

מדיניות-חוץ ישראלית עם הפנים לעולם: סיוע חוץ והשתלבות בינלאומית

**סיכום סדנת מומחים של מכון מיתוים
והמכון לדיפלומטיה בינלאומית על שם אבא אבן**

ינואר 2018

מכון מיתוים והמכון לדיפלומטיה בינלאומית על שם אבא אבן קיימו ב-11 ביולי 2017 סדנת-מומחים על הצורך במדיניות-חוץ ישראלית עם הפנים לעולם ועל הדרכים לקדם מדיניות-חוץ שכזו. הסדנה סקרה את החשיבות של סיוע החוץ שמעניקה ישראל, איתרה דרכים להגדיל את היקף הסיוע ולהגביר את יעילותו, ניתחה את התועלות שבהשתלבות גדולה יותר של ישראל בזירה הבינלאומית, ובחנה את השלכות של מדיניות-החוץ התוקפנית יותר שאימצה ממשלת ישראל לאחרונה. הסדנה התקיימה במרכז הבינתחומי הרצליה, בהשתתפות מומחים, דיפלומטים, פקידי ממשל, וראשי ארגונים. מסמך זה מסכם את המסקנות והשאלות המרכזיות שעלו במהלכה, ואינו משקף בהכרח הסכמה בין כלל המשתתפים והמארגנים.

א. סיוע חוץ

מדינת ישראל מתגאה בסיוע החוץ שהיא מספקת למדינות שונות בעולם, בין אם בתמיכה לאזורים מוכי-אסון ובין אם באספקת פתרונות טכנולוגיים מתקדמים לסוגיות גלובליות, בעיקר בתחום המים וביטחון המזון. ואולם, תקציב סיוע החוץ של ישראל, שעמד בשנת 2017 על 20 מיליון ש"ח, הוא מהנמוכים במדינות ה-OECD ואינו עומד ברף הנדרש ממדינות במעמדה של ישראל. במקביל, תחום סיוע החוץ עובר התפתחות בעולם כולו וכולל כיום סיוע למדינות מתפתחות ומפותחות כאחד. אירועים כלכליים וגיאופוליטיים בינלאומיים הובילו מדינות שונות בעולם לפתח מודלים לפיהם סיוע החוץ שהן מעניקות משרת את יעדיהן האסטרטגיים בזירה הבינלאומית, ובמקביל מסייע לצמיחת הכלכלה, המסחר והתעסוקה בבית.

כיצד יכולה ישראל לתפוס את המקום לו היא ראויה בתחום סיוע החוץ? האם המדינה יכולה ללמוד וליישם מודלים בינלאומיים לסיוע חוץ, ביניהם כאלה המעודדים צמיחה כלכלית ותמיכה במגוון רחב יותר של מדינות? האם ישראל יכולה לקבל החזר השקעה (Return On Investment) עבור מאמצי הסיוע הבינלאומי שהיא מספקת? כיצד יכולה ישראל להרחיב את התחומים בהם היא מייצאת ידע למדינות עולם, כך שיכללו גם את תחומי החברה האזרחית, ואת החתירה לשינוי חברתי ויישוב סכסוכים? איך יכולה ישראל למנף את סיוע הנרחב והאיכותי שהיא מעניקה לתשואה חיובית, ברבדים מדיניים, כלכליים ואזרחיים כאחד?

סיוע חוץ ככלי דיפלומטי - סיוע החוץ הוא ביטוי מוחשי לרעיון של עוצמה רכה, אך הוא אינו נמצא מספיק על סדר היום בישראל. לא רק על סדר היום הציבורי, אלא גם על זה של משרד החוץ עצמו. אין הסכמה בקרב הדרג המקצועי בנוגע לחשיבות סיוע החוץ. הדוברים בסדנה הדגישו שבעידן הנוכחי חלק חשוב בביטחון הלאומי של מדינות הוא השתלבותן בזירה הבינלאומית, וסיוע החוץ הוא כלי חשוב כדי לקדם את אותה השתלבות. סיוע החוץ מהווה במידה רבה חלון ראווה ליכולות, לנורמות ולעוצמות של מדינה. ישראל, למשל, השקיעה רבות באפריקה בשנות ה-60, ולכן תדמיתה היום באפריקה, בייחוד בכל הקשור לתחומי החקלאות והטכנולוגיה, היא טובה מאוד.

מש"ב ללא משאב - ישנו פרדוקס בכל הנוגע לסיוע החוץ של ישראל. מחד, מערך סיוע החוץ של ישראל, אותו מובילה הסוכנות הישראלית לסיוע ושיתוף פעולה בינלאומי (מש"ב) במשרד החוץ, הוא בין הוותיקים בעולם. הוא הוקם ב-1957, תשע שנים בלבד לאחר הקמת המדינה. מאידך, יחסית למדינה מפותחת, ישראל

לא מקצה משאבים מתאימים לנושא, אלא רק 0.07 אחוזים מהתל"ג, עשירית בלבד מהסכום לו היא מחויבת כחברה ב-OECD. יתר על כן, על מנת להגדיל את נתוני סיוע החוץ שישראל מציגה, היא כוללת בחישוב גם מרכיבים שאינם קשורים לסיוע חוץ במובנו המקובל, למשל תקציבים שמופנים לקליטת עלייה. ישראל עדיין נהנית מהפירות המדיניים של סיוע החוץ המשמעותי יותר שהעניקה בעבר, אולם זה לא ימשך לאורך זמן ויש צורך להקצות בהקדם משאבים גדולים יותר לכך.

חלק מהדוברים ציינו כי ישראל מקבלת, דרך שותפות בפורומים בינלאומיים ואזוריים (למשל קהילת [Innovation for Development](#)), את האפשרות להתמודד על מרכזים של פיתוח וסיוע חוץ, ולגייס כך משאבים נוספים. ואולם, מעט מאוד חברות ישראליות פונות להתמודד במרכזים אלו. יש צורך לספק לחברות הרלבנטיות הדרכה, ליווי וייעוץ על מנת למקסם את הפוטנציאל הטמון באפשרויות אלו. בנוסף, למדינה יש אפיקים נוספים לתמיכה בפעילות של סיוע חוץ. חלק מהשינוי שעובר תחום סיוע החוץ כולל מעבר מסיוע רשמי מצד המדינה לסיוע שמספקים ארגוני חברה אזרחית (שמייצאים ידע בתחום השינוי החברתי ומעניקים סיוע הומניטרי) וגופים עסקיים (שרואים בסיוע חוץ אפיק חדש של אחריות תאגידית). לאור זאת, על המדינה לבחון כיצד היא יכולה לעזור לגופים אלו ולעודד את מעורבותם בתחום סיוע החוץ, למשל על ידי הענקת הטבות מס עבור סיוע שמיועד לחו"ל והכרה בפציעות שנגרמות במהלך פעילות בחו"ל כתאונות עבודה.

אלטראיזם או כלי כלכלי - אחת השאלות שעלתה במהלך המפגש התמקדה בהיבט הכלכלי של סיוע החוץ: האם סיוע חוץ הוא נתינה ללא תמורה, או שמא ניתן לאמץ מודל אחר (למשל זה של דנמרק), הרואה בסיוע חוץ גם כלי למינוף כלכלי דרך ההכנסות הכספיות של החברות המשתתפות בפרויקטים השונים. קול חשוב ומרכזי בחדר דיבר על 'תיקון עולם' כערך חשוב שישראל חייבת להמשיך ולקדם, גם דרך סיוע החוץ. זהו ערך שמשמש גם לביסוס חוסנה של המדינה עצמה. קולות אחרים קראו לבחון חלופות למודל הכלכלי הנוכחי בו מתנהל סיוע החוץ הישראלי. בהיעדר תקציבים ממשלתיים המופנים לסיוע חוץ, ייתכן כי יש מקום להקים רשות סיוע חוץ עצמאית, בעלת תקציבים עצמאיים. צעד זה כמובן מעלה את שאלת הקשר והתיאום בין סיוע החוץ לבין כלל מערך החוץ, אותו מוביל משרד החוץ. שאלה נוספת שעלתה התמקדה במקורות המימון של סיוע חוץ, והאם מדובר רק על תקציבים ציבוריים או שמא גם על חיבור המגזר הפרטי למאמץ של סיוע חוץ, מתוך תפיסה כי כל מי שמעורב ירוויח בסופו של דבר. במהלך המפגש נאמר כי, בסופו של דבר, סיוע חוץ תורם גם להגברת הייצוא ויש צורך למצוא את התמהיל הנכון בין אינטרסים לבין ערכים.

איזה סוג של סיוע? - חלק מהדוברים ציינו שישראל נהנית מתדמית של מדינה טכנולוגית מערבית מתקדמת, ושסיוע החוץ אותו היא מעניקה כולל בעיקר ידע (שהוא המשאב העיקרי של ישראל). אולם, מדינת ישראל מחזיקה בידע מגוון בתחומים רבים, ויש לקיים דיון על איזה ידע הוא הרלבנטי, הרצוי והראוי לשימוש כמשאב בסיוע החוץ. בכל הקשור לביטחון, חקלאות, טכנולוגיה ומים יש לישראל היסטוריה של הענקת סיוע חוץ שמתקבל בברכה, והיא הצליחה למתג עצמה כסיפור הצלחה בתחומים אלו. במהלך המפגש עלו תחומי ידע נוספים בהם ישראל יכולה לתרום לאחרים. למשל, בתחומים של ניהול ויישוב סכסוכים, פיתוח חברה אזרחית, קליטת גלי הגירה גדולים, ושילוב אוכלוסיות מגוונות במערכת החינוך.

למי מסייעים? - אחת השאלות המרכזיות בתחום של סיוע חוץ היא למי להעניק את הסיוע. האם נכון להעניק סיוע רק למדינות מתפתחות? האם נכון להעניק סיוע גם למדינות עמן אין לנו קשרים דיפלומטיים? במהלך המפגש ניתנו דוגמאות כיצד סיוע חוץ המופנה דווקא כלפי אוכלוסיות מהמזרח התיכון, הופך להיות משמעותי ויעיל יותר בשינוי תפיסות ועמדות כלפי ישראל באזור. אחת הדוגמאות שהובאה היא הפרויקט של תנועת בוגרי השומר הצעיר ותנועת הנוער אג"אל [בהקמת בית ספר לפליטים](#) סורים באי לסבוס ביוון. דוגמא נוספת היא הפעילות של ארגון [Innovation Africa](#), שמתמקד בפרויקטים בתחום נגישות המים באפריקה בשיתוף עם קרנות בינלאומיות ומוסדות או"ם. בנוסף, הוצע בדיון להרחיב את המנדט של מש"ב, כך שיוכל להעניק סיוע לא רק למדינות מתפתחות. זאת, הואיל וישראל יכולה להעניק סיוע חוץ משמעותי גם למדינות מפותחות יותר, כולל מדינות במרכז אירופה ובמזרחה.

איך מסייעים? - חלק מהדוברים ציינו את מאפייניה של ישראל כתורמת קטנה. כלומר, יכולתה להשקיע בפיתוח בינלאומי אינה גבוהה, ולכן דווקא יצירת חיבורים עם מדינות תורמות נוספות, ואף עם גופים לא-מדינתיים, מהווה דרך אפשרית טובה להפעלת מערך סיוע החוץ של ישראל בצורה יעילה יותר. עולם סיוע החוץ והפיתוח פועל יותר ויותר דרך יצירת שותפויות, וזה מגביר את הצורך של המדינה להגביר את

ההשתלבות הבינלאומית שלה. הסיכוי של חברות ישראליות לזכות לבדן במכרזים בינלאומיים גדולים הוא קטן, ולכן עליהן ללמוד כיצד לחבור לחברות גדולות יותר ולמדינות מרכזיות יותר, כדי לזכות בחלק מהנתח.

אחד האמצעים העומדים לרשותה של המדינה הוא חברה לארגונים וגופים מהחברה האזרחית, אשר תופסים חלק הולך וגדל בזירת סיוע החוץ. כוחה של החברה האזרחית מתבטא בעיקר בקשרים חוצי-גבולות בין ארגונים, בשותפויות שהיא יכולה לייצר ובידע שהיא מביאה עמה. מספר דוברים ציינו כי צמצום המרחב הדמוקרטי בישראל ועמו המגבלות על המקורות הכספיים של ארגוני החברה האזרחית, מקשים על יצירת השותפות הזו בין המדינה והחברה האזרחית. בהקשר זה הושם דגש על הפוטנציאל הקיים בשותפות בין העם היהודי היושב בישראל לבין יהדות ארה"ב, ועל הקשיים שמעמיד המשבר הנוכחי בין המדינה ותפוצה זו. דוברים ציינו כי הרעיון של "תיקון עולם" יכול להוות מרכיב מרכזי ביצירת שותפות שכזו, המעניקה הזדמנויות תקציביות וחיבורים ערכיים כאחד.

ב. השתלבות בינלאומית

התנועה הציונית ביקשה לייסד מדינה שתשמש כ"אור לגויים". בחלוף יותר ממאה שנים מאז ניסוח הרעיון, מוצאת עצמה ישראל במרכז תשומת הלב הבינלאומית, לעיתים כמושא לכבוד והערכה ולעיתים כמדינה שפועלת בניגוד לנורמות ולחוק הבינלאומי המקובל. כיצד צריכה להיראות מדיניות-החוץ הישראלית במציאות מורכבת זו, בה משתנים ומתעצבים מחדש הן האינטרסים והצרכים של ישראל, הן מבנה המערכת הבינלאומית והן נורמות ההתנהגות בזירה הפוליטית הגלובלית?

מחד, מדיניות-החוץ הישראלית דוגלת בהשתלבות בזירה הבינלאומית, פועלת להגברת פעילותה וייצוגה במוסדות ובגופים רב-לאומיים שונים, יוצרת שיתופי פעולה עם גורמים חדשים ועם מדינות מגוונות בזירה הבינלאומית ומתקרבת לשחקנים חדשים בזירה הבינלאומית – למשל באפריקה ובאסיה. מגמות אלו מעידות על הכרה בחשיבות הגופים הרב-לאומיים ובחשיבות הדיפלומטיה וההשתלבות בזירה הבינלאומית.

מאידך, מדיניות-החוץ הישראלית הופכת תוקפנית ולעומתית יותר, תוך שממשלת ישראל מגיבה פעמים רבות בצורה תקיפה כאשר גופים ומדינות מבקרים את מדיניותה ומקדמים יוזמות שלום, מתרחקת מחלק ממדינות באירופה ומקהלים פרוגרסיביים בארה"ב, ואף לאחרונה נוהגת בחריפות כלפי מדינאים זרים שנפגשים עם ארגוני חברה אזרחית שפועלים מנוגד לתפיסת עולמה של הממשלה.

האם מדובר במגמות מנוגדות? האם מדינת ישראל חייבת לבחור בין עמידה תקיפה על אינטרסים בשדה הפעולה הבינלאומי לבין שיתופי פעולה פוריים באותה זירה ממש? וכיצד לאור מדיניות הממשלה והאתגרים שהיא טומנת בחובה, אפשר לקדם מדיניות-חוץ ישראלית עם הפנים לעולם?

השתלבות ככלי לקידום אינטרסים - הדוברים בדיון הדגישו כי מדינת ישראל צריכה להשתלב בארגונים בינלאומיים, להיות חלק מהמוסדות הבינלאומיים, לפעול בתוכם ולהשפיע מבפנים על ההחלטות ועל הפרשנות של המציאות הפוליטית בישראל ובעולם בכלל. זהו גם צעד טקטי נכון, וגם צעד ערכי נכון. בדומה לסיוע חוץ, גם בתחום של קידום האינטרסים בזירה הפוליטית העולמית, חלק ניכר מהעבודה נעשית דרך בריתות ושיתופי פעולה. חברות בארגונים בינלאומיים פותחת בפני ישראל הזדמנויות מדיניות וכלכליות, שעליה לדעת כיצד לנצל אותן. ישראל צריכה להשתלב, ליצור קשרים, ולעבוד עם מדינות, ארגונים, ותאגידים, ולקחת חלק נכבד בארגון ובהשתתפות אירועים מרכזיים שמתקיימים בזירה הפוליטית העולמית. יצירת רשת קשרים שכזו תבסס את חוסנה וביטחונה של ישראל, ותאפשר לה להשפיע בצורה יעילה יותר על התודעה העולמית לגבי מעמדה.

דוברים ציינו כי לישראל אין "משפחת מדינות" טבעית החולקת עמה את השפה, התרבות, הדת והמרחב הגיאוגרפי. מה שיש לישראל זו מערכת ערכים שהיא בחרה לאמץ ולפעול לאורה, ושחשוב לשמור ולחזק אותה. לכן, הראייה הצרה, האינטרסנטית-לכאורה, שמתמקדת בסוגיות הקשורות באופן ישיר ומידי לישראל בלבד, פוגעת בה בסופו של דבר. למשל, התמקדות הישראלית בסוגיה של אנטישמיות, מבלי לקדם דיון כללי בסוגיה של שנאת זרים, מונעת מישראל לקדם את ההתנגדות לכל סוג של גזענות (ובכלל זה אנטישמיות) באמצעות ייצור בריתות עם מדינות וארגונים נוספים שהיו יכולים להיות שותפים טובים לדרך.

ישראל והאו"ם - נושא מרכזי בדיון היה שאלת ההשתלבות או ההחרמה ביחס של ישראל לאו"ם ומוסדותיו. נאמר כי יש כאן דילמה אסטרטגית, האם וכיצד לשתף פעולה עם גוף אשר מגלה עניין רב ומבקש לדעת לפרטי פרטים מה קורה אצלנו, אך נוטה לבקר את ישראל באופן לא פרופרציונלי. אמנם הצעד המרכזי שישראל צריכה לעשות הוא לשנות את המציאות עצמה, אולם עד אז, ישראל צריכה לבחור כיצד להתנהל מול האו"ם בסוגיה זו. בחירתה במקרים רבים לא לשתף פעולה ולא ולספק מידע, משאירה את הבמה לאנשים, מדינות וארגונים אחרים שעושים זאת, ובנוסף יוצרת תחושה שיש לישראל מה להסתיר.

אחת הדוגמאות שעלו במהלך הדיון לשיתופי פעולה עם מוסדות האו"ם היתה של הכוחות הרב-לאומיים שמוצבים באזור. הוזכר כי כוחות אלו מורכבים מחיילים ממדינות רבות בעולם, ויש כאן הזדמנות עבור ישראל ליצור קשרים עם המפקדים בשטח, אשר בעוד כמה שנים יחזרו לשרת בארצותיהם וימלאו בהן תפקידים בכירים. עד מלחמת לבנון השנייה (2006), היחס של ישראל אל הכוחות הרב-לאומיים של האו"ם היה של לעומתיות והיעדר שיתוף פעולה. לאחר המלחמה, ישראל בחרה לשתף פעולה באופן סדיר יותר עם כוחות יוניפי"ל בלבנון, מתוך הבנה כי הם שחקן משמעותי שיכול לסייע לישראל בהתמודדות עם החיזבאללה וביישום ההחלטות שהתקבלו עם תום המלחמה.

תוקפנות או אסרטיביות - דוברים ציינו כי יש להבחין בין תוקפנות ואסרטיביות בהתנהלות מדיניות-החוץ הישראלית. התוקפנות הישראלית באה לידי ביטוי, למשל, בתגובה השלילית והפוסלת של ישראל להחלטות או ביקורת המופנות כלפי המדיניות שלה. ישראל לא צריכה לקבל כל ביקורת, בכל זאת היא מתמודדת עם אתגרים שמדינות דמוקרטיות אחרות מתמודדות עמן פחות. ואולם, בניגוד לתוקפנות שנוטה לסגור ערוצי דיאלוג ולייצר עימותים, אסרטיביות יכולה לקדם השתלבות בזירה הבינלאומית תוך שמירה על האינטרסים והערכים החשובים של המדינה. אסרטיביות יכולה גם לדור בכפיפה אחת עם אמפתיה כלפי האחר.

מה חושבים עלינו בעולם? - דוברים ציינו כי בניגוד לשיח המקובל בציבוריות הישראלית, יש משמעות למה חושבים על ישראל בעולם. התפיסות של מדינות וארגונים את ישראל מתורגמות בהמשך למדיניות כלפיה. חשוב שישראל תדע לשאול את השחקנים השונים בזירה העולמית, מה מעניין אותם? מה הם חושבים עליה? ושתדע להקשיב ולהיענות לצרכים שלהם. זה יתרום לחיזוק הקשרים והידידות. מדינות אפריקה ודרום אמריקה, למשל, היו פעם ידידות טובות יותר של ישראל וניתן לשפר כיום את היחסים עמן, על ידי התמקדות בתחומי הטכנולוגיה, החקלאות והמים, שמעניינים אותן במיוחד ושלישראל יש מה להציע בהם.

ואולם, בדיון גם דובר על כך ששיתוף פעולה של ישראל עם גופים בינלאומיים, וסיוע ישראלי למדינות ולארגונים בינלאומיים, לא מתורגם תמיד לתמיכה מדינית וציבורית בישראל, או לשיפור תדמית ישראל (אפילו בקרב אוכלוסיות רבות בעולם המערבי). דוברים ציינו כי יש להבין שרוב הביקורת על מדיניות ישראל (למשל, בנושא ההתנחלויות) אינה ביקורת על עצם קיומה של המדינה, וכי שינוי מדיניות מצד ישראל בנושא הפלסטיני תביא לשיפור מהותי במעמד האזורי והבינלאומי של ישראל, גם אם הסכסוך הישראלי-פלסטיני לא נמצא תמיד בראש סדר העדיפויות של המדינות עמן רוצה ישראל לשפר יחסים.