



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 ביחסי 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 רב־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 רב־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 א־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 במרכזו. 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.