

## משרד החוץ

### פעולות הביקורת

במרכז לשיתוף בינלאומי שבמשרד החוץ (מש"ב) נבדקו היבטים שונים של פעולות הסיוע של המשרד למדינות מתפתחות - פעולות הדרכה בארץ ובחו"ל ומיזמים ארוכי מועד בחו"ל; היבטים תקציביים וכספיים של מש"ב ומימון משותף עם גורמי חוץ; יחסי הגומלין בין המשרד לבין "האיגוד, חברה להעברת טכנולוגיה" שמסייע למש"ב לבצע את פעולות הסיוע והיבטים של תפקוד האיגוד. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות.

כן נבדק נושא מינוי והעסקה של עובדים במשרות ארון בלשכות שרים וסגני שרים, במסגרת מטלת רוחב בנושא (ראו בדוח זה עמ' 5).

### המרכז לשיתוף בינלאומי - סיוע למדינות מתפתחות

#### תקציר

המרכז לשיתוף בינלאומי (להלן - מש"ב), אגף במשרד החוץ (להלן - המשרד), מופקד על ניהול, תיאום וביצוע של פעולות סיוע למדינות מתפתחות, בעיקר בתחומי החקלאות, הרפואה, הבריאות והחינוך, בשיתוף עם גורמים לאומיים וגורמים בינלאומיים. הסיוע ניתן בהדרכת משתלמים מחו"ל בארץ ובארצותיהם במסגרת קורס נייד (להלן - קנ"ד), בשיגור מומחים לחו"ל לתקופות של שנתיים ויותר, בעיקר לשם הקמה וניהול של מרכזי הדגמה, ובשיגור מומחים לשליחויות קצרות מועד (להלן - שק"מ) לעשיית סקרים ולייעוץ. פעולות הסיוע נעשות בידי שלוחות מקצועיות: שלוש מהן מוחזקות על ידי מש"ב ופועלות בעבורו בלבד, ושאר השלוחות נותנות שירותים קבלניים. "האיגוד, חברה להעברת טכנולוגיה" (להלן - האיגוד), שהוא חברה ממשלתית, מופקד על ניהול השלוחות המוחזקות ועל ניהול ההשתלמויות בארץ מבחינה מינהלית ומבחינה כספית ותקציבו ניתן מתקציב מש"ב וממקורות חוץ.

אין במש"ב מידע על תכניות העבודה של גופים לאומיים ובינלאומיים העוסקים במימון מיזמים במדינות מתפתחות, ואין הוא מקיים מעקב שוטף אחר מכרזים שהם מפרסמים לקבלני משנה מקצועיים. איסוף מסודר של מידע כזה יסייע בידי מש"ב לבחון היכן יכולה ישראל להשתלב בפעולות סיוע שעשויות לשרת גם את האינטרסים שלה.

הנהלת המשרד לא קבעה למש"ב סדרי עדיפויות, ומש"ב אינו מקצה את משאביו על פי אמות מידה שהוגדרו מראש. מש"ב לא הכין תכנית פעולה להשתלבות בסדר היום הבינלאומי: פיתוח בר קיימא הכולל פיתוח כלכלי, פיתוח חברתי והגנה על הסביבה. באורח מסורתי ממשיך מש"ב להתמקד בהדרכה בתחומי החקלאות, הרפואה, הבריאות והחינוך.

שני סוגי ההדרכה למשתלמים - האחד במישור הלימודי-תאורטי והאחר במישור היישומי - ניתנים במסלולים נפרדים, אף שההשתלמויות אמורות, בדרך כלל, להשלים זו את זו. רק לעתים רחוקות אותם משתלמים מקבלים הדרכה תאורטית והדרכה יישומית באותו נושא.

בשנים 2002-2004 הסתמנה מגמת ירידה בהיקף הפעילות של מש"ב בד בבד עם צמצום בתקציבו, שנבע בעיקרו מאי-מימוש ההוצאה המותנית בהכנסה ממקורות חוץ עקב אומדן אופטימי של ההכנסות הצפויות, ולכן ההוצאה המותנית בהכנסה הגיעה לכל היותר ל-54% מהאומדן שנקבע בתקציב שנת 2002. כ-16% מה-54% מקורם בפיקדון מטבע חוץ של המשרד בבנק ישראל ולא מהכנסות באותה שנה. בתקציב 2004 נקבע אמנם אומדן שנחשב קרוב יותר להכנסות הצפויות, שהיה נמוך בכ-80% מאומדן השנה הקודמת, אולם עד תחילת חודש דצמבר אותה שנה נתקבלו הכנסות בשיעור של 40% מהאומדן בלבד.

מש"ב מעדיף את ההשתלמויות שנותנות השלוחות המוחזקות על ידו כדי לאפשר להן פעילות במשך השנה. בתחילת שנת 2003 הייתה העלות החודשית המשוקללת למשתלם בשלוחות אלה גבוהה בשיעורים ניכרים - עד כ-220% - מזו שבשאר השלוחות.

במש"ב לא הקפידו שהמומחים הנשלחים להדרכה בחו"ל יכינו דוח מסכם לאחר שובם, שהדוחות שנכתבו יועברו למש"ב ושיהיו במתכונת שנקבעה בתקנון שירות החוץ. מבדיקת תוכנם של דוחות כאלה עולה, שמרבית הליקויים שעליהם דיווחו הצוותים מקורם בהכנות לא מספיקות ולא קפדניות לפני פתיחת ההשתלמות, שהאחריות להן מוטלת בעיקר על מש"ב. הליקויים בהכנות, כמו הצורך להחליף את נושאי ההשתלמות לאחר תחילתה, חיפוש אחר מתורגמן מקומי מאנגלית לשפת המקום וכו', אשר אותם ציינו המומחים, השפיעו על המשך ההשתלמות. רבים מהמומחים דיווחו גם שמשך ההשתלמויות היה קצר מדי, לא השתתף בהן איש מהשגרירות הישראלית והן לא זכו לסיקור תקשורתי, ובכך נמנע הישג תדמיתי לישראל.

היו מיזמים ארוכי טווח שהתקציב שמש"ב הקצה להם לא הספיק להשלמתם, במיוחד באלה שמרבית המימון שלהם או כולו היו מתקציבו, והוא נאלץ לחרוג ממנו במיליוני שקלים.

חלק מהוצאות מש"ב על פעילותו מותנות בהכנסות. הכספים המתקבלים ממקורות חוץ מופקדים בחשבון מטבע חוץ בבנק ישראל (להלן - הפיקדון); החשבון משמש את מש"ב במשך שנים רבות. רישום התקבולים של מש"ב בתקציב המדינה לשנה מסוימת נעשה רק כאשר משתמשים בהם והם נרשמים כהוצאה. אין בתקציב ביטוי לכל התקבולים של אותה שנה. הם אינם מצוינים בדברי ההסבר המצורפים להצעת התקציב השנתי של המשרד, אינם מובאים לידיעת הכנסת, ואין הם מקבלים את אישורה במסגרת אישור תקציב המדינה. נתונים אלה גם לא נכללו בדוח על הכנסות

והוצאות של הממשלה שאותו מגיש שר האוצר לכנסת ולמבקר המדינה, על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

מאז נוסד לפני כ-40 שנה פועל האיגוד עבור מש"ב בלבד, אולם מעולם לא מוסדו יחסי הגומלין ביניהם בנוהל, הן מבחינת הפעולות הן מהבחינה הכספית. מסוף 1999 ועד אוקטובר 2003 לא הייתה לאיגוד מועצת מנהלים, ומטבע הדברים גם לא היו לו ועדות, וניהולו השוטף נעשה בידי סמנכ"ל האיגוד והמנכ"ל (שמשמש בתפקיד ללא שכר), שהוא גם סמנכ"ל מש"ב. מינואר 2000 לא מונה לאיגוד מבקר פנים. פעילות האיגוד תקופה כה ארוכה ללא מועצת מנהלים מהווה פגם בניהולה התקין של החברה ובשמירה על ענייניו של הציבור.



סיוע חוץ של המדינות המסייעות למדינות מתפתחות יוכר כסיוע רשמי על פי הגדרת הארגון לשיתוף כלכלי ופיתוח (OECD)<sup>1</sup> והאו"ם, אם הוא ניתן במימון הסקטור הציבורי ותורם לצמיחה הכלכלית של המדינה הנתמכת או לרווחתה, ואם הוא ניתן בין מדינה מסייעת למדינה מסתייעת בתנאים מועדפים והוא כולל מענקים בשיעור 25% לפחות (במזומן, במוצרים או כסיוע טכני) מסכום הסיוע; באמצעות מוסדות כספיים בינלאומיים לפיתוח; למימון הוצאות הכשרה של סטודנטים מארצות נתמכות במדינה המסייעת; או למימון הוצאות סיוע לפליטים ממדינות נתמכות בשנה הראשונה לקליטתם במדינה המסייעת.<sup>2</sup>

משרד החוץ (להלן - המשרד) מסייע למדינות מתפתחות באמצעות העברת ידע וטכנולוגיה, הקמת מיזמים והפעלתם במדינות אלה וסיוע הומניטרי בעת הצורך. המרכז לשיתוף בינלאומי (להלן - מש"ב), שהוא אגף במשרד, מופקד על ניהול, תיאום וביצוע של פעולות סיוע למדינות מתפתחות בשיתוף עם גורמים לאומיים וגורמים בינלאומיים, ובשנות פעילותו הרבות התמקד בעיקר בהדרכה בנושאים בתחומי החקלאות, הרפואה, הבריאות והחינוך. בשנים האחרונות הוא עוסק גם בהדרכה בתחום היזמות העסקית. הסיוע ניתן בהדרכת משתלמים מחו"ל בארץ, בהדרכת משתלמים בארצותיהם, בשיגור מומחים לתקופות של שנתיים ויותר, מרביתם לשם הקמה וניהול של מרכזי הדגמה חקלאיים ולהדרכת משתלמים, ובשיגור מומחים לשליחויות קצרות מועד (להלן - שק"מ) לעשיית סקרים ולייעוץ בתחומי פעילותו. הסיוע נועד גם לשמש מנוף לקידום האינטרסים המדיניים, הכלכליים והתדמיתיים של ישראל. המשתלמים הם ממדינות באפריקה, באסיה, באמריקה הלטינית, במזרח אירופה ובמרכזה; ממדינות במזרח ברית המועצות לשעבר, ממדינות באיים הקריביים ובאוקיינוס השקט, ומאז הסכמי אוסלו - גם ממדינות במזרח התיכון ובמגרב. פעולות ההדרכה של מש"ב נעשות באמצעות גופים מקצועיים (להלן - שלוחות מקצועיות); שלושה מהם שלוחות הפועלות בעבורו בלבד, והוא מממן את עלות שכרם של העובדים בהן ואת כל ההוצאות על החזקתה של אחת מהן (להלן - שלוחות מוחזקות). שאר הגופים, מוסדות להשכלה גבוהה, מכוני מחקר, מערכת הבריאות ואחרים, נותנים למש"ב שירותים קבלניים (להלן - השלוחות האחרות). בשנת 2003 פעל מש"ב באמצעות 14 שלוחות, ובשנת 2004 תוכננו פעולות הדרכה בשמונה שלוחות בלבד. "האיגוד, חברה להעברת טכנולוגיה" (להלן - האיגוד), שהוא חברה ממשלתית, מופקד על ניהול השלוחות המוחזקות ועל ניהול ההשתלמויות בארץ מבחינה מינהלית ומבחינה כספית ותקציבו ניתן ממש"ב וממקורות חוץ.

1 The Organization for Economic Cooperation and Development.

2 הצעה למסגרת מדיניות כוללת בתחום סיוע חוץ והשתתפות במוסדות בינלאומיים - מעמדה הבינלאומי ותדמיתה של ישראל, המחלקה לקשרי חוץ והסברה של בנק ישראל (1996), ירושלים.

במש"ב פועלות חמש יחידות: 1. מחלקת ההדרכה, שעוסקת בתכנון, בתיאום ובאישור של השתלמויות בישראל ובחו"ל ואחראית להפעלת מרכזי הדרכה בשלוחות המקצועיות. למחלקה מדור הדרכה בארץ, מדור הדרכה בחו"ל ומדור אורחים והשתלמות יחידים. 2. מחלקת פרויקטים, המטפלת בתיאום פעולות הסיוע בחו"ל; היא אחראית לשיגור מומחים לשליחויות מקצועיות לפרקי זמן ארוכים וקצרים. 3. מחלקת קשרי חוץ, העוסקת בתכנון מדיני, במחקרים משותפים למדענים ישראלים, למדענים של המדינה מזמינת המחקר ולמדענים מארצות מפותחות שגם תומכות במחקרים ובקשרי חוץ. 4. מחלקת כספים ותקצוב. 5. יחידת הערכה, המופקדת על ליווי פעילות הסיוע, על מעקב אחריה ועל ניתוח יעילותה ביחס לצורכיהן ולבקשותיהן של המדינות המסתייעות.

בשנת 2003 היה תקציב מש"ב (ברוטו) כ-107 מיליון ש"ח, מהם כ-73 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה וכ-34 מיליון ש"ח תקציב נטו. ההוצאה (ברוטו) באותה שנה הסתכמה בכ-63 מיליון ש"ח, מאחר שההכנסה שהתקבלה בפועל למימון ההוצאה המותנית בהכנסה הסתכמה בכ-32 מיליון ש"ח בלבד, וההוצאה נטו - בכ-31 מיליון ש"ח. לשנת 2004 הוקצו לפעולות מש"ב כ-55 מיליון ש"ח (ברוטו), מהם 15 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה (ראו להלן).

במרס 2004 העסיק מש"ב עובדים ב-27 משרות ועובדים מקומיים בנציגויות השונות בעולם ב-33.25 משרות (לעומת 27.5 משרות בשנת 2002). נוסף על כך הועסקו במש"ב ארבעה עובדים של האיגוד.

בחודשים מרס עד אוקטובר ובדצמבר 2004 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות הסיוע של מש"ב למדינות מתפתחות<sup>3</sup> - השתלמויות בארץ ובחו"ל ומיזמים ארוכי טווח בחו"ל. כן נבדקו היבטים של תפקוד האיגוד; היבטים תקציביים וכספיים של מש"ב ושל האיגוד; ויחסי הגומלין ביניהם. בדיקות השלמה נעשו במשרד החקלאות.

## פעילות מש"ב

1. המטרות המוצהרות של פעילות מש"ב הן סיוע לפיתוח כלכלי וחברתי, לצמיחה ולמלחמה בעוני ובבערות במדינות מתפתחות; קידום קשרים מדיניים ופוליטיים; הידוק קשרים כלכליים ומסחריים; שיפור תדמיתה של ישראל במדינה מקבלת הסיוע וחיווק מעמדה בקרב "מועדון" המדינות המסייעות ובמוסדות בינלאומיים. להלן העקרונות המנחים שקבע מש"ב לפעילותו: (א) התמקדות בנושאים שבהם לישראל יש יתרון יחסי או התמחות בתחומים המתאימים למדינות מתפתחות כמו השקיה, חקלאות מדברית, ניהול משאבי מים, חינוך לגיל הרך וחינוך מדעי וטכנולוגי, פיתוח קהילתי ורפואה בשעת חירום ובעת אסון; (ב) מחויבות לשיתוף פעולה בפיתוח המדינות המתפתחות על פי תחומי התמחות ולא על פי חלוקה גיאוגרפית; (ג) העדפת פעולות מצומצמות ומיזמים ברמת המיקרו שישמשו זרזים לפיתוח נרחב יותר; (ד) התמקדות בהכשרת אנשים ושימוש במאגר דוברי השפות הרבות בתחומי התמחות שונים בארץ; (ה) חיפוש אחר מיזמים משותפים עם ארגונים ממשלתיים ולא-ממשלתיים בחו"ל, עם ארגונים בינלאומיים ועם בנקים לפיתוח לשם מימון משותף של המיזמים; (ו) פעילות ברחבי המזרח התיכון לקשירת קשרים של שלום.

2. בשנת 2003 מינה מנכ"ל המשרד צוות לבחינת יעדי מש"ב ותקציבו. בדוח הצוות צוין, ש"ההנהלה לא מגדירה למש"ב סדרי עדיפויות ברמת המשרד ומש"ב מקצה את משאביו ומחלק

3 בדיקה קודמת בעניין ראו בדוח שנתי 44 של מבקר המדינה (1994), עמ' 414.

אותם בין אזורי הפעילות הגיאוגרפיים על סמך פרמטרים לא מוגדרים מראש". עוד צוין בדות, שהנושא העיקרי שעל סדר היום הבינלאומי, כפי שנקבע בוועידת יוהנסבורג של המדינות המפותחות משנת 2002, הוא "פיתוח בר קיימא" הכולל פיתוח כלכלי, פיתוח חברתי והגנה על הסביבה. לדעת הצוות, סדר יום זה חופף במידה רבה את היכולות של מש"ב ואת הניסיון רב השנים שלו, אולם מש"ב לא הציג לצוות תכנית פעולה להשתלבותו בפעילות בתחום זה.

בתשובתו מנובמבר 2004 למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי מש"ב מדריך מדינות מתפתחות ומייצע להן, ו"הפרמטר המרכזי המנחה את פעילות האגף הוא טיפול בנושאים אשר באמצעותם ניתן להוציא מדינות אלה ממצבן, וזאת באמצעות יצירת תהליכים המאפשרים אספקת מזון לכלל האוכלוסייה ובמטרה לחסל את העוני והרעב".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בתשובת המשרד מענה לסוגיות שהעלה הצוות האמור הנוגעות לקביעת סדרי עדיפויות בפעולות מש"ב ולבניית תכנית פעולה המשתלבת בסדר היום הבינלאומי.

### פעולות מש"ב בתחום ההדרכה

1. מש"ב מסייע למדינות מתפתחות באמצעות השתלמויות בארץ והשתלמויות בחו"ל במסגרת של קורס נייד (להלן - קנ"ד) ועל ידי שיגור מומחים לחו"ל. מש"ב אף מקיים השתלמויות מיוחדות ביוזמת גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים בחו"ל או ארגונים בינלאומיים, בדרך כלל במימנם המלא או החלקי של היוזמים. מש"ב מסייע גם למשתלמים יחידים הבאים לארץ לעסוק במחקר במשך שלושה עד תשעה חודשים בפיקוח של חוקר ישראלי. כמו כן מקיים מש"ב תכנית השתלמות קבועה לרופאים באוניברסיטת תל אביב בנושאי רפואה ובריאות, בשלושה מחזורים של 75 ימים בשנה, שמספר המשתלמים בהם הוא עד 25 בכל מחזור.

כאמור, מש"ב מקיים את ההשתלמויות באמצעות שלוחות מקצועיות, שלוש מהן מוחזקות: (א) כרמל - המרכז הבינלאומי להכשרה ע"ש גולדה מאיר (בבעלות חברה שבעלותה משותפת לאיגוד - 50% ולעיריית חיפה - 50%; להלן - מרכז כרמל), העוסק בארבעה תחומים עיקריים: קידום נשים, חינוך לגיל הרך, פיתוח קהילתי ופיתוח מפעלים זעירים; (ב) מרכז הדרכה בינלאומי ע"ש א' עופרי הפועל ברמת רחל שבירושלים (להלן - מרכז עופרי), שהוקם בשיתוף עם משרד החינוך, התרבות והספורט ומתמקד בעיקר בנושאים שבתחום החינוך המדעי והטכנולוגי, החינוך הקהילתי וטכנולוגיה חינוכית, ובשנתיים האחרונות - אף בנושא קליטת זרים; (ג) המרכז לשיתוף והדרכה חקלאית בינלאומית של משרד החקלאות (להלן - סינדקו), שאחראי להדרכה בנושאי חקלאות, לאיתור ולשיגור של מומחים לחו"ל ולביצוע מחקרים במדינות מתפתחות בשיתוף עם חוקריהן ובהשתתפות מומחים מ ישראל.

נמצא, כי בשנת 2003 היו כשני שלישים מההשתלמויות בתחום החקלאות. שאר ההשתלמויות היו בעיקר ברפואה ובבריאות, בחינוך ובפיתוח קהילתי. את ההשתלמויות בכל התחומים האמורים, למעט תחום הרפואה והבריאות, מקיימות השלוחות המוחזקות. ככלל, מש"ב המשיך לפעול בתחומים המסורתיים שבהם הוא פעל שנים רבות באמצעות אותן שלוחות מקצועיות.

2. המדור להשתלמויות בארץ מקיים השתלמויות למשתלמים מחו"ל ומתמקד במישור הלימודי-תאורטי, ואילו המדור לקנ"דים מקיים את השתלמויותיו בחו"ל בהדגישו את המישור היישומי, בעיקר כדי לשמש מנוף לייצוא טכנולוגיה ישראלית. על פי תקנון שירות החוץ (להלן - התקנון), "פעולות הדרכה צריכות להיות משולבות בפרוייקטים הקיימים, וקורסים ניידים משלימים את פעולות ההדרכה באמצעות קורסי מש"ב בארץ".

משרד מבקר המדינה העלה, כי שני המדורים פועלים במסלולים נפרדים ואין הקנ"דים משלימים את ההשתלמויות בארץ, שכן רק לעתים רחוקות משתתפים אותם משתלמים הן בהשתלמות תאורטית הן בהשתלמות יישומית באותו נושא. יצוין, שפעולה בהתאם להוראות התקנון, דהיינו הכנת תכנית הדרכה משולבת של שני סוגי ההשתלמויות הללו לאותם משתלמים, עשויה להיות אפקטיבית יותר ועשויה לתרום יותר לפיתוחן ולקידומן של המדינות שמש"ב פועל בהן.

3. להלן בטבלה נתונים על כל אחד מסוגי הפעילות של מש"ב בשנים 2001-2003 ועל התכנון לשנת 2004:

2001	2002	2003	*2004 (תכנון)	סוג הפעילות / השנה
116	116	124	58	מספר ההשתלמויות בארץ**
3,052	2,956	2,285	1,500	מספר המשתלמים
117	112	106		מספר המדינות
114	149	132	106	מספר הקנ"דים
5,228	7,238	6,960		מספר המשתלמים
43	50	42		מספר המדינות
185	171	122		מספר השק"מים
42	45	30		מספר המדינות
18	14	17	9	מספר השליחים לפרק זמן ארוך
11	9	10	6	מספר המדינות

\* עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2004 לא היו במש"ב נתונים מרוכזים על מספר הפעולות, על מספר המשתלמים בהן ועל המדינות שבהן הן נעשו במהלך אותה שנה.  
 \*\* כולל משתלמים יחידים במכוני מחקר והשתלמויות שהיוזמה להן הייתה של גופים מחו"ל.

מן הטבלה עולה, שככלל מסתמנת ירידה בהיקף הפעילות של מש"ב משנת 2002 ואילך. מספר המשתלמים בארץ בשנת 2002 הצטמצם בכ-3% לעומת 2001, וב-23% נוספים - בשנת 2003. גם מספר השק"מים פחת ב-2002 בכ-8% לעומת 2001, ובכ-29% נוספים - בשנת 2003. במספר הקנ"דים חל גידול בכ-31% בשנת 2002 לעומת 2001, אולם ב-2003 הוא הצטמצם בכ-13% לעומת 2002. על פי התכנון לשנת 2004, נמשכת מגמת הירידה בהיקף של מרבית סוגי פעילות מש"ב.

4. השתלמויות בארץ: בכל שנה מפיצות הניציגויות הישראליות במדינות שבהן הן מואמנות, חוברת של תכנית ההשתלמויות שנתית בארץ, שגובשה על בסיס הצעות של השלוחות המקצועיות. מרבית ההשתלמויות שבתכנית חוזרות על כאלה שהתקיימו כבר בעבר, ומקצתן חדשות. עלותן של השתלמות בארץ היא בין 20,000 דולר ל-30,000 דולר.

בשנת 2003 היו למש"ב קשיים לעמוד בתכנית ההשתלמויות בארץ בגלל צמצום תקציבו (ראו להלן) ובשל ירידה במספר הנרשמים לכמה מהן, הן מחוסר עניין בנושאים שהוצעו הן מחששות של נרשמים פוטנציאליים מהמצב הביטחוני. כתוצאה מכך לא התקיימו במשך השנה 20 השתלמויות שתוכננו בתחילת השנה. 15 מהן היו אמורות להתקיים באחת השלוחות האחרות, והן בוטלו לאחר שמש"ב הפסיק את ההתקשרות אתה. בשנת 2003 החליט מש"ב לסגור את מרכז עופרי, אחת

השלוחות המוחזקות, אולם לבסוף צומצמה הפעילות שלו בתכנית העבודה לשנת 2004 לש השתלמויות לעומת 13 בשנת 2003 ול-10 בשנת 2002, עובדים פוטרו, ונותרו מנהלת (עובדת משרד החינוך) ושתי עובדות. כמו כן, צומצמה בשנת 2004 מכסת המשתתפים בהשתלמות אחת מ-25 ל-22 משתלמים, וקוצר משך ההשתלמויות.

כאמור, מש"ב מממן את שכרם של כל העובדים בשלוש השלוחות המוחזקות. השיקולים של מש"ב לבחירת ההשתלמויות הושפעו מהרצון לסייע לשלוחות אלה להתגבר על קשייהן התקציביים, והוא העדיף את ההשתלמויות שהן הציגו על ההשתלמויות שהציגו השלוחות האחרות, גם אם האחרות הציגו השתלמות מעניינת וחשובה יותר. בפועל התקיימו בשלוחות המוחזקות גם השתלמויות שמספר המשתתפים בהן היה קטן מ-22.

עוד בביקורת קודמת<sup>4</sup> העיר משרד מבקר המדינה על כך, שימים רבים לא התקיימה במרכז כרמל כל פעילות. הנהלת המרכז הציגה אז לקיים בו גם השתלמויות של השלוחות האחרות, שאין להן מבנה משלהן. מבדיקת מעקב ומתשובת המשרד עולה, שלא מתקיים במרכז כרמל מערך מלא של השתלמויות במשך כל השנה, בין היתר, בגלל צמצום ההשתלמויות בכלל. לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא משיקולי חיסכון תקציבי היה חשוב לנצל את המרכז לפעילות של שלוחות אחרות ולחסוך בתשלום הוצאות האכסניה של ההשתלמות ושל המשתלמים.

5. השתלמויות בחו"ל (קנ"דים) : הקנ"דים הם השתלמויות קצרות של כשבועיים בנושאים יישומיים ומוגדרים; מש"ב משגר צוות של שני מומחים להדרכה בכל השתלמות. תכנית שנתית של קנ"דים נבנית בשיתוף פעולה בין אלה: הנציגויות הישראליות, גופים השותפים לקנ"דים במדינות אשר בהן הם מתקיימים (להלן - השותף המקומי), השלוחות המקצועיות ומש"ב. לפי נתוני מש"ב, העלות הישירה של קנ"ד היא כ-12,000 דולר, בין היתר, משום שהשותף המקומי לקנ"ד מממן את אירוח המשתלמים ואת השימוש במתקנים שבהם מתקיימת ההשתלמות.

על פי התקנון, מש"ב הוא הגורם המרכזי בקיום הקנ"דים, והוא אחראי לכל ההיבטים הנוגעים לתיאום בין כל הגורמים העוסקים בהם ולהפעלתם. הבירורים בין הנציגות ובין השותף המקומי והשלוחה המקצועית בנושאים כמו יעדי ההשתלמות, אוכלוסיית היעד, התכנית והיבטים לוגיסטיים יעשו באמצעות מש"ב. על הנציגות להקפיד בבחירת השותף המקומי לניהול ההשתלמות בהתייעצות עם מש"ב, כיוון שלשותף תפקיד מכריע בהצלחת ההשתלמות על ידי בחירת המועמדים והכנת התכנית המקצועית. יש להבהיר לשותף המקומי כי עליו לבחור מועמדים נאותים מבחינה מקצועית ומבחינת דרג תפקידם ולוודא זאת. עוד קובע התקנון, כי על הנציגות ללוות את ההשתלמות בכל שלביה ולתת למומחים סיוע לוגיסטי ותקשורתי. עליה לשים לב לניצול הולם של ההשתלמויות להסברה בתקשורת המקומית ולדווח על כל השתלמות עם סיומה; בסיכום השנתי של פעילותה עליה לכלול מסקנות והמלצות. בתקנון אף צוינו אלה: פרק הזמן הממוצע לקנ"ד הוא כשבועיים (עשרה ימי לימוד); מספר המשתתפים בו יהיה 25-35.

(א) קנ"דים ממומנים מתקנה בתקציב מש"ב. משרד מבקר המדינה העלה, כי במהלך שנת 2003 הקדישו אחדים מצוותי המומחים שנשעו לחו"ל במסגרת תכנית הקנ"דים, רק חלק קטן מזמן שהייתם לקנ"דים עצמם. בזמן הנותר הם עסקו בפגישות, בהרצאות ובספורים או השתתפו בכנסים. פעילות זו, שמומנה מהתקנה התקציבית של הקנ"דים, דומה יותר במהותה לפעילות שק"מים, שלרוב נשלח אליהם מומחה אחד ולא צוות של שניים (כפי שנשלח לקנ"ד), ומטרתם שונה ממטרת הקנ"דים.

בתשובתו טען המשרד, כי אמנם לשק"מים ולקנ"דים יש תכנית עבודה ומימון נפרדים, אולם אין הוא מוצא כל סתירה בכך שבמשך קנ"ד יבקש גוף מקומי לקבל ייעוץ מהמומחים בתחום מומחיותם, משום שיש בכך "העצמת הפעילות וביטוי ליכולות המש"ביות".

4 ראו דוח שנתי 44 של מבקר המדינה (1994), עמ' 420.

לדעת משרד מבקר המדינה, באותם מקרים שמש"ב מטיל על צוותי מומחים לעסוק בקנ"ד ובשק"מ באותה שליחות, עליו להביא זאת בחשבון בעת קביעת משך השליחות ותכניה, כך שהצוות יקדיש את הזמן הראוי לכל משימה, ומימון השליחות יהיה הן מהתקנה התקציבית של קנ"ד הן מזו של שק"מ.

(ב) דיווחי משוב: עם סיום הקנ"ד על צוות המומחים שהדריך בהשתלמות להכין דוח מסכם על פי ההנחיות המפורטות בנספח לתקנון ולהעביר אותו למש"ב ולשלוחה המקצועית. לתקנון מצורפים שאלוני הערכה המיועדים למילוי בידי המשתתפים בקנ"ד ובידי השותף המקומי.

(1) יחידת ההערכה של מש"ב בדקה את הדוחות של המומחים החקלאיים שהעבירו השתלמויות בחו"ל בשנת 2000; מבדיקה עלה, כי במהלך ההשתלמויות התגלו בעיות מינהליות וארגוניות ובעיות במעורבותן של הנציגויות בהשתלמויות. הבעיות היו בעיקר אלה: א. לא לכל המשתלמים היה רקע מקצועי מתאים לנושא ההשתלמות, ולחלקם לא היו די ידיעות בשפה האנגלית, שבה התנהלו הלימודים; ב. בכמה השתלמויות היו משתתפים מעטים או שההשתלפות הייתה חלקית; ג. התעוררו בעיות של תרגום ההרצאות לשפת המקום ובעיות באמצעי העזר הלימודיים; ד. משך ההשתלמות היה קצר מדי ביחס לכמות חומר הלימוד שבתכנית; ה. המומחים לא הודרכו די הצורך טרם נסיעתם למקום ההשתלמות; ו. חלק מהמומחים ציינו שלא הייתה נוכחות של הנציגות הישראלית במקום, ולכן ההשתלמות לא זכתה לסיקור תקשורתי.

(2) בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, שמש"ב לא הקפיד שכל הצוותים יכינו דוח מסכם לאחר סיום הקנ"ד ולא דרש להגיש לו עותק של דוח הסיכום, לכן מרבית הדוחות שנכתבו אינם נמצאים בו. במש"ב אף לא הקפידו לקבל דיווחי משוב מהשותפים המקומיים בקנ"ד וסיכומים הכוללים מסקנות והמלצות מהנציגויות, כנדרש בתקנון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2004 מסר המשרד, כי הדוחות המקצועיים צריכים להישמר בשלוחה המקצועית, ומש"ב יפעל "עד כדי הטלת סנקציות" כלפי מומחים שלא יגישו דוחות במועד.

(3) משרד מבקר המדינה בדק 73 דוחות של צוותי מומחים שהעבירו קנ"דים בשנת 2003, מהם 53 בנושאי חקלאות ו-20 בנושאים אחרים. הדוחות שנבדקו הם כל הדוחות שנמצאו בנושאי חקלאות כפי שבדקו וכל הדוחות שנמצאו במש"ב בנושאים אחרים, ושיעורם כ-54% ממספר הקנ"דים שהתקיימו באותה שנה. נמצא, כי מקצת הדוחות לא כללו את כל הפרטים שנדרשו בהנחיות. רבים מהדוחות היו כתובים שלא על פי המתכונת הנדרשת בהנחיות, ומקצתם נכתבו באופן חלקי על פי מתכונת זו. לרבים מהם לא צורפו הנספחים הנדרשים על פי התקנון כמו תכנית מפורטת של ההשתלמות, שאלוני המשוב של המשתתפים ותוצאות משוב של השותף המקומי, ומרביתם לא נחתמו בידי המומחים עצמם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מש"ב להקפיד לקבל את הדוחות של צוותי המומחים הנשלחים לקנ"דים, לדרוש כי יכתבו על פי המתכונת שנקבעה בתקנון ולשמור אותם אצלו. דוחות אלה אמורים לשמש אותו להפקת לקחים ולמניעת הישנות ליקויים, דבר שיהא בו כדי לסייע למש"ב בתכנון פעילותו העתידית ובייעולה.

(4) מבדיקת תוכנם של הדוחות עלה, כי חלק מהליקויים האמורים שהעלתה יחידת ההערכה חזרו ונשנו. מרבית הליקויים שעליהם דיווחו הצוותים מקורם בהכנות לא מספיקות ולא קפדניות לפני פתיחת הקנ"ד, שהיו להן גם השפעות על המשך ההשתלמות. צוותים דיווחו כי לא היה להם



מספיק מידע מוקדם על פרטי תכנית ההדרכה, על דרישות המארחים ועל הרמה המקצועית של המשתלמים, ונושאים נמצאו מורכבים מדי למשתלמים או שלא נגעו לתחומי ההתעניינות שלהם. כתוצאה מכך הם נאלצו להחליף את נושאי ההשתלמות שהוכנו מראש. הידיעות של המשתלמים בשפה האנגלית לא היו מספקות, והיה צורך לחפש מתורגמן לשפת המקום; מספר המשתתפים בפועל היה שונה מכפי שנמסר מראש, על פי רוב היו יותר משתתפים; חלק מהפרסומים הכתובים, קלטות וידיאו וסרט על החקלאות בישראל שהובאו מהארץ כדי להפיץ בין המשתתפים בהשתלמות ולהקרינם היו ברמה מקצועית ירודה או מיושנים; התנאים הפיסיים של מתקן ההדרכה היו ירודים. דברים אלה הקשו על המדריכים, לטענתם, ופגעו ברמה המקצועית של ההשתלמות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שההכנות להשתלמויות, שהאחריות להן מוטלת על מש"ב, על הנציגות הישראלית, על השלוחה המקצועית, על השותפים המקומיים ועל צוות המומחים, ייעשו ביתר קפדנות ובתיאום הדוק ביניהם כדי לצמצם את השיבושים במהלך ההשתלמות.

בתשובתו הודיע המשרד, כי ייעשה מאמץ מרבי לקיים את התיאום האמור.

(5) מרבית הצוותים דיווחו שההשתלמויות היו קצרות מדי, שכן הם הדריכו בשתי השתלמויות בשני מקומות שונים, שהיו לעתים רחוקים זה מזה מרחק טיסה, בפרק זמן שהיה מוקדש בעבר להשתלמות אחת (עשרה ימים), בניגוד לתקנון. כתוצאה מהפיצול היו השתלמויות שנמשכו יום עד ארבעה ימים בלבד, לאחר שהוקדש זמן גם לנסיעות ממקום למקום ולהכנות המוקדמות לפני פתיחת ההשתלמות.

לדעת משרד מבקר המדינה, במתן שתי השתלמויות קצרות בפרק זמן שנועד להשתלמות אחת, לא סביר שהקנ"ד נוצל באופן מיטבי, ויש חשש שנפגעו איכות ההשתלמות ומטרותיה. מן הראוי שמש"ב יבחן מחדש את פרק הזמן המיטבי לקנ"ד.

בתשובתו מסר המשרד, כי לא יתקיימו עוד שתי השתלמויות קצרות בשליחות אחת.

(6) יש חשיבות רבה לליווי הקנ"דים בידי אנשי הנציגות הישראלית ולקשר שוטף אתה כדי לסייע בפתרון בעיות ולקדם את פרסום הפעילות לשם יצירת הד תקשורת והשגת המטרה ההסברתית.

משרד מבקר המדינה העלה, כי צוותים רבים דיווחו, שבפתיחת ההשתלמות או בסיומה לא נכח איש מהשגרירות, ובמהלכה לא היה להם קשר עם השגרירות, ולא היה סיקור תקשורת של הקנ"ד ושל כל פעילות אחרת בקשר אליו.

בתשובתו מנובמבר 2004 טען המשרד, שנוכחותם של אנשי השגרירות בקנ"ד לא תמיד מתאפשרת, כיוון שיש קנ"דים המתקיימים במדינות שאין בהן לישראל שגרירות תושבת. משרד מבקר המדינה מעיר, כי רבים מהמומחים, שדיווחו על כך שלא היה קשר עם השגרירות, ניהלו את הקנ"ד במדינות שבהן יש שגרירות תושבת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שגם פעילות של מש"ב המתקיימת במדינות שבהן אין שגרירות תושבת אלא רק נציגות מואמנת תלויה בידי עובד הנציגות, כנדרש בהנחיות האמורות בתקנון. זאת, הן כדי לסייע בזמן ניהול הקנ"ד הן לשם השגת תועלת תקשורתית מרבית מהפעילות.

(7) מדיווחי הצוותים עולה, שמספר המשתתפים בהשתלמות היה שמונה עד מאתיים, בניגוד לתקנון שקבע, כאמור, שמספר המשתתפים יהיה 25-35. החריגות הבולטות במספר המשתתפים היו כ-20 השתלמויות שבהן השתתפו 67-200 משתלמים. צוות אחד דיווח שבהשתלמות לא הופיע אף לא משתלם אחד ביום הפתיחה, ובשאר הימים מספר המשתתפים לא היה קבוע אך לא היה גדול משמונה.

6. מיזמים ארוכי טווח: מיזם גדול במדינה מתפתחת הנמשך מספר שנים, לרוב בתחום החקלאות, יכול לצאת אל הפועל ביוזמת אלה: גוף בינלאומי התורם את הכספים למיזמו; נציגות ישראלית מקומית; המדינה המתפתחת המעוניינת או מש"ב. לאחר שנחתמים הסכמים בין הגופים המשתתפים במיזם שולח מש"ב מומחה לתקופה ארוכה (שנתיים עד חמש שנים) כדי לסייע בהקמתו ובניהולו עד להעברתו לידי גוף מקומי. בשנת 2003 היו בעשר מדינות באפריקה הלטינית, באסיה, בחבר העמים, באפריקה וברומניה 15 מומחים בשליחות לפרקי זמן ארוכים. במרס 2004 הצטמצם מספר המומחים לשמונה, ומספר המדינות - לחמש. נוסף על שליחים אלה, עד 2004 שהה בקוסטה ריקה מומחה למלחמה במדבור, ובאוגוסט 2003 נשלח היועץ לענייני בריאות של מש"ב לשליחות ארוכה בקניה במטרה, בין היתר, לגייס מקורות כספיים למיזמים חדשים של מש"ב באפריקה בתחומי הרפואה, הבריאות והחקלאות; תפקיד של שליח לפרק זמן ארוך במדינה זו לא היה קיים עד אז. בתפקידו כיועץ לסמנכ"ל מש"ב וכשליח מש"ב לאפריקה טיפל השליח אף בענייני המיזם של מש"ב במדינה באפריקה (ראו להלן). עלות החזקת השנתית של מומחה היא 160,000 דולר, ובשנת 2004 מומנה החזקת מחצית המומחים בידי מש"ב.

בתקנון ישנן הנחיות בדבר השתלמויות בארץ והשתלמויות בחו"ל, אולם אין בו הנחיות בכל הנוגע לשק"מים ולשליחויות ארוכות טווח.

הבדיקה העלתה, כי היו מיזמים שהתקציב מש"ב הקצה להם לא הספיק להשלמתם, במיוחד באלה שמרבית המימון שלהם או כולו היו מתקציבו, והוא נאלץ לחרוג ממנו במיליוני שקלים.

(1) מרכז רפואי במדינה באפריקה: בשנת 1998 ביקשה המדינה מישראל סיוע בהקמת מכון לטיפול במחלת הסרטן בתוך בית חולים בעיר הכירה. ישראל נענתה לבקשה בשל חשיבותם של היחסים המדיניים עם אותה המדינה, והמשרד החל באמצעות מש"ב בפעילות הנוגעת לביצוע המיזם. במשרד התגבשה תכנית להקמה בשלבים של המכון בבית החולים במשך שלוש שנים (1999-2001). התכנית כללה הקמת יחידת אבחון ויחידה לטיפול כימותרפי, הספקת ציוד רפואי והתקנתו וכן הדרכת צוותים רפואיים. אומדן עלות ההקמה היה 225,000 דולר. בשנת 2000 השתנה המיזם ממכון בתוך בית חולים קיים למרכז עצמאי לטיפול במחלת הסרטן בשני מבנים: וילה נשיאותית קיימת ומבנה חדש הצמוד לוילה בעלות כוללת של 400,000 דולר.

נמצא, כי מש"ב מסר את ביצוע המיזם לחברה ישראלית, בלי שהתקיים הליך תחרותי כלשהו. מאוחר יותר המשיכה החברה במיזם לפי פטור ממכרו. רק לאחר שהחלה החברה לפעול, פרסם המשרד מכרז מסגרת פומבי<sup>5</sup> להקמת סוגים שונים של יחידות רפואיות במדינות מתפתחות בשיטה של "מסירת מפתח"<sup>6</sup>, בהן יחידה אונקולוגית, והחברה נבחרה מבין שלוש מציעות שהתחרו במכרו.

5 בסוג כזה של מכרז נקבעים זוכה או זוכים אחדים, כשבמהלך תקופת המכרז נחתמות אתם עסקאות מסוימות ומוגדרות מסוג העסקאות שהוגדרו במכרז המסגרת.

6 חוזה בנייה עד הבאת הנכס למצב שהוא מוכן לשימוש.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מינואר 2005 הודיעו המשרד והחברה כי ביצוע המיזם בידי החברה הוא על סמך מכרז המסגרת, אף שהמכרז נעשה לאחר שהחברה החלה בפעילות הנוגעת למיזם ואף שלא נחתם הסכם מיוחד לביצועו בעקבות זכיית החברה במכרז.

מדיווח מסכם של החברה למש"ב בספטמבר 2004 עולה, כי המשרד שילם לה עבור המיזם מדצמבר 2000 ועד ספטמבר 2003 סכום של 540,000 דולר. לעומת זאת, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2005 ציין המשרד, כי שילם לחברה מיולי 2001 ועד ספטמבר 2003 סכום של כ-690,000 דולר. יוצא, שהמשרד שילם לחברה 150,000 דולר יותר מהסכום שעליו היא דיווחה למש"ב. בתשובתו הודיע המשרד כי נבדקת האפשרות שהמשרד שילם פעמיים עבור אותן מערכות רפואיות.

משרד מבקר המדינה העלה, כי עד דצמבר 2004 לא הושלמו עבודות הבנייה וההתאמה של המכנים למרכז רפואי; שטח המיזם שתוכנן לכ-1,900 מ"ר הגיע ל-2,200 מ"ר, ועלותו עלולה להגיע ל-2.2 מיליון דולר לפחות בגלל הגדלת שטח הבנייה ועלות הציוד הרפואי שטרם נרכש.

בעקבות הביקורת התקיים, בדצמבר 2004, דיון אצל מנכ"ל המשרד על השתלשלות האירועים הנוגעים למיזם משנת 1998. בתרשומת מהדיון ציין, כי בשל החשיבות המדינית המיוחדת שיש למיזם, יש לעשות כל מאמץ להביא אותו לכלל סיום. המנכ"ל הנחה להגיש לו מיד דוח מפורט על כל מה שבוצע במסגרת המיזם; לשלוח מיד לאתר מפקח מטעם מחלקת נכסים של המשרד לסקירת מצב המיזם; להקפיד על פיקוח צמוד מטעם אגף הכספים, מחלקת התקציבים והלשכה המשפטית על כל הסכם שייחתם עם החברה להשלמת המיזם ובנוגע לכל שלב במימון ובביצוע. למשרד מבקר המדינה נמסר, שהמשרד מינה מהנדס חיצוני לבדיקת ביצוע המיזם, והשלמתו הוקפאה עד לקבלת הרוח.

במיזם הסיוע, שמש"ב נושא במלוא עלותו, היו אפוא חריגות בהיקף הבנייה, בלוח הזמנים ובעלויות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לנתח את מהלך האירועים ולהפיק מהם לקחים, לרבות קביעת נהלים, כדי להימנע מליקויים דומים במיזמים מסוג זה בעתיד.

(2) חוות הדגמה במדינה במזרח הרחוק: מש"ב החל את פעילותו במדינה בשנת 1993. בשנת 2003, לאחר עשר שנות פעילות בחוות הדגמה חקלאית במזרח המדינה, העביר אותה מש"ב לידי גוף מקומי. יצוין, כי בדוח סיכום פעילותו של הציר-יועץ לחקלאות ומדע בשגרירות הישראלית בבירה בשנת 2003, לאחר שליחות של כשלוש שנים במקום, הוא קבע, כי היה על מש"ב לצאת מחווה זו כעבור שמונה שנים "בעת שתדמית הפעילות היא בשיאה ולא להמתין עד לתהליך הדעיכה", ו"שהייתה החמצה בעיתוי ההחלטה על סיום המעורבות האקטיבית הרציפה בחווה". באותה שנה ניהל מש"ב שלושה מיזמים חקלאיים ארוכי טווח נוספים, אחד לבקר לחלב במזרח המדינה, שהוקם והחל לפעול בשנים 2000-2001, ושניים לגידולי שדה ולפרחים במערב המדינה, שהפעילות בהם החלה ב-2002, והוקצה להם סכום כולל של ארבעה מיליון דולר. היועץ לענייני חקלאות ומדע המליץ למש"ב להינתק מהפעילות בחוות הבקר כעבור כארבע שנים, כאשר המיזם היה בשיא הצלחתו. בשנת 2004, השנה החמישית לפעילות מש"ב במיזם החלב, המשיך מש"ב להחזיק בו מומחה בשליחות ארוכת טווח.

בשנת 2003 נקבע תקציב מש"ב למיזמים במערב המדינה בסך כ-11.3 מיליון ש"ח (2.51 מיליון דולר), אך ההוצאות חרגו מהתקציב בכ-2 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד יקבע אמות מידה להקמה ולתפעול של מיזם ארוך טווח וכללים להינתקות ממנו; למשל, משך פעילות המיזם בניהול מומחה ישראלי ודרכי הדרכה והכשרה של תושבים מקומיים, בפרק הזמן שבו שוהה המומחה במיזם ולאחר עזיבתו. על פי אמות מידה ניתן יהיה לקבוע את אופן ניהול המיזמים בידי מש"ב ולהתאימם למאפיינים של המדינות שבהן הם מוקמים ולצרכים וליכולות של התושבים המקומיים. מאחר שמדובר במיזמים הנמשכים שנים מספר, מן הראוי שמש"ב יקבע תקציב רב-שנתי למימונם, יעקוב אחר התקדמותם ואחר מצבם לאחר שפסק לנהלם, במשך פרק זמן שיקבע מראש. זאת כדי שהשקעתו תניב את הפירות שציפה להם מבחינת סיוע לפיתוח המקומי ומבחינת התפוקות המדיניות וכדי להפיק לקחים לגבי מיזמים עתידיים.

בתשובתו הודיע המשרד, כי מש"ב החליט שבעיקרון ארבע שנים הן התקופה המיטבית למעורבות בפרוייקט ארוך טווח, וחמש שנים הן התקופה המרבית לכך. אין בתשובת המשרד הסבר לקביעת פרקי זמן אלה.

**תקציב ועניינים כספיים**

רבות מהמדינות המסייעות למדינות מתפתחות קובעות לעצמן את "מדינות היעד" שבסיוע להן הן רואות עניין מיוחד ואת תחומי הסיוע. מש"ב אינו קובע מראש את מדינות היעד אלא את התחומים שביכולתו לסייע בהם. הוא בונה ומתקצב את תכנית הסיוע על פי רוב לפי סוג הפעילות - קנ"דים, שק"מים, השתלמויות בארץ או מיזמים ארוכי טווח; נושאים נקבעים על פי תחומי הפעילות של מש"ב וסוגיה, ופעולותיו מותאמות לבקשות של מדינות מתפתחות ושל גופים בתוך המדינות הנבחרות מבין ההצעות של מש"ב. מש"ב מצליח לפעמים לגייס למימון פעילותו גורמים אחרים, בהם גופים בינלאומיים שמעוניינים לסייע לאזור או למדינה מסוימים. לעתים סיוע מש"ב נקבע מלכתחילה בהתאם לאינטרסים ישראליים במדינות מסוימות, אך אז רוב המימון בא מתקציבו. הכספים הבאים ממקורות חוץ מופקדים בפיקדון מש"ב למטבע חוץ בבנק ישראל (להלן - הפיקדון).

1. תקציב מש"ב כולל הרשאה להוצאה (נטו) והרשאה להוצאה מותנית בהכנסה מפעילות משותפת עם ממשלות זרות, עם גופים לא ממשלתיים ועם ארגונים בינלאומיים. להלן בטבלה תקציב מש"ב לפעולות וביצועו בשנים 2001-2004 (במיליוני שקלים):

השנה	ההוצאה בפועל			התקציב על שינוי			
	שיעור ההוצאה שמומנה מהאומדן	שיעור ההוצאה נטו מההוצאה ברוטו	סך ההוצאה (ברוטו)	ההוצאה נטו	ס"ה התקציב (ברוטו)	ההוצאה המותנית בהכנסה (ממקורות חוץ)	ההרשאה להוצאה (נטו)
	(2)/(5)	(6)/(4)	(6)	(4)	(3)	(2)	(1)
2001	33	77	66	15	51	96	45
2002	54	55	76	34	42	105	63
2003	44	49	63	32	31	107	73
*2004	40	85	41	6	35	55	15

\* נתוני ההוצאה בפועל אינם סופיים.

(א) בתחילת שנת 2004 נקבעה ההרשאה להוצאה (נטו) בסך כ-36 מיליון ש"ח, ועד דצמבר אותה שנה גדל תקציב זה בכ-4 מיליון ש"ח. מהטבלה עולה, כי ההרשאה להוצאה (נטו) באותה שנה הייתה נמוכה בכ-27% מן ההרשאה להוצאה בשנת 2001 כתוצאה מהקיצוצים שנעשו בתקציב המדינה בשנים האלה. עוד עולה, כי בשנים 2001-2003 ירד שיעור ההרשאה להוצאה נטו מסך התקציב (ברוטו), וגדל שיעור אומדן ההוצאה המותנית בהכנסה. האומדן בשנים 2002 ו-2003 נקבע על פי השנים הקודמות, אף על פי שבפועל הוא לא התממש אף באחת מהן. שיעור ההוצאה שמומנה מאומדן ההוצאה המותנית בהכנסה הגיע ל-54% לכל היותר ב-2002, 16% מהם היו מהפיקדון ולא מההכנסות באותה שנה (ראו להלן). רק בתקציב 2004 הותאם אומדן ההוצאה המותנית להכנסות, והוא היה נמוך בכ-80% מאומדן זה בשנת 2003. למרות קביעת אומדן נמוך של הוצאה מותנית בהכנסה, עד סוף דצמבר אותה שנה אפילו אומדן נמוך זה לא התממש וההוצאה בפועל הייתה בשיעור של כ-40% ממנו בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעה רציפה של אומדנים אופטימיים מדי של ההכנסות הצפויות גורמת להכנת תכנית עבודה לא מציאותית ומשבשת אותה. כתוצאה מכך נדרשות במהלך השנה התאמות ותוספות בתקציב (נטו) שאינו מותנה בהכנסה, וכך אמנם היה בשנת 2004.

(ב) ההכנסות מההשתתפות במימון פעולות מש"ב, המתקבלות ממקורות בחו"ל למטרות מוגדרות, מופקדות בחשבון פיקדון כפעולה חוץ-תקציבית באישור משרד האוצר. החשבון משמש את מש"ב במשך שנים רבות. בסוף שנת 2002 הייתה היתרה בפיקדון כ-77 מיליון ש"ח, בסוף 2003 - כ-55 מיליון ש"ח, ובסוף 2004 - כ-60 מיליון ש"ח. הנתונים בטבלה לעיל על ההוצאה שמומנה מהכנסה ממקורות חוץ כוללים גם סכומים שנמשכו מהכספים הצבורים בפיקדון למימון פעולות של מש"ב מעבר להכנסות באותה שנה: ב-2002 - כ-10 מיליון ש"ח וב-2003 - כ-12 מיליון ש"ח. ב-2004 הופקדו כ-9 מיליון ש"ח, אולם רק כ-6 מיליון ש"ח נמשכו מהחשבון ונרשמו כהוצאה מותנית בהכנסה באותה שנה.

יוצא אפוא, שרישום התקבולים של מש"ב בתקציב המדינה לשנה מסוימת נעשה רק כאשר משתמשים בהם והם נרשמים כהוצאה, ואין ביטוי בתקציב לכל התקבולים של אותה שנה. כספי הפיקדון אינם מצוינים בדברי ההסבר להצעת התקציב השנתי של המשרד, אינם מובאים לידיעת הכנסת, ואין הם מקבלים את אישורה במסגרת אישור תקציב המדינה. נתונים אלה גם לא נכללו בדוח על הכנסות והוצאות של הממשלה, שאותו מגיש שר האוצר לכנסת ולמבקר המדינה, על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לפרט תקבולים אלה בדברי ההסבר להצעת התקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמש"ב צמצם כאמור את פעילותו בעקבות קיצוץ בתקציבו, מן הראוי שהוא ישתמש באותם כספי פיקדון שלא נועדו למטרה מסוימת, למימון פעילותו השוטפת, במקום לצמצמה אך להשאיר את הכסף בפיקדון.

2. כאמור, בכל שנה מממן מש"ב את עלות שכרם של העובדים בשלוש שלוחות מוחזקות; באחת מהן הוא מימן גם את ההוצאות המינהליות ובאחרת - גם את כל ההוצאות האחרות, כולל הוצאות בגין אחזקת המבנים. הוצאות אלה הסתכמו בשנת 2003 בכ-8.4 מיליון ש"ח. צוות במשרד, שבדק בתחילת שנת 2003 את מבנה תקציב מש"ב, מצא, כי העלות החודשית המשוקללת למשתלם בסנידקו, במרכז עופרי ובמרכז כרמל היא 4,528 דולר, 3,254 דולר ו-3,107 דולר, בהתאמה, לעומת 1,402 דולר עד 2,416 דולר בשלוחות האחרות - כלומר עלות הפעילות בשלוחות המוחזקות יקרה עד כדי כ-220% מעלותה בשלוחות האחרות. ההוצאות הישירות על ההשתלמויות בשלוש השלוחות האלה הסתכמו ב-2003 בכ-5.7 מיליון ש"ח.

בתשובת מרכז כרמל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004 נמסר, כי צוות המשרד, שבדק את תקציב מש"ב, לא הביא בחשבון השתתפות עובדים מהמרכז בקנ"דים ובהשתלמויות שיזמו מדינות מסוימות ובימי עיון לאורחים מחו"ל שהתקיימו בו. אולם המרכז העריך את שיעור ההוצאות על פעולות אלה ב-20% מהוצאות האחזקה בלבד.

בתשובתו מסר המשרד, כי "לא ניתן לקיים מערך הדרכה לאומי באמצעות ספקים חיצוניים". לדעת משרד מבקר המדינה, עמדת המשרד טעונה הוכחה, בעיקר נוכח העובדה שלצורך מתן שירותי הדרכה משתמש מש"ב ממילא בספקים כמו מוסדות להשכלה גבוהה, בתי חולים וקופות חולים. מן הראוי, שהמשרד יבדוק, בעזרת גורם מקצועי אובייקטיבי, את הכדאיות שבהמשך החזקת השלוחות האמורות לעומת קבלת חלק מהשירותים או כולם מנותני שירותים קבלניים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004 הודיע סינדקו, כי אין מניעה שתידבק הכדאיות שבהחזקת שלוש השלוחות "תוך קביעה מתאימה של מטרות וכללי בדיקה".

### מימון משותף עם גורמי חוץ

1. במשך שנים רבות מממן מש"ב את פעולות סיוע החוץ שלו עם גורמי חוץ. בשנים האחרונות הסתיימו כמה תכניות משותפות רב-שנתיות של מש"ב עם מדינות אחרות, למשל, גרמניה, הולנד וקנדה, ועם ארגונים בינלאומיים, בנקים לפיתוח ואחרים. גם פעילות משותפת עם הסוכנות האמריקאית לפיתוח בינלאומי (להלן - USAID) שהחלה בשנת 1989, אשר במסגרתה הקים מש"ב 12 חוות הדגמה חקלאיות באפריקה, באסיה ובאמריקה הלטינית והדריך משתלמים, הסתיימה ב-2003.

בשנים 2003-2004 היו שתי תכניות לפעילות משותפת עם USAID: האחת - תכנית סיוע לחמש מדינות מוסלמיות בחבר העמים שהחלה בשנת 2001 ואמורה להסתיים בשנת 2005; USAID הקצה לה חמישה מיליון דולר (מיליון דולר לכל שנה), ומש"ב - 190,000 דולר לכל שנה. ב-2003 צמצם USAID את הסכום השנתי ל-900,000 דולר. התכנית המשותפת השנייה נועדה לקדם את הסקטור הפרטי ברומניה בשנים 2002-2007. במאי 2004 הפסיק USAID את הסיוע, וכתוצאה מכך גנו גם מש"ב את התכנית. עלות פעילות מש"ב ברומניה בשנים 2003-2004 הסתכמה בכ-3.5 מיליון ש"ח.

נוסף על הפעילות המשותפת עם USAID בשנת 2003, היו תקפים באותה שנה 11 הסכמים שנחתמו בעבר: חמישה הסכמים לפעילות משותפת עם סין ועוד שישה הסכמים כאלה עם ארגונים לאומיים ובינלאומיים.

ההסכמים של מש"ב עם גורמי חוץ נחתמים לתקופות של שנה או שנתיים; חלקם מתחדשים מעת לעת, ומרביתם חלים על פעילות הנמשכת שנים מספר. למשל, בשנת 2003 היו למש"ב התחייבויות ל-14 מיזמים בחו"ל; בשלושה מהם החלה הפעילות בשנים 2000-2001, ובשבעה מהם נמשכת הפעילות גם בשנת 2004. ההתחייבויות הכרוכות בכל המיזמים בשנת 2003 הסתכמו בכ-7 מיליון דולר, מהם כ-3.3 מיליון דולר למיזמים במימון מלא של מש"ב (כ-14.8 מיליון ש"ח) וכ-3.7 מיליון דולר במימון משותף עם גורמי חוץ, מתוכם כ-3 מיליון דולר הכנסות מ-USAID. התחייבויות מש"ב למימון מלא מהוות כ-43% מההרשאה להוצאה נטו בתקציב מש"ב לפעולות באותה שנה. בנסיבות שבהן נוצרו ההתחייבויות הכספיות הרב-שנתיות, היה ראוי לתקצב הרשאה להתחייב בתכנית התקציב המיועדת לפעילות מש"ב, אך הדבר לא נעשה.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לקבלת הרשאה להתחייב ממשרד האוצר בגין הסכמים אלה, שכן ההתחייבויות של מש"ב בהם הן רב-שנתיות במהותן התקציבית.**

2. נוכח הקיצוצים בתקציב המדינה בשנים האחרונות ונוכח צמצום הפעולות שבמימון משותף עם גורמי חוץ, הוגברו המאמצים במש"ב ובנציגויות למציאת מקורות חוץ להשתתפות במימון פעולות מש"ב, אולם התוצאות היו מוגבלות. בשנים 2003-2004 (עד ספטמבר) נחתמו שלושה הסכמים חדשים למימון משותף: (א) הסכם בין מש"ב ובין המינהל לפיתוח אזורי בטורקיה - נחתם באוקטובר 2003 לתקופה של שלוש שנים ונועד להדרכה בישראל ובטורקיה בנושאי פיתוח אזורי; (ב) הסכם בין מש"ב ובין המרכז הבין-אמריקאי לשיתוף חקלאי - נחתם במאי 2004; תוקפו היה עד ספטמבר אותה שנה, והוא נועד לממן פעילות של מומחים ישראלים בשק"מ בניקרואה, עשיית סקרים וייעוץ בנושאים שנקבעו בהסכם; (ג) הסכם הדרכה בין מש"ב ובין המועצה הסינית, שנחתם באוגוסט 2004 לשנתיים, נועד לקידום טכנולוגיה יישומית במדינות זרות באמצעות השתלמויות בארץ וקנ"דים. הסיבות למיעוט ההסכמים החדשים הן, בין היתר, החשש של מש"ב לקבל על עצמו התחייבויות למימון של פעילות משותפת, נוכח הקיצוצים בתקציבו, ואי-שיתוף פעולה של מדינות מסייעות עם מדינת ישראל מסיבות מדיניות.

**משרד מבקר המדינה העלה, שאין במש"ב מידע על תכניות העבודה של גופים לאומיים ובינלאומיים העוסקים במימון מיזמים במדינות מתפתחות, ואין הוא מקיים מעקב שוטף אחר מכרזים שהם מפרסמים לקבלני משנה מקצועיים. איסוף מסודר של מידע כזה יסייע בידי מש"ב לבחון היכן יכולה ישראל להשתלב בפעולות סיוע שעשויות לשרת גם את האינטרסים שלה.**

בתשובתו הודיע המשרד, כי המנכ"ל קבע, שמציאת מקורות מימון חדשים תהיה אחד מיעדי המשרד בשנת 2005. עוד צוין, שיעשה מעקב שוטף אחר מכרזים בינלאומיים על מיזמים בתחומים שבהם התמחה מש"ב.

3. (א) במסגרת חיפוש מקורות מימון חיצוניים התקיימו דיונים בלשכת המנכ"ל בשנת 2003 והועלו כמה הצעות ורעיונות. אחת ההצעות הייתה להקים צוות במשרד שיפעל לרתום את העוסקים בקשרי חוץ במשרדי ממשלה שונים לפעילות משותפת על מנת להגדיל את המקורות הכספיים לפעילות מש"ב. עוד הוצע שיתוף פעולה אסטרטגי עם מכון הייצוא ועם לשכות המסחר שפועלות באזורים הנוגעים לפעילות מש"ב. המטרה היא לקדם שיתוף פעולה עם חברות ישראליות, שפעולות מש"ב והנציגויות מסייעות להן לחדור לשווקים חדשים בעולם, עם חברות שמעוניינות במש"ב כקבלן משנה לפעילות בארץ היעד, ועם חברות שתוצרתן זוכה לקידום מכירות כתוצאה מפעולות מש"ב. חברות כאלה יממנו את פעולות מש"ב או יתמכו בהן. באחד הדיונים קבע המנכ"ל שיש לבחון את הרעיונות מן הבחינה המשפטית.

**משרד מבקר המדינה העלה, כי הצוות האמור לא הוקם, ולא הוכנה חוות דעת משפטית בנושא. עוד הועלה, שהשתתפות מומחי מש"ב בפעולות כמו קנ"דים בנושאים חקלאיים, שאורגנו בידי חברות ישראליות פרטיות, יצאה אל הפועל עוד לפני שנבדקה מבחינה משפטית הדרך הנאותה לביצוע ההתקשרות ולגיבוש תנאיה.**

(ב) הרעיון של שיתוף חברות ישראליות במימון פעולות מש"ב החל לקרום עור וגידים בשנת 2004. מש"ב, סינדרקו ומכון הייצוא גיבשו הצעה "למסד" את שיתוף הפעולה בין מומחי מש"ב ובין חברות ישראליות הפועלות בחו"ל ולסייע להן בקידום מיזמים שלהן. על פי ההצעה, שיתוף הפעולה יהיה במתן שירותים בידי מומחי מש"ב (אלה השוהים במקום פרק זמן ממושך, ואלה הבאים לקנ"דים ולשק"מים) בדרכים האלה: שילובם בימי עיון, בסמינרים ובסדנאות של חברות

מסחריות או בתכנון, ארגון וביצוע של פעולות אלה; ליווי וגיבוי מקצועי של אנשי החברה לפי תכנית ולוח זמנים מוסכמים מראש; ביקור בפרויקטים של החברות והשתתפות בדיונים מקצועיים; שילוב חברה מסחרית בקנ"דים יזומים על ידי מש"ב ובפעילות של מומחה לטובת החברה לאחר הקנ"ד; ליווי חברות בתערוכות מקצועיות בחו"ל ומשלחות או אישים של החברה המבקרים בארץ. חברה שתהיה מעוניינת בשיתוף פעולה תחתום על הסכם עם מש"ב ותישא בכל ההוצאות של המומחה או של מש"ב בתוספת 200 דולר ליום עבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מיסוד הפעילות עם חברות מסחריות עלול להגביר את המעורבות של מומחי מש"ב בהן, ועלולה להיטשטש ההבחנה שבין מש"ב ובין החברות הישראליות, לפחות בעיני הגופים במקום שבו מתקיימת פעילות מש"ב. שיתוף פעולה כזה יכול שיביא לטענות מצד חברות אחרות על משוא פנים ועל אי-מתן הזדמנות שווה לכל המעוניינים, והוא עלול אף ליצור ניגוד עניינים אצל המומחים - אלה עלולים לפעול לקידום האינטרסים של החברה, שלה ייתנו שירותים לאחר ההשתלמות, כבר במהלך הקנ"ד. יש אפוא חשיבות לבחינה מדוקדקת של כל המשמעויות של התקשרות לשיתוף פעולה עם חברות מסחריות ישראליות ולקביעת כללים ברורים בנוגע לכך.

## האיגוד - חברה להעברת טכנולוגיה

1. האיגוד הוקם בשנת 1963 כחברה ממשלתית מוגבלת בערבות, ללא הון מניות. האיגוד פועל עבור מש"ב ומסייע לו להתגבר על המגבלות שיש למשרד ממשלתי, וחברה ממשלתית משוחררת מהן, בעיקר בעניין חתימה על הסכמי שיתוף פעולה עם גופים שאינם מעוניינים בקשר ישיר עם הממשלה.

בתזכיר ההתאגדות של האיגוד נקבע, כי מטרותיו הן, בין היתר, לפעול לקידום שיתוף הפעולה הבינלאומי בין ישראל למדינות אחרות; ליוזם, לתכנן ולקיים את שיתוף הפעולה הבינלאומי והסיוע הטכני שנותנים מדינת ישראל וגופים אחרים בתחומה ומחוצה לה; לשמש גוף מבצע לפעולות של הממשלה בתחום שיתוף הפעולה הבינלאומי והסיוע הטכני. לשם קידום מטרות האיגוד עליו, בין היתר, לנהל קורסים להכשרה מקצועית, ללוות ולהשיג כספים ולהשקיעם וליצור ולקיים קרנות עזר וקרנות מיוחדות.

בתקנות ההתאגדות נקבע, בין היתר, כי מספר חברי מועצת המנהלים לא יהיה קטן משניים ולא יהיה גדול משמונה, והמניין החוקי לניהול ענייני האיגוד יהיה שלושה חברים, אם מספר חברי המועצה גדול משלושה. החברה תהא רשאית לפעול אך ורק לצורך ביצוע התכניות המאושרות של מש"ב, והיא לא תהיה רשאית לקיים פעילות בנושאים שאינם מאושרים בידי מש"ב.

מסוף שנת 1999 ועד אוקטובר 2003 לא הייתה לאיגוד מועצת מנהלים. מטבע הדברים, בהיעדר מועצת מנהלים לא מונה ועדות. מינואר 2000 אף לא מונה לו מבקר פנים לאחר התפטרותו של המבקר הקודם. ניהולו השוטף של האיגוד נעשה בידי סמנכ"ל החברה וסמנכ"ל מש"ב, שהוא גם מנכ"ל האיגוד ללא שכר. בין אוקטובר 2003 לאוקטובר 2004 מינו שר האוצר ושר החוץ ארבעה חברים למועצת המנהלים של החברה. לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות האיגוד תקופה כה ארוכה ללא מועצת מנהלים היא פגם בניהולה התקין של החברה ובשמירה על ענייניו של הציבור, והיה על רשות החברות הממשלתיות לפעול ביתר שאת למינוי מוקדם יותר של מועצת מנהלים לאיגוד.



בדצמבר 2002 הודיעה רשות החברות הממשלתיות לאיגוד על מינוי משרד רואי חשבון שיבקר את פעולותיו בשנת 2003. האיגוד התבקש לכנס אספה כללית כדי לדון במינויו ולקבוע את תנאי העסקתו. רק ב-31.4.04 התכנסה אסיפה כללית במשרדי הרשות ואישרה את העסקת רואה החשבון והוא ביקר את חשבונות האיגוד לשנת 2003.

2. הביקורת העלתה, שמאז נוסד האיגוד כחברה ממשלתית לפני כ-40 שנים הוא פעל עבור מש"ב בלבד, אולם מעולם לא מוסדו יחסי הגומלין ביניהם בנוהל הן מבחינת הפעילות הן מן הבחינה הכספית. בשנת 1999 נעשה ניסיון לנסח נוהל כזה לשם הסדרת הסמכויות והאחריות, דרכי הפעולה וניהול התקציבים, אולם הניסיון לא צלח.

המקור העיקרי של תקציב האיגוד הוא תקציב מש"ב. ההרשאה שלו לפעול אך ורק לביצוע התכניות המאושרות של מש"ב, כפי שנקבע בתקנות ההתאגדות, הביאה במהלך השנים להגדרתו כ"זרוע המבצעת של מש"ב". משנת 2000 הגבולות שבין האיגוד כחברה ממשלתית לבין המשרד היטשטשו, והדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהתערבותו של אגף הכספים במשרד בענייניו הכספיים של האיגוד, למשל, במינוי רואה חשבון חיצוני שיבדוק בספרי האיגוד את הקרנות שלו (ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעם המינוי של מועצת המנהלים החדשה היא תפעל להסדרת נוהלי העבודה של האיגוד עם המשרד.

בתשובתו הודיע המשרד, בשם האיגוד, כי מועצת המנהלים החדשה של האיגוד תדון בהסדרת ההתקשרות עמו.

### תקציב האיגוד ועניינים כספיים

1. נוסף על תקציב מש"ב, יש לאיגוד מקורות הכנסה משלו כתוצאה מהסכמים על פעילות משותפת עם גופים מחוץ לישראל, שאינם מעוניינים לפעול באופן גלוי עם הממשלה. הכספים של גופים אלה מופקדים בקרנות מיועדות בחשבון האיגוד ומשמשים למימון פעילות מסוימת של מש"ב, למשל השתלמויות יזומות בידי מדינות או בידי גופים במדינות, או למימון חלק ממנה ושאר המימון בא מתקציב מש"ב. לאחר סיום הפעילות נשארות לעתים יתרות בקרנות.

לאחרונה החל האיגוד לגבש מסגרת לסייע לחברות ישראליות הפונות אליו בבקשה לסיוע בדרך זו: יש מדינות, שעל פי חוקיהן אפשר לפטור בהן חברות ממשלתיות של מדינות זרות ממכרז במיזמים ממשלתיים או ציבוריים או לתת להן פטור ממסים. אם פונה אל האיגוד חברה ישראלית המעוניינת לקבל עבודה מסוימת באחת המדינות האלה, בהסכמת כל הצדדים הוא מתקשר בחוזה עם הגוף במדינה הזרה ועם החברה הישראלית. עבור התיווך הזה גובה האיגוד עמלה מהחברות; במקרה אחד נקבע סכום של 75,000 דולר, שנועדו, לדברי האיגוד, למימון השתלמויות בארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שדרך סיוע זו לחברות ישראליות תידון במועצת המנהלים, ויגובשו אמות מידה למתן הזדמנות שווה לחברות ישראליות המעוניינות בסיוע זה ואמות מידה לגבי העמלה שיגבה מהן האיגוד.

בתשובתו הודיע המשרד, בשם האיגוד, ש"בישיבות הקרובות" של מועצת המנהלים יעלה על סדר היום נושא הסיוע לחברות ישראליות באמצעות האיגוד, ויגובשו אמות מידה לגבי הצורך בסיוע לחברות ישראליות ולגבי העמלה שיגבה האיגוד.

2. בשנת 2003 היה תקציב האיגוד 27.43 מיליון ש"ח, וההוצאות הסתכמו בכ-23 מיליון ש"ח. המשרד העביר לאיגוד כ-12 מיליון ש"ח בלבד, ולכן נוצר לו גירעון תקציבי של כ-11 מיליון ש"ח. המשרד לא העביר לאיגוד את כל הכספים עבור פעולות ועבור הוצאות שכר, מינהל וארגון של האיגוד ושל מרכז כרמל, שתוקצבו בתקציב מש"ב ובתקציב האיגוד. כדי לממן את ההוצאות האלה השתמש האיגוד בכספים שהופקדו ב"פיקדון מש"ב"<sup>7</sup> בחשבון שלו בבנק מסחרי. על פי חישובי האיגוד, לאחר שהוציא מפיקדון זה כ-7.6 מיליון ש"ח למימון אותן הוצאות, נותר למש"ב חוב לאיגוד בסכום של כ-3.46 מיליון ש"ח. בנובמבר 2004, לאחר סיום הביקורת, הגיעו חשב המשרד והאיגוד להסדר העברת כספים לאיגוד. בדצמבר 2004 הועברו כשני מיליון ש"ח לחשבון האיגוד על חשבון החוב האמור.

סוגיית העודפים הכספיים בפיקדונות האיגוד והשאלה אם הם שייכים לתקציב מש"ב או לאיגוד, נדונו פעמים רבות מאז שנת 2000 בין סמנכ"ל האיגוד לבין המשרד. בעקבות דרישת המשרד העביר האיגוד בשנים 2001-2000 סכום של כ-6.22 מיליון דולר מפיקדון מש"ב בחשבון האיגוד לפיקדון מש"ב בבנק ישראל. בשנים 2002 ו-2003 הועברו מאות אחדות של אלפי ש"ח.

באוגוסט 2003 התקיים דיון על יחסי גומלין כספיים בין האיגוד ובין המשרד ובסיכום הדיון הוחלט, בין היתר, כי כל הפיקדונות של האיגוד, ובהם העודפים בקרנות המיועדות למטרות ייחודיות (להלן - קרנות ייעודיות), יועברו לפיקדון מש"ב בבנק ישראל, ואם יהיה צורך ניתן יהיה להשתמש בהם למימון פעילותו של מש"ב. בעקבות הדיון פנה סמנכ"ל מש"ב אל המחלקה המשפטית במשרד כדי לקבל חוות דעת בשאלה אם ניתן להעביר את כספי הקרנות הייעודיות שבחשבון האיגוד לפיקדון מש"ב לשימוש שוטף. בחוות הדעת מאותו חודש נקבע, כי מאחר שהאיגוד הוא חברה ממשלתית, שהיא ישות משפטית נפרדת, אין לאגף הכספים במשרד "רשות לפעול בחשבון האיגוד כאילו מדובר באגף פנימי של המשרד". עוד נאמר בחוות הדעת, כי כספי הקרנות אינם כספי המשרד משום שהם הועברו לאיגוד מסיבות שונות משיקולי מס, בשל הנחיות פנימיות של הגופים שנתנו את הכספים או משום שהם לא היו מעוניינים להעביר את הכספים למש"ב עקב שיוכו הממשלתי. לפיכך שימוש בכספים אלה יהיה אפשרי רק במקרה שבעלי הפיקדונות יאשרו בכתב להעבירם לתקציב מש"ב לצורך מימון פעילות שוטפת.

בשנת 2004 הטיל חשב המשרד על רואה חשבון חיצוני לעשות ביקורת כספים והתקשרויות במש"ב, ובין היתר, גם לבדוק את המקורות הכספיים של הקרנות הייעודיות של האיגוד, את הסכמיו עם הגופים שתורמו את הכספים ואת השימוש שנעשה בהם. בחשבון האיגוד נמצאו 22 קרנות ייעודיות, ורואה החשבון המליץ בדוח שהכין ש-11 מהן יישארו שם, והשימוש בכספי שתי קרנות נוספות ייעשה על פי חוות דעת משפטית. כן המליץ שהעודפים בקרנות הנוותרות יוחזרו למשרד, ישמשו על פי ייעודם או יועברו לאפטרופוס הכללי. בדוח צוין גם כי האיגוד השתמש בכספי אחת הקרנות הייעודיות למימון שלושה קורסים שהכספים לא נועדו להם.

בישיבה שהתקיימה במשרד באוקטובר 2004, בלי שנכח בדיון נציג של הלשכה המשפטית במשרד, התקבלה החלטה להעביר למש"ב את מרבית הקרנות ובכלל זה את היתרות בשתי הקרנות שרואה החשבון המליץ לקבל עליהן חוות דעת משפטית. החלטות אלה היו בניגוד לחוות הדעת המשפטית האמורה מאוגוסט 2003. בנובמבר 2004, לאחר סיום הביקורת, הגיעו סמנכ"ל האיגוד, מנכ"ל האיגוד וחשב המשרד להסכמה שכמה מהקרנות הייעודיות יישארו בידי האיגוד וישמשו למימון פעולות מש"ב על פי ייעודן המקורי של הקרנות. קרנות שנועדו למימון השתלמויות ביוזמת גורמי חוץ יועברו לחשבון מש"ב. מהאיגוד נמסר למשרד מבקר המדינה, כי הדבר יובא לאישור מועצת המנהלים של האיגוד.

7 חשבון שבו מופקדים העודפים הנוותרים לאחר ביצוע פעולות מש"ב.

לדעת משרד מבקר המדינה, במימון פעולות שוטפות של מש"ב בכספי קרנות ייעודיות של האיגוד יש משום עקיפה של חוק התקציב. יתר על כן, מאחר שהאיגוד קיבל כספים ייעודיים למימון פעולות מש"ב שאותם הפקיד בחשבון של קרנות, מן הראוי שהיתרות בקרנות אלה ישמשו למטרות שבעבורן נתקבלו או למטרות אחרות שנותני הכספים יראו בעין יפה. אף ראוי שההחלטות בכל הנוגע לקרנות יהיו על דעת הייעוץ המשפטי ובהסכמתו.

3. במאי 2004 היו לאיגוד 49 עובדים: שבעה באיגוד, ארבעה במש"ב, 20 במרכז כרמל, שלושה במרכז עופרי, שישה בסינדרקו ותשעה בשפיים. עלות שכרם של עובדים אלה מומנה מתקציב מש"ב. נמצא, כי עובדי האיגוד במש"ב ובסינדרקו מילאו תפקידים הקשורים לפעילות השוטפת של גופים אלה, על כן יש בכך משום עקיפת שיא כוח האדם שלהם, אשר נקבע בתקציב המדינה. עלות העסקת כל העובדים בשנת 2003 הסתכמה בכ-7.5 מיליון ש"ח.



במשך שנים רבות מסייע מש"ב למדינות מתפתחות באמצעות השתלמויות בתחומים שונים, בעיקר בחקלאות, ברפואה, בכריאות ובחינוך. לפעילות מש"ב נקבעו עקרונות מנחים ומטרות, אולם לא נקבעו סדרי עדיפויות ודרכי הפעולה להשגת המטרות ואף לא תכנית פעולה להשתלבות בסדר היום הבינלאומי הכולל פיתוח כלכלי, פיתוח חברתי והגנה על הסביבה.

בשנים 2002-2004 הסתמנה ירידה בפעילות מש"ב בד בבד עם צמצום תקציבו. העלות הממוצעת לחודש של הפעולות בשלוחות המוחזקות בידי גבוהה עד 220% יותר מן העלות הממוצעת בשלוחות האחרות שמהן קונה מש"ב שירותים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול מחדש את היחס בין פעולות הדרכה הנעשות באמצעות השלוחות המוחזקות לבין פעולות הנעשות בדרך של קניית שירותים ממקורות חוץ.

לדוחות סיכום ההשתלמויות הנכתבים בידי צוותי המומחים הנשלחים להדרכה בחו"ל, יש חשיבות לצורך הסקת מסקנות מעשיות לגבי המשך הפעילות בתחום זה. על מש"ב להקפיד לקבל דוחות סיכום מכל צוותי המומחים לצורך הפקת לקחים.

מש"ב מקים ומנהל במדינות מתפתחות מיזמים הנמשכים שנים מספר. מן הראוי, שהמשרד יקבע אמות מידה להקמה ולתפעול של מיזם ארוך טווח ויקבע כללים להינתקות ממנו. על פי אמות מידה אלה ניתן יהיה להתאים את דרכי ההפעלה וההדרכה של התושבים המקומיים למאפיינים של המדינות שבהן הם מוקמים, על מנת שלא יושקעו כספים במיזם שאינו על פי הצרכים והיכולת של המדינה המסתייעת. אף ראוי, שמש"ב יקבע תקציב רב-שנתי למימונם, יעקוב אחר התקדמותם ואחר מצבם לאחר שפסק לנהלם, במשך פרק זמן שיקבע מראש. זאת כדי שהשקעתו תניב את הפירות שציפה להם מבחינת סיוע לפיתוח המקומי ומבחינת התפוקות המדיניות וכדי להפיק לקחים לגבי מיזמים עתידיים.

מסוף שנת 1999 ועד אוקטובר 2003 לא הייתה לאיגוד - חברה להעברת טכנולוגיה, הפועל עבור מש"ב, מועצת מנהלים. פעילות ללא מועצת מנהלים במשך תקופה ארוכה היא פגם בניהולה התקיין של החברה ובשמירה על ענייניו של הציבור, והיה על רשות החברות הממשלתיות לפעול ביתר שאת למינוי מוקדם יותר של מועצת מנהלים לאיגוד. הגבולות בין האיגוד כחברה ממשלתית ובין המשרד החלו להיטשטש, וראוי שעם מינוי מועצת המנהלים החדשה לאיגוד היא תפעל להסדרת יחסי הגומלין בינו ובין המשרד.