



# אתגרים מבניים בעיצוב מדיניות-החוץ של ישראל ובניהולה

---

---

---

יונתן זלוטוגורסקי

פברואר 2017

## אתגרים מבניים בעיצוב מדיניות-החוץ של ישראל ובניהולה

### יונתן זלוטוגורסקי\*

מחקר זה מציג את האתגרים המבניים הקיימים בזירה הפוליטית, הבירוקרטית, והפנים-משרדית אשר פוגעים במעמדו ובתפקודו של משרד החוץ הישראלי, ומקשים על עיצובה של מדיניות-חוץ מגובשת וסדורה. המחקר מתבסס על סדרת ראיונות עם שורה ארוכה של אנשי מערך החוץ בעבר ובהווה. האתגרים המרכזיים עליהם מצביע המחקר כוללים את התמורות הגלובליות והטכנולוגיות המשנות את תפקידו של הדיפלומט; את המאבקים הפוליטיים בתוך הקואליציה המובילים לפיצול סמכויותיו של המשרד; את הדומיננטיות של הנושא הביטחוני ושל הגורמים הביטחוניים המאפילים על ההיבטים המדיניים; ואת ההשפעה של שיקולי פוליטיקה פנימית על נושאי מדיניות-חוץ. המראיינים במחקר הדגישו גם את חלקו של משרד החוץ עצמו בביסוס חולשתו: הקשיים של אנשי מערך החוץ לשחק את המשחק הפוליטי, חולשת מטה המשרד, בעיות בגיוס וטיפול עובדים, קשיים בתרבות הארגונית ועוד. האופן בו נתפס משרד החוץ בעיני הציבור הישראלי, וגם בעיני דיפלומטים זרים, מהווה אתגר מבני נוסף. המחקר מצביע על כמה כיווני פעולה להתמודדות עם אתגרים אלו.

#### א. מבוא

"אין במשרד החוץ הנהגה, אין כיוון, אין גאוות יחידה ואין רוח צוות. אנחנו כמו אניה שעלתה על שרטון. הספינה טובעת ואין בעל בית. מעולם לא הייתה אווירה כל כך קשה. האנשים מיואשים".<sup>1</sup> מילים אלו מפי בכיר במשרד החוץ שהתראיין ל-Ynet בעילום שם בשלהי 2015, מתארות את המצוקה הקשה שבה היו ועודם שרויים אנשי המשרד. מי שאמונים על עיצוב מדיניות-החוץ של ישראל ועל קידום עמדות ממשלתה בזירה הבינלאומית, מרגישים שאין להם הכלים או הגיבוי הדרושים למילוי משימתם.

בבסיס מחקר זה עומדת ההנחה כי למדיניות-החוץ תפקיד מרכזי בקביעת מעמדה, עוצמתה וחוסנה של מדינת ישראל, ובכלל זה שימור וחיזוק ביטחונה הלאומי ועוצמתה הכלכלית-חברתית. ואולם, הדיפלומטיה הישראלית מצויה במשבר. שקיעתה לא החלה בתקופת ממשלת נתניהו, ולא ניתן לייחס את חולשת משרד החוץ רק לגחמות או ניסיונות מכוונים של פוליטיקאים להחליש את המערך הדיפלומטי. ואולם, חולשתו הגוברת של משרד החוץ והקשיים הנערמים בפניו – הן בשל בעיות פנים-משרדיות והן בשל החלטות הממשלה, קיצוצי תקציב או מאבקי כוח בין-משרדיים – נותנים את אותותיהם.

הסקרים השנתיים של מכון מיתווים מלמדים כי הציבור בישראל מודע לבעיות אלו. רוב גדול בציבור אינו שבע רצון ממעמד ישראל בעולם ומיכולתו של משרד החוץ למלא את ייעודו, וחושב שהיעדר שר חוץ במשרה מלאה ופיזור סמכויות המשרד פוגעים בביטחון הלאומי של ישראל.<sup>2</sup>

---

\* יונתן זלוטוגורסקי הוא חוקר במיתווים - המכון למדיניות-חוץ אזרית. בעבר, עבד כיועץ לשגריר ישראל בבריטניה וכראש תחום מדיניות ומחקר בארגון הגג של הקהילה היהודית בבריטניה, ה-Jewish Leadership Council.  
<sup>1</sup> איתמר אייכנר, "כאוס במשרד החוץ: ספינה טובעת ואין בעל בית", Ynet, 6 בנובמבר 2015.  
<sup>2</sup> ראו באתר מכון מיתווים את ממצאי מדד מדיניות-החוץ הישראלית לשנת 2015 ולשנת 2016.

על מנת לזהות ולהבין את האתגרים המבניים בעיצוב מדיניות-החוץ של ישראל נערכו ראיונות עם 24 אנשים, מרביתם אנשי מערך שירות החוץ בעבר ובהווה, והשאר – עובדים לשעבר בגופי חוץ וביטחון אחרים, דוגמת המטה לביטחון לאומי וחטיבת המחקר באמ"ן, שלהם ממשק עם משרד החוץ; פוליטיקאים; חברי ועדת החוץ והביטחון בעבר ובהווה; וכן דיפלומטים זרים ועובדי ארגונים בינלאומיים שהוצבו בישראל. הראיונות כללו התייחסות לסביבת העבודה הפוליטית, הבירוקרטית והבינלאומית בה פועל משרד החוץ, לחזקות ולחולשות הפנימיות של המשרד, ולתדמית המשרד בעיני עובדיו ובעיני זרים.

המראיינים במחקר אינם מייצגים בהכרח את מגוון הדעות שקיים בקרב אנשי מערך החוץ הישראלי. כמו כן, דבריהם אינם מקיפים את מכלול האתגרים העומדים בפני משרד החוץ. ייתכן גם כי עדויותיהם מושפעות מבעיות או אירועים חד-פעמיים אליהם נחשפו. יחד עם זאת, האזכור החוזר ונשנה של מספר טענות, מצביע על הצורך להפנות אליהן תשומת לב ראויה ומצדיק את ההתייחסות אליהן במחקר.

## ב. הגופים שמשפיעים על עיצוב מדיניות-החוץ של ישראל

נכון לראשית שנת 2017, מופקדים כמה וכמה גופים על התכנון, העיצוב והיישום של מדיניות-החוץ של ישראל.<sup>3</sup> מתוקף תפקידו, ראש הממשלה, העומד בראש הזרוע הביצועית של המדינה, הוא האחראי האולטימטיבי על מדיניותה של ישראל. ראש הממשלה אמור להוביל את מדיניות-החוץ והביטחון ולקבל את ההחלטות בענייניה המרכזיים. על תכנון המדיניות ויישומה מופקדים מספר גופים האמונים על היבטים שונים של מדיניות-החוץ והביטחון, והם כפופים לו ישירות. גופים אלה כוללים את המטה לביטחון לאומי (המ"ל), המשמש "גוף המטה לראש הממשלה ולממשלה בנושא הביטחון הלאומי, הוא שואב את סמכותו מהחוק ופועל על פי הנחיות ראש הממשלה. ראש המ"ל, המשמש גם כיועץ ראש הממשלה לביטחון לאומי, כפוף ישירות לראש הממשלה ומדווח לו באופן ישיר על הנעשה בתחום הביטחון הלאומי".<sup>4</sup> הוועדה לאנרגיה אטומית, שירות הביטחון הכללי (השב"כ) והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (המוסד) הם גופים נוספים שפועלים במרחב המדיני-ביטחוני.

במשרד ראש הממשלה פועלת לשכת ראש הממשלה, ובה אנשי סודו הממלאים משרות אמון. יועצים אלו הם הלוחשים על אוזנו ומשפיעים על החלטותיו ועמדותיו של ראש הממשלה בשגרת היום-יום, ובהם ראוי לציין לענייננו את ראש הלשכה, את היועץ לביטחון לאומי (ראש המ"ל), את המזכיר הצבאי,<sup>5</sup> את מזכיר הממשלה ואת היועץ המדיני.

ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הידועה גם בשם "הקבינט" או "הקבינט המדיני-ביטחוני") היא הוועדה המוסמכת העיקרית<sup>6</sup> מטעם ממשלת ישראל לעסוק בנושאי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. חבריה הקבועים הם ראש הממשלה, סגן ראש הממשלה (אם מונה), שר הביטחון, שר האוצר, השר לביטחון הפנים ושר המשפטים, ושאר החברים מתמנים על פי החלטות הממשלה. הוועדה עוסקת בנושאים שונים, בהם "ענייני הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, מערכת הביטחון ומדיניותה, יחסי החוץ של מדינת ישראל ומדיניות-החוץ שלה, אישור תכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וגופי המודיעין, [וכן] כל נושא אחר שראש הממשלה קבע שנסיבותיו מצדיקות שיידון בוועדת שרים זו".<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Charles D. Freilich, *Zion's Dilemmas: How Israel Makes National Security Policy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2012): 19-26.

<sup>4</sup> אתר משרד ראש הממשלה.

<sup>5</sup> ראו: Freilich, *Zion's Dilemmas*, 19-21.

<sup>6</sup> יש ועדות שרים נוספות העוסקות בענייני ביטחון לאומי, כגון ועדת השרים לענייני שירות הביטחון הכללי וועדת השרים לענייני מערך המילואים.

<sup>7</sup> ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני), אתר משרד ראש הממשלה.

למספר משרדי ממשלה השפעה על תחום מדיניות-החוץ של ישראל. בראש ובראשונה, זוהי מהות תפקידו ופעילותו של **משרד החוץ** – הגוף החשוב לעניינו. המשרד מופקד על "גיבוש מדיניות-החוץ של ממשלת ישראל, על ביצועה והסברתה. הוא מייצג את המדינה בפני ממשלות זרות וארגונים בינלאומיים, מסביר את עמדותיה ובעיותיה ברחבי העולם, שוקד על קידום קשרי הכלכלה, התרבות והמדע ומקדם את שיתוף הפעולה עם ארצות מתפתחות. המשרד פועל לטיפול הקשרים עם הקהילות היהודיות בתפוצות ושומר על זכויותיהם של אזרחים ישראלים השהים בחו"ל".<sup>8</sup> למשרד נציגויות במדינות שונות ברחבי העולם, ובאמצעותן הוא מנהל קשרי עבודה רצופים עם הנהגת המדינות, עם חברי הפרלמנטים שלהן, ועם אזרחיהן. מטה משרד החוץ מאורגן במערכים שלהם אגפים תפקודיים (למשל אגף הכלכלה, אגף התקשורת וההסברה, האגף לעניינים אסטרטגיים) ואגפים מרחביים (למשל אגף המזרח התיכון, אגף צפון אמריקה, אגף אירופה).

אשר לתכנון מדיניות-חוץ ארוכת טווח – ניתן לציין שתי יחידות מרכזיות במשרד: **המרכז למחקר מדיני (מ"מ"ד) והחטיבה לתכנון מדיני**. המרכז למחקר מדיני הוא גוף המחקר וההערכה של משרד החוץ; הוא אוסף מידע באמצעות נציגויות ישראל בעולם ומתמקד בנושאים שלהם "עדיפות בראיית האינטרס הישראלי והפעילות המדינית והדיפלומטית".<sup>9</sup> החטיבה לתכנון מדיני "נועדה 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".<sup>10</sup> בעבר הייתה החטיבה כפופה ישירות למנכ"ל, ובשנים האחרונות הוכפפה לסמנכ"ל התיאום. להלכה, הגופים הללו אמורים להיות שחקנים עיקריים בעיצוב עמדת המשרד ומדיניות הממשלה, ואולם למעשה, וכפי שמחקר זה ממחיש, למשרד החוץ בכלל ולמרכז למחקר מדיני ולחטיבת התכנון בפרט יש השפעה מעטה על היבטים רבים של מדיניות-החוץ של ישראל.<sup>11</sup>

מלבד משרד החוץ, גם למשרד הביטחון תפקיד חשוב בעיצוב והוצאה לפועל של מדיניות-החוץ של ישראל. משרד הביטחון "נושא באחריות הממלכתית לשמירה על ביטחון ישראל ברמה המדינית, הצבאית והאזרחית".<sup>12</sup> המשרד שוקד על בניית עצמתו של צבא ההגנה לישראל (צה"ל), מחקר ופיתוח טכנולוגי-ביטחוני, יצוא ביטחוני ועוד.<sup>13</sup> **לאגף הביטחוני-מדיני (אבט"מ) במשרד הביטחון** חשיבות רבה בעיצוב מדיניות-החוץ והביטחון, הוא "מופקד על פעולות התכנון, התיאום וההנחיה של הנושאים הביטחוניים-מדיניים של מערכת הביטחון, לרבות קשרי החוץ והנושאים האסטרטגיים".<sup>14</sup> כפי שיובא בהמשך, מספר מראוינים טענו כי כיום אגף זה נושא באחריות לניהול בפועל של מדיניות-החוץ הישראלית הנוגעת למצרים. אף שלהלכה יחסי ישראל עם מדינה זו אמורים להתנהל באמצעות משרד החוץ, למעשה ראש האגף הביטחוני-מדיני הפורש האלוף (מיל") עמוס גלעד החזיק באחריות על יחסים אלו במשך תקופה ארוכה, על חשבון משרד החוץ. יתר על כן, מי ששימש איש הקשר עם הממשלה באנקרה בפרשת המרמרה ובשיקום היחסים בין ישראל לתורכיה, היה **שליחו המיוחד של ראש הממשלה יוסף צ'חנובר**, לשעבר מנכ"ל משרד החוץ, ומי שאמון על קשריה של ישראל עם הרשות הפלסטינית ואף מעורב בנושאים אסטרטגיים נוספים **כשליחו האישי של ראש הממשלה**, הוא עו"ד יצחק מולכו.

מספר גופי ביטחון ממלאים תפקיד מרכזי בעיצוב מדיניות-החוץ. צה"ל הוא גוף הביטחון הדומיננטי במדינת ישראל, והוא עוסק גם כן במדיניות-חוץ. בצה"ל קיימות מספר יחידות שפעילותן קשורה לעיצוב מדיניות-החוץ ויישומה – **אגף התכנון (אג"ת)**, **מתאם הפעולות בשטחים (מתפ"ש) והפרקליט הצבאי (פצ"ר)**. אגף התכנון הוא הגוף המרכזי במטה הכללי העוסק בתכנון אסטרטגי, בניין הכוח הצבאי וארגון הצבא. במשך

<sup>8</sup> [אתר משרד החוץ](#).

<sup>9</sup> ש.ם.

<sup>10</sup> ש.ם.

<sup>11</sup> ראו: Freilich, Zion's Dilemmas, 25.

<sup>12</sup> [אתר משרד הביטחון](#).

<sup>13</sup> ש.ם.

<sup>14</sup> אגף ביטחוני-מדיני, [אתר משרד הביטחון](#).

השנים היה האגף מעורב במשא ומתן המדיני עם מצרים, ירדן, סוריה והפלסטינים ואף ביחסי ישראל עם ארצות הברית. מתאם הפעולות בשטחים הוא האחראי על המנהל האזרחי ביהודה ושומרון, והפרקליט הצבאי הוא היועץ המשפטי של הרמטכ"ל ולדעתו חשיבות רבה בענייני מדיניות וחקיקה.<sup>15</sup> כאמור, גם המוסד, השב"כ והוועדה לאנרגיה אטומית והעומדים בראשם ממלאים תפקיד מרכזי בזירה המדינית-ביטחונית של ישראל.

הגוף האחרון אותו נזכיר כשחקן מרכזי בעיצוב מדיניות-החוץ של ישראל הוא *ועדת החוץ והביטחון של הכנסת*. ועדה זו אחראית על "מדיניות-החוץ של המדינה, כוחותיה המזוינים וביטחונה".<sup>16</sup> לפני הוועדה מופיעים בקביעות ראש הממשלה, שר הביטחון, שר החוץ, ראשי זרועות הביטחון השונים, בהם הרמטכ"ל, ראש המוסד וראש השב"כ וכן נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים. לוועדת החוץ והביטחון יש ועדות משנה קבועות: ועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים, ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ולבניין הכוח, ועדת המשנה לכוננות וביטחון שוטף, ועדת המשנה למשאבי האנוש בצה"ל, ועדת המשנה לחקיקה בנושאי חוץ וביטחון וועדת המשנה למדיניות-החוץ וההסברה.<sup>17</sup> הוועדה האחרונה היא הרלוונטית ביותר לענייננו. שש הוועדות האלה אינן מעוגנות בתקנון הכנסת. על אף העובדה שבאופן פורמלי אחד מתפקידיה העיקריים של ועדת החוץ והביטחון הינו לפקח על מדיניות-החוץ של ישראל, מרבית משאביה, זמנה ותשומת ליבה מופנים כלפי ההיבט הביטחוני, בעוד ההיבט של מדיניות-החוץ נדחק הצידה.<sup>18</sup>

חשוב לציין כי נוסף על הגופים המתוארים למעלה, במהלך השנים האחרונות הפכו גופים פוליטיים נוספים רלוונטיים בעיצוב מדיניות-החוץ בישראל, בראש וראשונה כתוצאה מהעברת סמכויות ותפקידים ממשרד החוץ לגופים אחרים. לכן, כפי שיתואר בהרחבה בהמשך, אל מפת הגופים הרלוונטיים מצטרפים לעיתים שרים ומשרדי ממשלה נוספים דוגמת המשרד לשיתוף פעולה אזורי, המשרד לעניינים אסטרטגיים, המשרד לענייני התפוצות, השר ליחסים בינלאומיים, השר הממונה על היחסים עם ארצות הברית, השר הממונה על ניהול המשא ומתן עם הפלסטינים, השר האחראי על ההתמודדות עם תופעת ה-BDS, וסגן שר למדיניות-חוץ במשרד ראש הממשלה.

## ג. אתגרים לעיצוב מדיניות-החוץ שמקורם בזירה הפוליטית

**1. הזירה הפוליטית ושיטת הממשל – ממשלות ישראל מורכבת מקואליציות רב-מפלגתיות.** הרכב הקואליציה והממשלה משפיע הן על מדיניות-החוץ של ישראל והן על דרך עיצובה שכן לעיתים קרובות חבריהן הם בעלי עמדות מדיניות ואינטרסים מנוגדים, ובין מנהיגי המפלגות שוררים יחסי יריבות ואף איבה. במציאות מורכבת זו מעוצבת מדיניות הממשלה בכלל ומדיניות-החוץ בפרט. למתחים אלה יש להוסיף את המתח הנובע מן השיוך המפלגתי של ראש הממשלה ושר החוץ – לרוב הם חברים במפלגות שונות. ממחקרים שונים<sup>19</sup> וכן מדבריהם של כמה וכמה מראשיינים במחקר זה עולה שכל המתחים האלו מביאים למצב שבו שיקולים פוליטיים ומפלגתיים והמאמץ לקיים את הממשלה (בכל מחיר) גוברים על הצורך לעצב מדיניות-חוץ הוליסטית, עקבית ויעילה.

<sup>15</sup> ראו: Freilich, Zion's Dilemmas, 23.

<sup>16</sup> אתר כנסת ישראל, *תקנון הכנסת: חלק ח' – ועדות הכנסת*, עמוד 119.

<sup>17</sup> ד"ר יובל שטייניץ, "מבנה, ייעוד ומשימות ועדת החוץ והביטחון", אתר כנסת ישראל.

<sup>18</sup> בדיקה שנעשתה על ידי מירב סלע ממכון מיתווים, על סמך נתונים מאתר הכנסת, העלתה כי בין ינואר 2014 למרץ 2016 – תקופה הכוללת את הכנסת ה-19 וחלק מן הכנסת ה-20 – נערכו 118 ישיבות של ועדת החוץ והביטחון. 71 אחוזים מישיבות הוועדה הוקדשו לנושאי ביטחון, לעומת 8.4 אחוזים שהוקדשו לנושאי חוץ. יתר הישיבות היו תדרכים של בעלי תפקידים, מרביתם בעלי גוון ביטחוני.

<sup>19</sup> יובל בנזימן ולורן רום, "מאפייני יסוד במדיניות-החוץ הישראלית", *מכון מיתווים*, מרץ 2014; Aharon Klieman, "The Sorry State of Israeli Statecraft", *Israeli Journal of Foreign Affairs* 7, Vol. 2 (2013): 9-18.

עדויות אלו מקבלות חיזוק ממדד [מדיניות-החוץ הישראלית לשנת 2016](#) של מכון מיתוים. נתוני הסקר מצביעים על כך שרק 10 אחוזים מעניקים ציון "טוב" לתפקודה של המדינה בתחום מדיניות-החוץ. מעבר לכך, מרבית הציבור – 60 אחוזים לעומת 25 – סבור שמדיניות-החוץ של ישראל אינה מתנהלת על בסיס עקרונות ברורים.<sup>20</sup>

**2. משרד החוץ כקרב קפיצה לראשות הממשלה – כמה מרואיינים ציינו כי היוקרה המיוחסת למשרד החוץ גורמת לפוליטיקאים לחשוך במשרד ולראות בו קרב קפיצה לראשות הממשלה. לדעת המרואיינים – כמה מהם עדיין בשירות פעיל במשרד – שרי חוץ מסתפקים לרוב בתואר התפקיד ואינם משקיעים מאמצים רבים על מנת לקדם את המשרד ולקדם מדיניות-חוץ משמעותית הלכה למעשה.**

**3. "ריבוי ראשים" פנים-משרדי – המתח המובנה בין ראש הממשלה לשר החוץ (שהוזכר לעיל) מקבל בממשלתו הרביעית של נתניהו ביטוי נוסף בדמות "ריבוי ראשים" פנים-משרדי, פוליטי במהותו. ראש הממשלה הוא גם שר החוץ דה-יורה. את המשרד ניהל בפועל עד לא מכבר המנכ"ל ואיש אמונו של ראש הממשלה ד"ר דורי גולד (עד פרישתו באוקטובר 2016), ולצדו ראש מטה שר החוץ תא"ל (מיל') שמעון שפירא. אף שבאופן רשמי פרש ד"ר גולד מתפקיד המנכ"ל מסיבות אישיות, ראוי לציין דיווחים לפיהם גולד היה מתוסכל מכך שלא היה מעורב בתהליכים ודיונים בנושאים מרכזיים הנוגעים למשרדו ולמדיניות-החוץ של ישראל. בין אלה ניתן למנות את אי-מעורבותו במגעי הפיוס מול תורכיה ובמשא ומתן על חבילת הסיוע הביטחוני של ארצות הברית, ואת העובדה שהמשימות החשובות והרגישות ביותר של ראש הממשלה היו ועודן באחריותו של עו"ד יצחק מולכו.<sup>21</sup> בנוסף, אפשר לציין את פעילותה של סגנית שר החוץ ח"כ ציפי חוטובלי, המסבירה את עמדת הממשלה בארץ ובחו"ל ומנסה לעתים לקדם מהלכים משלה חרף הכלים והמשאבים המוגבלים העומדים לרשותה והמינוי של ח"כ ד"ר מיכאל אורן כסגן שר למדיניות-חוץ במשרד ראש הממשלה.<sup>22</sup>**

**4. המתח בין מדיניות-החוץ למדיניות הפנים – תומאס או'ניל, דובר בית הנבחרים האמריקני בין השנים 1977-1987, אמר פעם כי פוליטיקה במהותה היא עניין מקומי ("all politics is local"). הנרי קיסינג'ר התייחס באופן ישיר לישראל בשנות השבעים כאשר תבע את האמרה כי לישראל אין מדיניות-חוץ אלא רק מדיניות פנים. מספר רב של מרואיינים תארו מציאות המחזקת אמירות אלו והצביעו על המתח המובנה שבין הדיפלומטים לפוליטיקאים. הדיפלומטים הפועלים במסגרת משרד החוץ עניינם בפוליטיקה שאינה מקומית. משרד החוץ, במהותו, "מעצים ומדגיש את הנעשה בזירה הבינלאומית". כדבריו של אחד המרואיינים: "[המשרד] חייב לא רק להסביר את ישראל בעולם אלא להסביר את העולם לישראל". ואולם, משרד החוץ מתקשה לעתים למלא משימה זו, בייחוד מאחר שמרצם ותשומת ליבם של הפוליטיקאים נתונים לזירה הפנים-ישראלית ועיקר עניינם הוא לרצות את הבוחר, ולכן הם יטו לבכר את צורכי הפנים על צורכי מדיניות-החוץ.**

**5. פירוק משרד החוץ וביזור סמכויותיו – פעילות משרד החוץ מושפעת לא רק ממאבקי הכוחות הפוליטיים בין ראש הממשלה לשר החוץ ובין שר החוץ למשרדו, אלא גם מן המקח והממכר הפוליטי המביאים להפקעת תחומים שהיו בעבר באחריות המשרד, והפקדתם בידי משרדי ממשלה קיימים או בידי משרדים חדשים שהוקמו כדי לעסוק במדיניות-חוץ. עוד בימי אהוד ברק כראש ממשלה הוקם המשרד לשיתוף פעולה אזורי בראשות שמעון פרס ז"ל, ובעת כהונתו של אהוד אולמרט הוקמו המשרד לעניינים אסטרטגיים והמשרד לענייני התפוצות. כל אחד מהם לקח נתח מסמכויותיו של משרד החוץ. ביזור הסמכויות של המשרד החריף עוד יותר בשנים האחרונות, בתקופת הנהגתו של בנימין נתניהו. למשל, בממשלתו השלישית (2013-2015) שימש יובל שטייניץ שר ליחסים בינלאומיים, ובאחריותו היה גם**

<sup>20</sup> מכון מיתוים, [מדד מדיניות-החוץ של ישראלית לשנת 2016](#), (ספטמבר 2016).

<sup>21</sup> אודי סגל, "הסיבה האמיתית להתפטרות גולד", *חדשות ערוץ 2 (מאקו)*, 13 באוקטובר 2016.

<sup>22</sup> יוני בן מנחם, "מייקל אורן מכה שנית", *News1*, 6 באוקטובר 2016.

הדיאלוג האסטרטגי עם ארצות הברית; סילבן שלום היה השר לשיתוף פעולה אזורי, שרת המשפטים ציפי לבני הייתה האחראית על המשא ומתן עם הפלסטינים, ושר הכלכלה דאז נפתלי בנט על ענייני התפוצות.

בממשלת נתניהו הרביעית, שהוקמה בשנת 2015, ראש הממשלה היה גם השר לשיתוף פעולה אזורי, עד למינויו של צחי הנגבי בדצמבר 2016<sup>23</sup>, ישראל כ"ץ הוא שר המודיעין (נוסף על היותו שר התחבורה והבטיחות בדרכים), והשר גלעד ארדן, בהיותו השר לעניינים אסטרטגיים (נוסף על היותו השר לביטחון הפנים), אחראי על נושא המאבק בתנועת החרם על ישראל (Boycott, Divestment and – BDS Sanctions). יתר על כן, באוגוסט 2016 מונה, כאמור, גם סגן שר למדיניות-חוץ במשרד ראש הממשלה. לטענת אחד המרואיינים, ביזור סמכויות משרד החוץ מעורר קשיים, בייחוד משום שהמשרדים האחרים "גונבים את עבודת המשרד, אינם בעלי הכוח, היכולת והאמצעים להוציא לפועל את המדיניות שהם הוגים". כתוצאה, הם נסמכים על נציגויות ישראל בשליחות משרד החוץ, אולם בהיעדר תיאום בין משרדי הממשלה נוצרת כפילות בפעילויותיהן, ונמצא שעבודת הנציגויות אינה יעילה.

**6. משרד של "שמאלנים" –** משנת 1996, עת נבחר בנימין נתניהו לכהונתו הראשונה כראש ממשלה, למעט 20 חודשי ממשלתו של אהוד ברק (יולי 1999-מרץ 2001) וכמעט שלוש שנות כהונת ממשלת אהוד אולמרט (מאי 2006-מרץ 2009) הנהיג את מדינת ישראל קואליציות המסווגות לימין הפוליטי. מרואיינים רבים טענו שמציאות זו מקשה עוד על עבודת הדיפלומטים בשל התדמית של משרד החוץ כ"משרד של שמאלנים", ה"מצדדים בתהליך המדיני עם הפלסטינים, ויתור על השטחים וכניעה ללחץ הבינלאומי" וחושבים שעל מדינת ישראל לאמץ מדיניות זו. בשל התדמית הזאת – בין שהיא נכונה ובין שאינה נכונה – נוטים ראשי הממשלה, השרים וחברי הכנסת לייחס להמלצותיהם של אנשי המשרד עמדה פוליטית, ולכן אמינותן פחותה מלכתחילה. פוליטיקאים, דוגמת שר החינוך נפתלי בנט, אשר ניסו לעשות שימוש פוליטי ביצירת תדמית שכזו, זכו לגינויים רבים. מנכ"ל משרד החוץ דאז ד"ר דורי גולד, המזוהה לחלוטין עם הימין הפוליטי בישראל הגיב לטענות בנט בנושא ואמר כי הוא "מוקף באנשים מקצועיים ומצויינים, ואני סומך עליהם במאה אחוז"<sup>24</sup>.

**7. דיפלומטים לא יודעים לעשות "הסברה" לעצמם –** לדברי אחד המרואיינים, משרד החוץ נתפס במקביל כ"נחשק" אך גם כ"מיותר". הדיפלומטיה אינה זוכה להערכה כמקצוע או דיסציפלינה, וישנה תפיסה שכל אחד יכול לעסוק בה, גם ללא הכשרה או ניסיון. על פי תפיסה זו, הדיפלומטים אינם קריטיים למערך הביטחון הלאומי כמו חיילים, אנשי שב"כ או סוכני מוסד. דיפלומט בכיר לשעבר הגדיר את הקושי של אנשי המשרד לשכנע את הישראלים בחיוניותם באומרו שנדמה שלאנשי משרד החוץ "חסרים החושים הפוליטיים" הבסיסיים בכדי להתמודד עם השחקנים השונים בזירה הישראלית, וזאת בזמן שהם עושים זאת היטב ברחבי העולם על מנת לקדם את האינטרסים של מדינת ישראל במסגרת תפקידם. היעדר חושים אלו של הדיפלומטים הישראלים בזירה הפנימית, השפה הדיפלומטית השגורה על לשונם והרחוקה מהשפה הפוליטית הפנימית, והקושי שלהם לקרוא ולהפעיל את המפה הפוליטית הישראלית תורמים להמשך היחלשות משרדם.

**8. הפער בין השר ולשכתו לבין העובדים הקבועים של המשרד –** אחד המרואיינים, שבמשך השנים מילא תפקידים שונים בלשכותיהם של בכירי משרד החוץ, הצביע על הפער העמוק שבין אנשי אמונו הפוליטיים של שר החוץ לבין אנשי המקצוע במטה המשרד. באופן מסורתי, טען המרואיין, לשכת שר החוץ היא שמובילה תהליכים חשובים, ואילו מטה המשרד ונציגויותיו מודרים מכך. בכך, נבצר מהדיפלומטים האמונים לכאורה על יישום מדיניות-החוץ, לקחת חלק בקידום נושאי הליבה של המדיניות הישראלית.

<sup>23</sup> מינוי צחי הנגבי כשר לשיתוף פעולה אזורי יצא לפועל בעקבות פסיקה של בג"צ להורות לראש הממשלה לצמצם את מספר התיקים בהם הוא מחזיק.

<sup>24</sup> איתמר אייכנר, "עובדי משרד החוץ הודיעו: מחרימים את בנט", *ynet*, 16 בינואר 2016.

**9. ישראלים לא "קונים" את חשיבות משרד החוץ והדיפלומטיה –** הדיפלומטיה אינה נתפסת כערך וככלי מרכזי בתחום החוץ והביטחון בישראל לא רק בעיני הדרג המחליט, אלא גם בעיני הציבור. חסרה הבנה ציבורית לגבי מהותה וחשיבותה של מדיניות-חוץ. תורמים לכך הדרת משרד החוץ מנושאי הליבה המדיניים, היעדר לובי יעיל של ועבור משרד החוץ, רמת הדיון הנמוכה בכנסת בנושאי חוץ, היעדר פיקוח פרלמנטרי יעיל, וטעויות פוליטיות של עובדי משרד החוץ בניהול מאבקייהם. לכן, פוליטיקאים מרגישים שהם יכולים להשקיע פחות במשרד, לסגור נציגויות, ועוד מבלי לספוג ביקורת ציבורית או לחשוש ממחיר פוליטי כתוצאה מצעד הפוגע באינטרס הלאומי.

**10. היעדר השקעה תקציבית בשירות החוץ –** מדינת ישראל משקיעה מעט מאוד בשירות החוץ שלה, בהשוואה למדינות אחרות. על פי נתונים שפורסמו באתר Ynet ב-2014, ישראל משקיעה 0.38 אחוזים מתקציב המדינה במשרד החוץ, וזאת לעומת הולנד, שמשקיעה 4 אחוזים, בריטניה ותורכיה שמשקיעות 1.7 ו-0.9 אחוזים בהתאמה, ואפילו איראן שמשקיעה 0.4 אחוזים מן התקציב השנתי בתחום. כמו כן, בדיקת אחוז תקציב החוץ כחלק מן התל"ג הכולל באופן השוואתי מגלה כי בישראל רק 0.15 אחוזים מהתל"ג מושקע בתקציב החוץ. לעומת זאת, בנורבגיה מדובר על 0.9 אחוזים; בדנמרק 0.85, בבריטניה 0.75, בגרמניה 0.4 ובקנדה 0.25.<sup>25</sup> ההשקעה הכספית הנמוכה מגבילה מאוד את מספר הנציגויות הדיפלומטיות שיכולה ישראל לתפעל ברחבי העולם ואת מספר השגרירים והדיפלומטים שישראל יכולה להציב בנציגויות אלו.

## ד. אתגרים לעיצוב מדיניות-החוץ שמקורם בבירוקרטיה הבין-משרדית

**1. נושאי ליבה בניהול הישיר של ראש הממשלה –** ראש הממשלה וגורמים נוספים, דוגמת יועציו הקרובים ושרים אחרים, נוטלים לידיהם את ענייני הליבה של מדיניות-החוץ. לדוגמה, יחסי ישראל-ארצות הברית הם בתחום אחריותו של ראש הממשלה בסיוע יועצו לביטחון לאומי, יועציו הפוליטיים וכן שגרירו ואיש אמונו בווינגטון רון דרמר. את יחסי ישראל-מצרים ניהל במשך תקופה ארוכה האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון, וביחסים עם תורכיה וירדן יש לגורמים במשרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון חלק משמעותי. על יחסי ירושלים-אנקרה משפיע גם שר האנרגיה, נוכח חשיבות נושא הגז הטבעי של ישראל ואפשרות הייצוא לתורכיה. מינויו של איתן נאה לשגריר הישראלי הראשון באנקרה מאז אירוע משט המרמה צפוי לחזק את מעמדו של משרד החוץ בעיצוב וטיפול היחסים הביטורליים בין שתי המדינות.

פרופ' פיקי איש-שלום טוען כי בשנים האחרונות נשחקים והולכים הגבולות בין הדיפלומטיה של ימי השגרה – שהייתה בעבר נחלתם של אנשי שירות החוץ – ובין הדיפלומטיה של מצבי משבר – שהייתה ועודנה נחלתם של ראשי מדינות. במציאות זו המנהיג מעורב עד מאוד גם בדיפלומטיה של ימי השגרה, והדבר יוצר תחושת משבר מתמשכת. מציאות זו של "דיפלומטיה אקזקוטיבית" או "דיפלומטיה מלכים", כך מכנה אותה איש-שלום, ניכרת מאוד בישראל,<sup>26</sup> וגם היא תורמת להיחלשות משרד החוץ ולהדרת אנשיו מהעיסוק בעניינים שהם להלכה באחריותו.

**2. עליונות מערכת הביטחון בתחום מדיניות-החוץ –** הספרות, כמו גם מחקר זה, מציינים כמה סיבות לעליונות של מערכת הביטחון הישראלית ביחס למערך החוץ, גם בסוגיות שנוגעות למדיניות-החוץ. מהקמתה חיה מדינת ישראל על חרבה. היבטים צבאיים וביטחוניים ממלאים מקום מרכזי בהוויה הלאומית ובשיח הפוליטי והאזרחי בישראל. תפיסת האיום הקיומי הביאה לעתים את מנהיגי המדינה ואזרחיה להתמקד בביטחון ולדחוק את הדיפלומטיה לשוליים. ואולם, אחד מאנשי משרד החוץ שהתראינו במחקר, ציין כי ההנהגה בישראל מטפחת תפיסת קרבנות הגורסת ש"כל העולם רודף אותנו", ושנחנו "ארץ קטנה מוקפת אויבים". תפיסה זו, שהיא, לדידו, פרי מניפולציות של פוליטיקאים, נועדה למקד את השיח הפוליטי

<sup>25</sup> איתמר אייכנר, "ישראל אחרונה בעולם בהשקעה בתקציב החוץ", Ynet, 1 בדצמבר 2014.

<sup>26</sup> פיקי איש-שלום, "דיפלומטיה מלכים בעידן משבר: חלוקת העבודה המשתנה בין המנהיג לדיפלומט בניהול מדיניות-חוץ", מכון מיתוים (ספטמבר 2015)



והחברתי בישראל בביטחון, בהגנה ובהבטחת קיום המדינה. אחת התוצאות של תפיסה זו היא "היווצרותה של תרבות צבאית בישראל" שמחלישה את מעמד הדיפלומטיה.<sup>27</sup>

גודלו, מומחיותו, תקציבו ומעמדו הציבורי של צה"ל יוצרים מציאות שבה הוא הגורם המקצועי החשוב ביותר, המשפיע ביותר ואולי היחיד שבידיו היכולת לספק הערכות מצב לאומיות, לגבש תכנון אסטרטגי, וליישם מדיניות. העובדה שצה"ל שולט על השטחים מעבר לקו הרוק ומנהל את יחסי ישראל עם הפלסטינים בחיי היום-יום בעזרת מתאם הפעולות בשטחים, מעניקה לו עליונות בנושא הפלסטיני, שמהווה נושא ליבה במדיניות-החוץ של ישראל. יתר על כן, המעורבות הניכרת של צה"ל בתהליכי משא ומתן רבים שקיימה ומקיימת ישראל מעצימה את הצבא גם בהיבט המדיני הטהור.<sup>28</sup>

גופים ביטחוניים אחרים נטלו לידיהם את הסמכות או הוסמכו לנהל את יחסיה של ישראל עם מדינות ספציפיות, והם ממדרים את משרד החוץ מהעיסוק בהם. לדוגמה, המוסד הוא המנהל את הקשרים הדיפלומטיים עם מדינות שאין להן קשרים רשמיים עם ישראל, והאגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון מנהל קשרים עוקפי-משרד החוץ עם מצרים ועם תורכיה. שליחו האישי של ראש הממשלה ממלא גם הוא משימות מדיניות, שמשרד החוץ לא תמיד מעודכן לגביהן.

כמה מן האתגרים הבין-משרדיים הללו – הדומיננטיות של מערכת הביטחון והיעדר השפעה מספקת של שיקולים דיפלומטיים בענייני ביטחון לאומי – ניכרים בהמלצותיה של ועדת יונגרד, הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון בשנת 2006. בדו"ח החלקי נכתב כי "חיוני שהחלטות [הקשורות לביטחון הלאומי] תתקבלנה מתוך ראייה אסטרטגית רחבה של מכלול שיקולים ביטחוניים, יחד עם מדיניים ודיפלומטיים". לפיכך, הומלץ לקבוע נוהל מסודר להתייעצויות ביטחוניות עם משרד החוץ, לכלול "נציגות מובנית" של משרד החוץ בהתייעצויותיו של ראש הממשלה בנושא פעולות צבאיות שלהן היבט מדיני, ולחזק את המטה המקצועי של המשרד בירושלים, כולל את גופי המחקר והתכנון שבו.<sup>29</sup>

ואולם נדמה שהמלצות אלו לא הופנמו ולא הוטמעו כהלכה במערכות קבלת ההחלטות.<sup>30</sup> מסקנות דו"ח מבקר המדינה בעניין משט המרמרה (2009) מעידות כי גם מספר שנים לאחר פרסום דו"ח ועדת יונגרד לא הופקו הלקחים באשר לצורך בעבודת מטה סדורה, ובתיאום ושקלול כל ההיבטים הנוגעים לעניין מדיני-ביטחוני שעשויות להיות לו השלכות כבדות משקל.<sup>31</sup>

גורם נוסף התורם לעוצמתה הגדולה של מערכת הביטחון בהשוואה למערך החוץ הוא מעורבותם הרבה של קציני צבא בדימוס במערכת הפוליטיות ובמערכות השלטון הממשלתיות-בירוקרטיות.<sup>32</sup> לעומת קציני הצבא הפורשים הנכנסים לזירה הפוליטית, מעטים הדיפלומטים המסיימים את שירותם ונכנסים לזירה הפוליטית. מקומם של יוצאי משרד החוץ נפקד באופן יחסי גם בזירה התקשורתית, כפרשנים או יועצים. כך, למערכת הביטחון אשר זוכה ביתרון משמעותי מלכתחילה, ישנה תמיכה נוספת בדמות מליצי יושר רבים יותר בצמתי קבלת ההחלטות, ובציבוריות הישראלית.

<sup>27</sup> בנזימן ורום, "מאפייני יסוד במדיניות-החוץ הישראלית", עמוד 4.

<sup>28</sup> ראו: Charles D. Freilich, "National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies, and Strengths". *Middle East Journal* Vol. 60 Issue 4 (Autumn 2006), 657-659.

<sup>29</sup> הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – ועדת יונגרד – דין וחשבון חלקי, אפריל 2007, עמוד 145.

<sup>30</sup> למידע נוסף העניין זה ניתן לעיין ב: איתמר כהן, "התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד החוץ: מדוע לא יושמו המלצות ועדת יונגרד", *מכון מיתווים*, 21 במאי 2012.

<sup>31</sup> מבקר המדינה, "דו"ח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי" (2012).

<sup>32</sup> גבריאיל שפר, "צה"ל, מדיניות-החוץ ומדיניות הביטחון", *מכון מיתווים* (אוגוסט 2015).

## ה. אתגרים לעיצוב מדיניות-החוץ שמקורם בזירה הפנים-משרדית

**1. חברות וחינוך לשימור הסטטוס קוו –** דיפלומטים רבים מקרב המרואיינים במחקר טענו שתהליך הגיוס לקורס הצוערים אינו בוחר בהכרח את המתאימים ביותר אלא את אלה ש"יודעים לשחק את המשחק" ולעבור את שלבי הקבלה. אין להסיק מכך שאין כוח אדם איכותי במשרד החוץ. להפך, רבים סבורים כי הצוערים המגיעים הם אנשים ברמה גבוהה, אך עם כניסתם למשרד הם מאמצים את אורחות הוותיקים, ומאבדים את רוח החידוש והיזמה שהביאו עמם. כתוצאה, "השלם קטן מסכום חלקיו". בנוסף, לאור הירידה במעמד משרד החוץ, מספר המועמדים לקורס צוערים הופך נמוך יותר, והדבר עלול להקשות על המשך גיוס כוח אדם איכותי כמו בעבר.

לדברי כמה וכמה מרואיינים, משעת גיוסם, הצוערים עוברים תהליך חברות שאינו מעודד נטילת אחריות, חשיבה יצירתית ועצמאות. "לא לקפוץ מעל הפופיק" הופך לשם המשחק, ותפיסה זו מועצמת הן בהשפעת תהליכים פנימיים והן בשל תדמיתו של משרד החוץ. הראיונות חידדו את המסקנה כי אימוץ הנורמה הזאת, אותה כינו מרואיינים "הקטנת ראש", זולג להיבטים רבים בעבודת המשרד ומשפיע על עצמתו, ואף על הדימוי העצמי של עובדיו.

**2. כישלון בטיפול עובדים ובעידוד למצינות –** דיפלומט בכיר לשעבר שהתראיין במחקר ציין כי בכירים רבים, בהם שגרירים, "לא יודעים לטפח עובדים תחתם" בשל החשש כי הצעירים המוכשרים יאפילו עליהם, יפגעו במעמדם ו"יעקפו אותם". בכירים אלו "מדכאים יצירתיות, יזמה ופעולה חופשית" בכל שדרות המשרד. אמנם ניתן להניח שתופעה זאת קיימת גם במשרדי ממשלה אחרים, אולם לטענת הבכיר – המכיר מקרוב מערכות מקבילות – תופעה זו רווחת יותר במשרד חוץ מאשר בגופים אחרים, כמו אגף התכנון ואגף המודיעין של צה"ל.

**3. כוחם של חברי ועדות המינויים –** תהליך קידום עובדי המשרד, ובראשו סוגיית המינויים הפוליטיים, מעורר תרעומת, והוא "אבי אבות הטומאה"<sup>33</sup>, לדברי ויקטור הראל, לשעבר שגריר ישראל בספרד והמפקח הכללי של המשרד. בראיון, השגריר הראל ציין מספר כשלים חמורים בהתנהלות ועדות המינויים, כשלים שאותם הזכירו בדבריהם גם מרואיינים אחרים. לחברי ועדות המינויים – הן הוועדה הממנה את ראשי הנציגויות והן הוועדה הממנה את בעלי התפקידים בדרגות הנמוכות יותר בנציגויות – עצמה רבה מדי, והרצון הקבוע לרצותם משליך גם על ההתנהלות המקצועית עמם בנושאים אחרים.

יתר על כן, ועדות המינויים מתנהלות בחוסר שקיפות, ומן הפרוטוקולים של הישיבות אין ללמוד אם התקיים דיון רציני בעניינו של כל מועמד ומועמד ואין להבין מדוע נבחר מועמד אחד על פני אחר; גם אין הנמקות באשר ליתרונות ולחסרונות של המועמדים, ועמדות המתדיינים אינן מובאות במלואן. פעמים רבות אנשי המשרד משערים שהמקורבים לצלחת זוכים בקידום נחשק, ואילו היתר נותרים מאחור. "אמרו לי בפנים שהתפקידים הטובים ניתנים למקורבי השר, המנכ"ל והדרג הבכיר של המשרד", אמר אחד המרואיינים. "אם אתה מקורב לקליקה מסוימת תקבל מינוי טוב. אם לא, יפסחו עליך". אישים אחרים איששו את האמירות הללו.

**4. היעדר דרישות סף ברורות לתפקידים –** אחד האתגרים שעמו מתמודד משרד החוץ, ושאותו הזכירו הראל ומרואיינים אחרים, הוא היעדר דרישות סף ברורות לתפקידים רבים. רק במשרד החוץ "מ"כ יכול להיות אלוף", אמר אחד מאנשי המשרד והסביר שאדם, שמעולם לא ניהל נציגות ולו הקטנה ביותר, יכול להתמנות לתפקיד השגריר במדינה שבה נציגות ישראל גדולה וחשובה.

אשר למינויים לראשות הנציגויות – על פי הסכמים בין ועד עובדי המשרד לדרג הפוליטי, ניתן למנות אחד עשר שגרירים כמינויים פוליטיים. לעתים מונו לכך אנשים לא מתאימים – חסרי ניסיון או בעלי ניגוד

<sup>33</sup> ברק רביד, "מבקר משרד החוץ הפורש מדבר על המינויים הפוליטיים השעורריים", הארץ, 9 ביולי 2011.

אינטרסים. למשל, ב-2015 הודיע ראש הממשלה נתניהו על כוונתו למנות לתפקיד שגרירת ישראל באיטליה את פיאמה נירנשטיין, שכינה בעבר כחברת פרלמנט מטעם מפלגתו של סילביו ברלוסקוני ושהתמודדה לאחר מכן ללא הצלחה על תפקיד ראשת קהילת יהדות רומא. חרף ניסיונה הרב של נירנשטיין והיכרותה עם הסביבה החברתית והפוליטית באיטליה, הביעה הנהגת יהודי איטליה הסתייגויות קשות ממינויה בשל החשש מטענות לנאמנות כפולה של יהודי המדינה. לפי פרסומים בעיתונות, אזרחותה הכפולה, כהונתה בפרלמנט האיטלקי, מועמדות בן דודה לראשות עיריית מילאנו ושירות בנה בארגון המודיעין האיטלקי המקביל למוסד עוררו התנגדות למינוי בקבוצות בקהילה היהודית.<sup>34</sup> דוגמה בולטת נוספת לתופעה זו היא הניסיון הכושל של ראש הממשלה ב-2015 למנות את דני דיין, לשעבר יו"ר מועצת יש"ע, לשגריר ישראל בברזיל.

**5. חולשת מטה משרד החוץ – מטה משרד החוץ נתפס הן בעיני גורמים חיצוניים והן בעיני עובדי המשרד כגוף חלש הסובל מבעיות רבות. ראשית, מרואיינים סיפרו כי בדיקות שנערכו במשרד לפני מספר שנים וממצאיהן תקפים גם היום, הראו שמטה המשרד והנהגתו אינם יודעים להציג את חזון המשרד ואת יעדי-העל שלו. אי לכך, הם מתקשים עוד יותר להציג את יעדי המשנה, מטרות האגפים והמחלקות, ואת המשימות ולהגדיר את האמצעים הדרושים להגשמתן.**

נוסף על כך, ניכרת חולשה כלל-משרדית בתחום התכנון ארוך הטווח. מספר מרואיינים אמרו שאין למשרד תורת עבודה מובנית ומסודרת, ועל כן, המערכים והאגפים פועלים לעתים ללא תיאום או מתוך כוונה לממש חזון-על שלא גובש למעשה. נכון לעכשיו, אין הגדרות ברורות של התפקידים, כמו שגריר או דובר הנציגות, וניסיונות לנסח הגדרות כאלו נכשלו. היעדר אמות מידה מקצועיות ברורות מקשה על היכולת להעריך את ההישגים של הדיפלומטים ושל מערכים רחבים יותר. גורמים שונים במשרד המליצו בעבר על גיבוש תכניות עבודה ארוכות טווח – אולי אף תכניות חומש, כמו אלו הנהוגות בצבא. תכניות אלו תשמשנה בסיס לתכניות העבודה של המערכים, אשר מהן תיגזרנה תכניות האגפים וכן הלאה. הן גם יעוגנו בלוחות זמנים ברורים ויכללו מדדים מדויקים להצלחה. מן הראוינות עלו שני קשיים חשובים באשר לתכניות העבודה – היעדר התאמה בין תכנית העבודה לתקציב שאושר ולמשימות שהוגדרו, וכן בלבול וחוסר תיאום בין האגפים המרחביים ובין האגפים התפקודיים באשר להנחיות הביצוע והבקרה של תכניות עבודה.

בכוחו של המנכ"ל לתרום תרומה חשובה למעמדו והשפעתו של המשרד. על כן, יחסי העבודה שלו עם השר והעובדים, האופן שבו הוא מנהל את המשרד, היחס שבין התמקדותו בניהול המשרד ובין מעורבותו בעיצוב המדיניות וכן משך כהונתו – כל אלה יכולים להשפיע רבות. מספר מרואיינים ציינו שתקופת הכהונה הקצרה יחסית של מנכ"ל המשרד – כשנה וחצי בממוצע – מעוררת קשיים שכן הובלת תהליכי עומק ועריכת שינויים דורשים זמן רב, ומשך הכהונה הקצר מונע זאת. יתר על כן, מספר מרואיינים טענו כי כמה מנכ"לים לשעבר מינו או קידמו אך ורק את מקורביהם ואף ניצלו את קרבתם לשר כדי לזכות בקידום. במאמר שפורסם בשנת 2014, כתב משה יגר בשבחם של שני מנכ"לים של משרד החוץ – דוד קמחי וראובן מרחב, אלא ששניהם לא צמחו במשרד אלא במוסד. "מיום הקמתו... מלבד הראשון, ולטר איתן," כתב יגר "לא הצליח משרד החוץ להעמיד מנכ"לים ראויים מקרב עובדיו. קשה להיזכר במנכ"ל שהטביע חותם חיובי, בעל ערך מתמשך, על המשרד".<sup>35</sup> ייתכן שזאת אמירה חריפה מדי, והיו מנכ"לים ראויים, אבל רמיזות בעניין תפקודם (או חוסר תפקודם) של מנכ"לי המשרד בעבר הושמעו על ידי מספר מרואיינים.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> ברק רביד, "בכירים יהודים באיטליה: מינוי השגרירה נירנשטיין עלול לפגוע בנו, נואשם בנאמנות כפולה" הארץ, 13 באוגוסט 2015.

<sup>35</sup> משה יגר, "שקיעתו של משרד החוץ", *כיוונים חדשים* 30 (יוני 2014), עמוד 67.

<sup>36</sup> מעמד המנכ"ל נידון בחלק מהצעות החקיקה הנוגעות לחוק מערך החוץ, לאורך השנים. היו ניסיונות להעצים את מעמדו ולהגדיר את תפקידו וסמכויותיו.

נושא התכנון המדיני במשרד ראוי גם הוא להתייחסות. כמה מרואיינים הדגישו כי מעמדה של החטיבה לתכנון מדיני נגזר כמעט לחלוטין מהיחסים בין ראש החטיבה ובין המנכ"ל והשר. מרואיין אחד תיאר, ספק בהלצה וספק בתארו תפיסה רווחת, את החטיבה כ"מחסן לעובדים שלא יודעים מה לעשות איתם". אחר אמר שהאנשים הרציניים והטובים באמת אינם מבקשים לשרת בה. אדם בעל היכרות טובה עם החטיבה ועם עבודתה הביע ספק רב באשר למידת ההשפעה של הרעיונות המתגבשים בה על עמדת המשרד ועל אחת כמה וכמה על מדיניות-החוץ של ישראל. להלכה, החטיבה לתכנון מדיני אמורה להיות בליבת העשייה המדינית של ישראל, אך למעשה לא כך המצב.

קושי נוסף עמו מתמודד מטה המשרד, הינו התפיסה של הדיפלומטים עצמם את המטה כ"תחנת מעבר". רבים מתייחסים אל העבודה במטה בירושלים כאל תחנה זמנית בה הם צריכים לשרת עד להצבתם המחודשת בחו"ל. המוטיבציה הנמוכה של הדיפלומטים לשרת במטה מושפעת רבות מהדרת המשרד מתהליכי קבלת ההחלטות המרכזיים; מן המשכורות ותנאי השירות אשר הינם טובים פחות מהתנאים בחו"ל; ומהקושי להתנהל בעצמאות ולהפגין יוזמה, אחריות ויצירתיות לעומת ההזדמנויות הקיימות לעשות זאת בחו"ל. אין תמה אפוא, שעובדים רבים במשרד החוץ חסרים את המוטיבציה להשקיע בתפקידי המטה בארץ, לחזקו ולתרום להפיכתו לגוף המשפיע יותר על קבלת ההחלטות.

למצב המתואר לעיל שלוש השלכות עיקריות: אבדן זיכרון ארגוני חשוב בתפקידי מפתח רבים בניהול המשרד; תדמית שלילית של משרד החוץ הן בעיני עובדיו והן בעיני גורמים אחרים, המביאה את אנשי שירות החוץ להעדיף פעילויות הסברה ועבודת שטח על פני עיצוב המדיניות; וההשלכה החשובה מכול (שגם נובעת ומועצמת על ידי השלכות האחרות) – מטה המשרד חלש מכדי להוביל תהליכים לאומיים.

**6. הבירוקרטיה המשרדית – הבירוקרטיה** במשרד החוץ מסועפת מאוד ומערימה קשיים רבים לרוצים לקדם מיזם או ליטול יזמה. למשל, אחד המרואיינים סיפר שכדי לקבל אישור למימון נסיעה חשובה במסגרת יזמת שיתוף פעולה בינלאומי, נדרשו מספר רב של חתימות, בהן חתימות מגורמי מנהלה שאף דרשו הסבר באשר לאופי המשימה וחיוניותה. ראוי שעובדי המנהלה ישמרו על הקופה ויודאו שאין חורגים מן התקציב, אבל לא בטוח שמתפקידו של עובד מנהלה להכריע גם בנוגע לחשיבות הפעילות הדיפלומטית להשגת המטרה המבצעית או המדינית. נכון להיום, לאישור הוצאות – אף הוצאות קטנות יחסית הדרושות למילוי משימות שאינן אסטרטגיות – נדרשות חתימות רבות, המסרבולות את תהליך ביצוען.

**7. כוח אדם, תקציבים ותנאי העסקה –** בעיות כוח האדם מהן סובל משרד החוץ, יוצרות "גיבנת שאין להיפטר ממנה ללא ניתוח", לדברי אחד הדיפלומטים. ראוי להציע פתרונות מעשיים הן לקידום עובדים טובים והן להוצאת עובדים שאינם מועילים מן המערכת. למשל, ראוי להציע לעובדים מבוגרים את האפשרות לפרישה מוקדמת, לקדם ולתגמל את העובדים הטובים ולפטר עובדים שאינם מועילים למערכת. בפועל, אמר דיפלומט לשעבר, דיפלומטים שאינם מועילים אינם מוצאים מן המערכת, וישנה נטייה "לקחת בעיות ולשלוח אותם [את העובדים] לחו"ל".

מרואיין בכיר אחר התבטא בחריפות ואמר כי לדעתו אפשר לפטר 20-30 אחוזים מעובדי המשרד, בהם עובדים בתחום המדיני, וכי צעד זה, אם יעשה בחכמה, רק יועיל למשרד ויחזקו. עוד ניכר שלאגפים ולחטיבות אין השפעה על צורכי כוח האדם הפנימיים, וכמה מרואיינים אף ציינו כי אין הכשרות או פיתוח יכולות ניהול מספקות בקרב העובדים.

לאורך השנים הצטרפו למשרד אנשים שמילאו תפקידים מנהליים. אולם היו בהם שעברו עם השנים לתפקידים מדיניים, הן במטה והן בנציגויות השונות. מעבר זה נעשה מבלי שעמדו בתנאי הסף או שסיימו את ההכשרות הנדרשות כחלק מקורס הצוערים. יש שהפגינו יכולות גבוהות ויש שלא נמצאו מתאימים

לתפקידים החדשים. כמה וכמה עובדים לשעבר ראו תופעה זו ככשל חמור ואף ייחסו אותה להיעדר השקיפות שרווח בחלקים מסוימים של המשרד.<sup>37</sup>

כשליש מצוערי משרד החוץ פורשים ממנו בעשור הראשון לשירותם, בין היתר בגלל תנאי העסקה ירודים ואפיקי קידום הולכים ומצטמצמים.<sup>38</sup> זוהי גם אחת הסיבות לכך שישנם תקנים בלתי-מאוישים רבים למדיי הן במדינות קשות שירות והן בערים שבהן תנאי השירות והשכר אינם מספקים (ושמקשים על התקת משפחה לחו"ל). בקיץ 2015, 25 תקנים דיפלומטיים היו או עמדו להיות בלתי-מאוישים.<sup>39</sup>

## 1. משרד החוץ הישראלי בעיניים זרות

האופן בו משרד החוץ הישראלי נתפס בעיני גורמים זרים הוא אתגר מבני נוסף המקשה על עבודת המשרד בעיצוב ויישום מדיניות-החוץ של ישראל. במסגרת המחקר התקיימו ראיונות עם דיפלומטים זרים שעבדו או עובדים בישראל, ושלם קשרי עבודה עם אנשי משרד החוץ. גם במקרה זה, לא ניתן להתייחס לחומר שנאסף כמייצג של כל הדיפלומטים הזרים, או כמייצג קול אחיד, אולם, יש בו כדי לשפוך אור על תדמית משרד החוץ והאתגרים המבניים העומדים בפניו, כפי שהם נתפסים בעיני דיפלומטים זרים.

מן הראיונות עלה כי ככל שהדיפלומטים עסקו בנושאים הקרובים יותר לנושאי הליבה של מדיניות-החוץ של ישראל, עמיתיהם העיקריים לעבודה במערכת הממשלתית הישראלית היו משרד ראש הממשלה וגורמי הביטחון ולא משרד החוץ. לטענת אחד המראיינים הזרים, הפקדת נושאי הליבה של מדיניות-החוץ של ישראל בידי משרד ראש הממשלה מחלישה את משרד החוץ עד מאוד ו"נראה כאילו שני המשרדים פועלים במסגרת שתי ממשלות שונות". לדבריו, הוא ורבים מעמיתיו מתרשמים שההחלטות המתקבלות בישראל הן פוליטיות כל כך שהיבטים אחרים – מהותיים ומקצועיים – כלל אינם זוכים להתייחסות. למיטב הבנתו, היו תקופות שבהן אף הונחו גורמים זרים שלא לעבוד כלל עם משרד החוץ אלא אך ורק עם גורמים במשרדים אחרים, מתוך מידור מכון של שירות החוץ הישראלי.

גורם מקצועי בארגון בינלאומי תיאר את עמיתיו בשירות החוץ הישראלי כמקצועיים מאוד אך גם כחסרי מוטיבציה ליזום, להפגין עצמאות ולהשפיע על המידע שהוא עצמו העביר לממונים עליו בחו"ל. לדבריו, בקרב שירות החוץ הישראלי אין ניסיון להשפיע על דרגי השטח (אלא רק על דרגי ממשל זרים בכירים, בשיטת top-down) וליזום פגישות עם עמיתים, ולעתים קרובות אין למשרד החוץ את המידע שדיפלומטים זרים שואלים אותו לגביו. במצבים כאלה גורמים זרים עוקפים את המשרד ופונים ישירות לגורם אחר במערכת הממשלתית הישראלית. לבסוף טען המראיין כי אחת הבעיות המרכזיות של משרד החוץ היא שהוא מגדיר את עצמו ספק-שירותים וכתובת למתן מידע, ולא משרד יוזם השואף לעצב באופן עצמאי את עמדותיהם של האנשים והגופים שעמם הוא בא במגע.

גורם אירופי שהתראיין במחקר, דיווח על יחסי עבודה טובים מאוד עם אנשי משרד החוץ והדגיש שהם שימשו ערוץ תקשורת עיקרי בינו לבין ממשלת ישראל. התרשמותו הייתה כי הם מקצועיים מאוד ובקיאים בתחומי עיסוקם. ואולם, ככל שהנושא הנדון היה חשוב יותר לישראל, כך מעורבות משרד ראש הממשלה על חשבון משרד החוץ היתה רבה יותר. עוד ציין כי ניכר שהמדיניות הישראלית מעוצבת בין כותלי משרד ראש הממשלה<sup>40</sup> ולא בין כותלי משרד החוץ, ונדמה שאנשי משרד החוץ מפגינים נאמנות רבה מאוד לקו

<sup>37</sup> ראו בעניין זה: מבקר המדינה. "דו"ח 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 – כרך ראשון, פרק שני (משרד: ממשלה), משרד החוץ." מאי 2015 להתייחסות לדו"ח קודם של מבקר המדינה, ראו גם: איל בן, "משרד החוץ מציג: הנהלים שהפכו לקונסולים", *ynet*, 26 ביוני 2006.

<sup>38</sup> אריאל כהנא, "גל עזיבות במשרד החוץ: גם הדובר התפטר", *NRG*, 27 מאי 2014.

<sup>39</sup> אריאל כהנא, "עובדי משרד החוץ: אין מי שייאבק ב-BDS", *NRG*, (4 ביוני 2015).

<sup>40</sup> אחד החוקרים במכון מיתווים חיזק אמירה זו באומרו כי בשיחותיו עם דיפלומטיים זרים שונים נשמעת לעתים העדפה ללכת לתדרכים במל"ל על פני אלה המתקיימים במשרד החוץ, הואיל ובמל"ל השיחות נוטות להיות פתוחות יותר ולחרוג מן ההיצמדות לדף מסרים השכיחה במשרד החוץ.

הרשמי שמתווה הממשלה. לטענתו, לו היטיבו הדיפלומטים הישראליים להלך בין הטיפות, להשתמש בניואנסים ולהראות מעט גמישות, הם היו יכולים לייצג את מדינתם טוב יותר ולקדם את ענייניהם ביעילות רבה יותר מאחורי דלתיים סגורות.

ניתן לראות כי הגורמים הזרים העובדים עם משרד החוץ מזהים אף הם את האתגרים המבניים עמם הוא מתמודד, את חולשתו אל מול מערכת הביטחון ומשרד ראש הממשלה, את היעדר היוזמה והמוטיבציה הפנימית, ואת ההתמקדות בפוליטיקה פנימית. העובדה כי כך הם תופסים את המציאות מהווה בעצמה אתגר מבני עמו יש להתמודד. כאשר הדיפלומטים הזרים קוראים כך את התמונה, ומעדיפים לפנות אל משרד ראש הממשלה או אל גופים ממשלתיים אחרים, נוצר מעגל של היזון חוזר, בו שוב ושוב נחלש מעמדו של משרד החוץ, ונפגעת יכולתו למלא את ייעודו.

## ז. המלצות המרואיינים

מחקר זה הציג אתגרים מבניים רבים המקשים על משרד החוץ למלא היטב את ייעודו כגוף האחראי על עיצוב מדיניות-החוץ של מדינת ישראל, יישומה והסברתה.<sup>41</sup> מקורם של אתגרים אלה הוא מגוון, ונמצא בזירה הפוליטית, בבירוקרטיה הבין-משרדית ובמשרד החוץ עצמו. ואולם, המרואיינים במחקר לא הסתפקו בציון הליקויים והבעיות, הם אף העלו מספר המלצות לשיקום משרד החוץ וחיזוק מעמדו:<sup>42</sup>

- **הגברת המעורבות של משרד החוץ בנושאי הליבה המדיניים – כפי שהורו ועדות חקירה בעבר,** על המשרד להיות מעורב הלכה למעשה בהתייעצויות מדיניות, ביטחוניות וצבאיות חשובות. הכנסת משרד החוץ "ללופ של ראש הממשלה", כפי שביטא זאת דיפלומט לשעבר, תחזק מאוד את המשרד ואת יכולתו להביא לשינוי של ממש.
- **קידום חקיקה לעיגון מעמדו של משרד החוץ –** קביעת תחומי אחריותו וסמכויותיו החוקיות ביחס למשרדי הממשלה האחרים תשמש כלי מרכזי לביסוס מעמדו של המשרד, בדומה לחוק המטה לביטחון לאומי. חוק שכזה יעצים את משרד החוץ ביחס למשרדי הממשלה וגופי החוץ והביטחון האחרים.<sup>43</sup>
- **העלאת קרנה של הדיפלומטיה בעיני המערכת הממשלתית והפוליטית –** יש לגבש תפיסה המקנה לדיפלומטיה ערך ורואה בה כלי המסייע בהשגת יעדים מדיניים, שראוי להעדיפו על פני הנטייה הישראלית להישען על כוח הזרוע.
- **שינוי היחס בין אנשי משרד החוץ לעמיתיהם בגופים אחרים –** על הדיפלומטים לגלות אסרטיביות רבה יותר בהצגת עמדתם כלפי משרדים אחרים וכלפי מקבלי ההחלטות, כדי שעמיתיהם בגופי הביטחון השונים יראו בהם עמיתים שווים. על אנשי משרד החוץ לנסות ולכונן בריתות עם גופי חוץ וביטחון אחרים ועם גופים שונים במערכת הפוליטית במקום לראות בהם יריבים. בעלי ברית אלה יכולים לתרום לחיזוק מעמד משרד החוץ ואף לשמש מליצי יושר של המשרד בשעת הצורך.

<sup>41</sup> בסקר השנתי של מכון מיתווים נמצא כי מידת שביעות הרצון של אזרחי ישראל מתפקודו של משרד החוץ הינו 4.31 מתוך 10. ראו: מכון מיתווים, [מדד מדיניות-החוץ הישראלית לשנת 2016 – ממצאי סקר מכון מיתווים](#) (ספטמבר 2016).

<sup>42</sup> המלצות נרחבות יותר לפתרון בעיות מרכזיות במערך החוץ הישראלי, כולל בעיות שמוזכרות במחקר זה, גובשו בשנת 2016 על ידי צוות חשיבה של מכון מיתווים, בו היו חברים דיפלומטים בכירים לשעבר.

<sup>43</sup> חקיקת חוק מסוג זה נדונה כמה וכמה פעמים ברבות השנים אך התהליך מעולם לא הגיע ליעדו הסופי. בכנסת ה-20, הגיש ח"כ עפר שלח (יש עתיד) הצעת חוק בנושא, וזאת לאחר שבכנסת ה-19 נדחתה הצעתו של ח"כ לשעבר ד"ר רונן הופמן. את הצעתו של ח"כ שלח ניתן לקרוא [באתר הכנסת](#). ביולי 2015, קיים מכון מיתווים סדנת-מומחים במשרד החוץ תחת הכותרת: "[חוק מערך החוץ: דרך להעצמת הדיפלומטיה הישראלית?](#)".

- **עריכת רפורמות פנימיות במשרד החוץ – על משרד החוץ לערוך רפורמות פנימיות במגוון תחומים.** על השינוי להתחיל בחידוד ההגדרה של ייעוד המשרד, חזונו ומשימותיו. על ההנהלה לשקוד על טיפוח "גאוות יחידה" ושיקום האמון במערכת. על המשרד לקדם יישום תכניות עבודה ארוכות טווח שלהן יעדים מצומצמים וברורים, בני יישום ומדידה. יש לדאוג שעם השלמת מיזמים ומשימות על ידי משרד החוץ יופקו לקחים כהלכה על מנת לשפר את עבודת הדיפלומטים בעתיד.
- **הקצאת משאבים רבים יותר – על משרד האוצר לדאוג לתקציבים נאותים שיאפשרו למשרד החוץ לתקצב את משימותיו כראוי ולשלם משכורות ראויות לדיפלומטים.**
- **הגברת השקיפות בפעילות משרד החוץ – ראוי ששקיפות תהיה רכיב יסודי בשיטת העבודה של המשרד:** בתהליכי הגיוס, הקידום והשיבוץ של עובדים, בניהול תקציב המשרד, בהגשת דיווחים על אודות משימות ובהפקת לקחים, בכתבת פרוטוקולים, במעקב אחר ביצוע המשימות, וכן בפיתוח הזיכרון הארגוני ושימורו. זאת, לצד ייעול ערוצי הבירוקרטיה כדי לאפשר ניהול טוב יותר של המשימות, כוח האדם והתקנים.

## רשימת המקורות

### מאמרים

Allison, Graham T. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *The American Political Science Review* Vol. 63, Issue 3 (September 1969): 689-718

Allison, Graham T. and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and some Policy Implications", *World Politics* 24 (Spring 1972): 40-79

Fletcher, Tom. *Naked Diplomacy: Power and Statecraft in the Digital Age*. London, UK: William Collins, 2016

Freilich, Charles, D. *Zion's Dilemma's: How Israel Makes National Security Policy*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2012

Freilich, Charles, D. "National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies, and Strengths." *Middle East Journal* Vol. 60 Issue 4 (Autumn 2006): 635-663

Klieman, Aharon. "The Sorry State of Israeli Statecraft", *Israeli Journal of Foreign Affairs* 7, Vol. 2 (2013): 9-18

אייכנר, איתמר. "[עובדי משרד החוץ הודיעו: מחרימים את בנט](#)". Ynet. 16 בינואר 2016

אייכנר, איתמר. "[כאוס במשרד החוץ: 'ספינה טובעת ואין בעל בית'](#)". Ynet. 6 בנובמבר 2015

אייכנר, איתמר. "[ישראל אחרונה בהשקעה בתקציב החוץ](#)". Ynet. 1 בדצמבר 2014

- אי-ש-שלום, פיקי. ["דיפלומטיית מלכים בעידן משברי: חלוקת העבודה המשתנה בין המנהיג לדיפלומט בניהול מדיניות-חוץ"](#), מכון מיתווים (ספטמבר 2015)
- בן, איל. ["משרד החוץ מציג: הנהגים שהפכו לקונסולים"](#). Ynet. 26 ביוני 2006
- בן מנחם, יוני. ["מייקל אורן מכה שנית"](#). News1. 6 באוקטובר 2016
- בנזימן, יובל ולורן רום. ["מאפייני יסוד במדיניות-החוץ הישראלית"](#), מכון מיתווים (מרץ 2014)
- הוועדה לבידיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 – ועדת וינוגרד – דין וחשבון חלקי (אפריל 2007)
- יגר, משה. ["שקיעתו של משרד החוץ"](#). *כיוונים חדשים* 30 (יוני 2014)
- כהנא, אריאל. ["עובדי משרד החוץ: 'אין מי שייאבק ב-BDS'"](#). NRG. 4 ביוני 2015
- כהנא, אריאל. ["גל עזיבות במשרד החוץ: גם הדובר התפטר"](#). NRG. 27 במאי 2014
- מבקר המדינה. ["דו"ח 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 – כרך ראשון, פרק שני \(משרדי ממשלה\), משרד החוץ"](#). מאי 2015
- מבקר המדינה. ["דו"ח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי"](#) (2012)
- מהדב, מומו. ["מדיניות-החוץ של ישראל והדיפלומטיה המודרנית של המאה ה-21"](#), מכון מיתווים (מאי 2015)
- מכון מיתווים, מדד מדיניות-החוץ הישראלית לשנת 2016 – ממצאי סקר מכון מיתווים (ספטמבר 2016)
- מכון מיתווים, ["חוק מערך החוץ: דרך להעצמת הדיפלומטיה הישראלית?"](#), 29 ביולי 2015
- כהן, איתמר. ["התכנון המדיני-אסטרטגי במשרד החוץ: מדוע לא יושמו המלצות ועדת וינוגרד \(ראיון עם אלון ליאל\)"](#), מכון מיתווים, 21 במאי 2012
- סגל, אודי. ["הסיבה האמיתית להתפטרות גולד"](#). *חדשות ערוץ 2 (מאקו)*. 13 באוקטובר 2016
- רביד, ברק, ["בכירים יהודים באיטליה: מינוי השגרירה נירנשטיין עלול לפגוע בנו, נואשם בנאמנות כפולה"](#), הארץ. 13 באוגוסט 2015
- רביד, ברק. ["מבקר משרד החוץ הפורש מדבר על המינויים הפוליטיים השערורייתיים"](#), הארץ. 9 ביולי 2011
- שפר, גבריאל. ["צה"ל, מדיניות-החוץ ומדיניות הביטחון"](#), מכון מיתווים (אוגוסט 2015)



**אתרי אינטרנט**[כנסת ישראל](#)[משרד הביטחון](#)[משרד החוץ](#)[משרד ראש הממשלה](#)**ראיונות**

התקיימו ראיונות שלא-לייחוס עם 24 אנשים, מרביתם אנשי מערך שירות החוץ בעבר ובהווה, והשאר – עובדים לשעבר בגופי חוץ וביטחון אחרים שלהם ממשק עם משרד החוץ, פוליטיקאים ודיפלומטים זרים שהוצבו בעבר בישראל.