



## תפקידם של דיפלומטים לשעבר בציבוריות הישראלית

### נייר מדיניות בעקבות סדנת-מומחים של מכון מיתוים

מרץ 2019

בכל שנה מסיימים את עבודתם במשרד החוץ עובדים ותיקים בעלי ניסיון דיפלומטי רב אותו צברו בעשרות שנות שירות. הם לוקחים עמם כישורים מדיניים, היכרות עם מדינות וארגונים שונים, רשת ענפה של קשרים חברתיים אותם פיתחו ברחבי העולם, יכולות ניתוח ויצירת קשרים, והבנה עמוקה של הזירה הבינלאומית ושל מקומה של מדינת ישראל בין העמים. זהו ניסיון יקר ערך, אשר למרבה הצער, במקרים רבים מדי, יורד לטמיון. צוות חשיבה של מכון מיתוים, אשר גיבש מסמך המלצות לחיזוק מערך החוץ הישראלי, התייחס לתפקידם האפשרי של עובדי משרד החוץ לעת פרישתם, בחיזוק השיח המדיני בציבוריות הישראלית, ובתמיכה מתמשכת מבחוץ במערך החוץ ומדיניות-החוץ. ב-3 בפברואר 2019 קיים מכון מיתוים דיון שולחן עגול בנושא, בו לקחו חלק דיפלומטים בכירים לשעבר (ובהם גם מנכ"לים וסמנכ"לים לשעבר של משרד החוץ) ומומחים רלבנטיים. במהלך הדיון, אשר התקיים בשיתוף קרן פרידריך אברט, הובאו דוגמאות מהמתרחש במדינות אחרות, שורטטה בקווים כלליים תמונת המצב בארץ, אופיינו האתגרים העומדים בפני מימוש מיטבי של אפשרויות ההשפעה של פורשי משרד החוץ, והוצעו כמה כיוונים להמשך חשיבה ופיתוח לשיפור המצב.

השיח הציבורי הישראלי, בדומה למערכת קבלת ההחלטות, מאופיין בדומיננטיות כמעט מוחלטת של השיח הביטחוני ומערכת הביטחון. ניתן לראות זאת לכל אורכה של השדרה הניהולית ורוחבה של החברה הישראלית. מערכת הביטחון ואנשיה הם אלו שיושבים ליד שולחן מקבלי ההחלטות בממשלה ובקבינט. השיח הביטחוני הוא זה שמוביל את המועצה לביטחון לאומי שמכינה את דיוני הקבינט והממשלה בנושאי מדיניים וביטחוניים. ועדת החוץ והביטחון עוסקת כמעט אך ורק בעניינים הקשורים לביטחון. הכנסת [ממעטת](#) לעסוק בתחומים של מדיניות-חוץ ובסוגיות חוץ. הדומיננטיות הביטחונית הזו באה לידי ביטוי גם בזירה החברתית והכלכלית. רבות נחקר ונכתב על עוצמתה של הרשת החברתית הביטחונית בחברה הישראלית.<sup>1</sup> בציבור הרחב, יש היכרות גבוהה עם הרמטכ"ל ואת אלופי הפיקוד, אבל מתי מעט יודעים לנקוב בשמו של מנכ"ל משרד החוץ, של שגריר ישראל בבריטניה, או של דובר משרד החוץ. וזו בעיה. מדינת ישראל בוחנת פעמים רבות מדי את המציאות דרך כוונת הרובה ומחפשת איומים, ולא מרימה את הראש כדי לזהות הזדמנויות, להכריע לאן כדאי להגיע, ולתכנן את נתיב ההתקדמות הרצוי לה. לביקורת זו שותפים רבים בישראל – חוקרים, פעילי החברה האזרחית, אנשי עסקים ואף אנשי הביטחון עצמם, אשר חוזרים ומדגישים שהפעולה הצבאית חייבת לבוא בהלימה עם תכלית מדינית. מבקר המדינה [סופק](#) דוגמא למחיר אותו מדינת ישראל משלמת בביקורת על ניהול המערכות הצבאיות האחרונות בלבנון ובעזה, ובתארו כיצד הממשלה והקבינט לא הקדישו תשומת לב ומשאבים לדיון ולבחינת חלופות מדיניות למניעת מלחמה או סבב אלימות.

בהתאם לכך, כאשר התכנס צוות החשיבה של מכון מיתוים לשיפור מערך החוץ, בין הנושאים המרכזיים בהם עסק היו החזרת משרד החוץ לליבת העשייה המדינית, שיפור מעמד מערך החוץ ביחס למערכת הביטחון, והגברת המודעות הציבורית לחשיבותה של מדיניות-חוץ. צוות החשיבה [זיהה](#) כי לדיפלומטים לשעבר וליוצאי משרד החוץ יכולה להיות תרומה משמעותית לשיפור מערך החוץ. לאור זאת, כינס מכון מיתוים דיפלומטים בכירים לשעבר, יחד עם מומחים רלבנטיים, לדיון בסוגיה זו. במהלך הדיון הובאו דוגמאות מהמתרחש במדינות אחרות, שורטטה בקווים כלליים תמונת המצב בארץ, אופיינו האתגרים העומדים בפני מימוש מיטבי של אפשרויות ההשפעה של פורשי משרד החוץ, והוצעו כמה כיוונים להמשך חשיבה ופיתוח לשיפור המצב.

<sup>1</sup> עדויות לכך ניתן למצוא במאמרים המכונסים בספרם של גבריאל שפר, אורן ברק ועמירם אורן (עורכים), צבא שיש לו מדינה, הוצאת כרמל, 2008.

## א. דוגמאות מהעולם

כאשר בוחנים את תרומתם של יוצאי משרד החוץ במדינות אחרות לשיח הציבורי ולמערך החוץ במדינתם, מגלים תמונה שונה מאשר בישראל, קשת אפשרית של תפקידים אותם הם ממלאים, ומנעד רחב של מעורבות. סקירה משווה מגלה כי לא בכל המדינות השיח הביטחוני הוא כה דומיננטי, וכי לשיח המדיני ולדיפלומטים לשעבר מוענק מקום מרכזי יותר בשיח הציבורי ובעיצוב המדיניות. דוגמה מבריטניה שממחישה את המקום הנכבד והראוי לו זוכה שירות החוץ במדינה, היא העובדה שמנכ"ל משרד חוץ מקבל שם עם פרישתו את התואר "לורד", כאות הערכה למילוי תפקידו.

דיפלומטים לשעבר במדינות אחרות משתלבים עם פרישתם בזירה הפוליטית, מתמודדים על תפקידים פוליטיים, ממלאים תפקידים ציבוריים בכירים, ומביעים עמדות על מינויים פוליטיים. לעיתים הם ממשיכים לסייע בקידום נושאים בפוליטיקה העולמית, כמו סיוע לתהליכי משא ומתן ופתרון קונפליקטים. הם משתלבים בפרופיל גבוה בתקשורת כפרשנים קבועים, כותבים טורי דעה, מפרסמים מכתבים פתוחים לציבור ומקדמים עצומות. לדוגמה, במערכת השידור הציבורי הבריטי (BBC) שמור מושב קבוע בהנהלה לדיפלומט לשעבר. השגרירים בדימוס ממשיכים להיות דמויות ציבוריות בולטות בשיח הציבורי גם דרך פעילותם המתמשכת ברשתות החברתיות. הם מעורבים בפעילות החברה האזרחית כעמיתים במכוני מחקר, פעילים בעמותות חברתיות המקדמות נושאים שונים, וממשיכים לקדם קשרים חוצי-גבולות בין ארגונים. הם משתלבים בהוראה באקדמיה, כמרצים מן החוץ ולעיתים כחברי סגל מן המניין. הם ממשיכים להיות פעילים בפרלמנטים דרך השתתפות בוועדות, בשדולות וכמומחים לתחום החוץ. הם משתלבים בזירה העסקית, מחוזרים על ידי חברות בינלאומיות, משמשים כדירקטורים בחברות ציבוריות ופרטיות וכיועצים לעסקים בינלאומיים.

במדינות אחרות יצרו דיפלומטים לשעבר התארגנויות שונות, כדי לסייע להם בקידום מטרותיהם לאחר פרישתם מהמשרד. פעמים רבות התארגנויות אלו מתרכזות בדאגה לרווחתם ולמיצוי זכויותיהם של הדיפלומטים לשעבר, והן עובדות יד ביד עם ארגון העובדים במשרד. אולם, לעיתים ההתארגנויות השונות שמו לעצמן לקדם מטרות מדיניות ספציפיות ולתרום לשיח המדיני הציבורי בכללותו. לעיתים ההתארגנויות מתרכזות בסיוע לבניית הקריירה הבאה של הדיפלומטים לשעבר, ומתגבשות לכדי פעילות עסקית משותפת.

אחד המרכיבים המבניים הנמצאים בבסיס עוצמתם ותפקידם של פורשי משרד החוץ במקומות שונים בעולם הוא הקשר המבני הקיים בינם ובין המשרד. במקומות מסוימים ממשיך להיות קשר מוסדי בין המשרד לבין פורשיו. לעיתים מדובר על תכנית אקדמית בהובלה משותפת של המשרד והדיפלומטים לשעבר, לעיתים מדובר על הזמנה להשתתפות בצוותי חשיבה ולמתן פרשנות בסוגיות חוץ שונות, לעיתים זה בא לידי ביטוי בשמירת קשר רציף וקבוע תוך מתן עדכונים שוטפים וקיום אירועים משותפים, ולעיתים מדובר אף ב"שירות מילואים" פעיל כאשר דיפלומטים לשעבר נקראים למלא משימות אד-הוק במדינות-החוץ, כמו למשל השתתפות במשאים ומתנים או וועדות בינלאומיות שונות.

קשר מבני נוסף הקיים במקומות שונים בעולם ומעניק עוצמה רבה יותר לשיח הדיפלומטי וליוצאי משרד החוץ, הוא עובדת קיומה של תנועה פנימה והחוצה מהמשרד. במדינות רבות מקובל כי עובדי משרד החוץ יוצאים תוך כדי הקריירה הדיפלומטית שלהם למילוי תפקידים בזירות אחרות – במכוני מחקר, באוניברסיטאות, בעסקים, בפוליטיקה – וחוזרים למשרד לאחר תקופה שכזו. תנועה שכזו מאפשרת לדיפלומטים לייצר רשת קשרים חברתית ומקצועית מגוונת ורחבה תוך כדי השירות מחוץ למסדרונות משרד החוץ, להתאוורר מהשירות הדיפלומטי ולזכות בהכשרה נוספת לתפקידם הדיפלומטי הבא. ובכל זאת יש לזכור שלא כל יוצאי משרד החוץ ברחבי העולם, ממשיכים למצוא עצמם בעמדות מפתח בחברתם. רבים מהם בוחרים לעת פרישתם, גם לפרוש מהחיים הציבוריים, ולעסוק בדברים אחרים.

## ב. תפקידם ומעמדם של הדיפלומטים לשעבר בישראל

למשרד החוץ הישראלי יש כוח אדם מעולה, אך למרות זאת אין לאנשי המשרד ייצוג במערכת הפוליטית, התרבותית, האוניברסיטאית והעסקית ההולם את יכולותיו וכישוריו. אמנם, חלק מיוצאי משרד החוץ בישראל מוצאים את דרכם להשתלב באקדמיה, בחברה האזרחית או כדירקטורים בעסקים, אך זה לא נעשה בצורה שיטתית, ללא כל הכוונה או מערכת מסייעת, ונשען על מוטיבציה ויכולות אישיות. במרחב מכוני המחקר כמעט ולא השתלבו באופן מסורתי יוצאי משרד החוץ הישראליים, בין היתר בגלל מספרם המועט של מכוני שעוסקים

בנושאי חוץ.<sup>2</sup> הציבור הישראלי אינו מבין את משמעותו וחשיבותו של משרד החוץ, והמשרד אינו מצליח לשנות את התמונה, וזה מקרין גם על היוקרה של פורשיו.

לאחרונה חלו שינויים בהתנהלות משרד החוץ אשר הקלו על האפשרות לצאת לחופשה ללא תשלום (חל"ת), ובכך אפשרו מידה מסוימת של ניעות פנימה והחוצה, וייתכן שבעתיד תנועה זו תבוא לידי ביטוי משמעותי יותר. בנוסף, הוקם בשנים האחרונות ארגון האגודה הישראלית לדיפלומטיה אשר מנסה למצב את מעמדו של משרד החוץ כעוגן מרכזי בביטחון המדינה, לחזק את השיח המדיני ולדאוג לפורשי משרד החוץ ולמיצוי זכויותיהם. אולם, הוא עדיין רחוק מלעמוד במטרותיו המוצהרות. קיימת תחושה בקרב הדיפלומטים לשעבר כי אין עניין ציבורי במומחיותם, ושאינן רודפים אחר מכולתם, אשר ייתכן ונשענת על ציפייה כי מעמדם הציבורי יהיה שונה עם יציאתם מן המשרד. על אף תחושה זו, כאשר יוצאי המשרד פונים באופן אקטיבי ומציעים עצמם, כולל לתקשורת, אזי הם נענים פעמים רבות בדלת פתוחה וברצון טוב.

### אתגרים קיימים למיצוב מעמדם של פורשי משרד החוץ בארץ

אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני פורשי משרד החוץ בדרכם להשתלב בתפקידי מפתח בציבוריות הישראלית הוא הירידה במעמד הציבורי של המשרד, שגוררת הבנה מוגבלת והערכה נמוכה כלפי המשרד ועבודתו מצד החברה הישראלית. בניגוד למערכת הביטחון, הציבור הישראלי אינו מבין את התפקיד ואת החשיבות של מערך החוץ. יוקרתו של מערך החוץ נמוכה, ולכן גם יוקרתם וכוח המשיכה של הדיפלומטים הפורשים מושפעים מכך ונפגעים. ללא ספק, שיפור מעמדו של מערך החוץ ומשרד החוץ באופן כללי, יקרין גם על מעמדם של פורשי המשרד.

נכון לעכשיו, מתקשים פורשי המשרד להשתלב במערכת הפוליטית הישראלית. הואיל ובמהלך תפקידם במשרד החוץ מנועים עובדי המשרד מלעסוק בפוליטיקה מפלגתית, עם פרישתם הם במידה רבה "איחרו את הרכבת", לנוכח הצורך של מי שמעוניין להשתלב בפוליטיקה מפלגתית להתחיל את דרכו מוקדם יותר. לראייה הביאו השותפים לדיון את העובדה כי כמעט ולא היו יוצאי משרד חוץ שהשתלבו במקום משמעותי בפוליטיקה הארצית, וזאת בניגוד לכמות הגנרלים ויוצאי כוחות הביטחון אשר ממלאים את מסדרונות הכנסת והממשלה לאורך השנים (דוגמאות יוצאות דופן לדיפלומטים לשעבר בעלי פרופיל ציבורי גבוה הן השגרירה קולט אביטל והשגריר אבי פרימור). נקודה זו חשובה לא רק לזירה הפוליטית, אלא בכלל להשתלבות בתפקידי מפתח.

בניגוד ליוצאי כוחות הביטחון שפורשים בגיל מוקדם, ושזוכים לפיכך בהזדמנות לבנות קריירה שנייה ולבסס את מעמדם בארגונים נוספים, פורשים עובדי משרד החוץ בגיל מאוחר, כאשר רצונם ויכולתם להשתלב בארגונים אחרים מוגבלת יותר. ישנן דוגמאות לכך שעובדי משרד החוץ שפרשו מוקדם יותר, אכן הצליחו להשתלב בצורה טובה יותר בתפקידי מפתח בחברה הישראלית. בשנים האחרונות, יותר דיפלומטים בוחרים לצאת לפרישה מוקדמת, גם לאור הירידה בכוח המשיכה של משרד החוץ, והדבר מייצר הזדמנות להגברת הפעילות הציבורית של הפורשים, שמצטרפים לזירה בגיל צעיר יותר.

אתגר נוסף העומד בפני פורשי משרד החוץ הוא שאלת נאמנותם למערכת ולקול הממסדי. עם פרישתם משתחררים הדיפלומטים מהקוד המקצועי המונע מהם להתבטא כרצונם, ונפתחת בפניהם האפשרות להביע את קולם האישי, ואף לבקר את ממשלת ישראל ולהציג באופן פומבי חלופות למדיניות-החוץ הישראלית. מגוון הדעות והעמדות של דיפלומטים שפרשו, לצד המתח שנוצר סביב סוגיה זו בינם לבין עובדי המשרד הנתונים עדיין למגבלות התפקיד, מהווים אתגר נוסף לפעולה משותפת להעצמת כוחם היחסי.

אחד ממוקדי הכוח של הדיפלומטים לשעבר במדינות אחרות בעולם נשען על היכולת שלהם לצאת ולחזור לשירות החוץ במהלך הקריירה שלהם – בארץ מובילות זו בין המשרד לבין הסביבה הציבורית אינה קיימת. לרוב, מי שבחר לצאת מהמשרד, כבר לא חוזר לשירות פעיל. בכך למעשה, נמנעת הקמתה של רשת קשרים בין המשרד לבין עמיתים ונאמנים מחוץ למשרד. התקופה שבה עובדי משרד החוץ עובדים מחוץ לו, היא גם הזדמנות עבורם לבסס את מקומם הציבורי ולהכין את הקרקע לעת פרישתם, או אז יוכלו לשוב ולהשתלב בארגונים ובמקומות אותם הכירו במהלך שירותם.

<sup>2</sup> מכון מיתווים משלב דרך קבע דיפלומטים לשעבר בפעולותיו – כחברי הנהלה, עמיתי מדיניות, חוקרים וחברי צוותי חשיבה.

ישנו גם מתח אפשרי שעשוי ללוות שיתופי פעולה בין פורשי משרד החוץ לעובדי המשרד הנוכחיים, שיכולים לחוש מאוימים על ידי עובדים מקצועיים בעלי ידע רב, אשר ייתכן ורבים מהם היו בעבר אחראים על עבודתם. פורשי משרד החוץ עשויים להתפס כגורם נוסף המהווה תחרות למשרד שגם ככה חלש מאוד. בנוסף, הואיל והמומחיות במשרד החוץ נשענת לרוב על תקופות שירות קצרות יחסית בזירות שונות ומתחלפות, ולא על התמחות בתחום או אזור ספציפי לאורך שנות שירות רבות, אורך חייה של מומחיות זו עבור הזירה הציבורית הוא קצר ומוגבל, וככל שעובר הזמן כך היא פחות מעודכנת ורלבנטית לנוכח השינויים בשטח.

## ג. עשר המלצות להגברת מעורבותם של דיפלומטים לשעבר בציבוריות הישראלית

במהלך סדנת-המומחים הועלו כמה המלצות קונקרטיות לשיפור מעמדם של יוצאי משרד החוץ ולחיזוק תרומתם לשיח הציבורי ולתהליכי קבלת ההחלטות בישראל. ההמלצות כוללות שינויים מבניים היכולים להשפיע על מקומם של יוצאי משרד החוץ, ופעילויות קונקרטיות שניתן לבצע כבר היום, והנה עשר המובילות מביניהן:

1. להגביר את האפשרות של עובדי משרד החוץ להתנייד אל מחוץ למשרד במהלך הקריירה, כך שיוכלו לצבור ניסיון מקצועי בארגונים וגופים אחרים בציבוריות הישראלית, ולחזור להמשך מילוי תפקידם בשירות החוץ. הדבר יעמיד לרשותם רשת קשרים מגוונת בתוך ישראל, שתסייע לאחר הפרישה.
2. לבצע שינוי פנימי במשרד החוץ, שיעניק אפשרות ליותר עובדים להתמקצע בתחום או אזור גיאוגרפי מסוים במהלך הקריירה שלהם. מעבר לתרומת הדבר לעבודתם המקצועית כדיפלומטים, מיצובם כמומחים צפוי לפתוח בפניהם אפשרויות ציבוריות נוספות לאחר סיום עבודתם במשרד.
3. לקיים יותר הכשרות לקראת פרישה מטעם משרד החוץ לדיפלומטים בתחומי העסקים (קורס דירקטורים למשל), הרשתות החברתיות, השלטון המקומי וכדומה. המשרד יכול גם לבסס מודל של הערכה לעובדים בשלב אמצע-הקריירה, כך שמי שאינם מיועדים לתפקידים בכירים יוכלו לפרוש בשלב מוקדם ולזכות לליווי של המשרד לקראת השתלבות בתפקידים אחרים בציבוריות הישראלית.
4. להזמין דיפלומטים לשעבר לקחת חלק באופן מובנה בדיונים תקופתיים שנערכים במשרד החוץ, בצוותי חשיבה וייעוץ, ובחלק מתהליך גיבוש הערכת המצב, וזאת בהתאם לדרישות וצרכי המשרד וליכולות ולערך המוסף של הדיפלומטים לשעבר.
5. דיפלומטים לשעבר יכולים להשתתף בהכשרת חברי כנסת ותיקים וחדשים כאחד בתחומי חוץ, ואף ליזום תדרכים ותהליכי העברת ידע והנגשתו. כך, למשל, ניתן לקיים לאחר הבחירות כנס הכשרה למחוקקים חדשים, בשיתוף משרד החוץ, דיפלומטים לשעבר, ומכוני מחקר ומדיניות. ניתן גם לקיים תדרכים שוטפים במהלך כהונת הכנסת, ובהתאם לסוגיות המדיניות שעולות על סדר היום.
6. דיפלומטים לשעבר יכולים להרצות על שלל נושאי חוץ ועל חשיבותה ומהותה של הדיפלומטיה, וזאת למגוון קהלים – בתי ספר, אוניברסיטאות, בתי אבות, חוגי בית, ועדי עובדים, קורסים לקהל הרחב ועוד. הופעות פומביות חוזרות ונשנות שכאלו יתרמו גם לקידום מעמדם ותפקידם בחברה.
7. דיפלומטים לשעבר יכולים להיות לעזר לעיריות ולמרכז השלטון המקומי, בנושאים שנוגעים לקשרי חוץ ולביסוס שיתופי פעולה בינלאומיים. סוגיות אלו הופכות מרכזיות יותר ויותר בעולם של ימינו ומספקות הזדמנויות רבות שהידע והניסיון של אנשי משרד החוץ לשעבר יוכלו לסייע לממש.
8. דיפלומטים לשעבר יכולים להשמיע קול ציבורי במגוון נושאים אשר עומדים על סדר היום הישראלי, כולל כאלה ששנויים במחלוקת פוליטית. הדבר יכול להיעשות באמצעות חתימה על עצמות, כתיבת מכתבים פתוחים, כתיבת מאמרים ומתן ראיונות. לצד הרתיעה מצד חלק מהדיפלומטים לשעבר להיות פוליטיים, יש חשיבות בהצגת הזווית והמשמעות המדינית של סוגיות מרכזיות. אפילו אם קבוצת דיפלומטים לשעבר ישמיעו קולות מנוגדים ביחס לסוגיה מסוימת, יהיה לכך ערך וחשיבות.

9. הזירה התקשורתית והרשתות החברתיות מאפשרות לדיפלומטים לשעבר מגוון פלטפורמות דרכם הם יכולים לתת פרשנות לאירועים מדיניים, לספק רקע חברתי ופוליטי על מדינות בעולם, להביע דעה על התנהלות ישראל בזירה הבינלאומית, ולשתף בידע על אירועי עבר ועל תחומי התמחותם. דיפלומטים לשעבר הם מרואיינים מבוקשים בתקשורת סביב אירועים מסוימים, והם יכולים למנף זאת – בעזרת מכוני מחקר או באופן עצמאי – כדי להשפיע על השיח הציבורי ולהעשיר אותו.

10. שיפור ומיסוד מסגרות פעולה לדיפלומטים לשעבר, דוגמת האגודה הישראלית לדיפלומטיה, לצד העמקת מעורבותם במכוני מחקר ומדיניות (דוגמת מכון מיתווים), ובחינת הצורך בהקמת גופים חדשים שיפעלו לשיפור מעמד פורשי משרד החוץ, העצמת הדיפלומטיה הישראלית וחזוק מערך החוץ, ושיפור מדיניות-החוץ הישראלית.