

משרד החוץ בקלקלתו

משה יגר

לאחר פרשה זו, זכתה לפרסום רב פרשת השחיתות של הקונסול בהאג. הוא נחשד, בין השאר, במכירת דרכונים מזויפים. השחיתות, היא מן הסתם סכנה הרובצת לפתחם של רבים, בייחוד אלה שבידיהם מופקד כסף ציבורי. היו מקרים נוספים של אנשי מינהלה מושחתים בתולדות משרד החוץ. לא כולם הגיעו לידיעת הציבור.

באוגוסט 2004 זכתה לפרסום רעשני פרשת הקונסול הכללי בניו-יורק. הוא נמנה עם המינויים מן החוץ של שר החוץ דאז, שמעון פרס. משסירב שר החוץ סילבן שלום להאריך את שירותו, גמל הקונסול הכללי לשר החוץ בהפצת מכתב פרידה תוקפני, שחצני וגס-רוח. בהיותו בעל קשרים טובים עם עיתונאים, זכו קובלנותיו של הקונסול הכללי לסיקור נרחב בתקשורת, והוא הוזמן להתראיין ולומר את דברו. חבריו העיתונאים אף הרעיפו עליו דברי שבח וצינינותו כ"קונסול מצטיין". שוב לפנינו תופעה שלא הייתה עולה על הדעת בדור הקודם. לא יתכן שעובד משרד ממשלי ימתח ביקורת פומבית על הממונים עליו, בין אם יש ממש בטענותיו ובין אם לאו. למקרא כל הכתבות, ובייחוד הראיון הארוך שהעניק, (בן כספית: סילבן מאחוריך, מעריב, 3 בספטמבר 2004) מתעוררת השאלה כיצד הוענק לאדם כזה מינוי של קונסול כללי בניו-יורק? יש להניח שהוא ניחן בכמה סגולות חשובות, אך גם ברור שחסרות בו כמה מן התכונות הדרושות לדיפלומט. משרד החוץ היה חייב להבחין בכך לפני שאישר את מינויו. יתכן מאד שהוא עשוי להצליח בחיים הפוליטיים, בהם – על פי דבריו בראיונות – הוא מעוניין ולהם רואה הוא את עצמו מתאים. אולם, משרד החוץ אינו יכול להיות קרש קפיצה לקריירות מן הסוג הזה, אפילו לא באורח זמני, וצריכה להיות מערכת בקרה שתמנע מינויים בלתי ראויים. עוד נחזור לכך בהמשך.

קונסול כללי זה לא היה יחיד. גם הקונסול הכללי שקדם לו בניו-יורק – גם הוא מינוי פוליטי, מטעם הליכוד – עתר לבג"ץ כאשר משרד החוץ סירב להאריך את שירותו שם בשנה נוספת.

פרשה עסיסית אחרת הייתה ההאשמות שהוטחו בשנה האחרונה ברעייתו של שגריר ישראל בווינגטון ואף בו

שרד החוץ שרוי, מזה תקופה ארוכה, במשבר עמוק. אולי המשבר העמוק ביותר שעבר עליו מאז כינונו, עם קום המדינה. מצב זה משתקף בהתעסקות המרובה של העיתונות במשרד ובנעשה בו וביחסי הציבור השליליים להם הוא זוכה. כן ניתן לדברים ביטוי בראיונות לתקשורת שמעניקים עובדי משרד החוץ, בין מי שנמנים על הסגל הקבוע ובין מי שהגיעו אליו באורח זמני כמינויים פוליטיים מן החוץ, ראיונות שבמהלכם הם מותחים ביקורת על המשרד אליו הם שייכים ובו הם עובדים. ולכל אלו יש להוסיף את מגיפת ההדלפות האנונימיות ממשרד החוץ שהיא רעה חולה הפוגעת מזה שנים רבות במשרד, תופעה שפשתה בכל המערכת הממשלתית של ישראל, לרבות מערכת הביטחון.

ביוני 2005 פרסם מרכז אריאל למחקרי מדיניות נייר עמדה (מס' 160) שנכתב על-ידי כותב שורות אלה, ושמו: הערות על שירות החוץ של ישראל. בעמודים הבאים ייעשה ניסיון לחדד מעט כמה מן העניינים שנדונו בפרסום זה ולהעלות מספר נקודות חדשות.

נזכיר כמה מן הפרשיות החמורות האחרונות שזכו לפרסומת רבה. ביולי 2004 התפרסם בעיתונים שהנהלת משרד החוץ החליטה שהשגריר בווינה באותה עת אינו מתאים לתפקידו. רשימת ההאשמות נגדו הייתה חמורה מאד. הוא סירב לחזור ארצה ופתח במאבק משפטי נגד משרד החוץ באמצעות בית הדין לעבודה. מבלי לקבוע עמדה באשר לטענות נגד השגריר, נשאלת השאלה – כיצד מצליח אדם לבלות עשרות שנים במשרד החוץ, להגיע למשרות בכירות כמו סמנכ"ל ושגריר ורק סמוך לפרישתו לגמלאות מגלה לפתע הנהלת משרד החוץ את אי-התאמתו? האם לא הכירו אותו לפני-כן? כיצד הגיע אדם בלתי-מתאים לאן שהגיע? האשמה אינה בו. האשמה היא באלה שהמשיכו למנות אותו, בכוח האינרציה, למשרות השונות אליהן התגלגל. זה כשלון מובהק של הנהלת משרד החוץ.

ד"ר משה יגר שירת במשרד החוץ כארבעים שנה, בשנים 1955-1995.

עצמו. בעניין זה נכרך שמה של אשת שר החוץ ג'ודי מוזס-ניר-שולם. הועלו אף חשדות בפלילים. שר החוץ שלום רצה לסיים את שירותו של השגריר, אך בהיותו בן-חסותו של ראש הממשלה לא היה זה עניין קל. נציבות שירות המדינה שיגרה לווינגטון חוקר מיוחד, אך עד כתיבת שורות אלה לא נודע מה עלה בגורלה של אותה חקירה. השגריר ממשיך בתפקידו ועולם כמנהגו נוהג, למורת רוחו של שר החוץ. (הדברים נכתבו לפני כחודשיים).

כל אלה אפשר להוסיף את הידיעות שהתפרסמו בדבר מריבות וקטטות בשגרירות ישראל באוטווה. ואולי אף להזכיר אירועים נוספים מפה ומשם. על כל פנים, ראויה לציון העובדה שועד עובדי משרד החוץ תבע למנות "ועדת חקירה". אפילו מנכ"ל משרד החוץ החליט שהגיעה העת להנהיג רפורמות במשרדו. גם לזאת נחזור בהמשך.

כמי שלא זכה להכיר את שר החוץ סילבן שלום ולעבוד במחיצתו, אין כותב שורות אלה יכול לקבוע אם יש ממש בהאשמות נגדו. די בכך שכל מי שנפגש לעתים עם עובדי משרד החוץ מתרשם באורח עגום מן הדכדוך ומהעדר גאוות יחידה בקרבם על היותם דיפלומטים ישראלים. לא כך היה בעבר. כל זאת משום המשבר העמוק, בתחומים רבים, בתפקודו של משרד החוץ ובדרכי עבודתו.

לא יהיה זה נכון להאשים את סילבן שלום בכל הקלקלות מהן סובל משרד החוץ. תהליך שקיעה זה החל הרבה לפני שהוא מונה לשר חוץ. למיטב ידיעתי, הפגיעה הראשונה בכללים שהיו נקוטים במשרד לגבי קידום עובדים ארעה דווקא בימיו של יגאל אלון כשר חוץ, במחצית השנייה של שנות השבעים. אלון היה מקובל מאד על עובדי משרד החוץ. הוא נהג לשתף רבים מהם, בדרגים בכירים וזוטרים כאחת, בדיונים ובהתייעצויות, על פי תחומי התמחותם. הוא אף הקפיד לשתף עובדים רבים של משרד החוץ באירועים חברתיים שונים שנערכו מטעם המשרד כדי לעודד בקרבם הרגשת שייכות וגאווה יחידה.

אלא שדווקא הוא היה הראשון שמינה מנכ"ל מן החוץ ובימיו נעשו, כנראה לראשונה, כמה מינויים בכירים לא-ראויים ולא לפי הקריטריונים שהיו מקובלים עד אז. כל זה היה כאין וכאפס לעומת מה שאירע שנים אחדות לאחר מכן, כאשר יוסי ביילין מונה ל"מנכ"ל מדיני". שר החוץ דאז היה שמעון פרס והמנכ"ל היה אלוף (מיל). אברהם (אברשה) טמיר. כנראה שפרס היה מעוניין בקרבתו של ביילין, וכך הומצא התפקיד שנקרא "מנכ"ל מדיני", בנוסף למנכ"ל התקני. באותן שנים זועזעה מערכת קידום העובדים והמינויים. למעשה נהרסה כמעט כליל השיטה שהייתה קיימת עד אז, שיטה שנקבעה עוד בימיה של גולדה מאיר כשרת חוץ, ואנשים ללא ניסיון מספיק וללא ותק קודמו בתפקידיהם. נראה שאמת המידה העיקרית הייתה נאמנות מוחלטת למי שמקדם אותם. פוצלו אגפים ונוצרו מחלקות ללא תוכן וללא צורך. תופעה זו שבה והחמירה כאשר ביילין חזר למשרד פעם שנייה, הפעם כסגן-שר.

זעזועים נוספים בנהלי המינויים של משרד החוץ התרחשו גם בשנים העגומות בהן כיהן דוד לוי כשר חוץ. גם אז הוקפצו אנשים לא-ראויים וקודמו לתפקידים בכירים. במהלך השנים הרעות הללו הוזנחו כללי עבודה רציניים, עבודת מטה, התייעצויות וקידום על סמך כישורים והצלחה במילוי תפקידים קודמים. הקידום ותפיסת עמדות השפעה במשרד החוץ היו שמורים

במקרים רבים למלככי פינאכ. עקבות הנוקים שנגרמו אז, טרם התמוגגו. יש עדיין במשרד אנשים המחזיקים בתפקידים בכירים שקיבלו באותם זמנים, תפקידים אליהם לא היו מגיעים אילו כובדו הכללים לפיהם נהגו בשנים הראשונות לקיומו של המשרד. יש גם מי שממשיכים לנופף בתואר המכובד של "מנכ"ל משרד החוץ לשעבר" בכל הופעה ציבורית וראיון תקשורת, למרות ששירתו בתפקיד חודשים אחדים בלבד ולא הטביעו חותם על תפקוד המשרד.

הקלקלות המעיקות על תפקודו התקין של משרד החוץ והפרסום השלילי לו הוא זוכה גרמו לדיון "במשבר הניהולי במשרד החוץ" שנערך בראשית יוני 2005 בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת. יו"ר הוועדה ח"כ יורי שטרן סקר כמה מן הקלקלות הללו ואמר דברים נכונים על מינוי דיפלומטים לא-ראויים, על העדר קריטריונים למינויים כאלה ועל עיוותים אחרים. בדיון השתתפו כמה חברי כנסת נוספים, שאמרו כמה דברים שתמיים. נציגי משרד החוץ הצטדקו, השיבו והסבירו. אולם, אין מקום לתקווה שתצמח גאולה למשרד החוץ מדיונים בלתי ממוקדים וחסרי תכלית כגון זה.

ימים אחדים לפני-כן, ב-26 במאי, נערכה באוניברסיטה העברית סדנא על משרד החוץ. משתתפיה ניסו לבדוק באיזו מידה משפיע משרד החוץ על מדיניות החוץ של ישראל? מה מעמדו ביחס למשרד ראש הממשלה, משרד הביטחון והמשרדים הכלכליים? האם המצב בתחום זה בישראל שונה בהשוואה למדינות אחרות? והאם ניתן לחזק את מעמדו של משרד החוץ ואת השפעתו על עיצוב מדיניות החוץ של ישראל? לכשתפרסמו הדברים שנאמרו באותה סדנא ניתן יהיה לקבוע אם יש בהם תועלת.

התחומים בהם זקוק משרד החוץ לשינויים והראויים לדיון רבים, אך בעמודים הבאים נתרכזו בשניים בלבד. (א) העניינים הנוגעים למעמדו של משרד החוץ ותפקודו והתלויים בגורמים אחרים כמו ראש הממשלה, שרים אחרים ואף הכנסת; (ב) העניינים הנוגעים לעבודת משרד החוץ והתלויים בשר החוץ (כל שר חוץ, לא רק הנוכחי) ובצמרת משרד החוץ, כלומר, המנכ"ל והסמנכ"לים המכונים, מאז ומעולם, בכינוי הכוללני והמופשט משהו – "הנהלת המשרד".

הבולט בין העניינים התלויים בגורמים אחרים הוא: יחסי ישראל עם הבית הלבן בווינגטון ועם מחלקת המדינה. אלו נמצאים בפועל בתחום טיפולו של ראש הממשלה ועוזריו, לעתים באמצעות השגריר בווינגטון – שלא פעם אינו סר למרות משרד החוץ – ולעתים בלעדיו. אין בכך משום פגיעה טוטלית במעמדו של משרד החוץ, שכן עדיין נותר בארצות הברית שדה פעולה רחב – בשני בתי הקונגרס, במוסדות הפוליטיים הרבים בכל אחת מן המדינות של ארה"ב, במערכת הכלכלית האדירה, באמצעי התקשורת לסוגיה, בעולם האקדמי העצום, בכנסיות למיניהן, במוסדות התרבות, בארגונים היהודים ועוד ועוד. גם נסיעותיו המזדמנות של ראש הממשלה (הנוכחי וקודמו) לפגישות עם נשיאים וראשי ממשלות במקומות

שונים בעולם אין בהן כדי לפגוע במכלול המגוון של תחומי הפעולה של משרד החוץ.

היחסים עם מצרים הופקעו אף הם, לאמתו של דבר, מתחום פעולתו הייחודית של משרד החוץ. אלא שכאן השותפים למשרד ראש הממשלה רבים. ההתנהגות חסרת הכבוד, ואולי גם הבלתי-מועילה, של כל הפוליטיקאים והעסקנים היורדים בקביעות מצרימה גורמת, כנראה, נחת להם ולמצרים. תועלת או כבוד לישראל אין בה.

עובדה חשובה שיש להכיר בה ולהשלים עמה היא שבכל המדינות בעלות משטרים דמוקרטיים-פרלמנטריים נמצאים הנושאים הלאומיים החשובים ביותר בידיו של ראש הממשלה (במשטרים נשיאותיים על אחת כמה וכמה). מצב זה אינו מיוחד רק לישראל. כך הוא בארצות רבות אחרות. בדרך כלל נחשבים יחסי חוץ, או הסוגיות העיקריות בתחום קשרי החוץ, כנושאים בעלי חשיבות לאומית ראשונה במעלה. בתנאים מתוקנים צריך משרד החוץ לראות עצמו כגוף המסייע לראש הממשלה בניהול מדיניותו ולא כגוף המתחרה בו.

כל זאת, במדינות הנהנות מסדרי שלטון ממלכתיים טובים ומתרבות פוליטית תקינה. לרוע המזל אין זה המצב בישראל. דומה שאין בישראל תחום פרוץ לכל רוח ולכל פוליטיקאי כמו תחום קשרי החוץ והסיבות לכך גלויות לעין. מי שעוסק ביחסי חוץ מרבה בנסיעות לחו"ל, מתחכך עם שועי עולם ומעל לכל – זוכה להצטלם! אדם סביר ובר-דעת יתקשה להאמין עד כמה ההזדמנויות להצטלם עם אישים מכובדים בעולם הם כוח מניע בהתנהגותם של פוליטיקאים ישראלים. זו גם אחת הסיבות המרכזיות לכך שפוליטיקאים כה רבים בישראל, נעדרי כישורים, השכלה או תכונות המכשירות אותם לשמש כשרי חוץ נדחפים למלא תפקיד זה, להוותה של ישראל והאינטרסים הלאומיים שלה.

מי שאינו מתמנה לשר חוץ אף הוא אינו צריך להתיימש בהפקרות הפוליטית השוררת אצלנו יכול הוא לעסוק ביחסי חוץ בדרכים משלו. דומה שאין עוד מדינה בעולם בה עוסקים כמעט כל שרי הממשלה, אלה שבידם תיקים ואלה המכהנים כשרים בלי תיק, בענייני חוץ. כל מי שרוצה, נוסע לו לחו"ל, מתאם לו פגישות עם אישים שונים, דן בנושאים חשובים ככל שיעלה בדעתו, מזהיר הצהרות, ובעיקר – מצטלם.

משרד החוץ של ישראל איננו שירות החוץ היחיד של המדינה. לכמה משרדים ממשלתיים שירותי חוץ משלהם. כך, למשל, האגף לסחר חוץ במשרד המסחר והתעשייה והנציגויות הכלכליות הפרושות בארצות שונות, שחלקן שייכות למשרד זה וחלקן למשרד האוצר, לפי מפתח חלוקת של שנקבע פעם בין שני משרדים אלה. גם למערכת הביטחון יש רשת נציגויות משלה – נספחים צבאיים, ובכמה מקומות אף משלחות אזרחיות – הסדר המעוגן בנוהגים בינלאומיים ותיקי-יומין. אולם, גם משרד הביטחון חדר לא אחת לתחומים לא לו בתחום יחסי החוץ. בארצות מתקונות שייכות כל היחידות הממשלתיות שיש להן קשרים ופעילות בארצות זרות למשרד החוץ. לפי זה צריך, למשל, האגף לסחר חוץ במשרד המסחר והתעשייה להיות חלק ממשרד החוץ, כשהוא מאוּש באנשים מתאימים, בעלי ידע, ניסיון והשכלה כלכלית.

במצב העניינים הפוליטי-מפלגתי השורר אצלנו קשה לצפות לשינוי בעניין זה.

היו שרי חוץ שניסו להתנגד לתופעה זו, אך הצלחתם הייתה מועטה. שרת החוץ גולדה מאיר התנגדה לפעילותו המדינית של סגן שר-הביטחון שמעון פרס בצרפת. אבא אבן ניסה להפסיק קיום קשרים מדיניים "פרטיים" שיזמו חברי כנסת ממפלגתו או ממפלגות אחרות. גם יגאל אלון ניסה לפעול בכיוון זה.

אם שרי חוץ בעלי אישיות ועמדה כאלה לא עלה בידם לפתור את הבעיה, על אחת כמה וכמה שרים שלא בלטו בניהול מדיניות החוץ והסתפקו בהפגנת נוכחות בעולם. כך, למשל, היה בימים שבהם כיהן יצחק שמיר כראש הממשלה. יצחק שמיר הניח לשר החוץ שלו דוד לוי לנהוג כחפצו, אך כאשר אירע משהו שהיה חשוב בעיניו כמו ועידת מדריד (סוף 1991) נטל את ניהול העניינים לידי. בוועידה זו יוצגו כל המדינות המשתתפות על-ידי שרי חוץ, מלבד ישראל שיוצגה על-ידי ראש הממשלה שסבר, כנראה, שאין להניח עניינים רציניים בידי שר החוץ שלו.

ואכן, המצב בישראל מחמיר במיוחד בעתות מתיחות או חוסר אמון מלא בין ראש הממשלה לבין שר החוץ. במדינה מתוקנת חייבת לשרור הרמוניה בין ראש הממשלה לשר החוץ, שאם לא כן חייב אחד מהם לוותר על משרתו ולהפטר. בישראל לא נוהגים כך, לרוע המזל. מעמדו של משרד החוץ בישראל, כגורם קובע בעיצוב מדיניות החוץ, נקבע לפי רמת האישיות העומדת בראשו, כוחו הפוליטי, ובעיקר – יחסיו עם ראש הממשלה. אם אלה אינם תקינים, כי אז גם מעמדו של משרד החוץ לא יהיה תקין. בייחוד קשה המצב בממשלה שבה מכנה שר בפומבי את עמיתו שר החוץ – "קריקטורה של שר חוץ". אין בכונותי להביע עמדה אסתטית, אלא רק לתמוה על כך שלפחות אחד משני שרים אלה לא התפטר מתפקידו. ביטוי מסוג זה מדווח מיד על-ידי כל השגרירים הזרים בישראל (יחד עם דיווחים עסיסיים רבים המצויים באמתחתם על ממשלת ישראל). מה חושבים על שר החוץ שלנו עמיתו שרי החוץ בארצות אליהן הוא מרבה לנסוע, כאשר הם שומעים מה חושבים עליו עמיתו בממשלת ישראל? לא נוּח להיות דיפלומט ישראלי בחו"ל שעה שזו תדמיתה של ממשלת ישראל ושל שר החוץ שלה.

הרבה דובר והרבה נכתב במרוצת השנים על היחסים הלא-תקינים בין מערכת הביטחון לבין משרד החוץ. לא תמיד נכונים הדברים או מדויקים, אך בכמה תחומים יש בהם אמת. יש, למשל, אמת מרובה למדי בטענה שמערכת הביטחון ממדרת את משרד החוץ בכל הקשור למידע שברשותה, שעה שהיא משתפת בו אפילו אורחים מחו"ל... לא תמיד מתייעץ משרד הביטחון עם משרד החוץ בנושאים כמו, למשל, מכירות נשק, וכבר נגרמו לישראל נזקים חמורים בשל כך. אי-שיתוף הפעולה של משרד הביטחון עם משרד החוץ נובע, לעתים, מתוך יהירות של כמה מאנשיו, או מחשש שמשרד החוץ יביע דעה הפוכה לזו של משרד הביטחון. יש טוענים שמערכת הביטחון נוהגת כך גם בגלל הסכנה שדברים הנמסרים למשרד החוץ יודלפו. לחשש זה יש יסוד, שכן מגיפת ההדלפות שפשתה במשרד החוץ ידועה לכל. אלא שאנשי מערכת הביטחון המעלים טענה זו משולים למי שטובל ושרץ בידו. מכת ההדלפות במערכת הביטחון אינה פחותה, ואולי אף עולה על זו המתחוללת

במשרד החוץ, כפי שידוע כל מי שמאזין לרדיו או מעלעל בעיתונים. לצורך הבהרה נוסף ונאמר שהדלפות משרד החוץ באות, בדרך כלל, מלשכת שרי החוץ לדורותיהם או ממי שמדליפים מטעמים. מדליפים נוספים הם עובדי משרד החוץ שזיקתם הפוליטית-מפלגתית חשובה בעיניהם יותר מאחריותם הממלכתית, בייחוד אם הם שייכים למפלגה אחרת מזו שאליה שייך שר החוץ המכהן. אם הם מתנגדים למדיניות מסוימת של שר החוץ, יראו חובה לעצמם להדליף כדי לסכל את פעולות השר. סוג נוסף של מדליפים במשרד החוץ הוא רודפי הכבוד שתמורת הדלפותיהם יזכו, מפעם לפעם, לאזכור שמם בעיתונות בצירוף שמות תואר כמו: "דיפלומט מצטיין", "שגריר מחונן ומצליח" וכיו"ב.

עד עתה עסקנו במעמדו של משרד החוץ ותפקודו, בהיבטים התלויים בגורמים אחרים כמו ראש הממשלה, מערכת הביטחון או שרי ממשלה שונים. בתחום זה אין משרד החוץ, ובוודאי לא סגל עובדיו, יכולים לעשות הרבה או להועיל. אם תשתנה אי פעם התרבות הפוליטית במדינה, יש לקוות לשינוי גם בעניין זה. עד אז מוטב לו למשרד החוץ לפעול, לפחות בתחום הנוגע לתפקודם של שר החוץ והנהלת משרד החוץ, למען שיפור הטעון שיפור, ולהעמיד לישראל שירות דיפלומטי מעולה, לו היא זקוקה וראויה, וכמוהו היא מסוגלת להקים.

בתחום זה צריך להתרכז בעניינים הבאים: בדיקת מבנה המשרד ויחידותיו השונות, על מנת לתקן עיוותים שנגרמו במרוצת השנים האחרונות. הדבר כולל בחינה יסודית של רשת הנציגויות בחו"ל, קביעת מטרות פעולתה של כל נציגות וקביעת תקן מתאים של עובדיה. העניין השני, החשוב לא פחות, ואולי אף יותר, הוא קביעת מסלול קידום של עובדי שירות החוץ, מיום כניסתם לעבודה ועד גיל הפרישה, בצורה שתקשה על שרי חוץ, סגניהם או מנכ"ליהם לפגוע בכך לצרכים פוליטיים-מפלגתיים.

בדיקת מבנה משרד החוץ אינה צריכה להיות דבר קשה מדי. צריך להגדיר את מטרות הפעולה העיקריות של המשרד ולעצב אגפים שימלאו משימות אלה. האגפים יחולקו למחלקות לפי העניין. ניכרת לעין העובדה שיש במשרד החוץ מספר אגפים גדול מדי ומספר מוגזם של סמנכ"לים. כמו-כן קיים פיצול למחלקות פיקטיביות שחלקן מונה, לעתים, עובד אחד בלבד. אפשר לשוב ולהשתמש במבנה המשרד כפי שהיה בשנותיו הראשונות, לעדכנו, ולהוסיף את הטעון הוספה, בעקבות ההתפתחויות שאירעו בחמישים השנים האחרונות. הפשטות היחסית שבפעולה זו נובעת מן העובדה שלכל משרדי החוץ בעולם יש מבנה בסיסי דומה, שכן אופי העבודה הדיפלומטית של כל ארצות העולם דומה בעיקרו וישראל איננה יכולה לחדש כאן חידושי תורה מופלגים. הוא הדין לגבי בדיקת מבנה הנציגויות ותפקידיהן. דבר זה מותנה בעריכת סקר על יחסי ישראל עם כל אחת מן הארצות בהן קיימת נציגות דיפלומטית ועל המשימות שיש להטיל על נציגות זו. אם, למשל, האינטרס של ישראל במדינה פלוגית מתמקד בקשרים כלכליים, אז צריך לבנות את התקן של עובדיה בהתאם. כאן מתחייבת בדיקה פרטנית לגבי כל נציגות ונציגות ואין לחפש נוסחה כללית. אחת לכמה שנים יש לחזור ולבדוק את התאמת הנוסחה למציאות.

קושי גדול יותר מתגלה כשניגשים לטפל במשאב העיקרי של שירות החוץ – ציבור העובדים. צוער הנכנס למשרד

החוץ, לאחר שעבר בהצלחה את בחינות הכניסה, צריך לדעת מה יהיה מסלול הקידום שלו, כמה שנים יהא עליו לשהות בכל דרגה (פז"ם – פרק זמן מינימלי), כמה תפקידים יהיה עליו למלא בחו"ל וכמה במשרד הראשי בארץ ואילו השתלמויות חובה יהיה עליו לעבור לפני שיעלה בדרגה. לגבי קישור בין קידום לבין השתלמויות חובה והשכלה מומלץ שמשרד החוץ יקיים שלושה קורסים. הראשון, הקיים כבר, הוא מערכת ההשתלמות של הצוערים. השני, קורס ביניים, צריך להיות מיועד למועמדים לעלות לדרג מזכיר ראשון או יועץ. הקורס השלישי, הבכיר, צריך להיות מיועד לאלה המועמדים לעלות לדרג ציר או שגריר. ללא סיום מוצלח של קורסים אלה לא יתאפשר קידום בדרגה. ניתן להשוות, במידת מה, מסלול זה של שילוב קידום בהשתלמויות חובה לנעשה בצה"ל (קורס מפקדי מחלקות, קורס מפקדי פלוגות, קורס מפקדי גדודים, קורס לפיקוד ומטה). הקפדה על מסגרת כזו תמנע, או לפחות תחליש מאד, את התופעה השלילית של קידום חפז, תוך שבירת מסגרות קידום נורמאליות או, במלים אחרות, הקפצתם של מקורבים, או מתקרבים, לשר ולעוזריו הקרובים. אמנם יכול להתגלות, מפעם לפעם, עובד צעיר מוכשר במיוחד, וצריך למצוא דרך לגיטימית להחשת קידומו, מבלי לפגוע קשה מדי במסגרות הקידום וההשתלמויות, אך מה שאירע במשרד החוץ בעשרים-שלושים השנים האחרונות מעורר את הרושם שמספר ה"נאוונים" הצעירים שהתגלו בו גבוה מכל מידה סבירה. הנהגת מסלול קידום מסודר חשובה גם בגלל מידת הצדק שיש במסלול שכזה, שאם לא כן ימצאו מקרים, והם אינם מעטים, של עובדים שרוב, או כל, תפקידיהם בחו"ל הם מבליים בארצות תרבות נעימות בצפון אמריקה או במערב אירופה, ואת טעם השירות בארץ "קשת שירות" אינם יודעים. משרד החוץ חייב להקפיד על איזון וגיוון בהקצאת מקומות השירות.

לעניין ההשתלמויות והקורסים צריך להעיר שבעשורים הראשונים לקיומו שררה במשרד החוץ אווירה של סקרנות אינטלקטואלית, של קריאת ספרים ומאמרים, של רצון להרחיב אופקים ולהרבות דעת. שררה אווירה של לימוד. של משרד החוץ, עמיאל נגיד ז"ל. הוא נהג לומר שדיפלומט ישראלי חייב להקדיש ארבעים אחוז מזמנו לקריאה. לאו דווקא על חשבון שעות העבודה. ספק אם זה המצב השורר במשרד החוץ כיום. והראיה – בשנת 2002 יצאו לאור שני כרכים של ספר היובל של משרד החוץ המכיל כ-130 מאמרים העוסקים בכל תחומי עבודת המשרד בחמישים שנותיו הראשונות. בתנאים כתיקונם היה צריך ספר זה ללוות כל עובד בשירות החוץ בכל מקום שירותו, בהיותו אוצר ידע אנציקלופדי מצטבר על עבודת השירות הדיפלומטי של ישראל. קריאתו חייבת להיות חובה. בדיקה אקראית גילתה שהמנכ"ל בעת הופעת הספר ורוב הסמנכ"לים דאו לא עיינו בו כלל. אם הם כך, על אחת כמה וכמה עובדים זוטרים יותר. סמל לתופעה אנטי-אינטלקטואלית זו ניתן למצוא בעובדה שלפני שנים אחדות בנה לו משרד החוץ ארמון מפואר, במקום מחנה הצריפים הצנוע בו פעל במשך חמישים השנה הראשונות לקיומו. מתכנני בניין פאר זה, שספק אם הוא מתאים ונאות למדינה קטנה כישראל, חשבו על כל חידושי

הטכנולוגיה. רק דבר אחד נעלם מהם – שלמשרד החוץ הייתה אחת הספריות החשובות והטובות ביותר בישראל. לספרייה זו לא נמצא די מקום בבנין החדש וצריך היה לוותר על חלק גדול מספרייה ולצמצם מאד את תפקודה. דומה שהבעיה הקשה ביותר הניצבת בפני משרד החוץ היא כיצד להבטיח שלמשרד יתקבלו לא רק עובדים מוכשרים – זאת ניתן להבטיח באמצעות בחינות הכניסה – אלא גם עובדים הגונים. כיצד ניתן להבטיח מציאותה של הגינות זו, שהיא סם חיים לשירות דיפלומטי טוב; בבחינות לא ניתן, כנראה, לעמוד על מבנה האישי של עובד המשרד, אך ניתן לעשות זאת במהלך השירות. שאפתנות מוגזמת, תכנות, נוכחות, חוסר יושר וחוסר נאמנות הן תכונות המתגלות במהלך הזמן. אנשים שלא ניתן להאמין להם או לסמוך עליהם, מן הדין שיפלטו משורות משרד החוץ, ללא היסוס, בכל שלב במהלך השירות. בכך תימנעה שערוריות שכמה מהן נזכרו בתחילתה של סקירה זו, ורבות אחרות שלא נודעו לציבור. מספרים שבחיל האוויר של צה"ל מקובל לסלק כל פרח-טיס או טייס שנמצא פגם ביושרו או במהימנותו, אפילו אם הוא לוחם מצטיין וטייס מעולה. אם לא ניתן לתת בו אמון אין לו מקום בחיל האוויר.

משהו דומה – אם אמנם כך מקובל בחיל האוויר – צריך להנהיג במשרד החוץ. עובד שנמצא פגם ביושרו או במהימנותו יש לסלק מן השירות. מדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה דיפלומטים שיש רבב במבנה אישיותם. הקושי הוא – כיצד עושים זאת? מי שקיבל קביעות לא ניתן לפטר. נציבות שירות המדינה או ועד העובדים לא יאפשרו זאת. אלא שזו שאלה כה חיונית וכה חשובה עד שמוצע בזה לדון בה ביסודיות עם כל הגורמים הנוגעים בדבר ולנסות למצוא מכניזם מינהלי מתאים שיאפשר סינון עובדים בלתי מתאימים והוצאתם מן המשרד, שאם לא כן ימשך המצב לפיו אין ערך לחוות דעת הנכתבות על העובד במרוצת שנות עבודתו, וגם עובד גרוע ימשיך להתקדם מדרגה לדרגה, בכוחה של האינרציה, ואף להגיע לתפקידים בכירים. לעתים מסתיים הדבר בשערוריות, כידוע לכל.

סוגיה חשובה נוספת הטעונה בדיקה וליבון היא הצורך להבטיח מינוי אנשים מתאימים לייצוג ישראל בחו"ל. זה אינטרס לאומי בעל חשיבות עליונה. בעבר נהנו רבים משגרירי ישראל מכבוד ומאהדה בזכות אישיותם, כישוריהם, כישרונותיהם ותכונות טובות אחרות. אמנם, גם אז נעשו מינויים כושלים וגם כיום יש לישראל שגרירים טובים, אך דומה שלמרות זאת נוטה המאזן לטובת שגרירי העבר. בשנים האחרונות נעשו, לרוע המזל, מינויים תמוהים רבים והתוצאות לא איחרו לבוא, אף שלא הכול הגיע לאמצעי התקשורת.

כדי להבטיח את הרמה הגבוהה ביותר האפשרית של ייצוג דיפלומטי של ישראל ושיגור אנשים מתאימים למקומות המתאימים צריך להבטיח, קודם כל, שוועדת המינויים של משרד החוץ עצמה תורכב מאנשים ראויים, וכן – כפי שלימד הניסיון הארוך – לנסות ולצמצם את הסמכות השרירותית הנתונה לשרי החוץ (או לסגניהם) ונציגיהם (האחרים) לשגר אנשים לא מתאימים שהם מעוניינים בהם בגלל נאמנות אישיות או פוליטיות. עניין זה חל על העובדים הקבועים כמו גם על מינויים פוליטיים.

זאת ניתן לעשות רק על-ידי מתן סמכויות ממלכתיות לוועדת המינויים של משרד החוץ. ברור ששרי החוץ יתנגדו לכך, אך למרות זאת יישום ההצעה חיוני, כפי שיוסבר להלן.

ועדות המינויים של משרד החוץ הן עניין משרדי פנימי. בדוך כלל נמנים על ועדות אלה: המנכ"ל, הסמנכ"ל למינהל, המפקח הכללי, נציג שר החוץ, כמה סמנכ"לים ונציג ועד העובדים. מפעם לפעם, חלים שינויים קלים בהרכב זה, אך בבסיסו הוא נשאר בעינו. הקושי הוא שבגלל מינויים לא ראויים שנעשו בשנים האחרונות, יושבים, לעתים, גם בוועדת המינויים אנשים לא ראויים. הלוא חלק מן הבעיות המכבידות היום על משרד החוץ טמונות בעובדה המצערת שכמה וכמה מחברי הצמרת הנוכחית הם אנשים שהגיעו לעמדותיהם כתוצאה מן הקלקלות שנסקרו לעיל. כיצד ניתן לצפות דווקא מהם שיתקנו עיוותים אלה? וכך עבירה גוררת עבירה. קיים חשש שוועדה שעל חבריה נמנים מאותם מלחכי פינאק שנוכרו, ימשיכו במינויים מאותו סוג ולא יהיה לדבר סוף. מעגל קסמים כזה אפשר, אולי, לשבור על-ידי צירוף אישיות מתאימה מחוץ לוועדה. מישוה שאינו נמנה עם סגל עובדי משרד החוץ. הנטייה הטבעית היא לחפש מישהו מתאים בקהילה האקדמית, בדומה לפרופ' בנימין אקצין ז"ל, שמילא בשעתו משימות שונות מטעם משרד החוץ. אפשר, אולי, למצוא כיום במוסדות האקדמיים אנשים הנעדרים דעות פוליטיות קדומות, שיהיו מוכנים להקדיש לעניין זה את הזמן הדרוש ולא יישבו בוועדה כזו בשליחותם של פוליטיקאים. ואולי צריך לבקש מנציבות שירות המדינה שתצטרף את נציגה לוועדת המינויים. אין ספק שהצעה כזו תעורר התנגדויות שונות, אך כדאי לשקלה בכובד ראש כי יש למצוא דרך לשחרר את ועדות המינויים של משרד החוץ מן הקשיים והמלכודות שהן נתונות בהן.

לעניין זה מתקשרת שאלת המינויים הפוליטיים מן החוץ. לשר החוץ שמורה כיום הזכות למנות אחד-עשר מינויים אישיים מטעמו, מחוץ לסגל הקבוע של משרד החוץ, אפילו בניגוד לדעתה של ועדת המינויים. סמכות זו היא מקור לחיכוכים בלתי-פוסקים, לכישלונות ולעתים אף לבושות ולביזיונות. מוצע בזה לבטל לחלוטין את המינויים הפוליטיים מן החוץ ולשלול את סמכויות שרי החוץ בתחום זה. עם זאת אין להתעלם מן העובדה שבדור האחרון חלה ירידה באיכות שירות החוץ. עלול להיווצר מצב שלא ניתן יהיה למצוא מועמד בעל שיעור קומה, מסגל המשרד, לאיש משרת השגריר בושינגטון, או הנציג לאו"ם, או משרות חשובות אחרות. במקרים כאלה יש לחפש מועמדים מתאימים מחוץ למשרד החוץ. קיימות דרכים אחדות לטיפול בעניין זה ומוקדם עדיין לפרטן במסגרת רשימה זו. עם זאת כדאי לציין שאין סיבה לאבד תקווה ביחס ליכולתו של שירות החוץ, אם ינוהל כהלכה, לספק באורח קבוע מועמדים טובים לכל המשרות המתבקשות. בחינות הכניסה לצוערים הן עדיין האמצעי הבדוק ביותר להבטיח את איכות הדיפלומטים של ישראל. מי שהאזין בתקופה האחרונה לראיונות שהעניקו דיפלומטים ישראלים צעירים בנציגויות שנקלעו לחדשות התרשם שהם אינטליגנטים יותר מן העיתונאים שראיינו אותם. בתופעה זו טמונה הבטחה טובה לעתיד רמתו של שירות החוץ.

ועוד הערה לגבי תפקידו של מנכ"ל משרד החוץ. המנכ"לים הראשונים היו, בדרך כלל, אנשים בעלי שיעור קומה שראו את תפקידם כמנהלי המשרד ומנהלי עבודת המשרד והקדישו לכך את רוב מרצם וזמנם. הדבר לא מנע מהם מלעסוק גם בסוגיות מדיניות שונות. לרוע המזל חלה הידרדרות בעניין זה בעשורים האחרונים. בגלל מינוי פוליטיקאים לא ראויים לתפקיד שרי חוץ נזקקו הללו לסיוע צמוד, כמעט לחונכות, של עובדים שנתנו בהם את אמונם ושגם יכלו לעזור בטשטוש חולשותיהם. כך הפכו כמה מן המנכ"לים של הדור האחרון לשמשים של שרי החוץ וממלאי שליחויות פוליטיות ואישיות שלהם הנעדרים יכולת לנהל את המשרד ולדאוג לתפקודו התקין. מה עוד שלא כולם ניחנו בתכונות המתאימות לעשותם מנכ"לים ראויים למשרד כה מסובך כמו משרד החוץ.

בראשית הדברים הזכרנו שמשך החוץ מנסה בימים אלה להנהיג רפורמה, שכן הכול יודעים שהקלקלות מרובות ואין טעם להתעלם מכך. טוב שהמנכ"ל הנוכחי מנסה להתייצב מול הבעיות ואם אפשר, לתקן את הטעון תיקון ולהחזיר את משרד החוץ למעמד המכובד שנהנה ממנו לפני שנים. מכתב ברוח זו שלח ב-25 במאי לכל עובדי משרד החוץ. תוך ימים ספורים הוא אף הציג "תכנית רפורמה". ימים יגידו אם תהיה זו עוד תכנית כמו תכניות אחרות שקדמו לה, שלא טיפלו בבעיות האמיתיות ושנועדו רק להשקיע ביקורת במקרה הטוב או לשרת את יוזמיהן במקרה הרע.

צריך לקוות שמתכנני הרפורמה המדוברת מבינים שמשך החוץ שרוי במשבר עמוק מאד. כדאי להם שיבדקו כיצד פעלו הדברים בעבר, מה התקלקל, מדוע התקלקל ובגלל מי

התקלקל. אין פסול בהסתייעות בגורמי חוץ בטיפול ברפורמה הדרושה, אך ספק אם הישועה תצמח ממי שאינו מכיר את אורחות החיים המיוחדים לשירות החוץ. מן הראוי להזכיר כאן שאחד הניסיונות שנעשו לפני שנים לבסס את שירות החוץ על יסודות איתנים היה ניסוח טיוטא ל"חוק שירות החוץ". הייתה כוונה לבקש את הכנסת לחוק חוק זה. מאמצים מקצועיים רבים הושקעו בהכנת טיוטת החוק, אך – לשווא. מן הראוי שהנהלת משרד החוץ תבדוק את טיוטת החוק, תעדכן ותשפר לפי הצורך ותקבע אותו כ"תקנון שירות החוץ". מסמך כזה, כתוב ומחייב, אפילו אם לא יהיה חוק שיתקבל בכנסת, יסייע להנהיג במשרד החוץ דפוסי עבודה נאותים בכל התחומים שנוכרו לעיל, יקשה על מי שירצה להתעלם מהם לנהוג לפי שרירות לבו הפוליטית או האישית, כפי שאירע בעבר, ותיבלם התדרדרות המשרד.

והערה לסיום: רבים טוענים, ובצדק רב, שיש להרחיק את צה"ל – המופקד על ביטחון האומה – מן הוויכוחים הפוליטיים-מפלגתיים שלנו. אותו דין צריך לחול גם על שירות החוץ, המופקד על קשריה של ישראל עם אומות העולם. יש לנתק את שירות החוץ מן הפוליטיקה הפנימית. כפי שאין אנו מרשים שהפוליטיקאים ייעזרו בקציני צה"ל או במינויים בצה"ל כדי לקדם אינטרסים אישיים או פוליטיים שלהם (למרות שכבר היו דברים מעולם), כך אסור שפוליטיקאים ישתמשו במשרד החוץ או באפשרות למנות מינויים בשירות החוץ כדי לקדם אינטרסים אישיים או פוליטיים שלהם. השאלה הגדולה היא: איך, במציאות הישראלית, עושים זאת? חקיקת חוק שירות חוץ עשויה להיות פתרון. ■