

א.

הזדמנויות בביטחון

רא"ל (מיל') גדי איזנקוט

פריצת האיום הביולוגי (מגפת הקורונה) על רקע שינויים גלובליים, אזוריים, כלכליים, חברתיים וטכנולוגיים ועל רקע השתנות האיומים על מדינת ישראל יוצרת אתגרים גדולים, הזדמנויות ולצידם סיכונים המחייבים שינויים עמוקים לחיזוק הביטחון הלאומי של ישראל.

מטרת המסמך

לסקור את המגמות המרכזיות המשפיעות על ביטחון ישראל ואת ההזדמנויות העולות מהן ולתת לממשלה החדשה המלצות המבוססות על המגמות ועל ההזדמנויות האלה.

מגמות

שינוי ביחסים בין הצבא לחברה

מגפת הקורונה הוכיחה כי חוסן החברה הישראלית על כל גווניה הכרחי להתמודדות עם משברים לאומיים. בפעם הראשונה בהיסטוריה של ישראל נמצאה המדינה במשבר לאומי שאינו מלחמה ואשר במאבק בו השתתפו כל ארבעת השבטים המרכיבים אותה. אלה פועלים יחד כדי להתגבר על המשבר הזה. צה"ל לקח על עצמו תפקיד מרכזי בסיוע למגזרים החרדי והערבי. הסיוע הזה יכול לבשר על שינוי באופן שבו תופסות הקהילות האלה את צה"ל.

המשבר הכלכלי בישראל

מגפת הקורונה חוללה, בין היתר, משבר כלכלי קשה בעולם כולו ובכלל זה בישראל. יותר ויותר משאבים מוזרמים להתמודדות עם המשבר ולהצלת הכלכלה. סביר להניח שבתקציב שיאושר בעקבות המשבר יוקצו משאבים רבים למערכת הבריאות, לחינוך ולרווחה וגם לתמיכה נוספת בעסקים. כתוצאה מכך צפוי תקציב הביטחון לקטון. לכך יכולות להיות השפעות רבות על המערכות הביטחוניות ובכלל זה על בניין הכוח ועל אופן ההפעלה שלו.

רא"ל (מיל') גדי איזנקוט היה הרמטכ"ל ה-21 של מדינת ישראל. קודם לכן היה מפקד חטיבת גולני, המזכיר הצבאי של ראשי הממשלה אהוד ברק ואריאל שרון, מפקד עוצבת נתיב האש, מפקד אוגדת איו"ש, ראש אגף המבצעים, מפקד פיקוד הצפון וסגן הרמטכ"ל. כיום הוא עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) ויושב ראש יד בן גוריון.

היחסים בין ישראל לפלסטינים

אף שמהבחינה הבריאותית הייתה עד כה פגיעת הקורונה בפלסטינים מינורית למדי, הרי אנו עומדים בפני מצב בעייתי בכל הנוגע לכלכלה הפלסטינית. זו נפגעה מהמשבר וצפויה להמשיך ולהידרדר: הופסקה יציאת פועלים לישראל, התיירות פסקה, ונעצרו כל התעשיות הנשענות על יצוא. הפגיעה בכלכלה הפלסטינית היא דרמטית ועלולה להגיע לירידה של עשרות אחוזים בתל"ג הפלסטיני. משמעות הדבר היא פגיעה באחד הגורמים המרכזיים שתרמו ליציבות ולרגיעה היחסית ביהודה ושומרון בעשור האחרון. בה בעת הסגר שהוטל במהלך משבר הקורונה המחיש עד כמה סקטור הבנייה (ובמידה פחותה סקטור החקלאות) בישראל תלויים בכוח העבודה הפלסטיני.

מנגד, מגפת הקורונה הבהירה שיש לישראל ולפלסטינים יכולת לעבוד יחד במאבק משותף שאינו במישור הלאומי. עד להפסקת התיאום בין הפלסטינים לישראל באמצע חודש מאי 2020 פעלה ישראל בתיאום מרשים גם מול הרשות הפלסטינית וגם מול החמאס בעזה – מה שהוכיח כי כשגורם חיצוני מסכן את שני הצדדים ביכולתם להתגייס יחד לקידום אינטרסים משותפים.

התכנסות פנימה

מדינות העולם בכלל ומדינות האזור בפרט עסוקות מאוד בענייני פנים ועתידות להיפגע מהמשבר הכלכלי שלא ייגמר בקרוב, וזה נותן לישראל חופש פעולה יחסי. באופן כללי יש למדינות האזור פחות תיאבון ליזום צעדים אגרסיביים ולוחמניים נגד ישראל. זוהי מגמה רחבה שייתכן כי תתרום ליציבות.

התחרות והמתחות הגלובלית בין סין לארצות הברית

השיח בין ישראל לסין מעוצב על פי מדיניות האיסורים שמכתיבה ארצות הברית. יש לשנות את השיח לחיובי: כדי לשפר את עמדתה בזירה הבינלאומית – ובמיוחד מול סין – סביר להניח שארצות הברית תחפש קואליציה טכנולוגית חדשנית, ולישראל יש הרבה מה להציע בתחום הזה.

היחלשות הציר השיעי

הקורונה האיצה את היחלשות הציר השיעי, החל מאיראן וסוריה, עבור דרך לבנון וכלה בשלוחיה של איראן: חזבאללה, המיליציות השיעיות בעיראק וכדומה. ייתכן שהיחלשות הזאת יכולה להביא לדעיכה מסוימת בעימות של הגורמים האלה עם ישראל.

איראן. השילוב של הסנקציות האמריקאיות ושל היקף התחלואה בקורונה בתחומה החרף מאוד את מצבה הכלכלי. אין זה סביר להניח שהשלטון באיראן יקרוס בעקבות המשבר, אך צפויה הפחתה מסוימת במשאבים שהיא משקיעה בהתבססות באזור ובתמיכה בשלוחיה.

לבנון. משבר הקורונה היכה בלבנון בשעה שהיא כבר הייתה בעיצומו של משבר כלכלי ממושך. מצבה צפוי להידרדר עוד יותר אם ייפגע סיוע החוץ שהיא מקבלת.

סוריה. הקורונה הגיעה לסוריה לאחר שנים של מלחמת אזרחים עקובה מדם שהחריבה אזורים נרחבים במדינה וגרמה לבריחה של מיליוני תושבים. איראן ממשיכה במאמציה להתבסס במדינה, וקבוצות ג'יהאדיסטיות צוברות בה מחדש ביטחון.

התערערותו של שוק האנרגיה העולמי

ירידת מחירי הנפט והידרדרותו של שוק האנרגיה פגעו באופן משמעותי במדינות שלהן השפעה מרכזית באזור כמו ערב הסעודית ורוסיה. ייתכן שנפגעה גם יכולתן לנקוט צעדים בזירה.

הזדמנויות

שדרוג היחסים בין ישראל לארצות הברית

משבר הקורונה והתחרות הגוברת בין ארצות הברית לסין יוצרים לישראל הזדמנויות – בין היתר לשדרוגו של שיתוף הפעולה עם ארצות הברית. שיתוף פעולה כזה יכול להיות במסגרת הסכם חדש ליחסים מיוחדים – הסכם המעדכן ומרחיב את ההסכם האחרון שנחתם ב־2012. במסגרת ההסכם הזה יכרתו ארצות הברית וישראל ברית בתחום החדשנות הטכנולוגית, וזו תמלא את הצורך של ישראל בהשקעות ובתמיכה של סין. יש להרחיב את ההסכם כך שיכלול שיתופי פעולה במקרה של אסונות טבע ושל מגפות, וכן יש לשאוף לכך שייכללו בו שיתופי פעולה אזוריים. כמו כן יש לשאוף לכך שההסכם בין ישראל לארצות הברית יכלול חזרה לרעיון של Middle East Strategic Alliance עם המדינות הסוניות המתונות כדי להתמודד עם איראן ועם קבוצות ג'יהאדיסטיות.

הגברת הסולידריות בחברה הישראלית

הסכנה הטמונה בנגיף הקורונה חיברה יחדיו את חלקי החברה בישראל וחשפה את יכולתה לנהל שיח עמוק, לקיים ערבות הדדית ולהירתם לפעולות למען הכלל. השאלה היא אם יהיה בכך כדי לקדם רעיונות כמו שירות לאומי לכול והתגייסות משותפת להתגברות על משברים ועל אסונות.

חיזוק הדימוי של היות צה"ל צבא העם

הפגיעה הרב־מערכתית שפגע נגיף הקורונה בישראל (בבריאות, בכלכלה, בחברה וכדומה) הייתה הזדמנות ליצירת שיח עמוק ולערבות הדדית בין כל חלקי החברה הישראלית (יהודים, ערבים, חילונים, דתיים), להקטנת הפערים ולמיתון השסעים ביניהם. יתר על כן, מעורבותו של צה"ל בארגון הקהילה בעת משבר הקורונה יצרה הזדמנות לשיפור תדמיתו בקרב

החברה החרדית, שיחסה לצבא במהלך משבר הקורונה היה בסך הכול חיובי. נוסף על כך פתח המשבר צוהר גם לשיפורה של מערכת היחסים בין צה"ל והמשטרה לבין המגזר הערבי.

מינוף חופש הפעולה הישראלי

בתקופת הקורונה גדל לא רק חופש הפעולה הצבאי של ישראל לפעול במרחב, אלא גם חופש הפעולה המדיני. במהלך התקופה הזאת הסדרים שלא היו מקובלים על הציבור לפני כן הפכו להיות רלוונטיים.

ניצול חולשתו של הציר השיעי

היחלשות הארגונים והמדינות שבציר השיעי טומנת בחובה כמה הזדמנויות לישראל.

סוריה. נוצרה הזדמנות להשגת הסכם בין מדינות בעלות אינטרס משותף בסוריה שיביא לדחיקת האיראנים מסוריה ומעיראק.

לבנון/חזבאללה. הצורך הדחוף של לבנון בסיוע כלכלי יוצר הזדמנות להשפעה ישראלית על הגורמים המסייעים לה כלכלית. משבר הקורונה הוכיח כי אפשר להגיע לשיתופי פעולה גם עם אויבים מרים ("מתחת לרדאר"), ונראה כי יש לישראל וללבנון אינטרס משותף להגיע להסדרים תמורת הטבות כלכליות ומדיניות. אשר לצבא לבנון – על ישראל לקדם מדיניות שמבחינה בין תומכי טרור לבין מי שיכולים להיות שותפים ולעודד את אלה האחרונים.

למידה מההתארגנות של מערכת הביטחון הלאומי

השתנות האיומים והעובדה שייטכנו בעתיד מקרי אסון נוספים מחייבות לעשות שינויים והתאמות על סמך לקחים שהופקו מאירוע הקורונה ובהם הצורך בארגון מחדש של המענה המדינתי. המגפה חשפה פערים בעבודתו של מערך הביטחון הלאומי של ישראל בעיתות חירום ויצרה הזדמנות לשינוי עמוק באמצעות ארגון מחדש של מערכת הביטחון הלאומי. ארגון מחדש שכזה מחייב מחשבה חדשה והנהגת שינויים משמעותיים מאוד בתחומי האחריות, השליטה והניהול. יש להקים גוף מנהל הכפוף במצבי חירום לוועדה לענייני ביטחון לאומי שיגבש את המענה להתפרצות של מגפה נוספת או לכל אסון לאומי אחר.

המלצות

■ יש להסדיר את מסמכי היסוד של מדינת ישראל. לישראל אין כיום מסמכי יסוד

בתחום הביטחון הלאומי. לכן:

- א. יש לפרסם תפיסת ביטחון לאומי סודית/גלויה שתכלול מיפוי רחב של כל הסכנות הנשקפות למדינה — גם אלה שאינן ביטחוניות.
- ב. יש לגבש מדיניות של ביטחון לאומי.
- ג. יש לגבש אסטרטגיה לכל אחת מהמערכות הלאומיות העיקריות.

■ חיזוק החוסן החברתי-לאומי: יש לחזק את החוסן החברתי ואת הסולידריות של החברה

הישראלית על כל גווניה כדי להקטין את הפערים ולמתן את השסעים בין חלקי החברה. החוסן החברתי והסולידריות החברתית הם גורמי יסוד שמזכרים לכל אורך המסמך הזה. חוסן חברתי וסולידריות ניתן להשיג — בין היתר — באמצעות חינוך, בריאות, כלכלה וטכנולוגיה, אך גם בתחום הביטחון יש כמה צעדים שעל הממשלה לנקוט:

א. **על צה"ל להישאר צבא העם.** יש להתאים את צה"ל לאתגרי העתיד באמצעות יצירתם של מסלולי שירות מגוונים, מתגמלים ומוקרים יותר, אך במקביל יש גם לשמר את האתוס של צבא העם שייעודו להגן על המדינה, להבטיח את קיומה ולנצח בכל מלחמה.

ב. **מודל של שירות לאומי/אזרחי/ממלכתי לכול.** יש לאמץ את העיקרון שלפיו על

כל חלקי האוכלוסייה להיות שותפים לחובות ולזכויות. לצה"ל תהיה הזכות לבחור את מי לגייס, וכל מי שיקבלו פטור לא רפואי משירות צבאי (למשל חרדים וערבים) יגויסו לשירות אזרחי במשטרה, במכבי האש, במגן דוד אדום, בבתי החולים, במערכת החינוך וכדומה. כך כל שבטי החברה יתרמו יחד לחברה הישראלית וירגישו חלק מהחברה הישראלית — כל שבט לפי עקרונותיו וערכיו.

ג. **עתודה לאומית.** גם אם לא יאומץ מודל של גיוס לכול (לצבא או לשירות לאומי/אזרחי/ממלכתי) תהיה חובה על כל בן 18 לקבל הכשרה בסיסית לעתודה. זו תופעל במקרי קיצון כמו אסון לאומי.

■ ארגון מחדש של מערכת הביטחון הלאומי: ארגון מחדש שכזה צריך להיעשות לפי

הקווים המנחים הבאים:

א. יש להגדיר מחדש את אחריות הארגונים: משרד הביטחון (לרבות צה"ל, פיקוד העורף ורשות החירום הלאומית), המשרד לביטחון פנים, השב"כ, המוסד, משטרת ישראל, מגן דוד אדום.

ב. יש להגדיר את הפיקוד ואת השליטה בעת מעבר משגרה לחירום לאומי.

ג. יש להקים משמר לאומי להגנת העורף בעיתות חירום. החיכוכים בין משרדי הממשלה וגופי ביטחון בעיצומה של מגפת הקורונה וכן אי-הפעלתה של רשות החירום הלאומית (רח"ל) מחייבים בחינה עמוקה. בין היתר היו ויכוחים מרים

בנוגע להפעלת הצבא לאכיפת הסגר בערים מוכות קורונה. אחת המסקנות צריכה להיות שיש לבנות משמר לאומי להגנת העורף בעיתות חירום בפקודו של המשרד לביטחון פנים.

■ **תקציב הביטחון ותוכנית רב־שנתית (תר"ש) מעודכנת:** עקב הקיצוץ הצפוי בתקציב הביטחון על מערכת הביטחון לבחון כבר עכשיו פרויקטים שמימונם נמצא בסכנה ולעצור אותם מיד כדי למנוע את "אפקט העלות השקועה" ולפנות בהקדם תקציבים לפרויקטים שיימשכו.

■ **החלשת הציר השיעי:** יש להפעיל לחץ על גורמים עוינים בתיאום עם ארצות הברית ועם רוסיה ובסיוען ולנצל את מרחב הפעולה הישראלי כדי לסכל את המאמץ האיראני לגרעין ולהגמוניה אזורית, במקביל לנקיטת מדיניות תומכת של הפעלת כוח בתיאום עם המחנה הסוני המתון.

■ **חיזוק היחסים המיוחדים עם ארצות הברית:** במקום לחתור לברית הגנה עם ארצות הברית על ישראל לקדם שיפור של הסכם היחסים המיוחדים מ־2012 כך שיכלול את המרכיבים הבאים:

- א. ברית חדשנות טכנולוגית.
- ב. שיתוף פעולה למקרים של אסונות טבע ושל מגפות.
- ג. כינונה של ברית אזורית במתכונת של (MESA) Middle East Strategic Alliance עם המדינות הסוניות המתונות.

סיכום

הקורונה התפרצה במזרח התיכון בעת שהיה בשנתו העשירית של משבר עמוק שבא לידי ביטוי במלחמות אזרחים עקובות מדם, הרס פיזי נרחב, כלכלות מרוסקות ומיליוני עקורים ופליטים. הקורונה רק החריפה את המציאות הקשה הזאת אך גם יצרה הזדמנות לקידום תהליך אזורי לטובת עמי האזור.

מעגלי האיום על מדינת ישראל יתקיימו גם בעתיד הנראה לעין, ואף יש סיכון להידרדרות ביטחונית בכל אחת מהזירות. לכן המחויבות הבסיסית של מערכת הביטחון היא להימצא במוכנות גבוהה לתרחישי הסלמה והידרדרות, אך עם זאת עליה לדעת לנצל את ההזדמנות כדי לקדם יציבות ולהאריך ככל האפשר את תקופת הרגיעה הביטחונית – שהיא אינטרס של כל עמי האזור.