

ממצאי מעקב

המרכז לשיתוף פעולה וסיוע בין-לאומי (מש"ב)

תקציר

המרכז לשיתוף פעולה וסיוע בין-לאומי (להלן - מש"ב) הוא אגף במשרד החוץ (להלן - המשרד) המופקד על ניהול, תיאום וביצוע של פעולות סיוע למדינות מתפתחות ברחבי העולם - הן פעולות סיוע שהוא מבצע בעצמו והן פעולות המתבצעות בשיתוף גורמים ישראלים או בין-לאומיים. פעילות האגף מתמקדת בסיוע לפיתוח בר קיימא בתחומים אלה: חקלאות, בריאות, חינוך, העצמת נשים, פיתוח קהילתי ופיתוח כלכלי-עסקי (להלן - סיוע לפיתוח). נוסף על הפעילות של מש"ב בעתות שגרה הוא מקיים פעילות סיוע לשעת חירום (סיוע הומניטרי) לאירועי אסון שאינם מחייבים מעורבות של פיקוד העורף של צה"ל.

עיקר פעילות הסיוע של מש"ב מתבצע במסגרת פעילויות הדרכה והכשרה מקצועית של משתלמים מחו"ל בישראל ובמסגרת השתלמויות דומות במדינות זרות המתקיימות במתכונת "קורס נייד" (להלן - קנ"ד). נוסף על כך משגר מש"ב לחו"ל מומחים ל"שליחויות ארוכות מועד", בעיקר לשם הקמה וניהול של מרכזי הדגמה בתחומים שונים (בעיקר חקלאיים), ומומחים ל"שליחויות קצרות מועד", המשולבות בפעילויות ההדגמה (להלן - שק"מ). ההשתלמויות שמקיים מש"ב בארץ נעשות באמצעות שלוחות מקצועיות, אשר שלוש מהן מוחזקות על ידי מש"ב ופעולות בעבורו בלבד (להלן - השלוחות המוחזקות).

הגוף המופקד על ניהול השלוחות המוחזקות ועל ניהול ההשתלמויות בארץ מהבחינה המינהלית והכספית הוא חברה ממשלתית ושמה "האיגוד חברה להעברת טכנולוגיה", שהוגדרה כ"זרוע ביצוע" להשגת יעדי מש"ב (להלן - חברה האיגוד).

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד ספטמבר 2011 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - ביקורת המעקב או הביקורת) שתכליתה לבדוק כיצד טיפל המשרד בליקויים העיקריים שצוינו בדוח ביקורת קודמת שנעשתה בשנת 2004¹ (להלן - הביקורת הקודמת). בביקורת הקודמת נבדקו פעולות הסיוע של מש"ב למדינות מתפתחות ונבדקו היבטים תקציביים וכספיים בפעילות של מש"ב ושל חברה האיגוד. בביקורת המעקב נבחנו היבטים נוספים של פעילות מש"ב ושל חברה האיגוד. הבדיקה העיקרית נעשתה במשרד החוץ ובחברה האיגוד, ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר וברשות החברות הממשלתיות.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 555 (2005), עמ' 603

עיקרי הממצאים

פעולות לשינוי מבני ותפקודי במש"ב

1. לנוכח מאפייני פעילותו של מש"ב בתחום הסיוע למדינות מתפתחות יזם מש"ב, בשלהי שנת 2009, הכנת טיוטת הצעה של החלטת ממשלה הקובעת כי האחריות לסיוע החוץ של מדינת ישראל תוטל על שר החוץ. ההצעה לעגן בהחלטת ממשלה את האחריות לסיוע החוץ קודמה בהליך פנימי במשרד ולא שותפו בו משרדי ממשלה אחרים.

הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם השלימו הדרגים המקצועיים במשרד את הכנת טיוטת החלטת הממשלה, וזו טרם הועברה לעיון השר ולאישורו, לצורך העברתה לדיון ולהכרעה בממשלה.

2. בעקבות הצטרפות ישראל לארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח (להלן ה-OECD)² בספטמבר 2010 היא נדרשה להגביר את מחויבותה לסיוע החוץ ולהתאים את יעדיה, את דפוס הפעילות שלה ואת היקף פעילותה בתחום הסיוע לשינויים המתחוללים בעולם ולכללים המנחים של הארגון. שיעור השתתפותה של ישראל בהקצאות הסיוע למדינות מתפתחות הוא מזערי יחסית למקובל (פחות מ-0.07% מהתל"ג). מש"ב הציע לקבל החלטה עקרונית להעלאה מדורגת של תקציבי הסיוע של ישראל ל-0.17% מהתל"ג, כפי שנדרש מהמצטרפות החדשות לאיחוד האירופי. במועד סיום הביקורת היה הסיוע שמעניקה ישראל למדינות מתפתחות מצומצם בהיקפו והתמצה בעיקר בסיוע טכני ובסיוע הומניטרי.

3. אחת ההמלצות לשינוי ארגוני ומבני במשרד, שניתנה במחצית הראשונה של שנת 2010, הייתה לבחון את האפשרות לשדרג את מש"ב באמצעות הקמת סוכנות סיוע חוץ ולהגדיר את יעדיה ותפקידיה, את המבנה שלה ואת מעמדה המשפטי. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, טרם התקבלה החלטה בנושא.

אף שטרם סוכמו ההמלצות לשדרוג מש"ב, מציג מש"ב את עצמו כ"סוכנות הסיוע הלאומית של ישראל". כמו כן, המשרד מקדם, באופן בלתי תלוי בשינוי המבני המוצע במש"ב, הליך חתימה על הסכם התקשרות ארוך מועד עם חברת האיגוד בלא שנדונו ההשפעות של התקשרות זו על השינוי המבני המוצע במש"ב.

פעולות הסיוע של מש"ב

1. תכנון פעולות מש"ב: הביקורת העלתה כי מש"ב לא הכין תכנית עבודה כוללת לשנת 2011 פרט לרשימת קורסי ההדרכה בארץ ובחו"ל לאותה שנה.

2. פעולות להדרכה ולהכשרה מקצועית: מניתוח נתוני פעילות מש"ב הממוצעים לשנים 2008-2010 בהשוואה לשנים 2001-2003 שנבחנו בביקורת הקודמת, עולה כי ככלל חלה ירידה בהיקף פעילותו של מש"ב, בעיקר בתחומי הקנ"דים והשליחויות לפרק זמן ארוך, אם כי מספרן הממוצע של ההשתלמויות שהתקיימו בארץ באותן השנים נותר דומה.

הביקורת העלתה כי התקשרותו של מש"ב עם מרכזי ההדרכה שבבעלות פרטית התבצעה במשך השנים בלא שננקטו הפעולות המתחייבות מחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ומתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, לביצוע מכרז או לקבלת פטור ממנו.

רק ביולי 2011, במהלך הביקורת, כשנה וחצי לאחר מועד ההחלטה להביא לדיון לפני ועדת המכרזים את ההתקשרות עם מרכזי ההדרכה, התקיימה פגישה עבודה בנושא זה בהשתתפות נציגים ממש"ב ויועץ לענייני מכרזים מטעם משרד האוצר. בנובמבר 2011 פורסם המכרז לאיתור מרכזי הדרכה לצורך פעילות מש"ב.

3. מיזמים ארוכי מועד: הביקורת העלתה כי מיזמים ארוכי מועד של מש"ב לא מנוהלים בהתאם לאמות מידה שהותוו מראש, וכי אין כללים ועקרונות מנחים אשר יבטיחו ניהול מיטבי של המיזמים. גם בתקנון שירות החוץ אין הנחיות בכל הנוגע לנושאים אלה. עוד הועלה כי מש"ב אינו מקיים מעקב אחיד אחר הפעילות המתבצעת במסגרת מיזמים ארוכי מועד.

קידום שיתוף פעולה עם חברות ישראליות

בשנים האחרונות מייחס מש"ב חשיבות רבה לשילוב המגזר העסקי בתכניות הפעולה שלו באמצעות שיתוף פעולה עם חברות ישראליות הפועלות באזורי פעולתו והעוסקות בתחומים המשיקים לפעילותו. בשלהי שנת 2009 הוקמה במש"ב יחידת ה-PPP (Private Public Partnership), הפועלת במסגרת יחידת הפרויקטים במש"ב. יחידה זו יוזמת פעילות סיוע בשיתוף המגזר הפרטי, בין היתר לתמיכה בקהילה העסקית באמצעות פיתוח קשרי מסחר ויזמות עסקיות. במסמך מנובמבר 2010, שנשלח לכלל נציגויות מש"ב ברחבי העולם הוצגה תכנית הפעולה של מש"ב לשילוב הקהילה העסקית בפעולותיו. בין היתר, צוין כי מש"ב יפעל לשילוב חברות ישראליות בקורסי הדרכה בחו"ל, לסיוע ביצירת מגעים עסקיים עם גורמים מקומיים ולחיפוש הזדמנויות עסקיות לקידום הכלכלה הישראלית.

כאמור בביקורת הקודמת, פעולות אלה מעצם טיבן ומהותן עלולות להגביר את טשטוש ההבחנה בין מש"ב ובין החברות הישראליות הפועלות בשירותו. היה צפוי אפוא כי לפני הקמת היחידה תקיים הנהלת המשרד בדיקה בעניין זה כדי לברר את ההשפעות האפשריות של פעילות היחידה במישור העקרוני וכדי לבדוק אם פעילותה עולה בקנה אחד עם תפיסת מש"ב בנושא הסיוע למדינות מתפתחות. אולם עניינים אלו לא נדונו לפני שהוקמה היחידה ולא התבקשה גם חוות דעת משפטית בנושא.

"האיגוד חברה להעברת טכנולוגיה"

1. על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, התקשרות עם חברה ממשלתית תהיה פטורה ממכרז רק אם בוצעה באמצעות הסכם מסגרת, שיוכן בהתאם לעקרונות שתאשר ועדת שרים. חברת האיגוד הוקמה בשנת 1963 לצורך ביצוע תכניות הפעולה של מש"ב והוכרה בשנת 2008 כזרוע לביצוע מטלות משרד החוץ בנושאים של ארגון הקורסים, קידום אינטרסים במדינות ללא יחסים דיפלומטיים וקידום הייצוא. ביקורת המעקב העלתה כי במשך למעלה משלוש שנים התקיימו דיונים בין נציגי חברת האיגוד לנציגי המשרד ומשרד האוצר לגיבוש הסכם התקשרות. אף שכבר

גובה טיוטה מתקדמת להסכם בין חברת האיגוד למשרד, אשר עקרונית עוד עתידים להיות מועברים לאישור ועדת השרים, הרי שבמועד סיום הביקורת טרם אושר ונחתם הסכם ההתקשרות בין חברת האיגוד למש"ב.

2. מנכ"ל חברת האיגוד: מאז הוקמה חברת האיגוד משמש סמנכ"ל מש"ב גם בתפקיד מנכ"ל חברת האיגוד (ללא שכר). במסגרת תפקידו של סמנכ"ל מש"ב, עליו לקבל החלטות בעלות השפעה על חברת האיגוד שבה הוא מכהן כמנכ"ל או החלטות שתכליתן פיקוח על פעילות החברה הממשלתית ועל יעילותה. בפברואר 2009 פנו חשב המשרד ומנהל המחלקה למשפט דיפלומטי ואזרחי והעלו חשש לכאורה לניגוד עניינים בין התפקידים. אולם נמצא כי המשרד לא דן בחשש האפשרי לניגוד עניינים שהועלה במכתב האמור.

3. עובדי חברת האיגוד במש"ב: במועד סיום הביקורת היו מוצבים במשרד דרך קבע שלושה עובדי חברת האיגוד שמילאו תפקידים הקשורים לפעילות השוטפת של מש"ב, בלי שהוסדרה מתכונת העסקתם. זאת, אף שבדיונים שהתקיימו בנציבות שירות המדינה ובמשרד האוצר הונחה המשרד לבחון את מעמדם של עובדים אלו.

4. שימוש בכספי פיקדונות של חברת האיגוד למימון פעילות שוטפת של מש"ב: ביקורת המעקב העלתה כי, שלא לפי המלצות דוח הביקורת הקודמת, זה שנים נאלצת חברת האיגוד להשתמש בכספי קרנות שלא על פי ייעודן לצורך מימון פעילותה השוטפת.

סיכום והמלצות

אחד מיעדי-העל של משרד החוץ הוא העמקת שותפותה של ישראל בסדר היום העולמי החדש באמצעות פעילות סיוע בין-לאומי בעולם. המרכז לשיתוף פעולה וסיוע בין-לאומי (מש"ב) הוא הגוף המופקד במשרד החוץ על פעילות זו. בשנים האחרונות מקדם המשרד שינוי ארגוני כולל, אשר עתידה להיות לו השפעה גם על פעילותו של אגף מש"ב.

על המשרד להחיש את פעולותיו להשלמת הטיפול בהכנת טיוטת הצעה של החלטת הממשלה בנושא האחריות לתחום סיוע החוץ במדינת ישראל. ראוי כי במסגרת פעולות אלה תבחן הנהלת המשרד את ההשפעות המעשיות של הצטרפות ישראל ל-OECD ותציגן לפני מקבלי ההחלטות המדיניות בממשלה.

על הנהלת המשרד לחדש בהקדם את תהליך בחינת המודל המבני הראוי של פעילות מש"ב ואת השפעותיו על ההתקשרות עם חברת האיגוד.

בעת הכנת תכנית העבודה הכוללת של האגף ראוי לכלול בה הנחיות בנושא פעולות תכנון, מעקב ובקרה שיסייעו לבחון את היעילות והאפקטיביות של הפעילות על פי מאפייניה.

יש צורך בחיזוק שלושה נדבכים הנוגעים לניהול מיזמים ארוכי מועד של מש"ב ולמעקב אחריהם: גיבוש אמות מידה ועקרונות מנחים להליך קבלת ההחלטות בדבר קביעת מתווה הפעילות של המיזם ויישומו; הכנת תכנית מפורטת בנוגע לכל מיזם

שתכלול את מטרות המיזם, את לוח הזמנים לביצועו, את תקציבו ואבני דרך ליישומו; קיום פעולות פיקוח והערכה שוטפות בנושא יישומם של המיזמים.

יש צורך חיוני לבחון באופן מעמיק את מתכונת הפעולה המשותפת למש"ב ולמגזר העסקי. הכרחי לקבוע אמות מידה ברורות להבחנה בין סיוע בין-לאומי ישיר, שמש"ב נותן למדינות מתפתחות בהתאם למטרותיו המוצהרות, ובין פעילות כלכלית-מסחרית, אשר ראוי שייקבעו לה כללי מסגרת בהיותה נלווית לפעילות מש"ב.

על המשרד לגבש עמדה בעניין תפקודו של סמנכ"ל מש"ב כמנכ"ל החברה ולקיים בדיקה כוללת בנושא זה, בשיתוף אגף הייעוץ המשפטי במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, העסקת עובדים של חברת האיגוד במש"ב הממלאים תפקידים הקשורים לפעילות השוטפת של מש"ב היא בבחינת חריגה משיא כוח האדם, ועל המשרד לפעול ללא דיחוי להסדרת נושא זה.

יש לקבוע מנגנון שיאפשר לממן באופן שוטף את פעילות חברת האיגוד בשירות מש"ב ומתקציבו ולפעול בלא דיחוי נוסף להסדרת היחסים הכספיים בין מש"ב לחברת האיגוד באופן שיבטיח כי כספי הקרנות המיועדות ישמשו אך ורק למטרות שלשמן הם הוקצו.

למדינת ישראל מחויבויות המעוגנות בהחלטות ובאמנות בין-לאומיות לסייע לקידומן ולפיתוחן של מדינות אחרות הזקוקות לסיוע. פעילות הסיוע משמשת כלי מרכזי בפעילות הדיפלומטית של משרד החוץ הן כשלעצמה והן כאמצעי לקידום אינטרסים מדיניים. משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח ממצאיו של דוח זה, על המשרד לפעול לבחינה כוללת של ההיבטים המבניים, הארגוניים והתפקודיים של פעילות מש"ב ולקבוע אמות מידה ועקרונות מנחים בנושא מתווה פעילות סיוע החוץ באמצעות מש"ב.



מבוא

המרכז לשיתוף פעולה וסיוע בין-לאומי (להלן - מש"ב) הוא אגף במשרד החוץ (להלן - המשרד) המופקד על ניהול, תיאום וביצוע של פעולות סיוע למדינות מתפתחות ברחבי העולם - הן פעולות סיוע שהוא מבצע בעצמו והן פעולות המתבצעות בשיתוף גורמים ישראלים או בין-לאומיים. פעילות האגף מתמקדת בסיוע לפיתוח בר קיימא בתחומים אלה: חקלאות, בריאות, חינוך, העצמת נשים, פיתוח קהילתי ופיתוח כלכלי-עסקי (להלן: סיוע לפיתוח)³. נוסף על הפעילות של מש"ב בעתות שגרה הוא מקיים פעילות סיוע לשעת חירום (סיוע הומניטרי) לאירועי אסון שאינם מחייבים מעורבות של פיקוד העורף של צה"ל, באמצעות רכישת הציוד הנדרש ושיגורו למדינה הנוקדת ובמידת הצורך אף באמצעות הקמת מיזמים, כדוגמת חדרי ניתוח.

3 פיתוח בר קיימא הוא המונח המקובל לתיאור מכלול הפעילויות שביסודן קידום המענה על צרכי האוכלוסייה בהווה מבלי לסכן את יכולתם של הדורות הבאים לספק את צרכיהם בעתיד. תחום זה קושר בין שלושה יסודות שיש ביניהם יחסי גומלין של השפעה ותמיכה - פיתוח כלכלי, פיתוח חברתי והגנת הסביבה.

במש"ב פועלות חמש יחידות: 1. יחידת הדרכה, שעוסקת בתכנון, בתיאום ובאישור של השתלמויות בישראל ובחול ובאחריות להפעלת מרכזי הדרכה בשלוחות המקצועיות. 2. יחידת פרויקטים, המטפלת בתיאום פעולות הסיוע בחול ואחריות לשיגור מומחים לשליחויות מקצועיות לפרקי זמן ארוכים וקצרים. ליחידה זו נוספה בשנת 2009 יחידת ה-PPP (Private Public Partnership), היוזמת פעילות סיוע בשיתוף המגזר הפרטי, בין היתר, לתמיכה בקהילה העסקית באמצעות פיתוח קשרי מסחר ויזמות עסקיות (להלן - יחידת ה-PPP). 3. יחידת תכנון וקשרי חוץ, המופקדת על התאמת פעולות מש"ב לסדר היום הבין-לאומי, קידום אינטרסים וקבלת החלטות מדיניות בתחומי הסיוע לפיתוח ועל יצירת קשרים עם מדינות ועם ארגוני סיוע שונים לביצוע פעילות משותפת לניהול הקשר עם התקשורת ומיתוג פעולות מש"ב. 4. יחידת כספים ותקצוב. 5. יחידת הערכה, המופקדת על הערכת פעולות הסיוע באמצעות מעקב ובקרה חיצוניים בנושא השלוחות השונות והמיזמים של מש"ב.

עיקר פעילות הסיוע של מש"ב מתבצע במסגרת פעילויות הדרכה והכשרה מקצועית של משתלמים מחול בישראל ובמסגרת השתלמויות דומות במדינות זרות המתקיימות במתכונת "קורס נייד" (להלן - קנ"ד). נוסף על כך משגר מש"ב לחול מומחים לשליחויות ארוכות מועד, בעיקר לשם הקמה וניהול של מרכזי הדגמה בתחומים שונים (בעיקר חקלאיים), ומומחים לשליחויות קצרות מועד, המשולבות בפעילויות ההדגמה (להלן - שק"מ). ההשתלמויות שמקיים מש"ב בארץ נעשות באמצעות שלוחות מקצועיות, אשר שלוש מהן מוחזקות על ידי מש"ב ופועלות בעבורו בלבד (להלן - השלוחות המוחזקות)⁴. בשנת 2010 פעל מש"ב באמצעות 10 שלוחות, ובשנת 2011 תוכננו פעולות הדרכה ב-11 שלוחות.

הגוף המופקד על ניהול השלוחות המוחזקות ועל ניהול ההשתלמויות בארץ מהבחינה המינהלית והכספית הוא חברה ממשלתית ושמה "האיגוד חברה להעברת טכנולוגיה", שהוגדרה כ"זרוע ביצוע" להשגת יעדי מש"ב (להלן - חברת האיגוד). חברת האיגוד פועלת עבור מש"ב ומסייעת לו להתגבר על המגבלות המוטלות על משרד ממשלתי, אשר חברה ממשלתית משוחררת מהן, בעיקר בעניין חתימה על הסכמי שיתוף פעולה עם גופים שאינם מעוניינים בקשר ישיר עם הממשלה. לבד מחברת האיגוד, גופים אחרים נותנים למש"ב שירותי הדרכה חיצוניים, ובהם מוסדות להשכלה גבוהה, מכוני מחקר, מרכזים רפואיים ואחרים (להלן - השלוחות האחרות).

בשנת 2010 היה תקציב מש"ב (ברוטו) כ-51 מיליון ש"ח - כ-11 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה וכ-40 מיליון ש"ח תקציב נטו. ההוצאה (ברוטו) באותה שנה הסתכמה בכ-35 מיליון ש"ח. לשנת 2011 הוקצו לפעולות מש"ב כ-52 מיליון ש"ח (ברוטו) - כ-11 מיליון ש"ח הוצאה מותנית בהכנסה וכ-41 מיליון ש"ח תקציב נטו. באותה שנה הסתכמה ההוצאה (ברוטו) בכ-46 מיליון ש"ח.

ביולי 2011 העסיק מש"ב 25 עובדים - 22 הועסקו במשרות שנקבעו בתקן של מש"ב, ושלושה הוצבו באופן זמני באגף ועסקו במשימות ובפרויקטים במסגרתו. כמו כן למש"ב 14 עובדים בנציגויות שונות ברחבי העולם. נוסף על כך הועסקו במשרדי מש"ב שלושה עובדים של חברת האיגוד.

בחודשים אפריל עד ספטמבר 2011 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - ביקורת המעקב או הביקורת) שתכליתה לברוק כיצד טיפל המשרד בליקויים העיקריים שצוינו בדוח ביקורת קודמת שנעשתה בשנת 2004⁵ (להלן - הביקורת הקודמת). בביקורת הקודמת נבדקו פעולות הסיוע של מש"ב למדינות מתפתחות והיבטים תקציביים וכספיים בפעילות של מש"ב ושל חברת האיגוד. בביקורת המעקב נבחנו היבטים נוספים של פעילות מש"ב ושל חברת האיגוד. הבדיקה העיקרית

4 דהיינו, מש"ב משלם, בין היתר, את עלות שכרם של העובדים בהן. ראו בעניין זה: מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, עמ' 605.

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, עמ' 603.

נעשתה במשרד החוץ ובחברת האיגוד, ובדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר וברשות החברות הממשלתיות.

פעולות לשינוי מבני ותפקודי במש"ב

מטרות העל של מש"ב, המפורטות בתכנית העבודה השנתית שלו לשנת 2010, הן גיבוש, הובלה ויישום של מדיניות הסיוע הבין-לאומי של מדינת ישראל, גיוס הניסיון, הידע והמומחיות שנצברו בישראל לשם התמודדות עם אתגרי הפיתוח באזורים שונים בעולם ומיצוב ישראל בעולם כמדינה תורמת. מש"ב פועל בהתאם לכללי עקרונות "יעילות הסיוע" המקובלים בקרב הקהילה הבין-לאומית העוסקת בסיוע לפיתוח. האגף רואה את עצמו כאמצעי מרכזי ליישום מדיניות החוץ של ישראל. ואכן, תכנית העבודה שלו כוללת פירוט יעדים ובהם הדגשת המחויבות המוסרית והערכית של פעילות מש"ב; קידום תהליכי שלום והבנה אזוריים; וקידום אינטרסים כלכליים ויצוא ישראלי באמצעות תמיכה בתהליכי צמיחה כלכלית. כמו כן, קבע מש"ב כי פעולותיו ויעדיו יותאמו לשינויים המתחוללים בתחום הסיוע הבין-לאומי ולכללים המנחים של הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח (להלן ה-OECD).⁶

מערך סיוע החוץ הכולל של ישראל

ככלל, האחריות לנושא סיוע החוץ של ישראל איננה מוטלת על גוף ממשלתי מוגדר ונושא זה בא לידי ביטוי בפעילותם של כמה משרדי ממשלה. כך למשל, משרד האוצר מעביר את תרומת ישראל לקרן הבין-לאומית לפיתוח של הבנק העולמי (IDA)⁷ המסייעת למדינות העניות בעולם באמצעות הלוואות בתנאים מיוחדים, ומשרד הביטחון מעניק סיוע הומניטרי בשעת חירום למדינות שונות באמצעות משלחות של פיקוד העורף של צה"ל.

1. מש"ב פועל בהתאם ליעדי העל שקבע ארגון האו"ם בשנת 2000 במסגרת הצהרת המילניום (MDG's)⁸, ובהתאם להצהרת פריס (משנת 2005) ולהצהרת אקרה (משנת 2008) בדבר שיתוף פעולה ותיאום לטווח ארוך בין המדינות המפותחות תוך התאמת הפעולות לצורכי המדינות המתפתחות.

לנוכח מאפייני פעילותו של מש"ב בתחום הסיוע למדינות מתפתחות יזם מש"ב, בשלהי 2009, בתהליך שקדם להצטרפותה של ישראל ל-OECD, הכנת טיוטת הצעה של החלטת ממשלה הקובעת כי האחריות לסיוע החוץ של מדינת ישראל תוטל על שר החוץ. בדברי ההסבר להחלטה המוצעת נכתב, כי על מנת להסדיר, ליעל ולהביא לכך שיהיה גורם אחראי לכלל היבטי סיוע החוץ של מדינת ישראל, תוטל על שר החוץ האחריות לקביעת המדיניות, התיאום, האישור והביצוע של סיוע החוץ. קידום החלטת הממשלה בא לידי ביטוי גם ברשימת יעדי מש"ב לשנת 2010. יצוין כי ההצעה לעגן בהחלטת ממשלה את האחריות לסיוע החוץ קודמה בהליך פנימי במשרד ולא שותפו בו משרדי ממשלה אחרים.

The Organization for Economic Cooperation and Development 6
International Development Association 7

Millennium Development Goals. יעדי העל הם: ביעור העוני הקיצוני והרעב, השגת חינוך יסודי 8
אוניברסלי, עידוד שוויון בין המינים, הפחתה בתמותת הילדים, שיפור בריאות האימהות, מאבק באיידס, במלריה ובמחלות אחרות, שמירה על איכות הסביבה ופיתוח שותפויות גלובליות לפיתוח.

הביקורת העלתה כי אף שמש"ב מייחס חשיבות רבה להסדרת כלל היבטי סיוע החוץ, במועד סיום הביקורת טרם השלימו הדרגים המקצועיים במשרד את הכנת הטיוטה של החלטת הממשלה וזו טרם הועברה לעיון השר ולאישורו, לצורך העברתה לדיון ולהכרעה בממשלה. ראוי אפוא שהמשרד יחיש את פעולותיו להשלמת הטיפול בהכנת טיוטת ההצעה של החלטת הממשלה.

2. הצטרפותה של ישראל ל-OECD בספטמבר 2010 הרחיבה את מעורבותה בתהליכי קביעת מדיניות הסיוע העולמית. בעקבות ההצטרפות לארגון נדרשה ישראל להגביר את מחויבותה לסיוע החוץ ולהתאים את יעדיה, את דפוס הפעילות שלה ואת היקף פעילותה בתחום הסיוע לשינויים המתחוללים בעולם ולכללים המנחים של ה-OECD. מדינות החברות בוועדה לפיתוח וסיוע של ה-OECD (DAC)⁹ מחויבות לתרום כספים בשיעור 0.7% מהתוצר הלאומי הגולמי שלהן (להלן - תל"ג) או 100 מיליון דולר למטרת סיוע חוץ. מדינת ישראל משמשת רק כמשקיפה בוועדה ושיעור השתתפותה בהקצאות הסיוע למדינות מתפתחות מזערי יחסית למקובל (פחות מ-0.07% מהתל"ג). מאז ההצטרפות הגביר מש"ב את מעורבותו בעבודת הארגון ומומחי מש"ב השתתפו בכמה מפגשים מקצועיים של גופי ה-OECD השונים. מש"ב הציע לקבל החלטה עקרונית להעלאה מדורגת של תקציבי הסיוע של ישראל ל-0.17% מהתל"ג, כפי שנדרש מהמצטרפות החדשות לאיחוד האירופי. במועד סיום הביקורת היה הסיוע שמעניקה ישראל למדינות מתפתחות מצומצם בהיקפו והתמצה בעיקר בסיוע טכני (סיוע הניתן באמצעות הקניית ידע ומיומנויות) ובסיוע הומניטרי. יצוין כי סוגי סיוע אלה הם רק שניים מארבעת סוגי הסיוע המקובלים על פי ההגדרה המקצועית של ה-DAC¹⁰.

הצטרפות ישראל ל-OECD משפיעה הן על מעמדה של ישראל כמדינה המעורבת בקביעת מדיניות הסיוע העולמית והן על מאפייני הפעילות הכוללת של ישראל בתחום סיוע החוץ ועל היקפו.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי במסגרת הפעולות להשלמת הטיפול בהכנת טיוטת ההצעה של החלטת הממשלה תבחן הנהלת המשרד את ההשפעות המעשיות של הצטרפות ישראל ל-OECD ותציגן לפני מקבלי החלטות המדיניות בממשלה.

שדרוג מש"ב ל"סוכנות סיוע החוץ של מדינת ישראל"

במסמך של סמנכ"ל מש"ב דאז, מר חיים דיבון, אל המשנה למנכ"ל דאז, מר רפאל ברק, מפברואר 2010, שעיקרו המלצה לשינוי ארגוני במש"ב, הועלה הצורך ליצור מסגרת ארגונית חדשה למש"ב, על מנת שיוכל למלא את ייעודו כ"כלי אסטרטגי" במדיניות החוץ של ישראל. הסמנכ"ל ציין כי המשרד מעולם לא הגדיר את מש"ב כזרוע מדינית וביצועית, וכפועל יוצא לא הגדיר את תחומי אחריותו, את אופן איוש בעלי התפקידים במש"ב, את אופן תקצובו ואת תורת העבודה שלו. במסמך הוצע כי מטה מש"ב ישמש כסוכנות סיוע החוץ של מדינת ישראל אשר יפעל מתוך המשרד כגוף אוטונומי הכפוף ישירות לשר החוץ או לסגנו.

הנושא בא לידי ביטוי גם בהמלצותיו של צוות בראשות המשנה למנכ"ל המשרד דאז לשינוי ארגוני ומבני במשרד, אשר פורסמו במחצית הראשונה של שנת 2010. אחת ההמלצות הייתה לבחון את

9 Development Assistance Committee. המטרה שלשמה הוקמה הוועדה היא הגדלת היקף התרומות המיועדות למדינות מתפתחות ושיפור אופן הקצאת המשאבים המיועדים לפיתוח בר קיימא.

10 על פי הגדרה זו, המכונה ה-ODA (Official Development Assistance), שני סוגי הסיוע האחרים הם מענקים לפיתוח בר קיימא ו"הלוואות רכות" הדומות במהותן למענקים.

האפשרות להקים סוכנות סיוע חוץ, להגדיר את יעדיה ותפקידיה, את המבנה שלה ואת מעמדה המשפטי. בהתאם להצעה, מסקנות הצוות שיוקם היו אמורות להימסר להנהלת המשרד בתוך שלושה חודשים ממועד הקמתו.

יצוין כי אחד מיעדי המשרד לשנת 2011, כאמור בתכנית העבודה המשרדית לשנה זו, היה העמקת שותפותה של ישראל בסדר היום העולמי החדש על ידי הפיכת מש"ב לסוכנות סיוע חוץ של מדינת ישראל.

הביקורת העלתה כי בסוף שנת 2010 קיים מנכ"ל המשרד מר רפאל ברק, בשיתוף גורמים שונים במשרד, דיונים בנושא המודל של סוכנות הסיוע, אולם במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011 טרם התקבלה החלטה בנושא זה. כמו כן הועלה כי אף שטרם סוכמו ההמלצות לשדרוג מש"ב, מציג מש"ב את עצמו, בין היתר בדוח השנתי שלו ובאתר האינטרנט שלו, כ"סוכנות הסיוע הלאומית של ישראל".

בביקורת נמצא כי המשרד מקדם, באופן בלתי תלוי בשינוי המבני המוצע במש"ב, הליך חתימה על הסכם התקשרות ארוך מועד עם חברת האיגוד (ראו להלן) בלא שנדונו ההשפעות של התקשרות זו על השינוי המבני המוצע במש"ב ובלי שנבחן אם היא תואמת את יעדיו ומאפייניו של השינוי העתידי. לדעת משרד מבקר המדינה הדבר אינו עולה בקנה אחד עם העובדה שבמסגרת הדיונים לשדרוג מש"ב לסוכנות סיוע חוץ עתידות להתקבל החלטות בנוגע למבנה הארגוני של הסוכנות, לרבות המבנה המשפטי הרצוי שלה והבנייתו מחדש של מש"ב בתוך המבנה המשרדי ההיררכי, בכלל זה כיחידה הנסמכת למשרד. הדעת נותנת כי לנושאים אלה ואחרים עשויה להיות השפעה על מערכת יחסי הגומלין בין מש"ב לחברת האיגוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות הנושא, נוכח השינויים המתחוללים לאחרונה בתחום סיוע חוץ ונוכח הסכם ההתקשרות ארוך הטווח המתגבש עם חברת האיגוד, על הנהלת המשרד לחדש בהקדם את תהליך בחינת המודל המבני הראוי של פעילות מש"ב ואת השפעותיו על ההתקשרות עם חברת האיגוד.

בתשובתו ציין המשרד כי עם תחילת עבודתו של סמנכ"ל מש"ב הנוכחי באוגוסט 2011 חודש תהליך הבחינה וההיערכות הפנימי של מש"ב במסגרת תהליך שינוי ארגוני וכי הכוונה היא להתמקד בהגדרת היעדים והצרכים של עבודת מש"ב במחצית הראשונה של 2012.

פעולות הסיוע של מש"ב

אחת מפעילויות הסיוע העיקריות של מש"ב היא קיום השתלמויות בארץ והדרכה במסגרת קנ"דים בחו"ל. רוב ההשתלמויות בארץ מתקיימות באמצעות שלוש השלוחות המוחזקות: (א) המרכז הבינלאומי להכשרה על שם גולדה מאיר (להלן - מרכז כרמל). (ב) מרכז הדרכה בינלאומי על שם א' עופרי השוכן בירושלים (להלן - מרכז עופרי) (ג) המרכז לשיתוף והדרכה חקלאית בינלאומית של משרד החקלאות (להלן - סינדקו).

מש"ב מסייע למדינות מתפתחות גם על ידי שיגור מומחים לחו"ל לשק"מים ולשליחויות ארוכות מועד. מש"ב גם מקיים השתלמויות מיוחדות בחו"ל ביזמת גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים או ביזמת ארגונים בין-לאומיים, בדרך כלל במימון המלא או החלקי של היוזמים ובשיתוף פעולה עם גורמים ממשלתיים במדינה מקבלת הסיוע. נוסף על כך מסייע מש"ב למשתלמים יחידים הבאים

לארץ לעסוק בהתמחות בפיקוח של חוקר ישראלי, מקיים סורים מקצועיים ושולח נציגים מטעמו להשתתף בכנסים בין-לאומיים.

בביקורת המעקב נמצא כי מאז שנת 2006 שינה מש"ב את תפיסתו לגבי הסיוע הבין-לאומי והחליט כי יושם דגש רב יותר על יעילות הסיוע, אשר תיבחן בעיקר לפי המידה שבה הסיוע מאפשר למלא את צורכי מקבלי הסיוע, ולא דווקא לפי מידת התאמתו לרצונם של נותני הסיוע. בעקבות שינוי זה גובשה שיטת עבודה חדשה שבמסגרתה הוחלט, בין היתר, כי במקום להכין מראש תכניות הדרכה כ"קורסי מדף" המוצעים למשתלמים, כשם שהיה נהוג בעבר, יוכנו תכניות ההדרכה בעיקר בהתאם לצרכים העולים מהמשובים המתקבלים מהנציגויות ומגופים אחרים ובתיאום עם האגפים המרחביים במשרד.

תכנון פעולות מש"ב

1. תכנית העבודה לשנת 2010 שפרסם מש"ב כללה את התכנון התקציבי ואת פעילות ההדרכה לאותה שנה. בתכנית זו פורטו, בין היתר, קורסי ההדרכה המתוכננים בארץ; קנ"דים המתוכננים בחו"ל והשליחויות קצרות המועד שיתקיימו בחו"ל. נוסף על כך פורטו המיזמים ארוכי המועד שאותם הוא מפעיל בכמה מדינות בעולם.

הביקורת העלתה כי מש"ב לא הכין תכנית עבודה כוללת לשנת 2011 פרט לרשימת קורסי ההדרכה בארץ ובחו"ל לאותה שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעת הכנת תכנית העבודה הכוללת של האגף ראוי לכלול בה הנחיות בנושא פעולות תכנון, מעקב ובקרה שיסייעו לבחון את היעילות והאפקטיביות של הפעילות על פי מאפייניה.

2. רוב היזמות בנושא שליחויות קצרות מועד ממומשות באופן שאיננו מתוכנן מראש. הסיבה העיקרית לכך היא ששליחויות אלה מבוצעות בהתאם לבקשות שמפנות הנציגויות למש"ב באופן שוטף במשך השנה, בעקבות פגישות של עובדי הנציגות עם גורמים ממשלתיים, ציבוריים, מקומיים או אחרים ולעתים גם בעקבות פניות ישירות ממבקשי הסיוע. בנסיבות אלה קשה אף להעריך מראש את מספרן של שליחויות אלה ואת התקציב שיידרש לביצוען.

לעומת זאת, שליחויות ארוכות מועד ניתנות מבחינה מהותית להערכה מראש, הן במספרן והן בתקציב לביצוען. אף על פי כן הביקורת העלתה כי מש"ב לא מקצה מראש בתקציבו כספים למימון שליחויות ארוכות מועד שעתידות להיווסף לתכנית העבודה השנתית. אם נדרשות התאמות בתקציב במשך השנה, מתוקצבות שליחויות אלה מכספי הכנסות ממקורות חוץ, המופקדים כפעולה חוץ-תקציבית בפיקדון למטבע חוץ בבנק ישראל (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר כי פעילות מש"ב המתבצעת שלא במסגרת תכנית עבודה כוללת שגובשה על בסיס הליכי תכנון תקציביים עלולה לפגוע בתכנון וביישום המיטבי של הפעילויות ומימונן, ובכלל זה היא עלולה לגרום לצורך לבצע התאמות תקציביות במהלך שנת העבודה עצמה. ככלל אין מקום לנהל בדרך זו פעילויות אשר ניתנות לתכנון מראש.

המשרד הודיע בתשובתו כי לעניין תכנון פעולות מש"ב מתבצעת עבודת מטה לגיבוש מסמך הכולל את הפעילויות הצפויות, הפעילויות המתוכננות והביצוע בפועל. המשרד הציג מתווה שמתאר את עקרונות פעילותו בנושא זה.

3. יחידת ההערכה במש"ב עוקבת אחר פעילות הסיוע ופועלת לניתוח יעילותה ולהערכתה, בין היתר על סמך דוחות סיום הקורסים בארץ ובחו"ל, וכן על סמך משובי המומחים והמשתתפים ומסמכים שונים של גופים העוסקים בסיוע חוץ. בהתאם לתקנון שירות החוץ, הכנת תכנית הדרכה שנתית מתבצעת על פי סיכומי ישיבות תכנון שמקיים מנהל יחידת ההדרכה עם כל ראשי שלוחות מש"ב בשיתוף נציגי יחידת ההערכה. מטרת התהליך היא יישום לקחים מהקורסים שהתקיימו בשנה הקודמת, רענון הקורסים הנלמדים ועדכוןם.

מהביקורת עולה כי הגם שיחידות מש"ב מתייעצות עם יחידת ההערכה באופן שוטף לגבי נושאים שונים כגון שינוי תוכני קורסים ובחירת נושאים חדשים, הרי שמשנת 2006 יחידת ההערכה לא שותפה בישיבות התכנון שקיימה יחידת ההדרכה בכל תחילת שנת עבודה לגיבוש של תכנית ההדרכה השנתית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש להקפיד על שיתוף של יחידת ההערכה בתהליך התכנון וההבניה של תכנית ההדרכה השנתית בהתאם להוראות התקנון ולשם ייעול ההדרכה.

בתשובתו הודיע המשרד כי יחידת ההערכה תשותף בתהליך התכנון וההבניה של תכנית ההדרכה השנתית של מש"ב.

פעולות להדרכה ולהכשרה מקצועית

1. בטבלה שלהלן נתונים על כל אחד מסוגי הפעילות של מש"ב בשנים 2008-2010 ועל הפעילויות המתוכננות לשנת 2011, וכן נתונים ממוצעים על השנים 2001-2003 (שהוצגו בביקורת הקודמת) ועל השנים 2008-2010:

2011	2010-2008 (ממוצע)	2010	2009	2008	2003-2001 (ממוצע)	סוג הפעילות / השנה
120	118	114	99	142	119	מספר ההשתלמויות בארץ
2,426	2,532	2,459	2,375	2,762	2,764	מספר המשתלמים
91	106	97	110	110	112	מספר המדינות
71	81	76	82	84	132	מספר הקנ"דים
2,522	4,643	3,979	4,357	5,594	6,475	מספר המשתלמים
31	35	38	35	33	45	מספר המדינות
109	101	130	89	83	159	מספר השק"מים
46	36	43	31	34	39	מספר המדינות
7	8	8	8	9	16	מספר השליחים לפרק זמן ארוך
5	6	6	7	6	10	מספר המדינות

מניתוח נתוני פעילות מש"ב הממוצעים בשנים 2008-2010 בהשוואה לשנים 2001-2003 שנבחנו בביקורת הקודמת עולה כי ככלל חלה ירידה בהיקף פעילותו של מש"ב בעיקר בתחומי הקנ"דים והשליחויות לפרק זמן ארוך, אם כי מספרן הממוצע של ההשתלמויות שהתקיימו באותן השנים נותר דומה.

הירידה בהיקף פעילות מש"ב באה לידי ביטוי, למשל, בכך שמספר הקנ"דים הממוצע בשנים 2010-2008 היה קטן בכ-39% ממספרם הממוצע בשנים 2001-2003, ובכך שמספר המשתלמים בהם היה קטן בכ-28% ממספרם הממוצע באותן שנים. מספר השק"מים בשנים 2010-2008 היה קטן בכ-36% ממספרם הממוצע בשנים 2001-2003, ומספר השליחים לפרק זמן ארוך היה קטן בכ-50% ממספרם הממוצע באותם שנים.

המשרד הודיע בתשובתו כי הוא סבור שמגמת הצמצום בהיקף הקנ"דים בחו"ל איננה מתיישבת עם המדיניות בתחום סיוע החוץ והיא נגרמת בין היתר עקב עליית מחירי הקנ"דים, עקב חוסר תקציב של גורמים מקומיים לכיסוי ההוצאות הדרושות לקיום קנ"ד ועקב קושי באיתור מומחים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהמשרד יבחן את התוצאות המעשיות הנגזרות ממגמת הירידה בפעילות מש"ב והשלכותיהן על יישום מדיניותו בתחום סיוע החוץ.

2. רוב פעולות ההדרכה של מש"ב מתבצעות כאמור באמצעות שלוש השלוחות המוחזקות. במרכזי ההדרכה שבשלוחות האחרות מקיים מש"ב פעולות הדרכה שמבצעים בתשלום גופים ציבוריים או פרטיים.

הביקורת העלתה כי התקשרותו של מש"ב עם מרכזי ההדרכה שבבעלות פרטית התבצעה במשך השנים בלא שנגקטו הפעולות המתחייבות מחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ומתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, לביצוע מכרז או לקבלת פטור ממנו.

נמצא כי בפגישה שהתקיימה במשרד בנובמבר 2009 בהשתתפות חשב המשרד ומנהל יחידת מינהל ותקציב במש"ב הוחלט כי מש"ב יביא לאישור ועדת המכרזים את תכנית העבודה המפורטת והמתוקצבת לשנת 2010 לפני תחילת השנה, על מנת שתדון במתן פטור ממכרז להתקשרות עם כל אחד ממרכזי ההדרכה.

נמצא כי למרות החלטה זו, בין נובמבר 2009 למאי 2011 הובאה לאישור הוועדה בקשה אחת בלבד להתקשרות פטורה ממכרז עם מרכז הדרכה. בעקבות כך פנה אגף כספים במשרד במאי 2011 לאגף מש"ב וציין כי החל ב-1.9.11 לא יאושרו התקשרויות עם מרכזי הדרכה ללא אישור ועדת המכרזים. רק ביולי 2011, במהלך הביקורת, כשנה וחצי לאחר מועד ההחלטה, התקיימה במשרד פגישת עבודה בנושא המכרזים למרכזי ההדרכה בהשתתפות נציגים ממש"ב ויועץ לענייני מכרזים מטעם משרד האוצר.

באותה פגישת עבודה, לאחר שהובהר כי חלה חובת התקשרות במכרז עם כל אחד ממרכזי ההדרכה, סוכם כי ייאספו נתונים לגבי תוכני ההשתלמויות כתשומה הכרחית לפעילויות ההדרכה של מש"ב ולגבי כל אחד ממרכזי ההדרכה שמש"ב מבקש להתקשר אתו באמצעות מכרז, על מנת להעריך את עלות ההתקשרות עם כל אחד מהמכרזים ולצורך גיבוש נוסח מתאים למכרז. בנובמבר 2011 פורסם המכרז לאיתור מרכזי הדרכה לצורך פעילות מש"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנסיבות העניין לא היה מקום לעיכוב ממושך של שנה וחצי לצורך נקיטת פעולות אשר יבטיחו כי ההתקשרויות יתבצעו בהתאם להוראות החוק, וכי על המשרד לפעול לכך שהטיפול בנושא יושלם במהרה כדי שהתקשרותו עם מרכזי ההדרכה תיעשה בהתאם להוראות הדין.

3. בביקורת הקודמת נמצא כי במרכז כרמל לא התקיים מערך מלא של השתלמויות במשך כל השנה, בין היתר בגלל צמצום בהיקף ההשתלמויות, אף שמש"ב משתתף במימון החזקת מרכז כרמל ועובדיו במשך כל השנה. ברוח הביקורת הקודמת נכתב כי דווקא משיקולי חיסכון תקציבי היה חשוב לנצל את מרכז כרמל לפעילות של שלוחות אחרות שאין להן מבנה משלהן ובכך לחסוך בתשלום הוצאות האכסניה של ההשתלמות ושל המשתלמים.

ביקורת המעקב העלתה כי בשנים 2009-2011 התקיים מערך מלא של השתלמויות במרכז כרמל ברובם המכריע של ימי השנה, למעט בימי חג וחופשות. בנסיבות אלה מטבע הדברים לא התקיימו במרכז השתלמויות של שלוחות אחרות שאין להן מבנה משלהן.

מיזמים ארוכי מועד

על פי רוב מיזם ארוך מועד כולל שיגור של מומחה ישראלי לשליחות של שלוש או ארבע שנים, בחינה של תנאי השטח על ידו לצורך זיהוי הבעיות המקצועיות במקום והצעת דרכים מתאימות לפתרון, והקמה וניהול של מרכזי הדגמה כגון חוות חקלאיות או מתקנים רפואיים. ככלל, המומחה מטעם מש"ב מלווה את המיזם באופן רצוף ומדריך את התושבים המקומיים בניהול מרכז ההדגמה. לעתים פעילותו של מש"ב במיזם ארוך מועד מתבצעת בשיתוף גופי סיוע בין-לאומיים.

בשנת 2007 שהו שמונה מומחים מטעם מש"ב בשליחות ארוכות מועד בחמש מדינות באפריקה ובאסיה; בשנת 2008 שהו תשעה מומחים בשש מדינות באפריקה, באסיה ובמרכז אירופה; בשנת 2009 שהו שמונה מומחים בשבע מדינות באפריקה, באסיה ובמרכז אירופה ובשנת 2010 שהו שמונה מומחים בשש מדינות באפריקה, באסיה ובמרכז אירופה.

במסגרת הבקרה שמקיים מש"ב על פעילות המומחים מתקיימים הליכי דיווח קבועים של המומחים למטה מש"ב. פרט לדיווחים אלה ולביקורי מטה באזורי הפעילות, בעת שמתבצעים מיזמים משותפים עם גורמים בין-לאומיים מתקיימת אחת לשישה חודשים ועדת היגוי הבוחנת את התקדמות המיזם ואת הצרכים שנוצרו בעקבות תפעולו וקובעת האם להאריך. במסמך של יחידת ההערכה בנושא "תכנית עבודה - עדכון מיולי 2011" ציינה היחידה כי בכוונתה לקיים בדיקות בכמה מיזמים ארוכי מועד שמקיים מש"ב במדינות באפריקה ובאסיה.

1. **מיזם באפריקה**: בביקורת הקודמת נבחנו שני מיזמים ארוכי מועד של מש"ב. האחד - הקמת מרכז רפואי בבית חולים במדינה באפריקה, והשני - הקמת חוות הדגמה חקלאית במדינה במזרח הרחוק. בשני מיזמים אלו נמצאו חריגות בהיקף הבנייה, בלוח הזמנים ובעלויות. אשר למיזם האמור במדינה באפריקה, בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי על המשרד לנתח את מהלך האירועים ולהפיק מהם לקחים, ובכלל זה עליו לקבוע נהלים כדי להימנע מליקויים דומים במיזמים מסוג זה בעתיד.

ביקורת המעקב העלתה כי המיזם במדינה באפריקה הועבר ביוני 2004 לתחום אחריותה של חטיבת הנכסים של המשרד והשלמתו הוגבלה לעלות תקציבית נוספת של 500,000 דולר. המיזם היה אמור להתבצע בשנים 1999-2001, אך בפועל ביצעו הסתיים ביזמת המדינה מקבלת הסיוע בינואר 2009, בסמוך למועד השלמת העבודות ומסירת מבנה בית החולים.

בהתאם לדוח שהגישה במאי 2009 חטיבת תקציבים במשרד למנכ"ל המשרד דאז מר יוסף גל, עלות המיזם בשנים 2000-2009 הייתה כ-12.5 מיליון ש"ח.

בביקורת המעקב נמצא כי לא יושמו המלצות משרד מבקר המדינה - הנהלת המשרד ומש"ב לא הפיקו לקחים מהחריגות בהיקף הבנייה, בלוח הזמנים ובעלויות של המיזם ולא קבעו הנחיות שמטרתן למנוע ליקויים דומים במיזמים מסוג זה בעתיד.

המשרד הודיע בתשובתו כי מאז הביקורת הקודמת לא היה מיזם בהיקף דומה לזה של המיזם הרפואי באפריקה. המשרד פירט את עמדתו ולפיה אין בסיס להשוואה בין מיזם זה למיזמים אחרים של מש"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהפקת לקחים ובבחינת הליכי התכנון והבקרה הנעשים בקשר למיזמים יש כדי להביא לשיפור הביצועים של המשרד לגבי כלל המיזמים גם אם אינם רחבי היקף או אינם בעלי מאפיינים ייחודיים.

2. מיזם במזרח הרחוק: בביקורת הקודמת בחן משרד מבקר המדינה מיזמים חקלאיים במדינה במזרח הרחוק והעיר כי ראוי שהמשרד יקבע אמות מידה להקמה ולתפעול של מיזם ארוך טווח וכללים להינתקות ממנו. כמו כן, קבע כי ראוי שמש"ב יקבע תקציב רב-שנתי למימון מיזמים אלו, וכי לאחר שיפסיק לנהל אותם יעקוב, במשך פרק זמן שייקבע מראש, אחר התקדמותם. בתשובתו למשרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת הקודמת הודיע המשרד כי מש"ב החליט שהתקופה המיטבית למעורבות במיזם ארוך מועד היא ארבע שנים, והתקופה המרבית לכך היא חמש שנים.

ביקורת המעקב העלתה כי בספטמבר 2011, אחד המיזמים, חוות הדגמה לבקר לחלב במדינה במזרח הרחוק, שביצעו החל בשנת 2001, עדיין מתנהל באמצעות מומחה בשליחות ארוכת מועד.

המשרד ציין בתשובתו כי המשך פעילותו של מומחה מש"ב במיזם זה נעשה לבקשת המדינה מקבלת הסיוע כדי להבטיח שניהול המיזם יצליח ושהמיזם יוסב למרכז ידע ממלכתי. המדינה במזרח הרחוק גם מממנת 60% מעלות המומחה ששליחותו תסתיים בסוף שנת 2012, ואז יפעל המשרד לשינוי כללי ההתקשרות והמחויבות התקציבית כלפי אותה המדינה.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי מיזמים ארוכי מועד של מש"ב עדיין אינם מנוהלים בהתאם לאמות מידה שהותוו מראש ואין כללים ועקרונות מנחים אשר יבטיחו ניהול מיטבי של המיזמים. כאמור בביקורת הקודמת, גם בתקנון שירות החוץ אין הנחיות בכל הנוגע לשק"מים ולשליחויות ארוכות מועד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד כי לדעתו נודעת חשיבות עליונה לבחינה פרטנית של כל מיזם בנפרד בלי לקבוע מראש מסמרות בעניין התקופה המיטבית למעורבות במיזם ארוך מועד. עוד הודיע המשרד כי בשנת 2011 הוא החל בביצוע תהליך סדור של הקמת מיזמים ארוכי מועד הכולל יסודות קבועים, וכי כל המיזמים הגדולים הנמצאים כעת בתהליך הקמה ייבנו במתכונת זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמש"ב יפעל לניסוח אמות מידה, כללים והנחיות בנושא מיזמים ארוכי מועד.

3. מרכז הייעוץ במדינה באסיה : מש"ב החל את פעילותו במדינה באסיה בשנת 2003 במסגרת מיזם להקמת כמה מרכזי ייעוץ לעסקים קטנים ובינוניים במרכז אסיה. מאז סיים מש"ב את פעילותו בכל יתר מרכזי הייעוץ שהוקמו, פרט למרכז הייעוץ באותה המדינה, שבה אין לישראל נציגות תושבת¹¹ (להלן - מרכז הייעוץ). במרכז הייעוץ מתקיימות כמה פעילויות ובכלל זה הפצת מידע על קורסי מש"ב בארץ, ייעוץ והכוונה לגופים מקומיים ובין-לאומיים ושיתוף פעולה עם חברות ישראליות הפועלות במקום.

שלא כמיזמים אחרים של מש"ב, מרכז הייעוץ פועל בניהולו של מומחה מקומי (ולא ישראלי) בתחום הצאן והבקר. למש"ב, המממן את המיזם, אין קשר ישיר עם המומחה, והוא אינו מקבל ממנו דיווחים שוטפים על הפעילות הנעשית במסגרת המיזם. אולם מש"ב מקבל דיווחים מעובדי השגרירות במדינה שכנה המבקרים שם לעתים. למרכז הייעוץ אין מעמד חוקי במדינה באסיה ולכן פעולותיו של המומחה מוצנעות.

בדוח ביקורת שנעשתה במרכז הייעוץ באפריל 2008 על ידי מנהל אגף אירו-אסיה במשרד והציר במדינה אחרת באסיה נכתב כי במתכונת של המרכז כפי שהייתה אז הוא אינו מממש את ייעודו, פעילותו בייעוץ לעסקים איננה יעילה בדרך כלל ואין בידיו תכנית עבודה. ביוני 2011 קיימו גורמים במש"ב ביקור מטה במרכז במדינה באסיה והועלה הצורך בארגונו מחדש של מרכז הייעוץ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד סיום הביקורת, למעלה משלוש שנים לאחר שהוכן הדוח במרכז הייעוץ, לא ננקטה כל פעולה ממשית לארגון מחדש של המרכז אף שבמיזמים כאלה, שמתכונת הפעלתם חורגת מהמתכונת המקובלת במש"ב, נדרשים פיקוח ובקרה צמודים והליך הערכה קפדני לבחינת המשך ההשקעה בפעילות. לפיכך על המשרד לקיים הליך בקרה ופיקוח כדי לבחון אם המשך ההשקעה בפעילות זו אכן מוצדק. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה יש להפיק לקחים מאופן ביצועם של מיזמים כדוגמת המיזם במדינה באסיה, כדי לסייע לגיבוש נוהל שיכלול אמות מידה להקמה ולתפעול של מיזמים בכלל, ומילוי צרכיו הייחודיים של מיזם מסוג זה בפרט.

בתשובתו הודיע המשרד כי מסקנותיו מביקור המטה שקיים במקום באמצע שנת 2011 זהות למסקנות הביקורת ואלה ייושמו במהלך שנת 2012.

4. מיזם חקלאי בדרום אפריקה : ככלל, פעילותו של מומחה מטעם מש"ב במסגרת מיזם ארוך מועד מתבצעת בשיתוף פעולה עם משרד ממשלתי מקומי. מאוגוסט 2004 פועל בדרום אפריקה מומחה מטעם מש"ב בשליחות ארוכת מועד בתחום החקלאות, שלא במסגרת תכנית פיתוח רחבת היקף וללא שותפות עם הממשל. שהותו והוצאותיו של המומחה בדרום אפריקה ממומנות באמצעות תורם חיצוני אשר מעביר את הכספים לחברת האיגוד, על פי חוזה ההתקשרות ביניהם. התורם אף משתתף במעקב אחר ביצוע השליחות. מאפייני פעילות אלו הם ייחודיים ושונים מפעילות מש"ב במדינות אחרות.

בפברואר 2011 התקיים ביקור מטה מש"ב בדרום אפריקה. מדוח שהוכן בעקבות הביקור עולה כי פעילותו של המומחה התאפיינה בעיקר בעזרה לקהילות ולחקלאים יחידים באופן מקומי ונקודתי אולם לא מהווה חלק ממערך סיוע מקובל של שותפות עם תכניות פיתוח ממשלתיות רחבות היקף. לנוכח מאפיינים אלו, פעילות זו, במועד הכנת דוח ביקור המטה, היתה בעלת תוצרים תדמיתיים כלליים בלבד. בדוח הומלץ ששגרירות ישראל בדרום אפריקה תפעל לקידום שיתוף פעולה בין מש"ב ובין גוף ממשלתי הקשור למשרד התעשייה והמסחר במדינה זו, כדי שהם יגבשו יחד תכנית

11 נציגות תושבת - נציגות ישראל שמקום מושבה הקבוע בארץ הכהונה.

פיתוח רחבת היקף לנוכח העובדה שהסתמן כי זהו הגוף הממשלתי היחיד בדרום אפריקה שמעוניין בשיתוף פעולה כזה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח מאפייניו הייחודיים והחריגים של המיזם, נוכח משך הזמן מאז החל המיזם ונוכח ממצאי דוח ביקור המטה האמור, ראוי כי מש"ב והנהלת המשרד ימשיכו לקיים מעקב פרטני גם אחרי מהלכי התקדמותו של פרויקט זה, כדי לוודא שביצעו עולה בקנה אחד עם עקרונות ההפעלה ומטרות היסוד של מש"ב.

5. מעקב שוטף: לרשות מש"ב עומדת תכנת מחשב שבה אמורים להיות מוזנים נתוני הפעילות של המיזמים. בביקורת הועלה כי מש"ב אינו מקיים מעקב אחיד אחר הפעילות המתבצעת במסגרת מיזמים ארוכי מועד, וכי יחידת הפרויקטים אינה משתמשת בתכנת המחשב ועל כן זו אינה מציגה את תמונת המצב העדכנית בנושא המיזמים.

במרץ 2011 הוצע להנהלת מש"ב לשדרג את תכנת מש"ב הכוללת כלים שונים למעקב, לעדכון ולניתוח של נתונים שביכולתה לסייע בשיפור דרכי התכנון, הניהול וההערכה של המיזמים. לא נמצא כי הנהלת מש"ב קיבלה החלטות בנוגע להצעה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ממצאיו של הפרק מלמדים על הצורך בחיזוק שלושה נדבכים הנוגעים לניהול מיזמים ארוכי מועד של מש"ב ולמעקב אחריהם: האחד, גיבוש אמות מידה ועקרונות מנחים להליך קבלת ההחלטות בדבר קביעת מתווה הפעילות של המיזם ויישומו. השני, הכנת תכנית מפורטת בנוגע לכל מיזם שתכלול את מטרות המיזם, לוח הזמנים לביצועו, את תקציבו ואבני דרך ליישומו. השלישי, קיום פעולות פיקוח והערכה שוטפות בנושא יישומם של המיזמים. לפעולות הפיקוח וההערכה השוטפים נודעת חשיבות יתרה כאשר מדובר במיזמים רב-שנתיים או במיזמים בעלי מאפייני פיתוח חריגים.

קידום שיתוף הפעולה בין מש"ב לחברות ישראליות

בשנים האחרונות מייחס מש"ב חשיבות רבה לשילוב המגזר העסקי בתכניות הפעולה שלו באמצעות שיתוף פעולה עם חברות ישראליות הפועלות באזורים שבהם פועל מש"ב והעוסקות בתחומים המשיקים לפעילותו. שיתוף פעולה זה עשוי להתבצע בכמה אופנים, ובהם פיתוח טכנולוגי והקניית ידע ומיומנויות בענפי חקלאות, מים, רפואה וחינוך. לגישה זו, קורסים שמקיים מש"ב בארץ ובהר"ל וכן שליחויות ארוכות מועד אמורים להיבחן, ובמידת האפשר להתעצב גם בהתאמה לאפשרות שילובו של המגזר העסקי בביצוע הפעילות או בחשיפת הידע המועבר למשתתפי הקורס. במש"ב רואים בשיתוף הפעולה עם החברות הישראליות גורם מקדם לפעילות מש"ב ולקהילת העסקים ואף מנוף שיווקי חשוב לתוצרת "כחול לבן". על יסוד גישה זו ובהתאם למודלים דומים בעולם הוקמה במש"ב בשלהי שנת 2009 יחידת ה-PPP, הפועלת במסגרת יחידת הפרויקטים במש"ב.

1. בביקורת הקודמת צוין כי בדיונים שהתקיימו בלשכת מנכ"ל המשרד בשנת 2003 הוצע להקים צוות שיבחן אפשרויות שיתוף פעולה עם חברות ישראליות, על מנת להגדיל את המקורות הכספיים לפעילות מש"ב והמנכ"ל קבע שיש לבחון את הרעיונות מן הבחינה המשפטית. בביקורת הקודמת נמצא כי הצוות האמור לא הוקם ולא הוכנה חוות דעת משפטית בנושא.

בביקורת המעקב נמצא כי בספטמבר 2005 התכנסה ועדת היגוי שחבריה היו נציגים ממשרד החוץ ומכמה משרדי ממשלה לדיון בנושא "מש"ב כמנוף לקידום הייצוא הישראלי". הצוות החליט כי יוקם "צוות יישום" בראשות סמנכ"ל מש"ב ובהשתתפות נציגים של משרדי הממשלה הרלוונטיים, המכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי (להלן - מכון הייצוא)¹², סינדרקו וחברת האיגוד. עוד החליט הצוות כי הוא יפעל לחזק את הקשר של מש"ב עם המגזר הפרטי או העסקי.

צוות היישום קבע כמה יעדים לביצוע פעילות מש"ב במדינות יעד שונות בעזרת חברות מסחריות. בין היעדים צוינו: הידוק הקשר בין משרדי הממשלה ובניסן לסקטור הפרטי; גיבוש נוהלי עבודה מתואמים מול נספחי התמ"ת בחו"ל; קיום סמינר במכון הייצוא לצוותי שלוחות מש"ב ועידוד פעילות מש"ב מול הסקטור הפרטי במדינות שהן במוקדי העניין העולמיים. במסמך שנשלח למנכ"ל המשרד צוין כי הסיוע לחברות הישראליות יינתן באמצעות חברת האיגוד, תוך הסתייעות במעמדה המשפטי.

בביקורת המעקב נמצא כי צוות היישום התכנס כמה פעמים בשנת 2005 ובתחילת שנת 2006, אולם מאז לא שב להתכנס ולא השלים את מלוא משימותיו.

משרד התמ"ת הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא רואה בפעילות מש"ב בחו"ל כלי בעל פוטנציאל כלכלי שסייע לחברות ישראליות לחדור לשווקים מתפתחים, וכי הוא מוכן להיות שותף לפעילות שתבחן דרכים למימוש הפוטנציאל הכלכלי האמור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מיסוד פעילות מש"ב עם חברות מסחריות הוא בעל השלכות הדורשות בירור ובחינה מדוקדקים כפי שהוזכר בביקורת הקודמת וכפי שיפורט להלן.

2. בביקורת הקודמת צוין כי מיסוד הפעילות עם חברות מסחריות עלול להגביר את המעורבות של מומחי מש"ב בהן, וכי עלולה להיטשטש ההבחנה שבין מש"ב ובין החברות הישראליות, לפחות בעיני הגופים הפועלים במקום שבו מתקיימת פעילות מש"ב. שיתוף פעולה כזה אפשר שיביא לטענות מצד חברות אחרות על משוא פנים ועל אי-מתן הזדמנות שווה לכל המעוניין והוא עלול אף ליצור ניגוד עניינים אצל המומחים. לפיכך חשוב לבצע בחינה מדוקדקת של כל ההשלכות של ההתקשרות לשיתוף פעולה עם חברות מסחריות ישראליות ולקבוע כללים ברורים בנוגע לכך.

במסמך מנובמבר 2010 שנשלח לכלל נציגויות מש"ב בעולם בעקבות הקמת יחידת ה-PPP הוצגה תכנית הפעולה של מש"ב לשילוב הקהילה העסקית בפעולותיו. לפי התכנית, מש"ב יפעל לשילוב חברות ישראליות בקורסי הדרכה בחו"ל כאשר בסיום ההדרכה יקבלו חברות אלה סיוע ביצירת מגעים עסקיים עם גורמים מקומיים וחיפוש הזדמנויות עסקיות במטרה לקדם את הכלכלה הישראלית. במידת האפשר יפעל מש"ב להקמת "מרכזי הצגת יכולות" ישראליות במדינות יעד, "שיהוו מרכז לנוכחות משולבת של הקהילה העסקית ומש"ב על בסיס מתמשך"; מש"ב יעניק חסות להדרכה ולהצגת טכנולוגיות של חברות לטובת מדינות מתפתחות ויפעל להדריך את המומחים מטעמו לחיפוש הזדמנויות עסקיות לקידום הכלכלה הישראלית.

ביולי 2011 מסר מנהל יחידת פרויקטים ו-PPP למשרד מבקר המדינה כי החברות המסחריות הישראליות שמש"ב ישתף אתן פעולה הן אלו שקיבלו את אישורו של מכון הייצוא. עוד מסר כי מאחר שהיחידה נדרשת לפעול בזהירות וברגישות למינוף הפעילות בתחום זה, מאז הקמתה יצאו

12 מכון הייצוא הוא עמותה שהוקמה במשותף על ידי הממשלה וגופים במגזר הפרטי על מנת לקדם את הייצוא התעשייתי של ישראל, בין היתר באמצעות יזום ופיתוח שיתוף פעולה עם חברות זרות.

אל הפועל רק מעט מאוד תכניות ממשיות ונחתמו שני הסכמי מסגרת בלבד אשר שותפים להם חברות מסחריות ישראליות, גופים ממשלתיים במדינות שונות וחברת האיגוד, כפי שיפורט להלן. כאמור בביקורת הקודמת, פעולות אלה מעצם טיבן ומהותן עלולות להגביר את טשטוש ההבחנה בין מש"ב ובין החברות הישראליות הפועלות בשירותו.

ביקורת המעקב העלתה כי יחידת ה-PPP הוקמה בלי שהנהלת המשרד קיימה דיונים ובדיקות כדי לברר את ההשפעות האפשריות של פעילות היחידה במישור העקרוני וכדי לבדוק אם פעילותה עולה בקנה אחד עם תפיסת מש"ב בנושא הסיוע למדינות מתפתחות. כמו כן, לא התבקשה חוות דעת משפטית בנוגע לנושאים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה יש לקיים דיון ובחינה מעמיקים בנושא מתכונת הפעולה המשותפת למש"ב ולמגזר העסקי. במסגרת זו יש לקבוע, בין היתר, אמות מידה ברורות להבחנה בין סיוע בין-לאומי ישיר שמש"ב נותן למדינות מתפתחות בהתאם למטרותיו המוצהרות, ובין פעילות כלכלית-מסחרית, אשר ראוי שייקבעו לה כללי מסגרת בהיותה נלווית לפעילות מש"ב. קבלת החלטות בנושא זה היא חיונית לצורך פעילותם השוטפת של נציגי מש"ב, המומחים המייצגים אותו ברחבי העולם ופעילותן של הנציגות בתחום זה.

3. בביקורת הקודמת צוין כי חוקיהן של חלק מהמדינות מאפשרים להן לתת פטור ממכרז או פטור ממסים לחברות ממשלתיות ממדינות אחרות המפעילות מיזמים ממשלתיים או ציבוריים באותן מדינות. אם חברה ישראלית המעוניינת לבצע פעילות עסקית באחת ממדינות אלה פונה אל חברת האיגוד, היא רשאית - בהיותה חברה ממשלתית - להתקשר בחוזה עם הגוף במדינה הזרה ועם החברה הישראלית, בכפוף להסכמת הגורם המוסמך באותה מדינה. עבור התיווך הזה גובה חברת האיגוד "תקורה" מהחברות.

בביקורת הקודמת צוין כי ראוי שדרך הסיוע של חברת האיגוד לחברות ישראליות תידון בדירקטוריון חברת האיגוד ויגובשו אמות מידה למתן הזדמנות שווה לחברות ישראליות המעוניינות בסיוע זה ואמות מידה לגבי "התקורה" שתיגבה מהן.

ביקורת המעקב העלתה כי דירקטוריון החברה אכן אישר בדצמבר 2008 נוהל מפורט בנושא "סיוע ליצואנים ישראלים" שהוכן באמצעות היועץ המשפטי שלה ואשר כולל, בין היתר, פירוט בעניין שיעור התקורה שייגבה לכיסוי הוצאות חברת האיגוד (להלן - הנוהל). במועד סיום ביקורת המעקב נהל זה עדיין תקף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי כי נוהל כזה יגובש לאחר התייעצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במש"ב.

חברת האיגוד ציינה בתשובתה כי לגישה היא חותמת על הסכמי ההתקשרות בשם עצמה ולא בשם מדינת ישראל, וכי היא פועלת בהתאם לנוהל רק לאחר קבלת אישור סמנכ"ל מש"ב.

לדעת משרד מבקר המדינה חובתה של חברת האיגוד לפעול בהתאם למטרות מש"ב כאמור במסמכי ההתאגדות שלה היא התשתית לפעולותיה הנעשות בשם המשרד ובשם מדינת ישראל. לפיכך, מן הראוי שהיא תקבל את אישור הגורמים המוסמכים במשרד לגבי פעילותה בתחום הסיוע לחברות ישראליות.

עוד לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשרד יבחן, בשיתוף גורמים מקצועיים במש"ב, את מכלול ההיבטים של הנושא שבאים לידי ביטוי בנוהל שאישר דירקטוריון חברת האיגוד. יש לבחון, בין היתר, את ההיבטים המשפטיים והמינהליים הנוגעים לגביית התקורה.

בעקבות הערת הביקורת מסרו גורמים במש"ב למשרד מבקר המדינה כי סוגיית גביית התקורה ייבחן מחדש ובסיום הליך הבחינה יינתנו לחברה הנחיות בהתאם.

תקציב מש"ב ועניינים כספיים

תקציב מש"ב כולל הרשאה להוצאה (נטו) והרשאה להוצאה מותנית בהכנסה מפעילות משותפת עם ממשלות זרות, עם גופים לא ממשלתיים ועם ארגונים בין-לאומיים, כמתואר בטבלה שלהלן (התקציב במיליוני ש"ח):

ניצול התקציב	התקציב על שינוי			השנה
	ס"ה התקציב (ברוטו)	אומדן ההוצאה המותנית בהכנסה (ממקורות חוץ)	ההרשאה להוצאה (נטו)	
41	53	16	37	2008
39	45	10	35	2009
35	51	11	40	2010
46	52	11	41	2011

הכנסות ממקורות חוץ תקציביים

לעתים גורמים שמש"ב פועל בשיתוף אתם, בהם גופים בין-לאומיים שמעוניינים לסייע לאזור או למדינה מסוימים, מעבירים למש"ב סכומי כסף לכיסוי מלא או חלקי של הוצאות הפעילות (להלן - הכנסות ממקורות חוץ). חלק מהכנסות אלה מועברות לנציגויות כחלק מהתקציב השוטף של מש"ב וחלקן מופקדות בפיקדון מש"ב למטבע חוץ בבנק ישראל כפעולה חוץ-תקציבית באישור משרד האוצר (להלן - הפיקדון בבנק ישראל). בסוף שנת 2002, כפי שהעלתה הביקורת הקודמת, הייתה היתרה בפיקדון בבנק ישראל כ- 77 מיליון ש"ח. ביקורת המעקב העלתה כי מסוף שנת 2008 ועד סוף שנת 2011 פחתה היתרה בפיקדון מ-50 מיליון ש"ח לכ-33 מיליון ש"ח.

1. בתקציב מש"ב נכללת תקנה תקציבית ובה אומדן המגלם הערכה של ההכנסות ממקורות חוץ הצפויות מפעולות הנעשות בשיתוף בין מש"ב לגופים אחרים. היקף ההוצאה מתקנה זו תלוי בהכנסות בפועל שיתקבלו ממקורות חוץ (להלן - אומדן ההוצאה המותנית בהכנסה). בביקורת הקודמת נמצא כי אומדן ההוצאה המותנית בהכנסה בשנים 2001-2003 נקבע על פי השנים שקדמו להן, אף על פי שבפועל הוא לא התממש באף אחת מהן. רק בתקציב לשנת 2004 נקבע אומדן ההוצאה המותנית בהכנסה על פי ההכנסות הצפויות לאותה שנה, אולם אף אומדן זה לא התממש ושיעור ההוצאה בפועל היה כ-40% ממנו בלבד. בדוח הביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי קביעה רציפה של אומדנים "אופטימיים" מדי של ההכנסות הצפויות גורמת להכנת תכנית עבודה לא מציאותית ומשבשת אותה.

בביקורת המעקב עלה כי שיעור האומדן לשנים 2008-2011 היה קטן בכ-30% משיעורו בשנת 2004. אולם נמצא כי כרישום ביצוע התקציב בפועל אין הפרדה בין ההוצאות שמומנו מהתקציב נטו ובין ההוצאה שמומנה מההכנסה ממקורות חוץ. לפיכך לא ניתן היה לבחון אם התממש האומדן לכל שנת תקציב ובאיזה שיעור.

2. בביקורת הקודמת נמצא כי ההכנסות של מש"ב ממקורות חוץ נרשמות בתקציב המדינה לשנה מסוימת רק כאשר משתמשים בהן והן נרשמות כהוצאה, ואין ביטוי בתקציב למלוא ההכנסות של אותה שנה. ההכנסות המופקדות בפיקדון בבנק ישראל אינן מפורטות בדברי ההסבר להצעת התקציב השנתי של המשרד, אינן מובאות לידיעת הכנסת ואינן מקבלות את אישורה במסגרת אישור תקציב המדינה. משרד מבקר המדינה העיר אז כי ראוי לפרט הכנסות אלה בדברי ההסבר להצעת התקציב.

בהוראת תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"מ) של החשב הכללי בנושא "ניהול ורישום הכנסות מתקציב והכנסות המדינה"¹³ נקבע כי הכנסות המדינה אשר אינן בבחינת הכנסות מתקציב ייגבו באופן שוטף על ידי משרדי הממשלה ויירשמו במסגרת הכנסותיו של כל משרד.

בביקורת המעקב עלה כי התקנה התקציבית המפרטת את אומדן ההכנסות הצפויות ממקורות חוץ עדיין לא כוללת את יתרת כספי הפיקדון בבנק ישראל ומשום כך גם במועד הביקורת בתקציב המשרד לא ניתן ביטוי ליתרת הכספים המופקדים בפיקדון זה אלא אם נעשה בהם שימוש והם נרשמים כהוצאה.

אגף תקציבים במשרד האוצר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כי הוא רואה נושא זה בחומרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ולמשרד האוצר כי עליהם לפעול לתיקון הליקוי באופן שתקציב המשרד יכול את כל הנתונים הנדרשים על פי הוראות החשב הכללי. נדרש אף לוודא כי יתרת כספי הפיקדון בבנק ישראל יקבלו ביטוי מפורש במאזן המדינה.

בפברואר 2011 הודיע משרד האוצר כי החשכ"ל הנחה את משרד החוץ לפתוח פיקדון בחשב הכללי כמתחייב מהוראות התכ"מ ולנהל התחשבות מול החשכ"ל למשיכת הכספים ולהפקדתם. על פי הודעת משרד האוצר "חשב מטה החשכ"ל וחשב משרד החוץ יחתמו על הסכם לניהול הפיקדון בהתאם".

3. מש"ב משתמש בכספי הפיקדון הצבורים בבנק ישראל למימון פעילותו בתחום הסיוע. על פי רוב ההוצאות מכספי הפיקדון גדולות בהרבה מההכנסות באותה שנה, והלכה למעשה מש"ב משתמש בכספי הפיקדון כחלק מתקציבו. כאשר נדרש שימוש בכספים אלה פונה סמנכ"ל מש"ב, לאחר קבלת אישור החשבות, לראש חטיבת תקציבים במשרד לצורך "שחרור כספים מהפיקדון" עם פירוט הסכומים הדרושים "על מנת להמשיך לקיים את פעילות מש"ב".

הביקורת העלתה כי במסמך הבקשה לשחרור הכספים מצוינים רק הסכומים הדרושים בלי שמפורטים בו הפעולות שעבורן נדרש המימון. לאחר סיום הליכי האישור המשרדי ומתן פקודת המשיכה מועברים הכספים הדרושים מבנק ישראל למש"ב והוצאת הכספים נרשמת כהוצאה בתקנה תקציבית בתקציב מש"ב בהתאם לסוג הפעילות.

משרד מבקר המדינה בדק את אופן הרישום של ביצוע התקציב של מש"ב לשנת 2010 ואת רישום הכספים שנמשכו מהפיקדון באותה שנה והועברו לתקציב מש"ב לשימוש שוטף.

נמצא כי כספים אלה לא נרשמו כ"הכנסה מיועדת" בתקנה התקציבית שעניינה הכנסות מפעולות שיתוף אלא בתקנת הוצאה המיועדת לפעולות מש"ב. פעולה זו משמעה שבתקציב מש"ב לא באות לידי ביטוי ההכנסות המועברות מכספי הפיקדון בבנק ישראל, ותקציבו איננו משקף נכונה את הפעולות שנעשו בכספים אלה במשך השנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כל עוד יתרת כספי הפיקדון לא נרשמת בתקציב המשרד הרי שבעת ביצוע העברת הכספים מהפיקדון לחשבון מש"ב, על אגף הכספים לוודא שהכנסות והוצאות אלה יירשמו בתקנה התקציבית המתאימה על מנת שהן יקבלו ביטוי בתקציב. זאת ועוד, לצורכי בקרה ומעקב נדרש כי במסמכי האישור להוצאת כספי הפיקדון יפורטו הפעולות שעבורן נדרש המימון.

המשרד הודיע בתשובתו כי בבקשתו להוצאת כספי הפיקדון הוא יפרט ככל הניתן את הפעולות שעבורן נדרש המימון. בעניין רישום הכנסות הכספים שהועברו מהפיקדון בבנק ישראל לחשבון מש"ב בשנת 2011 הודיע המשרד כי בעקבות קבלת הערות הביקורת הוא פעל לרשום בדיעבד את הכנסות כספי הפיקדון בתקנה התקציבית שעניינה הכנסות מפעולות שיתוף ואת הוצאת כספי הפיקדון בתקנת הוצאה המיועדת לפעולות מש"ב. עוד הודיע כי החל בשנת 2012 הוא יפעל לבצע את הרישום התקין בתקציב באופן שוטף, כנדרש.

התחייבויות כספיות רב שנתיות

בשנים 2010 ו-2011 נחתמו שמונה הסכמים חדשים למימון משותף בין מש"ב ובין גופים בין-לאומיים שמעוניינים לסייע לאזור או למדינה מסוימים.

נוסף על הפעילויות החדשות, בשנת 2011 היה מש"ב מעורב בפעילות משותפת במסגרת שישה הסכמי סיוע באתיופיה, בדרום אפריקה, בקניה, בהודו, בסין ובפיליפינים.

בשנת 2010 היו למש"ב התחייבויות לביצוע שמונה מיזמים משותפים בחו"ל, ובשנת 2011 לביצוע שישה מיזמים משותפים בחו"ל. הסכמי מש"ב עם גורמי חוץ נחתמים לרוב לתקופות של שלוש שנים, וחלקם מתחדשים מפעם לפעם. נוסף על כך התחייב מש"ב לשגר מומחה לשליחות ארוכת מועד של שלוש שנים בווייטנאם.

בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי לנוכח הנסיבות שבהן נוצרו ההתחייבויות הכספיות הרב-שנתיות, היה על המשרד לפעול לקבלת "הרשאה להתחייב" בתכנית התקציב המיועדת לפעילות מש"ב¹⁴, אך הדבר לא נעשה.

בביקורת המעקב עלה כי מש"ב עדיין פועל שלא באמצעות הרשאה להתחייב על אף המלצות הביקורת הקודמת ואף שהתחייבויותיו הכספיות הן רב-שנתיות מהבחינה התקציבית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד לפעול לקבלת "הרשאה להתחייב" כאמור בביקורת הקודמת.

משרד האוצר ציין בתגובתו כי לנוכח האמור יפעל להסדרת נושא זה עם המשרד.

14 תקציב "הרשאה להתחייב" מאושר על ידי משרד האוצר במקרים בהם קיימת תקשורת רבת שנים בגינה מתחייב המשרד לשלם תשלומים מעבר לתקופת התקציב הנוכחית.

“האיגוד חברה להעברת טכנולוגיה”

על פי החלטת ממשלה משנת 1963 הוקמה חברת “האיגוד הישראלי לשיתוף בינלאומי” כחברה ממשלתית מוגבלת בערבות, ללא הון מניות וללא מטרות רווח. בשנת 1988 שונה שם החברה לשמה הנוכחי: “האיגוד חברה להעברת טכנולוגיה”. בתזכיר ההתאגדות של החברה נקבעו מטרותיה, ובהן קידום שיתוף הפעולה הבין-לאומי בין מדינת ישראל למדינות אחרות באמצעות פעולות הדרכה, הכשרה מקצועית ועוד. בתקנות ההתאגדות של החברה נקבעו כללים בנוגע להתנהלות הסדירה של החברה ושל הדירקטוריון שלה. כמו כן נקבע כי “החברה תהא רשאית לפעול אך ורק לצורך ביצוע התכניות המאושרות של המחלקה לשיתוף בינלאומי במשרד החוץ. החברה לא תהא רשאית לקיים פעילות בנושאים שאינם מאושרים למחלקה לשיתוף בינלאומי במשרד החוץ”.

בכל אחת מהשנים 2009, 2010 ו-2011 היה תקציב חברת האיגוד כ-24 מיליון ש”ח. בשנת 2009 הסתכמו ההוצאות בכ-23 מיליון ש”ח, ובשנת 2010 בכ-24 מיליון ש”ח.

1. בביקורת הקודמת נמצא כי מסוף שנת 1999 ועד אוקטובר 2003 לא היה לחברת האיגוד דירקטוריון. משרד מבקר המדינה העיר אז כי העובדה שהחברה פועלת פרק זמן כה ארוך ללא דירקטוריון מלמדת על פגם בניהולה התקין ובשמירה על ענייניו של הציבור, וכי היה על רשות החברות הממשלתיות לפעול ביתר שאת לכך שימונה דירקטוריון לחברה קודם לכן. כמו כן נמצא כי רק בשנת 2004 התכנסה אספה כללית במשרדי הרשות ואישרה את העסקת רואה החשבון, אשר ביקר את חשבונות חברת האיגוד לשנת 2003.

ביקורת המעקב העלתה כי בינואר 2005 מונה דירקטוריון לחברת האיגוד, ובאוגוסט 2011 הוא מנה שמונה חברים. החברה מעסיקה מינואר 2004 רואה חשבון המבקר את חשבונותיה וכן העסיקה מבקר פנימי מיוני 2005 עד ינואר 2007 ומינואר 2009 ואילך.

בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, התשל”ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות או החוק) על הדירקטוריון בחברה למנות אחד מחבריו ליו”ר הדירקטוריון, בכפוף לאישורם של שר האוצר והשר האחראי לענייני החברה הממשלתית, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים שהוגדרה בחוק¹⁵. ביקורת המעקב העלתה כי רק באוגוסט 2011, יותר משנה לאחר שהסתיימה כהונתו של היו”ר הקודם, מונתה יו”ר חדשה לדירקטוריון. הוועדה לבדיקת מינויים אישרה את מינויה של יו”ר הדירקטוריון בסוף נובמבר 2011, ומינויה הסופי ממתין לאישור השרים.

כמו כן, מנובמבר 2010 ועד אוגוסט 2011 לא מונתה בחברת האיגוד ועדת ביקורת. זמן קצר לפני מועד סיום ביקורת המעקב, מונו לדירקטוריון חברים נוספים ומונתה ועדת ביקורת בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה בספטמבר 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהתאם להוראות החוק והפסיקה, לדירקטוריון החברה ולוועדות הפועלות מטעמו תפקיד חיוני, בין היתר, בפיקוח על הפעילות השוטפת בחברה. לפיכך, נדרשת הקפדה רבה לאייש את הדירקטוריון ואת הוועדות הפועלות מטעמו.

15 בהתאם לסעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, ממנה שר האוצר את הוועדה לבדיקת מינויים לשם בדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יו”ר דירקטוריון, או מנכ”ל בחברה ממשלתית.

2. בביקורת הקודמת נמצא שמאז נוסדה החברה היא פעלה עבור מש"ב בלבד, אולם מעולם לא מוסרו יחסי הגומלין ביניהם בנוהל הן מבחינת הפעילות והן מן הבחינה הכספית. עוד נמצא כי משנת 2000 היטשטשו הגבולות שבין חברת האיגוד כחברה ממשלתית ובין המשרד, והדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהתערבותו של אגף הכספים במשרד בענייניה הכספיים של חברת האיגוד, למשל במינוי רואה חשבון חיצוני שיבדוק בספרי חברת האיגוד את הקרנות שלו. לנוכח זאת, בדוח הביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי לדעתו ראוי שעם המינוי של דירקטוריון חדש הוא יפעל להסדרת נוהלי העבודה של חברת האיגוד עם המשרד.

בהחלטת ממשלה¹⁶ מאפריל 2007 אומצו המלצות דוח הצוות הבין-משרדי לייעול הרכש הממשלתי. בדוח הוטל על צוות בשיתוף מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, ומנהל רשות החברות הממשלתיות (להלן - צוות המנכ"לים) לגבש רשימת חברות ממשלתיות שנועדו לשמש כ"זרוע ביצוע" של המשרדים הממשלתיים לצורך השגת יעדיהם, בהתאם למאפיינים שונים.

באוקטובר 2008 החליט צוות המנכ"לים להכיר בחברת האיגוד כזרוע לביצוע מטלות המשרד "בנושאים - ניהול וביצוע בתחום ארגון הקורסים, קידום אינטרסים במדינות ללא יחסים דיפלומטיים, קידום הייצוא".

בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, שעמדו בתוקף במועד הביקורת, התקשרות עם חברה ממשלתית תהיה פטורה ממכרז רק אם בוצעה באמצעות הסכם מסגרת שיוכן בהתאם לעקרונות שתאשר ועדת שרים, לפי התקנות. משרד ממשלתי יהיה רשאי לחתום על הסכם מסגרת עם חברה ממשלתית רק אם צוות המנכ"לים הכיר בה כזרוע לביצוע מטלות הממשלה.

ביקורת המעקב העלתה כי במשך למעלה משלוש שנים התקיימו דיונים בין נציגי חברת האיגוד לנציגי המשרד ומשרד האוצר לגיבוש הסכם התקשרות. אף שכבר גובשה טיוטה מתקדמת להסכם בין חברת האיגוד למשרד, אשר עקרונותיו עוד עתידיים להיות מועברים לאישור ועדת השרים, הרי שבמועד סיום הביקורת טרם אושר ונחתם הסכם ההתקשרות בין חברת האיגוד למש"ב.

בתשובתם ציינו המשרד וחברת האיגוד כי אף שההסכם ביניהם טרם נחתם, נוהל עבודה שולב בטיטוטת הסכם ההתקשרות, וכי הצדדים פועלים על פי עקרונותיו, ככל האפשר, כבר כעת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי נוכח חלוף הזמן יש לפעול להשלמת הליכי קבלת ההחלטות הנוגעים לסוגיה זו.

מנכ"ל חברת האיגוד

1. מאז הוקמה חברת האיגוד משמש סמנכ"ל מש"ב גם בתפקיד מנכ"ל חברת האיגוד (ללא שכר). על פי הוראות חוק החברות הממשלתיות, הדירקטוריון נדרש למנות את המנכ"ל בחברה ממשלתית, ומינויו טעון אישור של שר האוצר ושל השר שנקבע כאחראי לענייני החברה הממשלתית, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים שהוגדרה בחוק. בביקורת המעקב נמצא, כי דירקטוריון חברת האיגוד בחר לכהונת מנכ"ל החברה את סמנכ"ל מש"ב הנוכחי, מר דניאל כרמון, אשר מונה לתפקיד סמנכ"ל מש"ב בחודש אוגוסט 2011.

16 החלטה מספר 1576 בדבר אימוץ דו"ח הצוות הבין משרדי בנושא ייעול הרכש הממשלתי - המשך הדיון, מיום 15.4.2007.

2. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים"¹⁷ נקבע, לעניין חברות בדירקטוריון של חברה ממשלתית, כי מנכ"ל או עובד בכיר במשרד ממשלתי עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאשר יהיה עליו לקבל, במסגרת תפקידו במשרד הממשלתי, החלטות בעלות השפעה על החברה שהוא מכהן בדירקטוריון שלה. לפיכך ראוי שמנכ"ל משרד ממשלתי לא יכהן בדירקטוריון של תאגיד ציבורי או חברה ממשלתית אשר משרדו אחראי לפעולתם או להסדרת תחומם. לכלל האמור נקבע חריג, ולפיו בחברות ממשלתיות המשמשות למעשה "כזרוע הארוכה" של המדינה, של המדינה, כפי שעולה ממסמכי היסוד שלהן, יש לעתים צורך במעורבות רבה של המדינה באופן המצדיק במקרים מסוימים מינוי עובד מדינה בדרגה בכירה לתפקיד בחברה.

סמנכ"ל מש"ב הוא בעל הסמכות המקצועית העליונה באגף מש"ב, הנושא באחריות לפעילות מש"ב המתבצעת גם באמצעות חברת האיגוד. במסגרת תפקידו של סמנכ"ל מש"ב, עליו לקבל החלטות בעלות השפעה על חברת האיגוד שבה הוא מכהן כמנכ"ל או החלטות שתכליתן פיקוח על פעילות החברה הממשלתית ועל יעילותה. ייתכן כי סמנכ"ל מש"ב אף יידרש, במסגרת מילוי תפקידו, לקבל החלטות המנוגדות לאינטרסים של חברת האיגוד. עקב כך עלול להיווצר ניגוד עניינים בין תפקידו האמור ובין תפקידו כמנכ"ל חברת האיגוד.

(א) במסגרת המשא ומתן שהתקיים בין גורמים שונים במשרד ובין החברה לקראת החתימה על הסכם ההתקשרות שיסדיר את יחסי הגומלין ביניהם, ביקשו גורמים במשרד לכלול בטיטוט החלטת הממשלה המפרטת את עקרונות הסכם ההתקשרות סעיף ולפיו "מחשש לניגוד עניינים, לא יכהן עובד אגף מש"ב, סמנכ"ל מש"ב או כל נושא תפקיד ניהולי במש"ב כמנכ"ל האיגוד. המנכ"ל ימונה על ידי הנהלת משרד החוץ".

מנגד, טענו גורמים בחברה ובמש"ב כי יש לעגן בהסכם ההתקשרות סעיף ולפיו סמנכ"ל מש"ב ישמש כמנכ"ל חברת האיגוד, משום שלפי תפיסתם למשרד אינטרס מובהק לשמר את המצב הקיים מטעמי חיסכון ויעילות וכדי לאפשר למש"ב לפקח על החברה ולוודא שהיא פועלת אך ורק בהתאם למטרות שהוא קבע עבורה.

בטיטוט הסכם ההתקשרות עם חברת האיגוד המעודכנת לינואר 2012 לא הייתה כל התייחסות לשאלה אם סמנכ"ל מש"ב יכהן גם כמנכ"ל החברה.

(ב) בפברואר 2009 פנו חשב המשרד ומנהל המחלקה למשפט דיפלומטי ואזרחי לראש חטיבת התיאום במשרד, במכתב פנייה שעניינו "סמנכ"ל מש"ב כמנכ"ל האיגוד - חשש לניגוד עניינים". במכתב צוין כי בחינת הנושא על ידי הכותבים ועל ידי רשות החברות הממשלתיות מעלה כי "מצב זה מעלה לכאורה חשש מובהק ומהותי של ניגוד עניינים". עוד צוין כי סביר שבמצבים רבים ייווצר ניגוד עניינים בין שני "הכובעים" של סמנכ"ל מש"ב, המשמש "כספק וכלקוח בו זמנית". לפיכך הומלץ כי היועץ המשפטי לממשלה יבחן את הנושא לאחר שיתקבל אישור מנכ"ל המשרד.

באותו חודש השיב סמנכ"ל מש"ב לחשב המשרד ולמנהל המחלקה למשפט דיפלומטי ואזרחי כי הוא מתנגד לאמור במכתבם. הסמנכ"ל ציין במכתבו כי עניין כפל התפקידים נדון בעבר במשרד, וכי לא הושמעו הסתייגויות מכך שמדובר ב"אינטרס צרוף של המשרד". עוד ציין כי מעדכון שהתקבל מרשות החברות הממשלתיות עולה כי בכמה חברות ממשלתיות קיים כפל תפקידים דומה. במכתבו טען סמנכ"ל מש"ב כי מינויו של מנכ"ל לחברת האיגוד שאיננו גורם מקצועי מתוך מש"ב עלול להביא לבזבוז משאבים ולפגיעה בניהול תכניות הסיוע של ישראל מהבחינה המקצועית.

17 "מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 (התשס"ד).

הביקורת העלתה כי פרט לתגובת סמנכ"ל מש"ב המתנגדת למכתבם של חשב המשרד ומנהל המחלקה למשפט דיפלומטי ואזרחי, לא ננקט שום צעד לטיפול בפנייתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לגבש עמדה בעניין תפקודו של סמנכ"ל מש"ב כמנכ"ל החברה ולקיים בדיקה כוללת, בשיתוף אגף הייעוץ המשפטי במשרד, בנושא החשש האפשרי לניגוד עניינים לנוכח דרישות החוק, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה וכללי מינהל תקין. במידת הצורך יש לשקול את העברת הסוגיה לבחינת היועץ המשפטי לממשלה.

בתשובתה מדצמבר 2011 מסרה רשות החברות הממשלתיות כי חשוב לבצע הפרדה בין הגורם הקובע את המדיניות במש"ב ומממן אותה ובין הגורם המופקד על מימוש המדיניות בחברת האיגוד, וכן כי חשוב שיישמר שיקול הדעת העצמאי של מנכ"ל חברת האיגוד לעניין ניהול החברה. לכן, לדעת הרשות יש מקום לשינוי בנוהג הקיים ולמינוי מנכ"ל קבוע לחברת האיגוד. עוד צוין כי ביולי 2011 התקיים דיון בשיתוף רשות החברות הממשלתיות בנושא זה והוצגה עמדת הרשות בנדון.

המשרד השיב כי בעקבות הערות הביקורת הוא החל בבחינת הנושא בשיתוף אגף הייעוץ המשפטי, וכי בקרוב יתקיים דיון בהנהלת המשרד שבמסגרתו תיקבע עמדת המשרד בנושא ככל התפקידים.

עובדי חברת האיגוד במש"ב

ביוני 2011 עבדו בחברת האיגוד 50 עובדים: תשעה במטה חברת האיגוד, שלושה במש"ב, 19 במרכז כרמל, ארבעה במרכז עופרי ו-15 בסינדרקו.

בביקורת הקודמת נמצא כי מקום מושבם של ארבעה מבין חמישים עובדי חברת האיגוד היה במשרדי מש"ב, ושל שישה מהם - בסינדרקו. עלות שכרם של עובדים אלו מומנה מתקציב מש"ב. כמו כן נמצא כי העובדים מילאו תפקידים הקשורים לפעילות השוטפת של מש"ב וסינדרקו, וכי יש בכך משום חריגה משיא כוח האדם של משרד החוץ ומשרד החקלאות שנקבע בתקציב המדינה.

לנוכח האמור בדוח הביקורת הקודמת, בשנים 2006 ו-2007 התקיימו כמה דיונים בנציבות שירות המדינה ובמשרד האוצר בנושא מתכונת העסקתם של עובדים אלו וסוכם כי תבוצע עבודת מטה משותפת "לבחינת חיוניות המשרות ולבחינת מתכונת העסקה מתאימה". בדיון שהתקיים בספטמבר 2007 במשרד האוצר צוין כי עבודתם של עובדי החברה היא חלק בלתי נפרד מפעילותם של סינדרקו ומש"ב, וכי הם משמשים למעשה "כעובדים תחליפים לעובדי מדינה בתקן". לפיכך סוכם כי אחד הפתרונות האפשריים יהיה שהעסקת העובדים תוסדר במסגרת תקנים, כמקובל בשירות המדינה. סיכום הדיון היה כי משנת 2008 לא יתאפשר המשך העסקה במתכונת הקיימת.

במרץ 2009 ביקש ראש אגף משאבי אנוש והדרכה במשרד מסמנכ"ל מש"ב לפעול כמנכ"ל חברת האיגוד "להעברתם לאלתר של עובדי האיגוד המוצבים במשרד החקלאות ושל העובדים המוצבים במשרד החוץ למתקנים המשמשים את האיגוד בשפיים או בירושלים".

בפרק "כח אדם" שבטיוטת הסכם ההתקשרות קבעו הצדדים כי אין לראות בעובדי חברת האיגוד עובדי מדינה ועובדי משרד החוץ בפרט, וכי עובדי חברת האיגוד לא יעבדו באופן קבוע בבניין משרד החוץ. כמו כן נקבעה הוראת מעבר, ולפיה שלושת עובדי חברת האיגוד העובדים באופן קבוע במשרד ימשיכו לעשות כן עד למועד פרישתם או לסיום תפקידם, אלא אם כן יחליט המשרד אחרת.

ביקורת המעקב העלתה, כי שלושת עובדי חברת האיגוד במש"ב ממלאים גם במועד סיום הביקורת תפקידים הקשורים לפעילות השוטפת של מש"ב, מבלי שהוסדרה מתכונת העסקתם. ביחידת ההערכה, המופקדת על בחינה והערכה של פעולות מש"ב, מוצב עובד חברת האיגוד העוסק גם במשימות הנוגעות לצרכי מש"ב; ושני העובדים האחרים מוצבים ביחידת ההדרכה וביחידת הפרויקטים ועוסקים בפעילות שוטפת של מש"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש במבנה העסקה זה משום חריגה משיא כוח האדם במשרד החוץ, ולפיכך אי-הסדרת מתכונת העסקתם של עובדי החברה במשרד החוץ ועיגון המצב הקיים בהסכם ההתקשרות המתגבש עם החברה אינם עולים בקנה אחד עם הערותיהם של הגורמים המוסמכים כאמור. על המשרד לפעול ללא דיחוי להסדרת נושא זה בהתאם להנחיות נציבות שירות המדינה.

משרד האוצר הודיע בתשובתו כי העסקת עובדי חברה חיצונית במשרדי ממשלה אינה מקובלת ולא אושרה, והיא בגדר חריגה ממספר המשרות המוקצות למשרד בחוק התקציב. נציב שירות המדינה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 כי לאחר שביצע בחינה מקיפה בנוגע לאופי עבודתם ומהות תפקידם של עובדי חברת האיגוד במשרד החוץ, הוא מצא כי אכן יש הצדקה לקבוע את מעמדם של עובדי חברת האיגוד במש"ב כעובדי מדינה מן המניין. נציב שירות המדינה הודיע כי לאחר ביצוע התיאום התקציבי לשם איתור מקור תקציבי מתאים להעסקה תפעל הנציבות בשיתוף המשרד ליצירת משרות בהתאם להוראות החוק ומדיניות תקינה.

בתשובתו הודיע המשרד כי בעקבות הערות הביקורת הוא החל בביצוע עבודת מטה לבחינת הנושא ולהסדרת מתכונת העסקתם של עובדי חברת האיגוד.

פיקדונות חברת האיגוד

שימוש בכספי פיקדונות של חברת האיגוד למימון פעילות שוטפת של מש"ב

1. כאמור בדוח הביקורת הקודמת נוסף על תקציב מש"ב יש לחברת האיגוד מקורות הכנסה משלה בשל הסכמים לפעילות משותפת עם גופים מחוץ לישראל, שאינם מעוניינים לפעול בגלוי עם הממשלה. כספים אלה מופקדים בקרנות מיועדות בחשבון החברה ומשמשים למימון פעילות מסוימת של מש"ב (להלן - הקרנות המיועדות). בשנת 2003 מש"ב לא העביר לחברה את כל הכספים עבור הפעולות ועבור הוצאות שכר, מינהל וארגון של חברת האיגוד ושל מרכז כרמל, ולכן נוצר חוב של מש"ב לחברה.

ביקורת המעקב העלתה, כי חוב זה עדיין לא שולם במלואו. בעקבות היווצרות החוב נאלצה החברה להשתמש בכספים שהופקדו בקרנות המיועדות לצורך מימון אותן הוצאות.

2. בדוח הביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה כי מאחר שהחברה קיבלה כספים ייעודיים למימון פעולות מש"ב והפקידה אותם בחשבון הקרנות המיועדות, ראוי שכספי קרנות אלה ישמשו למטרות שלשמן הם התקבלו או למטרות אחרות בהתאם להעדפותיהם של נותני הכספים. עוד צוין כי ראוי שההחלטות הנוגעות לקרנות יתקבלו על דעת אגף הייעוץ המשפטי.

לקראת סיום הביקורת הקודמת נמצא כי מנכ"ל חברת האיגוד, סמנכ"ל החברה וחשב המשרד הגיעו בנובמבר 2004 לכלל הסכמה כי כמה מהקרנות המיועדות יישארו בידי החברה לצורך שימוש על פי

ייעודן המקורי, וקרנות שנועדו למימון השתלמויות ביזמת גורמי חוץ יועברו לחשבון מש"ב (להלן - מזכר ההבנות).

מאחר שלמועד החתימה על מזכר ההבנות יתרת הכספים בחברת איגוד הסתכמה בכ-3 מיליון ש"ח ואילו התחייבויותיה של החברה הסתכמו בכ-7 מיליון ש"ח נקבע, בהסכמת חשב המשרד וסמנכ"ל מש"ב, כי ייעשה שימוש בכספי הקרנות המיועדות לצורך מימון פעילות מש"ב.

ביקורת המעקב העלתה כי לנוכח האמור בביקורת הקודמת דחה דירקטוריון חברת האיגוד בישיבתו בדצמבר 2005 את האמור במזכר ההבנות והחליט כי החברה תפעל להסדרת נושא העברת הכספים למשרד מכספי הקרנות המיועדות. חברת האיגוד דרשה מחשב המשרד לדאוג להחזר יתרת חובו של מש"ב לחברה, בשל דחיית מזכר ההבנות.

3. בשלהי שנת 2007 הודיע חשב המשרד דאז לחברת האיגוד כי אם לא ייחתם הסכם התקשרות בינה ובין המשרד עד סוף אותה שנה, לא יועברו כספים למימון פעילותה החל מינואר 2008, וכך אכן נעשה. זאת בהתאם להוראת החשכ"ל לחשבים במשרדי הממשלה שעניינה "התקשרויות עם חברות ורשויות ממשלתיות". בישיבת דירקטוריון שהתקיימה במרץ 2008 הודיע סמנכ"ל הכספים בחברה כי נוכח הפסקת המימון השוטף והחוב הצבור הקיים משתמשת החברה בכספי הקרנות המיועדות למימון פעולותיה ומש"ב. במהלך שנת 2008 ועל מנת שלא להפסיק את פעילות מש"ב שב המשרד לתקצב את חברת האיגוד באופן שוטף.

בשלהי שנת 2010 חשב המשרד שב והודיע לסמנכ"ל הכספים בחברת האיגוד כי ללא הסכם התקשרות חתום כדין בין המשרד לחברה, לא יעביר המשרד לחברה את תשלומי שנת 2011, וכך אכן נעשה. גם הפעם הודיע הסמנכ"ל כי החברה נאלצה לממן את פעילותה מכספי הקרנות המיועדות. בטיוטת הסכם ההתקשרות מינואר 2012 נקבע כי לצורך מימון הפעילות והתשתית של חברת האיגוד יעביר המשרד לחברה מקדמה חד-פעמית, וכי תשלום המקדמה עתיד ככל הנראה למנוע את השימוש בכספי הקרנות המיועדות לשימוש שוטף.

ביקורת המעקב העלתה כי באפריל 2011 החליט המשרד לשוב ולתקצב את חברת האיגוד על אף שטרם נחתם הסכם ההתקשרות. ועדת המכרזים במשרד וועדת הפטור במשרד האוצר אישרו באפריל, בספטמבר ובנובמבר 2011 את המשך ההתקשרות עם החברה בפטור ממכרז בעלות כוללת של 17 מיליון ש"ח עד לסוף שנת 2011. במועד סיום ביקורת המעקב, כאמור, טרם נחתם הסכם ההתקשרות ועדיין לא הוסדרה דרך המימון לפעילות מש"ב בלי שיידרש שימוש בכספי הקרנות המיועדות.

ביקורת המעקב העלתה כי אף שדירקטוריון חברת האיגוד דחה את האמור במזכר ההבנות, יחסי הגומלין הכספיים בין החברה למשרד הוסיפו להתנהל לפי האמור בו, באופן המאלץ הלכה למעשה את חברת האיגוד לעשות שימוש בכספי הקרנות המיועדות לצורך מימון פעילותה השוטפת שלא על פי ייעודם של הכספים ושלא לפי המלצות דוח הביקורת הקודמת.

חברת האיגוד אישרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא משתמשת בכספי הקרנות המיועדות לצורך "מימון ביניים" של פעילות מש"ב ותשתיות חברת האיגוד. החברה אף הוסיפה כי הדבר נעשה בידיעת כל הגורמים הנוגעים בדבר.

משרד מבקר המדינה מעיר שמדובר בליקוי מתמשך, וכי על המשרד לפעול בלא דיחוי נוסף להשלמת הליכי הסדרת העניין באופן שיבטיח שכספי הקרנות המיועדות ישמשו אך ורק למטרות שלשמן הם הוקצו.

הוצאות אחרות בתקציב חברת האיגוד

מטרות פעולותיה של חברת האיגוד נקבעו כאמור בתזכיר ההתאגדות שלה בזיקה לפעילות מש"ב והוגדרו "לקידום שיתוף הפעולה הבינלאומי בין מדינת ישראל לבין מדינות אחרות". תקנה 34 לתקנות ההתאגדות של החברה קובעת כי "החברה תהא רשאית לפעול אך ורק לצורך ביצוע התכניות המאושרות של המחלקה לשיתוף בינלאומי במשרד החוץ", וכי "החברה לא תהא רשאית לקיים פעילות בנושאים שאינם מאושרים למחלקה לשיתוף בינלאומי במשרד החוץ".

בהחלטת ממשלה¹⁸ מיולי 1997 הורתה הממשלה לסגור את לשכות שרי הממשלה בתל אביב, למעט משרדי הממשלה שמקום מושבם הקבוע הוא בתל אביב. לנוכח החלטת הממשלה, הורה החשכ"ל דאז כי מינהל נכסי הדיור הממשלתי יפעל לסגירת לשכות השרים וכי ייקבעו המועדים שבהם יחזרו למדינה לשכות השרים השוכנות במבנה מושכר או בנכס השייכים לה.

מהביקורת עולה כי המשרד פעל באמצעות חברת האיגוד למימון החזקתה של לשכת שרי החוץ בתל אביב החל בשנת 1999 (להלן - הלשכה), אף שהפעולה האמורה של החברה אינה נמנית עם הפעולות שבתחום עשייתה ומטרותיה, כפי שנקבעו במסמכי היסוד של הקמתה והכרתה כזרוע ביצוע של מש"ב ואף שפעולה זו עומדת בניגוד להחלטת הממשלה ולחזון החשכ"ל.

בשנת 2008 היה שיעור ההוצאה בגין דמי השכירות ותשלומי הארנונה והחשמל בלשכה כ-526,000 ש"ח; בשנת 2009 - כ-597,000 ש"ח, ובשנת 2010 - כ-608,000 ש"ח. בתקציב חברת האיגוד לשנת 2011 נקבע כי אומדן שיעור ההוצאה יהיה בסך 660,000 ש"ח.

בשנת 2003 פנה המשרד למינהל הדיור הממשלתי כדי להסדיר את שכירת הלשכה בתל אביב. ביולי 2011, בעקבות הביקורת, שב ופנה המשרד למינהל הדיור הממשלתי וציין כי דרוש לו אישור בעניין "סיכום בעל פה לגבי שכירות הלשכה באמצעות חברת בת של המשרד (האיגוד)". משרד מבקר המדינה לא מצא כי פניות אלו טופלו. בספטמבר 2011 הודיע חשב המשרד, כי בעקבות קבלת הערות הביקורת פועל המשרד להסדרת שכירות הלשכה שלא באמצעות חברת האיגוד. בנובמבר 2011 גובש הסכם בין משרד החוץ, חברת האיגוד ובעל הנכס להעברת ההתחייבות כלפי בעל הנכס בחוזה באופן שהתשלום ייעשה על ידי המשרד ולא על ידי חברת האיגוד. במועד סיום הביקורת טרם נחתם ההסכם.

בתשובתו מדצמבר 2011 ציין מינהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר כי במועד קבלת טיוטת דוח הביקורת בנובמבר 2011 הוא החזיק בדעה כי משרד החוץ פינה את לשכת השר בתל אביב בהתאם להחלטת הממשלה. לאור האמור לעיל ונוכח ממצאי הביקורת, דרש מנהל מינהל הדיור הממשלתי מסמנכ"ל למינהל במשרד במכתב מדצמבר 2011 לפעול לאלתר לסגירת הלשכה בתל אביב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול להסדרת הנושא בתאום עם מינהל הדיור הממשלתי בדרכים המקובלות ובהתאם להוראות המחייבות.

סיכום

אחד מיעדי-העל של משרד החוץ הוא העמקת שותפותה של ישראל בסדר היום העולמי החדש באמצעות פעילות סיוע בין-לאומי בעולם. למדינת ישראל מחויבויות המעוגנות בהחלטות ובאמנות בין-לאומיות לסייע לקידומן ולפיתוחן של מדינות אחרות הזקוקות לסיוע. פעילות הסיוע משמשת כלי מרכזי בפעילות הדיפלומטית של משרד החוץ הן כשלעצמה והן כאמצעי לקידום אינטרסים מדיניים. המרכז לשיתוף פעולה וסיוע בין-לאומי (מש"ב) הוא הגוף המופקד במשרד החוץ על פעילות זו. פעילות הסיוע מתמקדת בסיוע לפיתוח בר קיימא בתחומים אלה: חקלאות, בריאות, חינוך, העצמת נשים, פיתוח קהילתי ופיתוח כלכלי-עסקי. בשנים האחרונות מקדם המשרד שינוי ארגוני כולל, אשר עתידה להיות לו השפעה גם על פעילותו של אגף מש"ב.

ממועד פרסומו של דוח הביקורת הקודמת חל שינוי במתכונת פעילות מש"ב הן בתפיסת הסיוע העומדת בבסיס פעולתו והן בתהליך בחינת המודל המבני הראוי של מש"ב. עם זאת, ממועד סיום ביקורת המעקב עדיין נמצאו ליקויים בכמה תחומים מרכזיים - בפעילותו של האגף בנושא ניהול מיזמים ארוכי מועד ובמעקב אחריהם; במתכונת הפעולה המשותפת למש"ב ולמגזר העסקי; במימונה השוטף של חברת האיגוד; בשימוש בכספי הקרנות המיועדות ובמתכונת העסקתם של עובדי חברת האיגוד במשרד.

על הנהלת המשרד לחדש בהקדם את תהליך בחינת המודל המבני הראוי של פעילות מש"ב ואת השפעותיו על ההתקשרות עם חברת האיגוד.

על המשרד לפעול לבחינת מכלול ההיבטים המבניים, הארגוניים והתפקודיים של תחום הסיוע במשרד בכלל ושל פעילות מש"ב בפרט.

בעת הכנת תכנית העבודה הכוללת של מש"ב ראוי לכלול בה הנחיות בנושא פעולות תכנון, מעקב ובקרה שיסייעו לבחון את היעילות והאפקטיביות של הפעילות על פי מאפייניה.

יש צורך בחיזוק נדבכים הנוגעים לניהול מיזמים ארוכי מועד של מש"ב ולמעקב אחריהם: גיבוש אמות מידה ועקרונות מנחים להליך קבלת ההחלטות בדבר קביעת מתווה הפעילות של המיזם ויישומו; הכנת תכנית מפורטת בנוגע לכל מיזם שתכלול את מטרות המיזם, לוח הזמנים לביצועו, את תקציבו ואבני דרך ליישומו; קיום פעולות פיקוח והערכה שוטפות בנושא יישומם של המיזמים.

יש צורך חיוני לבחון באופן מעמיק את מתכונת הפעולה המשותפת למש"ב ולמגזר העסקי ולקבוע אמות מידה ברורות להבחנה בין סיוע בין-לאומי ישיר, שמש"ב נותן למדינות מתפתחות בהתאם למטרותיו המוצהרות, ובין פעילות כלכלית-מסחרית, אשר ראוי שייקבעו לה כללי מסגרת בהיותה נלווית לפעילות מש"ב. הבחינה דרושה גם לצורך פעילותם השוטפת של נציגי מש"ב, המומחים המייצגים אותו ברחבי העולם ופעילותן של הנציגויות בתחום זה.

יש לקבוע מנגנון שיאפשר לממן באופן שוטף את פעילות חברת האיגוד בשירות מש"ב ומתקציבו ולפעול בלא דיחוי נוסף להסדרת היחסים הכספיים בין מש"ב לחברת האיגוד באופן שיבטיח כי כספי הקרנות המיועדות ישמשו אך ורק למטרות שלשמן הם הוקצו.

על המשרד לגבש עמדה בעניין תפקודו של סמנכ"ל מש"ב כמנכ"ל החברה ולקיים בדיקה כוללת, בשיתוף אגף הייעוץ המשפטי במשרד, בנושא החשש האפשרי לניגוד עניינים לנוכח דרישות החוק, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה וכללי מינהל תקין.

על המשרד לפעול בשיתוף נציבות שירות המדינה להסדרת מתכונת העסקתם של עובדי החברה במשרד החוץ.