

בית ספר לאודר
לממשל, דיפלומטיה
ואסטרטגיה



ממשלת הצללים של הבינתחומי הרצליה

נייר עמדה



משרד החוץ

שיתוף פעולה משולש: האם זהו הפתרון?

מנחה: גבי גלית ברדוגו

יועצים אקדמיים: ד"ר אמנון כוורי

וד"ר אליסה רובין-פלד

יועץ מקצועי: השגריר דני איילון

צוות משרד החוץ:

משה (צ'יקו) בן דוד

טיקו וסלבסקי

מור ורדי

תקציר מנהלים

מדינת ישראל ומשרד החוץ נאבקים לכל אורך השנה בזירות הדיפלומטיות השונות כנגד האשמות, חרמות וגינויים העולים בזירה הבינלאומית.

בשנים האחרונות היינו עדים להחרפה ביחסם של מדינות העולם כלפי ישראל, החל בגינויים במהלך ולאחר מבצע "צוק איתן" וכלה בחרמות כגון אי הכנסת ספורטאים ישראלים לתחרויות במדינות ערב, גינויים בלתי פוסקים של מדינת ישראל באיחוד האירופי ואף לאחרונה בסימון מוצרים המיובאים מאזורים שונים בישראל. הדבר משפיע באופן טבעי גם על דעת הקהל העולמית, לראיה בשנת 2013, ביצע ה-BBC World סקר בקרב 26 אלף איש מ-25 מדינות ברחבי העולם, במהלכו התבקשו לדרג 16 מדינות עפ"י רמת האהדה כלפיהן. ישראל דורגה בין האחרונות בעולם (מקום הרביעי מהסוף), בעוד מקדימה רק את צפון קוריאה, פקיסטן ואיראן.

במקביל לביקורות והגינויים בזירה הבינלאומית, משרד החוץ נאבק על זכות קיומו גם בזירה הלאומית. העדר שר חוץ מכהן, ביזור סמכויות המשרד למשרדים אחרים בממשלה, התמודדות עם תקציב נמוך אל מול מגוון רחב של משימות וחוסר מהותי בכוח אדם מיומן, מהווים רק חלק מהאתגרים עימם נאלץ המשרד להתמודד על בסיס יומיומי.

מסמך מדיניות זה נכתב כחלק מתכנית "ממשלת הצללים" של בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי בהרצליה ומיועד לראשי משרד החוץ. הרעיון המובע בנייר זה הינו שיתוף פעולה משולש בין משרד החוץ, ארגוני סטודנטים ומוסדות אקדמיים. בבואנו לכתוב נייר זה קיבלנו החלטה להתמקד בהצעה מהותית אחת – הקמת תוכנית אשר תספק מענה לבעיה הבוטרת ביותר במשרד החוץ – חוסר בכוח אדם מיומן. בעזרת פתרון בעיה זו, ניתן יהיה לספק מענה לסוגיות מקצועיות הנוגעות לדיפלומטיה ציבורית ולשיח הבינ"ל שמתקיים בשגרה ואף מתעצם בשעת חירום.

אפשרות הפעולה אשר אנו מעלים בהמשך המסמך, לפתרון במחסור בכוח אדם מיומן במשרד החוץ היא הקמת תוכנית שתתקיים בשיתוף פעולה מלא בין משרד החוץ, מוסדות אקדמיים וסטודנטים מיומנים בעלי מוטיבציה. שיתוף פעולה מסוג זה יאפשר יצירת תוכנית שלא קיימת במוסדות לימוד נכון להיום, ויכולה להוות גורם משיכה לסטודנטים איכותיים למוסדות אקדמיים בישראל שיקחו חלק בשיתוף הפעולה. מצידו, יתוגבר משרד החוץ בכוח אדם מיומן ובעל מוטיבציה, דבר אשר ישפר את יכולותיו ויגדיל את תפוקתו. הסטודנטים מצידם יזכו בתגמול אקדמי ובניסיון פרקטי, הנוגע לתחום הלימודים שלהם. אחד המרכיבים החשובים בהצלחת רעיון מסוג זה הוא הרצון להשקיע ולהשפיע על מדיניות החוץ של מדינת ישראל ואנו מאמינים כי רצון כזה אכן קיים בקרב סטודנטים, ובפרט אלו אשר בחרו ללמוד אודות יחסי החוץ של מדינת ישראל ומעמדה בעולם.

הגדרת הבעיה

משרד החוץ ניצב כיום בתקופה מאתגרת: מדינת ישראל נמצאת באופן רציף תחת האשמות והתקפות בזירה הבינלאומית, סמכויותיו העיקריות של המשרד מבוזרות בין משרדי הממשלה השונים ואין שר חוץ המחויב לתפקיד. זאת ועוד, משרד החוץ מתמודד עם תקציב נמוך אל מול מגוון רחב של משימות. אחת הזירות בהן נדרשת התמודדותו ביתר שאת של משרד החוץ היא הזירה הדיגיטלית, אולם בשל סוגיות תקציב וכח אדם, לא מצליח משרד החוץ לספק את המענה הראוי בזירה זו. הפתרון המוצע במסמך זה הוא הפעלת כוח אדם מיומן ובעל מוטיבציה שאינו דורש תגמול כלכלי לטובת שיפור תדמיתה של ישראל בזירה הדיגיטלית. כוח האדם הנ"ל מתייחס לסטודנטים בתחומים שונים המוכנים להשקיע מזמנם וממרחם לטובת המאבק בזירת הדיפלומטיה הציבורית, זאת בתמורה לתגמול אקדמי ורכישת ניסיון מקצועי. מסמך זה מיועד לראשי משרד החוץ לבחינת הרעיון ובהתאם לכך, קידומו מול מוסדות אקדמיים רלוונטיים.

נשאלת השאלה – כיצד ניתן לשלב סטודנטים במאמצי הדיפלומטיה הציבורית הדיגיטלית של משרד החוץ?

רקע לבעיה

לאורך השנים העם הפלסטיני זוכה לאהדת מדינות העולם, זאת בעיקר בזכות הצגתו התקשורתית כצד "נחות" בסכסוך ובזכות יכולתו להציג בזירה הבינלאומית את מדינת ישראל כשוללת הזכות למדינה של העם הפלסטיני. לאורך השנים נאבק משרד החוץ בדרכים שונות ובמגוון רחב של זירות בצורת הצגה זו. נכון להיום, העם הפלסטיני הזוכה לרוח גבית-כלכלית ממדינות ערביות בעיקר, אך לא בלבד, מנצל את המשאבים הללו בצורה יעילה במאבק אל מול מדינת ישראל בזירת הדיפלומטיה הציבורית.

במקביל, מקיימת ישראל קשרי מסחר כלכליים ענפים עם מגוון רחב של מדינות וארגונים בינ"ל. מדינות וארגונים אלו, בחלקן, מושפעות מלחצים של ארגונים פרו-פלסטיניים ומדינות ערב ביחסן למדינת ישראל. השפעות אלו באות לידי ביטוי בחרמות כגון אי הכנסת ספורטאים ישראלים לתחרויות במדינות ערב, גינויים בלתי פוסקים של מדינת ישראל באיחוד האירופי ואף לאחרונה בסימון מוצרים המיובאים מאזורים שונים בישראל. הדבר משפיע באופן טבעי גם על דעת הקהל במדינות אלו, לראיה בשנת 2013, ביצע ה-BBC World סקר בקרב 26 אלף איש מ-25 מדינות ברחבי העולם, במהלכו התבקשו לדרג 16 מדינות עפ"י רמת האהדה כלפיהן. ישראל דורגה במקום הרביעי מהסוף, בכך שהיא מקדימה את המדינות צפון קוריאה, פקיסטן ואיראן.

מאבק רציף במאמצי ההסתה הללו בכלים של דיפלומטיה ציבורית דיגיטלית יכול לסייע בשיפור תדמיתה הבינ"ל של ישראל ובמניעת חרם כלכלי או תרבותי על מדינת ישראל. מאבק זה כולל נוכחות עקבית ברשתות החברתיות הן באופן ראקטיבי, קרי, תגובות לפוסטים כנגד ישראל והעמדת כותביהן על טעותם, והן באופן אקטיבי, קרי, פיתוח אסטרטגיית שיווק ויצירת חומרים שיווקיים המציגים נכוחה את

המציאות הישראלית וכן את שלל יתרונותיה ברשתות החברתיות. לישראל אינטרסים שונים מובהקים העומדים על כף המאזניים. בעזרת הכלים המצוינים לעיל ניתן בהחלט לשמור על אינטרסים אלו ואף לשפר את תדמיתה של ישראל בעיני העולם.

משרד החוץ אינו קופא על השמרים ופועל במספר מישורים, הן מהמטה בירושלים והן מהנציגויות בעולם, שמטרתם שיפור תדמיתה של ישראל. כך לדוגמה, אגף קשרי תרבות ומדע במשרד החוץ עוסק ביצוא ובהצגת התרבות הישראלית על שלל גווניה בעזרת שיגור משלחות וקיום אירועי תרבות רבים בארץ ובח"ל (מופעים, תערוכות, חילופי מדענים וכו'). מעבר לכך, משקיע משרד החוץ משאבים רבים בזירות התקשורת השונות, לראיה מחלקת העיתונות במשרד הדובר הנמצאת בקשר רציף ויעיל עם נציגי התקשורת הזרה הנמצאים בישראל. כמו כן, מחלקת מידע והפקה במשה"ח אמונה על איתור והפקת תכנים כתובים, אודיו-ויזואליים ואלקטרוניים לשימושים הסברתיים בפלטפורמות שונות. מאמצים אלו מצטרפים אל עבודת מחלקת דיפלומטיה דיגיטלית האחראית על קביעת והובלת האסטרטגיה ההסברתית במשרד החוץ, במסגרתה, בין היתר, תכנות של כלים להפצת מסרים ברשתות החברתיות באופן שיאפשר לפנות לכמות מאסיבית של משתמשים.

כל אלו ועוד מאמצים רבים המבוצעים על ידי משרד החוץ בנציגויות השונות בעולם אכן מסייעים לשיפור תדמיתה של ישראל, אולם, מפאת חוסר במשאבים כלכליים ומשאבי כח אדם, מדינת ישראל רחוקה מלהשלים את המשימה. ניכר כי החזון ישנו והרעיונות רבים, אם כי חסר כוח אדם מיומן ובעל מוטיבציה שיוכל לבצע את המשימה ולהגיע לקהל רחב עד כמה שניתן.

הפתרון המוצע

אנו סבורים כי הפתרון טמון בשילוב סטודנטים מתחומי לימוד רלוונטים בפעילות משרד החוץ, במסגרת המוסדות האקדמיים בהם הם לומדים. בידי הסטודנטים אשר יטו כתף וישתלבו במאמצי הדיפלומטיה הציבורית להשפיע באופן מהותי ולהטות את כף המאזניים לטובת מדינת ישראל במאבק השוטף בזירת הדיפלומטיה הציבורית הדיגיטלית. תכלית מסמך זה היא להציע **שילוב סטודנטים במאמצי הדיפלומטיה הציבורית הדיגיטלית של משרד החוץ, בעיתות שגרה ולא רק בעיתות חירום**, תוך ניצול אפקטיבי של כוח אדם מיומן, חדור מוטיבציה וזמין. רוב אזרחי ישראל עסקו במהלך חייהם בדיפלומטיה ציבורית דיגיטלית בלי שהיו מודעים לכך. כל שיתוף, לייק, תגובת נגד לפוסט אנטי-ישראלי או כתיבת פוסט פרו-ישראלי עצמאי על ידי כל אחד מאיתנו, מהווה למעשה חלק ממאמצי הדיפלומטיה הציבורית הדיגיטלית. מטרתנו, אם כן, היא לרכז את כל אותם 'שגרירים בשם עצמם' תחת מסגרת אחידה שתגדיר קווים מנחים ותספק כלים בסיסיים הדרושים למאבק בזירה זו. גוף הסטודנטים הפעילים, כולם דוברי שפות שונות ובעלי היכרות וידע בתחום הרשתות החברתיות, יהוו חוד החנית של תחום הדיפלומטיה הציבורית הדיגיטלית, תוך קבלת הדרכות והכוונה ממשרד החוץ עצמו בכל הנוגע למסרים אותם יש להפיץ או קהל היעד

הרלוונטי. לטעמינו, בעוד לכל אחד מהפוסטים המועלים אפקט מינימלי, כמות מסיבית של פוסטים שהוכנו מראש ופורסמו בשעה מסוימת, ביום מסוים וכחלק מאסטרטגיה מחושבת, תייצר אפקט מקסימלי. לכל אלו שיתאגדו תחת מסגרת זו, אנו קוראים "שגירי קצה" והם יהוו החלק הארי של התוכנית שאנו רוצים להקים.

יתרונות וחסרונות

לשיתוף פעולה מסוג זה מספר יתרונות וחסרונות. היתרון העיקרי הוא תוסף כוח אדם משמעותי למשרד החוץ אשר, משיחות עם ראש מערך דיפלומטיה ציבורית, זקוק לסיוע מסוג זה בתקופה הנוכחית. כוח אדם זה אינו דורש תשלום בעבור העבודה שהוא מבצע אלא יתוגמל בתמורות אקדמיות (נקודות זכות, שעות מלגה) והלכה למעשה, ברכישת ניסיון מקצועי בתחום אותו הוא לומד ובו הוא מתעניין. מעבר לכך, מדובר על כוח אדם מגוון ואיכותי; המשתתפים יכללו סטודנטים ממדינות זרות בעלי מגוון רחב של שפות, רקע תרבותי מגוון ויכולות אישיות רבות. תוכנית מסוג זה תהווה מכפיל כוח מובהק לשיפור יכולת התפקוד של משרד החוץ בימים אלו.

עם זאת, החסרון העיקרי בתוכנית הוא שכוח האדם המדובר מורכב בעיקרו מסטודנטים, המוגבלים מאוד בזמנם הפנוי. במקביל ללימודים חלק גדול מהסטודנטים עובד ו/או מתנדב במסגרות שונות ויהיה צורך לבסס את מחויבות ורצינות הסטודנטים בפעילות הדיפלומטיה הציבורית. מעבר לכך, ומעצם היותם סטודנטים, ניתן לשער כי התחלופה של כוח האדם תהיה מהירה ותלוייה בשלב בו נמצאים הסטודנטים בלימודיהם.

מטרות התוכנית

מטרות העל הראשוניות של התוכנית יהיו לגבש אסטרטגיות משני סוגים: אסטרטגיה לטווח הרחוק ואסטרטגיה טקטית לטווח המיידי. **האסטרטגיה לטווח הרחוק** תכלול מיפוי של כלל הבעיות הבערות עימן מתמודד משרד החוץ בזירה הדיגיטלית. בהתאם לכך יחולקו הסטודנטים לצוותי עבודה ותתחיל מלאכת מחקר מעמיקה של כל צוות להבנת שורש הבעיה, גורמיה והדרכים לפתרונה. לא מדובר בפתרון שיהווה "תרופה זמנית" אם כי במציאת פתרון ארוך טווח אשר יגדע את הבעיה מן השורש. כמו כן יבוצע פילוח של האוכלוסייה הרלוונטית לבעיה זו והפלטפורמות החברתיות בהן אוכלוסייה זו פעילה. דוגמא לכך היא בעיית התדמית החד-גונית של מדינת ישראל. כיום מרבית אזרחי העולם מכירים רק צד אחד של מדינת ישראל – הסכסוך. על מנת לשנות זאת יש לייצר אסטרטגיה ארוכת טווח לשיווק של כלל הפעילויות, התרומות והיכולות של מדינת ישראל. מהלך מסוג זה דורש מיפוי התחומים השונים בהם

פעילה ישראל (ספורט, רפואה, הייטק וכו'...), פיתוח אסטרטגיית שיווק רלוונטית לכל תחום ואיתור קהל היעד המתאים לכך.

האסטרטגיה הטקטית הינה אסטרטגיה קצרת טווח. זו מיועדת לתת פתרונות מהירים ויצירתיים לאירועים שונים אשר משפיעים באופן ישיר על תדמיתה של מדינת ישראל ועל קשריה הבינלאומיים. כחלק מהתוכנית יוקם צוות אשר מטרתו איתור סוגיות בוערות בשטח אשר עתידות להשפיע מיידית על תדמיתה של מדינת ישראל. תפקידם יהיה לנסות ולצפות תרחישים אפשריים ולספק להם מענה תקשורתי ברשתות החברתיות, בהתבסס על היסטוריית האירועים שפקדו את ישראל בשנים האחרונות. דוגמא לכך יכולה להיות סבב לחימה נוסף של ישראל כנגד גורמי טרור. צוות התגובה המהירה יאסוף מידע רלוונטי ממצעים קודמים, אמירות של מנהיגים ישראלים לצד אמירות שקריות של הצד השני, נתונים סטטיסטיים, רצף היסטורי רלוונטי וכו'. בעזרת בנק מידע זה ניתן יהיה להציף מידע מהימן ורלוונטי ברשתות החברתיות באופן מיידי, במקביל לכך שיגיע מידע חדש מהשטח או יועלו נתונים בעלי חשיבות הסברתית תוך כדי פעילות.

סיכום, תפוקה ותמורה

להערכתנו, תוכנית שתונהג בתצורה הנ"ל תוכל להשפיע על מערך הדיפלומטיה הציבורית הדיגיטלית של משרד החוץ ומדינת ישראל בצורה חיובית. שיתוף פעולה משולש מסוג זה בין ארגוני סטודנטים, האקדמיה ומשרד החוץ יכול להיות פרודוקטיבי ולתרום רבות למדינת ישראל. זאת ועוד, שיתוף פעולה בין יוזמות סטודנטאיליות באקדמיה לבין משרד החוץ יאפשר יצירת תוכנית שלא קיימת במוסדות לימוד נכון להיום, ויכולה להוות גורם משיכה לסטודנטים איכותיים למוסדות אקדמיים בישראל שיקחו חלק בשיתוף הפעולה. מצידו, יתגבר משרד החוץ בכוח אדם מיומן ובעל מוטיבציה, דבר אשר ישפר את יכולותיו ויגדיל את תפוקתו. הסטודנטים מצידם יזכו בתגמול אקדמי ובניסיון פרקטי, הנוגע לתחום הלימודים שלהם. אחד המרכיבים החשובים בהצלחת רעיון מסוג זה הוא הרצון להשקיע ולהשפיע על מדיניות החוץ של מדינת ישראל ואנו מאמינים כי רצון כזה אכן קיים בקרב סטודנטים, ובפרט אלו אשר בחרו ללמוד אודות יחסי החוץ של מדינת ישראל ומעמדה בעולם.

אודות תכנית "ממשלת הצללים"

עם ההכרזה על הממשלה החדשה המכהנת בכנסת ה-20 הקים בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה "ממשלת צללים", המורכבת מסטודנטים ובוגרים נבחרים מתכניות הלימודים לתואר ראשון ושני, כמו גם סטודנטים ובוגרים מבתי ספר נוספים בבינתחומי, בהם: פסיכולוגיה, תקשורת, כלכלה, משפטים וקיימות.

במסגרת "ממשלת הצללים" הוקמו משרדי ממשלה מקבילים לאלה הפועלים בממשלת ישראל, כאשר כל משרד יורכב מצוות של 5-10 סטודנטים ובוגרים בניהול ופיקוח של עוזר הוראה, יועץ אקדמי ויועץ מקצועי (שר או חבר כנסת לשעבר). משתתפי התכנית יבצעו מעקב שוטף אחר פעילות הממשלה ומשרדי הממשלה השונים, וכך ילמדו ויכירו מקרוב תהליכים, דילמות ומגבלות בתהליכי העבודה של הממשלה, יתנסו בעבודת מטה ובתהליכי קבלת החלטות במסגרת המתח המובנה בין שיקולים מדיניים, סקטוריאליים, פוליטיים, תקציביים, חברתיים ואחרים.

הסטודנטים והבוגרים ב"ממשלת הצללים" זוכים לליווי והנחיה צמודים של אנשי אקדמיה, חברי כנסת ושרים לשעבר, בהם: דני איילון, דליה איציק, זאב ביילסקי, ד"ר רוני הופמן, אורית זוארץ, רן כהן, דן מרידור, ד"ר אפרים סנה, אופיר פז-פינס, פרופ' אמנון רובינשטיין ואחרים, כמו גם מומחים מתחום הממשל והמערכת הפוליטית, כגון: מבקר המדינה לשעבר השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס, גיל סמסונוב, ד"ר בועז שפירא, ד"ר רפי ונטורה, אייל ארד, ואחרים.

כל "משרד צללים" מפרסם ניירות עמדה תקופתיים שמטרתם להציג את עמדת הצוות על פעילותו השוטפת של המשרד הממשלתי המקביל. בנוסף, יקדם הצוות במהלך השנה רפורמה אחת לפחות או הצעת חוק בתחום עיסוקו של המשרד. התוצרים יועברו לשר ולהנהלת המשרדים הרלוונטיים.

לפרטים נוספים ניתן לפנות לרכז התכנית, סטיבי ויינברג wstevie@idc.ac.il