



הערכה אסטרטגית לישראל

2021-2020

שנת החיסון?

אתגרים פנימיים וחיצוניים לביטחון הלאומי

עורכים: איתי ברון וענת קורץ

הערכה אסטרטגית לישראל

2021-2020

עורכים: איתי ברון וענת קורץ

Strategic Survey for Israel

2020-2021

Editors: Itai Brun and Anat Kurz

המכון למחקרי ביטחון לאומי

משימתו של המכון למחקרי ביטחון לאומי היא לחזק את הביטחון הלאומי של ישראל ולסייע להבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית. המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"ץ) – חברה לתועלת הציבור, שמדורג כמכון החשיבה המוביל בישראל וכאחד מחמישים המכונים המובילים בעולם בנושאי ביטחון ויחסים בינלאומיים, מפעיל צוות חשיבה עצמאי ובלתי תלוי שעוסק בסוגיות האסטרטגיות המרכזיות שעל סדר היום הביטחוני והלאומי של ישראל.

החוקרות והחוקרים במכון צברו את ניסיונם באקדמיה, בצבא ובמערכות הממשל. המכון שם לו למטרה להשכיל, להשפיע ולשרת, כגוף עצמאי ובעל קול ברור, הן את מקבלי ההחלטות בדרגים הגבוהים ביותר בישראל והן את הציבור הרחב. באמצעות מעורבותו העמוקה בשיח הציבורי ומחקריו מוכונו המדיניות, שואף המכון לזהות הזדמנויות למדיניות ולהציע פתרונות יצירתיים לאתגרי הביטחון הלאומי שניצבים בפני ישראל.



כל הזכויות שמורות © ינואר 2021

ISBN: 978-965-92806-8-1

עורכי משנה: עמר ויקסלבאום ונעם רן

עורכת הפרסום באנגלית: ד"ר ג'ודי רוזן

עריכת לשון: מירה ילין

עיצוב גרפי: יגאל טליאנסקי (INSS),

מיכל סמו קובץ (המשרד לעיצוב גרפי,

אוניברסיטת תל אביב) וניצן ליר

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת אביב

תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400

פקס. 03-7447590

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: www.inss.org.il

תמצית ההערכה האסטרטגית לשנת 2021: שנת החיסון? אתגרים פנימיים וחיצוניים לביטחון הלאומי

2..... איתי ברון וענת קורץ

12..... מדרג האיומים וההזדמנויות 2021-2020

פרק 1: המערכת הבינלאומית: התאוששות ממשברי הקורונה בצל תחרות המעצמות

14..... אסף אוריון, שחר עילם, תומר פדלון ורותם אורג

פרק 2: המערכת הישראלית: משבר מתמשך עלול לאתגר את יסודות הביטחון הלאומי

20..... מאיר אלרן, שמוליק אבן, כרמית פדן, משה בר סימן טוב, אפרים לביא, פנינה שרביט ברוך ותומר פדלון

27..... עוד על סדר היום: העולם שאחרי הקורונה / איתי ברון

פרק 3: הזירה האזורית: עשור לטלטלה, נורמליזציה מתרחבת

28..... שרה פוייר, איתי ברון, עודד ערן, יורם שוייצר, יואל גז'נסקי, אופיר ונטר, גליה לינדנשטראוס, רמי דניאל וארי הייסטין

35..... עוד על סדר היום: אתגר האקלים וביטחון לאומי / שירה עפרון

פרק 4: איראן: בתקופת שפל, אך עודנה האיום העיקרי על ביטחון ישראל

36..... סימה שיין ורז צימט

פרק 5: הזירה הצפונית: נדרשת פרואקטיביות להחלשת הציר האיראני-שיעי

42..... אודי דקל, כרמית ולנסי ואורנה מזרחי

פרק 6: הזירה הפלסטינית: שימור הקיים או חתירה לשינוי?

48..... אודי דקל ונועה שוסטרמן

55..... עוד על סדר היום: טכנולוגיה וביטחון לאומי / לירן ענתבי

פרק 7: הסביבה האופרטיבית: ימי קרב שעלולים להסלים למלחמה לא רצויה

56..... איתי ברון וגל פרל פינקל

61..... עוד על סדר היום: מגמות אסטרטגיות בתחום הסייבר / דודי סימן טוב

62..... עוד על סדר היום: 2021 כשנת מפנה בהשפעת הפייק ניוז? / ענבל אורפז

מדד הביטחון הלאומי – מחקר דעת קהל 2021-2020

64..... ציפי ישראלי ורותי פינס

סיכום: המלצות למדיניות בשנת 2021

69..... עמוס ידלון

איתי ברון וענת קורץ



תמונת מצב



התחרות הבין-מעצמתית נמשכת בצל הקורונה

- נורמליזציה מתרחבת במזרח התיכון • איראן בתקופת שפל, אך עודנה האיום העיקרי • המערכת הפלסטינית חלשה, מצפה לביידן • בצפון ובדרום — אפשרות להסלמה לא רצויה • משבר פנימי בישראל מאתגר את יסודות הריטחון הלאומי

חלק מהתפתחויות אלו, שנודעת להן השפעה חיובית וברורה על הביטחון הלאומי של ישראל, יימשכו גם בשנת 2021. עם זאת, ישראל נתונה במשבר רב־ממדי המאיים על יציבותה הכלכלית והפוליטית, על הלכידות החברתית בתוכה, על ערכיה הדמוקרטיים־ליברליים ועל דפוסי החיים של הציבור. משבר זה לא החל עם מגפת הקורונה, אך זו העמיקה חולשות שהיו קיימות בתחום הכלכלה, החברה והממשל ויצרה חולשות חדשות. אף שקיימת מחלוקת לגבי עוצמתו של המשבר, ברור שיש לו השלכות על הביטחון הלאומי, והוא מחدد את הצורך לאמץ מסגרת רחבה יותר לדין בנושאי הביטחון הלאומי. אין מדובר רק בקשר החשוב שבין המצב הפנימי לבין חוסנה של ישראל בהתמודדות עם איומים ביטחוניים חיצוניים, אלא גם בהיחלשות בסיסית יותר של מנגנוני המדינה ושל המוסדות החיוניים לתפקודה השוטף. יתר על כן, החשש מעימות צבאי נרחב אמנם פחת, אך האפשרות להסלמה לא רצויה עדיין בתוקף עקב דינמיקה של פעולה ותגובה.

החודשים הראשונים של שנת 2021 יעמדו בסימן המאמץ המורכב לחסן את האוכלוסייה בעולם ובישראל מפני נגיף הקורונה, בצפייה למיגור המגפה; המשך המשבר הפוליטי בישראל וסבב הבחירות הרביעי בשנתיים האחרונות (במארס 2021); התגבשות ממשל חדש בארצות הברית בראשות ג'ו ביידן ועיצוב מדיניותו בנושאי פנים וחוץ; והאפשרות לתגובה איראנית על ההתנקשות בראש תוכנית הגרעין פח'ריזאדה ומבצעים נוספים שנערכו בשטחה. הערכת ההתפתחויות בשנה הקרובה נעשית אפוא בתנאי אי־ודאות ניכרת. עם זאת, בבסיס ההערכה מונחת הנחת יסוד שלפיה גם השנה הקרובה תתנהל – בעולם, במזרח התיכון וגם בישראל – "בנוכחות הקורונה". מיגור המגפה לא יושג באחת אלא יתאפיין בדעיכה הדרגתית, שעלולה להיות מלווה בגלי התפרצויות חוזרות ובמוטציות של הנגיף.

המערכת הבינלאומית: התאוששות ממשבר הקורונה בצל תחרות בין המעצמות

משבר הקורונה החל בסימו של עשור שהתאפיין בתחרות אסטרטגית גוברת בין המעצמות, בגלובליזציה שטטשה גבולות פיזיים ובמהפכת מידע ששינתה סדרי עולם. המגפה חשפה מגמות קיימות, יצרה חדשות וחייבה את כלל השחקנים להיערך מולה באופן ששיבש את ההתנהלות השגרתית ברחבי העולם. המערכת הבינלאומית המשיכה בשנת הקורונה הראשונה להיות מקוטבת ומפולגת, כאשר השחקניות המרכזיות התמקדו בענייני הפנים שלהן ובניהול המשבר הכלכלי והחברתי – כל אחת בדרכה. המשבר הכלכלי התאפיין בדיפרנציאליות רבה – הוא השפיע על המערב יותר מאשר על המזרח, וכן ניכרה שונות בין מגזרים: ענפי התיירות, התעופה והאנרגיה סבלו מירידות חדות, ואילו ענפי הטכנולוגיה הפכו לחוף המבטחים של המשקיעים ומשכו את המדדים למעלה.

שנת 2021 תעמוד בסימן תחילת ההתאוששות ממשבר הקורונה על ביטוייו ומופעיו השונים, אך העולם ימשיך להתנהל בנוכחות המגפה, כשהתחרות בין המעצמות תוסיף להיות גורם מעצב מרכזי: בארצות הברית תתגבש מדיניותו של ממשל ביידן בראש ובראשונה בענייני פנים ("לרפא את אמריקה"), אך גם בשאלת ההובלה האמריקאית את המחנה הדמוקרטי־ליברלי בעולם, שאיבד בשנים האחרונות את מנהיגותה המסורתית של ארצות הברית, וכן מול המזרח התיכון; סין מקדימה את שאר השחקניות בהתאוששותה מהמשבר, ממשיכה בצמיחתה המהירה ותנצל את יתרונותיה בנסיבות הנוכחיות להגברת השפעתה; רוסיה תמשיך להתמודד עם קשייה מבית ועם הדשדוש במעמדה הבינלאומי, תוך ניצול יכולותיה בתחום הסייבר, המודיעין ולוחמת התודעה, ואולי תתקרב לסין; אירופה, שמצידה נתונה במשבר פוליטי ואידיאולוגי, תנסה לחדש את הברית הטרנס־אטלנטית; סביר להניח שהמזרח התיכון לא יעמוד בראש סדר היום העולמי, למעט בסוגיית איראן והגרעין, או אם יפרוץ באזור עימות צבאי נרחב.



יגבש מדיניות ל"רפוי אמריקה" ויעסוק בשאלת המאבק על הסדר העולמי. נשיא ארצות הברית הנבחר ביידן עם סגניתו קמלה האריס

צילום: Adam Schultz/Biden for President (CC BY-NC-SA 2.0)

בישראל עתיד להתקיים סבב רביעי של בחירות בשנתיים האחרונות (במאסר 2021), אך ספק אם תוצאות הבחירות יובילו לסיום המשבר הפוליטי המתמשך.

מגמת המעבר של מרכז הכובד העולמי למזרח תימשך ואולי אף תואץ. מדינות הלאום יתחזקו עקב היעילות היחסית שרובן מפגינות מול המגפה, אך יאותגרו מבית ומחוץ. העולם לא ישתנה לחלוטין, אבל ברוב מהלכה של שנת 2021 הוא יהיה פחות חופשי – סביר להניח שלפחות חלק מצעדי החירום ופעולתם של מנגנוני הפיקוח החודרניים יימשכו; הוא יהיה פחות משגשג – יהיו בו יותר מובטלים ויותר עניים; והוא יהיה גם פחות גלובלי – נטוס פחות, נעבוד יותר מהבית, נצטופף פחות בערים, ומדינות יקפידו על שימורם והרחבתם של מלאים אסטרטגיים ועל עצמאות של תעשיות חיוניות.

באופן כללי ניכרה ברחבי העולם הסתגלות מואצת לכלכלה החדשה – הדיגיטלית – מבוססת הטכנולוגיה, שאפשרה את הרציפות התפקודית של המדינות. הטכנולוגיה הייתה ציר מרכזי בחקר המגפה, בפיתוח החיסון מפניה וביכולות שהשתפרו במהלכה להמשיך לספק שירותים – חרף הריחוק החברתי. ענקיות הטכנולוגיה הפכו בשנים האחרונות לשחקניות מרכזיות בביטחון הלאומי, ערערו על הריבונות של המדינות ויצרו, למעשה, ריבונות משל עצמן במרחב הדיגיטלי. התפתחות זו הגיעה השנה לשיא חדש וכך גם נעשתה יעד לצעדי נגד במקומות שונים בעולם, שנועדו להגביל את כוחן של הענקיות. נוסף על כך נרשמה עלייה במנעד ובהיקף של תקיפות סייבר, הן לתכלית אסטרטגית של איסוף מידע ושיבוש מערכות והן לתכליות כלכליות; התרחבה רמת החיכוך הקיברנטי בין המדינות; וכן גברה התעוזה של גורמי פשע מקוון, לעיתים בגיבוי ובהכוונת מדינות. בהתאמה, ניכרה גם תגובה אגרסיבית יותר של המותקפים.

מינויו של ג'ון קרי לתפקיד הנציג הנשיאותי המיוחד לנושא האקלים כולל גם את שדרוג התפקיד לחבר במועצה לביטחון לאומי של ארצות הברית. שינוי זה ממחיש הן את החשיבות שמייחס ממשל בידן למאבק בשינויי האקלים והן את תפיסתו של הממשל החדש, שלפיה סוגיית האקלים היא עניין מובהק של ביטחון לאומי.

השנה הקרובה מחייבת אפוא את ישראל להתאים את מדיניותה לתחרות המתנהלת בין המעצמות בעידן הקורונה. עליה להסתגל במהירות לממשל החדש בארצות הברית ולאמץ גישה שאינה לעומתית, תוך התחשבות ברגישויות ובאינטרסים האמריקאיים. במסגרת זו נכון להידבר עם ממשל בידן כדי למצוא אינטרסים משותפים ולצמצם סיכונים (בעיקר בנושאי איראן וסין) ובנושא הפלסטיני. ארצות הברית תישאר בעלת הברית העיקרית והמרכזית של ישראל, אך מקומה הנוכחי של סין במערכת הבינלאומית מחייב את ישראל להמשיך לפתח את היחסים גם עימה, אומנם בתיאום הדוק עם ארצות הברית, להרחיב את בסיס המומחיות והידע על סין בישראל ולשפר את ניהול הסיכונים מולה. כן נכון לשמר את ערוצי השיח והתיאום האסטרטגי עם רוסיה (גם עקב תפקידה המייצב והמסדיר בסוריה); לנסות שוב לשפר את היחסים עם אירופה, למרות שחלק מעמדותיה בסוגייה הפלסטינית מנוגדות לאינטרסים ולעמדות של ישראל; ובהקשר ליהדות העולם – לחזק את הקשרים עם הקהילות היהודיות עקב המשבר העמוק הפוקד אותן, להגביר התמיכה בהן ולאפשר להן מקום בשיח על ישראל ודמותה.

המערכת הישראלית: משבר מתמשך עלול לאתגר את יסודות הביטחון הלאומי

עקב מגפת הקורונה, ישראל נתונה במשבר רב־ממדי – בריאותי, כלכלי, חברתי וממשלי – שנמשך כבר קרוב לשנה ומשתלב במשבר הפוליטי המתמשך. משבר מורכב זה עלול לערער את יסודות הביטחון הלאומי במובנו הרחב, שכן הוא מוביל להיחלשות מנגנוני המדינה ומוסדותיה, המתבטאת בקשיי תפקוד, בשיתוק בתהליכי קבלת החלטות, באובדן אמון הציבור בממשלה (שצנח באופן דרמטי בשנה האחרונה) ובמוסדות אחרים ובערעור הסולידריות החברתית. מצב עניינים זה משליך על היציבות ועל הערכים המשותפים שאפיינו את החברה הישראלית, ועל דפוסי החיים של הציבור.

כלכלת ישראל נפגעה בעיקר מהמגפה ומאופן ניהול המשבר, אך גם מהשלכותיו של המשבר בכלכלה הגלובלית. הפגיעה ניכרת בעיקר בקרב המעמד הבינוני־נמוך – עצמאים בעלי עסקים קטנים ואנשים החיים בעוני, שהסתמכו על הכנסות מעבודה.

ההיחלשות של מנגנון המדינה (שבחלקה היא פועל יוצא של מאמץ שיטתי מכוון, ובחלקה היא תוצאה של תהליכים אחרים) באה לידי ביטוי גם בקושי לקיים תהליכי קבלת החלטות סדורים ולהתבסס על המנגנונים הסדירים של קבלת ההחלטות. מעבר לקושי ההולך וגובר – בעידן של פוסט־אמת ופייק ניוז – לברר את המציאות, להבינה ולקבל החלטות, ניכרים בישראל רמת אמון נמוכה בין ראש הממשלה לשר הביטחון ולשרים נוספים, מידור שיטתי ואי־שיתוף במידע, בתהליכי קבלת החלטות ובאחריות. זאת במקביל לפגיעה במעמד של שומרי הסף המוסדיים ושל מומחי תוכן. המשבר הפוליטי הוביל לשיתוק בעבודת הממשלה. הביטוי המובהק לכך הוא היעדרם של תקציב מדינה ושל תוכנית רב־שנתית לצה"ל, וריבוי ממלאי המקום הנושאים בתפקידים מרכזיים לאורך זמן ממושך. הצורך לבלום את המגפה גרם גם להשעיה חסרת תקדים של זכויות וחירויות יסוד במסגרת חקירת חירום, חלקה ללא פיקוח פרלמנטרי.

ראוי לציין שבקרב חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי התגלעה מחלוקת אשר לעוצמת המשבר הפנימי (בראייה היסטורית ובהשוואה למשבר העולמי), וכן בשאלת היקף השלכותיו על הביטחון הלאומי. חלק מהחוקרים מכירים אמנם במשבר אך גורסים שהחברה הישראלית ומנגנוני המדינה יכולים להתמודד איתו, כפי שהתמודדו עם משברים חמורים בעבר. לפי גישה זו, למדינת ישראל יש יכולות מוכחות להתאושש ממשברים, תחושת המשבר מאפיינת בעיקר צד אחד במפה הפוליטית הנוכחית בישראל, ולמעשה המשבר בישראל אינו שונה ממשברים דומים המאפיינים בעת הזאת דמוקרטיות מערביות ליברליות אחרות.

בישראל עתיד להתקיים סבב רביעי של בחירות בשנתיים האחרונות (במאוס 2021), אך ספק אם תוצאות הבחירות יובילו לסיום המשבר הפוליטי המתמשך.

כך או כך, ההשלכות הקשות של המגפה יימשכו לתוך שנת 2021, גם לאחר תחילתה של הפצת החיסון. גם אם המגפה תתפוגג בהדרגה במהלך שנת 2021, השלכותיה הסוציו-אקונומיות העמוקות ילוו את ישראל לתוך שנת 2022 ואף בשנים שאחריה. מאמץ מוצלח להתאוששות מהמשבר ולהנעת צמיחה מחודשת יחייב את ישראל לשינוי מבני מעמיק. לשם כך תידרש יציבות במערכת הפוליטית, שתאפשר לגבש הסכמה לאומית רחבה. כדי להתחיל את תהליך היציאה מהמשבר יש לתת עדיפות לניהול מקצועי ומבוזר של המשבר בכל הממדים (בריאות, כלכלה, חברה). יש להעביר תקציב חדש ותוכנית כלכלית שעיקרה עדיפות להשקעה בסעיפים אזרחיים ובקבוצות מוחלשות, וכן הכנה מוקדמת וממוקדת לשלב הצמיחה שאחרי המגפה. בטווח הזמן הבינוני, הממשלה שתוקם לפי תוצאות הבחירות תצטרך להוביל מאמץ לאומי להתאוששות כלכלית וחברתית, תוך קירוב בין מגזרים וצמצום פערים. יתר על כן, משבר הקורונה המחיש שיש למסד בישראל מנגנון ודפוסי פעולה להתמודדות עם משברים שאינם ביטחוניים.

הזירה האזורית: עשור לטלטלה האזורית, נורמליזציה מתרחבת

משבר הקורונה הוא מעין "זעזוע המשך" לטלטלה האזורית המתמשכת, המערערת את האזור בעשור האחרון. המזרח התיכון התאפיין גם לפני משבר הקורונה באי-יציבות, באירודאות ובנפיצות. קיימת הסכמה רחבה בין חוקרים ומשקיפים כי האזור נתון במשבר עמוק בעל משמעויות היסטוריות ובמאבק סוער על דמותו. מאבק זה ממשיך להתנהל בשני מרחבים ולאורך קווי שבר מגוונים: על הסדר האזורי, בין מחנות שונים העוינים זה את זה ונאבקים על רעיונות, כוח, השפעה ושרידות; ובתוך המדינות, בין שליטים לציבורים, סביב בעיות יסוד כלכליות וחברתיות, וסוגיות זהות שלא נפתרו ואף הועצמו בעשור האחרון. משבר הקורונה



מחאות עממיות במדינות האזור עשויות להתחדש עם סיום משבר הקורונה

צילום: REUTERS/Khaled Abdullah

מעמיק בעיקר את בעיות היסוד הכלכליות – אבטלה (בדגש על אבטלת צעירים), אי־שוויון, פריון נמוך, פערי משילות, שחיתות ותלות בנפט ובסיוע חיצוני, ומוסיף לכל אלה ממד חדש: חריף של אי־ודאות.

בשנת 2020, על רקע מגפת הקורונה ושנת נשיאותו האחרונה של טראמפ, התחוללו מספר שינויים והתפתחויות: גיבוש שורה של הסכמי נורמליזציה בין ישראל למדינות מהציר הסוני־הפרגמטי; ירידה בביטחון העצמי שאפיין בשנים האחרונות את הציר האיראני־שיעי, שעודנו מלוכד אך שקוע בבעיותיו הפנימיות; עלייה באגרסיביות של הציר שאותו מובילה טורקיה, אשר באה לידי ביטוי במעורבות בסכסוך בלוב ובפעילות באגן הים התיכון; וגם מאמצי התאוששות והתארגנות של מחנה הפלגים הג'האדיסטיים.

התפרצות מגפת הקורונה חייבה את כל המשטרים להיערך מולה, ולפי שעה נראה שכולם מצליחים להתמודד עימה בלא שמערכות השלטון שלהם יקרו. כל אחד מהמשטרים התמודד עם המציאות הכלכלית בדרכו, אך הפתרונות כולם קצרי טווח וצפוי כי המשטרים יתקשו להתמודד עם ההשלכות העמוקות יותר (למשל שיעורי האבטלה, שהיו גבוהים בחלק מהמדינות גם ערב המשבר). המאפיין העיקרי של שנת 2019 היו המחאות העממיות הנרחבות שפרצו בסודאן ובאלג'יריה (בשתייהן הוחלפו השליטים הוותיקים) וכן במצרים, בעיראק, בלבנון ואף באיראן. מחאות אלו הופסקו עם תחילת משבר הקורונה, וסביר להניח שיתחדשו עם סיומו (כפי שאכן קורה בלבנון ובעיראק, למשל) ויציבו בפני המשטרים אתגרים ליציבותם. גם אם המדינות ייחלצו ממשבר קורונה בשנה הקרובה, ייתכן שנראה גל מתחדש של מחאות או ביטויים נוספים להידרדרות ביציבותן.

בשנים האחרונות ביססה ישראל את מעמדה האזורי כבעלת ברית איתנה של המדינות הסוניות הפרגמטיות. על רקע עיסוקן האינטנסיבי של מדינות באזור בבעיות פנים ובשיקולים אסטרטגיים המנחים אותן, התברר בשנת 2020 שהמבוי הסתום בתהליך המדיני הישראלי־פלסטיני אינו עוד חסם בפני נורמליזציה ביניהן לבין ישראל. ההסכמים שנחתמו ב־2020 בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות, בחריין וסודאן, וכן ההכרזה של מרוקו על כוונתה לכוון יחסים מלאים עם ישראל, נבעו בעיקר מרצון של מדינות אלה לקדם יעדים מדיניים וביטחוניים בסיוע ובחסות ממשל טראמפ, טרם סיום כהונתו. קבלתה של ישראל באזור על ידי המחנה הסוני הפרגמטי, ובמסגרת זו חיזוק (פוטנציאלי) של החזית מול איראן, היא תהליך חיובי המסייע לביטחון הלאומי של ישראל. עם זאת, על ישראל להביא בחשבון את תרומתן המעשית המוגבלת של השותפות מול איראן, בוודאי בתחום הצבאי. כן יש להביא בחשבון שמגמה זו תיצור לישראל אתגרים, למשל אם בעלות בריתה החדשות יבקשו את תמיכתה ומעורבותה בסכסוכים שבהם הן מעורבות.

בהקשר לזירה האזורית, נכון אם כך שישראל תפעל להרחיב את מגמת הנורמליזציה למדינות נוספות, תוך צמצום הסיכונים ליתרונה האיכותי ומבלי להיגרר לעימותים שיש לה בהם עניין מוגבל. במסגרת זו נכון לשתף את מצרים, ירדן (תוך שיקום היחסים עימה) והרשות הפלסטינית בשיתופי הפעולה המזרח־תיכוניים. אפשר שהתקופה הקרובה מתאימה גם לניסיון להעלות את דרג היחסים עם טורקיה, אף שהסבירות להצלחתו אינה גבוהה.

א ארבעת המחנות במזרח התיכון



איראן: בתקופת שפל, אך עודנה האיום העיקרי על בטחון ישראל

איראן ממשיכה להציב את האיום החמור ביותר על ביטחון ישראל, הן בקידום תוכנית הגרעין שלה והן בפעילותה האזורית. זאת אף שהיא נמצאת בשפל מהחמורים שידע המשטר הנוכחי, הנובע משילוב של היקף נרחב של מגפת הקורונה; המצב הכלכלי הקשה בשל הסנקציות האמריקאיות שממשל טראמפ המשיך להטיל לאורך השנה; ירידת מחירי הנפט; כישלון הניסיונות לקבל סיוע מהמוסדות הבינלאומיים; וחוסר אמון גובר של הציבור במשטר שבא לביטוי בהפגנות סביב ההפלה בשוגג של המטוס בינואר 2020. המכות שספג המשטר האיראני השנה כוללות חבלה במתקן הצנטריפוגות המתקדמות בנתנז וההתנקשות בקאסם סולימאני בתחילת השנה ובמוחסן פח'ריזאדה בסופה — מובילי האסטרטגיה האזורית והגרעינית האיראנית, בהתאמה. על אלו נוספו הסכמי הנורמליזציה בין מדינות המפרץ לישראל, המייצגים בראיית טהראן ציר חדש ומאיים במזרח התיכון.

התפתחויות אלו הובילו להתחזקות הגורמים השמרניים במערכת הפוליטית ובראשם משמרות המהפכה, הממשיכים להעמיק את מעורבותם בניהול ענייני המדינה והכלכלה תוך ניצול חולשת הממשלה. סביר להניח שהתחזקות זאת ומאמציו של המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי (בן ה־81) להבטיח את שליטת השמרנים לקראת ירידתו מהבמה הפוליטית יבואו לביטוי גם בבחירות לנשיאות איראן, שיערכו ביוני 2021.

למרות מצבה הקשה, איראן ממשיכה לנסות לקדם את האינטרסים האזוריים שלה באמצעות שלוחיה, תוך בניית תשתיות צבאיות, פוליטיות, כלכליות וחברתיות, שיבטיחו את השפעתה לטווח ארוך. חלק מתשתיות אלו מכוונות ישירות נגד ישראל. עם זאת, הולכים וגוברים הקשיים שאיראן ניצבת בפניהם בסנכרון ובתיאום בין זירות ההשפעה שלה — עיראק, סוריה ולבנון — המתמודדות אף הן עם משברים פנימיים: בסוריה, הנשיא אסד מתקשה להשיב את שליטתו ברחבי המדינה ולחדש את תפקודה; בלבנון מתעצמים האתגרים שבפני חזבאללה עקב קריסתה הפנימית של המדינה והתרחבות הלחץ הבייתי והבינלאומי עליו; ובעיראק נוצר פוטנציאל לשינוי במאזן הכוחות הפנימיים, בכיוון העלול לאתגר את אחיזתה של איראן שם.

במקביל, איראן ממשיכה לקדם את תוכנית הגרעין שלה תוך חריגה מההסכם משנת 2015 והפרה של תנאיו. על פי הדוח האחרון של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) מספטמבר 2020, איראן צברה כבר למעלה מ־2.5 טונות של אורניום בשיעור העשרה של 4.5 אחוזים ומאיימת, באמצעות חוק שקיבל הפרלמנט, שבכוונתה להעשיר גם לרמה גבוהה יותר של 20 אחוזים (בדומה לרמת ההעשרה לפני חתימת הסכם הגרעין); היא מפעילה כאלף צנטריפוגות במתקן בפורדו והעבירה את מתקן הצנטריפוגות שנפגע בנתנז לאתר תת־קרקעי, במטרה לחדש את ההתקדמות בתחום זה ולקיימה באופן מוגן. המשמעות העיקרית של מכלול הצעדים האלו היא צמצום זמן ההגעה ליכולת גרעין צבאית, אם איראן תחליט על כך, והקשחת היכולת הזו מפני תקיפה חיצונית.

השלכותיה של הפגיעה במוחסן פח'ריזאדה על תוכנית הגרעין של איראן טרם התבררו. בתחום הגרעין, איראן מתמרנת שנים רבות בין המותר לאסור, בין המוסתר למאוחר ובין האפשרי לבלתי אפשרי. פח'ריזאדה היה אמור לשמר את "תוכנית הנשק" לאחר הקפאתה בשנת 2003 — לוודא שהידע לא נמחק והכשירות נותרת בתוקף. כמוכיל ארגון צללים ממודר, הידע שלו היה ייחודי וסביר להניח שהוא זה שאמור היה להוביל את המאמץ המשולב במקרה של "פריצה" או "זחילה" איראנית לייצור נשק גרעיני. לפיכך, נראה שההתנקשות מהווה מכה קשה לאיראן ולתוכנית הגרעין שלה. מצד שני, פועלו הכולל ארוך השנים לא הוכתר כהצלחה. לכן קיים חשש כי יקום לו מחליף מוכשר, שיצליח להתמודד אף היטב ממנו עם הכוחות הפועלים נגד התוכנית האיראנית.

בחירת ביידן היא ללא ספק התפתחות חיובית בראיית איראן, בעיקר בשל עזיבת טראמפ את הבית הלבן ונטייתו של ביידן לחזור להסכם הגרעין. במערכת הפוליטית האיראנית כבר מתנהל ויכוח בעניין החזרה להסכם משנת 2015 והתמורות שאיראן תדרוש כדי לחדשו. נראה שתנאים אלו כוללים מבחינת איראן: הסרה מוחלטת של הסנקציות שהוטלו על ידי ממשל טראמפ; אימוץ כל פרטי ההסכם, ללא שינויים; ודרישה לפיצויים בגין הנזקים שנגרמו לה בשנים האחרונות. הן בארצות הברית והן באיראן מתלבטים בשאלות העיתוי לחידוש המשא ומתן והאם נכון לחדשו לפני הבחירות באיראן, ביוני 2021.

חוסר היכולת להתמודד עם תקיפות ישראליות על מטרות איראניות בסוריה הוביל את איראן לפנות לזירת הסייבר — ניסיונות לפגוע ברשת המים בישראל וכן במערכת הבנקאות ובארגונים אזרחיים ישראלים נוספים. תקיפות אלו מסמנות את המגזר האזרחי בישראל כנקודת תורפה המחייבת טיפול.

ישראל צריכה להמשיך לראות בהשלמת תוכנית הגרעין הצבאית של איראן את האיום החיצוני העיקרי על ביטחונה, ובפעילות האיראנית האזורית — אתגר המחייב התמודדות ומענה רציף. במסגרת זו, על ישראל לגבש מדיניות להידברות הצפויה בין ממשל ביידן והקהילה הבינלאומית לבין איראן ולהגדיר את האינטרסים החיוניים של ישראל בהקשר לחידוש ההסכם או להסכם חדש. חשוב שישראל תנהל את השיח באופן דיסקרטי ותימנע מעימות פומבי עם הממשל, שאינו

לצד ההיערכות לתגובה איראנית אפשרית, נכון שישראל תמשיך להפגין נחישות לפעול נגד התעצמות הציר האיראני-שיעי, ההתבססות האיראנית ופרויקט הדיוק.

משרת את הביטחון הלאומי שלה. בה בעת, נכון שישראל תחזיק באופציה התקפית אמינה מול איראן ותיערך להמשך המערכה שבין המלחמות (מב"ם) מולה, כולל מול איומים גוברים מתימן ובגדרת ים סוף.

הזירה הצפונית: נדרשת פרואקטיביות להחלשת הציר האיראני-שיעי

גם על רקע משבר הקורונה, נותרו בעינם האתגרים הניצבים בפני ישראל בזירה הצפונית. בראשם – פעילות הציר הרדיקלי-שיעי, ובפרט ההתבססות של איראן באמצעות שלוחיה בסוריה והקמת מאחזים צבאיים של חזבאללה ברמת הגולן, כחלק מ"מכונת המלחמה" האיראנית. התבססות זו איטית ביחס לחזון ולתכנון האיראני עקב שורה של גורמים, ביניהם הריגת מפקד כוח קודס, סולימאני; פעילות המב"ם הישראלית; מדיניות "מקסימום הלחץ" האמריקאית; וההתמודדות באיראן עם משבר הקורונה. על רקע זה צומצם סדר הכוחות האיראניים בסוריה ואיראן ממשיכה לבסס את מאחזיה תוך התבססות על חזבאללה, על יחידות של הצבא הסורי הנתונות להשפעתה, על גיוס גורמים סוריים מקומיים למיליציות ועל גורמי ביטחון פנים.

שיקום סוריה מתרחק, ומוערך שנדרשים כמה מאות מיליארדי דולרים ושנים ארוכות כדי לשקם את הריסותיה. אולם אין מי שישא בנטל הזה. האחיזה של גורמים זרים בשטח סוריה מתגברת ונוסף על רוסיה ואיראן, ששותפות כל אחת מסיבותיה שלה לתמיכה בנשיא אסד, גם טורקיה נערכת לשהייה ממושכת בצפון סוריה ופועלת במטרה להפוך את האזורים שבשליטתה לשטחי חסות צבאית, כלכלית, חברתית ותרבותית. ארצות הברית מחזיקה מאחזים צבאיים קטנים בצפון-מזרח סוריה ובדרומה, אולם לא ברור עד מתי תמשיך בכך.

לבנון נמצאת בעיצומו של משבר כלכלי, פוליטי, משילותי ובריאותי – מהחמורים שידעה המדינה ובלי פתרון באופק. המשבר משליך גם על חזבאללה, אך לפי שעה נראה שהארגון שומר על מעמדו ופועל לנטרול רפורמות פוליטיות וכלכליות שיפגעו בו. עקב כך יימנע כפי הנראה סיוע בינלאומי ללבנון, המותנה ברפורמות. בה בעת חזבאללה ממשיך בהתעצמות צבאית, בסיוע איראן, בפרויקט דיוק הטילים ("פרויקט הדיוק") וגם ביכולות לביצוע מהלך קרקעי בשטח ישראל. מאז הקיץ מאיים חזבאללה לנקום על מות פעיל שלו בסוריה בתקיפת צה"ל, אולם לא מיהר לממש את האיום. במקביל החל משא ומתן על הגבול הימי בין לבנון לישראל, אך הוא נקלע למבוי סתום ערב חילופי הממשל בארצות הברית.

השחקנים בזירה הצפונית שואפים להימנע מהסלמה.
חילופי אש בין צה"ל לחזבאללה באזור הר דב, יולי 2020
צילום: REUTERS/Karamallah Daher



ישראל פועלת בסוריה – במסגרת המב"ם – נגד התבססות איראן וחזבאללה, שוחקת ומאיטה אותה, אך נראה שלא תצליח לסכלה לחלוטין. מנגד, רצף המכות שספגה איראן מצמצם את יכולת ההבלגה שלה ועלול להובילה להגיב כנגד ישראל, גם באמצעות שלוחיה בזירה הצפונית. בנסיבות אלו, לצד ההיערכות לתגובה איראנית אפשרית, נכון שישיראל תמשיך להפגין נחישות לפעול נגד התעצמות הציר האיראני-שיעי, ההתבססות האיראנית ופרויקט הדיוק, תוך התאמת השיטות, הזירות וקצב הפעולה לתנאי הזירה המשתנים. בפרט יש לבחון ולהגדיר את העיתוי הנכון לפעולה נגד פרויקט הדיוק, תוך הבנה שייתכן כי תוביל להסלמה רחבה. הימצאות מאות טילים מדויקים בידי הציר האיראני ובפרט בידי חזבאללה, שביכולתם לגרום בישראל פגיעה אזורית נרחבת ולשתק מערכים חיוניים, היא איום אסטרטגי שאין לאפשר את התפתחותו.

האתגרים בזירה הצפונית לא יעלמו, אבל ככל הנראה לא יגיעו בקרוב לכדי הסלמה נרחבת, משום שבשלב זה כל השחקנים המעורבים ממוקדים בהתמודדות עם השלכותיו של משבר הקורונה ואינם חפצים במלחמה. אלא שגם בתקופה זו הומחשו הסיכונים של דינמיקת הסלמה לא מתוכננת ולא רצויה, שעלולה להוביל למלחמה בזירות לבנון, סוריה ועיראק. מתאר זה של מלחמה רב-זירתית ("מלחמת הצפון") צריך להיות איום הייחוס העיקרי למלחמה, ועל ממשלת ישראל להתכונן אליה ולוודא שהציבור מודע למאפייניה ולתוצאותיה האפשריות, בדגש על פגיעה חמורה בעורף האזרחי. בד בבד יש לנהל מאמץ מדיני וביטחוני יזום למניעת מלחמה ולמיצוי חלופות אחרות לקידום יעדי ישראל בזירה הצפונית.

הזירה הפלסטינית: שימור הקיים או חתירה לשינוי?

בשנת 2020 ספגה המערכת הפלסטינית שלל מכות: הוצגה "תוכנית טראמפ" להסדר ישראלי-פלסטיני, שלמעשה התעלמה מהפלסטינים ומדרישותיהם ואימצה את עמדת ממשלת ישראל הנוכחית בחלק מהנושאים; הוכח חוסר יכולתה לעצור את כוונותה של ממשלת ישראל להחיל ריבונות על שטחים בגדה המערבית; אבד כוח הוואטו הפלסטיני על כינון נורמליזציה בין ישראל למדינות ערביות; ומגפת הקורונה יצרה משבר בריאותי והעמיקה בזירה הפלסטינית את המשבר הכלכלי והחברתי. בה בעת, השהיית של החלטת הריבונות הומרה על ידי ישראל במדיניות של סיפוח זוחל ובהרחבת הבנייה בכל ההתנחלויות בגדה המערבית. נראה כי מבחינת ההנהגה הישראלית הנוכחית אין עניין לקדם תהליך מדיני מול הפלסטינים, שכן בראייתה המצב הנוכחי משחק לידיה של ישראל, בוודאי כאשר נפרץ מחסום הנורמליזציה עם מדינות ערביות. גם אם תגיע ישראל למשא ומתן עם הפלסטינים (אש"ף/הרשות הפלסטינית), היא תדרוש כנראה שתוכנית טראמפ תהווה בסיס לדיון – דרישה הצפויה להידחות על ידי הפלסטינים.

עם זאת, בחירת בידן לנשיאות מסמנת מגמה חיונית בעיני הנהגת הרשות הפלסטינית. הממשל החדש צפוי לגלות תמיכה פחותה בעמדות ישראל בהשוואה לממשל טראמפ, ואף צפוי שמדינות אירופה, על רקע התקרבות טרנס-אטלנטית מחודשת, ישכנעו אותו לפעול לחידוש התהליך המדיני ולקידום פתרון שתי המדינות. המפלגה הדמוקרטית האמריקאית תומכת ברעיון שתי המדינות, אך לא סביר שהממשל יבטל את ההכרה בירושלים כבירת ישראל, או ישיב את השגרירות מירושלים לתל-אביב. לעומת זאת, סביר להניח שהממשל החדש יבטל את ההכרה (של ממשל טראמפ) בחוקיותם של ההתנחלויות והמאחזים הישראלים בגדה המערבית. כמו כן, אפשר שהממשל החדש יפתח את נציגות אש"ף בארצות הברית ואולי גם קונסוליה עצמאית במזרח ירושלים.

שתי ההנהגות הפלסטיניות (הרשות הפלסטינית בגדה המערבית וחמאס ברצועת עזה) ניסו, ללא הצלחה, להסדיר את היחסים ביניהן בפיוס, באחדות ובעריכת בחירות. התוצאה היא דווקא העמקת הבידול בין האזורים, כשכל צד שומר על נכסיו ואינו מוכן להתגמש. לקראת כניסתו של הממשל החדש בארצות הברית גברה במערכת הפלסטינית ההבנה לגבי נחיצות התיאום עם ישראל והתלות בסיוע מצידה, וגם הוענקה מידה מסוימת של לגיטימציה לשיתוף הפעולה עימה.

אשר לחמאס – המשבר הכלכלי ומגפת הקורונה מאלצים את הארגון לנסות לגבש הבנות עם ישראל כדי לשפר את המצב ההומניטרי, הבריאותי והתשתיתי ברצועה. בשורותיו החלו הכנות לבחירות להנהגה, הצפויות להיערך באביב 2021, ונראה שגם על רקע זה תירתע הנהגת הארגון מהתגררות בישראל, שרב הסיכוי כי תוביל לעימות צבאי. במקביל, חמאס צפוי להמשיך לבנות את כוחו הצבאי, ובעיקר להגדיל את מלאי הרקטות ומאגר כלי הטיס הבלתי מאוישים, המיועדים לתקיפה בשטח ישראל. בשנתיים האחרונות נורו מספר פעמים רקטות מהרצועה – אירועים שתורצו כתקלות, אך אפשר שמדובר בירי מכוון, שנועד לאותת לישראל כי האתגרים הביטחוניים עדיין בתוקף, תוך הסתכנות בהתפתחות של הסלמה. עם זאת, ניכר שחמאס אינו מעוניין בהסלמה ואף מצליח לאכוף את הרגיעה (היחסית) על גורמי הכוח האחרים הפועלים ברצועה.

לישראל אינטרס בקיום רשות פלסטינית מתפקדת, יציבה ולא עוינת. על כן נכון לנקוט מולה גישה תומכת ומסייעת, המכוונת לחזקה ככתובת הלגיטימית היחידה להסדר עתידי ולהציב יעד מדיני של "הסדרי מעבר", שיעצבו מציאות של היפרדות (מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית) ויתוו תנאים למציאות עתידית של שתי מדינות (מתווה INSS). ולגבי רצועת עזה, האינטרס הישראלי הוא תקופת שקט ביטחוני ממושכת. על כן, נכון לסמן את חמאס ככתובת אחראית זמנית ברצועת עזה ולגבש עימו הפסקת אש ממושכת, תמורת שיפור מצב האוכלוסייה והתשתיות האזרחיות (חשמל ומים) ברצועה, ותוך מאמץ לבלום את התעצמותו. במקרה של עימות – על צה"ל וארגוני הביטחון האחרים למקד את המהלך הצה"לי בפגיעה קשה מאוד בזרוע הצבאית של חמאס ובג'האד האסלאמי.

הסביבה האופרטיבית: ימי קרב שעלולים להסלים למלחמה לא רצויה

ההרתעה הישראלית מפני עימות רחב ומלחמה – תקפה. אויביה מודעים לכוחה וכולם עסוקים בבעיותיהם הפנימיות, ובכללן השלכותיה של מגפת הקורונה. משחקי מלחמה שקיים המכון למחקרי ביטחון לאומי בסוף שנת 2019 ובתחילת שנת 2020, עוד לפני משבר הקורונה, הובילו להערכה כי כל השחקנים בזירה הצפונית שואפים להימנע מהסלמה. שנת 2020 המחשה שכל גורמי הכוח המשמעותיים בזירה אינם מעוניינים בהסלמה, וזו אכן לא התרחשה. ניסיון השנים האחרונות לימד שכך הוא גם המצב מול גורמי הכוח ברצועת עזה.

אומנם בישראל, כמו גם בשורות חמאס וחזבאללה, שוררת מודעות לסכנה הגלומה בדינמיקת הסלמה העלולה להתפתח, אך הצדדים מעריכים כנראה שניתן יהיה לקטוע אותה לאחר מספר ימי קרב, בדומה לעימותים קצרי ימים שנרשמו בשנים האחרונות בזירת עזה. ואולם תרחיש מעין זה עלול להתבדות, בעיקר בזירה הצפונית, אם יהיו קורבנות בנפש באחד מהצדדים או בשניהם. או אז ייתכן שתגובה ותגובת־נגד יסלימו, יובילו לעימות נרחב ואף למלחמה שכל הצדדים אינם מעוניינים בה. מלחמה כזאת יכולה להתרחש מול הציר האיראני־שיעי הכולל את חזבאללה בלבנון, שלוחים איראניים בסוריה ובעיראק, ואולי גם מול איראן עצמה. זאת ועוד, ההסלמה עלולה לגלוש לזירות נוספות, בפרט לעימות עם גורמי הכוח ברצועת עזה.

צה"ל יפעיל במלחמה את יכולותיו ההתקפיות – ביבשה, באוויר ובים – ויגרום נזק נרחב ביותר לצדדים שמנגד, אך יתקשה להגיע למצב של הכרעה ברורה וחד־משמעית. במלחמה כזאת גם ישראל צפויה להתמודד עם ירי מסיבי של טילי קרקע־קרקע לעורף, שחלקם מדויקים וחלקם אף יחדרו את מערכות ההגנה האווירית; עם תקיפות של כלי טיס בלתי מאוישים ורחפנים על העורף; עם חדירת כוחות קרקעיים לשטח ישראל בהיקף של אלפי לוחמים; ועם מתקפות סייבר ותודעה, שתכליתן ערעור כושר העמידה של הציבור הישראלי ואמונו בהנהגה המדינית והצבאית. רכיביו ההתקפיים של צה"ל ייתקלו במערכות הגנה אווירית וימית משתכללות ובמערכי הגנה קרקעיים מורכבים, הכוללים שימוש בתווח תת־קרקעי ובטילים מתקדמים נגד טנקים.

נכון לסכם ולתקצב תוכנית רב־שנתית לצה"ל ולהתאימה למגבלות התקציביות המתחייבות מההתמודדות עם ההשלכות הכלכליות של משבר הקורונה, ליישם את תוכנית ההתעצמות במט"ח במסגרת הסיוע האמריקאי, וכן להקפיד על הרחקת צה"ל ומערכת הביטחון מהמאבק הפוליטי בישראל.

מבנה ההערכה

שבעת הפרקים הבאים של ההערכה האסטרטגית לישראל לשנת 2021 מסכמים את הערכות חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) בדבר מצבה של ישראל בסוף שנת 2020 ואתגרי הביטחון הלאומי הניצבים בפניה בשנה הקרובה. הם עוסקים בזירה הבינלאומית, במערכת הישראלית, בזירה האזורית, באיראן, בזירה הצפונית, במערכת הפלסטינית ובסביבה האופרטיבית. השנה כוללת ההערכה גם את תמצית "מדד הביטחון הלאומי", שהוא מחקר מתמשך וארוך טווח המתנהל במכון במטרה לבחון את דעת הקהל בישראל ומגמותיה ביחס למגוון סוגיות של ביטחון לאומי, וכן סקר שהועבר בין חוקרי המכון לגבי "מדרג האיומים וההזדמנויות". המסמך כולל גם פרקים קצרים נוספים העוסקים בהשפעות הטכנולוגיה (בדגש על בינה מלאכותית), תופעות הפוסט־אמת והפייק ניוז, ממד הסייבר והאקלים על הביטחון הלאומי. פרק קצר נוסף מנתח מספר תרחישים לגבי האופן שבו ייראו העולם והמזרח התיכון בשנים שאחרי משבר הקורונה.

את ההערכה חותם פרק מאת ראש המכון האלוף (מיל') עמוס ידלון, המסכם אותה ומפרט את ההמלצות למדיניות הישראלית לשנת 2021.



1 מול החתירה של איראן להשגת יכולת גרעין צבאית – לגבש מדיניות לקראת ההידברות הצפויה בין ממשל ביידן והקהילה הבינלאומית לבין איראן, ולהגדיר את האינטרסים של ישראל שיש להגן עליהם במסגרת הסכם גרעין חדש. בה בעת, יש לחדש ולחזק אופציה התקפית אמינה מול איראן.

2 מול ההתבססות האיראנית בסוריה ופרויקט דיוק הטילים של חזבאללה – להמשיך לפעול במסגרת המערכה שבין המלחמות (מב"ם), תוך התאמה של השיטות, הזירות וקצב הפעולות. יש לבחון את העיתוי הנכון לפעול נגד פרויקט הדיוק בלבנון, בהתחשב בכך שהפעולה עלולה להוביל להסלמה נרחבת.

3 להיערך לאפשרות של מלחמה רב־זירתית – "מלחמת הצפון" – כאיום ייחוס עיקרי, ובין היתר לסגור פערי ציפיות בקרב הציבור לגבי מאפייניה ותוצאותיה האפשריות. בה בעת, יש ליזום מאמץ מדיני וביטחוני למניעת המלחמה ולמצות חלופות אחרות לקידום יעדיה הביטחוניים של ישראל בזירה זו.

4 להסתגל במהירות לממשל החדש בארצות הברית ולאמץ מולו גישה שאינה לעומתית, תוך התחשבות באינטרסים ובגישויות האמריקאיים; יש להידבר עם ממשל ביידן במטרה לצמצם אי־הסכמות אפשריות ולמצות אינטרסים משותפים (בדגש על האתגרים שמציבים איראן וחזבאללה, יחסי ישראל עם סין והסוגיה הפלסטינית).

5 לפתח את היחסים עם סין בתיאום הדוק עם ארצות הברית, להרחיב את בסיס המומחיות בישראל בנושא סין ולשפר את ניהול הסיכונים מולה; יש לשמר את ערוצי התיאום האסטרטגי עם רוסיה; להדק את היחסים עם אירופה; בקשר ליהדות העולם – יש לחזק את היחסים עם הקהילות היהודיות, עקב המשבר העמוק הפוקד אותן בעת הנוכחית.

6 לפעול להרחבת מגמת הנורמליזציה עם המדינות הערביות הסוניות; יש לפעול לשילוב מצרים, ירדן (תוך שיקום היחסים עימה) והרשות הפלסטינית בשיתופי הפעולה המזרח־תיכוניים, וכן להעלות את דרג היחסים עם טורקיה ולנסות להפשיר את היחסים עימה.

7 לחזק את הרשות הפלסטינית ככתובת הלגיטימית היחידה להסדר עתידי ולהציב יעד של "הסדרי מעבר" שיעצבו היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית, וכך ייצרו תנאים למציאות של שתי מדינות (מתווה INSS).

8 לסמן את חמאס ככתובת אחראית זמנית ברצועת עזה ולהשיג הפסקת אש ממושכת עימו, תמורת שיפור מצב האוכלוסייה והתשתיות האזרחיות, ותוך מאמץ בללום את התעצמותו הצבאית. במקרה של עימות יש למקד את המהלך הצה"לי בפגיעה קשה מאוד בזרוע הצבאית של הארגון.

9 לתת עדיפות גבוהה ולקדם ניהול מקצועי ומבוזר של משבר הקורונה בישראל על היבטיו השונים – הבריאותי־כלכלי־חברתי; להעניק עדיפות לסעיפים האזרחיים בתקציב.

10 לסכם ולתקצב תוכנית רב־שנתית (תר"ש) לצה"ל ולהתאימה למגבלות התקציביות המתחייבות מההתמודדות עם ההשלכות הכלכליות של משבר הקורונה; לממש את תוכנית ההתעצמות במטבע חוץ במסגרת הסיוע האמריקאי; להקפיד על הרחקת צה"ל ומערכת הביטחון כולה מהמאבק הפוליטי בישראל.

11 לחזק את היתרון היחסי של ישראל בתחום הסייבר וטכנולוגיות הבינה המלאכותית; לקדם את תשתית התקשורת המתקדמת ברחבי הארץ, בדגש על חיבור הפריפריה למרכז.

12 יש להוביל מאמץ לאומי מרוכז להתאוששות כלכלית וחברתית תוך קירוב בין מגזרים וצמצום פערים, ותוך מיסוד מנגנון ודפוסי פעולה להתמודדות גם עם משברים מורכבים שאינם ביטחוניים גרידא.

איומים

מלחמת הצפון מול חזבאללה – איראן ושלוחיה

1

פריצה איראנית
לגרעין צבאי

2

החמרת המשבר הכלכלי
ואבטלה גואה

3

הימשכות מגפת הקורונה
(מוטציה, אי־נכונות
להתחסן)

4

שיתוק המשק על ידי
מתקפת סייבר

5

מערכה צבאית
ברצועת עזה

6

אי־ציות ופשיעה גואה
בשל אובדן אמון
במערכת השלטון

7

מגה־אסון טבע

8

התפרצות אלימות בין
קבוצות שונות בחברה
הישראלית

9

מהומות וגלי פיגועים
ביהודה ושומרון

10

במסגרת ההערכה האסטרטגית דירגו חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי את האיומים וההזדמנויות הרלוונטיים והדחופים לשנת 2021, ויצרו את המדרג המובא לפניכם

הזדמנויות

הרחבת הנורמליזציה למדינות נוספות

1

התאוששות בריאותית
כלכלית מהירה בעקבות
החיסונים

2

כינון קואליציה אזורית,
ארצות הברית, ישראל
ומדינות ערב הפרגמטיות

3

הפסקת אש ארוכת טווח
ברצועת עזה, כולל עסקת
שבויים

4

גיבוש הסכם גרעין
משופר עם איראן

5

גיבוש הסדרי מעבר
עם הרשות הפלסטינית

6

תגלית טכנולוגית
שתעלה את ערכה של
ישראל בעיני העולם

7

היחלשות חזבאללה בלבנון
והרחקתו ממוקדי הכוח

8

התפרקות הציר
האיראני-שיעי

9

שינוי המשטר באיראן
ומיתון המדיניות האזורית
והשאיפה לגרעין

10

34 מומחים מתחומים שונים, בממוצע משוקלל של שני פרמטרים:
חשיבותם לביטחון ישראל והסבירות שהם יתרחשו בשנה הקרובה

1 המערכת הבינלאומית: התאוששות ממשברי הקורונה בצל תחרות המעצמות

אסף אוריון, שחר עילם, תומר פדלון ורותם אורג



המלצות למדיניות

גישה מתואמת עם הממשל האמריקאי לחידוש המשא ומתן בסוגיית הגרעין • פיתוח היחסים הכלכליים עם סין, בתיאום עם ארצות הברית • תיאום עם רוסיה בזירת סוריה • שיפור יחסים עם אירופה • טיפוח קשרים עם קהילות יהודיות



תמונת מצב

תחרות גוברת, בעיקר בין ארצות הברית לסין, בצל הקורונה • שיבושים בהתנהלות מדינות ובפרט במערב עקב הקורונה • פריחה בענפים דיגיטליים ומנגד ירידה בענפי התעופה, התיירות והאנרגיה • ציפייה לתיאום טרנס-אטלנטי בעקבות חילופי הממשל בארצות הברית



העולם במבט כולל

שנת 2020 נפתחה בהשפעת שלושה גורמים מעצבים מרכזיים במערכת הבינלאומית: החרפת התחרות בין ארצות הברית לסין על דומינטיות טכנולוגית, כלכלית ואסטרטגית; קיטוב בינלאומי מחרף, המקשה על פתרון אתגרים משותפים וסוגיות שבמחלוקת; והיערכות לבחירות בארצות הברית. על כל אלה האפילה מאז תחילת השנה התפרצות מגפת הקורונה, שחוללה משבר בריאותי וכלכלי עולמי חמור, שהשפעותיו מקיפות ורבות ממדים.

בשנת 2021 ימשיך העולם להתנהל "בנוכחות קורונה", שתתאפיין בגלי התפרצויות חוזרים של המגפה ובשונות בין מדינות ואזורים בטיב ההתמודדות וההתאוששות מהשלכותיה. החתירה לחיסון המיחול תעמוד כמובן במרכז, אבל כנראה אינה צפויה להביא למיגור מיידי גלובלי של המגפה כבר בשנה הקרובה, אלא לדעיכה הדרגתית ומבוזרת, שלצידה התפרצויות. עיני העולם נשואות לחילופי הממשל בוויינגטון, בציפייה שממשל בידן יבקש לשקם את מעמדה של ארצות הברית כשחקנית מובילה בזירה הבינלאומית ובמסגרות הרב-צדדיות. אולם יחלפו חודשים רבים עד להתארגנות הממשל החדש ולהתבהרות מדיניותו ויכולתו להוציאה אל

* סייעו בגיבוש ההערכה ובכתיבתה חוקרי תוכניות המחקר של הקבוצה הבינלאומית במכון. תודה מיוחדת לאלדד שביט, צבי מגן, עודד ערן, שמעון שטיין, אייל פרופר, דניאל ראקוב וגליה לביא.

הפועל, תחת אילוצים פוליטיים ואתגרי פנים קשים. מכל מקום, התחרות האסטרטגית בין ארצות הברית לסין תמשיך לעצב את הדינמיקה של המערכת הבינלאומית, והיא אף צפויה להעמיק.

עד כה, המשבר הכלכלי הגלובלי התאפיין בשונות בין אזורים גיאוגרפיים וענפים כלכליים. במדינות מזרח אסיה, אשר השתלטו בהצלחה יחסית על הנגיף, הורגשה צמיחה מועטה בתוצר או התכווצות מינורית בשנת 2020. זאת לעומת מדינות המערב, שהתוצר שלהן התכווץ במידה הרבה ביותר מאז ימי מלחמת העולם השנייה. התחזית האופטימית לשנה הקרובה היא צמיחה כלכלית שתסמן את תחילת ההתאוששות מהמשבר הגלובלי. אולם רוב מדינות המערב אינן צפויות לחזור בשנה הקרובה לרמת התוצר ערב המשבר, ושיקום הנזקים יארך עוד זמן רב. המדינות החלשות והנחשלות צפויות להיפגע אף יותר ולהישאר הרחק מאחור מבחינת קצב ההתאוששות והטיפול בנזקי המשבר. גם נוהלי הריחוק החברתי ימשיכו ללוות את העולם בשנה הקרובה, ואיתם הצעדים הפיסקליים והמוניטריים להתמודדות עם נזקי המשבר. אי-הוודאות הבריאותית, עלייתה של אסיה והקשיים בכלכלות המערב משפיעים מאוד על ישראל, שמדינות המערב הן עדיין שותפות הסחר ומקורות זרימת ההון העיקריים שלה.

השינוי בתוצר (באחוזים) בעולם



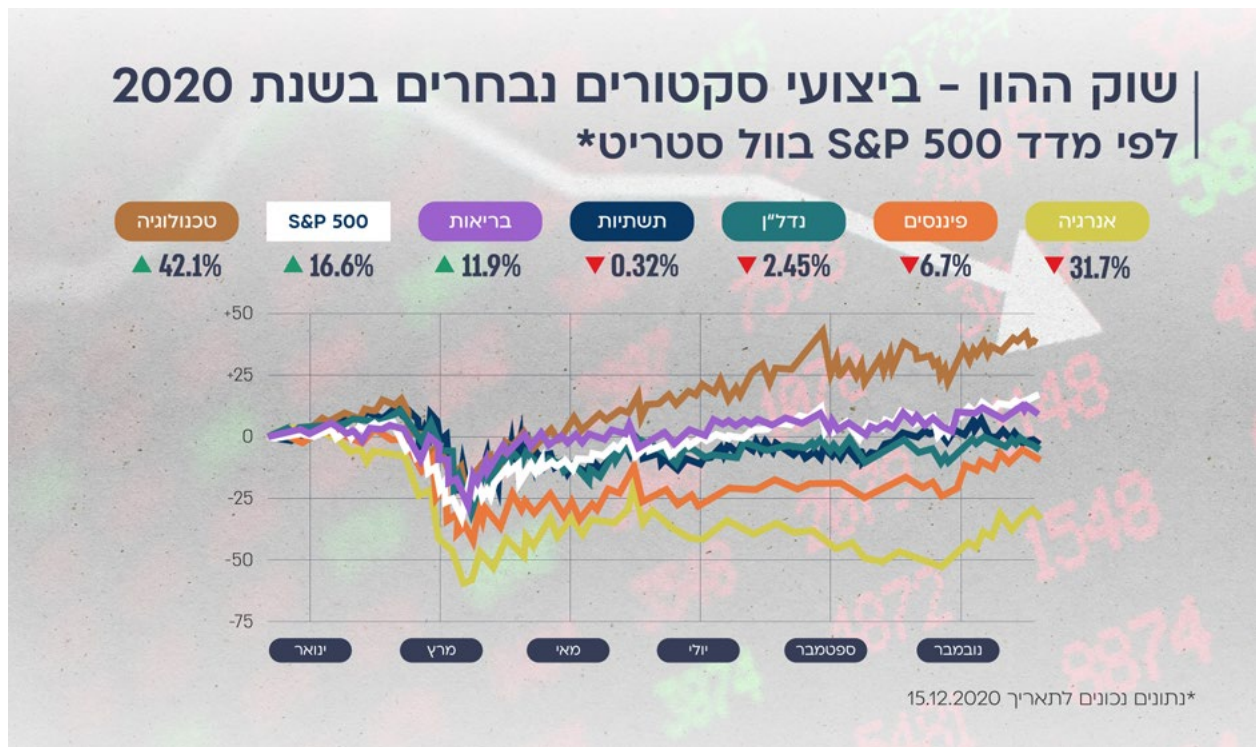
מבוסס על נתוני קרן המטבע העולמית, נכון לאוקטובר 2020

השינוי בתוצר (באחוזים) במדינות ובאזורים נבחרים



מבוסס על נתוני קרן המטבע העולמית, נכון לאוקטובר 2020

התנהלות שוקי ההון בעולם שיקפה בשנה החולפת שתי מגמות בולטות, שאמורות להימשך גם בשנת 2021. המגמה הראשונה היא הפגיעה הסלקטיבית של המשבר: בשעה שחברות בתחומים רבים – כמו התיירות, התעופה והאנרגיה – סבלו מירידות חדות, ענף הטכנולוגיה הפך לחוף המבטחים של המשקיעים ומשך את המדדים למעלה. המגמה השנייה היא ההסתגלות המואצת לכלכלה חדשה – דיגיטלית. רבים מנפגעי הגל הראשון של הקורונה בעולם הסתגלו לשינוי דפוסי העבודה והעבירו את פעילותם לסביבה דיגיטלית. מגמה זו צפויה להימשך ולהקנות יתרון למדינות ולחברות שייטיבו להסתגל, ויוכלו לייצא שירותים טכנולוגיים וידע. בראייה לעתיד, טכנולוגיה וחדשנות ימשיכו להיות הקטר הכלכלי הגלובלי ויחייבו מדינות, ארגונים ופרטים להשתנות כדי להישאר רלוונטיים.



בעיצומו של המשבר הגלובלי ולקראת תום כהונתו של הנשיא טראמפ, המערכת הבינלאומית מקוטבת, מפולגת, ממוקדת בעיקר בבעיות הפנים של כל מדינה ומדינה וממתינה להתבהרות ולכניסת הממשל החדש בארצות הברית. בשנת כהונתו הראשונה של ממשל בידן, עיקר הקשב והמשאבים יושקע פנימה במאמץ "לרפא את אמריקה": התמודדות עם מגפת הקורונה, המצב הכלכלי והקיטוב החברתי. במדיניות החוץ יינתן דגש מיוחד לחזרת ארצות הברית להסכמי האקלים הבינלאומיים. הממשל החדש, בניגוד לקודמו, ישוב לדפוסי פעולה ממסדיים מסורתיים, וצפוי כי מדיניותו בסוגיות השונות תתבסס על הליך מסודר של עבודת מטה וקבלת החלטות. הממשל יוביל שינוי כיוון מול הקהילה הבינלאומית: שיקום היחסים עם בעלות הברית באירופה ובמזרח אסיה, חיזוק התפקיד האמריקאי בזירה הגלובלית וחדוש שיתופי הפעולה הרב-צדדיים. בד בבד, ארצות הברית תפעל לחזור להסכמים בינלאומיים שממשל טראמפ פרש מהם, ותחדש את שיתוף הפעולה עם המוסדות הבינלאומיים שנזנחו בתקופתו.

ב-2021 תימשך התחרות האסטרטגית הרב-ממדית בין סין לארצות הברית, וכחלק ממנה גם תהליכי "היפרדות" (decoupling) טכנולוגית גוברת בין שתי המעצמות, תוך מאמץ הדדי למנוע עימות צבאי ביניהן. סין, שמיהרה להתאושש, תמשיך ליהנות מצמיחה כלכלית מהירה ותגביר את פעילותה הכלכלית והשקעותיה בעיקר בשוק הפנים ובשוקים המתפתחים, אך תיאלץ גם להתמודד עם תגובות נגד גוברות לפעילותה ולהתחזקותה ברחבי העולם. לצד הפוטנציאל לחיזוק שיתופי הפעולה בין המעצמות בנושאים חוצי גבולות, יימשכו הפערים העמוקים בהקשר לסוגיות שבמחלוקת – כלכלה וטכנולוגיה, קניין רוחני, זכויות אדם, טייוואן, גרעין ובקרת נשק.

ברוסיה קיימים קשיים רבים בזירה הפנימית ומעמדה הבינלאומי מדשדש נוכח הצניחה במחירי הנפט, ערעור היציבות במרחב הפוסט-סובייטי (בלרוס, קירגיזסטן, מולדובה, גיאורגיה, המלחמה בין אזרבייג'ן לארמניה) וכישלונות חוזרים בשיקום השיח עם ארצות הברית והאיחוד האירופי. כל אלה מאיצים את התקרבותה לסין, על אף הסיכונים והמתחים ביניהן. רוסיה תמשיך את פעלתנותה במסגרות הבינלאומיות, תנסה ליצור השפעה באמצעי לוחמה פוליטית ובאמצעי תודעה, והיא צפויה גם לנסות להרחיב את נוכחותה והשפעתה במזרח התיכון כמידת יכולתה.

אירופה "נושמת לרווחה" עם בחירתו של בידן ומצפה לשיקום הברית הטראנס-אטלנטית, בעודה מתמודדת עדיין עם השסע בין הגלובליסטים-ליברלים במערב לבין הכוחות הלאומניים העולים בעיקר במרכז היבשת, עם חילופי הנהגה צפויים בעקבות פרישת

סוגיית הגרעין האיראני צפויה לחזור השנה למוקד העיסוק של המערכת הבינלאומית באזור, נוכח שאיפת ממשל ביידן לחתור להסכם גרעין משופר בהתבסס על ה-JCPOA.

קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל, וכן עם סדרת אתגרים המצטרפת למשברים הפוליטי-אידאולוגי והכלכלי, שהחריפו בעידן הקורונה – המדיניות בנושאי פליטות והגירה, המאבק בטרור, תהליך הברקזיט, רענון נאט"ו, היחסים המתוחים עם רוסיה, גיבוש עמדה מאוחדת ביחס לסין וההתנהלות מול טורקיה ובהקשר למזרח הים התיכון.

המזרח התיכון

למרות השאיפה ארוכת השנים של ארצות הברית לצמצם את מעורבותה במזרח התיכון, כדי להפנות את עיקר הקשב והמשאבים החיצוניים לאזורים חשובים לה יותר, ובפרט מזרח אסיה ומערב הפסיפיק, האזור ממשיך להיות מוקד עניין של המערכת הבינלאומית. זאת בשל האתגרים שהוא מציב – תפוצת נשק בלתי

קונוונציונלי, איציבות, פליטות וטרור, וכן משאבי האנרגיה שהוא מספק, בעיקר לאסיה הצומחת. כך, סוגיית הגרעין האיראני צפויה לחזור השנה למוקד העיסוק של המערכת הבינלאומית באזור, נוכח שאיפת ממשל ביידן לחתור להסכם גרעין משופר בהתבסס על ה-JCPOA, רצונה של איראן להסיר מעליה את הסנקציות וכוונתן של רוסיה, מדינות אירופה ומדינות המפרץ למלא תפקיד מרכזי בדיאלוג בין וושינגטון לטהראן. בזירה הצפונית תמשיך רוסיה להיות שחקנית מרכזית, ולמרות האילוצים הגוברים (ובראשם החיכוך הגובר עם טורקיה והתחרות עם איראן על שיקום סוריה), היא תשמור על מעמדה כמייצבת ומסדירה.

שתי זירות העימות העיקריות של ישראל – לבנון ורצועת עזה – אינן נמצאות בשלב זה במקום גבוה בסדר היום הבינלאומי, ובפרט בכל הנוגע להסדרה ארוכת טווח ולפירוז, אולם הסלמה צבאית עשויה לשנות זאת. ממשל ביידן ינסה לקדם את תנופת הנורמליזציה בין ישראל למדינות באזור – מהישגיו הבולטים של ממשל טראמפ – ולשלב בה גם תכולות בהקשר הפלסטיני, שנדחק לשולי סדר היום העולמי בימי טראמפ וצפוי לשוב אליו, גם אם לא למרכזו. זאת בעיקר בניסיונות לחדש את השיח בין הצדדים ולקדם צעדים בוני אמון (דוגמת השבת הסיוע הכלכלי לרשות הפלסטינית, פתיחה מחדש של שגרירות אש"ף בווינגטון), ולא בהכרח להשיק תהליך מדיני מחדש, נוכח הערכת הסיכויים הנמוכים להצלחתו.



התחרות בין ארצות הברית לסין תמשיך לעצב את הדינמיקה במערכת הבינלאומית. נשיא סין שי ונשיא ארה"ב הנכנס ביידן בפגישתם ב־2015

צילום: REUTERS/Mike Theiler



חשש מהתגברות תופעות אנטישמיות. ציור
צלב קרס בבית קברות יהודי בצרפת
צילום: Nicolas Roses/ABACAPRESS.COM

עבור הקהילות היהודיות בתפוצות, המשבר החברתי-כלכלי במערב והקיטוב וההקצנה הפוליטיים עלולים להוביל להתגברות תופעות אנטי-ישראליות ואנטישמיות על גווניהן השונים (ימנית-קיצונית; פרוגרסיבית-מרקסיסטית; אסלאמיסטית-ג'האדיסטית) ולערער את תחושת הביטחון בקרבן. מנגד, בהתגברות האתגרים וכן בשובה של המפלגה הדמוקרטית (שמרבית יהודי ארצות הברית תומכים בה) לבית הלבן גלום פוטנציאל להגברת שיתופי הפעולה בין ישראל ליהדות התפוצות. גם הנורמליזציה בין ישראל לבין מדינות ערב עשויה לייצר פוטנציאל לקידום שיתופי פעולה וסובלנות דתית ולשמש משקל נגד להשפעת כוחות אסלאמיסטיים (טורקיה, קטר, האחים המוסלמים) באזור ובעולם.

המלצות למדיניות

לסיכום, בראש סדר היום העולמי ב-2021 תעמוד ההתמודדות עם משבר הקורונה (הבריאותי והכלכלי), לנוכח גלי התפרצות חוזרים של המגפה ובציפייה לחיסון בהמשך השנה, ולהתאוששות כלכלית בעקבותיו. בשלב זה, למזרח אסיה נקודת פתיחה טובה יותר ליציאה מהמשבר בהשוואה למערב; מדינות חצי הכדור הדרומי, שתשתיתן הבריאותית והכלכלית הייתה פחותה מלכתחילה, צפויות להיחלש עוד יותר.

הדינמיקה הבינלאומית צפויה להמשיך להתאפיין בקיטוב ובפיצול, והשאיפה לפתור אתגרים גלובליים בערוצים רב-צדדיים תוגבל על ידי הישאבות הקשב של המעצמות לאתגרי הפנים (בריאות, כלכלה ושסעים חברתיים בראשם) ועל ידי התחרות האמריקאית-סינית. זו צפויה להתמקד בעיקר בתחרות על דומיננטיות טכנולוגית-כלכלית (תשתיות תקשורת, בינה מלאכותית ונתוני עתק), וגם על עליונות צבאית, ובהתאם צפויים הענפים עתירי הטכנולוגיה לשמור על מעמדם כקטר הכלכלי העולמי. עם זאת, שינוי הגישה בווינגטון עם כניסת ביידן לבית הלבן והפוטנציאל לשיקום הברית הטרנס-אטלנטית עשויים ליצור מרחבים לשיתופי פעולה בין המערב לבין סין בתחומים שונים, ביניהם בריאות ואקלים, במקביל לסוגיות המחלוקת.

בהיעדר התלקחות שתחייב התערבות והשקעת משאבים, המזרח התיכון צפוי להתנהל במתח שבין מקומו הנמוך בסדר העדיפויות של המערכת העולמית לבין יכולתו לשאוב קשב על ידי משברים ואיומים. המגמה ארוכת הטווח היא דחיקתו של האזור לשולי העיסוק הבינלאומי, למעט בסוגיה האיראנית ובמאמצים שיוקדשו לחידוש המשא ומתן על הסכם הגרעין. הסיכויים לחידוש התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, שידרוש תשומות פוליטיות רבות, עדיין נמוכים, והעניין הבינלאומי בזירות העימות המרכזיות של ישראל מועט מאוד, אלא אם הן יתלקחו.

**בראש סדר היום העולמי ב־2021
תעמוד ההתמודדות עם משבר
הקורונה (הבריאות והכלכלי), לנוכח
גלי התפרצות חוזרים של המגפה
ובציפייה לחיסון בהמשך השנה,
ולתאוששות כלכלית בעקבותיו.**

אם כן, נראה כי השנה הקרובה תעמוד בסימן של פער בין ציפיות דוחקות למציאות מתממה, כאשר חסמים רבים יוסרו, אם בכלל, רק במחצית השנייה של השנה – השפעת החיסון שיאפשר את תחילת מיגור הקורונה והתאוששות מהמשבר, ההמתנה להתייצבות הממשל החדש בווינגטון ולראשית פעילותו, ובישראל – התייצבות המערכת הפוליטית (אולי לאחר סבב הבחירות הקרוב).

לנוכח המגמות שתוארו, מומלץ לישראל:

■ להיערך לממשל אמריקאי חדש בעל תפיסת עולם שונה מקודמו, לחתור לתיאום מדיניות עם ממשל בידן, למיצוי הזדמנויות (הלחץ על איראן וחזבאללה, הנורמליזציה), לצמצום סיכונים ולליבון נקודות המחלוקת והמתחים הפוטנציאליים במערכת היחסים בין המדינות (הסכם הגרעין עם איראן, היחסים הכלכליים עם סין והסוגיה הפלסטינית).

■ לשקם את היחסים עם המפלגה הדמוקרטית ועם הקהילה היהודית בארצות הברית, גם ובפרט בהינתן מחלוקות, לצד שימור היחסים הטובים עם המפלגה הרפובליקנית.

■ להתאים את התשתיות ואת המדיניות לעידן התחרות הבין־מעצמתית ולשינויים בכלכלה הגלובלית: חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל (טכנולוגיה וחדשנות), השקעה בתשתית הנחוצה לשימור יתרונות אלו (הון אנושי, תשתיות תקשורת), טיפוח סביבה עסקית אטרקטיבית להשקעות חוץ (ממזרח אסיה, מהמפרץ ומהמערב) וכינון "ברית חדשנות" עם ארצות הברית.

■ לצד חיזוק היחסים ההדוקים עם ארצות הברית, בדגש על טכנולוגיה, והרחבת הדיאלוג האסטרטגי עימה בנושאי אסיה, מומלץ לישראל להמשיך בדיאלוג שוטף עם סין, לנסות לקדם שיפורים במדיניותה (כגון במוסדות הבינלאומיים) במסגרת המגבלות ולחזק את הקשר הכלכלי עם מדינות אסיה. על ישראל ללמוד מניסיוןן של מדינות אחרות עם סין, לגבש מדיניות המאזנת מיצוי הזדמנויות וניהול סיכונים ולהעמיק את הידע שלה על סין המודרנית.

■ לשקם ולחזק את היחסים עם האיחוד האירופי ועם מדינות המערב ביבשת, ולהיערך ליום שאחרי מרקל. זאת באמצעות המשך הניסיון לחידוש הדיאלוג המדיני עם בריסל, רתימת מדינות אירופה נגד איומי איראן ושלוחיה ואתגרי טורקיה, העלאת רעיונות ליוזמות בשילוב אירופה במזרח הים התיכון, שילוב הדיאלוג הים־תיכוני והמפרצי במסגרת נאט"ו ושילוב תשומות אירופיות בנושא הפלסטיני, תוך מינוף הנורמליזציה בין ישראל למדינות במפרץ.

■ להתאים ולשפר את מנגנוני הפעולה הדיפלומטיים של ישראל מול הפורומים הבינלאומיים והמסגרות הרב־צדדיות, שצפויים למלא תפקיד מורחב בסדר היום הגלובלי (אקלים, בריאות, בקרת נשק ועוד).

■ לשלב את סוגיית יהודי התפוצות בתהליכי קבלת ההחלטות בישראל, כולל בגיבוש גוף מטה מתאים ומנגנוני שיח והיועצות, ובהגדרת יחסי ישראל־תפוצות כמשימה לאומית שבמרכזה חינוך, מפגשים ודיאלוג, לצד התמודדות משותפת עם אתגרים (זהות, המשכיות, זיקה לישראל ומאבק באנטישמיות).

2 המערכת הישראלית: משבר מתמשך עלול לאתגר את יסודות הביטחון הלאומי

מאיר אלרון, שמוליק אבן, כרמית פדן, משה בר סימן טוב, אפרים לביא, פנינה שרביט ברוך ותומר פדלון



REUTERS/Ronen Zvulun

המלצות למדיניות

ניהול מקצועי ומבוזר של משבר הקורונה • העברת תקציב והשקת תוכנית להתאוששות כלכלית • חברתית • היערכות להתמודדות עם משברים שאינם ביטחוניים



תמונת מצב

עקב מגפת הקורונה – העמקת פערים חברתיים כלכליים • היחלשות נגננון המדינה ומוסדותיה • כרסום בסולידריות החברתית, באמון הציבור במוסדות וביכולת לברר מציאות לאשורה • היעדר תקציב מדינה ותוכנית רב־שנתית לצה"ל



מבוא והנחות היסוד

הערכת המצב של הזירה הפנימית בישראל מתמקדת במשבר המשולב שהתפתח בעולם ובישראל עקב מגפת הקורונה. מדובר במגה־משבר, בריאותי, כלכלי, חברתי, ממשלי ופוליטי, הנמשך כבר כשנה. ריבוי מרכיבי המשבר ואי־הוודאות לגבי המצב הנוכחי וזה הצפוי בעתיד משבשים מאוד את שגרות החיים ומאיצים את הפגיעה ההדדית בין מרכיבי המשבר. כל אלה מחלישים את החוסן הלאומי בישראל במידה ניכרת ומשפיעים באופן שלילי על הביטחון הלאומי. עם זאת, החיסון ההמוני משרה מידה של אופטימיות לגבי ההיחלצות ממשבר.

בניתוח השפעות המשבר המשולב על החברה הישראלית צריך להבחין בין חוליים חברתיים־כלכליים, שהיו נוכחים טרם המגפה והמשבר מעמיק אותם, לבין אלה שנוצרו בגלל המגפה. פגיעתם של אלה קשה אך נזקיהם דיפרנציאליים וניכרים במיוחד בקבוצות מובחנות הכוללות בעיקר את המעמד הבינוני־נמוך, בעלי עסקים קטנים והאנשים החיים בעוני שהסתמכו על הכנסות מעבודה.

מאפייני המשבר המשולב והמודלים להתמודדות עמו דומים למתרחש במדינות המערב. עם זאת, בישראל קיימים שני תחומים הכרוכים זה בזה המעצימים את הנזק: המשבר הפוליטי הנמשך מצד אחד והריכוזיות המובהקת של המערכת הציבורית החלשה ממילא, שהוקצנה בעת המשבר, מצד שני. הראשון יוצר שיתוק מערכתי וחסימים בתהליכי קבלת ההחלטות, מערער את אמון



המשבר הפוליטי מעצים את הנזק של משברי הקורונה. ראש הממשלה נתניהו וראש הממשלה החליפי גנץ

צילום: Amos Ben Gershon/Knesset Spokesperson's Office/Handout via REUTERS

הציבור בממשלה ואת הערכות ההדדית בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. הוא מצמצם את ההתייחסות המלאה של האזרחים הנדרשת למאמץ משותף בלימת התחלואה.

התחום השני הוא המערכת הציבורית הריכוזית, כמו מערכות הבריאות, החינוך, הרווחה והאכיפה, המתקשות לספק את שירותיהן לציבור. אמנם הסיבה לריכוזיות הנוכחית קשורה בעיקר לעוצמת האתגר, אך היא מואצת בשל חולשותיהן המבניות של המערכות השונות, הברוקרטיזציה, התחרות ביניהן, הפוליטיזציה הפושה בהן המעצימה את רמת הריכוזיות. השלטון המרכזי והממשל אינם נתפסים בעיני רבים כמשרתים את הציבור על פי צרכיו. הלגיטימציה שלהם בציבור מצטמצמת, החוזה הבסיסי בין הציבור לשלטון נסדק וכך נוצר מעגל נפסד המתאפיין בכך

שיכולותיו של השלטון המרכזי להתמודד עם המגפה והשלכותיה פוחתות. הדוגמה הבולטת לכך היא היעדרו של תקציב מדינה.

התמונה המצטיירת לאחר כשנה של מגפה מעוררת שאלה עד כמה המשבר המשולב חמור מבחינת השלכותיו ארוכות הטווח. לשאלה זו אין עדיין תשובות ברורות. אי-הוודאות מקשה על הבנת עומק התופעות הנצפות ועל היכולת להעריך את השלכותיהן. קיומן של הנחות יסוד אפשריות שונות יוצר תרחישים קוטביים להערכת הצפי. בתנאים אלה נציע כי:

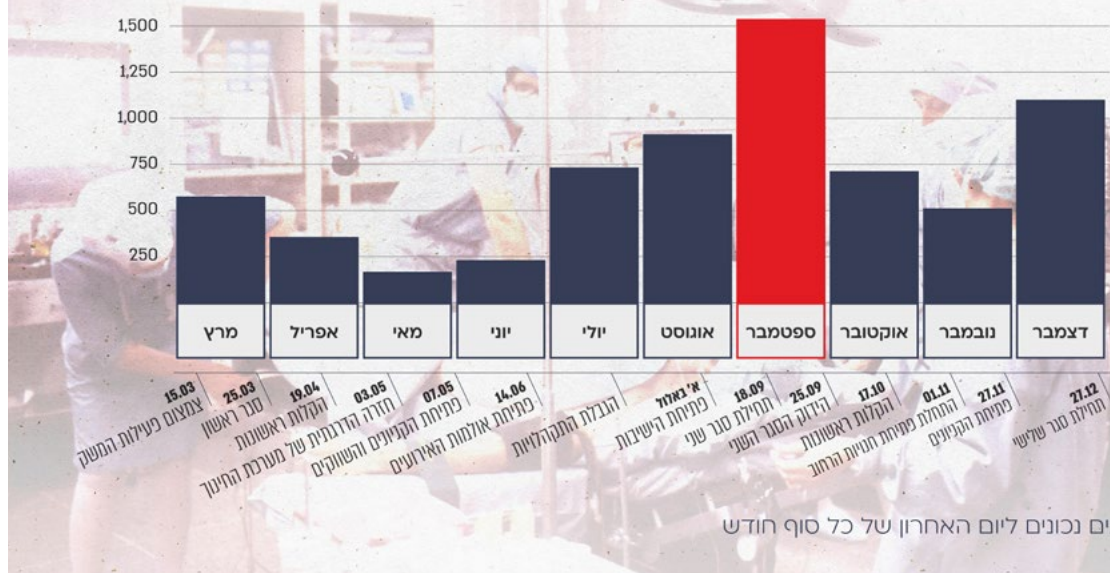
- המגפה ושלושת הסגרים הכוללים שננקטו עד כה יצרו כבר הפרעות קשות שפגעו מאוד במרכיבי החוסן הלאומי (סולידריות, התגייסות אזרחית, אמון, תקווה, איתנות כלכלית). פגיעה זו מקשה על הרציפות התפקודית המדינתית הנדרשת לניהול המשבר.
 - מרחב הזמן הקריטי להערכת המצב הוא עד יישומו המוצלח והיעיל של החיסון מפני הנגיף למרבית האוכלוסייה. תהליך מתן החיסונים לאוכלוסייה צפוי להמשיך מספר חודשים, אך לא בטוח שיביא למיגור סופי של המגפה. עד אז מספר הסגרים למיניהם ומשכם – כמו גם בחירות נוספות לכנסת – יחמירו את המצב הכלכלי-חברתי. מדובר כנראה במרבית חודשי שנת 2021. רק לאחר מכן יחל תהליך הדרגתי של התאוששות וצמיחה מנקודת מוצא חלשה של מרכיבי המערכת הלאומית.
 - הצלחת תהליך ההתאוששות תלויה גם ביציבות הפוליטית, ביכולות של המערכת הציבורית, בקיומו של תקציב מדינה, בתכנון מפורט מקדים ובהיערכות הנדרשת לקראתו. כל אלה טרם החלו (למשל, היעדר תוכנית לאומית להכשרות מקצועיות המוניות).
- כך או כך, בישראל עתיד להתקיים סבב רביעי בשנתיים האחרונות של בחירות לכנסת (מארס 2021), אך ספק אם תוצאות הבחירות יובילו לסיום המשבר הפוליטי המתמשך.

ההיבט הבריאותי

המאפיין הבולט של שנת 2021, רובה או כולה, הוא המשך אי-הוודאות לגבי המגפה ומספר רב של תרחישים אפשריים הנבדלים זה מזה באופן מהותי. אין עדיין תשובות למספר שאלות מרכזיות, וכל אחת מהן יכולה להשפיע בצורה מהותית על ההתפתחויות. ההצלחות של פיתוח החיסון ותחילת הפצתו בישראל ובעולם הן חדשות מצוינות שמאירות את האופק הבריאותי והכלכלי. עם זאת, גם בהנחה אופטימית של קצב חיסונים מהיר והיענות גבוהה של האוכלוסייה, עדיין נראה כי חלק ניכר מהאוכלוסייה בישראל יעבור את החורף הקרוב ללא חיסון, וכי העלייה בתחלואה תחייב צעדי ריסון משמעותיים. יש לקוות שהשפעת העונתית השנה תמשיך להיות קלה יחסית, אך ייתכן שלא זה יהיה המצב. לכן סביר להניח כי לפחות המחצית הראשונה של 2021 תתאפיין במתכונת דומה למה שנחווה עד כה, ובכלל זה פוטנציאל להתפשטות מהירה ונרחבת של המגפה שתדרוש צעדי מניעה אקטיביים, תוך שאיפה להימנע מצעדים קשים כמו סגר ארצי.

אולם גם כאשר הנגיף ייעלם, השלכותיו המורכבות יהיו ניכרות עוד שנים ארוכות קדימה. לממשלה ולחברה יש תפקיד מרכזי ביצירת המוכנות וההיערכות לאפשרות של חיים ממושכים לצד הקורונה ולעידן שאחרי בלימת המגפה ומיגורה, תוך היערכות לסיכונים אחרים בעתיד.

מספר חולי קורונה המאושפזים בבתי חולים בישראל



ההיבט הכלכלי

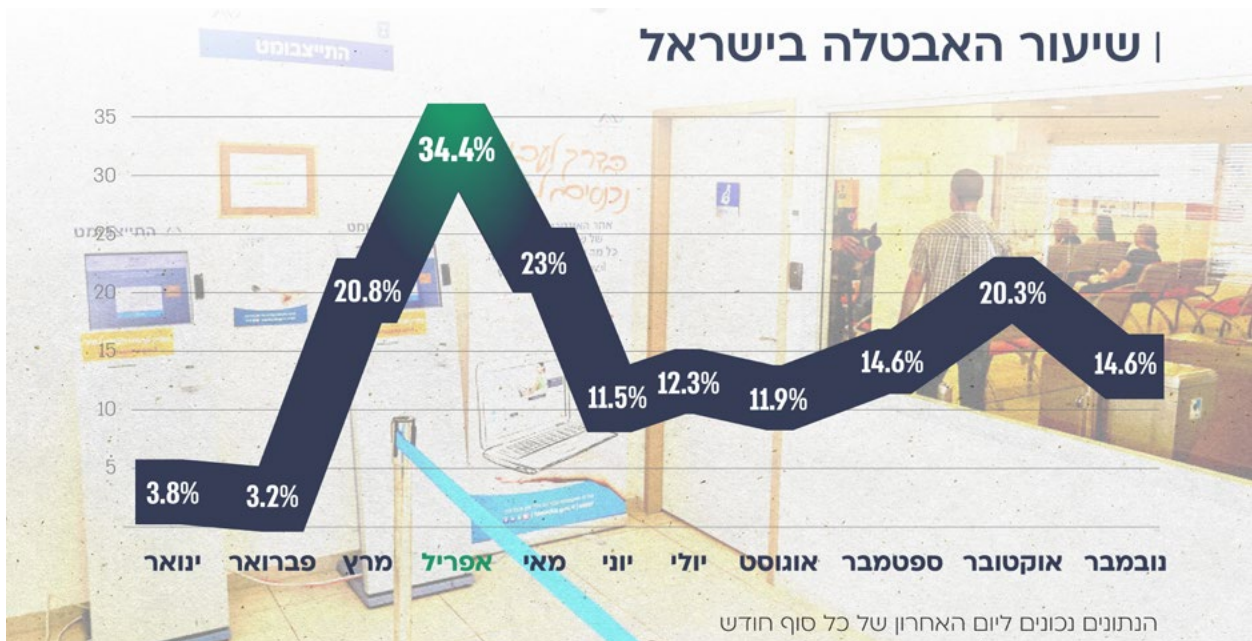
כלכלת ישראל נפגעת בעיקר מהמגפה ומאופי ניהול המשבר הכלכלי אך גם מהשלכותיה של הכלכלה הגלובלית. לפי תחזית בנק ישראל מאוקטובר ב־2020 יתכווץ התוצר (תמ"ג) הישראלי ב־5 אחוזים בתרחיש האופטימי וב־6.5 אחוזים בתרחיש הפסימי, בהשוואה לשנת 2019. בתרחיש האופטימי לא צפויים סגרים נרחבים נוספים. תחזית משרד האוצר מ־29 בנובמבר נוקבת בהתכווצות תוצר של 5 אחוזים בשנת 2020. לפי תחזית קרן המטבע הבינלאומית מאוקטובר, התכווצות התוצר בישראל צפויה לעמוד ב־2020 על 5.9 אחוזים, בדומה לכלכלות המפותחות, והצמיחה ב־2021 תעמוד על 4.9 אחוזים. בנובמבר 2020 פורסמו תוצאות הרבעון השלישי בישראל, שהצביעו שהסגר השני השפיע פחות על המשק מאשר היה צפוי. בעקבות זאת, תחזית בנק לאומי (מ־22 בנובמבר 2020) צופה כי בשנת 2020 התוצר יתכווץ בשיעור של 3.4 אחוזים.

תקציב 2020 טרם אושר ותקציב המדינה ל־2021 טרם הוכן (נכון לאמצע דצמבר 2020), בעיקר משיקולים פוליטיים. לישראל אין גם תוכנית כלכלית נלווית לתקציב. זהו אחד הכשלים העיקריים בניהול המשק, המצטרף לכאוס הניהולי במשרד האוצר שמתבטא בחילופין רבים בצמרת המשרד. למעשה הממשלה פועלת באופן תגובתי ומשתמשת בדרכים עוקפות: תוספות לתקציב 2019 ו"קופסאות תקציביות", ללא ראייה כוללת. לפי הערכות במשרד האוצר (אוגוסט 2020) "הגירעון התקציבי" בסוף 2020 עלול להגיע ליותר מ־14 אחוזים מהתוצר, לעומת 3.7 אחוזים בשנת 2019, ויחס חוב־תוצר עלול להגיע לכ־80 אחוזים מהתוצר, לעומת כ־60 אחוזים ב־2019. השבת מדד זה לקדמותו תימשך שנים רבות.

אחד ממאפייני הקשר בין המשבר הכלכלי לזה החברתי הוא שיעור האבטלה (מובטלים וחל"ת), שעמד באוקטובר (הסגר השני) על 20.3 אחוזים מכוח העבודה. לפי תחזית בנק ישראל מאוקטובר, האבטלה הרחבה תגיע בסוף 2020 ל־16.7 אחוזים מכוח העבודה בתרחיש האופטימי, ול־20.2 אחוזים בתרחיש הפסימי. עוצמת הפגיעה בביטחון התעסוקתי וברווחה של האזרחים בולטת בעיקר במעמד הביניים (בעשירונים 3–6), ואצל האנשים החיים בעוני כשמצבם הכלכלי של רבים מהעניים העובדים הוחמר. מדובר במיוחד בעובדים במגזר הפרטי – בענפי אירוח, בידור, פנאי, מסעדות ובעלי עסקים קטנים. לעת עתה, עובדי המגזר הציבורי לא נפגעו. הפגיעה באזרחי ישראל אינה רוחבית ובוודאי אינה שוויונית. בתוך כך נפגע תפקודן של מערכות חברתיות חיוניות כמו מערכת החינוך וארגוני החברה האזרחית. לכך השפעות שליליות על התעסוקה ועל הכשרת ההון האנושי הצעיר. פגיעה זו עלולה להיות ארוכת טווח. כדי לתמוך באוכלוסייה ובעסקים מפעיל האוצר תוכניות סיוע, לרבות תשלום חל"ת לשכירים עד יוני 2021.

ההצלחות של פיתוח החיסון ותחילת הפצתו בישראל ובעולם הן חדשות מצוינות שמאירות את האופק הבריאותי והכלכלי.

שיעור האבטלה בישראל



על אף המצב הכלכלי, חברת דירוג האשראי S&P אשררה ב־13 בנובמבר 2020 את דירוג האשראי של ישראל ברמה של AA- והותירה את תחזית הדירוג בהגדרה "ציבה". החברה הדגישה כי ישראל היא כלכלה איתנה המנהלת מדיניות מוניטרית גמישה. המגבלות העיקריות של הדירוג נותרו נטל החוב הגבוה והסיכונים הגיאופוליטיים.

התחזית הכלכלית לשנת 2021

עוצמת המשבר הכלכלי תלויה בעיקרה במשבר הבריאותי. ההצלחות בפיתוח חיסונים והפצתם בקרב עשויים לצמצם את מידת אי־הוודאות לגבי משך המשבר הכלכלי. אולם השלכות המשבר המשולב בישראל תלויות גם במצב הפוליטי ובדרך ניהולו של המשבר. בטווח הקצר והבינוני מדובר ביכולת לנהל כלכלה בצל הקורונה (מינימום סגרים כלליים), ובטווח הבינוני־הארוך – ביכולת לייצב ולהאיץ את הכלכלה לאחר המגפה. את אלה יש להכין עכשיו, למשל על ידי הכשרות עובדים בהיקף נרחב והשקעות בחינוך ובתשתיות רלוונטיות כגון תשתיות דיגיטליות.

תחזיות בנק ישראל (מאוקטובר 2020) לשנת 2021 מציגות צמיחה של התוצר בשיעור של 6.5 אחוזים בתרחיש האופטימי, וצמיחה של אחוז אחד בלבד בתרחיש הפסימי. לפי בנק ישראל, שיעור האבטלה בסוף 2021 יהיה 7.8 אחוזים בתרחיש האופטימי, ו־13.9 אחוזים בתרחיש הפסימי. הגירעון התקציבי: 8 אחוזים ו־11 אחוזים מהתוצר, בהתאמה.

בנק ישראל מבהיר כי שני התרחישים – האופטימי והפסימי – מבטאים גבולות גזרה סבירים, כשייתכנו תרחישים קיצוניים יותר, לטוב ולרע. מנעד רחב זה מראה עד כמה התחזיות הן בעייתיות. סוגיה נוספת קשורה לכך שהתחזיות מוצגות לפי שנות כספים קלנדריות, ללא קשר להתנהלות המגפה ומועד סיומה. מומלץ להציג תרחישים כלכליים בהתאם לתואי המגפה המשוער – עד לחיסון ההמוני ואחריו.

תהליך החיסון בישראל במחצית הראשונה של שנת 2021 מעורר תקוות להתממשות התרחיש האופטימי. אך גם לאחר החיסון ישראל תזדקק לניהול כלכלי נכון, המחייב תקציב מדינה, ותוכנית כלכלית שתוביל לצמיחה מרבית לשנתיים הבאות לפחות. עד כה אין גוף מטה ממשלתי המרכז את המשבר מתחת לדרג הקבינט, ולא רק בהיבט הבריאותי, וראוי שגוף כזה יוקם. יש הכרח גם לספק למשרדים תקציב שימקד את הסיוע הממשלתי לאנשים ולעסקים שנפגעים בצורה קשה מהמשבר, ולא לחלקו באופן רחבי. כל עוד המשבר הבריאותי נמשך, ראוי לנקוט מדיניות המביאה בחשבון הן את הצרכים הבריאותיים והן את אלה של החברה והמשק, לפי שיקולי עלות־תועלת. למשל, להקל על פתיחת עסקים שתרומתם לתוצר ו/או לתעסוקה גבוהה והסיכון הבריאותי בהם נמוך, כמו בתעשיית ההיי־טק, שירותים שאינם מקבלים קהל ועסקים בשטחים פתוחים כמו חקלאות ובינוי. כמו כן יש להרחיב את הפעלת המשק באופן דיגיטלי.

בו בזמן על הממשלה להמשיך לספק רשתות ביטחון לאנשים שפרנסתם נפגעה, לסייע לענפי המשק שנפגעו ולעודד שכירים ועצמאים לעבור הסבה מקצועית. חשוב לייסד בהקדם מנגנון תמיכה חלופי למתכונת החל"ת. הצטברו די עדויות לכך שמנגנון זה יוצר תמריץ שלילי לחזרה לעבודה עבור רבים, בהם עובדים צעירים העושים את צעדיהם הראשונים בשוק העבודה. המצב

הנוכחי עלול לגרום נזק לטווח ארוך, כתוצאה מהסתגלות של עובדים לקצבאות מחליפות שכר. קיימים מודלים חלופיים שהעיקרון החשוב בהם הוא שימור יחסי עבודה פעילים בין העובדים למעסיקים.

ההכרה הרווחת בחלקים מהציבור שלפיה המשבר מתנהל בזיקה לשיקולים פוליטיים קואליציוניים ואישיים פוגעת באמון הציבור בהנהגה וביכולת לגייסו למאבק נגד התפשטות המגפה.

ההיבט החברתי

החברה בישראל היא חברה הטרוגנית ומקוטבת. הפערים וההבדלים העמוקים בין הקבוצות החברתיות השונות מתבטאים במחלוקות פוליטיות, לצד מאבקים סביב עמדות השפעה וחלוקת משאבים. מגפת הקורונה והמשבר המשולב חשפו והעמיקו את המחלוקות עד כדי פגיעה בערבות הדדית. מערכת היחסים בין הקבוצות השונות חיונית כדי לנהל את המשבר, משום שיכולתה של חברה להתמודד עם אתגרים תלויה בקשרים המתקיימים בין חלקיה.

הפגיעה החברתית בגין משבר הקורונה היא רבת פנים. נתמקד כאן בשלושה היבטים בעלי משמעות מיוחדת:

■ **הפיצול והקיטוב החברתי:** גורמים מרכזיים המשפיעים על החברה הם אופי היחסים בין חלקיה ורמת הסולידריות שבה. הגל הראשון במגפה סימן פוטנציאל לחיבור בין קבוצות למען מטרה משותפת אלא שזה התמוסס בעיקר נוכח הניהול הבעייתי של המגפה. תחושת האין־אונים הובילה קבוצות באוכלוסייה להסתגר בפני קבוצות אחרות, הנתפסות כמאיימות, ולהתרחק מהן. תחושות אלה יוצרות היצמדות לערכים בסיסיים של קבוצת השייכות, מקצינות את היחסים בין הקבוצות ויוצרות שיח פוגעני כלפי קבוצות אחרות כמו החרדים, הערבים והמפגנים. המחאה החברתית היא עדות נוספת לפיצול החברתי הקיים המשתקף בדרישות השונות של קבוצות המפגנים השונות בעוד המנהיגות הפוליטית נתפסת כמלבה ניכור ואיבה בין הקבוצות. הפיצול החברתי מעיד כי השיח הציבורי בישראל אינו בשל לחיבורים. המאבקים החברתיים אינם מאפשרים לייצר תשתית משותפת לפעולה ציבורית ובמקום סולידריות הקיטוב החברתי רק מעמיק. דווקא התביעות השונות של קבוצות המחאה משקפות כי משבר האמון אינו בא לידי ביטוי רק כלפי ההנהגה הנוכחית והמצוקה הכלכלית כי אם גם כלפי המבנה הפוליטי, הממשלי והחברתי־כלכלי בישראל.

■ **דיפרנציאליות:** המשבר פוגע קשות בציבור הישראלי אך חלקים ממנו נפגעים הרבה יותר: התחלואה הגבוהה ביותר נרשמת בקרב חרדים וערבים; הפגיעה הכלכלית ניכרת בעיקר במעמד הביניים הנמוך ובקרב אנשים החיים בעוני; פגיעה קשה מאוד נרשמת בקרב קשישים, שכמחציתם חשים בידדות; ניכרת עלייה באלומות במשפחה ובמיוחד כלפי נשים. יותר נשים מגברים הוצאו ממעגל התעסוקה, ועיקר הפניות לסיוע נפשי התקבלו מנשים. התמשכות המגפה מחריפה את תחושות הלחץ והחרדה. לפי הסקר של הלמ"ס מנובמבר האחרון, 37 אחוזים דיווחו על תחושה של לחץ וחרדה ו־30 אחוזים מדווחים על חמורה במצבם הנפשי.

■ **משבר אמון רב־מערכתי:** הובלת הציבור להתמודדות עם המשבר מחייבת אמון רב־ממדי – בין הציבור להנהגה, בין המגזרים השונים בחברה, בתוך המערכת הפוליטית ובין הממשלה לציבור. כל אלה לוקים מאוד. על פי מגוון סקרים שנערכו מאז חודש מאי, חלה ירידה חדה ומתמשכת באמון הציבור בהנהגה, ובעיקר בראש הממשלה. זו נעוצה בשלושה כשלים: מנהיגות, ניהול המשבר ומערכת הסברה אמינה. מדובר בפגיעה בחוזה הפסיכולוגי בין ההנהגה לציבור שהתרחשה עקב "נאה דורש שאינו נאה מקיים". ההכרה הרווחת בחלקים נרחבים של הציבור, שלפיה משבר הקורונה מתנהל בזיקה לשיקולים פוליטיים קואליציוניים ואישיים, לא זו בלבד שפוגעת באמון הציבור בהנהגה אלא פוגמת ביכולת לגייס את הציבור למאבק משותף נגד התפשטות המגפה.

כל אלה משקפים פגיעה קשה ביכולת של המערכות בישראל לתפקד במשבר אולם יש גם מקום לאופטימיות זהירה, בעיקר נוכח תחילת תהליך החיסון ההמוני המעורר תקווה להיחלצות מן המשבר האקוטי. מבחנה של חברה אזרחית ניכר גם באחריות שהיא מקבלת על עצמה, בתביעות שהיא מציגה לממשל וביכולתה להניע אזרחים להשתתף בחיים הציבוריים. הגם שהפגנות המחאה מפוצלות, הן אינן מצליחות לגייס ציבור ממגוון קבוצות ואינן משכילות לנסח תשתית משותפת למחאה – המשכן הוא סימן לדמוקרטיה מתפקדת.

החברה הערבית

הציבור הערבי ומנהיגיו נרתמו למאבק במגפת הקורונה כחלק מהחברה הישראלית. הם פעלו כקולקטיב ושיתפו פעולה עם משרדי הממשלה וכוחות הביטחון, וצלחו את הגל הראשון ברמת תחלואה נמוכה. במקביל, רופאות, רופאים וצוותי רפואה מהחברה הערבית עומדים בחזית המאבק הלאומי במגפה. התמונה השתנתה לרעה בגל השני ולאחריו, שכן השיעור היחסי של החולים בחברה הערבית



גבוה כפליים מחלקם באוכלוסייה. זאת גם בשל אדישות הציבור הערבי, בצד המצוקות הכלכליות, תקציבי הסיוע הנמוכים מהמדינה והמשך גל האלימות והפשעה.

בתוך כך נקלע הציבור הערבי למשבר פוליטי אקוטי שבא לידי ביטוי בעיקר בפער המסתמן בין הרשימה המשותפת, הגורסת גישה מסורתית וזהירה בעניין השילוב במערכת הפוליטית, גם נוכח היעדר לגיטימציה בחברה היהודית לכך, לבין חלקים מתרחבים בציבור הערבי, בעיקר מקרב המעמד הבינוני, המעוניינים להאיץ ולהעמיק את השתלבותם בחברה הישראלית. אלה תובעים מנציגיהם בכנסת למצוא דרך למקסם את כוחם הפוליטי לקידום האינטרסים החיוניים של החברה הערבית. על רקע זה ייתכנו זעזועים במבנה הפוליטי של החברה הערבית, שתמציתם עשויה להתבטא בפירוק הרשימה המשותפת.

בצד כל אלה, משבר הקורונה יצר הזדמנות לשינוי היחס של הרוב היהודי כלפי החברה הערבית, שהמחשה את נאמנותה למדינה ולחברה גם בעת המשבר, ולמימוש ציפיותיה של החברה הערבית להעמקת השתלבותה בחיי המדינה. ניתן להעריך כי למרות הבעייתיות במצב הפוליטי, הכלכלי והחברתי בחברה הערבית, שעלולה גם להגביר את האלימות, קיים עתה גם סיכוי לשפר את היחסים בין הרוב למיעוט, אם יתקיימו שני תנאים עיקריים:

הראשון – חיזוק המגמה לשילוב החברה הערבית בכלכלה ובחברה הישראלית. מדובר גם בתוכניות החומש הכלליות (ובראשן שלב ב' של החלטת ממשלה 922), גם בתוכניות לחיזוק כלכלי וחברתי בעקבות המשבר המשולב וגם במימוש התוכניות לטיפול באלימות ובפשעה.

השני – הכרה בלגיטימיות של הקול הערבי מצד המפלגות הציוניות, ושיתוף פעולה פוליטי יהודי-ערבי בנושאים אזרחיים.

ההיבט הצבאי

חולשת המערכות האזרחיות האיצה את הפנייה לצה"ל כדי שיתערב בניהול המשבר. בכל מקרה, גם צה"ל מושפע מאוד מהמשבר המשולב. הוא מוצא עצמו מעורב בהתמודדות המדינתית עם המגפה, בעיקר באמצעות פיקוד העורף, במגוון משימות ובעיקר בסיוע לרשויות המקומיות ולאזרחים במצוקה, וכן בהפעלת מערכי ריסון של המגפה (מלוניות, קטיעת שרשרת ההדבקה). בתוך כך עומד הצבא בלחצים פוליטיים ואף תחת ביקורת בתקשורת על פועלו, תוך שהוא נמנע מקבלת אחריות כוללת או אף מקומית לניהול ההתמודדות עם הקורונה, ודואג לשמר את יכולותיו המבצעיות והלוגיסטיות כדי לעמוד במשימותיו השגרתיות.

בצד זאת ניכרות השפעות שליליות עקיפות על בניין הכוח ועל מוכנותו המבצעית של צה"ל. בין אלה נציין את: הסביבה הפוליטית שיוצרת לחצים סותרים על המערכות הציבוריות ועל משרתי הסף; החילופין המיניסטריליים המהירים במשרד הביטחון; היעדר החלטת הממשלה לגבי אישור התוכנית הרב-שנתית 'תנופה'; הגיוס (הסטה) של צה"ל למשימות אזרחיות סביב מגפת הקורונה; היעדר תקציב מדינה; ואף הירידה המואצת במוטיבציה לשירות בצה"ל, כולל ביחידות לוחמות. כמחצית מהציבור הישראלי (51 אחוזים, על פי סקר מנובמבר של המכון הישראלי לדמוקרטיה) מעריך שצה"ל אינו מתנהל ביעילות כלכלית. גם אם אין לאלה השלכות לטווח הקצר, הרי לצבר כזה עשויות להיות השלכות פוגעניות על המתכונת הסדירה הנדרשת להתעצמותו של צה"ל ולעמידתו באתגרים אפשריים בעתיד.

ההיבט הדמוקרטי

משבר הקורונה פרץ בעיצומם של שני משברים מתמשכים, חוקתי ופוליטי, המתבטאים בשחיקה מתמשכת במעמדם של ערכים דמוקרטיים ובניסיונות להחליש את כוחם של שומרי הסף, במערכת הממשלתית ומחוצה לה. ביטויים נוספים לכך הם התגברות

תופעת ההתעלמות מהעמדות של הדרגים המקצועיים והעדפה של אינטרסים פוליטיים מבלי להתחשב בכללי מנהל תקינים, וכן ערעור היסודות של השיח הדמוקרטי, הנוטה להיות מקוטב בעליל.

הצורך לבלום את התפשטות המגפה גרם להשעיה חסרת תקדים של זכויות וחירויות יסוד במסגרת חקיקת חירום, בחלקה ללא פיקוח פרלמנטרי. כך הופעלו השב"כ וצה"ל לצורכי מעקב אחר תושבי המדינה, ולממשלה כוח רב בעל השלכות פוטנציאליות מסוכנות לדמוקרטיה.

ככלל, מנגנוני הפיקוח והבקרה ובראשם בתי המשפט והכנסת עדיין ממלאים תפקיד חשוב בפיקוח על הממשלה ובריסון פעולותיה. זאת למרות מתקפות חוזרות ונשנות על שומרי הסף ובפרט על מערכת המשפט, שהתגברו מאוד מאז פתיחת ההליכים המשפטיים נגד ראש הממשלה. היעדרו של שיח ענייני לבחינת הגבולות הראויים להתערבות המשפטית וקיום שיח לעומתי ופוליטי במקומו מעלים חשש לכך שכבר עתה קיים ריסון עצמי מוגזם בקרב שומרי הסף והוא אף יגבר בעתיד, תוך פגיעה מסוכנת ביחסי הכוחות והסמכויות בין הרשויות.

הקולות שנשמעו בארצות הברית בעקבות הבחירות לנשיאות – שלא לאפשר את העברת השלטון – צריכים לעורר דאגה בכל המדינות הדמוקרטיות, ובישראל בכללן. ניתן לקוות שתוצאות הבחירות בארצות הברית יבלמו התחזקות של הכוחות הפופוליסטיים והאנטי־דמוקרטיים ברחבי העולם, אשר נהנו מרוח גבית בתקופתו של הנשיא טראמפ. להתפתחויות אלה תהיה השפעה גם על מצב הדמוקרטיה בישראל, שכן ככל שהמציאות העולמית מייחסת חשיבות רבה יותר לערכים הדמוקרטיים, כך גוברת הציפייה מישראל לכבדם, גם בישראל גופא.

המלצות למדיניות

למרות תחילת תהליך החיסון ההמוני, גם שנת 2021 צפויה להתאפיין באי־ודאות. גם בהנחה שמגפת הקורונה תרוסן בהדרגה, השלכותיה ימשכו עוד תקופה ארוכה. במחצית הראשונה של 2021 תעמוד ישראל בפני אתגרים ניכרים שעשויים לבוע ממצרף אפשרי של גלי תחלואה, סגרים למיניהם שהשלכותיהם צפויות להיות קשות וכן המשך המשבר הפוליטי, ומערכת בחירות רביעית תוך שנתיים, ובעקבותיה צפוי משא ומתן קואליציוני מורכב.

גם אם המגפה תתפוגג בהדרגה לקראת המחצית השנייה של 2021, ההשלכות של המשבר המשולב, ובעיקר בהיבטיו הכלכליים והחברתיים, יורגשו היטב גם בשנת 2022 וכנראה אף לאחר מכן. זאת, נוכח העלויות הכלכליות הכבדות של המשבר ודרך ניהולו, המשך חולשתן של המערכות הציבוריות בישראל והפגיעה בשכבות נרחבות בחברה – האנשים החיים בעוני והמעמד הבינוני הנמוך, ובעיקר במגזר הפרטי. מאמץ ההתאוששות הלאומי יחייב שינוי משמעותי בכל התחומים: התגייסות ציבורית רחבה מתוך חברה מקוטבת לעומק, ניהול ממשלתי מקצועי ויעיל הרבה יותר ומנהיגות פוליטית הממוקדת בצמיחה כלכלית וחברתית, שבה משתתפת כל האוכלוסייה. כל אלה מחייבים שינויים מבניים מקיפים בישראל בכלל ובמערכת הפוליטית בפרט.

משום כך נסכם כי ב־2021 לפחות תהיה ישראל כמדינה וכחברה מוחלשת במידה ניכרת בהשוואה לתחילת 2020. עקב כך, רמת הביטחון הלאומי צפויה להיות נמוכה יותר מאשר לפני פרוץ המגפה. גם אם במהלך 2021 תחל התאוששות כלכלית, ההתאוששות החברתית תתממש בהדרגה ובאיטיות רבה יותר, כך שלפני שנת 2022, ישראל כנראה לא תגיע למדדים הסוציו־אקונומיים שנרשמו בתחילת 2020. למצב הכלכלי יהיו השלכות גם במישור הביטחוני.

על בסיס דברים אלה נציע את ההמלצות המערכתיות העיקריות הבאות:

■ **לטווח הקצר (2021):** התרכזות ממוקדת בניהול מקצועי משופר של המשבר המשולב; העברת תקציב חדש ותוכנית כלכלית, שעיקרם עדיפות מובהקת להשקעה בסעיפים אזרחיים ובקבוצות מוחלשות והכנה לשלב הצמיחה לאחר המגפה; מתן עדיפות ברורה להיבט הבריאותי לצורך ריסון וצמצום התחלואה (כולל סגרים נוספים), בראייה דיפרנציאלית (על פי מוקדי תחלואה), בליווי אכיפה הדוקה והסברה מותאמת לאוכלוסיות השונות; מתן עדיפות ללימודים במערכת החינוך, במגבלות הנדרשות; ריסון הפוליטיזציה של המרחב הציבורי; והיערכות משופרת לתרחישי קיצון של החמרה במגפה.

■ **לטווח הבינוני:** מאמץ לאומי ממוקד לצמיחה כלכלית והתאוששות חברתית, תוך התמקדות בהרחבת התעסוקה וגיוונה וחיזוק מערכת החינוך; בחינה מחודשת של המענה האסטרטגי הישראלי לשינויים בזירה האזורית; בנייה של הסכמה לאומית על סדר יום חדש בתחומים האזרחיים, החברתיים והפוליטיים, שיהיה משותף לכל הקבוצות במדינה, כולל ביזור שלטוני וחיזוק השלטון המקומי; הפקת לקחים ופיתוח תובנות ויישוםם לתקופת הפוסט־קורונה; היערכות משופרת למשברים אזרחיים וביטחוניים בתוך האזרחי; ובנייה וניצול של הזדמנויות אזרחיות חדשות, בשיתוף כלל הקבוצות במדינה, באזור ובמישור הבינלאומי.



העולם שאחרי הקורונה איתי ברון

חיבור התרחישים לכדי סיפור מרכזי אחד מייצר תרחיש הגיוני שלפיו סביר להניח שכל השחקנים הבינלאומיים יעסקו בטווח הזמן הקרוב בעיקר בענייניהם הפנימיים. עם זאת, התחרות בין המעצמות תימשך ובמרכזה יעמוד הקרב (שכבר מתנהל) על נרטיב ההתמודדות היעילה ביותר עם משבר הקורונה. המגמה של מעבר ההשפעה למזרח תימשך ואולי תואץ. מדינות הלאום יתחזקו עקב היעילות שרובן מפגינות מול המגפה. העולם לא ישתנה לחלוטין, אבל יהיה פחות חופשי — צעדי החירום ופעולת מנגנוני הפיקוח החודרניים יימשכו; פחות משגשג — יהיו בו יותר מובטלים ויותר עניים; ופחות גלובלי — נטוס פחות, נעבוד יותר מהבית, נצטופף פחות בערים ומדינות יקפידו על מלאים אסטרטגיים ועל עצמאות של תעשיות חיוניות.

ארבעת התרחישים מציגים וריאציות נוספות ושונות של מצב עניינים זה. בכל אחד מהם ראוי לשאול את השאלות שעניינן ההשלכות על הביטחון הלאומי של ישראל: בתרחיש הראשון ("המשך"), נכון לבחון בכל זאת באיזה אופן יהיו המגמות בשנה־שנתיים הקרובות שונות מאלו שאובחנו ערב המשבר, שכן הנסיבות שנוצרו במהלך ועקב המגפה יוצרות למגמות הקשר שונה, שיכול להוביל להגברה או להפחתה של עוצמתן. בתרחיש השני ("מהפך") ראוי לבחון ברצינות הראויה את ההשלכות האפשריות של סדר עולמי "אילברלי" בהנהגת סין על המזרח התיכון ועל ישראל. בתרחיש השלישי ("פירוק") נכון לבחון את מאפייניו האפשריים של גל טלטלה נוסף במזרח התיכון, ובעיקר את התוצאות של קריסת המערכות השלטוניות ואת ההשלכות של שיקום המחנה הג'אדיסטי. בתרחיש הרביעי ("שיקום") נכון לבחון את ההשלכות של עידן הסדרים חדש במזרח התיכון.

כיצד יראה העולם שאחרי הקורונה? במכון למחקרי ביטחון לאומי נבחנו תרחישים אפשריים של השפעות מגפת הקורונה על העולם ועל המזרח התיכון בשנים הקרובות: "המשך" — שבמסגרתו, לאחר עצירה של כמה חודשים נוספים, יתחדשו המגמות הגלובליות והאזוריות המוכרות מהעידן שלפני הקורונה; "מהפך" — שבו יתחולל שינוי יסודי בדפוסים שאפיינו את החיים בתקופה שקדמה למשבר, והעולם ייערך לקראת סדר עולמי "אילברלי" בהנהגת סין; "פירוק" — שבו כל השחקנים הגלובליים יצאו מהמשבר חבולים והמבנה הרופף של המערכת הבינלאומית יתפרק לכאוס, שיתבטא בין היתר גם בגל חדש של טלטלה במזרח התיכון; ו"שיקום" — שבו ארצות הברית תתעשת ותוביל מאמץ בינלאומי לשיקום הסדר העולמי הליברלי ולפתרון סכסוכים בוערים.

לא מדובר בניסיון לחזות את העתיד אלא בכלי עזר לתכנון, שיכול לסייע לחשוב על העתיד במטרה להתכונן לקראתו. כל התרחישים מציבים לישראל אתגרים כבדי משקל המחייבים חשיבה, מעקב והתארגנות.

שני המשתנים העיקריים שבבסיס התרחישים הם מידת השליטה בהתפרצות נגיף הקורונה ועוצמת הפגיעה המתמשכת בכלכלה כתוצאה מההתמודדות עם המגפה. ארבעת התרחישים הם כמובן דמיוניים ומשקפים "סיפורים אסטרטגיים" אפשריים, המבוססים על משתנים אלו ועל התפתחויות נוספות שלחלקן יש גם בסיס במציאות הנוכחית. ניסוח התרחישים מנסה מצד אחד להתגבר על "כשל הדמיון" המקשה על ראיית התפתחויות אפשריות, ומנגד להיזהר מהפרזה בהשפעותיו של האירוע הנוכחי, הנמצא עדיין בעיצומו.

3 הזירה האזורית: עשור לטלטלה, נורמליזציה מתרחבת

שרה פויר, איתי ברון, עודד ערן, יורם שוייצר, יואל גוז'נסקי, אופיר וינטר, גליה לינדנשטראוס, רמי דניאל וארי הייסטין



המלצות למדיניות

הרחבת מגמת הנורמליזציה, אך תוך זהירות מהישאבות לסכסוכים אזוריים • חתירה לשיתוף מצרים, ירדן וגם הרשות הפלסטינית במיזמים כלכליים אזוריים • ניסיון להפשיר את היחסים עם טורקיה



תמונת מצב

המשך המאבק על דמותו של המזרח התיכון, כלכלה כושלת, כשלי משילות ושחיתות • ירידה מסוימת בעוצמת הציר האיראני-שיעי, לעומת התגבשות ציר סוני-פרגמטי שפנה לנורמליזציה עם ישראל • הסוגיה הפלסטינית אינה חסם בפני נורמליזציה



עשור לאחר שהחלה הטלטלה האזורית ברחבי המזרח התיכון ובצפון אפריקה, האזור עדיין מתאפיין במאבק על דמותו. מאבק זה מתנהל בשני מישורים: בין ארבעה מחנות המתחרים על השפעה ושואפים לעצב את הסדר האזורי בהתאם לאינטרסים ולהעדפות הפוליטיות-אידאולוגיות שלהם; ובין שליטים וציבורים במדינות המתמודדות עם משברים כלכליים, חברתיים, פוליטיים וענייני זהות, שהיו ברקע הטלטלה האזורית. במהלך העשור האחרון, לא זו בלבד שבעיות אלה לא נפתרו, אלא שבחלק מהמדינות הן אף החריפו. בשנת 2020 נמשכו המאבקים גם לנוכח מגפה עולמית ועל רקע שנת כהונתו האחרונה של דונלד טראמפ כנשיא ארצות הברית. לשני גורמים אלו הייתה השפעה רבה מאוד על המערכת האזורית, והם באו לידי ביטוי בין היתר ביחסים בין ישראל לבין העולם הערבי.

המאבקים בין המחנות

המזרח התיכון ממשיך להתעצב על ידי ארבעה מחנות, הנאבקים ביניהם על הגמוניה וחותרים להנחיל בפריסה אזורית רחבה את תפיסת עולמם לגבי היחסים בין האזור למערב, את נושא מדינת הלאום כאבן הבניין של המערכת, וכן את היחס לאסלאם הפוליטי בכלל ולאיראן בפרט.

ארבעת המחנות הם: **הציר האיראני** שכולל את איראן, בעלות בריתה ושלוחיה השיעים ברובם (בכללם מיליציות בעיראק), סוריה בהנהגת בשאר אל-אסד, חזבאללה בלבנון, החות'ים בתימן והג'האד האסלאמי (גא"פ) ברצועת עזה (על אף שיוכו הסוני); **הגוש האסלאמיסטי הסוני** בהובלת טורקיה, שכולל שחקנים עם קשרים לאחים המוסלמים, ביניהם קטר, חמאס ברצועת עזה, ומספר מפלגות אסלאמיסטיות ברחבי האזור; **המדינות הסוניות הפרגמטיות** – מצרים, ירדן, ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות, בחריין ומרוקו – המאחדות בחתירתן לבלום את התפשטות ההשפעה של איראן ושל האחים המוסלמים; **והכוחות הג'האדיסטים סלפיים** של אל-קאעדה ודאע"ש.

ארבעת המחנות במזרח התיכון



במאבק בין המחנות נרשמו במהלך 2020 ארבע התפתחויות עיקריות, שתהיה להן השפעה על התרחשויות באזור בשנה הקרובה:

■ **הציר האיראני בעמדת המתנה** – על אף היותו המגובש ביותר ביחס למחנות האחרים, ב־2020 המחנה האיראני הפגין פחות אגרסיביות ביחס לשנים קודמות – תוצאה משולבת של ההתאוששות ההדרגתית של 'כוח קודס' מהריגתו של קאסם סולימאני בתחילת השנה, קשב ירוד של איראן עקב קשיי התמודדות עם מגפת הקורונה במדינה, משבר כלכלי באיראן כתוצאה ממדיניות ה"לחץ מקסימלי" שנקט נגדה ממשל טראמפ, ופעילויות צבאיות מתמשכות של ישראל בסוריה, שמטרתן לבלום את ההתבססות האיראנית בשטח המדינה. ההתנקשות בנובמבר במוחסן פאח'ריזדה, ראש תכנית הגרעין האיראנית, המחישה פגיעות של הציר על אף גיבושו ונוכחותו הנרחבת באזור.

■ **אסרטיביות טורקית גוברת** – באה לידי ביטוי במעורבות צבאית בלוב, במספר עימותים עם כלי שיט של נאט"ו במזרח הים התיכון, ובניסוי שבוצע במערכת ההגנה האווירית הרוסית S-400. אסרטיביות זו מצד טורקיה הצביעה על התאוששות מסוימת של הגוש האסלאמיסטי הסוני, אשר גם קטר משתייכת אליו, שבשנים האחרונות התקשה לשמר רלוונטיות בעקבות מפלת האחים המוסלמים במצרים. (אשר לאחים המוסלמים במצרים, התנועה נמצאת במגמה מתמשכת של היחלשות ופילוג.)

■ **הנהגה חדשה ופרואקטיביות במחנה הסוני הפרגמטי** – מרכז הכובד של המחנה הזה, שהוא באופן מסורתי מפורז ושביר, עבר ממצרים והלבנט למדינות המפרץ, שחתרו בהובלת איחוד האמירויות לחזק ולאחד את המחנה. הפרואקטיביות הגוברת של מחנה זה השתקפה בין היתר בהסכמי אברהם עם ישראל, הגיבוי הפומבי מצד אבו דאבי למדינות במזרח הים התיכון הנאבקות במאמצייה של טורקיה להרחיב את השפעתה בהן, וכן בהחלטתן של האמירויות וירדן לפתוח שגרירויות בסהרה המערבית, וכך לחזק את שיוכה של מרוקו למחנה.

עשור לאחר שהחלה הטלטלה האזורית ברחבי המזרח התיכון ובצפון אפריקה, האזור עדיין מתאפיין במאבק על דמותו.



ההתנקשות המחשה את פגיעות איראן והציר השיעי.
זירת ההתנקשות במוחסן פח'ריזאדה, נובמבר 2020

צילום: WANA (West Asia News Agency) via REUTERS

מחנה הג'האדיה סלפיה – גם ב־2020 פעל זרם זה במסגרת "דוראשית" בהובלת דאע"ש ואל־קאעדה. שני הארגונים, מסיבותיהם הם, נתונים במשבר. דאע"ש מצוי בשלבי התאוששות והתארגנות מחדש בעקבות תבוסת 'המדינה האסלאמית' בסוריה ועיראק, אובדן שיטתי של מנהיגיו ושחיקת תדמיתו כמוותג אסלאמי לוחמני. חרף זאת, הוא ושותפיו המשיכו לבצע פעילות טרור וגרילה במזרח התיכון (בעיראק, בסוריה ובחצי האי סיני) וברחבי העולם. אל־קאעדה ושותפיו ביצעו גם הם התקפות טרור וגרילה באזורי הסאהל, במזרח אפריקה ובאפגניסטן. מחנה אל־קאעדה מצוי במשבר מנהיגותי לאחר הריגת ותיקי מנהיגיו, ואף דווח על מותו של מנהיגו אימן זוואהירי. בשנה הקרובה צפויים שני הארגונים לבחון את המשך דרכם, אך סביר להניח שפעילות הגרילה והטרור תימשך – גם נגד יעדים ישראלים ויהודיים, בין היתר בתגובה למגמת הנורמליזציה בין ישראל למדינות ערב.

בהינתן מגמות ותופעות אלה, המזרח התיכון עשוי לחוות בשנה הקרובה העמקה של הקרע בין פרגמטים לאסלאמיסטים מצד אחד, ובין המחנה הפרגמטי לציר האיראני מצד שני. שני תרחישים פוטנציאליים מצדיקים אזכור: הסלמת מתחים ושחיקה נוספת של היציבות באגן המזרחי של הים התיכון – מצב העלול אף להוביל לעימות מוגבל בין ישראל לטורקיה (אם כי קיימת אפשרות של מתינות אצל ארדואן בעקבות המשבר הכלכלי בטורקיה וכניסתו של ג'ו' ביידן לבית הלבן); לחלופין, הכרה של המחנה האסלאמיסטי־סוני והמחנה האיראני בכך שקרנו של המחנה הפרגמטי נמצאת בעלייה, אשר תוביל להתקרבות ביניהם. בהקשר זה קיימת סבירות גבוהה של פעולות לסיכול הנורמליזציה מצד איראן, שלוחיה, וכן גורמים פלסטיניים רדיקאליים בראשם חמאס והגא"פ.

הפוגה במאבק הפנים־מדינתי

במהלך העשור האחרון, המשבר הכלכלי האזורי המתמשך בשילוב קשיי משילות ומאבקי זהות ליבו במדינות האזור חיוכים מתמשכים בין אזרחים לבין אליטות שלטוניות. מגפת הקורונה יצרה פרדוקס: מצד אחד, שיקולי בריאות הנחו מפגינים להישאר בביתם, בייחוד באלג'יריה, בעיראק ובלבנון, וכך ניתן לשלטונות במדינות אלו אורך נשימה שנוצל לחיזוק אחיזתם בשלטון ולהיערכותם להתמודדות עם גלי מחאה עתידיים. בה בעת, המשבר הכלכלי החמור שגרמה המגפה הבליט את בעיות היסוד שהוציאו מפגינים לרחובות מלכתחילה. אומנם אפשר שהציבורים המותשים ברחבי האזור לא ימהרו לשוב ולהפגין, אך בעיות היסוד שעמן מתמודדות המדינות נותרו בעינן. לכן, חוסר יציבות הוא תרחיש סביר, שייתכן כי יומחש בהתחדשות של גלי מחאה, גלי הגירה ואפילו כאוס אזורי, אם מדינות יקרוסו תחת העול הכלכלי שהוחרף עקב המגפה.

חוסר היציבות עלול לבוא לידי ביטוי בהתחדשות גלי מחאה, גלי הגירה ואפילו כאוס אזורי, אם מדינות יקרוסו תחת העול הכלכלי שהוחרף עקב המגפה.

תמונת מצב במדינות האזור

לבנון, סוריה, ואיראן נדונות בפרקים אחרים של ההערכה



מצרים

מגפת הקורונה הביאה למותם של אלפי מצרים ולהחמרה בשורת בעיות יסוד כלכליות, ובכללן ירידה חדה בצמיחה, עלייה באבטלה וזינוק בשיעורי העוני. אולם התמונה המקור-כלכלית המסתמנת במצרים בשלהי 2020 גרועה פחות בהשוואה למדינות אחרות באזור, בין היתר בזכות הלוואת החירום וחבילת הסיוע בסך שמונה מיליארד דולר שניתנו למצרים מקרן המטבע הבינלאומית. בספטמבר פרצו במצרים מחאות בקנה מידה קטן, ואף שחשפו חוסר שביעות רצון מהמצב הכלכלי-חברתי בהיבטים מקומיים, הן לא שיקפו איום על יציבותה הפוליטית של המדינה. במישור האזורי, מצרים ויוון חתמו באוגוסט על הסכם לתיחום גבולן הימי, ומשולש היחסים מצרים-יוון-קפריסין ממשיך להתהדק; פורום הגז של מזרח הים התיכון מוסד בספטמבר לארגון בין-ממשלתי אזורי שמטוה בקהיר, ואיחוד האמירויות הערביות הגישה בדצמבר בקשה להצטרף אליו כמשקיפה; מצרים, ירדן ועיראק מקדמות את "הלבנט החדש" כציר אזורי לשיתוף פעולה בנושאי נפט וחשמל; ומצרים וידידותיה קיימו תמונים צבאיים משותפים בים האדום, בים התיכון ואף בים השחור, אשר התפרשו כאיתותי אזהרה לטורקיה. סוגיית 'סכר התחיה' צפויה להטריד את מצרים גם בשנה הבאה, לאחר שהמשא ומתן בינה לבין אתיופיה נקלע למבוי סתום, ואדיס אבבה החלה במילוי באופן חד-צדדי.



ירדן

עקב מגפת הקורונה נרשם בירדן שיא של נפגעים והיא נאלצת לפתוח בתי חולים שדה. המדינה איבדה מקורות הכנסה חיוניים כולל תיירות, כספי העברות ודמי מעבר. מענקים ממדינות ומארגונים מידלדלים מול הצורך לסייע למשק ולצמצם את החוב הממשלתי. אשר לפוליטיקה הפנימית, נרשמו סימני אי-שביעות רצון מהתנהלות הממשלה ומתוצאות הבחירות לפרלמנט. הנורמליזציה בין ישראל למדינות במפרץ מקשה על השתלבות הממלכה בסדר האזורי המתעצב, ובמידת מה היא שיקפה ירידה ברלוונטיות האזורית של ירדן. ב-2021 צפויה העמקת המגמות השליליות במישור הבריאות, הכלכלה והפוליטיקה הפנימית. עם זאת, ניכרות מספר מגמות חיוביות מבחינת עמאן, בכללן העובדה שסיפוח ישראלי בשטחי הגדה המערבית הושהה, ממשל בידן צפוי להיות נוח יותר לירדן מאשר ממשל טראמפ, ומדינות וארגונים בינלאומיים מסייעים לממלכה (אם כי בהיקף מוגבל). ככל הנראה לא נשקפת סכנת קריסה של המשטר.



ערב הסעודית ומדינות המפרץ

גוש מדינות המפרץ יציב, הגם שהליכודות ביניהן נותרה מוגבלת. שנת 2020 עמדה בסימן משבר כלכלי עקב מחירי הנפט הנמוכים ומגפת הקורונה, שהגבירו את הלחצים הכלכליים על שש המדינות והניעו את בתי המלוכה לערוך שינויים בחוזה החברתי. בשנה זו נערכו חילופי הנהגות בכווית ובעומאן, וערב הסעודית נמצאת בהמתנה ללכתו של המלך סלמאן. ניכרת התנגדות לשלטון בנו מוחמד בן-סלמאן, ולכן צפוי שהוא ימשיך לפעול לביצור מעמדו תוך דיכוי ההתנגדות. החרם שהכריזה "הרביעיה הערבית" על קטר נמצא בשנתו הרביעית, וגם אם יוסר בשנה הקרובה לא ייעלם חוסר האמון ביניהן, הפוגע בפוטנציאל בנייתה של חזית מאוחדת יותר נגד איראן. מדינת איחוד האמירויות הערביות פנתה לנורמליזציה עם ישראל מתוך שיקולים אסטרטגיים, כולל האיום האיראני, בשל הצורך להתקרב לארצות הברית ולקבל ממנה תמורות ועקב השאיפה לשפר את דימויה הבינלאומי. ערב הסעודית החלה גם היא לפני שנים אחדות להכין את הקרקע לנורמליזציה עם ישראל, אלא שלערב הסעודית יותר רגישויות ואילוצים מבית ומחוץ ביחס לאיחוד האמירויות, רגישויות אשר מקשות עליה את ההתקרבות לישראל.



טורקיה

אנקרה נקטה במהלך 2020 מדיניות חוץ אסרטיבית ביותר, שאופיינה במהלכים רבים שנתפסו כפרובוקציות על ידי המדינות היריבות שלה. בין היתר בלטה מעורבותה הצבאית בלוב, ששינתה את מהלך הלחימה שם והצילה את בעלת בריתה – ממשלת ההסכמה הלאומית. זאת ועוד, טורקיה שלחה ספינות קידוח וסקר למים הכלכליים של קפריסין ויוון וכן הכריזה שהפתרון לבעיית קפריסין הוא שתי מדינות, וזאת בניגוד לתהליכי השלום שנוהלו עד כה בחתירה לאיחוד שני חלקי האי. הצלחה בולטת במיוחד הייתה הסיוע הצבאי לאזרבייג'ן. במהלך 2020 ערכה טורקיה ניסוי במערכת הטילים S400 שרכשה מרוסיה. חלק מצעדים אלה הוביל מדינות חברות באיחוד האירופי להקשיח את עמדתן כלפי טורקיה ולדרוש הטלת סנקציות עליה. אף שהנשיא היוצא דונלד טראמפ בלם במהלך רוב תקופת כהונתו הטלת סנקציות כבדות על טורקיה, בדצמבר 2020, בעקבות לחצים מתגברים מצד הקונגרס, הוחלט על הטלת סנקציות על התעשיות הביטחוניות הטורקיות והעומדים בראשן. הקשיים הכלכליים הגוברים בטורקיה ובחירת ג'ו' בידן לנשיאות הביאו את נשיא טורקיה רג'פ טאיפ ארדואן לאמץ קו מעט מתון יותר, כפי שניכר בנאומים שנשא מאז נובמבר, הגם שלא ברור כיצד הרטוריקה תתורגם למעש בזירות השונות שטורקיה מעורבת בהן.



השנה החולפת התאפיינה בכרסום מסוים בהשפעה האיראנית, אם כי התקפות מתמשכות על יעדים אמריקאים בתוך עיראק הובילו את וושינגטון לאיים לסגור את שגרירותה ולהסיג את רוב כוחותיה (איום אשר בינתיים לא בוצע). בינואר נהרג גם אבו מהדי אל-מוהנדס (סגן מפקד המיליציות האיראניות בעיראק) בעת ההתנקשות בקאסם סולימאני, ובמאי נבחר לראשות הממשלה מצטפא אל-כאזמי, שמספר מיליציות הנתמכות באיראן מתנגדות לו. בשונה מרוב המדינות הערביות הנסמכות על מנגנוני ביטחון כדי לאכוף תקנות נגד התפשטות מגפת הקורונה, היעדר מוסדות שלטון חזקים וחולשת ממשלתו הזמנית של אל-כאזמי הקשו על בלימתה. מספר קורבנות המגפה בעיראק עלה על זה שנמנה בכל מדינה ערבית אחרת. הירידה במחירי הנפט, בין היתר בעקבות מגפת הקורונה, פגעה קשות בכלכלת עיראק, ובאוקטובר חודשו ההפגנות ההמוניות נגד השלטון בקריאות נגד השחיתות, בעד רפורמות כלכליות ושלטוניות שהובטחו זה מכבר, דין וחשבון על הרג מפגינים על ידי מנגנוני השלטון בהפגנות שנערכו בשנה הקודמת ועריכת בחירות מוקדמות לפרלמנט.



למעט לוב וסודאן, מדינות צפון אפריקה עסקו בשנה החולפת במשבר הקורונה. ממשלת תוניסיה התמודדה תחילה היטב עם גל המגפה הראשון, אך נפלה בעקבות סערת שחיתות שראש הממשלה היה מעורב בה, וכן בשל התגברות עקבית של מחאות אזרחיות על רקע המצב הכלכלי המחמיר של המדינה. באלג'יריה המגפה קטעה את המחאה האזרחית, שנמשכה מאז הדחת הנשיא הקודם עבד אל-עזיז בוטפליקה ב־2019, ואפשרה לממשיך דרכו לבסס את שלטונו על אף היעדר לגיטימיות בעיני הציבור. במרוקו, שבחודש דצמבר הודיעה על כוונתה לחדש את היחסים עם ישראל, התקשתה המונרכיה להכיל את ההשפעות הכלכליות ההרסניות של הקורונה בעיצומו של משבר כלכלי. בלוב הועמקה המעורבות הזרה בסכסוך המתמשך, הנמצא כיום בהקפאה בעקבות משא ומתן המתנהל בין הצדדים הלוחמים בתיווך האו"ם; ההתערבות הצבאית הטורקית ראויה לציון שכן היא עצרה את התקדמותו של ח'ליפה חפטר, שהמשיך להיעזר בתמיכת איחוד האמירויות, מצרים ורוסיה. בסודאן, ההנהגה שנטלה את מושכות השלטון ב־2019, בעקבות הדחתו של נשיא המדינה עומר אל-בשיר, הצליחה להסיר סנקציות אמריקאיות בתמורה להסכם נורמליזציה עם ישראל ותשלום פיצויים לקורבנות מתקפות טרור שהתרחשו תחת השלטון הקודם, ובכך פתחה דלתות לסיוע הכלכלי הבינלאומי שכה נדרש.



המלחמה המתמשכת מבטאת את הסכסוך בין המחנות האזוריים, ובה בעת את החיכוך בתוך המדינות החברות בהם. נכשלו ניסיונות חוזרים ונשנים של ערב הסעודית לקדם הסכם הפסקת אש עם החות'ים הנתמכים על ידי איראן, ואפשר שהכישלון מעיד על תפיסה חות'ית מתפתחת שהתנגדות לריאד היא מטרה בפני עצמה, ולא רק אמצעי להפסקת המעורבות הסעודית במדינה. בעוד מאמצי הקואליציה בהובלת ערב הסעודית להחזיר לשלטון את ממשלתו של הנשיא עבד רבו מנסור חאדי ולשמור על איחודה של תימן, איחוד האמירויות הערביות ממשיכה לתמוך בקבוצת הבדלנים – מועצת המעבר הדרומית (STC). קריסת הסכם ריאד (שנחתם בנובמבר 2019), אשר נועד לפתור את היריבות בין הממשלה ל-STC, מעידה על השוני בסדרי העדיפויות של ריאד ואבו דאבי בזירה התימנית; לאחרונה היו מאמצים להאיץ את היישום של הסכם ריאד אך ככל הנראה כל הצלחה בכך תהיה זמנית. במקביל, מגפת הקורונה החמירה את המצב ההומניטרי העגום במדינה אבל הנתונים הרשמיים אינם ידועים עקב חולשת מערכת הבריאות במדינה והיעדר יכולת לבצע בדיקות קורונה בסדר גודל הנדרש.

המלצות למדיניות

בשנים האחרונות ביססה ישראל את מעמדה האזורי כבעלת ברית איתנה של המדינות הסוניות הפרגמטיות, בעוד חשיבותו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בסדר היום האזורי פחתה. על רקע עיסוקן האינטנסיבי של מדינות באזור בבעיות פנים ובחישובים אסטרטגיים המנחים אותן, עבור חלקן המבוי הסתום בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני אינו עוד חסם בפני נורמליזציה ביניהן לבין ישראל. ההסכמים ב־2020 בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות, בחריין, סודאן, ומרוקו העידו על רצון של מדינות אלה לקדם יעדים מדיניים וביטחוניים בסיוע ובחסות ממשל טראמפ, לקראת סיום כהונתו. קבלתה של ישראל באזור על ידי המחנה הסוני הפרגמטי, ובמסגרת זו חיזוק (פוטנציאלי) של החזית מול איראן, היא תהליך מבורך. יש לקוות שאין מדובר באנומליה שתתברר כזמנית. עם זאת יש להביא בחשבון שמגמה זו תיצור לישראל גם אתגרים, אם בעלות בריתה החדשות יבקשו את תמיכתה ומעורבותה בסכסוכים שבהם הן מעורבות.

על ישראל לנצל את מגמת הנורמליזציה בינה לבין מדינות ערב ולפעול להרחבתה, בעודה נמנעת ממעורבויות צבאיות ואחרות שאינן רצויות מבחינתה, אשר עלולות להתבקש ממנה במסגרת קשריה החדשים. המתיחות הגוברת בין בעלות בריתה המפרציות של ישראל לבין טורקיה תדרוש מירושלים מהלכי איזון עדינים, על רקע אי-הרצון לגרום נזק נוסף למערכת היחסים הרעועה ממילא עם אנקרה. ואכן, אם יתבררו כמבוססות הידיעות על כך שיש כוונת אנקרה למנות שגריר לישראל (במקום הממונה על השגרירות



נכשלו ניסיונות חוזרים וגשנים לקדם הסכם הפסקת אש. לוחמים בתימן

צילום: REUTERS/Khaled Abdullah

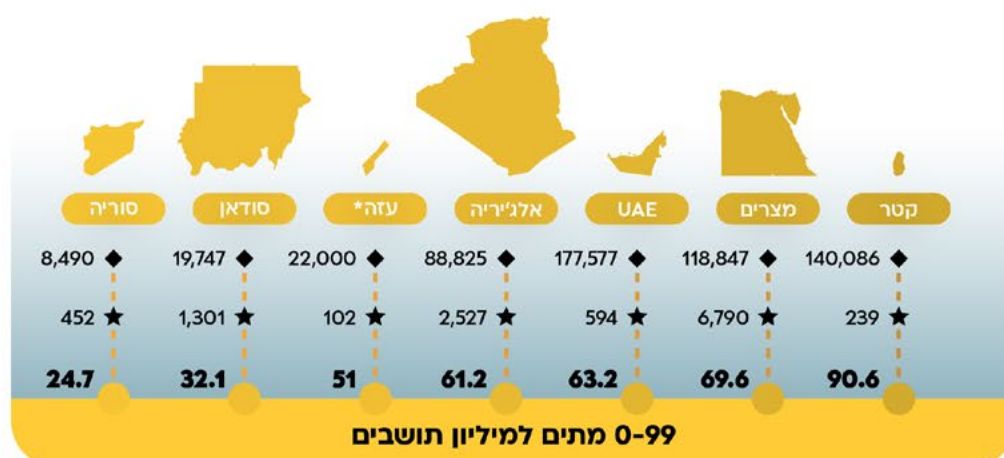
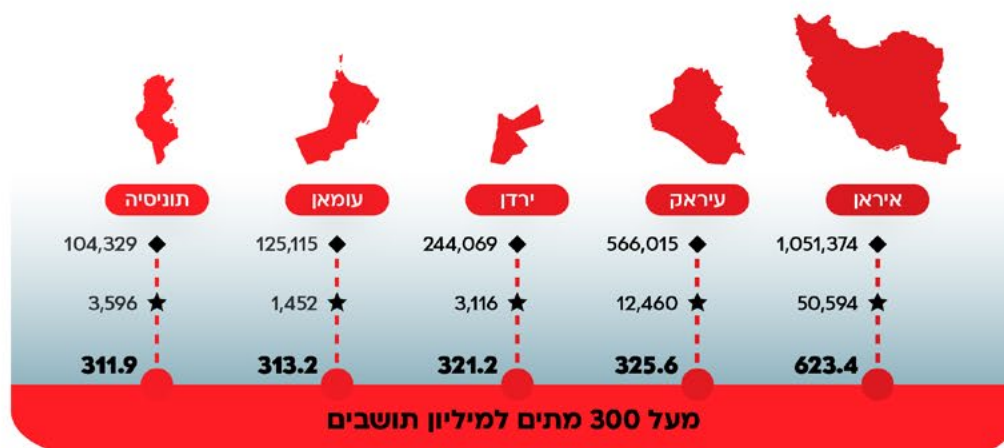
המנהל אותה מאז 2018), הן תצבענה בין היתר על רצונה של אנקרה לצמצם את בידודה האזורי. בנסיבות אלה על ירושלים להחזיר שגריר לטורקיה בהקדם האפשרי ולבנות על המומנטום הזה כדי לעצור את ההתדרדרות במצב היחסים.

עם המדינות שעמן יש לישראל יחסי שלום, אומנם קר – מצרים וירדן – עליה לשאוף לכינון שיתופי פעולה בנושאי מים, אנרגיה, חקלאות, תיירות, מדע ורפואה, בעודה בוחנת דרכים לשלב מהלכים בכיוון זה עם מערכות היחסים הנרקמות עם מדינות המפרץ, סודאן, ומרוקו. התייצבות במישור הישראלי-פלסטיני (למשל באמצעות שיתוף פעולה ביטחוני וכלכלי, או בהשפעת מדיניות שינקוט ממשל ביידן) עשויה להפשיר את היחסים בין ירדן לישראל. ירושלים מעוניינת במערכת יחסים חיובית בין ערב הסעודית לבין ממשל ביידן הנכנס, ועליה לעודד (מאחורי הקלעים) את קידומה.

לבסוף, על ישראל להמשיך לעקוב אחר פעולותיהם של דאע"ש ואל-קאעדה באזור, ולהתכונן לאפשרות שישראלים הנוסעים למדינות שבאחרונה נחתמו עימן הסכמי נורמליזציה עלולים להוות להם מטרה.

השפעת הקורונה במזה"ת ובצפון אפריקה, 2020

● מתים למיליון ★ מתים ◆ נדבקים



הנתונים לקוחים מעיתון "הארץ" ומעודכנים עד 8.12.2020
 * הנתונים לקוחים מהאתר www.npr.org ומעודכנים עד 1.12.2020



אתגר האקלים וביטחון לאומי

שירה עפרון

פני הים עלולים להוביל את מצרים כבר ב־2030 למצב דומה למצבה הנוכחי של סוריה.

אלא שב־ישראל, הגם שהאתגר הגלום בשינויי האקלים אינו שנוי במחלוקת פוליטית, ואף ננקטו מספר צעדים חשובים מבחינת ההתחייבויות להפסקת שימוש בדלקים מזהמים והכנת המשק האזרחי לשינויי אקלים, הנושא אינו משתלב עדיין בתפיסת הביטחון הלאומי, ובהתאם אינו נשקל ומתוקצב כראוי. נוסף על סכנת אי־היציבות במדינות האזור, שתציב אתגרים ביטחוניים לישראל, שינויי אקלים עלולים לפגוע בעצם יכולתה של המדינה להתמודד עימם, שכן הם ישפיעו על תכנון, תקציב, תשתיות צבאיות, פעילות מבצעית ואימונים, ועל בריאותם של אנשי ביטחון. יתר על כן, שינויים אקלימיים עלולים אף להגביר את הנטייה של ארצות הברית לסגת מהמזרח התיכון, בין היתר בשל מיקומם של בסיסי צבא אמריקאיים באזורים מוכי חום המקשה על התפקוד, ואשר עליית גובה פני הים מאיימת עליהם.

כדי להתמודד עם השפעות האקלים וחשיבותן לביטחון הלאומי של ישראל וליכולתה להגן על עצמה במרחב, סוגיית שינויי האקלים צריכה להיות חלק בלתי נפרד מהשיח הביטחוני־לאומי במדינה, ובכלל זאת בין מומחי אקלים למומחי ביטחון. על סדר היום אמורים להימצא שילוב השפעות אקלים בתרחישי סיכון, וכן התאמת תוכניות הפעולה ותקציב צה"ל וכוחות הביטחון לשינויי האקלים בטווח הקצר והבינוני.

מניווי של ג'ון קרי לתפקיד הנציג הנשיאותי המיוחד לנושא האקלים היה בין המינויים הראשונים של נשיא ארצות הברית הנבחר ג'ו ביידן. המשרה הייתה קיימת גם בממשל אובמה, אך מעמדה ישודרג כעת וקרי יכהן בה בדרג קבינט, ויישב במועצה לביטחון לאומי שבבית הלבן. מינוי זה מסמל את כוונת הממשל הנכנס להפוך על פיה את גישתו של ממשל טראמפ היוצא, לעלות מדרגה במאבק בשינויי האקלים ולמצב את ארצות הברית כמובילה עולמית במאבק זה.

מעבר להשלכותיהם הסביבתיות, הכלכליות והחברתיות של שינויי האקלים, לתופעות יש משמעות גם לגבי יציבות פוליטית. אומנם שינויי אקלים כשלעצמם אולי אינם גורם יחיד המוביל לעימותים בין מדינות ובין מדינות לגורמים תת־מדינתיים, אך ברי כי הם מכפילי איום עקביים, המגבירים סיכון להחרפת אי־יציבות.

לגבי המזרח התיכון בכלל וישראל בפרט – רווחות הערכות כי השפעות האקלים הישירות והרלוונטיות ביותר לאזור הן עלייה עקבית בטמפרטורות, מחסור במים, עליית גובה פני הים והתגברות התדירות והעוצמה של אירועי מזג אוויר קיצוניים, הנמצאים בקורלציה עם הפצת מחלות מידבקת כגון מלריה, כולרה, אבולה וזיקה. כתוצאה מכך עלולים גלי פליטים לשטוף את אירופה ולהתדפק גם על גבולותיה של ישראל. בין היתר מוערך כי חום ויובש קיצוניים במצרים בשילוב עליית גובה

4 איראן: בתקופת שפל, אך עודנה האיום העיקרי על ביטחון ישראל

סימה שיין ורז צימט



צילום: Iranian Defense Ministry/ WANA (West Asia News Agency)/Handout via REUTERS

המלצות למדיניות

המשך הגדרת תוכנית הגרעין של איראן כאיום העיקרי על ביטחון ישראל • החזקת אופציה התקפית מול איראן • תיאום עם הממשל האמריקאי לקראת חידוש השיח בסוגיית הגרעין, והגדרת האינטרסים הישראליים בהסכם מחודש



תמונת מצב

שפל כלכלי ושורת מכות יוצרים אתגרים לאיראן ולציר שבהובלתה • למרות זאת, איראן ממשיכה לקדם את תוכנית הגרעין והתבססותה באזור • ניסיונות פגיעת סייבר בישראל; דרישה לביטול הסנקציות טרם חידוש שיחות הגרעין



השנה החולפת – מרובת אתגרים

השנה החולפת הייתה מהקשות שידעה איראן מאז הקמתה של הרפובליקה האסלאמית. היא נפתחה בהריגת קאסם סולימאני, מפקד כוח קודס, ובהפלת מטוס אוקראיני ומהומות שפרצו בעקבות התקרית, ונמשכה בצל האירוע הדרמטי והמשפיע ביותר – התפרצות מגפת הקורונה, שעל פי נתונים רשמיים גבתה את חייהם של כ־50 אלף איש, ובפועל כנראה הרבה יותר. המגפה חשפה שורה של חולשות וכשלים בהתנהלות המשטר, החמירה את המצב הכלכלי והשפיעה על תהליכים פנימיים במערכת הפוליטית, בפרט על התחזקות הגורמים השמרניים ובראשם משמרות המהפכה. על כל אלה נוספו לקראת סוף השנה הסכמי הנורמליזציה בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות ובחריין וההתנקשות בראש תוכנית הגרעין האיראנית, מוחסן פח'ריזאדה.

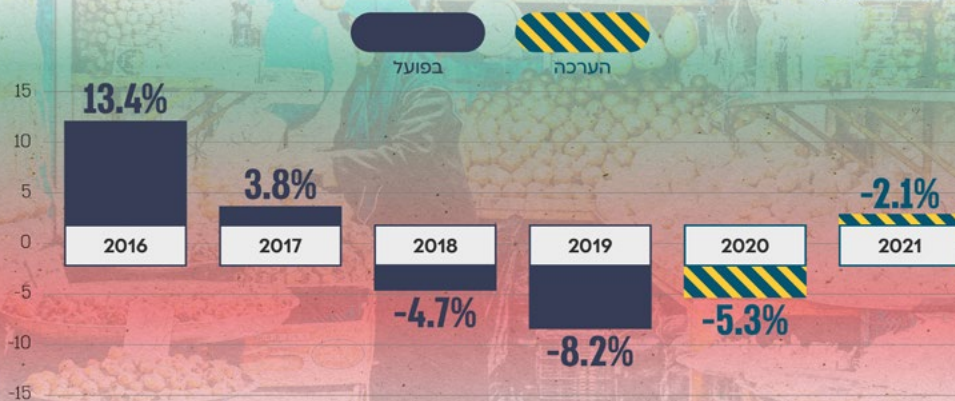
התחום הכלכלי – מגפת הקורונה הצטרפה להשלכותיהן של הסנקציות שארצות הברית הטילה על איראן ולצניחה במחירי הנפט. השפעתה חמורה במיוחד, בשל פגיעתה גם במגזרים שבהם השפעת הסנקציות הייתה מוגבלת. המשבר הכלכלי החריף מתאפיין בשיעור צמיחה שלילי גבוה (למעלה מחמישה אחוזי צניחה צפויים בשנה הקרובה), בקריסת המטבע האיראני (ריאל) ביחס לדולר האמריקאי, בגירעון תקציבי חמור, באינפלציה של יותר מ־40 אחוזים ובדלדול יתרות מטבע החוץ.

שיעור האינפלציה באיראן (באחוזים) | 2021-2014



הנתונים לקוחים מקרן המטבע העולמית (IMF)

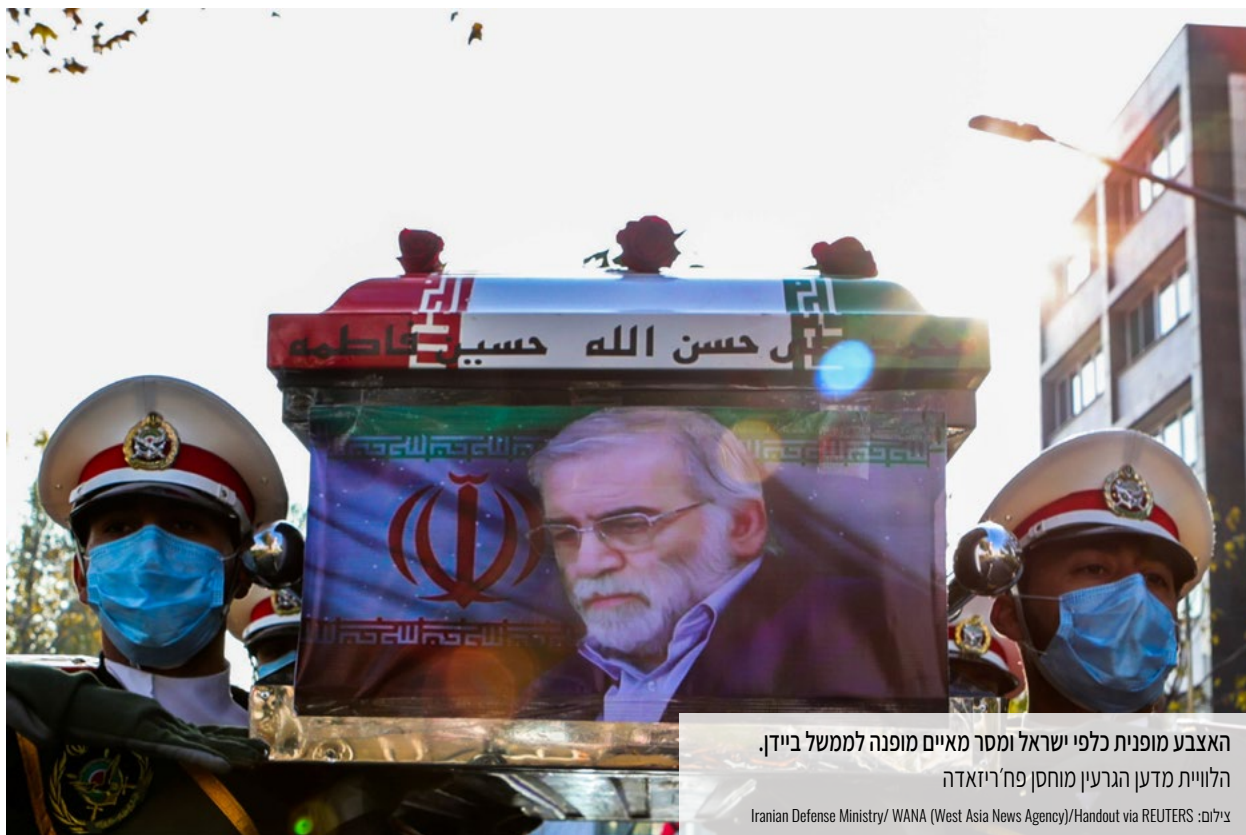
שיעור שינוי התמ"ג השנתי באיראן | 2021-2016



הנתונים לקוחים מהבנק העולמי (World Bank)

הזירה הפוליטית – נמשכה התחזקות המחנה השמרני בהובלתו של המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי. בבחירות שנערכו בפברואר 2020 החזירו השמרנים לעצמם שליטה מוחלטת במג'לס – הפרלמנט. במקביל, על רקע משבר הקורונה והעימות הנמשך עם ממשל טראמפ, התחזק מעמד של משמרות המהפכה, הממשיכים להעמיק את מעורבותם בניהול ענייני המדינה והכלכלה תוך ניצול חולשת הממשלה. גורמים ומגמות אלה, ובכללם חתירתו של ח'אמנהאי להבטיח את שליטת השמרנים לקראת הסתלקותו מהבמה הפוליטית, יבואו לידי ביטוי גם בבחירות לנשיאות איראן שייערכו ביוני 2021.

בזירה האזורית – איראן נדרשה להתמודד עם קשיים הולכים וגוברים, ביניהם המשך חוסר השקט הפנימי בעיראק וגם בלבנון, ובעיקר השלכותיו של הפיצוץ החמור שאירע בנמל ביירות על מעמד חזבאללה, כמו גם הסנקציות הכלכליות שהטיל הממשל האמריקאי על סוריה וחזבאללה. בסוריה נמשכו תקיפות של ישראל, שהעמידו את המשטר האיראני בפני אתגר משמעותי. חוסר היכולת למצוא להן מענה הולם הביאו את טהראן לפנות ביתר שאת לזירת הסייבר, שבמסגרתה ניסתה לפגוע ברשת המים בישראל,



האצבע מופנית כלפי ישראל ומסר מאיים מופנה לממשל ביידן.

הלוויית מדען הגרעין מוחסן פח'ריזאדה

צילום: Iranian Defense Ministry/ WANA (West Asia News Agency)/Handout via REUTERS

לצד ניסיונות נוספים לפגוע במערכת הבנקאות ובארגונים אזרחיים ישראלים נוספים. בד בבד נמשכו חילוקי הדעות בין איראן לבין רוסיה וטורקיה לגבי השפעה בסוריה. אלא שמחלוקות קשיים אלה לא שינו את האינטרס ארוך הטווח של איראן בסוריה, והיא ממשיכה לקדמו באמצעות העמקת התבססותה במערכת הביטחונית, הכלכלית, החינוכית והתרבותית-דתית במדינה זו. גם בעיראק, אף שהשפעתה חזקה, ברור לטהראן כי ראש הממשלה מצטפא אל-כאזמי מנסה לאזן את השפעתה עם זו של וושינגטון, וכן על ידי הידוק היחסים עם מדינות המפרץ ועם ירדן ומצרים; גם הסכמי הנורמליזציה בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות ובחריין, ובעיקר אספקתם העתידית של מטוסי F-35 לאמירויות, כמו גם ההפשרה ביחסים בין ישראל לבין סודאן, שבעבר הרחוק יותר הייתה בעלת ברית של איראן, מטרידים את המשטר בטהראן.

תחום הגרעין – לצד קשיים אלה מבית ומחוץ, איראן המשיכה לקדם את תוכנית הגרעין תוך הפרה נמשכת של מרבית סעיפי הסכם הגרעין. על פי הדוח שפרסמה הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) בספטמבר 2020, ברשותה של איראן למעלה מ-2.5 טונות של אורניום מועשר לרמה נמוכה, ונמשכת ההעשרה בשני אתרים. נוסף על כך הוכנס גז לצנטריפוגות מתקדמות ונבנה אתר חדש בעומק האדמה להרכבת צנטריפוגות חדשות, במקום זה שנפגע בחבלה החמורה שאירעה באוגוסט בנתנז. סבא"א גם לא מקבלת את הסברי איראן לפעילות גרעינית שהתבצעה באתרים שלא דווחו לסוכנות, תוך הפרה של מחויבותיה על פי האמנה למניעת תפוצה גרעינית (NPT), שהן מעבר להסכם הגרעין. בעקבות ההתנקשות בפח'ריזאדה, לצד איומים בתגובה חריפה נגד מבצעיו והאצבע המופנית אל ישראל, נשמע גם מסר מאיים כלפי ממשלו של הנשיא האמריקאי הנבחר ג'ו ביידן – בחוק שהעביר הפרלמנט האיראני, הדורש מהממשלה להעלות את רמת העשרת האורניום ל-20 אחוזים, לפעול לחידוש פעילותו של כור המחקר באראק ולצמצם את שיתוף הפעולה עם סבא"א. כל זאת תוך חודשיים-שלושה, אם לא יוסרו מעל איראן כל הסנקציות המוטלות עליה.

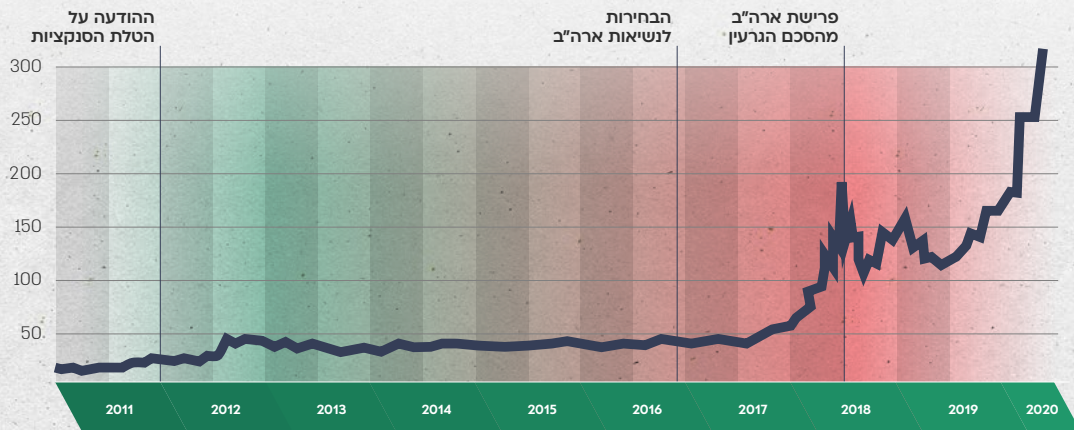
איראן ממשיכה לקדם את תוכנית הגרעין שלה תוך הפרה של מרבית סעיפי ההסכם.

מה צופנת בחובה שנת 2021?

בחירת בידן לנשיאות היא התפתחות חיובית מבחינת טהראן, בעיקר בשל עזיבת טראמפ את הבית הלבן והנכונות המוצהרת של בידן לחזור לחזרת איראן למשא ומתן עם ארצות הברית. החוגים הפרגמטיים בהובלת הנשיא חסן רוחאני תומכים עקרונית בחידוש הדיאלוג עם וושינגטון, בתקווה שיביא להסרת הסנקציות ולשיפור במצבו של העם האיראני. מנגד, החוגים הרדיקליים והשמרניים שוללים חזרה למשא ומתן בטענה שלא ניתן לסמוך על ארצות הברית, וכי יש לנסות ולפתור את מצוקותיה הכלכליות של איראן באמצעות המשך "כלכלת ההתנגדות", שאותה אימץ המנהיג ח'אמנהאי. הוויכוח משקף גם שיקולים פוליטיים לקראת הבחירות לנשיאות באיראן: מתנגדיו של רוחאני אינם מעוניינים לספק ליריביהם הפוליטיים הישג מדיני טרם הבחירות. זאת ועוד, התבטאויות שונות של בידן ויועציו מגבירות באיראן חשש כי גם הממשל האמריקאי החדש אינו מתכוון להסיר באופן מלא את הסנקציות הכלכליות רק בתמורה לחזרה להסכם הגרעין, וכי יש בכוונתו לדרוש שיפורים בהסכם הגרעין, שטהראן מתנגדת להם.

זאת ועוד, הערכת המצב האיראנית, המשקפת מודעות לשינויים בסדר העדיפויות הצפוי של הממשל האמריקאי החדש, תידרש להתמודד עם סביבה גיאואסטרטגית שונה מזו של השנים האחרונות במספר היבטים, ובראשם שיפור צפוי במערכת היחסים הטרנס-אטלנטיים. זאת נוכח החשיבות שהנשיא הנבחר בידן מייחס לחידוש הברית בין ארצות הברית לאירופה ולנאט"ו. איראן נהנתה מהמתיחות בין ממשל טראמפ לבין בעלות בריתה האירופיות של ארצות הברית, ואף אימצה מדיניות שנועדה לשמר את אירופה לצידה במסגרת מאמציה לבודד את הממשל האמריקאי. מדיניות איראנית זו נשאה פירות משמעותיים, שהומחשו הן בהצבעתן של מדינות אירופה במועצת הביטחון של האו"ם נגד הארכת אמברגו הנשק על איראן (אוקטובר 2020) והן בהתנגדותן לניסיון האמריקאי להחזיר את סנקציות מועצת הביטחון באמצעות הפעלת מנגנון הסנפבק (snapback). אשר ליחסיה עם רוסיה ועם סין, על איראן להביא בחשבון את רצון להימנע מעימות עם ארצות הברית כבר בתחילת כהונתו של ממשל בידן. על הפרק אפשרות לעסקאות נשק חדשות ביניהן לבין איראן, שמימושן גם כך אינו פשוט עקב מצבה הכלכלי הקשה של איראן.

שער החליפין של הריאל האיראני ביחס לדולר 2021-2014



הנתונים לקוחים מאתר Bonbast.com, יחס לדולר באלפים (300 אלף ריאל לדולר)

משלל התבטאויות של בכירים באיראן עולים מספר מסרים ברורים לארצות הברית ולמדינות אירופה, המשקפים תנאים איראניים לקראת חידוש אפשרי של המשא ומתן. גם אם ברור שאלה תנאי פתיחה שעשויים להשתנות נוכח הצעה ספציפית שתבוא מווישינגטון, כמו גם בלחץ של הגורמים האירופיים המעוניינים מאוד בחידוש ההידברות עם טהראן, יש להביא בחשבון: דרישה להסרה מוחלטת של הסנקציות שהוטלו על ידי ממשל טראמפ, כתנאי מוקדם לחזרה להסכם הגרעין; הדגשה כי הסכם הגרעין מ-2015 הוא עובדה מוגמרת ואינו נתון למשא ומתן; ודרישה לפיצויים על הנזקים שנגרמו לאיראן בשנים האחרונות בעקבות החזרת הסנקציות.

1 תנאי איראן לחידוש המשא ומתן

01 דרישה להסרה מוחלטת של הסנקציות שהוטלו על ידי ממשל טראמפ כתנאי מוקדם לחזרה להסכם הגרעין

02 הדגשה כי הסכם הגרעין מ-2015 הוא עובדה מוגמרת, ואינו נתון למשא ומתן

03 דרישה לפיצויים על הנזקים שנגרמו לאיראן בעקבות החזרת הסנקציות

תמונת המצב לשנת 2021 מורכבת ושונה מזו שהייתה בשנים 2013–2015, כאשר התנהל המשא ומתן בין מדינות ה-5+1 לבין איראן. בין השאר עומדים על הפרק מספר תהליכים ומועדים, חלקם סותרים זה את זה: מצד אחד, בסביבת הנשיא הנבחר ביידן ניכר רצון לפעול במהירות ולבטל את מהלכי טראמפ בשורת נושאים שאחד מהם הוא הסוגיה האיראנית, ולכן סביר להניח שאנשיו ישאפו לנצל את התקופה שעד החלפתם של רוחאני ושל שר החוץ המוכר להם, מחמד ג'וואד זריף, כדי לקבע סוג של דיאלוג. גם הגורמים האירופים רואים בכך חשיבות, וסביר להניח שיגבשו הצעה שאותה ינסו לאשרר גם עם טהראן. מצד שני, ספק אם צמרת המשטר באיראן תהיה בשלה למהלך משמעותי בטרם הבחירות לנשיאות, שכן סוגיית הדיאלוג עם ארצות הברית בוודאי תכב במסע הבחירות של כל המתמודדים. זאת ועוד, חשדנותו המופגנת של המנהיג העליון ח'אמנהאי כלפי ארצות הברית אך התחזקה. אין ספק שהוא חושב על החזון שישאיר אחריו, שבו למדיניות ההתנגדות יש עדיפות ברורה על פני שיח עם "השטן הגדול".

לארצות הברית יידרש "זמן דיפלומטי" מול מדינות אירופה כמו גם מול רוסיה וסין, השותפות להסכם הגרעין. יש להניח כי בפרק הזמן שבין כניסת ביידן לבית הלבן (20 בינואר 2021) לבין הבחירות באיראן (יוני 2021), ובהנחה שארצות הברית ואיראן מעוניינות לחזור להידברות, ייתכנו בעיקר צעדים בוני אמון ראשוניים (CBMs), בלי להיכנס לעובי הקורה של הבעיות המהותיות הקיימות. כבר נרמזה כוונתו של ביידן לבטל את איסור ההגעה לארצות הברית, המוטל על אזרחים ממדינות מוסלמיות מסוימות ובהן איראן, וכן דובר על שיפור מסלולי הרכש הבנקאיים של מזון ותרופות, ואולי אף הפשרה חלקית של כספים מוקפאים איראניים לצורך כך.

הרצון של ממשל ביידן לחזור לדיאלוג עם איראן, ובעיקר להבטיח עצירה והסגה לאחר של תוכנית הגרעין, עשוי להיתקל בגישה של "קשה להשגה" מצד טהראן, בעיקר אם איראן לא תזכה בהקלות ניכרות בסנקציות. אי-התקדמות עשויה גם להשליך על מדיניות איראן והמיליציות השיעיות בעיראק, שמאז הריגת סולימאני התרחב טווח פעילותן העצמאית. מיליציות אלה ואיראן עשויות לבחון את מרחבי הגמישות מול הממשל החדש בווישינגטון ולאותת על המחירים האפשריים של היעדר הידברות.

המלצות למדיניות

ישראל נדרשת להתמודד ולגבש מדיניות לגבי מספר סוגיות:

- בראש ובראשונה נדרשת החלטה מדינית, במענה לשאלה כיצד להתייחס לרצון העקרוני והמוצהר של הנשיא הנבחר ביידן ושל שותפותיה האירופיות של ארצות הברית לשוב להסכם הגרעין, כדרך המועדפת לבלום את התקדמות תוכנית הגרעין.
- טוב תעשה ישראל אם תגדיר ותציג במדויק את האינטרסים שלה, אולם תימנע משלילה מוחלטת של ההידברות, כדי להימנע מעימות עם הממשל האמריקאי החדש.
- על ישראל לשאוף לשכנע את ממשל ביידן לא לוותר כבר בשלב ראשון על מנוף הסנקציות בתמורה לנכונות איראנית לשוב למשא ומתן או אף להסכם הגרעין המקורי, אלא לנסות לנצל את מנוף הסנקציות על מנת לאפשר את הארכת הסכם הגרעין ושיפורו.



החוגים השמרניים באיראן שוללים חזרה למשא ומתן
עם ארצות הברית. המנהיג העליון עלי ח'אמנהאי

צילום: SalamPix/ABACAPRESS.COM

■ בתקופת הביניים עד כניסת ביידן לבית הלבן, חשוב להימנע מצעדים מתריסים כדי לא לפגוע באמון מצד הממשל הנכנס, וכתוצאה מכך ביכולתה של ישראל להשפיע על מהלכיו העתידיים מול איראן.

בסוגיות האזוריות — חשוב שישראל תאשרר מחדש את מדיניותה כלפי איראן בזירה הסורית; תשכנע את וושינגטון להזהיר בבירור, בערוצים שלה, את איראן מפני פעולה נגד ישראל בתגובה להתנקשות בפח'ריזאדה; ותעודד את הממשל לחזור ולהבהיר בפומבי את תמיכתו בביטחון הלאומי של ישראל, בדגש על זכותה להגנה עצמית. ישראל נהנית כיום מהבנה רבה יותר לאינטרסים הביטחוניים שלה לנוכח שאיפותיה הגרעיניות ומדיניותה האזורית של איראן, וכן לנוכח סכנת ההתחמשות של איראן ושלוחיה באזור בטילים ובמערכות נשק מתקדמות. הבנה זו היא בסיס חשוב להסכמות בין ירושלים לממשל ביידן, כמו גם עם מדינות אירופה. את המגעים בהקשרים אלה על ישראל לנהל בנחישות, אבל גם ברגישות הנדרשת.

לסיכום, סוגיית הגרעין צריכה לעמוד בראש סדר העדיפויות של ישראל. עם כל חשיבותן, הסוגיות האזוריות — בדגש על המעורבות האיראנית בסוריה ובלבנון — הן מסדר גודל שני בחשיבותן. עדיף לא לכוון אותן יחד עם סוגיית הגרעין, כדי לא לאפשר משיכת זמן מיותרת.

5 הזירה הצפונית: נדרשת פרואקטיביות להחלשת הציר האיראני-שיעי

אודי דקל, כרמית ולנסי ואורנה מזרחי



המלצות למדיניות

הגדרת "מלחמת הצפון" כאיום הייחוס העיקרי למלחמה, ובמקביל הובלת מאמץ מדיני וביטחוני למניעתה • סגירת פערים בתפיסת הציבור את מאפייני המלחמה ומחיריה • המשך פעילות המב"ם נגד התבססות איראן וחזבאללה בלבנון ופריקט דינק הטילים



תמונת מצב

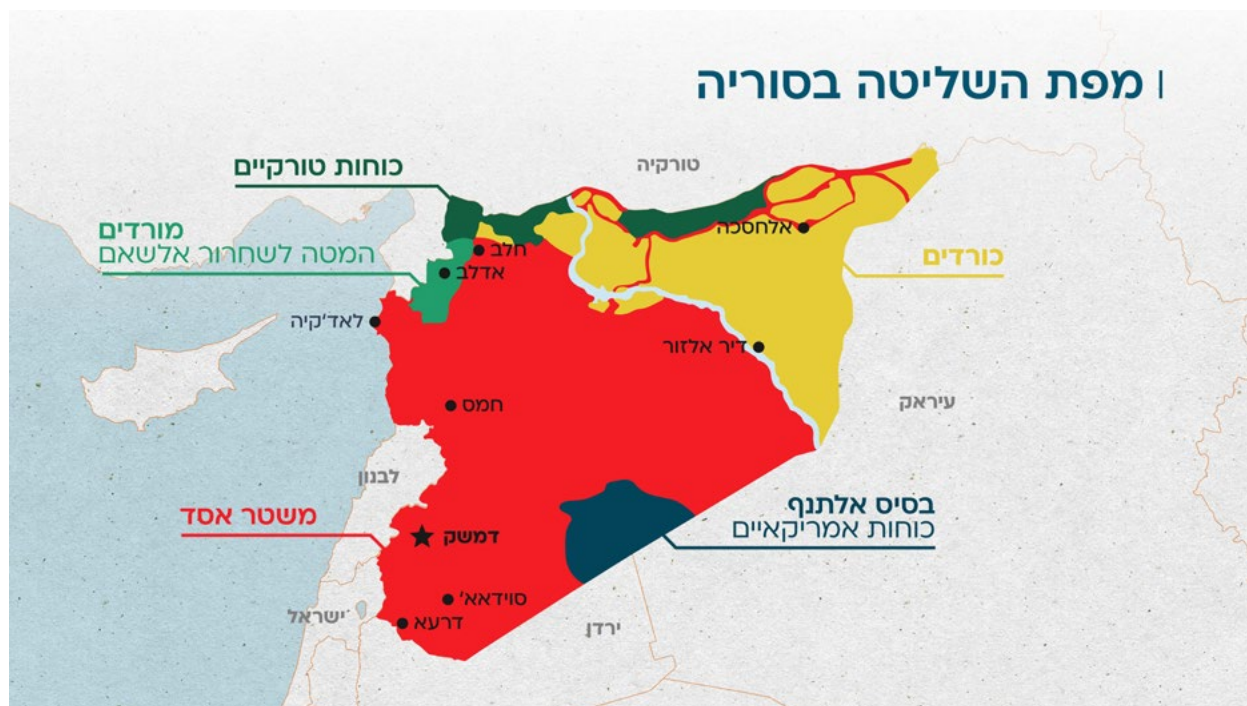
התבססות איראנית בסוריה • לבנון בקריסה בעוד חזבאללה בהתעצמות צבאית, כולל דיוק טילים • מחויבות איראן וחזבאללה לנקום בישראל על פעילויות סיכול עלולה להסלים ל"מלחמת הצפון", למרות רתיעה של כל הצדדים מהסלמה רבתי



התבססותה של "מכונת המלחמה" של הציר האיראני-שיעי בזירה הצפונית היא האיום הקונבנציונלי החמור ביותר על ביטחון ישראל. אמנם איראן נמצאת בתקופת שפל מהחמורות שידע המשטר האיראני וכתוצאה מכך ניכרה האטה בתהליך התעצמותו הצבאית של הציר שבהובלתה, הכולל את חזבאללה ומשטר אסד, אך בניית התשתית המיועדת לתקיפת ישראל בזירתה הצפונית נמשכת, ובכלל זאת הצטיידות ברקטות, טילים (תוך שיפור הדיוק) וכלי טיס בלתי מאוישים תוקפים; פיתוח יכולות התקפיות והגנתיות בממד הסייבר; הכשרת חוליות טרור לפיגועים ברמת הגולן וכוחות קרקעיים לחדירה לשטח ישראל מלבנון. עם זאת, נוכח שלל האתגרים והאילוצים הניצבים בפני קואליציית הציר, בעת ובתנאים הנוכחיים איראן אינה חפצה במלחמה עם ישראל. ולכן, למרות התחייבותה לנקום על ההתנקשות באבי תכנית הגרעין פרח'זאדה, איראן שוקלת היטב את צעדיה – לפחות כל עוד לא התבהרו השלכותיהם של תום עידן הנשיא טראמפ בארצות הברית וכניסת ג'ו ביידן לבית הלבן.

אשר לסוריה, משטר אסד מתקשה להשיב את שליטתו בכל חלקי סוריה ולהחזירה למצב של מדינה ריבונית ומתפקדת. מפת השליטה בסוריה נותרה "קפואה" כתוצאה מריבוי הגורמים הנוכחים בשטח – טורקיה, כוחות אמריקאיים, אופוזיציה פנימית, כורדים, שבטים ודאע"ש, וכן לאור קשיי משילות וסדקים במחויבותה של הקואליציה הפרו-אסדית – רוסיה ואיראן – להמשיך להילחם עבורו. במקביל מחריף המשטר את התנהלותו הדיקטטורית והאלימה. על כן, האוכלוסייה בסוריה תמשיך לסבול משסעים ויריבויות ומרבית הפליטים לא ישובו לביתם ולמדינתם; המשבר הכלכלי מעמיק – קיים מחסור בלחם, בדלק ובמוצרי יסוד נוספים,

העוני והרעב פשטו בכלל, האינפלציה דוהרת, התשתיות הרוסות, ועל כל אלה נוספה מגפת הקורונה. הערכה רווחת היא כי יידרשו שנים רבות וכ־300 מיליארד דולר לשיקומה המלא של המדינה.



מציאות זו מגבירה את המשך התלות של סוריה במשענות חיצוניות, ובעיקר ברוסיה ובאיראן. הנשיא אסד, בתמיכה איראנית, עושה כל שלא ידו כדי לטרפד את תהליך הרפורמות הפוליטיות, מחשש לכרסום בסמכויותיו ואף לכיסאו. רוסיה חותרת להנהיג בסוריה רפורמה פוליטית ובלבד שיישמר המשטר הקיים, כדי לתרגם את הצלחתה הצבאית במלחמת האזרחים להישג מדיני ולהשפעה ממושכת במדינה בפרט ובאזור בכלל. להערכת מוסקבה, אין בנמצא בסוריה דמות חזקה שתוכל להחליף את אסד כנשיא – על אף מגבלותיו ומגרעותיו. עם זאת, ההסכם הצבאי-ביטחוני בין סוריה לאיראן שנחתם ביולי 2020 מעיד כי אסד נמנע מהישענות בלעדית על רוסיה, והוא מעוניין לחזק במקביל את הברית הצבאית עם איראן. האינטרסים המנוגדים של רוסיה ואיראן, שבאים לידי ביטוי בתחרות על השפעה גוברת בסוריה, ובפרט התמרון של אסד בין השתיים, מקשים על היכולת לנתב את סוריה למסלול מדיני של רפורמות שלטוניות ובניית המדינה מחדש.

למרות שמוסקבה משתדלת לממש את הבטחתה לארצות הברית ולישראל בדבר הרחקת הנוכחות וההשפעה האיראנית מדרום סוריה לטווח של 80 ק"מ מהגבול עם ישראל, איראן ממשיכה בפועל לבסס את מאחזיה במרחב תוך מאמץ לקבע את נוכחות שלוחיה בסמוך לגבול ברמת הגולן, כדי לבנות חזית עימות נוספת מול ישראל. איראן מתבססת בעיקר על חזבאללה; על יחידות הצבא הסורי הנתונות להשפעתה (ביניהן דיוויזיה 4 בפיקודו של מאהר אל-אסד); על גיוס קבוצות ופרטים סוריים-מקומיים למיליציות הגנה מקומיות שאיראן הקימה, מאמנת ומחמשת; ועל גורמי ביטחון פנים.

התקדמות המאמצים המדיניים למציאת פתרון מדיני למצב בסוריה – תהליכי אסכנה וז'נבה – מוכיחה כי בזירה הסורית העובדות נקבעות תחילה בשטח, וחלוקת ההשפעה בין השחקנים המעורבים היא המניחה את היסודות לסוריה העתידית, ולא תהליכי שלום בינלאומיים. לאסד אין כל רצון לבזר את העוצמה הפוליטית או לקדם רפורמות פוליטיות כפי שדורש תהליך ז'נבה, שכן לתפיסתו גורמי האופוזיציה הסורית הם לא יותר מאשר נציגי קבוצות טרור המופעלים על ידי מדינות המערב, אשר מתנגדות להמשך שלטונו, וחוסר נכונותו להתפשר מולן הועיל עימו עד כה.

לבנון שרויה בעיצומו של משבר משולש: קריסה כלכלית (היפר־אינפלציה; חדלון פירעון; עוני; אבטלה; צמיחה שלילית; הגירה); אובדן משילות (שיתוק המערכת הפוליטית ושחיתות, בצד המשך ההפגנות); ומשבר בריאותי בעקבות הקורונה.

ארצות הברית עדיין משמרת נוכחות צבאית, אם כי מצומצמת, בעיראק ובמזרח סוריה, במטרה למנוע צמיחה מחודשת של דאע"ש וגורמי סלפיה'ג' האדיה. בד בבד היא חותרת לצמצם את ההשפעה האיראנית באזור באמצעות חסימת הרציפות של הגשר היבשתי של הצייר האיראני-ישיעי מעיראק לסוריה, ומשם ללבנון. במקביל, נוכחות הכוחות האמריקאיים מאפשרת את המשך האוטונומיה הכורדית. ואת תפקודם של הכוחות הדמוקרטים הסוריים (SDF), בדומיננטיות כורדית ושליטתם במשאבי טבע במזרח סוריה.



התבססות "מכונת המלחמה" של הציר האיראני-שיעי בזירת הצפון – האיום הצבאי-קונבנציונאלי החמור ביותר. מצעד צבאי בטהראן

צילום: Reuters/Stringer

טורקיה נערכת לשהייה ממושכת בצפון סוריה. אנקרה מבקשת למנוע רצף טריטוריאלי בשליטת משטר אסד, וכן שליטה עצמאית של הקנטונים הכורדיים שבצפון וצפון-מזרח סוריה. במסגרת זו טורקיה פועלת להפוך את אזורי שליטתה בסוריה לשטחי חסות צבאית, כלכלית (לרבות שימוש במטבע טורקי), חברתית ותרבותית (לימוד השפה הטורקית, למשל). נשיא טורקיה ארדואן עודדו חותר ליצור תשתית ליישוב פליטים סונים ברצועה הכורדית הנשלטת על ידו, בשל הנטל הכבד המוטל על טורקיה עקב שהייה של כ-3.6 מיליון פליטים מסוריה בשטחה. סוריה גם מהווה עבור טורקיה אתר לגיוס שכרי חרב מקרב המורדים הסורים למעורבותה הצבאית מלוב ועד לקווקז. במהלך סבבי הלחימה במחוז אדליב הומחש ניגוד האינטרסים החרף בין רוסיה לטורקיה בסוריה, ומנגד חוסר העניין ההדדי בהתנגשות ישירה ביניהן.

מגמות שינוי

איראן נתקלת בקשיים לסנכרן בין זירות ההשפעה שלה – עיראק, סוריה ולבנון – במסגרת הציר השיעי, וזאת למרות נחישותה להמשיך בבניית תשתיות צבאיות, פוליטיות, כלכליות וחברתיות, שיבטיחו את השפעתה באזורים אלה לאורך זמן:

- בסוריה, פרויקט ההתבססות האיראני הוא כתוצאה מהריגת מפקד כוח קודס קאסם סולימאני, פעילות המב"ם הישראלית ומדיניות "מקסימום הלחץ" האמריקאית המופעלת עליה, נוסף על האתגרים שעימם מתמודדת איראן בזירה הפנימית. על רקע זה צומצם סדר הכוחות האיראניים בשטח ושיטת הפעולה מתבססת יותר על גורמים מקומיים. במקביל איראן שמה דגש מוגבר על ההתבססות האזרחית (דת, חינוך, שליטה בקרקעות) ומגבירה את ההתמקדות בהפעלת רשתות של הברחות סמים כדי להרחיב השפעה באמצעות מימון, על רקע הקשיים הכלכליים שעימם מתמודדת טהראן.

- איראן הופכת מנכס לנטל בראיית גורמים במשטר אסד ובעיקר מבחינת מוסקבה, שכן היא פוגעת בניסיון לייצב את סוריה, ליישם רפורמות ולפתוח את הדלת לסיוע בינלאומי. התחרות בין איראן לרוסיה על ההשפעה בסוריה מתמקדת לאחרונה בדרום המדינה. כל צד בונה כוחות מקומיים הנאמנים לו, ומתנהל ביניהם מאבק על השליטה במחוזות קוניטרה, דרעא וסוויידא.

- עיראק – עם מינויו באפריל 2020 של מצטפא אל-כאזמי לראש הממשלה נוצר פוטנציאל לשינוי ביחסי הכוחות בין הממשלה למיליציות הגיוס העממי, הנתמכות על ידי איראן, בעל השלכות שליליות לאחידתה במדינה.

- קריסת לבנון – מצוקות מבית ומחוץ מקשות על חזבאללה, שנאבק לשמר את מעמדו הבכיר; את השפעתו על קבלת ההחלטות במדינה; את כוחו הצבאי; ואת חופש הפעולה שלו. לפיכך יכולתו לפעול בשירות האינטרסים האיראניים עשויה להצטמצם.

- ציר אזורי חדש מתגבש בעקבות תאוצת הנורמליזציה בין ישראל למדינות ערביות פרגמטיות, יחד עם ירדן ומצרים, ומסתמן כעוגן של יציבות וגם חומה מול התפשטות הציר האיראני-שיעי והציר הטורקי-קטרי. למגמת השינוי באווירה האזורית יש לצרף

כל עוד אסד עומד בראש המשטר הסורי, סוריה לא תעלה על מסלול שינוי בכיוון התייצבות כמדינה מתפקדת ושוויונית, שכל העדות והשבטים בה יכולים להתקיים בכפיפה אחת.

גם את הסכמת לבנון, לאחר עשור של ניסיונות כושלים, לדון עם ישראל על סימון הגבול הימי ביניהן.

שינוי בגישת ארצות הברית כלפי איראן – תחת ממשל בידן צפויות הקלות בסנקציות ובלחץ המרבי על איראן ואף נכונות לחזור להסכם הגרעין JCPOA. גישה מתונה כלפי איראן תאפשר לה לחזור לפעילות מערערת יציבות באזור, להשקיע בחיזוק הציר השיעי, להעמיק את ההתבססות בסוריה, לגייס ולהפעיל קבוצות לחימה סוריות להגברת החיכוך בגבול רמת הגולן. כך יתקזזו יתרונות הלחץ המרבי בבלימת התבססות הציר.

בלבנון מסתמנות שלוש מגמות: הראשונה – המשך קריסה, אובדן משילות ופשיטת רגל כלכלית, מבלי שנראה פתרון באופק; השנייה – התרחבות הלחץ הבינלאומי על חזבאללה והביקורת הפנימית עליו, המגבירים מבחינת הארגון את המתח בין האינטרס הלבנוני הרחב לבין האינטרסים הפרטיקולריים שלו

ומחויבותו לציר השיעי, וכן את הדילמה מבחינתו בנוגע לעימות פעיל עם ישראל; השלישית – התגייסות המערכת הבינלאומית ובעיקר המערב כדי לסייע ללבנון עדיין מותנית בקידום רפורמות שלטוניות ובמאבק בשחיתות, תוך פגיעה באופן עקיף במעמד חזבאללה. הארגון, על אף מצוקתו, לא יוותר בקלות על מעמדו הדומיננטי במערכת הלבנונית, והוא צפוי לפעול לנטרול רפורמות פוליטיות וכלכליות שיחלישו את מעמדו. כך יקשה חזבאללה על לבנון לגייס סיוע כלכלי בינלאומי, ובנוסף הארגון צפוי לנסות למנוע גיבוש הסכמות במשא ומתן עם ישראל לגבי הגבול הימי, וגם את הרחבת המגעים לדיון בסוגיות נוספות.



תפניות אפשריות ב-2021

התחרות בין מוסקבה לטהראן על ההשפעה בסוריה תעלה על מסלול התנגשות: רוסיה מעוניינת בייצוב סוריה ובהפיכתה לכלי שרת עבורה, בין היתר באמצעות השפעה גוברת על הקמה מחדש של הצבא הסורי ושילוב קבוצות מורדים וכורדים בו. איראן מצידה שואפת לבסס את סוריה כשלוחה שלה, באמצעות חדירה מעמיקה ורב־גונית למערכות הסוריות – ביטחון, כלכלה, חינוך, חברה, תרבות, דת – ובתוך כך השתלטות על תשתיות חיוניות, תמיכה במיליציות פרו־איראניות, מעורבות בבניית הצבא ושינוי אידיאולוגי ודמוגרפי. יעדים איראניים אלה מתפרשים במוסקבה כגורמים מערערי יציבות, ובייחוד כאלה המחלישים את הדומיננטיות הרוסית בסוריה.

הורדת אסד מכס השלטון: כל עוד אסד עומד בראש המשטר הסורי, סוריה לא תעלה על מסלול שינוי בכיוון התייצבות כמדינה מתפקדת ושוויונית, שכל העדות והשבטים בה יכולים להתקיים בכפיפה אחת. כדי לטרוף את הקלפים, לחלץ את סוריה מהציר

השיעי ומלפיתותיה של איראן, וכן לייצבה על מסלול שיקומי, אין מנוס מהצורך למצוא דרך להוריד את אסד מכס הנשיאות. מומלץ לישראל להתנתק מהתפיסה הגורסת כי עדיף השטן המוכר, זה שפתח את דלתו לאיראן וטבח באזרחיו, על פני שטן לא ידוע. במקומה יש לקדם מתווה להדחת אסד, עדיף בתיאום עם רוסיה ובתמיכת ארצות הברית – דבר שיחייב תמורות לרוסיה בדמות הקלות בסנקציות הבינלאומיות – למרות הקושי הנובע מחוסר האמון ביניהן.

בפני חזבאללה ניצבות שתי אפשרויות לחולל תפנית בלבנון: האחת, השתלטות צבאית על המדינה כדי לשמר את מעמדו הבכיר; השנייה, הגברת החיכוך הצבאי עם ישראל בסוריה ו/או בלבנון, וזאת בין היתר כדי להסיט את הקשב מהמצוקות מבית וכדי לשמר את משוואת ההרתעה עם ישראל בלבנון ולהרחיבה לזירה הסורית, בשירות הציר השיעי, על מנת לייצר מולה חזית נוספת. בשלב זה מסתמן כי חזבאללה בחר באופציה שלישית: "סבלנות אסטרטגית" – הימנעות מצעדים נמהרים והתמקדות בהידוק השפעתו על המערכת הלבנונית, תוך שימור כוחו ועצמאותו הצבאית בלבנון ובסוריה. אשר ללבנון גופא, קיימות שתי תפניות אפשריות: האחת חיובית – הצלחת המאמץ מצד מדינות מערביות לקדם תהליך רפורמות הדרגתי, שהוא תנאי להעברת סיוע מובטח; והשנייה שלילית – הרעת המצב הפנימי והגברת החיכוך הפוליטי עד כדי כאוס ו/או התפרצות של מלחמת אזרחים נוספת.



פינוי כוחות ארצות הברית מעיראק וממזרח סוריה – ממשל טראמפ הציג כהישג את הקפאת המצב בסוריה, קרי את חוסר היכולת של משטר אסד ותומכיו להשתלט על כל חבלי המדינה, את העמידה הכורדית האיתנה ושליטתם של הכורדים בצפון-מזרח סוריה ובמשאבי האנרגיה וגם את הנוכחות הטורקית בשטח סוריה, זו המקזזת את ההשפעה הרוסית והאיראנית במדינה. ואולם, ארצות הברית מחפשת את העיתוי המתאים לצמצם עוד את מעורבותה באזור. הסגת כוחותיה מעיראק ומסוריה תחולל מגמות חדשות, רובן שליליות לישראל, דוגמת העמקת האחידה האיראנית במרחב וביצור הגשר היבשתי מעיראק לסוריה. בד בבד, ייתכן שנסיגה אמריקאית תגביר את התחרות בין רוסיה לאיראן בעניין ההשתלטות על משאבי האנרגיה בדיר א-זור.

רוסיה-ארצות הברית: סוריה כזירה לשיתוף פעולה – סוריה היא זירת משבר בינלאומי שפועלים בה כוחות צבאיים של רוסיה וארצות הברית, אשר יצרו מנגנון אפקטיבי למניעת חיכוך ביניהם. סוריה היא הזירה היחידה למעשה שבה הנשיא ולדימיר פוטין והנשיא הנכנס ג'ו ביידן עשויים לקדם הסכמות מדיניות על בסיס אינטרסים משותפים – הקשורים בשאיפה לצמצם את ההשפעה האיראנית בסוריה – אשר לייצוב המצב במדינה זו על בסיס רפורמות שלטוניות ואזרחיות-כלכליות. מוסקבה רומזת שתהיה מוכנה לעסקה עם וושינגטון, אם תיכלל בה הסכמה לגבי זכותו של אסד להתמודד בבחירות לנשיאות, תוך יישום רפורמות שישלבו את האופוזיציה במנגנוני השלטון ותמורות כלכליות לרוסיה בתהליך שיקום סוריה.

התפרקות המדינה הסורית – סוריה מפוצלת בפועל למספר אזורים, כך שמשטר אסד שולט על כ-60 אחוזים משטחי המדינה – עמוד השדרה מחלב לדמשק. אשר ליתר שטח המדינה: המורדים והג'האדיסטים, בחסות טורקית, שולטים במרחב אידליב; טורקיה, החותרת להשגת דומיננטיות בצפון המדינה ולמניעת ביסוס אוטונומיה כורדית, שולטת ברצועה בצפון סוריה לאורך הגבול המשותף בין המדינות; הכורדים מקיימים אוטונומיה בצפון-מזרח סוריה; ובדרום סוריה מובלעות בשליטת כוחות אסד, כוחות מקומיים בחסות



הצלחת המערב לקדם רפורמות או הרעת המצב הפנימי
עד כדי כאוס. מפגינה בלבנון לאחר הפיצוץ בנמל ביירות
צילום: REUTERS/Mohamed Azakir

רוסית, מיליציות הנתונות להשפעה איראנית, מתנגדי משטר ודרוזים. מצב זה עשוי להתקבע לאורך זמן, כך שיתרחק מימוש של חזון סוריה המאוחדת בגבולותיה. גם המשך ההידרדרות הכלכלית והיעדר סיוע חיצוני עלולים להביא לקריסת המדינה הסורית.

חלופות למדיניות הישראלית

בפני ישראל ארבע חלופות אסטרטגיות:

- המשך המדיניות הנוכחית: התאמה והסתגלות לשינויים במצב — המשך המערכה הממושכת שמתחת לסף המלחמה (המב"ם) גלויה וסמויה, שתכליתה שיבוש וצמצום ההתעצמות הצבאית של איראן ושלוחיה בזירה הצפונית. בתוך כך — שימור חופש הפעולה הצבאי בזירה הצפונית והסתייעות ברוסיה לדחיקת ההתבססות הצבאית האיראנית, בעת הנוכחית בדגש על דרום סוריה, וניסיון להשפיע באמצעות מוסקבה על כל הסדר עתידי בסוריה. נוסף על כך, המשך התיאום ההדוק עם ארצות הברית.
- מדיניות פרואקטיבית לסילוק איראן וחזבאללה מסוריה, אשר אף תוכל להוביל להפלת אסד מכס הנשיאות — תוך ניצול חולשת הציר האיראני-שיעי והמשך עבודת מנגנון התיאום האסטרטגי עם רוסיה וארצות הברית. לשם כך נדרשת התערבות ישראלית בדרום סוריה לחיזוק גורמי שליטה מקומיים ולכינון קשרים עם אוכלוסיות מקומיות מתנגדות משטר בהענקת סיוע הומניטרי — מזון, דלק ושירותי בריאות — כדי ליצור איי השפעה ישראלית שיקרינו על מרחב דרום סוריה ויחסמו את הרחבת ההתבססות האיראנית שם.
- בחינת פוטנציאל של הערוץ המדיני — בעיקר כלפי לבנון, ובהמשך למשא ומתן על הגבול הימי — לגבש ולהציע תמורות מדיניות וכלכליות לכינון תהליך מדיני ולשם חיבור לבנון לציר המדינות הערביות הפרגמטיות והאחראיות.
- שינוי בתפיסת הפעלת הכוח — בלבנון: תקיפת יעדים בפרויקט דיוק הטילים, תוך נכונות להסתכנות בהסלמה מול חזבאללה וניצולה להחלשה צבאית ומדינית של הארגון — התפתחות שאפשר כי תקדם אופציות להעלאת לבנון על מסלול שיקומי, בתמיכה מערבית וערבית. בסוריה — הגברת התקיפות נגד יעדים איראניים, כולל יעדי משטר, לפני שאיראן תצבור ביטחון מחדש, בעקבות שינויי בגישה האמריקאית כלפיה לאחר כניסת ביידן לבית הלבן.

6 הזירה הפלסטינית: שימור הקיים או חתירה לשינוי?

אודי דקל ונועה שוסטרמן



REUTERS/Debbie Hill

המלצות למדיניות



- חיזוק הרשות הפלסטינית ככתובת להסדר
- "הסדרי מעבר" שייצרו תנאים להפרדות • ייצוב שקט ביטחוני בזירת עזה תמורת שיפור מצב האוכלוסייה והתשתיות האזרחיות ברצועה
- במקרה של עימות – פגיעה אנושה בזרוע הצבאית של חמאס

תמונת מצב



המערכת הפלסטינית בשפל מדיני וכלכלי, מצפה לביידן • ניסיונות כושלים לפיוס פתח חמאס • ישראל מעדיפה את הסטטוס קוו בגדה המערבית ומבקשת לגבש הפסקת אש ממושכת עם חמאס • ציפייה פלסטינית להפשרה ביחסים עם הממשל האמריקאי

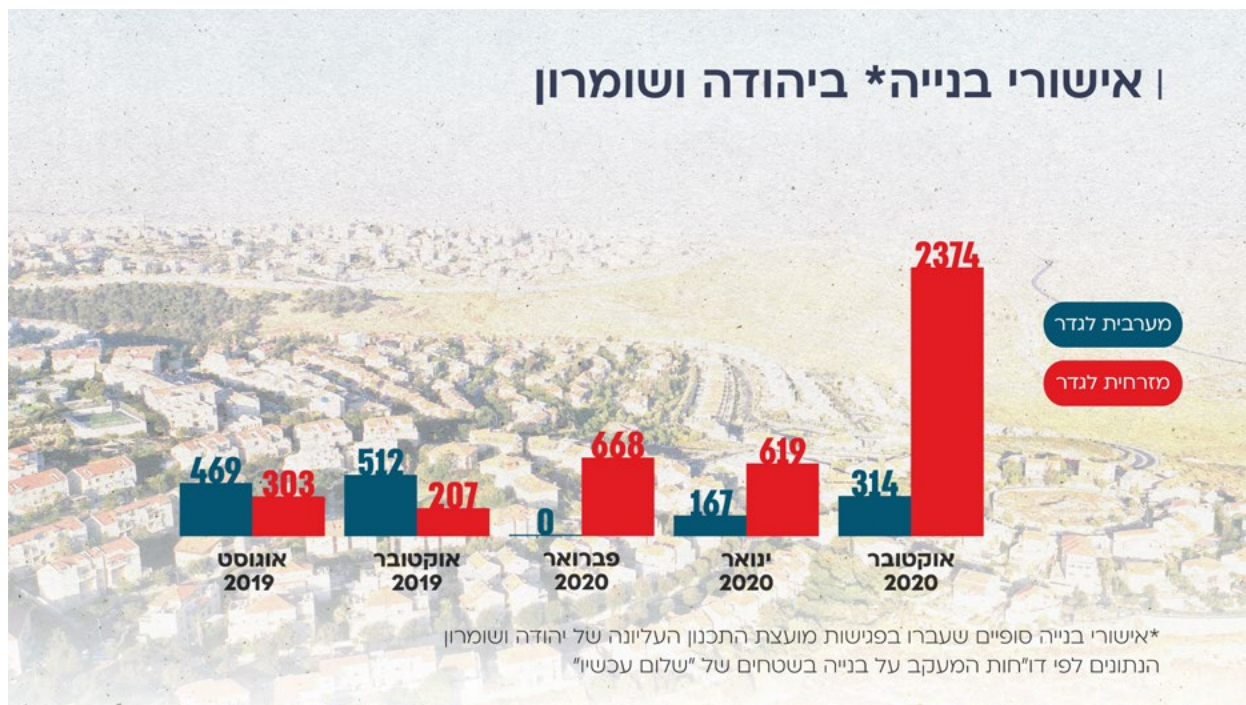
כשנחתמו הסכמי הנורמליזציה בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות ובחריין, ובהמשך להצהרה על כינון יחסים עם סודאן ומרוקו, נמצאה המערכת הפלסטינית באחד מרגעי החולשה האסטרטגית הבולטים שלה. אירועים אלה סימלו אובדן נכס אסטרטגי חשוב – כוח הווטו על נורמליזציה בין ישראל לעולם הערבי – והיוו עדות נוספת לדחיקת הנושא הפלסטיני לשולי הבמה האזורית והבינלאומית. על אף הסכמות איסטנבול (ספטמבר 2020) לפיוס בין פת"ח לחמאס, שנועדו לתת מענה לחולשת המערכת הפלסטינית ומצוקתה, הפיצול נותר בעינו והזירה נותרה שברירית ונתונה במשבר בריאותי וכלכלי חמור.

ארבעה אירועים מרכזיים הפכו את 2020 לשנה מאתגרת במיוחד עבור הפלסטינים:

א. מתווה טראמפ להסדר: בינואר 2020 הציג הנשיא טראמפ את 'עסקת המאה' – פרדיגמה חדשה לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני ולארכיטקטורה מזרח-תיכונית, המבוססת על קואליציה ערבית-אמריקאית-ישראלית. התוכנית שינתה את העקרונות שהנחו את התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים בשלושת העשורים האחרונים, ובין היתר ערערה על תפיסתה של ההנהגה הפלסטינית כי הזמן פועל לטובת הפרויקט הלאומי הפלסטיני, וכי בחלוף הזמן תכפה הקהילה הבינלאומית על ישראל את התנאים הפלסטיניים להסדר. התוכנית נדחתה על ידי הרשות הפלסטינית ושאר הזרמים כי אימצה ברובה את עמדת ישראל, ובכלל זאת: השארת התנחלויות על כן, והותירה סמכויות ביטחוניות גוברות בידי ישראל והציעה לפלסטינים ישות מוגבלת

בסמכויותיה. עם היבחרו של ג'ו ביידן לנשיאות ארצות הברית איבד מתווה טראמפ להסדר את הרלוונטיות שלו, אך השלכותיו לסדר אזורי חדש שרירות וקיימות.

ב. כוונת סיפוח ישראלית: במעמד ההכרזה על תוכנית טראמפ הצהיר ראש הממשלה בנימין נתניהו שיפעל בהקדם להחלת הריבונות הישראלית (סיפוח) על שטחים בגדה המערבית בהתאם למתווה טראמפ (עד 30 אחוזים מהגדה). הסיכוי להתממשותו של האיום גבר במאי 2020, כאשר בישראל הוקמה ממשלת אחדות שכוונת הסיפוח נכללה בקווי היסוד שלה. ההנהגה הפלסטינית הגיבה באמצעים המוגבלים שבידיה – הפסקת התיאום הביטחוני והאזרחי והשהיית ההסכמים בינה לבין ישראל, וכן סירוב לקבל את כספי הסילוקין מישראל. זאת לצד מגעים לאחדות ופיוס פנים-פלסטיני בין פת"ח לחמאס. לשתי ההנהגות – פת"ח בגדה המערבית וחמאס ברצועת עזה – התברר כי הציבור הפלסטיני אינו נענה לקריאתן להתגייס להתנגדות עממית. ישראל השעתה את הסיפוח למספר שנים תמורת הסכם הנורמליזציה עם איחוד האמירויות הערביות.



ג. נורמליזציה: הכרזת איחוד האמירויות, בחריין, סודאן ומרוקו על כינון יחסים רשמיים עם ישראל הייתה המכה הקשה ביותר, שכן היא המחשישה כי הסכם כולל להקמת מדינה פלסטינית על בסיס גבולות '67 שבירתה מזרח ירושלים, עם זכות שיבה לפליטים, אינו עוד תנאי מקדים לנרמול היחסים של מדינות ערביות עם ישראל. הסכמי הנורמליזציה סימלו בביורור את שחיקת מעמדה של הסוגיה הפלסטינית והראו שאינטרסים פרטניים של מדינות ערב גוברים על האינטרס הפלסטיני. כשל גם ניסיונה של הרשות להעביר בליגה הערבית גינוי למגמת הנורמליזציה. תגובת הפלסטינים למגמת הנורמליזציה, שהחלה בגינויים פומביים בוטים, הסתיימה בקול חלוש בהמשך.

ד. משבר בריאותי וכלכלי: בעקבות התפשטות נגיף הקורונה שהתגברה לקראת סוף השנה, ניתוק שיתוף הפעולה עם ישראל למשך חצי שנה וירידה בתרומות ממדינות ערביות החריפו המשבר הכלכלי ברשות הפלסטינית והמצב ההומניטרי ברצועת עזה.

מגמות ל-2021

בחירת ג'ו ביידן לנשיאות ארצות הברית הגשימה את חלומה של הנהגת הרשות הפלסטינית בראשות מחמוד עבאס לסיום כהונתו של הנשיא טראמפ, שתמך במדיניות ממשלת ישראל, ואת תקוותה שבכך תיגנז תוכניתו ויתאפשר להחזיר את התהליך המדיני לנתיב המועדף על הפלסטינים – על בסיס מסגרת והחלטות בינלאומיות שאינן כופות עליהם התגמשות משמעותית לגבי רכיבי הפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

השהייתה של החלת הריבונות על ידי ממשלת ישראל לזמן בלתי מוגדר (על פי דיווחים לא-רשמיים – עד ארבע שנים) הומרה בדקות במדיניות הסיפוח הזוחל ובהרחבת הבנייה בכל ההתנחלויות בגדה המערבית, בכללן אלה שמחוץ לגדר הביטחון, וזאת בלי לעצב תוואי היפרדות עתידי. בראייתה של ממשלת ישראל אין סיבה לקדם תהליך מדיני עם הפלסטינים, שכן לתפיסתה המצב הנוכחי עדיף על פני חלופות אחרות – לבטח כאשר נפרץ המחסום בפני כינון יחסים נורמליים עם העולם הערבי. גורמי ימין גורסים כי הזמן



המכה הקשה ביותר לפלסטינים. החתימה על "הסכמי אברהם" בבית הלבן

צילום: The White House

פועל לטובת ישראל, ולכן הסיכון הגלום בפתרון שתי מדינות הולך ומתרחק. גם אם תיעתר ישראל לפנייה לשוב אל שולחן המשא ומתן, היא צפויה לדרוש שתוכנית טראמפ תהווה בסיס או לפחות נקודת ייחוס למשא ומתן — דרישה שהפלסטינים יסרבו לקבל.

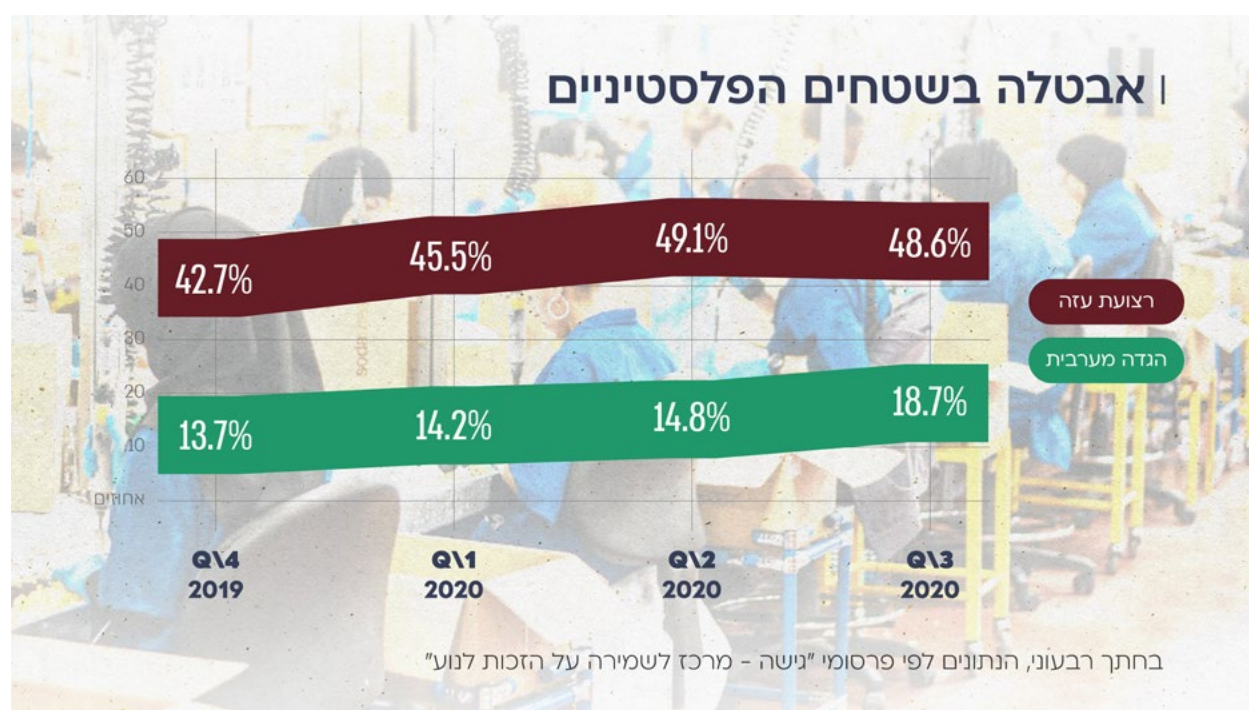
ה"צומוד" — עמידה איתנה — הוא המעצב העיקרי של הנהגות פת"ח וחמאס. כבכל עת משבר במחנה הפלסטיני, שבים ועולים על סדר היום שלושה מתווי פעולה — פיוס ואחדות, איום בפירוק הרשות הפלסטינית ו"החזרת המפתחות" לישראל, והסלמה. אך בפועל, הנהגות פת"ח וחמאס כאחת שואפות לשמור על הישגיהן ההיסטוריים, והסיכוי למימוש מתווי פעולה אלו אינו סביר: הנהגת פת"ח לא תוותר על מעמדה הבכיר באש"ף, ברשות הפלסטינית ובמוסדות המדינה שבדרך, וחמאס לא יוותר על שליטתו ברצועת עזה. התגברות התמיכה באלימות כלפי ישראל בקרב הציבור הפלסטיני (לפי סקרי PCPSR) לא השפיעה בפועל על פעילות טרור בשטח, ובהקשר זה נשמר רף נמוך בגדה המערבית, למרות הפסקת התיאום הביטחוני עם צה"ל. ברצועת עזה חלה ירידה משמעותית באירועים ובתקריות באזור גדר הגבול ובשיגור רקטות, ונמשכה הזרמת הכסף מקטר.

הסוגיה הפלסטינית צפויה להישאר בעדיפות נמוכה על סדר היום בעולם הערבי, כאשר אינטרסים מידיים, ובראשם המאבק באיראן ובלימת התרחבות השפעת טורקיה, גוברים על מחויבות לעניין הפלסטיני ומנחים חתירה לכינון קואליציה אזורית חדשה, הכוללת את ישראל. בחירת ג'ו בידן לנשיאות ארצות הברית, שבעיני מנהיגים בעולם הסוני מסמנת חזרה למדיניות ממשל אובמה, תוך אימוץ גישה פייסנית ביחס לזו שנקט הנשיא טראמפ מול איראן, עשויה דווקא לחזק את הקואליציה הנרקמת נגד הציר האיראני-שיעי, וכך גם לבסס את מעמדה של ישראל כחברה בכירה במערך האזורי המתגבש. אומנם טורקיה וקטר מנסות לנצל את חולשת המערכת הפלסטינית כדי להרחיב את השפעתן עליה ולצרפה למחנה שלהן, אך לא סביר שהנהגת הרשות תחבור לציר זה המזוהה עם תנועת האחים המוסלמים, בפרט לנוכח האפשרות שממשל בידן יגלה פתיחות מחודשת כלפי הפלסטינים. גם בהנהגה העתידית של חמאס ניכרת הבנה שהשתייכות לציר הטורקי-קטרי תהיה בעייתית, בשל יריבותו עם מצרים השולטת בצינור החמצן לרצועה — מעבר רפיח.

הסוגיה הפלסטינית צפויה להישאר בעדיפות נמוכה על סדר היום בעולם הערבי, כאשר אינטרסים מידיים, ובראשם המאבק באיראן ובלימת התרחבות השפעת טורקיה, גוברים על מחויבות לעניין הפלסטיני.

אחדות פנים-פלסטינית, לכאורה: נכונותו של עבאס להיכנס לשיח עם חמאס בדבר אחדות משקפת הכרה בכך שכדי להשיב את הסוגיה הפלסטינית למרכז העניין האזורי והבינלאומי, ובתוך כך גם לאתגר את ישראל, נדרשת הסדרת היחסים בין הארגונים. אלא שקידום תהליך זה כרוך בסיכון עבור עבאס ותנועתו פת"ח, משום שהצלחתו תהווה עבור חמאס מקפצה להשתלבות ברשות הפלסטינית ובאש"ף, בשאיפה להשתלט על גופים אלה. בחירת ביידן מסמנת עבור עבאס הזדמנות להחזיר את האג'נדה שלו לקדמת הבמה, ועל כן מפחיתה את רצונו לקדם פיוס והליכה לבחירות. אם יתברר שממשל ביידן אינו מייחס עדיפות גבוהה לקידום הסדר בין ישראל לפלסטינים והסוגיה הפלסטינית נותרת בשוליים, יעלו מחדש מאמצי הפיוס הפנים-פלסטיני. לפי סקרי PCPSR, מעל 50 אחוזים מהפלסטינים רואים בפילוג את הסיבה לדחיקת העניין הפלסטיני מהבמה האזורית, אך רוב הציבור הפלסטיני אינו מאמין שמאמצי הפיוס יצליחו. כמו כן, יותר מ-60 אחוזים מאמינים שפתרון שתי המדינות אינו ישים עוד.

המשבר הכלכלי ומגפת הקורונה ברצועת עזה מאלצים את חמאס להעניק קדימות להבנות עם ישראל, כדי לשפר את המצב ההומניטרי והתשתיתי באזור. בשורות התנועה החל תהליך של בחירות להנהגה, הצפוי להסתיים באביב 2021 ולהשפיע על גישת ההבנות שאימץ מנהיג חמאס בעזה, יחיא סנוואר. בד בבד, חמאס ימשיך לבנות את כוחו הצבאי ובעיקר להגדיל את מלאי וטווח השיגור של הרקטות ושל כלי טיס תוקפים לא מאוישים. מעת לעת משגר חמאס תזכורת מרצועת עזה לעבר ישראל על כך שהאתגרים הביטחוניים עדיין בתוקף, אך ניכר שהוא מעדיף להימנע מהסלמה.



ממשל דמוקרטי בראשות ג'ו ביידן צפוי למתן את עוצמת התמיכה האמריקאית בישראל בהשוואה לממשל טראמפ, וכן צפוי שמדינות אירופה ינסו לשכנעו להחיות את התהליך המדיני. המפלגה הדמוקרטית תומכת בפתרון שתי מדינות לשני עמים, אך סביר להניח שקידום הרעיון לא יעמוד בראש סדר העדיפויות של הממשל. סביבתו של ביידן מכירה בחשיבותה של הרשות הפלסטינית גם לישראל, שכן היא פוטרת אותה מהעול הישיר הכרוך בניהול אוכלוסייה בשטחים הכבושים. משום כך מוערך שהממשל החדש יבקש להבטיח שהרשות לא תקרוס כלכלית ולא תאבד רלוונטיות פוליטית, ושיחודשו היחסים הדיפלומטיים בין וושינגטון לרמאללה, ובכלל זאת פתיחה מחדש של הנציגות הפלסטינית בווינגטון; חידוש פעילות הקונסוליה האמריקאית במזרח ירושלים; התנעת הסיוע הביטחוני האמריקאי – כספי והדרכתי – למנגנוני הביטחון של הרשות, וזאת במקביל לחידוש התיאום הביטחוני והאזרחי בין הרשות לבין ישראל. הרשות הודיעה שתערוך רפורמות במערכת התשלומים כדי לאפשר לממשל לחדש את הסיוע הכלכלי, לאור החקיקה בקונגרס נגד תמיכת הרשות במשפחות מחבלים ואסירים. יש להניח שממשל ביידן יבקש גם להשיב את התמיכה הכספית לסוכנות האו"ם לפליטים פלסטינים אונר"א (כ-250 מיליון דולר בשנה), וכך יקל בעקיפין את העול הכספי והחברתי המוטל על הרשות. עם זאת, על ישראל להתנות זאת בהגברת הפיקוח על פעולות הארגון.

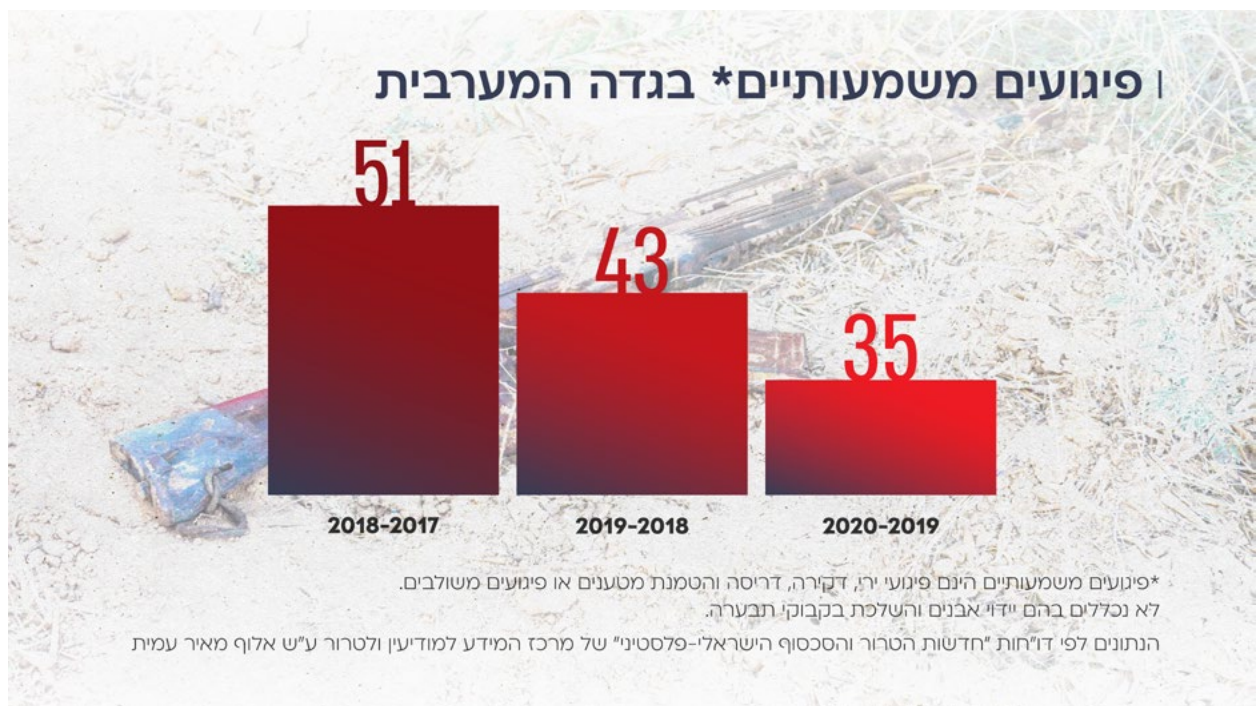
ממשל ביידן יאתגר את ממשלת ישראל בנוגע ליעד האסטרטגי של פתרון שתי מדינות לשני עמים, ובתוך כך יבטל את האור הירוק שנתן ממשל טראמפ להמשך הבנייה בכל ההתנחלויות, להריסת מבנים פלסטיניים בשטחי C ולשאר מהלכי הסיפוח הזוחל, החוסמים בראייתו את האפשרות לכונן מדינה פלסטינית עצמאית בעלת רציפות טריטוריאלית בגדה המערבית. כל זאת בשאיפה

להימנע מ"התנגשויות" תכופות עם ממשלת ישראל. לא צפוי שהממשל הדמוקרטי יבטל את ההכרה בירושלים כבירת ישראל או יחזיר את השגרירות לתל־אביב. לעומת זאת, סבירות גבוהה לכך שהממשל החדש יבטל את ההכרה בחוקיות ההתנחלויות וכנראה יעדיף להתעלם ממתווה טראמפ להסדר, למעט ההכרה בפתרון שתי מדינות, הצורך לקדם את הכלכלה והתשתיות הפלסטיניות, ויתמוך בהמשך מגמת הנורמליזציה.

תפניות אפשריות

ירידת עבאס מהבמה תשפיע על עתידה של הרשות ועל יכולת המשילות שלה. צפויים מאבקי ירושה ואולי אף הסדרה אחרת של היחסים בין פת"ח לחמאס. סביר כי מחליפו או מחליפיו של עבאס (אם תהא הנהגה משותפת) ינקטו גישה לעומתית כלפי ישראל, ואפשר שיעודדו התנגדות עממית אלימה. שילוב חמאס בהנהגת הרשות יעמיק את הנתק בין ישראל לבין הרשות ויקשה לקיים את התיאום הביטחוני והאזרחי. בנסיבות אלה, מדינות המגדירות את חמאס כארגון טרור יעמדו בפני דילמה האם להכיר בהנהגה הפלסטינית החדשה, בעוד חמאס ממשיך לדחות את דרישות הקוורטט שהוצגו לו כתנאי להידברות – הכרה בישראל ובהסכמים וכן מניעת טרור ואלימות.

סבבי הסלמה מוגבלים באזור עוטף עזה עלולים להתפתח לעימות צבאי עקב תחושת כורח, הן של ישראל והן של חמאס, להגיב על פעולות הצד שני, וגם כתוצאה מהתפתחות משבר הומניטרי חריף ברצועה. ההתרחשויות האפשריות הן: הראשונה – הידרדרות צבאית, כאשר לישראל שני מתווי תגובה: תגובה מוגבלת – לשיקום ההרתעה וחזרה לרגיעה; תגובה נרחבת – לשם פירוק הזרוע הצבאית של חמאס ושל הג'האד האסלאמי, תוך מאמץ להימנע מהישאבות לרצועה ושהייה ממושכת שם; השנייה – הבנות/הסדרה ארוכת טווח, ללא מבצע צבאי או אחריו, לכינון רגיעת מתמשכת תמורת הקלות נרחבות בסגר, ובתוך כך הסכמה להחלפת גופות החיילים והאזרחים השבויים בידי חמאס תמורת שחרור אסירים; השלישית – פעילות של פלגים קיצוניים, בעיקר הג'האד האסלאמי וארגונים סוררים אחרים, העלולים לטרפד את מאמצי ההכלה וההסדרה ולגרום הסלמה ביטחונית.



כוח ההיזק הפלסטיני: במצב של המשך קיפאון מדיני וסיפוח ישראלי זוחל, ובד בבד לנוכח הרחבת הסכמי הנורמליזציה בין ישראל למדינות ערביות נוספות, הפלגים הפלסטיניים עשויים להגיע להבנה כי כל שנותר בידם הוא כוח ההיזק, קרי אפשרות לטרפד את מגמת הנורמליזציה. לפיכך, אפשר שינקטו פעולות טרור ואלימות, בעצמות גוברת, כדי לגרור את ישראל לתגובה צבאית וללחץ על האוכלוסייה הפלסטינית, התנהלות שתעורר ביקורת חריפה במערכת הערבית והבינלאומית ואף תעצור את תהליך הנורמליזציה עקב לחץ מבית על מנהיגי מדינות ערב הפרגמטיות. בנוסף, הסלמה תאיץ את תהליך התביעות נגד ישראל בבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC), שכל הנראה ייכנס להילוך מהיר בשנה הקרובה.



המלצות למדיניות

המערכת הפלסטינית נמצאת באיזודאות ניכרת המושפעת משילוב של אירועים בישראל, באזור ובעולם, שעשוי להוליד תרחישים לא מכוונים. המגמה הברורה היא היחלשות הרשות והמאבקים המתנהלים בשורותיה מאחורי הקלעים לקראת ירידתו של הנשיא עבאס מהבמה. מאבקים אלה עלולים לפגוע בתפקודה של הרשות ואף להביא לאובדן המשילות. אינטרס חיוני לישראל הוא קיום

רשות פלסטינית מתפקדת, יציבה ולא־עוינת, כבסיס לרגיעה ביטחונית וכדי שעול האחריות לניהול חיי הפלסטינים לא ייפול עליה. שקט ביטחוני הוא גם רכיב חשוב בהעמקת ובקידום יחסים נורמליים עם מדינות ערביות. לכן, על ישראל לנקוט גישה תומכת כלפי הרשות הפלסטינית ולסייע לה לשקם את תפקודה, בעיקר כלכלית ובריאותית (גם כדי להתמודד עם מגפת הקורונה והשלכותיה). התחזקות הרשות ופתיחת אופק לתהליך מדיני צפויים לבלום את מגמת ההישאבות של צה"ל והמנהל האזרחי לוואקום שמותירה הרשות בתחום ניהול חיי האוכלוסייה הפלסטינית, ולשפר את יחסי ישראל עם ירדן. ראוי לשלב את הרשות במיזמים כלכליים וטכנולוגיים שישראל תפתח עם איחוד האמירויות ועם מדינות ערביות נוספות, כך שזו תיהנה מיתרונותיו של שיתוף הפעולה האזורי והנורמליזציה.

אומנם אבד כוח הווטו הפלסטיני על כינון יחסים בין ישראל למדינות ערב, ולכאורה אבד גם תוקפם של תכתיבי היוזמה הערבית לשלום, אולם ראוי שישראל תכיר בכך שהמשטרים הערביים המיועדים להצטרף למגמת הנורמליזציה אינם יכולים להרשות לעצמם להתעלם מביקורת של גורמי אופוזיציה מבית ומחוץ, ועליהם להמחיש כי לא נטשו לחלוטין את המחויבות ההיסטורית למציאת פתרון לבעיה הפלסטינית. גם משום כך, האפשרות שממשל ביידן יפעל לקידום התהליך המדיני עם הפלסטינים היא אינטרס ישראלי. ישראל לא תצא נשכרת מדחיקת הפלסטינים לפינה ומסיפוח בפועל של שטחים שממזרח לתוואי המכשול הביטחוני.

על ישראל לגבש עם ממשל ביידן אסטרטגיה משותפת הנשענת על הבנה כי האופציה היחידה הישימה היא עיצוב מציאות של היפרדות מדינית, גיאוגרפית ודמוגרפית בין ישראל לרשות הפלסטינית, כדי לשמור על היתכנות להסדר בעתיד על בסיס שתי ישויות נפרדות ומובחנות. לשם כך נדרש לצמצם את ההשקעה בהתיישבות שממזרח לתוואי המכשול הביטחוני, בלי לפגוע באחיזה הביטחונית בבקעת הירדן ובחופש הפעולה המבצעי של צה"ל בכל רחבי הגדה המערבית.

מול רצועת עזה יהיה על ישראל להמשיך לתמרן בין הצורך לשמר הרתעה כלפי חמאס והג'האד האסלאמי, כדי למנוע מהם הישגים באמצעות שימוש בכוח, לבין השאיפה להשכיח רגיעה בסביבת עוטף עזה. כדי לשכך את חומרת הבעיות שמקורן ברצועה יש לקדם הבנות לרגיעה ממושכת עם חמאס, בתיווך מצרים והאו"ם, תמורת הקלות בסגר ושיפור משמעותי של התשתיות האזרחיות ברצועה, ובדגש על אספקה סדירה של חשמל ומים והרחבה של מקורות הפרנסה ואמצעי הקיום של התושבים.



טכנולוגיה וביטחון לאומי לירן ענתבי

במידה מוסריות ביישומי בינה מלאכותית, וכן צפוי שחברות טכנולוגיות יבקשו להציב גבולות לממשלות העושות שימוש ביישומים דוגמת יישומי זיהוי פנים.

המשך הריחוק החברתי עקב מגפת הקורונה יגביר את הדרישה לפיתוח טכנולוגיות נוספות בתחום העבודה והשירותים מרחוק, ובמקביל גם לשירותי ענן ולהגנה מפני מתקפות סייבר. רשתות 5G ימשיכו להיפרש והשימוש בהן ייעשה סטנדרט, שכן הן יאפשר מגוון שירותים חדשים. אולם הדומיננטיות של חברות סיניות בתחום תגביר את שליטתה של ממשלת סין במידע העובר במדינות רבות. התחרות הבין-מעצמתית בתחום הבינה המלאכותית והמחשוב הקוונטי, בעיקר בין סין לארצות הברית, עתידה להתעצם ולהשפיע גם על בעלות בריתן.

נוכח התחרות האגרסיבית בזירה הבינלאומית, ההובלה הישראלית בטכנולוגיות בינה מלאכותית עלולה להמשיך להישחק (לצד שחיקת ההובלה בתחומים נוספים, ביניהם יצוא מל"טים). לכן, על מדינת ישראל לפעול לחיזוק יכולותיה ומעמדה בתחום זה, בין היתר באמצעות מדיניות ממוקדת בתגבור תחום זה והקצאת משאבים בהתאם. לצד שיתוף פעולה בתחומים טכנולוגיים עם מדינות דמוקרטיות ובראשן ארצות הברית, הסכמי הנורמליזציה שנחתמו בין ישראל לבין מדינות במפרץ, למשל, אמורים להוות עבורה הזדמנות לייצא טכנולוגיות וליצור שיתופי פעולה חדשים, שימתנו את השחיקה ואולי אף יחזקו את מעמדה בתחום הטכנולוגי.

בפתח שנת 2021 כבר ברור כי טכנולוגיה היא גורם השפעה מרכזי בזירה הבינלאומית, בעיקר נוכח התפקיד שהיא ממלאת בהתמודדות עם מגפת הקורונה. הטכנולוגיה היא ציר מרכזי בחקר המגפה ובניסיונות לפתח חיסונים נגדה ותרופות, וכן השפיעה על היכולת להמשיך לספק שירותים אזרחיים שונים, בכללם לאפשר פעילות של מקומות עבודה חרף הריחוק החברתי הכפוי. אלא שרבים משימושים אלה התבררו בשנה החולפת כסוגיה של ביטחון לאומי, בשל השפעתם על הרציפות התפקודית של מדינות. זאת ועוד, במקביל לטיפול במגפה נרשמו התגברות של מרוץ החימוש בתחום הבינה המלאכותית, תחילת שימוש ברשתות סלולר מדור חמישי (5G) וכן ניסיונות להשפיע על ציבורים רחבים באמצעות חדשות כוזבות או הצגת מציאות אלטרנטיבית, שחלק מיצירתה והפצתה נשען על יישומי בינה מלאכותית ועל יכולת התפוצה של הרשתות החברתיות באינטרנט. יישומים אלה מאיימים בין היתר על תקינותם של תהליכי בחירות דמוקרטיות, וארגוני ביטחון בישראל וברחבי העולם מנסים להתמודד עימם.

צפוי כי במהלך 2021 תתרחב ההשקעה בבינה מלאכותית האזרחית והביטחונית. בתוך כך עתידות להתרחב הדרישות לפיתוח ולשימוש במערכות וביישומים אוטונומיים בתחומי העבודה והנהיגה למשל, אשר להם פוטנציאל כלכלי עצום. זאת נוסף על הזירה הביטחונית, שהדגש בה הוא על מערכות מודיעיניות ומערכות הנשק האוטונומיות. בה בעת צפוי כי תגבר הדרישה מצד ממשלות, חברות ואזרחים לקביעת אמות

7 הסביבה האופרטיבית: ימי קרב שעלולים להסלים למלחמה לא רצויה

איתי ברון וגל פרל פינקל



REUTERS/Amir Cohen

המלצות למדיניות



היערכות למלחמה רב־זירתית ("מלחמת הצפון")
• סיכום ותקצוב תוכנית רב־שנתית לצה"ל;
המותאמת למגבלות התקציביות המתחייבות
מהמשבר הכלכלי בעטייה של מגפת הקורונה
• הרחקת צה"ל ומערכת הביטחון מהמאבק הפוליטי
בישראל

תמונת מצב



אויבי ישראל מורתעים מעימות וטרודים בבעיות
פנים • אפשרות להסלמה לא רצויה בצפון ובדרום
• במלחמה תתמודד ישראל עם פגיעה נרחבת
בעורף, חדירת כוחות לשטחה וכן עם מתקפה
תודעתית

הסביבה האופרטיבית המורכבת והמאתגרת שבה מפעילה ישראל את כוחה הצבאי (לצד אמצעים נוספים) היא תוצאה של שורת התפתחויות טכנולוגיות, צבאיות, חברתיות ופוליטיות השלובות זו בזו. התפתחויות אלו, שאירעו בעשורים האחרונים, כוללות: שינויים עמוקים וגלובליים במאפייני תופעת המלחמה; שינויים גיאואסטרטגיים במזרח התיכון, שרובם קשורים בהשלכות של הטלתה האזורית והאירועים שהתרחשו במסגרתה (ובכלל זה הגעת כוחות צבא של רוסיה וארצות הברית לאזור); שינויים מהותיים בתפיסת ההפעלה ובאמצעי הלחימה של אויבי ישראל, בעיקר אלה המשתייכים לציר הרדיקלי־שיעי; שינויים באופן הפעלת הכוח הצבאי הישראלי, הבאים לידי ביטוי בעיקר במתן עדיפות להפעלת כוח אש (על בסיס מודיעין מדויק) על פני כוחות יבשה מתמרנים; והשלכות של מהפכת המידע המטלטלת את העולם וגם את הממסדים הצבאיים.

מימי קרב להסלמה?

השנה התברר שוב שההרתעה הישראלית מפני עימות רחב ומלחמה עודנה תקפה, וכנראה אף התחזקה. אויביה של ישראל מודעים לכוחה וכולם עסוקים בבעיותיהם הפנימיות, ובכלל זאת בהשלכותיה של מגפת הקורונה. שורת משחקי מלחמה שקיים המכון למחקרי ביטחון לאומי בסוף שנת 2019 ובתחילת שנת 2020, עוד לפני פרוץ משבר הקורונה, הובילו למסקנה כי שאיפתם

של כל השחקנים בזירה הצפונית היא להימנע מהסלמה. שנת 2020 איששה הערכה זו והסלמה אכן לא התרחשה. ניסיון השנים האחרונות לימד שזה גם המצב מול גורמי הכוח ברצועת עזה.

עם זאת, מאז יולי האחרון מצוי פיקוד הצפון בדריכות מוגברת מול חזבאללה, בעקבות איום מצידו להגיב על תקיפה שיוחסה לישראל בסוריה, אשר בה נהרג פעיל של הארגון. הארגון ניסה מספר פעמים "לסגור חשבון" עם ישראל, אך ללא הצלחה. זה"ל הדף את כל הניסיונות ואף הוסיף לתקוף בסוריה, באופן שהבהיר כי אינו מקבל את משוואות ההרתעה שהציב חזבאללה.

בישראל, כמו גם בשורות חמאס וחזבאללה, שוררת מודעות לסכנה הגלומה בדינמיקת הסלמה העלולה להתפתח, אך נראה שכל הצדדים מעריכים שניתן יהיה לקטוע אותה לאחר מספר ימי קרב, בדומה לעימותים קצרי ימים שנרשמו בשנים האחרונות בזירת עזה. ואולם, תרחיש מעין זה עלול להשתנות אם יהיו לאחד מהצדדים או לשניהם קורבנות בנפש. או אז ייתכן שתגובה ותגובת־נגד יסלימו, יובילו לעימות נרחב ואף למלחמה. מלחמה כזאת יכולה להתרחש מול הצייר האיראני־שיעי הכולל את חזבאללה בלבנון, שלוחים איראניים בסוריה ובעיראק, ואולי גם מול איראן עצמה. זאת ועוד, ההסלמה עלולה לגלוש גם לזירות נוספות, בפרט עם גורמי הכוח ברצועת עזה.

תפיסת ההפעלה של האויב

הבחירה הן של חזבאללה והן של חמאס באופי הלחימה הנוכחי שלהם נבעה מתהליכי למידה שהתקיימו מאז שנות ה־90, על בסיס ניתוח עוצמותיה וחולשותיה של ישראל. בשנה שעברה הצבענו על שינוי בתפיסת הלחימה של ארגונים אלו עקב לקחים שהופקו מהעימותים שהתפתחו ביניהם לבין ישראל מאז מלחמת לבנון השנייה (2006). עיקרו של שינוי זה הוא מעבר מתפיסת ניצחון המבוססת על התשת האוכלוסייה בישראל ("ניצחון באמצעות אי־הפסד") לתפיסה המבקשת לפגוע, מזירות שונות, גם בתשתיות לאומיות בישראל וביכולות צבאיות חיוניות, כדי להוציא את המערכת הישראלית משיווי משקל ולערער אותה.

תפיסה זו ממומשת באמצעות מהלכי בניין כוח הכוללים: הגדלה נוספת של כמויות הרקטות והטילים, הן כדי לשפר את יכולת השרידות של המערך והן כדי להרוות את מערכות ההגנה האווירית הישראלית; הצטיידות ברקטות ובטילים בעלי יכולת דיוק גבוהה, שיכולים לפגוע בנקודות התורפה האזרחיות (חשמל, גז ותשתיות לאומיות אחרות) והצבאיות (בסיסי חיל האוויר ומפקדות צבאיות) בישראל; הצטיידות ברחפנים ובכלי טיס בלתי מאוישים אחרים, גם הם לשם פגיעה מדויקת.

תפיסה זו מבוססת גם על הרעיון של הפעלת כוחות קרקעיים בשטח ישראל, על מנת לשבש את יכולת הפעולה ההתקפית וההגנתית של זה"ל ולהגביר את הפגיעה בכושר העמידה של העורף. על רקע זה שופרו יכולותיהם של חזבאללה וחמאס לחדור לשטח מדינת ישראל, ובכלל זה בתווך התת־קרקעי, באמצעות כוחות פשיטה מיוחדים (כוח רד'אן של חזבאללה וכוח נוח'בה של חמאס). כוחות אלה מיועדים להעביר חלק מהלחימה לשטח ישראל – לתפוס צירים מרכזיים, לחדור ליישובים ולבסיסים ולגרום לזה"ל להשקיע חלק ניכר ממאמציו בהגנה, ולמעשה למנוע ממנו את היכולת לצאת להתקפה. חמאס משקיע מאמצים ומשאבים ניכרים, הן חומריים והם בכוח אדם, בפרויקט המנהור ההתקפי. באוקטובר האחרון חשף והשמיד זה"ל מנהרה חוצת גדר עמוקה במיוחד, שאותרה באמצעות יכולות המכשול ההנדסי שהוקם לאורך הגבול בין הרצועה לישראל. נראה שחמאס לא זנח את הפרויקט לאחר הקמת המכשול, ובכוונתו למצוא דרכים לעוקפו.

תפיסת ההפעלה של זה"ל

בחינת מסמכים פומביים רשמיים של זה"ל שפורסמו בשנה החולפת יכולה ללמד אותנו רבות על התפיסה של שיטת ההפעלה הזה"לית במערכה הבאה. הרמטכ"ל רב־אלוף אביב כוכבי והמטה הכללי כולו רואים את המענה כשילוב של "תמרון רב־ממדי לשטח האויב, מהלומות תקיפה באש ובממדים נוספים, והגנה רב־ממדית חזקה. כל אלה יתבצעו יחדיו, ייהנו מהדדיות הדוקה יותר וימצו את יתרונותיהם באוויר, ביבשה, במודיעין ובעיבוד־מידע כדי לחשוף את האויב המסתתר ולהשמידו בקצב גבוה".

לצד ההשקעה ביכולות חשיפת אויב ובהגדלתם של הספקי מאמץ האש (בדגש על אש מדויקת), זה"ל השקיע מאמצים בכוחות היבשה כדי להפוך את התמרון היבשתי לקטלני, מהיר וגמיש יותר. במקביל השקיע זה"ל בבניית מכשול הנדסי, הן בגבול הצפון וכאמור גם בזירת הדרום, שתכליתו לסכל את מאמץ המנהור ההתקפי של חמאס וחזבאללה.

בתחום מאמץ האש, בדגש על הכוח האווירי, פיתח זה"ל את תפיסת המהלומות בהיקף רחב ובדיוק גבוה, כאשר כל מהלומה כזו נועדה לגרום לאויב הרס ונזק

מעבר מתפיסת ניצחון המבוססת על התשת האוכלוסייה לתפיסה המבקשת לפגוע גם בתשתיות לאומיות וביכולות צבאיות, כדי להוציא את המערכת הישראלית משיווי משקל.



השחקנים בזירה הצפונית שואפים להימנע מהסלמה.
מזכ"ל חזבאללה, חסן נסראללה

צילום: אתר המנהיג העליון של איראן

שיחרגו מהצפי שלו באשר ליכולותיו וכוונותיו של צה"ל והיקפן. מהלומות אלו יכוונו לפגיעה במערכי אויב שאותם הוא הגדיר כקריטיים לתפקודו האופרטיבי ולמימוש האסטרטגיה שלו. יש שלושה סוגי מהלומות: מהלומה מרחבית, שמטרתה לפגוע במקסימום פעילים, תשתיות ואמצעי לחימה של האויב בגזרה נתונה; מהלומה משימתית, שמטרתה השמדת מערך ספציפי של האויב (רקטות ארוכות טווח, למשל); ומהלומה רחבה, שמטרתה פגיעה בשורת מערכים ומרחבים כדי להביא את האויב לכשל רב-מערכתי ולא לצו להשקיע את מרב משאביו בהגנה ובשיקום ההרס שספג. כאמור, תחום נטרול יכולות הלחימה מתמקד במערך הרקטי של האויב, בדגש על מאגר הטילים המדויקים ארוכי הטווח, ובמקביל פגיעה במרבית פעילי כוחות החדירה שלו.

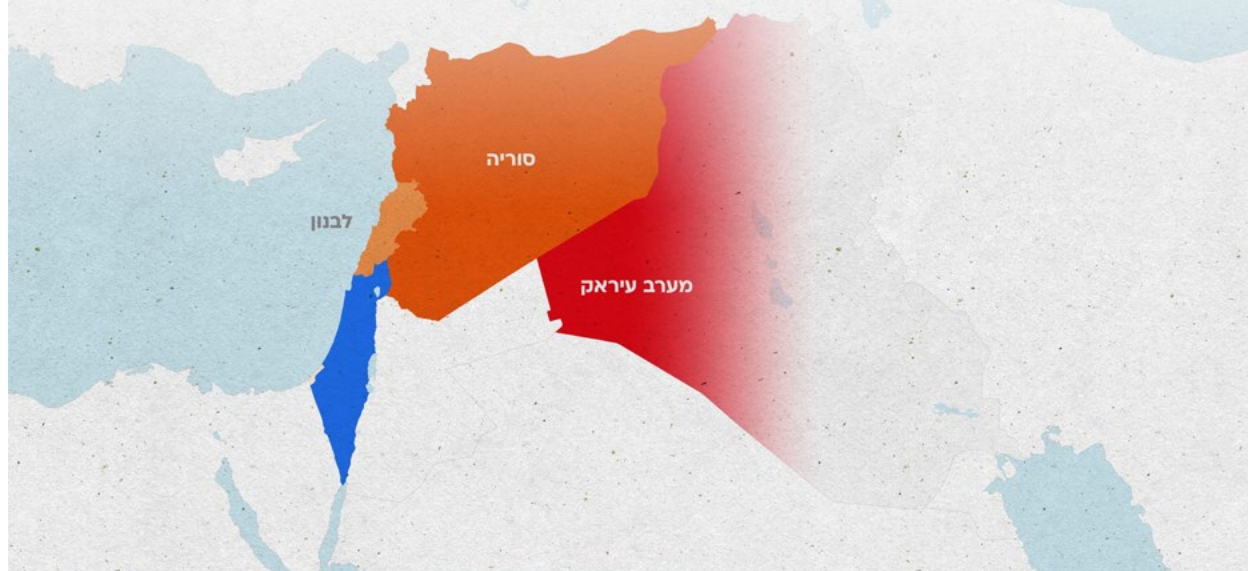
לגבי התמרון היבשתי, בשנים האחרונות התגלו להערכת צה"ל שני פערים מרכזיים, הן ביכולתו לספק מענה לאתגר של ירי תלול מסלול בזירות השונות, והן ביכולתו לשלול יכולות במרכזי הכובד של האויב באופן מהיר ורציף. על כן גיבש הצבא תפיסה עדכנית לתמרון היבשתי, שנועדה לתת מענה לפערים אלו ורואה בתמרון מהלך רב-ממדי. בזרוע היבשה גובשה תפיסת תמרון בחכמ"ה (ביסוס, חשיפה, כינוס, מהלומה, הסתערות), שלפיה לכוחות המתמרנים יונגשו יכולות מודיעיניות ויכולות חשיפת אויב מוגברות. זאת כדי שיוכלו לפגוע בו ולשלול ממנו יכולות, הן באמצעות אש מדויקת והן בתמרון מהיר וקטלני. התעדוף הצה"ל למאמץ האש נותר בעינו, אולם ניכר כי בחמש השנים האחרונות התגבשה ההבנה שביצוע תמרון מהיר ואגרסיבי כמהלך משלים חיוני לצורך סיום המערכה במהירות, ובתנאים שישרתו את האינטרסים של ישראל. בהתאם לכך הושקעו משאבים ניכרים בשיפור ובחיזוק כשירותם של הכוחות המתמרנים.

דמותה של המלחמה הבאה

על צה"ל להיערך לשני מתארים עיקריים של מערכה, שעלולה להתפתח מהסלמה לא רצויה בעקבות ימי קרב בזירה הצפונית: "מלחמת לבנון השלישית" רק עם חזבאללה בלבנון, שתהיה עצימה והרסנית בהרבה ממלחמת לבנון השנייה; ו"מלחמת הצפון הראשונה" עם חזבאללה בלבנון, אך גם עם כוחות בסוריה ובעיראק, ואולי גם באיראן ובזירות נוספות.

בתחום מאמץ האש, בדגש על הכוח האווירי, פיתח צה"ל את תפיסת המהלומות בהיקף רחב ובדיוק גבוה.

זירת המלחמה האפשרית בצפון



צה"ל יפעיל במלחמה את יכולותיו ההתקפיות הקטלניות – ביבשה, באוויר ובים – ויגרום נזק נרחב ביותר לאויביו. אבל במלחמה כזאת גם ישראל צפויה להתמודד עם ירי מסיבי של טילי קרקע-קרקע לעורף, שחלקם מדויקים וחלקם אף יחדור את מערכות ההגנה האווירית; עם תקיפות של כלי טיס בלתי מאוישים ורחפנים על העורף; עם חדירת כוחות קרקעיים לשטח ישראל בהיקף של אלפי לוחמים; ועם מתקפה תודעתית רחבה שתכליתה ערעור כושר העמידה של הציבור הישראלי ואמונו בהנהגה המדינית והצבאית. רכיביו ההתקפיים של צה"ל ייתקלו במערכות הגנה אווירית וימית משתכללות ובמערכי הגנה קרקעיים מורכבים, הכוללים שימוש בתווך תת-קרקעי ובטילים מתקדמים נגד טנקים.

המערכה עשויה להתנהל אפוא בשני ממדים שונים: באחד יתקפו אויביה של ישראל את העורף באש תלולת מסלול בכמויות שטרם נראו בעבר, ובשני תתקוף ישראל את כוחות האויב בשטחו, הן באמצעות מאמץ אש והן באמצעות תמרון קרקעי. אולם אפשר שיווצר רושם של קשר רופף בלבד בין שני הממדים. נוכח ההרס בערי ישראל, תושבי ישראל שיהיו נתונים תחת אש לא יתרשמו יתר על המידה מן ההרס האדיר שימיט צה"ל על מערכי האויב (גם אם יהיו ממוקמים בלב אוכלוסייה אזרחית) וממספר פעיליו שייפגעו במהלך הקרבות. מפקדי גדודים במלחמת לבנון השנייה סיפרו כי במהלך הלחימה, למרות ליקויים ותקלות, הם חשו שביצעו את המשימה ובסך הכול ניצחו, והינה בשובם ארצה התברר להם כי הציבור חושב שההישג נע בין תיקו להפסד. בהתחשב בנזק הצפוי במלחמה הבאה, תחושה זו תועצם.

יתרה מכך, ניתן להניח שבעת מלחמה כוחות המילואים שיתגייסו ייאלצו אף הם להתארגן תחת אש, שכן בסיסי הגיוס והימ"חים יהיו מטווחים. הצבא לא יוכל לממש את תפיסת "זמן יקר", שלפיה בעת עימות יעברו יחידות המילואים אימון להעלאת הכשירות ורק אז ייקחו חלק בלחימה, משום ששטחי האימונים יהיו מטווחים גם הם (כשם שהיו בעת מבצע 'עמוד ענן' בזירת הדרום, 2012). זאת ועוד, מאחר שהבסיסים של יחידות המילואים ממוקמים בחלקם הרחק מקו החזית, עלול שינוע הכוחות להתעכב בגלל אש תלולת מסלול של האויב. מכאן שהמקום הבטוח ביותר שבו יוכלו הכוחות הלוחמים להימצא הוא בחזית ובעומק שטחו של האויב. שם אומנם יידרשו כוחות היבשה להתמודד עם הסיכונים שבלחימה, אולם העוצמה הקרבית תספק מענה לסיכונים אלה.

הציבור בישראל מצפה מהכוח הצבאי לנצח במערכה קצרה ומעוטת אבדות. ציפייה זו מועצמת כשמדובר במערכה המבוססת על הפעלת הכוח האווירי. אולם בעימותים עתידיים צפוי שטייסי חיל האוויר לא יוכלו לנוע באופן חופשי כמעט מעל לשטח האויב, כפי שהומחש בפברואר 2018, כאשר במהלך תקיפה של חיל האוויר בסוריה נפגע מטוס קרב מסוג F-16 וטייסו נאלצו לנטוש מעל עמק זרעאל. יתרה מכך, לצד מערכי הנ"מ שלו, האויב ישאף לפגוע ברציפות התפקודית של חיל האוויר הישראלי באמצעות ירי רקטות וטילים על בסיסי החיל. צה"ל יידרש להיאבק על העליונות האווירית ועל חופש הפעולה. בהקשר זה יש להביא בחשבון גם את הנוכחות הרוסית בזירה הצפונית, אשר עשויה להציב מגבלות נוספות על חופש הפעולה של חיל האוויר.



חמאס משקיע מאמצים ניכרים בפרויקט המנהר ההתקפי. מנהרת טרור שנחשפה בגבול רצועת עזה

צילום: REUTERS/Jack Guez

השלכות מגפת הקורונה

להתרחשויות בסביבה האסטרטגית, בהקשר למגפת הקורונה, יכולות להיות גם השלכות על הסביבה האופרטיבית, כלומר – על מאפייני העימותים הצבאיים ואופן התפתחותם של הכוחות הצבאיים, המדינתיים והלא-מדינתיים. תקופות שבהן המדינות והארגונים בעלי המחויבות הפוליטית עוסקים בענייני הפנים שלהם מאופיינות בצמיחתם של ארגונים לא-מדינתיים חסרי מחויבות כזאת, וכאלה יכולים להיווצר או להתחזק גם בתקופה הנוכחית. בהקשר אחר, אפשר שההתייחסות הדרמטית כל כך בכל המדינות להתפרצות הנגיף תוביל גורמים שונים לתת עדיפות גדולה יותר לפיתוח ולהצטיידות בנשק ביולוגי. ולבסוף, לפחות בישראל ובמדינות המערב – סביר להניח שתהיה הסטת תקציבים לאומיים לשיקום הכלכלה ומערכת הבריאות, על חשבון תקציבי ביטחון ותקציבים לתחומים אזרחיים אחרים.

המלצות למדיניות

ישראל צריכה להיערך למלחמה רב-זירתית ("מלחמת הצפון") כאיום ייחוס עיקרי. מלחמה זו תתאפיין בעצימות גבוהה יותר מהמערכות שניהלה מאז מלחמת לבנון השנייה, הן במובן כמות האש על העורף הישראלי והן במובן חזית הלחימה.

נוכח האתגרים הצפויים לכוח האווירי וכן הצורך לצמצם את האש על העורף במהירות, יש להכין את הכוח היבשתי לתמרון גמיש, אגרסיבי וקטלני לפגיעה בכוחו הצבאי של האויב. במקביל יש לצמצם את פערי הציפיות בציבור לגבי מאפייניה ותוצאותיה האפשריות של המלחמה; ליזום מאמץ מדיני וביטחוני למניעת מלחמה ולמיצוי חלופות אחרות לקידום יעדיה של ישראל בזירה הצפונית. זאת ועוד, נכון לסכם ולתקצב תוכנית רב-שנתית לצה"ל ולהתאימה למגבלות התקציביות המתחייבות מההתמודדות עם ההשלכות הכלכליות של משבר הקורונה, ליישם את תוכנית ההתעצמות במט"ח במסגרת הסיוע האמריקאי, וכן יש להקפיד על הרחקת צה"ל ומערכת הביטחון מהמאבק הפוליטי בישראל.



מגמות אסטרטגיות בתחום הסייבר

דודי סימן טוב

הסייבר מתאימה לעידן של עבודה מהבית וצריכה מקוונת, שצפויות להישאר בתוקף גם כשתיבלם המגפה.

יעד מרכזי לתקיפות סייבר, בשילוב מסעות דיסאינפורמציה, הם תהליכי בחירות במדינות מערביות. כלקח מניסיונה של רוסיה להשפיע על הבחירות לנשיאות ארצות הברית שנערכו ב־2016, ארגוני סייבר מדינתיים ותאגידי המדיה החברתית סייעו בסיכול ניסיונות ההשפעה, ולקראת הבחירות לנשיאות ב־2020 הם אכן היו בהיקף נמוך מאשר בעבר. מגמה זו של שיבוש תהליכים דמוקרטיים צפויה להימשך ואף להתחזק, הן במערכות בחירות והן בתקופות שביניהן, תוך פעילות ענפה ברשתות החברתיות, שימוש ביכולות תקיפה טכנולוגיות וכן זיהום השיח.

אשר לזירה הכלכלית, ב־2020 נרשמה עלייה של 300 אחוזים ביחס לשנה הקודמת בתקיפות סייבר, במיוחד תקיפות כופרה, המבוצעות על ידי גורמים מדינתיים או גורמי פשיעה. תגובת המדינה המותקפת היא סירוב לקבל את דרישת התוקפים, ולצד זאת הגברת הפעולה האקטיבית נגדם. ואולם קשה לאכוף מדיניות מחייבת בהקשר זה, ורבים מהמותקפים נכנעים לדרישות. אחת התוצאות של התרחבות היקפה של תופעת התקיפות מסוג זה היא עלייה ניכרת במחירי הביטוח.

היכולות המתפתחות של בינה מלאכותית ושל 'האינטרנט של הדברים' – שבאות לידי ביטוי למשל בכלי רכב, ברחפנים, בערים חכמות ובבתים חכמים – יוצרות פוטנציאל לתקיפה, שיבוש שגרה וסיכון חיים, והדבר מחייב התארגנות הגנתית בהתאם. ניתן לרתום יכולות של בינה מלאכותית גם לשם הגנה, אך אלו טרם באו לידי ביטוי ממשי.

העולם עובר לסביבה דיגיטלית, כאשר בתקופת משבר הקורונה הואצו תהליכי דיגיטליזציה וגברה תלותם של המשק הכלכלי ושל אזרחים בשירותי מחשוב מרכזיים. כך העולם הפיזי נעשה פגיע ורגיש הרבה יותר מבעבר לתקלות או לפגיעה זדונית. ואכן, ניכרת עלייה בהיקפים ובגיוון של פעילות עוינת בסייבר. בהתאם לכך גובר אתגר ההגנה על מרחב הסייבר, המדינתי והאזרחי כאחד.

בשנה האחרונה נרשמה עלייה במנעד ובהיקף תקיפות הסייבר, הן לתכליות אסטרטגיות דוגמת ריגול ושיבוש מערכות, הן לתכלית כלכלית ותודעתית ואף לתקיפות של חברות אבטחת מידע. באחרונה התרחבה רמת החיכוך הקיברנטי בין מדינות, וכן גברה פעילותם וגם העזתם של גורמי פשע מקוון. בהתאמה, ניכרה גם תגובה אקטיבית ואגרסיבית מצד גורמי הסייבר במדינות המותקפות. על רקע זה הופך מרחב הסייבר לתווך עימות אסטרטגי. העימות בין ארצות הברית למדינות אחרות ובראשן סין, איראן ורוסיה החרף, ובחלקו הפך גלוי. מרחב הסייבר כזירת עימות כולל גם את ישראל, ובקיץ 2020 הוחלפו מהלומות קיברנטיות בינה לבין איראן. למעשה, הסייבר עתיד להפוך לרכיב מרכזי במסגרת המערכה שבין המלחמות – המב"ם.

על רקע מגפת הקורונה נרשמה עלייה דרמטית בתקיפות סייבר ודיסאינפורמציה על מערכות הבריאות ועל גופי פיתוח החיסונים. נוסף על כך, נוכח המעבר האינטנסיבי של מגזרים רבים במשק לעבודה מהבית ולצריכה מרחוק הואץ תהליך דיגיטליזציה, אך זאת באופן לא מתוכנן ולא סדור. לפיכך עלה במידה ניכרת השימוש בתשתיות דיגיטליות ובראשן שירותי ענן, המהווים יעד מרכזי לתקיפה. מכאן נובע הצורך בארכיטקטורת



2021 כשנת מפנה בהשפעת הפייק ניוז?

ענבל אורפז

נקטו חברות אלה לראשונה צעדים להגבלה של הפצת פייק ניוז על ידי פוליטיקאים.

השיא היה סביב יום הבחירות לנשיאות, כשטוויטר חסמה ציוצים של טראמפ, ולצד פוסטים שלו הוסיפה פייסבוק הבהרה כי לפי ספירת הקולות העדכנית הוא אינו מוביל במרוץ. גם ערוצי הטלוויזיה האמריקאיים נקטו צעד תקדימי וקטעו נאום בשידור חי של טראמפ, שבו הודיע שהבחירות "נגנבו". מקרים אלה לא היו הראשונים שבהם טראמפ שיקר או טען לקונספירציות, אך עד אז לא נקטו חברות הטכנולוגיה וגופי המדיה צעדים שתכליתם להילחם בתופעה. בשבועות שלאחר מכן, כלי תקשורת ישראליים ביצעו אף הם לראשונה צעדים דומים: בחדשות ערוץ 13 נערכה בדיקת עובדות לראש הממשלה בנימין נתניהו בעודו נואם בשידור חי, וצעד דומה ננקט על ידי היומון ידיעות אחרונות.

אפשר אם כן שבשנת 2021 תירשם נקודת מפנה בהתייחסות לפייק ניוז. ייתכן שכלי התקשורת יחזרו למלא את תפקידם המסורתי – כלבי השמירה של הדמוקרטיה – ויהיו פעילים יותר בחשיפת שקרים, אולם כבר עתה הם יעד לביקורת בנוגע ליכולתם לקבוע מהי האמת. חברות הטכנולוגיה יידרשו למצוא את הדרך להפוך לשחקניות מאזנות שאינן מהוות פלטפורמה להפצה המונית של שקרים, אך יהיה עליהן להיזהר מלמלא תפקיד של צנזור, המחליט מהי האמת ומתערב בשיח פנים-מדינתי וחץ-מדינתי. יתר על כן, עדיין לא ברור האם המדיניות האקטיבית החדשה של הרשתות החברתיות תישאר עניין אמריקאי, או שמא תורחב גם לישראל ולמדינות נוספות.

בראשית שנת 2019 הכריזו ראשי קהילת המודיעין האמריקאית על טכנולוגיות המשמשות למבצעי השפעה מקוונים ולהטיית בחירות כעל איומים גלובליים, שבוודאות גבוהה ייעשה בהן שימוש להחלשת הדמוקרטיה האמריקאית, לחתירה תחת בריתות שארצות הברית שותפה להן ולהשפעה על מדיניותה. בדיעבד נראה שחששותיהם התבדו, והשימוש בפייק ניוז מתוכננות על צורותיהן השונות ובכללן דיפ-פייק (Deepfake) בבחירות לנשיאות ב-2020 היה מוגבל, ולא גרם להטעיה נרחבת של הבוחרים. אולם תוצאות הבחירות בארצות הברית והתרחשויות נוספות שנרשמו בשנה האחרונה מעלות תהיות לגבי התפקיד שפייק ניוז ימשיכו למלא בביטחון הלאומי בעידן שאחרי טראמפ, וגם באשר להשפעת התופעה על ישראל.

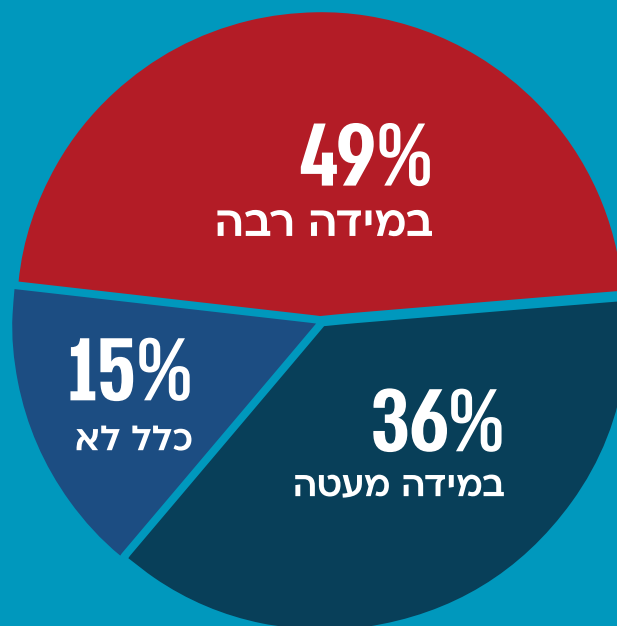
הנשיא היוצא דונלד טראמפ היה ממעצבי תקופה שאופיינה כעידן של פוסט־אמת ופייק ניוז, והשפעות התקופה זלגו אל מחוץ לגבולות ארצות הברית. בתקופת הנהגתו חתר טראמפ תחת מעמד המומחים, הציע לשלוח את ראשי סוכנויות המודיעין "חזרה לבית הספר" ודובריו טבעו את המונח "עובדות אלטרנטיביות". ואולם, מספר שינויים חשובים מהשנה האחרונה מצביעים על תמורות בתחום. ראשית, פייסבוק וטוויטר – חברות טכנולוגיה שהמוצרים שלהן משמשים פלטפורמה להפצה נרחבת של שקרים – נדרשו להציג מדיניות לטיפול בנושא, לאחר שבמשך תקופה ארוכה הן ניסו להתנער מאחריות ומהתערבות בתכנים, ואף טענו שהן ערוצים ניטרליים להפצת מידע. בעקבות ביקורת ציבורית ודיונים שהתקיימו בוועדות הסנאט, בשנת 2020



בישראל, ועל כן צריך יהיה לברר את היקף התופעה, שבין היתר מאיימת על הלכידות החברתית, על יציבות השלטון, על הערכים ועל דפוסי החיים במדינה. הטיפול בהפצת פייק ניוז בישראל יחייב התאמה ושינוי ברמת החקיקה והאכיפה, שכיום אינן נותנות מענה מספק לשינויים הטכנולוגיים ולאפשרויות שהם מציעים. סיום עידן טראמפ לא יהיה קץ עידן הפייק ניוז, אבל בתקופה הקרובה יתברר אם הוא יכול להוות נקודת מפנה במאבק לבלימת התפשטות התופעה, שיש לה ההשלכות מהותיות על הביטחון הלאומי.

יודגש שממשלות יידרשו להתמודד עם הפצת שקרים בתחום בריאות הציבור, בפרט משום שמבצע החיסונים העולמי מפני נגיף הקורונה עלול לשמש כר פורה להפצת כזבים בנוגע לחיסונים ולתופעות הלוואי שלהם, כדי למנוע מהציבור להתחסן. בישראל, על רקע המחאה העממית והפוליטית הנמשכת נגד בנימין נתניהו, ולקראת מערכת הבחירות הקרובה לכנסת (מארכס 2021) יידרש מענה להתבטאויות שקריות של פוליטיקאים ולמקורות דיסאינפורמציה אחרים. זאת ועוד, עדיין לא ידוע היקף השימוש שנעשה במשתמשים פיקטיביים ברשתות חברתיות כדי להשפיע על השיח הפנימי

באיזו מידה אתה מרגיש.ה שהיכולת שלך להבין את המציאות נפגעה בשל פייק ניוז?



ממצאים מתוך מדד הביטחון הלאומי של המכון למחקרי ביטחון לאומי

מדד הביטחון הלאומי – מחקר דעת קהל 2021-2020

ציפי ישראל ורותי פינס

“מדד הביטחון הלאומי” עוקב באורח עקבי ושיטתי אחר מגמות בעמדות הציבור בישראל בסוגיות של ביטחון לאומי. בשנת 2020 התגבשה דעת הקהל בישראל על רקע מגפת הקורונה והשלכותיה ואי-יציבות פוליטית, וברבזמן על רקע יציבות ביטחונית והסכמים עם מדינות סוניות באזור. ממצאי המדד מלמדים כי בדומה לשנים האחרונות, גם השנה רוב הציבור מאמין כי מצבה של ישראל מבחינת הביטחון הלאומי הוא טוב למדי.

אחת הסוגיות המרכזיות על סדר היום בשנה החולפת הייתה מידת האמון במוסדות המדינה, על רקע ההתמודדות עם משבר הקורונה. ממצאי המדד עולה כי חוסר האמון מצד הציבור בחלק ממוסדות המדינה ובעיקר בממשלת ישראל, אשר היה נמוך עוד טרם פרוץ המשבר, החריף בעקבותיו. אומנם במהלך הגל הראשון של המגפה חלה עלייה ברמת האמון במוסדות, אך סביר להניח שהיא נבעה בין היתר מתחושה של התכנסות קולקטיבית למאבק באתגר משותף. אולם בהמשך ניכרה ירידה עקבית באמון. בין היתר, מ”מדד הביטחון הלאומי” האחרון עד כה עלה כי ממשלת ישראל זכתה ל-25 אחוזי אמון בלבד. גם משטרת ישראל זכתה לאמון נמוך יחסית, על רקע טענות הקשורות להתנהלותה לגבי אכיפת הנחיות התנהגות לנוכח המגפה וליחסה כלפי משתתפי ההפגנות והמחאות העממיות. מנגד, ברמת האמון של הציבור בארגוני הביטחון – צה”ל, המוסד, ושב”כ – ניכרה ירידה ביחס לשנים קודמות, אך היא עדיין הייתה גבוהה יחסית (כ-80 אחוזים).



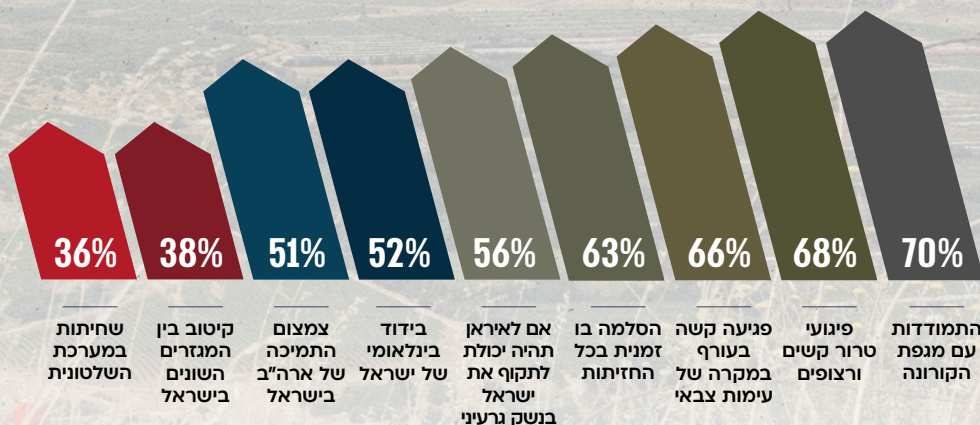
איומים ואתגרים חיצוניים (ביטחוניים)

בעקבות לאורך שנים, רוב הציבור חש כי ישראל תוכל להתמודד בהצלחה עם איומים ביטחוניים, ביניהם: פיגועי טרור, פגיעה קשה בעורף במקרה של עימות צבאי, הסלמה בזמנית בחזית הצפון, הדרום ויהודה ושומרון, וכן השגת נשק גרעיני על ידי איראן. המדד האחרון הצביע על תחושת ביטחון גבוהה ביכולת ההתמודדות של המדינה עם איומים אלה, הגם שנרשמה ירידה בתחושת ביטחון זו.

אשר לדירוג חומרתם של האיומים החיצוניים, נראה כי השקט שהשתרר בזירה הצפונית בשנה החולפת, ובשונה משנים קודמות, מסביר מדוע היא כבר לא נתפסת כאיום המשמעותי ביותר. כך גם לגבי הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובכלל זה חמאס ברצועת עזה. זאת ועוד, השנה כמו בשנים האחרונות, חלק קטן בלבד מהציבור דירג איומים אלה כמשמעותיים ביותר. לעומת זאת, “איראן גרעינית” נתפסת כאיום המרכזי הניצב בפני ישראל בעת הנוכחית. בחמש השנים שחלפו מאז גובש הסכם הגרעין בין איראן

למעצמות, שבמהלכן "איראן גרעינית" לא נתפסה כאיום חמור, ב־2020 היא שבה למקום הראשון. יתר על כן, חלק ניכר מהציבור תמך בנקיטת פעולה נגד האיום. הוא הביע תמיכה בנקיטת פעולה צבאית נגד איראן, אם יתברר שהיא מחדשת את פעילות הגרעין שלה, ובעדיפות בתיאום עם ארצות הברית. כחמישית מהציבור תמכו בהפעלת לחץ על ארצות הברית להשגת הסכם גרעין משופר. רמת תמיכה נמוכה נרשמה ביחס לאפשרות ללחוץ על ארצות הברית להשיג הסכם גרעין משופר, או לפעול כדי להביא לשינוי משטר באיראן. רק מיעוט זניח סבר כי יש לפתוח ערוץ דיפלומטי מול איראן. תמיכה באקטיביות צבאית, לעיתים גם במחיר סיכון בהסלמה למלחמה, ניכרה גם לגבי חימוש חזבאללה בטילים מדויקים על ידי איראן. אפשר שהתמיכה בפעולה צבאית יזומה קשורה, ולו חלקית, לתחושת הביטחון ביכולת להתמודד עם האתגרים הביטחוניים, כמו גם לרמת האמון הגבוהה בגופי הביטחון.

האם מדינת ישראל תוכל להתמודד בהצלחה עם כל אחד מהאתגרים הבאים?



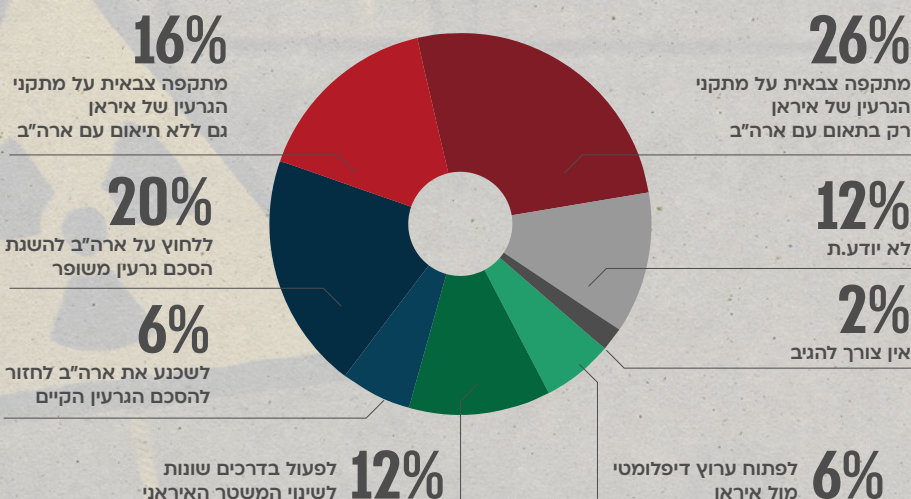
*יורדים בלבד

מהו לדעתך האיום החיצוני הכי משמעותי על מדינת ישראל כיום?



*יורדים בלבד

מה צריכה להיות תגובת ישראל אם יתברר שאיראן מחדשת את פעילותה הגרעינית?



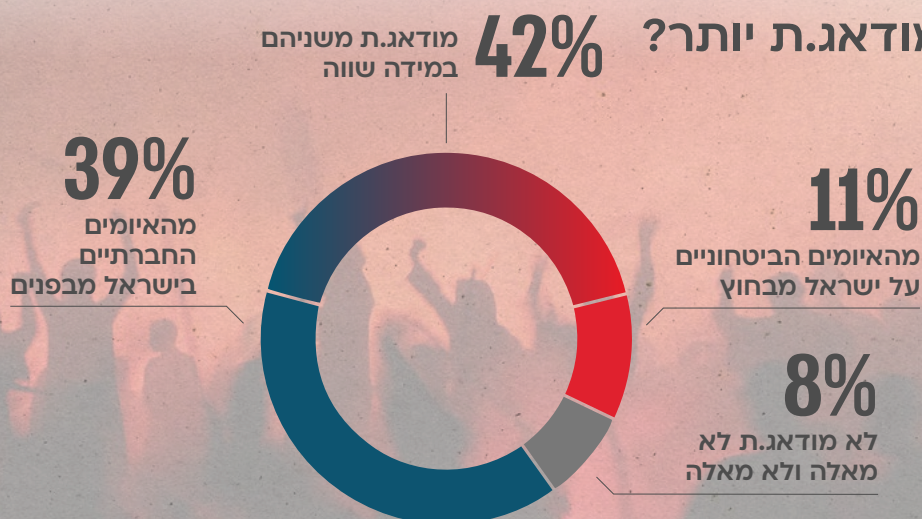
*יהודים בלבד

איומים פנימיים-חברתיים

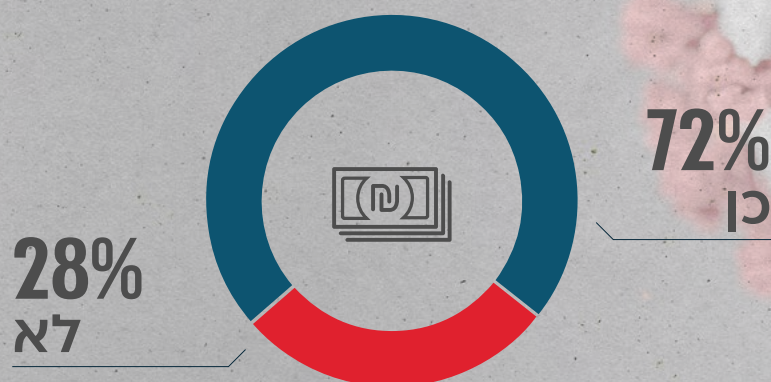
טרם הקורונה העלו ממצאי המדד כי הציבור מוטרד מאיומים פנימיים לא פחות מאשר מאיומים חיצוניים. ואולם בעת הנוכחית נמצא כי הציבור מודאג יותר במידה משמעותית מהאיומים הפנימיים, ורק מיעוט מודאג יותר מהאיומים החיצוניים. יתרה מזו, לעומת תחושת הביטחון הגבוהה לגבי יכולתה של המדינה להתמודד בהצלחה עם האיומים החיצוניים, לגבי יכולתה להתמודד עם איומים פנימיים תחושת הביטחון נמוכה ומתאפיינת בירידה ניכרת ביחס לשנים האחרונות. לדוגמה, הציבור מוטרד מיכולת המדינה להתמודד עם שחיתות במערכת השלטונית ועם קיטוב בין מגזרים שונים בחברה. וכן, רובו סבור כי בעקבות משבר הקורונה נדרש שינוי בסדר העדיפויות של המדינה, כך שנושאי כלכלה וחברה יקבלו עדיפות על פני תקציב הביטחון. נוסף על כך, בדומה לממצאי 2019 (טרם משבר הקורונה), גם ב־2020 רוב הציבור סבר כי חלה התרופפות בתחושת הסולידריות בחברה הישראלית. הגם שהחלוקה בין אגפי הימין והשמאל במפה הפוליטית השתנתה בעשור האחרון, רוב הציבור סבר כי הגורם העיקרי להתרופפות בתחושת הסולידריות הוא המתח ביניהם. גורמי מתח אחרים – בין חרדים לחילוניים, בין עשירים לעניים ובין יהודים לערבים בארץ – נשארים הרחק מאחור ואינם נחשבים על ידי חלק ניכר מהציבור כגורמים העיקריים לירידה בסולידריות.

לסיים, חשוב לציין כי רוב הציבור מאמין ביכולתה של המדינה להתמודד עם משבר הקורונה. סביר להניח כי ממצא זה מושפע בין היתר מעיתוי עריכת הסקר, שנערך בימים שבהם התפרסם כי החיסון לקורונה עתיד להגיע בקרוב לישראל.

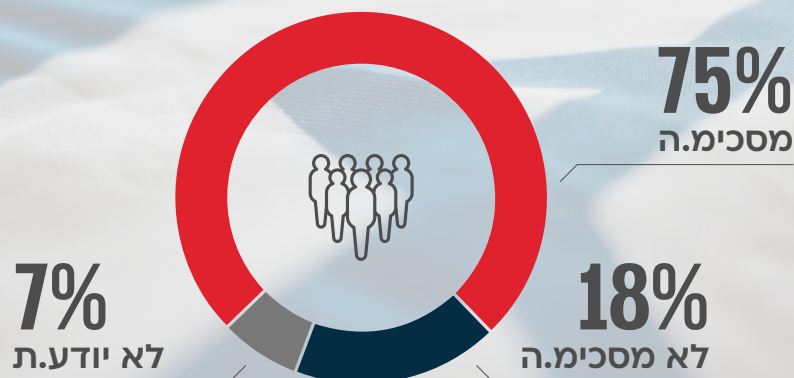
ממה אתה מודאגת יותר?



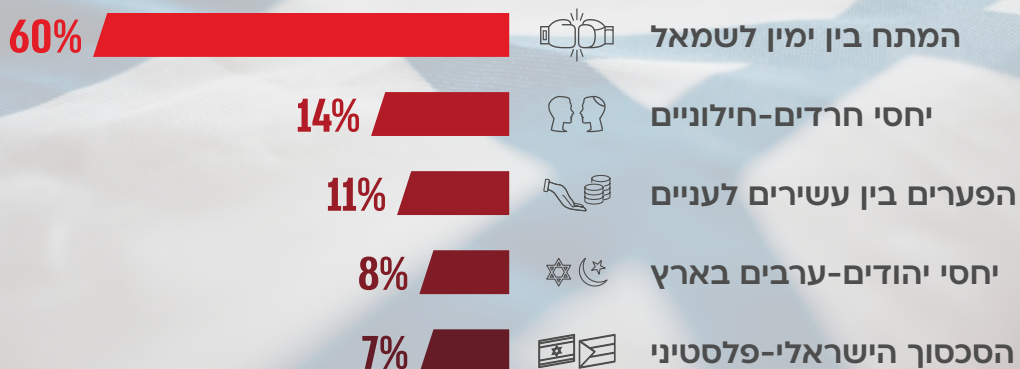
האם בעקבות משבר הקורונה צריך לשנות את סדרי העדיפויות של המדינה כך שנושאי כלכלה וחברה יקבלו עדיפות על תקציב הביטחון?



חלה התרופפות בתחושת הסולידריות בחברה הישראלית



מה הגורם העיקרי להתרופפות בתחושת הסולידריות?





יעדי-העל של ישראל

המאזן האסטרטגי של מדינת ישראל בסיכום שנת 2020 הוא בסיס לעיקרי המדיניות המומלצת לישראל בשנה הקרובה. כמצפן להמלצות חשוב לזכור ולהדגיש את **יעדי-העל של מדינת ישראל: "ביסוס מדינת ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה, משגשגת וצודקת, הנמצאת ביחסים שלום עם שכניה" — הן בראיית הציבור הישראלי והן בראיית הזירה הבינלאומית.**

יש למקד את משאביה ומאמציה האסטרטגיים של מדינת ישראל בחתירה לקידום יעדים אלה, הקשורים כולם ליישוב ביטחונה הלאומי. אולם הדרך להשגת היעדים אינה פשוטה וישירה, וקיימים מתחים ביניהם. המלצות המדיניות של המכון למחקרי ביטחון לאומי מיישבות את המתחים בין היעדים וחותרות למקסם אותם.

בפתח שנת 2021

בשנת 2020 המאזן של ביטחון ישראל כלפי סביבתה והקהילה הבינלאומית מול האיומים וההזדמנויות הוא חיובי, אך החוסן הלאומי כלפי פנים נמצא בגירעון משמעותי. בפתח שנת 2021 צפויים אתגרים גם אל מול איומים חיצוניים וגם ביכולת להתאושש מהמשבר הפנימי.

בשנת 2020 נרשמו בצד הזכות של מאזן הביטחון הלאומי מספר התפתחויות חשובות. נחתמו 'הסכמי אברהם' — פריצת דרך היסטורית ביחסים בין ישראל לבין מדינות ערב — ומגמת הנורמליזציה עוד נמשכת. נוסף על כך, בראשית השנה נהרג קאסם סולימאני ולקראת סופה נהרג מוחסן פח'ריזאדה — שניהם גנרלים במשמרות המהפכה של איראן, שהובילו את שני המאמצים האסטרטגיים המאיימים ביותר על ישראל: ההתבססות ולוחמת השלוחים ברחבי המזרח התיכון וקידום תוכנית גרעין צבאית. הייתה זו גם שנה שקטה יחסית בגבולות ישראל, שבמהלכה נפגעו חיילים ואזרחים מעטים. אויביה הישירים של ישראל נפגעו ממגפת הקורונה ומהמשבר הכלכלי שנלווה אליה במידה חמורה יחסית. כל אלה עיצבו את שנת 2020, אשר רבים ובכללם חוקרי המכון צפו שתהיה "נפוצה", כאחת השנים השקטות ביותר שידעה ישראל מבחינת ביטחונה מפני איומים מחוץ.

עם זאת, במאזן הכולל חלה ב־2020 הרעה במאזן הביטחון הלאומי, בייחוד בחמישה מישורים: ישראל נתונה במשבר פוליטי מתמשך, שגורם פגיעה עמוקה באמונו של הציבור במוסדות השלטון, בסולידריות החברתית ובחוסן הלאומי; מגפת הקורונה יצרה



להיערך לאפשרות של מלחמה דו-זירתית.

מטוס ה-F-35 של צה"ל

צילום: דובר צה"ל

משבר רב־ממדי — בריאותי, כלכלי וחברתי, שאף החרף את נזקי המשבר הפוליטי; איראן אומנם לא פרשה מהסכם הגרעין, אך היא מפרה אותו בשיטתיות ומתקרבת לסף של יכולת גרעינית צבאית; נמשכת השחיקה ביתרון האיכותי הישראלי — גם מול איראן המקדמת את פרויקט דיוק הטיילים, ואשר שוחררה מהאמברגו על אמצעי לחימה מתקדמים; למדינות באזור אושרה מכירת נשק איכותי מארצות הברית במסגרת 'הסכמי אברהם' ומעבר להם; ולבסוף, עם תום ממשל טראמפ מסתיימות ארבע שנים שבמהלכן זכתה ישראל בגיבוי מדיני מלא מארצות הברית: במדיניות ה"מקסימום לחץ" על איראן, בפרסום 'תוכנית המאה' של טראמפ ובשינוי הפרדיגמה המדינית באזור.

בפתח שנת 2021 נכון להציב למדינת ישראל יעד על של שיקום פנימי כלכלי וחברתי ובניית יחסים תקינים ואיתנים עם ממשל ביידן תוך חיזוק הברית החשובה ביותר עם ארצות הברית.

תפיסת הביטחון ואתגרי השעה

תפיסת הביטחון ההיסטורית של ישראל מדגישה הרתעה, התרעה מפני איומים, הגנה בכל הממדים ויכולת להכריע בעימות. בשנים האחרונות ממומשת תפיסה זו גם באמצעות המערכה שבין המלחמות (מב"ם), שנועדה לצמצם איומים, לשפר את ההרתעה ולהרחיק עימותים. הסכמי השלום ותמיכת ארצות הברית הם עמודי תווך בביטחון הלאומי. בעת הנוכחית יש לדבוק בעקרונות אלה ולחתור להרחיב את מעגל השלום והנורמליזציה בין ישראל לבין שכנותיה, לחזק את יתרונותיה הצבאיים והטכנולוגיים ולשמור על הברית האסטרטגית החזקה עם ארצות הברית. עקב השיתוק הפוליטי בישראל, היעדר תקציב מאושר מזה שנים וחילופי שרים תכופים במשרד הביטחון (ארבעה בשנתיים), בניין הכוח של ישראל נפגע, תפיסות ביטחון ומדיניות ביטחון אינן מעודכנות וצה"ל מתנהל זה מספר שנים ללא תוכנית רב־שנתית מאושרת.

יתר על כן, שילוב האתגרים הניצבים כיום בפני מדינת ישראל, אשר מקורם הן בזירת הפנים והן בזירה האזורית ובמישור הבינלאומי, מחייב תיקוף ואיזון מחודש בין רכיבי השונים והמגוונים של הביטחון הלאומי, בדגש על החוסן הפנימי, הסולידריות והמשילות. מסקנות המכון למחקרי ביטחון לאומי בנושא זה ניכרות **בהמלצות למדיניות ל-2021**, על מנת לקדם את צאתה של ישראל מהמשברים הפנימיים שנחשפו והוחרפו במהלך 2020.

מול האיום צבאי הנשקף מאיראן ובעלות בריתה

- מול החתירה הנמשכת של איראן להשגת יכולת גרעין צבאית, שהיא האיום החיצוני החמור על ביטחון ישראל, יש להיערך להידברות הצפויה בין ממשל הנשיא ביידן והקהילה הבינלאומית לבין איראן, ובתוך כך להגדיר את האינטרסים החיוניים של ישראל במסגרת הסכם גרעין חדש. על ישראל להתכונן לשני תרחישים – הראשון הוא משא ומתן מחדש והשני זחילה איראנית לעבר סף הגרעין, וכן לשילוב ביניהם. שני התרחישים מחייבים הבנות ותוכנית פעולה משותפת עם ארצות הברית. בראש ובראשונה, יש להגיע להסכמות לגבי תכולת הסכם משופר עם איראן ביחס להסכם הגרעין מ-2015 (JCPOA). תיקון ההסכם צריך להתמקד בהארכה משמעותית של סעיפי ה"סנסט", בפיקוח בכל מקום ובכל זמן, בהגבלת המחקר והפיתוח ובהשלמת הביורור בנושא תוכנית הנשק. זאת ועוד, נדרשים "הסכם מקביל" בין ישראל לארצות הברית לגבי מדיניות משותפת נגד איראן בפעילותה האזורית ואסטרטגיה מתואמת להתמודדות, אם תמשיך איראן בזחילה לגרעין. בה בעת, יש להחזיק אופציה התקפית אמינה מול איראן ולהגיע להבנות עם ארצות הברית לגבי התנאים לפעולה צבאית לסיכול התקדמות איראן לפצצה גרעינית.
- יש להמשיך לפעול נגד ההתבססות האיראנית בסוריה ונגד פרויקט דיוק הטיילים שאיראן מובילה בלבנון ובאזור. במסגרת המערכה שבין המלחמות (מב"ם) נדרשת בחינת התאמתן של שיטות, זירות וקצב הפעולות. האיום הגלום במאות אלפי טילים מדויקים מלבנון, מסוריה, מעיראק ומאיראן הוא איום אסטרטגי ממעלה ראשונה, ויש להמשיך לפעול לסיכול ולצמצום הסכנה הנשקפת ממנו. בעבר הצביע המכון למחקרי ביטחון לאומי על מספר אסטרטגיות להתמודדות עם איום זה: הרתעה, הגנה, שיבוש ודחייה במב"ם, מכה מקדימה או אף מלחמת מנע. לכל אסטרטגיה יתרונות, מחירים וחסרונות, ובכל מקרה מדובר באיום חמור המחייב בחינה מעמיקה של יישום תפיסת הביטחון הישראלית מולו.
- על ישראל להיערך, במסגרת בניין הכוח והתוכניות האופרטיביות להגנה ולהתקפה, לאפשרות של מלחמה דו־זירתית – "מלחמת הצפון" – כאיום ייחוס עיקרי, אחרי שנים רבות שבהן ממשלת ישראל, הציבור הישראלי ובמידה מסוימת צה"ל – הכירו עימותים בזירה אחת: עזה או לבנון. יש לצמצם את פערי הציפיות בציבור לגבי מאפייניה של מלחמה עתידית ותוצאותיה האפשריות. בה בעת יש לזוז מאמץ מדיני וביטחוני כדי למנוע את המלחמה ולמצות חלופות אחרות לקידום יעדיה הביטחוניים של ישראל בזירה הצפונית.

הזירה הבינלאומית והאזורית

- יש לגבש מדיניות מותאמת לממשל החדש בארצות הברית ולאמץ מולו גישה שאינה לעומתית, המתחשבת באידיאולוגיה, בערכים ובקווים האדומים של שני הצדדים; חזרה להסכם הגרעין מ-2015 היא בעייתית מאוד לישראל, ויש לעשות כל מאמץ להסכים על האסטרטגיות לשיפור ההסכם והביטחונות לישראל.
- יש להידבר עם ממשל ביידן במטרה לצמצם אִי-הסכמות אפשריות ולמצות אינטרסים משותפים (בדגש על האתגרים שמציבים איראן וחזבאללה, יחסי ישראל עם סין, שימור העליונות הטכנולוגית של ארצות הברית ויתרונה האיכותי של ישראל וההתייחסות לסוגיה הפלסטינית).
- יש להתאים את המדיניות הישראלית לתחרות הבין־מעצמתית בעידן הקורונה ופוסט־קורונה, לחתור ל"ברית חדשנות טכנולוגית" עם ארצות הברית ולנהל את היחסים עם סין, וזאת בתיאום עם הממשל האמריקאי ותוך התחשבות ברגישויותיו. נדרש להרחיב את בסיס המומחיות על אודות סין בישראל ולשפר את ניהול הסיכונים מולה. לגבי רוסיה – יש לשמר את ערוצי השיח עם מוסקבה, את חופש הפעולה שהיא מותירה לישראל בסוריה, ובמידת האפשר גם את התיאום האסטרטגי עימה – למרות אינטרסים שונים ועמדות מנוגדות בהקשרי סוריה, איראן, לבנון והסכסוך הישראלי-פלסטיני. נוסף על כך יש לנסות שוב לשפר את היחסים עם מדינות אירופה, למרות שחלק מעמדותיהן בסוגיה הפלסטינית מנוגדות לאינטרסים ולעמדות של ישראל.
- על ישראל לפעול לביסוס ולהרחבת מגמת הנורמליזציה בינה לבין מדינות ערביות ומוסלמיות פרגמטיות, ובראשן ערב הסעודית ואינדונזיה. המהלכים מול סודאן ומרוקו לא מוצו ויש לוודא שתמורת מה שקיבלו מארצות הברית הן אכן מנרמלות את היחסים. לאחר שישראל כבר מיצתה את קלף השהיית הסיפוח, יש לפעול לשילוב מצרים, ירדן וגם הרשות הפלסטינית בשיתופי הפעולה האזוריים, ולמנף את הנורמליזציה לשיקום היחסים עם ירדן. למרות הבעייתיות שבמדיניות האזורית של טורקיה וגישתה העוינת לישראל, לא נשקף ממנה איום צבאי ישיר, ובמקביל למעורבותה בחתירה תחת שלטון ישראל בהר הבית ולתמיכתה בחמאס היא מנהלת עם ישראל יחסים כלכליים נרחבים. יש לנהל את היחסים עם טורקיה על בסיס הדדיות ולמנף את עמדת ממשל ביידן בהקשר זה, בניסיון לשיפר את היחסים.



יש להחזיק אופציה התקפית אמינה מול איראן.

נזק שנגרם מפיצוץ באזור מתקן הגרעין בנתנז, יולי 2020

Atomic Energy Organization of Iran/WANA (West Asia News Agency) via REUTERS

הזירה הפלסטינית

■ בעולם ובאזור מתרחבת ההכרה כי הסוגיה הפלסטינית אינה מפתח לפתרון בעיות המזרח התיכון, וכי היא אינה עומדת במרכז. המנופים ואמצעי הלחץ הפלסטיניים המסורתיים מול ישראל איבדו מכוחם: התמיכה הערבית בהם נחלשה ונשלל מהם הווטו על נורמליזציה בין ישראל למדינות ערביות. יש לוודא שהמשך הנורמליזציה עם מדינות נוספות לא ייתן שוב את הווטו בידי הפלסטינים. כמו כן, בזירה הפלסטינית עצמה ניכרת הכרה בכך שהמאבק האלים בישראל אינו אפקטיבי ואף מזיק. עם זאת, אינטרס ישראלי הוא שימור אופייה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל ואי־הידרדרות למציאות של מדינה אחת. לכן יש לנסות לקדם הסדר מדיני עם הפלסטינים, ואם התקדמות בכיוון זה אינה אפשרית, אזי יש לגבש ולהוביל מדיניות שתשמר אופציות ותשפר תנאים להתקדמות בעתיד, וזאת מבלי להתפשר בסוגיות ביטחון. בנסיבות הנוכחיות יש לחזק את הרשות הפלסטינית, המהווה כתובת לגיטימית להסדר עתידי, ולחתור ל"הסדרי מעבר" שיעצבו היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית, וכך ייצרו תנאים למציאות של שתי מדינות (מתווה INSS). חשוב למנף את חילופי הממשל בארצות הברית ואת תהליך הנורמליזציה האזורי למהלך של חידוש התהליך המדיני עם הפלסטינים, שגם אם לא יצלח – יעניק לגיטימציה ל"הסדרי המעבר" ויסייע ליישומם.

■ חמאס הוא ארגון טרור השולל את עצם קיומה של מדינת ישראל ומסרב להתקדם עימה בנתיב המדיני. לצד הדגשת הרשות הפלסטינית כבת־השיח של ישראל בזירה הפלסטינית, יש לסמן את חמאס ככתובת אחראית זמנית ברצועת עזה ולגבש עימו הפסקת אש ממושכת, תמורת שיפור מצב האוכלוסייה והתשתיות האזרחיות ברצועה, ותוך מאמץ לבלום את התעצמותו הצבאית. חשוב שחמאס, המהווה זירה משנית וחשובה פחות מהזירה הצפונית והאיראנית, לא ישאב תשומות צבאיות ומדיניות שנוחצות לזירות שבעדיפות. אם בכל זאת ישראל תגרר לעימות, יש למקד את המהלך הזה "לי בפגיעה קשה מאוד בזרוע הצבאית של הארגון ובארגוני הטרור האחרים שם.

- יש לתת עדיפות גבוהה לניהול מקצועי ומבוזר של משבר הקורונה על היבטיו השונים – הבריאותיים, הכלכליים והחברתיים; חיוני לגבש בטווח המידי תקציב מדינה עדכני שישקף את האתגרים הנגזרים מהמשבר הרב־ממדי: מתן עדיפות לצמיחה כלכלית מחודשת, לרפורמות כלכליות ולסגירת פערים חברתיים. בטווח הבינוני יש להוביל מאמץ לאומי מרוכז להתאוששות כלכלית וחברתית, תוך קירוב בין מגזרים וצמצום פערים, ולמסד מנגנון ודפוס פעולה להתמודדות עם משברים מורכבים שאינם ביטחוניים גרידא. יש לעשות את המיטב כדי להגביר את אמון הצבור בממשלה, במערכת אכיפת החוק, בבתי המשפט, במשטרה ובצה"ל.
- צה"ל סובל מהמשבר הפוליטי ומאי־ודאות משאבית, שאינה מאפשרת תכנון וביצוע סדור של בניין כוח והיערכות לאתגרים עתידיים. יש לסכם ולתקצב תוכנית רב־שנתית (תר"ש) לצה"ל במגבלות התקציביות של משבר הקורונה; חובה לממש את תוכנית ההתעצמות במט"ח הסיוע האמריקאי, שהחלטות חיוניות לגביה נדחות כבר שלוש שנים; יש להקפיד על הרחקת צה"ל ומערכת הביטחון כולה מהמאבק הפוליטי בישראל.
- היתרון האיכותי של ישראל הוא רכיב מרכזי בביטחונה. יש לסכם עם ארצות הברית כללים ותוכניות לשימור היתרון האיכותי הצבאי והטכנולוגי של ישראל, ולחזק את היתרון היחסי של ישראל בתחום הסייבר וטכנולוגיות הבינה המלאכותית; יש לקדם תשתית תקשורת מתקדמת ברחבי הארץ, בדגש על חיבור הפריפריה למרכז.
- יהדות העולם – הפער המתרחב בין ישראל לבין הקהילות היהודיות ברחבי העולם, שהן עורף אסטרטגי למדינה, מחייב גיבוש מחודש של חזון משותף ודיאלוג כן, שיביאו לשיפור הקשר ולהגברת האמון ההדדי. עקב המשברים העמוקים הפוקדים את הקהילות היהודיות בשנים האחרונות – דילמות של זהות, הזדהות עם מדינת ישראל והתבוללות, אנטישמיות ואלימות גואה וכן חולשה פיננסית – על ישראל להוביל מדיניות ולנקוט מהלכים שישקפו ערכות מצידה למצבן ולגורלן, כביטוי לייעודה כבית הלאומי לעם היהודי.

סיכום

ישראל היא מדינה חזקה, הנהנית ממעמד של מעצמה אזורית בכל ממד חשוב: צבאי, מודיעיני, כלכלי, טכנולוגי ואנושי. אולם משבר הקורונה חשף בה נקודות חולשה רבות: משבר פוליטי עמוק ומתמשך, הבא לידי ביטוי במספר ממשלות שלא הוציאו את ימיהן ובמערכות בחירות חוזרות ותכופות; שיתוק בעבודת הממשלה, המתנהלת ללא חזון ארוך טווח וללא תקציב; תהליך קבלת החלטות משובש ולא יעיל; ירידה באמון הציבור בהנהגה; העמקת הפערים בין ה"שבטים" השונים בחברה הישראלית; ופגיעה בסולידריות ובהזדהות של האזרחים עם המדינה ובינם לבין עצמם. בפרט, המשבר הנוכחי הרחיב את הפערים בין האוכלוסיות החזקות והחלשות והעמיק את אי־השוויון.

אין ספק שמתחייב עיסוק בממד הפנימי של אתגרי הביטחון הלאומי, מבלי לשגות באשליה שהאתגרים החיצוניים נעלמו. האפשרות שמדינת ישראל תיתקל ב־2021 באתגר חיצוני היא בסבירות לא נמוכה. לאיראן "חשבון פתוח" עם ישראל, וייתכן שטוראן תפעל באגרסיביות מתוך הערכה שהממשל האמריקאי החדש ירפה מעליה את הלחץ.

ההרתעה של ישראל חזקה בכל החזיתות ואויביה אינם רוצים לפתוח במלחמה נגדה, אך הסיכוי להידרדרות שתצא משליטה עדיין קיים ומחייב שימור רמת מוכנות גבוהה. גם הבעיה הפלסטינית לא נעלמה, ודווקא היחלשות מנופי הלחץ וההשפעה הפלסטיניים, בצל שקיעת הנהגתם, עלולה לדרבן בקרב הפלסטינים אימוץ של אסטרטגיית חתירה למדינה אחת, המסוכנת לישראל.

המבוכה האסטרטגית בישראל בעת הנוכחית, ובהקשר זה חוסר קשב לגיבוש ולעדכון תפיסות ביטחון, מדיניות כלכלית וחברתית, וכן לצורך תיקון וחיזוק מערכות השלטון והמשפט, מחייבת את מכוני המחקר ואת החברה האזרחית לשמור על הגחלת ולהמשיך להזין את המערכת המקצועית והפוליטית ואת הציבור בתפיסות ובתובנות עדכניות ובהמלצות למדיניות המתמודדות בצורה טובה יותר עם האיומים, בין היתר על בסיס מיצוי הזדמנויות לחיזוק הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

עורכים:

תא"ל (מיל.) איתי ברון, סגן ראש המכון למחקר
ד"ר ענת קורץ, חוקרת בכירה ומנהלת המחקר

כותבים (לפי סדר א"ב):

ד"ר שמואל אבן, חוקר בכיר
רותם אורג
תא"ל (מיל.) אסף אוריון, חוקר בכיר
ענבל אורפז, חוקרת
תא"ל (מיל.) ד"ר מאיר אלרן, חוקר בכיר
משה בר סימן טוב, חוקר אורח בכיר
ד"ר יואל גוז'נסקי, חוקר בכיר
רמי דניאל, חוקר (מלגאי ניובאואר)
תא"ל (מיל.) אודי דקל, מנהל המכון
ארי הייסטין, עמית מחקר
ד"ר אופיר וינטר, עמית מחקר
ד"ר כרמית ולנסי, עמיתת מחקר, עורכת כתב העת "עדכן אסטרטגי"
אלוף (מיל.) עמוס ידלון, ראש המכון
ד"ר ציפי ישראלי, חוקרת בכירה
אל"מ (מיל.) ד"ר אפרים לביא, עמית מחקר אורח
ד"ר גליה לינדנשטראוס, חוקרת בכירה

אורנה מזרחי, חוקרת בכירה
דודי סימן טוב, חוקר בכיר
שחר עילם, עמית מחקר
ד"ר לירן ענתבי, עמיתת מחקר
ד"ר שירה עפרון, חוקרת בכירה
ד"ר עודד ערן, חוקר בכיר
ד"ר תומר פדלון, עמית מחקר
ד"ר כרמית פדון, עמיתת מחקר
ד"ר שרה פוייר, עמיתת מחקר
רותי פינס, עוזרת מחקר ומרכזת קשרי תקשורת
גל פרל פינקל, חוקר
ד"ר רז צימט, עמית מחקר
יורם שוייצר, חוקר בכיר
נועה שוסטרמן, עוזרת מחקר
סימה שיין, חוקרת בכירה
אל"מ (מיל.) עו"ד פנינה שרביט-ברוך, חוקרת בכירה





www.inss.org.il