



השר החדש הותיר את משרד החוץ חלש: שנה לכהונת ישראל כ"ץ כשר החוץ

ד"ר נמרוד גורן*

פברואר 2020

בפברואר 2019 מונה ישראל כ"ץ כממלא מקום שר החוץ, ושלושה חודשים לאחר מכן הפך מינויו לקבוע. בכך באו אל קיצן כמעט ארבע שנים בהן לא היה לישראל שר חוץ במשרה מלאה ושבתמלך חלה ירידה משמעותית במעמד משרד החוץ. בחלוף שנה מאז כניסתו של כ"ץ לתפקיד, ניתן לבחון האם מינויו סייע לחיזוק מערך החוץ והותיר חותם מדיני. זאת, תוך הכרה במאפיינים הפוליטיים יוצאי הדופן של השנה שחלפה ובצורך בכהונה ארוכה יותר על מנת לחולל שינוי. מאמר זה מסכם את שנת כהונתו של כ"ץ כשר החוץ, על בסיס מידע שפורסם בכלי התקשורת ובאתר משרד החוץ. הוא בוחן היבטים פנים-משרדיים ומדיניים כאחד, ומסיק שבשנה החולפת כ"ץ פעל תחת צילו המדיני הכבד של נתניהו, לא הצליח לפתור את המשבר התקציבי החמור של משרד החוץ, והתמקד בפיתוח קשרים עם מדינות המפרץ ובמלחמה באנטישמיות.

א. מבוא

במשך כמעט ארבע שנים לא היה לישראל שר חוץ במשרה מלאה. מה-14 במאי 2015 ועד ה-17 בפברואר 2019 כיהן ראש הממשלה נתניהו גם כשר החוץ. היו אלו שנים בהן מעמד משרד החוץ הלך ונחלש ושבהן אתגרים ארוכי-שנים לדיפלומטיה הישראלית קיבלו ממדים חמורים יותר – סמכויות הועברו ממשרד החוץ למשרדי ממשלה אחרים, ובראשם המשרד לעניינים אסטרטגיים; המשבר התקציבי של משרד החוץ החריף, באופן שהוביל לקשיי תפקוד ועיצומים; והדרתם של אנשי מערך החוץ מצמתי קבלת החלטות הפכה משמעותית עוד יותר, עד כי דיפלומטים קבלו על חוסר רלבנטיות והשפעה. כל זאת, בעוד ראש הממשלה (ושר החוץ בפועל) ריכז בידי ובידי אנשי אמונו את מרבית העשייה המדינית, בה הפגין פעלתנות רבה ושבהישיגיה הוא מתהדר לקראת הבחירות.

לאורך השנים, השמיעו גורמים שונים בציבוריות הישראלית קול צעקה נגד הירידה במעמד המשרד, והדגישו את הנזק שהדבר מסב לביטחון הלאומי של ישראל. חברי כנסת התבטאו בנידון [במליאה](#), [בוועדות](#), [בשדולות](#), [במסיבות עיתונאים](#), כבסיס [להצעת חקיקה](#) [ובמאמרי דעה](#); מכוני מחקר ומדיניות הצביעו על הצורך בהעצמת הדיפלומטיה הישראלית והציגו דרכים [כיצד לעשות](#) זאת; [שגרירים בדימוס](#) החלו לפעול במשותף כדי להעלות את נושא מעמד המשרד על סדר היום הציבורי; גורמים מתוך משרד החוץ ניהלו מאבקים [ומחאות](#), גם בזירה הציבורית; גורמים בחברה האזרחית ובעולם התרבות שפעלים בזירה הבינלאומית הצביעו על הקשיים שמציבה בפניהם חולשת המשרד; והציבור הישראלי הביע [בסקר](#) דעת קהל את חוסר שביעות הרצון שלו מהתנהלות העניינים הזאת.

הנזק שנגרם כתוצאה מהיעדר שר חוץ במשרה מלאה היה טיעון מרכזי בשיח הציבורי על הידרדרות מעמד משרד החוץ בשנים 19-2015. מובן היה לאנשי המקצוע העוסקים במלאכה שתהליך חיזוק המשרד מחייב שר שיקדיש את עיקר מרצו וזמנו לטיפול בענייני משרד החוץ, לקידום מעמדו של המשרד אל מול גורמי ממשל שונים (ובראשם משרד האוצר ומערכת הביטחון) ולהובלת מדיניות-החוץ הישראלית. מינוי שר נתפס כתנאי הכרחי, גם אם לא מספק, להעלאת מחודשת של הדיפלומטיה הישראלית על הפסים.

* ד"ר נמרוד גורן הוא ראש מכון מיתוים ומרצה באוניברסיטה העברית בירושלים.

והנה, בפברואר 2019, הגיעה ההזדמנות. בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ בעקבות ריבוי התפקידים אותם מילא נתניהו במקביל לתפקידו כראש הממשלה, החליט נתניהו [למנות](#) את שר התחבורה ישראל כ"ץ כממלא מקום שר החוץ. "זה רגע מרגש עבורי, אני נכנס היום ברגל ימין למשרד החוץ כשתחושת שליחות גדולה מלווה אותי", אמר כ"ץ בעקבות המינוי. הבחירות של אפריל 2019 היו מעבר לפינה, ונראה היה שהמינוי הוא קצר-מועד. ואולם, המשבר הפוליטי המתמשך, הוביל גם להתארכות כהונתו של כ"ץ, שמקץ שלושה חודשים הפכה ב-29 במאי 2019 – כנדרש על פי החוק – [למינוי של קבע](#). "כבן להורים ניצולי שואה, אני רואה בזה רגע מיוחד ומרגש", הגיב לכך כ"ץ. ואכן, נושא השואה מילא תפקיד משמעותי בכהונתו בתפקיד עד כה.

בחלוף שנה מאז מינוי כ"ץ לשר החוץ, ניתן לבחון את השפעת מינויו ותפקודו על מעמד משרד החוץ ועל מדיניות-החוץ הישראלית. זאת, גם על מנת להעריך באילו תנאים יכול מינוי שר חוץ במשרה מלאה להעצים את הדיפלומטיה הישראלית, ועל מנת לסייע בהכוונת הממשלה הבאה לנקיטת צעדים מועילים לחיזוק משרד החוץ. מסמך זה מסכם את שנת כהונתו של כ"ץ כשר החוץ, על בסיס מידע שפורסם בכלי התקשורת ובאתר משרד החוץ. הוא בוחן היבטים פנים-משרדיים ומדיניים כאחד, תוך הכרה בכך שבתקופת כהונה קצרה, ועוד בשנה בה מתקיימות שלוש מערכות בחירות, יכולת הפעולה וההשפעה היא מוגבלת.

ב. בצילו של נתניהו

מינוי של כ"ץ לא שינה את הדומיננטיות של נתניהו בניהול יחסי החוץ של ישראל. נתניהו המשיך להוביל את העשייה המדינית של ישראל בשנה שחלפה, לא רק ברמת קבלת ההחלטות אלא גם בביצוען בפועל. נתניהו נסע, נתניהו נפגש ונתניהו נאם. כל זאת, על רקע שלוש מערכות בחירות, שבכולן בחר ראש הממשלה להדגיש את פעילותו הבינלאומית ולייצר [מהלכים](#) בזירה זאת ערב בחירות. מקומו של שר החוץ נפקד מרוב רובה של עשייה זאת, וניכר שהדבר התקבל על ידו בהבנה וללא קריאת תיגר. יוצא הדופן העיקרי בכך היה החלטתו של נתניהו לוותר – לראשונה אחרי תשע שנים, ובגלל הנסיבות הפוליטיות – על הנאום השנתי שלו בעצרת הכללית של האו"ם, ולהטיל את המשימה על כ"ץ.

המשך הבולטות של נתניהו בזירת יחסי החוץ במהלך שנת כהונתו של כ"ץ בתפקיד באה לידי ביטוי מובהק דווקא באתר משרד החוץ. אתר המשרד באנגלית כולל חלק בולט של [הודעות לתקשורת](#), אליו מועלות באופן שוטף הודעות לעיתונות (של המשרד ושל הממשלה), הצהרות ועדכוני חדשות. מבין כלל ההודעות שהועלו לאתר מאז מינוי של כ"ץ – שמספרן גבוה מ-350 – הכותרת של כ-250 עוסקת בנתניהו (למעלה מ-70%), ורק של כ-20 בשר החוץ כ"ץ (כ-6%). גם הנשיא ריבלין (כ-80 ידיעות) כיבד באופן משמעותי יותר משר החוץ.

עיקר הידיעות שעסקו בשר כ"ץ, פורסמו בשלושת החודשים האחרונים, ונתון זה מצביע על התנהלות שונה מצד המשרד ו/או השר בכל הנוגע למיצובו הציבורי. עם זאת, עיון בידיעות שפורסמו מעיד על כך שבשנת כהונתו קיים השר כ"ץ כמות נמוכה יחסית של פגישות מדיניות וביקורים מדיניים. עיקר הידיעות באתר משרד החוץ על אודות פועלו עסקו בתגובות שלו – חיוביות ושליליות – למהלכים שנקטו מדינות אחרות ושיש להם רלבנטיות לישראל ולעם היהודי, עם דגש על נושא המלחמה באנטישמיות.

באופן כללי, ניכר שכ"ץ קיבל על עצמו גם את סגנון ההתנהלות של נתניהו בזירה הבינלאומית – תגובות אגרסיביות כלפי גורמים ביקורתיים, ובראשם האיחוד האירופי וגופים רב-לאומיים – ושהייתה הלימה בין סדר היום המדיני שהוביל ראש הממשלה לבין זה של שר החוץ. הלימה שכזו לא תמיד מתרחשת במערכת היחסים בין ראש ממשלה לשר החוץ שלו, שלעיתים קרובות בהיסטוריה הישראלית עמדו בראש מפלגות יריבות והיו בעלי אינטרסים פוליטיים שונים.

מקרה חריג בו סטה כ"ץ מהקו אותו הכתיב נתניהו הייתה האמירה שלו [נגד פולין](#) בנושא זיכרון השואה, מיד עם כניסתו לתפקיד, שהובילה [לביטול](#) פסגת מדינות וישגראד (צ'כיה, הונגריה, פולין וסלובקיה) בישראל, לה ייחס נתניהו חשיבות רבה ערב הבחירות. כ"ץ "מודר מיד על ידי ראש הממשלה מטיפול בנושא, ונראה כי נתניהו הרחיק אותו מטיפול גם בנושאים אחרים" [נטען בתקשורת](#). ראש המל"ל בן שבת וראש המוסד כהן היו אלו שביצעו עבור נתניהו שליחויות מדיניות מגוונות.

ג. הצהרות על מהלכים לאומיים

במהלך כהונתו כשר התחבורה, קידם כ"ץ שתי יוזמות אזוריות שהפכו עם השנים מזוהות עימו וזכו לתהודה תקשורתית – היוזמה להקמת אי מלאכותי מול חופי רצועת עזה ויוזמת "מסילות לשלום" לחיבור מדינות המפרץ לנמל חיפה באמצעות מסילות רכבת. גם בכהונתו כשר חוץ, ניסה כ"ץ להטביע חותם באמצעות הכרזה על תכניות שאפתניות ורפורמות מבית מדרשו.

כך, ניתן לציין את הידיעות מיולי 2019 על [רפורמה](#) שמקדם השר כ"ץ "להסיט את משרד החוץ לעניינים כלכליים". לפי הדיווחים, בעקבות הרפורמה שירות החוץ יתמקד בעיקר בקידום יחסיה הכלכליים של ישראל בעולם, ונציגויות ישראל בעולם יימדדו לפי הישגיהן בתחום הסחר. במשרד החוץ ובקרב [מומחים](#) לא-ממשלתיים הובע חשש שהמהלך ירחיק את משרד החוץ עוד יותר ממוקדי קבלת ההחלטות הדיפלומטיות.

בתחום המדיני, פורסם ביולי 2019 כי השר כ"ץ הוביל במשרד החוץ את גיבושה של [תכנית לאומית](#) להעברת שגרירויות לירושלים, אותה התכוון להציג לממשלה ושהייתה אמורה לכלול חבילת תמריצים שתעודד מדינות להעביר את שגרירותיהן. "חיזוק מעמדה של ירושלים בעולם הוא היעד החשוב ביותר שהצבתי לעצמי כשר החוץ, טען כ"ץ, והמשיך בכך את הקו שהובילה קודם לכן סגנית שר החוץ ציפי חוטובלי, שהדגישה פעמים רבות את עבודת המטה שהיא מובילה בנושא במשרד. עוד בנושא ירושלים, באוקטובר 2019 פורסם כי כ"ץ הורה להנהלת משרדו להכין [תוכנית](#) "לעצירת פעילות ממשלת תורכיה בירושלים", שתובא לדיון בקבינט לאור הרגישות המדינית של הנושא.

הצהרות שאפתניות מצד השר כ"ץ נשמעו גם בקשר ליחסי ישראל עם מדינות ערב. בעת ביקורו באבו דאבי ביולי 2019, [הצהיר](#) כ"ץ שהוא "שמח לקדם ביחד עם ראש הממשלה את מדיניות ה'נורמליזציה מתוך עוצמה'". [בחשבון](#) הטוויטר שלו הרחיק לכת עוד יותר וקרא לכונן "שלום מתוך עוצמה" שלושה חודשים מאוחר יותר, דווח כי כ"ץ החל לקדם – בתמיכת ראש הממשלה – השגת [הסכמי אי-לוחמה](#) עם מדינות בעולם הערבי, בעיקר במפרץ, שיסיים את הסכסוך עמן.

היוזמות הנ"ל יצאו ברובן לאוויר העולם בעיתוי דומה – קצת יותר מחודש לאחר מינויו של כ"ץ לשר חוץ קבוע. הן נראו כניסיון של השר החדש לייצר סדר יום ושיח ציבורי, בזמן קצר ובנושאים שונים, אך לא ברור האם התקבלו לאחר עבודת מטה או תכנון מדיני. בחלוף החודשים, רעיונות הרפורמה "הדיפלומטיה הכלכלית" והתכנית לעצירת תורכיה בירושלים נעלמו מהשיח, ללא הבשלה למהלך רחב-ההיקף שתוכנן; הניסיונות לשכנע מדינות להעביר שגרירויות לירושלים נמשכו כמקודם, ללא אישור תכנית לאומית והקצאת משאבים; והמהלכים לקידום הסכמי אי-לוחמה עם מדינות ערב התנהלו מאחורי הקלעים והעלו ככל הנראה הילוך, אך לא הניבו עד כה את התוצאות המיוחלות.

ד. אוזלת יד מול המשבר במשרד החוץ

באוגוסט 2019, התכנסה הוועדה הזמנית לענייני חוץ וביטחון של הכנסת לדיון מיוחד בהשתתפות השר כ"ץ, מנכ"ל משרד החוץ יובל רותם (שמכהן בתפקידו מאז אוקטובר 2016, הכהונה הארוכה ביותר של מנכ"ל במשרד מאז שנת 2000) ובכירים מהמשרד. בדיון, [התייחס](#) כ"ץ גם למצב המשרד, ואמר ש"לפני חצי שנה מוניתית לתפקיד ממלא מקום שר החוץ ונכנסתי למשבר קיים [...] היו שתי סוגיות עיקריות: סוגיית שכר חו"ל שהוסדרה כבר, וסוגיית תקציב המשרד שאני בטוח שתיפתר."

חצי שנה נוספת חלפה, והמשבר התקציבי במשרד החוץ לא נפתר. הוא רק הלך והעמיק. חלק מהסיבה לכך נעוץ במשבר הפוליטי, היעדר ממשלה והיעדר תקציב מדינה מאושר. משרד החוץ, שגם כך היה שרוי במשבר תקציבי, מיצה בשלב מוקדם את התקציב שעמד לרשותו לשנת 2019, מתוך ציפייה לתקציב מוגדל לאחר הבחירות שנערכו בחודש אפריל. ואולם, לא כך קרה. המשרד נותר ללא המשאבים הכספיים שדרושים לשם פעילויות בסיסיות ויוזמות, ונאלץ להתמודד עם קיצוצים נוספים.

המשבר התקציבי זכה לסיקור תקשורתי, שהבליט כל פעם היבט פרקטי אחר שלו: ביולי 2019, דווח על ראשי נציגויות בחו"ל שקובלים על כך שאין להם כסף מהמשרד [לנסיעה ברכבת](#) או לכוס קפה בפגישות עבודה; באוגוסט דווח שלמשרד אין כסף [לקנות ימנים](#) לדיפלומטים, שעולים 15 ₪ כל אחד, ולמימון כיבוד

עבור [אירוח](#) משלחות מחו"ל ואורחים מהארץ. נסיעות ופגישות עבודה בארץ ובחו"ל בוטלו. גם [כנס השגרירים](#) השנתי, אליו מגיעים ראשי נציגויות ישראל מחו"ל לשבוע של דיונים ותדרוכים, בוטל לראשונה מזה עשור בגלל הגרעון התקציבי.

למשבר התקציבי היו גם השלכות על תנאי העבודה של הסגל הדיפלומטי ועל הדרישות שהוצבו בפני נציגויות ישראל בחו"ל. במהלך שנת כהונתו של כ"ץ התרחשו משברים ספציפיים סביב כוונה להקפיא תשלום על [שעות נוספות](#) לעובדי משרד החוץ, למסות את [דמי הייצוג](#) המשמשים את הדיפלומטים לכיסוי הוצאות אירוח, ולצפות מנציגויות ישראל בחו"ל [שיגייסו כספים](#) ויקבלו תרומות לגיוס וקבלת תרומות לצורך קיום אירועי יום העצמאות וציון מועדים חשובים נוספים.

המשבר התקציבי החמור הוביל בחודש ספטמבר 2019 את החשב הכללי של משרד החוץ להוציא לכל עובדי המשרד [מסמך הנחיות](#) שהקפיא הלכה למעשה כמעט את כל פעילות המשרד. בנוסף, מינויים במטה המשרד בירושלים הוקפאו, ולשגרירים שסיימו את תפקידם ושובו ארצה לא מונו מחליפים, בין היתר בגלל מגבלות ממשלת המעבר ובגלל טענות על רצון נתניהו לשמור תפקידים פנויים למינויים פוליטיים עתידיים. כך, ישראל נותרה [ללא שגרירים](#) קבועים במקומות מרכזיים כמו [קהיר](#), [מוסקבה](#), [פריז](#) ואוטווה.

השר כ"ץ לא הצליח לתת מענה למשבר התקציבי, זולת פתרונות ביניים נקודתיים. ביוני 2019, לאחר השגת סיכום בין משרד החוץ למשרד האוצר שמנע שביתה בנציגויות על רקע משבר דמי הייצוג, [אמר](#) כ"ץ שזהו "צעד חשוב בדרך לחיזוק שירות החוץ". את הציפייה מהדיפלומטים הישראלים לגייס כספים לאירועים בימים לאומיים [הצדיק](#) השר כ"ץ באומרו ש"מדינות דמוקרטיות ונאורות רבות, כגון ארה"ב, בריטניה וגרמניה, נשענות על תרומות וחסויות למימון אירועים של מדינתם". לאחר מכן, כנראה לאור עוצמת ההתנגדות למהלך, כ"ץ הנחה את מנכ"ל משרד החוץ למצוא פתרון שיאפשר את קיום הטקסים. "סיכמתי עם ראש אגף התקציבים מרידור שיוקצו כספים לפעילויות חיוניות, ויש לפעול בהתאם לסיכום זה", הוא [אמר](#).

אל מול המשבר המעמיק, החריפו עובדי משרד החוץ את מחאתם. זו כללה איומים [בהשבתה](#) ובהפסקת [הטיפול במסעות](#) ראש הממשלה לחו"ל, הצהרות שמדגישות את חומרת המצב במשרד ואת [הפגיעה](#) החמורה בביטחון הלאומי וביחסי החוץ של ישראל, אזהרות מפני "[פשיטת רגל מוסרית](#)" לאור הדרישה לגיוס כספים לקיום טקסים והצהרות על [סירוב](#) לפעול על פי הנוהל, [פניה](#) של כ-90 ראשי נציגויות וצירים ליו"ר הוועד המדיני במשרד, מכתב מחאה מאת כ-70 דיפלומטים בדימוס ופרסום [פוסט מחאה](#) בדף הרשמי של שגרירות ישראל באתונה לקראת ביקור נתניהו שם.

עיקר חיצו הביקורת של עובדי המשרד כווננו נגד ראש הממשלה ומשרד האוצר, אך גם מקומו של השר כ"ץ לא נפקד. בכירים במשרד החוץ [טענו](#) באוזני כתבים שהשר לא הצליח לתת מענה למשבר התקציבי, אינו מעורב בתחומים רבים בהם פועל המשרד, ומשמש כ"בובה" של נתניהו שממשיך לנהל את מדיניות-החוץ. ועד עובדי המשרד אפילו קיים [הפגנה](#) מול לשכתו. בקשת השר [לאשר לרעייתו](#) לטוס עמו לביקורים רשמיים בחו"ל במימון הממשלה וההתמהמהות שלו [במתן גיבוי](#) לשגריר רדא מנצור שעוכב בנתב"ג לא סיעו בשיפור הגישה כלפי השר בקרב עובדי המשרד. "מעבר לחידלון התקציבי, השר כ"ץ גם לא פעל להשבת סמכויות שנלקחו מהמשרד, כגון סוגיית ה-BDS, "הוסיף השגריר בדימוס ברוך בינה, לשעבר מנכ"ל משרד החוץ.

ה. חתירה לפריצת דרך עם המפרץ

בזירה המדינית, ההשפעה המשמעותית ביותר של כ"ץ הייתה ביחסים עם מדינות המפרץ. כאמור, פיתוח הקשר עם המפרץ (באמצעות יוזמת "מסילות לשלום") עמד על סדר יומו של כ"ץ עוד בתקופת כהונתו כשר התחבורה. במשרד החוץ הוא המשיך לפעול באותו כיוון, בתיאום עם המאמצים שהוביל נתניהו ובמקביל לנכונות גוברת מצד כמה מדינות ערב להתקדם במידת-מה ביחסים עם ישראל, ולתת לכך גם ביטוי פומבי.

בראשית יולי, לאחר הסדנה בבחריין בה חשף הממשל האמריקאי – ללא נוכחות ישראלית ופלסטינית רשמית – את החלק הכלכלי של תכנית השלום של טראמפ, [ביקר](#) כ"ץ באיחוד האמירויות. הוא השתתף שם בגלוי בוועידה של האו"ם שדנה בענייני סביבה, פרסם משם [סרטון](#) בו קרא לקדם נורמליזציה עם מדינות המפרץ בתחומים ביטחוניים, כלכליים ואזרחיים, ונפגש עם בכיר באיחוד האמירויות שאת זהותו לא חשף. את [דרכו](#) [לאבו דאבי](#) עשה כ"ץ, על פי התקשורת, במטוס פרטי שמסלולו עבר בשמי ערב הסעודית, בהסכמת הממלכה.

שבוועיים לאחר מכן, במסגרת ביקור בווינגטון בו השתתף בוועידה לחופש דת שארגנה מחלקת המדינה האמריקאית, [נפגש](#) כ"ץ עם מקבילו הבחרייני אל-חליפה (שכמה שבועות קודם לכן העניק [ראיון](#) טלוויזיה היסטורי לברק רביד וחדשות 13). הפגישה, שהתקיימה בסיוע הממשל האמריקאי, הניבה גם תמונה משותפת. ייתכן שהעובדה שבישראל יש שר חוץ במשרה מלאה, מאפשר לבכירים ערבים – שלא היו רוצים להתרועע עם נתניהו – לעשות זאת ביתר חופשיות עם כ"ץ. חודש לאחר הפגישה בווינגטון, באוגוסט 2019, [חשף](#) כ"ץ שישראל לוקחת חלק במאמץ לאבטחת נתבי השייט במפרץ מפני הפעילות האיראנית באזור. ובאוקטובר, [השתתפה](#) דנה בבנשתי ממשרד החוץ בוועידה בינלאומית בבחריין שעסקה באותו נושא.

בין לבין, בשולי העצרת הכללית של האו"ם שהתכנסה בספטמבר 2019 בניו יורק, [נפגש](#) כ"ץ עם שר חוץ ערבי, שזהותו לא פורסמה. הפגישה נועדה ככל הנראה לקדם את היוזמה להסכמי אי-לוחמה בין ישראל לכמה מדינות ערביות, לה מסייע הממשל האמריקאי. את קיומה של יוזמה זו [אישר](#) כ"ץ בחודש אוקטובר. לדבריו, היוזמה עתידה לסיים את מצב הסכסוך עם מדינות אלו, לאפשר שיתוף פעולה אזרחי עמן עד לכינון שלום, ולקדם חזית משותפת נגד איראן. כ"ץ הדגיש גם בהזדמנויות נוספות את הצורך [בברית](#) ערבית-מערבית משותפת נגד איראן. זאת, במקביל [לציוצים](#) [ואמירה](#) בפרסית, בטוויטר ובנאומו באו"ם, שנועדו לאוזני העם והמשרד באיראן.

הפנייה לתושבי האזור בשפתם ניכרה גם בפעילותו של כ"ץ ברשת הטוויטר. לא אחת, צייץ כ"ץ בערבית – בין אם כדרך [לאיים](#) על החזבאללה, או כאמצעי להעברת [מסרים חיוביים](#) למדינות המפרץ. הדבר עלה בקנה אחד עם הדגש המוגבר ששמו דיפלומטים ממשרד החוץ בשנים האחרונות על פנייה דרך הרשתות החברתיות, בערבית, לציבור במדינות ערב – בייחוד [במפרץ ובעיראק](#). [דפים ייעודיים](#) שהקים המשרד בפייסבוק ובטוויטר זכו למספר עוקבים גבוה, לעלייה בכמות התגובות החיוביות וליצירת ערוצי שיח חדשים לעולם הערבי. משרד החוץ החל ממלא תפקיד משמעותי יותר בקשר עם מדינות ערב עמן אין לישראל קשרים דיפלומטיים, והדבר בא לידי ביטוי גם באירוח [משלחות](#) ממדינות ערב, ובהובלת ההכנות לתערוכת אקספו 2020 שתיערך בדובאי ושה יוצג [דוכן ישראל](#). כ"ץ עצמו תוכנן [לבקר](#) בדובאי בינואר 2020 במסגרת ההכנות לתערוכה ובהמשך [לביקור מנכ"ל](#) המשרד שם, אך הביקור נדחה.

לצד הפעלתנות של כ"ץ בקשר עם המפרץ, בלטה היעדרותו מזירות אחרות במזרח התיכון. כך, למשל, מי שביקר בשנה האחרונה מספר פעמים בקהיר היה [שר האנרגיה שטייניץ](#). במסגרת פורום הגז של מזרח הים התיכון, ולא שר החוץ. כ"ץ גם לא מילא תפקיד משמעותי בקשר עם ירדן. עת הגיעו המתיחות והנתק בין נתניהו למלך עבדאללה לשיאם, מי שנפגש עם נציג בית המלוכה הירדני היה [הנשיא ריבלין](#), ולא שר החוץ. גם את הקשר עם הרשות הפלסטינית לא הוביל כ"ץ, אלא [שר האוצר כחלון](#). כלפי תורכיה, השמיע כ"ץ מסרים סותרים. מצד אחד, [תקף](#) את ארדואן באו"ם ("מי אתה שתטיף לישראל; אתה לא סולטן. תתבייש לך"), ומצד שני, קרא להגביר את [היקף הסחר](#) עמה. כ"ץ גם הביע [התנגדות](#) להסכם התורכי-לובי בנושא הגבול הימי ביניהן, בהתאם לעמדת יוון וקפריסין, אך הדגיש שהדבר לא צפוי להביא לעימות עם תורכיה.

1. מעט פגישות מדיניות, הרבה ברכות וגינניים

במהלך שנת כהונתו, מיעט כ"ץ בנסיעות מדיניות ובפגישות עם בכירי מדינות אחרות. הוא רעייתו זכו אומנם [לתמונה](#) עם הזוג טראמפ, במסגרת קבלת הפנים שעשה נשיא ארה"ב למשלחות האו"ם בניו יורק. אולם, כשביקר כ"ץ בארה"ב ביולי 2019 לטובת הוועידה על חופש דת ורצה להיפגש עם מזכיר המדינה פומפאו, נאמר לו שלוח הזמנים של [פומפאו](#) לא מאפשר פגישה שכזו. זאת, למרות שמזכיר המדינה נפגש במהלך הוועידה עם שרי החוץ של יוון, בחריין, תוניסיה וקולומביה, ולמרות שכ"ץ הכריז לקראת נסיעתו על פגישתו הצפויה עם מקבילו האמריקאי. בהמשך כהונתו, באוגוסט 2019 חתם כ"ץ על [מזכר הבנות](#) בין סוכנויות הסיוע של ארה"ב (USAID) וישראל (מש"ב), ובנובמבר [נפגש](#) עם סגניות היועץ לביטחון לאומי של ארה"ב.

דווקא עם שר החוץ הרוסי לברוב כ"ץ נפגש בשולי שני אירועים בינלאומיים בהם השתתפו שניהם – [עצרת האו"ם](#) בניו יורק (ספטמבר 2019) [וכנס על אזור הים התיכון](#) ברומא (דצמבר 2019), שם [פגש](#) גם בכירים נוספים). על פי הדיווחים, השיחות ביניהם נסובו על האיום האיראני ועל נעמה יששכר. כ"ץ קיים ביקורים גם [בבריטניה](#) (אוגוסט 2019), [שוויץ](#) (ספטמבר 2019) [וינון](#) (אוקטובר 2019), שם נפגש עם שרי החוץ המקומיים לדיונים שהתקדו באיראן, חזבאללה וחקיקה שוויצרית שמאפשרת לעצור קצינים ומדינאים ישראלים. פורום השואה הבינלאומי, שהתכנס בישראל בינואר 2020, ושאותו [הגדיב](#) כ"ץ "האירוע המדיני הגדול ביותר מאז

קום המדינה", סיפק לשר החוץ הזדמנויות להיפגש עם מנהיגים עולמיים נוספים, על פי רוב בעת קבלת פניהם בשדה התעופה. שם פגש כ"ץ את נשיא רוסיה פוטין, נשיא צרפת מקרון וסגן נשיא ארה"ב פנס.

בשיחתו עם פוטין בנתב"ג, [רמז](#) כ"ץ כי הוא מקבל את הנרטיב הרוסי לגבי שחרור המחנות במלחמת העולם השנייה, ולא את זה הפולני. היה זה שלב נוסף במשבר בין כ"ץ לפולין על נושא זיכרון השואה, שבא לידי ביטוי [בביקורת](#) של נשיא פולין דודה (שהחרים את פורום השואה) כלפי כ"ץ, גם בהקשר של המתיחות בין רוסיה לפולין סביב חלקן במלחמת העולם השנייה. עוד קודם לכן, [האשים](#) דודה את כ"ץ כי התבטאותו על כך ש"הפולנים ינקו את האנטישמיות מחלב אימם" הובילה לעלייה במספר התקריות האנטישמיות בפולין. ככלל, נושא האנטישמיות קרוב לליבו של כ"ץ, ובשלושה מקרים פרסם הודעות ברכה למדינות שנקטו צעדים בנושא – [לארה"ב](#) בעקבות צו שפרסם טראמפ שמטרתו מלחמה באנטישמיות, [לפורטוגל](#) על הצטרפות לברית הבינלאומית לזכר השואה (IHRA), [ולצרפת](#) על החלטתה לאמץ את הגדרת האנטישמיות של ה-IHRA. גם [בפגישתו](#) עם נשיאת קרואטיה (במהלך ביקורה בארץ ביולי 2019, בו נפגשה גם עם נתניהו וריבלין), העלה כ"ץ את נושא המלחמה באנטישמיות והודה לנשיאה על הפעילות שעושה ארצה בנידון.

כ"ץ הרבה במהלך שנת כהונתו להוציא הודעת ברכה למדינות על צעדים שנקטו שהיו לרוחה של ממשלת ישראל. מעבר להצהרות בנושא הלחימה באנטישמיות, משרד החוץ בראשות כ"ץ פרסם גם הצהרות שבירכו את [הונגריה](#) על עמדתה בנושא החלטת התובעת בית הדין בהאג, את [בוליביה](#) על החלטתה לחדש יחסים עם ישראל, את [ברזיל](#) על פתיחת לשכת סחר בירושלים, את [בוריס ג'ונסון](#) על נצחונו בבחירות בבריטניה (לאחר שקודם לכן הביע כ"ץ [תקווה](#) שקורבין יפסיד), את [ארה"ב](#) על הצהרתה בדבר חוקיות ההתנחלויות, את [מזכ"ל האו"ם](#) על דו"ח שפרסם בדבר יישום החלטה 1701 של מועצת הביטחון בעניין לבנון, ואת [המדינות](#) שהתנגדו באו"ם להחלטה אנטי-ישראלית (כולל מדינות באירופה ששינו את הצבעתם המסורתית).

לצד הברכות, כ"ץ גם עסק לא מעט בפרסום גינויים, לעתים בשפה תוקפנית וחריפה. כ"ץ נזף בשגריר [צ'ילה](#) בעקבות ביקור שקיים נשיא אל-אקצא בלוויית בכירים פלסטינים, הביע דאגה ממצאי חקירה על [אונר"א](#) וקבע שאונר"א היא חלק מהבעיה ולא מהפתרון, הזהיר את ממשלת [לבנון](#) שאם לא תגביל את פעולות חזבאללה אז כל לבנון תסבול מהתוצאות, ועשה דה-לגיטימציה להודעת התובעת בבית הדין הבינלאומי [בהאג](#) שקבעה שיש עילה לפתוח בחקירת פשעי מלחמה מצד ישראל. כ"ץ גם חשף שהחשש מבית הדין בהאג הוא הסיבה להחלטת נתניהו [להימנע](#) עד כה מפינוי חאן אל-אחמר.

כ"ץ נקט קו לעומתי גם כלפי ביקורת של האיחוד האירופי על מדיניות ישראל בנושא הפלסטיני. בתגובה להחלטת בית הדין האירופי בדבר סימון מוצרי התנחלויות, [אמר](#) כ"ץ בנובמבר 2019 שהחלטה "פסולה ערכית ומוסרית" שיפעל למנוע את יישומה. בינואר 2020, כששר החוץ האירופי החדש בורל הזהיר את ישראל מפני השלכות של סיפוח שטחים, [תקף](#) אותו כ"ץ בסגנון לא-דיפלומטי: "בורל הוא לא הפריץ, ואנחנו לא יהודי הגלות שמרכינים ראש. סגנונו אינו ראוי. חלפו הימים שמישהו מאיים על יהודים ועל מדינת היהודים." בכך, המשיך כ"ץ את הקו [האגרסיבי](#) של נתניהו נגד בריסל, שמצייר את האיחוד האירופי כיריב של ישראל ולא כידיד (למרות שיתוף הפעולה רחב ההיקף עמו). כ"ץ לא נפגש עם בכירי האיחוד האירופי, אך כן הדגיש בראיון רדיו את חשיבות פגישתו עם ראש האופוזיציה האיטלקי סלביני, אחד המבקרים הגדולים של האיחוד.

ז. סיכום

מזה שנה יש לישראל שר חוץ במשרה מלאה, אך הדבר לא הוביל לחיזוק מעמדו של משרד החוץ. המשבר התקציבי של המשרד נמשך, פיזור סמכויותיו בין גורמי ממשל שונים נותר כשהיה, והשפעתו של המשרד על תהליכי קבלת החלטות עודנה נמוכה. הנסיבות הפוליטיות יוצאות הדופן עיכבו לבטח את יכולתו של השר כ"ץ לקדם שינוי, אך ניכר שלא רק בכך טמונה הבעיה. השר החדש בחר שלא לאתגר את אופן ההתייחסות של ראש הממשלה למשרד החוץ, והותיר את המשרד חלש.

כ"ץ חסה בצילו של נתניהו גם בכל הנוגע לעשייה המדינית, בה המשיך ראש הממשלה לתת את הטון, כפי שעשה במשך כמעט ארבע השנים בהן היה אחראי על משרד החוץ. העשייה הבינלאומית של נתניהו העלתה הילוך סביב מערכות הבחירות החוזרות, לאור רצונו לקדם במהלכן את תדמיתו כמדינאי-על. אל מול זאת, לשר כ"ץ לא נותר מרחב גדול לעשייה משלו. הוא ניסה למצב עצמו באמצעות פרסומים בתקשורת על

רפורמות ותכניות לאומיות, שלא ברור עד כמה גובשו ביסודיות טרם הצגתן ושרובן לא הבשילו לכדי מהלכים של ממש.

זירה אחת בה בלטה עשייתו המדינית של כ"ץ היא ביחסים עם מדינות המפרץ, אותם הוא רצה לקדם עוד בתפקידו כשר התחבורה. ביקורו הפומבי של כ"ץ באבו דאבי, הצילום המשותף עם שר החוץ הבחרייני, ורתימת ארה"ב לניסיונות לקדם הסכמי אי-לוחמה היו המהלכים הבולטים בזירה זאת. הם התכתבו היטב עם מהלכים שמובילים הדרגים המקצועיים במשרד החוץ בנוגע ליחסים עם המפרץ (דוגמת, השתתפות ישראל באקספו 2020 והדפים בערבית ברשתות החברתיות). ואולם, ביחסים עם השכנים במצרים, ירדן והרשות הפלסטינית לא מילא כ"ץ תפקיד משמעותי, והיו אחרים בממשלה שנתנו בהם את הטון. גם את הברית המתחזקת עם יוון וקפריסין במזרח אגן הים התיכון הובילו אחרים.

כ"ץ מיעט יחסית בפגישות מדיניות ובנסיעות במסגרת תפקידו. הוא זכה אומנם לנאום בעצרת הכללית של האו"ם – שם נפגש עם בכירים ממדינות שונות – והוזמן לכמה ועידות בינלאומיות, אך לא נראה שהייתה לכך השפעה מדינית משמעותית. היחסים עם ארה"ב הוסיפו להתנהל דרך ערוצים שהוביל נתניהו, ובקשתו של כ"ץ לפגישה עם מזכיר המדינה פומפאו לא נענתה. וביחס לאירופה, המשיך כ"ץ – בהיקף פעילות מוגבל – את הקו האגרסיבי של נתניהו מול האיחוד האירופי ואת הניסיון לקדם יחסים עם מדינות ומנהיגים באירופה שמגלים אהדה כלפי ישראל. כ"ץ שם דגש בפועלו הבינלאומי על התנגדות לאנטישמיות, והדבר בלט במיוחד בהתבטאויותיו החריפות ביחס למעורבות פולין בשואה, שהובילו לביטול פסגת וישגראד שתוכננה להתקיים בישראל.

לא בכדי אמורה כהונת שר להימשך ארבע שנים. אין די בשנה אחת כדי להטביע חותם ולחולל שינוי, על אחת כמה וכמה כשמדובר על שנה בה מתנהלות שלוש מערכות בחירות. ואולם, ניכר כי שנת הכהונה של כ"ץ לא חוללה את השינוי המיוחל במדיניות-החוץ הישראלית. ממשלת ישראל הבאה תצטרך למנות שר חוץ במשרה מלאה מיום הקמתה. ואולם, כפי שהוכיחה השנה החולפת – המינוי כשלעצמו אינו הפתרון. חשוב שיהיה זה שר עם עוצמה פוליטית לצד מוטיבציה ויכולת לשנות. שר שינקוט צעדים מהירים לחיזוק המשרד – ובראשם החזרת סמכויות והגדלת תקציב, שיוביל רפורמה במבנה המשרד ובאופן פעילותו, שישפר את הממשק בין המשרד לבין הציבור ומקבלי ההחלטות בישראל, ושיקדם שינוי מדיני. יהיה עליו לבחון את ההישגים והכישלונות של ישראל בתחום החוץ בשנים האחרונות; לשים לב להזדמנויות שפוספו, לשלום שהתרחק, לאיומים שהתעצמו, לערכים שנשחקו ולמערכות היחסים שנפגעו; לגבש תפיסת מדיניות-חוץ לאומית חדשה ולהבטיח את תמיכת הממשלה בה; ולצאת למסע מדיני שיצמיד את ישראל לעתיד של שלום, שגשוג וביטחון, בו תמצא את מקומה הראוי באזורים סביב לה ובמשפחת העמים.