

משרד החוץ

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולות משרד החוץ באפריקה; נערכה ביקורת בשגרירות ישראל ברומא ובקונסוליה הכללית במילנו; נבדק נוהל הקמת קרנות מקומיות בנציגויות ישראל בחוץ לארץ והפיקוח עליהן; כן נבדק תהליך קבלת ההחלטות ופעולות של משרד החוץ בדבר פתיחתן וסגירתן של נציגויות מספר.

פעולות באפריקה

למדינת ישראל קשרים דיפלומטיים מלאים, בדרג של שגריר, עם שבע מבין 54 מדינות באפריקה, מהן חמש באפריקה השחורה: זאיר, ליבריה, לסוטו (שגריר לא תושב), מלאווי וסוואזילנד; כן קיימות שגרירויות באפריקה הדרומית ובמצרים. בשש מדינות אחרות מצויים ממונים ישראלים ליד נציגויות זרות: גאנה, גבון, וולטה עילית, חוף השנהב, טוגו וקניה. לישראל קשרים ענפים גם עם מדינות אחרות באפריקה, אך אין הן מוכנות לפי שעה, לקיים עימה יחסים דיפלומטיים גלויים.

במהלך 1983 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את פעולות משרד החוץ באפריקה; הבדיקה נערכה בלשכת שר החוץ, לשכת המנהל הכללי, במחלקת אפריקה וביחידות של המשרדים הנוגעים בדבר. משרד מבקר המדינה דן עם משרד החוץ על ממצאי הביקורת.

רקע

1. לאחר מבצע קדש; בשנים 1957–1958 ואילך החלה מדינת ישראל בפעילות נמרצת באפריקה. מטרתה העיקרית של ישראל היתה לצאת מהבידוד שמדינות ערב ניסו לכפות עליה במישור הבין לאומי. המדינה גם קיוותה להשיג את תמיכתן של מדינות אפריקניות בזירת האו"ם, ולהרחיב באמצעות קשרים אלה את שווקיה. שיקולים בטחוניים התוו, גם הם מדיניות זו. כל זאת גם מתוך מניעים של רצון לעזור ולסייע למדינות החדשות בהתפתחותן.

(א) במהלך השנים 1957–1970, עם צאתן לעצמאות של רוב מדינות אפריקה, היוו כמה נתוני יסוד, בסיס ליחסי ישראל עם מדינות יבשת אפריקה: (א) המדינות החדשות היו זקוקות לסיוע בסיסי בתחומים מסויימים, וישראל היתה מסוגלת לספק סיוע זה תוך הקצאת משאבים צנועים יחסית; (ב) היה חשש באפריקה מהתקשרות עם "מעצמות" ומפני "ניאו־קולוניאליזם". על כן, הועדפה מדינה קטנה שאין מפניה חשש של השתלטות פיזית או כלכלית; יתר על כן, ישראל היוותה דוגמה לאפשרות של פיתוח מהיר מיד עם קבלת העצמאות; (ג) השפעה מצומצמת של הלחץ הכלכלי מצד מדינות ערב; (ד) המומחה הישראלי היה לדוגמא בנכונותו לעבוד פיזית; (ה) קבוצת המדינות הבלתי מודעות עדיין לא צברה משקל מדיני ממשי.

על סמך נתוני יסוד אלה פרסה ישראל את אחת הרשתות הרחבות ביותר של נציגויות דיפלומטיות באפריקה: ב־1960 — 6 נציגויות; ב־1961 — 23 נציגויות; ובתחילת 1972 — 32 נציגויות.

לאחר מלחמת ששת הימים חלה הרעה ביחסים עם מדינות אפריקה השחורה. זו הגיעה לשיאה עם הגיתוק המסיבי של יחסים דיפלומטיים בעת מלחמת יום הכיפורים ולאחריה. בסך הכל ניתקו יחסיהן עם ישראל 29 מדינות.

לאחר מלחמת ששת הימים, במיוחד לאחר מלחמת יום הכיפורים, השתנו באופן דרגתי גם נתוני היסוד: (1) כיום אינם מספיקים משאבים צנועים וסיוע בסיסי, אלא נדרשים סיוע נרחב והקצאת משאבים ניכרים; (2) כיום, יכולות מדינות רבות אחרות להעניק סיוע דומה לזה שהעניקה ישראל בעבר; כתוצאה מכך, הצטמצמה העדיפות היחסית של המומחה והסיוע הישראלי; (3) חרף חששן מהתקשרות עם מעצמות העל, מודעות מרבית מדינות אפריקה לכך, שרק בעזרת סיוע נרחב המוענק על ידי מדינות עשירות (כולל ערביות) אפשר לבצע שינוי בתשתית; (4) עם עליית משקלן הכלכלי

של מדינות ערב, ביחוד המדינות עתירות הנפט, גברה התלות של המדינות האפריקניות בהן; (5) הלחץ המדיני, שמפעיל גוש המדינות הבלתי מזדהות, הינו משמעותי; (6) במאמצים לחידוש היחסים עם מדינות אפריקה זקוקה ישראל — שלא כבעבר — לעזרתן של מעצמות העל ומדינות אירופה המערבית; (7) ישראל מצטיירת כמדינה המשנה גבולות מדיניים בכוח — דבר שהאפריקנים רגישים לו במיוחד.

ממסמך שהוכן במשרד החוץ ממאי 1983 והדן ביחסי ישראל-אפריקה עולה כי בפעילות של ישראל — בניסיון לחדש או לשפר יחסיה עם מספר מדינות באפריקה — הייתה התעלמות מן השינוי בנתוני היסוד. במסמך הובא מספר רב של דוגמאות.

(ב) בתקופה שלאחר 1973 המשיכה ישראל לקיים קשרים בלתי רישמיים עם מספר מדינות באפריקה; קשרים אלה התמקדו בעיקר במישור הכלכלי והמסחרי ובפעולות של חברות ישראליות. ממועד חתימת הסכם השלום עם מצרים גברה פעילותם של נציגי המדינה במטרה להביא לחידוש היחסים הדיפלומטיים עם מדינות באפריקה, ואכן מאמצים אלו נשאו בחלקם פרי — ב־1982 חודשו היחסים עם זאיר וב־1983 עם ליבריה, ומתקיים משא ומתן עם מספר מדינות נוספות.

יחסי המסחר בין ישראל לאפריקה שהתחילו עוד בשנות ה־60 המשיכו להתפתח חרף ניתוק הקשרים הדיפלומטיים והיצוא לאפריקה גדל באופן משמעותי, במיוחד באמצעות מספר חברות ישראליות המספקות שירותי הנדסה, בניין וחקלאות. בין השנים 1975—1981 גדל היצוא של ישראל לאפריקה ב־220% בקירוב.

תוכנית פעולה באפריקה

בתקופה 1980—1982 הועלתה — לפי תיעוד שהיה בפני הביקורת — דרישה להכין תוכנית פעולה מפורטת לפעולות ישראל באפריקה. עד מועד סיום הביקורת לא הוכן מסמך כזה.

במאי 1982 הגיש המנהל הכללי של משרד החוץ תזכיר לשר החוץ, שבו התווה קווי יסוד של המדיניות כלפי אפריקה, ומנה מספר אופציות ושיטות פעולה באפריקה.

את משיטות הפעולה היא פיתוח של פעולות הסיוע הטכני של ישראל באפריקה: מאז 1958 מסייעת ישראל לארצות מתפתחות באפריקה על ידי הדרכה, ארגון וייעוץ, במיוחד בתחומי החקלאות, הבריאות, הקואופרציה והפיתוח הקהילתי. לאחר תקופה, שבה קצר הסיוע הצלחות, חלה, מאז 1973, נסיגה בפעילות זו של ישראל באפריקה, מכוח הנסיבות המדיניות. להלן נתונים של המחלקה לשיתוף בינלאומי שבמשרד החוץ, בדבר שיגור מומחים ישראלים לאפריקה ועל משתלמים מאפריקה בישראל:

1973	1974	1975	1981	1982	
340	88	80	292	212	משתלמים מאפריקה בארץ
288	80	62	37	23	שליחויות של מומחים ישראלים לאפריקה

מהנתונים עולה, שבהיקף שיגור של מומחים ישראלים לאפריקה חלה ירידה תלולה לאחר שנת 1973, מ־288 ב־1973, ל־37 בשנת 1981 ו־23 ב־1982. מספר המשתלמים בארץ עלה שוב בשנים 1981 ו־1982, עם חידוש הפעילות באפריקה, בעקבות הסכם השלום עם מצרים.

המנהל הכללי ציין בתזכיר הנ"ל שהמצב הקיים של פעולות בתחום המחלקה לשיתוף בינלאומי הוא בכי רע וכי יש לפעול בדרכים שונות כדי להחיות זרוע זו של פעילות משרד החוץ. מהנתונים של משרד החוץ עולה, שהתקציבים ומספר השליחויות של מומחים לאפריקה לא גדלו באופן משמעותי. בשנת 1982 שוגרו שבעה מומחים לארצות שישאל מקיימת יחסים דיפלומטיים עימן. כן נשלחו 13 מומחים בתחומי הקואופרציה, החינוך והחקלאות, וקוימו קורסים ניידיים, בזאיר ובמדינה נוספת, ובהם השתתפו 50 משתלמים. לפי הצעת התקציב לשנת הכספים 1983, תוכנן שיגור של 12 מומחים ישראלים בלבד לאפריקה.

משרד מבקר המדינה דן עם משרד החוץ בדבר פעולות משרד החוץ במסגרת האופציות ושיטות פעולה האחרות שהותוו בתזכיר זה.

תהליך קבלת החלטות

לפעילות השוטפת של המגעים עם מדינות אפריקה מצד משרד החוץ, אחראית מחלקת אפריקה, שבראשה מנהל מחלקה, סגנו ועוזר מדיני. מחלקה זו כפופה ישירות למנהל הכללי של המשרד. נוסף לכך מטפל בענייני אפריקה, בצד המחקר, המרכז למחקר מדיני. כמו כן נושאות באחריות לפעולות באפריקה יחידות וקבוצות דיון במשרדים אחרים.

מחלקת אפריקה, מנחה את נציגי ישראל באפריקה ופועלת לביצוע בקשותיהם ופניותיהם במישור המדיני, שיתוף הפעולה הטכני והחקלאי, הכלכלי וההסברתי, בתיאום עם מחלקות המשרד הנוגעות בדבר. כן פועלת המחלקה, בשיתוף עם המחלקה הכלכלית, בהנחיית חברות כלכליות ישראליות בדבר אפשרויות פעולה הקיימות באפריקה.

מהתיעוד שעמד לרשות הביקורת עולה, שהיוזמות המדיניות העיקריות מרוכזות בידי המנהל הכללי של משרד החוץ, אשר לפי הנחייתו פועלות יחידות המשרד. החלטות רגישות ביותר התקבלו בממשלה בישיבתה כוועדת שרים לענייני ביטחון.

משרד מבקר המדינה דן עם משרד החוץ בתהליך קבלת החלטות וביצוע הפעולות של המשרד במספר מדינות באפריקה. עוד נדונו פעולות כספיות מסוימות שבוצעו באפריקה.

תיאום פעולות בין-משרדי. משרד מבקר המדינה דן עם משרד החוץ על התיאום עם גורמים נוספים הפועלים באפריקה.

תקציב

בפעילות באפריקה מעורבים, כאמור, מספר גורמים ממשלתיים, אשר עיקר ההוצאה והסיוע הוא לאו דווקא מתקציב משרד החוץ. תקציב משרד החוץ לפעילות של נציגותיו באפריקה (אינו כולל אפריקה הדרומית ומצרים) הסתכם בשנת הכספים 1982 ב־32.4 מיליון שקל (אינו כולל משכורות שליחים).

לשנת הכספים 1983 הכינה מחלקת התקציבים של משרד החוץ נתונים על ההוצאה הכלל משרדית, לפיהם ההוצאה בשנת 1983 הייתה כ־1,672,600 דולר מזה 737,490 דולר למשכורות השליחים באפריקה (לא כולל אפריקה הדרומית ומצרים). נוסף לכך, הוקצבו לפעולות של שיתוף פעולה בינלאומי וסיוע באפריקה 10.2 מיליון שקל, בעבור שיגור מומחים וביצוע סקרים. פעולות הסיוע ממומנות מיעוטן על ידי ממשלת ישראל ורובן על ידי גורמים בינלאומיים.

רכוש המדינה באפריקה

בשנת 1973, עת נותקו הקשרים הדיפלומטיים עם רוב מדינות אפריקה, נסגרו רוב משרדי הנציגויות ומעונות ראשי הנציגויות של ישראל במדינות אלו. ב־15 מדינות היו נכסים בבעלות המדינה ומהן מכרה המדינה את נכסיה בתשע מדינות. כיום מחזיקה המדינה בבעלותה שלושה בתים, ששימשו כמשרדי נציגות; המישה בתים ששימשו כמגורים לראשי הנציגויות; וכן מגרש אחד.

1. לאחר ניתוק היחסים עם אחת מארצות אפריקה ב־1973, הושכרו משרדי השגרירות הישראלית במקום, באמצעות שגרירות שווייץ, לחברה גרמנית תמורת 5,300 דולר לשנה, עד לשנת 1979 עת תפס הצבא המקומי את הבניין. בעקבות פניית משרד מבקר המדינה לבירור התשלומים, על חשבון שכר דירה משך חמש שנים, הומצא לביקורת מסמך המראה, כי על חשבון שכר הדירה לשנת 1975 הועברו 3,000 דולר לאחר קיוויו של הוצאה על סך של 2,300 דולר. על יתר התשלומים לא נמצאו מסמכים. הברורים בעניין זה נמשכים.

2. במדינה אפריקנית אחרת נמצאים בבעלות מדינת ישראל, בניין המשמש כבית הנציג הישראלי ובניין נוסף, השוכן על מגרש של כשני דונמים. מאז ניתוק היחסים ב־1973 עומד הבניין בלא שימוש. הנציגות שוכרת בניין אחר למשרדיה.

מאז 1977 מתנהלים דיונים במשרד בדבר השימוש בבניין ובשטח. באוגוסט 1978 החליטה הוועדה הבין-משרדית למקרקעי חוץ-לארץ שבמשרד האוצר, לבקש ממשרד החוץ לפנות לחברה ישראלית הפועלת במקום, לקבלת הצעות מפורטות לבניית בניין רב-קומות של משרדים ודירות בשטח האמור. מאז אוגוסט 1979 התקיים משא ומתן בין המשרד לנציגות ולחברה, אך הוא לא היה ענייני דיו ולא בא לידי מימוש. ההצעה האחרונה של החברה מנובמבר 1980 היתה, למסור למשרד תמורת המגרש שטח של קומה בבניין הרב-קומתי. המשרד לא הסכים להצעה זו.

בינואר 1981 פנה המשרד לאדריכל ישראלי שנתבקש, בעת היותו במקום, להכין דו"ח, המתייחס לאפשרויות הקיימות בדבר בנייה על המגרש, בהשוואה לכדאיות שיפוצו של הבניין הקיים, השוכן על המגרש. האדריכל הגיש דו"ח במאי 1981, ובו צויין, שערך הקרקע לבנייה ירד בשיעור ניכר מאז 1979 בשל המצב הכלכלי ששרר באותו מקום. באפריל הודיעה החברה, שהיא מוכנה להוסיף דירה בגודל של כ-200 מ² לקומה שכבר הובטחה. גם בשנים 1981 ו-1982 ועד אמצע 1983 נמשכו הדיונים בין המשרד לבין הנציגות ולחברה, כשבינתיים הצטרפה לדיונים חברה נוספת, שהגישה הצעות לשיפוץ הבניין הקיים. עד למועד סיום הביקורת לא חלה כל התקדמות והנציגות ממשיכה לשכור בניין לצרכיה, בעוד רכוש המדינה במקום נטוש ולא נעשה בו שימוש זה עשר שנים. לדעת הביקורת על המשרד לפעול ביתר תכליתיות בעניין זה.



המאמצים הגדולים שנעשו בעקבות הסכם השלום עם מצרים ופיתוי הצי האי סיני לא הביאו למימוש ציפיותיו של משרד החוץ. אומנם שתי מדינות אפריקניות חידשו יחסיהן עם ישראל ויש בכך הישג חשוב, אולם ישראל עוד לא הגיעה לחידוש היחסים הדיפלומטיים בהיקף רחב עם מדינות אפריקה כמצופה.

הגורמים המעורבים בקשרים עם מדינות אפריקה מעריכים כי חלו שינויים גדולים בציפיות של מדינות אפריקה מחידוש היחסים עם ישראל; מבחינת היקף הסיוע שישאל יכולה להושיט וצורתו, אמידך, חל שינוי מבחינת יכולתה של ישראל לסיוע למדינות אפריקה.

לדעת הביקורת ישנה חשיבות מיוחדת במצב זה לקבוע את קווי הפעולה ופדרי העדיפויות של ישראל כאפריקה ברג המדיני הבכיר ביותר, לרבות הגישה הבסיסית לחידוש היחסים הפורמאליים עם מדינות נוספות כאפריקה. יש גם צורך לקבוע תוכנית עבודה שנתית, מתואמת עם הגורמים הנוגעים בדבר.

נציגויות ישראל באיטליה

שגרירות ישראל ברומא מצויה ברובע יוקרתי בבניין שכור ובצמוד אליו — בית השגריר. בבניין השגרירות משוכנות גם יחידות של משרדי ממשלה ישראלים אחרים. באיטליה נציגות נוספת לישראל — הקונסוליה הכללית. במילאנו.

באוקטובר 1983 נערכה ביקורת בארץ ובחוץ לארץ על פעולות, סדרי מינהל וכספים של שתי הנציגויות.

השגרירות ברומא

כוח אדם

בראש הנציגות עומד השגריר, המכהן בתפקידו זה מאז יולי 1982; הציר לעניינים מדיניים, מונה ביולי 1983 וממלא את מקומו של השגריר בהעדרו; ציר הממונה על הקשרים עם הוואטיקן (מאז 1980); יועץ לענייני הסברה (ממחצית 1983); מזכיר ראשון לענייני עתונות (מאז 1981); ציר-יועץ לענייני כלכלה ונציג קבוע של ישראל ליד ארגון המזון והחקלאות של האו"ם ברומא (מאז 1982); יועץ לעניינים קונסולריים (מאז 1983); מזכיר ראשון לענייני מינהל (ממחצית 1983); וקצין בטחון. בנוסף על אלו משרתים בשגרירות עוד שליחים ועובדים מקומיים.

תקציב

תקציב השגרירות לשנת 1982 — אינו כולל משכורות שליחים — היה 640,745,940 לירות איטלקיות (באוקטובר 1983 כ-1,500 לירות = 1 דולר). ההוצאה בפועל הסתכמה ב-636,660,392 לירות. לשנת הכספים 1983 הועמד לרשות השגרירות סך של 697,504,700 לירות.

בינואר 1981 פנה המשרד לאדריכל ישראלי שנתבקש, בעת היותו במקום, להכין דו"ח, המתייחס לאפשרויות הקיימות בדבר בנייה על המגרש, בהשוואה לכדאיות שיפוצו של הבניין הקיים, השוכן על המגרש. האדריכל הגיש דו"ח במאי 1981, ובו צויין, שערך הקרקע לבנייה ירד בשיעור ניכר מאז 1979 בשל המצב הכלכלי ששרר באותו מקום. באפריל הודיעה החברה, שהיא מוכנה להוסיף דירה בגודל של כ-200 מ² לקומה שכבר הובטחה. גם בשנים 1981 ו-1982 ועד אמצע 1983 נמשכו הדיונים בין המשרד לבין הנציגות ולחברה, כשבינתיים הצטרפה לדיונים חברה נוספת, שהגישה הצעות לשיפוץ הבניין הקיים. עד למועד סיום הביקורת לא חלה כל התקדמות והנציגות ממשיכה לשכור בניין לצרכיה, בעוד רכוש המדינה במקום נטוש ולא נעשה בו שימוש זה עשר שנים. לדעת הביקורת על המשרד לפעול ביתר תכליתיות בעניין זה.



המאמצים הגדולים שנעשו בעקבות הסכם השלום עם מצרים ופיתוי הצי האי סיני לא הביאו למימוש ציפיותיו של משרד החוץ. אומנם שתי מדינות אפריקניות חידשו יחסיהן עם ישראל ויש בכך הישג חשוב, אולם ישראל עוד לא הגיעה לחידוש היחסים הדיפלומטיים בהיקף רחב עם מדינות אפריקה כמצופה.

הגורמים המעורבים בקשרים עם מדינות אפריקה מעריכים כי חלו שינויים גדולים בציפיות של מדינות אפריקה מחידוש היחסים עם ישראל; מבחינת היקף הסיוע שישאל יכולה להושיט וצורתו, אמידך, חל שינוי מבחינת יכולתה של ישראל לסיוע למדינות אפריקה.

לדעת הביקורת ישנה חשיבות מיוחדת במצב זה לקבוע את קווי הפעולה ופדרי העדיפויות של ישראל כאפריקה ברג המדיני הבכיר ביותר, לרבות הגישה הבסיסית לחידוש היחסים הפורמאליים עם מדינות נוספות כאפריקה. יש גם צורך לקבוע תוכנית עבודה שנתית, מתואמת עם הגורמים הנוגעים בדבר.

נציגויות ישראל באיטליה

שגרירות ישראל ברומא מצויה ברובע יוקרתי בבניין שכור ובצמוד אליו — בית השגריר. בבניין השגרירות משוכנות גם יחידות של משרדי ממשלה ישראלים אחרים. באיטליה נציגות נוספת לישראל — הקונסוליה הכללית. במילאנו.

באוקטובר 1983 נערכה ביקורת בארץ ובחוץ לארץ על פעולות, סדרי מינהל וכספים של שתי הנציגויות.

השגרירות ברומא

כוח אדם

בראש הנציגות עומד השגריר, המכהן בתפקידו זה מאז יולי 1982; הציר לעניינים מדיניים, מונה ביולי 1983 וממלא את מקומו של השגריר בהעדרו; ציר הממונה על הקשרים עם הוואטיקן (מאז 1980); יועץ לענייני הסברה (ממחצית 1983); מזכיר ראשון לענייני עתונות (מאז 1981); ציר-יועץ לענייני כלכלה ונציג קבוע של ישראל ליד ארגון המזון והחקלאות של האו"ם ברומא (מאז 1982); יועץ לעניינים קונסולריים (מאז 1983); מזכיר ראשון לענייני מינהל (ממחצית 1983); וקצין בטחון. בנוסף על אלו משרתים בשגרירות עוד שליחים ועובדים מקומיים.

תקציב

תקציב השגרירות לשנת 1982 — אינו כולל משכורות שליחים — היה 640,745,940 לירות איטלקיות (באוקטובר 1983 כ-1,500 לירות = 1 דולר). ההוצאה בפועל הסתכמה ב-636,660,392 לירות. לשנת הכספים 1983 הועמד לרשות השגרירות סך של 697,504,700 לירות.

פעולות הסברה

חשיבות היחסים עם איטליה למדינת ישראל מתבטאת בעיקר בשלושה מישורים: (א) ביחסים הביטוריים — בתחום המסחר, הכלכלה והתרבות (בשנת 1982 הסתכם היבוא הישראלי מאיטליה ב-441.9 מיליון דולר שהם 11.5% מכלל היבוא מאירופה; ערך היצוא הסתכם ב-202.3 מיליון דולר שהם 9.1% מכלל היצוא הישראלי לאירופה); (ב) כארץ ים תיכונית אשר לה אינטרסים כלכליים תרבותיים ואף בטחוניים משותפים עם ישראל; (ג) כאחת החברות החשובות בשוק האירופי המשותף.

פעולות ישראל בתחום ההסברה באיטליה, בהשוואה לארצות אחרות באירופה, מושפעות מעוד שני גורמים: (א) לקהילה היהודית, המונה כ-35,000 נפש, משקל קטן מבחינה פוליטית או בתחום התקשורת; (ב) רובו של חומר ההסברה המופק בישראל הוא בשפות אחרות, וקיימים קשיים בגיוס מרצים ומסבירים באיטלקית. יתירה מזו, לא ניתן לפתח מערך הסברה יעיל באיטליה בשפה זרה. לשגרירות לא היה מידע על סקרי דעת קהל באיטליה, שמהם ניתן לעמוד על היחס לישראל ובעיותיה המדיניות. השגרירות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הוצע להקציב לשנת 1984 סכום לעריכת סקר דעת קהל כזה על ידי חברה גדולה באיטליה.

להלן נתונים על תקציב ההסברה לסעיפיו לשנות הכספים 1982—1983 (בלירטות איטלקיות) העומד לרשות השגרירות והקונסוליה במילאנו:

הפעולה	תקציב	1983		1982	
		תקציב		הוצאה למעשה	
פעולות בציבורים ובארגונים פרסומים	28,000,000	20,000,000	27,148,720	25,000,000	11,620,565
סרטים ואמצעים חזותיים	5,000,000	58,000,000	3,545,196	3,500,000	47,980,086
הוצאות ארגוניות	2,000,000	96,000,000	1,504,540	1,500,000	91,799,107
אורחים ומרצים	113,000,000	96,000,000	91,799,107	96,000,000	91,799,107
סה"כ					

הערות: התקציב אינו כולל את ההוצאה על כוח אדם להסברה — שליחים ועובדים מקומיים. לדוגמא, בשנת הכספים 1982 הסתכמה ההוצאה על כוח אדם מקומי ב-33 מיליון לירטות בקירוב. וכן אינו כולל את התקציב, לקשרי תרבות ומדע — כ-6 מיליון לירטות בשנת הכספים 1982.

בהתחשב בשיעור האינפלציה באיטליה, שהיה בשנת 1982 כ-20%, לא גדל כך כל התקציב במונחים ריאליים. כסעיפים חשובים של פעולות ההסברה — סרטים ואמצעים חזותיים ואורחים ומרצים — הרישה התקציבית וההוצאה, ועם זה הפעולות, היו מצומצמות ביותר. גם מהדיווחים של המשרד הראשי ושל השגרירות, לרבות דיווחי השגריר, יוצא, כי בשנים 1981—1982 לא נעשו פעולות ההסברה באיטליה כדבעי, כפי שגם יפורט להלן.

בשל דיווח חלקי בלבד קשה לעמוד על היקף ההשתתפות של כלל סגל השגרירות בהופעות הסברתיות. מהדיווחות החלקיים, עולה, שהופעות לא היו מרובות וגם אלה שהתקיימו היו בעיקר לפני ציבור יהודי או אוהדים.

1. לפעולות הסברה בקרב הציבור הרחב ובקרב ארגונים הוצאו 27 מיליון לירטות. סכום זה הוצא ברובו על תמיכות באגודות ובארגוני ידידות ישראל—איטליה ולא על פעולות יוזמות בביצוע השגרירות. באיטליה הוקמו במשך השנים תשע אגודות ידידות ועוד חמישה ארגונים לתמיכה בידידות ישראל—איטליה, השגרירות מסתייעת בהם בפעולות הסברה, במיוחד ברומא ובמילאנו. בשנות הכספים 1981 ו-1982 הקציבה השגרירות למעלה מ-23 מיליון לירטות לפעולות האגודות והארגונים האלה.

האגודות נהנות מתמיכה כספית משלושה מקורות בתקציב משרד החוץ: סעיף ההסברה; סעיף קשרי ציבור; סעיף השתתפות בפעולות של ארגונים אחרים בחוץ לארץ. כן ניתנת לאגודות תמיכה על ידי המחלקה ליחסי חוץ של ההסתדרות הציונית העולמית.

2. על סרטים ואמצעים חזותיים הוצאו בסך הכל 3.55 מיליון לירטות; רובם הגדול על הפצת סרטים באמצעות חברה מקומית. בעת הביקורת היו לשגרירות רק 12 סרטים באיטלקית, מהם

סרטים מיושנים מתוך כ-120. לא נעשו מאמצים די הצורך להגדיל באופן משמעותי את מספר הסרטים באיטלקית ולהפצתם.

3. בשנת הכספים 1982 הוצאו על פרסומים כ-21.6 מיליון לירות (כ-15,000 דולר) בהתחשב במבצע שלום הגליל באותה שנה, אשר במהלכה הותקפה ישראל בחריפות רבה בכלי התקשורת האיטלקיים, הוצאה זו מצביעה על פעילות מצומצמת למדי גם בתחום זה, אף לעומת הפעילות של נציגויות אחרות באירופה.

4. מספר המרצים מהארץ, שהופיעו באיטליה לצורכי הסברה, היה מועט. לדוגמא, ב-1982 הגיעו רק שלושה מרצים. למטרה זו הוצאו בשנת הכספים 1982 כ-1.5 מיליון לירות, מזה כ-900 אלף לירות כתמיכה בהופעתו של מרצה אחד.

היו קשיים בייזום ביקוריהם לצרכי הסברה, של אישים מאיטליה בארץ. מההצעות והתוכניות שגובשו יצאו לפועל, על פי התייעוד שהיה בידי הביקורת, רק מעטות מאוד; ב-1982 ביקרו בארץ, ביזמת השגרירות, שלושה אישים. השגרירות הודיעה לביקורת, כי מאז יולי 1983 ועד סיום הביקורת ביקרו בארץ שישה אורחים מאיטליה.

עם כניסתו של יועץ חדש לענייני הסברה לתפקידו בקיץ 1983 הוחל בתיקון המצב בתחום ההסברה: הוגברה פעילות ההסברה האודיוויזואלית ונקנה ציוד חדש; עודכנה רשימת התפוצה של הפרסומים; הוחל במגעים עם חוגים בעלי השפעה, שמקודם לא טופחו עמם קשרים; קוימו שני כנסים של חוגי מסבירים בעלי השפעה באיטליה.

קשרי תרבות ומדע

בשגרירות נתמנה ב-1981 קונסול לקשרי תרבות ומדע, שסיים תפקידו באמצע 1983. מאז לא עלה בידי המשרד למצוא לו מחליף. התקציב לפעולות קשרי תרבות ומדע בשנת הכספים 1982 היה 6,185,850 לירות, אך ההיקף הכספי של הביצוע היה רק כדי 2,897,000 לירות. התקציב לשנת 1983 נקבע ל-6.2 מיליון לירות. התקציב לשנת 1983 זהה למעשה לזה של שנת 1982. הדבר מצביע על כך שלא היה תכנון תקציבי ותכנון פעולות ענייני.

בקיודם קשרי תרבות ומדע פעילה אישיות איטלקית, הפעילה גם באיסוף תרומות למכון וייצמן. לכיסוי הוצאותיה היא קיבלה בשנות הכספים 1982 ו-1983 סכומים בשווי של 10,000 דולר מתקציב קשרי תרבות ומדע. באותן שנים היא קיבלה גם סכומים עבור פעולותיה למען מכון וייצמן. עד 1983 היא לא נדרשה להמציא דין וחשבון כספי על הוצאותיה. משנה זו, לאחר בירור בהנהלת המשרד, החלה להגיש דיווחות כספיים לשגרירות.

זה מספר שנים משתתפת ישראל בביינאלה האמנותית הדו-שנתית המתקיימת בוונציה. ההשתתפות בביינאלה ממומנת על ידי משרד החוץ ומשרד החינוך והתרבות. בשנת 1982 השתתף משרד החוץ בסכום של 2,500 דולר. בעת קיום התערוכה ביולי 1982 אירע בביתן הישראלי פיצוץ חבלני, שגרם לנזק רב לרכוש. המארגנים, לרבות הישראלים, לא היו מבוטחים מפני נזק מסוג זה. כתוצאה מכך נאלצה מדינת ישראל לשאת בהוצאות תיקון הנזק, שהסתכם בכ-16,000 דולר.

סטודנטים ישראלים

באיטליה מצוי ציבור גדול במיוחד של סטודנטים ישראלים, הלומדים בעיקר מקצועות רפואיים. ב-1983 למדו באיטליה כ-1,300 סטודנטים ישראלים. הסטודנטים לומדים בכל חלקי איטליה, אך ריכוזם הגדול הוא באזור מילאנו. השגרירות מודעת לכך שיש צורך לפעול בקרב הסטודנטים ולסייע להם בכל שנית, אולם בפועל נעשה מעט מאוד בכיוון זה. הסטודנטים הישראלים אינם מאורגנים בארגון משלהם ועל כן קשה להביאם לפעולה מאוחדת. לדעת הביקורת, רצוי למנות אחד מעובדי השגרירות, כדי שיפעל באופן שיטתי בקרב הסטודנטים, ואף יפעילם לצרכי ההסברה של השגרירות.

מימון וכספים

לשגרירות שני חשבונות בנקים: האחד מתנהל במטבע מקומי ואילו מועברים כספי המימון החדשיים; והאחר בדולרים של ארצות-הברית. סכומי המימון החדשיים המועברים לשגרירות אינם קבועים אלא בהתאם לצרכים של השגרירות וליתרת המטבע המקומי שבחשבון הבנק.

מבדיקה, שערכה הביקורת על העברות כספי המימון ועל היתרה בחשבון הבנק לתקופה אפריל 1982 – אוקטובר 1983, עולה, כי היקף המימון החדשי נע בין 100–200 מיליון לירות בממוצע, אך היו גם העברות מימון בסכומים של 510 מילון לירות; היתרות החדשיות בבנק נעו בין 2.5 ל-132 מיליון לירות. בחשבון הדולרים היה בעת הביקורת 197,000 דולר, ברובם מיועדים לתשלום מיסי חבר של ישראל לארגון המזון והחקלאות של האו"ם שמקום מושבו ברומא.

היו חודשים מספר, בהם היתרות בבנק היו מעבר למה שהשגרירות הייתה זקוקה; לעומת זאת היו חודשים, שבהם יתרת הכספים הייתה אפסית. על המשרד להקפיד יותר על כך, כי העברות המימון יהיו בהתאם לצרכים של השגרירות ובהתאם ליתרה שבידה.

בהנהלת החשבונות של השגרירות מתנהלת קופת מזומנים. הכספים בקופה מתקבלים בעיקר מתשלומים במזומן עבור תלושי דלק וכן מההכנסות עבור שירותים קונסולרים ומחסן המצרכים הפטורים ממס. בקופה אמורים להיות סכומים עד לגובה של חמישה מיליון לירות; בסכום זה גם מבוסה השלית, המעביר את המזומנים לבנק. בעת הביקורת נמצאו בקופה 13,307,000 לירות. מבדיקת התנועה בקופה עולה, כי סכומים ניכרים משולמים במזומנים ולא בהמחאות. לדעת הביקורת, על השגרירות לדאוג להפקדה יותר תדירה של הכספים בבנק כדי למנוע הצטברות גדולה של מזומנים בקופה. כמו כן יש לדאוג לכך, שרוב התשלומים יבוצעו בהמחאות.

למחסן המצרכים הפטורים ממכס מערכת חשבונות נפרדת. במחסן זה נתגלה חוסר בשווי של כ-5,000 דולר ב-1979 שחוסל עד מועד סיום הביקורת, תוך הפקת לקחים לניהול המחסן ולפיקוח על המצרכים שבו.

הוצאות רפואיות

עובדי נציגויות משרד החוץ מבוססים בביטוח רפואי מיוחד באמצעות קרן הנקראת "קרן ריפוי". על פי תקנות הקרן על כל נציגות למנות רופא שיהיה אמן עליה והוא יהיה אחראי גם על הפניית העובדים לרופאים מומחים. קרן הריפוי תכסה הוצאות לרכישת תרופות אם נקנו על פי מרשם רופא האמן או הרופא המומחה.

לשגרירות – ואף לקונסוליה במילאנו – אין רופא, שמונה לשמש רופא אימן לעובדי הנציגות. כל עובד פונה לרופא לפי בחירתו. חשבונות עבור טיפול ותרופות מועברות לארץ ללא בדיקה. גם במחלקת הכספים בארץ אינה נערכת בדיקה מקצועית של החשבונות. המשרד החזיר, אפוא, לעובדים הוצאות רפואיות – בסכומים ניכרים – בלא שפרטי החשבונות נבדקו בדיוק עניינית מקצועית לא בארץ השירות ולא בארץ. סך כל הוצאות הריפוי בשנת הכספים 1982 בשגרירות ברומא הסתכמו בכ-29.5 מילון לירות – כ-2 מיליון לירות בממוצע למשפחת עובד. אך כל ההוצאות הרפואיות ששולמו עבור העובדים בקונסוליה במילאנו, הסתכמו בשנת הכספים 1982, בכ-5 מיליון לירות. משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מוזכר קרן הריפוי ידאג לכך, כי התייעד על ההוצאות הרפואיות ייבדק מקצועית בארץ.

המדור הקונסולרי

במדור הקונסולרי של השגרירות מועסקים נוסף על הקונסול שתי עובדות מקומיות. עיקר עבודת המדור היא הענקת אשרות לתיירים הרוצים לבקר בישראל; רישום ישראלים השוהים תקופות ממושכות בחו"ל; גיפוק והארכה של דרכונים ישראלים; מתן אישורים שונים; ואימות מסמכים. הטיפול בעובנות ובירושות הנתרמים באיטליה לטובת המדינה הוא בתחום טיפולו של המדור, וכן הטיפול באסירים ישראלים באיטליה.

השגרירות גובה אגרה בגין הפעולות הקונסולריות השונות שהיא מבצעת. האגרה נקבעת על ידי משרד הפנים. בעת הביקורת נמצא, כי אנשים, המבקשים לאמת מסמכים או לקבל אישור מסויים ונוזקים לתרגום מסמך, נעשה התרגום על ידי אחת העובדות המקומיות שבמדור הקונסולרי. המבקש משלם אגרה עבור הפעולה הקונסולרית ותשלום נוסף עבור התרגום. ברם קבלה ניתנת רק על האגרה. התשלום עבור התרגום ניתן לעובדת המקומית ואין על כך קבלה. לא תמיד נמסר למבקש כי התשלום הנוסף, העשוי להגיע עד ל-30 דולר מיועד עבור התרגום שנעשה על ידי העובדת באופן פרטי. עיסוק בעבודה פרטית בשכר תוך שעות העבודה, נוגד כללי מינהל תקין. בעקבות הביקורת הודיעה השגרירות, כי תפנה למספר סטודנטים ישראלים שאינם בקשרי עבודה עם השגרירות בדבר תרגום מסמכים עבור הפונים לשגרירות.

במדור הקונסולרי מצטברים סכומי כסף גדולים במוזמנים, במיוחד בחודשי הקיץ. עד אוקטובר 1983 נהגו בשגרירות להפקיד את הכספים אחת לחודש בקופה הכללית. מחודש אוקטובר מופקדים הכספים מדי שבוע.

הנציגות מטפלת מידי פעם בענייני עובדות של תושבי איטליה לטובת מדינת ישראל או אחד ממוסדותיה התרבותיים. משרד מבקר המדינה דן עם משרד החוץ על הטיפול בעובות.

המדור הקונסולרי מקבל קהל שלוש שעות בבוקר חמישה ימים בשבוע. בגלל הסידורים הבטחוניים נאלץ קהל הפונים למדור להמתין מחוץ לשגרירות בחצר. אין סידורים מתאימים לנוחיות הקהל, אין מקום מתאים לישיבה ולמילוי טפסים. המצב חמור במיוחד בעונת הגשמים. בדצמבר 1983 הודיעה השגרירות, כי התקבל האישור הכספי לבצע שינויים בכניסה לשגרירות כדי לפתור חלקית את בעיית הממתנים לשירותים הקונסולריים.

בניין השגרירות

הבניין הוא בן חמש קומות. חוזה השכירות האחרון נחתם ב-1979 לעשר שנים כתנאי שכירות טובים במיוחד. על פי החוזה, על מדינת ישראל לשלם לבעלים שכר דירה שנתי של כ-30,000 דולר, בעוד שלפי הערכת השמאים שכר דירה ריאלי בשנת 1983 לנכס בגודל זה ובאזור שבו נמצאת השגרירות הוא כ-90,000 דולר.

בשנים 1982 ו-1983 בוצעו בבניין שינויים ושיפוצים רבים בהוצאה ניכרת (כחצי מיליון דולר). התקציב לשנת הכספים 1982 להחזקת בית השגרירות הסתכם בכ-83 מיליון לירות וההוצאה הסתכמה בכ-82 מיליון לירות. התקציב לשנת הכספים 1983 להחזקת הבית הוא כ-100 מיליון לירות.

כבר מספר שנים דנים במשרד החוץ על רכישת הבניין, ובמהלך 1982 קיימה השגרירות משא ומתן עם נציגי בעלי הבית, שנמשך גם בעת הביקורת. שווי הנכס הוערך על ידי שמאי מקומי בסוף 1982 בכ-2 מיליון דולר; לעומת זאת דרשו באותו מועד בעלי הבית מחיר כמעט כפול — 3.5 מיליון דולר — ככספים למשא ומתן. הביקורת לא שוכנעה כי דרוש בעת להוציא הוצאה כה גדולה לרכישת הבית ונראה כי ניתן להמשיך ולהשתמש בבניין, בתנאים כתנאי השכירות הנוכחיים.

הקונסוליה הכללית במילאנו

מילאנו היא מרכז הפיננסים, התעשייה והתקשורת של איטליה והשפעתה על הפעילות הכלכלית במדינה רבה. פועלים בה ובסביבתה ענקי התעשייה האיטלקית ומיוצגים בה גדולי החברות והבנקים הזרים. על כן מתרכזות פעילותן של הנציגויות הקונסולריות הזרות — כ-60 במספר — בתחומים כלכליים ומסחריים. במילאנו נמצאים שליחים ישראלים של מוסדות רבים: התעשייה הצבאית, משרד התעשייה והמסחר, משרד התיירות, אגף המכס והבלו, אגרוסקו, אל-על, המועצה לגידול פרי הדר וחברות ישראליות אחרות.

הקונסוליה הכללית של ישראל במילאנו משוכנת בבניין משרדים במרכז העיר בדירה שכורה בת 22 חדרים. צוות הקונסוליה כולל את הקונסול הכללי וקצינת המינהלה. הקונסוליה מעסיקה גם עשרה עובדים מקומיים ב-7 וחצי משרות.

תקציב וכספים

נמצא פיגור רב בהכנה ובמשלוח של הדו"חות הכספיים התקופתיים על ידי המשרד הראשי. רק באוקטובר 1983 הגיע לנציגות הדו"ח הכספי על התקופה אפריל-מאי 1983. איחור זה גורם לקשיים

להנהלת החשבונות של הנציגות בניתוח הנתונים הכספיים. משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1984, כי התקלה תוקנה והנציגות מקבלת עתה דו"חות שוטפים.

תקציב הקונסוליה לשנת 1982 הסתכם ב־191,242,600 לירות; ההוצאה הסתכמה ב־240,503,215 לירות. תקציב הקונסוליה לשנת הכספים 1983 הוא 266,242,200 לירות. עד לסוף אוגוסט 1983 אמורה הייתה הקונסוליה להוציא עד 42% מתקציבה. מבדיקה בהנהלת החשבונות עולה, כי במספר סעיפים הוציאה הקונסוליה סכומים יותר גדולים, ובסעיפים מסוימים אף בהרבה מעבר לתקציב השנתי כולו (עד כדי 250% מהתקציב השנתי). כן נמצאו זקיפות של הוצאות בסעיפי תקציב לא מתאימים.

מימון

חשבון הקונסוליה מתנהל באחד הבנקים במילאנו. למשרד מבקר המדינה נמסר על ידי הנציגות כי החשבון של הקונסוליה הוא ברי"המרה — לאמור, ניתן להמיר לירות במטבע חוץ; חשבון כזה יכולים לפתוח בעלי הכנסות במטבע חוץ, אולם בפגישה של קצין המינהלת האזורי עם מנהל הבנק באוקטובר 1983, במועד עריכת הביקורת, התברר כי הנציגות טעתה והחשבון הוא פנימי ואינו ברי"המרה. הנציגות זקוקה לחשבון ברי"המרה, לצורך עבודתה השוטפת. העמלות המשולמות על חשבון שאינו ברי"המרה גבוהות במיוחד — 1.5% על כל העברה; עובדה זו אכן באה לידי ביטוי בעמלות המימון הגבוהות ששולמו על ידי הקונסוליה. הביקורת בדקה תמצית חשבון הבנק לחודש אוגוסט וגילתה, כי על העברת מימון של 15 מיליון לירות חויבה הקונסוליה בטעות ב־87,500 לירות. משרד החוץ הודיע כי בדצמבר 1983 זוכה חשבון הנציגות בסכום שנוכה בטעות. כן הודיעה כי הנציגות תפעל לפתיחת חשבון ברי"המרה. לדעת הביקורת יש צורך בביקורת מתמדת על חשבון הבנק ועל העמלות שבהן מחויבת הקונסוליה.

העברות כספים מהארץ אל הקונסוליה כרוכות בהשהיות — עד כדי שלושה שבועות — בניגוד להסדר. להעברת כספים לשגרירות ברומא, שלפיו מבריק בנק ישראל לבנק ברומא, וחשבון השגרירות מזוכה מיידית. בינואר 1984 הודיע משרד החוץ, כי נמצא פתרון לבעיה והמימון יועבר, על פי הוראות במברק גם לקונסוליה במילאנו.

— בבדיקה של יתרות החשבון בבנק באפריל 1983 נמצא, שמספר פעמים היו משיכות יתר, לעתים בסכומים גדולים. ברשימת התשלומים והתקבולים לא נרשמו תאריכים מדויקים; על כן לא ניתן היה לקבוע, כמה זמן הייתה בחשבון משיכת יתר. באוגוסט 1983 חוייב החשבון בריבית בסך 541,000 לירות על משיכת יתר.

— ב־8.6.83 הפקיד קצין המינהלה הקודם בחשבון הבנק של הקונסוליה שיקים אישיים בסך 1,414,000 לירות, ומשך את הסכום במוזמן מהקופה. פעולה כזאת היא בניגוד להוראות ומהווה פגיעה בסדרי בקרה על ניהול קופות.

עניינים קונסולריים

במילאנו ובצפון איטליה יש, כפי שצויין, ריכוז גדול של סטודנטים ישראלים הלומדים ברובם רפואה. הקהילה היהודית מונה כ־10,000 נפש. אוכלוסיה זו זקוקה לשירותים קונסולריים. התנאים הפסיים בקונסוליה לכך אינם נאותים. השירות לפונים למדור הקונסולרי ניתן בתנאי צפופות.

משרדי קונסוליה נראים מוזנחים, וטעונים סיוד ושיפוץ יסודי והחלפת השטחים המרופטים והקרועים. רצוי היה לשוות למקום, שאליו מגיעים נכבדי הממשל המקומי והקהילה היהודית חזות הולמת.

מבדיקת הקופה הקונסולרית עולה, כי העברת הכספים מהקופה של המדור הקונסולרי לקופה הראשית של הנציגות נעשית בדרך כלל אחת לחודש. במשך החודש מצטברים בקופה כספים בהיקף שלמעלה ממיליון לירות. מן הדרוש שהכספים יופקדו אחת לשבוע בקופה הראשית.

ארכיב

ענייני הארכיב בקונסולריה אינם מסודרים. התיקים מפוזרים במקומות שונים ותיק המסמכים אינו שיטתי. נמצאו תיקים רבים שלא תויקו בהם מסמכים מזה שנים בלא שנסגרו. לא ידוע היכן מתויקים

המסמכים שנוספו מאז. לקונסול הכללי תיקיה נפרדת בנושאים מדיניים והסברה. התיקים אינם מכילים את המסמכים שאמורים היו להימצא בהם; התיק לעתים אינו כרונולוגי; התיקים אף אינם מעודכנים. לדעת הביקורת, דרוש בהקדם תיקון המצב.

פעילות מדינית והסברה

באיוור שבו נמצאת הקונסוליה יש כר נרחב לפיתוח פעולות הסברה וטיפול קשרים מדיניים. במילאנו ממוקמות מערכות העתונים הארציים החשובים והיא גם עיר מוצאם של מדינאים רבים.

מכלול פעולות ההסברה, הפעילות המדינית השוטפת והקשרים עם הקהילה היהודית והעתונות הם ממשימותיו של הקונסול הכללי בלבד, על כן מוגבלת הפעילות בתחום זה. מן הראוי, לדעת הביקורת, שגם קצין המינהלה שבקונסוליה ישתלב בעבודת ההסברה שבקרב ארגונים יהודיים. כן יש מקום לעניין את הקהילה הגדולה יחסית של סטודנטים ישראלים לקחת חלק יותר פעיל בפעולות הסברה. לדברי הקונסול הכללי עם בואה של קצינת מינהלה חדשה הוא יפעל בכיוון זה.

הקונסול הכללי אינו מדווח על פעולות ההסברה בדיווח תקופתי תלת חודשי כנדרש. בהיעדר דו"חות על פעולות הסברה לא ניתן לעמוד גם על היקף הפצתו של חומר הסברה בכתב. אין בנמצא בקונסוליה רשימה של חוגים וארגונים שהקונסול הכללי נוהג להופיע לפניהם.



מהממצאים עולה, כי ענייני ההסברה באיטליה לא התנהלו כדבעי מבחינת היקף הפעילות וטיבן גם יחד, אף כי המדובר בתקופה שבה אמור היה להעשות מאמץ בלתי שגרתי להסברת עמדותיה המדיניות של ישראל. כן יש צורך ליוזם פעולות בקרב הסטודנטים הישראלים באיטליה. בתחום המינהלי יש צורך בשיפור סדרי קבלת קהל בשגרירות ובקונסוליה, וכן בשיפור סדרי המינהל והכספים במילאנו; בתיקון ליקויים בתחום ההסברה ובכמה תחומים אחרים הוחל עוד לפני הביקורת ובחלקם כעקבותיה.

קרנות מקומיות בנציגויות

בתחילת שנות השישים, עקב אילוצים תקציביים ופניות של גורמים יהודיים הוקמו קרנות מקומיות במספר נציגויות ישראל בחוץ לארץ כדי להרחיב את מימון פעולותיהן. ב־1963, כדי להבטיח פעולה תקינה של הקרנות ופיקוח עליהן, הוציא המשרד נוהל בו הוגדרו סוגי הפעולות, שלמטרתם מותר להקים קרן מקומית: סיוע לנצרכים ישראליים בחו"ל, ארגון נסיעות אישים לישראל וסיוע לפעולות ההסברה.

בשנת 1980 שלח סגן המנהל הכללי של משרד החוץ חוזר לנציגויות ודרש להקים קרנות מקומיות ולהגדיל את הסכומים בקרנות, שכבר היו קיימות, על ידי פנייה למספר יהודים בעלי יכולת או לארגונים יהודיים ולהשיג מהם את המשאבים הדרושים להקמת הקרן או להגדלת תקציבה.

בשנת הכספים 1982 נוהל 10 קרנות מקומיות בנציגויות ישראל באמריקה הלטינית ו־10 קרנות באירופה. בדצמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה מתוך המסמכים באגף הכספים ובמחלקת ההסברה שבמשרד הראשי בארץ, את נוהל הקמת הקרנות ואת הפיקוח עליהן. נבדקו הקרנות שהוקמו באמריקה הלטינית ובאירופה.

נוהל הקמת קרנות

1. על פי הנוהל, הקמת קרן טעונה אישור של אגף התקציבים שבמשרד האוצר במסגרת של "הכנסה מיועדת והוצאה מותנית לפי חוק התקציב — לאמור, בתקציב המדינה נכללת תוספת הרשאה להוצאה, המותנית בכך, שיתקבלו בפועל התקבולים שנועדו למימון הוצאה זו. לא נמצא כי משרד החוץ פנה, וממילא לא קיבל, אישורים של אגף התקציבים לפתיחת קרנות.

2. עוד קובע הנוהל, כי נציגות, שתקציבה אינו מאפשר לה, לדעתה, ביצוע כל פעולותיה ושבאפשרותה להקים קרן ממקורות מקומיים, תפנה להנהלת המשרד בבקשת אישור, שתכלול את