

ג. משרד החוץ

=====

פעולות הביקורת

הביקורת על משרד החוץ בשנת הכספים 1950/51 התרכזה בעיקר בפעולות הנציגויות בחו"ל בערים אלה: פאריס, לונדון, רומא, בריסל, אמסטרדם, האג, ציריך, ג'נבה וירשה.

הביקורת נערכה על ידי שני בוחנים בהדרכת המנהל הכללי של המשרד בתקופה מ - 27.10.1950 עד 1.1.1951. מבקר המדינה יצא לאירופה לשם סיום הביקורת ובירור הבעיות החשוכות ביותר.

נושאי הביקורת היו: ארגון ואדמיניסטרציה; הנהלת הספרים ורישום המלאי; ניהול כספי; מעמד הנציגויות ביחס לארגונים ולאישים הפועלים בחו"ל.

תוצאות הביקורת סוכמו בסקירה מקיפה של מבקר המדינה, שהוגשה למשרד החוץ ולוועדת הכספים של הכנסת. כן הוגשו למשרד החוץ דינים וחשבונות מפורטים, שהכילו תיאור מקיף של פעולות הביקורת בכל אחת מהערים שהוזכרו לעיל.

דו"ח זה מביא את תוצאות הבירורים בקשר לנציגויות הנ"ל, אשר לנציגות ורשה, עדיין לא נגמרו הבירורים עם משרד החוץ על הערותינו על הצירות הזאת.

אנו מציינים בקורת רוח, שמשרד החוץ הודיענו, כי בינתיים תוקנו הרבה דברים, שעליהם עמדנו בדינים וחשבונות הנ"ל. לא היה עדיין ספק בידינו לבדוק, באיזו מידה הוגשם תיקון הליקויים, פרט לצירות לונדון, שבה קבענו התקדמות ניכרת.

ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

1. ארגון ואדמיניסטרציה

א. הגדרת סמכויות תפקידים והכשרתם המקצועית.

הגדרה בהירה של הסמכויות של כל נושא משרה אדמיניסטרטיבית-סיבית צריכה להיות נקודת המוצא להסדר מעשי של ארגון עבודת הציריות והקונסוליות; במקרים רבים אינה קיימת הגדרה זו. במספר ניכר של מקרים הופקדו משרות אדמיניסטרטיביות בידי אנשים, שלא היתה להם ההכשרה הדרושה למילוי תפקידם, או שהכשרתם לא היתה מספקת. ציריות וקונסוליות לא גדולות זקוקות לתפקידים השולטים לא רק בתחום עבודה חלקי, אלא יכולים ליטול על עצמם תפקידים שונים (all round officials).

בנציגות פאריס ראינו צורך במארגן בעל סמכויות מספיקות, שיוכל להביא את כל הגורמים בנציגות זו לשיתוף פעולה ותיאום מלא.

גם בציריות לונדון ורומא נתברר, שחסרו אדמיניסטרטיב-טורים מנוסים, שיארגנו את היחידות השונות ויפקחו על סדרי העבודה.

הליקויים הנ"ל נבעו, לדעת משרד החוץ, בעיקר מחוסר תפקידים מנוסים. בינתיים נשלחו אדמיניסטרטורים מתאימים מישראל לכמה נציגויות. נראה כי בדרך זו ישתנו פני הדברים לטובה.

ב. תפקידי גזברות והנהלת החשבונות בנציגויות.

בנציגויות פאריס, לונדון, רומא ובריסל מילא מנהל החשבונות גם את תפקידי הגזבר, אף כי לפי עקרונות מקובלים דרושה הפרדה בין תפקידי הגזברות ובין אלה של הנהלת הפנקסים. יתכן שבנציגויות קטנות בדלית ברירא צריך להשלים עם אי הפרדה כזאת, אך אין להסכים לכך בנציגויות הגדולות.

ג. מנהלי החשבונות הנציגויות.

מצאנו שברוב הנציגויות אין צורך במשרה מלאה בשביל הנהלת החשבונות, בתנאי שהעבודה תבוצע על ידי פקיד בעל הכשרה.

בנציגות פאריס, למשל, לא היה מנהל החשבונות עסוק יום שלם בתנהלת הספרים, וניתן לו לפי הצעתנו תפקיד נוסף. בצירות רומא היה מועסק, מלבד מנהל החשבונות, עוזר בהנהלת החשבונות, על אף העובדה שמספר הפעולות בפנקסים במשך החודש לא עלה על 6-7 עמודים של יומן העתקה.

הוסבר לנו, שלא תמיד אפשר למצוא את בעלי ההכשרה הדרושה, הואיל ומועטים האנשים המסכימים לעבוד בדרגה המוצעת להם.

הצעתנו בדבר עריכת קורסים מיוחדים למנהלי חשבונות ולאדמיניסטרטורים בנציגויות חוץ נתקבלה באופן עקרוני על ידי משרד החוץ, אך עדיין לא הגיעה לשלב הגשמה.

ד. נספחים לעתונות.

אין הגדרה ברורה של תפקיד הנספחים לעתונות. כל נציגות מכוונת את פעולתו של הנספח לעתונות לפי שיקול דעתה. שונות מאד המידות והשיטות, שבהן נותן הנספח לעתונות אינפורמציה לציבור הכללי של אותה מדינה ולציבור היהודי, ומודיע לממונים עליו על המגמות והתגובות של הציבור הכללי והיהודי באותה מדינה.

כתוצאה מביקורתנו הצענו את צמצום חמגנון של הנספח לעתונות בפאריס.

כעת הוקמה מחלקה במשרד החוץ, שתדריך ותכוון את הפעולות של הנספחים.

ה. סדרי הארכיון.

נקבעו ליקויים בניהול הארכיונים בכמה מנציגויותינו.

בצירות רומא, למשל, מצאנו את הארכיון במצב בלתי מסודר ומפוצל בין ארכיון כללי ובין ארכיונים לנספח לעתונות ולנספח הכלכלי.

הוטבר לנו שמשדד החוץ עדיין לא הגיע לסידור חמנית את הדעת בשטח זה, וחוקמה ועדה פנימית המעבדת שיטה יעילה יותר לניהול הארכיונים.

ו. הדואר הדיפלומטי.

חשיבות מיוחדת נודעת לשמירה על חוראות משרד החוץ, חבאות לחבטיח שלא ישתמשו בצינור חשוב זה למטרות בלתי רשמיות, האחריות לקיומן צריך שתהא מוטלת על פקיד בעל סמכות מינהלתית ולא על עובד טכני.

מן הצורך הוא שיחא כחוראות וכביצוען משום ערובת

שאך ורק ודואר חרשמי יועבר;

שלא יועבר דואר אלא לכתובות רשמיות;

שחדואר לא יימסר לשם העברה אלא אך ורק לבלדרים

חרשמיים או במקרה יוצא מן הכלל לאחד מן

פקידים הגבוהים של חנציגויות.

בצירות לונדון הועסקה בתפקיד זה פקידה, שלא קיבלה

חדרכ מתאימה. הדואר היה נפתח גם על ידי פקידים אחרים,

ולא היה רישום של הדואר הדיפלומטי חנכנס.

סדרי הדואר הדיפלומטי בצירות רומא התגלו על ידי

מנחלת הארכיון, שנחגח לחשאיך את טגירת הדואר בזמן העדרו

בידי פקיד מודיעין, וחוא היה חותם על המשלוח.

בקונסוליה הכללית בציריך היה הטיפול בדואר

הדיפלומטי למעשה בידי עובדת מקומית.

הוסבר לנו, שבינתיים חל בשטח זה שינוי לטובת

בנציגויות חנ"ל, אם על ידי החלפת פקידים או על ידי הוראות

מתאימות.

2. הנהלת הספרים ורישום המלאי

בכמה נציגויות נתגלו סטיות מהשיטה האחידה שהונהגה

על ידי משרד החוץ בהנהלת ספרים, וכן נמצאו פיגורים ברישום הספרים. גם ברישום המלאי לא בוצעו ההוראות ברוב הנציגויות.

בנציגות פאריס היה הרישום בספרים עד 31.3.50 לקוי,

ולא חראה בבחירות את מצב החשבונות. לא היתה הפרדה בין חו"ז ובין חוצאות, וכן בין משכורות ובין חוצאות אחרות. בכרטיסיות התשלומים הופיעו תשלומי המשכורת בשיעורים בלי ניכוי המפרעות בסוף החודש, וקשה היה לברר את נכונות תשלום המשכורות. אמנם מ-1.4.50 הונהגו שיפורים, אך לא ביחס לתייעוד ולא ביחס לניהול ספר מלאי.

בצירות לונדון מצאנו פיגור ברישום וחוסר ביקורת על

הנהלת החשבונות ועל החזקת הכספים; לא היה רישום מלאי.

בצירות רומא לא היה הרישום בהנהלת החשבונות במצב

עד-יום, ונקבע פיגור של חודשיים. גם התייעוד היה לקוי:

היו מקרים שחסרו קבלות מהספקים, לא היה ספר מלאי, והאינווסטר לא נרשם.

בצירות בריסל לא התנהל רישום מלאי.

משרד החוץ חודיענו, כי הוא שוקד על תיקון המצב ועל

הנהלת שיפורים. עומדים למנות "אינספקטור", שמתפקידו

יהיה לפקח על סדרי הרישום בכל הנציגויות.

3. ניהול כספי

א. משכורות לעובדים בנציגויות חוץ.

המשכורת לעובדי המדינה בנציגויותינו צריכה להיות מושתתת על שני יסודות:

(1) הבטחת רמת חיים ההולמת את המעמד של העובד בשירות החוץ,

(2) - עקרונות שווים בכל הנציגויות פרט למקרים היוצאים מגדר הרגיל, כשיש הכרח בהסדרים מיוחדים,

ברי שוויון בעקרונות אין פירושו שוויון במשכורות, שגובהן תלוי בתנאי החיים בכל מדינה ומדינה.

ביקורתנו העלתה, שעקרונות אלה אינם שווים: בדרך כלל משלמים לצירים נוסף על הסך הכלול במשכורתם הוצאות ייצוג ניכרות, ואילו עם שני צירים נעשו הסכמים, המגבילים את זכותם לחגיש תביעות להוצאות ייצוג מיוחדות, מלבד הסכום הכולל המוקצב למטרה זו במשכורתם.

ב. סוגי המשכורת לעובדים בנציגויות.

בנציגויותינו בחוץ לארץ מועסקים שלושה סוגים של פקידים אדמיניסטרטיביים:

- (1) עובדים שנשלחו מישראל,
- (2) עובדים שנתקבלו במקום - נתיני ישראל,
- (3) עובדים שנתקבלו במקום - נתינים זרים.

המשכורות של שני הסוגים האחרונים גבוהות לרוב מהמשכורות המקובלות באותן הארצות, אך נמוכות בהרבה מהמשכורות של הפקידים, שנשלחו מישראל. כנימוק להעלאת המשכורות של העובדים מסוג (2) ו-(3) מעל לשיעורים הנהוגים באותה ארץ מובאת במיוחד הדרישה

המוגברת למחויבות. אולם ההפרשות הקיימות גם די גבוהים, ויש להגבילם בכל מקום לפי קווים כלליים מחושבים ושווים בעיקרם. נקודת המבט המכרעת בקביעת המשכורות, מצד אחד לעובדים מסוג (2) ומצד אחר לעובדים מסוג (3), צריכה להיות מידת ההכשרה המקצועית וירידת שפות, שכיניהן נודעת חשיבות מיוחדת לשפה העברית.

המשכורות של העובדים, שנשלחו מישראל, מורכבות ממשכורת יסודית בהתאם לדריגה לפי התפקוד של המנגנון הממשלתי ונוסף על זה תוספת משפחתית ותוספת יוקר הנהוגות בישראל; על זה מוסיפים תוספת חוץ לפי לוח, שעובד על ידי משרד החוץ בהתחשב עם תנאי המקום. לפי שיטה זאת עולות המשכורות של העובדים האדמיניסטרטיביים מסוג (1) במידה רבה על אלה של שני יתר הסוגים.

הפרש ממין זה מוצדק בדרך כלל בקשר להוצאות גדולות יותר של הפקידים, שנשלחו מישראל. (בעד דיור וכו'), אך רצוי להתחשב בהוצאות אלה ע"י תשלום תוספת חוץ החולמת את הצרכים המיוחדים. יתכן שנמקרים רבים יהיה כזה יותר משום שינוי בצורה מאשר שינוי ממשי, אבל הסידור המוצע מוצדק מפני שהוא מבוסס על קנה מידה אובייקטיבי. בהתאם לעקרונות הנ"ל מעבד משרד החוץ שיטת משכורות חדשה לכל סוגי העובדים בנציגויות בחו"ל.

ג. דמי ייצוג.

ביקורתנו העלתה חבדלים בשיטת מתן דמי ייצוג ובשיעוריהם.

סעיף דמי ייצוג בנציגות פאריס הגיע ל - 500 ל"י

לחודש בקירוב, לעומת - 195 ל"י בנציגות לונדון.

בנציגות פאריס קיבל הציר דמי ייצוג בסכומים ניכרים

נוסף על דמי הייצוג הכלולים במשכורתו, לעומת זאת בצירות

רומא דמי הייצוג הכלולים במשכורת הם הסכום היחידי הניתן לציר למטרה זו.

בצירות פאריס קיבלו סכומים חדשים מתקציב דמי הייצוג מלבד הציר: היועץ, המזכיר הראשון, הנספח המסחרי והנספח השני לעתונות.

ביקורתנו העלתה תוספות דירות רפרזנטאטיות לאנשי הסגל הדיפלומטי חוץ מראש הנציגות, היקף רחב מדי של הזמנות לסעודות על צורותיהן השונות, והוצאות הכרוכות בפקורם של פקידים ואזרחים מישראל.

לדעתנו צריך לקיים בכל הנציגויות נוהל אחיד ביחס לדמי הייצוג, כדי למנוע הבדלים שאינם מוצדקים, אף בהתחשב עם תנאי המקום השונים. יש לדרוש שהוצאות הייצוג תוגשנה לתשלום אך ורק עם ציון הפרטים המדויקים ותערכנה על טופס מתאים. יש להגביל את מספר הפקידים הזכאים לקבל דמי ייצוג לאלה הממלאים תפקידים ראשיים: ראש הנציגות, היועץ ומזכיר ראשון.

יש להסתפק בכך, שלרשות ראש הנציגות יעמדו דירות רפרזנטאטיות ובמידת הצורך לסגנו. הפתרון האידיאלי זהו בית, שבו נמצאים חדרי המשרד ודירה רפרזנטאטית של ראש הנציגות. זוהי דרך להשתחרר מתשלום סכומי כסף ניכרים כתוספת דירות.

צריכה שתהא דאגה למבקרים מישראל אך בלא שתגרור הוצאות יתרות.

העקרון, שלפיו עובדי צירות חייבים לענות על הזמנות למסיבות וכו' בנוסף מזמיניהם, קיומו אינו נראה לנו כחובה. בדרך כלל קיימת הבנה לסגנון צנוע. החולם את מצב המדינה המיוצגת. גם בעולם הדיפלומאטי מקובל להזמין אורחים לבנין הנציגות, לבית ראש הנציגות או למסעדה או למועדון. אמנם אין לנו לחרוג מן המסגרת של המקובל בסגל הדיפלומאטי, אולם

גם בתוך המסגרת הזאת - הרחבה למדי - רשאים אנו ואפילו צריכים להסתפק בצורות החיים הצנועות ביותר.

ד. הלוואות לישראלים בחו"ל.

בניגוד להוראות משרד החוץ ממשיכות כמה מחזירות והקונסוליות להעניק הלוואות ומפרעות לנתינים ישראלים הנמצאים במצוקה כספית.

הוסבר לנו, שמתנהל משא ומתן עם משרד הסעד בדבר הקצבה לשם מתן סיוע לנתינים ישראלים, הנמצאים בדוחק כספי והפונים לנציגותינו כדי לקבל הלוואות.

ה. החזקת כספים.

בנציגויות לונדון ורומא לא השתמשו די הצורך בשירות הבנקים ומחזיקים סכומים ניכרים במזומנים בקופה. משרד החוץ נוטה לדעה, שאפשר להשאיר את ההכרעה בידי ראשי הנציגויות. אך לדעתנו, יש צורך בהוראות ברורות, מבוססות על העקרון של שימוש בחשבונות בנקים, המסדירות את ניהול הקופות הקטנות והמגבירות את הפיקוח של הפקידים האחראיים על מחזיקי הכספים.

הצעות והמלצות

א. מקומה של הנציגות במסגרת הכללית של ייצוג עניני ישראל בחו"ל.

מלבד נציגויות משרד החוץ קיימים בחו"ל - בהיקף שונה לפי הארצות השונות - גם משרדי ממשלה אחרים; ארגונים ומוסדות, שמרכזם בישראל והמשמשים את האינטרס של ארצנו; נציגי הסקטור הציבורי של המשק הישראלי ושליחים.

ב. הקיום הנפרד של נציגויות משרדי הממשלה.

יחסם של נציגי משרדי הממשלה בחוץ לארץ אל הצירות שונה לפי המקומות. במקומות אחדים מופרדים הם, כולם או חלקם, מהנציגות מבחינת השיכון והאדמיניסטרציה, במקומות אחרים משוכנים הם, כולם או חלקם, בבנין הנציגות, אך מופרדים ממנה מבחינה אדמיניסטרטיבית. בכל המקומות המשכורות של פקידים המשרדים האלה שונות - ולעתים שונות מאוד - מהמשכורות של פקידים הצירות.

מקוט שחסרים הקשר הדוק ושיתוף העבודה הרצוף בין הנציגות ובין נציגי שאר משרדי הממשלה הרי שבע הדברים נותן שמחמצים אפשרויות, שעל ידי שיתוף פעולה יותר אמיץ יכולים היו לנצלן; ברור שהכוחות הדרושים לכיצוע תפקידים בהעדר ריכוז ארגוני עולים על מה שהיה דרוש, אילו היה קיים שיתוף פעולה הדוק. העקרונות של שימוש חסכוני בכוחות עבודה בכלל וחמצב הכלכלי והאדמיניסטרטיבי, שבו נמצאת מדינתנו בפרט, דורשים ריכוז אדמיניסטרטיבי אמיץ של כל המשרדים בחו"ל המשמשים את ממשלת ישראל. ריכוז זה לא ימנע שכל משרד יפעל בראש וראשונה לשם מילוי התפקידים המיוחדים, שבשכילם הוקם.

בקשר לכך המצאנו למשרד החוץ את ההצעות הבאות: -

(1) יש לשאוף מבחינה אדמיניסטרטיבית לריכוז של נציגויות כל משרדי הממשלה הקיימים במקום אחד - ריכוז המבטיח שיתוף פעולה מעשי.

(2) גם על הנספחים, לרבות הנספחים הצבאיים, לקיים קשר הדוק ולשתף פעולה עם הצירויות במידת האפשר. ניצול הדדי של הקשרים הקיימים בתחומי העבודה השונים יכול לקדם את פעולת כל הנוגעים בדבר.

(3) את תשלומי המשכורות של פקידים הנציגויות של משרדי הממשלה בחוץ לארץ יש להתאים למסגרת הקיימת של משכורות עובדי הנציגויות של משרד החוץ; כלל זה חל גם

(4) במידה מסוימת מן הצורך הוא שבידי הציר תהיינה

נתונות הזכויות והחובות של מנהל האדמיניסטרציה המקומית כולה. חסדר זה ימצא את ביטויו בהשפעתו של הציר על החלטות עניינות מסוימות. ריכוז כל המשרדים יאפשר להעמיד לרשות הצירות אדמיניסטרטור בעל הכשרה גבוהה יותר ממה שתקציב הנציגות יכול היה להרשות. מהציר עצמו אין לדרוש עבודה אדמיניסטרטיבית, אך הוא יוכל - וגם יצטרך - לפקח במידה מסוימת על האדמיניסטרציה.

(5) כל פקיד הממשלה ובאי כוחה הבאים בשליחות או

בתפקיד לחוץ לארץ, צריכים לפנות תיכף לבואם אל הצירות ולהודיע את מטרת שליחותם.

משרד החוץ הודיענו שהוקמה ועדה ממשלתית לטיפול

בשאלה הזאת, אולם עדיין לא הגיעו לתוצאות.

ג. מוסדות ישראלים בחו"ל.

יחסן של נציגויות החוץ של המוסדות הישראליים הבלתי ממשלתיים אל הנציגות של משרד החוץ לא יכול להיות, כמובן, כיחס של נציגויות החוץ של משרדי הממשלה השונים. אולם במידה מסוימת יש לדרוש גם מהן, שיתאימו עצמן למשרדי הממשלה במידת האפשר, למשל, כיחס לגובה המשכורות, בין אם המדובר במשכורת של העובדים המקומיים ובין אם המדובר בזו של הפקידים שנשלחו מישראל. באי כוח מוסדות ישראלים מוציאים סכומים ניכרים על בתי מלון, ולכן מן הראוי היה לתת לנציגויות הנ"ל זכות פיקוח במידה מסוימת על בחירת בתי מלון על ידי נציגי המוסדות.

מה שחל על המוסדות הישראליים הלאומיים (הסוכנות היהודית, הקרנות הלאומיות וכו') צריך לחול גם על ארגונים כלכליים במידה שהמדובר בסקטור הציבורי של הכלכלה הישראלית. ההתאמה בשטח המשכורות והוצאות הייצוג לא תוכל להגיע לידי

אותה מידה של שלימות כפי שאפשר לדרשה מן המוסדות הלאומיים. אבל בכל זאת מן הצורך היה להתאים במידה מסוימת את המשכורות של עובדי חברות (כגון "אל על", "שוקם-צים" ומפעלי הסתדרות העובדים) אל המשכורות של עובדי הנציגויות באותו מקום.

מבחינה עניינית ולטובתם של המוסדות והמדינה גם יחד, חשוב היה ששליחי מוסדות לאומיים וציבוריים יבואו במגע עם הנציגות במקום קודם שיתחילו במשא ומתן כלכלי כלשהו, וגם בשעת הדיונים יקיימו מגע זה, ובמיוחד היה רצוי, שיתנו לנספחים הכלכליים אפשרות השפעה על קביעת הזמן של משא ומתן כזה, על בחירת הספקים, על קביעת המחירים ועל קביעת שאר תנאי חוזים עם הספקים.

ד. השליחים.

יש לדרוש שפיקוחה של הצירות יוטל על כל השליחים הבאים מישראל במידה שטובת המדינה והאינטרסים של העם היהודי דורשים זאת: במיוחד במה שנוגע לסגנון חייהם בחו"ל, כגון בתי מלון, שימוש במכוניות וכדומה.

ה. ביצוע המלצותינו.

נראה לנו, שהפתרון התכליתי ביותר לביצוע המלצותינו יהיה, אם הממשלה (רצוי שתהא מיועגת על ידי האוצר) תכנס את והארגונים, כל המוסדות/שיש להם בדרך כלל ביאות כוח או שליחים, להתייעצות משותפת, ובה תבאר להם את הצורך בהסדר, שקוויו הכלליים ניתנו לעיל. לפי התגובה, שהצעה כזאת תעורר, רצוי יהיה שהממשלה תבצע את ההסדר הדרוש על ידי מגע ומשא עם ועדה מיעצת, שתתמנה על ידי המוסדות והארגונים; אם התגובה לפנייה זו תהיה שלילית, מן הרצוי יהיה לכפות במידת האפשר את ההסדר על המוסדות ועל שליחיהם בחוץ לארץ.

מבחינת מעמדה של הממשלה בפעולה כזאת ומבחינת סיכויי הגשמת ההצעות הנראות הכרחיות, נודעת חשיבות מכרעת לנקודה

אחת: שהמוסדות והשליחים יהיו זקוקים להקצנת מטבע חוץ
על ידי הממשלה, ושלא יוכלו להרגיש את עצמם בתחום זה כבלתי
תלויים בה. מן ההכרח הוא, שעם הסדר לשמירת זכותה של
הצירות על פיקוח מקיף יובטח גם פיקוח קפדני של משרד האוצר
שלנו על מטבע החוץ הבא לידיהם של מוסדות וארגונים בחוץ
לארץ.