

משרד החוץ

פעולות הביקורת

נבדקה פעילות משרד החוץ בתחום תכנון מדיניות החוץ ותכלול העשייה המדינית בדגש על עבודת החטיבה לתכנון מדיני. במסגרת זו נבדקו הנושאים האלה: יישום המלצות דוח ועדת וינוגרד בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד; הפעילות הכלל-משרדית בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי, ובפרט תפקוד החטיבה לתכנון מדיני בעתות שגרה; וממשקי העבודה של החטיבה במרחב הבין-משרדי. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד הביטחון ובצה"ל.

במשרד החוץ נעשתה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת בדוח מבקר המדינה 55 שנעשתה בשנת 2004 במרכז לשיתוף פעולה בין-לאומי (מש"ב) המופקד על ניהול, תיאום וביצוע פעולות הסיוע הבין-לאומי של המשרד. במסגרת זו נבדק גם הטיפול בליקויים בפעילות חברת האיגוד, שהיא חברה ממשלתית המשמשת זרוע לביצוע פעילות מש"ב. נוסף על כך נבחנו היבטים נוספים של פעילות מש"ב ושל חברת האיגוד. הנושאים העיקריים שנבדקו: הפעילות הננקטת לשינוי מבני במש"ב; היבטים בתכנון פעולות הסיוע ובניהולן; היבטים תקציביים וכספיים בפעילות מש"ב ובחברת האיגוד. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר וברשות החברות הממשלתיות.

התכנון המדיני במשרד החוץ

תקציר

משנת 2008 ואילך פועל משרד החוץ (להלן גם - המשרד) ליישום המלצות דוחות הוועדות הציבוריות שדנו בהפקת לקחי מלחמת לבנון השנייה¹. במסגרת זו קבע המשרד את "חיזוק המימד המדיני והטמעתו בביטחונה הלאומי של ישראל" כמטרה ראשונה במעלה לפעילותו. המשרד אף הציב לעצמו יעדים בעיצוב מדיניות החוץ והתכנון האסטרטגי בסוגיות מדיניות-ביטחוניות שעל סדר היום הלאומי תוך הגברת השימוש היעיל בידע, במומחיות ובמשאבים המצויים במשרד החוץ.

תחומי התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד כוללים הכנת תכניות לקידום תהליכים והסדרים מדיניים, והיערכות לסיכול מדיני של איומים אסטרטגיים ותהליכי חשיבה ועבודה לגיבוש מדיניות החוץ בסוגיות שונות. על תחומים אלה מופקדות כמה יחידות מטה. יחידה מרכזית העוסקת בתחום זה היא החטיבה לתכנון מדיני (להלן - החטיבה לתכמ"ד או החטיבה), הכפופה למנכ"ל המשרד.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות המשרד בתחום תכנון מדיניות החוץ ותכלול העשייה המדינית, בדגש על עבודת החטיבה לתכנון מדיני. בדיקות השלמה נעשו במטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה (להלן - המל"ל), באגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון ובאגף התכנון של צה"ל.

עיקרי הממצאים

יישום המלצות דוח ועדת וינוגרד בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד החוץ

הוועדה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 בראשות השופט (בדימוס) ד"ר אליהו וינוגרד (להלן - ועדת וינוגרד) קבעה במסגרת הדוח החלקי שהגישה לממשלה באפריל 2007 (להלן - דוח הביניים) את הצורך בחיזוק מרכיבי החשיבה והתכנון המדיני במטה המקצועי של המשרד לשם טיוב קבלת ההחלטות הלאומיות בסוגיות מדיניות-ביטחוניות. במאי אותה שנה החליטה הממשלה לאמץ את עיקרי דוח הביניים. במסגרת זו הוחלט להקים צוות היגוי בראשות רא"ל (מיל') אמנון ליפקין-שחק (להלן - ועדת ליפקין-שחק) שיגבש תכנית מפורטת ליישום המלצות הדוח האמור, לרבות בנושא "שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות

1 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד) - מלחמת לבנון השנייה - דין וחשבון חלקי (2007); הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד) - מלחמת לבנון השנייה - דין וחשבון סופי (כרך א') (2008); המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד - "ועדת ליפקין-שחק" (2007).

מימד מדיני". ועדת ליפקין-שחק קבעה כי אחד העקרונות המנחים ליישום ההמלצות הוא ההכרה בתפקידו של המשרד וביכולותיו הייחודיות בתחום עיצוב מדיניות החוץ של ישראל ומערכת יחסי החוץ שלה.

1. חיזוק החטיבה לתכנון מדיני: (א) בפברואר 2009 דנה הנהלת המשרד ביישום המלצות דוח ועדת ליפקין-שחק לחזק את החטיבה לתכנון באמצעות הרחבת ייעודה מיחידה שעיקר עיסוקה בחשיבה מדינית לגוף תכנון מדיני-אסטרטגי רב-גוני. בדיון האמור הנהלה לא קיבלה החלטה פורמלית בעניין ייעוד החטיבה ותפקידיה, והמשרד לא פעל לבנות מודל מתאים להפעלת החטיבה.

(ב) ארבע מהמשרות שנקבעו בהחלטת המנכ"ל מאוגוסט 2009, בתוספת משרת יועץ כלכלי, לא נקבעו עד כה בתקן החטיבה והן לא אוישו.

2. הכשרה מתודולוגית: הדוח הסופי של ועדת וינוגרד קובע כי מומלץ לפעול להכשרת בעלי מקצוע בכירים בגופים המדיניים והביטחוניים. בעקבות זאת, החטיבה ניסתה להטמיע את שיטות העבודה שלה בקרב כלל יחידות המשרד העוסקות בתחום התכנון המדיני, ובפרט במסגרת תהליך הערכת המצב השנתית. אולם ניסיונות אלו נדחו בידי חלק מהעובדים.

הפעילות הכלל-משרדית בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי

גורמי מטה נוספים, ובהם האגף לעניינים אסטרטגיים² והאגפים המדיניים המרחביים³, עוסקים בתכנון אסטרטגי הקשור לעבודה המדינית שנעשית בתחומים אחרותם.

1. מעמד החטיבה בקרב יחידות המטה: (א) הצעת ראש החטיבה משנת 2008 למיסוד מנגנוני השיתוף הפנים-משרדיים בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי על רקע הביזור הקיים בתחום זה, לא נדונה בהנהלת המשרד. גם נקודות התורפה שזוהו בתחום האמור על ידי צוותי ההכנה של הרפורמה המבנית בראשות המשנה למנכ"ל בשנת 2009 לא קיבלו מענה מלא.

(ב) הגם שהחטיבה מיועדת לעסוק בתכנון מדיני במובחן מאופן העיסוק בתחום זה ביתר יחידות המטה, הנהלת המשרד עדיין לא קבעה את חלוקת הסמכויות והתפקידים בין ובין החטיבה בנוגע לתחום זה, והדבר פוגע ביכולת החטיבה למלא את תפקידיה באופן מיטבי.

2. הפקת תוצרים אינטגרטיביים בתחום תכנון מדיניות החוץ: על אף האמור בתקנון שירות החוץ, לא כל התוצרים שמציגה החטיבה להנהלת המשרד ולדרג המדיני כוללים את "המידע המדיני האגור ומעובד במשרד", המשקף ומשקלל את כלל עמדות הגורמים הרלוונטיים במשרד, בדגש על האגפים המרחביים. בחלק מהמקרים הרלוונטיים החטיבה המציאה להנהלת המשרד מסמכי מדיניות אינטגרטיביים שאינם כוללים את מלוא המידע המדיני הצבור במשרד, לרבות העמדות המקצועיות השונות של יחידותיו.

2 אגף הממונה, בין השאר, על ריכוז הטיפול במאבק בטרור העולמי ובהפצת נשק בלתי קונבנציונלי.
3 אגפים אלו מוגדרים בתקנון שירות החוץ כ"אגפים הגאוגרפיים", המופקדים בעיקר על קידום הקשרים הדיפלומטיים בין ישראל למדינות העולם באמצעות הנחיית הנציגויות בחו"ל ופיקוח על פעילותן.

3. הערכות מצב עתידיות: בשנת 2008 החלה החטיבה להניע תהליך כלל-משרדי של "הערכת מצב מדינית שנתית" שנועד להציג לפני הנהלת המשרד והדרג המדיני מסמך אינטגרטיבי של עמדת משרד החוץ בסוגיות המדיניות שעל סדר היום הלאומי (להלן - הערכת המצב). התהליך התבסס על חלוקת העובדים לכמה קבוצות עבודה בחדר נוסאי ובליווי ייעוץ מתודולוגי.

(א) בשנת 2008 הניב תהליך הערכת המצב מסמך אינטגרטיבי שהופץ בקרב הגורמים הרלוונטיים. אולם טיוטות המסמכים שהניבו תהליכים דומים שבוצעו במשרד בשנים 2009 ו-2010 לא הופצו וממילא לא אושרו לשימוש בשנים העוקבות (2010 ו-2011); ולכן יחידות המשרד, לרבות הנציגויות בחו"ל, לא יכלו להפיק מהם תועלת מקצועית. בעקבות זאת, ועל אף מטרתו של תהליך הערכת המצב המדינית השנתית כאמור, לא הציג משרד החוץ במישורין או באמצעות המל"ל מסמכים מסכמים של התהליך לשנים 2009 ו-2010 לפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, לפני מליאת הממשלה ולפני גורמים בין-משרדיים רלוונטיים אחרים.

(ב) הנהלת המשרד לא קיימה את הערכות המצב החודשיות כפי שהחליט המנכ"ל.

ממשקי התכנון המדיני-אסטרטגי בזירה הלאומית

1. שילוב משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות היבט מדיני: על אף האמור בדוח ועדת וינוגרד ובדוח ועדת ליפקין-שחק בעניין שילוב המשרד בהחלטות ביטחוניות בעלות היבט מדיני, תשומות התכנון האסטרטגי של משרד החוץ עדיין אינן מוטמעות כהלכה בתהליכי העבודה של משרד הביטחון קודם להצגתן לפני הדרג המדיני.

2. שיתוף הפעולה בין החטיבה ובין אגף התכנון בצה"ל (אג"ת) בעת שגרה: (א) הניסיון למסד את קשרי העבודה בעת שגרה בין המשרד ובין אג"ת, שנעשה מנובמבר 2008 ועד אוקטובר 2009, לא הניב תוצאות.

(ב) שלא לפי המלצת דוח ועדת ליפקין-שחק, ועל אף הדגם המקובל של "השאלת" קצין אמ"ן לעבודה במשרד, אג"ת עדיין לא קיבל החלטה אופרטיבית בסוגיית הצבת קצין מטעמו בחטיבה לתכמ"ד.

(ג) התכנון המדיני שנעשה באג"ת מצריך קבלת תשומות ממשרד החוץ, שהוא מוקד ידע ומומחיות בתחום זה במרחב הבין-משרדי. אולם שני הגופים עדיין לא הצליחו ליצור את המנגנון שיבטיח חילופי מידע וידע שיטתיים בין גופי התכנון המדיני בצה"ל ובמשרד.

(ד) לטענת אג"ת, הוא אינו מגביר את שיתוף הפעולה הקיים בינו ובין החטיבה לתכמ"ד כדי למנוע את "תופעת ההדלפות" במשרד החוץ, העלולה לפגוע באבטחת המידע המועבר בין הגופים.

סיכום והמלצות

לקחי מלחמת לבנון השנייה, שנלמדו ותועדו בדוח ועדת וינוגרד ועובדו בדוח ועדת ליפקין-שחק לכדי הכרה במעמדו המרכזי של המשרד בתחום עיצוב מדיניות החוץ

של ישראל ובתהליך קבלת ההחלטות בענייני הביטחון הלאומי, הניבו בין היתר המלצות מעשיות לחיזוק החטיבה לתכנון מדיני במשרד החוץ. מן הראוי אפוא כי הנהלת המשרד תקבע נהלים ברורים המחייבים את כלל העובדים, לרבות באמצעות תיקון תקנון המשרד, הכוללים את תהליכי העבודה והתוצרים המצופים ממנה, וכן ראוי להגדיר מהם המדדים הרלוונטיים להערכת פעילות החטיבה ותוצריה.

במסגרת זו, על הנהלת המשרד להגדיר בפירוט את גבולות הסמכות והאחריות של החטיבה לתכנון כדי להבהיר את תפקידיה ביחס ליתר היחידות בארגון. ראוי גם כי קודם למתן אישור להפיץ את תוצרי החטיבה לגורמי חוץ, המנכ"ל יודא שתוצרים אלו כוללים הצעות חלופיות לתכנון מדיניות החוץ המשקפות את עמדתם המקצועית של כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד.

משרד מבקר המדינה סבור כי מסמך הערכת המצב הוא אמצעי חשוב לצורך שילוב התשומות והתובנות הייחודיות למשרד החוץ בתהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני, על פי המלצת דוח ועדת וינוגרד ובהתאם לתכלית הוראת חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008. עם זאת, פעולות המשרד בתחום זה עדיין לא השיגו את יעדן - להניח לפני הממשלה את הערכת המצב ונגזרותיה במסגרת עיצוב מדיניות החוץ של ישראל. לכן ראוי שהמשרד יתמיד בהפקת מסמך הערכת מצב כאמור תוך שיתוף גופים ממלכתיים רלוונטיים בהערכותיו המדיניות באמצעות הפצת המסמך לעמיתיו במערכת הביטחון, ויצג את תוכנו לפני מליאת הממשלה ולפני הקבינט המדיני-ביטחוני.

דוח ועדת וינוגרד זיהה גם צורך חיוני בהגברת שיתוף הפעולה בין המשרד ובין מערכת הביטחון וצה"ל בתחומי התכנון המדיני-אסטרטגי, ועמד על כך שיש לשלב את תשומות משרד החוץ בתהליך קבלת ההחלטות בזירה הלאומית בעניינים ביטחוניים בעלי היבט מדיני. אי-הפעלתם של ממשקי עבודה סדירים בין הגופים האמורים פוגמת בהתקדמות תהליך יישומן של המלצות ועדת ליפקין-שחק בנושא זה.

כדי ליישם את מסקנות דוח ועדת וינוגרד ואת המלצות דוח ועדת ליפקין-שחק בעניין זה במלואן, על המשרד ואג"ת לקבל במשותף החלטות תשתיות שיש בהן כדי להשפיע על ליבת העשייה הבין-ארגונית, לרבות בעניין "השאלות" העובדים ההדדיות. יתרה מזו, ונוכח העובדה כי בפועל מתקיימים יחסי עבודה סדירים בין יחידות במשרד החוץ ובין גופים במערכת הביטחון, על המשרד ללבן עם אג"ת את סוגיית הטיפול בהדלפות כדי להסיר חסם זה בפני זרימת המידע ושיתוף הפעולה התקין והסדיר בין הגופים.



מבוא

משנת 2008 ואילך פועל משרד החוץ (להלן גם - המשרד) ליישום המלצות דוח ועדת וינוגרד ודוח ועדת ליפקין-שחק, שדנו בהפקת לקחי מלחמת לבנון השנייה⁴. במסגרת זו קבע המשרד את "חיזוק

4 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד) - מלחמת לבנון השנייה - דין וחשבון חלקי (2007); הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (ועדת וינוגרד) - מלחמת לבנון השנייה - דין וחשבון סופי (כרך א') (2008); המלצות צוות ההיגוי ליישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד - "ועדת ליפקין-שחק" (2007).

המימד המדיני והטמעתו בביטחונה הלאומי של ישראל" כמטרה ראשונה במעלה לפעילות. המשרד אף הציב לעצמו יעדים בעיצוב מדיניות החוץ והתכנון האסטרטגי בסוגיות מדיניות-ביטחוניות שעל סדר היום הלאומי תוך הגברת השימוש היעיל בידע, במומחיות ובמשאבים המצויים בו.

תחומי התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד כוללים, בין היתר, הכנת תכניות לקידום תהליכים והסדרים מדיניים, היערכות לסיכול מדיני של איומים אסטרטגיים, תהליכי חשיבה ועבודה לגיבוש מדיניות החוץ בסוגיות שונות, ובכלל זה הכנת תכניות מדיניות אופרטיביות לעתות חירום והכנת תכניות לשינויים פנים-ארגוניים. על תחומים אלה מופקדות כמה יחידות מטה. יחידה מרכזית העוסקת בתחום זה היא החטיבה לתכנון מדיני (להלן גם - החטיבה לתכ"מ"ד או החטיבה), הכפופה למנכ"ל המשרד. על פי תקנון שירות החוץ, המגדיר את ייעוד החטיבה ותפקידיה ואשר עודכן לאחרונה בשנת 2007 (להלן גם - התקנון), התכנון המדיני נועד לנתח את האינטרסים הלאומיים במדיניות החוץ של ישראל, לזהות הזדמנויות וסיכונים, להצביע על היעדים ולהציע דרכי פעולה שיעצבו את מדיניות החוץ הישראלית בזירה הבין-לאומית. כדי לסייע לשר ולהנהלת המשרד בתהליך קבלת ההחלטות ובבחירת דרכי הפעולה המועדפות כאמור, מופקדת החטיבה על הצגת ראייה אינטגרטיבית ורב-ממדית של צורכי ישראל הן בתחום מדיניות החוץ והן בנושאי כלכלה, ביטחון וחברה. החטיבה עוסקת גם בגיבוש עמדות עם גורמים חיצוניים הקשורים לתהליכים מדיניים, לרבות מדינות האזור, ארה"ב, הקהיליה האירופית ומדינות איר-אסיה.⁵

בחדשים פברואר-אוגוסט 2011 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות המשרד בתחום תכנון מדיניות החוץ ותכלול העשייה המדינית, בדגש על עבודת החטיבה לתכנון מדיני. במסגרת זו נבדקו הנושאים האלה: יישום המלצות דוח ועדת וינוגרד בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד; הפעילות הכלל-משרדית בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי, ובפרט תפקוד החטיבה לתכנון מדיני בעתות שגרה; וממשקי העבודה של החטיבה עם חלק מהגופים במרחב הבין-משרדי. בדיקות השלמה בעניין ממשקים אלו נעשו במטה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה, באגף הביטחוני-מדיני שבמשרד הביטחון ובאגף התכנון של צה"ל (אג"ת).

יישום המלצות דוח ועדת וינוגרד בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד החוץ

ועדת וינוגרד : ב-17.9.06 מינתה הממשלה ועדת בדיקה ממשלתית בראשות השופט (בדימוס) ד"ר אליהו וינוגרד "לברור ההיערכות וההתנהלות של הדרג המדיני ומערכת הביטחון בנוגע למכלול ההיבטים של המערכה בצפון, שהחלה ביום 12 ביולי 2006" (להלן - ועדת וינוגרד).⁶ באפריל 2007 הגישה הוועדה לממשלה דוח חלקי שכלל התייחסות להיערכות הדרג המדיני והדרג הצבאי לעימות בתקופה שקדמה למלחמה בשנים 2000-2006, ופרק מרכזי שעסק בחמשת הימים הראשונים של המלחמה (להלן - דוח הביניים). דוח הביניים אומץ בהחלטת ממשלה ממאי 2007.⁷ הדוח הסופי של ועדת וינוגרד, אשר הוגש לממשלה בינואר 2008, דן בתוצאות הבדיקה של שאר אירועי מלחמת לבנון השנייה (להלן - הדוח הסופי). שני חלקיו של הדוח האמור כללו גם פרקי

5 סעיפים 1.26 - 1.29 בתקנון שירות חוץ, מעודכן ל-11.11.07.

6 מתוך כתב מינוי הוועדה.

7 החלטה 1609 מ-2.5.07: "הממשלה רואה חשיבות ביישום דוח של המלצות הדו"ח החלקי ותציב נושא זה בראש סדר העדיפויות".

מסקנות והמלצות מערכתיות, שיש להן השפעה ישירה על פעילות משרד החוץ בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי.

במסגרת דוח הביניים הצביעה ועדת וינוגרד על כשלים תפקודיים שנמצאו בקבלת ההחלטות בדרג המדיני ובמערכת הביטחון בתקופה שקדמה למלחמה, שמקורם בחולשה בתחום החשיבה והתכנון האסטרטגיים: "אחד הכשלים שליוו את המלחמה לכל אורכה היה חוסר ראייה אסטרטגית בדרג המדיני והצבאי כאחד, כולל העדר מסמכי יסוד בסוגיות מרכזיות".

אחת הסיבות שמצאה ועדת וינוגרד לכשל האמור היא ש"צה"ל למעשה מתבקש לעסוק - ואף עוסק - בנושאים שעקרונותיהם 'שייכים' לגופים מדיניים", וזאת בין היתר על רקע העובדה ש"אין לצד הדרג המדיני יחידות מטה מקצועיות חזקות, המשלבות ראייה מדינית עם הבנה עמוקה של נושאי ביטחון", והדבר "פוגם קשות בסיכוי להליך קבלת החלטות מיטבי". עבודת המטה הנדרשת צריכה להיות מושתתת על "בסיסי חשיבה ותכנון מוקדמים", הן בתחום המדיני והן בתחום הביטחוני, שבהם העצמה היחסית של מנגנוני התכנון בצה"ל "מול החולשה הרבה של מנגנונים אלה בדרג המדיני" היא ניכרת. בתוך כך מצאה הוועדה כי במהלך מלחמת לבנון השנייה "עבודת המטה שנעשתה במשרד החוץ... לא שיקפה רגישות מתמשכת לחיוניות של שילוב יעיל בין פעולה צבאית למדינית".

בדוח הסופי נכתב כי בדיונים בנושא היעד המדיני והתכלית האסטרטגית למערכה בלבנון לא נמצאה "ראייה אסטרטגית מדינית-ביטחונית מתוכללת, שהייתה אמורה להוות תשתית וקו מנחה להחלטות פרטניות". בהיעדר תכנון אסטרטגי כאמור, הוגבלה יכולתה של ישראל "לפעול בצורה אפקטיבית ומתואמת להשגת יעדיה המדיניים". עוד קבעה הוועדה כי "לעובדה זו יכולה להיות משמעות רבה, הן לדרך ההתנהלות של ישראל במשא ומתן [מדיני], והן לתוכן ההסדרים המאומצים, שכן במשא ומתן כזה מתגבשות החלטות העשויות להיות בעלות השלכות מרחיקות לכת על האינטרסים של המדינה". לנוכח זאת, "חשוב שתהיה עבודת מטה טובה בסוגיות המרכזיות, וכי עמדת ישראל במשא ומתן תהיה מבוססת על למידה ובחינה של החלופות הממשיות [למדיניות ישראל] ושל יתרונותיהן וחסרונותיהן". כמו כן, ועל מנת לבסס את עמדת ישראל במשא ומתן מדיני כאמור, יש לפעול ל"שיתוף מלא של משרד החוץ, תוך שיפור יכולתו לחשיבה מדינית-ביטחונית משולבת".

ועדת ליפקין-שחק: כאמור, במאי 2007 החליטה הממשלה לאמץ את עיקרי דוח הביניים. במסגרת זו הוחלט להקים צוות היגוי בראשות רא"ל (מיל') אמנון ליפקין-שחק (להלן - ועדת ליפקין-שחק) שיגבש תכנית מפורטת ליישום המלצות הדוח האמור, לרבות בנושא "שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות מימד מדיני". ביולי 2007 הגישה ועדת ליפקין-שחק את תכניתה לממשלה, וראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, עמד בראש ועדת שרים למעקב אחר יישום המלצות הוועדה.

בדוח ועדת ליפקין-שחק נכתב בפתח הפרק הדן בשילוב תשומות משרד החוץ בתהליך קבלת ההחלטות בענייני הביטחון הלאומי, כי "משרד החוץ מופקד על עיצוב מדיניות החוץ ומערכת יחסי החוץ של מדינת ישראל. המשרד אוצר מכלול ידע, ניסיון, הכרת המציאות הבינלאומית ויכולת ניתוח נושאים בעלי השלכות בינלאומיות. המשרד אמון על קשרי ישראל הבינלאומיים והמולטיטורליים". משום כך, ו"נוכח יכולותיו, חיוני שמשרד החוץ ייטול חלק מרכזי ויציג את השיקולים המדיניים שיש להביאם בעת קיום דיון, הגשת המלצות וקבלת החלטות על פעולות ומבצעים שיש להם השלכה ונגיעה ליחסי החוץ של ישראל ולמעמדה בזירה הבינלאומית".

חשיבותו של התכנון המדיני האסטרטגי (כמפורט בדוח ועדת וינוגרד כאמור) באה לידי ביטוי בדיונים שהתקיימו בשנת 2009 במשרד החוץ לגבי הכנת רפורמה מבנית מקיפה במשרד. דיונים אלה, שלוו ביעוץ ארגוני רציף, הניבו ניתוח מעמיק של חוזקות המשרד וחולשותיו והמלצות מפורטות לכינון הרפורמה. במסמך מסכם ששלח בדצמבר אותה שנה המשנה למנכ"ל דאז, מר רפי

ברק, למנכ"ל המשרד דאז, מר יוסי גל, בנושא "קבוצת עבודה לבחינת מבנה המשרד - המלצות עיקריות", נכתב כי "מעורבות משרד החוץ בעיצוב וניהול מדיניות החוץ הישראלית מעטה ומוגבלת בדרך כלל לתחומים הלא מרכזיים"; וזאת בין היתר בשל "העדר תהליכי עבודה מטה סדורים" ו"העדר תהליכי חשיבה אסטרטגית".

על רקע זה הגדיר המשרד משנת 2009 ואילך את יעד העל הראשון של פעילותו בחיזוק הממד המדיני בביטחונה הלאומי של ישראל בהתאמה להשתנות האיומים ומורכבות האתגרים.

ועדת וינוגרד הדגישה את הצורך בשיפור מרכיבי החשיבה והתכנון המדיני במטה המקצועי של המשרד לשם טיוב קבלת ההחלטות הלאומיות בסוגיות מדיניות-ביטחוניות. ארבע שנים לאחר שאומצו עיקרי דוח הביניים במסגרת החלטת ממשלה כאמור בחן משרד מבקר המדינה את אופן יישום מסקנות דוח ועדת וינוגרד ואת אופן יישום המלצות דוח ועדת ליפקין-שחק בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד החוץ. ממצאי הבדיקה מובאים להלן.

חיזוק החשיבה לתכנון מדיני

בדוח הביניים קבעה ועדת וינוגרד כי "חיוני שהחלטות תתקבלנה מתוך ראייה אסטרטגית רחבה של מכלול שיקולים ביטחוניים, יחד עם מדיניים ודיפלומטיים". במסגרת זו היא המליצה לממשלה לחזק את המטה המקצועי של משרד החוץ לשם ביצוע התפקידים המוטלים עליו.

החטיבה לתכמ"ד הוקמה כבר בספטמבר 1993 ביזמת מנכ"ל משרד החוץ דאז (מר אורי סביר). החטיבה הוקמה כיחידת מטה הכפופה ישירות למנכ"ל. מאז ועד שנת 2007 עסקה החטיבה בעיקר במחקר של סוגיות מדיניות ודיפלומטיות ובחשיבה מדינית ארוכת טווח.

תקנון שירות החוץ מ-2007 קובע כי החטיבה לתכמ"ד אמורה להציג "ראייה אינטגרטיבית ורב-ממדית של צורכי ישראל, בעיקר בתחום מדיניות החוץ, אך גם בנושאי כלכלה, ביטחון וחברה, כדי לסייע לשר החוץ ולהנהלת המשרד בתהליך קבלת ההחלטות ובבחירות דרכי הפעולה המועדפות על ישראל". בעקבות מסקנות דוח הביניים והמלצות דוח ועדת ליפקין-שחק פעלה הנהלת המשרד לקבל החלטות בנוגע לחיזוק מעמד החטיבה במשרד, כפי שהומלץ בדוחות האמורים.

ייעוד החטיבה ותפקידיה

על פי מסמכי החטיבה, גופי תכנון מדיני במדינות העולם פועלים על פי כמה דגמים: (א) דגם "התכנון השלם" - ניהול ותכלול תהליכים פנים-ארגוניים, הן בנושאי תוכן וליבה והן בתחום הארגוני-מנהלי; תכנון "הפעלת הכוח" (הערכות מצב אסטרטגיות ותכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות); ותכנון "בניין הכוח" (גיוס משאבי כוח אדם ומשאבים חומריים לטווח הארוך). (ב) דגם התכנון והעיצוב המדיני - ניהול תהליכי עבודה משרדיים בדגש על התחום המדיני בלבד; ותכלול עמדות לשם קביעת מדיניות אחידה ואתגורה. (ג) דגם החשיבה המדינית (Think Tank) - גוף מחקרי חוץ-משרדי שאינו מנהל את תהליך קביעת המדיניות אלא מפרה ומאתגר אותה ברעיונות יצירתיים.

באפריל 2008 הציע ראש החטיבה למנכ"ל המשרד ליישם את המלצות דוחות ועדת וינוגרד וליפקין-שחק באמצעות מיקוד תכניות העבודה של החטיבה בנושאים מדיניים-ביטחוניים (כפי

שהומלץ בדוחות ועדת וינוגרד וליפקין-שחק; בנושאים בעלי אופי אינטגרטיבי, "הנופלים בתחומם של יותר מאגף אחד" במשרד; בנושאים בעלי אופי אסטרטגי, דוקטרינרי וארוך טווח; במחקר ופיתוח מדיני; וב"איפכא מסתברא" (נקיטת גישה הפוכה) - עניינים שהחטיבה מזהה כדרורים התייחסות שונה מזו הנוהגת כעת, שינוי מדיניות ופיתוח רעיונות חדשניים.

ראש החטיבה אף הציע לקבוע כי החטיבה תפיק תוצרים בזיקה לנושאים האמורים, וכדלקמן: (1) מסמכי התרעה על סיכונים או על הזדמנויות בטווח הזמן המיידי-בינוני, וכן על "מהלכים מדיניים ישראליים היוצרים תוצאות לא רצויות". (2) מסמכי מדיניות בהיקפים שונים (לדוגמה: מסמך מקיף בנושא "ישראל מול עזה"). (3) ניירות עמדה אינטגרטיביים של עמדות היחידות המדיניות הרלוונטיות במשרד (כמו: "עמדת ישראל בנושא הפליטים הפלסטינים"). (4) מסמכי תפיסה בנושאים כגון: תפיסת מדיניות החוץ הישראלית; תפיסת ההפעלה של המשרד. (5) מסמכי מדיניות "איפכא מסתברא" - אתגור מדיניות ישראל בתחום מסוים. (6) מסמכי מתודולוגיה של תכנון אסטרטגי ושל עבודת מטה במשרד. (7) סימולציות מדיניות-ביטחוניות בשיתוף פעולה עם שאר הגורמים בזירה הלאומית.

בפברואר 2009 דנה הנהלת המשרד ביישום המלצות דוח ועדת ליפקין-שחק לחזק את החטיבה לתכמ"ד באמצעות הרחבת ייעודה מיחידה שעיקר עיסוקה בחשיבה מדינית לגוף תכנון מדיני-אסטרטגי רב-גוני. במהלך הדיון האמור אמר ראש החטיבה כי החטיבה החליטה לאמץ רכיבים שונים מתוך שלשת המודלים שהוצגו לעיל ו"ליצור מודל [תכנון] משופר על בסיס המודל הבריטי המשלב אלמנטים רלבנטיים מהמודלים האחרים. מרכיבי המודל כוללים: הובלת תהליכי תכנון כלל משרדיים (הערכת המצב, יעדי המשרד); הפקת מסמכי מדיניות מסוגים שונים (מסמכי יסוד, מסמכי מדיניות, ניירות עמדה, מסמכי אתגור המדיניות הקיימת ועוד); הרחבת העיסוק בתכנון מדיני-ביטחוני (בתיאום עם אג"ת)".

יצוין כי התכנים והעמדות המפורטות שהוצגו בדיון האמור לא התייחסו לתהליכי העבודה הנדרשים לשם השגת הייעוד המוצע של החטיבה.

בדיון האמור הנהלה לא קיבלה החלטה פורמלית בעניין יעוד החטיבה ותפקידיה, והמשרד לא פעל לבנות מודל מתאים להפעלת החטיבה.

בתגובתו על ממצאי הביקורת מינואר 2012 כתב מנכ"ל המשרד כי מאז אותו דיון "הוחלט לדוגמא שהתכנון המדיני אחראי לתכלול את עבודת המטה לקראת הבאת עמדת משרד החוץ לדיוני המל"ל". בהקשר זה צוין בתגובת המשרד כי בתקופה שממאי 2008 ועד נובמבר 2011 "גובשו 243 תוצרים שונים בחטיבה, מהם 29 לצורכי דיוני קבינט או פורומים מצומצמים בראשות ראש הממשלה". מנכ"ל המשרד הוסיף וכתב כי "במסגרת תהליכי הרפורמה אכן ישונה תקנון שירות החוץ באופן שיאשש את יעוד ותפקידי התכנון המדיני כפי שאומצו בישיבת הנהלת המשרד מפברואר 2009".

לנוכח תגובת המשרד לעיל, מן הראוי כי הנהלת המשרד תגדיר באמצעות נוהל או באמצעות תיקון תקנון המשרד את ייעוד החטיבה, את תפקידיה, את תהליכי העבודה ואת התוצרים המצופים ממנה. נוסף על כך ראוי להגדיר מהם מדדי התפוקה הרלוונטיים להערכת פעילות החטיבה ותוצריה, כדי לבחון את מידת התאמת התוצרים לצורכי המשרד הנגזרים מהמלצות דוח ועדת וינוגרד ומההחלטות השונות ליישומן.

מבנה החטיבה ואיושה

בדיון הנהלת המשרד מפרברואר 2009 אישר מנכ"ל המשרד דאז, מר אהרן אברמוביץ, להוסיף לתקן החטיבה שבע משרות של מומחי תוכן ובעלי תפקידים פונקציונליים, לרבות מתאם הערכת מצב ויעדים; ואחראי למחקר ופיתוח מדיני, חדשנות ואתגור. כן אושר לחטיבה להעסיק יועץ מתודולוגיה ויועץ כלכלי בהתאם לייעודה ולתפקידיה.

בהחלטת המנכ"ל מאוגוסט 2009 נקבע כי בחטיבה יועסקו 17 עובדים בארבע מחלקות - ראש החטיבה, ארבעה מנהלי מחלקות ו-12 עובדים; וכי איוש התקנים החדשים יבוצע בשלבים עד ינואר 2010.

מקיץ 2009 עד קיץ 2010 אוישו רוב המשרות החדשות במחלקות שנמנו בהחלטת המנכ"ל: משא ומתן מדיני ויישוב סכסוכים; סיכול מדיני, הרתעה ומניעה; אסטרטגיה דיפלומטית; ובאוקטובר 2011 אוישה משרת מנהל המחלקה לתכנון מדיני-צבאי.

עם זאת, ארבע מהמשרות שנקבעו בהחלטת המנכ"ל מאוגוסט 2009, בתוספת משרת יועץ כלכלי, לא נקבעו עד כה בתקן החטיבה והן לא אוישו.

הכשרה מתודולוגית

הדוח הסופי של ועדת וינוגרד קובע כי יש "להבטיח רמה מקצועית מעולה בעבודת מטה גבוהה, כגון הערכה, תכנון מדיני-ביטחוני והיערכות למשא ומתן. לצורך זה מומלץ לפעול להכשרת בעלי מקצוע בכירים בגופים המדיניים והביטחוניים". עיסוק בממד האמור מחייב פיתוח של מתודולוגיות נדרשות, ובעניין זה ועדת ליפקין-שחק קבעה כמה כללים יישומיים להצגת נושא והמלצות לדרג המדיני, הן במישור הפנים-משרדי והן במישור הבין-משרדי.

בעקבות זאת עוסקת החטיבה בין היתר בגיבוש מתודות לתכנון אסטרטגי ובהנחלתן לעובדי המשרד הרלוונטיים. מאמצע 2008 עד נובמבר 2010 עשתה החטיבה את הפעולות האלה בנוגע לרכישת שירותי הכשרה וייעוץ מתודולוגי: (1) התקשרות עם מומחה תכנון מצה"ל, קצין בכיר במילואים; (2) התקשרויות קצרות טווח עם מומחים מהאקדמיה; (3) שיתוף פעולה ניסיוני עם מכון מחקר בין-לאומי ידוע; (4) ביצוע ניסוי ("פילוט") עם מכון מחקר מדיניות לשם פיתוח מערכת ממוחשבת לניהול תכנון אסטרטגי; (5) התקשרות עם חברה מסחרית לשם הטמעת תכנה ייחודית שבבעלותה בתהליכי העבודה בחטיבה.

מנובמבר 2009 עד יולי 2010 התקשר המשרד גם עם חברת ייעוץ שפיתחה שיטה ייחודית לעיצוב מערכתי של מדיניות, כדי להסמיך את עובדי החטיבה להשתמש בשיטה זו. על פי מסמכי החטיבה, מדובר במערכת ממוחשבת המכוונת להתריע, להעריך ולהגיב על התהוות מגמות אסטרטגיות חדשות בזמן אמת. יצוין גם כי במסגרת הכנת הערכת המצב המשרדית מנחים יועצי המתודולוגיה של החטיבה את צוותי העובדים של כלל המשרד להשתמש בשיטות העבודה של הערכה ותכנון אסטרטגי.

החטיבה ניסתה להטמיע את שיטות העבודה שלה בקרב כלל יחידות המשרד העוסקות בתחום התכנון המדיני, ובפרט במסגרת תהליך הערכת המצב השנתית. אולם ניסיונות אלו נדחו בידי חלק מהעובדים.

בדצמבר 2011 כתב המשרד למשרד מבקר המדינה כי "חלק מהצוותים בחר, במודע, שלא להשתמש בכלים המוצעים על ידי התכנון המדיני, והעדיף לייצר דוחות ללא התאמה למתודולוגיה המוצעת".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד לבחון את התאמת שיטות העבודה של החטיבה ואת תרומתן לצורכי העובדים ביחידות הרלוונטיות מחוץ לחטיבה, ואת הסיבות לדחייתן על ידי חלק מצוותי העבודה. בהתאם לתוצאות בחינה זו יש לבחון את הצורך בהכנת תכנית אופרטיבית להכשרה מתודולוגית המותאמת לצרכים הייחודיים של עובדי המשרד המופקדים על הפעילות המדינית.

הפעילות הכלל-משרדית בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי

יחידות שונות במשרד החוץ עוסקות בתכנון מדיני. גורמי מטה נוספים, ובהם האגף לעניינים אסטרטגיים⁸ והאגפים המדיניים המרחביים⁹, עוסקים בתכנון אסטרטגי הקשור לעבודה המדינית הנעשית בתחומי אחריותם.

מעמד החטיבה בקרב יחידות המטה

1. מנגנוני שיתוף פנימיים: על פי הגדרת התפקידים שהציגה החטיבה לאישור הנהלת המשרד בפברואר 2009, החטיבה אחראית לרכז את עבודת המטה לקביעת היעדים ו"ריכוזי המאמץ" המשרדיים¹⁰; לפתח מדדים למעקב ולבקרה אחר תהליכי גיבוש תכניות העבודה ומימושן; ולגבש מתודות לתכנון אסטרטגי וחשיבה מדינית בקרב עובדי המשרד. ביצוע תפקידים אלה מחייב הסדרה של מנגנוני שיתוף של עובדי החטיבה בשגרת פעילותן של יתר יחידות המטה.

כבר באפריל 2008 התריע ראש החטיבה במכתבו למנכ"ל דאז על כך שהחטיבה לא הובילה תהליכי עבודה במשרד, וכי אין נכונות מצד האגפים המרחביים לשתף פעולה עם החטיבה מחשש ל"מאבקי טריטוריה" או מחוסר עניין. ראש החטיבה הצביע על צורך להסדיר את יחסי העבודה בין החטיבה ובין האגפים המדיניים, לא יאחר מיוני אותה שנה, באופן הזה: (1) לסכם נוהלי שיתוף פעולה, לרבות בנושא השתתפות אנשי החטיבה בשיבות שבועיות של אגפים רלוונטיים. (2) "לסכם פרטנית את נושאי העבודה בתוכנית העבודה... באופן שיבטיח שיתוף פעולה וימנע חיכוכים מיותרים". (3) להסכים על השתתפות ראש החטיבה או עובד בחטיבה בדיאלוגים מדיניים רלוונטיים בראשות האגפים המרחביים.

8 אגף הממונה, בין השאר, על ריכוז הטיפול במאבק בטרור העולמי ובהפצת נשק בלתי קונבנציונלי.
9 אגפים אלו מוגדרים בתקנון שירות החוץ כ"אגפים הגאוגרפיים", המופקדים בעיקר על קידום הקשרים הדיפלומטיים בין ישראל למדינות העולם באמצעות הנחיית הנציגויות בחו"ל ופיקוח על פעילותן.
10 מנכ"ל המשרד דאז הגדיר את הפעילות הכלל-משרדית והאגפית של "ריכוזי מאמץ" כטיפול בסוגיות חצות-ארגון, כדוגמת המאמץ המשרדי המושקע בנושא האיראני.

יתר על כן, בניירות עבודה שכתבו צוותים בראשות המשנה למנכ"ל דאז בשנת 2009 במסגרת הצעה לרפורמה מבנית כוללת במשרד צוין כי התכנון ביחידות המשרד לוקה בין היתר ב"היעדר תרבות של קיום תהליכי חשיבה אסטרטגיים מובנים ועיתיים ותרגומם לעשייה ממוקדת"; ב"קושי בניהול תהליכי עבודה אינטגרטיביים חוצי אגפים" וב"ביזור, מידור והיעדר תאום ובקרה".

הנהלת המשרד לא דנה בהצעת ראש החטיבה משנת 2008 למיסוד מנגנוני השיתוף הפנים-משרדיים בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי על רקע הביזור הקיים בתחום זה (ראו להלן). גם נקודות התורפה בתחום האמור שזיהו צוותי ההכנה של הרפורמה המבנית בראשות המשנה למנכ"ל בשנת 2009, לא קיבלו עד כה מענה מלא.

2. **חלוקת תפקידים וסמכויות** : בדיון האמור בהנהלת המשרד מפברואר 2009 (ראו לעיל), לא הייתה התייחסות לחלוקת האחריות בין החטיבה ובין יתר יחידות המטה. באותו דיון ציין המנכ"ל כי עבודת החטיבה לא תשמש תחליף לעבודה ולמסמכים המדיניים הנכתבים באגפים המרחביים. המשנה למנכ"ל דאז, מר יוסי גל, אף חידד ואמר כי החטיבה איננה חטיבה אופרטיבית אלא כלי בידי ההנהלה וראשי אגפים לצורכי תכנון וחשיבה, ולכן היא לא טיטול אחריות מאגפים אחרים.

יתרה מזו, התקנון בניסוחו הקיים אינו מקנה לחטיבה "בלעדיות" בריכוז תחומי תכנון המדיניות ובתכלול העבודה המדינית של המשרד, ובפועל יחידות מטה נוספות - המופקדות על פי התקנון על תחומים אחרים - עוסקות בפועל גם בתכנון מדיני. עם יחידות אלה נמנים בעיקר - חטיבת התיאום שבלשכת המנכ"ל, אגף ארגונים בין-לאומיים (ארב"ל) וכאמור, האגף לעניינים אסטרטגיים והאגפים המדיניים המרחביים.

אותן יחידות אינן מקפידות למען חלק מתוצריהן - לרבות סקירות בסוגיות מדיניות ודיפלומטיות (רקע כללי, תשתית, מחקר, הערכה, ניתוח מגמות, הצעת חלופות והמלצות למדיניות) המיועדות לגורמים שונים במשרד ומחוצה לו - גם לחטיבה לתכמ"ד. במצב זה החטיבה לתכמ"ד אינה מקבלת את התמונה המדינית המלאה הנדרשת לצורך מילוי תפקידה ומימוש ייעודה.

בינואר 2012 כתב ראש אגף צפ"א והסמנכ"ל לשעבר, מר ברוך בינה, למשרד מבקר המדינה כי הגם שיש חשיבות לחיזוק החטיבה לתכנון מדיני, הצורך בכך לא יכול לדעתו לבוא "על חשבון האגפים המקצועיים, בין מרחביים ובין פונקציונליים. זאת משום שמומחיות התוכן נמצאת באגפים הללו ולא בתכנון המדיני". בעניין זה כתב באותה עת גם ראש אגף מזרח תיכון ותהליך השלום והסמנכ"ל לשעבר, מר יעקב הדס, בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי החטיבה מופקדת "על פעולת התכנון והתכלול", ואילו ברשות האגפים המרחביים נמצאים "הידע והבקיאות ברמת הפעילות השוטפת וניהול הנציגויות" ובאגפים היעודיים "ההתמקצעות בתחום העיסוק". משום כך, "אין כל תכלית ותועלת למצב בו התכמ"ד מעורב בתחומים בהם הייחודיות המקצועית אינה שלו".

בתגובת המשרד מפברואר 2012 נכתב כי אחד התפקידים המרכזיים של התכמ"ד הוא ביצוע תכלול ועבודה אינטגרטיבית בנושאים רב-ממדיים כדי לגבש עמדה כלל-ארגונית לטובת תהליכי קבלת ההחלטות של הנהלת המשרד. "הניסיון לעשות 'חיתוך' חד בין הגופים השונים באותו ארגון, ובמיוחד בכל הקשור לחשיבה ותכנון אסטרטגי, אינו הגיוני ואף לא רצוי בארגון החפץ חיים והתפתחות. החכמה צריכה להיות הגדרת מרחבי העבודה כשברור שאגפים שונים הם 'מומחי תוכן', בעוד שהתכמ"ד הינו בעיקרו של דבר, אך לא רק, מומחה בניהול תהליכים וביטויים בתוצרים מדיניים כלל-ארגוניים".

הממצאים מלמדים כי הגם שהחטיבה מיועדת לעסוק בתכנון מדיני במובחן מאופן העיסוק בתחום זה ביתר יחידות המטה, הנהלת המשרד עדיין לא קבעה את חלוקת הסמכויות והתפקידים בינה ובין החטיבה בנוגע לתחום זה, והדבר פוגע ביכולת החטיבה למלא את תפקידיה באופן מיטבי. על רקע זה, ולנוכח אי-הבהירות העולה מתגובות הגורמים השונים במשרד בנוגע לטיב מומחיותה של החטיבה ב"תחומי התוכן", סבור משרד מבקר המדינה כי על הנהלת המשרד להגדיר בפירוט את גבולות "מרחבי העבודה" של החטיבה לתכמ"ד ביחס ליתר היחידות בארגון.

3. קבלת מידע מודיעיני מסווג: על פי הגדרת תפקידו של ראש החטיבה לתכנון מדיני, הוא מנחה את עובדי החטיבה שבאחריותו בנוגע לכתיבת מסמכים בנושאים השונים העומדים על הפרק, בהתבסס על כתבי עת, מחקרים, פרסומים וניירות מודיעין. הגורם האחראי במשרד החוץ לאיסוף, להערכה ולמחקר בנושא המידע המודיעיני הוא המרכז למחקר מדיני (להלן - ממ"ד), המופקד בין היתר על עיבוד מכלול החומר המודיעיני שהוא מקבל ממקורות שונים לכדי יצירת תמונת מודיעין עבור צרכנים שונים במשרד ומחוצה לו.

כבר בשנת 2002 המליצה ועדת היגוי משרדית בנושא "היערכות משרד החוץ לקראת שנת 2010", לאפשר לעובדי החטיבה לעיין בכל החומר המודיעיני הרלוונטי לצורכי עבודתה. גם במסמכי הכנת הרפורמה המבנית במשרד משנת 2009 נכתב כי הכלים המשמשים את המשרד להבטחת הלגיטימציה הבין-לאומית לקיום המדינה הם מודיעין מדיני ותכנון מדיני, וכי המודיעין, בצד נחיצותו לקברניטים, צריך להיות גם חומר הגלם של התכנון.

ביוני 2007 כתב ראש החטיבה דאז למנכ"ל המשרד, כי על מנת לשפר את האפקטיביות בפעילות התכנון המדיני ולחזק את תפקוד החטיבה בעקבות המלצות ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק, יש להעמיד לרשות עובדי החטיבה מדי יום ביומו חומר מודיעיני מסווג מקהיליית המודיעין. במרץ 2008 הוא כתב לראש החטיבה הנכנס כי לעבודת החטיבה נדרשת קבלה שוטפת של חומר מודיעיני המתקבל בממ"ד.

באפריל 2008 פנה ראש החטיבה למנכ"ל המשרד בעניין זה וכתב כי החטיבה ממודרת מקבלת מידע מסווג, ולכן נדרשת הסדרה של הנושא בתוך זמן קצר. ראש החטיבה הוסיף לכתוב בעניין הסדרת עניין העברת חומר מודיעיני לחטיבה, כי הוא עצמו חייב להיות מורשה לקבל מסמכים בסיווג ביטחוני גבוה מגורמי קהיליית המודיעין; וכי עובדי החטיבה צריכים לקבל הרשאות לעיון בחומר מודיעיני רלוונטי על פי תחומי אחריותם ועיסוקם. בעקבות זאת, קיבל ראש החטיבה הרשאה לעיין בחומר מודיעיני מסווג.

באפריל 2011 כתב יועץ המתודולוגיה של החטיבה למשרד מבקר המדינה כי אין חיבור מספק של התכנון המדיני לתמונת המודיעין שמספק ממ"ד. נוסף על כך נכתב בתשובת החטיבה מדצמבר 2011 כי אמנם ראש החטיבה מקבל חלק מהתוצרים הנדרשים, אולם עובדי החטיבה "אינם חשופים כלל לחומרים המודיעיניים", והדבר פוגע בעבודתם השוטפת.

לעומת זאת, בתגובת ראש הממ"ד למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 נכתב כי ראש החטיבה לתכמ"ד וצוותו "חשופים באופן שוטף לחומרים מודיעיניים כפי שהם מועברים על ידי הממ"ד". עם זאת, הם אינם מקבלים את החומרים המודיעיניים שעליהם מתבססת התמונה המודיעינית המיוצרת בממ"ד, מאחר ש"אין זה מתפקידו של התכנון המדיני לגבש לעצמו תמונת מודיעין עצמאית, בנוסף לממ"ד". על פי תפיסת ראש הממ"ד, תפקידה של החטיבה הוא להתמחות בתחום המדיני-אסטרטגי הכולל תהליך של הסקת המסקנות וגיבוש ההמלצות "תוך קבלת התוכן מהגופים המקצועיים - תשומות מודיעיניות מהממ"ד ותשומות מדיניות מהאגפים המרחביים ומהנציגויות".

זה כמה שנים סוגיית העמדת חומר מודיעיני רלוונטי המתקבל בממ"ד לעיון עובדי החטיבה לצורכי פעילותה אינו מניח את דעתם של ראשי החטיבה בעבר ובהווה, אך הנהלת המשרד טרם הכריעה בין עמדת החטיבה ובין התנגדותו העקרונית של הממ"ד להעביר חומרי גלם מודיעיניים לעיון עובדי החטיבה. בנסיבות אלה, על מנכ"ל המשרד לבחון את הסוגיה בתיאום עם גורמי הביטחון הרלוונטיים ולקבל בהקדם החלטה בעניינה.

הפקת תוצרים אינטגרטיביים בתחום תכנון מדיניות החוץ

1. תקנון שירות החוץ קובע כי "התכנון המדיני נועד לנתח את האינטרסים הלאומיים במדיניות החוץ של ישראל, לזהות הזדמנויות וסיכונים לישראל, להצביע על היעדים ולהציע דרכי פעולה, שיעצבו את מדיניות החוץ הישראלית מול הזירה החיצונית... כדי לסייע לשר החוץ ולהנהלת המשרד בתהליך קבלת ההחלטות ובבחירת דרכי הפעולה המועדפות על ישראל".

פעילות החטיבה בשגרה כוללת חיבור מסמכים והכנת מצגות בנושאים מדיניים שונים, ובפרט עניינים המצויים בליבת העיסוק המשרדי וכן עניינים אשר בהם נדרשים ריכוזי מאמץ חוצי-ארגון, לצורכי ההנהלה והדרג המדיני. עם זאת, החטיבה לא נדרשה ולא יזמה טיפול בכמה סוגיות מהותיות שבהן טיפל המשרד בשנים האחרונות ואשר הצריכו פעולות של תכנון מדיני. להלן דוגמאות:

(א) בינואר 2008 פרצו עשרות אלפי פלסטינים תושבי רצועת עזה את הגדר המפרידה בין הרצועה ובין מצרים ועברו לשטחה. בפברואר אותה שנה ניסו אלפים אחדים מתושבי עזה לפרוץ את הגדר שבין רצועת עזה לשטח מדינת ישראל, אך עקב מזג אוויר סוער ופעולות צבאיות שונות שנעשו באותו מועד נמנעה החדירה ההמונית מעזה לישראל. בעקבות אירועים אלו מינה מנכ"ל המשרד דאז צוות בדיקה פנימי לבחון את היערכות המשרד ופעולותיו לקראת אפשרות פריצת הגדר בין עזה ובין ישראל על ידי המון פלסטיני.

במרץ אותה שנה הגיש ראש הצוות האמור למנכ"ל דוח בדיקה של היערכות המשרד לאירועים אלה, אשר התבסס על ההנחה כי פריצת הגדר מעזה למצרים הייתה אמורה לשמש עבור המשרד סימן מעיד "בבחינת נורה אדומה, ולהצביע על אפשרות ממשית של פריצת גדר נוספת, הפעם לכוון ישראל. אפשרות זו טמנה בחובה את הסכנה שפעולות המנע של ישראל עשויות לגרום לאירוע רב נפגעים... בעל פוטנציאל להשלכה מדינית והסברתית משמעותית". על פי הדוח האמור, הטיפול במשרד החוץ בפעולות שיסייעו למניעת פריצת הגדר, בעקבות האירוע שקדם לו בחודש, החל יממה בלבד לפני התרחשותו. אגף מזרח תיכון ותהליך השלום (להלן - אגף מז"ת), המוסמך לטפל בשגרה בעניינים הקשורים לעזה, לא עסק באופן ספציפי באפשרות התרחשות האירוע.

למעלה משלוש שנים לאחר מכן, ב-15.5.11, פרצו מאות תושבי סוריה את גדר הגבול שבין ישראל לסוריה וחדרו לשטח רמת הגולן. בתגובה על כך ירה צה"ל לעברם והאירוע הסתיים בנפגעים. בדיון מסכם של היערכות המשרד לאירועי החדירה מהגבול הסורי הודה ראש החטיבה כי "התכנון המדיני היה צריך להכין תרחישים אפשריים לאירועים הצפויים", וכי החטיבה תנסה "לתקן זאת להבא, ולהכין תרחישים צפויים מראש".

(ב) זאת ועוד, החטיבה לא הייתה שותפה לעבודת המטה שקדמה להיערכות המשרדית לקראת המשט של האנייה הטורקית "מאווי מרמרה" לעבר חופי עזה בסוף מאי 2010 (להלן - אירוע המשט). ברוח שהכין צוות בחינה פנימי שמונה לתחקר את היערכות המשרד לאירוע המשט ותפקודו במהלך ההתרחשויות, אשר הוגש למנכ"ל המשרד ביולי 2010, נקבע כי "אילו שותף

התכנון המדיני, יכול היה לתרום לתהליך חשיבה סדור על תרחישים והתפתחויות מדיניות שונות, והשלכותיהם העיקריות והמשניות על פעילות המשרד (לדוגמה, האפשרות של הסתבכות חמורה והשפעה של האירוע על יחסי ישראל-תורכיה).

נמצא כי החטיבה לא הייתה מעורבת בטיפול באירועים מרכזיים שחייבו את תשומותיה המקצועיות. משרד מבקר המדינה מעיר לחטיבה ולהנהלת המשרד כי נוכח ייעוד החטיבה ותחומי עיסוקיה, ראוי לדאוג לכך כי היא תשולב בפעילות המשרדית הנוגעת לכלל הסוגיות המדיניות המהותיות שעל סדר היום הלאומי באופן שיאפשר לה לתרום את תשומותיה המקצועיות.

2. כאמור, תקנון שירות החוץ קובע כי אחד מתפקידיה העיקריים של החטיבה הוא להציג לקברניטי המשרד תוצר אינטגרטיבי של המידע המדיני האגור ומעובד במשרד לשם בחירת דרכי הפעולה המועדפות על ישראל בתחום מדיניות החוץ. על פי הגדרת החטיבה, תוצר מדיני מתכלל כאמור מתבסס על תהליכי עבודה אינטגרטיביים-שיטתיים בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים במשרד ומחוצה לו. התוצר מגובש ונכתב תוך שקלול כלל עמדות הגורמים הרלוונטיים במשרד והוא אמור לבטא עמדה כוללת בנושאי ליבה כבסיס לתהליכי קבלת החלטות במישור הלאומי, לניהול תהליכים בתוך המשרד ולהנחלת תפיסות והבנות אסטרטגיות בקרב עובדיו. מנכ"ל המשרד הוא הגורם המאשר את התוצר האמור להפצה פנימית וחיצונית בתור עמדת משרד החוץ.

בפברואר 2012 כתבה החטיבה למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2008-2011 היא ניהלה 418 דיונים אינטגרטיביים, שב-310 מהם השתתפו גם מומחים משרדי ממשלה אחרים.

עם זאת, הביקורת העלתה כי על אף האמור בתקנון, לא כל התוצרים האינטגרטיביים שמציגה החטיבה להנהלת המשרד ולדרג המדיני כוללים את "המידע המדיני האגור ומעובד במשרד" המשקף ומשקלל את כלל עמדות הגורמים הרלוונטיים במשרד, בדגש על האגפים המרחביים. להלן כמה דוגמאות:

(א) האגף המדיני המרחבי - אירופה המערבית מרכז ומוביל את התוויית מדיניות החוץ ביחסי ישראל-טורקיה. באוגוסט 2010 הגישה החטיבה למנכ"ל המשרד ולמשנה למנכ"ל מסמך מפורט וכולל בנושא "ישראל-תורכיה: המלצות למדיניות" שעניינו שיקום היחסים בין שתי המדינות. אולם תוכן המסמך האמור לא שיקף גם את עמדתו המקצועית של אגף אירופה המערבית בסוגיה זו. יצוין כי עמדתו האמורה של אגף אירופה המערבית הובעה בנייר עמדה שהאגף הגיש למנכ"ל בפברואר 2011.

(ב) בנובמבר 2010 הכינה החטיבה מסמך מדיניות מפורט בנושא "היערכות לקראת אפשרות חידוש השיחות הבילטרליות עם הפלסטינים". המסמך כולל תיאור של האינטרסים ועמדות השחקנים המרכזיים; תרחישים שונים וחלופיים; והמלצות למדיניות ולדרכי פעולה בעניין האמור. מסמך המדיניות נוגע לתכנון הפעילות בזירות שונות המנוהלת בידי האגפים המרחביים. אולם הכנת המסמך האמור לא ביטאה את עמדות האגפים המרחביים, ובפרט את עמדת אגף מז"ת האחראי בין היתר לגיבוש הצעות למדיניות בנוגע לניהול יחסים בילטרליים עתידיים עם כלל מדינות ערב.

בתגובת החטיבה מנובמבר 2011 על ממצאי הביקורת נכתב כי האינטגרציה שעושה החטיבה במהלך עיבוד המידע המדיני האגור במשרד לכדי הפקת תוצר מוגמר אינה מחייבת שעמדתו של גורם כלשהו תובא במסגרת האמורה "ככתבה וכלשונה. אלא שהיא נשמעת ונלקחת בחשבון בכלל התהליך". אולם בתגובת הסמנכ"ל וראש אגף צפ"א לשעבר מינואר 2012 נאמר כי "התכנון המדיני צריך לשתף פעולה עם האגפים וליצור מסמכים משותפים, ולא להסתפק בהצגת שאלות ובכתיבת

מסמך שאחר כך אינו מועבר תמיד לידיעת האגפים הרלוונטיים". בעניין זה כתבה החטיבה בתגובתה מפרברואר 2012 כי "התוספת למדיניות ולהערכת התרחישים האפשריים הינם בראש ובראשונה תוספת הערך של התכנון המדיני ולרוב אינם נעשים על ידי אגפי המשרד האחרים".

הממצאים מלמדים על כך שבחלק מהמקרים הרלוונטיים החטיבה המציאה להנהלת המשרד מסמכי מדיניות אינטגרטיביים שאינם כוללים את מלוא המידע המדיני הצבור במשרד, לרבות העמדות המקצועיות השונות של יחידותיו, שלא בהתאם לתכליתה של הוראתו האמורה של התכנון.

לנוכח זאת, כאשר החטיבה מפקה תוצרים אינטגרטיביים עליה להקפיד שתוכנם יקיף את מלוא ההיבטים של הנושא הנדון וישקף את עמדותיהם של הגורמים השונים העוסקים בו. משרד מבקר המדינה מעיר גם למנכ"ל המשרד, שקודם למתן האישור להפיץ את תוצרי החטיבה לגורמי חוץ, ראוי שהוא יודא שאלו יכללו הצעות חלופיות במסגרת תכנון מדיניות החוץ אשר ישקפו את עמדתם המקצועית של כלל הגורמים הרלוונטיים.

הערכות מצב עתיות

הערכת המצב השנתית

משנת 2007 ואילך מפרסם האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה מדי שנה בשנה את מדריך התכנון הממשלתי, שגובש בידי צוות בין-משרדי הכולל את נציגי משרד החוץ (להלן - המדריך הממשלתי). המדריך הממשלתי מציג תפיסת תכנון כוללת למשרדי הממשלה, הגדרה של מונחי תכנון אחידים ולוחות זמנים מחייבים לאורך שנת עבודה שלמה - החל מתהליך הערכת המצב דרך הבניית תכנית העבודה המשרדית וכלה בקביעת מדדי הערכה והחלתם על התכנית.

על פי המדריך הממשלתי, "הערכת מצב" היא כלי ניהולי מרכזי המסייע למשרד לנסח את התחומים והעניינים הטעונים טיפול ולגבש את סדרי העדיפויות של פעילותו בהתאם לצרכים הנגזרים ממטרות הארגון ומיעדי העל שלו. תהליך גיבושה של הערכת המצב מחייב בחינה מחודשת של תפקידי המשרד, חלוקת המשאבים בין יחידותיו והשקעתם במיזמים שונים; והכול על בסיס ניתוח ועיבוד של נתונים עובדתיים¹¹. שלבי התהליך כוללים את אלה: הקמת צוותי חשיבה; יצירת תמונת מצב המבוססת על נתונים לגבי גזרות הפעילות השונות; ניתוח המצב באמצעות כלים מתודולוגיים וסיעור מוחות - זיהוי מגמות ההתפתחות והשפעותיהן על המשרד וזיהוי גורמי המפתח לשינוי ואינטרסים של בעלי עניין מרכזיים; הסקת מסקנות בנוגע ליעדי העל של המשרד, יעדי המשנה והכלים למימושם; וניסוח המלצות למקבלי ההחלטות לגבי המשכיות ושינוי בעבודת המשרד.

בעניינים הנוגעים לביטחון הלאומי נודעת להערכות המצב של משרד החוץ חשיבות ייחודית וייעודית. חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל) קובע כי הערכות מטעם משרד החוץ יוגשו לראש הממשלה באמצעות המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) ויידונו בישיבות של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי לפחות אחת לשנה.

11 משרד ראש הממשלה - האגף לתכנון מדיניות, מדריך התכנון הממשלתי, מאי 2009.

1. תהליך הכנת המסמך המתכלל: בשנת 2008 החלה החטיבה להניע תהליך כלל-משרדי של "הערכת מצב מדינית שנתית". התהליך התבסס על חלוקת העובדים לכמה קבוצות עבודה בחתך נושאי ובליווי ייעוץ מתודולוגי, על קיום דיונים אינטנסיביים בקבוצות בשיתוף גופי מחקר חיצוניים ועל הפקת מסמכים מסכמים ושילובם במסמך "הערכת מצב" מתכלל. התהליך האמור הושלם בפברואר 2009 עם פרסומו של מסמך אינטגרטיבי והפצתו ליחידות המשרד. בעקבות זאת מינתה הנהלת המשרד את החטיבה להמשיך ולהוביל את גיבוש הערכת המצב השנתית בהתאם למעגל התכנון שנקבע במדריך הממשלתי כאמור: ריכוז תהליך עבודה כלל משרדי של הערכת מצב אסטרטגית; ניסוח יעדי על ויעדי משנה של המשרד; וקביעת "ריכוזי המאמץ" במישור המשרדי.

באפריל 2009 הציגה החטיבה להנהלת המשרד ולשר החוץ את לוח הזמנים להפקת החומר האינטגרטיבי השלם של מסמך הערכת המצב השנתית לקראת שנת 2010: בחודשים יוני עד אוגוסט 2009 - הרכבת צוותי עבודה, קיום דיונים והכנת תוצרי ביניים; בחודשים ספטמבר עד אוקטובר - אינטגרציה ראשונית של עבודת הצוותים והצגת תוצר העבודה לפני ועידת משרד החוץ למדיניות ואסטרטגיה¹²; לקראת נובמבר - אינטגרציה סופית. התוצר המוגמר של התהליך הוא מסמך מתכלל שנועד להפצה ליחידות המשרד ולהצגה בפורומים חוץ-משרדיים.

עקב אי-עמידה בלוח הזמנים האמור נדחה מועד הפצת המסמך המתכלל של הערכת המצב לשנת 2009 לסוף דצמבר אותה שנה; אולם בסופו של דבר המסמך לא הופץ. פרסום מסמך הערכת המצב לשנת 2010 נדחה לינואר 2011, אך עד מועד סיום הביקורת המסמך לא פורסם.

הביקורת העלתה כי רק בשנת 2008 הניב תהליך הערכת המצב מסמך אינטגרטיבי שהופץ בקרב הגורמים הרלוונטיים. אולם טיוטות המסמכים שהניבו תהליכי הערכות המצב שבוצעו במשרד בשנים 2009 ו-2010 לא הופצו וממילא לא אושרו לשימוש בשנים העוקבות (2010 ו-2011); ולכן יחידות המשרד, לרבות הנציגויות בחו"ל, לא יכלו להפיק מהם תועלת מקצועית.

2. הגשת הערכת המצב לראש הממשלה, לקבינט המדיני-ביטחוני ולגורמים נוספים: בדוח הסופי המליצה ועדת וינוגרד כי "על הדרג המדיני לדרוש ולהנחות פיתוח מסמכי יסוד אסטרטגיים בנושאים מרכזיים ולאשרם, תוך תכלול לראייה מדינית-ביטחונית כוללת". מסמכים אלה "צריכים להיות נידונים ומאושרים על ידי פורומים ממשלתיים מתאימים, ובראשם ראש הממשלה, שר הביטחון ושר החוץ". כאמור, בחוק המ"ל נקבעת חובה להגיש לראש הממשלה ולוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, לפחות פעם בשנה, הערכות מטעם משרד החוץ והערכות מטעם גופי מערכת הביטחון. ואמנם, לפי מסמכי המשרד משנת 2009, אחת ממטרותיו של תהליך הערכת המצב המשרדית מתחילתו הוא "למצב את משרד החוץ בשורה אחת עם הגורמים הממשלתיים הנוספים בעיצוב מדיניות החוץ והביטחון של ישראל, ולהניח בפני הממשלה והציבור את הערכת מצב מדיניות החוץ ונגזרותיה". וביתר פירוט, "המטרה היא שהערכת המצב תוצג בממשלה ובקבינט ותזכה להתייחסות כמו הערכות המצב של גופים אחרים".

בהתאם לזאת הגדירה החטיבה את הערכת המצב לשנת 2009 במפורש כתהליך שנועד לגבש עקרונות מנחים עדכניים למדיניות החוץ והטמעת השיקול המדיני בתהליכי עבודת מטה בין-משרדיים ובקבלת החלטות בדרג העליון (ראש הממשלה, קבינט מדיני-ביטחוני והממשלה). באופן דומה ייעד המנכ"ל את הערכת המצב לשנת 2010 (לקראת 2011) לשמש בתור אמצעי חשוב

12 כנס בהשתתפות כמה שרי חוץ זרים, שגרירים ועובדי המשרד המתקיים במשרד לקראת סוף שנת העבודה. בשנים 2009 ו-2010 התקיימה הוועידה במתכונת של כינוס שגרירי ישראל ועובדי המשרד.

לשיפור יעילות עבודת המשרד ולמיצובו בתהליך קבלת ההחלטות ברמה הלאומית, כתומה לתהליך קבלת ההחלטות וכבסיס למידע ולהערכה במישור הבין-משרדי.

בשנים 2009 ו-2010 יזם ראש החטיבה את הצגת הערכות המצב לפני גורמים שונים הנמנים עם גופי הממשלה, לרבות המל"ל. ביולי 2011 עשה המל"ל שימוש בסמכותו על פי החוק והזמין את החטיבה לפרוץ שדן בתכנית העבודה הרב-שנתית של מערכת הביטחון, ושם החטיבה הציגה לראשונה את הערכת המצב לשנה זו לפני ראש הממשלה ושר הביטחון.

בינואר 2012 כתב מנכ"ל המשרד לשעבר, מר יוסי גל, למשרד מבקר המדינה כי בתקופת כהונתו הוצגו בדיוני הדרג המדיני הבכיר היבטי מדיניות החוץ על ידי נציגי משרד החוץ בהתבסס על עבודת התכנון המדיני.

על אף מטרתו של תהליך הערכת המצב המדינית השנתית - להניח לפני הדרג המדיני את הערכת המצב בנושא מדיניות החוץ של המשרד ונגזרותיה, לא הציג משרד החוץ במישורין או באמצעות המל"ל מסמכים מסכמים של התהליך לשנים 2009 ו-2010 לפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, לפני מליאת הממשלה ולפני גורמים בין-משרדיים רלוונטיים אחרים. בנסיבות אלו הערכות המצב עדיין לא השיגו את יעדן ואינן משמשות את הממשלה במסגרת עיצוב מדיניות החוץ של ישראל.

משרד מבקר המדינה סבור כי מסמך הערכת המצב המדינית השנתית הוא אמצעי חשוב בזירה הלאומית, לצורך שילוב התשומות והתובנות הייחודיות לו בתהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני, על פי המלצת דוח ועדת וינוגרד ובהתאם לתכלית הוראת חוק המל"ל כאמור. ראוי אפוא שהמשרד יתמיד בהפקת מסמך הערכת מצב כאמור תוך שיתוף גופים ממלכתיים רלוונטיים בהערכותיו המדיניות באמצעות הפצת המסמך לעמיתיו במערכת הביטחון, ויצג את תוכנו לפני מליאת הממשלה ולפני הקבינט המדיני-ביטחוני.

הכנת תכנית עבודה משרדית בהתאם להערכת המצב

1. על פי מדריך התכנון הממשלתי, מסמך הערכת המצב נועד לשמש עוגן לתכנית העבודה המשרדית השנתית, המשקפת את כלל הפעולות שהמשרד מתכנן לבצע בשנת העבודה הקרובה. בהיבט תשתיתי זה, הערכת המצב נועדה לגבש תמונת מצב מערכתית; לבחון מחדש סדרי עדיפויות; לקבוע כיווני שינוי; ולאתר משאבים פנימיים לצורך הקצאתם מחדש. על בסיס זה ניתן להניע את תהליך בניית תכנית העבודה השנתית - החל מגיבוש יעדי המדיניות הכלל-משרדית; דרך קביעת מטרות קונקרטיות; וכלה בעיצוב המשימות והכלים שישימשו את המשרד למימוש היעדים והמטרות כאמור.

יעדי המדיניות השנתיים מוגדרים במדריך הממשלתי כיעדים קונקרטיים בני השגה, הנגזרים מהמטרות הרב-שנתיות של המשרד וממדיניות הממשלה. לכל יעד משנה יש לקבוע מדדי תפוקה ותוצאה שיאפשרו לעקוב אחר התהליך ולבחון את מידת הצלחתו של המשרד בהגשמת היעד בטווחי זמן משתנים בהתאם למהות העניין. על פי המדריך הממשלתי, קיומו של תהליך הערכת המצב צריך להבטיח שיעדי מדיניות מרכזיים יבואו לידי ביטוי בתכנית העבודה השנתית של כלל יחידות המשרד, ושחלוקת עוגת התקציב שבה עוסקות תכניות אלה תבוצע בהתאם ליעדים שנקבעו במסמך הערכת המצב.

כבר בישיבת הנהלת המשרד מדצמבר 2008 אמר המנכ"ל דאז כי אחת ממטרות הערכת המצב היא לעדכן את יעדי המשרד לשנת העבודה הקרובה ולכתוב לאורם את תכנית העבודה האגפית ואת התכניות של הנציגויות בחו"ל. מנכ"ל המשרד חזרו על דברים אלו בפורומים שונים בשנים 2009

ו-2010. בעקבות זאת נכללה מאותה עת ואילך משימת גיבוש תכניות העבודה ואישורן בלוחות הזמנים של תהליך הערכת המצב השנתית, והיא נעשתה לאחת המטרות העיקריות והמוצהרות של תהליך זה.

בפברואר 2009 הציגה החטיבה לפני הנהלת המשרד את אחד העקרונות המנחים של עבודתה: אינטגרציה של התכנון המדיני-אסטרטגי על בסיס שוטף, שנתי ורב-שנתי - בהתאם למעגל התכנון השלם לפי הנחיית המדריך הממשלתי האמור.

יצוין כי בדיון באוקטובר 2010 בנושא "התנעת הערכת המצב", התריע ראש החטיבה "מפני יצירת הפרדה מלאכותית בין הערכת מצב לתכניות עבודה".

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2011 עדיין לא החליט המנכ"ל להורות על כתיבת תכניות העבודה ותקצובן בהתאם להערכת המצב המדינית. בהיעדר החלטה כאמור יש קושי ממשי לגבש את תכניות העבודה השנתיות של יחידות המשרד השונות בראייה אסטרטגית.

2. להערכת המצב השנתית יש גם יעד ארגוני-מינהלי מובהק. היא נועדה לשמש מצע לתכניות העבודה הייחודיות של כלל יחידות המשרד, באמצעות העמקת החיבור בין היעדים למשאבים; ובפרט בין המדיניות ובין חלוקת התקציב ותקני כוח האדם ביחידות המטה בארץ ובנציגויות בחו"ל. במסגרת זו הציגה החטיבה כמה פעמים לפני גורמי המשרד את בעיית החיבור הרופף שבין תכנון יעדי המשרד ובין תכנון ההקצאה הפנימית של המשאבים החומריים.

אף על פי כן, בהנחיות שפרסמה לשכת המנכ"ל באוקטובר 2010 בנוגע להכנת תכניות העבודה לשנת העבודה העוקבת נכתב כי על תכניות העבודה להיכתב בהתאם לאופן חלוקת התקציב שקבע ממלא מקום המנכ"ל.

בתגובת המשרד מדצמבר 2011 על ממצאי הביקורת ציינה החטיבה כי מדובר בבעיה שורשית המונחת לפתחה של הנהלת המשרד במסגרת הרפורמה הארגונית הכוללת (ראו לעיל). בתגובתו מפברואר 2012 הוסיף המשרד כי "בימים אלו מתנהלים תהליכי עבודת מטה... [ה]נוגעים ליישום 'מעגל התכנון השנתי' במשרד החוץ, בהובלת החטיבה ובשיתוף פעולה [עם] שאר היחידות הרלוונטיות של משרד החוץ".

המנכ"ל מאשר את תכניות העבודה השנתיות של יחידות המטה בירושלים ושל הנציגויות בחו"ל במסגרת חלוקת התקציב הנעשית בסמוך לאחר אישור הצעת חוק התקציב השנתי בממשלה. הביקורת העלתה כי חלוקת התקציב נעשתה בנפרד ובמנותק מתהליך התכנון השנתי ולרוב אף קדמה לו. אף שהחטיבה אחראית לניהול תהליך הערכת המצב שעליו מתבסס תהליך הכנת תכניות העבודה, לא התקיים שיח רצוף בין גורמי התכנון המדיני ובין הגורמים במשרד האחראים לתקצובן של תכניות העבודה השנתיות, ולכן חלוקת התקציב נטתה לשקף את המצב הקיים במקום את סדר העדיפויות הרצוי בעבודת המשרד, כפי שנגזר מהערכות המצב.

אשר על כן, מן הראוי שמנכ"ל המשרד יתווה את הדרך לשלב את הדיונים על אופן חלוקת המשאבים - התקציביים והארגוניים - במסגרת תהליך גיבושה של הערכת המצב המדינית, כדי שחלוקת המשאבים תביא לידי ביטוי באופן מיטבי את הצרכים העולים מהערכת המצב.

הערכת המצב החודשית

הערכת המצב השנתית אינה מתייחסת לשינויים התכופים במצב הגיאוגרפי-פוליטי במזרח התיכון, בהתפתחויות המדיניות בזירה הגלובלית ובסדרי העדיפויות של ממשלת ישראל, אלא למצב המדיני כפי שהיה במועד גיבושה. בנסיבות אלה, יזמה החטיבה בסוף שנת 2008 הצעה לקיים הערכות מצב חודשיות, אך הצעתה זו לא קודמה. הצורך בעדכון הערכת המצב השנתית עלה גם בשנים שלאחר מכן לנוכח השינויים התכופים שחלו בזירה הבין-לאומית.

בספטמבר 2010 הציעה החטיבה לממלא מקום המנכ"ל לאשר מנגנון עבודה קבוע שיאפשר לקיים הערכת מצב עתידית בראשות המנכ"ל. ואכן בדצמבר אותה שנה הצהיר ממלא מקום המנכ"ל דאז בכנס שגרירים שהתקיים במשרד על כך שבמטה יתבצעו הערכות מצב חודשיות. בעקבות זאת, ולנוכח האירועים שהובילו לשינויים שלטוניים בתוניסיה ובמצרים שאירעו בתחילת שנת 2011, הוא החליט כי תתקיים הערכת מצב חודשית בלשכת המשנה למנכ"ל, שבמסגרתה תגובש תמונת מצב חודשית לצורך ביצוע הערכת המצב. במסגרת זו היו אמורים האגפים המדיניים להציג את המגמות המרכזיות שעל סדר היום הדיפלומטי בתיאום עם הנציגויות, כדי לאפשר תכנון ממוקד של עבודת המשרד. ממלא מקום המנכ"ל גם הורה לסמנכ"לים (ראשי האגפים) להגיש לו מסמכים הממפים את האירועים המרכזיים בכל מרחב כדי שישמשו את החטיבה לצורך הכנת הערכת מצב חודשית שאמורה הייתה להתקיים בתוך זמן קצר.

במאי 2011 נקבע מועד ל"הערכת מצב מדינית חודשית" בלשכת המנכ"ל שנועדה להסתיים במצגת ובסיכום לצורך הפצה פנימית. החטיבה נערכה מראש להערכת המצב החודשית בכך שקיימה דיוני הכנה מתאימים ובהכנת מצגת למנכ"ל.

הבדיקה העלתה כי הנהלת המשרד לא קיימה את הערכות המצב החודשיות כפי שהחליט המנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר אפוא למנכ"ל המשרד כי לנוכח אירועי השנים האחרונות באזור בכלל וקצב ההתפתחויות המדיניות ברחבי העולם בשנת 2011 בפרט, ראוי לעקוב אחר יישומה של החלטה זו ואף לשקול לעגן בעתיד את קיומן של הערכות המצב החודשיות בנוהל משרדי מחייב.

ממשקי התכנון המדיני-אסטרטגי בזירה הלאומית

שילוב משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות היבט מדיני

ועדת וינוגרד מצאה כי בפרקטיקה הממשלתית, ההתייעצויות המדיניות-ביטחוניות השוטפות כוללות את ראש הממשלה ואת שר הביטחון אך לא בהכרח את שר החוץ. על פי דוח הביניים, מציאות זו "יוצרת הבנייה לא מיטבית של שילוב בנושאים מדיניים ביטחוניים", אין תיאום מיטבי בין הזרועות השונות ואין שימוש ממצה בידע, במומחיות, ביכולות ובמשאבים שברשות המשרד. לנוכח זאת קובע דוח הביניים כי יש הכרח בשילוב מלא ושוטף בין זרועות הממשלה העוסקות בנושא הביטחון הלאומי, תוך הבטחת איזון בין שיקולים ביטחוניים ומדיניים; ולשם כך "דרוש שילוב מלא של משרד החוץ בהחלטות ביטחוניות בעלות מימד מדיני, דוגמת המערכה בצפון".

במסגרת הדרכים לשיפור תהליך קבלת ההחלטות של הדרג המדיני המליצה ועדת וינוגרד לקבוע כללים להצגת נושא לפני הדרג המדיני ולשלב את משרד החוץ בדיונים בהחלטות ביטחוניות בעלות "ממד מדיני". על פי דוח הוועדה, "מדובר בהחלטות שביצוען דחוף, כדי לשפר את יכולתה של מדינת ישראל להתמודד עם אתגרים מדיניים-ביטחוניים קריטיים".

דוח ועדת ליפקין-שחק קובע בעניין הממשקים בין גופי התכנון בזירה הלאומית כי על המשרד להכין תכנית מפורטת לקיום השאלות הדדיות של עובדים בינו ובין גורמי מערכת הביטחון, וכי האגפים הרלוונטיים ידונו בה ויגבשו סיכום בעניינה.

הממצאים שיפורטו להלן מלמדים כי תשומות התכנון האסטרטגי של משרד החוץ עדיין אינן מוטמעות כהלכה בתהליכי העבודה הפנימיים של מערכת הביטחון קודם להצגתן לפני הדרג המדיני.

1. כאמור, בישיבת הנהלת המשרד מפברואר 2009 הסמיכה ההנהלה את החטיבה לתכ"ד לעסוק בשיפור ממשקי התכנון הבין-ארגוניים. בדיון שהתקיים בחטיבה בעקבות הנחיה זו נאמר כי על אף המלצות הדוחות האמורים, למשרד יש יכולת השפעה מוגבלת על קבלת ההחלטות בנושאי הביטחון הלאומי עקב היעדר ידע נדרש בתחום הידע הצבאי-ביטחוני; עקב בעיה בתרבות הארגונית שעניינה התמקדות בניתוח וחשש ממתן המלצות; וחוסר נגישות לידע רלוונטי מטעמי סיווג ביטחוני.

בסיכום הדיון האמור הציג ראש החטיבה תכנית להסרת החסמים ליישום המלצות דוח ועדת ליפקין-שחק בתחום האמור, כדלקמן: (1) התמקצעות בתחום המדיני-צבאי תוך הכשרת מומחים בקרב עובדי המשרד ויצירת מסלולי התמחות מתמשכים בסיוע מומחים מחוץ למשרד; (2) מיצוי אפשרויות ל"השאלת" עובדי המשרד לגופים ביטחוניים-מדיניים רלוונטיים לתקופות ממושכות כדי להעשיר את הידע המקצועי בתחום זה; (3) הרחבת קבוצת העובדים בעלי סיווג ביטחוני מתאים; (4) בחינת דרכים להטיל על הגופים הביטחוניים חובת התייעצות עם המשרד במסגרת תהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי, כדוגמת ההגבלות שהוטלו על מערכת הביטחון לגבי הייצוא של ציוד הביטחוני, לגבי העברת מידע ביטחוני ולגבי מתן שירות ביטחוני לפי חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007, והתקנות שהותקנו מכוחו.

תכנית החטיבה הוצגה להנהלת המשרד, אך היא לא קיבלה החלטות אופרטיביות בנוגע אליה. בסופו של דבר, המשרד לא התווה מסלול התמחות לתחום המדיני-צבאי בחטיבה; לא הגיש לגופים עמיתים במערכת הביטחון תכנית "השאלות עובדים" מפורטת; ואף לא בחן את הצורך להציע כי תוטל חובת התייעצות של מערכת הביטחון עם המשרד במקרים המחייבים קבלת חוות דעת מאת גורם מדיני מוסמך.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת כתב המשרד בפברואר 2012 כי מקובל עליו שראוי "לחתור לקיומם של מסלולי התמחות במשרד החוץ, כולל בתחום המדיני-צבאי", וכי הוא פועל לכך במסגרת הרפורמה הכוללת במשרד. כמו כן, "בימים אלה... בוחנת החטיבה, בהנחיית המנכ"ל, את האפשרויות לגיבוש והסדרת סמכויות משרד החוץ ותחומי אחריותו באופן מחייב, בין היתר בהתייחס למודל של חוק הפיקוח על הייצוא של ציוד ביטחוני" כאמור.

מן הממצאים עולה כי הנהלת המשרד לא קיבלה החלטות אופרטיביות בנוגע להפעלת תכנית החטיבה משנת 2009 ליישום מלא של המלצות דוח ועדת ליפקין-שחק בנוגע לשיתוף המשרד בתהליכי קבלת ההחלטות במרחב הבין-משרדי בתחום התכנון המדיני-ביטחוני. ראוי אפוא כי הנהלת המשרד תיתן את הדעת על כך ותפעל להסרת החסמים המונעים את שילוב תשומות המשרד בעיצוב המדיניות הממשלתית, כדי לבסס את מעמדו של המשרד בתהליך קבלת ההחלטות בדרג המדיני.

2. לשם יישום המלצות דוח ועדת וינוגרד כאמור, המליץ דוח ועדת ליפקין-שחק, בין היתר, לקיים דיונים עתיים משותפים של ראשי המשרד וראשי משרד הביטחון בנושאים מדיניים-ביטחוניים. כמו כן קובע הדוח כי מנכ"ל משרד החוץ או נציגו ישתתפו, באופן קבוע, בהערכת המצב השבועית של שר הביטחון.

גוף מקצועי שנועד לתכלול את עבודת המטה במשרד הביטחון בנושאי חוץ וביטחון הוא האגף הביטחוני-מדיני (אבט"ם) הכפוף ישירות למנכ"ל משרד הביטחון. האגף מופקד על פעולות תכנון, תיאום והנחיה הנוגעות לנושאים הביטחוניים-מדיניים של מערכת הביטחון. במסגרת האגף מופקדת היחידה למדיניות ותכנון אסטרטגי על עיסוק בניתוחים אסטרטגיים ועל גיבוש ניירות עמדה והמלצות להתוויית מדיניות החוץ.

במסמך מאפריל 2009 שנשלח מלשכת מנכ"ל משרד החוץ ללשכת השר הובע הצורך בשיפור שיתוף הפעולה בין החטיבה ובין אבט"ם, בהשתתפות הדדית בדיונים ובקיום מפגש לצורך הצגת הערכות המצב של שני הגופים. בהצאה שנשא ראש אבט"ם, אלוף (במיל') עמוס גלעד, לפני משתתפי קורס בין-ארגוני בדצמבר 2010 הוא אמר כי דרושה עבודת חשיבה ותכנון משותפת ומתואכללת של גופי התכנון השונים בזירה הלאומית כדי להתמודד עם אתגר המערכה הצבאית-מדינית.

בביקורת לא נמצא כי מתקיים שיתוף פעולה בין החטיבה לתכנון המדיני במשרד ובין האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון. חילופי המידע בין החטיבה ובין אבט"ם אינם סדירים, אין הפצה שוטפת של תוצרים בין שני הגופים ונציגי המשרד אינם משתתפים כלל בהערכת המצב השבועית של שר הביטחון, אפילו לא בנושאים מדיניים מובהקים.

בתגובת אבט"ם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 נכתב כי האבט"ם מקיים עם יחידות שונות במשרד החוץ יחסי עבודה תקינים תוך ביצוע תיאום שוטף במגוון נושאי העיסוק, "ואולם, לא כך הם פני הדברים במקרה הפרטני של הקשר מול החטיבה לתכנון מדיני במשרד החוץ, אשר הינו במידה רבה רופף". יתר על כן, "למעט זימון מעת לעת לדיונים, אשר מידת החיבור בינם לבין תהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני אינה ברורה די צרכה, לא התבסס עד כה קשר עבודה עם החטיבה לתכנון מדיני ותוצרי עבודתה אינם מתקבלים באבט"ם. למרבה הצער, מהות תפקידה, תחומי אחריותה או מידת חיבורה לתהליכי קבלת החלטות של החטיבה לתכנון מדיני אינם מוכרים לנו עד כה די צרכם".

תגובת אבט"ם מחדדת את הצורך בהגדרה ברורה של תפקידי החטיבה וסמכויותיה הן בתוך המשרד והן ביחס ליחידות עמיתות מחוץ למשרד. נדרשת בחינת הסיבות למצב המתואר של היעדר קשרי עבודה מבוססים בין החטיבה ובין משרד הביטחון, איתורן והצבת פתרונות להתמודדות עמן. משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנכ"ל המשרד ומנכ"ל משרד הביטחון להידרש לסוגיה זו, בדגש על שילוב מקצועי בין יחידות התכנון של שני הגופים.

שיתוף הפעולה בין החטיבה ובין אגף התכנון בצה"ל (אג"ת) בעת שגרה

פעילותו של אג"ת מוסדרת בהוראות הפיקוד העליון "מטכ"ל - אגף התכנון" מיולי 1998 (להלן - הפ"ע)¹³. לפי ההפ"ע, ייעודו של אג"ת הוא, בין השאר, לשמש כגוף התכנון והארגון המרכזי במטה הכללי בנושאים אלה: הניתוח והתכנון האסטרטגי; גיבוש המדיניות הכוללת בנושא קשרי החוץ-הצבאיים והתשתית הביטחונית והלאומית; ריכוז עבודת המטה בתחום התכנון הרב-שנתי; והנחיית גופי המטכ"ל וגופי צה"ל האחרים בנושאים אלה. כדי שיוכל אג"ת למלא את הייעוד האמור, עליו למלא תפקידים אלה: (א) ריכוז עבודת המטה וייצוג צה"ל בהיבטים הביטחוניים של התהליכים המדיניים, למעט בנושאי מודיעין, לפי קביעת שר הביטחון; (ב) ריכוז עבודת המטה בצה"ל לקראת משא ומתן אפשרי והשתתפות בתהליך המשא ומתן, לפי קביעת שר הביטחון.

אג"ת פועל גם על פי פקודת הארגון שלו¹⁴, המפרטת את ייעודו ותפקידיו ואת מבנהו הארגוני (להלן - פק"א). הפק"א מ-2008 קובעת כי ייעודה של החטיבה האסטרטגית באג"ת - שבראשה עומד קצין בדרגת תת-אלוף - הוא "לשאת באחריות לגיבוש מדיניות צה"ל ועמדות צה"ל בנושאים צבאיים-מדיניים, לתכנון אסטרטגי, לפיתוח ולניהול השת"פ [שיתוף הפעולה] הצבאי הבינ"ל [הבין-לאומי] ולמימושו ברמת המטכ"ל".

כבר בספטמבר 2002 הפיצה לשכת מנכ"ל המשרד טיוטת נוהל עבודה שנועד למסד את הממשקים בין המשרד ובין צה"ל בעתות שגרה וחירום. הטיוטה האמורה שהופצה בקרב העובדים לקבלת תגובתם בנושא, לא הפכה לדפוס פעולה קבוע וממילא לא גובשה לנוהל מחייב.

לאחר פרסום הדוח הסופי של ועדת וינוגרד התקיים בנובמבר 2008 ביוזמת החטיבה מפגש ראשון מסוגו בין נציגי משרד החוץ - ראש החטיבה, סמנכ"לים ומנהלים בכירים - ובין כל קציני החטיבה האסטרטגית באג"ת בראשות ראש החטיבה דאז. סיכום הפגישה כלל את החסרים בשיתוף הפעולה בין הגופים: לא הייתה השתתפות הדדית בכל הדיונים הרלוונטיים; רק חלק מהתוצרים שהפיק כל אחד מהגופים הופצו בקרב שאר הגופים הרלוונטיים; לא הוקמו צוותים לצורך כתיבה משותפת של מסמכי תכנון משותפים בסוגיות מדיניות-ביטחוניות; לא הוצב נציג אג"ת בחטיבה לתכמ"ד; והכנת הערכות המצב השנתיות בוצעה בכל גוף בנפרד.

בתום המפגש האמור סיכמו נציגי המשרד ונציגי אג"ת כי להבא יש לפעול כדלקמן: (א) להקים קבוצות עבודה משותפות לשם הנעת עבודת מטה בענייני איראן, לבנון והפלסטינים. (ב) לכתוב נוהל שיתוף פעולה בין משרד החוץ ובין אג"ת בשגרה, שיכלול הוראות בנוגע לזימוני דיונים, הפצת תוצרים הדדית, הפעלת צוותים משותפים, הכנת הערכות מצב עתיות ובחינת אפשרויות להשאלת עובדים מגוף אחד למשנהו. (ג) לקיים מעקב אחר מפגשי קבוצות העבודה המשותפות.

משרד מבקר המדינה העלה כי בעקבות המלצות דוח ועדת ליפקין-שחק חודשה מתכונת העבודה המשותפת בין החטיבה ובין אג"ת באופן חלקי בלבד, כמתואר להלן:

הסדרת קשרי העבודה

משנת 2009 ואילך מתקיים שיתוף פעולה בין החטיבה ובין אג"ת הכולל זימונים הדדיים לדיונים, הפצת תוצרים מהחטיבה לחטיבה האסטרטגית באג"ת והקמת צוותים לצורך כתיבת מסמכים

13 הוראות שמפרסם הרמטכ"ל באישור שר הביטחון העומדות בראש מדרג הנורמות הצבאיות.
14 פקודת הארגון היא מסמך צבאי המפרט את ייעודה של מסגרת ארגונית, את תפקידיה, את מעמדה ואת מסגרת פעילותה. זוהי האסמכתה החוקית לפעילותה של המסגרת מרגע הקמתה ועד לביטולה.

משותפים. עקב כך, נציגי החטיבה לתכנון מדיני משתתפים בדיונים שמתקיימים באג"ת בעניינים אסטרטגיים הנוגעים לתכנון מדיניות החוץ.

בדיווחו של נציג המשרד באג"ת¹⁵ ממאי 2009 ללשכת המנכ"ל נאמר כי "הוחלט על התכנסות חצי שנתי של שתי החטיבות... וכפועל יוצא מהמפגש הנ"ל, ניסחנו נוהל עבודה בזמן שגרה (להבדיל מחירום) בין שתי החטיבות. הנוהל הוא ניסיון ראשון להסדיר בכתב את העבודה בין משרד החוץ לאג"ת. לאחר אישורו על ידי המנכ"ל וראש אג"ת יהיה על הנציג לוודא את יישומו בפועל... הנוהל אמור לשמש גם מסגרת עבודה לנציג".

בעקבות זאת פנה מנכ"ל המשרד במאי 2009 לראש אג"ת בבקשה למסד תהליכי עבודה סדורים ומשותפים בין החטיבה האסטרטגית באג"ת לחטיבה לתכנון מדיני במשרד. בספטמבר אותה שנה פנה אף ראש החטיבה לתכמ"ד לראש אג"ת ולראש החטיבה האסטרטגית בהצעה להסדרת נוהלי עבודה מפורטים בין שני הגופים, שכללה נהלים אלה: גיבוש משותף של הערכות מצב עתידיות; עבודות מטה משותפות; השתתפות הדדית בדיונים; העברת ידע ומידע; הפצת מסמכים; קיום ימי עיון, הכשרה ולמידה; הקמת צוות משותף לקביעת מדדים ולקיום בקרה על התהליך כולו; "השאלות" הדדיות של כוח אדם, לרבות הגדרת תפקידיהם של נציגי המשרד באג"ת ונציגי אג"ת במשרד; וכן גיבוש וחתימה על אמנה משותפת.

בתשובת אג"ת למנכ"ל המשרד מאוקטובר 2009 בעניין פניית החטיבה לתכמ"ד כאמור נכתב כי אמנם "נכון להסדיר ולשפר את שיתוף הפעולה בין הגופים", אך הובעה התנגדות להצעת החטיבה להפצת מסמכים בלתי מוגבלת מאג"ת למשרד ולא ניתנה תשובה מעשית להצעה בנוגע ל"השאלות" הדדיות של עובדים (ראו להלן).

בדצמבר 2011 כתב אג"ת בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא לא התנגד להפצה מבוקרת של המסמכים לחטיבה בכפוף לאישור ראש אג"ת, בהתחשב במידת הרגישות והסודיות של המידע הכלול בהם ובהתאם להוראות גורמי הביטחון של שני הגופים; וזאת בהתאם לנהלים הכלליים בנוגע להפצת חומרים מאג"ת לגופים אזרחיים אחרים שעמם מנהלת החטיבה האסטרטגית קשרי עבודה. בנוגע לקבלת מסמכים מהחטיבה נכתב בתגובת אג"ת כי למיטב ידיעתו "מרבית תוצרי החטיבה לתכנון מדיני במשרד החוץ אינם מופצים לצה"ל".

הניסיון למסד את קשרי העבודה בעתות שגרה בין המשרד ובין אג"ת, שבוצע מנובמבר 2008 ועד אוקטובר 2009, לא הניב תוצאות. בנסיבות אלה סבור משרד מבקר המדינה כי על שני הגופים לגבש נהלים מוסכמים כדי לשלב באופן מיטבי את פעילותם בעת שגרה, כפי שהומלץ בדוח ועדת וינוגרד.

"השאלות" הדדיות של כוח אדם

בסמוך לאחר הקמת החטיבה בשנת 1993 הביא המשרד לידי ביטוי את הצורך בהעסקת קצין צבא בכיר "בהשאלה", וכפי שנעשה במחלקת המדינה של ארה"ב (משרד החוץ האמריקני), כדי לאפשר למשרד לעשות אינטגרציה בין השיקולים האסטרטגיים-צבאיים והדיפלומטיים בעיצוב מדיניות חוץ. בעקבות זאת מינה אג"ת קצין בדרגת סגן אלוף לעבודה במשרה מלאה בחטיבה לתכמ"ד במשך שנתיים, אך משנת 1995 ואילך הוא הפסיק למנות קצינים לעבודה במשרד.

פרט למתן המלצה כללית על "השאלות" עובדים בין מערכת הביטחון ובין המשרד, המליצה ועדת ליפקין-שחק באופן ספציפי על "השאלות" עובדים הדדיות בין אג"ת ובין המשרד לצורך יישום

15 באג"ת מוצב דרך קבע נציג של משרד החוץ (ראו בהמשך להלן).

המלצות דוח הביניים. יצוין כי באגף לעניינים אסטרטגיים שבמטה המשרד מוצב דרך קבע קצין מאגף המודיעין של צה"ל.

1. על פי עץ המבנה שאישר מנכ"ל המשרד לחטיבה באוגוסט 2009, נציג אג"ת במשרד יועד לשמש כמנהל המחלקה לתכנון מדיני-צבאי בחטיבה. בעקבות זאת הגדירה החטיבה את מאפייני התפקיד של נציג אג"ת בחטיבה הכוללים את אלה: ניהול פרויקטים מורכבים במערכת הביטחון ובמערכת המדינית בתחום התכנון האסטרטגי, תוך שיח מתמשך עם אג"ת וגופי מחקר ואקדמיה; כתיבת תוצרי מתודולוגיה ומסמכי מדיניות ואתגור; הובלת תהליכי חשיבה, סיעור מוחות וניהול דיוני הערכת מצב; השתלבות בתהליכי עבודה מטה פנימיים (עם אגפי המשרד) וחינוניים (עם משרדי ממשלה נוספים); ניהול מפגשי עבודה בתחומי המתודולוגיה והתוכן עם גורמים זרים, בארץ ובחו"ל; והשתתפות בקביעת תוכני הכשרה, וכן קיום הדרכות והרצאות עבור עובדי המשרד וגורמי חוץ.

בפגישה שהתקיימה במאי 2009 בין מנכ"ל המשרד דאז ובין ראש אג"ת הציע המנכ"ל להציב במשרד קצין מאג"ת על פי הדגם המקובל במסגרת יחסי המשרד עם אמ"ן, אך הצעתו לא נענתה. בפנייתו לאג"ת בספטמבר אותה שנה הציע גם ראש החטיבה לבחון "השאלה" מובנית בין הגופים של כוח אדם מתאים (זוטר ובכיר), לתקופות בנות שנתיים עד שלש שנים, תוך התוויית מנגנוני קידום ותוכניות שרות תואמות. ראש החטיבה הוסיף ותיאר בהרחבה את מאפייני תפקידו הנדרש של נציג אג"ת במשרד כמפורט לעיל.

במסמכי אג"ת מאוקטובר 2009 נכתב בעניין "השאלות" העובדים כי "נדרשת בחינה של אג"ת ואמ"ן מול מחלקת ארגון טרם התייחסותנו". בנוגע להצבתו של קצין אג"ת לעבודה בחטיבה לתכמ"ד נכתב במסמכים אלה כי "אם תאושר הצבת נציג מעין זה, הרי שלהבנתנו נכון שישמש כפונקציית קישור בין הארגונים ולא כפונקציה עצמאית, שתפעל במנותק מאג"ת ומצה"ל". בסופו של דבר אג"ת לא השיב לגופה של בקשת החטיבה להציב נציג מטעמו לעבודה במשרד.

בתגובת אג"ת למשרד מבקר המדינה נכתב כי "ככלל, צה"ל נמצא בעיצומו של תהליך לצמצום כוח האדם הסדיר בשירותיו. קונקרטית באשר להצבתו של קצין מהחטיבה האסטרטגית בחטיבה לתכנון מדיני, סוגיה זו הינה בעלת משמעויות רבות, בנוגע לייעוד ותכולת התפקיד, היבטי הכפיפות הפיקודית וכמובן מצבת כוח האדם באג"ת".

מן האמור עולה כי שלא לפי המלצת דוח ועדת ליפקין-שחק ועל אף הדגם המקובל של "השאלת" קצין אמ"ן לעבודה במשרד, אג"ת עדיין לא קיבל החלטה בסוגיית הצבת קצין מטעמו בחטיבה לתכמ"ד.

משום כך מעיר משרד מבקר המדינה לשני הגופים כי עליהם ליישם את הסיכום שהושג ביניהם בנושא האמור כדי להפעיל מחדש במלואה את מערכת ממשקי העבודה בין החטיבה במשרד החוץ ובין אג"ת. על רקע זה, ראוי גם שאג"ת ישלים את הבחינה הארגונית להצבת הקצין בחטיבה, שאותה הציג כתנאי למתן תשובתו העניינית למשרד החוץ, ויודיע למשרד בהקדם על תוצאותיה.

2. כאמור, באג"ת מוצב דרך קבע נציג של משרד החוץ הכפוף מהבחינה הארגונית-מינהלית לראש חטיבת התיאום במשרד. הנציג עוסק הן בתחום האסטרטגי והן בתחום האופרטיבי. על פי הגדרת תפקיד "נציג בכיר באגף התכנון בצה"ל", הוא מופקד בין היתר על אלה: קידום שיתוף הפעולה והתיאום בין המשרד לצה"ל, "כמו גם שיפורם ברוח מסקנות ועדת וינוגרד וועדת שחק"; מיסוד ערוצי עבודה עם צה"ל בעתות שגרה וחירום; קידום שקלול ההיבט המדיני בהחלטות המתקבלות בצה"ל שהן בעלות השפעות בתחום המדיני; וייצוג קבוע של המשרד בפורומים שונים בצה"ל העוסקים בגיבוש חלופות, בהתוויית מדיניות וביישומן.

במהלך כהונתם של נציגי המשרד באג"ת בשנים 2004-2011 התגלה כי אין תמימות דעים בינם ובין אג"ת בנוגע להיקף שיתופם בעבודת החטיבה האסטרטגית. למשל, נציג המשרד באג"ת בשנים 2007-2009 כתב בסיכום תפקידו כי התברר לו שהשתתפות בעבודות הנעשות בענפים השונים בחטיבה האסטרטגית באג"ת "איננה דבר פשוט ליישום", לנוכח "עובדת קיומו של מתח בסיסי בין השאיפה של אג"ת לשותף פעולה עם משרד החוץ לבין הרצון שלהם להשאיר דברים בבית".

משום כך כלל ראש החטיבה בפנייתו לאג"ת מספטמבר 2009 הצעה להגדיר במשותף את תפקיד נציגי המשרד באג"ת: "לאור לקחי השנים האחרונות, ובמיוחד לאור האינטרס המשותף בשדרוג רמת התאום בין הגופים... יש מקום לבחון מחדש את הדרישות ואת מאפייני הנציגות הרצויה באג"ת ולהגדירם בהתאם". בתגובה על כך השיבה החטיבה האסטרטגית באג"ת כי מומלץ "שהנציג הנכנס יגבש מול הרמ"חים [ראשי המחלקות] מתכונת לתכולות התפקיד ונהלי העבודה" שאותה יאשרו ראשי החטיבות באג"ת ובמשרד. בנייר מסכם שהכניסה החטיבה בינואר 2011 בעניין ממשקי העבודה שלה עם צה"ל נכתב כי יש להסדיר "מנדט, סמכות, תחומי אחריות וכפירות" של נציג המשרד באג"ת.

מן הממצאים עולה כי עד סוף שנת 2011 לא הייתה לתפקיד נציג המשרד באג"ת הגדרה ברורה ומוסכמת, בעיקר בנוגע לעבודה בתחומי התכנון המדיני. בשל הציפיות השונות מתפקודו ומיעדי פעילותו של הנציג התקבלו הסכמות אד-הוק של הנציג ומארחיו באג"ת לגבי תחומי פעילותו, שהתמקדו בתחום הקישור והתיאום האופרטיבי.

בדצמבר 2011 כתב אג"ת למשרד מבקר המדינה כי משרד החוץ התקשה בהגדרת תפקיד נציגו באג"ת, ובפועל שלושת נציגי המשרד שהוצבו באג"ת בזה אחר זה בשנים 2008-2011 "לא הטיבו להביא תכנים רלוונטיים מעבודת החטיבה לתכנון מדיני אל תוך עבודות החטיבה האסטרטגית [באג"ת]". אולם בפברואר 2012 הודיע המשרד בתגובתו לממצאי הביקורת כי לאחרונה "גובשה הגדרת תפקיד ברורה ומפורטת לנציג משרד החוץ באג"ת" וכי "נציגת המשרד הנוכחית פועלת על פי מסמך זה". עם זאת, במסמך הגדרת התפקיד אין התייחסות לתנאי הכשירות למילוי התפקיד האמור.

לנוכח זאת, ובהתחשב בהודעת המשרד מפברואר 2012 על גיבוש הגדרת תפקיד מחייבת של נציגו באג"ת, סבור משרד מבקר המדינה כי על המשרד לכלול בהגדרת התפקיד גם תנאי כשירות מתאימים למילוי. כמו כן, ראוי שהמשרד יגיע להסכמה עם אג"ת באשר להגדרת התפקיד האמורה, כדי לשפר את תפקודו של הנציג באג"ת בתחום התכנון המדיני-אסטרטגי.

חילופי מידע, ידע ועבודת מטה משותפת

לפי הפק"א, אחד מתפקידי אג"ת הוא "לגבש את הערכת המצב האסטרטגית והמתאר האסטרטגי, לנתח את השפעות המערכות הבינלאומיות והמגמות האסטרטגיות על האתגרים הביטחוניים ולהמליץ לרמטכ"ל על התכלית האסטרטגית, ההישגים הנדרשים, מצבי הסיום ומנגנוני הסיום, כבסיס לתכנון האופרטיבי ולמדיניות הפעלת הכוח בצה"ל". במסגרת זו קובעת הפק"א כי מוטל על החטיבה האסטרטגית באג"ת לגבש את עמדת צה"ל בממשק שבין התחום המדיני לתחום הצבאי; לשלב את ההיבטים המדיניים-צבאיים בהערכות המצב המטכ"ליות; ולייצג את צה"ל ומדיניותו

לפני גופים ממסדיים בסוגיות צבאיות-מדיניות. בעניין זה נכתב בעבר בדוח מבקר המדינה¹⁶ כי החטיבה האסטרטגית עוסקת ברמת ה"אסטרטגיה רבתי" (או "המתאר האסטרטגי"), קרי: מדיניות הביטחון הלאומי האמורה להיקבע בידי קברניטי המדינה.

במסגרת זו באה לידי ביטוי תפיסת ההפעלה של צה"ל, הכוללת מושגים בתחום התכנון המערכתי של הצבא. בדוח הביניים של ועדת וינוגרד צוטטה הגדרת "התכלית האסטרטגית" כאחד המושגים המרכזיים בתכנון פעולה צבאית. ה"תכלית האסטרטגית" היא היעד הביטחוני-מדיני המוגדר לפעולה צבאית, "ביטוי לראייה כוללת של הסביבה האזורית הרצויה בסיום העימות... המגדירה את מטרות הפעלת הכוח הצבאי... מצבי סיום וכן את האילוצים והמגבלות המוטלים על הפעלת הכוח". גיבוש התכלית האסטרטגית כאמור היא יישום של הנחיית הדרג המדיני, אולם כאשר לא ניתנת הנחיה מדינית קונקרטית מהממשלה, מציג אג"ת במסמכיו תרחישים שונים לתכלית המדינית האסטרטגית ולהישג הנדרש לפעולות הצבאיות המתוכננות.

בתוך כך עבודת החטיבה האסטרטגית באג"ת מתמקדת בתכלול מאוזן של החומר המודיעיני עם האינטרסים המדיניים-ביטחוניים של המדינה. מסמך מדיניות של אג"ת כולל את הרכיבים האלה: רקע מודיעיני קצר, הגדרת מטרות המסמך, ציון האינטרסים של מדינת ישראל בסוגיה הנדונה, האופן שבו המשתמע מהערכת המצב עשוי להשפיע על האינטרסים של ישראל, ניתוח חלופות (רציונל של כל אחת מהן, הצגת פתרון מרכזי וחסרון מרכזי) והמלצות אופרטיביות.

1. כאמור, החטיבה שיתפה פעולה עם החטיבה האסטרטגית באג"ת בכתיבת מסמכים משותפים, שמסקנותיהם שימשו כבסיס למדיניות החוץ והביטחון של הממשלה. על בסיס ניסיונה זה היא הציעה בטיטות הנוהל שאותה הפיצה לעובדי המשרד בספטמבר 2002 (ראו לעיל) כי יש לחזק את הקשרים בין הגופים בנושאי תכנון אסטרטגי באופן הזה: "צה"ל יציג לפורום הנהלת משרד החוץ את הצעותיו להערכת המצב המתגבשת ולאיום הייחוס, בשלב שלפני הדיון המסכם אצל הרמטכ"ל כדי לאפשר [את] התייחסות המשרד לתרחישים ולגורמים המשפיעים על ההערכה במימד המדיני. גורמי משרד החוץ ישולבו בדיונים לגיבוש הערכת המצב אצל ראש אג"ת וכן בפורום מטכ"ל, לצורך מתן התשומות המדיניות. משרד החוץ יציג את הערכת המצב השנתית שלו באג"ת, ומנכ"ל משרד החוץ יציג בפורום מטכ"ל, כך שניתן יהיה לשקלל את השיקולים המדיניים בהערכה זו".

לאחר פרסום הדוח הסופי של ועדת וינוגרד, ועל רקע החסר שעליו דיווח נציג המשרד באג"ת, בנוגע לתיאום הממשק המדיני-צבאי, כדוגמת הגדרת תכלית אסטרטגית למבצע, קביעת מנגנוני סיום, אסטרטגיית יציאה וכיוצא באלה, קיבלה טיטות הנוהל האמורה משנה תוקף. בפנייתו מספטמבר 2009 לאג"ת כתב ראש החטיבה כי "בשתי המערכות האחרונות (בלבנון ובעזה) בלט החסר בתחום התכנון המקדים של המערכה המדינית (בעיקר בכל הקשור לשאלות הסיום וההסדרה) שילובו וסינכרונו עם התכנון הצבאי". לנוכח זאת, הציע ראש החטיבה ששני הגופים (החטיבה לתכנון והחטיבה האסטרטגית) יקיימו הערכות מצב עתיות משותפות בתדירות קבועה שתוגדר מראש, ובעקבותיהן "ייקבעו נושאים בהם יגובשו עבודות מטה משותפות". במסגרת זו, יערכו שתי החטיבות "תוכנית עבודה וגאנט מחייב, עם לוחות זמנים מוגדרים, לניתוח נושאים בעלי עניין, אשר יידונו לעומק על ידי צוותים משותפים של משרד החוץ ואג"ת". כל זאת כדי לגבש ניירות מדיניות, תכניות מגירה והמלצות משותפות.

ראש החטיבה הוסיף בפנייתו האמורה לאג"ת כי "יש לגבש רשימה של סוגי מידע שיועברו באופן סדור בין הגופים ויהוו בסיס לתכנון אסטרטגי ומדיני... תוכניות אופרטיביות ותכנונים מבצעיים בצה"ל; תוצרים העוסקים בהסדרים מדיניים; ותוכניות ותוצרים דיפלומטיים רגילים. כל זאת, בנוסף להסדרת הפצת פרסומים וסיכומי דיונים בין הגופים".

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 52א (2001) בנושא "אגף התכנון של האג"ם במטה הכללי", בעמ' 84.

בתגובת אג"ת על הפנייה האמורה נכתב כי "נכון להציג את תכנית העבודה זה לזה, כדי לאפשר תאום וסיוע הגופים בנושאים רלבנטיים", אך "לא נדרש לגבש גאנט מחייב משותף לשני הגופים, וניתן להסתפק בתכנית העבודה שתגבש כל חטיבה בהתאם ליעודה".

התכנון המדיני שנעשה באג"ת על פי הוראות הפק"א ברמת ה"אסטרטגיה רבתי" מצריך קבלת תשומות ממשרד החוץ, שהוא מוקד ידע ומומחיות בתחום זה במרחב הבין-משרדי. אולם הבדיקה העלתה כי שני הגופים עדיין לא הצליחו ליצור את המנגנון שיבטיח חילופי מידע וידע שיטתיים בין גופי התכנון המדיני בצה"ל ובמשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"ל המשרד וראש אג"ת להתוות במשותף את הדרכים להעברה סבירה ושוטפת של תשומות מקצועיות בין הגופים האמורים.

2. בשנת 2009 התקיימו כמה דיונים בקבוצת עבודה משותפת של נציגי אג"ת ונציגי החטיבה בנושא "מצבי סיום מדיניים בתרחישי הידרדרות בלבנון". בדיווחה של נציגת החטיבה על אודות פעילות קבוצת העבודה המשותפת מדצמבר 2009 נכתב כי במאי החלה הקבוצה לגבש תוצר משותף - "הגדרה ושרטוט משטר הביטחון בדרום לבנון בעקבות תרחיש הידרדרות"; וכי המסמך הסופי היה אמור להיות מוצג לדרג הבכיר באג"ת בתחילת שנת 2010. בסופו של דבר לא הופק תוצר סופי משותף.

בינואר 2011 כתבה החטיבה למנכ"ל המשרד בעניין האמור כי אף שמתקיים תהליך חשיבה משותף לה ולאג"ת בנוגע לזירה הצפונית, הוא "מתנהל באיטיות" והוא "לא מתורגם לתוכנית משותפת ומוסכמת" (ההדגשה במקור). החטיבה ציינה כי גם בנוגע ליתר הזירות - בדרום ובמזרח - אין לה ולאג"ת תכניות משותפות שיבטיחו את הטמעת השיקולים המדיניים בחשיבה הצבאית-אופרטיבית, ולהפך.

בסיכום דיון שהיה בחטיבה באפריל 2011 נאמר כי יש לפתח מתודולוגיה לשילוב הראייה המדינית-מקצועית הבין-לאומית בתהליכי התכנון וקבלת ההחלטות בהקשרים צבאיים; וכי יש לחייב את צה"ל "לשקול שיקולים מדיניים-תודעתיים במעגלים הפנימיים" שלו "על בסיס מודל שילוב השיקול המשפטי".

בשלוש השנים האחרונות חוזרת החטיבה ומדגישה את חשיבות הטמעת תשומותיה בתכניות האופרטיביות של צה"ל. אולם קבוצת העבודה הבין-ארגונית שפעלה בשנים אלה לא הפיקה תוצר משולב של החטיבה לתכמ"ד והחטיבה האסטרטגית באג"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-הפעלתם של ממשקי עבודה סדירים בין הגופים האמורים פוגמת בהתקדמות תהליך יישומן של המלצות ועדת ליפקין-שחק בנושא זה. מן הראוי אפוא ששני הגופים יקבלו במשותף החלטות תשתיות שיש בהן כדי להשפיע על ליבת העשייה הבין-ארגונית.

3. דוח הביניים של ועדת וינוגרד ודוח ועדת ליפקין-שחק מייחדים פרק נפרד למאבק בהדלפות של מידע רגיש בנושאי ביטחון לאומי מתוך דיונים בדרג המדיני.

במאי 2009 התקיימה פגישה בין מנכ"ל משרד החוץ דאז ובין ראש אג"ת בנושא ממשקי העבודה המשותפים בין המשרד ובין אג"ת. בסיכום הדיון נכתב מפי ראש אג"ת כי "סוגיית ההדלפות לתקשורת איננה מאפשרת יחסי עבודה תקינים" בין הגופים. במאי אותה שנה כתב הנציג באג"ת לראש חטיבת התיאום במשרד כי באג"ת יש חשש מתמיד מהדלפות, "נושא שעלה פעם אחרי פעם ובכל דרך אפשרית, ולא תמיד בלי צדק".

עם זאת יצוין כי למרות החשש שהביע ראש אג"ת, מתקיימים קשרי עבודה קבועים וישרים בין כמה יחידות מטה אחרות במשרד עם מערכת הביטחון, כגון: חטיבת התיאום, האגף לעניינים אסטרטגיים, ממ"ד וארב"ל. קשרי עבודה אלה כוללים גם העברת מידע רגיש ועיבודו.

מסמך ארגוני רחב יריעה שהכנינה החטיבה לבקשת המנכ"ל בפברואר 2011 בנושא "שינוי תרבות הדיווח במשרד החוץ" מייחד פרק נפרד ל"תופעת ההדלפות", ובו נכתב כי "בממשקים הבין ארגוניים - גורמי החוץ נמנעים משיתוף אנשי משרד החוץ במידע רגיש" (ההדגשה במקור), וכי הנהלת המשרד עושה "מאמצים עילאיים לצמצום התופעה". כמו כן נכתב שם, כי לארגונים העמיתים יש לעתים "אינטרס לתלות את תופעת ההדלפות במשרד החוץ".

בתגובתו למשרד מבקר המדינה הסכים אג"ת כי יש צורך לשתף פעולה עם המשרד בעניין זה, אולם הדגיש "שאבטחת מידע סודי ביותר ורגיש שהדלפתו עלולה לגרום נזק חמור ומתמשך, עד כדי בלתי הפיך, לביטחון המדינה וליחסייה הדיפלומטיים חשובה לא פחות מזרימת מידע ושיתוף פעולה תקין בין הגופים".

לטענת אג"ת הוא אינו מגביר את שיתוף הפעולה הקיים בינו ובין החטיבה לתכמ"ד כדי למנוע את "תופעת ההדלפות" במשרד החוץ, העלולה לפגוע באבטחת המידע המועבר בין הגופים. לדעת משרד מבקר המדינה, גם לנוכח העובדה כי בפועל מתקיימים יחסי עבודה סדירים בין יחידות החוץ ובין גופים במערכת הביטחון, על המשרד ללבן עם אג"ת את סוגיית הטיפול בהדלפות ולמצוא לה פתרונות, כדי להסיר חסם זה בפני זרימת המידע ושיתוף הפעולה התקין והסדיר בין הגופים. מכל מקום, אין להשלים עם המצב שבו הבעיה האמורה תמנע לאורך זמן את קיומם של יחסי עבודה תקינים ומלאים כנדרש.

הכשרה בין-ארגונית

כדי לשפר את השיח והתיאום הבין-ארגוני ולגרום להבנת השיקול המדיני ולהטמעתו בתהליכי קבלת ההחלטות בזירה הלאומית גם בנושאים ביטחוניים, כפי שהומלץ בדוחות ועדת וינוגרד וועדת ליפקין-שחק, נדרשת הכשרה מקצועית בין-ארגונית של העובדים העוסקים בתכנון מדיני-ביטחוני אסטרטגי. זאת על בסיס רכישת ידע, כלים ומיומנויות במישור התיאורטי; ויצירת שיתוף פעולה בין הדרגים המקצועיים בגופים השונים תוך שימוש בשפה מקצועית משותפת ומובנת.

משנת 2009 ואילך התקיימו במשרד ובארגונים עמיתים במערכת הביטחון כמה קורסים שבהם השתתפו חלק מהעובדים הרלוונטיים בגופים אלה. בדצמבר 2010 התקיים לראשונה קורס בין-ארגוני רחב היקף לחשיבה ולתכנון אסטרטגי שנועד בין היתר "ליצור שפה משותפת בקרב גופי התכנון במדינת ישראל".

בסיום הקורס האמור הסכימו המשתתפים כדלקמן: (א) החטיבה האסטרטגית באג"ת תארח את המשרד וגורמים נוספים לשם קיום תרגיל משותף; (ב) יתקיים מפגש משותף שבו תוצג עבודת מטה של שירות הביטחון הכללי לשם דיון מתודולוגי ותוכני; (ג) יתקיים קורס משותף בנובמבר 2011. בתום שנת 2011 טרם יישמו הצדדים את ההסכמות האמורות במלואן.

הכשרה מקצועית בין-ארגונית בתחום התכנון האסטרטגי חשובה להגברת שיתוף הפעולה בין המשרד ובין מערכת הביטחון. עם זאת, היא אינה מתקיימת באופן סדיר ואין במשרד גורם האחראי לרכז את פעילות ההכשרה הנדרשת ולטפל בתיאום הבין-ארגוני בנושא זה. משום כך, על המשרד להיערך לקיום השתלמויות, ימי עיון וקורסים משותפים על בסיס שנתי ורב-שנתי, לרבות מינוי גורם אחראי לתיאום לוחות הזמנים עם הארגונים העמיתים ולמעקב אחר העמידה בהם בפועל.

סיכום

לקחי מלחמת לבנון השנייה, שנלמדו ותועדו בדוח ועדת וינוגרד ועובדו בדוח ועדת ליפקין-שחק לכדי הכרה במעמדו המרכזי של משרד החוץ בתחום עיצוב מדיניות החוץ של ישראל ובתהליך קבלת ההחלטות בענייני הביטחון הלאומי, הניבו המלצות לחיזוק החטיבה לתכנון מדיני במשרד. החטיבה, שהוקמה בשנת 1993 כדי לסייע לדרג המדיני במשרד בתכנון מדיניות החוץ, נבנתה מחדש בשנת 2009 בניסיון להגדיר לה ייעוד ותפקידים בתחום התכנון האסטרטגי ותכלול של העבודה המדינית המשרדית. עם זאת, הנהלת המשרד לא הקנתה לחטיבה סמכויות ברורות ותחומי אחריות נבדלים מאלו של יחידות המטה במשרד העוסקות בין היתר בתכנון מדיני, לרבות האגפים המרחביים. בהיעדר חלוקת תפקידים ברורה ובלי שמעמדה עוגן בנהלים וחשיבות פעילותה ונחיצותה הוטמעו בקרב יתר גורמי המטה, נבצר מהחטיבה לממש את ייעודה באופן מלא.

אמנם לשם מילוי תפקידיה צוידה החטיבה בתקנים נוספים ובייעוץ מתודולוגי, אולם במועד תום הביקורת עדיין לא אוישו ארבע משרות של מומחים, לא מונה יועץ כלכלי לחטיבה וטרם יושבה סוגיית נגישות עובדי החטיבה לחומר מודיעיני מסווג. משנת 2008 ואילך ניהול התהליך המשרדי של קיום הערכות מצב מדיניות עומד במרכז פעילותה המתכללת של החטיבה, אך תוצרי הערכת המצב השנתית הכוללת המלצות למדיניות בגזרות השונות לא הוצגו על ידי המשרד - במישורין או באמצעות המל"ל - לפני ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, לפני הרכבי השרים הרלוונטיים ולפני מליאת הממשלה, והם אף אינם נדונים בפורומים בין-משרדיים. כמו כן, ההחלטות לקיים הערכת מצב חודשית עדיין לא הוצאו לפועל.

לנוכח ממצאים אלה סבור משרד מבקר המדינה כי המפתח לביסוס מעמדו של משרד החוץ במרחב הבין-משרדי כגורם בעל השפעה משמעותית בענייני הביטחון הלאומי טמון ביכולתו המקצועית להגדיר, לגבש ולהציג ראייה ארוכת-טווח, אינטגרטיבית ורב-ממדית של היעדים הלאומיים בתחום המדיני ושל הדרכים והאמצעים להשגתם. משום כך, ובמסגרת מכלול הפעולות הנדרשות מהמשרד לצורך יישום מהותי של המלצות דוח ועדת ליפקין-שחק, ראוי שהוא ימשיך בפעולות לחיזוק החטיבה, וזאת באמצעות הסדרת גבולות האחריות של החטיבה והעמדת כלים מקצועיים ומידע רלוונטי לרשותה. ראוי גם כי הנהלת המשרד, גורמי התקצוב ומשאבי האנוש במשרד מחד והחטיבה מאידך יפעלו לתאם בין תהליך הערכת המצב המדינית ובין מעגל התכנון השנתי של תכניות העבודה וחלוקת המשאבים במשרד.

דוחות הוועדות הממשלתיות האמורות זיהו גם צורך חיוני בהגברת שיתוף הפעולה בין המשרד ובין מערכת הביטחון וצה"ל בתחומי התכנון המדיני-אסטרטגי. משרד מבקר המדינה מצא כי המלצותיהם האופרטיביות לא יושמו במלואם וכך, בין היתר, ממשקי העבודה בין החטיבה ובין היחידות העמיתות במשרד הביטחון ובצה"ל אינם פועלים כדבעי; והסיכום בין החטיבה ובין אג"ת מנובמבר 2008 לא קוים. אי לכך, ועקב דחיפות העניין, על שני הגופים לרכז מאמץ ולגשר על פערי העמדות ביניהם כדי להגיע לשילוב בין-ארגוני מיטבי בתהליך קבלת ההחלטות בסוגיות מדיניות-ביטחוניות לאומיות.