

פעולות ביקורת

נבדקו פעולות משרד החוץ במזרח אירופה. הבדיקה נערכה במחלקה האחראית לטיפול במזרח אירופה וביחידות אחרות במשרד הנוגעות בדבר.

נערכה ביקורת בארץ ובחוץ לארץ על הפעולות של נציגויות ישראל בברזיל: השגרירות בברזיליה והקונסוליות הכלליות בסאן-פאולו ובריו-דה-ז'נירו.

במחלקת נכסים ובאגף הכספים נערכה ביקורת על ניהול נכסי משרד החוץ בחוץ לארץ. נבדק טיפול המשרד בשיפוץ, רכישת ושכירה של כמה משרדים של נציגויות ובסדרי הפיקוח התקציבי. כן נבדקו החלטות הוועדה הבין-משרדית למקרקעי חו"ל במשרד האוצר.

במחלקת המשק ובאגף הכספים נבדקו ההליכים וההוצאות הקשורים בבניית מזנון. בדיקה משלימה נערכה במחלקת עבודות ציבוריות (מע"צ).

נערכה ביקורת חוזרת על מימוש זכויות בסרט "שואה" כפי שסוכמו בשורה של חוזים.

פעולות במזרח אירופה

ריכוז ממצאים

התפתחות היחסים עם מדינות מזרח אירופה בשנים האחרונות גררה עלייה משמעותית בכמות החומר המטופל במחלקה האחראית לטיפול במדינות מזרח אירופה. עומס העבודה השוטפת גרם לכך שאין למחלקה אפשרות, לדבריה, לתכנן יזמות כלפי כל מדינה בנפרד.

משיחות שניהל משרד מבקר המדינה עם הפקידות הבכירה במשרד, האחראית לטיפול במזרח אירופה, עלה, כי היא לא תמיד שותפה בפעילות משמעותית בענייני ברית המועצות. אף לגבי מידע על פעילות לשכתו של שר החוץ ניזונה הפקידות הבכירה מדיווח חלקי ובעל פה.

במהלך השנתיים האחרונות נסעו שרים רבים לארצות מזרח אירופה. הנסיעות לא תמיד היו מתואמות כדבעי עם המשרד.

אין תכנון כולל של מדיניות המשרד במזרח אירופה. הביקורת לא מצאה הנחיות של הנהלת המשרד או בדרג שרים לגבי המדיניות שיש לנקוט ביחסים עם מדינות מזרח אירופה בכלל ועם ברית המועצות בפרט. אין תיעוד על תכנון מדיני בסיסי עם הצבת יעדים ומטרות, דרכי פעולה וקביעת סדר עדיפויות.

מדיווח של ראש המשלחת במוסקבה באפריל 1989 עולה, כי למרות שהנוכחות הישראלית בברית המועצות, מבחינת הפעילות מורגשת במידה הולכת וגוברת, אין ממשלת ישראל עושה די כדי לתאם את פעילותה בשטחים שונים, כולל בעניינים קונסולריים ובענייני יהודים. לדעתו לא נעשה די מבחינת ההיענות לאתגרים הגדולים בפניהם עומדת מדינת ישראל בברית המועצות, לא מבחינת המשאבים האנושיים ולא מבחינת התכנון והביסוס הלוגיסטי; המשלחת פועלת ללא הנחייה מהמשרד באשר למדיניות ולמהלכיה.



בחדשים מאי-יוני 1989 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד החוץ במזרח אירופה. הבדיקה נערכה ביחידות המשרד הנוגעות בדבר. כן נערכה סדרה של שיחות במשרד החוץ כדי לעמוד על תפקוד המשרד בפעילותו המדינית והכלכלית במזרח אירופה. מאז מועד סיום הביקורת עברו רוב מדינות מזרח אירופה תהליך מהפכני ששינה את המפה הפוליטית באופן קיצוני. מבחינת ישראל כל זה החיש קשירת יחסים דיפלומטיים מלאים עם הונגריה וצ'כוסלובקיה ובהתקרבות ליחסים כאלה גם עם מדינות אחרות באזור. עם זאת, הממצאים שהועלו כוחם יפה גם במצב החדש באשר הם מצביעים על בעיות יסוד של ארגון העבודה והתיאום הבינמשרדי.

הקשרים בין ישראל למדינות מזרח אירופה, שנותקו ב-1967 בעקבות מלחמת ששת הימים מתרחבים והולכים בשנים האחרונות בתחומים שונים. היחסים הדיפלומטיים המלאים עם הונגריה חודשו בספטמבר 1989 ועם צ'כוסלובקיה בפברואר 1990, נפתח משרד אינטרסים בפולין ושוגרה משלחת קונסולרית לברית המועצות; משרדים ומשלחות מקבילות נפתחו בישראל.

בשנתיים האחרונות ביקרו במדינות מזרח אירופה נציגים ישראלים מהדרג הבכיר ביותר, בין השאר - ראש הממשלה וממלא מקומו בהונגריה, שר התעשייה והמסחר ברומניה, פולניה, בולגריה והונגריה ושר המדע והטכנולוגיה בבריה"מ. במקביל גדל מספר אנשי העסקים, אמנים, סופרים וספורטאים מישראל שביקרו במרבית מדינות מזרח אירופה וקשרו קשרי עבודה בתחומים רבים. כן הורחב הדיאלוג המדיני, הן בדרג שרי חוץ, ביחוד בעצרת האו"ם, והן באמצעות נציגי ישראל במזרח אירופה. גם בתחום הכלכלי חלו התפתחויות בשנה האחרונה: נחתמו הסכמים, הטעונים אשרורים, עם הונגריה בנושאי תעופה, תיירות, תחבורה, בניין ושיכון, תקשורת וטלקומוניקציה וחקלאות. כן נחתמו עם פולין, בראשי תיבות, הסכמים בנושאי תעופה וחקלאות.

היקף הסחר (יבוא ויצוא) עם מדינות מזרח אירופה הינו פחות מאחוז אחד מהיקף הסחר הכללי של ישראל. להלן טבלה המראה את היקף היבוא ממדינות אלה והיצוא אליהן בשנים 1985 - 1988 (במיליוני דולרים):

	1985		1986		1987		1988	
המדינה	יבוא	יצוא	יבוא	יצוא	יבוא	יצוא	יבוא	יצוא
ברית המועצות	0	0.2	0	0.4	0.1	0	0.1	0
בולגריה	5.5	5.1	2.4	4.6	2.7	1.2	3.7	6.7
הונגריה	8.0	4.9	11.7	7.7	9.5	8.6	23.4	9.5
יגוסלביה	11.3	23.6	10.6	19.9	15.2	22.1	14.8	20.1

המקור: הרבעון לסטטיסטיקה לסחר חוץ, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

זה שנים הסחר עם ברית המועצות כמעט אפסי. לעומת זאת חלה התקדמות גדולה יחסית בסחר עם הונגריה ועם בולגריה בשנת 1988, ובמחצית הראשונה של שנת 1989 חלה התפתחות גם ביצוא לברית המועצות, שהסתכם ב-1.8 מיליון דולר. על פי תחזית של משרד התעשייה והמסחר, היקף הסחר בין ישראל לארצות מזרח אירופה עשוי להגיע בשנת 1989 ליותר מ-200 מיליון דולר.

ארגון הפעולות

המגעים השוטפים עם מדינות מזרח אירופה הם בידי מחלקה באגף אירופה שבמשרד החוץ (להלן המחלקה). במחלקה שירתו ארבעה עובדים: מנהל, סגן, עוזר ומזכירה. המחלקה מטפלת בהנחיית נציגי ישראל בארצות מזרח אירופה וכן מתאמת בינם לבין גופים אחרים, עוקבת אחר מילוי בקשותיהם ופניותיהם במישור המדיני, התרבותי, הכלכלי וההסברתי ובאה בדברים עם מחלקות המשרד הנוגעות בדבר. כן עוסקת המחלקה, בשיתוף עם המחלקה הכלכלית, בהנחיית חברות כלכליות ישראליות בדבר האפשרויות הקיימות במזרח אירופה.

התפתחות היחסים עם מדינות מזרח אירופה בשנים האחרונות גררה עלייה משמעותית בכמות החומר המטופל במחלקה. עומס העבודה השוטפת גרם לכך שאין למחלקה אפשרות, לדבריה, לתכנן יזמות כלפי כל מדינה בנפרד.

בנובמבר 1989 הודיע משרד החוץ למשרד מבקר המדינה, כי עקב עליית היקפן ומשקלן של פעולות המשרד במזרח אירופה הוקם, במקום המחלקה, אגף מזרח אירופה ובו שתי מחלקות: מחלקה העוסקת בברית המועצות ומחלקה העוסקת בשאר מדינות מזרח אירופה. למרות השינוי במבנה האגף לא אישר משרד האוצר תוספת תקנים ובאגף החדש (על שתי מחלקותיו) עדיין יש תקן לארבעה עובדים בלבד.

תיאום בין מחלקתי ובין משרדי

1. במחלקה מצוי הידע הרב ביותר על מערכות הממשל, הכלכלה והחברה באירופה המזרחית. על כן סביר להניח, כי מקבלי החלטות לגבי היחסים עם מזרח אירופה ייעזרו במידע המצוי במחלקה לצורך החלטותיהם. משיחות שניהל משרד מבקר המדינה עלה, כי הפקידות הבכירה במשרד החוץ לא תמיד שותפה בפעילות משמעותית בענייני ברית המועצות (המצב שונה לגבי הפעילות בעניין המדינות המזרח אירופאיות היותר קטנות); אף לגבי המידע על פעילות לשכתו של שר החוץ ניונה הפקידות הבכירה מדיווח חלקי ובעל פה. משרד החוץ הודיע, כי במהלך שנת 1989 הונהג נוהל מסודר המחייב התייעצויות עם האגף וכן התייעצויות של המנהל הכללי עם כל ראש נציגות המבקר בארץ. כן שותפו עובדים בכירים במשרד בהתייעצויות ובקבלת החלטות בנושא ברית המועצות.

באוקטובר 1987 כתב מנהל המחלקה למנכ"ל המדיני על בעיית חוסר הדיווח על שיחות מ"מ ראש הממשלה עם שרי החוץ של מדינות מזרח אירופה, שהתקיימו בניו יורק: עד אותה עת לא קיבלה המחלקה את הדיווח על שיחת מ"מ ראש הממשלה עם שר החוץ הסובייטי. על השיחה עם שר החוץ הפולני, באותה עת, הגיע באיחור של שבוע, דיווח מעורפל שאינו מאפשר, מבחינת המחלקה, המשך פעולה. הדיווח על השיחה עם שר החוץ ההונגרי התקבל במחלקה רק במתכונת של מברק קצר בן ארבע שורות. לדעתו, המחלקה האחראית על המעקב אחרי היחסים עם מדינות מזרח אירופה ועל תדריך של גופים שונים מתקשה לתפקד בתנאים כאלה. משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה, כי אכן קרה שדווחים על פגישות שונות איחרו להגיע למחלקה. הסיבות לכך היו טכניות או בטחוניות.

2. במהלך השנתיים האחרונות נסעו שרים רבים לארצות מזרח אירופה. הנסיעות לא תמיד היו מתואמות כדבעי עם המשרד. לדוגמה: שר החקלאות הבריטי ישירות על נסיעותיו לנציגויות בוורשה ובבודפשט; המצב הגיע לידי כך שהמשרד דרש מהנציגויות שלא להענות לפניותיו, כל עוד הנושא לא תואם עם משרד החוץ. דוגמא נוספת לחוסר תיאום בין משרדי היא תכנון נסיעתו של שר האנרגיה והתשתית להונגריה ב-1989. נציג המשרד בבודפשט כתב, שממשרד החוץ ההונגרי נמסר לו "כי מישו יגיע לבודפשט להכין ביקורו של שר האנרגיה וכי לא ידוע לו על כך דבר". משרד החוץ הודיע בנובמבר 1989, שביקש את מזכיר הממשלה להסב תשומת לב השרים, לצורך לפעול על פי כללי מינהל תקין, וכמתחייב מצורכי יחסי החוץ של המדינה ולדווח למשרד החוץ טרם נסיעתם לחוץ לארץ, כדי שהאגף המתאים יוכל לסייע בתכנון ובתיאום; מזכיר הממשלה אכן עשה

זאת. לדעת מבקר המדינה ראוי לשקול כי יהיה תיאום מוקדם לענייני נסיעות שרים, בתוקף תפקידם, עם משרד החוץ, לפני מתן האישור לנסיעה על ידי הממשלה.

משרד החוץ קיים פורום לדיון ולתיאום בענייני ברית המועצות. פורום זה הוקם בתקופתו של המנכ"ל המדיני לצורך החלפת מידע והערכות. ב-1988 התכנס הפורום כמה פעמים. מיוצגים בו משרד החוץ וגופים חיצוניים; לעתים מוזמנים אנשי אקדמיה. פורום לדיון בכלל ארצות מזרח אירופה אינו קיים והדיונים מתנהלים אד-הוק לגבי כל מדינה. המשרד משתתף בהערכת מצב שנתית לגבי ברית המועצות, הנערכת במסגרת בינמשרדית.

3. משיחה עם הנהלת המשרד עולה, כי אין תכנון כולל לגבי מדיניות המשרד במזרח אירופה. התזווה החיובית במגעים עם ארצות מזרח אירופה בשנים האחרונות איננה נובעת בעיקר מיזמות שננקטו על ידי ישראל אלא מהחלטות של מדינות מזרח אירופה.

מנהל המרכז למחקר מדיני וראש המשלחת הישראלית בברית המועצות טוען, כי ליזמות המדיניות של ישראל כלפי ברית המועצות אין כמעט ערך; הסובייטים קובעים, לפי צורכיהם, מה יעשו ומתי. לדעת מנהל המחלקה, יש מקום ליזמות מסוימות כלפי ברית המועצות (יותר טקטיות מאשר תכנון), למשל, בתחום יחסי תרבות וספורט, אולם בצורה מאוד הדרגתית; בתחום המדיני קשה ליזום יותר פעולות אך יש לנקוט בטקטיקה אחידה לפי נסיבות העניין. החלטות טקטיות המתקבלות לגבי המדיניות האחרות במזרח אירופה (לדוגמא, יוגוסלביה), באות לידי ביטוי לא כהחלטה של ועדה או פורום במשרד שהחליט על מדיניות מתאימה, אלא אד-הוק ורק בדרג של המחלקה. לא נמצאו הנחיות של הנהלת המשרד או הנחיות בדרג שרים לגבי המדיניות בה יש לנקוט ביחסים עם מדינות מזרח אירופה או אף ברית המועצות (ראה גם להלן).

השינוי ביחסים עם מדינות מזרח אירופה, כולל ברית המועצות, הוא פריצת הדרך העיקרית במדיניות החוץ הישראלית בשנים האחרונות. מהתיעוד ומהשיחות עם העובדים הבכירים של משרד החוץ, האחראים לפיתוח יחסים אלו, עולה, כי משרד החוץ לא התארגן כראוי לניצול המצב שנוצר עם תחילת תקופת ה"גלסנוסט" ב-1985; אין תיעוד על תכנון מדיני בסיסי עם הצבת יעדים ומטרות, דרכי פעולה וקביעת סדר עדיפויות לניצול המצב שנוצר ביזמת מדינות מזרח אירופה. התיאום המשרדי והבין-משרדי היה לקוי. בהעדר תכנון ותיאום כזה, שרים ומשרדים לא מעטים יזמו מגעים משלהם, ללא התיאום הדרוש עם משרד החוץ ונציגותיו.

משרד החוץ העיר כי אף סובייטולוגים מובהקים לא חזו את היקפן ועצמתן של התמורות בברית המועצות ומגמתן. תמורות אלו יצרו דינמיקה ומצב נזיל גם בכל הנוגע להשלכות על העניינים המזרח תיכוניים. בנסיבות אלו קשה לבסס תכניות מעשיות ארוכות טווח. קצב ההתפתחויות והשינויים במזרח אירופה מחייב טיפול מתמיד ובלתי פוסק ושינויי הערכות בהתאם לנסיבות המשתנות. לדעת משרד מבקר המדינה, לגבי השנים 1985-1988, תקופת התפתחות ה"גלסנוסט", ניתן ודרוש היה ליזום תכנון ותיאום של מהלכים גם מצד משרד החוץ, ולא לפעול בעיקר בתגובה להתרחשויות.

הקשרים עם מספר מדינות במזרח אירופה

ברית המועצות

החל בתקופת שלטונו של גורבצ'וב ניכרו סימנים שונים של פתיחות מצד הגוש המזרחי כלפי ישראל. התהליך מצא ביטוי במיוחד בהתרחבות המגעים עם פולין ועם הונגריה ותחילת מגעים עם בולגריה. כן התרכבו חילופי המסרים עם ברית המועצות באמצעות הולנד ופינלנד. באפריל 1986 הודיעו הסובייטים על כוונתם לשלוח לישראל קבוצת דיפלומטים מהאגף הקונסולרי - לבדוק שלושה נושאים: נכסיהם בארץ; האזרחים הסובייטים כאן; תפקוד מדור האינטרסים שלהם בשגרירות פינלנד. ישראל הגיבה בהציעה מפגש מקדים מחוץ לישראל; הוסכם להפגש בהלסינקי באוגוסט 1986.

בפגישה השתתפו שני יועצים סובייטים וישראל שלחה לפגישה עובד בדרג יועץ השר, מנהל מחלקת תביעות, מתורגמן ודובר. תוצאות מיידיות לא נבעו מהפגישה, אך עצם קיומה הייתה התקדמות ביחסים ופתח להמשך. כן הושגה הסכמה עקרונית על הגעתן של משלחות קונסולריות לישראל ולברית המועצות.

אירועים משמעותיים נוספים בתהליך ההידברות עם ברית המועצות היו: פגישות שר החוץ הישראלי עם השגריר הסובייטי באו"ם ופגישת ראש הממשלה עם שר החוץ הסובייטי ב-1986.

מאז יולי 1987 שוהה בארץ משלחת קונסולרית סובייטית בחסות השגרירות השוויצרית. הגעתה של המשלחת הישראלית לברית המועצות ביולי 1988 התאפשרה - לאחר סדרה של דחיות - בעקבות מגעים בין הנציגים הישראליים לסובייטיים. ההודעה המוסמכת הסופית על ההסכמה לאפשר בואם של הישראלים נמסרה לראש הממשלה על ידי שר החוץ הסובייטי בפגישתם בניו יורק ביוני 1988.

מנדט המשלחת הישראלית הוגדר על ידי הסובייטים כבדיקת הפעילות של מחלקת האינטרסים בשגרירות הולנד, המייצגת את ישראל, ובדיקת בניין השגרירות הישראלית במוסקבה, עבורו משלמת ישראל דמי שכירות זה 21 שנה.

כאמור מאז יולי 1988 שוהה במוסקבה משלחת המוגדרת כקונסולרית והמונה שישה חברים, והיא נספחת לשגרירות ההולנדית. הנוכחות של המשלחות בשתי המדינות מהווה גרעין של ייצוג דיפלומטי. אף אם המנדט המקורי שלשמו שוגרה המשלחת הישראלית עדיין מהווה את מסגרת הפעולה הפורמלית שלה, הכתיבה המציאות לשתי המשלחות פעילויות שחרגו מהמתוכנן ובכך נעשו צעדים להעמקת הקשרים בין שתי המדינות.

מדיווח של ראש המשלחת במוסקבה באפריל 1989 עולה, כי לדעתו, למרות שהנוכחות הישראלית מורגשת במידה גדלה והולכת מבחינת הפעילות, אין ממשלת ישראל עושה די כדי לתאם את פעילותה בתחומים שונים, כולל הקונסולריים ובענייני יהודים. לדעתו, לא נעשה כל הדרוש מבחינת ההיענות לאתגרים הגדולים העומדים בפני ישראל במוסקבה, לא מבחינת המשאבים האנושיים ולא מצד התכנון והביסוס הלוגיסטי. מדבריו עולה, כי המשלחת פעלה ללא הנחייה כוללת באשר למדיניותה ומהלכיה. המשלחת לא ידעה מה חושבים הדרגים הממונים על מדיניות החוץ בעניין ברית המועצות, והיו אף חילוקי דעות בעניין זה. נודעה לכך חשיבות רבה להמשך עבודתה של המשלחת "ומוטב שעה אחת קודם".

המשלחת הישראלית לברית המועצות שכנה בבית מלון במוסקבה ועבודתה בוצעה בבניין שגרירות הולנד. תנאי המגורים ותנאי העבודה קשים למדי. רוב הנושאים שהיו בטיפול הפקידים ההולנדיים בשגרירות, לפני בוא המשלחת, הועברו לידי המשלחת הישראלית. במאי 1989 הועברו משרדי המשלחת לבניין שגרירות ישראל במוסקבה (הבניין הישן) ששופץ חלקית לצורך זה. משרד החוץ הסביר, כי ההיקף הקטן של המשלחת, שהוכתב על ידי הסובייטים, לצד העדר צינורות תקשורת מקובלים, מקשים מאוד על תפקוד המשלחת ועל קשריה עם הארץ.

יוגוסלביה

היחסים עם יוגוסלביה נותקו ב-1967, בעקבות מלחמת ששת הימים. מאז מתקיימים עם יוגוסלביה יחסים בלתי פורמליים ברוב התחומים, לבד מהתחום המדיני. בסקירה שהכינה המחלקה באוגוסט 1988 על קשרי יוגוסלביה עם ישראל נאמר כי התקיים דיון בפרלמנט היוגוסלבי ב-1986, על חידוש היחסים הדיפלומטיים עם ישראל. נחישותו של השלטון המרכזי להתנגד למהלך זה הביאה לפשרה שנקבעה בהחלטה של ועדת החוץ של הפרלמנט היוגוסלבי ביוני 1988. בהחלטה נקבע, כי אף על פי שמדיניות ממשלת ישראל עדיין ממשיכה להוות מכשול לחידוש היחסים הדיפלומטיים בין שתי המדינות, אין מניעה שיוגוסלביה תפעל לפיתוח יחסי הכלכלה, התרבות והתיירות בין שתי המדינות.

מדיניותו "הבלתי מזדהה" של הממשל המרכזי של יוגוסלביה הפדרלית מונעת, על פי הסקירה, קבלת החלטה על חידוש היחסים הדיפלומטיים. ממסמכי המחלקה עולה, כי אין לישראל עניין להקים כמו במקרה של פולין והונגריה, משרד אינטרסים ביוגוסלביה. עמדתה של המחלקה היא, כי אחרי 20 שנות ניתוק יש לחדש את היחסים במלואם, מה עוד שאין יוגוסלביה תלויה בברית ורשה. המחלקה נתנה הנחייה לנציגיה בארצות השונות, כי אין להכנס לדיון על הקמת משרד אינטרסים וכי הסכמת ישראל עם פולין ועם הונגריה לפתוח משרדים אינם מהווה תקדים ונועדה אך לסייע בקידום מדיניות הגלאסנוסט של ג'ורבצ'וב כלפי ישראל וכי אין ליישם נוסחה זו כדגם ליחסים. ביטוי למגמת ההתקרבות לישראל ניתן בתחומים רבים: פתיחת משרד של סוכנות הידיעות היוגוסלבית הרשמית בירושלים ב-1987; פתיחת קו תעופה על ידי חברת התעופה הסלובנית; ביטול הצורך באשרות לאזרחי ישראל. כמו כן ביקר שר החוץ לשעבר של ישראל, באוקטובר 1988, ביוגוסלביה לשם פגישה עם ממלא מקום ראש הממשלה ושר החוץ היוגוסלבי.

מתיקי המחלקה עולה, כי אין למשרד אשליות לגבי נורמליזציה מהירה ביחסיה עם יוגוסלביה. העמדות שהציגו שרי החוץ היוגוסלביים (הקודם והנוכחי), בפני ממלא מקום ראש הממשלה בפגישותיהם בנוי-יורק בשנתיים האחרונות היו מאכזבות: נאמר על ידם בפירוש שכל עוד לא תיפתר הבעייה הפלסטינאית לא יהיו יחסים עם ישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, עמדה זו של המחלקה - על העדר אשליות לגבי חידוש יחסים מהיר - ראוי שתבחן גם בדרג הממשלתי. נושא היחסים עם יוגוסלביה חשוב דיו, כדי שמשרד החוץ יזום דיון וקבלת החלטות בדרג יותר בכיר, אף בדרג הממשלתי. הביקורת לא מצאה תיעוד - לא במסמכים ולא בשיחות עם העובדים הבכירים - כי המחלקה יזמה דיון כזה, כדי לבחון את המדיניות בדרג מקבלי ההחלטות.

בולגריה

היחסים הדיפלומטיים עם בולגריה נותקו ב-1967. עמדת בולגריה כלפי הסכסוך נקבעה במסגרת ברית ורשה, ובולגריה הצביעה באו"ם על פי הקו הסובייטי. אף כי לא חל שינוי מהותי בעמדתה של בולגריה לגבי הסכסוך הישראלי-ערבי, הורגשה בכל זאת פתיחות מסוימת כלפי ישראל. גדל מספרם של הנציגים המסחריים הבולגריים שהגיעו לישראל למטרות עסקים. גם יחסי תרבות בלתי פורמליים הולכים ומתפתחים.

ביקור רשמי ראשון של שר ישראלי בבולגריה ערך שר התעשייה והמסחר באוקטובר 1988. במהלך הביקור חתם השר על פרוטוקול להרחבת קשרי הסחר הביטורליים, שהיקפם עדיין מצומצם. בעקבות פרוטוקול זה הביעו הבולגרים את רצונם לחתום על הסכם לפתיחה הדדית של נציגות לשכת מסחר בישראל ובבולגריה. לדעת הממונה דאז על האגף הכלכלי במשרד החוץ, הסכמת ישראל לפתיחת נציגות מסחרית, ללא מעמד רשמי כלשהו לנציגות, לא הייתה סבירה. הוא הציע, כי מאחר שכבר סוכם בין השר לבין הגורמים הבולגרים על פתיחה הדדית של לשכת מסחר, על משרד החוץ לעכב פתיחה זו בנימוקים פרוצדורליים, כדי להעביר מסר שישראל מצפה לייצוג יותר רשמי. בקשת הבולגרים לפתוח לשכת מסחר שיהיו לה זכויות דיפלומטיות נדחתה על ידי המשרד. משנדחתה הבקשה, החליטו הבולגרים לקיים לשכת מסחר גם ללא זכויות דיפלומטיות.

הונגריה

היחסים הביטוראליים בין שתי המדינות בתחומי הסחר, התיירות והתרבות החלו להתפתח עוד לפני קשירת יחסים דיפלומטיים מלאים. כבר בספטמבר 1987 נחתם הסכם לפתיחת משרדי אינטרסים וששה חודשים לאחר מכן נפתחו המשרדים בתל-אביב ובבודפשט. מספר התיירים מישראל להונגריה הולך וגדל, ואף הסחר ההדדי בין שתי המדינות מתפתח. כן נחתם הסכם בין חברות התעופה הלאומיות להפעלת קו תעופה ישיר. פתיחת הנציגות הישראלית בהונגריה הביאה להתעוררות מסוימת בקהילה היהודית, המונה כ-80,000 נפש, ולהוציא ברית המועצות - היא היום הקהילה היהודית הגדולה ביותר במזרח אירופה.

מהתיעוד במחלקה עולה, כי פתיחותה של הונגריה כלפי ישראל נובעת מהמשטר הליברלי יחסית הקיים במדינה זו, אך הונגריה מצפה מישראל לתמורה כלכלית ובאמצעותה, לסיוע בקידום האינטרסים הכלכליים של הונגריה בארצות הברית.

מספר רב של שרים ישראלים ביקרו בהונגריה בשנה האחרונה: ראש הממשלה - פעמיים; וכן ממלא מקום ראש הממשלה, שרי הדתות, תחבורה, התעשייה והמסחר, והחקלאות. כן היו אמורים לנסוע שר האנרגיה והתשתית, שר הכלכלה ושר השיכון.

חלק מהנסיעות לא תואמו עם המחלקה. גם על נסיעתו של ראש הממשלה להונגריה באפריל 1989 נודע למחלקה, ואף לדרג יותר בכיר במשרד החוץ, רק כשעה לפני שראש הממשלה הגיע לבודפשט, ואף זאת באמצעות עיתונאי. כן העיר משרד החוץ, כי רוב השרים שנסעו להונגריה נטו לחתום על הסכמים עמה, בניגוד לעמדת המשרד, כי חידוש יחסים קודם לחתימה על הסכמים.



בעקבות השינויים הפוליטיים במזרח אירופה ניתן לצפות לקשירת יחסים דיפלומטיים מלאים עם מדינות נוספות באזור. יש מקום להדגיש שוב את החשיבות של פעולות מדיניות על סמך עבודת מטה מסודרת בדבר כיווני פעולה של מדיניות החוץ של ישראל כלפי מדינות אלה. יש לשקול היטב את דרך הפעולה גם בתחומים הכלכליים והתרבותיים ובתחום סיוע החוץ ולקבל את ההחלטות הארגוניות המתאימות.

הממצאים מצביעים על כך, כי דרוש היה יתר תיאום במגעים המדיניים של ישראל בדרג הבכיר ביותר; גם את התיאום בתוך המשרד, בין הדרגים השונים, ניתן היה לשפר.

נציגויות ישראל בברזיל

ריכוז ממצאים

ראשית היחסים הדיפלומטיים בין ברזיל לישראל בפברואר 1949 עם הכרת ברזיל בישראל. במרוצת השנים הקימה ישראל שגרירות בברזיליה, בירת ברזיל וקונסוליות כלליות בסאן פאולו ובריו דה ז'נירו. משרד מבקר המדינה בדק פעולות שלוש הנציגויות.

ראשי הנציגויות של ישראל בברזיל בדעה, כי בהנהלת משרד החוץ אין הכרה מספקת בחשיבותה הכלכלית והמדינית של ברזיל עבור ישראל וכי בגלל חוסר מודעות זו לא הייתה לעתים התייחסות מתאימה להצעות שהועלו על ידי שליחי ישראל הבכירים ביותר בברזיל.

בשנת 1985 אסר משרד החוץ על דיפלומטים ישראלים בברזיל לקנות מכוניות מתוצרת חוץ, לאחר שכמה נציגים ניצלו את מעמדם הדיפלומטי ומכרו, ברווח ניכר, מכוניות תוצרת חוץ, פטורות ממס, שקיבלו. בניגוד לאיסור האמור, אישר המשרד ביוני 1987, לדבריו בטעות, לאחד השליחים במקום, לקנות מכונית תוצרת חוץ. מדיניות המשרד בדבר רכישת רכב בברזיל שונתה באוגוסט 1989, ומאז התיר המשרד לדיפלומטים ישראלים לרכוש שם מכוניות מתוצרת חוץ. נוכח הפרת הוראות המשרד בעבר בקשר לרכישת מכוניות פטורות ממס בברזיל והניצול של מעמדם הדיפלומטי של נציגי המדינה שם, שהיה בו כדי לפגוע בשמה הטוב של מדינת ישראל, לא היה מקום לבטל הוראה זו.

בנושא העסקת בני משפחה של שליחים, העיר המפקח הכללי של שירות החוץ, כי העובדה ששני עובדים מועסקות אצל עמיתיהם של בעליהן יוצרת מצבים מביכים, ומומלץ שנשים אלו יועסקו במוסדות ישראלים מחוץ לנציגות, ובליט ברירה במדורים של השגרירות שזיקתם לבעליהן מועטת ככל שניתן. נמצא, כי האישורים הדרושים להעסקת נשי עובדים בנציגויות ניתנים בקלות וכי התופעה נפוצה בשלוש הנציגויות של ישראל בברזיל.

תקציבי הנציגויות בברזיל מתורגמים על ידי המשרד הראשי למטבע המקומי. בגלל האינפלציה הדוהרת בברזיל בשנים האחרונות ושחיקה עצומה של ערך המטבע המקומי ביחס לדולר, התקציב הנקוב במטבע מקומי של ברזיל אינו יכול לשמש כמסגרת יעודית וכמכשיר מדידה מבוקר לפעילות הנציגויות.

בתחום פעולות ההסברה בברזיל אין המצב משביע רצון ויש מקום לשיפור: אין תכנית הסברה שנתית, וממילא אין אפשרות לפקח על ביצוע פעולות ההסברה בהתאם לתכנית ולהעריך; גם הדיווח על פעולות ההסברה אינו סדיר.

מבקר המדינה עמד כבר בעבר על חוסר הממלכיות ועל ההשלכות השליליות של הנוהג להתרים את אנשי הקהילה היהודיים באופן שוטף ובלתי פוסק לצורך מימון פעולות הסברה. התדמית של נציג המדינה נפגעת קשות; ולעתים אף אין האינטרסים של היהדות המקומית זהים עם האינטרסים של מדינת ישראל.

לא עלה בידי משרד מבקר המדינה לקבל נתונים מדויקים על היקף ההפצה של פרסומי הסברה. לא נעשה גם נסיון לקבל היזון חוזר אמין ממקבלי הפרסומים ולעניין שיש להם בחומר ההסברה בכתב.

הנציגויות עוסקות גם בהפצת סרטים ותכניות וידיאו לצורכי הסברה. בשגרירות בברזיל נמצאים כ-20 סרטי וידיאו בלבד, המופצים רק על פי בקשות מזדמנות; בקונסוליה בריו דה ז'נרו נמצא, כי חלק ניכר מהסרטים מיושנים ואינם שימושיים עוד מבחינת תוכנם.

הפעילות ההסברתית של הנציגויות בקרב הסטודנטים באוניברסיטאות היא למעשה אפסית.

פעולות המחלקה לשיתוף בינלאומי (מש"ב) בברזיל מועטות. הפעולות היזומות של מש"ב במדינה זו הופסקו עוד לפני כ-10 שנים.



רקע

ברזיל היא הגדולה מבין 13 ארצות אמריקה הדרומית. אוכלוסייתה נאמדה ב-1988 בכ-145 מיליון נפש והתוצר הלאומי הגולמי מגיע ל-250 - 280 מיליארד דולר. לאחר שנים רבות של משטר צבאי, הפך השלטון ב-1985 למשטר אזרחי-נשיאותי, ובנובמבר 1989 התקיימו, זו הפעם הראשונה זה שנים, בחירות דמוקרטיות לנשיאות.

ברזיל סובלת מבעיות כלכליות וחברתיות קשות. בשנת 1989 נאמד החוב החיצוני שלה בכ-135 מיליארד דולר והאינפלציה הגיעה בשנת 1988 ל-943% בתחום החברתי קיימים ניגודים גדולים של עוני ועושר ושיעור האנאלפבתיות בקרב אזרחי ברזיל נאמד בכ-45% ואף למעלה מזה. למרות זאת נחשבת ברזיל כבעלת פוטנציאל כלכלי אדיר, בגלל ממדיה, אוכלוסייתה ואוצרותיה הטבעיים.

הקהילה היהודית בברזיל נאמדת בכ-150 אלף נפש, מהם כ-70,000 בסאן פאולו ו-50,000 בריו דה ז'נרו. הקהילה מבוססת מבחינה כלכלית ומאורגנת מבחינת חיי קהילה וחברה יהודיים במסגרת קונפדרציה של יהודי ברזיל, אך השפעתה במערך הפוליטי של ברזיל קטנה יחסית, בניגוד לקהילות היהודיות באירופה ובארצות הברית.

בחודשים יולי - ספטמבר 1989 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, פעולות של נציגויות ישראל בברזיל. הבדיקה כללה עיון במסמכים במשרד הראשי בארץ, דיונים עם עובדים בכירים במשרד וביקורת בשגרירות ישראל בברזיליה ובקונסוליות הכלליות בסאן פאולו ובריו דה ז'נרו.

יחסי ברזיל - ישראל

ברזיל הכירה רשמית בישראל בפברואר 1949, וב-1952 הקימו ברזיל וישראל ציריות בתל אביב ובריו דה ז'נרו. ב-1958 הועלו הצטרפות לדרגת שגרירות. לאחר העברת בירת ברזיל מברזיליה לברזיליה, הועברה גם שגרירות ישראל לשם, בתחילת שנות ה-70, והנציגות בריו נשארה במעמד של קונסוליה כללית. ב-1974 הוקם בנין השגרירות הנוכחי בברזיליה על שטח שניתן על ידי ממשלת ברזיל. בשנות ה-60 מונה גם קונסול כבוד בעיר סאן פאולו, מוקד הפעילות הכלכלית והתעשייתית של ברזיל; במרוצת השנים הועלתה הנציגות שם לדרגת קונסוליה כללית עם צוות שליחים מהארץ.

לאחר שנת 1973 ומשבר הנפט חלה נסיגה ביחסים עם ברזיל, עקב תלותה בנפט הערבי, ומדיניות החוץ שלה הנוטה לשיתוף עם מדינות העולם השלישי. היחסים הגיעו לנקודת שפל ב-1975, עקב תמיכתה של ברזיל בהצבעת האו"ם המשווה את הציונות לגזענות. מאז חל שיפור מה ביחסים, בעיקר בעקבות מאמצי שכנוע מצד ישראל בהסברת עמדותיה וברכישת הבנתם של אישים מקבלי החלטות ומעצבי מדיניות (ראה להלן - פעולות הסברה). אם כי ברזיל ממשיכה להצביע באו"ם בענייני הסכסוך הישראלי-הערבי לפי קווי המדיניות של גוש מדינות "העולם השלישי", השתנתה האווירה, במיוחד בשנתיים האחרונות.

מדיניות החוץ של ברזיל נקבעת, לדעת נציגי המשרד, בעיקרו של דבר במשרד החוץ הברזילאי; משרד זה מעצב את מדיניות החוץ של ברזיל על פי שיקולים כלכליים ועסקיים, ובתחומים אלו יש למדינות ערב יתרון בולט. רכישת נפט בכמויות גדולות מהמפרץ הפרסי והיצוא, הכולל אמצעי לחימה בכמויות גדולות, מהווים גורמים חשובים בקביעת עמדות בנושאי המזרח התיכון. גם הבעיות הכלכליות של ברזיל והנהגת הגנה אדמניסטרטיבית לתוצרת המקומית ואיסור יבוא מצרכים ושירותים המיוצרים גם בברזיל משפיעים על סחר עם ישראל.

להלן נתוני סחר החוץ של ישראל עם ברזיל בחמש השנים 1984 - 1988 (במיליוני דולרים):

שנה	יבוא	יצוא
1984	56.0	19.7
1985	37.8	31.2
1986	22.7	44.3
1987	17.5	47.3
1988	46.1	51.3

המקור: הרבעון לסטטיסטיקה לסחר חוץ, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

על פי נתוני סחר החוץ של ברזיל, הסתכם היצוא שלה בשנת 1988 בכ-33.8 מיליארד דולר לעומת יבוא של כ-14.7 מיליארד דולר. נתוני הסחר של ישראל עם ברזיל מתגמדים לעומת נתוני הסחר הכלליים של ברזיל.

למרות האינטרס הכלכלי הברור שיש לברזיל בעולם הערבי והאינטרס המדיני להימנות עם גוש המדינות "הבלתי-מזדהות", חלו בשנים האחרונות תמורות משפיעות על מדיניות החוץ של ברזיל כלפי המזרח התיכון. בגלל גודלה והפוטנציאל הכלכלי של ברזיל, מיקומה המרכזי, גם מבחינה מדינית, ביבשת אמריקה הדרומית, גיוון מקורות הנפט וירידת חשיבותו בזירה המדינית ופיתוח מקורות אנרגיה חילופיים, שואפת ברזיל לעמדה יותר עצמאית במדיניות החוץ שלה ולקיום יחסים תקינים עם כל מדינות העולם, בכלל זה ישראל.

ראשי הנציגויות של ישראל בברזיל היו בדעה, כי בהנהלת משרד החוץ אין הכרה מספקת בחשיבותה הכלכלית והמדינית של ברזיל עבור ישראל. בגלל חוסר מודעות זו לא הייתה לעתים התייחסות מתאימה להצעות המועלות על ידי שליחי ישראל הבכירים ביותר בברזיל. לדוגמה, במכתב לאגף הכלכלי מיולי 1987 המליץ השגריר בברזיליה לערוך בדיקה רצינית של האפשרויות לשיתוף פעולה ולהרחבת הקשרים הכלכליים בין ישראל לברזיל, דבר שלדעתו ישפיע לטובה גם על הקשרים המדיניים. הצעת השגריר להקים צוות מוחות מקצועי לגיבוש רעיונות בתחום זה טרם זכתה למענה, גם לאחר שחלפו יותר משנתיים מאז בקשתו.

בקשות השגרירות להגדלת תקציב (לנסיעות ואש"ל), כדי לאפשר מילוי משימות של הנציגות ולהגיע לתחומי שיפוטה היותר מרוחקים, לא נענו. המצב הגיע לידי כך, שמזמינים את השגריר לביקורים בקהילות יהודיות ומצרפים להזמנות כרטיסי הטיסה. גם הקונסול הכללי בסאן פאולו הדגיש, מספר חודשים לאחר תחילת כהונתו באפריל 1988, את הצורך לשנות את הגישה במשרד הראשי בארץ ולהשקיע מאמצים כדי לתת ליחסי ברזיל-ישראל מעמד מתאים; עם צוות השליחים המצומצם בקונסוליה הכללית בסאן פאולו מתקשים לתת תשובה לנושאים חשובים, כגון בתחום הקשרים עם התקשורת. גם לאחרונה, ביולי 1989, הדגיש הקונסול הכללי בריו דה ז'נרו את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בברזיל וחשיבות היתר בנתינת תשומת לב למדינה זו וההרגשה שאין תשומת לב ראויה של המשרד ביבשת אמריקה הדרומית. קיימים קשיים למלא את המוטל בצוות המצומצם שלרשותו לגבי כל התחומים שבאזור שיפוטו. משרד החוץ הסביר, בתשובתו מדצמבר 1989, כי בתקופה הנדונה נגזר עליו לקצץ בתקציבו ובמספר עובדי שירות החוץ, ובו בזמן להקציב אמצעים לנציגויות חדשות באזורים אחרים בעולם.

הקונסול הכללי בריו דה ז'נרו גם העלה הצעה, סמוך לכניסתו לתפקיד בספטמבר 1988, להקים במשרד כחלק מאגף אמריקה הלטינית מחלקה לענייני ברזיל. אף אם נדחתה ההצעה על ידי המשרד בנימוק כי משאביו של המשרד אינם מניחים להקים מחלקות מיוחדות למדינות מסויימות, ראוי לדעת הביקורת לשקול מינוי עובד ("דסקאיי"), בעל כישורים מתאימים, שמתפקידו לטפל בצורה בלעדית ונמרצת יותר מבעבר ביזמות שהועלו על ידי שליחי ישראל ולהסב את תשומת לב הנהלת המשרד לענייני ברזיל.

משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1989, שהוא מכיר בערך שילובו של מומחה לברזיל במערך אגף אמריקה הלטינית ומתכנן לשלב באגף עובד קבוע בעל ידע ונסיון בברזיל.

כוח אדם

1. בראש שלוש הנציגויות בברזיל עומד השגריר, שכהן בתפקידו בשגרירות בברזיליה מאז נובמבר 1986 וסיים את כהונתו בספטמבר 1989; באוקטובר החל לכהן השגריר החדש, שמונה לכך ביוני 1989. בברזיל שרתו, בעת הביקורת, 13 שליחי המדינה וכן 48 עובדים מקומיים, לרבות ישראלים, ב-40.75 משרות. להלן פרטים על מערך כוח האדם בברזיל בספטמבר 1989:

שליחים	עובדים מקומיים (משרות)
השגרירות בברזיליה	5*
הקונסוליה הכללית בסאן פאולו	4**
הקונסוליה הכללית בריו דה ז'נרו	4

* כולל גם הנספח הצבאי

** כולל גם הקונסול לענייני כלכלה

מלבד שליחי המדינה, משרתים בשתי הקונסוליות שליחים ועובדים מקומיים של שלוחות ממלכתיות אחרות וביניהם מפעל הבונדס, ההסתדרות הציונית העולמית והמגבית, כאשר הנציגויות נותנות להם שירותים מינהליים שונים.

2. כאמור, השגריר סיים את תפקידו בספטמבר 1989, לאחר שלוש שנות כהונה בברזיליה; בעת הביקורת שרת הקונסול הכללי בסאן פאולו במקום כשנתיים על פי חוזה מיוחד, שהוארך לשנה שלישית. הקונסול הכללי בריו דה ז'נרו שרת כשנה בתפקידו. שלוש הנציגים זכו להערכת אנשי המקום; בין שלוש הנציגויות היה שיתוף פעולה תקין.

3. בשנת 1985 אסר משרד החוץ על דיפלומטים ישראלים בברזיל לקנות מכוניות מתוצרת חוץ. איסור זה הוטל לאחר שמספר נציגים ישראלים, בכללם נציגים בכירים, לא קיימו את הוראות המשרד וניצלו את מעמדם הדיפלומטי בכך שקיבלו מכוניות תוצרת חוץ, פטורות ממס, ומכרו אותן, לאחר מכן, ברווח ניכר לאזרחי המדינה, המוגבלים ביבוא מכוניות תוצרת חוץ עקב החוק המקומי. התנהגות זו של הדיפלומטים היה בה כדי לפגוע בשמה הטוב של מדינת ישראל (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 35, עמ' 295). בבדיקה הנוכחית נמצא, כי, בניגוד לאיסור שהוטל ב-1985, אישר המשרד ביוני 1987, לדבריו בטעות, לאחד השליחים בברזיל, לקנות מכונית תוצרת חוץ. ההיבט של ניצול המעמד הדיפלומטי של אותו שליח לעשיית רווחים עדיין נמצא בבדיקה של הגורמים הנוגעים בדבר.

מדיניות המשרד בדבר רכישת רכב בברזיל שונתה באוגוסט 1989. המשרד, בחזר לנציגויות, התיר רכישת מכוניות מתוצרת חוץ בברזיל. הסיבות לכך, לדברי המשרד, היו הרצון שלא להפלות את השליחים שם לעומת שליחים אחרים באמריקה הדרומית, שעליהם לא חל איסור של רכישת מכונית תוצרת חוץ. כן הסביר המשרד, כי האיסור על נציגי ישראל בברזיל לרכוש מכוניות שאינן מתוצרת אותה ארץ היה בבחינת "הוראת שעה" וצעד משמעותי בנסיבות מסוימות. עוד הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה, כי ברצונו לבדוק את הנושא לעומק. לשם כך תיערך, במסגרת תכנית העבודה השנתית של הפיקוח הכללי והביקורת הפנימית של המשרד, בדיקת הנושא על פרטיו כדי לגבש המלצות בעניין. לדעת הביקורת, לא היה מקום לבטל את ההוראה בברזיל לפני סיומה של בדיקת הנושא לעומק וגיבוש המלצות. העובדות, כפי שהן מצטיירות לעיל, וכל עוד לא נקבע אחרת בבדיקה מקיפה, מציגות את הנימוקים לביטול האיסור כבלתי סבירים. ניצול לרעה של הזכויות הדיפלומטיות בתחום זה עלול לגרום נזק לשמה של המדינה ולהשפיע לשלילה על ערכי שירות החוץ ורמתו. על המשרד לחזור ולהחיל את ההוראה האוסרת על דיפלומטים ישראלים בברזיל קניית מכוניות מתוצרת חוץ עד גמר הבדיקה.

4. בנושא העסקת בני משפחה של שליחים, העיר באופן עקרוני המפקח הכללי של שירות החוץ, כי העובדה שנשי עובדים מועסקות אצל עמיתיהם של בעליהן יוצרת מצבים מביכים, ומומלץ שנשים אלו יועסקו במוסדות ישראלים מחוץ לנציגות, ובלית ברירה - במדורים בשגרירות שזיקתם לבעליהן מועטת ככל שניתן. גם מדו"ח פנימי אחר של המשרד עולה, כי כאשר היחסים בין השליחים אינם טובים, נובע הדבר, בין השאר, מהעסקת רעיות השליחים. משרד מבקר המדינה מצטרף להערות בנושא זה לגבי הנציגויות בברזיל. נמצא, כי האישורים הדרושים להעסקת נשי עובדים בנציגויות ניתנים בקלות והתופעה נפוצה בשלוש הנציגויות של ישראל בברזיל, לרבות בדרגים הבכירים (בנושא זה ראה גם דו"ח שנתי 38, עמ' 294, על נציגויות ישראל והסברה בארצות הברית).

תקציב וכספים

1. הביקורת ריכזה את הנתונים על הכספים שהועברו לצורך מימון פעולות שלוש הנציגויות בברזיל ואשר הוצאו בשנת הכספים 1988 (בדולרים). ההוצאה כוללת גם משכורות שליחים והסתכמה כדלהלן:

דולר

308218

השגרירות בברזיל

375166

הקונסוליה הכללית בסאן פאולו

338173

הקונסוליה הכללית בריו דה ז'נרו

1021557

סה"כ

2. תקציבי הנציגויות בברזיל נקבעים על ידי המשרד הראשי במטבע המקומי. בגלל האינפלציה הגבוהה בברזיל בשנים האחרונות ושחיקה עצומה של ערך המטבע המקומי ביחס לדולר, אין תקציב הנקוב במטבע המקומי של ברזיל יכול לשמש כמסגרת ייעודית וכמכשיר מדידה מבוקר לפעילות הנציגויות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול את האפשרות של קביעת תקציבי הנציגויות בדולרים, כאשר רישום הוצאות יתבצע על פי שער הדולר ביום התשלום ועל פי שער ההמרה בפועל. בעקבות הביקורת, הודיע משרד החוץ בדצמבר 1989, כי ההמלצה לקבוע את תקציבי הנציגויות בדולרים ורישום הוצאות על פי שער הדולר מקובלת על המשרד, ואגף הכספים מעבד תוכנה ממוחשבת, אשר תאפשר התאמתם של הסכומים במטבע מקומי לשינויים בשער הדולר.

3. כאמור, במשרדי הנציגויות בסאן פאולו ובריו דה ז'נרו משוכנות שלוחות של מוסדות ממלכתיים אחרים. אין הוראות המסדירות באופן אחיד את השתתפותן של שלוחות אלו בהוצאות לתפעול ולאחזקת הנציגות. בקונסוליה הכללית בריו דה ז'נרו נעשתה חלוקת ההוצאות לפי השטח שתופסת כל משלחת. בסאן פאולו נקבעה חלוקת ההשתתפות בהוצאות בין השלוחות השונות בקונסוליה הכללית עוד בשנת 1986 לפי סכום דולרי חודשי, ומאז לא נערך חישוב מחדש של הוצאות התפעול והאחזקה בפועל וחלוקת ההשתתפות על פיו. משכנה הנוכחי של הקונסוליה בסאן פאולו נמצא בבניין משרדים אשר נרכש ורוהט מחדש בכספי יהודים מקומיים באוקטובר 1984. עקב ויכוח, שהתעורר טרם נרשם הנכס כרכוש מדינת ישראל. משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1989, כי אגף הכספים ינחה את הנציגויות בברזיל להתאים ולעדכן את גובה השתתפותן של השלוחות השונות לעלות המציאותית של התחזוקה כיום. ראה בעניין זה גם הפרק על הביקורת בנכסי נציגויות בדו"ח זה, עמ' 338

פעולות הסברה

הדגם המקובל במשרד החוץ בדבר עבודת הסברה יסודית ומקצועית הוא זה המיושם בארצות הברית. לפי דגם זה, ההסברה הישראלית צריכה לטפח דעת קהל אוהדת ולהשפיע על הרבדים השונים של החברה הפלורליסטית. דגם זה פותח במשך השנים בעצת בעלי מקצוע מהשורה הראשונה, ולמרות ליקויו (ראה בנושא זה דו"ח שנתי 38, עמ' 285) הוא משמש אב-טיפוס לעבודת הסברה גם במדינות אחרות.

לדברי ראשי הנציגויות בברזיל, הדגם הנהוג בארצות הברית אינו מתאים לניהול פעולות ההסברה בברזיל, זאת מכמה סיבות: מנטליות אחרת וחוסר עניין של רוב האוכלוסיה בנעשה במזרח התיכון; ביזור של מוקדי העוצמה וההשפעה; קהיליה יהודית, שאינה בעלת השפעה וכושר ארגוני; והאינטרסים הלאומיים של ברזיל (ראה לעיל) המקשים על מאמצי ההסברה של ישראל. אמצעי ההסברה האפקטיבי ביותר, לדעתם, הוא פיתוח הקשרים האישיים עם מקבלי ההחלטות ומעצבי דעת הקהל והבאתם לישראל לביקורי התרשמות ושכנוע.

עם זאת, ואף כי ההדגשים שונים, מתבצעות פעולות ההסברה בברזיל באפיקים ובאמצעים המקובלים על משרד החוץ במדינות אחרות. אך בתחום זה אין המצב משביע רצון: אין

תכנית הסברה שנתית וממילא אין אפשרות לפקח על ביצוע פעולות ההסברה בהתאם לתכנית ולהעריכן; גם הדיווח על פעולות ההסברה איננו סדיר: הוא נעשה מדי פעם בפעם בהתאם לשיקולי האחראים לכך בנציגות ולא בהתאם להוראות; פעולות ההסברה בתחומים השונים - ביקורי אישים, פעולות המחלקה לשיתוף בינלאומי (מש"ב), הסברה באוניברסיטאות - הן מעטות ואין היזון חוזר על הנעשה. גם המצב בתחום תקציב ההסברה איננו משביע רצון; חלק ניכר מהפעולות וההוצאות מבוססות על התרמת הקהילה היהודית המקומית. להלן הממצאים העיקריים בתחומים אלה:

1. כוח אדם בהסברה: ראשי הנציגויות עצמם מנהלים את מערך ההסברה בברזיל. בסאן פאולו מילא תפקידי הסברה גם הקונסול לענייני מינהלה ששירת במקום מאוקטובר 1984 עד קיץ 1989, ובברזיליה - המזכיר הראשון. בריו דה ז'נרו משרת קונסול לענייני מינהלה, שהוא גם קצין המינהלה הארצי לברזיל, ומעורבותו בתפקידי הסברה מועטת. הקונסול הכללי בסאן פאולו העלה לא פעם בעבר את הדרישה למנות איש מתאים לצורכי הסברה בסאן פאולו. נוכח חשיבותה ומרכזיותה של העיר בברזיל בפרט ובאמריקה הדרומית בכלל, מן הראוי, לדעת משרד מבקר המדינה, כי דרישה זו תבחן מחדש.

2. תקציבי ההסברה: להלן ההוצאה במונחים דולריים של שלוש הנציגויות לפעולות ההסברה (לא כולל משכורות עובדים מקומיים) בשנת הכספים 1988, לפי נתוני משרד החוץ, והתקציב המאושר לשנת הכספים 1989 - מתורגם למונחים דולריים על פי השער החופשי של המטבע המקומי באפריל 1989 (1.85 קרוז' דולר):

ההוצאה בשנת הכספים 1988		התקציב לשנת הכספים 1989	
(בדולרים)		(בדולרים)	
ברזיליה	5088	2162	
סאן פאולו	14868	10810	
ריו דה ז'נרו	9297	10810	
סה"כ	29351	23782	

מהטבלה עולה, כי ההוצאה לפעולות הסברה של שלוש הנציגויות בברזיל בשנת הכספים 1988 הסתכמה בכ-29,000 דולר. כאמור הועלתה הטענה, כי האמצעים לפעולות הסברה בברזיל מצומצמים ורחוקים מלספק, כדי שיוכלו למלא את המשימות. מהטבלה גם יוצא למשל שסך כל התקציב לשנת הכספים 1989 לפעולות הסברה בשגרירות בברזיליה הצטמצם, לפי שער המטבע, לכ-2,100 דולר באפריל 1989.

פעולות הסברה מסוימות, בעיקר הזמנת אישים מברזיל לישראל, ממומנות מגיוס כספים מקרב הקהילה היהודית. למעשה הנציגויות נאלצות להתרים בלי הרף את אנשי הקהילה היהודית האמידים לצורך מימון פעולות - החל במחיר כרטיס טיסה וכלה בהוצאות עבור קבלות פנים רבות משתתפים. השיטה כמעט שהפכה לשגרה במרוצת השנים, כאשר כישוריו של הנציג הדיפלומטי של מדינת ישראל נמדדים גם בכושרו להתרים.

מבקר המדינה עמד כבר בעבר (ראה לאחרונה, דו"ח שנתי 38, עמ' 287) על חוסר הממלכתיות שבנוהג זה ועל השלכותיו השליליות. התדמית של נציג המדינה נפגעת קשות, ולעתים אף אין האינטרסים של היהדות המקומית זהים עם האינטרסים של מדינת ישראל. השיטה גם עלולה לפתוח פתח לפגיעה בטוהר המידות. המשרד, בתשובתו מדצמבר 1989, טען, כי במצב התקציבי הנתון אין ברירה אלא להשתמש בשיטות אלו כדי לממן פעולות חיוניות. משרד מבקר המדינה עמד לא פעם על כך, שמצד אחד לפעולות הסברה חיוניות

דרושים סכומים קטנים יחסית, שהמשרד אינו מספק אותם, ואילו מצד שני מוציא המשרד סכומים גדולים על בנייה והוצאות מינהליות אחרות, שספק אם יש צורך להוציאם (ראה בדו"ח זה, הפרק על הרחבת מזנון משרד החוץ והפרק על נכסי נציגויות).

3. פעולות הסברה הניתנות לתכנון מחייבות קביעת נושאי ההסברה, המטרה, ציבורי היעד ובחירת אמצעי ההסברה המתאימים. נמצא כי לא הוכנו תכניות שנתיות לצורכי ההסברה של הנציגויות בברזיל במסגרת תכנון מפורטת ומחייבת של פעולות ויעדים, אלא רק הצעה למסגרת תקציב של אמצעי ההסברה השונים. אמנם יש מסמכים המהווים מעין "הצהרות כוונות", אולם הם אינם יכולים להיות תחליף לתכנון מסודר. יש מקום לעמוד בתוקף על הכללים המקצועיים של הסברה מסודרת, הכוללת תכנית שנתית תוך תכנון יותר קפדני ודיווח מסודר ומסכם. בדצמבר 1989 הודיע משרד החוץ, כי כל הנציגויות לרבות אלה שבברזיל, נתבקשו להציג תכנית עבודה והצעת תקציב להסברה לשנת הכספים הבאה במגמה לגבש בעתיד ככל הניתן תכנון שנתי מקצועי.

4. ביקורי אישים: ראשי הנציגויות בברזיל הביעו את דעתם, כי אחת הדרכים הטובות ביותר לניצול המשאבים המצומצמים העומדים לרשותם לצורכי הסברה היא הזמנת אישים ברזילאים לישראל להתרשמות ולשכנוע, כדי שיפעילו את השפעתם לקידום האינטרסים של ישראל בשובם לארצם. המדובר בהזמנת אישי ציבור מקשת רחבה של תחומים: מדינאים ופוליטיקאים משלושת רבדי השלטון של ברזיל (הלאומי, המדינתי והמוניציפלי), עתונאים ואנשי תקשורת אחרים, ראשי כנסיות, בעלי חברות כלכליות ומנהיגי איגודים מקצועיים.

לפי הנתונים שהומצאו למשרד מבקר המדינה ביקרו בארץ ביזמת הקונסוליה הכללית בסאן פאולו, מנובמבר 1987 עד מארס 1989, שבעה אישי ציבור ממדינת סאן פאולו. כן ביקרה משלחת כלכלית של בעלי חברות ומנהיגי האיגודים המקצועיים. לפי הדיווח גם הוזמנו, ביזמת הקונסוליה הכללית בסאן פאולו ובמימון הקהילה היהודית כ-20 עתונאים מכלי התקשורת השונים לביקורים בארץ בשנים האחרונות. בדרך כלל מתנהל מו"מ בין ראש הנציגות לבין ראשי הקהילה היהודית, להם אינטרסים משלהם בשילוב אישים שונים לביקור בארץ. לאחר הרכבת רשימת האישים או המשלחות מממנת הקהילה את הביקור בארץ. למרות החשיבות שמייחסים לפעולה זו, מטבע הדברים היא מוגבלת למספר קטן של אישים וקשה להעריך את האפקטיביות שלה בהתייחס למדינה ענקית ומבוזרת כמו ברזיל.

שיגור אישים ישראלים לברזיל לצורכי הסברה הוא במספר אפסי: אנשי הקהילה היהודית המקומית הטעימו, כי קיימת הרגשת קיפוח וביקורת בקרב היהודים על כך, כי האישים המגיעים לברזיל בחלקם אינם מהשורה הראשונה וכי הם מופיעים בברזיל "בדרך לבואנוס איירס". תופעה זו, שגם אנשי הנציגות מודעים לה, משפיעה גם על האפשרות של ניצולם לצורכי הסברה בהיקף ארצי. מאידך קיימים גם הקשיים של שפה והעניין המועט שמגלים ברזילאים בנושאים של הסכסוך הישראלי-ערבי. לדוגמא, בביקורו של סגן ראש הממשלה ושר החוץ בברזיל בדצמבר 1987, ביקור שנחשב לאירוע מיוחד בחשיבותו ביחסי ישראל-ברזיל, נאספו כ-700 איש בלבד לשמיעת דבריו. למרות מאמצים משותפים של גורמים יהודיים וישראליים במקום כדי למשוך קהל גדול ככל האפשר; גם לכמה מהרצאותיו של פרופסור ידוע מהארץ הופיעו רק כ-15 איש.

5. הסברה בכתב: פרסומים בכתב נשלחים לנציגויות בברזיל מהארץ בשפה הפורטוגזית, וכאשר אין חומר בפורטוגזית, גם בשפות אחרות (ספרדית ואנגלית). הפרסומים מופקים על ידי מדור תכנים במחלקת ההסברה בארץ. מרכז האינפורמציה בתיאום עם הנציגויות מתרגם את הפרסומים. יש גם פרסומים הנערכים על ידי הנציגויות במקום: הקונסוליה הכללית בסאן פאולו מוציאה עלון המופץ גם על ידי הנציגויות האחרות בברזיל; לאחרונה התחילה השגרירות בברזיליה להפיץ דף המסכם את חדשות העיתונים בישראל ומופץ לעורכי החדשות הבינלאומיות בעתונות המקומית ולסניפי העיתונים והשבועונים הגדולים בברזיל.

לא עלה בידי משרד מבקר המדינה לקבל נתונים מדויקים על היקף ההפצה של פרסומי ההסברה. לא נעשה גם נסיון לקבלת היזון חוזר אמין ממקבלי הפרסומים ולעניין שיש להם

בחומר ההסברה בכתב. עובדי הנציגויות הסבירו, שהם מוסרים ומפיצים את סוגי הפרסומים באורח סלקטיבי, על בסיס אישי, ועל פי בקשות של המעוניינים בכך, אך הם מודעים למגבלות בתחום זה של ההסברה הישראלית בברזיל. לדברי השגריר בברזיל, חומר ההסברה בענייני זיומא מגיע מהארץ תמיד באיחור, ועקב מגבלות כוח אדם בשגרירות הם אינם ערוכים לתרגום מיידי, שלדעתו היה מגדיל את סיכויי החדירה של חומר זה.

חלק מהבעיות בתחום הפצת פרסומי הסברה בצורה יותר יעילה נובע מהעדר אמצעים. למרות הבקשות לא ניתנו האישורים מהארץ להתקנת מחשב בנציגויות, הדרוש להכנה ולעדכון שוטף ויעיל של רשימות ההפצה. המשרד הסביר, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1989, כי מטעמים מקצועיים, טכניים וכספיים, כרוכה התקנת מערכת מחשבים בנציגויות בתכנון ובביצוע רב שנתיים; לאחרונה אושרה על ידי משרד האוצר תכנית המחשוב הרב שנתי של המשרד והיא תכלול גם התייחסות לנציגויות בברזיל. במועד סיום הביקורת, בספטמבר 1989, אושרה קניית מחשב אישי בריו דה ז'נרו לצורך הכנת רשימת תפוצה מסודרת ולמעקב אחר אמצעי התקשורת והמוקדים הפוליטיים באזור שיפוט הקונסוליה הכללית.

במחסן הפרסומים בשגרירות בברזיל נמצאו כמויות גדולות של פרסום, שהגיע מהארץ בעבר, ולמעשה אין בו שימוש. כן נמצאה כמות מסוימת של חוברת בספרדית של תנועת העבודה הישראלית מיוני - יולי 1989, אשר מופצת מדי פעם בפעם בחומר הסברה. מאחר שמדובר בפרסום של תנועה פוליטית בארץ, רצוי כי השגרירות תמנע מהפצתו כמסמך הסברתי כללי.

6. אמצעי התקשורת: אמצעי התקשורת בברזיל - עתונות, טלוויזיה ורדיו - נמצאים לרוב בבעלות פרטית. קיימות מספר אמפריות תקשורתיות, השולטות על קשת רחבה של אמצעים בתחום זה: עתונות, טלוויזיה ורדיו והוצאה לאור.

בתחום זה של עבודת ההסברה פועלות הנציגויות בשיטות המקובלות: טיפוח קשרים עם עורכים בעלי השפעה במדיית השונות; המצאת חומר בכתב לאנשי מפתח; אספקת מידע בתשובה לשאלות וכו'. לפי הדיווח של הקונסוליה הכללית בסאן פאולו הוזמנו במימון הקהילה היהודית לישראל בשנים האחרונות למעלה מ-20 עתונאים מכלי התקשורת השונים. לפי הערכת ראשי הנציגויות, הדיווח בכלי התקשורת על ישראל ועל הסכסוך הישראלי-ערבי אינו אוהד, אך מאוזן ועובדתי.

לדברי הנציגויות קשה להחדיר חומר הסברה ישראלי לרשתות הטלוויזיה הארציות. עם זאת לקהילה היהודית בסאן פאולו ובריו דה ז'נרו תכנית טלוויזיה שבועית ולדברי מפקח התכנית, גם צופים לא יהודיים רבים. מלבד ענייני הקהילה המקומית משודרות בתכנית זו גם סרטים המשרתים את ההסברה הישראלית. לדוגמה, זה כמה חודשים משודרת הסדרה "עמוד האש"; גם בקשר להקרנת סדרה זו התעוררו בעיות כספיות עד למתן אישור להקרנתו בשנה החולפת.

בתחום ההסברה באמצעות הרדיו, נעזר משרד החוץ בשירות הקלטות פרטי לשם הקלטה והעברה של שירותי מידע ורקע לרשת רדיו גדולה. לאחרונה החל מדור הפקה במחלקת ההסברה במשרד הראשי בארץ להכין קלטות לצורכי החדרה לתחנות רדיו בברזיל. קשה להעריך אפקטיביות של אמצעי הסברה זה, מאחר שאין מעקב בנציגויות אחר השידורים בפועל.

7. סרטים: הנציגויות עוסקות גם בהפצת סרטים ותכניות וידאו, אך לא לשם הקרנה ברשתות הטלוויזיה, אלא להקרנה בפני חוגים יותר מצומצמים. הסרטים מושאלים בעיקר בהתאם לדרישות הפונים. הקונסוליה הכללית בסאן פאולו, לדוגמה, התקשרה עם חברה מסחרית המפרסמת ומשאילה כ-250 סרטי וידאו וסרטי 16 מ"מ שהעבירה להם הקונסוליה. בשגרירות בברזיל נמצאו כ-20 סרטי וידאו בלבד, אשר מופצים רק על פי בקשות מזדמנות. בקטלוג הסרטים של הקונסוליה בריו דה ז'נרו נמצאו כ-180 סרטי וידאו ועוד כ-80 סרטי 16 מ"מ; נמצא כי חלק ניכר מהסרטים מיושנים וכך אינם שימושיים עוד מבחינת תוכנם. הקונסול הכללי בריו דה ז'נרו דיווח ביולי 1989, כי ציבור היעד העיקרי

לקלטות הוידאו הוא הקהילה היהודית וכי בקונסוליה נמצא מלאי קטן של סרטי וידאו שימושיים בפורטוגזית.

8. אוניברסיטאות: הפעילות ההסברתית של הנציגויות בקרב הסטודנטים באוניברסיטאות היא למעשה אפסית. לעומת זאת, פעילה באוניברסיטאות "האגודה האוניברסיטאית לתרבות יהודית" שישד קונסול הכבוד של ישראל בסאן פאולו, והיוזמת הבאת אנשי אקדמיה מ ישראל להפצת התרבות העברית וספרותה ולעידוד לימודי היהדות. לדברי הנציגויות, האוניברסיטאות בברזיל אינן מוקד עוצמה פוליטית ואינטלקטואלית וקיימים חילוקי דעות בדבר הצורך לנהל הסברה פעילה בקמפוסים. לדעת המבקר, ראוי כי סוגיה זו תדון באופן יסודי בדרגים המקצועיים במשרד החוץ, וכי יתקבלו החלטות המתאימות על סמך דיון ממצה. משרד החוץ ענה, כי אכן ראוי לבחון את הצורך לנהל הסברה פעילה בקמפוסים האוניברסיטאים. כן הודיע המשרד כי הנחה את השגרירות לעשות מאמץ כדי לקרב ולהפעיל סטודנטים ידידותיים במגמה לסייע להסברה.

9. פעולות המחלקה לשיתוף בינלאומי (מש"ב): ניהול פעולות מש"ב לכל ברזיל מתרכז בקונסוליה הכללית בסאן פאולו. לפי נתוני הקונסוליה, בשנת 1988 באו 39 משתלמים מברזיל לקורסים בארץ; ב-1989, עד ספטמבר, יצאו לארץ עוד 31 משתלמים וצפויים עד סוף השנה 10 משתלמים נוספים. בברזיל עצמה כמעט ולא מתקיימים קורסים; הפעולות היוזמות של מש"ב במדינה זו הופסקו עוד לפני כ-10 שנים. לדעת ראשי הנציגויות, יש מקום לחדש פעילות זו.

משרד החוץ הסביר למשרד מבקר המדינה, כי המחלקה לשיתוף בינלאומי פועלת על פי יעדים ועדיפויות משרדיים, המותנים גם ביזמות של הממשל המקומי; פעילות המחלקה גם תלויה במידה ניכרת במימון מצד מדינות וסוכנויות סיוע זרות המביעות דעתן לגופן של מטרות הפעולה, ברזיל אינה נחשבת כמדינת יעד מועדפת בעיניהן. המשרד הנחה את השגרירות להטעים בפני אנשי הממשל בברזיל, ש ישראל מעוניינת בחידוש שיתוף הפעולה עם ארצם, על פי הנסיון משנות ה-60 וה-70, בעיקר בשליחת מומחים ישראלים למשימות ארוכות מועד, אולם בתנאי שתובטח השתתפות ברזילאית במימון.

נכסי נציגויות

ריכוז ממצאים

הטיפול בנכסי הנציגויות הוא בידי מחלקת נכסים של משרד החוץ, המטפלת ברכישה, בשכירות, בינוי בשיפוץ ובאחזקה של נכסים אלה.

בדיקה בהנהלת החשבונות ובמחלקת נכסים העלתה, כי המחלקה אינה עוקבת אחר הביצוע הכספי של הפרוייקטים השונים לבנייה ולשיפוץ של משרדי הנציגויות; אין מעקב תקציבי שיטתי ולא נרשמים סכומי ההוצאה בפריטים המתאימים, כך שאין אפשרות להעריך את ההוצאות לכל נושא ולקבוע, אם היו חריגות מהתקציב ובאיזה היקף.

למחלקה לא היו נהלים למסירת עבודות ליועצים. נמצאו מקרים בהם נחתמו הסכמים עם יועצים שכבר עבדו תקופה ממושכת בלא הסכם.

אין הוראות או סיכומים המסדירים באופן אחיד את ההשתתפות של שלוחות משרדי הממשלה השוכנות בתוך הנציגויות, בהוצאות התפעול והתחזוקה של המבנים. במהלך הביקורת נמצא כי היו קשיים בקבלת ההשתתפות של השלוחות השוכנות בנציגויות, בהוצאות על בינוי, שכירות ואחזקה שוטפת.

ניקוסיה

משרד מבקר המדינה עסק בריכוז ההוצאות על בנייה בקפריסין, אך נתקל בקשיים רבים. ההוצאות לא נרשמו כולן בפריט תקציבי אחד, והן פוזרו בין פריטים שונים, כך שהמחלקה עצמה לא הייתה מסוגלת לאמוד בבירור את ההוצאה הכוללת.

הביקורת העלתה, כי במהלך הבנייה נעשו התקשרויות עם ספקי ריהוט וציוד לשגרירות החדשה בניקוסיה, בסכומים גדולים, ללא מכרז ואף בלא לקבל מספר הצעות.

ורשה

לאומדן התקציבי, שהכינה מחלקת נכסים לשיפוצים ולהשקעות בבית הנציגות בוורשה, לא היה מצורף תחשיב מפורט כבסיס לעריכתו. במהלך הבנייה מסר מנהל הפרוייקט מספר אומדנים בדבר עלות הבניה והשימוש בתקציב בשלבים השונים. האומדנים השתנו מפרק לפרק, בלא קשר להוצאה בפועל ממש.

המשרד לא בדק את החשבונות שהגישה מע"צ, והם סולקו ללא בדיקה.

מבדיקה שנערכה במסגרת הביקורת עולה, כי ההוצאות על הבנייה בוורשה הגיעו לכ- 1,200,000 ש"ח, ואילו התקציב הסתכם ב-940,000 ש"ח.

בודפשט

בספטמבר 1988 נעשתה הערכה מחודשת של התקציב לבינוי הנציגות בבודפשט והתברר, כי, להערכת מנהל הפרוייקט, דרושים עוד כ-865,000 דולר כתוספת לתקציב הקיים.

רומא

במשך שנים רבות התנהלו מגעים עם בעלי הבית של שגרירות ישראל ברומא לצורך רכישתו על ידי המדינה. תהליך האישור התקציבי והמשא והמתן עם הבעלים היו ממושכים מאוד. במהלך שנים אלו עלה מחיר הרכישה מכ-3 מליון דולר ב-1982 ל-12 מליון דולר ב-1989.

סינגפור

לא היה תהליך קבלת החלטות מסודר לפתרון בעיות הדיוור של משרדי הנציגות בסינגפור.

פיג'י

שגרירות ישראל בפיג'י שכרה משרדים חדשים לנציגות. ממועד חתימת ההסכם ועד לתחילת השיפוצים חלפו חודשים רבים, שבמהלכם המשיכה השגרירות לשלם דמי שכירות, הן למלון בו היו ממוקמים משרדיה והן לבעלים של המשרדים החדשים.



על פי דברי הסבר להצעת תקציב משרד החוץ לשנת הכספים 1989, היו למשרד ברחבי העולם 126 משרדי נציגויות: 35 מהם בבעלות המדינה, והשאר - בתנאי שכירות. 34 דירות, המשמשות למגורי ראשי נציגויות, ו-13 דירות, המשמשות למגורי סגל, הן בבעלות המדינה.

הטיפול בנכסי הנציגויות הוא בידי מחלקת נכסים, המונה ארבעה עובדים. המחלקה עוסקת ברכישת מבנים ובשכירת משרדים ודירות לנציגויות ישראל. כן ממלאת המחלקה את התפקידים הבאים: טיפול בבינוי משרדים חדשים; שיפוץ והתאמה לצרכים; פיקוח על אחזקת מבנים; רכישת ציוד וכלי רכב ואחזקתם וביטוח הנכסים. האחראי על הטיפול בנכסים בנציגויות עצמן הוא קצין המנהלה.

על רכישת בניינים או בנייתם בחו"ל מחליטה הוועדה הבינמשרדית למקרקעי חו"ל שבמשרד האוצר, ובראשה עומד סגן החשב הכללי, הממונה על מחלקת הדיור והאחזקה במשרד האוצר, ובה כ-10 חברים מהמשרדים הבאים: משרד ראש הממשלה, משרד החוץ ומשרד האוצר (נציג החשב הכללי ונציג אגף התקציבים).

בחודשים מארס - מאי 1989 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול נכסי משרד החוץ בחוץ לארץ. הביקורת התייחסה לטיפול המשרד בשיפוץ, ברכישה ובשכירה של מספר משרדי נציגויות ולסדרי הפיקוח התקציבי. הביקורת נערכה במחלקת נכסים ובאגף הכספים של המשרד. כן נבדקו החלטות הוועדה הבינמשרדית למקרקעי חו"ל במשרד האוצר.

בשנות התקציב 1987 ו-1988 טיפלה מחלקת נכסים ברכישת שבעה משרדים ודירות שרד, בעלות כוללת של כ-4 מליון דולר (על פני שלוש שנות תקציב, 1986 - 1988): דירת הקונסול הכללי בלוס אנג'לס, דירת הקונסול הכללי באטלנטה, דירת הקונסול הכללי בסן פרנסיסקו; דירת השגריר לאו"ם; משרדי השגרירות באסונסיון; דירת השגריר בפרטוריה ומשרדים לשגרירות ודירת שגריר בניקוסיה. כן טיפלה המחלקה: בשכירת 14 משרדי שגרירות חדשים; בשיפוץ נרחב של 31 מבני שגרירות (כולל משרדים חדשים שנשכרו) ובשיפוץ יסודי של שלוש נציגויות (ניקוסיה, ורשה ובודפשט).

תקציב ותכנון פעולות

ההקצבה לרכישת מבנים, לבנייה ולשיפוצים, לרכישת ציוד וריהוט כלולה בתקציב המשרד בתחום פעולה ייצוג המדינה בחו"ל.

להלן פרטי התקציב וביצועו לגבי פעולות מחלקת נכסים, כפי שנכללו בתקציב המשרד לשנות הכספים 1986 - 1989 (באלפי ש"ח):

התקציב לבנייה, לשינויים במבנים ולהתקנות (להוציא ציוד וריהוט משרדי) הסתכם בשנת הכספים 1986 ב-4,837,000 ש"ח. ההוצאה בפועל הייתה 2,851,000 ש"ח; ב-1987 היה התקציב 2,143,000 ש"ח וההוצאה בפועל - 2,124,000 ש"ח; ב-1988 הגיע התקציב ל-5,512,000 ש"ח (ועוד 21,734,000 ש"ח לרכישת השגרירות ברומא) וההוצאה בפועל הסתכמה ב-4,836,000 ש"ח.

תקציב המחלקה לבנייה, לרכישה ולשיפוץ של בניינים או דירות ולשינויים בהם
אינו מבוסס על תכנית עבודה ולוח זמנים. מבדיקה בהנהלת החשבונות ובמחלקת נכסים עולה, כי המחלקה איננה עוקבת אחר הביצוע התקציבי והכספי של הפרויקטים השונים. אין גם ריכוז לפי סוגי הוצאה, כגון תשלומים ליועצים ולקבלנים, ונסיעות לחו"ל. גם ההוצאה בפועל אינה נרשמת תמיד בפרטי התקציב הנכונים, כך, שאין אפשרות להעריך את ההוצאות לכל נושא ולקבוע, אם היו חריגות מהתקציב ובאיזה היקף.

המשרד השיב למשרד מבקר המדינה, כי קשה היה לעדכן את רישום עלויות הפרויקטים, מאחר שחלק ניכר הוצא על ידי מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"צ), וממנה נתקבלו נתונים כלליים על ההוצאות רק חודשים מספר לאחר ביצוען, וללא פירוט. לדעת מבקר המדינה היה על המשרד לנהל מעקב יותר קפדני אחר ההוצאות במהלך ביצוע פרויקט ולדרוש ממע"צ דיווח מפורט ומעודכן במהלך העבודה.

פרטי תקציב		1986		1987		1988		1989	
תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע
ציוד וריהוט משרדי	886	1178	787	1121	860	992	883		
שינויים במבנים והתקנות, טיפול עונתי	3997	2001	1614	1609	3160	2650	2469		
בנכסים ובניית נכסים לנציגויות									
הנציגות בוורשה	840	843	100	101	---	---	---		
השגרירות בקפריסין	---	7	429	414	---	---	---		
הנציגות בבודפשט	---	---	---	---	2352	2186	784		
השגרירות ברומא	---	---	---	---	21734	---	---		
					*				
סה"כ	5723	4029	2930	3245	28106	5828	4136		

* ההוצאה עבור רכישת השגרירות ברומא נעשתה בשנת הכספים 1989 - ראה להלן.

מפעם לפעם מופיעים בתקציב המחלקה הרשאות המיועדות לפרוייקט מסוים. לדוגמא: בשנת התקציב 1987 הופיע פריט "בניית בית הנציגות בקפריסין" וכן פריט "שינויים במבנים - ורשה". ברם, ההוצאות שנרשמו בפריטים אלו התייחסו גם לפרוייקטים אחרים, ואילו ההוצאות עבור הנציגויות בקפריסין או בוורשה לא כולן נרשמו בהם.

מצב זה איננו מאפשר לעקוב אחר ניצול של המסגרת התקציבית המיועדת לפרוייקטים השונים בהם עוסקת המחלקה. לדעת מבקר המדינה, לא יתכן שיוצאו מליוני דולרים על פרוייקטים שונים של המשרד בלא מעקב צמוד ושיטתי ובלא רישום מפורט של העלויות של כל פרוייקט ופרוייקט. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, כי בשיתוף עם יועץ מיוחד נבנית עבור המשרד תוכנה המתאימה לצורכי פיקוח ממוחשב על התקציב והפרוייקטים השונים.

העסקת יועצים

המחלקה מעסיקה יועצים מקצועיים בתחומי הבנייה השונים (ניהול, קונסטרוקציה, חשמל, תקשורת, תברואה, בטיחות, אומנות ועוד). במספר פרוייקטים גדולים שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה (בודפשט, ורשה וקפריסין) הועסקו כ-10 יועצים בכל פרוייקט

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עלו הממצאים הבאים:

1. במחלקה לא היו נהלים למסירת עבודות ליועצים. הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי בחלק מהמקרים נמסרו עבודות ליועצים שהומלצו על ידי מע"צ, משרד הבטחון או מנהלי הפרוייקט. נמצא, כי בדרך כלל לא נבחנו מספר הצעות למתן ייעוץ באותו נושא, לא מבחינת טיב העבודה ולא מבחינה כספית. כמו כן נמצא, כי ברוב הפרוייקטים שנבדקו הועסקו אותם היועצים.

התכ"מ אינו קובע דבר לעניין דרך העסקת יועצים על ידי משרדי ממשלה. מן הראוי שהחשב הכללי במשרד האוצר יתן את דעתו להעדר כללים בעניין זה, ויפעל לקביעתן של הוראות מתאימות. באין הוראות בתכ"מ, מן הראוי שהמשרד עצמו יקבע נהלים ברורים

בנדון. העסקת יועצים אמנם אינה כפופה לחובת מכרז, אולם גם בהעדר חובה כזו על המשרד לשמור על עקרון השוויון על ידי מתן הזדמנות ליועצים שונים להיות מועסקים על ידו. ניהול משא ומתן עם מספר מועמדים לכל תפקיד יבטיח גם מציאת המועמד המתאים לו ביותר.

2. נמצאו מקרים בהם נחתמו הסכמים עם יועצים, לאחר שכבר עבדו תקופה ממושכת בלא חוזה. לדעת מבקר המדינה, על המשרד להקפיד על העסקת יועצים רק על פי חוזה חתום מראש. המשרד הודיע באוגוסט 1989, כי יעסיק יועצים רק לאחר שייחתמו עמם חוזים.

טיפול מחלקת נכסים בפרוייקטים

ניקוסיה

1. השגרירות בקפריסין שכנה במשרדים שכורים. בעל הבית סירב להאריך את תוקף חוזה השכירות, שפג בשנת 1981; מאז ועד המעבר לבניין החדש ב-1987 שכנה השגרירות במשרדים אלו ללא חוזה תקף. בהתאם להחלטה של הוועדה הבינמשרדית למקרקעי חו"ל ממאי 1985, חתם המשרד - כעולה ממסמכיו - בנובמבר אותה שנה על חוזה לרכישת קרקע ועליה שלד של בנין, תמורת 362,000 דולר. הקבלן המקומי שהקימו התחייב בחוזה לסיים את הקמת הבניין תמורת כ-138,000 דולר. מאומדן דאז שערכה המחלקה עלה כי שיפוצים נוספים יעלו את סך עלות הפרוייקט ל-1,420,000 דולר.

ממסמכי המשרד עולה כי בזמנו סוכם בעל פה שלחוזה הרכישה יצורפו התכניות המעודכנות על מצב הבניין, אך אלה לא צורפו ומצב הבנייה לא הוגדר במדויק בחוזה. עניין זה היה אחר כך אחד הגורמים למחלוקת עם הקבלן. בפועל שולמו לקבלן המקומי עד אוקטובר 1986 כ-180,000 דולר, במקום 138,000 דולר.

במכרז להשלמת בניין השגרירות זכה ביוני 1986 קבלן שהגיש את ההצעה הזולה ביותר, שהסתכמה ב-872,670 ש"ח. מהמחירים שנקב בהצעתו הסכים הקבלן הזוכה לתת הנחה של 5% כנגד ביצוע תשלומים תוך 14 יום מיום אישור החשבון. המשרד לא עמד בתנאי זה, בגלל חוסר מימון, וכך הפסיד הנחה של כ-69,000 ש"ח. בפועל שולמו לקבלן 1,267,370 ש"ח, כתוצאה משינויים בבנייה, תוספות שנדרשו על ידי המשרד והוצאות בלתי צפויות. ביולי 1987 הסתיימה העבודה בפרוייקט.

2. משרד מבקר המדינה ריכוז את ההוצאות בקשר לבנייה בקפריסין, אך נתקל בקשיים רבים. ההוצאות לא נרשמו בפריט תקציבי אחד, אלא פוזרו בין הפריטים השונים, כך שהמחלקה לא יכלה לאמוד בבירור את ההוצאה הכוללת.

3. הביקורת העלתה כי במהלך הבנייה התקשר המשרד עם ספקי ריהוט וציוד לשגרירות החדשה בהיקף כספי גדול ללא מכרז, בניגוד להוראות התכ"מ ואף ללא שקילת מספר הצעות. גם לגבי הספקים, שהגישו הצעות, לא נמצא תיעוד שיעיד על כך, שהתנהל משא ומתן על המחיר, והמחיר שהוצע הוא המחיר ששולם. בכל המקרים מימן המשרד את נסיעת הספקים ופועליהם לקפריסין, כולל הוצאות שהייתם שם. התקשרות עם ספקים, בסכומים גדולים, בלא מכרז נוגדת סדרי מינהל תקינים. על המשרד להקפיד על ביצוע התקשרויות על פי הוראות התכ"מ.

היחסים עם פולין נותקו, כידוע, בשנת 1967. ב-1986 הוחלט על פתיחת משרד אינטרסים של ישראל בוורשה, במקביל לפתיחת משרד אינטרסים פולני בארץ, והמשרד החליט לשכן את המשלחת הישראלית בבניין הנציגות בוורשה הנמצא ברשות מדינת ישראל מאז נובמבר 1948.

1. באפריל 1986 הכינה מחלקת נכסים אומדן תקציבי לשיפוצים ולהשקעות בבית הנציגות. הערכת המחלקה הייתה, כי השיפוצים וההשקעות בבניין יעלו כ-668,000 דולר. השיפוצים חולקו לשני שלבים: שלב א' - שיפוץ חיצוני ופנימי של הבניין שעלותו הוערכה ב-285,000 דולר; שלב ב' - החלפת מערכות אינסטלציה, חשמל ועוד, שעלותה הוערכה ב-383,000 דולר. לאומדן תקציבי זה לא צורף תחשיב מפורט עליו הסתמכה המחלקה. במועד יותר מאוחר, במחצית הראשונה של 1987, נוסף לתכנית שלב ג', שנאמד במאי 1987 ב-78,000 דולר, מהם 30,000 דולר עבור התקנת גנרטור. עבודות הבנייה של שלב א' וב' נמסרו למע"צ.

במהלך השיפוצים מסר מנהל הפרוייקט שנבחר על פי המלצת מע"צ, מספר אומדנים של עלות השיפוצים והשימוש בתקציב בשלבים. האומדנים שונו מפרק לפרק, בלא קשר להוצאה בפועל ממש.

באומדניו העריך מנהל הפרוייקט את ההוצאות על עבודות שכבר בוצעו בצורה לא מדויקת, כאשר ברור היה כי ההוצאה בפועל יותר גדולה; לדוגמא: מנהל הפרוייקט העריך במאוס 1987 את ההוצאה בפועל עבור עבודת החשמלאי ב-12,500 ש"ח, במאי 1987 הוערכה עבודתו (שלמעשה כבר הסתיימה) ב-22,500 ש"ח. באותו שלב שולמו כבר לחשמלאי כ-40,000 ש"ח. גם ההוצאות לתכנון ולניהול לא הוערכו ולא תוקנו בהתאם להוצאה בפועל: במאוס ובמאי 1987 הוערכו הוצאות אלו ב-40,000 ש"ח, כאשר למנהל הפרוייקט עצמו שולמו כבר עד מאי יותר מ-40,000 ש"ח (וסעיף זה אמור היה לכלול את כל הוצאות התכנון, שהסתכמו בעוד עשרות אלפי ש"ח).

האומדנים אמורים לשמש כלי פיקוח על הוצאות הבנייה בפועל. כיוון שהמשרד לא ערך השוואה בין האומדנים לבין ההוצאה בפועל, לא היה ערך לכלי פיקוח זה.

2. המשרד לא בדק את החשבונות שהגישה מע"צ. על פי ההצעה לאספקת שירותי ניהול שהגיש מנהל הפרוייקט, בדיקה כזאת אינה כלולה במסגרת עבודתו. גם משיחה עם מנהל מחלקת נכסים עלה, כי החשבונות שהוגשו לה שולמו בלא שנבדקו.

3. במסגרת הביקורת נערך ניסיון לסכם את ההוצאה בפועל על הפרוייקט בוורשה. לפי הרישומים בהנהלת החשבונות של המשרד לשנת 1986, הייתה ההוצאה הכללית 843,000 ש"ח, (התקציב הסתכם ב-840,000 ש"ח); לשנת 1987 הוקצבו לפרוייקט ורשה 100,000 ש"ח נוספים וההוצאה בפועל הגיעה ל-101,000 ש"ח.

אולם תשלומים שונים ששולמו ליועצים לא נכללו בפריט התקציבי המתאים, לדוגמא: הביקורת העלתה, מתיקים במחלקת נכסים, כי למנהל הפרוייקט שולמו כ-50,000 ש"ח שכר טרחה, בשנת הכספים 1986, עבור פרויקט ורשה (לא כולל אש"ל ונסיעות). הפריט התקציבי חויב רק ב-17,000 ש"ח שכר טרחה. גם תשלומים ליועצים אחרים אינם מופיעים בפריט זה. כמו כן לא הופיעו בו כל התשלומים עבור אש"ל ונסיעות של יועצים שונים. לעומת זאת, בפריטים אחרים של תקציב המחלקה ל-1987, מופיעות הוצאות שנעשו עבור פרויקט ורשה. מבדיקה, הכוללת רק את ההוצאות שזוהו בוודאות, נמצא שעוד כ-140,000 ש"ח הוצאו עבור הפרוייקט. כלומר, בהערכה זהירה הוצאו כ-1,200,000 ש"ח, ואילו התקציב (בשתי שנים) הסתכם ב-940,000 ש"ח.

המשרד השיב, כי נוכח מורכבותו של הפרוייקט, הגרעון שהתהווה הוא בגבולות הסביר.

1. בספטמבר 1987 נחתם הסכם בין ממשלות ישראל והונגריה לפתוח משרדים דיפלומטיים. בעקבות הסכם זה, יצאה משלחת סקר ממשרד החוץ לבדיקת אפשרויות הדיור בבודפשט, לקראת פתיחת משרד אינטרסים. המשלחת, בה היו חברים מנהל מחלקת נכסים ועובד מע"צ, נתבקשה לבדוק שכירת בית לנציגות, לראש הנציגות ולצוות העובדים. המשלחת נעזרה במשרד ההונגרי לטיפול בדיפלומטים זרים.

בנובמבר 1987 הוחלט, כי הנציגות תמוקם בבית בבעלות פרטית. הבית ירכש על ידי ממשלת הונגריה ויושכר לנציגות ישראל, תוך הבנה כי בעתיד תסייע הונגריה לישראל לרכוש את הבניין. כן הוחלט באותו מועד, כי השיפוצים יבוצעו על ידי קבלן ישראלי שייבחר במכרז ויעסיק רק עובדים ישראלים, וכי ישתמשו בחומרים וציוד מהארץ. משרד אינטרסים של ישראל החל לפעול במאוס 1988, כשהוא שוכן זמנית במבנה אחר.

2. כבר מראשית הפעולות שותף בנושא משרד מהנדסים שמונה למנהל הפרוייקט. הביקורת העלתה, כי פרט להמלצה של מע"צ, לא נמצאה החלטה רשמית על מינוי מנהל הפרוייקט. המשרד השיב, כי ההחלטה על מינויו התקבלה על דעתו של סגן המנהל הכללי למינהל.

בסוף נובמבר 1987 הוחלט, כי מנהל הפרוייקט יכין אומדן ראשוני של עלות הפרוייקט. רק בינואר 1988 הוחלט על הכנת פירוט תקציבי שיכלול: שכר מתכננים; נסיעות ואש"ל; קניות בארץ ובחו"ל; אריזות והובלות; שונות וזרובה. שכר קבלני הבנייה לא נכלל בפירוט.

בינואר 1988, כ-3 חודשים לאחר שהיועצים החלו בעבודתם (יועץ קונסטרוקציה, יועץ חשמל, יועץ אנסטלציה-תברואה ומנהל הפרוייקט), הם נתבקשו לראשונה להעביר למנהל מחלקת נכסים את הצעותיהם לשכר טרחה; רק בסוף מאי 1988, לאחר שעבודות התכנון של היועצים כבר הסתיימו (מלבד הפיקוח העליון בשטח), אושר שכר טרחתם על ידי המחלקה, אך חוזים עם היועצים הוכנו ונחתמו במועד מאוחר יותר.

3. באמצע יולי 1988 עדיין לא היו התכניות המפורטות של כל היועצים מוכנות, והמכרז לקבלן ראשי נדחה לספטמבר 1988. בגלל העיכובים השונים בתחילת ביצוע העבודה, נשלח צוות של מע"צ בספטמבר 1988 לביצוע עבודות שלד לפני בוא החורף. הוצאות צוות זה הוערכו על ידי מנהל הפרוייקט בכ-70,000 דולר; באוגוסט 1988, לקראת יציאת הצוות, עלה האומדן התקציבי ל-113,000 דולר. עבודת מע"צ הסתיימה באוקטובר 1988. במועד זה עדיין לא נתקבל אישור תקציבי להוצאה הכוללת, והקבלן שזכה במכרז להשלמת העבודה עדיין לא התחיל בעבודה באתר.

על פי לוח הזמנים החדש, נקבעה תחילת העבודה של הקבלן לסוף אוקטובר 1988, אך אישור תקציבי של האוצר לא נתקבל עד אז. ועקב כך לא ניתן צו להתחיל בעבודה. גם בתחילת נובמבר עדיין לא הוחל בעבודה. בעניין זה כתב מנהל הפרוייקט למחלקת נכסים, כי כל דחייה נוספת תביא נזקים חמורים לפרוייקט, בנוסף לעלויות השוטפות הגבוהות על שכר דירה וכו' המוערכות בין 15,000 ל-20,000 דולר לחודש. החוזה עם הקבלן נחתם בסופו של דבר בנובמבר 1988, והוסכם עמו על מועד מסירת הבניין באמצע יוני 1989. בסוף נובמבר 1988 התחילה העבודה באתר.

4. בדצמבר 1987 העריך מנהל הפרוייקט את עלות שיפוץ משרדי הנציגות ב-1,850,000 דולר, מזה כ-100,000 דולר שכר תכנון, ניהול ופיקוח. באומדן זה לא נכללו הוצאות נסיעה ואש"ל של היועצים. בתקציב לשנת הכספים 1988 תוקצבו, בעקבות אומדן זה, 2,352,000 ש"ח.

בספטמבר 1988, בעקבות תוצאות המכרז לבניוי הנציגות, נעשתה הערכה מחודשת של התקציב על ידי מנהל הפרוייקט והתברר, כי חסרים, להערכתו, כ-865,000 דולר לתקציב. הפרש גדול זה נבע, לדעתו, מכמה סיבות: דרישה תקציבית נמוכה מדי, בטרם ביקרו היועצים באתר; קיצוץ של 10% על ידי משרד האוצר מההקצבה שנדרשה; עלייה משמעותית של המחיר השקלי, לעומת המחיר הדולרי, לפיו הוכן התקציב; עלויות תובלה גבוהות ותוספות משמעותיות, כגון החלפת מערכת החימום וכל החלונות; נסיעת צוות מע"צ לפני יציאת הקבלן; עלות פיתוח של כ-250,000 דולר, לעומת כ-50,000 דולר שתוקצבו.

בנובמבר 1988 הוכן אומדן נוסף לביצוע השיפוצים. האומדן הסתכם ב-2,840,000 דולר, כולל ריהוט והוצאות תכנון, כלומר - תוספת של כמיליון דולר לאומדן הראשוני, שעה שטרם התחילו השיפוצים בפועל. בתקציב לשנת הכספים 1989 תוקצבו 784,000 ש"ח נוספים, סך הכל - 3.1 מיליון ש"ח, לביצוע הפרויקט.

5. בשנת הכספים 1988 הוצאו לבינוי בנציגות, מהפריט התקציבי המתאים, 2,186,152 ש"ח (לעומת תקציב של 2,352,000 ש"ח). באפריל 1989 הוצאו לבינוי הפרויקט 214,396 ש"ח נוספים. התקציב לשנתיים הסתכם כאמור בסך כולל של 3,136,000 ש"ח, כשהעלות המוערכת של השיפוץ היא כ-4.5 מיליון ש"ח. בתום הביקורת נסתיימו השיפוצים בבניין ובעת כינון היחסים עם הונגריה ב-18.9.89 עברה הנציגות לבניין החדש.

רומא

השגרירות ברומא ממוקמת זה שנים רבות בבניין, שממשלת ישראל שכרה מבעלים פרטיים. שכר הדירה היה סביר ובשנות השמונים המוקדמות - הרבה מתחת למחיר השוק: שכר הדירה השנתי בשנת 1988 הסתכם בכ-30,000 דולר. החוזה עם בעלי הבית היה בתוקף עד מארס 1989. 44 מחצית הבנין הועמדה לרשות שלוחות של משרדים אחרים ורק מחציתו שירתה את משרד החוץ. זה כעשר שנים מתנהלים מגעים עם הבעלים הפרטיים לרכישת הבניין, הנובעים בעיקר מדאגה לפינוי השגרירות על ידי הבעלים בתום החוזה, ולדברי אנשי הנציגות - מהעדר אלטרנטיבה סבירה לרכישה או להקמת בניין אחר לשגרירות ברומא.

בעלי הבניין, בהיותם מודעים לאינטרס שיש למדינת ישראל לרכוש את הבניין, דרשו תמורתו סכומים גבוהים, מעבר למחיר השוק. בעת ביקורת משרד מבקר המדינה בשגרירות ברומא ב-1982, דרשו הבעלים 3.5 מיליון דולר, כאשר שמאי מקומי העריך את הבניין ב-2 מיליון דולר. משרד מבקר המדינה העיר אז (בדו"ח שנתי 34), שיש לעשות מאמץ רציני נוסף למצוא אלטרנטיבה סבירה לבניין לפני שמשרד החוץ יסכים לרכוש את הבניין במחיר שנדרש. מאז חלפו יותר משש שנים, ובמשך תקופה זו ניהל המשרד משא ומתן כמעט בלתי פוסק עם בעלי הבית לרכישת הבניין. משלחות לא מעטות יצאו לניהול המשא ומתן עם הבעלים, ובין היתר - משלחת של ששה אנשים ב-1987, שעליה העיר משרד מבקר המדינה בדו"ח שנתי 38 כי "לא היה צורך במשלחת כה גדולה ואף היה אפשרי להטיל את הטיפול בנושא על השגריר וצוותו במקום". המו"מ לא הניב תוצאות.

הוועדה הבינמשרדית למקרקעי חו"ל החליטה בינואר 1986 לאשר את רכישת המבנה, אך מתן האישור התקציבי על ידי משרד האוצר נמשך חודשים רבים, וניתן רק ביוני 1987; ואז כבר דרשו בעלי הבית כ-9 מיליון דולר. המו"מ נמשך בעצלתיים, תוך חיפוש נכס אחר שיתאים לנציגות. במהלך 1987 ועד סוף 1988 הועלו מספר הצעות בסכומים הנעים בסביבות עשרה מיליון דולר. הואיל והצעות אלה לא התאימו למשרד, שוב חזרה האופציה של רכישת המבנה הנוכחי.

בפברואר 1988 החליטה הוועדה הבינמשרדית למקרקעי חו"ל, בהחלטה חוזרת, לרכוש את הבניין. במאי 1988 עדיין לא נתקבל האישור התקציבי לרכישה, במחיר החדש, והנושא עלה שוב בוועדה הבינמשרדית למקרקעי חו"ל. בספטמבר 1988 סוכמה העסקה עם בעלי הבית, ואלה האחרונים דרשו שהסכם פורמלי יחתם עד סוף מארס 1989. בהגיע המועד האמור, ובעקבות עיכובים שונים שחלו בחתימת ההסכם לרכישת הבניין נחתם ההסכם רק באמצע מאי 1989, תמורת כ-12 מיליון דולר.

סינגפור

1. משרדי הנציגות השכורים שוכנים בבניין רב קומות באחד הרחובות הראשיים של סינגפור. מאז שנת 1986 מחפשת השגרירות משרדים חדשים.

באפריל 1988 נמצא בנין לרכישה, שלדעת השגרירות התאים לצרכיה. אולם בקשת המשרד לאישור תקציבי של משרד האוצר לא נענתה (דובר על סכום של כ-2 מיליון דולר, כולל התאמות), והבניין נמכר לאחר. תוקפו של חוזה השכירות של השגרירות הסתיים בינואר 1989; הארכת תוקף החוזה עד יולי 1989 גררה העלאת שכר הדירה, ל-355,000 דולר לשנה, פי שלושה משכר הדירה ששולם עד אז.

2. לאחר שרכישת הבניין לא אושרה, התריע מנהל מחלקת נכסים בפני הסמנכ"ל למינהל על מועד הפינוי הקרב. השגרירות התבקשה לאתר בניין מתאים בשכירות. על כך השיבה, כי שכירת משרד בבנין בודד היא לתקופה מירבית של חמש שנים, וזה לא יצדיק השקעה גדולה בשיפוצים, כמתבקש. בתחילת יוני 1988 פנה מנכ"ל המשרד לממונה על התקציבים באוצר בבקשה לאשר תקציב לרכישה.

בסוף יוני 1988 הגיעה לאגף התקציבים באוצר פנייה נוספת, בה הדגיש השגריר, כי להערכתו, עם תום תקופת החוזה, תעמוד השגרירות בפני לחצים מדיניים ורציניים לפנות את הבניין. בדיון שהתקיים באמצע יולי 1988, סירב משרד האוצר לאשר רכישת בניין והשגרירות התבקשה לחזור ולבדוק אופציה של שכירות.

באוגוסט 1988 נמצא מבנה בשלבי בנייה מתקדמים. בעל הבית הסכים להשכירו תמורת כ-12,000 דולר לחודש או למכרו בכ-1.9 מיליון דולר. יחד עם הוצאות התאמתו לצורכי השגרירות נאמדה העלות של רכישת המבנה בכ-3.5 מיליון דולר. הבניין אושר לשימוש כשגרירות על ידי ממשלת סינגפור. בספטמבר נסעו מנהל המחלקה והיועץ ההנדסי לסינגפור כדי לסיים את עסקת הרכישה. בנובמבר 1988, עדיין לא הגיעו להסכם ובעל הבית איים לתבוע את השגרירות לדין.

בדצמבר 1988 התעוררו קשיים במו"מ, עקב סכסוך בין שני השותפים לבעלות על הקרקע. דווקא בשלב זה, כשנראה היה שהעסקה עולה על שרטון, נחתם הסכם עם ארכיטקט מקומי לתכנון הבניין, בהתאם לצורכי הנציגות, תמורת שכר טרחה של כ-50,000 דולר, שמהם שולמו לו 36,000 דולר תוך חודשיים. בשלב זה נפסק המו"מ, והשגרירות החלה לחפש פתרון אחר. בינואר 1989 החלה השגרירות, כאמור, לשלם שכר דירה גבוה פי שלושה, בהתאם להסכם השכירות עם בעל הבית, שהוארך עד חודש יולי של אותה שנה.

בפברואר 1989 חודש המו"מ עם בעלי הבית של המבנה עליו התנהל המו"מ הקודם והם הציעו אותו לשגרירות לרכישה תמורת כ-2.26 מיליון דולר. בישיבת הוועדה הבינמשרדית למקרקעי חו"ל ממאוס 1989 הודיע נציג האוצר, כי לא יאושר תקציב למטרת הרכישה.

באמצע מאי 1989 אישרה הוועדה הבינמשרדית למקרקעי חו"ל רכישת המשרדים בסינגפור, שלגביהם התנהל המו"מ תמורת כ-3.4 מיליון דולר. סכום זה כולל רכישה, התאמה, הוצאות תכנון וייעוץ והוצאות נלוות אחרות. עד מועד סיום הביקורת לא נחתם ההסכם והמשרד ממשיך לשלם שכר דירה גבוה מאוד עבור משרדים שהוא שוכן בהם, ללא הסכם תקף.

פיג'י

שגרירות ישראל בפיג'י נפתחה בפברואר 1988. עד מועד מציאת בניין מתאים שוכנה השגרירות במלון. במאוס 1988 נמצאו לשגרירות משרדים והוחל במשא ומתן לשכירתם. המו"מ נמשך יותר מחצי שנה וההסכם נחתם רק באוקטובר 1988. על השגרירות היה לשפץ את המשרדים כדי להתאימם למטרתם. באפריל 1989, חצי שנה לאחר חתימת החוזה, עדיין לא הסתיים שלב התכנון ולא הוחל בבינוי.

בסוף מאי 1989, שבעה חודשים לאחר שכירת המשרדים, עדיין לא הוחל בשיפוצים. על כך כתב השגריר בפיג'י: "ראוי לשגר לכאן איש מאנשיכם... ההוצאה הכספית הכרוכה בכך, כ-3,000 דולר,

אינה עומדת בשום יחס לעומת ההוצאות הנובעות ועוד תנבענה מהמשך שהותנו במלון - כ-60,000 דולר. זאת בנוסף לעוגמת הנפש ואי היכולת לתפקד נאות הנגרמים מהמשך הפעילות במלון".

עד מועד סיום הביקורת לא הוחל בשיפוץ, והנציגות ממשיכה לתפקד בתנאים של צפיפות רבה במלון ולשלם שכר שהות במלון בסכומים ניכרים, וכן את שכר הדירה עבור המשרדים החדשים שעדיין אינם בשימוש.

השתתפות שלוחות משרדי הממשלה בהוצאות השוטפות בנציגויות

בבנייני הנציגויות בחוץ לארץ שוכנות שלוחות של משרדי ממשלה שונים. אין הוראות וסיכומים המסדירים את השתתפותן של השלוחות השונות בהוצאות התפעול והאחזקה של המבנים. כאשר השלוחות משתתפות בהוצאות, נעשה הדבר על פי מו"מ והסדרים בכל מקרה לחוד. מצב דברים זה אינו מניח את הדעת.

במהלך הביקורת נמצא, שקיימים קשיים בקבלת התחייבויות מצד המשרדים בדבר השתתפות השלוחות השוכנות בבנייני הנציגויות בהוצאות עבור שכירות, בינוי, ואחזקה שוטפת. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי, שייקבעו הסדרים כלליים עם המשרדים הנוגעים בדבר השתתפותם בהוצאות האמורות. בתשובתו הודיע המשרד כי יזם לאחרונה בדיקה מקפת של המצב בעניין זה בנציגויות כדי להביא לפתרון הבעיה.



לדעת הביקורת, הממצאים מראים, כי במשרד החוץ אין תהליך קבלת החלטות מסודר בעניין רכישה, שכירה ושיפוץ של נציגויות; ההחלטות מתקבלות אד הוק, ללא רצף הגיוני של תהליך; וללא תכנית עבודה ארוכת טווח כבסיס לתכנון התקציבי. כמעט בכל פרויקט שנבדק היו ההוצאות בפועל גדולות מהתקציב או מאומדני עלות הפרוייקט.

תקנון שירות החוץ (הוראות כספים) אינו מכיל כללים והנחיות לרכישה ושכירה של נכסים לנציגויות בחו"ל. לדעת מבקר המדינה, כללים כאלה חייבים לענות, בין היתר, על השאלות הבאות: באלו נסיבות יש לרכוש או לשכור נכסים; אלו הליכים יש לנקוט לבחינת הצעות רכישה או שכירות; מה הדרכים לאמוד הצרכים לתקופת זמן ממושכת. כל פעולה של רכישה ושכירות חייבת להיות מלווה נייר עבודה, המסביר את ההחלטה והמציג את הנתונים אשר עמדו לעיני המחליטים.

כיוון שרכישה או התאמת מבנה שכור כרוכות בהוצאות הון, הצגת הוצאות אלה במסגרת התקציב הרגיל אינה במקומה. על משרד האוצר למצוא מסגרת של תקציב פיתוח, שתאפשר הכנת תקציב מותנה בפתחת המו"מ או לפחות בשלביו הראשונים, כדי שהאישור התקציבי באוצר לא יינתן רק בסופו. הנסיון מלמד, כי השגת האישור הוא תהליך ממושך, הגורם לתקלות, כפי שאירע לגבי השגרירויות ברומא ובסינגפור.

בעקבות הביקורת הודיע משרד החוץ, כי בימים אלו נערך סקר מבנים, שמטרתו להביא להקצאת תקציב פיתוח לטיפול רב שנתי בנכסים. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מספר הנכסים שרוכש המשרד והשיפוצים הנרחבים הנדרשים כדי להכשיר את המבנים לתפקידם, על המשרד להתארגן טוב יותר לניהול הנכסים ותחזוקתם בחוץ לארץ.

הרחבת המזון

זה שנים רבות משמש חלקן של אחד הביתנים במשרד החוץ מזון לעובדיו. במהלך פברואר - אוקטובר 1989 ביצע המשרד הרחבה ניכרת בבניין זה.

בספטמבר 1989 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי השיפוץ וההוצאות עליו. הבדיקה נערכה במחלקת המשק ובאגף הכספים. בדיקה משלימה נערכה במחלקת עבודות ציבוריות (מע"צ).

מחלקת המשק שבמשרד היא הממונה על הטיפול בבנייה המבוצעת בביתני המשרד. בנובמבר 1987 הוציא מנהל מחלקת המשק הזמנה למע"צ על סך 50,000 ש"ח עבור הרחבת המזון, המטבח והמחסן הצמוד לו ב-35 מ"ר. העלות המשוערת של העבודה הסתכמה בכ-85,000 ש"ח, כפי שנמסר למע"צ על ידי המתכנן באוגוסט 1988.

באוגוסט 1988, לאחר קבלת היתר הבנייה מעיריית ירושלים, הכינה מע"צ את החומר לפרסום המכרז לביצוע העבודה. סמוך למועד פרסום המכרז, הוצא על ידי עיריית ירושלים (האגף לרישוי עסקים ופיקוח תברואתי) צו סגירה למזון הקיים בשל ליקויי תברואה. משרד החוץ הצליח לעכב את ביצוע צו הסגירה עד לסיום הבנייה מחדש של המזון, תוך המשך הפעלתו.

בישיבה שהתקיימה באוגוסט 1988 אצל מנהל מחלקת המשק, בהשתתפות נציגי מע"צ, סוכם על שינוי בתכנון - דהיינו, בנוסף להרחבת המזון והקמת המחסן, תתוכנן תוספת שטח של כ-55 מ"ר, על חשבון חדרי משרדים של הביתן הצמוד למזון הקיים.

התכנון הוצג בפני מנהל מחלקת המשק בספטמבר 1988 על ידי מהנדס מחוז ירושלים של מע"צ. באותו מעמד סוכם על ביטול כל התכנונים הקודמים והתקבלה החלטה להקים מטבח, מחסן וחדר אוכל בכל השטח הנותר בביתן הצמוד למזון הקיים בשטח של כ-180 מ"ר. כן הוחלט, שלאחר העברת המזון למקום החדש ישונה יעודו של המזון הקיים, בשטח של כ-110 מ"ר, למשרדים.

על היקף השיפוצים במזון בכל שלושת השלבים של ההחלטות, לא נמצא מסמך כלשהו המצביע על תהליך מסודר של בדיקה ובחינה בדבר שטח תוספת הבנייה של המזון החדש, אומדן העלות, המקורות הכספיים ושיטת הפיקוח על הבנייה. מהמסמכים עולה, כי ההחלטות נתקבלו בישיבות בהשתתפות מנהל מחלקת המשק ונציגי מע"צ. המסמך היחידי, המגדיר את ההיקף הכספי של השיפוץ, וגם זאת באופן חלקי, הוא האישור להוצאה כספית, שנחתם על ידי המנהל הכללי וסגן המנהל הכללי וניתן למנהל מחלקת המשק בפברואר 1989, בסמוך למועד תחילת העבודה בביתן המטבח. אישור זה איננו מגדיר את היקף הבנייה, אלא רק את הסכום הכספי שדרשה מע"צ בתמורה.

עד ספטמבר 1988 לא נעשתה כל הערכה של עלות העבודות וגם לא נקבע סטנדרד הבנייה לשם הגדרת המסגרת התקציבית לעבודות מעין אלה. רק באוקטובר 1988 מסר המתכנן את אומדנו הראשוני למע"צ בסך של 250,000 ש"ח (לפי כ-260 מ"ר בנייה). אומדן זה לא הגיע לידי משרד החוץ. עלות הבנייה למ"ר הסתכמה איפוא ב-962 ש"ח למ"ר.

מן האמור עולה כי משרד החוץ לא בדק ולא קבע את האפשרויות הקיימות לשיפוץ ושינויים במזון הקיים. המשרד גם לא הכין, מבעוד מועד, את הדרישות המפורטות של המשרד בפרוגרמת תכנון, כמקובל במקרים כאלה ולא קבע מסגרת תקציבית מחייבת. כתוצאה מהעדר החלטות והנחיות ברורות, תוכננה העבודה מספר פעמים תוך כדי הוצאות מיותרות והגדלת עלות הפרויקט.

כחצי שנה, לאחר תחילת התכנון, בפברואר 1989, ולאחר קבלת הצעות המחיר של הקבלנים שהשתתפו במכרז, הגיש מע"צ למשרד אומדן עלויות של הפרויקט. האומדן, שכלל בניית המזון החדש, פרוק המזון הקיים, ציוד מטבח ומיזוג אוויר (בעלות של כ-71,000 ש"ח), והוצאות מע"צ הסתכם בכ-714 אלף ש"ח. אומדן עבודות הבנייה לשלב א' (בניית המזון החדש) ולשלב ב' (פרוק המזון הקיים והקמת חדרי משרד) הסתכם בכ-472,000 ש"ח, לעומת האומדן הראשוני של המתכנן

בסך 250,000 ש"ח, דהיינו, תוספת של כ-89%, לאומדן הראשוני. העלות הממוצעת למ"ר הגיעה לכ- 1,600 ש"ח.

האומדן לא כלל את ריהוט המזנון וחדרי המשרדים בסך 25,000 ש"ח וכן כ-100,000 ש"ח נוספים עבור תכנון הפרויקט. כלל ההוצאות לשיפוץ, ריהוט ותכנון, ללא התייקרויות, נאמדו בכ-840,000 ש"ח.

כאמור, בפברואר 1989 הוציא המשרד אישור להוצאה כספית לצורך שיפוץ הביתן (שלב א' וב') על סך של 714,000 ש"ח; הסכום של 100,000 ש"ח לתכנון אושר בשלב קודם. על פי סעיף 13 לתקנות כספים ומשק במשרדי ממשלה, חוזים לביצוע עבודות בסכומים העולים על התקציב השנתי המאושר, או שביצוען ימשך מספר שנות תקציב טעונים אישור מוקדם של החשב הכללי; גם אם אושרה תכנית התחייבויות רב שנתית במסגרת תקציב אותה שנה בה יחתם החוזה, יש לקבל אישור החשב הכללי. לא נמצא כי משרד החוץ קיבל אישור זה.

מחישוב סה"כ עלות הבנייה בפועל (כולל תכנון, ריהוט ומע"מ) עולה, כי העלות לבניית כל הפרויקט (המזנון והמשרדים) הגיעה לכ-925,000 ש"ח, ובחישוב למ"ר - לכ-3,190 ש"ח, הרבה מעבר למחירי בנייה ממוצעים אף לבניינים חדשים. בתשובתה מדצמבר 1989 למשרד מבקר המדינה הסבירה מע"צ, כי עלות העבודה בפרויקט זה אמנם אינה נמוכה, אולם זו נובעת מהדרישות המיוחדות של המזמין באשר לסטנדרד הבנייה, מתוספת בשיעור 100% עבור תכנון מבנה קיים ומתנאי הביצוע של העבודה במבנה קיים, המייקרים את העלות להבדיל מבנייה חדשה.

בתשובתו מדצמבר 1989 למשרד מבקר המדינה ענה המשרד, כי מע"צ כנאמן המשרד מיטיב היה לעשות לו הביא לתשומת לב משרד החוץ, כי מחיר הבנייה והשיפוצים הינו גבוה מהמקובל. רק בשלב מאוחר הסבירה מע"צ למשרד, כי הריסת פנים הבניין והקמתו מחדש בתוך השלד הקודם עלולות לעלות יותר מבנייה חדשה. עוד הוסיף המשרד, כי צרף מהנדס בינוי למעקב אחר בינוי נכסים ומשק. כמו כן הודיע משרד החוץ, כי הרחבת המזנון הצדיקה את עצמה, במיוחד לאחר הנהגת שבוע עבודה מקוצר, וכי המשרד ישתמש במזנון גם לאירוח דיפלומטים ומבקרים זרים המזדמנים במשרד.



תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להרחבת המזנון היה לקוי. היה מקום לתת את הדעת בצורה יותר יסודית לשאלה, אם יש מקום להוצאה של כ-925,000 ש"ח להרחבת המזנון בתקופה של צמצומים בתקציבי פעולה חיוניים למשרד. כן היה ליקוי בדרישות המשרד לגבי התכנון. גם הפיקוח על ההוצאה הכספית לא היה נאות והיה מקום לדרוש יתר פירוט ממע"צ.

הפקת הסרט "שואה"

הפקת סרט על ידי איש קולנוע ידוע, בעזרת מימון מדינת ישראל, ארכה כ-11 שנה ועלתה לקופת המדינה כ-800,000 דולר. הסרט הוקרן בפעם הראשונה בחוץ לארץ באפריל 1985.

משרד מבקר המדינה עמד בעבר על הבעיות שהיו כרוכות בהכנת הסרט ומימונו - ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 302, ודו"ח שנתי 27, עמ' 304. ביולי 1989 חזר ובדק משרד מבקר המדינה את מימוש זכויות המדינה בסרט, כפי שסוכמו בשורה של חוזים.

ההסכמים עם המפיק

המערכת החוזית בין המפיק (בעצמו או באמצעות חברה א') לבין מדינת ישראל (בעצמה או באמצעות חברה ב') מורכבת מארבעה חוזים:

1. החוזה הראשון נכרת ב-1974 בין חברה א' לב'. הסכם זה לא אותר על ידי הביקורת, אך ממסמכים אחרים ניתן ללמוד כי במסגרתו התחייבה חברה ב' להשקיע, למעשה השקעה ממשלתית, 300,000 דולר, במימון הסרט אותו תפיק חברה א'.

2. ב-1978 נכרת חוזה נוסף, הפעם בין שלושה צדדים והם: מדינת ישראל, חברה א' וחברה ב'. במסגרת חוזה זה התחייבה המדינה להשקיע בסרט (באמצעות חברה ב') 500,000 דולר נוספים.

3. בחוזה השלישי, בין חברה א' לבין חברה ב', מינואר 1979 נקבע, כי חברה א' תעביר לחברה ב', ללא תשלום, תוך 16 חודשים לאחר תחילת הצילומים, עותק מן הסרט. כן נקבע בו אופן חלוקת הרווחים מן הסרט בין שתי החברות.

4. במהלך העבודה על הסרט התברר, כי השקעתה של מדינת ישראל בסך 800,000 דולר לא הספיקה לכיסוי הוצאות ההפקה וכי יש צורך לגייס משקיעים נוספים. לכן נכרת במאסר 1979 חוזה רביעי, בין מדינת ישראל, לחברה א' וחברה ב', שעיקר הוראותיו סבות על הסכמתה של המדינה להעניק למשקיעים הנוספים זכות קדימה בהחזר השקעתם בסרט.

מארבעת החוזים עולה בבירור, כי הבעלות המלאה על הסרט והחומר שנאסף במהלך העבודה עליו היא של מדינת ישראל. כן הוענקו לה זכויות ההפצה מחוץ לצרפת והזכויות הנלוות לכך. נוסף על ההוראה הכללית בדבר הזכויות בסרט נקבעה במפורש בחוזה מ-1978 זכותה של המדינה לקבל את החומר המצולם שלא נכלל בסרט, מיד לאחר השלמתו. זכות זו של המדינה לא נשללה באף אחד מהחוזים הנוספים.

מימוש הזכויות על פי החוזים

מהתיעוד במשרד החוץ עולה, כי הממשלה ומשרד החוץ היו מודעים היטב לזכויות אלו ולעובדה כי בשום שלב של המגעים שקוימו ושל המשא ומתן, שנוהל עם המפיק ועם המשקיעים הנוספים, לא ויתרה המדינה על זכויותיה.

מאז 1980 ועד 1986 נוהל משא ומתן, לסירוגין, בין המפיק לבין נציגי המדינה לבין המשקיעים הנוספים. במהלך המשא ומתן ביקש המפיק, כי מדינת ישראל תוותר על זכויותיה הפיננסיות בסרט, מכוח החוזים, ובמקביל לכך ימציא המפיק לטלוויזיה הישראלית עותק חינם מן הסרט ויפקיד בידי "יד ושם" או האוניברסיטה העברית את יתר החומר שצולם. בהמשך הדברים שונתה הצעת המפיק, לפיה יועבר החומר שלא ייכלל בסרט לידי מדינת ישראל רק לאחר מותו של המפיק. בדצמבר 1986 הודיע משרד החוץ למפיק, כי "מדינת ישראל ויתרה על החזר השקעתה בסך 800,000 דולר וכי ההחלטה נתקבלה תוך התחשבות בכך שבשנה הקרובה יימסר עותק מהסרט לרשות השידור וכל החומר שהוסרט - ל"יד ושם".

מהמסמכים עולה, כי המדינה אכן ויתרה על זכויותיה הכספיות בסרט לטובת המפיק, אך עמדה על כך שהוא ימלא אחר התחייבותו החוזית למסור ללא דיחוי עותק מהסרט להקרנה בטלוויזיה הישראלית ולהעביר ל"יד ושם" (או לאוניברסיטה העברית) את כל החומר המצולם שלא נכלל בסרט. נראה שגם המפיק עצמו היה מודע היטב להתחייבותו, כעולה מנסיונותיו החוזרים ונשנים לכרות חוזה חדש עם המדינה, אשר יאפשר לו להשתחרר מהתחייבות אלו ולמסור למדינה את החומר המצולם רק לאחר מותו



על אף ההשקעה הגדולה מהקופה הציבורית, אין המפיק עומד בהתחייבויותיו, ומשרד החוץ לא נקט צעדים תקיפים כדרוש כדי לאכוף את כיבוד ההתחייבויות.

בעקבות הביקורת הודיע משרד החוץ, כי יפנה תוך זמן קצר לעורך דינו של המפיק, כדי לברר עמו את מחויבותו של המפיק כלפי מדינת ישראל ולדרוש ממנו במפגיע את מילוי התחייבויותיו.