

הביקורת העלתה, כי בפרויקטים שנבדקו לא תמיד עמד המשרד בנורמות המקובלות במגזר הציבורי-ממשלתי: יש שהחלטות התקבלו ללא מעורבות הנהלת המשרד ולעתים ללא אישורה, והחלטה אחת אף ללא אישור כנדרש של הוועדה הבין-משרדית למקרקעי חו"ל; לא הוכנה לכל פרויקט פרוגרמה המפרטת את כל דרישות המשרד וטעונה אישור של הנהלת המשרד; ועדת המכרזים של המשרד לא דנה ברכישות או בהתקשרויות שהיו במסגרת הפרויקטים; לא הוכנה מסגרת תקציב לכל לפרויקט, לא נעשה רישום מרוכז של ההוצאות על כל פרויקט ולא נוהל מעקב שיטתי אחריהן; בחלק מהפרויקטים שנבדקו הועסקו מתכננים ויועצים בלא שניתן לדעת כיצד נבחרו - עם מקצתם נחתמו חוזים לפני שנים, ובהם נקבע כי יוארכו אוטומטית, וחוזים עם אחרים לא נמצאו; לחלק מהפרויקטים רכש המשרד רהיטים ממקומות מרוחקים בעולם ובסכומים ניכרים, בלא מעורבות מתאימה של המשרד ובלי שנקבעו סטנדרדים לריהוט וציוד של נציגויות ובתי ראשי נציגויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין שיוצאו מיליוני דולרים על פרויקטים של המשרד בלא מעקב שיטתי ובלא רישום מפורט של עלות כל פרויקט ופרויקט על כל מרכיבו. בשל מורכבות הטיפול ברכישה, בבנייה ובשיפוץ של מבנים הנמצאים בעשרות מדינות, ובשל הסכומים הניכרים המושקעים בהם, על המשרד לנקוט צעדים שיבטיחו עמידה בנורמות ציבוריות ומקצועיות ובכללי מינהל תקין. כן דרושה מעורבות רבה יותר של הנהלת המשרד בהליכי קבלת החלטות.

## הפיקוח הכספי על הנציגויות בחו"ל

### תקציר

ענייני הכספים במשרד החוץ מנוהלים בידי אגף הכספים. באגף יש מחלקת תחום חו"ל, שתפקידה לפקח על הנהלת החשבונות של הנציגויות בחו"ל. המחלקה אחראית גם להכנת תקציבי הנציגויות, לפיקוח על ביצועם ולהדרכת הנציגויות בענייני כספים.

בכל הנציגויות יש מערכת ממוחשבת אחידה לניהול חשבונות, המקושרת למערכת מקבילה הנמצאת באגף הכספים, בה נקלטים כל הנתונים המגיעים מחו"ל ועיבודם מאפשר פיקוח ומעקב מרוכז בנוגע להוצאות ולהכנסות של הנציגויות בחו"ל. על סמך נתונים אלה אמורים חמישה ראשי המדורים (להלן רמ"דים) המרחביים במחלקה לפקח על ניהול הכספים בנציגויות. כן עליהם לקיים ביקורי מטה בנציגויות, לפי תכנית עבודה. המשרד מעסיק גם ארבעה קציני מינהל אזוריים (להלן קמ"א), שתפקידם לעשות ביקורת מקצועית ולסייע לקציני המינהל. משרד מבקר המדינה בדק היבטים אחדים של הפיקוח הכספי על הנציגויות.

להכשרתם ולניסיונם של הרמ"דים נודעת חשיבות רבה. הביקורת העלתה, כי תקופות השירות של הרמ"דים במחלקה היו קצרות והתחלופה היתה רבה. ההכשרה הייעודית היחידה המוצעת לרמ"דים היא קורס במשך שבועיים שהמשרד מקיים באמצעות לשכת רואי החשבון, קורס שהשתתפות בו אינה חובה.

אין באגף הכספים תכנית עבודה לפיקוח על הניהול הכספי של הנציגויות. ההנחיה הכללית לרמ"דים היא לבדוק את פעולותיהן והוצאותיהן של הנציגויות בהתאם להוראות הכספים של המשרד. אולם אין נוהל המפרט כיצד לבדוק את הדוחות הכספיים של הנציגויות, אילו נושאים לבדוק, באיזו תדירות ובאילו נסיבות לבקש מסמכים מקוריים. כן נמצא, שאין אחידות בצורת הבדיקה, בתכיפות הבדיקות ובנושאים שבהם עוסקים הרמ"דים. אף על פי שעל הרמ"דים לעשות בדיקה מקיפה של הנהלת החשבונות בכל נציגות לפחות פעמיים בשנה, נמצא, שלא כל הרמ"דים עושים כך. כן נמצא, שהנהלת האגף לא דרשה דיווח כלשהו בכתב על ממצאי הבדיקות של הרמ"דים.

לא נמצא, כי הקמ"א הכינו תכניות עבודה לביקורי המטה שלהם. כל קמ"א נוהג כראות עיניו בעניין ביקורי המטה: תכיפותם, אורכם, הנושאים הנבדקים במהלכם והדיווחים עליהם.

אף כי מערכת ניהול החשבונות הממוחשבת בנציגויות מאפשרת ניהול כרטיסי ספקים, לא ניהלו הנציגויות כרטיס של ספקים שבאמצעותה ניתן לעקוב אחר התשלומים לספקים, וכתוצאה מכך אין לאחראים על הפיקוח במשרד נתונים מרוכזים בתחום זה.

בדיקות של נושאים מסוימים בכל הנציגויות (להלן בדיקות אופקיות) חשובות כדי לגלות בעיות מערכתיות בניהול כספי הנציגויות. הביקורת העלתה, שהמחלקה עשתה מספר מועט ביותר של בדיקות אופקיות. נמצא, שלא נעשו בדיקות אופקיות בנושאים, כמו הטיפול בחשבונות פיקדון וניהול קופות מזומנים בנציגויות. משרד מבקר המדינה בדק את שני הנושאים האמורים, ונמצא כי:

1. בתחילת שנת 2001 נמצא חשבון פיקדון של שגרירות באירופה שנפתח לפני יותר מ-15 שנה ובו מופקדים כ-85,000 דולר בריבית נמוכה שחויבה במס, אך לא נעשה בו כל שימוש ואף לא ננקטו צעדים לסגירתו. אף על פי כן, לא דרשה הנהלת האגף לבדוק את כל חשבונות הפיקדונות בנציגויות; בשנת 1998 החזיר בעל בניין של שגרירות באסיה כ-40% מפיקדון שהופקד אצלו בעבור תשלום דמי מפתח. השגרירות הפקידה סכום זה (בסך כ-400,000 דולר) בחשבון בנק בטוקיו. במשך כשלוש שנים לא נקבע ייעוד ממשי לכספים ולא נעשה בהם שימוש לכל מטרה אחרת.

2. במאי 2001 נוהלו ב-63 נציגויות קופות מזומנים. נמצא, שכמעט כל התשלומים נעשים במזומן במרבית הנציגויות באפריקה ובחבר המדינות, בחלק מהנציגויות באמריקה הלטינית ובנציגויות אחרות כמו במוסקבה, בבלגרד, בוורשה ובבודפשט. בבדיקות אקראיות שנעשו במהלך השנים התגלו עודפים וחוסרים בקופות של הנציגויות. בנציגויות אחרות כגון בשטוקהולם, בווינה, באתונה, בבריסל, בטוקיו, בבודפשט ובסאול לא ברורה כלל הסיבה לניהול קופות מזומנים. מדובר בנציגויות הנמצאות במדינות שיש להן מערכת בנקאית ענפה ומשוכללת.

לנוכח הקשיים בשליטה ובמעקב אחר הפעילות הכספית המבוצעת בקופות המזומנים, מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראוי שהמשרד יגדיר את התנאים המצדיקים ניהול הפעילות הכספית באמצעות קופות מזומנים ויבחן מחדש את הצורך בקופות אלה בנציגויות שבהן קופות אלה עדיין קיימות.

**על המשרד לגבש דפוסי עבודה ולהכין הנחיות מפורטות בכתב לפיקוח הכספי על נציגויותיו, וכן תכניות עבודה מחייבות לקיום ביקורות יסודיות ומקיפות על פעולותיהן הכספיות של הנציגויות.**



ענייני הכספים במשרד החוץ (להלן המשרד) מנוהלים בידי אגף הכספים בראשות חשב המשרד. באגף פועלת מחלקת תחום חו"ל (להלן המחלקה), שתפקידה לפקח על הנהלת החשבונות של הנציגויות בחו"ל. המחלקה אחראית גם להכנת תקציבי הנציגויות, לפיקוח על ביצועם ולהדרכת הנציגויות בענייני כספים. בחודשים אפריל יוני 2001 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אחדים של הפיקוח הכספי של המשרד על הנציגויות.

1. בשנת 2000 היו למשרד 108 נציגויות ברחבי העולם. תקציב ההוצאות על החזקתן הגיע לכ-730 מיליון ש"ח, שהם כשני שלישים מתקציב ההוצאות של המשרד. הנציגויות בחו"ל מתנהלות כיחידות מינהליות נפרדות. תקציבן השנתי הוא חלק מתקציבו של המשרד, והוא מחולק לסעיפים התואמים את אופי פעולותיה של הנציגות. האחריות לענייני כספים ומינהל בנציגות מוטלת על קצין המינהל.

תקציב הנציגות כולל סעיפי תקציב שוטפים המיועדים להוצאות תפעול, וכן לפעולות ייעודיות - הסברה, קשרי תרבות ומדע, שיתוף פעולה וסיוע בין-לאומי. כן כלולות בתקציב זה הוצאות אבטחה. התקציב השוטף של הנציגויות לשנת 2000 היה כ-243.6 מיליון ש"ח. נוסף על ההוצאות במסגרת התקציב השוטף, יש לנציגויות הוצאות שאי אפשר לחזות מה יהיה סכומן בכל נציגות, אלא רק את הסכום הכולל שיוציא עליהן המשרד, כמו הוצאות על העברת עובדים, ריפוי, חינוך וקצובות ייצוג, וכן הוצאות המתקצבות מראש בסעיפי הוצאות של המשרד ותקציבן אינו מחולק לנציגויות: שכר השליחים, רכישת נכסים, שיפוץ מבנים, רכישת כלי רכב וכיו"ב. לאגפים התפקודיים של המשרד, כמו אגף תקשורת וקשרי ציבור ואגף קשרי תרבות ומדע, יש תקציבים נוספים המיועדים לפעולות על פי בקשותיהן של הנציגויות והחלטות האגף הנוגעות בדבר.

בכל הנציגויות יש מערכת ממוחשבת אחידה לניהול חשבונות המקושרת למערכת מקבילה הנמצאת באגף הכספים במשרד, ובה נקלטים כל הנתונים המגיעים מחו"ל (לאחר שלושה - שבעה ימים), ועיבודם מאפשר פיקוח ומעקב מרוכז אחר ההוצאות וההכנסות (בעיקר הכנסות קונסולריות) של הנציגויות. הנציגויות מעבירות לאגף הכספים את המידע על פעולותיהן הכספיות; המידע מועבר במשלוחים אלקטרוניים והוא כולל דוחות על ההוצאות וההכנסות של הנציגות לפי סעיפי התקציב, דוחות על יתרות כספים בקופות ובבנקים, וכרטיסי הנהלת חשבונות הכוללים פרטים על התנועות בכל חשבון של הנציגות. על סמך דוחות אלה ועל סמך דוחות נוספים, צריכים ראשי המדורים במחלקה לפקח על ניהול הכספים בנציגויות, להמציא את הערותיהם לנציגויות ולתקן את הדורש תיקון.

2. ואלה בעלי התפקידים העיקריים העוסקים בפיקוח ובקרה:

(א) חמישה ראשי מדורים (להלן - רמ"דים) מרחביים במחלקה, האחראים כל אחד לכ-20 נציגויות, וכן ראש מדור מימון, האחראי לנושא המימון בכל הנציגויות. תפקידם להיות בקשר שוטף עם הנציגויות בכל הנוגע לניהולן הכספי, לברוק בשיטתיות את דיווחיהן הכספיים בהתאם לתקנון שירות החוץ הוראות כספים, ולבקש מקציני המינהל הסברים בנושאים שונים שבטיפולם. לכל חריגה מהתקציב או רכישה של פריט בסכום גדול מ-150 דולר דרוש אישור של אגף הכספים; לכל פעולה הקשורה לתנאי עבודתם של העובדים המקומיים, דרגתם, אישור שעות נוספות וכד', דרוש אישור של אגף הכספים ושל חטיבת משאבי אנוש; להוצאות הקשורות לנכסים דרוש אישור של חטיבת משאבים חומריים. לדברי מנהל המחלקה, הרמ"דים אמורים לעשות בדיקה מקיפה של הנהלת החשבונות של כל נציגות שבאחריותם, לפחות פעמיים בשנה. נוסף על כך, הם אמורים

לקיים ביקורי מטה בנציגויות בהתאם לתכנית עבודה שנתית, ולפחות פעם בשלוש שנים בכל נציגות.

(ב) ארבעה קציני מינהלה אזוריים (להלן קמ"א), שתפקידם, בין השאר, הוא לעשות ביקורת מקצועית ולסייע לקצין המינהלה בנציגות. במסגרת זו על הקמ"א לבחון נושאים אלה: ניצול התקציב המאושר ואי-חריגה ממנו; התאמות קופות ובנקים; ביצוע תשלומים בהתאם להוראות; התאמת הנהלים וההוצאות לתנאי המקום; תנאי השכר של העובדים המקומיים הזרים ועניינים אחרים על פי החלטתו או על פי בקשת המשרד. רוב הקמ"א הם עובדים מינהליים בכירים של שירות החוץ, בעלי ניסיון רב בתחום הכספי. מקום מושבם של שני קמ"א הוא באירופה (פריז וברלין), והם האחראים לנציגויות במערב אירופה, במרכז ובמזרח; קמ"א אחד יושב בניו יורק ואחראי לנציגויות בצפון אמריקה ובמרכז; ואחד יושב בישראל ואחראי למדינות אפריקה והפריפריה של ישראל (תפקיד חדש שאויש רק באוגוסט 2000).

## הכשרה ותחלופה של עובדים

להכשרתם ולניסיונם של הרמ"דים יש חשיבות רבה, וכן חשוב שיכירו היטב את הנציגויות שעליהן הם מפקחים. לדברי מנהל המחלקה, אין מקבלים רמ"ד לעבודה במחלקה אלא אם כן שימש קצין מינהלה. חמשת הרמ"דים המרחביים ששירתו במועד הביקורת אכן היו בעבר קציני מינהלה (מקצתם בנציגויות קטנות). אולם הבדיקה העלתה, כי בשנים 1999-2000 (עד יולי) לא היה רמ"ד באחד המדורים. ההכשרה הייעודית היחידה המוצעת לרמ"דים היא קורס ל"בקרה וביקורת ניהול כספים", שנמשך שבועיים, שהמשרד מקיים באמצעות לשכת רואי החשבון, בכל שנה מזה כשלוש שנים. ההשתתפות בקורס אינה חובה. עוד הועלה, כי מששת הרמ"דים ששירתו במחלקה במועד הביקורת, שניים לא השתתפו בקורס.

תקופות השירות של הרמ"דים במחלקה קצרות והתחלופה רבה: מחמשת הרמ"דים המרחביים ששירתו במחלקה במועד הביקורת, רק שניים שירתו קרוב לשנתיים, ושלושה שירתו תקופה קצרה - פחות משנה; מארבעת הרמ"דים הקודמים, אחת שירתה רק תשעה חודשים, אחד שירת כשנה וחצי ושניים שירתו כשנתיים. זאת ועוד, משיחות עם הרמ"דים עולה, כי בתקופות מסוימות (בעיקר בקיץ) ממלא אחד מהם את מקומם של כל הרמ"דים. ססימו את תפקידם.

בתשובתו מאוגוסט 2001 טען המשרד, כי תקופות שירות קצרות של רמ"דים הן חלק מהאילוצים של מערכת המינויים במשרד הן בארץ והן בחו"ל.

## תכנון העבודה וביצועה

1. הבדיקה העלתה, שאין באגף הכספים או במחלקה תכנית עבודה לפיקוח על הניהול הכספי של הנציגויות. ההנחיה הכללית לרמ"דים היא לבדוק את פעולותיהן והוצאותיהן של הנציגויות בהתאם להוראות הכספים של המשרד. הרמ"דים אמורים גם לעשות בדיקות יזומות ולהיעזר במערכת ניהול החשבונות הממוחשבת של הנציגויות, אליה הם מחוברים. אין נוהל המפרט כיצד יש לבדוק את הדוחות הכספיים של הנציגויות, אילו נושאים לבדוק, באיזו תדירות ובאילו נסיבות לבקש מסמכים מקוריים.

הביקורת העלתה, שכל רמ"ד עושה את עבודתו לפי הבנתו וניסיונו ובהתאמה לנציגויות שעליהן הוא מפקח. אין אחידות בשיטת הבדיקה, בתכיפות הבדיקות ובנושאים שבהם עוסקים הרמ"דים. חלק ניכר מזמנם של הרמ"דים מוקדש לשיחות טלפון עם הנציגויות בתגובה לפניותיהן בעניינים שונים ולשם פתרון בעיות אד-הוק. מבדיקת הנושאים שהרמ"דים טיפלו בהם באמצעות הדואר האלקטרוני בתקופה שבין ינואר 2000 למארס 2001 עולה, כי כ-90% מהנושאים היו בענייני הפרט: הלוואות ומקדמות לעובדים, הוצאות על חינוך, עניינים הקשורים להעסקתם של עובדים מקומיים, שעות נוספות, אש"ל וכיו"ב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי אמנם יש במחלקה "טופס מעקב-ביקורת הנהלת חשבונות בנציגויות" ובו רשימת הבדיקות הנדרשות, שלטענת המשרד היא למעשה תכנית עבודה לפיקוח הכספי על הנציגויות. אולם הבדיקה העלתה שאין שימוש רב בטופס זה, אחדים מהרמ"דים אינם ממלאים אותו, ואין מעקב אחריו. עוד השיב המשרד, כי "נוהל מפורט יותר יכתב בזמן הקרוב" והפיקוח על עבודת הרמ"דים באמצעות טופס המעקב יוגבר. מן הראוי היה שהמשרד יכין הנחיות מפורטות בכתב ותכנית עבודה מחייבת לביצוע בדיקה יסודית ומקיפה של הדוחות הכספיים של הנציגויות.

2. כאמור, על הרמ"דים לעשות בדיקה מקיפה של הנהלת החשבונות בכל נציגות לפחות פעמיים בשנה. נמצא, שלא כל הרמ"דים עושים זאת. לא נמצא שהנהלת האגף דורשת דיווח כלשהו בכתב על נמצאי הבדיקות של הרמ"דים: (א) במדור האחראי לנציגויות באסיה ובחבר המדינות (23 נציגויות) נמצאו דיווחים לשנת 2000 על ביקורת הנהלת חשבונות ב-12 נציגויות בלבד; לא נמצאו דיווחים על בדיקות בנציגויות גדולות, כמו ברבת עמון ובבייג'ינג. דיווחים על בדיקות לשנת 2001 (עד מאי) נמצאו ב-7 נציגויות בלבד. (ב) במדור האחראי לנציגויות באמריקה הלטינית (18 נציגויות) נמצאו דיווחים על בדיקות לשנת 2000 ב-14 נציגויות (בקצתן פעמיים); על בדיקות לשנת 2001 (עד מאי) ב-8 נציגויות (בקצתן פעמיים); (ג) במדור צפון אמריקה והמזרח התיכון (23 נציגויות) נמצאו דיווחים על בדיקת הנהלת החשבונות לאוגוסט-נובמבר 2000 ב-4 נציגויות בלבד, ולשנת 2001 (עד מאי) ב-5 נציגויות בלבד. (ד) במדור אירופה לא נמצאו דיווחים על בדיקת הנהלת חשבונות, אף כי לדברי ראש המדור בדיקה כזאת נעשת פעמיים בשנה בכל נציגות. (ה) לא נמצאו דיווחים על ביקורת הנהלת חשבונות בנציגויות באפריקה, אף כי לדברי ראש המדור, בגלל אופי הנציגויות שבאחריותה, היא בודקת בכל חודש את כולן.

3. מערכת ניהול החשבונות הממוחשבת בנציגויות מאפשרת ניהול כרטיסי ספקים. למרות זאת אין הנציגויות מנהלות כרטיסי ספקים, שבאמצעותם ניתן לעקוב אחר התשלומים לספקים, וכתוצאה מכך אין לאחראים על הפיקוח במשרד נתונים מרוכזים בתחום זה. לדוגמה: אין נתונים מרוכזים על תשלומים לספקים בתחום ניקיון הנציגויות, הדפסות פרסומים, שירותי הסעדה, שירותי הובלה ועוד. ניהול כרטיסי ספקים במחשב היה מאפשר מעקב אחר תשלומים כפולים, היקף ההוצאה בכל תחום, היקף התשלומים לכל ספק ועוד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי ינחה את הנציגויות להשתמש לאלתר בכלי זה של כרטיסי ספקים, והנושא יועלה ביתר הרחבה בהדרכת העובדים היוצאים לחו"ל.

4. הרמ"דים אמורים לבקש מקציני המינהלה בנציגויות להגיש לבדיקתם בדרך שגרה מסמכים מקוריים הנוגעים להוצאות מסוימות. לא נמצא שנוהג זה עוגן בכתב בהוראות כלשהן, ולא ניתנו הנחיות ברורות של האגף לרמ"דים בעניין זה: לא נקבע מתי יש לבקש מסמכים כאלה, באיזו תכיפות ובאילו נושאים. נמצא שכל רמ"ד נוהג בעניין זה אחרת. בתשובתו הודיע המשרד, כי יכין נוהל בכתב בדבר הנושאים שיש להגיש עליהם מסמכים מקוריים ותכיפות הבקשות לקבלת מסמכים אלה מהנציגויות.

## בדיקות אופקיות

בדיקות של נושאים מסוימים בכל הנציגויות (להלן בדיקות אופקיות) חשובות כדי לגלות בעיות מערכתיות בניהול כספי הנציגויות. זאת ועוד, בגלל התחלופה הגבוהה של רמ"דים ושל קציני מינהלה בנציגויות, "הזיכרון הניהולי" קצר, ועלול להיווצר חוסר רציפות בטיפול בנושאים, בהעברת מידע רלוונטי לנציגות ובנוהלי העבודה. הבדיקה העלתה, שהמחלקה עושה מספר קטן מאוד של בדיקות אופקיות. נושא שנבדק בשנתיים האחרונות היה תנאי השכר של עובדים מקומיים זרים. גם כאשר עשה רמ"ד בדיקה אופקית של נושא בנציגויות שבאחריותו ומצא ליקויים, לא נעשתה בעקבות זאת בדיקה אופקית של אותו נושא בכל הנציגויות. נמצא, שלא נעשו בדיקות אופקיות בנושאים, כמו: שכר הדירה של הנציגויות; ההתקשרויות עם בתי מלון (התקשרויות אלה משפיעות על תשלומי האש"ל לעובדי המדינה הנוסעים לחו"ל בתפקיד); ההתקשרויות עם אורזי מטענים ועם מובילים; ההתקשרויות עם סוכנויות נסיעות; הטיפול בפיקדונות שכר הדירה של משרדי הנציגות או של בית השגריר וניהול קופות מזומנים (ראו להלן).

המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מנהל המחלקה יכין רשימת נושאים שנתיים לבדיקות אופקיות.

מבדיקת שניים מהנושאים האמורים על ידי משרד מבקר המדינה עלו הממצאים הבאים:

1. חשבונות פיקדון: (א) בתחילת שנת 2001 נמצא בבדיקה אקראית של קמ"א, חשבון פיקדון של שגרירות באירופה שנפתח לפני יותר מ-15 שנה ובו מופקדים כ-85,000 דולר בריבית נמוכה שחויבה במס. לפי הסברי המשרד, הכסף נועד בזמנו, לרכישת מבנה. כל אותן שנים לא נעשה שימוש בסכום האמור ואף לא ננקטו צעדים לסגירת החשבון. על אף ממצאים אלה לא דרשה הנהלת האגף לבדוק את כל חשבונות הפיקדונות בנציגויות.

(ב) בעת שכירת מבנה לנציגות או לבית ראש הנציגות, יש שהנציגות נדרשת להפקיד בידי בעל הבית פיקדון בעבור שכר הדירה. בנסיבות אלה הנציגות פותחת חשבון מיוחד. במאוס 2001 התגלו אי-התאמות בין הרשום בחשבון פיקדון שכר הדירה של משרדי הנציגות בהונג קונג לבין היתרות המופקדות כפיקדון אצל בעל הבית. לדברי רמ"ד אסיה, בעקבות זאת הוא ביקש מכל הנציגויות שהוא מופקד עליהן לבדוק את חשבונות הפיקדונות שלהן. למרות זאת מצא משרד מבקר המדינה בעיה בחשבון פיקדון של נציגות באסיה, כפי שתפורט להלן.

בעת פתיחת השגרירות בסאול ב-1992 היא נדרשה להפקיד פיקדון בעבור תשלום דמי מפתח בסך של כמיליון דולר במטבע מקומי, הריבית על הפיקדון שימשה לתשלום שכר הדירה. בשנת 1998 פרץ משבר כלכלי בדרום קוריאה וערך המטבע המקומי נחלש מאוד. בעל הבית החזיר לנציגות כ-40% מהפיקדון בתמורה לתשלום חלק משכר הדירה בכל חודש. הנציגות הפקידה סכום זה (שהגיע לכ-400,000 דולר) בחשבון בנק בטוקיו, והכסף מוחזק בחשבון מזה כשלוש שנים. בעקבות בקשת משרד מבקר המדינה לקבל הסברים, הסביר חשב המשרד לשעבר (המשמש כיום קמ"א בצפון אמריקה) כדלהלן: "למיטב זכרוני באותה תקופה לא ניתן היה לפתוח בסאול חשבון דולרי. הכוונה היתה לשמור על ערכו ... שיקול נוסף אם כי שולי היה כי במידה והכספים לא ידרשו על יד בעל הבית הם יכולים לשמש כבסיס לרכישת מבנה לנציגות בסאול". אולם, במשך כשלוש שנים לא נקבע ייעוד תכליתי לכספים ולא נעשה בהם שימוש לכל מטרה אחרת. ביוני 2001 נרכש בית מגורים לשגריר בסאול, אך הכסף לכך הועבר לנציגות מחשבון המשרד, ולא נעשה שימוש בפיקדון שבטוקיו.

(ג) הממצאים מראים שהמעקב אחר חשבונות הפיקדון היה לקוי. המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי כל חשבונות הפיקדון לשכר דירה ייבדקו בידי המחלקה.

2. ניהול קופות מזומנים: על פי תקנון שירות החוץ - הוראות כספים, "בנציגויות בהן ניתן לבצע את כל התשלומים באמצעות הבנק אין לנהל קופה אלא קופה קטנה בלבד. במדינות בהן השימוש בקופה הכרחי, בשל תנאים מיוחדים [שלא פורטו בתקנון] יבוצעו תשלומים החורגים ממסגרת הקופה הקטנה ואשר מסיבות שונות אין מבצעים אותם באמצעות הבנק, במזומן מהקופה הראשית". ניהול קופת מזומנים, בעיקר בסכומים ניכרים, מצריך ביקורת קפדנית ואף בדיקה חוזרת בדבר הצורך בקופה כזאת.

משרד מבקר המדינה בדק את ניהול קופות המזומנים בנציגויות, ונמצא כי במאי 2001 נוהלו ב-63 נציגויות קופות מזומנים (במקצת מהנציגויות שתי קופות: אחת במטבע מקומי ואחת בדולרים). בחלק מהנציגויות נמצא שכמעט כל התשלומים, כולל משכורות של שליחים ושל עובדים מקומיים, נעשים במזומן (במרבית הנציגויות באפריקה ובחבר המדינות, בחלק מהנציגויות באמריקה הלטינית, ובנציגויות במוסקבה, בבלגראד, בוורשה, בבודפשט, בבוקרשט ובסופיה). מדובר בסכומים גדולים: במוסקבה, למשל, מוצאים 300,000-400,000 דולר בכל חודש לתשלום משכורות שליחים ולעובדים המקומיים ולכל ההוצאות האחרות של הנציגות. במשך שנים נוהלו במרבית הנציגויות באמריקה הלטינית קופות מזומנים. רק במאוס 2001 בדק רמ"ד אמריקה הלטינית את קופות המזומנים בנציגויות שבאחריותו. בעקבות הבדיקה הופסק, עד מאי 2001, השימוש בקופות המזומנים במרבית הנציגויות, אולם במקסיקו ובארגנטינה עדיין מנוהלות קופות מזומנים גדולות.

(א) מדוח על ביקור מטה שקיים רמ"ד אסיה וחבר המדינות בנציגויות באלמאטי, בבאקו ובטשקנט בינואר 2001 עולה, שכל פעילותן הכספית של נציגויות אלה מתנהלת במזומן. אחת הסיבות לביקור המטה באלמאטי היתה הודעה של הנציגות שחסרים 10,000 דולר בקופתה. הרמ"ד המליץ לנציגות לנהל את הוצאותיה באמצעות חשבון בנק, כדי שתתאפשר שליטה נוחה יותר על הפעילות הכספית ותקטן האפשרות לחוסר לא מוסבר בקופה. אולם עד מאי 2001 לא נמצא שהנציגות אכן נהגה כך. גם בנציגויות בבאקו ובטשקנט התגלו אי-התאמות בין המזומנים בקופות לבין ספרי הקופות.

(ב) בנציגויות אחרות - כגון בשטוקהולם, בווינה, באתונה, בבריסל, בטוקיו, בבודפשט ובסאול - לא ברורה כלל הסיבה לניהול קופות מזומנים. מדובר בנציגויות הנמצאות במדינות שיש להן מערכת בנקאית ענפה ומשוכללת. גם בשגרירות בלונדון נוהלה קופת מזומנים עד שנת 2000.

(ג) מסיכומי דיוני ועדת הגירעונות של המשרד עולה, כי במהלך השנים התגלו בביקורות אקראיות עודפים וחוסרים בקופות המזומנים של הנציגויות. על פי תקנון שירות החוץ - הוראות כספים, על הנציגויות לשלוח למשרד בכל חודש דוח על בדיקת קופות וספירת מזומנים. נמצא, שלא מעט דוחות של הנציגויות נשלחו למחלקה באיחור רב. בתשובתו הודיע המשרד, כי "מנהל תחום חו"ל ימשיך בהנחיות לצמצם ולסגור קופות בכל מקום שהדבר ניתן", וכי הרמ"דים יקפידו לקבל דוחות על בדיקות קופה ומזומנים בכל חודש.

לנוכח הקשיים בשליטה ובמעקב אחר הפעילות הכספית המבוצעת בקופות המזומנים, מעיר משרד מבקר המדינה, כי ראוי שהמשרד יגדיר את התנאים המצדיקים ניהול הפעילות הכספית באמצעות קופות מזומנים, ויבחן מחדש את הצורך בקופות אלה בנציגויות שבהן קופות אלה עדיין קיימות.

## קציני מינהלה אזוריים

1. אחד היתרונות של הצבת קצין מינהלה אזורי בחו"ל הוא קרבתו ונגישותו לנציגויות שהוא אמור לפקח עליהן. אין קמ"א ליבשת דרום אמריקה (שבה 14 נציגויות) למרות שכבר בנובמבר 1999 פרסם המשרד מכרז פנימי למשרה חדשה של קמ"א ליבשת זו (בעניין זה ראו דוח שנתי 51ב, עמ' 509); גם אין קמ"א לאסיה (שבה 21 נציגויות); רק באמצע שנת 2000 מונה קמ"א לאפריקה ולמדינות בריפריה של ישראל. מינוי קמ"א לאזורים האמורים עומד על הפרק כבר שנים מספר. בתשובתו הודיע המשרד כי בגלל חוסר תקציב וקיצוץ תקנים בשנים האחרונות, אין ביכולתו לקבוע תקנים נוספים למשרות האמורות, והוא "עושה מאמץ תקני בימים אלה להציב קמ"א באסיה".

2. מרבית עבודתם של קמ"א נעשית בעת ביקורי המטה. לא נמצא שהקמ"א הכינו תכניות עבודה לביקורי המטה שלהם, מלבד קמ"א אפריקה והפריפריה. כל קמ"א נוהג לפי ראות עיניו בעניין הביקורים: תכיפותם, אורכם, הנושאים הנבדקים במהלכם והדיווחים עליהם.

נמצא, כי שני הקמ"א באירופה (בפריז ובברלין) ביקרו בשנת 2000 במרבית הנציגויות שבאחריותם; קמ"א אפריקה והפריפריה הספיק בשנת 2000 לבקר ב-13 מ-18 הנציגויות שבאחריותו, מאז מונה לתפקידו באוגוסט אותה שנה. באשר לקמ"א בצפון אמריקה, נמצא דיווח חלקי בלבד על ביקוריו בנציגויות שבאחריותו, ולא נמצא כל דיווח על ביקורי הקמ"א שגרם לו.

בתשובתו הודיע המשרד, כי בקרוב יכונסו הקמ"א כדי לגבש דפוסי עבודה ותכניות עבודה אחידות, וכי בהתכנסות זו יועלו נושאי אחידות הביקורות, הדיווח עליהן ובדיקות אופקיות.



הביקורת העלתה שאין תכנית עבודה מגובשת ומחייבת לפיקוח על הניהול הכספי של הנציגויות; אין נוהל כתוב המפרט כיצד יש לבדוק את הדוחות הכספיים, אילו נושאים לבדוק, באיזו תדירות ובאילו נסיבות לבקש מסמכים מקוריים. כתוצאה מכך, אין אחידות בצורת הבדיקה ובתכיפות הבדיקות הנעשות בידי ראשי המדורים במחלקת תחום חו"ל שבאגף הכספים, המופקדים לפקח על הניהול הכספי של הנציגויות. נמצא גם, כי נעשו מעט מאוד בדיקות אופקיות של נושאים המשותפים לנציגויות, אף שהדבר היה מאפשר לגלות בעיות מערכתיות בניהול כספי הנציגויות. ההכשרה הניתנת לראשי המדורים אינה מספיקה. לקציני המינהלה האזוריים, המופקדים גם הם על הפיקוח, אין תכניות עבודה, ואף אצלם אין אחידות בצורת הבדיקה ובתכיפותה; גם הדיווחים של חלק מהם אינם מספקים.



לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד החוץ יגבש דפוסי עבודה ויכין הנחיות מפורטות בכתב לפיקוח הכספי על נציגותיו, וכך תכניות עבודה מחייבות לקיום ביקורות יסודיות ומקיפות על פעולותיהן הכספיות של הנציגות, ויעמיק את הכשרתם של העוסקים בפיקוח.