

משרד החוץ

פעולות ביקורת

בשגרירות בושינגטון ובקונסוליה הכללית בניו יורק נבדקו סדרי מינהל וכספים וענייני הסברה.

ניהול כוח אדם

בשנת 1975 נבדק ניהול כוח האדם במשרד החוץ; קבלת צוערים ואחראים למינהל הנציגויות; קבלת עובדים שלא באמצעות מכרז; מינויים במשרד והעסקה בשעות נוספות.

באמצע 1968 הועסקו במשרד החוץ 873 עובדים, מהם 438 בארץ ו-435 בחוץ לארץ. בסוף 1975 הועסקו 894 עובדים, מהם 557 בארץ ו-337 בחוץ לארץ. הגידול במספר העובדים בארץ נובע בחלקו מהרחבתן של כמה יחידות, כגון המרכז למחקר ותכנון, יחידת ההסברה ויחידת הבטחון ומהפיכתן של משרות ארעיות למשרות קבועות. הצמצום בהעסקת עובדים בחוץ לארץ נגרם בחלקו מחמת סגירתן של כמה נציגויות עם ניתוקם של היחסים הדיפלומטיים עם כמה מדינות. סמוך אחרי מלחמת יום הכיפורים חזרו לארץ 48 עובדים; 23 מהם נשלחו לתפקידים אחרים בחוץ לארץ; 13 נקלטו בתפקידים במשרד החוץ בארץ; 12 עובדים פרשו ממשרד החוץ.

בתקופה מ-1954, כשהונהגה שיטה של קבלת צוערים ועד סוף שנת 1975, נתקבלו במשרד החוץ 125 צוערים. 70 מתוך 80 שנתקבלו מ-1954 ועד 1973 נקלטו בעבודה קבועה במשרד וממשיכים בעבודתם בו.

אחראים למינהל בנציגויות, המתקבלים בדרך של מכרזים פומביים, משתתפים בקורס מרוכז המאורגן על ידי מחלקת ההדרכה של המשרד ושבנו משתתפים גם עובדים מן המשרד וצוערים. מספר גדול מאלה שנבחרו במכרזים הפומביים לא נקלטו במשרד: ב-1972 נתקבלו עשרה מועמדים, שעברו קורס ונשלחו לחוץ לארץ, אך רק ארבעה מהם נתקבלו כעובדים מן המניין במשרד. ב-1973 נתקבלו 13 מועמדים, אך רק שניים מהם נקלטו במשרד. ב-1975 שונתה שיטת ההדרכה שלהם. המועמדים המתקבלים לעבודה מודר-כים במחלקות שעבודתן מינהלית וכספית ורק לאחר מכן עוברים את הקורס הבסיסי ונשלחים לעבודה בחוץ לארץ.

במינויים של ראשי נציגויות ועובדים בדרג של ציר ומעלה מטפלת ועדת מינויים עליונה של המשרד שבראשה שר החוץ. במינויים לתפקידים אחרים מטפלת ועדה, שבראשה המנהל הכללי של המשרד. ועדות אלה מטפלות בלמעלה מ-200 מינויים בשנה. הביקורת העירה, שלפעמים מאשרת הוועדה מינויים של עובדים, המשרתים בחוץ לארץ למשרה אחרת בחוץ לארץ ועל ידי המינוי החדש הגיע משך השירות הרצוף לתקופות שמעל שמונה שנים, אף כי לפי עקרון, שהמשרד קבע בעצמו, לא יעלה משך השירות של עובד

המשרד בחוץ לארץ על תקופה זו. משרד החוץ הודיע, כי הוא פועל למניעת תופעה זו, ואף נשקלת החלטה, שהיא לדעת הביקורת רצויה, לקצר את התקופה המירבית של שירות רצוף בחוץ לארץ לשש שנים.

במחלקת הכספים והמשק נמצאו מקרים מהשנים 1973—1975 של תשלום בעבור מספר גבוה של שעות נוספות*. העסקת עובדים בשעות נוספות בהיקף כזה עולה בהרבה מעל למותר לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א—1951 והוראות התקשי"ר. במקרים רבים לא מולא הטור "תאור העבודה בשעות נוספות" בטופס הרישום לעבודה בשעות נוספות או שהתיאור היה סתמי.

המרכז למחקר ולתכנון מדיני

בדו"ח החלקי הראשון שלה מיום ט' בניסן תשל"ד (1.4.1974) המליצה ועדת החקירה — מלחמת יום הכיפורים (ועדת אגרנט), בין השאר:

"לתקן את מחלקת החקר של משרד החוץ על ידי ארגונה כגוף עצמאי במסגרת משרד החוץ, כשאיחוד מיעדיה העיקריים חייב להיות ביצוע הערכת מודיעין מדיני-אסטרטגי עצמאית, בעיקר על סמך החומר המיוחד העומד לרשותה; להוסיף סגל מתאים הן מבחינה איכותית והן מבחינה כמותית למחלקה זו".

בדצמבר 1974 התחילה לפעול במשרד החוץ יחידת מחקר מתוגברת, אשר כונתה "המרכז למחקר ולתכנון מדיני". נקבע שהמרכז יהיה כפוף ישירות לשר החוץ ולמנהל הכללי של משרד החוץ. בסוף 1975 בדק משרד מבקר המדינה מבחינה מינהלית את הליכי הקמת המרכז.

1. למרכז יש הנהלה ושמונה מחלקות. משרד החוץ תכנן הקמת יחידת מחקר גדולה בהרבה ממחלקת החקר הקודמת. עד ינואר 1976 אושרו למרכז כ-40% ממשורות התקן שביקש המשרד.

המרכז קיבל כחוקרים בעלי תואר אקדמאי ובעלי ידיעה בשפות הדרושות לעבודתם. יותר ממחצית החוקרים שבמרכז לא עבדו במשרד החוץ לפני הקמת המרכז.

המשורות שבתקן המרכז פטורות מחובת מכרז בהתאם לסעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט—1959. את החוקרים הראשונים קיבל המרכז — בלי מכרז — עוד בנובמבר 1974, אף לפני שביקש משרד החוץ מנציבות שירות המדינה, שהמשורות במרכז יהיו פטורות מחובת מכרז. אף כי המשורות במרכז פטורות מחובת מכרז, מן הרצוי היה, לדעת הביקורת, לשקול פרסום משורות פנויות, דבר העשוי להרחיב את הבסיס לקבלת עובדים.

2. המרכז מוציא דו"חות תקופתיים סדירים ודו"חות מיוחדים, וגם מפיץ למחלקות ולנציגויות משרד החוץ מסמכים חשובים בתחום עבודתו. בשנת 1975 הכין המרכז למעלה מ-300 דו"חות מיוחדים. המרכז מפיץ את דו"חותיו

* מ"ע עד למעלה מ-90 שעות נוספות בממוצע מדי חודש בחודשו, ובמקרה אחד אף קרוב ל-120 שעות לחודש בממוצע.

למחלקות משרד החוץ ולנציגויות בחוץ לארץ וכן בין גורמים ממלכתיים שונים.

ביולי 1975 שלח המרכז ל-76 נציגויות שאלון, המיועד לבדוק את מידת ההיזקקות לדו"חותיו התקופתיים. 32 נציגויות השיבו על השאלון. מהנכון היה, שמשרד החוץ יעמוד על קבלת תשובות מכל מקבלי השאלון, כדי שאפשר יהיה להסיק מסקנות על בסיס רחב ולפי צורכי הנציגויות לגבי תוכן הדו"חות.

3. במחקר מדיני קיימת בעיה של עיבוד מידע ואחזורו (Information Retrieval), מתחילת פעולת המרכז במתכונתו החדשה היה ברור להנהלתו שתופעל מערכת ממוכנת לצורך זה. הביקורת בעניין זה נמשכת.

בנובמבר 1974 פנה המרכז לוועדת הרכישות של משרד החוץ, וביקש אישור לרכוש לאלתר ציוד ממוכן וציוד אחר בהוצאה כוללת של כ-470,000 ל"י. המרכז ציין את הצורך להפעיל ציוד זה במלואו עד תחילת ינואר 1975. ועדת הרכישות אישרה את הרכישה, והנהלת משרד החוץ קיבלה המלצתה לפטור בגלל דחיפות העניין את הרכישה מחובת מכרז.

הציוד הגיע למרכז בחלקו באוקטובר 1975 ובחלקו בינואר 1976. מתברר שהציוד לא נקנה בדחיפות שבגללה ניתן הפטור מחובת מכרז. לדעת הביקורת רכישת הציוד והפעלתו תוך פחות מחודשיים לא הייתה מציאותית והמרכז לא היה צריך להציג כך את בקשתו.

נציגויות ישראל בניו-יורק ובוושינגטון

משרד החוץ מקיים בארצות הברית תשע נציגויות, בראשן השגרירות בווינגטון. הנציגות הגדולה שביניהן היא הקונסוליה הכללית בניו-יורק, שבה הקהילה היהודית הגדולה ביותר וכן מצויים בה רוב המשרדים הראשיים של הארגונים היהודיים שבארצות הברית. עוד מתרכזות בניו-יורק הפעילות של ארגון האומות המאוחדות. בנציגויות מועסקים שליחים מהארץ במעמד דיפלומטי, עובדים מקומיים אזרחי ארצות הברית ועובדים ארעיים — אזרחי ישראל, המועסקים במעמד ארעי לתקופות של עד חמש שנים.

בחודשים נובמבר ודצמבר 1975 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המינהל והכספים של הקונסוליה הכללית בניו-יורק והשגרירות בווינגטון.

הקונסוליה הכללית בניו-יורק

משכן הקונסוליה

הקונסוליה שוכנת בבניין משרדים במרכז המסחרי של ניו-יורק בקרבת בניין האו"ם. באותו מקום נמצאים גם משרדי המשלחת לאו"ם ויחידות שונות של משרדי ממשלה אחרים. שכר הדירה בעד המשרדים הוא כ-230,000 \$ לשנה. סדרי הבטחון, שהונהגו בשנים האחרונות, מגבילים מטבע הדברים את הגישה החופשית למשרדי הקונסוליה.

לממשלת ישראל נציגויות נוספות בניו-יורק*. לחלק מנציגויות אלה דיור משלהן עם מינהל וסדרי אבטחה נפרדים. לדעת הביקורת, רצוי לבחון בהקדם את האפשרות לרכז את הנציגויות של ממשלת ישראל בניו-יורק במספר קטן יותר של מקומות, דבר העשוי להביא לחיסכון משמעותי בהוצאות מינהליות ובהוצאות האבטחה הכבדות במיוחד. משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה, שעוד בסוף שנת 1975 הוחל בבדיקת הנושא של מציאת בניין, שבו ירוכזו מרבית היחידות של ממשלת ישראל בניו-יורק.

מנגנון העובדים

בקונסוליה הכללית מועסקים 84 עובדים: 29 שליחים מהארץ והשאר מקומיים וארעיים. 13 עובדים מועסקים בתפקידים מדיניים והסברתיים והשאר בתפקידי מינהל ואבטחה. במשלחת לאו"ם מועסקים 25 עובדים: 12 שליחים מהארץ והשאר מקומיים וארעיים. 11 עובדים מועסקים בתפקידים מדיניים והסברתיים והשאר בתפקידי מינהל ואבטחה.

בספטמבר 1975, עם התמנתו של קצין מינהלה אזורי חדש, הוחלט לצמצם את המנגנון המינהלי ב-12 עובדים — חלק מהם פוטרו ועזבו עד מועד סיום הביקורת וחלק מהם אמורים היו לסיים את תפקידם עד סוף שנת 1975.

מספר המשרות בקונסוליה וכן מספר העובדים המקומיים והארעיים שיועסקו נקבעים מדי שנה בשנה בתקן המשרד ובתקציבו. אולם קביעה זו אינה מבוססת על הערכה מקצועית בסיסית של הצרכים בכוח אדם בהתחשב בתפקידים המוטלים על הקונסוליה. לדעת הביקורת, רצוי שתיעשה הערכה שלפיה ייקבע גם היחס המתאים של מספר העובדים הממלאים תפקידים מדיניים-הסברתיים אל כוח האדם המינהלי; אגב הערכה כזאת יש גם לקחת בחשבון את העובדה, שיחידות מספר של הקונסוליה משרתות את כלל הנציגויות בארצות הברית.

החוקתו של שליח בארצות הברית עלתה למדינה ב-1975 בממוצע כ-23,000 \$ לשנה. לעומת זאת העסקתו של עובד מקצועי מקומי או ארעי עלתה באותה תקופה רק עד 14,000 \$ לשנה. הפער בולט עוד יותר בתחום התפקידים המינהליים, שכן ההוצאה הממוצעת לעובדים המינהליים — מקומיים וארעיים — אינה עולה על 10,000 \$ לשנה, לרבות שכר בעד עבודה בשעות נוספות. להעסקת עובדים מקומיים מספר יתרונות נוספים ביניהם זה שניתן להעסיקם לתקופות לפי הצורך ואף להחליפם ביתר קלות, כאשר מתברר שאין הם מתאימים לעבודתם. בניו-יורק קהילה יהודית גדולה ושוהים בה גם מספר לא קטן של סטודנטים ישראלים; קיים איפוא מאגר כוח אדם לבחירת עובדים מתאימים. בתנאי ששיקולי בטחון ושיקולים מכריעים אחרים אינם שוללים זאת, יש לשאוף ככל האפשר מטעמי חסכון להעסקת עובדים מקומיים וארעיים בתפקידים המינהליים. בדיונים עם בעלי התפקידים הבכירים בקונסוליה הוברר, כי את מספר השליחים אמנם ניתן לצמצם לפחות בשישה, ולאייש במידת הצורך משרותיהם בעובדים מקומיים וארעיים.

מספר משרות מרכזיות בתחום המדיני וההסברתי, מהן לא היו מאוישות במשך תקופות ארוכות ומהן במשך מספר חודשים: הקונסול הכללי הקודם פרש מתפקידו באוגוסט 1975 ומחליפו הגיע למקום כהונתו רק בדצמבר 1975; המשרה של קונסול לענייני חרבות, אשר לדעת הנהלת משרד החוץ ולדעת עובדיה הבכירים של הקונסוליה היא משרה חיונית

* בדבר פעולות הנציגויות של משרד האוצר, משרד התיירות ומשלחת משרד הכסחון, ראה בדו"ח זה, בפרק "נציגויות כלכליות בארה"ב" — במסגרת משרד האוצר.

במערך ההסברה, אינה מאויישת זה למעלה משלוש שנים. המשרה של קונסול לענייני חינוך — אף היא משרה חשובה בתחום ההסברה — אינה מאויישת מאז אוגוסט 1975, כאשר העובד, שמילא תפקיד זה, נתמנה קונסול לענייני הסברה. משרד החוץ הסביר, כי לתפקיד קונסול לענייני תרבות פורסם פעמיים מכרו פנימי, אך לא נמצא מועמד מתאים. לתפקיד של קונסול כללי בניו-יורק מונה עובד בכיר, אך הוא הועבר לתפקיד אחר ושוב היה צורך להתחיל בהליכים למינוי איש אחר תחתיו, דבר שנמשך חודשים מספר. לדעת הביקורת, על משרד החוץ לעשות בעוד מועד יותר למיצוי האפשרויות בדבר מציאת מועמדים מתאימים לתפקידים מדיניים והסברתיים חשובים, בכלל זה להיוקק במקרים המתאימים גם למכרז פומבי.

במחלקה הקונסולרית מועסקים תשעה עובדים, לאחר שבחודשים ספטמבר עד נובמבר 1975 צומצם בה כוח האדם בארבעה עובדים. המחלקה מקבלת קהל בין השעות 9.30 עד 12.30; מספר הניגשים, למחלקה נע בין 25 ל-50 איש ליום, אך יש פניות לא מעטות גם בכתב ובטלפון.

לשם שיפור השירות המליצה הביקורת על הארכת שעות הקבלה בקונסוליה. המשרד הודיע, שהוא מקבל את ההמלצה, אשר לצמצום נוסף בכוח האדם של המחלקה — אפשרות שעלתה בשעת דיונים של הביקורת עם עובדי הקונסוליה — ניתן יהיה לבדוק את הדבר לאחר שיערך ניתוח עיסוקים כפי שהומלץ על ידי הביקורת לגבי כל יחידות הקונסוליה.

מזה שנים עובדים בקונסוליה 36 שעות בשבוע. עובדי הקונסוליה אינם עובדים בחגים יהודיים ונוצריים ובחגים הלאומיים של ישראל ושל ארצות הברית, שהם 22 ימי חג לשנה. העובדים המקומיים והארעיים זכאים ל-10 עד 20 ימי חופשה שנתית בהתאם לוותקם; השליחים; בהתאם להוראות התקשי"ר. כאשר העובדים המקומיים והארעיים מתבקשים לעבוד שעות נוספות, הם מקבלים על פי כללי התקשי"ר תוספת תשלום.

במשך 1975 פעלה מטעם משרד החוץ ועדה לקביעת נהלים לשעות עבודה ולימי עבודה בנציגויות. בינואר 1976 הוצאו בתחום זה נהלים שלפיהם הוארך זמן העבודה בנציגויות ל-40 שעות בשבוע. עוד נקבע שראש הנציגות יחליט, לפי שיקול דעתו, אם על השליחים והעובדים הארעיים לעבוד בהגים הדתיים והלאומיים של ארץ השירות.

הקונסוליה יש שהיא מעסיקה בני משפחה של שליחים ושל עובדים ארעיים בעת הביקורת הועסקו בה חמישה זוגות — מהם זוג אחד באותה יחידה ושתי בנות של שליחים. כן הועסקו בעבר במשימות חולפות בני משפחה של שליחים ביניהם בעלי תפקידים בכירים. העסקת נשות עובדים מותרת, על פי נוהל המשרד מאוקטובר 1974, אם ניתן לכך אישור ממנהל מחלקת הסגל. העסקת בני משפחה אחרים לא הוסדרה בנוהל.

מדובר בבעייה עדינה שבניהול כוח אדם, כאשר עצם ההעסקה של בני משפחה עשוייה להיות גורם למתיחות בין העובדים; לא אחת נוצר מצב, שהעסקתו של בן משפחה נמשכת תקופה ארוכה מהדרוש, בעיקר מחשש לפגוע ברגשותיו של השליח עצמו.

המשרד הודיע כי מתנהלים דיונים עם נציבות שירות המדינה לקביעת כללי התנהגות של עובדים בחוץ לארץ, בהם יוסדר גם עניין ההעסקה של בני משפחת עובד הנציגות בחוץ לארץ.

תנאי שכר

השליחים מקבלים את משכורתיהם כפי שנקבע בתקשי"ר ובהתאם להחלטות הוועדה הבין-משרדית לתנאי שירות בחוץ לארץ (להלן הוועדה); העובדים המקומיים והארעיים מקבלים את משכורתם על פי סולם דירוג שנקבע על ידי הוועדה.

משכורת השליחים. בנובמבר 1975 קיבלו 40 שליחים משכורת ותשלומים נלווים בסך כולל של 497,000 ל"י היינו ממוצע של 12,425 ל"י לשליח לחודש (לפי שער של 7 ל"י ל-\$.). על סכום המשכורת יש להוסיף את ההוצאות הבאות שנושא בהן אוצר המדינה בקשר להחזקת שליח בניו-יורק: השתתפות בהוצאות הינוך ילדים וכיסוי הוצאות רפואיות של השליח ומשפחתו.

סיכום פריטי ההוצאה האמורים מראה, כי החזקת שליח בניו-יורק עולה למדינה כ- \$ 23,000 בממוצע לשנה. בתחשיב זה לא נכללו הוצאות מיוחדות כגון הוצאות יציאתו של השליח ומשפחתו למקום כהונתו, החזקת בית, הוצאה המשולמת לשבעה עובדים בכירים בניו-יורק בסכומים הנעים בין 70 עד 830 \$ לחודש; והוצאות ריבית על הלוואות בהיקף של עד 7,000 \$ הניתנות לשליח לשם רכישת ריהוט ומכונית ועריכת סידורים ראשוניים.

שכר עובדים ארעיים ומקומיים. סולם דירוג בן תשע דרגות לעובדים ארעיים ושש דרגות לעובדים מקומיים קובע שכר חודשי, הנע בין 494 \$ לבין 887 \$. עוד מקבלים עובדים אלו השתתפות של 50% מהתשלומים לביטוח רפואי. לעובדים המקומיים קופת תגמולים, שבה משתתף המשרד ב-2.5% ממשכורתם הכוללת.

שכר דירה

בשירות החוץ ובהעסקת עובדים אחרים בחוץ לארץ קיימת שאלה של הוצאות גבוהות על שכר דירה. אלה גבוהות במיוחד בניו-יורק, גם מסיבות בטחוניות. בשירות החוץ שיקול נוסף בבחירת דירות הוא הצורך בדירות שהולמות מטרות אירוח.

בשנת 1974 שולמה ל-36 שליחים ששירתו בקונסוליה הכללית בניו-יורק השתתפות בשכר דירה בסכומים שבין 240 \$ לבין 1,000 \$ לחודש, מביניהם ל-6 עובדים מעל 700 \$; ממשכורת העובדים נוכח 20% כהשתתפותם בהוצאה זו. ביוני 1975 נקבעו כללים חדשים בעניין זה, שלפיהם תאושר לעובדים בניו-יורק השתתפות בשכר דירה בשיעורים שבין 300 \$ לבין 690 \$*. לעובדים בכירים ביותר ניתנת השתתפות בסכום יותר גבוה באישור המשרד הראשי.

השיטה החדשה עדיפה מהקודמת ועשויה להביא לחסכון בהוצאה, אך יש מקום לשיפור נוסף. משרד מבקר המדינה העיר, כי היה רצוי להבחין ביתר הבחנה בקביעת גובה ההשתתפות בהוצאה בין עובדים בכירים, אשר תפקידם המדיני דורש במידה ניכרת אירוח של אישים רמי מעמד בביתם, לבין העובדים האחרים. עם זאת, גם בדרג הבכיר ניתן לצפות מצד המתארחים להבנה למצבה המיוחד של המדינה; ההפסד מחמת מגבלות חיצוניות של הייצוג יצא בשכרה של התרשמות חיובית מהצניעות.

* ראה בדו"ח זה, "שינויים בשכר ובתנאי השירות של עובדי מדינה המשרתים בחו"ל", — משרד האוצר — פעולות ביקורת.

ביטוח רפואי

השליחים מבטוחים ביטוח אישפוז בשתי חברות וביטוח רפואי משלים בחברה שלישית, הכולל גם ביטוח טיפולי שיניים וביטוח חיים על סך 7,500 דולר. השליח משלם רק את הפרמיה עבור ביטוח טיפולי שיניים אך לא לביטוח חיים או ביטוח רפואי אחר. עובדים, חברי קופות חולים בארץ, ממשיכים לשלם מס חבר מוקטן. בשנת הכספים 1974 הייתה ההוצאה נטו לאחר ניכוי השתתפות השליחים והחזר הוצאות מחברות הביטוח — על חשבון קרן הריפוי סך \$65,400. סכום זה אינו מבטא עוד מלוא ההוצאה, מאחר שחברת הביטוח השלישית גובה פרמיות בהתאם להוצאותיה הממשיות, שהביטוח הקבוצתי שעל ידה, כרוך בהן, ואמנם הודיעה החברה לקונסוליה בנובמבר 1975, כי מאחר שהיא הפסידה על ביטוח זה בשנים קודמות, היא מעלה את הפרמיה החל מתחילת דצמבר 1975 ביותר מ-100%.

ההסדרים בדבר ביטוח רפואי לא נבדקו על ידי מומחים לרפואה ולביטוח. לפי השיטה הנוכחית מכסה המדינה בצורות שונות את כל ההוצאות הרפואיות של העובדים — למעט השתתפות מזערית של השליח כאשר נהנה הוא מתנאי ביטוח רפואי מקיפים מהמקובל בארץ. המדובר בהוצאה ניכרת, אשר בשנת הכספים 1974 הגיעה לכ- \$1,000 לשליח. עובדי המדינה בארץ אינם נהנים מביטוח חיים על חשבון המעביד, ולדעת הביקורת אין מקום לכיסוי ביטוח כזה על ידי המדינה בחוץ לארץ. בעקבות הביקורת הודיע משרד החוץ שהנושא ייבדק, ואם יתברר שביטוח חיים מחייב תוספת תשלום לפרמיה, הרי שהדבר יבוטל מיד.

מחסן מצרכים פטורים ממס

1. הקונסוליה, בדומה ליתר נציגויות ישראל בחוץ לארץ, מחזיקה במחסן מצרכים פטורים ממס בעיקר משקאות וסיגריות לעובדיה. המצרכים נמכרים במחיר העלות בתוספת 10%, המיועדת לכיסוי הוצאות המכירה; מה שגותר לאחר כיסוי ההוצאות מועבר לקרן עובדים, שממנה ממומנות מסיבות לסגל ומתנות לעובדים פורשים. בשנת הכספים 1974 היה היקף המכירות כ- \$70,000, הסכום שנוקף לקרן עובדים היה \$2,572.

חשבון מחסן משקאות מחויב בעלות המשקאות ושאר המצרכים ובהוצאות הנלוות, במיוחד הובלה וחומרי אריזה, ומזוכה בפדיון המכירות. בעת ספירת המלאי נוקף עודף סכום המצאי על סכום יתרת החשבון לזכות חשבון קרן עובדים. נמצא כי בשנת 1974 נערכו שתי ספירות מלאי, אולם הזקיפה נערכה רק בעקבות ספירה אחת, כך שיתרות שני החשבונות — מחסן משקאות וקרן עובדים — בעת סגירת הספרים לסוף השנה לא היו נכונות. בעבר היה נהוג לחייב את חשבון המחסן במחיר המכירה של המצרכים דהיינו בתוספת 10% ולזקוף לאלתר את ההפרש שבין מחיר המכירה לבין מחיר העלות לזכות חשבון קרן עובדים. שיטה זו, שעדיין נהוגה בשגרירות בושינגטון, עדיפה באשר היא מאפשרת גם פיקוח על המלאי המוצג בחשבון במחירי המכירה.

משרד מבקר המדינה דן עם קצין המינהלה האזורי בדבר הפיקוח הדרוש על היקף השבר בבקבוקי המשקאות ועל התדירות הרצויה שבעריכת ספירות המלאי. בעת הביקורת ניתנו הוראות לערוך ספירת מלאי אחת לשלושה חודשים. כן נדון הצורך לפקח על היקף המכירות מהמחסן לעובדים ולאחרים.

כספים וחשבונות

הוצאות הקונסוליה בניו-יורק הסתכמה בשנת הכספים 1973 ב־\$ 1,122,900 ובשנת הכספים 1974 ב־\$ 1,294,200; לשנת הכספים 1975 נקבע תקציב הוצאה בסך \$ 1,404,700. מכלל ההוצאה של הקונסוליה בשנת הכספים 1974 הוצא סך \$ 1,133,000 על משכורת העובדים הארעיים והמקומיים, שכר דירה בעד דירות השליחים והחזקת משרדי הקונסוליה; ויתרת לסכום, \$ 161,000 כיסתה את שאר ההוצאות.

משכורת והוצאות נלוות לעובדים ארעיים ומקומיים

בשנת הכספים 1974 הועסקו 69 עובדים ארעיים ומקומיים, מהם 4 במשרות חלקיות. עוד הועסקו 8 עובדים ארעיים כעוזרים וכמוכירות של שליחים נספחים, אשר משכורתם כוסתה על ידי המשרדים, שאליהם משתייכים הנספחים. ממשכורת העובדים הארעיים, אורחי מדינת ישראל, מנכים מס הכנסה וביטוח לאומי על פי לוחות ניכויים שהיו בתוקף באפריל 1974. אף כי מאז חלו שינויים מספר בשיעורי המס, לא קיבלה הקונסוליה הודעה על כך מהמשרד הראשי. לפי הסברי המשרד, נבע הדבר מבעיות שנתעוררו עם הפעלת הרפורמה במס הכנסה.

נסיעות ואש"ל

הוצאות הנסיעה של עובדי הקונסוליה על משימות הסברה נזקפות לסעיפי תקציב ההסברה. ההוצאות בקשר להעברת דואר דיפלומטי נזקפות לחובת המשרד הראשי, כך שמרבית הוצאות הנסיעה אינן משתקפות בסעיף הוצאה זה.

בפרטי התקציב האחרים במיוחד אחזקת מכוניות, דואר, טלפון, מברקים ואחזקת בית אינן משתקפות מלוא ההוצאות לפעולות, כיוון שגם חלק מהוצאות אלו נוקף לסעיפי תקציב של המשרד הראשי ושל יחידות ממשלתיות אחרות וכן לסעיפי פעולה, כגון תקציב ההסברה, תקציב המשלחת לאו"ם ואחרים.

בסעיף הוצאות שונות הסתכמה ההוצאה ב־\$ 6,328, אולם לאחר שלסעיף זה נזקפת הכנסה בסך \$ 56,512 מריבית על פקדון (ראה להלן) נסגר כרטיס ההוצאה ביתרת זכות בסך \$ 50,184. ריבית בסכום נוסף של \$ 6,094 שנתקבלה נזקפה לסעיף הוצאה לציוד משרדי והדפסות. הוראות החשב הכללי אוסרות הקטנת סכומים שבסעיפי הוצאה על ידי קיוון הכנסה כנגד הוצאה כדי למנוע הגדלת התקציב. המשרד הודיע לביקורת, כי הורה לקונסוליה לנהל חשבון נפרד להכנסות מריבית.

הקצבה והוצאה

על פי דיווח הקונסוליה היה לה בשנת 1974 עודף תקציבי בסך \$ 36,943 (הוקצב \$ 1,268,500 הוצא \$ 1,231,557) למעשה יש להוסיף בצד ההוצאה סך \$ 62,606, שכאמור קוזז כנגד ההכנסה מריבית באותו סכום, ולפי זה היה לקונסוליה גרעון בתקציב בסך \$ 25,663.

תקציב הקונסוליה בניו-יורק אינו משקף אלא חלק מההוצאה הממשית, שכן ההוצאה העיקרית — משכורת השליחים — אינה כלולה בתקציב זה. העדר נתונים על היקף ההוצאה על השליחים בתקציבי הקונסוליות מונע בחינה מעמיקה של כל ההיבטים

שיש להם זיקה למסגרת פעולתה של הקונסוליה; גם העלות לאבטחת הקונסוליה אינה משתקפת בתקציב כראוי: חלק ממשכורת המאבטחים השליחים נרשם בסעיפי הוצאה של המשרד הראשי, חלק אחר, מאבטחים ארעיים, מומן מתקציב הקונסוליה ושוב חלק אחר נזקף לחשבון משרדי ממשלה אחרים.

החופשיות הקיימת בזקיפת הוצאות לסעיפים השונים והעובדה שסעיפי הוצאה מהותיים אינה חלק ממערכת התקציב של הקונסוליה, הופכות את התקציב לעניין טכני גרידא לרישום הוצאות במקום שימשם כלי להתווית תוכנית פעולה ולפיקוח על מידת ביצועה.

הפקדות בבנקים

הקונסוליה בניו-יורק משמשת מרכז להעברת אמצעי מימון ליתר הקונסוליות בארצות הברית ולשלוחות אחרות של ממשלת ישראל שביבשת. בשנת הכספים 1974 הסתכמו הכספים שהועברו באמצעות הקונסוליה ב-6.8 מיליון \$. ליום 31.3.1975 הצטבר בידי הקונסוליה סך 1.8 מיליון \$. מסכום זה היו 650,000 \$ מופקדים בבנק מקומי בפקדון נושא ריבית בשיעור 5%: 250,000 \$ מאותו סכום הופקדו בינואר 1973, 150,000 \$ במארס 1973 ו-250,000 \$ באוקטובר 1974. על פקדון זה הצטברה ריבית בסך של 56,512 \$.

לביקורת הוסבר כי הסכום מיועד לקניית מגרש לבניית ביתה החדש של השגרירות בושינגטון, וניתן לקבל את כספי הפקדון מהבנק בהודעה מראש, של ימים ספורים בלבד. לדעת הביקורת היה מן הראוי שהסכום יופקד בידי נציגות האוצר בניו-יורק יותר מאשר בבנק פרטי, שכן הפקדת כספים בבנק מקומי גורמת הפסדים לקופת המדינה: האוצר לווה כספים בארצות הברית ומשלם ריבית בשיעורים גבוהים מאלו שהקונסוליה מקבלת על פקדון זה. המשרד לא העביר את הריבית שנתקבלה מפקדון זה לאוצר המדינה כדרוש.

יתרת הכספים מתוך סך 1.8 מיליון \$ היו מופקדים בשלושה בנקים כלהלן: 1,034,000 \$ בחשבון עובר ושב בסניף של בנק ישראלי בניו-יורק; וסכום כולל של 40,000 \$ בשני בנקים מקומיים.

בשנת 1974 היו כספי המימון שהועברו לקונסוליה מעבר למה שהיה דרוש לצרכיה היא ולצורכי היחידות, שאליהן היא מעבירה אמצעי מימון, דבר המשתקף בגידול ביתרות המזומנים שבידי הקונסוליה אשר עלו מ-360,700 \$ בתחילת אפריל 1974 ל-1,130,969 \$ בסוף מארס 1975, בנוסף על פקדון בסך 650,000 \$ דלעיל. הגם שהקונסוליה שולחת למשרד הראשי דו"ח כספי רק אחת לחצי שנה, הרי עם הצטברות עודפים בסכומים ניכרים בידי הקונסוליה היה עליה לדווח על כך לאלתר למשרד הראשי לקבלת הנחיות מה ייעשה בהם.

תרומות

לידי הקונסוליה מגיעות לעתים תרומות מתורמים למען ישראל בשיקים, והשיקים מועברים על ידה לנציגות האוצר. נציגות האוצר ממציאה לקונסוליה קבלה על הכספים שנתקבלו, אך בקונסוליה אין רישום על השיקים שהועברו לאוצר. אין הקונסוליה שולחת מכתבי אישור לתורמים בהנחה שהאוצר יעשה זאת, ואולם כפי שנתברר מתלונות שהגיעו מתורמים לקונסוליה לא קיבלו אף מהאוצר מכתב תודה על התרומה. בעקבות הביקורת הודיע משרד החוץ, כי יוצאו הוראות מתאימות לקונסוליה.

מערכת החשבונות

כרטיסי ספקים. מערכת החשבונות של הקונסוליה אינה כוללת חשבונות ספקים, אף על פי שהיקף קשריה העסקיים עם ספקים מספר הוא בסכומים ניכרים. העדר כרטיסי ספקים מקשה על עריכת בירורים בקשר לחשבונות שהוגשו על ידיהם. יתירה מזו, באשר מכרטיס ספק ניתן לעמוד בקלות על היקף הקשרים העסקיים איתו, הרי שהוא עשוי לשמש גם בסיס לדרישת הנחות מסחריות. יצויין שלאחרונה תבעה וקיבלה הקונסוליה הנחה של \$ 3,150 בגין מחזור הקניות של כרטיסי טיסה. הנחה זו לא נתבעה ולא נתקבלה בשנים קודמות.

הכנסות קונסולריות. מחלקת החשבונות אומנם מפקחת על תקבולי ההכנסה הקונסולרית, אך להשלמת הפיקוח דרוש גם שיתנהל רישום של פנקסי הקבלות המתקבלים בקונסוליה והנמסרים למחלקה הקונסולרית.

קרן ריפוי. כל הפעולות הכספיות של קרן ריפוי נרשמות בחשבון אחד, על אף היותן מסוגים שונים: תשלום פרמיה לחברות ביטוח, הגשת תביעות לחברות וקבלת החזר הוצאות מהחברות. אין זה רצוי שפעולות כה מגוונות ינהלו בחשבון אחד, דבר המקשה גם על בירורי חשבונות.

בעת הביקורת נמצאו בבירור תביעות כספיות בהיקף של \$ 52,000 שלגביהן אינו ברור אם בכלל הוגשו תביעות ובהנחה שהוגשו התביעות — אם נתקבלו מחברות הביטוח סכומים על חשבון החזר הוצאות בגין אותן תביעות.

השגרירות בושינגטון

המיקום

השגרירות שוכנת בשני בניינים הנמצאים בקרבת מקום זה לזה: בניין השגרירות, שהוא רכוש מדינת ישראל, וקומת משרדים בבניין אחר. בבניין השגרירות משוכנים המשרדים של המנגנון המדיני, הנספחות הצבאית, חלק מיחידות ההסברה, ויחידות כספיים ומשק; בבניין השני משוכנים שאר יחידות ההסברה, קצין המינהלה, הממלא גם תפקידים קונסולריים, ומספר נספחים.

עוד לפני שנים מספר הוחלט על הקמת בניין שגרירות חדש וגם אותר מגרש מתאים למטרה זו. עד סוף 1975 הוציא המשרד סך \$ 12,500 לקבלת אופציה על המגרש, וכן מופקד בחשבון בבנק בניו-יורק סך \$ 650,000 לקראת מימון הרכישה של המגרש (ראה גם לעיל).

כוח אדם

בשגרירות משרתים 88 עובדים: 34 שליחים, 45 ארעיים ו-9 מקומיים. מבין העובדים הארעיים הועסקו 14 במשרות חלקיות. במספר זה כלולים 8 שליחים נספחים, מזכירה שליחה ו-7 מזכירות ארעיות לנספחים. משרת הציר המדיני — התפקיד השני במעלה בשגרירות באשר על הציר למלא את מקום השגריר בעת העדרו — לא הייתה מאויישת במשך חודשים מספר: הציר הקודם עזב את תפקידו בספטמבר 1975, ומחליפו לא הגיע עד מועד סיום הביקורת. קיימת תחלופה גבוהה בתפקיד הנספח לענייני נשים.

בעת הביקורת שירתו בווישניגטון נספחים ממשרדי ממשלה אחרים, אשר דרגותיהם היו גבוהות מאלו של עובדי משרד החוץ במקום — להוציא דרגותיהם של השגריר ושל הציר המדיני. מבחינת הדרג הדיפלומטי ממלאים הדיפלומטים בתחום המדיני וההסברתי תפקידים יותר בכירים מאשר הנספחים. עוד יש להוסיף, כי במצב זה החזקתם של השליחים הנספחים יקרה במיוחד. לדעת הביקורת רצוי היה לשקול הסדר, שלפיו תותאם דרגתו של עובד מדינה, המשרת בנציגות של מדינת ישראל בחוץ לארץ, למשך תקופת שליחותו לתפקיד שהוא ממלא, על פי מידרג התפקידים של הנציגות.

תשלומים שונים

בהתאם להוראות משרד החוץ, זכאים שליחים עם הגיעם למקום השירות לכיסוי הוצאות שהייתם במלון. הסכומים שנקבעו הם בהתאם לדרגתם ולמצבם המשפחתי של העובדים. נופלות הוצאות השהייה במלון מסכומים אלה, נשאר ההפרש בידי העובד. במקרה אחד נשאר בידי עובד שהגיע לשירות בשגרירות ווישניגטון, הפרש של \$ 1,100 לאחר שהייה של חודש במלון. לדעת הביקורת אין מקום לכך, שעובד ייצא נשכר בשהייתו במלון, מה גם שעצם ההוצאה על שהייה במלון יקרה במיוחד.

ממצאי מעקב

קשרי חוץ כלכליים

דו"ח שנתי 24, עמ' 292

תפקידי המחלקה הכלכלית לא הוגדרו בצורה אופרטיבית וממצה, וההגדרה שלפיה עליה לעסוק בנושאים שבטיפולם של משרדים או מוסדות כלכליים בארץ, היא רחבה ביותר, ואין בה כדי להגדיר נושא מסויים.

בסוף 1973 הוקם במשרד החוץ מערך כלכלי ובו שתי מחלקות: המחלקה הכלכלית, שבתחום טיפולה היחסים הכלכליים (להוציא היחסים עם הקהילה האירופית), נושאי תעופה, תחבורה, תערוכות וירידים וטיפול בחרם הערבי; והמחלקה לענייני השוק המשותף, שבתחום אחריותה היחסים עם השוק המשותף, יחסים דו-צדדיים עם המדינות החברות בשוק והטיפול בענייני גאט"ט. באפריל 1975 נוספה למערך הכלכלי המחלקה לארגונים כלכליים בינלאומיים לטיפול בכל ענייני הארגונים הבינלאומיים, מלבד ענייני השוק המשותף וגאט"ט.

במרוצת 1975 הוגדרו תפקידי המערך הכלכלי.

המחלקה הכלכלית לא עיבדה מערכת כוללת של נהלי עבודה בכתב, על נושאי הטיפול, דרכי הטיפול והתיאום, הקשר עם המוסדות, הנחיית הנציגויות בחתימת הסכמים כלכליים והמעקב אחר ביצועם, ודיווח מצד הגופים הפועלים בתחום זה על התקדמות הפעולה.

הליקוי תוקן.

המגעים הבין-ממשלתיים לחתימה על הסכמי סחר חוץ נעשים על ידי משרד החוץ או נציגו בחו"ל, אך מאחר שביצוע ההסכמים הלכה למעשה נתון בידי המשרדים הכלכליים, הצביעה הביקורת על החשיבות של מעקב מצד משרד החוץ אחר צעדיהם בתחום זה, וזאת באמצעות מערכת דיווח, שלפיה כל משרד, האחראי לביצוע הסכם סחר או חלק ממנו, דיווח למחלקה