



הערכה אסטרטגית לישראל

2022

עת להכרעות

עורכים: דרור שלום וענת קורץ

Strategic Survey for Israel

2022

Editors: Dror Shalom 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 מכווני המדיניות, שואף המכון לזהות הזדמנויות למדיניות ולהציע פתרונות יצירתיים לאתגרי הביטחון הלאומי שניצבים בפני ישראל.



כל הזכויות שמורות © ינואר 2022

ISBN: 978-965-92972-0-7

מנהלת הפקה ועורכת משנה: נעם רן
עורך משנה: עמר ויקסלבאום
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)

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

הקדמה: הביטחון הלאומי של ישראל בפרוס שנת 2022 – על סף הכרעות

2.....מנואל טרכטנברג ודרור שלום.

המערכת הבינלאומית: עולם אחד, שתי תפיסות ומחנאות גוברת

7.....אסף אוריון, שחר עילם, תומר פדלון, עודד ערן, אלדד שביט, דניאל ראקוב ושירה עפרון.

הזירה האזורית: חיכוך ומחנאות לצד דטנט ושיתופי פעולה

14.....אלדד שביט, אופיר ינטר, יואל גז'נסקי, עודד ערן, גליה לינדשטראוס, רמי דניאל, ירון שניידר, יורם שוייצר וקובי מיכאל.

הכלכלה במזרח התיכון: השלכות משבר הקורונה לאור הפערים בין מדינות האזור

21.....חגי אטקס, תומר פדלון ואסטבן קלור.

איראן: לקראת הכרעה בין משבר גרעין לסף גרעיני

28.....סימה שיינ, רז צימט ואפרים אסכולאי.

הזירה הצפונית: הדילמות והצורך לאתגר ולרענן את מדיניות ישראל

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

הזירה הפלסטינית: האתגר המרכזי – עצירת הגלישה למציאות של מדינה אחת

41.....אודי דקל ונועה שוסטרמן.

הזירה הטכנולוגית: האתגר – שימור היתרון האזורי

48.....לירן ענתבי.

הסביבה האופרטיבית: עליונות מאתגרת³ – יותר זירות פעולה, יותר אמצעי לחימה ויותר שחקנים

55.....דרור שלום.

הזירה הפנימית: דימוי של נורמליות המאתגר על ידי חולשות חברתיות מבניות

61.....מאיר ארון, אפרים לביא, תומר פדלון, עופר שלח, ציפי ישראלי, פנינה שרביט ברוך וקובי מיכאל.

מדד הביטחון הלאומי – דעת קהל 2021-2022

67.....ציפי ישראלי ורותי פינס.

משבר האקלים: אתגר לסולידריות הבינלאומית

71.....שירה עפרון.

הקדמה: הביטחון הלאומי של ישראל בפרוס שנת 2022 – על סף הכרעות

מנאל טרכטנברג ודרור שלום



בפרוס שנת 2022 מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל מאופיין בחוסר הלימה בין עוצמתה הביטחונית, הכלכלית והטכנולוגית, לבין חומרת האתגרים המדיניים, הביטחוניים והפנימיים הניצבים לפתחה. אלה מציבים איום אסטרטגי מהמורכבים והמדאיגים שידעה ישראל, וחושפים אגב כך את היעדרה של תפיסה אסטרטגית מתכללת, עקבית ומרחיקת ראות מולם.

במוקד האתגרים: איראן – הממשיכה בחתירתה להגיע לסף גרעיני ובה בעת מעצימה ללא הרף את היכולת לאיים על ישראל באש היקפית, מסיבית ומדויקת מכמה זירות; הזירה הפלסטינית – המציבה בפני ישראל סיכונים ממשיים של הסלמה, התפרקות הרשות והיעדר משילות, תוך גלישה למצב של מדינה דו־לאומית אחת וערעור על זהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ועל מעמדה בזירה המדינית והמשפטית הבינלאומית; ובשראל פנימה – השסעים הבין־מגזריים, הקיטוב הפוליטי, אובדן האמון במוסדות המדינה והכרסום בממלכתיות הפכו לאיום ממשי על החוסן החברתי ועל הביטחון הלאומי של ישראל.

שילוב אתגרים זה מחייב נטישת פרדיגמות שמיצו את עצמן במהלך העשור האחרון וגיבוש אסטרטגיה מעודכנת ואמיצה במקומן, תוך נקיטת יוזמה ונכונות ולהגיע להכרעות קשות. בבואה לעשות זאת צריכה ישראל להסתמך לא רק על עוצמתה הביטחונית הקשה אלא גם לטפח ולנצל את עוצמתה הרכה תוך שימוש בנכסיה המוכחים בתחומים רבים ובהם טכנולוגיה ומדע, בייחוד לנוכח השינויים בסדר היום העולמי (משבר האקלים, עלייתה של סין, הפנדמיה), הנחשלות האזורית המבליטה את יתרונותיה של ישראל והמהפכה הטכנולוגית המאיצה את "תחרות הלמידה", המאתגרת את עליונותה של ישראל מול אויביה.

מסמך זה, הדן בהרחבה בנושאים אלה, מיועד לעודד את הדיון הציבורי להעמיד למענו רובד מחקרי על אודות אתגרים אלה והמענה להם, ובכך לסייע למקבלי ההחלטות לגבש תפיסה אסטרטגית נאותה.

במבט רטרוספקטיבי, ישראל נהנתה מרגיעה יחסית במשך תקופה ארוכה למדי, מלבד סבבי עימות עם חמאס. תקופה זו אפשרה התפתחות והתעצמות בתחומי הביטחון, הטכנולוגיה והכלכלה, שהיוו את המסד שעליו נבנה כוח ההרתעה של ישראל מול אויביה. בעוד מדינות במזרח התיכון, שהן חלק ממעגל העימות, מתמודדות עם חוסר יציבות פנימית וכלכלה רעועה, מספר מדינות ערביות שותפות למגמה של השלמה עם קיומה של ישראל ואף חותרות לכונן עמה יחסי נורמליזציה ושיתופי פעולה. עמידותם של 'הסכמי אברהם' לנוכח מבצע 'שומר החומות' היא ביטוי מובהק למגמה זו, אשר מפלסת לישראל מרחב אסטרטגי ניכר להגברת השפעתה האזורית. יתר על כן, כינונה של ממשלה חדשה בישראל ואישור תקציב לאחר תקופה ממושכת של אי־יציבות פוליטית, וכן עניינו של

לפתחה של ישראל ניצבת מציאות אסטרטגית רוויית אתגרים מורכבים, כשהאסטרטגיה שישראל נוקטת כלפי שלושת האתגרים שמסתמנים כחמורים במיוחד לוקה בחסר

ממשל בידן בהתבססותה של ממשלה זו, פותחים פתח להתמודדות אפקטיבית עם האתגרים האסטרטגיים הניצבים לפניה, על אף הרכבה הייחודי.

מנגד, לפתחה של ישראל ניצבת מציאות אסטרטגית רוויית אתגרים מורכבים, כשהאסטרטגיה שישראל נוקטת כלפי שלושת האתגרים שמסתמנים כחמורים במיוחד לוקה בחסר ובהקשרים מסוימים אף אינה הולמת את האינטרסים החשובים של המדינה:

■ **איראן** מציבה את האיום החיצוני החמור ביותר על ישראל, הן בחתירתה ליכולת גרעין צבאית והן בחתרנותה האזורית, הכוללת בין השאר מאמץ ליצירת איום באש היקפית על ישראל, ובפרט קידום פרויקט לייצור טילים מדויקים עבור חזבאללה בלבנון. כל זאת כשברקע קושי ישראלי מובנה להתמודד לבדה עם מכלול האתגרים וצורך גובר בהעמקת התיאום והיחסים המיוחדים עם ארצות הברית, אם יושג הסכם בנושא הגרעין ואם לאו.

■ **הזירה הפלסטינית** מציבה בפני ישראל איום חמור על זהותה כמדינה יהודית ודמוקרטית ועל מעמדה בזירה הבינלאומית. ביהודה ושומרון המצב הביטחוני מבעבע אך נמצא לעת עתה בשליטה, בזכות פעילות אינטנסיבית של צה"ל והשב"כ והתיאום הביטחוני עם מנגנוני הרשות הפלסטינית. ואולם הרשות הולכת ונחלשת ועלולה להגיע לכדי התפרקות, בעוד שהתסכול הגובר של הדור הצעיר שם דוחף אותו לעבר רעיון המדינה האחת, ובזירה הבינלאומית מתעצמת הסכנה למהלכים משפטיים נגד ישראל ולתיאור כמדינת אפרטהייד. אל מול רצועת עזה ישראל ניצבת כיום בפני אותה דילמה שמלווה אותה זה שנים: כיצד לתת מענה לצורך הדחוף לייצב את המצב ההומניטרי, למנוע הסלמה ולקדם החזרת שבויים ונעדרים, ובו בזמן למנוע את התחזקות שלטון חמאס ואת התעצמותו הצבאית.

■ **בזירת הפנים** מסתמן איום חמור במיוחד לנוכח הקיטוב, השסעים, המתחים וההקצנה (הרעיונית, המילולית והפיזית), השחיקה באמון במוסדות השלטון וברעיון הממלכתיות, כשברקע ניכרים גם פערים במוכנות לתרחישי מלחמה רב־זירתית ואירועים רבי נפגעים אחרים. זירה זו מאתגרת במיוחד, בין היתר בשל היעדר מנגנונים ברמה הלאומית לחשיבה אינטגרטיבית על מכלול הסוגיות ועל קשרי הגומלין ביניהן לבין אתגרי הביטחון הלאומי האחרים.



יש להגביר את התיאום עם ארצות הברית תוך שמירה על דיסקרטיות וביסוס האמון ההדדי.

פגישת בנט-ביידן

צילום: REUTERS/Jonathan Ernst



המצב הביטחוני ביהודה ושומרון מבעבע והרשות הולכת ונחלשת.

הפגנה בסמוך לרמאללה

צילום: REUTERS/Mohamad Torokman

ברקע הדברים נדרשת ישראל להתמודד עם מציאות עולמית ואזורית משתנה ומורכבת: העימות הבין-מעצמתי הגובר בין ארצות הברית לסין, ריבוי אירועי קיצון בשל שינויי האקלים, משברים כלכליים תכופים, שינוי נורמות בעקבות מגפת הקורונה וחששות גוברים אשר לאיתנותן של דמוקרטיה ליברליות. נוסף על כך, הקיטוב הפנימי בארצות הברית והסעת הקשב לסין מכרסמים בקשב למזרח התיכון ומפחיתים את נכונותה להטות אוזן קשבת לאינטרסים ולחששותיה של ישראל, הן מול איראן והן בהקשר הפלסטיני. כמו כן ניכר כי מדינות רבות מאבדות סבלנות לעמדותיה ולמדיניותה של ישראל, בפרט בעניין הסוגיה הפלסטינית.

כמענה למכלול אתגרים אלה מתבקש גיבוש אסטרטגיה שתכיל את הרכיבים החיוניים הבאים, שאותם יש להעשיר במהלכים משלימים:

■ **איראן** – הגברת התיאום והידוק היחסים המיוחדים עם ארצות הברית תוך שמירה על דיסקרטיות וביסוס האמון ההדדי, הן למיצוי השיח על אודות המהלך המדיני המתמקד בהסכם גרעין שיהיה קביל על ישראל והן לבניית אופציה צבאית אמינה מול איראן, ככל האפשר בשותפות בין שתי המדינות. אופציה זו צריכה להיגזר מתפיסה מודולרית ורבגונית ולא של "הכול או לא כלום", כך שתכלול לא רק את פרויקט הגרעין אלא גם נקודות תורפה נוספות באיראן כגון תשתיות לאומיות ומוסדות שלטון. יש לרתום את תפיסת 'המערכה שבין המלחמות' (מב"ם) לתכלית זו, כמו גם לבלימת פרויקט הטילים המדויקים בלבנון. בה בעת יש לפתח ולהפעיל כלים תודעתיים, מדיניים וכלכליים שיתרמו למאמץ להצרת צעדיה של איראן בכל הזירות.

■ **הזירה הפלסטינית** – קידום מהלכים מדיניים משולבים בצעדים כלכליים משמעותיים לחיזוק הרשות הפלסטינית ולשיפור תנאי המחיה של האוכלוסייה ביהודה ושומרון, תוך בלימת הגלישה למציאות של מדינה אחת ויצירת אופק של היפרדות עתידית. ברצועת עזה יש להמשיך בניסיון לגבש מהלכים ברוח "כלכלה תמורת ביטחון" תוך רתימת מצרים, הקהילה הבינלאומית וגורמים אזוריים למאמץ, גם אם סיכויי אינם גבוהים לעת עתה. זאת בין היתר כדי לכונן מסד של רצון טוב בזירה הבינלאומית למקרה שהמאמץ לא יצלח וישראל תידרש שוב לפעולה צבאית באזור, ואז יהיה עליה לתת ביטוי אופרטיבי לתכלית ברורה שתקבע מראש.

■ **הזירה הפנימית** – טיפול עומק בסוגיות שהזנחנו במשך תקופה ארוכה ואשר מלבות שסעים בין-מגזריים ופוגעות בחוסן החברתי, לרבות הפשיעה, חוסר מעש בקרב הנוער ומכשולים כלכליים ותעסוקתיים במגזר הערבי; הסדרה של הסוגיות שבמחלוקת עם הפזורה הבדואית בנגב; פיתוח מגוון ערוצי שירות לאומי וצבאי לקבוצות שונות באוכלוסייה על מנת לצמצם את אי-השוויון בנשיאת הנטל. כמו כן יש לנסות לצקת תכנים חדשים ברעיון הממלכתיות וגם במצע הערכי המשותף לחברה הישראלית, אשר יותאמו בפרט לדור הצעיר. במקביל יש לשפר את המוכנות לאירועים רבי נפגעים הן בהקשר של מלחמה רב-זירתית והן של פגעי טבע קשים.

בראייה רחבה וארוכת טווח, על ישראל לנסח אסטרטגיה שתתמקד באתגרים הבאים:

- הצורך לפתח יכולות למידה, חשיבה ותכנון אינטגרטיביים מול תהליכי עומק בזירה הגאואסטרטגית והפוליטית הבינלאומית, האזורית והפנים־ישראלית, וכן להעצים את רכיבי העוצמה הרכה האמורים לסייע בקידום מדיניותה, בפרט אלה הקשורים בהשפעה תודעתית באמצעות הרשתות החברתיות והסייבר. לאותה התכלית יסייעו שיתופי פעולה אזוריים ובינלאומיים בתחומי המים, האנרגיה, הכלכלה והמאבק בשינויי האקלים.
 - ההכרח בהעמקת הברית האסטרטגית והיחסים המיוחדים עם ארצות הברית תוך הבלטת הנכסיות של ישראל עבורה בתחומי הטכנולוגיה, המדע, היזמות והתרבות. בהקשר זה יש לחתור לפיתוח יחסים מחודשים ואמיצים עם הדור הצעיר של קהילת יהדות ארצות הברית ושאר התפוצות, על כלל הזרמים בקרבן, ועל חיזוק זיקתן לישראל.
 - נחיצות העמקתם וביסוסם של הקשרים עם ירדן ומצרים וכן עם מדינות מתונות ופרגמטיות נוספות באזור, תוך ניצול הפלטפורמה של 'הסכמי אברהם' לחתירה לשיתופי פעולה נרחבים איתן (ברוח ה־MESA — Middle East Strategic Alliance), שיישענו על מגוון תחומים וביניהם מודיעין, הגנה אווירית, חקלאות, מים ובריאות. כמו כן יש להעמיק את הקשרים הכלכליים עם מדינות הים התיכון, תוך מיתון המתחים עם טורקיה.
 - במישור הצבאי — יש לעודד את המשך פיתוחו של צה"ל ברוח התוכנית הרב־שנתית 'תנופה' ובעיקר התאמתו לעידן המידע, המערכות האוטונומיות והסייבר; יש לקדם שיח מדיני־ביטחוני לגיבוש תכליות אסטרטגיות עדכניות לתרחישי עימותים מוגבלים דוגמת "ימי קרב", ובכלל זאת יעדים למלחמה בזירה הצפונית וברצועת עזה, וכן יש להיערך לעימות רב־זירתי מחד גיסא ולהתפרקות הרשות הפלסטינית מאידך גיסא.
- חיבור זה הוא תוצר של מאמצי מחקר, חשיבה וכתביה של כלל חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי, שנועדו להניח על סדר היום הציבורי בישראל מצע לבחינת האתגרים לביטחון הלאומי ולדיון ענייני בחלופות המענה, וכן לסייע למקבלי ההחלטות להתמודד עם הדילמות הקשות הניצבות בפני המדינה.
- תודתנו העמוקה לכל השותפות והשותפים למשימה, אנחנו מקווים כי המאמץ המשותף יישא פרי.



1

גיבוש אסטרטגיה עדכנית, יוזמת, מקיפה ומותאמת לסביבה האסטרטגית והאופרטיבית המשתנה; היערכות במקביל אל מול אתגרים שמקורם באיראן, בסוגיה הפלסטינית ובזירת הפנים בישראל.

2

הקמת מנגנוני תכנון ופעולה ממשלתיים אינטגרטיביים להשבת החוק, הסדר והמשילות במובלעות הלא־נשלטות בישראל; התמודדות עם הפשיעה בקרב החברה הערבית; הפחתת מתח, עוינות ואי־שוויון בין קבוצות וקהילות בישראל.

3

האתגר האיראני – היערכות לגיבוש הסכם גרעין בין איראן למעצמות וגם למצב של היעדר הסכם. נדרשת בניית אופציה צבאית להרחקת איראן מפצצה גרעינית, ומוטב בתיאום עם ארצות הברית.

4

התמדה במערכה שבין המלחמות (מב"ם) מול התבססות איראן ובניית כוחות שלוחיה לאורך גבולות ישראל, ועדכון הפעילות במסגרתה. במקביל, התמודדות עם כלל רכיבי האתגר האיראני האזורי בדגש על בלימת פרויקט הטילים המדויקים בלבנון וסיכול מאמצי השפעה.

5

הזירה הפלסטינית – קידום מהלכים מדיניים וכלכליים־תשתיתיים לחיזוק הרשות הפלסטינית ולשיפור מרקם החיים של אוכלוסייתה. הימנעות מצעדים שיאיצו גלישה למציאות של מדינה אחת ויצירת תנאים ואופק להיפרדות ולקידום אופציות נוספות לעתיד.

6

מול רצועת עזה – התמדה בניסיון לגבש צעדים ברוח "כלכלה תמורת ביטחון", תוך רתימת מצרים, גורמים בינלאומיים ואזוריים וגם הרשות הפלסטינית למאמץ. הרגיעה תלויה בקידום הסדר בנושא השבויים והנעדרים והקלות נרחבות בסגר על הרצועה.

7

הגברת התיאום עם ארצות הברית – היחסים המיוחדים וביסוס אמון – במישור הדו־מפלגתי; הדגשת נכסיותה של ישראל לארצות הברית בהיותה שחקנית אחראית וכן בתחומי הטכנולוגיה, המדע, היזמות והתרבות.

8

הרחבת 'הסכמי אברהם' וכן הקשרים עם ירדן ומצרים, חתירה לשיתופי פעולה אזוריים שיישענו על מגוון תחומים וביניהם מודיעין, הגנה אווירית, אנרגיה, חקלאות, מים ובריאות; על ישראל להעמיק את הקשרים הכלכליים עם מדינות מזרח הים התיכון ולמתן את המתח עם טורקיה.

9

המהפכה הטכנולוגית והמרחב הקיברנטי מאיצים את "תחרות הלמידה" ומחייבים את ישראל להשקיע בפיתוח המדע, הטכנולוגיה והלימודים הטכנולוגיים כדי לשמר ואף להעלות את יתרונה היחסי, המהווה נכס לביטחונה הלאומי ולמעמדה בעולם.

10

המשך בניין הכוח ברוח תוכנית 'תנופה' – לשימור העליונות האופרטיבית והטכנולוגית בעידן המידע, המערכות האוטונומיות והסייבר; התאמת התוכניות המבצעיות ושיפור המוכנות האזרחית לעימותים מוגבלים ולמלחמה רב־זירתית.

המערכת הבינלאומית: עולם אחד, שתי תפיסות ומחנאות גוברת

אסף אוריון, שחר עילם, תומר פדלון, עודד ערן, אלדד שביט, דניאל ראקוב ושירה עפרון



המלצות



הגברת התיאום עם הממשל האמריקאי • מיצוי יתרונות בתחומי הטכנולוגיה לקידום יוזמות אזוריות ובינלאומיות • שימור היחסים הכלכליים עם סין ושיח עם רוסיה • שיפור היחסים עם אירופה • טיפוח קשרים עם קהילות יהודיות

מגמות



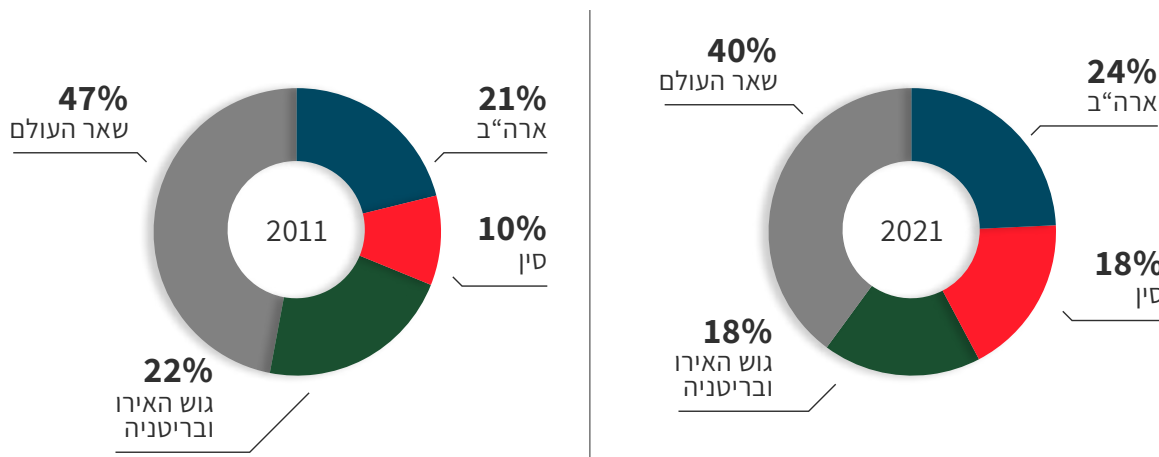
התאוששות כלכלית בצל שיבושי הקורונה • התחרות הבין-מעצמתית מעמיקה את המחנאות בעולם • פוטנציאל לשיתוף פעולה בנושא האקלים • ממשל ביידן ממוקד בזירת הפנים, שואף לצמצם קשב למזרח התיכון ומדגיש שיקולי זכויות אדם

המערכת הבינלאומית מצויה בטלטלה מרובת משברים ואתגרים, כשבמוקד נמשכים מאמצי ההתאוששות הכלכלית ממשבר הקורונה לצד ההתמודדות עם המגפה עצמה; התחרות בין ארצות הברית לסין מחריפה את המחנאות בדינמיקה הבינלאומית; ומנגד משבר האקלים מהווה רקע לבחינת היכולת לשתף פעולה על אף המחלוקות. הממשל האמריקאי מצמצם את הקשב שלו למזרח התיכון ולאתגרו ומציב מחדש שיקולי זכויות אדם במקום מרכזי במדיניותו, כשבקרקע קרבות בחירות האמצע וגובר הקיטוב הפוליטי בארצות הברית. כל אלה מדגישים את הצורך בעדכון המדיניות הישראלית כלפי הזירה הבינלאומית, ובייחוד הגברת התיאום עם הממשל האמריקאי ועם שחקני המפתח בקהילה הבינלאומית ורתימתם לקידום יעדיה של ישראל, ובראשם מניעת התגרענותה של איראן. זאת במקביל למיצוי יתרונותיה היחסיים של ישראל, בעיקר בתחומי המדע והטכנולוגיה, לקידום יוזמות שסייעו לייצוב המזרח התיכון ולהתמודדות עם משבר האקלים העולמי.

* חוקרי תוכניות המחקר של הקבוצה הבינלאומית במכון סייעו בגיבוש ההערכה ובכתיבתה.

שנת 2021 עמדה בסימן מאמצי ההתאוששות הגלובליים מטלטלת משבר הקורונה, ובפרט מהשפעותיה הכלכליות החריפות. מוקד הכלכלה העולמית המשיך לנוע מזרחה, במקביל להעצמת התחרות האסטרטגית בין ארצות הברית לסין. ממשל ג'ו ביידן עוסק בהתארגנות ובהתאמות ומנסה לשקם את מעמדה של ארצות הברית בראש מחנה המדינות הדמוקרטיות. על המיקום בראש סדר היום העולמי מתחרה ההתמודדות עם משבר האקלים לצד משברים דחופים אחרים, ביניהם המתיחות בין רוסיה לאוקראינה וסוגיית הגרעין האיראני.

תרשים 1: התוצר העולמי



מבוסס על נתוני קרן המטבע הבינלאומית (IMF)

סביר להניח כי גם בשנת 2022 יחולו בזירה הבינלאומית שיבושים בשל גלים נוספים של תחלואת קורונה, פערי חיסונים והבדלים בין מדינות באופן ההתמודדות עם המגפה. אלה ימשיכו לפגוע בשרשראות הייצור והאספקה ואולי אף יגרמו משבר אינפלציה. מעמדה הכלכלי של אסיה ימשיך לעלות ובה בעת תימשך הירידה ההדרגתית בחשיבות המזרח התיכון ובקשב העולמי אליו. היציבות הפנימית (פוליטית-כלכלית-חברתית) תמשיך לעמוד בראש סדר העדיפויות של רוב מדינות העולם. התחרות בין המעצמות צפויה להחריף ולהגביר את המחנאות. הממשל האמריקאי ינסה להדק את קשריו עם בעלי בריתו ברחבי העולם ולגבש במקביל קואליציה של המדינות הדמוקרטיות כמשקל נגד למשטרים האוטוקרטיים, ובראשם סין ורוסיה. במסגרת זו סוגיית זכויות האדם תחזור למקום מרכזי ביחסים הבינלאומיים. משבר האקלים צפוי לעמוד בראש סדר היום העולמי כאתגר הגדול הניצב בפני האנושות בדור הנוכחי, כמעצב נורמות בזירה הבינלאומית וכבסיס מרכזי לשותפות ולתחרות גם יחד.

במהלך שנת 2021 התאוששה הכלכלה העולמית בקצב מהיר מהתחזיות המוקדמות. הצמיחה הגלובלית ב-2021 מוערכת בכשישה אחוזים, אחרי התכווצות של כשלושה אחוזים בשנת 2020. לפי קרן המטבע הבינלאומית, מגמת ההתאוששות תימשך והתחזית ל-2022 היא לצמיחת תוצר גלובלית של קרוב לחמישה אחוזים. עם זאת, המשבר הרחיב מאוד את הפערים בין מדינות עשירות ומחוסנות, שקצב השיקום הכלכלי שלהן גבוה בדרך כלל, לבין מדינות עניות ומחוסנות פחות שנותרו מאחור.

בפני הכלכלה העולמית יעמדו בשנה הקרובה אתגרים רבים ובהם שיבושים בשרשרת האספקה העולמית, שנמשכים ברציפות מינואר 2020; המאבק בין מעצמתי בין ארצות הברית לסין, שתרומתן המשותפת לתוצר העולמי עומדת על 42 אחוזים; עליית מחירי הסחורות וסכנת האינפלציה שחוזרת לקדמת הבמה אחרי היעדרות של 35 שנה; ואימוי סייבר התקפי על הפעילות העסקית בעידן של דיגיטציה מוגברת. נוסף על כך, היעדר חיסונים במדינות הפחות עשירות מסכן את ההתאוששות הכלכלית עקב החשש שיתפתחו במדינות הללו זנים עמידים בפני החיסון. על כן, בשנה האחרונה היינו עדים לניסיונות של חלק מהמדינות והמגזרים התעשייתיים להפחית תלות בשרשראות הגלובליות ואף להחזיר חלק קטן מהייצור לעולם המפותח. התופעה עדיין לא הגיעה להיקפים גדולים, אך אם תתרחב יהיו לה השפעות רבות על הכלכלה העולמית בשנים הבאות.

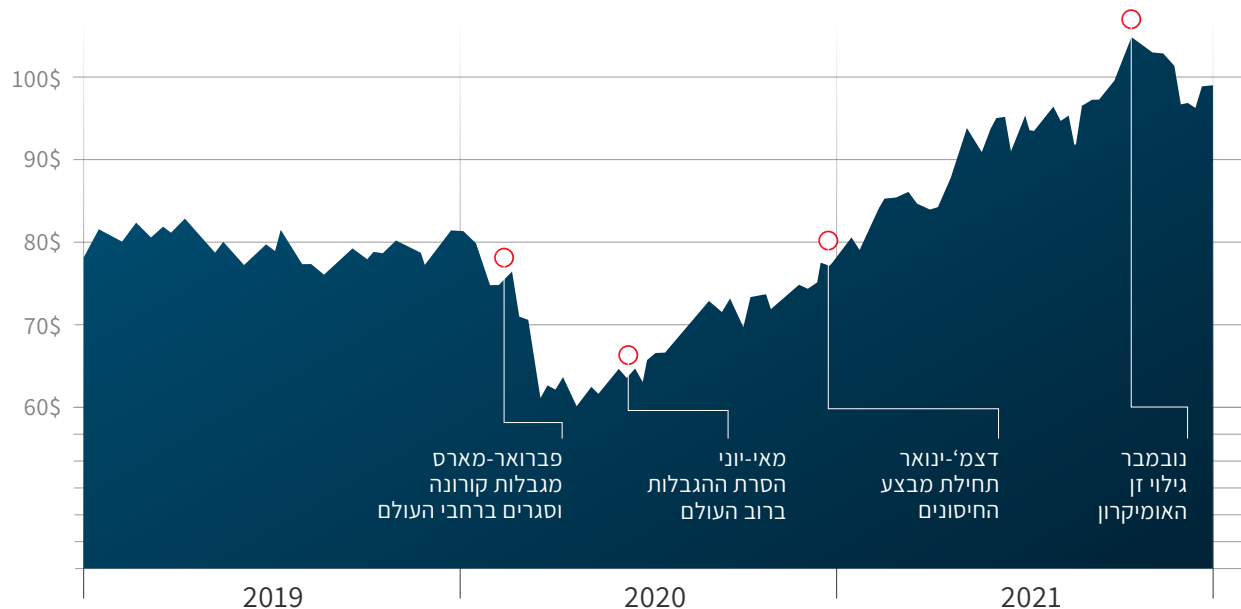
התחרות בין ארצות הברית לסין תמשיך להיות הגורם המעצב החשוב ביותר של המערכת כתחרות רב-ממדית על ערכים, אידיאולוגיה ועליונות כלכלית, טכנולוגית וביטחונית

תרשים 2: קצב ההתאוששות ממשבר הקורונה: מתי התוצר לנפש יגיע לרמתו ערב המשבר (2019)?



עיבוד לתחזיות ה־OECD (Economic Outlook – December 2021)

תרשים 3: מדד מחירי הסחורות של בלומברג, 2019-2021



מדד הסחורות של בלומברג (BCOM) מורכב ממגוון רחב של סחורות, לרבות מוצרי אנרגיה, סחורות תעשייתיות ומזון, ומשקף נאמנה את שוק הסחורות בכללותו

מדיניות הממשלות והבנקים המרכזיים בעולם בשילוב עם הצורך בשירותי הדיגיטציה בזמן המגפה יצרו ביקוש רב לשירותי הטכנולוגיה הישראלים. הגאות בשירותי ההייטק הטיבה עם הכלכלה הישראלית הן בהגברת הצמיחה והן במיתון לחצים אינפלציוניים. זרימת ההון הזר לישראל מחזקת את השקל ומוזילה את היבוא לישראל. עם זאת, הגאות הכלכלית בישראל תושפע מתהליכים גלובליים והיא מחייבת השקעות רבות יותר בהון האנושי הטכנולוגי ובתשתיות התקשורת, שיענו על הצרכים המקומיים הגדלים.

בארצות הברית הוקדשה שנת הכהונה הראשונה של ממשל ביידן להתארגנות מחדש, בראש ובראשונה לקידום סדר היום הפנימי שבמרכזו שדרוג התשתיות והכלכלה במקביל למיגור מגפת הקורונה. הממשל שואף להשלים בהקדם את מהלכיו העיקריים בזירת



הפנים, מחשש שיאבד בבחירות האמצע (נובמבר 2022) את הרוב הדמוקרטי בקונגרס ובסנאט. במדיניות החוץ התחזקה מגמת "הפנייה לאסיה" תוך מיקוד הקשב והמשאבים באתגרים שמציבה סין, בדגש על בניין יכולות וחזקת שותפויות עם בעלות הברית באירופה ובאסיה. כל זאת נוסף על קידום סוגיית האקלים והתעמתות מבוקרת עם רוסיה.

התחרות האסטרטגית בין ארצות הברית לסין תמשיך להיות הגורם המעצב החשוב ביותר של המערכת הבינלאומית. תחרות זו ניטשת על מבנה המערכת ועל הכללים, הנורמות והתכנים שעומדים בבסיסה. זוהי תחרות רב-ממדית על ערכים ואידיאולוגיה ועל עליונות כלכלית, טכנולוגית וביטחונית. היא מתנהלת במקדי חיוך גאו-אסטרטגיים שביניהם טיוואן, ים סין הדרומי והמרחב הארקטי. בשנה החולפת הוחרפה התחרות, בעיקר על רקע הגברת הלחץ מצד ממשל בידן על סין אשר להתנהלותה בנושאי זכויות אדם, טיוואן, סחר בילטרלי ומאמציה להשפעה פוליטית באמצעות פעילות כלכלית ברחבי העולם, כולל בתחומים אסטרטגיים ורגישים. מגמה זו תימשך גם בשנים הקרובות, כאשר ללחץ האמריקאי צפויים להצטרף שותפים נוספים – האיחוד האירופי, בריטניה, אוסטרליה, קנדה, יפן ודרום קוריאה. סין מצידה תנסה להמשיך למנף את התאוששותה המהירה ממשבר הקורונה, אך תיאלץ גם להתמודד עם נקודות תורפה בכלכלתה, ביניהן חדלות הפירעון של ענקיות הנדל"ן הסיניות.

בינואר 2021 חזר **משבר האקלים** לראש סדר היום העולמי, עם הכרזתו של הנשיא בידן על הצבת הסוגיה בראש סדר העדיפויות הביטחוני-לאומי של ארצות הברית ועל חזרתו להסכם פריז, שממנו פרש הנשיא טראמפ. בנובמבר התקיימה ועידת האקלים הבינלאומית בגלזגו, שבמסגרתה הציגו מדינות העולם את תוכניותיהן להתמודדות עם המשבר ואת התחייבויותיהן להפחתת פליטות גזי החממה בעשור הנוכחי, וכן נחתמו מספר הסכמים חשובים. המפתחות העיקריים להתקדמות הם מידת שיתוף הפעולה של סין במהלך הגלובלי שמובילה ארצות הברית, על אף היריבות ביניהן, והיקף הסיוע הכלכלי למדינות מתפתחות כדי שיתחוו כלכלות ירוקות. ב־2022 תתקיים ועידה בינלאומית נוספת בשארם א-שייח' וב־2023 באבו דאבי, והדיונים שייערכו בהן צפויים להתמקד, בין היתר, במשמעויות משבר האקלים למזרח התיכון ולצפון אפריקה.

אירופה מתמודדת עם גל תחלואת קורונה חריף נוסף, שמחמיר את הדשדוש הכלכלי של מדינות היבשת ומדגיש את התרופפות הלכידות ואת חולשת המנהיגות באיחוד האירופי. כל אלה יעמידו במבחן את הממשלה הליברל-דמוקרטית החדשה בגרמניה, הקטר הכלכלי והמדיני של אירופה, אשר החליפה את הממשלה השמרנית של אנגלה מרקל. בשנה הקרובה אירופה צפויה להמשיך להתמודד עם בעיית המהגרים והפליטים מאזורים מוכי סכסוכים פוליטיים ומשברים כלכליים באפריקה ובאסיה.

רוסיה מזהה את התקופה הנוכחית כהזדמנות לגבש כללי משחק חדשים ביחסיה עם המערב לאור שקט יחסי מבית לצד מחירי האנרגיה הגבוהים שתורמים לכלכלתה, ההתמקדות של ממשל בידן בזירה הפנימית ובסין ואתגרי הפנים הרבים העומדים בפני

על רקע המגמות הגלובליות בולטים רצונה של הקהילה הבינלאומית להפחית קשב לנעשה במזרח התיכון ושאיפתה להכיל משברים באזור ולדחות ככל האפשר מעורבות בו

מדינות אירופה. מנגד, השנים הבאות עשויות להיות מאתגרות יותר לרוסיה: לחץ גובר לחילופי דורות בהנהגתה (בחירות לנשיאות ב־2024) והצורך להתאים את כלכלתה, שנשענת על יצוא פחמימנים, לאג'נדה הירוקה. ריכוז הכוחות הרוסיים בשלהי 2021 בגבולות אוקראינה נועד להעמיד את המערב במבחן ולכפות עליו הידברות עם מוסקבה – מעבר לסוגיות בקרת הנשק והסייבר – והכרה באינטרסים הרוסיים במרחב הפוסט־סובייטי. חרף סיכוני ההסלמה נראה כי רוסיה אינה מעוניינת להגיע לעימות צבאי רחב היקף באוקראינה, שיוביל להידרדרות חמורה אף יותר בקשריה עם המערב.

המזרח התיכון וישראל

על רקע המגמות הגלובליות בולטים רצונים של הקהילה הבינלאומית להפחית קשב לנעשה במזרח התיכון ושאיפתה להכיל משברים באזור ולדחות ככל האפשר מעורבות בו, בפרט מעורבות צבאית ובמחירים גבוהים. הנסיגה החפוזה של כוחות ארצות הברית ושותפותיה מאפגניסטן חיצקה באזור את ההערכה כי ארצות הברית מצמצמת את מעורבותה ומחויבותה כלפי בעלות בריתה, אף שבשלב זה אין היא מתכוונת לשנות את היערכותה הצבאית במפרץ, בעיראק ובסוריה.

במוקד תשומת הלב העולמית לאזור נמצאת איראן. מדיניותו הכוללת של הממשל האמריקאי במרחב תושפע מהתקדמות תוכנית הגרעין האיראנית ומהתפתחות המגעים לחזרה להסכם, שמתקיימים בשיתוף פעולה הדוק בין ארצות הברית לשותפותיה האירופיות. אומנם צומת ההחלטה בנושא האיראני קרב, אולם קיימים פערים מהותיים בין ישראל לשאר המדינות הרלוונטיות בנוגע לחשיבות הנושא, להגדרת האיום ולדרכי המענה, והקהילה הבינלאומית עלולה לקבל דשדוש והכלה כחלופה נוחה. ההתפתחויות בעימות בין ארצות הברית ואירופה לבין רוסיה עשויות להשפיע גם הן על היכולת לגבש פעולה משותפת בסוגיות המזרח־תיכוניות, ובראשן הגרעין האיראני ותהליך ההסדרה בסוריה.

ממשל ביידן נוקט גישה חיובית כלפי 'הסכמי אברהם' ומעוניין בהמשך חיזוק מערכות היחסים של ישראל עם מדינות האזור, ובה בעת מפגין קשב מוגבל לנושא הפלסטיני לאור הערכתו כי הסיכויים להתקדמות בעת הזו נמוכים מאוד. עם זאת, תחושת ההקלה בארצות הברית ובאירופה מחילופי הממשלה בישראל לא תנמיך את הציפיות מישראל לנקוט מדיניות מרוסנת בכל הנוגע



התחרות האסטרטגית בין ארצות הברית לסין תמשיך להיות המעצב המרכזי.

הנשיא ביידן ומקבילו הסיני שי במהלך פגישה וירטואלית

צילום: REUTERS/Jonathan Ernst



מבחן למדינות המערב.
חיילים רוסים בסמוך לגבול עם אוקראינה
צילום: REUTERS/Sergey Pivovarov

להתנחלויות בגדה המערבית ולהיבטי זכויות אדם ביהודה ושומרון ובכלל. הביקורת בנושא כלפי ישראל עלולה להמשיך למנוע את כינוס מועצת האסוציאציה של האיחוד האירופי ולשמש חסם בפני קידום היחסים בין ישראל לאיחוד.

בקהילות היהודיות בעולם גוברים אתגרי הביטחון האישי והקהילתי נוכח המשך תהליכי ההתערערות החברתית, הקיטוב וההקצנה הפוליטיים ואיתם המשך העלייה של גילויים אנטישמיים ואנטי-ישראליים, שגברו בשנה החולפת בעיקר בעקבות מבצע 'שומר החומות'. בעיות השורש – המשכיות יהודית וזיקה לישראל – יעמדו גם הן בראש סדר העדיפויות של הקהילות בעולם. שנת בחירות האמצע בארצות הברית צפויה להתאפיין בפוליטיזציה גוברת של סוגיית ישראל והתמיכה בה, באופן שישיע גם על הקהילה היהודית. בישראל עלולה סוגיית היחסים עם יהדות התפוצות להפוך למחלוקת פוליטית עקב הניסיון המבורך של ממשלת ישראל לפתוח דף חדש, בפרט עם הזרמים הליברליים, דרך ביסוס ערוצי הדיאלוג ונקיטת צעדים בוני אמון, ביניהם חידוש מתווה הכותל.

סיכום והמלצות – צורך בשיפור ערכה של ישראל כנכס עבור המערכת הבינלאומית

בראש סדר היום העולמי בשנת 2022 ימשיכו לעמוד מאמצי ההתאוששות ממשבר הקורונה ומהשלכותיו. התחרות האסטרטגית בין ארצות הברית לסין תאיץ את המחנאות הגוברת ותקרין על הדינמיקה הבינלאומית כולה. ההתמודדות עם משבר האקלים תהפוך למבחן העיקרי ליכולתה של הקהילה הבינלאומית לשתף פעולה על אף המחלוקות וניגודי האינטרסים. במסגרת מהלכיה של ארצות הברית להובלת מחנה המדיניות הדמוקרטיות חוזרת סוגיית זכויות האדם כשיקול מרכזי במדיניות וביחסים הבינלאומיים. 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. ההתפתחויות בנושא הגרעין האיראני ותוצאות המשא ומתן על חזרתן של איראן וארצות הברית להסכם יהיו גורם מעצב מרכזי ביחסי הגומלין של המעצמות עם האזור. הקיטוב החד בארצות הברית ובחירות האמצע שם עלולים להגביל את תמיכתה בישראל ולצמצם את חופש הפעולה שלה בסוגיות השנויות במחלוקת בין המדינות.

לנוכח המגמות שתוארו, בולט הפער הרחב בין פוטנציאל הנכסים המצטברים של ישראל – בתחומי הכלכלה, הטכנולוגיה, הסייבר, האנרגיה, המים, הרפואה, הביטחון ומערכות היחסים באזור – לבין יכולתה לקדם את יעדיה המדיניים והביטחוניים החיוניים, שברובם חשובים פחות לשאר העולם.

פער זה מחייב לשפר את ערכה של ישראל כנכס באזור ובזירה הבינלאומית:

- במזרח התיכון – ישראל נדרשת להמחיש את היותה נכס ולהגביר את פעילותה כגורם מייצב, הנוטל חלק רב יותר במענה האזורי למערערי היציבות ולוואקום שיצרה המעורבות הבינלאומית הפוחתת באזור.
 - בעולם – על ישראל לפתח את יתרונותיה היחסיים כדי למצב את עצמה כשותפה מרכזית בסוגיות גלובליות, ובראשן אקלים וטכנולוגיה.
- לשם כך נדרש תהליך בניין כוח שבמרכזו השקעה ממשלתית אסטרטגית וארוכת טווח, הכרוכה בשינויים מערכתיים ובהשקעת משאבים מרובים בתחומי הכלכלה, החדשנות הטכנולוגית, תשתיות התקשורת והמידע, החינוך המדעי, יחסי החוץ ומערכות הביטחון.
- התמודדות משופרת מחייבת לחזק את המנגנונים הממשלתיים העוסקים בהבנת המורכבות של המערכת הבינלאומית – ריבוי השחקנים, המסגרות והסוגיות שעל הפרק – ובגיבוש מדיניות דיפרנציאלית מתאימה.
- נוסף על כך מומלץ לישראל:
- לשמר חופש פעולה מדיני מול השחקנים המובילים במערכת הבינלאומית, בלי לפגוע ביחסים המיוחדים עם ארצות הברית.
 - להעצים את הדיאלוג והתיאום עם וושינגטון בסוגיות המרכזיות החשובות לשני הצדדים – איראן, סין, נורמליזציה במזרח התיכון ופיתוח אזורי, הסוגיה הפלסטינית, זכויות אדם, עתיד המעורבות האמריקאית באזור.
 - לפעול לחיזוק הקשב מצד הממשל האמריקאי לעמדות ישראל על ידי המשך דיאלוג דיסקרטי; להימנע מהחצנת חילוקי דעות ומצעדים מתריסים; להתחשב באינטרסים של הממשל; ובמקביל להדגיש את הצרכים המדיניים, הביטחוניים והכלכליים של ישראל ואת יכולתה לתרום גם לקידום היעדים האמריקאיים באזור ומחוצה לו.
 - להעצים את ערכה כנכס לארצות הברית, בפרט דרך העמקת שיתוף הפעולה בתחומי הסייבר והטכנולוגיה.
 - לחתור לשימור התמיכה האמריקאית הדו־מפלגתית (ציבורית ופוליטית) בישראל ולהרחיב את המאמצים לשיפור היחסים עם הקהילה היהודית בארצות הברית.
 - להמשיך לפתח יחסים כלכליים פוריים ובטוחים עם סין (במלאת 30 שנה לכינון היחסים עימה), תוך התחשבות רבה ברגישותה של ארצות הברית בנושא ובדרישותיה; לשמר את ערוצי השיח הפתוחים עם מוסקבה, בפרט בהקשרי איראן והזירה הצפונית. כל זאת תוך תיאום הדוק ושקיפות עם וושינגטון.
 - לשפר את הדיאלוג המדיני עם מוסדות האיחוד האירופי ולהרחיב את שיתוף הפעולה עם בריסל בנושאי אקלים, סייבר ולוחמה בטרור. זאת במקביל לדיאלוג בנושא פיתוח כלכלי באזור ובזירה הפלסטינית.
 - לשקלל את סוגיית הקהילות היהודיות בעולם בתהליכי קבלת ההחלטות, ובמסגרת זו לכונן גוף מטה ומנגנוני שיח והיועצות. להגדיר את יחסי ישראל עם התפוצות כמשימה לאומית שבמרכזה חינוך, מפגשים ודיאלוג, לצד התמודדות משותפת עם אתגרים (זהות, המשכיות, זיקה לישראל ומאבק באנטישמיות).

הזירה האזורית: חיכוך ומחנאות לצד דטנט ושיתופי פעולה

אלדד שביט, אופיר וינטר, יואל גז'נסקי, עודד ערן, גליה לינדנשטראוס, רמי דניאל, ירון שניידר, יורם שוייצר וקובי מיכאל



המלצות



השיניים האזוריים יוצרים הזדמנויות למינוף היתרונות היחסיים של ישראל • הרחבת השיח הביטחוני בהקשר האיראני, בלי להתנתו בהרחבת שיתופי פעולה • מיקוד השיח גם בסוגיות שלב סדר היום העולמי, ובראשן סוגיית האקלים

מגמות



דטנט אזורי ודינמיקה של קידום שיתוף פעולה • צמצום מעורבותה של ארצות הברית באזור • ניכרת השפעת שינויי האקלים ומשבר הכלכלה העולמי • הידוק הקשרים הכלכליים של מדינות האזור עם ישראל

המגמה העיקרית בזירה המזרח-תיכונית היא של 'דטנט אזורי'. לאחר שבשנים האחרונות התאפיינה המערכת האזורית במאבקים בין המחנות השונים (השיעי, הסוני-פרגמטי, האחים המוסלמים והג'האדיסטים) על ההגמוניה, במהלך 2021 ניכר שינוי בדפוסי הפעולה במזרח התיכון. בעיקר בלטה דינמיקה שתכליתה קידום של שיתוף פעולה, שלא נראתה כמוה באזור כבר שנים רבות, והיא אינה תואמת את קווי החלוקה בין המחנות. ערב הסעודית ואיראן מנהלות שיח, בין היתר בתיווך עיראק; איחוד האמירויות הערביות סיימה את מעורבותה במלחמות בתימן ובלוב וכן שופרו יחסיה עם איראן, סוריה וטורקיה; לאחר שלוש שנים של חרם הסתיים הסכסוך בין קטר לבין איחוד האמירויות, ערב הסעודית, בחריין ומצרים; ירדן מקיימת דיאלוג עם איראן ועם בשאר אל-אסד נשיא סוריה, ואילו טורקיה מגלה עניין בשיפור יחסיה עם איחוד האמירויות, מצרים, ערב הסעודית וישראל. זאת ועוד, איחוד האמירויות ובחריין פעלו לפיתוח קשריהן הפומביים עם ישראל במסגרת 'הסכמי אברהם', ומצרים הגיעה ביוזמתה תהליך להידוק היחסים הכלכליים עם ישראל, וכן פועלת עם ירדן לפתרון משבר האנרגיה בלבנון. על ישראל לעמוד על המשמעויות של הדיאלוגים האזוריים, לנצל את הפתיחות האזורית המסתמנת כדי להרחיב את הקשרים שהתפתחו במסגרת 'הסכמי אברהם' ולפעול ליצירת קשרים נוספים.

מגמת הנורמליזציה נמשכת גם מעבר לתחום הכלכלי-מסחרי, אך נותרו סוגיות השנויות במחלוקת; ערב הסעודית ממשיכה לסגל את הציבור לפתיחות רבה יותר מול ישראל

צמצום מעורבותה של ארצות הברית באזור: המאיץ העיקרי של מגמת הדטנט האזורי הוא ההבנה כי ארצות הברית מממשת הלכה למעשה את המדיניות של הנשיאים האחרונים, ומתרגמת את השינוי בסדרי העדיפויות ואת הצורך להתמקד בהתמודדות עם סין לצעדים קונקרטיים. הנסיגה האמריקאית מאפגניסטן הייתה ההוכחה הניצחת עבור המדינות במזרח התיכון כי הנשיא ג'ו ביידן מיישם את המדיניות שלפיה ארצות הברית מושכת ידיה מ"מלחמות מיותרות" ואינה מתכוונת להשקיע קשב ומשאבים במאבקים שאינם בלב האינטרס האמריקאי. ניכר כי בקרב מנהיגי האזור חלחלה הכרה בכך שגם אם עודם נשענים על ארצות הברית, נדרשת מציגים הערכות מחודשת כדי להתמודד בעצמם – רצוי תוך שיתוף פעולה הדדי – עם אתגרים חיצוניים ופנימיים.

השינוי במדיניות האמריקאית משפיע גם על תפיסתן של המדינות באזור את האיום מכיוון איראן. במסגרת זו מובאת בחשבון האפשרות כי איראן וארצות הברית יחזרו להסכם הגרעין, או לחלופין המשא ומתן יקרוס ואיראן תמשיך לפתח את יכולותיה הגרעיניות. זאת ועוד, לאור ההערכה כי הממשל האמריקאי לא יגן על האינטרסים של בעלות בריתו במזרח התיכון, גבר מצידן הצורך – סביר להניח שבעידודה של ארצות הברית – לבחון אם שיח מקרב עם איראן עשוי לשכך מתיחויות עימה. זאת גם אם מוקדם עדיין להעריך אם המגעים עם איראן יביאו לפתרון מחלוקות ארוכות שנים.

תרשים 1: גורמים מעצבים

יציקת תכנים
ל'הסכמי אברהם'



צמצום המעורבות ושינוי
סדרי העדיפות של
ארצות הברית באזור



האתגרים הכלכליים והסביבתיים
על רקע שינויי האקלים ומשבר
הקורונה מחייבים הרחבה של
שיתופי הפעולה



פיתוח שיח מקרב עם
איראן בניסיון לשכך
מתיחויות עימה



אפגניסטן תמשיך להיות בסיס אימונים לייצוא טור?
לוחמי טליבאן לאחר השתלטות הארגון על המדינה
צילום: REUTERS/Stringer

שיתוף פעולה בין המדינות הסוניות, למרות מחלוקות ביניהן, צפוי לשפר את יכולתן להתמודד עם האתגרים מצד איראן. את ההתקרבות בין מדינות המחנה האסלאמיסטי למחנה הפרגמטי יש לראות גם על רקע כרסום שחל בשנה האחרונה בכוחו של האסלאם הפוליטי כאלטרנטיבה לסדר האזורי הקיים, עקב פילוג גובר בקרב תנועת האחים המוסלמים המצרית וכישלון האלקטורלי של המפלגות האסלאמיסטיות בתוניסיה ובמרקו.

השפעות כלכליות-אקלימיות: באזור הולכת ומשתרשת הבנה כי היכולת להתמודד עם אתגרים כלכליים וסביבתיים מחייבת הרחבה של שיתוף הפעולה. זאת על רקע הגידול הדמוגרפי, האבטלה הגוברת – בעיקר של הדור הצעיר – והשפעות שינויי האקלים. הפיכתן של מדינות, בראשן לבנון ובמידה מסוימת גם עיראק, למדינות כושלות מציפה את המודעות בקרב השליטים אשר לצורך לבנות יכולות שיסייעו למדינות להתמודד עם אסונות סביבתיים דוגמת בצורת, שמוערך כי יגברו בשנים הקרובות.

תרשים 2: מגמת דנט אזורי



תמונת מצב במדינות האזור

(לבנון, סוריה, ואיראן נדונות בהרחבה בפרקים אחרים)

מצרים

מדיניות החוץ המצרית הושפעה ב־2021 מכמה גורמים מעצבים: ראשית, יצירת ערך עבור ממשל ביידן, שהומחש בתיווך ובמעורבות המצרית בתהליך ההסדרה והשיקום ברצועת עזה, בפעולות שתכליתן ייצוב המצב בלוב, בסודאן ובלבנון ובהשתתפות בהתמודדות עם משברי האקלים והאנרגיה העולמיים. מהלכים אלה נועדו לגייס את וושינגטון לעמוד לצד קהיר במשבר סכר התחייה עם אתיופיה ולרכך את ביקורת הממשל בנושאי זכויות אדם. שנית, שכנו הסכסוכים בין מצרים לטורקיה ולקטר, וקהיר ודוחה אף החליפו שגרירים. שלישית, טיפוח שיתופי פעולה אזוריים בתחום הכלכלה. בהקשר זה, מצרים פעלה לקידום ברית "הלבנט החדש" עם ירדן ועיראק, שבמרכז פיתוח בתחומי הכלכלה, התעבורה והאנרגיה, בד בבד עם חתירה להרחבתה האפשרית גם ללבנון ולסוריה.

סדר היום הכלכלי של מצרים הקרין לחיוב גם על קשריה עם ישראל והנראות הציבורית שלהם. מגמת ההתקרבות ניכרה במפגש הפסגה שנערך בין הנשיא עבד אל-פתח א-סיסי וראש הממשלה נפתלי בנט בשרם א-שיח', בביקור פומבי ראשון של ראש ממשלה ישראלי במצרים מזה כעשור וכן בביקורי שרים משני הצדדים (שרי החוץ, המודיעין והאנרגיה), שנועדו לקדם את היחסים בין המדינות בנושאי הגז, הסחר, התיירות והתעופה. זאת ועוד, ישראל ומצרים הסכימו על עדכון הנספח הצבאי להסכם השלום מ־1979 באופן המתיר למצרים הצבה קבועה של כוחות משמר גבול ברפיח.



הדיאלוג האסטרטגי בין ישראל לירדן חיוני לביסוס ההבנה לצרכיה של ירדן ולניסיון לשלבה ביוזמות חיוניות כלפי הפלסטינים וגם לצמצום הביקורות על ישראל

בשנה החולפת גברה הביקורת הפנימית על המשטר. פרשיות וביניהן "הקשר" של הנסיך חמזה נגד אחיו למחצה, המלך עבדאללה, התקפה אישית על המלך בפרלמנט וחשיפת הונו הפרטי של המלך נשאו אומנם אופי אישי. עם זאת הן נדונו גם כביקורת על כשלי הממשלה בטיפול במגפת הקורונה ובהשלכותיה הכלכליות. הביקורת התייחסה גם לרפורמה המוצעת בשיטת הבחירות, אשר נתפסת על ידי השבטים ככוונה להחליש את כוחם.

מצבה הכלכלי של ירדן מדאיג ביותר. עוד טרם התפרצות גל הקורונה המחודש צפו המוסדות הבינלאומיים צמיחה בשיעור נמוך משני אחוזים ב־2022. מצוקת המים תימשך ועלולה להחריף הביקורת על הממשלה (שקרוב לוודאי תרצה לממש את מזכר ההבנות בהקשר זה עם ישראל מוקדם ככל האפשר).

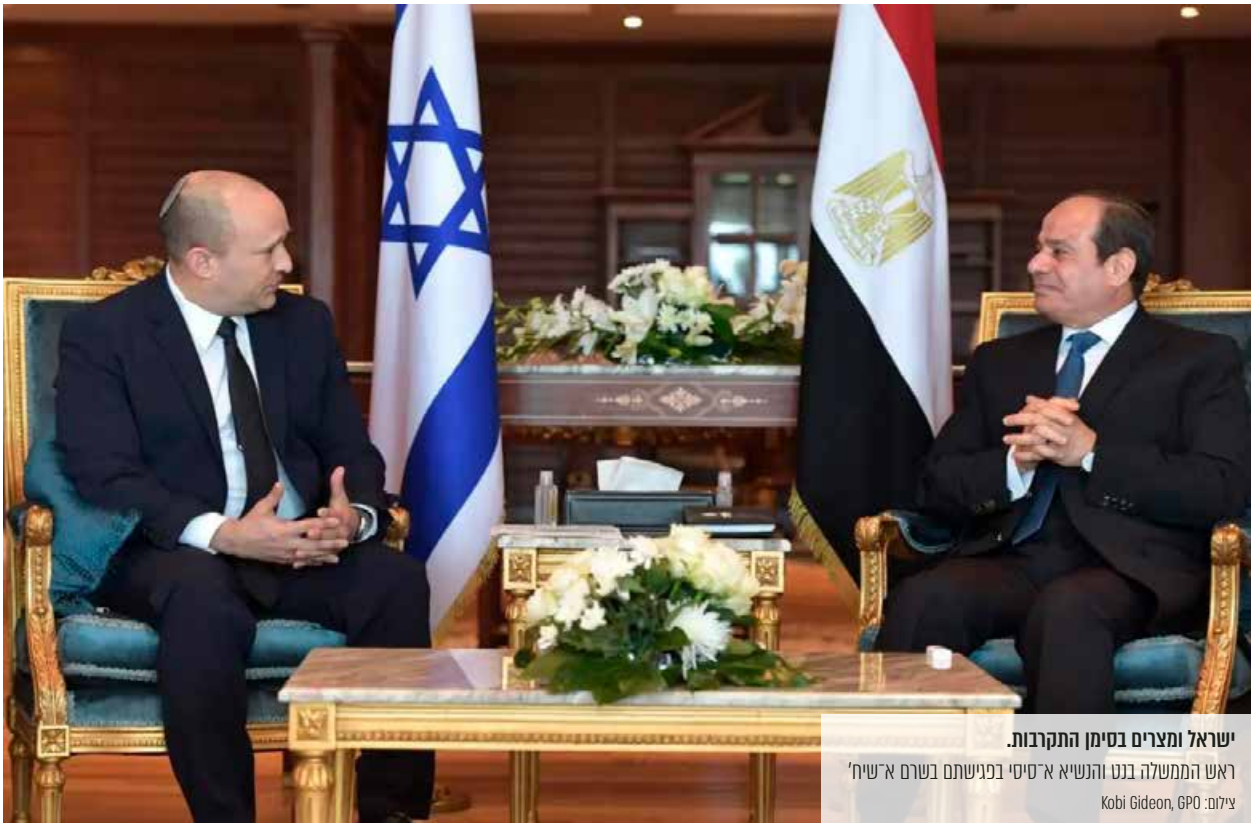
בנושאי חוץ ימשיך המלך עבדאללה לפעול בכל האפיקים, קרי לדבוק בתיאום המוחצן עם הפלסטינים ובכלל זאת ניסיון למסד קשר עם רצועת עזה, ובמקביל לשמור על שיתוף פעולה תועלתני עם ישראל, לחזק את שיתוף הפעולה המדיני-כלכלי עם עיראק ועם מצרים ולהמשיך בדיאלוג שנפתח ב־2021 עם משטר בשאר אל-אסד בסוריה ועם איראן.

הדיאלוג האסטרטגי בדרג המדיני הבכיר ביותר בין ישראל לירדן חיוני לביסוס ההבנה לצרכיה של ירדן ולניסיון לשלבה ביוזמות חיוניות כלפי הפלסטינים, וגם לצמצום הביקורת הפנימית הרשמית והציבורית על ישראל, שמלבה פעילות עוינת נגד ישראל בירושלים וביהודה ושומרון.



ערב הסעודית ומדינות המפרץ

מדינות המפרץ ממשיכות להוות מרכז כלכלי-מדיני אזורי. השנה החולפת עמדה בסימן התאמת המדיניות לממשל בידן וניסיון לזכות בנקודות בווינגטון במגוון דרכים, בהן באמצעות הנושא הסביבתי. בראייתן של מדינות המפרץ, מדיניות ארצות הברית נרפית ומעידה על רצון להפחית את המעורבות במזרח התיכון. לכן נמשך הגידור האסטרטגי מול סין ורוסיה גם בהיבטים העלולים לאתגר את ישראל.



ישראל ומצרים בסימן התקרבות.

ראש הממשלה בנט והנשיא א־סיסי בפגישתם בשרם א־שיח'
צילום: Kobi Gideon, GPO



השלכות השינוי במדיניות האמריקאית על תפיסת האיום האיראני.

שיחות יוניה בין איראן למעצמות

צילום: EU Delegation in Vienna/Handout via REUTERS

האפשרות שב־2022 ייחתם הסכם בין המעצמות לאיראן מחייבת בראייתן להיערך למאמץ דיפלומטי אזורי לשיכוך מתחים שבמרכזו דיאלוג עם איראן, הגם שהסיבות לעוינות בין הצדדים נותרו בעינן. החשש מהתחזקות איראן מחד גיסא והתבססותה כמדינת סף גרעיני – עם הסכם או בלעדיו – והתרחקות ארצות הברית מהאזור מאידך גיסא עלולים להאיץ בערב הסעודית את בחינת האופציה הגרעינית. המשך העלייה במחירי הנפט יאפשר ב־2022 להפחית מעל האזרחים את הנטל הכלכלי ולהעניק סיוע חוץ.

מגמת הנורמליזציה בין איחוד האמירויות ובחריין לבין ישראל נמשכת גם מעבר לתחום הכלכלי-מסחרי, אך נותרו סוגיות השנויות במחלוקת וביניהן הנושא הפלסטיני והיחסים עם איראן. ערב הסעודית, הרגישה ביותר להחצנת הקשר עם ישראל, ממשיכה לסגל את הציבור לאפשרות של פתיחות רבה יותר מול ישראל.

בשנה הקרובה צפוי להימשך השיפור במעמדו של יורש העצר מוחמד בן סלמאן בעולם, הגם שלשלטונו יש עדיין התנגדות פנימית. שליטתו בכל גופי הביטחון תסייע לו לדכא התנגדות ואולי אף למלוך לפני מות אביו. הוא צפוי לגלות פרגמטיות רבה יותר בשאלת היחסים עם ישראל והסיוע הסעודי לפלסטינים.



עיראק

ההתפתחות המשמעותית ביותר בעיראק ב־2021 הייתה הפתעת הבחירות לפרלמנט: תבוסת המועמדים הפרו־איראנים (שאיבדו כשני שלישים מכוחם). המיליציות הפרו־איראניות סירבו להשלים עם תבוסתן, ובעקבות זאת החרף המשבר הפנימי בין המיליציות לממשלה בבגדאד. הביטויים לכך היו עימותים אלימים בין תומכי המיליציות למנגנוני הביטחון וניסיון התנקשות (באמצעות רחפני תופת) בראש ממשלת עיראק מסטפא כאזימי, שמאז כניסתו לתפקיד פועל לעצירת פעילותן של המיליציות.

בעקבות זאת ניכר ניסיונו של המשטר האיראני לרסן את המיליציות הפועלות בחסותו ולהתערב במגעים להרכבת הקואליציה החדשה. במציאות הפוליטית בעיראק, שנתיים לאחר התפרצות גל מחאה נגד המעורבות האיראנית, היכולת של איראן להכתיב מהלכים בבגדאד מוטלת בספק ועומדת למבחן. הממשל האמריקאי מצידו אינו חותר להיות מעורב בעיצוב המציאות בעיראק אלא להתנתק ממעורבות ישירה. הערכה זו מצטרפת לרושם השלילי שנוצר בעקבות הנסיגה האמריקאית המהירה מאפגניסטן.



טורקיה

ההתפתחויות המרכזיות בטורקיה ב־2021 היו בעיקר בזירה הפנימית, ובפרט ירידת ערכה של הלירה הטורקית בכמחצית, מה שהגביר את האינפלציה. התנגדות הממשלה להעלאת הריבית אך מחמירה את הבעיות הכלכליות, הבאות לידי ביטוי בירידה בתמיכה בנשיא טורקיה רג'פ טאיפ ארדואן ובמפלגת הצדק והפיתוח, באופן המעמיד בסימן שאלה את יכולתו הוא זז של הגוש שבראשות מפלגתו לנצח בבחירות לנשיאות ולפרלמנט, המתוכננות ל-2023. בעוד שנת 2020 אופיינה במדיניות חוץ אסרטיבית מצידה של אנקרה, בשנת 2021 ניכרו מאמצים לשפר את היחסים עם מספר מדינות באזור ובכללן איחוד האמירויות, מצרים, ערב הסעודית וישראל. את רצונה של טורקיה לנרמל את יחסיה עם מדינות האזור אפשר להבין גם על רקע הניסיון להיחלץ מבידודה

ולהחליש את הציר הנגדי, שצמח מולה בתגובה למדיניותה הפרובוקטיבית, וכן על רקע הצורך הגובר בהשקעות זרות עקב המצב הכלכלי המידרדר.

מבחינת יחסי ישראל-טורקיה נמשכת מגמת האיתותים מצד אנקרה בדבר שיפור היחסים, לצד תמיכתה המוחלטת בעמדות פלסטיניות. הרכיב הבעייתי ביותר מבחינת ירושלים הוא התמיכה הטורקית בחמאס ומתן אפשרות לפעילי התנועה לקיים בשטח טורקיה פעילות לוגיסטית-צבאית. אף שספק אם ממשלת ישראל בהרכבה הנוכחי יכולה לקדם בהקשר הפלסטיני יוזמה שתהיה מספקת בעיני הטורקים, חזרה למשא ומתן עם הפלסטינים, אם תהיה כזו, תוכל לסייע לניתוב יחסי ישראל-טורקיה לאפיקים חיוביים יותר.

ארגונים לא־מדינתיים

השנה נמשכה מגמת הירידה בפעילותם של דאע"ש, אל־קאעדה ושותפיהם, שאובחנה מאז הבסתה הצבאית של 'המדינה האסלאמית' בשנת 2019. האירוע הבולט שצפוי להשפיע על התפתחות הטרור בשנים הקרובות הוא הנסיגה הצבאית האמריקאית מאפגניסטן. לא ברור אם אפגניסטן תשוב להוות בסיס אימונים ליצוא טרור משטחה למדינות האזור ולמערב, או שמא הטאליבאן הפיק לקחים מהמכה הקשה שהנחיתה עליו ארצות הברית בשלהי 2001, והוא יימנע מלאפשר פעילות כזו.

ישראל נדרשת למעקב מקרוב אחר התפתחויות ואפשרות לתפניות שליליות בזירת אפגניסטן ובפעילות דאע"ש ושותפיו במרחב זה ובאזורים האחרים שבהם פועלים דאע"ש, אל־קאעדה ושותפיהם, בדגש על אפריקה. בהקשר זה ראוי שישראל תמשיך למנף את יכולותיה בתחום המודיעין והסיכול של תשתיות והתארגנויות הג'האד העולמי לצורך העמקת קשריה עם מדינות האזור והעולם.

המלצות

המזרח התיכון ממשיך להתאפיין בחוסר יציבות של המשטרים. זאת על רקע בעיות יסוד (כלכלה, דמוגרפיה) המשתלבות עם ציבור צעיר מובטל ומתוסכל (בין היתר על רקע תכנים ברשתות החברתיות) והמדוכא תחת רודנות משטרית. ברקע – המשך ההתמודדות של מדינות האזור עם תופעת הג'האד העולמי והרדיקליזם, התקדמותה של איראן בתוכנית הגרעין וחתרנותה האזורית, ותחושת ערעור הביטחון בנוכחות האמריקאית באזור.

כל אלה, בצד המאבק המחנאי המוכר (שיעים-סונים למשל), עוררו שינוי במאפייני השיח ובהתנהלות של המדינות והשחקנים האזוריים. ניתן להעריך כי שנת 2022 עשויה להתגלות כשנת התבססות השינוי המסתמן בדינמיקה האזורית. גם אם המשקעים



התרחקות ארצות הברית מהאזור עלולה להאיץ בערב הסעודית את בחינת האופציה הגרעינית.

ירוש העצר הסעודי, מוחמד בן סלמאן

צילום: Bandar Al Jaloud - Royal Palace / ABACAPRESS.COM

הבסיסיים בין המחנות השונים שרירים וקיימים, הרי השינויים בזירה העולמית ובראשם נשיאותו של ביידן, לצד הסכנות מבית, מכתבים סדר יום שונה מבעבר. בה בעת מתבקשים זהירות וזמן נוסף כדי להיטיב להבין לאן מועדות פני האזור ולבחון עד כמה התפתחויות לא צפויות ישפיעו על מגמת השינוי המסתמנת באזור.

■ בעיות היסוד כמו גם השינויים בארכיטקטורה האזורית מזמנים לישראל הזדמנות ואף צורך גובר בהעמקת מעורבותה האזורית וחיזוק השפעתה למטרת קידום ביטחונה. זאת תוך מינוף יתרונותיה היחסיים בתחום המדע והטכנולוגיה וכן מינוף דימויה הפרואקטיבי ומעמדה בארצות הברית. בהקשר זה, על ישראל לנצל את הדינמיקה ואת הפתיחות האזורית, שהתבלטו בשנה האחרונה, כדי להרחיב את הקשרים שהתפתחו במסגרת 'הסכמי אברהם' ולפעול ליצירת קשרים נוספים. חשיבות מרובה נודעת למיקוד השיח עם מדינות אלה, נוסף על הידוק הקשרים הכלכליים, וגם לקידום שיתוף פעולה בסוגיות המצויות בלב סדר היום העולמי, בדגש על מים, סביבה ואנרגיה. זאת הן בערוצים ממשלתיים והן מול גורמים אזרחיים. יש לקדם שיתופי פעולה במסגרות אזוריות על בסיס 'הסכמי אברהם' ומעבר להם, למשל בפורום הגז של מזרח הים התיכון (EMGF) ובאיחוד למען הים התיכון (UFG), שישראל לא השקיעה בו בשנים האחרונות משאבים חרף עיסוקו בהיבטים הנמצאים בלב סדר היום העולמי.

■ חשוב שישראל וידידותיה באזור ימשיכו לקיים שיח ביטחוני בהקשר האיראני, אך מבלי להתנות הקשר זה בתחומי שיתוף פעולה ושיח אחרים.

■ יש להקדיש תשומת לב מיוחדת להמשך המגמה החיובית שהסתמנה ב־2021 ביחסים בין ישראל לחלוצות השלום – מצרים וירדן. הנסיבות וסדרי העדיפויות האזוריים המשתנים לחיוב עשויים לאפשר לצדדים לקדם מיזמים שבעבר התקשו לקדם. בהיבט הפלסטיני, יש לחתור להבנות עם מצרים וירדן לגבי הכלת חמאס וחיזוק הרשות הפלסטינית.



הכלכלה במזרח התיכון: השלכות משבר הקורונה לאור הפערים בין מדינות האזור

חגי אטקס, תומר פדלון ואסטבן קלור

מדינה	הכנסה בראש השנה	מספר תושבים	מספר תושבים	מספר תושבים	מספר תושבים
12.00	72,900	110	13.30	5,149	13.24
20.08	161,767	680	32.75	140	32.70
27.50	86,183	1,007	33.90	318	33.70
8.20	3,966,330	4,831	8.97	31,309	8.96
7.73	153,520	2,237	8.10	1	8.07
13.50	78,636	20	15.56	730	15.54
18.64	3,066,081	18.68	8,730	18.64	18.64
7.47	101,016	99	1,559	7.96	7.99
9.33	106,036	2	3,149	10.08	10.12
8.43	758,515	162	6.49	6.50	6.50
9.42	35,857	329	11.00	11.1	11.1
7.27	104,835	1,600	8.20	8.54	8.54

המלצות



הרחבת הסחר והקשרים הכלכליים באזור, שימוש בעוצמה הכלכלית היחסית של ישראל להשפעה אזורית • חיזוק 'הסכמי אברהם' • נקיטת יוזמות כלכליות לפיתוח בגדה המערבית ובירדן וכן ברצועת עזה, בלבנון ובסוריה, להפחתת ההשפעה האיראנית

מגמות



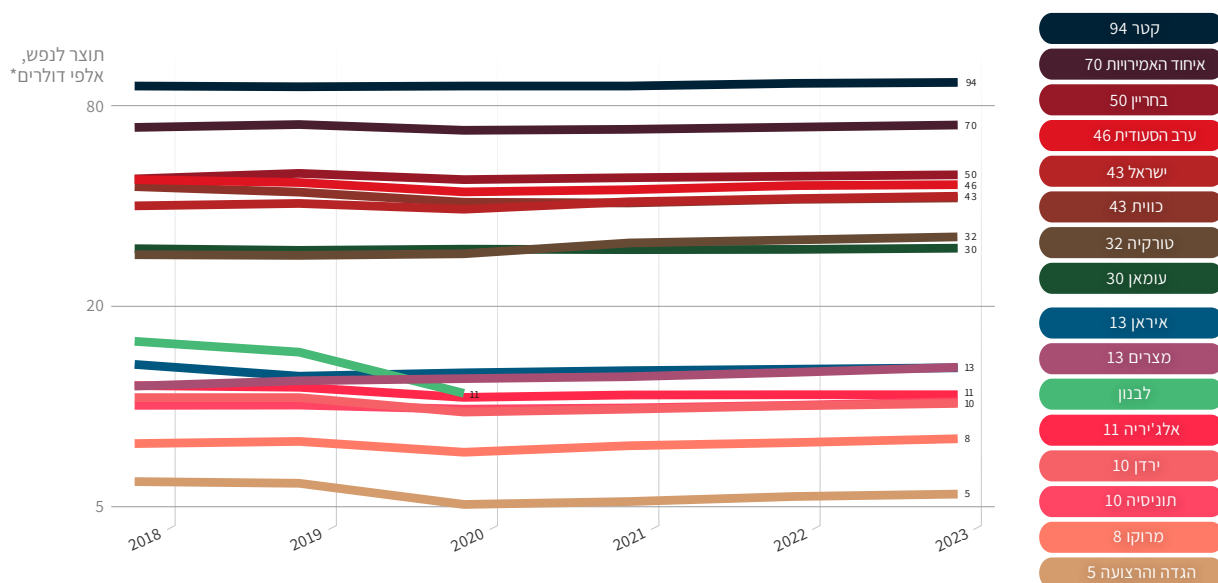
משבר הקורונה הרחיב פערים קיימים בין המדינות העשירות – ישראל ומדינות המפרץ – לבין המדינות המתפתחות/עניות • המשבר לווה בעלייה באבטלה ובמחירים, בגידול בגירעונות תקציביים ובמדינות המתפתחות/עניות – גם במשברים פוליטיים

מדינות המזרח התיכון נחלקות לאלה שכלכלתן עם הכנסה גבוהה – ישראל ומדינות המפרץ – ולמדינות עם כלכלה ענייה – מתפתחת שחלקן – לבנון, סוריה ותימן – שרירות במשבר כלכלי-פוליטי עמוק. המדינות העשירות הגיבו למשבר הקורונה על ידי חיסון רוב אוכלוסייתן והרחבה תקציבית, ועליית המחירים העולמית צפויה להביא לעלייה מתונה באינפלציה במדינות אלו. לעומתן המדינות המתפתחות התקשו לחסן את אוכלוסייתן ולהרחיב את תקציביהן, וחלקן – איראן, לבנון וטורקיה – אף סובלות מאינפלציה גבוהה. לנוכח המציאות הכלכלית המזרח-תיכונית ועוצמתה הכלכלית היחסית של ישראל, חשוב מאוד שישראל תגבש אסטרטגיה ומדיניות כלכלית מקיפה כחלק ממימוש העוצמה הרכה שברשותה, ותנצל אותה להגברת השפעתה האזורית (בצד השימוש בעוצמה הביטחונית). על הפרק הזדמנויות רבות ובראשן 'הסכמי אברהם', שעשויים לחזק קשרים כלכליים במפרץ, וכן מצוקתה הכלכלית הגוברת של טורקיה, שעשויה להיות קשובה יותר להעמקת הקשרים עם ישראל. בצד זאת חיוני לבחון יוזמות עקיפות וישירות לשיפור המצב הכלכלי ברצועת עזה (פצצת זמן הומניטרית), בגדה המערבית, בירדן, בסוריה וגם בלבנון הקורסת, לרבות ניצול תוכניות סיוע בינלאומיות ואזוריות להצרת השפעתם של איראן וחזבאללה במדינה.

הכלכלה במזרח התיכון מתאפיינת בהבדלים בין קבוצות של מדינות מבחינת התמודדותן הכלכלית עם המשבר שפרץ בעקבות מגפת הקורונה, וכן מבחינת הציפיות הכלכליות לגביהן לשנים הקרובות, כאשר העולם יעבור למצב של שגרת חיים לצד מגפת הקורונה.

המאפיין המרכזי של הכלכלה האזורית הוא הפיצול למועדון של מדינות עם הכנסה גבוהה (תוצר לנפש העולה על 40 אלף דולר לפי מדד שווי כוח קנייה), הכולל את ישראל ומדינות המפרץ, ומועדון של מדינות מתפתחות עם הכנסה בינונית-נמוכה (פחות מ־15 אלף דולר לנפש לפי מדד שווי כוח קנייה), הכולל את יבואניות הנפט – מצרים, ירדן, לבנון וסוריה. חלק ניכר מהמדינות המתפתחות סובלות מחוסר יציבות פוליטית, שבמקרים של סוריה, לבנון ותימן באה לידי ביטוי בקריסה של מערכות המדינה. טורקיה היא מקרה ביניים של מדינה עם הכנסה בינונית (32 אלף דולר) הצפויה להמשיך לצמוח בשנים הקרובות למרות מדיניות מוניטרית חריגה, המביאה לאינפלציה גבוהה ולפיחות של המטבע המקומי (תרשים 1).

תרשים 1: תוצר מקומי לנפש לפי מדד שווי כוח קנייה במחירים קבועים



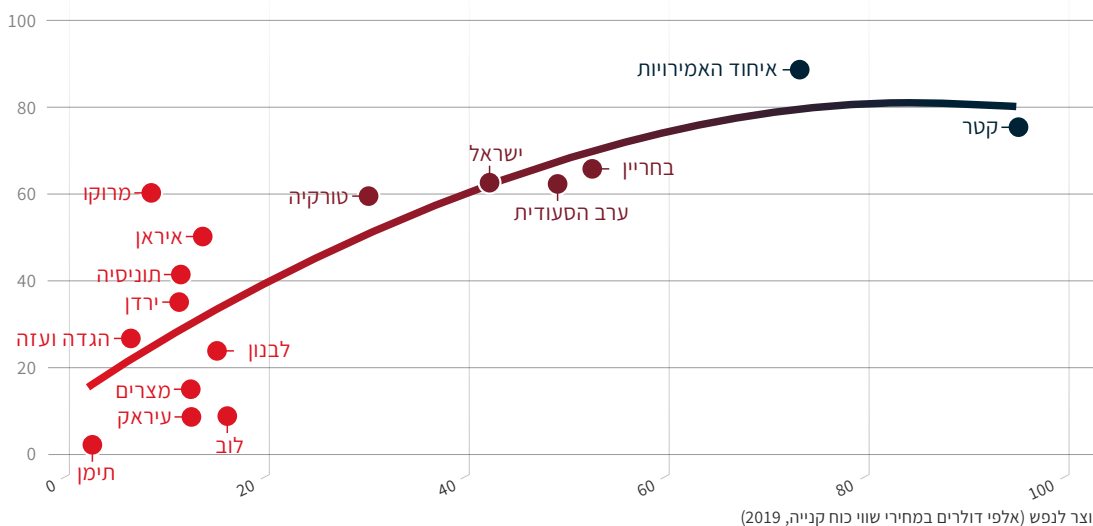
* במחירי שווי כוח קנייה, אלפי דולרים במחירי 2017 סקאלה לוגיתית
מקור: קרן המטבע הבינלאומית, תחזיות צמיחה (אוקטובר 2019)

מגפת הקורונה

ההשפעה הדיפרנציאלית של המגפה על מדינות האזור באה לידי ביטוי באספקת החיסונים לאוכלוסייה: המדינות העשירות הצליחו לחסן בשתי מנות למעלה מ־60 אחוזים מאוכלוסייתן. מנגד, היקף החיסונים במדינות עם הכנסה בינונית-נמוכה נע מ־50–60 אחוזים בטורקיה, במרוקו ובאיראן למדינות שחיסנו פחות מחמישית מאוכלוסייתן – מצרים, עיראק, לוב ותימן. יש סימנים לכך שגם היקף התמותה מקורונה שונה בין המועדונים הכלכליים: התמותה העודפת בתקופת המגפה והתמותה המדווחת בישראל, בעומאן ובקטר הייתה נמוכה מ־100 איש ל־100 אלף תושבים, ואילו במדינות שכלכלתן מתפתחת כאיראן, לבנון ומצרים התמותה העודפת עלתה על 200 איש ל־100 אלף תושבים. סביר להניח כי פערים אלו משקפים את ההבדל בין תמותה נמוכה מקורונה במדינות העשירות והמחוסנות לבין שאר המדינות המתפתחות, הסובלות מתמותה עודפת גבוהה (תרשים 2).

תרשים 2: שיעור המחסנים בשתי מנות ותוצר לנפש

שיעור המחסנים
בשתי מנות
(נובמבר 2021)



מקור: קרן המטבע הבינלאומית, "Data in Our World"

אינפלציה ומדיניות מוניטרית

שיעור האינפלציה במדינות האזור צפוי לעלות ב-2021-2022 יחסית לרמות שהיו קיימות לפני מגפת הקורונה, כתוצאה מעליית מחירי המזון והאנרגיה. עליות בביקוש העולמי למוצרים ובעיות בשרשרת האספקה, הנובעות מההתאוששות העולמית מהמגפה, יגבירו את הלחצים האינפלציוניים. לחצים אלו יהיו גבוהים בייחוד במדינות עם הכנסה בינונית-נמוכה שאינן מייצאות נפט. בחלק



אינפלציה תלת-ספרתית לצד קריסת הלירה.
קריקטורת מחאה על מחירי הדלק העולים בלבנון

מאפיין הכלכלה האזורית – פיצול ל"מועדון" מדינות עם הכנסה גבוהה, הכולל את ישראל ומדינות המפרץ, ו"מועדון" של מדינות מתפתחות עם הכנסה בינונית-נמוכה, הכולל את יבואניות הנפט

מהמדינות האלה יתלווה לעלויות המחירים פיחות משמעותי של המטבע המקומי. לדוגמה, בלבנון נרשמת אינפלציה תלת-ספרתית שמתקרבת ל-200 אחוזים בחישוב שנתי, לצד התמוטטות של ערך הלירה הלבנונית. רמת האינפלציה בטורקיה תעלה על 20 אחוזים עם פיחות הלירה הטורקית בשיעור של 50 אחוזים בקירוב בשנת 2021. שיעורי אינפלציה גבוהים יגרמו לירידה בהכנסה הריאלית של השכבות הנמוכות. עלייה חדה יותר במחירי המזון המקומיים והבינלאומיים עלולה להביא לחוסר ביטחון תזונתי עבור חלק ניכר מהאוכלוסייה, ואולי גם לאי-יציבות פוליטית (דוגמת המצב בסוריה, בתימן ובלבנון). נוסף על כך, תהליכים אלו עלולים ליצור נטל על תקציבי המדינות שיסבסדו מוצרים חיוניים.

המצב המוניטרי במדינות העשירות המייצאות נפט וב ישראל צפוי להמשיך להיות יציב. הן ייהנו משיעורי אינפלציה נמוכים יחסית (פחות משלושה אחוזים), מציבות בערך המטבע (ברוב המדינות האלה המטבע המקומי צמוד לדולר) ומעלייה בהכנסות עקב עליית מחיר הנפט.

מדיניות תקציבית

המדיניות התקציבית של המדינות העשירות הייתה אנטי-מחזורית: הגירעון גדל בשנת 2020 וצפוי להתכווץ בשנת 2021 ובכך התקציב תומך בייצוב הצמיחה, הצריכה והתעסוקה במדינות אלו במהלך המשבר. המדיניות האנטי-מחזורית במדינות המפרץ נבעה גם מירידת מחירי הדלקים שפגעה בהכנסותיהן. מנגד, התקציב ברוב המדינות המתפתחות באזור היה א-מחזורי ולא תמך בצמיחה ובתעסוקה במהלך המחזור. יוצאת דופן הייתה לבנון, עם התכווצות פסקלית ב-2020 הן במונחים אבסולוטיים והן כשיעור מהתוצר (תרשים 3).

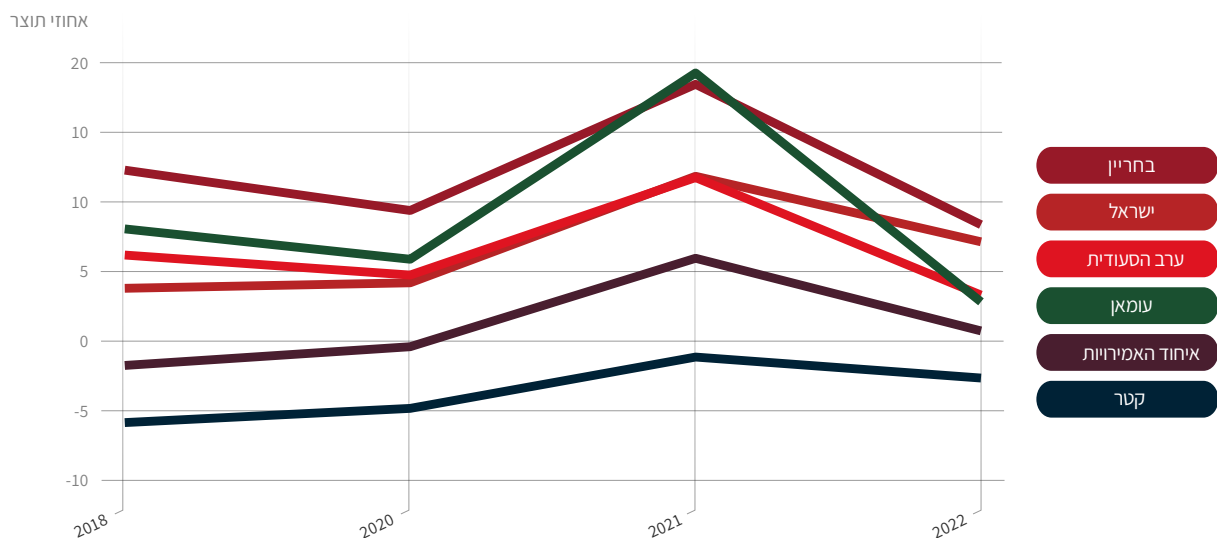


התאוששות איטית מהשפעות הסנקציות והקורונה.

רחוב מסחרי באיראן, 2021

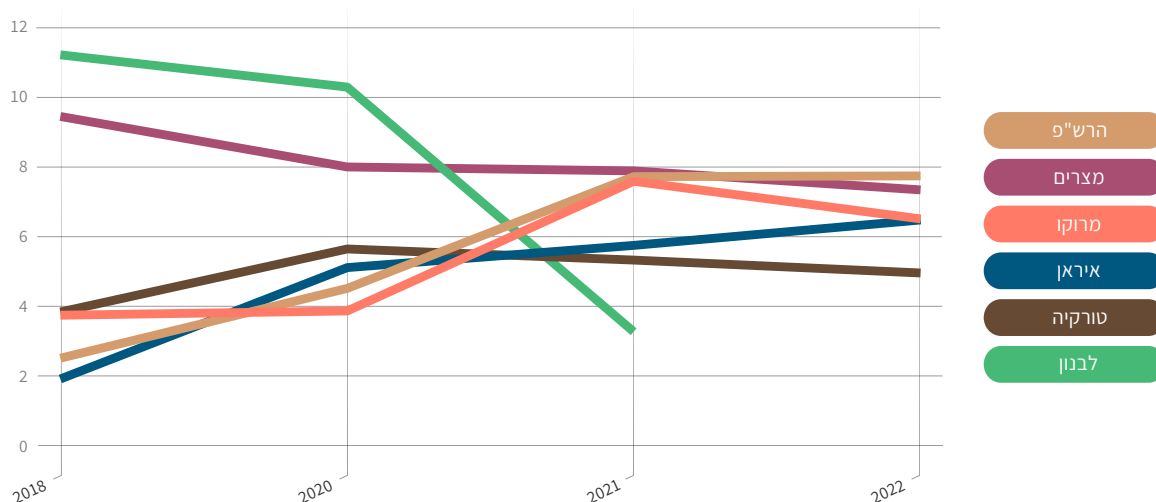
צילום: Majid Asgaripour/WANA (West Asia News Agency) via REUTERS

תרשים 3א: הלוואות נטו של הממשלה הרחבה, אחוזי תוצר כלכלות המפרץ וישראל



מקור: קרן המטבע הבינלאומית

תרשים 3ב: הלוואות נטו של הממשלה הרחבה, אחוזי תוצר כלכלות מתפתחות



מקור: קרן המטבע הבינלאומית

המצוקה הפיסקלית הביאה מספר מדינות באזור למכור יתרות SDR (Special Drawing Rights) שקרן המטבע הרחיבה את הקצאתן בתקופת משבר הקורונה: לבנון מכרה יתרות בהיקף של כשישה אחוזי תוצר (כ-870 מיליון דולר), עיראק בהיקף של כ-1.1 אחוזי תוצר (2.1 מיליארד דולר) וירדן בהיקף של 0.5 אחוזי תוצר (כ-460 מיליון דולר). יש לציין כי נכון לאוקטובר 2021 איראן, סוריה וונצואלה (הנתונות במצוקת מט"ח) טרם מכרו את יתרותיהן, ככל הנראה עקב סנקציות אמריקאיות המוטלות עליהן. גם טורקיה טרם מכרה יתרות SDR, למרות מצוקת מטבע החוץ שבה היא שרויה.

המדיניות הפיסקלית המרחיבה מחד גיסא וההאטה בצמיחה עקב הקורונה מאידך גיסא ברוב מוחלט של מדינות האזור הביאה לגידול ביחס בין החוב לתוצר, הצפוי להישאר ברמה גבוהה בשנים הקרובות. עליית הריבית הצפויה במערב עם חידוש האינפלציה צפויה להגדיל את נטל שירות החוב על רוב המדינות באזור, ובפרט על המדינות המתפתחות-עניות.

במדינות העשירות, יצואניות הנפט, גדל הגירעון בחשבון השוטף (יצוא פחות יבוא, כולל שירותי תיירות ועבודה). ואולם ישראל נהנתה מגידול בעודף בחשבון השוטף, בשל הגידול ביצוא ההייטק והירידה ביבוא כתוצאה מירידה במחירי הדלקים והסחורות בישראל, ומירידה בתיירות הישראלית בחו"ל. מנגד, ברוב המדינות המתפתחות עניות לא חלה הרעה בגירעון השוטף, בין היתר עקב ירידת מחירי הדלקים והסחורות ב־2020 והיציבות בהעברת שכר עובדיהן במדינות אחרות, ולמרות הירידה בתיירות.

במהלך משבר הקורונה חלה ירידה דרמטית ביצוא שירותי התיירות במדינות האזור, בדומה לתחום התיירות במדינות אחרות בעולם. בשנים האחרונות מדינות המזרח התיכון, עשירות ועניות כאחת, פיתחו את ענף התיירות כמקור הכנסה חשוב. מדינות עשירות, ביניהן ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, קיוו כי בהשקעה בתיירות תגוון את הכלכלה המקומית. במדינות עניות ובראשן ירדן ולבנון, ענף התיירות תרם לפני המשבר כ־15 אחוזי תוצר והיה מקור מרכזי למטבע זר. בשנת 2020 חלה במדינות המזרח התיכון וצפון אפריקה ירידה של כ־70 אחוזים במספר התיירים הנכנסים. לפי המועצה העולמית לתיירות, התיירות למדינות האזור צפויה לגדול בשנת 2021 ב־27 אחוזים בלבד. זהו שיעור נמוך יחסית, המוסבר בין היתר בשיעור מתחסנים נמוך. אם לא יופיעו זנים נוספים של קורונה, מדינות האזור יחזרו למספרים שנרשמו ערב המשבר רק בשנת 2025, בתרחיש האופטימי ביותר. הירידה החדה במספר התיירים הנכנסים מצטרפת לירידה המתמשכת בהשקעות חוץ ישירות באזור מאז המשבר הפיננסי של 2008 והאביב הערבי.

בעקבות תהליכים אלו גוברת החשיבות של כספי ההעברות של בני משפחה (העובדים במדינות אחרות) כמקור הכנסה חשוב עבור מדינות האזור המתפתחות. בעקבות משבר הקורונה חלה ירידה בהיקף ההעברות, אם כי בשיעור נמוך מהתחזיות המוקדמות. זאת עקב ההתאוששות הכלכלית של המדינות העשירות, אשר העובדים הזרים מעבירים מהן את הכספים. כך למשל, המקור של רבע מכלל ההעברות של בני משפחות בעולם הוא במדינות המפרץ המייצאות נפט. העלייה במחיר הנפט ב־2021 שיפרה את מצב התעסוקה של העובדים שהעבירו כספים למדינות המתפתחות, כולל באזור המזרח התיכון. אמצעי הכנסה זה ממתן במעט את הפערים בין המדינות במזרח התיכון: עובדים זרים במדינות עשירות שולחים את הכספים למדינות עניות הזקוקות להעברות אלו.

צמיחה ותעסוקה

דפוסי הצמיחה של משקי האזור במהלך משבר הקורונה שמרו על הפערים בין משקי המדינות המפותחות לאלה של המדינות המתפתחות עניות, ובמקרים מסוימים כמו לבנון אף הרחיבו אותם. ברוב מדינות האזור חלה בשנתיים האחרונות ירידה בתוצר בשל פרוץ המגפה והתאוששות חלקית בלבד ב־2021, תוך התכנסות צפויה לתוויה צמיחה נמוך בהשוואה לתוויה שהיה צפוי ערב המגפה. הצמיחה השלילית ב־2020 נבעה מהקפאת הפעילות הכלכלית עקב המגפה, במדינות המפרץ עקב הירידה במחירי הנפט, ובמספר מדינות עקב הירידה בהכנסות מתיירות. הכלכלות החריגות לטובה הן של ישראל, שצמצמה את פערי התוצר מול מדינות המפרץ, ושל טורקיה ומצרים המתפתחות. החריגות לרעה הן כלכלות לבנון, הסובלת מקריסה ומחוסר תפקוד בסיסי של מוסדות המדינה, ואיראן המתאוששת לאיטה מהשפעת הסנקציות המוטלות עליה וממגפת הקורונה, אך טרם חזרה לרמת התוצר לנפש שהייתה לה ב־2017. היעדר נתונים לגבי סוריה, שכלכלתה נפגעה קשות בעשור האחרון, מקשה על ניתוח השפעת המשבר במדינה זו.

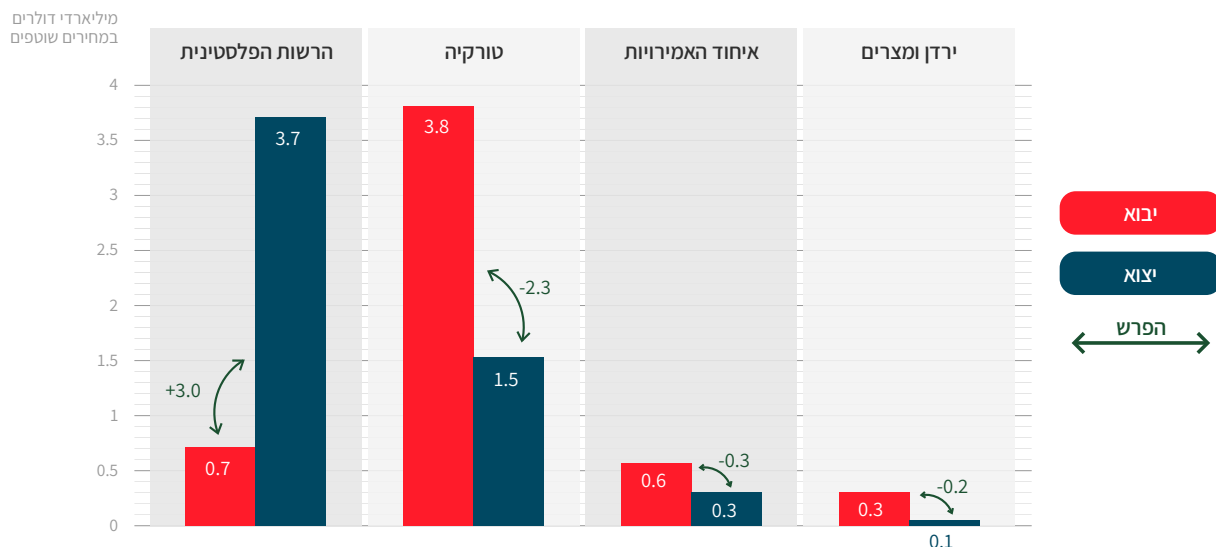
בדומה לצמיחה, שיעור התעסוקה בקרב האוכלוסייה (בני 15 ומעלה) ברוב המדינות (שעליהן יש לנו מידע) התכווץ עם פרוץ מגפת הקורונה ברבעון השני של 2020, וחלה התאוששות לאחר מספר חודשים (מצרים והגדה המערבית) או בהדרגה במשך כשנה וחצי (ישראל, טורקיה, מרוקו ועובדים זרים בערב הסעודית). התעסוקה ברצועת עזה טרם התאוששה מהירידה עקב הקורונה, ובשיעור תעסוקה בירדן מורגשת ירידה מתמדת בשנים האחרות והוא הגיע לרמה נמוכה מאוד. מנגד, שיעור התעסוקה של אזרחים סעודים המשיך לעלות בכל השנים האחרונות ולא נפגע בשל הקורונה.

הכלכלה הדיגיטלית במזרח התיכון

אחד הגורמים התורמים להרחבת הפער בין מדינות עשירות ומתפתחות באזור במהלך משבר הקורונה הוא הפער הדיגיטלי. תשתיות דיגיטליות מאפשרות לכלכלת מדינות לתפקד גם כאשר מוטלות הגבלות על תנועת התושבים, ותלמידים וסטודנטים יכולים להמשיך ללמוד מרחוק. לפי דוח של UNICEF, רק למחצית מהתלמידים במזרח התיכון הייתה גישה ללמידה מרחוק במהלך המשבר. מדינות האזור מנסות כעת להדביק את הפערים שנוצרו במהלך העשור האחרון, באמצעות השקעות ותהליכי דיגיטציה. לפי מחקרים שפורסמו בשנה האחרונה, גם במדינות שהשקיעו בדיגיטציה (דוגמת איחוד האמירויות) נותרו פערים להשלים, והן

מדורגות במקום נמוך מאוד בנושא אבטחת סייבר. לפי אותם מחקרים, שאר המדינות המשתייכות למועדון הכלכלות עם הכנסה נמוכה מדורגות במקום נמוך מאוד גם בקטגוריות דיגיטליות אחרות.

תרשים 4: הסחר הישראלי בסחורות עם כלכלות האזור



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

המלצות למדיניות

- פיתוח הקשרים הכלכליים עם משקים במזרח התיכון עשוי להעצים את הערכיות של ישראל עבור מדינות האזור העשירות והמתפתחות כאחת. שיתוף פעולה בתחומים הקשורים לטכנולוגיות מים, רפואה וחקלאות מדברית רלוונטי לרוב המדינות באזור. מדינות עשירות לייחס חשיבות מיוחדת לשיתוף פעולה בתחום הגנת סייבר, ואילו מדינות עם כלכלה מתפתחת יעדיפו שיתוף פעולה בתחומי האנרגיה והתעסוקה. עם זאת, שימור והרחבת היקף העסקת עובדים מהגדה המערבית, מרצועת עזה ומירדן בכלכלה הישראלית עלול לפגוע בתעסוקה של ישראלים, בפרט בקרב החברה הערבית בישראל – שבה מורגשת ירידה חדה בתעסוקה בשנים האחרונות. יצוא ביטחוני למדינות האזור עשוי גם להעלות את ערכה של ישראל כנכס עבור המדינות הרוכשות.
- קידום הצמיחה והתעסוקה בכלכלה הישראלית עשוי להתבצע בעיקר באמצעות קשרים עם מדינות האזור העשירות ועם טורקיה. הסחר הישראלי עם משקי האזור מתמקד עדיין בסחר עם טורקיה והרשות הפלסטינית, והסחר עם איחוד האמירויות הגיע להיקף של כמיליארד דולר תוך שנה מחתימת 'הסכמי אברהם'. הסחר עם שאר מדינות האזור מצומצם (ראו: תרשים 4). קידום הסחר עם מדינות המפרץ עשוי לא רק להרחיב את היצוא הישראלי אליהן ודרך אלא גם להביא לצמיחה ריאלית בישראל, באמצעות הוזלת יוקר המחיה על ידי יבוא מהמזרח דרך האמירויות. זאת ועוד, הרחבת האינטגרציה הפיננסית בין ישראל למדינות המפרץ תבטח חלקית את הכלכלות שלהן מפני ההשפעות של תנודתיות במחיר הנפט.
- משבר הקורונה ממחיש גם את החשיבות המדינית של המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים. לדוגמה, הקצאת ה-SDR על ידי קרן המטבע שסייעה ללבנון, לירדן ולעיראק, אך לא למדינות שמוטלות עליהן סנקציות אמריקאיות, ביניהן איראן, סוריה וונצואלה. בדומה לכך, המוסדות הבינלאומיים מסייעים למדינות עם כלכלה מתפתחת דוגמת ירדן ומצרים, שיציבותן היא אינטרס ישראלי. המשך ההשפעה האמריקאית על מוסדות אלו משרת לרוב גם את האינטרסים הישראליים.



Shutterstock

המלצות



היערכות לתרחיש החמור – היעדר הסכם גרעין והגעה לסף גרעיני ואולי פריצה לפצצה גרעינית • אם יהיה הסכם – שימור חופש פעולה אזורי, מב"ם נגד אמצעי לחימה מתקדמים • המשך סיכולים בתוכנית הגרעין ותיאום עם וושינגטון

מגמות



תוכנית הגרעין קרובה ביותר לאפשרות פריצה לפצצה, בכפוף להחלטה איראנית • לא ברור אם ובאילו תנאים יחודש הסכם הגרעין, ומה יהיו סעיפיו • הנשיא החדש השמרן ראיסי ממשיך להוביל את ההתבססות האזורית

שנת 2021 עמדה באיראן בסימן חילופי נשיא וממשלה; סבבי שיחות שלא הניבו חזרה להסכם הגרעין; החרפת העימות עם סבא"א; הידוק הקשרים עם סין ורוסיה; תחילתם של מגעים לשיפור היחסים עם מדינות המפרץ, ומנגד קשיים גוברים בעיראק ובלבנון; וכן המשך העימות עם ישראל בפעולות המיוחדות לה נגד תוכנית הגרעין, נגד העברות אמצעי לחימה לסוריה ולחזבאללה וכן בים ובסביבה.

בשנה הקרובה איראן עשויה להידרש להחלטה אסטרטגית – חזרה להסכם הגרעין ובלוימת ההתקדמות בתוכנית, או לחלופין מתיחות ועימות עם גורמים בזירה הבינלאומית והתקדמות למצב של מדינת סף גרעיני. בהתמודדות מול תוכנית הגרעין האיראנית מצויה ישראל במבוכה אסטרטגית: התרחישים השונים האפשריים – בין שמדובר בהסכם חלקי ובין בדשדוש ממושך או בפיצוץ במשא ומתן – שליליים מבחינת ישראל. על רקע זה מתחדד הצורך לשמר דיאלוג הדוק עם הממשל האמריקאי, שיאפשר גיבוש אסטרטגיה מקיפה הכוללת בניית איום צבאי אמין לשנים הקרובות וקידום לחץ רב-ממדי על איראן; סיכול רכיבי תוכנית מתקדמים במידת הצורך ומערכה בין המלחמות (מב"מ) נרחבת לבלוימת התבססותה של איראן לא רק במרחב הסורי, וגיבוש ברית אזורית (תוך ניצול 'הסכמי אברהם') ובינלאומית להצרת צעדיה של איראן ולחיצוק ההרתעה כלפיה.

בה בעת, עימות פומבי עם וושינגטון מחליש את ישראל ומשחק לידי איראן. הדיבורים בדבר הכנת אופציה צבאית נתפסים כלא-אמינים, שחוקים את ההרתעה ועלולים לדחוק את וושינגטון לקדם הסכם עוד פחות טוב. העדיפויות מבחינת ישראל

הן חזרה להסכם שיאפשר התארגנות והכנת אלטרנטיבה; שימור חופש פעולה בזירה האזורית והמשך סיכולים של היבטים בתוכנית הגרעין ותיאום עם ארצות הברית לקראת התפתחויות בעתיד.

הזירה הפנימית

המערכת הפוליטית: בחירתו של איש הדת הרדיקלי אברההים ראסי לנשיאות ביוני 2021 השלימה את השתלטות המחנה השמרני על כלל המוסדות הפוליטיים באיראן. התערבותו הבוטה של המשטר בהליך הבחירות – פסילת מועמדים והבטחת הישג ברור בסיבוב ראשון – היוותה ביטוי נוסף לאוטוקרטיזציה הנמשכת של המשטר ולנחישותו לדחוק כל גורם שעלול לאיים על ההגמוניה השמרנית, בייחוד לקראת מאבק הירושה על הנהגת איראן. הרכב ממשלתו של ראסי, שחלק משריה מייצגים קו אידיאולוגי רדיקלי ואנטי-מערבי, מעיד על כוונתו לאמץ קו נוקשה מזה של ממשלת חסן רוחאני בתחומי הפנים והחוץ ובהתאם להתוויית האסטרטגיה של המנהיג העליון.

המישור הכלכלי: לאחר יותר משנתיים של החרפה מתמשכת במשבר הכלכלי על רקע הסנקציות הכלכליות, מגפת הקורונה והצניחה במחירי הנפט, ניכרה בשנה האחרונה מגמה מעורבת במצבה הכלכלי של איראן. מחד גיסא נרשמו סימנים ראשונים להתייצבות ואף להתאוששות כלכלית, שהתבטאו בצמיחה קלה בכלכלה (2.5 עד שלושה אחוזים, לפי הערכות הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית), בירידה מסוימת בשיעור האבטלה (קרוב לתשעה אחוזים) ובעלייה משמעותית בותרות מטבע החוץ (מ-12.4 מיליארד דולר ב-2020 ל-31.4 מיליארד דולר, לפי הערכת קרן המטבע הבינלאומית). ההתאוששות נובעת בעיקר מההצלחה לייצא נפט (בעיקר לסין) בהיקף של למעלה ממיליון חביות ליום; מיצאה הדרגתית ממשבר הקורונה; ומעליית מחירי הנפט. מאידך גיסא ניצבת איראן בפני משבר אינפלציה מחריף (בין 45 ל-50 אחוזי אינפלציה בחישוב שנתי), גירעון תקציבי מתרחב, התרחבות העוני ובריחת הון.

בשנה הקרובה, גם אם יחזרו להסכם הגרעין והסנקציות יוסרו, שיפור כלכלי משמעותי אינו סביר בשל חוסר הוודאות לגבי מדיניות הממשל החדש בווינגטון, היעדר כוונה מצד רוב החברות האירופיות לשוב ולעשות עסקים עם איראן והבעיות המבניות שמהן סובלת כלכלת איראן (שחיתות, מעורבות משמרות המהפכה בכלכלה וסירוב איראני מתמשך לאשר את תקנות FATF). בתרחיש של המשך הסנקציות והחמרתן צפוי המשבר הכלכלי להחריף, אף כי נראה שיש ביכולתו של המשטר להחזיק מעמד באמצעות עקיפת הסנקציות, הישענות גוברת על סין והמשך התאמת הכלכלה למשטר הסנקציות ("כלכלת התנגדות").



סימני התאוששות כלכלית מול משבר אינפלציה מחריף.

שווק עמוס קונים באיראן

צילום: Morteza Nikoubazl/NurPhoto

הזירה החברתית: רוב השנה החולפת התאפיינה ברגיעה יחסית בגלי המחאה שפקדו את איראן מאז סוף שנת 2017 ועד ראשית 2020. זאת בעיקר בשל מגפת הקורונה שריסנה התקהלויות, וכן הגברת מאמצי הפיקוח והדיכוי מצד השלטונות. עם זאת, גלי המחאה בקיץ 2021 על רקע מצוקות המים והחשמל העידו כי היעדר פתרון תשתיתי למצוקות האזרחים והמשבר הכלכלי ימשיכו לספק כר פורה לחידוש המחאה גם בשנה הבאה.

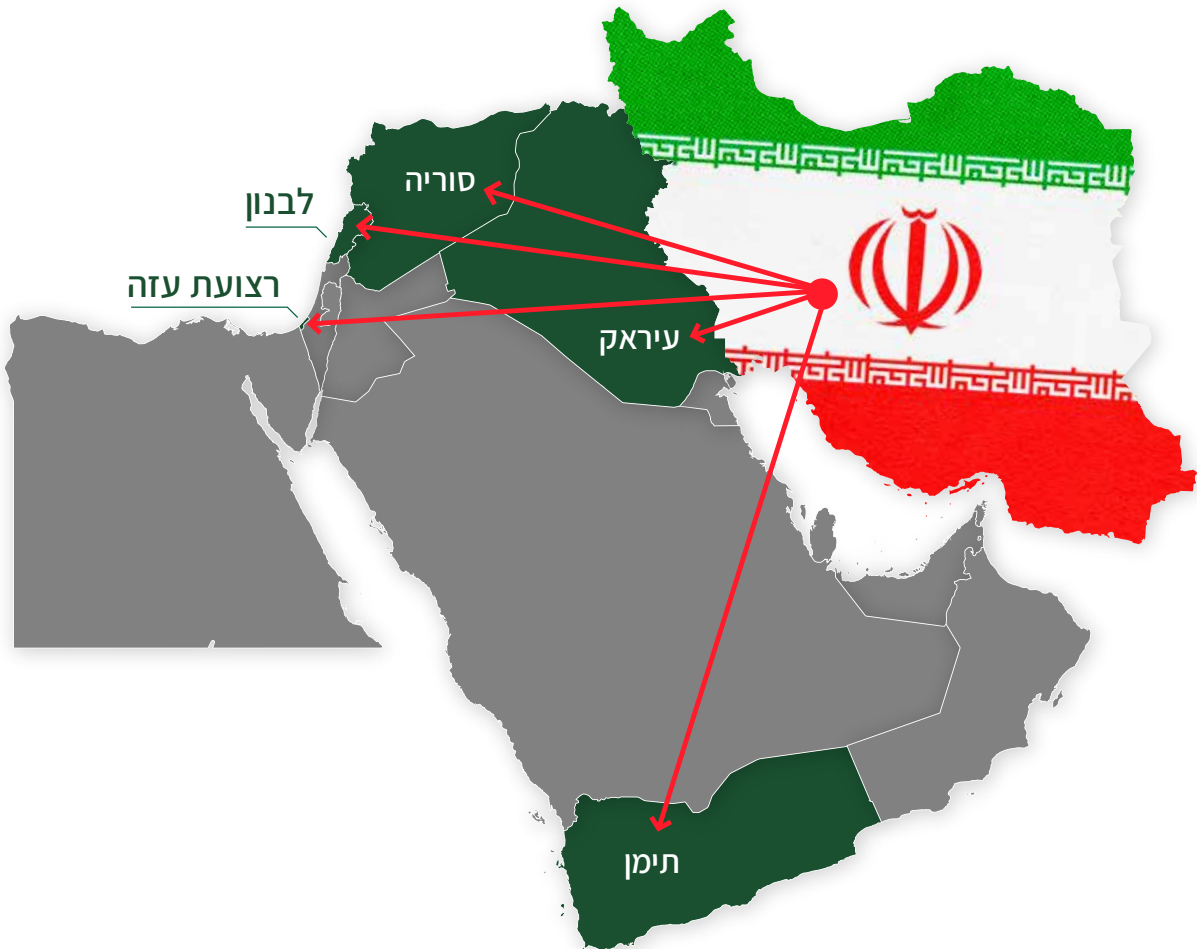
הזירה האזורית

בשנה החולפת ניצבו בפני איראן קשיים גוברים בזירה האזורית. נסיגת הכוחות האמריקאיים מאפגניסטן הוצגה אומנם כהתפתחות אסטרטגית חיובית, אך השתלטותו המחודשת של הטאליבאן מציבה אתגר רציני לאינטרסים ביטחוניים וכלכליים חיוניים של איראן. בעיראק נחלו המיליציות השיעיות הפרו-איראניות תבוסה קשה בבחירות לפרלמנט, ומתחזק הרושם כי חלה התרופפות בפיקוח משמרות המהפכה על המיליציות. התפתחות זו, נוסף על מאמצי התקרבות של בגדאד למדינות הערביות הסוניות, היא עדות לאתגרים הניצבים בפני איראן ושלוחיה במדינה. בלבנון ממשיך חזבאללה להתמודד עם ביקורת על תפקודו ועל ההשפעה הגוברת של איראן במדינה, אולם טהראן ממשיכה לספק מצרכים ודלק באמצעות הארגון. בסוריה – התקיפות שישאל המשיכה לבצע העמידו את איראן בפני אתגר משמעותי, הגם שלא הביאו להפסקת מאמציה לספק אמצעי לחימה מתקדמים לחזבאללה. לנוכח המשך תהליך ההסדרה בסוריה נמשך גם תהליך צמצום הכוחות האיראניים והשיעיים הזרים בסוריה, לצד התבססות גוברת על לוחמים סורים המגויסים למיליציות בתמיכת איראן. בה בעת מסתמנים התקדמות איטית בפרויקטים כלכליים בסוריה והמשך מאמצים נקודתיים להרחבת השפעה חברתית, תרבותית וחינוכית במדינה. בתימן נמשך הסיוע הצבאי לחות'ים במלחמתם המתנהלת גם מול ערב הסעודית, המותקפת בטילים ובכטב"מים. גם בקווקז ניצבה איראן בפני אתגרים רציניים, על רקע ניצחון אזרבייג'ן בעימות הצבאי עם ארמניה בחבל נגורנו קרבאך, הידוק קשריה של אזרבייג'ן עם ישראל וההשפעה הטורקית הגוברת באזור. חרף קשיים ואתגרים אלה ממשיכה איראן במאמציה לקדם את האינטרסים ארוכי הטווח שלה באזור, תוך התאמת מדיניותה לנסיבות המשתנות.

**בחירתו של איש הדת הרדיקלי
אבראהים ראיסי לנשיאות ביוני
2021 השלימה את השתלטות
המחנה השמרני על כלל המוסדות
הפוליטיים באיראן**



התקדמות ניכרת בתוכנית הגרעין האיראנית.
נשיא איראן הקודם רוחאני בוחן את הצנטרפוגות האיראניות ביום הגרעין הלאומי
צילום: Iranian Presidency Office/WANA (West Asia News Agency)/Handout via REUTERS



במקביל מתפתח תהליך, שהחל עוד בימי חסן רוחאני, לשיפור היחסים ולהפגת המתיחות בין איראן לשכנותיה במפרץ. תהליך זה משקף את הבנתן של המפרציות כי ארצות הברית ממשיכה במגמת ההתנתקות מהמזרח התיכון, והוא מתנהל על רקע תחילתו של המשא ומתן עם איראן לחזרה להסכם הגרעין, שאם יבשיל יחזק את איראן מבחינה מדינית וכלכלית. מצד שני התהליך מבטא את הרצון האיראני להפיג מתיחות עם שכנותיה — כחלק מהמדיניות החותרת לדיאלוג אזורי ללא השתתפות וושינגטון וכמענה לדרישה לכרוך את הדיונים בנושא הגרעין עם המדיניות האזורית של איראן. חשובה בהקשר זה איחוד האמירויות, שמהווה אפיק סחר חשוב לאיראן. בעניין זה בלט ביקורו בטהראן של היועץ לביטחון לאומי האמירי ואחיו של יורש העצר. גם עם ערב הסעודית, היריבה המרכזית של איראן, התקיים בעיראק ובתיווכה סבב שיחות רביעי, אולם לפי שעה בלי פריצת דרך ביחסים בין המדינות.

העימות בין ישראל לאיראן נמשך ואף החריף בשנה האחרונה. הוא בא לידי ביטוי בפעילות סיכול המיוחסת לישראל בתוכנית הגרעין; בתקיפות ישראליות בסוריה, שהלכו וגברו במסגרת המאמץ הנמשך לסכל את ההתבססות הצבאית האיראנית והעברות אמל"ח לחזבאללה; במאבק בים, שבמסגרתו פורסם על כ-12 כלי שיט איראניים שנפגעו, אשר חשיפתו הפומבית הובילה לפגיעה איראנית באוניות סוחר שקשורות לישראל; בתקיפות סייבר הדדיות — מהצד האיראני תקיפת חברות אזוריות ופרסום המידע כחלק ממבצעי תודעה (בשלב זה ברמה נמוכה יחסית), ושיבושים שיוחסו לישראל בנמל בנדר עבאס, בלוח הטיסות ובכרטיסים חכמים לרכישת דלק. במקביל ובהיעדר יכולת פגיעה ישירה ומהותית בישראל, נחשפו בשנה האחרונה וסוכלו מספר התארגנויות לביצוע פעולות טרור נגד גורמים ישראליים בזירה הבינלאומית. לצד הפעילות האזורית בולטות מגמות גוברות במדיניות החוץ הגלובלית של איראן, ובראשן החלטה אסטרטגית על הישענות מדינית, צבאית וכלכלית על רוסיה ועל סין. במסגרת זו נחתם הסכם לשותפות אסטרטגית ל-25 שנים עם סין (מארס 2021) וחודש הסכם שותפות אסטרטגית עם רוסיה; בספטמבר 2021 התקבלה איראן כחברה בארגון שנחאי לשיתוף פעולה (SCO), וכן קיימה מספר אימונים ימיים משותפים עם רוסיה וסין. מהלכים אלו מחזקים את המחנה השמרני בהובלת משמרות המהפכה, שתמך תמיד בכיוון זה, מול מחנה רוחאני, שהעדיף את חיזוק הקשר עם המערב; הם מסייעים בהתמודדות האיראנית עם הסנקציות ומחזקים את מעמדה הבינלאומי, בכלל זאת מול מהלכים עתידיים בסבא"א ובמועצת הביטחון של האו"ם.

תוכנית הגרעין והמשא ומתן לחזרה להסכם JCPOA

מאז מאי 2019, עת החלה איראן לבצע הפרות של הסכם הגרעין – JCPOA – בתגובה לפרישת ארצות הברית ממנו, נרשמה בשנה האחרונה לפי דוח סבא"א ההתקדמות המשמעותית והתקדימית ביותר בתוכנית. כמויות האורניום המועשר ל-20 ול-60 אחוזים מספיקות להעשרה גבוהה לחומר בקיע למתקן גרעיני ראשון תוך שלושה שבועות; אם איראן תחליט להעשיר לרמה צבאית גם את החומר המועשר לעד כחמישה אחוזים, יידרשו כחודשיים לחומר בקיע למתקן גרעיני שני וכ-3.5 חודשים לחומר בקיע למתקן גרעיני שלישי. במקביל מתבצע ייצור אורניום מתכתי ברמת העשרה של 20 אחוזים (רכיב קריטי בנשק גרעיני); הוחל בהעשרת אורניום ל-20 אחוזים באמצעות צנטריפוגות מתקדמות באתר פורדו וצומצם בצורה מחמירה הפיקוח של סבא"א – הן בהתאם לפרוטוקול הנוסף והן לפי הסכם הגרעין. נתונים אלה הביאו את מנכ"ל סבא"א להצהיר ש"היעדר

העימות בין ישראל לאיראן נמשך ואף החריף בשנה האחרונה וכלל פעילות סיכולית המיוחסת לישראל בתוכנית הגרעין; תקיפות ישראליות בסוריה, מאבק בים ותקיפות סייבר הדדיות

שיתוף הפעולה משפיע באופן משמעותי על יכולת הסוכנות להבטיח את אופייה האזרחי של תוכנית הגרעין".

כל זאת לצד המשך היעדרו של שיתוף פעולה איראני בשאלות הקשורות לגילוי אורניום לא-מוצהר בארבעה אתרים שלא הוצהרו בפני הסוכנות (הפרה של הסכמי הפיקוח). באתרים אלו התבצע, ככל הנראה, פיתוח מנגנון הנפץ (הרכיב העיקרי השני בפיתוח נשק גרעיני). לפי הערכות תוכל איראן לבצע ניסוי גרעיני תוך ששה חודשים מרגע קבלת החלטה כזו. אולם השלב השלישי של הפרויקט, זה של התאמת מנגנון הנפץ לשיגור כנשק (מוטס או טילי) יאריך עוד מספר שנים.

בשנה האחרונה איראן גם ספגה פגיעות וחבלות משמעותיות: בראש ובראשונה חיסולו של פח'רי זאדה (סוף 2020), שהיה הגורם המוביל והמארגן של תוכנית הגרעין, שלט בכל רכיביה ונהנה מקשר ישיר וקרוב עם המנהיג העליון; וכן באופן משמעותי פחות – הפגיעה בצנטריפוגות באתר ההעשרה בנתנז (אפריל 2021) והפגיעה באתר ייצור צנטריפוגות בכראג' (יוני 2021).

הבחירה של טהראן להגיב על כל אלה, לצד תיקון הנזקים והעברת מתקנים שנפגעו אל מתחת לאדמה, הייתה חלק משורת צעדים בתחום הגרעין ובראשם חוק המג'לס, ה"מחייב" למעשה את המדינה להתקדם בהעשרה לרמות גבוהות ולנקוט את כל הצעדים הנדרשים להתקדמות התוכנית, כמו גם לצמצם את פיקוח סבא"א. וכך, בתגובה לפגיעה בכראג' מנעה איראן את כניסתם של הפקחים לאתר ואת הגישה לסרטי המצלמות.

סבבי השיחות בין השותפות להסכם הגרעין לבין איראן וארצות הברית חודשו גם בעידן הנשיא ראסי, אולם בתנאים שונים ותוך הצגת עמדות נוקשות ודרישות שבשלב זה אינן מקובלות על וושינגטון ועל השותפות האירופיות.

תרשים 2: הפרות הסכם הגרעין מצד איראן

ההתחייבות לפי ההסכם	המצב הנוכחי: עפ"י דוח סבא"א מנובמבר 2021	משמעות
 רמת העשרת האורניום	עד 3.67%	התקדמות להעשרה ברמה צבאית
 מלאי אורניום מועשר	עד 300 ק"ג ברמת העשרה נמוכה	- העשרה לרמה גבוהה – מספיק למתקן ראשון תוך 3 שבועות - החומר המועשר לרמה נמוכה – מספיק לשני מתקנים תוך כחודשיים ולשלושה תוך כארבעה חודשים
 אתר העשרת האורניום בפורדו	העשרה אסורה, מותר רק שימוש כמרכז מחקר וייצור איזוטופים יציבים	העשרה באתר מוגן, כולל לרמות גבוהות
 מלאי מים כבדים	עד 130 טונות	- סביר שלאיראן כמויות גדולות - ישמשו בעתיד לכור מחקר
 מחקר ופיתוח	בעשור הראשון – ניסויים על צנטריפוגות מתקדמות בודדות	התקדמות טכנולוגית משמעותית
 פיקוח	פיקוח מורחב בהתאם להסכם הגרעין	היעדר אפשרות להבטיח אי-הסטה של חומר בקיע

הסכמה על חזרה ל-JCPOA תוך פרק זמן קצר – סבירות נמוכה; המשך דיונים ודשדוש לאורך חודשים ארוכים, אולם ללא הודאה בכישלון – סבירות בינונית; הסכם ביניים – Less for Less – כרגע איראן מסרבת אולם הצדדים עשויים להסכים – סבירות בינונית; אי־הגעה להסכם, הפסקת הפגישות ותחילת יישום צעדים נגד איראן (גם אם בפועל הצדדים ימשיכו להציג מסלול דיפלומטי פתוח) – סבירות בינונית.

מבין ארבעה התרחישים האפשריים, שאינם טובים לישראל, החמור ביותר הוא היעדר הסכם והתקדמות איראן בתוכנית הגרעין. אין לממשל האמריקאי (ולישראל) חלופה מדינית למעט הסנקציות, שאיראן למדה להתמודד איתן; הפערים בין הקווים האדומים של ישראל וארצות הברית, הנובעים מההבדלים בתפיסת האיום ומהיכולות, מגבירים את המתחושות בין ירושלים לוושינגטון. אין נכונות אמריקאית לפעולה צבאית אלא אולי בתרחיש של פריצה איראנית מובהקת לנשק גרעיני; ישראל עלולה להישאר לבדה מול איום מחריף הגדול על מידותיה.

בנסיבות מורכבות אלה עדיפה לישראל חזרה להסכם הגרעין, ובתנאי כמובן שלא יותיר את ההפרות הטכנולוגיות שביצעה איראן מאז הפרישה האמריקאית ממנו, ואשר למרות הידע והניסיון שנצבר באיראן – יאפשר מספר שנים להתארגנות ולהכנת חלופה. על ישראל להביא בחשבון כי גם ידידותיה במפרץ יישרו קו עם הממשל האמריקאי והן מביעות תמיכה בחזרה להסכם הגרעין, כשבמקביל הן מקדמות את הדיאלוג עם איראן. בהתחשב בעובדה כי החזרה או אי־החזרה להסכם תלויה כיום בעיקר באיראן, והסיכויים לאי־חזרה דומים ואולי אף גבוהים מהסיכוי להשגת הסכמות שיאפשרו חזרה להסכם, עדיף לישראל להגיע להבנות עם ארצות הברית על האינטרסים החיוניים לה – חופש פעולה בזירה האזורית, המשך סיכולים בתוכנית הגרעין, אם כי במשורה ובעדיפות גבוהה בלבד, וכן הבנות לגבי התפתחויות אפשריות בעתיד ואופן ההתמודדות עימן.

לסיכום – התקדמות תוכנית הגרעין מקנה לאיראן את פרק הזמן הקצר ביותר, בשנים האחרונות, ליכולת פריצה לנשק גרעיני, אם תחליט לעשות כן. מבחינת איראן, ככל שהיא מתקדמת גובר הפיתוי לא לחזור להסכם ללא תמורה משמעותית ביותר, שספק אם יש לווישינגטון יכולת או רצון לתת.

על רקע זה ישראל מצויה במבוכה אסטרטגית. התרחישים השונים האפשריים, בין שמדובר בהסכם חלקי ובין בדשדוש ממושך או בפיצוץ במשא ומתן, שליליים מבחינת ישראל. לכן מתחדד הצורך לשמר דיאלוג הדוק עם הממשל האמריקאי, שיאפשר גיבוש אסטרטגיה מקיפה הכוללת בניית איום צבאי אמין לשנים הקרובות וקידום לחץ רב־ממדי על איראן; סיכול רכיבים מתקדמים בתוכנית הגרעין במידת הצורך; מב"ם נרחב לבלימת התבססותה של איראן – לא רק במרחב הסורי; וגיבוש ברית אזורית רחבה (תוך ניצול הסכמי אברהם) ובינלאומית להצרת צעדיה של איראן ולחיזוק ההרתעה כלפיה.

הזירה הצפונית: הדילמות והצורך לאתגר ולרענן את מדיניות ישראל

אודי דקל, כרמית ולנסי ואורנה מזרחי



Tal Lissos & Ben Ram David, IDF Spokesperson's Unit

המלצות



המשך המב"ם לבלימת ההתבססות איראן • תיאום עם רוסיה • טיפוח קשרים עם גורמים מקומיים ואזוריים המתנגדים לאסד ולאיראן • מניעת שיקום מערך הנשק הכימי בסוריה • ייזום תוכנית בינלאומית לשיקום לבנון, לצמצום השפעת חזבאללה ונגד פרויקט דיוק הטילים • מוכנות למלחמה רב־זירתית

מגמות



נמשכים מאמצי ההתבססות האיראנית למרות הישגי ישראל • נבנות יכולות לתקיפת ישראל מלבנון, מסוריה וממערב עיראק • חוזקו מערכי ההגנה האווירית בסוריה ובלבנון • משטר אסד בשליטה חלקית בסוריה • משבר כלכלי בלבנון

השינויים בזירה הצפונית ובמרכז המשיך מאמצי ההתבססות האיראנית (למרות בלימתה היחסית), פרויקט דיוק הטילים והרקטות בלבנון והחרפת המשבר הכלכלי בלבנון ובסוריה מחדדים את הצורך בהתאמת מדיניותה של ישראל להתמודדות אפקטיבית עם האתגרים המתפתחים. המערכה בין המלחמות (מב"ם) שמנהלת ישראל ממשיכה להוביל את המאמצים לבלימת איראן, אך ברי כי היא אינה מספקת מענה מלא לאתגרים ובעיקר לאיום הגובר של פרויקט דיוק הטילים בלבנון, הופכת לנפיצה יותר ועשויה להוביל להסלמה ולהתרחבות המערכה לגזרות נוספות. במסגרת עדכון והתאמת המענה נדרש לשלב עוצמות קשות ורכות, ובכלל זה – לרתום את ארצות הברית ואת שחקני האזור למעורבות פעילה יותר במאמץ להסדרת המרחב הסורי, לרבות עידוד ממשל ביידן לתיאום עם רוסיה; גיבוש תוכנית לשיקום מדינת לבנון, שיסייע בייצובה ובה בעת יצמצם את השפעת חזבאללה. מעבר לכך, חיוני שישראל תכין יכולת מבצעית נגד פרויקט הדיוק בלבנון, ובראייה רחבה יותר תגבש תכלית אסטרטגית מעודכנת לתרחישי מלחמה רחבה מול הצייר האיראני־שיעי בזירה הצפונית – לבנון, סוריה ומערב עיראק.

לאחר שנים של קיפאון צבאי ודיפלומטי במשבר בסוריה, בשלהי 2021 ניכר שינוי משמעותי במעמדו האזורי של הנשיא בשאר אל-אסד, הבא לידי ביטוי בהכרה מחודשת בו מצד מספר מדיניות ערביות. איחוד האמירויות, בחרין ולאחרונה ירדן ומצרים מבקשות להשיב את הנשיא הסורי לחיק העולם הערבי ואת סוריה לליגה הערבית, שממנה הודחה בתחילת מלחמת האזרחים. התפתחויות אלו נובעות מהכרה אזורית בכישלון המאמץ הדיפלומטי לאלץ את אסד לערוך רפורמות פוליטיות ואזרחיות כתנאי לקבלתו. כתוצאה מכך התחזקה התודעה שאסד "כאן להישאר" ואין לו חלופה. מדינות ערב, בעיקר הפרגמטיות, שואפות לצמצם את ההשפעה האיראנית במרחב. לתפיסתן, נרמול היחסים עם אסד (פתיחת נציגויות, הרחבת הסחר והשקעות כלכליות) יצמצם את הריק שאליו חודרת איראן בסוריה ויצור חיץ שיורחב באופן הדרגתי בין המשטר הסורי לטהראן.

תרשים 1: החיים בסוריה – תמונת מצב בשנת 2021



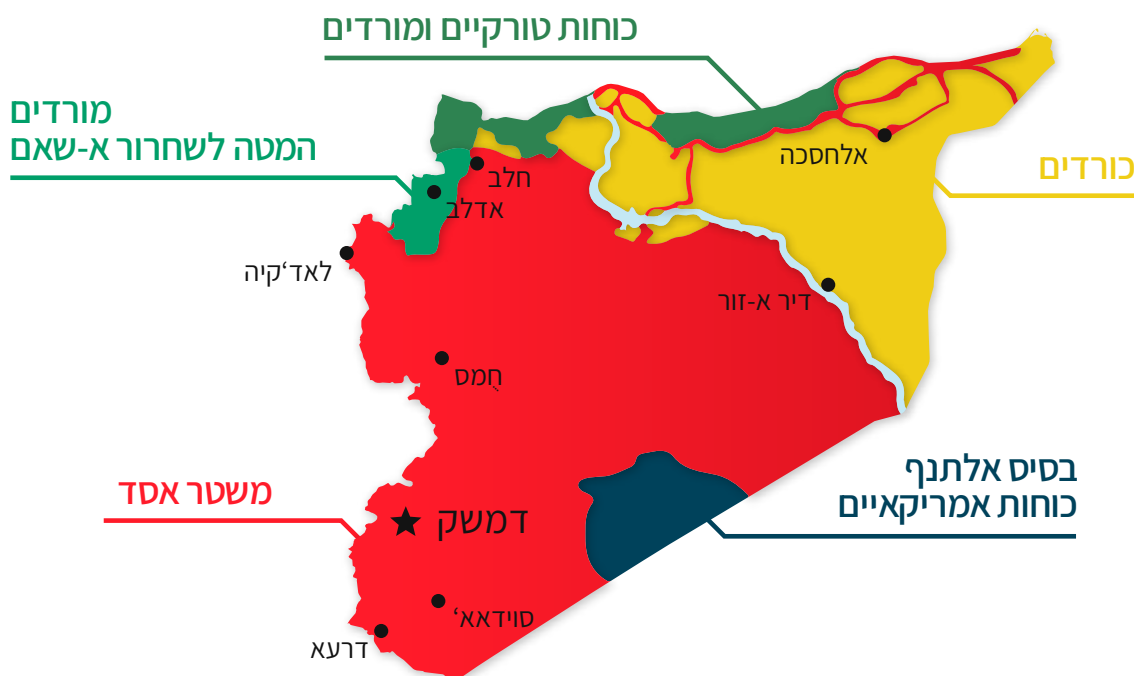
על אף חיזוק מעמדו האזורי של אסד ודימויו כנשיא מתפקד, בפועל שליטתו ומשילותו בסוריה חלקיות ומוגבלות, תלותו במשענות החיצוניות – רוסיה ואיראן – נותרה רבה ומצבה הכלכלי של המדינה הולך ומידרדר. בניגוד לציפיות אסד אינו צפוי להתנתק מאיראן, אך לעומת זאת הוא לא יילחם למען הבטחת הנוכחות האיראנית בארצו.



מומלץ לקיים דיאלוג עם בעלי ברית מקומיים בסוריה.
פינוי דרוזים מהעיר בית ג'אן שלמרגלות החרמון הסורי
צילום: REUTERS/Omar Sanadiki

אסד מתמקד בעת הנוכחית בשימור שליטתו בשני שלישים משטחי המדינה, המשתרעים על ציר דרעא-דמשק-חומס-חלב וחלב וברצועת החוף העלווית במערב המדינה. האזורים בצפון-מזרח ובצפון-מערב המדינה נותרו בשליטת גורמים חיצוניים – כורדים, ארצות הברית, מורדים וטורקיה. למשטר אסד אין יכולת עצמאית להשבת השליטה המלאה בסוריה לידי.

תרשים 2: מפת השליטה בסוריה



המשך ההתערבות הזרה

רוסיה ממשיכה למלא בסוריה תפקיד דומיננטי – צבאי ודיפלומטי – ונחושה למצב מחדש את מעמדו של אסד, תוך ייצוב המדינה ושיקום הצבא הסורי. מוסקבה זוכה ליתרון בפרויקטים ובהסכמים כלכליים בסוריה הקשורים במשאבי נפט, גז ופוספטים. התחרות בין רוסיה לאיראן על ההשפעה הצבאית והכלכלית בסוריה קיימת, אך לא בעוצמה המאיימת על היחסים האסטרטגיים ביניהן בשנה הקרובה. למעט המחלוקת סביב ההכרה באסד, ניכר שיפור ביחסים ובתקשורת בין רוסיה לארצות הברית בהקשר הסורי. התיאום האסטרטגי עם ישראל נשמר, ועל אף הצהרות רוסיות עיתיות בדבר סיוע למערך ההגנה האווירית הסורי נגד תקיפות ישראליות, ניכר כי רוסיה משלימה עם הפעילות ההתקפית של צה"ל (מב"ם), כל עוד היא ממוקדת נגד בניית היכולות הצבאיות של איראן ושלוחיה בסוריה, אך גם בנטרול יכולות פיתוח של נשק להשמדה המונית על ידי משטר אסד.

ארצות הברית – למרות התחייבותו לשמור את הכוחות האמריקאיים בסוריה, גם כלקח מהיציאה החפוזה מאפגניסטן, ממשיך בבידן מגלה עניין מוגבל בזירת סוריה וטרם גיבש אסטרטגיה סדורה להתמודדות עם המשבר במדינה. בשלב זה מתמקד הממשל בארבעה יעדים: שיכון האלימות ושיפור המצב ההומניטרי; המשך הלחימה בדאע"ש; התנגדות להכרה רשמית באסד; ודרישה ליישום החלטה 2254 של מועצת הביטחון להסדרה בסוריה. בשנה הקרובה יאלץ הממשל לתמרן בין שני מתחים: הראשון – בין נחישותו לשמר את הסנקציות נגד המשטר ומקורביו לבין שאיפתו להקל את המצב ההומניטרי ולאפשר הזרמת כספים לשיקום תשתיות במדינה; השני – בין מחויבותו לסייע לכוחות הכורדיים הדמוקרטיים בצפון-מזרח סוריה, המחייבת היערכות כוחות אמריקאיים במרחב, לבין חשיפת כוחות אלו לתקיפות מצד שלוחים איראניים, החותרים להוצאת הכוחות האמריקאיים מעיראק ומסוריה. האתגר הישראלי הוא לשכנע את הממשל שדחיקת היכולות האיראניות מסוריה היא נדבך מרכזי במערכה האסטרטגית נגד איראן. זאת גם בתרחיש של חזרה להסכם הגרעין, שבעקבותיו איראן תוכל להקצות משאבים נוספים להתבססותה בזירה הצפונית.

בקרב מדינות ערב, בעיקר הפרגמטיות, התחזקה התודעה שאסד "כאן להישאר", והן שואפות לצמצם את ההשפעה האיראנית במרחב באמצעות נרמול היחסים עמו

איראן – ההתבססות הצבאית והאזרחית של איראן בסוריה נמשכת אך משקפת הסתגלות לנסיבות המשתנות, והיקפה מצומצם בהשוואה לתכנון האיראני המקורי. הגברת המב"ם הישראלי, האתגר הכלכלי והלחצים מצד רוסיה – כל אלה מקשים על מימושה המלא של בניית היכולות הצבאיות ומרחב השפעה כפלטפורמה למאבק נגד ישראל. לצד זאת נמשכים העברות של אמצעי לחימה ושיפור יכולות ייצור מקומי לסוריה ולחזבאללה בלבנון. איראן מתבססת ומגבירה את השפעתה בסוריה באמצעות חזבאללה ומיליציות מקומיות שהיא מקימה; באחיזת מעל 100 אתרים צבאיים ברחבי המדינה; בשליטה על כ-20 אחוזים מגבולותיה של סוריה; בהעברת מערכות הגנה אווירית תוצרת איראן, שתכליתן להגן על בסיסים ונכסים צבאיים בסוריה ובלבנון; בהברחות של כלי טיס בלתי מאוישים תוקפים למדינה.

תרשים 3: ההתבססות האיראנית בסוריה



טורקיה שולטת על רצועות שטח בצפון סוריה לאורך גבולה ועל יותר משלושה מיליון סורים. אנקרה מוטרדת מהיווצרות אוטונומיה כורדית וחוששת מגל פליטים נוסף שיזלוג לשטחה. לפיכך בכוונתה לעצב "רצועת ביטחון" מג'רבלוס לקמישלי, שבה ייושבו הפליטים. מובלעת המורדים האסלאמיסטים באדליב בראשות ארגון היאת תחריר א-שאם, הנתונה תחת השפעה והכוונה טורקית, נותרה מוקד הלחימה המרכזי נגד משטר אסד. הנוכחות הטורקית תהווה גם בשנים הקרובות חסם מרכזי בפני מימוש השאיפה הסורית-רוסית להשתלט על האזור בכוח.



שנת 2021 עמדה בסימן של המשך קריסה פנימית מהירה בלבנון. מדובר בעיקר בהתמוטטות מוחלטת של המערכת הכלכלית-פיננסית; בשיתוק הנמשך של המערכת הפוליטית (גם לאחר הרכבת הממשלה החדשה בראשות נג'יב מיקאטי בספטמבר 2021); ובקריסת התשתיות – בדגש על מערך החשמל והאנרגיה, מערכת הרפואה ושירותי המזון והמים. זאת במקביל לאירועי אלימות רבים ואובדן שליטה כולל מצד צבא לבנון, הסובל גם הוא ממצוקה תקציבית ומריבוי מקרי עריקה משורותיו. האוכלוסייה בלבנון נתונה בחוסר אונים מוחלט, ללא תקווה באופק, כאשר כשני שלישים ממנה מצויים על פי הגדרת הבנק העולמי מתחת לקו העוני. ברקע למשבר הקשה, המוגדר על פי הבנק העולמי כאחד משלושת המקרים החמורים ביותר המוכרים בעולם מאז אמצע המאה ה-19, עומדות המחלות הכרוניות שמהן סובלת לבנון בעשורים האחרונים. אלה הובילו להידרדרות במצב, שצברה תאוצה מאמצע 2019 בעקבות פריצת המחאה הציבורית הנרחבת באוקטובר 2019, מגפת הקורונה (מאז פברואר 2020) והפיצוץ המחריד בנמל ביירות, שאירע באוגוסט אותה שנה. בסוף 2021 ניחתה על לבנון מכה נוספת מצד מדינות המפרץ בהובלת ערב הסעודית, אשר החליטו להגביר את הלחץ על המדינה בשל תפקידו המרכזי של חזבאללה בניהולה.

תרשים 4: התמוטטות הכלכלה הלבנונית

למעלה מ-70% מתחת לקו העוני עפ"י הבנק העולמי	מחסור במוצרי יסוד והיעדר תשתיות אין חשמל, מזון, דלק, מים, אינטרנט	היפר אינפלציה המטבע הלבנוני איבד כ-90% מערכו	חוב חיצוני ענק היעדר רזרבות לתשתיות ולמימון סובסידיות
הגירה לחו"ל בעיקר נוצרים, משכילים, צעירים	קריסת מערכת הבריאות מחסור בכ"א, 40% עזבו; חסרים מכשור ותרופות	אבטלה גואה למעלה מ-50% מובטלים	צמיחה שלילית 2020 - 21.4% 2021 - 10.5%

חזבאללה שומר על מעמדו המרכזי והמשפיע במערכת הפנימית והפוליטית, ויש המכנים את הממשלה החדשה שהורכבה בספטמבר "ממשלת חזבאללה", שכן הוא משפיע על קבלת ההחלטות או גורם לשיתוק הממשלה, בהתאם לאינטרסים שלו. כך, דרישת חזבאללה לפטר את השופט החוקר את הפיצוץ בנמל ביירות וכן עמדתו ביחס למשבר עם ערב הסעודית ומדינות המפרץ מנעו את כינוסה של הממשלה לאורך זמן. זאת במקביל להעמקת פעילותו העצמאית, לכאורה למען אזרחי לבנון, הפוגעת בריבונותה של המדינה, כפי שבא לידי ביטוי בניצולו את משבר האנרגיה להכנסת סולר מאיראן (מאמצע ספטמבר 2021), כשהוא החליט למי יחולק ובאיזה מחיר. עם זאת, בצד המשך הלחץ על הארגון בזירה הבינלאומית, לאחרונה גברו ביטויי הביקורת כלפי חזבאללה במערכת הפנימית, כולל על פעילותו מול ישראל. ניכרת גם עלייה ברף העימותים האלימים בין פעילי הארגון למתנגדיו מבית, כפי שנחשף בהתנגשות שאירעה בין אנשי חזבאללה לאנשי הכוחות הלבנוניים בביירות (באמצע אוקטובר). מול ישראל – הארגון מתמיד אומנם במאמצי ההתעצמות בסיוע איראן – המשך פרויקט דיוק הטילים והצטיידות במערכות הגנה אווירית, וכן בשימור משוואת ההרתעה מול צה"ל, אך ניכר כי המשבר בלבנון והביקורת כלפיו מבית מרסנים את פעילותו מול ישראל. ניסיונות חמאס לפעול מהגבול הלבנוני, בהתאם לתקדים של 'שומר החומות', מייצרים אתגר נוסף לישראל וגם לחזבאללה עצמו.

שנת 2021 עמדה בסימן של המשך קריסה פנימית מהירה בלבנון: התמוטטות מוחלטת של המערכת הכלכלית-פיננסית, שיתוק נמשך של המערכת הפוליטית וקריסת תשתיות

מבחינת ישראל, המציאות בלבנון מעוררת דילמות שעיקרן: האם וכיצד לתרום לשיפור מצב האוכלוסייה במדינה, אך מבלי לחזק בעקיפין את חזבאללה? כיצד ניתן למנוע את השתלטות המוחלטת של חזבאללה ואיראן על מדינת לבנון? ובמישור הצבאי – האם על ישראל לשנות את אופן הפעולה שלה מול חזבאללה, ובייחוד – באילו תנאים תידרש ישראל לפגוע ישירות בפרויקט הטילים המדויקים של חזבאללה בלבנון?

תרשים 5: תרחיש להפתחות בלבנון



סיכום והמלצות בראייה זירתית – סוריה ולבנון

האתגר האסטרטגי – משטר אסד לא יצליח להשתלט על כל חבלי סוריה בשנת 2022 ולא יסלק את איראן ושלוחיה מהמדינה. איראן תתמיד במאמצי ההתבססות הרב־ממדית לשימור השפעתה, בהעברת אמצעי לחימה לחזבאללה בלבנון, בדגש על העברת רכיבי דיוק לטילים ולרקטות בסוריה ובלבנון, בבניית יכולות לתקיפת ישראל מלבנון, מסוריה וממערב עיראק ובחיזוק מערכי ההגנה האווירית בסוריה ובלבנון. חזבאללה ישמור על השפעתו הגוברת בלבנון בכל המישורים – הפוליטי, הצבאי, הכלכלי והחברתי, על אף הלחצים הגוברים עליו מבית ומחוץ, כאשר הסיכוי לשינוי משמעותי במערך הפוליטי בלבנון בעקבות הבחירות לפרלמנט המתוכננות להיערך במהלך 2022 קלוש ביותר.

המענה – יישום מדיניות דואלית – התמקדות בפעולות עצמאיות של ישראל ובד בבד נכונות לשיתוף פעולה עם בעלי ברית אזוריים וגורמים מקומיים חיוניים

גישת ההסתמכות העצמית

- על סמך הכרה במצב שבו סוריה מחולקת דה פקטו, כשאין בידי משטר אסד יכולת להשתלט על כל המדינה, מומלץ למפות בעלי ברית מקומיים כמו קהילות מקומיות בדרום סוריה, ראשי העדה הדרוזית במחוז א־סוידא וכורדים בצפון־מזרח המדינה ולכונן עימם דיאלוג ולהעניק להם סיוע הומניטרי ישיר ועקיף. כן מומלץ לעודד, בשיתוף פעולה עם גורמי כוח מקומיים, מאמצי התנגדות להתבססות האיראנית ולחופש הפעולה של חזבאללה בסוריה. על מנת לזכות באמונם חשוב שישראל לא תכיר רשמית במשטר אסד, אף לא במשתמע.
- יש להתמיד במערכה הממושכת (מב"ם) לדחיקת איראן ושלוחיה מסוריה, בדגש מיוחד על דרום המדינה. לשם כך נדרש להתאים את המב"ם לאתגרים המשתנים, להרחיב את המבצעים המיוחדים והחשאיים נגד מאחזים איראניים בסוריה ונגד גורמים המשתפים פעולה עם איראן וחזבאללה, כולל בצבא סוריה ובקרב מנגנוני המודיעין הסוריים.
- יש למנוע ממשטר אסד בנייה מחדש של מאגר נשק כימי והעברתו לחזבאללה בלבנון, ובד בבד לנטרל יכולות הגנה אווירית שעלולות להגביל את חופש הפעולה של חיל האוויר הישראלי בשמי סוריה ובלבנון.
- יש לשמר את התיאום האסטרטגי והצבאי עם רוסיה, בהיותה גורם כוח מוביל בסוריה וביכולתה לצמצם את חופש הפעולה האווירי של צה"ל בשמי סוריה, וגם להגביל את היקף ההתבססות הצבאית האיראנית. לשם כך נדרש להרחיב את השיח האסטרטגי עם רוסיה, לצד העמקת התיאום המבצעי למניעת חיכוך עם כוחות צבא רוסיה.
- נדרשת הכנת חלופות מבצעיות לתקיפת פרויקט הטילים המדויקים בלבנון, ביניהן גיבוש מתווה מבצעי של 'מכה מקדימה' – ניצול אירוע הסלמתי מול חזבאללה לתקיפת תשתית הטילים המדויקים וציוד סוללות הגנה אווירית בלבנון. במקביל נדרש לשפר

את המוכנות ואת הדריכות להסלמה ולדינמיקת הסלמה באירועים וימי קרב, שעלולה להוביל למלחמה בזירה הצפונית למרות אינטרס הדדי להגבלת התקריות מתחת לסף המלחמה.

■ מומלץ לכוון ערוץ להעברת מסרים מול משטר אסד במקביל למנגנון התיאום עם רוסיה, כדי לאפשר שליטה בגבולות זירת המלחמה בהתאם לצרכיה ולשיקוליה של ישראל – צמצומה לחזית לבנון בלבד או הרחבתה לסוריה ולמערב עיראק.

גישה שיתופית רב־צדדית

■ יש לנסות להשפיע על מדינות המפרץ, ירדן ומצרים להתנות נורמליזציה עם משטר אסד בצמצום השפעת איראן וחזבאללה, בדגש על היערכותם בדרום סוריה. יש לחזק את שיתוף הפעולה עם ירדן אשר לתמיכה בגורמים בדרום סוריה המתנגדים להתבססות האיראנית ולפעולות חזבאללה באזור.

■ יש לחזק את מנגנון התיאום המשולש ארצות הברית-רוסיה-ישראל, מתוך הבנה כי עתידה של סוריה מותנה בהסכמות ובתיאום בין רוסיה לארצות הברית. ישראל נדרשת לשכנע את ממשל בידן להתגמש מול רוסיה כדי לגבש הבנות משותפות לגבי בלימת ההשפעה האיראנית השלילית במרחב. בד בבד נדרש להטמיע באזור ובעולם את ההבנה לגבי ההשלכות השליליות של הפעילות האיראנית ושל שלוחיה, המערערת את היציבות בזירה זו. זאת באמצעות קשרים מודיעיניים, שיח דיפלומטי ומאמצי השפעה. התכלית היא לעודד תיאום בינלאומי שיתמקד בהחלשת איראן וחזבאללה ובהגבלת החתרנות של הציר השיעי, בייחוד במקרה של חזרה להסכם הגרעין והסרת הסנקציות מעל איראן – מה שיאפשר לה להקדיש משאבים מרובים לתמיכה בשלוחיה ובגורמים סוררים ברחבי האזור. בהקשר זה מומלץ לכוון מנגנון התייעצות עם ארצות הברית, מדינות המפרץ, ירדן ומצרים, לריסון ההשפעה האיראנית השלילית ולבניית חלופות למשענת האיראנית בסוריה ובלבנון.

■ בעניין מדינת לבנון הקורסת יש עדיפות ברורה לשמר את המדינה, לא לעמוד מנגד ולפעול לעיכוב התמוטטותה או למניעתה. המצב הקיים – ריבוי מוקדי שליטה בלבנון ומערכת איזונים ביניהם (למרות שהיא משובשת) על בסיס 'הסכם טאיף' – עדיף על פני השתלטות מוחלטת של חזבאללה על המדינה בשירותה של איראן. לשם כך מומלץ לכוון קואליציה רחבה של מדינות בהובלת ארצות הברית, צרפת וערב הסעודית, שתעביר סיוע הומניטרי ישיר לאוכלוסיית לבנון ותסייע בשיקום תפקודן של המערכות המדיניות. בד בבד יש לגייס את הקואליציה הבינלאומית למאמץ של צמצום השפעת איראן וחזבאללה ולחזק את מתנגדי חזבאללה בלבנון. ישראל מצידה יכולה לגלות גמישות בדיון על הגבול הימי עם לבנון, כולל בנוגע להסדרים לאספקת אנרגיה גם מאזורים ימיים שבמחלוקת.

הזירה הפלסטינית: האתגר המרכזי – עצירת הגלישה למציאות של מדינה אחת

אודי דקל ונועה שוסטרמן



REUTERS – Mussa Qawasma

המלצות



- מתווה לבלימת הגלישה למציאות של מדינה אחת
- הסדרי מעבר ותחילת היפרדות ביהודה ושומרון • חיזוק הרשות • הבנות בתיווך מצרי לרגיעה ביטחונית עם חמאס תמורת הקלות בסגר • מוכנות לטרור ביהודה ושומרון ובירושלים ולמערכה צבאית בעזה

מגמות



- אתגר ליבה לביטחון הלאומי • הרשות הפלסטינית נחלשת ומאונגרת לקראת היום שאחרי עבאס • מדיניות של השגת זמן ותוך כך גלישה למציאות של מדינה אחת
- חמאס מבסס שליטה ברצועת עזה וקובע את הטון בזירה הפלסטינית

הזירה הפלסטינית היא אתגר ליבה לביטחון הלאומי של ישראל. הממשלה הנוכחית, כמו קודמתה, שואפת "להשיג זמן" ולדחות החלטות אסטרטגיות כבדות משקל בנושא הפלסטיני. לאסטרטגיה זו של ניהול סכסוך ארבע השלכות: הראשונה – פוטנציאל גובר להיחלשות המשילות והלגיטימציה של הרשות הפלסטינית, העלולה להחריף לקראת "היום שאחרי מחמוד עבאס", ובתוך כך הגברת הטרור והיעדר כתובת פלסטינית אחראית. לנוכח היעדר אופק מדיני קיימת אפשרות לשיבוש המערכת ההסדרית, התגברות התסבוכת הנובעת מערבוב בין אוכלוסייה פלסטינית ויהודית ביהודה ושומרון והגדלת שיפוע הגלישה למציאות של מדינה אחת; השנייה – חמאס ממשיך לבסס את שליטתו ברצועת עזה ובד בבד מאתגר את הרשות הפלסטינית כקובע את הטון בזירה ובחתימתו לערער את שליטתה בגדה המערבית; השלישית – האדישות היחסית במערכת הבינלאומית והאזורית לסוגיה הפלסטינית והיעדר הלחץ להתקדמות מדינית מגבירים את התסכול והייאוש בקרב התומכים בהסדרה בצד הפלסטיני ואת המוטיבציה לבחירה בדרך ה"התנגדות" – הטרור והאלימות; הרביעית – למרות התחושה הרווחת של היעדר פתרון מדיני מעשי בטווח הזמן הקרוב והבינוני, הסוגיה הפלסטינית ממשיכה לעמוד בלב השסע הפוליטי בישראל, מגבירה את המתח בין יהודים לערבים בישראל ולערבים תושבי מזרח ירושלים ועלולה לחבל ביחסים עם הממשל הדמוקרטי בארצות הברית. לפיכך יידרש קשב ביטחוני ומדיני לזירה הפלסטינית, שיעמוד במתח עם האתגרים שמציבה איראן הנמצאת בדרך לגרעין ועם האתגרים בזירה הצפונית.

* בכתיבת הפרק השתתפו גם ענת קורץ, פנינה שרביט ברוך, קובי מיכאל, עודד ערן, יוחנן צורף וחגי אטקס

האתגר המרכזי: שיקום המערכת ההסדרית ובלוימת המשך הגלישה למציאות של מדינה אחת. לכן נדרש לגבש אסטרטגיה עדכנית לזירה הפלסטינית, במרכזה צריכה לעמוד יוזמה מדינית, אזרחית וכלכלית של הסדרי מעבר שיחזקו את הלגיטימציה והתפקוד של הרשות הפלסטינית. במקביל נכון לבחון מענה אזרחי-כלכלי לרצועת עזה בסיוע מדינות המפרץ ומצרים, ולהתנותו בבלוימת ההתעצמות הצבאית של חמאס ובחיזוק הדרגתי של מעורבות הרשות הפלסטינית.

קיפאון מדיני והתפרצות אלימות וטרור

בשנת 2021 התחוללו מספר אירועים שהפנו מחדש את הזרקור לזירה הפלסטינית ואשר מבטאים התרחקות מהנתיב ההסדרי, זעזוע במערכת המשילות של הרשות הפלסטינית, אייציבות והגברת הטרור והאלימות.

כניסתו לתפקיד של הנשיא האמריקאי ג'ו ביידן הפיחה תקווה חדשה בקרב הנהגת הרשות הפלסטינית, התומכת במהלך מדיני עם ישראל. מבחינתה, סיום כהונת הנשיא טראמפ הסיר מסדר היום את "תוכנית המאה", וממשל ביידן דוגל בעמדות המסורתיות התומכות בפתרון שתי מדינות. בין קווי היסוד של ממשלת ישראל שכוננה במאי 2021 נמצאת שמירת הסטטוס קוו בזירה הפלסטינית, קרי דחיית התקדמות מדינית, אך גם דחיית סיפוח חד-צדדי, ולכל היותר ביצוע מהלכי פיתוח כלכלי. פערים בין ממשל ביידן לבין ממשלת ישראל נוצרו בעקבות דרישת הממשל מירושלים ואי-הסכמה של ישראל לפתיחה מחדש של הקונסוליה האמריקאית עבור הפלסטינים בירושלים (במזרח העיר או במערבה). עם זאת ובניגוד לציפיות הפלסטינים, ממשל ביידן אינו מתכוון, לפחות בשלב זה, להפעיל את כובד משקלו להנעת תהליך מדיני.

בראשית 2021 הכריז נשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס על קיום בחירות לפרלמנט הפלסטיני בחודש מאי, בהתאם למתווה שהוסכם עם חמאס. רעיון הבחירות עלה במגעים לפיוס בין פת"ח לחמאס, שהוצא בשל הבידוד שכפו עליהם ממשל טראמפ, "תוכנית המאה" ו"הסכמי אברהם". עבאס ביקש להפגין גישה חיובית כלפי ממשל ביידן ומדינות אירופה הדורשות זה מכבר קיום בחירות בשטחי הרשות הפלסטינית כתנאי להמשך תמיכתן הכלכלית. כאשר הובהר לעבאס באפריל שצפויה מפלה לתנועתו – הפת"ח, הוא ביטל את הבחירות בטענה שירושל אינה מאפשרת את קיומן במזרח ירושלים.

מהלך ביטול הבחירות הצטרף לסדרת אירועים אלימים בירושלים שדרבנו את חמאס לירי רקטות לעבר ירושלים, לאחר שזיהה הזדמנות להשגת מעמד מוביל במחנה הפלסטיני. הירי גרר סבב עימות נוסף בין ישראל לחמאס – מבצע "שומר החומות" במאי 2021.



גל ההפגנות ברשות דוכא ביד קשה.

מחאה על מותו של פעיל זכויות האדם נזאר בנאת
צילום: REUTERS/Mohamad Torokman

תרשים 1: האירועים המעצבים בזירה הפלסטינית (2021)



חמאס קובע את הטון במערכת הפלסטינית
חיבור בין זירות (לבנון, יהודה ושומרון, עזה, ירושלים והערם המעורבות)



פערים בין ישראל לארצות הברית על בנייה בהתנחלויות, פתיחת הקונסוליה אמריקאית בירושלים, מחויבות לשתי מדינות
הממשל אינו נחוש לקדם תהליך מדיני ישראל-פלסטיני



הסדר עם הרשות הפלסטינית אינו על סדר היום ואין אופק מדיני
מוכנות לביצוע מהלכים כלכליים לחיזוק הרשות
הצהרת כוונות של שר החוץ ללכת להסדרה ברצועת עזה

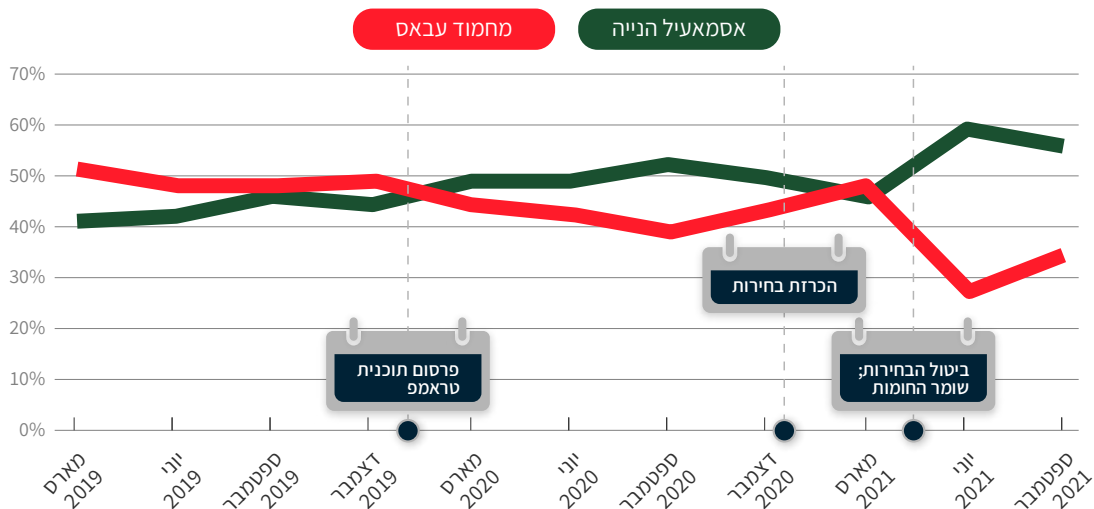


המשך כרסום בלגיטימציה של הרשות הפלסטינית ובמעמדו של עבאס
התגברות התחרות לקראת היום שאחרי עבאס

המערכה הצבאית התנהלה בשני מישורים מקבילים. בעוד ישראל התמקדה בממד הקינטי למימוש הישגים טקטיים צבאיים, בעיקר בפגיעה ובהרס תשתיות צבאיות של חמאס ובדרישה ל"שקט תמורת שקט", חמאס התמקד בממד התודעתי ורשם הישג אסטרטגי: הוא מיצב את עצמו כמגן אל-אקצא וירושלים; המחיש שהוא מוביל את המחנה הפלסטיני — "אם אין בחירות אז נבעיר את השטח"; שיגר מטחי רקטות לעומק שטחה של ישראל בלי שעלה בידי צה"ל לדכא את השיגורים; התסיס תושבים ערבים ביישובים המעורבים בישראל; עורר מהומות בגדה המערבית והצליח לעודד שיגורי רקטות לישראל מדרום לבנון.

בחלוף כחצי שנה מאז המערכה הצליח חמאס להשיב את המצב ברצועת עזה לקדמותו ואף לשפרו — ניתנו הקלות בתנועת סחורות לרצועה, הותרה עבודה בישראל (עשרת אלפים פועלים/סוחרים), הוחזרו כספי התמיכה הקטרתית, כולל לעובדי חמאס, וגובשה תוכנית לשיקום הרצועה. בסקר שערך ביוני 2021 המרכז הפלסטיני לסקרים ומדיניות בקרב הציבור הפלסטיני נמצא כי כ-59 אחוזים העידו שיצביעו לאסמאעיל הנייה אם יתמודד מול מחמוד עבאס, שקיבל רק כ-27 אחוזי תמיכה. 53 אחוזים גרסו כי חמאס צריך לייצג ולהוביל את המחנה הפלסטיני ורק 13 אחוזים השיבו שארגון פת"ח צריך להמשיך בתפקיד זה. לפי תוצאות סקר שערך המכון למחקרי ביטחון לאומי, בתשובה לשאלה מי ניצח ב"שומר החומות" — מיעוט בקרב ציבור הישראלי העריך ניצחון לישראל — 32 אחוזים; תיקו — 44 אחוזים; שני הצדדים הפסידו — 15 אחוזים; ורק שמונה אחוזים סברו כי חמאס ניצח.

תרשים 2: התמיכה באסמאעיל הנייה עולה על חשבון התמיכה בעבאס

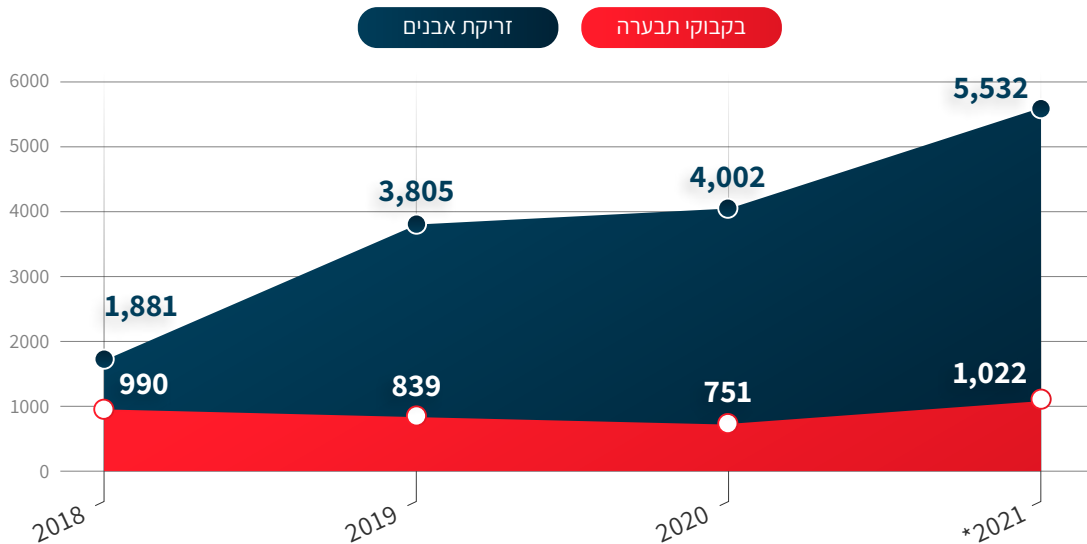


הנתונים מתוך סקרי דעת קהל של המרכז הפלסטיני לסקרים ומדיניות בהובלתו של ד"ר ח'ליל שקאקי (PCPSR)

במזרח ירושלים ממשיך להתפתח מוקד עימות מרכזי, ולקראת סוף השנה החל גל פיגועים של יחידים בירושלים וביהודה ושומרון. אלו כללו פיגוע ירי בעיר העתיקה (הרוג ישראלי), פיגוע ירי לעבר רכב סמוך לחומש בצפון השומרון (הרוג ישראלי), פיגוע דריסה במעבר תאנים וחמישה פיגועי דקירה בירושלים. גורמים פלסטיניים מתייחסים למפגעים כאל "שאהידים שהוצאו להורג על ידי

ישראל". חמאס מנצל את אוירת ההסלמה ומסית להמשך פיגועים ביתר שאת. במקביל גברו אירועים של יידי אבנים והשלכת בקבוקי תבערה לעבר כלי רכב הנעים בכבישי יהודה ושומרון ותקריות אלימות בין פלסטינים למתנחלים.

תרשים 3: אירועי טרור ביהודה ושומרון



* נכון ל-10.12, מבוסס על נתוני סיכום שנה של צה"ל

הרשות הפלסטינית נחלשת אך שורדת

לצד התחזקות חמאס מחריף המשבר במעמד הרשות הפלסטינית וביכולת תפקודה. לביטול הבחירות ולמבצע 'שומר החומות' נוסף מותו במעצר של פעיל זכויות האדם נזאר בנאת בחודש יוני, שהצית גל הפגנות בשטחי הרשות אשר דוכאו ביד קשה על ידי מנגנוני הביטחון הפלסטיניים והוסיפו דלק להתפרעויות. ניכר שהציבור הפלסטיני, ובפרט הצעירים, מאס בשלטון הדיקטטורי של עבאס וברשות המושחתת, המשתפת פעולה עם ישראל. חמאס וגורמי כוח אחרים מזהים את חולשת הרשות ופועלים להשתלטות על הרחוב הפלסטיני. לאור זאת פתחו מנגנוני הרשות במבצע להחזרת המשילות, אך לשם כך נדרש מאמץ עיקש וממושך ולא ברור אם הרשות נחושה לנהוג כך. לחיכוך ולמתיחות הגוברת תורמות התנגשויות, לעיתים אלימות, בין קבוצות יהודיות קיצוניות לפלסטינים בשטחי C תחת הכותרת "המאבק על שטחי C", וכן מאמץ גובר של המנהל האזרחי של פיקוח והריסת מבנים פלסטיניים לא חוקיים.

מעל כל אלה מרחפת שאלת "היום שאחרי עבאס" – נרקמות ונפרמות קואליציות ובריתות של יורשים פוטנציאליים המגובים במיליציות חמושות ומכינות עצמן לירידת עבאס מהבמה. עבאס עצמו מזהה את חולשתו ומגביר את המערכה המדינית הלעומתית נגד ישראל תוך האשמתה בפשעי מלחמה מעל כל במה בינלאומית, וכן רומז כי אש"ף ימשוך את ידיו מהסכמי אוסלו ובתוך כך יפסיק להכיר במדינת ישראל בגבולות '67 ויחתור למימוש רעיון "פלסטין הגדולה". בה בעת עבאס דוחה כל יוזמה לשילוב הרשות הפלסטינית במיזמים כלכליים, טכנולוגיים ואנרגטיים. בראייתו, תכליתן של היוזמות ובפרט אלה שהן תוצר של 'הסכמי אברהם', שהפלסטינים מתנגדים להם נחרצות, היא להוות תחליף לתהליך מדיני. הרשות מאשימה את מדינות המפרץ בכך שהן מאפשרות לישראל לקדם תפיסה של "שלוש כלכלי" ללא אופק מדיני, ובכך מסייעות להנצחת הכיבוש ולהסרת האחריות למצב מעל כתפיה של ישראל.

למרות מצבה הרעוע הרשות אינה קורסת, שכן ישנם בעלי אינטרסים רבים בשורותיה ומחוצה לה הנהנים מפירותיה ומחויבים לקיומה, כולל מאות אלפי פלסטינים ומשפחותיהם שעובדים בישראל או במגזר הציבורי-פלסטיני. ליציבות היחסית ביהודה ושומרון מסייעים התיאום הביטחוני בין מנגנוני הביטחון של הרשות לצה"ל, המערכה המתמשכת לפירוק תשתיות טרור ("כיסוח הדשא") ושימור מרקם החיים הפלסטיני. כמו כן, על אף בעיותיה וכשליה, הרשות היא הגוף הפלסטיני היחיד הזוכה להכרה בינלאומית. ואולם ככל שמעמד הרשות הפלסטינית ממשיך להישחק, מעמדה כפרטנרית עתידית להסדר נפגע ויכולתה ליישם הסכמות והבנות ולשמר את הרגיעה הביטחונית מוטלת בספק.

התמקדות ישראל ברצועת עזה

המדיניות הישראלית הנוכחית
מסתמנת כחזרה למצב שלפני
'שומר החומות', כאשר חמאס אף
מחזק יותר ודומיננטי יותר, ולישראל
אין כלים למנוע את התעצמותו
הצבאית

לאחר מבצע 'שומר החומות', חילופי השלטון בישראל והשלמת המכשול הביטחוני סביב רצועת עזה, שר החוץ יאיר לפיד חשף את תוכניתו "כלכלה תמורת ביטחון" ובכך אותת על נכונותה של ישראל להתקדם להסדרה ברצועת עזה. אומנם הממשלה הצהירה ששיקום עזה יותנה בעצירת התעצמותו של חמאס ובפתרון סוגיית השבויים והנעדרים, אך ניכר שההנהגה הישראלית מבינה שמדובר בקשירת ידיה באופן הפוגע באינטרסים שלה עצמה, הכרוכים בייצוב הרצועה. מצרים מצידה רואה בהשגת הבנות להפסקת אש לחמש שנים בין חמאס לישראל ובהשתלבות חברות מצריות בפרויקטים לשיקום רצועת עזה דרך להבלטת ערכיותה בעיני ממשל בידן והקהילה הבינלאומית, וכן מנוף לשיפור השפעתה על ריסון חמאס.

המדיניות הישראלית הנוכחית מסתמנת כחזרה למצב שלפני 'שומר החומות', כאשר חמאס אף מחזק יותר ודומיננטי יותר, ולישראל אין כלים למנוע את התעצמותו הצבאית. יתרה מזאת, מאז המבצע מימש חמאס אסטרטגיית התנגדות דואלית – רגיעה ברצועת עזה לצד פיתוח תשתית טרור ועידוד פיגועים בירושלים, ביהודה ושומרון ומדרום לבנון. חמאס צפוי להמשיך להתנהל בין הזהויות השונות – דתית, לאומית, אזרחית, התנגדותית – ככל שאלה משרתות את מטרותיו השונות. כל מהלך הסדרה ברצועת עזה הוא לכן הכרה בלגיטימציה של חמאס וחזיקו, ובכלל זה הסכמה להמשך השימוש באסטרטגיית ההתנגדות הדואלית. משמעות נלווית היא בהכרח החלשת הרשות הפלסטינית, מעמדה ודרכה המדינית.

משבר כלכלי מעמיק

בתחומי הרשות הפלסטינית מורגשת התאוששות הדרגתית מהמשבר הכלכלי שנוצר בעקבות מגפת הקורונה, אך ממשלת הרשות נמצאת בגירעון חמור כתוצאה מהירידה בסך התרומות הזרות ומירידת ערך הדולר ביחס לשקל, המגבירה את התלות הפלסטינית בהעברות מס מישראל. ייתכן שהתחזקות השקל תסייב עם יוקר המחיה הפלסטיני, שכן הרפורמות ביבוא שננקטו לאחרונה מגבירות את כוח הקנייה של השקל ומאפשרות יבוא מוצרים מחו"ל במחיר מופחת. ואולם התייקרות הדלקים והמזון וכן ההפרעות בשרשראות האספקה העולמיות עלולות לצמצם את ההשפעה החיובית. זאת ועוד, במהלך 2021 חל גידול ניכר במספרם של תושבי הרשות



נדרש שיפור המוכנות למבצע צבאי.

היערכות צה"ל בגבול הרצועה בימי מבצע שומר החומות

צילום: IDF Spokesperson's Unit (CC BY-SA 2.0)

כשברקע שאלת "היום שאחרי עבאס", נרקמות ונפרמות קואליציות ובריתות של יורשים פוטנציאליים המגובים במיליציות חמושות ומכינות עצמן לירידת עבאס מהבמה

המועסקים בישראל, אך שכן העובדים המקביל לכ־21 אחוזים מהתוצר של הרשות כמעט אינו ממוסה. לתעסוקה זו השפעה שלילית על התעסוקה של גברים ערבים־ישראלים, שהיקפה יורד בשנים האחרונות. כמו כן, מעכב צמיחה משמעותי ברשות הוא השחיתות, לרבות גביית תשלום על היתרים המתקבלים מישראל, חוסר התחרות הנובעת מכוחם של בעלי האינטרסים וקשריהם להנהגת הרשות, וכן היעדר מערכת משפטית מתפקדת.

כלכלתה של רצועת עזה טרם התאוששה לאחר מגפת הקורונה, והתוצר אף נמוך יותר מרמתו ערב המשבר. מאמצי השיקום על ידי הקהילה הבינלאומית ובהובלת מצרים נמצאים בתהליכים מתקדמים, אך הכלכלה עצמה מדוללת, עם ערך מוסף נמוך ומיעוט הון בעקבות שנים של השקעה מועטה. ענפי הייצור ברצועת עזה מעטים, כך שגם מתן היתר להרחבת היצוא מעזה לישראל או למדינות אחרות לא צפוי להביא ליצוא בהיקף ניכר. לאחרונה אישרה ישראל לפועלים עזתיים, במסווה של סוחרים, לעבוד בישראל ובהמשך הגדילה את מספר היתרי הכניסה משבעת אלפים לעשרת אלפים, כאשר רובם עובדים בישראל באופן לא רשמי. מבחינת מערכת הביטחון היתרי כניסה לישראל הם אמצעי לייצוב המציאות הביטחונית בין ישראל לרצועת עזה, אך יש לכך השפעה מועטה בלבד על הכלכלה של רצועת עזה. למרות האטרקטיביות של עבודה בישראל מבחינת רמת השכר, אין מדובר בכלי משנה מציאות אלא בהשפעה שולית על שיעור האבטלה והתעסוקה עקב היקפו של כוח העבודה העזתי.

תרשים 4: תוצר לנפש לרבעון בכלכלות הפלסטיניות



מקור: הלמ"ס הפלסטינית

סיכום והמלצות

הבעיה האסטרטגית של ישראל היא התרחקות מפתרון מדיני לסכסוך הישראלי-פלסטיני. מדיניות הממשלה הנוכחית, כמו קודמתה, שואפת "להשיג זמן" ולדחות החלטות אסטרטגיות בנושא הפלסטיני. המשמעות היא גלישה איטית ובלתי מורגשת כמעט למציאות של מדינה אחת, למרות הבנה נרחבת בציבור ובקרב מרבית הגורמים הפוליטיים שמציאות זו מסכנת את הרעיון הציוני ואת יעד־העל של מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית (בסקר המכון למחקרי ביטחון לאומי נמצא שכ־60 אחוזים מהציבור חושבים כי על מדינת ישראל לבצע כעת צעדי היפרדות מהפלסטינים, כדי למנוע מציאות של מדינה אחת דו־לאומית).

הגורמים העיקריים הדוחפים למציאות של מדינה אחת הם: היעדר אופק מדיני; "דילים" עם חמאס מעל ראשה של הרשות הפלסטינית ותוך החלשתה כפרטנרית להסדר עתידי; בנייה בהתנחלויות מחוץ לגושי ההתיישבות וממזרח למכשול הביטחוני וכן הכשרת מאחזים לא מורשים, שמשמעותם יצירת תנאים בשטח שיקשו הפרדה בין אוכלוסיות; תוספת ניכרת של היתרי עבודה בישראל לפועלים פלסטינים, העסקתם באופן ישיר על ידי מעסיקים ישראלים ושילובם בכלכלה הישראלית; קישור ואיחוד רשתות

מים, חשמל, תקשורת ותחבורה, המגבירים את התלות ההדדית; מניעת מעבר פתוח וזורם בין הרשות לירדן; תפיסת כל השטח שממערב לירדן כמרחב ביטחוני אחוד בשליטת ישראל.

הנחת היסוד למדיניות ישראל בזירה הפלסטינית היא התמודדות עם שתי ישויות פלסטיניות נבדלות ומתחרות:

- **מול חמאס** – גיבוש הבנות לרגיעה ממושכת תמורת שיקום הרצועה והקלות בסגר, תוך הגברת המעורבות המצרית. חלופה זו אינה יציבה כי אין בה מענה לבעיית ההתעצמות הצבאית של חמאס, השגת הסדר בעניין השבויים והנעדרים אינו בטוח השגה והוא נתון לגחמות של חמאס בין פרגמטיות לבין "התנגדות". לפיכך ישראל וצה"ל נדרשים לשפר את המוכנות למבצע צבאי במטרה לפרק את היכולות הצבאיות של חמאס ולשוב למצב של ניהול סכסוך, כי לשם מובילים הווקטורים. בד בבד, לשם ריסון חמאס נכון להפעיל מאמצים לשילוב מדינות המפרץ (איחוד האמירויות וערב הסעודית) בפרויקטים לשיקום הרצועה – אספקת גז, התפלת מים, תשתית ביוב והקמת מרכזי תעסוקה – אשר יתנהלו בהובלה מצרית ויצמצמו את מעמדה הבכיר של קטר.
- **מול הרשות הפלסטינית** – מאמץ לחיזוקה לשם שמירת היציבות ביהודה ושומרון וכחלק ממתווה אסטרטגי לבלימת הגלישה למציאות של מדינה אחת ושמירת המערכת ההסדרית. לשם כך יש לפעול בארבעה מישורים:
 - הסדרי מעבר לתקופה של שלוש עד חמש שנים, או הבנות (ללא הסכמים כתובים) לשיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית. התכלית: מהלך מדורג ומתפתח לשיפור המציאות הביטחונית, הכלכלית, האזרחית ויכולת המשילות של הרשות. ניהול שיח רצוף עם נציגי הרשות על הגדלת מרחב ההסכמות במגוון רחב של סוגיות, מקטנות לגדולות, ויישומן המיידי בשטח; הכרה ברשות הפלסטינית כשותפה לגיטימית והעדפתה על פני הזרם הלאומי האסלאמי שאינו נוטה לשלום; חיזוק מעמד המנגנונים של הרשות באכיפת חוק וסדר בשטחי C ו-B; הקמת רציף ייעודי לרשות בנמל אשדוד עם מסילת רכבת למעברים בתרקומיא ובארז; אישור להצבת מוכסים פלסטינים בנמלים ובמעבר אלנבי לסחורות פלסטיניות; הרחבת זמני הפעילות והיקף העברת הסחורות במעבר אלנבי; קידום מיזמי אנרגיה ירוקה, איכות סביבה, מים ואקלים; סיוע בגיוס תמיכה בינלאומית לרשות; נכונות לדון מחדש בחלק מסעיפי פרוטוקול פריז; פעילות נחרצת למניעת אלימות בין יהודים לפלסטינים.
 - תחילת יישום צעדי היפרדות, עדיף בתיאום עם הרשות הפלסטינית, אך אפשר גם באופן עצמאי. במסגרת זו: הימנעות מבנייה מחוץ לגושים, ובעיקר באזורים המונעים היפרדות; שדרוג המעמד הפלסטיני במעברים (כולל אלנבי); היתרים לבניית תשתיות כלכליות לפלסטינים בשטחי C; הלבנת בנייה פלסטינית הגולשת לשטחי C ושינוי מעמדה ל-B (כך 99 אחוזים מהאוכלוסייה הפלסטינית תהיה באחריות הרשות); שיקום המכשול הביטחוני והשלמתו לסגירת הפרצות.
 - השארת "מפתחות" הביטחון בידי צה"ל – המשך חופש פעולה מבצעי בכל שטחי יהודה ושומרון מקו הירדן מערבה, כמערכה מתמשכת לסיכול פיגועים ולפירוק תשתיות טרור, תוך קיום שיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית. הסכמה עם הרשות על הכלל שלפיו ככל שמנגנוני הביטחון יפעלו בנחישות לפירוק תשתיות טרור ולסיכול פיגועים, כך תוכל ישראל לצמצם את פרופיל פעילותה בשטח.
 - גיוס תמיכת מדינות המפרץ, מצרים וירדן למתן ערבויות לרשות הפלסטינית בעבור נכונותה לשותף פעולה באופן חיובי ולסייע בבניית התשתיות למדינה פלסטינית עצמאית, וייזום פרויקטים אזוריים בתחומי אנרגיה ירוקה, מים, טכנולוגיה ואקלים המשותפים לרשות עם ישראל, מצרים, ירדן ומדינות המפרץ.
- נדרשת תשומת לב ייחודית לנושא **ירושלים**, בהיותה נקודת החיכוך והמפגש של כלל רכיבי הסכסוך – לאומית, דתית, היסטורית, רגשית, סמלית, ביטחונית ואזרחית. חשוב להמשיך בפרויקט פיתוח מזרח ירושלים ובכלל זאת שיפור התשתיות, העלאת מספר כיתות הלימוד והגנים ואיתור מקומות תעסוקה לתושבי מזרח העיר. יש לדחות בנייה ב-E-1 ובעטרות, ובד בבד להתנגד לאכלוס קונסוליה אמריקאית במערב ירושלים; בהר הבית יש לשמר את הסטטוס קוו ולחזק את מעמדה של ירדן כגורם מרסן. מומלץ לבחון הקמת ועדה ערבית מוסלמית מייעצת בהובלת ירדן. בשיח ג'ראח ובסילואן יש לחתור לפתרונות שיאפשרו השארת התושבים הפלסטינים בבתיהם.

הזירה הטכנולוגית: האתגר – שימור היתרון האזורי

לירן ענתבי



המלצות

שימור העליונות הטכנולוגית-צבאית • שיפור מערך ההגנה האווירית בהתאמה לאיומים משתנים • פעולה ממשלתית לגיבוש וליישום אסטרטגיה לאומית בתחום הבינה המלאכותית



מגמות

עליונות טכנולוגית ישראלית שאינה חפה מחולשות • במבצע 'שומר החומות' הומחש שימוש בבינה מלאכותית • הובלה גם בתחומים טכנולוגיים אחרים • מספר רב של 'חדי קרן' בעלי השפעה כלכלית, משקית ובינלאומית חיונית



בשנה החולפת הדגימה ישראל עליונות טכנולוגיות צבאית במסגרת מבצע 'שומר החומות' בעזה, תוך שימוש במערכות הגנה אווירית, ביישומי בינה מלאכותית וביכולות תקיפה מדויקות. במקביל וחרף השפעות מגפת הקורונה נשמרה עוצמתה הכלכלית, בעיקר בזכות הצלחה של חברות טכנולוגיות שהונפקו או נמכרו בסכומי עתק. אולם ישראל אינה חפה מחולשות בתחום הטכנולוגי. למשל, ניכר כי מתחולל שינוי באיום האווירי עליה עקב הגעת טכנולוגיות התקפיות והגנתיות מתקדמות לזירה. כמו כן ישראל סבלה מהצלחתן של מתקפות סייבר על חברות אחריות ומפרסום שלילי והשפעות דיפלומטיות עקב פעילות שנויה במחלוקת של חברות ישראליות בתחום הסייבר ההתקפי. ניכר כי היא אינה ערוכה דיה לאיומים דיגיטליים מפציעים כמו מתקפות בתחום הדיפ-פייק והפייק ניוז, והיא חסרה אסטרטגיה לאומית וניהול סדור בתחומי הובלה חשובים שבהם מתחולל מאבק בינלאומי על העליונות, כמו בינה מלאכותית. חולשות אלו מחייבות טיפול עקב חשיבות ההובלה הטכנולוגית לישראל הן מבחינה צבאית והן מבחינה כלכלית והשפעה בינלאומית.

טכנולוגיה נתפסת כרכיב בעל חשיבות מכרעת לביטחון ישראל, עוד מן הימים שבהם עיצב ראש הממשלה הראשון דוד בן-גוריון את יסודות תפיסת הביטחון של המדינה. כיום הטכנולוגיה היא נושא חוצה תחומי חיים, כזה המשפיע לא רק על סוגיות ביטחוניות צבאיות אלא שיש לו גם השפעה על הביטחון דרך סוגיות כלכליות, חברתיות ובינלאומיות. זאת בעיקר עקב העובדה שישראל היא מובילה טכנולוגית שכלכלתה ועוצמתה הצבאית נסמכות רבות על היתרון בתחום.

ישראל מושפעת מן 'התחרות על העליונות' המתחוללת בעשור האחרון בין מעצמות ומדינות על הובלה בתחומים טכנולוגיים, ביניהם: בינה מלאכותית, מחשוב קוונטי, סייבר, רובוטיקה וטכנולוגיות חלל. התחרות משפיעה על מאזן הכוחות העולמי ועל מעמדן ויכולתן של מדינות לפעול בזירה הבינלאומית. ישראל מושפעת מן התחרות הזו הן בהיבטים הביטחוניים ה"קשים" כגון בניין הכוח הצבאי, יכולות להפעיל את כוחה בשדה הקרב ויכולתה להילחם בטרור; והן בהיבטים "רכים" כגון יצוא טכנולוגיות אזרחיות וביטחוניות המשפיעות על הכלכלה, על משרות במשק ועל היכולת להפעיל עוצמה רכה בזירה הבינלאומית.

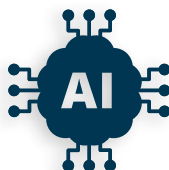
בחודש מאי 2021 נאלצה ישראל להדגים את עליונותה הטכנולוגית הצבאית בשדה הקרב במסגרת מבצע 'שומר החומות' בעזה, תוך שימוש בטכנולוגיות מתקדמות שהבולטת בהן היא בינה מלאכותית. מנגד ישראל מאוימת על ידי טכנולוגיות מתקדמות, חלקן טכנולוגיות מדף, המגיעות לידי אויביה המדינתיים והלא-מדינתיים, בתוכם שלל כטב"מים (כלי טיס בלתי מאוישים) שהשימוש בהם הסלים בשנה האחרונה במזרח התיכון.

בפרק זה נבחנות תמורות טכנולוגיות מקומיות ועולמיות שהתחוללו בשנה החולפת והן בעלות השפעה על ביטחונה של ישראל, ומוזכרים התחומים והסוגיות הטכנולוגיות שבהם השיגה ישראל הישגים משמעותיים השנה, לרבות אלו המצריכים היערכות או שיפור בפתח שנת 2022.

תרשים 1: תחומים בולטים ב'תחרות על העליונות'



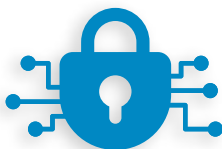
רובוטיקה



בינה מלאכותית



נשק היפר-סוני



סייבר



טכנולוגיות חלל



מחשוב קוונטי

מגמות עכשוויות

ישראל שומרת על מסורת של הובלה עולמית בתחומים טכנולוגיים ביטחוניים וביניהם מערכות הגנה אווירית, כטב"מים, סייבר ובינה מלאכותית. כמו כן התרחבה בשנה החולפת הדומיננטיות של חברות ישראליות בתחומים טכנולוגיים אזרחיים ובהם אוטומוטיב, פיינטק ויישומי שירותים, עם הפיכתן של חברות טכנולוגיות רבות ל"חד קרן" – חברות פרטיות ששווין מוערך ביותר ממיליארד דולר. להלן המגמות העכשוויות המשפיעות על ישראל במספר תחומים טכנולוגיים בולטים:

הטכנולוגיה בשירות העוצמה הצבאית הישראלית

בשנת 2021 הוכיחה ישראל שוב כי היא אחת המדינות המובילות במזרח התיכון מבחינה טכנולוגית וצבאית. היא מובילה ביחס למדינות שכנות, למדינות יריבות ולארגונים לא-מדינתיים בתחומים: מערכות הגנה מתקדמות, מודיעין טכנולוגי, חיל אוויר מתקדם, יכולות מתקדמות בתחום הסייבר ההגנתי וההתקפי, וכן בעוצמה הטכנולוגית של חיל הים ושל צבא היבשה שעובר, אם כי באופן

איטי יחסית, תהליכי חדשנות והחדרת טכנולוגיות חדשניות, בין היתר כדי שיוכל לפעול באופן רב-ממדי ולהגביר את קטלניותו, כפי שהגדיר הרמטכ"ל אביב כוכבי.

במסגרת מבצע 'שומר החומות' במאי 2021 הודגמו בעיקר הגברת השימוש בטכנולוגיות בינה מלאכותית לצורכי מודיעין ולתקיפת מטרות מהירה ומדויקת, וכן שימוש מתקדם בכוח האווירי. במבצע הודגשה חשיבותן של טכנולוגיות ההגנה האווירית הישראליות המתקדמות, בדגש על השיפורים ביכולותיה של 'כיפת ברזל' כמו יירוט כטב"מים. הפן הטכנולוגי של המבצע זכה לסיקור נרחב בתקשורת הבינלאומית וכונה "מלחמת הבינה המלאכותית הראשונה", כאשר הושם דגש משמעותי על שימוש בטכנולוגיות אלו במבצע, כמו גם על הפעלה מבצעית חלוצית של "נחיל" (קבוצת כטב"מים) לצורך איתור ופגיעה במטרות קרקעיות. מנגד בלט היעדר הדגמה של עוצמת הכוח היבשתי של צה"ל במבצע – אופן פעולה המוטל בספק עוד מימי מלחמת לבנון השנייה ואשר נטען כי הוא שוחק את ההרתעה הישראלית, והדבר נכון גם להיבט של טכנולוגיות יבשתיות.

**אם בשנים החולפות בלטו השימוש
באמצעים פרימיטיביים והקושי לספק
פתרון נגדם, בשנה החולפת בלטה
השפעתן של טכנולוגיות מתקדמות,
חלקן בעלות מאפייני זמינות מדף,
פשטות הפעלה ומחיר נמוך**

השתנות האיום האווירי על ישראל

בשנה החולפת ניכרה השתנות האיום האווירי על ישראל. אם בשנים החולפות בלטו השימוש של ארגוני הטרור בעיקר באמצעים פרימיטיביים (עפיפונים ובלונים) והקושי לספק פתרון טכנולוגי נגדם, אזי בשנה החולפת בלטה השפעתן של טכנולוגיות מתקדמות, חלקן בעלות מאפיינים של זמינות מדף, פשטות הפעלה ומחירים נמוכים, המאפשרות למדינות שונות ולארגוני טרור להפעיל כטב"מים חמושים, למשל, או רחפנים לאיסוף מודיעין. אלו מתווספים לאיום המוכח של פגיעה סטטיסטית באמצעות רקטות, כמו גם לאיום לגרום פגיעות מדויקות באמצעות פרויקט דיוק הטילים של חזבאללה וכן באמצעות כטב"מים נפצים תוצרת איראן, שפעילותם מודגמת בכל רחבי המזרח התיכון כנגד מטרות שונות.



חשיבות טכנולוגיות ההגנה האווירית.

יירוטים בשמי אשקלון במהלך "שומר החומות"

צילום: REUTERS/Amir Cohen

איומים דיגיטליים והמשך מעמד הסייבר כמנוע צמיחה

בשנה החולפת סבלה ישראל ממתקפות סייבר רבות, בעיקר נגד חברות אזרחיות שאינן מוגנות דיין. חלק גדול מן האיום הטכנולוגי הזה מגיע גם הוא מכיוון איראן, שהוגדרה בדוח ההגנה הדיגיטלית של מיקרוסופט מאוקטובר 2021 בתור השחקנית המדינתית היחידה שעוסקת באופן קבוע במתקפות סייבר הרסניות ובתוכן גם מתקפות כופר, מרביתן נגד מטרות ישראליות. נוסף על כך ניכר כי ישראל אינה ערוכה להתמודדות עם איומים דיגיטליים מפציעים, למשל מתקפות בתחום הדיפ-פייק (זיופים המופקים באמצעות בינה מלאכותית) וניסיון להשפיע באמצעות הפצת פייק ניוז דרך רשתות בוטים.

מנגד ישראל עודנה מובילה עולמית בתחום הסייבר וההגנה וההתקפי. מלבד היתרון הביטחוני שההובלה מעניקה לה, היא גם יוצרת תחום יצוא בעל השפעה בינלאומית והשפעה פנימית על הכלכלה הישראלית באמצעות כ-500 חברות סייבר, עם היקף מכירות הנאמד בכ-10 מיליארד דולר בשנה.

בה בעת בלט תחום הסייבר הישראלי בשנה החולפת עקב חשיפות שליליות של השימוש במוצרי הסייבר ההתקפי של חברת NSO הישראלית בידי משטרים הפוגעים בזכויות אדם, וכן בשל שימוש נגד גורמים רשמיים ממדינות ידידותיות (כולל אפילו נגד הנשיא הצרפתי עמנואל מקרון). החשיפות הביכו את ישראל ואילצו את משרד הביטחון לבחון מחדש את מדיניות הפיקוח על היצוא הביטחוני.

השפעות הטכנולוגיה על הכלכלה ועל הדימוי הישראלי הבינלאומי

בשנה החולפת ניכרו תמורות חיוביות בתחום הכלכלי בישראל, בשונה ממרבית כלכלות העולם המושפעות לרעה עקב מגפת הקורונה. מלבד המדדים הכלכליים המוכרים הדגימה ישראל התקדמויות טכנולוגיות מרשימות, למשל בתחום משלוחי הרחפנים (בין היתר באמצעות מיזם נעמ"ה) או באמצעות פעילות חברות מסחריות כגון חברת ORCAM, שמוצר שלה המסייע לאנשים עם קשיי קריאה נבחר על ידי מגזין Time לאחת מ-100 ההמצאות הטובות לשנת 2021.

ישראל גם המשיכה את המעבר מ"אומת סטרט-אפ" (המדינה עם הכי הרבה חברות הזנק לנפש) ל"אומת סקויל-אפ" (המדינה עם "חדי הקרן" הרבים ביותר לנפש – חברות פרטיות ששווין מוערך ביותר ממיליארד דולר). למגוון ההנפקות של חדי קרן שהתרחשו השנה ולהשקעות של קרנות הון סיכון הצטרפו גם עסקאות פרטיות בסכום של כ-10 מיליארד דולר, כאשר חלק ניכר מן הרכישות של חברות ישראליות בוצע לראשונה על ידי חברות ישראליות אחרות – דבר המדגיש את התחזקות העוצמה הכלכלית-טכנולוגית הישראלית.

תרשים 2: קפיצת מדרגה בתחום 'חדי הקרן' בישראל



מתוך נתוני הדוח השנתי של Start-Up Nation Central

קיים חשש שהיתרון הטכנולוגי של ישראל יישחק ויפגע בעוצמתה בעקבות תחרות עולמית אגרסיבית, בעוד ישראל נוטה להתנהל באמצעות כוחות שוק, ללא ניהול ממשלתי או תמיכה ממשלתית מספקת

תובנות, צפי, אתגרים והזדמנויות

ניכר כי בשנה החולפת נשמר המעמדה הטכנולוגי של ישראל. ברם, נראה כי חלו שינויים ברכיבים היוצרים את אותה עוצמה, וראוי לתת את הדעת ולהתאים את המדיניות הישראלית לתמורות כדי לא לבד עוצמה בתחומים קריטיים, ובמקביל לנסות למטב את המצב בתחומים בעלי פוטנציאל לשיפור.

תחום מרכזי המחייב שיפור בהיערכות עקב תמורות טכנולוגיות הוא השתנות האיום האווירי על ישראל. בהקשר זה יש צורך לבחון באופן עקבי את האיומים, קטנים כגדולים, וכן את היכולת להפעיל כוח אווירי ולהתאים את המענה לאיומים. בזמן שהמדינות הגובלות בישראל מפגרות מבחינת פיתוח טכנולוגי עצמאי המציב איום ממשי, איראן – על אף הסנקציות ומצבה הכלכלי הקשה – משקיעה במחקר ופיתוח, ובשנה החולפת היה עיקר השקעתה הביטחונית בתחום האווירי. המגמה צפויה להימשך ואף להסלים, שכן קיים חשש שאיראן תצליח לפתח ולייצא טכנולוגיות חמקניות ו"נחילים". אלו יצטרפו לטכנולוגיות הדיוק שבהן היא מנסה לצייד את חזבאללה.

לאור זאת נדרשת התייחסות לכך שהפוטנציאל הישראלי בתחום ההגנה האווירית לא ממומש במלואו, בין היתר בתחומים של הגנה מפני כטב"מים מסוגים שונים (בהם רחפנים) – כך לפי שני דוחות מבקר המדינה בנושא (2017, 2021). הדבר עומד בסתירה ליכולות הטכנולוגיות וליצוא של ישראל בתחומים אלו ממש. מספר מערכות חדשות נחשפו בתחום השנה, אבל אפילו שיפור המענה הטכנולוגי אינו מבטיח יכולת להתמודד עם תקיפה באמצעות "מטחים" והיצף – מקטעי זמן שבהם יפעיל האויב בבת אחת כמות גדולה של אמצעים אוויריים, שיאתגרו את מערכות הזהיו והיירוט מעבר למה שכבר אותגרה במבצע 'שומר החומות'. בין האמצעים הללו: הסתמכות על יותר מערכות זיהוי מבוססות בינה מלאכותית, המסוגלות להתמודד גם עם נחילים ועם אמצעי לחימה שאינם פועלים באופן סטטיסטי, וכן על מערכות יירוט מבוססות לייזר שיאפשרו את הפחתת התלות בטילים המיירטים. לכן מומלץ להמשיך לנקוט גם פעולות של תקיפות מונעות ולהניח בכל עת שההגנה, טובה ככל שתהיה, אינה הרמטית, ואי לכך יש להיערך לספיגה והתגוננות של העורף.

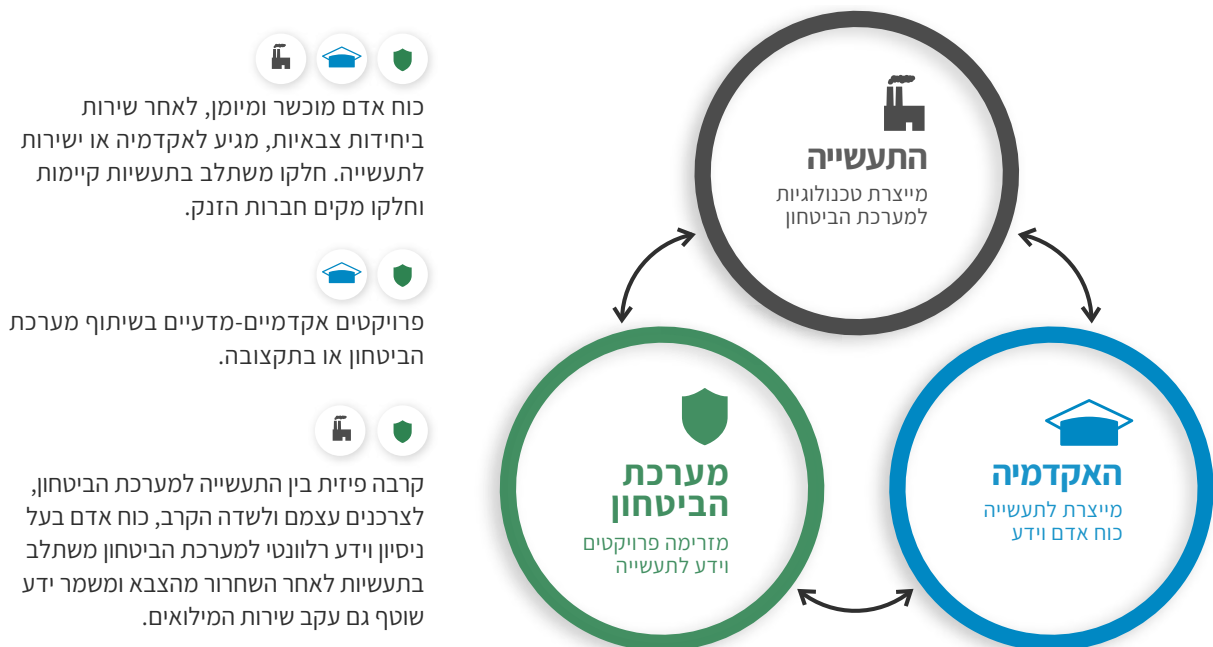


כטב"מים נפוצים מתוצרת איראן ברחבי המזה"ת.
חוליה של חמאס בזמן שיוגר מל"ט נפץ תוצרת איראן



שינוי מדיניות ממשלתית נדרש גם בקשר לטכנולוגיות המהוות חלק מ'התחרות על העליונות', בדגש על טכנולוגיות מידע ובינה מלאכותית. מדינת ישראל היא מן המובילות בעולם בפיתוח בינה מלאכותית. מעמדה בא לידי ביטוי במספר חברות ההזנק הפועלות בישראל בתחום ובהקמת מרכזי פיתוח של חברות בינלאומיות בישראל. יתר על כן, מדינת ישראל נחשבת למובילה בפיתוח ובהטמעת יישומים ביטחוניים מבוססי בינה מלאכותית, כפי שהודגם במבצע 'שומר החומות'. היתרון הישראלי נתמך במשך שנים על ידי האקוסיסטם המשלב את התעשייה, האקדמיה וגורמים ביטחוניים המניעים את התחום קדימה בשיתוף פעולה. היתרון התאפשר בין היתר בזכות מאפיינים ייחודיים לאקוסיסטם הישראלי, הקשורים לשירות החובה והמילואים בצבא שמספיעים על האכיזה ועל הניסיון של כוח האדם, למעבר ידע בין חלקי האקוסיסטם השונים וכן לקרבה גיאוגרפית ותרבותית ותחושה של שותפות גורל, שמסייעים בקידום נושאים ובהשגת מטרות במהירות ובמחירים נמוכים יחסית.

תרשים 3: ייחודיות האקוסיסטם הטכנולוגי-ביטחוני הישראלי



קיים חשש שהיתרון הזה יישחק ויפגע בעוצמה הכלכלית הישראלית ובהיבטים ביטחוניים וצבאיים. זאת בעקבות תחרות עולמית אגרסיבית בכל תחומי העליונות הנחשקים, כאשר מדינות רבות מנהלות אותם באופן מוכוון ואפילו ריכוזי, בעוד ישראל נוטה לאפשר להם להתנהל באמצעות כוחות שוק, ללא ניהול ממשלתי ולעיתים גם ללא תמיכה ממשלתית מספקת. למשל, בזמן שישראל דורגה ב'אינדקס הגלובלי לבינה מלאכותית' במקום השישי בתחום, היא מדורגת שם במקום ה-11 מסוף הרשימה (מקום 51) בכל הקשור לאסטרטגיה ממשלתית בנושא. רצוי בהקשר זה ללמוד ממה שהתרחש בתחום הכטב"מים בשנים האחרונות בנוגע להשפעות השליליות (כלכליות וצבאיות) של תחרות עולמית אגרסיבית בתחום שבו ישראל מובילה.

בשנה החולפת הודגם ניסיון ישראלי לתקן מעט את המצב, בין היתר באמצעות תקצוב יישומן של חלק ממסקנות ועדת המומחים שמינה פורום תל"מ (תשתיות לאומיות למחקר ולפיתוח), וכן באמצעות הצלחתה של ישראל להתקבל ל-GPAI, השותפות הגלובלית בבינה מלאכותית – איגוד המדינות האקסקלוסיבי בתחום. ברם, ניכר כי בסוף שנת 2021 אין לישראל אסטרטגיה לאומית וניהול מרכזי של תחום הבינה המלאכותית, למעט באמצעות משרד המדע והטכנולוגיה, שהוא חסר סמכויות מספיקות להובלה לאומית של התחום, כפי שנעשה בארצות הברית, בסין ובמדינות אחרות. כמו כן, על ישראל להגביר את מעורבותה הבינלאומית בגיבוש אמנות ובקביעת תקנים וסטנדרטים כדי לשמר את מעמדה הייחודי בתחום שהוא הכרחי לשמירה על ביטחונה הלאומי.

לסיכום – ניכר כי מצבה הטכנולוגי של ישראל טוב יחסית, אולם עליה לשפר את היערכותה להתמודדות עם אתגרים מפציעים ועם שינויים, בעיקר בתחום האווירי אך לא רק בו. זאת ועוד, חלק מרכזי מן האתגר בתחום הטכנולוגי קשור לניהול לאומי של סוגיות שונות. שינוי חיובי בתחום יסייע לשמר ואולי אף יאפשר לשפר את ההובלה הלאומית בתחומים טכנולוגיים חשובים לישראל, כמו גם לסמן ולהשיג את היעדים לעשורים הבאים.



הסביבה האופרטיבית: עליונות מאותגרת³ – יותר זירות פעולה, יותר אמצעי לחימה ויותר שחקנים

דרור שלום



המלצות



מימוש התוכנית הרב-שנתית 'תנופה' • חיזוק יכולת צבאית לפעולה נגד איראן (לא רק גרעין) • התאמת המב"ם גם למערכה אזורית נגד איראן ולטיכול פרויקט הדיוק בלבנון • מוכנות מדינית וצבאית לתרחישי "ימי קרב" ולמלחמה רב-זירתית • שיפור ההגנה ומוכנות העורף

מגמות



עליונות ישראלית מובהקת אך מאותגרת • שיפור משמעותי ביכולות האש של האויב – בכמות ובקטלניות ובעיקר בדיוק • ישראל נדרשת להתמודד עם יותר זירות פעולה, יותר אויבים ויותר אמצעי לחימה מתקדמים

בראייה כוללת, ישראל היא מעצמה אזורית חזקה הנהנית מעליונות אופרטיבית ברורה מול אויביה, בעיקר לנוכח עוצמתה בתחומי המודיעין, האוויר וההגנה האקטיבית. זו באה לידי ביטוי גם בשנת 2021 במבצע 'שומר החומות' (תקיפת התת-קרקע של חמאס וההגנה האקטיבית), במב"ם (צמצום ההתבססות האיראנית בסוריה) ובביטחון השוטף לאורך הגבולות וביהודה ושומרון. התוכנית הרב-שנתית 'תנופה' אמורה אף לשפר את יכולותיו האופרטיביות של צה"ל בתרחישי מלחמה, כשברקע גם נטרול מצטבר של איום המנהרות ההתקפיות, הגדלת כמות המטרות והתאמת המודיעין והאש לעידן המידע והבינה המלאכותית.

עם זאת, התפתחות בניין הכוח של אויבי ישראל משקפת מגמה ברורה של תחרות למידה, המובילה לקיזוז עוצמות ישראל באמצעות המשך השיפור של יכולות ההגנה – מערכות נ"מ מתקדמות, שגשים, ירידה לתת-קרקע והיטמעות בתווך האורבני ובעיקר שיפור ביכולות ההתקפה – יותר זירות וממדי פעולה ושיפור מצטבר בתחום האש: בכמות, באיכות, בקטלניות ובעיקר בדיוק, באופן היוצר פוטנציאל לתפנית וצורך בקפיצה מחשבתית (מידיעה למודעות) לגבי עוצמת האיום, עד כדי בחינה אפשרית של פעולת מנע בעתיד.

לפיכך חיוני להמשיך להשקיע תשומות בשדרוג יכולות צה"ל וגופי הביטחון האחרים בראייה מערכתית המותאמת לשינויי הסביבה האסטרטגית והאופרטיבית. יש להתמקד בבניית איום צבאי אמין להתמודדות עם האתגר האיראני, לא רק בתרחיש של התקדמות בתוכנית הגרעין אלא גם במלחמה רחבה בצפון; בצד זאת, נכון להמשיך במב"ם אך יש להרחיבו ולהתאימו

למכלול האתגר האיראני, תוך העמקת שיתופי הפעולה להגנה ולהתקפה עם שחקנים נוספים באזור; נכון גם לממש מב"ם מול ההתעצמות ברצועת עזה; להתכונן לתרחישי הידרדרות או התפרקות הרשות הפלסטינית ביהודה ושומרון, לקראת היום שאחרי אבו מאזן; לחזק את המענה ההגנתי ב-360° על העורף, בראי פוטנציאל של "מב"ם נגדי" ומלחמה ממושכת ורב־זירתית; לקיים שיח מדיני־צבאי לתכנון סדרי עדיפויות במקרה של "ימי קרב" בצפון; לגבש תכלית אסטרטגית עדכנית לתרחיש מלחמה בצפון; ולבנות מנגנוני אחיזה אפשרית ברצועת עזה בתרחיש של מיטוט חמאס, קריסת הארגון או משבר הומניטרי חריף; וכן יש לחשוב על צבירת לגיטימציה ומיצוי הישגים מול שעון עצר בינלאומי מואץ, אם יידרשו תקיפות מסיביות של צה"ל בתווך האורבני.

הסביבה האופרטיבית של ישראל עוברת תהליכי שינוי משמעותיים, בין השאר לנוכח הדינמיקה וההשלכות של השינויים על הסביבה האסטרטגית שבמרכז טלטלה אזורית, שחיקת דימוי העוצמה האמריקאית ובצד זאת הנוכחות הרוסית באזור; מהפכת המידע וההתפתחויות בתחום דיוק הטילים, המזעור של המחשוב והרכיבים הטכנולוגיים והכלים הבלתי מאוישים; וכן שדה ההתגוששות באזור שמאפשר תחרות למידה והתנסות בהפעלת אמצעי לחימה (אמל"ח) חדשים (בממד הקינטי והקיברנטי) להתקפה ולהגנה.

בראייה כוללת ישראל נתפסת כמעצמה אזורית חזקה, בעיקר עקב עוצמותיה המבצעיות – עליונותה הברורה בתחומי המודיעין (והסייבר), האוויר וההגנה האקטיבית (כיפת ברזל). אלו באו לידי ביטוי גם השנה:

■ במבצע 'שומר החומות', למרות המאזן המורכב במישור האסטרטגי, בשדה הקרב ישראל שבה והפגינה יכולת פגיעה ייחודית בתווך התת־קרקעי של חמאס (גם אם ההישג היה נמוך מהמצופה), והצליחה לסכל את כל היוזמות הקרקעיות מתוך שטח הרצועה, בשעה שכיפת ברזל אפשרה הגנה משמעותית למרות מטחי הרקטות הרבים.

■ במערכה שבין המלחמות – המב"ם – ישראל המשיכה לרשום הישגים רבים בבלימת ההתבססות האיראנית במרחב הסורי (ובוודאי ביחס לתכנון האיראני). בתוך כך הפגינה ישראל כבעבר יכולת פגיעה מדויקת בתשתיות איראניות ובאמל"ח מתקדם שהובא למרחב. מימוש המב"ם מתאפשר לנוכח השילוב של המעשה המדיני (שיח עם רוסיה) והמעשה הצבאי, המביא לידי ביטוי יכולות מתקדמות של המודיעין וחיל האוויר.

■ בביטחון השוטף – הבט"ש – צה"ל ממשיך להפגין יכולת גבוהה של סיכול איומים רחוקים ולאורך הגבול במגוון ממדים (באוויר, בים ובסייבר). כל זאת במקביל להמשך הפעילות המשותפת של צה"ל והשב"כ לסיכול טרור ביהודה ושומרון.

גם בראייה רב־שנתית ברי כי התוכנית הרב־שנתית (תר"ש) 'תנופה' אמורה להמשיך לשפר את יכולותיו האופרטיביות של צה"ל בתרחישי מלחמה, כשברקע גם נטרול מצטבר של איום המנהרות ההתקפיות (ברצועת עזה ובלבנון) והמשך הגדלת הכמות והאיכות של המטרות ושכלול יכולות המודיעין והאש לפגיעה קשה ביכולות חזבאללה בלבנון. כל זאת בשעה שעל הפרק פרסומים על אודות עיסוק גובר בשיפור תוכנית התקיפה באיראן (על כל נדבכיה), המשך שדרוג יכולות המודיעין בעידן המידע, הבינה המלאכותית והסייבר, שכלול ההגנה האקטיבית והמשך ההצטיידות במיירטים וחידוד היכולת ההתקפית, בעיקר בכל האמור לחיבוריות בין הפיקוד והשליטה, המודיעין וכלל מרכיבי האש.



יכולת פגיעה ייחודית בתווך התת־קרקעי של חמאס.
מנהרה שנחשפה מתחת לכביש ברצועה

במובנים רבים איראן היא הגורם המחולל והמוביל את תחרות הלמידה האופרטיבית מול ישראל. ברקע: ניצול יכולותיה המתקדמות במחקר ופיתוח וזרועותיה ברחבי המזרח התיכון

עם זאת, חיוני לתת את הדעת למגמה המתמשכת של קיזוז מסוים בעליונות האופרטיבית הישראלית. ברקע: השילוב של המהפכה הטכנולוגית, המאפשרת גישה קלה יותר לידע בתחומי פיתוח אמל"ח מתקדם (העתקה והנדסה לאחר), תופעת המזעור וה"אזרח" של יכולות מחשוב, חישה, שיבוש וקטלניות; וכן עצם היות המזרח התיכון שדה התגוששות (לא רק בין ישראל לאויביה), המאפשר צבירת ניסיון מבצעי וניסוי כלים שמאיץ את תחרות הלמידה ההדדית בתחומי ההתקפה, השיבוש, ההגנה והסייבר.

במובנים רבים איראן היא הגורם המחולל והמוביל את תחרות הלמידה האופרטיבית מול ישראל. ברקע: ניצול יכולותיה המתקדמות במחקר ופיתוח (הון אנושי ויכולות טכנולוגיות מתקדמות) וזרועותיה ברחבי המזרח התיכון – כוח קודס, שלוחיה ובעלי בריתה הצוברים ניסיון וידע מהחיכוך עם ישראל ומדינות המפרץ בשגרה ובעיתות הסלמה.

הלכה למעשה, בחינת היכולות המתפתחות של איראן, חזבאללה, חמאס והג'האד האסלאמי משקפת התפתחות מואצת, החותרת לקזז את מקורות העוצמה של ישראל במספר תחומים מרכזיים:

יכולות התקפה – אש³: יותר בכמות, יותר איכות ובעיקר יותר דיוק

נמשכת החתירה לפיתוח מואץ של יכולות פגיעה בעורף הישראלי ובכוחות המתמרנים באמצעות יכולות אש מתקדמות. כך, בצד המאמץ להגדלת הכמות, שבפני עצמה הפכה לסוג של איכות, בולט המאמץ להגביר את כושר ההיזק על ידי פיתוח ראשי קרב גדולים עם יכולת הרס רבה יותר (לרבות ברקטות עתירות משקל שבידי גורמי הטרור ברצועת עזה) ומעל כל אלה – החתירה לפיתוח יכולת אש מדויקת.

במובנים רבים "הדיוק כבר כאן", שכן איראן מסבה זה מכבר רקטות רבות לטילים מדויקים, וגם חזבאללה בסיוע איראן דבק בחתירתו לפתח בלבנון יכולת עצמאית לייצור ולהסבה של טילים מדויקים, למרות מאמצי הסיכול של ישראל במב"ם. התקדמות בתחום זה בלבנון, קל וחומר הצלחה אפשרית להסב מאות רקטות לטילים מדויקים בעתיד, יציבו בפני ישראל איום אסטרטגי חמור שיחדד את הדילמה בדבר פעולת המנע.

עידן כלי הטיס הבלתי מאוישים (כטב"ם) והרחפנים – גוברים השימוש והניסיון בתחומי הנשק האוטונומי, בעיקר הכטב"ם והרחפנים הנפוצים. בידי איראן ושלוחיה ידע, יכולת וניסיון מצטבר בהפעלת כטב"ם נפץ דלי חתימה לטווחים ארוכים, והם נתפסים בראיית טהראן ככלי תקיפה מדויק (יחסית) המאפשר פעולה מתחת לרף המלחמה.



גובר השימוש בכטב"ם נפצים.

שיגור מל"ט במהלך תרגיל של צבא איראן

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

אתגור כיפת ברזל – מבצע 'שומר החומות' היה עדות נוספת לכך שההסלמה ברצועת עזה משמשת שדה ניסוי ולמידה של אויבי ישראל במגוון תחומים, ובראשם המאמץ לאתר נקודות תורפה בכיפת ברזל. חמאס המשיך בניסיונותיו לאתגר את כיפת ברזל על ידי מטחים מתוזמנים, הרוויית מטחים לריקון סוללות מיירטים ומיקוד ירי ממגוון אזורים לעבר מטרה אחת. ככלל, חמאס לא הצליח בפועל להסב את הנזק שלו ייחל, אולם חיוני לתת את הדעת למורכבות האתגר שיוצב בפני מערכות ההגנה של ישראל בתרחישי מלחמה עצימה וממושכת במרחב הצפוני או במספר חזיתות בורזמנית.

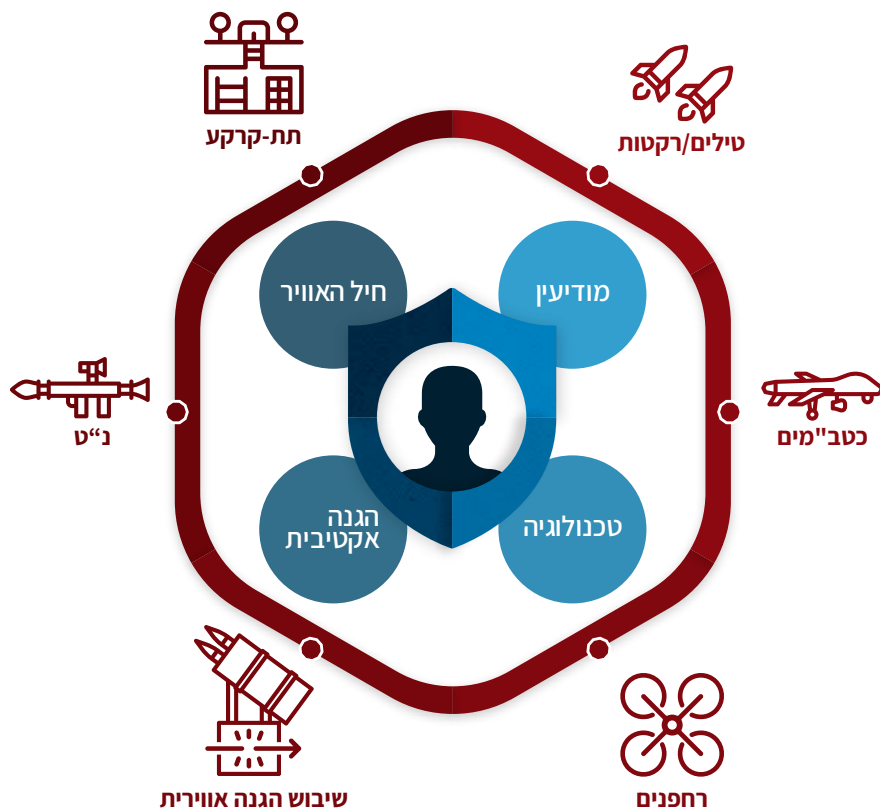
הגנה באמצעות מערכי נ"מ מתקדמים, אמצעי שיבוש, היטמעות במרחב אורבני ובתת־הקרקע

בתחום ההגנה ניכר מאמץ לשחוק את העליונות של ישראל בממד האווירי באמצעות מאמץ להכניס למרחב מערכות נ"מ מתקדמות לצמצום חופש הפעולה של חיל האוויר מעל שמי לבנון – מה שעלול להוביל גם להערכה שגויה (מיסקלקולציה) ולהסלמה; מאמץ להגביר את המערכה על המרחב האווירי באמצעות מאמצי השיבוש והלוחמה האווירית במרחב הסורי; המשך פיתוח יכולות בלבנון וברצועת עזה לאתגור יכולות התמרון של כוחות צה"ל בקרקע על ידי יצירת "איום כדורי" הכולל נ"ט מתקדם (מונחה, מדויק ולטווחים ארוכים יותר), מטענים קופצים ורחפני נפץ.

בצד כל אלה נמשכת מגמת הירידה לתת־הקרקע – למרות היכולות שהפגינה ישראל באיתור, בנטרול ובתקיפת התווך הקרקעי, ממד זה ממשיך להיתפס כדרך המיטבית להתגונן מפני יכולת התקיפה המדויקת של ישראל. עיקר התכלית היא הגנה על אמל"ח איכותי, מפעלי ייצור אמל"ח ומפקדות, ובאיראן גם הפעלת צנטריפוגות מתקדמות; כל זאת כשברקע המשך ההיטמעות בתווך האורבני תוך שימוש באוכלוסייה כמגן אנושי, בעיקר בלבנון וברצועת עזה.

איום ב-360° – דומה שבהשפעת המב"ם נגד התבססות איראן בסוריה ותגובות הנגד שלה ושל שלוחיה, צה"ל נדרש יותר מאשר בעבר להגן ולתקוף ביותר וביותר ממדים. כך, בצד האיום המוכר מהמרחב הצפוני, מרצועת עזה ומיהודה ושומרון, ישראל נדרשת לתת את הדעת ליכולות מודיעין, הגנה ותקיפה בזירות נוספות, ביניהן עיראק (ישראל כבר סיכלה בעבר ניסיונות תקיפה ממרחב זה), ייתכן שגם תימן (איומי החות'ים על ישראל והאמל"ח המועבר מאיראן לשם), התווך הימי (בעיקר על רקע רצף התקיפות שביצעה איראן נגד כלי שיט שייחסה לישראל) וממד הסייבר (שבו איראן עושה שימוש גובר נגד יעדים בישראל). כל זאת כשבמקביל יש להביא בחשבון שבתרחיש של מלחמה כוללת, ישראל עלולה להידרש ליכולת תקיפה והגנה בורזמנית במספר חזיתות, לרבות באיראן גופא.

עליונות מאתגרת 360°



דומה שבהשפעת המב"ם נגד התבססות איראן בסוריה ותגובות הנגד שלה ושל שלוחיה, צה"ל נדרש יותר מאשר בעבר להגן ולתקוף ביותר זירות וביותר ממדים

אשר לאיומי הנשק הבלתי קונוונציונלי, דומה שכיום לא נשקף איום מיידי וממשי בתחום זה. עם זאת, החתירה האיראנית ליכולות גרעין וכן האפשרות של הפיכתה למדינת סף גרעיני מגבירות זה מכבר את המוטיבציה של מדינות סוניות (מצרים, ערב הסעודית וטורקיה) להשיג יכולות מעין אלו. על כן במובנים רבים, גם אם ייתכן שאין עדיין מרוץ גרעיני במזרח התיכון, נכון להניח הנחה לחומרה שהזחילה לעבר הגרעין כבר החלה, ונכון להעמיק את המחקר בנושא. בתחום הנשק הביולוגי והכימי אין איום משמעותי בעת הזו, אולם ברי כי נכון לפעול על פי הנחה לחומרה כי בסוריה קיימות יכולות שיוריות, כמו גם לעקוב ביתר הקפדה אחר האפשרות שחזבאללה יצטייד בחומרים מסוכנים (חומרים מרדמים, למשל) כחלק מהלמידה מהלחימה לצד המשטר הסורי.

המדורן החלקלק של תפיסות העימותים – מב"ם, ימי קרב ומלחמה

התקיפות הרבות שמובילה ישראל במב"ם בשנים האחרונות במרחב הצפוני (לצד נטרול מנהרות חזבאללה וחמאס) צמצמו במידה ניכרת את יכולותיהם של אויביה, וזאת בלי להידרדר למלחמה עצימה. יתרה מכך, המב"ם במרחב הצפוני אף העניק לישראל מנוף אסטרטגי להשפעה אפשרית (לפחות מול רוסיה) וחיצק את ההרתעה שלה באזור. עם זאת, המב"ם מאיץ את תחרות הלמידה של האויב מול ישראל, גורר שיפור של מעטפת השיבוש וההגנה וניסיונות תגובה – בין מתוך המרחב הסורי ובין מעיראק, בים ובסביבה. כל אלה מגבירים במידה ניכרת את הנפיצות, המיסקלקולציה וסיכוני התרחבותו של העימות לגזרות אחרות (למשל לבנון).

יתרה מכך, בשנים האחרונות דומה כי אויבי ישראל, המורתעים ממלחמה מחד גיסא אך מעריכים כי גם ישראל מורתעת מעימות כזה מאידך גיסא, החלו לבחון מהלכי תגובה ויוזמה מתחת לרף המלחמה (מעין מב"ם נגדי), בהנחה שההרתעה ההדדית תוביל לחילופי מהלומות מוגבלים במספר ימי קרב. התפתחות רעיון זה מחייבת חשיבה הן לשם חיזוק ההרתעה מפני גישה כזאת והן למיצוי הישגים מהירים (למשל דיוק), למקרה שיתממש תרחיש כזה וישראל תבכר בכל זאת להימנע מהסלמה רחבה.

אשר לסוגיית המלחמה – ספק רב אם מי מאויבי ישראל יהיה מעוניין ליזום מלחמה רחבה בשנה הקרובה. עם זאת, תרחיש של מלחמה כתולדה של מיסקלקולציה עודנו שריר וקיים. יתרה מכך, לנוכח הזיקות הגוברות בין הזירות השונות לא ניתן לשלול תרחיש של מלחמה רב-זירתית. כך למשל ובשונה מבעבר, בצפון – מאמצי ההתבססות האיראנית בסוריה (כוח קודס, מיליציות, יכולות



היטמעות בתווך האורבני.

רקטות ששוגרו לעבר ישראל מסביבה אזורית בדרום לבנון, אוגוסט 2021
צילום: REUTERS/Karamallah Daher

אש) מגבירים את הסבירות לתרחישים של התרחבות ההסלמה מלבנון למרחב הסורי, לרבות ניסיונות תקיפה מעיראק, מתימן ומאיראן גופא; מלבנון לרצועת עזה – גברה הסבירות כי בתרחיש של מלחמה בלבנון, ארגוני הטרור הפלסטיניים (בעיקר הג'האד האסלאמי) ינסוגם הם לאתגר את ישראל; ומרצועת עזה ליהודה ושומרון ולהיפך – בתרחישי הסלמה ברצועה יגבר הסיכון להידרדרות ביהודה ושומרון ולהיפך (בייחוד אם הרשות הפלסטינית תמשיך להיחלש); כל זאת על רקע הנפיצות מול גורמים קיצוניים מקרב הערבים בישראל בכל תרחיש של מלחמה.

המלצות הליבה – ישראל עודנה נהנית מעליונות אופרטיבית במזרח התיכון, אולם זו מתקזזת ומצריכה המשך תשומות ושדרוג הראייה המערכתית הצופה פני עתיד.

- בראש ובראשונה נכון לדבוק בתר"ש 'תנופה' ובבניית איום צבאי אמין להתמודדות עם האתגר האיראני – תוכנית הגרעין, התבססות בסוריה ומוסדות השלטון באיראן – וזאת לא רק לקראת תרחיש של התקדמות בתוכנית הגרעין אלא גם למתאר של מלחמה רחבה בצפון.
- בצד זאת נכון להמשיך במב"ם לקיזוז יכולותיהם של אויבי ישראל, ואין בכך סתירה למוכנות מול איראן. אדרבה, דומה שהמב"ם מחזק את "שריר" המודיעין והאש, אולם חיוני להרחיבו ולהתאימו למכלול האתגר האיראני במזרח התיכון, קרי לבצע פעולות מתחת לרף המלחמה בשטח נרחב יותר מול איראן ושלוחיה, תוך העמקת שיתופי הפעולה והתיאום להגנה ולהתקפה עם שחקנים נוספים באזור (בדגש על מדינות המפרץ).
- נוסף על כך, נכון להגביר את המב"ם מול ההתעצמות ברצועת עזה, ולא רק בשטחי הרצועה אלא בכלל שרשרת האספקה (אנשי פיתוח וייצור, משלוחים, תשתיות ייצור).
- להתכונן לתרחישי הידרדרות או התפרקות של הרשות ביהודה ושומרון לקראת היום שאחרי אבו מאזן.
- לחזק את המענה ההגנתי על העורף ב-360° בראי הפוטנציאל למלחמה ממושכת ורב-זירתית.
- לקיים שיח מדיני-צבאי אסטרטגי לתכנון ולמיצוי מיטבי של ימי קרב ללא מלחמה (בעיקר בהקשר של פרויקט דיוק הטילים בלבנון) ולגיבוש תכלית אסטרטגית רעננה למלחמה בצפון (מהם סידורי הביטחון הרצויים לישראל בלבנון כולה, בסוריה ובגבול ביניהן) ושאלת הפעולה בנוכחות רוסית.
- לגבש תכלית ומנגנוני אחיזה ברצועת עזה בתרחיש של מיטוט חמאס או קריסתו, אם יתחוללו בה הסלמה רחבה או משבר הומניטרי חריף.
- חשיבה על צבירת לגיטימציה ומיצוי הישגים מול שעון עצר בינלאומי מואץ במקרה של תקיפות מסיביות של צה"ל בתווך אורבני, שיובילו בלית ברירה לפגיעה באזרחים רבים, בעיקר בלבנון.

הזירה הפנימית: דימוי של נורמליות המאותר על ידי חולשות חברתיות מבניות

מאיר אלוך, אפרים לביא, תומר פדלון, עופר שלח, ציפי ישראלי, פנינה שרביט ברוך וקובי מיכאל



המלצות



קידום שינויים מבניים שיבטיחו שיפורים במשילות, בשוויון ובסולידריות החברתית • קידום צמיחה כלכלית רוחבית • הצבת השיפור ביחסי יהודים-ערבים והמאבק בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית בראש סדר העדיפויות • שדרוג יכולת ההתמודדות עם הפרעות אזרחיות וביטחוניות

מגמות



אתגרים לחוסן הלאומי – סולידריות רופפת, אי־שוויון ומשילות חלקית • יחסי יהודים-ערבים: מהומות מאי 2021 בצד השתלבות ערבים והשתתפותם בעשייה הפוליטית ובהתמודדות עם הפשיעה בחברה הערבית • לקות בתפיסת הביטחון הלאומי ובבניין הכוח • חוסר מוכנות להפרעות אזרחיות וביטחוניות קשות

שלושה אירועים מכוננים אפיינו את ההתפתחויות בזירה הפנימית בישראל בשנה החולפת: האחד, המשכנה של מגפת הקורונה במאפיינים ובעוצמות משתנים והצלחתה של ישראל לעצב מסגרת סבירה של שגרת חיים רצופה באירודאויות בצד המגפה. השני – מבצע 'שומר החומות' בחודש מאי 2021, שהציב אתגר מורכב לישראל הן בהיבט הביטחוני הצבאי מול חמאס והן בהיבט הפנימי, עקב המהומות החמורות בין ערבים ליהודים. השלישי היה הקמת הממשלה החדשה.

המציאות הפוליטית: מאפיין בסיסי של הזירה הפנימית בישראל הוא הקיטוב הנמשך, הרווח גם במדינות דמוקרטיות מערביות אחרות, ואשר בא לידי ביטוי בתפיסות מנוגדות לגבי המציאות ורכיביה בקרב הקבוצות השונות. מצד אחד קיימת בקרב ציבורים רבים בישראל תחושה של "נורמליות" חדשה, המיוצגת על ידי מספר תופעות בולטות: ממשלה חדשה הנראית כמתפקדת, בעיקר על רקע המשבר הפוליטי בשנתיים הקודמות, אשר תפקודה השתקף בין היתר בהעברת התקציב; ההצלחות בהתמודדות עם מגפת הקורונה, למרות התמשכותה בעולם והאתגרים החדשים החוזרים ונשנים שהיא מציבה; יציבות ביטחונית יחסית, על אף סבב העימות הרביעי הקצר עם חמאס בחודש מאי וכן ההתעוררות המחודשת של טרור יחידים; ההתאוששות הכלכלית המרשימה בעקבות הגלים הקודמים של משבר הקורונה; חזרה למידה של שגרה ביחסי יהודים-ערבים, לאחר הטלתה של חודש מאי. ככלל, תחושת ה"נורמליות" בקרב הציבור היא גורם מייצב.

מעבר לתפיסות השונות לגבי המציאות הפוליטית, התמונה המצטיירת היא של מעטפת מדינתית חזקה יחסית, בעיקר בהיבט הצבאי והכלכלי, המחזיקה מרקם פנימי שמתאפיין בשורת חולשות מבניות בתחומים חיוניים

מנגד, רבים חווים אחרת את ה"מציאות" הפוליטית. לדידם היא שבירה, בלתי יציבה בעליל ועשויה להתפרק בכל רגע. גם אם יש כנראה סיכוי ליציבות ממשלית, לפחות עד 2023, ניכרות במקביל מספר סיבות להעמדת תפיסה זו בספק: המסגרת והפרקטיקה הפוליטית הקואליציונית הבעייתית של ישראל לא השתנו; הממשלה הנוכחית תלויה על בלימה מבחינות רבות, ובעיקר בשל המגוון הרחב של רכיביה; האופוזיציה פעילה מאוד בחתירה לדה-לגיטימציה של הממשלה, תוך שיבוש עבודת הכנסת; הבעיות היסודיות שנחשפו במלוא חומרתן במהלך משבר הקורונה – קיטוב חברתי, סולידריות מעורערת, חוסר אמון במערכות הממשל, כולל במערכת המשפט, לצד כשלים חמורים במשילות – נותרו על כן ובחלקן אף הוחרפו; יש הסכמה בממשלה להימנע מעיסוק בבעיות עומק (וכן בנושא הפלסטיני) עקב אי-הסכמה לגביהן; החברה הישראלית מפולגת ומקוטבת כתמיד מבחינה פוליטית, חברתית וכלכלית, כאשר ראיית "המציאות" תלויה באופן גורף בהשקפה הפוליטית.

מעבר לתפיסות השונות לגבי המציאות הפוליטית, התמונה המצטיירת היא של מעטפת מדינתית חזקה יחסית, בעיקר בהיבט הצבאי והכלכלי, המחזיקה מרקם פנימי שמתאפיין בשורת חולשות מבניות בתחומים חיוניים. המזיקות ביותר ביניהן הן אולי הפערים במשילות, בעיקר במוקדי חיכוך קריטיים, והיעדר מנגנון ממשלתי חזק לגיבוש אסטרטגיות לאומיות וליישומן הלכה למעשה. חולשות אלה פוגמות בחוסן הלאומי ועלולות לפגוע ביכולתה של ישראל להתמודד בהצלחה עם אסונות מסוגים שונים, ביניהם רעידת אדמה קשה, החרפת מגפת הקורונה, משברים פוליטיים וחברתיים ואולי גם אתגרים ביטחוניים רחבים צפויים, בעיקר לנוכח אפשרות של תרחישי הסלמה מול איראן וחזבאללה.

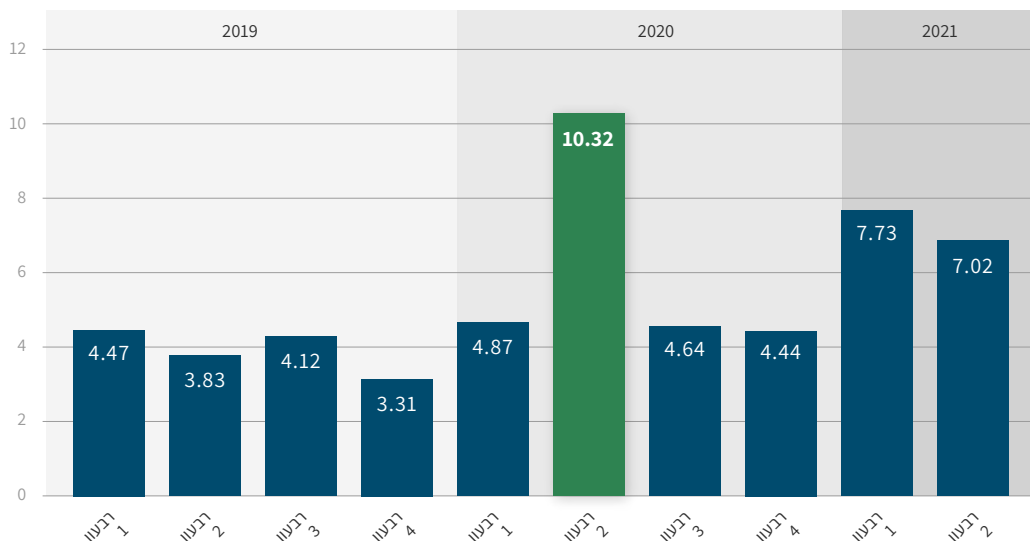
האתגר הכלכלי-חברתי: בשל היעדר מגבלות משמעותיות על המשק הישראלי לאורך מרבית שנת 2021 נוצרו תנאי פתיחה טובים מאוד להתאוששות הכלכלית המהירה. התאוששות זו מבוססת במידה רבה על נתוני המאקרו הממוצעים ומעידה על חוסן כלכלי ניכר. הגידול המשמעותי בהכנסות המדינה ממיסים, זרם ההשקעות הזרות בישראל והעלייה ביצוא הישראלי מבוססים במידה מכרעת על הצמיחה במגזר ההיי-טק, הנשען על כעשירית מכוח העבודה בישראל. הרחבתו החיונית של מגזר זה אינה מובטחת, גם בטווח הקצר ובעיקר בטווח הארוך. מנגד, הפערים בין החזקים המעטים לקבוצות האחרות באוכלוסייה מתרחבים ויוצרים מצב מסוכן ונפיץ לטווח הארוך. כך למשל, משבר הקורונה הכלכלי עודנו בעיצומו עבור רבים, ונתוני הצמיחה המרשימים מהשנה



"נורמליות" חדשה או מציאות פוליטית בלתי יציבה?
ראש הממשלה בנט ויו"ר רע"ם עבאס
צילום: REUTERS/Ronen Zvulun

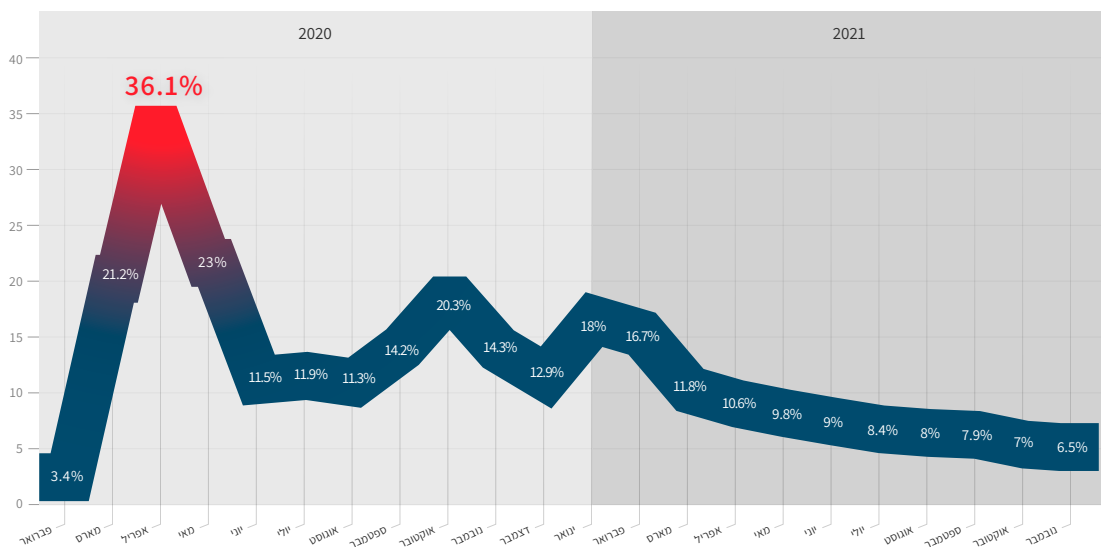
החולפת, המעידים על צמיחה צפויה של שבעה אחוזים ותחזית לצמיחה של 5.5 אחוזים בשנת 2022, אינם מביאים בחשבון מגזרים כלכליים שטרם התאוששו מהמשבר. לפי דוח עמותת 'לתת' (דצמבר 2021), בישראל חיות בעוני 2,540,000 נפשות (27.6 אחוזים מהאוכלוסייה), מתוכם 1,118,000 ילדים (36.9 אחוזים). דוח הביטוח הלאומי (דצמבר 2021) מצביע על עלייה בשיעור העוני בקרב משפחות שלפחות אחד מהמפרנסים הוא עובד/ת עצמאי/ת. מדובר ב־16.6 אחוזים מסך העצמאיים. תופעות נרחבות אלה מהוות אתגר חברתי אדיר המחייב התמודדות ממשלתית מערכתית ושינוי פרדיגמה חד בשורה של נושאים חיוניים, ביניהם תשתיות, חינוך, תעסוקה ודיור. ואולם הדבר אינו קורה בפועל וגם הרפורמות שאושרו בחוק ההסדרים ובתקציב המדינה אינן משנות את התמונה.

תרשים 1: השקעות זרות בישראל לפי רבעון במיליארדי דולר



עיבוד לנתוני OECD (Economic outlook 110 – December 2021)

תרשים 2: שיעור האבטלה הרחב בישראל באחוזים

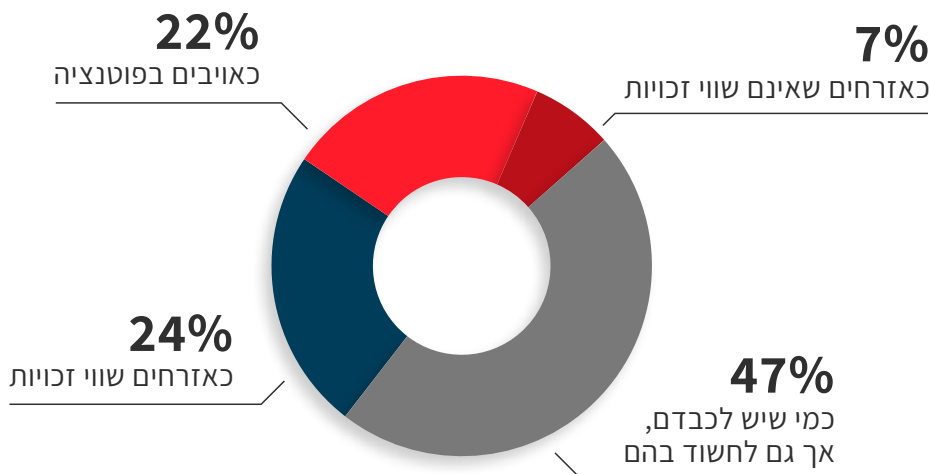


לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

יחסי יהודים-ערבים: אחד התהליכים המעצבים של השנה החולפת, שראוי להציגו בצד החיובי, הוא הלגיטימציה שבה זכו המפלגות הערביות בפוליטיקה הישראלית, בפעם הראשונה בהיסטוריה. התפתחות זו עשויה לשקף שינוי מייצב וחשוב, גם אם הוא מחייב בחינה לאורך זמן. בחינה כזו הכרחית נוכח המגמה הרווחת של פחד, שנאה והדרה של ערבים מצד רבים בציבור היהודי בחברה

הישראלית. עדות לכך נמצאת בממצאי סקר של מרכז אקורד (מהאוניברסיטה העברית, אוגוסט 2021), שלפיו כ־21 אחוזים מהנשאלים היהודים דיווחו על רמת שנאה גבוהה כלפי ערבים, לעומת כ־10 אחוזים מהערבים שדיווחו על רמת שנאה גבוהה כלפי יהודים. לפי ממצאי מדד הביטחון הלאומי מנובמבר 2021, שנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי, 52 אחוזים מהנשאלים היהודים מתנגדים לשילובה של מפלגה ערבית בקואליציה, לעומת 45 אחוזים הרואים בכך תופעה לגיטימית.

תרשים 3: איך אתה רואה את אזרחי ישראל הערביים?



* יהודים בלבד

מתוך מדד הביטחון הלאומי, 2021-2022

על רקע זה אפשר לבחון את מערכת היחסים האמביוולנטית והעדינה בין הרוב היהודי למיעוט הערבי, שעברה טלטלה קשה ומאתגרת באירועי מאי 2021. אירועים אלה העידו בעליל על המשך קיומו של הקונפליקט הלאומי בזירה האזרחית. גם אם לכאורה ניכרת מידה של חזרה לשגרה, הרי יש לגביה ספקות — גם בשל ניסיונות של גורמים פוליטיים לשמר את המתח בין הצדדים. על רקע זה יש חשש להתפרצויות נוספות בעתיד, בעיקר אך לא רק בהקשר לעימותים ביטחוניים חיצוניים. בממשלה ובגורמי הביטחון נערכים להישנות המהומות, כולל להתמודדות עם הפרעות לתנועות צה"ל בצירי התנועה שבסביבת יישובים ערביים. המשטרה (באמצעות מג"ב) נערכת לתרחישים כאלה בעיקר בערים המעורבות, על מנת לבלום אותן במהירות.

במקביל ניכרת האצה חיובית בפעילות הממשלה לקידום כלכלי וחברתי של החברה הערבית כמנוף חיוני לסגירת הפערים בין יהודים לערבים. זאת, באמצעות תכנית החומש השנייה (923) ותוכניות מגזריות אחרות. שיתוף הפעולה עם מפלגות ערביות מבטא את המגמה הנמשכת של מעבר מודע מהשתלבות להשתתפות פוליטית.

עם זאת, חשוב לעקוב אחר מידת השפעתו של הרכיב הלאומני הרדיקלי, המתסיס בשטח מיעוט קטן, שריר וקיים בשני המגזרים. ברקע הדברים רווחים פחד ותחושה של הדרה, בעיקר מצד יהודים כלפי ערבים. לפי מדד הביטחון לאומי (כולל בשני סקרים שנערכו ביוני ובנובמבר 2021), כ־22 אחוזים מהנשאלים היהודים רואים באופן עקבי את הערבים בישראל כאויבים בפוטנציה, וכ־41-47 אחוזים גורסים כי יש לכבדם אך גם לחשווד בהם. רק כ־24 אחוזים רואים את אזרחי ישראל הערבים כשווי זכויות. לעומת זאת, ברמה המעשית רוב הציבור היהודי (70 אחוזים) סבור כי הממשלה צריכה להשקיע באזרחי ישראל הערבים.

תרשים 4: איזה מהמשפטים הבאים קרוב יותר לעמדתך?



* יהודים בלבד

מתוך מדד הביטחון הלאומי, 2021-2022

היחסים בין הרוב למיעוט הם סוגיה המתכתבת עם הפשיעה והאלימות הגוואה בחברה הערבית. מדובר בתוצר חברתי של הזנחה ממושכת, המבטאת עתה אתגר מדינתי ראשון במעלה שגורם להפרעות קשות גם בתוך החברה הערבית וגם מול החברה היהודית, בעיקר בנגב. קיימת עתה הזדמנות לצמצם תופעות אלו, עקב מפגש אינטרסים ונכונות לטפל בנושא ברצינות בשני הצדדים. אלה באים לידי ביטוי בנטיית אחריות מוצהרת מצד הממשלה ובגיבוש תוכניות מתוקצבות (החלטת הממשלה מס' 549 מ-24 באוקטובר 2021 על היקף של 2.4 מיליארד ש"ח לחמש שנים, מתוכם 1.4 מיליארד למשימות אכיפה, והשאר לטיפול בחסמי העומק). התנאים ההכרחיים להצלחה בדיכוי הפשיעה בחברה הערבית בטווח המידי והקצר הם נחישות והתמדה, בצד תיאום אפקטיבי משופר בתוך



האלימות והפשיעה בחברה הערבית - אתגר מדינתי ראשון במעלה.

פעילות משטרתית בעיר לוד
צילום: REUTERS/Ammar Awad

התנאים ההכרחיים להצלחה בדיכוי הפשיעה בחברה הערבית בטווח המידי והקצר הם נחישות והתמדה; בטווח הבינוני והארוך תדרש השקעה רחבה ומושכלת במחוללי העומק של המשבר

ובין גורמי האכיפה, בעיקר במסגרת המבצע לשישה חודשים 'מסלול בטוח', בצד חיזוק ניכר של יכולות המשטרה. בטווח הבינוני והארוך תדרש השקעה רחבה ומושכלת במחוללי העומק של המשבר.

למבצע 'שומר החומות' משמעויות חשובות גם בתחומים אחרים. האחת, בעימות זה שוב הוכח כי הציבור הישראלי מגלה חוסן ועמידות למול סבבי הסלמה ברצועת עזה, גם בשל יכולות ההגנה האקטיבית. עם זאת, לא יהיה זה נכון לגזור גזירה שווה בין סבב מוגבל זה למלחמה אפשרית במרחב הצפוני, בהשתתפות כוחות מאיראן. על כן נכון לשפר את ההיערכות בתחומי ההגנה האקטיבית והפסיבית ובמוכנות העורף. המשמעות השנייה קשורה לדפוס מסתמן של קיבעון מחשבתי בהפעלת הכוח הצבאי בעימותים ההיברידיים. נראה כי לצה"ל אין פתרון מבצעי מספק לאתגר האסטרטגי של התמודדות צבאית מוצלחת בעימות נרחב עם חזבאללה, חמאס ושותפיהם, גם בשל מגבלות המעטפת המדינית החיצונית ואולי יותר מכך – בשל שיקולים מגבילים פנימיים הקשורים לסולידריות המעוררת של החברה הישראלית.

בנושא חברתי הפנימי ממשיך לקנן הספק לגבי מידת המחויבות והמגויסות של החברה הישראלית המפולגת להתייצב מאוחדת, כבעבר, מול איומים צבאיים חיצוניים. זאת בעיקר בנתונים שבהם העורף האזרחי יהיה בלתי מוכן וחשוף לפגיעות נרחבות של נשק תלול מסלול, חלקו מדויק, הנרטיב הצה"לי המשווק בציבור (וכן כלפי חוץ) על הכרעה, ניצחון וקטלניות מתקבל בספקנות ועלול ליצור רף ציפיות גבוה מדי בציבור בהיבט של היכולות ההתקפיות, ויותר מכך ההתגוננותיות.

גם בתחום זה וגם בהקשר של התייחסות הצבא לסוגיות בעלות משמעות חברתית בתוך הצבא ומול החברה האזרחית, ראוי כי הפיקוד העליון של צה"ל יגביר את הקשב והרגישות שלו לביקורת המושמעת על התנהלותו, על דרישותיו התקציביות ועל התבטאויות מפקדיו. נושאי הביקורת עצמם, כמו גם צורת התייחסות של צה"ל אליהם, עלולים להפחית עוד את רמת האמון של הציבור בצה"ל ובטווח הרחוק יותר לצמצם עוד את התמיכה הציבורית במודל הוותיק והראוי של "צבא העם", המשמש בסיס עיקרי לגיטימציה של צה"ל ולמימוש צרכיו בבניין הכוח.

המלצות

קידום הממשליות התקינה והנורמליזציה הפנימית בישראל, לצורך חיזוק החוסן הלאומי בכלל ובתחומים שהוצגו לעיל בפרט, מחייבים להתחיל לתכנן ולבצע שינויים מבניים בממשל ובחברה. לצורך זה יש להסיר את ההגבלה שהממשלה הטילה על עצמה עם הקמתה לגבי עיסוק בבעיות יסוד של החברה והמשק. במסגרת זו אנחנו ממליצים על:

- פעולה ממשלתית מכוונת לצמצום פערים סוציו-אקונומיים, האמורה לתרום להגברת הצמיחה הכלכלית לכלל הקבוצות בציבור, וכך גם לסולידריות החברתית. מומלץ להתמקד בצעדים להגברת השוויון החברתי ולקידום אפשרויות תעסוקה, בדגש על פיתוח הפריפריה והתשתיות.
- הגברת האחריות הממשלתית וקידום סדרי ממשל דמוקרטיים, תוך עיגון סדרי ממשל תקינים, הקמת מנגנונים אפקטיביים של תכנון אסטרטגי ויישום בסוגיות מפתח, העצמת השלטון המקומי, חיזוק מנגנוני האכיפה, העצמת המשטרה, מאבק בגורמי שוליים קיצוניים (ערבים ויהודים) וטיפול מערכתי ב"מובלעות החברתיות" שבהן המשילות הולכת ופוחתת.
- מתן עדיפות גבוהה לשיפור היחסים בין המיעוט הערבי לרוב היהודי. זאת תוך מיצוי המשאבים שהוקצו לדיכוי הפשיעה והאלימות בחברה הערבית בטווח הקצר והבינוני בצד צמצום פערי עומק מחוללי פשיעה, בדגש על הערים המעורבות, בטווח הבינוני והארוך. תנאי לכך הוא הימנעות מהתבטאויות המתייחסות לחברה הערבית כאל גורם עוין למדינה.
- קפיצת מדרגה והסדרה מערכתית של יכולת המדינה להתכונן ולנהל משברים או אסונות המוניים, גם ביטחוניים וגם אזרחיים. מדובר במנעד רחב של הפרעות, החל מאירועים צבאיים טקטיים ומקומיים קשים וכלה בתופעות קיצון כאלה הנובעות משינוי האקלים, מרעידות אדמה וממגפות.
- גיבוש תפיסת ביטחון לאומי מרחיבה, שתתורגם לתפיסת הפעלה מעודכנת לצה"ל ולבניין הכוח ההתקפי וההגנתי. במסגרת זו יש חשיבות מיוחדת לשיפור מוכנות העורף לעימות עתידי נרחב.

מדד הביטחון הלאומי: דעת קהל 2021–2022

ציפי ישראלי ורותי פינס

מממצאי מדד הביטחון הלאומי עולה כי רוב הציבור מאמין כי מצבה של ישראל מבחינת הביטחון הלאומי הוא טוב. רמת האמון במוסדות המדינה – הממשלה, המשטרה ומערכת המשפט – נמוכה יחסית, ולעומת זאת רמת האמון בארגוני הביטחון – צה"ל, המוסד, ושב"כ – יציבה וגבוהה. רוב הציבור חש שישיראל תוכל להתמודד בהצלחה עם איומים ביטחוניים-חיצוניים ותומך בפעולה צבאית נגדם. הסכסוך הישראלי-פלסטיני ו"איראן גרעינית" דורגו כאיומים המשמעותיים ביותר. עם זאת, הציבור מודאג מהאיומים החברתיים הרבה יותר מאשר מהאיומים הביטחוניים החיצוניים ורובו סובר כי יש לתת עדיפות לתקצוב נושאי כלכלה, חברה וחוק וסדר על פני תקציב הביטחון. ברמה הערכית, הציבור ממשיך להעמיד את הערך "מדינה עם רוב יהודי" כחשוב לו ביותר, ואחריו "מדינה דמוקרטית".

"מדד הביטחון הלאומי" הנערך במכון למחקרי לאומי עוקב באורח שוטף ושיטתי אחר מגמות ועמדות הציבור בישראל בסוגיות של הביטחון הלאומי.¹ בשנת 2021 התגבשה דעת הקהל בישראל על רקע אי-יציבות פוליטית מתמשכת, הקמת ממשלה חדשה, מגפת הקורונה והשלכותיה החברתיות והכלכליות, ובזמנית העלייה במתיחות הביטחונית, ההסלמה בזירה הפלסטינית, ברצועת עזה ובירושלים, התעוררות מהומות בערים המעורבות בזמן מבצע 'שומר החומות' במאי ודיווחים על אודות חידוש פעילותה הגרעינית של איראן. ממצאי המדד מלמדים כי גם השנה, בדומה לשנים האחרונות, רוב הציבור האמין כי מצבה של ישראל מבחינת הביטחון הלאומי הוא טוב, אך חלה ירידה מסוימת באמונה זו בהשוואה לשנה שעברה.

אחת הסוגיות המרכזיות שעמדו על סדר היום בשנה החולפת הייתה מידת האמון במוסדות המדינה. מממצאי המדד עולה כי רמת האמון מצד הציבור בחלק ממוסדות המדינה ובעיקר בממשלת ישראל, המשטרה ומערכת המשפט המשיכה להיות נמוכה, אם כי הובחנה עלייה ברמת האמון כלפי הממשלה החדשה ביחס לשנה שעברה: הממשלה זכתה ל-36 אחוזי אמון בלבד, הגם שמדובר בעלייה של כ-10 אחוזים בהשוואה לשנה הקודמת. גם משטרת ישראל זכתה לרמת אמון נמוכה (34 אחוזים), ייתכן שעל רקע טענות אשר לאופן התמודדותה עם האלימות והפשיעה בחברה הערבית, ובהמשך לביקורת שנשמעה בשנתיים האחרונות לגבי אכיפת הנחיות להתנהגות לנוכח מגפת הקורונה, וכן בנוגע ליחסה למשתתפי ההפגנות והמחאות העממיות. רמת האמון של הציבור בארגוני הביטחון – צה"ל, המוסד, ושב"כ – הייתה גבוהה ושמרה על יציבות ביחס לשנה שעברה (קרוב ל-80 אחוזים של רמת אמון גבוהה) (ראו: תרשים 1).

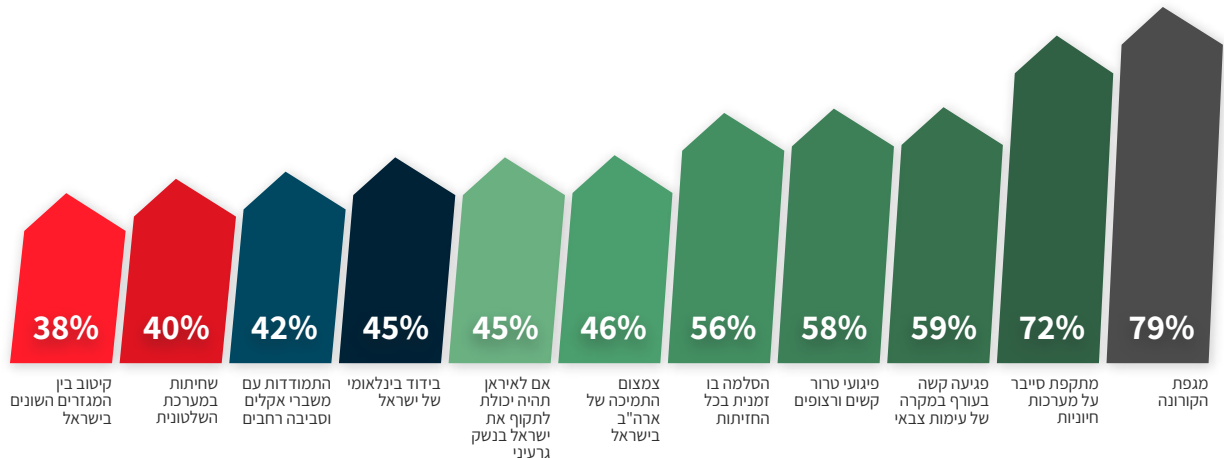
תרשים 1: רמת אמון גבוהה בכל אחד מהמוסדות הבאים



1 המחקר נערך על ידי התוכנית לחקר דעת קהל וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. הסקר הנוכחי התקיים בנובמבר 2021 והוא שילב תשאול באינטרנט וראיונות טלפוניים בקרב אוכלוסיות שאינן נגישות לאינטרנט. ראיונו 1,200 נשאלות ונשאלים מקרב האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית, המהווים מדגם ארצי מייצג של כלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל בגיל 18 ומעלה. טעות הדגימה המרבית לכלל המדגם ± 3.7 אחוזים ברמת ביטחון של 95 אחוזים. הסקר נערך בשיתוף מכון מדגם.

איומים ואתגרים חיצוניים (ביטחוניים) – לאורך שנים ובאופן עקבי, רוב הציבור חש כי מדינת ישראל תוכל להתמודד בהצלחה עם איומים ביטחוניים-חיצוניים, ביניהם: פיגועי טרור (58 אחוזים), פגיעה קשה בעורף במקרה של עימות צבאי (59 אחוזים), הסלמה בדרגות בחזית הצפון, הדרום וביהודה ושומרון (56 אחוזים). השנה חלה ירידה של כ-7–10 אחוזים בתחושה זו. תחושת הביטחון של הישראלים ביכולתה של המדינה להתמודד עם איומים ביטחוניים-חיצוניים, כפי שעולה מהמדד האחרון, קשורה גם למידת האמון הגבוהה שרווח הציבור לצה"ל, וכן לתפיסתו באשר למידת מוכנותו להתמודד עם עימותים אלו בהצלחה: 80 אחוזים השיבו כי צה"ל ערוך לקראת העימות הצבאי הבא. עם זאת, רק 45 אחוזים מהציבור סברו כי ישראל תוכל להתמודד בהצלחה אם לאיראן תהיה יכולת לתקוף את ישראל בנשק גרעיני (ראו: תרשים 2).

תרשים 2: מדינת ישראל תוכל להתמודד בהצלחה עם כל אחד מהאתגרים הבאים



אשר לדירוג חומרתם של האיומים החיצוניים (ראו: תרשים 3), השנה החולפת לא אופיינה באותו שקט יחסי שנרשם ב-2020. מבצע 'שומר החומות', המהומות בערים המעורבות, ההסלמה בירושלים ופיגועי הדקירה בחודשים נובמבר-דצמבר הפרו את השקט היחסי שהשתרר בזירה הישראלית-פלסטינית בשנים האחרונות. וכך, בניגוד לשנים האחרונות וכפי שניתן ללמוד מתרשים 3, רוב הציבור דירג את האיום שנשקף מהסכסוך הישראלי-פלסטיני יחד עם איום "איראן גרעינית" כאיומים המשמעותיים ביותר. "הסכסוך הישראלי-פלסטיני" בצירוף איום "החמאס בעזה" טיפסו לראש הרשימה, כש-31 אחוזים מהציבור מגדירים אותם יחדיו כמשמעותיים ביותר. נוסף על כך, לעומת השנים שלאחר גיבוש הסכם הגרעין בין איראן למעצמות (מאז 2015), שבמהלכן "איראן גרעינית" לא נתפסה כאיום חמור, בשלוש השנים האחרונות ובעיקר לאחר פרישת ארצות הברית מההסכם ועם חידוש פעילותה של תוכנית הגרעין האיראנית, האיום שב למקום הראשון (23 אחוזים).

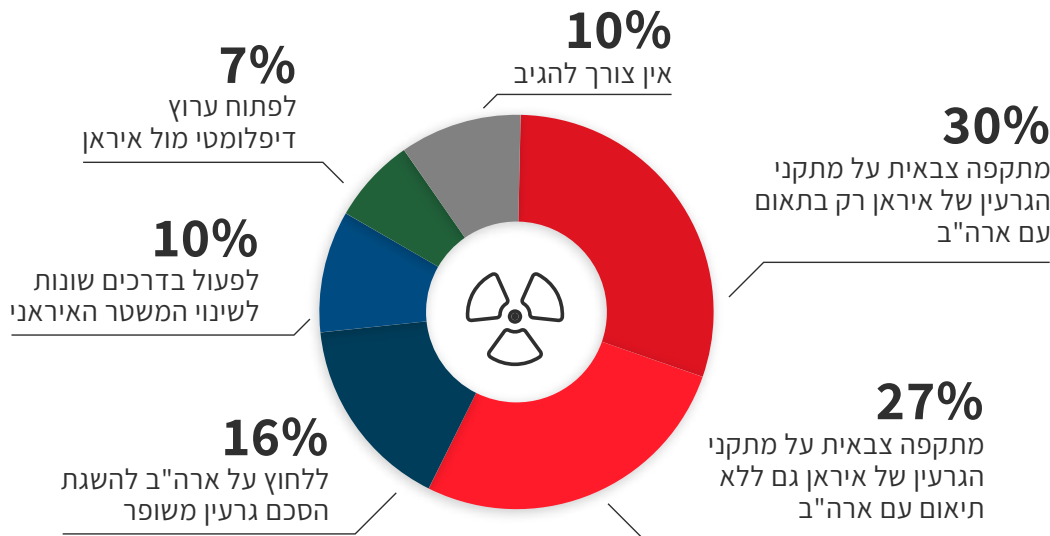
תרשים 3: מהו לדעתך האיום החיצוני הכי משמעותי על מדינת ישראל כיום?



סביר להניח שתפיסה זו הביאה חלק ניכר מהציבור לתמוך בנקיטת פעולה צבאית נגד האיום (57 אחוזים). הישראלים תמכו בנקיטת פעולה צבאית נגד איראן בתיאום עם ארצות הברית – אם יתברר שאיראן החליטה לחצות את הסף ולייצר פצצה גרעינית – אך חלק ניכר תמך בפעולה מסוג זה גם ללא תיאום עם ארצות הברית. בשונה מהשנה שעברה ועל רקע שיחות הגרעין המתחדשות

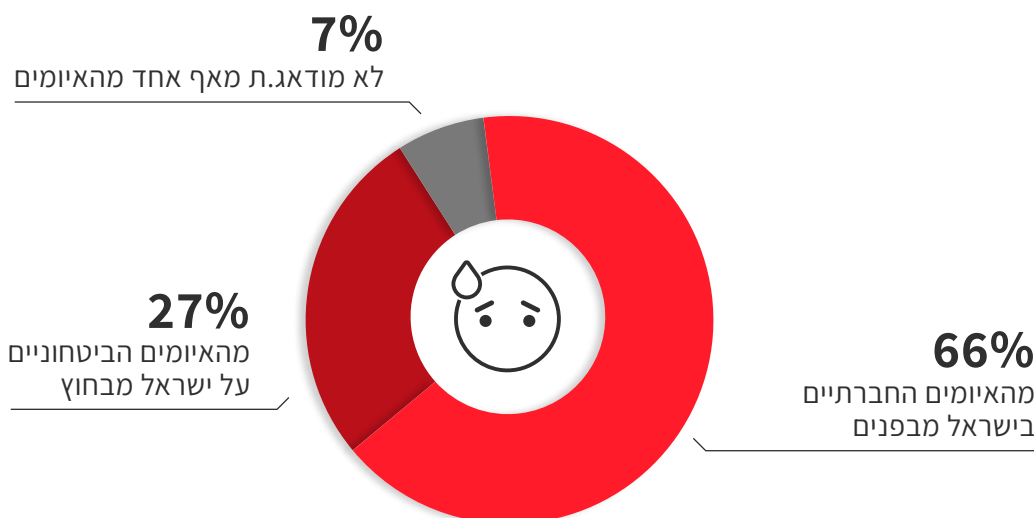
בין המעצמות לאיראן, פחות מחמישית מהציבור (16 אחוזים) תמכו בהפעלת לחץ על ארצות הברית להשיג הסכם גרעין משופר. רמת תמיכה נמוכה נרשמה גם ביחס לאפשרות לפעול כדי להביא לשינוי המשטר באיראן (10 אחוזים). רק מיעוט זניח סבר כי יש לפתוח ערוץ דיפלומטי מול איראן (שבעה אחוזים) (ראו: תרשים 4). תמיכה באקטיביות צבאית, לעיתים גם במחיר סיכון בהסלמה למלחמה, ניכרה גם לגבי חימוש חזבאללה בטיילים מדויקים על ידי איראן. ייתכן שהתמיכה בפעולה צבאית יזומה קשורה, ולו חלקית, לתחושת הביטחון ביכולת להתמודד עם האתגרים הביטחוניים, כמו גם לרמת האמון הגבוהה בגופי הביטחון.

תרשים 4: מה לדעתך צריכה להיות התגובה של ישראל אם יתברר לה שאיראן החליטה לחצות את הסף ולייצר פצצה גרעינית?

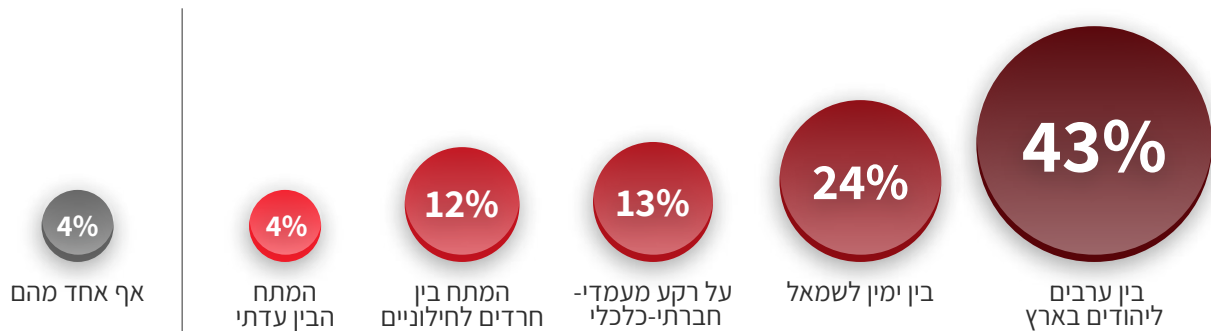


האיומים הפנימיים-חברתיים – מממצאי המדד בשנים האחרונות עולה כי הציבור מודאג מהאיומים החברתיים מבית הרבה יותר מאשר מהאיומים הביטחוניים על ישראל מבחוץ (66 אחוזים לעומת 27 אחוזים) (ראו: תרשים 5). יתרה מזו, לעומת רמת הביטחון הגבוהה ביכולתה של המדינה להתמודד בהצלחה עם האיומים החיצוניים, הרי לגבי יכולתה להתמודד עם איומים פנימיים תחושת הביטחון הייתה חלשה והתאפיינה בירידה ניכרת ביחס לשנים האחרונות. לדוגמה, הציבור היה מוטרד מיכולתה של המדינה להתמודד עם שחיתות במערכת השלטונית (40 אחוזים) ועם קיטוב בין מגזרים שונים בחברה (38 אחוזים) (ראו: תרשים 2). כפי שניתן לראות בתרשים 6, המתח הפנימי שהדאיג ביותר את הישראלים הוא המתח בין ערבים ליהודים בארץ (43 אחוזים), ואחריו המתח בין ימין לשמאל (24 אחוזים). המתח על רקע מעמדי-חברתי-כלכלי, המתח בין חרדים לחילונים והמתח הבין-עדתני נשארו מאחור. על רקע זה אפשר להבין מדוע, בדומה לשנה שעברה, גם השנה רוב הציבור סבר כי גם כעת נדרש שינוי בסדר העדיפויות של המדינה, כך שתקצוב נושאי כלכלה, חברה וחוק וסדר יקבל עדיפות על פני תקציב הביטחון (61 אחוזים) (ראו: תרשים 7).

תרשים 5: ממה אתה מודאגת יותר?

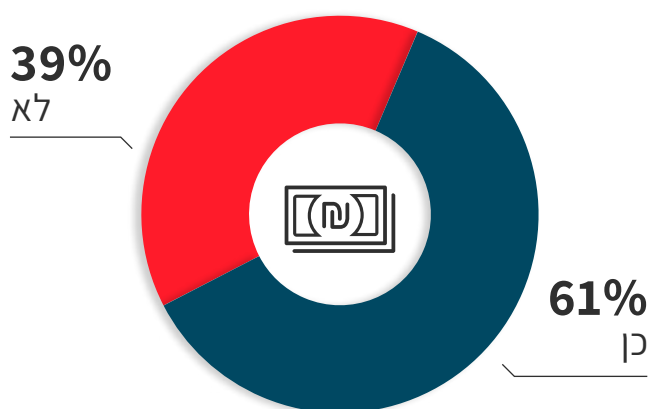


תרשים 6: איזה מהמתחים הפנימיים הבאים מדאיג אותך ביותר?



יהודים בלבד

תרשים 7: האם לדעתך צריך לשנות את סדרי העדיפויות של המדינה כך שנושאי כלכלה, חברה וחוק וסדר יקבלו עדיפות על תקציב הביטחון?



לבסוף, ניכר כי צביונה היהודי והדמוקרטי של המדינה חשוב לציבור. הציבור המשיך להעמיד את הערך "מדינה עם רוב יהודי" כחשוב לו ביותר (42 אחוזים), ואחריו הערך "מדינה דמוקרטית" (30 אחוזים), שאף חלה עליה משמעותית בדירוג חשיבותו בשנתיים האחרונות. הערך "שלום עם שכנינו" ו"ארץ ישראל השלמה" מוגדרים כחשובים ביותר רק עבור פחות מחמישית מהציבור – 15 אחוזים ו-13 אחוזים, בהתאמה (ראו: תרשים 8).

תרשים 8: מהו הערך החשוב לך ביותר?



יהודים בלבד

משבר האקלים: אתגר לסולידריות הבינלאומית

שירה עפרון



המלצות



גיבוי הצהרות במעשים • עדכון יעד פליטות לשנת 2030
• תוכניות עבודה ליישום ההתחייבויות עד 2050
• תוכניות היערכות ממשלתיות • כיתוח ומיצי נכסיותה
של ישראל בטכנולוגיות מים, מזון ואנרגיה • קידום שיתוף
פעולה סביבתי אזורי • יצירת אקוסיסטם

מגמות



סוגיה בוערת • העשור הבא קריטי לביטחון האנושות
• התחרות בין המעצמות מגבילה את פוטנציאל שיתוף
הפעולה • אכזבה מפסגת גלזגו לצד הישגים חשובים
• זרקור על המזרח התיכון ב-2022 • ישראל מצטרפת
למאבק במשבר האקלים

שנת 2021, שתחילתה בחילופי הממשל בווינגטון בינואר וסיומה בוועידת האקלים של האו"ם שנערכה בגלזגו בנובמבר, הייתה "שנת האקלים" בזירה הבינלאומית. למרות אכזבה מהישיג הוועידה, נרשמו במסגרתה הישגים חשובים מבחינת שובה של ארצות הברית להובלה גלובלית, גיבוש שורת אמנות והסכמים בינלאומיים וכן רתימת מדינות רבות ובהן ישראל להגדלת התחייבויותיהן להפחתת פליטות גזי חממה. עם זאת, התחרות בין המעצמות, בשילוב רתיעתן של מדינות חשובות ובראשן סין, רוסיה והודו מהצבת יעדים שאפתניים, פגעה ביכולתה של ארצות הברית להוביל שינוי משמעותי שיגביל את עליית הטמפרטורה הממוצעת עד 1.5 מעלות צלזיוס מעל זו של העידן הפרה-תעשייתי, הנחשבת כגבול עליון להבטחת עולם בטוח יחסית לעתיד המין האנושי. בשנת 2022 תמשיך הקהילה הבינלאומית להתמקד במשבר האקלים, וועידות האו"ם הצפויות להתקיים במצרים ב-2022 ובאיחוד האמירויות ב-2023 יפנו זרקור למזרח התיכון ולצפון אפריקה – אזור פגיע במיוחד לשינויי האקלים. ממשלת ישראל הכריזה כי היא בתחילתה של מהפכת אקלים והחלה לנקוט מהלכים חשובים בהקשר זה, אך כדי להתמודד עם שינויי האקלים, הן מבחינת היערכות לסיכונים והן מבחינת מימוש הזדמנויות, על רשויות המדינה לגבות את הצהרותיהן במעשים.

למרות שישראל הצטרפה להסכם פריז, קידמה צעדים מסוימים להכנת המשק למשבר והעבירה החלטות ממשלה, בפועל אפשר להגדיר את מדיניותה בנושא עד סתיו 2021 בעיקר כמעט שפתיים

שנת 2021 תוכתר כ"שנת משבר האקלים". אומנם שינויי האקלים מתרחשים באופן הדרגתי כבר עשרות שנים, אך הנושא מעולם לא השתלט על סדר היום הבינלאומי. שני אירועים מכוננים – תחילתה של כהונת ממשל ג'ו ביידן, שפתחה את השנה בינואר, וועידת האקלים של האו"ם שנערכה בנובמבר בגלזגו וסגרה את השנה – מייצגים את עליית ההכרה בחשיבותו של הנושא בזירה הבינלאומית ואת השלכותיו מבחינת ישראל.

הנשיא ביידן הציב את משבר האקלים בראש סדר העדיפויות הביטחוני-לאומי של ארצות הברית, ובין פעולותיו הראשונות היו חזרה להסכם פריז שממנו פרש קודמו, מכחיש משבר האקלים דונלד טראמפ; מינוי מזכיר המדינה לשעבר ג'ון קרי לתפקיד הנציג הנשיאותי המיוחד לנושא האקלים, תוך שדרוג המשרה; מינוי ראשת הסוכנות להגנת הסביבה לשעבר, ג'ינה מקארתי, לראשות משרד חדש בבית הלבן למדיניות אקלים פנים-אמריקאית; חתימה על שורת צווים נשיאותיים משמעותיים שנועדו להתמודד עם "האיום הקיומי של שינויי האקלים"; ושלל התחייבויות להפחתת פליטות פחמן וכן השקעות בסך 500 מיליארד דולר באנרגיה נקייה ובצדק אקלימי. כל סוכנויות הממשל הפדרליות הגבירו את עיסוקן בסוגיה ובכללן הפנטגון, שאומנם עוסק במשבר האקלים כבר קרוב לשני עשורים, אך עתה מינה עוזר מזכיר הגנה ייעודי לנושא ופרסם תוכניות חדשות בנוגע להיערכות הצבאית הרצויה להתמודדות עם שינויי אקלים. המיקוד האמריקאי בנושא בשילוב מאמציו של ממשל ביידן לשקם יחסים עם שותפות ובעלות ברית ולחזור להובלה בזירה העולמית הפכו את סוגיית האקלים למרכזית בסדר היום הבינלאומי.

ההכנות לוועידה בגלזגו – לאחר קיץ חם במיוחד שנרשמו במהלכו בכל העולם תופעות קיצוניות של גלי חום, שריפות רבות וחמורות, לצד סופות, שיטפונות ואירועי מזג אוויר קיצון אחרים – הביאו מדינות רבות וביניהן ישראל לעסוק במשבר האקלים ביתר שאת. בימים שלפני הוועידה, כ-150 מדינות הגישו או חידשו את התוכניות הלאומיות שלהן להתמודדות עם משבר האקלים, ולמרות מגבלות מגפת הקורונה, בוועידה עצמה נכח מספר שיא של משתתפים ומנהיגים.

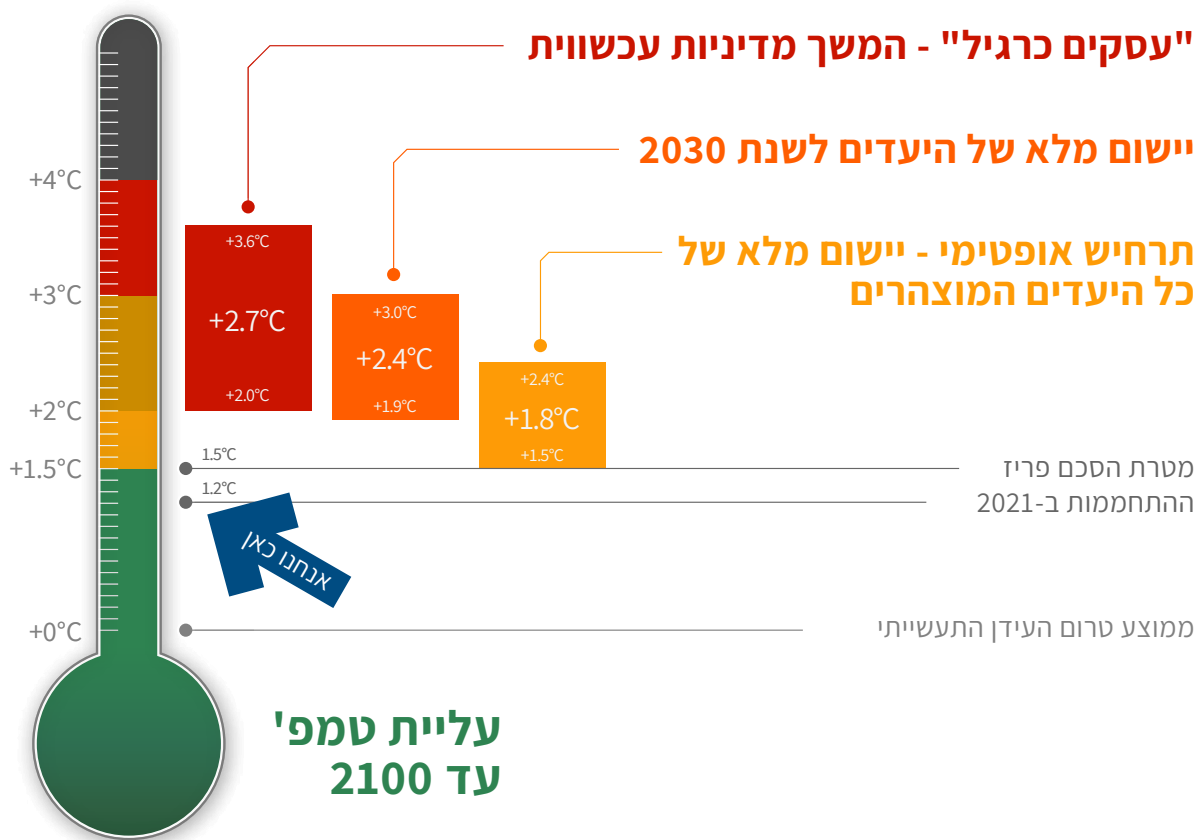
המארחים הבריטים קיוו כי יעלה בידי המשתתפים בוועידה לגבש התחייבויות בינלאומיות שיובילו לעצירת ההתחממות הגלובלית ב-1.5 מעלות צלזיוס מעל טמפרטורת העידן הפרה-תעשייתי – עלייה הנחשבת היום כגבול העליון להבטחת עולם בטוח יחסית



מדיניות ישראל בנושא שינויי האקלים – נדרש תרגום מילים למעשים.
שריפה שפרצה במפעלי ב"ז, דצמבר 2016
צילום: REUTERS/Baz Ratner

לעיתיד המין האנושי – וכן לסייע במיתון התופעות האקלימיות ובמניעת קריסתן של מערכות גלובליות. ואולם הוועידה נכשלה בהשגת יעד זה. אף שמדינות רבות התחייבו ליעדים של הפחתת פליטות פחמן המותאמים למטרת ה-1.5 מעלות עד 2030, ביניהן ארצות הברית, האיחוד האירופי, בריטניה יפן, קנדה ודרום קוראה, מימוש כלל ההתחייבויות ימתן רק מעט את עליית הטמפרטורה הממוצעת הצפויה – מ-2.7 מעלות צלזיוס בתרחיש "עסקים כרגיל" ל-2.4 מעלות בלבד. היעדרן של התחייבות סינית למטרות שאפתניות יותר מאלו שהציגה סין בפועל בפריז ב־2015 חמור במיוחד, שכן סין אחראית לכ־27 אחוזים מהפליטות בעולם (יותר מכל המדינות המתפתחות גם יחד). נוסף על כך, חוסר שיתוף הפעולה מצד סין נתן לגיטימציה למדינות אחרות דוגמת הודו להשתרר מאחור.

תרגילים 1: תחזית התחממות גלובלית עד שנת 2100 על פי התחייבויות להגבלת פליטות



Climate Action Tracker: מקור:

מנגד היו לוועידה גם הישגים חשובים. מעבר לתנופה ולמנהיגות אמריקאית מחודשת, הוועידה הובילה לאמנות חשובות (שעליהן חתמו מעל 100 מדינות) לצמצום פליטות מתאן ולהפסקת כריתתם של יערות ולאמנה בינלאומית לשמירה על מערכות אקולוגיות ב־30 אחוזים מהשטחים עד שנת 2030; להפסקת השקעות של יותר מ־25 מדינות באנגריה פוסילית; להסכם על הפחתת שימוש בפחם; לגיבוש כללים למנגנון בינלאומי לתמחור פחמן; לדרישה להעמקת היעדים ל־2030; ולהסדרה של דרישות מעקב ודיווח לגבי התקדמות ביישום היעדים הבינלאומיים באופן שנתי במקום חמש־שנתי, כפי שתוכנן במקור בפריז ב־2015, בין השאר באמצעות קיום ועידה נוספת בעוד שנה בשארם א־שיח', מצרים. זאת ועוד, למרות התחרות הבין־מעצמתית הגווא, שהגבילה שיתוף פעולה אמריקאי–סיני משמעותי בנושא, הוועידה נחתמה בהצהרה משותפת של ג'ון קרי ומקבילו שי ז'נהואה כי ארצות הברית וסין, המדינות המובילות בפליטות, יעבדו יחד כדי להפחית את פליטות גזי החממה שלהן במהלך העשור הנוכחי.

2022 – חיונית לשמירת התנופה

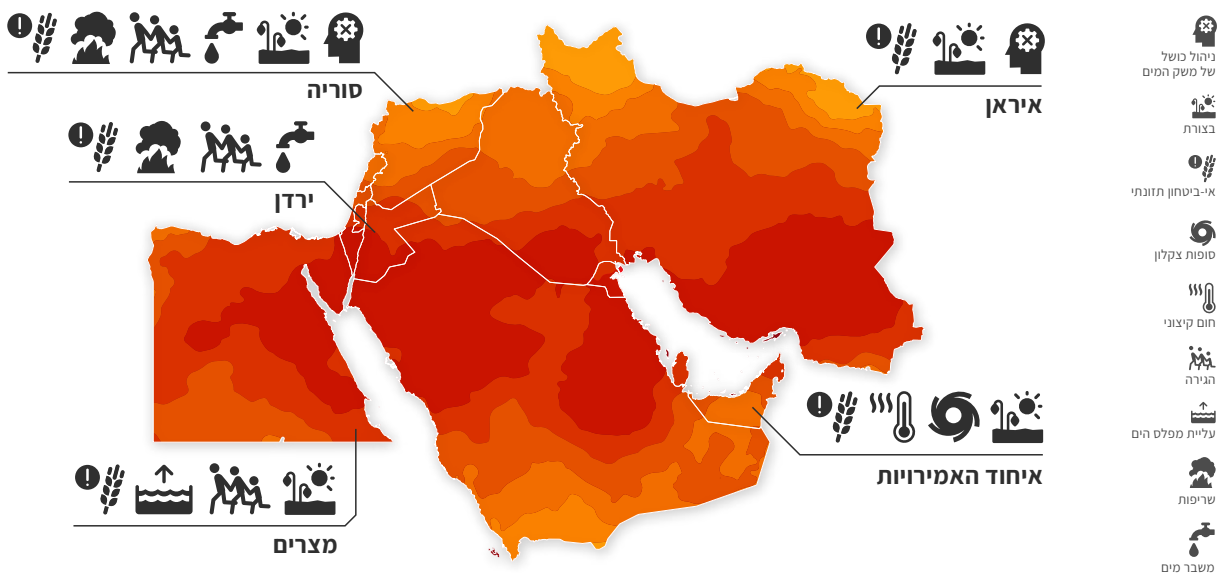
שנת 2022 תעמוד בסימן המשך לשנה החולפת ותאופיין במאמצים גדולים מצד ארצות הברית, בריטניה ויתר מדינות אירופה להשאיר את משבר האקלים בראש סדר העדיפויות העולמי. כך ועידת האקלים שתיערך בשארם א'שיח' תתפקד בפועל כחלקה השני של ועידת גלזגו, בבחינת מתן הזדמנות שנייה למדינות להגדיל את התחייבויותיהן להפחתת פליטות. אם ועידה זו לא תשיג

התחרות המחריפה בין ארצות הברית לסין עלולה לסכל שיתוף פעולה חיוני להתמודדות עם משבר האקלים; אחד המפתחות להצלחה הוא סיוע כלכלי למדינות מתפתחות בפיתוח כלכלה ירוקה

את מטרותיה תאבד התנופה ועימה גם הסיכוי להבטיח עליית טמפרטורה ב־1.5 מעלות לכל היותר. אחד המפתחות העיקריים להצלחה הוא פעולותיה של סין. מצד אחד, ההצהרה המשותפת בגלגו וההערכה כי סין לא תרצה להיתפס כמדינה העלולה לסכן את עתיד האנושות הן סיבה לאופטימיות. מצד שני, התחרות המחריפה, על סף יריבות, בין ארצות הברית לסין עלולה לסכל שיתוף פעולה חיוני להתמודדות עם משבר האקלים. המפתח השני להצלחה הוא סיוע כלכלי למדינות מתפתחות בפיתוח כלכלה ירוקה המותאמת לעולם חדש. מדינות תורמות לא עמדו בהתחייבויותיהן בהסכם פריז, שלפיהן עד 2020 הן יסייעו למדינות מתפתחות ב־100 מיליארד דולר בשנה. יעד זה צפוי להתממש במקום זאת רק ב-2023. ואולם היקף ההשקעות הנדרש גבוה בהרבה מתרומות אלו ותלוי בהשקעה פרטית מסיבית, בנדבנות, במנגנוני הלוואה ובהפחתת סיכונים, לצד רגולציה וצעדי פיתוח כלכלי שיידרשו מהמדינות המתפתחות עצמן – צעדים שקשה יהיה לבצע בטווח קצר. במקביל, מידת הצלחתו של ביידן בהעברת התוכנית השאפתנית שלו להשקעות באנרגיה ירוקה בארצות הברית – חקיקה שנכון למועד כתיבת שורות אלו נפלה בסנאט וממשל ביידן מנסה להעבירה בשלבים שונים – תשפיע גם היא על שמירת התנופה וכן על אמינותה של ארצות הברית ועל יכולתה להוביל את הקהילה הבינלאומית.

מיקום הוועידה הבאה במצרים וזו שאחריה באיחוד האמירויות יפנה את עיני העולם למזרח התיכון ולצפון אפריקה – אחד האזורים הפגיעים בעולם לשינויי אקלים ובכלל זאת התחממות עקבית, מחסור במים ובמזון, עליית גובה פני הים והתגברות התדירות והעוצמה של אירועי מזג אוויר קיצוני. שינויים אלו עלולים להגביר את אי-היציבות האזורית, המעורערת ממילא, להוביל לגלי הגירה המוניים וליצור תנאים נוחים אף יותר לפריחתם של ארגוני טרור. לצד האתגרים, בכוחה של נקודת המבט האקלימית לקדם שיתופי פעולה אזוריים חשובים בנושאי אנרגיה מתחדשת, מים ומזון, דוגמת הצהרת הכוונות שחתמו בסוף נובמבר ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות לשיתוף פעולה אזורי במאבק במשבר האקלים, באמצעות בניית מתקני אנרגיה סולארית והתפלת מים.

תרשים 2: אזור המזרח התיכון וצפון אפריקה רגיש במיוחד למשבר האקלים



משמעויות והמלצות לישראל

למרות שיש לאיחוד האמירויות הצטרפה להסכם פריז ב־2016, קידמה צעדים מסוימים להכנת המשק האזרחי למשבר האקלים, העבירה החלטות ממשלה בנושא ב־2009 וב־2018 וכן הקימה מנהלת היערכות לשינויי אקלים ב־2018, בפועל אפשר להגדיר את מדיניותה בנושא עד סתיו 2021 בעיקר כמס שפתיים. כפי שנכתב בדוח מבקר המדינה באחרונה, ל־84 אחוזים מהגופים הציבוריים שבדק המבקר אין כלל תוכנית להתמודדות עם משבר האקלים. עוד נכתב בדוח כי מתוך 278 משימות שנכללו בהחלטת הממשלה להיערכות לשינויי האקלים, רק 16 אחוזים הופיעו בתוכניות עבודה משרדיות ורק ארבעה עובדי מדינה ייעודיים (מתוך 83 אלף) עסקו בשינויי



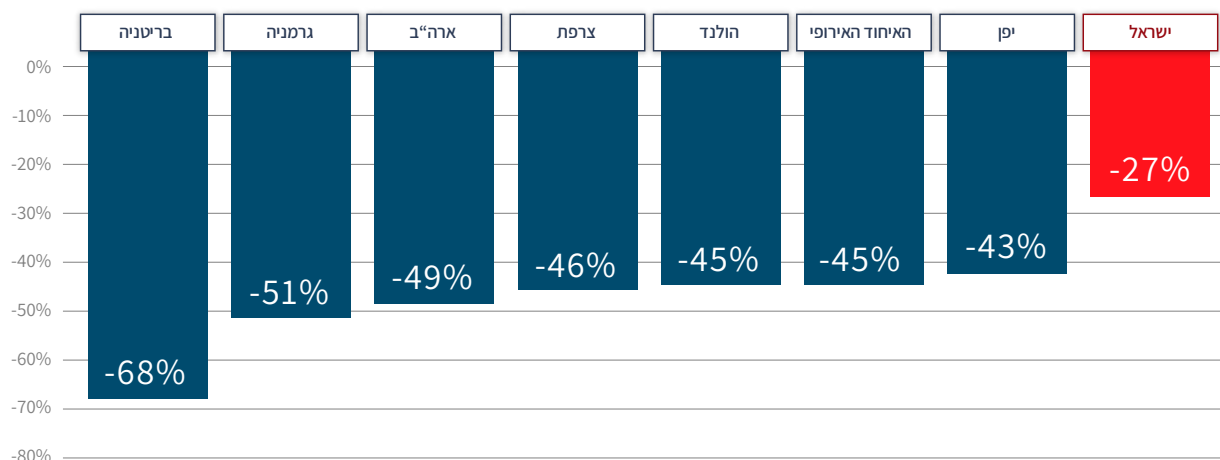
נישולן בגיבוש התחייבויות שיובילו לעצירה משמעותית של ההתחממות הגלובלית.
הפגנה שנערכה במהלך ועידת האקלים בגלזגו
צילום: REUTERS/Dylan Martinez

אקלים. למרות ממדיה הקטנים, ישראל פולטת גזי חממה בהיקף דומה למדינה בגודל בינוני. המדינה גם לא עמדה ביעדים שהציבה לעצמה במסגרת הסכם פריז, ועל פי המבקר "ההתקדמות בהשגת כל היעדים הסקטוריאליים נעה בטווח שבין ב'פיגור' לאפס".

ואולם לקראת פגישתו של ראש הממשלה נפתלי בנט עם הנשיא בידן באוגוסט ובהמשך לקראת ועידת גלזגו, ממשלת ישראל החדשה שינתה גישה. היא הגדילה במידה ניכרת את התחייבויותיה (אפס פליטות פחמן עד 2050, הפסקת שימוש בפחם עד 2025), הצטרפה להסכמים בינלאומיים בנוגע ליערות ופליטות מתאן, הודיעה כי ההשפעות של משבר האקלים יהפכו לחלק מהערכת המצב השנתית של המל"ל ואישרה תוכנית להאצת פרויקטים בתחום התשתיות, שתסייע להפחתת פליטות גזי החממה. הממשלה אישרה תוכנית תמיכה בחדשנות אקלימית והקימה ועידת חדשנות וטכנולוגיה בנושא אקלים בראשות ראש הממשלה. הנשיא יצחק הרצוג הקים פורום אקלים בחסות בית הנשיא, וגם בצה"ל החלו באחרונה לעסוק בסוגיה. אלו צעדים חשובים ומבורכים, ונכונים דבריו של ראש הממשלה, שאמר בגלזגו כי "אנו עושים כיום יותר לקידום אנרגיה נקייה ולהפחתת פליטות גזי חממה מאשר בכל זמן אחר בהיסטוריה של ארצנו". ואולם בהתחשב ברף הנמוך שהציבה מדיניות ישראל עד כה, אין די בכך. אם אכן הממשלה רצינית לגבי יישום מהפכת האקלים בישראל, חיוני לגבות את ההצהרות במעשים, וללא דיחוי.

חוק האקלים טרם אושר, אף על פי שהיה אחד מקווי היסוד של הממשלה, וכך גם ההכרזה על מצב חירום אקלימי. ההתחייבות המבורכת לאיפוס פליטות עד 2050 אינה מגובה בתוכנית פעולה מפורטת ומתוקצבת. יעד ההתחייבות של ישראל לצמצום פליטות בשיעור של 27 אחוזים עד 2030 נחשב נמוך במיוחד ולא עודכן. תוכנית מאה הנקודות שעליה הכריז ראש הממשלה כוללת תוכניות שהוכרו ואף תוקצבו בעבר, אך ללא מדדים, יעדים ותאריכי ביצוע. משרדי הממשלה שאמורים היו להכין תוכניות היערכות בתחומי תפקידם טרם עשו זאת, או נמצאים רק בתחילת הליך ההכנה של תוכניות אלו. מנהלת ההיערכות לשינוי אקלים פועלת ללא סמכויות, תקציב או כוח אדם ייעודי. אף שנקבע כי יוקמו ועדה מדעית מיעצת כלל-משרדית, מרכז מדע וידע להערכות סיכונים ומרכז חישובים לאומי לסימולציות אקלימיות בשירות המטאורולוגי, ההבטחות לא קוימו וטרם תוקצבו.

תרשים 3: ישראל ביחס לעולם – אחוז ההפחתה בפליטות ביחס לשנת 2015



מקור: UNFCCC, 2021

בשנה הקרובה, ובעיקר לאחר אישור תקציב המדינה, על ממשלת ישראל להבטיח את יישומן של החלטות קיימות, להעביר את חוק האקלים ולגייס בפועל את משרדי הממשלה השונים לגיבוש תוכניות היערכות משמעותיות. באמצעות תוכניות אלו יש גם לרתום את השלטון המקומי, החיוני ליישום מאמץ ההיערכות. יש לוודא גם כי הכנסת תפקח על מימוש ראוי של החלטות ממשלה ותגבה אותן בחקיקה נוספת לפי הצורך.

בהתחשב בהשפעות האקלים על היציבות הגיאופוליטית במזרח התיכון ובמשמעויותיו לבניין הכוח והפעלתו (למשל ציוד לחימה, תשתיות ביטחוניות וכשירותם ובריאותם של אנשי צבא וביטחון), על מערכת הביטחון לפעול במהרה וביסודיות להתאמת תוכניות הפעולה, התקציבים והרכש לתרחיש הייחוס האקלימי, תוך קיום שיח שוטף בין ראשי מערכת הביטחון למומחי אקלים. כחלק מהמאמץ הלאומי, על מערכת הביטחון לאמץ גם תוכנית להפחתת פליטות גזי חממה וזיהום. תוכנית המל"ל לעיסוק במשבר האקלים כאחד מחמשת הנושאים המובילים את סדר היום הביטחוני-לאומי צריכה להיות מגובה במעשים ובכוח אדם ייעודי. בנובמבר 2021 התקיים לראשונה דיון בנושא משבר האקלים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת במסגרת יום הסביבה, ודיונים כאלו בוועדה ובוועדות המשנה צריכים להפוך לעניין שבשגרה, כמו בקונגרס האמריקאי ובפרלמנטים של מדינות רבות אחרות.

לצד האתגרים, העיסוק העולמי במשבר האקלים מציב בפני ישראל הזדמנויות חשובות. לישראל נכסיות אדירה מבחינת טכנולוגיות מים ומזון וחדשנות באופן כללי. נכונים דבריו של ראש הממשלה בגלזגו כי חרף ממדינו הקטנים, עשויה להיות לנו השפעה רבה על שינויי האקלים. ערכיות זו, לצד הגישה לקרנות השקעות ולשווקים באירופה, בארצות הברית ובאסיה, יכולה למצב את ישראל כמובילה עולמית. באמצעות 'הסכמי אברהם' וקיום ועידות האקלים במזרח התיכון בשנתיים הקרובות יתאפשרו העמקת שיתופי פעולה קיימים והובלה לשיתופי פעולה נוספים בתחום, שימצבו את ישראל ככוח חיובי באזור.

ואולם פיתוחים בתחומי אנרגיה וטכנולוגיות אקלים אחרות מצריכים תשתיות, בניית ידע אקדמי ויצירת אקוסיסטם שאינם אפשריים בלי תמיכה ממשלתית מהותית. מומלץ כי במקביל לתוכניות הממשלתיות ולוועידת החדשנות האקלימית שמקים ראש הממשלה במשרדו, ישראל תפעל כפי שעשתה ב-2010 בנושא הסייבר ותקים צוות מיוחד שיעסוק בגיבוש תוכנית לאומית בראייה רחבה, אזרחית וביטחונית, לרבות השקעות כבדות משקל במחקרים בתחום, שיציבו את ישראל בין חמש המדינות המובילות בתחום טכנולוגיות האקלים. עבודת המטה היסודית והמוצלחת בתחום הקיברנטי, שממשיכה להניב פירות עד היום, היא דוגמה טובה להכנה הדרושה למימוש מהפכת האקלים, הן במדיניות הפנים והן במדיניות החוץ של ישראל.

עורכים:

תא"ל (מיל.) דרור שלום, עמית מחקר בכיר אורח
ד"ר ענת קורץ, מנהלת המחקר וחוקרת בכירה

הכותבים (לפי סדר הא"ב):

ד"ר לירן ענתבי, עמיתת מחקר
ד"ר שירה עפרון, חוקרת בכירה
ד"ר עודד ערן, חוקר בכיר
ד"ר תומר פדלון, עמית מחקר
רותי פינס, עוזרת מחקר ומרכזת קשרי תקשורת
יוחנן צורף, חוקר בכיר
ד"ר רז צימט, עמית מחקר
פרופ' אסטבן קלור, חוקר בכיר
סא"ל (מיל.) דניאל ראקוב, חוקר
אל"מ (מיל.) אלדד שביט, חוקר בכיר
יורם שוייצר, חוקר בכיר
נועה שוסטרמן, עוזרת מחקר
סימה שיין, חוקרת בכירה
עופר שלח, עמית מחקר אורח
ד"ר ירון שניידר, חוקר
אל"מ (מיל.) עו"ד פנינה שרביט ברוך, חוקרת בכירה

תא"ל (מיל.) אסף אוריון, חוקר בכיר
ד"ר חגי אטקס, חוקר בכיר
תא"ל (מיל.) ד"ר מאיר אלרן, חוקר בכיר
ד"ר אפרים אסכולאי, חוקר בכיר
ד"ר יואל גוז'נסקי, חוקר בכיר
רמי דניאל, חוקר, מלגאי ניובאואר
תא"ל (מיל.) אודי דקל, מנהל המכון
ד"ר אופיר וינטר, עמית מחקר
ד"ר כרמית ולנסי, עמיתת מחקר ועורכת 'עדכן אסטרטגי'
פרופ' מנואל טרכטנברג, ראש המכון
ד"ר ציפי ישראלי, חוקרת בכירה
אל"מ (מיל.) ד"ר אפרים לביא, עמית מחקר אורח
ד"ר גליה לינדנשטראוס, חוקרת בכירה
סא"ל (בדימוס) אורנה מזרחי, חוקרת בכירה
ד"ר קובי מיכאל, חוקר בכיר ועורך 'עדכן אסטרטגי'
סא"ל (מיל.) שחר עילם, עמית מחקר



