

משרד החוץ

פעולות הביקורת

במשרד החוץ נבדקה פעילותו בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, ובעיקר היישום של תפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה כחלק ממדיניות המשרד, לרבות בנוגע לשיתוף הפעולה הבין-אגפי ולפעילות במרחב המקוון; פרויקט "מיתוג ישראל" על מכלול היבטיו; ותערוכת אקספו העולמית בשנגחאי. נבדקה גם פעילות דיפלומטיה ציבורית במשרד ההסברה והתפוצות ובמשרד התיירות. בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה ובמשרד האוצר.

פעילות המשרד בתחומי הדיפלומטיה הציבורית

תקציר

מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים ואילך מתחוללים שינויים רעיוניים ומתודולוגיים בפעילות הנעשית בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית בזירה הבין-לאומית. מדינות רבות עושות מעבר אסטרטגי ל"דיפלומטיה ציבורית חדשה", שנועדה ליצור משיכה והערכה למדינה ומאפייניה בדעת הקהל העולמית לשם קידום מכלול האינטרסים שלהן. משרד החוץ (להלן גם המשרד), המופקד על הסברת מדיניות ישראל בעולם, ייצוג ענייניה המדיניים וקידום תדמיתה בעולם, מקצה משאבים לפעילות הנעשית בתחומים אלה.

באוקטובר 2006 השיק המשרד את פרויקט "מיתוג ישראל" (להלן גם פרויקט המיתוג). מטרת המיתוג היא לקדם את תדמית ישראל בעולם בכלים ובאמצעים השאולים מענפי הפרסום והשיווק. ביולי 2007, במסגרת החלטתה להקים את מערך ההסברה הלאומי, אישרה הממשלה כי המשרד יוסיף לטפל בפרויקט המיתוג¹. עד אפריל 2010 הכין המשרד תכנית עבודה רב-שנתית לפרויקט לאומי בין-משרדי והגיש אותה לאישור ראש הממשלה. בד בבד עשה פעולות יישומיות בשירות הפרויקט באמצעות יחידות במטה המשרד והנציגויות שלו.

באוקטובר 2007 אישרה הממשלה² את השתתפותה של ישראל בתערוכת אקספו בשנת 2010 במסגרת "ביתן לאום". הביתן הישראלי בתערוכה, שנערכה ממאי עד אוקטובר 2010 בשנגחאי שבסין, הוא פרויקט שיישם את היבטי המיתוג הלכה למעשה והציג את מכלול היכולות וההישגים של ישראל תחת הכותרת "חדשנות לחיים טובים יותר".

1 החלטה מס' 1936 מ-8.7.07.
2 החלטה מס' 2496 מ-28.10.07.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות המשרד בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, ובמסגרת זו נבדקו נושאים אלה: היישום של תפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה כחלק ממדיניות המשרד; פרויקט "מיתוג ישראל" על מכלול היבטיו; פעילות דיפלומטיה ציבורית במשרדי ממשלה נוספים; תערוכת אקספו העולמית בשנגחאי. הבדיקה התמקדה בשנים 2004-2010 ונעשתה במשרד החוץ, במשרד ראש הממשלה ובמשרד ההסברה והתפוצות. בדיקות השלמה נעשו במשרד התיירות ובמשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

המעבר מהסברה מדינית לדיפלומטיה ציבורית חדשה

1. היישום של תפיסת הדיפלומטיה הציבורית במדיניות המשרד: בשנת 2008 התגבשה במשרד ההבנה כי למלאכה שהוא עושה בתחומי הדיפלומטיה הציבורית חסרה תורת עבודה עדכנית, העוסקת בייעוד וביעדים של המשרד, בשינויים שחלו בסביבה הטכנולוגית-חברתית-תקשורתית, בתאוריה ובידע המקצועי שבעולם הדיפלומטיה הציבורית החדשה.

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2010 הנהלת המשרד טרם קיבלה החלטות אופרטיביות בנוגע להגשמת יעדיה בתחום הדיפלומטיה הציבורית החדשה וטרם קבעה נהלים פנימיים מחייבים בהתאם.

בקיץ 2008 הוקם צוות דיון מיוחד לגיבוש ההיערכות בתחום הדיפלומטיה הציבורית בראשות סמנכ"ל תקשורת והסברה דאז. הדוח שסיכם את עבודת הצוות שימש גם לצורכי הערכת המצב השנתית הכלל-משרדית לשנת 2008, והוגש להנהלת המשרד באוקטובר 2008 (להלן - דוח "הערכת מצב" 2008). הנהלת המשרד גם לא דנה בהמלצות דוח "הערכת מצב" 2008 ויישומן בכל האמור בתפקוד אגף תקשורת והסברה והשפעתו על הפעילות הכלל-משרדית.

2. שיתוף הפעולה הבין אגפי: תהליך איגום תקציבי הדיפלומטיה הציבורית, שבו החל המשרד ב-2009, אינו כולל את הרכיבים הנוגעים לעניין בתקציבי אגף כלכלה והאגף לסיוע ושיתוף בין-לאומיים (להלן - מש"ב), אף על פי שיש בפעילותם מרכיבים הכלולים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

3. פעילות דיפלומטיה ציבורית במרחב המקוון: אגף תקשורת והסברה במשרד עדיין אינו ערוך מבחינה ארגונית לפעילות מקצועית ומתואמת בתחומי הדיפלומטיה הציבורית במרחב המקוון. כך למשל, פרויקט "היום שאחרי" שהתמקד בפעילות במרחב המקוון נעצר בתום השלב הראשון, ותכנית העבודה של הפרויקט, שבגינה אושר למשרד תקציב של 10 מיליון ש"ח, לא הוצאה לפועל במלואה.

פרויקט "מיתוג ישראל"

1. בספרות המחקר יש דעות שונות בעניין התאמתן של מדינות הנתונות במצב של סכסוך מדיני-ביטחוני בולט ליישום מוצלח של "מיתוג מדיני" ולניהול הדיפלומטיה הציבורית שלהן באמצעות אסטרטגיית מיתוג. למרות זאת, הנהלת המשרד לא התמודדה עם ההשלכות של המחלוקת העקרונית בדבר מידת התאמתה של ישראל לתפיסת המיתוג המדיני, ומידת בשלותה לעבור תהליך מיצוב תודעתי כאמור בדעת הקהל העולמית.

2. תקצוב הפרויקט ותכניות עבודה: על פי תכנית עבודה משנת 2007, משרד האוצר אישר תקציב מיוחד לטובת פרויקט המיתוג לשנים 2007-2008 בסך 20 מיליון ש"ח. אולם רק כ-35% מהתקציב נוצלו, והיתרה הועברה כעודפים מחויבים לתקציב המשרד. המשרד לא הצליח להשיג גם מטרות שתוכננו ולא היו מותנות בפעולותיה של חברת הייעוץ הבין-לאומית שנבחרה במהלך הפרויקט ושבעטיה מסר המשרד כי הקפיא חלק מפעולות היישום. מכאן כי משנת 2006, עת הושק באופן רשמי פרויקט המיתוג, ועד מועד תום הביקורת, לא החל למעשה המשרד בחלק ניכר מהשלבים היישומיים של הפרויקט המשרדי.

3. הניהול הפנים-משרדי של הפרויקט: המשרד לא קבע הנחיות עבודה מקצועיות המגדירות ממשקי עבודה משותפים לאגף תקשורת והסברה ולאגפי קשרי תרבות ומדע (להלן - קשתו"ם), כלכלה ומש"ב ומסדירות תיאום פנים-משרדי הנוגע לקידום פרויקט המיתוג. יתרה מכך, לא הוגדר פורום קבוע שבו ישתתפו יחידות המטה השונות האמורות לקדם את פרויקט המיתוג.

אף על פי שהתקנון מגדיר את תפקידו של "מדור תדמית ישראל", לא נמצאה יחידה כזו במבנה המשרד, והמדור אינו קיים בתקן המשרדי המאושר.

4. משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל: התשתית הארגונית שבמשרד אינה ערוכה כיאות לטיפול בתחום זה. מספר המשלחות המתארחות כיום קטן, התקציבים שהוקצו למטרה זו מנוצלים ניצול חלקי בלבד, וכיום אין מסגרת ארגונית ייעודית האמונה על הטיפול בנושא ויכולה לקדמו קידום של ממש.

5. פעולות להרחבת "מיתוג ישראל" לפרויקט לאומי: (א) תכנית העבודה שפרסם המשרד במרס 2007 להרחבת פרויקט המיתוג באמצעות גיוס שותפים מקרב משרדי הממשלה וגופים אחרים, לא מומשה.

(ב) לקראת הדיונים שהיו בלשכת ראש הממשלה באפריל 2010, לא הוכנו במשרד ראש הממשלה ובמשרד החוץ מסמכי מנהלים מנומקים, הן בנוגע למידת ההתאמה של ישראל לתפיסת המיתוג המדיני והן בנוגע לרעיון העל (הקונספט) האמור להוביל את פרויקט המיתוג - "אנרגיה יצירתית", שבו השקיע המשרד משאבים.

פעילות דיפלומטיה ציבורית במרחב הבין-משרדי

1. מיזמים ממשלתיים הקשורים לפרויקט "מיתוג ישראל": לאחר שהממשלה אישרה כאמור ביולי 2007 כי משרד החוץ יוסיף לטפל בפרויקט "מיתוג ישראל", התקבלו בממשלה כמה החלטות בעניין מיזמים אחרים הקשורים

לתהליך המיצוב. מיזמים אלה נוהלו מבלי שמשרד החוץ ידע עליהם או היה שותף להם.

2. משרדי ממשלה נוספים העוסקים בפעילות דיפלומטית ציבורית: (א) יש חפיפה בין כמה מהתחומים שבסמכותו של משרד ההסברה והתפוצות הנוגעים לתחומי העיסוק בדיפלומטיה ציבורית ובין תחומים שעליהם אמון משרד החוץ בעיסוקו זה. בעת הקמת משרד ההסברה והתפוצות לא נעשתה חלוקה פורמלית בין התפקידים של שני המשרדים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית וההסברה.

(ב) למשרד החוץ ולגופים ממלכתיים אחרים יש אינטרסים דומים בכל הנוגע לפעילותם בתחום הדיפלומטיה הציבורית, ועם זאת הם אינם מתואמים ואינם משתפים פעולה ביניהם באופן מיטבי. הממצאים מלמדים גם על פערי מידע בין הגופים השונים. שלא כמו בתחום ההסברה המדינית, בתחום הדיפלומטיה הציבורית אין פורום קבוע שתפקידו לתאם בין כל הגופים הממלכתיים העוסקים בכך, וכך נמנעת זרימה של מידע שוטף ביניהם.

תערוכת אקספו העולמית 2010

1. הליכי הבחירה וההעסקה של היועץ לארגון ולניהול של התערוכה: (א) אף על פי שחברות ייעוץ שהשתתפו בהליך RFI³ שעשה המשרד המליצו למנות מנהל לפרויקט שישהה בשנגחאי בתקופת התערוכה, לא נמצא במסמכי המשרד כי לשם הכנת המכרז נדונה משמעות המלצתן של חברות הייעוץ, בין היתר לעניין היקף המטלות, מתכונת ההעסקה והתנאים הנגזרים מכך. המשרד, שהחליט לשלב בין תפקיד היועץ לבין תפקיד מנהל הביתן, פרסם מכרז לתפקיד יועץ לארגון ולניהול של התערוכה. הניסיון לשלב בין התפקידים קיבל ביטוי מעורפל, מוצנע ומותנה במסמכי המכרז, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם היקף המטלות הנדרשות ממנהל הביתן בתערוכה.

העדפת המשרד לשלב בין תפקיד היועץ לבין תפקיד מנהל הביתן לא קיבלה ביטוי ברור וחד-משמעי גם בחוזה שנחתם עם היועץ.

(ב) כחצי שנה לאחר בחירתו במכרז הציע היועץ למנות מנהל ביתן, ואף נבחר לשמש בתפקיד זה. בחירתו נעשתה לאחר שהוחלט להגדירו כספק יחיד. בשל השתלשלות העניינים המשרד נאלץ להתמודד עם סוגיית מינוי המנהל תוך כדי התקדמות הפרויקט, נקלע למצוקת זמן ונקט הליכי התקשרות שעוררו סימני שאלה.

2. גיוס חסויות ומתן שירותי יחסי ציבור: המשרד תכנן לגייס חסויות מחברות ישראליות בסך 16 מיליון ש"ח לכל היותר, שיסייעו במימון חלק מעלויות הביתן הישראלי בתערוכת אקספו. אולם הליך קבלת ההחלטות בנושא זה היה ארוך ומסורבל, הנושא לא קודם ביעילות ובתכליתיות, ובסופו המשרד לא הצליח לגייס חסויות. ועדת ההיגוי הבין-משרדית שיזמה עניין זה לא כונסה במשך תקופה

3 Request For Information - בקשה לקבלת מידע מגורמים העוסקים בתחום ויכולים לספק מידע מקצועי.

ארוכה שבמהלכה נעשו רוב פעולות ההכנה לקראת התערוכה. אי-מעורבותה של ועדת ההיגוי בלטה גם בהליכי קבלת ההחלטות הקשורים בגיוס החסויות.

(א) בנובמבר 2008 ניתנו ההנחיות של הוועדה הבין-משרדית במשרד האוצר לאישור פרסומת מסחרית במשרדי הממשלה (להלן - הוועדה הבין-משרדית) בעניין המתווה לגיוס חסויות. למרות לוח הזמנים הדחוק, שחייב את המשרד להתחיל לפעול בנושא, הוא הוסיף להתדיין ולבחון חלופות אחרות לגיוס החסויות עד מרס 2009. רק לאחר שהמשרד שינה בפועל את המתווה שנקבע ואף החל ליישמו, הובאו הדברים לאישור הוועדה הבין-משרדית.

(ב) בשל אילוצי הזמן המשרד לא פרסם מכרז פומבי להעסקת חברה ישראלית לשם גיוס החסויות, ועקף את חובת המכרז על ידי הרחבת התקשרות עם חברה מסין למתן יחסי ציבור.

סיכום והמלצות

הפעילות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית היא בעלת חשיבות לקידום האינטרסים של ישראל בעולם. משרד החוץ עסוק בשנים האחרונות בתהליכי גיבוש תורת העבודה בתחומים אלה, בין היתר באמצעות פרויקט "מיתוג ישראל". נוכח אתגרי התקופה על הנהלת המשרד להאיץ את התהליכים האמורים ולפעול לתיקון הליקויים שהועלו.

משרד מבקר המדינה סבור שכדי לקדם את תהליך ההטמעה של התפיסה החדשה של הדיפלומטיה הציבורית שעליה הודיע המשרד, יש צורך בניסוח נהלים מתאימים, בקביעת תכניות עבודה ברורות, באיגום החלקים הרלוונטיים בתקציבי האגפים התפקודיים הנוגעים לעניין ובהצבת לוח זמנים סדור למימוש הפעולות הנחוצות. במסגרת זו יש להגדיר עד כמה שאפשר את הפעילויות הנכללות באופן מהותי בתחומי הדיפלומטיה הציבורית; את היחידות המשרדיות השותפות להן; את בעלי התפקידים שיקבלו את הסמכויות המתאימות ואת האחריות ליישום המדיניות החדשה.

יתר על כן, השלמת בחינת הליקויים שעלו, בין היתר, בדוחות "הערכת המצב", יכולה ליעל ולהגביר את תהליך ההטמעה האמור. ליישום המלצות הדוחות האמורים נודעת חשיבות גם לשם גיבוש אסטרטגיות פעולה ומימושן במגוון כלי התקשורת ההמונית. בעת הזו - ועקב השימוש התכוף של קהלים נרחבים בעולם באמצעי המדיה החדשה - על המשרד להיערך ארגונית ומקצועית לפעילות במרחב המקוון.

בפעילויות הנעשות במרחב הבין-משרדי בתחום הדיפלומטיה הציבורית בכלל ובתחום אירוח משלחות עיתונאים זרים בפרט, נדרש ריכוז של הידע והניסיון המקצועי כדי להגיע לתוצאות מועילות. יזמות בלתי מתואמות עלולות לגרור פעולות כפולות ומיותרות ובזבוז של המשאבים הקיימים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדים השונים המארגנים הבאת משלחות עיתונאים לארץ לבחון את האפשרות להקים מסגרת מתאימה משותפת לארגון המשלחות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הגופים הממלכתיים העוסקים בדיפלומטיה ציבורית להקים פורום תיאום וידוע משותף שיבחן גם ממשקי עבודה במרחב הבין-משרדי היכולים לקדם את דימויה התיירותי-מסחרי של ישראל בעולם. מן הראוי גם כי לשם בחינת הרחבת "מיתוג ישראל" לפרויקט לאומי - בשים לב למשאבים

והמאמצים הרבים הכרוכים בכך - תתקבל הכרעה בסוגיות אלה: התאמת היזמה לנסיבותיה ולצרכיה של מדינת ישראל; מסגרת התקציב ומקורות המימון של הפרויקט הלאומי; דרכי היישום של מתווה הפרויקט.

פרויקט הקמת ביתן עצמאי המייצג את ישראל והפעלתו במהלך תערוכת אקספו העולמית היה פרויקט שמשרד החוץ התנסה בו לראשונה. על פי המדדים שהציג המשרד בתשובתו נראה כי המשרד אכן הצליח לעמוד ברוב היעדים שהציב ונראה שאף זכה להצלחה בהיבטים של חשיפה תקשורתית והעברת מסרי "מיתוג ישראל". עם זאת, ממליץ משרד מבקר המדינה כי המשרד יבחן את הליקויים שעליהם הצביע דוח זה, ובכללם סדרי עבודת ועדת המכרזים, ויפיק מהם את הלקחים הנדרשים.



מבוא

1. מאמצע שנות התשעים של המאה העשרים ואילך מתחוללים שינויים רעיוניים ומתודולוגיים בפעילות הנעשית בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית בזירה הבין-לאומית. מדינות רבות עושות מעבר אסטרטגי מתפיסות קודמות של תעמולה ממשלתית ל"דיפלומטיה ציבורית חדשה", שנועדה ליצור משיכה והערכה למדינה ומאפייניה בדעת הקהל העולמית לשם קידום מכלול האינטרסים שלהן. משרד החוץ (להלן גם המשרד), המופקד על הסברת מדיניות ישראל בעולם, ייצוג ענייניה המדיניים וקידום תדמיתה בעולם, מקצה משאבים לפעילות הנעשית בתחומים אלה.

עקב נתוני מחקרים שנעשו בשנים האחרונות במדינות שונות ברחבי העולם, המצביעים על שחיקה גוברת והולכת בתדמיתה הפוליטית, הדיפלומטית, המסחרית והתיירותית של ישראל, החל אגף הסברה ותקשורת במשרד בתהליך הבניית אסטרטגיות חדשות לשיפור התדמית המדינית בעידן של שינויים טכנולוגיים מהירים, המשפיעים על האופן שבו אנשים צורכים מידע ומגבשים תודעה. משנת 2003 ואילך אסף המשרד נתונים ממחקרים וסקרים ממוקדים שתרמו לגיבושה של תפיסה חדשה המכוונת להשגת יעדים ארוכי טווח ולהטמעתה במדיניות המשרד, במובחן ממתכונת ההסברה הקלאסית המכוונת להשגת יעדים מדיניים קצרי טווח.

במסגרת תפיסת הדיפלומטיה החדשה במדיניות המשרד הושק פרויקט "מיתוג ישראל" באוקטובר 2006. הפרויקט הוצג כהרחבה של אסטרטגיית ההסברה המדינית המסורתית והתבסס על רעיון "המיתוג המדיני" ("Nation Branding") שנוסה במדינות אחרות. מטרת המיתוג המדיני היא לקדם את תדמית ישראל ולשפר את מיצובה הכולל בדעת הקהל הבין-לאומית באמצעות השקעת משאבים רבים במיזמים בתחומים חברתיים-כלכליים ושימוש בכלים השאולים מענפי הפרסום והשיווק. ביולי 2007, במסגרת החלטתה להקים את מערך ההסברה הלאומי, אישרה הממשלה כי המשרד יוסיף לטפל בפרויקט האמור⁴. עד אפריל 2010 הכין המשרד תכנית עבודה רב-שנתית לפרויקט לאומי בין-משרדי והגיש אותה לאישור ראש הממשלה. בד בבד עשה פעולות יישומיות בשירות פרויקט המיתוג באמצעות יחידות במטה המשרד ונציגויות שלו.

באוקטובר 2007 אישרה הממשלה את השתתפותה של ישראל בתערוכת אקספו בשנת 2010 במסגרת "ביתן לאום"⁵. ביתן ישראל בתערוכת אקספו שנערכה במועד הביקורת בשנגחאי בסין הוא

4 החלטה מס' 1936 מ-8.7.07.
5 החלטה מס' 2496 מ-28.10.07.

פרויקט המיישם את היבטי המיתוג הלכה למעשה ומציג את מכלול היכולות וההישגים של ישראל תחת הכותרת "חדשנות לחיים טובים יותר".

2. בחודשים מרס-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות משרד החוץ בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, ובמסגרת זו נבדקו נושאים אלה: היישום של תפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה כחלק ממדיניות המשרד, לרבות בנוגע לשיתוף הפעולה בין-אגפי ולפעילות הנעשית במרחב המקוון; פרויקט "מיתוג ישראל" על מכלול היבטיו; פעילות דיפלומטיה ציבורית במשרדי ממשלה נוספים - במשרד ההסברה והתפוצות, במשרד התיירות ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת); תערוכת אקספו העולמית בשנגחאי. הבדיקה התמקדה בשנים 2004-2010 ונעשתה במשרד החוץ, במשרד ראש הממשלה ובמשרד ההסברה והתפוצות. בדיקות השלמה נעשו במשרד התיירות ובמשרד האוצר. יצוין כי בעבר בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות לגופי הסברה בהקשרים ביטחוניים גרידא⁶.

המעבר מהסברה מדינית לדיפלומטיה ציבורית חדשה

תמורות ביעדי המשרד לנוכח תדמית ישראל בעולם

על פי התפיסה שמציג המשרד במסמכי המדיניות שלו מ-2002 ואילך, השגת תדמית בין-לאומית חיובית ומבוססת היא חלק אינטגרלי מצורכי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל. אך בעשור האחרון, אף יותר מבעבר, ובעיקר מתחילת האירועים שכונו "אינתיפאדת אל-אקצה" בספטמבר 2000, נתון דימויה הציבורי של ישראל במתקפה מתמדת גם במדינות שעמן יש לה יחסים דיפלומטיים תקינים.

ישראל היא בעלת נוכחות תקשורתית גבוהה יחסית למדינות בגודלה. נתונים שאסף המשרד מלמדים כי ישראל מזהה בעקביות בתקשורת העולמית עם דימוי קונפליקט ולחימה. משברים מדיניים כמו מלחמת לבנון השנייה ביולי-אוגוסט 2006, מבצע "עופרת יצוקה" בעזה בדצמבר 2009, אירוע המשט הטורקי לעבר חופי עזה במאי 2010 ואירועים מדיניים-ביטחוניים שונים, משפיעים על עיצוב תדמיתה של ישראל באמצעי תקשורת בין-לאומיים. המדינה עדה לביקורת תכופה ולגינויים של מדינות, האו"ם וסוכנויותיו, ארגוני זכויות אדם וארגונים בין-לאומיים אחרים.

יתרה מכך, מחקרי מדיניות שנעשו בשנים האחרונות מלמדים על התגברות פעולות אנטי-ישראליות הקוראות להטלת חרם, הסטת השקעות והטלת סנקציות על חברות וגופים ישראליים כאמצעי של מאבק אזרחי נגד ישראל.

ממצאי מחקרים שנעשו ביזמת משרד החוץ משנת 2003 ואילך בארצות הברית ובאירופה ובחנו את עמדותיהם של קהלי יעד שונים כלפי ישראל (ראו להלן), לימדו שישראל מוצגת לציבור נרחב ומשפיע בעולם בעיקר כאשר הדברים אמורים בסכסוך הישראלי-ערבי. ולא עוד, אלא שיש הרואים בישראל חלק בלתי נפרד מן המרחב המזרח-תיכוני, הנחשב לבלתי מפותח, לוקה בחוסר קדמה, מצוקה כלכלית ואיכות חיים ירודה ולאחד הגורמים המסכנים את היציבות בעולם.

יתרה מכך, מסקנת מחקרים אלה היא כי הדימוי של ישראל אינו משרת את האינטרסים הכוללים שלה בעולם, ויכולתה לקדם את ענייניה הכלכליים-חברתיים בתחומי המסחר, התיירות, השקעות זרות בתעשייה המקומית, המדע והתרבות, נפגעת.

6 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 א (2002), עמ' 9-39; דוח שנתי 58 א (2007), עמ' 451-494.

ממצאים שהציגו צוותי עבודה פנימיים במשרד מ-2004 בהסתמך על מחקרים, ראינות עומק ודיוני סיעור מוחות מלמדים שבעידן של שינויים טכנולוגיים מהירים, המשפיעים על האופן שבו אנשים צורכים ידע ומגבשים תודעה, יש לגבש תורת עבודה שתמודד בראש ובראשונה עם שינוי מעמדה של ישראל בקרב מדינות המערב.

בקיץ 2008 הוקם צוות דיון מיוחד לגיבוש ההיערכות בתחום הדיפלומטיה הציבורית בראשות סמנכ"ל תקשורת והסברה דאז (להלן - צוות ההערכה). מטרת צוות ההערכה הייתה, בין היתר, לנסח את המצע לתכנית העבודה של המשרד ל-2009. במסגרת זו אסף צוות ההערכה דיווחים מהנציגויות בחו"ל בעניין היבטים שונים של פעילותן בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

הדוח שסיכם את עבודת הצוות שימש גם לצורכי הערכת המצב השנתית הכלל-משרדית לשנת 2008, והוגש להנהלת המשרד באוקטובר 2008 (להלן - דוח "הערכת מצב" 2008).⁷ דוח "הערכת מצב" 2008 כולל פירוט של ליקויים מהותיים שנמצאו בעבודת המשרד ובעבודת אגף תקשורת והסברה בתחומי הדיפלומטיה הציבורית; המלצות אופרטיביות מפורטות ליישום תפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה במשרד; והצעות לתכניות עבודה קונקרטיות בתחומים אלה. המלצותיו האופרטיביות של דוח "הערכת מצב" 2008 לא נדונו בהנהלת המשרד, אך בפועל הוא משמש מסד לתורת ההפעלה של אגף תקשורת והסברה (ראו להלן).

דוח "הערכת מצב" 2008 הבחין הבחנה מפורטת בין הגדרות היסוד והמתודות השונות של הפעילות הדיפלומטית. כך, "דיפלומטיה מסורתית" (Diplomacy) הוגדרה כמערכת של כללים ונורמות המגדירים יחסים בין ממשלות ובין נציגיהן. מערכת נורמטיבית זו כוללת מבנה ארגוני ותהליכים המתחוללים במשרדי חוץ הנמצאים בקשר זה עם זה ועם נציגי גורמים ממשלתיים אחרים. בשונה מפעילות דיפלומטיה מסורתית הגדיר דוח "הערכת מצב" 2008 פעילות של "דיפלומטיה ציבורית" והבחין בין שני מונחים: "הסברה מדינית" (Advocacy) - פעולות תקשורת שיוזם ממשל של מדינה בקרב קהלים זרים כדי לשכנעם, וכך להפכם לערוץ השפעה על מקבלי החלטות במדינותיהם - ו"דיפלומטיה ציבורית חדשה". על פי הדוח, התפיסה השלטת בהסברה המדינית שבה עוסקים גורמים מקצועיים מטעם משרד החוץ, משרד ראש הממשלה וארגונים נוספים, היא תפיסת "ניהול המשברים". אי לכך עיקר משאבי ההסברה הן כלפי פנים והן כלפי קהלים זרים בחו"ל מוקדשים להצגת עמדת ישראל במישור המדיני-ביטחוני, תוך כדי שימוש בכלים של דוברות ויחסי ציבור. אמצעים אלה נועדו לאפשר תגובה מיידית לטענות המופנות כלפי ישראל בזמן אמת ולטפל בהן בטווח הקצר.

לעומת זאת, על פי דוח "הערכת מצב" 2008, "הדיפלומטיה הציבורית החדשה" נוקטת אסטרטגיות עכשוויות ומשתמשת באמצעים עדכניים שונים ורחבים יותר מאלה שנקטו בעבר לקידום מכלול אינטרסים מדיניים וכלכליים של המדינה במדינות אחרות ובזירה הבין-לאומית. פעילות זו מבקשת ליצור למדינה דימוי אטרקטיבי ונשענת על פנייה לציבור ולאור דווקא למקבלי ההחלטות במדינות אחרות. דיפלומטיה ציבורית חדשה עושה שימוש נרחב, מתוכנן מראש ומובנה באמצעי התקשורת המסורתיים ובכלי המדיה החדשה ויוצרת מידע פרו-אקטיבי באמצעים המוגדרים "עצמה רכה", הנוגעים במיוחד לתחומי סגנון החיים ואיכות החיים של הפרט (תרבות, פנאי, תירות, אופנה, קולינריה, מדע וטכנולוגיה). לפעילות זו שותפים לא רק גורמים ממשלתיים רשמיים אלא גם ארגונים בלתי ממשלתיים⁸ הפועלים לקידום ענייניה של ישראל מנקודת מבטם.

מחקר משותף של מוסד שמואל נאמן בטכניון ומשרד החוץ (להלן - "מסמך נאמן") שפורסם ב-2009 ניתח בהרחבה הגדרות ואפיונים של פעילות דיפלומטיה ציבורית והבהיר שדיפלומטיה

7 דיפלומטיה ציבורית בעולם של שינויים מהירים - הערכת מצב מדינית-בטחונית 2008, אגף תקשורת והסברה, משרד החוץ, ירושלים, אוקטובר 2008. יצוין כי מסמך זה איננו דוח הערכת המצב השנתית הכללית של משרד החוץ אלא מסמך נפרד ועצמאי שכולל בין היתר מתווה לתכנית עבודה רב שנתית בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

8 NGO's - Non Governmental Organizations

ציבורית עוסקת גם בהרחבת הדיאלוג בין אזרחים ומוסדות במדינה אחת ובין אזרחים ומוסדות במדינות אחרות באמצעים שונים, לרבות באמצעות פיתוח והעמקה של קשרים בתחומי הכלכלה, המדע, התרבות והאמנות.

דוח "הערכת מצב" 2008 המליץ על מעבר מתפיסת ההסברה הקלאסית לתפיסה כוללת של דיפלומטיה ציבורית חדשה ונימק את חיוניות המעבר בזו הלשון: "במהלך תהליך הערכת מצב זו עלה הספק, עד כמה ההסברה בדרך המבוצעת היום על-ידי אגף תקשורת והסברה וגורמי ממשל נוספים, אכן יעילה; התברר, כי קיימות אינדיקציות לכך, שאפשר שהפעילות המתמדת סביב המסר הביטחוני-מדיני וההתעקשות על הצגת צדקת ישראל לעולם, גורמת בסופו של דבר לנזק - ההסברה מעצימה את קיומו של הסכסוך במקום להציג את ישראל... ברמה האסוציאטיבית הסכסוך הופך להיות ישראל, וישראל הופכת להיות הסכסוך".

היישום של תפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה במדיניות המשרד

משרד מבקר המדינה בחן את הפעולות שעשתה הנהלת המשרד לאחר שהוצגו לפניו המלצות דוח "הערכת מצב" 2008. התברר כי הגם שבמסמכי היסוד של המשרד נעשו שינויים העולים בקנה אחד עם ההמלצות, לא חל שינוי במתודולוגיה ובמאפייני הפעילות השוטפת הנשענים על מסמכים אלה, כפי שיודגם להלן:

1. הגדרת הפעילות והתפקידים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית בתקנון שירות החוץ: תקנון שירות החוץ (להלן - התקנון) מגדיר את המבנה הארגוני של המשרד ואת תחומי פעילותו, וככלל מסדיר את הנורמות וההנחיות לפעילות זו. התקנון קובע דרכי פעולה ועקרונות לעשיית פעולות שוטפות בחלק מיחידות המשרד.

על פי התקנון המעודכן מינואר 2010 (להלן - התקנון המעודכן), האחריות לפעילות בתחום הדיפלומטיה הציבורית נתונה בידי אגף תקשורת והסברה, המופקד על עיצוב התדמית הכוללת של ישראל והפצתה ברחבי העולם. האגף הוא המרכז והמוביל את כלל הפעילות המשרדית בתחומי הסברת החוץ והדיפלומטיה הציבורית. פעילות האגף מכוונת בעיקר למעצבי דעת הקהל, לרבות אמצעי התקשורת וקובעי המדיניות במערכת הממשלתית והפרלמנטרית.

בתקנון המעודכן מוגדרים תפקידיו של אגף תקשורת והסברה כדלקמן: "פעילותו של האגף מתמקדת בשני תחומים עיקריים: א. הסברה מדינית; ב. הצגת ישראל היפה והישגיה"; "האגף אחראי על הדיפלומטיה הציבורית של מדינת ישראל ומלווה את הנושאים השונים שבטיפול המשרד (המטה והנציגויות), במטרה להביא להבנה ולתמיכה בעמדות ובמהלכים המדיניים ולקידום האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל, להעמיק ולהרחיב את הידע הכללי של הציבור ברחבי העולם על ישראל, לקדם את תדמיתה ולחשוף את פעילותו של משרד החוץ בעולם ובארץ".

בעניין "הסברה מדינית", התקנון המעודכן קובע כי "פעילות ההסברה של ישראל בחוץ לארץ נועדה להעמיק את הבנת עמדותיה המדיניות של ישראל, להבליט את הישגיה ולשפר את תדמיתה בקרב קובעי המדיניות, מעצבי דעת הקהל והציבור הרחב בארצות השונות". עוד נקבע שם, כי "משימה זו מוטלת על משרד החוץ באמצעות אגף תקשורת והסברה המופקד על הסברת החוץ". התקנון אינו מרחיב בנושא "הצגת ישראל היפה והישגיה", אלא רק מציין תחום אחריות זה.

מעיון בהוראות התקנון המעודכן עולה כי הגם שנעשה בו שימוש במונחים "הסברה", "דיפלומטיה ציבורית" ו"ישראל היפה", הוא אינו נותן ביטוי להבדלים בין הדיסציפלינות "דיפלומטיה מסורתית", "הסברה מדינית" ו"דיפלומטיה ציבורית", שדוח "הערכת מצב" 2008 הגדירן והבחין ביניהן. למעשה אי-אפשר ללמוד מהוראות התקנון כיצד להשתמש במונחים אלה בפעילות השוטפת של המשרד.

בנובמבר 2010 השיבה הנהלת המשרד למשרד מבקר המדינה כי דיפלומטיה ציבורית היא "דיסציפלינה חדשה ודינמית" שהמשרד, כמו משרדי חוץ ברחבי העולם, נתון בעיצומו של תהליך הטמעתה. במסגרת זו "יוטמעו רבות מהמלצות הערכות המצב השונות וישונה תקנון המשרד בהתאם". יצוין כי התשובה האמורה נוגעת לתכנית לשינוי ארגוני רחב היקף שהנהלת המשרד שוקדת על הכנתו מ-2009 ואילך. במועד סיום הביקורת הרפורמה המבנית המתוכננת טרם יצאה לפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגישה החדשה לדיפלומטיה ציבורית שהוצגה להנהלת המשרד ושאותה מנסה המשרד להטמיע כאמור בתשובתו, צריכה לבוא, בין היתר, לידי ביטוי ברור ומעשי בתקנון המשרד ובנוהלי עבודתו.

2. מיסוד פעילותו של אגף תקשורת והסברה בתחומי הדיפלומטיה הציבורית: כאמור, אגף תקשורת והסברה אחראי לעיצוב התדמית הכוללת של ישראל והפצתה ברחבי העולם. תהליכי העבודה באגף, שיתוף הפעולה בינו ובין יתר אגפי המטה הנוגעים לעבודתו, תוצרי עבודתו ומעמדו כלפי הנהלת המשרד בתהליכי קבלת החלטות נבחנו כמה פעמים בידי ועדות בדיקה והערכה פנים-משרדיות.

בנוגע לניסיון לפתח לאגף מתודולוגיית עבודה סדורה עם כלי התקשורת של המדיה החדשה, במסגרת הפעילות שהוא עושה בתחום הדיפלומטיה הציבורית, קבע דוח "הערכת מצב" 2008 כי "הפעילות אינה מספקת ומפוצלת בין מחלקות האגף ומחלקות אחרות מהמשרד". עוד עלה מהדוח האמור כי יש לבנות "מנגנון אשר יעניק לאגף את האחריות והסמכות המקצועית בנושאי דיפלומטיה ציבורית".

לנוכח ממצאים אלה המליץ דוח "הערכת מצב" 2008 לאגף תקשורת והסברה לעשות כמה פעולות חיוניות, כדלקמן: תכנון אסטרטגי והערכת ביצועים, לשם הגדרת הפעולות הנדרשות ומדידת האפקטיביות שלהן; הגדרת תוצרי שגרה בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, במטה ובנציגויות, שיאפשרו ניהול ידע והערכה שיטתית של הפעולות הנעשות ויספקו בסיס לקבלת החלטות של הנהלת המשרד. עוד הומלץ, שנציגות מטעם האגף תהיה נוכחת בקביעות בעת קבלת החלטות מדיניות.

בעניין ההכשרה המקצועית לפעילות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית נאמר בדוח כי במשרד, ובאגף תקשורת והסברה בפרט, אין מסלול הכשרה מסודר הכולל תאוריה ופרקטיקה לבעלי התפקידים באגף, והם אינם עוברים תהליך חפיפה מסודר בזמן חילופין בארץ. אי לכך המליץ דוח "הערכת מצב" 2008, לפתח "תוכנית הדרכה והכשרה התואמת את תורת העבודה והגדרת תפקידי עובדי האגף; עובדים חדשים הנכנסים לעבודה באגף יעברו הכשרה כחלק מכניסתם לתפקיד".

הביקורת העלתה כי הנהלת המשרד לא דנה בהמלצות דוח "הערכת מצב" 2008 ויישומן בכל האמור בתפקוד אגף תקשורת והסברה והשפעתו על הפעילות הכלל-משרדית.

3. תיאום הפעילות של אגף תקשורת והסברה עם אגפי המטה התפקודיים: נוסף על אגף תקשורת והסברה פועלים במשרד שלושה אגפי מטה תפקודיים

האמונים על העבודה המקצועית של המשרד. להלן פירוט תחומי אחריותם בפעילויות הדיפלומטיה הציבורית - המסורתית והחדשה:

אגף קשרי תרבות ומדע (קשתו"ם) - מופקד על גיבוש מדיניות הייצוג של המדינה ברחבי העולם בתחום התרבות והמדע. יעדי האגף הם לקדם ולחשוף פעילות תרבות ומדע ישראלים הנעשית בחו"ל לשם קידום אינטרסים מדיניים, ולהציג את הישגי המדינה בתחומים אלה כדי להשפיע על תדמיתה; אגף כלכלה - אחראי לניהול והכוונה של מדיניות החוץ הכלכלית ולזיהוי האינטרסים הכלכליים והמסחריים של ישראל בחו"ל; האגף לסיוע ושיתוף בין-לאומיים (מש"ב) - מופקד על ניהול, תיאום ועשייה של פעולות השיתוף והסיוע של ישראל, בעיקר במדינות אפריקה, אסיה ואמריקה הלטינית. זאת בין היתר, באמצעות הגשת סיוע הומניטרי והפעלת מערכת הדרכה בארץ ובחו"ל, בעיקר בנושאי חקלאות, רפואה, יזמות עסקית ופיתוח.

(א) מתוך הבנת הצורך באיגום תקציבי הפעילות של האגפים האמורים בתחומי החפיפה ביניהם וכדי לייעל את עבודתם המשותפת, המליצה כבר ב-2002 ועדת ההיגוי לעשות בדיקה יסודית של תקציבי האגפים התפקודיים - מש"ב, קשתו"ם והסברה. ואמנם בהצעת התקציב הרו שנתו לשנים 2009-2010 יוחד סעיף נפרד בתקציב המשרד לחלק מהפעילות המשרדית בתחומי הדיפלומטיה הציבורית. התקציב הייעודי לפעילות האמורה כלל את פעולות אגף תקשורת והסברה ואגף קשתו"ם עם הפעילות של החטיבה הקונסולרית וחטיבת התפוצות והדתות הנעשית בחו"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב המשרד כי "בשנת 2009 בוצעה התקדמות משמעותית לעבר איחוד תקנות התקציב בתחום הדיפלומטיה הציבורית... צעד זה של איחוד תקציב, מאפשר למשרד, גמישות בניהול תקציביו, הן במטה והן בנציגויות בחו"ל".

מתשובת המשרד עולה כי תהליך איגום תקציבי הדיפלומטיה הציבורית, שבו החל המשרד כאמור ב-2009, הוא חלקי ואינו כולל רכיבים הנוגעים לעניין בתקציבי אגף כלכלה ואגף מש"ב, שיש בפעילותם מרכיבים מתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

במהלך 2009 הוקמה קבוצת עבודה במשרד, בהשתתפות מנהלי מחלקות מאגף תקשורת והסברה, כדי לגבש את הערכת המצב השנתית בתחומי הדיפלומטיה הציבורית והמיצוב. מסמך הסיכום של קבוצת העבודה האמורה (להלן - דוח "הערכת מצב" 2009) נמסר לחטיבת התכנון המדיני במשרד לשם שילובו בהערכת המצב השנתית המשרדית, ועיקריו הוצגו הן לפני עובדי אגף תקשורת והסברה והן לפני הנהלת המשרד. דוח "הערכת מצב" 2009 חזר בפירוט על ההמלצה שבדוח "הערכת מצב" 2008, ולפיה על הנהלת המשרד להקים מנגנון הפעלה פנים-משרדי, שיאגד ויסנכרן את פעילות כל יחידות המשרד בתחום הדיפלומטיה הציבורית והמיתוג, ובפרט את פעילות האגפים התפקודיים - תקשורת והסברה, קשתו"ם, מש"ב וכלכלה. כאמור, דרכי היישום של המלצות דוחות אלה טרם נדונו בהנהלת המשרד.

בתשובתו מסר המשרד כי "שני דוחות הערכת המצב לשנים 2008 ו-2009 מהווים, בפועל, את המסד לתורת ההפעלה של אגף תקשורת והסברה בתחומים אלו, בדגש על המרחב המקוון". סמנכ"ל אגף תקשורת והסברה כתב נוסף על כך, כי אף על פי שאין נוהל עבודה בין-אגפי בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, "מתנהל שיתוף פעולה אד הוק בין האגפים הרלוונטיים בכל הקשור לפעילויות" ולחשיפתן של אותן פעילויות באמצעי התקשורת. הנהלת המשרד הוסיפה בהקשר זה כי אף על פי שאגף תקשורת והסברה הוא "הגורם המוביל והמתכלל את פעילות הדיפלומטיה הציבורית בשיתוף פעולה עם האגפים התפקודיים", הרי לכל אגף תפקודי ייעוד משלו, ולכן אין מקום ליצור "קשר הדוק מדי" בין "פעילות יצוא" של התרבות והכלכלה הישראלית לבין הפעילות בתחום המיתוג.

כאמור, על פי תשובת המשרד, דוחות "הערכת מצב" 2008 ו-2009 של אגף תקשורת והסברה משמשים כפועל מסד לתורת ההפעלה של המשרד. דוחות אלה המליצו להנהלת המשרד לבנות מנגנון שיתאם את פעילות האגפים התפקודיים הנוגעים לתחומי הדיפלומטיה הציבורית, כל אחד בענף התמחותו. אולם עד כה היקף השיתוף בעבודת האגפים התפקודיים והאגפים המרחביים המתואר בתשובת המשרד אינו משקף מציאות שונה מזו ששררה במשרד לפני יישום תפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה, ולא נמצא בנוהלי המשרד ביטוי לתיאום ממשקי העבודה בין האגפים האמורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי הנהלת המשרד תגבש מדיניות אחידה בעניין מידת שיתוף הפעולה הרצוי מבחינתה בין אגפי המשרד השונים, וכתוך כך תתחשב בהמלצות של דוחות ההערכה כאמור. כמו כן, על אגף תקשורת והסברה לקבוע תכנית עבודה אופרטיבית הנוגעת לייעוד וליעדים של המשרד, לשינויים שחלו בסביבה הטכנולוגית-חברתית-תקשורתית ולידע המקצועי העדכני בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

(ב) אחד מיעדי העל של המשרד שנקבעו בתכנית העבודה לשנת 2010 הוא "דיפלומטיה ציבורית ומיתוג". תכנית העבודה תולה את השגת היעד הזה בפעילותם של אגף תקשורת והסברה ואגף קשתור"ם בלבד. לעומת זאת, פעילות אגף מש"ב אינה כלולה בתחום דיפלומטיה ציבורית ומיתוג, אלא בתחום "אג'נות חדשות - מיצוב ישראל כשותפה לסדר היום העולמי החדש".

ידוגש כי גורמים פנימיים בשירות החוץ הביעו עמדה התומכת בהכרה בפעילות מש"ב כחלק בלתי נפרד ממכלול תחומי הדיפלומטיה הציבורית. בהקשר זה כתב השגריר בהאנוי לסמנכ"ל מש"ב באפריל 2009 כי "מדיניות סיוע חוץ רלוונטית מאוד ככלי השפעה בארגונים בין-לאומיים ובאמצעות הארגונים הבין-לאומיים על מדינות ה-OECD... ושם יש חשיבות מיוחדת למיתוג-דיפלומטיה ציבורית, שיכולה להסתייע בהילת הסיוע הישראלי".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה הנהלת משרד החוץ כי "מהות הדיפלומטיה הציבורית הינה רחבה ומגוונת, וכוללת תחומי עיסוק רבים. בראיית המשרד, למרות שפעילות קשתור"ם מש"ב וכלכלה אינן מוגדרות כפעילויות ליבה קלאסיות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, הרי שבנקודות זמן מסוימות ובתחומי עניין מסוימים - משתלבים תחומים אלה". זאת ועוד, תהליך היישום של התפיסה החדשה במשרד הוא "תהליך הדרגתי הנמשך מזה כשבע שנים, מתפיסה שבראיתנו אינה עונה עוד בצורה מלאה על האתגרים עמם אנו מתמודדים, ולכן מתבקש שינוי ארגוני". סמנכ"ל תקשורת והסברה השיב כי "מדובר בתהליך אבולוציוני של למידה המתרחשת לאורך זמן". ממלא מקום המנכ"ל הוסיף, כי "התהליך הוא נגזרת הכרחית של השינויים המתחייבים בתהליכי העבודה ובמבנה של משרד החוץ והתאמתם לעולם עמו אנו מתמודדים עתה... במסגרת זו יאוחד הטיפול בעולם הדיפלומטיה הציבורית (כולל ההסברה הקלאסית, המיתוג, קשרי התרבות והמדע, אתגר הדו-לגיטימציה והלוחמה המשפטית נגד ישראל, כמו גם עולם של מדיות חדשות) תחת מסגרת ארגונית אחת בראשה יעמוד משנה למנכ"ל לדיפלומטיה ציבורית".

לנוכח הממצאים העולים ממסמכי המדיניות של המשרד מן הראוי לבחון את דרכי היישום של יעדי העל בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, ולקבוע בכירור מה הן הפעילויות הנכללות בתחומים אלה ואילו אגפים שותפים להן. תהליך ההטמעה של הדיפלומטיה הציבורית, שהמשרד נתון כאמור בעיצומו, ראוי כי ייעשה על יסוד מערך תפקידים ופעולות מוגדר. הדבר יכול לסייע למשרד בקידום הפעילות הארגונית הכוללת הנעשית במסגרת השינוי המבני המקיף שהמשרד מתכנן.

שיתוף הפעולה הבין-אגפי

1. האגפים המרחביים במטה המשרד מרכזים, מתאמים, מתקצבים ומאשרים את פעילות הנציגויות בחו"ל בכל התחומים, ובעיקר את הפעילות המדינית של הדיפלומטיה הבין-ממשלתית הקלאסית (ראו לעיל)⁹. החלוקה בין האגפים המרחביים נעשית על פי החלוקה הגאוגרפית בין מדינות היעד שבהן יש לישראל נציגויות רשמיות.

מינואר 2006 ואילך הופעלה רפורמה תקציבית במטה המשרד (להלן - הרפורמה), כדי לכוון שיטת עבודה שבה האגפים המרחביים מקבלים את המשאבים הדרושים לשליטה מלאה בניהול מדיניות החוץ במרחבים שבאחריותם. הרפורמה התבססה על העברת השליטה בניהול התקציב וכוח האדם, שהייתה נתונה בידי האגפים תקשורת והסברה, קשתו"ם ומש"ב, לאגפים המרחביים.

דוח ביקורת ומבדק פנים על הרפורמה שפורסם במאי 2008 (להלן - דוח המפכ"ל) מצא, בין היתר, שבשל הרפורמה נפגמה אחדות הניהול של משאבי המשרד ונחלשה יכולת השליטה המרכזית של המטה. עוד קבע דוח המפכ"ל, כי בפועל, לאחר יישום הרפורמה, לא הוגדרו ממשקי עבודה סדורים בין האגפים המרחביים ובין האגפים התפקודיים שצוינו; המטה לא נתן לנציגויות בחו"ל הנחיות ברורות כיצד לנהל את תקציבי הדיפלומטיה הציבורית וליישם באופן מושכל את תכניות העבודה השנתיות.

ממצאי דוח המפכ"ל נתמכים גם בדוח "הערכת מצב" 2008, שהדגיש כי במסגרת הרפורמה האמורה, הסמכות לקבוע את סדר העדיפויות בהקצאת המשאבים לאגפים המרחביים ובתוכם ניטלה מאגף תקשורת והסברה, וכי "לא מתנהל תהליך מוסדר של תיעודף המשאבים". נוסף על כך קבע דוח "הערכת מצב" 2008 ש"הפיקוח על מימוש סדר העדיפויות המשרדי על-ידי הנציגויות רופף ומותיר בידן מרחב תמרון בלתי סביר; ככלל, תהליכי הבקרה והביקורת ותהליכים מסודרים של הפקת לקחים הינם ספוראדיים".

לנוכח ממצאי דוח המפכ"ל והמלצותיו הקימה הנהלת המשרד צוות לבחינת הרפורמה התקציבית בראשות המשנה למנכ"ל, מר רפי ברק (להלן - צוות הבחינה). ראשי האגפים התפקודיים טענו לפני הצוות האמור כי אף על פי שהם מופקדים על הפעילות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית ונושאים באחריות המקצועית לתוצאותיה, אין להם סמכות לכוון את חלוקת התקציב בנציגויות ולעקוב אחר אופן ניצולו בפועל.

צוות הבחינה דחה את הטענות האלה ואשרר את מימוש הרפורמה, בתוספת כמה המלצות מינהליות, ובראשן ההמלצה לפרסם "מסמך רענון", שיזכיר מה הם הנהלים וההנחיות לפעולות הנציגויות בחו"ל, דרישות התיאום ותהליכי העבודה בין האגפים ותחומי האחריות והסמכות שלהם.

בדצמבר 2009 הציג צוות הבחינה את מסמך הסיכום לפני מנכ"ל המשרד. לנוכח טענות ראשי האגפים התפקודיים כנגד הרפורמה הורה המנכ"ל לצוות הבחינה לבדוק שוב את העניין ולהציע פתרון לבעיה האמורה. בתום ישיבה נוספת המליץ צוות הבחינה להדק את התיאום בין האגפים המרחביים ובין האגפים התפקודיים באמצעות ישיבת תיאום בין ראשי האגפים האמורים שתתקיים מדי רבעון, תתועד ותדווח ישירות למנכ"ל ולמשנה למנכ"ל. עוד המליץ הצוות שתכניות העבודה של הנציגויות והאגפים המרחביים בתחומי ההסברה והתרבות יאושרו במשותף בידי האגפים המרחביים, אגף תקשורת והסברה וקשתו"ם.

9 האגפים המרחביים והאגפים התפקודיים שווים אלה לאלה מבחינת המדרג הארגוני.

נמצא כי החלטות צוות הבחינה שהוקם בעקבות דוח המפכ"ל והמלצותיו לא נתנו מענה שלם לצורך לרכז ולייעל את הפעילות המשרדית בתחומי הדיפלומטיה הציבורית. במתכונת הקיימת של הרפורמה התקציבית, אין לבעלי הסמכות המקצועית בתחומים אלה (ראשי האגפים התפקודיים) סמכות מינהלית להשפיע על חלוקת התקציבים בנציגויות ולבקש את אופן ניצולם בפועל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין ממלא מקום סמנכ"ל אגף קשתו"ם כי אף על פי שהרפורמה לא צמצמה את האחזיות של אגף קשתו"ם לפעילות הנעשית בנציגויות בחו"ל ואת רמת המעורבות שלו בהן, הרי ש"היכולת להחליט ולפתור בעיות הוגבלה ויצרה סרבול ועיכוב בקבלת החלטות. ההמלצה לקיים ישיבת תיאום בין האגפים המרחביים לתפקודיים מדי רבעון, שתתועד ותדווח למנכ"ל, אכן לא קוימה". גם הליך האישור של תכניות העבודה בתחום התרבות נעשה "באיטיות ופרטניות יתר, מה שמעכב מאד את אישור התוכניות לנציגויות", אפילו ברבעון שלם. סמנכ"ל אגף תקשורת והסברה כתב בהקשר האמור כי "האחזיות הכוללת על הדיפלומטיה הציבורית מוטלת לפתחו של אגף תקשורת אך יכולתו להשפיע על חלוקת התקציב וכוח אדם נלקחה ממנו".

הנהלת המשרד כתבה למשרד מבקר המדינה כי חרף אי-שביעות הרצון של "חלק מעובדי האגפים התפקודיים", ההנהלה בחנה שנית את הרפורמה ומצאה שהיא הפתרון המיטבי לייעול עבודת המשרד ותערוף המשאבים "על פי השיקולים המדיניים שהינם בראש סדר העדיפויות. במקביל נקבעו הדרכים בהן יש לשפר התאום בין האגפים המרחביים לאגפים התפקודיים".

משרד מבקר המדינה העיר להנהלת משרד החוץ כי על פי הממצאים נראה שיש קושי בקיום הפעילות הבינ-אגפית בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, ולכן עליה לשוב ולהידרש לסוגיה זו.

2. בעקבות מסקנות צוות הבחינה והסיכום שהוגשו למנכ"ל בדצמבר 2009, פרסמה החטיבה לתקצוב מרכזי בפברואר 2010 מסמך רענון לנוהלי העבודה שבהם עסקה הרפורמה (להלן - מסמך הנהלים). בסעיף המסדיר את הקצאת תקציבי הפעולה של הנציגויות בחו"ל נקבע ש"תוכניות העבודה בנציגות אשר אושרו לביצוע על ידי ראש האגף המרחבי, אינן נדרשות [ההדגשה במקור] לקבלת אישור מטה נוסף".

מהוראה זו במסמך הנהלים אפשר להסיק שתכניות העבודה של הנציגויות והאגפים המרחביים בתחומי ההסברה והתרבות אינן צריכות לקבל גם את אישורם של ראשי האגפים התפקודיים הנוגעים לעניין. אי לכך, על הנהלת המשרד לבחון מחדש את נוסח מסמך הנהלים ולהבהיר באופן חד-משמעי את כוונתו על פי האמור בסיכום המנכ"ל והמלצת צוות הבחינה מדצמבר 2009.



בשנת 2008 התגבשה במשרד ההבנה כי למלאכה שהוא עושה בתחומי הדיפלומטיה הציבורית חסרה תורת עבודה עדכנית, העוסקת ביעוד וביעדים של המשרד, בשינויים שחלו בסביבה הטכנולוגית-חברתית-תקשורתית, בתאוריה ובידע המקצועי שבעולם הדיפלומטיה הציבורית החדשה.

על פי דוח "הערכת מצב" 2008, כאשר נבחנת פעילות המשרד בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, "מתברר כי מדובר בייצור כלאיים 'דיפלומטיה היברידית'. ייצור זה נשען על 'הסברה', תוך הפעלה של כלים מתחום הדיפלומטיה הציבורית החדשה, אך ללא שיטה, תיעוד, תפיסה מנחה ובחינה לעומק של יעילותה". במועד סיום הביקורת באוגוסט 2010 הנהלת המשרד טרם קיבלה החלטות אופרטיביות בנוגע ליעדי הדיפלומטיה הציבורית החדשה ודרכי השגתם, ועדיין לא קבעה נהלים פנימיים מחייבים בעניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, לשם השגת יעדי משרד החוץ על הנהלת המשרד להשלים את הליכי בחינת הליקויים שעלו בדוחות הערכה פנימיים במשרד, לדון בהמלצות השונות שניתנו בדוחות אלה ולהחליט אילו מהן לאמץ ולהפוך להוראות אופרטיביות.

פעילות דיפלומטיה ציבורית במרחב המקוון

1. על פי דוחות "הערכת מצב" לשנים 2008 ו-2009, האינטרנט הוא "הזירה החשובה ביותר של תחום הדיפלומטיה הציבורית". באגף תקשורת והסברה פועלות שש מחלקות, ובהן מחלקת מידע ואינטרנט. יצוין כי מחלקה זו אינה עוסקת בפעילות דיפלומטיה ציבורית והסברה מדינית ברשת האינטרנט. התקנון קובע שמחלקה אחת באגף - מחלקת ההסברה - היא האחראית, בין היתר, ל"יזום, תכנון, ארגון וביצוע קמפיינים ופרויקטים בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית", ול"פעילות במדיה החדשה"¹⁰ ובמרחב המקוון.

על פי הנאמר בדוח "הערכת מצב" 2008, הפיצול בין היחידות השונות מזיק לפעילות של האגף במדיה החדשה, ויש לעשות בו שינויים מבניים כדי שיוכל להשיג את מטרותיו. בדוח האמור הומלץ לארגן מחדש את מחלקות האגף ואת הקצאת כוח האדם בו. "הארגון המחודש ישקף סדרי עדיפות ברורים, תוך מיקוד בתחומי ליבה".

נוסף על כך המליץ דוח "הערכת מצב" 2008 לאחד את "הטיפול בתחומי המרחב המקוון והמדיה החדשה; הגורם המאוחד יישא באחריות גם על הקשר עם אגפי המשרד האחרים להטמעת תוצריהם בפעילות בתחום, ואף יפקד על קידום הקמת גוף המדיה החדשה המתוכנן".

במועד סיום הביקורת באוגוסט 2010, אגף תקשורת והסברה במשרד עדיין לא היה ערוך מבחינה ארגונית לפעילות מקצועית ומתואמת בתחומי הדיפלומטיה הציבורית במרחב המקוון.

בנובמבר 2010 הודיע משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי נבחנת האפשרות לעשות את הפעילות במרחב המקוון באמצעות מיקור חוץ.

2. בינואר 2009 הגה משרד החוץ מתווה לפרויקט מיוחד, "היום שאחרי מבצע 'עופרת יצוקה'", שנועד לתקן את הנזקים המדיניים והתדמיתיים שנגרמו לישראל בעקבות המבצע הצבאי שנערך ברצועת עזה בדצמבר 2008 (להלן - פרויקט "היום שאחרי"). במסגרת זו הגיש משרד החוץ למשרד האוצר תכנית עבודה מפורטת במסמך שכותרתו "פרויקט דו-שנתי: תגבור פעילות הדיפלומטיה

10 על פי ההגדרות המקובלות, בין היתר בדוח "הערכת מצב" 2008, "מדיה חדשה" היא שם כולל לטכנולוגיות התקשורת בספירה הדיגיטלית שנוצרו בעשרים השנים האחרונות.

הציבורית בחו"ל - אסטרטגיה תקשורתית ותוכנית פעולה לשיקום הדימוי הישראלי במדינות הערכים המשותפים".

בפתח תכנית העבודה נכתב כי "במהלך ההכנות ללחימה והלחימה, התמקדה האסטרטגיה התקשורתית ביעדים קצרי טווח... כעת, עם סיום הלחימה, יש צורך לחדד את הגדרת משימות הדיפלומטיה הציבורית וההסברה, כמי שמקדמות את מכלול האינטרסים של מדינת ישראל, לאור האתגר הצפוי של התגברות מגמות של דה-לגיטימציה ונידוי ישראל".

במרס 2009 נחתם סיכום תקציבי בין משרד האוצר למשרד החוץ לשם מימוש פרויקט "היום שאחרי". בסיכום נקבע שהפרויקט יתקצב בשלב ראשון ב-10 מיליון ש"ח ובמרכזו "לוחמה" באינטרנט - 6.5 מיליון ש"ח. נקבע שלוח הזמנים למימוש השלב הראשון יהיה ארבעה חודשים - עד יולי 2009. תקצוב השלב השני בפרויקט - נוסף על הסכום האמור - הותנה בהצלחת השלב הראשון על פי היעדים והמדדים שהציג משרד החוץ לפני משרד האוצר.

הביקורת העלתה כי פרויקט "היום שאחרי" נעצר בתום השלב הראשון וכי תכנית העבודה של הפרויקט, שבגינה אושר למשרד תקציב של 10 מיליון ש"ח, לא הוצאה לפועל במלואה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני הביצוע של התקציב שהוקצה למשרד החוץ במסגרת פרויקט "היום שאחרי" עבור הפעילות שהייתה אמורה להיעשות באינטרנט. הנתונים שנרשמו במסמכי אגף תקשורת והסברה מראים כי מתוך התקציב של כ-6.3 מיליון ש"ח, שאושר בפועל למשרד, לא נוצלו כ-2.2 מיליון ש"ח (1.3 מיליון ש"ח שהאגף הקצה לפרויקטים שטרם אושרו במשרד, בתוספת כ-900,000 ש"ח שלא נעשה בהם שימוש), שהם כ-35% מתקציב הפרויקט כולו. יתר על כן, בביקורת נמצא כי יתרת התקציב על סך כ-4.1 מיליון ש"ח, שנרשמה כ"משימות בפועל", לא נוצלה ברובה עד יולי 2009, ובחלקה נוצלה למימון פעולות אחרות החורגות מיעדי הפרויקט כפי שפורטו בתכנית העבודה שהציג המשרד.

לפי הנתונים המפורטים במסמכי אגף תקשורת והסברה, רק 120,000 ש"ח נוצלו עד אוקטובר 2009 לפרויקטים בתחום הדיפלומטיה הציבורית במרחב המקוון - ב"טוויטר", "פייסבוק", "פליקר", "ויקיפדיה" וכדו'.

מכאן שעד המועד שנקבע בסיכום שבינו ובין משרד האוצר (יולי 2009) ניצל משרד החוץ בפועל פחות מ-2% מ-6.3 מיליון ש"ח שהוקצבו לו לפעילות ייעודית ברשת האינטרנט.

תשובתו מסר המשרד כי יתרת התקציב שלא נוצלה או שהוסטה "למשימות אחרות במסגרת הפרויקט, נמצאת בתקציב המשרד ורשומה כהתחייבות משוריית" לשם השלמת הפרויקט והוצאתו אל הפועל.

הסדת התקציב ל"משימות אחרות" וחריגה מלוח הזמנים המקורי של הפרויקט אינן מתיישבות עם התחייבויות משרד החוץ כלפי אגף התקציבים במשרד האוצר. יתר על כן, תשובת משרד החוץ שעל פיה יתרת התקציב שלא נוצלה רשומה במשרד "כהתחייבות משוריית" אינה עולה בקנה אחד עם הסיכומים שבינו ובין משרד האוצר. בנסיבות אלה, על הנהלת משרד החוץ ועל משרד האוצר לתת את הדעת על כך שיתרת התקציב לפרויקט כלולה כבר יותר משנה וחצי בתקציב משרד החוץ ללא יעד ברור.

מן הממצאים עולה בכירור כי התכנית שהייתה אמורה להתממש במרחב המקוון בשנים 2009-2010 לא יצאה אל הפועל, והדבר מעיד על הליקוי התפקודי בפעילות אגף תקשורת והסברה. לדעת משרד מבקר המדינה, עקב החשיבות הרבה שיש לפעילות בזירה האמורה לקידום ענייני החוץ של ישראל בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, מן הראוי כי הנהלת משרד החוץ תרכז מאמץ ארגוני מיטבי לפיתוח יכולות הפעולה במרחב המקוון לנוכח אתגרי התקופה.

פרויקט "מיתוג ישראל"

מיתוג מדינות

1. כאמור, הדיפלומטיה הציבורית החדשה נוקטת אסטרטגיות עכשוויות הכוללות, בין היתר, קידום של מכלול האינטרסים של המדינה במדינה אחרת באמצעות יצירה של דימוי אטרקטיבי הנשען על דיאלוג עם הציבור של המדינה האחרת. כדי לעשות פעילות זו נעשה שימוש נרחב באמצעי התקשורת, לרבות יצירת מידע פרו-אקטיבי והפצתו בכלי המדיה החדשה באמצעים המוגדרים "עצמה רכה". בשני העשורים האחרונים החלו כמה מדינות ברחבי העולם להשקיע משאבים במיזמים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית על פי קונספציה חדשה שבמרכזה שימוש בכלי המיתוג המדיני כדי לשפר את תדמיתן האזרחית-כלכלית-תרבותית. רעיון המיתוג המדיני (Nation "Branding") התפתח במרוצת השנים לתפיסה רחבה הכוללת תהליך אסטרטגי ארוך טווח שנועד למצב בתודעת קהלי היעד תדמית מסוימת שהמדינה מעוניינת להציג (להלן - מיצוב). תהליך מיצוב מועיל מתחיל בבחירת מותג המדינה וגיבוש מתווה כולל לתהליך.

ספרות המחקר שהתפתחה בעקבות התופעה האמורה מאפיינת את המטרות העיקריות של מיתוג ערים ומדינות כדלקמן: משיכת תיירים, עובדים בעלי כישורים נדרשים וסטודנטים בעלי הישגים גבוהים; עידוד השקעות של משקיעים זרים; הגדלת ייצוא השירותים, המוצרים והסחורות¹¹. המטרות המשניות של מיתוג מדינות קשורות לכלכלה ולפוליטיקה העולמית: שמירה על יציבות המטבע המקומי; הגברת האמינות של הכלכלה המקומית בעיני המשקיעים באמצעות דירוג האשראי; הגדלת ההשפעה על מקבלי ההחלטות במוסדות ובארגונים הבין-לאומיים; הנעת שיתופי פעולה אזוריים וגלובליים בתחומים שהמדינה מעוניינת לקדם¹².

מניירות העמדה שהוכנו בשנים 2006-2010 באגף תקשורת והסברה בנוגע לתפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה אפשר ללמוד על הקשר המושגי בין מיתוג עסקי למיתוג מדיני. "מיתוג" הוא כלי ניהולי שבאמצעותו ארגונים עסקיים מעבירים מסרי מידע פומביים כמו גם פנים-ארגוניים שעניינם הבניה של ערכים ותפיסות לשם יצירת דימוי מסוים לארגון. המותג מורכב מסך כל התחושות, ההתנסויות והרשמים שמפתח הצרכן כלפי הארגון. מותג המדינה הוא רעיון-על (concept) שנועד לעצב את המסגרת וההקשר שעל פיהם ינוסחו המטרות, האמצעים ודרכי הפעולה להשגת יעדי

11 ראו: רמי הסמן, נייר עמדה בנושא מיתוג ישראל - שיווק מדיני במצב קונפליקט מתמשך (2008), עמ' 14.

12 ראו:

Keith Dinnie, **Nation Branding - Concepts, Issues, Practice**, Butterworth, Great Britain (2008).

הדיפלומטיה הציבורית החדשה. מותג המדינה אמור לייצג את תמצית ערכי המדינה וחזונה; למשל, "אומת הסטארט-אפ" או "אנרגיה יצירתית" (ראו להלן).

על פי תפיסת המיתוג שהוגדרה בתכנית עבודה רב-שנתית מאפריל 2010 ששמה "תהליך מיצוב ישראל (פרויקט מיתוג ישראל)" (להלן - תכנית העבודה למיצוב ישראל), על ישראל לעצב לעצמה זהות מובחנת וחיובית המעוררת הזדהות רגשית בקרב קהלי היעד ומגלמת בתוכה הבטחה שישראל מסוגלת לעמוד בה. מדובר בתהליך ארוך טווח שיחזק בהדרגה את הזיהוי של "ישראל שמעבר לסכסוך", שכן הסכסוך הישראלי-פלשתיני מגדיר כיום באורח כמעט בלעדי את ישראל בתודעה הציבורית בחו"ל. להבדיל מהתפיסה הרחבה של שיווק "ישראל היפה", שרווחה הן במשרד החוץ והן במשרדי ממשלה אחרים בשנים האחרונות, המיתוג מתמקד בפעילות בעלת מסר מרכזי אחד.

2. בספרות המחקר הבין-לאומית אפשר למצוא דעות שונות בעניין התאמתן של מדינות למיתוג המדיני ולניהול מערכת הדיפלומטיה הציבורית באמצעות פרויקט מיתוג: גישה אחת גורסת, כי מדינה הנתונה במצב של קונפליקט מתוקשר אינה בשלה לעבור תהליך מיצוב אפקטיבי, ולכן השקעת משאבים בפרויקטים שנועדו לשפר את תדמיתה האזרחית-כלכלית עלולה לרדת לטמיון. גישה אחרת גורסת, שבמסגרת תהליך מיצוב כולל אפשר למתג גם מדינה כאמור חרף היותה מעורבת בסכסוך מדיני, וזאת באמצעות השקעה מסיבית בפרויקט גג ממלכתי. על פי הגישה האחרונה, שאותה אימץ המשרד, אסטרטגיית הפעולה של ישראל צריכה להביא לידי צמצום פרסומים על הסכסוך בכלי התקשורת בעולם ולידי הגדלת היקף הפרסומים החיוביים והחלופיים על ישראל. מחייבי תהליך המיצוב רואים במיתוג העיר ניו יורק, שנעשה תוך כדי התמודדות עם מצבי משבר מתמשכים, מודל לחיקוי.

מדינות כמו קרואטיה, ברזיל וספרד מוזכרות כמדינות שבהן יושמו בהצלחה תהליכי מיצוב. עם זאת, בספרות המחקר מוזכרות גם ערים ומדינות ברחבי העולם שעברו תהליך מיצוב כושל. בהערכת מצב 2009 נכתב כי: "בכל המקומות בהם בחרו מחוללי התהליך 'למתג את עצמם' ולא את תוצרי התהליך... נכשל התהליך כשלון חרוץ... בכל המקומות בהם נתפס תהליך המיתוג כעוד כלי לניהול משבר (מדיני, פוליטי, חברתי או כלכלי) התהליך לא צלח".

מתשובת משרד החוץ למשרד מבקר המדינה עולה כי מחוללי תהליך המיצוב במשרד ידעו שמרבית הניסיונות למתג מדינות בעולם נכשלו ואף הדגישו זאת "בכל הזדמנות". אולם ניתוח הסיבות לכישלונות אלה הוליד את הסברה כי בישראל יכול התהליך דווקא להצליח, בעיקר מפני שהפער בין המציאות בישראל לתדמיתה בעולם הוא גדול.

הביקורת העלתה כי הנהלת המשרד לא התמודדה עם ההשלכות של המחלוקת העקרונית בדבר מידת התאמתה של ישראל לתפיסת המיתוג המדיני, ומידת בשלותה לעבור תהליך מיצוב תודעתי כאמור בדעת הקהל העולמית.

הנהלת משרד החוץ השיבה כי ישיבותיה "אינן מהוות פורום סטטוטורי לקבלת החלטות. החלטות מצויות בתחום סמכותם של שר החוץ ומנכ"ל המשרד".

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבותיה המדיניות-ביטחוניות של ישראל, היה על הנהלת המשרד להציג את המחלוקת לפני הדרג המדיני כחלק מתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לפרויקט "מיתוג ישראל" (ראו להלן בפרק על הניסיון להרחיב את "מיתוג ישראל" לפרויקט לאומי).

הכנת התשתית לפרויקט 2004-2009

משנת 2004 ואילך החל אגף תקשורת והסברה במטה המשרד לבחון הצעה למיתוג ישראל שהעלו לפניו שליחי ההסברה בקונסוליה הכללית בניו יורק לאחר מחקר והערכה שעשו. במסגרת פעילות זו נעשו בשנים 2005-2006 מחקרים בארצות הברית ובאירופה על אודות הדימוי של המותג ישראל ביזמת אגף תקשורת והסברה. מחקר דומה נעשה בשנת 2006 בישראל עצמה. בסיומו של המחקר זוהו שלושה רעיונות-על מובילים המתארים מותג זה¹³.

בנובמבר 2006 קיים אגף תקשורת והסברה כנס מקצועי ראשון בנושא מיתוג ישראל, בהשתתפות שרת החוץ דאז הגברת ציפי לבני. השרה נאמה באירוע הפתיחה והשיקה באופן רשמי את פרויקט המיתוג במשרד.

גיבוש רעיון העל ("הקונספט המיתוגי") 2007-2009 : במאי 2007 הנחתה שרת החוץ דאז את אגף תקשורת והסברה לשלב בעבודתו חברת ייעוץ בין-לאומית המתמחה במיתוג מדינות. בעקבות ההנחיה, בספטמבר 2007 פרסם המשרד מכרז לבחירת חברת ייעוץ באמצעות פנייה לקבלת הצעות (RFP)¹⁴.

במאי 2008 אישרה ועדת המכרזים של המשרד להתקשר עם חברת ייעוץ בריטית (להלן - חברת הייעוץ), המתמחה במיתוג מדינות, בעלות של 160,000 ליש"ט, שהם כ-1.1 מיליון ש"ח (במאי 2008). על סמך המחקרים והנתונים שאסף המשרד במשך השנים, עזרה לו החברה לגבש אסטרטגיה ורעיון-על למותג "ישראל". במסגרת זו זוהו שישה תחומים שבהם רצוי להתמקד בפעילות הדיפלומטיה הציבורית של המשרד: המגוון האנושי והמורשת; סביבה; סגנון חיים ותרבות הפנאי; תרבות ואמנות; מדע וטכנולוגיה וסיוע בין-לאומי.

במאי 2009 הציגה חברת הייעוץ לפני הנהלת המשרד את רעיון העל המיתוגי - "אנרגיה יצירתית" (Creative Energy) - שמשמעותו היא שעל ישראל להבליט את היותה ישות שופעת "אנרגיה" המתאפיינת ב"יצירתיות" וב"יזמות".

בעקבות זאת ובמסגרת הפרויקט המשרדי הכין אגף תקשורת והסברה תפיסת עבודה וכלים ליישום רעיון המיתוג במשרד פנימה ואף העביר אותם לעובדי המשרד באמצעות הטמעות והדרכות פנים-משרדיות, קורסים בתחומים ייעודיים, כנס שגרירים ותדרכים לשליחים היוצאים לחו"ל.

ניהול הפרויקט במישור הפנים-משרדי

1. אישור תקציב הפרויקט וניצולו : במרס 2007 הציג משרד החוץ לפני משרד האוצר את תכנית העבודה והיעדים של פרויקט "מיתוג ישראל" לשנים 2007-2008 וביקש תקציב דו-שנתי לפרויקט על סך 20 מיליון ש"ח. חלק ניכר בתקציב יועד לתחילת היישום של פרויקט המיתוג במישור הפנים-משרדי, כחלק מיישום תפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה במשרד החוץ (ראו לעיל).

13 מקום דינמי ואנרגטי, שהמהות שלו מושתתת על בניית עתיד טוב יותר ומאופיין בלהט יזמי.
14 Request For Proposal - תהליך פנייה לספקים שבמסגרתו מתקבלות ונבחנות הצעות מחיר במענה לבקשה למתן שירות ספציפי.

בעקבות זאת, במסגרת החלטת הממשלה מיולי 2007¹⁵ בעניין הקמת מערך ההסברה הלאומי, נקבע בעניין המיצוב והמיתוג של מדינת ישראל בעולם כי "משרד החוץ אשר עסוק כיום בנושא ומוביל פרויקט למיתוג ישראל, ימשיך לטפל בנושא".

בפגישה שהתקיימה ביולי 2007 בין נציגי אגף תקציבים במשרד האוצר לבין ראש חטיבת תקציבים במשרד החוץ הוחלט כי יוקצה למשרד החוץ תקציב מיוחד בסך 20 מיליון ש"ח עבור הפרויקט. משרד האוצר קבע כי תקציב זה יתנהל בנפרד מהתקציב השוטף של אגף תקשורת והסברה, ואכן בתקציב 2008 נוספה תקנה תקציבית חדשה - "מיתוג ישראל בחו"ל" בתכנית "הסברה וקשרי תרבות בחו"ל". בסוף אוגוסט 2007 העביר משרד האוצר 8 מיליון ש"ח לשנת 2007 לזכות פרויקט המיתוג, ובתחילת 2008 הועבר סכום נוסף של 12 מיליון ש"ח.

במהלך 2008, בעקבות החלטות הממשלה על קיצוצים בתקציב לשנת 2008 והסטות תקציב פנימיות, הצטמצם התקציב הדרו-שנתי של הפרויקט מ-20 מיליון ש"ח ל-11.5 מיליון ש"ח. בשנים 2009-2010 לא קיבל הפרויקט תקציב ייחודי ממשרד האוצר, ובאישורו השתמש משרד החוץ בסכומים מתוך הרזרבה התקציבית.

בספטמבר 2007, בעקבות אישור התקציב בידי האוצר, הוכנה תכנית אופרטיבית להנעת הליך המיתוג. על פי התכנית, יועד התקציב לפעולות הללו: מחקר ממוקד להנעה של שניים עד שמונה ניסויים ברחבי העולם והכנת תכנית ממוקדת בהתאם; מימוש של אירועים ותכניות להטמעת רעיון העל בישראל ובעולם; פרסום מכרז לכתיבת ספר מותג¹⁶; "לוחמת אינטרנט" שמטרתה לסייע להליך המיתוג.

מעיון ברוח המרכז את ההוצאות על פרויקט המיתוג, שהכינה החטיבה לתקצוב מרכזי לשנים 2007-2010, עולים הנתונים האלה: בשנת 2007 הייתה ההוצאה על פרויקט המיתוג כ-60,000 ש"ח, בשנת 2008 הוצאו כ-4 מיליון ש"ח (וזאת מתקציב דו-שנתי כאמור של 11.5 מיליון ש"ח); בשנת 2009 הוצאו כ-3.05 מיליון ש"ח, ובשנת 2010, עד חודש יולי, הוצאו כ-2.1 מיליון ש"ח.

על פי תכנית העבודה היו אמורות כמה וכמה פעולות לצאת אל הפועל במהלך השנים 2007-2008, אך עד מועד הביקורת בשנת 2010 הן לא נעשו: חשיפת רעיון העל המיתוגי בישראל ובעולם; בחירת מנהל מותג מקומי (קונסול כללי, דובר או יועץ תקשורת) בכל נציגות הנוגעת לעניין, האמור להכין תכנית עבודה מקומית להפצת המותג במדינת השירות שלו; השקת אתר אינטרנט רשמי למדינה; הפצת חומרי עזר לישראלים היוצאים לחו"ל באמצעות אתר אינטרנט ייעודי וכן באמצעות עמדות בנמל התעופה בן גוריון; מסע פרסום בנמל התעופה בן גוריון, שנועד להגביר את המודעות של היוצאים לחו"ל למותג 'ישראל' (ראו להלן, בפרק משרדי ממשלה נוספים העוסקים בדיפלומטיה ציבורית).

בספטמבר 2009 עדיין הממונה על פרויקט המיתוג בדיון בראשות מנכ"ל המשרד כי התקציב הדרוש לפרויקט המשרדי עד שנת 2012 עומד על 10 מיליון ש"ח. בדיון הוחלט שכדי לקדם את הפרויקט המשרדי תוצג תכניתו בישיבה הקרובה של הנהלת המשרד, ובה יובהר לכל סמנכ"ל איזו פעילות תיעשה בתחומו.

15 החלטה מס' 1936 מ-8.7.07.

16 תפקידו של ספר המותג הוא לייצר שפה אחידה בכל הקשור למותג, לערכים שהוא מייצג ולשפה החזותית שלו. הספר יכלול רעיונות-על אסטרטגיים וחזותיים ויתרגם את רעיון העל האסטרטגי לשפה יצירתית (קריאטיב).

נמצא כי בשנים 2007-2008 נוצלו רק 35% מהתקציב לאותן שנים, והיתרה הועברה כעודפים מחויבים לתקציב המשרד. מכאן שמשנת 2006, עת הושק באופן רשמי פרויקט המיתוג, ועד מועד עשיית הביקורת, לא החל למעשה המשרד במרבית השלבים היישומיים של הפרויקט המשרדי.

המשרד הסביר בתשובתו כי מטעמים של מינהל תקין ומועילות הטיפול בנושא, הוחלט בחודש מאי 2007 על הקפאה חלקית של תכנית העבודה, למעט פעולות בניית המותג ואירוח משלחות עיתונאים, עד לפרסום מכרוז בין-לאומי ובחירת חברת ייעוץ, ולכן לא היה אפשר לנצל את מלוא התקציב שהוקצה לפרויקט. יצוין כי חברת הייעוץ החלה את פעילותה רק בספטמבר 2008.

מן הממצאים עולה כי ההחלטה על הקפאה חלקית של הפרויקט התקבלה עוד קודם לקבלת התקציב בפועל, ולכן אם אמנם בחר המשרד להקפיא את הפרויקט או את חלקו היה עליו למשוך את בקשת התקציב או את חלקה הנוגע לעניין. מכל מקום, המשרד לא הצליח להשיג גם מטרות שתוכננו על פי תכנית העבודה שגובשה עוד בשנת 2007, ולא היו מותנות בפעולותיה של חברת הייעוץ הבין-לאומית. יתרה מכך, שלבים מחקריים שאמורים היו להיעשות בשנים אלה על פי תכנית העבודה לא נעשו (ראו להלן).

2. צוות המיתוג: התקנון קובע כי "מדור תדמית ישראל (מיתוג) - מקדם את ישראל שמעבר לקונפליקט", בתיאום אגפי המשרד השונים (קשתו"ם, מש"ב, כלכלה) ומשרדי ממשלה אחרים (תיירות, תמ"ת, מדע, הגנת הסביבה, תשתיות). [המדור] משתף פעולה בהוצאה לפועל של פרויקט המיתוג של ישראל".

אף על פי שהתקנון מגדיר את תפקידיו של "מדור תדמית ישראל", לא נמצאה יחידה כזו במבנה המשרדי, והמדור אינו קיים בתקן המשרדי המאושר.

בפועל בספטמבר 2007 הוקם צוות לטיפול בפרויקט המיתוג במשרד. עד אפריל 2008 היה הממונה על פרויקט המיתוג כפוף ישירות למנכ"ל. לאחר מכן הועבר הצוות לאגף תקשורת והסברה, והממונה נעשה כפוף לסמנכ"ל העומד בראש האגף. במועד הביקורת היו בצוות ממונה ושתי עובדות.

המשרד השיב כי במסגרת התכנית לשינוי ארגוני במבנה המשרד, מתוכננת, בין היתר, הסדרה של יחידה ארגונית ייעודית שתעסוק בנושא המיתוג במסגרת האגף לדיפלומטיה ציבורית. עוד הוסיף המשרד כי מיסוד מעמדו הארגוני של המדור, לרבות התקן של מנהל היחידה, מטופל כעת עם נציבות שירות המדינה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ כי עליו להשלים בהקדם את הפעולות להסדרת הפעלתו של מדור תדמית ישראל, לרבות העניינים המינהליים הנוגעים בנושא. להשלמת פעולות ההסדרה יכולה להיות השפעה אף על קידום הנושא בכללותו.

3. היעדר פורום מרכזי: עבודת מטה ותכנון נדרשים כדי לשפר את יכולת הארגון להשיג את המטרות שלמען הוא פועל. לשם כך על התכנון לכלול כמה וכמה מרכיבים, ובהם: הגדרת מטרות; הגדרת המשאבים העומדים לרשות הארגון; קביעת מטרות ביניים; הכנת תכניות

פעולה ותכניות חלופיות; בחירת התכניות שיש להוציא אל הפועל על פי סדרי עדיפויות; קביעת מערכות פיקוח, בקרה, דיווח ותיאום¹⁷. כדי להוציא אל הפועל את המדיניות ביעילות צריך התיאום הפנים-משרדי להיות סדור, וזאת, בין היתר, באמצעות הנחיות וכן פורומים קבועים שבהם חברים נציגי היחידות הנוגעות לעניין¹⁸.

תכנית העבודה של המשרד לשנת 2010 מציבה כמה יעדים רב-שנתיים, ובהם דיפלומטיה ציבורית ומיתוג: "השלמת המעבר מ'הסברה' לדיפלומטיה ציבורית, ויישום מסונכרן של תהליך המיתוג כולל שינויים מבניים, תודעתיים וטכנולוגיים הכרוכים בכך".

כאמור, ארבעה אגפים תפקודיים, האמונים על העבודה המקצועית של המטה במשרד, עוסקים תדיר בתחומי הדיפלומטיה הציבורית ועושים פעולות הקשורות לפרויקט המיתוג: תקשורת והסברה, קשתות, מש"ב וכלכלה. נוסף על אגפים אלה, פועלים גם האגפים המרחביים באמצעות הנציגויות בחו"ל, המשלכות בפעילותן את העיסוק בענייני תקשורת, הסברה, קשרי תרבות ומדע, לרבות המיתוג.

קידומו של פרויקט בסדר גודל של פרויקט המיתוג, הכולל יחידות ארגוניות רבות בתוך המשרד, דורש פעולה מערכתית משולבת, שבין היתר מגדירה ממשקי עבודה וקובעת מי הגורם האמון על קידום כל פעולה.

הביקורת העלתה כי לא הוקם פורום משרדי בתחום המיתוג וכי המשרד לא קבע הנחיות עבודה מקצועיות המגדירות ממשקי עבודה משותפים ומסדירות תיאום פנים-משרדי הנוגע לקידום פרויקט המיתוג. הנחיות עבודה ברורות יכולות לסייע בהסדרת הפעילות ובקביעת מתכונת התיאום כדי להבטיח שהפעולות הנחוצות ייעשו כראוי ולקשור בין בעל הסמכות לאחריית הנתונה לו. נוסף על כך, ההנחיות יכולות לתרום לעיצוב "זיכרון ארגוני" שיסייע בהמשך לקידום פרויקט המיתוג אף בעת חילופי נושאי תפקידים בפרויקט.

משרד החוץ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אכן לא הוקם פורום ממוסד בתחום המיתוג, אולם שיתוף פעולה בין-אגפי מתקיים באמצעות ישיבות משותפות והתדיינויות על כל פרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, מעבר לישיבות משותפות אד הוק, חשוב להקים פורום קבוע לקידום פרויקט המיתוג בכללו, שבו ישתפו פעולה כלל היחידות המטפלות בעניין, ובהן האגפים המרחביים והתפקודיים והנציגויות. הקמתו של פורום כזה תעלה בקנה אחד עם המחויבות הארגונית ליישום מיום המיתוג, שעליה הצהיר משרד החוץ, וקיומו של פורום כזה יכול להגדיל את סיכויי ההצלחה של פיתוח הפרויקט ויישומו.

טיפול המשרד בארגון משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל

כאמור, אחד האמצעים להשגת יעדי "הדיפלומטיה הציבורית החדשה" הוא שימוש באמצעי התקשורת הכתובה, המשודרת והמקוונת, כדי להעביר מסרים לציבורים מחוץ למדינה. במסגרת זו

17 מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, עמ' 46-47.

18 דוח 2016, עמ' 54.

יוזם המשרד מזה שנים הבאת משלחות של עיתונאים ומעצבי דעת קהל לארץ כדי לחשוף לפניהם את ישראל "שמעבר לסכסוך".

1. משנת 2007 ואילך הוכנה תכנית הביקורים של אנשי התקשורת על פי שישה תחומי יסוד שתהליכי העבודה שנעשו במסגרת פרויקט המיתוג במשרד העלו כי השקעה בהם מגדילה את הסיכוי לשיפור תדמית ישראל: רב-תרבותיות, מסורת ומורשת; סביבה; סגנון חיים ותרבות הפנאי; תרבות; מדע וטכנולוגיה; סיוע בין-לאומי (חשיפה לפעילותו של המרכז לשיתוף פעולה וסיוע בין-לאומי במשרד החוץ - מש"ב - וכן ארגוני סיוע אזרחיים הפועלים בישראל).

על פי התקנון, היחידה האחראית לטיפול במשלחות עיתונאים ובעיתונאים בודדים המבקרים בישראל ביוזמתם או על פי הזמנה היא מחלקת עיתונות מבקרים (להלן - מע"ת מבקרים). מדור מבקרים במחלקה אמור לארגן תכניות ביקור לעיתונאים מחוץ לארץ, לתאם עבורם פגישות וליזום נושאים לסיקור. במהלך 2009-2010 לא פעלה מע"ת מבקרים בשל אי-מינוי ממלא מקום לאחראית המחלקה, ששהתה בחופשה ארוכה. בשל כך קיבל עליו צוות המיתוג את הייזום והארגון של תכניות הביקור של המשלחות.

אחד הסעיפים בתכנית העבודה המשרדית למיתוג ישראל לשנים 2007-2008 היה הטסה ואירוח של משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל. לסעיף זה הוקצבו 1.76 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים האמורות.

ההוצאה בפועל על אירוח של משלחות עיתונאים הסתכמה בשנת 2007 בכ-12,000 ש"ח בלבד, ובשנת 2008 בכ-1.1 מיליון ש"ח (מספר המשלחות היה 38 והביצוע התקציבי עמד על כ-62% בלבד).

בשנת 2009 הגיעו לארץ כ-20 משלחות יוזמות הקשורות לתחומים שונים. התקציב למשלחות עיתונאים באותה שנה היה 480,000 ש"ח.

ההוצאה בפועל על אירוח המשלחות בשנת 2009 הסתכמה בכ-340,000 ש"ח (ביצוע תקציבי של כ-70% בלבד).

הממונה על פרויקט המיתוג הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי צוותו, שכאמור מונה שלושה עובדים, הוא המטפל בפועל בארגון משלחות העיתונאים ואף מכין את תכנית הביקור. בשל עומס המשימות המוטל על הצוות, המטפל גם ביתר מטלות המיתוג, מספרן של משלחות העיתונאים שהצוות מארגן קטן מהרצוי.

בתכנית העבודה למיצוב ישראל משנת 2010 הודגש שכדי לחולל שינוי ממשי בדעת הקהל בתוך כשנתיים-שלוש, יש לקבוע מנגנון ושיטת עבודה שיאפשרו לארח 400-500 משלחות עיתונאים בשנה במשך כשלוש שנים, מהן לפחות 150 משלחות בשנה מיבשת אסיה בלבד. אולם מתכנית העבודה עולה כי היקף משלחות העיתונאים המגיעות לארץ כיום הוא מזערי (כ-20 משלחות בשנה בלבד).

לפיכך, אחד הפתרונות שהוצעו במסגרת תכנית העבודה הוא הקמתו של מנגנון אירוח מקצועי לתקשורת הזרה באמצעות חברה חיצונית. מנגנון כזה אמור לאפשר אירוח יזום ומאורגן של מאות קבוצות של עיתונאים ומעצבי דעת קהל מכל העולם. תכנית העבודה המליצה להקים מערכת אירוח מקצועית ושיטתית, בעזרת איגום של כל המשאבים המוקצים לכך כיום במשרדי ממשלה שונים (ראו להלן). תכנית העבודה מגדירה הקצאה תקציבית המיועדת לפרויקט המיתוג שתיפרס על פני שלוש עד חמש שנים.

במאי 2010 התפרסם מכרז פומבי, ובו ביקש המשרד לקבל הצעות למתן שירותים לליווי של משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל שיגיעו לישראל מחו"ל, כולל תכנון הביקור. לאחר סיום הביקורת ובעקבות הליך מכרזי נבחרו החברות שיעשו פעילות זו עבור המשרד.

2. על פי התקנון, המחלקה לאורחים רשמיים (להלן - מאו"ר) במשרד מטפלת בביקור האורחים הרשמיים של המדינה ומסייעת גם באירוח של אורחים רשמיים שהוזמנו בידי מוסדות ממלכתיים וציבוריים אחרים. על פי התקנון, "אורחים רשמיים" הם ראשי מדינה, יושבי ראש של בתי מחוקקים, ראשי ממשלה, שרים ונושאי תפקידים רשמיים בכירים אחרים. בממוצע מטפלת מאו"ר בכ-400-500 משלחות אורחים רשמיות בשנה.

בעניין אורחים רשמיים התקנון קובע בפירוט את תהליך הזמנתם ואף מפרט אילו שיקולים יקבעו אם יוזמנו, כגון מידת ההשפעה שתהיה לביקור של האורח הרשמי על השקפותיו ועמדתו כלפי ישראל וכן מידת התועלת המשוערת של ביקורו. עוד קובע התקנון, כי מנהל מאו"ר הוא האחראי לביקור מראשיתו ועד סופו, וכי "ככלל - רק עובדי המשרד או גימלאיו, ישמשו כמלווים לאורחים רשמיים"¹⁹. בהמשך מדגיש התקנון עד כמה חשוב שעובד המשרד ילווה את האורחים הרשמיים ויהיה בקיא בחומר המדיני וההסברתי שהמשרד עוסק בו.

עיתונאים ומעצבי דעת קהל אינם נחשבים לאורחים רשמיים ולכן אינם מטופלים בידי מאו"ר, אלא, כאמור, אמורים להיות מטופלים בידי מע"ת מבקרים.

הביקורת העלתה כי הגם שתקנון המשרד קבע כי מע"ת מבקרים היא האחראית לטיפול בביקורי עיתונאים, המשרד לא קבע הנחיות מפורטות לאירוח משלחות אלה.

המשרד קיבל את הערת הביקורת והוסיף כי אגף תקשורת והסברה יציע נוהל מיוחד, שיותאם לאירוח של משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל.

הביקורת העלתה כי אין נוהל הנוגע לזהות הגורם שילווה משלחות עיתונאים. התברר כי בעבר, כשמע"ת מבקרים הייתה מאוישת במלואה, נהגו נציגי המחלקה ללוות משלחות אלה. במועד הביקורת נמצאו מקרים שבהם משלחות לוו בידי מלווים שאינם עובדי המשרד או בידי מורי דרך חיצוניים ששירותיהם נשכרו לשם כך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף ההבחנה הפונקציונאלית בין מטרות הביקור של משלחות אורחים רשמיים לבין המטרות של משלחות עיתונאים, הרי שמטרות הליווי של שני סוגי משלחות אלה הן דומות במהותן: ליווי המשלחת בידי גורם הבקיא בחומר המדיני וההסברתי. לפיכך ולאור החשיבות שמייחס התקנון לבחירת מלווה מתאים למשלחות כתנאי להצלחת ביקורן, מן הראוי שמשרד החוץ יבחן את האפשרות להפעיל מחדש את הנוהג של ליווי המשלחות בידי נציגי מע"ת מבקרים. יצוין כי ההחלטה לשכור שירותי חברות חיצוניות לארגון ולליווי של המשלחות אינה פוטרת את המשרד מהתמודדות עם סוגיה זאת, הגם שאת הפעילות הלוגיסטית-מינהלית הכרוכה בתיאום ובארגון של ביקורי העיתונאים אפשר לעשות באמצעות חברות אלה.



ממצאי הפרק הדין בטיפול של משרד החוץ בארגון ובאירוח של משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל מעידים כי התשתית הארגונית במשרד אינה ערוכה כיאות לטיפול בתחום זה ואינה יכולה לארח משלחות בהיקף משמעותי, כפי שהמשרד מעוניין. מספר המשלחות המתארחות קטן, התקציבים שהוקצו למטרה זו מנוצלים ניצול חלקי בלבד, וכיום אין מסגרת ארגונית ייעודית האמונה על הטיפול בנושא ויכולה לקדמו קידום של ממש.

ארגון ואירוח של משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל בידי משרדי ממשלה נוספים

1. כמו משרד החוץ, גם משרד התיירות פועל להבאת משלחות עיתונאים לביקורים בארץ, ומתמקד בהיבטים תיירותיים של ישראל. על פי נוהל של משרד התיירות לאישור שיגור אורחים לארץ²⁰, משרד התיירות שוקד על הבאת אורחים מחוץ לארץ כדי לעודד תיירות לישראל ולחשוף את פניה המגוונים של המדינה. לעתים מביא משרד התיירות משלחות עיתונאים בשיתוף מע"ת מבקרים במשרד החוץ, ושני המשרדים מממנים את המשלחות ביחד.

בשנת 2009 הקצה משרד התיירות כ-4 מיליון ש"ח לאירוח של עיתונאים זרים ומעצבי דעת קהל. על פי תכנית העבודה של משרד התיירות לשנת 2010, אחד מייעדי המשרד הוא הגדלת מספר התיירים הנכנסים לישראל. יעד זה יצא אל הפועל בין היתר באמצעות איתור אנשי תקשורת ומעצבי דעת קהל היכולים לתרום להגדלת הביקוש התיירותי לישראל וכן באמצעות שינוי התדמית של ישראל והגברת המודעות לישראל כיעד תיירותי על ידי חשיפתה באמצעי התקשורת השונים. לשם כך הקצה המשרד 9 מיליון ש"ח לשנת 2010.

2. גם משרד התמ"ת מטפל בהבאה של משלחות שונות לארץ: משלחות של עיתונאי כלכלה המוזמנות על ידי הנספח הכלכלי המוצב באותה מדינה; משלחות שהנספח והשגרירות יוזמים באמצעות שיתוף פעולה בין-משרדי בין משרד התמ"ת למשרד החוץ והכנת תכנית אירוח משותפת כלכלית ומדינית; משלחות כלכליות מקצועיות שיוזם הנספח הכלכלי, כגון עיתונאים הבאים לסקר תערוכות בארץ. במקרה זה משרד התמ"ת משתף פעולה עם מכון הייצוא לשם הכנת תכנית אירוח משותפת. משלחות כאלה הן כ-60% מהיקף המשלחות השנתי של המשרד.

מן האמור עולה כי נוסף על משרד החוץ, גם משרדים וגופים ממשלתיים אחרים עושים פעולות דומות. היה ראוי אפוא שהמשרד ינצל את ביקורן של המשלחות האלה בארץ כדי לקדם את מטרותיו של פרויקט המיתוג, גם אם מטרת הביקור שונות, מעצם היותן קשורות לתחום פעילותו וסמכויותיו של כל משרד.

משרד החוץ הסביר בתשובתו כי אגף תקשורת והסברה נוהג לשתף פעולה עם המשרדים והארגונים הנוגעים למשלחות העיתונאים, ובעיקר משרדי התיירות והתמ"ת ומכון הייצוא, באמצעות השתתפות במימון הביקור או השתלבות בתכניות הביקור. נוסף על כך משתף המשרד פעולה עם מוסדות תרבות שונים בהבאת עיתונאים מתחום התרבות.

משרד התיירות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי הוא תומך בנושא המיתוג וחושב שיש להדק את שיתוף הפעולה וההיוון ההדדי בין המשרדים כדי להיטיב למנף את האירוח של עיתונאים ומעצבי דעת קהל.

כאמור, תכנית העבודה למיצוב ישראל הציעה להקים מנגנון אירוח מקצועי, שיתמקד בעיתונאים ומעצבי דעת קהל ויספק לעיתונאים אירוח במימון מלא, בעזרת איגום של כל המשאבים המוקצים

20 נוהל מס' 2010-01-03.04, בתוקף מ-1.3.10, ומפורסם באתר האינטרנט של משרד התיירות.

לכך כיום במשרדים השונים והוצאתם בידי גוף אחד. הפקת תכניות הביקור והוצאתן אל הפועל ייעשו באמצעות חברה חיצונית שתזכה במכרז פומבי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרדים השונים המארגנים הבאת משלחות עיתונאים לארץ כי כל עוד הם רואים בהבאת המשלחות פעולה שיש בה כדי לשפר את תדמית ישראל בעולם, עליהם להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם. איגום המשאבים האנושיים והכספיים בנושא זה יכול לייצל את ארגון המשלחות שכן כל משרד יתרום את חלקו הן מתחומי העיסוק שלו והן מתקציבו ויגביר את התועלת הכללית שאפשר להפיק ממשלחות אלה. על פי הצעת תכנית העבודה למיצוב ישראל, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדים השונים לבחון את האפשרות להסדיר מתכונת עבודה משותפת לארגון המשלחות שהם מביאים ארצה.

פעולות מתחומי הדיפלומטיה הציבורית החדשה הנעשות באמצעות נציגויות בחו"ל

נציגויות המשרד פועלות כיחידות מינהליות נפרדות. תקציבן השנתי הוא חלק מתקציבו של המשרד, והוא מחולק לסעיפים התואמים את אופי פעולותיה של כל נציגות. הפרויקטים שהפעילו הנציגויות בחו"ל בתחומי הדיפלומטיה הציבורית נבעו בעיקר מיזמות מקומיות של עובדי הנציגות ולא נעשו על פי הנחיות מקצועיות של גופי המטה.

לדוגמה, בספטמבר 2007 השיקה השגרירות בווינה, בירת אוסטריה, מסע פרסום ברחבי העיר שכותרתו "ישראל - אהבה ממבט שני". מטרתו של מסע הפרסום הייתה להציג את ישראל באמצעות קשת רחבה של נושאים, למעט ההיבטים הקשורים בסכסוך הפוליטי, על פי עקרונות הדיפלומטיה הציבורית החדשה. בין נושאי הליבה שהוצגו היו אמנויות הבמה, מדע, חינוך, מורשת ותרבות הפנאי - מועדונים ומוזיקה אלקטרונית.

בשנים 2008-2009 הפעילה השגרירות בווינה כמה מיזמים רציפים ועוקבים, ובהם מיזמים אלה:

1. **תערוכת כרזות:** השגרירות רכשה זכויות להצגת עבודות צילום שהכינו שני צלמים ישראלים המציגים את ישראל על פי תכנית שגובשה בשגרירות, והפיקה באמצעות התצלומים כרזות ושלטי חוצות. פעילות זו נעשתה בעזרת הנציגות בבייג'ין שבסין, ולא באמצעות המטה בירושלים. הכרזות הוצגו לראשונה בקבלת הפנים ליום העצמאות ה-60, שהתקיימה במאי 2008 במוזיאון מרכז העיר וינה. אתר האינטרנט של השגרירות מציג את הכרזות בקביעות, ותצלומי הכרזות שימשו גם למיזם החשמלית (ראו להלן) שפעל בחוצות וינה מיולי 2008 עד פברואר 2009. את התערוכה יזם סגן השגריר דאז.

2. **"חשמלית ישראל":** השגרירות שכרה קרון חשמלית המשמש באופן רגיל לתחבורה ציבורית, כיסתה אותה בתצלומי הכרזות של ישראל, כיתרה אותה בשלט "ישראל - אהבה ממבט שני" וקבעה לה מסלול נסיעה הכולל תחנות עצירה במרכז העיר. במהלך ששת חודשי פעילותה הסיעה החשמלית אלפי תושבים ומבקרים, ובהם תלמידים של בתי ספר מקומיים, שהשתתפו במהלך הנסיעה במגוון אירועים ופעילויות שנועדו להמחיש את החוויה הישראלית: מוזיקה, ריקודים, מאכלים, הרצאות, ערבי תרבות, פרסומות, מצגות, סרטים ומידע כתוב. המיזם זכה לחשיפה תקשורתית רחבה באוסטריה ומחוצה לה. הצלחת המיזם הניבה שיתופי פעולה עם

מוזיאונים, קבוצות השפעה ועם משרד החוץ האוסטרי. יצוין כי המיזם נעשה בשיתוף משרד התיירות, ובמסגרתו נעשו פעולות ממוקדות לעידוד התיירות לישראל.

3. "חוף תל אביב": לרגל חגיגות "מאה שנים לתל אביב" נענה המשרד ליזמה של "מנהלת אירועי תל-אביב 100" ועם משרד התיירות סייע בהפקתו של פרויקט הרמיה של חוף הים של תל אביב. החוויה של חוף ים תל אביב הועתקה לארבע ערים - וינה, פריז, קופנהגן וניו יורק - כדי לייצר עניין תקשורתי ולספק לצרכנים ניסיון חווייתי חיובי. בארבע הערים האמורות הוצב מתקן הרמיה, ובו עשר טונות של חול ים, כיסאות נוה, מטקות וכדו'.

בווינה הקימה השגרירות - בשיתוף משרד התיירות, עיריית תל אביב-יפו ועיריית וינה - מיצג חי של חוף הים בתל אביב על גדות נהר הדנובה, שנפתח לשימוש הקהל הרחב ביום העצמאות ה-61, באפריל 2009, ונסגר בשלהי ספטמבר אותה שנה. במהלך פעילותו ביקרו ב"חוף" עשרות אלפי אנשים, נחשפו לאווירה התל אביבית המדומה והשתתפו באירועי תרבות בסגנון ישראלי. בשל מיקומו המרכזי על שפת הנהר במרכז העיר והאירועים שהתקיימו בו נעשה "חוף תל אביב" לאטרקציה תיירותית ותקשורתית מובילה בווינה באביב-קיץ 2009.

שגרירות ישראל בווינה ניהלה את שלושת המיזמים האמורים בשנים 2008-2009 בתאום עם מטה המשרד. אולם השגרירות לא שותפה בידע הארגוני שנצבר במטה בנוגע להפקת מיזמים בהיקף האמור, וגם לא קיבלה חומרי הסברה ומידע לצורך הפצתם בקרב הנוסעים בחשמלית והמבקרים בתערוכות ובמיצגים שניהלה בווינה.

הניסיון החיובי ממיזם החשמלית בווינה לא יושם בנציגויות נוספות בארצות יעד בעלות מאפיינים דומים. במרס 2009 פנתה נציגת ההסברה בשגרירות ישראל בלונדון לאגף אירופה, לאגף קשתו"ם ולאגף תקשורת והסברה וביקשה לממן את הפעלתו של קו אוטובוס עירוני במתכונת החשמלית בווינה. המיזם היה אמור לפעול במהלך קיץ 2009, אך בסופו של דבר הוא לא תוקצב בידי המשרד.

על פי תשובת משרד החוץ, שלושת המיזמים האמורים שהפעילה השגרירות בווינה מתאימים ליעדים של פרויקט המיתוג ולתפיסת הדיפלומטיה הציבורית החדשה במשרד. מן הראוי אפוא כי משרד החוץ ישלב את הידע והניסיון שהופקו ממיזמים אלה להטמעת התפיסה האמורה והרחבת הפרויקט לנציגויות נוספות על פי תנאי המקום. משום כך רצוי שהמשרד ישקול להקים מאגר נתונים ועזרים עדכני.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ כי הרחבת הפעולות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית באמצעות הנציגויות, שהן זרוע מרכזית לקידום פעולות אלה של ישראל בעולם, מחייבת, בראש ובראשונה, לכלול את הפעולות הנעשות בתחום המיתוג בתכנון ובתקציב שכל אחד מהאגפים המרחביים מכין מדי שנה בשנה. כך יהיה אפשר לעבור מפעילות ספוראדית הנשענת על יזמות מקומיות לתהליך תכנוני סדור שיוכל את האגפים המרחביים להרחבת פעילות זו גם בנציגויות שלא פעלו להקמת מיזמים במקומותיהן.

המחקר של תהליך המיצוב והבקרה עליו

בד בבד עם הפעולות להתוויית רעיון העל המיתוגי, תהליך מיצוב מחייב עשיית בדיקות אמפיריות נרחבות לבחינת היתכנות הצלחת פעילות המיתוג. לפיכך, בתכנית העבודה להנעת פרויקט המיתוג מספטמבר 2007 הוגדר יעד של עשיית מחקר הערכה לשם הנעה של שתיים עד שמונה תכניות ניסוי

ברחבי העולם והכנת תכנית מפורטת בהתאם. מטרת הניסוי כפולה: לבחון את יעילות השיטה ולזהות בעיות עקרוניות העוללות להיווצר במהלך הניסוי.

במסגרת זו פתחה הקונסוליה הכללית בטורונטו בספטמבר 2008 בניסוי שנמשך כשנה ועלותו נאמדה ב-4 מיליון דולרים אמריקאים, שרובם התקבלו מתורמים מקומיים.

תכנית העבודה של ניסוי זה כללה כמה מרכיבים מרכזיים, ובהם: (א) מסע פרסום ברחבי העיר שהשתמש ברעיונות המיתוג של חדשנות ויצירתיות והתמקד בתרומתה של ישראל לאיכות החיים של תושבי קנדה; (ב) משלחות של עיתונאים ומעצבי דעת קהל מקנדה שהוזמנו לישראל במהלך אותה שנה; (ג) מופעי תרבות ואירועי ספורט שנערכו בטורונטו ובהם השתתפו אמנים וספורטאים מישראל; (ד) כנסים מקצועיים בתחומי המים, הטכנולוגיה ועוד שבהם הוצגו, בין היתר, מוצרים וטכנולוגיות פרי פיתוח ישראלי; (ה) פעילות של נציגי הקונסוליה להבניה והגדלה של התמיכה בתכנית הניסוי באמצעות גורמים יהודיים ולא-יהודיים.

המחקר שנועד לבחון את יעילות הניסוי נעשה בשני שלבים - השלב המקדמי נעשה בספטמבר 2008 והשלב המסכם נעשה באוקטובר 2009. החוקרים ציינו כי במהלך 12 חודשי הניסוי ועל רקע הפעילות האמורה, התפרסמו בקביעות ידיעות חדשותיות שליליות על אודות ישראל, שלא סייעו להצלחת פעולות המיתוג. הידיעות העיקריות עסקו במבצע "עופרת יצוקה" בעזה שהתרחש בראשית 2009. ממצאי המחקר לא הצביעו באופן חד-משמעי על האפקטיביות של מסע הפרסום למיתוג ישראל בטורונטו.

המשרד ציין בתשובתו כי בשנת 2009 הוקצבו תקציבים לעשיית ניסויים נוספים בטוקיו ובפראג, אולם הם לא אושרו שכן אגף תקשורת והסברה לא הגיש תכנית פעולה מפורטת בעניינם להנהלת המשרד. המשרד הוסיף כי בימים אלה [דצמבר 2010] החל לצאת לפועל הניסוי הנוסף בטוקיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, תוצאות הניסוי שנעשה בטורונטו מחזקות את עמדת המשרד בדבר הצורך בניסויים נוספים שיסייעו להעריך את מידת פוטנציאל ההצלחה של הפרויקט, בטרם תתקבל החלטה בסוגיית הרחבתו לפרויקט לאומי שעלות יישומו גדולה מאוד. ניסויים אלה נדרשים כדי להפיק לקחים בעניין מרכיבי הפרויקט, דרכי יישומו ותזמון יישומו. ניסויים נוספים שהיו כאמור אמורים להיעשות בטוקיו ובפראג, ואף נכללו בתכנית העבודה לשנת 2009, לא יצאו אל הפועל באותה שנה, אף על פי שלמשרד החוץ היו המשאבים הכספיים לכך, בשל הניצול המועט של התקציב שהוקצה לפרויקט המיתוג.

פעולות להרחבת "מיתוג ישראל" לפרויקט לאומי

1. בתכנית העבודה של פרויקט "מיתוג ישראל" לשנים 2007-2008, שיועדה כאמור בעיקרה לתחילת יישומו בנציגויות המשרד בחו"ל, נקבעה גם התשתית להרחבת הפרויקט למתכונת של פרויקט לאומי. המתווה שהוצג למסגרת הפעולה הלאומית כלל "שבע סביבות עבודה", לרבות "משרדי ממשלה - ובהם תמ"ת, אוצר, חינוך, תיירות, רוח"מ [משרד ראש הממשלה], ביטחון ותחבורה". התכנית כללה לוחות זמנים מפורטים שנקבעו על פי ארבעה שלבים מדורגים של הכנה מערכתית, לרבות בניית קואליציה בין-משרדית, יצירת ממשקי עבודה משותפים ושימוש במרכיביו החזותיים של המותג בפרסומים הרשמיים של המדינה. תהליך ההטמעה נועד להיעשות תוך כדי מעורבות מעשית של ראש הממשלה.

בסיכום תכנית העבודה האמורה נכתב כי הגיעה העת שבה תהליך מיתוג מדינת ישראל יהפוך לתהליך לאומי, הכולל קמפיין הטמעה בישראל ושיווק רחב היקף בחו"ל, ולכן נדרש לפרויקט תקצוב ממשלתי.

באוקטובר 2007 הציג הממונה על פרויקט "מיתוג ישראל" את הפרויקט לפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז מר רענן דינור. בסוף הדיון סוכם שהנושא יוצג על ידי משרד החוץ בפני מנכ"ל משרד הממשלה במסגרת כנס תכניות העבודה שנקבע לחודש ינואר 2008.

מאז ועד תום כהונת הממשלה ה-31 (באפריל 2009) לא נעשו פעולות להכנת הפרויקט לקראת אישורו כפרויקט לאומי.

במסגרת תשובת משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כתב סמנכ"ל אגף תקשורת והסברה כי הגם שהפרויקט טרם אושר כפרויקט לאומי ולא תוקצב בהתאם, נעשו פעילויות הסברה בקרב משרדי ממשלה והוצעו תכניות עבודה, אך אפשר שלוח הזמנים שהוצע לפרויקט "היה שאפתני מדי".

תכנית העבודה שפרסם המשרד במרס 2007 להרחבת פרויקט המיתוג באמצעות גיוס שותפים מקרב משרדי הממשלה וגופים אחרים, לא מומשה.

רק בספטמבר 2009, במהלך דיון הנהלה בראשות מנכ"ל משרד החוץ מר יוסי גל²¹, נדונה שוב אפשרות הרחבתו של פרויקט "מיתוג ישראל" לפרויקט בין-משרדי. בסיכום הדיון נקבע כי "אחרי הפקת ספר מותג... יוצע להעביר החלטת ממשלה, במסגרתה יוחלט על הקמת ועדת היגוי מנכ"לים לגיוס כלל המשרדים והגופים לנושא... כולל השתתפות בעלויות התקציביות".

באוקטובר 2009 הכין הממונה על פרויקט המיתוג במשרד טיוטת החלטת ממשלה, "לאמץ תכנית לאומית למיצוב מדינת ישראל ומיתוגה... ולהנחות את משרדי הממשלה לפעול בהתאם להחלטה זו". ההצעה המליצה להקים יחידת ניהול חוץ-ממשלתית הכפופה לשר החוץ ומשרדו, שתפקידה להוציא אל הפועל את תכנית העבודה למיצוב ישראל. בסעיף "חלופות להצעת ההחלטה" נכתב "לא רלוונטי". נוסח ההצעה הובא לדיון ואישור אצל מנכ"ל המשרד במרס 2010, והיא הייתה אמורה לעלות לדיון בממשלה באביב 2010 לאחר קבלת אישורו של ראש הממשלה לתוכנה.

הדעות השונות בנוגע למידת התאמתה של ישראל לרעיון המיתוג המדיני, העולות מספרות המחקר כאמור לעיל, לא נזכרו בדברי ההסבר להצעת ההחלטה שהכין משרד החוץ לאישור משרד ראש הממשלה כדי להציגה לפני מליאת הממשלה. בהצעת ההחלטה האמורה לא הוצגו חלופות שבהן ניתוח עלות-תועלת של ההשקעה בפרויקט המיתוג, ולא נמנו יתרונות הפרויקט לעומת חסרונותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה מידע זה חיוני בשלב זה של הדיונים בפרויקט לאומי, המשתף גם משרדי ממשלה אחרים, במיוחד בשל חילוקי הדעות בנוגע לסיכויי הצלחתו.

2. במהלך חודש אפריל 2010 הוצג פרויקט המיתוג בלשכת ראש הממשלה והתקיימו שני דיונים בנושא זה בהשתתפות ראש הממשלה ויועציו, ושר החוץ וצוות משרדו. במהלך הדיון הראשון הציגו אנשי משרד החוץ את הפרויקט לפני ראש הממשלה, ונשמעו הערות המשתתפים. מנהל מטה ההסברה הלאומי העיר שהמיתוג אינו משמש תחליף להסברה, ויועצת ראש הממשלה לעניינים מיוחדים (להלן - יועצת ראש הממשלה) העירה שספק אם במותג של "אנרגיה יצריתית" תהיה תועלת כלשהי. ראש הממשלה הסכים עם שתי ההערות האמורות. בעניין רעיון העל של

21 מונה לתפקידו ביוני 2009.

המיתוג, שגיבש משרד החוץ באמצעות חברת הייעוץ הבין-לאומית, הוא ציין כי ה"מיתוג [אנרגיה יצירתית] לוקה בחסר, מופשט ולא קונקרטי דיו", ולכן הוא היה מנתב את המיתוג לרעיון "Start-Up Nation" ("אומת הסטארט-אפ") המגלם את חדשנותה, מקוריותה והצלחתה המסחרית החלוצית של תעשיית הטכנולוגיה המתקדמת הישראלית בעולם.

כאמור, עד הדיון בלשכת ראש הממשלה החזיק המשרד בדעה כי יש לעבור מהשקעה בפעולות ההסברה המסורתית להשקעה בהרחבת "מיתוג ישראל" לפרויקט לאומי; המשרד ראה בבחירת רעיון העל של הפרויקט - "אנרגיה יצירתית" - עניין מהותי, ולכן השקיע בו משאבים רבים. בדיון השני הציג משרד החוץ את הפרויקט בפרספקטיבה שונה, ללא רעיון העל האמור.

לקראת הדיונים שהיו בלשכת ראש הממשלה באפריל 2010, לא הוכנו במשרד ראש הממשלה ובמשרד החוץ מסמכי מנהלים מנומקים העוסקים במחלוקות העקרוניות - הן בנוגע למידת ההתאמה של ישראל לתפיסת המיתוג המדיני והן בנוגע לרעיון העל (הקונספט) האמור להוביל את פרויקט המיתוג - "אנרגיה יצירתית", שבו השקיע המשרד משאבים, לרבות הכנת ספר מותג.

משרד מבקר המדינה סבור כי בחלוף יותר מארבע שנים ממועד השקת פרויקט המיתוג מן הראוי שהדרג המדיני יכריע בסוגיה העקרונית של התאמת היזמה להפכו לפרויקט לאומי לנסיבותיה ולצרכיה של מדינת ישראל; בסוגיית מסגרת התקציב ומקורות המימון של הפרויקט הלאומי; ובדרכי היישום של מתווה הפרויקט. אם לא יתקבלו החלטות בסוגיות האמורות, ובהיעדר נימוקים אחרים המצדיקים זאת, אין סיבה להוסיף להשקיע משאבים בפעולות להרחבת "מיתוג ישראל" לפרויקט לאומי.

פעילות דיפלומטיה ציבורית במרחב הבין-משרדי

מיזמים ממשלתיים הקשורים לפרויקט "מיתוג ישראל"

לאחר שהממשלה אישרה כאמור ביולי 2007 כי משרד החוץ יוסיף לטפל בפרויקט "מיתוג ישראל", התקבלו בממשלה כמה החלטות בעניין מיזמים אחרים הקשורים לתהליך המיצוב. להלן הפרטים:

1. במרס 2009, על סף תום כהונתה, החליטה הממשלה ה-31 להסמיך את לשכת הקשר "נתיב" (להלן - נתיב), יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, להפעיל את פרויקט מיתוג מדינת ישראל כפוטנציאל איכותי לעלייה, לשם חיזוק תדמיתה של מדינת ישראל בקרב האוכלוסייה היהודית במדינות חבר העמים²². הפרויקט כולל "עריכת ימי ישראל" לקהלי יעד מגוונים להעמקת ההיכרות עם האתגרים והיכולות של ישראל העכשווית באמצעות הרצאות, תערוכות, מופעי אמנים וחומרי הסברה". הממשלה הקצתה תקציב שנתי של 2.5 מיליון ש"ח למימון פרויקט זה.

נתיב השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010 כי אף על פי שהחלטת הממשלה האמורה הטילה על נתיב את האחריות לפרויקט ל"מיתוג מדינת ישראל כפוטנציאל איכותי לעלייה... לא הייתה כוונה לשום פעילות 'מיתוג' מבחינה מקצועית. ככל הנראה מילה זו נכתבה בשגגה".

התברר כי בפועל המשרד לא ידע על פעילות נתיב במסגרת פרויקט זה, וכי התוודע לכך רק במחצית הראשונה של 2010, במהלך תקופת הביקורת ובעקבותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור הידע והמיומנות שנצברו הן במשרד והן בנתיב ראוי כי שני גופים אלה יבחנו במשותף את סוגיית השיתוף במידע ובידע היישומי, שכן אלה יכולים לסייע להם להכין את המיזמים שעליהם הופקדו בהחלטות הממשלה ולהפעילם במדינות היעד.

2. בפברואר 2010 החליטה הממשלה להפעיל תכנית לאומית בת שש שנים לשיקום והעצמה של תשתיות מורשת לאומית (להלן - תכנית תמ"ר). התכנית תפעל בין היתר לחשיפה, לשימור, לשחזור, לחידוש ולפיתוח של נכסי מורשת לאומית, להנגשתם לציבור ולהטמעת תוכני המורשת במערכת החינוך²³.

על פי החלטת הממשלה, מאחר שלתכנית שותפים משרדי ממשלה רבים תמונה ועדת היגוי בין-משרדית לשם קידום התכנית ולמעקב אחר מימושה. בראש הוועדה יעמוד נציג ראש הממשלה, ויהיו חברים בה נציגי המשרדים השותפים לתכנית, וכן ראש מטה ההסברה הלאומי או נציגו. הממשלה אישרה תקציב רב-שנתי של כ-400 מיליון ש"ח למימון תכנית תמ"ר מתקציב המשרדים השותפים.

תכנית תמ"ר עוסקת גם ב"הסברה, שיווק, מיתוג ושיתוף כלל הציבור". על פי החלטת הממשלה, מנהל התכנית ישתף פעולה עם משרד ההסברה והתפוצות, מטה ההסברה הלאומי ומשרד התיירות, ויחד יפעלו "להסברה, לשיווק ולמיתוג התכנית, בין היתר, בגופים העוסקים בתשתיות ואתרי מורשת, ולקהל הרחב בארץ ובעולם" באמצעות "שימוש נרחב במגוון כלי פרסום, שיווק והסברה". עוד נקבע בהחלטה כי יש לייחד תקציב ייעודי מתוך תקציבה הכולל של התכנית למטרת המיתוג.

בדיון שהיה בלשכתו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה במרס 2010 בעניין "מיתוג ישראל" ציינה יועצת ראש הממשלה כי חשוב לכלול את תכנית תמ"ר "כפרויקט הדגל של ראש הממשלה" בפרויקט המיתוג.

משרד החוץ אינו שותף בתכנית תמ"ר אף על פי שתכנית זו נושקת לתחומי הסברת הפנים והדיפלומטיה הציבורית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד ראש הממשלה כי יש מקום לצרף את משרד החוץ לתכנית זו, ומשרד ראש הממשלה קיבל את ההערה והזמין את משרד החוץ להשתתף בדיוני ועדת ההיגוי של התכנית.

משרדי ממשלה נוספים העוסקים בפעילות דיפלומטיה ציבורית

כאמור, מחקרים מלמדים כי בעידן הגלובליזציה והתחרותיות בשוק הרב-לאומי המשותף, דימויה הציבורי של כל מדינה בדעת הקהל העולמית משפיע על יכולתה להשיג תמיכה בין-לאומית במדיניות ממשלתה, וכמו כן משפיע על הישגיה הכלכליים בתחום ההשקעות, התיירות, המסחר והתרבות. נוסף על משרד החוץ גם משרד ההסברה והתפוצות, משרד התיירות ומשרד התמ"ת מקדמים מטרת אלה תדיר, בין היתר באמצעות פעילות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

23 החלטה מס' 1412 מ-21.2.10.

משרד ההסברה והתפוצות

1. בהחלטה שקיבלה הממשלה ביולי 2007²⁴ נקבע כדלקמן: "הסברת ישראל בעולם הינה מרכיב מרכזי בביטחון הלאומי של מדינת ישראל וכלי לחיזוק מעמדה, דמותה ותדמיתה של ישראל, מרכיב עליו אמון משרד החוץ". אולם במאי 2009 החליטה הממשלה²⁵ להקים את משרד ההסברה והתפוצות (Ministry of Public Diplomacy and the Diaspora) ולהעביר אליו את תחומי הפעולה האלה: חברה ותפוצות, מרכז ההסברה, לשכת הפרסום הממשלתית ולשכת העיתונות הממשלתית.

אפשר לאתר חפיפה בין כמה מהתחומים שבסמכותו של משרד ההסברה והתפוצות הנוגעים לתחומי העיסוק בדיפלומטיה ציבורית ובין תחומים שעליהם אמון משרד החוץ בעיסוקו זה. בעת הקמת משרד ההסברה והתפוצות לא נעשתה חלוקה פורמלית בין התפקידים של שני המשרדים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית וההסברה.

2. בנובמבר 2009 החל משרד ההסברה והתפוצות ליוזם פרויקטים בתחום הדיפלומטיה הציבורית. בפברואר 2010 השיק המשרד מיזם חדש ששמו "מסבירים ישראל" ומטרתו לצייד ישראלים היוצאים לחו"ל ומעוניינים לקדם את תדמית ישראל בעולם במידע הנוגע לענייניה ובכישורי תקשורת בין-אישית לשם העברת לקט מסרים, שנוסחו בידי מרכז ההסברה שבמשרד, לבני שיחם בתבל. במסגרת המיזם מחולקות חוברות בנמל התעופה בן גוריון לכל נוסע המעוניין בהן. נוסף על כך הקים משרד ההסברה והתפוצות אתר אינטרנט ייעודי ובו מידע מפורט על ישראל, שהפיקה לשכת הפרסום הממשלתית.

משרד החוץ לא היה שותף בהכנת המיזם, אף שידע על קיומו לפני ההשקה הרשמית. על רקע זה יודגש כי שנתיים קודם לכן, ביולי 2007, אישר משרד האוצר למשרד החוץ תקציב של 820,000 ש"ח לשם הקמת מרכז מידע והכשרה בתחום ההסברה לישראלים היוצאים לחו"ל; וזאת במסגרת תכנית העבודה ל-2007 של פרויקט מיתוג ישראל. מתברר כי תכנית זו לא יצאה אל הפועל כלל, אך היא ממחישה את טשטוש הגבולות בין תחומי העיסוק של משרד ההסברה והתפוצות ומשרד החוץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, בתחומי הדיפלומטיה הציבורית והסברת הפנים, שבהם מתקיימת פעילות חופפת של משרדי החוץ וההסברה והתפוצות, נדרש ריכוז של הידע והניסיון המקצועי כדי להגיע לתוצאות מועילות. אי לכך יוזמות בלתי מתואמות של משרדים אלה עלולות לגרום פעולות כפולות ומיותרות ובזבוז של המשאבים הקיימים, המצומצמים ממילא. ראוי אפוא כי שני המשרדים האמורים יתאמו ביניהם את מתכונת העבודה, הסמכויות ותחומי האחריות, ובתוך כך יתחשבו בידע, ביכולות ובמיומנויות השונות של כל אחד מהמשרדים.

משרד התיירות

מינהל שיווק התיירות לישראל במשרד התיירות (להלן - מינהל השיווק) אחראי, בין היתר, לעידוד התיירות הנכנסת לישראל באמצעות לשכות התיירות וכן באמצעות נספחים לענייני תיירות הנשלחים מטעמו ל-11 מדינות שהן יעד עיקרי לתיירות הנכנסת לישראל. ב-2008 הוצאו כ-90 מיליון ש"ח למימון פעולות בתחום שיווק התיירות בארץ ובחו"ל, ובהן גם פעולות מתחומי

24 לעיל, הערה 1.

25 החלטה מס' 71 מ-3.5.09.

הדיפלומטיה הציבורית: "הליך מיתוג" בתיירות הפנים; פיתוח נישות תיירות ייעודיות - תיירות מרפא, יין, צפרות, אופניים, ספא וכנסים וכן הבאת משלחות של עיתונאים (ראו לעיל); תקציב הפעילות ב-2009 היה כ-63 מיליון ש"ח, וב-2010 - כ-92 מיליון ש"ח.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

משרד התמ"ת פועל לגיבוש מדיניות סחר החוץ של המדינה וקידומה באמצעות המינהל לסחר חוץ במשרד. פעילות המינהל מתמקדת, בין היתר, בהוצאת פרסומים כלכליים וספרות בנושא סחר חוץ, השתתפות בפעולות משא ומתן בנושאי סחר חוץ, עשיית סקרים ומחקרים והכשרת נספחים. לישראל 35 נספחים מסחריים ברחבי העולם. תקציב פעולות המינהל בתחומי הדיפלומטיה הציבורית הסתכם בשנת 2008 בכ-1.5 מיליון ש"ח, ובשנים 2009-2010 בכ-1.2 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים.

משרד התמ"ת תומך גם בגופים המקדמים ייצוא, ובראשם "המכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי" (להלן - מכון הייצוא). המכון יוזם ומארח משלחות המגיעות מחו"ל, יוזם יציאת משלחות ישראליות לחו"ל, וכמו כן מארגן, מקים ומנהל ביתנים לאומיים בתערוכות בין-לאומיות, שבהן הוא מציג את היכולות של ישראל בתחומים מגוונים: מדעי החיים, תקשורת ותוכנה, אבטחה ובטיחות, טכנולוגיות מים, סביבה ואגרו-תעשייה, תעשייה, מוצרי צריכה ודומיהם.

ב"מסמך נאמן" ובמסמכי מדיניות נוספים של המשרד נכתב כי לשם השגת תוצאות רצויות, על הפעילות בתחום הדיפלומטיה הציבורית להיעשות על פי עקרונות המאוגדים בדוקטרינה משותפת ועל פי אסטרטגיית ארוכות טווח.

בדוח "הערכת מצב" 2008 נכתב כי על אף האחריות שהממשלה הטילה על המשרד בנוגע להסברת החוץ, הרי הממשקים והתהליכים הקשורים בגורמים שמחוץ למשרד "אינם נשענים על מערכת יחסים מוגדרת וסדורה". זאת ועוד, "בפועל, המשרד נעדר סמכות אל מול השחקנים הממשלתיים האחרים הפועלים בזירה זאת", לרבות "משרדים כתיירות תמ"ס ותרבות... וגופים ממלכתיים אחרים". עוד נאמר שם כי "עד היום לא ניתנה הדעת לשיתוף הפעולה הנדרש לשיפור דימויה של ישראל", וכי "אגף תקשורת והסברה אינו משולב בתהליכי קבלת החלטות".

לנוכח האמור המליץ דוח "הערכת מצב" 2008 "להגדיר מטרות ויעדים ארוכי טווח וקצרי טווח, בשיתוף אגפי משרד החוץ, משרד ראש הממשלה ומשרדים אחרים להם אינטרסים בחו"ל", ולכלול מטרות אלה בקווים המנחים לפיתוח מודל סדור של תקשורת אסטרטגית. המלצות דומות נכללו ב"מסמך נאמן" ובדוח "הערכת מצב" 2009.

בביקורת נמצא כי המלצות אלה לא נבחנו עד כה, ובכללן ההמלצות בעניין הקמת מאגר נתונים ממשלתי המרכז את המידע הנוגע למיזמים המגוונים בתחום הדיפלומטיה הציבורית, המופעלים כיום בידי המשרדים הממשלתיים וגופים אחרים, ובפרט את היקף ההוצאות של המדינה על המימוש של המיזמים האלה.

כאמור, ביולי 2007 החליטה הממשלה²⁶ להקים את "פורום ההסברה הלאומי" כדי לתאם בין גופי ההסברה הממלכתיים בכל הקשור למדיניות הממשלה בתחום המדיני-ביטחוני. בפורום ההסברה הלאומי שהוקם על פי ההחלטה האמורה חברים סמנכ"ל הסברה ותקשורת במשרד החוץ; יועצי תקשורת של שרי הביטחון, החוץ וביטחון הפנים ודוברי משרדים אלה; דובר צה"ל; דובר משטרת

26 ראו לעיל, הערה 1.

ישראל; נציג שירות הביטחון הכללי²⁷. עם הקמת משרד ההסברה והתפוצות צורף מנכ"ל משרד זה לפרורם ההסברה הלאומי.

מדוחות ההערכה והמחקר האחרונים של משרד החוץ עולה כי למשרד ולגופים אחרים יש אינטרסים דומים בכל הנוגע לפעילותם בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, ועם זאת הם אינם מתואמים ואינם משתפים פעולה ביניהם באופן מיטבי. ממצאי הביקורת, התומכים בממצאי הדוחות האמורים, מלמדים גם על פערי מידע בין הגופים השונים. שלא כמו בתחום ההסברה המדינית, בתחום הדיפלומטיה הציבורית אין פורום קבוע שתפקידו לתאם בין כל הגופים הממלכתיים העוסקים בכך, וכך נמנעת זרימה של מידע שוטף ביניהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור העקרונות שהובילו את הממשלה לייסד את פורום ההסברה הלאומי, מן הראוי לשקול לייסד בתחום הדיפלומטיה הציבורית פורום בין-משרדי קבוע לדיווח, עדכון, תיאום, איגום ושיתוף פעולה, שיעצים את היכולות של כל הגופים השותפים בו. יצוין כי המשרדים האמורים הביעו בתשובותיהם תמיכה בהקמת פורום שיתאם בין המשרדים ויביא לידי הגברת שיתוף הפעולה ביניהם.

תערוכת אקספו העולמית 2010

"תערוכת אקספו העולמית" (להלן - תערוכת אקספו) הוא כינוי לתערוכות פומביות רחבות היקף, שבהן משתתפות מדינות רבות וגם ארגונים בין-לאומיים, המתקיימות אחת לכמה שנים מאז 1851. מוקד משיכה עיקרי בתערוכות אלה הוא הביתנים הלאומיים שמקימות המדינות המשתתפות, ובהם מוצגים, על פי רוב, הישגי המדינה המציגה בנושא הכללי של התערוכה שנקבע מראש בידי הוועדה המארגנת. ישראל הצטרפה ללשכה לתערוכות בין-לאומיות (BIE)²⁸ במאי 1952 והשתתפה בעבר בכמה תערוכות. בתערוכה שהתקיימה בשנת 2000 בהאנובר שבגרמניה הציבה ישראל דוכן בתוך ביתן קבוצתי.

אחד היעדים בתכנית העבודה של המשרד לשנת 2010 היה השתתפות בתערוכת אקספו. בשנת 2010 התקיימה התערוכה בעיר שנגחאי שבסין במשך חצי שנה (מאי-אוקטובר), והשתתפו בה 242 מדינות וארגונים בין-לאומיים ובהם ישראל. נושא התערוכה היה "עיר טובה יותר - חיים טובים יותר" ("Better city - Better life"), ועל כן ביתני המדינות המשתתפות הציגו נושאים הנוגעים באיכות החיים העירונית בחברה העכשווית. בתערוכה ביקרו כ-73 מיליון איש, מרביתם מסין.

ביתן ישראל בתערוכת אקספו הוא פרויקט המיישם את היבטי המיתוג הלכה למעשה. על פי מסמכי המשרד, מטרת הביתן הייתה למצב ולמתג את ישראל כמרכז עולמי של מחקר ופיתוח בכל הנוגע לחידושים והמצאות בתחומים מגוונים המסייעים לשיפור איכות החיים - ברפואה, מדע, חקלאות ומזון, איכות הסביבה ותקשורת - וכן לחזק את הקשר בין ישראל לסין ולקדם את התיירות לישראל. הביתן השתרע על פני שטח של כ-2,000 מ"ר ונבנה במיקום מרכזי במתחם התערוכה וסמוך לביתן הלאומי הסיני. ישראל הוצגה בו כמדינה מודרנית בעלת תרבות עתיקה וחברה דינמית המשלבת את ערכי המורשת עם חדשנות מתמדת ואת מכלול יכולותיה והישגיה תחת הכותרת "חדשנות לחיים טובים יותר" ("Innovation for better life").

27 נציג השב"כ אינו חלק מההרכב הקבוע, אלא מוזמן לפי העניין.

28 Bureau International des Expositions

באוקטובר 2007 אישרה הממשלה את השתתפותה של ישראל בתערוכת אקספו בשנת 2010 במסגרת "ביתן לאום"²⁹. על פי ההחלטה, השתתפותה של ישראל תמומן באמצעות תקציב רב-שנתי לשנים 2007-2010, בהיקף כולל של כ-34.4 מיליון ש"ח, שיילקח מתקציבי משרד החוץ, האוצר, התמ"ת והתיירות, וירכזו בתקציב משרד החוץ. עוד הוחלט על הקמת ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"ל משרד החוץ, מנכ"ל משרד התיירות, מנכ"ל משרד התמ"ת, מנכ"ל משרד החקלאות, מנכ"ל המכון הישראלי ליצוא והממונה על התקציבים במשרד האוצר. ראש אגף כלכלה במשרד מונה לתפקיד נציב ישראל בתערוכה והוסמך לייצג את ישראל מול רשויות אקספו ולעמוד בראש צוות הביצוע. במועד הביקורת היו ממונות על פרויקט אקספו מטעם המשרד הגב' אירית בן אבא, סמנכ"ל וראש אגף כלכלה במשרד ונציבת ישראל לאקספו 2010 (להלן - הנציבה), והגב' יפה בן ארי סגנית הנציבה ומנהלת הפרויקט מטעם משרד החוץ להשתתפות ישראל בתערוכת אקספו 2010 (להלן - סגנית הנציבה).

ואלה המדרים שקבע המשרד בתכנית העבודה לשנת 2010 לבחינת מידת הצלחתה של התערוכה: מספר המבקרים בביתן במשך חודשי התערוכה יהיה שני מיליון איש; הביתן של ישראל יהיה בין 20 הביתנים המבוקשים; ההשתתפות בתערוכה תקדם את הייצוא הישראלי לסין ותגדיל את היקף הסחר בין המדינות. במועד עשיית הביקורת הייתה התערוכה בעיצומה ועל כן לא היה אפשר לאמוד את מידת הצלחתה.

משרד החוץ ביקש להדגיש בתשובתו מנובמבר 2010 למשרד מבקר המדינה כי בפעם הראשונה מדינת ישראל הקימה ביתן לאומי ייעודי בתערוכת אקספו, ביתן שתוכנן, עוצב ותופעל במלואו בידי המשרד. המדינה הייתה ערוכה במועד לפתיחת התערוכה והביתן היה בין הראשונים שהיו ערוכים לקלוט קהל. הגם שבמועד מתן התשובה התערוכה טרם הסתיימה, מסר המשרד כי בידיו כמה מדדים שעל פיהם אפשר לקבוע כי הפרויקט הצליח ועמד ביעדים שנקבעו לו: המדר העיקרי הוא האהדה הרבה שלה זכה הביתן הישראלי בקרב המבקרים - מבין כ-240 ביתני התערוכה הוא היה בין עשרת הביתנים המבוקשים; סך המבקרים עלה על תחזיות המשרד והסתכם בשלושה מיליון לערך, ובהם יותר מ-1,300 משלחות רשמיות של אנשי ממשל בכירים מסין ומשלחות אנשי עסקים; הביתן ואירועי התרבות שהפיק המשרד במסגרתו זכו לתהודה רחבה בתקשורת הסינית והעולמית שסיקרה את התערוכה³⁰; החשיפה הרבה שניתנה למדע, לטכנולוגיה ולתרבותה של ישראל סייעה מאוד בקידום יעדי המיתוג של מדינת ישראל בזירה הבין-לאומית בכלל ובסין בפרט; המשרד מסר עוד כי נוסף על הצלחתו של הביתן, עלותו הייתה נמוכה לעומת ביתנים אחרים בתערוכה שבהם נכחו מספר דומה של מבקרים³¹.

גם מנכ"ל משרד רה"מ ציין בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי הגם שטרם הושלם הסיכום הסופי של התערוכה, ברור כי ישראל זכתה להצלחה בולטת בכל קנה מידה אפשרי - רמת הפופולאריות הגבוהה, החשיפה התקשורתית, העברת מסרי המיתוג ובקשות שהתקבלו ממחוזות וערים בסין להקים בהן מחדש את הביתן לאחר פירוק התערוכה.

29 לעיל, הערה 2.

30 מתחשיב שעשתה החברה שסיפקה שירותי יחסי ציבור לביתן עולה כי השווי הפרסומי של החשיפה התקשורתית הכוללת עומד על כ-13 מיליון דולר. לפי הערכותיה מספר האנשים שנחשפו לאמצעי התקשורת הכתובה בלבד מסתכם ב-780 מיליון איש.

31 על פי תחשיבי המשרד העלות למבקר בביתן היא 3.6 דולרים (עלות כוללת של 11 מיליון דולר חלקי 3 מיליון מבקרים), לעומת עלות של 5.5 דולרים למבקר בביתן האיירי (עלות כוללת של 16.5 מיליון דולר חלקי 3 מיליון מבקרים).

התקשרויות המשרד במסגרת הפרויקט

כדי לנהל פרויקט גדול כמו תערוכת אקספו נדרש המשרד לרכוש שירותים מגורמי חוץ. בין היתר נרכשו השירותים הללו: יועץ לארגון וניהול של הביתן (להלן - היועץ); "קבלן מפתח"³² וחברת יחסי ציבור.

משרד מבקר המדינה בדק ומצא ליקויים בפעולותיו של משרד החוץ, שבאו לידי ביטוי בעיקר בעת הטיפול בהתקשרויות עם גורמי החוץ שנתנו שירותים לפרויקט, כמפורט להלן במסגרת הליכי העסקת היועץ לארגון ולניהול התערוכה והליכי קבלת ההחלטות בעניין מתכונת גיוס החסויות לביתן.

הליכי העסקת היועץ לארגון ולניהול של התערוכה

תקציב הפרויקט כלל סעיף של עלות העסקתו של "מנהל פרויקט ישראלי" בכל אחת משנות הפרויקט, בסך כולל של כמיליון ש"ח.

1. בינואר 2008 פנה המשרד בהליך של בקשה לקבלת מידע (RFI) אל גורמים העוסקים בתחום התערוכות ויכולים לספק מידע מקצועי לשם הכנת מכרז למינוי יועץ. הליך RFI הוא דרך לעשיית חקר שוק, כאשר מדובר בהתקשרות מורכבת שהרשות אינה מומחית בה.

מסיכום הראיונות שעשה המשרד עם חברות ייעוץ חיצוניות עולה כי רוב החברות המליצו למנות מנהל לפרויקט שתפקידו, בין היתר, לנהל למעשה את הביתן כאשר על המנהל לשהות בשנגחאי במהלך התערוכה.

המשרד ציין בתשובתו כי המלצות חברות הייעוץ בנושא זה לא היו חד-משמעיות, וכי בעת הכנת מסמכי המכרז, שמר לעצמו המשרד את האפשרות לשלב בין תפקיד היועץ לבין תפקיד מנהל הביתן על ידי הגדרה רחבה וגמישה של המכרז והסכם השירותים.

לא נמצא במסמכי המשרד כי לשם הכנת המכרז נדונו הנושאים הללו: משמעות המלצתן של חברות הייעוץ בדבר הצורך למנות מנהל שישהה בשנגחאי בתקופת התערוכה, ההבדלים המהותיים בין מטלות הייעוץ לפרויקט במהלך תקופת התכנון וההקמה ומטלות ניהול הביתן בתקופת התערוכה. כמו כן לא נדונו ההשלכות הנובעות מכך לעניין מתכונת ההעסקה והתנאים הנגזרים מכך במסגרת ההתקשרות בין הצדדים (ראו להלן).

2. בפברואר 2008 פרסם המשרד מכרז לתפקיד "יועץ לארגון וניהול תערוכת ישראל ביריד אקספו 2010 בשנגחאי". על פי תנאי המכרז, היועץ שייבחר יסייע למשרד "החל מטווח הזמן המיידית בקידום הפרויקט על כל שלביו, ועד סיומו בסוף 2010". מרבית המטלות שנכללו במכרז נגעו לפעולות סיוע, ליווי ודיווח המתאימות על פי טיבן לפעולות יועץ לפרויקט. בין היתר, נכתב במכרז כי מטלות היועץ כוללות "אפשרות לשהייה בחו"ל בתקופת ההתארגנות ובתקופת היריד עצמו", ורק בסוגריים נכתב כי השהייה נעשית למטרות שונות, "לרבות לצורך ניהול התערוכה הישראלית בתקופת היריד".

32 הקבלן שזכה במכרז גיבש את רעיון העל של הביתן והתצוגה, עיצב ותכנן את הביתן, הפיק את תכנון, הקים אותו, תחזק אותו, את מתקניו ומערכותיו בתקופת התערוכה ופירק אותו בגמר התערוכה.

לדעת משרד מבקר המדינה ניסיונו של המשרד ליצור אפשרות לשלב בין תפקיד היועץ לבין תפקיד מנהל הביתן, כפי שעולה מתשובת המשרד, קיבל ביטוי מעורפל, מוצנע ומותנה במסמכי המכרז, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם היקף המטלות הנדרשות ממנהל הביתן בתערוכה.

3. לאחר הליך מכרזי, ועדת המכרזים בחרה במרס 2008 במועמד א' והוא החל בתפקידו כיועץ לארגון וניהול של תערוכת אקספו.

בחווה ההעסקה של היועץ ממרס 2008 נקבע, בין היתר, כי המטלות כוללות: "נסיעות לאתר המתוכנן של היריד בשנגחאי לצורך תיאומים, עריכת סיכומים וכדומה כולל אפשרות לשהייה בחו"ל בתקופת ההתארגנות ובתקופת היריד עצמו, לרבות אפשרות של ניהול התערוכה הישראלית בתקופת היריד". על פי החווה, ההתקשרות הוגבלה ל-140 שעות עבודה חודשיות למשך שנה, על פי תעריפי החשב הכללי ואפשרה להאריך את ההתקשרות לפרקי זמן נוספים באותם תנאים, עד סיום התערוכה בשנת 2010. בחווה נקבע עוד כי מלבד תשלום שכר עבודה יהיה זכאי היועץ לקבלת החזר מן המשרד עבור הוצאות טיסה, אש"ל בחו"ל ונסיעות בחו"ל על פי התעריפים המקובלים במשרד בעניין יועצים חיצוניים.

נמצא כי החווה לא עסק מפורשות בצורך להימצא פיזית בשנגחאי בכל ימי התערוכה לשם ניהול הביתן ובהשלכות של עניין זה על מרכיבי השכר וההוצאות.

(א) באוגוסט 2008, כחצי שנה לאחר שנבחר במכרז לתפקידו, הציע היועץ למשרד להתחיל בהליכי מינוי מנהל ביתן וסגן לשם "ההיערכות הפיזית בשנגחאי".

בעקבות פניית היועץ כתב יועץ חיצוני המסייע לוועדת המכרזים של המשרד באוגוסט 2008 אל צוות המשרד הממונה על תערוכת אקספו כי המכרז שבו נבחר היועץ מאפשר למשרד להוסיף להעסיקו גם בזמן התערוכה עצמה וכי ה"מטלות [שהיועץ] מדבר עליהן לגבי תפקיד מנהל הביתן, כלולות בלאו הכי בתיאור תפקיד היועץ, במכרז שבו זכה. לכן אין מניעה [שהיועץ] ימלא את אותן מטלות במסגרת תפקידו כיועץ".

הביקורת העלתה כי בעקבות הצעת היועץ החל המשרד לבחון את האפשרות להעסיק מנהל ביתן כתחליף ליועץ שנבחר.

מתשובת היועץ למשרד מבקר המדינה עולה כי המלצתו המקצועית למנות מנהל ביתן במועד מוקדם נבעה מההבנה כי אם המשרד ירצה למנות מנהל ביתן כדאי למנותו בהקדם כדי שיוכל להכשיר עצמו לתפקיד הניהולי מבעוד מועד וכדי שיווצר רצף מידע וסנכרון בין תכנון הפרויקט לבין מי שאמור לפקח על מימושו בשטח.

המשרד ציין בתשובתו כי "אין ספק, כי וועדת המכרזים העדיפה שהיועץ ימשיך בתפקידו כמנהל הביתן עד סוף התערוכה, על פי אותם תנאים שנקבעו במכרז הפומבי הראשוני, כלומר עבודה לפי מחירון חשכ"ל ובתוספת החזר הוצאות טיסה, מחייה וכדומה". אולם "היועץ עצמו הוא זה שסרב להמשיך ולהגיש את השירות כמנהל הביתן על פי אותם התנאים ודרש לשנותם כתנאי להמשך העסקתו. אין מחלוקת על כך שהמכרז אפשר למשרד להמשיך ולהעסיקו כמנהל ביתן אלא שהיועץ עצמו הביע התנגדות לכך לאור מספר סיבות, שלא נלקחו בחשבון בפרסום המכרז הפומבי המקורי".

לדעת משרד מבקר המדינה העדפת המשרד לשלב בין תפקיד היועץ לבין תפקיד מנהל הביתן, כפי שעולה מתשובת המשרד ומחוות דעתו של יועץ ועדת המכרזים, לא קיבלה ביטוי ברור וחד-משמעי גם בחוזה שנחתם עם היועץ. לשם כך החוזה היה צריך לעסוק במפורש בנושא ניהול הביתן בתקופת התערוכה, ובכלל זה בשינויים הצפויים בשכר היועץ, לאור הגדלת היקף שעות עבודתו ותקופת השהייה הממושכת מחוץ לישראל.

(ב) בישיבות ועדת המכרזים שהתקיימו בפברואר, מרס ומאי 2009 דנה הוועדה באפשרות להעסיק את היועץ כמנהל הביתן ואף אישרה זאת. ועדת המכרזים קבעה כי תנאי המכרז מאפשרים למשרד להעסיק את היועץ גם כמנהל הביתן, ולאחר שמנכ"ל המשרד אישר את היותו של היועץ "ספק יחיד", הכירה אף הוועדה בכך "לאור היכרותו הקרובה עם צרכי הפרויקט" ומפני ש"בזמן הקצר שנותר עד פתיחת התערוכה לא קיימת חלופה אחרת לגיוס והכשרת מנהל ביתן".

בעקבות זאת נחתם עם היועץ חוזה חדש ושכרו כמנהל הביתן הותאם להיקף הפעילות במהלך התערוכה ולצורך לשהות בשנגחאי במשך כמה חודשים תוך התנתקות מעסקיו בארץ, וכן גילם את ההוצאות הנוספות שיידרשו כגון כלכלה וכרטיסי טיסה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשלב הראשון של בחירת היועץ - שבו עשה משרד החוץ חקר שוק (RFI) כדי להגדיר את צורכי הפרויקט, ולאחר שכמה מהיועצים החיצוניים העלו את הצורך בתפקיד מנהל הביתן, תפקיד שהוא חשוב מאוד לארגון ולניהול של פרויקט גדול כל כך, היה על משרד החוץ לבחון את ההמלצה ואת האפשרות לפרסם מכרז לתפקיד זה. משהחליט המשרד שהוא מעדיף לשלב בין שני התפקידים, היה עליו לעשות זאת באופן מפורש ומפורט, כדי שיהיה ברור שתפקיד היועץ מגלם בתוכו את ניהול הביתן במהלך התערוכה, על ההשלכות הנובעות מכך לעניין שינויים במתכונת ההעסקה בתקופת התערוכה, שאפשר היה לצפות אותם כבר במועד כריתת החוזה.

המשרד ציין בתשובתו כי "הטענה שמציגה הביקורת בדיעבד כי יש מקום לצפות זאת מראש, מקובלת על המשרד (הההגשה במקור) וכך נשאף לעשות להבא, בפרויקטים עתידיים בהיקפים דומים שינוהלו ע"י משרד החוץ". המשרד הוסיף כי בניהול פרויקט בסדר גודל כזה, לראשונה, הוא נאלץ ללמוד ולהתמודד תוך כדי מימוש הפרויקט עם התפתחויות בלתי צפויות. לפיכך השינויים בתנאי העסקת היועץ היו הכרחיים ונבעו משינוי מקום עבודתו. המאמצים הרבים שהשקיע היועץ, שביעות הרצון מפעילותו ועצם הדבר שמדובר בתפקיד מקצועי ייחודי המצריך לימוד וניסיון של חודשים הקנו לו את המעמד של ספק יחיד.

מאחר שהמשרד לא פרסם מלכתחילה מכרז ברור ומפורש לתפקיד מנהל הביתן אלא נאלץ להתמודד עם סוגיית מינוי המנהל תוך כדי התקדמות הפרויקט ולקראת מימושו, נקלע המשרד למצוקת זמן ונקט הליכי התקשרות שעוררו סימני שאלה. על המשרד, המתעתד להוסיף לנהל פרויקטים בהיקפים דומים, לבחון את ההליכים שהובילו לשרשרת אירועים זו ולקבוע מתכונת פעולה שתימנע בעתיד את הישנותם של הליקויים.

מכרז לגיוס חסויות ומתן שירותי יחסי ציבור

כמו מדינות אחרות המגייסות כספים מחברות מקומיות למימון ביתנים לאומיים, גם המשרד תכנן לגייס חסויות מחברות ישראליות שסייעו במימון הביתן הישראלי בתערוכת אקספו. הכספים היו אמורים לסייע בהקמת קומה לאירועים בביתן, בשדרוג מיצגי הדגמה טכנולוגיים, הרחבת תכנית

אירועי התרבות, תמיכה במפגשים כלכליים ורכישת מתנות ייצוגיות לחלוקה למבקרים בביתן ישראל.

משרד מבקר המדינה בדק את היערכותו של משרד החוץ לגיוס חסויות מסחריות. להלן השתלשלות העניינים:

1. בישיבת ועדת ההיגוי שהתקיימה באפריל 2008 הציע מנכ"ל משרד רה"מ דאז שנציגי המשרד ייפגשו עם החשב הכללי או סגנו ויקבעו כללים בעניין ההשתתפות של חברות ישראליות במימון הביתן באמצעות מתן חסויות. תמורת ההשתתפות יקבלו נותני החסויות אמצעי חשיפה ופרסום שישולבו בפעילות הביתן בחודשי התערוכה.

מהפרוטוקולים של ועדת ההיגוי עולה שלאחר דיון זה ועד אוקטובר 2008 קיימה הוועדה עוד שלוש ישיבות, ומאוקטובר 2008 עד אפריל 2010 לא התקיימו ישיבות כלל. את הדיון האחרון בנושא גיוס החסויות קיימה הוועדה ביולי 2008. יצוין כי במרס 2009 התחלפה הממשלה ויו"ר הוועדה החדש, מר אייל גבאי, מונה רק במאי 2009 לתפקיד מנכ"ל משרד ראש הממשלה. אולם ממועד מינויו ועד לישיבת ועדת ההיגוי הראשונה חלפו 11 חודשים. לאחר מכן התקיימו שלוש ישיבות רצופות. סך הכול התכנסה ועדת ההיגוי שבע פעמים בשנים 2008-2010.

מכאן שוועדת ההיגוי, שתפקידה היה לעקוב אחר התקדמות הפרויקט, לא התכנסה בפרק הזמן שמאוקטובר 2008 עד אפריל 2010, שבו נעשו רוב פעולות ההכנה לקראת התערוכה, ועל כן לא הייתה מעורבת בפרויקט כלל. אי-מעורבותה של ועדת ההיגוי בלטה גם בהליכי קבלת ההחלטות הקשורים בגיוס החסויות, שכאמור, החל ביזמתה. מאחר שהוועדה קיימה את הדיון האחרון בנושא גיוס החסויות ביולי 2008 היא לא ידעה כי חלו עיכובים בנושא זה (ראו להלן).

לאחר הדיון בוועדת ההיגוי פנה משרד החוץ אל הוועדה הבין-משרדית במשרד האוצר לאישור פרסומת מסחרית במשרדי הממשלה (להלן - הוועדה הבין-משרדית) לשם קביעת הכללים להשתתפות חברות במימון הביתן. במאי 2008 אישרה הוועדה הבין-משרדית למשרד לקבל חסויות מסחריות מגופים ציבוריים ופרטיים לתערוכת אקספו, בתנאי שסך החסויות שיגויסו לא יעלה על 40% (כ-16 מיליון ש"ח) מהתקציב המאושר לפרויקט. נוסף על כך דרשה הוועדה מהמשרד להקפיד לפנות אל גופים חיצוניים באופן שקוף ושוויוני ועל פי הנחיות הוועדה שיינתנו לאחר בחירת הזוכה במכרז קבלן המפתח.

לאחר בחירת קבלן המפתח פנה המשרד אל הוועדה הבין-משרדית לשם אישור המתווה לגיוס החסויות. בדיון שהתקיים בנובמבר 2008 אישרה הוועדה את המתווה הזה: המשרד ינהל את גיוס החסויות ויגיש לאישורה טיוטת "קול קורא" לקבלת חסויות, ובה אמות מידה לבחירה ותמחור של המוצרים. לאחר שיפורסם "קול קורא" יקים המשרד ועדת משנה לבדיקת ההצעות שיוגשו, והיא שתבחר את ההצעות שיאושרו. בנובמבר 2008 התקבל אישורו הסופי של החשב הכללי על מתווה גיוס החסויות.

2. למרות זאת, בפברואר 2009, כשלושה חודשים לאחר שהוועדה הבין-משרדית כבר אישרה מתווה לגיוס החסויות, דנה ועדת המכרזים של המשרד בחלופות לדרך השגת החסויות וניהולן. סגנית הנציבה הציגה לוועדה שלוש חלופות לגיוס החסויות, ואחת מהן תאמה את המתווה שאישרה כאמור הוועדה הבין-משרדית. ועדת המכרזים החליטה למנות צוות שימליץ לה כיצד לקדם את גיוס החסויות (להלן - צוות החסויות), צוות שהורכב מנציגי המחלקה המשפטית, אגף כספים ותקציבים וסגנית הנציבה.

בישיבתו בפברואר 2009 החליט צוות החסויות, לנוכח לוח הזמנים הדחוק, להמליץ למשרד לפנות אל חברות ישראליות באמצעות "קול קורא", על פי המתווה שהוועדה הבין-משרדית כבר אישרה שלושה חודשים קודם לכן. כשבועיים לאחר מכן דרשה הנציבה מצוות החסויות שהמשרד לא יטפל בחסויות. על פי דרישתה המליץ הצוות במרס 2009 על מתווה שונה מזה שאישרה הוועדה הבין-משרדית, ועל פיו גורם חיצוני הוא שיגייס את החסויות במקום המשרד.

המשרד טען בתשובתו כי החשיבה המחודשת בעניין יעילות הטיפול של המשרד בנושא החסויות נעשתה על רקע ההכנות לאיתור חברת יחסי ציבור סינית, הדאגה מההשלכות של פעילות ישירה של המשרד מול חברות ישראליות לשם גיוס חסויות וחוסר היכולת המקצועית לעסוק בסיון החברות שהיו פונות אל המשרד במענה ל"קול קורא".

מהאמור עולה שמנובמבר 2008, המועד שבו ניתן אישור הוועדה הבין-משרדית לגיוס החסויות באמצעות המשרד, ועד מרס 2009 התקיימו במשרד דיונים בעניין המתווה לגיוס החסויות. לא נמצאה הצדקה מספקת להתלבטות של המשרד בנושא זה, שנמשכה כמה חודשים, לאחר שהוועדה הבין-משרדית כבר בחנה את הנושא והכריעה בעניינו ולנוכח לוח הזמנים הדחוק שחייב את המשרד להתחיל לפעול בנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה אם אכן התעורר ספק של ממש בנוגע למתווה, היה מקום להעלות את הנושא לפני הוועדה הבין-משרדית מיד לאחר החלטתה, וכך לאפשר לה לקדם אותו ביעילות ובתכליתיות.

3. במרס 2009 פרסם המשרד בקשה להגשת הצעות (RFP³³) לשירותי יחסי ציבור ושיווק לביתן הישראלי. מדוח על ביקור בשנגחאי שהכינה סגנית הנציבה במאי 2009 עולה שבסוף אפריל 2009 נפגשו היא, היועץ ונציג מהקונסוליה עם שלוש חברות יחסי ציבור סיניות שהגישו את הצעותיהן למכרז. במפגש נתבקשו שלוש החברות לתת הצעת מחיר משופרת לאור האפשרות לסייע למשרד בגיוס חסויות מסחריות.

בדיון שהתקיים אצל סגן החשב הכללי במאי 2009 ביקש המשרד אישור להחלטה האמורה של צוות החסויות, שלפיה החסויות יגויסו על ידי גוף חיצוני. המשרד ביקש להרחיב את ההתקשרות שלו עם חברת יחסי הציבור הסינית שתיבחר, ולאשר לו לשלם לה תשלום יחסי (אחוזים מן הכספים שתגבה) תמורת עבודתה. המשרד נימק זאת בכך שהחברה הסינית מכירה את השוק המקומי הסיני וכך תוכל לייעל את הפן התפעולי של גיוס החסויות. כמו כן, החברה הזוכה תוכל להיעזר בנציגיה הישראליים כדי לאתר את נותני החסות בארץ, ליצור קשר עמם ולגייס את הכספים. סגן החשב הכללי אישר את הרחבת ההתקשרות עם חברת יחסי הציבור הזוכה.

עולה מכאן שהמשרד הביא את הדברים לאישור רק לאחר ששינה בפועל את המתווה שנקבע ואף החל ליישמו באמצעות ניהול משא ומתן עם החברות הסיניות שהתמודדו במכרז על מתן שירותי יחסי הציבור לביתן.

למחרת הדיון אצל סגן החשב הכללי בחרה ועדת המכרזים של המשרד בהצעה של חברת יחסי ציבור סינית שלה קשר עם חברת יחסי ציבור בארץ (להלן - החברה הישראלית) ואישרה את הצעת המחיר שהסתכמה ב-201,000 דולר. נוסף על כך, הוועדה אישרה לחברת יחסי הציבור הסינית לעסוק גם בגיוס ובניהול של מערך החסויות בעזרת נציגיה בישראל.

33 Request For Proposal - תהליך פנייה לספקים שבמסגרתו מתקבלות ונבחנות הצעות מחיר במענה לבקשה למתן שירות ספציפי.

בדיון נוסף של ועדת המכרזים הוצגה העמלה שתגבה החברה הישראלית, בסך 28% מהסכום שיגויס (כאמור, אושר לגייס עד 16 מיליון ש"ח, ולפיכך העמלה תגיע לכ-4.5 מיליון ש"ח). לנוכח השינוי המהותי בהיקף ההתקשרות, מ-201,000 דולר לסכום היכול להגיע לכ-4.5 מיליון ש"ח, נדרש אישור של ועדת המכרזים והחשב הכללי להרחבת ההתקשרות. אגף כלכלה ביקש מוועדת המכרזים לאשר את הבקשה להרחיב את ההתקשרות בנימוק שניהול שירותי החסויות בידי החברה הסינית שנבחרה לספק את יחסי הציבור חיוני מבחינה מקצועית ואי-אפשר להפריד בין השירותים. עוד הוסיף שאילוץ לוח הזמנים לא מאפשרים לפרסם מכרז חדש לגיוס חסויות, ופרסום מכרז משמעותו ביטולו של נושא גיוס החסויות.

בספטמבר 2009 החליטה ועדת המכרזים להרחיב את ההתקשרות באמצעות מתן פטור ממכרז, על פי תקנה 3(ב)(4) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, הדורשת את אישור החשב הכללי. החשב הכללי אישר את בקשת הפטור באוקטובר 2009.

בחודשים ספטמבר 2009 - ינואר 2010 גיבשו משרד החוץ ויועציה המשפטיים של החברה הסינית והחברה הישראלית את חוזה ההתקשרות בין הצדדים, את מסמך "קול קורא" ואת החוזים להתקשרויות עם נותני החסויות העתידיים.

רק בינואר 2010, כארבעה חודשים לפני פתיחת התערוכה, התפרסם "קול קורא" לחברות מסחריות להצטרף כשותפות נותנות חסות לביתן הישראלי באקספו. חבילות החסות שהוצעו לחברות הסתכמו בחצי מיליון ש"ח עד 2 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי התקבלה הצעת חסות של חברה ישראלית אחת בלבד על סך 100,000 ש"ח, סכום זניח לעומת ציפיות המשרד. יתרה מכך, ההצעה לא יצאה בסופו של דבר לפועל וסכום זה אף לא נגבה.

חברת יחסי הציבור הישראלית השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי "התנהלות המדינה היתה בבחינת 'מעט מדי, מאוחר מדי'" וכי החברה ניסתה לעזור בעניין גיוס החסויות אף שהבהירה שהתהליך היה צריך להתחיל לכל הפחות שנתיים לפני המועד שבו החל בפועל.

בתשובתו ציין המשרד כי השימוש בחברת יחסי הציבור הסינית נעשה בכוונה תחילה כדי להעניק חשיפה בסין לחברות הישראליות שיקנו חסות בביתן, וחברת יחסי הציבור הישראלית הייתה אמורה לסייע בפנייה לחברות בישראל. רק בדיעבד התברר למשרד שבשל הסכום המרבי שבו יכולה לזכות חברת יחסי הציבור עבור שירותיה בתחום החסויות נדרש מכרז, ורוב העיכובים היו בשל כך. עוד הוסיף המשרד כי סוגיית החסויות הייתה שולית, ולכן הפרויקט לא נפגע מהיעדר השתתפות הסקטור הפרטי. יתרה מכך, המשרד למד כי ביתן ממלכתי אינו צריך לשלב פרסומת של גוף מסחרי, ולכן הוא ממליץ להימנע מגיוס חסויות באירועי אקספו עתידיים.

השתלשלות העניינים דלעיל מצביעה על הליך קבלת החלטות ארוך ובלתי יעיל, שיצא לפועל לאחר שהוועדה הבין-משרדית כבר קבעה שגיוס החסויות ייעשה על ידי המשרד. הפרטתו של שירות גיוס החסויות לא הביאה לידי התוצאות המצופות. חוסר ההחלטיות במשרד והדיונים הרבים שהתקיימו בדבר המתווה הרצוי לגיוס החסויות גררו פרסום מאוחר של "קול קורא", וייתכן שגם בשל כך לא נענו חברות רבות להצעת החסויות, ורק הצעת חסות אחת ניתנה למשרד. בשל אילוץ הזמן לא פרסם המשרד מכרז פומבי להעסקת חברה ישראלית לשם גיוס החסויות, אלא עקף את הצורך בפרסום מכרז על ידי הרחבת ההתקשרות עם חברה סינית למתן יחסי ציבור.

ממלא מקום מנכ"ל המשרד ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי דוח הביקורת האיר נקודות רבות שלהן ייחד משרד החוץ תשומת לב בעתיד, וכי עם השלמת הפרויקט מתכוננת הנהלת המשרד לערוך תהליך הפקת לקחים סדור שימשם בעתיד לניהול פרויקטים בסדר גודל זה. "בהקשר זה ישמש דו"ח מבקר המדינה מרכיב חשוב בכתיבת תורת העבודה והמלצותיו יהוו מקור לשיקול הדעת לו נידרש בתחומים הנדונים בו".



פרויקט הקמת ביתן עצמאי בתערוכת אקספו העולמית והפעלתו במהלך כל התערוכה היה פרויקט שמשרד החוץ התנסה בו לראשונה. על פי המדדים שהציג המשרד בתגובתו נראה כי המשרד אכן הצליח לעמוד ברוב היעדים שהציב לו ואף זכה להצלחה בהיבטים של חשיפה תקשורתית והעברת מסרי "מיתוג ישראל".

עם זאת, בשלב הסיכום, התחקיר והפקת הלקחים מן הפרויקט ממליץ משרד מבקר המדינה כי המשרד, המתעתד לנהל מיזמים דומים בעתיד, יבחן את הליקויים שעליהם הצביע דוח זה, ובכללם סדרי עבודה ועדת המכרזים, יפיק מהם את הלקחים הנדרשים ויקבע מתכונת פעולה שתמנע בעתיד את הישנותם של הליקויים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת ההיגוי כי נוכח מיעוט התכנסויותיה של הוועדה והקפאת פעילותה במהלך שנת 2009, על הוועדה להפיק את הלקחים מהממצאים שעלו כאן ולהקפיד על מעורבות ממשית בכל שלבי הפרויקט.

סיכום

מ-2004 ואילך נחשף משרד החוץ לממצאי מחקרים וסקרים שהעלו כי ההסברה המדינית הנעשית באמצעים שנקט עד תחילת שנות האלפיים אינה תורמת לתדמיתה של ישראל בדעת הקהל העולמית. על יסוד ממצאים אלה המליצו דוחות הערכה פנימיים במשרד לעשות תפנית רעיונית ומעשית ולהחליף את תפיסת ההסברה הרווחת בתפיסה של דיפלומטיה ציבורית חדשה, שתשרת את הצרכים הלאומיים של מדינת ישראל.

הפעילות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית היא בעלת חשיבות לקידום האינטרסים של ישראל בעולם. משרד החוץ עסוק בשנים האחרונות בתהליכי גיבוש תורת העבודה בתחומים אלה, בין היתר באמצעות פרויקט "מיתוג ישראל". נוכח אתגרי התקופה על הנהלת המשרד להאיץ את התהליכים האמורים ולפעול לתיקון הליקויים שהועלו. משרד מבקר המדינה סבור שכדי לקדם את תהליך ההטמעה של התפיסה החדשה של הדיפלומטיה הציבורית, שעליה הודיע המשרד, יש צורך בניסוח נהלים מתאימים, בקביעת תכניות עבודה ברורות, באיגום החלקים הרלוונטיים בתקציבי האגפים התפקודיים הנוגעים לעניין ובהצבת לוח זמנים סדור למימוש הפעולות הנחוצות. במסגרת זו יש להגדיר עד כמה שאפשר את הפעילויות הנכללות באופן מהותי בתחומי הדיפלומטיה הציבורית; את היחידות המשרדיות השותפות להן; את בעלי התפקידים שיקבלו את הסמכויות המתאימות ואת האחריות ליישום המדיניות החדשה.

יתר על כן, השלמת בחינת הליקויים שעלו ממסמכי המשרד יכולה לייעל ולהגביר את תהליך ההטמעה האמור. ליישום המלצות הדוחות האמורים נודעת חשיבות גם לשם גיבוש אסטרטגיות פעולה ומימושן במגוון כלי התקשורת המונית. בעת הזו - ועקב השימוש התכוף של קהלים נרחבים בעולם באמצעי המדיה החדשה - על המשרד להיערך ארגונית ומקצועית לפעילות במרחב המקוון.

ממצאי הביקורת מלמדים על היעדר חלוקת סמכויות, להלכה ולמעשה, בפעילויות של משרד החוץ ומשרד ההסברה והתפוצות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית. ממצאים דומים עלו גם בנוגע לפעילות של משרד החוץ ושל משרד התיירות ומשרד התעשייה המסחר והתעסוקה, בעיקר בטיפול במשלחות של עיתונאים זרים. בתחומים אלה, שבהם נדרש ריכוז של הידע והניסיון המקצועי כדי להגיע לתוצאות מועילות, יזמות בלתי מתואמות עלולות לגרום פעולות כפולות ומיותרות ובזבוז של המשאבים הקיימים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדים השונים המארגנים הבאת משלחות עיתונאים לארץ לבחון את האפשרות להקים מסגרת מתאימה משותפת לארגון המשלחות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הגופים הממלכתיים העוסקים בדיפלומטיה ציבורית להקים פורום תיאום ויידוע משותף שיבחן גם ממשקי עבודה במרחב הבין-משרדי היכולים לקדם את דימויה התיירותי-מסחרי של ישראל בעולם. מן הראוי גם כי לשם בחינת הרחבת "מיתוג ישראל" לפרויקט לאומי - בשם לב למשאבים והמאמצים הרבים הכרוכים בכך - תתקבל הכרעה בסוגיות אלה: התאמת היזמה לנסיבותיה ולצרכיה של מדינת ישראל; מסגרת התקציב ומקורות המימון של הפרויקט הלאומי; דרכי היישום של מתווה הפרויקט.

פרויקט הקמת ביתן עצמאי המייצג את ישראל והפעלתו במהלך תערוכת אקספו העולמית בשנת 2010, בשנגחאי, היה פרויקט שמשרד החוץ התנסה בו לראשונה. על פי המדדים שהציג המשרד בתשובתו נראה כי המשרד אכן הצליח לעמוד ברוב היעדים שהציב ונראה שאף זכה להצלחה בהיבטים של חשיפה תקשורתית והעברת מסרי "מיתוג ישראל". עם זאת, ממליץ משרד מבקר המדינה כי המשרד יבחן את הליקויים שעליהם הצביע דוח זה, ובכללם סדרי עבודה ועדת המכרזים, ויפיק מהם את הלקחים הנדרשים.

