



## אתגרים מבניים בעיצוב מדיניות-החוץ של ישראל ובניהולה

תקציר [מחקר](#) מאת  
יונתן זלוטוגורסקי\*

מרץ 2017

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.

סדרת ראיונות עם אנשי מערך החוץ בעבר ובהווה, שהתקיימה במסגרת מחקר של מכון מיתוים, מצביעה על שורת אתגרים מבניים שפוגעים במעמדו ובתפקודו של מערך החוץ הישראלי ושמקשים על עיצוב וניהול מדיניות-חוץ סדורה ויעילה. מקורם של אתגרים אלו בזירה הפוליטית, בבירוקרטיה הבין-משרדית ובמשרד החוץ עצמו.

[המחקר](#) מאת יונתן זלוטוגורסקי ממפה את האתגרים הללו ומנתח אותם. בהמשך למחקר, גיבש צוות חשיבה של מכון מיתוים, שכלל דיפלומטים בכירים לשעבר, [מסמך המלצות לחיזוק מערך החוץ](#). ההמלצות נותנות מענה לרבים מהאתגרים הכלולים במחקר, והוצגו בכנסת ב-6 בפברואר 2017.

### א. אתגרים שמקורם בזירה הפוליטית

**1. שיטת הממשל –** העובדה שבישראל נהוגה שיטת ממשל קואליציונית מייצרת הטרוגניות בעמדות הממשלה בסוגיות החוץ. במציאות זו שיקולים של הישרדות פוליטית גוברים פעמים רבות על הצורך לעצב מדיניות-חוץ הוליסטית, עקבית ויעילה. לעתים קרובות, ראש הממשלה ושר החוץ הם יריבים פוליטיים, והדבר מקשה על שיתוף פעולה ביניהם ועל מימוש יעדים מדיניים.

**2. ההתמקדות בפוליטיקה מקומית –** משרד החוץ מתקשה לעתים למלא משימותיו, מאחר שמרצם ותשומת ליבם של הפוליטיקאים נתונים לזירה הפנים-ישראלית ועיקר עניינם הוא לרצות את הבוחר, ולכן הם נוטים לבכר את צורכי הפנים על צורכי מדיניות-החוץ.

**3. פירוק משרד החוץ וביזור סמכויותיו –** ביזור סמכויות משרד החוץ מעורר קשיים, בייחוד משום שהמשרדים האחרים לוקחים את הסמכות, אך נעדרים את האחריות והיכולת להוציא לפועל את מדיניותם, ובהיעדר תיאום נוצרות כפילויות, עבודת הנציגויות הדיפלומטיות אינה יעילה, ואפקטיביות מדיניות החוץ של ישראל נפגעת.

**4. "ריבוי ראשים" בניהול מדיניות החוץ –** האחריות והסמכות לעיצוב מדיניות החוץ והוצאתה לפועל מבזרות כיום בין גופים רבים: משרד ראש הממשלה, המ"ל, גופי המודיעין, הקבינט המדיני-ביטחוני, משרד החוץ ויחידותיו השונות, משרד הביטחון והאגף המדיני-ביטחוני בתוכו, צה"ל, וועדת חוץ וביטחון של הכנסת. בשנים האחרונות החריפה מגמה זאת וסמכויות הועברו ממשרד החוץ למשרדי ממשלה אחרים ולשליחים פרטיים של ראש הממשלה.

---

\* יונתן זלוטוגורסקי שימש כחוקר במכון מיתוים. לפני כן, הוא עבד כיועץ לשגריר ישראל בבריטניה וכראש תחום מדיניות ומחקר בארגון הגג של הקהילה היהודית בבריטניה, ה-Jewish Leadership Council.

**5. יוקרת משרד החוץ –** למרות הירידה במעמדו, עדיין מיוחסת למשרד החוץ ולעומד בראשו יוקרה. למרות יוקרה זאת, או דווקא בגללה, השרים הממונים על משרד החוץ רואים בו בעיקר קרש קפיצה למאבקים פוליטיים על הנהגת המדינה, ואינם משקיעים את עיקר מרצם לקידום המשרד ומדיניות-החוץ.

**6. ניסיון לצבוע את משרד החוץ בצבעים פוליטיים –** גורמים בממשלות הימין האחרונות מנסים לייצר למשרד החוץ תדמית של "משרד של שמאלנים". זאת, בשל עמדות מקצועיות שמביע המשרד בנושא הפלסטיני וההתנהלות מול הקהילה הבינלאומית. פוליטיקאים, דוגמת שר החינוך נפתלי בנט, אשר ניסו לעשות שימוש פוליטי ביצירת תדמית שכזו, זכו לגינויים תקיפים מצד הנהלת המשרד. עם זאת, הדבר נותן את אותותיו ויוצר תדמית שמשפיעה לרעה על מעמד המשרד בעיני מקבלי ההחלטות הנוכחיים.

**7. היעדר מודעות ציבורית לחשיבות משרד החוץ –** אנשי משרד החוץ אינם מצליחים לשכנע את הציבור ואת מקבלי ההחלטות בחשיבות המערך הדיפלומטי. תורמים לכך הדרת משרד החוץ מנושאי הליבה המדיניים, היעדר לובי יעיל לקידום ענייניו של משרד החוץ, פעילות בלתי-מספקת של הכנסת בנושאי חוץ ובפיקוח על מערך החוץ, וטעויות של עובדי משרד החוץ בניהול מאבקהם. לכן, פוליטיקאים מרגישים שהם יכולים להשקיע פחות במשרד מבלי לספוג ביקורת ציבורית או לחשוש ממחיר פוליטי.

**8. השקעה תקציבית נמוכה בשירות החוץ –** מדינת ישראל משקיעה מעט מאוד בשירות החוץ שלה, בהשוואה למדינות אחרות. ההשקעה הכספית הנמוכה מגבילה מאוד את מספר הנציגויות הדיפלומטיות שיכולה ישראל לתפעל ברחבי העולם, את מספר השגרירים והדיפלומטים שישראל יכולה להציב בנציגויות אלו, ואת סך הפעילות של משרד החוץ.

## **ב. אתגרים מבניים שמקורם בבירוקרטיה הבין-משרדית**

**1. נושאי ליבה בניהולו הישיר של ראש הממשלה –** ראש הממשלה וגורמים נוספים, דוגמת יועציו הקרובים ושרים אחרים, נוטלים לידיהם את ענייני הליבה של מדיניות-החוץ. לדוגמה, יחסי ישראל-ארה"ב הם בתחום אחריותו של ראש הממשלה בסיוע יועצו לביטחון לאומי, יועציו הפוליטיים וכן שגרירו ואיש אמונו בווינגטון. תופעה זו היא חלק ממגמה של שחיקת הגבולות בין הדיפלומטיה של ימי השגרה – שהייתה בעבר נחלתם של אנשי שירות החוץ, ובין הדיפלומטיה של מצבי משבר – שהייתה ועודנה נחלתם של ראשי מדינות. היא מחלישה את משרד החוץ ומחריפה את הדרת אנשיו מנושאי הליבה שבתחום אחריותו.

**2. עליונות מערכת הביטחון –** התרבות הצבאית הדומיננטית בישראל מאפילה על מערך החוץ, וממצבת את מערכת הביטחון כגורם מוביל גם בנושאים הקשורים לעיצוב מדיניות-החוץ. היעדר תיאום מספיק בין משרד החוץ לגופי ביטחון, ומידור משרד החוץ מסוגיות בעלות היבטים בטחוניים פוגעים לא רק במעמד משרד החוץ, אלא גם במדיניות-החוץ ובביטחון הלאומי. ועדות חקירה שונות המליצו על חיזוק הממד המדיני בקבלת ההחלטות של ישראל ועל הגברת הנוכחות וההשפעה של אנשי משרד החוץ בצמתי קבלת החלטות. ואולם, המלצות אלו נותרו ברובן בלתי-מיושמות.

## **ג. אתגרים שמקורם בתוך משרד החוץ**

**1. סטטוס קוו וקפיאה על השמרים –** עובדים רבים במשרד החוץ עוברים תהליך סוציאליזציה בו הם מאבדים מרוח היוזמה והחדשנות, מהיצירתיות והעצמאות, ומאמצים התנהלות של "ראש קטן". אל מגמה זו מצטרף כישלון המשרד בטיפוח עובדים ובעידוד למצינות.

**2. עוצמת יתר לוועדות המינוריים –** ועדות המינוריים של משרד החוץ נהנות מעוצמה רבה מדי, בכל הנוגע לקבלת, שיבוץ וקידום עובדים. היעדר השקיפות בעבודתן גוררת מאבקים פנימיים, תחושות מרמור, ופגיעה בהתנהלות המקצועית. היעדר דרישות סף ברורות לתפקידים השונים, ומינוריים פוליטיים, מחריפים את תחושת התסכול בקרב הדיפלומטים ומזיקה לעבודתם.

**3. חולשת מטה משרד החוץ –** מטה משרד החוץ נתפס כחלש וכתחנת ביניים בין תפקידים בחו"ל. המטה נעדר חזון, תכנית עבודה ארוכת טווח ותורת עבודה סדורה. תקופות הכהונה הקצרות של מנכ"ל המשרד מקשות על שיקום מטה המשרד. המשכורות הנמוכות של המשרתים במטה, בהשוואה לדיפלומטים שמוצבים

בחול"ל, מקטינה את המוטיבציה לשרת בו. בנוסף, גופים מרכזיים במטה, כמו החטיבה לתכנון מדיני, אינם בעלי השפעה מספקת בהיררכיה המשרדית. .

**4. בעיות תקציב, משאבי אנוש ובירוקרטיה –** משרד החוץ סובל מהיעדר תקנים מספיקים ומניהול לא טוב של המשאב האנושי הקיים. אנשים שלא הוכשרו לכך או שאינם ממלאים את תפקידם כראוי, ממשיכים למלא תפקידים מרכזיים, ותנאי השכר והעבודה מבריחים את הצעירים המוכשרים ממשרד החוץ. בנוסף, הסרבול הבירוקרטי הקיים במשרד החוץ מונע עבודה יעילה ואפקטיבית.

**5. דימוי המשרד בעיני דיפלומטים זרים –** הגורמים הזרים העובדים עם משרד החוץ מזהים אף הם את חולשותיו, וזהו אתגר העומד בפני עצמו. כאשר הדיפלומטים הזרים קוראים כך את התמונה, ומעדיפים לפנות אל המטה לביטחון לאומי או אל גופים ממשלתיים אחרים, נוצר מעגל של היזון חוזר, בו שוב ושוב נחלש מעמדו של משרד החוץ, ונפגעת יכולתו למלא את ייעודו.