



הערכה אסטרטגית
לישראל

2023

ישראל במחנה הדמוקרטיים - צורך והזדמנות

עורכים: תמיר הימן, רם יבנה וענת קורץ

INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

Strategic Analysis for Israel

2023

Editors: Tamir Hayman, Ram Yavne and Anat Kurz

המכון למחקרי ביטחון לאומי

משימתו של המכון למחקרי ביטחון לאומי היא לחזק את הביטחון הלאומי של ישראל ולסייע להבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית. המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"ץ) – חברה לתועלת הציבור, שמדורג כמכון החשיבה המוביל בישראל וכאחד מחמישים המכונים המובילים בעולם בנושאי ביטחון ויחסים בינלאומיים, מפעיל צוות חשיבה עצמאי ובלתי תלוי שעוסק בסוגיות האסטרטגיות המרכזיות שעל סדר היום הביטחוני והלאומי של ישראל. החוקרות והחוקרים במכון צברו את ניסיונם באקדמיה, בצבא ובמערכות הממשל. המכון שם לו למטרה להשכיל, להשפיע ולשרת, כגוף עצמאי ובעל קול ברור, הן את מקבלי ההחלטות בדרגים הגבוהים ביותר בישראל והן את הציבור הרחב. באמצעות מעורבותו העמוקה בשיח הציבורי ומחקריו מוכונו המדיניות, שואף המכון לזהות הזדמנויות למדיניות ולהציע פתרונות יצירתיים לאתגרי הביטחון הלאומי שניצבים בפני ישראל.



כל הזכויות שמורות © ינואר 2023

ISBN: 978-965-92972-4-5

מנהלת הפקה ועורכת משנה: נעם רן
עורך משנה: עמר ויקסלבאום
עורכת הפרסום באנגלית: ד"ר ג'ודי רוזן
עריכת לשון: מירה ילין
עיצוב גרפי: שי ליברובסקי (INSS),
מיכל סמו קובץ (המשרד לעיצוב גרפי,
אוניברסיטת תל אביב)
עיצוב תרשימי מדד הביטחון הלאומי: ניצן ליר

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400

פקס. 03-7447590

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: www.inss.org.il

תוכן עניינים

תמצית: זעזועים גיאופוליטיים פוגשים אתגרים מחריפים

מנואל טרכטנברג..... 2

הזירה הבינלאומית: התחרות הגלובלית והשפעתה המתרחבת על ישראל

עודד ערן, שחר עילם, אסף אוריון, אלדד שביט, ארקדי מיל'מן, תומר פדלון..... 7

עוצמה מדינית: מעצבים מרכזיים

המערכה המדינית: האתגר – שימור הדמוקרטיה המהותית

פנינה שרביט ברוך..... 15

הזירה הטכנולוגית: עת לבחור צד – ישראל והתחרות הטכנולוגית הגלובלית

אריאל סובלמן ולירן ענתבי..... 18

משבר האקלים: הזדמנויות לשיתוף פעולה מול אתגר חוצה גבולות

שירה עפרון..... 23

הזירה הדיגיטלית: הצורך במענה לאתגר הרשתות החברתיות

דודי סימן טוב..... 28

הזירה האזורית: רוקדים על כל החתונות

יואל גוז'נסקי, גליה לינדנשטראוס, אופיר וינטר, רמי דניאל, מור לינק, מרתה פורלן, עודד ערן..... 31

איראן – המשימה: בלימת אתגר הגרעין וההתבססות האזורית

סימה שיין, רז צימט, אפרים אסכולאי, שרה לרך זילברברג, יובל רימון..... 38

הזירה הצפונית: אתגר צבאי לצד הזדמנויות לשיתוף פעולה מדיני וכלכלי

כרמית ולנסי, אורנה מזרחי, יורם שוייצר, עדן כדורי..... 44

הזירה הפלסטינית: הקלפים נטרפים

אודי דקל, ענת קורץ, נועה שוסטרמן

יוחנן צורף, קובי מיכאל, עודד ערן, פנינה שרביט ברוך, אורית פרלוב, חגי אטקס, יורם שוייצר..... 51

הזירה הפנימית: הכרח לגבש מענים לאתגרי ביטחון הפנים והכלכלה

מאיר אלרון, אריאל היימן, מורן דיטש, מוחמד וותד, אפרים לביא, אסטבן קלור, עפר שלח,

פנינה שרביט ברוך, ג'וני עיסא, תומר פדלון..... 59

עוצמה צבאית: חידוש פני צה"ל בהתאם למשימותיו

עפר שלח, תמיר היימן, לירן ענתבי..... 66

איום הכטב"מים

לירן ענתבי..... 72

מדד הביטחון הלאומי: מחקר דעת קהל 2022-2023

רותי פינס פלדמן..... 74

82..... המלצות עיקריות למדיניות

הערכה אסטרטגית לישראל 2023 היא פרי מאמצי מחקר, דיון וחשיבה מעמיקים של כלל חוקרי וחוקרות המכון למחקרי ביטחון לאומי, המיועדת להניח על סדר היום הציבורי בישראל מצע לבחינת האתגרים המרכזיים לביטחון הלאומי ולעורר דיון במענים האפשריים להם.

המכון רואה בקיום דיון מקצועי, ענייני ונטול פניות על האתגרים והמענים לביטחון הלאומי של ישראל אחד מעיקרי ייעודו, שכן בכך הוא מסייע למקבלי ההחלטות בדרג המדיני והמקצועי להתמודד עם הדילמות הביטחוניות המרכזיות הניצבות בפניהם. תודתנו העמוקה לכל השותפות והשותפים למשימה. אנחנו מקווים כי המאמץ המשותף יישא פרי.



סר פרנק לואי,
יו"ר הדירקטוריון, המכון למחקרי ביטחון לאומי

תמצית:

זעזועים גיאופוליטיים פוגשים אתגרים מחריפים

מנאל טרכטנברג



שנת 2022 התאפיינה בהצאת תהליכים במרחב הכלל-עולמי, האזורי, הישראלי-פלסטיני והפנים-ישראלי, המאתגרים את ביטחונה הלאומי של ישראל, קוראים תיגר על תפיסות ועל כיווני מדיניות קיימים ומצריכים על כן הערכה מחדש של המציאות המתהווה וגיבוש מדיניות בהתאם. חלק מתהליכים אלה הגיעו כבר במהלך 2022 לנקודת מפנה ברורה, בו בזמן שאחרים ממשיכים להתפתח באופן הדרגתי, מה שמקשה על חשיבה מחודשת לגבי התפיסות האסטרטגיות הרווחות, על אף הסכנות הכרוכות בהמשך המצב הקיים.

בין התהליכים שהגיעו בשנה החולפת לתפנית שאינה מאפשרת עוד להיצמד לפרדיגמות קיימות בולטים שלושה:

1. **החרפת התחרות בין סין לארצות הברית**, שהחלה עוד בתקופתו של הנשיא ברק אובמה והפכה במהלך 2022 לעימות בין מעצמתי גלוי ורב-ממדי, שנעשה המעצב המרכזי של הזירה הגיאופוליטית העולמית.
2. הצעדים הכוחניים שנקטה **רוסיה כלפי אוקראינה** מאז שסיפחה את חצי האי קרים ב-2014 התפתחו במהלך השנים והגיעו ב-2022 למלחמה רבתית על אדמת אוקראינה, המזעזעת את ה-Pax Europaea ששרר ביבשת מאז תום מלחמת העולם השנייה.

3. החתירה הבלתי נלאית של **איראן לגרעין** הפכה אותה במהלך 2022 **למדינה סף גרעינית בפועל**, וזאת בהיעדר מסגרת כובלת של הסכם (ה־JCPOA הפך ל"מת מהלך") ולנוכח חוסר הנכונות של ארצות הברית להציב בפניה איום הרתעתי אמין.

התחרות בין ארצות הברית לסין ופלישת רוסיה לאוקראינה דוחפות את ישראל לבחור צד, בניגוד למדיניותה עד כה

התהליכים הללו שזורים אלה באלה ומערערים מספר הנחות יסוד שעליהן מושתתת מדיניות החוץ והביטחון של ישראל. כך התחרות בין ארצות הברית לסין, כמו גם פלישת רוסיה לאוקראינה, דוחפות את ישראל לבחור צד, בניגוד למדיניותה עד כה, שכן ישראל קיימה בשנים האחרונות קשרים ענפים הן עם סין והן עם רוסיה, אשר היטיבו עימה כלכלית ומדינית. הלחץ הגובר על ישראל ל"פיווט" בהקשר זה מציב בפניה דילמות כבדות משקל, ושינוי מדיניות בעקבות זאת עלול לצמצם במידה ניכרת את מרחב התמרון המדיני-ביטחוני שלה. יתרה מזאת, ארצות הברית ממוקדת בעימות עם סין ועם רוסיה, ועל כן נכונה הרבה פחות מאשר בעבר להגביר את מעורבותה במזרח התיכון או לנקוט יוזמות לגבי האזור.

אשר לאיראן – הפיכתה בפועל למדינה סף גרעינית (גם אם ללא הכרזה רשמית) בעוד נמשכים מאמציה להתבסס ברחבי האזור היא ללא ספק האיום הממשי הגדול ביותר על ישראל, שאין לה כיום אופציות התמודדות מניחות את הדעת. מעבר לכך, שיתוף הפעולה בין איראן לרוסיה במלחמתה באוקראינה מציב אתגר משמעותי נוסף, הן במובן של אפשרות התחמשותה באמצעי לחימה מתקדמים והן מבחינת הגיבוי המדיני-כלכלי שרוסיה עלולה להעניק לה.

לצד הסכנות הברורות יש בהבשלת התהליכים גם היבט חיובי, והוא **הבהירות**: הספק שמתלווה בדרך כלל להדרגתיות וכן הרצון להאמין שמה שהיה הוא שיהיה נמחצים תחת החד-משמעיות של השינוי – כמות האורניום המועשר ל-60 אחוזים שבידי איראן, המספיקה ליותר מפצצת גרעין אחת, כמו גם הפלישה הקרקעית הרוסית עד לפרברי קייב, אינן מותירות ספק הן לגבי הכוונות והן לגבי ההשלכות הרוות הגורל של מהלכים כאלה.



הסכם הגרעין הפך ל"מת מהלך"
הדיונים על החזרה להסכם בווינה

צילום: European Commission Ebs – EEAS/Handout via REUTERS



לעומת זאת, במדינת ישראל גופא ובסביבתה מתרחשים תהליכים מסוכנים לא פחות, אשר אף כי הואצו בשנה החולפת, טרם הגיעו לנקודת מפנה חדה. אלה מציבים אתגר כפול ומכופל, שכן קשה עד מאוד לחולל שינוי תפיסתי ומדיני כל עוד לא מובחנת תמורה מהותית במציאות וברמת האיומים הנשקפים ממנה. תהליכים כאלה מתרחשים בשלושה הקשרים עיקריים:

■ **בזירה הפלסטינית**

הרשות הפלסטינית המשיכה להיחלש ולאבד שליטה בשטח, בפרט בשומרון, בו בזמן שקרב תום עידן מחמוד עבאס כיו"ר הרשות מבלי שמסתמן לו יורש מוסכם ומבלי שהוכן מנגנון להעברת שלטון סדורה. הריק השלטוני בשטחי הרשות, לצד היעדר אופק מדיני, הניעו גל פיגועים מבוזר והתארגנויות מקומיות כגון "גוב האריות", ואלה דרבנו את צה"ל לנקוט פעילות גוברת שם והגבירו במידה ניכרת את פוטנציאל התפרצות של עימות נרחב. במקביל מפעל ההתנחלויות ביהודה ושומרון מתרחב תוך גלישה בפועל למציאות של "מדינה אחת", אשר מאיימת לשלול אופציות עתידיות להסדר וקוראת תיגר על זהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הסכנות הגלומות בתהליכים אלה עלולות להתעצם לנוכח הקמת ממשלה חדשה בישראל, הדוגלת מפורשות בהעמקת האחיזה בכל חלקי ארץ ישראל ואף בסיפוח. כל אלה עלולים להקשות מאוד על ישראל בזירה הבינלאומית, בפרט בהתמודדות עם האיום האיראני.

■ **בזירה הפנימית**

המתחים בין המגזרים והמחנות השונים במדינת ישראל גברו מאוד בשנה החולפת, והם מלווים בקיטוב ובהקצנה במישור הפוליטי. הקואליציה שקמה בעקבות הבחירות לכנסת ה-25 מציגה סדר יום ימני מובהק, הנתפס על ידי חלק ניכר מהציבור כקיצוני ואף כמאיים על האתוס של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. זאת כאשר החברה הישראלית גם כך שסועה ומפולגת יותר מאי פעם, בתום ארבע שנים של חוסר יציבות פוליטית, הסתה ודה-לגיטימציה הדדית. כל אלה מעלים סימני שאלה מטרידים לגבי עצם היכולת לשמר את יסודות המשטר הדמוקרטי, את עצמאותה של מערכת המשפט ואכיפת החוק, את האיזונים במישור דת ומדינה וכן את זכויות הפרט. סימני שאלה אלה מהווים איום על הביטחון הלאומי של ישראל – הן עקב פוטנציאל להתפרצויות אלימות נוסח 'שומר החומות', וחשוב לא פחות, בשל הפגיעה בתחושת הסולידריות וההזדהות עם הקולקטיב, החיוניות להמשך הנשיאה בנטל ההתמודדות עם האתגרים כבדי המשקל מבחוץ.

■ **היחסים עם ארצות הברית ועם הקהילות היהודיות באמריקה**

היחסים המיוחדים עם ארצות הברית, שהם נכס צאן ברזל של הביטחון הלאומי של ישראל, מאתגרים על ידי התפתחויות חברתיות-פוליטיות פנים-אמריקאיות וכן על ידי ההתרחקות מישראל של הקהילות היהודיות שם, בין היתר בתגובה למה שמתרחש בישראל עצמה. התחזקות הזרם הפרוגרסיבי במפלגה הדמוקרטית האמריקאית מחד גיסא, וקריאת התיגר בימין כלפי "האליטות" (שאליהן משתייך חלק ניכר מהיהודים אזרחי ארצות הברית) מאידך גיסא, ערערו הן את בסיסי התמיכה בישראל והן את מעמדן של הקהילות היהודיות. העניין הפוחת של ארצות הברית במזרח התיכון, לצד הקמתה של ממשלה ימנית מובהקת בישראל בה בעת שהממשל האמריקאי מחזיק באג'נדה ליברלית, אך מעצימים את תהליכי ההתרחקות. תהליכים אלה מאיימים לכרסם בתמיכה המסורתית

**העינין הפוחת של ארצות הברית
במזה"ת, לצד הקמתה של ממשלה
ימנית מובהקת בישראל בה בעת
שהממשל האמריקאי מחזיק
באג'נדה ליברלית, אך מעצימים את
תהליכי ההתרחקות בין המדינות**

של ארצות הברית בישראל בכל המישורים – המדיני, הביטחוני והכלכלי – וכך לפגוע קשות במעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל, באיתנותה הכלכלית וביכולתה להתמודד עם האיומים המרכזיים עליה, ובראשם איראן.

האתגרים הנובעים מהתהליכים בזירה הפלסטינית, בישראל פנימה וביחסים עם ארצות הברית שזורים גם הם זה בזה: המתרחש ביהודה ושומרון מקרין פנימה ומגביר את המתחים ואת ההקצנה הפוליטית בישראל, אשר מונעים דיון ענייני ומציאותי על הסוגיה הפלסטינית ובכך סוגרים מעגל שוטה שמזין את עצמו. כמו כן, המתרחש ביהודה ושומרון ובתוך מדינת ישראל משפיע לרעה הן על הקהילות היהודיות בארצות הברית והן על הממשל האמריקאי, כאשר התרחקותם של אלה מישראל מלבה בקרבה את הקיטוב הפנימי.

ואולם, שלא כמו במקרה העימות בין ארצות הברית לסין או הפיכתה של איראן למדינה סף גרעינית, התהליכים הקשורים בזירה הפלסטינית, בזירה הפנימית

בישראל וביחסים עם ארצות הברית טרם הגיעו לנקודה קריטית או לכדי משבר של ממש. ההדרגתיות המאפיינת אותם מאפשרת מרחב הכחשה ומחזקת את חוסר הנכונות להתמודד עם הסכנות החמורות הכרוכות בהם. "לא כצעקתה", יאמרו השוללים את המסקנות הלוגיות העולות מהתמשכות תהליכים אלה, ובכך יצדיקו את יתרונותיה של המדיניות הקיימת (דוגמת "ניהול הסכסוך" בהקשר הפלסטיני) ואת היעדרה של יוזמה שתכליתה לבלום מגמות שליליות.

מנגד, אין ספק כי 'הסכמי אברהם' בין ישראל לבין כמה מדינות במזרח התיכון יצרו מציאות אזורית חדשה, שבמסגרתה ישראל מתרחקת מהדימוי של "וילה בג'ונגל" ומצטיירת בהדרגה כעין מעצמה אזורית שיכולה להשתלב במרחב בהקשרים רבים – ביטחון, כלכלה, חדשנות, מים, אנרגיה ומאבק בשינויי אקלים. מעבר לתועלות הברורות הגלומות בהעמקת הקשרים עם המדינות החתומות על הסכמים אלה, תהליך הנורמליזציה טומן בחובו פוטנציאל ניכר, הן בשל התרחבותו כך שיכלול מדינות נוספות והן כמנוף לשיפור היחסים עם ירדן ומצרים. עם זאת, ברי שמימוש הפוטנציאל יהיה תלוי במידה רבה בהתנהלות ישראל מול הזירה הפלסטינית ובטיב יחסיה עם ארצות הברית.



אין ספק כי האיום האיראני הוא המשמעותי והחמור ביותר
שיגור טיל במהלך תרגיל של צבא איראן
צילום: Iranian Army/WANA (West Asia News Agency)/Handout via REUTERS

בפרוס שנת 2023 מדינת ישראל ניצבת אם כן בפני צירוף מדאיג עד מאוד של מגמות חיצוניות ופנימיות מאתגרות, חלקן מסוכנות ביותר: תמורות גיאופוליטיות חדות אשר מצרות את מרחב התמרון שלה; קפיצת מדרגה באיום האיראני; הידרדרות רב־ממדית ביהודה ושומרון; קיטוב פוליטי פנימי המכרסם במארג הדמוקרטי ופורם את הלכידות החברתית; ופער מתרחב ביחסים עם ארצות הברית ועם הקהילות היהודיות שם.

אין ספק כי האיום האיראני הוא המשמעותי והחמור ביותר מכל אלה, כאשר מולו אין לישראל מענה מניח את הדעת, לפחות לא בטווח הקצר, ויכולת ההשפעה שלה על תהליכים אזוריים וכלל-עולמיים המשליכים על האתגר האיראני מוגבלת למדי. כל כיוון פעולה שישראל תנסה לקדם מול איראן – בין בניית אופציה התקפית תוך הצבת איום ממשי בגין מימושה ובין נטילת חלק פעיל ומשפיע במהלכים בינלאומיים, דוגמת השבת הסנקציות ("snapback") על ידי מדינות אירופה או תמיכה בניסיון לחזור להסכם כלשהו עם איראן – יצריך גיבוי איתן מצד ארצות הברית ושיתוף פעולה נרחב איתה. במצבי קיצון ישראל תדע תמיד לפעול לבדה, אך יש לעשות כל מאמץ לא להגיע למצבים כאלה, מסיבות מובנות.

מכאן שעל ישראל לפעול נמרצות כדי להיאבק במגמות השליליות המכרסמות בקשריה עם ארצות הברית וכדי לחזק את השיח ההדוק, הענייני והדיסקרטי עם הממשל ועם הקונגרס. כן עליה להעמיק ולהרחיב את הזיקות ואת ההבנות עם הקהילות היהודיות באמריקה, שהן משענת תומכת וגם מקור חשוב להשפעה על מדיניותה של ארצות הברית. במילים אחרות, יכולת ההתמודדות של ישראל עם האיום האיראני מותנית במידה רבה ואף מכרעת בהבטחת תמיכתה של ארצות הברית, ועל כן בהידוק הקשר והאמון ההדדי איתה. לכן השפעה על היחסים עם ארצות הברית צריכה להיות נייר הלקמוס העיקרי של מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, ולאורו יש לבחון כל פעולה מוצעת וכל יוזמה.

בהקשר הפנים-ישראלי ובנוגע לסוגיה הפלסטינית, ספק אם הממשלה החדשה תרצה או תהיה מסוגלת לפעול כדי למתן את המגמות השליליות שכבר מתרחשות, ועל אחת כמה וכמה – ספק אם היא תתניע תהליכים הופכיים. בלי להתכחש להיבטים הפוליטיים המתלווים לכל אמירה או המלצה למדיניות בהקשרים אלה, מתפקידו ומחובתו של המכון למחקרי ביטחון לאומי להצביע על ההשלכות של המדיניות המסתמנת, הן לגבי העלול להתרחש בשטח בטווח הקצר (קרי, התפרצות אלימה ביהודה ושומרון, החרפת הקיטוב והתסיסה הפנימיים), והן לגבי פגיעה ביחסים עם ארצות הברית, ועל כן אשר ליכולת ההתמודדות עם איראן.

אשר לטווח הרחוק יותר – טשטוש הגבול בין מדינת ישראל לבין יהודה ושומרון בהיבט הדמוגרפי, הכלכלי, התשתיתי ואף החוקתי מהווה סכנה ממשית להיותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, ועל כן למפעל הציוני כולו. כמו כן, הכרסום באבני היסוד של הדמוקרטיה הישראלית על כלל רכיביה מהווה איום חמור לא פחות.

השנה נציין 75 שנה להקמתה של מדינת ישראל, ולצד ההתפעלות מהישגיה העצומים בתחומים רבים מאוד, חובה עלינו לנתח במקצועיות, בקור רוח וללא משוא פנים את האתגרים הגדולים לביטחון הלאומי של ישראל, כמו גם את ההזדמנויות. אחדים מהקשיים הייחודיים שעמדו לפנינו הפעם הם סימני השאלה הנוגעים למדיניות שממשלת ישראל תנקוט בפועל בהקשרים הרלוונטיים (מעבר לפן ההצהרתי), ועל כן קשה להמליץ על כיווני מדיניות רצויים כל עוד סימני שאלה אלה נותרים בעינם.

על אף זאת, שתי המסקנות המרכזיות העולות מניתוח שלל הסוגיות הנדונות **בהערכה אסטרטגית לישראל 2023** הן:

- חיוניות השמירה על היחסים עם ארצות הברית וחיצוקם כעיקרון מסדר כולל בעיצוב מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, בפרט אל מול האתגר האיראני.
- ההכרח להבין ולהפנים את ההשלכות המסוכנות של המשכן והחרפתן של המגמות הקיימות בהקשר הפלסטיני ובהקשר הפנים-ישראלי, ומכאן הצורך הדחוף לשנות כיוון. ישראל ידעה להתעשת ולעשות זאת בהגיעה לצמתים מכריעים בעבר, תקוותנו היא שתדע לעשות כך גם הפעם.

הזירה הבינלאומית: התחרות הגלובלית והשפעתה המתרחבת על ישראל

עודד ערן, שחר עילם, אסף אוריון, אלדד שביט, ארקדי מיל-מן, תומר פדלון*



המצב הנוכחי במערכת הבינלאומית

תחרות מעצמות (ארה"ב-סין) ומאבק על הסדר עולמי; טכנולוגיה בליבת התחרות; פוטנציאל הסלמה (אוקראינה, טאיוואן); קושי בהשגת הסכמות ופעולה משותפת (אקלים, משברים גלובליים); המזה"ת נדחק בתיעדוף

האסטרטגיה הישראלית הנוכחית

"הליכה בין הטיפות": הישענות על ארה"ב לצד מאמץ לקידום היחסים עם שאר המעצמות

הפער באסטרטגיה הישראלית

מרחב תמרון מצטמצם בתווך שבין המעצמות, לצד פוטנציאל גדל בתוך המחנה המערבי; פער גדל בסדר היום ובתפיסות העולם בין ישראל למערב; שחיקה בהשפעה האמריקאית באזור; תמורות פנים-אמריקאיות עם פוטנציאל לפגיעה בתמיכה בישראל

החלופות לאסטרטגיה

חלופה א' – שת"פ מלא עם ארה"ב
חלופה ב' – שותפות פעילה במחנה המערב והתאמות לעידן תחרות המעצמות
חלופה ג' – "בין הטיפות" תוך הימנעות מבחירת צד

האסטרטגיה המומלצת

חלופה ב' – חיזוק המשענת האסטרטגית האמריקאית, בהתבסס על עמידה לצד ארצות הברית כחלק ממחנה המערב, וניהול מדיניות חוץ דיפרנציאלית, המותאמת לעידן תחרות המעצמות

הצעדים המומלצים לפעולה

חיזוק היחסים המיוחדים עם ארה"ב: דיאלוג רציף בנושאי הליבה של שני הצדדים, חיזוק מעורבות אמריקאית אזורית, שימור התמיכה הדו-מפלגתית, התמודדות עם השחיקה במעמד ישראל בארה"ב; תחרות המעצמות: הצטרפות למהלכי המערב וקידום שת"פים בפרט בתחומי המדע והטכנולוגיה, שימור ותיחום היחסים עם סין ורוסיה תוך צמצום סיכוני התערבות, השפעה והעברת טכנולוגיה; באזור: חיזוק הארכיטקטורה האזורית בתמיכת המערב, הרחבת המעורבות הביטחונית במזרח התיכון

* חוקרי תוכניות המחקר של האשכול הבינלאומי במכון סייעו בגיבוש ההערכה

העולם במבט כולל

שנת 2023 נפתחת בסימן המשך מאמצי ההתאוששות הגלובלית ממשבר הקורונה, לצד ההשפעות הנרחבות של הפלישה הרוסית לאוקראינה והמלחמה הנמשכת שם מאז פברואר 2022. המעצב העולמי המרכזי עודנו התחרות בין המעצמות על עליונות והשפעה. זו מתפתחת בהדרגה למאבק על הסדר העולמי בין שני מחנות מתגבשים – האחד בהובלת ארצות הברית ושותפותיה באירופה ובמזרח אסיה, והשני בהובלת סין ובתמיכה חלקית מצד רוסיה – כשרוב מדינות העולם אינן מעוניינות בשלב זה לבחור צד. המאבק מתנהל בממדים רבים במקביל: אידיאולוגי-ערכי (בין דמוקרטיה לאוטוקרטיה), מדיני (על כללי המשחק של המערכת הבינלאומית ועל סדר היום הכלל-עולמי), כלכלי-טכנולוגי (על משאבי טבע, מקורות אנרגיה, תשתיות, שווקים ושרשראות אספקה, חדשנות וטכנולוגיות העתיד, גישה לנתונים) וביטחוני-צבאי.

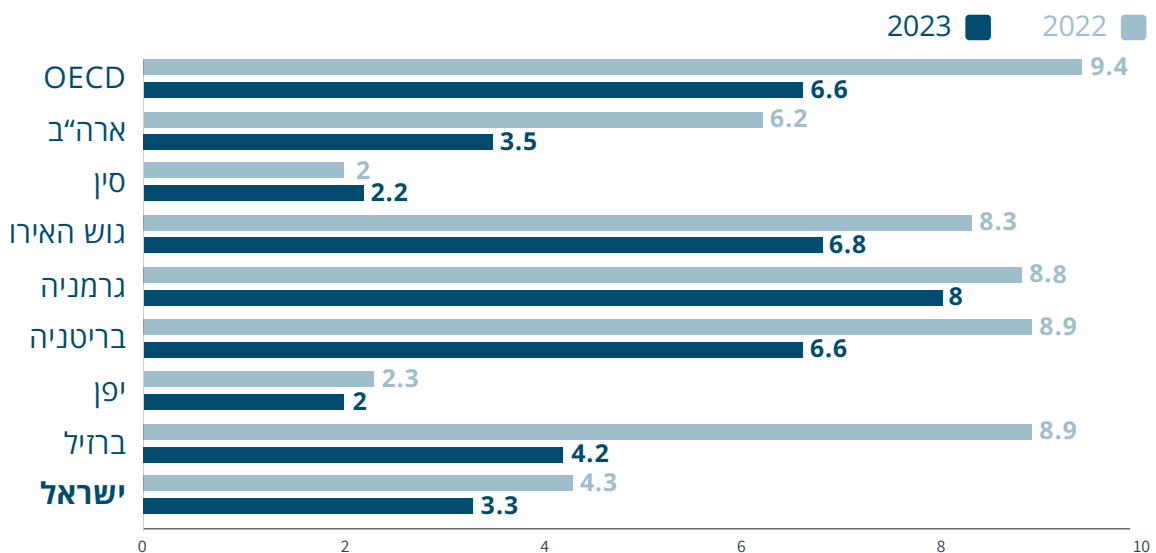
התחרות בין המעצמות מתפתחת בהדרגה למאבק על הסדר העולמי בין שני מחנות – האחד בהובלת ארצות הברית ושותפותיה באירופה ובמזרח אסיה, השני בהובלת סין ובתמיכה רוסית חלקית

היריבות על העליונות המדעית-טכנולוגית ועל החדשנות ("מרוץ החימוש הטכנולוגי") עומדת בליבת התחרות האסטרטגית הגלובלית וצפויה להחריף גם בשנים הקרובות. שנת 2022 עמדה בסימן "מלחמת השבבים" הכלל-עולמית, ואליה מצטרפים בהדרגה תחומים נוספים – בינה מלאכותית, מחשוב קוונטי, ביו-טק ועוד – שנתפסים כטכנולוגיות שיעצבו את עתיד האנושות בדורות הבאים, בשימושים צבאיים ואזרחיים גם יחד. במקביל נמשכים המאמצים להימנע מגלישה להסלמה צבאית ולאובדן שליטה במוקדי החיכוך המרכזיים בין המעצמות, בעיקר באוקראינה (נוכח איום רוסיה להשתמש בגרעין, ומנגד האפשרות למעורבות פעילה מצד נאט"ו) ובטאיוואן (פוטנציאל להסלמה צבאית במעורבות סין וארצות הברית).

על רקע הקיטוב הגובר מתקשה הקהילה הבינלאומית לקדם יעדים גלובליים המחייבים הסכמה רחבה ופעולה משותפת בתחומים רבים, בפרט משבר האקלים, סחר בינלאומי, ביטחון מזון, אנרגיה, פליטים, בריאות ותפוצת נשק בלתי קונבנציונלי. משבר האקלים ימשיך להיות מעצב גלובלי מרכזי בעשורים הבאים, יחייב הסכמות ושיתופי פעולה רחבים, אך גם יספק כר נרחב לתחרות על משאבים ועל שליטה בטכנולוגיות העתיד. אתגרי יציבות פנימית ימשיכו למשוך קשב ומשאבים של משטרים רבים ברחבי העולם.

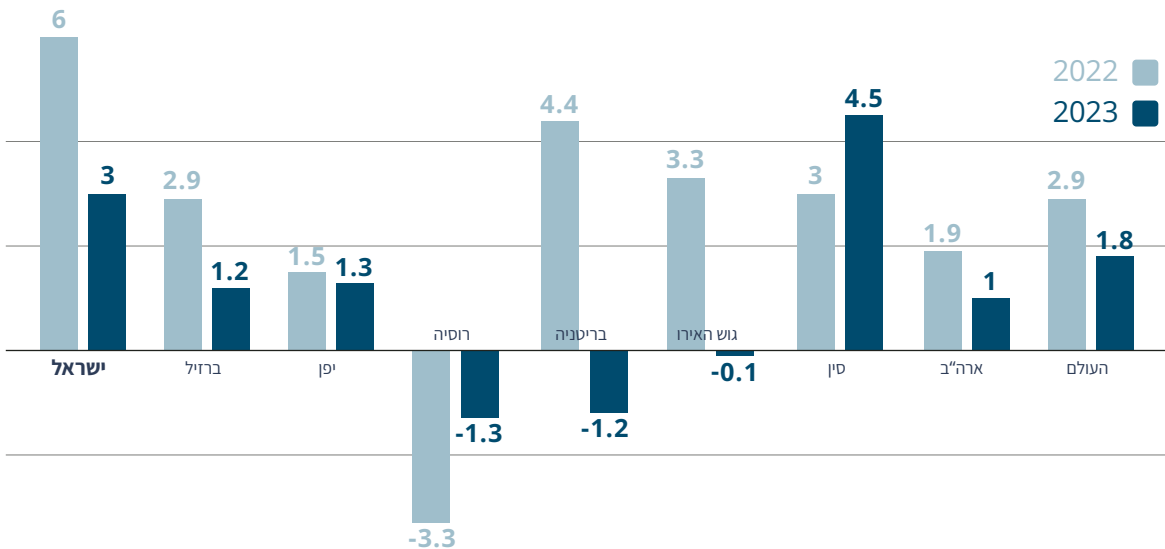
חוסר הוודאות הכלכלית ימשך. נוכח השלכות משבר הקורונה, המלחמה באוקראינה והתחרות בין המעצמות, התחזיות ל-2023 הן האטה כלכלית, המשך עליית האינפלציה, שיבושים בשרשראות אספקה המאיצים מגמות דה-גלובליזציה, ושורת משברים מחריפים – בשוק האנרגיה (עם השלכות חמורות בעיקר על אירופה), בביטחון מזון (בעולם המתפתח) ובהתגברות תופעות הגירה ופליטות. לפיכך הסביבה הכלכלית קשה מאוד לחיזוי, כפי שעולה מהתחזיות הכלכליות של הארגונים הבינלאומיים השונים (הבנק העולמי, קרן המטבע העולמית וה-OECD), שעודכנו השנה כלפי מטה בעקבות ההתפתחויות המהירות.

תחזיות אינפלציה (באחוזים)



התחזיות מבוססות על OECD Economic Outlook (Edition 2022/2); עדכני לנובמבר 2022

האטה בצמיחה העולמית (שיעור הגידול בתוצר, באחוזים)



התחזיות מבוססות על הערכות גולדמן זקס ובנק ישראל, נובמבר 2022

שלושה מעצבים מרכזיים צפויים להשפיע על הכלכלה העולמית בשנת 2023: חזרת האינפלציה, המשך המלחמה באוקראינה והמעורבות הממשלתית הגוברת בכלכלה. השיבושים בין ההיצע והביקוש שנוצרו במשבר הקורונה וצעדי המדיניות הכלכלית תרמו רבות לעלייה ביוקר המחיה בכל רחבי העולם. הלחצים האינפלציוניים גברו במידה ניכרת בשנת 2022 בעקבות המלחמה באוקראינה. השפעתה ניכרת בעיקר בעלייה במחירי האנרגיה, בשל תפקידה המרכזי של רוסיה בשוק הנפט והגז, ועלייה במחירי המזון, בשל תרומתן של רוסיה ואוקראינה כאחת לתבואה העולמית, לרבות היותן שליש ממקור יצוא החיטה העולמי. עליית מחירי האנרגיה והמזון, לצד התחזקות הדולר והעלייה בחובות של מדינות מתפתחות, עלולות לגרום אי-יציבות פוליטית, כולל במדינות המזרח התיכון שאינן נמנות עם מפיקות האנרגיה.

מבחינה גיאואסטרטגית המערכת הבינלאומית ממוקדת בראש ובראשונה באירופה, בעיקר נוכח המלחמה באוקראינה, ובמרחב האינדו-פסיפי נוכח התחזקות סין, לצד ההאצה הכלכלית, התעשייתית והטכנולוגית של מדינות האזור. המזרח התיכון ממשיך להידחק מטה בסדר העדיפויות מבחינת הקשב והמשאבים המוקצים לו.

ארצות הברית תמשיך להתמקד בזירת הפנים – במאמצי שיפור המצב הכלכלי ושיקום התשתיות, תוך קשיים של הממשל לקדם את סדר היום שלו נוכח הקיטוב החברתי ומרחב התמרון הפוליטי המוגבל יותר לאחר בחירות האמצע, שבהן זכו הרפובליקאים לרוב קטן בבית הנבחרים. ברקע כבר נשמעת יריית הפתיחה לבחירות לנשיאות ב־2024.

הממשל הציב את התחרות האסטרטגית עם סין ואת ההתמודדות עם משבר האקלים כשני היעדים החשובים ביותר לעיצוב המציאות הגלובלית במאה השנים הבאות. רוסיה, על אף חשיבותה הפחותה בהשוואה לסין, משקפת בעיני ארצות הברית איום דחוף המחייב מענה מיידי להכלתו, תוך המשך גביית מחירים מרוסיה אך מבלי להיגרר למלחמה, לצד הצורך להיערך להסלמה אפשרית.

גם החדשנות המדעית והטכנולוגית ומיצוי ההזדמנות של המהפכה התעשייתית הרביעית (המבוססת על מיצוי נתוני עתק, בינה מלאכותית ולמידת מכונה) הוצבו על ידי הממשל כמפתחות להצלחה בתחרות האסטרטגית עם סין. ארצות הברית תנסה לשמר את עמדת ההובלה הגלובלית שלה בהתבסס על חיזוק מקורות העוצמה והחוסן מבית, בדגש על השקעות עתק לשימור העליונות הטכנולוגית וחיזוק היכולת התעשייתית, על הגבלות העברת טכנולוגיה לסין, וכן על ביסוס מארג השותפויות הכלכליות והביטחוניות שלה עם מדינות דמוקרטיות ועם מדינות שתומכות בסדר העולמי הקיים, כדי להרתיע את יריבותיה ולהחלישן.

עד עתה השכילו ארצות הברית וסין לנהל את המחלוקות ביניהן בזירות יחסית. למשל, בסוגיית עתידה של טאיוואן ארצות הברית דבקה במדיניותה הרשמית – "סין אחת" – ובהתנגדות לשינוי חֲדָצְדִי של הסטטוס קוו בטאיוואן. עם זאת, ההתפתחויות בשנה החולפת, בעיקר סביב ביקור יו"ר בית הנבחרים דאז ננסי פלוסי בטאיוואן, המחישו את הסיכון להסלמה בשל מיסקלקולציה או מה שייתפס כפרובוקציה, למרות האינטרס של שתי מעצמות הגרעין להימנע ממלחמה ביניהן.

המאזן בסיום שנת 2022 כולל אומנם הישגים למדיניות החוץ של ארצות הברית ולמאמציה לחיזוק הקואליציות האזוריות במרחב האינדו-פסיפיק ובאירופה, כמענה לאתגר הסיני-רוסי, אולם במזרח התיכון נמשכת השחיקה במעמדה של ארצות הברית על רקע כישלונה, בראייה האזורית, בבלימת תוכנית הגרעין האיראנית ופעילותה המערערת יציבות של איראן באזור. סירוב מדינות אופ"ק להיענות לבקשות ארצות הברית להגדיל את ייצור הנפט הגולמי נוכח משבר האנרגיה, כמו גם מפגשי הפסגה שקיים נשיא סין עם מנהיגי מדינות האזור בדצמבר 2022, הם עדות נוספת לכך שהתחרות בין המעצמות לא תפסח על המזרח התיכון. גם במדינות באסיה ובאירופה, המגלות ערנות גוברת ונכונות להתמודד עם האתגר הסיני-רוסי, נשמעים קולות המזהירים מפני הליכה בתלם שמתווה ארצות הברית בתחרות הבין-מעצמתית.

בסין – קונגרס המפלגה הקומוניסטית שהתכנס באוקטובר 2022 ביסס את מעמדו של המזכיר הכללי והנשיא שי ג'ין-פינג כמנהיג הבלתי מעורער של המפלגה והמעצמה. לכאורה יכול כעת שי, בפתח כהונתו השלישית, לקדם את משנתו הפוליטית-אידיאולוגית ללא הפרעה. אולם למעשה עומדים לפניו אתגרים קשים מבית ומחוץ: כלכלת סין חוותה ב-2022 האטה משמעותית ועמדה על מחצית (2.7 אחוזים, לפי הערכת הבנק העולמי) מיעד הצמיחה שהגדיר המשטר (5.5 אחוזים), כולל משברים חמורים בתחומי הנדל"ן והאשראי. בזמן שהעולם עבר למתכונת של חיים לצד הקורונה, בסין נשמרה עד סוף 2022 מדיניות "אפס קורונה" ששיבשה את הפעילות הכלכלית ואת שגרת חיי האזרחים, ואף גרמה לגל חריג של מחאות ברחבי המדינה ולגלי תחלואה נרחבים עם הסרתה המהירה. זאת ועוד, אחרי שנים של התרחבות כלכלית שהתבססה על מיצוי הריכוזיות, היעילות ויתרון הגודל בשוק עולמי חופשי, מתמודדת כעת סין עם צעדי נגד מצד כלכלות רבות בעולם כמענה להתנהלותה, הנתפסת כמאיימת.

יתר על כן, ניכר שפל ביחסים בין סין לארצות הברית (ולמדינות נוספות במערב), על אף ניסיונות הדדיים לשמר ערוצי תקשורת פתוחים. בולטת בעיקר ההסלמה ביחסים הכלכליים ביניהן ובראשה "מלחמת השבבים" ומגמות היפרדות (Decoupling) במגזרים ובתחומים שונים. לצידה מסתמנת גם האצה הדרגתית בהתארגנות הצבאית בשני הצדדים נוכח משבר אפשרי באזור טאיוואן. לפתחה של סין ניצבים גם אתגרים במסגרות בינלאומיות, בעיקר בתחום הפרת זכויות האזרח. על אף התמיכה שהיא זוכה לה מצד מדינות רבות ברחבי העולם אין לה בעלות ברית של ממש, וגם "הידידות חסרת הגבולות" שעליה הכריזו מנהיגי סין ורוסיה בפגישתם ב-4 בפברואר 2022 עומדת במבחן לא פשוט מאז הפלישה הרוסית לאוקראינה בשלהי אותו חודש. ומנגד, יותר ויותר מדינות מבינות שסין מהווה אתגר ישיר עבורן ללא קשר לעמדת ארצות הברית כלפיה, נוכח פעילותה להתערבות בענייניהן, לעיתים עד כדי יצירת תלות וכפייה, ריגול והשפעה, העברת טכנולוגיה וגניבת קניין רוחני.



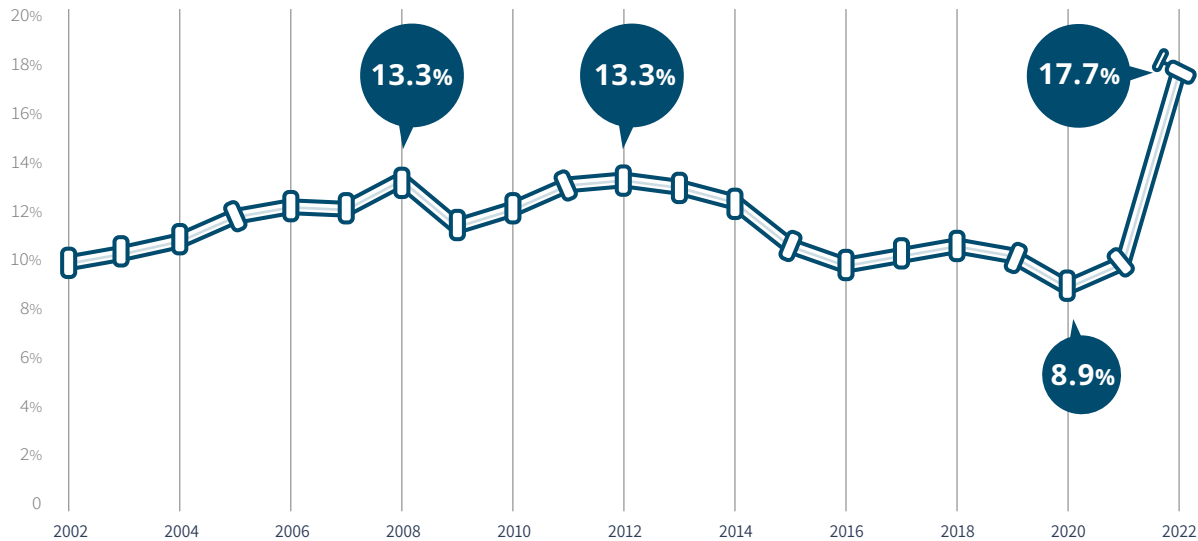
עד עתה השכילו ארצות הברית וסין לנהל את המחלוקות ביניהן בזהירות יחסית

פגישת נשיא ארה"ב ומקבילו הסיני בשולי ועידת G20 באינדונזיה, נובמבר 2022

צילום: REUTERS/Kevin Lamarque/File Photo

ההסתבכות של **רוסיה** במלחמה באוקראינה והמחירים שהיא משלמת בעקבותיה מסמנים את מגמת היחלשות מעמדה בזירה הכלכלי-עולמית (בין שהלחימה תימשך ב־2023 ובין שתופסק או תוכרע). בשלב זה אין סימנים לסיום המלחמה בחודשים הקרובים, ולכן ניתוקה המדיני והכלכלי של רוסיה מהמערב צפוי להעמיק וכלכלתה תמשיך להיפגע מהסנקציות המוטלות עליה ומהקשיים ביצוא אנרגיה שהיא ניצבת בפניהם. כתוצאה מכך רוסיה תמשיך לחזק את היחסים עם שותפותיה באזורי עולם אחרים, בפרט עם סין ואיראן, ובמקביל תימשך פעילותה החתרנית והמתריסה כלפי המערב. ההידרדרות בכלכלת רוסיה צפויה אף להגביר את התסיסה החברתית במדינה ואת ההגירה של המבקשים ויכולים לעזוב אותה.

הוצאת אנרגיה כאחוז מהתוצר העולמי



הנתונים מבוססים על OECD Economic Outlook (Edition 2022/2); עדכני לדצמבר 2022

אירופה שרויה בטלטלה. הפלישה הרוסית לאוקראינה חידשה את אוירת המלחמה ביבשת וחידדה מחדש את האיום הרוסי, את פערי המוכנות והמענה לאיום ואת הסיכונים הגלומים בתלות כלכלית של חלק מהמדינות במקורות אנרגיה רוסיים, וגם בשרשראות אספקה מסין. המלחמה הנמשכת משנה את העדיפות שנתנה אירופה במשך עשורים לכלכלה על פני השקעה בביטחון. ברית נאט"ו התעוררה ונטענה במשמעות מחודשת, ותקציבי הביטחון של מדינות אירופה מעודכנים ומתוגברים. בה בעת, באירופה בוחנים מחדש את הסיכונים שמשקפים מסין ואת המשמעות של התחרות האסטרטגית עימה, שעליה הכריזה ארצות הברית. לצד אתגרי החוץ, אירופה ממשיכה להתמודד עם קשיי פנים גוברים ובראשם החרפת ההאטה הכלכלית, עליית האינפלציה ומשבר אספקת האנרגיה, וכן גל של מיליוני פליטים בעקבות המלחמה באוקראינה. כל אלה מחזקים מפלגות בעלות מצע לאומני וגורמים הקוראים תיגר על האיחוד האירופי.

המעצמות במזרח התיכון

בזמן שהעולם ממוקד במזרח אסיה ובמלחמה באירופה, מקומו של המזרח התיכון בסדר היום העולמי ממשיך במגמת ירידה איטית נוכח המעבר ההדרגתי למקורות אנרגיה חלופיים, וכל זמן שהיציבות היחסית באזור נשמרת. הממשל האמריקאי אומנם אינו מתכנן שינויים משמעותיים בנוחותו הצבאית באזור, אבל משליך את יהבו בעיקר על הרחבת השפעתו באמצעות כלים דיפלומטיים ותמיכה בבעלות בריתו באזור. אלה מצידן מזהות ירידה במחויבות של ארצות הברית כלפיהן, נוכח נסיגותיה החפוזות מסוריה ומאפגניסטן, רתיעתה מהפעלת כוח צבאי כנגד מי שתוקף את בעלי בריתה והצבת תנאים מגבילים (זכויות אדם) לשיתוף פעולה עימן. נוכח הכישלון (עד כה) של המאמצים לחזור להסכם הגרעין עם איראן, שהתקדמה במידה ניכרת בתחום הגרעין ובחזית תפוצת הנשק, הממשל יידרש לבחון מחדש את מדיניותו כלפיה וינסה לשקם את השחיקה בהשפעתו ובמעמדו במרחב, בין השאר באמצעות חיזוק התמיכה בקידום ארכיטקטורה אזורית של שותפותיו (יריבותיה של איראן, ביניהן ישראל), שכוללת רכיבים ביטחוניים לצד מיזמים כלכליים, פיתוח תשתיות ושיתופי פעולה נוספים. הקשב של הממשל האמריקאי לנושא הפלסטיני אומנם מוגבל, אולם כפי שכבר הבהיר הוא מתכוון ללחוץ על ממשלת ישראל לשמור על הסטטוס קוו ולמנוע הידרדרות, מתוך כוונה שניתן יהיה לקדם בעתיד תהליך מדיני המבוסס על עקרונות שתי המדינות.



אין סימנים לסיום המלחמה באוקראינה בחודשים הקרובים
נשיא רוסיה פוטין בביקור בבסיס צבאי במחוז ריאזאן, אוקטובר 2022
צילום: Russian Defence Ministry/Handout via EYEPRESS

מנגד, לסין אינטרסים גוברים במזרח התיכון, שכן היא תלויה עדיין ביבוא הנפט מהאזור ומזהה את הפוטנציאל האזורי בביקוש לפיתוח כלכלי ותשתיתי, על רקע ירידה נתפסת בהשפעה האמריקאית. לכן סביר להניח שסין תמשיך להרחיב את מעורבותה הכלכלית, המדינית ובהדרגה גם הביטחונית משני צידי המתרס האיראני-סעודי, אולם ללא מעורבות הכרוכה בסיכון ממשי. בשלב זה מרבית מדינות המזרח התיכון לא בחרו צד והן מנסות להפיק את המרב מיחסיהן עם ארצות הברית (בדגש על ביטחון) וסין (בדגש על כלכלה) גם יחד. יוצאות הדופן הן איראן, שבחרה בסין וברוסיה, וישראל, שעומדת לצד ארצות הברית. זאת כאשר חלק מהמדינות שהסתמכו עד כה על המשענת האסטרטגית-ביטחונית האמריקאית בוחנות מחדש את האסטרטגיה שלהן ומציגות מדיניות של גיוון משענות וגידור סיכונים, אף כי סין אינה מציעה ערבויות ביטחון. גם עבור רוסיה חשיבות האזור עולה, לאור הצורך הגובר שלה בחלופות סחר, בעקיפת הסנקציות המערביות ובתיאום היקפי הפקת הנפט. לשם כך היא מנסה לחזק את הקשרים עם מדינות המפרץ, ערב הסעודית, טורקיה ואיראן, שעמה מתהדק גם שיתוף הפעולה הצבאי סביב הלחימה באוקראינה. בה בעת רוסיה מדללת את נוכחותה הצבאית בסוריה בשל הצרכים בחזית אוקראינה, אך מנסה להבטיח ואף להעצים את נוכחותה הצבאית בים התיכון ובמפרץ הפרסי.

משמעויות לישראל

סין כמוקד האסטרטגיה האמריקאית תוסיף להשפיע על נדבכים רבים של מדיניות הממשל, כולל מול ישראל. ארצות הברית תמשיך להפעיל על שותפותיה לחץ לעצב מדיניות שתביא בחשבון את האינטרסים שלה, בעיקר בהקשרים של פיקוח על טכנולוגיות ונתונים, על תשתיות לאומיות ועל תשתיות בשימוש סין. לפיכך מרחב התמרון של ישראל בסוגיות שנמצאות בליבת התחרות והחיכוך בין המעצמות צפוי להצטמצם, בדגש על טכנולוגיה מתקדמת. ישראל ערה לתמורות הגלובליות וערכה התאמות במדיניותה, אך נוכח רמת הדחיפות ומקומה של סין בראש סדר העדיפויות של המדיניות האמריקאית (ובמידה מסוימת גם מקומה של רוסיה), חשוב להמשיך בהתאמות ובשיפורים בקצב הולם, ובכך לצמצם את הפוטנציאל לחיכוכים ולמשברים בנושא. עם זאת חשוב לישראל להמשיך לנהל קשרי כלכלה פוריים ובטוחים עם סין, כלומר למצות את ההזדמנות והיתרונות לכלכלת ישראל, בכפוף לשיקולי ביטחון לאומי ותוך תיאום הדוק עם ארצות הברית.

מנגד, התחרות בין המעצמות מגלמת גם הזדמנות להגדלת מרחב התמרון של ישראל מול ארצות הברית והמחנה שלצידה, להידוק שיתופי פעולה ולנכסיות בתחומים שבהם לישראל יתרונות יחסיים מובהקים – טכנולוגיה וחדשנות; פיתוח והטמעת אמצעי לחימה ושיטות פעולה מתחת לרף המלחמה; תפקיד ישראלי חיובי בהקשרי הארכיטקטורה האזורית המתפתחת בתמיכתה של ארצות הברית, וכן במרחב האינדו-פסיפי.

עבור רוסיה חשיבות האזור עולה לאור הצורך שלה בחלופות סחר, בעקיפת הסנקציות ובתיאום הפקת הנפט. לשם כך היא מנסה לחזק קשר עם מדינות המפרץ, טורקיה ואיראן

בשלב זה נראה כי תימשך השחיקה במעמד ארצות הברית באזור, שבאה לידי ביטוי בין היתר בהתרסה של שותפות בכירות שלה כלפיה (ערב הסעודית, טורקיה) באופן שעלול לפגוע ביכולתה לסייע לקידום יעדי ישראל במרחב, וכן בדימוי ההרתעה הכולל של ישראל ובמעמדה, שבחלקו נסמך על דימוי יחסיה המיוחדים עם ארצות הברית. מבחן ההרתעה הבולט של ארצות הברית וישראל גם יחד הוא בהרתעת איראן מהמשך ההתקדמות לעבר נשק גרעיני. הצלחתה תחסוך מהן את הצורך לעמוד במבחן עצירתה.

על אף הבסיס האיתן של היחסים המיוחדים בין ישראל לארצות הברית, הם עשויים לעמוד למבחן בעיקר בהקשרי הסכסוך עם הפלסטינים (נקיטת צעדים שייתפסו כשינוי בסטטוס קוו וכפיעה בזכויות אדם), סוגיות פנים-ישראליות טעונות (שייתפסו כפיגועה בצביונה הדמוקרטי ולפיכך ב"ערכים המשותפים"), המדיניות כלפי סין (ביטחון טכנולוגיות) והסוגיה האיראנית (גם בהיעדר הסכם גרעיני בין איראן למעצמות). ברקע בולטים יותר מאשר בעבר הפער הבסיסי בין

סדר היום הישראלי (איראן, פלסטינים, חזבאללה) לזה האמריקאי (סין, רוסיה והאתגרים הגלובליים), וכן פער בתפיסת העולם בין ממשלת הימין בירושלים לממשל הדמוקרטי בווינגטון. בראייה לטווח ארוך, על היחסים ישפיעו גם תמורות בחברה האמריקאית, הבאות לידי ביטוי בין היתר בהתחזקות הגישה הביקורתית (עד כדי עוינות) לישראל במגזרים שונים ובקושי גובר לשמר את התמיכה הדו-מפלגתית בישראל בעידן של הקיטוב הפוליטי המחריף בארצות הברית עצמה.

ראוי שהממשלה החדשה בישראל תעניק תשומת לב מיוחדת ליחסים עם הקהילה היהודית בארצות הברית. בשל השינויים החברתיים והפוליטיים בישראל ובארצות הברית מתרחבים הסדקים והפערים ביחסים, וגובר בקהילה זו תהליך של התרחקות מעיסוק במתרחש בישראל ובסביבתה האזורית וגם מהבנתו, ולכך עלולות להיות השלכות שליליות חמורות על מכלול יחסי ישראל-ארצות הברית.

התאמות באסטרטגיה של ישראל והמלצות למדיניות

במקביל להישענות הישראלית על ארצות הברית ופיתוח מערכת היחסים האסטרטגית עימה, ישראל השכילה לאורך השנים למצות את הפוטנציאל לפיתוח ערוצי קשר עם שאר השחקנים המרכזיים בזירה הבינלאומית – אירופה היא שותפת הסחר המרכזית של ישראל (ולאחרונה גם חודש הדיאלוג המדיני עם מוסדות האיחוד האירופי בדרג הבכיר ביותר); בעשור האחרון פותחו והואצו מאוד היחסים הכלכליים עם סין, ועם רוסיה פותחו ערוצי דיאלוג שוטפים. 'הסכמי אברהם' פתחו להשתלבות הדרגתית של ישראל גם במארג המזרח-תיכוני. ישראל גם הקפידה לאורך השנים לשמר את יכולת התמרון בין ההתנהלות מול מוסדות מדיניים וכלכליים בינלאומיים לבין היחסים עם המדינות החברות במוסדות אלו.

ואולם התמורות במערכת הבינלאומית ובעיקר התחרות האסטרטגית בין המעצמות מחייבות את ישראל לעקוב אחר מרחבי הפעילות המצטמצמים או המתרחבים, ולבצע התאמות במדיניותה. אחרי עשור של פיתוח אינטנסיבי של היחסים הכלכליים עם סין החלה ישראל לנהל מדיניות מאוזנת ומפוכחת יותר, שבמסגרתה קודמו היחסים עם סין אך במקביל הודק פעמיים הפיקוח על השקעות זרות, בפרט בתחום התשתיות, והותנע דיאלוג אסטרטגי עם ארצות הברית בתחום הטכנולוגיות המתקדמות, הכולל גם עיסוק בביטחון טכנולוגיות ומחקר. בשנה החולפת ישראל נדרשה גם לתמרן בין שימור יחסיה עם מוסקבה לבין הצורך לנקוט עמדה מוסרית פומבית המגנה את הפלישה לאוקראינה ואת פשעי המלחמה במסגרתה, ולהשתתף במאמצי הסיוע של המערב לאוקראינה.

לפיכך נדרש להתאים את מדיניות החוץ של ישראל לעידן התחרות בין המעצמות:

הרעיון המסדר

חיזוק המשענת האסטרטגית האמריקאית, בהתבסס על עמידה לצד ארצות הברית כחלק ממחנה המערב, וניהול מדיניות חוץ דיפרנציאלית על פי חתך נושאי, המותאמת לעידן התחרות בין המעצמות.

קווים מנחים למדיניות

■ חיזוק היחסים המיוחדים עם ארצות הברית – דיאלוג הדוק ורציף עם הממשל בנושאי הליבה החשובים לשני הצדדים (איראן, סין וטכנולוגיה, פלסטינים וזכויות אדם, אינטגרציה אזורית ויתרון איכותי, רוסיה, בקרת נשק), תוך תיאום ציפיות הדדי והתחשבות באינטרסים האמריקאיים העיקריים; מאמץ לשימור מעורבות אמריקאית בנושאים המהותיים לביטחון הלאומי של ישראל, שימור התמיכה הדו-מפלגתית בישראל והתמדה במאמצים לשפר את היחסים עם המפלגה הדמוקרטית, במקביל לחיזוק היחסים עם

הקהילות היהודיות בארצות הברית; זיהוי אתגרי הטווח הארוך, המאיימים לשחוק את יסודות היחסים המיוחדים בין שתי המדינות ועם הדור הצעיר של יהודי ארצות הברית, והיערכות להתמודדות עימם.

■ בהקשרי המאבק הבין־גושי – הצטרפות והירתמות מושכלת למהלכי ארצות הברית והמערב; קידום שיתופי הפעולה בפועל עם ארצות הברית והמחנה המערבי, בפרט בתחומי המדע והטכנולוגיה, שהם כלי מדיניות ונכסיות מרכזיים של ישראל; חיזוק הממשקים עם המרחב האינדוסטריאלי ועם אירופה וקנדה; מיצוי הפוטנציאל הגובר ביצוא ביטחוני לאירופה; התאמות במרחבי הפעולה בהתאם להתפתחויות בתחרות המעצמות; קידום יחסי כלכלה פוריים וידידות בין העמים עם סין, בכפוף לשיקולי ביטחון לאומי; תיחום היחסים עם רוסיה ושימורם בהתאם לאינטרס הישראלי, בעיקר בזירה הצפונית ונוכח ההתפתחויות במלחמה באוקראינה, ותוך צמצום החשיפה לסיכוני ריגול, התערבות והשפעה מצידה.

■ בהקשר למדיניות באזור – חיזוק הארכיטקטורה האזורית המתגבשת בתמיכת ארצות הברית והמערב: מדינית, ביטחונית וכלכלית (אנרגיה, מים, ביטחון מזון, אקלים וסביבה); הרחבת המעורבות הביטחונית במזרח התיכון לשם הגברת הנכסיות של ישראל ונשיאה בנטל הביטחון המשותף לצד ארצות הברית והשותפות האזוריות, בהינתן בניין כוח מתאים.



משבר האקלים ימשיך להיות מעצב גלובלי מרכזי בעשורים הבאים
הפגנה מחוץ לוועידת האקלים בשארם א־שייח, נובמבר 2022
צילום: REUTERS/Mohamed Abd El Ghany

עוצמה מדינית: מעצבים מרכזיים

המערכה המדינית: האתגר – הישגות ב"מועדון הדמוקרטיה"

פנינה שרביט ברוך



המצב הנוכחי במערכה המדינית המשפטית

חקירה בביה"ד הפלילי הבינלאומי, בקשה לחו"ד של ביה"ד הבינלאומי לצדק, גינויים וקריאה לחרמות

האסטרטגיה הישראלית הנוכחית

אין שת"פ עם הליכים בינלאומיים, אך מגובשות עמדות מקצועיות. הסתייעות בארה"ב לבלילמת המערכה

הפער באסטרטגיה הישראלית

אין מענה מלא לטענות נגד ישראל, בפרט לגבי חוקיות הפעילות בשטחים. מסרים ומהלכים בזירה הפנימית משמשים נגד ישראל בזירה הבינלאומית

החלופות לאסטרטגיה לישראל

חלופה א – מענה לביקורת על בסיס הטענה שישראל היא מדינת חוק; שיח לא-פורמלי עם תובע ביה"ד; ושימור תמיכת ארה"ב
חלופה ב – התעלמות מהביקורת, התמקדות בתקיפת המבקרים, החרמת כל הגורמים המעורבים בחקירות ובהליכים בעניינה של ישראל
חלופה ג – שיתוף פעולה עם ועדות חקירה והערכאות בהאג

האסטרטגיה המומלצת

חלופה א, שמתבססת על המדיניות הקיימת, נותנת מענה מסוים לאיומים במערכה המשפטית הבינלאומית, ובפרט במישור הפלילי, ולמהלכים בזירה המדינית, תוך הסתייעות בארה"ב

הצעדים המומלצים לפעולה

1. מסרים רשמיים על כך שישראל מכבדת את המשפט הבינלאומי; 2. שימור וחיזוק הקשרים עם ארה"ב, תוך קיום סולם ערכים משותף; 3. קיום מגעים בלתי פורמליים עם תובע ביה"ד, להבהרת עמדות ישראל; 4. שימור עצמאותה של מערכת המשפט בישראל; 5. המשך קיום תחקירים והכנת ניתוחים עובדתיים ומשפטיים על אירועים חריגים

ישראל, ככל המדינות, מושפעת מהמציאות הגיאופוליטית העולמית. במציאות זו נודע תפקיד חשוב לרעיונות ולערכים המעצבים את אופן התנהלותם של שחקנים מרכזיים בזירה הבינלאומית – ערכים ליברליים ודמוקרטיים מול תפיסות לא-ליברליות, גלובליזציה מול הסתגרות וכן הלאה. לפיכך, לצד ניתוח האינטרסים של אותם שחקנים נדרשת גם התייחסות לשישור הערכי. נוסף על כך, ההתנהלות בזירה הבינלאומית כוללת שימוש בכלים שונים, לרבות סנקציות וחרמות, וערוצים משפטיים, שחשוב להכירם. כן נדרשת הבנה באשר לשחקנים השונים בזירה הבינלאומית, הכוללים ארגונים ומוסדות בינלאומיים וארגונים לא-מדינתיים. בהקשר זה ראוי לשים לב לתופעה של עליית כוחם של שחקנים "פרטיים" לא-מדינתיים, כגון חברות רב-לאומיות. מעבר להבנת היבט הערכים והרעיונות, נדרשת התייחסות לתחומים נוספים בעלי השלכות רחב על כלל מדינות העולם ועל מיצובן בזירה העולמית, ובראשם אמצעי השפעה והתנהלות בזירה הבינלאומית, המאבק בשינויי האקלים וכן המרחב הטכנולוגי והדיגיטלי. על מנת לשמור על האינטרסים של מדינת ישראל נדרש גיבוש מדיניות בתחומים אלה, בהתאם להזדמנויות ולאתגרים הגלומים בהם.

רעיונות וערכים מסדרים

ההתנהלות של שחקנים בזירה העולמית מתבססת על הרעיון שלפיו קיימת מסגרת כללים מחייבת, המסדירה את מערכת היחסים ביניהם. פלישת רוסיה לאוקראינה נתפסת כהפרה גסה של כללי המשחק, ובפרט של האיסור להשתמש בכוח ולהפר את השלמות הטריטוריאלית של מדינה ריבונית, ולכן היא הולידה ביקורת חריפה. עם זאת, רוסיה לא התנערה מעצם קיומם של כללים אלא סיפקה הסברים (בלתי משכנעים) לחוקיות פעולתה. כתוצאה מכך המהלך הרוסי אומנם מערער את הסדר העולמי, אך אינו מייצג קריסה מוחלטת של סדר זה.

המלחמה באוקראינה והתגברות התחרות בין ארצות הברית לסין חידדו את הפערים הערכיים בזירה הבינלאומית. מן הצד האחד ניצבות המדינות החולקות תפיסת עולם ליברלית, המבוססת בין היתר על רעיונות של דמוקרטיה מהותית, כיבוד זכויות אדם, שמירה על חירויות הפרט ושלטון החוק, כולל כיבוד המשפט הבינלאומי. בראשה של קבוצה זו ניצבת ארצות הברית, ולצידה רוב מדינות אירופה ומדינות נוספות המגדירות עצמן כמדינות מערביות ודמוקרטיות, ביניהן אוסטרליה, יפן וקוריאה הדרומית. מן העבר השני ניצבות מדינות המקיימות משטרים אוטוקרטיים ללא חירויות לפרט, מבלי לכבד את זכויות האדם וללא כפיפות מהותית של שלטון החוק, פנימי או חיצוני. החשובות שבהן הן סין ורוסיה ולצידן מדינות נוספות, ביניהן איראן. מדינות אלו קוראות תיגר על הסדר הליברלי העולמי, אף אם הן משתפות פעולה עם חלק מ"כללי המשחק".

החלוקה למחנות אינה חדשה, אולם בשנה האחרונה היא התחדדה מאוד. מדינות הדוגלות בערכים ליברליים ודמוקרטיים החלו לחזק את שיתופי הפעולה ביניהן כדי למנוע תלות במדינות שאינן מחזיקות בערכים אלו, תוך הידוק היחסים והמסגרות לפעילות משותפת ביניהן. התוכניות האסטרטגיות של סין ושל ארצות הברית משרות על אודות שובן של בריתות כלכליות מבוססות אינטרסים ועל היחלשותה של כלכלה גלובלית מבוססת כוחות שוק. האסטרטגיה הטכנולוגית מחזירה לכותרות את הסדר הדו-קוטבי ואת



המלחמה באוקראינה חידדה את הפערים הערכיים בזירה הבינלאומית
אזרחים אוקראינים עומדים בסמוך לביתם שנפגע במתקפה רוסית
צילום: Alexander Ryumin/TASS

התרחקות של ישראל מעולם הערכים הדמוקרטי והליברלי עלולה לערער את הקשרים העמוקים שבין ישראל לארצות הברית ולהקשות על שילובה בבריתות המתפתחות בין המדינות המחזיקות בסולם ערכים זה

הצורך של מדינות העולם להתארגן בהתאם. נוכח מגמה זו, מדינות עשויות להידרש "לבחור צד" ולהימנע ממדיניות של ישיבה על הגדר.

כפועל יוצא, שיקולים ערכיים – ובמרכזם שמירה על דמוקרטיה וערכים ליברליים – זוכים למשנה תוקף ויש להם חשיבות בשימור מעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית ובהבטחת המשך היחסים הקרובים עם בעלות בריתה, ובראשן ארצות הברית. זאת בפרט ככל שהחלוקה למחנות בזירה הבינלאומית תמשיך להתגבר, ועימה הציפיות לשותפות ערכית ברורה יותר כתנאי לחבירה ולהשתייכות לקבוצה. ישראל רואה עצמה, ואף נתפסת כלפי חוץ, כחלק מקבוצת המדינות הדמוקרטיות והמערביות. עם זאת ניכרת במדינה מגמה המבקשת לצמצם את היקף האימוץ של ערכים דמוקרטיים וליברליים, לצד אתגר מתמשך שיוצרת המציאות בזירה הפלסטינית. התרחקות של ישראל מעולם הערכים הדמוקרטי והליברלי עלולה לערער את הקשרים העמוקים שבין ישראל לארצות הברית ולהקשות על שילובה בבריתות המתפתחות בין המדינות המחזיקות בסולם ערכים זה.

כלים בזירה הבינלאומית

שנת 2022 התאפיינה בקפיצת מדרגה בשימוש בסנקציות נגד מפירות סדר עולמי, ובראשן רוסיה ואיראן, וכן בשימוש נרחב בהטלת הגבלות מול סין. סנקציות אינן כלי חדש, אולם הסנקציות שהוטלו על רוסיה הן ככל הנראה הנרחבות ביותר שהוטלו מעולם, הן מבחינת היקף הפעולות שהתייחסו אליהן והן במובן היקף הסנקציות המוטלות. כן התברר שמדינות היו מוכנות לשלם מחיר עצמי עבור ענישתה של רוסיה, כפי שבא לידי ביטוי בעיקר בתחום האנרגיה.

תופעה נוספת שעוררה המלחמה באוקראינה היא התגברות ניכרת בתמיכה בבית הדין הפלילי הבינלאומי. התובע החדש שהתמנה ביוני 2021 שיקם את יחסי בית הדין עם ארצות הברית, לאחר שפטר אותה מחקירה של אנשיה באפגניסטן, ורתם לצידו מדינות רבות שהביעו תמיכה גלויה ופעילה בפעילותו הנמרצת סביב פשעי המלחמה המתרחשים אגב העימות באוקראינה. כך הורה התובע על שליחת צוות החקירה הנרחב ביותר לאוקראינה וכן על הצטרפות משרד התביעה, באופן תקדימי, לצוות חקירה משותף עם מדינות נוספות, ביניהן אוקראינה ופולין, במטרה לתמוך בחקירות ובהליכים המתקיימים במדינות עצמן.

ישראל מצויה מזה שנים במערכה בזירה הבינלאומית, הבאה לידי ביטוי בריבוי החלטות נגדה בגופי האו"ם, בקיומן של ועדות חקירה בעניינה ובקיומה של חקירה פלילית הפתוחה בעניינה מאז מארס 2021 בבית הדין הפלילי הבינלאומי. עם זאת, השנה הקרובה צפויה להיות מאתגרת במיוחד, נוכח החלטת העצרת הכללית של האו"ם מ־30 בדצמבר 2022 לבקש חוות דעת מייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג בדבר אי־חוקיות הכיבוש, ההתנחלויות והסיפוח של השטחים הפלסטיניים, כולל הצעדים לשינוי ההרכב הדמוגרפי, האופי והמעמד של ירושלים והאימוץ של חקיקה וצעדים מפלים. זאת נוסף על לחצים ההולכים וגוברים על תובע בית הדין הפלילי לקדם את החקירה בעניינה של ישראל. במקביל, האשמות כלפי ישראל בקיומו של משטר אפרטהייד צוברות תאוצה. למרות כל אלו, ספק אם ישראל תמצא עצמה בעת הקרובה תחת סנקציות או חרמות משמעותיים. עם זאת, אימוץ מדיניות לעומתית הסוטה במובהק מהנורמות המקובלות, כגון מהלך מפורש של סיפוח בגדה המערבית או צעדים נרחבים של ענישה קבוצתית כלפי תושבי האזור, עשויים לגרום צעדים כאלה נגדה, הן מצד גורמים רשמיים והן מצד חברות עסקיות כלל־עולמיות, כמפורט להלן.

שחקנים בזירה הבינלאומית

ניכרת מגמת היחלשות של מועצת הביטחון של האו"ם כגוף שמסוגל להתערב באופן אפקטיבי בזירה הבינלאומית, נוכח ההתגבשות המחודשת של מחנות נפרדים – מדינות דמוקרטיות־ליברליות לעומת מדינות לא־ליברליות. עם זאת אין להספיד את האו"ם, שעודנו ממשיך להוות גורם שכלל מדינות העולם מבקשות להיות חברות בו, ואשר מסדיר תחומים חשובים ורבים של ההתנהלות במרחב הגלובלי.

נדבך חשוב המעצב את הסדר הבינלאומי הוא כניסתם של שחקנים לא־מדינתיים חדשים לזירה העולמית, ובראשם חברות ענק כלל־עולמיות כגון גוגל, מייקרוסופט ואמזון. לחברות אלו עוצמה כלכלית ויכולת השפעה העולות על אלו של מרבית מדינות העולם, והן ממלאות תפקיד חשוב בזירה הבינלאומית. כך, במסגרת המלחמה באוקראינה בלטה תופעה חדשה יחסית של חברות זרות רבות (מעל 1,000) שהחליטו מיוזמתן לצמצם את עסקיהן ברוסיה או להפסיקם לחלוטין, אף כאשר לא נדרשו לעשות כן במסגרת הסנקציות שהוטלו על ידי המדינות. אומנם קשה להעריך עד כמה ההחלטה נבעה משיקולים ערכיים מהותיים או משיקולים של יחסי ציבור לטובת הצרכנים והמשקיעים, אך התוצאה היא זהה. התופעה של אימוץ "חסי חוץ" עצמאיים של חברות אלו ראויה לניתוח ומעקב, ובפרט נוכח הסיכון שייעשה ניסיון להפנות צעדים כאלה נגד ישראל.

הזירה הטכנולוגית: עת לבחור צד ישראל והתחרות הטכנולוגית הגלובלית

אריאל סובלמן ולירן ענתבי



המצב הנוכחי בטכנולוגיה

בתחומים מסוימים חלה שחיקה בהובלה, והדרישה לבחור צד בתחרות בין המעצמות צפויה לאתגר

האסטרטגיה הישראלית הנוכחית

הטכנולוגיה כקטר כלכלי, אמצעי למינוף יחסי החוץ

הפער באסטרטגיה הישראלית

חסרה היערכות לדרישה עתידית לבחור צד בתחרות הטכנולוגית העולמית, בתחום השבבים או הבינה המלאכותית.

החלופות לאסטרטגיה לישראל

חלופה א - העמקת שת"פ עם ארה"ב והמערב, הן בתחום השבבים והן בבינה המלאכותית, כולל הרגולציות הנדרשות. התאמת הסחר עם סין לרגולציות

חלופה ב - השארת שוק חופשי תוך מאמץ להלך בין הטיפות, הן בשבבים, הן בבינה המלאכותית והן בטכנולוגיה בכלל

האסטרטגיה המומלצת

בחירה בצד האמריקאי במלחמת השבבים; אימוץ רגולציה מערבית; ניצול הזדמנויות נוכח המשבר בהייטק

הצעדים המומלצים לפעולה

לגבש עמדה ביחס למלחמת השבבים העולמית ולחזק את מקומה של ישראל בקרב מדינות מערביות בכל הקשור למדיניות טכנולוגיה; לנצל את הפיטורים בהייטק כדי לגייס כוח אדם איכותי למערכת הביטחון, אך לשקול גם תמיכה בחברות רלוונטיות כדי למנוע שחיקה

**ככל שמעמיקים בתמהיל
ההשקעות הישראלי ביחס לעולם,
ניכר כי המדינה מעודדת השקעות
ויוזמות פרטיות בתחום הטכנולוגיה,
בעיקר בתחום התוכנה, אך נעדרת
אסטרטגיה טכנולוגית מכוונת סדר
עדיפויות לאומי**

ישראל נמצאת ברשימת המדינות המובילות טכנולוגיה חדשנית בסייבר ובמחקר ופיתוח במגוון תחומי התעשייה. הטכנולוגיה היא בליבת הכלכלה הישראלית והזיקות בין יכולותיה הטכנולוגיות של ישראל לביטחונה ומעמדה העולמי הן בבסיס תפיסת הביטחון הלאומי. אף על פי כן, ככל שמעמיקים בתמהיל ההשקעות הישראלי ביחס לעולם, ניכר כי המדינה מעודדת השקעות ויוזמות פרטיות בתחום הטכנולוגיה, בעיקר בתחום התוכנה, אך נעדרת אסטרטגיה טכנולוגית מכוונת סדר עדיפויות לאומי. ישראל זקוקה להתארגנות ותוכנית לאומית שתאגד שיתופי פעולה, יוזמות והשקעות ותבטיח את חוסנה הביטחוני, דמוגרפי, חברתי, כלכלי לדורות הבאים.

ישראל והטכנולוגיה בזירה הבינלאומית

התחום הטכנולוגי הופך בעשורים האחרונים למחולל עוצמה גיאופוליטית ולמעצב

משמעותי בסדר העולמי המשתנה, כפי שהכרנו בעבר, בעיקר בתחום האנרגיה. בעוד שבתחום האנרגיה, ישראל התמודדה בעבר עם מציאות גיאואסטרטגית בה אויבותיה השתמשו במשאבי האנרגיה שבידיהן כחלק ממאבקן בה, בתחום הטכנולוגי, ישראל נמצאת במקום מרכזי כספקית טכנולוגיות, יזמות וקניין רוחני, והיא ניצבת בשורה הראשונה עם המדינות המתקדמות בעולם. עם זאת, התפתחויות בזירה הבינלאומית עשויות לערער את המציאות הקיימות ומחייבות הערכות מתאימה.

בעולם מתחוללת **מלחמה טכנולוגית - התנגשות בין אסטרטגיות טכנולוגיות מתחרות בין ארצות הברית לסין**. המעצמות מתחרות ביניהן על השליטה העולמית במערכי הייצור ושואפות לקפיצת מדרגה ביכולת ייצור חומרה עצמאית. האסטרטגיה באה לידי ביטוי בהשקעות עתק במפעלים מקומיים, בפרט בתחום החומרה והמוליכים למחצה. זוהי מלחמה משום שמאחוריה עומדים לא רק אינטרסים כלכליים אלא מתח לאומי-ביטחוני. הכלים שבהן המעצמות עושות שימוש כוללים גם חקיקה ומדיניות בתחומי החינוך, הפנים, העבודה והרווחה, ויחסי החוץ של המדינות.

המעצמות מבינות כי הטכנולוגיה היא לא רק אמצעי אלא תכלית ומשפיע מרכזי על מעמדן העולמי. הן בוחנות כיצד ניתן להתאגד ולגדר משאבים עולמיים למען "עליונות טכנולוגית" בשטחן. לא בכדי הטכנולוגיה בימינו היא מעצב מרכזי של הסדר העולמי המתהווה.



כלכלת ישראל חשופה למאבק המעצמות, למשל דרך השקעות סיניות בחברות בישראל, שיתופי פעולה עסקיים, העברת טכנולוגיה וקניין רוחני ישראליים לסין. המחשה להשלכות של תחרות זו על ישראל ניתן לראות באופן בו היא עשויה להיות מושפעת מהמאבק על הבכורה הטכנולוגית בתחום השבבים, הנמשך כבר שלוש שנים ומכונה 'מלחמת השבבים'. שבב הוא רכיב טכנולוגי הנמצא בכל מכשיר אלקטרוני, אזורי או צבאי, ומדובר ברכיב היקר והמסובך ביותר לייצור. כיום רוב ייצור השבבים נעשה באסיה, אך ארצות הברית וישראל הן בין המובילות בעולם בתכנונם. ארצות הברית מנהלת מאבק חריף מול סין על השליטה בשרשרת אספקת השבבים, כשסין מצידה שואפת לעצמאות בתחום השבבים ומנהלת מאמץ חובק עולם להעברת טכנולוגיה מערבית אליה, כולל מישראל.

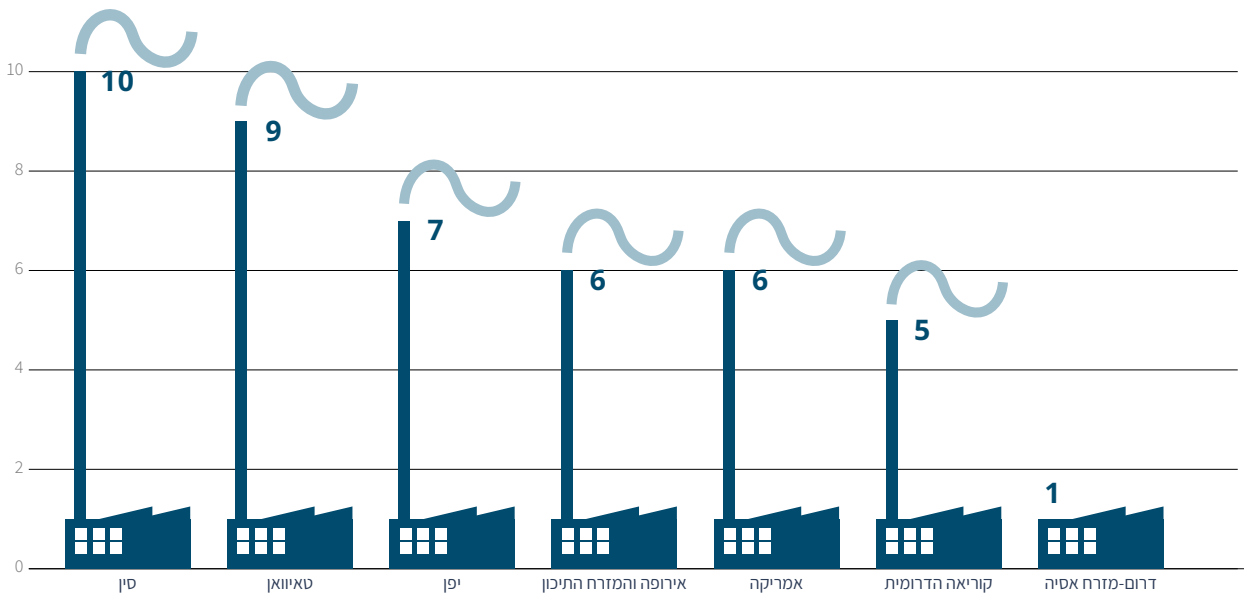
גורמים אמריקאים מצפים מישראל לנקוט מדיניות חד-משמעית במלחמה הטכנולוגית לצד ארצות הברית. כך נוצר מתח בין צרכיה הכלכליים של ישראל לבין חשיבות יחסיה עם בעלת בריתה החשובה ביותר



מקור: Global Semiconductor association

ארצות הברית מנסה לחולל מספר אפקטים גלובליים, בראשם הקטנת התלות בייצור אסייתי וחיזוק השליטה האמריקאית בשרשרת אספקת הטכנולוגיה העולמית. נוסף על כך היא מעודדת חברות אסייתיות מובילות להעביר את מפעליהן לשטחה, ביניהן TSMC הטייוואנית, סמסונג הקוריאנית וכן אינטל האמריקאית, שביטלה תוכניות למפעלים בסין ובונה אותם בארצות הברית במימון 'חוק השבבים' שעבר השנה. ארצות הברית גם מנסה לצמצם את נזקיה של מלחמה אפשרית בקצרי טווח, שתוביל לשיבוש חמור ביותר בכלכלת העולם במקרה של פגיעה במפעלי הייצור שם. בין המאמצים האמריקאיים: הטלת הגבלות חריפות על חברות ומדינות המשתפות פעולה עם ניסיונותיה של סין לרכוש ידע וטכנולוגיות מערביות.

מפעלי שבבים מתקדמים חדשים בבנייה, 2021



מקור: World Fab Forecast Report, 3Q21 Update, Published by SEMI

חברת אינטל, לדוגמה, באמצעות מפעליה ומרכזי הפיתוח שלה בישראל, היא המעסיק הפרטי הגדול ביותר במשק. כשמונים אחוזים מהשבבים המיוצרים במפעליה מיוצאים לסיין להטמעה במוצרי צריכה, ומהווים כמחצית מכלל היצוא השנתי מישראל לסיין. הנחיה אמריקאית שתפגע במכירות של אינטל ישראל תפגע במשק ובפרנסתן של אלפי משפחות. בשנה האחרונה מעבירים גורמים אמריקאיים מסרים בנוגע לציפייה מישראל לנקוט עמדה ומדיניות חד-משמעית במלחמה הטכנולוגית לצידה ארצות הברית. כך נוצר מתח בין צרכיה הכלכליים של ישראל והתנהלותה כמובילה טכנולוגית עצמאית לבין חשיבות יחסיה עם בעלת בריתה החשובה והעוצמתית ביותר – ארצות הברית.

זירה נוספת שבמסגרתה חשוב מאוד שיתוף הפעולה של ישראל עם ארצות הברית הוא תחום הבינה המלאכותית. המרוץ בתחום זה הופך גם הוא בעל משמעות ביריבות הבינלאומית, כאשר מעצמות העל מפתחות ומיישמות מנגנונים שמטרתם לשלוט בזרימת הידע והטכנולוגיה, ובכך להגן על יתרון האיכותי. מדובר בין היתר בשיתופי פעולה, הגבלות יצוא ומשטרי ספקים, רגולציה פנימית ובינלאומית באמצעות תקינה וסטנדרטים, ובקרה על השקעות זרות.

לישראל יתרון יחסי משמעותי בתחום הבינה המלאכותית, הנשען על השקעות עבר והווה שאפשרו צמיחת אקוסיסטם המשלב תעשייה, אקדמיה וגורמים ביטחוניים. אלה מניעים את התחום קדימה תוך שיתוף פעולה, ידע ומשאבי אנוש ברמה גבוהה יותר מאשר במדינות רבות בעולם. ישראל גם נחשבת למובילה בכל הקשור לפיתוח ולהטמעה של יישומים ביטחוניים מבוססי טכנולוגיות בינה מלאכותית.

בשנה החולפת השתפר הדירוג של ישראל באינדקס הבינה המלאכותית הגלובלי מהמקום השישי לחמישי, בין היתר בשל שיפור הדירוג שלה בתחום המדיניות הממשלתית, לאור פרסומה של תוכנית לאומית בתחום ותקצובה בכשני מיליארד ש"ח. המשך תקצובה של תוכנית זו והטיפול הלאומי בנושא מוטלים לפתחה של הממשלה החדשה. זאת ועוד, לצד החברות בארגון הבינלאומי – Global Partnership on Artificial Intelligence – GPAI, שאליו הצטרפה ישראל בסוף 2021, פרסם משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה בשנת 2022 את טיוטת מדיניות המשרד בנושא רגולציה ואתיקה עבור פיתוח ושימוש במערכות מבוססות בינה מלאכותית. המסמך נועד להוות מצפן ערכי ועסקי לכל חברה, ארגון או גוף ממשלתי העוסק בתחום או משתמש בו.

במישור הפנימי, הטכנולוגיה היא בעלת השפעה עצומה על הכלכלה הישראלית. בסוף שנת 2022 חל צמצום מסוים בגיוסי הון להייטק לצד עלייה במספר המפוטרים, גם בחברות הטכנולוגיה הגדולות דוגמת פייסבוק, המחזיקות מרכזי פיתוח גדולים בישראל. נכון לתחילת דצמבר 2022 לא ניכר עדיין כי מדובר בטלטלה ממשית, וחברות רבות ממשיכות בגיוס כוח אדם. עם זאת קיים צפי להמשך העלאת ריבית ולהמשך הצמצום בגיוסי הון, ולכן היקף הפיטורים במגזר מרכזי זה עשוי להתרחב. למרות שלהתפתחות זו עשויות להיות השפעות שליליות על צמיחתן של חברות הזנק חדשות בטווח הקצר, אפשר שכך נוצרת הזדמנות למערכת הביטחון ולתעשיות הביטחוניות לגייס כוח אדם איכותי, שחסר רוב הזמן.

התמורות המתחוללות בעולם מחייבות את ישראל לחשוב מחדש על עתיד התעשייה בישראל שבסופה תכנית לאומית הכוללת אסטרטגיה טכנולוגית רחבה. תכנית שכזו תהא פרי שיתוף פעולה של כלל משרדי הממשלה יחד עם התעשיות המובילות במגזר הפרטי, ותאפשר לאזן מחדש את ההשקעות בהתחשב בשינויים העולמיים ובצרכיה הלאומיים של מדינת ישראל.

על ישראל להתחשב בתחרות המתפתחת וליישר קו עם מדינות ה-OECD, ובראשן ארצות הברית, בנושאים הטכנולוגיים, כדי להבטיח את שימור מעמדה הבינלאומי ואת האינטרסים הכלכליים שלה. ישראל תידרש להצהיר באיזה צד היא מתייצבת ולכוון את המדיניות הטכנולוגית שלה בהתאם. במסגרת זו יידרש אפיון של תחומים מותרים למסחר עם סין, תחומים העלולים להיות בעייתיים ותחומים נוספים שעליהם יש להטיל איסור. מדיניות ההשקעה הממשלתית, בין השאר באמצעות מענקי רשות החדשנות לחברות ישראליות, נדרשת אף היא לבחינה בראי המאבק הבין-מעצמתי.

נוכח החשיבות הכלכלית, נראה כי מדיניותה של ישראל לתמרוץ התעשייה באמצעות הטבות מס לא תספיק מול התחרות העולמית. זאת בשעה שארצות הברית, מדינות אירופה וכן יפן, קוריאה הדרומית וטייוואן מעבירות חוקים ייעודיים לעידוד תעשיות הטכנולוגיה שלהן. על ממשלת ישראל להגדיר אסטרטגיית טכנולוגיה לאומית כוללת ולעדכן אותה בתדירות גבוהה. באותו הקשר, רצוי לישראל לעודד חברות רב-לאומיות להרחיב ולשדרג את מפעלי השבבים והחומרה שלהן בישראל.

על ישראל להמשיך לפעול להתאמת תקנים למדינות GPAI המובילות. להתאמת התקנים נודעת חשיבות רבה, בעיקר נוכח התחרות העזה בין סין לארצות הברית סביב הנושא ומיקומה העתידי של ישראל בהקשר זה. נוסף על כך יש לאשר את יתרת התקציב (שלושה מיליארד ש"ח נוספים) עבור תוכנית הבינה המלאכותית הלאומית, ולפעול למימושה. בתוך כך מומלץ לאשר ולהמשיך לקדם את טיוטת מדיניות משרד המדע בנושא רגולציה ואתיקה עבור פיתוח ושימוש במערכות מבוססות בינה מלאכותית. כל אלו יסייעו לשמר ולקדם את מעמדה של ישראל בתחום, הן לצורכי כלכלתה והן עבור צורכי הביטחון המיידיים שלה.

ישראל מובילה בתחום הסייבר והתוכנה. פיתוחים בתחום הסייבר, החישוב והבינה המלאכותית הפכו תנאי לעוצמתה הכלכלית-צבאית של ישראל והיוו בסיס לשותפות ולבריתות אסטרטגיות של ישראל ברחבי העולם. אולם השקעה בתוכנה אינה מספיקה וישראל נדרשת להשקיע גם בייצור חומרה, כך שייצור חומרה של רכיבים חיוניים לביטחונה הלאומי יהיה עצמאי או לכל הפחות זמין.

ישראל צריכה גם לגבש במהירות מדיניות להתמודדות עם הפיטורים בהייטק ולבחון אפשרות לנצל את המצב שנוצר לצורך גיוס כוח אדם טכנולוגי איכותי למערכת הביטחון או לתעשיות הביטחוניות. במקביל עליה לבחון את הצורך לתמוך באופן זמני בחברות טכנולוגיות שונות על מנת למנוע מצב של שחיקה בהייטק הישראלי, שמהווה הן גורם משיכה למדינות רבות בעולם והן קטר עבור הכלכלה הישראלית.

משבר האקלים: הזדמנויות לשיתוף פעולה מול אתגר חוצה גבולות

שירה עפרון



Photo: REUTERS

המצב הנוכחי – אקלים בעולם

שינויי אקלים בראש סדר העדיפויות, כשהמלחמה באוקראינה מזרזת פיתוח בתחומי ביטחון מזון ואנרגיה

האסטרטגיה הישראלית הנוכחית

הפחתת פליטות, היערכות לשינויי אקלים, השקעה בקליימטק ומינוף נכסיות טכנולוגיות באזור ובעולם

הפער באסטרטגיה הישראלית

חלק מההחלטות טרם יושמו, כולל חוק אקלים. עיסוק בלתי מספק בסיכונים ומיצוי דל של הזדמנויות. נכסיות הטכנולוגיה מאותגרת. קמפיין BDS לצדק אקלימי

החלופות לאסטרטגיה לישראל

חלופה א' – תעודף ההתמודדות עם שינויי אקלים על חשבון הזדמנויות ואיומים ביטחוניים-לאומיים אחרים

חלופה ב' – הפחתת ההתמודדות עם הנושא לאור עלייה בהכחשת שינויי האקלים ואתגרים מיידיים

חלופה ג' – מימוש החלטות ממשלה וחקיקה, תוך מתן עדיפות להיערכות, להשקעה רצינית בקליימטק ולמינוף מדיני של הנכסיות הישראלית במזרח התיכון ובזירה העולמית

האסטרטגיה המומלצת

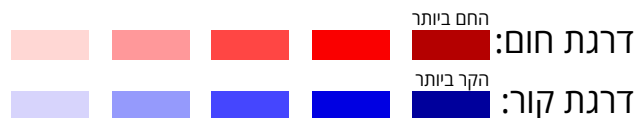
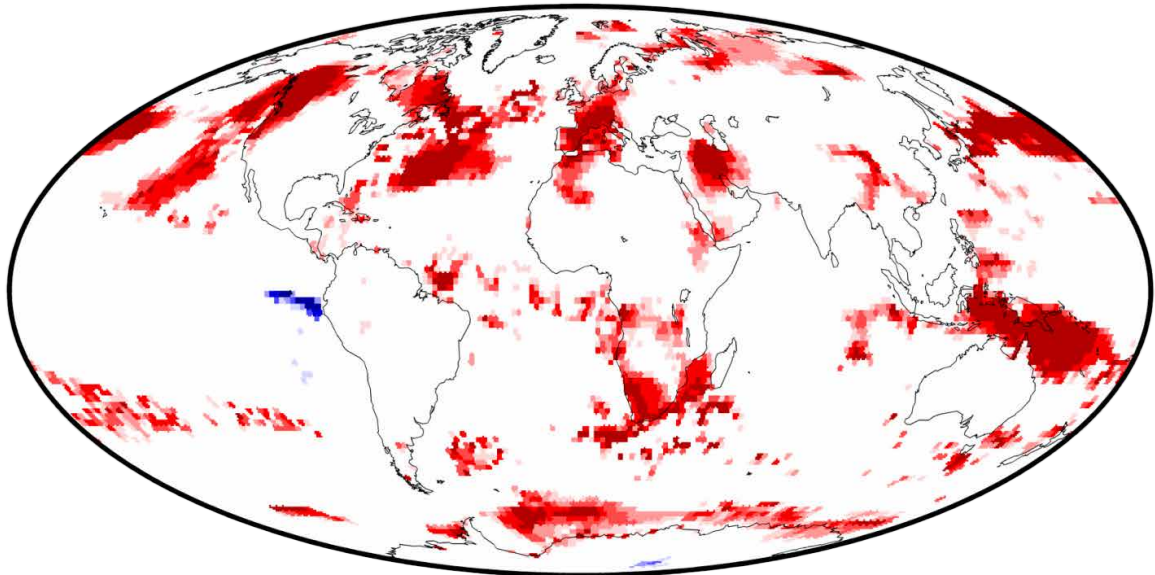
מומלץ ליישם את החלופה השלישית, הקוראת ליישום מלא של האסטרטגיה ההצהרתית הקיימת, יישור קו עם המדיניות החברות ב-OECD, היערכות לסיכוני משבר האקלים ומיצוי הזדמנויות המדיניות והכלכליות הטמונות בו

הצעדים המומלצים לפעולה

חוק אקלים ויישום החלטות ממשלה; הסרת חסמים, השקעת מו"פ רצינית בקיימות ותמריצים לתעשיית הקליימטק; קידום שת"פ טכנולוגי אקלימי עם אירופה וארה"ב; מינוף נכסיות הטכנולוגיה לשת"פים במזה"ת, כולל התרעה מוקדמת, סיוע חירום, מו"פ וביטחון מזון ומים; היערכות מדינית ומשפטית להתמודדות עם קמפיין BDS הקורא לצדק אקלימי

שינויי האקלים מתבטאים בין השאר בעלייה עקבית בטמפרטורה הממוצעת, לצד התייבשות, בצורות, עליית גובה פני הים, שריפות ענק והתגברות העוצמה והתדירות של אירועי מזג אוויר קיצון – גלי חום מחד גיסא ושיטפונות ענק מאידך גיסא. רוב אזורי כדור הארץ היו בשנה החולפת חמים מהרגיל, כולל כל מערב אירופה, סין, איראן, נפאל, אפגניסטן, פקיסטן ואנטארקטיקה. בפקיסטן נלוו לטמפרטורה הגבוהה שיטפונות הרי אסון שהשפיעו על 33 מיליוני בני אדם, גרמו למותם של כ-1,700 בני אדם, הרסו 1.7 מיליון בתים, והנזקים שגרמו הוערכו ב-40 מיליארד דולר. נוסף על ההשלכות הישירות, תופעות אלו החריפו איומים על ביטחון מים ומזון, פגעו בתשתיות חיוניות, העצימו קשיים כלכליים ויצרו איומים חדשים על בריאות הציבור. סקר עולמי שנתי של 4,500 מומחים להערכת סיכונים מ-58 מדינות מיקם ב-2022 לראשונה את משבר האקלים כסיכון המרכזי לביטחון העולם, לפני מתחים גיאופוליטיים ומלחמות, איומי סייבר, מגפות ואתגרים כלכליים.

אוקטובר 2022 היה החודש החם ביותר שנמדד אי פעם (בהשוואה לכל נתוני חודש אוקטובר הקיימים משנת 1850)



מקור: Berkeley Earth under Creative Commons BY-NC 4.0, berkeleyearth.org

שינויי אקלים בעולם

עליית חשיבותו של נושא האקלים בסדר היום הבינלאומי השתקפה בנוכחות חסרת התקדים בוועידת האקלים של האו"ם COP27 שנערכה בשם א־שיח' בנובמבר 2022, ובה השתתפו קרוב ל-50 אלף איש. הוועידה לא הוכתרה בהצלחה, מכיוון שהסתיימה ללא הצהרה משמעותית על הפחתת השימוש בדלקי מאובנים וללא העמקת התחייבויות לפעול כדי להגביל את עליית הטמפרטורה הממוצעת ל-1.5 מעלות מעל זו שהייתה בעידן הקדם-תעשייתי. ההישג העיקרי של הוועידה היה החלטה על נושא Loss & Damage – אובדן ופיצוי – הקמת קרן לפיצוי מדינות מתפתחות בגין נזקי האקלים שנגרמו להן ועלויות השיקום, אך פרטי מנגנון הפיצוי אינם ברורים.

הוועידה התקיימה על רקע המלחמה באוקראינה, שגרמה למחסור בגז טבעי והובילה מספר מדינות באירופה לשרוף יותר דלקי מאובנים, כולל פחם. ואולם מגמה זו קצרת טווח והמלחמה למעשה מאיצה את המעבר לאנרגיות מתחדשות, לשם השגת שלוש מטרות משתלבות: ביטחון אנרגטי; הובלה בתעשיית האנרגיה המתחדשת, הנחשבת למנוע כלכלי; ומאבק בשינויי אקלים. ארצות הברית הקצתה השנה 370 מיליארד דולר למעבר לאנרגיות מתחדשות, ומדינות אירופה הקצו 288 מיליארד אירו. בסך הכול, ההשקעה העולמית באנרגיה ירוקה צפויה לעלות מ-1.3 טריליון דולר ב-2022 ליותר משני טריליון דולר בכל שנה, עד 2030.

סין הציבה מטרות להגדלת הייצור של גרעין כאנרגיה מתחדשת, שרק יחזקו את הובלתה בתחום: כבר כיום היא שולטת בכל שרשרות הייצור בעולם, כולל מכרות, מתכות וחומרי ייצור למתקני אנרגיה וסוללות ליתיום-יון

המעבר לאנרגיות מתחדשות לא פסח גם על סין, פולטת גזי החממה המובילה בעולם, שאומנם לא שינתה את התחייבויותיה בוועידת שרם א־שיח, אך השנה הכריזה על שורת צעדים להגבלת פליטות גזי חממה במגזרים המזהמים ביותר, וכן שבה לשיחות האקלים עם ארצות הברית, לאחר שהפסיקה אותן בעקבות ביקורה של יו"ר בית הנבחרים ננסי פלוסי בטייוואן באוגוסט 2022. סין גם הציבה מטרות להגדלת הייצור של גרעין כאנרגיה מתחדשת, שרק יחזקו את הובלתה בתחום: כבר היום היא שולטת בכל שרשרות הייצור בעולם, כולל מכרות, מתכות וחומרי ייצור למתקני אנרגיה וסוללות ליתיום-יון לאגירה ולכלי רכב חשמליים. המאבק בשינויי אקלים מצריך שיתוף פעולה, אך בה בעת מהווה זירה נוספת בתחרות הבין-מעצמית.

במזרח התיכון – מדינות המפרץ ממשיכות אומנם להשקיע בדלקי מאובנים, אך הן גם מקדמות יוזמות סביבתיות ופיתוח אנרגיה ירוקה, וחלקן הגדילו את התחייבויותיהן להפחתת פליטות לפני ה־COP27. בולטות בהקשר הזה הן יוזמת

המזרח התיכון הירוק של ערב סעודית, המוערכת בכ־185 מיליארד דולר, והצהרותיה של איחוד האמירויות על השקעה צפויה של כ־160 מיליארד דולר באנרגיה נקייה ומתחדשת עד 2050. עם זאת, אזור המזרח התיכון וצפון אפריקה פגיע במיוחד לשינויי אקלים באופן המאיים לא רק על הסביבה, על בריאות תושביו ועל אורח חייהם, אלא גם על ביטחון מים ומזון. זאת ועוד, שינויי האקלים צפויים להחריף מתחים חברתיים-כלכליים, ממדי הגירה וציבות גיאופוליטיות. על פי קרן המטבע הבינלאומית, על אף ההצהרות בתחום המיטיגציה (איפחוח), היעדר ההשקעה באדפטציה (היערכות) מותיר את המזרח התיכון ללא חוסן אקלימי אזורי.

שינויי אקלים בישראל

מדינת ישראל הכירה בשלהי 2021 בכך שמשבר האקלים מהווה איום על ביטחונה, ומאז נרשמה קפיצת מדרגה משמעותית בנושא. בתחילת 2022 החל המטה לביטחון לאומי (מל"ל) לראשונה להקדיש פרק לשינויי אקלים בהערכת המצב השנתית, וכונן תקן לראש מחלקה בתחום. גם משרד הביטחון וצה"ל החלו לשלב מאמצים בהיערכות לשינויי אקלים, בין השאר באמצעות פיתוח איום ייחוס אקלימי, מפת דרכים, הכנה לסקרי עמידות תשתיות ובסיסים ודיאלוגים בינלאומיים ראשוניים. המשרד להגנת הסביבה העביר בקריאה ראשונה חוק אקלים וקידום תקצוב ניכר לתמיכה בתוכניות היערכות מגוונות, כולל של רשויות מקומיות; תוכניות הצללה;



מומלץ שמדינת ישראל תממש במהרה את החלטות הממשלה הקיימות ותחוקק חוק אקלים בעל משקל ועידת האו"ם לשינויי אקלים (COP27), נובמבר 2022, שארם א־שיח
צילום: REUTERS

מניעת שיטפונות; ובנייה ירוקה. נוסף על כך הוחלט ב־2022 כי כל תלמידי ישראל מגיל הגן עד כיתה י"ב ילמדו על משבר האקלים. כמו כן, הממשלה קידמה החלטות בנושאי אדפטציה ומיטיגציה, השקעות בתחום הקליימטק ושיתוף פעולה אקלימי עם ארצות הברית ועם מדינות שכנות במזרח התיכון.

צעדים משמעותיים של ממשלת ישראל בתחום האקלים וסטטוס הישום



צילום: מיכאל דימנשטיין, לע"מ

שיתופי פעולה אזוריים*	
נחתם והחל	דיאלוג אסטרטגי טכנולוגי עם ארה"ב בנושא האקלים במסגרת הצהרת ירושלים (יולי 2022)
נחתם מזכר הבנות**	פרויקט Blue & Green Prosperity בין ישראל, ירדן ואיחוד האמירויות בתחומי התפלת מים ואנרגיה נקייה (2021-2022)
ישראל משתתפת ביוזמה מתחילתה	היוזמה הקפריסאית לשיתוף פעולה אקלימי במזרח הים התיכון ובמזה"ת (החלה ב-2018 בכנס והושקה כיוזמה רשמית בנובמבר 2022)
נחתם	הצהרת כוונות לשיתוף פעולה בין ישראל לירדן בנוגע לשיקום ופיתוח נהר הירדן הדרומי (נובמבר 2022)

*רובם נחתמו בסוף 2022 לכן טרם יושמו **מתקיימות בדיקות היתכנות במטרה להתחיל יישום ב-2023



החלטות ממשלה חשובות	
בכרינה	הפסקת השימוש בכחם (החלטה מס' 465; 2020)
בכרינה	קידום אנרגיות מתחדשות (מס' 208; 2021)
בכרינה	קביעת מנגנון לגילום עלות כחמן (מס' 286; 2021)
בתהליך	היערכות משרדי הממשלה לשינויי אקלים (מס' 4079; 2018; ב-2022 חייב תוכנית ב-2023)
בביצוע	הצללה וקירור ערים באמצעות עצי צל (מס' 1022; 2022)
בביצוע	קידום חדשנות אקלים (מס' 544; 2021)
בביצוע	שיפור מצב הסביבה והיערכות למשבר האקלים ביישובי החברה הערבית (מס' 550; 2021)



צעדים משמעותיים נוספים	
בביצוע	רפורמה חינוכית בתחום שינויי אקלים החל מגיל הגן ועד י"ב (2022)
בתהליך	חוק האקלים (2022; עבר בקריאה ראשונה)

פער

למרות העשייה הניכרת נותרו פערים רבים באסטרטגיה הישראלית. ראשית, מתעכב יישומן של החלטות ממשלה חשובות. שנית, ישראל עודנה אחת משתי מדינות ה־OECD ללא חוק אקלים (שהשנייה היא טורקיה), וגרסת החוק הקיימת מציבה יעדים לא שאפתניים ואינה מבטיחה יישום. במערכת הביטחון האקלים עדיין לא נחשב לנושא ליבה, ואין עיסוק מספק בהערכת הסיכונים הביטחוניים הכרוכים בשינויי אקלים. גם הקישור שעושים גורמים העוינים את ישראל בתנועת ה־BDS בין נושא הצדק האקלימי לסכסוך הישראלי-פלסטיני מציב חזית דיפלומטית ומשפטית חדשה, שיש להיערך לה. כמו כן, מידת ההשקעה הממשלתית במחקר ופיתוח אקלימי נמוכה יחסית לתחומי תעשייה אחרים, כאשר ההשקעה העולמית חסרת התקדים מאתגרת את הנכסיות הטכנולוגית הישראלית.

מומלץ כי הממשלה תאמץ אסטרטגיה דומה לזו שהפכה את ישראל למעצמת סייבר, לשם הצבת תעשיית הקליימטק הישראלית בחזית העולמית

מומלץ כי מדינת ישראל תממש במהרה את החלטות הממשלה הקיימות, תחוקק חוק אקלים בעל משקל, תיישר קו מבחינת התחייבויות עם ממוצע ה-OECD, תעריך את הסיכונים הגלומים בהשפעות שינויי האקלים על הסביבה האסטרטגית ותפעל לצמצם מבעוד מועד את השפעות שינויים אלו על ביטחונה הלאומי.

בצד ההזדמנויות מומלץ כי הממשלה תאמץ אסטרטגיה דומה לזו שהפכה את ישראל למעצמת סייבר, לשם הצבת תעשיית הקליימטק הישראלית בחזית העולמית. על ישראל להעמיק את שיתופי הפעולה האקלימיים בזירה העולמית, כמו למשל קבוצת האקלים שנוסדה במסגרת הדיאלוג האסטרטגי-טכנולוגי בין ישראל לארצות הברית על פי הצהרת ירושלים. כדאי גם שישראל תרחיב את שיתוף הפעולה האקלימי עם מדינות באפריקה, לאור הקשב העולמי המוגבר לסיוע ליבשת זו והגשר היבשתי שיצר הסכם הנורמליזציה עם סודאן.

המועדים והמיקום של ועידת COP27 במצרים ו-COP28 בדובאי בנובמבר 2023, לצד מגמות גיאופוליטיות המעידות כי מדינות המזרח התיכון מעדיפות דיפלומטיה על פני קונפליקט, עשויים להניע שיתופי פעולה בין ישראל לשכנותיה בתחומי מים, מזון, אנרגיה ואקלים מעבר לערכם הסביבתי והמשאבי, וכן עשויים לייצר מנגנוני דה-אסקלציה ולהביא פירות מדיניים. לכן מומלץ כי ישראל תרחיב את שיתופי הפעולה עם המדינות שחתמו על 'הסכמי אברהם' ועם ירדן, מצרים, הפלסטינים וטורקיה, ואף תרתום לכך את ארצות הברית ואת מדינות אירופה כנותנות חסות.

שיתופי פעולה מוצעים לדוגמה

- סיוע באירועי חירום אקלימיים – כבר כיום, מדינות האזור (למשל ישראל, הרשות הפלסטינית, טורקיה, קפריסין, מצרים וירדן) מסייעות זו לזו באירועי מזג אוויר קיצוני, בעיקר בהתמודדות עם שריפות ענק. בהתחשב בעלייה הצפויה בתדירות אירועים אלו ובעוצמתם, מוצע למסד את שיתוף הפעולה הקיים בתחום ולהרחיבו לשותפויות נוספות. מסגרת זו יכולה לפתח מגנוני סיוע הדדיים סדורים שאינם אד הוק, ולאפשר הכשרות ותרגילים משותפים, פיתוח תפיסת לחימה, איגום משאבים וצבירת נכסים משותפת (למשל צי כבאיות יבשתי ואווירי).
- פיתוח מערכות אזוריות להתרעה מוקדמת על אירועי מזג אוויר קיצוני וחיבור מערכות אלו לשם ניתוחי השפעות חוצות גבולות. מערכת כזאת נחוצה גם ברצועת עזה, שם התרעה תוכל לסייע במניעת פגיעות בנפש וברכוש משיטפונות.
- שיתוף פעולה אזורי למיפוי ולניתוח ההשלכות הביטחוניות של שינויי אקלים במרחב, בדגש על פגיעה בביטחון מים ומזון, החרפת מתחים בין קבוצות, יצירת תנאים נוחים להתחזקות ארגוני טרור ושחקנים תת-מדינתיים, ערעור יציבות שלטונית והגירת אקלים. למשל, מאז 2008 כ-21 מיליון בני אדם נאלצו לעזוב את בתיהם בכל שנה כתוצאה מאירועי מזג אוויר, ומספרם צפוי להגיע אף לכמיליארד בני אדם עד 2050, אך חסרה רזולוציה גבוהה יותר של תופעת הגירת האקלים סביב גבולותיה של ישראל.
- על בסיס מודל SESAME (Synchrotron-light for Experimental Science and Applications in the Middle East) שנוסד בירדן ב-2017, המחבר מדענים מישראל, איראן, טורקיה, מצרים וירדן, ישראל יכולה ליזום במשותף הקמת מרכז מחקר ופיתוח אקלימי אזורי ייעודי להתמודדות עם בעיות האקלים הייחודיות לאזור, ביניהן חקלאות מדברית ומיתון פגיעתן של סופות אבק בייצור אנרגיה סולארית ובתשתיות חשמל.
- יוזמת ביטחון מזון אזורי שתכלול מחקר ופיתוח, החלפת ידע, גיוון משותף של מקורות יבוא מזון, שיתוף פעולה פיננסי בשוק הסחורות, בחינת ההיתכנות של מרכז סחר דגנים אזורי והתחייבויות להימנע מהגבלות יצוא מזון ואף לסייע בזמן משבר.

הזירה הדיגיטלית: הצורך במענה לאתגר הרשתות החברתיות

דודי סימן טוב



Photo: Shutterstock

בשנים האחרונות הרשתות החברתיות מהוות מרחב שבו מועצמות תופעות חברתיות ואסטרטגיות, ביניהן יריבויות, עימותים ומלחמות, פעילות של ארגונים לא־מדינתיים, טרור ומחאות חברתיות. בעידן של דמוקרטיזציה של מידע ופייק ניוז הרשתות הפכו למעשה לכיכר העיר, שבה מתרחש מעבר מהיר של רעיונות והפיכתם לתנועות חברתיות, תרבותיות ופוליטיות. הרשתות החברתיות מחברות את האנושות כולה, ובה בעת מאפשרות ומייצרות קיטובים ופיצולים המחלישים את המודל המדינתי ומכרסמים באמון של הציבור במדינה. העולם, אם כן, הופך באמצעות הזירה הדיגיטלית למחובר ובה בעת למנוכר.

מדינות וגורמים זדוניים שאינם מדינתיים מנצלים את הרשתות החברתיות גם להתערבות בתהליכים דמוקרטיים, לעיתים מזומנות תוך שימוש לא הגון ולא הוגן (הגם שהוא חוקי) על ידי גורמים פוליטיים פנימיים. השיח האלים ברשת, שהוא רווי שנאה, שקרים והסתה, מאיים על המערכת הפוליטית והחברתית וכמעט אינו מרוסן באמצעות חקיקה, אתיקה ונורמות. העידן הדיגיטלי יוצר אם כן שיבוש תפיסתי וטכנולוגי, ומשפיע באופן דרמטי על עמדות לגבי סוגיות מרכזיות בביטחון הלאומי.

על רקע ובמהלך המלחמה באוקראינה נרשמים מספר תהליכים ומגמות בהקשר לזירה הדיגיטלית:

- הרשתות משמשות מרחב עיקרי בקרב על הנרטיב, תוך רתימת אזרחים לקחת חלק במערכה.
- הרשתות החברתיות מהוות מקור מרכזי למודיעין גלוי בזמן אמת על אודות המתרחש, שחלק נכבד ממנו מושג על ידי אזרחים.
- מבצעי השפעה במלחמה משלבים פעולות סייבר לצד מניפולציה של תכנים (פייק ניוז, דיפ־פייק).
- הפלטפורמות הדיגיטליות מהוות שחקן אקטיבי במלחמה.

בהקשר הישראלי, הפיגועים שאירעו בישראל בשנה האחרונה היו גם תולדה של הסתה ברשת. כך התסיסה וההסלמה באלימות, שניכרו בחודשים האחרונים של השנה בצפון השומרון, לובו באמצעות פעילות אינטנסיבית ברשתות החברתיות. פעילי טרור הפכו לכוכבי רשת והעימותים עם צה"ל הועלו לרשת בזמן אמת. לצד אלו, גורמים אנטישמיים ואנטי־ישראליים עושים שימוש נרחב ברשתות במטרה לכרסם במעמד ישראל בעולם ולהגביר את האיום על קהילות יהודיות, תוך מינוף המדיה החברתית לצרכים אלה.

זאת ועוד, הפלטפורמות הדיגיטליות הן תשתית לחתרנות מדינית באמצעות התערבות זרה בשיח הפנימי במדינות המערב, תוך שילוב בין מבצעי סייבר למניפולציה של תכנים. המטרה היא להרחיב שסעים פנימיים כדי להשפיע על תהליכים דמוקרטיים ולהחליש את המדינות ואת יכולת התפקוד של המוסדות, וכן לפגוע ברעיון הליברלי. גם השיח הישראלי הפוליטי מהווה יעד להתערבות זרה – למשל איראנית.

הרשתות והפלטפורמות החברתיות במלחמה באוקראינה



Photo: President.gov.ua (CC BY 4.0)

הרשתות החברתיות והביטחון הלאומי בישראל

בישראל חלה בעשור האחרון התקדמות ניכרת בתחום הסייבר, החל מההיבט הארגוני (הקמת מערך הסייבר הלאומי, הקמת גופים רלוונטיים בארגוני הביטחון והמודיעין) והמשך בתחום הטכנולוגי והכלכלי (הפיכת ישראל למעצמת היי־טק המובילה בתחום הגנת הסייבר), האקדמי והחינוכי. גם בתחום הדיגיטלי חלה התקדמות – הוקם מערך דיגיטל לאומי ורעיון הטרנספורמציה הדיגיטלית נוכח כהליך חיוני הן במגזר הממשלתי והן במערכת הביטחון. עם זאת, העיסוק המערכתי בישראל בתחום הרשתות החברתיות מנקודת המבט של ביטחון לאומי לוקה בחסר.

בין הסיבות לפער זה ניתן לציין את הרצון להימנע מפגיעה בחופש הביטוי עקב פיקוח על השיח הפנים־ישראלי ברשתות ואת הקושי של גורמי מודיעין לנטר את הרשתות החברתיות, בין השאר נוכח הקושי להתמודד עם הפלטפורמות הגלובליות, הנהנות מעוצמה רבה. את הרסנים האלה מנצלים גורמים עוינים – חיצוניים ופנימיים – לקידום מהלכים חתרניים ובעייתיים (גם אם חוקיים בחלקם).

אשר להתערבות זרה ברשתות, ניכר הקושי להבחין בין השפעה חיצונית (שאינה לגיטימית) לשיח הפנימי, שגם הוא לעיתים בוטה וחסר עכבות אך מתקיים במסגרת הכללים הנהוגים של המשחק הפוליטי

מבקר המדינה הפנה את תשומת הלב לפער בהקשר להיעדר כיסוי מודיעיני לגבי הרשתות החברתיות, שבא לידי ביטוי בחוסר מוכנות של ארגוני הביטחון ערב המהומות שפרצו בערים המעורבות בזמן מבצע 'שומר החומות' (2021). אשר להתערבות זרה ברשתות, ניכר הקושי להבחין בין השפעה חיצונית (שאינה לגיטימית) לשיח הפנימי, שגם הוא לעיתים בוטה וחסר עכבות אך מתקיים במסגרת הכללים הנהוגים של המשחק הפוליטי.

היבט נוסף של השימוש במרחב הדיגיטלי הוא הדיפלומטיה הציבורית. מאמצי הסברה ברשתות מבוצעים הן על ידי משרד החוץ והן על ידי דובר צה"ל. עם זאת, דומה שהפוטנציאל של רתימה – הן של הציבור הישראלי והן של יהדות העולם להשתתף בקרב על הנרטיב, בייחוד בעיתות חירום – אינו ממוצה.

המלצות לישראל

- העלאת מודעות במשרדי ממשלה לגבי איומים והזדמנויות שמזמן העידן הדיגיטלי, התארגנות בהתאם ויישום המלצות של הוועדות שפעלו בנושא בשנים האחרונות.
- רגולציה מול הפלטפורמות הדיגיטליות – נדרש לקדם יוזמות חקיקה מול הפלטפורמות הדיגיטליות ולבצע רגולציה שתסדיר את פעילותן החוקית בישראל, בדומה לנעשה במדינות שונות ברחבי העולם, על מנת למנוע שימוש זדוני ברשת (חיצוני או פנימי). נוסף על כך ראוי לשקול הקמת מועצה ציבורית שתפקח על הרשתות החברתיות.
- רתימת החברה האזרחית להגנה על השיח מפני התערבות זרה – נדרש לעודד גורמי חברה אזרחית לקחת חלק בהתמודדות מול התערבות זרה וזדונית תוך שימוש בפלטפורמות הדיגיטליות, ובכלל זה: זיהוי תופעה חשודה כלא־אוטנטית, שיפור האוריינות הדיגיטלית לתופעות של פייק ניוז ברשתות והגברת המודעות הציבורית לאיום.
- הגברת המענה המודיעיני ברשתות החברתיות – כשם שקיים מענה מודיעיני מול טרור והסתה, נדרש חיזוק המענה של כלל גורמי קהילת המודיעין מול איום של התערבות זרה בתהליכים דמוקרטיים.
- הגברת המאמץ הדיפלומטי-ציבורי במערכה על התודעה – נדרש להגדיל את השקעת המשאבים בשימוש בפלטפורמות הדיגיטליות במסגרת הדיפלומטיה הדיגיטלית, תוך רתימת הציבור בישראל ובעולם בעת מלחמה, בין מלחמות ובהקשר למאבק באנטישמיות.



הזירה האזורית: רוקדים על כל החתונות

יואל גוז'נסקי, גליה לינדנשטראוס, אופיר וינטר, רמי דניאל, מור לינק, מרתה פורלן, עודד ערן



המצב הנוכחי במדינות

שיקולים שונים של כל מדינה באשר למידת הנכונות להתקדם ביחסים עם ישראל. מעצבים מרכזיים קובעים את יכולת ההתקדמות ואת תקרת הזכוכית

האסטרטגיה הישראלית הנוכחית

חיזוק יחסי הנורמליזציה ומינוף 'הסכמי אברהם' למערכות יחסים נוספות. טיפוח קשרים שקטים עם מדינות היושבות על הגדר

הפער באסטרטגיה הישראלית

תפיסה של "מה שהיה הוא שיהיה" – לינאריות חיובית; אי־הבנה מלאה של השפעת המדיניות כלפי הפלסטינים על היחסים באזור; אתגרים שאינם בשליטת ישראל ואשר משפיעים על שיפור יחסי ישראל והאזור

שיקולים לבחינת האסטרטגיה

הסוגיה הפלסטינית בכללה ואפשרות הסלמה בירושלים כגורם משבש משמעותי; פעולות והתבטאויות הנובעות מההרכב ומהמדיניות של ממשלת ישראל; צורך לרתום את ממשל ביידן, שלו השפעה מכרעת על קידום היחסים; איראן כגורם המבקש לתקוע טריז ביחסים בין ישראל לשותפותיה החדשות; מתח מובנה בין מדינות השלום החדש למדינות השלום הוותיקות

האסטרטגיה המומלצת

על ישראל להתמקד בכל הערוצים (משום שהבחירה היא מותרות) ולערוך התאמות במדיניות הקיימת. במקביל לבחון קידום נוסחאות מדיניות נוספות ל'הסכמי אברהם', דוגמת היוזמה הערבית, כדי לשמר את התנופה

הצעדים המומלצים לפעולה

עידוד ארה"ב להשקעת תשומות בקידום היחסים, תוך הבלטת חשיבות התהליך לאינטרסים שלה; הצנעת השיח, היכן הוא גורם נזק; גיבוש מדיניות להרגעת המתוחות הדתית במזרח ירושלים עם מדינות השלום, ובמידת האפשר גם עם הרשות הפלסטינית וערב הסעודית; חיזוק והבלטת ההישגים ה"רכים" של הסכמים, בייחוד עבור הדור הצעיר במדינות השלום; פעולה להסרת חסמים בירוקרטיים ומינוי פרויקטור

"גידור אסטרטגי" הוא רציונל מרכזי ביחסים בין מדינות המזרח התיכון וביניהן לבין המעצמות, והוא בא לידי ביטוי במספר דפוסי פעולה קשורים ומשתלבים. ברובד האחד, בין מדינות האזור נמשך ה"דנט" באופן שאינו תואם בהכרח חלוקה מחנאית מסורתית. ברובד השני, מדינות האזור עושות שימוש בנכסיות הגוברת שלהן ומגוונות משענות מדיניות ביטחוניות גם באופן המתאגר את יחסיהן עם ארצות הברית.

אשר ליחסים בין המדינות באזור ובהיבט החיובי, רגיעה זמנית נרשמה במוקדי סכסוך ומתיחות ובראשם המלחמה בתימן, שלגביה הגיעו הצדדים להפסקת אש שברירית אך חשובה. היבטים חיוביים נוספים בראיית ישראל הם המשך ההעמקה של 'הסכמי אברהם', ההתקרבות לטורקיה, ההיחלשות הנמשכת במעמדם של ארגוני האסלאם הפוליטי במרחב, בראשם האחים המוסלמים, והחשיבות הגוברת של היבטי אקלים וסביבה והצורך לטפל בהם בשיתוף פעולה מצד מדינות באזור. בה בעת ובמובן השלילי, הועמקו הפערים הכלכליים בין המדינות העשירות, בעיקר מפיקות הנפט והגז, לבין המדינות העניות המייבאות נפט, שמצבן הכלכלי החמיר עקב השלכות המלחמה באוקראינה. חלקן מוגדרות מדינות כושלות, ביניהן לבנון, ירדן, סוריה ותימן. אתגרי הכלכלה הם מאיץ מרכזי להתקרבות בין שחקניות אזוריות דוגמת מצרים וקטר או אף טורקיה ואיחוד האמירויות וערב הסעודית – מאפיין בולט בתהליך ה"דנט" האזורי.

התחזקות הכלכלית של מדינות המפרץ הגבירה את הנכסיות שלהן (בעיניהן ובעיני גורמים נוספים) והביאה אותן לאמץ מדיניות עצמאית יותר וניסיון להימנע מבחירת צד בתחרות הבין-מעצמתית. בכלל זאת מדיניות שאינה תואמת תמיד את זו של ארצות הברית, ובייחוד בקשר למשק האנרגיה. ביקורו של נשיא ארצות הברית ג'ו ביידן בערב הסעודית ביולי 2022, שהיה אמור לסמל "אתחול" של היחסים עם הממלכה ועם כלל המרחב הערבי וחזרת ארצות הברית למלא תפקידי הובלה באזור, לא הביא עד כה לשינוי מגמה. ואכן, בראיית רבות ממדינות האזור יש שאלה אשר לנכונות האמריקאית לעמוד לצידן, בעיקר מול איראן המתעצמת, ומתחזקת ההבנה כי חל שינוי בסדר העדיפויות הגלובלי של בעלת הברית המרכזית שלהן. תפיסה זו אשר למדיניות ארצות הברית מביאה מספר מדינות באזור לקבל על עצמן תפקידים שונים, בראש ובראשונה ניסיון לנטרל איומים ולשכך מתיחויות.

במסגרת זו נמשכים המאמצים מצד חלק מהמדינות לייצב את יחסיהן עם איראן, שהיא איום הייחוס המרכזי מבחינתן. איחוד האמירויות וכווית, למשל, מהדקות את היחסים הדיפלומטיים והכלכליים עם איראן, בעוד ערב הסעודית ממשיכה לנסות לשמור על ערוץ קשר פתוח עם טהראן. אומנם אין בקרבן ציפייה שמאמצים אלו יביאו לפתרון מחלוקות העומק רבות השנים ביניהן לבין איראן, אך הן עדיין חותרות לצמצם מתיחות ולהניח בסיס לשיתוף פעולה נקודתי, במידת האפשר.

מגמות אלו הן בעלות השלכות על ישראל, ובפרט על עניינה בביסוס מחנה אנטי-איראני ובקידום תהליך הנורמליזציה עם שכנותיה. יחסים מתוחים בין מדינות המפרץ לארצות הברית עלולים לקרב אותן בלית ברירה לאיראן, אך גם להגביר את הישענותן הביטחונית על ישראל. מעמדה של ארצות הברית במרחב ישפיע גם על היכולת לשמר את הישגים של 'הסכמי אברהם' ולצרף מדינות נוספות לתהליך, בראשן ערב הסעודית, שהיא המדינה הערבית החשובה ביותר מבין אלה שאין להן עדיין הסכם עם ישראל.

תמונת מצב במדינות

שנת 2022 עמדה בסימן העמקת המשבר הכלכלי במדינות המייבאות אנרגיה והגברת התלות שלהן בסיוע חיצוני, בעיקר מפרצ. האפקט המצטבר של מגפת הקורונה, המלחמה באוקראינה, האטת הפעילות הכלכלית העולמית ומשבר האקלים – כל אלה עלולים להביא להשלכות חברתיות ולעזושים פוליטיים בקרב המדינות העניות, ולחידוד הקיטוב ביניהן לבין המדינות המפיקות נפט. אלה משנות בהדרגה את אופי ההשקעה שלהן בעיקר במצרים, שם כוללות ההשקעות רכישה של נכסי מדינה.

במצרים הוחרפו האתגרים הכלכליים בשל המלחמה באוקראינה, בין היתר עקב עליית מחירי הדגנים המייבאים ופגיעה בתיירות מרוסיה ומאוקראינה. המשבר הכלכלי בא לידי ביטוי בשורת מדדים שליליים, ביניהם אינפלציה שנתית של כ-20 אחוזים, פיחות חד בערך הלירה המצרית והידלדלות ברזרבות המטבע הזר. לצד זאת מצרים רשמה גידול ברווחי יצוא הגז ושיא בתמלוגי המעבר בתעלת סואץ. מצרים מתמודדת עם הקושי הכלכלי – שעלולות להיות לו גם השלכות שליליות, פוליטיות וחברתיות – באמצעות חבילת תמיכה שאישרה בדצמבר 2022 קרן המטבע העולמית ומשיכת השקעות ומימון מצד ידידותיה המפרציות, בראשן ערב הסעודית, איחוד האמירויות ואף קטר, אשר האיצה את התקרבותה לקהיר בשנתיים האחרונות.

השנה החולפת עמדה בסימן המשבר הכלכלי המעמיק **בטורקיה** וההכנות לבחירות 2023 לנשיאות ולפרלמנט הטורקי. כדי לפצות על ההשפעות השליליות של האינפלציה ננקטו מספר צעדים כלכליים פופוליסטיים. המשבר הכלכלי השתקף גם בהתנגדות גוברת לנוכחות הפליטים הסורים בטורקיה. בתחום יחסי החוץ, המלחמה באוקראינה הדגימה את חשיבותה הגיאואסטרטגית של טורקיה ואת יכולתה לשמש מתווכת. מנגד, במערב התעוררה תרעומת עקב ההתנהלות הטורקית סביב צירופן של פינלנד ושוודיה לנאט"ו, פגישות בין נשיא טורקיה רג'פ טאיפ ארדואן לבין נשיא רוסיה ולדימיר פוטין, שיש בהן גם משום התרסה כלפי המערב, ועקיפה טורקית חלקית את הסנקציות הכלכליות המוטלות על רוסיה. אומנם נרשמו פריצות דרך במאמצי נרמול היחסים בין טורקיה למדינות באזור, אך הישגי טורקיה בהקשר זה מצומצמים ביחס למצופה באנקרה. מערכת היחסים עם איראן נמצאת אף היא בשפל יחסי.



ביקור נשיא ארה"ב בערב הסעודית, שהיה אמור לסמל "אתחול" של היחסים, לא הביא עד כה לשינוי מגמה

לחיצת היד הקרה בין הנשיא בידן ליורש העצר הסעודי, יולי 2022
 Bandar Algaloud/Courtesy of Saudi Royal Court/Handout via REUTERS :01

עוד בלטה בשנה החולפת המתיחות עם יוון והשלכותיה על מרובע היחסים טורקיה-ארצות הברית-יוון-קפריסין: אנקרה רואה באור שלילי את מעמדה העולה של אתונה בושינגטון ואת צמצום הפער הצבאי בין יוון לבינה. לנוכח המשבר הכלכלי הנמשך קיימת סבירות גבוהה שארדואן ינסה להסיט את תשומת הלב הציבורית לנושאי חוץ, בפרט למתיחות עם יוון וקפריסין, ולזירה הכורדית.

בירדן האפקט המצטבר של מגפת הקורונה, המלחמה באוקראינה וכן האטת הפעילות הכלכלית הגלובלית מחריפים את המצב הכלכלי. ענף התיירות, אחד ממקורות ההכנסה והתעסוקה העיקריים בממלכה, התאושש אך טרם חזר לממדיו בעידן טרום הקורונה. המדינות התורמות הפנו בשנה החולפת חלק ניכר מהתרומות לטיפול בפליטים באוקראינה ופחתו התרומות לקליטת הפליטים הסורים, ש-1.3 מיליון מהם חיים בירדן. בכך גדל הנטל על תקציב הממשלה בירדן, שם יחס החוב הציבורי לתוצר הלאומי המקומי הגיע לממדים מדיאגים.

במדינות המפרץ עמדה השנה האחרונה בסימן פריחה כלכלית, בעיקר על רקע המלחמה באוקראינה ומשבר האנרגיה בעקבותיה, וכן בסימן אימוץ מדיניות חוץ של "אפס בעיות" על ידי חלק מהן. בזכות עודפי התקציב השיקה ערב הסעודית רפורמות שונות בהיקף נרחב, חלקן מגלומניות, ויחד עם איחוד האמירויות וקטר היא הגבירה את הסיוע לאחדות משכנותיה העניות יותר, בתקווה להרחיב את השפעתה האזורית. מצבה הביטחוני של ערב הסעודית השתפר זמנית עם ההגעה להפסקת האש השברירית עם החות'ים בתימן. הסעודים זקוקים להמשך הפסקת האש יותר מהחות'ים, המנצלים אותה להתעצמות. חולשת המועצה הנשיאותית בתימן, העסוקה במאבקים פנימיים, מחזקת את ביטחון החות'ים שביכולתם לרשום הישגים נוספים בשטח ובמשא ומתן. ניסיון העבר מלמד שסיכויי ההגעה להסדר פוליטי ארוך טווח אינם גבוהים.

כשחזון 2030 השאפתני של ארצו לנגד עיניו, מחמד בן סלמאן, שליטה בפועל של ערב הסעודית, מבקש לאמץ מדיניות חוץ עצמאית, לבסס את מעמדה המוביל של הממלכה בעולם הערבי והמוסלמי ולהפגין מנהיגות בפני עמו לפני העברת הכתר. הוא, ויתר שליטי המפרץ, מבקשים לשמור על איזון עדין בין הצורך להמשיך בקשר קרוב עם ארצות הברית, בעלת הברית המסורתית שלהן, לבין הפוטנציאל הטמון, בראייתם, בשיתוף פעולה בתחומים שונים, בעיקר עם סין. אף שהקשר עם ארצות הברית הוא מבחינת מדינות המפרץ נדבך מרכזי בביטחון, הן מוטרדות מצמצום הקשב האמריקאי למזרח התיכון בכלל, ולבעיות הביטחון שלהן בפרט. ניכר שיפור גם במעמדה של קטר בזירות האזוריות והבינלאומיות. להתפתחות זו, בעיקר בעקבות הסכם הפיוס בינה לבין חלק משכנותיה במפרץ, הידוק הקשרים בינה לבין ארצות הברית והעצמת מעמדה כיצואנית גז טבעי נוזלי (LNG) מובילה, יש השפעה על אינטרסים ישראלים מהותיים גם מעבר לסיוע לרצועת עזה.

**המדינות התורמות הפנו בשנה
החולפת חלק ניכר מהתרומות
לטיפול בפליטים באוקראינה
ופחתו התרומות לקליטת הפליטים
הסורים, ש-3.1 מיליון מהם חיים
ירדן**

מרוקו ממשיכה להתמודד עם השלכות מגפת הקורונה והמלחמה באוקראינה, שאליו מתווספת בצורת הקשה ביותר מזה עשורים, שפגעה בביטחון המים והמזון במדינה. המשבר הכלכלי בא לידי ביטוי בין היתר באינפלציה גואה, עליות מחירים והאטה בצמיחה, ובמקביל במחאה חברתית נגד יוקר המחיה. בתחום החוץ, שאלת הסהרה המערבית נותרת במקום גבוה בסדר היום, עם הישגים שנרשמו בשנה האחרונה מבחינת גיוס תמיכה בינלאומית בתביעתה של מרוקו לגבי האזור. על רקע זה, המשבר ביחסים עם אלג'יריה אינו צפוי לפוג בשל תמיכתה בתנועת הפוליטאריזם הבלדלנית. גם המתרחשות עם איראן, שאותה מאשימה רבאט בערעור היציבות באזור ובחימוש הפוליטאריזם, לא צפויה להתמתן.

נורמליזציה

חוסנם של היחסים ההסכמיים בין ישראל לשכנותיה יעמוד במבחן מול צעדים שאפשר כי הממשלה החדשה בישראל תנקוט בהקשר הפלסטיני, אשר יביאו לידי ביטוי שוני ביחס להתנהלות קודמת בזירה זו. לישראל אינטרס מהותי בהמשך מגמת הנורמליזציה ובהרחבתה. ואולם התפיסה השוררת בישראל, שלפיה התהליך מתאפיין בהמשכיות מובנית, שגויה. התהליך שברירי והפיקר ועתידו תלוי גם באתגרים שמחוץ לטווח וליכולת ההשפעה הישראלית. בשנה האחרונה ניכרת במפרץ ירידה מסוימת בתמיכה הציבורית בנורמליזציה עם ישראל, במודל של 'הסכמי אברהם', כפי שעולה משורת סקרי דעת קהל. במסגרת זו יש לבחון אם פרישה של מדינה מ'הסכמי אברהם' תיצור אפקט דומינו ותגרום למדינות נוספות להרע את יחסיהן עם ישראל.

לצד החשיבות הרבה של 'הסכמי אברהם' והצורך להעמיקם ולהרחיבם, חשיבות ההסכמים עם ירדן ומצרים נותרה מכרעת מבחינת הסביבה האסטרטגית של ישראל. אשר ליחסי **ישראל-מצרים**, השלכות המלחמה באוקראינה פתחו הזדמנויות חדשות להרחבה ולהעמקת הקשרים הכלכליים בין המדינות. בשנה האחרונה נרשמו פתיחת קווי תעופה לתיירות ישראלית לשרם א-שיח'; חתימת מזכר הבנות משולש בין מצרים, ישראל והאיחוד האירופי לעידוד חברות אירופיות לחפש גז טבעי במים הכלכליים של ישראל ומצרים, לפיתוח תשתיות הגז וליצוא גז מונזל לאירופה דרך מצרים; ואף אישור תוכנית ייעודית של ממשלת ישראל לקידום הקשרים הכלכליים עם מצרים.



השנה החולפת עמדה בסימן המשבר הכלכלי המעמיק בטורקיה
שוק באיסטנבול
צילום: REUTERS/Murad Sezer

מצוקת המים מחריפה גם היא בשל משבר האקלים, ובהיעדר פתרונות מידיים יוגבר הלחץ על ישראל להגדיל את הכמויות שהיא מספקת לירדן. אבל גם אספקת מים וגז טבעי מישראל לירדן לא שינו את מגמת השחיקה ביחסים בין שתי המדינות, בייחוד בפן הגלוי. השיח בין בכירים במערכות השלטוניות בשתי המדינות חודש אומנם אחרי מספר שנות נתק, אך המשכו תלוי במדיניות שתנקוט ממשלת ישראל החדשה, בפרט בזירה הישראלית-פלסטינית. הקשחת הפעילות הישראלית נגד הטרור מרצועת עזה וביהודה ושומרון מגבירה את הפעילות המדינית הירדנית-האנטי-ישראלית בזירה הבינלאומית. ניכוס ההגנה על המקומות הקדושים לאסלאם ולנצרות על ידי ישראל מלבה אף הוא את הביקורת על ישראל מצד המלך עבדאללה, הממשלה הירדנית והפרלמנט שלה.

מול **טורקיה** נרשמה ב־2022 פריצת דרך: ישראל וטורקיה הודיעו באוגוסט על נורמליזציה ביחסים והחזרת שגרירים. אנקרה מצפה לרווחים קונקרטיים מהתפתחות זו, בפרט בהקשר הכלכלי, וגם בהיבט היחסים בינה לבין ארצות הברית. ואולם קיים פער בין הציפיות הטורקיות לבין מה שישראל יכולה או מוכנה לתת לאנקרה. נוסף על כך, ירושלים מנסה לאזן בין הנורמליזציה עם טורקיה לבין שמירה על קשריה הטובים עם יוון וקפריסין – משימה שמורכבותה עולה ככל שגובר המתח במזרח הים התיכון.

עם **מדינות 'הסכמי אברהם'** נחתמו מזכרי הבנות רבים (חלקם עדיין לא מומשו) והסכמים בתחומים מגוונים, בהם ביטחון מזון ומים, רפואה וסייבר; נפתחו נציגויות; נערכו ביקורים מתוקשרים וגברו ההשקעות, בעיקר מצד איחוד האמירויות בישראל. כן נערכו מאות מפגשים בין גורמים ממערכת הביטחון לבין עמיתיהם באזור וגבר היצוא הביטחוני הישראלי למדינות המפרץ ולמרוקו. לצד התפתחות היחסים במישור הדו־צדדי נרשמים הישגים ניכרים בתחום הרב־צדדי, בעידוד ארצות הברית, בעיקר בתחום הביטחוני: הצטרפות ישראל לפיקוד המרכז האמריקאי CENTCOM מביאה אותה לשתף פעולה, גם אם לא תמיד באופן ישיר, עם צבאות של מדינות שאיתן אין לה יחסים דיפלומטיים. עניין זה מסייע בהגברת שיתוף הפעולה עימן בתחומים נוספים מתחת לסף הפומביות.

היקף הסחר בין ישראל למדינות ההסכמים

(סך העסקאות בינואר-נובמבר 2022, במיליוני דולרים, ללא יהלומים)



7,308
טורקיה



1,599.6
איחוד האמירויות



11.9
בחרין



53.1
מרוקו



282.1
מצרים



493.2
ירדן

מקור: למ"ס

לצד ההישגים, עד כה לא הצטרפו מדינות נוספות ל'הסכמי אברהם', וההסכמים עצמם לא הניעו התפתחות כלשהי בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. עם זאת ולמרות שההסכמים ימשיכו להתנהל גם במנותק מהסוגיה הפלסטינית, היא תשפיע עליהם, בוודאי בהתרחש אירועי קיצון דוגמת התפרצות אלימה בזירה. יתר על כן, נסיבות שונות ותהליכי עומק עלולים לצנן את השלום החם יחסית ולפגוע בסיכויי התרחבותם ובהכללת מדינות נוספות בהם, ובראשן ערב הסעודית.

ערב הסעודית בחרה בקשר עם ישראל כאופציה אסטרטגית, והיא נוקטת מעין "נורמליזציה זוחלת" ביחס לישראל, בעיקר בתחום הכלכלי. מוערך שהתחממות אפשרית ביחסים תהיה במודל שונה מ'הסכמי אברהם', בכפוף לנסיבות ולתנאים בממלכה ומחוצה לה. ערב הסעודית תמשיך להדגיש, בוודאי פורמלית, התקדמות בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני ותדבק ביוזמת השלום הערבית כבסיס למשא ומתן עם ישראל וכתנאי לנורמליזציה עימה. זאת במקביל לשימור הקשר הביטחוני החשאי עם ישראל ולישיפור הדרגתי ביחסים. יודגש שניסיון להאיץ בריאד לחמם יחסים עם ישראל בטווח המיידי, ובוודאי לתת פומבי לקשרים הקיימים, יפגע בסיכויי המהלך. זאת ועוד, המתוחות בין ארצות הברית לערב הסעודית נושאת השלכות שליליות עבור ישראל הן אשר ליכולת לגבש שיתוף פעולה אזורי, גם מול איראן, והן בהיבטי נורמליזציה. החרפת המשבר ביניהן עלולה לקרב את ערב הסעודית עוד יותר למדינות כסין ופקיסטן, ולכך יהיו השלכות שליליות גם בהיבטי תפוצת גרעין אזורית.

מספר מעצבים הקובעים מעין תקרת זכויות לאפשרות לפתח את היחסים עם מדינות השלום "החדש" והשלום "הישן":

ראשית, לנושא הפלסטיני יש עדיין משקל רב בעולם המוסלמי. החרפה במצב הביטחוני בין ישראל לחמאס, בפרט מול הרשות הפלסטינית, תערים קשיים ואף עלולה לפגוע ביחסים – בוודאי בהיבטיהם הפומביים. אפקט מצנן נורמליזציה עלול גם להתלוות לצעדים חד־צדדיים שתנקוט ישראל בירושלים ובמיוחד בהר הבית, על רקע הרגישות המיוחדת שיש במרחב הערבי לירושלים והתפיסה כי הממשלה הישראלית החדשה מתנגדת לתהליך השלום.

**הצטרפות ישראל לפיקוד המרכז
האמריקאי CENTCOM מביאה
אותה לשותף פעולה, גם אם לא
תמיד באופן ישיר, עם צבאות
של מדינות שאיתן אין לה יחסים
דיפלומטיים. עניין זה מסייע בהגברת
שיתוף הפעולה עימן בתחומים
נוספים מתחת לסף הפומביות**

שנית, איראן מתנגדת להסכמי אברהם' וחוששת בייחוד משיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל למדינות המפרץ. היא מבקשת לפיכך לתקוע טריז בין ישראל לשותפותיה ולאיים עליהן, והיא אף עלולה לנקוט פעולות מתחת לסף המלחמה כדי לאלצן ליישר קו איתה ולצנן את יחסיהן עם ישראל.

נוסף על כך, פרו־אקטיביות אמריקאית נחוצה לא רק לקידום היחסים בין ישראל לשכנותיה באזור אלא לעיתים גם כדי ללוותם, בוודאי בנושאים ביטחוניים רב־צדדיים. ממשל ביידן תומך, בעיקר רטורית, בתהליך הנורמליזציה האזורית, אך לא ברור עד כמה יהיה מוכן להשקיע בקידומו. תמורות אמריקאיות משמעותיות עשויות לדרבן מדינות שיושבות על הגדר להתקרב לישראל, גם בניגוד לעמדות פומביות קודמות שלהן ביחס לישראל וליחסיה עם הפלסטינים.

לבסוף, גם לסדרי העדיפויות השונים של מדינות השלום הערביות יש לעיתים השפעה שלילית על היכולת לקדם את היחסים, בוודאי במסגרות רב־צדדיות.

בעיקר נכון הדבר לגבי המתח המובנה בין מדינות השלום החדש לבין מצרים וירדן, מתחים שטרם יושבו בין טורקיה למצרים ואף התחרות בין מדינות המפרץ לבין עצמן.

סיכום והמלצות

- האתגרים האזוריים הגוברים, הכלכליים והסביבתיים, מציעים לישראל הזדמנויות חדשות להעצמת יתרונה היחסי עבור שכנותיה בתחומי האקלים, ביטחון המזון והמים, הטכנולוגיה והרפואה. לשם ניצולן:
 - יש לבחון קידום נוסחאות מדיניות (לצד 'הסכמי אברהם') דוגמת היוזמה הערבית, בכפוף לפריצת דרך עם ערב הסעודית, כדי לשמר מומנטום לתהליך הנורמליזציה.
 - יש לעודד את הממשל האמריקאי להשקיע בתמורות מטעמו לשם קידום הנורמליזציה האזורית, תוך הבלטת חשיבות התהליך לאינטרסים האמריקאיים.
 - יש להבליט את ההישגים ה"רכים" של ההסכמים, בייחוד עבור הדור הצעיר במדינות השלום.



ניכר שיפור במעמדה של קטר בזירות האזורית והבינלאומית
אמיר קטר מעניק את מדליית הניצחון לשחקן ארגנטינה ליונל מסי במונדאל 2022
צילום: Robert Michael/dpa via REUTERS

- יש להגביר השקעות פיננסיות ישראליות ואמריקאיות במימוש 'הסכמי אברהם', למשל באמצעות צוותי העבודה של פורום פסגת הנגב, שבמסגרתם יגובשו דרכים להתמודדות עם אתגרי האזור. מומלץ לרתום גם את ירדן, סודאן, צ'אד והרשות הפלסטינית לצוותי עבודה אלו.
- יש לעודד שיח סובלנות דתית בין מדינות השלום, בפרט בהקשר לירושלים, לצד עיצוב פורומים ומנגנונים אזוריים לשיח ולגיבוש הבנות בין-דתיות.
- מול מצרים, על ישראל לחתור לקידום הקשרים הכלכליים ולשילוב קהיר בדינמיקה האזורית החיובית שיצרו 'הסכמי אברהם', למשל דרך קבוצות העבודה במסגרת פורום פסגת הנגב.
- זאת ועוד, על ישראל לבחון יחד עם מצרים דרכים למנף את הסכם סימון הגבול הימי עם לבנון לשם הרחבת מסגרות שיתוף הפעולה בנושאי הגז והאנרגיה במזרח הים התיכון, על בסיס אינטרסים גיאוגרפיים משותפים.
- מול קטר, על ישראל לחתור לשיפור זהיר והדרגתי ביחסים עימה ולהסתייע בה היכן שאפשר, גם מעבר לסיוע ההומניטרי הקטרי לרצועת עזה. זאת תוך הבנה כי האמירות העשירה, המעצימה עוד יותר את השפעתה באזור ומחוצה לו, תמשיך לאתגר את ישראל במדיניותה.
- מול ירדן, על הממשלה החדשה בישראל לחתור ליצירת מאזן חיובי יותר ביחסים עם הממלכה במישור האזרחי והביטחוני. יש לנסות להגביר את הלחץ האזורי והבינלאומי על ירדן להשתלב בפרויקטים אזוריים, שסייעו להן לכלכלתה והן לכלכלה הפלסטינית.
- מול טורקיה יש להמשיך בזירות לצקת תוכן בתהליך הנורמליזציה. על ישראל להביא בחשבון שהנורמליזציה בין המדינות עודנה שברירית ותלויה בהקשר הישראלי-פלסטיני, ביחסי טורקיה-ארצות הברית ובמתיחות בין טורקיה ליוון.



איראן – המשימה: בלימת אתגר הגרעין וההתבססות האזורית

סימה שיין, רז צימט, אפרים אסכולאי, שרה לרך זילברברג, יובל רימון



המצב הנוכחי במדינות

בתחום הגרעין – חומר מועשר לרמה גבוהה; אלפי צנטריפוגות מתקדמות; פיקוח מצומצם; יכולת להגיע לחומר בקיע מספיק לשלושה מתקנים בחודש, בחתרנות האזורית – המשך מאמץ לצד אתגרי לגיטימציה ופעולה

האסטרטגיה הישראלית הנוכחית

אי־חזרה להסכם הגרעין, הסכם חדש הדוק יותר וארוך טווח ("longer & stronger"); איום צבאי אמין; מול החתרנות האזורית – פגיעה בסוריה וברכיבי איכות

הפער באסטרטגיה הישראלית

איראן מתקדמת ליכולת פריצה לגרעין צבאי בטווח הקצר; אין מענה להמשך ההתקדמות; פער בתחושת האיום מול המערכת הבינלאומית; ישראל בודדה במערכה

החלופות לאסטרטגיה

השלמה עם היותה של איראן מדינה סף גרעינית, ואולי בעתיד מדינת גרעין; עיכוב ההתקדמות בפעילויות סיכול של אתרי גרעין; לחץ כלכלי ובידוד מדיני; הבשלת אופציה צבאית עצמאית להפעלה בשנה־שנתיים הקרובות; מהלך צבאי מקיף נגד חזבאללה, שאם יצליח עשוי לשמוט מידי איראן אמצעי הרתעה מרכזי כלפי ישראל

האסטרטגיה המומלצת

הרחבת שת"פ עם ארה"ב לשיפור האופציה הצבאית ובניית מערך מדיני למערכה מול הגרעין (לעיכוב יכולות לפחות), לצד בניית אופציה צבאית עצמאית. מול החתרנות האזורית – המשך מניעת יכולות איכות בסוריה ולבנון וצמצום ההתבססות בסוריה

הצעדים המומלצים לפעולה

תיאום עם ארה"ב לגבי קווים אדומים והתגובה להם; הבטחת מרחב פעולה עצמאי לישראל; קבלת יכולות צבאיות מתקדמות מוויינגטון, ליצירת הרתעה וכהמחשה לגיבוי האמריקאי; הקשחת הפיקוח על יישום הסנקציות, בדגש על יצוא נפט; הגברת פעילויות לסיכול אתרי גרעין באיראן; הגברת הפיקוח והסיכול של רכש מכונות וחומרים ומכונות על ידי איראן

תמונת מצב

שנת 2022 עמדה מבחינת איראן בסימן מעורב של הישגים ואתגרים. ארבע שנים אחרי פרישת הנשיא טראמפ מהסכם הגרעין, תוכנית הגרעין האיראנית מתקדמת בצעדים מואצים ומביאה את איראן לנקודת סף גרעין. שלב זה יאפשר למשטר, אם ירצה בכך, להשלים בפרק זמן קצר בניית מתקן נפץ ועריכת ניסוי גרעיני, ובפרק זמן של כשנתיים – ראש נפץ גרעיני. תוכנית הגרעין כוללת כיום העשרת אורניום בשני אתרי גרעין; העשרה לרמות גבוהות; חומר בקיע ברמות העשרה שונות, המאפשרות תוך מספר שבועות העשרה לרמה גבוהה עבור כארבעה מתקני נפץ גרעיניים; הפעלה של אלפי צנטריפוגות, חלקן מתקדמות; עיסוק באורניום מתכתי (רוב החומר ברמת העשרה של 60 אחוזים נמצא באספהאן, שם ניתן להמירו למתכת). יתר על כן, התוכנית נמצאת בפיקוח מצומצם וחלקי. בה בעת, איראן מצויה בעימות מתמשך עם הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) לגבי אתרים לא־מוצהרים, שבהם נמצא אורניום שמקורו במדינות זרות. לגבי היבט זה של התוכנית, המהווה הפרה של האמנה למניעת תפוצתו של נשק גרעיני (NPT), טהראן אינה מספקת הסברים ותשובות לשאלות.

התפתחויות בתוכנית הגרעין

משמעות	החלטות איראן בתגובה לפורום הניידים של סבא"א 2022	נובמבר 2022 (עפ"י דוח סבא"א)	התחייבויות לפי ההסכם	
התקדמות להעשרה לרמה צבאית	-	מעשירים לרמות גבוהות יותר 7-20% ו-60%	עד 3.67%	רמת העשרת האורניום
העשרה לרמה גבוהה – מספר מתקנים גרעיניים בזמן קצר	-	2-כ טונות בהעשרה נמוכה 386 ק"ג מועשרים ל-20% 62.3 ק"ג מועשרים ל-60%	עד 300 ק"ג ברמת העשרה נמוכה	מלאי אורניום מועשר
פיזור העשרה לרמה גבוהה לשני אתרים אחר מוגן יותר (נועד במקור להעשרה לנשק גרעיני)	הודעה על כוונה להעשיר ל-60% IR-6-1 IR-1	כ-80 ק"ג מועשרים ל-20%	העשרה אסורה, מותר רק שימוש כמרכז מחקר וייצור איזוטופים יציבים	אתר העשרת האורניום בפורדו
-	הזרקות גז ל-2 IR-4-1 IR-2m קסקדות נוספות השמשת 2 קסקדות נוספות להזרקה גז בהמשך	6 קסקדות IR-1 מעבר להסכם 10-כ ק"ג מועשרים ל-60%	העשרה לרמה נמוכה ב-5060 צנטריפוגות IR-1	אתר העשרת אורניום בנתנז
סביר שלאיראן כמויות גדולות ישמשו בעתיד לכור מחקר	-	לא ידוע – איראן לא מאפשרת פיקוח של סבא"א	עד 130 טונות	מלאי מים כבדים
התקדמות טכנולוגית משמעותית – קיצור זמן צבירת מלאים של חומר בקיע	-	מותקנות ומזונות בגז: 6 קסקדות IR-1 מעבר להסכם 15 קסקדות IR-2m 3 קסקדות IR-4	בעשור הראשון – ניסויים על צנטריפוגות מתקדמות בודדות	מחקר ופיתוח
היעדר אפשרות להבטיח אי-הסטה של חומר בקיע צמצום משמעותי של הידע על ייצור צנטריפוגות מתקדמות	-	שנתיים ללא פיקוח עפ"י ההסכם, הסרת מצלמות והפסקת on-line	פיקוח מורחב בהתאם להסכם הגרעין	פיקוח

בזירה הבינלאומית – איראן נקטה צעד חסר תקדים בהתייצבותה הברורה לצד רוסיה במלחמתה באוקראינה, שבאה לידי ביטוי באספקת כטב"מים ומומחים, בהמשך מפעל לבניית כטב"מים ברוסיה עצמה ואף טילים בליסטיים. לראשונה נתפסת איראן מבחינת נאט"ו כחלק מהבעיה שבפניה ניצבת אירופה לנוכח המלחמה המתנהלת בשטחה. בהצהרה בתום פסגת נאט"ו באוקטובר האחרון דרשו חברות הארגון מאיראן להימנע מאספקת אמצעי לחימה לרוסיה. החלטת איראן להתייצב לצד מוסקבה משתלבת בפנייתה החדה לעבר הציר המזרחי – רוסיה וסין – שעליה הצהירה טהראן בפומבי ושאותה יש לראות כביטוי להתחזקות המחנה השמרני הרדיקלי באיראן, המתנגד לחזרה להסכם הגרעין ולכל התקרבות למערב. איראן מצידה רואה בהתפתחות זו תרומה חשובה למעמדה האזורי והבינלאומי, ואולי גם בבחינת "תעודת ביטוח" מול התפתחויות שליליות עבורה. טהראן רואה בשיתוף הפעולה הגובר בינה לבין רוסיה גם הזדמנות לתמורות הולמות בתחום אספקת מערכות נשק חדיש ולשיפור המצב הכלכלי באמצעות סחר במטבעות מקומיות וסחר חליפין.

איראן ניצבת בפני האתגר המשמעותי ביותר ליציבות המשטר מאז המהפכה האסלאמית עקב גל מחאות חריף, הנושאות אופי פוליטי ואנטי-ממסדי תוך קריאת תיגר על המשטר

במזרח התיכון – איראן ממשיכה במאמציה לבסס את השפעתה בסוריה, בעיראק, בלבנון, בתימן, ברצועת עזה, ובשאיפה גם ביהודה ושומרון. היא מעבירה אמצעי לחימה וטכנולוגיות מתקדמות לשלוחיה ולבעלות בריתה תוך התאמתם של מאפייני הפעילות למציאות המשתנה בשטח (גיוס מיליציות על בסיס כוח אדם סורי, אספקת טכנולוגיות המאפשרות ייצור עצמי של אמל"ח ללבנון, לתימן ולרצועת עזה). למרות קשיים שבפניהם ניצבים שלוחיה בעיראק ובלבנון, עקב בעיות פנים במדינות אלה, גורמי הכוח הפרו-איראניים מכתיבים את מאזן הכוחות הפוליטי ובלעדיהם אין אפשרות לכונן ולנהל מערכת שלטונית. כך מבטיחה טהראן את השפעתה במדינות אלה. הקמת הממשלה החדשה בעיראק בראשות מוחמד שיאע א-סודאני, הנחשב מקורב יותר לאיראן ולמיליציות הפרו-איראניות לעומת קודמו בתפקיד מוצטפא אלי-כאט'מי, עשויה לסייע לאיראן אף יותר בקידום יעדיה בעיראק.

בזירה הפנימית ניצבת איראן בפני האתגר המשמעותי ביותר ליציבות המשטר

מאז המהפכה האסלאמית עקב גל המחאות החריף, הנמשך מספטמבר 2022. בשונה מגלי המחאה הקודמים, שהתמקדו בדרישה לשיפור כלכלי, מחאת 2022 נושאת אופי פוליטי ואנטי-ממסדי מובהק תוך קריאת תיגר על עצם קיום המשטר. נראה שאין ביכולתו של המשטר לבלום את המחאה, אף כי אין ביכולת המפגינים לערער את יסודותיו. ואולם גם אם יצליח המשטר לדכא את גל המחאות הנוכחי, צפויים גילויים נמשכים של מרי אזרחי, ובהיעדר פתרונות מעשיים לדרישות הציבור ולנוכח ההתעלמות הנמשכת מתהליכי העומק הדמוגרפיים, החברתיים והתרבותיים המתחוללים באיראן, עלולה המחאה להחריף עד כדי הצבת איום ממשי על עצם שרידותו.

זאת ועוד, איראן מתמודדת עם משבר כלכלי מתמשך, חרף המאמץ הנמשך להתאים את כלכלת המדינה לתנאי הסנקציות ("כלכלת התנגדות"). משבר זה אף צפוי להחריף לנוכח המשך הסנקציות הכלכליות (ואולי החרפתן) והמחאות העממיות, שכבר הסבו נזקים כלכליים ניכרים בשל הפגיעה ברוכש ציבורי והשבתות האינטרנט בידי השלטונות, הגורמות נזק כבד לעסקים. בשנת 2022 נמשכה עלייה חדה באינפלציה (כ-45 אחוזים), במאי 2022 נרשמו עליות מחירים חדות, בייחוד במוצרי היסוד, בעקבות החלטת הממשלה לבטל את שער החליפין הרשמי, המיועד ליבוא מוצרי מזון בסיסיים. נוסף על כך ניצבת איראן בפני גירעון תקציבי חמור, הנגרם בין היתר מהצורך לשלם קצבאות חודשיות לעשירונים התחתונים בעקבות הרפורמה בשער החליפין. הגירעון התקציבי מחריף למרות העלייה בהכנסות המדינה מנפט, על רקע עליית מחירי הנפט בעקבות המלחמה באוקראינה והאכיפה החלקית של הסנקציות על



איראן נקטה צעד חסר תקדים בהתייצבותה הברורה לצד רוסיה במלחמתה באוקראינה, שבאה לידי ביטוי באספקת כטב"מים ומומחים

איש דת איראני עומד לצד כטב"ם מתוצרת מקומית

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



איראן ניצבת בפני האתגר המשמעותי ביותר ליציבות המשטר מאז המהפכה האסלאמית

הפגנות בטהראן, ספטמבר 2022

צילום: WANA (West Asia News Agency) via REUTERS

יצוא נפט איראני, בפרט לסין. אומנם בחודשים האחרונים של השנה נרשמה ירידה מסוימת בהיקף היצוא האיראני (ככל הנראה להיקף של כ־850 אלף חביות נפט ביום), בשל מכירת נפט רוסי לסין במחירים מוזלים כתחליף לנפט האיראני.

משמעותו של הגירעון התקציבי היא פגיעה נוספת ביכולת הממשלה להשקיע בפיתוח תשתיות לאומיות, הנחוץ גם כמנוע לצמיחה כלכלית. על פי תחזית הבנק העולמי צפויה הכלכלה האיראנית לצמוח עד שנת 2024–2025 בשיעור של שני אחוזים בלבד. צמיחה נמוכה זו צפויה לתרום לעלייה מחודשת בשיעור האבטלה, המוערך כיום בכ־9.5 אחוזים. על רקע חוסר הוודאות הכלכלית והפוליטית המשיך שער הריאל האיראני לרדת גם בשנה החולפת, והגיע לשפל חסר תקדים של יותר מ־360 אלף ריאל לדולר בשוק החופשי. לכן צפוי שהאבטלה, המאפיינת בעיקר את הדור הצעיר, המצב הכלכלי הקשה והתסיסה נגד המשטר הדתי, המדכא והמושחת – כל אלה ימשיכו להזין מחאה אזרחית חריפה.

העימות האיראני-ישראלי

ישראל נתפסת כאיום המרכזי על הביטחון הלאומי של איראן, בעיקר משום שהיא הגורם היחיד היוזם עימות עימה ופעולות נגדה הפוגעות בנוכחותה באזור, בדגש על סוריה, וכן פעולות על אדמת איראן עצמה, המיוחסות לישראל. איראן לא מצאה עד כה מענה אפקטיבי להתנגשות המרכזית בסוריה. תקיפת כלי שיט, תקיפות סייבר ואף עידוד מיליציות בסוריה לפגוע בנוכחות האמריקאית בתנף לא יצרו עד כה את ההרתעה המקווה מבחינתה. בעיראק ניסתה איראן לגבות מחיר באמצעות תקיפות באזור הכורדי, שבו היא מצביעה של שיתוף פעולה עם ישראל, אולם גם הישגיה שם מצומצמים. זאת ועוד, פעילותה של איראן באזור זה מוגבלת על ידי רצון לשמור על הממשל העיראקי השברירי. המתח בין איראן לאזרבייג'ן, שלהן גבול משותף, החרף על רקע היחסים בין ישראל לאזרבייג'ן. ככל שהתחזקו יחסי ישראל עם באקו, בטהראן גבר החשש מהאפשרויות המודיעיניות והמבצעיות שישראל תפיק מנוכחותה באזרבייג'ן. ואולם שורת איומים איראניים פומביים על באקו, כמו גם תרגילים צבאיים חריגים בגבולן המשותף, לא הרתיעו את אזרבייג'ן, ובנובמבר 2022 היא אף הודיעה על פתיחת שגרירות בישראל. התפתחות זו חוברת בעיני איראן ל'הסכמי אברהם', אשר גם אותם לא הצליחה לסכל, ומחזקת את תחושתה שישראל מנסה ליצור סביבה טבעת של נוכחות, מעין מענה לטבעת שיצרה היא בגבולות ישראל באמצעות נוכחותה וזו של שלוחיה.

האתגרים לישראל

בתחום הגרעין – היעדר מענה בטווח הזמן המיידית להתקדמות הרבה בתוכנית הגרעין. היעדר זה מתחזק נוכח מיעוט קשב לסוגיה בארצות הברית ובאירופה.

בזירה האזורית – פעילות המב"מ – המערכה בין המלחמות – בסוריה מצליחה לבלום רק חלק מהעברות אמצעי הלחימה; בלבנון חזבאללה מקפיד לשמר משוואת הרתעה מול ישראל; בעיראק הוקמה ממשלה שבה שולט הזרם הפרו-איראני, והמיליציות הפרו-איראניות מהוות חלק מתפיסת הביטחון האיראנית; נמשך המאמץ לחולל תסיסה ביהודה ושומרון באמצעות הג'האד האסלאמי.

האסטרטגיה הישראלית והפער מול תמונת המצב

בתחום הגרעין – ישראל תומכת באי-חזרה להסכם הגרעין ולאחרונה העלתה דרישה לגבש הסכם חדש, הדוק יותר וארוך טווח ("longer & stronger"), שאיראן מתנגדת לו, ובמקביל לבניית אופציה צבאית עצמאית מנסה ישראל לשכנע את ארצות הברית לחזק את ההרתעה שלה כלפי איראן, שנפגעה, ולייצר איום צבאי אמין. הפער המרכזי במדיניות זו הוא שמצד אחד אין לישראל השפעה על קיומו או אי-קיומו של הסכם עם איראן, אין לה דרך להביא להסכם הדוק יותר וארוך טווח ואין גם סיכוי גבוה שתתממש התקווה כי הממשל האמריקאי, שמעריך כי טווחי הזמן העומדים לרשותו ארוכים מאלה שישראל מעריכה, יעלה את הסבירות לאופציה צבאית. בנסיבות אלה אין לישראל מענה למצב של המשך ההתקדמות בתוכנית הגרעין האיראנית. ככל שעובר הזמן איראן מתקדמת ליכולת פריצה קצרת טווח לנשק גרעיני, בכפוף להחלטתה.

החלופות האסטרטגיות האפשריות לישראל

בתחום הגרעין – לישראל חלופות מעטות וכולן אינן רצויות:

- להשלים עם הפיכת איראן למדינה סף גרעינית, שאולי גם תחליט לפרוץ לנשק גרעיני.
- להמשיך באינטנסיביות בפעילויות סיכול של אתרי גרעין, בתקווה לעכב את איראן.
- להכין אופציה צבאית ולהיות מוכנה להפעיל אותה עצמאית בטווח הזמן של השנה-שנתיים הקרובות. מוערך כי אף אופציה אינה מבטיחה שלאיראן לא תהיה יכולת גרעין צבאי.

האסטרטגיה המומלצת

בתחום הגרעין

- הכרזה של ארצות הברית ומדינות אירופה על "מותו" של ההסכם ופנייה למועצת הביטחון לשם קבלת החלטה לחדש את הסנקציות על איראן ("snapback") על פי ההסכם הגרעין.
- גיבוש מפת דרכים מוסכמת עם ארצות הברית, ובעדיפות גם עם מדינות אירופה (ה-3E – גרמניה, בריטניה וצרפת), לגבי התגובות לצעדים מסלימים בתוכנית הגרעין והסכמה על קווים אדומים (חשאיים).
- המשך צעדי סיכול לעיכוב ההתקדמות בתוכנית הגרעין, בדגש על יעדי איכות המעכבים לפרקי זמן ממושכים.
- קידום אופציה צבאית עצמאית.
- וידוא הקשחת הפיקוח האמריקאי על יישום הסנקציות המוטלות על איראן, בדגש על יצוא נפט; הרחבת מעגל הסנקציות מעבר לסנקציות כלכליות – לבידוד מדיני (השעיית איראן מפעילות מדינית – ועדות או"ם, מאירועי ספורט, מניעת ביקורים בחו"ל ויצאה ללימודים בחו"ל).
- פעולה להגברת הפיקוח על רכש איראני של חומרים ומכונות דו-שימושיים וסיכולו.

בזירה האזורית

- המשך התקיפות הישראליות בסוריה (מב"ם) והפעילות החשאית ביעדים בשטח איראן כדי לפגוע במערכים רלוונטיים (משמרות המהפכה, מערך הטילים והכתב"מים), המשמשים את מאמצי ההתבססות האזורית ואת אספקת אמצעי הלחימה מצד איראן לשלוחיה.

- קידום שיתוף פעולה דו־צדדי ורב־צדדי במישור המודיעיני והמבצעי עם מדינות המפרץ, לשיפור יכולתן להתמודד עם איומי כטב"ם וטילים איראניים. זאת בשיתוף פעולה עם ארצות הברית וניהולו תוך התחשבות ברגישויות, לנוכח האיומים האיראניים נגדן.
- ניצול שיפור הקשרים עם טורקיה לבחינת שיתוף פעולה מול הפעילות האיראנית בסוריה (ואולי גם בעיראק).
- ניצול הסיוע האיראני הצבאי לרוסיה להגברת הלחץ על המערב לפעול (גם באמצעות לחץ כלכלי גובר) נגד משמרות המהפכה ומערכי הטילים והכטב"מים של איראן.
- תיאום עם ארצות הברית ומדינות המפרץ במסגרת הכוח הימי ה־153 של סנטקו"ם (CENTCOM) לשם בלימת הניסיונות האיראניים להעברת אמצעי לחימה בנתיב הימי.



ישראל נתפסת כאיום המרכזי על הביטחון הלאומי של איראן
 שריפת דגל ישראל בהפגנת תומכי משטר בטהראן, אפריל 2022
 צילום: Majid Asgaripour/WANA (West Asia News Agency) via REUTERS

הזירה הצפונית: אתגר צבאי לצד הזדמנויות לשיתוף פעולה מדיני וכלכלי

כרמית ולנסי, אורנה מזרחי, יורם שוייצר, עדן כדורי



Photo: Reuters

תמונת מצב

משבר כלכלי לצד המשך פעילות צבאית ואזרחית איראנית בסוריה. שימור המעמד וההרתעה של חזבאללה; היעדר משילות וקריסה כלכלית בלבנון

האסטרטגיה הישראלית

המב"ם בסוריה ושימור השקט מול חזבאללה. מדיניות אי-התערבות בסוריה ובלבנון ברמה המדינית

הפער באסטרטגיה הישראלית

המשך התעצמות חזבאללה ותודעת ביטחון עצמי כוזבת של נסראללה כמאיץ הסלמה; היעדר אסטרטגיה ישראלית מול מדינת לבנון; המב"ם אינה פותרת את ההתבססות האיראנית

החלופות לאסטרטגיה

חזבאללה: א. שימור מאזן ההרתעה והמדיניות הקיימת מול חזבאללה. ב. שיפור ההרתעה באמצעות פעילות צבאית ג. מהלך מעצב משמעותי; **לבנון:** א. המשך מדיניות אי-התערבות בלבנון. ב. תמיכה במאמצים לקידום יציבות ג. קידום מהלכים ישירים ומינוף הסכם הגז; **סוריה:** א. מינימום מעורבות בסוריה והמשך המב"ם. ב. הגברת המעורבות הצבאית והאזרחית. ג. שיח עם אסד לצמצום ההשפעה האיראנית

האסטרטגיה המומלצת

שיפור ההרתעה מול חזבאללה והרחבת הפעילות הצבאית; תמיכה במאמצים בינלאומיים ליציבות בלבנון וקידום מהלכים ישירים; הגברת המעורבות בסוריה - מב"ם וכינון שת"פ אזרחיים

הצעדים המומלצים לפעולה

הרחבת הפעילות הצבאית והלוחמה המדינית והכלכלית להחלשת חזבאללה. הכנת האפשרות למתקפת מנע; רתימת ארה"ב, צרפת והמפרציות לסיוע כלכלי ללבנון; מיצוי הפוטנציאל מהסכם הגז; עדכון ודיוק המב"ם בסוריה; קידום שת"פ עם ירדן כולל סיוע הומניטארי לדרום סוריה; ביסוס שת"פ עם הכורדים באמצעות ארה"ב; שיח עם טורקיה והמפרציות לצמצום ההשפעה האיראנית

ניתוח החזית הצפונית מחייב מצד אחד אימוץ ראייה מערכתית, בעיקר בכל הנוגע לפעילות הצבאית, ובה בעת התייחסות נפרדת לכל אחת מן המדינות, בעיקר בנוגע להיבטים אזרחיים

האיום הצבאי הקונוונציונלי המשמעותי ביותר לישראל נשקף מהזירה הצפונית, הכוללת את לבנון וסוריה על שלל השחקנים הפועלים בה – מדינתיים ולא-מדינתיים. זירה זו נמצאת בזיקה הדוקה לאיראן, מובילת הציר הרדיקלי, המשמשת מרכז רעיוני ואופרטיבי. ניתוח החזית הצפונית מחייב מצד אחד אימוץ ראייה מערכתית, בעיקר בכל הנוגע לפעילות הצבאית, ובה בעת מצריך התייחסות נפרדת לכל אחת מן המדינות, בעיקר בנוגע להיבטים אזרחיים (כלכליים, פוליטיים ומדיניים).

לפיכך ההיגיון המערכתי נמצא בבסיס המערכה הצבאית של איראן וחזבאללה, הכוללת בשגרה מאמצי התעצמות באמצעות ייצור מקומי והעברת אמצעי לחימה מסוריה ללבנון. בשעת חירום המערכה מתבססת על לוחמים בסדיר ובמילואים בלבנון, בעלי יכולות צבאיות מגוונות (אש, כוחות מיוחדים, תמרון, טילי נ"ט, טילי שיט וכטב"מים), לצד כוחות עתודה בסוריה לתגבור החזית בלבנון באמצעות אש ומודיעין, לשם פיצול הקשב הישראלי. בהתאמה, ישראל מנהלת מערכה צבאית בשתי הזירות, תוך הכרה בהשפעה הדדית של הפעולות המתבצעות בסוריה ובלבנון. מנגד, בהיבטים האזרחיים אין אינטראקציות משמעותיות או מוסדות משותפים בין הזירות, באופן שמצדיק ניתוח מערכתי. יתרה מכך, התמורות שחלות בסוריה ובלבנון בשנים האחרונות משקפות מידה רבה יותר של אוטונומיה, הן מצד המערכת הלבנונית, כולל חזבאללה, והן מצד משטר אסד מול איראן, באופן המשקף היגיון לאומי יותר מאשר מערכתי.

לבנון

האסטרטגיה הישראלית הנוכחית כלפי לבנון מתמקדת בהתמודדות עם האיום הביטחוני על ישראל מצד חזבאללה, בעיקר מהגבול הלבנוני וגם מסוריה, לאור מקומו ותפקידו המרכזי של הארגון בציר השיעי בהובלת איראן. **יעדהעל** של ישראל בשנה האחרונה היה לשמר את השקט והביטחון בגבולה עם לבנון ולשפר את ההתמודדות עם חזבאללה. אסטרטגיה זו כללה מאמץ לעכב את התעצמות הארגון על ידי שיבוש העברת אמצעי לחימה ללבנון וצמצום נוכחותו באזור הגבול עם סוריה. זאת תוך הימנעות ממהלכים העלולים להאיץ הסלמה ותוך שימור מאזן ההרתעה מולו. עם זאת לא גובשה אסטרטגיה ישראלית סדורה מול לבנון, למעט מדיניות של אי-התערבות בענייני הפנימיים נוכח המשבר הכלכלי והפוליטי החמור במדינה.



האיום הצבאי הקונוונציונלי המשמעותי ביותר לישראל נשקף מהזירה הצפונית חיילי צה"ל במהלך תרגיל בגבול הצפון
ציילום: IDF Spokesperson's Unit (CC BY-NC 2.0)



תמונת מצב

על אף מאמצי ישראל במסגרת המערכה שבין המלחמות – מב"ם, חזבאללה המשיך בשנה האחרונה בהתעצמותו הצבאית בסיוע איראן, גם אם לא בקצב ובהיקף הרצוי מבחינתו. הוא הצליח להגביר את יכולת האש, קידם את תוכנית דיוק הטילים וכן הרחיב את ההצטיידות בכטב"מים ובמערכות הגנה אווירית. עם זאת ניכר כי הארגון פועל באופן מדוד ומרוסן מול ישראל, אף כשהלך על הסף באימויו, לדוגמה לקראת החתימה על ההסכם לתיחום הגבול הימי, שנועדו לשמר מאזן הרתעה מול ישראל ולבסס את מעמדו הפנימי כ"מגן לבנון". גם אם בשורות חזבאללה רווחת תחושה כי ביכולתו להתמודד עם ישראל, מצבה החמור של לבנון והכרסום במעמדו (שבא לידי ביטוי בבחירות לפרלמנט שנערכו במאי 2022) עודם מחייבים אותו ליתר ריסון, והם שגרמו לכך שקיבל את חתימת ההסכם בין לבנון לישראל (באוקטובר 2022) תוך השקעת מאמץ, שעד כה צלח, לשמר את מעמדו הדומיננטי בלבנון.

ברקע, **לבנון** מצויה עדיין במסלול קריסה מהיר שהחל ב־2019 והוביל לפשיטת רגל מוחלטת, ללא תקווה לשינוי באופק. תושבי לבנון, המצויים ברובם מתחת לקו העוני, שורדים בקושי רב בסיוע כספים שמקורם בהעברות של עובדים לבנונים ומשפחות בחו"ל, וכן סיוע הומניטרי, בעיקר מהמערב. חוסר המשילות ניכר בין היתר בהתגברות האלימות, ובכלל זאת מקרי שוד של פיקדונות מהבנקים על ידי אזרחים. בזירה הפוליטית – הבחירות לפרלמנט אומנם נערכו כמתוכנן ב־15 במאי, אך תוצאותיהן לא הביאו בשורה אלא בעיקר החמירו את השיתוק הפוליטי, עקב השבר בין מנחה תומכי חזבאללה למתנגדיו ובתוך המחנות. הוואקום השלטוני החרף עם סיום כהונתו בסוף אוקטובר של הנשיא מישל עאון, שטרם נבחר לו מחליף. בנסיבות חמורות אלה, הסכם תיחום הגבול הימי עם ישראל הוא ההתפתחות היחידה שיצרה בלבנון תקווה לשינוי, הגם שהוא אינו מבטיח תמורה כלכלית מיידית.

הפער באסטרטגיה הישראלית

באסטרטגיה הישראלית ניכר פער כפול: הראשון **מול חזבאללה** – חוסר מענה מספק להמשך תהליך התעצמותו הצבאית של הארגון, לצד רצון להימנע מהיגררות למלחמה רחבה, שבמסגרתה ישראל עלולה להיות במצב שבו היא נלחמת נגד כל גורמי הציר השיעי. כך חזבאללה הולך ומתחזק צבאית וכיום הוא האיום הקונוונציונלי העיקרי על ישראל, והשפעת איראן על המתרחש בגבול ישראל-לבנון עשויה אף להתגבר. הפער השני **מול לבנון** – היעדר אסטרטגיה מעודכנת וסדורה ביחס לשכנה הקטנה מהצפון ומענה מוסכם לשאלה אם לישראל אינטרס בהתמוטטותה.

חלופות לאסטרטגיה

מול חזבאללה

1. המשך המדיניות הקיימת, שבמוקדה שימור מאזן ההרתעה
2. שיפור מאזן ההרתעה על ידי הרחבת הפעילות הצבאית (היזומה והתגובתית) נגד הארגון
3. קידום מהלך מעצב (עד כדי מתקפת מנע) גם במחיר של הידרדרות למלחמה

מול לבנון

1. אי-התערבות בענייניה הפנימיים של לבנון
2. מאמצים בזירה הבינלאומית להאצה ולהרחבת המהלכים לייצוב מצבה הפנימי של לבנון
3. מהלכים מדיניים ישירים מול לבנון, תוך מינוף הסכם הגז לשיפור היחסים בין המדינות

האסטרטגיה המומלצת: על בסיס ההנחות כי מחד גיסא לישראל צורך ביטחוני דחוף לערער את תחושת הביטחון של חזבאללה ולהטות אף יותר את מאזן ההרתעה לטובתה, ומאידך גיסא יש לה אינטרס ברור ביציבות המדינה הלבנונית כדי למנוע כאוס, העלול לגרום להשתלטות מוחלטת של חזבאללה ואיראן על המדינה, מומלץ לאמץ אסטרטגיה שתשלב בין עליית מדרגה במאבק להחלשת חזבאללה לבין מדיניות פרו־אקטיבית שתתרום לייצוב ולשיפור המצב בלבנון. במסגרת זו:

■ **מול חזבאללה** – במישור הצבאי: נדרש לבחון באופן מתמיד את הצורך והיכולת לעלות מדרגה בפעילות הצבאית – בעיקר התגובתית – לסיכול התעצמותו של הארגון ולהפגנת יכולותיה של ישראל, תוך ניצול מצוקתו הגוברת במערכת הלבנונית. במקביל יש להגביר את המאמצים נגד הארגון בזירה האזורית והבינלאומית. במישור המדיני: הרחבת ההכרה בחזבאללה כולו כארגון טרור; במישור הכלכלי: העמקת הסנקציות נגדו ופגיעה במקורות ההכנסה החיצוניים שלו בחו"ל; במישור התודעתי: מענה לפעילותו הנרחבת לפגיעה במורל צה"ל ותושבי ישראל.

■ **מול לבנון** – יש לאמץ מדיניות פרו־אקטיבית המיועדת לרתום את ידיותיה של ישראל בזירה האזורית (מדינות המפרץ ובעיקר ערב הסעודית) ובזירה הבינלאומית (בעיקר ארצות הברית וצרפת) למאמץ הרחבת הסיוע הכלכלי ותמיכה בכינון מערכת פוליטית יציבה בלבנון, תוך צמצום מעמדו והשפעתו של חזבאללה וחזיקו המתנגדים לו. זאת בתנאי שיגובש מנגנון שיבטיח כי סיוע זה לא יגיע לחזבאללה. לישראל מוצע לגלות דבקות ביישום הסכם התיחום הימי עם לבנון לשם מיצוי הפוטנציאל הגלום בו, כולל הסכמה לשתף את לבנון בפורום הגז האזורי, וכן לאמץ מדיניות קבועה ומוצהרת בדבר נכונותה לסייע ישירות ללבנון, גם אם צפוי כי בשלב זה יידחו הצעות הסיוע.



נדרש לבחון את הצורך והיכולת לעלות מדרגה בפעילות הצבאית לסיכול התעצמות חזבאללה
חיילי צה"ל במהלך תרגיל בגבול הצפון
צילום: REUTERS/Aziz Taher

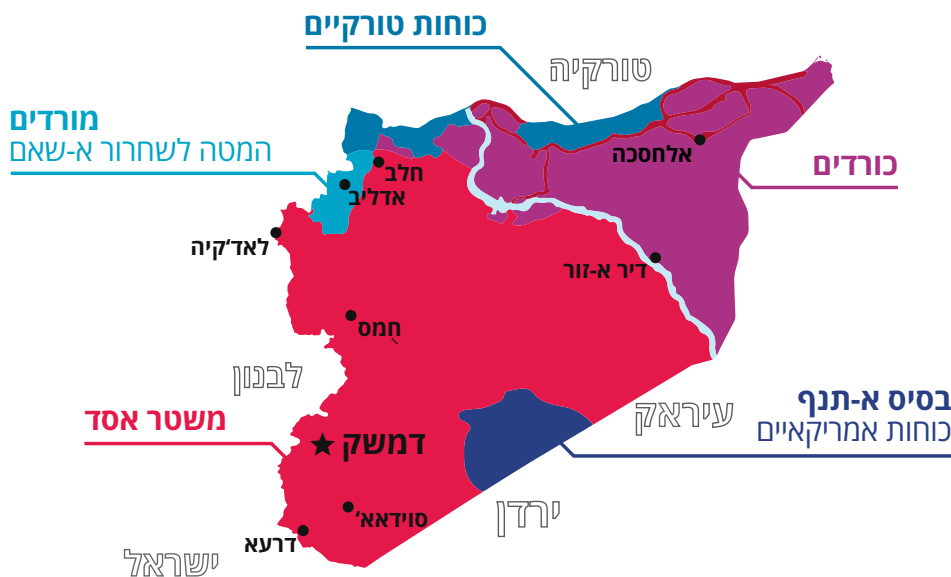
סוריה

על בסיס היותה של סוריה מרכז גיאוגרפי של הציר הרדיקלי בהובלת איראן, יעד העל המוגדר באסטרטגיה הישראלית הוא שיבוש ההתבססות האיראנית והתעצמות חזבאללה בסוריה באמצעות סיכול העברת אמצעי לחימה, שיבוש מערך ההתעצמות של הציר ופגיעה בתשתיות צבאיות. מעבר לתקיפות יעדים איראניים כלל המב"ם בשנה החולפת גם יעדים מדינתיים של משטר אסד, במטרה להניעו להגביל את הפעילות הצבאית האיראנית. זאת תוך תיאום עם רוסיה ועם ארצות הברית, שכוחותיהן מצויים על אדמת סוריה.

תמונת מצב

במהלך 2022 נקט נשיא סוריה בשאר אל-אסד צעדים שתכליתם לארגן מחדש ולייצב את המוסדות המדינתיים, וכן לבנות מחדש את הצבא. ברם, תהליכי הייצוב ניצבים בפני המכשולים שיוצרים המשבר הכלכלי וההומניטרי המחרף, וכן הקיפאון במפת השליטה

מפת השליטה בסוריה



ואי-היכולת להשתלט על כלל השטחים בסוריה, המחולקת כעת ל"ארבע סוריות".

רוסיה – מרב הקשב הרוסי מופנה למלחמה באוקראינה באופן המשפיע על מעורבותה בסוריה: מוסקבה נאלצה לדלל את כוחותיה לטובת הלחימה באוקראינה, ואף הוציאה את אחת ממערכות ההגנה האווירית (הגנ"א) S-300 משטח סוריה. עם זאת, אין בכך עדות לשינוי אסטרטגי במעורבות הרוסית. רוסיה ממשיכה למלא תפקיד מרכזי בשיקום הצבא הסורי, בתיווך דיפלומטי ובפרויקטים כלכליים, וצפויה לשמר נוכחות מספקת על מנת להבטיח את האינטרסים שלה בזירה.

על רקע המלחמה באוקראינה הוחרפה הרגישות הרוסית לפעולות ישראל בסוריה, אך חופש הפעולה הישראלי בסוריה נשמר בשלב זה. ואולם הידוק היחסים בין רוסיה לאיראן, שבא לידי ביטוי בסיוע הצבאי האיראני המוענק למוסקבה במלחמה, מגלם פוטנציאל שלילי עבור ישראל. ייתכן שאיראן תדרוש מרוסיה תמורה במונחים של הרחבת חופש הפעולה בסוריה, ואפשר אף שמוסקבה תסכים להגן על נכסים איראניים מפני תקיפות ישראליות.

איראן – המערכה שישראל מנהלת בשנים האחרונות בסוריה גרפה הישגים ושיבשה במידה ניכרת את הפרויקט הצבאי של איראן וחזבאללה במדינה. ואולם ההתבססות האיראנית והעברת אמצעי לחימה לסוריה וללבנון נמשכות ומשתנות בהתאם לנסיבות. איראן מנצלת את המשבר הכלכלי בסוריה כדי להעמיק את השפעתה בה, תוך מתן כסות אזרחית לפעילותה הצבאית. עם זאת, התקיפות המיוחסות לישראל מאלצות את איראן לגוון את שיטות הפעולה ואת נתיבי ההברחות, בעוד משטר אסד חותר להגביל את פעילותה זו בשטח המדינה. ברם, עד כה מדובר בהגבלות מדודות שאינן מעידות על כוונה לוותר על הברית האסטרטגית עם הציר. ברקע נרשמה מעורבות איראנית גוברת בתחומים אזרחיים כמו חינוך ותרבות, ובעיקר מאמץ להרחבת שיתופי פעולה כלכליים בתחומי אנרגיה, תעשייה ומסחר.

חרף אי-התקדמות משמעותית בגל הנורמליזציה בין סוריה למדינות נוספות באזור, טורקיה החלה להפנות מסרים פייסניים למשטר אסד, אולם יצאה למבצע צבאי נוסף בצפון סוריה. יצוין גם חידוש היחסים בין חמאס למשטר אסד לאחר נתק של יותר מעשור, בעידודם של איראן וחזבאללה, השואפים להרחיב את ציר ההתנגדות.



6.8 מיליון

פליטים סורים מחוץ למדינה

14.6 מיליון

זקוקים לסיוע הומניטרי

90% יותר מ-

חיים מתחת לקו העוני

300% יותר מ-

התייקרות במוצרי יסוד

30 מיליארד

דולר - שווי היצוא של

תעשיית הסמים מסוריה

68%

הפיחות בערכה של הלירה

הסורית מתחילת השנה



הפער באסטרטגיה הישראלית

על אף הישגי המב"ם, פעילותה זו של ישראל אינה נותנת מענה מלא לאתגרים: איראן, באמצעות חזבאללה והמיליציות שבהובלתה, ממשיכה להתבסס בעומק סוריה ובפרט במזרח המדינה, באופן שאומנם מרחיק את האיום מישראל אך אינו מנטרל אותו ואף מאפשר לטהראן, באמצעים צבאיים ואזרחיים, ליצור השפעה ארוכת טווח. למרות התקיפות שיוחסו לישראל והובילו לירידה בכמות האמל"ח האסטרטגי, נמשך בסוריה ובלבנון פרויקט דיוק הטילים. נוסף על כך, המב"ם אומנם גובה מחיר ממשטר אסד, אולם לא במידה המביאה אותו לדרוש את הפסקת פעילותה הצבאית של איראן אלא לרסנה חלקית בלבד.

זאת ועוד, התמורות בזירה הבינלאומית והאזורית עלולות לאתגר את המשך המב"ם, בעיקר בכל הנוגע להשלכות הידוק הקשר בין רוסיה לאיראן; מידת הלגיטימציה לפגיעה בנכסי המשטר; רמת הנכונות הסורית לספוג פגיעה בתשתיות המדיניות נוכח השיקום המואץ של הצבא; וכן שאלת המשך המחויבות האמריקאית למרחב, לנוכח רצף התקיפות האיראניות נגד בסיסים אמריקאיים בתגובה למב"ם. ראוי גם לבחון את מחיר המשאבים הכרוכים במב"ם, ייתכן אף שעל חשבון פתרונות ארוכי טווח ובכלל זאת היערכות למלחמה.

על רקע זה גובר הצורך לגבש אסטרטגיה ישראלית עדכנית וארוכת טווח.

חלופות לאסטרטגיה

- א. מינימום מעורבות בסוריה – המשך המדיניות הקיימת הממוקדת במב"ם.
 - ב. הגברת המעורבות הישראלית, הצבאית והאזרחית – המשך המב"ם לצד הרחבת שיתופי פעולה עם שחקנים מקומיים ואזוריים מול "ארבע סוריות".
 - ג. הגברת המעורבות המדינית – שינוי עמדה כלפי אסד וקיום שיח עימו לצמצום ההשפעה האיראנית.
- בחירת החלופה לאסטרטגיה הישראלית אמורה להתבסס על שלוש הנחות יסוד:

בעידן הנוכחי במזה"ת, שבו "כולם מדברים עם כולם" – אל לישראל להישאר מאחור, וראוי שתמנף את מעמדה וקשריה כדי ליצור השפעה שתתורגם לפגיעה בהשפעה האיראנית בסוריה

ראשית, המצב הנוכחי של סוריה המפורקת והמבוזרת משרת במידה רבה את האינטרס הישראלי, לעומת "סוריה השלמה". מודל זה משמש חסם להמשך ההתפשטות האיראנית בסוריה. האתגרים הפנימיים גם מגבילים את יכולתו של המשטר לשקם את הצבא, וכך מעכבים התגברות של האיום הצבאי על ישראל. שנית, האתגר המשולב, הצבאי והאזרחי, שמציבה איראן בסוריה דורש מישראל מענה משולב והרחבה של סל הכלים הצבאי לעולמות האזרחיים.

לבסוף, בעידן הנוכחי במזרח התיכון, שבו "כולם מדברים עם כולם" – אל לישראל להישאר מאחור. ראוי לישראל תמנף את מעמדה וקשריה עם המעצמות, עם מדינות המפרץ ועוד כדי ליצור השפעה חיובית שתתורגם לפגיעה בהשפעה האיראנית בסוריה.

האסטרטגיה המומלצת

יישום החלופה השנייה, הכוללת את המשך המאמץ הצבאי תוך ניסיון לייעל את המב"ם ולשפר את הדיוק בשטחי השליטה של אסד. בד בבד יש לנקוט מדיניות פרו־אקטיבית שתכלול שיתופי פעולה עם שחקנים מדינתיים ולא־מדינתיים, אשר להם השפעה ושליטה ביתר המרחבים בסוריה. זאת תוך קידום שיח דיפלומטי ובחינת אפשרות להעביר סיוע הומניטרי לגורמים רלוונטיים, במטרה לייעל את הפגיעה בפעילות האיראנית ולהגביר את הנכסיות ואת ההשפעה הישראלית באזור. בכלל זאת:

- **ארצות הברית** – המשך התיאום ושימור נוכחות כוחותיה במזרח סוריה ובבסיס א־תנף בדרום המדינה כחסם בפני התבססות איראנית; תמיכה במאבק בדאע"ש בהובלת ארצות הברית ובדיאלוג אמריקאי־טורקי לפתרון המחלוקת בגבול טורקיה־סוריה.
- **רוסיה** – שימור המנגנון למניעת חיכוך, לשם המשך חופש פעולה ישראלי ומניעת התנגשות בין המדינות.
- **המרחב הכורדי בצפון־מזרח סוריה** – ביסוס שיתוף פעולה ותמיכה באמצעות ארצות הברית.
- **דרום סוריה** – הגברת שיתוף הפעולה עם ירדן, על בסיס האתגר המשותף שיוצרות הנוכחות האיראנית והברחות הסמים והנשק מסוריה, לצד בחינת אפשרות לקידום שיח עם קהילות מקומיות.
- רתימת טורקיה והמפריציות, לדחיקת הנוכחות האיראנית ולצמצום השפעתה.



הידוק היחסים בין רוסיה לאיראן מגלם פוטנציאל שלילי עבור ישראל
נשיא רוסיה פוטין בפגישתו עם נשיא איראן ראסי, ספטמבר 2022
צילום: Sputnik/Alexandr Demyanchuk/Pool via REUTERS

הזירה הפלסטינית: הקלפים נטרפים

אודי דקל, ענת קורץ, נועה שוסטרמן
יוחנן צורף, קובי מיכאל, עודד ערן, פנינה שרביט ברוך, אורית פרלוב, חגי אטקס, יורם שוייצר



המצב הנוכחי

עקב ההסלמה באירועים ביהודה ושומרון בשנה האחרונה גובר פוטנציאל הנפיצות לנוכח מדיניות ישראל המסתמנת, היחלשות הרשות הפלסטינית והתעצמות חמאס בחתרנות האזורית

האסטרטגיה הישראלית הנוכחית

השגת זמן, דחיית החלטות כבדות משקל וביסוס רגיעה ביטחונית ממושכת ככל האפשר

הפער באסטרטגיה הישראלית

התמקדות בניהול הסכסוך ללא ניסיון לחתור להסדר עתידי. הזמן שחולף מעמיס את הנטל הפלסטיני על מדינת ישראל ומהווה וקטור קריטי בגלישה למציאות של מדינה אחת בין הים התיכון לנהר הירדן

החלופות לאסטרטגיה

ניהול הסכסוך ומניעת הסלמה באמצעות הפעלת מרסנים, ביניהם שמירת הסטטוס קוו בהר הבית, הימנעות מצעדי סיפוח וחיזוק תפקוד הרש"פ והכלכלה הפלסטינית; תחילת יישום צעדי היפרדות מדינית, גיאוגרפית ודמוגרפית והימנעות מהרחבת ההתיישבות מחוץ לגושים; חיזוק הריבונות הישראלית בהר הבית והשליטה באזור C, תוך שימור הבידול בין יהו"ש ורצועת עזה ובמחיר החלשת הרש"פ

האסטרטגיה המומלצת

בטווח הקצר גידור וריסון הפעולות במטרה לבלום את ההסלמה ואת התפוררות הרש"פ. בטווח הארוך – מניעת גלישה למציאות של מדינה אחת באמצעות צעדי היפרדות ותוך סיוע אזורי ובינלאומי לבניית ישות פלסטינית מתפקדת

הצעדים המומלצים לפעולה

שיקום והשלמת המכשול הביטחוני; שמירת חופש הפעולה המבצעי של צה"ל; חיזוק התיאום והאפקטיביות של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים; גיבוש תוכנית מתאר לגושי ההתיישבות הישראלית ולתשתיות לפלסטינים בשטחי C (הפרדת תשתיות, פיתוח אזורי תעסוקה ותעשייה ומערכת כבישים משנית); יצירת תנאים לצמיחת הכלכלה הפלסטינית; שילוב הרשות בהסכמים אזוריים במסגרת הנורמליזציה; המשך הבנות הרגיעה מול חמאס ברצועת עזה

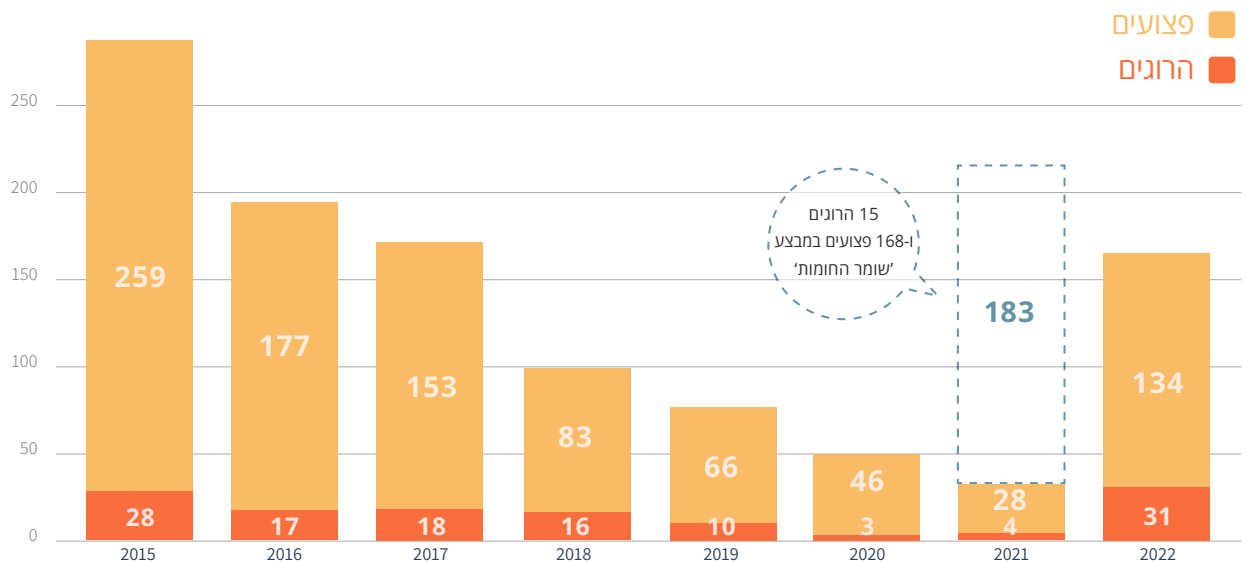
הבעיה האסטרטגית – מעגל עימות ללא מוצא

במשך עשור וחצי בקירוב, היעד האסטרטגי הישראלי בזירת העימות עם הפלסטינים הוא השגת זמן, כאשר לא ברור לשם מה, וביסוס רגיעה ביטחונית ממושכת ככל האפשר. בפועל מדובר בניהול הסכסוך ללא כל ניסיון לחתור להסדר. יש הנאחזים ברעיון המכונה "צמצום הסכסוך", שגם הוא אמצעי להרוויח זמן ולדחות החלטות כבדות משקל, ובמרכזן הסרת הנטל הפלסטיני מעל גבה של מדינת ישראל. ואולם הזמן הוא וקטור קריטי במגמת גלישה איטית אך תקפה למציאות של מדינה אחת בין הים התיכון לנהר הירדן.

השנה האחרונה התאפיינה באלימות גואה ובהקצנת השיח בשני הצדדים. ההנהגות של שני הצדדים נרתעות מקבלת החלטות חיוניות הרלוונטיות לקידום הסדר, וכך נוצרו מבוי מדיני סתום ורקע להסלמה באלימות ובטרור. המבוי הסתום הוא תוצאה של אירועים והתפתחויות לאורך השנים, שעיקרם כישלונות חוזרים ונשנים בגיבוש הסכמה על הסדר קבע; פיצול במחנה הפלסטיני בין פתח לחמאס; הטמעת הנרטיב בישראל של היעדר פרטנר להסדר בצד הפלסטיני; חולשה גוברת ביכולתה של הרשות הפלסטינית לשלוט בשטחה; גלי טרור ועימותים אלימים. כל אלה הביאו את הציבור בישראל, כמו גם את דרג מקבלי החלטות, לאובדן אמון ביכולת לקדם הסכם כולל לסכסוך ברוח הרעיון של שתי מדינות. ואולם אי-התקדמות לעבר הסדר והשתעבדות שני הצדדים לניהול הסכסוך מעמיקות את התסבוכת בין האוכלוסיות ואת מורכבותה של הזירה, עד כי לא ניתן יהיה לעצב בעתיד מציאות של שתי ישויות מדיניות, יהודית ופלסטינית, שיהיו מובחנות ונפרדות מבחינה מדינית, גיאוגרפית ודמוגרפית. המשמעות היא איום על צביונה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומשגשגת.

אי-התקדמות לעבר הסדר
והשתעבדות שני הצדדים לניהול
הסכסוך מעמיקות את מורכבות
הזירה, עד כי לא ניתן יהיה
לעצב בעתיד מציאות של שתי
ישויות מדיניות מובחנות, יהודית
ופלסטינית

פצעים והרוגים ישראלים מפעילויות טרור, חתך שנתי

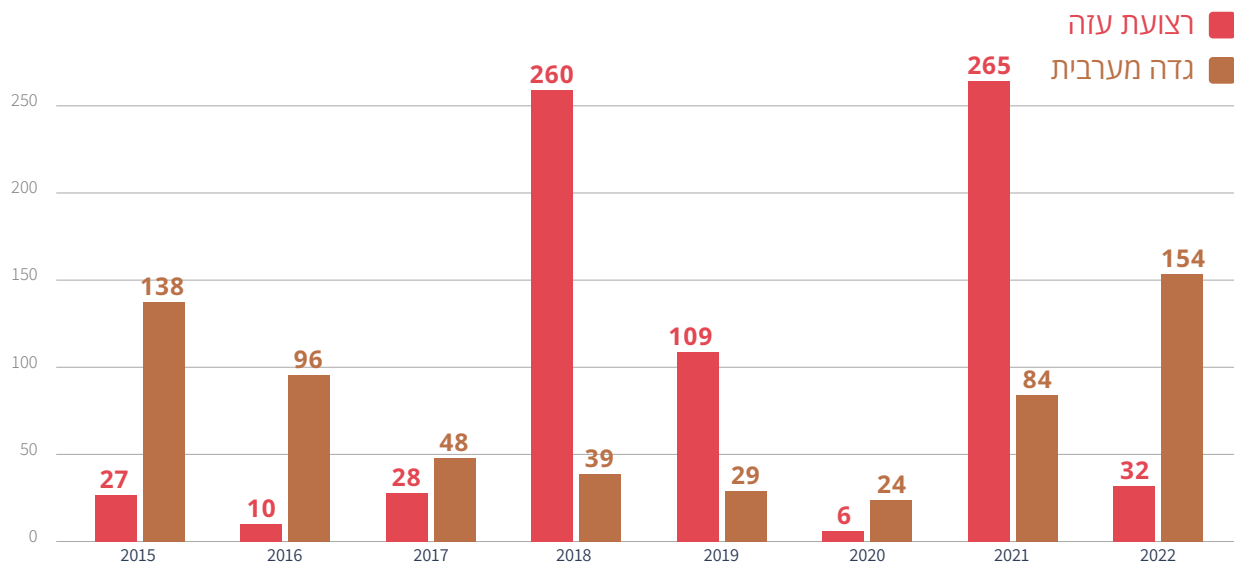


על בסיס נתוני דוחות השב"כ החודשיים

מגמות מובילות בפתח שנת 2023

התעצמות גל הטרור – השנה האחרונה התאפיינה בגל טרור גובר, בעיקר ביהודה ושומרון, שגרם למספר הקורבנות הרב ביותר בעשר השנים האחרונות. זהו דיווח על יותר מ-300 אירועי טרור ב-2022 (עד סוף אוקטובר) – פי שלושה יותר מבשנה שעברה. האתגר המרכזי כיום הוא האיום הביטחוני הגובר בצפון השומרון, המאיים להתפשט לירושלים ולאזורים נוספים ביהודה ושומרון. במהלך 2022 נרצחו 31 ישראלים וקרוב ל-154 פלסטינים נהרגו בהיתקלויות עם כוחות צה"ל. כוחות הביטחון סיכלו 330 פיגועי ירי; 54 פיגועי דקירה; וכ-30 ניסיונות להניח מטעני חבלה (רק בירושלים לא סוכל פיגוע המטענים).

הרוגים פלסטינים בחתך שנתי, לפי אזור



לפי נתוני משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטריים (OCHA). נתוני 2022 נכונים ל-21 בדצמבר 2022

גל הטרור נובע מתהליך התפוררותה של הרשות הפלסטינית, אובדן הלגיטימיות שלה בקרב הציבור הפלסטיני והתקווה לסיום הכיבוש. הוא מובל על ידי צעירים פלסטינים החודרים לוואקום המשילוחי. לאלה נוספים אוזלת היד וחוסר מוטיבציה למנוע פיגועים מצד מנגנוני הביטחון (בשל תדמיתם כמשת"פים של צה"ל בעיני הציבור הפלסטיני), וזמינות של אמצעי לחימה שמקורם בגניבות נשק מישראל ובהברחה גוברת מירדן; וכן האדרת השיידיים וההתנגדות בחברה הפלסטינית. התגובה ההתקפית והנמרצת של מערכת הביטחון במסגרת מבצע 'שובר גלים', בעיקר בצפון השומרון, הגבירה את החיכוך ואת מספר ההיתקלויות עם צעירים חמושים



התגובה ההתקפית והנמרצת של מערכת הביטחון במסגרת מבצע 'שובר גלים' הגבירה את החיכוך עם צעירים חמושים פלסטינים עימותים ליליים בשכם

צילום: Nasser Ishtayeh / SOPA Images/Sipa

מפת המאחזים והיישובים הישראליים ביהודה ושומרון, 2022

פלסטינים, וחיזקה את דינמיקת ההסלמה. עד כה העימות לא התרחב לכלל התקוממות עממית מקיפה, משום שישראל נמנעה מענישה קולקטיבית ואפשרה ואף הרחיבה את היקף עבודתם של פועלים פלסטינים בישראל.

הזירה הפלסטינית נמצאת בעידן 'היום שאחרי עבאס', והמאבקים הפנימיים על הירושה מלבים את דינמיקת ההסלמה. קשיי המשילות של הרשות, הבאים לידי ביטוי בחוסר רצון ליטול אחריות על מוקדי הכאוס, גוררים את צה"ל לבצע פעולות נרחבות גם ללא שיתוף פעולה, לעיתים אף תוך התנגדות מצד מנגנוני הביטחון הפלסטיניים, ולחיכוך גובר עם האוכלוסייה הפלסטינית.

חמאס מתבסס ברצועה וצובר כוח במאבק על השליטה במחנה הפלסטיני, הגם שאינו זוכה ללגיטימציה מצד אוכלוסיית הרצועה. בראיית ישראל אין בעת הנוכחית חלופה לשלטון חמאס ברצועה, עקב היעדר כתובת מתונה יותר ואחראית שתוכל ליטול לידיה את המושכות. בפועל ישראל מכירה בחמאס ומיטיבה עמו (בין היתר באמצעות שיקום תשתיות ברצועה, היתרים לעבודת עזתים בישראל, הקלות בסגר והרחבת הסחר מהרצועה ואליה). ישראל חוששת ממערכה צבאית כוללת נגד הזרוע הצבאית של חמאס בשל מחירה הכבד באבדות, חשש מהתבוססות ברצועה לאורך זמן וחוסר היכולת והרצון של הרשות הפלסטינית עצמה לחזור ולשלט באזור. חמאס מנצל זאת, בפרט את אי-גביית המחיר ממנו בגין עידוד והפעלת טרור בירושלים וביהודה ושומרון, להמשך התבססותו ברצועה, לערעור מעמד הרשות הפלסטינית ולפלישה לזירה המדינית בדרך להובלת הזירה הפלסטינית במקום הנהגת פתח.

ירושלים – נפיצות יתר ובמרכזה המאבק על הריבונות בהר הבית. בירושלים מתלכדים כל גורמי הסכסוך והיא מחולל הסלמה עיקרי (ובכלל זאת מעורבות מוסלמים אזרחי ישראל). המספר הגדל בשנים האחרונות של ביקורי יהודים בהר הבית, חלקם מתפללים בהסתר או בגלוי, נחוזה בצד המוסלמי כפלישה למסגד אל-אקצא. תופעה זו מניעה גורמים רבים הרואים עצמם "מגיני אל-אקצא" –

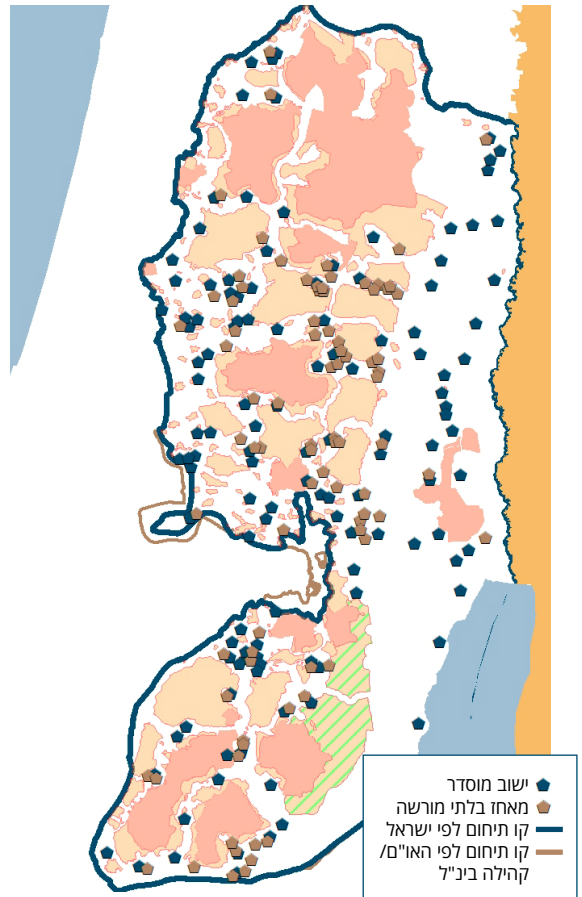
בעיקר צעירים פלסטינים ממזרח ירושלים – להתגייס להגנת האינטרסים המוסלמיים בהר. משטרת ישראל מאפשרת ביקורי תיירים ועליית יהודים להר ללא תיאום עם הווקף הירדני, תוך הפרת הבנות הסטטוס קוו – ההישג ההיסטורי עם ממלכת ירדן שקיבל הכרה בינלאומית. ההקשרים הדתיים, כמו גם המשמעות של הפגנת הריבונות על ההר על ידי אחד הצדדים, הופכים את המתחם לבעל נפיצות גבוהה, וכל פרובוקציה עלולה להבעיר את המקום ולהביא להסלמה גם בזירות האחרות.

הסכסוך חוזר לזירה הבינלאומית. הירידה בעניין שמגלות המערכת האזורית והקהילה הבינלאומית בנושא הפלסטיני צפויה להתהפך לאור עליית ממשלת ימין בישראל, ובעיקר אם הממשלה תנקוט צעדי סיפוח ותכביד את עול השליטה ואת התפיסה הלוחמתית בגדה המערבית. שלל אתגרים צפויים בזירה הבינלאומית, ביניהם קידום חוות דעת בעניין מדיניות ישראל בגדה המערבית על ידי בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג, חקירה נגד ישראל בבית הדין הפלילי הבינלאומי והאצת יוזמות BDS להחרמת ישראל. בהקשר זה, התלות של ישראל ביכולתה של ארצות הברית לבלום ולהדוף יוזמות ומהלכים נגדה היא קריטית.

לא ניתן לטאטא את העניין הפלסטיני אל מתחת לשטיח. מסתמן מיצוי המדיניות הנוכחית – שילוב בין הפעלת כוח גוברת ביהודה ושומרון לבין מאמצי הכלה והגדלת מספרם של היתרי עבודה לפועלים פלסטינים בישראל. מאמצי הכלה נשחקים בשל צעדי הסיפוח הזוחל, העשויים להתעצם עם כינון הממשלה הבאה שכבר הצהירה על כוונותיה: תיקון חוק ההתנתקות; הלבנת 65 מאחזים לא-חוקיים; בנייה בשטח 1E; הכפפת המנהל האזרחי לשר ממפלגת הציונות הדתית; הנחיית הצבא להפעלת אצבע קלה על ההדק; ומגמת פיחות בכוח הריסון של בג"ץ.

תרחישים אפשריים של התפתחות האירועים בשנה הקרובה

■ עלייה באליומות ובכאוס בעיקר בגדה המערבית, התקוממות עממית עד כדי אנתטיפאדה חמושה.



עיבוד המפות: יוזמות בע"מ

- המשך ואף התחזקות התפוגגות השפעתם של פתח וחמאס על הציבור הפלסטיני, והתגבשות מחנה מתרחב והולך של קבוצות או פעילים ללא שיוך ארגוני.
- חמאס ממשיך להתחזק, גורף ברצועה הישגים פוליטיים על רקע מפעלי השיקום ומצליח לסחוף ולהכניס תחת מטרייתו צעירים פלסטינים המבקשים לאתגר את ישראל ולערער את היציבות בשטחי הרשות.
- בשל החמרה באירועים (יחד עם תום תקופת עבאס) – התערבות בינלאומית ובמרכזה דרישה לאפשר בחירות למועצה המחוקקת ולנשיאות הרשות, כולל היתר להצביע בירושלים.
- פיוס פנים-פלסטיני – לאחרונה חודשו שיחות הפיוס בין פתח לחמאס שכותרתן "אחדות השורה", לנוכח הקמת ממשלת הימין בישראל. נשיא הרשות עבאס הביא רוח חיובית לשיחות בהכרזתו כי הפיצול הפנים-פלסטיני מנוגד למצוות האסלאם, והתחייב להשקיע כל מאמץ לסיימו. ככל שממשלת ישראל תנקוט צעדים קיצוניים כלפי הפלסטינים היא תעודד את הרצון לאחדות ואף לקיום בחירות למועצה המחוקקת, וייתכן גם לנשיאות הרשות. עבאס, שעמד על העיקרון "נשק אחד, חוק אחד, רשות אחת", עשוי להסכים לפשרות שדחה בעבר, בשל חולשת הרשות בעת הזו.
- כבר תקופה ארוכה מתארגנת הזירה הפלסטינית ליום שבו ירד מחמוד עבאס מכס הנשיאות. מספר תרחישים עשויים להתפתח ביום שארי עבאס. האחד – תרחיש אופטימי של מעבר מסודר של ההנהגה והמשך תפקוד הרשות, לפחות ברמתה הנוכחית; האחרים שליליים – ממאבקים מתמשכים על ההנהגה דרך התפתחות כאוס ואנרכיה ועד התפרקות הרשות הפלסטינית.

המלצות למדיניות

ישראל נדרשת להתמודד במקביל עם שתי מגמות מסוכנות המזינות זו את זו:

1. **בטוח הקצר – פוטנציאל גובר להתפרצות אלימה וחמושה בזירה הפלסטינית**, בהמשך לאירועים שהתפתחו ב-2022 ובתגובה לקווי היסוד המסתמנים של הממשלה החדשה לגבי הזירה.
2. **בטוח הבינוני והארוך – גלישה למציאות של מדינה אחת**, שלא תאפשר לישראל להיפרד בעתיד מהפלסטינים ולממש הזדמנויות להסדר מדיני.

התפתחויות אפשריות בזירה הישראלית-פלסטינית





המספר הגדל של ביקורי יהודים בהר הבית נחווה בצד המוסלמי כפלישה למסגד אל-אקצא

עליית השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר להר הבית, ינואר 2023

צילום: טוויטר, itamarbengvir@

התפיסה האסטרטגית הישראלית צריכה להתבסס על הנחת היסוד כי ישראל מתמודדת עם שתי ישויות פלסטיניות מובחנות, מתחרות ונבדלות – הרשות הפלסטינית בהנהגת פתח בגדה המערבית וחמאס ברצועת עזה. היעד שסומן בעבר – השבת השליטה ברצועה לידי הרשות – איבד רלוונטיות משום שהרשות אינה יכולה וגם אינה רוצה לשאת על כתפיה את נטל הרצועה, תוך עימות עם חמאס. התנאי שהציב עבאס לפיוס הוא פירוק הזרוע הצבאית של חמאס, או לפחות הכפפתה למנגנוני הביטחון של הרשות, אך תנאי זה אינו בר-מימוש (בלי מהלך צבאי ישראלי נגד הזרוע הצבאית של חמאס). זאת ועוד, כבר כיום הרשות מתקשה לגייס תקציבים גם לניהול הרצועה, נוסף על הגדה המערבית.

מול הרשות הפלסטינית – בלימת התפוררותה, חיזוקה וייצובה, תוך שמירה על עליונותה ביחס לחמאס. על הממשלה החדשה בישראל להפנים כי מאמצים לנטרול האיומים הביטחוניים המיידים יספקו מענה זמני וחלקי בלבד, פוטנציאל ההסלמה גובר ולאורך זמן יידרש שינוי מהותי באסטרטגיה כלפי הרשות ובמערכת היחסים עימה. מבחינה מעשית הממשלה חייבת להמשיך לשמר את מגוון ערוצי התיאום עם הרשות, ובפרט את התיאום הביטחוני. במטרה למנוע התקוממות פלסטינית עממית תידרש ישראל להבטיח את מרקם החיים האזרחי ולהימנע מצעדי ענישה קולקטיביים, העלולים להחרף את המצוקות הכלכליות, להגביר תסכול בעיקר בקרב הדור הצעיר ולגרור לכרסום נוסף בכוננותם של מנגנוני הביטחון לשתף פעולה בסיכול טרור.

אל מול פוטנציאל הנפיצות – העשוי להתעצם בשל יישום קווי המדיניות של הממשלה החדשה בישראל, כגון הרחקת הפלסטינים משטחי C; עלייה נרחבת של יהודים להר הבית והרשאה לתפילות יהודים במתחם; הגברת הפעילות הביטחונית לסיכול ולפירוק תשתיות טרור בשטחי הרשות; בנייה בשטח 1E העוטף את ירושלים ממזרח; ומנגד, פעילות לעומתית פלסטינית לגינוי ולהחרמת ישראל בערכאות בינלאומיות, לצד היחלשות הרשות הפלסטינית ומאבקי הירושה – **על ישראל להפעיל שורת צעדים מרסנים:**

- לקיים דיאלוג ביטחוני להתוויית הבנות רלוונטיות לחיזוק ולייצוב משילותה של הרשות הפלסטינית, ועיקרן: התחייבות ישראלית להפחית את הפעילות בשטחי הרשות, אם וכאשר מנגנוני הביטחון הפלסטיניים יממשו את אחריותם למאבק בטרור, לפרק תשתיות טרור ולהנחיל חוק וסדר. על כן חשוב לסייע לרשות לערוך רפורמות במנגנוני הביטחון לשם חיזוק אפקטיביות הביצוע שלהם. חשוב לשלב את ירדן ואת המתאם הביטחוני האמריקאי (USSC) בתהליכים של בניית תפיסת הפעולה, הגדרה ברורה של אחריות וסמכות בין המנגנונים, שינויים במבנה הארגוני והכשרה.

- אם יושגו רגיעה ביטחונית וייצבות, מוצע שממשלת ישראל – בניגוד לכוונה לשנות את חוק ההתנתקות – תעניק לרשות הפלסטינית שליטה מלאה בצפון השומרון (אזור שבו אין התיישבות יהודית). צעד זה יראה לפלסטינים ולקהילה הבינלאומית שישראל אינה

ממשלת ישראל תידרש להחליט אם לחזור להבנות הסטטוס־קוו בהר הבית או לחתור לגיבוש הבנות חדשות עם ממלכת ירדן, ולחילופין לקבוע עובדות חדשות במתחם ולשאת במחירן

מעוניינת לוותר על חזון ההיפרדות לשתי ישויות נפרדות ומובחנות, והיא אף מוכנה לפשרות טריטוריאליות. הדבר גם יעביר לרשות את עול האחריות ויחייבה להפגין שליטה בשטח.

■ לשלב את הרשות הפלסטינית בהסדרים אזוריים על בסיס 'הסכמי אברהם'. בחודשים האחרונים נחלשת התנגדות הרשות להשתלבות בהסכמים אזוריים, וניכרת הבנה כי אין לה "כוח וטו" על היחסים בין ישראל למדינות ערב. אף ייתכן שהשתלבות הרשות בהסדרים אזוריים תדרבן את ערב הסעודית להצטרף להסכמי אברהם. מול המדינות השותפות להסכמי אברהם נכון לבחון אפשרויות לשילוב הרשות הפלסטינית בפרויקטים אזוריים באופן שיועיל לכלכלתה ולמשילותה (ללא פגיעה באינטרסים הביטורליים של ישראל).

■ לחדול מבלימת צמיחתה של מנהיגות פלסטינית חדשה, המבוססת על הנהגות מקומיות, אנשי עסקים, אקדמאים, ראשי אגודות סטודנטים וגורמי חברה אזרחית. אלו יכולים לייצר איים של יציבות במחנה הפלסטיני הנפרם, ומתוכם אולי תצמח הנהגה חלופית לתנועות פתח וחמאס.

■ על ישראל להיזהר מביצוע צעדים חד־צדדיים שיש בהם כדי לשנות מהותית את המציאות בזירת הסכסוך. זאת בייחוד בכל הקשור להחלת ריבונות (קרי, סיפוח) על שטחים ביהודה ושומרון, הקמת התנחלויות חדשות ואישור מאחזים לא־חוקיים. לצעדי סיפוח ללא תמיכת ארצות הברית – ממשל ביידן הקדים והודיע כי יתנגד להם – יהיו השלכות שליליות על ישראל, ובמרכזן: פגיעה קשה ביחסים עם ארצות הברית ואירופה; פגיעה בהסכמי השלום עם ירדן ומצרים, בהסכמי אברהם וביכולת להרחיבם ולהעמיקם; המרצת אחדות בין פתח לחמאס והתלכדות סביב ההתנגדות האלימה; דרישה פלסטינית לאפשר קיום בחירות ברשות, כולל בירושלים; קידום הכרה בינלאומית (מועצת הביטחון) במדינה פלסטינית בגבולות 1967 שבירתה מזרח ירושלים; הגברת הגינוי לישראל בפורומים בינלאומיים, עד כדי הטלת סנקציות.

בראיי ארוכת טווח יש לבלום את הגלישה למציאות של מדינה אחת (כ־80 אחוזים מאזרחי ישראל מתנגדים למדינה אחת דו־לאומית). כדי לאפשר מימוש עתידי של אופציות מדיניות, חיוני ליצור ביהודה ושומרון תנאים להיפרדות מדינית, גיאוגרפית ודמוגרפית בין ישראל לרשות הפלסטינית (יותר מ־60 אחוזים מאזרחי ישראל תומכים בהיפרדות מהפלסטינים כעת). במסגרת זו נדרשים הצעדים הבאים: שיקום והשלמת המכשול הביטחוני; תוכנית מתאר לגושי ההתיישבות וצמצום הבנייה מחוץ להם; פיקוח ואכיפה על בנייה לא־חוקית ומניעת הקמתם של מאחזים נוספים; גיבוש תוכניות מתאר לתשתיות לפלסטינים בשטחי C – הפרדת תשתיות, פיתוח אזורי תעסוקה ותעשייה; שיפור מערכת הכבישים המשנית; פיתוח אנרגיה עצמאית ואמצעי ייצור פלסטיניים; צמצום מרחבי החיכוך.

מול חמאס – המשך הבנות הרגיעה ברצועה: הטבות כלכליות ואזרחיות ונחישות ביטחונית. במסגרת זו: קידום פרויקטים לאספקת גז, התפלת מים, ביוב, מרכזי תעסוקה, המשך עבודה של פועלים עזתים בישראל תמורת רגיעה ביטחונית והימנעות חמאס מטרור בירושלים וביהודה ושומרון. לביסוס הרגיעה חיונית העמקת המעורבות המצרית ברצועה: הובלה מצרית, בהסכמה ישראלית, להקמת נמל בגבול מצרים־עזה, בתפעול מצרי־פלסטיני ובבידוק בינלאומי; מיצוב מצרים כגורם המקשר בין הרצועה למדינות המפרץ, ובכלל זה העברת הכסף הקטרי לרצועה דרך מצרים ובפיקוחה (כיום רק שליש מהסכום מועבר דרך מצרים). מצרים תוכל לגייס את המפרציות לפרויקטים תשתיתיים ברצועה ולמצב אותם כגורם מרסן כלפי חמאס.

בד בבד נדרשת הכנת מערכה צבאית לנטרול היכולות האסטרטגיות של חמאס (טילים, רקטות, כטב"מים, סייבר, תשתית תת־קרקעית).

סיוע לכלכלת הרשות הפלסטינית – הכלכלה הפלסטינית תלויה באופן מוחלט בכלכלה הישראלית. 90 אחוזים מהיצוא ו־55 אחוזים מהיבוא הפלסטיני מתנהלים עם ישראל, שמעסיקה כחמישית מכוח העבודה בגדה. ראוי להגדיל את הכנסות המיסים של הרשות, לאפשר גבייה אפקטיבית של מס הכנסה לרשות ממועסקים בישראל ולשלב מוכסים פלסטינים לסחורות פלסטיניות בנמלים ובמעבר אלנבי. יש לקדם תוכניות להקמת רציף ייעודי לפלסטינים בנמל אשדוד עם מסילת רכבת למעבר תרקות, שבו יוקם נמל יבשתי (bonded); לאשר פרויקטים תשתיתיים ותעבורתיים לפלסטינים בשטחי C; לקדם מיזמי אנרגיה ירוקה, איכות סביבה, מים ואקלים; להביע נכונות לדון מחדש בסעיפי פרוטוקול פריז.

צעדים כלכליים לטווח הבינוני־ארוך – דרושים צעדים לפיתוח הכלכלה הפלסטינית במגמת היפרדות: קידום של קישור הכלכלה הפלסטינית עם כלכלות נוספות באזור, לשם הפחתת התלות בכלכלה הישראלית; העבודה בישראל חיונית לכלכלה הפלסטינית ותורמת לעליית רמת החיים, אך פוגעת במעמד הרשות כמייצרת מקומות עבודה ובגביית המיסים. בטווח הארוך נדרש לחזק את הייצור הפלסטיני, גם על ידי צמצום עבודה בישראל, ולהגביר את כושר ההחלטה של הרשות בדבר מדיניות כלכלית המתאימה לה; הפרדת תשתיות עשויה להיות יקרה מאוד, אך יש ליזום פרויקטים במימון בינלאומי בכיוון תומך היפרדות.

ירושלים – דרושה תשומת לב מיוחדת לניהול האירועים בעיר, לריסון ולהכלת גורמי מתח והתפרצות אלימה ולהסדרת מרקם החיים המשותף לשתי האוכלוסיות – היהודית והפלסטינית. לשם כך נדרשים: המשך התוכנית לשיפור המצב במזרח ירושלים בתחומי החינוך, התעסוקה, התיירות, והתשתיות; ממשלת ישראל תידרש להחליט אם לחזור להבנות הסטטוס קוו או לחתור לגיבוש הבנות חדשות עם ממלכת ירדן, ולחלופין לקבוע עובדות חדשות במתחם ולשאת במחירן. מומלץ לחתור להגעה להסדר עדכני – מודוס ויונדי בהר הבית עם ממלכת ירדן, המתחשב בשינויים שחלו בשנים האחרונות במתחם; להקים מנגנון מייעץ לניהול הר הבית בהשתתפות מומחים לנושא – ירדנים, פלסטינים וישראלים (אפשר לשלב גם אנשי דת) כמסגרת קבועה של דיאלוג, תיאום ושיתוף פעולה סביב פעילות הביקורים והפולחן בהר הבית. מנגנון זה יהיה ערוץ תקשורת והידברות קבוע לתיאום ולבניית אמון, והוא יקדם פעולות להרגעת הרוחות לקראת אירועים בעלי פוטנציאל נפיצות, בעיקר בחגים ובמועדים.



הזירה הפנימית: הכרח לגבש מענים לאתגרי ביטחון הפנים והכלכלה

מאיר אלרון, אריאל היימן, מורן דיטש, מוחמד וותד, אפרים לביא, אסטבן קלור, עפר שלח, פנינה שרביט ברוך, ג'וני עיסא, תומר פדלון



אסטרטגיית הפנים עשויה להשתנות עם כינון הממשלה החדשה, בעיקר לגבי המשטר הדמוקרטי, מערכת האיזונים בין הרשויות והטיפול ברכיבי ביטחון הפנים

הפער באסטרטגיה הישראלית

טיפול מערכתי בלתי מספק מול מגוון האתגרים הקיימים בזירה הפנימית, לרבות הצורך בקידום החברה הערבית, שיפור תחושת הביטחון האישי והגברת ההיערכות בעורף לתרחישי חירום

מדיניות נדרשת בתחומי הפנים

שימור הדמוקרטיה המהותית תוך חיזוק האיזון בין שלוש הרשויות, חיזוק מעמד הרשות השופטת וביצוע רפורמות נדרשות, וכן:

- העצמה כמותית ואיכותית של גורמי אכיפת החוק, להגברת הטיפול באתגרי ביטחון הפנים
- חיזוק מערכתי ניכר של רכיבי החוסן הלאומי (העצמת הסולידריות החברתית, צמצום הפערים הסוציו-אקונומיים והגברת האמון בין הקבוצות בחברה, וביניהן לבין מוסדות הממשלה)
- שיפור ההיערכות הנדרשת למקרי חירום אזרחיים

האסטרטגיה המומלצת

שימור הדמוקרטיה המהותית כמסגרת הנכונה והרצויה ליחסים תקינים בין האזרחים למדינה ולשלטון, בצד פעולה ממשלתית וציבורית לצמצום השפעים החברתיים והאלימות הגוברת ולהעצמת ביטחון הפנים

הצעדים המומלצים לפעולה

א. שימור הדמוקרטיה המהותית, בדגש על חיזוק האיזון בין הרשויות; ב. גיבוש ויישום תוכנית חומש לחיזוק החוסן הלאומי על כל מרכיביו; ג. טיפול מתכלל לקידום החברה הערבית על כל חלקיה; ד. מהלך רב-שנתי לשיפור יכולות משטרת ישראל; ה. הגברת ההיערכות האזרחית למצבי חירום בתחומי העורף והמוכנות לרעידות אדמה

החברה הישראלית ההטרוגנית לוקה בפילוג עמוק, בשיסוי ובעיונות הדדית בין חלקיה ומגזריה. התופעה אינה חדשה, אך נראה כי היא מתעצמת בשנים האחרונות ומקבלת ביטויים אלימים יותר עם הזמן. מגמה זו גוברת גם בשל תרומת הרשתות החברתיות ועל רקע המשבר הפוליטי הנמשך, שהוא הן תוצאה והן גורם המעצים את הפילוג. משבר זה מקרין על הקצנת השיח ועל כרסום באמון הציבור במוסדות המדינה. כל אלה פוגמים במישרין בחוסן החברתי, אשר אמור להתבסס על לכידות בשאלות יסוד ועל אמון ומשילות הוגנת ואפקטיבית. פגיעה בחוסן החברתי משמעותה פגיעה בביטחון הלאומי, גם עקב הקושי להתמודד עם משברים פנימיים וחיצוניים והיכולת להתאושש מהם במהירות, אם יתרחשו. על פי סקר שנערך על ידי המכון למחקרי ביטחון לאומי בדצמבר 2022, 64 אחוזים מהנשאלים מודאגים יותר מהמתחים החברתיים-לאומיים בתוך המדינה, לעומת 26 אחוזים בלבד המודאגים יותר מן האיומים הביטחוניים מבחוץ.

אי-היציבות הפוליטית והאיום על הדמוקרטיה

לאחר חמש מערכות בחירות שנערכו במהלך שלוש וחצי שנים הושגה בבחירות לכנסת ה-25 הכרעה המעניקה לימין, כגוש פוליטי מובחן, רוב פרלמנטרי מוצק יחסית. תוצאה זו מעוררת תקווה שעתה תקום ממשלה יציבה שתשרוד במלוא הקדנציה, תעביר תקציב מדינה ושריה יכהנו במשרדיהם פרק זמן סביר.

אומנם בכך תם לכאורה המשבר הפוליטי המתמשך, אולם חלק מתוצאותיו המזיקות עודן בתוקף. חמש מערכות הבחירות לא נסבו סביב נושאים רבים המחייבים הכרעה, מעניינים מדיניים וביטחוניים ועד לכלכלה וחברה. העיסוק הבולט היה במערכת המשפט, שהוצבה כסמן זהות על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו ומתנגדיו. המסרים של המפלגות השונות ואופני הפצתם אך העמיקו את השסע בין קבוצות שונות בחברה.

במצב זה התחדדה המחלוקת אשר לאופייה של הדמוקרטיה הישראלית ולאיזון הנדרש בין שלוש הרשויות – המחוקקת, המבצעת והשופטת, ונוצר חשש כי איזון חיוני זה ייפגע. כך גם לגבי הרפורמות הנדרשות בהתנהלותו של בית המשפט ומערכת אכיפת החוק, העלויות לפגוע בעצמאותם של היועצים המשפטיים במערכת הממשלתית ובחלק מקבוצת שומרי הסף, ובשלטון החוק במדינה בכלל. חשש זה מועצם על ידי הצהרות כוונות של חלק מבכירי הקואליציה המתהווה, בין היתר על רקע התגברות התחושות של היעדר ביטחון אישי במרחב הציבורי, הנתפס על ידי רבים (36.3 אחוזים, על פי סקר המכון) כאיום הפנימי החמור ביותר, בצד יוקר המחיה והדיוור.

זאת ועוד, השתתפותה של מפלגה ערבית בקואליציה שכווננה על בסיס תוצאות הבחירות לכנסת ה-24, לראשונה בתולדות המדינה, לא הולידה אווירה של שינוי ופיוס. נהפוך הוא – האיבה בין יהודים וערבים שוב עמדה במרכז של מערכת הבחירות, בדומה לנושאים אחרים המבטאים פילוג זהותי, תרבותי או פוליטי.

התחדדה מחלוקת אשר לאופייה של הדמוקרטיה הישראלית ולאיזון הנדרש בין שלוש הרשויות

הפגנת ה-80 אלף בכיכר התרבות שבתל אביב, 14 בינואר 2023

צילום: Gili Yaari/NurPhoto





העורף האזרחי צפוי להיות נתון לפגיעות קשות ורצופות חסרות תקדים
 ילדים רצים למקלט באשקלון במהלך מבצע "עלות השחר", אוגוסט 2022
 צילום: REUTERS/Amir Cohen

לתופעות אלה נודעת השפעה שלילית חמורה על הדמוקרטיה הישראלית. אזרחים רבים חשים ניכור כלפי המערכת הפוליטית, שאינה נתפסת כעוסקת בבעיות המהותיות. על רקע זה נמשכת השחיקה באמון הציבור במוסדות המדינה, שהוא תנאי לפעולה אפקטיבית של גופי ממשל חיוניים. החשש לדמוקרטיה הישראלית אף גובר נוכח שחיקה בסדר הליברלי העולמי והתחזקות גורמים לאומניים במדינות מערביות.

הפגיעה האפשרית ביסודות המשטר הדמוקרטי עלולה להביא להחרפה ביחסים הפנימיים בישראל, בעיקר עם החברה הערבית, באופן שעלול להקרין לא רק פנימה אלא גם על היחסים עם הפלסטינים ועל יחסי החוץ.

מוכנות אזרחית לאירועי חירום והפרעות לסדר הציבורי

נוכח הסיכונים הממשיים שבפניהם ניצבת מדינת ישראל, מן הטבע ומידי אדם, ישראל רחוקה מלהיות ערוכה בצורה נאותה. בתחום הצבאי, בעיקר בנסיבות אפשריות של עימות עם חזבאללה ובמידה פחותה עם חמאס, צפוי העורף האזרחי – ריכוזי האוכלוסייה והתשתיות החיוניות – להיות נתון לפגיעות קשות ורצופות חסרות תקדים, אולי אף במשך שבועות לא מעטים, עקב תקיפות של נשק תלול מסלול, חלקו מדויק וכבד. מערך ההרתעה אומנם השתפר מאוד בשנים האחרונות, אולם מערך ההגנה האווירית יתקשה לעמוד באיום חמור וממושך, המיגון האזרחי אינו מספיק, היקף הנפגעים בנפש עלול להיות גבוה וצפויות הפרעות קשות לשגרה ולמשק. נסיבות כאלה יהוו אתגר לחוסן הלאומי.

על כן נדרשת עשייה רבה לשיפור ההיערכות, הן בתחומים ה"קשים" של הגנה ומיגון והן בתחומים ה"רכים" של חוסן ויכולת עמידה אזרחית תחת אש, על פי המודל המוצלח שנבנה ועמד במבחן במשך שנים באזור עוטף רצועת עזה, אך נעדר כמעט לגמרי בכל שאר המרחבים האזרחיים הצפויים להיפגע.

רמת המוכנות האזרחית נמוכה הרבה יותר מול תרחישים צפויים של אסונות טבע, ובעיקר רעידות אדמה קשות. לאחרונה חלה התקדמות בממד ההתרעה, נוכח השלמתה המבצעית של מערכת 'תרועה' להתרעה קצרת מועד. ואולם הנזקים הקשים הצפויים ייצרו משבר חמור עד כדי אסון בקנה מידה היסטורי, שההתאוששות ממנו תהיה ממושכת מאוד והשלכותיה על הביטחון הלאומי יהיו מרחיקות לכת.



הציבור הערבי ממשיך להיות מעוניין להשתלב במדינה ובחברה במסגרת אזרחות משותפת
 תושב כפר מנדא שבצפון מצביע בבחירות בישראל
 צילום: REUTERS/Ammar Awad

גם המוכנות להתמודדות עם הפרות סדר נרחבות מצד גורמים רדיקליים קיצוניים, בעיקר אלה בעלות אופי לאומני בחברה הערבית והיהודית, רחוקה מלהיות מספקת. משטרת ישראל אינה חזקה דיה ואינה ערוכה במידה מספקת להתמודדות עם שלל המשימות החיוניות המוטלות עליה גם באופן שוטף, ונדרש שיוד מערכות נרחב לטווח הארוך, גם לצורך התמודדות עם משברים. לכן יש לחזק בממדים אלה את היכולות האזרחיות, על פי תוכניות שחלקן סוכמו אך רובן לא יושמו.

מערכת היחסים בין ערבים ליהודים בישראל

התחום הפנימי האקוטי ביותר, המחייב התייחסות מערכתית דחופה ומעמיקה, הוא היחסים הבעייתיים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי. המהומות שהתחוללו במאי 2021 במהלך מבצע 'שומר החומות' מול חמאס ברצועת עזה המחישו את חריפותו ומרכזיותו של אתגר זה ויצרו מסגרת התייחסות תפיסתית חדשה ומאיימת. כך אמר (ב־11 בספטמבר 2022) ראש השב"כ רונן בר:

חזרה על אירועי שומר החומות עלולה ליצור נזק בלתי הפיך [...] החברה הערבית בכללותה נמצאת במגמת השתלבות. רוב ערביי ישראל הם אזרחים נורמטיביים שמעשירים את המדינה, מייצרים לה פנים מגוונים יותר ומעדיפים את ההשתלבות [...] [עם זאת] המגזר סובל מארגוני הפשיעה והבדואים סובלים גם [...] מבעיות נוספות. גם כאן הרשתות החברתיות מעצימות את האתגר [החברתי], שעל רקע ההסתה הופך במהירות לאתגר ביטחוני. יש להניח שהסבירות להתפרצות אלימה בערים הערביות והמעורבות קיימת. ככל שההסתה [הדתית] סביב אל־אקצא תגבר, הסבירות הזו תעלה.

הציבור הערבי ממשיך להיות מעוניין להשתלב במדינה ובחברה במסגרת אזרחות משותפת ושוויונית. בצד זאת, גוברת בקרב תחושת האכזבה והתסכול מהניסיון ההיסטורי של שילוב מפלגה ערבית בקואליציה היוצאת. התקווה כי תושג הכרה בלגיטימיות של הקול הערבי, שתביא בתורה להאצת תהליכי ההשתלבות והשיתוף, התפוגגה אל מול התחזקות המגמות האנטי־ערביות בחברה היהודית על רקע כניסת רע"ם לממשלה, ונשמעו טענות כאילו בשל כך נוצרה סכנה לאופייה היהודי של המדינה. תוצאות הבחירות לכנסת ה-25 הצביעו על מגמות סותרות במרווח שבין השתלבות לבדלנות, ובכל מקרה קטעו את המגמה החיובית של שילוב פוליטי.

האיטיות ביישום תוכניות החומש לפיתוח ולקידום החברה הערבית, כולל התוכנית האחרונה ועתירת התקציבים (מס' 550 מאוקטובר 2021); החשש מפני פגיעה בהן עם כינון הממשלה החדשה, שבה יהיה ייצוג ניכר למפלגות ימין קיצוני, ושוב לא יהיה בה ייצוג למפלגות ערביות; הקשיים בריסון הפשיעה והאלימות בחברה הערבית עצמה; הנרטיב המהדהד בדבר "כישלון הניסוי" של שותפות רע"ם בקואליציה; והפיצול הפנימי בפוליטיקה הערבית, הפוגע בייצוג החברה הערבית בכנסת – כל אלה גורמים למשבר ציפיות

**נמשכת השחיקה באמון הציבור
במוסדות המדינה. החשש
לדמוקרטיה הישראלית אף גובר
נוכח שחיקה בסדר הליברלי העולמי
והתחזקות גורמים לאומניים
במדינות מערביות**

חריף ולחוסר אמון במדינה. יש בכך כדי לעודד מגמות קיצוניות ואף בדלניות ולמנוע התפתחות חיונית של חברה ישראלית רב־קהילתית מתפקדת ובעלת זהות אזרחית משותפת.

ישראל נמצאת בצומת דרכים מכרעת אשר לנושא רגיש זה. הנסיבות הנוכחיות עלולות לחזק מגמות שליליות חריפות ביחסי החברה הערבית עם המדינה ועם החברה היהודית. ניתן להעריך כי גורמים קיצוניים בשתי החברות עלולים לתרגם את עיונותם ההדדית לשפת הלאומנות האלימה, המבוססת על שנאה, בריונות וגזענות. זו עשויה להידרדר במהירות עד כדי חיכוך והתנגשויות בהיקפים נרחבים, בעיקר על רקע אירועים אלימים ביהודה ושומרון, במזרח ירושלים ובמקומות הקדושים. זאת בייחוד אם המשטרה לא תשכיל להרתיע, להתריע ולדכא תסיסה במהירות וביעילות.

התפתחויות כאלו מבטאות תחזית מסוכנת לחברה הישראלית. יש בהן כדי לפגוע בקידום ובהשתלבותם של הערבים בחיי החברה, הכלכלה והפוליטיקה על

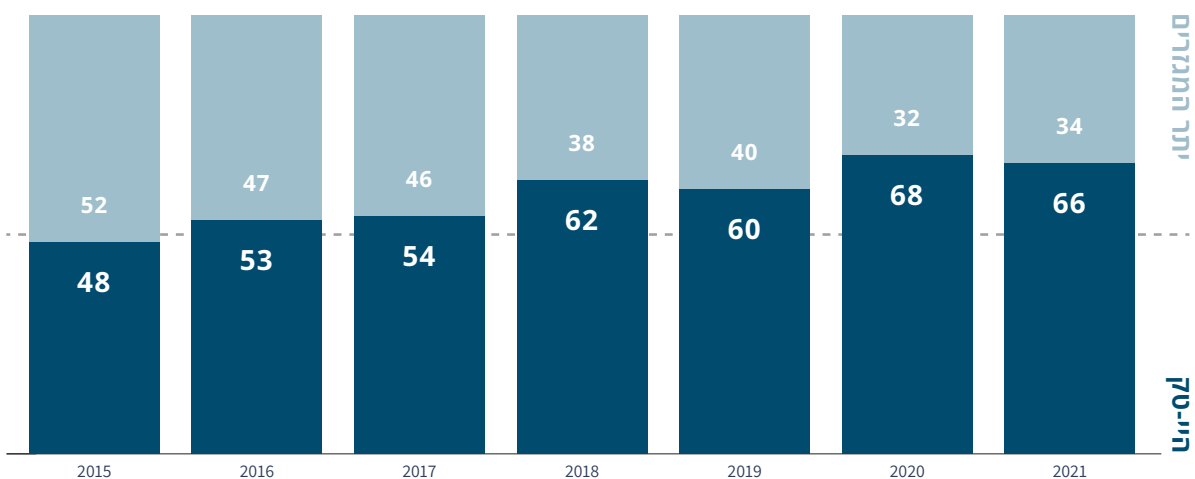
בסיס אזרחות מלאה ושווה, ומדובר באינטרס בעל חשיבות לאומית עליונה לחוסנה החברתי, הכלכלי, השלטוני והערכי של ישראל.

אי לכך נדרש להטמיע את העובדה שרוב הציבור הערבי ומנהיגותו הארצית והמקומית מעוניינים לשתף פעולה עם המדינה ולהשתלב בה, כדי להביא לקידום ולפיתוח החברה הערבית, לעצור את גל האלימות והפשעה בקרבה ולהעמיק את התפתחותה. על הממשלה לחזק מגמה חיובית חשובה זו. לכן יש לאמץ ולהבליט מדיניות ברורה, שתכליתה להביא להכלה ולניעות חברתית ופוליטית שוויונית של האזרחים הערבים בכל תחומי החיים. מדיניות זו מחייבת ליעל, להאיץ ולקדם בנחישות את יישומן של תוכניות החומש השונות, ובראשן את התוכניות לצמצום האלימות והפשעה, בשיתוף פעולה מרבי עם ההנהגה הפוליטית הארצית והמקומית של החברה הערבית, וכן עם נציגי החברה האזרחית הערבית.

המצב הכלכלי

בשנה האחרונה התאפיינה הכלכלה הישראלית בחוזק מאקרו־כלכלי מרשים, בפרט נוכח הזעזועים העוברים על הכלכלה העולמית. המשק הישראלי המשיך במגמת השיפור שנרשמה עם ההתאוששות המהירה ממשבר הקורונה. הכנסות המדינה ממיסים צפויים להיות גבוהות ב־10 אחוזים מהתחזיות המוקדמות ולעמוד על 456 מיליארד ש"ח; היצוא צפוי לגדול ב־15 אחוזים ולעמוד על 165 מיליארד דולר בהובלת תעשיות ההיי־טק – ה"קטר" האחראי על מחצית היצוא; וכן, התחזית של יחס החוב/תוצר צפויה להצטמצם ל־65 אחוזים בסוף השנה.

משקל יצוא שירותי ההיי־טק מסך שירותי היצוא (באחוזים)



מקור: עיבוד לנתוני מכון היצוא, דצמבר 2021

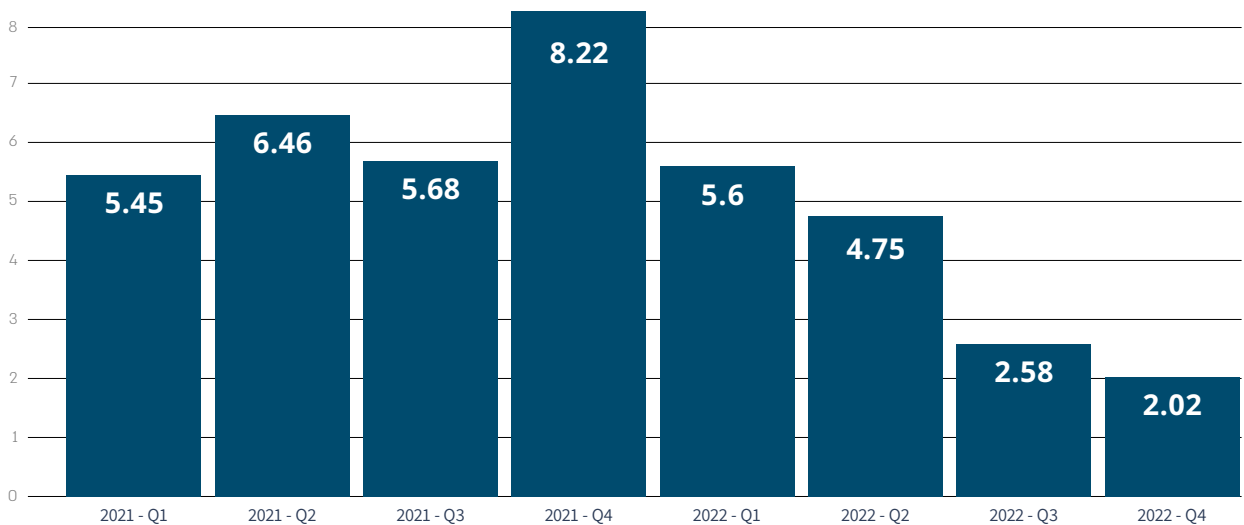
**נדרש להטמיע את העובדה שרוב
הציבור הערבי ומנהיגותו מעוניינים
לשתף פעולה עם המדינה
ולהשתלב בה, כדי להביא לקידום
ולפיתוח החברה הערבית, לעצור
את גל האלימות והפשיעה בקרבה
ולהעמיק את התפתחותה**

המשק מפגין איתנות כלכלית באופן יחסי גם לכלכלה העולמית, שמושפעת בין היתר ממלחמת רוסיה-אוקראינה, מבעיות בשרשראות האספקה ומחזרתה של האינפלציה לקדמת הבמה אחרי היעדרות של 35 שנה. כל אלה משפיעות גם על הכלכלה הישראלית, אך בעצימות נמוכה לעומת מדינות מפותחות אחרות. הטלטלה בשוקי העולם אילצה את בנק ישראל להעלות בהדרגה את הריבית במשק מרמה אפסית ל-3.75 אחוזים. ועדיין, תחזית האינפלציה השנתית, העומדת על כארבעה אחוזים, נמוכה במידה משמעותית מזו שנרשמה במדינות ה-OECD הודות לגורמים מרסנים, לרבות הסתמכות על גז מקומי, המנטרל את השפעות המלחמה באוקראינה, וכן השקל החזק, המוזיל את עלויות היבוא. כלכלת ישראל זכתה למחמאות מארגונים כלכליים בינלאומיים והשנה צפויה להסתיים בצמיחה מרשימה של כ-5.5 אחוזים.

מבט לשנת 2023: התחזיות העגומות לכלכלה העולמית צפויות להשפיע גם על ישראל, אם כי ברמה פחותה במידה ניכרת ביחס למדינות מפותחות, כפי שבא לידי ביטוי בתחזיות המאקרו של בנק ישראל. התוצר צפוי לצמוח בכשלושה אחוזים, לעומת תחזיות מוקדמות על צמיחה גבוהה יותר, ואילו שיעור האבטלה צפוי לעלות ל-3.5 אחוזים, כך שהמשק צפוי להישאר בתעסוקה מלאה גם בשנת 2023. עם זאת, היקף היצוא צפוי לרדת נוכח התחזית למיתון ביעדי הסחר המרכזיים של ישראל, דוגמת מערב אירופה. כמו כן, ההאטה העולמית צפויה להשפיע גם על השקעות החוץ הישירות בישראל, ולכן יש תחזית להכנסות נמוכות יותר ממיסים לעומת שנת 2022. ייתכן גם כי אי-היציבות הפוליטית בשנים האחרונות בישראל תשפיע לרעה על המדדים הכלכליים בשנה הקרובה, אלא אם תוקם ממשלה יציבה שתעביר תקציב מדינה באביב 2023 ותשכיל לקבל החלטות הולמות להגברת הצמיחה והחוסן הכלכלי.

מול תחזית זו ניתן להצביע על התרומה הלא-שווה של קבוצות שונות לצמיחה הכלכלית בישראל כעל אתגר פנימי צפוי. בשנים האחרונות הכלכלה הישראלית מפגינה אומנם ביצועים מרשימים, אולם לא כולם שותפים להצלחה ורבים מאזרחי ישראל נותרו מאחור, כפי שהומחש בעת משבר הקורונה ועקב העלייה התלולה ביוקר המחיה בכלל, ובמחירי דיור ושכירות בפרט. הכלכלה מתבססת על ענף ההיי-טק הדומיננטי, שאומנם מסייע גם לענפים נלווים אך אינו תורם לאוכלוסיות המתקיימות משכר מינימום, או לאלה שאינן שותפות בשוק העבודה ואינן נספרות בנתוני האבטלה. לכן, כמשימת-על, הממשלה חייבת ליזום פרויקט לאומי לשילוב כל האוכלוסיות בכלכלה, באמצעות תוכניות להקניית מיומנויות נדרשות במשק.

**גיוסי הון בהיי-טק לפי רבעון
(במיליארדי דולרים)**



מקור: דוח ההיי-טק של IVC ולאומי טק

האתגרים הכלכליים החיצוניים עשויים להביא להאטה במשק בשנה הקרובה ולהוביל לפגיעה נוספת בשכבות החלשות. עם זאת, ההאטה בקרב שותפות הסחר המרכזיות של ישראל אינה חייבת לבשר בהכרח על האטה משמעותית ביצוא. יש מדינות, בכללן אלו שחתמו עם ישראל על 'הסכמי אברהם', שהרוויחו מהעלייה במחירי האנרגיה, והן עשויות להוות אלטרנטיבה ראויה ליצוא הישראלי.

סיכום ותמצית ההמלצות המערכתיות

שנת 2023 צפויה להיות מאתגרת בכל הקשור לזירה הפנימית. על מנת לאפשר התמודדות הולמת עם אתגרים כבדי משקל, נדרשים בעיקר המענים המערכתיים הבאים:

- הקמת ממשלה יציבה, שתעצים את הביטחון הלאומי באמצעות חיזוק רכיבי החוסן החברתי, ובמסגרת זו תשמור על הדמוקרטיה המהותית, תוך הקפדה על עצמאותה ומעמדה של מערכת המשפט וחיזוק גורמי אכיפת החוק והסדר הציבורי.
- פעולה נחושה לצמצום החשדנות והעוינות ההדדית בין המיעוט הערבי לרוב היהודי במדינה, בעיקר על ידי קידום מהלכי עומק לשילוב הציבור הערבי במרקם הישראלי. זאת באמצעות מימוש אפקטיבי של תוכניות החומש כגורם ממתן כלפי הציבור הערבי, וכן מאמץ מכוון להתמודדות יעילה עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית.
- חיזוק מודגש של גורמי אכיפת החוק, ובעיקר חיזוק איכותי וכמותי של משטרת ישראל בתהליך רב־שנתי, כך שתוכל להתמודד בהצלחה עם מגוון משימותיה.
- שימור יכולת התפקוד והמבנה הבסיסי של משרדי הממשלה, בעיקר משרדים מובילים ורגישים כמו משרד הביטחון ומשרד החינוך. זאת בצד הקמת מנגנון ממשלתי (במקביל למטה לביטחון לאומי – המל"ל) שיהיה אחראי על תכלול התכנון והביצוע של מהלכי עומק רב־ממדיים הנדרשים לזירה הפנימית, תוך מתן עדיפות למרחב החברתי־כלכלי ולהיערכות הנדרשת להתמודדות עם אסונות המוניים.



עוצמה צבאית: חידוש פני צה"ל בהתאם למשימותיו

עפר שלח, תמיר הימן, לירן ענתבי



Photo: IDF Spokeperson's unit

המצב הנוכחי בטכנולוגיה

פערים בין הזרועות, אתגרי כוח אדם בחובה, בקבע ובמילואים, מענה חסר לתרחיש רב־זירתי

האסטרטגיה הישראלית הנוכחית

בניין כוח לפי האפשרויות והמסורת, ללא הכרעה בשאלות יסוד ובראשן תפקיד זרוע היבשה

הפער באסטרטגיה הישראלית

זרוע היבשה בפיגור טכנולוגי ותפיסתי לעומת חיל האוויר והמודיעין; מודל כוח האדם אינו נותן מענה לשינויים בפני האיום ובחברה; ספק באשר להישג הנדרש בתרחיש רב־זירתי וליכולת להשיגו

החלופות למדיניות הביטחון הקיימת

חלופה א – הגנה בשיתוף אחרים – ברית הגנה עם ארה"ב, נאט"ו או מדינות האזור. זוהי אפשרות תאורטית בלבד, משום שאינה ישימה מדינית והיא מנוגדת לתפיסת הביטחון הקיימת
חלופה ב – הגדלת תקציב הביטחון באופן משמעותי והצמדתו לתמ"ג, דבר שיפגע בצמיחה הכלכלית והחברתית בישראל
חלופה ג – התאמת בניין הכוח לביטחון מול תרחיש רב־זירתי, בגבולות ההוצאה הנוכחיים, תוך עדכון מודל "צבא העם"

האסטרטגיה המומלצת

הגדרת הישג הנדרש בעימות רב־זירתי, ותפקידו של כל גוף ביטחוני בהשגתו. עדכון תפיסת ההפעלה בהתאם; שינויים תקציביים בגבולות ההוצאה הכוללת הנוכחית לביטחון; ובניית תוכניות פעולה ובניין הכוח בהתאם

הצעדים המומלצים לפעולה

א. בניין הכוח על פי עיקרון של "מסה קריטית", תוך שילוב מאמצים "רכים". ב. בניין זרוע היבשה בעוצבות מתקפה, מגנה, כוחות העורף וכוחות מיוחדים. ג. חיזוק יכולות ה"סטנד אין" באוויר, מערכי היירוט והאש מרחוק; פיתוח תחום החלל. ד. עדכון מבנה המטכ"ל וחיזוק הפיקודים. ה. שינוי במבנה כוח האדם על פי "מודל השירות הרב־ממדי". ו. אישור תקציב רב־שנתי ותר"ש. ז. התכוננות לאפשרות של התגרענות איראן והאזור

גופי העוצמה הביטחונית בישראל, ובראשם צה"ל, גדולים ומורכבים. מטבעם הארגוני ומטבע תפקידם, שהוא הגנת המדינה במעשה היום-יומי והיותם "תעודת ביטוח" למקרים שלא את כולם ניתן לחזות מראש, הם נבנים באופן אבולוציוני, תוך לקיחת מינימום סיכונים וחשש מזעזועים שהשפעתם אינה ידועה. ואולם מספר גורמים שהשפעתם ניכרת מזה זמן רב הביאו לכך שנדרשת בחינה מעמיקה של ארגונים חיוניים אלה תוך הכרה בצורך לערוך בהם שינויים, אם כי בזהירות ובאחריות. כבר ב־2015 קבע הרמטכ"ל דאז רב־אלוף גדי איזנקוט כי צה"ל נדרש "לעשות שינוי מהותי שייתן מענה לצורך להתאים את עצמו לאתגרי העתיד, למאפייני המלחמות והעימותים המודרניים ולשימוש אפקטיבי יותר במשאביו" ("גדעון – למה ואיך", מערכות 471). הדבר נכון עוד יותר לאחר כארבע שנים ללא תוכנית רב־שנתית מאושרת ותקציב רב־שנתי.

השינויים המחייבים היערכות מחדש

- שינוי באופי האיום והאתגר: צה"ל נבנה תוך השקעה עצומה לתרחישים של עימות מסיבי בגבולות מדינת ישראל. איום זה לא נעלם, ואסור להתעלם גם מאפשרות של שינויים מהירים באזורנו הבלתי יציב; ואולם צורך השעה הוא להתכונן לעימות מורכב ורב־זירתי, שיחייב פעולה במעגלים רחוקים ובה בעת בגבולות ישראל ואף במדינה עצמה – פגיעה בעורף ועימותים פנימיים, כפי שאירע במהלך מבצע 'שומר החומות'.
- שינויים בפני המלחמה: כיבוש שטח והחזקתו לאורך זמן נתפסים היום כחיסרון ולא כאמצעי להכרעה; האויב נטמע באוכלוסייה האזרחית – מה שמגביל את הפעולה; חלק משמעותי של העימות מתרחש במרחב התודעה של אזרחי ישראל, תושבי מדינות ושטחי העימות וכן הקהילה הבינלאומית. המלחמה באוקראינה ממחישה שינויים אלה באופן חריף.
- שינויים טכנולוגיים: אמצעי לחימה בלתי מאוישים באוויר, ביבשה ובים; הצורך להגן והיכולת לתקוף בסייבר, עוצמתה וביזורה של האש ויתרונותיה של פעולה רשתית משולבת – כל אלה יוצרים אפשרויות חדשות לפעולה ומצריכים התגוננות בפני איומים חדשים בחזית ובעורף.
- שינויים בחברה הישראלית: הפחתה בתחושת האיום הקיומי, צמיחתם הדמוגרפית של מגזרים שאינם משרתים בצבא ואי־פתרון של סוגיות פוליטיות – כל אלה משפיעים על תפיסת ערך השירות ועל היכולת לגייס ולשמר בצה"ל את המצטיינים והדרושים, ולמצות את המשאבים הנדרשים להגנת המדינה.



צורך השעה הוא להתכונן לעימות מורכב ורב־זירתי

אימון ללוחמה בשטח בנוי

צילום: IDF Spokeperson's unit (CC BY-NC 2.0)

קיים מתח קבוע בין הפעילות השוטפת, שנועדה להתמודד עם איומים דוגמת טרור וניסיונות האויב להתעצם, לבין בניין הכוח למערכה משמעותית

- קיים מתח קבוע בין הפעילות השוטפת, שנועדה להתמודד עם איומים דוגמת טרור וניסיונות האויב להתעצם, לבין בניין הכוח למערכה משמעותית. בייחוד אמורים הדברים לגבי צה"ל, שאמור לבוא לידי ביטוי מלא רק בתרחיש של מערכה כזו, וביתר שאת בזרוע היבשה המהווה את עיקר הכוח.
- נוסף על משימות הביטחון ביהודה ושומרון, המעסיקות את מרבית יחידות הכוח המבצעי המופעל ביום-יום אך שונות בטבען ממה שיידרש מהן במתאר מלחמתי, מושם דגש ממשי על 'המערכה שבין המלחמות' (מב"ם), שבה בא לידי ביטוי חלק קטן מאוד מן הכוח בתנאים של עליונות מרבית במודיעין ובכוח אווירי.
- תפיסת ההפעלה שבאה לידי ביטוי במערכות ובסבבי הלחימה הגדולים יחסית, שהיא בעיקרה פעולה מנגד ("סטנד אוף") תוך התגוננות, פעולה שעיקרה אש והימנעות ככל האפשר מהפעלת כוח יבשתי מביאה להארכת הלחימה – דבר שלא יתאים לתרחיש הרב-זירתי שלאורו יש לבנות את הכוח.
- הגעתה של איראן למצב של מדינה סף גרעינית, הרחוקה מרחק החלטה וזמן קצר לביצוע מהשגת יכולת גרעין, מחייבת היערכות גם למצב שבו יכולת כזו תהיה בידיה, ואף בידיהן של מדינות נוספות באזור.

חלופות למדיניות הביטחון הקיימת

במהלך השנים הועלו חלופות שונות למדיניות הביטחון הקיימת, הן בהיבטי תפיסות היסוד והן בהיבטי בניין הכוח הנדרש אל מול אתגרי הזמן.

חלופה לתפיסה שלפיה על ישראל להגן על עצמה בכוחות עצמה – הועלו הצעות לבריתות הגנה עם ארצות הברית, ברית נאט"ו או מסגרת של ברית אזורית עם שותפות קיימות או עתידיות להסכמים מדיניים, המאוימות גם הן על ידי איראן וגורמי טרור. ואולם אופציות כמו הצטרפות לבריתות הגנה דוגמת ברית נאט"ו או כריתת ברית כזו עם ארצות הברית אינן ריאליזיות, וערכן האמיתי מצריך בחינה מעמיקה. הישענות על כוח זר אינה הולמת גם את הטבע והמסורת של ישראל ושל צה"ל, את העוצמה הנגזרת ממודל "צבא העם" ואת היכולת להגיב במהירות יחסית לשינויים אפשריים בפני האזור.

הועלתה גם הדרישה להרחיב מאוד את המשאבים לביטחון, עד כדי עיגון קבוע של הוצאה לביטחון כאחוז מתוך התמ"ג – שיעור גבוה במידה ניכרת משיעורו היום. דרישה זו מנוגדת לראייה השלמה של העוצמה הישראלית ככוח כלכלי וטכנולוגי, וכן לצרכים החברתיים, שיש להם השפעה עצומה על החוסן הלאומי.

בשל השינויים בפני המלחמה והאויב וההיסוס הנגלה בהפעלת הכוח היבשתי של צה"ל, עלתה האופציה להקטין את הכוח המתמרן למינימום ולהסתמך על הפעלת כוח "מנגד". ואולם בניין כוח כזה עלול לשמוט מידי צה"ל כלי מהותי להשגת יעדי, לאיום על האויב ולמוכנות לשינויים מהירים ומרחיקי לכת בפני האזור, באופן שיהיה קשה ויקר לחזור ממנו.

אין גם לממש את המחשבה לבטל את גיוס החובה לנוכח הקשיים הפוליטיים והחברתיים לממשו, הצרכים המשתנים בכוח אדם והגידול במחזורי הגיוס, שבאה אף לידי ביטוי בסקרי דעת קהל שונים. זאת מכיוון שגיוס החובה הוא הבסיס ליתרונו האיכותי של צה"ל, שכן הוא קושר אליו פלחים איכותיים בחברה שאינם מתגייסים במדינות שבהן יש צבא שכירים-מתנדבים. זאת ועוד, גודלו הרצוי של הצבא, בכל מתאר סביר של איומים על ישראל, רב מכדי שיהיה יעיל כלכלית להחזיקו כצבא כזה.

לפיכך השינויים המוצעים להלן עוצבו מתוך תפיסה שאין לבטל את גיוס החובה, לוותר על כוח מתמרן איכותי ומשמעותי, להסתמך על שותפות של מדינה זרה בהגנת ישראל או לשנות את מסגרת המשאבים הקיימים באופן ניכר, כפי שנעשה לאחר מלחמת יום הכיפורים.

שינויים נדרשים ודרכי עיצובם

תרחיש הייחוס – עימות רב-זירתי בכל המעגלים – בתרחיש זה תידרש ישראל בור-זמנית לפעולה במעגלים רחוקים מול איראן, שתפעיל אש לשטחה לא רק מאדמת איראן אלא גם מזירות אחרות; תתעמת עם חזבאללה, על מאגר הטילים והרקטות העצום שלו; ותתמודד עם איום באש משטח רצועת עזה, ובה בעת עם התפרעויות בקנה מידה נרחב ביהודה ושומרון ועם הפרות סדר בתוך ישראל עצמה.

ההישג הנדרש חייב לכלול לוחות זמנים, מתוך הכרה בצורך החיוני של קיצור משך המערכה ויצירת מדרג של האיומים וסדר הטיפול בהם – קיצור משך המערכה, המוגדר באסטרטגיית צה"ל כ"ציווי קבוע" העומד בפני הצבא (מסמך אסטרטגיית צה"ל 2018, עמ' 21), נדרש בייחוד אל מול תרחיש שבו יספוג העורף בישראל מטחי אש חסרי תקדים מכל הטווחים. יש להגדיר את סדר



הועלו הצעות לבריתות הגנה עם מדינות שונות - אך ערך בריתות אלו מצריך בחינה מעמיקה
 תרגיל משותף לחילות האוויר של ישראל ושל ארצות הברית
 צילום: IDF Spokeperson's unit (CC BY-NC 2.0)

הזמנים שבו נדרשים צה"ל וגופי הביטחון האחרים להגיע לניצחון בכל חזית, את יכולתו של הצבא ליצור הכרעה ברורה בכל זירה, ומה יש לבצע במקביל או באופן מדורג.

יש לשלב את מאמצי הסייבר, הפעולה החשאית והלוחמה המשפטית והתודעתית בהגעה להישג הנדרש. במקום שהדבר אפשרי, דרכי פעולה אלה צריכות להחליף פעולה צבאית גלויה, על מנת להתמקד בבניין הכוח למטרות אמת ולייעל ככל האפשר את מיצוי כלל המשאבים.

בבניין הכוח יש לשים דגש על מסה קריטית של איכות הניתנת להפעלה בתנאי אמת, על חשבון כמות "רוחבית" שלא תופעל. לצה"ל יכולות מודיעין, אוויר ואש העולות פי כמה על אלו של האויב בכל המעגלים. בישראל פותחו גם מערכות ראשוניות בעולם של הגנה פסיבית ואקטיבית לרק"ם, הגנה אווירית לכוחות ושיבוש של אמצעי האויב, וכן אמצעים בלתי מאוישים מתקדמים באוויר וביבשה. לכל אלה יש כמובן עלות כספית כבדה ואין אפשרות - ואף אין צורך - להקצותם לכלל המערך.

זרוע היבשה

יש לבנות את הכוח היבשתי על פי תפיסה של שונות:

- מערך פעולה בעומק ומבצעים מיוחדים - תוך שילוב כל הממדים (אוויר, ים, יבשה וסייבר) והכנת תוכניות אמינות למהלכים אופרטיביים בעלי משמעות לניצחון.
- עוצבות המתקפה - ייצרו מסה קריטית המסוגלת לפעול בשטח האויב באופן מוגן ויעיל, להגיע לכל מקום שידרש ולהשיג ניצחון ברור בכל עימות. בבניין עוצבות אלה יש ליישם ביזור ועצמאות מרבית של הכוח, שכן בתנאי עימות רב־זירתי יידרשו גדודים וחטיבות לפעול עם מודיעין חלקי מאחור ו"פקקים" במרכזי האש הפיקודיים והמטכ"ליים. עוצבות המתקפה יעזרו ביכולות מודיעין ואש מטכ"ליות, אך לא יהיו תלויות בהן לפעולותיהן. עליהן להיות מסוגלות לפעול עצמאית בתא השטח שיוקצה להן, תוך שימוש ב"אוויריית יבשה" של כלי טיס (בעיקר בלתי מאוישים) ויכולות אש המופעלות על ידהן. עיקרון זה ישמר גם את תפיסת הפיקוד העצמאי והיזום, שהיא רוחו של צה"ל. יש להיערך גם להפעלת יכולות אש ואמצעים לא מאוישים על ידי האויב.
- עוצבות המגננה - יגנו על גבולות ישראל ויישבו הספר ויפעלו בשטחים קדמיים קרובים לגבול לצורכי שיפור המצב הטקטי, תוך שימוש ביכולות קבועות מראש שיועמדו לרשותן. בעוצבות אלה ייכללו הכוחות שיפעלו למניעת פגיעה בישראלים ולשמירת חופש הפעולה בשטחי יהודה ושומרון, במקרה של עימות נרחב.

■ כוחות העורף – כולל כוחות שיטור והגנה מפעולות טרור ביהודה ושומרון ובתוך הקו הירוק, פיקוד העורף, המשטרה, כיבוי אש והחילוץ וההצלה. כוחות אלה יפעלו להגנה על חיי ישראלים, לצמצום הנזק בעורף ככל האפשר, לטיפול בנפגעים ולשמירה על הסדר. יש לתגבר כוחות אלה תוך הקצאת משאבים נוספים של כוח אדם ותקציב לתגבור משמר הגבול, משטרת ישראל בכלל וגופים אחרים.

זרוע האוויר והחלל, מערך האש ויכולות הסייבר

- יש למקד את חיל האוויר בבניין הכוח להגנת שמי המדינה, לפגיעה ביעדים אסטרטגיים ומערכתיים של האויב ולשילוביות בקרב היבשה במקומות שבהם נדרשים אמצעים אוויריים "כבדים" לאש, תובלה, לוגיסטיקה ופינוי. על חיל האוויר לבנות יכולות "סטנד אין" שיאפשרו לו להשיג עליונות אווירית ולמצות את יכולותיו בכל מקום.
- במקביל יש לפתח ולהעצים את תחום החלל, שבו יש לישראל יתרון ניכר על יריבותיה. בתחום זה ניתן גם להגיע להסכמי שיתוף פעולה עם גורמי חוץ.
- יש להמשיך בפיתוח מערכי יירוט, כולל פריסה ובשלות מבצעית של מערכות מבוססות לייזר. בה בעת יש להבהיר לציבור הישראלי כי במערכה כבדה בחזית הצפון לא יהיה בכוחו של מערך ההגנה האקטיבית לתת פתרון מלא לטילים ולרקטות שישוגרו לישראל, ולכן יש להשקיע בפתרונות של מיגון העורף ובהתנהגות הציבור. יש להגדיר מדדי מוכנות לבניין הכוח בתחום ההגנה מנשק תלול מסלול (מלאים מול תרחיש ייחוס).
- יש לחזק את היכולת הטילית והאש המדויקת מרחוק של צה"ל, תוך הקצאת משימות וחלוקתן בינה לבין האש המוטלת מהאוויר.
- יש לחזק את מערך הגנת הסייבר עבור תשתיות מחשוב ביטחוניות ולתמוך בהגנה על תשתיות חיוניות ועל חברות אזרחיות שהפגיעה בהן עשויה להשפיע על המשק הישראלי. במקביל יש למסד את תורת ההפעלה של מאמץ הסייבר ההתקפי ולבנות כוח מתאים, הן ברמה המטכ"לית והן לתמיכה במאמצים אופרטיביים ברמת הפיקוד והאגודה.



יש להמשיך בפיתוח מערכי יירוט, כולל פריסה ובשלות מבצעית של מערכות מבוססות לייזר מערכת לייזר רב-עוצמה שמפותחת בישראל
צילום: אגף דוברות והסברה, משרד הביטחון

המטה הכללי והדרג האופרטיבי

לאור השינויים הנדרשים יש לבחון לעומק את מבנה המטה הכללי, גודלו ומבנה הפיקוד והשליטה, ואת הקשר בינו לבין הפיקודים המרחביים והזרועות בעת מלחמה. זאת מתוך תפיסה המדגישה ביזור, עצמאות ומתן מקום ליוזמה של הדרג האופרטיבי, ויעילות בהפעלת הכוח בתרחיש שצה"ל נלחם בו־זמנית בחזיתות מרוחקות זו מזו ושונות באופיין.

כוח אדם

יש ליישם שינוי מקיף במודל כוח האדם בצה"ל, מגיוס ועד פרישה ובכל המערכים – חובה, קבע ומילואים. עקרונותיו של שינוי נדרש זה דומים לאלה שפורטו כאן בתחומים אחרים של בניין הכוח: שונות, יעילות והתאמה לצורכי השעה ולרוח הזמן, כל זאת תוך שמירה על גיוס החובה ומודל "צבא העם".

תקציב, חקיקה ופיקוח

- יש לאשר תקציב רב־שנתי לצה"ל. כאמור, אין לשנות באופן מהותי את מסגרת ההוצאה לביטחון אלא לשנות סדרי עדיפויות בתוכה, הן בין גורמי הביטחון השונים והן בתוכם.
- יש להשלים את ההיערכות לשינוי התקציבי שיחול משנת 2025, כאשר ה"המרות" של כספי הסיוע מארצות הברית יבוטלו בהדרגה, והעול על תקציב הביטחון השקלי יעלה במיליארדים רבים.
- יש להשלים את תהליכי החקיקה הנוגעים לגיוס לצה"ל, הקמת שירות אזרחי־ביטחוני והשינויים הנדרשים בתחום כוח האדם.
- יש למסד את הפיקוח הממשלתי על גופי המודיעין על ידי שר מיוחד במשרד ראש הממשלה. כיום הדבר נעשה על ידי ראש הממשלה עצמו, שהוא כמובן המאשר את הפעלת הכוח הצבאי והחשאי, אבל אין ביכולתו לפקח מקרוב על שינויים ארגוניים ותקציביים בגופים אלה.

התכונות לאפשרות של התגרענות איראן והאזור

יש להתכונן, באחריות משרדי ראש הממשלה והביטחון, לקראת תרחיש של השגת יכולת גרעין במזרח התיכון (איראן ומדינות נוספות), תוך בחינת חלופות למדיניות מומלצת, תפיסת הפעלה ומשמעויות לבניין הכוח. מצב כזה עלול לא רק לחייב הכנות פיזיות בהשקעה ניכרת להגנה אלא גם לאתגר הנחות יסוד אשר להתנהגות האויבים השונים בעת עימות, יציבות משטרים באזור ועצם קיומה של הרתעה בעידן גרעיני, השונה במהותה מהרתעה קונוונציונלית.

יש לבחון לעומק את מבנה המטה הכללי ואת הקשר בינו לבין הפיקודים והזרועות בעת מלחמה, מתוך תפיסה המדגישה ביזור ועצמאות לדרג האופרטיבי בתרחיש שצה"ל נלחם בו־זמנית בחזיתות מרוחקות ושונות



Photo: Shutterstock

האיום הצבאי על ישראל בשנה החולפת נותר ברובו כפי שהיה עד כה. גם השנה הוכיחה מערכת כיפת ברזל את יעילותה. במהלך מבצע 'עלות השחר' (אוגוסט 2022) שוגרו לעבר ישראל במשך שתי יממות יותר מ-1000 רקטות, שיורטו בהצלחה של 96 אחוזים על ידי כיפת ברזל. אולם אין בכך כדי להעיד על אתגרי העתיד.

המלחמה באוקראינה מדגימה את שדה הקרב העתידי שישראל עלולה להתנסות בו, למשל במסגרת מלחמה בזירה הצפונית. במלחמת אוקראינה נעשה שימוש נרחב בכלים בלתי מאוישים, בכללם רבים בעלי רמת דיוק נמוכה, הגורמים נזק אגבי גדול ופגיעה באזרחים. חלק מהמתקפות על העורף האוקראיני מבוצע באמצעות כטב"מים מתאבדים כגון שאהד-136, המסופקים לרוסיה על ידי איראן. מומחים איראנים מסייעים לרוסיה בהפעלתם, ואיראן מספקת לרוסיה גם ידע ורכיבים המאפשרים ייצור עצמאי, וככל הנראה מקבלת בתמורה תשלום כמו גם יכולות סייבר רוסיות מתקדמות.

כטב"מים, ובכללם כטב"מים תוקפים לסוגיהם, הפכו בעשור האחרון מאמצעים אקסקלוסיביים בידיהן של מדינות ספורות לנפוצים גם במדינות כושלות וסוררות ובארגונים לא-מדינתיים. עם זאת, יש צורך להתייחס לנושא בהקשר הרחב יותר. האירועים באוקראינה ומוקדי עימות אלימים במזרח התיכון מעידים גם על השפעתן של טכנולוגיות שונות – חלקן טכנולוגיות מדף זולות, זמינות ופשוטות להפעלה – על אופייה של הלחימה עצמה. אותן טכנולוגיות מאפשרות היערכות מהירה, העברת ידע ואפילו העברת מומחים או מפעילים לסיוע בלחימה. איראן היא מן המובילות ביצוא פעולות כאלה, המכונות WAAS (Warfighting As A Service). לשילוב בין טכנולוגיות מדף לבין התרחבות כוללת של האיום האווירי על ישראל עשויות להיות השפעות אסטרטגיות, נוכח יכולות היירוט הקיימות בידי ישראל כיום, לצד פערים ביכולות התגוננות העורף.

כדי להיערך להשתנות האיום האווירי ובתוכו איום הכטב"מים, נדרשים עיבוי הגנת העורף, אספקת אמצעי הגנה והתאמת תפיסות הפעלת הכוח וההתגוננות בקרב כוחות צה"ל, וכן הכנה לספיגה ולהתאוששות של תשתיות חיוניות ושל העורף האזרחי. למרות שלא מדובר באיום חדש לחלוטין אלא רק בהתעצמות ובהשתנות אופיו של איום מוכר לכאורה, אין לזלזל בשינוי. על ישראל ללמוד מהמתרחש בזירת המלחמה בין רוסיה לאוקראינה, בשל אפשרות לעימות במעורבות או בהשפעה איראנית ומגמות שעשויות לאפיין כל שדה קרב עתידי. הפקת לקחים בהקשר זה חשובה גם לנוכח פרסומה המתקרב של תוכנית רב-שנתית חדשה לצה"ל, עם כניסתו של רמטכ"ל חדש לתפקיד, שתעצב את בניין הכוח בשנים הקרובות ותשפיע על העשורים הבאים.

אחת מהעוצמות של ישראל נובעת מן התעשיות הביטחוניות שלה. פלישת רוסיה לאוקראינה עוררה מדינות לבסס יכולות ביטחוניות עצמאיות וגרמה לכך ששנת 2022 הייתה אחת השנים הטובות ליצוא הביטחוני הישראלי. למשל, התעשייה האווירית הכריזה בתום הרבעון השלישי של 2022 כי מדובר בתקופה הרווחית ביותר בתולדותיה, עם צמיחה של 12 אחוזים במכירות לכ-3.601 מיליון

השפעות איראניות על השתנות האיום האווירי על ישראל



טילי שיוט



רקטות מדויקות



טילים בליסטיים



כטב"מים לתצפית ולתקיפה



רחפנים



כטב"מי נפץ

מאפיינים נוספים של האיום

שימוש בטכנולוגיות מתקדמות לצד פשוטות וזולות



שיגור בהיציף לפגיעה ביכולת ההתגוננות



שיגור ממדינת המקור או ע"י שלוחיה



דולר ועלייה של 29 אחוזים ברווח הגולמי, בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2021. גם תעשיות ביטחוניות נוספות ביצעו עסקאות גדולות עם מדינות ברחבי הגלובוס, באופן שמדגיש שוב את חשיבות התחום הצבאי-טכנולוגי עבור ישראל מבחינת כלכלה והשפעה בינלאומית.

היכולות הטכנולוגיות של ישראל, ובראשן הטכנולוגיות הביטחוניות, מוכחות שוב ושוב גם ככלי דיפלומטי בניהול יחסי החוץ של ישראל, משום שהחדשנות הישראלית מהווה גורם משיכה בעיני מדינות רבות

היכולות הטכנולוגיות של ישראל, ובראשן הטכנולוגיות הביטחוניות, מוכחות שוב ושוב גם ככלי דיפלומטי בניהול יחסי החוץ של ישראל, משום שהחדשנות הישראלית מהווה גורם משיכה בעיני מדינות רבות ובהן גם מרוקו, איחוד האמירויות ובחריין. שיתופי פעולה טכנולוגיים, ולא רק מכירה של אמצעי לחימה, מאפשרים העמקת קשרים קיימים ויצירת קשרים חדשים. בשנה הקרובה, כאשר המערכה באוקראינה עדיין ממשיכה להתנהל, עשוי להמשיך ולהתעצם הביקוש לטכנולוגיות צבאיות ישראליות. עם זאת הדבר אינו חף מסיכונים פוטנציאליים כגון סיכון לזליגת טכנולוגיה והעתקות או הסתייגות של ארצות הברית מעסקאות מסוימות. לאור כל אלו, על ישראל להמשיך לפעול ולקדם טכנולוגיות ישראליות, וכן לנצל את ההזדמנות לחיזוק קשרים בינלאומיים באמצעות יצוא אזרחי וביטחוני גם יחד, תוך שימת לב לרגישות פוטנציאלית ביחסים עם ארצות הברית.

מדד הביטחון הלאומי: מחקר דעת קהל 2022-2023

רותי פינס פלדמן

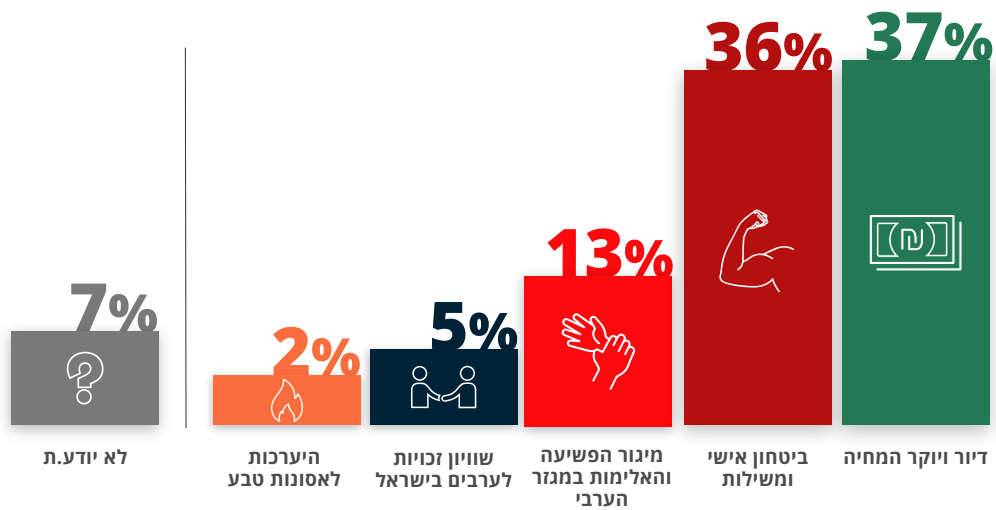


Photo: Shutterstock

מדד הביטחון הלאומי הנערך במכון למחקרי ביטחון לאומי עוקב באורח שוטף ושיטתי אחר מגמות ועמדות הציבור בישראל בסוגיות של הביטחון הלאומי.¹ בסיומה של שנת 2022 התגבשה דעת הקהל בישראל על רקע הקמת ממשלה חדשה, העלייה במתיחות הביטחונית ובמספר פיגועי הטרור ודיווחים על אודות העצמת פעילות הגרעין של איראן. אחת הסוגיות המרכזיות שעמדו על סדר היום הייתה שאלת המשילות והביטחון האישי של אזרחי ישראל בעקבות אירועי האלימות בכבישים, העלייה בפשיעה ותחושת חוסר המשילות ברחבי הארץ. קרוב ל-60 אחוזים מהציבור השיבו כי חלה ירידה בתחושת הביטחון האישי שלהם, וכי הם מודאגים בעיקר מפגיעה פיזית בהם או בבני משפחתם בעקבות נהיגה פרועה בכבישים (31 אחוזים); 14 אחוזים נוספים היו מודאגים מהיקלעות כעוברי אורח לעימות בין כנופיות או ארגוני פשע. לראשונה ניתן להבחין כי הציבור חושש מפשיעה ומאלימות פלילית-אזרחית מעט יותר מאשר מאלימות על רקע לאומי-ביטחוני: 30 אחוזים הביעו חשש מפגיעה בביטחונם עקב פיגוע טרור, ועוד כ-14 אחוזים הביעו חשש מפגיעה עקב מהומות אלימות בין ערבים ליהודים. 73 אחוזים מהציבור הציבו בראש סדר העדיפות בתחומי הפנים את הורדת יוקר המחיה וחזוקת הביטחון האישי והמשילות כנושאים הפנימיים שעל המשלה שהורכבה בעקבות הבחירות לכנסת ה-25 לטפל בהם (דיוור ויוקר המחיה – 37 אחוזים; ביטחון אישי ומשילות – 36 אחוזים). נתונים אלו מתכתבים עם המגמה שזוהתה בשנים האחרונות, שלפיה הציבור מודאג מהאיומים החברתיים הפנימיים בישראל יותר מאשר מהאיומים הביטחוניים על ישראל מבחוץ (64 אחוזים לעומת 26 אחוזים).

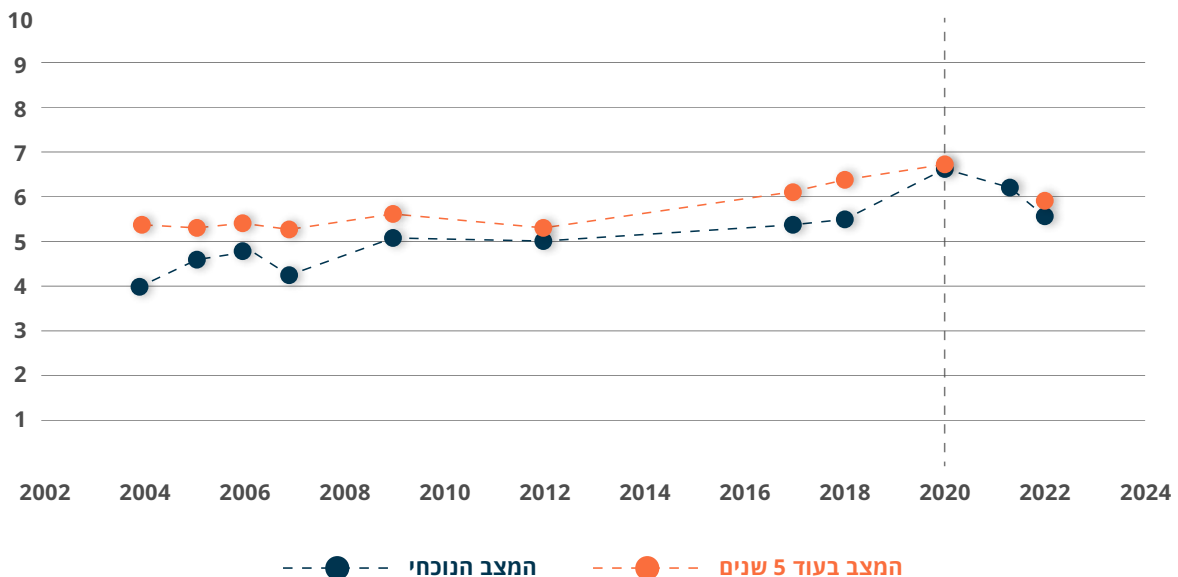
1 המחקר נערך על ידי הפרויקט לחקר דעת קהל וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. הסקר הנוכחי התקיים בדצמבר 2022 תוך שילוב תשאול באינטרנט וראיונות טלפוניים בקרב אוכלוסיות שאין להן נגישות לאינטרנט. רואיינו 1,208 נשאלים מקרב האוכלוסייה היהודית והאוכלוסייה הערבית, המהווים מדגם ארצי מייצג של כלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל בגיל 18 ומעלה. טעות הדגימה המרבית לכלל המדגם היא ± 2.8 אחוזים ברמת ביטחון של 95 אחוזים. עבודת השדה נעשתה על ידי מכון מדגם בראשות מנו גבע.

תרשים 1: מהו הנושא הפנימי שנמצא בראש סדר העדיפויות שלך לטיפול על ידי הממשלה בישראל?



ממצאי המדד מלמדים כי גם השנה רוב הציבור האמין כי מצבה של ישראל מבחינת הביטחון הלאומי הוא סביר, אולם חלה ירידה מובהקת באמונה זו בשנתיים האחרונות: הציבור העניק למצבה הביטחוני של ישראל ציון ממוצע של 5.6 מתוך 10 (מול ציון ממוצע של 6.2 אשתקד), כאשר מספר האנשים שסברו כי מצבה הביטחוני של ישראל "רע" עלה בצורה מובהקת בעשרה אחוזים בהשוואה ל-2021 (28 אחוזים מול 18 אחוזים בשנת 2021). זאת ועוד, רק פחות משליש מהציבור תמך בטענה כי "מצבה האסטרטגי של ישראל מעולם לא היה טוב יותר" (31 אחוזים לעומת 36 אחוזים ב-2021, ו-50 אחוזים בשנת 2020). עם זאת, הציבור די אופטימי ביחס לעתיד ומעריך כי מצבה הביטחוני-לאומי של ישראל ישתפר בעוד כחמש שנים (5.8 בממוצע). בעוד שניתן היה לזהות מגמת עלייה בהערכת הציבור באשר למצבה של ישראל מבחינת הביטחון הלאומי² בשנים 2017-2020, ששיאה הגיע בשנת 2020, ייתכן שבעקבות 'הסכמי אברהם' והשקט הביטחוני היחסי שאפיין את השנים הללו, בשנתיים האחרונות זוהתה מגמת ירידה מובהקת בהערכה זו.

תרשים 2: מהו לדעתך מצבה של ישראל מבחינת הביטחון הלאומי?

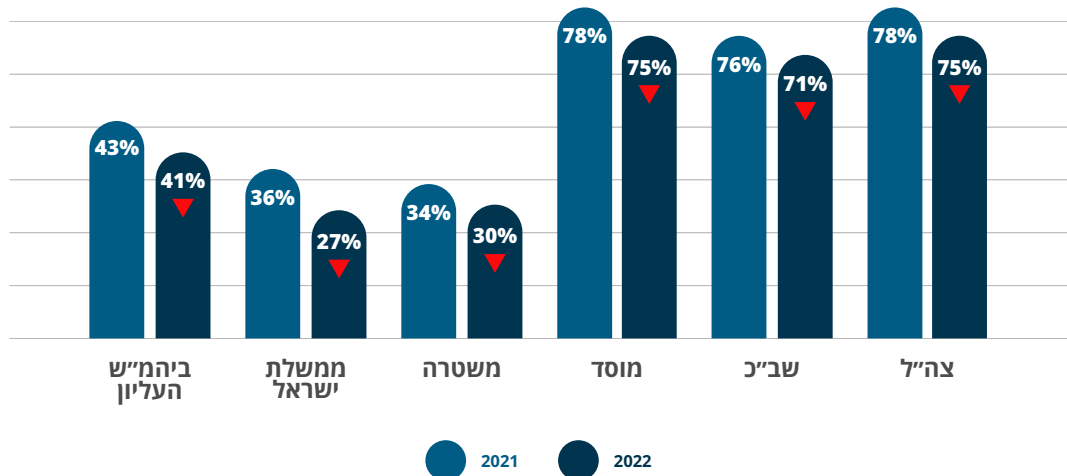


*החל משנת 2020 המחקר התבסס על סקרי דעת קהל ששילבו תשאול באינטרנט וראיונות טלפוניים ולא מראיונות פנים אל פנים, כפי שהיה עד שנה זו.

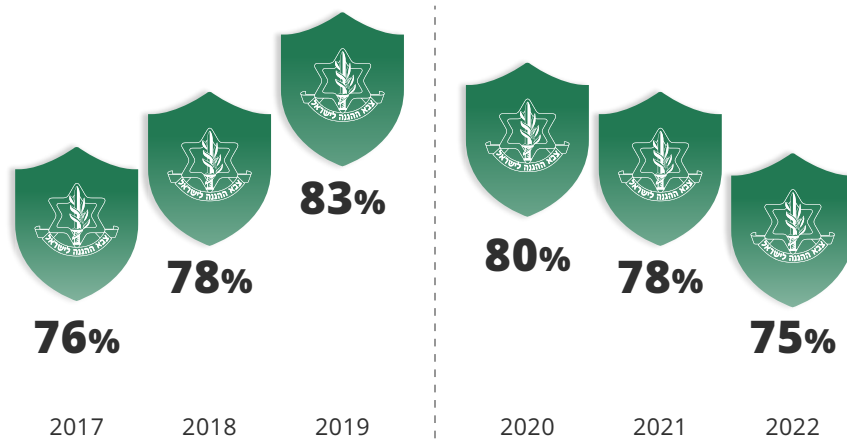
2 עד שנת 2020 המשיבים התבקשו לדרג "על איזה שלב בסולם אתה חושב שהמדינה נמצאת כיום, מ-1-10" משנת 2020 השאלה שונתה כך שהמשיבים התבקשו לדרג את מצב הביטחון הלאומי של ישראל כיום, בסולם של 1-10.

מידת האמון במוסדות המדינה: מממצאי המדד עולה כי רמת האמון מצד הציבור (היהודי והערבי) בחלק ממוסדות המדינה, ובעיקר בממשלת ישראל, המשטרה ומערכת המשפט, המשיכה להיות נמוכה, והובחנה ירידה ברמת האמון כלפי מוסדות אלו ביחס לשנה שעברה: הממשלה זכתה ל-27 אחוזי אמון בלבד לעומת 36 אחוזים אשתקד; משטרת ישראל זכתה ברמת אמון נמוכה, כאשר 30 אחוזים בלבד השיבו כי יש להם רמת אמון גבוהה בארגון זה, ורק 16 אחוזים האמינו כי המשטרה תוכל להתמודד בהצלחה עם הפשיעה בחברה הערבית. נוסף על כך, 28 אחוזים בלבד השיבו כי המשטרה תורמת לביטחון הציבור ולחוק וסדר במדינה. אמון הציבור במערכת המשפט נשחק גם הוא, רק 41 אחוזים מהציבור השיבו כי יש להם רמת אמון גבוהה במערכת. רמת האמון של הציבור בארגוני הביטחון – צה"ל, המוסד, ושב"כ – הייתה גבוהה יחסית, אך גם ביחס למוסדות אלו, שלאורך השנים זוכים לרמה גבוהה של אמון הציבור, נרשמה ירידה ברמת האמון בקרב הציבור ביחס לאשתקד. באשר לרמת האמון הגבוהה בצה"ל, זוהתה בשנים האחרונות ירידה עקבית מתונה.³

תרשים 3: רמת אמון גבוהה בכל אחד מהמוסדות הבאים



תרשים 4: רמת אמון גבוהה בצה"ל, לפי שנים



3 עד שנת 2020 המחקר התבסס על סקרי דעת קהל שבוצעו בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל, באמצעות ראיונות פנים אל פנים בבתי המרואיינים. החל משנת 2020 המחקר התבסס על סקרי דעת קהל שבוצעו בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל, ששילבו תשאול באינטרנט וראיונות טלפוניים בקרב אוכלוסיות שאין להן גישה לאינטרנט.

איומים ואתגרים חיצוניים ("ביטחוניים") – לאורך השנים ובאופן עקבי, רוב הציבור חש כי מדינת ישראל תוכל להתמודד בהצלחה עם איומים ביטחוניים-חיצוניים: פיגועי טרור (58 אחוזים); אתגרי ביטחון הקשורים לאיראן גרעינית (54 אחוזים); מתקפת סייבר על מערכות חיוניות (68 אחוזים); והסלמה בזמנית בזירה הצפונית, ביהודה ושומרון ובעזה (63 אחוזים). אף חלה עלייה מסוימת בתחושות אלו ביחס לחלק מהאיומים, בהשוואה לשנה שעברה. תחושת הביטחון של הישראלים ביכולתה של המדינה להתמודד עם איומים ביטחוניים-חיצוניים, כפי שעולה מהמדד האחרון, מתכתבת עם תפיסת הציבור לגבי מידת המוכנות של צה"ל להתמודד עם עימותים אלו בהצלחה: 78 אחוזים השיבו כי צה"ל ערוך לקראת מלחמה.

אשר לדירוג חומרתם של האיומים החיצוניים, בשנת 2022 רוב הציבור דירג את האיום שנשקף מהסכסוך הישראלי-פלסטיני כאיום החמור ביותר כיום על מדינת ישראל, בפער ניכר משאר האיומים – 52 אחוזים. "איראן: הגרעין והאיום האזורי" תפסו את המקום השני עם 24 אחוזים, והזירה הצפונית, שכוללת חזית משולשת של סוריה, לבנון וחזבאללה, נמצאת במקום האחרון עם 10 אחוזים בלבד. השאר השיבו כי אינם יודעים. ניתן לייחס זאת למצב הביטחוני ולפיגועי הטרור הרבים שישאר חוותה בחודשים האחרונים ברחבי המדינה, לעומת השקט היחסי ששרר בזירות האחרות. מבחינה של מדד הביטחון הלאומי לאורך השנים עולה כי תפיסת האיומים של הציבור מושפעת מאירועים ומהתפתחויות בשטח. הנתונים משקפים תמונת מצב דומה לזו שנראתה בשנת 2015 בעת גל טרור הסכינים, וכן היא ממשיכה את הלך הרוח בשנת 2021, אז דירג הציבור את האיומים: "הסכסוך הישראלי-פלסטיני", "פעילות טרור נגד אזרחי ישראל" ו"החמאס בעזה" (סך הכול 46 אחוזים) – שלושתם יחד במקום הראשון.⁴

תרשים 5: מהו לדעתך האיום החיצוני-ביטחוני הכי משמעותי על מדינת ישראל כיום?



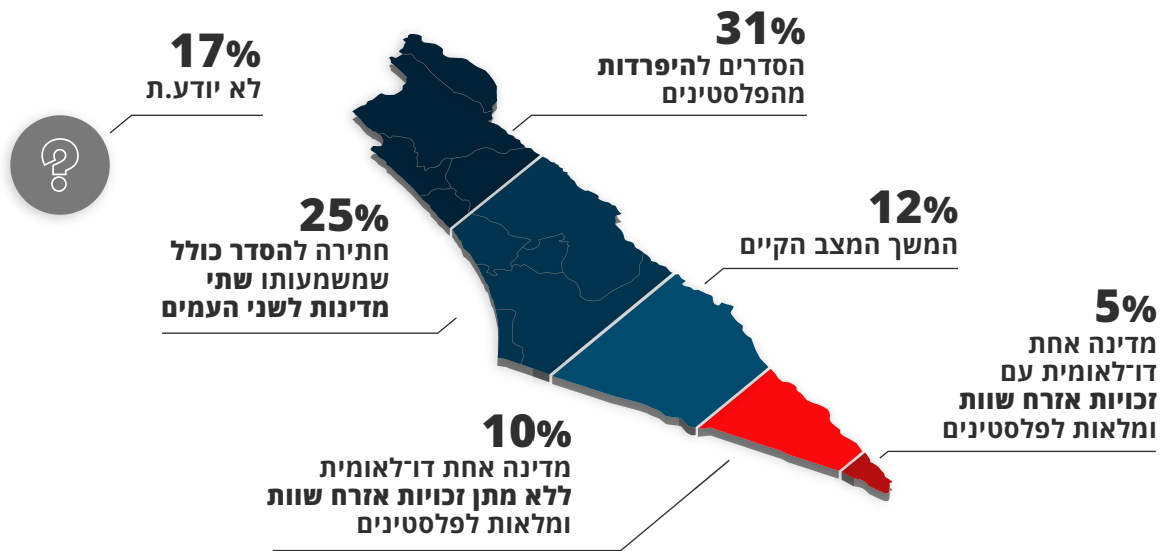
בנוגע לפתרונות לסכסוך הישראלי-פלסטיני, בעשור האחרון חלה ירידה בתמיכת הציבור בפתרון שתי המדינות מ-70 אחוזים לפני 12 שנים ל-52 אחוזים – מתוכם 40 אחוזים במתכונת שמגבילה את מאפייני המדינה הפלסטינית: מפורזת, ללא חלוקת ירושלים ומבלי שתינתן לפלסטינים זכות שיבה; ו-12 אחוזים נוספים תומכים בהקמת מדינה פלסטינית בכל מצב. הציבור ברובו תומך בצעדי היפרדות מהפלסטינים (62 אחוזים).

כאשר ניתנה לציבור אפשרות לבחור בין מספר אופציות שונות, האופציה המועדפת הייתה היפרדות וחתימה להסדר כולל שמשמעותו שתי מדינות לשני עמים. תמכו בה 56 אחוזים (הסדרים להיפרדות מהפלסטינים – 31 אחוזים, חתימה להסדר כולל שמשמעותו שתי מדינות לשני עמים – 25 אחוזים). 12 אחוזים מהנשאלים תמכו בהמשך המצב הקיים; 10 אחוזים במדינה דו-לאומית ללא מתן זכויות שוות ומלאות לפלסטינים; חמישה אחוזים בלבד תמכו באופציה של מדינה אחת דו-לאומית עם זכויות שוות ומלאות לפלסטינים; והשאר השיבו שאינם יודעים.

לגבי מדיניות ישראל בהר הבית, יותר ממחצית מהציבור בעד עלייה של יהודים להר הבית באופן חופשי (55 אחוזים מהציבור הישראלי: 61 אחוזים מקרב היהודים, 22 אחוזים מקרב הערבים), מתוכם 16 אחוזים מהישראלים סבורים שיש לאפשר ליהודים גם להתפלל על ההר. חמישית מהציבור מתנגדים לעליית יהודים להר הבית ו-24 אחוזים "לא יודעים".

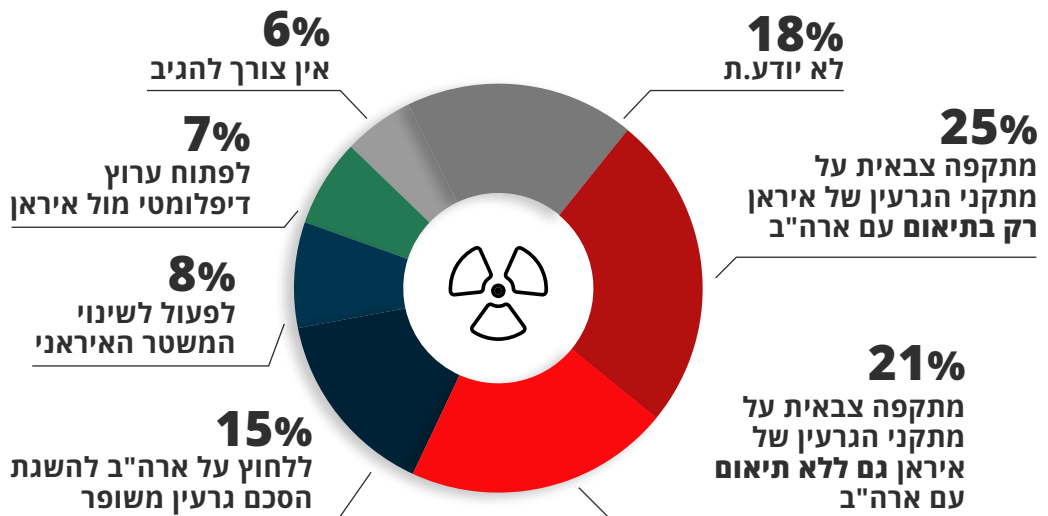
4 בסקר שנערך בחודש נובמבר 2021 נוסח השאלה היה שונה. הנשאלים התבקשו לבחור את האיום החיצוני הביטחוני הכי חמור על מדינת ישראל כיום, מבין האופציות הבאות: איראן גרעינית (23 אחוזים); הסכסוך הישראלי-פלסטיני (21 אחוזים); פעילות טרור נגד אזרחי ישראל בארץ ובחו"ל (15 אחוזים); הזירה הצפונית (לבנון, סוריה, עיראק, איראן) (13 אחוזים); חמאס בעזה (10 אחוזים); בידוד מדיני ו/או ניסיונות דה-לגיטימציה לישראל (שבעה אחוזים). 11 אחוזים השיבו שאינם יודעים.

תרשים 6: מהי האופציה הטובה ביותר עבור ישראל בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני בתקופה הקרובה?

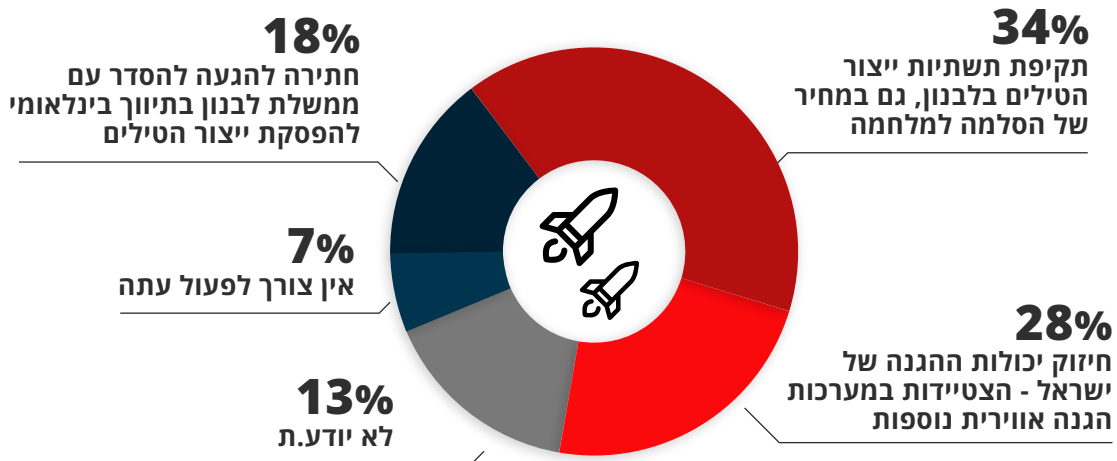


חלק ניכר מהציבור תמך בנקיטת פעולה צבאית נגד האיומים הביטחוניים השונים, גם במחיר מלחמה. תמיכה ניכרת בפעילות צבאית מול איראן ומול שלוחותיה, גם במחיר סיכון בהסלמה למלחמה, נרשמה ביחס לחימוש חזבאללה בטילים מדויקים: שליש מהציבור הביע תמיכה באפשרות זו (34 אחוזים), מכאן שהוא רואה בכך איום חמור שיש לטפל בו גם במחיר של מלחמה. 28 אחוזים העדיפו לחזק את יכולות ההגנה של ישראל על ידי הצטיידות במערכות הגנה אווירית נוספות, וכחמישית מהציבור תמך, מבין האופציות, בחתימה להגעה להסדר עם ממשלת לבנון ובתיווך בינלאומי להפסקת ייצור הטילים (18 אחוזים). זאת ועוד, 46 אחוזים מהישראלים תמכו בנקיטת פעולה צבאית נגד איראן, אם יתברר שאיראן החליטה לחצות את הסף ולייצר פצצה גרעינית. בדומה לשנה הקודמת, גם ב־2022 תמכה חמישית מהציבור בפעולה מסוג זה, גם ללא תיאום עם ארצות הברית (בפעולה בתיאום עם ארצות הברית תמכו 25 אחוזים, בפעולה גם ללא תיאום תמכו 12 אחוזים). ב־2022 נצפתה ירידה מתונה בתמיכה הציבורית בהפעלת לחץ על ארצות הברית להשיג הסכם גרעין משופר עם איראן, על רקע המשך השיחות בין הצדדים וההגעה למבוי סתום (15 אחוזים). רמת תמיכה נמוכה נרשמה גם ביחס לאפשרות לפעול כדי להביא לשינוי משטר באיראן (שמונה אחוזים). רק מיעוט זניח סבר כי יש לפתוח ערוץ דיפלומטי מול איראן (שבעה אחוזים).

תרשים 7: מה לדעתך צריכה להיות תגובת ישראל אם יתברר לה שיש בידי איראן נשק גרעיני?



תרשים 8: מה לדעתך צריכה להיות התגובה של ישראל נוכח התעצמות חזבאללה בטילים מדויקים?



מעורבות ישראלית בנושאי חוץ וביטחון: על רקע המלחמה באוקראינה ולנוכח המתח בין ארצות הברית ורוסיה, הציבור הישראלי ברובו תמך בגישה זהירה יחסית, הדוגלת באי-התערבות במלחמה (65 אחוזים). הציבור ברובו הגדול שלל מעורבות ישראלית לטובת אוקראינה, העלולה לגרום הסלמה ניכרת ביחסי ישראל-רוסיה. כחמישית מהציבור בלבד תמכה בנקיטת קו מדיני ברור יותר לטובת אוקראינה במלחמה עם רוסיה, (19 אחוזים). רוב מוחלט מבין אלה שביטאו תמיכה בנקיטת קו מדיני ברור לטובת אוקראינה, תמכו במתן סיוע אזרחי-הומניטרי. 74 אחוזים מהם תמכו במתן הסיוע האזרחי ו-63 אחוזים מהם תמכו באספקת נשק הגנתי לאוקראינה – גם במחיר פגיעה ביחסים עם רוסיה. רק 27 אחוזים מבינם תמכו באספקת מערכות התקפיות ופחות משני אחוזים הביעו התנגדות לסיוע כלשהו לאוקראינה (למשיבים ניתנה אפשרות לבחור ביותר מאופציה אחת).

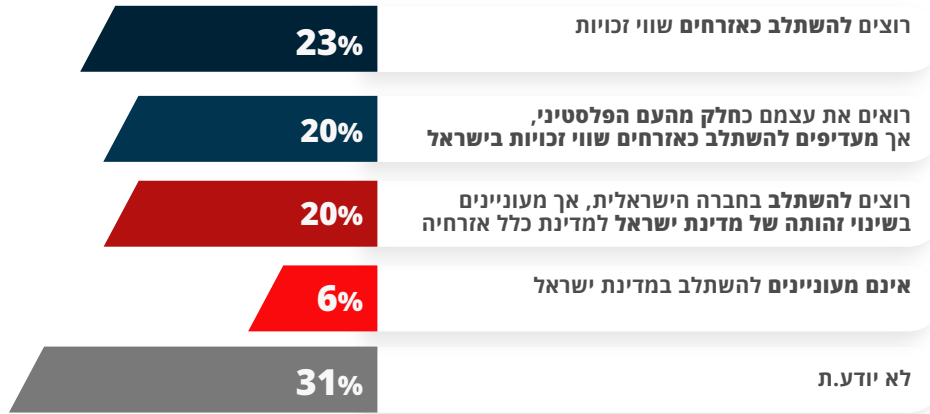
באשר למתיחות הגוברת בין ארצות הברית וסין, יותר ממחצית מהציבור (56 אחוזים) סבר כי על ישראל להימנע, באופן כזה או אחר, מיצוא טכנולוגיה לסיין, אם ארצות הברית תבקש זאת ממנה.

נתון זה עולה בקנה אחד עם הממצא כי 71 אחוזים מהציבור סברו שעל ישראל להתחשב בקביעת מדיניותה בצרכים ובאינטרסים של ארצות הברית, על מנת לשמר את היחסים המיוחדים איתה, ועם הנתון כי פחות ממחצית מהציבור (43 אחוזים) סבר שישארל תוכל להתמודד בהצלחה עם צמצום התמיכה של ארצות הברית בישראל.

האתגרים הפנימיים-חברתיים – לעומת רמה גבוהה של תחושת הביטחון של הציבור לגבי יכולתה של המדינה להתמודד בהצלחה עם האיומים החיצוניים, הרי לגבי יכולתה להתמודד עם איומים פנימיים תחושת הביטחון הייתה ברמה נמוכה והתאפיינה בירידה ביחס לשנים האחרונות. רק 32 אחוזים מהציבור סברו כי מדינת ישראל תוכל להתמודד עם שחיתות במערכת השלטונית, לעומת 40 אחוזים אשתקד. ביחס לקיטוב בין מגזרים שונים בחברה, 36 אחוזים בלבד סברו כי ישראל תוכל להתמודד עם אתגר חברתי זה.

לכך מתווסף הממצא כי 61 אחוזים מהציבור חשו כי חלה התרופפות בתחושת הסולידריות בחברה הישראלית במהלך השנה החולפת. עם זאת, נתון מעניין מהמחקר הנוכחי, שיש להמשיך לעקוב אחריו, מתייחס לתחושת השייכות של אזרחי ישראל הערבים. 63 אחוזים השיבו כי המרכיב החשוב ביותר בזהותם הוא המרכיב הישראלי, יותר מהפלסטיני (37 אחוזים השיבו: המרכיב הפלסטיני), ורובם רוצים להשתלב בחברה ובמדינת ישראל בדרכים כאלה ואחרות: רק 23 אחוזים רוצים להשתלב כאזרחים שווים זכויות במדינה, ללא כל התניה, 20 אחוזים רואים עצמם חלק מהעם הפלסטיני אך מעדיפים להשתלב בחברה הישראלית, ו-20 אחוזים נוספים רוצים להשתלב בחברה הישראלית, אך מעוניינים בשינוי זהותה של מדינת ישראל למדינת כלל אזרחיה. נוסף על כך, שישה אחוזים כלל אינם מעוניינים להשתלב במדינת ישראל. יש לשים לב לכך ש-31 אחוזים השיבו "לא יודע" – מדובר בכשליש מהנשאלים. הציבור היהודי בעיקר רואה באזרחי ישראל הערבים כמי שיש לכבדם אך גם לחשוש בהם (46 אחוזים). רבע מהציבור היהודי רואה באזרחי ישראל הערבים אזרחים שווים זכויות (25 אחוזים); יותר מחמישית מזהה אותם כאויבים בפותנציה (22 אחוזים); רק מיעוט זניח אינו רואה בהם אזרחים שווים זכויות (שבעה אחוזים). בראייה אופטימית, 74 אחוזים מהישראלים (יהודים וערבים) סבורים כי מדינת ישראל צריכה להשקיע באזרחיה הערבים במידה כזו או אחרת, על מנת לגשר על הפערים בין המגזרים.

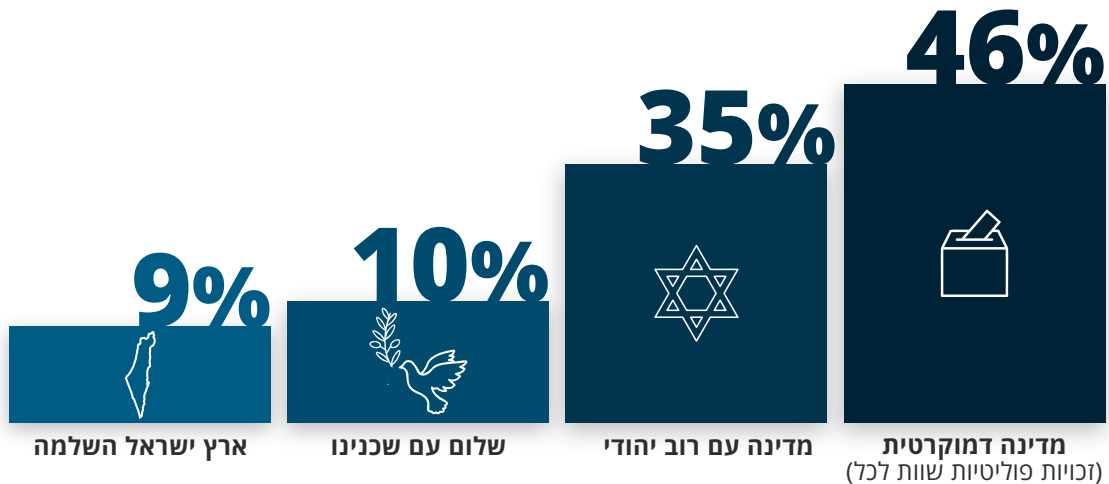
תרשים 9: האם לדעתך רוב אזרחי ישראל הערבים...?



*ערבים בלבד

צביונה היהודי והדמוקרטי של המדינה ממשיך להוות נר לרגליהם של אזרחי ישראל. בשנים האחרונות החלה להתחזק התמיכה בערך "מדינה דמוקרטית", שהישראלים מציבים אותו כערך החשוב להם ביותר, והיא הגיעה לשיאה השנה עם 46 אחוזי תמיכה (לעומת 37 אחוזים אשתקד). הדבר מלמד על התרחבות ההבנה בקרב הציבור הרחב בדבר מידת חשיבותה של "מדינה דמוקרטית" בהקשריה השונים. בדומה לשנה שעברה, 35 אחוזים הציבו את הערך "מדינה עם רוב יהודי" כחשוב להם ביותר, ואחריהם בפער ניכר עומדים הערכים "שלום עם שכנינו" (10 אחוזים) ו"ארץ ישראל השלמה" (תשעה אחוזים). יש לציין שבקרב הציבור היהודי, הערך "מדינה עם רוב יהודי" ממשיך להיות הערך החשוב ביותר עבורם (42 אחוזים). למרות תחושת הירידה בסולידריות החברתית שנרשמה במדד, הציבור מאמין כי "כל ישראל ערבים זה לזה" (61 אחוזים) וממשיך להאמין גם השנה כי מול האיומים והאתגרים הניצבים בפני ישראל "אנחנו יכולים לסמוך רק על עצמנו" (80 אחוזים).

תרשים 10: מהו הערך החשוב לך ביותר?



לסיכום, על פי נתוני המדד לביטחון לאומי לשנת 2022-2023 ניתן להצביע על כך שהציבור הישראלי מוטרד מאתגרי הפנים יותר מאשר מאתגרי החוץ, ויש לו פחות ביטחון בכך שהמדינה תוכל לטפל באתגרים אלו בהצלחה. מבחינת האיומים הביטחוניים, הזירה הפלסטינית היא הזירה שהציבור מזהה כמאיימת ביותר על ביטחונו, ורובו תומך בהיפרדות מהפלסטינים ובהקמת מדינה פלסטינית מפורזת, ללא חלוקת ירושלים וללא זכות שיבה. הציבור רואה באיום הטילים המדויקים של חזבאללה איום חמור המחייב פעולה, ועם זאת מדרג את האיום בזירה הצפונית כנמוך ביותר. מבחינת מדיניות החוץ הישראלית, הציבור מכיר במתח האפשרי בסחר עם סין ומותח קו ברור בין יצוא ביטחוני של טכנולוגיות רגישות ליצוא מסוג אחר. אל מול המלחמה באוקראינה, הציבור תומך במדיניות הנוכחית ואינו מעוניין בנקיטת קו מדיני לטובת אחד הצדדים. אלה שבעד נקיטת קו מדיני ברור לטובת אוקראינה תמכו במתן סיוע אזרחי לאוקראינה ובסיוע שנתפס בעיניו כהגנתי. לציבור רמת אמון גבוהה בארגוני הביטחון, אך אמון זה מצוי בירידה לאורך השנים, וכן קיימת ירידה עקבית בשנתיים האחרונות בהערכה הכוללת של הציבור בישראל באשר למצב הביטחון הלאומי הישראלי.



המלצות עיקריות למדיניות

כמענה לאתגרים ובמטרה ליצור ולממש הזדמנויות, על ישראל לנקוט פעולות אקטיביות במספר מישורים:

1. שימור היחסים המיוחדים עם ארצות הברית

- יש להדגיש מול ארצות הברית את השתייכותה של ישראל ל"מחנה הדמוקרטיה", תוך נכונות להרחיב את הדיאלוג המדיני והטכנולוגי בין המדינות
- יש לתת ביטוי פומבי לתמיכתה של ישראל באוקראינה ולבחון את הרחבת הסיוע לה
- יש לקדם יוזמות שייצקו תוכן ביחסים עם מדינות המזרח התיכון ברובד הביטחוני, במסגרת שיתוף הפעולה בניהול CENTCOM וברובד המדיני-כלכלי, כאשר ועדות 'פורום הנגב' הן אחת המסגרות

2. שימור מערכת האיזונים הדמוקרטית המהותית, בדגש על עצמאות המערכת המשפטית

- יש לקדם את מימוש תוכנית החומש לחברה הערבית, במסגרת מדיניות שתכליתה לצמצם פערים בחברה הישראלית
- יש להרחיב את שורותיה של משטרת ישראל ואת יכולות הצבא בסדיר ובמילואים, ובמסגרת זו גם להקים את המשמר הלאומי
- יש לשמר את מערכת האיזונים והבלמים בין הרשויות השונות בישראל, ולממש צעדי שינוי באחריות ובאיטיות

3. קידום אופציה מבצעית במקביל למאמץ לכוון מערך מדיני בינלאומי בהובלה אמריקאית מול תוכנית הגרעין האיראנית

- על ישראל לדחוף להכרזה על כישלון המשא ומתן לחזרה להסכם הגרעין ולמימוש הסנקציות האירופיות, בכפוף להפרת ההסכם (ה-"snapback")
- יש לפעול להרחבת הסנקציות על המשטר האיראני מעבר להקשרי הגרעין, עקב פגיעה בזכויות אדם ודיכוי מחאות עממיות, כמנוף לחץ

4. שימור פוטנציאל היפרדות וייצוב הרשות הפלסטינית

- הקרבה לתום עידן אבו מאזן מחייבת לשמר את הקשר עם צמרת הרשות הפלסטינית ועם מחליפיו האפשריים, מתוך הבנה כי היחלשות דרמטית של הרשות מנוגדת לאינטרס הישראלי
- בשטח מומלץ לקדם צעדי היפרדות, תוך השלמת גדר ההפרדה וסגירת כל פרצותיה
- יש לממש תוכנית לחיזוק מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בחסות אמריקאית
- יש לקדם תוכניות מתאר בשטחי C, תוך מיפוי ישראלי של גושי ההתיישבות ושל אפשרויות הבנייה והפיתוח הפלסטיניים
- בתחום הכלכלי מומלץ לקדם מהלכים שירחיבו את התעסוקה בשטחי הרשות הפלסטינית וכן לקדם הקלות, תוך נכונות לבחון מחדש את 'הסכם פריז'



צילום: צה"ל

6. היערכות למענה צבאי ולפעולות להחלשת ארגון חזבאללה

- יש להגביר את הלחץ המדיני והכלכלי על חזבאללה באמצעות הרחבת משטר הסנקציות
- יש לתמוך בהסכם הגז ולקדם מאמצים למינופו, וכן לקדם סיוע כלכלי מפוקח ללבנון
- במקביל יש להכין מענה צבאי מרתיע למקרה שחזבאללה יאתגר את ישראל, וכן פעולות חשאיות וסמויות להמשך החלשתו ולייצוב ההרתעה מולו

8. נדרשות רפורמות בבניין הכוח הצבאי, בדגש על מודל הגיוס והשירות

- יש לקדם את מודל הגיוס והשירות הרב־ממדי שהוצע על ידי המכון
- יש למקד את הקשב בבניין כוחות היבשה בסדיר ובמילואים, תוך מיסוד רעיונות של שילוב אדם ומכונה באופן אחראי ונרחב
- יש להיערך לגיבוש מזכר ההבנות הביטחוני החדש עם ארצות הברית

5. העמקת שיתוף הפעולה עם מדינות האזור ומיצוי האפשרויות להרחבת 'הסכמי אברהם'

- אי־ההגעה להסכם עם איראן מהווה כר פורה שיש לנצלו לשם העמקת שיתוף הפעולה הביטחוני עם מדינות האזור
- יש לקדם ולממש הסכמים כלכליים בתחומי התשתיות והאקלים. מול מצרים וירדן יש לקדם סחר ולהעמיק את שיתוף הפעולה בתחום הגז הטבעי, ומול ירדן יש לממש את הסכם החשמל תמורת מים

7. נדרשת בחינה מחודשת של המב"ם בסוריה ומיקודו בשליחי איראן

- יש לשוב למדיניות העמימות במב"ם
- יש לבחון עם ארצות הברית, ירדן וטורקיה אפשרות לקדם תמיכה באזורי אופוזיציה ובגורמי התנגדות בסוריה, על בסיס היגיון הומניטרי ובמטרה להחליש את ההתבססות האיראנית ולשמר את חולשת משטר אסד כאינטרס ישראלי



Photo: REUTERS

העורכים:

אלוף (מיל.) תמיר הימן, מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי
תא"ל (מיל.) רם יבנה, חוקר בכיר אורח
ד"ר ענת קורץ, מנהלת המחקר

הכותבים (לפי סדר הא"ב):

תא"ל (מיל.) אסף אוריון, חוקר בכיר
ד"ר חגי אטקס, חוקר בכיר אורח
תא"ל (מיל.) ד"ר מאיר אלרון, חוקר בכיר
ד"ר אפרים אסכולאי, חוקר בכיר
מורן דיטש, חוקרת
ד"ר אריאל היימן, חוקר בכיר
ד"ר יואל גוז'נסקי, חוקר בכיר
רמי דניאל, חוקר
תא"ל (מיל.) אודי דקל, חוקר בכיר
פרופ' מוחמד וותד, חוקר בכיר
ד"ר כרמית ולנסי, חוקרת בכירה
ד"ר אופיר וינטר, חוקר בכיר
פרופ' מנואל טרכטנברג, ראש המכון
עדן כדורי, עוזרת מחקר
אל"מ (מיל.) ד"ר אפרים לביא, חוקר בכיר
ד"ר גליה לינדנשטראוס, חוקרת בכירה
מור לינק, חוקרת (מלגאית ניובאואר)
שרה לרך זילברברג, עוזרת מחקר
סא"ל (בדימוס) אורנה מזרחי, חוקרת בכירה
פרופ' קובי מיכאל, חוקר בכיר
השגריר ארקדי מילמן, חוקר בכיר

ד"ר אריאל סובלמן, חוקר בכיר
סא"ל (מיל.) דודי סימן טוב, חוקר בכיר
סא"ל (מיל.) שחר עילם, חוקר בכיר
ג'וני עיסא, חוקר (מלגאי ניובאואר)
ד"ר לירן ענתבי, חוקרת בכירה
ד"ר שירה עפרון, חוקרת בכירה
השגריר ד"ר עודד ערן, חוקר בכיר
ד"ר תומר פדלון, עמית מחקר
ד"ר מרתה פורלן, עוזרת מחקר
רותי פינס פלדמן, חוקרת
אורית פרלוב, חוקרת
יוחנן צורף, חוקר בכיר
ד"ר רז צימט, חוקר עמית
פרופ' אסטבן קלור, חוקר בכיר
יובל רימון, עוזר מחקר
אל"מ (מיל.) אלדד שביט, חוקר בכיר
יורם שוייצר, חוקר בכיר
נועה שוסטרמן, חוקרת
סימה שיין, חוקרת בכירה
עפר שלח, חוקר בכיר
אל"מ (מיל.) עו"ד פנינה שרביט ברוך, חוקרת בכירה





המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

אוניברסיטת תל אביב
UNIVERSITY OF TEL AVIV