

משרד החוץ

פעולות ביקורת

נעשתה ביקורת בנציגויות ישראל בארה"ב - בשגרירות בושינגטון, בקונסוליה הכללית בניו יורק ובמשלחת לאו"ם. בחטיבה הקונסולרית נבדקו נושאי כוח אדם והדרכה, דרכונים רשמיים ופעולות משפטיות ונוטריוניות.

נציגויות ישראל בארה"ב

חשיבותם של הקשרים בין ישראל לארצות הברית לישראל גדולה. מבחינת מספר הנציגויות וגודלן תופסת ארה"ב מקום בראש: למשרד החוץ (להלן - המשרד) יש בה 11 נציגויות - שגרירות, תשע קונסוליות כלליות ונציגות קבע ליד האו"ם בניו יורק (להלן - המשלחת לאו"ם)¹. ההוצאות על הפעולות השוטפות של נציגויות המשרד בארה"ב ועל אחזקתן לשנת 1998 הסתכמו בכ-13.2 מיליון דולר (לא כולל משכורות שליחים). עלות העסקת שליחים בארה"ב נאמדת בכ-12 מיליון דולר לשנה.

האגף המרחבי במשרד המופקד על הקשרים המדיניים עם ארה"ב (וכן עם קנדה) הוא אגף צפון אמריקה, ובו שתי מחלקות: 1. מחלקת צפון אמריקה, המתמקדת בממשל ובקונגרס, וכן בתיאום עם משרדי הממשלה בארץ, בעיקר לשכת ראש הממשלה, משרד הביטחון ומשרד האוצר; 2. מחלקת קונסוליות ארה"ב שהוקמה ב-1994, המטפלת בתשע הקונסוליות הכלליות של ישראל בארה"ב, בתיאום עם האגפים התפקודיים במשרד (תקשורת וקשרי ציבור, קשרי תרבות ומדע, עניינים כלכליים, כספים). מתפקידי המחלקה לעקוב אחר המגעים וקשרי העבודה עם חוגי ממשל ונבחרי ציבור מקומיים ועם אישים וגופים מובילים, וכן אחר הקשרים עם הארגונים היהודיים באזורים שבאחריות הקונסוליות.

בחודשים מאי-יולי 1999 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בשגרירות בושינגטון, בקונסוליה הכללית בניו יורק ובמשלחת לאו"ם. בדיקות השלמה נעשו במשרד - באגף צפון אמריקה, באגף תקשורת וקשרי ציבור, באגף הכספים ובחטיבה הקונסולרית.

השגרירות בושינגטון והקונסוליה הכללית בניו יורק

שגרירות ישראל בושינגטון היא החשובה בשגרירויות ישראל בעולם. חשיבות הקשרים עם ארה"ב מחזקת את הטיעון כי בראש השגרירות, האמורה להיות מוקד לקשרים בין הממשל בושינגטון לממשלת ישראל, צריך לעמוד אדם המקובל על ראש הממשלה. ואכן, בעשר השנים

¹ בדבר תהליך קבלת ההחלטות של המשרד בנוגע לפתיחתן וסגירתן של נציגויות ברחבי העולם, כולל סגירת קונסוליות בצפון אמריקה, ראו דוח שנתי 2015, עמ' 203.

האחרונות (ואף ברבות מהשנים שקדמו להן) כיהנו בווישינגטון שגרירים שמונו בידי ראש הממשלה במסגרת מכסת אחד עשר המינויים החיצוניים לראשי נציגויות (מינוי אישים שאינם עובדי המשרד; להלן - מכסת המינויים החיצוניים). במועד הביקורת, יוני 1999, שירתו בארבעת התפקידים הדיפלומטיים הבכירים בארה"ב שליחים שמונו במסגרת מכסת המינויים החיצוניים: השגריר בווישינגטון, השגריר לנציגות הקבע ליד האו"ם בניו יורק, הקונסול הכללי בניו יורק והציר המדיני בווישינגטון.

הקונסוליה הכללית בניו יורק (להלן - הקונסוליה) היא הקונסוליה הגדולה ביותר של ישראל. היא פועלת בתחומים מגוונים, ובהם ייצוג ענייני המדינה והסברה; הידוק הקשרים עם הקהילה היהודית; שמירה על זכויותיהם של אזרחים ישראלים המתגוררים באזור שבאחריותה (במדינות ניו יורק, ניו ג'רזי וקונטיקט); טיפוח הקשרים עם קבוצות אתניות ודתיות ועם אנשי תקשורת בכירים; טיפוח הקשרים עם נבחרי ציבור; ומתן שירותים כספיים ומינהליים לנציגויות אחרות של ישראל באמריקה. הקונסוליה גם אחראית לתיאום פעולות בתחומי התרבות והאקדמיה בארה"ב כולה.

באמצע שנות התשעים רכש משרד האוצר את בניין המשרדים שבו שכנו הקונסוליה והמשלחת לאו"ם, ואילו הועברו גם משרדי המשלחות של משרד הביטחון, והמשלחות הכלכליות – נציגי משרד האוצר, משרד התעשייה והמסחר ומשרד התיירות - שהיו במקומות שונים בעיר. לקונסוליה ולמשלחות האחרות אין שירותים מינהליים משותפים מלבד מיון הדואר ואחזקת המבנה.

ארגון וכוח אדם

זה שנים רבות שוכנות משלחות שונות של ישראל בבניין השגרירות בווישינגטון, שהוא רכוש מדינת ישראל. בבניין עובדים עשרות שליחים של משרדי ממשלה, בהם מערכת הביטחון, משרד האוצר ומשרד החקלאות ויותר מ-150 עובדים מקומיים. הממונה על כולם כלפי השלטונות האמריקניים הוא השגריר, וכפופים לו ישירות 19 שליחי המשרד ויותר מ-70 עובדים מקומיים ישראלים וזרים ב-61 משרות. השגריר שכינה במועד הביקורת מונה ביולי 1998 בידי ראש הממשלה ושר החוץ דאז, מר בנימין נתניהו, והוא כבר שירת בתפקיד זה בשנים 1990-1992. גם הציר המדיני מונה בדרך זו (ראו להלן).

בקונסוליה שירתו ביוני 20 1999 שליחים, בהם הקונסול הכללי (להלן - הקונסול), שמונה לתפקידו במסגרת מכסת המינויים החיצוניים; עוד הועסקו בקונסוליה 95 עובדים מקומיים, ישראלים וזרים.

מינוי שליחים: 1. לפי נתוני המשרד, העלות הממוצעת של החזקת שליח בווישינגטון היא כ-150,000 דולר לשנה; של עובד מקומי ישראלי (להלן - עמ"י) כ-35,000 דולר; ושל עובד מקומי זר - כ-40,000 דולר. השגרירות בווישינגטון היא הנציגות הישראלית השנייה בגודלה בעולם מבחינת מספר המועסקים בה. בשגרירות בגודל כזה חשוב במיוחד לבחון באופן שוטף את נתוני כוח האדם - לבחון את מספר השליחים והעובדים המקומיים והתאמתם לתפקיד, להגדיר כל תפקיד ולנתח את עיסוקו של כל עובד.

2. בשנים האחרונות בוטלו ארבע משרות של שליחים בשגרירות: משרתו של הקונסול הכללי בוטלה לפני שנים אחדות; ב-1994 בוטלה משרת היועץ לענייני הסברה, ותפקידיו הוטלו על עובד מקומי; ב-1995 בוטלה משרת היועץ לענייני כנסיות, ותפקידיו הוטלו על הציר לעניינים בין-דתיים והסברה; ב-1998 בוטלה משרת שליח לענייני עבודה שהיה נציג ההסתדרות הכללית, ובחלק מתפקידיו מטפל ציר ההסברה.

שבע ממשורות השליחים בשגרירות מיועדות לתחום המדיני, ורק שתי משרות הן בתחום ההסברה והעיתונות - ציר ההסברה, האחראי גם לעבודת ההסברה של הקונסוליות בארה"ב, ושליח בתחום התקשורת, שאמור להיות דובר השגרירות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 ציין סמנכ"ל תקשורת וקשרי ציבור במשרד (להלן - סמנכ"ל תקשורת) כי אכן החלוקה בין השליחים בתחום המדיני לבין השליחים בתחום ההסברה-תקשורת אינה מאוזנת, ולא פעם המליץ אגף תקשורת וקשרי ציבור למשרד לפעול לתיקון המצב. יצוין כי שני שליחים עוסקים בענייני הקונגרס, ולדעת השגריר יש לחזק את הטיפול בעניינים אלה. לדבריו, הוא אף ביקש מהמשרד לפנות בעניין זה למשרד הביטחון כדי לממן העסקת שליח שיטפל במשא ומתן עם הקונגרס על הסיוע הצבאי - אך לא נענה. לא נמצא כי המשרד עשה את השינויים במערך השליחים על פי תכנית ארגונית כוללת לשגרירות, המבוססת על ניתוח הצרכים והגדרת תפקידים. לדעת משרד מבקר המדינה, בחינה כזאת דרושה כדי להתאים את מערך כוח האדם לצרכים.

3. סגן הקונסול, שהוא העובד המקצועי הבכיר ביותר של המשרד בקונסוליה ואחראי לניהולה, סיים את כהונתו באמצע אפריל 1999. מחליפו הגיע רק באמצע אוגוסט אותה שנה; הקונסוליה נותרה כארבעה חודשים ללא סגן קונסול, והקונסול, שלא היה מצוי בכל נוהלי המשרד, נאלץ לעסוק גם בניהול הקונסוליה. בפרק הזמן האמור, התחלפו שלושה שליחים וכ- 15 עובדים מקומיים, ובמדור האקדמיה אף התחלף כל צוות העובדים (שליח ושני עובדים מקומיים). מן הראוי שהמשרד ייתן דעתו על תקופה סבירה של חפיפה בין עובדים מתחלפים, וימנע החלפת כל צוות העובדים ביחידה אחת באותו פרק זמן.

4. במחלקת הקשר של השגרירות מועסקים חמישה עובדים: שני שליחים ושלוש עמ"י. עיסוקם העיקרי הוא הדפסה, הצפנה וניתוב של המברקים למשרד וממנו. מהבדיקה עלה כי בעת ביקורי אישים בשגרירות (בעיקר ראש הממשלה ושר החוץ) גדול עומס העבודה במחלקה, אך בימי שגרה מספר העובדים בה מספיק ואף גדול מדי. מנהל המחלקה ביקש ב-1998 להעסיק שליח נוסף בנימוק שקשה למצוא עמ"י מתאים, ומקיץ 1999 מועסקת במחלקה שליחה נוספת. לדעת משרד מבקר המדינה, לא נשקל אם יש הצדקה להעסקת שלושה שליחים במחלקה, במקום העסקת עמ"י, שעלות העסקתו קטנה בהרבה מעלות העסקת שליח.

5. מחלקת הדואר הדיפלומטי (להלן - הדיפ) מממנת על קבלתו והפצתו של הדואר הדיפלומטי והפרטי המגיע לשגרירות ולקונסוליה והנשלח מהן (ראו להלן). נוסף על כך, הן אחראיות להסעות בביקורי אחמ"ם ולשימוש בכלי הרכב של השגרירות והקונסוליה. מאז 1998 מנוהלות בשגרירות ובקונסוליה מחלקות הדיפ בידי שליחים, אף שניתן להעסיק בתפקיד עובד מקומי, כפי שנעשה בשגרירות בשנים קודמות, ולחסוך בכך סכום ניכר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי עם סיום תפקידו של השליח בוויינגטון, ישקול למנות לתפקיד זה עמ"י ואף יבחן את האפשרות להעסיק עמ"י בתפקיד זה בקונסוליה.

6. לפי תקנון שירות החוץ, תקופת שירות רצופה של שליח המשרד בחו"ל תהיה עד ארבע שנים. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר (ראו דוח שנתי 2014, עמ' 254) על הארכת שירותו של שגריר לתקופה ארוכה בהרבה מזו שנקבעה בנוהלי המשרד. הבדיקה העלתה שכמה שליחים בשגרירות ובקונסוליה שירתו בחו"ל יותר מחמש שנים רצופות: (א) בדצמבר 1999 סיים את תפקידו ציר ההסברה בוויינגטון לאחר

ששירת בחו"ל תשע שנים וחצי ברציפות. בתפקידו האחרון שימש הצייר שנה וחצי בלבד. כדי להפיק תועלת מרבית ממינוי בחו"ל, מקובל במשרד שתקופת שירות מזערית תהיה בין שלוש לארבע שנים. לדעת משרד מבקר המדינה מינוי עובד שידוע מראש כי תקופת שירותו תהיה קצרה ביותר לתפקיד מרכזי (כצייר הסברה) יש בו כדי לפגוע במילוי התפקיד. עד ינואר 2000 טרם מונה ציר הסברה חדש. (ב) באוגוסט 1995 מונה עובד המשרד לתפקיד קונסול בניו יורק, לאחר שלוש שנות שירות כיועץ מדיני בשגרירות אחרת. העובד סיים את תפקידו בקונסוליה באפריל 1999, לאחר כשבע שנים של שירות בחו"ל. (ג) באוגוסט 1997 מונתה שליחה לקונסול קשרי ציבור בקונסוליה, לאחר ארבע שנות שירות רצופות בנציגויות אחרות בארה"ב; היא סיימה את תפקידה בספטמבר 1999, דהיינו שירתה בחו"ל שש שנים ברציפות.

עובדים מקומיים: 1. העובדים המקומיים משרתים בתפקידי מזכירות, אבטחה ושירותים שונים, וכן בתפקידים מקצועיים ואף מרכזיים: תפקידי הסברה ותכנון ועוזרים לענייני הקונגרס, לענייני עיתונות ולעניינים קונסולריים. אף כי יש תקן לעובדים מקומיים, לא הוגדרו בכתב התפקידים והכישורים הנדרשים לכל תפקיד, כגון השכלה או ניסיון, ולא הכפיפויות של העובדים המקומיים. בפועל מבצעים עובדים אלה את תפקידם על פי החלטתו של הממונה עליהם ולעתים על פי הבנתם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי הוא בוחן את האפשרות להגדיר בכתב את תחומי האחריות והכפיפויות של כל העובדים.

ביוני 1999 היו מאוישים בקונסוליה 87.5 תקנים בידי 95 עובדים מקומיים, ובשגרירות הועסקו יותר מ-70 עובדים מקומיים ב-61 תקנים. נמצא כי תקנים פוצלו לחלקי משרות, במטרה לתת תעסוקה למספר רב יותר של אנשים, ויש עובדים המועסקים במשרה מלאה, המפוצלת בין כמה תקנים או בין כמה מחלקות. בשגרירות גם ניתנו דרגות לעמ"י - רובם בני זוג של שליחים - שלא על פי הוראות נציבות שירות המדינה ונוהלי המשרד. בקונסוליה נמצאו חמישה עמ"י שעבדו בחלקי משרה מתקנים שונים שיש בהם מתח דרגות שונה, וניתנה להם הדרגה הגבוהה שבתקנים, ואף דרגה גבוהה מדרגת השיא שנקבעה בתקן. לדוגמה: המשרד הוסיף לעמ"י, שהיא אשת שליח, רבע משרה מתקן שדרגת השיא שלו היתה גבוהה מזו שבתקן שבו הועסקה, וכן נתן לה דרגה הגבוהה מדרגת השיא של תקני עמ"י. לדברי קצין המינהלה האזורי לצפון אמריקה (להלן - קצין המינהלה האזורי), המשרד עוסק בהכנת קריטריונים לקביעת דרגותיהם של העובדים. בניגוד לנוהלי המשרד, הועסקו בקונסוליה באישור המשרד עמ"י אחדים ששהו בחו"ל חמש שנים או יותר, בלא שהמציאו אישור לימודים ממוסד להשכלה גבוהה.

2. בשגרירות ובקונסוליה מתקבלות בקשות רבות להעסקת עמ"י, אך מספר המקומות הפנויים מוגבל. בין היתר מתקבלות בקשות של עובדי המשרד ושל אישים שונים להעסקת מקורבים ומכרים ובקשות עבודה של ישראלים השוהים בווינגטון ובניו יורק (כגון סטודנטים ובני משפחה של שליחים).

בשגרירות נמצאו כמה עמ"י שהיו מקורבים לעובדי השגרירות או לעובדי המשרד או משרדים אחרים, ובקונסוליה הועסקו עמ"י אחדים בעקבות בקשות של עובדי המשרד ושל אישים אחרים להעסקתם או להארכת העסקתם.

(א) במועד הביקורת הועסקו בשגרירות שתי עמ"י במעמד מועדף, דהיינו שתנאי העסקתן טובים מאלה של עמ"י רגילים. עובדות אלו נשלחו מהארץ בידי המשרד, ונסיבות בחירתן לתפקיד אינן ברורות, אך על אחת מהן המליץ עובד בכיר של המשרד.

כמו כן הועסק בשגרירות בנו של שליח לשעבר בלא שמילא את דרישות הסף לקבלת התפקיד. בעקבות הביקורת הודיע קצין המינהלה כי בסוף אוקטובר 1999 הופסקה עבודתו של העובד האמור. לדעת משרד מבקר המדינה, עולה חשש כי לפעמים התקבלו עמ"י לעבודה בשגרירות ובקונסוליה בזכות קרבתם וקשריהם, ומן הראוי להקפיד על קבלת עמ"י על פי כישוריהם בלבד.

(ב) בשגרירות לא היתה ועדת קבלה לעמ"י, והמועמדים רואיינו בידי קצין המינהלה והשליח שהם אמורים להיות כפופים לו. לא נרשם פרוטוקול המפרט את הסיבות לבחירת המועמד שנבחר ומי המועמדים האחרים שנבחנו, אם היו מועמדים כאלה. בתשובתו ענה המשרד כי הנחה את כל קציני המינהלה בנציגויות לקבל עמ"י אך ורק באמצעות ועדת קבלה.

תפקוד השגרירות והקונסוליה

יכולתה של כל נציגות להשיג את מטרותיה תלויה בגורמים רבים, ואלה החשובים שבהם: 1. הגדרת סמכויות ותפקידים של העובדים; 2. הגדרת יעדים ותכנון העבודה; 3. תיאום בין המשרד לנציגויות, וביניהן לבין משלחות אחרות; 4. הערכות מצב ודיווחים. בשגרירות בווייטנאם יש גם חשיבות רבה לקשרים שבין השגריר לראש הממשלה ושר החוץ, מאחר שראש הממשלה עצמו מעורב בניהול הקשרים עם ארה"ב, ובשל קשריו הישירים עם הממשל האמריקני ועם הקונגרס.

הגדרת סמכויות ותפקידים: 1. משרת הציר המדיני היא השנייה בחשיבותה בשגרירות. למעשה, אמור הציר המדיני לשמש סגן השגריר, ועליו מוטלת האחריות לתיאום עבודת סגל העובדים והנחייתו ולניהול השוטף של השגרירות, בייחוד כאשר השגריר הוא מינוי חיצוני. הציר הנוכחי, שאינו עובד המשרד, מונה לתפקידו באוגוסט 1997. ביולי 1998 ביקש השגריר למנות לתפקיד הציר את אחד מעובדי המשרד, ששירת בשגרירות בעבר. בסוף אוגוסט 1998 מונה אותו עובד לציר-מתאם מדיני - תפקיד שלא היה קיים עד אותו מועד - והציר המדיני נשאר בתפקידו. ממברק של השגריר למנכ"ל המשרד מיולי 1998 עולה כי השגריר סיכם עם ראש הממשלה ושר החוץ שהציר-המתאם יהיה ראש המחלקה המדינית בשגרירות ויהיה כפוף לשגריר ולציר; כן יפעל כיועץ אישי לשגריר ויטפל בפרויקטים מיוחדים שיוטלו עליו.

הציר המדיני הפסיק למעשה למלא את רוב תפקידיו המדיניים וגם חלק מתפקידיו האחרים. לדברי השגריר, הציר צריך להיות "איש משרד החוץ כדי להוריד משכמו של השגריר הרבה נושאים מינהליים שהשגריר איננו מתאים לעסוק בהם", וגם העובדים מצפים "שמישהו בדרג הגבוהה של השגרירות יטפל בהם". לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות שנוצרו אולי לא היה מנוס ממינוי ציר-מתאם, אך לולא מונה ציר שאינו נמנה עם סגל עובדיו, לא היה צורך במינוי שליח נוסף למילוי תפקידים מדיניים.

2. ביולי 1998 סיים דובר השגרירות את שליחותו. עוד בפברואר אותה שנה מינתה ועדת המינויים של המשרד דובר חדש, והוא היה אמור להתחיל בתפקידו בקיץ 1998. השגריר התנגד למינוי, והעובד לא נשלח לשגרירות. ראש הממשלה והשגריר העלו את האפשרות למנות עיתונאי, שאינו עובד המשרד, לדובר, אך נציבות שירות המדינה הודיעה למשרד בדצמבר 1998 כי "מינוי כזה לא יתיישב עם הוראות החוק ועם פסיקת בג"ץ". באותו חודש הוציא המשרד מכרז פנימי חדש למשרת הדובר, ובינואר 1999 החליטה ועדת המינויים למנות לתפקיד את העובד שזכה בו במכרז הקודם. השליח הגיע לווייטנאם רק במאי אותה שנה, דהיינו במשך שנה שלמה לא היה דובר לשגרירות. גם אז לא השלים השגריר עם המינוי והציע לדובר החדש למקד

את פעילותו בעיתונות שבפריפריה האמריקנית, ולא לשמש דובר או דובר השגרירות. לדברי השגריר הוא היה מעדיף שמנהל לשכתו, שבמועד הביקורת שימש גם דוברו האישי, יקבל את תפקיד הדובר (יצוין, כי בתקן השגרירות אין תפקיד של דובר אישי לשגריר). כפי שהוסבר למשרד מבקר המדינה, דובר שגרירות שאין לו קשר הדוק וישיר עם השגריר איננו יכול למלא את תפקידו כנדרש, שכן הוא איש הקשר העיקרי עם אמצעי התקשורת ועם עיתונאים. במצב העניינים שהיה בשגרירות לא מולאו תנאים אלו ועבודת הדוברות נפגמה.

ת י א ו ס : 1. בשנת 1996 הוקמה במשרד "ועדת ישראל-ארה"ב", שחבריה היו עובדים בכירים של המשרד. הוועדה נועדה, בין היתר, להגביר את שיתוף הפעולה בין יחידות המשרד ולבחון ולהעריך פעילות לטווח ארוך הנוגעת לקשרי ישראל-ארה"ב. נמצא כי הוועדה איננה מתפקדת, ורוב הפעילות בתחום הקשרים המדיניים עם ארה"ב נעשית במשרד ראש הממשלה בהתייעצות מועטה בלבד עם המשרד.

2. הביקורת העלתה, כי בעניינים מסוימים היתה השגרירות מעורבת, בלא שהמשרד עצמו היה מעורב בהם, כגון המשא ומתן עם ארה"ב על הסיוע הצבאי שלה לישראל ועל שיתוף הפעולה האסטרטגי עמה; המשא ומתן על הסיוע האזרחי של ארה"ב לישראל; ואף הנושא המרכזי של מדיניות החוץ הישראלית בשנים האחרונות - תהליך השלום.

בנובמבר 1998 התפטר סמנכ"ל אגף צפון אמריקה, האמור לעמוד בראש יחידות המטה לנציגויות המשרד בארה"ב. לדבריו, התפטר משום ש"כולם עוסקים בענייני וושינגטון - ראש הממשלה ועוזריו וגם מנכ"ל המשרד" (שקדם לו בתפקיד); נוצרה מעין מחלקה מקבילה במשרד, ולא שיתפו אותו ואת האגף שבראשותו בכל הנושאים הקשורים לתחום אחריותם. כן ציין, כי בשל כובד הנושאים שבהם עוסקת השגרירות בווינגטון וסודיות מערכת ההנחיות והדיווחים לשגרירות וממנה, לא היה תיאום בין כל העוסקים בענייני ארה"ב. רק ביולי 1999, כשמונה חודשים לאחר ההתפטרות, אויש התפקיד שוב.

מידת התיאום בין השגרירות למשרד מושפעת מאופי הקשרים של השגריר עם לשכת ראש הממשלה. לדברי אגף צפון אמריקה, השגריר אינו מדווח למשרד ו"אין טעם לתת [לו] הנחיות". השגריר טען כי בכירי המשרד אינם מעודכנים תמיד במהלכי הממשלה, ולעתים קרובות נדרש ממנו קשר ישיר עם משרד ראש הממשלה. הוא נעזר במחלקות המשרד בנושאים שבהם הן עוסקות בפועל. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1999 הוסיף השגריר כי השגרירות נמצאת בקשר יום-יומי עם מחלקת צפון אמריקה ופועלת על פי הנחיותיה, אך "בנושאים רגישים במיוחד, דיווחים מועברים לראש הממשלה ולשר החוץ בלבד, לאור נגע ההדלפות שגרם בעבר וגורם גם עתה נזק חמור למדינת ישראל". לדעת משרד מבקר המדינה נושא התיאום בין השגרירות והמשרד ראוי לבחינה ולקביעת כללים.

3. השגריר ממונה, להלכה, על תשע הקונסוליות הכלליות של ישראל בארה"ב, וציר ההסברה בווינגטון אחראי לפעילותו בתחומי ההסברה. לא נמצא כי השגרירות מקיימת שגרת פיקוח והכוונה לקונסוליות. השגריר עצמו נמצא בקשרים מועטים בלבד עם הקונסוליות, אף כי ביקר בכמה מהקונסוליות במהלך שירותו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען ציר ההסברה כי מאז הוקמה מחלקת קונסוליות ארה"ב במשרד והוחל בהעברת תקציבי הפעולות של הקונסוליות ישירות אליהן, פחתה יכולתה של השגרירות להנחותן.

4. לתיאום ולשיתוף פעולה בין השגריר בווינגטון, השגריר לאו"ם והקונכ"ל בניו יורק יש ערך רב, שכן הם נפגשים לא אחת עם אותם אישים, הן מקרב הקהילה היהודית והן מדינאים ואנשי ממשל אמריקנים. לדברי הקונכ"ל אין תיאום רב בינו לבין השגריר בווינגטון; לא תמיד היה ידוע לו על פגישות השגריר הנוגעות לתחום עבודתו של הקונכ"ל, ו"בהחלט היו מקרים ששניהם נפגשו בנפרד ובסמיכות זמנים עם אותה אישיות". מדברי השגריר לאו"ם אפשר להבין שיש בעיה בהגדרת תפקידו ותפקיד הקונכ"ל בכל הנוגע לפעילות בקרב היהודים. כך, למשל, הוא הופיע פעמים אחדות לפני ארגונים יהודיים על פי הזמנתם, ללא תיאום עם הקונכ"ל, ואף תדרך עיתונאים בנשואים יהודיים בין-לאומיים, אף כי מקובל שפעולות אלה הן בגדר תפקידי הקונכ"ל.

5. משרד מבקר המדינה העלה כי אין דפוסי תיאום בין שלושת הנציגים הבכירים של המדינה בארה"ב. הקונכ"ל והשגריר לאו"ם נוהגים לכנס בנפרד פעם בשבוע ישיבות צוות, להעברת מידע שוטף ותיאום פעולות, אולם אין ישיבות משותפות של סגל הקונסוליה וסגל המשלחת לאו"ם לתיאום ושיתוף פעולה. כמו כן אין פגישות ממוסדות בין ראשי כל המשלחות המשוכנות בבניין הקונסוליה לחילופי מידע, וגם שיתוף הפעולה בקרב נציגי המשלחות השוכנות בבניין השגרירות אינו ממוסד. בתשובתו מנובמבר 1999 הודיע סמנכ"ל אגף צפון אמריקה כי שיתוף הפעולה בין המשלחות צריך להיות מעוגן בהחלטה בין-משרדית.

הערכות מצב ודיווחים: כדי להבטיח שכל נציגות תעמוד במשימות הרבות המוטלות עליה, יש צורך במעורבות של יחידות המשרד הנוגעות בדבר במגוון הנשאים שבהם עוסקת הנציגות, באמצעות דיווחים שוטפים שלה לארץ ובאמצעות תגובות היחידות לדיווחים. מרבית השליחים שולחים למשרד דיווחים שוטפים על פעילותם, ולעתים אף הערכות מצב בנושאים שונים, אך הערכות המצב של השגריר ודיווחיו על פגישות עם אישי ממשל היו מעטים. ממסמכים במשרד עולה כי גם דיווחיו של השגריר הקודם היו מעטים. רוב הערכות המצב של השגרירות נעשו לרגל ביקורי אישים ישראלים בארה"ב. דיווחיו של הקונכ"ל עסקו בעיקר בפגישות עם בעלי תפקידים בכירים אמריקנים, ולא נמצאו הערכות מצב וניתוחים כוללים. בתשובתו ציין השגריר כי רוב הערכות המצב של השגרירות נעשו בידי או בתיאום עמו ובאישורו. בעניין זה יש להעיר כי המשרד מצפה משליחיו להכין הערכות מצב ולשלוח דיווחים.

על פי דרישת מחלקת הקונסוליות בארה"ב (להלן - מקא"ב), על הקונסוליות לשלוח אליה דיווחים חודשיים על פעולותיהן. על יסוד דיווחים אלה הכינה מקא"ב סיכום חודשי של פעילות הנציגות בארה"ב בתחומים השונים. בסיכומים לחודשים ינואר -1998 מאי 1999 לא צוינה שום פעילות שעשתה הקונסוליה בניו יורק. מנהל מקא"ב המליץ שיוגברו הפעילויות במדינות שבתחום אחריותה של הנציגות. הוא אף ביקש לקבל תכנית ביקורים לחודשים פברואר-אפריל 1999 שתילקח בה בחשבון ההמלצה האמורה. בפברואר אותה שנה ציין מנהל מקא"ב כי טרם קיבל את תכנית הביקורים והעיר לקונכ"ל כי במשך חודשים ארוכים לא קיבל דיווח חודשי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע הקונכ"ל שהקונסוליה לא דיווחה על כל פעולותיה, אך היא עשתה, נוסף על פעילותה השגרתית, פעולות אינטנסיביות ומקיפות בשני נושאים: בעיות חוק ההמרה ותהליך השלום. עוד הודיע כי עניין הדיווחים על הפעולות תוקן.

תקציב, כספים ומינהל

בשנת 1998 הוציאה השגרירות על פעולות שוטפות (לא כולל משכורות שליחים) כ-3 מיליון דולר: כ-70% על משכורות עובדים מקומיים, 21% על הוצאות שוטפות ושירותי עזר, 7% על פעולות הסברה ו-2% על פעולות תרבות ומדע. תקציב השגרירות לשנת 1999 נקבע לכ-3.3 מיליון דולר - גידול של כ-10%.

התקציב, מערכת החשבונות והמינהל של הקונסוליה ושל המשלחת לאו"ם משותפים. בשנת 1998 היה סכום ההוצאות השוטפות של הקונסוליה כ-4.8 מיליון דולר (לא כולל משכורות שליחים): 76% מהם על משכורות של עובדים מקומיים; 8% על פעולות תקשורת, קשרי ציבור וקשרי תרבות; ו-16% על טלפון, שכר דירה, אחזקת בית והוצאות משרד ודפוס. לשנת 1999 נקבע לנציגות תקציב של כ-5 מיליון דולר.

מימון: נוסף על פעולותיה הכספיות השוטפות מרכזת הקונסוליה פעולות כספיות אחרות כמו: העברת מימון שוטף ומימון מיוחד לנציגויות בצפון אמריקה ובאמריקה הלטינית; גביית כספים ממשלחות ישראליות אחרות השוכנות בבניין הקונסוליה בעבור הוצאות על דואר דיפלומטי, טלפון ואחזקת בניין הנציגות. הקונסוליה מטפלת בהיבטים המינהליים והכספיים של הביקורים התדירים של ראש הממשלה ושרים בניו יורק.

בבנק מקומי מנוהל חשבון רזרבה שבו מרוכז המימון המיוחד שמעביר המשרד בעבור נציגויות אחרות, ועל פי הוראת אגף הכספים מעבירה קצינת המינהל לנציגויות מחשבון זה את המימון הנדרש להן. על פי דיווחי קצינת המינהל, בחודשים מאי-דצמבר 1998 הסתכמה היתרה הממוצעת לחודש בחשבון זה ביותר מ-4 מיליון דולר, ובחודשים ינואר-יוני 1999 לא פחתה היתרה מ-2.8 מיליון דולר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ענה מנהל אגף כספים כי סך הרזרבה נקבע לפי סכום המימון החודשי של הנציגויות בצפון אמריקה ואמריקה הלטינית. מן הראוי שהמשרד ישקול אם יש צורך בהחזקת סכומי כסף גדולים בחשבון הרזרבה במשך תקופה ארוכה בלא שהקונסוליה נזקקת להם.

גיוס תרומות: בעקבות דוח מבקר המדינה על פעולות ההסברה של המשרד² הוציא המשרד בדצמבר 1998 "נוהל גיוס מימון חיצוני על ידי הנציגויות לפעולות הסברה וקשרי תרבות". ככלל, אוסר הנוהל על נציגים ישראלים לגייס מימון חיצוני לפעילויות של הנציגות, וגיוס מימון בדרך של חסויות הותר רק לאירועים מיוחדים בתחום ההסברה והתרבות שנדרש להם מימון חריג בהיקפו. הגיוס ייעשה באמצעות עמותה ציבורית שתוקם לצרכים אלה או עמותה קיימת, והיא תהיה אחראית לאיסוף הכספים ולניהולם. בנוהל קבלת תרומות ליום העצמאות שהוציא המשרד בדצמבר 1998 הותר לקבל תרומות נוסף על הקצבת המשרד, לקיום קבלות פנים ביום העצמאות בלבד. בנוהל נקבע, בין היתר, שאת התרומות יש לקבל אך ורק ממוסדות, מחברות ומאזרחי ישראל השוהים בארץ השירות, ונאסרה הפנייה לקהילות היהודיות. אין בנוהל הוראה מה ייעשה בעודפים מתרומות שלא נוצלו במלואן.

בתחום ההסברה, התרבות והאקדמיה מארגנות הנציגויות אירועים שעיקר מימונם הוא מתרומות ומהשתתפות כספית של המשלחות האחרות ומוסדות ישראליים, המשתתפים בהם. נמצא כי לפרויקטים מסוימים הקצה המשרד עד כרבע מהתקציב הדרוש, ואת השאר ביקש לגייס מתרומות ומחסויות. הקונכ"ל והשגריר לאו"ם ציינו כי המשרד ביקש מהם לגייס תרומות לא רק לקבלת הפנים המסורתית ביום העצמאות, אלא אף לאירועים נוספים כמו ציון 50 שנה לחברותה של ישראל באו"ם. הבדיקה העלתה כי לאירוע באו"ם נתרמו 190,000 דולר, בידי שני אישים מהקהילה היהודית, שלא באמצעות עמותה ציבורית, וגם לכנסים ולאירועים שנערכו לרגל

² ראו דוח שנתי 49, עמ' 189.

מלאות 50 למדינה גויסו תרומות מהקהילה היהודית. גם למסיבת יום העצמאות ה-51 שקיימה המשלחת לאו"ם היא נאלצה לגייס, באישור המשרד, 20,000 דולר, שהתקבלו מאותם שני אישים מהקהילה היהודית. שבוע ישראל בתחנת הרכבת "יוניון סטיישן" בווינגטון נוהל בידי עמותה ומומן אף הוא מתרומות ומחסויות של גופים שונים. לאחר הכנת הדוח הכספי נותרו בקופת העמותה 12,000 דולר, והשגרירות השתמשה בהם למימון קבלת פנים לאירוע אחר. בתשובתו טען ציר ההסברה כי העדר תקציב לפעילות הסברתית ותרבותית בקנה מידה גדול מחייבים את השגרירות להיעזר בתרומות של חברות ואישים מקומיים.

מאחר שהמשרד מתקצב פרויקטים ואירועים בסכומים קטנים מן הדרוש, ודורש משליחיו לפעול לגיוס תרומות למימון, נאלצים ראשי הנציגויות לשחרר לפתחם של תורמים, בדרך כלל של בעלי ממון בקרב היהודים. בדוח שנתי 49 כבר העיר מבקר המדינה כי "אין די בהכנת נוהל, ועל המשרד לבחון שוב בחינה מעמיקה את סוגיית התרומות הכספיים בנציגויות ולבדוק אם לא הגיעה העת לממן את פעולות ההסברה באמצעות תקציב המדינה. יש לדבר חשיבות מאחר שלא תמיד ברור מה מניעיהם של התורמים למתן התרומה, ואם הם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של המדינה".

דירות בבעלות המדינה: החטיבה למשאבים חומריים במשרד מטפלת ברכישת מבנים ובשכירת משרדים ודירות לנציגויות ישראל. על רכישת בניינים או בנייתם מחליטה הוועדה הבין-משרדית למקרקעי חו"ל שבמשרד האוצר. בספטמבר 1998 ביקש המשרד מקצין המינהלה האזורי לעשות סקר דירות במבנים רבי קומות כדי לבדוק את האפשרות לרכוש חמש דירות בניו יורק וחמש בווינגטון. לא נמצא כי הוועדה הבין-משרדית אישרה רכישת כזאת, ולדברי מנהל החטיבה למשאבים חומריים, הדבר אף נעשה ללא שיתוף.

דירות שרד: 1. המשרד מעמיד לרשות כמה משליחיו בחו"ל דירות שרד, חלקן בבעלות המדינה וחלקן בשכירות. למשרד אין נוהל הקובע מי זכאי לדירת שרד. בשגרירות בווינגטון יש חמישה שליחים, נוסף על השגריר עצמו, המתגוררים בדירות שרד. השגריר לאו"ם מתגורר בדירת שרד בניו יורק שבבעלות המדינה, ואילו הקונסול, קצין המינהלה האזורי וסגנו של השגריר לאו"ם מתגוררים בדירות שרד שכורות.

לדברי הסמנכ"ל למינהל במשרד, דירות השרד מיועדות לשליחים בכירים, שחלק מתפקידם הוא אירוח בבית, והמשרד מבקש שיארחו במקום הולם. לדבריו, הנוהל הוא כי השגריר זכאי לדירת שרד וכך גם הציר בכמה שגרירויות ובהן השגרירות בווינגטון. ההחלטה על זכאותם של שליחים אחרים מתקבלת לפי נסיבות העניין, ולעתים היא משמשת תקדים. למשל, שניים מהשליחים בשגרירות שירתו קודם כשגרירים, ובמשרד נהוג כי שליח ששירת כשגריר והיה זכאי לדירת שרד, לרכב, לנהג ולעובדי משק בית - יקבל דירת שרד ותנאים נלווים גם אם התמנה לאחר מכן לתפקיד בדרג נמוך יותר.

2. דירות השרד מרוהטות ומצוידות על חשבון המשרד. לעתים כאשר שליח המתגורר בדירת שרד מתחלף, יש להחליף חלק מהרהיטים והציוד; לא תמיד נמצא שימוש לרהיטים ולציוד, שנקנו בסכומים גבוהים, והם מאוחסנים תקופות ארוכות תמורת תשלום גבוה. ההשקעה הממוצעת בציוד בסיסי של דירת שרד מגיעה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, לכ-20,000 דולר, בלא לקחת בחשבון את ההשקעות במהלך השנים ברכישת ציוד נוסף, תיקונים ושיפוצים שונים.

בסוף 1997, בסמוך לתחילת שירותו של הקונסול בניו יורק, החל המשרד לטפל בשיפוץ דירת השרד שלו. מעצבת פנים ישראלית ביקרה בניו יורק על פי בקשת מחלקת נכסים והעריכה את

עלות השיפוצים הדרושים בכ-24,000 דולר. במשך הזמן נוספו שיפוצים ותיקונים, ובסך הכול הגיעה עלותם לכ-98,000 דולר - כמעט פי ארבעה מהאומדן הראשון.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמתן דירת שרד כרוך בהוצאה כספית גדולה, ופעמים רבות ההחלטה להקצות דירת שרד לבעל תפקיד מסוים משמשת תקדים, יש צורך שהמשרד יקבע נהלים ברורים לגבי הזכאות לדירות שרד, ואף יעדכן את הנהלים העוסקים ברהיטים ובציוד שבהן. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד כי "אין ספק כי תארים מחד ומשרות שמילאו בעבר [שליחים] אחרים מאידך משמשים בערבוביה לצורך החלטה על מתן הטבות וזכאויות כאלו ואחרות לנושאי המשרות בנציגויות". לדברי המשרד, "על מנת למנוע הישנותם של מקרים כאלו בעתיד ולמען הסדר הטוב" יש בכוונתו לשקוד על נוהל חדש בעניין זה.

ביקורי אישים: הקונסוליה מייחדת שעות רבות לטיפול בביקוריהם של אישים בכירים בשירות הציבורי ושל עובדי המשרד בניו יורק. הטיפול בביקורים אלה כרוך בהזמנת חדרי מלון, בהסעות, בהקצאת אמצעי תקשורת, באבטחה וכד'. בשנת 1998 הזמינה הקונסוליה כ-4,500 חדרים בבתי מלון בניו יורק. הקונסוליה מממנת הוצאות שונות שבהן כרוכים ביקורים אלה, ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר משלמים את ההוצאות למשרד.

ראש הממשלה ביקר בניו יורק במאי ובספטמבר 1998. הועלה, כי כמעט כל הגלויים לשני הביקורים האלה התגוררו בחדרי מלון שמחירים 280 דולר ללילה, ואילו מזכיר הממשלה, מנכ"ל משרד ראש הממשלה ומנכ"ל המשרד התגוררו בסוויטות שמחירן 700 דולר ללילה. במלון התגוררו גם השגריר לאור"ם והקונסול, אף כי דירות השרד שלהם סמוכות למלון. על פי התקשי"ר אין הגבלה על גובה ההוצאה על לינה למנכ"ל ולנושאי תפקידים מקבילים. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שבעלי תפקידים בכירים במשרד ובמשרדים אחרים יהיו רגישים יותר בנוגע להוצאותיהם על חשבון קופת המדינה, וכי בתקשי"ר תיקבע תקרת הוצאות ללינה למנכ"ל ולנושאי תפקידים מקבילים.

ייעוץ משפטי: נושא קבלת ייעוץ משפטי בידי הנציגויות ברחבי העולם אינו מוסדר בנוהל. במועד הביקורת היתה השגרירות קשורה בהסכם ייצוג עם משרד עורכי דין. בשנת 1993, כשמונה לתפקידו השגריר דאז, הוא לא רצה לעבוד עם המשרד שעמו היתה השגרירות קשורה; לדברי האגף המשפטי במשרד, היועץ המשפטי של המשרד באותו מועד הפנה את השגרירות למשרד עורכי דין שייצג אותה בעבר, שהוא עצמו היה שותף בו ואף חזר אליו ב-1996, עם סיום תפקידו במשרד. השגרירות התקשרה עם אותו משרד ומשלמת לו תשלום חודשי קבוע בסך 2,500 דולר בעבור ייעוץ משפטי שוטף, ועוד תשלומים מיוחדים על עניינים המחייבים ייצוג בבית משפט או טיפול מיוחד. בשנים 1998-1999 שילם המשרד, נוסף על התשלום הקבוע, יותר מ-35,000 דולר בעבור ייצוג שליח המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה אמר המשרד כי יש קושי ניכר בקביעת נוהל לגבי הסדרת ייעוץ משפטי מקומי לנציגויות, וכי תישקל האפשרות להתקשר עם משרד עורכי דין כדי שלא להיגרר להוצאות מיותרות, רק בנוגע לנציגויות שנפח הפעילות שלהן גדול. לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום לקבוע לאלתר נוהל לקבלת ייעוץ משפטי מקומי לנציגויות.

אבטחה: חטיבת הביטחון במשרד (להלן – במ"ח) אחראית לאבטחת הנציגויות. ראש המדור האחראי לקשר עם השגרירות בווינגטון אחראי גם לכ-20 נציגויות בצפון אמריקה ובמדינות אחרות. לדעת האחראים על האבטחה בשגרירות, יש קשיים בקשר עם בטמ"ח, בין

השאר משום שראש המדור מטפל במספר רב של נציגויות, ובגלל הפרשי השעות בין ארה"ב לישראל, המקשים על טיפול מהיר בעניינים דחופים. השגרירות ביקשה ב-1998 שבטמ"ח תאויש 24 שעות ביממה כדי לסייע בפתרון בעיות, בעיקר בעת ביקורי אישים, אך לא נענתה. בתשובה למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי גויס עובד נוסף למדור, וכי הותקן בבטמ"ח קו חירום בתיאום עם חדר המצב.

בפברואר 1998 הועבר לשגרירות בווינגטון מכשיר שנרכש לצורכי אבטחה בעבור הקונסוליה בלוס אנג'לס; רק בתחילת יולי 1998, ארבעה חודשים לאחר ההעברה, בא לשגרירות טכנאי להתקין את המכשיר, אך הוא לא הצליח להביאו לידי שימוש, והמכשיר נותר מושבת חודשים ארוכים; בנובמבר 1999 הודיע המשרד כי המכשיר תקין ונמצא בשימוש.

קצובות ייצוג: נוהל המשרד קובע כי עובדים, שהנהלת המשרד החליטה כי לצורך מילוי תפקידם עליהם לארח אנשים בארץ הכהונה, זכאים לקצובת ייצוג. הקצובה נקבעת בשיעור קבוע מבסיס השכר לפי הדרג של העובד ומשולמת בכל חודש במשכורתו. על העובד לדווח על הוצאותיו ולצרף קבלות על אירוח מחוץ לביתו. אם בסוף השנה מתברר שהעובד לא ניצל את מלוא הקצובה ששולמה לו, גובה המשרד את ההפרש. כמעט כל העובדים מדווחים על ניצול מלא של הקצובה.

השליחים בשלוש הנציגויות שנבדקו מקבלים קצובת ייצוג של 5% עד 60% מבסיס השכר. לחלק מהשליחים אין צורך לארח אנשים במסגרת תפקידם, ולא ברור מדוע משולמת להם קצובת ייצוג. הביקורת העלתה כי השליחים אינם נדרשים לציין פרטים הנוגעים לשימוש בדמי הייצוג, כגון זהות האורחים, תאריך האירוח ומטרתו. משרד מבקר המדינה כבר העיר³ כי מידע מלא ומדויק היה מאפשר לראש הנציגות לדעת על פגישות העבודה של השליחים ולפקח עליהן. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מנהל אגף הכספים כי לדעתו אכן ראוי כי דוח דמי הייצוג יכלול נתונים שכיום אינם מופיעים בו, כמו שמות האורחים.

ביטוח רפואי: כדי למסד את התשלומים בעבור ההוצאות הרפואיות של עובדי הנציגויות בחו"ל, הוקמה במשרד בשנת 1953 קרן להחזר הוצאות ריפוי (להלן - הקרן), ונקבע שזכויות המבוטחים בה יהיו כנהוג בקופת חולים כללית. ועדת קרן ריפוי שבמשרד מנהלת את הקרן, וקצין המינהלה האזורי ממונה על ביצוע הסדרי הביטוח הרפואי של העובדים בצפון אמריקה. מימון הקרן נעשה בדרך של הקצאה תקציבית, כסעיף בתקציב המשרד. לשנת 1998 הוקצו למימון ההוצאות הרפואיות של העובדים בחו"ל 8.7 מיליון ש"ח, וההוצאה הסתכמה בכ-8.3 מיליון. התקציב לשנת 1999 נקבע ל-9.4 מיליון ש"ח. המבוטחים בקרן ממשיכים לשלם באמצעות משכורתם את ביטוח הבריאות בארץ.

כל נציגות קובעת הסדרי ביטוח לפי התנאים במדינת הכהונה. השליחים מבוטחים בחברות ביטוח מקומיות, והפרמיה משולמת בידי הקרן באמצעות הנציגות. ב-1996, לאחר החלת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, שונו הסדרי הביטוח לגבי עמ"י, וכעת הם זכאים לסל הבריאות שנקבע בחוק, כמו השליחים.

1. בשנת 1994 התקשרה הקונסוליה עם חברת ביטוח שיש לה חברת ניהול (להלן - חברת הניהול). לפי ההסכם עם חברת הביטוח משלמת לה הקונסוליה סכום קבוע, ותמורתה היא מקבלת טיפול מינהלי בתביעות הרפואיות של השליחים וזכות שימוש ברשת הרופאים, בתי החולים ובתי המרקחת שעמם קשורה החברה (להלן - הרשת). על השליחים להשתמש ברשת משום

³ ראו דוח שנתי 2015, עמ' 304.

שמחירה זולים מהמחירים שגובים שירותי רפואה פרטיים. הרופאים ובתי חולים הכלולים ברשת מגישים את החשבונות על הטיפול בשליחים לחברת הניהול, היא בודקת ומשלמת את החשבונות, ולאחר מכן גובה את הכסף במרוכז מהקונסוליה (נוסף על דמי ניהול שהיא מקבלת).

2. הוועדה הבין-משרדית לשכר ולתנאי שירות בחו"ל החליטה כי לאור השינויים בסל הבריאות והקביעה שהמבוטח ישתתף בהוצאות הריפוי, ישלמו העובדים המבוטחים בקרן 5% מכל הוצאה רפואית המאושרת במסגרת הקרן, החל ב-1.1.99. הקונסוליה נערכה לגביית התשלום באמצעות חברת הניהול, אולם בסוף ינואר 1999 דחתה הקרן את הגבייה, ועד מועד סיום הביקורת לא נגבה התשלום מהעובדים. בדצמבר 1999 הודיע מנהל אגף הכספים כי הנושא אמור לעלות לדיון בזמן הקרוב.

3. כאמור, נמצאות בניו יורק משלחות של כמה משרדי ממשלה ומאות משפחות של שליחי המדינה. למשלחות השונות הסדרי ביטוח שונים, ולא נעשה ניסיון לרכז את הביטוח הרפואי שלהן כדי להשיג הסדרי ביטוח טובים יותר. מן הראוי היה שהוועדה הבין-משרדית לשכר ולתנאי שירות בחו"ל תשקול אם יש מקום לרכז את הביטוח בגוף אחד.

עניינים קונסולריים: המחלקה הקונסולרית בניו יורק מופקדת, בין היתר, על מתן אשרות כניסה ואשרות עולה, הנפקת דרכונים והארכת תוקפם וטיפול באסירים ישראלים. ההכנסות מפעולות קונסולריות בשנת 1998 הסתכמו בכ-278,000 דולר. ביוני 1999 הועסקו במחלקה 17 עובדים מקומיים ב-14.25 משרות. למתן אשרות וטיפול בדרכונים ובמסמכי נסיעה משתמשת המחלקה במרשם האוכלוסין הממוחשב. עדכון הרישומים נעשה רק פעם בארבעה-חמישה חודשים, ועקב כך עלולה המחלקה להוציא דרכון או אשרה למי שאינו זכאי להם (בעניין זה ראו גם בדוח 48, עמ' 306).

פעולות הסברה, תקשורת ותרבות

אחד התפקידים החשובים של הנציגויות הוא הצגה והסברה של ענייני ישראל לציבור ולתקשורת בארה"ב. המסביר העיקרי הוא השגריר, וכל הופעה שלו בציבור ובאמצעי התקשורת מקפלת בתוכה יסוד של הסברה. בפעולות ההסברה השוטפות של השגרירות עוסק ציר להסברה, והוא אמור גם לרכז את עבודת הקונסוליות הכלליות בארה"ב בתחום זה ולהנחותן. לציר כפופים כמה עובדים מקומיים. בקונסוליה עוסקים בענייני הסברה הקונכ"ל, קונסול לענייני תקשורת וקשרי ציבור, קונסול לקשרי ציבור, קונסול לענייני אקדמיה וקונסול לענייני תרבות - כולם שליחי המשרד.

בשנים 1993-1994 אוחדו מחלקת ההסברה ומחלקת העיתונות של הקונסוליה למחלקה אחת לתקשורת וקשרי ציבור. הקונסול לתקשורת וקשרי ציבור (להלן - הקונסול לתקשורת) עומד בראש המחלקה ומשמש אף דובר הקונסוליה. במחלקה 11 עובדים מקומיים ו-4 מתנדבים.

כבר בדוח שנתי 49, בפרק "פעולות הסברה" (עמ' 190), נקבע כי במשך תקופה ארוכה לא עלה בידי המשרד לאייש שני תפקידים מרכזיים במערך ההסברה של ישראל בארה"ב: ציר ההסברה בשגרירות, שתפקידו גם לכוון ולהדריך את הקונסוליות בעבודת ההסברה ולפקח עליהן, ודובר השגרירות. במאי 1997 סיים את תפקידו הציר

הקודם, ועד מאי 1998 לא מונה לו מחליף. בתקופה זו לא היה בשגרירות שום שליח שתפקידו הייעודי טיפול בענייני הסברה, ולדברי השליחים בשגרירות, היה נתק בין השגרירות לקונסוליות: הן לא תודרכו בידיה ולא נקבעו להן יעדים בתחום ההסברה.

במועד הביקורת לא היתה תכנית הסברה ארצית לקונסוליות. ציר ההסברה עוזר בעיקר בייעוץ והכוונה באמצעות שיחת ועידה שבועית עם הקונסולרים, שהשגריר משתתף בה לעתים. בכנסי הקונסולרים, שבהם משתתפים לעתים השר, המנכ"ל וסמנכ"ל תקשורת - נותנים ראשי המשרד הנחיות.

הסברה בעל פה: על פי "תורת העבודה", שקבע סמנכ"ל תקשורת ב-1998, על השליחים והעובדים המקומיים להגדיל את תדירות הופעותיהם והרצאותיהם לפני ציבורים שונים, ויש להפעיל בתחום זה גם ישראלים אחרים השוהים בחו"ל במסגרות שונות. הבדיקה העלתה שבינואר-יוני 1999, מרבית ההרצאות וההופעות למטרות הסברה היו של העובדים המקומיים בשגרירות. רבים מהשליחים אינם שותפים לפעולות ההסברה של השגרירות, ועל אף דרישת המשרד לא נעשה מאמץ לשתתף בפעילות זו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר ציר ההסברה כי עקב עומס העבודה המוטל על השליחים הם אינם יכולים לתת הרצאות רבות. עוד העלתה הביקורת כי מרבית ההופעות וההרצאות מיועדות לקהל יהודי - תלמידי בתי ספר, קהילות ובתי כנסת - ורק חלק קטן מהן לקהלי יעד אחרים.

מבדיקה של רשימת המרצים וההרצאות שניתנו מטעם הקונסוליה בחודשים מארס-מאי 1999 והמקומות שבהם התקיימו עולה, שמרבית ההרצאות ניתנו בידי שליחים ועובדים מקומיים; מרבית ההרצאות וההופעות היו לפני ארגונים יהודיים ובתי כנסת; כ-10% בלבד היו לפני ארגונים לא יהודיים, וכ-20% בבתי ספר ובאוניברסיטאות. מלבד הרצאה אחת של השגריר לאו"ם לא הרצו אנשי המשלחת לאו"ם בפרק הזמן האמור במסגרת פעולות ההסברה של הקונסוליה.

הסברה באינטרנט: לקונסוליה אתר באינטרנט ובו אמור להיות מידע על פעולות שלה בתחומי ההסברה, התרבות והאקדמיה. גם למשלחת לאו"ם יש אתר שבו אמור להיות מידע מדיני. מנהל מחלקת מידע במשרד טען באוגוסט 1999 כי מצבם של שני האתרים "גרוע". בתשובתו מנובמבר 1999 ענה המשרד כי נשכרו שירותיו של איש מקצוע מקומי לשיפור האתרים.

סרט על יחסי ישראל-ארה"ב: עוד בדוח שנתי 49 העיר משרד מבקר המדינה כי בתחילת שנת 1998 נחתם הסכם עם מפיק פרטי בעניין השתתפות המשרד בהפקת סרט על יחסי ישראל-ארה"ב, בכוונה להשתמש בו בהמשך אותה שנה, היא שנת החמישים למדינה, אך הסרט לא היה מוכן במועד שנקבע (יולי 1998). במועד הביקורת הנוכחית, ביוני 1999, לאחר שכבר השקיע המשרד בהפקתו כ-27,000 דולר - עדיין לא הושלם הסרט עקב תיקונים והוספות שדרשו המשרד והקונסוליה. לפני שהחלה ההפקה לא נקבעו באופן סופי הנושאים הראויים להיכלל בסרט ואף לא אורכו, והדבר תרם להתארכות הפקתו. בנובמבר 1999 הודיע המשרד כי הסרט הושלם.

ענייני תרבות: הקונסול לענייני תרבות בקונסוליה משמש מרכז ומתאם ארצי של פעילות התרבות בארה"ב. לדבריו, תפקידו הוא להפיץ את היצירה התרבותית הישראלית על כל תחומיה, להפיק אירועים גדולים בעלי הד תקשורתי, ולא פרויקטים קטנים שנעשים בדרך כלל באמצעות ארגונים יהודיים, ולהפעיל את הנציגויות על פי תפיסה זאת. לשם כך ביקש

מהנציגויות האחרות בארה"ב להכין רשימה של אוצרים, מנהלי מוזיאונים, מנהלים של מרכזי תרבות ומנהלי פסטיבלים באזורים שבאחריותן, כדי שיהיה אפשר לעניין אותם בתצוגות ובהופעות של אמנים ישראלים, אולם הנציגויות לא הכינו את המבוקש. עוד ציין הקונסול, שהנציגויות פועלות באופן עצמאי, אין הוא מעורב כלל בחלוקת תקציב התרבות ביניהן ואף אינו יודע בכמה תקצב המשרד כל אחת מהן; מאחר שהנציגויות קיבלו הנחיה שלא להשאיר עודף תקציבי, "ממציאים פרויקטים בשביל לגמור את התקציב". בתשובתו מאוקטובר 1999 הודיע הסמנכ"ל לקשרי תרבות ומדע כי יש מקום לבדוק את האפשרות שלקונסול הארצי לענייני תרבות תהיה שליטה על תקצוב הנציגויות בתחום זה, וכך יוכל לממש את סמכויותיו.

בתפקידו כמרכז ומתאם ארצי, על הקונסול לענייני תרבות להנחות ולהדריך את העוסקים בתחום זה בנציגויות האחרות בצפון אמריקה, לתאם את פעולותיהם ולקבל עליהן דיווחים. לדבריו, הוא אינו שותף לפעולות התרבות הנעשות בווישינגטון בידי עובדת מקומית, ואף אינו מקבל מידע שוטף עליהן. למעשה, מתפקדת העובדת בדרך עצמאית; אין היא מדווחת לו אלא במסגרת הדיווחים לכל הנציגויות; לרוב אין היא מדווחת לאגף קשרי תרבות ומדע במשרד על תכנית עבודתה אלא בדיעבד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד ינחה את ממלאי התפקידים בתחום התרבות בנציגויות לפעול בתיאום עם השליח הארצי. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 הודיע המשרד כי יפעל בהתאם להמלצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להגדיר בבירור את תפקידיו של הקונסול לענייני תרבות ואת סמכויותיו כלפי הנציגויות האחרות בארה"ב וכן לתת בידיו את הכלים למימושם. מתשובת המשרד בעניין זה עולה כי יש חילוקי דעות בדבר מקום מושבו הראוי של הקונסול לענייני תרבות ואף של הקונסול לענייני אקדמיה.



נוכח הקשרים ההדוקים עם ארה"ב וחיוניותם לאינטרסים של ישראל, יש חשיבות רבה לפעילותן של נציגויות ישראל בארה"ב, ובעיקר של הנציגויות בווישינגטון ובניו יורק. באמצעות פעולותיהן ומגעייהן עם הממשל והציבור האמריקניים אמורות שתי נציגויות אלה לקדם את האינטרסים של המדינה. לשם כך יש צורך בתיאום בין הנציגויות לבין המשרד בארץ, בדיווחים שוטפים ובהנחיות מהמשרד, וכן נחוץ תיאום ביניהן לבין המשלחות האחרות. הבדיקה העלתה כי נושאים אלה לקו בחסר.

תפקידיהם של העובדים המקומיים והכישורים הנדרשים לכל תפקיד לא הוגדרו; לא תמיד היו ברורים הנימוקים להעסקתם של העובדים המקומיים. בתחום המינהלי על המשרד לקבוע נהלים ברורים לגבי הזכאות לדירות שרד ובעניין ייעוץ משפטי לנציגויות.

איוש התפקידים החשובים בתחום ההסברה והדוברות בווישינגטון ותפקיד סגן הקונסול בניו יורק לא היה רצוף, ואף תפקידו של הסמנכ"ל האחראי לנציגויות בצפון אמריקה לא היה מאויש פרק זמן ארוך. כל זאת בתקופה שבה ארבעת התפקידים הבכירים ביותר בנציגויות בארה"ב היו מאוישים בידי מי שאינם עובדי המשרד ועל כן גם אינם בקיאים בנהליו. המשרד לא נערך מראש לשינויים באיוש מערך השליחים

ואף לא הכין תכנית ארגונית כוללת המבוססת על ניתוח הצרכים והגדרת תפקידים. תפקידי השליחים בתחום ההסברה, התרבות והאקדמיה לא הוגדרו בצורה ברורה, והדבר פגע בתיאום בין השליחים בנציגויות בארה"ב.

החטיבה הקונסולרית

החטיבה הקונסולרית במשרד החוץ (להלן - החטיבה) מנחה את נציגויות ישראל בחו"ל בעניינים קונסולריים, משמשת למשרדי הממשלה זרוע לביצוע פעולות בחו"ל באמצעות הנציגויות, ומטפלת בבעיות של אזרחים ישראלים השוהים בחו"ל. החטיבה מקיימת קשרים עם הנציגויות הזרות בארץ בכל הנוגע לאינטרסים של אזרחי מדינותיהן השוהים בארץ ולעניינים קונסולריים. עוד היא עוסקת בהנפקת דרכונים רשמיים: דרכונים דיפלומטיים ודרכוני שירות. בשנת 1998 הסתכמה ההוצאה של החטיבה בכ- 506,800 ש"ח, רובה לרכישת ציוד לנציגויות. באותה שנה היו לישראל יותר מ-100 נציגויות בחו"ל שהיה אפשר לקבל בהן שירותים קונסולריים. ההכנסה מממן שירותים קונסולריים בהן הסתכמה בכ- 18,385,000 ש"ח.

בחודשים אוקטובר-נובמבר 1999 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בחטיבה. נבדקו נושאי כוח אדם והדרכה, דרכונים רשמיים ופעולות משפטיות ונוטריוניות.

כוח אדם

1. החטיבה כפופה לאגף משפט שבהנהלת משרד החוץ (להלן - המשרד) ובעניינים מסוימים לסמנכ"ל למינהל. בחטיבה ארבע מחלקות, והועסקו בה במועד הביקורת 20 עובדים: מנהל החטיבה; שמונה עובדים במחלקה המרחבית; שישה במחלקת דרכונים ואשרות רשמיות (להלן - מחלקת דרכונים); שלושה במחלקת הדרכה ומחשוב; ושניים במחלקה לישראלים בחו"ל, שהוקמה בתחילת 1999 בעקבות ריבוי הישראלים שהזדקקו לעזרת הנציגויות.

הנציגויות נותנות מגוון רחב של שירותים קונסולריים לציבור: טיפול בדרכונים ובאשרות, אימותים נוטריוניים, אישור תצהירים, פעולות שונות הנוגעות לשירות הביטחון, טיפול באסירים ועצירים ישראלים ועוד. בשנים האחרונות גדל מאוד היקף הפעילות הקונסולרית בחלק מהנציגויות:

הנציגויות במדינות חבר העמים ומזרח אירופה מתמודדות, מאז חידוש היחסים עם מדינות אלה, עם פניות רבות של תושביהן; בארצות אסיה גדל מספר הישראלים הפונים לקונסוליות לקבלת שירותים; בכמה ממדינות אסיה, אירופה ואפריקה גדל מספר הבקשות לאשרות עבודה וביקור בארץ.

בתחילת 1994 מינה מנכ"ל המשרד ועדה לבדיקת נושא קידום השירות הקונסולרי במשרד (להלן - הוועדה). הוועדה הגישה את המלצותיה באמצע אותה שנה, ואלה העיקריות בהן: לשלוח לנציגויות מסוימות שליח מנוסה בעבודה הקונסולרית; לחזק את הכרתם של הנציגים הקונסולריים בחו"ל בחשיבות ההקפדה על ביצוע החוקים, התקנות וההוראות הנוגעים למתן השירותים הנוטריוניים ורישום הפעולות הקונסולריות; להעלות את רמתם המקצועית של העובדים בשירות הקונסולרי ולעדכן אותם באמצעות קורסים; לקיים סיורים של עובדי החטיבה