

מערכה להשתלבות כלכלית של ישראל במרחב הערבי

אבי הברי, 2003

רקע - מיעוט קשרי גומלין בין ישראל לסביבתה בהיבטים אזרחיים

מיום הקמתה ישראל מעוניינת ביחסי שלום ושיתוף פעולה עם עמי האזור. במגילת העצמאות הוצהר "כי אנו מושיטים יד לשלום ולשכנות טובה לכל המדינות ועמיהן וקוראים להם לשיתוף פעולה ועזרה הדדית עם העם העברי העצמאי בארצו. מדינת ישראל מוכנה לתרום חלקה במאמץ משותף לקידום המזרח התיכון כולו".

מסיבות היסטוריות וגיאוגרפיות לא הכירו מדינות ערב בישראל והחרימו אותה. עד שנות ה-90 היה הסכם השלום עם מצרים ב-1979 היוצא מן הכלל. בעקבות הסכמי אוסלו עם הפלסטינים ב-1993, נחתם הסכם שלום עם ירדן וכווננו יחסים כלכליים-אזרחיים עם קטר, איחוד האמירויות ועומאן. פרוץ האינתיפאדה השנייה ב-2000 הביא לנסיגה במערכות היחסים הכלכליים הראשוניים עם מדינות המפרץ,²⁰⁴ להפסקת תהליך ה"נורמליזציה" של ישראל במזרח התיכון, כולל מול מדינות השלום ירדן ומצרים, ולהתנפצות חזון "המזרח התיכון החדש".²⁰⁵

מבחינה כלכלית, מדינת ישראל מתנהלת מראשית ימיה כ"כלכלת אי" - משק מבודד המקיים קשרי כלכלה וסחר יבשתי מועטים עם מרבית המדינות סביבו, אך נסמך בעיקר על שווקים מרוחקים, שקשרי היבוא והיצוא עימם מתנהלים בנתיבי סחר ימיים ואוויריים.

המציאות הזו מעוגנת באופן שבו ישראל הרשמית תופסת עצמה ומגדירה את כלכלתה. כך, לדוגמה, בפרסום "הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית" לשנת 2015 מטעם המועצה הלאומית לכלכלה²⁰⁶ הוגדרה ישראל "כלכלת אי מוטת יצוא". על פי הפרסום, שיעור היצוא למדינות שכנות מתוך סך היצוא של ישראל נאמד (נכון ל-2015) בכ-6% בלבד.

מצבה של ישראל ככלכלת אי חורג מההיבט המסחרי-כלכלי הטהור ורלוונטי לשורה של סוגיות ונושאים אזרחיים-תשתיתיים - מים, חשמל, מזון וחקלאות, בריאות, סביבה ועוד. במגוון הנושאים הללו, ישראל מתנהלת כיחידה עצמאית, וברוב המקרים אינה מתכתבת עם סביבתה הקרובה (החריגים הבולטים הם הקשרים הכלכליים-אזרחיים עם הרשות הפלסטינית והעברת מים שפירים לירדן מתוקף חוזה השלום בין המדינות), אף שחיבור לאזור במכלול של היבטים

203 אבי הברי - סא"ל במיל, אנליסט ומתכנן מדיניות ואסטרטגיה.
204 נציגות כלכלית ישראלית קבועה שהוקמה בקטר ב-1996 נסגרה ב-2009 בעקבות מבצע "עופרת יצוקה", והיחסים המסחריים עם עומאן נותקו לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה.

205 שר החוץ שמעון פרס בממשלת רבין, שחתמה על הסכמי אוסלו, ראה בהסכמים את הבן הראשה לפיתוח מערכת יחסים עם מדינות המזרח התיכון כפי שפרסם בספרו "המזרח התיכון החדש" שיצא לאור ב-1993. בספר שרטט את קווי המתאר של המזרח התיכון החדש: האזור שידע מלחמות ושפכת דמים מתמדת יתחיל לעצב עתיד חדש, מבוסס על שלום ושיתוף פעולה לתועלת הדדית. בחקלאות ובמסחר, בתיירות ובתעשייה, בתחבורה ובתקשורת, צפויים שינויים מרחיקי לכת, שיבססו את השלום ויסיעו לעמי האזור לשמור עליו.

206 לנוסח המלא של הערכת המצב ראו: <https://bit.ly/2X8GSDx>.

אזרחיים עשוי להיות נדבך מרכזי באסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל במובנה הרחבים.

בשנים האחרונות חל שינוי משמעותי במערכת המדינית באזור, המקרין לחיוב על היכולת המעשית לקדם שיתופי פעולה אזרחיים, בדגש על חלק ממדינות המפרץ הערביות, על רקע האיום האיראני המשותף לישראל ולמדינות המפרץ, אי-הבהירות באשר להמשך מעמדה של ארה"ב באזור כגורם מרסן מול האיראנים, הטלטלה בעולם הערבי שהעלתה את כוחם של ציבורים ודרישתם לחיים טובים יותר ממשטריהם, והתפרצות מגפת הקורונה. אצל חלק מהמשטרים גם התפתחה ההבנה כי ההיסמכות של כלכלותיהן על נפט וגז בלבד מסכנת את עתידם, לאור התפתחות חלופות בשוק האנרגיה ולכן אלה מתאמצים לגוון את כלכלותיהם.

מהעבר השני, לישראל היצע רב העשוי לסייע בהתמודדות עם האתגרים העומדים בפני מדינות המזרח התיכון - בטכנולוגיות ובידע בתחומים רבים. במקביל, צרכים לאומיים אזרחיים של ישראל, למשל בתחום ביטחון האנרגיה, יכולים להסתייע בשיתוף פעולה אזרחי, בהינתן תנאים מדיניים מאפשרים.

ניצני השינוי הזה החלו להתבלט בשנת 2015 בעקבות חילופי השלטון בסעודיה והתבלטותו של מחמד בן סלמאן, כיום יורש העצר, והתחזקו עוד יותר לאחר בחירתו של טראמפ לנשיאות ארה"ב בסוף 2016. ב-2015 נפתחה נציגות דיפלומטית ישראלית תחת הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיות מתחדשות באיחוד האמירויות. נראה שמערכת היחסים האישית בין המנהיגים תורמת לאווירת ההתקדמות בפיתוח שיתופי הפעולה.

אילו קשרי גומלין אזרחיים מתקיימים בכל זאת בין ישראל לשכנותיה?

מול מדינות השלום - מערכות היחסים הכלכליות עם מצרים וירדן, המעוגנות במסגרת הסכמי השלום,²⁰⁷ היו במהלך השנים בבואה של מערכת היחסים הפוליטית של ישראל עם מדינות אלה.

בשנת 2016 חתמו שותפי מאגר "לווייתן" הישראלי על הסכם למכירת גז טבעי לירדן²⁰⁸, דרך חברת החשמל הירדנית (NEPCO), בהיקף של כ-45 BCM לתקופה של 15 שנים. בנוסף, מספקת ישראל גז ממאגר תמר למפעלי ים המלח הירדניים, במסגרת עסקאות "מזדמנות" בהיקף של עד 1 BCM. במקביל, בינואר 2020 הודיעו במשותף שרי האנרגיה של ישראל ומצרים, יובל שטייניץ וטארק אלמולא, על תחילת הזרמת גז טבעי מישראל למצרים בהיקף של 85 BCM לתקופה של 51 שנים.²⁰⁹ בהודעה מצרית נפרדת נמסר עוד, בין היתר בשל לחץ ציבורי פנימי, כי הגז שמועבר

207 בהסכם השלום בין ישראל למצרים, למשל, נקבעו בין הצדדים הנחיות וכללים העוסקים בנושאים הכלכליים. כך נכתב, בין היתר, בסעיף 3 פסקה 3 להסכם (ההדגשות אינן במקור): "הצדדים מסכימים כי מערכת היחסים הנורמליים שתיכון ביניהם תכלול הכרה מלאה, יחסים דיפלומטיים, כלכליים ותרבותיים, שימת קץ לחרמות כלכליים ולמחסומי הפליה לתנועה חופשית של בני אדם וטובין, ותבטיח קיום הדדי של הליכי משפט הוגנים לאזרחיהן". נוסף על כך בסעיף 2 ובפסקה 3 נכתב: "בכל ההקדם האפשרי, ולא יאוחר מאשר שישה חודשים לאחר השלמת נסיגת הביניים, יפתחו הצדדים במשא ומתן במטרה לברור הסכם בענייני מסחר כדי לקדם יחסי כלכלה מועילים" (מתוך הסכם השלום בין מדינת ישראל ובין הרפובליקה הערבית של מצרים).

208 ליאור גוטמן, "חברת החשמל היירדנית החלה לקבל גז מישראל", כלכליסט, 2 בינואר 2020. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3776897,00.html>

209 "Egypt could resell Israeli gas to Europe within months", Reuters, 15.1.2020. <https://reut.rs/3g7b5MW>

מישראל למצרים מיועד לייצוא דרך מתקני ההנזלה שבמדינה (LNG) עבור לקוחות באירופה, כחלק ממאמציה של מצרים להפוך ל-HUB אזורי בתחום האנרגיה והגז בפרט. הסכמי הגז בין ישראל לירדן ומצרים גם יחד, מרחיבים את תחומי שיתוף הפעולה של ישראל עם "מדינות השלום", ומרחיבות במעט את סממני הנורמליזציה של ישראל עם שכנותיה הקרובות.

מדינות אלה הנמצאות בקרבה הגדולה ביותר לישראל, היו אמורות להפוך לשותפות סחר גדולות של ישראל, ובפרט מצרים שאוכלוסייתה מונה למעלה מ-100 מיליון נפש.²¹⁰ **בפועל, היקף הסחר של ישראל עם מדינות אלה מוגבל מאוד** - היקף הסחר עם מצרים לשנת 2019²¹¹ נאמד ב-694 מיליון דולר, ועם ירדן 551 מיליון דולר. לשם השוואה, היקף הסחר של ישראל עם קפריסין,²¹² למשל, נאמד בהיקף של 309 מיליון דולר לשנה, חרף העובדה שעלויות השינוע של סחורות אליה וממנה גבוהות בהרבה מאלה של מצרים וירדן, ושאוכלוסייתה קטנה בהרבה.

במהלך השנים נחתמו הסכמים כלכליים בין ישראל לבין מצרים וירדן (בנפרד) שהעלו את היקפי הסחר ותרמו לקשרים הכלכליים והמדיניים בין המדינות: הסכמי QIZ²¹³ (Qualifying Industrial Zones - אזורי תעשייה מוכרים), שהגדילו את היקפי הסחר בין ישראל לבין מדינות השלום, בזכות האפשרות לייצא סחורות ממדינות אלה לארה"ב. עם זאת, הסכמי ה-QIZ בין ישראל לירדן איבדו את חשיבותם מרגע שנחתם הסכם סחר חופשי בין ירדן לארה"ב (2001). לצד הסכמי ה-QIZ, יוזכרו גם הסכמי הגז שנחתמו בין ישראל למצרים וירדן (בנפרד), באופן שקושר את גורלן האנרגטי עם ישראל, לפחות עשור קדימה.

מול המדינות ה"הלניות" במזרח אגן הים התיכון - בעשור האחרון התהדקה מאוד מערכת היחסים של ישראל עם יוון וקפריסין בתחומים רבים: כלכליים, מדיניים, עסקיים וביטחוניים. ברקע, מהלך משותף לכינון שותפות אסטרטגית, אשר מהווה משקל נגד למהלכים שמקדם נשיא טורקיה, ארדואן, נגד כל אחת משלוש המדינות, ביחד ובנפרד. שותפות אסטרטגית זו באה לידי ביטוי בהקמת פורום הגז של מדינות הימ"ת - EMGF - (שבו חברות גם מצרים, ירדן והרשות הפלסטינית) ובתוכניות משותפות להקמת צינור להולכת גז מישראל לאירופה דרך קפריסין ויוון (EastMed), אשר יאפשר למצות את משאבי האנרגיה העצומים שהתגלו בים התיכון לטובת יצוא ופיתוח כלכלי - שדות הגז תמר, לויתן, כריש ותנין בישראל, ושדה הגז אפרודיטה בקפריסין.

מנגד ניצבת טורקיה, אשר עימה מקיימת ישראל יחסים **דואליים** - מצד אחד, היחסים המדיניים בין המדינות מתוחים ויודעים עליות וירידות, בעקבות הקו הנוקשה שמפגין נשיא טורקיה ארדואן, כלפי ישראל, על אף ההסכם לנרמול מחדש של היחסים ב-2016, עם סגירת פרשת המשט לעזה, "המרמרה". מהצד האחר, היחסים הכלכליים והתיירותיים בין המדינות נמצאים במגמת עלייה מאז 2016. לשם המחשה, בשנת 2018 נרשמה עלייה של כ-30% בהיקף היצוא מישראל לטורקיה

210 נכון לפברואר 2020, מתוך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של מצרים. <https://bit.ly/36aojCX>.
211 The Israel Export & International Cooperation Institute. Country Snapshot – Egypt. <https://bit.ly/2TgOLpr>.
212 The Israel Export & International Cooperation Institute. Country Snapshot – Cyprus. <https://bit.ly/2Tf1cBW>.
213 הסכמי ה-QIZ הם הסכמים משולשים ישראל-מצרים-ארה"ב (מ-2004) ובין ישראל-ירדן-ארה"ב (מ-1998), המאפשרים יצוא ממדינות אלו לארה"ב בתנאי סחר חופשי, אף שאין למדינות אלה הסכמי אזור סחר חופשי עם ארצות הברית. התנאי למתן היתרים אלה הוא שימוש בתשומות ישראליות בגובה 10.5% ממחיר המוצר.

(מכ" 1.2 מיליארד דולר ב-2016 לכ" 1.9 מיליארד דולר ב-2018) ושל 122% ביבוא לישראל (מכ" 3 מיליארד דולר ב-2017, לכ" 6.5 מיליארד דולר ב-2018).²¹⁴

מול הרשות הפלסטינית - החתימה על הסכמי אוסלו עם הפלסטינים בראשית שנות ה-90, עיגנה את מערכת היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית, והובילה לשיתופי פעולה מגוונים בתחומים כלכליים ואזרחיים. אדריכלי ההסכם, ובתוכו הפרוטוקול הכלכלי²¹⁵ של הסכם הביניים, ראו בנושא שיתוף הפעולה הכלכלי מרכיב חיוני שסייע בבניית מערכת היחסים המדינית והכלכלית-אזרחית בין הצדדים. ואכן, בפועל, קיימים יחסים כלכליים הדוקים בין ישראל לרשות הפלסטינית, אשר באים לידי ביטוי בכל תחומי החיים, כגון חקלאות, תעשייה, מסחר, תעסוקה, מעטפת מכס משותפת ועוד.

מול מדינות המפרץ - שיתופי פעולה בין ישראל למדינות במפרץ כבר מתקיימים, אך הם מוגבלים הן מבחינת הנכונות לחשיפה והן בתחומי התוכן שלהם. על פי פרסומים תקשורתיים, קיים יצוא אזרחי וביטחוני למדינות המפרץ דרך מדיניות שלישיות (במאפייני עסקאות טרנזיט או עסקאות תיווך), כשאחד מענפי היצוא שזוכה לפרסום מיוחד - בחלקו מגמות - הוא של מערכות טכנולוגיות בתחומי סייבר וההשפעה על השיח ברשתות חברתיות. מערכות אלו, לפי הפרסומים, משמשות את מדינות המפרץ לטיפול בנושאים המוגדרים על ידן כ'ביטחון פנים'.²¹⁶

המדיניות המוצהרת של ישראל מדברת על חתירה לפיתוח והידוק היחסים עם מדינות ערב כדי לייצר לישראל עומק אסטרטגי ביחסיה עם האזור.
לעומת זאת, אין מדיניות מוכרת ומוצהרת ותפיסה סדורה באשר ליעדים האסטרטגיים ולאופן שבו היא מבקשת להשיגם באמצעות פיתוח שיתופי הפעולה עם שכנותיה

בשנת 2019 חלה התפתחות נוספת בנושא שיתופי הפעולה של ישראל עם מדינות המפרץ, בדמות יוזמה לחתימה על הסכם אי-לוחמה ושיתוף פעולה כלכלי. על פי הפרסומים, פרטיו של הסכם כזה נבחנים בימים אלה על ידי הגורמים המקצועיים בישראל ובארה"ב, שהוכנסה בסוד העניין. יוזמה מעין זו, ככל שתבשיל, עשויה להרחיב את תחומי הסחר בין ישראל למדינות המפרץ והיקפיו.

תחת האווירה המדינית המאפשרת יותר בשנים האחרונות, התקיימו בשנתיים האחרונות מספר ביקורים ופגישות פומביות של בכירים ישראלים במדינות המפרץ, בדגש על ביקור ראש הממשלה

214 על פי נתוני מכון היצוא: <https://bit.ly/3bA85nL>.
215 ציטוט חלקי מתוך הסכם הביניים בין ישראל לאש"ף, העוסק בנושאים הכלכליים: שני הצדדים רואים את התחום הכלכלי כאחת מאבני הפינה של יחסיהם ההדדיים, במטרה לחזק את עניינם בהשגת שלום צודק, בר קיימא וכולל. שני הצדדים ישתפו פעולה בשטח זה כדי להקים בסיס כלכלי יציב ליחסים אלה, אשר יוסדרו בתחומים הכלכליים השונים על פי עקרונות של כיבוד הדדי של כל צד לגבי האינטרסים הכלכליים של משנהו, הדדיות, צדק והגינות.
לנוסח המלא של ההסכם ראו באתר הכנסת, בכתובת: <https://bit.ly/2LBF9Z>.
216 It Seemed Like a Popular Chat App. It's Secretly a Spy Tool. (December 2019). The New York Times. <https://nyti.ms/3bHhR7G>.
UAE Snoops on its Citizens with a Mobile App and Former Israeli Spies. TRT World. <https://bit.ly/2z8sfls>.

נתניהו בעומאן וביקורים של שר החוץ והמודיעין ישראל כ"ץ בעומאן ובאבו דאבי. ברקע, מדינות המפרץ עידנו באופן ניכר את הביקורת על ישראל בנושא הפלסטיני, וחלקן אף השתתפו באירוע הצגת תוכנית השלום של הנשיא טראמפ ובוועידת מנאמה שבה הוצג החלק הכלכלי של התוכנית. במקביל אף הוצגו מחוות אזרחיות ספורות לישראל כגון ההיתר הסעודי לחברת "Air India" לטוס דרך שטחה האווירי לישראל וממנה.

ואף על פי כן, מדינות המפרץ עדיין אינן מקדמות בשלב זה מהלכים משמעותיים החוסים תחת הגדרה של נורמליזציה, קרי פיתוח גלוי של יחסים כלכליים ואזרחיים. ההסבר הרשמי לכך היה ונותר המחויבות הערבית לפלסטינים והתחשבות בדעת הקהל הפנימית באותן מדינות, אף שניתן בהחלט לתהות על רמת העניין הציבורי בנושא הפלסטיני, למול הפוטנציאל לתועלות שיכולה החברה האזרחית המפרצית להפיק מהקשרים עם ישראל.

מצד ישראל, המדיניות המוצהרת²¹⁷ בשנים האחרונות מדברת על חתירה לפיתוח והידוק היחסים עם מדינות ערב השכנות, ובכלל זה מדינות המפרץ הערביות,²¹⁸ כדי לייצר לישראל עומק אסטרטגי ביחסיה עם האזור. במישור המדיני-ביטחוני, התפיסה הישראלית בנוגע לנחיצות העומק האסטרטגי ברורה ומוגדרת היטב - התגברות על האסימטריה הבסיסית שבין ישראל לסביבתה הערבית והמוסלמית בהיבטי אוכלוסייה, שטח ומשאבים והחלשת מוטיבציות עוינות כלפיה. לעומת זאת, בהיבטים האזרחיים השונים, אין מדיניות מוכרת ומוצהרת ותפיסה סדורה באשר ליעדים האסטרטגיים - מעבר לקווים כלליים - ולאופן שבו היא מבקשת להשיגם באמצעות פיתוח שיתופי הפעולה עם שכנותיה.

מדוע נדרשת "מערכה לאומית להשתלבות אזרחית"?

כיום מתקיים קידום שיתופי פעולה אזרחיים וכלכליים בעיקר כיוזמות נקודתיות ובחיבורים עסקיים דרך צד שלישי. **המשרד לשיתוף פעולה אזרחי** עוסק, בין היתר, בקידום יוזמות כלכליות ומדיניות מול ירדן, כמו פרויקט תעלת הימים, פרויקט שער הירדן להקמת אזרחי תעשייה לאורך הגבול המשותף, תמיכה במו"פים מדעיים וחקלאיים המקיימים מחקרים ופרויקטים משותפים לישראל, ירדן והרשות הפלסטינית, שיתופי פעולה בתחום כיבוי אש והצלה, רפואת חירום ועוד. משרדי ממשלה אחרים אינם מזהים ופועלים לקידום שיתוף פעולה אזרחי כמאמץ עיקרי ומבורר, ולראיה, גם לאחר התפרצות משבר הקורונה, לא נרשמו שיתופי פעולה חדשים, לטובת למידה הדדית והפקת לקחים לשיפור ההתמודדות עם המגפה. מבחינה תפיסתית ומערכתית, ישראל לוקה בהיערכותה כיום לקידום שותפות אזרחית סדורה בהיקף נרחב עם מדינות ערב, ככל שזו עשויה להתאפשר מבלי לחתום על הסכמי שלום רשמיים.

217 ראו בהקשר זה את דבריו של השר ישראל כ"ץ, כפי שצוטטו בין היתר בעיתון מעריב, שבהם הדגיש את מאמצי ישראל להגיע להסכמים חתומים וגלויים מול מדינות המפרץ: <https://bit.ly/2yi2c0l>.

218 במידה מסוימת, יצירת קשרים עם מדינות הפריפריה מהמפרץ מזכירה את מאמצי של ישראל במהלך שנות ה-50 וה-60 למצוא בעלות ברית במעגל רחוק יותר, עם דגש על מדינות לא ערביות ובעלות אוריינטציה מערבית או נוצרית. אז, טורקיה החילונית-מודרנית, איראן האנטי-סונית, ואיתופיה הנוצרית היו מועמדות מתאימות ליצירת קשרים ושיתופי פעולה מעין אלה. ישראל גם חיפשה ומצאה בעלות ברית בקרב המיעוטים בארצות ערב, כגון הכורדים בעיראק, הנוצרים בלבנון והנוצרים בדרום סודן.

אף שהמדיניות הישראלית המוצהרת מדברת, כאמור, על חתירה להידוק יחסים ופיתוח העומק האסטרטגי הערבי, בפועל מדובר היום בהצהרת כוונות מצד דרג ההנהגה המדינית, שכמעט איננה מיתרגמת לחשיבה, לא כל שכן לפעולה, ברמת המשרדים והגופים המקצועיים האזרחיים במדינת ישראל. כך לדוגמה, יוזמת "מסילות לשלום אזרחי"²¹⁹ לחיבור סחר תחבורתי אסטרטגי בין ישראל (נמל חיפה) למדינות המפרץ וירדן במסילות רכבת.²²⁰ זו היא יוזמה שהוצגה לראשונה בשלהי 2016 על ידי שר התחבורה (דאז) והמודיעין ישראל כ"ץ, והייתה ונותרה חריגה במובן של התייחסות ישראלית אזרחית למרחב האזורי כאל זירה שיש לייצר אליה חיבורים תשתיתיים אזרחיים.²²¹



יוזמת המסילות מייצגת את הצורך הישראלי בקידום נרחב של שיתופי פעולה אזרחיים עם האזור. במקרה זה, יוזמה שמונחת באופן אישי על ידי דרג מדיני (Top-Down). בהתאם, היא צריכה להיות מטופלת על ידי המשרדים שבראשם עמד השר שיזם אותה, אך אינה מתנהלת כאירוע ברמה הלאומית. כך, למשל, היא אינה מעוגנת בהחלטת ממשלה כפרויקט לאומי-אסטרטגי

219 לסרטון בנושא מטעם משרד התחבורה ראו ב-<https://bit.ly/2Tifcef>

220 פרויקט זה נועד לאפשר חלופה לנתיב הסחר הימי המקיף את חצי האי ערב ומאיים על ידי איראן והחול'ם בתמן, ולנתיב הסחר היבשתי דרך סוריה לטורקיה ואירופה, שאינו פעיל כבעבר, בשל הלחימה המתקיימת בשנים האחרונות בסוריה.

221 מקור המפה: <https://bit.ly/2Zjz9>

ובהתאם אינה מנוהלת במסגרת שיח בין משרדי וארגוני כחלק מסדר היום הממשלתי. נוסף על כך התמיכה המודיעינית ביוזמה מתבצעת כיום דרך משרד המודיעין, בעיקר מתוקף היותו כפוף עד לאחרונה לשר כ"ץ, אך זהו מודיעין שנעשה ללא הכוונה של רמה אינטגרטיבית שאחראית על קידום הפרויקט.

הפער העיקרי של ישראל כיום הוא היעדרם של מנגנונים, מתודות סדורות ומחויבות ארגונית לחשיבה סדורה ושיטתית על השתלבות במרחב האזורי. הסיבות לכך מובנות, שכן ישראל כמעט שלא נדרשה בעבר - למעט בשנים הספורות שלאחר הסכמי אוסלו - לחשיבה כזו של פיתוח שיתופי פעולה אזרחיים עם מדינות שאינן מדינות שלום.

המרחב המשתנה מבחינה מדינית פוליטית, ככל שמגמה זו תוכיח עצמה כאיתנה, מציב כיום לישראל אתגר והזדמנות הכרוכים בשינוי פרדיגמה באופן שבו ישראל תופסת את עצמה בתוך המרחב.

תנאי בסיסי להצלחה הוא בעבודה רוחבית, מתואמת ומתוכללת ושיטתית של גופים ממשלתיים ולאומיים, כולל בתמיכה במגזר הפרטי. במלים אחרות, בהינתן שאכן מתפתחות נסיבות מדיניות מאפשרות, ובהינתן שישאל מגדירה את השתלבותה במרחב באמצעות פרויקטים וקשרי גומלין אזרחיים כיעד לאומי, **על ישראל לנהוג כפי שהיא נוהגת מול סוגיות ביטחוניות-מדיניות אסטרטגיות אחרות ולהגדיר את סוגיית השתלבותה במרחב באופן רשמי כ"מערכה לאומית".**

הניסיון הרב של ישראל בניהול מערכות מדיניות במרחבי העיסוק הביטחוניים אסטרטגיים (למשל, סוגיית הגרעין של איראן), יכול לספק השראה לאופן שבו רצוי לארגן את המערכת המקצועית סביב סוגיה בעלת חשיבות לאומית מסוג זה, הכוללת שורה ארוכה של מרכיבים אזרחיים-כלכליים, מדיניים-ביטחוניים ותשתיתיים.

המלצה להתארגנות ממסדית ולמערכה מדינית-כלכלית

"מנהל המערכה" – נידרשת הקמת מנהלת ייעודית לקידום השתלבות ישראל באזור במסגרת אחד ממשרדי הממשלה או גופי המטה שלה, אשר מקיימים כבר היום קשרים ברמות משתנות עם גורמים במדינות ערב. בהקשר זה ניתן לציין את המטה לביטחון לאומי (המל"ל), את משרד החוץ, או את המשרד לשיתוף פעולה אזורי.

תפקידיה המוגדרים של המנהלת יהיו: לנסח ולהמליץ על יעדי המערכה, עקרונותיה ושיטות הפעולה המתאימות למימושה; הנחיית הגופים המקצועיים הרלוונטיים לעשייה בהתאם ליעדים ולמדדים שייקבעו; ריכוז תמונת המצב המודיעינית (על הנעשה בסביבה החיצונית) והפנימית (פיקוח על פעולות הגופים המקצועיים). במילים אחרות, גוף שיבצע את האינטגרציה החיונית לקיומה של מערכה מתואמת ושיטתית, יתווה את המדיניות (בתיאום עם הדרג המדיני) ויכוון את סדרי העדיפויות לניהול המערכה.

קמ"ניה - קידום מוצלח של שיתופי פעולה אזרחיים וכלכליים עם מדינות האזור יהיה תלוי במידה

רבה גם ביכולת לספק ידע רלוונטי ובזמן על נושאי העניין והצרכים שלהן. המידע שמופק בגופי המודיעין הביטחוניים של ישראל (אמ"ן, מוסד ואחרים) מספק, מטבע הדברים, מענה בעיקר לשאלות המדיניות-ביטחוניות. המודיעין הנדרש למערכה להשתלבות אזרחית מצריך הצבעה על מגמות אזרחיות, כלכליות, חברתיות ותשתיות, ומחייב העמקה ברזולוציות גבוהות וממוקדות יותר בתחומים אלו. בתוך כך, לפרט פרויקטים קונקרטיים, תקציבים, חברות, לוחות זמנים, אישים ואירועים הקשורים בהם. למעשה, מדובר במודיעין כלכלי-אזרחי שנעשה ברמה הלאומית. **גוף מודיעין כזה נדרש מטבע הדברים להתמחויות אחרות ולצורת חשיבה שונה מאלו של גופי המודיעין הביטחוניים המוכרים, ועליו לחיות בתוך סביבה אזרחית-ממשלתית שאותה עליו לשרת.** להלן שלוש דוגמאות לתוצרים אפשריים שגוף המודיעין יוכל להפיק:

- סקירה של התפתחויות גלובליות בתחום אנרגיית הפצלים בעולם²²² - מסמך מעין זה לא נכתב היום בגופי המודיעין המסורתיים (אמ"ן, שב"כ, מוסד) משום שהוא אינו עוסק בסוגיה בעלת משמעויות ביטחוניות ישירות לישראל, אולם מסמך כזה יכול לסייע למקבלי ההחלטות במשרדי האנרגיה והכלכלה בהבנת משק האנרגיה הגלובלי והכיוונים שאליהם הוא יכול להתפתח.
- דוגמה נוספת היא סקירה בנושא מגמות התבגרות באוכלוסייה, אשר יכולה לסייע למשרדי הבריאות והמשרד לשוויון חברתי ללמוד על אודות דרכי התמודדות של מדינות אחרות עם תחומים אלה.²²³
- הדוגמה השלישית היא מסמך על אודות התמודדות מדינות העולם ומדינות האזור עם התפשטות מגפת הקורונה, אשר יכול היה לשמש את משרדי הבריאות, האוצר, הכלכלה ואחרים להפקת לקחים ולמידה ממקרי בוחן נוספים בעולם.

משרד המודיעין מקיים זה כשנתיים דסק מחקרי לאומי המייצר מודיעין מסוג שכזה עבור משרדי הממשלה האזרחיים, כשמטרתו בשלב הנוכחי לעורר את המשרדים השונים לפעולה באמצעות פיתוח הידע הרלוונטי על האזור בתחומם. לצד פיתוחה של המערכה להשתלבות אזרחית והגדרת מנהל המערכה ואופרטורים, נדרש להגדיר בצורה סדורה את הארגון והתכולות של גורם המודיעין שישרת אותו.

תפקידי המודיעין למערכה לאומית אזרחית

גוף המודיעין הייעודי שישרת מערכה להשתלבות ישראלית במרחב האזורי יידרש לספק ידע רלוונטי בכמה רמות שונות.

מודיעין בסיסי - סריקת המרחב

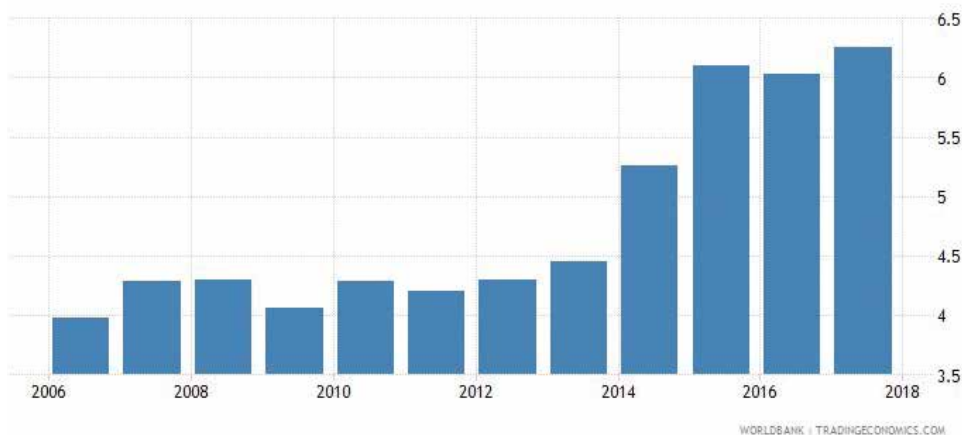
מעקב שוטף אחר מגמות, תופעות ותהליכים בתחומי החיים האזרחיים במדינות האזור שעשויים להצביע על הזדמנות כלכלית ומדינית. סריקת המרחב נועדה לסייע באיתור מגמות רלוונטיות בהיבטי השתלבות ישראלית. לדוגמה, עיסוק של מדינות האזור בסוגיות של ביטחון תזונתי

222 ראה מסמך דומה שנכתב במכון CSIS: <https://bit.ly/3bOvL8k>
223 ראה למשל עיסוק בנושא בארה"ב: <https://bit.ly/2LF8Cuo>

וחקלאות, היבטי מים ומשברים סביבתיים, אנרגיה מתחדשת, תיירות, תחלואה, נזקי אקלים ועוד. מדובר באיסוף מידע כללי על הנעשה בתחומים אלו במדינות העניין או ריכוז מאמץ על מדינה מסוימת אחת או אפילו על נושא מסוים.

כך, לדוגמה, הצבעה על מגמות ההשקעה של סעודיה בשנים האחרונות בפיתוח מגזר החקלאות²²⁴ וכווונתיה להשקיע סכומי כסף גדולים נוספים, למשוך השקעות חיצוניות ולקנות ידע וטכנולוגיה בתחום החקלאות והעלייה באחוז המועסקים בסעודיה בתחום החקלאות בשנים 2016-2018.²²⁵

העלייה בשיעור המועסקים בחקלאות בסעודיה. הצבעה על מגמות לאומיות אזרחיות.



דוגמה נוספת היא הצבעה על נושא ביטחון המזון הלאומי של בחריין. מדובר במדינה המייבאת כמעט את כל התוצרת החקלאית שהיא צורכת (כ-92%)²²⁶ משום שאין בה התנאים לחקלאות מקיימת. בשנים האחרונות, הממשל בבחריין מקדם תוכניות להרחבה ולגיוון מגזר החקלאות במדינה, כדי להגביר את עצמאותו. החזון שקבע הממשל מדבר על הגדלת היקף התוצרת החקלאית המקומית מ-20% מכלל התוצרת ל-60%. לצורך זה, המדינה מעודדת משקי בית לגדל באופן עצמאי תוצרת חקלאית לצריכה פרטית ולמכירה בשוק המקומי, מעניקה אדמות, זרעים וחומרי הדברה בחינם לתושבים ומעודדת שימוש בחקלאות הידרופונית,²²⁷ בחממות וביריעות, כדי להתגבר על המחסור במים ועל מליחות האדמה.

224 להרחבה על אודות ההשקעות בחקלאות בסעודיה - <https://bit.ly/2LChyAq>, <https://bit.ly/3bJM5H4>.

225 על פי נתוני הבנק העולמי.

226 נכון ל-2017, ובהיקפים גדולים בהרבה מכל שכנותיה במפרץ.

227 בהקשר זה ראו: <https://bit.ly/2Zjj9DI>.

מודיעין מאפשר - איתור הזדמנויות קונקרטיות לשיתוף פעולה

בהינתן היכרות טובה עם תמונת המצב הכללית בנוגע להיבטים האזרחיים המרכזיים במדינות האזור, המודיעין נדרש, לטובת המערכה להשתלבות אזרחית, למצות מידע בנוגע לאפשרויות לשיתופי פעולה קונקרטיים.

לדוגמה, אם סריקת המרחב מלמדת על פגיעה בתוצרת החקלאית של מדינה כלשהי כתוצאה מבצורת רב-שנתית, צריך גורם המודיעין להצביע על הצרכים החדשים שנוצרו במדינת היעד ולהפנות את תשומת הלב של הגורם הממשלתי הרלוונטי, כדי שיוכל לקדם רעיונות ולקדם שיתופי פעולה בתוך כדי רתימת המגזר העסקי. הגורם המודיעיני יידרש גם להתייחס לשאלות ממוקדות מצד הגופים הממשלתיים המעוניינים ללמוד על פוטנציאל שיתופי הפעולה במדינות היעד. בתוך כך, לפרט פרויקטים, חברות מעורבות מקומיות, מתחרים, רגולציה, אישים מעורבים וכיוצא באלה.

מודיעין לפעולה

איסוף מידע ממוקד לצורך פעולה נועד לספק הבנה מיטבית של השוק והשחקנים בו, הפוליטיים והעסקיים, במדינה שעומדת לרשות לקדם את שיתוף הפעולה או העסקה. המידע ברמה הזו אמור להתייחס קונקרטי למצב השוק והעדפותיו (סקר שוק), לחברות המקומיות והזרות הפועלות בו (מתחרים), לגורמים פוליטיים ועסקיים רלוונטיים (אנשי קשר/מפתח) ולכל מה שיוכל לסייע ביצירת מגע מועיל עם הצד האחר. מודיעין כזה נכון שייעשה דווקא על ידי הגורם הממשלתי החותר להקמת המגע העסקי או שיתוף הפעולה, מכיוון שחלקו יכול להיווצר מעצם החיכוך עם הזירה. במשרדי ממשלה רבים קיימים גופים ייעודיים לשיתוף פעולה בין-לאומי, אולם כאמור הללו אינם מזהים את ה"חיבור" לאזור כמאמץ שהם נדרשים אליו. גוף מודיעין מרכזי יכול לסייע גם בהכוונה של איסוף מידע כזה ועליו להיות מעורב בידע הנוצר במשרדים השונים לצורך בניית התמונה וההערכה במודיעין המאפשר והבסיסי.

בסיכומו של דבר, המציאות המדינית הנוכחית מייצרת לישראל פוטנציאל גבוה מאשר בעבר לקדם קשרים אזרחיים הדוקים יותר עם שכנותיה במזרח התיכון בדגש על מדינות המפרץ הערביות. כיום מדובר ביוזמות ורעיונות שאינם מנוהלים בצורה מרוכזת על ידי אף גורם רשמי במדינת ישראל, אלא בעיקר יוזמות המתחילות מלמעלה ומתקשות לרתום את דרגי העבודה המקצועיים במשרדים ובגופים.

סיכום

מאמר זה מציע להתייחס לרעיון של יצירת עומק אסטרטגי לישראל באמצעות יצירת שיתופי פעולה אזרחיים גלויים סביב סוגיות אזרחיות כאל "מערכה" שעל ישראל לנהל בהתאם לאופן שבו היא מנהלת מערכות אסטרטגיות בסוגיות לאומיות-ביטחוניות. קונקרטי, מוצע כי מערכה כזו תנוהל על ידי גוף שייקבע על ידי הממשלה (מל"ל/המשרד לשיתוף פעולה אזרחי) כגוף מטה אינטגרטיבי, באמצעות גופים ייעודיים במשרדי הממשלה כאופרטורים שתפקידו לאסוף, לעבד

מערכה להשתלבות כלכלית של ישראל במרחב הערבי

ולהנגיש מידע רלוונטי לגופים המובילים ומנהלים את המערכה. מודיעין "אזרחי-אסטרטגי" כזה יוכל לאפשר למקבלי ההחלטות ולגופי המטה במשרדי הממשלה, לקדם קשרים אזרחיים, כלכליים ועסקיים עם מדינות האזור ובכך למצות את הטכנולוגיות המתקדמות ואת היכולות הקיימות כיום בישראל לטובת שיתופי פעולה בתחומים שאינם קיימים כיום.