

משרד ההסברה*

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על התארגנותו של משרד ההסברה מבחינת המבנה הארגוני, המינהל והנהלת החשבונות.

התארגנות המשרד

במארס 1974 החליטה הממשלה להקים משרד הסברה כדי לרכז בו את פעולות ההסברה בארץ ובחוץ לארץ. לפי החלטת הממשלה ועל סמך סעיף 33(ב) לחוק יסוד הממשלה יש להעביר למשרד ההסברה ממשרד ראש הממשלה את לשכת העתונות הממשלתית; ממשרד האוצר את מחלקת הפרסום הממשלתית; ממשרד הבטחון את ההוצאה לאור; ממשרד החוץ את שטחי הפעולה הבאים: כל הקשור בפרסומים, בעיתונאים מבקרים, בנציגי הקבע של העיתונות הזרה והאורחים הזרים (להוציא אורחים רשמיים ואישים מדיניים המוזמנים על ידי משרד החוץ), בסרטים, בטלוויזיה, בתערוכות ובהדרכה מקצועית; ממשרד החינוך והתרבות — את מרכז ההסברה ושירות הסרטים הישראלי.

בסוף שנת 1974 סקר משרד מבקר המדינה את התארגנותו של משרד ההסברה מבחינת המבנה, המינהל והמערכת הכספית.

הקמת המשרד

לשכת העיתונות הממשלתית, מרכז ההסברה ושירות הסרטים הישראלי הועברו למשרד ההסברה באפריל 1974. לפי הצעת משרד ההסברה, שאושרה על ידי הממשלה בסוף שנת 1974, לא הועברו מחלקת הפרסום הממשלתית ממשרד האוצר, וההוצאה לאור ממשרד הבטחון, כי אין הן עשויות לשרת את עניין ההסברה בעיקרו.

בעת הקמת הממשלה במארס 1974 הודיע ראש הממשלה בכנסת, כי משרד ההסברה ירכז את פעולות ההסברה בישראל ובחוץ לארץ; בדיונים בין שר החוץ לבין שר ההסברה הוחלט על חלוקת התפקידים בין שני המשרדים. עם הקמת הממשלה החדשה, ביוני 1974, נפתח הנושא לדיון מחודש בין שר החוץ ובין שר ההסברה, והוקמה ועדה, מנציגי שני המשרדים, לחלוקת האחריות והתפקידים ביניהם. הוועדה ניסתה את הנקודות, שבהן הייתה הסכמה, ויתר הנקודות הובאו לדיון מחודש בממשלה. הממשלה בשיבתה, בספטמבר 1974, החליטה, שראש הממשלה, לאחר דיון עם שר החוץ, שר ההסברה ושר האוצר, יחליט על הגדרת האחריות ועל תיחום תחומי הפעולה בין משרד ההסברה ובין משרד החוץ לגבי פעולות ההסברה בחוץ לארץ.

בעקבות החלטת הממשלה הגיעו משרד החוץ ומשרד ההסברה להסכמה על חלוקת הסמכויות בין שני המשרדים. ואלו עיקרי הדברים: משרד החוץ יהיה אחראי להסברה בחוץ לארץ להוציא התחומים הנוגעים לקשרים עם עיתונאים, לנציגים הקבועים העושים בארץ ולהכנת חומר ההסברה להפצה בחוץ לארץ; כל אלו יהיו נתונים לאחריותו של

* במארס 1965 החליטה הממשלה לבטל את משרד ההסברה. שטחי הפעולה, שהיו בתחום משרד ההסברה, יועברו לאחריותם של משרדי ממשלה אחרים.

משרד ההסברה. שני המשרדים יקיימו קשר קבוע ורצוף ביניהם לשם תיאום פעולותיהם וחילופי מידע.

שר ההסברה הביא סיכום זה לידיעת הממשלה וציין, שהסיכום נעשה על דעת ראש הממשלה. בעקבות זאת הועברו ממשרד החוץ למשרד ההסברה העובדים והתקציבים הנוגעים לתחומים הבאים: פרסומים, תערוכות, סרטים ורדיו ממחלקת ההסברה; היחידה לטיפול בעיתונאים מבקרים בירושלים ובתל אביב; מרכז האינפורמציה בירושלים. האחר-ריות לפרסומים לחוץ לארץ ולטיפול בעיתונאי חוץ הועברה באוקטובר ובנובמבר 1974.

תקציב המשרד

עם העברת היחידות למשרד ההסברה הוחלט, שעד סוף שנת הכספים 1974 יוסיפו לפעול במסגרת ההקצבות, שאושרו לפעולותיהן בהיותן חלק מהמשרדים, שמהם הועברו. כן אושרה מההוצבה הכללית תוספת תקציב לכיסוי הוצאות הלשכה הראשית של המשרד. להלן פריטי התקציב המקורי (ב"ל):

לשכת העיתונות הממשלתית	
משרד ראש הממשלה	2,760,000
משרד החוץ	1,800,000
	960,000
שירותי הסברה	
משרד החינוך והתרבות	8,100,000
מרכז ההסברה	5,162,000
שירות הסרטים	1,731,000
מינהל וארגון	1,207,000
אגף למעקב ותכנים	
(יחידה חדשה)	
משרד החוץ	10,445,000
	2,694,900
	23,999,900
סה	

בספטמבר 1974 ביקש משרד ההסברה תקציב נוסף בסך 10 מיליון ל"י כדי להרחיב את פעולות ההסברה, בארץ ובחוץ לארץ. עניין זה הובא לדיון בממשלה. בקפטמבר 1974 החליטה הממשלה, כי ראש הממשלה, לאחר דיון עם שר החוץ, שר ההסברה ושר האוצר, יחליט על התקציב הסופי של המשרד. על פי החלטתו הועיד משרד האוצר למשרד ההסברה מההוצבה הכללית תוספת תקציב בסך 4,670,000 ל"י, אך לעומת זאת, הפחית, בדצמבר 1974, מתקציב משרד ההסברה, במסגרת הקימוצים בתקציב הממשלה, 1,300,000 ל"י. כמו כן הופחתו מתקציב משרד ההסברה סך 2,130,000 ל"י עקב ההסכם הסופי בדבר חלוקת התפקידים והתקציב בין משרד ההסברה לבין משרד החוץ. לאחר השינויים הנ"ל הסתכם, בינואר 1975, תקציב משרד ההסברה לשנת הכספים 1974 ב-25,239,900 ל"י.

לפי הצעת תקציב לשנת הכספים 1974 מנה תקן העובדים במשרד ההסברה 177 משרות קבועות, בכללן 58 משרות חדשות. סגן מנהל כללי לאמרכלות מונה בינואר 1975. יועץ משפטי טרם מונה; אף אין עוד יחידה לביקורת פנימית.

חשב משרד ההסברה מונה רק בספטמבר 1974. סוכם שהמשרדים, שמהם הועברו היחידות, ימשיכו בניהול חשבונותיהן של אותן יחידות; הפעולות הכספיות של הלשכה הראשית ינוהלו על ידי משרד החינוך והתרבות; ומשרד ההסברה יזכה את המשרדים בעד התשלומים, שבוצעו עבורו בשנת 1974. מחלקת הכספים במשרד ההסברה החלה לפעול בינואר 1975.

ארגון המשרד

1. כדי להבהיר ולתאם דרכי פעולה בעניינים שוטפים ובבעיות יסוד של ההסברה, החליט שר ההסברה ביוני 1974 להקים פורום הנהלת המשרד; פורום הסברה; פורום אינפורמציה לרשות השידור; פורום כתבי חוץ. רובם הופעלו בהדרגה במחצית השנייה של 1974, ותדירות התכנסותם עוד לא הייתה קבועה.

2. עדיין לא נקבע סופית המבנה הארגוני של המשרד. היחידות, שהועברו ממשרדים שונים, פועלות למעשה במתכונתן הקודמת. עדיין לא הוחל בעריכת קובץ של נוהלי עבודה. קובץ כזה, שהוא קיים ביתר משרדי הממשלה, דרוש כדי לקבוע את אחריותה וכפיפותה של כל אחת מהיחידות ושל העובדים בהן. כן רצוי היה להגדיר את דרכי התיאום והתקשורת של יחידות המשרד בינן לבין עצמן ובינן לבין משרדים וגופים אחרים (משרד הבטחון, רשות השידור ועוד), שגם הם עוסקים בהסברה. משרד ההסברה הודיע, כי לא הוכן עדיין קובץ נוהלי עבודה, משום שסמנכ"ל למשרד מונה רק בינואר 1975. לעומת זאת קוימו דיונים על מבנה המשרד וסוכמה התפיסה הבסיסית של מבנה המשרד. כמו כן סוכמה חלוקת תחומי האחריות.

להלן תיאור פעולותיהן של היחידות העיקריות:

אגף למעקב ותכנים

אגף זה מיועד להיות מטה פעולות ההסברה בארץ ובחוץ לארץ. בין תפקידיו לעקוב אחר התרחשויות בתחום המדיני והבטחוני במשך 24 שעות ביממה ולעבד הצעות לתגובות הסברה מיידיות כל אימת שמתעורר הצורך בהן. על האגף לעבד גם תכנים להסברה שוטפת, לדאוג להיוון חומר בנושא ההסברה ולארגן פעולות הסברה והדרכה. את המעקב מבצע האגף בעזרת מרכז דיווח ותפוצה, שתפקידו לרכז את הידיעות המגיעות מגורמים שונים. לצורך זה מקיים המרכז תורגומים. צוות פנים אחראי לאיסוף, לדיווח ולהערכה שוטפת בכל הנוגע לנושאי הסברה בארץ על פי דיווח של אמצעי התקשורת ורשות השידור; צוות חוץ אחראי לאיסוף, לדיווח ולהערכה שוטפים של אמצעי תקשורת בחוץ לארץ, בשיתוף עם משרד החוץ. בינואר 1975 הועסקו באגף 12 עובדים.

כדי להבטיח פעולה תקינה של האגף בתחום ההסברה בחוץ לארץ נקבעו בנוהל יחסי הגומלין בין משרד החוץ לבין משרד ההסברה. לעומת זאת עדיין לא נקבעו בנוהל בכתב דרכי התיאום בין האגף לבין יתר היחידות במשרד: מרכז ההסברה, לשכת העיתונות הממשלתית ושירות הסרטים הישראלי.

מרכז ההסברה

המרכז הוקם בשנת 1960 במסגרת משרד ראש הממשלה. באפריל 1970 החליטה הממשלה להעבירו למשרד החינוך והתרבות. תפקידו של המרכז להסביר את הפעילות הממשלתית

הכוללת את ההתרחשויות במדינת ישראל ואת מאבקה המדיני לשלום ולבטחון, לעודד הינוך לאזרחות וכן פעילות חברתית ביישובי ספר. המרכז אחראי לייזום מבצעי הסברה שנתיים ולתכנון מבצעי הסברה מרכזיים, כגון חגיגות יום העצמאות. הוא אחראי גם להכוונת גורמי הסברה אחרים בתחום פעולתו — כלי התקשורת הממלכתיים, עיתונות, קולנוע ועוד (ביקורת על מרכז ההסברה נערכה בשנת 1971 וממצאיה סוכמו בדו"ח שנתי 23, עמ' 347).

במרכז ההסברה וביחידות המחוזיות בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע מועסקים 56 עובדים.

מרכז ההסברה נמצא עדיין בתהליך השתלבות במשרד ההסברה. עד עתה לא חל שינוי של ממש בשיטת עבודתו ובפעולות ההסברה שלו בארץ. משרד ההסברה לא קבע עוד את תכני ההסברה של המרכז ולא עיבד נהלים לשיתוף פעולה עם אגף מעקב ותכנים. משרד ההסברה הודיע, שמרכז ההסברה נערך כעת לטיפול בתחומים חדשים כגון: שירותי אינפורמציה לאזרח, טיפול בורים הנמצאים בארץ (תיירים, סטודנטים, מתנדבים, קוגרסים) ובהקמת מסגרת להדרכת פעילי הסברה.

שירות הסרטים הישראלי

השירות הוקם במסגרת מרכז ההסברה בשנת 1957 ובאפריל 1970 הועבר למשרד החינוך והתרבות. הוא הגוף היחידי, הרשאי להפיק סרטים בעלי אינטרס ממלכתי ולהפיצם בארץ ובחוץ לארץ. כן אחראי השירות להפקת תכניות מיוחדות ומשרדי שירות של כל משרדי הממשלה, עבור הטלוויזיה הכללית. בשירות 14 עובדים קבועים. לביצוע פרויקטים מתקשר השירות אל בעלי מקצוע מענף הקולנוע.

לפי נתוני השירות הושלמה בשנת הכספים 1973 הפקתם של 50 סרטים, ו-73 היו בשלבי הפקה שונים עד דצמבר 1974.

משרד ההסברה טרם קבע את מקום השירות מבחינה אירגונית ולא הוציא נוהלים לביסוס תיאום הפעולות עם יתר יחידות המשרד. משרד ההסברה הודיע, שנקבעה שיטה לשיתוף הפעולה והתיאום בין השירות לבין מרכז ההסברה והאגף למעקב ותכנים גם בתחום תוכני הסרטים ומדיניות הפקתם וגם בתחום הפצתם. הוקמה "ועדת נושאים" אשר מתפקידה לדון בתכני סרטים ומדיניות הפקתם.*

לשכת העיתונות הממשלתית

הלשכה נותנת שירותים לעיתונות הישראלית ולנציגי התקשורת הזרה. היא מפרסמת באופן רצוף ידיעות והודעות ממשלתיות, ומפיצה בשפה האנגלית ידיעות מדיניות, צבאיות וכלכליות ומידע בנושאים כלליים העשויים לעניין את העיתונות הזרה. מחלקת הצילומים של הלשכה משמשת כמרכז לצילומים הנוגעים לכל שטחי החיים במדינה. המחלקה מכינה כתבות מצולמות ומספקת תצלומים לעיתונאי חוץ על פי בקשתם. הלשכה נותנת שירותים בירושלים ובתל אביב, ומועסקים בה 57 עובדים.

I.N.S. (Israel News Service)

לקראת סוף שנת 1974 גובשה במשרד ההסברה הצעה, שנוסף על שירותים, שלשכת העיתונות הממשלתית נותנת לכתבים הזרים, יוקם שירות ידיעות, שיספק מדי יום ביומו

* בנוגע להומנת סרטים על ידי האחראים להסברה במשרד החוץ שלא בשיתוף פעולה עם שירות הסרטים הישראלי ראה דו"ח זה עמ' 302. אשר להפקת סרטים על ידי משרד הקליטה ראה בדו"ח זה בפרק על אותו משרד.

כתבות ופרשנות לכתבים זרים ולסוכנויות הידיעות הזרות בארץ. שירות זה יופעל לנסיון במשך חודשים מספר לשם הערכת יעילותו.

הנהלת משרד ההסברה מעריכה, כי השירות יעלה כחצי מיליון ל"י לשנה. אולם אין תיעוד על כך, שהוכן תחשיב מפורט להערכת ההוצאות. תחשיב כזה צריך היה להיעשות לפני הפעלת השירות, ולוא באופן נסיוני.

מיקום המשרד

בעת הקמת המשרד נערכו בין הנהלת המשרד לבין הרשויות הממשלתיות המתאימות דיונים על הבטחת דיור מתאים. בינתיים הוסיפו היחידות, שהועברו למשרד, להיות משוכנות במקומותיהן הקודמים, ואילו ללשכה הראשית של המשרד הוקצו שישה חדרים בקריה בירושלים. לקראת סוף שנת 1974 אושרו לחשב המשרד ועובדי היחידה שמונה חדרים במרכז ירושלים ו-27 חדרים לצורכי אגף מעקב ותכנים באחת משכונות הדרום של ירושלים.

שירותי הסברה אחרים

מלבד משרד ההסברה עוסקים בהסברה ממלכתית גופים ציבוריים וממשלתיים אחרים. הגופים הממשלתיים העוסקים בהיקף נרחב בהסברה הם — מלבד משרד החוץ — משרד התיירות ומשרד הבטחון. לפעולותיו של משרד התיירות, שמטרתו בראש וראשונה עידוד התיירות מחוץ לארץ, יש גם היבט הסברה בעניינים הנוגעים לישראל. משרד הבטחון באמצעות קצין חינוך ראשי ומערכת פרסומים עוסק בהיקף ניכר בהסברה מדינית ובטחונית ואף בהסברה חברתית.

בהסברה פעילים גם ארגונים ציבוריים בישראל וביניהם הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית וההסתדרות הכללית לעובדים בא"י. גופים אלה עוסקים בפרסום חוברות הסברה, בהפצת מידע לעיתונות חוץ, בהכנת סרטים ותכניות רדיו, בהכנת תערוכות והשתתפות בהן, בייזום ותכנון של כנסים ומפגשים בין-לאומיים. גם משרד ההסברה פועל בדרכים אלו בהפצת מידע על ישראל.



משרד ההסברה קבע דפוסי עבודה ראשוניים לתיאום פעולות הגורמים הממלכתיים הפועלים בתחום ההסברה, בעיקר דרך הפורומים המתאמים שהקים.

בהסברת העניין הישראלי בשנים של מאבק בטחוני ומאמץ חברתי כלכלי קיים פער אכזרי בין הצורך בפעולות הסברה גדולות לבין האמצעים המועטים יחסית, שניתן להוציא על הפעולות החיוניות האלה. הפער עוד תחריף בהרבה, מאז הגורמים העומדים נגד ישראל הוסיפו על משקל היתר המספרי הגדול, שממנו הם נהנים, גם התעשרות עצומה ושליטה באמצעי לחץ כלכליים שאין כדוגמתם. בנסיבות אלה מצווה ישראל לשכלל ולייעל כמיטב יכולתה את מערך ההסברה שלה כעניין של חשיבות לאומית גדולה מאוד.