מחזור מו' – לקראת ביקור במשרד החוץ – 22.1.19

להלן נייר רקע לקראת הביקור שמטרתו "להכיר" את משרד החוץ באופן בסיסי וראשוני לכם, משתתפי מחזור מו'. עד למועד הביקור, אני וכמובן רחלי ולוף לרשותכם לכל שאלה או הערה.

1. יעוד ויעדי על: מדי שנה בסתיו (אוקטובר) מפרסם משרד החוץ נייר קצר הכולל את יעוד המשרד ואת יעדי העל שלו לשנת העבודה הקרובה. נוסח היעוד הוא קבוע ויעדי העל משתנים בהתאם לשינויים בזירות הפעולה השונות.

להלן יעוד משרד החוץ ויעדי העל לשנת העבודה 2019:

יעוד: משרד החוץ יפעל להבטחת החוסן הלאומי, השגשוג והרווחה של מדינת ישראל ואזרחיה במגוון אמצעים מדיניים, תוך קידום מכלול האינטרסים של המדינה בזירה הבינלאומית.

יעדי העל לשנת 2019:

* אזורי: בלימת איראן-גרעין, טרור, טילים, חתרנות, קידום יציבות אזורית והסדרים.
* הבטחה ושימור ארה"ב כמשענת אסטרטגית ארוכת טווח.
* ניצול מרחבי ההזדמנויות והשותפויות האזוריות.
* חיזוק מעמדה המדיני, מיצובה והלגיטימציה של מדינת ישראל.
* מיצוב המשרד ומתן שירות לאזרח.

יחידות המשרד השונות גוזרות ממסגרת זו כל אחת את יעדי העבודה שלה בהתאם לתחומי אחריותה.

1. מבנה המשרד: לנייר זה מצורף תרשים של המבנה הארגוני של מטה משרד החוץ בארץ. בנוסף ליחידות המוזכרות בו יש למשרד, נכון לרגע זה, 103 נציגויות ברחבי העולם. הנציגויות כפופות מקצועית ליחידות המטה ולהנחיותיהן. לציין שזו "כפיפות גמישה" שלא רק מאפשרת אלא אף דורשת מראש הנציגות וצוותו מרחב גדול של שיקול דעת ויוזמה, בהתאם לתנאי מקום השירות. התרשים כולל יחידות עד לרמת החטיבה,

הרמות הנמוכות יותר, המחלקה והדסק (רמת הבסיס) אינן מופיעות בו.

1. תחומי הפעילות: מבלי להיכנס לפירוט יתר אציין כאן כמה מכלולים עיקריים:
2. הליבה המדינית הכוללת את הפעילות מול הממשלות ובארגונים בינ"ל וממוקדת בנושאים הנמצאים בראש סדר היום של הבטל"מ במובנו המצמצם של המושג (חוץ ובטחון). במכלול זה יש למנות גם את המחקר המדיני שהוא המודיעין של משרד החוץ.
3. הדיפלומטיה הציבורית הכוללת מנעד רחב של פעילויות, חלקן תומכות ישירות את הליבה המדינית (דוברות מסורתית, דיפלומטיה דיגיטלית וכו') וחלקן בתחום העוצמה הרכה כמו הפעילות הכלכלית, סיוע החוץ (מש"ב), קידום התרבות הישראלית בחו"ל, הקשר עם יהדות התפוצות ועוד.
4. התחום הקונסולרי שבמוקדו מתן סיוע לאזרחים ישראלים בארץ ובעיקר בעולם, בין אם לצרכים שגרתיים ובין אם במצבי משבר.
5. מגוון של תחומים מינהליים נוספים שמטרתם לתמוך את כל הפעילות מביניהם אזכיר את הייעוץ המשפטי, היחידה האחראית לבטחון הנציגויות (בטמ"ח), אגפי ההון האנושי והכספים ועוד.
6. הנציגויות בחו"ל – מינוח והסבר: ישנם כמה סוגי נציגויות. לצרכים מעשיים נצמצם את הקטגוריזציה לשלושה סוגים – שגרירויות (81 במספר), קונסוליות (20) ו"אחר" (2).
7. ככלל שגרירויות מייצגות את המדינה מול המוסדות השלטוניים הרשמיים של המדינה המארחת ולפיכך הן ממוקמות תמיד בעיר הבירה. מיעוטן של השגרירויות מייצגות את ישראל לא במדינה אחרת אלא בארגון בו ישראל חברה או שיש לה זיקה אליו (למשל או"ם, איחוד אירופי, אונסקו, OECD, הסוכנות הבינ"ל לאנרגיה אטומית וכו') והן ממוקמות בעיר שבה נמצא מטה הארגון. בראש השגרירות עומד/ת שגריר/ה. לציין שמרבית השגרירויות מאויישות על ידי אנשי משרד החוץ (ראו פירוט במבנה כח האדם) בעוד שבחלקן, לרוב בגדולות ובמרכזיות שבהן, יש גם נציגים של משרדי ממשלה" אחרים.

1. קונסוליות הן נציגויות שאינן ממוקמות בערי בירה אלא בערים מרכזיות אחרות שקיימים בהן (ובאזורים שמסביבן הנתונים לאחריות הקונסוליה) אינטרסים מהותיים של מדינת ישראל. טבעם של אינטרסים אלה מגוון: למשל, בארה"ב (8 קונסוליות) הן מתמקדות בתחום המדיני בקשר עם חברי קונגרס ומושלים. חלק חשוב אחר בעבודתן הוא הקשר עם יהדות ארה"ב (בצד תחומים נוספים כמובן) בעוד שבסין (4 קונסוליות) ובהודו (2) מוקד העבודה הוא כלכלי כמעט לחלוטין. בראש הקונסוליה עומד קונסול כללי (קונכ"ל).

מבחינה היררכית פורמלית לקונסוליה יש כפיפות מטריציונית, הן למטה המשרד בירושלים והן לשגרירות ישראל באותה מדינה. בפועל מתקיים פעמים רבות "מרחב אפור", גמיש, בו תלויה מידת האוטונומיה של הקונסוליה ואנשיה בנפשות הפועלות.

1. להבהיר אי הבנה נפוצה – בכל הנציגויות יש "מדור קונסולרי" העוסק במתן שירותים לאזרחים ישראלים ואחרים, דגש על מקרים של אובדן/חידוש דרכון, הנפקת ויזות, אישורים נוטריונים שונים וכו'. בנוסף, האחראי למכלול זה, הקונסול לעניינים קונסולריים, מטפל במגוון נושאים בילטרליים כמו קידום הסכמים המאפשרים לישראלים לעבוד במקביל להיותם מטיילים, הכרה ברשיונות נהיגה, הסכמים משפטיים/קונסולריים, ענייני הסגרה, גיוס עובדים זרים/מטפלים סיעודיים ועוד. הוא כמובן איש משרד החוץ ויש לו ממשק עבודה הדוק עם משרד הפנים ומשרדים נוספים. למרות ששניהם מכונים "קונסול" אין קשר בין עבודת הקונסול הכללי (העומד בראש הקונסוליה) ובין הקונסול לעניינים קונסולריים (תפקיד הקיים כאמור בכל הנציגויות, לא רק בקונסוליות).

1. כח אדם: משרד החוץ הוא ארגון קטן. מצבת כח האדם הדיפלומטי לטיפול בכל הנושאים שהוזכרו בסעיף 3, נכון לשנת 2019 הנכנסת, היא 924 אשה ואיש. אלה כוללים הן את המטה והן את 103 הנציגויות בחלוקה שווה בערך. כ-45 אחוז מהם עוסקים בתחומי הליבה המדינית והדיפלומטיה הציבורית והשאר בתחום הקונסולרי ובתחומי המנהל השונים. להוסיף שבשנת 2012 היה המספר 1064 עובדים ומאז הוא קטן בהתמדה, בין השאר בהתאם להחלטות ממשלה על קיצוצים רוחביים במשרדי הממשלה. בסך הכל קטן כח האדם הדיפלומטי במשרד החוץ ב-13 אחוז בהשוואה ל-2012.

כדי להבטיח תמונת מציאות אמיתית יודגש ששמות היחידות במשרד (אגף, חטיבה, מחלקה, דסק) עשויים להיות דומים לקיימים בארגונים אחרים אבל הקף כח האדם בהם שונה לחלוטין. מחלקה ממוצעת במטה משרד החוץ מונה 3-4 אנשים ומרבית האגפים המדיניים ימנו 10-15 עובדים ועוד פחות מכך.

הערת מגדר אחת – 20 מבין 103 ראשי הנציגויות ו-5 מבין 15 ראשי האגפים במשרד הן נשים.

המשרד מעסיק עובדים נוספים לפרקי זמן קצובים ובהקף הנע בין 2000 ל-2500 נפש. אלו כוללים את העובדים המקומיים בנציגויות (המחולקים לשתי קבוצות – הישראלים ואזרחי ארץ השירות, האחרונים מהווים למעשה את הזיכרון הארגוני וההמשכיות), מערך האבטחה, חוקרים במרכז למחקר מדיני, עורכי דין ביחידה לייעוץ משפטי ועוד.

1. תקציב: תקציב המשרד לשנת 2018 עמד על מעט פחות מ-1.6 מיליארד ₪. 91 אחוזים מסכום זה כ-1.43 מיליארד ₪ מוגדרים כסעיפי הוצאות קשיחים ורק כ-9 אחוז, פחות מ-135 מיליון ₪, מופנים לפעולות. זו כמובן תמונת מצב קשה מאוד ואם לא די בה הרי שעל התקציב ל-2019 הונף גרזן קיצוצים נוסף והוא נקבע כרגע על כ-1.3 מיליארד ₪, סכום שיחייב סגירת לפחות שבע נציגויות וקיצוצים עמוקים נוספים. למעוניינים בנתונים ומספרים נוספים – יש בידי מצגת בנושא ואשמח להעבירה לכל דורש.

רפי שוץ

ינואר 2019