יחזקאל דרור

המבנה הפוליטי בישראל משפיע לרעה על קבלת החלטות

להערכתי קבוצה של כשלוש מאות איש, הכוללת מספר קטן מדי של נשים, מהווה את הליבה של העוסקים בחשיבה, תכנון וקבלת החלטות בנושאים העיקריים של הביטחון הלאומי הישראלי. **פחות מעשרה אחוזים מהם משפיעים ממשית על החלטות קריטיות**, המתקבלות בסופו של דבר על-ידי מספר קטן מאוד של קברניטים ויועציהם הבכירים.

חוק המל"ל 2008 נועד לגרום לשינוי רדיקאלי לטובה בקבלת החלטות בתחומי הביטחון הלאומי, בין השאר על-ידי טיפוח ראייה מדינית-ביטחונית כוללת על **חשבון הדומיננטיות המסורתית של צה"**ל.

**בישראל עבודת מטה מקצועית, תהיה טובה ככל שתהיה, לא תוכל לעזור רבות מכיוון שחילוקי דעות ערכיים-אידאולוגיים וריבוי ההשקפות של חברי ממשלות קואליציוניות מונעים קבלת החלטות קריטיות וגורמים לדשדוש או לפשרות המשלבות את הרע שבכל החלופות**. העדר יצירתיות המעלה חלופות מדיניות חדשות להתמודדות עם אתגרי ביטחון לאומי, יכול לשים לאל גם את עבודת המטה המקצועית הטובה ביותר )שכן "יצירתיות" איננה בהכרח תוצאה של "מקצועיות"(. **לעומת זאת, מנהיגות מדינאית מעולה בעלת חוש אסטרטגי יצירתי תקבל החלטות טובות גם בהעדר עבודת מטה רצינית, כמומחש בהיסטוריה של ישראל.**

**ישראל הגיעה להישגים אדירים גם ללא עבודת מטה מקצועית בנושאי ביטחון לאומי ליד ראש הממשלה והממשלה. זאת הודות לכישרונם ולחושים האסטרטגיים של מנהיגים פוליטיים וממלאי תפקידים בכירים אחרים, מאמץ של כלל העם, ונסיבות היסטוריות ייחודיות. אך ישראל גם עשתה טעויות מדיניות-ביטחוניות חמורות שעלותן גבוהה והן צופנות בתוכן סכנות ממשיות לעתיד**. **חלק מהטעויות נבע מליקויי עבודת מטה בנושאי ביטחון לאומי ובמיוחד מהעדרו של מטה מקצועי ליד ראש הממשלה והממשלה לאורך שנים**. המל"ל בא לתקן ליקוי זה. אין המדובר בטיפול קוסמטי, אלא בתמורה רדיקאלית החיונית לשריון ביטחונה הלאומי של ישראל.

**חשיבות עבודת מטה סדורה**

מדיניות זו יכולה להיכשל, למרות קיומה של עבודת מטה מעולה ויכולה להצליח גם בהעדרה – אלא **שסיכויי ההצלחה קטנים יותר**. כמו כן, החשש מכישלון גדול יותר בהעדר עבודת מטה ראויה. מכאן עולה חשיבותה הרבה של עבודת מטה מיטבית בנושאי ביטחון לאומי )ובנושאי פנים עיקריים, שם היא לא קיימת כמעט( לישראל, אשר שאיפותיה, הסכנות וההזדמנויות העומדות מולה מחייבים מקסימיזציה של טיב מדיניות הביטחון הלאומי. **קל יותר לשפר את טיבה של עבודת מטה ולהגביר את ההזדקקות לה בתהליכי קבלת ההחלטות, מאשר לשפר את טיב המנהיגות ואת דפוסי המשטר.** המסקנה הברורה היא ששיפור מרבי של טיב עבודת המטה בנושאי ביטחון לאומי הוא צו עשה החלטי. זהו נושא חדש יחסית בתורת הממשל, ולכן הוא מותנה **בהתפתחותה של תורת המדיניות על בסיסיה המדעיים והמקצועיים הרב-תחומיים – תורה בה ישראל איננה בין המדינות המצטיינות**

**מהן הדיסציפלינות החשובות**

כל אלה תוך שימוש רב בדרכי הערכה וניתוח מעוצבות-למחצה של בעיות מורכבות בעזרת מושגים, שיטות, מודלים וכלים אחרים הנכללים בתחום ידע המוכר בשמות כגון "ניתוח מדיניות", "תכנון מדיניות", "תורת מדיניות" ועוד**. המחשות כוללות את גישת המערכות, דרכי התמודדות עם אי-וודאות קשה, "חשיבה-בהיסטוריה", מושגים מתורת המורכבות, ניתוחי תועלת-עלות-סיכון, מודלים מתאוריית המשחקים ועו**ד.

**תחום חלש בישראל**

בישראל הייתה ההתפתחות אטית של עבודת מטה מקצועית שיטתית בנושאי ביטחון לאומי. **גם המחקר האקדמאי וההוראה האוניברסיטאית של תחומים חשובים לעניין פיגרו אחר מדינות אחרות. הכשרה מקצועית שיטתית בעבודת מטה בנושאי ביטחון לאומי כמעט ולא ניתנת בגופי הממשל** עצמם. אלה ליקויים הנמשכים גם היום, למרות התקדמות מה, והם מקשים מאוד על שיפור עבודת מטה מקצועית.

**אילו גופים פועלים**

לאחר כישלונות מלחמת יום כיפור הוקם האגף לתכנון )אג"ת( בצה"ל שבו הייתה תחילתה של עבודת מטה שיטתית ביטחונית-אסטרטגית-רבתי, בנושאי ביטחון לאומי. )כיום עבודת המטה המדינית-ביטחונית בצה"ל מרוכזת **בחטיבה האסטרטגית באג"**ת(. לאגף לתכנון הצטרפו באטיות "צוות לביטחון לאומי" בלשכת ראש הממשלה יצחק שמיר, ומאוחר יותר, **המועצה לביטחון לאומי. זו הפכה בתוקף החוק משנת 2008 למטה לביטחון לאומי.** כמו כן הוקמו **החטיבה לתכנון מדיני** במשרד החוץ, **החטיבה הביטחונית-מדינית במשרד הביט**חון, ומספר יחידות מטה העוסקות בחשיבה ותכנון בנושאי ביטחון לאומי בתחומים נבחרים המצויים בגופי ביטחון נוספים.

**השפעת גופי המודיעין**

כל יחידות המטה בנושאי ביטחון לאומי נמצאות בממשק מורכב עם גופי המודיעין למיניהם, האמורים לספק להן חלק מהמידע הדרוש, אך העוסקים גם בהערכות מזכרי מרכז בס"א 12 החופפות את תפקידי יחידות המטה.

**הממשק הבעייתי בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי**

**בדרג הפוליטי, מעצם מהותו, ניתנת חשיבות רבה לשיקולים ערכיים ופוליטיים שהם מחוץ לתחום הלגיטימי של יחידות המטה המקצועיות**. כתוצאה מכך ומגורמים נוספים, כולל פסיכולוגיים, הדרגים הפוליטיים )גם בארצות אחרות( אינם מרוצים מעבודת מטה המערערת על דעותיהם ועל השקפותיהם – על אף שזה תפקיד חיוני ולעתים קריטי של יחידות המטה.

**הייעוד של עבודת מטה מקצועית ברמות הבכירות של הממשל היא "להגיד אמת לקברניטים", "לדחוף" את הדרג הפוליטי הבכיר לשקול מחדש את עמדותיו ולעתים לגרום לו לשנות את מדיניותו. ואילו הדרג הפוליטי מעדיף להתייחס לעבודת המטה ככלי עזר במימוש השקפותיו, ולצפות לסיוע** **טקטי ולא לחשיבה עצמאית** שיש בה משום הטלת מגבלות ואבק של ביקורת עקיפה על הקברניטים.

**שתי בעיות שנכונות גם בחו"ל: 1.לא תמיד המקצוענים צודקים (עירק ואפגניסטן)**

הבעיה הראשונה היא שגם יחידות מטה הגדושות בבעלי השכלה גבוהה בתחומים כמו כלכלה, חקר ביצועים, יחסים בין-לאומיים וכדומה, נוטים להכין עבודות ולתת המלצות שפוליטיקאים מנוסים יראו כטעות. הייתה לי הזדמנות לאורך השנים לחקור את הנושא במספר רב של יחידות מטה ליד נשיאים וראשי ממשלה במדינות שונות והגעתי למסקנה שלעתים מזומנות הצדק עם הפוליטיקאים.

**2. ראש הממשלה לא רוצה להיות מוגבל על ידי עבודת מטה מקצועית**

אמנם מבחינת עקרונות המשטר ראש ממשלה רשאי להתעלם מהערכות, ניתוחים והמלצות של יחידת מטה מסוג המל"ל, אולם הוא נוטל על עצמו סיכון רציני, שכן אם המדיניות שלו תכשל והדבר ייחקר, תוטל עליו אשמה של התעלמות מעבודת המטה המקצועי. **לכן פוליטיקאי יעדיף לעתים לשמור לעצמו את החופש לפעול לפי שיקולים משלו, היכולים להיות לגיטימיים, מבלי שיהיה מוגבל על-ידי עבודת מטה מקצועית, גם אם יש בה לשרת את צרכי הביטחון הלאומי**.

**התכנון במשרד החוץ**

חיזוק מעמדה של החטיבה לתכנון במשרד החוץ מותנה במידה **רבה בתמיכה מופגנת מצד שר החוץ,** החיונית להתגברות על הלחץ של התרבות ה"דיפלומטית" של עיקר הסגל במשרד החוץ.

**אין בעיה שאג"ת עוסק בנושאים מדיניים אבל צריך עוד גופים בנושאים צבאיים**

פחות חשוב היכן היא תעשה. כך, למשל, בניגוד לדעות המושמעות מידי פעם, **אין שום פגיעה ב"דמוקרטיה" אם אג"ת מביא בחשבון שיקולים מדיניים, בתנאי שהוא עושה זאת בצורה טו**בה. יש יתרון בכך שאג"ת בוחן ממדים מדיניים של מבצעים צבאיים, שכן אג"ת מעורב בהחלטות ובפעולות צה"ל יותר מכל גוף מטה אחר, כולל המל"ל.

יחידות המטה של צה"ל ומשרד הביטחון צריכות לבחון השלכות מדיניות ותדמיתיות של מבצעים צבאיים מתוכננים ולהעלות את הדיון למל"ל אם אלו השלכות משמעותיות. על הגוף הממשלתי המאשר פעולה צבאית לבדוק אם עבודת המטה נעשתה ולבקש מהמל"ל "דעה שנייה", ולפי הצורך לבדוק השלכות מדיניות אפשריות. בוודאי ואין מקום להבחנה עקרונית בין "מבצעים" שהמל"ל ממודר מהם לבין נושאים המחייבים עבודת מטה של המל"ל. מכאן שגם הבחנה בין מידע מודיעיני למידע מבצעי בעייתית ויש להגבילה בקפדנות.

**למה חשוב המל"ל?**

ל אף מגמת הפיזור הבנוי לתוכו, עקרון הסובסידריות משאיר למל"ל משימות רבות וקריטיות בגלל ריבוי **נושאי הביטחון הלאומי המחייבים ראייה מדינית-ביטחונית כוללת וארוכת-טווח שרק המל"ל יכול לפתחה; וכן ההכרח בממשק קרוב עם ראש הממשלה, כולל גישה למידע הייחודי המצוי בידו** והבאה בחשבון של עמדותיו – דבר שיכול להיעשות מיטבית על-ידי המל"ל.

המל"ל נועד לשמש מובלעת איכות מקצועית הבאה לסייע לקבלת החלטות של ראש הממשלה ושל פורומים ממשלתיים בנושאי ביטחון לאומי. על המל"ל להציג הערכות, ניתוחים, תכנונים, חוות דעת והמלצות המתבססים על מקצועיות הכוללת **ראייה מתכללת, ארוכת טווח, עניינית ופלורליסטי**ת ושימוש בשיטות מיטביות של תורת המדיניות לצורותיה בכל הנוגע להתמודדות עם אי-וודאות, ראיה מערכתית, חשיבה- בהיסטוריה, מיפוי ופיתוח חלופות וכו'. לכך מצטרפים תפקידי המל"ל בניהול משברים, ולניצול משברים כהזדמנות להישגים ארוכי טווח ומקיפים ככל הניתן – כולל יזימת משברים בנסיבות מיוחדות.

**חשיבות תמיכת ראש הממשלה במל"ל**

**הסיבה להקמת המועצה לביטחון לאומי ולאחר מכן המל"ל, הייתה הסכמה רחבה למדי בדבר קיום ליקויים חמורים בתהליכי קבלת ההחלטות של הממשל בנושאי ביטחון לאומי. ליקויים אלו נגרמו בחלקם בגלל העדר עבודת מטה מקצועית שיטתית ברמה של ראש הממשלה והממשלה, שאינה תלויה בגופים הביטחוניים והמדיניים לסוגיהם**. לחץ ציבורי והמלצות של ועדות שונות תרמו רבות להקמת המל"ל, על אף שגורמים רבים, כולל במערכת הביטחון, התנגדו לכך. אולם רצונו של ראש הממשלה להקים את המטה לביטחון לאומי ולאחר מכן את המל"ל היה תנאי לפעולתם, **ותמיכה נמרצת של ראש הממשלה ממשיכה להיות הכרחית למילוי משימותיו.**

**חסרה התייחסות כוללנית לכלל הגופים ובעיקר למחסור בתכלול נושאי פנים**

כאמור חסר מאוד דוח מערכתי הבוחן את כלל גופי המטה העוסקים בנושאי ביטחון לאומי. יש גם מקום להרחיב את היריעה ולבחון את כלל עבודת המטה המקצועית עבור הממשלה, כולל העדרו הצורם של מטה מקצועי לנושאי פנים והמלצה של דוח מטה רה"מ להקים מטה חברתי-כלכלי )עמודים 15-16 ו-58 .)הדבר חיוני, בין השאר, גם בגלל המשמעות הרבה של נושאי פנים שונים לביטחון הלאומי והחפיפה החלקית ביניהם, דוגמה לכך ניתן לראות ביחס לדמוגרפיה ולתשתיות, המחייב שיתוף פעולה בין המל"ל לבין המטה לנושאי פנים. ליקויי ההערכות לאירועים מסוג השריפה בכרמל הם סימן ברור נוסף של ההכרח בשיפור רדיקאלי בעבודת מטה בנושאי פנים.

**מי עוד חושב על נושאי ביטחון לאומי בישראל**

עבודת המטה הממשלתית אינה אלא רכיב, גם אם המרכזי, ומבחינות רבות החשוב ביותר, במערכת החשיבה הלאומית בנושאי ביטחון לאומי, שהיא חלק ממערכת החשיבה הלאומית הכוללת. במערכת זו מצויים, בנוסף ליחידות המטה למיניהן, **גם גופים אקדמאים וחוקריהם העוסקים בנושאי מדיניות במובן הרחב של המושג, גופי מחקר-מדיניות בלתי-תלויים או צמודים למוסדות אקדמאים, פרשני מדיניות למיניהם, וכן מספר "אינטלקטואלי- מדיניות" הפועלים על דעת עצמם.**

**חשיבות think tanks**

קשה לקיים עבודת מטה בנושאים שהם בחזקת "חומר נפץ" פוליטי, בגוף ממשלתי ובוודאי ביחידה הקרובה לראש הממשלה.

**עוצמת הפוליטיקה הארגונית**

הפעולה נובע מדבקות במשימה משותפת ומשאיפה להגיע להישגים משותפים המתבססים על חלוקת עבודה ויחסי גומלין סינרגטיים. **עם זאת קיימת תחרות על מעמד, השפעה ומשאבים המגיעה בחלקה למאבק של ממש על סמכויות ולשימוש בשליטה על מידע ובאמצעים אחרים לצרכי "פוליטיקה ארגונית". מה גם שהשפעה על החלטות דרגי הממשל הבכירים כוללת ממדים של "משחקי סכום אפס", בהם כאשר גורם אחד משפיע יותר, בהכרח גורמים אחרים משפיעים פחות**. לתוך מערכת זו, שהיא שדה עוצמה דחוס, "נזרק" המל"ל כדי לחולל שינוי רדיקאלי.

**המל"ל נתפס על-ידי גורמים ביטחוניים רבים כמטרד, מתחרה, הפרעה וכפוגע בעוצמתם ובסמכויותיהם. טיבם של גופי מערכת הביטחון והישגיהם הרבים מוסיפים ומקשים על המל"ל לפעול כגורם שינוי רדיקאלי כמיועד**.

**הדומיננטיות של צה"ל כולל בנושאים מדיניים**

גוף חדש המוקם כדי לגרום לשינוי רדיקאלי במערכת קיימת פוגע בהכרח במסורות, אינטרסים, מפות עוצמה ואתוסים. זה הדין **במיוחד בתחומי הביטחון הלאומי בו צה"ל היה דומיננטי וממשיך להיאבק על דומיננטיות גם שזו הולכת ופוחתת. )סימן אחר המעיד על דומיננטיות של צה"ל בנושאים השייכים מעצם מהותם לגופים אחרים הוא תפקיד-היתר של דובר צה"ל** בהסבר אירועים לאמצעי התקשורת והציבור הרחב בארץ ובעולם, כולל ממדיהם המדיניים.

בנוגע למרלמרה: מעבר לכך, אני נוטה להשערה שהשלכות אפשריות על מערכת היחסים עם טורקיה כלל לא הובאו בחשבון בגופי התכנון והפעולה של צה"ל. גם זה כשל חמור. יש בכך משום הוכחה נוספת **שעם כל ההערכה לגופי צה"ל יש צורך ב"דעה שנייה" כאשר מדובר במבצע משמעותי – ושדרוש להרחיב מאוד את הראייה של מבצעים צבאיים כבעלי פוטנציאלי מדיני רב.**

**מה צריך לשפר בעזרת ראש הממשלה**

על רה"מ לפעול ביתר נמרצות בנקודות בהן יש לו חופש פעולה ושהן חשובות לפעולות של המל"ל. דוגמאות מתבקשות כוללות את **מעמד המזכיר** הצבאי, השתתפות ראש המל"ל בוועדת ראשי השירותים החשאיים, העברת חומר למל"ל, השתתפות בישיבות אותן יוזם המל"ל וכדומה. זאת, תוך גיוס תמיכה של השרים הממונים על הגופים השייכים לעניין מצד אחד, ועידוד המל"ל להגיע להסכמות ככל הניתן מבלי להתפשר על תפקידי הליבה שלו מצד שני**.**

**את מי למנות לראש המל"ל**

טוב שראש הממשלה מינה כיועצים לביטחון לאומי וראשי מל"ל אישים שאינם "אומרי הן" ויחד עם זאת נהנים מאמונו**.** שכן מינוי אדם לא מתאים לתפקיד של ראש מל"ל עלול לפגוע קשות בתפקוד המטה ובכך בביטחון הלאומי של ישראל.

ראש המל"ל הוא גם היועץ לביטחון לאומי של ראש הממשלה. כדי למלא את ייעודו חייב ראש המל"ל לעבוד הדוקות עם ראש הממשלה וליהנות מאמונו המלא. **בכך הופך ראש המל"ל לרכיב מרכזי בלשכת ראש הממשלה, על כל הבעיות הקשות של תחרות על גישה לראש הממשלה והשפעה עליו בין העובדים הבכירים של לשכת ראש הממשלה, המאפיינת יחידות כאלה בכל מדינה.**

**הרקע של העבודים והאתוס**

**הייחודיות של המל"ל מחייבת אתוס מדיני-ביטחוני משולב. זאת בניגוד לאתוס של "דיפלומטיה" השולט עדיין במשרד החוץ והמקשה על ההרכב והעבודה של החטיבה לתכנון מדיני, ובניגוד לאתוס הצבאי המשפיע בהכרח על החטיבה האסטרטגית של אג"ת.** יש לצורך באתוס מדיני-ביטחוני משולב השלכות לרקע המגוון הדרוש מצוות מל"ל - רקע צבאי, רקע אזרחי, רקע אקדמאי מגוון, ורקע עשיר בניסיון מעש**י.**

**המל"ל ותפיסת הביטחון הלאומי**

דוגמה אחרונה נוגעת לסעיף 2( 9 )לחוק המטיל על המל"ל "לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל ולהציע לה עדכונים." לאור שנים רבות של עיסוק בנושא, בישראל ובארצות אחרות, אינני חושב שיכולה להיות "תפיסת ביטחון" כוללת ואחידה. במקום זאת דרושה עבודת עומק על רכיבים עיקריים של תורת ביטחון לאומית, כגון "תורת הרתעה קונבנציונלית" או "קריטריונים להישגים דרושים בעימות צבאי". יתר-על-כן, בעצם מהותה לא יכולה להיות "תורת ביטחון" שאינה גם "תורה מדינית" – וזה הדין במיוחד בכל הנוגע לתורת ביטחון לאומית ישראלית. אולם "תורה מדינית" כרוכה בנושאים ערכיים השנויים במחלוקת חריפה שהמל"ל או גוף מטה ממשלתי אחר יכול לטפל בהם רק בזהירות יתירה– ושגם לא תמיד מתאימים להכרעה חד-משמעית בצורת "תורה סדורה".

**בסוף – מי קובע?**

**האחריות להחלטות בנושאי ביטחון לאומי מוטלת על הדרגים הפוליטיים הנבחרים ובמיוחד על ראש הממשלה, שר הביטחון ושר החוץ. לשם מילוי תפקידיהם הם נעזרים בארגונים עליהם הם ממונים, ביחידות מטה, וביועצים למיניהם**.

היה ראוי לקבל פירוש לחוק אשר מחייב את ראש הממשלה לאפשר למל"ל למלא את משימותיו, ועם זאת מכיר חד-משמעית בזכותו להתייעץ עם גורמים נוספים לפי שיקול דעתו, בתנאי שהדבר לא יפגע במהות המל"ל וביכולתו למלא את משימותיו.

**איך מעריכים עבודת מטה**

מצויים שלושה קריטריונים עיקריים להערכת טיבה של עבודת מטה, אך שלושתם בעיתיים. הראשון והפשוט ביותר הוא תחושת מקבלי ההחלטות לגבי השאלה האם עבודת המטה עזרה להם בשיקול החלטותיהם. אולם עבודת המטה עשויה להיות מרשימה מאוד ויחד עם זאת חלולה ומלאה כשלים; ולחליפין, עבודת המטה עלולה להרגיז את מקבלי ההחלטות, אך להיות טובה דווקא בגלל ערעור הנחות יסוד האהובות על הקברניטים. עם זאת, עבודת מטה שלא תזכה להערכה מצד לקוחותיההעיקריים, לא תשפיע, לא תחזיק מעמד, ולא יהיה בה משום תועלת לאורך זמן.

. הקריטריון השני המקובל מאוד בשיח היום-יום הוא "מבחן התוצאות". אולם לאמיתו של דבר הוא מורכב וניתן לשימוש אמין רק בחלק מהמקרים. שכן ההחלטות מושפעות רק חלקית מעבודת המטה; כל החלטה בנושאי ביטחון לאומי עומדת מול אי-וודאות קשה והינה במהותה "הימור-עמום" במידה זו או אחרת שתוצאותיו תלויות רק בחלקן בטיב ההחלטה; הערכת תוצאות תלויה ביעדים ובערכים שהם לרוב מגוונים, סותרים זה את זה ועמומים לפחות בחלקם. עומדת גם השאלה מהו טווח הזמן בו נבחנות התוצאות, שכן עשוי להיות הבדל רב בין תוצאות קצרות טווח וארוכות טווח.

התמורה המהירה בנושאי ביטחון לאומי מחייבת יצירתיות-שיא בפיתוח וגם "המצאה" של חלופות חדשות. עבודת מטה טובה יכולה לזהות את החלופות המיטביות בין הידועים לפי יעדים כאלה או אחרים, אך אין המקצועיות של עבודת מטה כוללת דרכים להמצאת חלופות חדשות שהן טובות יותר מהידועות. לכן על המל"ל להרחיב את תחום החיפוש של חלופות, בספרות, בהיסטוריה, בניסיון של אחרים; וכן במעגלי חשיבה והגות חברתיים לסוגיהם. **לכן קריטריון חשוב להערכת טיב העבודה של המל"ל ושיפורה הוא מידת היצירתיות בעבודתה.**

**דו"ח הביקורת על התכנון במשרד החוץ**

 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.

 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

**הועדה של קוציק – מטה לראש הממשל**ה

 הוועדה ערה לכך שהמל“ל טרם ביסס את מעמדו המקצועי הייחודי על פי החוק ומהווה גוף חדש במתכונתו הנוכחית, המצוי עדיין בשלבי התהוות ובנייה, בין היתר מכך שמפת הגופים הביטחוניים הסובבים את ראש הממשלה, צפופה, והגופים השונים נאבקים על מידת השפעתם בזירה הביטחונית

המתח בין הדרג הפוליטי למנהלי

מורכבות זו מתעצמת לנוכח העובדה שבראש כל משרד ממשלתי, ובוודאי במשרד ראש הממשלה, עומד נבחר ציבור, אדם פוליטי, עם סדר יום וסדרי קדימות משלו. משרדי ראש ממשלה רבים בעולם, ששיטת המשטר שלהם דומה לשלנו, מתמודדים עם המתח האינהרנטי שבין הדרג הפוליטי לדרג המִ נהלי. הדבר נובע מכך שהסביבה בה מתרחשת מלאכת התיאום והתכלול של עבודת הממשלה, היא אינה רק מִ נהלית מקצועית אלא גם ציבורית פוליטית. לו אפשר היה להפריד במלאכת עיצוב המדיניות הממשלתית, הפרדה ברורה ומוחלטת בין תשומות ושיקולים שהם אך ורק מקצועיים לבין תשומות ושיקולים שהם אך ורק פוליטיים, היה קל יחסית לקבוע כי הסגל המופקד על אספקת ייעוץ פוליטי ובחינה פוליטית של חלופות מדיניות, יהיה סגל זמני של עוזרים ויועצים פוליטיים )”משרות אמון“(, ואילו הסגל המופקד על הפן המקצועי מהותי של המדיניות, יהיה סגל קבוע של עובדי מדינה. בפועל, מדיניות הממשלה בתחומי פעולתו של משרד ממשלתי זה או אחר, היא עצמה עניין פוליטי, ולא אחת, נבחרת הממשלה להגשמת מדיניות שונה מזו שבה אחזה קודמתה.

**לצד עבודת תכנון מקצועית ועבודת מטה, נדרשת במטה ראש הממשלה גם פעילות פוליטית מול שותפים ומתנגדים לצעדים שונים של הממשלה בקרב קבוצות אינטרס ובציבור הרחב; ובהיעדרה, לא יתאפשר לעצב מדיניות כוללת ומוסכמת, וגם הטובה שבתכניות, תישאר על הנייר. עוצמתה של פעילות זו משתנה בהתאם לסביבה המשטרית במרכזה פועל המשרד. כך במשטר פרלמנטרי, דוגמת זה הנוהג בישראל המבוסס על קואליציה מפלגתית רב מפלגתית, מתעצמת פעילות מן הסוג הנזכר, ומלאכתו של מטה ראש הממשלה בתחום זה, מורכבת יותר**.. במציאות של עיצוב מדיניות ומימושה, שיקול

**מעמדו החזק של ראש הממשלה**

מעמדו הייחודי וכוחו של ראש הממשלה, נגזרו מסעיפים שונים בחוק יסוד: הממשלה, אך בעיקר ממבנה המשטר ומשיטת המִ משל בישראל. **מעמדו המרכזי של ראש הממשלה הלך והתחזק בחלוף השנים ללא קשר לזהותו ולזהות מפלגת השלטו**ן. בין סמכויותיו הבודדות של ראש הממשלה, בולטת סמכותו, בהתאם לסעיף 39(ג‘( לחוק יסוד: הממשלה: ”ראש הממשלה ינהל את עבודת הממשלה ויקבע בתקנון את סדרי העבודה וסדרי ההצבעה בממשלה ובוועדותיה“. סמכות זו, המנהלתית טכנית לכאורה, משקפת את כוחו ואת עוצמתו הייחודיים של ראש הממשלה לקבוע את סדר העדיפויות הלאומי, ואת הנושאים בהם תעסוק הממשלה ואשר אותם תקדם. זאת, בהתאם לתפיסת עולמו ולמדיניות אותה נבחר על ידי הציבור לקדם

**לראש הממשלה ”כובע על“ בתחום מדיניות החוץ. הוא ראש המדינה וזה המייצג אותה ביחסיה מול מדינות אחרות. הוא האחראי לעיצוב מדיניות החוץ של ישראל בזירה הבינלאומית ולהתנהלותה מול מדינות אחרות, לרבות בסכסוכים מדיניים וביטחוניים או בהסכמים בינלאומיים. ראש הממשלה הוא**

כובעו העלום של ראש הממשלה, הפחות מוכר לציבור אך התובעני שבכובעיו מבחינת משאבי הזמן וכובד ההחלטות, הוא זה של המכריע בענייני ביטחון המדינה. **ראש הממשלה מכריע, באופן שוטף, לאורך כל שעות היממה, בעניינים הנוגעים לביטחון המדינה ולפעולות המתבצעות לשם הבטחת שלומם של אזרחי ישראל והגנה עליהם. ראש הממשלה הוא זה המופקד באופן ישיר על השירותים החשאיים ועל פעילותם המבצעית. מעבר לכך, לראש הממשלה האחריות העליונה על תכלול מדיניות החוץ והביטחון של הממשלה, ודבר זה נעשה בתמיכתה של המועצה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה. לשם כך הורחבו סמכויותיה לנוכח לקחי מלחמת לבנון השנייה**. **”המייצג הראשי“ של המדינה מול מנהיגי מדינות העולם**

**תפקידו הפוליטי**

ממד אחר ונפרד בתפקידו של ראש הממשלה, הוא זה של המנהיג הפוליטי של ספינת הממשלה, אשר הסיפון התחתון שלה הוא הקואליציה. בשיטת הממשל בישראל, מלאכה זו מורכבת לאין שיעור. הקואליציה הנוכחית, לשם דוגמה, מורכבת משש סיעות אשר מייצגות, בחלק מן הנושאים, אינטרסים ותפיסות עולם מנוגדים לחלוטין. פעילות הממשלה היא, בין היתר, בבואה של היחסים בין מרכיביה הפוליטיים. **פעמים רבות מוכרעים עניינים הנדונים על שולחן הממשלה, בהתאם למשקלם הפוליטי הסגולי ולמידת השפעתם על שלמות הקואליציה**. התנהלות המפלגות המרכיבות את הממשלה )לרבות חברי מפלגת השלטון של ראש הממשלה עצמו( בפורומים החיוניים לתפקוד הממשלה, ובהם שולחן הממשלה עצמו ומליאת הכנסת וועדותיה28 ,עומדת לא רק ביסוד תפקודה של הממשלה אלא גם בבסיס קיומה. המלאכה המורכבת של שימור היציבות הקואליציונית והשלטונית בממשלה ובכנסת, מוטלת על כתפיו של ראש הממשלה ומטהו. יציבות זו היא ערובה לקיומה ולתפקודה של הממשלה המכהנת

**גראהם אליסון/דגמים מוסדיים ומשבר הטילים בקובה**

* רוב החוקרים מסבירים התנהגות ממשלה לפי הדגם הרציונל
* י. מציע עוד שתי חלופות: הדגם הארגוני ופוליטיקה בירוקרטית

הדגם הרציונלי:

* ארועים בענייני חוץ הם מעשים של אומות שפועלות בצורה מחושבת למכסימיזציה של הער להגשמת היעדים שלהם (כמו השחקן הרציונלי בכלכלה). מקבל החלטות יחיד, יש לו מידע מושלם, שליטה מרכזית

הדגם הארגוני

* הממשלה היא בעצם גוש של ארגונים פיאודליים שכל אחד חיות משל עצמו. למעשה הממשלה תופסת בעיות דרך "אמצעי חישה" ארגוניים. ניתן להסביר ממשלות דרך התפוקות של ארגונים גדולים שפועלים לפי דפוסי התנהלות סטנדרטיים. מכאן שחשוב להבין איך הארגונים פועלים

דגם הפוליטיקה הבירוקרטית

* התנהלות הממשלה היא תוצאה של התמקחות בין שחקנים ארגוניים– פוליטיקה גם אישית .כשיש חילוקי דעות הם מיושבים באמצעות פוליטיקה. לעיתים קרובות כל קבוצה מושכת לכיוון אחר והתוצאה לא דומה למה שאף קבוצה רצתה. ההחלטות הן טלאי מורכב. אנשים הם אנשים וגם זה משפיע – יש להם רגישויות, התחיבויות קודמות מי שבטוח בעצמו מנצח. לכל החלטה יהיו השלכות גם לגבי מעמד השחקן. העמדה תלויה במושב

**עופר שלח – האומץ לנצח**

* אין שיח אמיתי והדרג המדיני עוסק במיקרו
* הדרג הצבאי קובע את תמונת העולם למדיני
* המה והאיך משולבים היום (כמו שפקס אמר ובניגוד לברק)
* פורמאלית: הממשלה באמצעות הקבינט. שר הביטחון ממונה על הצבא.
* בפועל לצבא כוח עצום – שרי ביטחון באים נהצבא והוא מכין את הדיונים
* הקבינט לא ממלא תפקידו – שרים עסוקים ואין להם זמן לפתח ידע
* אף אחד לא עוסק בשאלות האסטרטגיות (כמו שאיילנד אמר)
* הקבינט צריך לדון במטרות ובמצבי הסיום
* סביבות פוליטיות: פחד מהדלפות, יריבים פוליטיים
* בעולם ה"מלחמה בקרב אנשים" צריך שיח דיאלקטי בין מדינאים ואנשי צבר
* המל"ל לא ממלא תפקידו. נתפסים כמתאמי ישיבות
* ראש הממשלה לא רוצה שיתרומם וגם ראשי מערכת הביטחון לא מעוניינים
* משרד החוץ כלל אינו גורם בקבלת ההחלטות
* חוק יסוד הצבא: "הצבא נתון למרות הממשלה וכפוף לשהב"ט – מערכת היחסים במשולש בעייתית
* בפועל שהב"ט נציג הצבא במקון שישה ההפך. לחכן גם עויונות בינו לבין המל"ל
* הרמטכ"ל הוא שחקן מדיני מעצם תפקידו – צריך להביע דעתו גם על השלכות מדיניות ומצבי סיום

**דו"ח וינוגרד – כרך ב' עמק 537-539**

* תרבות השיח הנהוגה נמנעת מלהציג את החלופה של הימנעות (אי עשייה) ולבחון אותה. לכן לפעמים שוללים שתי צורות פעולה (כי יש להן חסרונות) ובפועל נמנעים מלפעול
* העדר תשתית לחשיבה משותפת של הדרג הצבאי והמדיני. תרבות השיח מחריפה את הבעיה.
* לכן נכנסו למלחמה בעצם בלי שהבינו שנמצאים במלחמה ובלי לחשוב עליה עד הסוף (אסטרטגיות יציאה וכד')

**צ'ק פרייליך – תהליכי קבלת החלטות בנושאי ביטחון לאומי בישראל (הפתולוגיות)**

* **טענה מרכזית:המבנה הפוליטי של קואליציות הנובע משיטת הבחירות היחסיות מייצר פתולוגיות.שיטת הבחירות מכתיבה ממשלות קואליציוניות שכל הזמן צריכות לדאוג שלא יפלו.**
* שרים מתמנים לפי שיקולים פוליטיים. שרים מתחליפים לעיתים קרובות. לראש הממשלה כוח מוסדי מוגבל.**לכנסת השפעה זניחה** על קבלת החלטות למעט מקרים כמו התנתקות וקמפ דיויד.
* פתולוגיה 1:**קבלת החלטות מבוססת על** **טווח קצר**. התמקדות בדחוף. קבה"ח ריאקטיבית. אלתור הוא המלך. אתוס האלתור. הנורמה היא כיבוי שריפות. אי אמונה בתכנון. חולשת גופי התכנון. **המל"ל חלש** ולרה"מ אין ממש מטה (נכון לזמן כתיבת המאמר-2006). יכולות תכנון לטווח ארוך גם אצל ראה"מ וגם אצל המשרדים חלשות.
* פתולוגיה 2: **פוליטיזציה**. בגלל המתח האידיאולוגי החריף – השיקולים הפוליטיים גוברים על הכל. השרים עוסקים רב זמנם בפוליטיקה – בעיקר בסביבה התקשורתית הנוכחית. מביא לפתרונות חלקיים, פשרות ואנקרימנטליזציה (למשל עד הרגע האחרון של ההתנתקות לא הוחלט על דברים משמעותיים כמו ציר פילדלפי). מגביר שימוש ב":עמימות קונסטרוקטיבית". פוליטיקאים מונעים עבודת מטה שעלולה לפגוע בתוכניות שלהם.
* פתולוגיה 3: **הידרדרות ביכולת הממשלה.** ראש הממשלה לא מספיק חזק. הקבינט לא ממש מנהל – אין להם מומחיות, מושפעים מפוליטיקה (ראה צוק איתן). גורם לראש הממשלה לעצב מדיניות בעצמו או בפורומים אד-הוק. כך שאין גוף סטטוטורי אפקטיבי לקבה"ח.
* פתולוגיה 4: **קבה"ח לא ממוסדת:** קבה"ח מאד **אישית** (ברק יציאה מלבנון, שרון 82). ראשי ממשלה בעלי ניסיון. תרבות מוגבלת של התייעצות. שימוש נרחב בעורכי דין פרטיים (וייסגלס, מולכו). תרבות שמקדשת עשיה ומסתכלת בזלזול על "מומחים". אין הרבה איזונים ובלמים. תרבות של הופעות בע"פ אין תיעוד. הרבה עובד על יחסים אישיים. אופן ניהול ישיבות לקוי (חלוקת חומר מראש, וכד'). הימנעות מדיונים אסטרטגיים כולל חלופות לפני שקורה משהו. חוסר תאום בין ארגוני בן היתר בגלל פוליטיזציה וחשש מהדלפות.
* פתולוגיה 5: **הדומיננטיות של הממסד הביטחוני:** יש להם את המידע – למודיעין, אג"ת וכד' – אי אפשר להתחרות בהם וזו אחת הסיבות ששקולי חוץ כפופים אצלנו לשיקולי ביטחון. רק לאג"ת יש המידע על הצד בכחול והאדום. השליטה בשטחים נותנות לצבא כוח רב. הצבא כקבוצת לחץ וה-OLD BOYS NETWORK. משהב"ט לא באמת מעל הצבא אלא משלים אותו. האגף של עמוס היה אמור לספק מענה- הצלחה בינונית. משרד החוץ אין יכולת להשפיע על מדיניות והוא עוסק ביום יום.
* **איך בכל זאת מצליחים?** ממסד קטן, כולם מכירים את כולם. תקשורת מהירה. מדברים באותה שפה. יכולת אלתור והסתגלות. קבה"ח דינמית ופרגמטית. הצבא קשור בעבותות לחברה האזרחית. קהב"ח שקופה- בג"צ ותקשורת. נגישות לגורמים בינ"ל מספקת reality check. מרכזי מצוינות (עמו אמ"ן), מוטיבציה גבוהה ואיכות האנשים.