

משרד החוץ

פעולות הביקורת

נבדקו רכישות של רהיטים וציוד לנציגויות ולדירות שרד בחו"ל ורישומם ברשימות המצאי, עניינים תקציביים ותכניות העבודה השנתיות של מחלקת נכסים ושל מחלקת תכנון ובינוי בחטיבה למשאבים חומריים לשנים 2006 ו-2007. עוד נבדקו שיפוץ, מכירה ורכישה של נכסים בחו"ל תוך התמקדות ברכישת מגרש לבניית שגרירות ומגורי שליחים באבוג'יה שבניגריה.

נבדקו תהליכי ההקמה של שתי שגרירויות חדשות שנפתחו בשנים 2005 ו-2006 בזאגרב (קרואטיה) ובברטיסלבה (סלובקיה) ואת תהליכי הפתיחה מחדש (בשנת 1997) של השגרירות בבלגרד (סרביה). הבדיקה התמקדה באיתור נכסים למשרדי השגרירויות ולמגורי השגרירים. כמו כן נבדק התפקוד של כל אחת מהשגרירויות הללו בעיקר בענייני מינהל וכספים וניהול כוח האדם.

במסגרת בדיקה מערכתית נבדק במשרד החוץ הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, ובכלל זה הטיפול במבקשי מקלט שהסתננו לישראל מגבול מצרים (ראו עמ' 97).

הטיפול בנכסים בחו"ל, רכישות וניהול מצאי

תקציר

משרד החוץ (להלן - המשרד) מופקד על נכסי המדינה בחו"ל שבהם משוכנים משרדי הנציגויות ומתגוררים ראשי נציגויות ושליחים אחרים. החטיבה למשאבים חומריים (להלן - החטיבה) מופקדת, בין היתר, על תחזוקה שוטפת ועל שיפוף של נכסי המדינה בחו"ל, על הספקת הריהוט והציוד לנציגויות ולדירות השרד, על רכישת כלי רכב ועל ניהול המצאי של כל הנכסים. בשנים 2005 ו-2006 היה תקציב החטיבה להספקת ריהוט וציוד ולשיפוף מבנים כ-23 מיליון ש"ח וכ-21 מיליון ש"ח, והוצאה הייתה כ-22 מיליון ש"ח וכ-20 מיליון ש"ח, בהתאמה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, רכישות של רהיטים וציוד לנציגויות ולדירות שרד בחו"ל ורישומם ברשימות המצאי, עניינים תקציביים ותכניות העבודה השנתיות של מחלקת נכסים ושל מחלקת תכנון ובינוי שבחטיבה לשנים 2006 ו-2007. עוד נבדקו שיפוף, מכירה ורכישה של נכסים בחו"ל תוך התמקדות ברכישת מגרש לבניית שגרירות ומגורי שליחים באבוג'ה שבניגריה.

תכניות עבודה שנתיות

למחלקת תכנון ובינוי שבחטיבה אין תכנית עבודה שנתית אלא רשימה של מיזמים בביצוע ומיזמים מתוכננים בלי אומדני הוצאות ובלי פרטים על הפעולות שיש לעשות בהם. במחלקת נכסים שבחטיבה לא גובשה תכנית עבודה שנתית לשנת 2006 ולא היו בה אומדני ההוצאות הצפויות. לקראת שנת 2007 הכינה מחלקת נכסים תכנית עבודה שנתית שבה פורטו הפעולות המתוכננות, אולם רק בחלקן צוינו אומדן ההוצאות הצפויות והמועד שבו מתוכננת הפעילות.

היבטים תקציביים

התקציב לטיפול בנכסים בחו"ל מחולק בין החטיבה ובין אגף הכספים, שבראשו חשב המשרד. בגלל אי-ריכוז תקציב הטיפול בנכסים ביחידה אחת אין תמונה מלאה על ההוצאה הכוללת בתחום זה ויעילות המעקב אחר ההוצאות והבקרה עליהן נפגמת. בשל הפיצול התקציבי הופנו בקשות של נציגויות לאשר להן תקציב עבור שיפוצים ואחזקה גם לחטיבה אף שבתקציב הנציגויות, המטופל על ידי אגף הכספים, יש סעיפים שמיועדים לכך. בדרך זו הן השיגו תקציבים גדולים יותר.

למשרד הכנסות ממכירות של פריטי ריהוט וציוד, מהחזרי מע"מ ומהחזרים בגין הוצאות של גופים שונים שהמשרד שילם עבורם. הכנסות אלו נרשמו כהוצאה בתקנות הרשאה להוצאה של החטיבה. סכומים אלה נרשמים אפוא כהוצאה פעמיים: פעם בעת רכישת המוצר או השירות ופעם כאשר מוחזר למשרד חלק מהתשלומים האלה; התוצאה היא אי-התאמה חשבונאית וניפוח של ההוצאות.

רכישת רהיטים וציוד, מכירתם ורשימת המצאי שלהם

בתקנון שירות החוץ (להלן - התקנון) לא נקבעו אמות מידה ברורות להחלפה של פריטי ריהוט וציוד בנציגות ובדירות שרד או לרכישת פריטים חדשים, וההחלטה נתונה לשיקול דעתם של החטיבה וקצין המינהלה.

בשנים 2004-2006 נרכשו פריטי ריהוט וציוד רבים, בעיקר עבור דירות השרד, בעלות של מאות אלפי שקלים, אולם נמכר רק חלק קטן מפריטי הריהוט והציוד המשומשים שהיו בהם. ממסמכי המשרד אי-אפשר לדעת מה נעשה בריהוט המשומש.

למערכת הממוחשבת של רשימות מצאי הרהיטים והציוד של המשרד, שאמורות לשמש כלי מעקב ובקרה על רכוש המשרד בנציגויות, לא הוכנסו כל הנתונים הנדרשים ליד כל פריט וחלק מהפריטים שנרכשו בשנים 2005 ו-2006 לא נרשמו כלל.

רכישת נכסים בחו"ל ומכירתם

ב-1991 קבעה ניגריה שאבוג'ה תהיה עיר הבירה במקום לאגוס. בשנת 2001 החליטה הנהלת המשרד על העברת השגרירות לעיר הבירה החדשה, והמשרד החל בהליך רכישת מגרש פרטי באמצעות חברה ישראלית הפועלת במקום כדי לבנות עליו את משרדי השגרירות ואת מגורי השליחים. הממצאים שהועלו מלמדים על היערכות בלתי-נאותה ועל התנהלות לקויה וממושכת של המשרד בעניין; זמן יקר בוזבז בהידיוניות ומשאבים רבים הוצאו על דיור זמני. הליך הרכישה נמשך כשש שנים, בין 2001 ל-2007, ובפרק זמן זה הוציא המשרד כשני מיליון דולר לתכנון המתחם, לתשלומים לבית מלון, לדיור הזמני של השגרירות והשליחים, לשכירות ולשיפוצים במבנים השכורים הזמניים. בסופו של דבר לא רכש המשרד את המגרש הפרטי אלא מגרש אחר בהקצאה ממשלתית (ב-2007). ואולם בסוף אותה שנה חזר בו המשרד מסיבות שונות מכוונתו לרכוש גם את המגרש הזה והחל לפעול לביטול הרכישה.

הליך בחירת החברה שהייתה אמורה לבנות את המתחם על המגרש הפרטי היה לקוי: בדיון על הצעות המחיר השתתף נציג של אחת החברות, דבר הנוגד כללי מינהל תקין; מהנדס החטיבה הוא שבדק את ההצעות, פסל חלק מהן ואף ניהל משא ומתן עם אחת החברות המציעות. בכך הייתה פגיעה בעקרון שוויון ההזדמנויות ובהוגנות כלפי כל המציעים.

ב-2006 היו בבעלות המדינה בכמה מדינות 11 מבנים ששימשו נציגויות בעבר (במדינות אלה אין נציג ישראלי תושב). שניים מהם הושכרו. אחד מן השניים מניב תשואה נמוכה ממה שניתן היה להשיג. שני נכסים אחרים הושאלו לגופים ישראלים ציבוריים בחינם, ושאר הנכסים היו נטושים, חלקם במצב פיזי גרוע. המשרד הוציא כ-80,000 דולר בשנה על אחזקת מקצת הנכסים האלה.

סיכום והמלצות

על החטיבה להקפיד על הכנת תכניות עבודה שנתיות מפורטות הכוללות את הפעולות ואת אומדן סכומי ההוצאות בגינן. על המשרד לפעול לריכוז התקציב על הטיפול בנכסי המדינה בחו"ל בתקנות שבתקציב החטיבה ולרכז את כל ההוצאות על כל מיזם לשם מעקב ופיקוח.

נוכח חילופי הגברי התדירים בנציגויות והעובדה שהמשרד מממן רכישות בכל שנה בסכומים ניכרים עבור הנציגויות ודירות השרד, יש להשלים את רשימת המצאי של הפריטים לצורכי פיקוח ולהבטיח שרכוש המשרד יישמר. על המשרד לדרוש מקציני המינהלה¹ דיווח על המצאי ולהשקיע מאמץ למכור פריטים שאפשר למכרם.

כאשר המשרד מתכנן לרכוש מבנה או מגרש ולבנות עליו מבני קבע לנציגות עליו לנקוט את כל האמצעים האפשריים כדי שהעובדים יעברו למבני הקבע החדשים בלי להתגורר תקופת ביניים במגורים זמניים, ולמנוע שתקופת הביניים תהיה קצרה ככל האפשר.

על המשרד להחליט אילו מנכסי המדינה בחו"ל יש למכור; ואת הנשאים עליו לתחזק ולהשכיר כדי לצמצם את הוצאותיו עליהם ככל האפשר.



מבוא

משרד החוץ (להלן - המשרד) מופקד על נכסי המדינה בחו"ל שבהם משוכנים משרדי הנציגויות ומתגוררים ראשי נציגויות ושליחים אחרים (להלן - נכסי המדינה). בשנת 2006 היו לישראל בחו"ל 97 שגרירויות שבהן כיהנו שגרירים תושבים, קונסוליות, משלחות ומשרדי אינטרסים (להלן - נציגויות). 37 מהן שכנו במבנים בבעלות המדינה והשאר במבנים שכורים. בבעלות המדינה היו גם 46 מבנים או דירות למגורי שליחים (להלן - דירות שרד). נוסף על אלה היו בבעלות המדינה 11 מבנים במדינות שנציגויות ישראל נסגרו בהן. נציגות ודירת שרד יכולות להיות במבנה בודד ויכולות להיות בקומה של בניין משרדים או של בניין דירות.

המשרד מרהט, מצייד ומתחזק את המבנים שבבעלות המדינה ואת מרבית המבנים השכורים - משרדי נציגויות או דירות שרד. החטיבה למשאבים חומריים שבמשרד (להלן - החטיבה) מופקדת, בין היתר, על הספקת הרהיטים והציוד לנציגויות ולדירות השרד ועל ניהול המצאי שלהם. בשנת 2005 קבעה החטיבה תקנים לריהוט ולציוד בחו"ל כדי ליצור אחידות בנציגויות ובדירות השרד. החטיבה אחראית לתחזוקה שוטפת ולשיפוץ נכסי המדינה וגם לרכישת כלי רכב לשימוש הנציגויות וכפופה לסמנכ"ל האגף למינהל, ארגון ואמרכלות. האחריות לטיפול בנכסים בחו"ל משותפת לה ולאגף הכספים, שבראשו החשב של המשרד. בשנים 2005 ו-2006 היה תקציב החטיבה להספקת ריהוט וציוד ולשיפוץ מבנים כ-23 מיליון ש"ח וכ-21 מיליון ש"ח, וההוצאות היו כ-22 מיליון ש"ח וכ-20 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בחטיבה שש מחלקות, ובהן מחלקת נכסים בחו"ל (להלן - מחלקת נכסים) ומחלקת תכנון ובינוי בחו"ל (להלן - מחלקת בינוי). מחלקת נכסים עוסקת בטיפול שוטף בנכסי המדינה בחו"ל ובתחזוקתם: שיפוצים קלים במבנים (למשל צביעה וסידור) והספקת ציוד וריהוט לנציגויות ולבתי השרד. מחלקת בינוי עוסקת בתכנון ובהקמת מבנים, בהתאמתם לשימושם של משרדי הנציגויות והשליחים ובשיפוץ יסודי של נכסים בחו"ל.

בחודשים פברואר-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, רכישות של רהיטים וציוד לנציגויות ולדירות שרד בחו"ל ורישומם ברשימת המצאי, עניינים תקציביים ותכניות העבודה השנתיות של מחלקת נכסים ושל מחלקת תכנון ובינוי שבחטיבה לשנים 2006 ו-2007. עוד נבדקו שיפוץ, מכירה ורכישה של נכסים בחו"ל תוך התמקדות ברכישת מגרש לבניית שגרירות ומגורי שליחים באבוג'יה שבניגריה.

1 קציני מינהלה בנציגויות אחראים לפעולות המינהלה, הכספים והמשק ולעיתים גם לפעולות הקונסולריות.

תכניות עבודה שנתיות

יחידות המשרד מכינות בדרך כלל תכניות עבודה שנתיות לפני כל שנת כספים חדשה, ובהן מצוינים הפעולות והיעדים לשנת העבודה הבאה. למחלקת נכסים ארבעה ראשי ענפים, וכל אחד מופקד על טיפול בנכסים באזורים מסוימים בחו"ל. לקראת סוף שנת עבודה מכין כל ראש ענף במחלקה את תכנית העבודה השנתית בתחומו לשנה העוקבת; ותכניות אלה הן היסוד לתכנית העבודה של המחלקה, ועל פיה נקבע גם תקציבה. בדרך כלל חלים שינויים בתכנית, שכן במשך השנה מתעוררים צרכים שלא נצפו בתחילתה ולכן היא מתעדכנת במשך השנה.

1. בשנת 2006 הפיצה מחלקת נכסים לנציגויות שאלון בנושא תחזוקת נכסים כדי לקבל מידע על צורכיהן שישמש להכנת תכניות עבודה שנתיות. השאלון הורכב מרשימה של פריטים שאמורים להיות במבנים של הנציגויות ובדירות השרד (סורגים, דלתות ביטחון, מטפים ועוד), והנציגויות התבקשו לסמן לגבי כל פריט ופריט אם הוא מצוי בנציגות או בדירות השרד ואם תחזוקתו באחריות המחלקה² ולציין את המועד המתאים לבדיקת מצבו. הנתונים שהועברו מהנציגויות הוזנו למערכת הממוחשבת של המחלקה, ועל פיהם היא אמורה לבנות תכנית לתחזוקה שוטפת. לדברי המשרד, בגלל מגבלות מבנה המערכת לא היה אפשר לקבל נתונים מרוכזים על צורכי הנציגויות כמו רשימת הנציגויות שבהן יש צורך בבדיקת המצב הפיזי של אותם פריטים ורשימת הבעיות השכיחות ביותר בנציגויות.

2. משרד מבקר המדינה בדק אם מחלקת בינוי ומחלקת נכסים הכינו תכניות עבודה שנתיות לשנים 2006 ו-2007 ואם הן הוכנו על פי ההנחיות והעלה ממצאים המובאים להלן.

(א) למחלקת הבינוי אין תכנית עבודה שנתית. המחלקה מכינה מפעם לפעם במהלך השנה רשימה של מיזמים בביצוע ומיזמים מתוכננים. היא מתעדכנת במשך השנה על מיזמים שבביצוע ועל התחלה במיזמים חדשים. הרשימה אינה כוללת אומדני הוצאות במיזמים המתוכננים ונתונים על ההוצאות במיזמים שבביצוע, שלפיהם, בין היתר, אמור להיקבע התקציב של החטיבה, ואין בה פריטים על הפעולות שיש לעשות בהם. אין ברשימה גם כל הנמקה לנחיצות המיזמים.

(ב) במחלקת נכסים לא גובשה תכנית עבודה שנתית לשנת 2006, ובמקומה הכין כל ראש ענף רשימות של נציגויות ותיאור כללי ביותר של המשימות שיש לבצע בהן (להלן - רשימת משימות) כמו "שיפוץ" נציגות, "אבזור" בית שגריר ו"טיפול יסודי" בדירת קונסול כללי. במרביתן לא היו אומדני הוצאות.

(ג) ברשימת המשימות של מחלקת נכסים שתוכננו לשנת 2006 נמצאו כמה אי-התאמות בין התכנון לביצוע: (1) ראש ענף הנציגויות באסיה ובאירו - אסיה תכנן לחדש אביזרים בבית השגריר בניו דלהי (הודו). בפועל מרבית ההוצאות שתוכננו למטרה זו בתקציב החטיבה הוצאו כבר ב-2005 ולמרות זאת תוכננה המשימה גם לשנת 2006. (2) תוכננה רכישת מיטה ומזרון לדירת הקונסול הכללי בהונג קונג (סין) בעלות של כ-3,200 דולר, אולם פריטים אלה לא נרכשו באותה שנה. לעומת זאת, נרכשו פריטים אחרים (מזוזות, ארון מדפים, כסא ומעבד מזון) בסכום כולל של כ-1,200 דולר. (3) ברשימת המשימות צוין כי צפויות הוצאות על שיפוץ הנציגות ובית השגריר בקנברה (אוסטרליה) בלי שצוין אומדן ההוצאות. בסופו של דבר לא נעשו שיפוצים במבנים אלה בשנת 2006.

(ד) לקראת שנת 2007 הכינה מחלקת נכסים תכנית עבודה שנתית שבה פורטו הפעולות המתוכננות, אולם מועדים ואומדן ההוצאות צוינו רק לגבי חלקן.

2 במבנים שכורים יש פריטים שהם באחריות המשכיר.

(ה) באותה תכנית עבודה תוכננו כמה ביקורים של עובדי המחלקה ביעדים שונים בחו"ל אולם לא צוינו בה מטרות הנסיעות, הנימוקים לבחירת היעדים ואומדן ההוצאות בגינן. לדוגמה, פורטו בתכנית כמה נציגויות שאליהן ייסע ראש ענף אסיה ואירו - אסיה ל"ביקור התרשמות" בלי שניתן הסבר מדוע בחרו דווקא באלה ומה הציפיות שלהם מן הנסיעה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות לציון הסיבות לבחירת היעדים הן כדי שהנסיעה תהיה מועילה והן לצורכי מעקב ובקרה של המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 ציין המשרד כי מקובלת עליו הערת משרד מבקר המדינה בדבר הצורך בפירוט מטרות הנסיעות לחו"ל של עובדי מחלקת נכסים בתכנית העבודה השנתית.

(1) בתכנית העבודה של מחלקת נכסים נקבעו משימות ללא פירוט הפעולות הנדרשות בגינן. להלן כמה דוגמאות: 1. גואטמלה: צוין כי יש לסיים את שיפוץ השגרירות ולהכין את דירת השגריר עם חילופי השגרירים, אולם לא פורטו הפעולות הנדרשות ולא צוינו אומדני ההוצאות. 2. העתקת נציגויות למקום אחר: תוכנן להעביר את הנציגויות במונטריאול, בפילדלפיה ובקיטו למבנים אחרים; הנציגות באלמאטי תוכננה לעבור לאסטנה, וראשי הנציגויות באוסלו, בבוקרשט ובטורונטו היו אמורים להעתיק את מקומות מגוריהם. היה צפוי שבתכנית יפורטו הסיבות לשינויים אלה, מידת דחיפותם והאמצעים הדרושים לכך, אולם מידע זה לא נכלל בתכנית.

(2) ככלל, בתכניות העבודה השנתיות או ברשימת המשימות שהכינו שתי המחלקות לא היו נימוקים לקביעת סדרי עדיפויות כמו מידת הדחיפות והיקף הצרכים אף שאלה צוינו בפניות של הנציגויות, ולא היו נימוקים לרכישות כמו בלאי או התאמה לתקני המשרד (ראו להלן).

3. בדרך כלל, המשרד יודע מראש בסוף דצמבר בכל שנה באילו נציגויות יתחלפו שגרירים ושליחים אחרים המתגוררים בדירות שרד. החילופים נעשים לרוב בחודשי הקיץ של שנת העבודה העוקבת. כדי שהמחלקות יוכלו להיערך מבעוד מועד לתיקונים, לשיפוצים או לחידוש ריהוט וציוד בדירות שרד, בעיקר מבחינה תקציבית, רצוי שעוד לפני בוא המחליפים הן יקבלו מקציני המינהלה בנציגויות³ וממחלקת עובדים חו"ל רשימה מפורטת ככל האפשר של הצרכים. כך יוכלו לכלול את המשימות, את אומדן ההוצאות בגינן ואת מועדי ביצוען בתכנית העבודה השנתית. על פי הרשימות או תכניות העבודה לשנים 2006 ו-2007 לא הייתה היערכות לחילופים אלה בשתי המחלקות. הדבר נובע, בין היתר, מן העובדה שאין למחלקות מידע מלא על הצרכים משום שלא קיבלו אותו מקציני המינהלה וממחלקת עובדים בחו"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שתוכנית עבודה שנתית תהיה בסיס מהימן לפעולות של המחלקות ולתקצובן וכדי שתהיה בה שקיפות מרבית יש לציין בה את מרב הפרטים שיידרשו לביצוע המשימות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי הערת מבקר המדינה מקובלת עליו וכי יפעל בהתאם לה.

3 קציני מינהלה בנציגויות אחראים לפעולות המינהלה, הכספים והמשק ולעיתים גם לפעולות הקונסולריות.

היבטים תקציביים

1. בדיקת תקציב המשרד וביצועו העלתה כי בכל אחת מהשנים 2005, 2006 ו-2007 נקבעה בתקציב תקנה להרשאה להוצאה מותנית בהכנסה ממכירות (לא כולל הכנסות ממכירת כלי רכב בחו"ל) בסכום של כ-33 מיליון ש"ח שנועדו בעיקר לרכישה ולשיפוץ נרחב של מבנים לנציגויות.

העובדה שבמשך שלוש שנים רצופות היה סכום ההרשאה להוצאה זהה מלמדת שהתקציב לא נקבע על פי תכנית עבודה ובהתאם לאומדני הוצאות. ואכן, ההוצאות בפועל בשנים 2005 ו-2006 מעידות על פער גדול מאוד ביניהן לבין ההרשאה להוצאה. בשנת 2005 הייתה ההוצאה כ-1.5 מיליון ש"ח ובשנת 2006 - כ-19 מיליון ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי חלק מההוצאות בתקנה לרכישת מבנים לנציגויות הן מתקציב פיתוח מיוחד שמעביר אגף התקציבים שבמשרד האוצר במשך השנה ולא רק מההכנסות ממכירות.

2. התקציב לטיפול בנכסים בחו"ל - מבנים, כלי רכב, רהיטים וציוד - מורכב מסעיפי רכישות ושיפוצים ומסעיפי אחזקה שוטפת של משרדי הנציגויות ושל דירות השרד. רכישות של כלי רכב, ריהוט וציוד ושיפוץ מבנים ממומנים בדרך כלל מתקציב החטיבה והיא גם אחראית לביצועם. אחזקת משרדי הנציגויות ודירות השרד ואחזקת כלי הרכב ממומנות מתקציב הנציגויות, ואגף הכספים במשרד מתקצב ומאשר את הביצוע. אגף הכספים, שבראשו חשב המשרד, כפוף מבחינה מקצועית לחשב הכללי במשרד האוצר והוא מפקח מטעם משרד האוצר על ביצוע תקציב המשרד.

בתקציב החטיבה שלוש תקנות למימון ההוצאות לרכישת ריהוט וציוד ושיפוצים קטנים עד בינוניים בנכסים בחו"ל: (1) טיפול עונתי בנכסים; (2) שינויים במבנים; (3) ציוד ורהיטים משרדיים. ההוצאות בתקנות אלה בשנת 2006 הסתכמו ב-4.45 מיליון ש"ח, ב-12.5 מיליון ש"ח וב-3.25 מיליון ש"ח, בהתאמה. תקציב הנציגויות רשום בתקנה "אחזקת הנציגויות בחו"ל" ואגף הכספים אחראי כאמור, לאישור ההוצאות הנוגעות לאחזקת המבנים, לתשלומי שכר דירה ולהוצאות השוטפות על אחזקת כלי הרכב. בשנת 2006 הסתכמו ההוצאות בתקנה זו בכ-42 מיליון ש"ח.

המבנה התקציבי האמור והפיצול בטיפול בין שתי היחידות לקוי מכמה היבטים: (1) אין תמונה מלאה על העלויות הכוללות בתחום זה ויעילות המעקב והבקרה עליהן נפגמת. (2) בשל הפיצול התקציבי הופנו בקשות של נציגויות לאשר להן תקציב לשיפוצים ולאחזקה גם מתקציב החטיבה אף שבתקציב הנציגות, המטופל על ידי אגף הכספים, יש סעיפי תקציב שמיועדים לכך. בדרך זו הן השיגו תקציב גדול יותר. הדבר נעשה בידיעת אגף הכספים:

(א) באחת המדינות באמריקה התחלפו בשנת 2006 השגרירים והיה צורך בשיפוצים. חלק הארי של השיפוצים מומן מתקציב הנציגות. משנוצרה חריגה בתקציב אחזקת בית ראש הנציגות פנה קצין המינהלה לחטיבה בבקשה לאשר תקציב ליתר השיפוצים.

(ב) ב-2007 פנתה אחת הנציגויות באירופה לחטיבה לאשר לה תקציב למימון עבודה בבית השגריר, אף שתקציב האחזקה של הנציגות מיועד לכך. מהמסמכים עולה שהפנייה נעשתה "עפ"י בקשת אגף כספים".

(ג) תפקידו של אגף הכספים, בין היתר, לבדוק את תקינות ההוצאות של היחידות השונות במשרד כדי להבטיח שכספי המשרד יוצאו על פי החוק ועל פי סדרי מינהל תקינים.

לדעת משרד מבקר המדינה במצב המתואר אגף הכספים חורג מתפקידו ומעורב בביצוע התקציב, וכך אין מי שיבדוק את תקינות פעולותיו.

3. במסגרת בינוי ושיפוץ של מבנים בחו"ל נשלחים לשם בעלי מקצוע שונים מתחום הבנייה. נמצא כי יועצים חיצוניים לחטיבה המועסקים בחוזים שנתיים (יועץ האדריכלות, מנהל מיזמים ומהנדס), נשלחו לחו"ל, וההוצאות בגין נסיעותיהם נזקפו לתקנה כללית שבאחריות אגף הכספים המיועדת למימון שליחויות לחו"ל של עובדי המשרד. לעומת זאת, שכרם של היועצים והוצאות על נסיעות של עובדים או של מועסקים חיצוניים שנשכרו לטפל באותם מיזמים, למשל, האדריכל שתכנן את המיזם או מנהל המיזם, נזקפו לתקנות שבתחום אחריותה של החטיבה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד שבעקבות הביקורת ניתנו הנחיות ליחידות השונות במשרד לזקוף את הוצאות הנסיעה של יועצים חיצוניים לתקציבי המיזמים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול לריכוז תקנות התקציב על הטיפול בנכסים חו"ל בידי החטיבה, שהיא הגוף המקצועי בתחום זה.

רישום הכנסות

בכל שנה יש למשרד הכנסות ממכירות של פריטי ריהוט וציוד, מהחזרי מע"מ ששילם עבור שירותים ורכישות בחו"ל ומהחזרים של גורמים שונים שהמשרד שילם עבורם⁴. בתקציב המשרד נכללת תקנה של הכנסה ממכירה והכנסות מגורמים שונים ותקנה נוספת שבה הרשאה להוצאות מותנית בהכנסות אלה. אולם נמצא כי ההכנסות האלה נרשמו כהוצאה בתקנות הרשאה להוצאה של החטיבה. סכומים אלה נרשמים אפוא כהוצאה פעמיים: פעם בעת רכישת המוצר או השירות ופעם כאשר מוחזר למשרד חלק מהתשלומים האלה; התוצאה היא אי-התאמה חשבונאית וניפוח של ההוצאות. בשנת 2005 הסתכמו ההכנסות וההחזרים האלה בכ- 1,470,000 ש"ח וב-2006 - בכ- 1,600,000 ש"ח. רישום זה של ההכנסות נעשה על פי החלטת אגף הכספים במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע את הכפילות ברישום ואת ההצגה הלא נכונה של ההוצאות מן הראוי שכל ההחזרים יירשמו בתקנות של הכנסות.

בעת הביקורת ובעקבותיה הודיע המשרד, כי החל בתקציב 2008 תהיה תקנה להכנסות ממכירת רהיטים וציוד ישנים ומהחזרי תשלומים, ובמקביל יוגדל הסכום בתקנת ההוצאה המותנית בהכנסה.

רכישת רהיטים וציוד

לפי חישובי משרד מבקר המדינה, החטיבה מוציאה בכל שנה יותר מארבעה מיליון ש"ח עבור פריטי ריהוט וציוד לנציגויות ולדירות השרד. חלק מהם נרכש בחו"ל בידי הנציגויות וחלק מהם נרכש בישראל בידי החטיבה. התוצאה הייתה קושי ליצור אחידות וצורך לתמחר מחדש כל רכישה ולהשקיע בכך עבודה טכנית רבה.

1. רק בשנת 2005 קבע המשרד תקנים לפריטי ריהוט בנציגויות ובדירות השרד; אלה כוללים את הפריטים שאושרו לשימוש במשרדי הנציגויות או באזור הייצוגי הרשמי שבדירות השרד כדי ליצור

4 לדוגמה, המשרד מממן את ההוצאות לשיפוצים בנציגויות הכוללים שיפוצים בלשכות של שליחים מטעם משרדי ממשלה אחרים השהים בנציגות, והמשרדים מחזירים למשרד את חלקם בהוצאות אלה.

אחידות ברמה ובעיצוב. מאותה שנה רוכש המשרד לנציגויות את הריהוט על פי התקן שנקבע. לא נקבעו תקנים לפריטי ציוד משרדיים וביתיים.

2. תקנון שירות החוץ (להלן - התקנון) קובע כי רכישה והחלפה של פרטי ציוד וריהוט בנציגות תיעשה "אם התעורר צורך", ואז קצין על המינהלה להעביר בקשה מפורטת ומנומקת למחלקת נכסים ולצרף לה שלוש הצעות מחיר. בתקנון לא נקבעו אמות מידה ברורות להחלפת הפריטים או לרכישת חדשים כמו פרק הזמן שחלף ממועד רכישתם ועד להחלפתם, מצבם הפיזי ומידת נחיצותם.

משפחותיהם של ראשי נציגויות ושל שליחים מתגוררות בדירות שרד שונות זו מזו במבנן ובגודלן. עם חילופי השליחים נוצר, במקרים רבים, צורך בשינויים מבניים בדירת השרד ובפריטי הריהוט והציוד. כאשר ראש נציגות או שליח מחליט להביא את רהיטיו הפרטיים יש צורך לאחסן את רהיטי המשרד או למכור אותם.

התברר כי לא תמיד היו תנאי האחסון של הפריטים שלא היו בשימוש נאותים; לעתים, נגרמו להם נזקים. כתוצאה מכך נאלץ המשרד לעתים לרכוש פריטים חדשים במקומם בהוצאה של עשרות אלפי שקלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקבוע במידת האפשר אמות מידה ברורות לרכישה ולהחלפה של פריטי ריהוט וציוד כדי לא להשאיר את ההחלטה רק לשיקול הדעת של החטיבה ושל קציני המינהלה. על המשרד לבחון את כדאיות האחסון של רהיטים שאינם בשימוש על פי שיקולים של עלות האחסון לעומת התועלת שבו. אם הוחלט לאחסן את הרהיטים יש להקפיד על תנאי אחסון נאותים כדי שאפשר יהיה לחזור לעשות בהם שימוש בעת הצורך או למכרם.

כדי למנוע רכישת פריטי ריהוט ברמות איכות ובמחירים שונים וכדי ליצור אחידות בעיצוב הפנים של דירות השרד פרסם המשרד בארץ במאי 2007, במהלך הביקורת, מכרז פומבי להספקת ריהוט לדירות שרד. על פי המכרז, המשרד יזמין עד 15 מערכות ריהוט בשנה במחיר ממוצע של 150,000 ש"ח (לפני מע"מ) למערכת. לדעת משרד מבקר המדינה, רצוי שהמשרד ישקול את הכדאיות של פרסום מכרז פומבי גם לרכישת פריטי ריהוט לנציגויות.

מכירת פריטי ציוד וריהוט משומשים

1. על פי התקנון, על קצין המינהלה בכל נציגות לדווח לראש הנציגות על אובדן, קלקול, בלאי או מחסור של פריט הרשום במצאי; יש לציין את ערכו ואת נסיבות הנזק. עוד קובע התקנון שראש הנציגות ימנה ועדת בלאי שתפעל על פי הנוהל שבטופס "גריעת פריט מרשימות המצאי". בתקנון לא מפורט הרכב ועדת הבלאי ובפועל משמש לעתים קצין המינהלה לבדו כוועדת בלאי; לעתים מצטרף אליו עובד נוסף - שליח או עובד מקומי.

2. עוד קובע התקנון שאם אישרה מחלקת נכסים, בתיאום עם אגף כספים, מכירת פריט שערכו יותר מ-50 דולר, על קצין המינהלה לקבל שלוש הצעות בכתב מקונים מעוניינים ולזמנם לוועדת בלאי. הוועדה תחליט למי למכור את הפריט, ובדוח על המכירה היא תציין את הצעות הקונים ואת הנימוקים להחלטתה.

לפי נתוני המשרד, ב-2005 נמכרו פריטי ריהוט משומשים בסכום כולל של כ-33,000 ש"ח, וב-2006 כמעט לא נמכרו פריטי ריהוט וציוד משומשים.

על פי נתוני המשרד, בשנים 2004-2006 נרכשו פריטי ריהוט וציוד רבים, בעיקר עבור דירות השרד, בעלות של מאות אלפי שקלים, אולם נמכר רק חלק קטן מפריטי הריהוט והציוד המשומשים שהיו בהם.

ממסמכי המשרד אי-אפשר לדעת מה נעשה בריהוט המשומש שלא נמכר. על המשרד לדרוש מקציני המינהלה דיווח על מצב הרהיטים והציוד ולהשקיע מאמץ למכור את אלה שיש סיכוי למכרם.

רשימות מצאי

על פי התקנון, לשם אימות ולצורך השוואה עם רשימות המצאי תיעשה ספירת מצאי של רהיטים וציוד פעם בשנה לפחות, עם חילופי שליחים שמתגוררים בדירות שרד ועם חילופי קצין המינהלה בנציגות.

נמצא כי למערכת הממוחשבת של מצאי הרהיטים והציוד של המשרד⁵ לא הוכנסו כל הנתונים הנדרשים. כך לדוגמה לא צוין ליד כל פריט מקומו (נציגות, בית ראש נציגות או בית ציר), שם היצרן שלו, מועד רכישתו או מחירו.

משרד מבקר המדינה בדק במערכת הבקרה התקציבית של המשרד את פריטי הריהוט והציוד שנרכשו עבור הנציגויות בחו"ל בשנים 2005 ו-2006 והשווה אותם לרשימות המצאי שבמשרד.

הבדיקה העלתה כי חלק מהפריטים שנרכשו בשנים אלה כמו כלי רכב, מכונות צילום, מקררים, פינת ישיבה ושולחן לסלון לא נרשמו ברשימת המצאי.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חילופי הגברי התדירים בנציגויות והעובדה שהמשרד מממן בכל שנה רכישות של פריטי ריהוט וציוד וכלי רכב עבור הנציגויות בסכומים ניכרים, חשוב להשלים את רשימות המצאי של הפריטים, האמורות לשמש כלי מעקב ובקרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי "הערת המבקר מקובלת ומיושמת", ותהליך רישום מצאי הפריטים בנציגויות ובדירות שרד בחו"ל עומד להסתיים. עוד הודיע המשרד שהחל ב-1.1.08 תופעל מערכת מחשב משופרת שתחזק את הפיקוח על תחזוקת נכסי המדינה בחו"ל.

נציגויות ודירות שרד במבנים שכורים

המשרד שוכר מבנים למשרדי נציגויות ולדירות שרד בחו"ל. כל שכירת מבנה או קומה במבנה כרוכה בהוצאות, במיוחד בתחומי הביטחון והתקשוב וגם כדי להתאימם לצורכי הנציגות או השליח ומשפחתו. בתקופת השכירות יש למשרד הוצאות רבות לתחזוקה שוטפת. לעתים, מצוין בחוזה השכירות כי השיפוצים שיידרשו במבנה ייעשו בידי בעלי הנכס, לעתים המשרד מגיע להסדר עם

5 בעת הביקורת היו הנתונים במערכת הממוחשבת נתוני פברואר 2007.

בעל הנכס שהוא יבצע את השיפוצים אולם עלותם תנוכה משכר הדירה; לעתים המשרד מסכים לממן בעצמו את עלות השיפוצים.

1. אחת הבעיות בשכירת מבנים היא הקושי להבטיח תקופות שכירות ארוכות. המשרד אמנם מגדיר בחוזה את התקופה, אולם היא מוגבלת בדרך כלל לכמה שנים, ולאחר מכן יש לחדש את החוזה. במקרים מסוימים היה המשרד מעוניין בהמשך השכירות אולם בעל הבית סירב, והמשרד נאלץ לאתר במהירות מקום אחר שיתאים לצרכיו.

2. בשנים 2005 ו-2006 שילם המשרד סכומי כסף ניכרים מתקציב החטיבה, לעתים עד מיליוני שקלים, בגין שיפוץ מבנים שכורים.

3. כאשר תמה תקופת שכירות על המשרד לחפש מבנה חדש - על כל הכרוך בכך. במקרים רבים הוא גם נאלץ להחזיר את המבנה השכור לקדמותו בעת השבתו לבעליו, ואז נגרמת לו הוצאה נוספת. למשל, בשנת 2004 החזיר המשרד לבעלים את המבנים השכורים של בתי השגרירים בנואקשוט (מאוריטניה) ובניקוסיה (קפריסין) ואת מבנה השגרירות בהלסינקי (פינלנד); ההוצאות על השבתם למצבם שלפני השכירות הסתכמו בכ-315,000 ש"ח.

כשהמשרד משכן נציגויות ונציגים בנכסים שבבעלותו עליו להשקיע סכומי כסף ניכרים באופן חד-פעמי, אולם הוא חוסך את ההתמודדות עם הבעיות המתוארות לעיל. לדעת משרד מבקר המדינה, בהתבסס על ניתוח כדאיות כלכלית של רכישה לעומת שכירה ועל התנאים השוררים במדינת היעד, על המשרד לשקול רכישת נכסים מתאימים לנציגויות ולמגורי ראשי הנציגויות במקום לשכרם.

רכישת נכסים בחו"ל ומכירתם

החלטות על רכישה, על מכירה או על בנייה של נכסי מדינה בחו"ל מתקבלות בוועדה הבין - משרדית למקרקעי חו"ל שבמשרד האוצר (להלן - הוועדה למקרקעי חו"ל), שבראשה עומד סגן החשב הכללי, וחברים בה נציגים ממשרד ראש הממשלה, ממשרד החוץ, ממשרד האוצר ומממכרת הביטחון.

במקרים רבים משוכנים משרדי הנציגות במבנה זמני או בבית מלון עד המעבר למבנה הקבע. השהייה בבית מלון ובמבנה זמני כרוכה בהוצאות להתאמתם לצורכי הנציגות, בעיקר בתחום הביטחון והתקשוב.⁶

רכישת מגרש לבניית מבנה קבע לשגרירות ולשליחים באבוג'ה

ב-1991 קבעה ניגריה שאבוג'ה תהיה עיר הבירה במקום לאגוס, ובשנת 2001 החליטה הנהלת המשרד על העברת השגרירות לעיר הבירה החדשה, והמשרד החל בפעולות למימוש המעבר. לאחר שבחטיבה הוחלט כי רכישה של מבנים קיימים אינה באה בחשבון בגלל האיכות הירודה של הבנייה, היא פנתה לחברות בנייה ישראליות הפועלות בניגריה כדי שיציעו לה מגרש שעליו ייבנו

6 ראו את הפרק "פתיחת השגרירויות בזאגרב, בבלגרד ובברטיסלבה וניהולן", עמ' 661.

משרדי השגרירות, מגורי השגריר ומגוריהם של שליחים נוספים (להלן - המתחם) ובמקביל בחנה גם את האפשרות לקבל מגרש מהממשלה.

1. החטיבה הגיעה לסיכום עקרוני עם אחת מחברות הבנייה הישראליות שפעלה בניגריה (להלן - חברת הבנייה) על רכישת המגרש שהציעה (להלן - המגרש הפרטי), שהיה בבעלות חברה ניגרית, וקיבלה אישור מוועדת מקרקעי חו"ל לרכוש אותו. שטחו היה כחמישה דונם, ועלות הבנייה בו נאמדה ב-2.7 מיליון דולר. הוועדה גם קבעה כי אם בהמשך תסתמן חריגה של 10% מהתקציב המאושר, יפנה המשרד שוב לוועדה לקבלת אישורה.

עורך הדין המקומי שיעץ לשגרירות המליץ לה לא לרכוש או לחכור את המגרש. הוא נימק זאת בכך שהליך רישום הבעלות של החברה המקומית על המגרש לא הושלם, המגרש לא התאים למשרדי השגרירות ולמגורים משום שנועד לצורכי מסחר, ותהליך שינוי ייעודו היה כרוך בפנייה אל שלטונות ניגריה ובתשלום של אלפי דולרים. על אף זאת המשיך המשרד במשא ומתן על רכישת המגרש ואף פעל לקדם את הבנייה עליו.

2. כדי לקדם את המיזם נזקקה החטיבה לתקציב גדול יותר ולכן פנתה שוב אל ועדת מקרקעי חו"ל בבקשה להגדילו מ-2.7 ל-4.2 מיליון דולר, והאישור ניתן לה ביולי 2003. מהסברי החטיבה עולה כי הגידול בהוצאות הצפויות נבע מעלייה במחיר המגרש, מהחמרה בדרישות הביטחון במתחם ומהתייקרות הנדל"ן בניגריה. עוד החליטה הוועדה כי יש לבדוק את האיתנות הפיננסית של חברות הבנייה שהיו מעורבות במשא - ומתן. יצוין כי ביולי 2003 היה מחיר המגרש 870,000 דולר לאחר עלייה של 58% במשך שנתיים.

3. רק בסוף שנת 2005 נפגשו השגריר וקצין המינהלה עם אנשי ממשל ניגריים שהציעו מגרשים לבניית המתחם, ובמשך כשנה נבחנו הצעות של שלטונות ניגריה למגרש. בנובמבר 2006 סוכם לרכוש את אחד המגרשים ששטחו 8,700 מ"ר ועלות רכישתו כ-262,000 דולר בהסכם חכירה ל-99 שנים. ועדת מקרקעי חו"ל אישרה את רכישתו באותו חודש, ובינואר 2007 סוכמו תנאי הרכישה. בתחילת פברואר שילם המשרד 131,000 דולר, מחצית ממחירו של המגרש. סוכם עם הרשויות בניגריה כי מחציתו השנייה תשולם במשך חמש שנים לאחר מכן.

4. במקביל לטיפול החטיבה ברכישת המגרש הפרטי היא התקשרה בארץ עם משרדי אדריכלים ומהנדסים לתכנון הבנייה עליו. הוצאות המשרד לתכנון המתחם עד סוף שנת 2004 הסתכמו בכ-690,000 ש"ח (138,000 דולר).

בעקבות ההחלטה לרכוש מגרש מידי ממשלת ניגריה במקום המגרש הפרטי היה צורך לתכנן מחדש את המתחם. מאחר שהיו כבר תכניות מפורטות שלו, כולל תכניות פיתוח שנועדו למגרש הפרטי, הוחלט בחטיבה שהתכניות הקיימות יותאמו לתנאי המגרש החדש, והמשימה הוטלה על אלה שתכננו את המתחם הקודם. עלות התאמת התכניות הסתכמה ב-2007 בכ-244,000 ש"ח (48,000 דולר).

5. מבדיקות באתר המגרש שעשתה החטיבה בסוף 2007 עלה כי בסמוך לו תכננה רשות הפיתוח המקומית כביש מרכזי, דבר שהיה מחייב להגביה את החומה שהייתה מתוכננת להיבנות מסביב למתחם. יתר על כן, לצורך סלילת הכביש תזדקק הרשות לנגוס בשטח המגרש. לפיכך החליטה החטיבה בינואר 2008 לפעול לביטול העסקה ולקבל בחזרה את הכסף ששולם או לקבל מגרש חלופי.

המשרד בזבז אפוא שש שנים על הידייניויות לרכישת מגרש ובסופן נותר בלי מגרש מתאים לבניית המתחם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2008 הודיע יו"ר ועדת מקרקעי חו"ל כי "לאחרונה" גובשו נהלים בנושאים שונים הנוגעים לנכסי המדינה בחו"ל, ובעקבות הביקורת יש כוונה להוסיף בהם הנחיות כדי להעמיק את הבקרה והפיקוח.

משא ומתן עם חברות בנייה

1. כדי ליצור את הביטחון אצל בעל הנכס שבכוונת המשרד לרכוש את המגרש הפרטי, כמתואר לעיל, פנתה החטיבה לכמה חברות בנייה ישראליות שבנו בנייה על מנת לקבל הצעות מחיר ולמשרד אדריכלים בארץ שיתכנן את המתחם (ראו להלן). הדיון בהצעות המחיר שהוגשו התקיים במשרדי חברת הבנייה בארץ בהשתתפות נציגי המשרד ומנהל החברה. יצוין כי הצעת חברת הבנייה הייתה הגבוהה ביותר, אולם היא הסכימה להתאים את ההצעה שלה להצעת המחיר הזולה ביותר ולהגיש הצעה מתוקנת.

2. מהנדס החטיבה בדק ארבע הצעות מחיר ופסל שתיים מהן; את האחת - משום שהמחיר היה גבוה מדי, ואת האחרת - משום שהחברה התנתה את הוזלת המחיר בקבלת מקדמה ניכרת בעת חתימת החוזה, התניה שלדעת המהנדס רימזה על "מצב פיננסי בעייתי". הצעת המחיר של החברה השלישית הייתה אף היא גבוהה לדעתו, אולם הוא הודיע לחברה כי אפשר יהיה להמשיך את המשא ומתן אחר שתציע מחיר נמוך מ-2.5 מיליון דולר. באשר להצעת המחיר של חברת הבנייה, המהנדס הודיע כי דן בה אתה וסוכם שתגיש הצעה סופית. באוקטובר 2003 הוחלט במשרד לבחור בהצעתה של חברת הבנייה ונוהל איתה משא ומתן מסכם.

3. בעקבות ההחלטה האמורה של הוועדה למקרקעי חו"ל בדק אגף הכספים את האיתנות הפיננסית של חברות הבנייה. הבדיקה העלתה כי החברה הייתה נתונה בקשיים כלכליים בארץ, דבר שהיה עלול, לדעת מנהל האגף, להשפיע גם על איתנותה הפיננסית בחו"ל. כתוצאה מכך הופסק המשא ומתן עמה על רכישת המגרש הפרטי ועל הבנייה.

מן המתואר לעיל עולה, כי החטיבה אמנם בדקה הצעות מחיר של כמה חברות בנייה, אולם הליך בחירת חברת הבנייה שתבנה את המתחם על המגרש הפרטי היה לקוי. החטיבה אמנם קיימה דיון בכל הצעות המחיר אולם בדיון השתתף נציג של אחת החברות, דבר הנוגד כללי מינהל תקין. יתר על כן, מהנדס החטיבה הוא שבדק את ההצעות, פסל חלק מהן ואף ניהל משא ומתן עם אחת החברות המציעות. בכך הייתה פגיעה בעיקרון שוויון ההזדמנויות ובהוגנות כלפי המציעים האחרים.

דיוור זמני

השגרירות בלאגוס נסגרה בנובמבר 2001 ומשרדי השגרירות, השגריר וארבעה שליחים שוכנו בבית מלון באבוג'ה. בזמן הפעילות בבית המלון, שנמשכה כארבעה חודשים בעלות של כ-250,000 דולר, פעל צוות השגרירות למציאת מבנים לדיוור זמני שיתאימו לצרכים. ביולי 2001 נמצאו שני מבנים מתאימים. בחוזה השכירות שנחתם עם בעלי הנכסים לשנתיים, נקבע כי ישולם שכר דירה בסכום של 67,000 דולר לשנה, והמשרד שילם למשכיר כ-134,000 דולר שנתיים מראש.

המבנים היו זקוקים לשיפוץ והיה צורך להתקין בהם מערכות שונות. חלק מהשיפוצים ומההתקנות במבנים נעשו בידי בעלי הנכסים, וחלקם - בידי חברת בנייה ישראלית מקומית שאתה התקשר המשרד. עלותם הסתכמה בכ-290,000 דולר. המשרד לא בדק הצעות של קבלנים נוספים. בינואר 2002 הודיע השגריר דאז לראש החטיבה כי מצא פגמים רבים בשיפוצים שנעשו עד אותו מועד

והלין על היעדר פיקוח מקצועי של המשרד בשטח. השיפוצים הסתיימו במרס 2002, ומאותו מועד פעלו משרדי השגרירות ממקום משכנם הזמני והשגריר התגורר במעונו הזמני.

המשרד נאלץ להאריך פעמיים את חוזה השכירות עם בעלי המבנים; פעם אחת האריכו עד אוגוסט 2005, ושילם שכר דירה של כ-180,000 דולר לשנתיים, כ-46,000 דולר יותר משכר הדירה לשנתיים הקודמות; ופעם שנייה האריכו עד אוגוסט 2007 ושילם 190,000 דולר עבור שנתיים. נוסף על שכר הדירה ששילם המשרד עבור שני המבנים הוא שילם בשנים 2002-2007 כ-600,000 דולר עבור ארבע דירות למגורי ארבעה שליחים.

הליך רכישת המגרש לבניית מתחם של משרדי השגרירות ומגורי השליחים באבוג'ה נמשך אפוא כשש שנים, בין 2001 ל-2007. בפרק זמן זה הוציא המשרד כ-1.8 מיליון דולר (הסכום לא כולל את מחיר המגרש החדש) עבור תכנון המתחם, לתשלומים לבית מלון לדיור זמני של השגרירות והשליחים, לשיפוצים במבנים השכורים הזמניים ולשכר דירה עבור מבנים אלה.



השגרירות בניגריה עברה מהעיר לאגוס לעיר הבירה החדשה אבוג'ה. המשרד היה נחוש לרכוש מגרש ולבנות עליו את המתחם. אולם הבחירה הייתה מוטעית וההליכים נמשכו זמן רב. זמן יקר ומשאבים רבים בוזבזו בלי שנבנו מגורי קבע.

לדעת משרד מבקר המדינה, כאשר המשרד מתכנן לרכוש מבנה קיים או לרכוש מגרש ולבנות עליו מבני קבע לנציגות עליו לעשות עבודת הכנה יסודית תוך התייעצות עם בעלי מקצוע מקומיים ולנקוט את כל האמצעים האפשריים כדי שהמעבר למבני הקבע החדשים יהיה, ככל האפשר, בלא מגורים זמניים.

מכירת נכסים של נציגויות סגורות

מאז שנות ה-60 סגרה ישראל נציגויות במדינות שונות בעקבות ניתוק יחסים דיפלומטיים עמן או בשל רצון לצמצם בהוצאות. חלק מהנציגויות הסגורות לא נפתחו מחדש עד 2006. במדינות שבהן נסגרו הנציגויות נמכרו במשך השנים כמה מהנכסים שהיו בבעלות מדינת ישראל. ב-2006 היו במדינות שלא היו בהן נציגים תושבים 11 מבנים שטרם נמכרו: שניים מהם הושכרו, מקצתם היו נטושים ומצבם הפיזי היה גרוע, ואחדים הושאלו לשימוש גופים ציבוריים ישראלים. על פי נתוני המשרד, יש לו הוצאות לאחזקת חמישה מבנים, כ-82 אלף דולר בשנה.

1. נמצא כי בית השגריר בלילונגווה (מלאווי) עמד בשימונו מאז שנת 1997 ועד מכירתו בשנת 2006 במחיר של כ-130,000 דולר. המשרד התקשר עם סוכנות תיווך מקומית כדי שתשמור על המבנה ותתחזק אותו, אולם במשך השנים הלך מצבו הפיזי והידרדר עד שנותרו רק קירותיו. המשרד שילם לסוכנות התיווך 8,000 דולר לשנה אך לא דאג שתמלא את חלקה בהתקשרות. יצוין כי היו ניסיונות בעבר למכור את הנכס אולם הם עלו בתוהו, בין היתר, בגלל המחיר הנמוך שהוצע למשרד.

2. אחד הנכסים שהושכרו הייתה דירת שרד בוולינגטון (ניו זילנד) שניתנה במתנה למדינה בידי הקהילה היהודית ושימשה למגורי השגריר עד סגירת השגרירות בשנת 2001. קצינת המינהלה בשגרירות באוסטרליה, המואמנת לניו זילנד, הודיעה למנהלת מחלקת נכסים במאי 2007 כי דירת

השרד מושכרת זמן רב, ובמשך שנים היו עורך דין מקומי וקונסול כבוד מופקדים מטעם השגרירות באוסטרליה על הניהול הכספי של הנכס. לטענתה, לא היו שקיפות בניהול ובקרה מסודרת של השגרירות על כך. לאחר ביקור במקום דיווחה כי המבנה זקוק לשיפוצים, שכר הדירה הנגבה מהשוכרים נמוך יחסית למקובל בשכונה שבה נמצא המבנה ובהשוואה לדמי השכירות ששולמו על ידי השוכרים הקודמים; דמי השכירות היו מופקדים בחשבון נאמנות. היא ביקשה מעורך הדין לקבל דוח מפורט של ההוצאות ועל ההכנסות ואת תדפיסי הבנק שבו נוהל החשבון. קצינת המינהלה אף הוסיפה שראשי הקהילה היהודית הביעו את אכזבתם מכך שההבטחה שקיבלו שהכספים ישמשו אותם למטרות הסברה לא קוימה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבצע בקרה על הניהול הכספי של הנכס ועל מצבו הפיזי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי הוא בודק את "מכלול הסוגיה של הנכס".

מממצאי הביקורת עולה שאחד משני הנכסים שהושכרו מניב תשואה נמוכה ממה שניתן היה להשיג; מן הנכסים שהושאלו לגופים ישראלים אין הכנסות; בגין הנכסים שהמשרד משקיע באחזקתם הוציא כ-80,000 דולר בשנה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להחליט אילו נכסים למכור, ואת אלה שיישארו עליו לתחזק ולהשכיר כדי שיצמצם את הוצאותיו.



החטיבה מופקדת, בין היתר, על תחזוקה שוטפת ועל שיפוץ של נכסי המדינה בחו"ל, על הספקת הריהוט והציוד לנציגויות ולדירות השרד, על רכישת כלי רכב ועל ניהול המצאי שלהם. עליה להקפיד שיהיו לה תכניות עבודה שנתיות מפורטות עם רשימת הפעולות ואומדן ההוצאות בגינן. על המשרד לפעול לרכוש את סעיפי התקציב על נכסי המדינה בחו"ל בתקנות שבתקציב החטיבה ואת כל ההוצאות על כל מיזם.

בכל שנה מממן המשרד רכישת פריטי ריהוט, ציוד וכלי רכב במיליוני שקלים. על המשרד לפעול לעדכון כל הפרטים ברשימת המצאי הממוחשבת כדי להגביר את הפיקוח והבקרה עליו.

המשרד שוכר או רוכש מבנים בחו"ל לשימושם של משרדי נציגות ולמגורי שליחים. ההחלטה אם לרכוש או לשכור נכס תלויה בעיקר בתקציב שהעמיד לרשותו משרד האוצר למטרה זו ובתנאים השוררים במדינת היעד. כדי שיפעל באופן מושכל בכל פעם שעליו לרכוש או לשכור נכס, ראוי שהמשרד ייערך לכך בעוד מועד על ידי בדיקה מדוקדקת של תנאי המקום ובחינת הכדאיות הכלכלית של שכירה וקנייה של נכסים במדינת היעד כדי למנוע את בזבוז משאבי המדינה.