

100 הימים' הראשונים של ממשלת ישראל החדשה : 20 המלצות למדיניות בנושאי הביטחון הלאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי חוקר את סוגיות הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. המחקר במכון מוכוון מדיניות ותוצריו מיועדים לשמש את מקבלי ההחלטות במדינת ישראל ואת הציבור הרחב. עם כינונה של ממשלה חדשה, ובהתחשב במכלול האתגרים שניצבים בפני מדינת ישראל ברבדים השונים של הביטחון הלאומי, הוכן במכון מסמך המלצות האמור לשרת את הממשלה ולשמש לה מצפן בהידרשה לסוגיות האסטרטגיות המרכזיות שבפניה.

לרשות הממשלה לא עומדים ימי חסד. כבר בימים אלה יהיה עליה להתמודד עם שורה



של אתגרים מידיים, נושאים כבדי משקל והחלטות על מדיניות, שאם לא יטופלו בחודשים הראשונים לכהונתה, יהיו מסובכים יותר לפתרון בהמשך הדרך. אימוץ ההמלצות המובאות להלן עשוי להעניק בסיס איתן לעיצוב מדיניות ומענים לאתגרים, שיבססו את ביטחונה ויציבותה של מדינת ישראל בשנים הבאות. (צילום¹)

מסמך זה מציג בתמציתיות ממוקדת את הרקע למגוון הסוגיות שעל מדינת ישראל להתמודד עמן ואת עיקרי

(TOP-20) ההמלצות למדיניות, שגובשו על ידי חוקרי המכון עבור הממשלה. ההמלצות מתייחסות למישורים האזורי, הבינלאומי והפנימי של מדיניות הביטחון הלאומי הישראלית, ועיקריהן מתמקדים בנושאים שיש להידרש אליהם מידית, כבסיס לצעדים נוספים בהמשך הדרך.

א. שיקום יחסי ישראל – ארצות הברית

המשבר הנוכחי בין ירושלים לושינגטון משקף ראייה שונה של הממשלים והעומדים בראשם את האתגרים המרכזיים במזרח התיכון ואת דרך הטיפול בהם, הנדרשת כמענה. מעבר לכך, האופן שבו הממשלה החדשה והעומד בראשה יידרשו ליחסים בין המדינות משליך על האינטרסים ארוכי הטווח של ישראל ועל מעמדה האזורי והבינלאומי. משום כך, מומלץ להציב כמטרת-על את השבת היחסים למסלולם התקין, הסכמה על האתגרים המשותפים והתחשבות הדדית באינטרסים של הצד השני. זאת, על מנת להתמודד יחדיו ובתאום עם האתגרים המשותפים לשתי המדינות, העומדים בפתח.

1. התנעה מחדש ובהקדם של הדיאלוג האסטרטגי בין ישראל לארצות הברית, בפגישה משותפת בין ראש ממשלת ישראל, שר הביטחון ושר החוץ (אם ימונה), לבין מקבליהם האמריקאים. כן יש למנות שר בכיר כאחראי לשיח ולגיבוש אסטרטגיה משותפת עם ארצות הברית. אם הניסיון לחדש את הדיאלוג המהותי בין נשיא ארצות הברית לראש הממשלה ייתקל בקשיים, יש לחפש אישי אמון בשני הצדדים, שבאמצעותם ניתן יהיה לקיים ערוץ גיבוי (סגן הנשיא ביידן, מזכיר ההגנה קרטר וכן אישים כמו הילארי קלינטון וסנטור שומר עשויים להיות בין אלו שביכולתם לסייע במשימה זו).

2. חיוני לדון עם הממשל האמריקאי, בדרגים הבכירים ביותר, על הנושא האיראני. זאת, על אף החשש, כי עלולה להיווצר תחושה, שישראל משלימה עם הסכם הגרעין. דיאלוג זה

¹ צילום : ממשלת ישראל ה-34, ויקיפדיה, Gorg201, CC BY-SA 4.0

- אמור להכשיר את הקרקע ל"פיצוי" לישראל, בתחומים של מערכות נשק מתקדמות ולהתחייבויות אמריקאיות ברורות ובלתי-ניתנות לפרשנויות שונות, בנוגע למענה למקרה של הפרת ההסכם על ידי איראן.
3. הכנת רשימת צעדים, שישראל תהא מוכנה לקדם במסגרת חזרה לתהליך המדיני עם הפלסטיניים: ייזום פרויקטים כלכליים באזורי C, הרחבת אזורי הפריסה והפעילות של המשטרה הפלסטינית בשטחי B, מאמץ רב-לאומי לשיקום עזה בתמורה לתקופת רגיעה ממושכת, הרחבת הקצאת מים לרשות הפלסטינית ועוד.
4. הסכמה עם ראשי הממשל האמריקאי להפסקת ההתערבות ההדדית בתהליכים פוליטיים-פנימיים בשתי המדינות. בנוסף, יש לשקול מינוי שגריר חדש בווינגטון כאיתות לפתיחת 'דף חדש' מול הגורמים הבכירים בממשל בארצות הברית.

ב. בלימת ההשפעה האיראנית במזרח התיכון

- בייחס להסכם המתגבש בין איראן למעצמות בנושא הגרעין, את ההסכם לא ניתן כנראה לעצור. זו העת למקד מאמץ בכינון מנגנון פיקוח ואימות אפקטיבי לעמידת איראן במחויבויותיה להסכם וכן לגבש תגובה למקרה של הפרות ההסכם מצד איראן. נחוצה הסכמה אזורית ובינלאומית שתכליתה תהיה מניעת שימוש לרעה מצד איראן בהסכם הגרעין, (כגון: הזרמת כספים שישוחררו לגורמי טרור ושחקנים סוררים ברחבי המזרח התיכון, או איום מצד טהרן, כי כל לחץ בינלאומי שיופעל עליה יהווה הפרה של ההסכם ולכן ייתן לה לגיטימציה להחליט על פריצה קדימה לעבר מערכת נשק גרעינית). יתר על כן, חיוני, כי ישראל לא תהיה זו שתואשם בטרפוד המשא ומתן, אם ייפסק.
5. על ישראל להמשיך לפעול בערוצים דיפלומטיים חשאיים ואמינים מול שש המעצמות, כדי להבטיח מנגנון פיקוח ואימות אפקטיבי על יישום הסכם הגרעין ולבנות תכנית פעולה משותפת עם ארצות הברית, חברות מועצת הביטחון הקבועות ומדינות המערב, למקרה של הפרת ההסכם על ידי איראן.
6. יש למנוע את התבססותן של תשתית צבאית ויכולות טרור של הציר האיראני - כוח קודס, חזבאללה ו-Proxies נוספים - ברמת הגולן, בדרום לבנון וברצועת עזה, ולהזהיר את איראן, בערוצים חשאיים, מפני מהלכים בכיוון זה.
7. על ישראל להתכונן, על כל הכרוך בכך מבחינה צבאית ואזרחית, לאפשרות של התלקחות בצפון - עימות צבאי עם חזבאללה בגיבוי איראני ברמת הגולן ובלבנון, בכפוף להתפתחויות בסוריה.

ג. יוזמה מדינית לזירה הפלסטינית

- להערכתנו, פתרון של הסדר קבע, שישים קץ לסכסוך וסופיות לתביעות ההדדיות, איננו בר השגה בעתיד הקרוב. ואולם, הקיפאון המדיני יוצר לישראל בעיה חמורה, משום שהוא מחליש את הלגיטימיות של פעולותיה המדיניות והצבאיות. לשם ביצור מעמדה של ישראל כמדינה דמוקרטית, אחראית, בטוחה, בעלת גבולות מוכרים ובה רוב יהודי, אשר תיהנה מהכרה בינלאומית ככל העמים, נדרש:
8. ייזום תכנית מדינית, שתכליתה לקדם את היעד האסטרטגי של 'שתי מדינות לשני עמים'. תכנית זו תהיה מבוססת על גישה רב-צדדית ורב-מסלולית להתקדמות הדרגתית ומבוקרת ליעד. המסלולים המקבילים והמשלימים, כחלופה למסלול הבלעדי של הסדר קבע, יכללו: (א) כינון הסדרי מעבר לעיצוב מציאות של שתי מדינות לשני עמים, על יסוד העיקרון ש"מה שמוסכם מיושם"; (ב) גיוס סיוע בינלאומי ואזורי לבניית הבסיס הראוי למדינה פלסטינית - אחראית, יציבה ומתפקדת - בשטחי יהודה ושומרון, שיוקצו לכך; (ג) שילוב גישה רב-צדדית של שיתוף בתהליך מדינות ושחקנים אזוריים ובינלאומיים, שיוכלו לספק ביטחונות להתקדמות בתהליך ולשמירה על צרכיה הביטחוניים של ישראל.
9. לקדם את הרעיון של שיקום רצועת עזה, בהמשך לתהליך שהחל, לגיבוש הבנות עם החמאס לכינונה של תקופת רגיעה ממושכת. במסגרת זו, הטלת אחריות על חמאס למנוע

כל פעולה התקפית וטרור נגד מדינת ישראל מהרצועה, בתמורה למאמץ משותף – ישראלי, בין-ערבי ובינלאומי - לשיקום הרצועה.
10. במקביל, נדרש להתכונן לסבב הסלמה נוסף עם חמאס. על צה"ל להציג המלצות לפעולה צבאית שונה מזו שהופעלה בסבבי העימות האחרונים, אשר תאפשר לנטרל לטווח ארוך ככל הניתן את המוטיבציה של ארגוני הטרור לחדש את הלחימה מול ישראל ותמנע לאורך זמן את יכולת השיקום של יכולות החמאס בתחום הצבאי. במקביל, יש לגבש מענה כולל למגמת התגברות הטרור (בעיקר של יחידים) ביהודה ובשומרון, במטרה למנוע תהליך הידרדרות להתפרצות אלימה גורפת באזור.

ד. שיפור מעמדה הבינלאומי של ישראל ויחסיה עם הקהילה הבין-לאומית

על ישראל לגבש מדיניות יוזמת לנוכח התעצמותה של המערכה הדיפלומטית, הציבורית והמשפטית נגדה בזירה הבינלאומית, בדגש על המערכה נגד הלגיטימיות של מדינת ישראל ומסע החרמות (BDS) המתנהל נגדה.

11. נדרש ליזום מתווה פעולה התקפי בזירות הדיפלומטית, המשפטית, הכלכלית והאקדמית, על בסיס עבודות מטה שהוכנו במשרד החוץ ובמשרד לעניינים אסטרטגיים. יש לקבוע גורם מוביל (המלצתנו – המטה לביטחון לאומי), שיהיה אחראי לסנכרון הפעולות השונות של משרדי הממשלה והגופים הציבוריים, המעורבים במאבק נגד החרמות והדה-לגיטימציה. כן יש לבנות תשתית ותפיסת הפעלה בזירת המדיה החדשה והרשתות החברתיות, שבאמצעותן ניתן להשפיע על דעת הקהל העולמית ולנטרל יוזמות נגד ישראל.

12. יש ליזום בהקדם ביקור של ראש הממשלה במוסדות האיחוד האירופי ובבירות העיקריות באירופה, לאחר שתגובש מדיניות עדכנית לקידום התהליך המדיני עם הפלסטינים ותגובה ישראלית להסכם עם איראן בתחום הגרעין. אמירות ברורות בדבר 'שתי מדינות לשני עמים' ו/או הצהרה, שמשמעת ממנה הפרדה ישראלית בין מדיניות הבנייה בירושלים ובגושי ההתנחלויות לבין בנייה מחוץ להם, עשויות לסייע למנף נכונות בינלאומית לתמיכה ביוזמה מדינית ישראלית לתהליך המדיני עם הפלסטינים.

13. יש לאתגר את הקהילה הבינלאומית, ובפרט את צרפת, המתכוונת להציע יוזמה להסדר ישראלי-פלסטיני, באמצעות הצעת החלטה ישראלית בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שתוגש למועצת הביטחון. הצעה זו תבטא את הצרכים החיוניים של ישראל, ובראשם אי-פגיעה בביטחונה ובאזרחיה, הכרה בה כבית הלאומי של העם היהודי וכן הכרה בפלסטין (כאשר תקום) כבית הלאומי של העם הפלסטיני. בנוסף, על הצעה זו לבטא התחשבות בתנאים שנוצרו בזירת הסכסוך בחמישים השנים האחרונות.

ה. שיתוף פעולה אזורי

הזעזוע הרב-מערכתי שהתחולל בשנים האחרונות בעולם הערבי גרם להפלתם של חמישה משטרים (כולל בעיראק, שבה הופל המשטר בהתערבות אמריקאית). ניתן להעריך, כי גם משטר אסד בסוריה לא ישוב לתפקודו ולמעמדו, כפי שהיה לפני פרוץ מלחמת האזרחים במדינה. בעקבות השינוי במאזן הכוחות האזורי והעלייה ברף האיומים הביטחוניים של מדינות במרחב, וכן עקב המעורבות האיראנית הגוברת באזור, ניכרת חפיפה באינטרסים של ישראל ושל מדינות ערב הפרגמטיות, למרות הקיפאון המדיני בין ישראל לפלסטינים. לפיכך:

14. יש להציע יוזמה ישראלית חדשה לשיתוף פעולה אזורי במסגרת תכנית כוללת, שתתבסס על האינטרסים המשותפים לישראל ולמדינות ערב הפרגמטיות ונכונות ישראלית להתקדם בתהליך המדיני. התכנית תביע נכונות לבחון את יוזמת השלום הסעודית כמסגרת למשא ומתן אזורי, תוך הצגת ההתאמות הנדרשות ביוזמה זו לאור המצב החדש שנוצר באזור בשנים האחרונות.

15. מתן עדיפות להידוקם של שיתופי הפעולה בין ישראל למצרים ולירדן בלחימה בטרור ובאבטחת גבולות. כן יש לסייע (בעקיפין) לביצור יציבותם של המשטרים בשתי המדינות, באמצעות תמיכה בתחומי הכלכלה, האנרגיה, המים והטכנולוגיה.
16. יש להגביר את התמיכה ההומניטארית לקבוצות אוכלוסייה נפגעות בסוריה ולפליטים שנמלטו מאזורי הלחימה. בתוך כך, יש לאתר ארגונים ושחקנים, בעלי פוטנציאל למלא תפקיד חשוב וחיובי בעיצוב סוריה שלאחר משטר אסד, ולהשקיע משאבים ביצירת הבנות עם אותן קבוצות ובסיוע להן.

1. טיפול בכלכלה ובתשתיות הביטחון הלאומי

- הכלכלה, על מכלול רכיביה, היא נדבך מרכזי במדיניות הביטחון הלאומי של ישראל. בתהליך קביעתו של תקציב הביטחון נדרש מנגנון יציב, שלפיו תתבצע העבודה מעתה ואילך. זאת ועוד, יש להידרש לסוגיית האנרגיה כנכס חיוני לעוצמתה של ישראל וכמשאב בעל משמעויות אסטרטגיות למעמדה האזורי. היבט חשוב נוסף של עצמתה של ישראל הוא החזית האזרחית ותפקודה בעימותים עתידיים צפויים בין ישראל לאויביה.
17. יש לקבוע מנגנון, שיסדיר את קביעת תקציב הביטחון בין משרדי האוצר והביטחון (ראו: **מחיר הביטחון**, מזכר 146, אפריל 2015, המכון למחקרי ביטחון לאומי).
18. הקמת ועדת שרים, שתדון בכל ההיבטים – הכלכלי, המשפטי והאסטרטגי – של הפקת הגז הטבעי ומשאבי טבע נוספים. יש למצוא את האיזון בין מחירי גז תחרותיים, שימור ישראל כמדינה העומדת בהתחייבויות בינלאומיות וייצוא למדינות שכנות לחיזוק קשרים אסטרטגיים.
19. יש לחזק את יכולות ההגנה על התשתיות החיוניות לישראל, בדגש על הגנת הסייבר, מערכת חשמל והאנרגיה.
20. יש לגבש תכנית מקיפה לשיפור החוסן של החזית האזרחית בישראל במבט צופה פני עתיד, לקראת עימותים אפשריים שיכללו פגיעה קשה בעורף האזרחי ובתשתיות האסטרטגיות. במסגרת זו, נדרש להכין תכנית לפינוי אזרחים מישובים הסמוכים לגבול, שקיימת סכנה מידית כי יהיו יעד לפגיעה באמצעות ירי או חדירה קרקעית. בד בבד, הגיעה השעה לגבש תכנית לאומית להתמודדות עם אסונות טבע ואירועים רבי נפגעים, שאינם בעלי אופי צבאי.