

פתיחה וסגירה של נציגויות

בשנת 1998 היו למשרד החוץ (להלן - המשרד) 108 נציגויות תושבות ברחבי העולם: 76 שגרירויות, 21 קונסוליות כלליות, 5 משלחות ו- 6 משרדי ייצוג. באותה שנה היו לישראל קשרים דיפלומטיים עם 163 מדינות.

להלן בטבלה מספר הנציגויות התושבות בשנים 1989, 1993 ו- 1998³:

מספר הנציגויות			
1998	1993	1989	
26	25	24	באירופה המערבית
18	20	21	באמריקה הלטינית ובקריבים
14	4	14	באמריקה הצפונית
17	15	12	באסיה ובפסיפיק
11	12	9	באפריקה
14	13	1	במזרח אירופה ובחבר העמים
8	2	2	במזרח התיכון
108	101	83	ס"ה

הטבלה מראה כי במהלך השנים 1989-1998 גדל מספר הנציגויות ב- 25. הגידול נבע בעיקר מקשירת קשרים דיפלומטיים עם המדינות העצמאיות שקמו בעקבות פירוק ברית המועצות, ועם מדינות אחרות בעקבות החתימה על הסכם העקרונות באוסלו בספטמבר 1993. במהלך אותן שנים נפתחו 35 נציגויות: 13 במזרח אירופה ובחבר העמים, 6 במזרח התיכון, 6 באסיה ובפסיפיק, 6 באפריקה, ו- 4 באירופה המערבית. כן נסגרו 10 נציגויות: 3 שגרירויות באמריקה הלטינית ובקריבים, 4 באפריקה, 1 בפסיפיק, ו- 2 קונסוליות באירופה. הנציגויות נסגרו בעיקר מטעמים תקציביים ואילוצי כוח אדם.

לפי נתוני המשרד, בשנת 1998 היה התקציב להחזקת הנציגויות בחו"ל כ- 650 מיליון ש"ח, שהם כ- 70% מתקציב המשרד. תקן כוח האדם בחו"ל (שליחים) מנה 416 משרות, כ- 41% מתקן כוח האדם של המשרד.

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 1998 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות ואת תהליך קבלת ההחלטות של המשרד בעניין פתיחתן וסגירתן של נציגויות.

1. בשנת 1993, במסגרת רפורמה בעבודת המשרד, מונתה ועדה כדי לבדוק את פריסת נציגויות ישראל ברחבי העולם (להלן - ועדת הפריסה) ולהתאימה לצרכים המדיניים המשתנים ולמגבלות התקציב.

מרוח ועדת הפריסה מיוני 1993 עולה כי הפריסה אותה עת היתה תוצאה של מדיניות שדגלה בפתיחת נציגות בכל בירה שהתנאים המדיניים בה אפשרו זאת, וכי מדיניות זו אינה מתאימה

3 על פי דברי ההסבר להצעות התקציב של המשרד לאותן שנים.

עוד. הוועדה המליצה שהפריסה תיעשה לפי סדרי עדיפות חדשים, שייקבעו בהתחשב בשינויים הגיאו-פוליטיים, בשינויים שחלו במעמדה הבין-לאומי של ישראל ובאילוצים של תקציב וכוח אדם. כן המליצה ועדת הפריסה שבכל תת-יבשת (קנדה, אוסטרליה, הודו, סין וברזיל) יהיו שגרירות וקונסוליה כללית אחת. הוועדה הציעה לסגור שתי קונסוליות כלליות במדינות שבהן הן נציגות שלישית, וארבע שגרירויות - שתיים באפריקה ושתיים באמריקה הלטינית. עוד המליצה להסמך את האגפים המדיניים והמינהל לקבוע לוח זמנים מפורט ואת הצעדים לביצוע, והציעה שלא לדחות את סגירת הנציגויות. הביקורת העלתה כי שתי השגרירויות באפריקה ושגרירות באמריקה הלטינית נסגרו במהלך שנת 1995; שאר הנציגויות לא נסגרו.

2. במהלך השנים 1993-1997 הועלו בוועדת הפריסה חלופות שונות בעניין סגירת נציגויות עקב אילוצים של תקציב וכוח אדם. בדיונים שהתקיימו בוועדת הפריסה ובהנהלת המשרד הועלו שמוות של כ- 25 נציגויות שמומלץ לסגור אותן, וצוין הצורך בצמצום הנזק המדיני שעלול להיגרם מסגירת נציגויות והפגיעה בקשרים עם הקהילות היהודיות במקומות שבהם הן קיימות. במהלך השנים 1995-1996 היה צורך לתקצב הקמת נציגויות חדשות, בעיקר במזרח התיכון, ומשרד האוצר התנה את הדבר בסגירת נציגויות אחרות. בדצמבר 1996, בדיון אצל מנכ"ל המשרד, הוחלט לסגור מיד, בכפוף לאישור שר החוץ, שש נציגויות; לאחד את השגרירות בבלגיה עם השגרירות לאיחוד האירופי; לבטל את משרת השגריר לאונסק"ו ולהעביר את תפקידיו לציר בפריס. המלצות אלו לא הגיעו לידי החלטה וביצוע.

בשל קיצוצים בתקציב המשרד ודרישות משרד האוצר, המליצה ועדת הפריסה, בפברואר 1997, לסגור עשר נציגויות (שש הנציגויות שאת דבר סגירתן הוחלט להביא לאישור שר החוץ בדצמבר 1996, וכן את הנציגויות באסונסיון, בטורונטו ובפילדלפיה, והנציגות לאונסק"ו). גם המלצות אלו לא הגיעו לידי החלטה וביצוע.

3. ביום 8.9.97, במסגרת הדיון על תקציב המדינה לשנת 1998, החליטה הממשלה כי יש "להפחית את מספר הנציגויות של המדינה בחו"ל על ידי סגירת 15 נציגויות של משרד החוץ ברחבי העולם ולהפחית בהתאם 15 מיליוני ש"ח מבסיס תקציב משרד החוץ".

הביקורת העלתה שהחלטת הממשלה בוצעה בחלקה בלבד: אמנם, קוצץ תקציב המשרד לייצוג המדינה בחו"ל בשנת 1998 ב- 15 מיליון ש"ח, אולם לא נסגרה אף נציגות. באותו מועד הכינה החטיבה לתקצוב מרכזי במשרד טבלה לפיה עלות החזקת 15 נציגויות היא בסכום כולל של כ- 10.4 מיליון דולר (שהיו שווים באותה העת כ- 36.4 מיליון ש"ח).

מסיכום דיון בראשות מנכ"ל המשרד, מינואר 1998, עולה כי במשא ומתן שקיים המשרד עם אגף התקציבים במשרד האוצר סוכם על סגירת חמש נציגויות בלבד, "וככל הנראה, לא תבוא דרישה נוספת של האוצר לסגור את יתר עשר הנציגויות בשנים הקרובות". בדיון הוחלט להמליץ לפני ראש הממשלה ושר החוץ, בנימין נתניהו, לסגור שתי שגרירויות (בקטמנדו ובאסונסיון) ושלוש קונסוליות (בסידני, בריו דה ז'נירו ובטורונטו). מיד לאחר מועד הדיון החל המשרד בהליכים לסגירת הנציגויות בקטמנדו, באסונסיון ובריו דה ז'נירו. למרות זאת לא נסגרו נציגויות אלה (ראו להלן).

4. באפריל 1998 נועד ראש הממשלה ושר החוץ עם מנכ"ל המשרד וביקש ממנו לעכב כל מהלך לסגירת השגרירות בקטמנדו ולהציג לו חלופות אחרות לפריסה ולסגירה של נציגויות. במכתב ממאי 1998 לראש הממשלה ושר החוץ הגיש מנכ"ל המשרד הצעה חלופית. כן ציין המנכ"ל שסגירת הנציגויות שצוינו בהצעה הקודמת של המשרד מלווה בקשיים הנובעים מלחצים של גורמים מדיניים ונציגי הקהילות היהודיות המקומיות למנוע את סגירתן, "לאור זאת הוחלט על ידי לשכת ראש הממשלה לא לסגור את השגרירות בקטמנדו, את הקונסוליה הכללית בטורונטו ואת הקונסוליה הכללית בריו דה ז'נירו". המנכ"ל התריע באותו מכתב כי משמעות

הדבר היא "לחץ תקציבי קשה על משרד החוץ מאחר והסכום של 15 מיליון ש"ח שנובע מסגירת נציגויות כבר הורד מתקציב המשרד, עוד בתחילת שנת התקציב. הדבר גורם לשיתוק פעולות חשובות של המשרד..."

מדיווח על פגישת המנכ"ל עם ראש הממשלה ושר החוץ במאי 1998 עולה שראש הממשלה הנחה לסגור חמש נציגויות שצוינו בהצעה החלופית של המנכ"ל. אולם ממזכר של לשכת מנכ"ל המשרד מיוני 1998 עולה שראש אגף הסברה במשרד ראש הממשלה מסר כי ראש הממשלה ביקש לעכב את הדיון על סגירת נציגויות עד שיתפנה לעסוק בסוגיה זו, וכי הגיעו לידי פניות רבות בנוגע לסגירת קונסוליות בצפון אמריקה, ובייחוד בקנדה, "ומהיכרותו עם לפחות חלק מהחתומים על הפניות, הוא יודע שהם צודקים ואין זה נכון לסגור את הקונסוליות הללו"; הוא ביקש לוודא שמשרד החוץ לא יעשה שום פעולה בנדון, ושראש הממשלה מבקש לשוב ולדון בנושא. מאז ועד מועד סיום הביקורת בדצמבר 1998 לא נדון שוב הנושא, ומאז החלטת הממשלה לא נסגרה אף נציגות, על כל המשתמע מכך מבחינה תקציבית.

5. בתחילת שנת 1998 החל המשרד בצעדים ממשיים לסגירת שלוש נציגויות, כמפורט להלן:

(א) *השגרירות בקטמנדו*: לישראל קשרים דיפלומטיים עם נפאל מאז 1961. בכל שנה מטפלת השגרירות בקטמנדו בכ- 10,000 ישראלים המבקרים בנפאל, ועוסקת גם בתחום הסיוע הבין-לאומי, בקשרי תרבות ובתחום המדיני. לפי נתוני החטיבה לתקצוב מרכזי במשרד מספטמבר 1997, עלות ההחזקה השנתית של השגרירות היתה כ- 430,000 דולר.

בסוף ינואר 1998 קבע המשרד שהשגרירות תיסגר ביולי אותה שנה והודעה רשמית על כך נמסרה לשלטונות המקומיים. לקראת סגירת השגרירות קבע המשרד כי מספרם הרב של המבקרים מישראל ותנאיה המיוחדים של נפאל דורשים היערכות מיוחדת, והחליט להמשיך ולהעסיק כמה עובדים תושבי המקום לטיפול בעניינים קונסולריים. עוד בנובמבר 1997 עזבה השגרירה את קטמנדו ומאז מנוהלת השגרירות, על 15 עובדיה המקומיים, בידי קצין המינהלה וממונה זמני שהתחלף לעתים מזומנות.

ביוני אותה שנה הודיע המשרד לשגרירות ישראל בקטמנדו כי הנציגות בנפאל לא תיסגר. עד מועד סיום הביקורת לא מונה שגריר חדש. המשרד הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא שולח מהארץ ממונים זמניים לפרקי זמן קצובים, עד למינויו של שגריר קבוע.

(ב) *השגרירות באסונסיון*: בפברואר 1998 קבע המשרד כי השגרירות תיסגר ביוני אותה שנה, והחל בהליכים לסגירתה. בשגרירות שירתו באותו מועד שגריר וקצין ביטחון, וכן עשרה עובדים מקומיים. עלות החזקת השגרירות הוערכה בידי החטיבה לתקצוב מרכזי בכ- 400,000 דולר בשנה. באפריל 1998 ביקרה בארץ סגנית שר החוץ של פרגוואי כדי לבקש מהשלטונות בישראל שלא לסגור את השגרירות. ביוני אותה שנה עזב השגריר את פרגוואי, ובאותו חודש נשלחו שני עובדי המשרד לאסונסיון כדי לטפל בכל הנושאים הכספיים והמינהליים הקשורים בסגירת השגרירות. עד מועד סיום הביקורת לא נסגרה השגרירות. לדברי המשרד, הוא שולח מהארץ ממונים זמניים לתקופות קצובות, עד שישוגר למקום שגריר קבוע.

(ג) *הקונסוליה הכללית בריו דה ז'ניירו*: בפברואר 1998 הודיע המשרד לקונסוליה כי תיסגר במאס, והנחה את מחלקת המשרד לטפל בכל העניינים הנוגעים לסגירה. כיוון שאת המבנים שבהם שוכנים הקונסוליה ובית הקונסול הכללי וכן את דברי האמנות שבבית הקונסול הכללי, תרמה הקהילה היהודית במקום, נתבקשה החלטה מיוחדת בעניין זה. במאס ובאפריל 1998 פנו גורמים מברזיל (בכללם משלחת של נכבדי הקהילה היהודית) לנשיא המדינה

ולראש הממשלה כדי להניא את הממשלה מהכוונה לסגור את הקונסוליה. הקונסול הכללי עזב את ברזיל במאי אותה שנה. השגריר בברזיל ביקש מהמשרד לקיים תיאום הדוק יותר בעניין הסגירה "כאשר כל השאלות לגבי עתיד הקונסוליה, משרדיה ובית הקונסול נשארו באוויר". מאז ועד מועד סיום הביקורת מועסקים בקונסוליה שני שליחים, וכן עובדים מקומיים. בתשובתו הודיע המשרד כי "בשלב זה אין כוונה למנות למקום קונסול כללי".

*

משרד החוץ היה ער לצורך לקבוע מחדש את פריסת נציגויות ישראל ברחבי העולם, נוכח הגידול המתמיד במספרן בעשור האחרון, הצרכים המשתנים והאילוצים התקציביים. בשנת 1993 הוקם צוות לבדיקת פריסת הנציגויות, ומאז הועלו חלופות שונות לצמצום מספרן. למרות החלטת הממשלה מספטמבר 1997 להקטין את מספר הנציגויות לא נסגרה אף נציגות, מחוסר הכרעה בדרג הממשלתי.