

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת במחלקה לשיתוף בינלאומי ובמחלקה לאורחים רשמיים. נבדק הניהול של קרן הריפוי לעובדי המשרד המשרתים בחוץ לארץ. הוחל בביקורת על פעולותיה של מחלקת ההסברה, ועל ניהול כוח אדם במשרד. נבדקו דו"חות כספיים של מספר נציגויות בחוץ לארץ.

נבדקו הפעולות, הארגון וסדרי המינהל והכספים בשגרירויות ישראל בברן, בלונדון וברומא; בצירות ישראל בבוקרשט; בקונסוליה הכללית בציריך; ובנציגות הקבועה בג'נבה ליד מוסדות האומות המאוחדות והארגונים הבינלאומיים. הביקורת נערכה במשרד הראשי ובנציגויות האמורות.

נציגויות ישראל באירופה

בחודשים יולי-אוגוסט 1968 נערכה ביקורת בשש נציגויות ישראל באירופה: השגרירויות בברן, לונדון ורומא; הצירות בבוקרשט; הקונסוליה הכללית בציריך; והנציגות הקבועה בג'נבה ליד מוסדות האו"ם והארגונים הבינלאומיים. נבדקו פעולותיהן של הנציגויות, ארגון וסדרי המינהל והכספים בהן (אשר לביקורת בלשכות תיירות באירופה, ראה להלן עמ' 528).

כוח אדם

1. משרד החוץ נוהג בדרך כלל להחליף את סגל עובדיו בנציגויות ישראל לאחר מספר שנות כהונה באותה נציגות. בביצועם של חילופי העובדים על המשרד לדאוג לכך, שלא ייפגע מילוי התפקידים החשובים של שירות החוץ ושישמר הקשר עם הגורמים המקומיים. אמנם לא ניתן לפעמים להימנע מחילופים בלתי חזויים כתוצאה מסיבות אישיות או אחרות, שאין למשרד שליטה עליהן, אך חרף קשיים אלה על הנהלת המשרד לתת בקביעות ובשיטתיות את דעתה לתכנון כוח אדם ולביצוע יעיל של העברת עובדים, ועליה לראות בכך משימה מינהלית בעלת עדיפות ראשונית.

— בנציגויות אחדות מאלו שנבדקו סיימו תוך תקופה קצרה מאוד מספר עובדים מרכזיים את תפקידם, בלא שבכל מקרה מילא המשרד את המשרות על ידי נושא תפקיד חדש לפני סיום השירות של קודמו. בשגרירות ברומא, למשל, סיימו את תפקידם כמעט באותה עת השגריר והציר; הקונסול הכללי, שמקום מושבו היה במילאנו, מונה כיועץ השגרירות ומיפה כוח. הקונסוליה הכללית בציריך הייתה בעת הביקורת בעיצומו של תהליך החלפת עובדים: הקונסול הכללי עזב את המקום בסוף יולי 1968, וקונסול כללי

חדש הגיע רק בתחילת אוקטובר 1968; בתקופת הביניים מילאה את מקומו הקונסולית, אך גם היא הוחלפה תוך אותה תקופה. כן הוחלף, בעת העדר קונסול כללי, הנספח המסחרי. נציג רשות ההשקעות בציריך עמד אף הוא לפני תום כהונתו. מתוך המסמכים מתברר, שבשנים קודמות נשארה נציגות זאת ללא קונסול כללי במשך תקופה ארוכה מחמת חילופי גברי—דבר שפגע במילוי תפקידי הנציגות בקשריה עם גורמים ציבוריים במקום.

2. — בחלק מהנציגויות שנבדקו משרתים עובדים בכירים משרדי ממשלה אחרים—בתואר ציר, יועץ, או נספח—שמונו לטיפול בתחומי כלכלה ומסחר, ענייני מכס, חקלאות, והקשר עם סטודנטים ישראלים. כפיפותם של עובדים בכירים אלה להנהלות של משרדי ממשלה בארץ גורמת ליקויים חמורים בתחומי המינהל, האירגון והתיאום בנציגויות. בו בזמן שאותם העובדים, הנשלחים לנציגות על ידי משרד החוץ והנמנים על תקנו, מדווחים על פעולותיהם לראש הנציגות ועומדים עמו בקשרי תיאום ושיתוף פעולה מלאים, הרי עובדי המשרדים האחרים בתפקידים דומים אינם מקיימים בכל מקרה קשרים כאלה, או אינם מקיימים אותם במידה מספקת. דיווחם מופנה למשרדיהם. כפיפותם של העובדים הנדונים למשרדים השונים ועצמאותם היחסית בפעילותם בחוץ לארץ, מונעות ממשרד החוץ ומהמשרדים הממשלתיים האחרים בדיקה מעמיקה של ניצול כוח האדם המקצועי בחוץ לארץ, קביעה ברורה של מהות התפקידים וחשיבותם, וקביעת סולם עדיפויות למילוי המשרות הבכירות בנציגויות השונות בשים לב לצורכי השירות מחד, ולמגבלות התקציביות מאידך.

מצב דומה קיים לגבי העובדים הנדונים גם בתחומי המינהל והכספים: אין הם כפופים מבחינה מינהלית לנציגויות, והסדרי הכספים—העברת הקצבות אליהם ישירות על ידי משרדיהם והדיווח על הוצאותיהם רק לגזבריות משרדיהם—גורמים במקרים רבים לאי-תלות יתרה במינהל הנציגות.

בנציגות אחת, שבה פועלים ארבעה עובדים בכירים בתפקידים כלכליים ומסחריים, הכפופים למשרדים שונים, לא היה תיאום בין איש לרעהו, אם כי הדירוג והמעמד האישי של כל אחד מהם היה מאפשר ארגון עבודתם כיחידה אחת. העדר תיאום גורם קשיים בעבודתם וגם גורע מהניצול היעיל של כוח האדם הטכני, שהם מעסיקים אותו.

עצמאות המינהלית של הנספחים לסוגיהם מתבטאת גם בכך, שיש שוני בתנאי השירות של עובדים המועסקים באותו מקום מטעם משרדי ממשלה שונים; המדובר בתנאי דיר, הקצבות לרכב, דמי ייצוג (על תנאי השירות בחוץ לארץ, ועל טיפולן של הוועדה הבין-משרדית הממונה על קביעת התנאים, ראה דו"חות שנתיים 18, עמ' 492, ו-17, עמ' 128).

עוד בדו"ח השנתי 14 (עמ' 169), בפרק הדין בנציגויות ישראל באמריקה הלטינית, ושוב בדו"ח השנתי 17 (עמ' 124 ו-201), בפרקים הדגים בנציגויות בארצות הברית, נדונו שאלות המבנה והארגון של הנספחויות, וצינו החסרונות משילוב בלתי מספיק של נספחים במסגרת האירגונית של הנציגות. בתחום זה חלה אמנם התקדמות-מה על ידי שילובם של חלק מהנציגים בתקן הנציגויות, אולם עוד לא נמנעו די הצורך התופעות השליליות שצוינו לעיל.

בעקבות הביקורת הודיע משרד החוץ בדצמבר 1968, שהנושא הועבר לטיפולן של הוועדה הבינמשרדית למינויים כלכליים בחוץ לארץ ולוועדת הייעול הממשלתית הפועלת ליד נציבות שירות המדינה, כדי שתימצא דרך להבטחת כפיפות מלאה של עובדי המשרדים השונים לראש הנציגות שבה הם משרתים, תוך קבלת הנחיות מקצועיות מיחידות-האם

שלהם במשרדי הממשלה בארץ. לדעת הביקורת חשוב, שייבדקו וייקבעו — בתיאום בין המשרדים הנוגעים לדבר — הצרכים וסדר העדיפויות למילוי משרות מקצועיות בחוץ-לארץ.

הסברה

1. היועצים לענייני עתונות בשגרירויות בלונדון ורומא ממונים הן על הקשר עם העתונות, הרדיו והטלוויזיה, והן על פעולות ההסברה בחוגים מקומיים רחבים. הביקורת הצביעה על העובדה, שבו בזמן שהקשר המתמיד עם העתונות, הרדיו והטלוויזיה מחייב בדרך כלל את נוכחות היועץ בעיר הראשית, שבה מתרכזים העורכים והעובדים הבכירים שעיסוקם באמצעי תקשורת אלה, מילוי התפקיד האחר — הסברה — מחייב הופעתו גם בערי שדה לפי לוח זמנים קבוע מראש.

בהגבלות התקציביות הקיימות, ובאין ליועצים עוזרים מקצועיים, שעליהם יוכלו להטיל חלק מתפקידם, מקשה צירוף שני תחומי הפעולה על מילוי משימות ההסברה במידה הדרושה. הביקורת עמדה גם על חוסר תיאום מספיק בפעולות בקרב הסטודנטים הישראלים בלונדון.

2. — לעריכת פעולות הסברה ברמה נאותה בקרב הקהל הרחב דרוש חומר תעודתי מתאים בלשונו. נמצא, שאין בידי הממונה על ההסברה בשגרירות ברומא חומר מספיק בשפת הארץ. אמנם קיימים בנושא זה קשיים תקציביים, אך יש להתחשב בכך, שההוצאה על כוח האדם והפעולות המינהליות הקשורות בהסברה בחוץ לארץ גדולה, וההוצאה על חומר הסברה נוסף היא שולית; על כן אין זה נראה כמוצדק, שיחסר חומר הסברה בשפת הארץ של מדינה גדולה וחשובה באזורנו, נראה לביקורת, שעל משרד החוץ לתת דעתו להרחבת מספר השפות, בהן יוכן חומר הסברה.

המדורים הקונסולריים

1. כמה מדורים קונסולריים — בלונדון, ברומא, בבוקרשט — התארגנו בצורה המאפשרת בדרך כלל לספק בו במקום בעת הפנייה שירותים קונסולריים לפונים אליהם, למרות עומס העבודה הגדול במיוחד בלונדון וברומא.

— ההסדרים המינהליים במדור הקונסולרי בציריך לא הניחו את הדעת: המדור לא נהג לתת את שירותיו לפונים אליו בו במקום. אמנם במקרים לא מעטים מגיעות אליו בקשות למתן שירותים קונסולריים לסוגיהם באמצעות הדואר, והשירות מסופק גם בדרך זו, אולם גם כשהפונה הגיש את בקשתו אישית למדור, לא ניתן השירות בדרך כלל במקום. בעד מתן שירות קונסולרי לפונים באמצעות הדואר מתקבלת התמורה לאחר מתן השירות, מאחר שבמקרים אלה נגבה התשלום בדרך של גוביינא, באמצעות הדואר — הסדר הנפוץ מאוד בשווייץ. נקבעו מקרים שמחמת ארגון בלתי יעיל של העבודה שלח המדור בדרך גוביינא מסמכים לפונים, ששילמו את האגרה בעת הגשת הבקשה; ובמקרים אחרים נשלחו מסמכים לפונים בלא דרישה לתשלום, כאשר לפי בקשתם צריך היה לשלוח את המסמך בדרך גוביינא. הביקורת הצביעה על התגובה השלילית, שעוררו שיבושים אלה בקהל הפונים לקונסוליה הכללית. משרד החוץ הודיע, שהוא עושה לתיקון המצב.

2. — במדורים הקונסולריים שנבדקו הועלו ליקויים בתחום הכספי והמינהלי (ניהול קופה, רישום פנקסי קבלות, רישום מלאי). משרד מבקר המדינה הדגיש את הצורך,

שהמשרד ידאג לכך, שהעובדים הממונים יקפידו יותר בעבודתם הם וכן בהדרכת העובדים המקומיים והארעיים, המבצעים את רוב הפעולות.

3. בעבר, ולאחרונה בדו"ח השנתי 18 (עמ' 222), צוינו הקשיים, שבהם נתקלות נציגויות במימון עזרה לאזרחי ישראל הנמצאים בחוץ לארץ במצוקה כספית. הודגש, שרצוי שייקבע הסדר תקציבי למתן עזרה זו. כמה נציגויות שנבדקו מתלבטות במתן עזרה כספית לנצרכים, משום שאין הסדר כספי לכך. משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא כלל בהצעת התקציב לשנת 1969/70 הקצבה מיוחדת, שתשמש למתן סעד כספי לאזרחי ישראל הנתונים במצוקה בחוץ לארץ.

בנציגות אחת ניתנה העזרה הכספית מכספי ההכנסה הקונסולרית, על פי החלטת הממונה על המדור הקונסולרי בלבד. בעקבות הביקורת הורה משרד החוץ שבאישור הלוואות ישותף קצין המינהלה.

נכסים

1. — הביקורת העלתה שני מקרים, שנציגויות עזבו מקום דיוורם ועברו לדיוור חדש, אולם במשך שנים לא דאג המשרד להעברת זכות הבעלות על הדיוור הקודם על שם הבעלים החדשים. בעקבות הביקורת הודיע משרד החוץ, שהוא עושה להגברת הפיקוח על סדרי הרישום וההחזקה של נכסי דלא ניידי שבשימושן של הנציגויות.

2. המשרדים של נציגויות מספר נמצאים בבתיים, שאינם מתאימים עוד לייעודם, אם בגלל המראה הכללי של הבית — הקונסוליה הכללית בציריך — ואם בגלל מיעוט החדרים העומדים לרשות הנציגות וגודלם. הדבר מביא גם למיקום לא מתאים של יחידות שונות מתוך הנציגות, ומהן יחידות המקבלות קהל רב. העלייה המתמדת במחירי הנכסים מונעת במקרים רבים העברת נציגויות לבניינים מתאימים יותר.

השגרירות בלונדון מתלבטת זה שנים במציאת פתרון לבעיית הצפיפות מחד, ומאידיך ליצירת מרכז בעיר, שבו ירוכזו אותן יחידות שלה הממונות על ענייני כלכלה ותרבות, וכן לשכת התיירות ומשרדי חברות ממשלתיות, כגון אגרקסקו, אל על, צים. מדינות אחרות מקיימות מרכזים הכוללים את הנציגויות הכלכליות, משרדי חברות לאומיות לתעופה וספנות, בנקים וכן אולמות תצוגה, חנויות ומסעדות — דבר העשוי לשכלל את ההסברה ולקדם את סחר החוץ.

עד כה לא הגיע משרד החוץ לכלל החלטת בנדון, אך נערך סקר על הצרכים והאפשרויות, ובכלל זה אומדן ההשקעה הבסיסית הדרושה. השגרירות דנה באפשרות לנצל מבנה, שהועמד לרשותה, כמרכז ישראלי לתרבות.

3. — ממשלת ישראל הקימה עוד ב-1952 ביתן קבוע בשטח תערוכת הביאנאלה בוונציה; האחריות על הביתן ועל התצוגות בו הייתה בידי משרד החינוך והתרבות. גג הביתן פגום, והתיקונים הזמניים שנעשו מדי שנה בשנה, בהשקעה לא קטנה, לא היה בהם כדי תיקון יסודי. בכל הקשור בביתן טיפל הנספח לענייני תרבות דאז ברומא, שעזב את המקום באמצע 1967. מאז לא מונה עובד לפיקוח על הביתן, דבר החשוב במיוחד בתקופות שבין תערוכה לתערוכה. בעקבות הביקורת הטיל משרד החוץ על קצין המינהלה את האחריות לפיקוח שוטף על תחזוקת הביתן.

מינהל וכספים

סדרי מינהל

— המינהלה האזורית, הפועלת בשוויץ, מרכזת את הטיפול המינהלי והכספי של שלוש נציגויות — השגרירות בברן, הקונסוליה הכללית בציריך, והנציגות בג'נבה. תפקידו של קצין מינהלה אזורי, במיוחד כשמדובר בקשר עם נציגויות מעטות וקרובות זו לזו, מחייב אותו לערוך ביקורים תדירים בכל אחת מהנציגויות לשם פיקוח והדרכה בתחומי המינהל והכספים. רצוי, שמקום מושבו יהיה באותה נציגות, שבה היקף העבודה המינהלית הוא הגדול ביותר. במשך שנים היה מקומו של קצין המינהלה האזורי בנציגות בג'נבה, שבה היקף העבודה המינהלית מצומצם, והפיקוח על שתי הנציגויות האחרות היה רופף. העובדה, שהליקויים בעבודת המדור הקונסולרי בקונסוליה הכללית בציריך לא באו במשך שנים על תיקונם, יש לייחסה, לדעת הביקורת, לפחות בחלקה להעדר הדרכה ופיקוח מינהליים מספיקים. בתחילת שנת 1968, עם מינויה של קצינת מינהלה אזורית חדשה, נקבע מקום כהונתה בקונסוליה הכללית בציריך.

שעות עבודה

שעות העבודה שונות בכל אחת משש הנציגויות שנבדקו: חמישה או שישה ימי עבודה עם 33 עד 44 שעות בשבוע. בחלקו נובע השוני מההבדלים בין סדרי העבודה המקובלים בכל מדינה ומדינה, אולם קיים שוני בתחום זה אף בין שלוש הנציגויות שבשווייץ, שאינו נובע מהבדלים בתנאי המקום או בעומס העבודה.

בעקבות הביקורת בודק המשרד את הנהלים הקיימים בנציגויות השונות כדי להגיע במידת האפשר לאחידות בנושא.

מצרכים הפטורים ממכס

— בכמה נציגויות מתנהל מחסן למצרכים הפטורים ממכס — משקאות, סיגריות וכד' — המיועדים לעובדי שירות החוץ בהתאם למקובל בשירותי החוץ בעולם. בשתי נציגויות לא היה הפיקוח המינהלי והכספי על המצרכים בידי קצין המינהלה, והביקורת העלתה ליקויים בנושא זה. בעקבות הביקורת הכין המשרד בינואר 1969 הוראות נוהל לניהול מחסן מצרכים.

תיוק מסמכים והשמירה עליהם

— ארכיבים מסודרים ומעודכנים הם כלי עזר חשוב לניהול סדיר של העבודה העניינית בכל נציגות, במיוחד בהתחשב בכך שהסגל המקצועי מתחלף מדי פעם בפעם. ברוב הנציגויות שנבדקו — לונדון, רומא, ציריך, ג'נבה — לא נוהלו הארכיבים ביעילות הדרושה, והיו פיגורים ניכרים במיון החומר ובתיקו. בעקבות הביקורת עושה המשרד לתיקון הליקויים.

כספים וחשבונות

— בדרך כלל נקבע שיפור בניהול הכספים והחשבונות בנציגויות שנבדקו. עם זאת נקבעו ליקויים, שבחלקם פוגעים גם בסדרי מינהל ובקרה: פיגורים ברישום; אי ניהול רישום שוטף בספרי קופה ובנק, וריכוז הרישום לסוף החודש, וכתוצאה מכך ניהול רישומי עזר לא רשמיים ומיותרים; ניצול הקופות הראשיות כקופות קטנות, דבר הגורם לעבודה

מיותרת מרובה והפרעות בעבודה השוטפת של מנהל החשבונות; קיום חשבונות חו"ז ללא תנועה במשך תקופות ארוכות, בלא שנבדקה מהות החשבון ונעשה לחיסולו. בכמה מהנציגויות העלתה הביקורת, שעומס העבודה על מנהל החשבונות — אם בגלל הטלת תפקידים נוספים עליו ואם בגלל ארגון בלתי סביר של העבודה — הוא המביא לפיגורים ולליקויים שהועלו.

בעקבות הביקורת עשה המשרד לשיפור ארגון העבודה ולהקלת העומס.

*

ממצאי הביקורת בכללותם מצביעים על כך, שחל שיפור בתחום המינהל והכספים בנציגויות. הממונים הנוכחיים על המינהלה בנציגויות שנבדקו מגלים ידע ויוזמה בשיפור הליכי המינהל. הוצאת תקנונים על ידי משרד החוץ, ובמיוחד התקנון לענייני כספים, יש בה תרומה לניהול סדיר של הנציגויות. על חשיבותם של תקנונים והוראות קבע מסודרים לניהול תקין של הנציגויות הצביע מבקר המדינה בעבר, ולאחרונה בדו"חות שנתיים 17, עמ' 206, ו-16 עמ' 198.

המחלקה לשיתוף בינלאומי

המחלקה לשיתוף בינלאומי במשרד החוץ הוקמה ב-1958 כדי לארגן ולכוון את פעולות הסיוע של ישראל לארצות מתפתחות. ישראל מקיימת כיום קשרי שיתוף עם יותר מ-80 מדינות ברחבי תבל; עם 35 מהן חתמה על הסכמים דו-צדדיים לשיתוף פעולה. כן נעשות פעולות סיוע בשיתוף עם האו"ם וסוכנויותיו ועם ארגונים בחוץ לארץ. תכניות הסיוע, הן היוזמות על ידי המחלקה והן המקבלות את חסותה, מבוצעות על ידי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים ישראלים ובינלאומיים.

מתפקידה של המחלקה הוא לדאוג להכנת סקרים מוקדמים, שעל פיהם יתוכננו הפעולות בחוץ לארץ; לגייס את המומחים לסוגיהם; לדאוג להדרכת צוות מקומי בארצות המתפתחות — צוות שיוכל במרוצת הזמן לעסוק בביצוע השוטף של העבודה; ולארגן קורסים ניידים בחו"ל, בניהולם של מומחים מישראל. הכשרת כוח אדם מהארצות המתפתחות נעשית באמצעות הפעולות בחוץ לארץ, בשילוב עם הדרכת משתלמים, בני הארצות המתפתחות בישראל, במוסדות להכשרה מקצועית ואקדמאית ובקורסים מיוחדים.

פעולות השיתוף של ישראל, הנעשות על סמך הסכמים דו-צדדיים, הן רבות ומגוונות, ויוזכרו כאן העיקריות שבהן.

בתחום החקלאות הוכנסו בכמה מדינות של אפריקה שיטות עבודה בגידול של עדרי בקר, עופות, דבורים, ודגים בכריכות; בהשבחת זרעים, בגידול של הדורים, עצי פרי עונתיים, כותנה, ובגידולים באיזורים צחיחים. בין הפעולות שנעשו בכמה ארצות באמריקה הלטינית ובאסיה, היו שיפורים בשיטות החקלאות כחלק מתכנון אזורי והקמת יישובים כפריים; במדינה אחת הונהגה שיטה של מתן אשראי מודרך בחקלאות. במספר מדינות באפריקה ובאמריקה הלטינית הוקמו תנועות נוער חלוציות בהשראת הנח"ל והגדנ"ע,

והומחשה האפשרות של ניצול מסגרות צבאיות למטרות שלום ופיתוח. חברות תה"ל ומקורות הקימו חברות בת לתכנון וביצוע של מפעלים בחוץ לארץ לאספקת מים לאיזורים עירוניים וליישובים כפריים. מומחים משתי החברות מועסקים באפריקה ובאמריקה הלטינית. בארצות שונות של אמריקה הלטינית נערכים, על ידי אנשי מדע מישראל, מחקרים לגילוי מקורות מים.

במספר ארצות באפריקה עובדים רופאים מישראל כיחידים ובצוותות, ובחלקם נושאים משרות רמות בהנהלות בתי חולים. בכמה ארצות הוקמו על ידי רופאים מישראל מרפאות מיוחדות ובתי חולים למחלות עיניים. פרופסורים אחדים מישראל מכהנים באוניברסיטאות כראשי פקולטאות; בקניה הוקם בית ספר לעבודה סוציאלית; במספר ארצות באמריקה הלטינית פותחו, בשיתוף עם יועצים מישראל, שיטות לחינוך מקצועי לנוער.

כן משתתפים מומחים מישראל בהנהגת שיטות מסים ובארגון מפעלי פיס ומייעצים ומסייעים בתחומים אחרים של המינהל הציבורי.

פעולות הסיוע הנעשות על ידי מומחים מישראל בשיתוף פעולה עם האו"ם וסוכנויותיו הן בעיקר בתחומי הידרולוגיה, חקלאות, מטאורולוגיה, בריאות, אנטומולוגיה, הטיפול במלריה, וסטטיסטיקה. או"ם נותן את עזרתו הכספית לכמה משימות היוזמות על ידי ישראל יחד עם מדינות שונות. ישראל נתבקשה לשתף פעולה גם עם ארגונים אזוריים לשיתוף כלכלי בהכנת תכניות לפיתוח בארצות מספר באגן הים התיכון, אסיה ואמריקה הלטינית.

פעולותיה של המחלקה לשיתוף בינלאומי (מש"ב) היוו בעבר נושא לביקורת המדינה. הממצאים, שהובאו בדו"ח שנתי 15 (עמ' 168), התייחסו לארגון המחלקה ומינהלה, לתקציבה ולניהול חשבונותיה; ולפעולותיה בארץ ובחוץ לארץ (אשר לממצאים שהועלו בבדיקות מעקב — ראה דו"חות שנתיים 17, עמ' 207 ו-16, עמ' 201). בשנת 1968 נערכה מחדש ביקורת על פעולות המחלקה.

תקציב וחשבונות

1. הסכומים שנקבעו בחוקי התקציב לפעולות המחלקה לשיתוף בינלאומי, לא שיקפו את מלוא סכומי ההוצאה שתוקצבו, שכן לא היו כלולות בהם הוצאות מותנות בהכנסות מגורמים שונים — מדינות וארגונים בינלאומיים. בנסיבות אלה לא היה הניהול השוטף של המחלקה מושתת במלואו על התקציב. מבקר המדינה התייחס לעניין זה בדיון וחשבון שנתי 15, וציין, שאופיין המיוחד של פעולות מש"ב אינו מאפשר תמיד למשרד החוץ לראות בעת עריכת התקציב, מה יהיה היקפן במשך השנה, כי הוא תלוי לעתים במימוש ציפיות בדבר הכנסות מגורמים שונים, אך עם זאת קבע, שיש לכלול בתוספת השלישית של התקציב (בשנת 1968/69 — התוספת השנייה) את מלוא תוכניות הפעולה לשיתוף בינלאומי, שיבואו על ביצוען, אם יתקבלו ההכנסות. בעקבות המלצות מבקר המדינה התנהלו דיונים על מבנה ההרשאות התקציביות לפעולות מש"ב. ביולי 1967 נקבעה על ידי הממונה על התקציבים שבמשרד האוצר, בעקבות מכתבו של יו"ר ועדת הכספים של הכנסת מיום 19.4.1967 אל שרי האוצר והחוץ, מתכונת לתקציב המחלקה, התואמת את המלצות הביקורת. בהתאם לכך נכללת בחוק התקציב לשנת 1968/69 הקצבה לפעולות מש"ב בסך 24 מליון לירות בקירוב, כשסכום כולל של כ-14 מליון לירות מותנה בהכנסות,

שאומדנן כלול בתוספת השנייה לחוק התקציב. במקביל לכך הכין משרד החוץ, כבכל שנה, תקציב פנימי למחלקה; תקציב פנימי זה כולל בשנת 1968/69 תחזית מפורטת של מלוא ההוצאות וההכנסות, כשהן מחולקות לפי ארצות ונקובים בהן סכומי המשכורת וההוצאות האחרות, וההכנסות מגורמים שונים, לפי השיטה הנהוגה בחוקי התקציב לגבי כלל משרדי הממשלה. נקבע, שעל העברות מסעיף משנה לסעיף משנה, ומפרט לפרט, בתקציב הפנימי יחולו הכללים, שנקבעו בחוק התקציב.

2. הניהול הכספי של ענייני מש"ב שולב, בעקבות ביקורת קודמת, מאז יוני 1965 בניהול הכספי הכללי של המשרד, ומאז 1966 עשה המשרד, בעזרת משרד האוצר, שיפורים בניהול הכספי. משרד מבקר המדינה הביא לתשומת לבו של משרד החוץ ליקויים מספר:

— הנהלת החשבונות לא איפשרה פיקוח תקציבי מספיק על הוצאות מש"ב בחוץ לארץ, מאחר שכרטיסי החשבונות נוהלו לפי פריטים שונים מאלה שלפיהם בנוי התקציב הפנימי לפעולות המחלקה. אשר להוצאות המחלקה בארץ, נרשמו בכרטיסי הנהלת החשבונות סכומי ההוצאה בלבד; לא נרשמו בהם ההקצבות לכל פריט בהתאם לתקציב הפנימי של המחלקה ולא ההתחייבויות, וממילא לא נרשמה גם היתרה. משרד החוץ הודיע, שעם הכנסת השינויים המתוארים לעיל במבנה התקציב, תתוקן גם שיטת הרישום בהנהלת החשבונות.

— בדו"ח שנתי 15 ציין מבקר המדינה, שהמשרד לא הגדיר את סמכויות העובדים בענייני כספים—דבר שהקשה על הפיקוח ועל ניהול ענייני הכספים. בעקבות הביקורת הגדירה הנהלת המשרד בדצמבר 1966 את סמכויות עובדי מש"ב להתחייב התחייבויות כספיות מתקציב המחלקה: רשאים להתחייב סגן מנהל מש"ב או ממונים במחלקה על פעולות בארץ ובחוץ לארץ—עד סכום של 1,000 ל"י; מנהל מש"ב—עד סכום של 50,000 ל"י; וועדת אישורים מיוחדת, בהרכב סגן מנהל כללי, מנהל מש"ב ומנהל מחלקת הכספים—על סכומים גדולים יותר. ביקורת מסורגת העלתה, שעובדי המחלקה חרגו במספר מקרים במידה ניכרת מהסמכויות שנקבעו, והתחייבו על סכומים מעל לאלו, שרשאים היו להתחייב בהם.

פעולות מש"ב בארץ

ההשתלמות בארץ לאזרחים מארצות מתפתחות, המאורגנות על ידי המחלקה, מיועדות לסייע במילוי צרכים דחופים של אותן ארצות לכוח אדם מקצועי. בעשר שנות שיתוף בינלאומי השתלמו בארץ כ-10,000 איש מ-80 ארצות במקצועות שונים, שהעיקריים בהם היו: חקלאות, קואופרציה ואיגוד מקצועי; פיתוח קהילתי; מנהיגות נוער; רפואה; חינוך מקצועי. ההדרכה ניתנה על ידי משרדי ממשלה ומוסדות, בעיקר משרדי החקלאות והבטחון וצה"ל, וכן המכון לפריון עבודה, רשת בתי הספר המקצועיים של אורט; האוניברסיטה העברית; הטכניות—המכון הטכנולוגי לישראל. כמחצית מ-10,000 המשתלמים באו מארצות אפריקה, והשאר בעיקר מארצות אסיה ואמריקה הלטינית.

ההשתלמות ניתנת בקורסים, בלימודים אקדמיים, על ידי סיורים לימודיים בארץ, ובמסגרת התמחות של יחידים. ריכוז פעולות ההשתלמות הוא בידי מש"ב, שהועידה לכך בכל אתר מהשנים האחרונות מתוך התקציב לפעולותיה כ-6 מליון לירות. תכנון

ההשתלמויות וארגון מוטלים על מדור ההדרכה של מש"ב, שבו מועסקים שישה עובדים; הוא נעזר בעבודתו בלשכות מש"ב שבתל אביב ובחיפה. קיום הקשר עם מסיימי הקורסים, לאחר שובם לארצותיהם, הוא בידי המדור למעקב ולפרסומים במש"ב, שגם מוציא לאור כתב עת — "שלום" — המיועד בעיקר לאותם מסיימים.

ארגון ההשתלמות

1. ארגון ההשתלמויות לאלפי משתלמים מעשרות ארצות, באמצעות מספר ניכר של גופים ממשלתיים ומוסדות ציבור, מחייב קביעת נהלים לפעולות: קביעת מקצועות הלימוד; סדרי ההשתלמות; קביעת המסגרת הכספית ואישורה; הקשר עם המוסדות; זימון המשתלמים ומיונם; הטיפול במשתלמים בארץ בשעות הלימוד ובשעות הפנאי; קביעתן של זכויות המשתלמים וחובותיהם; דיווח מצד הגופים המבצעים על פעולותיהם והוצאותיהם.

— מש"ב לא עיבדה מערכת כוללת של נהלי עבודה. הוצאו רק ארבעה נהלים: על הדיווח על תחילת קורס; על עריכת מסיבות רשמיות; על פעילות המדריכים החברתיים; ועל הדיווח בסיום ההשתלמות. בעת הביקורת החלה מש"ב בהכנת מערכת כוללת של נהלים.

2. ההשתלמות מתאפשרת ממלגות הממומנות על ידי גופים בינלאומיים או מתקציב המדינה. על מש"ב להיוועץ עם המחלקות המרחביות שבמשרד החוץ בדבר הקצאת המקומות בכל קורס ובאישור המלגות מתקציב המדינה לפי כל ארץ, ועליה להודיע לנציגויות ישראל באותן ארצות על קיום ההשתלמות ועל מספר המקומות והמלגות שאושרו לכל אחת מהן.

— התיאום עם המחלקות המרחביות נעשה בעל פה, ואין בידי המחלקה רישום על השיקולים לקביעת מספר המועמדים בכל מדינה לכל קורס. רצוי להגביר את התיאום עם המחלקות המרחביות, ולדאוג לרישום של ההחלטות ושיקוליהן.

— הודעות מש"ב לנציגויות בחוץ לארץ בדבר קיום קורס לא כללו פרטים על מספר המקומות ומספר המלגות, שאושרו לאותה מדינה. רק מאז אוגוסט 1968 נכללים הפרטים בהודעות לנציגויות. נקבעו מקרים, שההודעה על קיום הקורס נשלחה לנציגות במועד מאוחר, ולפיכך לא הייתה יכולה לדאוג בעוד מועד להרשמת מספר מתאים של מועמדים. איידיעת הפרטים הדרושים הקשתה על הנציגויות את הטיפול בהרשמת מועמדים; אף קרה שהיה צורך לדחות מסיבה זאת את מועד הפתיחה של קורס.

3. מיון המועמדים נעשה, במרבית ההשתלמויות, על ידי הגוף המבצע את ההשתלמות — בדרך כלל בארץ — לפי תשובות על שאלונים, שהמציאו המועמדים באמצעות הנציגות במקום; במספר מקרים נעשה המיון על ידי עובדים שנשלחו לשם כך לחוץ לארץ. אחד התנאים לקבלת מועמד הוא מצב בריאות תקין; על המועמד להמציא אישור רפואי על כך.

— מהמסמכים, שנבדקו במחלקה, מתברר, שלא בכל המקרים התאימו משתלמים לתנאים שנדרשו בהשתלמות, אם מבחינת רמת הכשרתם ואם מבחינת מצב בריאותם. בהעדר רישום במחלקה על תוצאות המיון לא ניתן לה להסיק מסקנות לגבי שיטת המיון. חוסר הקפדה מספקת במיון הרפואי גרם הפרעות במהלך הקורס, והוצאות מיותרות על כלכלת משתלם בעת שהותו בישראל והחזרתו לארצו. גם היה צורך לשלם את הוצאות הריפוי, שכן מחלות, שמשתלם חלה בהן לפני בואו ארצה, אינן מבוטחות בביטוח הרפואי שהונהג

(ראה להלן). לדעת הביקורת על המשרד להקפיד יותר על כך, שהנציגויות יתנו למועמדים הסבר מלא על תנאי ההשתלמות וידריכו אותם בעת מילוי השאלונים. גם רצוי, שהביקורת הרפואיות ייעשו במידת האפשר על ידי רופאי האימון של הנציגויות.

4. הגוף המבצע את ההשתלמות מגיש למש"ב את אומדן הוצאותיו עליה. משך הקורסים נע בדרך כלל בין שישה שבועות לשישה חודשים. מש"ב בודקת ומאשרת אומדנים אלה, בלא שבדיקתה תתבסס על חישוב ענייני של העלות בכל אחד ממרכיבי ההוצאה, כגון החזקת המשתלם (איכסון וכלכלה), תחבורה, טיפול חברתי. בדיקה מסורגת של אומדני ההוצאה לחודש למשתלם בענפי השתלמות חקלאית העלתה, שיש שוני ניכר בין אומדני הוצאה אלה בקורסים שונים, ושהאומדנים אינם בכל המקרים מציאותיים. מש"ב הסבירה, שדבר זה נובע בחלקו מהשוני הקיים ברמת המשתלמים ובאופי ההשתלמות; עם זאת המליצה הביקורת, שהמחלקה תבדוק באופן יסודי את מרכיבי ההוצאה על ביצוע הקורסים לסוגיהם כדי לבסס את אישורי ההקצבה לכל קורס על חישוב עלות נאות. בעקבות הביקורת עומדת המחלקה להכין, בעזרת רואה חשבון ותמחירן, טבלת הוצאות, על פי דירוג המבוסס על רמת המשתלמים והמרחצים, וסוגי מוסדות ההשתלמות.

— בדרך כלל מאשרת מש"ב מראש הקצבה כספית לכל קורס. הגופים המבצעים מדווחים למש"ב על סיומו של קורס, על המשתתפים בו והישגיהם, וגם מגישים לגבי כל קורס חשבונית כוללת על ההוצאות, על פי מרכיביהן העיקריים, כפי שנקבעו באומדנים; מש"ב משלמת חשבוניות אלה בלא בדיקה עניינית של פרטי החשבוניות ואין היא מנהלת חשבון נפרד לכל קורס. הגופים לא הגישו למש"ב במהלך ההשתלמות דו"חות תקופתיים, ענייניים או כספיים, ומש"ב לא דרשה מהם לנהל יומן השתלמויות, כלומר רישום על מידת ההשתתפות של המשתלמים והמדריכים בקורסים לפי התכניות שנקבעו, ועל אירועים במהלך ההשתלמות. דיווח כספי וענייני סדיר במהלך ההשתלמות ורישום נפרד של ההוצאות לכל קורס עשויים לשמש בסיס להסקת מסקנות לשיפור ההשתלמויות.

בעקבות הביקורת תנהיג המחלקה דיווח תקופתי — ענייני וכספי — ויומני השתלמות.

5. מש"ב הסדירה ב־1965 עם קופת החולים של ההסתדרות הכללית, שהמשתלמים ייהנו מביטוח רפואי נגד מחלות, שחלו בהן בעת שהותם בארץ. ההסכם על כך עם קופת החולים עדיין לא נחתם.

6. — אין למש"ב תכנית כללית או מפורטת לטיפול חברתי בהשתלמויות, והפעילות החברתית בכל קורס נתונה לשיקול דעתו של המדריך החברתי בלבד. כתוצאה מכך לא קוימה במספר קורסים פעילות חברתית מתאימה, והדבר השפיע על יחסם של המשתלמים ללימודיהם והקשתה את שהותם בארץ. הבעיה היא כמורה במיוחד לגבי משתלמים בודדים בשעות הפנאי ובימים שבהם אינם מתקיימים לימודים סדירים.

פעולות המשך

מש"ב שואפת לקיים עם המשתלמים לאחר שובם לארצותיהם קשר אישי, שיאפשר לעמוד על התועלת שהפיקו מלימודיהם ולהסיק מסקנות לגבי תוכניות ההשתלמות וביצוען בעתיד. לשם כך הוקצב בכל אחת מהשנים 1967/68 ו־1968/69 סך 20,000 ל"י, שנועד למימון פעולות המשך באמצעות הנציגויות ולקיום "מועדוני שלום" בארצות חוץ. עוד הוקצב סך 60,000 ל"י לשנה להוצאת העלון "שלום" ולהפצתו בעיקר בין המסיימים. מנהל מש"ב הוציא לפני מספר שנים הנחיות בכתב לנציגויות ישראל בארצות המפתחות, בדבר הצורך לקיים קשר סדיר עם מסיימי ההשתלמויות.

— פרט להנחיות הכלליות אין למש"ב מערכת גהלים לביצוע פעולות ההמשך, ואין לה תכנית בכתב בתחום זה. הפעילות בכל מדינה נקבעת על ידי נציגות ישראל בה, לפי שיקול דעתו של ראש הנציגות, ובהתאם למידת החשיבות שהוא מייחס לה. אמנם אין להעלות נוהל מפורט אחיד לפעולות ההמשך, שיענה על הצרכים בכל המדינות, שמהן באו משתלמים, אולם רצוי, שהמחלקה תקבע לכל ארץ בקווים כלליים את דרכי הביצוע בתחום זה, על פי הצעותיהם של ראשי הנציגות בדבר התנאים המקומיים המיוחדים, וזאת במיוחד גם בכדי להבטיח רציפות, אף נוכח חילופי גברי בנציגויות.

— לפי הסברי המחלקה מנהלות רוב הנציגויות של ישראל במדינות המתפתחות רישום של מסיימי ההשתלמויות במדינות כהונתן ושל כתובותיהם. למספר נציגויות אין רשימה מעודכנת כזאת, ולכן אין באפשרותן לקיים קשר סדיר עם המסיימים במדינות כהונתן. הקשר עם מסיימי ההשתלמויות במדינות אלה רופף. בדרך כלל אין הנציגויות מעבירות למש"ב הודעות על שינוי כתובות או פרטים אישיים אחרים על בוגרי ההשתלמויות. מכאן שהפרטים על המסיימים, הרשומים בכרטסת המנוהלת במש"ב, אינם מלאים. מש"ב לא נקטה פעולה מתאימה לעדכון הכרטסת, ובמידה שנעשה עדכון, הוא מבוסס על הודעות המסיימים עצמם. הפרסום "שלום", המשמש לקיום קשר עם המסיימים, נשלח בדרך כלל במישרין על ידי מש"ב. אין למחלקה ידיעה אם הגיע העלון ליעדו, אלא אם אישר מסיים הקורס את קבלת החומר. הוצע איפוא לנציגויות, בדצמבר 1967, שהן ישלחו את החוברות, אולם רוב הנציגויות העדיפו, שיימשך ההסדר הקיים.

— מש"ב החליטה, שהפרסום יופיע שלוש עד ארבע פעמים בשנה בשפות אנגלית, צרפתית, ספרדית. למעשה לא הופיעה בתקופה מיוני 1966 עד אוגוסט 1967 חוברת בספרדית. לדברי עובדי המחלקה, הסיבה לכך הייתה, שלא נמצא ממלא מקום לעורך, שהפסיק זמנית לעבוד במש"ב. כתוצאה מכך יצאו במשך שנת 1967/68 רק שתי חוברות בשפה זו.

פעולות מש"ב בחוץ לארץ

משרד מבקר המדינה בדק את דרכי הטיפול במומחים ישראלים הנשלחים מטעם מש"ב לחוץ לארץ, הן לשליחויות קצרות והן לשליחויות ממושכות. מספר המומחים, שפעלו בחוץ לארץ בשליחויות ממושכות בתחילת 1968, היה 290.

1. מש"ב שולחת לחוץ לארץ מומחים לתקופות קצרות לשם עריכת סקרים או גיהול קורס קצר. לפני נסיעתם מקבלים המומחים מקדמה על חשבון האש"ל ועל חשבון הוצאותיהם. עם מומחה היוצא לחו"ל לתקופה קצרה אינו נעשה הסכם, אלא ניתן לו כתב מינוי. המומחה מתבקש בכתב המינוי לאשר, שתוך שבועיים מיום שובו ארצה ימציא דו"ח הוצאות בצירוף קבלות. ברוב תיקי המומחים שנבדקו לא נמצאו אישורים כאלה. בדו"ח שנתי 15 (עמ' 174) צוין, שמש"ב לא בדקה חלק מהדו"חות על ההוצאות, שהומצאו לה; גם כשנבדקו הדו"חות, לא נרשמו הזיכויים, וחשבונות המקדמות נשארו פתוחים.

באפריל 1967 השלימה מחלקת הכספים של המשרד את שחזורם של 680 החשבונות האישיים של מומחים, שהיתירות בכרטיסיהם נשארו פתוחות עוד מאז 1962/63 עד אמצע 1965/66. לא עלה בידי המחלקה להביא לסגירת כל החשבונות, והוטל על ועדה, שחבריה היו עובדי משרד החוץ ואגף החשב הכללי, להחליט בדבר 20 החשבונות שנשארו פתוחים. הוועדה סיימה את תפקידה באוגוסט 1967.

— בסוף דצמבר 1967 בדק משרד מבקר המדינה את כרססת המקדמות. נמצאו 79 כרטיסי מומחים, שהראו יתרות משנת 1965/66, בלא שנתקבלו קבלות ודו"חות מהמומחים ובלא שהייתה בחשבונות תנועה בשנת 1967/68. היתרות הסתכמו ב־111,650 ל"י. בדיקה מסורגת של 24 כרטיסים העלתה, שמשרד החוץ התחיל לעשות למען חיסול היתרות רק שנה או יותר לאחר שוב המומחים מחו"ל; כן הועלו מקרים, שאמנם הומצאו דו"חות, אך מומחים לא החזירו את היתרות, שהיו רשומות לחובתם.

היתרות לחובת המומחים אינן כולן בבחינת חוב, וברובן הן נסגרות לאחר קבלת הדו"ח מאת המומחה; אולם טיפולו של המשרד בגביית הכספים אינו עונה על דרישות הבקרה. הביקורת הדגישה, שעל המשרד למצוא הסדר שיחייב את המומחים להמציא דו"חות על הוצאותיהם, ולהבטיח את גביית הכספים המגיעים מהם. בעקבות הביקורת הודיע משרד החוץ באוגוסט 1968, שלהבא יחתים את המומחים על הצהרה, שבה יתחייבו להגיש דין וחשבון על הוצאותיהם ולהחזיר חובותיהם — במידה ויהיו כאלה — תוך זמן קצר לאחר סיום השליחות ושובם לארץ.

2. לגבי מומחים היוצאים לחוץ לארץ לשליחות ממושכת, הכינה מחלקת הכספים של המשרד בפברואר 1966 מסמך הכולל את תנאי השירות שלהם. התנאים גובשו בדיונים על נושא זה, שהתקיימו בהשתתפות סגן מנהל כללי, מנהל מש"ב ונציגי מחלקתו ומנהל המחלקה לכספים, ואושרו על ידי הנהלת המשרד.

— בבדיקה מסורגת של 56 תיקים אישיים של מומחים ישראלים המשרתים בחוץ לארץ — בדיקה שנערכה הן במש"ב והן במחלקת הכספים של המשרד — נמצאו 19 תיקים, שמהם ניתן לראות, שבמסמך על תנאי השירות, כפי שהוכן על ידי מחלקת הכספים, לא הובהרו במידה מספקת הפרטים, הקובעים לגבי השירות בחוץ לארץ, ודבר זה גרם אי הבנות וחוסר אחידות בתנאי השירות של מומחים ששירתו בנסיבות דומות. עוד העלתה הביקורת, שלא נקבעו הסדרי נוהל מתאימים לגבי הטיפול המינהלי במומחים, כפי שמתבאר מהנאמר להלן.

תנאי השירות קובעים, שהמשכורות של עובדי שירות החוץ, כפי שנקבעו על ידי הוועדה הבין-משרדית לתנאי השירות בחוץ לארץ, יחולו גם על מומחי מש"ב. רבים מהמומחים נמצאים במקומות נידחים, רחוק ממרכזים עירוניים, ומילוי שליחותם כרוך בקשיים. גם מומחים הפועלים במקומות מרכזיים יותר, תנאי חייהם שונים במקרים רבים מאלה של עובדי שירות החוץ. על כן אין תנאי השכר, שנקבעו לעובדי שירות החוץ, מתאימים בכל מקרה לנסיבות המיוחדות של מומחי מש"ב. כיוון שכך, שונו בכמה מקרים, בעקבות פניותיהם של מומחים למחלקה, תנאי שכרם, אך לא נעשה הסדר כללי לבדיקה חוזרת של התנאים.

כמה מהעקרונות, שנקבעו במסמך על תנאי השירות של מומחי מש"ב, אינם באים לידי ביטוי בחוזים הנעשים על ידי המחלקה, ולפיכך שונו מדי פעם בפעם. כתוצאה מכך אין אחידות בטיפול במומחים ויש צורך בבירורים רבים. כך, למשל, לא בכל החוזים נקבע סכום דמי הייצוג, שהמומחה יקבל; גם כאשר נקבע סכום כזה הריהו מופיע רק בתוספת לחווה, ולא כסעיף בחווה. בעיית דמי הייצוג של כמה מן המומחים המשרתים מספר שנים בחוץ לארץ עדיין לא נפתרה ומשמשת נושא לתביעות ולהתכתבות. בעקבות הביקורת החליט המשרד, שגובה דמי הייצוג יכלול בין סעיפי החווה. חוסר עקביות נתגלה גם בקשר לזכות המומחים לחופשת מולדת.

לדעת הביקורת מן הרצוי, שרמת המשכורת של המומחים הישראלים בחוץ לארץ על תוספותיה תיבדק באופן יסודי על ידי הוועדה הקיימת או על ידי ועדה מיוחדת, שתוקם

לצורך זה. כן חשוב, שההסדרים והתנאים שנקבעו יבואו לידי ביטוי מפורש בהסכמי העבודה שבין מש"ב לבין המומחים היוצאים לחוץ לארץ.

— לגבי הטיפול המינהלי במומחים על ידי מש"ב, העלתה הביקורת, שלא תמיד מובא במידה מספקת ובכתב לידיעת מומחה לפני צאתו לחוץ לארץ, בכמה כסף מתבטאת הדרגה המוענקת לו בחוץ לארץ. הועלו מקרים שנסתבר למומחים, לאחר שיצאו לחוץ לארץ, שמשכורתם בפועל נמוכה ממה שהובטח להם. גם לגבי תנאי הדיור הועמדו מומחים בפני קשיים בבואם לחוץ לארץ. במקרים מספר התברר למומחה לאחר בואו, שמשכורתם של מומחים אחרים באותו מקום, ששירתו בתנאים דומים, אין מנכים שכר דירה, ורק לאחר ערעורו שוגתה החלטת מש"ב, ובוטל ניכוי שכר הדירה. הביקורת קבעה גם מקרים, שנגרמו הוצאות מיותרות למשרד או נזק למומחה, בגלל טעויות וחוסר בדיקה בעת הטיפול ועשיית החווה; המדובר בגובה תוספת חוץ לארץ ובגובה הלוואה ראשונית או באישור תוספת משפחה למומחה בסכומים מעל לאלה המגיעים לו. עוד הועלו מקרים, שהוארכה תקופת כהונתו של מומחה, בלא שהוארך החווה עמו. משרד מבקר המדינה הציע, שכדי למנוע הישנות מקרים כאלה תיעזר המחלקה ביחידות המינהליות שבמשרד — מחלקת המנגנון והמחלקה לכספים — הבקאות בטיפול המינהלי בעובדים היוצאים לחוץ לארץ. אמנם המדובר אינו במקרים רבים, אך ליקויים בטיפול המינהלי במומחה עלולים לתת אותותיהם ברמת עבודתו ויש למנוע אותם ככל האפשר.

— בו בזמן שהטיפול בגביית חובות ממומחים, שחזרו משליחות קצרה, הוא בידי משרד החוץ בארץ, הרי גביית הלוואות או מקדמות ממומחים הנמצאים בחוץ לארץ לתקופה ממושכת היא בעיקר בידי הנציגות במקום. היו מקרים, שמומחים נשארו חייבים כספים למשרד החוץ, והמשרד נתקל בקשיים בגבייתם. היו גם מקרים, שכמה שנים לאחר שובם של המומחים עוד לא נסתיימו הבירורים וההתאמות עם השגרירויות בדבר חובותיהם.

3. — במש"ב נמצאים העתקים רבים מדו"חות, שמומחים ממציאים למשרדים ולגופים המבצעים; עליה להסיק מהם מסקנות ענייניות, אך אין במחלקה כוח אדם מקצועי, שיוכל לבדוק אותם דינים וחשבונות הדנים באספקטים מקצועיים של עבודת המומחים; המדובר בעיקר בדו"חות של רופאים או מומחים בחקלאות. על כן על מש"ב להגיע בדרך עקיפה לניצול שיטתי של הדו"חות המקצועיים, לאמור לדרוש מן הגופים, שלהם מיועדים הדו"חות, להמציא לה מספר פעמים בשנה סקירות כלליות על פעולות המומחים, והערות והמלצות בדבר הלקחים לעתיד; בדרך זו ישמשו הדו"חות המקצועיים לקידום המשימות של השיתוף הבינלאומי.

4. התכניות לשיתוף בינלאומי בחוץ לארץ צריכות לענות על צורכיהן של המדינות, שבעבורן תוכננו. משום כך אין המוסדות המתכננים את הפעולות מבחינה מקצועית רשאים לבצע את פעולותיהם ללא אישורה של מש"ב. בדיקת דרכי התכנון, הטיפול והפיקוח של מש"ב בפעולות הסיוע בחוץ לארץ העלתה, כי אין במחלקה מסמכים, שמהם אפשר לעמוד על הכללים וההנחיות שנקבעו בעבר לגבי תכנון הפעולות. לא הונהגה שיטה לתכנון העבודה לטווח ארוך, להכנת תכניות עבודה, לדרכי הגשתן ולדיון בהן. המשרדים העיקריים, הלוקחים חלק בפעולות — משרדי החקלאות והבטחון — דנו לא אחת עם מש"ב על הצורך בהידוק הקשר בין המומחים לבין הגורמים בארץ, הן בעניינים מקצועיים והן בתחום הבעיות המדיניות של הארצות שאליהם הם נשלחים; ובהידוק הקשרים בין המומחים לראשי הנציגויות. עוד התברר, שלא תמיד היו בידי המומחים תכניות עבודה ברורות ומאושרות, ולא בכל המקרים נערך דיון בארץ בין מש"ב לגופים המקצועיים על תכניות העבודה בכל מדינה, על קביעת העדיפויות והיעדים ועל ניצול ההקצבות. לדעת הביקורת על המשרד לקבוע כללים לתכנון העבודה לטווח ארוך, ולדאוג לתוכניות עבודה למומחים. מן הצורך

שהדיון בתכנון הכללי ובתכנון העבודה ייעשה בשיתוף עם הגורמים הנוגעים בדבר, ושתוצאותיו יירשמו בסדירות לצורכי תדריך בעתיד.

אחת הבעיות המרכזיות היא בעיית הרוטציה בין עובדי המחלקה; חילופי העובדים, הנעשים לעתים קרובות מאד, מונעים רציפות בעבודה והנהגת נהלים קבועים. אמנם חשוב, שבמחלקה יועסקו עובדים בעלי ידע שנרכש לא במעט במילוי תפקידים בארצות מתפתחות; ומבחינה זאת רצוי שיתוסף למחלקה כוח אדם בעל נסיון בשירות החוץ. מאידך רצוי לדעת הביקורת שלא להרבות בחילופי עובדים, ולהשתית את עבודת המחלקה על סגל, שהרכבו יציב במידה סבירה.

*

פעולות משרד החוץ בתחום השיתוף הבינלאומי הגיעו במשך עשר שנות קיומה של המחלקה לשיתוף בינלאומי להיקף ניכר ולרמת הישגים מכובדת. מבחינה ארגונית ומינהלית חלו במשך השנים האחרונות שיפורים; עם זאת מצביעים ממצאי הביקורת על הצורך, שהמשרד עוד יעשה לייעול הארגון והתכנון של הפעולה ולהגברת הפיקוח הענייני והמינהלי.

טיפול באורחים

משרד החוץ מייחס חשיבות רבה לביקורים של אורחים מחוץ לארץ, מבחינת ערכם של הביקורים לעבודה המדינית ולמערכת ההסברה. אורח מחוץ לארץ המבקר בארץ בא במגע עם מספר מחלקות של המשרד — מרחביות ותפקודיות; הטיפול נעשה בשיתוף פעולה בין היחידות הנוגעות בדבר, אך נקבע, שארגון הביקור, ובמיוחד תכנונם של הפגישות והסיוורים של האורח, ירוכזו ביחידה אחת. תחילה היה הטיפול בידי מחלקת ההסברה, ולאחר מכן בידי המחלקה לקשרי ציבור; החל בשנת 1966, עם הגידול הניכר במספר האורחים, הוקמה מחלקה מיוחדת — המחלקה לאורחים רשמיים.

המחלקה מטפלת באורחים הרשמיים ממתן האישור המוקדם למועד הביקור ואילך; שלבי הטיפול הם: מגע וקשר עם מחלקות המשרד ועם הנציגויות בחו"ל להשגת פרטים מירביים על האורח, מטרת ביקורו ומשאלותיו, וקביעת מועד הביקור; הבטחת ההקצבה הדרושה והזמנת מקומות אכסון מתאימים; הכנה ועריכה של התכנית לפרטיה, לרבות קביעת הפגישות, הסיוורים והביקורים; קביעת המלווה והדרכתו; פיקוח על ביצוע התכנית.

בשנת 1967/68 הוצאו כ-217,000 ל"י להסעת אורחים מחו"ל ו-528,000 ל"י לאירוח בארץ. מתוך המגמה הכללית להגביר את פעולות ההסברה הוגדלו ההקצבות לשנת 1968/69: סך 721,000 ל"י להסעת אורחים ו-795,000 ל"י לאירוח בארץ. המחלקה העסיקה בסוף 1968 18 עובדים. בשנת 1967 ביקרו בארץ 7,529 אורחים רשמיים.

באוקטובר ובנובמבר 1968 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על דרכי הטיפול באורחים (ביקורת קודמת על נושא זה נערכה בפברואר 1957 וסוכמה בדו"ח שנתי 8, עמ' 149).

בדרך כלל מצמידה המחלקה לאורח מלווה משך כל תקופת שהותו בארץ כאורח רשמי, שכן ליווי מתאים וקבוע הוא תנאי להצלחת הביקור, וחילופי מלווים במהלך הביקור עלולים

לפגום בתוצאות המצופות ממנו. יש קשיים בהצבת מלווים מעובדי המשרד, אם מחמת הפרעות בעבודתם הרגילה, העלויות להיגרם מחמת צאתם לתפקידי ליווי, ואם מחמת היענות בלתי מספקת מצדם להירתם בתפקיד נוסף זה, הכרוך בעבודה בשעות נוספות רבות. על כן מעסיק המשרד בעת הצורך גם מלווים שאינם נמנים עם עובדיו ואשר רכשו בחלקם נסיון בקיום קשר עם אורחים מחוץ לארץ.

— הועלה מספר ניכר של מקרים שבחירת המלווה — עובד המשרד או מי שאינו עובד המשרד — לא הייתה קפדנית, ולא ניתן למלווה תדריך מתאים. לא תמיד שמרו המלווים על קשר קבוע עם המחלקה במשך הביקור, ואף לא דיווחו על מהלך הביקור. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שהחליט להקים עתודה של מלווי אורחים מחוץ למשרד, שיעברו קורס מרוכז להשתלמות בתחום זה.

— מלווים שאינם נמנים עם עובדי המשרד מקבלים תשלום בעד הליוי והמשרד גם מכסה את הוצאותיהם הממשיות על כלכלה. המשרד אינו מודיע למלווים בכתב את תנאי העסקתם ואת זכויותיהם וחובותיהם. הוא גם לא דאג לבטח מלווים אלה נגד תאונות, אף על פי שמילוי תפקידם כרוך בנסיעות מרובות ובהימצאות בדרכים במשך שעות רבות ביום ובלילה.

— הסמכויות בענייני כספים במחלקה לא הוגדרו: הזמנת חדרים בבתי מלון היא בידי עובד, המאשר גם את החשבונות לתשלום ומעבירן למחלקת הכספים של המשרד, בלא שההזמנות והחשבונות יאושרו על ידי מנהל המחלקה או עובד אחר. הסדר זה נוגד את כללי הבידוק.

לשם הבטחת תועלת מירבית מכל ביקור קבעה הנהלת המשרד, שהמחלקה תדווח על פי דו"חות המלווים לנציגויות במרוכז, בתום הביקור, על מהלכו ועל המסקנות, שניתן להסיק ממנו. הדו"חות צריכים לכלול גם הצעות לקשר נוסף עם האורח לאחר שובו לארצו. המחלקה מנהלת כרטסת אורחים, המיועדת לשמש אמצעי עזר לקיום קשר עם האורחים לאחר שובם מהביקור ולתכנון ביקורים חוזרים. בינואר 1965 פנה המשרד אל הנציגויות בחו"ל והעמידן על הצורך ברישום תקין של הפרטים על האורחים, שיאפשר המשך הקשר עמם לאחר שובם לארצותיהם. הנציגויות נתבקשו להמציא למשרד באופן סדיר כל פרט הדרוש להשלמת הכרטסת ועדכונה, ולדווח על תגובות האורחים על הביקור.

— על ביקורים רבים אינם קיימים במחלקה דו"חות מסכמים, או שהדו"חות לא כללו את מלוא הפרטים הדרושים לשם המשך המגע עם האורח.

*

בדצמבר 1968 הוציא המנהל הכללי של משרד החוץ הוראה לראשי הנציגויות בחו"ל, שמגמתה לשפר את דרכי הטיפול באורחים. משרד החוץ גם הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא עושה לשיפור התהליכים המינהליים הכרוכים בטיפול באורחים רשמיים.

דמי ריפוי לעובדים המשרתים בחוץ לארץ

עובדי משרד החוץ, המשרתים בחוץ לארץ, אינם נהנים ברוב המקרים משירות רפואי הדומה לזה של קופות החולים בארץ, ועליהם לקבל טיפול רפואי אצל רופאים פרטיים בארצות כהונתם. חלק מהעובדים אף נאלצים לצאת לארצות אחרות לקבלת טיפול רפואי, על ההוצאות הכרוכות בכך, משום שבארצות כהונתם אין שירותי בריאות מתאימים. המשרד החליט עוד ב־1953 לקבוע נוהל בדבר החזרת הוצאות הריפוי של העובדים בנציגויות ישראל בחו"ל ובני משפחותיהם. לשם כך הוקמה קופה מיוחדת לדמי ריפוי — "קרן ריפוי" — הנוונה מתשלומים חודשיים הנגבים מהעובדים הישראליים של המשרד המשרתים בחו"ל, ומסכומים בשיעורים דומים שמשלם המשרד מתקציבו. נקבע, שהקרן תפעל, מבחינת זכויות המבוטחים בה, בהתאם לעקרונות של קופת החולים הכללית. הקרן, שבתחילת פעילותה טיפלה בעובדי המשרד ומשפחותיהם בלבד, הרחיבה את חוג המבוטחים במשך השנים, לאחר שהצטרפו אליה עובדי משרדים אחרים וכן מומחי מש"ב.

הקרן מנוהלת במשרד החוץ בארץ על ידי עובדים בכירים, "נאמני הקרן"; בעת הצורך הם נעזרים ביעוץ של רופא ראשי של קופת חולים.

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1968 נערכה במשרד החוץ ביקורת על ניהול הקרן ופעולותיה.

1. התשלומים החודשיים לקרן של עובדי המשרד המשרתים בחו"ל ושל מומחי מש"ב, נקבעו מזמן לזמן בהתאם למצבה הכספי של הקרן ונעו בין 2% ל-3% מהמשכורת ברוטו של העובדים. השתתפות המשרד בקרן היא בסכומים מקבילים. משרדים אחרים, שעובדיהם משתתפים בקרן, מעבירים למשרד החוץ סכומים הכוללים את חלקם הם ואת חלקם של העובדים בתשלומים.

בחוקי התקציב הופיעו כל שנה כהקצבות לדמי ריפוי רק אותם הסכומים, שהוקצבו למטרה זו למשרד החוץ. בהתאם לכך הראה המשרד כהוצאה תקציבית רק סכומים אלה, ולא את ההשתתפות של העובדים ושל המשרדים האחרים, וגם לא את ההוצאות הממשיות של הקרן. חשבונות הקרן נוהלו מחוץ למסגרת התקציב. רק בשנת הכספים 1968/69 נקבע בתקציב הסכום המלא של הקרן, ובכלל זה השתתפות המשרדים האחרים והשתתפות העובדים, בסכום כולל של 1,432,000 ל"י, ובמקביל לכך מופיע כהכנסה מיועדת סכום של 1,140,000 ל"י.

2. — כנאמני הקרן שימשו אחד מסגני המנהל הכללי, מנהל מחלקת המנגנון וחשב המשרד. הנהלת המשרד לא המציאה לנאמנים מינוי רשמי בכתב, שבו ייקבעו תפקידיהם וסמכויותיהם בדבר הניהול של הקרן. כיוון שנושאי המשרות במשרד מתחלפים בתדירות וכיוון שפעולות הקרן ממומנות גם מכספי עובדים, המליץ משרד מבקר המדינה, שמשרד החוץ יקבע בכתב, מי הם נאמני הקרן ומה סמכויותיהם, ויביא פרטים אלה לידיעת כלל העובדים המשתתפים בקרן.

— המשרד לא קבע הסדרים לטיפול בערעורי עובדים על החלטות הנאמנים, והנאמנים עצמם דנו בערעורים אלה. בעקבות הביקורת הוטל תפקיד זה על המפקח הכללי על שירות החוץ.

עם כינונה של הקרן נקבע לה תקנון שעודכן מפעם לפעם, לאחרונה באפריל 1967, כאשר הוא נכלל בתקנון שירות החוץ — הוראות כספיים. בתקנון נאמר: כל נציגות תקבע רופא אימון לטיפול שגרתי בעובדים ובני משפחותיהם ולאישור חשבוניות של רופאים מקצועיים, בתי חולים ובתי מרקחת; הנציגות תודיע למשרד את שמו של הרופא. אותן נציגויות, שאין באפשרותן לקבוע רופא אימון, יודיעו על כך למשרד ויציינו את הסיבות. אם יוותר המשרד

על הצורך למנות רופא אימון, תכסה הקרן את הוצאות הריפוי במקום על פי אישור של ראש הנציגות ובמסגרת התקנון. במקומות שעובדי הנציגות מבוטחים נגד מחלה בחברת ביטוח או הם חברים בקופת חולים מקומית, תכסה הקרן את תשלום הפרמיה; רופא חברת הביטוח או קופת החולים ישמש בארצות אלה כרופא אימון.

— אין בידי הנאמנים או בידי מחלקת הכספים של המשרד פרטים על מינויי רופאי אימון ורשימת הנציגות, שלא מינו רופא כזה. בהעדר פרטים אלה לא ניתן לבדוק, אם ההוצאות שאושרו היו תמיד במסגרת התקנון.

3. — לא נמצאו פרוטוקולים משיבות נאמני הקרן עד סוף 1964. הפרוטוקולים שנערכו מאז נכתבו בכתב יד, לעתים בצורה בלתי ברורה; הם אינם בכל מקרה מפורטים די הצורך: בחלק מהם לא צוינו שם המדינה, שבה משרת העובד, והמשרד שבו הוא מועסק, ואף שמו המלא של העובד, שאליו התייחס הדיון אינו מוזכר. במצב זה לא ניתן לוודא, אלה נושאים נדונים ומה הוחלט. הפרוטוקולים אינם חתומים, ולא צוינו בהם שמות המשתתפים בישיבה.

הנאמנים לקבלת טיפול רפואי של המשרתים בחו"ל, ובמיוחד אלה הנמצאים במקומות נדחים ומרוחקים ממרכזים רפואיים, שונים בדרך כלל בהרבה מהנאמנים הנהוגים בארץ. המקרים המובאים לדיון בישיבות נאמני הקרן עשויים לשמש תקדימים למקרים דומים ובסיס לעדכון התקנון, שיענה על הצרכים בארצות השירות השונות. חשוב איפוא, שהרישום בפרוטוקולים יתנהל בצורה מסודרת, תוך מתן הנמקה להחלטות, שחלק מהן משמשות אסמכתא להוצאה כספית ניכרת.

— לנאמני הקרן לא הומצא בסוף כל שנה דו"ח על המצב הכספי, ועל סוגי ההוצאה, כגון אישפוז טיפול רפואי, ונסיעות. אין פרוטוקולים על דיונים בדבר גובה הניכוי ממשכורתם של העובדים בהתאם למצב הכספי של הקרן. בעקבות הביקורת נדרשה המחלקה לכספים של המשרד להמציא לנאמני הקרן בסוף כל שנה דו"ח כספי בכתב.

אמנם הקרן אינה אישיות משפטית, והפעולה מתנהלת על אחריותו הכספית של משרד החוץ, אולם ההסדר הוא לפי קווים של ניהול עסקי, ולכן יש לתת בידי נאמני הקרן את הכלים לניהול מסוג זה ולדרוש מהם קיום סדרי עבודה מתאימים.