

מערך החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ

תקציר

רקע

בשנים האחרונות פעילות מדינת ישראל בזירה הבין-לאומית התרחבה מאוד, וכיום עשרות משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים (להלן - מערך החוץ) מקיימים קשרים ישירים וקשרים עקיפים עם גורמי ממשל, עם גורמי מקצוע ועם ארגונים בין-לאומיים בעולם. פעילות זו מייצרת עבור מדינת ישראל הזדמנויות רבות לקידום מעמדה המדיני בעולם, לחיזוק תדמיתה הבין-לאומית, לשיפור יכולותיה הכלכליות ולקידום האינטרסים שלה בהתאם למדיניות הממשלה. למשרד החוץ, הפועל באמצעות 103 נציגויות דיפלומטיות הפרוסות ברחבי העולם, תפקיד חשוב ביישום מדיניות הממשלה בזירה הבין-לאומית. בשנים האחרונות חלה הפחתה עקבית בחלק של משרד החוץ בתקציב המדינה, ובשנת 2019 צומצם במידה רבה תקציב המשרד, מהלך שפגע בפעילותו בארץ ובעולם.

נתוני מפתח

3.2 מיליארד ש"ח

תקציב פעילות מערך החוץ הממשלתי לשנת 2019

35

מספר גופי המדינה הפעילים בחו"ל בשנת 2019

103

מספר הנציגויות הדיפלומטיות של ישראל בעולם בשנת 2019

161

מספר המדינות שיש לישראל קשרים דיפלומטיים עימן בשנת 2019

-14.7%

שיעור הפחתת התקציב המקורי של משרד החוץ לשנת 2019 בהשוואה לשנת 2018 למול גידול סך כל תקציב המדינה בשיעור 4.3%

1.385 מיליארד ש"ח

התקציב המקורי של משרד החוץ לשנת 2019 שהיווה 0.29% מסך תקציב המדינה

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לפעילות מערך החוץ הישראלי בזירה הבין-לאומית, וכן את ההליכים שהביאו לגיבוש תקציב משרד החוץ לשנת 2019 ואת השלכותיהם. הבדיקה בוצעה במשרד החוץ, במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה. בירורי השלמה נעשו במטה לביטחון לאומי, במשרד הכלכלה והתעשייה, במשרד התפוצות, במשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, במשרד הביטחון ובצה"ל ובגופים נוספים המייצגים את המדינה בחו"ל. כמו כן, במסגרת הבדיקה קיים משרד מבקר המדינה רב-שיח שבו השתתפו שגרירים לשעבר ובעלי תפקידים בכירים במטה משרד החוץ בדימוס, והפיץ שאלון בקרב כ-28 משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים לקבלת מידע על אודות פעילותם בזירה הבין-לאומית וראייתם בנוגע לפעילות מערך החוץ בשנים האחרונות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



פעילות מערך החוץ הישראלי בזירה הבין-לאומית

בשנת 2019 מערך החוץ של מדינת ישראל כלל פעילות מבוזרת של למעלה מ-35 משרדי ממשלה וגורמי ממשלה אחרים, וזאת לצד משרד החוץ, בהיקף תקציבי כולל של כ-3.2 מיליארד ש"ח וכ-4,500 עובדים בארץ ובחו"ל. תמונת המצב בנוגע להעסקת העובדים במערך זה, תקציבו והפעילות של כלל הגורמים אינם מוצגים באופן מרוכז בתוכניות העבודה הממשלתיות ובתקציב המדינה.

מערך החוץ יצר מנעד רחב של תחומי השקה, חפיפה, הקבלה והשלמה בכל הקשור לעיסוק בסוגיות שונות בזירה הבין-לאומית. נמצא שבעת ובעונה אחת, סוגיות אלה מטופלות הן על ידי משרד החוץ והן על ידי משרדי הממשלה וגורמי ממשלה אחרים, באותן מדינות וארגונים בין-לאומיים, ולא פעם גם מול אותם גורמים ממשלתיים ומדינתיים זרים, דבר שהוביל לחוסר תיאום, סנכרון ושיתוף פעולה בין הגופים האלה.

החלטות הממשלה בדבר גיבוש אסטרטגיה לאומית לפעילות מדינת ישראל בזירה הבין-לאומית, תוך ייעול הקצאת משאבי המדינה, טרם יושמו.

אין תחימה של סמכויות והגדרת תחומי פעולה וגבולות גזרה בין משרד החוץ ובין עשרות גופי הממשלה האחרים הפועלים בזירה הבין-לאומית, ולא נעשתה בחינה ועבודת מטה בנוגע למודל העבודה הראוי, באופן שמקשה על עבודת הגופים השונים בתחומי הפעילות המשותפת שלהם וביכולת שלהם ליצור הסדרי תיאום וקשרי גומלין יעילים.

הממשלה טרם הגדירה גורם שיהיה אחראי לתיאום בין גופי הממשלה הפועלים בזירה הבין-לאומית ותכלולם. הדבר נדרש לנוכח שינויים והתפתחויות מהירים במפות האינטרסים העולמיים, והצורך ליצירת תמונת מצב כוללת ורחבה תוך מיצוי מלוא הידע הקיים במישור הבין-לאומי. כמו כן לא הוגדר מנגנון מסודר, נוהל ברור או פרקטיקה קבועה ושוטפת לצורך עדכונים הדדיים של משרדי הממשלה וגופי ממשלה אחרים, באופן המקשה על ריכוז מאמץ בזירה הבין-לאומית.

תהליך הגיבוש של תקציב משרד החוץ לשנת 2019 והשלכותיו

הקיצוץ הניכר (בשיעור של 14.7%) בבסיס תקציב משרד החוץ לשנת 2019 ביחס לתקציב 2018, הוביל למשבר תקציבי במשרד. כתוצאה מכך פעילויות רבות, לרבות פעולות ליבה, לא התקיימו, דבר שעלול להשפיע על יחסי החוץ של מדינת ישראל, על השירות לאזרחים בחו"ל ועוד.

משרד האוצר הוביל מהלך לסגירת נציגויות דיפלומטיות של ישראל בחו"ל, אף על פי שהצעתו לא נשענה על בחינה יסודית של השפעות פעולה זו על יחסי החוץ של ישראל.

החלטת הממשלה בדבר סגירה מדורגת של שבע נציגויות, טרם יושמה, זאת בעקבות החלטת הדרג המדיני. משכך, משרד האוצר לא העביר את התוספת התקציבית החד-פעמית שהותנתה בסגירת הנציגויות כאמור.



עשרות גופי ממשלה הפועלים בחו"ל הרחיבו את הממשקים עם גופים ממשלתיים זרים, עם ארגונים בין-לאומיים ועם חברות אזרחיות בעולם באופן שיוצר עבור מדינת ישראל הזדמנויות לשיפור מעמדה בעולם ולחיזוק תדמיתה.

משרד החוץ נוקט יוזמות לקידום האינטרסים של מדינת ישראל בעולם ובכלל זאת יזם הקמת פורום גלובלי, בשיתוף משרדי ממשלה אחרים, שמטרתו התמודדות עם משבר האקלים.

משרד ראש הממשלה קידם בשנת 2019 הקמת ועדה בין-משרדית שמקיימת עבודת מטה סדורה למיקוד פעילות הממשלה בתחום הפיתוח הבין-לאומי ולבניית אסטרטגיה בתחום, תוך תיאום ושיתוף פעולה בין-משרדי.

עיקרי המלצות הביקורת

פעילות מערך החוץ הישראלי בזירה הבין-לאומית

בהינתן הביזור בפעילות מערך החוץ הממשלתי יש לפעול ליישום החלטות הממשלה בנושא זה ובכלל זאת לכנס ועדת מנכ"לים לצורך קביעת יעדים אסטרטגיים לאומיים משותפים למערך החוץ הממשלתי תוך יצירת מנגנון הפעלה מיטבי, למפות את כל משרדי הממשלה והגורמים הממשלתיים הפועלים מטעם מדינת ישראל בזירה הבין-לאומית ולהגדיר את מקומו של משרד החוץ במארג זה. כל זאת תוך בחינת אפקטיביות הביצוע של כלל גופי המערך וכן כנגזרת מהאסטרטגיה הלאומית ובהתאמה להתפתחויות במרחב הטכנולוגי העדכני.

על מנת לנהל את מערך החוץ המבוזר מומלץ למנות גורם ממשלתי אשר יתכלל את פעילות כלל הגורמים במערך ויפעל להסדרת מנגנוני תיאום, שיתוף פעולה ועדכון הדדיים. כמו כן, ראוי לקבוע תחומי אחריות, סמכות וגבולות גזרה של הגורמים הפועלים בזירה הבין-לאומית.

ראוי כי כל גורם ממשלתי הפועל בתחום החוץ יגבש תוכנית עבודה בתחומי פעילותו ואחריותו בהלימה ליעדים האסטרטגיים הלאומיים תוך קביעת מדדים לבחינה והערכה עתידית, וכי כלל התוכניות יגובשו לכדי תכנית ממשלתית אחת.

מומלץ לבחון את תקציב מערך החוץ, באופן שיותאם לתחומי האחריות, ליעדים ולמנגנון ההפעלה של כל גורם ממשלתי במערך זה, על בסיס עקרונות של יעילות ואיגום משאבים. כמו כן, מומלץ לבחון הצגה מתכללת בתקציב המדינה של כלל המשאבים של המשרדים והגופים השונים שמוקצים לפעילות מערך החוץ.

תהליך הגיבוש של תקציב משרד החוץ לשנת 2019 והשלכותיו

ראוי כי הקצאת תקציב למשרד החוץ תיעשה בהידברות בין משרד האוצר למשרד החוץ לאחר עבודת מטה מסודרת המאזנת בין השיקולים התקציביים לשיקולים המדיניים-דיפלומטיים, בראי התקציב הכולל המוקצה לפעילות מערך החוץ וחלוקתו בין הגורמים השונים הפועלים בזירה זו.

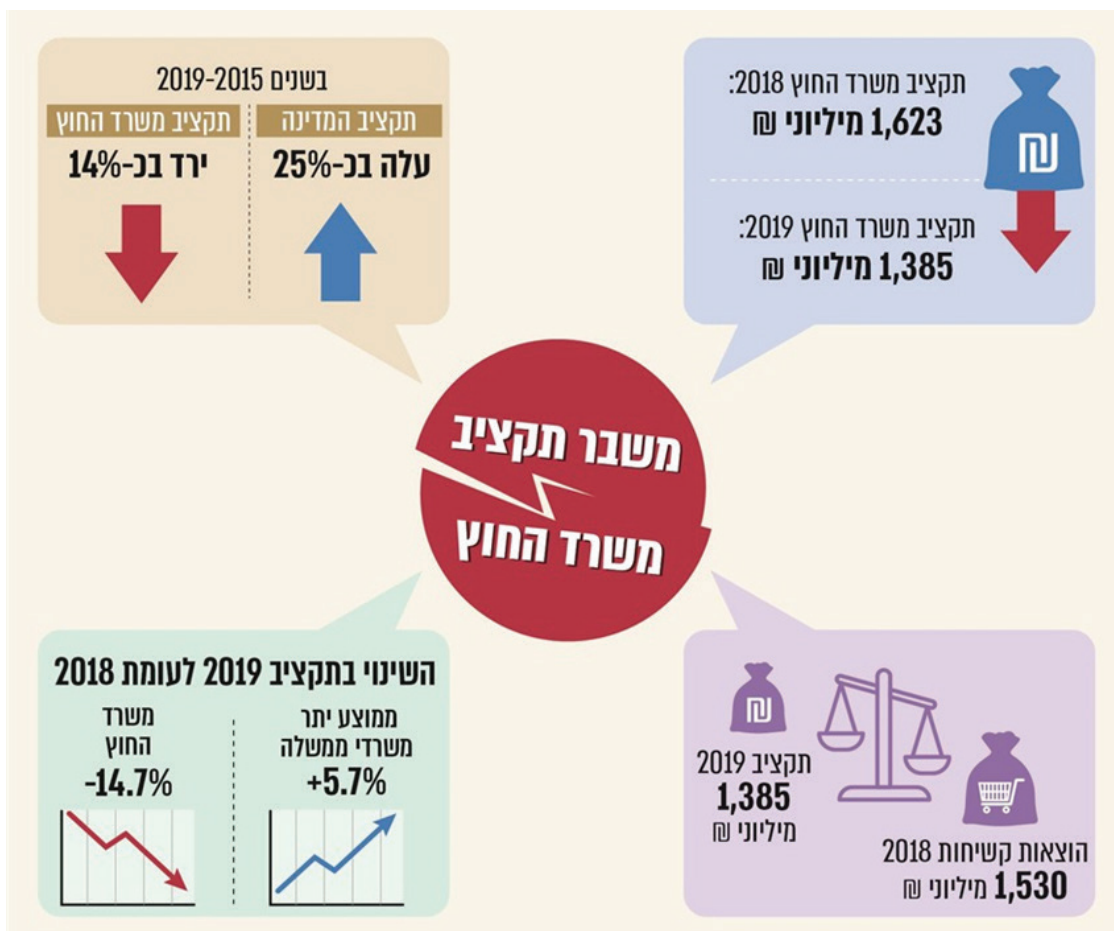
ראוי כי ההסכמות התקציביות שיוגבשו יתנו ביטוי להוצאות קשיחות וגמישות לצד ייזום תוכנית התייעלות ברת-יישום, שימנעו את שיבוש פעילות משרד החוץ ויאפשרו לו להמשיך למלא את ייעודו.

על משרד האוצר ומשרד החוץ לגבש מתודולוגיה ומנגנון להתחשבות הדדית בגין התיקרויות או הוזלות במדינות בהן פועלות הנציגויות הדיפלומטיות.

מומלץ כי משרד האוצר בשיתוף משרד החוץ ישקלו ייחוד תקנה תקציבית לתשלומי האו"ם שלא תהיה מושפעת מהשינויים בתקציב משרד החוץ, זאת לצורך מניעת עיכובים בהעברת התשלומים, אם הם אינם נובעים מהחלטות מדיניות.

סיכום

מדינת ישראל נאלצת להתמודד באופן יום-יומי עם אתגרים מורכבים ולפעול להבטחת חוסנה הלאומי ולמיצוב מעמדה והישגיה בעולם. האילוצים שבהם פועלת המדינה - תקציביים, ביטחוניים ואחרים - מדגישים ביתר שאת את ההכרח שמערך החוץ יפעל על פי תכנון מוקפד וחשיבה אסטרטגית, תוך ניצול יעיל של המשאבים הכספיים ושל מוקדי הידע. על כן, על ממשלת ישראל וזרועותיה לבחון רפורמה כוללת במערך החוץ של ישראל, במטרה להציעו קדימה ולשמור על חוסנה של מדינת ישראל ועל מעמדה הבין-לאומי.



תכלול נתוני משרד האוצר ומשרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מערך החוץ הממשלתי - גופי המטה והביצוע הפעילים בישראל
 בזיקה לזירה בין-לאומית

משרד ראש הממשלה		המטה לביטחון לאומי		משרד החוץ	
מערך הסייבר הלאומי	משרד התיירות	סוכנות החלל הישראלית	משרד האוצר	המטה לביטחון לאומי	רשות תעופה אזרחית
המועצה להשכלה גבוהה	המשרד לביטחון הפנים	משרד החינוך	משטרת ישראל	רשות החדשנות	'נתיב' שבמשרד ראש הממשלה
משרד הביטחון	משרד התקשורת	משרד התפוצות	משרד הבריאות	משרד המשפטים	משרד הכלכלה והתעשייה
משרד המדע והטכנולוגיה	המשרד לשוויון חברתי	משרד התרבות והספורט	המשרד לשיתוף פעולה אזורי	משרד העבודה והרווחה	משרד העלייה והקליטה
רשות המים	משרד התחבורה	משרד הפנים	משרד האנרגיה	המשרד לענייני מודיעין	צה"ל
	המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה	המשרד להגנת הסביבה	המשרד לירושלים ומורשת	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	

המקור: מידע שנמסר מהגופים השונים, אתרי הגופים במרשתת, אתר משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.