



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

## תיאור וניתוח של תקציב גופי הסברה ממשלתיים בישראל

הכנסת, מרכז המחקר והמידע,

המחלקה לפיקוח תקציבי

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 8240 640 - 02

פקס: 6103 649 - 02

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

כתיבה: איל קופמן, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ה' בטבת תשע"ו

17 בדצמבר 2015

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ ניסן סלומינסקי, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט וחה"כ מיכאל אורן, יו"ר ועדת המשנה (של ועדת החוץ והביטחון) למדיניות חוץ והסברה. במסמך תיאור של הגופים העוסקים בהסברה באופן ישיר, אשר נהוג לסווגה כהסברה בתחום המדיני ביטחוני. עוד מוצגים במסמך נתונים על תקציביהם של גופים אלה בשנים 2010-2014.

## 1. מבוא

תחום ההסברה במדינת ישראל רחב, והוא מקיף גופים שונים במשרדי הממשלה. אפשר לסווג גופים אלו לגורמים העוסקים בהסברה באופן ישיר ולגורמים העוסקים בהסברה באופן עקיף, כלהלן:

**הסברה ישירה:** גופים אשר מטרתם המרכזית היא הסברה<sup>1</sup> והם מערך ההסברה במשרד ראש הממשלה, אגף תקשורת והסברה במשרד החוץ, חטיבת דובר צה"ל, המשרד לנושאים אסטרטגיים ומשרד ההסברה.<sup>2</sup> הסברה ישירה נהוג לסווג כפעילות בתחום המדיני-ביטחוני.

**הסברה עקיפה:** גופים אשר תורמים להסברה כנגזרת מפעילותם בתחומים אחרים, למשל מינהל השיווק במשרד התיירות, מנהל סחר חוץ במשרד הכלכלה, מכון היצוא, הסוכנות היהודית, משרד העלייה והקליטה ועוד. הסברה מסוג זה נהוג לסווג כפעילות בתחום האזרחי-כלכלי-מסחרי.

נוסף על כך, **סיוע החוץ** של ישראל עשוי לתרום לתדמיתה של המדינה והוא כלי הסברתי חשוב. סיוע החוץ מתקצב במשרדי ממשלה שונים, וקשה לכלול אותו באחת מהקטגוריות שלעיל – הסברה ישירה או הסברה עקיפה; על כן, תקציבו של תחום זה יפורט במסמך בנפרד ולא יכלול ביתר תקציבי ההסברה.

לפי מחקרים שונים יש מתאם חיובי בין תדמיתה של מדינה לבין מעמדה בזירה הבין-לאומית ומצבה הכלכלי (במונחי תוצר לנפש). עם זאת, לא ברור לחלוטין הקשר הסיבתי בין הגורמים: האם תדמית המדינה משפיעה על התוצר לנפש או להפך. בשנים האחרונות נשחקת תדמיתה של ישראל מסיבות שונות, גם בעקבות קמפיין הדה-לגיטימציה המתנהל כלפיה בעולם וה-BDS. על-פי סקר בין-לאומי שנערך בשנת 2013, שבו נמדד הדימוי הציבורי של מדינות שונות, משנת 2010 ואילך תדמיתה של ישראל נשחקת בהשוואה למדינות נוספות בעולם. 52% מהנשאלים בסקר סברו שלישית דיומו שלילי וכ-21% מהנשאלים ראו בישראל מדינה חיובית. בסקר בין-לאומי זה מוקמה ישראל בצמוד לצפון קוריאה, פקיסטן ואיראן.<sup>3</sup>

בשנת 2007 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בגופי ההסברה השונים במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון, בצה"ל ובמשרת ישראל. בסיכום לדוח הביקורת קבע המבקר:

**היעדר תפיסת הסברה (קונספציה) ממלכתית כוללת וחוסר תיאום נאות בין גורמי ההסברה – הנובע מהיעדר הכוונה ממשלתית באמצעות גורם-על קבוע המנחה והמתאם – גורמים לכשל הסברתי מתמשך של ממשלות ישראל.**<sup>4</sup>

מכוח החלטת ממשלה<sup>5</sup> הוקם מטה הסברה לאומי במשרד ראש הממשלה ותפקידו לתאם את הפעילות בין כלל גורמי ההסברה במדינת ישראל כדי להביא למדיניות הסברה אחידה. יש לציין כי בשנת 2012 בדק שוב מבקר

<sup>1</sup> ירדן ותיקאי, ראש מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה, פגישה, 16 ביוני 2015.

<sup>2</sup> משרד ההסברה פעל בשנים 2009-2013, בכהונת ממשלת ישראל ה-32, ונקרא "משרד ההסברה והתפוצות". בהתאם להחלטת ממשלה מס' 25 מיום 19 במאי 2015 והחלטת ממשלה מס' 511 מיום 2 בספטמבר 2015, נקרא שם המשרד "המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה".

<sup>3</sup> טל שוורצמן, בן הופמן, כלכלת ישראל בצל קמפיין הדה-לגיטימציה, משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי – קשרים בין לאומיים, 1 בפברואר 2015; נתקבל בדוא"ל, 5 בנובמבר 2015. הסקר נערך על-ידי חברת Globescan.

<sup>4</sup> משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דוח שנתי 58א, 19 בנובמבר 2007.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המדינה את מערך ההסברה, בהקשר של ההתמודדות ההסברתית עם משט ה"מרמרה". בדוח זה מצא המבקר כי "ככלל, חל שיפור ניכר בתיאום ובמיצוי היכולות הקיימות של מערך ההסברה הלאומי בתיאום מטה ההסברה הלאומי, ובהכרת הדרג המדיני והדרג הצבאי מבחינה עקרונית את חשיבות הנושא. אך לצד זאת, עלו בביקורת ליקויים משמעותיים שחלקם הופיעו כבר בדוחות קודמים של מבקר המדינה ולא תוקנו".<sup>6</sup>

בשל ריבוי הגופים העוסקים בהסברה באופן ישיר או עקיף, קשה מבחינה מתודולוגית לאמוד את כלל תקציב ההסברה הישראלית. במסמך זה נסקרים תקציבי הגופים המרכזיים הפועלים בתחום ההסברה באופן ישיר, אשר נהוג לסווגה כפעילות בתחום המדיני-בטחוני.

## 2. תקציבי ההסברה

### 2.1. מטה ההסברה הלאומי

מטה ההסברה הלאומי הוקם, כאמור, במשרד ראש הממשלה, בעקבות החלטת ממשלה ובעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2007 (ראו סעיף 1 להלן). מדוח מבקר המדינה משנת 2012 עולה כי הקמת המטה הביאה לשיפור ניכר בתיאום פעילויות ההסברה.<sup>7</sup> תפקידי המטה הם<sup>8</sup> תיאום מדיניות ההסברה של גופי ממשלה (משרד החוץ, צה"ל, המשרד לנושאים אסטרטגיים, השב"כ, המשטרה, מטה פעילות הממשלה בשטחים), ייצוג תחום ההסברה אל מול מקבלי החלטות, הפעלת כלי ההסברה השונים (דוברות, לשכת הפרסום הממשלתית, לשכת העיתונות ממשלתית, ניו-מדיה), הובלת מבצע הסברתי (כדוגמת ההסברה בעת "צוק איתן"). אף שהוא המוביל את תחום ההסברה, מטה ההסברה אינו אחראי להסברה של גופי הממשלה השונים שהם גופים עצמאיים. בתקציב מטה ההסברה הלאומי מתוקצבת פעילות מטה ההסברה באופן ישיר. יצוין כי לעתים חלק מפעילויות ההסברה נעשות במשותף עם גופי שלטון אחרים. לוח 1 להלן מציג את תקציב מטה ההסברה הלאומי בשנים 2010-2014.

**לוח 1 – תקציב מטה ההסברה הלאומי בשנים 2010-2014 (במיליוני ש"ח)<sup>9</sup>**

| תקציב       | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| מקורי       | 3.7   | 6.7   | 6.6   | 4.3   | 4.3   |
| מאושר       | 3.3   | 7.0   | 11.7  | 6.6   | 8.4   |
| ביצוע       | 2.5   | 2.8   | 6.5   | 1.7   | 2.4   |
| שיעור ביצוע | 75.8% | 40.0% | 55.6% | 25.8% | 28.6% |

על-פי הנתונים בלוח, בשנת 2014 התקציב המקורי של מטה ההסברה היה כ-4.3 מיליון ש"ח, התקציב המאושר היה כ-8.4 מיליון ש"ח, תקציב הביצוע – כ-2.4 מיליון ש"ח ושיעור הניצול (תקציב ביצוע מתקציב מאושר) היה 28.6%. תקציב הביצוע המצטבר בשנים 2010-2014 עמד על כ-15.9 מיליון ש"ח, ומשמעו תקציב שנתי ממוצע של כ-3.2 מיליון ש"ח.

<sup>5</sup> משרד ראש הממשלה, החלטות הממשלה, החלטה מס' 1936, [הקמת מערך ההסברה הלאומי](#), 8 ביולי 2007.

<sup>6</sup> משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, [תפקוד מערך ההסברה הלאומי](#), 13 ביוני 2012.

<sup>7</sup> שם.

<sup>8</sup> ירדן ותיקאי, ראש מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה, פגישה, 16 ביוני 2015.

<sup>9</sup> [פורטל השירותים והמידע הממשלתי](#), תאריך כניסה: 21 ביוני 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## 2.2. מערך הדיפלומטיה הציבורית במשרד החוץ<sup>10</sup>

פעילות הדיפלומטיה הציבורית נועדה לחזק ולקדם את מכלול האינטרסים של ישראל במרחב הציבורי והתקשורתי והיא מרכיב חשוב בביטחון הלאומי. לדברי משרד החוץ, מערך הדיפלומטיה הציבורית במשרד החוץ (להלן: המערך) אחראי להובלה, ריכוז ותיאום של פעולות במרחב הציבורי התקשורתי, לליווי של הנושאים המדיניים ותמיכה בהם ולבנייה וביסוס של מערכות היחסים ארוכות הטווח עם גורמי כוח קיימים וצומחים במדינות העולם.<sup>11</sup>

המערך פועל ישירות מול 106 נציגויות משרד החוץ בעולם ומנחה אותן מבחינה מקצועית. בפעולות המערך מושם דגש על פיתוח כלים להשפעה והוא מתמקד בבניית תדמית רלוונטית וחיובית לישראל בקרב קהלי יעד בחו"ל. באמצעות יחידות המערך – אגף תקשורת והסברה וקשתו"מ (קשרי תרבות ומדע) – הוא מפעיל מגוון רחב של כלים מקצועיים, ובכלל זה מערך לניטור תקשורת אלקטרונית; הפעלת 350 ערוצי מדיה חדשה; הפקת תכנים טקסטואליים ויזואליים; ארגון ביקורי משלחות עיתונאים זרים בישראל; ארגון משלחות של מובילי דעה לישראל; תיאום מסרים מדיניים והסברתיים המועברים לתקשורת ופעילות מול התקשורת הזרה בארץ; הנחיה של נציגויות ישראל בחו"ל לגבי מגעים עם אמצעי תקשורת במדינות השונות; קיום הדרכות מקצועיות לעובדים ולפעילים פרו-ישראלים; קיום כנסים גדולים בישראל ובחו"ל; קידום פעילות תרבות ומדע בחו"ל; קיום פעילות להדגשת החדשנות הישראלית ותרומתה לעולם באמצעות משלחות, ניווד מרצים, תחרויות וכנסים. רכיבי התקציב במערך הדיפלומטיה הציבורית הם פעילות תקשורת אסטרטגית (הסברה) ודוברות, קשרי תרבות ומדע, פרויקטים משתנים ופעילות בנציגויות ישראל בעולם. לוח 2 להלן מציג את תקציב מערך הדיפלומטיה הציבורית בשנים 2010-2014.

**לוח 2 – תקציב ביצוע מערך הדיפלומטיה הציבורית בשנים 2010-2014 (מיליוני ש"ח)<sup>12</sup>**

| 2014        | 2013        | 2012        | סעיף                            |
|-------------|-------------|-------------|---------------------------------|
| 10.0        | 7.5         | 10.5        | הסברה – מטה                     |
| 10.5        | 7.0         | 11.0        | קשרי תרבות ומדע (קשתו"מ) – מטה  |
| 3.7         | 1.5         | 18.3        | פרויקטים                        |
| 22.3        | 18.5        | 21.0        | פעילות נציגויות (הסברה וקשתו"מ) |
| <b>46.5</b> | <b>34.5</b> | <b>60.8</b> | <b>סך הכול</b>                  |

על-פי הנתונים בלוח לעיל, כלל תקציב הביצוע של מערך הדיפלומטיה הציבורית בשנת 2014 עמד על כ-46.5 מיליון ש"ח. חלק מרכזי בתקציב מנותב לפרויקטים ולא לבסיס התקציב של המשרד. לדברי משרד החוץ, דפוס עבודה זה יוצר אי-סדירות תקציבית, בעיקר בשנים שבהן התקציב מוקפא על רקע בחירות (בשנים שבהן התקציב אינו מאושר בגין בחירות, התקציב לשנה השוטפת נקבע על-פי תקציב השנה הקודמת). תוצאות ההתנהלות האמורה הן קושי בבניית תשתית פעולות קבועה, וחוסר יכולת להוציא לפועל פעולות מתוכננות.

מערך הדיפלומטיה הציבורית עוסק דרך קבע בהתמודדות עם תנועת החרם במקומות שבהם היא פועלת ברחבי העולם. פעילות זו מנוהלת ברמת המטה על-ידי מחלקה באגף תקשורת והסברה העוקבת אחרי התופעה ומנחה את נציגויות משרד החוץ בעולם כיצד לפעול. לדברי נציגי משרד החוץ, לא ניתנו תקציבים מיוחדים לטיפול

<sup>10</sup> יובל רותם, משנה למנכ"ל משרד החוץ וראש המערך לדיפלומטיה ציבורית, פגישה, 17 ביוני 2015; דוא"ל 16 בנובמבר 2015.

<sup>11</sup> להרחבה ראו: ראדה חסייסי, מסמך בנושא משרד החוץ והדיפלומטיה הציבורית (בהכנה), מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

<sup>12</sup> זאב הראל, ראש חטיבת תקצוב מרכזי במשרד החוץ, דוא"ל, 18 ביוני 2015.



באתגרים שמציבה תנועת ה-BDS<sup>13</sup> והטיפול בה נעשה באמצעות הסטת כוח אדם ותקציבים פנים-משרדיים לתחום זה. לדבריהם, הצלחת תנועת החרם מוגבלת בעת הזאת, אך יש בכוחה להתרחב בעתיד. היא עלולה גם להביא לשחיקת "האשראי הדיפלומטי" של ישראל – לנוכח העזרה הדיפלומטית שניתנת על-ידי גורמים מדיניים בחו"ל לישראל בתחום זה.

מערך הדיפלומטיה הציבורית הכין תוכנית עבודה אשר מביאה בחשבון פעילות סדורה ומתמשכת לטיפול באתגרים שמציבה פעילות ה-BDS בפני ישראל. עלות התוכנית היא כ-150 מיליון ש"ח בפריסה על פני שלוש שנים. חלק ניכר מתקציב זה מיועד לתגבור כוח אדם במטה ובנציגויות ישראל בעולם על-ידי גיוס עובדים שכל פעילותם תנותב לטיפול בנושא. פרטי התוכנית ומסגרת התקציב הועברו למשרד האוצר, אך עד כה לא אושרו. בהחלטת ממשלה שהתקבלה לאחרונה, האחריות להובלת המאבק בתופעת הדה-לגיטימציה הנקטת כלפי מדינת ישראל ובתנועת החרם הופקדה בידי המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה.<sup>14</sup>

### 2.3. המשרד לנושאים אסטרטגיים<sup>15</sup>

המשרד לנושאים אסטרטגיים החל לפעול כנגד קמפיין הדה-לגיטימציה המתנהל נגד מדינת ישראל זמן קצר יחסית לאחר הקמתו בשנת 2009. לדברי מנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים, בשנים 2011-2014 הפעולות הראשונות של המשרד היו פיתוח הידע בנושא, שלא טופל באופן משמעותי עד לשנת 2009, והובלת מאמץ בין-משרדי ובין-ארגוני לפיתוח יכולות מענה כנגד קמפיין הדה-לגיטימציה המתנהל נגד מדינת ישראל. הכלים המרכזיים שפותחו:

- גיבוש קואליציית ארגונים – תיאום בין המאמצים השונים של משרדי הממשלה וגורמים פרו-ישראליים בארץ ובחו"ל להעצמת יכולת התגובה.
- הקמת פורום ממשלתי בראשות מנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים לתיאום הפעילות במאבק בדה-לגיטימציה הנקטת כלפי מדינת ישראל בעולם.
- הצגת מדד ההסתה – פרסום תקופתי העוסק בנושא ההסתה הפלסטינית כנגד ישראל.

כמפורט לעיל, במקביל לפעילות המשרד לנושאים אסטרטגיים, הוקמו גופים במשרד החוץ, בצה"ל ובמשרד המשפטים (המחלקה לתפקידים מיוחדים) על מנת להתמודד עם פעולות הדה-לגיטימציה הנקטות כלפי מדינת ישראל במדינות שונות.

המשרד הוא הגוף המתכלל והמתאם את הפעילות בנושא, בין היתר על-ידי העברת תקציבים לגופי ביצוע שונים – משרדי ממשלה וגופים חוץ-ממשלתיים. על-פי המידע שנמסר, התקציב השנתי הממוצע של המשרד לנושאים אסטרטגיים היה כ-22 מיליון ש"ח, ומתוך כלל התקציב הופנו כ-10 מיליון ש"ח להתמודדות עם קמפיין הדה-לגיטימציה המתנהל כלפי מדינת ישראל. לוח 3 להלן מציג את תקציב המשרד לנושאים אסטרטגיים בשנים 2010-2014.

<sup>13</sup> Boycott, Divestment, and Sanctions: קואליציה של 171 ארגונים לא ממשלתיים פרו-פלסטיניים שנתגבשה בשנת 2005 במטרה לקדם חרם, משיכת השקעות וסנקציות כלפי מדינת ישראל ופועלת בעיקר באירופה אך גם מחוצה לה; בן הופמן, מנהל תחום באגף הכלכלן הראשי – קשרים בין-לאומיים, משרד האוצר, דוא"ל, 23 בדצמבר 2014. להרחבה בנושא החרם הכלכלי ראו: איל קופמן, [ניתוח ההשלכות האפשריות של חרם כלכלי על ישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2014.

<sup>14</sup> יובל רותם, משנה למנכ"ל משרד החוץ וראש המערך לדיפלומטיה ציבורית, פגישה, 17 ביוני; ליאור חיימוביץ, עו"ד, יועץ השר לנושאים אסטרטגיים והסברה, דוא"ל, 8 בדצמבר 2015.

<sup>15</sup> יוסי קופרווסר, מנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים בשנים 2011-2014, פגישה, 2 באוגוסט 2015; דוא"ל, 18 בנובמבר 2015.



**לוח 3 – תקציב המשרד לנושאים אסטרטגיים בשנים 2010-2014 (במיליוני ש"ח)<sup>16</sup>**

| 2014  | 2013  | 2012  | 2011  | 2010  | תקציב       |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
| 17.0  | 9.5   | 11.0  | 10.8  | 9.5   | מקורי       |
| 28.8  | 23.3  | 24.6  | 22.2  | 17.5  | מאושר       |
| 19.3  | 15.1  | 14.6  | 11.3  | 8.8   | ביצוע       |
| 67.0% | 64.8% | 59.3% | 50.9% | 50.3% | שיעור ביצוע |

על-פי הנתונים בלוח, בשנת 2014 התקציב המקורי של המשרד לנושאים אסטרטגיים היה כ-17 מיליון ש"ח. כמו כן, אפשר לראות שהתקציב המאושר עמד על כ-28.8 מיליון ש"ח, תקציב הביצוע היה כ-19.3 מיליון ש"ח ושיעור הניצול (תקציב ביצוע מתקציב מאושר) היה כ-67%. תקציב הביצוע המצטבר בשנים 2010-2014 הסתכם בכ-69.1 מיליון ש"ח, ומשמעו תקציב שנתי ממוצע של כ-13.8 מיליון ש"ח.

**2.4. משרד ההסברה**

משרד ההסברה פעל לפרקים במהלך שנות קיומה של המדינה. שר ההסברה הראשון היה ישראל גלילי, והוא מונה לתפקיד במהלך כהונתה של הממשלה ה-13 (בשנים 1967-1969). ממועד כהונת הממשלה ה-17 (שנת 1975) ועד לתחילת כהונתה של הממשלה ה-32 (שנת 2009) לא מונה שר הסברה. למעשה, משרד ההסברה הוקם מחדש בשנת 2009 בראשות ח"כ יולי יואל אדלשטיין ונקרא "משרד ההסברה והתפוצות". עם הקמת משרד ההסברה והתפוצות בשנת 2009 צורפו לתחום אחריותו של המשרד לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"מ) ולשכת העיתונות הממשלתית (לע"מ).<sup>17</sup> המשרד לא פעל בכהונת הממשלה ה-33 ויחידותיו עברו למשרד ראש הממשלה.<sup>18</sup> במהלך תקופת כהונתה של הממשלה ה-34 הועבר שטח הפעילות הזה למשרד בראשות השר גלעד ארדן.<sup>19</sup> משרד ההסברה והתפוצות הוביל כמה פרויקטים בתחום ההסברה במטרה לקדם את תדמיתה של ישראל בעולם, ועיקרם:

- "מסבירים ישראל" – תקשורת דיגיטלית וכתובה לעידוד הסברה על-ידי אזרחי ישראל המבקרים בחו"ל.
- מימון פעילות שליחי הסברה באוניברסיטאות בחו"ל.
- Face of Israel – משלחות לקיום פעולות הסברה במתכונת של "מסע דילוגים" באוניברסיטאות בחו"ל.
- "משדרים ישראל לעולם" – שדרני רדיו וטלוויזיה ממדינות שונות שקיימו שידור מישראל.
- פרויקט "מתחברים" (בשיתוף פעולה עם ההסתדרות הציונית) – פעילות בקרב ישראלים בצפון אמריקה להגברת תחושת החיבור עם מדינת ישראל.
- מאבק בפעולות הדה-לגיטימציה הננקטות כלפי ישראל על-ידי הבאת קבוצות זרים לישראל להכרת המציאות הביטחונית.

כאמור, משרד ההסברה והתפוצות פעל, נוסף על תחום ההסברה, בתחומי החברה והתפוצות,<sup>20</sup> וכמו כן צורפו למשרד היחידות לע"מ ולפ"מ. תקציב משרד ההסברה והתפוצות אשר מיוחס באופן ישיר להסברה, הסתכם בשנים 2009-2013 בכ-20 מיליון ש"ח בשנה.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> פורטל השירותים והמידע הממשלתי, [תקציב וביצוע לשנים 2010-2014](#), תאריך כניסה: 21 ביוני 2015.

<sup>17</sup> פיני מור, יועץ בכיר למנכ"ל משרד ההסברה והתפוצות בשנים 2009-2013, פגישה, 25 ביוני 2015.

<sup>18</sup> ירדן ותיקאי, ראש מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה, פגישה, 16 ביוני 2015.

<sup>19</sup> הכנסת, [שרים לפי משרדי ממשלה](#), תאריך כניסה: 15 ביולי, 2015.

<sup>20</sup> משרד ראש הממשלה, החלטות ממשלה, החלטה מס' 1936: [הקמת משרד ההסברה והתפוצות](#), 3 ביוני 2009.

<sup>21</sup> פיני מור, יועץ בכיר למנכ"ל משרד ההסברה בשנים 2009-2013, פגישה, 25 ביוני 2015.



**לוח 4 – תקציב משרד ההסברה והתפוצות בשנים 2010-2014 (במיליוני ש"ח)**<sup>22</sup>

| תקציב       | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| מקורי       | 13.6  | 46.6  | 45.9  | 9.5   | 23.7  |
| מאושר       | 42.7  | 50.1  | 45.2  | 43.5  | 48.6  |
| ביצוע       | 22.7  | 19.2  | 27.2  | 28.1  | 21.1  |
| שיעור ביצוע | 53.2% | 38.3% | 60.2% | 64.6% | 43.4% |

על-פי הנתונים בלוח, בשנת 2014 התקציב המקורי של משרד ההסברה והתפוצות היה כ-23.7 מיליון ש"ח. כלל התקציב המאושר היה כ-48.6 מיליון ש"ח, תקציב הביצוע עמד על כ-21.1 מיליון ש"ח ושיעור הניצול (תקציב ביצוע מתקציב מאושר) היה כ-43.4%. כמו כן, תקציב הביצוע המצטבר בשנים 2010-2014 היה כ-118.3 מיליון ש"ח, ומשמעו תקציב שנתי ממוצע של כ-23.7 מיליון ש"ח.

**2.5. לשכת העיתונות הממשלתית**<sup>23</sup>

לשכת העיתונות הממשלתית (לע"מ), פועלת במשרד ראש הממשלה ובעבר היתה שייכת מינהלית למשרד ההסברה והתפוצות. לע"מ אחראית, בין היתר, על תיאום התקשורת בין ממשלת ישראל ובין קהילת העיתונאים ואנשי התקשורת הפועלים בישראל. פעילות לע"מ מול עיתונות זרה אשר נמצאת בישראל מתמקדת בעיקר במתן סיוע מינהלי, לוגיסטי ותוכני, למאות העיתונאים הזרים השוהים בישראל דרך קבע ולעוד כמה אלפי עיתונאים (תלוי באירועים התקשורתיים) המגיעים לישראל לתקופות קצרות של ימים או שבועות.

לשכת העיתונות הממשלתית משמשת הגורם המקשר בין העיתונות הזרה למוסדות המדינה ועוסקת בין היתר בחיבורים לראיונות עם אנשי ממשלה והפצת חומרים כתובים בנושאים שונים ומגוונים. הפעילות מול העיתונות הזרה מתחילה בליווי עיתונאי זר אשר מגיע לישראל, באמצעות העברת מידע בסיסי לסיוע להתאקלמותו בישראל (מגורים, חינוך לילדים וכו'), וממשיכה בעריכת שיחות רקע בעניין אירועים שונים, תדרוכים וסיורים. בפעילויותיה עם העיתונות הזרה מנסה לע"מ לקדם את ההסברה של מדינת ישראל. דוגמאות לפעילות הסברתית של לע"מ הן הליווי שניתן לביקורי האפיפיור בישראל בשנים 2009 ו-2014 – ביקורים שסייעו לחיזוק תדמיתה של ישראל והובילו לשבירת שיא בתיירות הנכנסת לישראל בשנת 2010. בנוסף, לע"מ מקיימת פעילות מאומצת במהלך אירועים ביטחוניים. למשל, במבצע "צוק איתן" טיפלה לשכת העיתונות בכ-840 עיתונאים שהגיעו לישראל מכל רחבי העולם, הן בשיחות רקע והנפקת תעודות לע"מ והן בעריכת 63 תדרוכים ב-53 ימי לחימה. בתקציב לע"מ מבוטאת הפעילות הישירה של לע"מ ולא נכללות בו העברות מגופים ממשלתיים אחרים שלע"מ נותנת להם שירותים.

לוח 5 להלן מציג את תקציב לשכת העיתונות הממשלתית בשנים 2010-2014.

<sup>22</sup> פורטל השירותים והמידע הממשלתי, [תקציב וביצוע לשנים 2010-2014](#), תאריך כניסה: 21 ביוני 2015.

<sup>23</sup> ניצן חן, מנהל לשכת העיתונות הממשלתית, פגישה, 29 ביוני 2015; דוא"ל, 15 בנובמבר 2015.



לוח 5 – תקציב לשכת העיתונות הממשלתית בשנים 2010-2014 (במיליוני ש"ח)<sup>24</sup>

| תקציב       | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| מקורי       | 5.1   | 7.2   | 7.2   | 7.6   | 8.8   |
| מאושר       | 7.3   | 10.2  | 15.3  | 17.2  | 15.3  |
| ביצוע       | 4.1   | 4.6   | 8.0   | 11.4  | 8.4   |
| שיעור ביצוע | 56.2% | 45.1% | 52.3% | 66.3% | 54.9% |

על-פי הלוח, בשנת 2014 התקציב המקורי של לשכת העיתונות הממשלתית היה כ-8.8 מיליון ש"ח. כמו כן, כלל התקציב המאושר עמד על כ-15.3 מיליון ש"ח, תקציב הביצוע היה כ-8.4 מיליון ש"ח ושיעור הניצול (תקציב ביצוע מתקציב מאושר) היה כ-54.9%. בנוסף, תקציב הביצוע המצטבר בשנים 2010-2014 היה כ-36.5 מיליון ש"ח, ומשמעו תקציב שנתי ממוצע של כ-7.3 מיליון ש"ח.

**2.6. לשכת הפרסום הממשלתית<sup>25</sup>**

לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"מ) היא גוף ממשלתי ביצועי אשר שייך מינהלית למשרד התקשורת ולפרקים היה שייך למשרד ראש הממשלה ולמשרד ההסברה והתפוצות. לשכת הפרסום הממשלתית מובילה עשרות מהלכים שיווקיים באמצעות קמפיילים ציבוריים וחברתיים בישראל ובחו"ל עבור משרדי הממשלה, חברות ציבוריות וגופים ציבוריים. מכיוון שלפ"מ היא גוף מבצע, תקציב הפרסום מגיע מהגוף או מהמשרד הממשלתי מבקש השירות, וללשכת הפרסום הממשלתית אין תקציב המוקצה באופן נפרד וישיר להסברה.

**2.7. חטיבת דובר צה"ל<sup>26</sup>**

חטיבת דובר צה"ל נושאת באחריות להובלת נושא הדוברות, התקשורת, ההסברה וקשרי הציבור של צה"ל בישראל ובעולם. תפקידה המרכזי הוא גיבוש, קביעה ויישום של מדיניות צה"ל בתחומי ההסברה במסגרת אירועים ותהליכים מרכזיים בצה"ל, תוך תיאום עם מטה ההסברה הלאומי ומשרדי הממשלה. בחטיבת דובר צה"ל כ-300 חיילים, קצינים ונגדים, והם פועלים מול קהל בין-לאומי בתקשורת אינטראקטיבית, שליחויות הסברה בחו"ל ומפגשים של גורמים זרים עם קציני צה"ל.

להלן פירוט פעילותה של חטיבת דובר צה"ל מול גורמים בין-לאומיים בשנת 2014: 1,525 מפגשי צבא-תקשורת, 844 ראיונות לתקשורת, 440 שיחות רקע, 356 שאילתות, 178 הודעות דובר צה"ל, 23 אירועים פתוחים לסיקור תקשורתי. במהלך שנת 2014 נשלחו 150 קצינים ב-47 משלחות הסברה והתקיימו 938 ביקורי גורמים זרים.

נתונים על תקציב חטיבת דובר צה"ל לא הועברו על-ידי משרד הביטחון.

**2.8. סיוע חוץ<sup>27</sup>**

הסברה היא חלק ניכר מהעיסוק בדיפלומטיה, הן באמצעות ייסוד וביסוס של קשרים דיפלומטיים עם מקבלי החלטות ומובילי דעה במדינות השונות והן באמצעות קיום ראיונות של נציגים ישראלים בתקשורת זרה. במקביל לתחום זה, צמח תחום שלם המשתלב בעבודת הדיפלומטים, והוא טיפוח קשרי תרבות ומדע באמצעות סיוע חוץ למדינות מתפתחות – סיוע לארצות שונות בתחומים שבהם לישראל יתרון יחסי, כגון פיתוח מדעי, חקלאות, חינוך ותעשייה. באמצעות סיוע זה מקווה ישראל לשפר את תדמיתה ואת מעמדה הבין-לאומי. סיוע

<sup>24</sup> פורטל השירותים והמידע הממשלתי, [תקציב וביצוע לשנים 2010-2014](#), תאריך כניסה: 21 יוני, 2015.

<sup>25</sup> גדי מרגלית, מנהל לשכת הפרסום הממשלתית, דוא"ל, 19 ביולי, 2015.

<sup>26</sup> עו"ד רות בר, עוזרת שר הביטחון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 יולי, 2015.

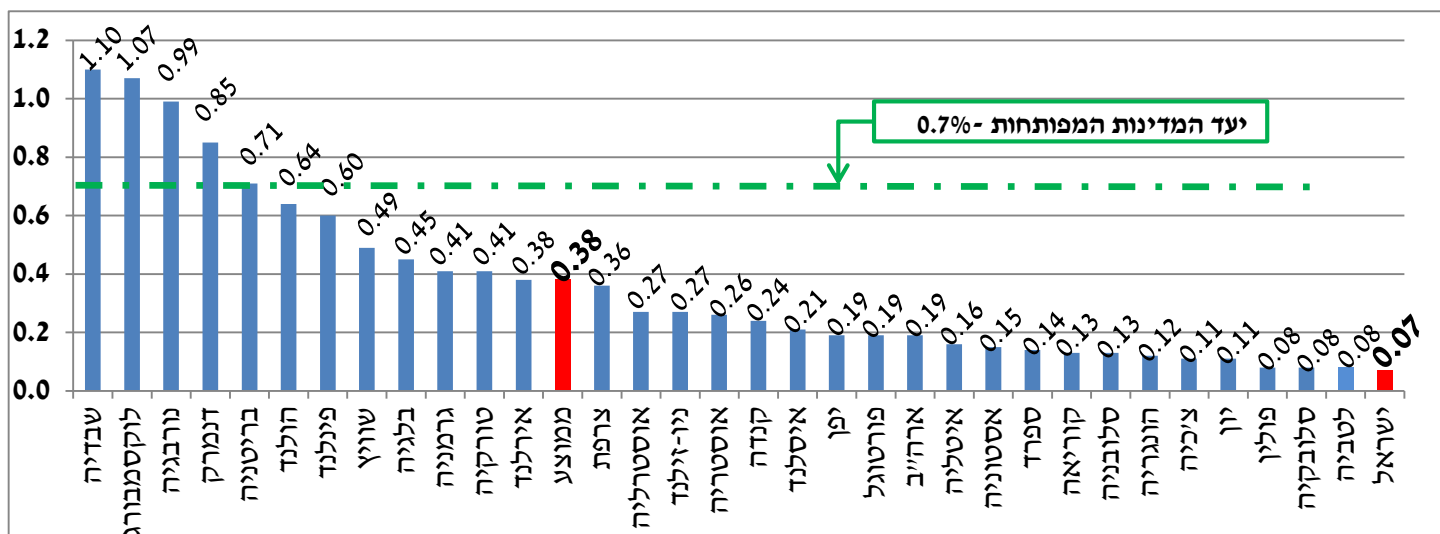
<sup>27</sup> להרחבה ראו: איל קופמן, תיאור וניתוח תקציב סיוע החוץ של ישראל (בהכנה), מרכז המחקר והמידע של הכנסת.





חוץ ניתן על-ידי מדינות רבות והוא אף גדל בהיקפו בעשור האחרון. את הנושא מוביל ארגון האומות המאוחדות על-ידי קביעת יעדים (נקבע יעד של ניצול 0.7% מההכנסה הלאומית הגולמית לצורך סיוע חוץ).<sup>28</sup> תרשים 1 להלן מציג את סיוע החוץ ביחס להכנסה הלאומית הגולמית (GNI) של מדינות נבחרות בשנת 2014.

### תרשים 1 – סיוע החוץ כאחוז מההכנסה הלאומית הגולמית של מדינות נבחרות בשנת 2014<sup>29</sup>



על-פי הנתונים בתרשים לעיל, שיעור סיוע החוץ של ישראל ביחס להכנסה הלאומית הגולמית בשנת 2014 היה הנמוך ביותר בין המדינות המוצגות בתרשים והסתכם בכ-0.07% – נתון הנמוך פי-10 מיעד ארגון האומות המאוחדות לסיוע חוץ אשר אומץ על-ידי ה-OECD (0.7% מההכנסה הלאומית הגולמית). כמו כן, הנתון הממוצע היה כ-0.38% – פי-5.4 משיעור סיוע החוץ של ישראל. סיוע החוץ של מדינת ישראל בשנת 2014 הסתכם ב-199.6 מיליון דולר.<sup>30</sup>

סיוע החוץ מחולק לשני חלקים, כמפורט להלן:

**סיוע מולטיטרלי:** תשלומים של מדינת ישראל לארגונים בין-לאומיים כמו הבנק העולמי, בנקים אזוריים לפיתוח וכדומה. התשלומים מועברים על-ידי הגופים הבין-לאומיים למדינות מתפתחות שונות במסגרת הסכמי פיתוח. חלוקת התשלומים למדינות מתפתחות נעשית על-פי רוב ללא שליטת המדינות המשלמות, אולם לעתים יש למדינות המשלמות השפעה על ניתוב התשלומים.

**סיוע בילטרלי:** סיוע של מדינת ישראל למדינות שונות באופן ישיר. באפיק זה יש למדינה המשלמת השפעה על יעד התרומה ולעתים חלק מהתשלומים תורמים באופן עקיף לכלכלת המדינה התורמת, בשל גידול הייצוא למדינה הנתמכת כחלק מתוכניות הפיתוח הממומנות.

הסיוע הביילטרלי שהעבירו משרדי הממשלה וגופים נוספים למדינות מתפתחות בשנת 2014 עמד על כ-175.7 מיליון דולר. הסיוע המולטיטרלי של משרדי הממשלה וגופים נוספים לארגונים בין-לאומיים בשנת 2014 עמד על כ-23.9 מיליון דולר. לוח 6 להלן מציג את סיוע החוץ של ישראל המיוחס למדינות מתפתחות בחלוקה למשרדי הממשלה וגופים נוספים.

<sup>28</sup> OECD, [The 0.7% ODA/GNI target – a history](#), accessed: July 14, 2015

<sup>29</sup> OECD, [Net Official Development Assistance in 2014](#), Published: April 8, 2015.

<sup>30</sup> טל שוורצמן, מנהל תחום מחקר ומידע באגף הכלכלן הראשי – קשרים בין-לאומיים, משרד האוצר, דוא"ל, 5 בנובמבר 2015; מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1 בנובמבר 2015.



| היקף הסיוע   | הגוף                |
|--------------|---------------------|
| 58.6         | משק המים            |
| 49.9         | משרד העלייה והקליטה |
| 16.6         | משרד הבריאות        |
| 15.7         | משרד ראש הממשלה     |
| 13.7         | משרד החוץ           |
| 7.8          | משרד החינוך         |
| 4.9          | משרד הכלכלה         |
| 4.3          | משרד הביטחון        |
| 4.1          | עיריית תל-אביב      |
| 0.1          | המשרד להגנת הסביבה  |
| <b>175.7</b> | <b>סך הכול</b>      |

על-פי הנתונים בלוח לעיל, סיוע החוץ המועבר ישירות ממשרדי הממשלה ומגופים נוספים (כמו עיריית תל-אביב) למדינות מתפתחות היה בשנת 2014 כ-175.7 מיליון דולר. כמו כן, ניתן לראות כי סכום הסיוע הגבוה ביותר היה במשק המים ועמד על כ-58.6 מיליון דולר. סיוע זה כולל את הסבסוד הגלום בהעברת מים שפירים מישראל לממלכת ירדן בעקבות הסכם השלום בין המדינות וסבסוד מים שפירים לרשות הפלסטינית. בנוסף, אפשר לראות כי משרד העלייה והקליטה העביר כ-49.9 מיליון דולר לקליטת עולים.<sup>32</sup>

היקף סיוע החוץ של ישראל כולל סיוע לעולים חדשים אשר עלו ממדינות מתפתחות וטיפול בפליטים ומהגרים בלתי חוקיים. התקציב שהוקצה לטיפול בעולים ומהגרים בלתי חוקיים הסתכם בשנת 2014 בכ-58.3 מיליון דולר. סיוע החוץ של ישראל ללא קליטת עלייה וטיפול במהגרים בלתי חוקיים עמד בשנת 2014 על כ-141.3 מיליון דולר – כ-0.05% מההכנסה הגולמית הלאומית.

### 3. אומדן תקציב ההסברה

עריכת אומדן של תקציב ההסברה היא משימה מורכבת בשל פיזור התקציב בין גופים שונים והקושי להגדיר את פעילות ההסברה, שכן כאמור בסעיף 1 לעיל, היא יכולה להיעשות באופן ישיר ובאופן עקיף. לפיכך, יש פעילויות שאינן מוגדרות כהסברה באופן ישיר אך יש להן תוצרי הסברה, למשל קידום התיירות לישראל ועריכת כנסים מקצועיים בארץ ובחו"ל על-ידי גופים ממשלתיים. כמו כן, יש תוצרי הסברה לפעילויות מסחריות של גופים עסקיים, כדוגמת חברות ישראליות הפועלות בחו"ל.

איסוף נתוני התקציב של הגופים המרכזיים העוסקים בהסברה מאפשר לגבש אומדן כללי של תקציב ההסברה. יש לציין כי דובר צה"ל, שהוא גורם מרכזי בתחום ההסברה, לא העביר נתונים על תקציבו. לוח 7 להלן מציג את תקציב ההסברה בחלוקה לגופי ההסברה השונים בשנים 2012 עד 2014.

<sup>31</sup> שם.

<sup>32</sup> סיוע לעולים חדשים ממדינות מתפתחות בשנתם הראשונה בישראל (כולל סל קליטה). הוצאות אלה נכללות בהגדרות לסיוע חוץ. מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סיוע החוץ של מדינת ישראל לארצות מתפתחות – דוח לשנת 2014, 1 בנובמבר 2015.



**לוח 7 – תקציב הביצוע בתחום ההסברה, בחלוקה לגופי ההסברה השונים, בשנים 2012-2014 (במיליוני ש"ח)**

| 2014         | 2013        | 2012         | הוצאה                    |
|--------------|-------------|--------------|--------------------------|
| 46.5         | 34.5        | 60.8         | מערך הדיפלומטיה הציבורית |
| 21.1         | 28.1        | 27.2         | משרד ההסברה והתפוצות     |
| 19.3         | 15.1        | 14.6         | המשרד לנושאים אסטרטגיים  |
| 8.4          | 11.4        | 8.0          | לשכת העיתונות הממשלתית   |
| 8.3          | 8.3         | 5.3          | מטה ההסברה הלאומי        |
| <b>103.6</b> | <b>97.4</b> | <b>115.9</b> | <b>סך הכול</b>           |

על-פי הנתונים בלוח לעיל, תקציב גופי הממשלה העוסקים בהסברה בישראל (להוציא חטיבת דובר צה"ל) היה כ- 103.6 מיליון ש"ח בשנת 2014. תקציב מערך הדיפלומטיה הציבורית במשרד החוץ, אשר עמד על כ-46.5 מיליון ש"ח בשנת 2014, הוא התקציב הגבוה בין תקציבי הגופים העוסקים בהסברה. כאמור בסעיף 2.3 לעיל, סיוע החוץ של מדינת ישראל הוא גורם הסברתי נוסף, ומאחר שקשה לקבוע אם עניינו הסברה ישירה או הסברה עקיפה, תקציבו מוצג במסמך זה בנפרד. לוח 8 להלן מציג את היקף סיוע החוץ של ישראל בשנים 2010-2014.

**לוח 8 – סיוע החוץ של ישראל בשנים 2010-2014 (במיליוני ש"ח)<sup>33</sup>**

| 2014         | 2013         | 2012         | 2011         | 2010         | הוצאה   |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---|
| 505.6        | 478.4        | 482.8        | 400.6        | 297.9        | סיוע חוץ ללא קליטת עלייה וטיפול בהגירה בלתי חוקית |
| 178.5        | 160.3        | 172.0        | 175.9        | 150.2        | קליטת עלייה                                       |
| 30.1         | 90.3         | 44.0         | 161.0        | 93.3         | טיפול בהגירה בלתי חוקית                           |
| <b>717.7</b> | <b>732.6</b> | <b>702.5</b> | <b>741.1</b> | <b>545.1</b> | <b>סך הכול תקציב סיוע החוץ</b>                    |

על-פי הנתונים בלוח לעיל, תקציב סיוע החוץ של ישראל בשנת 2014 היה כ-717.7 מיליון ש"ח. כמו כן, מתוך כלל תקציב סיוע החוץ, כ-178.5 מיליון ש"ח היו לקליטת עולים ממדינות מתפתחות וכ-30.1 מיליון ש"ח היו לטיפול בהגירה בלתי חוקית. סיוע החוץ של ישראל בשנת 2014 ללא קליטת עולים ממדינות מתפתחות וללא טיפול בהגירה בלתי חוקית עמד בשנת 2014 על כ-505.6 מיליון ש"ח – סכום גבוה יחסית לשנים עברו.

<sup>33</sup> טל שוורצמן, מנהל תחום מחקר ומידע באגף הכלכלן הראשי – קשרים בין-לאומיים, משרד האוצר, דוא"ל, 5 בנובמבר 2015; מקור הנתונים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1 בנובמבר 2015.



#### 4. סיכום

ביצוע תקציב ההסברה הישירה (המיוחס לתחום המדיני-ביטחוני) בגופי הממשלה השונים היה בשנת 2014 כ-103.6 מיליון ש"ח. עם זאת, וכאמור לעיל, קשה לאמוד את כלל מרכיבי תקציב ההסברה של ישראל, שכן הוא מפוזר בין גופים שונים. תקציב סיוע החוץ של ישראל עמד בשנת 2014 על כ-717.7 מיליון ש"ח (הסכום הוא כ-505.6 מיליון ש"ח ללא קליטת עלייה וטיפול בהגירה בלתי חוקית).

מהמתואר לעיל במסמך אפשר לומר כי על אף השיפור שחל בעקבות הקמת מטה ההסברה<sup>34</sup> ודוח מבקר המדינה בנושא,<sup>35</sup> עדיין יש חוסר מיקוד מספק בין פעולות ההסברה והמאבק בדה-לגיטימציה הנקטת כלפי מדינת ישראל שהגופים השונים מבצעים, לנוכח הגידול בהיקף הפעילות נגד ישראל על-ידי גורמים שונים בעשור האחרון.<sup>36</sup> עם זאת, על-פי משרד החוץ,<sup>37</sup> הממשלה החליטה כי נושא המאבק בדה-לגיטימציה של מדינת ישראל והחרמות כלפיה ירוכז במשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, ולצורך כך הוחלט להקצות למעלה מ-100 מיליון ש"ח. לדברי המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, מוקם בימים אלו מטה מתאם מכוון ומתכלל, על מנת להוביל את המערכה בפעולות הדה-לגיטימציה הנקטות כלפי מדינת ישראל.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, [תפקוד מערך ההסברה הלאומי](#), תאריך פרסום: 13 ביוני 2012.

<sup>35</sup> משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, [דוח שנתי 58א](#), תאריך פרסום: 19 בנובמבר 2007.

<sup>36</sup> להרחבה בנושא השפעות החרם ראו: איל קופמן, [ניתוח ההשלכות האפשריות של חרם כלכלי על ישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2014.

<sup>37</sup> יובל רותם, משנה למנכ"ל משרד החוץ וראש המערך לדיפלומטיה ציבורית, דוא"ל, 16 בנובמבר 2015; ליאור חיימוביץ, עו"ד, יועץ השר לנושאים אסטרטגיים והסברה, דוא"ל, 8 בדצמבר 2015.

<sup>38</sup> ליאור חיימוביץ, עו"ד, יועץ השר לנושאים אסטרטגיים והסברה, דוא"ל, 8 בדצמבר 2015.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע