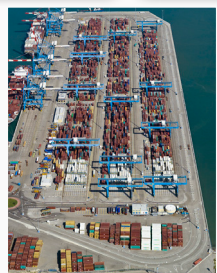


הערכה אסטרטגית ימית לישראל 2019/20

עורך ראשי: פרופ' שאול חורב

עורך והפיק: אהוד גובן



סיכום הערכת המצב והמלצות למדיניות ישראלית

שאל חורב

גם בשנת 2019 מזרח הים התיכון והאזורים הסמוכים אליו המשיכו להיות אזורים בלתי יציבים. האירועים שהביאו לכך הם המשך יציאת ארה"ב מהאזור וכניסת רוסיה כמעצמה המעצבת את פני האזור, התחזקות ההשפעה הגאו-כלכלית של סין באזור, מהפכות 2011 או בשמן "האביב הערבי" שהביאו לקריסתם של משטרים ולחוסר יציבות באזור, קריסת ארגון המדינה האסלאמית (ISIS) ומשמעויות קריסה זו על המשך פעילותם של ארגוני טרור פונדמנטליסטיים, עלייתה של איראן כמעצמה אזורית לגיטימית והשפעתה על עיצוב המזרח התיכון.

שיפור היכולות הטכנולוגיות לחיפוש ולהפקה של משאבים מהים לצד הרחבת המים הכלכליים באזור הביאו למאבקים וסכסוכים על גבולות המים הכלכליים בין חלק מהמדינות, וצמצום מרחב הים הפתוח בעולם (High Seas). בים התיכון אין ים פתוח כלל. שני ציים במזרח הים התיכון, הצי הטורקי והצי המצרי, נמצאים בעיצומה של התעצמות כמותית ואיכותית, כולל הגדלת צי הצוללות שלהן והצטיידות בכלי שיט שטח גדולים המביאים אותם למעמד של "צי מים ירוקים".¹

על רקע פרישתה החד-צדדית של ארצות הברית מהסכם הגרעין עם איראן והכבדת הסנקציות עליה, הפעילה איראן מדיניות של "הליכה על הסף" (Brinkmanship), דבר שהתבטא בתקיפת מתקני דלק בסעודיה, תקיפה והשתלטות על מכליות נפט באזור מיצר הורמוז כגמול על עצירת מכלית איראנית בגיברלטר, ופעילות באמצעות שלוחים (Proxies) חות'ים באזור דרום הים האדום.

עם ההיסוס הסעודי בפני עימות עם איראן (גם לאחר תקיפת מתקני הנפט הסעודיים בספטמבר 2019), נחלש החזון על קואליציה סונית פרו מערבית בהנהגת סעודיה, שאמורה לבלום את איראן ולהילחם בטרור האסלאמי. קואליציה כזאת נראה שתתקשה לעמוד ביעדיה לא רק בגלל המחלוקות בין מדינות ערביות לבין עצמן ומשום שחלקן משתפות

1 "צי מים ירוקים" הוא מונח שנוצר כדי לתאר כוח ימי המיועד לפעול אומנם באזורים סמוכים לחוף של מדינתו, אך יש לו גם יכולות לפעול בים הפתוח והאוקיינוס שגובלים באזור זה. זהו מונח חדש יחסית, והוא נוצר כדי להבחין טוב יותר בין "צי מים כחולים" ל"צי מים חומים". מקורו בצי האמריקני המשתמש בו כדי להתייחס לחלק של הצי שלהם המתמחה בפעולות התקפיות במי החוף. בדרך כלל, לצי מים ירוקים יש אוניות אמפיביות, ולעיתים גם נושאות מטוסים קטנות, אשר ניתן ללוות על ידי משחתות ופריגטות עם תמיכה לוגיסטית כלשהי של מכליות ואוניות עזר. כמו כן יצוין, כי "צי מים ירוקים" אינו מציין שאוניותיו אינן מסוגלות לתפקד הרחק מהחוף או בים הפתוח, אלא בהיעדר תמיכה לוגיסטית ימית ציים אלה לא יכולים להיות פרוסים לתקופות ארוכות בים, ולצורך כך מסתייעים בנמלים במדינות אחרות כדי לקיים פעילות בים הפתוח ובמרחק גדול מהחוף.

פעולה עם איראן, אלא בעיקר בשל חוסר האמון במדיניות האמריקנית במזרח התיכון. חוסר האמון יוצר ריק מנהיגותי של מעצמה חיצונית שהייתה בעבר תנאי ליצירת קואליציה אזורית כמו לדוגמה במלחמת המפרץ הראשונה של 1991. מדינות הקואליציה המודאגות ניסו למצוא מנגנונים חליפיים, כולל הידוק היחסים עם רוסיה והורדת גודל הלהבות בסכסוך עם איראן. מוקדם עוד להעריך את ההתפתחויות על רקע חיסול קסאם סולימאני. אין ספק כי ההרתעה האמריקאית שוקמה, אם זאת נראה כי במידה והאירועים הללו יוכלו (Contained) על ידי הצדדים הרי שהמגמה הכללית של יציאת כוחות אה"ב מעיראק, והמשך תגבור הכוחות האמריקאים והמשאבים הנדרשים לכך לאזור אסיה על חשבון המזרח התיכון (Pivot to Asia) תימשך.

בתחום הגאופוליטי ניצלה איראן את המצב כדי לשדרג את מעמדה באזור לרמה של **כמעט מעצמה אזורית** שבו היא עומדת להגשים יעד עתיק יומין, לפיו היא מפלגת לשניים את העולם הסוני, ועומדת על סף הגעה אל הים התיכון. האיראנים המשיכו בניסיונותיהם לבסס את היסודות לאיראן בעלת שליטה והשפעה גאופוליטית המשתרעת מהמפרץ הפרסי, עבור דרך דרום הים האדום ועד חופי הים התיכון. בסוף דצמבר 2019 התקיים תרגיל ימי משותף של חיל הים האיראני עם חילות הים של רוסיה וסין שהיה בבחינת הכרה נוספת מצד שתי המעצמות במעמדה של איראן באזור.²

בסכסוך המתמשך שבין איראן לישראל המשיכה איראן בניסיונותיה להיאחז בסוריה, ובמספר מקרים מצאה לנכון להגיב על תקיפות ישראליות בירי לכוון הגליל ורמת הגולן.

שורה של פעולות **מחאה אזרחית** שהתרחשו לאחרונה כנגד המשטר באיראן, עיראק ולבנון, עדיין לא יצרו את המסה הקריטית הנדרשת לשינוי, אך הכריחו את המשטרים (ובמקרה של לבנון גם את החיזבאללה), להתייחס לנושא לרבות דיכוי אלים באיראן.

טורקיה אף היא המשיכה במדיניותה המתריסה כלפי מדינות האיחוד האירופי, פלשה לחבל הכורדי שבסוריה, הרחיבה את השפעתה באזור המפרץ הפרסי, וחתמה בסוף נובמבר 2019 על הסכם לתיחום אזור המים הכלכליים שלה עם לוב במזרח הים התיכון (Maritime Boundary Delimitation Agreement), דבר שעלול להיות "שינוי כללי המשחק" מול מצרים, קפריסין, יוון וישראל בכל הקשור לגאופוליטיקה האזורית בנושא הפקת אנרגייה מהים.³ בינואר 2020 עומד נשיא רוסיה פוטין להשתתף בחנוכת צינור הגז הטבעי של

Iran announces joint naval exercise with China, Russia, The Times of Israel, December 4, 2019 <https://www.timesofisrael.com/iran-announces-joint-naval-exercise-with-china-russia> 2

YeniSafak, Strategic, legal aspects of Turkey-Libya deal, December 14, 2019 <https://www.yenisafak.com/en/news/strategic-legal-aspects-of-turkey-libya-deal-3507390> 3

טורקסטרים (TurkStream), שבשלב הראשון יוביל גז רוסי לצרכנים טורקיים, ובהמשך יוביל גז טבעי לאירופה דרך טורקיה.⁴

מצרים נמצאת בעיצומו של תהליך התעצמות ימית, ונראה כי נכסים רבים של המדינה קשורים בקשר הדוק למרחב הימי שלה: תעלת סואץ ומרבצי גז גדולים בים התיכון, כמו גם פוטנציאל גבוה לגילוי מרבצים נוספים בים האדום.

כניסת ישראל למערכת בחירות שלישית בתקופה של שנה, שיתוק עבודתה של הכנסת ותקציב מדינה בהמשך לשנה הקודמת, עצרו כמעט לחלוטין את הטיפול במספר נושאים הקשורים למרחב הימי כמו חוק האזורים הימיים, צעדים דיפלומטיים לתיחום הגבול עם לבנון, מימוש נכון של החלטות הממשלה בנושא מס תפוסה ועוד.

בשתי מערכות הבחירות שנערכו בשנת 2019 נעשה שימוש מתמשך בנושא **עסקת רכש הצוללות וספינות השטח של חיל הים**. גורמים בכירים לשעבר במנהל הרכש של משרד הביטחון (מנה"ר) ציינו כי לדעתם, לא הופקו הלקחים מהתהליכים הבלתי תקינים שהתקיימו בעניין, ואירוע מסוג זה יכול לחזור על עצמו. **מערכת הביטחון חייבת לתחקר את כל תהליכי הרכש** תוך כדי הדגשת נושאי הבקרה וניגודי העניינים על מנת להבטיח שתקלות מסוג זה לא יישנו.⁵

בלבנון התעוררו במהלך החודשים האחרונים מחאות אזרחיות אחרי שהממשלה הלבנונית הודיעה במסגרת הדיונים על התקציב לשנת 2020 כי יוטלו מיסים חדשים על טבק, דלק ושימוש בפלטפורמות מדיה חברתית, ובעקבות כך התפטר ראש הממשלה סעד אל-חרירי. טרם התפטרותו הוא הציע שורה של רפורמות כלכליות במטרה להרגיע את הרוחות במדינה. באותו זמן לערך גם פרצו בעיראק הפגנות אזרחיות, ובשתי המדינות נשמעו בין היתר קריאות לאיראן להפסיק להתערב בענייניהן, ובלבנון גם הושמעו קריאות מסוג זה כלפי החיזבאללה, אם כי לא נראה שהמחאה עברה את "המסה הקריטית" בכל הקשור להשפעתה על המשטר הלבנוני. ארצות הברית שקלה לאחר התפטרותו של ראש ממשלת לבנון אל חרירי, אם להעביר את הסיוע הצבאי ללבנון בסך 105 מיליון דולר. לא ברור כיצד ישפיעו נושאים אלו על המגעים שבין לבנון לישראל בנושא תיחום הגבול הימי בינה לבין ישראל, מה עוד שתת-שר החוץ דיוו סאטרפילד (David M. Satterfield), שעסק עד כה בנושא, התמנה ביוני 2019 לשגריר ארצות הברית בטורקיה.

4 שפניר בני, חי איתן כהן ינורג'ק, חורב שאול, גלי סערה מעל מזרח הים התיכון, המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית ומכון דוין, 25 לדצמבר 2019
http://hms.haifa.ac.il/images/publications/Storm_waves_Over_East_Mediterranean.p df

5 חגי עמית, האיש שהיה אחראי על רכישת הספינות והצוללות מגרמניה חושף את שאירע מאחורי הקלעים בעסקות. *TheMarker*, 16 ליולי, 2017, <https://www.themarker.com/news/macro/1.4257890>

ובהקשר למדינות המפרץ הפרסי נמשך בשנה האחרונה תהליך הנורמליזציה ביחסים שבינן לבין ישראל, גם אם אלה טרם נהיו יחסים דיפלומטיים מלאים. נסיכות קטר המשיכה בהעברת כספים לרצועת עזה, ובהערכה כוללת העבירה יותר מ-1.1 מיליארד דולר בשנים 2012-2018 באישור ממשלת ישראל. בשנת 2018 לבדה, העבירה קטר לעזה 200 מיליון דולר לסיוע הומניטרי, לדלק ולמשכורות לפקידים, והיא התחייבה להעביר מאות מיליוני דולרים נוספים דרך מנגנוני סיוע של האו"ם.⁶ שר החוץ החדש ישראל כץ אמר בהופעתו בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת באוגוסט 2019 "כי הוא פועל לחזק ולהגביר את הקשרים עם מדינות המפרץ עד להשגת נורמליזציה גלויה והסכמים חתומים עימן". הוא אמר כי ביקר בחודשים האחרונים באבו-דאבי, ונפגש עם אישיות בכירה באמירויות, במפגש שתואם מראש.⁷ עם זאת יש לציין, כי התמקדותן של רבות ממדינות המפרץ בעת הנוכחית בבעיות פנים ובמאבקים אזוריים בזירות קרובות ורחוקות מקשות עליהן גם בשל מאבקי יוקרה וניגודי אינטרסים ביניהן לגבש מדיניות מוסכמת בסוגית היחסים עם ישראל. הודעתו של כץ על השתתפותה של ישראל בקואליציה לאבטחת השיט החופשי במפרץ הפרסי, המהווה שינוי מדיניות דרמטי של ממשלת ישראל שיש לה משמעויות מדיניות וביטחוניות, מחייבת הערכת מצב בהשתתפות גורמי חיל הים ומערכת הביטחון, שלמיטב ידיעתנו לא נעשתה עד כה.

לעומת זאת, דרום הים האדום שדרכו עובר כשליש מהסחר הימי של ישראל ממשיך להיות אזור מסוכן לשיט. מחד גיסא בשל התגברות מלחמת האזרחים בתימן והמאבק של המורדים החות'ים הנתמכים על ידי איראן בכוחות הסעודיים. ומאידך גיסא בשל פעולות תגמול כגון תקיפת המכלית האיראנית Sabiti שאירעה ב-11 באוקטובר 2019 מערבית לג'דה שבערב הסעודית.⁸ מאבק זה גלש למספר תקריות שבהן היו מעורבים החות'ים, והצהרות איראן התומכת בהם על השימוש האסטרטגי שהיא מסוגלת לעשות בחסימתם של מיצרי באב אל-מנדב לשיט.

במרחב הימי הסמוך לישראל נמשכה במהלך 2019 הנוכחות של הצי הרוסי, ונוכחותו בנמלי סוריה אף התחזקה. הצי הרוסי במזרח הים התיכון מתבסס בעיקרו על צי הים השחור, ובחודש נובמבר 2019 שחרר מיניסטריון ההגנה הרוסי סרטון המציג תמרון משותף של

6 יניב קובוביץ, באישור ישראל: קטאר העבירה לעזה יותר ממיליארד דולר מאז 2012, הארץ, 10 לפברואר 2019 <https://www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.6917729>

7 גבי שניידר, שר החוץ כץ: "ישראל משתפת בקואליציה לאבטחת השיט החופשי במפרץ הפרסי", אתר הידברות, 6 לאוגוסט 2019, <https://www.hidabroot.org/article/1127909>

8 Golnar Motevalli, Arsalan Shahla, and Yasna Haghdoost, Iranian Oil Tanker Attacked as Middle East Tensions Remain High, Bloomberg, October 11, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-11/iran-oil-tanker-catches-fire-after-red-sea-explosion-irna>

כוחות הצי וחיל האוויר הרוסי שנערך במזרח הים התיכון, מערבית לחופי סוריה.⁹ יוזכר כי הרוסים חידשו בשנת 2017 את חוזה החכירה שלהם בנמל טרטוס ל-49 שנים נוספות, והמשיכו בבניית תשתיות בחלק הרוסי של הנמל. כך במהלך קיץ 2019, אותרה על ידי חיל הים הישראלי צוללת רוסית ששייטה בתוך המים הטריטוריאליים של ישראל ובטווח 8 מיל מהחוף.¹⁰ גם אירוע זה משקף את הגדלת פעילות הצי הרוסי במזרח הים התיכון, ואת הצורך של ישראל להפעיל את מנגנוני התיאום המשותפים כדי למנוע מצב של התנגשות בין כוחות צה"ל לצבא הרוסי.

בד בבד עם הגידול בפעילות הצי הרוסי באזור נמשכה הירידה במעורבות ארה"ב בו עקב מתן עדיפות לפעולת הכוחות הימיים בזירות אחרות, דבר הגורם להיחלשות מעמדה באזור. גם המשבר המבני העמוק באיחוד האירופי משפיע על מעמדו הגלובלי של האיחוד, ובכלל זה באזור מזרח הים התיכון.

חלק מהשינויים האסטרטגיים המתרחשים באזור טומנים בחובם סיכונים לישראל, ובמיוחד התחזקותו של הציר איראן, טורקיה סוריה עד כדי חשש לנוכחות כלי שיט מלחמתיים איראניים באזור, מרכיב כוח שלא ניתן יהיה להתעלם ממנו, לעומת זאת, יש בכך גם הזדמנויות שלא היו פתוחות בפניה בעבר. מערכת היחסים המתפתחת עם מצרים, סעודיה ומדינות המפרץ היא אחת מאותן הזדמנויות, גם אם יש הטוענים כי מדינות אלה מתנות את המשך הידוק היחסים במציאת פתרון לבעיה הפלסטינית.¹¹ עם זאת, מן הראוי להדגיש, שמצבה הצבאי של ישראל באזור נותר איתן, ולא נראה בעתיד הקרוב שום איום צבאי משמעותי שעלול לסכן את קיומה, ובכלל זה בזירה הימית.

הערכת מצב זו היא בבחינת מסמך מדיני (Policy Oriented Document), להבדיל ממסמך אקדמי, ובהתאם, מצאנו לנכון לסכמו בעשר המלצות המופנות בעיקרן לדרג המדיני ולמשרדי הממשלה השונים. כל ההמלצות הן ברמת המדיניות הממשלתית בתחום הימי רבתי (Maritime Policy). סדר הצגתן אינו מייצג בהכרח את חשיבותן או את מידת הדחיפות הנדרשת לטיפול בהן.

בניתוח כל ההיבטים שנסקרו בדוח של השנה הנוכחית עולות התובנות הבאות:

9 Mediterranean Sea: Russian Navy and Air Force perform joint drills, November 4, 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=YcygnBIJ2KA>

10 רון בן ישי, זאת לא טעות, זה מעקב מודיעיני: מה עשתה צוללת רוסית מול חופי ישראל? Ynet, 12 בנובמבר 2019, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5623429,00.html>

11 נאום נשיא מצרים, עבד אל-פאתח א-סיסי באסיוט, " אילו היינו יכולים לפתור את נושא אחינו הפלסטינים, השלום יהיה חם יותר... אני ביקשתי מהמנהיגים הישראלים לאפשר את שידור הנאום הזה פעם אחת או פעמיים משום שזוהי הזדמנות אמיתית", וואלה News 17 למאי, 2016, <http://news.walla.co.il/item/2962078>

- **מזרח הים התיכון, המפרץ הפרסי ודרום הים האדום** – נמצאים במצב של חוסר יציבות.
- **ארה"ב** – צמצמה את נוכחותה והשפעתה הימית באזור מזרח הים התיכון.
- **רוסיה** – מחזקת את נוכחותה והשפעתה באזור מזרח הים התיכון והמזרח התיכון כולו.
- **סין** – מפעילה אסטרטגיה גאו-כלכלית ו"כוח רך" (Soft Power) כדי למצב את עצמה כמעצמה משפיעה באזור.
- **איראן** – מחזקת את מעמדה והשפעתה באזור, והיא נכונה לקיים מדיניות של הליכה על הסף (Brinkmanship) במערכה שלה מול ארה"ב, אם כי מוקדם להעריך את המשמעויות של חיסולו של קסאם סולימאני ושל אירוע הפלת המטוס האוקראיני על המדיניות האיראנית.
- ישנו תהליך התגבשות של **ציר רוסיה, טורקיה ואיראן** ובמובן מסוים גם **סין**
- **קפריסין** – מסתמן כי מתפתח סביבה אזור מתיחות ועימות בין טורקיה, מדינות מזרח הים התיכון, יוון, ארצות הברית והאיחוד האירופי על רקע המחלוקת לגבי המים הכלכליים, ניצול מקורות האנרגיה והשפעה אזורית טורקית המרחיקה עד לחופי לוב.
- **ניכרת היחלשות של הגוש הסוני הפרגמטי (שבהובלת מצרים וסעודיה)** בעקבות היחלשות מעמדה של ארה"ב באזור, בעיות הכלכלה והפנים במצרים, וירידה במעמדה של סעודיה.
- **ניכרת מדיניות מתריסה של טורקיה** כלפי נאט"ו וניסיון לקבוע עובדות חדשות בתיחום גבולותיה הימיים, ובמיוחד בכל הקשור להסכם עם לוב שתוקע טריז בינה לבין מצרים, ישראל, יוון וקפריסין.
- במערכות הבחירות האחרונות בישראל עלתה **מדיניות הרכש של משרד הביטחון וחיל הים** כנושא מוביל בשיח הציבורי בהקשר לתהליכים לא תקינים.
- נושאי **הסביבה הימית** התחילו להיות מרכזיים בשיח הציבורי הישראלי לרבות ההתנגדות להקמת אסדת ההפקה של לזוייטן במקומה הנוכחי.

להלן עשר ההמלצות של הדוח:

המלצה ראשונה – גיבוש מדיניות ואסטרטגיה ימית רבתי לישראל

מאז הדוח הקודם לא חלה כל התקדמות בנושא, וגם במערכות הבחירות לא מצא נושא זה מקום במצע אפילו של מפלגה אחת.

לבד מאזור מזרח הים התיכון שמתרחשים בו שינויים המחייבים גיבושה של אסטרטגיה ימית, **הים האדום ומפרץ עדן** עוברים לאחרונה שינויים מפליגים שצוינו אף בדוח זה, דבר

המחייב, לדעתנו, הגדרה מחדש של האינטרסים הישראליים באזור, והכללתה בתהליך גיבוש המדיניות והאסטרטגיה הימית של ישראל.

המשך הפצת ניירות עמדה ועבודות ניתוח של המרכז שיסייעו למקבלי ההחלטות ומנהיגי ציבור בנושאים אסטרטגיים במרחב הימי כדוגמת שלושה נושאים מרכזיים שעלו על הפרק בשנה החולפת:

1. הפעלת "נמל המפרץ" בחיפה על ידי החברה הסינית SIPG (בצירוף לחץ אמריקני) הנושא מצא לבסוף את ביטויו בהחלטת הקבינט הביטחוני מדיני בנושא השקעות זרות).
2. עבודת המחקר שביצע המרכז בנושא תיחום הגבול הימי עם לבנון, וההמלצות לגבי הדרך המועדפת לניהול המשא ומתן.
3. עבודת המרכז שבחנה עבור מועצת זיכרון יעקוב את המקום המתאים למיקום אסדת ההפקה של שדה לווייתן וסוג אסדת ההפקה.

המלצה שנייה – אבטחה של שיט חיוני לישראל וממנה בעיתות שגרה ובעיתות חירום

המצב הגאואסטרטגי של ישראל מחייב קיום של תשתית אוניות סוחר וימאים לצרכים אזרחיים וביטחוניים. ענף הספנות הישראלית נמצא בתחרות כלכלית מתמדת מול ציי סוחר של מדינות בעלות מסורת ימית, מצד אחד, ומול מדינות המאפשרות ספנות בדגלי נוחות, מצד שני.

תחרות זו גרמה לכך שמצב הספנות הישראלית הוא בכי רע, ואף הורע במהלך השנה האחרונה, הן מבחינת מספר האוניות הישראליות (6 אוניות) והן מבחינת צוותי הים (110 ימאים).

ישנה חשיבות לשמירת גודל מינימלי ("מנת ברזל" קבועה) של צי סוחר ישראלי שמסוגל בעיתות חירום להבטיח שיט חיוני לישראל וממנה, ובהתאם לכך להוציא אל הפועל את החלטת הממשלה מספר 1107 מתאריך 30.12.2013 שנועדה לשפר את כושר התחרות של הספנות הישראלית, לשמר במשק ידע מקצועי בתחום, ולהמשיך לקיים תשתית ימית חיונית ומערכת הובלה ימית ישראלית.

יש לגבש מדיניות להפעלה של צי סוחר חיוני ומדיניות הפעלת הנמלים במצבי חירום תחת איומי רקטות וטילים מדויקים.

התביעה הטורקית לבעלות על אזור המים הכלכלי מדרום לקפריסין, אזור שבו עובר שיט חיוני לישראל, מחייבת הערכת מצב.

עם העלייה באיום הקיברנטי בכלל, ועל הספנות והנמלים הישראלים בפרט, יש לגבש תוכנית להגנה על מערכות המידע (IT) ומערכות המחשוב התפעוליות (OT) של צי הסוחר הישראלי, על הנמלים, ועל התשתיות המשמשות אותם - מפני תקיפות סייבר.

המלצה שלישית – תהליכי בניין הכוח של זרוע הים כדי לענות לאתגרים המתפתחים בזירה הימית

יש להמשיך בתוכנית בניין הכוח הימי שנועדה לענות לשני אתגרים מרכזיים שעלו בשני העשורים האחרונים:

1. היעדר עומק אסטרטגי יבשתי לישראל והגידול באיום הטק"ק והרק"ק¹² (כמות, טווח ודיוק) על כל שטח מדינת ישראל, לרבות נכסים אסטרטגיים ומתקנים בעלי פוטנציאל לסיכון סביבתי במקרה של היפגעות.
2. מציאת הגז במים הכלכליים של מדינת ישראל, והתבססות עליו כמרכיב עיקרי במשק האנרגייה הישראלי.

בעקבות השינויים במאפייני הלוחמה הימית, שינויים במאזן הכוחות בים התיכון (ובמיוחד הלעומתיות שמשדרת טורקיה כלפי ישראל), והתגברות האיומים בדרום הים האדום על השיט הישראלי, חשוב לבחון את השאלה אם הצי הנבנה ותפיסת הפעלתו עונים לצרכיה של מדינת ישראל.

בעשור האחרון התגלו בתהליכי ההצטיידות והרכש של משרד הביטחון וזרוע הים ליקויים ופגמים. ב-3 במרץ 2019 התבקש מבקר המדינה על ידי היועץ הממשלתי לממשלה להימנע מעריכת בדיקה של הפרשה משום שממצאי החקירה שלה היו מצויים באותה עת בידי הפרקליטות לצורך הכרעה אם להגיש כתבי אישום נגד המעורבים. בדצמבר 2019 הוגשו כתבי אישום, ובהם גם כנגד בכירים לשעבר בחיל הים.

חיל הים ומערכת הביטחון חייבים לתחקר את הנושאים ולהפיק לקחים מתקלות שנחשפו בכתבי האישום המוגשים בימים אלה בנושאים הקשורים לתהליכי הרכש של זרוע הים.

12 טק"ק ר"ק: טילי קרקע קרקע, רקטות קרקע קרקע

המלצה רביעית – פיתוח וניצול של משאבי אנרגייה שמצויים בלב ים ושמירה על הסביבה

בהינתן תנאי השוק הצפויים באירופה ובעולם בשנים הקרובות, על הממשלה וחברות הגז בישראל לרכז את מרב מאמציהן בפיתוח משק הגז המקומי והאזורי על פני חיפוש שווקים רחוקים ליצוא. החתימה על יצוא הגז למצרים עם שותפויות הגז תמר ולווייתן היא בהחלט צעד נכון בכיוון זה.¹³

יש לעודד חדירה של גז לסקטורים חדשים במשק (חקלאות, תחבורה, בתי מגורים) באמצעות מתן תמריצים, ובעיקר להקל על סקטורים קיימים להתחבר לגז באמצעות הפחתת רגולציות מסורבלות ומכבידות.

ההחלטות לשנות את מיקומה של אסדת ההפקה של לווייתן ולבנותה בטווח קרוב לחוף, ולעומת זאת להשאיר את אסדת ההפקה של "כריש" ו"תנין" הסמוכה יותר לגבול עם לבנון ונמצאת במרחק גדול מהחוף (70-80 ק"מ), מלמדות כי חסר גוף ברמה הלאומית המסוגל לבצע עבודה שתבחן חלופות ותציג משמעויות לכל אחת מהן.

המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית ביצע עבודת מחקר יישומית שבחנה את פגיעות של החלופות השונות של תשתיות אנרגייה ימיות לטיפול ואפסון גז טבעי ושמינים בעקבות אירועים ביטחוניים.¹⁴ המרכז המליץ (ועדיין בדעה) כי בבדיקת החלופות השונות עלה שמיקום האסדה בטווח של 35-40 ק"מ מהחוף והתבססות על אסדת הפקה צפה (FPSO) המסוגלת להתנתק ממקומה לאחר סיום חיי המאגר, הם הפתרון האופטימלי בנושא.

היות שמיקום האסדה הוא כנראה עובדה קיימת, ופלטפורמות כמותה תלויות בטכנולוגיות מידע ומחשוב תפעוליות עם פוטנציאל נזק אסטרטגי וסביבתי, יש למנות גוף שיהיה אחראי להוביל את ההתמודדות עם איום קיברנטי ברמה המדינתית / אירועים של תאונות / פגיעה מעשי אדם בפלטפורמות הקידוח ובאסדות ההפקה, לתרגל נושא זה בתרגול לאומי, ולהשית על מנהל המתקן אחריות פלילית למקרה של כשל העלול לקרות עקב תקיפה סייבר / תקלה או תאונה.

13 ליאור גוטמן, חוזה חדש מול מצרים: לווייתן מכפיל את יצוא הגז לשכנה, כלכליסט, 2 לאוקטובר 2019, <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3771282,00.html>

14 ניר זרחי, ניתוח פגיעות לחלופות מערכי טיפול ימיים בגז טבעי המקרה של איזמים ביטחוניים על מערך 'דור', יולי 2018, אתר המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית באינטרנט http://hms.haifa.ac.il/images/publications/Nir_Zarchi/nir.pdf

מאחר שבעתיד נראה כי צפויות תגליות נוספות של גז במרחב הימי הישראלי, מן הראוי להחליט על גוף שירכז מעת לעת עבודה מסוג זו, ולגבש כלים שיאפשרו ניתוח ואיזון בין המרכיבים השונים המשפיעים על פגיעות המתקנים.

מן הראוי לגבש מדיניות סביבתית (Environmental Policy) כדי להגן על המערכת האקולוגית באמצעות תוכנית שתזהה את המרכיבים הסביבתיים שיש להביא בחשבון בכל הקשור לגז הטבעי שמקורו בים, לרבות מוכנות לקראת אירועים מסוכנים. האמצעים שיש לנקוט כדי להימנע/להתמודד עם אירועים כאלו, והגופים שמן הראוי לשתף איתם פעולה בנושא.

המלצה חמישית – העתקת תשתיות מהיבשה לים

ברצועת החוף של ישראל ממוקמות תשתיות רבות הגוזלות שטח יקר, וחלקן אף מסוכנות. החלטת הממשלה מ-7 ביוני 2012 אישרה הקמת ועדת היגוי בין-משרדית לבחינת היתכנות טכנולוגית להקמת איים מלאכותיים בישראל לצורכי תשתיות.

האשכול הראשון שתועדף לביצוע כלל מתקן הפקה לגז, תחנת כוח מונעת גז, מתקן התפלה ומתקן לחומ"ס. במועד מאוחר יותר נדרש יהיה גם לבחון הקמת שדה תעופה על אי מלאכותי בים.

ממועד ההחלטות חלו שינויים טכנולוגיים מהירים (כגון שימוש במתקני הפקה לגז צפים – FPSO), הפותרים את המשתמשים מהצורך להשתמש בחול כאמצעי לייבוש, או במתקן על כלונסאות המוגבל למדף היבשת, ואשר בסיום פעילותם או בהערכות ארוכת טווח למצב חירום אפשר להעתיקם ממקומם.

היות שעבודות התכנון לשדה תעופה בים יימשכו שנים רבות נדרש להתחיל בבדיקות-קדם היתכנות בהקדם.

המלצה שישית – פיתוח של תשתית אנושית מקצועית כדי להתמודד עם האתגרים החדשים של ישראל בתחום הימי

יש לקבוע את המשאבים הציבוריים הנדרשים להשקעה במערכות החברתיות בישראל (חינוך וההשכלה הגבוהה) כדי לבנות תשתית כלכלית, חברתית ואנושית-מקצועית שתוכל להתמודד עם האתגרים וההזדמנויות הגלומים בתחום הימי, וזאת כולל הפקת אנרגייה, פיתוח אנרגייה, משפט ימי, הגנה על המערכת האקולוגית, לרבות התעשיות הדרושות כדי לטפל בנושאים אלו, וכן הקמה של 'אגד ימי לישראל' שיהווה פלטפורמה לשיח של בעלי העניין בנושא.

חשיבות המרחב הימי למדינת ישראל איננה מוצאת את ביטוייה בתוכניות המחקר והפיתוח השונות של משרד המדע. ראוי שלפחות באחד משמונת מרכזי המחקר והפיתוח האזוריים יתקיים מרכז העוסק במרחב הימי, כמו כן נכון יהיה שסוכנות החלל (סל"ה) תפנה משאבים לניצול ומחקר של המרחב הימי מהחלל.

הפסקת / הקטנת תקציב המל"ג / ות"ת למאגד הישראלי לחקר הים התיכון הוא מהלך שגוי, גם אם התנהלות המאגד עצמו ושיתוף שאר בעלי העניין שלו טעונים שיפור.

על רקע המשבר הקיים בכוח אדם לצי הסוחר הישראלי היה נדרש להגדיל את כמות הצוערים והקצינים הישראליים **במכון להכשרת קציני ים בעכו**, דבר שבפועל איננו מתרחש.

המלצה שביעית – גיבוש של מדיניות החוץ של ישראל במזרח הים התיכון ובים האדום

יש לקבוע מהם האינטרסים של ישראל במזרח הים התיכון, ומהי המדיניות הטובה ביותר כדי לממש את האינטרסים של ישראל ושל בת בריתה הקרובה ביותר, ארה"ב. לשם כך יש לזהות בעלות ברית משותפות, ולבחון את ההזדמנויות והסיכונים שבנוכחות הרוסית הגדלה במזרח הים התיכון. יש לזהות את התחומים שבהם יהיה ניתן להמשיך את שיתוף הפעולה בין ישראל לרוסיה, ולזהות מקרים, אם בכלל, שבהם עשויים להיות גם לארה"ב אינטרסים משותפים.

האירועים האחרונים שהתרחשו בדרום הים האדום הפכו אזור זה לבלתי יציב, ובמידה מסוימת גם העלו את רמת הסיכון לשיט של אוניות סוחר. מדינת ישראל, שחלקים גדולים מהיצוא והיבוא שלה הם עם מדינות אסיה, צריכה להידרש לנושא, ולקבוע מדיניות ביטחונית מתאימה שתתורגם למשימות של חיל הים, ותכליתה להגן על נתיבי שיט חיוניים אלה. בהקשר זה יש לשקול גם הצטרפות לכוחות רב-לאומיים הפועלים באזור.

לישראל אין כל עניין בכל הקשור לאבטחת שיט המכליות באזור מיצר הורמוז, זאת כיוון שמאז נפילת משטרו של השאח'י היא איננה מייבאת דלק מאיראן. מיותר לפתוח חזית נוספת עם איראן באמצעות הצהרות גלויות על הצטרפות ישראל למשימה זו.

הסכם הפיוס עם טורקיה שנחתם בין ירושלים לאנקרה בשנת 2016, לא הביא לתוצאות המיוחלות, וטורקיה הופכת להיות יריבה של ישראל בזירה הבינלאומית. הכרזות שונות של מנהיגי טורקיה לאחרונה בדבר הרחבת תחום המים הכלכליים, ובמיוחד בכל הקשור לאזור קפריסין, עלולות להביא לתקריות בין חילות הים של שתי המדינות. נדרש לבחון את האינטרסים הגאופוליטיים ארוכי הטווח של ישראל ושל טורקיה, לרבות בתחום יצוא הגז, ולגבש מדיניות כוללת בנושא, לרבות אופי התגובה בים.

על רקע האתגרים האזוריים של מדינת ישראל במזה"ת ובהם התגברות ההשפעה האיראנית במרחב הסורי, היחסים המעורערים עם טורקיה תחת שלטון ארדואן, מתחייבת הערכת מצב לגבי יצירת ברית אזורית בין ישראל עם יוון וקפריסין כמשקל נגד.

החלטת הקבינט הביטחוני מדיני ב-732 מאוקטובר 2019 בנושא השקעות זרות בישראל נבעה, בין היתר, מהמשמעויות שהועלו בדוחות הקודמים של המרכז ושל מכון הדסון בארה"ב מהחווה שחתמה ישראל עם החברה הסינית SIPG להפעלת נמל המפרץ ל-25 שנה. הנושא אומנם לא פתר את הבעיה העקרונית של הפעלת תשתית חיונית במדינת ישראל על ידי גורם זה, אך לפחות יצר מנגנון ותהליך לטיפול בנושאים דומים בעתיד.

המלצה שמינית – התמודדות עם מדינות סוררות וארגוני הטרור במרחב הימי

יש ללמוד את האירועים האחרונים שהתרחשו בדרום הים האדום ובמבואות המפרץ הפרסי שבהם ארגונים שלוחי מדינות (Proxies), ומליציות כמו משמרות המהפכה האיראניים הפעילו שיטות לוחמה אסימטריות והיברידיות במרחב הימי, ולגבש בעקבות כך את המענה המבצעי המתאים להתמודד איתם.

1. יש לשאול מה עשויות להיות ההשלכות של פעולות מצד ארגונים כאלו ממימי החופים של רצועת עזה, סוריה, לבנון ולוב בים התיכון, או ממימי החופים של דרום הים האדום.
2. חשוב המיקוד המודיעיני כדי להבין מה המשמעויות של קשר אפשרי בין טרור בינלאומי לתפוצה של נשק להשמדה המונית ושל אמל"ח מתקדם.
3. יש לפעול במישור הבינלאומי ובמיוחד מול רוסיה, כדי למנוע מאחזי ימי של הצי האיראני בנמלי סוריה.
4. יש לבחון כיצד משפיעים האירועים האחרונים באזור על לבנון, ומה עלולות להיות ההשלכות של הימצאות אמל"ח ימי מתקדם איראני בשטח לבנון.
5. יש להדק את שיתוף הפעולה עם הצי המצרי בכל הקשור להתמודדות עם הטרור הימי, ובמיוחד בים האדום.

המלצה תשיעית – קידום והסדרה של חוק ומשפט ימי

לכשתוקם ממשלה חדשה בישראל חשוב יהיה להשלים בהקדם את החקיקה בכל הקשור להצעת חוק האזורים הימיים, התשע"ז - 2017 (להלן: "הצעת החוק") לפי הנוסח אשר אושר בוועדת השרים לרגולציה, קיבלה תוקף של החלטת ממשלה, אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה ועברה אישור בכנסת בקריאה ראשונה ושנייה. קיים משנה חשיבות להסדיר את תחולתו של הדין הישראלי באזורים הימיים בעת הזו, מאחר שאי-קידום הצעת החוק

עלול לחשוף את המדינה לטענות בהליכים משפטיים שיידרשו לצורך פיתוח שדות הגז מחוץ למים הטריטוריאליים. כמו כן נדרש להסדיר את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965 אשר במתכונתו הנוכחית אינו מתאים לאופי הפעילות בים העמוק.

יש לקדם את הצעת החוק כפי שאושרה בוועדות השרים תוך כדי ניסיון להגיע להסכמה רחבה ככל האפשר בין הגופים המקצועיים עד לחקיקתה הסופית בכנסת בהקדם. יש לחתור להסכמה מדינית בנקודות החפיפה של האזור הכלכלי הבלעדי עם מדינות שכנות, וגם להיערך להיעדר הסכמה מדינית על פי כללי המשפט הבינלאומי.

בהקשר לתיחום הגבול הימי בין ישראל ללבנון על בסיס עבודתו של ד"ר בני שפנייה, שנערכה במחצית הראשונה של שנת 2019 והוצגה בפני הגורמים בממשלת ישראל האחראים לנושא,¹⁵ המלצנו להפריד בין הסכסוך הימי ליבשתי, קרי, הפרדת סוגיית הגבול בראש הנקרה משאר הנקודות היבשתיות שבמחלוקת. המלצנו בעדיפות ראשונה – בהנחה כי לא יתקיים משא ומתן ישי, להגיע לפשרה בדרך של תיווך שיתרוניתה הם כמה: הצדדים יכולים לקבוע בעצמם את מסגרת הדין, הן מבחינה פרוצדורלית והן בהיבט מרחב אפשרויות הפתרון; במסגרת זו תוכלנה לעלות הצעות שונות שאינן חייבות להיות על פי אמנת הים; גם המתודולוגיה של קביעת הגבול יכולה להיות נתונה לדין; הצדדים יוכלו להסכים על המתווכים, ובכך למנוע השפעות של גורמים זרים שאינם צד להליך; לא ניתן יהיה לכפות פתרון על ישראל; ניתן יהיה להעלות את הטענות בעניין קו הגבול המוצע גם אם אינו קביל, לכאורה, מבחינת משפט הים; התיווך יוכל לנהוג בדרך של פשרה בין הצדדים.

המלצה עשירית – שילובו של המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית במחקרים לאומיים

העיסוק בנושאים אסטרטגיים ומדיניים בתחום הימי רבתי (Maritime Domain) מחייב ידע בין-תחומי ייחודי שאיננו בנמצא בשלב זה בישראל.

המרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית מהווה, בין היתר, מוקד לידע בין-תחומי, ובלתי תלוי בתחום האסטרטגיה הימית, במובן הרחב של המושג, בדגש על ישראל וסביבתה הימית במזרח הים התיכון ובים האדום.

במהלך השנים פיתח המרכז מערכת קשרים מסועפת עם מרכזים ומכונים בארה"ב, הודו, צרפת, גרמניה, סינגפור ועם מומחים בתחום, שיכולתם לתרום רבות לשיח האסטרטגי הימי הבינלאומי שבו ישראל נוטלת חלק.

15 בני שפנייה, בדרכי שלום – בחינת הסכסוך על הגבול הימי בין ישראל ללבנון בראי משפט הים, קתדרת חייקין והמרכז לחקר מדיניות ואסטרטגיה ימית באוניברסיטת חיפה, יולי 2019.

מצב זה מזמן למדינת ישראל אפשרות להישען על הידע המקצועי והמדעי שכבר קיים במרכז, ולהשקיע את המשאבים הדרושים כדי לאפשר לחוקרים הפועלים בו לבצע את המחקרים היישומיים העתידיים בתחומים הרלוונטיים בדרך הטובה ביותר, ובכך להמשיך ולתרום לחיזוק מעמדה הימי של ישראל.