



דרכי פעולה להגברת שקיפות משרד החוץ

ד"ר נמרוד גורן*

ינואר 2017

הדיפלומטיה המודרנית של המאה ה-21 אינה עוד רק נחלתם של משרדי חוץ וממשלות. לציבור – ארגונים, גופים עסקיים, יזמים, ואזרחים פשוטים – יש כיום יכולת הולכת וגדלה להשפיע על יחסי חוץ. במציאות שכזאת, הגברת השקיפות של מערך החוץ הישראלי – על הגופים השונים שבו, ובראשם משרד החוץ – הוא דבר נחוץ שיכול לסייע בקידום יחסי החוץ של ישראל. ב-16 בינואר קיימה ועדת השקיפות של הכנסת בראשות ח"כ סתיו שפיר דיון מיוחד בנושא, לבקשת ח"כ עמר בר-לב.

מדיניות-החוץ הישראלית סובלת כיום מחולשות מסוגים שונים: חולשת המדיניות עצמה, בייחוד בנושא הפלסטיני, שיוצרת חיץ בין ישראל לבעלות בריתה במערב ומגבילה את היכולת הישראלית לממש הזדמנויות לשיתוף פעולה אזורי; חולשת מעמד משרד החוץ, שבאה לידי ביטוי בהיעדר משרד חוץ במשרה מלאה, בהדרת משרד החוץ מנושאי הליבה המדיניים, ובפיזור סמכויות משרד החוץ; חולשה בהתנהלות, שבאה לידי ביטוי בהחרמת פורומים בינלאומיים ומנהיגים זרים, ושל "פעולות תגמול" בלתי-דיפלומטיות כלפי אלו בעולם שמאמצים עמדות שונות משל ישראל.

שקיפות גדולה יותר בכל הנוגע למדיניות-החוץ הישראלית תסייע לטיפול בחולשות אלו, אם כי בהיעדר שינוי במהות המדיניות הישראלית עצמה, יהיה זה טיפול חלקי בלבד. הגברת השקיפות יכולה להיעשות על-ידי שיתוף מידע רב יותר עם הציבור הישראלי, הגברת הפיקוח והמעורבות הפרלמנטריים בנושאי חוץ, והדגשת הפגיעה שבהחלשת משרד החוץ.

שיתוף מידע עם הציבור יכול, בראש ובראשונה, לבוא לידי ביטוי בהצגת תכנית העבודה השנתית של משרד החוץ בפני הציבור בפתח שנת העבודה, ולא רק הצגה בפורומים מסוגים או הצגה ציבורית בשלב מאוחר בשנת העבודה; חשוב גם להציג לציבור את הערכת המצב השנתית שמקיים משרד החוץ, ודוחות מפורטים בסיום כל שנת עבודה, על עמידה ביעדים ובמטרות. הדו"חות השנתיים שמשרד החוץ מפרסם בשנים האחרונות במסגרת חופש המידע מפרטים את תכנית העבודה על פני מספר העמודים, אך סוקרים את פעילות המשרד בשנה החולפת באופן המינימלי ביותר, ב-20-30 מילים בלבד. בעבר פרסם משרד החוץ מדי שנה את "שנתון המסמכים הרשמיים", מסמך עב-כרס שכלל סקירה של אירועים מדיניים והתבטאויות של מעצבי מדיניות-חוץ. היה זה מקור מידע חשוב לעוסקים ולמתעניינים בנושאי חוץ, ויש לחדש את פרסומו. יש להגביר גם את הפעילות התקשורתית של משרד החוץ. חשוב שמנכ"ל המשרד או מישהו מטעמו יקיימו תדרוכים שוטפים לכלי התקשורת, בהם יוצגו עמדות המשרד ביחס להתפתחויות אזוריות ובינלאומיות, לצד לוח זמנים מדיני לתקופה הקרובה. מהלך כזה יגביר את ההבנה הציבורית במהות וחשיבות העשייה המדינית, ויסייע למיצוב טוב יותר של משרד החוץ בזירה הציבורית. לבסוף, על פי מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (מ.מ.מ) שבוצע במחצית 2016, יש מקום להרחיב את היקף המידע בערבית שמופיע באתר האינטרנט של משרד החוץ, וגם את זה יש להקפיד לעשות.

הגברת הפיקוח והמעורבות הפרלמנטריים יכולה להיעשות באמצעות דיוני ועדת החוץ והביטחון, הגשת שאלות, וייזום מחקרים דרך המ.מ.מ. על פי נתוני אתר הכנסת, ועדת החוץ והביטחון עוסקת כמעט לחלוטין בסוגיות ביטחון, ולא חוץ. לשם פיקוח פרלמנטרי יעיל יותר, יש להגביר את דיוני הוועדה בנושאי חוץ, ולקדם את פיצול הוועדה כך שתוקם בכנסת ועדה נפרדת לנושאי חוץ, כפי שמקובל במדינות רבות בעולם. האפשרות

* ד"ר נמרוד גורן הוא ראש מכון מיתוים ומרצה ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטה העברית. מאמר זה מבוסס על דברים שנישאו בכנסת, בדיון המיוחד של ועדת השקיפות, ב-16 בינואר 2017.

להגיש שאילתות היא כלי נוסף בידי חברי הכנסת לבחון את התנהלות מדיניות-החוץ הישראלית ולקבל מידע בנושא. ואולם, מאז כינון הכנסת ה-20 הוגשו רק מעט למעלה מ-10 שאילתות לשר החוץ, לעומת למעלה מ-110 שאילתות לשר הביטחון. בנוסף, מתוך השאילתות שהופנו לשר החוץ, כשליש נותרו ללא מענה. חברי הכנסת צריכים לשאול יותר, ולהקפיד על קבלת תשובות לשאלותיהם.

לבסוף, חברי כנסת יכולים לבקש מהמ.מ.מ לקיים מחקרים השוואתיים בנושאים הקשורים למשרד החוץ ומדיניות-החוץ. כיום, הדבר כמעט שלא נעשה, ונושאי חוץ אינם זוכים לטיפול שוטף מצד המ.מ.מ (שרשאי לחקור נושאים רק לאחר הגשת בקשה לכך על ידי חבר כנסת). לצד הנקודות הטעונות שיפור הללו, יש לציין לטובה את העיסוק הגובר בכנסת לאחרונה בנושאי חוץ – למשל, בוועדת השקיפות, בוועדה לביקורת המדינה, ובשדולה לחיזוק מערך החוץ.

הדגשת הפגיעה שבהחלשת משרד החוץ היא חשובה לאור ממצאי מדד מדיניות-החוץ השנתי של מכון מיתווים לשנת 2016. הציבור הישראלי אינו שבע רצון ממעמד ישראל בעולם, ממדיניות-החוץ של הממשלה הנוכחית, מיכולתו של משרד החוץ למלא את ייעודו, ומהשלכות החלשת משרד החוץ על הביטחון הלאומי. ואולם, כשנציגי משרד החוץ מתלוננים על הירידה במעמדם – הם מתמקדים בנושאי תקציב וכוח אדם. עליהם להדגיש את הדרת משרד החוץ מנושאי הליבה המדיניים כסוגיה מרכזית, ולקרוא לשינוי גם בנושא זה. ריבוי הגופים שעוסקים בנושאי חוץ והיעדר מנגנוני פיקוח ותיאום יעילים ביניהם, מחלישים את משרד החוץ באופן משמעותי, אך אנשי מערך החוץ מנסים לעתים להצניע את הבעייתיות שבדבר ולייצר מראית עין של מערכת שמתפקדת לכאורה היטב. חיזוק משרד החוץ יאפשר לאנשיו גם לבקר התנהלות בעייתית בנושאי חוץ של גורמי ממשלה אחרים (כמו, למשל, החלטת שר הביטחון להחרים את שליח האו"ם המיוחד למזרח התיכון), ולהגביל ככל האפשר שימוש של גורמים פוליטיים באנשי המקצוע של משרד החוץ לקידום אג'נדות פוליטיות.

הגברת השקיפות בניהול מדיניות-החוץ תסייע להעצמת הדיפלומטיה הישראלית. היא גם תהפוך את אנשי מערך החוץ לפחות שקופים בעיני מקבלי ההחלטות. ואולם, על מנת לאפשר לישראל התחלה חדשה במשפחת העמים ועתיד של שלום, שייכות אזרית, ומיצוי פוטנציאל, דרוש גם שינוי נוסף – במדיניות שמובילה ממשלת ישראל.