

פעולות ביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את מערך ההסברה של ישראל בארצות הברית, שמרכזו בשגרירות בוושינגטון ובקונסוליה הכללית בניו יורק, ופעולות מינהל וכספים בשתי נציגויות אלו.

נבדקו ענייני מינהל במשרד החוץ: הוצאות על משכורות ותנאי שירות בחו"ל, הוצאות על נסיעות לחו"ל ותשלום בעבור שעות נוספות בחו"ל.

נציגויות ישראל והסברה בארצות הברית

ריכוז ממצאים

במשך השנים הצליחה מדינת ישראל ליצור לה בדעת הקהל של ארצות הברית תדמית אוהדת – עובדה שהוכחה בסקרי דעת קהל. המשאבים לפעולות הסברה מצומצמים, אך בעל ברית חזק במערכה זו הוא יהדות ארצות הברית, הודות לכושר ההתארגנות ולאמצעים החומריים, שהיא מקדישה להסברת ענייני יהדות, ביניהם נושאים של ישראל בארצות הברית.

בהשוואה לשנות השבעים נמשכת המגמה של ירידה בחלקם של המשאבים המיועדים להסברה. התקציב שנקבע לפעולות הסברה בארצות הברית לשנת הכספים 1987 מסתכם ב-\$1,057,693. לדברי האחראים להסברה בשגרירות, תקציב זה ימנע פעילות יעילה מצד חוליות במערך ההסברה בארצות הברית.

בגלל צמצום התקציבים לצורכי הסברה עוסקים במשך שנים שליחי מדינת ישראל בהתרמה בלתי פוסקת של ארגונים יהודיים ויחידים למטרות שונות כדי לבצע פעולות הסברה – דבר המהווה פגיעה בתדמית נציגי ישראל ומעמדם. בשנת 1987 הגיעה שיטה זו לשיא, כאשר משרד החוץ הטיל על עובדיו לקיים תכניות נרחבות לציון שנת הארבעים של המדינה בלא להעמיד תקציבים לצורך הפעולה.

אין תכנון ממצה ומחייב לפעולות הסברה בארה"ב ובהעדר תכנון כזה גם לא ניתן להעריך את היעילות של פעולות ההסברה.

אם כי חל שיפור בדיווחי הקונסוליות על הפעילות שלהן בתחום ההסברה, המעקב אחר השימוש באמצעי הסברה השונים עודנו לוקה בחסר.

הוטל על הקונסוליות לתת עדיפות לטיפול בהחזרת אזרחים ישראלים מחו"ל, אולם לא הוכנו תכניות פעולה ואין מעקב שיטתי אחרי הפעולות שנעשו בקרב אזרחי ישראל הגרים בארה"ב.

הפעילות ההסברתית בקרב קהילות המיעוטים בארה"ב הייתה בכלל של דבר מקרית, פרי זמנות של יחידים ללא תכניות פעולה כלל ארציות.

הקונסוליות נדרשו להגדיל את מספר הביקורים של אישים ומשלחות לישראל. מהביקורת עולה, כי בתחום זה יש פעילות רבה, אך אין תיאום בין היוזמים והארגונים היהודים מהבחינות של התועלת הצפויה ושל כושר הקליטה של מחלקות המשרד בארץ.

הקונסוליות התבקשו לסייע למאמצי הליגה לידידות אמריקה - ישראל, להקים סניפים מקומיים ולהרחיב את פעילותה במטרה להפוך את הארגון לעממי ולמוקד פעילות של לא-יהודים התומכים בישראל. הושקעו מאמצים שהביאו לתוצאות מועטות בלבד.

מהביקורת עולה, כי הפעילות בתחום התרבות הייתה מקרית ושולית. בגלל חוסר תקציב למטרות אלו לא הייתה אפשרות ליזום פעולות.

השגרירות בווינגטון והקונסוליה הכללית בניו יורק אינן מדווחות על השימוש בחומר ההסברה בכתב הנשלח להן על ידי מחלקת ההסברה בארץ, וממילא אין למשרד מידע על האפקטיביות של כל פרסום. אין מידע על תכלית ההפצה של החומר ואין חזון חזר שיטתי לגבי השימוש בפרסומים.

בשל הדיווח החלקי קשה לעמוד על היקף ההשתתפות של כלל סגל השגרירות ושל הקונסוליה בניו יורק בהופעות הסברה. רוב הפעילות בתחום זה של הסברה בעל פה נעשית באופן מקרי, בהתאם לתדירות הגעתם של אישים מהארץ וזמינותם לצורכי הסברה. אילוצים תקציביים הם הסיבה לכך.

זה שנים רבות מתנהלים דיונים על ריכוז שלוחות ממשלת ישראל בניו יורק בבית אחד - "בית ישראל". בשנים 1984 - 1987 חודש הטיפול בנושא זה. הביקורת העירה, כי מבחינת חסכון, יעילות ונוחיות השירות לקהל יש יתרונות לבית ישראל, אך על מקבלי החלטות הנוגעים בדבר להמשיך ולשקול לא רק היבטים אלה גם את עלות התועלת לטווח ארוך, ההשקעה הגדולה הדרושה - למעלה מ-40 מיליון דולר, ואת ההיבט החברתי-פסיכולוגי של ריכוז יחידות ממשלתיות רבות תחת קורת גג אחד. יש להרחיב את מעגל הברורים הפיננסיים, הפיסיים והפסיכולוגיים לפני החלטה סופית בעניין זה.



1. נציגויות משרד החוץ בארצות הברית, ובייחוד השגרירות בווינגטון והקונסוליה הכללית בניו יורק, הן מן החשובות במערכת הדיפלומטית של ישראל בחוץ לארץ. גם מבחינת מספר הנציגויות וגודלן תופסת ארצות הברית מקום בראש: משרד החוץ מקיים בארה"ב עשר נציגויות, בראשן השגרירות בווינגטון, וכן נציגות בניו יורק ליד האו"ם. הנציגות הגדולה שביניהן מבחינת תקציב וכוח אדם היא הקונסוליה הכללית בניו יורק, כאשר שם הקהילה היהודית הגדולה ביותר וכן מצויים בה רוב המשרדים הראשיים של הארגונים היהודיים וארגונים אמריקאים אחרים. התקציבים לפעולות הנציגויות בארצות הברית ולהחזקתן לשנת הכספים 1986 הסתכמו בכ-7.5 מיליון דולר; לשנת הכספים 1987 נקבעו תקציבים בסכום כולל זהה של כ-7.5 מיליון דולר.

אחד התפקידים החשובים של נציגויות המשרד בארצות הברית הוא פעולות הסברה המיועדות להביא לידיעת הציבור האמריקאי הרחב ולאישים בעלי השפעה שבקרבו את עמדותיה המדיניות ואת הישגיה של מדינת ישראל.

בחדשים אוגוסט וספטמבר 1987 בדק משרד מבקר המדינה את מערך ההסברה של ישראל בארצות הברית, שמרכזו בשגרירות בווינגטון ובקונסוליה הכללית בניו יורק ופעולות מינהל וכספים

בשתי נציגויות אלו. בדבר ביקורת קודמת על פעולות הסברה של משרד החוץ והסברה בארצות הברית, ראה דו"ח שנתי 27 (עמ' 293), דו"ח שנתי 31 (עמ' 329), דו"ח שנתי 36 (עמ' 379).

הסברה בארצות הברית

1. בארצות הברית נודעת חשיבות רבה לדעת הקהל בנוגע לאינטרסים המדיניים, הכלכליים והבטחוניים של מדינת ישראל. בארצות הברית, יותר מאשר בכל מדינה אחרת בעולם, המנהיגות הפוליטית תתקשה מאוד לפעול לטובת מדינה אחרת בלתי אם בהשראת דעת קהל אוהדת. במשך השנים הצליחה מדינת ישראל ליצור לה בדעת הקהל של ארצות הברית תדמית אוהדת – עובדה שהוכחה בסקרי דעת קהל.

2. דעת קהל אוהדת אינה נוצרת מניה וביה: יש צורך לטפח אותה ולהשפיע על הרבדים השונים של החברה האמריקאית הפלורליסטית. זה האתגר העומד בפני נציגויות ישראל בתחום ההסברה.

מדינת ישראל עושה מאמצים לא קטנים בתחום זה. בארצות הברית עשר נציגויות, בהן משרתי שליחים של משרד החוץ, אשר החזקת כל אחד עם משפחתו עולה לקופת המדינה במוצע כ-70,000\$ לשנה. עיקר עבודתם של שליחים אלו ושל מספר גדול של עוזריהם המקומיים, היא הסברה, במישרין ובעקיפין, אם בפני מדינאים ומעצבי דעת קהל ואם בפני ציבור יותר רחב. מערך דיפלומטי זה צריך לנצל במירב התבונה והתועלת את האמצעים המצומצמים שמדינת ישראל מסוגלת להעמיד לרשות פעולות הסברה. לשם כך דרוש להשתית את פעולות ההסברה על תכנון קפדני, קביעת יעדים ועדיפויות, ביצוע בהתאם לתכנון וקבלת היוזן חוזר.

המשאבים לפעולות הסברה מצומצמים, אך בעל ברית חזק במערכה זו הוא יהדות ארצות הברית הודות לכושר ההתארגנות ולאמצעים החומריים, שהיא מקדישה להסברת ענייני יהדות, וכיניהם נושאים של ישראל, בארצות הברית. לדוגמא, התקציב של ארגון יהודי מבין החשובים ביותר בארה"ב לפעילות למען קידום עניינים יהודיים היה בשנת 1986 למעלה מששה מיליון דולר; התקציב של ארגון יהודי חשוב אחר היה באותה שנה כ-28 מיליון דולר, ובחלקו הגדול היה מוקדש להסברה של נושאים, שגם לישראל עניין בקידומם. כנגד נתונים אלה מהראוי להצביע על תקציב משרד החוץ למטרות הסברה בכל ארה"ב לשנת הכספים 1986: כמיליון דולר. שני הארגונים היהודיים האמורים מוציאים סדרה של פרסומים בענייני ישראל. לארגונים היהודיים הגדולים יש גם ארגוני משנה או מבצעים מיוחדים למען ישראל.

ככל שהעזרה מצד הארגונים היהודיים מבורכת, היא יוצרת גם בעיות, כיוון שהאינטרסים של יהדות ארצות הברית אינם זהים עם האינטרסים של מדינת ישראל. אחת הדוגמאות לחסרונה של תלות ההסברה הישראלית בארגונים יהודיים בארצות הברית היא תכנון כנס ווג'אק (הארגון העולמי של יהודים יוצאי ארצות ערב). ארגון זה מנסה כבר במשך שנתיים לארגן את הכנס העולמי השלישי שלו בארצות הברית, בתמיכת ראש הממשלה, שר החוץ ונציגויות ישראל בארצות הברית. הכנס נדחה פעמיים גם כיוון שהסכומים שהובטחו על ידי ארגונים יהודיים לקיום הכנס לא הועמדו לרשות מארגניו.

3. בגלל צמצום התקציבים לצורכי הסברה עוסקים שליחי מדינת ישראל במשך שנים בהתרמה בלתי פוסקת לביצוע פעולות הסברה. למעשה עוסקים בכך כל שליחי המשרד – משגרירי ישראל ועד לשליחים הזוטרים; הם מתרימים, בין ביזמתם, בין על פי הוראות הדרגים הבכירים והמשרד הראשי בארץ, ארגונים יהודיים ויחידים למטרות שונות: קיום כנס, ביקור משלחות בארץ, פרסום, קיום מסיבה וכו'. בשנת 1987 הגיע השימוש בשיטה זו לשיא, כאשר משרד החוץ הטיל על עובדיו לקיים תכניות נרחבות לציון שנת הארבעים של המדינה בלא להעמיד מתקציבו כספים למימון הפעולה. מצד השליחים יש התנגדות לעסוק בהתרמה, הממעיתה את מעמדו של הדיפלומט הישראלי והבעייה הועלתה לא אחת בהתכתבות ובדיונים במשרד. בתשובתו למבקר המדינה הודיע

המשרד, כי ועדת השרים האחראית לחגיגות הארבעים החליטה עקרונית שלא להקצות משאבים לחגיגות בחוץ לארץ, וחרף פניות של המשרד לוועדת ההיגוי ולשר החינוך והתרבות ולאוצר לא הצליח המשרד לגייס תוספת תקציב. כן הודיע המשרד, כי גם הוא סבור, שהשימוש בשיטת ההתרמה כאמור פסול מעיקרו, כאשר הדבר פוגע בתדמית נציגי ישראל ומעמדם. בעקבות פניית משרד מבקר המדינה הודיע משרד האוצר, ב-14.2.88, כי תקציב חגיגות הארבעים נקבע על סך 16.5 מיליון ש"ח לכל המטרות בארץ ובחו"ל, וכי מסכום זה הקציבה ועדת ההיגוי מיליון ש"ח לפעולות המשרד בחו"ל, לאו דווקא בארה"ב.

לדעת הביקורת, יש מקום לבחון מחדש את הסוגיה ולהגדיר ברורות באלו מקרים ניתן לערב את הקהילה היהודית במימון פעולות מטעם הנציגות. מכל מקום, אינו נראה לביקורת, כי שליחי המשרד, על סמך קשרים אישיים עם יהודים אמידים, יגייסו מהם כספי תמיכה בפעולות הסברה שגרתיות.

ארגון מערך ההסברה

שגריר ישראל הוא בראש ארגון ההסברה בארצות הברית. כפוף לו הציר לענייני הסברה, שמושבו בווישינגטון. על הציר לפקח על התכנון, הארגון והביצוע של ההסברה, בתיאום עם אגף מידע ותקשורת שבמשרד הראשי בירושלים. המשרד אמור לכוון את עבודתן של הנציגויות ולהיות אחראי להפקת אמצעי הסברה ואספקתם.

התפקידים הארציים העיקריים בארגון ההסברה בארצות הברית מפוצלים בין השגרירות בווישינגטון לקונסוליה הכללית בניו יורק. האחריות הכללית בנדון מתחלקת בין נושאי התפקידים הבאים: הציר לענייני הסברה, היועץ לענייני עתונות והמזכיר הראשון להסברה בווישינגטון; הקונסול לענייני הסברה, האחראי לניהול פעולות מרכז הרדיו והטלוויזיה ולשכת המרצים, הקונסול לענייני תרבות, הקונסול לעניינים אקדמיים, הקונסול לקהילות היהודיות והקונסול לענייני עתונות בקונסוליה הכללית בניו יורק. הקונסולים הכלליים בנציגויות ישראל בארה"ב אחראים לפעולות הסברה בתחומי השיפוט של כל נציגות. גם המשלחת לאו"ם משתלבת בעבודת ההסברה בארצות הברית על ידי שימוש במערכת ההסברה של האו"ם.

הנתונים על מספר השליחים משקפים רק חלק מנתוני כוח האדם של מערך ההסברה הישראלי בארצות הברית. עוסקים בכך גם עובדים מקומיים – ישראלים ואחרים. נעשים מאמצים לגייס למטרות הסברה גם סטודנטים ישראלים ואחרים, השוהים בארצות הברית.

לצורך עבודת ההסברה בארצות הברית הוקמה ביחידת ההסברה בשגרירות בווישינגטון מערכת שירותים, הכוללת תדריכים שבועיים, חומר רקע, שיגור מבחר מידע יומי, ופעילות אחרת. כן מוסדו בין הקונסולים הכלליים בנציגויות בארצות הברית שיטות תקשורת קבועות, בהן מועלות הבעיות ונדונים הנושאים המעסיקים את הנציגויות באותו שבוע ומתואם קו הסברה מדיני משותף. הוקם קשר פקסימיליה עם כל הקונסוליות ותקשורת מחשבים, הפועלת עם מחצית מספר הקונסוליות. אלו משמשים שירות הסברה מהיר לנציגויות. בקונסוליה בניו יורק פועל זה שנים מרכז רדיו וטלוויזיה לצורך הפצת קטעי חדשות, מידע ורקע לתחנות ורשתות רדיו וטלוויזיה ברחבי המדינה, ולשכת מרצים המארגנת הופעות מרצים בפני ציבורים שונים.

תכנון

1. אותן פעולות הסברה הניתנות לתכנון מחייבות קביעת נושאי ההסברה, המטרה, וציבורי היעד ובחירת אמצעי ההסברה המתאימים.

לקראת שנות הכספים 1986 ו-1987 הגישה יחידת ההסברה בשגרירות תכניות עבודה והצעות תקציב של השגרירות והקונסוליות בארצות הברית, אולם הן מהוות הצעה למסגרת תקציב של אמצעי ההסברה השונים יותר מאשר מסגרת תכנון מפורטת ומחייבת של פעולות ויעדים. אין תכנון ממצה ומחייב לפעולות הסברה בארצות הברית, ובהיעדר תכנון כזה גם אינו ניתן להעריך את

היעילות של פעולות ההסברה. אמנם יש, מסמכים רבים הדנים בתכניות כלליות או ספציפיות, אולם אלו נועדים בעיקר לצורכי הדיונים בתקציב. הביקורת העירה כבר מספר פעמים על כך, שאילו צי התקציב הניכרים מאוד בתחום ההסברה מחייבים תכנון יותר קפדני תוך שיקול אפשרויות שונות וסולם עדיפויות וביצוע בהתאם לתכנון. מובן שניתן להכניס שינויים בפעולות המתוכננות, אם צורכי השעה והנסיבות דורשים זאת. המשרד הודיע, כי כל נציגויות ישראל נתבקשו השנה להגיש תכנית עבודה, הכוללת סדרי עדיפויות מדיניים והסברתיים בארץ השירות.

2. כדי לעמוד על ביצוע פעולות הסברה, מצאה הביקורת לנכון להתייחס למסמך חשוב ומחייב בתחום זה, דהיינו "ההחלטות למעקב ולביצוע מכנס הקונסולים הכלליים בארה"ב בראשות שר החוץ, שהתקיים בנובמבר 1986", אשר לדברי הציר לענייני הסברה אומץ כתכנית עבודה שנתית להסברה בארצות הברית. להלן כמה מן ההחלטות המרכזיות ומידת ביצוען:

(א) מערך הקונסוליות: משרד החוץ החליט לבדוק מחדש את פריסת מערך הקונסוליות בארה"ב. כמו כן על הקונסוליות הוטל לשלוח למחלקת צפון אמריקה במשרד ולשגרירות דו"ח חודשי המסכם את פעילותן.

בתחום פריסת מערך הקונסוליות לא חל שינוי. הונהג פורום שבועי של הציר לענייני הסברה עם יתר הנציגויות והפצת הפרוטוקולים של הפורום תורמת לקשר ולתיאום בין הקונסוליות. חל שיפור בדיווחי הקונסוליות על פעילות ההסברה שלהן, אם כי המעקב אחר השימוש באמצעי ההסברה השונים עוד לוקה בחסר (ראה להלן).

(ב) הקשר עם היהדות המקומית: על הקונסוליות הוטל לטפח ולחזק את הקשר בין יהודי ארה"ב לישראל באמצעות חינוך ציוני, תיירות וביקורי יהודים לארץ (במיוחד נוער במסגרת תכניות חינוך בארץ, תכניות קיץ, חגיגות בר-מצווה, וכו').

נעשות פעולות רבות בתחום הקשר עם הארגונים היהודיים ושיתוף הפעולה, בהתעלם ממספר ליקויים, הוא תקין. אשר לטיפוח החינוך היהודי והציוני, נעשה מעט מאוד בנדון: הצעד היחיד, שעליו הצביעו האחראים לפעולה בתחום זה, הוא הקמת צוות לחינוך ציוני בארצות הברית וצוות מקביל בארץ. המשרד הודיע כי לנציגויות אין הכלים לכך ולפיכך הן מתקשות בביצוע משימה זו.

(ג) החזרת ישראלים: הוטל על הקונסוליות לתת עדיפות לנושא. בחלוקת העבודה נקבע כי באקדמאים הישראלים יטפל נציג משרד העבודה ובכל שאר הישראלים יטפלו הקונסוליות, בשיתוף פעולה עם הוועדה לישראלים חוזרים של משרד העליה והקליטה ובמימונו.

הוראות בדבר סיוע הקונסוליות להחזרת אזרחים ישראלים ארצה יצאו עוד ב-1985 וב-1986: חומר בכתב הכולל הנחיות ונהלים וכללי סיוע לתושבים חוזרים הועבר לקונסוליות. אולם על פי התיעוד ושיחות עם האחראים בנציגויות נעשה מעט מאוד בתחום זה: מלבד הזמנות לקבלות פנים של יום העצמאות וארגון כנסים למטרה זו במספר קונסוליות, לא הוכנו תכניות פעולה ואין מעקב שיטתי אחרי הפעולות שנעשו בקרב אזרחי ישראל הגרים בארה"ב (כענין הטיפול של נציגות משרד העבודה והרווחה בהחזרת אזרחים אקדמאים ישראלים ארצה, ראה דו"ח שנתי 36, עמ' 635).

(ד) מיעוטים: הוחלט כי, בשיתוף פעולה עם שני ארגונים יהודיים, יוזמנו מרצים מהארץ המתמחים בקשרי ישראל עם המדינות המתפתחות ותכניות שיתוף פעולה וסיוע בינלאומי. כן הוחלט לקיים ולטפח קשרים עם קהילות המיעוטים ברמה קונסולרית.

בתחום זה היו בשנתיים האחרונות מספר יזמות של הקונסוליות, אך הפעילות בעיקרה היתה מקרית, על פי יזמות של יחידים ללא תכניות פעולה כלל ארציות. בשיחות עם הביקורת הדגישו כמה ממנהיגי יהדות ארצות הברית את החשיבות הנודעת לפעילות שבקרב המיעוטים, המהווים קרוב לרבע מאוכלוסית ארצות הברית היום.

המשרד הודיע, כי הקונסוליה בניו יורק פועלת להרחבת מגעיה עם המיעוטים האתניים השונים דרך הארגונים היהודים המקיימים מגעים הדוקים אתם.

(ה) משלחות: הקונסוליות נדרשו להגביר את מספר הביקורים של אישים בולטים ומשלחות מהקונגרס, בתי המחוקקים המקומיים, תובעים כלליים, מיעוטים, עתונאים, נוער, נשים, נשיאי אוניברסיטאות, האיגודים המקצועיים וסטודנטים.

מהביקורת עולה כי יש פעילות רבה בכל הנוגע לביקורים של אישים בארץ, אך קיים חוסר תיאום בין היוזמים השונים והארגונים היהודיים: כל ארגון ויוזם מטפלים במשלחת שלהם, ללא קשר לעומס העבודה, לתועלת הצפויה מהביקור או לכושר הקליטה של מחלקות המשרד בארץ; הדובר מטפל במשלחת של עתונאים, הנספח לענייני עבודה – במשלחות של האיגודים המקצועיים, הנספחות הצבאית – במשלחת של יהודים בעלי עבר צבאי וכו'.

(ו) ליגת הידידות אמריקה – ישראל: הקונסוליות התבקשו לסייע למאמצי הליגה להקים סניפים מקומיים ולהרחיב את פעילותה במטרה להפוך את הארגון לעממי ולמוקד פעילות של לא-יהודים התומכים בישראל.

הושקעו מאמצים אך התוצאות היו מאכזבות.

(ז) קמפוסים: הוחלט להגביר את הפעילות בקמפוסים; להפעיל את הקהילה היהודית המקומית בכינון קתדרות לישראל ובאירוח מרצים מישראל ובשיתוף פעולה עם ארגונים נוספים.

בעת הביקורת התברר, כי הקונסול לעניינים אקדמאים סיים תפקידו בתחילת יולי 1987 ללא חפיפה עם מחליפו לתפקיד. באותה עת עזב גם הרכז הארצי של הסטודנטים הישראלים את תפקידו – בסיום לימודיו. בספטמבר 1987, תחילת שנת הלימודים החדשה בארצות הברית, טרם סודרו בעיות ארגוניות בסיסיות בתחום זה ועדיין לא נבחר רכו ארצי להפעלת הרכזים האזוריים בקמפוסים. הקונסול לעניינים אקדמאים מונה לתפקידו רק באחרונה ובעת הביקורת טרם גובשה תכנית עבודה לתחום זה. בדצמבר 1987 הודיע המשרד, כי הבעיות הארגוניות נפתרו, נבחר רכו חדש וכנובמבר הוכנה על ידי הקונסול החדש לעניינים אקדמאים תכנית עבודה מפורטת לשנת הלימודים 1987 – 1988.

(ח) תרבות: הומלץ להגביר את הפעילות, בשיתוף עם הקונסול לענייני תרבות בניו יורק ויחידת ההסברה בשגרירות בושינגטון, אולם מהביקורת עולה, כי הפעילות בתחום התרבות מקרית ושולית. לטענת הקונסול לענייני תרבות, בגלל חוסר תקציב למטרות אלו לא הייתה אפשרות ליוזם פעולות והקונסול משמש יותר מתאם פעולות אד-הוק: הפצת מידע על אירועים תרבותיים, מתן ייעוץ והכוונה לפונים מקומיים ועידוד חילופי תרבות.



מכל האמור יוצא כי הרכה תכנית שנונו וסוכמו לא בוצעו או בוצעו בצורה חלקית בלבד; וכבעבר, לא פותחו מדדים להעריך נכונה את מידת ההצלחה של פעולות ההסברה הישראליות בארצות הברית.

תקציב

מאז סוף שנות השבעים נמשכת מגמת הירידה בהיקף המשאבים המוקצים להסברה. למשל, בשנת הכספים 1976 הוצאה על הסברה כאחוז מכלל הוצאות המשרד הסתכמה ב-18.8%; וב-1979 – ב-14.5%; בשנות הכספים 1985 – 1987 נע החלק היחסי של הוצאות על הסברה בתקציב המאושר בין 7.7% ל-8.9% (6.35 מיליון דולר – 6.69 מיליון דולר).

משרד מבקר המדינה השווה גם את התקציבים וההוצאה בפועל של משרד החוץ על ענייני הסברה בצפון אמריקה עם התקציבים וההוצאה בפועל על ענייני הסברה ולהוצאות ההסברה מצד כל נציגויות המשרד (כולל משכורות עובדים מקומיים):

שנת כספים	תקציב הסברה	מזה: בצפון אמריקה	צפון אמריקה כאחוז מתקציב ההסברה	הוצאות בפעל בצפון אמריקה
	(מיליוני \$) [*]	(מיליוני \$) [*]	(%)	(מיליוני \$)
1984	7,084	1,962	28	2,062
1985	6,822	1,708	25	1,708
1986	6,878	1,854	27	1,714
**1987	6,693	1,768	26	-

* על פי שער ממוצע שנתי.

** חוק התקציב בתחילת השנה (על פי שער של 1.68 ש"ח לדולר).

הנתונים מראים, כי לעומת כ-2 מיליון דולר לצורכי הסברה בצפון אמריקה בשנת הכספים 1984 קטנו והלכו האמצעים שהועדו לכך: בשנת הכספים 1985, ב-13%; ב-1986, ב-5.5%; וב-1987 ב-10%. הקיצוץ בתקציב ההסברה לאמיתו של דבר עוד יותר חריף בהתחשב בעליית מדד המחירים לצרכן בארצות הברית ב-8.8% בשלושת שנות הכספים - מאפריל 1984 עד אפריל 1987.

בתחילת 1987 הגישה השגרירות הצעת תקציב בסך \$1,751,205 לפעולות הסברה בארצות הברית לשנת הכספים 1987: התקציב שנקבע מסתכם ב-\$1,057,693 (לא כולל משכורות שליחים ועובדים מקומיים). לדברי האחראים להסברה בשגרירות, תקציב זה ימנע פעילות יעילה של חלקים שונים ממערך ההסברה בארצות הברית. לפי מסגרת התקציב הנוכחי, לרשות קונסוליה קטנה בארה"ב (אטלנטה, בוסטון, מיאמי, סן פרנסיסקו, פילדלפיה) תקציב לפעולות הסברה בסך של כ-\$15,000 בלבד לשנה.

פעולות הסברה

הסברה בכתב

השגרירות בווינגטון והקונסוליה הכללית בניו יורק אינן מדווחות על השימוש וההפצה של חומר ההסברה בכתב הנשלח להן על ידי מחלקת ההסברה בארץ, וממילא אין למשרד מידע על האפקטיביות של כל פרסום. הכמות של כל פרסום המשוגרת לנציגויות נקבעת בדרך כלל על ידי הנציגות במקום. יש גם פרסומים שנערכו על ידי הנציגויות במקום: כן נרכשים פרסומים מהארגונים היהודיים המקומיים ומופצים על ידי הנציגויות. אין היוון חוזר שיטתי לגבי השימוש בפרסומים.

במשך השנתיים האחרונות כמעט שלא היו פרסומים חדשים ממרכז ההסברה בארץ. הפרסומים היסודיים משנים קודמות עדיין בשימוש אך מחולקים רק על פי פניות מהציבור. במחסן הפרסומים בשגרירות נמצאו מספר פרסומים בכמויות לא קטנות שהגיעו מהארץ בעבר, ולמעשה אין בהם שימוש. בשנת הכספים 1986 הוציאו השגרירות בווינגטון והקונסוליות בארצות הברית כ-\$155,000 על פרסומים בכתב.

הסברה בעל פה

חברי הסגל הדיפלומטי בנציגויות בארצות הברית נותנים הרצאות ונושאים נאומים במקומות כהונתם בפני ציבורי יעד שונים. השגרירות בווינגטון מבצעת פעולות בתחום זה ללא תכנית עבודה שנתית. בשל הדיווח החלקי קשה לעמוד על היקף ההשתתפות של כלל סגל השגרירות ושל הקונסוליה הכללית בניו יורק בהופעות הסברה. רוב הפעילות בתחום זה נעשית באופן מקרי, בהתאם לתדירות הגעתם וזמינותם של אישים מהארץ לצרכי הסברה. הסיבה לכך היא בעיקרה תקציבית. יצוין שהארגונים היהודיים מושיטים עזרה בתחום זה באמצעות תכניות להבאת ישראלים, לצורכי הסברה, לארצות הברית.

טלוויזיה

מחלקת ההסברה שבמשרד החוץ עוסקת בתכנון אמצעי ההסברה האור-קוליים שבשימוש הנציגויות, בהפקתם או בהזמנתם מגופים אחרים, בפיקוח על הפצתם בחוץ לארץ וניצולם. אמצעי הסברה אלה כוללים תכניות רדיו, תכניות טלוויזיה (וידאו), סרטים ותערוכות.

התכניות המופקות על ידי המשרד בכל שנה והמיועדות – באמצעות הנציגויות – להקרנה ברשתות הטלוויזיה של ארה"ב הן בנושאי חברה שונים. גם מרכז הרדיו והטלוויזיה בקונסוליה הכללית בניו יורק מפיץ סרטונים קצרים להקרנות בטלוויזיה בארצות הברית. על פי דיווחי חברות ההפצה מוצגות התכניות בעיקר בטלוויזיה בכבלים ובתחנות טלוויזיה מקומיות הקשורות לרשתות.

יחידת ההסברה בשגרירות בושינגטון עוסקת בהפצת סרטים ותכניות וידאו אך לא לשם הקרנה ברשתות הטלוויזיה של ארה"ב, אלא להקרנה בפני חוגים יותר מצומצמים. הסרטים מושאלים בהתאם לדרישות הפונים. בידי השגרירות לא היו נתונים מעובדים על הפצת סרטים והיא אינה מעבירה למשרד בארץ דיווח מפורט וסדיר על השימוש בסרטי הוידאו, דבר המקשה על מחלקת ההסברה במשרד בארץ להעריך את איכות ההפקות ויעילות השימוש בסרטים. הביקורת הביעה בעבר את דעתה, כי בהעדר דיווח תקופתי מסכם לא ניתן לעמוד על פעולות ההסברה לאמצעים והיקפן.

הביקורת בדקה מספר נושאים מרכזיים של ההסברה הישראלית בארצות הברית. בנושא מרכזי אחד דנה הביקורת עם משרד החוץ. הביקורת העירה כי יש לשמור על כוונות גבוהה בכל הקשור לנושאים רגישים בין ישראל לארצות הברית כדי לאפשר תגובה מיידית על כל אירוע המחייב זאת.

חגיגות שנות ה-40

באוגוסט 1987 פורסמה התכנית המאושרת של הוועדה הלאומית של יהדות ארצות הברית לחגיגות ה-40 לקום מדינת ישראל. על פי התכנית, מדובר בחגיגות שיימשכו כ-18 חודש ובתכנון מאות אירועים ברחבי ארצות הברית בתחום התקשורת, החינוך והתרבות: פסטיבל סרטי ישראל, סיור של התזמורת הסימפונית של ירושלים, פסטיבל תיאטרון ואמנות יהודית, פסטיבל של מוסיקה יהודית ועוד.

בתכניות הושקעה עבודת הכנה מרובה: עם זאת עולה מהתיעוד, שיש קשיים בביצוע, בעיקר התכניות המרכזיות. בשגרירות ובקונסוליה הכללית בניו יורק אין דיווח מרוכז על התקדמות שחלה בתכניות. יש דיווחים והתכתבות רק על סיכומים של תכניות ספציפיות.

עד מועד סיום הביקורת לא אישר משרד החוץ תקציב לביצוע החגיגות. מצב זה נחזה ועל כן עוד במאוס 1987 ציין הקונסול הכללי בניו יורק, כי אין לסמוך על הקצבות כספיות או על עזרה אחרת מן הארץ, אלא יש לתכנן ככל שניתן מתוך הנחה שאמצעי המימון יבואו ממקורות בארצות הברית.

לדעת הביקורת, מערכת השיקולים התקציביים של המשרד לקויה: מצד אחד הוקצב רבע מיליון דולר להשקעה בדיוור של הקונסול הכללי בלוס אנג'לס (ראה בדו"ח זה, עמ' 297); מצד אחר אינו מוקצב כסף לפעילות ההסברה המרכזית של מדינת ישראל בארצות הברית.

השגרירות בושינגטון

תקציב

תקציב השגרירות לשנת הכספים 1986 היה \$2,038,737; ההוצאה הסתכמה ב-\$2,129,659. לשנת הכספים 1987 נקבע תקציב הוצאה לשגרירות בסך \$2,035,076: 45% למשכורות עובדים מקומיים; 25% לתקציב השוטף ולשירותי עזר; ו-30% לפעולות הסברה.

כוח אדם

בראש השגרירות השגריר, המכהן בתפקידו מאז יולי 1987. במועד הביקורת הועסקו על תקן משרד החוץ בשגרירות 13 עובדים בתפקידים מדיניים והסברה והשאר בתפקידי מינהלה, אבטחה ועבודה קונסולרית.

בשגרירות – וגם בקונסוליה הכללית בניו יורק – משרתים בתפקידי מפתח עובדי משרד החוץ, שלא היה להם נסיון קודם בתפקידים הנוכחי או שלא שירתו קודם בארה"ב, או שניהם גם יחד. השגרירות – וגם הקונסוליה הכללית – הן החשובות ביותר למדינת ישראל, ולדעת הביקורת, דרוש לשקול היטב מחדש, את נושא איוש התפקידים של המשרד בנציגויות אלה. יש לבדוק אם לא היה מקום לשלוח עובדים, שעוד לא התנסו בתפקידים מרכזיים דוגמת אלו שבשתי הנציגויות האמורות, לתקופת שירות בנציגויות פחות חשובות, ורק לפי תוצאות עבודתם בנציגויות אלה, להציב אותם בתפקידים אחראיים בנציגויות המרכזיות של ישראל בארה"ב.

מינהל וכספים

1. בשגרירות יש ועדה לקבלת עובדים מקומיים לעבודה, המורכבת מקצין המינהלה, עוזרו והאחראי ליחידה הנוגעת לענין בשגרירות. הביקורת העירה כי רצוי שיתנהלו פרוטוקולים בכתב שיפורטו בהם נימוקי ההחלטות הנוגעים לקבלת עובדים לעבודה, על פי קריטריונים שייקבעו, כדי למנוע טענות בדבר מתן העדפה. המשרד הודיע, כי קציני המינהלה נתבקשו לפעול על פי המלצת הביקורת.

2. בנציגויות בארצות הברית נמצאים נציגים הכפופים למשרדי ממשלה שונים בארץ, ואילו ראש השגרירות – או הנציגות – משמש למעשה רק כתובת להעברת משכורת לנציגים אלה. העובדה, שפעמים שלח של משרד מסוים נהנה מתנאים חומריים עדיפים מאלו המוענקים על ידי משרד אחר, גורמת להתמרמרות ולעתים ליחסי עבודה לא תקינים בקרב נציגי ישראל המשרתים במקום.

3. בבניין השגרירות בושינגטון נמצאים מאות פריטים של דברי ערך: כ-230 תמונות מקוריות של אמני ישראל, ליטוגרפיות והדפסים, מכשירי חשמל ומחשוב, ריהוט ועוד. בעת הביקורת נמצא, כי הוחל בעריכת ספירת מצאי של דברי ערך באמצעות רשימת המצאי הממוכנת של השגרירות. נמצא כי ברשימת המלאי הממוכנת, המנוהלת על ידי מחלקת הנכסים במשרד בארץ, חסרו פריטים מזהים כדי לבצע ספירה על פיה. כן יוצא מבדיקת מצאי של המחשבים האישיים בשגרירות, כי חמישה מחשבים אישיים ומערכת לעיבוד תמלילים לא נרשמו ברשימת המלאי של המשרד. המשרד הודיע, כי התקבלה רשימה מעודכנת של המחשבים, והם נרשמו ברשימת המצאי של הנציגות.

הקונסוליה הכללית בניו יורק

1. הקונסוליה שוכנת בבניין משרדים במרכז המסחרי של ניו יורק בקרבת בניין האו"ם. באותו מקום נמצאים גם משרדי המשלחת לאו"ם ומספר יחידות של משרדי ממשלה אחרים. התשלום השנתי בעד שכירת המשרדים הסתכם ב-1987 בכ-\$376,000.

ליד הקונסוליה הכללית הגדולה והמשלחת לאו"ם נמצאות משלחות משרד הבטחון, משלחות כלכליות (הכוללת את נציגי משרד האוצר, משרד התעשייה והמסחר, רשות ההשקעות), נציגי משרד העבודה, משרד התיירות והמשטרה ונציגויות של חברות ממשלתיות שונות. משרדי המשלחות מצויים בעיקר בארבעה מקומות בעיר: משרדי כל משלחת מוחזקים על פי חוזה שכירות. ב-1984 שילמו משלחות הבטחון, החוץ והמשלחות הכלכליות דמי שכירות שנתיים של כ-\$12 לרגל מרובע, בממוצע. משרד החוץ חתם ב-1987 על חוזה שכירות ל-5 שנים נוספות, החל ממאוס 1988, לפיו יועלו דמי השכירות בגין משרדי הקונסוליה הכללית לכ-\$30 לרגל מרובע.

זה שנים רבות מתנהלים דיונים על ריכוז שלוחות ממשלת ישראל בניו יורק בבית אחד. בשנים 1984 - 1986 חודש הטיפול בנושא: ריכוז הטיפול היה בידי משלחת הבטחון. המשלחות עמדו בנגי מצב בו תוקפם של שלושה מבין ארבעת חוזי השכירות עמדו לפקוע: שניים שהתייחסו למשרדי משלחת הבטחון - באפריל 1986; ואחד שהתייחס למשרדי הקונסוליה הכללית באפריל 1988. רוב הבדיקות שנעשו התמצו בהמלצה על הקמת "בית ישראל", שבו ירוכוזו תחת גג אחד רוב המשלחות של מדינת ישראל בניו יורק, וזאת כדי להקטין את הנטל התקציבי מחמת פיצול המשלחות, אשר התבטא בכפילויות בתקורות בטחון, קשר, מינהלה ותחזוקה. נבדקו גם מספר הצעות לסיוע בכספי תרומות מגורמים יהודיים בארה"ב. עד סוף 1986 לא הניבו בירורים אלו הצעה מגובשת וברורה.

2. באפריל 1987 קיבלה ועדת השרים לענייני כלכלה החלטה להטיל על צוות כינמשרדי, בראשות החשב הכללי, לחפש מבנה מתאים לשיכון כל נציגויות ישראל בניו יורק. הוחלט שהצוות ייוועץ בגורמים מקצועיים מוסמכים בארה"ב ויגיש בהקדם את המלצותיו לוועדת שרים לענייני כלכלה. ההחלטה התייחסה למסגרת תקציבית של כ-40 מיליון דולר. בעקבות ההחלטה סוכם בדיון אצל החשב הכללי ביולי 1987, כי ריכוז הפרויקט יהיה בידי יחידת הנכסים במשרד החשב הכללי.

ביולי 1987 הוכנה תכנית לשטחים הנדרשים על ידי המשלחות. התכנית התבססה על נתוני המשרדים. מדובר בשטח ברוטו של כ-127,450 רגל מרובע לעומת כ-95,100 רגל מרובע לפי המצב הנוכחי. בינתיים האריך משרד החוץ את חוזה השכירות בגין משרדי הקונסוליה הכללית לחמש שנים עם אפשרות לביטול ההתקשרות לאחר מתן הודעה מוקדמת של תשעה חודשים. דמי השכירות השנתיים הם בשיעור \$30 לרגל מרובע, בס"כ \$939,165 לשנת 1988/89.

הביקורת העירה, כי מבחינת חסכון, יעילות ונוחיות השירות לקהל יש יתרון ברור לבית ישראל, אך על מקבלי ההחלטות הנוגעים בדבר לשקול לא רק היבט זה של רכישת בית אחד לריכוז כל המשלחות הממלכתיות בניו יורק, אלא גם ההיבט החברתי-פסיכולוגי של ריכוז יחידות ממשלתיות רבות תחת קורת גג אחד. על פי התיעוד, כבר בשלב של הכנת דרישות המשרדים הנוגעים בדבר יש נטייה להגדיל את השטח הדרוש. ההצעות הממשיות שהועלו בתקופה האחרונה התמקדו ברכישת משרדים במנהטן, שעה שיש עלייה חדה במחירים של נכסי דלא ניידי באזור זה של ניו יורק. יש גם לשקול אם ביכולתה של המדינה להשקיע כיום משאבים הנאמדים בכ-40 מיליון דולר; ואם יוכלו המשלחות השונות לדור יחדיו, בלי חיכוכים, תחת גג אחד.

דעתה המסכמת של הביקורת היא, כי יש מקום להמשיך ולשקול את התכנית של בית ישראל ולהרחיב את מעגל הבירורים הפיננסיים, הפיזיים והפסיכולוגיים, בטרם תתקבל החלטה סופית בעניין. המשרד הודיע, כי הנושא סבוך ויתכן שייאלץ לחפש לנציגות משרד החוץ בלבד פתרון, שיוויל את ההוצאה על שכר דירה.

כוח אדם

בראש הקונסוליה הכללית הקונסול הכללי, המכהן בתפקידו מאז ספטמבר 1985. בעת הביקורת 17 עובדים היו מועסקים בקונסוליה בתפקידים מדיניים והסברתיים והשאר בתפקידים קונסולריים, מינהלה ואבטחה.

בראש משלחת הקבע של ישראל לאומות המאוחדות ראש הנציגות ליד האו"ם. תשעה עובדים מועסקים בתפקידים מדיניים והסברתיים ויתרם בתפקידי מינהל.

1. הביקורת מצאה כי לא הוקמה ועדת קבלה לעובדים מקומיים בקונסוליה ואף שמעה מעובדים מקומיים טענות בעניינים אלה. עוד העירו העובדים המקומיים לביקורת על אי קבלת מידע בדבר תנאי העסקתם וזכויותיהם כעובדי הקונסוליה.

2. הקונסוליה מעסיקה גם בני משפחה של שליחים: בעת הביקורת הועסקו בה ארבעה זוגות. העסקת נשות עובדים איננה בעייה חדשה במשרד. בעת הביקורת התיר המשרד העסקת נשי עובדים כמעט בכל מקרה. כך המצב בניו יורק, שם המשרד התיר גם להעסיק את אשתו של קצין המינהלה

בנציגות עצמה. העסקת נשי עובדים יוצרת בעיות של ניהול כוח אדם. בניו יורק ודאי שאין מחסור במועמדים לעבודה בקונסוליה. לדעת הביקורת, יש לשים סייג ברור לנוהל זה של העסקת נשי עובדים באותה נציגות בה משרת הבעל.

תקציב וכספים

תקציב הקונסוליה לשנת הכספים 1986 היה \$3,092,854 - לא כולל משכורת שליחים. ההוצאה הסתכמה ב-\$3,202,172, מזה \$310,853 הוצאו לפעולות הסברה. לשנת הכספים 1987 נקבע תקציב הוצאה לקונסוליה בסך \$3,214,647, 41% למשכורות עובדים מקומיים; 50% לתקציב השוטף ולשירותי עזר; ו-9% לפעולות הסברה.

משכורת שליחים

משכורת השליחים אינה כלולה בתקציב הקונסוליה אלא בסעיפי הוצאה שונים של המשרד הראשי. במאי 1987 קיבלו שליחים משכורת חודשית נטו (לאחר ניכויי משרד ובנק יחב) ותשלומים גלויים (השתתפות בשכר דירה) בסך ממוצע של \$2,870 לשליח. על המשכורת יש להוסיף את ההוצאות שנושא בהן תקציב המדינה בקשר להחזקת שליח בניו יורק: השתתפות בהוצאות חינוך לילדים וכיסוי הוצאות רפואיות של השליח ומשפחתו.

שכר דירה לשליחים

תקנון שירות החוץ קובע על סמך החלטות הוועדה הבינמשרדית את התנאים לקבלת קצובות דיור לשליחי המשרד בחוץ לארץ. הקצובות נקבעות על ידי הוועדה בהתאם למקום השירות, דרגתו ומצבו המשפחתי של העובד.

בשנת הכספים 1986 שולמו לשליחים ששרתו בקונסוליה הכללית בניו יורק ובנציגות לאו"ם, לכיסוי שכר דירה סכומים שנעו בין \$709 ל-\$2,900 לחודש. עוד מממן המשרד החזקת דירות שרד לראש נציגות ישראל ליד האו"ם בתשלום חודשי בסך \$3,388, ולקונסול בתשלום חודשי של \$1,504. חמש דירות שכורות על שם הנציגות: ביניהן זו של הקונסול הכללי בתשלום חודשי של \$4,537.

המדור הקונסולרי

במועד הביקורת הועסקו במדור 11 עובדים (רובם בחלקי משרות). באפריל 1987 הטעים ראש המדור, כי בפעילות הקונסולרית מסתמנת עלייה בשיעור של כ-25% במספר האנשים שבאו לקבל שירותים קונסולריים לעומת הנתון באפריל 1986.

בחודשים אפריל - יוני 1987 נע מספר הפונים למדור מדי יום בממוצע בין 72 ל-106 איש מלבד פניות לא מעטות בכתב ובטלפון. הקונסוליה לא הצליחה להיערך למצב ובימים מסוימים היה על הפונים להמתין בתור עד כדי שלוש שעות לקבלת השירות, דבר שגרם מורת רוח רבה. המשרד הודיע, כי הוא מודע לחוסר כוח האדם במדור הקונסולרי, אולם אילוצי תקציב מונעים את תגבורו.



הסכרת ענייני ישראל בארצות הברית בעזרת 11 נציגויות של ישראל, וביניהן הגדולה ביותר בחו"ל, ממוסדת והגיעה להישגים כקרב דעת הקהל האמריקאית. עם זאת, אין מקום להיתפס לשאננות ויש לדאוג בעתיד לשמירה על תדמית ישראל כמדינה דמוקרטית וידידותית. הביקורת

הצביעה על ליקויים בתכנון, במעקב, ובקבלת היוון חוזר בתחומי הסברה שונים. עוד הוצבע על ירידה מתמדת מדאיגה במשאבים, שמשרד החוץ מעמיד לרשות פעילות זו, תוך תלות גדולה והולכת במקורות אחרים.

בתחום המינהל הצביעה הביקורת על בעיות בקשר לתכנית הכוללנית לרכז את משלחות ממשלת ישראל במקום אחד – פרויקט "בית ישראל", אשר עלותו מוערכת בלמעלה מ-40 מיליון דולר. עוד הצביעה הביקורת על ליקויים באיוש משרות ותפקידים בנציגויות בחו"ל ובמספר נושאים אחרים.

ענייני מינהל

ריכוז ממצאים

במסגרת תנאי השירות של עובדי מדינה בחוץ לארץ מממנת קופת המדינה את מרבית הוצאותיו של העובד על שכר דירה, חינוך ילדים וריפוי. המשרד לא התייחס כראוי לחובה של חסכון בהוצאה. הדבר אמור לגבי ההוצאה הגדולה למגורי הקונסול הכללי בלוס אנג'לס במשך חודשים רבים במלון יוקרתי, וגם לגבי החלפת דירתו וקניית דירה חדשה באזור היקר של לוס אנג'לס.

אין למשרד נתונים מרוכזים על היקף הנסיעות של עובדיו לחוץ לארץ ומטרותיהן ועל הסכומים שהוצאו בקשר לכך.

אף אם לגופו של עניין ניתן להצדיק נסיעות בהיקף ניכר, נראה לביקורת כי בניהול יותר קפדני ודאגה מוגברת לחסכון מהקופה הציבורית, ניתן לקצץ בתדירות הנסיעות, כך שהנסיעות שייערכו יהיו רק אלו שהן בחזקת הכרח.

הסברי המשרד להוצאות הגדולות בקשר ללינה ואש"ל של המנהל הכללי בחוץ לארץ לא הניחו את דעת הביקורת. מן הראוי שגם על הוצאות נסיעותיהם של בעלי תפקידים בכירים כאלה יחולו מגבלות כלשהן שיבטיחו חסכון מירבי בנסיבות הענין.

מבדיקה מדגמית יוצא, כי המשרד משלם עבור עבודה בשעות נוספות בעת שליחויות קצרות בחוץ לארץ, ואפילו עבור שעות טיסה של עובדים במטוס. תביעות כאלה מוגזמות ואין מקום לאשרן.



המשכורות ותנאי השירות של עובדי מדינה בחוץ לארץ נקבעים על ידי הוועדה הבין-משרדית לשכר ותנאי שירות בחו"ל, (להלן – הוועדה) אשר בראשה הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר וחבר בה גם נציג משרד החוץ. הוועדה דנה בעדכון משכורות חו"ל, קצובות אש"ל, השתתפות בחינוך ילדים, נסיעות, וקצובות שכר דירה בחו"ל. המשכורת משולמת בחו"ל במטבע מקומי או בדולרים, כפי שנקבע על ידי הוועדה. לפי נתוני משרד החוץ, העלות השנתית הממוצעת של העסקת שליח בחוץ לארץ, במונחי מאי 1986, מסתכמת בכ-69,000 דולר.

בחודשים מאי – יוני 1987 בדק משרד מבקר המדינה ענייני מינהל במשרד החוץ: הוצאות על משכורות ותנאי שירות בחו"ל, הוצאות על נסיעות לחו"ל ותשלום עבור שעות נוספות בחו"ל.

הצביעה על ליקויים בתכנון, במעקב, ובקבלת היוון חוזר בתחומי הסברה שונים. עוד הוצבע על ירידה מתמדת מדאיגה במשאבים, שמשרד החוץ מעמיד לרשות פעילות זו, תוך תלות גדולה והולכת במקורות אחרים.

בתחום המינהל הצביעה הביקורת על בעיות בקשר לתכנית הכוללנית לרכז את משלחות ממשלת ישראל במקום אחד – פרויקט "בית ישראל", אשר עלותו מוערכת בלמעלה מ-40 מיליון דולר. עוד הצביעה הביקורת על ליקויים באיוש משרות ותפקידים בנציגויות בחו"ל ובמספר נושאים אחרים.

ענייני מינהל

ריכוז ממצאים

במסגרת תנאי השירות של עובדי מדינה בחוץ לארץ מממנת קופת המדינה את מרבית הוצאותיו של העובד על שכר דירה, חינוך ילדים וריפוי. המשרד לא התייחס כראוי לחובה של חסכון בהוצאה. הדבר אמור לגבי ההוצאה הגדולה למגורי הקונסול הכללי בלוס אנג'לס במשך חודשים רבים במלון יוקרתי, וגם לגבי החלפת דירתו וקניית דירה חדשה באזור היקר של לוס אנג'לס.

אין למשרד נתונים מרוכזים על היקף הנסיעות של עובדיו לחוץ לארץ ומטרותיהן ועל הסכומים שהוצאו בקשר לכך.

אף אם לגופו של עניין ניתן להצדיק נסיעות בהיקף ניכר, נראה לביקורת כי בניהול יותר קפדני ודאגה מוגברת לחסכון מהקופה הציבורית, ניתן לקצץ בתדירות הנסיעות, כך שהנסיעות שייערכו יהיו רק אלו שהן בחזקת הכרח.

הסברי המשרד להוצאות הגדולות בקשר ללינה ואש"ל של המנהל הכללי בחוץ לארץ לא הניחו את דעת הביקורת. מן הראוי שגם על הוצאות נסיעותיהם של בעלי תפקידים בכירים כאלה יחולו מגבלות כלשהן שיבטיחו חסכון מירבי בנסיבות הענין.

מבדיקה מדגמית יוצא, כי המשרד משלם עבור עבודה בשעות נוספות בעת שליחויות קצרות בחוץ לארץ, ואפילו עבור שעות טיסה של עובדים במטוס. תביעות כאלה מוגזמות ואין מקום לאשרן.



המשכורות ותנאי השירות של עובדי מדינה בחוץ לארץ נקבעים על ידי הוועדה הבין-משרדית לשכר ותנאי שירות בחו"ל, (להלן – הוועדה) אשר בראשה הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר וחבר בה גם נציג משרד החוץ. הוועדה דנה בעדכון משכורות חו"ל, קצובות אש"ל, השתתפות בחינוך ילדים, נסיעות, וקצובות שכר דירה בחו"ל. המשכורת משולמת בחו"ל במטבע מקומי או בדולרים, כפי שנקבע על ידי הוועדה. לפי נתוני משרד החוץ, העלות השנתית הממוצעת של העסקת שליח בחוץ לארץ, במונחי מאי 1986, מסתכמת בכ-69,000 דולר.

בחודשים מאי – יוני 1987 בדק משרד מבקר המדינה ענייני מינהל במשרד החוץ: הוצאות על משכורות ותנאי שירות בחו"ל, הוצאות על נסיעות לחו"ל ותשלום עבור שעות נוספות בחו"ל.

משכורת חו"ל

במסגרת תנאי השירות של השליחים מממנת קופת המדינה את מרבית הוצאותיו של השליח על שכר דירה, חינוך ילדים וריפוי. כן מאפשר המשרד לשליח לקבל הלוואה ראשונית כתנאים מסובסדים כדי לאפשר התארגנות נוחה ומהירה בארץ השירות, והלוואות נוחות לקניית רכב וריהוט. המשרד גם מעניק לעובד היוצא לשליחות מענק ביגוד.

המשרד, באמצעות הוועדה, משתדל להקל על תנאי השירות של העובדים בחו"ל בכל התחומים. לדוגמא:

1. המשרד מממן את הוצאות החינוך של ילדי העובדים מגן חובה ועד גמר בית ספר תיכון (כנהוג בארץ לגבי חינוך חובה), כתנאי שהילד לומד בבית ספר יהודי או עברי במקום. אם אין בית ספר כזה במקום ולדעת המשרד יהיה זה מוצדק שלא לשלוח את הילד לבית הספר הציבורי במקום, יוכל המשרד לאשר השתתפות בהוצאות חינוך בבית ספר בינלאומי או פרטי. בפועל מאשר המשרד במרבית המקרים לימודים בבית ספר בינלאומי או פרטי. ההוצאה לילד בבי"ס בניו יורק מגיעה ל-\$4,000 - \$5,100 לשנה. באוגוסט 1987 אישרה הוועדה, כי ילדי שליחים בארץ אירופית אחת ניתן לשלוח לבי"ס יהודי (כולל פנימיה) תמורת סכום של כ-\$7,500 לילד לשנה, על חשבון משרד החוץ. החלטה זאת נתקבלה, לאחר שנציג משרד החינוך והתרבות בישראל קבע, כי בית הספר היהודי, שבו נהגו ילדי השליחים ללמוד חינוס, איננו מתאים. לדעת הביקורת, נוכח ההוצאה הגדולה במיוחד היה מקום לבדוק ביתר יסודיות אפשרויות אחרות לחינוך ילדים באותה מדינה.

2. המשרד מאפשר להורים המשרתים בחוץ לארץ להיפגש על חשבוננו עם ילדיהם שנשארו בארץ: ילדים עד גיל 18: משרתים בשירות חובה בצה"ל ועד כדי חצי שנה לאחר סיום השירות: משרתים בשירות לאומי: ועוד. המפגש מאושר, בהגבלות מסוימות, אחת לשנת שירות של ההורים. כן מאפשר המשרד לעובד המשרת בחוץ לארץ ולרעייתו לבוא, בהגבלה מסוימת, לישראל על חשבון המשרד לנישואי ילדים.

3. במקרים מסוימים מאשר המשרד לעובד לצרף לנסיעתו לארץ השירות הורה שלו או של רעייתו. המשרד משתתף בהוצאות נסיעתו למקום השירות וחזרה ובתוספת לקצובת הדיור של העובד ובביטוח רפואי.

דירת שרד

המשרד משלם לעובדיו קצובת שכר דירה המותאמת לתנאי המקום בו משרת העובד, דרגתו ומצבו המשפחתי. ראשי נציגויות מתגוררים בדירות שירות שהן רכוש המשרד או שנשכרו על ידי המשרד. ב-1986 הייתה ברשות המשרד דירת שרד בכניין יוקרתי בלוס אנג'לס ששימשה כמקום מגורי הקונסול הכללי. באמצע 1986 התחלפו הקונסולים הכלליים ודירת השרד ששימשה את הקודם לא התאימה, לדעת המשרד, לחדש. המשרד אישר מגורי הקונסול הכללי החדש ומשפחתו במלון יוקרתי בבוורלי הילס במשך קרוב לחצי שנה בתשלום חודשי של \$5,500 כאשר באותה תקופה נשארה דירת השרד ריקה. בחודשים אלו חיפש הקונסול הכללי דירת שרד חדשה באזור יקר אף מזה שבו דירת שרד הקודמת. משלא נמצאה דירה מתאימה, הוא עבר לגור באותה דירת השרד. בשלב יותר מאוחר (כ-10 חודשים לאחר תחילת שירותו) נמכרה הדירה תמורת \$320,000 ונרכשה דירה חדשה באזור יוקרתי בלוס אנג'לס בסכום של כ-\$530,000.

מהממצאים עולה כי המשרד לא התייחס כראוי לחובה של חסכון בהוצאה. הדבר אמור גם לגבי ההוצאה הגדולה למגורי הקונסול הכללי במשך חודשים רבים במלון יוקרתי וגם לגבי החלפת הדירה וקניית דירה חדשה באזור יקר של לוס אנג'לס. זאת ועוד, המשרד המשיך להחזיק בדירת הקונסול הכללי הקודמת ולשלם בגינה דמי אחזקה. לא אחת העירה הביקורת על כך, כי מצד המתארחים אצל נציגי ישראל ניתן לצפות להבנה למצבה המיוחד של המדינה: חסכון בכל הנוגע לסימנים החיצוניים של יצוג עשוי איפוא לעורר דווקא התרשמות חיובית.

הוצאות על נסיעות לחוץ לארץ

1. בתקציב משרד החוץ אין סעיף אחד המרכז בתוכו את כל ההוצאות על נסיעות לחוץ לארץ, אלא ההוצאות פזורות בין תחומי הפעולה השונים בתקציב. אלו כוללים הוצאות עבור העברת עובדים ומשפחותיהם לשליחויות לתקופות ארוכות בשירות החוץ בנציגויות המשרד בחו"ל או מומחים הנשלחים מטעם המחלקה לשיתוף בינלאומי וסיוע; וכן שליחויות, בכללן שליחויות מדיניות, לתקופות קצרות, לצורכי הסברה וקשרי תרבות ומדע, לפעולות במסגרת שיתוף הפעולה הבינלאומי והסיוע, לאבטחת הנציגויות ולצורכי פיקוח וניהול הנציגויות ונכסי המדינה בחו"ל.

על פי תקנון שירות החוץ - נהלים - נסיעות עובדים לחוץ לארץ בשליחויות קצרות מועד טעונות אישור מראש של המנהל הכללי. על סגן המנהל הכללי למינהל לבדוק עם הנוגעים בדבר את הבקשה, והוא מעביר אותה, בצירוף המלצתו, אל המנהל הכללי. מסלולי הנסיעה ייקבעו בנתיבים הקצרים והזולים ביותר ויבוצעו במידת האפשר בחברת אל-על.

אומדן מספר הנסיעות מהארץ לחוץ לארץ על חשבון תקציב המשרד בתקופה ינואר 1986 - אפריל 1987 הוא כ-1,500, כולל בני משפחה הנלווים לשליחויות ארוכות של עובדי המשרד. מספר זה אינו כולל נסיעות עובדי שירות החוץ בנציגויות אל מחוץ לארץ השירות. סך כל ההוצאה על כרטיסי טיסה (לא כולל הוצאות אש"ל ומטענים) בקשר לנסיעות דלעיל הגיע לכ-1 מיליון דולר. לצורך השוואה, בתקופה מקבילה (ינואר 1983 - אפריל 1984) הסתכם מספר הנסיעות על חשבון תקציב המשרד בכ-1,300; מספר הנסיעות עלה איפוא בכ-15%.

מהסיכום שערכה הביקורת עולה, כי כ-46% מהנסיעות היו לצורכי אבטחה, מינהל וטיפול בנכסי הנציגויות ובלדירויות; 33% היו לצורך פעולות ייעודיות ושליחויות מטעם המנהל המשרד; 21% מהנסיעות היו לצורך העברת שליחי המשרד ומשפחותיהם למקומות שירות בחו"ל וחופשות מולדת.

ב-1979 הקים סגן המנהל הכללי למינהל של המשרד ועדה, שתפקידה היה לאשר את תנועותיהם של אנשי מערך האבטחה של המשרד מתוך שיקולים של צורכי המשרד בכללותם ותוך הקפדה על מירב היעילות והחסכון. מאז סוף 1986 אין הוועדה פעילה. לדעת הביקורת, המספר הגדול של נסיעות מחייב את קיום הוועדה בפרט לגבי נסיעות קצרות מועד. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי ישקול הפעלת ועדה לשליחויות אלו.

2. על פי הנהלים, חייב עובד הנוסע בשליחות קצרה לחו"ל, להגיש תוך שבועיים משוכן, חשבון הוצאות ולצרף אליו את כל הקבלות על הוצאות שאת החזון הוא דורש. בדיקה מסורגת העלתה מקרים, שנערכה ההתחשבות עם עובדים אף כעבור שנה מהנסיעה.

3. הביקורת העלתה, כי לא כל העובדים הנוסעים נוהגים לדווח בכתב דיווח ענייני על נסיעותיהם. דרישות כאלה חשובים בעיקר, כאשר עובד נוסע לצורך ביקורת כספים או ביקורת עניינית במספר נציגויות או לצורך פגישות מדיניות עם מספר אישים. בתשובתו לביקורת הודיע המשרד, כי הוא עומד להוציא הנחיות לדיווח בכתב.

4. במקרים מסוימים לא היה ברור לביקורת נחיצותה של נסיעה או מספר האנשים שהשתתפו בה. במקרה אחד, בסוף יוני 1987, נסעו שישה עובדים - ארבעה עובדי המשרד ושני עובדי משרד האוצר - לשגרירות באירופה לצורך משא ומתן לקניית בית השגרירות; המו"מ לא הניב תוצאות. לדעת הביקורת, לא היה צורך במשלחת כה גדולה ואף היה אפשרי להטיל את הטיפול בנושא על השגריר וצוותו במקום; השגריר היה במשך שנים ממונה על ענייני המינהל ומנהל האגף הכלכלי של המשרד.

אף אם לגופו של עניין ניתן להצדיק נסיעות בהיקף ניכר, נראה לביקורת, כי בניהול יותר קפדני ודאגה מוגברת לחסכון מהקופה הציבורית עדיין יש מקום לצמצום משמעותי, כך שהנסיעות שיערכו יהיו רק אלו שהן בחזקת הכרח.

5. עובד, שאינו משרת בחוץ לארץ והיוצא לתפקיד קצר מועד לחוץ לארץ, זכאי לקצובת אש"ל בהתאם לדרגתו. מבדיקה מסורגת של הדיווחים על הוצאות של עובדים הנוסעים לשליחות קצרה

מועד לחו"ל וההתחשבנות לצורך תשלומי אש"ל והוצאות נלוות עולה, כי ברוב המקרים הייתה הקפדה על מילוי הנהלים. עם זאת, נמצאו מקרים מספר, ששולמו סכומים עבור הוצאות בחו"ל, שלדעת הביקורת נראו חריגים:

(א) על פי התקשיר, זכאי מנהל כללי להחזר מלא של הוצאות לינה תמורת קבלות ועוד 40% מקצובת אש"ל בעד כלכלה. במאוס 1987 נסע המנהל הכללי לשליחות לפאריס ובמאי 1987 לג'נבה. המשרד שילם עבור לילה אחד במלון בפאריס כ-\$185 (1,138 פר"צ) ובסה"כ עבור לינה, ארוחות וטלפונים כ-\$260 (1,580 פר"צ). על פי לוח האש"ל, קצובת הלינה הרגילה בפאריס היא \$73. עבור לילה במלון בג'נבה, שילם המשרד כ-\$465 (707 פר"צ), כאשר קצובת הלינה בג'נבה היא \$66 ללילה. הסכרי המשרד להוצאות גדולות אלו בקשר ללינה ולאש"ל לא הניחו את דעת הביקורת. מן הראוי שגם על הוצאות נסיעותיהם של בעלי תפקידים בכירים כאלה יחולו מגבלות כלשהן שיבטיחו חסכון מירבי בנסיבות הענין.

כן מצאה הביקורת מקרים שעובדים בכירים, שנלוו למנהל הכללי בנסיעותיו לחו"ל, שילם להם המשרד הוצאות אש"ל בסכומים גבוהים.

(ב) בפברואר 1987 נסע שר החוץ למצרים לצורך שיחות עם נשיא מצרים בנושא הוועידה הבינלאומית. לנסיעתו הלך וחזר שכר המשרד מטוס של התעשייה האווירית בסכום של 15,379 ש"ח. לשר נלוו, בטיסה רגילה, מספר עובדי המשרד ועתונאים שבאו לסקר את הפגישה. נמסר לביקורת, כי בעת השיבה לישראל התברר, כי בוטלה טיסה של אל-על, שאמורה הייתה להחזיר לישראל את העתונאים שנלוו לנסיעה. לשכת המנהל הכללי של משרד החוץ הומינה שני מטוסים, שיחזירו את העתונאים ועובדי המשרד לישראל תמורת \$5,200. העתונאים התבקשו להעביר את כרטיסי הטיסה שבידם לידי נציג המשרד. המדובר ב-13 נוסעים: שלושה עובדי המשרד, שלושה מאבטחים וששה עתונאים.

עד מועד סיום הביקורת גבה המשרד רק חלק ממחיר כרטיסי הטיסה. לשאלת הביקורת הודיע המשרד, כי אלמלא נשכרו המטוסים היו עובדי המשרד חייבים לשהות שני לילות נוספים בקהיר. אולם, לדעת הביקורת, במקרה זה היה המשרד נושא לכל היותר בכ-\$1,000 ולא ב-\$5,200 - הוצאות דמי שכירת המטוסים.

תשלום עבור שעות נוספות בחו"ל

לעובדי משרד החוץ מאושרים תשלומים עבור עבודה בשעות נוספות עד למכסה של 25 שעות לחודש, על פי הסדר מיוחד עם נציבות שירות המדינה: מעבר לשעות אלו דרוש אישור מראש של מחלקת העובדים. מעבר ל-50 שעות לחודש דרוש, לגבי עובדים מדרגה י"ז ומעלה, אישור נציבות שירות המדינה. הוראות אלו חלות על עובדי המשרד בארץ. העובדים בחוץ לארץ אינם מקבלים תשלום עבור עבודה בשעות נוספות.

כבר בדו"ח שנתי 36 (עמ' 26), הצביעה הביקורת על חריגות ניכרות בקשר לתשלומים עבור עבודה בשעות נוספות. בביקורת הנוכחית נמצאו, בבדיקה מדגמית, תשלומים עבור עבודה בשעות נוספות בעת שליחויות קצרות מועד לחוץ לארץ. יוצא כי המשרד משלם עבור עבודה בשעות נוספות בעת שליחויות קצרות לחוץ לארץ, ואפילו עבור שעות טיסה של עובדים במטוס.

תביעות כאלה מוגזמות ואין מקום לאשרן. מטבע הדברים מתמלאים תפקידי השליחויות לא דווקא בשעות העבודה הרגילות; במרבית המקרים, כפי שהביקורת כבר עמדה על כך בעבר, לא ניתן לפקח כדבעי, אם אכן נעשתה העבודה בשעות נוספות. יתירה מזו, שהותו של עובד בחוץ לארץ ממילא כבר עולה בהוצאות ניכרות לאוצר המדינה בכסותו את הוצאות מחייתו (אש"ל) בנוסף על משכורתו הרגילה. מעובדים בשירות הציבורי השהים בחוץ לארץ ניתן אפוא לדרוש, כי יסתפקו בתשלומים האמורים ולא ידרשו עוד תשלום עבור שעות עבודה לא רגילות.