

**פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון**  
במכון למדיניות ואסטרטגיה (IPS)  
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה  
המרכז הבינתחומי הרצליה

סדרת ניירות מדיניות ואסטרטגיה

# עיונים בתפיסת הביטחון של ישראל

בעריכת אלכס מינץ ושאול שי

2014

פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל  
המכון למדיניות ואסטרטגיה  
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה

נייר מדיניות #9

# היעדרה של מדיניות חוץ אפקטיבית במערך הביטחון הלאומי של ישראל ח"כ ד"ר רונן הופמן<sup>1</sup>

יוני 2014

תקציר: ברבות השנים השתרש בישראל 'ליקוי מאורות' תפיסתי-מערכתי, המעיב באופן דרמטי על מדיניות החוץ הישראלית ועל תפוקותיה: מעצבי מדיניות החוץ והביטחון הישראלים נוטים עדיין, כפי שנטו בעבר, לראות במערכות הצבא והמודיעין את חוד החנית של הביטחון הלאומי של ישראל – ולעומת זאת אינם מכירים, הלכה למעשה, בתפקידה של מדיניות חוץ מושכלת, יעילה ויצירתית כנדבך מרכזי בביטחון הלאומי. כשל מהותי ומרכזי זה מוסיף להתקיים, ביתר שאת, גם כיום.

כתוצאה מכך זוכות מערכות הביטחון והמודיעין לדומיננטיות יתר בתחום המדיני-ביטחוני. גופי הביטחון והמודיעין שולטים ביד רמה בהיבטים מרכזיים בניהול יחסי החוץ של ישראל - ובמידה רבה קובעים גם את מסרי ההסברה המדיניים ואת אופן הטמעתם בקרב דעת הקהל הבינלאומית. זאת על חשבון תפקידו של משרד-החוץ שעם השנים הלך ונחלש, עד שאיבד רבות מסמכויותיו המסורתיות והקלאסיות בניהול ענייני החוץ וההסברה של המדינה.

הסוגיות המדיניות וההסברתיות המתאפיינות בזיקה מובהקת לביטחון הלאומי של ישראל, ואשר עימן מדיניות-החוץ הישראלית אמורה להתמודד בימים אלו הן רבות ומורכבות: הקיפאון במשא-ומתן עם הפלסטינים והקמת ממשלת פת"ח-חמאס, המאבק באנטישמיות הגואה באירופה וההחלטות המתקבלות בהקשר זה בפורומים ובארגונים בינלאומיים שונים, גילויי החרם והדה-לגיטימציה כלפי ישראל בכלל וכלפי מדיניותה בשטחים בפרט, המתח בין המעצמות והצורך בנקיטת עמדה ישראלית אל מול מדיניותה של רוסיה כלפי אוקראינה, הדיפלומטיה הננקטת בידי המערב בכל הנוגע לגרעין האיראני, הסכם הקבע הצפוי להיחתם עם איראן והשלכותיו הדרמטיות על ישראל, הטלטלה המתמשכת בעולם הערבי והשינויים שהיא יוצרת במפת-האיומים הנשקפים לישראל כמו גם במפת-

<sup>1</sup> ח"כ ד"ר רונן הופמן (יש עתיד) חבר בוועדת החוץ והביטחון ומשמש כיו"ר וועדת המשנה למדיניות-חוץ והסברה

ההזדמנויות הנפתחות בפניה – כל אלו ועוד מציבים בפני ישראל אתגרים מורכבים עד מאד ויוצרים צורך ממשי וחיוני בהגדרת יעדים ברורים למדיניות החוץ הישראלית – כמו גם צורך בניהול מושכל ויעיל של מדיניות-החוץ עצמה, על מנת להביא למימושם של היעדים שנקבעו.

בחינה יסודית של מדיניות החוץ מעלה כי על-אף הצורך להתמודד עם אתגרים מדיניים והסברתיים המשפיעים באופן ישיר על הביטחון הלאומי - ישראל לא משכילה לעצב ולהגדיר חזון מדיני מעשי, לא מציבה יעדים מערכתיים ברורים על מנת לממש חזון מדיני כלשהו, לא מסדירה כהלכה את ממשק תחומי האחריות ומכלול הסמכויות בין הגופים השונים המופקדים על ניהול מדיניות החוץ וההסברה ולא מקפידה כי תתקיים מידה סבירה של תיאום ושיתוף-פעולה בין הגופים הללו. התוצאה היא מדיניות חוץ מעורפלת ומזוגזגת המבוססת על ניסיונות לתת מענה מידי לבעיות שצצות אד-הוק, מדיניות המתאפיינת ב'כיבוי שריפות' ובניהול משברים.

אסקור את הכשלים והליקויים המרכזיים במדיניות החוץ הישראלית ולאחר מכן אציע מספר תיקונים שיאפשרו לשפר אותה במידה רבה.

### **כשל תפיסתי בסיסי לגבי תפקידה של מדיניות-חוץ כנדבך מרכזי בביטחון הלאומי**

ביסודם של מרבית הכשלים והליקויים המעיבים על ניהול יעיל ומושכל של מערך החוץ וההסברה ניצב כשל תפיסתי רב-שנים, המשקף תפיסה מסורתית ולפיה הביטחון הלאומי של ישראל מושתת על עוצמתה הצבאית והביטחונית – ולא על תפוקות מדיניות החוץ שלה. אין ספק כי תפיסה זו רווחת גם כיום במערכת הממשלתית הישראלית. זוהי תפיסה אבסורדית שאיננה תואמת את המציאות מלכתחילה – ובפרט איננה תואמת את המציאות העכשווית, שבה עוצמתן של מדינות נמדדת בראש ובראשונה על-פי מעמדן המדיני בזירה הבינלאומית. עוצמתה הכוללת של מדינה נקבעת במידה רבה כתוצאה מיחסי-גומלין מדיניים ומתוקף השתתפותה בבריתות ובקואליציות בינלאומיות – לא פחות מכפי שהיא נמדדת כתוצאה מהכרתן של מדינות אחרות בעוצמתה הצבאית של אותה מדינה או מיכולות ההרתעה וההכרעה שלה. אחת הראיות המרכזיות לכך היא העובדה שבתקופה הנוכחית הכלי המובהק ביותר להפעלת לחץ על מדינות 'סוררות' הוא מדיניות 'העוצמה הרכה' (soft power), המשתקף בדיפלומטיה תקיפה ונחרצת המתבססת על איום בסנקציות כלכליות משמעותיות ובחרמות – ולא רק על איום במתקפה צבאית פוטנציאלית. אנו חוזים שוב ושוב בשימוש במדיניות 'העוצמה הרכה' של ארה"ב ושל המערב כנגד מדינות כמו סוריה ואיראן – ומבחינים בה גם במדיניותן כנגד רוסיה ומדיניותה כלפי אוקראינה. על פי האופן בו משתקפים הדברים בהתבטאויות פומביות מפי ראשי המדינה ועל-פי פרשנויות מומחים בכלי התקשורת – ישראל איננה נוקטת בשימוש מושכל בכלי מרכזי זה במערכת המדינית-ביטחונית הכוללת. לחילופין, כבעבר, עדיין בולטת מאד הדומיננטיות היתרה המוקנית למערכת הביטחון ולצה"ל בכל הנוגע לעיצוב הביטחון הלאומי וליישומו - פעמים רבות מבלי לשלב במאמץ הכולל גם מדיניות-חוץ מתוכננת, מושכלת ויעילה. להערכתנו, כל עוד לא יחול שינוי של ממש בתפיסה שחוקה זו, כל עוד קברניטי המדינה לא יתפסו את מדיניות החוץ כבעלת משקל סגולי איכותי במאמצים למימוש אינטרסים ביטחוניים-מדיניים וכנדבך מרכזי העומד על שתי רגליו ביסוד מכלול הביטחון הלאומי – לא ניתן יהיה לתקן את שאר הכשלים והליקויים המפורטים להלן, שכן תיקונם מותנה בשינוי תפיסתי מקדים זה.

## **חולשתו הבולטת של משרד-החוץ עד כדי היעדר תפקוד בהיבטים חשובים של מדיניות**

משרד החוץ, הגוף הממשלתי הבכיר שאמור להוות את הכלי המרכזי לניהול וליישום ענייני החוץ וההסברה של המדינה, נמצא עד לא מכבר בנקודת שפל מסוכנת והתנהל במשך תקופה ארוכה ללא שר ממונה. קודם לכניסתו המחודשת של אביגדור ליברמן לפני מספר חודשים כשר-חוץ 'במשרה מלאה', המשרד עמד במובנים רבים ממש בפני קריסה. אין מדובר בקריסה תקציבית גרידא, אלא בשחיקה מתמשכת וגורפת במעמדו של משרד החוץ בעיני כלל הגורמים העוסקים במדיניות חוץ וביטחון. סמכויות רבות ניטלו ממנו ופוזרו בין משרדי ממשלה אחרים, דימויו בעיני שאר הגורמים הביטחוניים-מדיניים היה ונותר בעייתי, דיפלומטים טובים ומבטיחים נושרים ממנו בחלוף זמן לא רב מתוך תסכול וייאוש – ובמידה רבה נראה כי משרד החוץ נפל קורבן לאותה תפיסה שתוארה למעלה, לפיה יש להקנות לצבא ולמערכת הביטחון והמודיעין עדיפות ברורה על פניו בכל הנוגע לניהול ההתמודדות עם האתגרים המדיניים והביטחוניים העומדים בפני ישראל.

### **היעדר תכנון לטווח ארוך**

מדיניות החוץ הישראלית עדיין לוקה, כבעבר, בדעה קדומה נגד תכנון לטווח ארוך. בעוד שבתחום הצבאי תפיסת הביטחון נגזרת מההערכה לגבי איומים ואתגרים הצפויים להתקיים בטווח הארוך ומהצורך להיערך בעוד מועד על מנת לתת להם מענה - הרי שבכל הנוגע למדיניות החוץ נותרה בעינה המגמה שהשתרשה עוד בימיה הראשונים המדינה ולפיה מדיניות-החוץ היא תגובתית באופייה ומכוונת ל'כיבוי שריפות' בהתאם למענה הנדרש לצרכי השעה, יותר מאשר היותה מדינית הנגזרת מתכנון לטווח ארוך ואפילו לטווח בינוני. מומחים ובעלי תפקידים רשמיים הביעו בעבר דעות חלוקות בעניין ההצדקה לכך<sup>2</sup> – אולם איש אינו חולק על עצם התנהלותה של מדיניות החוץ הישראלית כמדיניות תגובתית מובהקת.

### **ממשק בעייתי, חלקי וחסר, בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בטיפול בסוגיות ביטחוניות ומדיניות**

אחד הכשלים המעיבים על יעילותה של מדיניות החוץ הישראלית הוא קיומו של ממשק חסר ובעייתי בין הדרג הצבאי לדרג המדיני כדבר שבשגרה - ובעת מבצעים צבאיים וביטחוניים בפרט. דו"ח וועדת יונגרד לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 קובע בין השאר: 'מצאנו ליקויים חמורים בתהליכי קבלת ההחלטות ובעבודת המטה בדרג המדיני, הצבאי, ובממשק ביניהם... על הדרג המדיני להנחות

<sup>2</sup> Broenstein Luis, "Decision Making in Israeli Foreign Policy: An Unplanned Process", Political Science, Vol. 29 (1977), pp.256-268

ולכוון את פעולת הדרג המקצועי בגופי הביטחון ומדיניות-החוץ ולפקח עליהם... עניין ראשון במעלה הוא תהליכי קבלת-החלטות בתוך הדרג המדיני. המציאות שנתגלתה היא חמורה ובלתי קבילה'. וינוגרד ממליץ על שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות מימד מדיני: 'בנושאים הקשורים לביטחון לאומי, כולל הפעלת כוח צבאי, חיוני שהחלטות תתקבלנה מתוך ראייה אסטרטגית רחבה של מכלול שיקולים ביטחוניים, יחד עם מדיניים ודיפלומטיים. ודאי שהדבר דרוש כאשר חלק מיעדי הפעולה אמורים להיות מושגים באמצעות פעילות בינלאומית... מכאן ההכרח בשילוב מלא ושוטף בין זרועות הממשלה העוסקות בנושא, תוך הבטחות איזון בין שיקולים ביטחוניים ומדיניים. לשם כך דרוש שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות מימד מדיני, דוגמת המערכה בצפון. כיום, אין שילוב מובנה כזה בין ראש הממשלה, כמתכלל כלל-לאומי, וגופי הביטחון, על עיסוקם גם בנושאים מדיניים מצד אחד - לבין משרד החוץ והעומד בראשו מצד אחר. הדבר גורם לחוסר תיאום מיטבי, ולפגיעה בשימוש היעיל בידע, במומחיות, ביכולת ובמשאבים המצויים במשרד החוץ'. על-אף שיפור חלקי מסוים שחל בממשק בין הדרג הצבאי לדרג המדיני בשנים האחרונות, עדיין לא חל שיפור משמעותי וגורף בתחום זה. דו"ח וינוגרד מעולם לא יושם במלואו וכך גם דו"חות נוספים שנכתבו ע"י מבקר המדינה שעסק בנושא זה והתריע בפני אותו מחדל.

### **היעדר הגדרה ברורה לגבי תפקידיהם של הגופים הממשלתיים המופקדים על ניהול מדיניות החוץ ולגבי חלוקת הסמכויות ותחומי האחריות ביניהם**

קיימים בעת הזו לפחות שישה גופים ממשלתיים העוסקים בתחום מדיניות-החוץ וההסברה בעת ובעונה אחת: משרד החוץ, המשרד לעניינים אסטרטגיים ומודיעין, המטה לביטחון לאומי, מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש-הממשלה, האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון, המשרד לענייני ירושלים והתפוצות ועוד. על אף שחלק מתפקידי הגופים הנ"ל הוגדר בישיבות ממשלה שונות – עדיין אין בנמצא הגדרה אינטגרטיבית, ברורה וכוללת - המחייבת את כל הגופים הנוגעים בדבר להיות מודעים לה ולפעול על-פיה (היוצא מן הכלל בעניין זה הוא תפקיד המל"ל שנקבע והוגדר בחוק המטה לביטחון לאומי התשס"ח 2008). היעדרן של הגדרות ברורות בעניין הסמכויות ותחומי האחריות הנתונים בידי הגופים השונים בתחום מדיניות-החוץ וההסברה – גורם לכך שטיפול מערכתי בסוגיות רבות וחשובות 'נופל בין הכיסאות' או, לחילופין, למצב בו נוצרת כפילות בטיפול בסוגיה מסוימת כאשר שני משרדים או יותר מטפלים בה בעת ובעונה אחת ללא תיאום ביניהם. כשל נוסף בהקשר זה הוא חוסר התאמה בין הגדרת המשרדים המופקדים על נושא מסוים בתחום מדיניות-החוץ לבין התשתית הקיימת בידיהם לטפל בתחום שעליו הם מופקדים. אחד הביטויים הבולטים של כשל זה הוא הטיפול במאבק בתנועה להטלת חרמות על ישראל (ה-BDS). הזירה המהווה את חזית המאבק בפועל כנגד הפעילות הקוראת להטלת חרמות כלפי ישראל כוללת מקומות שונים ברחבי העולם כגון כנסיות, קתדרות, מרכזי קניות וקמפוסים. המשרד הממשלתי המופקד על תכלול המאבק בפעילות הזו ועל ניהולו הוא המשרד למודיעין ולעניינים אסטרטגיים שבראשו עומד השר יובל שטייניץ, אלא שלמשרד זה אין את הכלים הדרושים לנהל את המאבק. לחילופין, שליחי המדינה הנמצאים 'בשטח' ומהווים בפועל את 'הצבא' העומד בחזית המאבק הם שגרירים, קונסולים ושליחים השייכים למשרד החוץ, לסוכנות היהודית וכו'. כך נוצר מצב אבסורדי: למשרד לעניינים אסטרטגיים, המופקד על

המשימה הלאומית החשובה הזו אין ו' חיי'ל' אחד הכפוף לו בשטח - ועל כן, בעולם מסודר ותקין, הוא לא היה אמור להיות מופקד עליה. תפקיד זה של 'שר למודיעין ולעניינים אסטרטגיים' נולד מתוך צורך פוליטי-פרסונאלי ולא מתוך ראייה עניינית ואחראית של הגדרת צרכים ומשימות ברמה הלאומית. כך נותרות משימות לאומיות חשובות בתחום מדיניות-החוץ וההסברה ללא טיפול אפקטיבי - וללא מערכת עניינית וחיונית המסוגלת לטפל בהן באופן מיטבי.

**תיקון ושיפור:** מצב עניינים חמור זה מחייב תיקון ושיפור משמעותי בהקדם. אחת הדרכים לעשות זאת היא להסדיר, בחקיקה מחייבת, את מערך הסמכויות ותחומי האחריות לניהול מדיניות-החוץ וההסברה בין הגופים השונים. ואכן, בשבוע שעבר (סוף מאי 2014) הנחתי על שולחן הכנסת הצעת חוק בנושא: 'הצעת חוק מערך החוץ וההסברה'. העובדה כי שר-החוץ ומשרד החוץ תומכים בהצעת החוק מגבירה את הסיכויים לחקיקתו במהרה. החוק מגדיר את משרד החוץ כגוף הממשלתי המרכזי האמון על גיבוש ועיצוב מדיניות החוץ והדיפלומטיה הציבורית ומסדיר את הממשקים העיקריים בין המשרדים השונים העוסקים בתחום זה. בחוק קיים סעיף המפרט את תפקידיו השונים של משרד החוץ בתחומי מדיניות החוץ, ההסברה והדיפלומטיה הציבורית, ייצוג המדינה בפני גורמי חוץ, קידום הלגיטימציה הבינלאומית, קשרי כלכלה, תרבות ומדע, קשר עם יהדות התפוצות, עורף לוגיסטי בחו"ל ותיאום כלל הפעילות הרשמית של המדינה בחו"ל. סעיף משמעותי נוסף בחוק מגדיר את משרד החוץ כמנהלת-קבע בעבור כל משא ומתן מדיני רשמי של המדינה וקובע כי משרד-החוץ יופקד גם על הפעלתה של כל מנהלת ייעודית שתוקם אד-הוק לטובת משא ומתן מדיני באשר הוא. הצעת החוק מגדירה את אחריותו של משרד החוץ לקיים ולבצע עבודת מטה שוטפת בכל עניני החוץ של המדינה, אשר תוצריה יוצגו בפני הדרג המדיני וכן יועברו גם לעיונו של ראש המטה לביטחון לאומי. על-פי ההצעה, במסגרת עבודת המטה שתוצג על-ידי המטה לביטחון לאומי (בהתאם לקבוע בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008), יכללו גם תוצרי עבודת המטה האמורים של משרד החוץ, כך שתפוקותיו של משרד-החוץ יהפכו להיות רלבנטיים בכל עבודת מטה מדינית משולבת המוגשת לעיונם ולהחלטותיהם של ראש הממשלה ושל שרי הקבינט המדיני-ביטחוני. החוק מגדיר את אחריותו של משרד החוץ להכין ולהציג בפני ראש הממשלה, אחת לשנה לפחות, הערכות מצב שנתית ורב-שנתית בתחום המדיני וקובע כי הערכות המצב האמורות יכללו גם במסגרת הערכות המצב שיוגשו על-ידי המועצה לביטחון לאומי לראש הממשלה ולועדת השרים לענייני ביטחון לאומי. באחריות הממשלה, על פי החוק החדש, לקבוע אחת לשנה יעדים שנתיים ורב-שנתיים בתחומי מדיניות החוץ, ההסברה והדיפלומטיה הציבורית של מדינת ישראל, בהתבסס על עבודת המטה וההמלצות שיוצגו בפניה. חקיקה מעין זו עשויה להוות נדבך ראשון לתכנית שתוביל לשיפור ולתיקון המצב המעוות בכל הנוגע למדיניות-החוץ הישראלית.

**לסיכום:** במשך שנים מערך החוץ וההסברה בישראל מתנהל באופן שאינו מוסדר ואינו מתואם בין הגופים השונים העוסקים בתחום. גבולות המנדט הנתון בידי כל אחד מהגופים הללו אינם מוגדרים באופן ברור וכך גם תחומי הממשק ביניהם והאופן בו כל אחד מהם מתאם את פעילותו עם האחרים. מצב זה אינו מאפשר ניהול יעיל וראוי של סוגיות מדיניות-הסברתיות ראשונות במעלה – וגורם למשימות לאומיות כגון המאבק בדה-לגיטימציה כלפי ישראל 'ליפול בין הכיסאות'. מסרי הסברה

המנוסחים ע"י מטה ההסברה הלאומי לעתים אינם מתואמים עם משרד החוץ, פעילויות הסברתיות נרחבות שננקטות בידי המשרד למודיעין ולעניינים בינ"ל אינן מתואמות עם פעילויות דומות הננקטות ע"י משרד החוץ, פעילויותיהם של נספחים כלכליים ונספים צבאיים במדינות השונות אינן מתואמות עם השגרירים העומדים בראש הנציגות באותן מדינות וכו'. מצב דברים זה פוגע במישרין ובעקיפין בביטחון הלאומי של ישראל. נראה כי עבודת חקיקה שתשלב שיח ציבורי-תקשורתי בנושא לצד הגברת הפיקוח הפרלמנטארי על משרדי הממשלה הרלבנטיים – תוכל להביא לשיפור ולתיקון המצב במידת מה. אולם התנאי המרכזי לבנייתה של מדיניות חוץ יעילה וחיונית הוא שינוי מערכתי-תפיסתי אשר יביא לכך שהקברניטים יכירו במקומה של מדיניות החוץ הישראלית כנדבך מרכזי ומכריע בבניין מערך הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.