

משרד החוץ

פעילות מערך ההסברה והדיפלומטיה הציבורית במשרד החוץ

תקציר

רקע כללי

מתחילת המאה העשרים ואחת ואילך דימויה הציבורי של ישראל נתון למתקפה מתמדת, גם במדינות שעמן יש לה יחסים פוליטיים תקינים. לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000 מזוהה ישראל בתקשורת העולמית באופן עקבי עם דימויי קונפליקט ולחימה.

על תחומי ההסברה המדינית, יחסי הציבור של המדינה ושיפור תדמיתה התקשורתית בקרב קהלי יעד שונים ברחבי העולם (להלן ביחד - הדיפלומטיה הציבורית) מופקד משרד החוץ (להלן גם - המשרד). את האחריות לניהול הפעילות המשרדית בתחומי ההסברה המדינית, הדוברות הלאומית, קידום יחסי הציבור של ישראל, פיתוח קשרי החוץ בענייני תרבות ומדע, טיפוח קשרים עם הקהילות היהודיות בתפוצות, עם הכנסיות הנוצריות ועם גורמי האסלאם המתון בחו"ל מרכז מערך הדיפלומטיה הציבורית. גם האגפים הגאוגרפיים המרחביים הפועלים במסגרת המערך המדיני שבמטה המשרד עוסקים באופן שוטף בפעילות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית ומפקחים באופן ישיר על עבודת הנציגויות בתחומים אלה.

בשנת 2015 העסיק משרד החוץ במערך הדיפלומטיה הציבורית 68 עובדים במעמד של קבע, עשרה עובדים נוספים (סטודנטים, מתנדבות בשירות הלאומי-אזרחי ומתמחים בעריכת דין) ושמונה יועצים חיצוניים בשלוש יחידות מטה: אגף תקשורת והסברה, אגף קשרי תרבות ומדע (להלן - אגף קשתו"ם) וחטיבת תפוצות ודתות. נוסף על כך הועסקו 30 עובדים בתפקידים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית ב-15 נציגויות בחו"ל, ובהם עשרה דוברים בעשר הנציגויות המרכזיות בחו"ל (ניו יורק, וושינגטון, ניו דלהי, בייג'ינג, מוסקבה, ברלין, פריס, רומא, מדריד ולונדון).

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מערך ההסברה והדיפלומטיה הציבורית במשרד החוץ, ובכלל זה את אופן היישום של חלק מהמלצות הביקורת שפורסמו בשנת 2011 בדוח מבקר המדינה בנושא זה¹ (להלן - הדוח מ-2011). הבדיקה התמקדה בשנים 2011-2015 ונעשתה במשרד החוץ ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נעשו במשרד התפוצות ובחטיבת דובר צה"ל.

הליקויים העיקריים

עבודת המטה בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית

המערכה התדמיתית המאומצת שמנהל בשנים האחרונות מערך הדיפלומטיה הציבורית בתקשורת העולמית ובמדינות שבהן פועלות נציגויות ישראל, אינה מצליחה לסכל את העוינות המופגנת של גורמים בחו"ל המטילים ספק בזכות קיומה כמדינת לאום יהודית. המסרים שהם מפנים לציבור הרחב מחלחלים גם לקהלים שתמכו בעבר ללא סייג בישראל.

פעילות חטיבת דו"ץ בקרב גורמי התקשורת הבין-לאומית וגורמי הדיפלומטיה הציבורית בחו"ל חופפת בהיבטים מסוימים לתחומי פעילותו של אגף תקשורת והסברה במשרד החוץ. תחקירי משרד החוץ וחטיבת דו"ץ על פעילותם במבצע הצבאי ברצועת עזה שהחל ביולי 2014 (להלן - מבצע "צוק איתן") מלמדים כי אין בין הגופים האמורים תיאומי ציפיות לגבי המידע שכל אחד מהם נדרש להעביר לעמיתו, וכי ממשק העבודה החיוני ביניהם בעתות חירום לא הופעל כראוי.

זה שנים רואה הדרג המדיני בפעילות הממשלתית בתחום הסברת החוץ מרכיב חיוני בביטחון הלאומי ובחוסן הלאומי. הפעילות בנושא זה הוסדרה כבר בהחלטת הממשלה משנת 2007, הקובעת, בין היתר, כי משרד החוץ הוא הגוף האמון על ההסברה המדינית ועל מיתוג ישראל בחו"ל. אף על פי כן, המשרדים החדשים שהוקמו החל ב-2009 והוסמכו לעסוק אף הם בהסברה ובדיפלומטיה הציבורית לא קיבלו את הסכמת משרד החוץ לכל הפעולות שהם עשו בתחומים אלה.

אף שהממשלה והנהלת משרד החוץ הכירו בחשיבות הרבה שיש לפיתוח השיח עם הציבור דובר הערבית במדינות המזרח התיכון באמצעות הוספת דוברים לאמצעי התקשורת בערבית, המשרד מתקשה לאייש משרות פנויות המיועדות לכך בחטיבת דוברות - הן בעובדי המשרד והן בעובדים שמחוצה לו. יוצא אפוא כי המשרד נעדר יכולת ממשית למלא תפקיד מערכתי בכל הנוגע לשיח עם גורמי התקשורת הישראלית והזרה בערבית.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 61 ב (2011), 885-927.

חטיבת הדוברות מתקשה למלא את תפקידה ולספק דוברים שיתראיינו לערוצי תקשורת ממדינות ששפתן גרמנית וצרפתית.
 בשנת 2015 פרסמו במרחב המקוון כמה עובדי משרד החוץ ביקורת על הממשלה ועל מדיניותה. פרסומים אלו אף נחשפו באמצעי התקשורת.

מיזמי הדיפלומטיה הציבורית בניהול משרד החוץ

על אף המלצת מבקר המדינה בדוח מ-2011, משרד החוץ לא הקים פורום רב-משרדי בהשתתפות נציגים מכל הגופים הממלכתיים העוסקים הלכה למעשה בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

למשרד החוץ יש קשיים בביצוע מיזמים מערכתיים הנובעים, בין היתר, עקב התלות בתוספות לבסיס התקציב המיועדות לפרויקטים, אשר מועברות לו אד-הוק ולטווח הקצר בלבד. עקב חוסר הוודאות מהבחינה התקציבית המשרד מנוע מהתקשרויות ארוכות טווח עם שותפים, ואף נאלץ להפסיק לתקצב מיזמים שכבר הוחלל בביצועם. הדבר גורם לעיכוב באישור תכניות העבודה ולוחות הזמנים שנקבעו מלכתחילה לפרויקטים, וכך נפגעת העשייה המשרדית בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

ההשקעה בפרויקט המיתוג - הן באמצעות פעילות מערך הדיפלומטיה הציבורית בארץ והן באמצעות היענות הנציגויות בחו"ל לאתגרי המיתוג - שיפרה את הדימוי החיובי של ישראל במדינות שונות ובאמצעי תקשורת בין-לאומיים. אף על פי כן, ההשקעה הכספית של המשרד בפרויקט הלכה ופחתה, ובכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 הסתכם תקציב הפרויקט בכ-1.7 מיליון ש"ח בלבד לעומת כ-3 מיליון ש"ח בממוצע בשנתיים שקדמו להן. יתר על כן, תכנית המיתוג כוללת את הפעילות המשרדית לשנים 2010-2015 בלבד, והמשרד לא גיבש תכנית עבודה נוספת ליחידות המטה ולנציגויות בחו"ל המפרטת את המשך הפעילות בשנים הבאות.

מיזם "מורשה בניין" התבצע בשנים 2011-2013 בעלות של כ-15 מיליון ש"ח. רק כשנתיים לאחר השקתו המליץ מערך הדיפלומטיה הציבורית למנהלי המיזם על קביעתם של "מטרות ברורות, מדדים להצלחה ומנגנון ברור להיבטי התכנים השיטה והערכה". אף שהוברר לאגף תקשורת והסברה כבר בעת שהוחלל בביצוע המיזם כי הוא חסר את כל הרכיבים האמורים, המשרד המשיך לתקצב את "מורשה בניין".

מהדוח שהגישו למשרד בשנת 2015 עובדי החברה לתועלת הציבור (החל"ץ) שעמה התקשר המשרד לצורך ניהול מיזם משותף "הפנים של ישראל" בעלות של ארבעה מיליון ש"ח, עולה כי היו כשלים מהותיים בניהול המיזם המשותף שמקורם בין היתר בהיעדר פעילות בקרה של משרד החוץ.

אגף קשתו"ם לא קבע שום מדדים להערכת פוטנציאל ההצלחה של אירוע תרבותי ישראלי במדינות השונות שיוכלו לשמש את הנציגויות לצורך הזמנת האמנים להציג את יצירותיהם בחו"ל.

ההמלצות העיקריות

על משרד החוץ להתאים את תכניותיו לאתגרי השעה בתחומי ההסברה המדינית והדיפלומטיה הציבורית תוך בחינה מקצועית, תקציבית וניהולית של התכניות לנוכח תמונת המצב שהציג אגף תקשורת והסברה ביולי 2015 בעניין מעמד ישראל בדעת הקהל בעולם.

על ראש המערך לדיפלומטיה ציבורית ועל דובר צה"ל להגדיר את החסמים המונעים שיתוף פעולה מלא בין הגופים בעתות שגרה ובעתות חירום, ועליהם לפעול יחד להסרת החסמים ולגיבוש כל אלה: נוהל פעילות משותף, תכניות עבודה שנתיות ותכניות פרויקטיות. כמו כן, על מטה ההסברה הלאומי לשקף בנהליו את חלוקת התפקידים והאחריות בין משרד החוץ ובין חטיבת דובר צה"ל בתחומי החפיפה והשיתוף בהתאם להסכמות שיגובשו ביניהם.

לאור החשיבות הרבה שהמשרד מייחס לפיתוח השיח עם הציבור דובר הערבית, עליו לפעול לתגבור חטיבת הדוברות בעובדים מקצועיים שימלאו תפקידי דוברות בשפה הערבית.

ראוי שמטה ההסברה הלאומי יגבש עם הגופים החברים במערך ההסברה הלאומי כללים מחייבים עבור כלל העובדים בגופי ההסברה הממשלתיים לגבי גבולות הפעילות המקצועית והאישית המותרת להם במרשתת בכלל וברשתות החברתיות בפרט. כמו כן ראוי שמטה ההסברה הלאומי ומשרד החוץ יביאו לידיעת גופים רלוונטיים נוספים את הצורך לשקול להטמיע כללים אלו בהוראות התקשי"ר. נוסף על כך ובשים לב לייחודיות התפקידים של עובדי משרד החוץ הממונים על ההסברה והדיפלומטיה הציבורית בחו"ל, על משרד החוץ לנקוט פעולות אפקטיביות שימנעו מעובדים שחרגו מהנחיותיו לגבי גבולות השימוש במרחב המקוון לפרסם להבא מידע במרשתת העלול לגרום נזק תודעתי לתדמית המדינה, לתושביה ולרשויותיה.

כדי לחדש את פרויקט המיתוג באופן יעיל וממוקד על המשרד להגדיר לו מסגרת תקציבית רב-שנתית לשנים הבאות, להכין תכניות פעולה בנות יישום, לקבוע אבני דרך ולוחות זמנים לביצוען, ולקבוע מערכות של דיווח ותיאום פנים-משרדי לצד מנגנוני פיקוח ובקרה על ניהול הפרויקט, יישום תכניותיו וניצול המשאבים שיוקצו לו.

כדי להגשים את היעד שקבע המשרד - להביא ארצה סטודנטים יהודים מארה"ב לשם קבלת הכשרה חינוכית-תרבותית ולפתח את זיקתם לישראל וליהדות, על מערך הדיפלומטיה הציבורית והנציגויות בארה"ב להדק את קשריהם עם פעילי הארגונים היהודים בקמפוסים ואת הקשר בינם ובין תלמידים מארה"ב שבחרו ללמוד מרצונם במוסדות חינוך והשכלה גבוהה בישראל.

על הנהלת המשרד לבצע בדיקה מקיפה ובלתי תלויה בנושא הפעלת המיזם בשיתוף החל"ץ והגורמים אשר תרמו להפסקתו. כמו כן, לאור עמדת מערך הדיפלומטיה הציבורית השוללת שיתוף פעולה עתידי עם החל"ץ ומעדיפה "שותפויות בפורמטים אחרים", על המערך לגבש מתווה להשגת המטרות שהוגדרו למיזם המשותף, ובראשן פישוט וייעול של תהליכי העבודה של המערך, ולהציג לפני הנהלת משרד החוץ, כדי שתוכל לקבוע מדיניות ברורה בעניין זה.

נוכח היעד שגיבש אגף קשתו"ם - לבחור יצירות הראויות לייצג את מדינת ישראל בחו"ל - על המשרד לשקף את הסיבות לבחירת אמנים וגופי תרבות שישתתפו באירועי חשיפתם בארץ והטסתם לחו"ל, תוך התייחסות לביקוש שיש ליצירות האמורות במגוון מדינות ותרבויות, ולמתן הזדמנות לאמנים ויוצרים המייצגים את הרב-תרבותיות בחברה הישראלית.

סיכום

בשנים 2010-2015 פעל משרד החוץ לקדם את מעמד ישראל בקרב קהלי יעד בחו"ל, בלי שהממשלה אצלה לו סמכויות ייעודיות שיסייעו לו בכך. בתקופה האמורה הקימה הממשלה משרדי הסברה חדשים והסמיכה אותם לעסוק בסוגיות תדמיתיות ותודעתיות בזירה הבין-לאומית, הנוגעות במישרין לביטחון הלאומי ולחוסן הלאומי של מדינת ישראל. במבחן התהליך ובמבחן התוצאה - לא זו בלבד שלא היה שיתוף פעולה בין המשרדים הללו ובין משרד החוץ, אלא שהם ניהלו ביניהם מאבקים ממושכים על סמכויות, על תחומי אחריות ועל משאבים.

לנוכח זאת, וכדי לתעל את הפעילות הרב-משרדית בתחום הסברת החוץ, על מטה ההסברה הלאומי ליישם במלואם את כל רכיבי החלטת הממשלה מיולי 2007: לעדכן את נהליו בנוגע לחלוקת האחריות בין הגופים הממשלתיים החברים במערך ההסברה הלאומי ובנוגע לממשקי העבודה ביניהם; ולפעול לאסדרת השימוש בכלי המדיה החדשה בידי עובדים המורשים לכך.

על אף המלצות קודמות בדוחות מבקר המדינה, לא עלה בידי משרד החוץ לטייב את תפקודו בתחום הדוברות הלאומית לאמצעי התקשורת בשפה הערבית בארץ ובמזרח התיכון. בשנים 2011-2015 לא עשה משרד החוץ די למינוף פרויקט מיתוג ישראל, ולא פעל לאיגום המשאבים של כלל משרדי הממשלה העוסקים בפעילות דומה, כדי להשיג את ניצולם המיטבי. יודגש כי מצב שבו המלצות לתיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה לא יושמו, אינו תקין וחמור, ועל כן יש לתקן ליקויים אלה לאלתר.

במיזמים שהפעיל אגף תקשורת והסברה באמצעות הנציגויות בחו"ל שנועדו לשפר את תדמיתה האזרחית של ישראל בקרב קהלי יעד ברחבי העולם, נמצאו ליקויים במישורי התכנון, הניהול והביצוע, והם לא מוצו ולא נחלו את הצלחה המיוחלת מהם.

הסקרים והמחקרים שביצע אגף תקשורת והסברה במשרד החוץ בשנים אלו בנוגע למעמד ישראל ולתדמיתה בקרב קהלי יעד שונים ברחבי העולם מלמדים כי המשרד נדרש בעיקר לשדרג את פרויקט המיתוג והמיזמים הנלווים לו, לטפח את קשריו עם מגזרי החברה האזרחית במדינות המערב ולקדם את יכולת הביטוי, הניטור והמעקב שלו במרחב המקוון. בסופו של דבר, פעילות ההסברה והדיפלומטיה הציבורית היא פעילות ליבה הנוגעת ליעדים המרכזיים של משרד החוץ. משום כך, וכדי לאפשר לו להתמודד עם האתגרים המורכבים בתחום זה תוך יישום תכניות רב-שנתיות, ראוי שמשרד החוץ יבחן עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים לעגן בבסיס התקציב של המשרד את תוספות התקציב הייחודיות הניתנות לו לאחר אישור התקציב השנתי.

מבוא

מתחילת המאה העשרים ואחת ואילך דימויה הציבורי של ישראל נתון למתקפה מתמדת, גם במדינות שעמן יש לה יחסים פוליטיים תקינים. לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000 מזוהה ישראל בתקשורת העולמית באופן עקבי עם דימויי קונפליקט ולחימה. משברים מדיניים דוגמת מלחמת לבנון השנייה ביולי-אוגוסט 2006, אירוע המשט הטורקי לעבר חופי עזה במאי 2010, פעילות מבצעית בעזה בשנים 2008-2015 ואירועים מדיניים-ביטחוניים דומים - כל אלה משפיעים על עיצוב תדמיתה של ישראל.

על תחומי ההסברה המדינית, יחסי הציבור של המדינה ושיפור תדמיתה התקשורתית בקרב קהלי יעד שונים ברחבי העולם מופקד משרד החוץ. בשנת 2015 כללו יעדי הפעילות של המשרד בתחומי הדיפלומטיה הציבורית את אלה: חיזוק מעמדה של ישראל והלגיטימציה הבינ-לאומית שלה כמדינה יהודית ודמוקרטית, השתתפות למשפחת העמים והתורמת לה; שדרוג כלי הדיפלומטיה הציבורית, בדגש על הפעילות ברשתות חברתיות; והגברת פעילויות יחסי הציבור המקצועיים של המדינה בחו"ל ("מיתוג"), תוך התמקדות במדינות וערים מרכזיות בחו"ל².

חלק מהמשימות המוטלות בהקשרים אלה על המשרד נוגעות למאמץ ההסברתי למנוע את בידודה המדיני של ישראל בקהילייה הבינ-לאומית על רקע הסכסוך המדיני באזור, ולבלום את הכרסום במעמדה של ישראל בקרב הציבור הרחב במדינות העולם. זאת על רקע פער הולך וגדל בין המטלות המקצועיות והצרכים התפעוליים של המשרד מצד אחד ובין המשאבים העומדים לרשותו מהצד האחר.

את האחריות לניהול הפעילות המשרדית בתחומי ההסברה המדינית, הדוברות הלאומית, קידום יחסי הציבור של ישראל, פיתוח קשרי החוץ בענייני תרבות ומדע, טיפוח קשרים עם הקהילות היהודיות בתפוצות, עם הכנסיות הנוצריות ועם גורמי האסלאם המתון בחו"ל מרכז מערך הדיפלומטיה הציבורית. גם האגפים הגאוגרפיים המרחביים, הפועלים במסגרת המערך המדיני שבמטה המשרד, עוסקים באופן שוטף בפעילות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית ומפקחים באופן ישיר על עבודת הנציגויות בתחומים אלה. בשנת 2015 העסיק המשרד במערך הדיפלומטיה הציבורית 68 עובדים במעמד של קבע, עשרה עובדים נוספים (סטודנטים, מתנדבות בשירות הלאומי-אזרחי ומתמחים בעריכת דין) ושמונה יועצים חיצוניים בשלוש יחידות מטה: אגף תקשורת והסברה, אגף קשרי תרבות ומדע וחטיבת תפוצות ודתות. נוסף על כך, הועסקו 30 עובדים בתפקידים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית ב-15 נציגויות בחו"ל, בהם עשרה דוברים בעשר הנציגויות המרכזיות בחו"ל (ניו יורק, וושינגטון, ניו דלהי, בייג'ינג, מוסקבה, ברלין, פריס, רומא, מדריד ולונדון). בשש מהן הועסקו גם נספחי תרבות במשרה מלאה.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מערך ההסברה והדיפלומטיה הציבורית במשרד החוץ, ובכלל זה את אופן היישום של חלק מהמלצות הביקורת שפורסמו בשנת 2011 בדוח מבקר המדינה על הפעילות האמורה³. הבדיקה התמקדה בשנים 2011-2015 ונעשתה במשרד החוץ ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נעשו במשרד התפוצות ובחטיבת דובר צה"ל.

2 "ספר תכניות העבודה הממשלתי 2015 - משרד החוץ", ינואר 2015.
3 מבקר המדינה דוח שנתי 61 ב (2011), 885-927.

עבודת המטה בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית

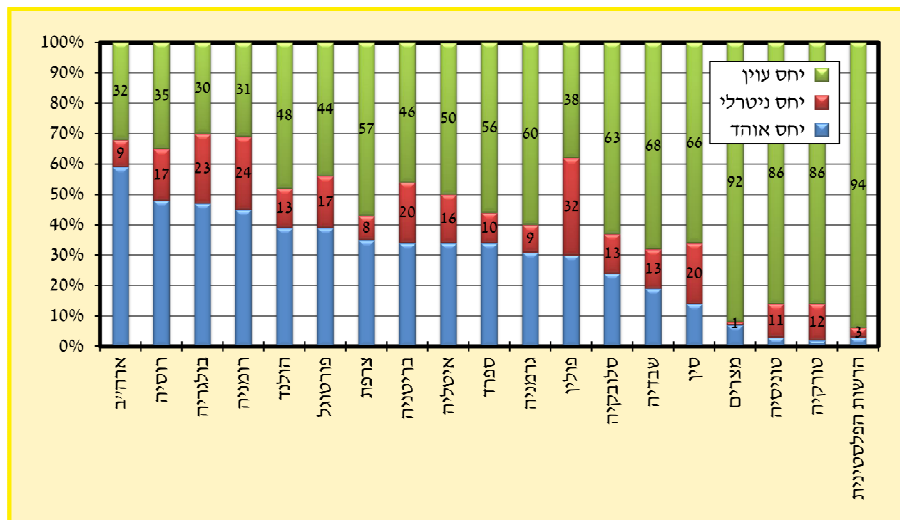
מעמד ישראל בדעת הקהל הכללית בעולם

משנת 2007 ואילך משקיע משרד החוץ משאבים במגוון שיטות מחקר לליווי, להנחיה ולהערכה של עבודת המשרד בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית. מחלקת מחקר, תכנון ופיתוח באגף תקשורת והסברה במשרד מפיקה מידע מקצועי עדכני עבור מקבלי ההחלטות במשרד החוץ ומחוצה לו. זאת באמצעות עיבוד נתונים ואיגום מקצועי של מחקרים אקדמיים, וכן מחקרים שאותם יוזם המשרד, ובכלל זה ריאיונות, סקרי דעת קהל, קבוצות מיקוד ומחקרי טקסטים כמותיים ואיכותיים המתבצעים באמצעות גופי מחקר מחוץ למשרד. המחקר משמש ככלי לביסוס הידע המקצועי של המשרד, להערכת מצב, להכוונת פעולות ומסרים ולהערכת ביצועים של יחידות המטה ושל הנציגויות בחו"ל.

על פי מצגת שהכינה מחלקת מחקר, תכנון ופיתוח ביולי 2015 על בסיס שקלול ממצאי מחקרים שביצע המשרד כאמור, מחקרים שביצעו גופים חוץ-ממשלתיים ומכוני מחקר עצמאיים, תמונת המצב בנושא מידת האהדה לישראל בעולם היא כמפורט בתרשים להלן.

תרשים 1

מידת האהדה לישראל במדינות העולם



מקור: Transatlantic Trends 2012; Pew Global Attitudes, 2013

1. הנתונים המוצגים בתרשים דלעיל מלמדים כי ישראל אינה אהודה במדינות אירופה ובמדינות מוסלמיות במזרח התיכון. זאת ועוד, בסדרת סקרים מתמשכת שפרסמה רשת BBC בקרב תושבי 24 מדינות נמצא מדי שנה כי שיעור גדול מהם סבור של ישראל יש

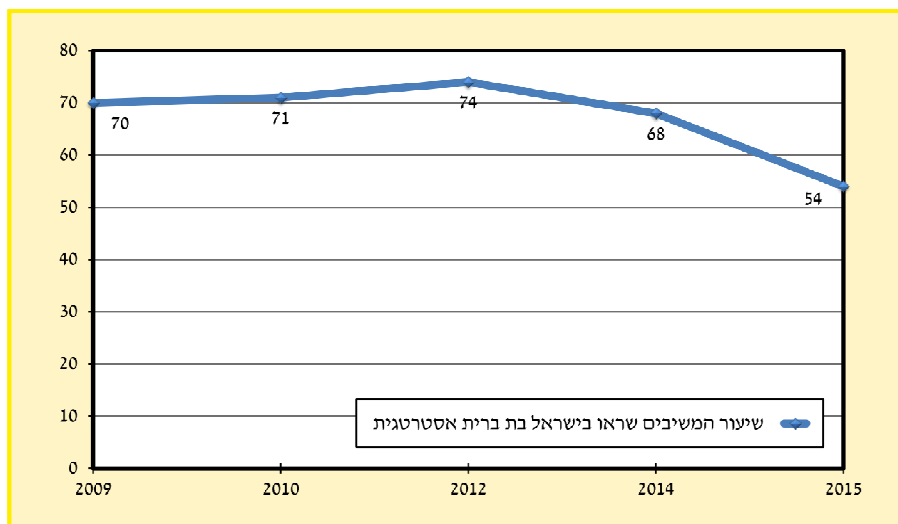
בעיקר השפעה שלילית בעולם (49% בממוצע מכלל הנסקרים בשנת 2014). עמדה זו רווחת במיוחד במדינות מערב אירופה (64% בצרפת, 67% בגרמניה ו-72% בבריטניה)⁴.

על פי ניתוח מכלול הנתונים והמדדים שעשה משרד החוץ וכשם שעולה ממסמכיו, מעמדה של ישראל מושפע ממגוון גורמים: מעורבותה בסכסוך גאו-פוליטי מתמשך, עמדות הממסד הפוליטי בכל אחת מהמדינות כלפי ישראל, אמונה דתית של הנשאלים ובכלל זה עמדה כלפי היהודים וישראל, הקשר ההיסטורי של אותה מדינה לישראל, היחס ליהודים לעומת היחס למוסלמים, וגורמים נוספים, לרבות עבודת ההסברה שעושה המשרד במדינות המפורטות לעיל.

2. נתוני סקרי דעת הקהל השונים מלמדים גם כי ישראל אהודה בארה"ב ורוב התושבים בארה"ב סבורים כי השפעתה בעולם היא בעיקר חיובית. עם זאת, ניכרים בקיעים בתמיכה בישראל בקרב ציבור המשויך למגזר הליברלי המזוהה עם המפלגה הדמוקרטית בארה"ב⁵. לדוגמה, ממחקר שבוצע בשנת 2014 בקרב מדגם מייצג של תושבי ארה"ב אשר הצהירו על תמיכה פעילה במפלגה הדמוקרטית מסתמנת מגמת ירידה בתפיסה התודעתית של כלל התושבים בארה"ב בדבר היותה של ישראל בת ברית אסטרטגית, כמומחש בתרשים 2 להלן.

תרשים 2

תפיסת ישראל כבת ברית בקרב תושבי ארה"ב בשנים 2009-2015 (באחוזים)



בעניין ממצאים אלה כתב יועץ הסקרים של המשרד למחלקת מחקר, תכנון ופיתוח, כי להערכתו "בקרב קהל דמוקרטי, הברית עם ישראל אינה מובנת מאליה, לפחות בנקודת הזמן הנוכחית".

4 ראו: <http://downloads.bbc.co.uk/mediacentre/country-rating-poll.pdf>
 5 ראו:

http://www.rasmussen.com/public_content/politics/current_events/ally_enemy/march_2015/democrats_see_mexico_better_ally_than_israel.

בעקבות זאת ובעקבות מידע נוסף שהתקבל משליחי המשרד בחו"ל, הודיע אגף תקשורת והסברה להנהלת המשרד כי יש צורך בריכוז מאמץ כולל, בפעילות תקשורתית מדויקת ובשותפות בין מקבלי החלטות לפקידים בכירים במישור הממשלתי כדי לפתח כלי התמודדות עם הפחתת התמיכה בישראל בקרב תושבי ארה"ב המשתייכים לזרם הליברלי, וכדי למנוע את התפשטות השיח הביקורתי כלפי ישראל לכלל תושבי ארה"ב.

ממסמכי אגף תקשורת והסברה עולה כי המערכה התדמיתית המאומצת שמנהל בשנים האחרונות מערך הדיפלומטיה הציבורית בתקשורת העולמית ובמדינות שבהן פועלות נציגויות ישראל, אינה מצליחה לסכל את העוינות המופגנת של גורמים בחו"ל המטילים ספק בזכות קיומה כמדינת לאום יהודית. המסרים שהגורמים האמורים מפנים לציבור הרחב מחלחלים גם לקהלים שתמכו בעבר ללא סייג בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד החוץ להתאים את תכניותיו לאתגרי השעה בתחומי ההסברה המדינית והדיפלומטיה הציבורית תוך בחינה מקצועית, תקציבית וניהולית של התכניות לנוכח תמונת המצב שהציג אגף תקשורת והסברה ביולי 2015 בעניין מעמד ישראל בדעת הקהל בעולם.

הפעילות הרב-משרדית בתחום הסברת החוץ לגורמים מחו"ל

"הסברת חוץ" היא שם כולל לפעולות המתבצעות על ידי ממשלת ישראל או בשמה, שעניינן העברת מסרים בתחומים המדיניים-ביטחוניים מטעם הממשלה לקהלי יעד שונים בחו"ל. ביולי 2007 קבעה הממשלה בהחלטתה כי "הסברת ישראל בעולם הינה מרכיב מרכזי בביטחון הלאומי של מדינת ישראל וכלי לחיזוק מעמדה, דמותה ותדמיתה של ישראל בעולם, מרכיב עליו אמון משרד החוץ" (להלן - הסברת החוץ).⁶

בהחלטתה האמורה של הממשלה נקבע כי יוקם מערך הסברה לאומי בהשתתפות גורמי ההסברה והדוברות של כמה ארגונים ממלכתיים העוסקים בתחום המדיני-ביטחוני, שיהיה אחראי לקביעות מדיניות ההסברה של ישראל בהתאם להחלטות ראש הממשלה והממשלה (להלן - פורום ההסברה הלאומי), נוסף על משרד החוץ הממלא תפקיד חשוב בתחום הסברת החוץ. בהרכב הקבוע של פורום ההסברה הלאומי בתחום המדיני-ביטחוני משתתפים נציגי הגופים האלה: משרד ראש הממשלה, משרד החוץ, משרד הביטחון, צה"ל, משטרת ישראל ושירות הביטחון הכללי. נציגי המטה לביטחון לאומי, המשרד לנושאים אסטרטגיים ולהסברה ומשרד התפוצות מוזמנים לדיוני הפורום בתדירות גבוהה, לפי הצורך. את פורום ההסברה הלאומי מנהל מטה ההסברה הלאומי המאגד את כל גורמי ההסברה במשרד ראש הממשלה. על פי החלטת הממשלה האמורה, מטה ההסברה הלאומי אחראי לתיאום בין כלל גורמי ההסברה במדינה "על מנת להציג מדיניות הסברה אחידה ועקבית".

יצוין כי במסגרת הפקת הלקחים מהמבצע של צה"ל "עמוד ענן" ברצועת עזה בסתיו 2012 אמר ראש הממשלה: "ההסברה היא מרכיב עיקרי בחוסן הלאומי... קשה להגן על ניצחון צבאי ומדיני ללא ניצחון בדעת הקהל... המלחמה העיקרית שלנו היא בתקשורת הבין-לאומית ובדעת הקהל העולמית".

6 החלטה מס' 1936, מ-8.7.07.

בדוח מיוחד שפרסם מבקר המדינה בשנת 2012⁷ (להלן - הדוח מ-2012) הוער למטה ההסברה הלאומי כי עליו להגדיר בדיוק ובבהירות את תחומי האחריות של כל גוף וגוף על פי ייעודו ותפקידיו, לקבוע בהתאם להם את קשרי הגומלין בין הגופים, ולא להסתמך על ההבנה, הרצון הטוב ושיקול הדעת של הגופים עצמם, שלא תמיד עומדים לנגד עיניהם התמונה המלאה ומכלול השיקולים הממלכתיים.

בעקבות פרסום הדוח האמור החליט פורום ההסברה הלאומי במאי 2012 למסד נוהלי עבודה משותפים לגופים המשתתפים בו, כדי להגדיר את חלוקת תחומי האחריות ביניהם ולחזק את התיאום והשיתוף בין הגופים בעתות שגרה ובעתות חירום. בדצמבר 2013 הפיץ מטה ההסברה הלאומי נוהלי עבודה כאמור (להלן - נוהל מטה ההסברה הלאומי).

הבדיקה העלתה כי נוהל מטה ההסברה הלאומי אינו קובע חלוקת אחריות חד-משמעית בין הגופים העוסקים בתחום הסברת החוץ העולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה משנת 2007.

לדוגמה, על פי נוהל מטה ההסברה כל אחד מהגופים המשתתפים בפורום ההסברה הלאומי אחראי, בין היתר, ל"הפעלה של אמצעי הסברה באינטרנט ובמדיה חדשה", ללא אפיון ממוקד של סוג המסרים והמידע שעל גורמי המשרד להפיץ במרשתת (אינטרנט) ושל אלו שעליהם מופקדת חטיבת דובר צה"ל (להלן גם - חטיבת דו"ץ). כמו כן, לא בוצעה הבחנה בין קהלי היעד בחו"ל שעמם על הגופים האמורים לקיים קשר באמצעי המדיה החדשה. יתר על כן, הנוהל האמור קובע כי תחומי אחריותה של חטיבת דו"ץ כוללים "שיתוף פעולה עם ארגוני הסברה וידידי ישראל", אך בנוהל לא נקבע כי משרד החוץ אחראי לתחום זה, אף שהחלטת הממשלה משנת 2007 מסמיכה אותו לעסוק בכך.

הנוהל האמור גם אינו מסדיר את ממשק העבודה בין משרד החוץ ובין חטיבת דו"ץ בעתות שגרה ובעתות חירום, והדבר פוגע באפקטיביות של הסברת החוץ. להלן הפרטים:

חטיבת דובר צה"ל: גוף מקצועי הכפוף לראש אגף מבצעים במטכ"ל ולרמטכ"ל הנושא באחריות לניהול בתחומי הדוברות, התקשורת, ההסברה וקשרי הציבור של צה"ל בארץ ובעולם. על פי טיוטת פקודת הארגון של חטיבת דו"ץ מאוקטובר 2014 (להלן - הפק"א), אחד מתפקידי החטיבה הוא "להוביל את מאמץ הדוברות, ההסברה והתקשורת במסגרת אירועים ותהליכים מרכזיים בצה"ל", בתיאום עם גורמים במרחב הממשלתי, לרבות משרד החוץ ומטה ההסברה הלאומי.

1. עם תפקידי חטיבת דו"ץ המפורטים בפק"א נמנים אלה: (א) לשאת באחריות להצגת עמדות צה"ל בתקשורת ולהביא לידיעת הציבור בארץ ובעולם מידע על צה"ל באמצעות פרסום הודעות, תגובות, חומרי רקע ותוצרים חזותיים הנוגעים לצה"ל. (ב) ליזום את השתתפותם של עיתונאים וצוותי תקשורת באירועים שהצבא מעורב בהם, ללוותם ולתדרכם. (ג) לפעול מול אמצעי התקשורת בארץ ובעולם ולהפיץ מידע על אירועי צבא וביטחון. (ד) לטפח את הקשר בין צה"ל לקהילות היהודיות ומעצבי דעת קהל מובילים בארץ ובעולם, באמצעות מפגשים, שליחויות הסברה לחו"ל, תיאום ביקורי אישים, אזרחים, ארגונים וגופים שונים בבסיסי צה"ל.

7 מבקר המדינה, דוח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי (2012), עמ' 107-153.

את פעילות הדוברות בקרב כתבי התקשורת הזרה בישראל ובקרב רשתות התקשורת הזרות ברחבי העולם מרכז ענף תקשורת בין-לאומית בחטיבת דו"ץ (להלן - ענף תב"ל) בראשות קצין בדרגת סגן אלוף.

א. נוהל הפעלת משרד החוץ בעתות חירום ובאירועים חריגים קובע כי בעתות חירום תוצב נציגות של המשרד בחמ"ל חטיבת דו"ץ, וכי הנציגות אחראית להביא לחמ"ל את תשומות אגף תקשורת והסברה לשם תכלול המסר ההסברתי לתקשורת הבין-לאומית, וכבסיס ליצירת תקשורת מתואמת עם הנציגות בחו"ל, שבהן פועלות נספחות צבאיות.

ביולי 2014 יצא צה"ל, בהוראת הממשלה, למבצע "צוק איתן" והוא נמשך כ-50 יום. ב-8.7.14 הנחתה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) את משרד החוץ ואת מטה ההסברה הלאומי, בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, לקיים פעילות הסברה בנושא מדיניות ישראל בזירה הבין-לאומית ובישראל. בעקבות הנחיה זו הורתה לשכת מנכ"ל משרד החוץ לכלל עובדי המשרד במטה ובנציגות לפעול מיד בקרב הגורמים המדיניים בחו"ל ומעצבי דעת הקהל בכלי התקשורת הבין-לאומית, כדי לגייס לגיטימציה מדינית למבצע, ולהרחיב את מרחב התמרון הצבאי ככל שניתן.

בהתאם לכך נקבע בתורת ההפעלה של אגף תקשורת והסברה במבצע "צוק איתן" כי הנציגות של האגף בחמ"ל דובר צה"ל נועדה לתת מענה מהיר לשאלות העולות בתקשורת הבין-לאומית וכן לשאלות של השגרירים והדוברים בנציגות בחו"ל. על רקע זה יצוין כי הפק"א קובעת כי על חטיבת דו"ץ להשתתף במאמץ ההסברה הלאומי במישור הבין-לאומי והאזורי ובהשגת לגיטימציה בין-לאומית לפעילות צה"ל בעתות שגרה ובעתות חירום.

בתחקיר משרד החוץ מנובמבר 2014 בנושא אופן תפקודו במבצע "צוק איתן" עלה כי חטיבת דו"ץ לא שיתפה "מספיק פעולה עם הצרכים המיוחדים של ההסברה הבין-לאומית". בתחקיר נכתב ש"מומלץ לחזק את הקשר עם דו"ץ גם בעתות שיגרה על מנת להסיר פערים שקיימים כיום ושבאו לידי ביטוי בעת החירום. רצוי להכין נוהל לעבודה משותפת עם דו"ץ במצבי חירום המצריכים שיתוף פעולה זה". בתחקיר ענף תב"ל בנושא תפקודו במבצע נכתב כי משרד החוץ ומטה ההסברה הלאומי היו "גורמים סטטיסטיים שרק ניזונים ולא מזינים".

בנובמבר 2015 כתבה חטיבת דו"ץ למשרד מבקר המדינה כי נוכחות נציג המשרד בחמ"ל דו"ץ במבצע "צוק איתן" הייתה לרוב "בגדר מאזין פאסיבי". יתר על כן, גם בדיונים המשותפים במטה ההסברה הלאומי "לא ניתן היה לקבל תמונת מצב של הפעילות התקשורתית שאותה הם מבצעים בארץ או בעולם או תכנית אסטרטגית שבכוונתם לבצע". ככלל, "לא הייתה בקשה קונקרטיה מצד משרד החוץ, לעשות משהו שונה משמעותית שישפר או יתמוך את המערכה המדינית". לגבי עתות שגרה, החטיבה סבורה כי ראוי שהמשרד יעדכן אותה בעניין הפעילות המדינית שמתקיימת "שמתממשת עם הממד הביטחוני".

ב. בעקבות לקחי מבצע "צוק איתן" המליצה הנהלת אגף תקשורת והסברה לעובדים לשפר להבא את היכרותם עם מערכי חטיבת דו"ץ, לקיים ביקורים הדדיים וימי עיון משותפים ולטפח קשרים אישיים עם קציני החטיבה.

בתגובתה על ממצאי הביקורת אישרה חטיבת דו"ץ כי אין נוהל עבודה משותף בינה ובין משרד החוץ, וכי נציג מטעמה יזמין את עובדי חטיבת דוברות במשרד החוץ לבקר בחטיבת דו"ץ, בין היתר כדי לכתוב נוהל משותף של הגופים בעתות שגרה ובעתות חירום.

מהוראות הפק"א ומנוהלי המשרד עולה כי פעילות חטיבת דו"ץ בקרב גורמי התקשורת הבין-לאומית וגורמי הדיפלומטיה הציבורית בחו"ל חופפת בהיבטים מסוימים את תחומי פעילותו של אגף תקשורת והסברה במשרד החוץ. תחקירי משרד החוץ וחטיבת דו"ץ על פעילותם במבצע "צוק איתן" מלמדים כי אין בין הגופים האמורים תיאומי ציפיות לגבי המידע שכל אחד מהם נדרש להעביר לעמיתו, וכי ממשק העבודה ביניהם בעתות חירום לא הופעל כראוי.

מטה ההסברה הלאומי כתב למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי "ככל שמשרד החוץ וחטיבת דו"ץ יגבשו נוהלי פעילות מוסכמים לעתות שגרה ולעתות חירום, המטה יתקף זאת בפעילותו ובנהליו".

לאור המלצות דוחות מבקר המדינה מהעבר ולנוכח לקחי מבצע "צוק איתן" מקיץ 2014, על ראש מערך דיפלומטיה ציבורית במשרד החוץ ועל דובר צה"ל להגדיר את החסמים המונעים שיתוף פעולה מלא בין הגופים בעתות שגרה ובעתות חירום, ועליהם לפעול יחד להסרת החסמים ולגיבוש כל אלה: נוהל פעילות משותף, תכניות עבודה שנתיות ותכניות פרויקטיות. כמו כן, על מטה ההסברה הלאומי לשקף בנהליו את חלוקת התפקידים והאחריות בין משרד החוץ ובין חטיבת דובר צה"ל בתחומי החפיפה והשיתוף בהתאם להסכמות שיגובשו ביניהם.

2. נוהל מטה ההסברה הלאומי קובע כי חטיבת דו"ץ אחראית ל"גיבוש והפצה מהירה של חומרים ויזואליים משדה הקרב".

בשלהי יולי 2014 כתבה השגרירות בלונדון לאגף תקשורת והסברה כי היא קיבלה מהגורמים הבכירים ביותר בדרג המדיני בבריטניה ומעיתונאים מקומיים תלונות על מחסור בחומרים חזותיים שיתמכו בעמדה הישראלית, ברגש על דוגמאות מהשטח. חומרים כמבוקש היו באותה עת ברשות חטיבת דו"ץ, אך היא התעכבה באישור הפצתם.

בסיכום ישיבות הפקת הלקחים שקיים אגף תקשורת והסברה לאחר המבצע בספטמבר 2014 נכתב בעניין האמור כי "החומרים היוזואליים שמפיץ דו"ץ אינם אפקטיביים למערכה המדינית... איטיות אישורי הפצת מידע על ידי דו"ץ אינה מאפשרת תגובה בזמן אמת, באופן שמשחק לטובת היריב ומשאיר סוגיות בעייתיות ללא מענה לאורך זמן". במסמכי מחלקת דיפלומטיה דיגיטלית נכתב בעניין זה כי "הומחש שוב ושוב קושי ומחסור בחומרים מדובר צה"ל... במהלך התרחשות האירועים בפועל... והם יצאו לאוויר העולם כשכבר 'הפסדנו בקרב' התודעתי על אותו אירוע, ותשומת הלב התקשורתית עברה הלאה לאירוע הבא". מחלקת מידע והפקה קבלה על כך שהיא לא קיבלה מחטיבת דו"ץ די חומר גולמי מאזורי הלחימה בגבול, שהיה עשוי להיות בעל פוטנציאל הפצה רב ברשתות החברתיות. המסקנה האופרטיבית של אגף תקשורת והסברה הייתה כי בעתות חירום נדרש להציב נציג מטעם המשרד בחמ"ל הוויזואלי של חטיבת דו"ץ.

גם מתחקיר ענף תב"ל עולה כי היה מחסור ב"ויזואליה [חומרים חזותיים] מתאימה לבין-לאומי ומידע תומך" ו"מחסור בוויזואליה אותנטית מהצד הישראלי והשתלטות ויזואליה מהצד הפלסטיני".

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה חטיבת דו"ץ כי הדרישה לקבלת חומרי גלם חזותיים "לא עלתה ולא נבחנה בעת המבצע, ולא ברור מה לתפיסת משרד החוץ מהווה חומרים שיכולים לתמוך את המערכה המדינית". יתר על כן, אישור פרסום החומרים הוויזואליים על ידי חטיבת דו"ץ במהלך המבצע "לא היווה גורם מעכב". לנוכח הטענות שהעלה המשרד המליצה

החטיבה כי להבא יגדיר המשרד היטב את צרכיו, כדי שהיא תוכל לשפר את היערכותה בעניין זה.

בתגובת משרד החוץ מפברואר 2016 נכתב כי על אף האמור בתחקיר תב"ל, "לא היה מחסור בויוזאליה אוטנטית אלא בייצוג של ויוזאליה זו בתקשורת הבין-לאומית".

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד החוץ להציב נציג מטעמו בחמ"ל הויוזאלי של חטיבת דו"ץ בעתות חירום שיבהיר לה בזמן אמת מהם החומרים החזותיים הנדרשים לפעילותו המדינית-הסברתית.

יצוין כי כבר בדוח מ-2012 העיר משרד מבקר המדינה למשרד החוץ ולחטיבת דו"ץ, בין היתר, על שלא קיימו תחקירים משותפים של אירועים ביטחוניים-הסברתיים.

מן הממצאים עולה כי ישנם הבדלים בין תחקיר משרד החוץ ובין תחקיר חטיבת דו"ץ על פעילותם במבצע "צוק איתן". לאור המלצות מדוחות קודמים מעיר משרד מבקר המדינה למשרד ולחטיבת דו"ץ כי עליהם לבצע תחקירים משותפים לגבי פעילותם בתחום הסברת החוץ ולמנות צוות משותף ליישום המלצות התחקירים אלו.

משרד ההסברה והתפוצות / המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה (להלן ביחד - משרדי ההסברה) : במאי 2009 החליטה הממשלה על הקמת שני משרדים: משרד ההסברה והתפוצות והמשרד לנושאים אסטרטגיים.⁸ למשרד ההסברה והתפוצות הועברו יחידות שעסקו בהסברה ממשרד ראש הממשלה, בעיקר יחידות המופקדות על נושא הסברת הפנים (המכוון לאזרחי ישראל). בהחלטה על הקמת המשרד לנושאים אסטרטגיים נכתב במפורש כי הקמתו לא תגרע מהסמכויות ותחומי האחריות שהוקנו לשרים אחרים או למשרדיהם. מאז הוחלפו שמותיים של המשרדים הללו בהחלטות ממשלה מהשנים 2013,⁹ 2014¹⁰ ו-2015,¹¹ ובמסגרת זו נוספה למשרד לנושאים אסטרטגיים הסמכות לטפל בנושא הסברת החוץ, בלי לגרוע מסמכויות משרד החוץ בנושא זה. בפועל, שני המשרדים עסקו בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית לסוגיהם.

כבר בשנת 2009 ניסו מנכ"ל משרד החוץ דאז ומנכ"ל משרד ההסברה והתפוצות דאז להגיע להסכם חלוקת תפקידים כדי למנוע אי-הבנות בתחומי העיסוק המשותפים, אך לשווא.

בשש השנים שעברו מאז הקמתם של משרדי ההסברה, לא הייתה חלוקת תפקידים ברורה ומוסכמת ביניהם ובין משרד החוץ, והדבר גרם לפגיעה בריכוז המאמץ הלאומי בתחום הסברת החוץ. להלן הפרטים:

בהחלטת הממשלה משנת 2007 נכתב כי משרד החוץ ימשיך להיות הגורם הממשלתי המקשר עם אותם ארגונים וולונטריים הפועלים בחו"ל העוסקים בהסברת חוץ ומבקשים לתרום לה, ועם קהילות יהודיות וארגונים יהודיים ברחבי העולם.

8	החלטות 69 ו-71 מ-3.5.09.
9	החלטה 74, מ-28.4.13.
10	החלטה מ-30.11.14.
11	החלטה מ-19.5.15.

אולם נוהל מטה ההסברה הלאומי לא קבע כי משרד החוץ אחראי לקשר עם ארגונים כאמור, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. יתור על כן, החל בשנת 2009 היו משרד ההסברה והתפוצות והמשרד לנושאים אסטרטגיים מעורבים בפרויקטים שונים בחו"ל באמצעות ארגונים יהודיים ואחרים שאתם התקשר ללא תיאום מוסכם עם משרד החוץ כדלקמן:

1. בשנת 2012 התגלעה בין המשרדים מחלוקת מקצועית בנוגע למתכונת הפעילות הרצויה של ארגונים פרו-ישראלים במהלך אירועים שקיימו גורמים אנטי-ישראלים בקמפוסים ברחבי ארה"ב תחת הכותרת "שבוע האפרטהייד". בינואר 2012 אף דווח בפורום ההסברה הלאומי כי בכוננת משרד ההסברה והתפוצות לשלוח משלחת הסברה גדולה לפעילות הסברתית בקמפוסים בארה"ב. משרד החוץ נקט עמדה ולפיה פעילותו של משרד ההסברה והתפוצות במחאה על האירועים האנטי-ישראלים האמורים מגבירה את הבולטות התקשורתית של אירועים אלה, ובעקבות כך את העניין הציבורי בקיומם, ולכן היא מסבה נזק לתדמיתה של ישראל.
 2. במסגרת הפקת הלקחים ממבצע "עמוד ענן" שביצע פורום ההסברה הלאומי בדצמבר 2012 סוכם כי "נוכח ריבוי המתנדבים והפעלתם ממוקדים שונים במקביל (בעיקר משרד החוץ ומשרד ההסברה והתפוצות), יש צורך בהסדרת התחום וחיזוק התיאום". בסופו של דבר סוכם שנציגי שני המשרדים יגבשו ביניהם נוהל לתיאום הפעילות בתחום זה; אך הסיכום לא הוצא לפועל.
 3. בתחקיר משרד החוץ בנושא פעילותו במבצע "צוק איתן" מנובמבר 2014 נכתב כי במהלך המבצע הוא לא היה מתואם עם פעילות ההסברה שקיימו באותה עת משרד התפוצות והמשרד לנושאים אסטרטגיים.
 4. בשיחת ועידה של חברי פורום ההסברה הלאומי בנובמבר 2014 בנושא אסטרטגיית ההסברה נוכח האירועים האלימים בירושלים הנחה מטה ההסברה הלאומי את המשרד לנושאים אסטרטגיים לקיים "תדריך לתקשורת הבינ-לאומית על ההסתה [הפלסטינאית] שמלבה את האירועים".
- בנובמבר 2015 כתב משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי הקמת משרדי הממשלה הנוספים העוסקים בהסברה החל בשנת 2009 נוגדת את עקרון ריכוז המאמץ. היא אף יצרה פיצול, כפילויות וחוסר תיאום בתוך המערכת הממשלתית.
- בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה כי החל בשנת 2010 הוא עוסק בניטור כלי התקשורת והמערכות הרשמיות הגלויות של הרשות הפלסטינאית, וכי משרד החוץ מעולם לא התנגד לכך. יתרה מזו, מדובר בפעילות שאיננה "הסברתית במהותה או מכוונת בעיקר לציבור הרחב בחו"ל", הגם שיש לה השפעות על הפעילות בתחום הסברת החוץ.

זה שנים רואה הדרג המדיני בפעילות הממשלתית בנושא הסברת החוץ מרכיב חיוני בביטחון הלאומי ובחוסן הלאומי. הפעילות בנושא זה הוסדרה כבר בהחלטת הממשלה משנת 2007, הקובעת, בין היתר, כי משרד החוץ הוא הגוף האמון על ההסברה המדינית ועל מיתוג ישראל בחו"ל. אף על פי כן, המשרדים החדשים שהוקמו החל בשנת 2009 והוסמכו לעסוק אף הם בהסברה ובדיפלומטיה הציבורית לא קיבלו את הסכמת משרד החוץ לכל הפעולות שהם עשו בתחומים אלה.

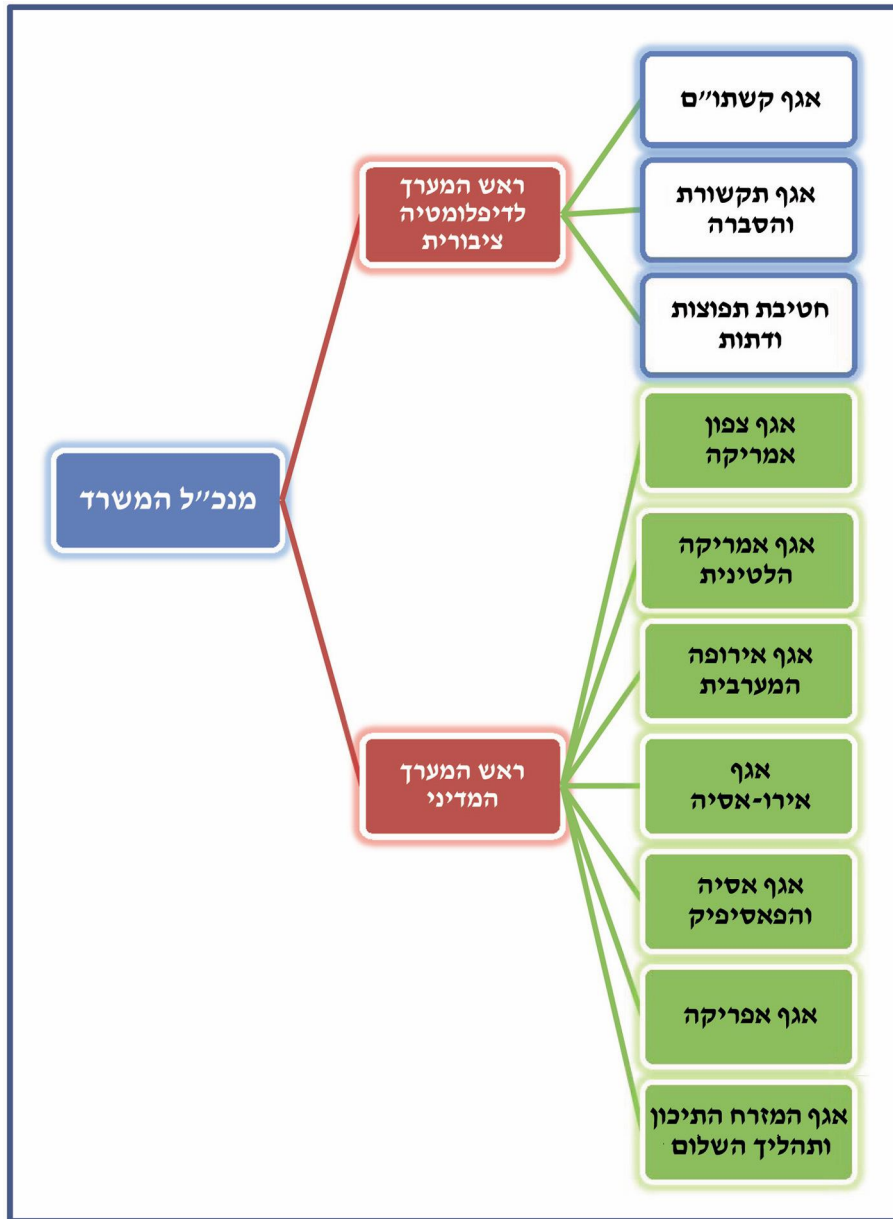
לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח החפיפה בין תחומי האחריות של משרד החוץ מצד אחד ובין אלה של משרד התפוצות והמשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה מצד אחר וכן לנוכח פעילות ההסברה שכל אחד מהם מבצע בנפרד, נדרשת מעורבות מקצועית של מטה ההסברה הלאומי בהסדרת תחומי פעילותם. עקב החשש לכפילות ארגונית-מינהלית ולפגיעה ביעילות התפקודית של שני המשרדים האמורים, על מטה ההסברה הלאומי להרחיב את הנוהל שהוא הפיץ בשנת 2013 ולהגדיר תחומי אחריות מובהקים של כל אחד מהמשרדים העולים בקנה אחד עם החלטת הממשלה משנת 2007, לקבוע כללים שיסדירו את תחומי החפיפה ואת קשרי הגומלין ביניהם, למסד סדרי דיווח ותיאום בין משרד החוץ ובין המשרדים האמורים בנוגע לפעולות בתחומי הסברת החוץ, ולפקח על יישום החלטותיו בכל אחד מן המשרדים.

הפעילות בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית במשרד החוץ

בהחלטת הממשלה מיולי 2007 נקבע כי משרד החוץ נושא באחריות הכוללת הן להסברת חוץ והן למיתוג ישראל בעולם (ראו להלן)¹². משנת 2011 ואילך מופקדים שני גורמי מטה עיקריים על פעילות משרד החוץ בתחומי הדיפלומטיה הציבורית: מערך הדיפלומטיה הציבורית, המתכלל את פעילותם של אגפי המטה התפקודיים המתמחים מהבחינה המקצועית בנושאי תקשורת והסברה, קשתו"ם וחטיבת תפוצות ודתות; והמערך המדיני, הממונה על האגפים המרחביים. בתרשים להלן מובא עץ המבנה הארגוני של שני המערכים האמורים.

תרשים 3

יחידות המטה המופקדות על ניהול תחומי הדיפלומטיה הציבורית במשרד החוץ



על פי נוהל החטיבה לתקצוב מרכזי במשרד (להלן - נוהל התקצוב), אגפי מערך הדיפלומטיה הציבורית אחראים לניהול מיזמים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית המוגדרים "חוצי גבולות", המבוצעים ביותר ממדינה אחת, וכן ליישומם של הסכמים בין-לאומיים ולמימושם, אירוח בארץ

של עיתונאים וקהלי יעד מחו"ל ולהקמת תשתיות להסברה באמצעי תקשורת מגוונים, ובפרט במרחב המקוון.

פעילות האגפים המרחביים במערך המדיני בתחומי הדיפלומטיה הציבורית

1. נוהל התקצוב קובע כי את תקציב "פעילות דיפלומטית בחו"ל", הכולל את תקציבי הפעילות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, ינהלו ראשי האגפים המרחביים שבמערך המדיני.

האגפים המרחביים אחראים להנחיית הנציגויות בחו"ל, ובהתאם לכך הם ממונים על תקצוב פעולות במסגרת תכנית העבודה השנתית של הנציגויות בחו"ל. תכניות העבודה השנתיות של הנציגויות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית כוללות את יישום היעדים המדיניים באמצעות קידום יחסי החוץ של המדינה בקרב קהלי יעד ובכלי התקשורת בחו"ל וכן פעילות המיועדת להרחיב את השיח הציבורי על ישראל ולחזק את דימויה החיובי. התכניות האמורות מתמקדות גם בקיום אירועים בנושאי תרבות ישראלית, מדע, יזמות, חדשנות וסגנון חיים; הקמת תערוכות של אמנים מישראל; וכן בטיפול במשלחות לארץ ובמשלחות ישראליות לחו"ל.

הבדיקה העלתה כי הנציגויות מתקשות לממן פעולות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית מהתקציב שמקצה להן המערך המדיני.

לדוגמה, בפברואר 2014 כתבה הקונסוליה בלוס אנג'לס להנהלת אגף צפון אמריקה במערך המדיני כי "לאחר תערוכת התכניות בהתאם לבקשתכם... לא ניתן לקצץ עוד בתכניות המוצעות... מדובר בפגיעה בפרויקטים עליהם אנו עובדים זמן רב עם אנשי קשר חשובים... לא גיוני שבקונסוליה השלישית בגודלה בארה"ב עם שטח שיפוט גדול כל כך, תקציב העבודה מול הלטנייים יעמוד על 25,000 דולר, העבודה מול הקהילה היהודית (מהגדולות בעולם) תעמוד על 10,000 דולר ותקציב פעילות התרבות יעמוד על 25,000 דולר".

בנסיבות האמורות פונת מדי שנה חלק מהנציגויות למערך הדיפלומטיה הציבורית בבקשות למימון פעולות מקומיות בתחומי ההסברה, המיתוג, התרבות והמדע, בהיקפים שונים, שאותן המערך המדיני לא הסכים לתקצב. מהתכתבויות האגפים התפקודיים במערך הדיפלומטיה הציבורית ובין הנציגויות שפנו אליהם בעניין זה עולה כי חלק מהבקשות נענו בחיוב, הגם שמדובר בפעילויות שאינן מוגדרות "חוצי גבולות" על פי נוהל התקצוב, ולכן הם אינם אחראים למימוןן.

בתגובת המשרד על ממצאי הביקורת נכתב כי במסגרת התקציב שהוקצה למערך המדיני נקבע סדר עדיפויות משוקלל, וכי ראשי הנציגויות רשאים לקבוע סדר עדיפויות של פעילויותיהם בהתאם לשיקול דעתם. לאור זאת, הן פונות בעת ובעונה אחת למערך המדיני ולמערך הדיפלומטיה הציבורית, ואלה מתקצבים אותן בהתאם לצורך ועל סמך הצגת תכנית או מיזם רלוונטי.

מערך הדיפלומטיה הציבורית כתב למשרד מבקר המדינה בהקשר זה כי תקציביו מבוזרים זה קרוב לעשור בקרב האגפים המרחביים במערך המדיני. אי לכך אין בידי מערך הדיפלומטיה הציבורית נתונים על האופן שבו האגפים האמורים מחלקים את התקציבים המיועדים לפעילות בתחומי קשרי התרבות והמדע בחו"ל.

האמור לעיל מלמד שחלוקת המשאבים בין מערך הדיפלומטיה הציבורית ובין המערך המדיני אינה מספקת את כל צורכי הפעילות בתחומי ההסברה, התרבות והמדע של הנציגויות בחו"ל. בנסיבות אלו נאלצות הנציגויות לפנות בבקשות סיוע לאגפים התפקודיים במערך הדיפלומטיה הציבורית, הגם שעל פי נוהל התקצוב, תקציבי האגפים האמורים מיועדים למימון הוצאות מיזמים גלובליים ולא לפעולות מקומיות של הנציגויות. יתרה מזו, למערך הדיפלומטיה הציבורית יש יכולת מוגבלת לפקח על התקציבים שהועברו למערך המדיני ולוודא שהם משמשים להשגת היעדים שלשמן הוקצו ולא להשגת יעדים אחרים של המערך המדיני.

בתגובתו האמורה כתב המשרד כי אגף תקשורת והסברה שבמערך הדיפלומטיה הציבורית, עוקב אחר הפעילות ההסברתית המתבצעת בנציגויות.

לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לשקול מחדש את החלוקה התקציבית בין המערך המדיני ובין מערך הדיפלומטיה הציבורית וכן את סמכויות הפיקוח והמעקב של מערך הדיפלומטיה הציבורית על הפעילות המתבצעת בתחומי אחריותו המקצועית בנציגויות בחו"ל.

2. נוהל התקצוב ממליץ לראשי האגפים המרחביים לדרוש מהנציגויות בחו"ל דיווחים על מדדים של ביצוע משימות וקיום אירועים, "כך שניתן יהיה לשמר ידע ולהפיק לקחים לאירועים דומים במרחב". אולם המערך המדיני לא קבע מתווה לדיווח מוסדר בנושא זה.

סקירה של כמה תכניות ודיווחים שהגישו נציגויות לאגפים המרחביים בשנת 2014 העלתה, כי אף שיש מדדים לכימות פעילות הנציגויות, הם אינם מתייחסים ליעדים שהוגדרו מראש לפעילויות אלה בתחומי הדיפלומטיה הציבורית. לדוגמה, בדיווח של השגרירות בלונדון לא צוינו מדדים, תוצאות ותפוקות של הפעילות בתחומים אלה. גם תכנית העבודה לשנת 2013 שהציגה השגרירות ברומא לאגף המרחבי לא כללה יעדים מדויקים לפעילות ההסברה והתרבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המערך המדיני לפעול בהתאם להמלצת נוהל התקצוב, ולדרוש מראשי הנציגויות לקבוע יעדים, תוצרים והישגים מצופים לפעילויות שהם מבצעים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית. כמו כן, על ראשי האגפים המרחביים במערך המדיני להנחות את הנציגויות לדווח באופן שוטף למטה על מדדי ההצלחה של הפעולות האמורות, כדי שניתן יהיה להעריך את מידת מועילותן ולוודא שהן עומדות ביעדים שהוגדרו להן.

פעילות מערך הדיפלומטיה הציבורית - אגף תקשורת והסברה

תקנון שירות החוץ (להלן גם - התקנון) מסדיר את פעילותן של יחידות המשרד במטה בארץ ובנציגויות בחו"ל. על ניסוח התקנון ועדכונו מופקדת הנהלת המשרד. התקנון קובע כי אגף תקשורת והסברה במערך הדיפלומטיה הציבורית הוא הגורם האחראי לפעילות ההסברה של ישראל בחו"ל, ומופקד על הפצת מידע ממשלתי וקידום יחסי הציבור של המדינה באמצעי התקשורת ובקרב קובעי מדיניות, מעצבי דעת קהל, נבחרי ציבור בכל הדרגים - חברי פרלמנט, ראשי ערים, פוליטיקאים ואקדמאים בכירים. ממסמכי המשרד עולה כי האתגרים העומדים לפני אגף תקשורת

והסברה הם רבים, ולצד המאמץ לחיזוק מעמדה של ישראל נדרש גם ליווי הסברתי שוטף ומאומץ של הפעולות המדיניות והביטחוניות לסיכול התגרענותה של איראן.

אגף תקשורת והסברה כולל את חטיבת הדוברות המשרדית וחמש מחלקות ייעודיות: המידע וההפקה; הסברה, מיתוג ואקדמיה; דיפלומטיה דיגיטלית; פעילות בחברה האזרחית; ומחקר, תכנון ופיתוח. נוסף על כך פועלות באגף מחלקת מינהל ותקציב המנהלת את ההוצאות השוטפות של הפעילות הפרויקטלית ומחלקה לפרויקטים מיוחדים.

כאמור, בשנים האחרונות מסתמנת שחיקה מתמשכת במעמד ישראל בקרב מובילי דעה ודעת קהל כללית במערב אירופה, ואילו בארה"ב מעמיק הפער בין תומכי המפלגה הרפובליקנית ובין תומכי המפלגה הדמוקרטית בנוגע לעמדתם כלפי ישראל.

כבר בדוח מ-2011 העיר מבקר המדינה כי המשרד לא פעל לעגן את סמכויותיו ואת אחריותו של אגף תקשורת והסברה בתקנון שירות החוץ. במועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר פרסום הדוח, הפרקים בתקנון המסדירים את תפקידיו ונוהלי פעילותו של האגף עדיין אינם משקפים את מבנהו העדכני, את סמכויותיו ואת היקף אחריותו. למשל, שלוש מחלקות מרכזיות - פעילות בחברה האזרחית; מידע והפקה; ודיפלומטיה דיגיטלית - אינן נזכרות בתקנון כלל, אין להן הגדרות תפקיד רשמיות ואף לא בוצעה הסדרה מחייבת של פעילויותיהן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ על אי-ביצוע פעולות לתיקון ליקויים נשוא המלצות דוח מבקר המדינה כמתחייב מהוראת סעיף 21ג בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. כנסיבות אלה על משרד החוץ לפעול בהתאם להמלצת הדוח מ-2011, לתקן את התקנון ולעגן את סמכויותיו ואחריותו של אגף תקשורת והסברה בתקנון שירות החוץ.

פעילות חטיבת הדוברות

מדד של חברת יחסי ציבור מושינגטון שהתפרסם בשנים 2008-2011 דירג את היקף החשיפה של ישראל בזירת התקשורת הבין-לאומית במקום השמיני מבין 200 מדינות שנבדקו; הדירוג לפי טיב החשיפה מעלה כי מדובר בחשיפה שלילית ביותר - המקום ה-182 (מתוך 200 מדינות כאמור)¹³. בסדרה של מחקרים שתועדו במחלקת מחקר, תכנון ופיתוח במשרד החוץ התברר כי קהלים זרים קושרים את ישראל לדימויים חזותיים ששכיחותם בתקשורת העולמית גבוהה, אשר מקורם בתצלומים מאתרים שבהם התרחשו אירועים ביטחוניים ובתמונות של שליטה צבאית על אוכלוסייה אזרחית פלסטינית בשטחי יהודה, שומרון ועזה.

האחריות במשרד החוץ לתגובה התקשורתית קצרת הטווח וארוכת הטווח על הסיקור העיתונאי של ישראל מוטלת על חטיבת הדוברות. חטיבת הדוברות נחלקת לארבע מחלקות: דוברות רשמית; איסוף והפצת מידע; משלחות עיתונאים לארץ; ועבודה עם עיתונאים - תדרוכים, תגובות ומידע.

החטיבה מתדרכת באופן שוטף עשרות כתבים מקומיים, כ-300 עיתונאים זרים השוהים באופן קבוע בישראל וכ-1,000 השוהים בארץ רק בעתות חירום. התדרוך נעשה במפגשים, בטלפון ובמרשתת במגוון של נושאים - מדיניים, ביטחוניים, חברתיים, כלכליים וכן בעניינים הנוגעים לפעילות משרד החוץ.

13 ראו: <http://www.eastwestcoms.com/global.htm>.

על אף המורכבות בעבודת חטיבת הדוברות אין לה תכנית עבודה שנתי הנוגעת לכלל הפעילויות שעליהן היא מופקדת, לרבות מטרות ויעדים מדידים בנוגע לראיונות בכלי התקשורת הזרים. יתר על כן, החטיבה לא עקבה אחר מספר כמות הראיונות שהתקיימו עם דובריה במטה ובנציגויות, כדי לוודא שהם פועלים די הצורך באמצעי התקשורת.

1. בהחלטתה האמורה מיולי 2007 קבעה הממשלה כי "משרד החוץ יעמיק את הטיפול השוטף והקשר שהוא מקיים עם עיתונאים וכלי תקשורת ערביים השוהים בישראל". כמו כן הורתה הממשלה להוסיף תקנים למחלקת תקשורת ערבית, החל באותה שנת תקציב. גם נוהל מטה ההסברה הלאומי משנת 2013 קובע כי משרד החוץ אחראי להפעלת דוברים בערבית ובשפות נוספות.

א. בשנים 2003-2011 פעלה באגף תקשורת והסברה מחלקת תקשורת ערבית. מנהל המחלקה שימש בתפקיד דובר המשרד לכלי התקשורת בשפה הערבית. המחלקה האמורה הופקדה על מסירת מידע ותגובות על ידיעות שהתפרסמו בכלי התקשורת בערבית - האלקטרוניים והכתובים - בנושאים הקשורים למדיניות החוץ של ישראל, ושמירה על קשר רציף עם עיתונאים וכתבים בשפה זו בחו"ל ובארץ. המחלקה הופקדה גם על הנחיה בתחום העיתונות וההסברה בנציגויות המשרד בירדן ובמצרים, ובנציגויות הפועלות במדינות שבהן יש תשתית רחבה של אמצעי תקשורת בערבית, לרבות בלונדון, בפריס, בווינגטון, במוסקבה ובמדינות נוספות.

בשנת 2011 קבע מנכ"ל המשרד דאז את הפעילות התקשורתית של המשרד בשפה הערבית בתור "פרויקט דגל" שמטרתו ליצור שיח ישיר עם הציבור במרחב הערבי, והמשרד אף הקצה לכך משאבים ייחודיים בסך כולל של למעלה מ-2.6 מיליון ש"ח.

יצוין כי ממצאי בדיקות שעשה משרד מבקר המדינה במשרד החוץ בעבר אשר פורסמו בדוח מ-2012, העלו שמחלקת תקשורת ערבית לא תוגברה בכוח אדם מקצועי, על אף האמור בעניין זה בהחלטת הממשלה משנת 2007¹⁴.

ב. עם שינוי המבנה הארגוני באגף תקשורת והסברה והקמת חטיבת הדוברות בשנת 2011, החליט ראש אגף תקשורת והסברה לפרק את מחלקת תקשורת ערבית ולבטל את המשרה של מנהל המחלקה שנכללה בתקן המשרד. במקום תקן המשרה האמורה נקבעו שני תקנים של "מרכז בכיר" בחטיבה ותקן של משרה נוספת במחלקת דיפלומטיה דיגיטלית, שעניינו עדכון המידע באתרי המשרד בערבית במרשתת. בשנת 2012 איישו שלושה עובדים את המשרות האמורות.

אולם בשנת 2013 עברו שניים מהעובדים לתפקידים אחרים במשרד, ורק עובד אחד נותר בחטיבת דוברות למלא את התפקידים האלה: דוברות המשרד לעיתונות הכתובה, לרדיו ולערוצי הטלוויזיה והלוויין בערבית; הנחיה מקצועית של הנציגויות לגבי הקשר בין ובין העיתונות הערבית במדינות השירות; עדכון המידע באתרים במרשתת ומענה לפונים בערבית באמצעות הרשתות החברתיות; וארגון משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל ממדינות ערב, בעיקר מירדן. בשנת 2014 פרסם המשרד מכרזים פנימיים לאיוש המשרות שהתפנו, אך איש מקרב עובדי המשרד לא הגיש את מועמדותו.

14 מבקר המדינה, דוח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי (2012), עמ' 146-147.

בתחקיר הפנימי על פעילות משרד החוץ במבצע "צוק איתן" שהוגש להנהלת המשרד בנובמבר 2014 הומלץ על גיוס דוברי ערבית לעבודה בחטיבת דוברות. בסמוך לאחר מכן פרסמה נציבות שירות המדינה מכרז פומבי להעסקת שני עובדים בתפקידי דוברים בשפה הערבית. הגשת המועמדות לאחת המשרות הותנתה בהשתייכות למגזר המיעוטים. המועמד שזכה במשרה הודיע למשרד כי אינו מעוניין לאיש אותה עקב תנאי השכר שהוצעו לו.

באוגוסט 2015 כתב ראש לשכתו של ראש מערך הדיפלומטיה הציבורית למשרד מבקר המדינה בעניין מתן ריאיונות לכלי תקשורת בשפה הערבית של דוברים מטעם המשרד כי "קיימת לעתים בקרב דוברים בני מיעוטים תחושת אי-נוחות מול גורמים בסביבת מגוריהם ובחוגים החברתיים שלהם".

אף שהממשלה והנהלת משרד החוץ הכירו בחשיבות הרבה שיש לפיתוח השיח עם הציבור דובר הערבית במדינות המזרח התיכון באמצעות הוספת דוברים לאמצעי התקשורת בערבית, המשרד מתקשה לאייש משרות פנויות המיועדות לכך בחטיבת דוברות - הן בעובדי המשרד והן בעובדים שמחוצה לו. יוצא אפוא כי המשרד נעדר יכולת ממשית למלא תפקיד מערכתי בכל הנוגע לשיח עם גורמי התקשורת הישראלית והזרה בערבית.

בתגובת המשרד על ממצאי הביקורת נכתב כי הוא מתקשה לגייס לחטיבת הדוברות נציגים מהמגזר הערבי, מסיבות שונות. "כיום נבדקת האפשרות לשנות את הגדרת המשרה ולגייס עובד השולט בשפה הערבית ברמה של שפת אם, גם אם אינו משתייך לאוכלוסייה הערבית".

לדעת משרד מבקר המדינה לאור החשיבות הרבה שהמשרד מייחס לפיתוח השיח עם הציבור דובר הערבית עליו לפעול לתגבור חטיבת הדוברות בעובדים מקצועיים שימלאו תפקידי דוברות בשפה הערבית.

בפברואר 2016 הודיע משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי אגף משאבי אנוש והדרכה מצוי "בתהליך פרסום מכרז לדובר בשפה הערבית".

ממסמכי המשרד עולה כי בעת מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014 מיעט דובר המשרד לתקשורת בערבית להתראיין לכלי התקשורת בשפה זו, ואילו עובדים אחרים שאינם דוברי השפה התראיינו לכלי התקשורת האמורים כאנגלית. גם עובדים אחרים בשירות החוץ שהם דוברי ערבית נמנעים על פי רוב מלשמש דוברים רשמיים של המשרד לכלי התקשורת בערבית.

2.

בתגובת המשרד על ממצאי הביקורת נכתב בעניין זה כי הדבר נבע "מהנחיית שר החוץ [דאז], שלא להתראיין ל[רשת] אל-ג'זירה בערבית - על בסיס שיקול מקצועי, שנבע מהטיות הרשת".

לאור הנחיות שר החוץ לשעבר, ראוי שהחטיבת דוברות תבדוק את תוצאות הימנעות המשרד מלהתראיין לכלי תקשורת בשפה הערבית במהלך מבצע "צוק איתן", תעריך אם הדבר משרת את יעדיה של הסכרת החוץ לקהלי יעד במזרח התיכון, ותציג לפני הנהלת המשרד את ממצאי הבדיקה בנושא.

2. בדיון בפורום ההסברה הלאומי מדצמבר 2012 הנחה ראש הממשלה את הגופים בפורום כדלקמן: "90% ממלאכת ההסברה צריכה להיות החוזה, על ידי דוברי שפות מקצועיים, ללא שמץ של מבטא זר. כל הגופים צריכים לגייס דוברי שפות עיקריות ולהפנות כלפי חוץ את מירב משאבי ההסברה... רק שילוב נכון... בין המסרים לבין מי שמעביר אותם, יוביל אותנו לניצחון במערכה ההסברתית".

חטיבת דוברות מעסיקה שלושה עובדים המופקדים על הקשר עם התקשורת הזרה במדינות דוברות אנגלית, במדינות אפריקה, במדינות אמריקה הלטינית ובמדינות אסיה ואוקיאניה. אולם פרט לדובר המשרד עצמו, יש בחטיבה מחסור בדוברי צרפתית וגרמנית.

הממצאים מלמדים כי חטיבת הדוברות מתקשה למלא את תפקידה ולספק דוברים שיתראיינו לערוצי תקשורת ממדינות ששפתן גרמנית וצרפתית.

פעילות במרחב המקוון

המרשתת היא זירת עבודה רבת חשיבות במשימת העברת מידע אל קהלי יעד שונים בזירה הבין-לאומית. ממסמכי המשרד עולה כי הציבור הרחב במדינות רבות שואב מאתרים במרשתת חלק ניכר מהמידע שהוא מקבל על ישראל. למשל, עיתונאים ופרשנים מדיניים מנהלים יומנים אישיים וירטואליים (בלוגים) ומפרסמים בהם מידע שלא מופיע בכלי התקשורת שבהם הם כותבים. אי לכך, הפצת מסרים במרשתת מגבירה את זמינותם ואת הנגשתם לקהלי יעד רחבים ומספקים מידע בזמן אמת לעיתונאים המסקרים את ישראל.

במסגרת זו נודעת חשיבות יתרה לפעילות השוטפת ברשתות החברתיות, לשם תיווך מסרים הסברתיים לצעירים מרחבי העולם המחברים בעיקר לאמצעי המדיה החדשה. פעילות זו מועילה להעברת מידע ומסרים לקהלי יעד הניזונים מדיווחי אמצעי תקשורת ותיקים של העיתונות הכתובה ורשתות הטלוויזיה שאינן אוהדות את המסר הישראלי. כמו כן היא מעצימה את דעת הקהל העשויה להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות של הממשל המקומי, מעודדת קשר ישיר עם ישראלים בחו"ל ומשמשת ערוץ תקשורת זמין בעתות חירום.

1. מספטמבר 2011 ואילך פועלת באגף תקשורת והסברה מחלקה לדיפלומטיה דיגיטלית המנהלת את פעילותם של כ-350 ערוצים דיגיטליים וחברתיים במרשתת - לרבות כעשרים אתרים המופעלים ממטה המשרד בעברית, באנגלית, בערבית, בפרסית וברוסית, ולמעלה מ-80 אתרים שמפעילות הנציגויות בחו"ל. כמו כן, מחלקת דיפלומטיה דיגיטלית מפעילה ערוצים ברשתות החברתיות - Facebook, twitter, YouTube - באופן שוטף ומקיימת מיזמי הסברה עתיים המכוונים לצעירים על מנת להרחיב את מעגל המשתמשים החשופים למסרים הישראליים.

המחלקה הגדירה את הצורך בפיתוח "תורת עבודה" שתאפשר את שיפור השימוש במדיה הדיגיטלית על ידי דוברים מטעם המשרד. תורת העבודה הייתה אמורה לכלול הסדרה של ממשקי הפעילות של עובדי אגף תקשורת והסברה עם גופים במרחב הממשלתי - חטיבת דובר צה"ל, משרד הביטחון, משרד התפוצות והמשרד לנושאים אסטרטגיים - ועם גורמים עמיתים בזירה החוץ-ממשלתית.

על אף החלטת הנהלת המחלקה לדיפלומטיה דיגיטלית כאמור, בשנת 2015, ארבע שנים לאחר הקמת המחלקה, היא טרם גיבשה תורת עבודה שיטתית לפעילות עובדי המשרד ברשתות החברתיות בעתות שגרה ובעתות חירום עם גופים במישור הממשלתי ובזירה החוץ-ממשלתית.

2.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי מדיווחי מחלקת דיפלומטיה דיגיטלית בסיכום שנת העבודה 2014 עולה כי במשך שלוש שנות פעילותה היא השיגה חלק ניכר מיעדי פעילותה שנקבעו משנת 2012 ואילך, ובעקבות כך חלה התקדמות של ממש יחסית לשנים קודמות, והדבר בא לידי ביטוי בהבלטת נוכחותו של משרד החוץ במרשתת ובהגברת החשיפה למסריו ברשתות החברתיות. עם זאת, למטה המשרד ולנציגויות אין מערכת לניטור מסרים במרחב המקוון. להלן הפרטים .:

- א. ביוני 2012 דווח בפורום ההסברה הלאומי כי מטה ההסברה הלאומי ומשרד האוצר מקדמים מכרז ממשלתי לאספקת שירותי ניטור באינטרנט, אולם משרד החוץ לא היה שותף לכך. באותה עת כתב ראש אגף תקשורת והסברה היוצא להנהלת המשרד כי ללא ניטור "לא נוכל לדעת מה מתרחש ברשת, ולא נוכל לדעת האם הפעילות שלנו אכן משיגה את המטרה ומגיעה לאנשים הנכונים".
- ב. במסגרת הפקת הלקחים הפנימית שביצע אגף תקשורת והסברה בעקבות פעילותו במדיה הדיגיטלית במבצע "צוק איתן" הועלה, בין היתר, כי לא הייתה למחלקת דיפלומטיה דיגיטלית יכולת מקצועית לנטר את היקף התכנים השלייליים המופצים במרשתת נגד מדינת ישראל.
- ג. בינואר 2015 כתבה השגרירות בלונדון למנהל המחלקה לדיפלומטיה דיגיטלית כי היא אינה מפלחת את קהל העוקבים שלה ברשתות החברתיות, וכי פעילותה אינה מכוונת לקהלי יעד באופן ממוקד.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שלמשרד תהיה מערכת מחשוב לניטור מסרים שליליים נגד ישראל במרשתת אשר תותאם לצורכי המחלקה לדיפלומטיה דיגיטלית בעתות שגרה ובעתות חירום. ראוי גם שהמשרד יעמיד לרשות הנציגויות מערכת ניטור שבאמצעותה הן יוכלו לייעל את פעילותן במרחב המקוון ולהגיב באופן יעיל וממוקד על פרסומים ומסרים שליליים נגד ישראל שהופצו במרשתת בכלל וברשתות החברתיות בפרט.

3.

- תקנון שירות החוץ קובע כי מחלקת מידע ואינטרנט באגף תקשורת והסברה היא מקור למידע אקטואלי בנושאים מדיניים והסברתיים, ומקור מידע כללי על ישראל; וזאת בהתאמה לקהלי היעד השונים בעולם.
- א. מחלקת מידע ואינטרנט פורקה בשלהי שנת 2011 ובמקומה הוקמה מחלקת מידע והפקה, המופקדת על יצור התכנים המופצים ממטה המשרד לנציגויות בחו"ל, וכן מהמטה לכלל הגולשים במרשתת. תפקיד זה כולל ניסוח מסרים הסברתיים, הדפסת פרסומים בכמה שפות הכוללים מידע על ישראל, על מדיניות הממשלה ועל פעולותיה, והפקת עזרי המחשה - סרטוני תדמית וסרטים בעלי ערך הסברתי ומיתוגי. עזרי המחשה נועדו לתווך את מציאות החיים בישראל לאוכלוסיות יעד במדינות העולם, ולשפר את דימויה של ישראל בקרב הציבור הרחב במדינות אלה. בשנת 2014 הפיקה המחלקה למעלה מ-240 מאמרי תדמית וסרטונים בנושאים מדיניים ומיתוגיים.

תקנון שירות החוץ אינו מסדיר את פעילותה של מחלקת מידע והפקה במרשתת, בייחוד בנוגע להפקת עזרי המחשה חזותיים. על אף העיסוק הניכר של המחלקה בהפקת סרטוני תדמית, התקנון אינו קובע את יעדי הפעילות של המחלקה בתחום זה, לרבות בנוגע לממשקי העבודה שאמורים להיות בינה ובין יחידות בתוך המשרד ועם גופים מחוץ לו. בתוך כך העלתה הביקורת כי המחלקה לא הגדירה יעדי הצלחה מדידים לתוצרים שהיא הפיקה. בהיעדר מדדים כאמור המחלקה לא קבעה סדרי עדיפויות שלפיהם אפשר לקבוע אם יש לתת קדימות להפקת סרטים תיעודיים וסרטונים קצרים או להפצת סרטים וסרטונים שהפיקו גורמים אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהמשרד יסדיר בתקנון את פעילות המחלקה האמורה ויקבע עבורה מדדים, מתווה עבודה וסדרי עדיפויות.

ב. נוהל הפעלת אתרי האינטרנט ורשתות חברתיות המצורף בנספח לנוהל החירום של אגף תקשורת והסברה קובע כי בזמן חירום עובדי מרכז המצב המשרדי יפעילו את כלי המדיה הדיגיטלית במקום העובדים באגף תקשורת והסברה. במסגרת אחריותם זו הם ימסרו לציבור הישראלי בארץ ובחו"ל, באמצעות המרשתת והרשתות החברתיות, מידע עדכני על המתרחש ויאפשרו לציבור לפנות אליהם בשאלות ואף יענו לשאלותיו באמצעים מקוונים. לשם כך, תינתן הדרכה לשימוש במדיה הדיגיטלית לתורני החירום ולעובדים הקבועים במרכז המצב.

על אף האמור בנוהל החירום במהלך ניסיונות איתור ניצולים ישראלים באסון רעש האדמה בנפאל, שאירע באפריל 2015, לא טיפלו עובדי מרכז המצב בפניות שהתקבלו מישראלים באתר המשרד במרשתת בנוגע לאיתור קרוביהם באזור האסון.

בנובמבר 2015 כתב המשרד למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל להסדרת הנושא תוך ביורר שאלות משפטיות הקשורות למתן מידע מטעם מרכז המצב בשעת חירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד להטמיע את הנוהל בנוגע לעבודת מרכז המצב במרשתת בעתות חירום בקרב העובדים, התורנים והכוננים במרכז המצב ותוך פיקוח על עבודתם בזמן אמת.

ג. לא נמצא כי משרד החוץ הנחה את העובדים מהם גבולות השימוש בטלפון הנייד לשם העברת מסרים אישיים בעניינים מקצועיים רגישים שיש להם נגיעה לענייני הסברה והדיפלומטיה הציבורית. כמו כן, המשרד לא קבע נהלים לעניין שימור, תיעוד ואחזור של המידע המועבר בערוצים האמורים. לדעת משרד מבקר המדינה על הנהלת המשרד לבחון את הדרכים הקיימות לשמר ידע באמצעי המדיה הדיגיטלית ולקבוע מדיניות בת-יישום בנושא זה.

4. שימוש בלתי מבוקר ברשתות החברתיות בידי גורמים מורשים עלול לגרום נזקים ליחסי החוץ של ישראל ולתדמיתה התקשורתית.

א. בדצמבר 2012 הנחה פורום ההסברה הלאומי את גופי ההסברה הממשלתיים לקבוע נהלים והגדרות ברורות בנוגע למהות התכנים שמופצים במרחב המקוון, וכך לקבוע לגבי

כל גוף מיהם המפיצים המורשים לפעול במרחב זה, ולקבוע חלוקת אחריות ברורה בין כל הגופים האמורים.

בסיכום דיון במטה ההסברה הלאומי שיוחד באותה עת לממשקי העבודה בין משרד החוץ, משרד ההסברה והתפוצות ומשרד ראש הממשלה נכתב כי במהלך מבצע "עמוד ענן" וגם לאחריו העלה והפעיל משרד החוץ אתר הקרוי Israel under fire ומשרד ההסברה והתפוצות הפעיל ברשת חברתית חשבון בשם דומה. למשרד החוץ היו הערות מקצועיות לגבי חלק מהתכנים שהועלו בחשבון הרשת החברתית האמורה, ולכן סוכם שיש לגבש נוהל עבודה משותף בנוגע לפעילות במרשתת וברשתות החברתיות ולמחוק מהאתרים מסרים בלתי מתואמים.

ב. בהוראות התקשי"ר נאסר על עובדי מדינה לבקר את הממשלה ואת משרדיה בפרסום בכתובים, בריאיון עיתונאי, בשידור ובנאום פומבי. אין איסור מפורש בתקשי"ר על הפצת מסרים כאמור בחשבונות פרטיים ברשתות החברתיות שבמרחב המקוון.

במרץ 2015 הפיץ ראש אגף תקשורת והסברה לכלל עובדי המשרד בארץ ובחו"ל הנחיות לפעילות ברשתות החברתיות בהתאם להוראות התקשי"ר. בהנחיות האמורות נאסר על עובדי המשרד להשתמש "בתשתית המקוונת לאמירות פוליטיות או פוגעניות", והודגש כי "במרחב המקוון אין גבולות וכי גם חשבונות פרטיים של נושאי תפקידים הם למעשה כלים פומביים".

בנובמבר 2015 כתב המשרד למשרד מבקר המדינה כי המחלקה לדיפלומטיה דיגיטלית מקיימת הדרכות לעובדים הכוללות "התייחסות נרחבת לסוגיית אופי התכנים המתאימים להפצה באופן פומבי". כמו כן היא פרסמה מדריך דיפלומטיה דיגיטלית הכולל הנחיות לשימוש בחשבונות פרטיים של העובדים "באופן שיימנע מקרים של שימוש בלתי ראוי שעלול להביא לפגיעה בתדמית המשרד". מטה המשרד אף מפיץ הנחיות "לריענון כללי השימוש בפלטפורמות חברתיות".

אולם הבדיקה העלתה כי הנחיות ראש אגף תקשורת והסברה וההדרכות האמורות לא הופנמו דיין בקרב חלק מהעובדים, וכי בשנת 2015 פרסמו במרחב המקוון כמה עובדים ביקורת על הממשלה ועל מדיניותה. פרסומים אלו אף נחשפו באמצעי התקשורת.

לדעת משרד מבקר המדינה ולאור הנחיות פורום ההסברה הלאומי משנת 2012, ראוי שמטה ההסברה הלאומי יגבש עם הגופים החברים במערך ההסברה הלאומי כללים מחייבים עבור כלל העובדים בגופי ההסברה הממשלתיים לגבי גבולות הפעילות המקצועית והאישית המותרת להם במרשתת בכלל וברשתות החברתיות בפרט. כמו כן ראוי שמטה ההסברה הלאומי ומשרד החוץ יביאו לידיעת גופים רלוונטיים נוספים את הצורך לשקול להטמיע כללים אלו בהוראות התקשי"ר. כמו כן ובשים לב לייחודיות תפקידים של עובדי משרד החוץ הממונים על ההסברה והדיפלומטיה הציבורית בחו"ל, על משרד החוץ לנקוט פעולות אפקטיביות שימנעו מעובדים שחרגו מהנחיותיו לגבי גבולות השימוש במרחב המקוון לפרסם להבא מידע במרשתת העלול לגרום נזק תודעתי לתדמית המדינה, לתושביה ולרשויותיה.

מיזמי הדיפלומטיה הציבורית בניהול משרד החוץ

קידום פרויקט "מיתוג ישראל" בשנים 2011-2015

דימויה התקשורתי של ישראל במדינות בעלות השפעה מדינית ברחבי העולם מקורו בעיקר במעורבותה בסכסוך גאו-פוליטי רב שנים. בעקבות זאת, נפגעת לעתים יכולתה של ישראל לקדם את ענייניה הכלכליים-חברתיים בתחומי המסחר, התיירות, ההשקעות הפיננסיות בתעשייה המקומית, המדע והתרבות. בהקשר זה קבעה הממשלה בהחלטתה משנת 2007 כי "ערכה של מדינת ישראל כמדינה בעלת מיתוג חזק ורמת מיצוב גבוהה יכול לתרום לשיפור דעת הקהל העולמית ביחס לישראל, ובתוך כך לשפר את מעמדה... בתחום המדיני, לשפר את תחום הסחר הבין-לאומי, להגדיל את ההשקעות הזרות ולהביא לגידול התיירות לישראל... משרד החוץ אשר עוסק... בנושא ומוביל פרויקט למיתוג ישראל, ימשיך לטפל בנושא".

את "מיתוג ישראל" הגה אגף תקשורת והסברה בהסתמך על תפיסה המבוססת על מחקרים וסקרים שביצעו גורמי ייעוץ בין-לאומיים עבור המשרד, הגורסת כי יש למצב את תדמיתה של ישראל באופן שיבליט את "עצמתה הרכה"; ולהדגיש במסגרת פעילות רחבת היקף, רציפה ומתמשכת בחו"ל את ההיבטים האזרחיים של המדינה שמעבר לסכסוך הפוליטי. התפיסה האמורה קובעת כי על המשרד להשקיע משאבים פרסומיים בהבלטת החזקות וההישגים של המדינה בתחומי הטכנולוגיה, המדע, הבריאות, התיירות, האופנה והקולינריה.

תכנון פרויקט המיתוג ותפעולו השוטף

1. "מיתוג ישראל" התבסס על תכנית רב-שנתית שעוגנה ביעדי פעילות המשרד החל בשנת 2009, שנועדה להביא לשיפור ניכר בדימוי ישראל בעולם לצורך הגברת יכולתה למשוך תיירים, משקיעים, קניינים ומובילי דעה (להלן - תכנית המיתוג).

תכנית המיתוג מושתתת על הנחת היסוד כי הצלחת הפרויקט מותנית ברתמתם של שותפים רבים מקרב משרדי הממשלה, הארגונים הציבוריים ותאגידים מהמגזר השלישי להפצה ולייצוא של רעיון ה"אנרגיה היצירתית" של ישראל¹⁵ באמצעות מיזמים ופעילויות שונות בארץ וברחבי העולם. את ההנחה השיווקית הזו בחנה בסקרי דעת קהל בחו"ל חברה בריטית העוסקת במיתוג מדינות, שהתקשרה בשנת 2009 בהסכם ייעוץ עם המשרד. את תכנית המיתוג ביקש המשרד לתקצב בסכום של כחצי מיליארד ש"ח בפריסה לחמש שנים.

מסיכום דיון שהיה במשרדו באפריל 2010 עולה כי ראש הממשלה אישר באופן עקרוני את פרויקט המיתוג, אך דחה את הצעת משרד החוץ לממנו מתקציב המדינה. אולם בפברואר 2014 הנחה ראש הממשלה "לחזק את מאמצי המיתוג של ישראל בעולם ליצירת שיח אלטרנטיבי - מדינת חוק דמוקרטית, חדשנית ויצירתית, סובלנית למיעוטים ופתוחה לכל הדתות".

יצוין כי כבר ביולי 2012 המליץ מנהל מחלקת פעילות בחברה האזרחית דאו למנהל אגף תקשורת והסברה לאמץ את פרויקט המיתוג כפרויקט לאומי במסגרת ריכוז המאמץ במאבק בארגונים חוץ-ממשלתיים מסוימים בחו"ל היוזמים חרמות מסחריים ותרבותיים נגד ישראל, אולם המשרד לא גיבש החלטה בנושא זה.

15 רעיון המדגיש את התרבות היצירתית והחדשנית הרווחת במדינת ישראל בתחומים שבהם היא מצטיינת.

בנובמבר 2015 כתב אגף תקשורת והסברה למשרד מבקר המדינה כי הנחיית ראש הממשלה משנת 2014 היא חלק משגרת העבודה של המשרד בארץ ובחו"ל, אולם "נושא הסמכויות והמשאבים שנועדה לצקת בה [בהנחיה] תוכן ממשי - לא הוסדרו".

לדעת משרד מבקר המדינה ובשים לב להנחיית ראש הממשלה משנת 2014 ולצרכים ההסברתיים העדכניים, על הנהלת המשרד לבחון את האפשרות להביא לאישור ראש הממשלה והממשלה תכנית חדשה שמטרתה למנף מחדש את פרויקט המיתוג ולהפעילו במתכונת של פרויקט בין-משרדי.

2. גופים ממלכתיים רבים עוסקים בקידום יחסי הציבור של ישראל בחו"ל בדומה לפעולות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית והמיתוג שמבצע משרד החוץ. עם משרדי הממשלה הפעילים בתחומים אלה נמנים משרד הכלכלה, משרד התיירות, משרד התרבות והספורט, משרד המדע והחלל, משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה ומשרד התפוצות. משרדים אלה מקצים משאבים ניכרים לשם עידוד משקיעים זרים, אנשי עסקים, תיירים, חוקרים ואומנים מרחבי העולם להביע עניין בישראל, לבקר בה, לצרוך את תוצריה ומוצריה ולסחור עמה. לחלק ניכר מפעילות זו מתייחסת תכנית המיתוג, ולכן משרד החוץ שיתף כמה מגורמים אלה באסטרטגיה של פרויקט המיתוג, בלוגו שלו וכן בסרטונים ובפרסומים שהופקו במסגרת הפרויקט.

לדוגמה, במאי 2012 התקיים בברזיל כנס בין-לאומי לקיימות סביבתית שבו הוקם ביתן ישראלי שכלל מוצגים של פיתוחים טכנולוגיים בתחומי איכות הסביבה. לפני צאתם של נציגי ישראל לכנס הנחה מטה ההסברה הלאומי את מארגני המשלחת לתערוכה מהמשרד להגנת הסביבה להדגיש את מיתוג ישראל כמדינה התורמת לעולם בתחום פיתוח טכנולוגיית סביבה. זאת ועוד, במהלך ההיערכות ההסברתית לביקור נשיא ארה"ב בישראל בפברואר 2013 הנחה מטה ההסברה הלאומי את גופי ההסברה הממשלתיים לשלב במהלך הביקור באמצעים שונים את "הערכים המיתוגיים של ישראל", ובפרט טכנולוגיה שמסייעת לעולם.

בנאום בכנס ראשי נציגויות מינואר 2014 ציין המדען הראשי במשרד הכלכלה כי תעשיית החדשנות הטכנולוגית העומדת במרכזו של אסטרטגיית המיתוג החדשה של ישראל ("אנרגיה יצירתית") היא דיסציפלינה התורמת לצמיחה כלכלית ולהגדלת מספר מקומות התעסוקה, וכי ישראל היא "מעצמת חדשנות". אי לכך, ועל מנת לקדם סביבה של יזמות המעודדת חברות רב-לאומיות להשקיע בישראל, יש חשיבות לשיתוף הפעולה בין גורמי הדיפלומטיה הישראלית ובין הגורמים האומנים על ריכוז הידע בתחומי הייצור, המסחר והשיווק במשרדי הממשלה הרלוונטיים, לרבות בנוגע להסכמי מחקר ופיתוח בין-לאומיים וקרנות הון בין-לאומיות. הוא הדגיש בהקשר זה את הצורך לגבש נוהלי עבודה בין-משרדיים לשם מימוש הממשקים הנדרשים כאמור.

נמצא כי פעולות רבות למיתוג ישראל מתוקצבות על ידי כמה וכמה משרדי ממשלה ללא תיאום מוסדר ביניהם.

א. בשנת 2015 ניהל מערך הדיפלומטיה הציבורית מיזם בין-משרדי של הקמת ביתן משוכלל ב"תערוכת אקספו העולמית"¹⁶ שהתקיימה במילנו שבאיטליה, ושל תפעול הביתן במשך

16 תערוכה פומבית בין-לאומית המתקיימת אחת לכמה שנים משנת 1851 ואילך. במוקד התערוכה נמצאים הביתנים הלאומיים שמקימות המדינות המשתתפות ובהם מוצגים על פי רוב הישגיהן של אותן מדינות בנושא הכללי של התערוכה שקובעת מראש הוועדה המארגנת. להשתתפות בתערוכה נודעת משמעות רבה מהבחינה המיתוגית.

כחצי שנה; בתקציב ממשלתי בסך למעלה מ-50 מיליון ש"ח. ההשתתפות בתערוכה נועדה למצב את ישראל בתור מדינה מתקדמת בתחומי החקלאות, איכות הסביבה והקיימות. ניהול המיזם האמור לוהה בשיתוף פעולה של כל הגורמים הממשלתיים שהיו מעורבים בו.

אולם משרד החוץ לא כינס פורום תיאום וייעוץ בין-משרדי להפעלת מיזמים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

כבר בדוח מ-2011 צוין כי לא הוקם פורום מתאם בין-משרדי שריכוז את כלל הפעילות בתחומי המיתוג והדיפלומטיה הציבורית.

יוצא אפוא כי על אף המלצת הדוח מ-2011, המשרד לא הקים פורום רב-משרדי בהשתתפות נציגים מכל הגופים הממלכתיים העוסקים הלכה למעשה בתחומי הדיפלומטיה הציבורית.

בפברואר 2016 הודיע משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת התקיימה בינואר 2017 ישיבה ראשונה בנושא האמור "עם משרדי ממשלה שונים הנוגעים בדבר".

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור הצורך לחסוך בעלויות, ראוי שמשרד החוץ ירכז מאמץ במיתוג הכלכלי, התיירותי והתרבותי של ישראל, ולשם כך עליו לכנס באופן שגרתי וסדור פורום בין-משרדי לצורך קביעת אסטרטגיית פעילות משותפת, וכן לצורך תיאום מסרים, שיתוף בתכניות עבודה וסיעור מוחות במסגרת מיתוג ישראל.

ב. בתכנית המיתוג נכתב שכדי לחולל שינוי ממשי בדעת הקהל בתוך טווח זמן קצר, יש לקבוע מנגנון ושיטת עבודה שיאפשרו לארח מאות משלחות עיתונאים ומשפיענים בשנה. לשם כך הוצע בתכנית להקים מערכת אירוח מקצועית ושיטתית באמצעות חברה פרטית, שתספק שירותי תכנון, ארגון ואירוח של משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל מחו"ל. התמורה לשירותים אלה תשולם באמצעות איגום של כל המשאבים שהוקצו לאירוח משלחות מחו"ל במשרדי ממשלה שונים, ובפרט משרדי התיירות, התפוצות והכלכלה.

כבר בדוח מ-2011 העיר משרד מבקר המדינה למשרדים השונים המארגנים את הבאתם של משלחות עיתונאים לארץ כי כל עוד הם סבורים שהבאת המשלחות תורמת לשיפור תדמית ישראל בעולם, עליהם להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם. איגום המשאבים האנושיים והכספיים בנושא זה יכול ליעל את ארגון המשלחות, שכן כל משרד יתרום את חלקו הן מתחומי העיסוק שלו והן מתקציבו ויגביר את התועלת הכללית שאפשר להפיק ממשלחות אלה. משרד מבקר המדינה המליץ למשרדים השונים כי עליהם לבחון את האפשרות להסדיר מתכונת עבודה משותפת לארגון המשלחות שהם מביאים ארצה, על פי הצעת תכנית העבודה למיצוב ישראל.

עד שנת 2015 סיפקה החברה שזכתה במכרז בשנת 2010 שירותי תכנון, ארגון, אירוח וליווי של משלחות עיתונאים, אישי ציבור ואומנים מחו"ל לאגף תקשורת והסברה במשרד החוץ.

בתגובה על ממצאי הביקורת כתב המשרד כי בשנת 2015 הוא פרסם מכרז חדש לאספקת שירותי אירוח, כדי שיוכל לארח כנדרש מאות משלחות מחו"ל בשנה.

על אף המלצת הדוח מ-2011 וכאמור בתגובת המשרד לעיל, גם המכרו לאספקת שירותי אירוח משנת 2015 נוגע לאירוח משלחות על ידי משרד החוץ בלבד.

בתגובתו מפרברואר 2016 הוסיף משרד החוץ כי "בשל הבדלי דגשים בין תחומי הפעולה של המשרדים השונים והמאפיינים השונים של הביקורים - בהיבטים של מטרותיהם, צרכיהם והמתווים שלהם, אין צורך ביחידה אחת לכל המשרדים והסידור הקיים גמיש מספיק ומיטיב לענות על הצרכים".

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד החוץ לבחון בשיתוף משרדי הממשלה נוספים העוסקים באירוח משלחות מחו"ל אפשרות להקמת מערכת אירוח משותפת. מערכת כזאת תסייע בריכוז המאמצים ההסברתיים של כלל המשרדים באופן יעיל ומועיל תוך איגום המשאבים בנסיבות המתאימות וניצול מיטבי שלהם לטובת העניין.

3. בתקציב המדינה לשנים 2008-2014 הושם דגש על ניהול "מיתוג ישראל" וקידומו במשרד החוץ בלבד. באותן שנים השקיע המשרד למעלה מ-17 מיליון ש"ח למימון הפעולות שעשו גורמי המטה במסגרת הפרויקט. נוסף על התקצוב השוטף מימן המשרד מיזמים ייעודיים שונים למיתוג ישראל. לדוגמה, בשנת 2012 הקצה המשרד 4 מיליון ש"ח למימון ההשתתפות בביתני ישראל בתערוכת הפרחים הבין-לאומית (אקספו פלוריאדה) שהתקיימה בהולנד, אשר נועדה למצב את מעמדה של המדינה בתחום החדשנות בחקלאות.

כבר בדוח מ-2011 העיר משרד מבקר המדינה למשרד שהתפיסה העקרונית של הדיפלומטיה הציבורית החדשה שעליה מושתתת אסטרטגיית המיתוג לא באה לידי ביטוי בתקנון שירות החוץ, והיא לא מחייבת את כלל עובדי המשרד. בתגובתו על הדוח מ-2011 הודיע המשרד כי בכוונתו להטמיע את עקרונות הדיפלומטיה הציבורית החדשה, המתבטאות בתפיסה האמורה, בתקנון שירות החוץ ולהטמיעם בקרב עובדי המשרד.

יצוין כי עם היעדים שקבע ראש מערך הדיפלומטיה הציבורית לשנת העבודה 2015 נמנו שני אלה: הנחלת עקרונות פרויקט המיתוג בחו"ל באופן ממוקד, באמצעות ריכוז מאמץ בנציגויות מרכזיות; ועדכון בסיס עבודת ההסברה לנוסח השינויים בתקשורת ובתחום הדיפלומטיה הציבורית, מיסודו והנחלתו לנציגים ולגופי מטה.

נמצא כי על אף תשובתו האמורה של המשרד, משנת 2011 ועד מועד תום הביקורת באוגוסט 2015 לא עודכן תקנון שירות החוץ בנוגע לעקרונות הדיפלומטיה הציבורית החדשה. על אף הצגתו של "מיתוג ישראל" כפרויקט דגל שמשרד החוץ מימן חלק מרכיביו משנת 2008 ואילך, התקנון אינו כולל מידע מפורט על תפיסת ההפעלה, הערכים והמטרות של פרויקט המיתוג, ואף אין נהלים אחרים המחייבים את כלל עובדי המשרד בנוגע להפעלת הפרויקט.

4. הערכת המצב של מדיניות החוץ של ישראל למחצית הראשונה של שנת 2014 ביטאה, בין היתר, את הצורך לעצב "מדיניות חוץ ערכית שתאפשר לישראל להביע קול ואמירה בנושאים בין-לאומיים באופן שיבטאו את עולמה הערכי היהודי-דמוקרטי ותפיסתה הלאומית". מדיניות חוץ ערכית מדגישה את הסיוע הטכנולוגי, הרפואי והחקלאי למדינות מתפתחות.

הסוכנות הישראלית לסיוע ושיתוף פעולה בין-לאומי היא אגף במשרד החוץ (להלן - אגף מש"ב)¹⁷ המופקד על ניהול מנגנוני הסיוע של ישראל בתחומי הפיתוח האזורי, החקלאות, הרפואה, היזמות העסקית והטכנולוגיה למדינות באפריקה, באסיה ובאמריקה הלטינית. שתיים ממטרות העל של פעילות האגף הן מיצוב ישראל בזירה הבין-לאומית במעמד של מדינה תורמת, ומינוף פעילות זו לתועלות הסברתיות, תדמיתיות וכלכליות. יצוין כי הצורך בשילוב אגף מש"ב בפרויקט המיתוג הועלה גם בדוח מ-2011.

באפריל 2014 פרסם אגף מש"ב את תכנית העבודה השנתית שלו לאותה שנה. במסגרת יעדי פעילותו הוא לא כלל פירוט של מטרות העל האמורות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית. עם זאת, בתכנית העבודה נכתב כי האגף נדרש לגבש אסטרטגיה תקשורתית ולגייס חברת יחסי ציבור ליישום אסטרטגיה זו "תוך השתלבות ביוזמות המיתוג השונות". זאת לרבות פרסום בתקשורת, הרצאות לקהלים שונים, הפקת חומרים מקצועיים והפצתם, הקמת אתר במרשתת והשתלבות ברשתות חברתיות. נוסף על כך צוין בתכנית העבודה כי האגף נדרש לגבש "מתווה לשיתוף פעולה עם העולם היהודי".

בנובמבר 2015 כתב מערך הדיפלומטיה הציבורית למשרד מבקר המדינה כי העובדה שמש"ב אינו חלק מהמערך טעונה בדיקה פנים-ארגונית. אולם בתגובת המשרד מאותה עת נכתב מחד גיסא כי תכנית העבודה של אגף מש"ב אינה כוללת מטרות מוצהרות של הדיפלומטיה הציבורית, ומאידך גיסא כי אגף מש"ב "מעוניין לגבש אסטרטגיה תקשורתית ולגייס חברת יחסי ציבור" ליישומה, "אך הפעילות טרם בוצעה בשל העדר תקציב".

על אף הצורך שעלה כבר בשנת 2011 לשלב את אגף מש"ב בפעילויות אגף תקשורת והסברה, ובפרט בפרויקט המיתוג, אשר הודגש גם בתכנית העבודה של האגף לשנת 2014, אין ממשקי עבודה פעילים בין האגפים האמורים. נוסף על כך, הגם שתכנית העבודה של אגף מש"ב אינה כוללת מטרות בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, הוא מעוניין לפעול בתחומים אלה בנפרד ושלא במסגרת מערך הדיפלומטיה הציבורית, תוך ביזור המאמץ ההסברתי והמשאבים הנדרשים לו. לנוכח תגובת המשרד כאמור, סבור משרד מבקר המדינה כי על הנהלת המשרד לתת את דעתה על האופן שבו ראוי לשתף את אגף מש"ב ב"מיתוג ישראל", וכן לשתפו בפעולות ההסברה המדינית שמבצעות הנציגויות בחו"ל בהנחיית מערך הדיפלומטיה הציבורית.

5. כבר בדוחות קודמים של מבקר המדינה הוא העיר שתכנון וניהול של מיזם בידי גופי המטה מצריך תכנון דקדקני הכולל הגדרת מטרות; הגדרת משאבים; קביעת מטרות ביניים; הכנת תכניות פעולה ותכניות חלופיות; בחירת התכניות שיש להוציא אל הפועל על פי סדרי עדיפויות; קביעת מערכות פיקוח, בקרה, דיווח ותיאום.

בשנים 2010-2015 המשיך המשרד לתקצב את פרויקט המיתוג, תוך התמקדות בפעולות אלה: ייזום וטיפול במשלחות מחו"ל - אנשי אקדמיה, כתיבי סגנון חיים ופנאי, בלוגרים במרשתת וידוענים; פיתוח אסטרטגיית המיתוג וקידום הנרטיבים הכרוכים בו ופיתוח הלוגו של המיזם. מחלקת ההסברה שבאגף תקשורת והסברה שינתה את שמה למחלקת הסברה, אקדמיה ומיתוג, ובשנת 2015 הועסקו בה שישה עובדים בשבע משרות תקניות. באותה עת סיימה המחלקה לבצע את רוב הפעולות שנכללו בפרויקט המיתוג, שאותן יכול היה המשרד לבצע ללא תלות בגורמים ממלכתיים אחרים.

17 בעבר נקרא האגף - המרכז לשיתוף פעולה בין-לאומי.

ממסמכי המשרד עולה כי ההשקעה בפרויקט המיתוג - הן באמצעות פעילות מערך הדיפלומטיה הציבורית בארץ והן באמצעות היענות הנציגויות בחו"ל לאתגרי המיתוג - שיפרה את הדימוי החיובי של ישראל במדינות שונות ובאמצעי תקשורת בין-לאומיים. למשל, באינדקס המיתוג העולמי¹⁸ לשנת 2014 הוצבה ישראל במקום ה-26 בטבלה, וזאת לעומת המקום ה-41 שבו הוצבה בשנת 2009. גם מדדים אחרים מלמדים על שיפור התדמית הכלכלית-מסחרית של ישראל וניתן לזקוף זאת, בין היתר, לזכות אסטרטגיית המיתוג שהתווה אגף תקשורת והסברה. אף על פי כן, ההשקעה הכספית של המשרד בפרויקט הלכה ופחתה, ובכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 הסתכם תקציב הפרויקט בכ-1.7 מיליון ש"ח בלבד לעומת כ-3 מיליון ש"ח בממוצע בשנתיים שקדמו להן. יתר על כן, תכנית המיתוג כוללת את הפעילות המשרדית לשנים 2010-2015 בלבד, והמשרד לא גיבש תכנית עבודה נוספת ליחידות המטה ולנציגויות בחו"ל המפרטת את המשך הפעילות בשנים הבאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לחדש את פרויקט המיתוג באופן יעיל וממוקד על המשרד להגדיר לו מסגרת תקציבית רב-שנתית לשנים הבאות, להכין תכניות פעולה בנות יישום, לקבוע אבני דרך ולוחות זמנים לביצוען, ולקבוע מערכות של דיווח ותיאום פנים-משרדי לצד מנגנוני פיקוח ובקרה על ניהול הפרויקט, יישום תכניותיו וניצול המשאבים שיוקצו לו.

מיזמים מערכתיים בניהול מערך הדיפלומטיה הציבורית

תקצוב המיזמים המערכתיים

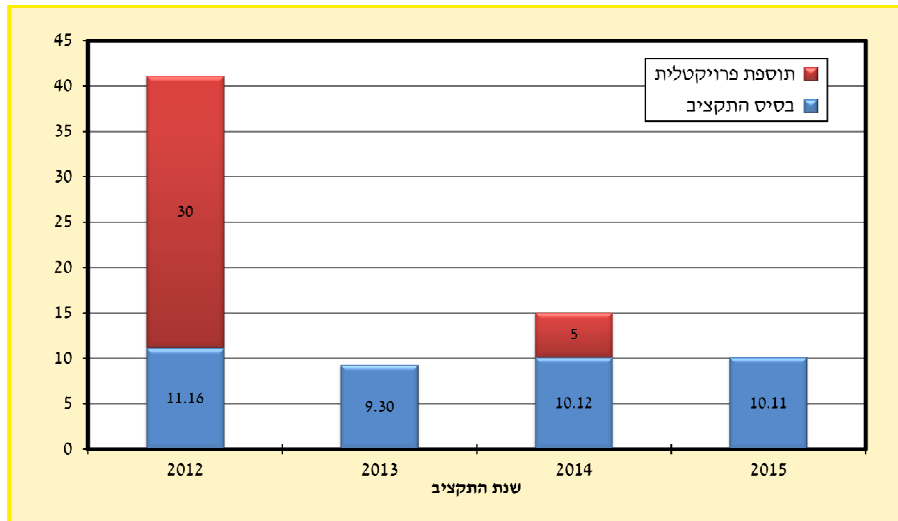
התקציב השנתי של אגף תקשורת והסברה כולל הן סכום שנועד למימון הוצאות קשירות ושוטפות המגולם בבסיס התקציב הקבוע בחוק, בתוספת תקציב מיזמים ייחודי הניתנת לאגף במהלך שנת התקציב. בשנים שבהן לא תוקצבה פעילות הממשלה בחוק, על פי רוב עקב בחירות לכנסת, לא קיבל האגף תקציב למיזמים.

בתרשים להלן נתונים על תקציב אגף תקשורת והסברה והתוספות לבסיס התקציב המיועדות למיזמים בשנים 2012-2014.

18 מדד הברוח את כוח המשיכה של 75 מדינות בקרב מובילי דעה, אנשי עסקים ומטיילים מ-17 מדינות: <http://www.futurebrand.com/foresight/cbi>.

תרשים 4

התפלגות תקציב אגף תקשורת והסברה בשנים 2012-2014 (במיליוני ש"ח)



מקור: משרד החוץ

מן התרשים עולה כי בשנים 2013 ו-2015 לא ניתנה כלל תוספת למיזמים. ממסמכי האגף עולה כי תקציבי המיזמים הם הראשונים להיפגע מקיצוצים רוחביים במשך השנה, ולכן קשה להסתמך עליהם במסגרת התחייבויות ארוכות טווח.

בדצמבר 2014 פנה ראש מערך הדיפלומטיה הציבורית להנהלת המשרד בבקשה ליישם את דרישת שר החוץ דאז להקצות למערך תוספת תקציב ייחודית בסך 2.5 מיליון ש"ח לגיוס עובדים ייעודיים ולפעולות הסברה. בפנייתו האמורה נכתב כי "קיים פער משמעותי בין מתווה הפעולה הקיים והאילוצים התקציביים לבין הצרכים המינימאליים והמידיים למענה הנדרש". אך הפנייה האמורה של ראש מערך הדיפלומטיה הציבורית לא נענתה בחיוב. בשנת 2015 לא קיבל אגף תקשורת והסברה תקציבים לפרויקטים כלל, ולכן הפסיק את ביצועם של מיזמים רבים. באותה עת הסתכם התקציב השוטף בכ-800,000 ש"ח לחודש, מתוכו הוצאות הקשיחות הסתכמו בכ-700,000 ש"ח בחודש בתוספת התחייבות עבור פעולות שבוצעו בשנים קודמות.

יוצא אפוא שלמשרד יש קשיים בביצוע מיזמים מערכתיים שמקורם, בין היתר, בתלות בתוספות לבסיס התקציב המיועדות לפרויקטים, המועברות אד-הוק ולטווח הקצר בלבד. במצב זה של חוסר ודאות תקציבית המשרד מנוע מהתקשרויות ארוכות טווח עם שותפים, ואף נאלץ להפסיק לתקצב מיזמים שכבר הוחל בביצועם. הדבר גורם לעיכוב באישור תכניות העבודה ולוחות הזמנים שנקבעו מלכתחילה לפרויקטים, וכך נפגעת העשייה המשרדית בתחומי הדיפלומטיה הציבורית. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד החוץ לבחון עם משרד האוצר את האפשרות לשלב את התקציבים הפרויקטליים בבסיס התקציב של משרד החוץ, כדי שהמשרד יוכל ליישם פרויקטים כאמור בחו"ל באופן רציף ולממש פרויקטים רב-שנתיים.

ניהול המיזמים המערכתיים

על פי נוהל התקצוב, תקציב מערך הדיפלומטיה הציבורית נועד למימון הוצאות בארץ - הוצאות על תשתיות (תערוכות, חומרי מידע, הפקות חזותיות, פרסומים בכתב, שרחים במרחב המקוון), הוצאות על אירוח משלחות וכנסים; והוצאות בחו"ל - למימון אירועים מערכתיים וכאלו המוגדרים "חוצי גבולות".

בפברואר 2013 כתב ראש אגף תקשורת והסברה למנכ"ל המשרד דאז כי על אף חיוניותה של הסברת החוץ לביטחונה של המדינה, הממשלה "מקצה משאבים זעומים להסברת החוץ - ביחס לגודל האתגר מחד ולציפיות מאתנו מאידך", וכי עקב כך לא יוכל האגף לממן, בין השאר, ביקורי משלחות עיתונאים, שיגור משלחות אקדמיה לחו"ל, קידום מיזם "מיתוג ישראל" (ראו להלן) ושדרוג תשתיות מדיה דיגיטלית.

בשנים 2012-2015 ניהל המשרד כמה מיזמים בחו"ל בתחומי הדיפלומטיה הציבורית שמומנו מתקציב פרויקטלי ייעודי, שלא נכלל בבסיס התקציב השנתי בסך כולל של כ-53.5 מיליון ש"ח (להלן - מיזמים מערכתיים). מתוך הסך האמור כ-33.5 מיליון ש"ח נועדו למימון ארבעה מיזמים מערכתיים בתחומי ההסברה והמיתוג, אך בפועל השקיע המשרד במיזמים רק כ-25.5 מיליון ש"ח, כמפורט בלוח להלן:

לוח 1

מיזמים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית בחו"ל בשנים 2011-2014

שם המיזם	יעדים	תקופת הפעילות		התקציב הכולל (במיליוני ש"ח)	שיעור ניצול התקציב
		מקורית	בפועל		
התקשרות עם חברות יחסי ציבור בעשר מדינות במערב אירופה מורשה בניין	שיפור תדמית ישראל בערים מרכזיות באירופה	2011-2012	2011-2012	10	100%
חיזוק ההסברה בקמפוסים במוסדות להשכלה גבוהה ברחבי ארה"ב	חיזוק ההסברה בקמפוסים במוסדות להשכלה גבוהה ברחבי ארה"ב	2011-2012	2011-2013	14.5	100%
מיצג ישראל/מרכז מבקרים/	קידום תערוכות מיתוג בכמה ערים מרכזיות באירופה בשנת 2014, בדגש על גרמניה	2014	-	5	0%
הפנים של ישראל	שותפות עם חברה לתועלת הציבור	2014	2014	4	25%

מקור: משרד החוץ

בנובמבר כתב אגף תקשורת והסברה למשרד מבקר המדינה כי "פרויקט הפנים של ישראל כשל ולא נכון היה להמשיכו. פרויקט המיצג של ישראל נמצא בשלבי ביצוע מתקדמים... נחתמו חוזים ונקבע מסלול ולוח זמנים לניוד".

הביקורת העלתה כי בשלהי שנת 2015 אחד מארבעת המיזמים המערכתיים עדיין לא הוצא לפועל, מיזם אחד בוצע באופן חלקי ושני מיזמים אחרים לא השיגו את יעדיהם בטווח הארוך. להלן הפרטים:

1. התקשרות עם חברות יחסי ציבור במדינות השירות: בשנת 2011 התקשרו הנציגויות בשטוקהולם, במדריד, ברומא, בהאג, בפריס, בלונדון, בקופנהגן, באוסלו, בברלין ובבריסל (האיחוד האירופי) עם חברות יחסי ציבור מקומיות לביצוע מיזם שהגה והנחה אגף תקשורת והסברה. מטרת המיזם הייתה לקדם את פרסומם של אירועים אזרחיים לא פוליטיים המתקיימים בישראל, לעודד את סיקורם בעיתונות הבין-לאומית ולהגדיל את מספר המשתתפים ממדינות מערב אירופה באירועים אלה. בעניין המיזם כתב ראש אגף תקשורת והסברה דאז לראש מטה שר החוץ דאז כי "ההנחיות שקיבלו הנציגויות הן לספק בצורה סדירה דו"חות ביצוע... כדי שנוכל להצדיק את המשך הפרויקט בשנים הבאות".

במהלך תקופת ההתקשרות שלחו הנציגויות לאגף תקשורת והסברה דיווחים שונים על אפקטיביות הפעילות המתבצעת בשיתוף חברות יחסי הציבור. למשל, השגרירות בהאג דיווחה על חילוקי דעות מקצועיים שהתגלעו בינה ובין חברת יחסי הציבור, על ליקויים באופן תפקודה של החברה ועל הישגים מועטים בקידום אירועי תרבות ישראלים בהולנד ועל חשיפה תקשורתית דלה של כינוסים כלכליים וטכנולוגיים בארץ. לעומת זאת, השגרירות בלונדון דיווחה על שיעורי הצלחה גבוהים בעבודתה עם חברת יחסי הציבור המקומית. השגרירות באוסלו דיווחה על קשיים בעבודה עם קבלן משנה של חברת יחסי הציבור.

במאי 2012 הפסיק המשרד את הפרויקט מחמת חוסר תקציב בנציגויות אלה: רומא, קופנהגן, ברלין, בריסל (האיחוד האירופי), האג ומדריד. באותה עת דיווח ראש אגף תקשורת והסברה דאז להנהלת המשרד על הצלחה חלקית של המיזם וכתב כי "אם בשל בעיות מול חברת יחסי הציבור ואם בשל חוסר התגייסות הנציגות להפקת מירב התועלת מהכלי שנמסר לידיהם. היות המטה חסר ניסיון בהפעלת חברות יחסי ציבור גם היא תרמה [לאי הצלחה]".

בנובמבר 2015 כתב מערך הדיפלומטיה הציבורית למשרד מבקר המדינה כי להערכתו הפעילות עם חברות יחסי הציבורי "לא הניבה תוצאות במרבית המדינות [ההדגשה במקור], ולפיכך בחישוב עלות תועלת הוחלט להפסיק [את] ההתקשרויות במדינות אלה ולהפנות [את] המשאבים שהתפנו למדינות דוגמת בריטניה בהן הייתה המדיניות אפקטיבית".

על אף הקשיים שעמם נאלצו חלק מהנציגויות האמורות להתמודד במסגרת התקשרותן עם חברות יחסי הציבור, ואף שהן נחלו הצלחה חלקית בלבד, מערך הדיפלומטיה הציבורית לא הציג להנהלת המשרד חלופות להתקשרויות אלה. אדרבה, המערך המשיך לכלול עד שנת 2015 בתכניות העבודה השנתיות שלו את המשימה של העסקת חברות יחסי ציבור בתשע מדינות במערב אירופה ובאיחוד האירופי בבריסל - ולא רק בבריטניה - בתקציב של 10 מיליון ש"ח.

בתגובה על ממצאי הביקורת כתב מערך הדיפלומטיה הציבורית כי "עמדת האגף המקצועי נותרה מסויגת מהפעלת חברות יחסי ציבור כחלק מהשגרה המקצועית של משרד החוץ. עמדה זו הובעה גם בדיונים מול אגף צפון אמריקה להערכת ביצועי חברת יחסי הציבור המופעלת כניסיון על ידי הנציגות בפילדלפיה".

לנוכח התנגדותו של אגף תקשורת והסברה להעסקת חברות יחסי ציבור כרוב הנציגויות בחו"ל, סבור משרד מבקר המדינה כי על מערך הדיפלומטיה הציבורית לקבל מהנציגויות את עמדתן בנושא זה ולהציג את העמדות השונות לפני הנהלת המשרד. בהתייחס לעמדה האמורה על הנהלת המשרד לקיים דיון מהותי בעניין זה ולהכריע בדילמות המקצועיות הכרוכות בסוגיית העסקת חברות יחסי ציבור בחו"ל.

2. מיזם "מורשה בניין": בשנת 2011 התקשר המשרד עם עמותה ישראלית לשם ביצוע מיזם שעניינו איתור סטודנטים יהודים בארה"ב, והבאתם ארצה לפרק זמן של כמה שבועות לשם קבלת הכשרה חינוכית-תרבותית שנועדה לפתח את זיקתם לישראל וליהדות. בהתקשרות זו נסמך המשרד על הבטחה של עמותה אמריקנית להיעזר בסטודנטים שישתתפו בפרויקט בפעילות הסברה באוניברסיטאות שבהם הם לומדים, לרבות במסגרת מתן הרצאות, הפגנות, פעילויות במרחב המקוון וסיוע לקונסוליות ברחבי ארה"ב.

עד שנת 2013 נשא המשרד בעלויות ההטסה של הסטודנטים ובמחצית מעלויות השהייה שלהם בארץ בסכום כולל של 14.5 מיליון ש"ח. במהלך ביצוע הפרויקט בשנים 2011 ו-2012 הוטסו ארצה כ-1,612 סטודנטים בשלושה מחזורים לפרק זמן מצטבר של כחודשיים. בשוכם לארה"ב הם שותפו בפעילות הסברה בקמפוסים, עד לדעיכת הפרויקט באמצע שנת 2013.

ראש אגף תקשורת והסברה דאז טען בדיונים פנימיים במשרד שהתועלת שהופקה ממיזם זה אינה מצדיקה את עלותו הגבוהה. נציג הייעוץ המשפטי אמר בדיון מאפריל 2011 בוועדת העמותות המשרדית כי "יש עמותה שאמורה לקיים פעילים בחו"ל. אין לנו שליטה על מה הם יעשו או לא יעשו". בפרוטוקול הדיון האמור נכתב עוד כי המשרד אינו יכול להתקשר עם העמותה האמריקאית עקב מגבלות החוק בארה"ב, ולכן הוא גם אינו יכול להנחות את אותה עמותה "בשום דרך שהיא". עם זאת בהחלטת ועדת העמותות נקבע כי נציגי המשרד יודאו כי הושגו היעדים במישור ההסברתי.

בפגישת מנכ"ל המשרד דאז עם מנכ"ל המיזם באוגוסט 2011 הדגיש מנכ"ל המשרד את חשיבות ניטור הפעילות בקמפוסים וניטור ביצועי הסטודנטים, וציין כי "תוצאות הביצועים רלוונטיות לצורך המלצה על המשך הפרויקט".

על אף הנחיית מנכ"ל המשרד משנת 2011, המשרד לא כחן אם הסטודנטים קידמו את השגת היעדים שלשםם השתתפו בפרויקט.

באוגוסט 2012 קיים מנכ"ל המשרד דאז דיון עתי לבחינת התקדמות מיזם "מורשה בניין" בהשתתפות גורמים מהמטה ומהקונסוליות שהיו מעורבים בניהול המיזם בארץ ובארה"ב. בסיכום הדיון אמר המנכ"ל כי שר החוץ דאז נתן את הדעת על הערות שהעירו הגורמים המקצועיים במשרד לגבי מידת האפקטיביות של המיזם, אולם "התייחסותו לפרויקט היא לטווח ארוך". כמו כן נאמר בדיון כי ניהול המיזם בארץ "טוב והשתפר על בסיס ההערות המקצועיות שניתנו". לגבי הפעילות בארה"ב הנחה המנכ"ל את מנהל המיזם להדק את שיתוף הפעולה עם הקונסולים הכלליים במקום.

בתגובת המשרד על ממצאי הביקורת נכתב כדלקמן: "חיוני לציין - הפעילות הייתה ביוזמת שר החוץ שגם השיג [את] התקציב הפרויקטלי עבורה. ההחלטה על קיום הפרויקט התקבלה מתוך ידיעה כי כל הדרג המקצועי (ראש המערך, ראש אגף הסברה וראש חטיבת תפוצות

והקונסוליות) מסתייג באופן חריף מהפעילות בגלל שיקולי יעילות ואפקטיביות, ועל סמך הערכת הביצועים בתקופת מבחן. למרות האמור החליט השר על קיום המיזם.

על אף האמור בתגובת המשרד, לא נמצא כי השר היה מעורב בדיונים בנושא המשך תמיכת המשרד בפרויקט משנת 2013 ואילך, ואף לא נמצא כי מערך הדיפלומטיה הציבורית התנגד להמשך הפעלת המיזם החל באותה עת.

באוקטובר 2013 כתב ראש אגף תקשורת והסברה לקונסול בניו יורק כי המשרד עוסק "לא מעט" במיזם "כשמצד אחד מושקעים בכך משאבים גדולים מאד ומצד שני נדמה לי שכולנו מסכימים שבמונחי עלות-תועלת יש מקום רב לשיפור". אף על פי כן הודיע ראש האגף לקונסול כי בהחלטה משותפת עם מנהלי המיזם "העברתי לסגן הקונסול הכללי 150,000 שקל לפיתוח וחיווק יכולת מערך הפעילים" מתוך תקציבי המיזם.

רק כשנתיים לאחר השקת המיזם "מורשה בניין" המליץ מערך הדיפלומטיה הציבורית למנהלי המיזם על קביעתם של "מטרות ברורות, מדדים להצלחה ומנגנון ברור להיבטי התכנים השיטה והערכה". אף שהוברר לאגף תקשורת והסברה כבר בעת שהוחל בביצוע המיזם כי הוא חסר את כל הרכיבים האמורים, המשרד המשיך לתקצב את "מורשה בניין".

בתגובת המשרד מנובמבר 2015 נכתב כי "המיזם הופסק לאחר עזיבת שר החוץ [מר אביגדור ליברמן] את תפקידו".

בנסיבות אלה מעיר משרד מבקר המדינה למשרד החוץ כי כבר בעת שהוברר לו שהוא מנוע מלפקח באופן הדוק על ביצוע מיזם "מורשה בניין" היה עליו לשקול מחדש את השתתפותו במיזם ואת החלטתו להשקיע בפרויקט 14.5 מיליון ש"ח. למצער, היה על המשרד להציג לפני הנהלת המשרד בשנת 2013 את הבעייתיות הכרוכה בהמשך השקעת משאבים במיזם ולשקול אם נדרש להפסיקו.

כדי לאפשר את השגת היעד שקבע המשרד - להביא ארצה סטודנטים יהודים מארה"ב לשם קבלת הכשרה חינוכית-תרבותית ולפתח את זיקתם לישראל וליהדות - סבור משרד מבקר המדינה כי על מערך הדיפלומטיה הציבורית והנציגויות בארה"ב להדק את קשריהם עם פעילי הארגונים היהודיים בקמפוסים ואת הקשר בינם ובין תלמידים מארה"ב שבחרו ללמוד מרצונם במוסדות חינוך והשכלה גבוהה בישראל.

3. מיזם "The Face of Israel": המיזם "הפנים של ישראל" משנת 2010 החל לפעול בזמנתו של שר ההסברה והתפוצות דאז (מר יואל יולי אדלשטיין) והועבר לאחריות משרד החוץ בשנת 2013. המיזם בוצע בשותפות עם חברה לתועלת הציבור (להלן - החל"ץ) וכל צד התחייב להקצות לו 4 מיליון ש"ח. המיזם נועד לייצל את תהליכי העבודה של מערך הדיפלומטיה הציבורית באמצעות הגדלת מספר האנשים שיעבירו מסרים חיוביים על ישראל בקרב קהלי יעד אזוריים ברחבי העולם. תכנית המיזם כללה הבאת משלחות "משפיענים"¹⁹ ארצה; ארגון ומימון של תכניות לימודים בישראל בשיתוף מוסדות אקדמיה; שדרוג אתר

19 אישי ציבור, תרבות, מדע, אקדמיה ומעצבי דעת קהל בעלי בולטות בתקשורת הבין-לאומית, לרבות עיתונאים, כותבים ויוצרים ידועי שם, וכן זמרים ושחקנים מפורסמים.

מרשתת ייעודי ותמיכה בהפעלתו; הקמת תשתית של רשת פעילים ומתנדבים לקיום מערך ניטור, התקשרות ומידע בתחומי ההסברה; פעילות עם איגודים מקצועיים ומוסדות דת בחו"ל במקומות שבהם משרד החוץ מתקשה לקדם את תדמיתה של ישראל; קיום סמינרים וכנסים למנהיגות יהודית צעירה בחו"ל והטסת משלחות של מרצים ישראלים בתחומים שונים למדינות ברחבי העולם.

א. בהסכם שנחתם בין המשרד ובין החל"ץ בנובמבר 2013 נקבע, בין היתר, כי בכל רבעון תגיש החל"ץ למשרד החוץ דוח תקופתי עדכני על פעילותה בתוספת אסמכתאות, ורק לאחר אישור דוח הפעילות ישלם לה המשרד עד 4 מיליון ש"ח בארבעה תשלומים עד תום תקופת ההסכם בסוף שנת 2014.

בכנס ראשי נציגויות מינואר 2014 הצדיק סגן שר החוץ דאז (מר זאב אלקין) את ההתקשרות של המשרד עם החל"ץ במיזם המשותף, באמרו כי "מבחינת האתגר התקציבי... יש צורך לחשוב מחוץ לקופסה ולהביא שותפים נוספים למגרש". הוא ציין את החל"ץ שיועדה לדבריו להיות חברת הסברה בניהול המשרד אשר "תאפשר לתורמים נוספים להתגייס למען תקציב ההסברה של ישראל".

בכל תקופת ניהול המיזם המשותף הגישה החל"ץ למשרד רק דוח פעילות אחד, והמשרד שילם לה תמורתו מיליון ש"ח.

ב. ועדת המכרזים התנתה את אישור ההתקשרות במיזם המשותף בכך שהגורם שינהל את המיזם ויכוון אותו יהיה ועדת היגוי המונה שמונה חברים - מחציתם נציגי משרד החוץ ומחציתם נציגי "הפנים של ישראל" - בראשות סגן השר דאז. הדבר נועד לאפשר למשרד להיות מעורב בכל שלבי התכנון והביצוע של המיזם, לקבוע את סדרי העדיפויות שלו, ולעקוב באופן שוטף אחר הפעילות המתקיימת במסגרתו. כמו כן קבעה ועדת המכרזים, כי בתקופת ההסכם המשרד יעריך את הישגי המיזם יחסית ליעדים שנקבעו לו, הן מבחינת היקפם והן מבחינת איכותם. תנאי זה עוגן בהסכם בין הצדדים.

בדיון ועדת ההיגוי מדצמבר 2013 ציין ראש אגף תקשורת והסברה את חשיבות הבחירה במועמדים ראויים לתפקידי המנהלים האזוריים בחל"ץ, והציע שנציג המשרד ישתתף בתהליך סינון המועמדים. אולם סגן החוץ דאז התנגד לכך מנימוקים שונים ובהם התנגדות יו"ר דירקטוריון החל"ץ להצעה זו.

בדיון ועדת ההיגוי באוגוסט 2014 הובעה שביעות רצון מפעילות החל"ץ והוועדה דנה באפשרות להרחיב את המיזם לתחומים חדשים, תוך הארכת תקופת ההסכם.

אולם בדוח הסופי שהוגש מטעם החל"ץ למשרד ביוני 2015 לסיכום שנת 2014 נכתב כי כמה וכמה "כשלים וחסמים" סיכלו את פעילותה וגרמו למעשה להפרת התחייבויות החל"ץ כלפי המשרד.

לפי הדוח האמור הבעיות העיקריות של המיזם המשותף נגרמו בגין כשלים ניהוליים של החל"ץ דאז, ובכללם: אי-הכנת תכנית ארגונית אסטרטגית לחל"ץ הכוללת חזון ומטרות כתובות; אי-כתיבת נהלים לתפעול המיזם המשותף ולעבודה עם ספקים; אי-התייחסות לתכניות עבודה שהגישו מנהלי זירות בחל"ץ; שינוי תכניות באופן פתאומי תוך כדי ביצוען, ללא התראה וללא היערכות מוקדמת; אי-אישור פרויקטים ומניעת הוצאתם לפועל; אי-קיום ישיבות עבודה סדירות; יחסי אנוש בעייתיים עם כפפים; גיוס עובדים ללא כישורים בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית; היעדרות מהעבודה והתעלמות

מפניות של עובדים, ספקים וגורמים במשרד החוץ; היעדרות מפגישות עבודה עם תורמים שמימנו את פעילות החל"ץ; אי-פרסום לוגו של החל"ץ; מניעת הקמתו של אתר לחל"ץ במרשתת ואי-פתיחת חשבון של החל"ץ ברשתות החברתיות; ליקויים בניהול חשבונות החל"ץ ואי-הגשת דוחות כספיים כנדרש לשותפים, ובפרט למשרד החוץ. על פי הדוח האמור, בעקבות כשלים אלו וליקויים נוספים, הפסיקו הגורמים השותפים את פעילותם במיזם, תוך פגיעה במוניטין של החל"ץ ובאפשרותו להמשיך לתפקד.

דוח האמור נכתב כי החל"ץ לא הציגה למשרד החוץ תכנית אסטרטגית, תכניות עבודה, דוחות וסיכומים מפורטים, וכי ועדת ההיגוי לא ביצעה כל הליך של ביקורת בנושאים אלו. זאת אף שגורמי המשרד הוזמנו לפגישות בחל"ץ אך הם "לא גילו בכך כל עניין".

בתגובת ח"כ זאב אלקין, שהיה סגן שר החוץ עד מאי 2014, נכתב כי דוח החל"ץ אינו מדויק וכי כותביו לא היו חברים בוועדת ההיגוי "ולכן לא היו חשופים לדיונים אסטרטגיים רבים אשר התקיימו במהלך הקמת המיזם ולאחר מכן". גם בא כוחו של החל"ץ כתב למשרד מבקר המדינה כי הדוח האמור נכתב "מנקודת מבטם של העובדים. באופן טבעי אין העובדים חשופים לכל המידע וההחלטות של דירקטוריון החברה ושל ועדת ההיגוי".

יוצא אפוא כי על אף התחייבות החל"ץ כלפי המשרד, לא הגישה הנהלת החל"ץ למשרד דוח רשמי לסיכום פעילות המיזם המשותף בשנת 2014. הדוח שהגישו למשרד עובדי החל"ץ מלמד על כשלים מהותיים בניהול המיזם המשותף ומטיל את עיקר האחריות לכך על הנהלת החל"ץ ועל היעדר פעולות בקרה של משרד החוץ.

בנובמבר 2015 כתב מערך הדיפלומטיה הציבורית למשרד מבקר המדינה כי הוא היה מנוע מלהתערב בהליך גיוס העובדים לחל"ץ עקב הנחיית יו"ר ועדת ההיגוי, סגן השר דאז, וכי הוא ביצע פעולות מגוונות של מעקב ובקרה בנושא המיזם. יתר על כן, המערך "רואה באופן עקרוני בשלילה פעילות דרך חברות לתועלת הציבור. תפיסת העבודה המקצועית [שלן] מבוססת על עבודה ישירה ועל שותפויות ושיתופי פעולה בפורמטים אחרים".

לעומת זאת, בדצמבר 2015 כתב ח"כ אלקין למשרד מבקר המדינה כי משרד החוץ הקשה על החל"ץ לפעול בכך שנמנע מהעברת מקדמות כספיות שנדרשו להנעת פעילותו של המיזם המשותף. סגן שר החוץ דאז הוסיף כי "על אף כל הקשיים... הפעילות הראשונית של החל"ץ הייתה מוצלחת. החל"ץ הביאה עשרות משלחות ויזמה סיקור תקשורתי נרחב. אני עדיין מאמין כי המודל של שיתוף פעולה בין משרד החוץ למגזר השלישי ותורמים פרטיים אשר מגולם במיזם של החל"ץ, הינו הדרך הנכונה והנכונה לנהל את תחום הדיפלומטיה הציבורית והדרך היעילה ביותר לשפר את תדמיתה של ישראל בעולם".

לדעת משרד מבקר המדינה על הנהלת המשרד לבצע בדיקה מקיפה ובלתי תלויה בנושא הפעלת המיזם המשותף, לרבות בעניין הגורמים אשר תרמו להפסקתו. כמו כן, לאור עמדת מערך הדיפלומטיה הציבורית השוללת שיתוף פעולה עתידי עם החל"ץ ומעדיפה "שותפויות בפורמטים אחרים", על המערך לגבש מתווה להשגת המטרות שהוגדרו למיזם המשותף, ובראשן פישוט ויעול של תהליכי העבודה של המערך, ולהציגו לפני הנהלת משרד החוץ כדי שתוכל לקבוע מדיניות ברורה בעניין זה.

4. מיזם "מיצג ישראל": בשנת 2012 הגה מרכז ההסברה שבמשרד ההסברה והתפוצות רעיון לקדם את תדמית ישראל בתחום החדשנות והיצירתיות באמצעות תערוכת מולטי-מדיה שתוצג בכמה מדינות בחסות הנציגויות בחו"ל. בדצמבר 2013 העביר מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה כ-5 מיליון ש"ח מתקציבו למשרד החוץ לשם ביצוע המיזם האמור.

בדצמבר 2013 כתב ראש אגף תקשורת והסברה למנכ"ל המשרד דאז בעניין התוספת התקציבית האמורה בזו הלשון: "אמנם מדובר בתקציב יעודי לפרויקט מוגדר, אולם מדובר בתוספת חשובה שתאפשר עיבוי הפעילות שלנו ועל פי סדרי עדיפויות המשרד".

בפועל לא פרסם המשרד מכרז לצורך התקשרות עם ספקי ההקמה של המיצג עד שלהי שנת 2014, למעט מכרז מקדים שבו נבחר היועץ המקצועי לוועדת המכרזים בנושא זה. רק בקיץ 2015 החל המשרד לקיים את הליך בחירת הזוכים במכרז הספקים.

בפברואר 2016 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי המיצג יצא לדרך ברומא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד על שבמשך שנתיים הוא לא ניצל תקציב של 5 מיליון ש"ח לשם מימוש הייעוד שקבע לו משרד ראש הממשלה עקב סחבת שמקורה בממשקי עבודה פנים-משרדיים בלתי תקינים. על המשרד להפיק מכך את הלקחים הנדרשים למניעת הישנותו של כשל מעין זה בתפקודו.

פעילות אגף קשרי תרבות ומדע

התקנון קובע כי אגף קשתו"ם אחראי לשיתוף הפעולה עם מדינות העולם ועם ארגונים בין-לאומיים בנושאי תרבות, מדע, חינוך וספורט, כדי לתת קדימות וחיפה מרובה לפעילות התרבותית והמדעית של ישראל ולהציג את הישגיה בתחומים אלה. באגף קשתו"ם פועלות שתי מחלקות ייעודיות: המחלקה לאומנויות והמחלקה לשיתוף פעולה תרבותי ומדעי. תקציב האגף בשנת 2014 היה למעלה מ-10 מיליון ש"ח, חלק מהתקציב שימש למימון פעילות בארץ ושאר התקציב שימש למימון אירועים בחו"ל המוגדרים "חוצי גבולות". מדי שנה האגף נענה לבקשות הנציגויות בחו"ל לסייע במימון מיזמי תרבות המתקיימים במדינות השירות, הגם שתקצוב פעולות כאמור הוא בסמכות האגפים המרחביים שבמערך המדיני.

המחלקה לאומנויות מופקדת על התיווך בין אמנים ומוסדות תרבות ישראלים בתחומי הספרות, המחול, התיאטרון, הקולנוע, המוסיקה, העיצוב והאדריכלות ובין מנהלי פסטיבלים ומנהלי מוסדות תרבות ואמנות בחו"ל, לשם הצגת יצירות ישראליות איכותיות לפני קהלי יעד ברחבי העולם. על הטיפול בייצוא תוצרי התרבות הישראלית, לרבות בבקשות של אמנים ישראלים להציג את יצירותיהם בפסטיבלים בחו"ל, מופקד אגף קשתו"ם באמצעות נספחי התרבות של המשרד ועובדיו בנציגויות, השותפים גם בפרסומם של "אירועי חשיפה" של מופעים מתחום אמנויות הבמה (מחול, תיאטרון ומוסיקה) המתקיימים בארץ (להלן - אירועי החשיפה).

אירועי החשיפה הם גולת הכותרת של פעילות מחלקת אמנויות ומדי שנה משתתפים בהם מאות מוזמנים ממדינות שונות ובכלל זה מנהלי מוסדות תרבות ואמנות, מנהלי פסטיבלים, בימאים, כוריאוגרפים, כותבי תרבות בעיתונות, נציגי חברות תקליטים ובכירי תעשיית המוסיקה (להלן - הקניינים מחו"ל). על פי רוב, במקרים שבהם החליטו הקניינים מחו"ל להזמין יצירות, הופעות או

תערוכות של אמנים או גופי תרבות ישראלים מימן משרד החוץ את הטסתם של המוזמנים ואת עלות הטסת המטען למדינות היעד שבהן התקיימו המופעים.

1. על פי התקנון, התקשרויות של מחלקת אמנויות עם גופי תרבות, יוצרים או אמנים, בין במסגרת פעילות תרבות בחו"ל ובין במסגרת פעילות בארץ, מתבצעות כאשר הפעילות עולה בקנה אחד עם האינטרסים של משרד החוץ, כפי שהגדירה הנהלת המשרד ביעדי המשרד. בהקשר זה מורה התקנון על מתן עדיפות לפעולות התורמות למיצוב מדינת ישראל, לקידום תדמיתה ולהאדרת שמה בקרב ציבורים משפיעים במדינות היעד.

יוער כי ביעדי המשרד לשנת 2015 אין כלל התייחסות לתחומי התרבות, האמנות והמדע, ולכן אין בהירות בנוגע ל"אינטרסים של משרד החוץ, כפי שהוגדרו על ידי הנהלת המשרד". במצב הקיים ראוי אפוא, כי הנהלת המשרד תחווה דעתה בנוגע לפרשנות התקנון בעניין יעדי הדיפלומטיה הציבורית בתחומי התרבות והאמנות.

2. התקנון קובע כי פוטנציאל ההצלחה של כל פעילות המוצעת צריך להיות ברור ככל האפשר. משום כך על אגף קשתו"ם לשאוף לכך שהגורם שעמו מתבצעת ההתקשרות יקיים הופעות רבות ככל האפשר בכפוף למגבלות התקציב. אם מדובר בהופעה אחת בלבד על האגף לשאוף כי מספר המשתתפים והכיסוי התקשורתי יהיו מרביים.

הנחיות שהפיץ אגף קשתו"ם לעובדיו וסקירות של נספחי התרבות מלמדים כי קהל היעד העיקרי שאליה מכוונת פעילות האגף בחו"ל הוא האליטה התרבותית "אשר ברוב מדינות העולם חופפת במידה רבה לאליטה החברתית כלכלית מדינית. מקבלי החלטות בתחום המוסיקה, מובילי דעת קהל, משפיענים". ההנחיות האמורות אינן מתייחסות למדד הפופולריות של האירועים התרבותיים המיוצאים לחו"ל.

מדיווחי הנציגויות בחו"ל ליחידות המטה על פעילות התרבות והאמנות הישראלית במדינות השירות שבמימונה השתתף המשרד עולה כי טרם נקבעו מדדי הצלחה - מדיניים, הסברתיים וכלכליים - שבהתחשב בהם יחליט המשרד אם להמשיך לקיים את הפעילות האמורה או לממן בעתיד פעילות דומה; ושמה יש להימנע מכך.

נמצא כי אגף קשתו"ם לא קבע שום מדדים להערכת פוטנציאל ההצלחה של אירוע תרבותי ישראלי במדינות השונות שיוכלו לשמש את הנציגויות לצורך הזמנת האמנים להציג את יצירותיהם בחו"ל.

בנובמבר 2015 כתב מערך הדיפלומטיה הציבורית למשרד מבקר המדינה כי יבחן את הוראת התקנון בנוגע לקיום פעילות אגף קשתו"ם בקרב קהלי היעד בחו"ל.

3. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע כי תמיכה כספית של משרד ממשלתי בפעילות של מוסד ציבורי²⁰ מותנית בקיום הוראות נוהל מיוחד ובעמידה במבחנים שוויוניים לחלוקת התקציב בין מוסדות ציבור הזכאים לכך. את המבחנים השוויוניים צריך לקבוע המשרד המתקצב בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה. הוראות הנוהל המיוחד קובעות כי מוסד תרבות שקיבל תמיכה כספית ממשרד ממשלתי אחד אינו זכאי לקבל תמיכה ממשרד ממשלתי אחר עבור אותה פעילות, כדי למנוע כפל תמיכות.

20 כהגדרתו שם: גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה הפועל, בין היתר, למטרת תרבות, מדע, אמנות וספורט.

מינהל התרבות במשרד התרבות והספורט הוא הגוף הממשלתי המופקד על הקידום והפיתוח של התרבות בישראל, ובמסגרת תפקידו וכפעילות מרכזית של המשרד האמור הוא מממן בין היתר את פעילותם של מוסדות התרבות והאמנות באמצעות חלוקת תמיכות, הנעשית בהתאם לעמידה בתכונים שפורסמו ברשימות. מוסד תרבות המקבל תמיכה כספית ממשרד התרבות והספורט לפעילות שהוא מקיים בארץ או בחו"ל אינו זכאי לקבל תמיכה נוספת ממשרד החוץ עבור אותה פעילות.

אולם על פי תקנון שירות החוץ, ההתקשרות עם גוף או עם יחיד לצורך ביצוע פעולת תרבות אינה בגדר תמיכה כאמור אלא בגדר רכישת שירות מגופים אלו, שניתן לפטור אותה מחובת קיום מכרז בהתאם לעילת הפטור המתאימה שבתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

במרץ 2015 שלחה מחלקת יעוץ וחקיקה במשרד המשפטים למשרד החוץ טיוטת חוות דעת מטעם היועץ המשפטי לממשלה בנושא "הסדרת מימון פעילויות תרבות הנעשות באמצעות משרד החוץ-אגף קשתו"ם ומשרד התרבות". בטיוטת חוות הדעת נקבע כי "שיקולים משפטיים משמעותיים שעיקרם מניעת כפל תמיכה ושמירה על השוויון מביאים למסקנה כי יש לרכז את כלל האחריות על מימון פעילותם של גופי התרבות... במשרד התרבות והספורט... תוך אפשרות לקביעת הוראות שונות... כך שיובאו לידי ביטוי ראוי ומספק התכליות אותן מבקש לקדם משרד החוץ".

על פי טיוטת חוות הדעת, דרך המלך למימון פעילותם של האמנים וגופי התרבות בארץ ובחו"ל, לרבות אירועי החשיפה, צריכה להיות בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב והוראות תקנון כספים ומשק (תכ"ם). רק במקרים חריגים יורשה המשרד לממן את הפעילות באמצעות התקשרות עם אותם גורמים בפטור מחובת המכרז.

ביולי 2015 המציא אגף משפט במשרד החוץ למשרד המשפטים את תגובתו החולקת מכל וכל על טיוטת חוות הדעת, מטעמים שונים.

בתגובת אגף משפט במשרד החוץ נכתב כי "ברוב המקרים נבחרים האירועים אשר נחשבים לעילית התרבות הישראלית וכזו הראויה לייצג את מדינת ישראל, בהתאם לשיקוליו המקצועיים של אגף קשתו"ם". אולם שיקוליו המקצועיים של אגף קשתו"ם אינם באים לידי ביטוי בבחירת האמנים אשר ישתתפו באירועי החשיפה, מאחר שבוחרות אותם ועדות מקצועיות שאינן מתמחות בייצוג מדינת ישראל. השיקולים והנימוקים שלפיהם מתקבלות החלטותיהן של הוועדות האמורות אינם מתפרסמים בפומבי, וההחלטות לגופן אינן ניתנות לערעור.

בנובמבר 2015 כתב בא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה כי תגובת אגף משפט "נבחנת בימים אלה, ואנו מקווים כי בזמן הקרוב תתקבל הכרעה בעניין". באותה עת כתב המשרד למשרד מבקר המדינה כי הוא ימתין להחלטות היועץ המשפטי לממשלה כאמור, ואגף קשתו"ם יפעל לפי הנחיותיו.

נוכח היעד שניסח אגף משפט בתגובתו - לבחור יצירות הראויות לייצג את מדינת ישראל - על המשרד לשקף את הסיבות לבחירת אמנים וגופי תרבות שישתתפו באירועי החשיפה בארץ ויוטסו לחו"ל, תוך התייחסות לביקוש ליצירות האמורות במגוון מדינות ותרבויות, ולצורך לתת הזדמנות לאמנים ויוצרים המייצגים את הרב-תרבותיות בחברה הישראלית.

סיכום

בשנים 2010-2015 פעל משרד החוץ לקדם את מעמד ישראל בקרב קהלי יעד בחו"ל, בלי שהממשלה אצלה לו סמכויות ייעודיות שיסייעו לו בכך. בתקופה האמורה הקימה הממשלה משרדי הסברה חדשים והסמיכה אותם לעסוק בסוגיות תדמיתיות ותודעתיות בזירה הבין-לאומית, הנוגעות במישורין לביטחון הלאומי ולחוסן הלאומי של מדינת ישראל. במבחן התהליך ובמבחן התוצאה - לא זו כלכד שלא היה שיתוף פעולה בין המשרדים הללו ובין משרד החוץ, אלא שהם ניהלו ביניהם מאבקים ממושכים על סמכויות, על תחומי אחריות ועל משאבים.

לנוכח זאת, וכדי לתעל את הפעילות הרב-משרדית בתחום הסברת החוץ, על מטה ההסברה הלאומי ליישם במלואם את כל רכיבי החלטת הממשלה מיולי 2007: לעדכן את נהליו בנוגע לחלוקת האחריות בין הגופים הממשלתיים החברים במערך ההסברה הלאומי ובנוגע לממשקי העבודה ביניהם; ולפעול לאסדרת השימוש בכלי המדיה החדשה בידי עובדים המורשים לכך.

על אף המלצות קודמות בדוחות מבקר המדינה, לא עלה בידי משרד החוץ לטייב את תפקודו בתחום הדוברות הלאומית לאמצעי התקשורת בשפה הערבית בארץ ובמזרח התיכון. בשנים 2011-2015 לא עשה משרד החוץ די למינוף פרויקט מיתוג ישראל, ולא פעל לאיגום המשאבים של כלל משרדי הממשלה העוסקים בפעילות דומה, כדי להשיג את ניצולם המיטבי. יודגש כי מצב שבו המלצות לתיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים של מבקר המדינה לא יושמו, אינו תקין וחמור, ועל כן יש לתקן ליקויים אלה לאלתר.

במיזמים שהפעיל אגף תקשורת והסברה באמצעות הנציגויות בחו"ל שנועדו לשפר את תדמיתה האזרחית של ישראל בקרב קהלי יעד ברחבי העולם, נמצאו ליקויים במישורי התכנון, הניהול והביצוע, והם לא מוצו ולא נחלו את ההצלחה המיוחלת מהם.

הסקרים והמחקרים שביצע אגף תקשורת והסברה במשרד החוץ בשנים אלו בנוגע למעמד ישראל ולתדמיתה בקרב קהלי יעד שונים ברחבי העולם מלמדים כי המשרד נדרש בעיקר לשדרג את פרויקט המיתוג והמיזמים הנלווים לו, לטפח את קשריו עם מגזרי החברה האזרחית במדינות המערב ולקדם את יכולת הביטוי, הניטור והמעקב שלו במרחב המקוון. בסופו של דבר, פעילות ההסברה והדיפלומטיה הציבורית היא פעילות ליבה הנוגעת ליעדים המרכזיים של משרד החוץ. משום כך, וכדי לאפשר לו להתמודד עם האתגרים המורכבים בתחום זה, תוך יישום תכניות רב-שנתיות, ראוי שמשרד החוץ יבחן עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים לעגן בבסיס התקציב של המשרד את תוספות התקציב הייחודיות הניתנות לו לאחר אישור התקציב השנתי.