, שיעור זה עודנו גבוה מאוד, ועמד בשנת 2014 על 11.4% מכוח העבודה במגזר העסקי. אמנם בשנים האחרונות חלה ירידה קלה בשיעור העובדים הזרים (וירידה משמעותית בשיעורם בהשוואה לשנת השיא, 1999), אך מספרם המוחלט המשיך לגדול: הירידה בשיעורם, במקביל לגידול במספרם, נבעה מעובדת הגידול בשיעור ההשתתפות של העובדים הישראליים. למעשה, מספרם המוחלט של העובדים הזרים בישראל בשנים 2013-2015 משחזר את רמת השיא בשלושת העשורים האחרונים.<sup>31</sup>

חשיבותה של סוגיית העובדים הזרים לגבי תמונת העוני ואי השוויון בישראל שבה ועולה הן בשל התמדתו של המספר הגבוה של עובדים זרים כאמור (סביב רמה ממוצעת של כ-275 אלף עובדים זרים במהלך 15 השנים האחרונות), והן לאור ההתפתחויות האחרונות שחלו בהגירת העבודה לישראל עם הגעתם של כמה עשרות אלפים של מהגרי עבודה מאריתריאה וסודן אשר – על-אף מהלכי המדיניות שהופעלו בשנים האחרונות במענה לסוגייה זו – החלו להשתלב בענפים כלכליים שונים ובראשם ענפי השירותים הבסיסיים, כמו מסעדות ומלונאות.

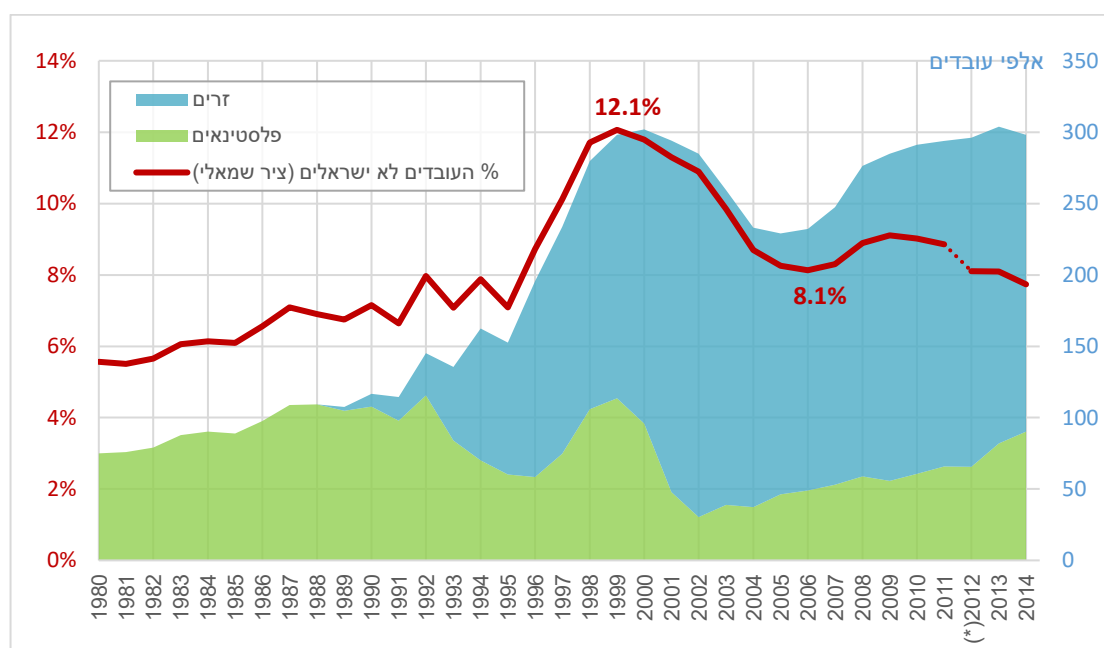
<sup>30</sup> אקשטיין ואחרים: "העסקת עובדים זרים", פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוני 2010.

<sup>31</sup> בתוך-כך יש לציין כי חלק משמעותי מהעובדים הזרים שהגיעו לישראל במהלך שלושת העשורים הנסקרים מועסקים בתחום הסייעוד, וכי הלחץ להבאתם ולהעסקתם גבר בעקבות ההזדקנות של האוכלוסייה בישראל במהלך התקופה האמורה.



המשמעות של שיעור גבוה של עובדים זרים בישראל היא דרמטית. מעבר למחלוקות הפוליטיות העזות, הנוגעות לשאלות של עיצוב מדיניות ההגירה של ישראל והוצאתה לפועל, וההתכתשות בין העובדים הזרים (או "מהגרי העבודה") לבין תושבי ערים ושכונות שבהן מספרם גבוה במיוחד, ההשלכה של הימצאותם – עם או ללא אישור – על מצב התעסוקה ורמת השכר של ישראלים רבים היא ישירה ורבת-משמעות. העובדים הזרים משתלבים בענפים המשופעים בעובדים מעוטי השכלה ובכך הם לוחצים כלפי מטה את השכר הממוצע בענפים אלו ובהמשך דוחקים לחלוטין את העובדים הישראלים מענפים אלו ובכך מקטינים את סיכוייהם להיות מועסקים.

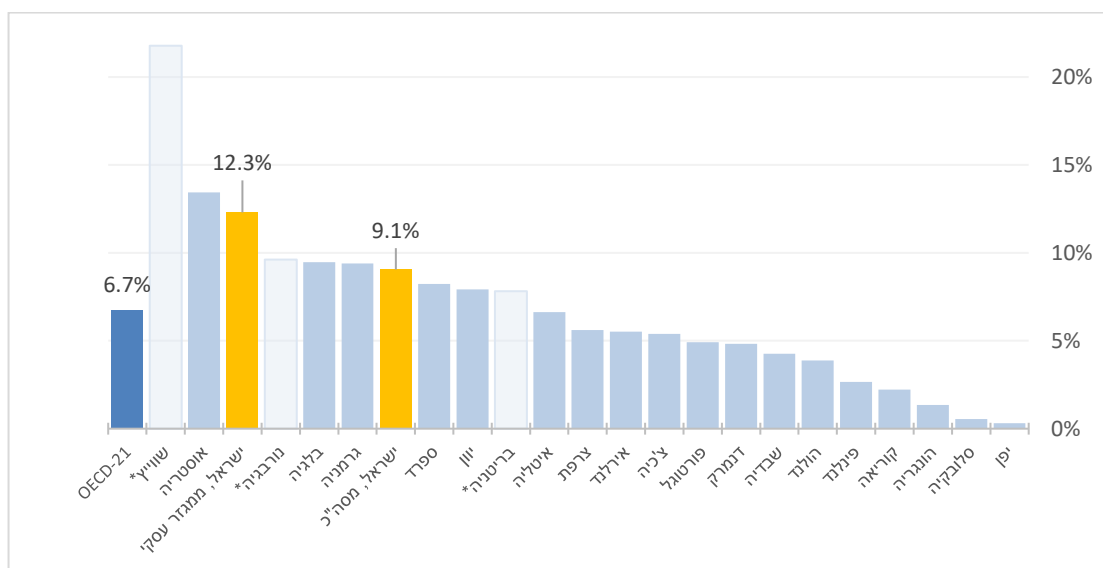
### תרשים 21. מספר העובדים הזרים והפלסטינים (אלפים) ושיעורם מתוך כלל העובדים במגזר העסקי



מקור: דוח בנק ישראל 2014, לוח ה'-ני-3

\* הנתונים משורשרים עבור כל השנים שבהן חל שינוי מתודולוגי (1995, 2001 ו-2009), להוציא שנת 2012. בשנה זו הוחלו שינויים רבים בסקר כוח אדם ומשום-כך מוצג שבר בסדרה במעבר בין 2011 ל-2012. עם-זאת, השינויים נגעו במידה מועטה יחסית לעובדים הזרים ומשום-כך מספרם, להבדיל משיעורם, הינו אמין למדי במעבר בין השנים.

## תרשים 22. שיעור העובדים הזרים בשוק העבודה, 2008 או השנה המאוחרת הזמינה



מקור: OECD; עבור ישראל - בנק ישראל

\* הנתון עבור בריטניה, שווייץ, נורבגיה וישראל מתייחס לשיעור העובדים הזרים מתוך כלל המועסקים; עבור שאר המדינות לעומת זאת השיעור הוא מתוך כוח העבודה הכולל

על רקע זה ניתן לומר כי הקטנת ממדי העוני תלויה בין השאר בריסון מספרם של העובדים הזרים; בבקרה על העסקתם באישור, בענפים שלשמם קיבלום, ובוויזוא כי ישובו לארצותיהם אחר כבוד במקרה של אי-חידוש האישורים. מדיניות התעסוקה והתמיכה בענפי הכלכלה צריכה אפוא להציב כיעד מרכזי את הקטנת ההיעזרות בעובדים זרים למינימום ההכרחי.

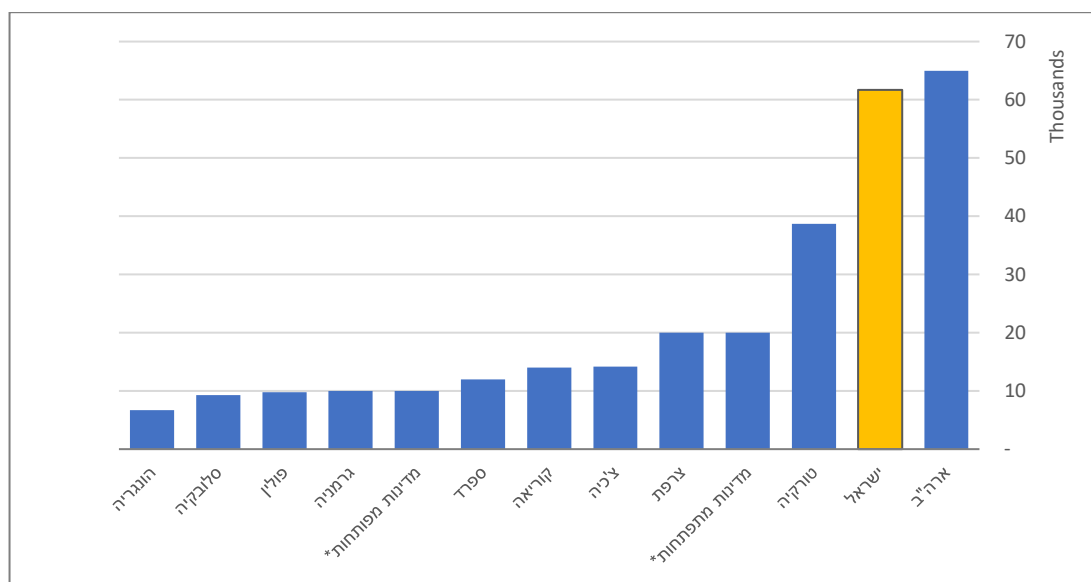
ייעול האכיפה וייעול ההעמקה של חוקי העבודה; והשקעה במדיניות תעסוקתית פרו-אקטיבית

אכיפה יסודית של חוקי העבודה הינה בעלת ערך במספר רב של הקשרים. ראשית, לצורך ריסון של היקף העובדים הזרים ובקרה על מספרם האמיתי; כלומר, הן בדרך של מניעת ניצול והבאת המעסיקים לראיית העלות ה"אמיתית" (החוקית) של העסקת עובדים אלו (מה שעשוי בחלק מהמקרים להקטין את התמריץ להעסקתם); והן בדרך של הקפדה על שהות עובדים במסגרת הזמן המותר ומניעת זליגה בין ענפים.

שנית, לצורך שמירה על מניעת ניצול (ובכלל זה הלנת שכר, קיפוח זכויות), ומתן שכר על-פי חוק, בהתאם לכוונת המחוקק (שכר מינימום) ובהתאם לסיכומים שהושגו בין הארגונים היציגים. יתרון נוסף הוא שהשחקנים יראו את "המחירים האמיתיים" של גורמי הייצור, ערך כלכלי ותכנוני ארוך-טווח.

במצב הדברים הנוכחי ישראל לוקה מבחינה זו בכמה אופנים. מספר המפקחים האמונים על יישום ואכיפה של חוקי העבודה קטן למדי בהשוואה בינלאומית (ר' תרשים 23). בנוסף לכך, היקף ההוצאה המשמשת לשכלול שוק העבודה (לפחות מנקודת-מוצא של חיזוק ההכשרה וכיוצא בזה) הוא נמוך למדי בהשוואה לממוצע המדינות המפותחות (ר' תרשים 20).

### תרשים 23. מספר עובדים למפקח



מקור: OECD: Israel: a divided society Results of a review of labour-market and social policy

\* רמת benchmark עבור קבוצות אלו על-פי ארגון העבודה הבינ"ל

הימנעות מהפחתת מע"מ על מוצרי יסוד

הצוות קורא להימנע מכל צורה של החלת מע"מ דיפרנציאלי, ובפרט להימנע מהפחתת המע"מ על "מוצרי יסוד". השימוש בכלי זה אינו צפוי להשפיע באופן משמעותי אם בכלל על אי השוויון, ובפרט ניתן לשער שחלק ניכר מן ההטבה תגיע לידי העשירונים אשר לא למענם עוצבה לכתחילה. בנוסף לכך המהלך צפוי להיות כרוך בירידה ניכרת בהכנסות ממסים, ובעלות נוספת שתידרש לצורך הפעלת מנגנון הפיקוח והאכיפה.

יחד עם זאת, ככל שתחליט הממשלה להפחית, או לבטל כליל, את המע"מ על חלק מן המוצרים, כי אז, בתור רע הכרחי, ימליץ הצוות כי הפחתה זו תחול על המוצרים המפוקחים דווקא ולא על מוצרים אחרים. זאת מאחר שבקרב מוצרים אלה הממשלה תצליח באופן טוב יותר להבטיח כי ההנחות יועברו למחירי המוצרים, ולא ישמשו כרנטה לבעלי הפירמות (במיוחד במסגרת ענפים מונופוליסטיים).

## ה. המקורות התקציביים

הנחת המוצא של הצוות הינה שיישום הצעדים האמורים אינו צריך להיות כרוך בהרחבת הגירעון בטווח הביניים. לפיכך מקור המימון העיקרי צריך להגיע מהקטנה רוחבית של פטורים ממס, ובראשם הטבות על חסכון פנסיוני וקרנות השתלמות, וביטול פטור ממע"מ באילת, ובהטלת מס עיזבון על פי מתכון זומה לזה שהוצע במסגרת ועדת בן בסט – תוך עדכון הפרמטרים הרלוונטיים (סף ההעברה לעניין חלות המס, שיעורו וכיוצא באלו).

### References

אקשטיין, צ', ואחרים, 2010. 'העסקת עובדים זרים', פורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

דהן, מ', ואחרים, 2007. 'מדוע יש יותר עניים בישראל?', ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2007.

זעירא, י', 2006. 'על הקשר בין אי שוויון וצמיחה כלכלית', סדרת "מחלוקות בכלכלה", התכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר.

סטרבנצ'ינסקי, מ', 2015. 'מדיניות המיסוי בישראל בשנים הקרובות בראי הצמיחה ואי השוויון' 2015 (לקראת פרסום).

ישיב, ע', וקסיר נ', 2013. 'שוק העבודה של ערביי ישראל' אוניברסיטת תל-אביב.

Atkinson, Anthony B. *Inequality - What Can Be Done?* Cambridge: Harvard UP, 2015.

Galor, Oded, and Omer Moav. From physical to human capital accumulation: Inequality and the process of development. *The Review of Economic Studies* 71, no. 4 (2004).

OECD: Israel: a divided society Results of a review of labour-market and social policy, 2010.

OECD, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, 2011

World Economic Forum: *Global risks 2015*, 2015;

### תהליך קביעת המדיניות הכלכלית חברתית

אבי בן בסט, רענן דינור ומהרן פרוזנפר

כדי לתכנן ולבצע את המדיניות הנדרשת להאצת הצמיחה, לצמצום אי השוויון, להגברת התחרות, להוזלת יוקר המחיה ולשמירה על היציבות, נדרש ממשל שיכול לתפקד ביעילות. הממשל בישראל מתמהמה בקבלת החלטות קריטיות, מסיבות שונות, אולם גם כאשר ההחלטות מתקבלות, המערכת השלטונית מקשה על תרגומן למעשים. למשילות הנמוכה של השלטון בישראל שורשים רבים, כמו המבנה המיושן של משרדי הממשלה, העדר מחלקות מחקר בתיקף המקובל בעידן הנוכחי והריכוזיות הגדולה של משרד האוצר בתהליך קבלת ההחלטות. שיפור המשילות מחייב סדרה של רפורמות בהיבטים רבים של הרשות המבצעת.

#### א. ריכוזיות תהליך המדיניות הכלכלית-חברתית ותקצובה - הממצאים העיקריים<sup>1</sup>

תקציב המדינה הוא הביטוי המרכזי של מדיניות הממשלה בכל תחומי חיינו – בביטחון, בכלכלה ובשירותים החברתיים. תכנון המדיניות, תרגומה לתקציב והוצאתה לפועל אמורים לשקף את הביקוש של הציבור בכל תחום, את המקורות העומדים לרשות קברניטי המשק ואת סדר העדיפויות הלאומי. בה בעת יש להתחשב בהשלכות של ההוצאה הציבורית ומימונה על הפעילות של כל היחידות הכלכליות במשק – עסקים, מוסדות ללא מטרת רווח ומשקי בית.

הגישה של כל אחד משרי הממשלה למדיניות ולעלותה התקציבית מושפעת מתפיסת עולמו, אך גם מתפקידו בממשלה. חוקרים רבים מחלקים את השרים לשתי קבוצות עיקריות – הקבוצה הראשונה מורכבת משרים הרואים בעיקר את האינטרס הכללי, כמו ראש הממשלה ושר האוצר, ואילו בקבוצה השנייה נכללים שרים, שבנוסף לאינטרס הכללי, דואגים גם לאינטרס צר של קבוצה ספציפית. בקבוצה השנייה נמצאים בדרך כלל שרים המופקדים על משרדים המספקים שירותים לציבור (שרי ההוצאה). שרים אלה עלולים להביא בחשבון גם את ההון הפוליטי שעשוי לצמוח להם מהגדלת הוצאות המשרד המצוי בתחום אחריותם. תקציב גדול יותר יאפשר להם גם לצבור הון פוליטי על ידי דאגה לקבוצות בוחרים ייחודיות, שבמערכות בחירות עתידיות יתגמלו אותם על מדיניותם. יתרה מזו, מאחר שהם אינם מופקדים במישרין על גביית המסים, הם מקלים ראש בהערכת הנזק הגלום בהם. שרים אלה נוטים

<sup>1</sup> פרק זה מתבסס במידה רבה על אבי בן בסט ומומי דהן (2006), מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, פרק א ופרק ט.

להתעלם מכך שישנן תכניות המניבות תועלת רק לשולחיהם, בעוד שהמימון של התוכנית נופל על כתפי כל משלמי המסים. כתוצאה מכך הם ייטו לאשר הוצאות מעבר לרצוי מנקודת הראות של כלל האוכלוסייה.

בעולם, אנו עדים לקשת של תהליכי קבלת החלטות, החל במדינות שבהן התהליך ריכוזי מאוד, כלומר עיקר הסמכות נתונה לראש הממשלה ולשר האוצר, עבור במודל שיתופי, שבו ניתנים לראש הממשלה ולשר האוצר כוח עודף באשר למצרפי התקציב – סך ההוצאה, המיסוי והגירעון, אך השרים הייעודיים שותפים מלאים לגיבוש הרכב התקציב, וכלה בתהליך מבוצר, שבו כל חברי הממשלה שותפים שווים בגיבוש התקציב בכללותו.

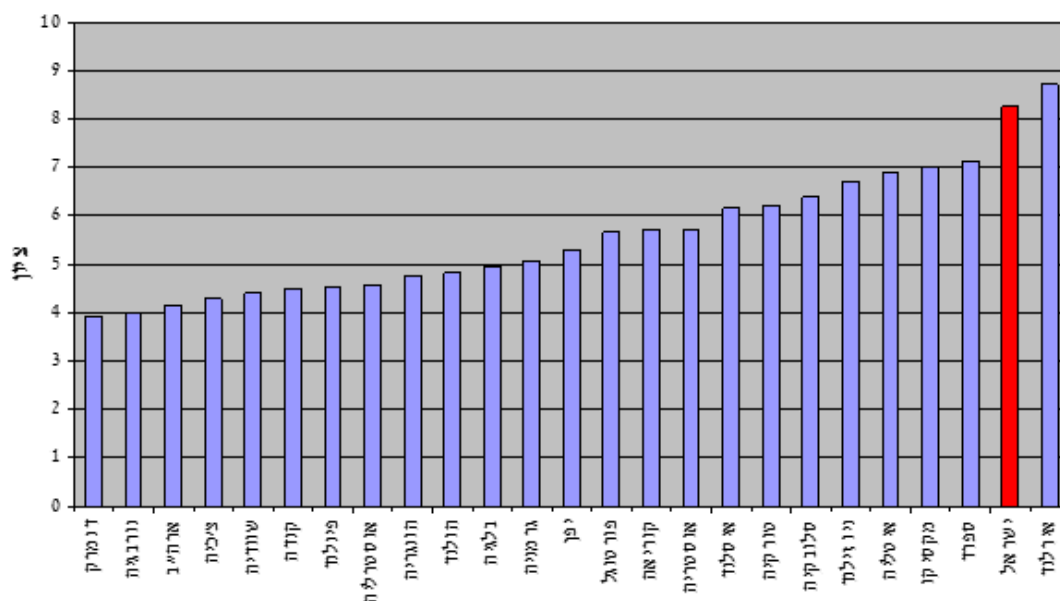
התיאוריה והממצאים האמפיריים מצביעים בבירור כי תהליך ריכוזי מגביר את המשמעת התקציבית בכל הממדים – הוצאה ציבורית מצומצמת יותר, וכן גירעון וחוב ממשלתי קטנים יותר. אולם המחקרים האמפיריים אינם עונים על השאלה באיזו מידה התהליך הריכוזי פוגע בבחירת סדר העדיפויות ההולם את רצונותיו של הציבור וביעילות הייצור של השירותים הציבוריים. שרי ההוצאה מתמחים בנושאים ייחודיים, כמו בריאות, חינוך ורווחה, ולכן יש להם ולעובדיהם מידע עשיר ומבוסס יותר בנושאים שעליהם הם מופקדים, מכפי שיש למשרד האוצר או למשרד ראש הממשלה. הם מכירים טוב יותר את הביקוש של הציבור לשירותיהם וכן בקיאים במידה רבה לאין ערוך בפונקציית הייצור של שירותים ומוצרים אלה. התעלמות מיתרון המידע של משרדי ההוצאה, על ידי הגבלת משקלם בתהליך קבלת ההחלטות, עלולה לעוות את הקצאת המקורות בין השימושים השונים. יתרה מזו, גם מהירות התגובה של הממשלה למשברים, בתחומים שעליהם מופקדים משרדי ההוצאה, תהיה איטית יותר.

תהליך קביעת המדיניות הכלכלית-חברתית ותקצובה בישראל הוא ריכוזי במיוחד בכל שלביו, בהשוואה למקובל במדינות ה-OECD (תרשים 1). כך עולה מניתוח תהליך קבלת ההחלטות בישראל, ובמיוחד מבחינת מעמדו של כל מוסד בתהליך התקצוב. בשלב הכנת התקציב וסיכום עמדת הממשלה בחרה ישראל להעניק כוח אסטרטגי לשר האוצר ולראש הממשלה על פני שרי ההוצאה. גם בקביעת הרכב התקציב הוענק מעמד בכורה לשר האוצר ולראש הממשלה על פני שיתוף פעולה עם שרי ההוצאה (המודל השיתופי). החלטות אלה תורמות רבות לשמירת המשמעת התקציבית, אך גובות מחיר – אי-שיתופם של המשרדים שבהם מרוכזים ידע ומומחיות רבים בתחומים הענפיים עלול לפגוע בסדר ההעדפות הרצוי לציבור וביעילות הייצור של השירותים הציבוריים.

הבחירה בתהליך ריכוזי החלה לאחר תכנית הייצוב (1985), בעקבות המשבר התקציבי החמור בשנות העשור האבוד (1974-1985). בתקופה זו הגיעה ההוצאה הציבורית ל-74% מהתוצר, והגירעון בתקציב הסתכם ב-14% מהתוצר. השלכותיה של מדיניות זו על שיעור האינפלציה והצמיחה היו הרסניות. כמזור למחלות "העשור האבוד" שינתה הממשלה את תפיסת עולמה הכלכלית ואת מדיניותה התקציבית מן הקצה לקצה. משקל הוצאות הממשלה בתוצר פחת בהדרגה וכיום הוא מסתכם ב-39%

בלבד, מהנמוכים ביותר בין חברות ה-OECD. גם הגירעון בתקציב המגזר הציבורי בכללותו ירד באופן ניכר לרמה ממוצעת של כ-4% מהתוצר. תוצאות מרשימות אלו לא היו מתרחשות אלמלא הפנימו שתי המפלגות המרכזיות את החיוניות של ניהול תקציבי אחראי. ההתפתחויות החיוביות במשמעת התקציבית ויציבותן לאורך זמן מאפשרות לבחון מחדש אם עדיין נדרשת רמת ריכוזיות גבוהה כל כך בתכנון ובביצוע תקציב המדינה.

### תרשים 1. מדד הריכוזיות בתהליך התקצוב בישראל ובמדינות OECD



מקור: בן בסט ודהן (2006)

המדיניות הכלכלית-חברתית והצעת התקציב המלווה אותה מגובשת בישראל במשרד האוצר. משהושלמו הדיונים במשרד האוצר, נהוג להציג את ההצעה לראש הממשלה ולקבל את אישורו ותמיכתו. ההצעה המוסכמת על ראש הממשלה ושר האוצר מוצגת על פי החוק להכרעת הממשלה כולה, כך מוענק לראש הממשלה ולשר האוצר כוח אסטרטגי לקבוע את סדר היום התקציבי. תהליך זה לוקה בכשלים רבים, שאת עיקריהם נציין להלן:

בפועל, משרדי ההוצאה אינם שותפים לתכנון המדיניות והתקציב ואף לא לתקציב משרדם. להלכה הם מתבקשים להגיש את הצעותיהם למשרד האוצר, אך בשל האפקטיביות הירודה של שיתופם, ההיענות שלהם נמוכה. הדרתם מתבטאת הן בהערכת נקודת המוצא הרלוונטית לתקציב החדש (הטייס האוטומטי) והן בקביעת השינויים הנדרשים בסדר ההעדפות וברפורמות.

למרות שלאגף התקציבים במשרד האוצר מעמד מרכזי בהכנתה של הצעת התקציב וביישום חוק התקציב, מועסקים באגף כ-50 עובדים מקצועיים, בעוד שבאגפי התקציבים בארצות אחרות מספר

העובדים גדול הרבה יותר. גם במדינות קטנות יחסית, כמו בהולנד ובבלגיה, מספר העובדים עולה על 100. על רקע זה, הדרת הצוות המקצועי של משרדי ההוצאה, שהוא לאין ערוך גדול יותר ומתמחה יותר, פוגעת בטיב התכנון.

המשרדים הייעודיים מקבלים לעיון את הצעת התקציב למשרדם שבועיים עד שלושה לפני הדיון בממשלה. את הצעת התקציב בכללותה והרפורמות המתוכננות הם מקבלים שבוע לפני הדיון בממשלה, כך שיכולתם לבחון את התקציב המוצע להם על רקע התקציב הכולל ולהיערך לדיון ברמה נאותה מוגבלת.

חוברת המדיניות המוצעת והצעת התקציב הנגזרת ממנה המוצגת לממשלה זלה מאוד בנתונים כמותיים, הן בהשוואה למקובל בעולם והן בהשוואה לספר התקציב המוגש לכנסת (ראה בהמשך את הסעיף הזן בשקיפות). לפיכך יכולתה של הממשלה לדון בו לעומק כמעט בלתי אפשרית, למרות שקביעת המדיניות התקציבית במשטר פרלמנטרי היא כלי מרכזי של הרשות המבצעת. למעשה, הממשלה מחליטה על אישור התקציב בעיניים עצומות.

הזמן המוקדש לדיון בתקציב המדינה בממשלה מוגבל באופן קיצוני, בן יום ליומיים. לשם השוואה, לכנסת מוקצים חודשיים לדיון.

#### **א.1 המלצות לתהליך שיתופי בקביעת סדר העדיפויות והרכב התקציב**

- הדרך ליהנות הן ממשמעת פיסקלית והן מהקצאה יעילה של התקציב עוברת בפיצול תהליך קבלת ההחלטות בממשלה לשני שלבים. בשלב הראשון ייקבעו כל מצרפי התקציב – ההוצאה, המסים והגירעון. מאחר שהמשמעת הפיסקלית נגזרת ממצרפי התקציב, מוצע שבשלב זה יוענק מעמד עדיף לראש הממשלה ולשר האוצר בתהליך קבלת ההחלטות, על פי המתכונת הקיימת כיום, כלומר המשך התהליך הריכוזי לגבי מצרפי התקציב.
- בשלב השני, לאחר שהמצרפים התקציביים ייקבעו, יוחלט על הרכב התקציב בתהליך שיתופי, שיגביר את מעורבותם של שרי ההוצאה בקביעת הרכבו הכולל והרכב התקציב של כל משרד. פיצול התהליך לשני שלבים, בד בבד עם שינוי יחסי הכוחות בין שלביו השונים, יאפשר השגת משמעת תקציבית, יחד עם בחירת סדר העדיפויות שימקסם את הרווחה החברתית, ויתרום לייצור יעיל של השירותים הציבוריים. הדיון בהרכב בתקציב יחל בדיון על היעדים והתוכניות הכלכליות למימושן.
- יישום ההמלצה האחרונה מחייב גם שינויים ארגוניים במשרדי הממשלה. מאז שנות השמונים, ככל שהתחזק מעמדו של משרד האוצר, הלך ונחלש מעמדו של משרדי ההוצאה. עקב כך ירדה יוקרתם וחל פיחות ביכולתם לגייס כוח אדם מהמעלה הראשונה. גם הירידה ביציבות



השלטונית בעשור האחרון צמצמה את כוח המשיכה של משרדי ההוצאה. שכלול התהליך של הקצאת התקציב בין משרדים ובין תכניות שונות מחייב את הגדלת כוח המשיכה של המשרדים הייעודיים. תהליך זה יתרחש בהדרגה, בד בבד עם הרחבת סמכותם. הרחבת הסמכות חייבת לבוא בעת ובעונה אחת עם הטלת אחריות על המשרדים להספקת השירותים שעליהם הם מופקדים במסגרת התקציב שהממשלה אישרה להם.

## **2.א. המלצות ללוח הזמנים לדיון בתקציב**

- יש לערוך סדרת דיונים בממשלה על התקציב, שתחל באחד באפריל ותסתיים בערב ראש השנה.
- החומר לקראת כל אחד מדיוני התקציב יימסר למשתתפים לפחות שבועיים מראש.
- דיון מספר 1 בממשלה -- שר האוצר ושרי הוצאה נבחרים יציגו בפני הממשלה ניתוח תשומה-תפוקה של השנה החולפת במשרדיהם.
- בעקבות דיון זה תתקיים ישיבה בוועדת שרים לכלכלה, ושר האוצר יציג בה את הצעתו לסדרי העדיפויות (ברמת פירוט של אשכולות) לשנה הקרובה. ההצעות תהיינה תחומות ביעדים הפיסקליים.
- דיון מספר 2 בממשלה -- הצבעה על הצעת שר האוצר לסדרי עדיפויות ברמת פירוט של אשכולות (כמו חינוך, בריאות, רווחה וביטחון).
- דיון מספר 3 בממשלה – המועצה הלאומית לכלכלה תציג בפני הממשלה הערכת מצב מקרו-כלכלית ואת תחזית הצמיחה.
- דיון מספר 4 בממשלה -- שר האוצר יגיש לממשלה הצעת תקציב לפי משרדי ממשלה. בסוף הדיון תקיים הממשלה הצבעה על הצעת שר האוצר.
- תקציב המדינה יונח על שולחן הכנסת לא יאוחר מסוף אוקטובר.
- אי אישור תקציב המדינה בסוף דצמבר יוביל לפיזור מיידי של הכנסת ולבחירות חדשות. תקופת החסד הנהוגה היום רק מחמירה את העדר היציבות.

## **3.א. המלצות לבניית תקציב המדינה**

- מוצע להקים בכל משרד הוצאה יחידת תקציבים שתפקידה לבנות את הצעת התקציב. המקורות להקמת יחידה זו יבואו מתקציב משרד ההוצאה.

- המועצה הלאומית לכלכלה צריכה לעבור למעמד סטטוטורי. מעמדה, כהונת היו"ר וסמכויותיה צריכים להיות מוגדרים בחוק, על מנת לחזק את עצמאותה ותפקודה.
  - משרד האוצר ישתף את המשרדים בהכנת דפי המעבר לקראת שנת התקציב הבאה. סיכום דפי המעבר של כל סעיף תקציבי -- היינו השינויים המוכתבים בסעיפי התקציב השונים בשל גידול טבעי, חקיקה, הסכמים מחייבים, החלטות ממשלה וסיכומים תקציביים -- יחתם בידי מי שממונה על הסעיף התקציבי במשרד הרלוונטי ובידי סגן הממונה על התקציבים.
  - אם הצדדים לא הגיעו להסכמה על סיכום דפי המעבר, המחלוקת תובא להכרעת ראשי אגף התקציבים בשני המשרדים, ואם אלה לא הגיעו להכרעה המחלוקת תועבר להכרעת המנכ"לים בשני המשרדים; בהעדר הסכמה ביניהם – סכום דפי המעבר ייקבע על ידי שר האוצר, לאחר שיתיעץ עם השר הממונה על הסעיף התקציבי. בסעיפי הוצאה שהאחריות לביצועם בידי שר האוצר ובסעיפי ההכנסה – מחלוקות יוכרעו בין מנכ"ל משרד האוצר לבין ראש המועצה הלאומית לכלכלה.
  - משרד האוצר והמשרד הרלוונטי יגישו הצעות לשינויים (תוספות והפחתות) בכל אחד ממשרדי הוצאה, בכפוף לגג הוצאה שנקבע. יוסדר מנגנון של משא ומתן דו צדדי בין משרד הוצאה למשרד האוצר בכל דרגי הפקידות. סוגיות במחלוקת שלא הוכרעו בין המנכ"לים, או ראשי אגף התקציבים של שני המשרדים, יגיעו למשא ומתן דו צדדי בין שר האוצר לשר הוצאה.
- \* ההמלצות לעיל מתבססות על בן בסט ודהן (2006). בעת כהונתה של ממשלת אולמרט הוכנה על ידי צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, רענן דינור, הצעה לתהליך תקצוב שיתופי, שיסודותיו התבססו על המלצות אלה, אולם יישומה לא מומש. הממשלה האחרונה הקימה את ועדת המשילות, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה הראל לוקר, שדנה בין היתר גם בתהליך התקצוב. הוועדה המליצה על תהליך שיתופי חלקי והציעה להתחיל ליישמו במסגרת ניסוי בארבעה משרדי הוצאה. רק משרד החקלאות ניאות להשתתף בניסוי – קרוב לוודאי משום שההצעה אינה שיתופית די הצורך.

## **ב. חוק ההסדרים<sup>2</sup>**

חוק ההסדרים נחקק לראשונה ב-1985 כחלק מהתכנית הכלכלית לייצוב המשק. התכנית לייצוב המשק נועדה להתמודד עם אחד המשברים הכלכליים הקשים שידע המשק הישראלי. התמודדות זו חייבה צעדים כלכליים חריגים בכל תחומי הפעילות הכלכלית, כמו קיצוץ עמוק בתקציב הממשלה,

<sup>2</sup> נכתב על בסיס בן בסט, דהן: מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, פרק ב, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006

הטלת מסים, הקפאת שכר והקפאת מחירים. לפיכך, לא היה מנוס מכריכת חוק התקציב והצעדים הכלכליים המחייבים שינויי חקיקה בחבילה אחת.

למרות ששעת החירום חלפה מאז, חוק ההסדרים הפך לנוהג מקובל בתהליך התקצוב הישראלי. מדי שנה מביאה הממשלה את חוק ההסדרים בצמוד לחוק התקציב, לצורך אישורם של עשרות חוקים, ולעתים אף יותר ממאה חוקים ותיקוני חקיקה במגוון תחומים.

חשוב לציין כי חברי הכנסת חייבים להצביע על חוק ההסדרים והתקציב כמקשה אחת. היות ואי אישור התקציב גורר את נפילת הממשלה, נאלצים חברי הכנסת לתמוך בכל חבילת החוקים הכלולה בחוק ההסדרים, גם אם חלקם או רובם אינם מקובלים עליהם.

מטרתו של חוק ההסדרים הן לייעל את המגזר הציבורי, לבצע רפורמות מבניות בענפי המשק ולהשיג את יעדי התקציב. כלומר, חוק ההסדרים כולל שני סוגים של שינויי חקיקה: (א) צעדי מדיניות, שהם בעלי השפעה ישירה על התקציב; (ב) צעדי מדיניות, שהם בעלי זיקה רופפת לתקציב. לצעדים אלו יכולות להיות השפעות לוואי על התקציב, אך השגת יעדי התקציב אינה המטרה העיקרית בביצועם.

## **1.1. היתרונות של חוק ההסדרים**

### החלשת מתנגדי הרפורמות

הצעדים הנכללים בחוק ההסדרים כרוכים בדרך כלל באובדן נכסים רבים שהיו בידי מעטים לטובת הגדלת התועלת של רבים, אך במעט. באופן טבעי, המפסידים מן השינויים מפעילים לחצים כבירים לשמר את המצב, או למצער להשיג פיצוי הולם תמורת ההסכמה לשינוי. לעומת זאת, התועלת המזערית שעשויה לצמוח לרבים אינה מספיקה כדי ליצור משקל נגד הלחצים שמופעלים על ממשלה והכנסת מצד המפסידים הפוטנציאליים. סינכרוניזציה של חוק התקציב עם התוכנית הכלכלית

חוק ההסדרים מאפשר לממשלה להפעיל מדיניות תקציבית עקבית ומתואמת. תחימת זמן החקיקה מסייעת לממשלה לקבוע את מועד תחילת הפעלתם של חוקים לתחילת שנת התקציב. אולם הסינכרוניזציה של חוק התקציב ותכניתה הכלכלית של הממשלה ממלאת תפקיד רק בחלק מסעיפי חוק ההסדרים.

### משקל נגד לחוסר היציבות הפוליטית

פיצול המערכת הפוליטית למפלגות בינוניות וקטנות ערער את היציבות הפוליטית, ומספר הפעמים שבהם הציבור נאלץ ללכת לבחירות מוקדמות גדל מאוד והוא יוצא דופן בהשוואה למדינות המפותחות. חוק ההסדרים מנסה לחפות על הפגיעה של חוסר היציבות הפוליטית במשילות.

## משקל נגד להצעות החוק הפרטיות

שיטת הבחירה הישירה במפלגות יצרה דחף בקרב פוליטיקאים לאותת לקהל הרחב על טיבם כפרלמנטרים כדי להגדיל את סיכוייהם להיבחר מחדש. אחד הביטויים לכך היה גידול ניכר בהצעות החוק הפרטיות שהגישו חברי הכנסת. היקף הצעות החוק הפרטיות בישראל בחמש עשרה השנים האחרונות עולה עשרות מונים על המקובל בעולם. כפועל יוצא הוא גורם לפגיעה בתפקוד הכנסת במישורים רבים (ראה חזן ופריזברג, 2009 וכן הדיון בפעילות הכנסת במסמך הנוכחי). אמנם רק שיעור זעיר מתוך אלפי ההצעות המוגשות עובר את המשוכות, אך גם אלה עלולות לשבש את המעשה התקציבי. הסיכויים של הצעות חוק אלו להתקבל עלה ככל שחוסר היציבות הפוליטית גבר.

הממשלה השתמשה בחוק ההסדרים, בין היתר, גם כדי לבטל או לדחות את מועד הפעלתם של חוקים פרטיים שעברו.

### **2.2. החסרונות של חוק ההסדרים**

למרות שלחוק ההסדרים מספר יתרונות, הוא סובל מחסרונות מהותיים. הוא פוגע באופן מהותי בתהליך הדמוקרטי, משום שהוא לא מאפשר להצביע על התקציב וחוק ההסדרים בנפרד מתקציב המדינה. חסרון זה בולט לנוכח העובדה שלרבות מההצעות בחוק ההסדרים אין ממילא השלכה תקציבית. גם הצבעה על חוק ההסדרים בלבד כחבילה אחת אינה דמוקרטית שכן היא מונעת מחברי הכנסת לאשר רק את החוקים שהם תומכים בהם ומאלצת אותם לתמוך גם בחוקים שלפי השקפתם אינם ראויים. גם בג"ץ לעניין חוק ההסדרים (2004) עמד על פגיעת חוק ההסדרים בהליך הדמוקרטי, במסגרת פסק דין בעניין עתירות שהוגשו נגד חוק ההסדרים.

החוק גם פוגע ביעילות החקיקה. משך הזמן המוקצב לדיון בתקציב המדינה ובחוק ההסדרים בממשלה ובכנסת הוא חודשיים. אין אפשרות לערוך דיון מעמיק בו זמנית בתקציב המדינה ובעשרות חוקים, שחלקם מורכבים מאוד, בפרק הזמן האמור. כך שמנגנון זה פוגע גם ביעילות, ועלול לגרום לאישורם של חוקים שאינם בשלים.

### **3.2. סיכום והמלצות לחוק ההסדרים**

שניים מהחוליים בחקיקה הישראלית הם ההיקף העצום של הצעות החוק הפרטיות מצד אחד, והשימוש המופרז בחוק ההסדרים על ידי הממשלה מצד שני. אלה ואלה פוגעים בתפקוד הכנסת וביעילות המדיניות התקציבית והמבנית של מדינת ישראל. צמצום היקפם של השניים היה תורם ליעילות רבה יותר במדיניות הכלכלית והחברתית ובעבודת הכנסת.

בסעיף החמישי הצענו להגביל את היקף הצעות החוק הפרטיות. הגבלתן גם מקטינה את הצורך בחוק ההסדרים. זאת ועוד, חוק ההסדרים חשוב בשעת משבר כלכלי, משום שאז נדרשים שינויים מהותיים בתקציב, שחלקם מחייבים שינויי חקיקה. קוצר הזמן בשעת משבר לא מותיר ברירה, אלא לכרוך את התקציב ואת החוקים המשפיעים על היקפו בחבילה אחת. אולם אין דחיפות לכרוך באותה חבילה חוקים שאין להם השלכות תקציביות. זאת ועוד, הגבלת חוק ההסדרים במקביל להגבלת החקיקה הפרטית שומרת על מאזן הכוחות בין הכנסת לבין הממשלה, תוך שיפור היעילות של החקיקה. לאור הביקורת ההדדית של הממשלה על ההיקף המופרז של החקיקה הפרטית של חברי הכנסת מצד אחד, והביקורת של חברי הכנסת על ההיקף המופרז של חוק ההסדרים, גדל הסיכוי לצמצום שתי התופעות על ידי כריכת שני השינויים יחדיו. לפיכך מומלץ:

- להתיר את השימוש בחוק ההסדרים רק בשעת משבר כלכלי. משבר כלכלי מוגדר כנסיגה צפויה בתוצר לנפש בשנת התקציב הקרובה.
- בכל מקרה, גם בשעת משבר, אין לכלול בחוק ההסדרים הצעות שאינן בעלות משמעות תקציבית ישירה.
- לאמץ את ההמלצות להגבלת החקיקה הפרטית המופיעות בהמשך בפרק הדין בפעילות הכנסת.

### **ג. תהליך הניתוח וקבלת ההחלטות במשרד האוצר<sup>3</sup>**

אין שיטה אחת שעל פיה עורך אגף התקציבים במשרד האוצר ניתוח מדיניות. בחלק מסוגיות המדיניות הניתוח נעשה בעיקר על ידי עובדי אגף התקציבים, תוך היוועצות בלתי פורמלית עם גורמים חיצוניים. בחלק אחר נעשית עבודה משותפת של אגף התקציבים עם משרדי הממשלה הרלוונטיים באופן בלתי פורמלי, או במתכונת של ועדה בין משרדית.

בנוסף לכך, משרד האוצר מאציל לעתים את ניתוח הבעיה והמלצת המדיניות לוועדה ציבורית, כמו הוועדה לבחינת המערכת הפיסקאלית בנושא משאבי נפט וגז בישראל ('ועדת ששינסקי') או הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ('ועדת טרכטנברג'). ועדות אלה כוללות נציגות בכירה של אגף התקציבים. במקרים מסוימים, הניתוח נעשה על ידי גורם פרטי (מיקור חוץ) כמו ניתוח עלות-תועלת בפרויקטים תחבורתיים.

---

<sup>3</sup> סעיף זה נכתב על בסיס מומי דהן, ניתוח מדיניות במשרד האוצר, בתוך בן בסט ודהן (2014), רפורמות, פוליטיקה ושחיתות, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

נראה שמשרד האוצר מחליט אם לערוך ניתוח מדיניות בעבודה פנימית או לבצע אותה בעזרת ועדה בינמשרדית, ועדה ציבורית או מיקור חוץ, על פי מידת בשלות הסוגיות המדיניות ומידת הישימות הפוליטית. משיחות עם אנשי אגף התקציבים נראה ששימוש בוועדה ציבורית שמור בעיקר לסוגיות מדיניות שלא נותחו, או נחקרו מספיק, או ששימותן הפוליטית הצפויה נמוכה. לעתים, נעשה שימוש בוועדות ציבוריות על מנת לעקוף התנגדות מצד המשרד הייעודי הרלוונטי, או כדרך להשיג הכרעה במחלוקת מקצועית עם המשרד הייעודי.

דהן מנתח את איכות המדיניות על ידי השוואת הניתוח בפועל לניתוח מדיניות על פי הדגם של רציונאליות מוגבלת, הכולל (א) ניסוח בהיר של התופעות הבלתי רצויות שמתבטא בפער בין המצוי לרצוי, פגיעה ממשית ברווח הציבור, או הזדמנויות בלתי ממומשות לשפר את רווחת הציבור, או לקדם ערכים חשובים; (ב) הגדרת בעיה ברורה המגובה על ידי מיטב המידע/המחקר שמציע המדף המדעי, התיאורטי והאמפירי; (ג) זיקה הדוקה בין הגדרת הבעיה לבין החלופות המוצעות, תוך גיבוי תיאורטי או אמפירי לקשר בין החלופות להקלת הבעיה; (ד) בחינת מספר חלופות מוגבל תוך ניתוח ההשפעות המשוערות של כל חלופה על המשתנים המרכזיים, כמו התועלות המרכזיות (צמצום התופעות הבלתי רצויות), העלות התקציבית, ישימות פוליטית ועוד; (ה) כלל ההחלטה שעל פיה התקבלה ההמלצה על חלופות; (ו) תוכנית ליווי של מעקב והערכה בדיעבד.

בחינת שלושת דגמי הפעולה המקובלים בישראל, בהשוואה לתהליך קבלת החלטות בשיטת הרציונאליות המוגבלת, מלמד כי החולשות המרכזיות של ניתוח המדיניות בולטות יותר בעבודה הפנימית של אגף התקציבים ובמידה פחותה בוועדות בין-משרדיות. חשוב להדגיש את הבעיות הבאות: לא תמיד מוצגות חלופות לפתרון הבעיה. בחלק מהמקרים מוצגות חלופות לשר האוצר, אך אלה לא מוצגות לממשלה כולה.

אין מסורת של הערכת ההשפעות הצפויות של צעדי המדיניות על מגוון התועלות והעלויות (כספיות ואחרות). לעתים מובאת רק ההשפעה הישירה על הבעיה שעל הפרק, אך לא על מטרות רחבות יותר כמו צמיחה, אי שוויון ויציבות. למעשה, לא נבנתה תשתית מקצועית השולטת בטכניקות המקובלות של הערכת ההשפעות המשוערות.

אין מתודולוגיה אחידה שעל פיה מנתחים משרד האוצר וועדות בין משרדיות סוגיות מדיניות.

## **1.2. המלצות לניתוח ולתכנון מדיניות כלכלית בכל המשרדים**

- לפתח מתודולוגיה אחידה לניתוח סוגיות כלכליות.

- להציג חלופות לפתרון, המייצגות את מגוון העלויות והתועלות מכל הצעה, הן על פתרון הבעיה עצמה והן על מטרות כלליות יותר של המדיניות הכלכלית כמו, צמיחה, אי שוויון כלכלי ויציבות.

#### ד. שקיפות תהליך התקצוב – הממצאים העיקריים<sup>4</sup>

בהצעת התקציב המוגשת לממשלה מוצגים נתונים מועטים, שאינם מספיקים לקבלת הכרעות מרכזיות למשק המדינה. הנתונים המונחים על שולחן הכנסת מפורטים יותר לאין ערוך. דלות החומר המוגש לשרים על הרכב התקציב, והזמן הקצר המוקצב להם להכנת עמדותיהם ולדיון בהם, פוגעים ביעילות הקצאת התקציב, משום שעיקר הידע והמומחיות נמצאים במשרדים המספקים את השירותים הציבוריים.

האוצר מעריך כי שליטתו במידע והפצתו במידה מוגבלת משפרים את יכולתו לשמור על משמעת תקציבית. אולם מחקרים מצביעים על כך שככל שהשקיפות נמוכה יותר, הגירעון בתקציב והחוב גדולים יותר. יתרה מזו, העדר שקיפות היא קרקע פורייה לשחיתות. העדר השקיפות בהצעת התקציב המוגשת לממשלה מתאפיין ב:

הממשלה אינה מקבלת סקירת מסים מלאה.

לא מתפרסמת סקירה על ביצוע התקציב לקראת הדיון בממשלה בתקציב הבא אחריו.

בספר התקציב מופיעים ארבעה לוחות בלבד על תקציב המדינה, המציגים את התקציב שאושר בשנה הקודמת ואת התקציב המוצע לשנה הקרובה.

אין מידע על רכיבי הטייס האוטומטי (השפעת החלטות ממשלה וחקיקה במהלך השנה, שינויים דמוגרפיים וסיכומים תקציביים), המשפיעים על נקודת המוצא הרלוונטית לתכנון תקציבי המשרדים בשנה שלאחר מכן.

חלק גדול מהתכניות החדשות הכרוכות בעלות תקציבית אינן מלוות בהערכות כמותיות על עלות התוכנית.

אין לוחות ריכוז המתחילים בתקציב שאושר אשתקד, מפרטים את כל רכיבי הטייס האוטומטי, מפרטים את ההצעות להפחתות ותוספות ומסיימים בתקציב המוצע.

אין פילוח של התקציב לפי מיון כלכלי (שכר, קניות וכו').

---

<sup>4</sup> סעיף זה מתבסס במידה רבה על בן בסט ודהן (2006), פרק ד' ופרק ט'.

אין גם שקיפות מלאה בתוך משרד האוצר, כך שאין מנצלים את הידע והמומחיות של כל אגפי המשרד ואת קשרי הגומלין בין הנושאים השונים החיוניים לבניית התקציב. אין מידע על הסיכונים הפיסקליים והשלכותיהם במקרה שיתממשו. אין הבחנה בין תכניות תקציביות חדשות לבין תכניות תקציביות קיימות. כמות הרזרבות הסמויות גדולה מאוד (לפירוט ראו סעיף 7).

#### **ד.1. המלצות לשיפור השקיפות**

- מוצע כי המועצה הלאומית לכלכלה (במעמד הסטטוטורי החדש) תכין את התחזית המקרו-כלכלית המחייבת את מתכנני התקציב. מחלקת המחקר של בנק ישראל תמלא תפקיד זה עד שיוענק למועצה מעמד סטטוטורי.
- סמכויותיה של המועצה הלאומית לכלכלה יכללו: הכנת חוברת "התקציב הלאומי" והיא תגיש אותה לממשלה ולכנסת; קביעת (מראש) כללי הרישום הכלכלי של פעולות תקציביות; הגשת חו"ד שנייה על ההצעות התקציביות של משרד האוצר.
- כל הצעה שיוזם משרד האוצר ומגיש לממשלה חייבת להיות מלווה בהצגת העלות או החיסכון התקציבי הצפויים.
- מוצע להבחין בהצגת מסמכי התקציב בין תכניות קיימות לתכניות חדשות.
- מוצע כי משרד האוצר יגיש לממשלה לקראת דיון מספר 3 את קובץ הלוחות, המופיע דרך קבע בספר עיקרי התקציב, באותה מתכונת ולפי אותה רמת פירוט כפי שמוגשים לכנסת. השינוי הבא יתווסף ללוחות: העמודות בלוח הצעת התקציב יכללו תקציב ביצוע של השנה הקודמת, תקציב מקורי של השנה הקודמת, תקציב על שינויי בשנה הקודמת, אומדן ביצוע שנה שוטפת, השינויים הנכללים בטייס האוטומטי והצעת תקציב לשנה הבאה. לפירוט רשימת הלוחות הנדרשת ראו בן בסט ודהן (שם, עמוד 181).
- דברי ההסבר המלווים את הלוחות בחוברות הכחולות המוגשות לכנסת יוצגו בתבנית אחידה בכל משרדי הממשלה. דברי ההסבר יכללו ניתוח של התוצאות שהושגו בתחומי הפעילות של המשרד הרלוונטי, בהשוואה ליעדים שהוצבו בשנים קודמות. כמו כן, יייוחד מקום נרחב לתיאור המטרות של ההוצאות החדשות.



- משרד האוצר יציג בפני הממשלה והציבור מדי רבעון את כל הסיכומים שמתקבלים במהלך השוטף של השנה בין עובדי אגף התקציבים לבין משרדי ההוצאה באשר להוצאות המשרדים (מה שידוע בשם "סיכומים תקציביים חלוטים").
- יש לבטל את הרזרבות הסמויות בתקציב.

שקיפות היא גם צעד ראשון בדרך לשיתוף הציבור בקביעת סדר העדיפויות בתקציב ובבקרה על ביצועו. מהלך ראשון בכיוון זה בוצע על ידי השר מיכאל איתן בקדנציה הקודמת על ידי הנגשת פרטי התקציב באתר אינטרנט ממשלתי. יוזמה זו הורחבה בשנתיים האחרונות על ידי חברת הכנסת סתיו שפיר וצוות מתנדבים. פעולות אלה אינן תחליף ליוזמה ישירה של משרד האוצר בהנגשת נתוני התקציב, שינויי וביצועו, באמצעים שיאפשרו ניתוחים פרטניים.

### ה. שלב ביצוע התקציב – הממצאים העיקריים<sup>5</sup>

לשליטה בביצוע חוק התקציב חשיבות מהמעלה הראשונה בשמירה על משמעת תקציבית. גם בתחום זה הוענקה לאגף התקציבים במשרד האוצר עוצמה ניכרת המקלה עליו להשיג את היעד האמור. לכאורה, מרגע שנחקק חוק התקציב, משרדי ההוצאה היו אמורים לפעול על פיו. אולם השרים עלולים להוציא יותר כדי להעצים את מעמד הפוליטי. ללא כללים שיצמצמו את הסיכוי לחריגה, קיים סיכון מוסרי שהשרים אכן יממשו אותה. הסכנה העיקרית, הטמונה בחופש מוחלט בשלב הביצוע, היא שהשר הממונה יבצע תחילה יוזמות בלתי מתוכננות, שחיוניותן נמוכה יחסית. וכשיתברר כי הוא נותר ללא תקציב לפני תום השנה, הממשלה לא תוכל להימנע מביצוע ההוצאות החיוניות, כמו תשלום שכר לעובדי המשרד, ביצוע תשלומים לזכאים על פי חוק וכדומה. כך עלולה להיפרץ מסגרת התקציב.

מקובל להשיג שליטה אפקטיבית ביישום התקציב על ידי הצבת הגבלות על ביצוע התקציב, שהסרתן תחייב אישור אגף התקציבים. ההגבלות העיקריות הנהוגות בשלב ביצוע התקציב הן הרשאה לאגף התקציבים לעכב הקצבות לגוף מתוקצב או גוף נתמך שלא קיים את הוראות החוק, צמצום החופש להעביר הקצבות מסעיף אחד למשנהו, ומשנה אחת לרעותה, צמצום היכולת ללוות והיקף הרזרבה. אולם הגבלות אלה עלולות לפגוע ביעילות הקצאת המקורות. ככל שמספר ההגבלות רב יותר היכולת להתאים את התקציב לתנאים משתנים ולהקצות את המשאבים ביעילות הולכים וקטנים. היקף ההגבלות הרצוי חייב להיגזר משתי המטרות- משמעת תקציבית והקצאה יעילה.

ישראל חריגה בשתיים מתוך ההגבלות שצוינו לעיל – היכולת להעביר תקציב מתקנה אחת לאחרת והיקף הרזרבות הסמויות.

<sup>5</sup> סעיף זה מתבסס על בן בסט ודהן (2006) פרקים א' ו-ט'.

בתקציב המדינה ישנן ארבע רמות של פירוט. הרמה הגבוהה ביותר היא "סעיף", שמייצג בדרך כלל את התקציב הכולל של משרד ממשלתי. חוברת עיקרי התקציב מציגה את תקציב המדינה ברמה של שתי ספרות. הרמה מתחתיה נקראת "תחום פעולה". התקציב בתחום פעולה מתחלק לתכניות ואלה מתחלקות לתקנות. לאישורה של הכנסת, מציגים את תקציב המדינה בפירוט של סעיף, תחום פעולה ותכנית.

העברה תקציבית בשלוש הרמות הראשונות (בין סעיף לסעיף, בין תחום פעולה לתחום פעולה ובין תכנית לתכנית) מחייבת את אישור ועדת הכספים של הכנסת. לפי החוק, הפנייה לוועדת הכספים נעשית אך ורק על ידי אגף התקציבים של משרד האוצר. כלומר, דרושה הסכמה של משרד האוצר להעברת תקציביות בכל שלוש הרמות.

הרמה הנמוכה ביותר של הפירוט נקראת "תקנה" והיא מצויה בשליטתו של משרד האוצר. העברה תקציבית בין תקנה לתקנה מחייבת הסכמה של משרד האוצר אך אינה מחייבת את אישורה של ועדת הכספים. לרוב, ועדת הכספים אפילו אינה יודעת על העברות תקציביות ברמת התקנות.

האפקטיביות של הגבלת העברת תקציבים בין תקנות גדלה ככל שמתרבה מספר התקנות בתקציב. מספר התקנות בישראל הוא מהגדולים ביותר בעולם המערבי (יותר מ-7000 ללא מערכות הביטחון, לעומת מאות אחדות במדינות המפותחות). האינטראקציה בין מספר הסעיפים לבין החובה לקבל את אישור האוצר, כל אימת שנדרש להעביר תקציב בין שתי תקנות, מעצימה את יכולת השליטה של אגף התקציבים בביצוע התקציב ומשפרת את המשמעת התקציבית. אולם היא מקטינה מאוד את גמישות התגובה של המשרדים לתנאים משתנים. לדוגמה תקציב משרד החינוך מפוצל לכ-800 תקנות, שכל העברה ביניהן מחייבת הגשת בקשה מנומקת ואישור משרד האוצר. יש לציין כי בכל המדינות למעט שתיים – אוסטרליה ואיסלנד – יש גבלות על היכולת להעביר תקציבים בין תקנות. אולם מספר התקנות בכל משרד הוא קטן יחסית, כך שלמשרדים בארצות אחרות יש חופש פעולה די גדול להעביר תקציב ממטרה אחת לאחרת, כאשר מתרחשים אירועים בלתי צפויים.

המאפיין השני החריג בישראל הוא היקף הרזרבה התקציבית לאירועים בלתי צפויים. שיעורה הפורמאלי מהתקציב נמוך מאוד (1.6%), כמו ב-80 אחוזים מהמדינות. אך בישראל יש גם רזרבה סמויה ניכרת, שכן תקציב המדינה כולל רזרבות גם ברמת התקנות. עם זאת, התקציב המאושר בכנסת מפורט רק עד רמה של תכנית, ואין בידם פירוט ברמת התקנות. רזרבה סמויה מעצימה את כוחו של שר האוצר, מצמצמת את השקיפות של התקציב ומהווה פתח להעדפות שאינן עולות בקנה אחד עם הרווחה הלאומית.

לסיכום, גם בשלב יישום התקציב ישראל פועלת על פי המודל הריכוזי.

## ה.1. המלצות לביצוע התקציב

- העברות תקציביות בין סעיפים, בין תחומי פעולה ובין תכניות יחייבו את אישור משרד האוצר, כפי שהדבר נעשה היום, ובמקרים שבהם החוק קובע זאת - גם את אישור ועדת הכספים של הכנסת. **העברה תקציבית בין תקנה לתקנה** תיעשה על ידי המשרד הרלוונטי, עם דיווח בלבד לחשב המשרד. במקרים חריגים, חשב המשרד יהיה רשאי להתנות את ביצוע השינוי באישור שר האוצר.
- התקציב ברמת פירוט של תקנות יועמד לרשות הציבור באתר האינטרנט של המשרד הייעודי. ביצוע התקציב בדיעבד, ברמת פירוט של תקנות, יועמד לרשות הציבור באתר האינטרנט של המשרד הייעודי. פירוטן יישאר ברמה הנוכחית לצרכי מידע ובקרה.
- רמת התוכניות בתקציב היא הרמה הנמוכה ביותר שתחייב אישור משרד האוצר להעברה של תקציב בין תכנית אחת לרעותה. מומלץ להפחית את מספר התכניות בהדרגה על פני חמש שנים. מספר התכניות לא יעלה על 500 לאחר חמש שנים מיום הפעלת הרפורמה. כך ייוותר למשרד הייעודי חופש פעולה גדול למדי לשנות את הרכב תקציבו במסגרת התקציב שנקבע לו.

\* ועדת המשילות, בראשות הראל לוקר, המליצה גם היא לצמצם את מספר התקנות. התהליך היה אמור להתחיל כבר בתקציב 2013-2014, אך לא ברור אם הוא החל. היעד ל-2016 הוא 2,500 תקנות והיעד ל-2017 הוא 1,500 תקנות.

משרד ראש הממשלה – האגף לממשל וחברה ועדת משילות

### ירום אריאב, ערן ויגודה-גדות ואילן כהן

#### א. מבוא - המבנה הממשלתי בישראל ובעיותיו

מבנה הממשלה והמשרדים המובילים מדיניות ציבורית בישראל מיושן, משתנה בתכיפות וחשוף ללחצים פוליטיים ולחליפין בין מפלגות, בעיקר בעת המשא והמתן הקואליציוני. כיוון שכך מדינת ישראל פועלת, זה שנים רבות, באמצעות מבנה ממשלתי, שהוא במידה רבה שיקוף של יחסים בתוך הקואליציה המשתנה ושל שאיפות ואינטרסים פוליטיים שבינם ובין צרכים לאומיים ומקצועיים אין קשר ברור. מבנה המערכת הממשלתית אינו מושתת על חשיבה רציונאלית ומקצועית שנשענת על צרכים ציבוריים עדכניים. ההסדרים הפוליטיים המשתנים תדירות לאחר מערכות בחירות הם אלה שקובעים את חלוקת התיקים, את הקמת המשרדים ולעתים אף את המבנה הפנימי שלהם ואת מוטת השליטה שלהם.

ארגונים חוץ ממשלתיים אימצו ומאמצים באופן מתמשך מבנים ניהוליים מודרניים, המותאמים לשיטות ניהול מתקדמות. בין שיטות אלה ניתן למנות את הניהול המטריציוני, ניהול לפי אילוצים, ניהול לפי יעדים, הסתמכות על בסיסי נתונים רחבים/big data ועוד (Druker, 2007)<sup>6</sup>. למרות שינויי העשורים האחרונים, שכוללים השפעות חזקות של גישת הניהול הציבורי החדש על הסקטור הציבורי-Vigoda (2015) ; Gadot & Kisner, 2007), נותר נושא המבנה הממשלתי כמעט מחוץ לתמונה. החשיבה הניהולית הרעננה לא חלחלה לזירת המבנה הממשלתי. הדבר בולט דווקא לאור מורכבות הבעיות במתן שירותים ציבוריים מתקדמים וחיוניות הקביעה של מדיניות ממשלתית מתכללת בחברה דינאמית המשתנה במהירות. עליית כוחם של גופים רגולטורים עצמאיים וחצי-עצמאיים בסביבת המערכת הציבורית אך הגבירה את האנומליה הזו והדגישה את הצורך הדחוף בשינוי משמעותי במבנה המערכת הממשלתית. שינוי זה חייב לחדש ולשכלל את מבנה הממשלה, כך שיותאם לצרכי החברה הישראלית המודרנית ויקל על השגת יעדים לאומיים באמצעות של כל ממשלה אשר תפעל בעתיד.

בפרק זה נדון בעקרונות לקביעת המבנה הרצוי של מערכות הממשל בישראל. בראשיתו, הפרק ינסה להבין את היסודות למבנה הנוכחי של הממשלה והמנהל הציבורי בישראל. ננסה גם להביט באופן השוואתי על המצב הקיים בעולם ולהבין את הכשלים הקיימים במבנה הנוכחי בישראל, לאור הקיים במדינות אחרות, מתוך הנחה שמבט זה מסוגל לסייע להתגבר על מספר בעיות העולות מהמבנה

<sup>6</sup> Management By Objectives

הממשלתי הנוכחי. מגמתנו לנסות ולהצביע על כלים לצמצום ופישוט המבנה הממשלתי למינימום הנדרש, כדי להגדיל את ניצול המשאבים הלאומיים ולשפר את כלי התכנון והביצוע של המדיניות בתחומים שונים. נדון גם בעידוד ובשיפור שיתוף הפעולה הבין-משרדי והבין-יחידתי ובגיבוש כלים לעבודה מתואמת יותר בין המשרדים והיחידות הממשלתיות השונות, כדי להגביר את השפעתן על משילות (Governability) ועל כושר ביצוע של החלטות הממשלה.

הפרק גם ייגע במידה מסוימת בקשרים שבין סוכנויות ליבה ממשלתיות עם סוכנויות משנה (רשויות מקומיות, תאגידים, סוכנויות לביצוע, חברות ממשלתיות וכיו"ב). עם זאת, לא נדון במבנה הפנימי הקיים והנדרש של הסוכנויות השונות ונקבע כי יש להשאיר מידה מסוימת של גמישות במבנה זה, כדי לענות לצרכים משתנים בישראל ומחוצה לה. פרק זה מיועד לסכם בקצרה את המצב הקיים בתחום המבנה הממשלתי, הסיבות לו והפוטנציאל לשפרו בעתיד, באמצעות סדרת המלצות מרכזיות שהן ריאליות ובנות ביצוע בכל מסגרת פוליטית עתידית, אך גם לוקחות בחשבון את מגבלות המודל הישראלי (במישור הפוליטי, החברתי, הכלכלי והמנטלי).

## **ב. היסודות ההיסטוריים והערכיים למבנה הקיים<sup>7</sup>**

המבנה הבסיסי של הממשלה בישראל הושפע מאוד ממבנה המוסדות הלאומיים בתקופה שלפני קום המדינה. מס' חודשים לפני קום המדינה, בינואר 1948, המליצה ועדת המצב על המבנה הממשלתי הרצוי וקבעה כי רצוי להקים 12 משרדי ממשלה (כפיר וראובני, 1998: 42):

מיניסטרויון ראש הממשלה (הכולל מחלקת סטטיסטיקה)

מיניסטרויון כספים

מיניסטרויון החוץ (כולל מחלקה להסברה ולמודיעין, תוך שיתוף עם ההסתדרות הציונית)

מיניסטרויון המסחר, התעשייה והחקלאות

מיניסטרויון הפנים (כולל משטרה, מנהל בתי הסוהר ומנהל המחוזות)

מיניסטרויון החינוך והתרבות (כולל שירות השידור)

מיניסטרויון העבודה

מיניסטרויון הבריאות והפעולה הסוציאלית

מיניסטרויון העבודות הציבוריות, התחבורה ותכנון הערים

מיניסטרויון המשפטים

---

<sup>7</sup> חלק זה מבוסס על ספרם של כהן ומזרחי (2015). מבוא למנהל וניהול ציבורי, האוני' הפתוחה (2015)

בהמשך פורטה הצעה להרחיב את המבנה ל-13 מיניסטרוני, וניתן מעמד מיוחד למיניסטרוני הקשר והתחבורה, בנפרד מן העבודות הציבוריות. כן נכללו בתוכנית הצעות ל-4 גופים נוספים: משרד של מבקר ממשלתי, אשר יהיה בפקוח של בית נבחרים, משרד סטטיסטי ליד משרד ראש הממשלה, דפוס ממשלתי ליד משרד האוצר, וועדת מנגנון (לימים, נציבות שירות המדינה) – שתפעל כגוף עצמאי. דוד בן גוריון והממשלה הזמנית החליטו בכל זאת על מספר גדול יותר של משרדים, והממשלה הראשונה שהוקמה במאי 1948 כללה 16-17 משרדי ממשלה (גל-נור, 2007: 33). המשרד לשירותים סוציאליים פוצל לבריאות וסעד, עבודות ציבוריות ושירותים טכניים שונים הוספו למשרד העבודה, לא הוקם משרד לחינוך ולתרבות, אך הוקמו 5 משרדים חדשים: משרד הדתות, משרד נפגעי המלחמה, משרד המשטרה, משרד המיעוטים ומשרד העלייה. הקמתם של משרדים אלו, שנבעה בעיקר מצירוף של שיקולים פוליטיים ואישיים, זרעה את הזרע להחלטות של ממשלות נוספות לנהל את ענייני המדינה באמצעות מספר גדול ומיותר של משרדי ממשלה. החלטות אלה ממשיכות עד היום להשפיע לרעה על מבנה שירות המדינה. בנוסף, המנהל הממשלתי-האזרחי זכה לחשיבות פחותה אצל ראש הממשלה, בעיקר בשל המצב הביטחוני וחשיבותן של המערכות הצבאיות-ביטחוניות (כפיר וראובני, 1998: 43-45).

הממשלות הראשונות, שהתבססו על תנועת העבודה (מפא"י ההיסטורית) כציר ראשי, המשיכו לנסות לבסס את כוחן הפוליטי באמצעות חלוקת תיקים ללא צורך אמיתי, לשותפות קואליציוניות שונות. אמנם, עם קום המדינה נאלצה המדינה להתמודד בבת אחת עם מספר רב של משימות, שלא קיבלו מענה באמצעות המוסדות הלאומיים שהיו כאן עוד מהתקופה העותומאנית וביתר שאת מתקופת המנדט Burstein, 1934. אך עדיין לא היה הגיון ממשי בהרחבה של מוסדות הממשלה מעבר לרצויו. הסיבה העיקרית לקבלת התהליך כפי שהיה נבעה ממצוקות התקופה ומסערת המלחמה שדחקה הצידה חלק מהשיקולים האזרחיים על חשבון השיקולים הקיומיים והדחופים (כפיר וראובני, 1998: 19).

במהלך השנים התרחב המבנה הממשלתי והוא כולל כיום מאות ארגונים ויחידות. מבנה זה של המנהל הציבורי והממשלתי ויחסי הגומלין בין מרכיביו משפיעים מאוד על יכולת הביצוע שלו ועל התפקידים שהוא ממלא בחברה. בשנים הראשונות מאז הקמת המדינה ועד שנות ה-70 של המאה הקודמת אופיין המבנה בריכוזיות יתר. רק מאז סוף שנות ה-70 מתחיל תהליך הדרגתי של ביזור מוגבל. בשנים האחרונות עולות שאלות הקשורות לביזור יתר ותפקיד המדינה כרגולטור ביחס לגופי ממשל שנוטים להתנתק מיעדיהם הבסיסיים ולשרת יעדי שוק על חשבון יעדי ציבור.

כדי להבין את יסוד הבעייתיות הטמון במבנה הנוכחי של הממשל בישראל מומלץ להבחין בין מספר סוגים של ארגוני ממשל (גל-נור, 2007). (1) ארגוני הממשלה (שירות המדינה), הכולל את משרדי הממשלה ויחידות הסמך, רשויות סטטוטוריות, וחברות ממשלתיות. (2) ארגוני המנהל הציבורי הלא-ממשלתי, הכולל

את לשכת הנשיא, מבקר המדינה, מנהל הכנסת, בנק ישראל. ו-(3) ארגוני הרשויות המקומיות, הכוללות מחלקות, תאגידים עירוניים וחברות עירוניות. נייר זה עוסק בעיקר בסוג הראשון, לא עוסק כלל בסוג השני, וזן מעט בסוג השלישי, בעיקר דרך קשריו עם ארגוני הממשלה ושירות המדינה.

גל-נור, (2007: 33) מציע כי התפקידים העיקריים של ארגוני הממשלה (שירות המדינה הממשלתי) הם:

השתתפות בעיצובה של קביעת המדיניות הציבורית ואחריות לביצועה. למשל: הכנת הצעה לשר האוצר להסדרת יחסי מסחר עם מדינה שכנה, ועם אישורו – ביצועה בשטח.

מתן שירותים לפרטים, לקבוצות ולארגונים. למשל: מתן שירותי חינוך לכלל ילדי המדינה.

הגולציה של תפקידים שמבצעים גופים אחרים במטרה לשמור על אינטרסים ציבוריים ולהבטיח את זכויות הפרט.

כהן ומזרחי (2015) מציעים על בסיס זאת את המבנה הבא: (1) משרדי הממשלה, (2) יחידות הסמך, (3) הרשויות הסטטוטוריות (תאגידים ציבוריים), (4) החברות הממשלתיות, (5) הרשויות המקומיות, (6) המנהל הציבורי הלא-ממשלתי. פילוח זה מהווה את הבסיס לדיונו כאן, ומבלי שניכנס לפירוט המבנה של כל קבוצת ארגונים ובעיותיה<sup>8</sup>. איתור הבעיות וההמלצות נשאר ברמה הרחבה והמשתפת לרוב רובם של הארגונים המצוינים כאן.

## ג. מבנה הממשלות בעולם

המבנה הממשלתי של דמוקרטיות מערביות, דוגמת אלו שישראל הינה או שואפת להיות חלק מהן, אינו זהה. לכל מדינה התשתית שלה המבוססת על נימוקים היסטוריים, תרבותיים, ערכיים ומעשיים. סקירה רחבה השוואתית ביחס למבנים ממשלתיים שונים ניתן למצוא בספרות המדעית בעולם (לדוגמה, Raadschelders & Vigoda-Gadot, 2015) ובישראל (לדוגמה, מרכז המחקר של הכנסת: מבנה הממשלות – סקירה משווה, 2007). פירוט רחב יותר של המצב במדינות שונות כמו בריטניה, צרפת, גרמניה, הולנד, קנדה ואחרות נמצא שם וניסינו לתת מעט ממנו בנספח 2 המצורף כאן.

עם זאת ניתן לקבוע על סמך הקיים במדינות מפותחות אלה, כי ישנם מאפיינים זהים בין רובן:

צמצום משרדי הממשלה למינימום ההכרחי.

---

<sup>8</sup> פירוט קצר לגבי כל קבוצת ארגונים המרכיבה את הממשלה ואת המנהל הציבורי, המבנה הבסיסי שלה והיסוד המשפטי המעגן אותה מופיעים בנספח 1.

מספר מוגבל של שרים (לעתים שני סוגי שרים: שרים בכירים יותר ופחות, הקבינט לרוב מורכב משרים בכירים בלבד, וכך מקל על תהליך קבלת החלטות)

חלוקת תפקידים פנים משרדית ברורה, כשלעתים יש יותר משר אחד במשרד מסוים.

ניסיון לנתק עד כמה שניתן את השיקולים להקמה ופירוק של המשרדים והיחידות מצרכים פוליטיים, גם בממשלות בעלות מבנה קואליציוני (דמוקרטיה פרלמנטרית) וגם בממשלות בעלות מבנה חוקתי-נשיאותי, או נשיאותי למחצה.

קיום של יחידות או תפקידים משמעותיים לתיאום בין-ממשלתי ולחשיבה מתכללת על יעדי הממשלה.

איגום תפקידים תחת קורת גג מבנית אחת כדי לשפר תהליכי קבלת החלטות פנימיים.

ארגון המבנה כך שיתאים לפעילות פרויקטאלית ויקדם יעדים ופרויקטים לאומיים ביתר קלות.

בכל מדינה יש כמובן תהליכים ומבנים מתחלפים, אך עיקר המבנה יציב לאורך שנים, עם התאמות שנעשות לזמן, למקום ולתרבות. בכל המדינות יש חלוקה למשרדי ליבה ומשרדים מקצועיים, אך בכולם יש גם גופים מרכזיים המתאמים את פעולת המשרדים, ולהם סמכויות של ממש המגבירות את המשילות.

#### **ד. הבעיות העיקריות במבנה הממשלה והממשל בישראל**

לאור הידע והניסיון של דמוקרטיה מערביות אלה ולאור ההיסטוריה המיוחדת והמבנה החברתי של ישראל, כמו גם צרכיה הגיאופוליטיים והאחרים, ננסה לזהות את הבעיות העיקריות שלדעתנו דורשות טיפול ברפורמה עתידית:

##### **1.ד. מבנה פונקציונאלי, מסורתי ושמרני**

מבנה הממשלה בישראל מבוסס על חלוקת תיקים בשיטת השלל (Spoil System) ועל חשיבה מיושנת של טיפול בבעיות יסוד של מדיניות ושירות לציבור על בסיס חלוקה בין פונקציות מקצועיות ותחומי שליטה. היסודות של המבנה תוארו בחלק המסביר את הקמת הממשלות הראשונות. למעשה, העקרונות לא השתנו עד היום. המבנה היום הוא עדיין פונקציונלי אך לא מתכלל. יש חלוקה והגדרת מרחב סמכויות למיניסטריונים, ללא הדגשת הצורך בעבודה משותפת לצורך קידום יעדים לאומיים חשובים. זו הסיבה שהמבנה הממשלתי יוצר בירוקרטיה מיותרת ומהווה פעמים רבות אבן נגף בקידום יעדים לאומיים. בעולם שבו מורכבות המשימות מחייבת שיתוף של מספר גופים שלטוניים ואחרים, כמעט בכל פרויקט, על אחת כמה וכמה בפרויקט לאומי מורכב, המבנה הישן מגביל את יכולת השליטה, הביצוע והתקצוב לאורך זמן.



## ד.2. עודף השפעה פוליטי

עצמתן של המפלגות בתהליך המשא ומתן הקואליציוני וכן בהמשך דרכה של כל ממשלה קובע במידה רבה את מספר המשרדים והשרים, ללא שום קשר לצרכים הלאומיים ארוכי הטווח. זו הסיבה לכך שאנו רואים שינויים רבים במספר המשרדים בין ממשלה לממשלה. ההיגיון מאחורי השינויים התדירים האלה נובע בעיקר מהנוהג של בניית קואליציות על פי מפתח של שרים לכל מספר חברי כנסת. כך נוצר מצב שמספר המשרדים הממשלתיים נקבע לפי כושר ההשפעה של המפלגות על עצם הרכבת הקואליציות ועל יציבותן. נוהג בניית מפתח השרים לחברי כנסת יכול להתקיים במקום שבו לא חלים כללים ברורים בתצורת חוק, המגדירים את המבנה הממשלתי שישרת באופן ראוי את הצרכים הלאומיים. שאיפתן של המפלגות המרכיבות את הקואליציה התורנית להציב את בכיריהן בעמדות מפתח של קבלת החלטות ויצירת מרחב אוטונומי לעבודה ולשליטה במשאבים כספיים ומשאבי השפעה אחרים, מנתקת את סוגיית המבנה מכל הגיון אובייקטיבי של אינטרס לאומי.

## ד.3. שינויים תכופים

שיטת הממשל בישראל כיום לא מייצרת מערכת פוליטית יציבה דיה, וממשלות וקואליציות מתחלפות פעמים רבות עוד לפני מועד הבחירות, אחת לארבע שנים. לכן, שינויים במבנה הממשלה ובחלוקת התיקים הם תכופים ונובעים מכך שפעם בשנתיים-שלוש נפתח מחדש המקח והממכר הפוליטי כדי לגבש קואליציות חדשות. בכל פעם שתהליך זה מתקיים עומד המבנה הישן למבחן והוא חשוף לזעזועים שלא לצורך. מעבר לעלויות הכספיות הכרוכות בפתיחת משרדים ובסגירתם, ובשינויים במיקום ובהרכב היחידות המקצועיות, הרי שהדבר לא משרת יעדים ניהוליים בסיסיים של יציבות וחשיבה לטווח ארוך. שינויים מהירים אינם מועילים למבנה ולחלוקת הסמכויות. הם גם אינם מעודדים יציבות בחשיבה, כפי שקיימת במסורת של מדינות דמוקרטיות רבות, והם מחלישים את עצמת הדרגים המקצועיים. שינויים תכופים, שאינם פועל יוצא של צרכים חברתיים מעשיים, אלא של חלוקת העוצמה פוליטית, גם מקטינים את האמון בממשלות בישראל ומחלישים את הלגיטימציה שלהן. כך הופך המבנה הממשלתי גורם בעל השפעה על הקשר בין הציבור והשלטון ועל הלגיטימציה שהציבור מעניק לשלטון.

## ד.4. מחסור בראייה ארוכת טווח ובהכפפה ליעדים

בישראל אין מסורת של בניית תכניות לאומיות ארוכות טווח בתחומים שונים, והשיטה העיקרית היא של פתרון שבר. בשנותיה הראשונות של המדינה הייתה לכך אולי הצדקה מסוימת עם ביסוס השלטון והצורך להבטיח את גבולות הארץ במצב של איום צבאי וקיומי כבד. כיום חלק מלחצים אלה אינם קיימים יותר, וראוי שהמבנה הממשלתי ישקף חשיבה ארוכת טווח. כמו כן ראוי שהמבנה הממשלתי ישקף את קיומן של תכניות עבודה מסודרות ובנות מימוש במשרדי הממשלה ואת הטיפול בהקמת

גופים מתכננים ברמה הממשלתית והמקומית. תהליכים שכאלה כבר החלו בשנים האחרונות, אך אין בהם די, והם נובעים יותר מדחיפה של גופי שטח ופחות מחשיבה ממשלתית מסודרת. אין כיום חיבור מספיק בין סוגיית המבנה הממשלתי לבין היעדים והביצועים הממשלתיים. לא נעשתה כל עבודה מסודרת וכוללת ביחס למבנה הממשלתי הרצוי למדינת ישראל בעידן של טכנולוגיה וידע, של תביעות אזרחיות לשיתוף בקבלת החלטות ושל שיתוף פעולה נדרש של המגזר הציבורי עם מגזרים עסקיים, פרטיים, ומגזרי החברה האזרחית.

#### **ד.5. ריבוי שחקנים והעדר תיאום ושיתוף פעולה ביניהם**

מכאן נובעת בעיה נוספת הקשורה למבנה ממשלתי, שאינו לוקח בחשבון את התרבותם של הגופים הפועלים למען הציבור ובשם הציבור במרחב הממשלתי. המבנה הממשלתי אינו משקף את חשיבותו העולה של המגזר השלישי, ואין די שיתוף שלו בתהליכי קבלת החלטות. המגזר העסקי פעיל באמצעות הפעלת לחצים פוליטיים, לובי, והשפעה על שחקנים פוליטיים, במקום שתינתן לו בימה מסודרת בהשמעת הקול בדרגים המקצועיים. בעיקר חסרה פעולה של גוף או גופים הרואים את התמונה הגדולה ומביאים את כלל השחקנים להידברות משותפת טרם קבלת החלטות בעלות משמעות לאומית רחבה. גם משרדי מטה רוחביים בעלי עצמה, כגון משרד המשפטים או משרד האוצר, אשר באופיים הם לא אנכיים, רואים את העשייה מזווית ראייה צרה למדי ולא כוללת.

#### **ד.6. קשרים עמומים בין סוכנויות ליבה ממשלתיות וסוכנויות משנה**

קשריהם של משרדי הממשלה עם סוכנויות המשנה שלה (רשויות מקומיות, תאגידים, סוכנויות לביצוע, חברות ממשלתיות וכיו"ב) מנוהלים בדרכים שונות, המבוססות על מסורת ואינטואיציה. משרד הפנים אחראי על הקשר עם השלטון המקומי, אך המישור העיקרי שבו מתקיים קשר זה הוא הכספי והתקציבי. לרשויות המקומיות מידה רבה של עצמאות בפעילותן, אך אין גוף המתאם קשרים, צרכים, שיתופי פעולה ברמה אזורית וארצית. במקרים אחרים, כגון קביעה של תעריפי ארנונה, ניהול פרויקטים בתחום התחבורה ועוד, השלטון המרכזי אינו מותיר גמישות לשלטון המקומי ואינו מאפשר לו לתכנן ולבצע כראוי (דוגמה קשה היא חוסר היכולת לתכנן תחבורה מטרופוליטנית). הטיפול בחברות ממשלתיות וביחידות סמך מרוחק מדי ואינו מעודד שיתופי פעולה היכולים להועיל הדדית לכולם (למשל בין בתי חולים באותו מרחב גיאוגרפי, או בין רשויות מקומיות בסביבה קרובה).

#### **ה. המלצות לאיפוס מערכות ותיקון המבנה הממשלתי**

לאור הניתוח שמובא עד כאן אנו מציעים מספר עקרונות לרפורמה, שתוביל לתיקון מבנה הממשלה והמנהל הציבורי בישראל ותתאים אותם לצרכים וליעדים הלאומיים במאה ה-21. עקרונות אלה יכולים להוות יסוד לתכנית מקיפה ומפורטת, שתעוגן בחוק ותגביר את יציבות הממשלות ואת יעילותן, וכן תשרת את היעדים המקצועיים והערכיים של חיזוק האמון בין הציבור לשלטון בישראל.

• יש לעגן ולחזק מבנה רציונאלי לממשל שנשען על מערכת פרופסיונאלית/ בירוקרטית יציבה: קיים צורך דחוף להרכיב תכנית למבנה ממשלתי קומפקטי, המבוסס על צרכים מרכזיים של שירות ציבורי מודרני בדמוקרטיה מפותחת, עם התחשבות במעמדה הגיאוגרפי-פוליטי המיוחד של ישראל ובבעיות הייחודיות לה. מבנה זה צריך לעמוד כמשקל נגד לחוסר היציבות הפוליטית ולשבריריות הממשלות בעשורים האחרונים. במילים אחרות, חשוב לחסן את המבנה הממשלתי מפני שיטת השלל הפוליטית ומפני המבנה הקואליציוני המפוצל והסקטוריאלי של הממשל בישראל, זה שיציבותו נמוכה וראייתו לטווח ארוך מוגבלת. ראוי לעגן את המבנה באמצעות חוק יסוד או "חוק השירות הציבורי".

• יש להפסיק את הנוהג הפסול של פתיחה וסגירה של משרדים ללא כל הגיון מקצועי. תהליך זה, שמתרחש עם הקמתה של כמעט כל ממשלה חדשה בישראל, פוגע ביציבות ובהמשכות הפעולה של מדיניות ציבורית, הנקבעת באופן מסודר, יוצר בזבוז משאבים גדול ומשדר לציבור חוסר עקביות ורצינות של הממשל ביחס לתכניות עבודה ארוכות טווח.

• יש לתכנן מחדש את מבנה הממשל בישראל על בסיס מטריציוני, שאינו צמוד לבסיס מסורתי/פונקציונאלי.

מומלץ להגדיר בחוק את קיומם של 15 מיניסטרוניום לכל היותר, המאורגנים בשתי קבוצות עיקריות, כשמעליהם מפקח משרד ראש הממשלה כגוף מתאם בעל סמכות להכרעה בחילוקי דעות. בקבוצה הראשונה יכללו מספר משרדי ליבה חיוניים ויוגדרו סמכויותיהם (לדוגמה: ביטחון, ביטחון פנים, חוץ, אוצר, חינוך, בריאות, משפטים, פנים, רווחה, שיכון). לצדם של אלה – מספר מצומצם נוסף של משרדים חיוניים שאופי פעולתם אינטגרטיבי וכוללני:

1. כלכלה ופיתוח (כולל מסחר, תעשייה, עבודה, חקלאות ותיירות)

2. מדע, טכנולוגיה, תקשורת ותרבות (כולל דת)

3. תחבורה

4. הגנת סביבה

5. תשתיות: אנרגיה, מים, תקשורת

מעבר ל-14 משרדים אלה יפעל משרד ראש הממשלה כ"משרד על", המתאם בין המשרדים. משרד ראש הממשלה יטפל גם בבעיית ריבוי הגופים המעורבים בקביעה ובמימוש מדיניות (כמפורט לעיל).

מובן כי ארגון מחדש של משרדי הממשלה ידרוש גם חשיבה לגבי המבנה הפנימי של כל משרד ויחידת סמך. ייבחן הצורך והרציונל להמשך קיומן של היחידות הקיימות וישקל מחדש מיקומן במשרד/יחידת הסמך הרלוונטית. (לדוגמה: נושא היערות מצוי במשרד החקלאות, וייתכן שיש למקמו במשרד לאיכות הסביבה. נושא הסייבר מצוי במשרד רה"מ, וייתכן שיש למקמו במשרד הביטחון).

- הקמת יחידות מחקר.

יש לחייב כל משרד ממשלתי (ובמקרים מסוימים גם יחידות סמך וסוכנויות ביצוע) להקים יחידת מחקר שתסייע בגיבוש ידע ממוקד בתחומי האחריות של המשרד על בסיס נתונים אמפיריים ומחקר השוואתי מהעולם. יש להכפיף את קבלת ההחלטות במשרד לעבודת המטה והמחקר של יחידות אלה, שמעמדן צריך להיות משמעותי וחזק.

- יש לטפל בבעיית ריבוי הגופים המעורבים במימוש היעדים הלאומיים ובהגדרת מנגנון להכרעה במחלוקות וחסמים:

ניתן לעשות זאת באמצעות חיזוק סמכויותיו של משרד ראש הממשלה כמשרד מטה והדגשת תפקידו כמשרד מתאם בין שאר המשרדים. האחריות לתיאום תהיה על מנכ"ל המשרד או על נציגיו (או לחילופין על ידי הוספת שר למשרד ראש הממשלה שיעסוק בתיאום בין-משרדי). מנכ"ל משרד ראש הממשלה יהיה מופקד, כחלק מתפקידיו הסטטוטוריים, על התיאום הבין-משרדי. הכוונה כאן לתיאום שוטף לצורך ביצוע מטלות הממשלה בצורה יעילה. ייתכן ויש להעניק סמכות סטטוטורית לפורום מנכ"לי משרדי הממשלה.

בנוסף, יש ליצור דפוסי תיאום בין-משרדיים המעוגנים בנהלים ולעתים גם בחקיקה:

- אגף התקציבים במשרד האוצר יתאם עם כל אחד ממשרדי הממשלה את בניית התקציב השנתי, את העברת העודפים המחויבים והלא מחויבים וכדומה.
- רגולטורים המופקדים על שווקים מסוימים יקיימו ביניהם שולחנות עגולים לתיאום, המעוגנים בחקיקה ובנהלים מיוחדים (דוגמאות בולטות: א. שולחן עגול לתיאום הרגולטורים המופקדים על שוק ההון, ובהם המפקח על הבנקים, הממונה על שוק ההון והביטוח, רשות ניירות ערך, הרשות להגבלים עסקיים: ב. שולחן עגול לתיאום הרגולטורים בתחום משק הגז, ובהם רשות הגז, רשות החשמל, הרשות להגבלים עסקיים, אגף התקציבים וכיו"ב).
- תיאום הנגזר ממבנה מטריציוני, שיהיה באחריות הגורם המקצועי והמנחה, ובתיאום עם משרד רוה"מ (דוגמאות בולטות: פעולות בתחום איכות הסביבה, רשות חירום לאומית, מטה הסייבר).
- יש ליצור מנגנוני הכרעה פורמאליים שיעניקו סמכויות לצורך הכרעה בחילוקי דעות בין רגולטורים, עם זכות ערעור למליאת הממשלה.
- התייחסות מיוחדת יש לתת לפרויקטים בעלי עדיפות לאומית: פרויקטים כאלה, שהם חוצי מספר משרדים מבחינת הצורך המקצועי, ירוכזו ככלל בידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אלא אם כן נקבע אחרת בהחלטת הממשלה. יש לשקול לעגן בחוק מיוחד ("חוק הפרויקטים הלאומיים") את הסמכויות והאחריות על קידום מהיר ויעיל של פרויקטים אלה. ראוי שחוק כזה יעודד שיתוף פעולה בין המשרדים וכן יעניק עדיפות של ממש וכלי ביצוע למשרדים המרכזיים

הנוגעים בדבר. (דוגמאות: מוכנות העורף למלחמה, פרויקטים משמעותיים הנוגעים לתשתית, פתרון בעיית הדיור ועוד).

כמו כן, משרד רוה"מ יעביר למשרדים האחרים פונקציות ויחידות שהתוספו אליו לאורך השנים ללא צורך ממשי (לדוגמה, מטה הסייבר, פרויקט תחליפי נפט, רשות למלחמה בסמים ויועצת לענייני נשים) ויתמקד בקידום פרויקטים בעלי חשיבות לאומית. שיתוף הפעולה יעודד גם על ידי קידום רעיון הקמתן של סוכנויות ביצוע על פי המודל הבריטי ועל פי צרכים שיוגדרו מראש במשרד ראש הממשלה. סוכנויות אלה צריכות להיות כפופות לגופים המתאמים במשרד ראש הממשלה ויעסקו פרויקטים /יעדים לאומיים בעלי חשיבות מיוחדת ובשיטה של הפעלת פרויקטים.

- יש להכפיף את מבנה הממשלה ליעדים לאומיים ואסטרטגיים, מקיפים וארוכי טווח:

בין היעדים העיקריים שיכולים להוות מכנה משותף לפעולתם של כל ההרכבים הקואליציוניים העתידיים ניתן למנות את:

יעד שמירת הביטחון הלאומי וחיזוקו (במובנו הרחב: מדיני, צבאי, חברתי, כלכלי וכיו"ב)

יציבות כלכלית (יציבות מחירים ויציבות פיננסית) וצמיחה

צמצום פערים חברתיים והגברת לכידות חברתית

יעד האחריות לאספקת שירותים ציבוריים בכלל

יעד האסדרה (רגולציה) הסבירה של פעילות שחקני משנה במשק

יעד שיפור הזמינות, האיכות, והשוויון בפעולת הבירוקרטיה הישראלית: ובעיקר, הקטנת הבירוקרטיה השלילית (red-tape) ופישוט עבודת הממשלה כדי לשפר תיאום, תקצוב ויעילות בעבודה, ממשל זמין.

- מומלץ לשקול חקיקת חוק השירות הציבורי בישראל:

חוק זה יגדיר במפורש את מבנה השלד של המנהל הציבורי, את שחקני המפתח המוסדיים, את המנגנונים המנהלים אותם ואת מגבלות השינוי במבנה ממשלות ישראל בעתיד. הרציונל לחוק מבוסס על הטענה כי יכולת הממשל לקדם באופן רציני ויעיל פרויקטים לאומיים (ובמילים אחרות, למשול) מחייב הגדרה בסיסית של מבנה הממשל, של בעלי התפקידים ושל החיבור בין ארגון ויעדים. בהעדרם של אלה התרבות הארגונית והתרבות הפוליטית לא יתחדשו ולא יתאימו עצמם לצרכים הלאומיים במאה ה-21.

כיום, המסגרת החוקית לתפקוד שירות המדינה בישראל מתמקדת בשני היבטים בלבד - מינויים ומשמעת. עיון בחוק לשירות המדינה: מינויים בנוסחו כיום מגלה סתירה מובנית בין לשון החוק הממלכתית לבין הפטורים הרבים המצויים בתוספות לחוק, עד כי לא ברורה כוונת המחוקק בנושאים שנדונים, ואין כלל התייחסות לנושאים יסודיים אחרים, כמו המבנה הרצוי של הממשלה וארגוני הלוויין שלה. חוק

שירות המדינה החדש יושתת על שני מרכיבים עיקריים: (1) חוק יסוד שירות המדינה- שיקבע את המסגרת, ו- (2) חוק שירות המדינה – שיקבע את הפרטים.

מטרת חוק זה להניח תשתית משפטית יציבה לשירות הציבורי הישראלי ולמבנה הזרוע הביצועית של המדינה, באופן שיבטיח יעילות של השירות הציבורי לטובת הממשלה, הכנסת והציבור. החוק יספק את המסגרת החוקית, שתבטיח יציבות ארגונית, מודרניות והתחדשות, יעילות בניהול משאבים, הוגנות בתעסוקה ובניהול ועידוד מנהיגות ראויה של משרתי ציבור. החוק גם יגדיר את הסמכויות, האחריות והתפקידים של המיניסטריונים ויחידות הסמך של הממשלה ואת שיתוף הפעולה ביניהם. תוך כדי כך יגדיר החוק גם את הזכויות והחובות של בעלי התפקידים והעובדים בשירות הציבורי.

## פעילות הכנסת – כשלי תפקוד והמלצות לפתרון<sup>9</sup>

### ראובן חזן וחן פרידברג

#### א. מבוא

כנסת ישראל חובשת שני כובעים עיקריים: חקיקה ופיקוח. כאשר היא חובשת את הכובע הראשון היא מתגלה במפתיע כגוף חזק יחסית. ועדותיה רשאיות לתקן ואף לשנות הצעות חוק, וליושבי הראש שלהן יש סמכויות משמעותיות. גם היקף החקיקה הפרטית – ללא אח ורע בעולם הדמוקרטי – מעיד, בין היתר, על עוצמתה היחסית כגוף מחוקק. אם עד סוף שנות ה-80 מרבית החקיקה (88%) הייתה פרי יוזמת הממשלה, הרי שמאז הכנסת ה-12 (1988-1992) שיעור החקיקה הפרטית גדל והלך עד כדי 50% מכלל החקיקה. נתון זה משפיע באופן שלילי על הכובע השני שחובשת הכנסת – כובע הפיקוח. הכנסת, משעה שהיא חובשת כובע זה, מתגלה כגוף חלש למדי, וכמוה ככלב שמירה ללא שיניים, המוחזק ברצועות קצרות מאוד.

מסמך זה יציג בקצרה ובאופן נקודתי את כשלי התפקוד המרכזיים של הכנסת בתחומי החקיקה והפיקוח ויציע פתרונות מעשיים, ודאי לחלק מהכשלים. אנו סבורים כי חיוני לשפר את עבודת הכנסת בתחומים שהם ליבת עבודתה. יישום מגוון ההמלצות המרוכזות במסמך זה יסייע בכך ואף יתרום ליצירת איזון בריא יותר בין שתי רשויות השלטון – הכנסת והממשלה – לתועלת כל אחת מהן; אך חשוב מכך – לתועלתם של הציבור כולו והדמוקרטיה הישראלית.

#### ב. חקיקה פרטית - כשלים מרכזיים

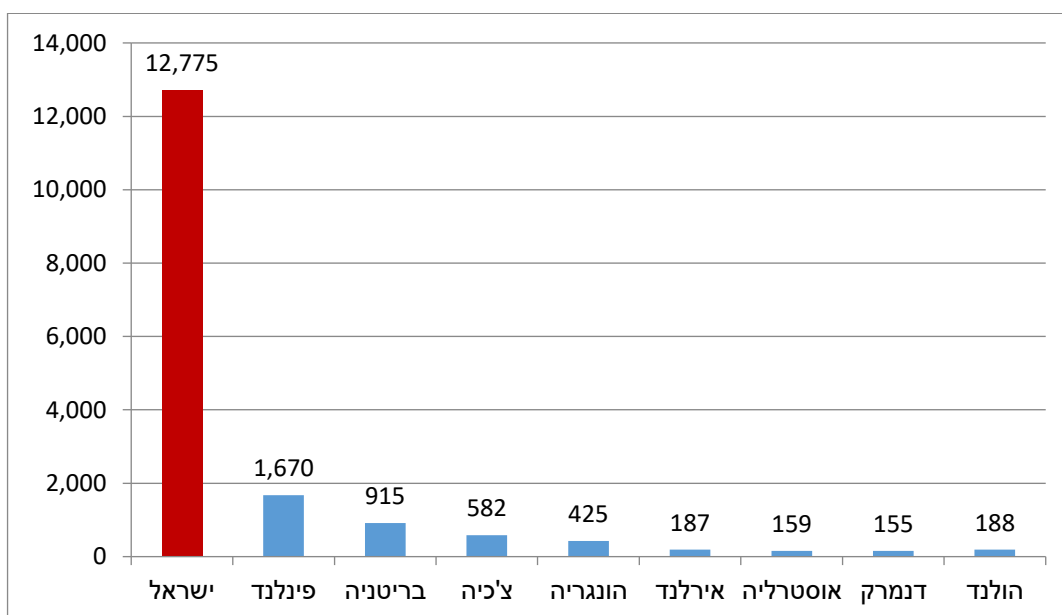
הזכות ליזום "הצעת חוק פרטית" שמורה לכל חברי הכנסת, אלא שבעשורים האחרונים (וביתר שאת מאז ראשית שנות האלפיים) אנו עדים לעלייה יוצאת דופן במספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת, בהשוואה לפרלמנטים אחרים בעולם. חברי הכנסת הניחו על שולחנה ב-15 השנים האחרונות כ-20,000 הצעות חוק פרטיות; 3,000 מתוכן רק בכנסת האחרונה שכיהנה 20 חודשים בלבד (ראו תרשים 1). תופעה זו מצביעה על בעיה מהותית בתחום זה.

<sup>9</sup> פרק זה מבוסס על עבודות קודמת של הכותבים ובראשן: "פיקוח הכנסת על הממשלה – תמונת מצב והצעה לרפורמה" בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה (2009).

יתר על כן, רוב הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת הן בגדר "הצהרות חוק", כלומר הצעות חוק שנועדו להצהיר הצהרה כלשהי כדי למשוך תשומת לב ציבורית ותקשורתית ולא דווקא כדי לעלות לדיון.

באשר למספר החוקים שהתקבלו: בישראל אמנם "רק" כ-5% מהצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת ב-15 השנים האחרונות נהפכו בסופו של דבר לחוקים, אבל המספר המוחלט של החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות – כ-1,000 – גבוה לאין שיעור ממספרם בעולם.

### תרשים 1. מספר הצעות החוק שהונחו על שולחן פרלמנטים ב-2000-2010



מקור: חזן ופרידברג (2009)

הנחת אלפי הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת, ואישור מאות חוקים פרטיים מתוכן (מספר הדומה למספרם של החוקים הממשלתיים המאושרים) כרוכים בחסרונות רבים:

זילות בערכן של הצעות החוק הפרטיות ובמעמדן של הליך החקיקה כולו (הצעות חוק מוגשות כלאחר יד או שהן עוסקות בנושאים שלא מתאימים להסדרה בחקיקה ראשית).

בזבוז משאבי כוח האדם המקצועי בכנסת ובממשלה.

הצפת ועדות הכנסת בהצעות חוק פרטיות והגברת העומס עליהן.

חוסר יכולת של ועדת השרים לענייני חקיקה לדון עניינית בהצעות חוק רבות כל כך בגלל הזמן הקצר המוקצב לדיון.



קושי של הממשלה לעסוק בתוכנית חקיקה ממשלתית מסודרת על-פי סדרי עדיפויות ברורים המבטאים את מדיניותה ואת מגבלות התקציב.

הקפאה או אי יישום של חוקים פרטיים שאינם תואמים את המדיניות התקציבית באמצעות חוק ההסדרים.

### **ג. המלצות לחקיקה הפרטית**

לקבוע מכסה של הצעות חוק שכל חבר כנסת יוכל להניח על שולחן הכנסת (כך שכמותן בישראל תתקרב לכמות הנהוגה ביתר המדינות המפורטות בתרשים 1).

- לצמצם את המכסה של הצעות החוק הפרטיות המועלות בכל שבוע לדיון מוקדם.
- לחייב בתקנון את יושבי ראש הוועדות לעקוב באופן שוטף אחר יישום החוקים. למשל, באמצעות הקדשת דיון שבועי לסוגייה, שאליו יוזמנו גם פקידי המשרד האמון על ביצוע החוק לצורך מתן דיווח.
- להעדיף דיון בהצעות חוק ממשלתיות בוועדות באחד מימי הדיונים בשבוע.
- לחייב את חברי הכנסת לנסח דברי הסבר איכותיים, לרבות ציון עלותה של הצעת החוק (תהא אשר תהא), המקורות למימונה והשלכותיה על סוגיות שונות (כוח אדם, חברה, סביבה) ככל שישנן. כמו כן, יש לאכוף את ההוראה בדבר ציון ההשלכות התקציביות של הצעת חוק פרטית בנוסח החוק או בדברי ההסבר לו.
- לחייב את נשיאות הכנסת לבדוק את תוכן דברי ההסבר בטרם תאשר להניח את ההצעה על שולחן הכנסת, ולדחות הצעות שאינן עומדות באמות המידה שייקבעו.
- לקדם את אישור חוק יסוד: החקיקה. כיום ישראל היא מהדמוקרטיה היחידות שלא הסדירו בחקיקת יסוד (ודאי שלא בחוקה) את סמכויות החקיקה של בית הנבחרים שלה.

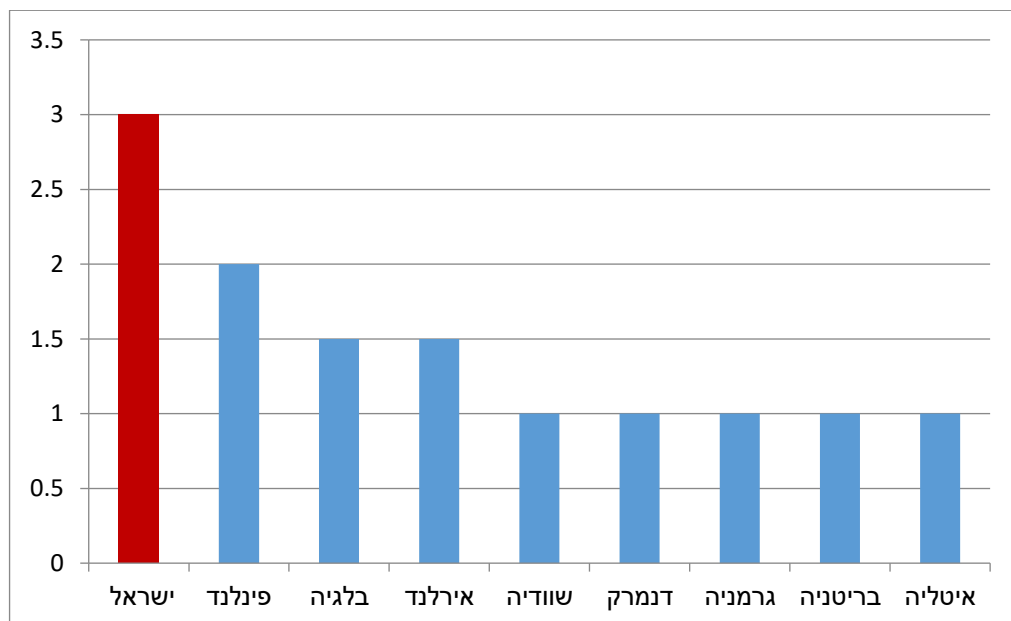
### **ד. הפיקוח על הרשות המבצעת באמצעות ועדות הכנסת - כשלים מרכזיים**

הפיקוח של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת הוא מהנדבכים החיוניים במשטר הדמוקרטי. מטרתו לחייב את הנציגים הנבחרים – חברי הכנסת שלנו – לשמור על האינטרסים של הציבור, לחשוף את פעולות הממשלה ולגנות אותה במידת הצורך. אלא שגודלה של הכנסת והמבנה שלה מקשים על נבחרי הציבור להפעיל פיקוח ראוי. הכיצד?

**כנסת קטנה, ממשלות גדולות וחברים רבים מדי בוועדות הקבועות של הכנסת.** הכנסת היא אחד הפרלמנטים הקטנים בעולם. מעניין לציין שבמדינות הדומות לישראל מבחינת גודל אוכלוסייתן, ואף

קטנות ממנה, יש מספר גדול יותר של מחוקקים: דנמרק – 179, הונגריה 199, ויוון – 300. מנגד, הממשלות הקואליציוניות בישראל גדולות למדי (30-40 חברים). בשל כך רק כשני שלישים מכלל חברי הכנסת, ולעתים אף פחות מכך, פנויים לכהן בוועדות, בשעה שסך כל המינויים האפשריים בהן (כולל ועדות משנה וועדות מיוחדות) עומד על כמעט פי שלושה מכך. יוצא אפוא שמספר הוועדות שחברי הכנסת מכהנים בהן במקביל חריג למדי – שלוש במוצע. יתר על כן, במציאות שבה מחצית ויותר מחברי הקואליציה הם חברי ממשלה (שרים וסגני שרים), יש חברי קואליציה העלולים לכהן גם בארבע, בחמש ואף בשש ועדות כדי לשמור על הרוב הקואליציוני בכל ועדה. כפי שמראה תרשים 2, במדינות רבות עם משטר פרלמנטרי מכהנים חברי הפרלמנט בוועדה אחת, לכל היותר בשתיים. באחדות מהן החוק או התקנון אוסרים על חבר פרלמנט לכהן ביותר מוועדה קבועה אחת, מתוך הבנה שעבודה פרלמנטרית איכותית דורשת מיקוד והתמחות, ולכן מוטב שחבר הפרלמנט יתרכז בעבודתו בוועדה וישקיע בה את מרב זמנו ומרצו. כאשר הוא חבר בכמה ועדות במקביל, הוא נעדר מדיונים רבים (שמתקיימים במקביל בבוקרי שלושת ימי עבודת הכנסת, משום שלפי הנוהג אין לכנס את הוועדות כשהמליאה עובדת) ואין לו את הזמן הדרוש או היכולת ללמוד נושאים לעומקם, להתכונן ביסודיות לשיבות ולהתמקצע בתחומי עבודת הוועדות.

## תרשים 2. מספר הוועדות הקבועות שכל חבר פרלמנט מכהן בהן (מוצע)



מקור: חזן ופרידברג (2009)

**היעדר חפיפה בין תחומי העיסוק של הוועדות ובין תחומי העיסוק של משרדי הממשלה.** ועדות הכנסת הקבועות צמודות לתחומים ולא למשרדים, ובשל כך אין חפיפה מלאה בין תחום העיסוק של כל אחת מהן לתחום העיסוק של משרד ממשלתי מסוים. מבנה זה פוגע פגיעה מהותית ביכולתן לפקח

על הממשלה בשל הקושי של חבריהן להתמקד ולבחון לעומק וביסודיות משרד העוסק בנושאים שהוועדה מופקדת עליהם.

**מחסור בתמיכה מקצועית.** צוות מקצועי העומד לרשות הוועדות הוא תנאי חשוב להגברת יכולת הפיקוח שלהן על הממשלה. בלא תמיכה מקצועית עצמאית חברי הוועדה מתקשים לפקח על הרשות המבצעת, שכן מולם עומדים המומחים שלה שלהם הידע והניסיון, הנגישות למידע, וחשוב לא פחות – המשאבים. שיפור ניכר, אך לא מספיק, בתחום זה חל לפני כ-13 שנים, כשלוועדות הוצמדו יועצים משפטיים והוקם מרכז המידע והמחקר של הכנסת, המעניק שירותים מקצועיים ואובייקטיביים לחברי הכנסת ולוועדות.

**היעדר סמכות של ועדות הכנסת הקבועות לחייב עדים להופיע בפניהן ולהציג להן מסמכים.** החקיקה ותקנון הכנסת קבעו נורמה כללית, שלפיה בסמכותן של הכנסת וועדותיה לדרוש משרים ומעובדי מדינה להתייצב בפניהן כדי למסור להן מידע. עוד מחויבים השרים, על פי התקנון, בדיווח חצי שנתי לוועדות הכנסת. עם זאת הוועדות (למעט הוועדה לענייני ביקורת המדינה) אינן יכולות לכפות הופעה בפניהן או ליצור לחץ למסירת מידע אמין ומלא, שכן הן אינן יכולות להטיל ולאכוף סנקציות בגין אי-הופעה בפניהן או מסירת מידע חלקי (ואפילו שקרי). החוק והתקנון אינם מקנים להן סמכות לחקור את המופיעים בפניהן (שרים, נציגי ממשלה או נושאי משרה ציבורית), ודאי שלא את מי שאינם נושאים משרה ציבורית ושמהות הופעתם איננה מוגדרת (עדות או הצהרה). בכל אלה יש כדי לפגום בעבודת הפיקוח של הוועדות על הרשות המבצעת.

**מעקב לקוי.** הוועדות אינן עוקבות באופן שוטף אחר יישומם של החוקים שעברו תחת ידיהן ולא אחר המסקנות שגיבשו, לאחר שטיפלו בהצעות שהעבירה אליהן מליאת הכנסת. המעקב הלקוי פוגע בכל שרשרת הפיקוח – החל בהעלאת נושאים וחוקים במליאת הכנסת וכלה בטיפולן של הוועדות בהם – וכמעט שמייתר את עבודת הוועדות בתחום הפיקוח.

## ה. המלצות לפעילות הפיקוח

- בשנת 2013 הוגבל גודלה של הממשלה בחוק יסוד הממשלה ל-23 חברים (ראש ממשלה, 18 שרים ו-4 סגני שרים). יש לשריין מגבלה זו ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת שכן בשעת הכושר הראשונה היא התבטלה, כפי שכבר קרה ב-1999 ע"י ראש הממשלה הנבחר דאז, אהוד ברק, בשל אילוצים קואליציוניים. מגבלה זו, אם תישאר על כנה, תגדיל את מאגר חברי הכנסת שיהיו פנויים לעבודה פרלמנטרית.
- יש לשנות את מבנה הוועדות ותחומי עיסוקן כך שיקבילו למשרדי הממשלה. בהתאם, יש לקבוע בחוק את המספר המרבי של משרדי הממשלה מבלי שישתנה באופן תדיר.

- יש להעניק לוועדות סמכויות שימוע ולחלק כל ועדה קבועה לוועדות משנה קבועות, שיקבילו לאגפים העיקריים במשרד הממשלתי שהוועדה אחראית לו; בנוסף יש לכונן ועדת משנה קבועה לענייני דוחות הביקורת הרלוונטיים למשרד.
- יש לצמצם את מספר החברים בוועדות לתשעה לכל היותר (למעט בוועדת הכנסת, שבה יש חשיבות לייצוגן של כל סיעות הבית).
- יש להוסיף לוועדות ימי עבודה ושעות פעילות על חשבון שעות המליאה, וכן עוד יום עבודה רשמי.
- ראוי ליצור לכל ועדה "חבילת ביקורת חובה" שתכלול: הקפדה על דיווח אישי של השר לוועדה פעם בחצי שנה; הקמת ועדת משנה למעקב אחר יישום החלטות הוועדה; ויצירת מנגנון שיערב את הוועדה במעקב אחר ביצוע תקציב המשרד.
- יש להעניק לוועדות סמכות להטיל סנקציות על עובדי ציבור ועל אזרחים שזמנו להופיע בפניהן, או התבקשו למסור להן מידע ומסמכים, ולא הגיעו לדיון או מסרו מידע לקוי.
- יש להגדיל את הצוות המקצועי התומך בוועדות, הן על ידי גיוס צוות מקצועי נוסף והן על ידי הגדלה ניכרת של תקציבן כצעד משלים לשתי הרפורמות שכבר בוצעו בתחום הייעוץ, המידע והמחקר - הצמדת יועצים משפטיים לוועדות והקמת מרכז המידע והמחקר - והוכרת בהצלחה מסוימת.
- יש לחזק את מעמדו של מרכז המידע והמחקר בכנסת ולייעל את השימוש בו: לעגן את קיומו ואת עצמאותו בחוק כדי למנוע את שינוי מעמדו לפי שרירות לבו של בעל תפקיד זה או אחר; להגדיל את תקציבו ואת הצוות המועסק בו ולהעמיק את יכולות המחקר ארוך הטווח שלו.
- סוגיית השדלנים בכנסת היא סוגייה כבדת משקל, והיא בעלת השלכות שליליות ניכרות על אופן קבלת ההחלטות במערכת הפוליטית, כפי שמפורט בהמשך מסמך זה. בעניין זה אנו ממליצים להגביל מאוד את נוכחות השדלנים בכנסת בכלל, ובתוך חדרי הוועדות בפרט. בנוסף, יש לחייב את השדלנים להגיש את חומרי הרקע שלהם למרכז המידע והמחקר של הכנסת ולאסור עליהם להגיש נתונים ישירות לוועדות.

## 1. סיכום

הכנסת חריגה בנוף הדמוקרטיה הפרלמנטריות בכל הקשור לתפקידה כמחוקקת. כמות הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בעשור וחצי החולף עצומה, ללא אח ורע בעולם הדמוקרטי. בהיות כלי החקיקה הפרטית נגיש מאוד ונטול חסמים ממשיים, חברי הכנסת עושים בו שימוש מופרז ולא

לתכלית שלשמה הוא נועד. בתפקידה כמפקחת, הכנסת אינה פועלת בצורה אפקטיבית. הוועדות – מנגנון הפיקוח החשוב ביותר – אינן יעילות, בין היתר, בשל מיעוט חברי הכנסת הפנויים לעבודה הפרלמנטרית, ובשל כשלים מבניים של בית המחוקקים ככלל והוועדות בפרט (בשולי הדברים נוספים, כי גם מנגנוני הפיקוח של המליאה – שאילתות והצעות לסדר היום – נתקלים זה תקופה ארוכה בקשיי תפקוד רבים). חולשתה של הכנסת בתחום אישור תקציב המדינה והמעקב אחר ביצועו ניכרת אף היא, וחברי כנסת רבים מגיעים לתפקידם בלי הכשרה הולמת, בלי שצברו ניסיון כחברי כנסת ובלי להיות בקיאים בהליכים הקשורים בעבודת הפרלמנט.

למרות התמונה העגומה העולה מניתוח האופן שבו הכנסת ממלאת את תפקידי החקיקה והפיקוח שלה, אנו סבורים כי ניתן לשפר מאוד את תפקודה בתחומי עבודתה המרכזיים לתועלתה שלה, לתועלת הממשלה, לתועלת הציבור ולתועלתה של הדמוקרטיה הישראלית.

### אבי בן בסט

#### א. מבוא

תופעת השדלנים הינה תופעה חובקת עולם, בעלת השפעה רבה על החלטות ממשלה וחוקים רבים. ממשלות בעידן המודרני מתחשבות בהשלכות החלטותיהן על רווחתם של כלל הגורמים בחברה, והמגזר העסקי ביניהם. כדי למזער השפעות לא רצויות של הפעילות הציבורית, ממשלות רבות מנהלות דיונים פתוחים כחלק אינטגרלי מתהליך קבלת ההחלטות שלהן. בעלי עניין וגורמים חיצוניים מוזמנים לוועדות השונות להשמיע את דעתם, ומידע שימושי ותובנות חיצוניות עשויים לתרום לשיפור המדיניות. עם זאת, עיקר דאגתם של השדלנים נתונה לאינטרסים של קבוצה קטנה מאוד על חשבון כלל, או רוב, אזרחי ישראל. רוב הפעילות של השדלנים מתבטאת בייצוג אינטרסים צרים של בעלי הון ותאגידים עסקיים. יכולתם של בעלי הון לחמן שדלנים גדולה לאין ערוך מזו של עמותות ומוסדות ללא כוונת רווח, המייצגים את ענייני הציבור הרחב. יתרה מזו, קיים חשש שהשדלנים מתוגמלים על בסיס הצלחתם להשיא את רווחי לקוחותיהם, תופעה שעלולה להחמיר את הנזק הנגרם לציבור הרחב.

על פי דוח של מרכז מידע ומחקר של הכנסת (2006), מבין 42 שדלנים בעלי היתר כניסה קבוע לכנסת, רק 3 שייכים לארגונים חברתיים. יתר 39 השדלנים מועסקים בחברות ייעוץ ויחסי ציבור פרטיות. מחקרים על פעילות הלוביסטים באיחוד האירופי מלמדים כי מרבית הלוביסטים מייצגים חברות עסקיות או איגודים מסחריים.<sup>10</sup>

ניסיון השדלנים להטות את החקיקה, כך שתטיב עם חברות עסקיות ובעיקר חברות גדולות, פוגע גם בתדמית הציבורית של הכנסת. השקיפות הירודה המקובלת בכנסת לגבי פעילות השדלנים יוצרת פתח לשחיתות פוליטית וציבורית ומוסיפה לאי האמון הגואה של הציבור הישראלי בנבחרי.

הגידול בהיקף פעילות השדלנים והרגישות הגדלה של ממשלות ומוסדות ציבור לתדמיתם הציבורית הביאו ממשלות רבות, כגון ממשלת בריטניה, כמו גם את הפרלמנט האירופי להסדיר את פעילות הלוביסטים בחוק. שינויים מהותיים יותר נערכו בארה"ב ובקנדה, כתוצאה מפרשיות שחיתות גדולות, שהיו מעורבים בהם משרדי שדלנים גדולים (דוגמת ג'ק אברמוף בארה"ב). בין התיקונים הבולטים

---

<sup>10</sup> בשנת 2000 היו לכ-2,600 בעלי עניין משרדים קבועים בבריטל. פדרציות מסחר אירופיות היוו כשליש, יועצים מסחריים כחמישית, חברות, ארגונים אירופיים ללא מטרות רווח (למשל בנושאי סביבה, בריאות או זכויות אדם) ואיגודים לאומיים של עסקים ועובדים היוו 10% כל אחד, נציגות אזורית וארגונים בינלאומיים 5% כל אחד, ומכוני מחקר (think tank) כ-1%.

שאומצו: חיזוד ההגדרות של מהו לוביסט ושל הפעילויות שחייבות בדיווח; הרחבת התדירות והיקף הדיווח של הלוביסטים, תוך שימת דגש על המקורות הכספיים, העלולים להוות גם מקור לשחיתות; בניית מאגרי מידע און ליון, שקופים לציבור ונוחים לתפעול; הרחבה משמעותית של סמכויות הענישה האזרחית והפילילית על מפרי החוק; הרחבת תחולת החוק - לא רק על חברי הפרלמנט ועובדיו - אלא על כלל העובדים הציבוריים, והרחבת תחומי אחריותם בעבודתם מול הלוביסטים.

## **ב. החוק בישראל**

גם בישראל מעמד השדלנים הוגדר בחוק. אך החובות החלים עליהם מצומצמים מאוד בהשוואה לארה"ב. על פי אתר הכנסת: "בכנסת פעלו בשנת 2012 180 שדלנים. הסדרת פעילותם של השדלנים בכנסת מעוגנת בחוק הכנסת (תיקון מס' 25), התשס"ח-2008. על-פי תיקון זה, שדלן רשאי לפעול בכנסת רק בהיתר ועדה שיושב-ראש הכנסת עומד בראשה, וחברים בה שני סגניו, האחד מהקואליציה והאחר מהאופוזיציה. אדם המבקש לפעול כשדלן בכנסת נדרש להגיש לוועדה זו בקשה שבה יציין את פרטיו האישיים. אם הוא פועל במסגרת תאגיד - את סוג התאגיד, שמו ומספרו, את שמות הלקוחות שהוא מבקש לייצג בכנסת ואת תחום עיסוקם, וכן את שמו ואת תחומי עיסוקו של כל גוף שנתן לו תשלום או טובת הנאה בעניין הקשור לזה שלמענו השדלן מבקש לפעול בכנסת. אם המבקש הוא חבר בגוף בוחר של מפלגה - עליו לציין את שם המפלגה. על המבקש להצהיר כי הוא חייב לפעול לפי הוראות החוק.

"שדלן השווה במשכן הכנסת נדרש לענוד תג זיהוי ייחודי שקיבל מהכנסת, ובו מצוין שמו, ואם הוא פועל במסגרת תאגיד - שם התאגיד. בפניותיו אל חברי הכנסת, אל העובדים בשירותם, אל עובדי הכנסת ואל ועדות הכנסת במסגרת פעילותו השדלנית, עליו להודיע כי הוא פועל כשדלן בכנסת בהיתר ולציין את שם הלקוח שעבורו הוא פועל.

"אסור לשדלן להעניק לחברי הכנסת טובת הנאה, ואסור לו להטעות אותם בכל הקשור לעובדה מהותית כלשהי שיש לה זיקה לפעילותם הפרלמנטרית. אסור לו לנקוט פעולות לשכנוע חברי הכנסת, העובדים בשירותם או עובדי הכנסת באמצעים פסולים כגון לחץ, איום, פיתוי או הבטחת טובת הנאה, ואסור לו להביא את חברי הכנסת לידי התחייבות להצביע או לפעול בדרך מסוימת. הוועדה שבראשות יושב-ראש הכנסת מוסמכת לשלול משדלן את ההיתר לפעול בכנסת, או אף לאסור עליו את הכניסה אל משכן הכנסת אם הפר את הוראות החוק. אם פעל השדלן במסגרת תאגיד - הוועדה רשאית לפעול כך גם כלפי שדלנים נוספים הפועלים במסגרת תאגיד זה.

"על-פי החוק, על הכנסת לפרסם באתר האינטרנט שלה את שמות השדלנים שקיבלו היתר לפעול בכנסת ואת פרטי לקוחותיהם, ולגבי שדלן הפועל במסגרת תאגיד – גם את פרטי התאגיד. לעניין שדלן החבר בגוף בוחר של מפלגה – גם את שם המפלגה."

### ג. המלצות לפעילות השדלנים

הדיווח הנדרש מהשדלנים בישראל מצומצם לאין ערוך מזה המקובל בארה"ב ומקל עליהם לפעול לטובת קבוצה קטנה על חשבון הציבור הרחב. לפיכך יש להרחיב את הדיווח הנדרש מהשדלנים באופן שיספק שקיפות על זהותם, מאפייניהם, לקוחותיהם והתגמול שהם זוכים לו על פעילותם. בקרה על פעילותם ודיווח מלא על מכלול מאפייניהם ומקורותיהם ישפרו את תהליך החקיקה בישראל ויגבירו את האמון שהציבור רוחש לנבחריו. להלן נציג את העקרונות שראוי לאמץ. עקרונות אלה מתבססים במידה רבה על החקיקה בארה"ב.

#### (א) רישום שדלנים

- חובת רישוי – כל אדם המעוניין לעסוק כשדלן בכנסת יהיה חייב בהיתר מאת הממונה על הוראות חוק זה.
- בעל עבר פלילי לא יוכל לקבל היתר.
- המבקש לפעול כשדלן יגיש בקשה לממונה על חוק זה, ובו פרטים על השדלן ועל התאגיד שבשמו הוא מבקש לפעול.
- בבקשה יפרט גם את רשימת הנושאים הכללית שבהם הוא צופה לתת שירות שדלנות ללקוח, ופרטים בנוגע לנושאים ספציפיים שכבר מטופלים, או שסביר שיטופלו.
- השדלן יגיש בקשת רישום נפרדת עבור כל לקוח.
- לקוחות מרובים – במקרה שהשדלן עובד עבור יותר מלקוח אחד, תוגש בקשת רישום עבור כל לקוח בנפרד.
- התקשרויות מרובות – במקרה שהשדלן מבצע יותר מעבודת שדלנות אחת עבור אותו לקוח, תוגש בקשת רישום מרוכזת אחת עבור אותו לקוח, ובה יפורט מגוון הפעולות שהוא מבצע בעבורו.
- סיום תוקף הרישום – במקרה שאחרי תאריך הרישום השדלן מפסיק לעסוק יותר כשדלן או איננו צופה התקשרויות לובינג עתידיות נוספות עבור אותו לקוח, יש לעדכן את הממונה על חוק זה.

#### (ב) דיווחי שדלנים רשומים



- מדי רבעון יגיש השדלן דוח (באופן אלקטרוני) ליו"ר הכנסת ולמזכיר/ת הכנסת, המתאר את פעולות השדלנות שהוא לקח בהן חלק במהלך אותו רבעון. יגיש דוח נפרד בגין כל לקוח רשום של השדלן. הדוח הרבעוני יכלול:
  - פרטי הלקוחות וגורמים אחרים שמממנים את פעולת השדלן,
  - המטרות של כל אחד מהלקוחות שהוא מקדם,
  - התשלום שהוא קיבל מהלקוח ומאחרים בגין קידום מטרותיו
  - אם השדלן מבצע יותר מאשר פעילות אחת עבור הלקוח, עליו לדווח על כל אחת מהן בנפרד, לרבות התקבולים שקיבל בגינה.
  - תרומות של הלקוח ושל השדלן לכל גוף פוליטי.
  - כל בעל עניין הפועל למען עצמו בכנסת, או באמצעות שדלן יחויב גם הוא בדיווח לפי הפירוט לעיל, במקביל לדיווחי השדלנים.
  - הדיווח ייעשה אלקטרונית, כדי לאפשר בניית מאגר מידע נוח וקל לתפעול באינטרנט. הכנסת תפרסם באינטרנט את כל הנתונים המצויים במאגר: שמות השדלנים הרשומים, הדיווחים התקופתיים, ושאר הפרטים שהם התבקשו לדווח עליהם.

(ג) הופעה בפני ועדות הכנסת

על מנת להפיק תועלת מהופעת השדלנים ובעלי העניין בפני הוועדות<sup>11</sup> הציע צוות המכון לדמוקרטיה<sup>12</sup> לעודד את מי שמוזמן להופיע בפני אחת הוועדות למסור, לכל הפחות תקציר כתוב של עמדתו. התקציר יפורסם בפורטל הוועדה בטרם הדיון. להערכתך, המלצה זו היא בכיוון הנכון אך אינה מספקת. היות ומדובר בבעלי עניין, יש לבחון את החומר המוצג על ידם בפני הוועדה באמצעות גוף אובייקטיבי. לפיכך מומלץ:

- שדלנים המופיעים בפני ועדה ימסרו את עמדתם המנומקת בכתב לחוות דעתו של מרכז המידע והמחקר בכנסת (מ.מ.מ.)<sup>13</sup>. רק לאחר מכן עמדתם וחוו"ד עליה יופצו לחברי הוועדה שבה נדון הנושא, והיו"ר יוכל לאפשר לשדלנים להציג בפני הוועדה לפי שיקול דעתו.

(ד) קוד ההתנהגות

<sup>11</sup> יש לציין שאין כללים אחידים לגבי נוכחות שדלנים בוועדות ולזכותם להציג את עמדותיהם. אלה ואלה נתונים להחלטות יושבי הראש של הוועדות. בפועל יש שונות רבה בין הוועדות.

<sup>12</sup> קרמניצר, סידור ושפירא: הסדרת השדלנות בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013.

<sup>13</sup> ייתכן שהמלצה זו מחייבת הרחבת הסמכויות של מ.מ.מ., כך שעובדיו יוכלו לא רק לחוות דעתם על סוגיות שונות, אלא גם לחוות דעתם על מסמכים המוגשים לחברי הכנסת או לוועדותיה.

- השדלן יזדהה בפני חברי כנסת ועובדי ציבור שאתם הוא משוחח.
  - השדלן יציין בפני חברי כנסת ועובדי ציבור האם יש בידיו היתר לפעול כשדלן, מי הלקוח עבורו הוא פועל ורישיון הפעולה שלו. חובה זו תוטל בכל צורה של התקשרות – בעל פה או בכתב (כולל בדוא"ל).
  - אסור לשדלן להטעות את עובד הציבור ביחס לעובדות מהותיות, להעניק לעובדי ציבור טובת הנאה כלשהי (מתנות, ארוחות, טיולים, נסיעות וכיו"ב).
  - עובד ציבור לא יקבל טובת הנאה כלשהי (מתנות, ארוחות, טיולים, נסיעות וכיו"ב) מהשדלן.
  - יש לתעד את כל שיחות השדלנים עם חברי הכנסת, כך שתהיינה חשופות לציבור.
- (ה) אכיפה
- הסמכות והאחריות להסדרת החוק ואכיפתו תוטל על (או תופקד בידי) יושב ראש הכנסת ומזכיר/ת הכנסת.
  - לחילופין, יוקם גוף חדש ובלתי תלוי שיהיה אמון על ההסדרה ואכיפת החוק.
  - הממונה על ביצוע הוראות חוק זה יהיה אחראי על התקנת תקנות חדשות אשר יובאו לאישור ועדת הכנסת.
  - הממונה על חוק זה יהיה אחראי שהמידע והדיווחים יהיו זמינים לביקורת הציבור ויהיה אחראי להודיע לפרקליטות המדינה במקרה של עבירה על החוק (תינתן תקופת זמן של 60 יום לשלדן לתת תשובה הולמת).
  - לצורך אכיפת הדיווחים, יוענקו סמכויות אכיפה מתאימות לממונה על ביצוע החוק, כולל היכולת לדרוש מחברי הכנסת ופקידי ציבור לאשרר את דיווחי השדלנים.
  - הממונה על ביצוע החוק יגיש דיווחים תקופתיים לוועדת הכנסת ולמבקר המדינה בנוגע לפעילות האכיפה שלו (מספר התלונות שהוגשו, מספר התלונות שטופלו, מספר החקירות המנוהלות, קנסות שהוטלו וכיו"ב).
  - תיקבע תקופת צינון לשרים, לחברי כנסת ולעובדי ציבור אחרים לעסוק כשדלנים במשך שנתיים מיום סיום עבודתם הציבורית.
  - תוטל חובת דיווח על נושאי משרה ציבורית, אשר מקיימים משא ומתן על חוזה העסקה עתידי עם "מפוקחים" בעודם בתפקיד ציבורי.
  - מבקר המדינה יערוך על בסיס שנתי בדיקה מזגמית של הדיווחים של השדלנים ועמידתם בהוראות חוק זה.
- (ו) ענישה אזרחית ופלילית

- הממונה על ביצוע החוק יהיה רשאי לשלול את הרישיון של השדלן ולאסור את כניסתו למשכן למשך חמש שנים מיום שנשלל הרישיון, בדומה להצעת החוק של יהודית נאות משנת 2001.
- בידי הממונה על החוק תהיה הסמכות להטיל קנסות משמעותיים על מי שלא תיקן את הליקויים שנמצאו בדיווחיו בתוך 60 ימים.
- מי שהפר את החוק במכוון ופעל באופן מושחת, יהיה נתון לעונש מאסר של עד 5 שנים ולקנסות כקבוע בחוק.
- תיקבע תקופת התיישנות ארוכה, עד עשר שנים, לעבירה על הוראות החוק.

## References

- בן בסט, א', ומ' דהן, 2006. 'מאזן הכוחות בתהליך התקצוב', ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גל-נור, י', 2007. 'מנהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות', ירושלים: קדמון.
- דהן מ', 2014. 'ניתוח מדיניות במשרד האוצר', בתוך בן בסט, א', ומ' דהן, 'רפורמות פוליטיקה ושחיתות', המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ויגודה-גדות, ע', 2007. 'מנהל ציבורי – הזור הבא: תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני', המרחב הציבורי, 1, 57-88.
- חזן, ר' ופרידברג, ח, 2009. 'פיקוח הכנסת על הממשלה – תמונת מצב והצעה לרפורמה', ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- כהן, ומזרחי, 2015. 'מבוא למנהל ציבורי'. האוניברסיטה הפתוחה. עומד להתפרסם.
- כפיר, י. וראובני, י. 'המנהל הציבורי לקראת שנות ה-2000'. תל אביב: צ'ריקובר.
- קרמניצר, סידור ושפירא, 2013. 'הסדרת השדלנות בישראל', ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- Drucker, P.F, 2007. *Management challenges for the twenty-first century*. London; Routledge.
- Raadschelders, J, & Vigoda-Gadot, E, 2015. *Public Administration and Governance: A Comparative Voyage*. CA; Wiley, Jossey-Bas

נספח לפרק מדיניות הרווחה: התפלגות משקי-הבית על-פי גודלם (מספר הנפשות למשק-בית)

| 1       | 2       | 3       | 4       | 5       | 6       | 7      | 8      | 9      | 10     | 11     | 12     | סה"כ      | מס' נפשות               |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|-------------------------|
| 1,607   | 2,394   | 1,438   | 1,644   | 1,304   | 582     | 271    | 127    | 63     | 41     | 15     | 12     | 9,507     | משקי-בית בסקר*          |
| 16.90%  | 25.18%  | 15.13%  | 17.29%  | 13.72%  | 6.12%   | 2.85%  | 1.34%  | 0.66%  | 0.43%  | 0.16%  | 0.13%  | 100.00%   | %                       |
| 437,895 | 555,336 | 360,294 | 389,480 | 307,664 | 140,311 | 65,879 | 32,021 | 16,286 | 9,884  | 2,505  | 2,458  | 2,321,879 | משקי-בית באוכלוסייה**   |
| 18.86%  | 23.92%  | 15.52%  | 16.77%  | 13.25%  | 6.04%   | 2.84%  | 1.38%  | 0.70%  | 0.43%  | 0.11%  | 0.11%  | 100.00%   | %                       |
| 22.4%   | 14.3%   | 11.3%   | 13.0%   | 16.6%   | 34.3%   | 40.3%  | 54.1%  | 61.9%  | 58.0%  | 64.6%  | 76.9%  | 18.63%    | שיעור העוני             |
| 3.8%    | -4.4%   | -7.4%   | -5.6%   | -2.0%   | 15.7%   | 21.7%  | 35.5%  | 43.3%  | 39.4%  | 46.0%  | 58.3%  | 0.0%      | שיעור העוני ה"עודף"***  |
| 2,990   | 4,784   | 6,339   | 7,654   | 8,970   | 10,166  | 11,362 | 12,438 | 13,395 | 14,352 | 15,309 | 16,266 |           | קו עוני למשפחה          |
| 7,290   | 13,129  | 16,099  | 18,471  | 19,640  | 16,929  | 16,988 | 13,900 | 13,033 | 17,425 | 17,850 | 13,615 |           | הכנסה כספית נטו ממוצעת  |
| 2.7%    | 7.3%    | 10.6%   | 14.3%   | 19.0%   | 35.0%   | 40.2%  | 44.2%  | 32.3%  | 27.7%  | 4.9%   | 11.4%  | 13.1%     | שיעור משקי הבית הערביים |

מקור: עיבודים לסקר הוצאות, 2013

- \* הושמטו משקי-בית שבהם 13 נפשות ומעלה (9 תצפיות בסקר, ו-1,867 באוכלוסייה); אך עמודת הסך הכל מתייחסת לכלל התצפיות
- \*\* הנתונים המופיעים בטבלה בתור "אוכלוסייה" מתקבלים מהכפלת מספר התצפיות בכל קטגוריה במשקל של כל תצפיות; אך אינם מהווים את אוכלוסייתמשקי הבית בישראל לגמרי במלואה, בשל פערים בסקירה (פזורה בדואית וכיוצא בו)
- \*\*\* הכוונה לפער (בנק' אחוז) בין שיעור העוני בקרב משפחות שגודלן כזה בהשוואה לשיעור העוני בכלל האוכלוסייה



נספח

# נספח משתתפי הפורום לאסטרטגיית-על

- נספח -



## משתתפי הפורום לאסטרטגיית-על

הרשימה שלהלן כוללת חברות וחברים שנטלו חלק בפעולות הפורום, יעצו לו, או נימנו על מסגרותיו בשלבים ומשכי זמן שונים במהלך שנות פעילותו עד כה. מסמך זה נכתב על בסיס דיוני הפורום שנערכו בהרכבים שונים של אשכולות נושאים, ועל ידי צוותי עבודה שהרכבם מפורט בפרקים המתאימים. השתייכותם האירגונית של המשתתפים, כפי שמופיעה ברשימה, עדכנית לעיתים למועד ההשתתפות בפורום. פרקי המסמך והמלצותיו אינם משקפים בהכרח את דעת כל אחד ואחת ממשתתפי הפורום.

**אביטל, דרון ד"ר;** שותף יועץ, אוורגרין; לשעבר ח"כ מטעם מפלגת קדימה וחבר בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ומפקד סיירת מטכ"ל

**אבינרי, שלמה פרופ';** חתן פרס ישראל, המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

**אבן, שמואל ד"ר;** חוקר בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי; בעלים, חברת מולטי קונספט (יועצים) בע"מ

**אגבריה, ריאד פרופ';** מנהל בית הספר לרוקחות ויועץ הרקטור לענייני סטודנטים ערביים, אוניברסיטת בן גוריון

**אגמון, אסף תא"ל (מיל.);** לשעבר ראש מכון פישר למחקר אסטרטגי אוויר וחלל, נספח צה"ל וראש משלחת משהב"ט ביפן ובדרום קוריאה

**אדירי, יהונתן מנכ"ל ומייסד,** OwnHealth Digital Healthcare

**אדמסקי, דימה ד"ר;** מרצה בכיר וראש המסלול למצטיינים באסטרטגיה וקבלת החלטות, בי"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה

**אדן, שמואל (מולי) יועץ** חדשנות וטכנולוגיה, בנק הפועלים; לשעבר סגן נשיא בכיר, אינטל העולמית ונשיא אינטל ישראל

**אהרונסון, עודד פרופ';** המחלקה למדעי כדור הארץ וכוכבי הלכת, מכון ויצמן למדע

**אורבך, דב ד"ר;** ראש התמחות בניהול ארגון מערכות חינוך, המרכז ללימודים אקדמיים אור יהודה

**אורבך, דני ד"ר,** החוג ללימודי אסיה, האוניברסיטה העברית

**אוריון, אסף תא"ל (מיל.)** חוקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי; לשעבר רח"ט אסטרטגי, צה"ל

**אורן, מיכאל** ד"ר; ח"כ מטעם מפלגת כולנו; סגן שר במשרד ראש הממשלה, לשעבר שגריר ישראל בארה"ב

**אורן, עמירם** ד"ר; גיאוגרף  
**אטינגר, יונה** ד"ר; לשעבר מנכ"ל הוועדה לאנרגיה אטומית, נספח מדעי בושינגטון, ומנכ"ל הקרן הדו-לאומית  
ארה"ב ישראל

**אידן, אירית** ד"ר; סמנכ"ל מו"פ רפאל

**אילון, בת שבע** פרופ'; ראש המחלקה להוראת המדעים, מכון ויצמן למדע, כלת פרס א.מ.ת.

**איילון, אופירה** פרופ'; עמיתת מחקר בכירה וראשת תחום איכות הסביבה, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות  
לאומית, הטכניון, ומרצה בכירה בחוג לניהול משאבי טבע וסביבה, אוניברסיטת חיפה

**איילון, עמיחי (עמי)** אלוף (מיל.); יו"ר הוועד המנהל, אוניברסיטת חיפה; לשעבר מפקד חיל הים, ראש השב"כ,  
ח"כ מטעם מפלגת העבודה, עוטר בעיטור הגבורה

**איילנד, גיורא** אלוף (מיל.); לשעבר היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש המל"ל וראש אגף התכנון  
בצה"ל

**איש-שלום, בנימין** פרופ'; מייסד ונשיא בית מורשה ויו"ר המכון המשותף ללימודי יהדות

**אל-חאג', מאג'ד** פרופ'; החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, ראש המרכז לרב תרבותיות, אוניברסיטת חיפה

**אל-סאנא, ג'יהאד** פרופ'; ראש המחלקה למדעי המחשב, אוניברסיטת בן גוריון

**אליז, גיורא** ד"ר; לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה

**אלעד-אלטמן, ישראל** ד"ר; עמיתת מחקר בכיר, המכון למדיניות ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה;  
לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה

**אלפר, יוסי**; לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה

**אלקרינאוי, עליאן** פרופ'; נשיא מכללת אחווה; המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן גוריון

**אלתרמן, רחל** פרופ'; עמיתת מחקר בכירה, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון, מחזיקת  
הקתדרה על שם דוד עזריאלי לארכיטקטורה ותכנון ערים, הטכניון

**אסף, אברהם** מנכ"ל אמנת

**אקרמן, יוסי**; לשעבר נשיא ומנכ"ל, אלביט מערכות

**אקשטיין, צבי** פרופ'; דיקן בית ספר אריסון למנהל עסקים, ודיקן בית הספר לכלכלה, המרכז הבינתחומי  
הרצליה; לשעבר משנה לנגיד בנק ישראל

**ארד, עוזי** פרופ'; עמיתת בכיר, המכון למחקרי ביטחון לאומי, לשעבר היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש  
המל"ל, מייסד ויו"ר כנסי הרצליה במרכז הבינתחומי, היועץ המדיני לראש הממשלה, וראש אגף המחקר במוסד  
**ארד, רות** ד"ר; לשעבר בקרת סיכונים ראשית, בנק לאומי



**ארזי, דידי איש עסקים ויזם חברתי**

**אריאב, ירום לשעבר מנכ"ל משרד האוצר**

**ארנון, רות פרופ';** כלת פרס ישראל; מכון וייצמן למדע; חברת האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ולשעבר נשיאת האקדמיה

**ארנס, משה לשעבר שר הביטחון,** שר החוץ שגריר ישראל בארה"ב וח"כ מטעם הליכוד

**אשד, חיים תא"ל (מיל.) פרופ';** חתן פרס ביטחון ישראל; לשעבר ראש תכנית החלל הביטחונית

**בומס, ניר ד"ר;** מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב

**בועז, דוד ייזום וייעוץ עסקי בע"מ**

**ביגר, גדעון פרופ';** החוג לגאוגרפיה ולסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב

**בידץ, יוסי אלוף (מיל.);** לשעבר מפקד המכללות הצבאיות וראש חטיבת המחקר, אמ"ן, צה"ל

**ביילין, יוסי ד"ר;** לשעבר יו"ר מפלגת מרץ-יחד, שר המשפטים ושר הכלכלה והתכנון

**בירן, יואב שגריר;** לשעבר מנכ"ל משרד החוץ ושגריר ישראל בבריטניה

**בית הלחמי, אהרון תא"ל (מיל.);** לשעבר מנכ"ל משרד הביטחון וראש אגף מחקר ופיתוח, משרד הביטחון, וחבר ות"ת

**בלום, גבריאלה פרופ';** בית הספר למשפטים, אוניברסיטת הרווארד

**בלר, מיכל פרופ';** לשעבר מנכ"לית (מייסדת), הרשות למדידה והערכה בחינוך

**בן, אלוף עורך "הארץ"**

**בן-אליעזר, ברק שותף מנהל,** קרן Winnovation; לשעבר מפקד תלפיות ויועץ אסטרטגי למפכ"ל, משטרת ישראל

**בן-בסט, אבי, פרופ';** המחלקה לכלכלה האוניברסיטה העברית והמכללה למנהל; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר ומנהל המחקר בבנק ישראל

**בן-דור, אלי יזם ואיש עסקים**

**בן-דור ג'יזל,** מנצחת ומנהלת מוזיקלית של תזמורות

**בן-הר, גילה מנכ"לית** המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מט"ח); לשעבר ראש מינהל החינוך, התרבות והספורט, עיריית תל אביב-יפו

**בן-ישראל, יצחק אלוף (מיל.) פרופ';** חתן פרס ביטחון ישראל, ראש סדנת יובל נאמן למדע, טכנולוגיה וביטחון וראש מרכז הסייבר, אוניברסיטת ת"א, יו"ר המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח, משרד המדע ויו"ר סוכנות החלל הישראלית

**בן מאיר, יהודה ד"ר**; עמית בכיר INSS, לשעבר סגן שר החוץ וח"כ מטעם המפד"ל וגשר

**בן-עטר, משה** מנהל המרכז הרעיוני לחינוך ולמחקר, קרן ברל כצנלסון; לשעבר מנכ"ל המועצה הציונית בישראל

**בן-עמי, שלמה** פרופ' (אמריטוס); סגן נשיא מרכז טולדו הבינלאומי לשלום; לשעבר שר החוץ, השר לביטחון פנים, שגריר ישראל בספרד וחבר סגל בבית הספר להיסטוריה, אוניברסיטת תל אביב

**בן-צבי, נאוה** פרופ' (אמריטוס); יו"ר הוועד המנהל, המרכז הישראלי למצוינות בחינוך; לשעבר חברת סגל באוניברסיטה העברית ונשיאת מכללת הדסה

**בן-שושן, אברהם** אלוף (מיל.); לשעבר מנכ"ל משרד העבודה והרווחה ומפקד חיל הים

**בנטור, ארנון** פרופ' ; הפקולטה להנדסה אזרחית וסביבתית, עמית מחקר בכיר מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר משנה לנשיא הטכניון למחקר, ומנכ"ל הטכניון

**בנימיני, יואב** פרופ'; החוג לסטטיסטיקה וחקר ביצועים, אוניברסיטת ת"א, חתן פרס ישראל

**בנימיני, יעל** ד"ר; אוניברסיטת ת"א והמרכז הבינתחומי הרצליה; לשעבר ראש אגף ניהול סיכונים גלובליים, החטיבה לבנקאות פרטית ובינ"ל, בנק לאומי

**בנצור, איתן** לשעבר מנכ"ל משרד החוץ

**בר, ישי** אלוף (מיל.) פרופ'; בי"ס רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה; לשעבר נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים

**בר, שמואל** ד"ר; מייסד ומנכ"ל IntuView; לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה

**בר-שלום, עדינה** מייסדת, מנכ"לית ויו"ר מועצת המנהלים של המכללה החרדית בירושלים

**ברודט, דוד** יו"ר דירקטוריון בנק לאומי; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר

**ברון, איתי** תא"ל (מיל.); לשעבר ראש חטיבת המחקר, אמ"ן ומפקד מרכז דדו לחשיבה צבאית בינתחומית, צה"ל

**ברון, צביה** מנהלת אנרגיה אלטרנטיבית, פטרוקוונטום, ישראל

**ברורמן, אבישי** פרופ'; ח"כ מטעם מפלגת העבודה, לשעבר שר לענייני מיעוטים, נשיא אוניברסיטת בן-גוריון ומנהל וכלכלן בכיר בבנק העולמי

**ברי, אורנה** ד"ר; יזמת היי-טק, אשת עסקים ומנהלת בכירה ולשעבר המדענית הראשית וראש מנהל המו"פ התעשייתי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

**ברונפלד, שאול (סם)** לשעבר יו"ר הבורסה לניירות ערך

**גביזון, רות** פרופ'; הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, חברה באקדמיה הלאומית הישראלית למדעים, וכלת פרס ישראל

**גוז'נסקי, יואל ד"ר;** עמית מחקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי

**גוטפרינד, חנוך פרופ';** מנהל מרכז איינשטיין, האוניברסיטה העברית; לשעבר רקטור ונשיא האוניברסיטה העברית

**גולן, אחיאב** מנכ"ל המכללה האקדמית אורט בראודה

**גורי, חיים** חתן פרס ישראל; משורר וסופר

**גזית, שלמה** אלוף (דימ.); לשעבר יו"ר העמותה לחקר כוח המגן ע"ש גלילי, נשיא אוניברסיטת בן-גוריון, מנכ"ל הסוכנות היהודית וראש אגף מודיעין, צה"ל

**גיל, אבי** שגריר; עמית בכיר, המכון לתכנון מדיניות העם היהודי; לשעבר מנכ"ל משרד החוץ

**גל, יצחק,** מרכז משה דיין, אוניברסיטת תל אביב

**גל, ראובן** ד"ר; עמית מחקר בכיר, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון, לשעבר פסיכולוג ראשי של צה"ל, מייסד ומנהל השרות האזרחי במשרד ראש הממשלה

**גל, מירלה** לשעבר מנכ"לית משרד הקליטה, מנכ"לית ויצ"ו ובכירה במשרד ראש הממשלה

**גליל, עוזיה** ד"ר (של כבוד); יו"ר עוזיה יזום וניהול בע"מ; לשעבר מייסד, מנכ"ל ויו"ר אלרון

**גלעדי, עיבל** תא"ל (מיל.); יו"ר הוועד המנהל, המכללה האקדמית גליל מערבי; לשעבר ראש החטיבה לתכנון אסטרטגי, אג"ת, צה"ל

**גמזון, אלי** אל"מ (מיל.); לשעבר בכיר במערכת הביטחון

**גץ, דפנה** ד"ר; עמיתת מחקר בכירה, וראשת התחום למדיניות מדע וטכנולוגיה, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון

**גרונאו, ראובן** פרופ'; המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית

**גת, עזר** פרופ'; החוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב

**דבש, יצחק** איש עסקים ויזם חברתי

**דגן, רן;** בוגר חמ"ן תלפיות, מומחה סייבר ומנטור לחברות הזנק

**דהן, מומי** פרופ'; בית הספר למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית

**דודאי, ידן** פרופ'; מכון ויצמן למדע ואוניברסיטת ניו יורק, עמית מחקר בכיר במוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר דיקן הפקולטה לביולוגיה במכון וייצמן וחבר ות"ת, חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

**דומאני, איתן** פרופ'; ראש המרכז לחקר הביולוגיה של מערכות בתאי הדם, מכון ויצמן למדע

**דורון, דניאל** פובליציסט ופעיל ציבורי למען עיקרון השוק החופשי, מייסד ומנהל המרכז הישראלי לקידום חברתי וכלכלי

**דורון, חבצלת** פרופ'; המחלקה להנדסת מערכות מידע, אוניברסיטת בן גוריון

**דיין, יקי** לשעבר קונסול ישראל בלוס אנג'לס וראש המטה של שרי החוץ ציפי לבני וסילבן שלום

**דיין, עוזי** אלוף (מיל.); יו"ר מפעל הפיס; לשעבר היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש המל"ל וסגן הרמטכ"ל

**דינור, רענן**; יו"ר הוועד המנהל, המרכז האקדמי רופין; לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל התמ"ת ומנכ"ל עיריית ירושלים

**דקל, אודי** תא"ל (מיל.); ממלא מקום ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי; לשעבר ראש החטיבה האסטרטגית, אגף התכנון במטה הכללי, צה"ל

**דרוקר, יוסי** חתן פרס ביטחון ישראל; ראש מנהלת הגנה אווירית, רפאל

**דרור, יחזקאל**, פרופ'; מדע המדינה באוניברסיטה העברית, נשיא ראשון של המכון לתכנון מדיניות העם היהודי, חתן פרס ישראל

**הבר, איתן** פובליציסט "ידיעות אחרונות"; לשעבר מנהל לשכת ראש הממשלה

**הגלעדי, נמרוד** צה"ל

**הוברמן, קובי** מנכ"ל "ישראל יוזמת"

**הירש, זאב** פרופ'; לשעבר דיקן הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב

**הכהן, גרשון** אלוף (מיל.); חוקר, מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר אילן; לשעבר מפקד המכללות הצבאיות ומפקד גיס

**הלברטל, משה** פרופ'; החוגים למחשבת ישראל ולפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

**הלוי, אפרים** לשעבר ראש המוסד, היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש המל"ל ושגריר ישראל לאיחוד האירופי

**הנדל, יועז** ד"ר; היסטוריון ופובליציסט, מגיש טלוויזיה ורדיו, וראש המכון לאסטרטגיה ציונית

**הראל, ישראל** פובליציסט, "הארץ"; לשעבר מייסד מועצת יש"ע ויו"ר המכון לאסטרטגיה ציונית

**הרמן, תמר** פרופ'; המחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת, האוניברסיטה הפתוחה; עמיתה בכירה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

**הרצוג, מיכאל** תא"ל (מיל.); עמית בכיר המכון למדיניות עם יהודי, עמית מחקר במכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב; לשעבר מזכיר צבאי של שר הביטחון ראש מטה שר הביטחון

**הרשקוביץ, דניאל פרופ'**; נשיא אוניברסיטת בר-אילן; לשעבר פרופסור למתימטיקה בטכניון, שר המדע והטכנולוגיה, וראש מפד"ל

**ואלד, סולומון שלום ד"ר**; עמית בכיר, המכון למדיניות העם היהודי, לשעבר חוקר בכיר ב-OECD  
**וואקנין-גיל, סימה תא"ל**; מנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה; לשעבר הצנזורת הצבאית הראשית, צה"ל

**ויגודה-גדות, ערן פרופ'**; בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה

**ויינטראוב, ליאור מנכ"ל** שערים לקידום יהדות ישראלית

**וייס, אריאל מנכ"ל** יד הנדיב; לשעבר ראש ועדת ההיגוי והמדיניות של המפלגה הדמוקרטית בארה"ב

**וילף, עינת ד"ר**; לשעבר ח"כ מטעם סיעות עצמאות ועבודה

**ורדי, רפאל ז"ל**, לשעבר מנכ"ל משרד מבקר המדינה, אלוף בצה"ל וראש אכ"א

**זאבי-פרקש, אהרן אלוף (מיל.)**; נשיא המכון לתכנון מדיניות העם היהודי; לשעבר ראש אמ"ן, וראש אגף הטכנולוגיה ולוגיסטיקה

**זוהר, חפציבה סגנית וממלאת מקום**, ראש עיריית באר שבע

**זיו, אלי מנכ"ל** התאחדות המלונות בישראל

**זיו, יעקב פרופ'**; הפקולטה להנדסת חשמל בטכניון, לשעבר יו"ר ות"ת, מייסד ויו"ר תל"ם, חתן פרס ישראל ופרס ביטחון ישראל (פעמיים), חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ולשעבר נשיא האקדמיה

**זינגר, מקס ד"ר**; עמית מחקר בכיר, מכון הדסון ארה"ב; לשעבר נשיא מכון הדסון

**זיסר, אייל פרופ'**; החוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה אוניברסיטת תל אביב, לשעבר דיקן הפקולטה למדעי הרוח, וסגן רקטור וראש מרכז דיין

**חורב, יחיאל**, לשעבר משנה למנכ"ל משרד הביטחון וראש המלמ"ב

**חורב, עמוס אלוף (מיל.)**; יו"ר אגודת דורשי הטכניון; לשעבר נשיא הטכניון

**חזן, אורית פרופ'**; הפקולטה להוראת המדעים טכניון, עמיתת מחקר בכירה וראשת פרויקט פורום החינוך, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון

**חזן, משה ד"ר**; בית הספר לכלכלה, אוניברסיטת תל אביב ומוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי

**חזן, ראובן פרופ'**; ראש המחלקה למדע המדינה, האוניברסיטה העברית

**חיות, יהודה פרופ'**; עמית מחקר בכיר וראש פרויקט תשתיות לאומיות, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר נשיא אוניברסיטת חיפה

**חלוץ, דן רא"ל (מיל.)**; לשעבר ראש המטה הכללי ומפקד חיל האוויר, צה"ל

**חמו, יורם תא"ל** (מיל.) לשעבר ראש מרכז "דדו", צה"ל

**טולקובסקי, דן** אלוף (מיל.); לשעבר מפקד חיל האוויר, מנכ"ל השקעות דיסקונט, חלוץ בתעשיות ההי-טק

**טורבוביץ, יורם ד"ר**; לשעבר ראש לשכת ראש הממשלה אהוד אולמרט, ממונה על ההגבלים העסקיים, יזם אזורים, ויו"ר דלק אנרגיה

**טירה, רון**; המכון למחקרי ביטחון לאומי

**טל, נמרוד ד"ר**; הפורום לאסטרטגית על

**טרכטנברג, מנואל** פרופ'; בית ספר לכלכלה אוניברסיטת תל אביב, ח"כ מטעם רשימת המחנה הציוני; לשעבר יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת), המועצה להשכלה גבוהה

**ידלין, עמוס** אלוף (מיל.); ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי; לשעבר ראש אמ"ן, צה"ל

**יהב, יורם** מייסד קבוצת YOYAH

**יורטנר, יהושע** פרופ'; בית הספר לכימיה, אוניברסיטת ת"א; חתן פרס ישראל, חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ולשעבר נשיא האקדמיה

**ינאי, אלישע** יו"ר נשיאות איגוד תעשיות האלקטרוניקה; לשעבר מנכ"ל מוטורולה ישראל

**ינאי, שלמה** אלוף (מיל.); ממלא מקום וסגן יו"ר קרן רוטשילד קיסריה ויו"ר פרוטליקס; לשעבר מנכ"ל מכתשים אגן, מנכ"ל טבע תעשיות פרמצבטיות וראש אגף תכנון, צה"ל

**ינקלביץ, שמעון** פרופ'; ביה"ס לפיזיקה ולאסטרונומיה, אוניברסיטת תל אביב, לשעבר חבר ות"ת ורקטור אוניברסיטת תל-אביב

**יעקובסון, אלכסנדר** פרופ'; החוג להיסטוריה עתיקה, האוניברסיטה העברית, פובליציסט

**יער, איתמר** אל"מ (מיל.); יער יועצים לארגון ואסטרטגיה; לשעבר סגן ראש המל"ל למדיניות ביטחון

**יצהר (בלחובסקי), מיכאל** מנכ"ל חברת מיפא; לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה

**יששכרוף, ג'רמי** שגריר; משנה למנכ"ל משרד החוץ

**כהן, אילן** יזם עסקי; לשעבר מנכ"ל משרד ראש הממשלה

**כהן, שלמה** ד"ר; משרד שלמה כהן ושות'; לשעבר ראש לשכת עורכי הדין

**לביא, פרץ** פרופ'; נשיא הטכניון, לשעבר דיקן הפקולטה לרפואה, מייסד מעבדות השינה בטכניון, חתן פרס א.מ.ת.

**לביד, נועה** ד"ר; חוקרת, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון

**לוטן, תומר** מנכ"ל המרכז להעצמת האזרח; לשעבר מנהל המרכז לממשל מקומי ופיתוח אזורי, מכון אלקא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל

**לוי-פאור, דוד** פרופ'; ראש בית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית

**לויטה, אריאל** ד"ר; עמית בכיר לא תושב, תכנית המדיניות הגרעינית, קרן קארנגי; לשעבר משנה למנכ"ל למדיניות, הוועדה לאנרגיה אטומית

**ליטבק, מאיר** פרופ'; החוג להיסטוריה של המזרח התיכון וראש המרכז ללימודים איראניים, אוניברסיטת ת"א

**לייבוויץ, מוטי** מהנדס מערכות וסגן מנהל קמ"ג

**ליפשיץ, יעקב** ד"ר; לשעבר מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל אלקטרה ויו"ר התעשייה הצבאית

**למפרט, ניר** אל"מ (מיל.); מנכ"ל מר תעשיות; לשעבר מנכ"ל קבוצת זאפ, מנכ"ל ערוץ 10 וסגן מפקד 8200, צה"ל

**לק, ערן** ד"ר; חוקר מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון

**מגידור, מנחם** פרופ'; מכון איינשטיין למתמטיקה, האוניברסיטה העברית; לשעבר נשיא האוניברסיטה העברית

**מהודר, רפאל** ממציא ומפתח פטנטים כולל השקיה בטפטפות, יזם ואיש עסקים

**מויאל, עמי** פרופ'; נשיא מכללת אפקה; לשעבר מנכ"ל חברת NSC

**מובשוביץ-הדר, ניצה** פרופ'; עמיתת מחקר בכירה, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר ראש המחלקה להוראת המדעים והטכנולוגיה, הטכניון

**מזרחי, שלמה** פרופ'; המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן גוריון

**מטיאס, שביט** ד"ר; מכון הובר, אוניברסיטת סטנפורד; בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, הבינתחומי הרצליה; לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

**מי-טל, שלמה** פרופ'; כלכלן הפקולטה להנדסת תעשייה וניהול, הטכניון, עמית מחקר בכיר מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר מנהל אקדמי של המכון לניהול של הטכניון, עיתונאי וסופר

**מיעארי, סמי** ד"ר; החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל אביב והמכון הישראלי לדמוקרטיה

**מיכאלי, ישראל** לשעבר ראש המל"ל בפועל, סגן ראש המל"ל ושגריר ישראל לסבא"א

**מינזלי, יאיר** לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה

**מינטקביץ, אריה** מ"מ יו"ר גזית גלוב

**מינץ, אלכס** פרופ'; בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה; לשעבר ראש המכון למדיניות ואסטרטגיה ודיקן בי"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז

**מלניק, רפי** פרופ'; בית ספר טאריסון לכלכלה, המרכז הבינתחומי הרצליה; לשעבר משנה לנשיא לעניינים אקדמיים ודיקן בית ספר לאודר לממשל, המרכז הבינתחומי הרצליה

**מנלה, נועה** מומחית לניהול, מרכזת קבוצה באשכול מדע, טכנולוגיה וחינוך מדעי טכנולוגי

**מצנע, עמרם אלוף** (מיל.); לשעבר ח"כ ויו"ר ועדת החינוך, התרבות והספורט, יו"ר מפלגת העבודה ויו"ר האופוזיציה, ראש מועצת ירוחם, ראש עיריית חיפה וראש אגף תכנון, צה"ל

**מרגלית, עודד** ד"ר; מנהל טכני ראשי של מרכז המצוינות של יב"מ בבאר שבע, לשעבר עוזר ראש אמ"ן

**מרידור, סלי** יו"ר בינלאומי, הקרן לירושלים; לשעבר יו"ר הנהלת הסוכנות וההסתדרות הציונית העולמית, ושגריר ישראל בארה"ב

**מרקל, שלמה** תא"ל (מיל.) ד"ר; סגן נשיא, ברוד קום, יו"ר חברת רמות, אוניברסיטת תל אביב, לשעבר ראש מספן ציוד חיל הים

**מתניה, אביתר** ד"ר; ראש מטה הסייבר הלאומי, משרד ראש הממשלה; לשעבר מנהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתיות טכנולוגיות, מפא"ת, משהב"ט

**נביק, נמרוד** ד"ר; חבר נשיאות עמותת "עלה"; לשעבר היועץ המדיני לראש הממשלה ויועץ למועצה לביטחון לאומי

**נוה, אייל** פרופ'; בית הספר להיסטוריה, אוניברסיטת תל אביב

**נחשתן, עדו** אלוף (מיל.); לשעבר ראש אגף התיכנון בצה"ל ומפקד חיל האוויר

**נירנשטיין, פיאמה** שגרירה; שגרירת ישראל באיטליה; לשעבר עיתונאית וסגנית יו"ר ועדת החוץ של הפרלמנט האיטלקי

**סברדלוב, ארז** ד"ר; מנכ"ל חברת חושבה לתכנון; לשעבר ראש המרכז לניתוח מערכות, אגף התכנון, צה"ל

**סגולי, אפרים** תא"ל (מיל.); ראש המרכז לחקר הכוח האווירי, מכון פישר למחקר אסטרטגיה אוויר וחלל; לשעבר מפקד בסיס פלמחים, חיל האוויר, צה"ל

**סטרבצ'ינסקי, מישל** פרופ'; המחלקה לכלכלה ובי"ס פדרמן למדיניות ציבורית וממשל, האוניברסיטה העברית; לשעבר מ"מ מנהל חטיבת המחקר, בנק ישראל

**סידי, משה** פרופ'; משנה בכיר לנשיא הטכניון; לשעבר דיקן הפקולטה להנדסת חשמל והמשנה לנשיא הטכניון לעניינים אקדמיים

**סלע, אביאם**; אל"מ (מיל.) ד"ר, סמנכ"ל ונשיא חטיבת הביטחון והייעוץ, מטריקס; לשעבר מפקד בסיס תל-נוף, צה"ל

**סמוחה, סמי** פרופ'; החוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת חיפה, חתן פרס ישראל

**סמיה, יום טוב** אלוף (מיל.) ד"ר; מנכ"ל IC Green Energy; לשעבר מפקד פיקוד הדרום, צה"ל

**ספיבק, אביה** פרופ'; המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון ועמית מחקר בכיר, מכון ון-ליר, לשעבר דיקן הפקולטה לכלכלה באוניברסיטת בן-גוריון ומשנה לנגיד בנק ישראל

**ספקטור, יפתח** תא"ל (מיל.); מייסד ובעלים משותף חברת יסיס בע"מ; לשעבר מפקד בסיס רמת דוד ובסיס תל נוף, חיל האוויר, צה"ל



**סרוסי, גבי פרופ'**; המחלקה להנדסה אלקטרואופטית והמכון לננו-טכנולוגיה, אוניברסיטת בן-גוריון

**עבד אלסלאם, עזאם פרופ'**; הפקולטה למדעי החיים, אוניברסיטת תל אביב

**עברי, דוד אלוף (מיל.)**; סגן נשיא חברת בואינג העולמית ונשיא בואינג ישראל; לשעבר היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש המל"ל, שגריר ישראל בארה"ב, מנכ"ל משרד הביטחון וסגן הרמטכ"ל

**עמידרו, יעקב אלוף (מיל.)**; עמית בכיר, מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר אילן; לשעבר היועץ לביטחון לאומי לראש הממשלה וראש המל"ל, מזכיר צבאי לשר הביטחון ומפקד המכללות, צה"ל

**עמיחי, שלומית יו"ר** המרכז הישראלי למצוינות בחינוך, לשעבר מנכ"לית משרד החינוך

**עמרני, יוסי ראש** החטיבה לתכנון מדיני, משרד החוץ

**ענבר, טל ראש** המרכז לחקר חלל וכטב"מ, מכון פישר למחקר אסטרטגי אוויר וחלל

**ענבר, אפרים פרופ'**; המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר אילן, לשעבר ראש מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטה

**עציון, ערן מנכ"ל** הפורום לדיאלוג אסטרטגי INSS; לשעבר ראש החטיבה לתכנון מדיני, משרד החוץ

**פוליסר, דניאל (דן) ד"ר**; משנה לנשיא לעניינים אקדמיים, המרכז האקדמי שלם; לשעבר נשיא המרכז

**פולישוק-בלוך מלי עו"ד**; לשעבר ח"כ מטעם סיעת שינוי, יו"ר וועדת המדע וטכנולוגיה

**פוקס קמיל פרופ'**; הפקולטה למדעים מדויקים, אוניברסיטת תל אביב, מומחה לסקירות דעת קהל;

**פורטונה, גילי ד"ר**; עמית מחקר בכיר, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון, לשעבר סמנכ"ל רפאל וסמנכ"ל חברת טבע

**פזנר, אבי שגריר**; אבי פזנר ייעוץ בינלאומי; לשעבר יועץ התקשורת של ראש הממשלה ושגריר ישראל באיטליה ובצרפת

**פייטלסון, ערן פרופ'**; המחלקה לגיאוגרפיה, האוניברסיטה העברית

**פנקס, מלכי ד"ר**; הוועדה לאנרגיה אטומית

**פלד, יוסי אלוף (מיל.)**; יו"ר קצא"א, חברת קו צינור אילת-אשקלון בע"מ; לשעבר שר ללא-תיק בממשלה ומפקד פיקוד הצפון

**פלסנר, יוחנן נשיא** המכון הישראלי לדמוקרטיה; לשעבר ח"כ מטעם קדימה וראש תחום פרויקטים מיוחדים במשרד ראש הממשלה

**פרוזנפר, מהרן תא"ל (מיל.)**; לשעבר היועץ הכספי לרמטכ"ל, וראש אגף התקציבים במשרד הביטחון

**פרידור, אדיר ד"ר**; מנהל מייסד, החברה למתמטיקה תעשייתית ליד אוניברסיטת בן-גוריון; לשעבר ראש המרכז למחקרים צבאיים, רפאל

**פרנק, גדעון** יו"ר הוועד המנהל של הטכניון, ב"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז הבינתחומי הרצליה; לשעבר ראש הוועדה לאנרגיה אטומית

**פרידברג, חן** ד"ר; המחלקה למדע המדינה, אוניברסיטת אריאל והמכון הישראלי לדמוקרטיה

**פריס, ישי (ג'סי)** ד"ר; סגן נשיא לאסטרטגיה, המכון הישראלי לדמוקרטיה

**צלניקר שמשון** ד"ר; לשעבר ראש מכון ון-ליר

**צמרת, צבי** ד"ר; היחידה ללימודים כלליים, המרכז הבינתחומי הרצליה; לשעבר יו"ר המזכירות הפדגוגית, משרד החינוך ומנכ"ל יד בן צבי

**צ'סנובסקי, אורי** פרופ'; בית הספר לכימיה, אוניברסיטת תל אביב, מחלוצי מחקר הנווטכנולוגיה בישראל, חתן פרס וויצמן למדעים

**קאליש, שלמה** ד"ר; מנכ"ל ומייסד Jerusalem Global Ventures

**קדמי, יעקב (יאשה)** לשעבר ראש "נתיב"

**קוזלובסקי, נמרוד** ד"ר; עו"ד, משרד הרצוג, פוקס נאמן

**קורץ, ענת**, ד"ר; מנהלת המחקרים וחוקרת בכירה, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

**קידר, בנימין**, פרופ'; המחלקה להיסטוריה, האוניברסיטה העברית; לשעבר יו"ר מועצת שירות העתיקות. חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים ולשעבר סגן נשיאת האקדמיה

**קידר, רואי מנכ"ל** Reut Mountain Mover, לשעבר מנכ"ל ראות

**קירש, אורי** פרופ'; הפקולטה להנדסה אזרחית וסביבתית, הטכניון, עמית מחקר בכיר מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר משנה בכיר לנשיא וחבר ות"ת

**קישוני, רועי** פרופ'; הפקולטה לביולוגיה ומדעי המחשב, הטכניון והמחלקה לביולוגיה מערכתית, אוניברסיטת הארוורד, חבר האקדמיה הצעירה מיסודה של האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

**קליינברג, אביעד** פרופ'; ראש בית הספר להיסטוריה ומנהל ההוצאה לאור, אוניברסיטת ת"א

**קנול, רחל** ד"ר; מנהלת מרכז לנוער שוחר מדע, אוניברסיטת בן גוריון

**קצין, רוני** מנכ"ל W. Rosenstein Ltd

**קרמר, מרטין** פרופ'; ראש החוג ללימודי המזרח התיכון והאסלאם, המרכז האקדמי שלם, עמית, מכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב; לשעבר ראש מרכז דיין למחקרי המזה"ת ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב

**רבינוביץ, איתמר** פרופ'; החוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל אביב; לשעבר שגריר ישראל בארה"ב ונשיא אוניברסיטת תל אביב

**רגב, טלי** ד"ר; החוג לכלכלה, המרכז הבינתחומי הרצליה

**רובין, מאיר** עו"ד; מנכ"ל פורום קוהלת

**רובין, פנחס (פיני)** יו"ר ושותף בכיר, משרד עורכי דין גורניצקי ושות'

**רודניק, רפאל ד"ר**; מחקר וייעץ אסטראגי

**רוזן, יוסי** מנכ"ל Group XT, נשיא XT Holdings Ltd. וראש המכון הישראלי לאנרגיה וסביבה

**רוזנר, שמואל** עמית מחקר, המכון למדיניות העם היהודי, עורך, הוצאת כינרת-זמורה-ביתן-דביר, בעל טור ב"ניו יורק טיימס"

**רוסו, חיים** לשעבר סגן נשיא למצוינות הנדסית וטכנולוגית; אלביט מערכות בע"מ

**רותם, זאב ד"ר**; מנכ"ל רותם אסטראגיה

**רמתי, יאיר**; לשעבר ראש מנהלת חומה, משרד הביטחון, חתן פרס ביטחון ישראל

**רנד, עמרי** פרופ'; מנכ"ל מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר דיקן הפקולטה להנדסת אווירונאוטיקה וחלל, הטכניון

**רקנאטי, ליאון**; בנקאי ואיש עסקים, נשיא ומנכ"ל גלנרוק ישראל

**שבתאי, שי אל"מ** (מיל.); המחלקה למדעי המדינה, אוניברסיטת בר אילן

**שדר, יצחק** ניצב (בדימוס); לשעבר קצין הכנסת ובכיר במשרד ראש הממשלה

**שובל, זלמן** שגריר; לשעבר שגריר ישראל בארה"ב

**שורץ, דב** פרופ'; אוניברסיטת מישיגן ולשעבר אוניברסיטת בן גוריון, לשעבר המדען הראשי של הוועדה לאנרגיה אטומית והמשנה למנהל הקריה למחקר גרעיני בדימונה, חתן פרס בן גוריון 2013 ומייסד התכנית לחינוך מדעים בירוחם

**שושני, שמשון ד"ר**; לשעבר מנכ"ל משרד החינוך

**שטאובר, צבי** תא"ל (מיל.) ד"ר, לשעבר ראש האגף לתכנון אסטראגי, אג"ת, צה"ל; שגריר ישראל בבריטניה וראש המכון למחקרי ביטחון לאומי INSS

**שטוקמן, ישראל** יו"ר הוועד המנהל, המרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה; לשעבר מנכ"ל כלמוביל

**שטיינר, עמי** מנהל תכנית חתני נובל למצוינות בחינוך

**שטרם, דרור** עו"ד; מנכ"ל המכון הישראלי לתכנון כלכלי; לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים

**שטרן, ידידיה** פרופ'; הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר אילן, המכון הישראלי לדמוקרטיה

**שטרנגר, קרלו** פרופ'; בית הספר למדעי הפסיכולוגיה, אוניברסיטת תל אביב, פובליציסט

**שיפטון, דן ד"ר**; ראש המרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה, יועץ בכיר למשרד החוץ ומשרד ראש הממשלה

**שלגי, גיורא** עמית מחקר בכיר, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר מנכ"ל רפאל, חתן פרס ביטחון ישראל (פעמיים)

**שלום, זכי** פרופ'; מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן-גוריון; עמית מחקר, INSS

**שמגר, מאיר** שופט בית המשפט העליון בדימוס; לשעבר נשיא בית המשפט העליון

**שלום, זכי** פרופ'; מכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות, אוניברסיטת בן-גוריון; עמית מחקר, INSS

**שמגר, מאיר** שופט בית המשפט העליון בדימוס; לשעבר נשיא בית המשפט העליון

**שמואלי, עודד** פרופ'; משנה למחקר לנשיא הטכניון, הפקולטה למדעי המחשב; חבר דירקטוריון, מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון

**שמחון, אבי** פרופ'; המחלקה לכלכלת סביבה וניהול, האוניברסיטה העברית; לשעבר יועץ כלכלי לשר האוצר

**שניידר, ריבה** לשעבר בכירה במשרד ראש הממשלה

**שפיר, הרצל** אלוף (דימ.); לשעבר מפכ"ל משטרת ישראל ואלוף פיקוד הדרום, צה"ל

**שצברג, רון**; יועץ בכיר, הקרן לשיתוף פעולה כלכלי בין ישראל לשכנותיה (ECF)

**שראל, מיכאל** ד"ר; ראש פורום קהלת לכלכלה; לשעבר הכלכלן הראשי במשרד האוצר

**שרמיסטר, אלי** תא"ל (מיל.); מנכ"ל מדעטק - המוזיאון הלאומי למדע, טכנולוגיה וביטחון; לשעבר קצין חינוך ראשי, צה"ל

**שרן, רודד** פרופ'; בית הספר למדעי המחשב, אוניברסיטת תל אביב

**תדמור, זאב** פרופ'; יו"ר מוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית, הטכניון; לשעבר נשיא הטכניון; חתן פרס א.מ.ת. על השגיו בתחום ההנדסה הכימית, חבר האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים

**תומר, חיים** לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה

**תירוש, גדי** שותף, קרן הון סיכון JVP

**תמיר, יולי** פרופ'; נשיאת מכללת שנקר; לשעבר שרת החינוך, השרה לקליטת עלייה, חברת כנסת מטעם מפלגת העבודה וחברת סגל בחוג לפילוסופיה, אוניברסיטת תל אביב

## משתתפים מחו"ל

Prof. **David J. Bercuson**, Director, Center for Military and Strategic Studies, University of Calgary

Sir **Jonathan Evans**, formerly Director-General, British Security Service

Mr. **Gary Goldberg**, President, Gadango Inc.; President, Galin Foundation

Mr. **Bernard Groveman**, Senior Managing Director, First Manhattan Co.

Dr. **Josef Joffe**, Publisher-editor, "Die Zeit"

Prof. **Jack Mintz**, President's Fellow, School of Public Policy, University of Calgary

Dr. **Edward L. Morse**, Global Head of Commodities Research, Citigroup

Mr. **Jonathan Paris**, Senior Fellow, South Asia Centre, Atlantic Council

Prof. **Stephen Rosen**, Department of Government, Harvard University

Mr. **David Rothkopf**, CEO and Editor at large, Foreign Policy Group

Dr. **Gary Samore**, Executive Director for Research, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University

Prof. **Lanxin Xiang**, Professor of International History and Politics, the Graduate Institute in Geneva