

## אתגרי מדיניות-החוץ הישראלית

### התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד החוץ: מדוע לא יושמו המלצות ועדת וינוגרד?

#### ראיון עם ד"ר אלון ליאל, לשעבר מנכ"ל משרד החוץ בעקבות דו"ח מבקר המדינה לשנת 2011

איתמר כהן\*, 21 במאי 2012

דו"ח מבקר המדינה לשנת 2011 שפורסם במאי 2012 קבע כי לא יושמו המלצות דו"ח ועדת וינוגרד בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד החוץ, אשר קראו ל"חיזוק מרכיבי החשיבה והתכנון המדיני במטה המקצועי של משרד החוץ במסגרת קבלת ההחלטות הלאומיות בסוגיות מדיניות-ביטחוניות". זאת, על אף שוועדת ליפקין-שחק, הוועדה שגיבשה תכנית מפורטת ליישום המלצות דו"ח וינוגרד קבעה ש"יש להכיר ביכולותיו הייחודיות של משרד החוץ בעיצוב מדיניות החוץ הישראלית", ועל אף שמשרד החוץ עצמו קבע ש"חיזוק המימד המדיני והטמעתו בביטחונה הלאומי של ישראל" הוא מטרה חשובה במיוחד.<sup>1</sup> נראה שגם היום, לאחר למעלה מארבע שנים מפרסום דו"ח וינוגרד, משרד החוץ לא ממלא תפקיד משמעותי מספיק במדיניות-החוץ הישראלית. ד"ר אלון ליאל, לשעבר מנכ"ל משרד החוץ, מסביר בראיון למיתוים מדוע.

\*\*\*

איי-יישום המלצות דוגמת אלו של ועדת וינוגרד הוא דפוס פעולה שחוזר על עצמו. כבר שנים רבות שיש ביקורת על כך שהמשקל של מערכת הביטחון בקבלת ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון הוא גדול מדי לעומת משרד החוץ. "כל הוועדות מאז אגרנט ועד וינוגרד שדנו בנושאים אלו", טוען ד"ר ליאל, "קבעו שמשרד החוץ הוא החוליה החלשה בשרשרת קבלת ההחלטות, ושיש צורך אמיתי בחיזוק מעורבותו ובחיזוק יכולות המחקר בתוכו. על אף שכולם מסכימים על כך, זה לא קורה בפועל".

ראשי ממשלות נוטים להפקיד את הטיפול בנושאי הליבה של מדיניות-החוץ הישראלית - תהליך השלום, היחסים עם ארצות הברית, והיחסים עם מדינות האזור כגון מצרים וירדן - בידי אנשי אמונם, שלרוב אינם נמנים על שורות משרד החוץ. לדברי ד"ר ליאל, "משרד החוץ מוצא עצמו לעיתים קרובות ממודר מעיסוק בנושאים אלו, ואם הוא לא ממודר אז הוא לידיעה בלבד. לחופש פעולה מלא זוכה המשרד רק כשמדובר בעיצוב יחסים עם מדינות בעלות חשיבות משנית".

לטענתו של ד"ר ליאל, מערכת יחסי הכוחות בין משרד הביטחון לבין משרד החוץ משפיעה רבות על כך שהמלצות ועדת וינוגרד לא יושמו. "מערכת הביטחון היא חזקה הרבה יותר, מתוקצבת ומתוחכמת יותר ובעלת כוח אדם רב יותר. מאז ומתמיד היו לה גם מערכות מחקר חזקות משל עצמה. יחסי הכוחות נוטים עוד יותר לכיוונה של מערכת הביטחון בגלל הקרבה המסורתית של שר הביטחון, הרמטכ"ל, ראש המוסד וראש השב"כ אל אוזניו של ראש הממשלה. זאת בעוד שלצמרת המקצועית של משרד החוץ אין כמעט נגישות לראש הממשלה. יתר על כן, שר החוץ גם הוא ממודר לפעמים, בהיותו לעתים מנהיג מפלגה שונה ממפלגתו של ראש הממשלה ואף יריב פוליטי שלו".

\* איתמר כהן הוא בעל תואר שני ביחסים בינלאומיים מהאוניברסיטה העברית בירושלים ומשמש כעוזר מחקר במכון מיתוים. דוא"ל: itamarcn83@gmail.com

<sup>1</sup> מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010 (תקציר הדוח), <http://www.mevaker.gov.il/serve/contentTree.asp?bookid=613&id=57&contentid=12500&parentid=und&efined&bctype=12500&sw=1366&hw=698>, 1 במאי 2012, ע"ע 120-117.

משרד הביטחון יודע גם איזו 'מנגינה' להשמיע באוזנו של ראש הממשלה כדי להטות את ההחלטות לכיוונו. ד"ר ליאל משתמש בעניין ההתנחלויות כדי להמחיש זאת: "מערכת הביטחון טענה במשך שנים שגבעות שונות בשטחים הן קריטיות לביטחון ישראל והפקרתן עלולה לעלות בחיי אדם. משרד החוץ טען מנגד שאם נתיישב באותן גבעות העיתונות הבינלאומית תגנה את ישראל. אל מול טיעון 'קיומי' שכזה, ברור שראש הממשלה יעדיף את המלצת משרד הביטחון. שמירה על ביטחון ישראל ומניעת פיגועים הם טיעונים חזקים בהרבה מהסכנה שבכתבה עוינת בתקשורת העולמית, וזוהי רק דוגמא אחת".

יחד עם זאת, ד"ר ליאל לא מנקה את משרד החוץ מכל אשמה, וטוען שגם לאנשיו יש חלק בכך שהמלצות דו"ח וינוגרד לא יושמו: "אשמת משרד החוץ היא בכך שאנשיו לא מספיק אסרטיביים ואמיצים - הן מול שר החוץ והן מול המערכת הביטחונית. ניכר שהם השלימו עם העובדה שמשרד החוץ הוא שחקן משני בכל מה שקשור לקבלת החלטות בנושאים מדיניים, ביטחוניים ובעיקר אזוריים. יש בכך מעין נכות מסוימת. הם מרגישים שנגזר עליהם להיות בשוליים בעוד שמשרד הביטחון תמיד יהיה מצוי במרכז".

גם למציאות בתוך משרד החוץ, המאופיינת במתח תמידי בין הפקידות המקצועית לבין הדרג הפוליטי, יש חלק בכך שהמסקנות לא יושמו: "אפילו אנשים אמיצים ובעלי יכולות המובילים את התכנון המדיני בתוך המשרד מושפעים מהאיתותים שמועברים להם מלשכת השר", טוען ד"ר ליאל: "אם החטיבה לתכנון מדיני (או כל גורם מקצועי אחר במשרד החוץ) תקבל בולטות תקשורתית גדולה מדי ותייצא נירת שלא תימצא חן בעיני שר החוץ, הדבר יוביל לקרע בין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי בתוך המשרד".

דוגמא להשפעתה של המציאות המורכבת בתוך משרד החוץ על היכולת לבצע רפורמות אנו מוצאים בקביעת מבקר המדינה שבמשרד החוץ לא בוצעו הערכות מצב עתיות כפי שהמליצה ועדת וינוגרד: לטענתו של ליאל, "הפקידים חוששים לחבר הערכת מצב שלא תהיה מקובלת על השר. המלחמה מולו קשה עבורם, והמתח בין הדרג הפוליטי (השר) לבין הדרג המקצועי (הפקידים) משתק את המשרד".

כל הנ"ל מוביל לדברי ד"ר ליאל לחוסר מוטיבציה בקרב אנשי אגף המחקר והחטיבה לתכנון מדיני. לטענתו, "יחידות המחקר והתכנון נתפסות פעמים רבות כ'ארץ גזרה', מקום אליו שובץ דיפלומט מתוסכל שלא הצליח להגיע לחטיבות המדיניות או לתפקידים יוקרתיים בחו"ל". זאת במקום שתהיינה אבן שואבת לאסטרטגים מבריקים, השואפים ליצור וליזום תכניות מדיניות חשובות לעתידה של ישראל. כתוצאה, יש מחסור חמור ביכולת המשרד לספק למקבלי ההחלטות חשיבה מדינית ארוכת טווח.

לטענת ד"ר ליאל, המצב בו משרד החוץ אינו מעורב מספיק בנושאים מרכזיים ואינו משפיע דיו על תהליכי קבלת ההחלטות של ראש הממשלה, תורם להידרדרות במצבה המדיני של ישראל באזורנו: "לפני עשור היו פה נציגויות של מדינות מוסלמיות וביניהן מרוקו, תוניסיה, ומאוריטניה. היו גם יחסים טובים עם תורכיה. היום ישראל הופכת יותר ויותר לאי מדיני מבודד באזור. העובדה שאין לדרגים המקצועיים של משרד החוץ השפעה רצינית על עיצוב מדיניות-החוץ האזורית גורמת להרבה מאוד קשיים שיתכן ועוד יחריפו כבר בעתיד הקרוב".