

א. משרד החוץ בארץ

(1) ביקרנו את פעולות המחלקות המינהליות של משרד החוץ בארץ, כגון מחלקת הכספים, מחלקת המשק, המחלקה למינהל ותקן, הארכיון ויחידת הרישום; וכן הטיפול בדואר הדיפלומטי.
 (2) הביקורת על משק המשרד התרכזה בבדיקת ספרי רישום הרכוש הנייד והבלתי נייד שבארץ ובחוץ-לארץ. המשרד הוציא הוראות בדבר רישום של קניית בתים בחו"ל וכן נדרשו הנציגות להמציא פרטים על הציוד המשקי הנמצא ברשותן לשם ריכוז הרישום במשרד החוץ.

ב. הביקורת בנציגויות חוץ

(1) בתקופה הנסקרת בוקרו בארץ הפעולות הכספיות של 24 נציגויות על יסוד דוחותיהן

הכספיים:

1. אתונה	9. וארשה	17. סידני
2. בודפשט	10. וינה	18. פראג
3. בוקרשט	11. ושינגטון	19. פאריס
4. בלגראד	12. לונדון	20. ציריך
5. בריסל	13. לוס אנג'לס	21. רומה
6. ברן	14. מוסקבה	22. ריו דה ז'נירו
7. ג'נבה	15. מרסיל	23. שיקאגו
8. האג	16. גיקוסיה	24. שטוקהולם

בשנה הנסקרת לא היו נסיעות לחוץ לארץ לשם ביקורת, חוץ מביקור בצירות רומה כהכנה

לביקורת מקיפה.

(2) בסתו 1953 ניגש המשרד להנהגת שיטה קבועה של ביקורת הנציגויות בחוץ לארץ, שתבוא במקום נסיעות יחידות וחד-פעמיות, שרק הן היו עד כה בגדר האפשר. צעד זה עולה בד בבד עם החלטות הכנסת על הדוחות השנתיים מס. 1 ו-2 של מבקר המדינה, בהן הובעה המשאלה, שהביקורת בנציגויות בחוץ לארץ תוגבר ותיערך לעתים מזומנות.

הגברת הביקורת בחוץ לארץ התבטאה בפעולות הבאות:

(א) אירופה: על נציגות מבקר המדינה, הקיימת בקלן לשם ביקורת על משלחת הקניות,

הוטל לבצע בעתיד, נוסף על תפקידה הנוכחי, גם את עבודות הביקורת בנציגויות החוץ באירופה. הסדר זה, שלפיו הנציגות בקלן בהרכבה הנוכחי תשמש כבסיס טכני לעבודות ביקורת באירופה, דורש מינימום של הוצאות, בעוד שמשלוח פקידים מיוחדים מישראל לשם ביצוע עבודות ביקורת היה עולה פי כמה.

כשלב ראשון בהסדר חדש זה נערכה בחודש דצמבר 1953 ביקורת בצירות ברומה על ידי

מנהל האגף לביקורת משרדי הממשלה, שנעזר על ידי עובד אחד מנציגות מבקר המדינה שלידי משלחת ישראל בקלן.

(ב) ארצות הברית: נוסף על הביקורת החשבונתית הנערכת מטעם מבקר המדינה בנציגות

ארצות הברית על ידי פירמה של רואי חשבונות בניו יורק – היה גרין את סטרוקר – הונהגה ביקורת מינהלית וארגונית על נציגויות אלה: מבקר המדינה מינה כיועצו לענייני ארגון ומינהל בארצות הברית את פרופ' מ. ה. ברנשטיין ממכללת פרינסטון. בתחילת עבודתו – בחודשים אוקטובר-נובמבר 1953 – נפגש פרופ' ברנשטיין עם העובדים האחראיים בקונסוליה הכללית בניו יורק; הוא הגיש למבקר המדינה דין וחשבון על כמה בעיות חשובות הנוגעות לעניינים ארגוניים וכלכליים.

ג. משכורות ודמי אש"ל בשירות חוץ

(1) המשכורות

השאלה, אם המשכורות של העובדים הישראלים בשירות החוץ מתאימות בדרך כלל, ובמיוחד באיוו מידה הן גבוהות מדי, שימשה נושא לדיונים רבים בשנים האחרונות. בדין וחשבון השנתי מס. 2 של מבקר המדינה (עמ' 67-70) הובאו מספר הצעות, שנתבססו על ביקורת, שנערכה בשנת הכספים 1950/51. בנציגויות שונות באירופה. מבקר המדינה ציין במיוחד, שהמשכורות בנציגויות החוץ צריכות להבטיח רמת חיים ההולמת את המעמד של העובד בשירות החוץ, אולם תוך התחשבות בצורך של סגנון חיים צנוע ההולם את מצב מדינתנו ואת משטר הצנע השורר בישראל; לפיכך עמד מבקר המדינה על כך, שתוספת החוץ תחושב בשביל כל אחת מנציגויותינו על סמך הצרכים המיוחדים בהתאם לרמת החיים בארץ הנדונה. נוסף על זה הודגש בדו"ח מס. 2 הצורך בהנהגת נוהל אחיד במידת האפשר ביחס לדמי הייצוג ולקביעתם. הדין וחשבון השנתי מס. 3 (עמ' 64) ציין, שבצרכות המלצותינו הוציא משרד החוץ הוראות חדשות על הרכב המשכורות לעובדים בחוץ לארץ ועל הגדרה מדויקת של הוצאות הייצוג, ושהשפעת הוראות אלו על גובה הוצאות הייצוג הורגשה ברוב הנציגויות במשך המחצית האחרונה של שנת 1952.

מזכיר הממשלה ערך סיור מסוף שנת 1952 עד התחלת שנת 1953, שהביא לידי הצעה לקיצוץ נוספים; מזכיר הממשלה נימק קיצוצים אלה בדו"ח על הנציגויות והמוסדות של המדינה בחו"ל מחודש פברואר 1953. חלק מהצעות אלו הוגשם בינתיים. אולם בזה טרם נסתיימה ההתפתחות הדרושה, ומן הצורך שהסדרים המתוארים להלן יבוצעו על סמך חומר נתונים המאפשר התחשבות שיטתית בכל הגורמים הבאים בחשבון.

(א) המבנה של משכורות העובדים הישראלים בשירות החוץ של המדינה והרכבן שונים מהמבנה של משכורות עובדי המדינה בארץ והרכבן במיוחד בזה, שעובדי שירות החוץ אינם מקבלים את תוספת היוקר (המתבססת על רמת המחיה בישראל), אלא מקבלים במקום זה תוספת לשירות בחוץ לארץ; תוספת זו נקבעה בגובה שונה בשביל הארצות השונות תוך התחשבות גם במצב המשפחתי של העובד ובדרגתו. תוספת זאת מוסיפים למשכורת לפי דירוג עובדי המדינה בהתאם לדרגה המתאימה בארץ.

הטבלה הבאה מראה במספר מקרים אופייניים את גובה התוספת לשירות בחוץ לארץ; הטור הראשון מראה את התוספות, כפי שהיו בתוקפן עד 1 באפריל 1953, והטור השני את השיעורים כפי שנקבעו במיוחד בהתחשב בהצעותיו של מזכיר הממשלה.

גובה התוספת לשירות בחו"ל בשנים 1952/53, 1953/54 לעובד נשוי, אב לילד אחד (בלירות ישראליות)

הארץ	דרגות 1-5		דרגות 6-7	
	1952/53	1953/54	1952/53	1953/54
דרום אפריקה	68.-	47.500	61.200	40.-
אוסטרליה	76.500	57.-	68.850	48.-
אנגליה, הולנד	85.-	57.-	76.500	48.-
תורכיה	85.-	66.500	76.500	57.-
איטליה	85.-	76.-	76.500	64.500
אוסטרליה	102.-	95.-	91.800	81.-
צרפת	136.-	123.500	122.400	104.500
ארה"ב	170.-	152.-	153.-	129.-

החישוב מבוסס על השער 1 לירה = \$ 2.80. אין הכרח, שהעובדה, ששער זה אינו מציאותי,

תשפיע על צדקת המשכורת הכוללת במטבע מקומי, אם ובמידה שנבדקה במדויק השאלה, אם הגובה של המשכורת הכוללת הזאת הולם למעשה את רמת החיים בארץ הנדונה. המשכורת הכוללת בחו"ל מבוססת על הסכום החודשי הכולל, במטבע מקומי, שלפי קביעת משרד החוץ דרוש לעובד בתקופת שירותו באותה ארץ, וההפרש שבין סכום כולל זה לבין משכורתו היסודית ותוספת המש- פחה מתבטא ב-תוספת לשירות בחו"ל. רק בארצות מסוימות מקבל העובד הישראלי חלק ממש- כורתו (עד 25%) במטבע קשה; מטרת הסדר זה לאפשר לו לרכוש מצרכים, שאין לקנותם בארץ כהנתו ולכסות הוצאותיו בזמן צאתו לארץ אחרת; בארצות אלה מתחייב העובד לא להשתמש בארץ כהנתו באותו חלק ממשכורתו, שהוא מקבל במטבע קשה.

(ב) בדיקת רמת המחיה בארצות השונות עדיין לא נערכה באופן יסודי, וכנראה לעתים לא רחוקות השפיעו גורמים מלבד רמת המחיה על קביעת תוספת החוץ. מן הצורך הוא לאסוף באופן שיטתי חומר, המראה את רמת החיים בארצות השונות. כאן חשוב גם לקבוע כיצד מדינות אחרות מעריכות, בשעת קביעת משכורות החוץ שלהן, את השוני ברמות המחיה בארצות השונות. משרד מבקר המדינה משתדל להשיג חומר יסודי ממין זה כדי לבסס עליו את הצעותיו על גובה תוספות החוץ. במסגרתו של הסדר מחדש מן הנכון יהיה לבסס את כל המספרים על שער, שמשמשים בו בדרך כלל במשק המדינה.

(ג) אם משווים את המשכורות של העובדים הישראליים בשירות חוץ למשכורות עובדי המ- דינה בארץ יש להבליט, מלבד הגובה האבסולוטי של המשכורות, שתי עובדות: העובדים בשירות החוץ משלמים מס הכנסה מן המשכורת היסודית בלבד ולא מן התוספת לשירות בחוץ לארץ; נוסף על זה התוספות לשירות חוץ, שלא כתוספת היוקר, אינן שוות לכל העובדים, אלא רק לקבוצות מסוימות, דהיינו לדרגות 1-5, 6-8. שתי העובדות האלו יחד גורמות, שההפרש בין המשכורות של עובדים בשירות החוץ בעלי דרגות גבוהות לבין אלה של עובדים בעלי דרגות בינוניות הוא גדול באופן ניכר מאותו ההפרש שבמערכת המשכורות של עובדי המדינה בארץ.

(2) דמי האש"ל

גובה דמי האש"ל (כלכלה ולינה), המשתלמים ע"י משרד החוץ בחוץ לארץ, נקבע בהתאם לפרטים, שהובאו לידיעת משרד החוץ, על יוקר המחיה בארצות השונות. נקבעו שיעורי דמי אש"ל בגובה שונה לארצות שונות, תוך התחשבות בדרגות של העובדים ובאורך תקופת שהותם בחוץ לארץ.

הטבלה הבאה מראה את גובה דמי האש"ל בארצות שונות:

דמי אש"ל לעובד באתר הדרגות 3-7 *

ה א ר צ	ה מ ט ב ע	א		ב	
		לשליחי משרד החוץ		לעובדי משרד החוץ	
		הנוסעים מן הארץ לחו"ל	החל מהיום	בנסיעותיהם בחו"ל	החל מהיום
		ל-15 הימים הראשונים	ל-15 הימים הראשונים	ל-15 הימים הראשונים	ל-15 הימים הראשונים
אוסטרליה	שילינג	300	240	240	200
אנגליה	לירות שטרלינג	4.-	3.4.-	3.4.-	2.10.-
הולנד	פלורינים	40	32	32	25
איטליה	לירות	8,500	7,000	7,000	5,500
אוסטרליה	לירות אוסטרליות	3.-	2.10.-	2.10.-	2.-
צרפת	פראנקים	7,500	6,000	6,000	5,000
ארה"ב	דולארים	16.-	13.-	13.-	11.-

* ראה הטורים בעמוד הבא.

הסברים:

דמי אש"ל מוקטנים הונהגו לעובדי שירות החוץ בנסיעתם בארץ כהונתם. החל מהיום ה-31 של שהות העובד משתלמים דמי אש"ל בגובה של 75% מהשיעורים הניתנים ל-15 הימים הראשונים.

דמי האש"ל לעובדים בדרגות 1-2 (צירים, ראשי משלחות וכו') הם גבוהים ודמי האש"ל לעובדים בדרגות 8 ומטה הם נמוכים משיעורי האש"ל המופיעים בטבלה זו.

גם בתחום האש"ל רצויה בדיקה שתתבסס על איסוף החומר המראה את גובה רמת המחיה בארצות השונות, שעליו הומלץ בסעיף (1) (ב) לעיל (עמ' 105) בקשר לקביעת התוספת לשירות בחוץ לארץ, ועל השוואת דמי האש"ל המשתלמים על ידי משרד החוץ לאלה המשתלמים על ידי מדינות אחרות באותן הארצות. יתכן שבדיקה זאת תביא להצעת שינויים מסוימים בשיעורי דמי האש"ל. משרד מבקר המדינה משתדל להשיג חומר גם על דמי האש"ל הנהוגים בשירותי החוץ של מדינות אחרות. דמי האש"ל לעובדי משרד החוץ הנוסעים בתפקיד מן הארץ לחוץ לארץ משתלמים בדרך כלל על ידי משרד החוץ בישראל בדולארים; העובד מחליף בחוץ לארץ דולארים אלה למטבע מקומי. לעומת זאת תשלום דמי האש"ל במטבע מקומי – על ידי הנציגות הישראלית במקום – הוא ההסדר המתאים, כשפקיד נוסע לארץ, שבה קיים הפרש בין השער הרשמי לבין השער החופשי.

ד. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

ניהול הכספים והמשק

(1) לא הובררו ולא הוגדרו די צורכן סמכויותיהם של המטפלים בענייני כספים. מנהל המחלקה מחליט לבדו בדבר קביעת סכומי מטבע חוץ הניתנים ליוצאים לשירות חוץ ולעובדים בחוץ לארץ לשם רכישת ציוד אישי, בדבר קבלת הלוואות ומפרעות וקביעת תוספות למיניהן. קבענו העברות ניכרות על מסגרת התקציב הפנימי, הנקבע על ידי משרד החוץ בסעיפי ההוצאות של נציגויות חוץ אחדות, בלא שנבדקה בדיקה יסודית צדקת ההעברות.

(2) הלוואות בסכומים די ניכרים ניתנו לעובדים המכהנים בנציגויות ישראל שונות בחוץ לארץ. מצאנו, שעובדים אחדים מפגרים פיגור רב בהחזרת שיעורי חובותיהם, ושחורים החזירו סכומי הלוואות במטבע ישראלי אחרי שובם ארצה. במספר מקרים החזירו עודפים מהוצאות הדרך לא במטבע חוץ אלא במטבע ישראלי.

ה. פגיעות בחוק או בעקרונות החסכון והיעילות

(1) רכישת בית בשביל הצירות ברומה

(א) ציר ישראל, שכיהן ברומה מיולי 1951 עד דצמבר 1952, רכש בתחילת שנת 1952/53 בית בשביל הצירות ברומה. התכנית למימון קנייה זו הייתה, שחלק מההוצאות יכוסה על ידי מתנות ויתרון על ידי הלוואות, ברובן בלי ריבית, שתחזרנה מדי שנה בשנה מתוך סעיפי התקציב לשכירת דיור והחזקתו.

המשרד אישר את הרכישה

(1) בלא שנמסרו לו הפרטים הדרושים בדבר הבית, ריהוטו וציודו;
(2) בלא לבדוק, אם הבית יספיק לשיכון של המשרד ושל דירת הציר, כפי שהוצע על ידי הציר;
(3) בלא לברר, אם תכנית המימון ומילוי ההתחייבויות, שהציר נטל על עצמו מטעם המדינה, ניתנים לביצוע.

(ב) כשנתברר שתכנית המימון המקורית אינה בת ביצוע, השיג הציר הלוואה לזמן ארוך בשיעורי ריבית גבוהים, והודיע על כך למשרד לאחר המעשה.

רכישת הבית לא פתרה במלואה את בעיית הצפיפות, שהביאה לידי ההצעה לרכישת הבית החדש, וההוצאה לפועל של התכנית המקורית תדרוש כספים נוספים ניכרים.
(ג) רק לאחר חתימת החוזה, בסוף שנת 1952, שיגר המשרד עובד לבדיקת המצב במקום.

(2) התקנת הסקה מרכזית בקריה בירושלים

משרד החוץ, שבניינו נבנה בקריה בירושלים על ידי לשכת הקריה, התקין בעצמו, שלא באמצעות לשכת הקריה ובלי בדיקתה, הסקה מרכזית, מתוך שראה בזה דחיפות מיוחדת עם בוא החורף. לא נערך חוזה עם הקבלן. למשרד החוץ לא היה לכתחילה כיסוי תקציבי לעבודה זו והוא מימן אותה בעצמו באופן ארעי. בינתיים הוסדר הצד התקציבי של העניין על ידי אישור האוצר.

IV. משרדים שונים

1. משרד ראש הממשלה

- א. במשך השנה הנסקרת, כבשנה הקודמת, חלו שינויים במבנה המשרד:
- (1) המדפיס הממשלתי הועבר למשרד האוצר.
 - (2) תפקידי האגף למדע ולפיתוח טכני הועברו בחלקם (סיוע טכני) ללשכה לסיוע טכני, שהוקמה במאי 1953 במסגרת המשרד הראשי, ובחלקם (הזמנת מומחים מחו"ל) הועברו לסוכנות היהודית.
 - (3) נציבות המנגנון אורגנה על בסיס חדש: הוקמו בה שתי יחידות ראשיות, אחת המטפלת בענייני תכנון, ארגון והדרכה, ואחת המטפלת במעמדם האישי של עובדי המדינה ותנאי עבודתם.
- ב. פעולות מחלקת הכספים, המשרד הראשי, הלשכה המרכזית לסטאטיסטיקה, המועצה המדעית, אגף המדע ושירותי המודיעין שימשו נושאי הביקורת בשנה הנסקרת.
- בעקבות ביקורתנו הונהגו שיפורים ברישום ציוד המשרד ובפיקוח עליו.

פגיעות בחוק או בעקרונות החסכון והיעילות

(1) מילוי התחייבויות כספיות כלפי גופים לא ממשלתיים

בשני המקרים המובאים להלן מילא המשרד את התחייבויותיו לחברות נסיעה רק לאחר תקופה ארוכה ובלחץ של הגשת תביעה משפטית נגדו.

(א) בסוף שנת 1951 אישרה הוועדה הבין-משרדית לנסיעות עובדי המדינה את נסיעתו של מנהל אגף במשרד. לנסיעה זו הוזמנו כרטיסי רכבת ומטוס ומטבע חוץ בסך של כ-1,500 ל"י. כיוון שנתגלעו חילוקי דעות בין המשרד לבין החשב הכללי בדבר הכיסוי התקציבי של הוצאה זו, שולם לחברה המגיע לה רק ביולי 1952, אחרי שחברת הנסיעות תבעה את משרד ראש הממשלה למשפט, ואחרי שהיועץ המשפטי של הממשלה הציע לחשב הכללי להעמיד לרשות המשרד תקציב למטרה זו.

(ב) המועצה המדעית התחייבה לכסות חלק מהוצאות נסיעתו של נציג ארגון מדעי בישראל לוועידה בינלאומית, שהתקיימה במאי 1951. בקשר לנסיעה זו הוזמנו אצל חברת נסיעות כרטיסים בסך 187.500 ל"י. רק אחרי שהחברה הגישה תביעה משפטית, קיום בירור פנימי במשרד, שקבע את נכונות ההתחייבות, והכסף שולם בנובמבר 1952.

למילוי התחייבויות כספיות במועדן על ידי הממשלה כלפי גופים בלתי-ממשלתיים נודעת חשיבות גם מבחינת קיום יחסי ציבור תקינים.

(2) חלוקת מקלטי רדיו

בשנת 1950 קיבל נציג ישראל בחוץ לארץ 500 מקלטי רדיו במתנה לשם חלוקתם בין עולים.