

פעולות ביקורת

נבדקו ענייני כספים ומינהל באגף לקשרי תרבות ומדע.

האגף לקשרי תרבות ומדע - ענייני מינהל וכספים

ריכוז ממצאים

האגף לקשרי תרבות ומדע (להלן - האגף) שבמשרד החוץ (להלן - המשרד) מופקד על סיוע להפצת התרבות הישראלית בתחומיה השונים, על סיוע להשתתפות בפסטיבלים בארץ ובחו"ל, ועל סיוע לגורמים הפועלים לקשרי תרבות והפעלת הסכמי תרבות של ישראל עם מדינות שונות.

ההיערכות החדשה של האגף, בעקבות הרפורמה במבנהו ובתפקודו של המשרד ובעקבות הגברת פעילותו בתחומי התרבות, באה לידי ביטוי גם בתקציבו ובהוצאותיו, שבשנת 1995 הם היו כ-13.2 מיליון ש"ח. על אף הרפורמה, לא נבחנה החלוקה הפנימית של תקציב האגף, האמורה לשקף את עיקר פעולותיו.

מנתוני ביצוע התקציב אין לדעת מה היו ההוצאה לאשורה והיקף הפעילות בכל תחום ותחום: הוצאות שונות נזקפו לתקנות תקציב שלא יועדו להן.

המשרד נותן תמיכות מתקציבו למוסדות ציבור אשר יש בפעילותם תרומה לקידום קשרי התרבות והמדע. נמצא, כי הוצאות האגף לתמיכה במוסדות ציבור לא נקבעו בסכום כולל בתקציב, בתכנית או בתקנה נפרדת, הפרדה שהיתה מספקת גילוי נאות של התקציב ושל הוצאות המשרד לתמיכה במוסדות ציבור.

לכל פעולה הכרוכה בהוצאת כספים מתקציב האגף נדרש אישור מוועדת תמיכות של המשרד בהתאם ל"נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן" או טופס "אישור להוצאה". גופים רבים קיבלו מהאגף סיוע במהלך 1995 למימון נסיעות ולהשתתפות בפעילויות בארץ ובחו"ל באמצעות "אישור להוצאה", בלי שהובהר למה לא הוגשו בקשותיהם לדיון בוועדת תמיכות. לא נמצא כי לאגף יש נוהל כתוב או לפחות תהליך מסודר של קבלת החלטות לחלוקת כספים בדרך של "אישור להוצאה".

הגופים, המוסדות והיחידים המקבלים הקצבה ישירות מהאגף אינם מדווחים תמיד בכתב על הפעולות שעשו בכספי ההקצבה שקיבלו ולא תמיד נעשה באגף משוב בעניין הפעולה שבוצעה. האגף גם אינו מנסה לקבל משוב שיטתי על ההשפעה שיש לסוג זה או אחר של מופעים או פעולות.

במהלך השנים 1994-1995 רכש האגף לשם חלוקה לנציגויות ולצרכים אחרים כמה ביטאונים ופרסומים. מקצתם נרכשו ברציפות זה שנים מספר. השיקולים לכמה מהרכישות לא היו ברורים, ולא נמצא שנעשו פעולות לקבלת משוב שיטתי על התועלת שבהפצת הביטאונים והפרסומים.

זה שנים מפעיל האגף את המכון לתרגום ספרות עברית, הרשום כעמותה. המכון מבצע בשביל האגף פעולות בתחום תרגום הספרות העברית ללשונות אחרות, וטיפול בהשתתפות ישראל בירידי ספרים. בשנת 1995 שילם המשרד למכון כ-1.3 מיליון ש"ח למימון תקציבו השוטף ולמימון פרויקטים ואירועים מיוחדים. נמצא כי פעילות נרחבת זו של המכון לא עוגנה בהסכם בכתב. עוד נמצא שהמשרד לא בדק חלופות, אולי זולות יותר, לביצוע פעולות אלה או מקצתן.

מאז 1988 הפעיל האגף את המכון הישראלי לקולנוע, הרשום כעמותה, להכנת חבילות סרטים למשלוח לנציגויות בחו"ל, כדי להציגם שם ב"שבוע הקולנוע הישראלי". התקשרות זו עם המכון לא עוגנה בהסכם בכתב. במהלך השנים לא בדק המשרד את חישובי העלות של פעולות המכון ושילם את מלוא הסכומים שהמכון ביקש. בבדיקה אקראית שעשה האגף בסוף שנת 1994 נמצא, כי עלות העבודה האמורה, כפי שדרש המכון, היתה כמעט כפולה מהעלות שהוערכה בבדיקה.

האגף מוציא לאור את כתב העת "אריאל" העוסק בנושאי תרבות ואמנות, ומופץ זה יותר מ-35 שנה לנציגויות בחו"ל. מספר העותקים המופץ נקבע, בדרך כלל, על פי מספר העותקים שכל נציגות מבקשת ובהתאם למספר העותקים שהודפסו. נמצא כי אין לאגף משוב שיטתי על השימוש ברבעון בידי הנציגויות. עוד נמצא, כי נשלחו לנציגויות עותקים בשפות שונות בלא שהן ביקשו אותם; נציגויות אחדות קיבלו מספר גדול של עותקים שלא נעשה בהם שימוש.



בשנת 1993 החל משרד החוץ ברפורמה במבנהו ובתפקודו, כדי להתמודד עם האתגרים החדשים העומדים לפני מדיניות החוץ הישראלית. אחת התפיסות הבסיסיות ברפורמה היתה כי יש להגביר במידה ניכרת את פעולות המשרד בתחומי התרבות והמדע בזירה הבין-לאומית, וזאת - על ידי הצגת איכותה והישגיה של המדינה בתחומים אלה, כאמצעי מרכזי לעיצוב תדמית חיובית של המדינה. כדי לתת קדימות לפעולות אלה, הועלתה החטיבה לקשרי תרבות ומדע באוגוסט 1993 לדרג של אגף בראשות סמנכ"ל.

הפעולות העיקריות של האגף הן סיוע להפצת התרבות הישראלית בתחומי הספרות, הקולנוע, המחול, המוסיקה, התיאטרון והאמנויות הפלסטיות; סיוע להשתתפות בפסטיבלים בארץ ובחו"ל; וסיוע לגורמים הפועלים לקשרי תרבות והפעלת הסכמי תרבות של ישראל עם מדינות שונות. הסיוע כולל חלופי מדענים, חוקרים ומרצים; הוצאה לאור של הרבעון "אריאל", כתב עת יוקרתי בתחום התרבות והאמנות; פרסום של העלון הדו-חודשי "פנים", המספק מידע שוטף על אירועים תרבותיים בישראל. כמו כן הוקם בסוף 1995, במסגרת האגף "מדור שלום" שנועד לרכז את הטיפול בפיתוח קשרי התרבות עם העולם הערבי.

במועד הביקורת היו מוצבים 16 נספחי תרבות (שליחים או עובדים מקומיים) ב-15 מדינות בחו"ל בערים אלה: בואנוס איירס, בון, בייג'ינג, בריסל, וושינגטון, טוקיו, לונדון, מדריד,

מוסקבה, ניו דלהי, ניו יורק, פריס, רבאט, רבת עמון, רומא ושטוקהולם. בנציגויות ישראל שלא הוצבו בהן נספחי תרבות, מופקד על הפעילות בתחום זה אחד השליחים הבכירים.

בחודשים אפריל-יוני 1996 בדק משרד מבקר המדינה ענייני כספים ומינהל באגף.

מבנה וכוח אדם

בעקבות הרפורמה הוקמו באגף שלוש מחלקות: מחלקת ספרות ואמנויות, שבה חמישה מדורים (אמנויות הבמה, אמנות פלסטית, קולנוע ומוסיקה קלה, ספרות, ומדור שלום); המחלקה להסכמי תרבות ומדע, שבה חמישה מדורים (הסכמי תרבות, חלופי מדע, חינוך ומלגות, ארגונים בין-לאומיים ומדור מעקב); ומחלקת אקדמיה, המטפלת באיתור ויזום של פרויקטים במגזר האקדמי במסגרות שונות. כן הוקם מדור מידע, העוסק בפרסום מידע מוקדם בשביל הנציגויות על מופעים ישראליים בחו"ל. לאגף מחלקת מינהל ותקצוב המשותפת לאגף תקשורת וקשרי ציבור.

שיא כוח האדם של האגף בשנת 1996 נקבע ל-10 עובדים. בפועל הועסקו באגף 18 עובדים: 14 עובדים קבועים, הנמנים עם תקן המשרד, 2 צוערים ו-2 גמלאים. במחלקת מינהל ותקצוב מועסקים 3 עובדים קבועים. נוסף על אלה פועלות שתי זרועות חיצוניות במימון מלא של האגף: מערכת הרבעון "אריאל", המונה ארבעה עובדים, שאת משכורותיהם משלם המשרד במסגרת חוזה שעשה עם חברה המפיקה את פרסומי המשרד (להלן - חברת הפרסום); והמכון לתרבות ישראל--איברו אמריקה (להלן - המכון האיברי) -- עמותה שהיא זרוע ביצועית של האגף בקידום קשרי התרבות עם ארצות דוברות ספרדית ופורטוגזית. מנהל המכון וסגנו נמנים עם תקן המשרד, ומשכורותיהם של שאר ששת עובדיו ממומנים מתקציב הפעולות של האגף.

מבדיקה של הוצאות האגף עולה, כי בשנת 1995 נזקפו הוצאות בסכום של יותר מ-400,000 ש"ח, על העסקתם של ארבעה גמלאים שעבדו באגף ושל עובדי מערכת הרבעון "אריאל", לפריטי תקציב פעולות ששמשם אינו מעיד על מהות ההוצאה. עוד עולה, כי משכורות הגמלאים שולמו באמצעות חברת הפרסום המפיקה את פרסומי המשרד. פעולה זו היא עקיפה של הנחיות נציבות שירות המדינה, שבאו בעקבות החלטת ממשלה מדצמבר 1992, לפיהן העסקה או הארכת העסקה של עובדים לאחר הגיעם לגיל פרישה היא בסמכות הנציבות בלבד. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי בתחילת 1996 צומצם מספר הגמלאים לשניים.

התקציב וביצועו

1. ההיערכות החדשה של האגף בעקבות הרפורמה, והגברת פעילותו בתחומי התרבות, באו לידי ביטוי גם בתקציבו ובהוצאותיו. תקציב האגף לשנת הכספים 1995, שהסתכם ב-13.2 מיליון ש"ח, היה כפול מתקציבו בשנת 1992, השנה שלפני הרפורמה. להלן נתונים על הוצאות המשרד על קשרי תרבות ומדע בשנות הכספים 1992-1995 (במחירי 1995), התקציב לשנת 1996 וחלקו של האגף מכלל הוצאות המשרד (באלפי ש"ח):

השנה	ההוצאה על קשתו"ם*	שיעור הגידול השנתי (באחוזים)	שיעור הגידול לעומת 1992 (באחוזים)	כלל הוצאת המשרד*	שיעור ההוצאות על קשתו"ם מכלל הוצאות המשרד (באחוזים)
1992	6396			585187	1.1
1993	9518	49	49	610390	1.6
1994	10801	13	69	674841	1.6
1995	13168	22	106	724637	1.8
** 1996	14372			851707	1.7

* על פי נתוני דין וחשבון כספי של החשב הכללי במשרד האוצר על ביצוע התקציב, מותאם למחירי 1995.

** חוק התקציב בתחילת השנה.

הטבלה מראה, כי מאז 1993 גדלה מאוד ההוצאה על קשרי תרבות ומדע: בשנת 1993 – ב-49%; בשנת 1994 – ב-13%; ובשנת 1995 – ב-22%. בשנות הכספים 1992-1995 נע שיעור ההוצאה האמורה בין 1.1% ל-1.8% מכלל ההוצאה של המשרד.

2. תקציב האגף מחולק לתקנות האמורות לשקף את עיקר פעולותיו. להלן נתונים על תקציב האגף ותקנותיו:

שנת הכספים 1995*		שנת הכספים 1991**	
התקציב (באלפי ש"ח)	שיעורו מהתקציב הכולל של האגף (באחוזים)	התקציב (באלפי ש"ח)	שיעורו מהתקציב הכולל של האגף (באחוזים)
שיא כוח אדם ושעות נוספות	1032	7.8	9.6
פעולות תרבות בנציגויות	2438	18.5	16.7
השתתפויות בארץ	2196	16.7	10.4
פעולות בחו"ל	1777	13.4	16.2
קרן חינוך ארה"ב ישראל, לקטורים ומלגות	1334	10.1	14.2
כתבי עת "אריאל" ו"פנים"	1144	8.7	12.9
תערוכות בחו"ל	877	6.7	10.5
ועדת תמיכות	751	5.7	-
קשרי מדע	688	5.2	8.6
הפצת ספרות ישראל בחו"ל	350	2.7	0.9
הסכמי תרבות	333	2.5	-
אקדמיה	258	2.0	-
סה"כ	13178	100.0	100.0

* על פי דין וחשבון כספי של החשב הכללי במשרד האוצר ליום 31.12.95.

** סעיף "ועדת תמיכות" לא הופיע בנפרד בתקציב 1991 אלא נכלל בתקציבי "השתתפויות בפעולות בארץ" ו"פעולות בחו"ל".

על אף הרפורמה בתחום קשרי התרבות והמדע, לא נבחנה החלוקה הפנימית של תקציב האגף והגדרת התקנות. גם הגדרות של פריטי תקציב שונים, שניתנו לפני שנים, לא הוגדרו מחדש על אף שייעודם השתנה. מן הראוי היה שהמשרד יבחן מחדש את צורת הצגת התקציב של האגף ויגדירו בדרך שתשקף את סדרי העדיפויות שלו.

3. משרד מבקר המדינה ריכז, מתוך תקציב הפעולות של האגף לשנת 1995, את סכומי התקציב שהוקצו לפי תחומים מקצועיים. להלן בטבלה ההתפלגות:

תחום מקצועי	תקציב (באלפי ש"ח)	אחוזים
ספרות	1593	36
אמנות פלסטית (תערוכות)	877	20
קשרי מדע	688	15
מוסיקה ושירה	390	9
קולנוע	326	7
אקדמיה	258	6
תיאטרון	146	3
מחול	72	2
ספורט	72	2
ס"ה	4422	100

מהטבלה עולה, כי לתחום הספרות הוקצה הסכום הגדול ביותר - יותר משליש מתקציב הפעולות; מתוך כ-1.6 מיליון ש"ח שהוקצו לתחום הספרות, הוצאו כ-1.3 מיליון ש"ח באמצעות המכון לתרגום ספרות עברית (ראה להלן).

4. כאמור, ההוצאה הכוללת של האגף בשנת 1995 הוצגה בסך 13,168,000 ש"ח. בפועל היתה ההוצאה 13,741,000 ש"ח. לקראת סוף שנת הכספים הועברו כ-573,000 ש"ח לחשבון הפרשי שער של המשרד, כדי לאזן את הנתונים על ניצול התקציב. מנתוני ביצוע התקציב אין לדעת מה היתה ההוצאה לאשורה והיקף הפעילות בכל תחום ותחום, כיוון שהוצאות שונות נזקפו לתקנות שלא יועדו להן. למעשה אין שם התקנה מעיד על מהות ההוצאות שנזקפו לה, ואין אפשרות לבחון את היקף הפעולות של האגף על פי כל תקנה בנפרד. לדוגמה:

לסעיף המשנה "ספורט" הוקצו 72,000 ש"ח, ואילו ההוצאה בפועל בסעיף הגיעה לכ-155,000 ש"ח. נמצא, כי כל ההוצאות שנזקפו לסעיף משנה זה אינן נוגעות כלל לקידום קשרי הספורט; מדובר בהוצאות על הופעת להקת מחול בניו יורק, כרטיסי טיסה, משכורות, תרגומים, רכישת ספרים, ירחונים ועוד. ההוצאות היחידות על קידום קשרי הספורט, שמשרד מבקר המדינה הצליח לעמוד על טיבן ושהוקצו מתקציב האגף (מהתקנה "ועדת תמיכות"), היו כ-33,000 ש"ח.

לתקנה "פעולות בחו"ל" סעיפי משנה לפי תחומים מקצועיים וסוג פעילות: ספורט, מוזיקה ושירה, תיאטרון, מחול, קולנוע, סרטים, פרויקטים בנושא השלום, ירידי ספרים בחו"ל, ארגונים בין-לאומיים ומרכזי תרבות. למעשה אין זוקפים את ההוצאות על פי סעיפי משנה אלו, ואין אפשרות לבחון את היקף ההוצאה בכל תחום.

פעולות תרבות בנציגויות

התקציב המאושר של האגף לפעולות תרבות בנציגויות ישראל בחו"ל בשנת 1995 הסתכם ב- 2,438,000 ש"ח, ואילו ההוצאה בפועל היתה 2,595,6000 ש"ח. החל בשנת 1996 כלול בתקציב לנציגויות גם רכיב השכר של העובדים המקומיים העוסקים בפעולות תרבות ומדע; התקציב לנציגויות נקבע בסך של 3,860,000 ש"ח.

ההקצבות לנציגויות בשנת 1995 נעו בין 200 דולר לכ-70,000 דולר: בצפון אמריקה - בין 1,500 ל-70,000 דולר, באמריקה הלטינית - בין 500 דולר ל-8,000 דולר; באירופה - בין 1,000 דולר ל-51,000 דולר; באסיה ובאוקיינוס - בין 1,000 ל-55,000 דולר; ובאפריקה - בין 200 דולר ל-5,000 דולר.

להלן נתונים מרוכזים על התקציב לנציגויות לפעולות תרבות, והתפלגותו לפי יבשות, בשנות הכספים 1995-1996 (בדולרים):

שנת הכספים 1996			שנת הכספים 1995			
שיעור מכלל	מספר	התקציב	שיעור מכלל	מספר	התקציב	
הנציגויות	הנציגויות		הנציגויות	הנציגויות		
ההקצבה	שקיבלו		ההקצבה	שקיבלו		
(באחוזים)	הקצבה		(באחוזים)	הקצבה		
41	31	288000	45	30	332250	אירופה
28	13	192000	26	12	197600	צפון אמריקה
22	22	151250	21	17	157174	אסיה ואוקיינוס
6	18	41450	6	17	42910	אמריקה הלטינית
3	12	23200	2	8	14135	אפריקה
100	96	695900	100	84	744069	ס"ה

הנתונים מראים, כי סך כל ההקצבות לפעולות תרבות בנציגויות בשנת הכספים 1996 קטן בכ-6% לעומת 1995, על אף שמספר הנציגויות שקיבלו הקצבות עלה מ-84 בשנת 1995 ל-96 בשנת 1996.

מדוחות ניצול תקציבי הנציגויות בשנת 1995 עולה, כי כ-35% מהנציגויות ניצלו פחות מ-80% מתקציבן ו-18% ניצלו פחות ממחצית מתקציבן. תופעה זו בולטת במיוחד בנציגויות באמריקה הלטינית, אף כי באחדות מהן מדובר בהקצבות קטנות המיועדות בעיקר לפעולות והוצאות נלוות לאירועי תרבות ולמופעי תרבות: 35% מנציגויות אלו ניצלו פחות מ-50% מתקציבן. עוד עולה, כי כ-21% מהנציגויות חרגו מתקציבן ביותר מ-10% מהתקציב.

תמיכות במוסדות ציבור

כבר שנים המשרד נותן מתקציבו תמיכות למוסדות ציבור אשר יש בפעילותם משום תרומה לקידום קשרי החוץ של מדינת ישראל והפועלים בתחומים שהמשרד מופקד עליהם, בעיקר בתחומי ההסברה וקשרי תרבות ומדע. בתקציב של האגף נקבעה תקנה ("ועדת תמיכות") שבאמצעותה תומך האגף בפעילויות תרבות של ארגונים ומוסדות ציבור, בעיקר עמותות שהן

מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים). בשנת 1995 נקבע תקציב האגף לתמיכות בסך של 501,000 ש"ח ולקראת סוף השנה הוא הוגדל ל-751,000 ש"ח.

הבקשות של מוסדות ציבור לקבל תמיכות מועברות באמצעות האגף לוועדת תמיכות של המשרד. המשרד פרסם את המבחנים לחלוקת כספי התמיכה ב"רשומות" באפריל 1993, בהתאם ל"נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן" (להלן - נוהל תמיכות). על פי המבחנים, בקביעת היקף התמיכה יובא בחשבון הסכום הכולל העומד לרשות המשרד או שהמשרד הועיד לנושא הנתמך, וכן היקפן או חשיבותן של תוצאות הפעילויות הצפויות; על ועדת התמיכות לשקול כל בקשה ובקשה וליישם מבחנים שוויוניים וענייניים על מבקשי התמיכה. כידוע, יחס שוויוני, לפי קריטריון השוויוניות, פירושו יחס שווה כלפי שווים (כגון שני מבקשים שהתועלת הצפויה מהם שווה, או דומה).

1. על פי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הוצאות הממשלה לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בכל סעיף תקציב בסכום כולל לכל סוג של מוסדות ציבור; הסכום שנקבע בסעיף תקציב יחולק בין מוסדות ציבור הנמנים עם אותו סוג לפי מבחנים שוויוניים. לפי נוהל תמיכות, משרד שבהצעת התקציב שהגיש לכנסת נכלל סכום לתמיכה במוסדות ציבור, יפרסם הודעה בדבר האפשרות לקבלת תמיכה, ובה יציגו, בין השאר, סכום הצעת התקציב, סוג המוסדות הזכאים לתמיכה והמועד האחרון להגשת בקשות לתמיכה. לצורך מתן תמיכות בשנת 1995 פרסם המשרד בינואר אותה שנה הודעה כאמור, אך לא ציין בה את סכום הצעת התקציב ואת המועד האחרון להגשת הבקשות. בפועל דנה ועדת התמיכות בשנת 1995 והמליצה על התמיכות לגופים השונים על פי הבקשות שהובאו לפנייה במהלך כל השנה ובהתאם ליעדים וסדרי העדיפויות של האגף כפי שפורסמו. לדעת משרד מבקר המדינה, פרסום התקציב ומועד אחרון להגשת בקשות הינם תנאים מהותיים ליישומן של נוהל תמיכות, ועל המשרד להקפיד על קיומם.

2. כאמור, בשנת 1995 נקבעה בתקציב האגף תקנה לתמיכות בסך 751,000 ש"ח. הבדיקה העלתה, כי בפועל שולמו באותה שנה למוסדות ציבור, שבקשותיהם נידונו בוועדת התמיכות של המשרד, סך כולל של כ-1,340,000 ש"ח, קרוב לפי שניים מהסכום שנקבע בתקנה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי התקציב שיועד לתמיכות תוקצב בתקנה "ועדת תמיכות", בסך 751,000 ש"ח, ובאחד מחשבוניות הפיצול של חשבות המשרד הקרוי "ועדת ההקצבות", בתקנה אחרת, בסך 572,000 ש"ח, דהיינו בסך הכול 1,323,000 ש"ח. מבדיקת הכרטיס של החשבון המפוצל "ועדת הקצבות" עולה, כי לא נזקפה לו שום תמיכה, וכי התשלומים לתמיכות נזקפו לתקנות תקציב שונות של האגף. לשנת 1996 לא נקבע סכום לתמיכות בתקנה נפרדת, והתקציב לכך שולב בחשבון מפוצל בתקנה הכללית "פעולות בחו"ל" בסך 467,000 ש"ח. מן הראוי שהוצאות האגף לצורך תמיכה במוסדות ציבור ייקבעו בסכום כולל בתכנית או בתקנה נפרדת בתקציב, כדי להבטיח גילוי נאות של התקציב ושל הוצאות המשרד על תמיכה במוסדות ציבור.

3. מבדיקת הפרוטוקולים של דיוני ועדת התמיכות בעשר ישיבות שקיימה במהלך 1995 עולה, כי היא דנה בכ-175 בקשות לתמיכות, והמליצה על תמיכות בסך כולל של כ-2,275,000 ש"ח ל-126 גופים ומוסדות ציבור, מהם 45 בתחום התקשורת וקשרי ציבור (כ-936,000 ש"ח), ו-81 בתחום קשרי התרבות והמדע (כ-1,340,000 ש"ח). התמיכה ניתנת רק לאחר דיווח על ביצוע הפעולה.

4. משרד מבקר המדינה ריכז מכרטיסי החשבון של האגף רשימה של הגופים שקיבלו תמיכה בשנת 1995 למימון פעולות תרבות ומדע, על פי המלצת ועדת

התמיכות. מהרשימה עולה כי כ-65 מוסדות וגופים קיבלו תמיכות בסכומים הנעים בין 1,500 ש"ח ל-150,000 ש"ח. נמצא כי גופים אחרים וגם יחידים קיבלו השתתפות האגף במימון פעולותיהן בתחום התרבות והמדע בלי שבקשותיהם הובאו לידיעת ועדת התמיכות (ראה להלן).

הוצאת כספים מהתקציב

לכל פעולה הכרוכה בהוצאת כספים מתקציב האגף נדרש טופס "אישור להוצאה", או אישור מועדת התמיכות. בטופס האמור יש לפרט את המטרה והשיקולים להוצאה ועל העובדים המוסמכים לחתום עליו. בשנת הכספים 1995 הוציא האגף כ-620 "אישורים להוצאה" מתקציבו. רבים מהאישורים מיועדים לגופים, למוסדות וליחידים (יותר מ-100), המקבלים מימון לפעולותיהם בלא שהופנו לוועדת התמיכות. לא נמצא כי לאגף יש נוהל כתוב או לפחות תהליך מסודר של קבלת החלטות לחלוקת כספים בדרך זו. משרד מבקר המדינה בדק מדגם של כ-110 "אישורים להוצאה" שנתן האגף בשנת 1995 לשם הקצאת כספים לגופים, למוסדות וליחידים. להלן הממצאים:

1. גופים רבים פנו לאגף וקיבלו ממנו סיוע בסכומים ניכרים במהלך 1995, למימון נסיעות ולהשתתפות בפעילויות בארץ ובחו"ל באמצעות "אישור להוצאה", בלי שהובהר למה לא הוגשו בקשותיהם לדיון בוועדת תמיכות: מינהלה לפיתוח תיירות קיבלה 36,000 ש"ח לשם אירוח עיתונאים מבקרי אמנות בתערוכת בנייה בתהליך דו-קיום; תזמורת צעירים קיבלה ביוני כ-29,000 ש"ח להופעות בצרפת; שלישיית זמר קיבלה באותו חודש כ-8,000 ש"ח לצורך הופעה באוסלו; תזמורת נוער קיבלה באפריל כ-82,500 ש"ח לרכישת כרטיסי טיסה לסין.

יש שגופים ומוסדות קיבלו תמיכות בשתי הדרכים. להלן דוגמאות:

(א) במהלך 1995 אישרה ועדת התמיכות לתזמורת סימפונית סיוע בסך 60,000 ש"ח לקיום קונצרטים בפראג במסגרת שבוע תרבות. אולם נמצא כי, נוסף על כך שילם המשרד באמצעות "אישור להוצאה" סכום של 21,000 ש"ח ביוני 1995, בלא שוועדת התמיכות ידעה על כך; סכום זה נועד לרכישת כרטיסי טיסה לחברי התזמורת מפראג לוורשה.

(ב) בינואר 1995 אישרה הוועדה תמיכה בסך של 7,000 ש"ח לאיגוד של מלחינים כסיוע לפרויקט בתחום המוזיקה. באותו חודש אושרה הוצאה כספית מתקציב האגף בסכום של 2,100 ש"ח בעבור האיגוד, לצורך שיתוף פעולה עם איגוד מלחינים בחו"ל. במהלך אותה שנה שילם האגף לאיגוד על סמך "אישורים להוצאה" עוד סכום כולל של כ-7,800 ש"ח לשם סיוע ברכישת כרטיסי טיסה.

(ג) במהלך 1995 אישרה הוועדה ושילמה למרכז תרבות ערבי-ישראלי 135,500 ש"ח לפעולות שונות: הופעות של להקות מירדן, הצגות תיאטרון ומפגשי אמנים וכיו"ב. נוסף על כך שילם האגף למרכז התרבות על סמך "אישורים להוצאה" סכומים שהגיעו לכ-95,000 ש"ח לצורך פעולות דומות: אירוח מופע מירדן, הופעת אמנים וכיו"ב.

2. הנהלת האגף הסבירה, שאם האגף יוזם פעילות מסוימת לקידום קשרי התרבות והיא נעשית על ידי גוף חיצוני או שהאגף מאמץ אותה כחלק מתכנית עבודתו, ההשתתפות במימון הפעילות נעשית בדרך של "אישור להוצאה", ולא על פי נוהל תמיכות. אולם נמצא, כי מספר רב של גופים ביקשו וקיבלו מהאגף כספים לפעילות שהם עצמם יזמו, והאגף לא העביר את בקשותיהם לוועדת התמיכות.

3. הגופים והיחידים המקבלים הקצבה באמצעות "אישור להוצאה", מקבלים את הכסף, בדרך כלל, בטרם בוצעה הפעולה שלשמה ניתנה. המשרד אינו חותם עמם על הסכם, או מסמך מחייב אחר, המגדיר את מחויבותו של מקבל התמיכה כלפי האגף, לא בתחום הכספי - דיווח מלא על השימוש בכספים - ולא בתחום הייעודי - דיווח על הפעולה עצמה.

לדברי מנהלת מחלקת ספרות ואמנויות, הנציגויות מדווחות על הפעולות בתחומן ומספקות לאגף קטעי עיתונים על הפעילות; אולם הגופים עצמם אינם מדווחים תמיד בכתב, ולא תמיד יש באגף משוב בעניין הפעולה שבוצעה, בעיקר כאשר המבצע הוא יחיד, ולא גוף גדול, או שהביצוע לא נעשה בתיאום עם השגרירות. נמצא שאין גם ניסיון מצד האגף לקבל משוב שיטתי בעניין ההשפעה שיש לסוג מסוים של מופעים או פעולות.

4. יש שכמה גופים מסוג אחד הגישו בקשות, מקצתם קיבלו אישור ומקצתם נדחו, ואין לדעת על פי אילו קריטריונים נתקבלו ההחלטות. כך למשל, הגישו בקשות: תזמורות, נגנים, מלחינים, להקות עירוניות ורקדנים. חלקם ביקשו תמיכה למימון השתתפות בפסטיבלים שונים, יש שקיבלו אישור ויש שנדחו. לדברי מנהלת מחלקת ספרות ואמנויות, השיקולים נעשים על פי הניסיון שנצבר במחלקה, "הכרת התמונה הכללית של הנהלת האגף" והתייעצויות עם גופים העוסקים בתחום הנדון, כגון מינהל התרבות והאמנות במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך). בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד כי הנהלת האגף וראש מינהל התרבות והאמנות נפגשו עם נציגי כ-100 מוסדות תרבות בישראל ומסרו להם על האפשרויות לקבל סיוע.

5. שיעורי הסכומים המוקצים למגשי הבקשות אינם על פי קריטריונים. נמצא, כי יש שהאגף מימן את כל ההוצאה שלשמה הוגשה הבקשה ויש שמימן רק חלק ממנה ומהמסמכים שנבדקו במשרד לא עולה סיבה עניינית להבחנה בין הבקשות. בתשובתו ציין המשרד, כי הסכום נקבע על פי הסיבות לבקשה, סדרי העדיפויות של האגף ובהתאם לאפשרויות התקציביות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה כי ייקבעו קריטריונים מפורטים יותר.

6. במהלך השנים 1994-1995 רכש האגף, לשם חלוקה לנציגויות ולצרכים אחרים, כמה ביטאונים ופרסומים, מקצתם נרכשים ברציפות במשך שנים מספר, לדוגמא: ג'ורנל לזואולוגיה; כתב עת למוסיקה ישראלית; מדריך למו"לים ישראלים; וירחון למדעי הרפואה. לעתים היוזמה לרכישתם היתה של הגוף המוציא לאור ולא של האגף. השיקולים לכמה מהרכישות לא היו ברורים. לא נמצא שנעשו פעולות לקבלת משוב שיטתי על התועלת שבהפצת הביטאונים והפרסומים.

התקשרות האגף עם עמותות

האגף מפעיל שלושה מכונים הרשומים כעמותות, המבצעים בשבילו פעולות למילוי משימותיו: המכון לתרגום ספרות עברית, המכון לקולנוע ישראלי והמכון האיברי.

המכון לתרגום ספרות עברית

המכון נוסד לפני כ-30 שנה בידי הממשלה וההסתדרות הציונית. בשנת 1986 נרשם המכון כעמותה, שמטרתה לעשות למען תרגום הספרות העברית ללשונות אחרות, לשקוד על הוצאת התרגומים לאור ולהפיצם בעולם.

מריכוז סעיפי התקציב של האגף המיועדים לפעילות בתחום הספרות בשנת 1995 עולה, כי המשרד הקציב לפעילות זו כ-1.6 מיליון ש"ח. כ-94% מהסכום הוקצו למכון. בפועל שילם

המשרד למכון כ-1.3 מיליון ש"ח, מזה 0.36 מיליון ש"ח לתקציב השוטף וכ-0.98 מיליון ש"ח לפרויקטים ולמשימות אחרות.

האגף משתתף במימון התקציב השוטף של המכון לביצוע תכנית העבודה השנתית, לרבות תשלום משכורותיהם של עובדי המכון. כן משתתף האגף, בנפרד, במימון פרויקטים ואירועים מיוחדים, כגון הטיפול בביתני התדמית בירידי הספרים וטיפול בכנסים. מימון הטיפול בירידי הספרים ובכנסים כולל תשלום בעד עבודה נוספת של שכירי המכון שבעדה משלם למעשה המשרד במסגרת התקציב השוטף. לדוגמה: במאי 1995 אישר האגף תקציב של כ-206,600 ש"ח לצורך ארגון כנס מתרגמים מעברית לערבית. מדוח שהכין המכון על ביצוע הכנס עולה, כי הוא עלה כ-166,000 ש"ח, מזה 62,400 ש"ח (37%) הוצאות משרדיות ותקורה. המשרד שילם למכון את מלוא הסכום בלא שבירר אם תשלום של 39% להוצאות משרדיות ותקורה הוא סכום סביר.

נמצא, כי פעילות נרחבת זו של המכון לא עוגנה בהסכם בכתב עמו. המשרד אמנם מקבל מהמכון דוחות כספיים וענייניים, אולם מן הראוי היה שהתקשרות בסדר גודל כזה תעוגן בהסכם בכתב. בתשובתו הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת הוכנה טיוטת הסכם עם המכון. עוד נמצא שהמשרד לא בדק חלופות, אולי זולות יותר, לביצוע פעולות אלה או מקצתן.

בשנת 1995 רכש האגף מהמכון פרסומים בסכום של כ-46,000 ש"ח (כ-1,070 עותקים של החוברת הדו-שנתית באנגלית "ספרות עברית מודרנית", וכ-120 עותקים של ביבליוגרפיה של המכון) להפצה בנציגויות ישראל בחו"ל. מספר העותקים הנשלחים לכל נציגות נקבע לפי דרישת הנציגות. לא נמצא כי האגף עושה משוב בעניין התועלת המופקת מפרסומים אלה.

המכון הישראלי לקולנוע

המכון הוא עמותה שהוקמה לפני שנים, על ידי מינהל התרבות והאמנות שבמשרד החינוך. המכון שימש שנים גוף מקצועי מייצג למדור הקולנוע באגף. הפעולה שעשה המכון בשביל האגף היתה הכנת חבילות סרטים - לרבות הכנת עותקים, תרגום וכיו"ב - למשלוח לנציגויות בחו"ל, כדי להציגם ב"שבוע הקולנוע הישראלי". את עלות הכנת החבילות שילם המשרד למכון, על פי דרישת המכון.

התקשרות זו נמשכה מאז 1988. במהלך השנים לא בדק המשרד את חישובי העלויות של המכון ושילם את מלוא הסכומים שהמכון ביקש. המשרד גם לא בדק אם יש גופים אחרים היכולים לבצע פעולות אלה במחירים זולים יותר. בסוף שנת 1994 עשה מדור הקולנוע שבאגף בדיקה אקראית. נמצא, כי עלות העבודה כפי שדרש המכון היתה כמעט כפולה מהעלות שהוערכה בבדיקה שנעשתה. עוד נמצא, כי בשנת 1993 שילם האגף כ-40,000 דולר יותר מהסכום שהציע גוף אחר בעד עבודה דומה. מבדיקות שעשה האגף, בעקבות ממצאים אלו, עלה שכנראה גם בשנים קודמות הוא שילם למכון סכומים גבוהים בהרבה מהמגיע לו. בשל ממצאים אלו הקפיא האגף מסוף 1994 ואילך את כל התקשרויותיו עם המכון, ודרש ממינהל התרבות והאמנות שבמשרד החינוך לבדוק מדוע נגבו סכומים גבוהים אלו ולמצוא דרך להחזיר למשרד החוץ את היתרה. במהלך 1995 דרש המשרד מהמכון החזר חלקי של הכספים העודפים כתנאי להפשרת ההתקשרות עמו. אולם עד אמצע שנת 1996 לא נמצאה דרך להחזרת הכספים, וההתקשרות עם המכון לא חודשה. נוכח כל האמור לעיל, אם יחליט המשרד כי הדבר דרוש לו, מן הראוי שיבקש הצעות לביצוע העבודה הכרוכה בהכנת חבילות סרטים למשלוח לנציגויות בחו"ל, ויעגן את ההתקשרות בהסכם בכתב עם בעל ההצעה הטובה ביותר.

המכון לתרבות ישראל-איברו אמריקה

המכון האיברי נוסד לפני יותר מ-40 שנה על ידי המשרד והסוכנות היהודית. הוא נרשם כעמותה בשנת 1986, והיום הוא פועל למעשה כזרוע ביצועית של האגף במימונו המלא של המשרד. מנהל המכון וסגנו הם עובדי המשרד ומקבלים ממנו את שכרם. בעת הביקורת העסיק המכון שישה עובדים, מקצתם במשרות חלקיות. המכון מקיים, בין היתר, קורסים ללימוד השפה הספרדית, מארגן כנסים בין-לאומיים ומסייע לאגף בהכנתם וביישומם של הסכמי תרבות דו-צדדיים. גם חלק גדול מהפעילות התרבותית באמריקה הלטינית נעשית באמצעות המכון, המרכז כמה מכונים מקומיים של ישראל בחו"ל ומרכזים פעילים בארגונינה ובמקסיקו.

המכון ניזון מתקציבי האגף: מתקציב תפעולי בארץ (שכר עובדים, תחזוקה, מבנה, ותפעול משרדי), שהסתכם בשנת 1995 ב-427,000 ש"ח, ומתקציב פעולות. למעשה אין תקציב פעולות שנתי מסודר למכון, והוא מקבל כספים לפעולות אד-הוק שהוצאות עליהן נזקפות לסעיפי תקציב שונים של האגף. בשנת 1995 הגיעו הוצאות אלו לסכום כולל של כ-90,000 ש"ח. התקציב לנציגויות להפעלת המכון באמריקה הלטינית הסתכם באותה שנה ב-22,200 דולר. למעשה תקציב זה לנציגויות מיועד להשלמת תקציבן לפעולות לקשרי תרבות.

במהלך השנים התקיימו במשרד דיונים בשאלה אם יש צידוק להחזיק את המכון כגוף נפרד או לשלבו במסגרת האגף. מן הראוי היה שהמשרד ישוב לדון בשאלה זו ויבדוק אם יש צורך להמשיך בהחזקת המכון במתכונתו הנוכחית.

כתב העת "אריאל"

1. כתב העת "אריאל" עוסק בנושאי תרבות. הוא מופק בידי המשרד ומופץ לנציגויות זה יותר מ-35 שנה. כתב העת נועד לתת תמונה רחבה של חיי התרבות, הספרות והאמנות בישראל. "אריאל" הוא רבעון המוצא לאור בארבע שפות: אנגלית, ספרדית, גרמנית וצרפתית; וכן במהדורות מיוחדות בשפות אחרות.

מאז 1982 מוצא כתב העת באמצעות מוציא לאור פרטי, שנבחר בדרך של מכרז. התקציב לרבעון בשנת 1995 היה בסך 1,040,000 ש"ח ובשנת 1996 - בסך 775,000 ש"ח. מדוח ביצוע התקציב אין לדעת מה היה סך כל ההוצאה על הרבעון, כיוון שלא כל ההוצאות הישירות והעקיפות עליו נזקפו לחובת תקנות התקציב המתאימות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי ההוצאה בשנת 1995 על הפקת הרבעון (לא כולל שכר, החזקת דירה, טלפון וכו') הסתכמה ב-632,056 ש"ח.

2. מספר העותקים המופצים לכל נציגות נקבע, בדרך כלל, על פי מספר העותקים שהנציגות מבקשת ובהתאם למספר העותקים שהודפסו. ממסמכי המשרד עולה, כי בשנת 1995 הופץ הרבעון לנציגויות ברחבי העולם ב-9,500 עותקים באנגלית, 6,100 בספרדית, 2,200 בצרפתית ו-3,400 בגרמנית. כן הופצו 3,000 עותקים בערבית ו-3,100 ברוסית.

מהמסמכים עולה, כי אין לאגף משוב שיטתי על השימוש ברבעון בידי הנציגויות ולכן אין הוא יכול להעריך את מידת התועלת המופקת מן הרבעון. נמצא שנשלחו עותקים בשפות שונות לנציגויות בלא שהן ביקשו אותם. נציגויות אחדות קיבלו מספר גדול של עותקים שכלל לא נעשה בהם שימוש. לדוגמה: בשגרירות בפריס הצטברו עד תחילת 1996 אלפי עותקים של הרבעון והם מונחים בלא שימוש. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בשנתיים האחרונות נעשה מאמץ מיוחד להביא להגדלת התפוצה של כתב העת: בשנת 1995 שופרה הצורה החיצונית של הרבעון ועודכנו רשימות התפוצה.



מאז הרפורמה במבנה משרד החוץ ובתפקודו הוכפלו משאבי האגף והוגדלה מאוד פעילותו בתחום קשרי התרבות והמדע, במטרה ליישם את הגישה החדשה, שלפיה קשרי תרבות ומדע הם מכשיר מרכזי לעיצוב תדמית ישראל בעולם. אולם הביקורת העלתה ליקויים בענייני מינהל וכספים: האגף זוקף הוצאות לחובת סעיפי משנה ותקנות תקציב כראות עיניו, בדרך שאינה מאפשרת קבלת תמונה נכונה על מהות ההוצאות והתאמתן למטרותיו של האגף. ממצאי הביקורת העלו שאלות באשר לשיקולים שעמדו ביסוד ההחלטה על כמה מההקצבות שהמשרד אישר במסגרת "אישור להוצאה". לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שגם מסלול זה של "אישור להוצאה" ילווה בתהליך מסודר ויאושר בידי ועדת תמיכות.

זה שנים מפעיל האגף שני מכונים הרשומים כעמותות בלא שההתקשרות עמם עוגנה בהסכמים בכתב. נמצא כי תשלומים בוצעו לעתים, לפי דרישת אחד המכונים, בלא בדיקה ובדיעבד נמצאו אותן דרישות מוגזמות. מאמץ לקבל השבה לא עלה עד כה יפה.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרושה קבלת משוב שיטתי ואמין - שלא תמיד נעשה היום - על התועלת המופקת מפעולות תרבות אשר מומנו או נתמכו מכספי משרד החוץ.

ממצאי מעקב

התקשרות עם עמותת "מתת של ידע מישראל"

דוח שנתי 45, עמ' 300

1. עמותת "מתת של ידע מישראל" הוקמה בנובמבר 1993. בתחילת 1994 חתם עמה משרד החוץ (להלן - המשרד) על הסכם התקשרות. על פי ההסכם היה על העמותה לטפל בשיגור שליחים מומחים מטעמה לארצות מתפתחות כדי שיסייעו להן בתחומי מומחיותם, ובשיגור צעירים ישראלים לשירות התנדבותי במתכונת "חיל השלום" האמריקני. באפריל 1994 בדק משרד מבקר המדינה את ההתקשרות עם העמותה. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 45, עמ' 300, ואלה העיקריים שבהם: במשרד הועלו השגות על עצם קיום העמותה, כיוון שחלק מפעולותיה חפפו את אלה של המרכז לשיתוף בין-לאומי של המשרד (להלן -- מש"ב), וכיוון שהיה חשש שההתקשרות עמה תפגע בתקציב מש"ב; אף על פי כן הוחלט לתמוך בהקמת העמותה, לשתף עמה פעולה ולהעביר לה כספים מתקציב מש"ב; המשרד התקשר עם העמותה והעביר לה כספים עוד קודם שצברה ניסיון בתחום שבו היתה אמורה לפעול, ואף בלא שהציגה תכנית פעולה מפורטת וראויה לשמה; על פי ההסכם עם העמותה התחייב המשרד להשתתף בתקציבה השוטף, אך למעשה הוא מימן את כל הוצאותיה; רק לאחר בקשות חוזרות ונשנות של המשרד הגישה לו העמותה דוח כספי, אולם היא לא המציאה לו הבהרות שונות שביקש ממנה בעניין חריגות מהתקציב, הוצאות שלא אושרו וניהול חשבונות לוקה בחסר; כשנה לאחר כניסתו של ההסכם עם העמותה לתוקף, היא עדיין נמצאה בשלבי היערכות וטרם החלה בפעילות ממשית.