

מבקר המדינה
דוח ביקורת
לשכת הקשר "נתיב"



מבקר המדינה

דוח ביקורת

לשכת הקשר "נתיב"



ירושלים, אלול התשע"ג, אוגוסט 2013

מס' קטלוגי 002-2013

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה בכתובת

www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שירותי מחשב בע"מ

ממשלת ישראל מקנה חשיבות רבה לטיפול הקשר בין מדינת ישראל לבין האוכלוסייה היהודית וזכאי העלייה בחבר המדינות ומעודדת עלייה לישראל; המדינה ייעדה את לשכת הקשר להיות הגוף הממלכתי בישראל לשם מימוש יעדים אלה. לשכת הקשר "נתיב" מבצעת פעילות ענפה מטעם המדינה בתחומים אלה.

דוח הביקורת עוסק במעמדה, בארגונה, בהתנהלותה, בפעולותיה ובממשקי העבודה של לשכת הקשר עם משרדי הממשלה.

מכלל הנושאים שעלו בביקורת, אני מוצא לנכון לחדד ההיבטים שלהלן: קיימת אי-בהירות ועמימות אשר לייעוד לשכת הקשר, למעמדה הסטטוטורי ולסמכויותיה; לשכת הקשר חורגת בפעילותה מן המוגדר בהחלטות הממשלה, והפיקוח והבקרה עליה נמצאו רופפים; נמצאו ליקויים בממשקי העבודה שבין לשכת הקשר לבין משרדי הממשלה, בבחינת יעילותה, במידת מועילותה ובעמידתה ביעדים שקבעה לה הממשלה; כמו כן, נמצאו ליקויים, בהם חמורים, על דרך התנהלותה.

ראוי, כי ראש הממשלה והמופקדים על לשכת הקשר מטעמו יבחנו את התאמת מעמד לשכת הקשר, כפיפותה, סמכויותיה, מבנה ומגוון פעולותיה למטרות ולמשימות שהטילה עליה הממשלה.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אלול התשע"ג
אוגוסט 2013

תוכן העניינים

9	.....	תקציר	1.
10	.....	פעולות הביקורת	1.1
10	.....	עיקרי הממצאים	1.2
13	.....	סיכום והמלצות	1.3
14	.....	מבוא ונתוני רקע	2.
14	.....	2.1 מבוא	
15	.....	2.2 נתוני רקע	
18	.....	ייעוד, מטרות ותפקידים	3.
18	.....	3.1 פירוט הייעוד והמטרות	
21	.....	3.2 פעילות נתיב בגרמניה	
23	.....	3.3 פעילות שאינה במנדט נתיב	
25	.....	מעמד הארגון - כפיפות	4.
27	.....	ממשקי עבודה	5.
27	.....	5.1 כללי	
28	.....	5.2 ממשקי עבודה עם גורמים ממונים	
31	.....	5.3 ממשקי עבודה עם משרד החוץ	
38	.....	5.4 יחסי גומלין מול רשות האוכלוסין	
42	.....	5.5 ימ"ל נתיב	
44	.....	פעילות נתיב	6.
44	.....	6.1 פעילות מול הקהל הרחב ו"מיתוג ישראל"	
51	.....	6.2 נציגים	
62	.....	6.3 קשרים עם המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון	
66	.....	6.4 פרויקט "יזמות עסקית"	

69	.....	7. ארגון ומשאבי אנוש	.7
69	.....	7.1 מבנה, ארגון וכוח אדם	
70	.....	7.2 משרות מטה	
82	.....	7.3 משרות שליחים	
93	.....	7.4 משרות עמ"י	
95	.....	7.5 משרות פטורות ממכרז	
95	.....	7.6 שינויים ארגוניים	
97	.....	8. התנהלות הארגון	.8
97	.....	8.1 תקציב	
102	.....	8.2 הביקורת הפנימית	
106	.....	8.3 נסיעות מישראל לחו"ל	
109	.....	8.4 ארכיון נתיב - סדרי גניזה ופתיחת חומר לעיון הציבור	
113	.....	8.5 התקשרויות והזמנות	
119	.....	8.6 פרויקט הקלדה של נתונים קונסולריים	
120	.....	8.7 זיהוי זיופים בתיעוד	
121	.....	9. סיכום והמלצות	.9

לשכת הקשר "נתיב"

1. תקציר

לשכת הקשר "נתיב" (להלן - נתיב או הארגון) הוקמה בשנת 1952, ומאז אפריל 1999 היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד ראה"ם), ופועלת בקרב יהודים וזכאי עלייה¹ בחבר המדינות (להלן - חבה"ם)² מתוקף החלטת ממשלה ובמדינות הבלטיות "על מנת לעודד ולסייע לעלייתם למדינת ישראל ולחזק את זיקתם לישראל, לציונות וליהדות" (החלטה ממשלה מס' 22.7.07, 2070). באפריל 2009 החליטה הממשלה (החלטה מס' 26.4.09, 45), כי שר החוץ יופקד על נתיב מטעם ראה"ם וכי הארגון יישאר במשרד ראה"ם. הייעוד הנוכחי של נתיב ממומש בשני צירים נפרדים: ציר תוכני שתכליתו חיזוק הזיקה ועידוד העלייה, וציר קונסולרי שתכליתו בדיקה והמלצה למשרד הפנים על זכאות עלייה לפי חוק השבות, ובכלל זה על זכאותם של יוצאי חבה"ם המתגוררים מחוץ לחבה"ם.

נתיב מילא משך כ-40 שנים תפקיד מרכזי בשמירת הגחלת היהודית והציונית ובקיום הקשר בין מדינת ישראל לבין זכאי העלייה שמעבר למסך הברזל דאז. הוא פעל בקרב הקהילות היהודיות וכן מול ארגונים בין-לאומיים וממשלות, כדי לסייע לעליית זכאי העלייה לישראל. עם נפילת המשטרים הקומוניסטיים בברית המועצות (להלן - בריה"מ) ובמדינות מזרח אירופה וכינון יחסים דיפלומטיים בין מדינת ישראל לבין מדינות אלה ב-1992, השתנו תנאי פעילותו של נתיב, ושליחיו פועלים מאז בחבה"ם במעמד דיפלומטי מתוך נציגויות ישראליות רשמיות בשגרירויות ובמרכזי תרבות, שהקים הארגון. במדינות בריה"מ לשעבר עדיין נותרו מאות אלפי יהודים וזכאי עלייה. מספרם המדויק אינו ידוע, והערכות שונות (בהם של נתיב, הסוכנות היהודית ואחרים) נעות בין כ-880,000 לבין כ-1,500,000 זכאי עלייה.

1 "זכאי עלייה" - מי שזכאי לקבל אשרת עלייה ולעלות לישראל כמוגדר בחוק השבות, התש"י-1950.
2 "חבר המדינות" (חבה"ם) - ארגון שבו חברות 10 מתוך 15 הרפובליקות שהרכיבו את ברית המועצות לשעבר. שמו הרשמי הוא "חבר המדינות העצמאיות" (Commonwealth of Independent States - CIS) [שם מקובל ומוטעה ל"חבר המדינות" הוא "חבר העמים"]. החברות בארגון הן: רוסיה, אוקראינה, בלרוס, מולדובה, ארמניה, קירגיסטן, קזחסטן, אוזבקיסטן, טג'יקיסטן ואזרבייג'אן. לפישוט הנקרא להלן, דוח ביקורת זה מתייחס למושג "חבה"ם" ככולל גם את המדינות הבלטיות (ליטא, לטביה ואסטוניה) שבהן פועל נתיב ושאינן חברות בארגון, אלא באותם המקרים, בהם נדרשת הבחנה בין מדינות חבה"ם לבין המדינות הבלטיות.

1.1 פעולות הביקורת

ב-2009 ועד מרץ 2010 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנתיב, ובכלל זה בדיקת מעמדו, ארגונו, פעולותיו וממשקי עבודתו עם משרדי הממשלה. הביקורת נערכה במטה נתיב בארץ ובחלק מהשלוחות ומרכזי התרבות בחבה"ס. נתוני השלמה התקבלו עד ספטמבר 2010 מסגן ראש הממשלה ושר החוץ המופקד על נתיב (להלן - השר המופקד על נתיב) מר אביגדור ליברמן, ממזכירות הממשלה, ממשרד ראש הממשלה (להלן - משרד ראה"ס), מהסוכנות היהודית, מרשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין), מהמשרד לקליטת העלייה, ממשרד האוצר, ממשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), מנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ס), ממשרתת ישראל ומגנזך המדינה. עדכונים מסוימים נעשו ב-2011. משרד מבקר המדינה ביקר בעבר את פעילות לשכת הקשר נתיב בשנים 1994 ו-1995. דוח המבקר הגלוי פורסם אז בפברואר 1998.

1.2 עיקרי הממצאים

- א. בביקורת עלה, כי קיימת אי-בהירות ועמימות אשר לייעוד הארגון ולסמכותו.
- ב. נמצא, כי חרף החלטת הממשלה לגבש מדיניות כוללת בכל הקשור ליחסי הגומלין ולשימור הקשר שבין המדינה ליהדות חבה"ס ולהעמקתו, עד סיום הביקורת הדרג המדיני לא גיבש מדיניות כזו. כפועל יוצא מכך, גם לא גובשו קווי פעולה ברורים בעניין זה. בכך נתיב פועל למעשה בלי שניתן לבדוק את מידת המתאם שבין מדיניות הממשלה לבין פעילות הארגון בפועל.
- ג. במקרים מסוימים נתיב פועל שלא במסגרת המנדט שקבעה לו הממשלה. כך, במקרים של פעילות מול יוצאי חבה"ס בארה"ב, בפרויקט "בית ישראלי"³, בפעילות בארצות הבלטיות ובפעילות תרבותית והסברתית מול הקהל הרחב בחבה"ס, שאיננו מוגדר כקהל היעד של זכאי העלייה. עוד עלה, כי נתיב החל לראות בפעילות התרבותית-הסברתית כלפי הציבור הכללי בחבה"ס מטרה כשלעצמה. כעולה בביקורת, פעילות זו, אף אם היא זוכה להישגים בראיית המדינה - אינה מתיישבת, כאמור, עם ייעוד הארגון, אלא עם משימות של משרדי ממשלה אחרים (ראו להלן).
- ד. נמצא, כי קיימת הסדרה בלתי מספקת או שאינה מתקיימת הסדרה כלל עם משרדי ממשלה בארץ:

 - 1) החלטת הממשלה ממרץ 2009 להפקיד את שר החוץ מטעם ראה"ס על הארגון שיישאר כיחידת סמך במשרד ראה"ס, לא לוותה בהסדרה מעשית ומנהלית של השינוי, והותירה עמומה את משמעות המושג "הפקדה" ואת מהות הסמכויות ויחסי הגומלין ההדדיים שבין נתיב, ראה"ס, השר המופקד על נתיב ומשרד ראה"ס בכל הקשור לארגון ולפעילותו.

3 "בית ישראלי" - פרויקט שמנהל בחו"ל המשרד לקליטת העלייה, לעידוד אזרחים ישראלים החיים מחוץ לישראל לשוב לישראל, במעמד של תושבים חוזרים.

(2) ממשקי העבודה בין נתיב למשרד החוץ לא הוסדרו, וממשקי העבודה בין נתיב לבין רשות האוכלוסין⁴ לא נבחנו, חרף החלטת הממשלה ביולי 2007. כמו כן, לא קיים ממשק ממוחשב להעברת מידע בין מערכת הנתונים הקונסולריים של נתיב לבין מערכות המידע של רשות האוכלוסין.

(3) התיאום בין נתיב לארגונים האחרים הפועלים בחבה"ם, כסוכנות היהודית, "ג'וינט" ואחרים, לא הוסדר ולא מוסד, על אף המלצת משרד מבקר המדינה מ-1998 והחלטת ועדת השרים לענייני עלייה וקליטה מ-20.7.09.

ה. נמצאו ליקויים בסדרי הפיקוח והבקרה על נתיב ופעילותו, ובהם היעדר הסדרה בחלק מהמקרים והסדרה חלקית בלבד באחרים. עוד נמצא, כי גם במקרים שבהם קיימת הסדרה פורמלית של סדרי הפיקוח והבקרה, הרי שבפועל משרדי הממשלה האמורים, כל אחד בתחומו, לפקח על נתיב, לאשר את התנהלותו ולבקר את פעילותו, אינם ממלאים את תפקידם כהלכה. כתוצאה מכך, רופפים הפיקוח והבקרה על הארגון מצד הגורמים הנוגעים, ובהם: רשות האוכלוסין, משהב"ט, נש"ם וגנזך המדינה. עוד נמצא, כי רשות האוכלוסין, כמחליפת מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, לא בחנה את התהליך הקונסולרי המתנהל בנתיב, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מ-2007. לא זו בלבד שהפיקוח והבקרה החיצוניים על נתיב חסרים, הרי שמאז ספטמבר 2008 ועד למאי 2010 לא התקיים בארגון במודע מנגנון ביקורת פנימית, בניגוד לקבוע בחוק, תוך פגיעה חמורה במינהל התקין. יתרה מכך, לקראת חידוש הביקורת הפנימית פעל נתיב בשיתוף נש"ם לצמצם את היקף המשרה של מבקר הפנים, בלי שהארגון ונש"ם נתנו את דעתם להשלכות אשר ינבעו מכך ואשר עלולות בבוא העת לפגום ביעילות הביקורת בארגון.

ו. בביקורת עלה, כי נתיב לא ערך בדיקת צרכים החיוניים לפעולותיו ולא קבע אמות מידה למועילותן:

(1) בארגון לא התקיים הליך סדור של גיבוש צרכים כבסיס לדרישת תקציב, אלא נתיב פעל להרחבת הפעילות כדי לממש את הגדלת תקציבו, בלי שבחן תחילה את יכולתו לממשה. התנהלות זאת בולטת במיוחד בפעילות הייעודית של נתיב בתחומי התרבות, ההסברה ו"מיתוג ישראל"⁵, מול קהל שאינו בהכרח נמנה עם ציבור זכאי העלייה, ושהפכה לנדבך מרכזי בפעילות התוכן שלו. מאז 2007 הורחב מאוד היקף הפעילות בתחום זה וחל גידול בתקציבה; זאת, בלי לבחון עד כמה פעילות זו משרתת את המטרות שקבעה הממשלה לארגון, ובלי לבחון באורח שיטתי ואמין את מועילותה, באופן המעורר חשש כי פעילות זו משמשת להצדקה בדיעבד של הרחבת פעילות נתיב, עליה החליטה הממשלה ביולי 2007.

(2) עוד נמצא, כי פרויקט להכנסתם של נתונים חסרים למאגר הקונסולרי הממוחשב של הארגון, שחיוניותו ודחיפותו הוכרו כבר ב-2005 החל רק ב-2009.

4 בהחלטת ממשלה מס' 3434 מ-13.4.08 הוחלט "להקים במשרד הפנים יחידת סמך שתקרא 'רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול' (להלן - הרשות). הרשות תחליף את מנהל האוכלוסין [שבמשרד הפנים] ותהיה אחראית על יישום מדיניות הממשלה וביצוע סמכויות שר הפנים שהואצלו אליה בתחום הטיפול בנתינים זרים ובתחום האוכלוסין"

5 "מיתוג ישראל" - פרויקט תדמיתי, שנועד לשפר את האופן שבו מדינת ישראל מתקשרת את עצמה לעולם ומציגה את הישגיה בפני אזרחיהן של מדינות זרות.

נתיב טרם נערך להשלימו וטרם קבע את המועד לסיומו הכולל, הגם שהוא מהווה את אמצעי העזר החשוב ביותר בתהליך בדיקת הזכאות לעלייה לישראל.

3) בתהליך האיתור, המיון, ההכשרה והבחירה של שליחים ושל עובדים מקומיים ישראלים (עמ"י), הפטורים מעמידה במכרז פומבי, התגלו ליקויים הפוגעים בעבודת נתיב.

ז. בביקורת נמצאה התנהלות שאינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין, שקיפות ציבורית ואמות המידה השוויוניות הנדרשות ממוסדות ממלכתיים. אורח פעילות זה בא לידי ביטוי - כמפורט בדוח הביקורת - בתחומים שונים, כלהלן:

1) שליחים. תהליכי קבלת ההחלטות בנוגע לניוד שליחים ממקום למקום ומתפקיד לתפקיד אינם מתועדים ואינם מלווים הסבר, ולעתים, השיקולים הארגוניים העומדים בבסיסם אינם ברורים.

2) העסקת עובדים ויועצים. נתיב - באישור נש"ם - מעסיק עובדים כממלאי מקום של משרות תקניות, תוך חריגה מכללי המינהל התקין, ובמקרה אחד תוך עקיפת תהליך המכרז התקין ותוך התנהלות פסולה שיש בה מעין "תפירה" של משרה לעובדת. עוד נמצא, כי עובדת בכירה, שהיא גמלאית של הארגון, הועדפה לטובה בתהליך שהוביל להעסקתה מחדש, תוך התעלמות מהמגבלות ומהסייגים המוטלים על העסקת גמלאים; כמו כן, התקשרות עם יועץ חיצוני - שבינתיים הופסקה - נעשתה בניגוד לתקנות ולהנחיות ההתקשרות של נש"ם; תהליך בחירתו היה בלתי תקין וקיים ספק בצורך שהיה להעסיקו בתחומים שעבורם אושרה העסקתו. נש"ם, שהייתה אמורה לשמש "שומר הסף", האמון על הפיקוח והבקרה מול הארגון, לא פעלה כמתחייב.

3) קשרים עם המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון⁶. נתיב העדיף את המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון על פני מוסדות להשכלה גבוהה אחרים בישראל, ועובדי הארגון סייעו בקידום ענייני המרכז וקידמו יעדים שיווקיים וכלכליים שלו. הדבר אינו מתיישב עם חובת ההגיונות והשוויוניות החלה על כל רשות מינהלית.

4) שליחת אנשים לחו"ל במעמד "נציגים". נתיב שולח אזרחים ישראלים לחב"ם כדי לייצג את המדינה בפעילויות תרבות, הסברה ומיתוג קצרות מועד. התנהלות נתיב בבחירת "נציגים" ושליחתם לפעילות לא התיישה עם כללי המינהל התקין ונוהל הארגון, ופגעה בעיקרון השוויוניות שבבחירה.

5) נסיעות לחו"ל. אחדות מהנסיעות של עובדי נתיב לחו"ל לא התיישבו עם המשימות המוגדרות לארגון, וקיומן פגע באמות מידה של מינהל תקין. כמו כן לחלק מהן לא נמצאו נימוקים, לחלק אחר ניתנו נימוקים שאינם מניחים את הדעת, וחלקן אושרו באופן בלתי תקין.

6 במחצית השנייה של 2012 קיבל המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון מעמד של אוניברסיטה בשם "אוניברסיטת אריאל בשומרון". מאחר שדוח מבקר המדינה מתייחס לתקופה בה המוסד היה מרכז אוניברסיטאי, נעשה בדוח שימוש בשם שהיה תקף באותה עת.

6) התקשרויות וספקים יחידים. נמצאו ליקויים בהתקשרויות ובבחירת ספקים יחידים. לדוגמה, לא נמצא, כי הפטור ממכרז להתקשרות עם "הצופים העבריים" מדצמבר 2008 נעשה לאחר בדיקה נאותה בדבר היותם של הצופים ספק יחיד והכרזתם ככאלה על פי תקנות חוק חובת המכרזים; או במקרה של התנהלות פסולה באירוע יום העצמאות במוסקבה באפריל 2009, שבו הועברו כספים במזומן לספק מקומי וחלקם הוחזרו, לפי גרסה אחת (המוכחשת), על ידי הספק לידי שליחת נתיב במזומן וללא תיעוד; או במקרה של התקשרות עם חברה רוסית לצורך "מיתוג ישראל", שבה נמצאו ליקויים חמורים בתהליך המיון והבחירה עד כדי חשש, כי מלכתחילה היא נעשתה במגמה להתקשר לחברה.

7) טיפול בחומר ארכיוני. גנזך המדינה מזה ונתיב מזה, ושניהם גם יחד, אינם ממלאים אחר חוק הארכיונים ותקנות הארכיונים בדבר הפקדת חומר בגנזך ורישום החומר הארכיוני של נתיב המצוי ברשותם, ובדבר חשיפת חומר ארכיוני לעיון הציבור. לבד מכך, עלה בביקורת, כי נתיב נוקט העדפה פסולה במתן אישורים לעיון ושימוש בחומרים הארכיוניים שברשותו.

ח. נתיב חסר אסמכתאות לקיומם של תהליכי קבלת החלטות בנושאים ארגוניים (למשל, לעניין שינויי מבנה ארגוני), אישיים (למשל, לעניין ניווד שליחים) וייעודיים (למשל, בנושא מיתוג).

ט. כמו כן, משרד מבקר המדינה לא מצא הנחיה מקצועית בתחום זיהוי זיופים בתעודות אישיות, בכללה הגדרת סמכויות ותחומי אחריות, המחייבת את כלל הגופים הממלכתיים במדינה העוסקים בתחום.

י. מבקר המדינה רואה כליקוי משמעותי במיוחד את העובדה, כי מאז 1998 לא נבחנו המבנה הארגוני ומאפייני הפעילות של נתיב אל מול יעילותו, מועילותו ועמידתו ביעדים שקבעה לו הממשלה, חרף קביעות של הממשלה שתעשה בחינה כזו. בחינה כזו נדרשת, בעיקר נוכח השינויים שהתחוללו בתקופה זו במרחבי הפעולה של הארגון, במאפייני קהל היעד שלו ובפעילות דומה של גופים ישראלים ממלכתיים ואחרים בחבה"ס, מזה, ונוכח הגדלה ניכרת של תקציב נתיב, מזה.

1.3 סיכום והמלצות

ממשלת ישראל מקנה חשיבות אסטרטגית לטיפול הקשר עם האוכלוסייה היהודית ואוכלוסיית זכאי העלייה בחבה"ס ולעידוד עלייתן לישראל. המדינה ייעדה את ארגון נתיב להיות גוף ממלכתי לשם מימוש יעדים אלה והארגון מבצע פעילות ענפה מטעם המדינה בתחום זה.

בביקורת נמצא, כי קיימת עמימות בדבר ייעודו של נתיב, מעמדו, וסמכויותיו, וכי הארגון חורג בפעילותו מן המוגדר בהחלטות הממשלה, והפיקוח והבקרה עליו רופפים. נמצאו ליקויים בממשקי העבודה שבין נתיב לבין משרדי הממשלה, בבחינת יעילותו ובמידת מועילותו ועמידתו ביעדים שקבעה לו הממשלה. כמו כן נמצאו ליקויים, בהם חמורים, על דרך התנהלות הארגון.

נוכח ממצאי הביקורת והזמן הרב שחלף מאז הבחינה המקיפה ב-1998, ונוכח השינויים שהתחוללו במרחבי הפעולה של נתיב, ובמאפייני קהל היעד שלו ובפעילות דומה של גופים ישראלים בחבה"ם מזה והגדלה ניכרת של תקציביו מזה, ראוי כי ראה"ם ושר החוץ המופקד על נתיב יבחנו את התאמת מעמד הארגון, כפיפותו, סמכויותיו, מבנהו ופעילותו המגוונת למטרותיו ולמשימות שהטילה עליו הממשלה. זאת, תוך בדיקה של מידת החפיפה, הזהות, השוני והתיאום המתקיימים בין פעולותיו לפעילות מוסדות ממלכתיים ואחרים בחבה"ם (דוגמת משה"ח והסוכנות היהודית) ותוך הסדרת ממשקי העבודה בין הארגון לבין משרדי הממשלה. כל זאת כדי להבטיח, כי מדינת ישראל מנהלת באופן המיטבי, היעיל והמועיל ביותר את מכלול פעילותה בחבה"ם בכלל ומול קהל זכאי העלייה בפרט, וכי בתוך מכלול זה, נתיב ממלא באותו האופן את ייעודו המוגדר.

מבקר המדינה מציין, כי נוכח חשיבות הטיפול באוכלוסיית חבה"ם ותפקידו המרכזי של ארגון נתיב בנושא, קיים הכרח שהדרג המדיני יסדיר את מעמד הארגון ויחדד את אופי פעילותו אל מול תחומי האחריות והסמכות של גופים ממשלתיים, ממלכתיים ואחרים, מחד גיסא; ושנתיב יתקן את הליקויים המנהליים, בהם חמורים, שעלו בביקורת, מאידך גיסא. כך יתאפשר לממשלה, באמצעות הארגון, למקד את הפעילות בקרב היהודים ואוכלוסיית זכאי העלייה בחבה"ם בהתאם ליעדיה, ולהוביל ליעול פעילותו של הארגון ולהגברת מועילותו, נוכח המשימות שהטילה עליו הממשלה.



2. מבוא ונתוני רקע

2.1 מבוא

לשכת הקשר "נתיב" (להלן - נתיב או הארגון) הוקמה ב-1952, וראשיתה בפעילות בקרב יהודי ברית המועצות (להלן - בריה"מ) ומזרח אירופה (להלן - מזא"ר). עם פירוקה של בריה"מ המשיך נתיב לפעול במדינות חבר המדינות העצמאיות (להלן - חבה"ם) ובמדינות הבלטיות⁷. במהלך השנים פעל נתיב גם בארה"ב.

עם נפילת המשטרים הקומוניסטיים בבריה"מ ובמדינות מזא"ר וכינון יחסים דיפלומטיים בין מדינת ישראל לבין מדינות אלה ב-1992 השתנו תנאי פעילותו של נתיב, ושליחיו פועלים בחבה"ם

⁷ "חבר המדינות" (חבה"ם) - ארגון שבו חברות 10 מתוך 15 הרפובליקות שהרכיבו את ברית המועצות לשעבר. שמו הרשמי הוא "חבר המדינות העצמאיות" (Commonwealth of Independent States - CIS). החברות בארגון הן: רוסיה, אוקראינה, בלרוס, מולדובה, ארמניה, קירגיסטן, קזחסטן, אוזבקיסטן, טג'יקיסטן ואזרבייג'אן. לפישוט הנקרא להלן, דוח ביקורת זה מתייחס למושג "חבה"ם" ככולל גם את המדינות הבלטיות (ליטא, לטביה ואסטוניה) שבהן פועל נתיב ושאינן חברות בארגון, אלא באותם המקרים שבהם נדרשת הבחנה בדוח בין מדינות חבה"ם לבין המדינות הבלטיות.

בגלוי במעמד דיפלומטי מתוך נציגויות ישראליות רשמיות בשגרירויות ובמרכזי תרבות שהקים הארגון.

מאז אפריל 1999 נתיב הוא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד ראה"ם). בדצמבר 2006 החליטה הממשלה (החלטה מס' 807, 3.12.06) להעביר את נתיב מאחריות משרד ראה"ם לאחריות המשרד לנושאים אסטרטגיים בראשות השר אביגדור ליברמן. בעקבות ביטול המשרד בפברואר 2008, החליטה הממשלה, כי הארגון יוכפף שוב למשרד ראה"ם (החלטה מס' 3433, 13.4.08). באפריל 2009 החליטה הממשלה, כי "שר החוץ יפקד מטעם ראה"ם על יחידת הסמך נתיב, אשר תישאר במשרד ראה"ם" (החלטה מס' 45, 26.4.09).⁸ בתקופת הביקורת, השר המופקד על נתיב היה סגן ראש הממשלה ושר החוץ, מר אביגדור ליברמן, ובראש נתיב עמדה גב' נעמי בן עמי.

ב-2009 ועד מרץ 2010 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנתיב, ובכלל זה בדיקת מעמדו, ארגונו, פעולותיו וממשקי עבודתו עם משרדי הממשלה. הביקורת נערכה במטה נתיב בארץ ובחלק מהשלוחות ומרכזי התרבות בחב"ם. נתוני השלמה התקבלו עד ספטמבר 2010 מסגן ראש הממשלה ושר החוץ המופקד על נתיב (להלן - השר המופקד על נתיב), ממזכירות הממשלה, ממשרד ראש הממשלה, מהסוכנות היהודית, ממשרד החוץ (להלן - משה"ח), מרשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול (להלן - רשות האוכלוסין), מהמשרד לקליטת העלייה, ממשרד האוצר, ממשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), מנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), ממשטרת ישראל ומגנזן המדינה. עדכונים מסוימים נעשו ב-2011. משרד מבקר המדינה ביקר את פעילות לשכת הקשר נתיב בשנים 1994 ו-1995. דוח המבקר הגלוי פורסם אז בפברואר 1998.

2.2 נתוני רקע

2.2.1 עלייה

בשנים 1989-2008 עלו לישראל מחב"ם כמיליון⁹ זכאי עלייה לפי חוק השבות, ולהערכת נתיב כ-500,000-600,000 זכאי עלייה אחרים היגרו למדינות המערב. להערכת חלק מהגופים הקשורים ביהדות חב"ם, נותרו בחב"ם כ-880,000 עד כ-1.5 מיליון זכאי עלייה. בעשור האחרון ירד משנה לשנה מספר העולים שהגיעו ארצה ממדינות חב"ם. ב-2009 חל גידול מסוים במספר העולים ממדינות אלו ביחס לשנים הקודמות, כמשתקף מהטבלה הבאה:

8 ראו בהמשך הרחבה בפרק העוסק בממשקי עבודה עם גורמים ממונים.
9 על פי נתוני נתיב - כ-991,000.

שנה	מספר העולים (נתוני נתיב)	מספר העולים (נתוני המשרד לקליטת העלייה)
2000	50,816	51,180
2001	33,600	33,766
2002	18,525	18,878
2003	12,423	12,595
2004	10,130	10,403
2005	9,431	9,526
2006	7,470	7,574
2007	6,502	6,655
2008	5,587	5,745
2009	6,806	7,008
ס"ה בשנים 2000-2009	160,990	163,330
ס"ה בשנים 1989-1999	836,503	

במקביל חלה ירידה מתמדת במספר אשרות העלייה שאותן הנפיקה נתיב (למעט ב-2009), כעולה מהטבלה הבאה.

שנה	מספר אשרות שניתנו בחבה"ם
2003	11,262
2004	8,630
2005	8,864
2006	6,135
2007	5,539
2008	4,945
2009	6,219

2.2.2 נתוני זכאי עלייה

בביקורת לא נמצאו נתונים בדוקים על מספר היהודים וזכאי העלייה המצויים במדינות חבה"ם. כל המספרים הם בגדר הערכות בלבד. הערכות נתיב בהקשר זה בשנים 2007 עד 2009 נעות בין 877,000 ל-980,000 זכאי עלייה. לדברי ראש נתיב, הגב' נעמי בן עמי, בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת ב-23.7.08, הגוינט העריך את מספרם בכ-1.5 מיליון ותנועת חב"ד העריכה מספרם עד כדי 4.5 מיליון. בישיבת ממשלה מ-22.7.07 ציין השר לנושאים אסטרטגיים דאז, מר אביגדור ליברמן, כי פוטנציאל זכאי העלייה עומד על כמיליון זכאי עלייה.

להלן טבלה ובה נתוני הערכות על מספר זכאי העלייה (באלפים) כפי שהוצגו במסמכי נתיב:

לשכת הקשר "נתיב"

תאריך	14.2.07	15.6.08		11.3.09	13.7.09	24.8.09
כותרת המסמך	מרחב בריה"מ לשעבר - מצב היהודים	מצב זכאי חוק השבות, מרחב בריה"מ לשעבר	תכנית העבודה 2009	פוטנציאל זכאי עלייה באזור האחריות	רוסיה - היבטים יהודיים	אוכלוסיית היעד במדינות חבה"ם
רוסיה	580	550		548	548	
אוקראינה	260	210		210	230	
בלרוס	40	30		34	29	
ס"ה סלבויות	880	790	800	792	807	807
מוסלמיות	50	30	35	34	35	38
בלטיות	35		40	37	37	27
גאורגיה	10		25	10	8	8
מולדובה	7			10	10	10
ס"ה	982		900	883	897	890

2.2.3 נתונים ארגוניים

לארגון נתיב מטה מקצועי ומינהלי בארץ (העוסק גם בתפקידי ביצוע קונסולריים) ו-11 נציגויות (להלן - שלוחות) קבועות בחבה"ם (שלוש ברוסיה, ארבע באוקראינה, במולדובה, בבלרוס, באוזבקיסטן ובאזרבייג'אן). בתשע נקודות נוספות בחבה"ם ובמדינות הבלטיות מפעיל הארגון שירותי קונסול ניד.

בפברואר 2010 עמד תקן כוח האדם של נתיב על 118.08 משרות (77.5 בארץ ו-40.58 בחו"ל) והמצבה על 111 משרות (75.5 בארץ ו-35.5 בחו"ל), שבהן הועסקו 113 עובדים. עוד הועסקו בארגון 123 עובדים מקומיים זרים ב-113 משרות. בנוסף להם נתיב העסיק עוד 176 איש במיקור חוץ, רובם בחו"ל. סך הכל מקבלי שכר ומועסקים בפועל היה 412 (ראו הרחבה בפרק 8, ארגון ומשאבי אנוש).

2.2.4 ת ק צ י ב

להלן טבלה ובה נתונים תקציביים של נתיב בשנים האחרונות (באלפי ש"ח במחירים שוטפים):

שנת הכספים	בסיס התקציב	התקציב על שינויי (ס"ה הוצאה)	ביצוע התקציב על שינויי (ניצול)	יתרת התחייבויות + ביצוע בדרך	ביצוע ביחס לתקציב על שינויי + יתרת התחייבויות
1999	54,493	60,111	55,709		92.6%
2000	60,008	63,583	51,336		80.7%
2001	56,686	68,598	65,944		96.1%
2002	54,353	65,612	52,232		79.6%
2003	62,123	58,593	49,662		84.8%
2004	43,173	48,621	27,259		56.1%
2005	37,224	38,751	30,584		78.9%
2006	34,664	41,576	40,038	2,488	102.3%
2007	32,595	57,203	45,132	10,441	97.1%
2008	55,651	76,613	52,604	22,081	97.5%
2009	48,502	*83,554	*61,530	*20,853	98.6%

* על פי מסמך נתיב מ-17.1.10.

3. ייעוד, מטרות ותפקידים

3.1 פירוט הייעוד והמטרות

נתיב פועל בקרב יהודים וזכאי עלייה בחבה"ם מתוקף החלטת ממשלה ובמדינות הבלטיות "על מנת לעודד ולסייע לעלייתם למדינת ישראל ולחזק את זיקתם לישראל, לציונות וליהדות" (החלטה ממשלה מס' 2070, 22.7.07). הייעוד הנוכחי של נתיב ממומש בשני צירים נפרדים:

א. ציר תוכני, שתכליתו חיזוק הזיקה ועידוד העלייה.

ב. ציר קונסולרי, שתכליתו בדיקה והמלצה למשרד הפנים על זכאות עלייה לפי חוק השבות, ובכלל זה על זכאותם של יוצאי חבה"ם המתגוררים מחוץ לחבה"ם.

ממועד ההקמה ב-1952 ועד ל-1989 היה ייעודו הבלתי פורמלי של נתיב, "לשמור על הגחלת היהודית והציונית בקרב היהודים שמעבר למסך הברזל", ובין מטרותיו הייתה גם "פתיחת שערי העלייה". המהפך במדיניות בריה"מ ב-1989 לגבי הגירת יהודים בכלל ואפשרות העלייה לישראל

בפרט, הוביל להדגשת היעוד של עידוד העלייה, והארגון הגדיר את עצמו "גוף הפועל בקרב יהודי בריה"מ, במטרה לגרום לעלייתם לישראל"¹⁰. אולם עד 2001 נעדר הארגון הגדרה מוסמכת וברורה של ייעודו, מטרתו ותחומי אחריותו. בדוח מבקר המדינה על נתיב מ-1998 הומלץ לתקן ליקוי זה. בעקבות כך, בחן צוות בראשות תא"ל (מיל') יום טוב תמיר את הארגון (להלן - דוח תמיר) והמליץ בדצמבר 1998 לקבוע את ייעוד נתיב: "פעילות בקרב יהודי חבר המדינות העצמאיות והמדינות הבלטיות על מנת להביא לעלייתם ארצה של מספר רב ככל האפשר". על בסיס דוח זה ניסח אלוף (מיל') רפאל ורדי את הגדרת ייעוד הארגון ותפקידיו, והללו אושרו בפברואר 2001 על ידי ראה"ם ושר הביטחון מר אהוד ברק, ואושרו בידי ראה"ם מר אריאל שרון ביוני 2002 כדלקמן:

"ייעוד א. 1. ייעודו העיקרי של נתיב לפעול בקרב יהודי בריה"מ לשעבר: לעודד עלייתם לישראל, לחזק הקשר עםם וזיקתם לישראל, ולתת חינוך ישראלי ויהודי לדור הצעיר ולמבוגרים. 2. נתיב יפעל לעידוד עלייתם של יוצאי בריה"מ לשעבר במדינות אחרות, במיוחד בארה"ב ובגרמניה.

ב. שימור ופיתוח קשרים מיוחדים, שאינם בתחום המודיעין, עם מדינות בריה"מ לשעבר: להידוק קשריהן עם ישראל ולהסתייעות בהן למימוש ייעוד נתיב".

תפקידיו של הארגון כדי להשיג את ייעודו הוגדרו "ביצוע פעולות חינוך, תרבות, הסברה ואחרות; קביעת זכאות עלייה ומתן אשרות עלייה לתושבי מדינות בריה"מ לשעבר, ויוצאיה; נטילת חלק בגיבוש ובמימושה של מדיניות ממשלת ישראל כלפי היהודים במרחב בריה"מ לשעבר ויוצאי בריה"מ במדינות אחרות"¹¹.

בדוח תמיר מ-1998 נקבע, כי "משימת הארגון זמנית מטיבה ותלויה בהיקף זכאי העלייה בתא שטח זה. על כן, ממליץ הצוות, כי בעוד 5 שנים [דהיינו - בתחילת 2004] תיעשה בחינה מחודשת של קיום ארגון נתיב ואופן פעילותו". ראה"ם דאז, מר בנימין נתניהו, אישר במסמך מדצמבר 1998 את מרבית המלצות הוועדה. במסמך לא הייתה התייחסות לסוגיית הבחינה מחדש.

ב-2003, ללא קשר להמלצות שבדוח תמיר, הוסכם בישיבת ממשלה (25.3.03) שהוקדשה לתקציב המדינה, ובמסגרתה גם לנתיב כסעיף בשורה ארוכה של החלטות תקציביות, שלא לסגור את הארגון אך לקצץ מתקציבו. שר האוצר דאז, מר בנימין נתניהו, אמר במהלכה, כי "גם ראה"ם שוכנע שצריך להתאים את הנפח התקציבי לפעילות האמיתית והצפויה". לפיכך החליטה הממשלה (החלטה מס' 142, 25.3.03): "1. לצמצם את פעילותה של לשכת הקשר נתיב במשרד ראש הממשלה. 2. להקים צוות בין-משרדי אשר יבחן רה-ארגון של פעילות נתיב לצורך צמצום הפעילות, בהיבט התפעולי-מנהלי וכן לשם תכנון אסטרטגי של פעילות הארגון". אלא שצוות כזה לא הוקם, והבחינה שעליה הוחלט ב-2003, לא נעשתה. צמצום הפעילות התממש באמצעות קיצוצי תקציב במשך שנים אחדות, בלי שייעודו, תפקידיו ופעילותו של הארגון נבחנו מחדש.

ב-2007, השר ליברמן, שהופקד על פעילות ארגון נתיב בעקבות הסכם קואליציוני שנחתם באוקטובר 2006 בין מפלגת "ישראל ביתנו" למפלגת "קדימה" וכינונה של הממשלה ה-31 בראשות מר אהוד אולמרט, אימץ את הגדרת היעוד והתפקידים שאישר ראה"ם, מר אהוד ברק, ב-2001. ב-8.2.07 החליטה הממשלה (החלטה מס' 1139), כי לשם בחינת פעילות נתיב יוקם צוות בין-משרדי, ש"יבחן ארגון מחדש של פעילות נתיב, במטרה להרחיב את פעילותה, את

10 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בנתיב - לשכת הקשר (1998) (להלן - דוח ביקורת נתיב, 1998).

11 משרד ראה"ם, "ארגון נתיב - יעוד ותפקידים", 4.2.01.

היקפי הפעילות הרצויים ואת דרכי ביצועה וכן את ההיבט התפעולי-מינהלי והתכנון האסטרטגי של פעילותה לשם הרחבתה כאמור". עוד החליטה הממשלה באותו המועד "להקפיד... את יישום החלטת הממשלה מס' 142 מיום 25.3.03 אשר קבעה כי פעילות נתיב תצומצם ואת יישום המלצות הצוות שהוקם לפיה". כאמור, הצוות שעליו החליטה הממשלה ב-2003 לא הוקם, ולפיכך גם לא הוגשו המלצות כלשהן.

בעקבות החלטת הממשלה בפברואר 2007, הוקמה ועדה בין-משרדית לבחינה מחדש של פעילות נתיב בראשות מנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים דאז, מר חגי פלג, וכמצוין בדוח הוועדה (להלן - דוח פלג¹²) היא תחמה את מסגרת עבודתה כדלהלן: "שאלת קיומו ונחיצותו של הארגון - אשר הועלתה בעבר - איננה מהווה חלק מהדיון האמור במסגרת ועדה זו; כל טענה בעניין זה לא תוכל לעלות או להתברר במסגרת פורום הוועדה... הטיפול בסוגיות אשר קשורות לתפיסת ההפעלה של הארגון, שיטות פעילותו, דפוסי עבודתו של הארגון, משימותיו בפועל ומבנהו הארגוני והפונקציונאלי הפנימי ידונו רק בהקשרים הרלוונטיים לדינוי הוועדה. כל דיון אחר שמחוץ להקשר הקונקרטי נמצא מחוץ לתחום סמכותה של הוועדה". ההקשרים הרלוונטיים נתחמו בהתמקדות "בפיתוח האסטרטגיה המתאימה כלפי יהודים וזכאי עלייה... ובחינת הרחבה אפשרית של פעילות 'נתיב' בתפוצות".

בעקבות הגשת דוח הוועדה לממשלה, החליטה הממשלה (החלטה מס' 22.7.07, 2070) לבטל את ההחלטה הקודמת בדבר צמצום פעילות נתיב, אישרה את המסקנות וההמלצות בדוח פלג וקבעה, שנתבי ירחיב את פעילותו בקרב היהודים וזכאי העלייה בחבה"ם, ויתחיל לקיים פעילות דומה בקרב יהודים וזכאי עלייה שמוצאם מחבה"ם בגרמניה. כן החליטה הממשלה לאשר את מסמך הייעוד והתפקידים, אשר "נוסח מחדש במסגרת הוועדה בהתאם להסכמות שהושגו במהלכה", כדלקמן:

"ייעודו העיקרי של נתיב הוא לפעול בקרב יהודים וזכאי עלייה בחבר העמים ובקרב יהודים וזכאי עלייה יוצאי חבר העמים בגרמניה; על מנת לעודד ולסייע לעלייתם למדינת ישראל ולחזק את זיקתם לישראל, לציונות וליהדות כנגזרת ממדיניות ממשלת ישראל". החלטת הממשלה ב-2007 הותירה את רוב תפקידי הארגון דומים לתפקידים שנקבעו לו ב-2001, למעט בתחום הקונסולרי. שוני נוסף היה באי-הכללת המדינות הבלטיות במרחב הפעולה הגיאוגרפי לנתיב שעליו החליטה הממשלה.

בישיבת ממשלה שנערכה ב-1.3.09 הוחלט (החלטה מס' 4529) על הרחבת התשתית הקיימת של נתיב ושל הסוכנות היהודית בתחום החינוך היהודי-ציוני, והוקצו לכך משאבים כספיים ניכרים, כפי שיפורט בהמשך. אולם, כל זאת, בלי שתלובן תחילה השאלה של "פני נתיב לאן?" ובלי שייקבעו לארגון יעדים מדידים.

בביקורת עלה, כי בנתיב ובקרב המופקדים עליו והמנהלים את משאביו, אין תמימות דעים אשר לייעוד הארגון ולמימוש ייעודו.

כאמור, ב-1.3.09 החליטה הממשלה בהקשר ליהודי מדינות חבה"ם כדלהלן:

"1. להכיר ביהודים במדינות חבר העמים כמוקד ויעד מרכזי לריכוז מאמץ להעמקת הזהות היהודית ועידוד העלייה.

12 המשרד לנושאים אסטרטגיים, "הרחבת פעילות נתיב: דו"ח הוועדה הבין-משרדית", יולי 2007.

לשכת הקשר "נתיב"

2. הממשלה תפעל בעניין החלטה זו באמצעות לשכת הקשר נתיב ושיתוף פעולה עם ארגונים ציוניים ויהודים ברחבי העולם, ובראשם הסוכנות היהודית.

3. להקים צוות היגוי בראשות מזכיר הממשלה אשר יוביל את גיבוש המדיניות בנושא הרחבת הפעולות, בתחום העמקת הזהות היהודית ועידוד העלייה בקרב יהודי חב"ם, ויגבש המלצות ליישומה. ... הצוות יגיש המלצותיו לאישור הממשלה תוך שנה מיום הקמת צוות ההיגוי."

צוות ההיגוי לא הוקם, וממילא לא גיבש המלצות. בתחילת דצמבר 2009 הגיש שר החוץ הצעה לממשלה לתקן את ההחלטה, ולהעביר את האחריות לגיבוש המדיניות דלעיל ולגיבוש המלצות ליישומה מצוות ההיגוי לוועדת השרים לענייני עלייה וקליטה, שהוקמה עם כינון הממשלה ה-32. בהצעה לא נקבע לוח זמנים להגשת המלצות לממשלה. ב-17.12.09 אישרה הממשלה את התיקון (החלטה מס' 1067). נכון ל-1.9.10 לא הוגשו המלצות הוועדה לממשלה.

I

מהנתונים שלעיל עולה, כי קיימת אי-בהירות אשר למיצובם היחסי זה מול זה של יעדי הארגון - "עידוד עלייה" מול "חיוזוק הזיקה" - שיש בה, לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למשוך את פעילותו לכיוונים סותרים: מחד גיסא לעודד עלייה ומאידך גיסא לבסס את המשך קיום הקהילות היהודיות המקומיות במקומותיהן. חרף הצורך שהעלתה ועדת תמיר ב-1998, לא נדון נושא פעילות נתיב והישגיו אל מול היעדים והתפקידים שאליהם הוא מחויב. זאת, למרות השינויים המהותיים שחלו בסביבת הפעולה של נתיב. כעולה מחומר הביקורת, החל מ-2003 הממשלה בחנה רק את המתכונת האפשרית להרחבת פעילותו, בין השאר באמצעות ועדה, שמטרתה ותוצרה - הרחבת פעילות הארגון - הוכתבו מראש. אשר על כן, ראוי כי יור ועדת השרים לענייני עלייה וקליטה (במועד סיום הביקורת - שר החוץ), יקבע לוח זמנים להגשת המלצות של ועדת השרים בעניין המדיניות בנושא יהדות חב"ם, וההמלצות יוגשו להחלטת הממשלה, כפי שהחליטה הממשלה בעבר. בנוסף לכך, נוכח הזמן הרב שעבר מאז הבחינה האחרונה של פעילות הארגון מול ייעודיו, ראוי לדעת משרד מבקר המדינה, כי שר החוץ, כמופקד על נתיב מטעם ראה"ם, יערוך בחינה כזו מחדש ויביאה לאישור ראה"ם והממשלה, כדי להפיג את אי-הבהירות ולאפשר לעובדי הארגון להתמקד ביעדי פעולה ברורים ומוסכמים.

3.2 פעילות נתיב בגרמניה

ב-22.7.07 החליטה הממשלה, כי "נתיב יפעל בשיתוף פעולה ובתיאום מלא עם משרד החוץ, הסוכנות היהודית ועם הארגונים היהודיים הפועלים בגרמניה... על מנת לקדם פעולות ופרויקטים שונים מול יהודים וזכאי עלייה שמוצאם מחבר העמים בגרמניה החל מחודש ספטמבר 2007" (החלטה מס' 2070). על פי נתוני נתיב ממרץ 2009, מנתה אוכלוסייה זו ב-2009 כ-214,000 נפש.

בתכנית העבודה של נתיב ל-2008 הוגדרה הרחבת הפעילות לגרמניה כיעד מרכזי, והקמת מרכזי ישראל, בשיתוף עם הסוכנות היהודית והקהילה המקומית, נקבעה כמשימה. לשם כך הקצה

האוצר לנתיב 1.2 מיליון ש"ח ושני תקנים בחו"ל, ונתיב גייס לשם כך שליחה, שהוכשרה במשך חודשים אחדים. אולם הקמת המרכז לא יצאה לפועל, והשליחה לא נשלחה ועזבה את הארגון. ביוני 2008 הציגה ראש נתיב בפני מנכ"ל משרד ראה"ם דאז, מר רענן דינור, את פעילות נתיב ואמרה, כי "בקרב תשלח שליחה לגרמניה, זאת במסגרת השת"פ עם הסוכנות היהודית". בספטמבר 2008 כתבה ראש נתיב למזכיר הממשלה: "אנו נתקלים בחוסר שיתוף פעולה עם הסוכנות היהודית ובפרט חלקם חשוב בסלילת הדרך לפעילות בגרמניה".

בדצמבר 2008 מסרה ראש נתיב למשרד מבקר המדינה, כי לבקשת הסוכנות היהודית, הוסכם לא פורמלית, שהקשר עם הקהילות בגרמניה יקוים באמצעות הסוכנות היהודית בלבד, אולם "הסוכנות לא מילאה את חלקה ולא הביאה קהילה. לא ניתן להוציא שליח ללא הסדרה. בסוכנות יש התנגדות וההסכמים הם מס שפתיים. הבעיה איננה הקהילה אלא הסוכנות". מזכיר הממשלה לשעבר, מר עובד יחזקאל, מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010, כי היה מודע לעובדה שבין נתיב והסוכנות היהודית נוצר מתח סביב הפעילות הצפויה של נתיב בגרמניה, שכתוצאה ממנו נבצר מנתיב מלממש את החלטת הממשלה. מנכ"ל הסוכנות היהודית, אלן הופמן, מסר לעורכי הביקורת בספטמבר 2010, כי התנגדות ההנהגה של הקהילה היהודית המקומית בגרמניה לפעילות נתיב במדינה זו היא שמנעה את מימוש החלטת הממשלה.

בתחילת פברואר 2009 קבע מזכיר הממשלה, כי "בנוגע לתחילת הפעילות של נתיב בגרמניה סוכם, כי נתיב ימליצו על נוסח מתוקן להחלטה שיועבר לממשלה בהקדם האפשרי ובהתאם לצורך תיקבע פגישה של מזכיר הממשלה (תיבדק אופציה להשתתפות רה"מ) עם ראשי הקהילה בגרמניה בישראל, עוד לפני חילופי שלטון". קביעה זו לא מומשה.

בסוף פברואר 2009 נערכה פגישה בין מנכ"ל המשרד לקליטת העלייה לבין ראש נתיב בנושא יהודי גרמניה. בסיכומה נאמר: "החלטת הממשלה לפעולה משותפת של נתיב והסוכנות טרם יושמה. בקרב [יוצאי חבה"ם בגרמניה] קיים פוטנציאל...לביצוע עלייה. התהליך מחייב עריכת סקר ו/או קבוצות מיקוד ביעד ולאחר מכן לבחון את אפיון הפתרונות. תיבחן אפשרות לפעולה משותפת מסוג זה כצוות משימתי משותף מיוחד. הסוכנות תשולב בפעילות... ראש נתיב או מי מטעמה ועל פי החלטתה [מנהלת אגף בכיר לעידוד עלייה במשרד לקליטת העלייה] יגישו המלצות לפעולה בליווי עלויות". העוזרת הבכירה לראש נתיב מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010, כי המלצות כאלה לא הוכנו ולא הוגשו.

בחודשים יוני-דצמבר 2009 הכשיר נתיב שליחה חדשה שנועדה להישלח לגרמניה, אך גם היא לא נשלחה לשם.

ביולי 2009 נפגשה ראש נתיב עם מזכיר המועצה המרכזית של יהודי גרמניה, מר סטפן קרמר, ודנה עימו באפשרויות לשיתוף פעולה בין המועצה לבין נתיב בכל הקשור לפעילות בגרמניה. בסיכום הפגישה נקבע, כי "קרמר מוכן ומעוניין לשת"פ עם נתיב גם בנפרד מהסוכנות".

בינואר 2010 כתבה ראש נתיב למר קרמר, כי נתיב מוכנה לתמוך בכל פעולה בקרב האוכלוסייה היהודית הדוברת רוסית בגרמניה והציעה להתחיל את הפעילות במתכונת דומה לזו שבה נתיב ותנועת הנוער "הצופים" פועלים בחבה"ם ולאחר מכן להרחיב את הפעילות. זאת, בניגוד להחלטת הממשלה, כי הפעילות תהיה בשיתוף פעולה ובתיאום מלאים עם הסוכנות היהודית. בביקורת עלה, כי בתכניות העבודה לשנים 2009 ו-2010 לא תוכננה פעילות בגרמניה ולא הוקצו משאבים כספיים לנושא. עד סיום תקופת הביקורת (מרץ 2010) לא החלה פעילות בגרמניה, לא נקבעה מתכונת לפעילות כזו, ולא נקבע מועד לפתיחת המרכז.

I

נוכח העיכובים המתמשכים במימוש החלטת הממשלה בנוגע להרחבת פעילות נתיב לגרמניה, משרד מבקר המדינה ממליץ, כי השר המופקד על נתיב יבחן האם וכיצד ניתן ליישם את ההחלטה בהקשר זה ויטפל במימושה.

בהתייחסות לטיטות הביקורת מינואר 2011 מסר שר החוץ, מר אביגדור ליברמן, למשרד מבקר המדינה, כי "פעילות לעידוד עליה מגרמניה נתקלה בהתנגדות מצדם של ארגון הגג של הקהילות היהודיות וממשלת גרמניה. בשל כך הוחלט על הדברות בין הגורמים המעורבים ושקילה מחודשת של פעילות 'נתיב' בגרמניה".

3.3 פעילות שאינה במנדט נתיב

3.3.1 פעילות נתיב בארצות הבלטיות

כאמור לעיל, בהחלטת הממשלה מ-22.7.07 נקבע, כי "נתיב ירחיב את פעילותו בקרב יהודי מדינות חבר העמים וזכאי העלייה ממדינות אלה". המושג "חבר העמים" (החלופה המקובלת לישות המדינית "חבר המדינות", כאמור לעיל), אינו כולל, את שלוש המדינות הבלטיות (לטביה, ליטא ואסטוניה), ולכאורה הן הוצאו ממרחב האחריות הגיאוגרפית של נתיב. הלכה למעשה, נתיב פועל במדינות אלה כבעבר, הן בפעילות תוכן תרבותית-הסברתית והן בפעילות קונסולרית.

אם בכוונת השר המופקד על נתיב להסמיך את נתיב לפעול גם בשלוש המדינות הבלטיות, ראוי שיביא את השינוי להחלטת ממשלה כדי לעגנו.

3.3.2 פעילות נתיב מול יהדות ארצות הברית

ביוני 2009 קבעה ראש נתיב, כי "נתיב שם לעצמו מטרה ליצור פלטפורמות לחיבור בין הדור הצעיר, המתהווה, של תפוצות יהודים דוברי רוסית, באופן בלתי אמצעי עם מדינת ישראל" והתשתית "תאפשר את חיזוק קשרי הגומלין בין ה'קהילות' דוברות הרוסית לבין מדינת ישראל". לשם כך ערך נתיב בארץ בדצמבר 2009 "כנס מנהיגות בכירה", שראש נתיב ראתה אותו כנועד "להוות פעילות ישראלית ממלכתית לטיפול מנהיגים צעירים בקרב דוברי רוסית מחב"ם ומארצות הברית (להלן - ארה"ב), וכן ישמש פלטפורמה לטיפול לובי פרו-ישראלי בקרב אוכלוסיית היעד". ראש נתיב הציעה למנכ"ל המועצה היהודית-אמריקנית (American Jewish Committee) (להלן - AJC) לשתף בכנס עשרה יוצאי חב"ם מארה"ב, והללו נבחרו על ידי מנהל תחום רוסייה ב-AJC.

בכנס נטלו חלק 23 משתתפים ממדינות חב"ם ו-13 משתתפים מארה"ב, הנמנים עם הקהילה היהודית יוצאת חב"ם, שהיגרו לארה"ב ומתגוררים שם (בהם אורח ישראלי שהיגר). נתיב מימן

את כל הוצאות הכנס, שהסתכמו בכ-350,000 ש"ח, למעט כרטיסי הטיסה למשתתפים, שנקנו מכספם הפרטי. עולה, כי כשליש מהוצאה זו יועד לכיסוי הוצאותיהם של המשתתפים מארה"ב. בתכנית העבודה של נתיב ל-2010 נקבע לקיים כנס דומה.

בביקורת לא נמצאה אסמכתה, כי הדרג המדיני אישר את הרחבת פעילות נתיב לעבר יהודים וזכאי עלייה יוצאי חב"ם בארה"ב. כמו כן, בשל הגבלת מספר משתתפי הסמינר, צירוף המשתתפים מארה"ב הביא לדחיית מועמדים מחב"ם, שפעילות נתיב מיועדת להם לפי החלטת הממשלה.

I

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פעילות נתיב מחוץ למדינות היעד (חב"ם וגרמניה), בהקשר זה - ארה"ב, אינה מתיישבת עם החלטת הממשלה מ-2007. בכך חרג נתיב מתחומי הייעוד והתפקידים המוגדרים שקבעה עבורו הממשלה, ותקציב שהקצתה הממשלה הופנה בסופו של דבר לפעילויות אחרות שלא היו כלולות, במסגרת הייעוד המאושר.

3.3.3 פרויקט "בית ישראלי"

בפברואר 2009 פנה נתיב למשרד לקליטת העלייה ביזמה לשתף פעולה בחב"ם בפרויקט שמנהל המשרד לקליטת העלייה בחו"ל, לעידוד אזרחים ישראלים החיים מחוץ לישראל לשוב לישראל, במעמד של תושבים חוזרים (פרויקט "בית ישראלי"). סוכם בין שני הגופים, כי בשלב הראשון הם ינהלו תכנית גישוש (פיילוט) להקמת "בית ישראלי" במרכזי התרבות הישראליים שמפעיל נתיב בערי הבירה מוסקבה (רוסיה) וקייב (אוקראינה). נתיב הקצה לשם כך תקציב ראשוני בסך 3,000 דולר ורבע תקן של עובד מקומי ישראלי (להלן - עמ"י) בכל אחד משני המרכזים. בתכנית העבודה ל-2010 הורחבה הפעילות גם למולדובה, והנתח התקציבי המוקצה לפעילות זו באוקראינה לבד הוגדל ל-10,100 דולר, שהמשרד לקליטת העלייה אמור היה לכסות מתקציבו.

בביקורת עלה, כי פעילות נתיב בנושא תושבים חוזרים מתקיימת אף שלדעת ראש נתיב, שהוצגה בוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת במאי 2009, "לנתיב אין מנדט לפעול בקרב תושבים חוזרים". לעומת זאת, סגנה, מר רונן רפאל, הציג בפני המשרד לקליטת העלייה בפברואר 2009 עמדה, כי "אנו רואים בפעילות זו חלק בלתי נפרד מעיסוקנו בשטח". יצוין, כי המשרד לקליטת העלייה מפעיל את פרויקט "בית ישראלי" ב-13 ערים נוספות בארה"ב, קנדה, בריטניה וצרפת באמצעות נציגויות משה"ח, והמשרד לקליטת העלייה הוא המממן את פעילות הפרויקט, ובכלל זה את העסקת העובד המקומי. שיתוף הפעולה עם נתיב בתחום הזה הוא היוצא מן הכלל. לדברי מנהלת האגף הבכיר לעידוד העלייה במשרד לקליטת העלייה, נכונות המשרד לחרוג מנהגו נובעת, בין השאר, מנכונות נתיב לממן את העסקת העמ"י, שעה שלמשרד לקליטת העלייה לא נותרו תקנים ותקציב להעסקת עמ"י נוספים.

שיתוף הפעולה של נתיב בפרויקט הוגדר בפברואר 2009 על ידי סגן ראש הארגון, מר רונן רפאל, "פעילות אינפורמטיבית בקרב אוכלוסיות הישראלים בשטח לעידוד התעניינותם באפשרויות ותנאי החזרה לחיים בישראל". לעומת זאת, כעולה בביקורת, הפעילות המתבצעת והמאושרת

לשכת הקשר "נתיב"

מתרכזת בקיום אירועים חברתיים, כגון מסיבות בחגים יהודיים, אירועים לילדים, הקרנת סרטים וערבי שירה לסטודנטים ואין בה דבר הנוגע לפעילות האינפורמטיבית שפורטה לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעילות כזו אינה עונה על מטרת המעורבות של נתיב בפרויקט, כפי שהגדירה, ועלולה אף להתפרש על ידי עולים בכוח מבני הקהילה היהודית כמתן לגיטימציה רשמית להגירה מישראל, כעולה מקביעתה של ראש נתיב בדצמבר 2009, כי ב"פעילות מול ישראלים 'יורדים' - יש להימנע מארגון אירועים משותפים עבורם יחד עם אוכלוסיית עולים פוטנציאליים". לא נמצא, כי בנתיב נתנו את הדעת לסוגיה זו של הלימה בין ייעוד נתיב, מטרת הפרויקט בחבה"ם באמצעות נתיב ואופן ביצועו.

I

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בנוסף לפעילותו מול יוצאי חבה"ם המתגוררים בארה"ב, גם בהשתלבותו בפרויקט העוסק באזרחים ישראלים בחבה"ם ובהקצאת משאבים לו מתוך משאבים שניתנו לו לצרכים אחרים, סטה נתיב מתחומי הייעוד והתפקידים המוגדרים שלו, זאת, כמצוין לעיל, גם לדעת ראש הארגון. כמו כן, דרך פעילותו בפרויקט זה עלולה לפגוע בייעודו הסטטוטורי. לכן, על נתיב להיצמד להחלטות הממשלה כלשונן, שכן הן מהוות את הבסיס החוקי לפעילות הארגון.

4. מעמד הארגון - כפיפות

במרץ 1998 הורה ראה"ם דאז, מר בנימין נתניהו, לקבוע את מעמדו, תפקידו וסמכויותיו של נתיב.

ב-1999 אישרה ועדת שירות המדינה את הפיכת נתיב ליחידת סמך במשרד ראה"ם¹³. מאז ועד לדצמבר 2006 הוא היה באותו המעמד. באוקטובר 2006 ובהתאם להסכם הקואליציוני בין יו"ר מפלגת "ישראל ביתנו" מר אביגדור ליברמן לבין ראה"ם ויו"ר מפלגת "קדימה", מר אהוד אולמרט, החליטה הממשלה (החלטה מס' 602 מ-30.10.06) למנות את השר ליברמן לשר במשרד ראה"ם, וקבעה, כי בין השאר, "יופקד השר ליברמן על פעילות לשכת הקשר נתיב", דהיינו יחליף את מזכיר הממשלה, שמונה ב-2002 לשמש האחראי לקשר בין ראה"ם לראש נתיב¹⁴.

בדצמבר 2006 החליטה הממשלה להקים את המשרד לנושאים אסטרטגיים בראשות השר ליברמן ו"להעביר את שטח הפעולה [להלן - 'שטח פעולה'] של לשכת הקשר 'נתיב' ממשרד ראש

13 ועדה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. ועדת שירות המדינה, "החלטות בעניין הקניית מעמד של יחידות סמך", 27.4.99.

14 בעניין זה, ראו בהמשך גם בפרק העוסק בממשקי עבודה עם גורמים ממונים.

הממשלה למשרד לנושאים אסטרטגיים" (החלטה מס' 802, 3.12.06). עם ביטול המשרד לנושאים אסטרטגיים, באפריל 2008, החליטה הממשלה להחזיר את 'שטח הפעולה' של נתיב לאחריות משרד ראה"ם (החלטה מס' 3433, 13.4.08).

במרץ 2009 נקבע בהסכם הקואליציוני, שנחתם בין מפלגת "הליכוד" לבין מפלגת "ישראל ביתנו", כי "שר מטעם ישראל ביתנו יהיה השר האחראי על נתיב לשכת הקשר". בעקבות כן החליטה הממשלה, כאמור לעיל, כי "שר החוץ יופקד מטעם ראש הממשלה על יחידת הסמך לשכת הקשר - נתיב, אשר תישאר במשרד ראה"ם" (החלטה מס' 45, 26.4.09).

בביקורת נמצא, כי החלטות הממשלה בשלוש השנים האחרונות בנוגע למעמדו ולכפיפותו של נתיב לא לוו בהסדרה המתחייבת מהשינויים במעמד הארגון ובנוהלי עבודתו מול המשרדים השונים, ושלה אמורים היו להיות שותפים, בין השאר, מזכיר הממשלה, מנכ"ל משרד ראה"ם, נציב שירות המדינה וראש נתיב. מצב זה גרם לאי-בהירות בדבר מעמדו של נתיב, ותורם, למשל, להמשך העסקת חיילים בנתיב שלא כדין בעת שהארגון היה באחריות המשרד לנושאים אסטרטגיים, מתוך ראיית משהב"ט (שנשען, בין השאר, על הראייה בנתיב עצמה), כי נתיב נשאר עדיין במעמד של יחידת סמך במשרד ראה"ם¹⁵.

I

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש ללוות ניווד בין-משרדי של יחידות וגופים ממשלתיים - בין אם ממשרד למשרד, בין אם משרד לשר - בהסדרה ניהולית מפורטת כתובה, מעבר להחלטות ממשלה המתקבלות בהתאם לחוק יסוד הממשלה. בהסדרה זו יובהרו מעמד היחידה והשינויים החלים בממשקי עבודתה. כמו כן, על השר הממונה - במקרה זה, ראה"ם - לפעול למען קביעת מנגנון שיפקח אחר עריכתה ופרסומה של אותה הסדרה, ויודא את מימושה הלכה למעשה. (עוד בעניין זה, ראו בהמשך בפרק על ממשקי עבודה עם גורמים ממונים).

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר מנכ"ל משרד ראה"ם לשעבר, מר אייל גבאי, למשרד מבקר המדינה בפברואר 2011, כי מקובלת ההערה, שהמבנה, עליו החליטה הממשלה, שבהתאם לו מופקד שר על יחידה המצויה במשרד אחר, צריך שיהיה מלווה בנוהל המבהיר את חלוקת הסמכויות והממשקים הרלוונטיים, הנגזרים מהשינוי ככל שיש כזה.

15 מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), בעניין "שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל", עמ' 125-127 ; 138-141.

5. ממשקי עבודה

5.1 כללי

ברחבי חבה"ם פועלים זה בצד זה נציגים של מנגנונים ישראליים ממלכתיים ולא ממלכתיים, ששטחי אחריותם ופעולתם משיקים זה לזה. העיקריים שבהם הם משה"ח, נתיב והסוכנות היהודית. כמו כן פועלים שם ארגונים יהודיים פרטיים, דוגמת "ג'וינט", "חב"ד", "הלל" ואחרים. לארגון נתיב ממשקי עבודה ויחסי גומלין משתנים עם הארגונים האחרים.

בנוסף לכך, קשור נתיב בקשרי עבודה הדוקים עם משרד ראה"ם, רשות האוכלוסין והמשרד לקליטת העלייה ובקשרי עבודה הדוקים פחות עם משהב"ט וצה"ל, בהקשר לחיילות המשרות בארגון במסגרת השירות המוכר.

בדוח מבקר המדינה על ארגון נתיב שהתפרסם בפברואר 1998, הומלץ כדלהלן:

1. להגדיר ולתחם את אחריות הגופים הפועלים בחבה"ם: נתיב, משרד החוץ, הסוכנות ויתר הגופים הממלכתיים; 2. לקבוע את מנגנוני התיאום בין הגופים הפועלים בחבה"ם; 3. להקים במשרד ראה"ם את תפקיד מתאם הפעולות בחבה"ם; 4. להגדיר את התיאום בין נתיב למשרד החוץ באשר למגעים עם השלטונות במדינות חבה"ם.

נמצא בביקורת עתה, כי כלל הליקויים שצוינו לעיל שעלו בדוח מ-1998 לא באו לכדי תיקון, דבר, שלדעת מבקר המדינה, מצביע על כשל מתמשך בתיקון הליקויים של כלל הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר וכמפורט בהמשך הביא לחוסר תיאום, התנגשות בפעילות, חיכוכים ובזבוז משאבים.

ביולי 2009 החליטה ועדת השרים לענייני העלייה והקליטה לקיים "דיון מיוחד שיהא מוקדש לגיבוש מתכונת של תיאום הפעולות במדינות חבר העמים בין הסוכנות, הג'וינט ונתיב". לפי הידוע בנתיב, נכון לפברואר 2010 דיון כזה טרם התקיים. יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, מר נתן שרנסקי, מסר לעורכי הביקורת בספטמבר 2010, כי עם כניסתו לתפקיד הוקמה ועדה משותפת לנתיב ולסוכנות היהודית, המתאמת פעילות נקודתית בין שני הארגונים ברמת השטח המקומית בלבד, אך לא נעשתה הסדרה כוללת ושיתוף הפעולה הנוכחי מתבסס על רצונם הטוב של שני ראשי הארגונים.

בתקופת הביקורת חל שיפור במידת תיאום הפעולה וההסדרה שמרצון בין נתיב לסוכנות היהודית ברמת השטח, אך בביקורת נמצא, כי אין הסדרה מחייבת בין שני הארגונים בפעילותם בחבה"ם, לא ברמת המטות ולא ברמת השטח. כמו כן לא גובשה מתכונת לתיאום הפעולות, שעליה החליטה ועדת השרים לענייני העלייה והקליטה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח התמשכות המצב של חוסר הסדרה מחייבת בין כלל הגופים הפועלים בחבה"ם, וביניהם נתיב, משה"ח (ראו להלן), הסוכנות היהודית והג'וינט, שומה על הגורמים האחראים (ראה"ם, השר הממונה על נתיב, ועדת השרים לענייני העלייה והקליטה) להסדיר בהקדם מערכת יחסים זו.

5.2 ממשקי עבודה עם גורמים ממונים

ב-2001 קבע ראה"ם מר אהוד ברק, כי "ראש נתיב כפוף ישירות לראש הממשלה ומתואם... ע"י מי שיקבע ראש הממשלה"¹⁶. בעקבות זאת פרסמה לשכת ראה"ם ב-2002 נוהל עבודה בין נתיב לבין ראה"ם ומשרד ראה"ם, ולפיו "מזכיר הממשלה ישמש כאחראי על הקישור והתיאום בין ראש נתיב לראש הממשלה". ראה"ם חזר והוגדר כממונה הישיר על ראש נתיב, ומזכיר הממשלה היה לגורם המקשר בין הדרג המדיני לבין נתיב. עוד נקבע בנוהל, כי פגישות עבודה בין ראה"ם לראש נתיב יתקיימו אחת לשלושה חודשים לכל הפחות, וסוכמה מתכונתן¹⁷.

ראש נתיב לשעבר, מר צבי מגן, מסר לעורכי הביקורת בינואר 2009, כי בתקופת כהונתו קיימו עמו ראשי הממשלה פגישות עבודה, הגם שבמרווחים ארוכים יותר מהקבוע בנוהל. לעומת זאת, מסרה העוזרת הבכירה לראש נתיב לעורכי הביקורת בספטמבר 2009, כי בשנה שבין אפריל 2008 למרץ 2009, שבה היה נתיב חלק ממשרד ראה"ם ומתואם על ידי מזכיר הממשלה, לא התקיימו כלל פגישות כאלה, והדרג הבכיר ביותר במשרד שעמו באה ראש נתיב במגע היה, לדבריה, מזכיר הממשלה. דברים דומים מסר לעורכי הביקורת גם מזכיר הממשלה לשעבר, מר עובד יחזקאל בפברואר 2010¹⁸.

בנוהל העבודה שהותקן בין נתיב לבין ראה"ם ומשרד ראה"ם, נקבע, כי "ראש נתיב יעביר למזכיר הממשלה דיווחים ועדכונים שוטפים בעל פה ובכתב, על פי העניין וצורך, ולכל הפחות אחת לחודש". מכאן, שנקבעה שגרת דיווחים חודשית, גם ללא קיומה של התרחשות המחייבת דיווח מיוחד. לדברי העוזרת הבכירה לראש נתיב, שגרה חודשית כזו לא התקיימה. מזכיר הממשלה לשעבר, מר עובד יחזקאל מסר לעורכי הביקורת, כי בינו לבין ראש נתיב התקיימו פגישות עבודה שוטפות, אך ללא שגרה עתית אלא לפי הצרכים. בנתיב לא נמצאו סימוכין המפרטים את הדיווחים השוטפים של הארגון, בין אם בכתב ובין אם בעל פה, למזכיר הממשלה, וכן לא נמצא כי התקיים תיעוד שיטתי של הפגישות בין מזכיר הממשלה לראש נתיב.

בנוהל העבודה נקבע, כי מזכיר הממשלה יביא לאישור ראה"ם או לחתימתו כל נושא המחייב אישורו על פי דין, על פי החלטות הממשלה או על פי נהלים פנימיים בכל הנוגע לנתיב. בביקורת לא נמצאה אסמכתה, כי נהלים פנימיים כאלה אכן נקבעו, וכי הוגדרו הנושאים העוסקים בנתיב, שעליהם אמור היה נתיב לדווח למזכיר הממשלה או לקבל את אישורו, ואמור היה מזכיר הממשלה לקבל את אישורו או את חתימתו של ראה"ם טרם אישורם.

משיחות של עורכי הביקורת עם מזכיר הממשלה לשעבר, מר עובד יחזקאל, ועם ראש נתיב עולה, כי שניהם לא ידעו על קיומו של נוהל העבודה, וכי כל אחד מהם ראה את אופי קשרי העובדה ביניהם באור שונה, ובשני המקרים בניגוד לאמור בנוהל. מזכיר הממשלה לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה, כי עם החזרת האחריות על נתיב מהמשרד לנושאים אסטרטגיים למשרד ראה"ם בתחילת 2008, הוא קיבל על עצמו, ביזמתו, לשמש ככתובת לנתיב "שיהיה להם עם מי לדבר", אך לא הייתה לו כל סמכות ניהולית כלפיהם והוא לא ראה עצמו כאחראי הרשמי על הארגון, או שהארגון מחויב כלפיו בחובות כלשהם; ראש נתיב ראתה, לדבריה, במזכיר הממשלה "מקור

16 ראה"ם, "ארגון נתיב - יעוד ותפקידים" 4.2.01.

17 לשכת ראה"ם, "נתיב - נהלי עבודה מול ראש הממשלה", 2002.

18 לדברי העוזרת הבכירה לראש נתיב לעורכי הביקורת (8.11.09), בתקופת כהונתה של ראש נתיב הנוכחית התקיימו עד אז שתי פגישות בין ראש נתיב לבין ראה"ם, האחת כמפגש היכרות בסמוך לכניסתה לתפקידה והשנייה בעת אחת משיבות ממשלה. בנתיב לא נמצא תיעוד על תוכן.

סמכות", העומד בפני עצמו. גם סגן ראש נתיב, מר רונן רפאל, מסר, כי הנהלת הארגון לא ביררה אם קביעות מזכיר הממשלה הנוגעות לנתיב אושרו או שראה"ם אמור היה לאשרן.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדרו של השיח הישיר בין ראה"ם לראש נתיב עמד בסתירה לנוהל שנקבע בנושא במשרד ראה"ם. בכך נמנע מראה"ם מלהתערכך באופן בלתי אמצעי על פעילותו ובעיותיו של ארגון כפף, כחלק מתהליך קבלת ההחלטות, ומראש נתיב נמנע מלחוש בעצמו את "רוח המפקד", אלא באמצעות מתווך, שהפך באופן כזה להיות לממונה בפועל של הארגון, בלי שהדבר מצא ביטוי בהחלטה מוסמכת. חמור מזה, מהדברים שתוארו לעיל עולה, כי מאז שחזר נתיב לאחריותו של משרד ראה"ם לא היה בעל תפקיד שהיה אחראי על הארגון בסמכות, על קביעת מדיניותו ועל התנהלותו וכמי שבפניו נשא הארגון באחריות. למעשה, במשך חודשים ארוכים פעל נתיב באופן עצמאי בלי שתהיה מעליו, בפועל, סמכות מחייבת ברורה (למעט בנושאים מנהליים שבהם חויב).

בביקורת נמצא, כי בתקופה שבה נתיב היה כפוף למשרד לנושאים אסטרטגיים, לא מוסדו נוהלי עבודה ודיווח בין שני הגופים, ולא עוגנו בכתובים נושאי הדיווח שמחויב היה נתיב לדווח לשר הממונה, ולא הפעולות שעליהם היה אמור לקבל את אישורו¹⁹.

כאמור, במרץ 2009 החליטה הממשלה, ש"שר החוץ יופקד מטעם ראש הממשלה על יחידת הסמך: לשכת הקשר נתיב, אשר תישאר במשרד ראש הממשלה". ההחלטה לא יצקה תוכן קונקרטי למילים המופשטות, לא לוותה בהסדרה מעשית ומינהלית של השינוי והותירה בעמימות את משמעות המושג "הפקדה" ואת מהות הסמכויות ויחסי הגומלין ההדדיים שבין נתיב, ראה"ם, השר המופקד על נתיב ומשרד ראה"ם בכל הקשור לארגון ולפעילותו. זאת, בעיקר נוכח המורכבות הנובעת מהפקדת הארגון בידי דרג מיניסטריאלי המצוי מחוץ למשרד ראה"ם, שעה שהמערכת המינהלית שבאמצעותה הוא אמור להתנהל, מצויה ברובה במשרד ראה"ם, וללא זיקה לשר המופקד.

להלכה, תקפה הקביעה, שנתיב כפוף לראה"ם, אולם עד למועד סיום הביקורת במרץ 2010 לא נקבעו הנושאים המחייבים אישור או חתימת ראה"ם בנושא באחריות, לא נקבע המנגנון שבאמצעותו תמומש אחריותו של ראה"ם אל מול אחריות השר המופקד ולא עודכן נוהל העבודה התקף לכאורה, אך הבלתי רלוונטי עוד, שבין נתיב לראה"ם ולמשרד ראה"ם. עוזרת מנכ"ל משרד ראה"ם מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009, כי "הוחלט, כי הנושאים היחידים בעבודת נתיב שלמשרד ראש הממשלה תהיה מעורבות בהם הינם תחום החשבות והייעוץ המשפטי, כפי שנעשה עד [להחלטת הממשלה על הפקדת נתיב בידי שר החוץ]... היות ולא נעשה כל שינוי בנושא זה, לא הוסדרו הנהלים בכתוב". משרד מבקר המדינה העלה, כי לא הומצאו סימוכין להחלטה מפורשת כזו.

19 ב"דין וחשבון לשנת 2007 של האגף לפניות הציבור במשרד ראה"ם (ללא תאריך), המתפרסם לפי דרישות חוק חופש המידע, ומתייחס לתקופה שבה ראש נתיב היה כפוף לשר לנושאים אסטרטגיים והארגון הועבר ממשרד ראה"ם למשרד לנושאים אסטרטגיים, נכתב, כי נתיב "מהווה יחידת סמך במשרד ראה"ם. ראש נתיב כפוף ישירות לראה"ם".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הקביעה "לא נעשה כל שינוי", אינה עולה בקנה אחד עם השינוי המהותי ביחסי הגומלין כפי שמוסדרו בנוהל העבודה מ-2002 והיו תקפים עד להחלטת הממשלה.

כמו כן, לא מוסד ניהול העבודה בין נתיב לבין השר המופקד על נתיב, ובכלל זה לא מוסד נושאי הדיווח לשר וקבלת האישורים הנדרשים ממנו לפעילויות הארגון, ובמהלך הביקורת לא נמצא בנתיב תיעוד על שסוכם בפגישות שהתקיימו. השר ליברמן מסר לעורכי הביקורת באוגוסט 2010, כי הוא עורך פגישות עבודה עם ראש נתיב אחת לחודשיים. ראש לשכת השר מסרה לעורכי הביקורת באותו החודש, כי "פגישות שקיים השר עם ר' נתיב בארבע עיניים אין רישום פרוטוקול". בה בעת, פטר עצמו משרד ראה"ם מאחריות לארגון, למעט תחומי החשבות והייעוץ המשפטי, כעולה ממכתבה המוזכר לעיל של עוזרת מנכ"ל משרד ראה"ם: "עבודתו של ארגון נתיב היא עבודה עצמאית. ממשקי הארגון עם משרד ראש הממשלה מועטים ביותר ואינם דורשים מעורבות רבה מצד המשרד. ככל שתידרש מעורבות ממשרד ראש הממשלה, אכן אהיה אני הגורם המטפל בנושא" (ההדגשה אינה במקור).

בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסר נתיב בינואר 2011, כי בין הארגון לבין שר החוץ "היו נוהלי עבודה מסודרים (אף אם לא כתובים)". שר החוץ, לעומת זאת, מסר בהתייחסות לטיוטת הביקורת למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי הוא מסכים שיש להסדיר את יחסי הגומלין בין נתיב, שר החוץ ומשרד ראה"ם, וכי "אנו מגבשים נהלים כתובים על מנת להבטיח עבודה מסודרת בין נתיב, משה"ח ומשרד ראה"ם". משרד ראה"ם מסר בהתייחסות לטיוטת הביקורת למשרד מבקר המדינה בפברואר 2011, בין השאר, כי "יחידת נתיב משויכת למשרד ראה"ם ברמה המנהלית... בידי שר החוץ אחריות על כל תחומי התוכן המקצועיים ופעילותו השוטפת של נתיב, וכן את הפיקוח הישיר עליו... הלכה למעשה, ממשקי העבודה וחלוקת הסמכויות תקינים ופועלים בהתאם [לפירוש שהובא בהתייחסות]. מכל מקום, בכוונתנו למפות שוב את ממשקי העבודה של משרד ראה"ם עם נתיב, ועם משה"ח ושר החוץ, בעניינה של נתיב, וככל שימצא צורך, נפעל להסדרה כמוצע על ידי צוות הביקורת".

I

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב עניינים עמום זה סותר אמות מידה בסיסיות של סדרי מינהל תקין, ויש בו משום יצירת פתח מסוכן לאי-הבנות, "נפילה בין כסאות" ופגיעה בעיקרון הנשיאה באחריות. ראוי על כן, כי ראה"ם יבהיר במפורש את הסמכויות המוקנות למופקד על נתיב מטעמו, ויוביל להסדרה בכתובים את השינוי ביחסי הגומלין ובממשקי העבודה בין נתיב לשר המופקד על הארגון מזה ולמשרד ראה"ם מזה, כך שתמוסד שגרה מתועדת של דיווח, עדכון וקבלת אישורים. כמו כן, על השר המופקד על נתיב לוודא, כי מתועדים בכתב הנושאים הנדונים והסיכומים וההחלטות המתקבלים בפגישות העבודה שבינו לבין ראש נתיב.

יתרה מכך, כעולה מהביקורת, בשמונה השנים האחרונות עבר נתיב שינויים תכופים בכפיפות: 2002 - במשרד ראה"ם, כפוף לראה"ם ומתואם על ידי מזכיר הממשלה; 2006 - במשרד ראה"ם, כפוף לשר במשרד ראה"ם; 2006 - במשרד לנושאים אסטרטגיים, כפוף לשר לנושאים אסטרטגיים; 2008 - במשרד ראה"ם, כפוף להלכה לראה"ם, אך מונחה מעשית רק על ידי מזכיר הממשלה; 2009 - במשרד ראה"ם, כפוף לשר החוץ, שהופקד על הארגון מטעם ראה"ם. מסכת שינויים כה תכופה לארגון רגיש מחד גיסא והיעדר ממשקי עבודה וסדרי עבודה סדורים וברורים עם הדרג הממונה מאידך גיסא מהווים מכשלה בסיסית לתפקוד ומינהל תקינים. מכל מקום, בהינתן מעברי הסמכויות התדירים שבהם נתיב מוצא את עצמו בשנים האחרונות, מן ראוי שהסדרת השינויים, כאמור לעיל, תתבצע בכל פעם שמתבצע שינוי בכפיפות נתיב למשרד ממשלתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההתייחסויות הבלתי אחידות אשר ליחסי הגומלין בין נתיב, השר המופקד, ראה"ם ומשרד ראה"ם לטיטוט הביקורת שפורטו לעיל, מעידות אף הן על הערפול הקיים בכל הקשור להסדרה בין הגופים הללו, ומכאן שקיים צורך דחוף בהסדרה זו.

5.3 ממשקי עבודה עם משרד החוץ

משרד מבקר המדינה בדק את הסדרת הפעילות בין משה"ח לנתיב בפעילותם בחבה"ם. הבדיקה כללה את היבט הסדרת הכפיפות הסטטוטורית בין הגופים ואת נושא תיאום הפעילויות במדינות חבה"ם.

הצורך בהסדרת הפעילות, בעיקר בין נתיב למשה"ח, מעבר לאמור לעיל בהמלצות דוח מבקר המדינה מ-1998, הוכר גם על ידי הוועדה הבין-משרדית להרחבת פעילות נתיב ביולי 2007 (כאמור, דוח פלג). הוועדה קבעה מספר עקרונות עבודה בנוגע לשיתוף הפעולה ויחסי הגומלין בין משה"ח ובין נתיב, ביניהם: "שליחי נתיב... לא יעסקו בפעילות שאינה קשורה לטיפול בקהילות היהודיות של יוצאי בריה"מ לשעבר, כולל לא בפעילות מדינית, כלכלית, הסברתית ואחרת", וכן, "משרד החוץ יוכל להשתמש בתשתית נתיב ומתקניו לכל פעילות שמטרתה לקדם פעולות הסברה ופעולות אחרות של מדינת ישראל ושגרירות ישראל במדינות חבר העמים כלפי יהודים וזכאי העלייה באותם המקומות. יוקם צוות משותף לנתיב ולמשרד החוץ אשר יציג תכנית משותפת לקידום נושא זה"²⁰.

בביקורת נמצא, כי ההמלצות להסדרה, שהממשלה החליטה לאמץ, לא בוצעו. אין תיאום כולל בין הגופים הפועלים בחבה"ם, לא נקבעו מנגנוני תיאום, לא נקבעו נהלים מוסכמים לשיתוף פעולה, לא הוכנה תכנית משותפת בין משה"ח לבין נתיב ותחומי האחריות לא הוגדרו באופן מחייב. עוד נמצא, כי קיימת חפיפה בלתי מוסדרת בפעילות התרבותית של שני המשרדים שבפועל פונים ישירות לקהל הרחב בחבה"ם²¹. סמנכ"ל אירו-אסיה במשה"ח, מר פנחס אביבי, ציין באפריל 2009 בפני עורכי הביקורת, כי אין הסדרה רשמית בכל הקשור להימצאות שני הגופים בכפיפה אחת ובמרחב טריטוריאלי זהה. לא נקבעו נוהלי עבודה מחייבים ברמת המטות או ברמת

20 דוח הוועדה הבין-משרדית להרחבת פעילות נתיב, יולי 2007, סעיף 12.2.

21 בהקשר זה, ראו בהמשך גם בפרק העוסק בפעילות מול הקהל הרחב.

השטח ו"הסוגיות מטופלות על בסיס נקודתי ולא מערכתי... הכל מותנה במקום וברצון הטוב של האנשים".

בביקורת נמצא, כי קיימים תחומים מינהליים, שבהם סיכמו הנהלות שני המשרדים באופן רשמי סדרי עבודה משותפים בחו"ל (למשל, הסדרת משכורות של עמ"י נתיב באמצעות משה"ח, חלוקת מרחבי עבודה בשגרירויות, ועמ"י משותף בקשינוב, כמפורט בהמשך). אולם, התיאום בכל הקשור לפעילות הייעודית ולהתנהלות הכללית בחו"ל, אינו ממוסד, ואינו מעוגן בנהלים או בסיכומים מחייבים. תיאום כזה, שעה שהוא כבר מתקיים בפועל, הוא מקומי, נקבע ברמת הנציגות הישראלית בשטח (שבהן מצויות בכפיפה אחת שגרירות ישראל ושלוחת נתיב), כתולדה של הסכמות "פרטיות", ומותנה בדרך כלל בטיב היחסים האישיים שבין הנציגים. לפיכך הוא גם אינו מחייב ברמה הארגונית ונתון לשינוי עקב שינויים פרסונאליים.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מינואר 2011 מסר נתיב, כי הערת הביקורת מקובלת על הארגון, והוא יפעל להסדרת נוהלי העבודה.

5.3.1 הסדרת הכפופות

כמפורט להלן, פעילות החוץ של מדינת ישראל בנציגויותיה בחו"ל מונהגת על ידי שגריר ישראל לאותה המדינה. ממשלת ישראל מאשרת את מינוי השגריר והוא מגיש את כתב האמנתו למדינה שבה הוא מכהן. השגריר מייצג את מדינת ישראל במדינה שבה הוא מכהן, והוא הנציג הישראלי הבכיר לאותה המדינה.²²

בנושא הסמכות, פרק 20 בתקנון שירות החוץ מגדיר בסעיף 1, כי "תפיסת הסמכות המקיפה והכוללת המופקדת בידי ראש הנציגות משתקפת בכך שמינויו נעשה על ידי הממשלה, והוא פועל ודובר בשמה", וגם: "בתחומי שליחותו נדרש ראש נציגות לתת את דעתו על כל עניין ועניין, אשר עשויה להיות לו השלכה על טובתה של ישראל ללא יוצא מן הכלל, הוא אינו פטור מן הצורך לוודא לעצמו שהדברים מניחים את הדעת גם בנושאים שהופקדו לטיפול ישיר בידיים אחרות, למשל: מגביות, עלייה, מסחר, עניינים ביטחוניים".

בעניין האחריות, נקבע בתקנון שירות החוץ במפורש, כי "ראש נציגות נושא באחריות הכוללת לכל פעולותיה וקשריה הרשמיים של ישראל בארץ כהונתו. הוא ממונה על צוות עובדי הנציגות וגם על שלוחות אחרות הפועלות מטעם משרדי ממשלה אחרים במקום כהונתו"; ובנושא הכפופות: "הנחיות מקצועיות מקבלים שליחי המשרדים האחרים ממשרדם, אולם כפיפותם הכללית ובמישורים מסוימים של פעולתם היא לראש הנציגות".

בביקורת נמצא, כי סוגיית הכפופות או הדיווח של שליחי נתיב לראש הנציגות שבה הם משרתים לא הוסדרה. כך, לא חלה על שליחי נתיב החובה לדווח לראש הנציגות או לקבל את הרשאתו לביצוע פעילויותיהם, ולמעשה הדברים תלויים ברצונם הטוב של הנהלת נתיב ועובדיו. הדבר יצר לפרקים מערכת יחסים משובשת ואווירת עבודה עכורה, תקלות ואי-סדרים בהתנהלותן של שתי זרועות שונות של המדינה.

להלן מספר דוגמאות, שלפיהן מתקיימת התנהלות ללא הסדרה או התנהלות שהסדרתה היא ברמה המקומית בלבד:

22 כך גם על פי אמנת וינה: The "Head of the Mission" is the person charged by the sending state with the duty of acting in that capacity (article 1(a)).

א. מערכת יחסי עבודה בקייב: בביקורת עלה, כי מערכת היחסים בין שליחי משה"ח בשגרירות ישראל בקייב לבין שליחי נתיב שם משובשת ומלווה בתלונות והאשמות הדדיות. שגרירות ישראל בקייב, אוקראינה, זינה קלאי-קלייטמן, מסרה לעורכי הביקורת ביולי 2009, כי מקורו של מצב זה הוא בהיעדר הסדרה ברורה בכל הקשור לכפיויות, שאינו מחייב את נציגות נתיב לדווח לה או לתאם את הפעילות עם השגרירות.

ב. מערכת יחסי העבודה בריגה, לטביה: בריגה מכהנים שליח נתיב ושגריר לא תושבים. השליח יושב דרך קבע במינסק, בלרוס, והשגריר מגיע מהארץ. לפי דיווח שליח נתיב, בדצמבר 2008 הסדירו השליח והשגריר ביניהם את סדרי שיתוף הפעולה, חלוקת העבודה והתיאום בנושאים מינהליים ותוכניים של פעילותם ברמה המקומית.

ג. מערכת יחסי העבודה בקישינב, מולדובה: שליח נתיב בקישינב, המכהן בעיר דרך קבע, הוא בפועל נציגו של השגריר הלא תושב במולדובה כלפי השלטונות והאוכלוסייה. כך עולה מתוך תכתובת הדואר שביניהם, העוסקת בארגון פגישותיו של השגריר על ידי השליח, הכנה מוקדמת של מסיבות עיתונאים עבורו, השכרת רכב לקראת הגעתו וכדומה.

ד. פעילות מדינית: בפברואר 2009 נפגשה ראש אזור רוסיה של נתיב עם השר הממונה על יחסים בין-לאומיים של מחוז סברדלובסק והעלתה בפניו בעל פה את רצון נתיב לפתוח מרכז תרבות ישראלי ביקטרינבורג. לדבריה, ביקש השר, כי בקשה זו תועבר באופן רשמי על ידי שגרירות ישראל במוסקבה. עם חזרתה למוסקבה עדכנה ראש האזור את השגרירה, שביקשה לתאם את המהלכים עם מטה משה"ח בארץ. בעקבות זאת פנה משה"ח באופן רשמי למשה"ח הרוסי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי טרם ביצוע פעילות זו היה מקום לתיאום מוקדם עם ראש הנציגות הישראלית במוסקבה או עם מטה משה"ח בארץ.

בהתייחסות לטיוטת הביקורת מינואר 2011 מסר נתיב, כי הפעילות המדינית שלעיל תואמה עם משה"ח, וכי "פעילות המשרד בשטח מתואמת עם כל הנציגויות של משה"ח ברמה הפרטנית, דהיינו, ברמה של תכניות עבודה שוטפות, וזאת בהתאם לסיכום בין ראש נתיב לבין ראש אגף אירו-אסיה ואירופה [במשה"ח]", וכי "ברמת השטח קיים שיתוף פעולה פורה בין שני המשרדים אך לא ברמת המטות".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התייחסות זו של נתיב אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת בכל הקשור לשיתוף הפעולה בשטח, וכי הסיכום שבין ראש נתיב לבין ראש אגף אירו-אסיה ואירופה במשה"ח, אותו הציג נתיב כסיכום קיים, נעשה רק לאחר מתן ההתייחסות למשרד מבקר המדינה, ועסק בפגישות עתידיות, שנועדו "לדון בניסוח נהלי עבודה בין משה"ח לנתיב".

5.3.2 יידוע, תיאום וכפילות בפעילות

בתקנון שירות החוץ נקבע, כי "נחוץ להגדיר תחומי פעילות ולקבוע מי מטפל בנושאים השונים ובאילו מישורים. כמו כן נחוץ לקבוע מי מקיים קשרים אלה ואחרים. מצד אחד הדבר מונע הזנחת נושאים וקשרים, ומצד שני הוא מרחיק את הסכנה ששניים יטפלו באותו נושא בו זמנית"; "חלוקת העבודה אינה משחררת את ראש הנציגות מהחובה לדעת הכל ולנצח על הכל. עליו לדעת

כל מה שדרוש לדעת בנציגות אשר הוא אחראי לפעולתה, זאת כדי להנהיג ולכוון את הנציגות כהלכה".

בביקורת נמצאו ליקויים ביידוע מטה משה"ח ונציגותיו בחבה"ם בפעילות נתיב שם ובתיאום אותו חלק בפעילויות נתיב החופף או המשיק לתחומי פעילות מובהקים של משה"ח, כדלקמן:

א. משה"ח אינו מודע לחלק מפעילות התוכן של נתיב, אף שהיא מתנהלת במדינות שבהן קיימות נציגות של משה"ח. בכך נבצר מראש הנציגות למלא את אחריותו.

ב. נתיב מנהל פעילות תוכן המקבילה לפעילותו של משה"ח, כמפורט בהמשך, לפרקים תוך יידוע ותיאום משה"ח, לפרקים בלעדיהם. בכך נפתח פתח לכפל הוצאה ובזבוז משאבי המדינה. באותו עניין ציין סמנכ"ל אירו-אסיה לשעבר במשה"ח מר אביבי במאי 2009 באוזני ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, כי "אם נשלב ידיים ולמשרד החוץ, שיש לו את האגף לקשרי תרבות ומדע שעובד על הכנת מיתוגה וייצוגה של ישראל היפה... וישתמש ביחד עם נתיב... וכשאנחנו מביאים דברים, נביא אותם במשותף, אנחנו נעשה את זה בצורה יותר טובה, יותר חכמה, עם חצי האמצעים שאנחנו מוציאים אותם היום".

בישיבה זו של ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות של הכנסת, מסרה ראש נתיב, כי "כל העשייה שלנו בחבר המדינות בכל המדינות שאנחנו פועלים, דיברנו על מיתוג ועל שיתופי פעולה על בסיס אוניברסיטאות עם סטודנטים זכאי חוק השבות, הכל נעשה בשיתוף פעולה עם השגרירויות באותן המדינות". אמירה זו עומדת בסתירה לממצאי הביקורת.

מנהל מחלקת אירו-אסיה לשעבר במשה"ח, מר גרי קורן, ציין בפני עורכי הביקורת באפריל 2009, כי "מטה [משה"ח] אינו מודע לתמונת פעילות נתיב, אף ששליחי נתיב בחו"ל מזוהים עם השגרירויות קונסולים כלליים ודיפלומטים. הרגשתי היא שמשה"ח מנותק מהפעילות גם כאשר עובדים מול קהל רחב. למעשה השגריר בשטח הוא זה שכיום צריך להחליט אם נתיב פועל בהתאם למנדט או לא על פי מגעיו עם שליח נתיב המקומי. ברמת המטה חסר מידע וקיימת בעיה קריטית של כפיפויות".

סמנכ"ל קשרי תרבות ומדע (להלן - קשת"ם) לשעבר במשה"ח, מר אריה מקל, מסר לעורכי הביקורת, ביוני 2009, כי לאגף קשת"ם מונופול על ייצוא תרבות ממלכתית מישראל, והוא זה ששולח אומנים, משתתף בירידי ספרים ובתערוכות. אולם ברמת המטות, לא מתקיים קשר או תיאום בין קשת"ם כרפרנט המקצועי בנושאי תרבות לבין נתיב, וקשת"ם אינו מעודכן בפעילות נתיב בשטח. לקשת"ם אין ידע מיהם נציגי התרבות ששולח נתיב לחבה"ם ומהם הקריטריונים לבחירתם. לדעתו, "לנתיב יש הרבה מרכזי תרבות ותקציבים גדולים אך שום הבנה בקשרים ובמומחיות. למשה"ח אין כסף אך יש קשרים ומומחיות לכן יש מקום לשותף פעולה". לדבריו, הוא סיכם עם ראש נתיב לבחון שיתוף פעולה בתחום הזה. בביקורת לא נמצא, כי בחינה כזו אכן נעשתה.

קונסולית התרבות לשעבר של משה"ח במוסקבה, מסרה לעורכי הביקורת באוגוסט 2009, כי בשטח מתקיים תיאום כלשהו בפעילות, אך הדבר אינו מוסדר וגם דיווחים על פעילות תרבותית שמקיימים שליחי נתיב מתקבלים באופן אקראי. שגרירות ישראל באוקראינה מסרה לעורכי הביקורת דברים דומים.

דוגמה בולטת לחוסר התיאום בין שני המשרדים היא בנושא "מיתוג ישראל":

הממשלה קבעה ב-8.7.07, אגב החלטה על הקמת מערך הסברה לאומי (החלטה מס' 1936), כי בנושא מיצוב ומיתוג מדינת ישראל בעולם, "משרד החוץ אשר עוסק כיום בנושא ומוביל פרויקט

למיתוג ישראל ימשיך לטפל בנושא". עוד נקבע בהחלטה, כי מטה ההסברה הלאומי בשיתוף משרדי ממשלה וגופים נוספים, ובהם נתיב, יגבשו תכניות הסברה משותפות לקהילות היהודיות בעולם ו"משרד החוץ ימשיך להיות הגורם המקשר עם קהילות יהודיות וארגונים יהודיים הפועלים בחו"ל". ב-1.3.09 קבעה הממשלה, במסגרת החלטה אודות "יהודי מדינות חבר העמים" (החלטה מס' 4529), כי נתיב יפעיל פרויקט "מיתוג ישראל כפוטנציאל איכותי לעלייה עם דגש מיוחד על היכולות ואתגרי ההשכלה הגבוהה בארץ".

משה"ח אימץ ב-2006 בתכנית העבודה את פרויקט "מיתוג ישראל", שנועד לשפר את האופן בו ישראל מתקשרת את עצמה לעולם. בתכנון הפרויקט שולבו, בין היתר, נציגי משרד ראה"ס, משרד האוצר, משרד התיירות ומשרד התמ"ת. עד 2008 הושלמו מחקרי שוק ורעיון, ובספטמבר 2008 התקשר משה"ח בהליך מכרזי עם חברת ייעוץ בין-לאומית המתמחה במיתוג מדינות, לגבש את אסטרטגיית המיתוג והמיצוב של ישראל. העבודה אמורה הייתה להסתיים עד סוף 2009.

סמנכ"ל תקשורת והסברה במשה"ח באותה העת, מר אביב שיר-און, והציר המדיני לשעבר בשגרירות ישראל בקייב ציינו בפני נציגי משרד מבקר המדינה, כי מיתוג ישראל הוא במנדט בלעדי של משה"ח, והוא מכוון לקהל הרחב. משה"ח עוסק בנושא המיתוג במסגרת מדור מיתוג במחלקת ההסברה, ובמוסקבה מכהן נציג הסברה אחד מארבעה שמציב משה"ח בכלל נציגויותיו. לדברי סמנכ"ל התקשורת, בתקופה האחרונה נושא המיתוג, להבדיל מהסברה שתוכנה העיקרי מדיני, קיבל תנופה, אך בנושא זה לא היה לו כל קשר עם נתיב, והוא לא היה ער לכך שגם נתיב פועל בתחום "מיתוג ישראל". לדעתו, ראוי וחשוב לתאם עם משה"ח שליחת נציגים הנוגעים לנושאי מיתוג, אך ככל שהדבר קשור לנתיב - אין הדברים כך.

בתכנית העבודה של נתיב ל-2010 נקבע "מיתוג מדינת ישראל להרחבת החשיפה בקרב קהל היעד" כאחד מיעדיו העיקריים של הארגון, אך בביקורת לא נמצא, כי נתיב השתלב בפרויקט "מיתוג ישראל" של משה"ח או בדק מה ממנו עשוי לסייע בעבודתו במיתוג ישראל כלפי אוכלוסיית היעד בחבה"ם. זאת אף על פי, שכאמור לעיל, משה"ח מצוי בשלב מתקדם של בחינת הפרויקט. לעומת זאת, נתיב בחר לנקוט שרשרת פעילויות והתקשרויות עצמאיות הנוגעות לנושא מיתוג מדינת ישראל, בכלל זה התקשרות בלתי תקינה עם חברה רוסית המתמחה בעריכת סקרים, כמפורט בהמשך.²³

מבדיקת הנתונים שהעמידה מחלקת קשתו"ם במשה"ח לרשות הביקורת על הפעילות התרבותית שהיא ניהלה בחבה"ם בשנים 2007-2009, עולה שפעילות התוכן בתחום התרבות שמנהל נתיב, בכלל זה שליחת נציגי תרבות, מקבילה לפעילות הנעשית בחסות ובסיוע משה"ח. פעילות זו של משה"ח כללה תערוכות של יצירות אומנות, תמונות, צילומים, ירדי ספרים, פסטיבלים ופורומי קולנוע, קונצרטים, שיעורי מחול, הופעות ופסטיבלים מוסיקליים ופסטיבל מחול. פעילות דומה מול הקהל הרחב בחבה"ם נעשתה על ידי נתיב, והיא מפורטת בהמשך.

להלכה, פעילות התרבות וההסברה של ישראל המכוונת לכלל אוכלוסיית חבה"ם הינה בתחומי ובאחריותו של משה"ח, שעה שהפעילות המקבילה של נתיב נועדה לאוכלוסיית זכאי חוק השבות בלבד. אולם בביקורת התברר, כי תקציב נתיב לפעילות תרבות בחבה"ם, שבפועל מתנהלת מול הקהל הרחב, היה ב-2008 גדול פי ארבעה ויותר, וב-2009 פי 3.5 מזה שעמד לרשות משה"ח, כעולה מהטבלה הבאה (בדולרים ארה"ב):

23 ראו בהמשך בנושא התקשרות עם חברת מיתוג.

משה"ח	נתיב*	
65,000	297,307	2008
129,500	486,250	2009

* בחישוב תקציב נתיב נלקחו בחשבון ההוצאות עבור נציגים ומרצים בארץ ובחב"ם, תערוכות והוצאות, ירידים ופסטיבלים בארץ ובחו"ל, וכן מחצית ההוצאות על פעילויות המיתוג: פעילות פריפריה, שיווק ופרסום וחומרי מיתוג והסברה. הטבלה מבוססת על נתוני נתיב ומשה"ח/ מחלקת קשת"ם.

בהקשר זה, נמצא בביקורת, כי בשל מחסור במשאבים תקציביים או מטעמי נוחות, נעזרות נציגויות משה"ח בחב"ם בשלוחות נתיב שם להוצאה לפועל של פעילות המצויה בתחום משה"ח, דוגמת קשרים עם אמצעי תקשורת ציבורית. זאת, שוב בהסדרות מקומיות.

להלן דוגמאות לכפילות בלתי מתואמת בפעילות:

א. שגרירות ישראל במוסקבה ושלוחת נתיב במוסקבה מעניקות, כל אחת בנפרד וללא תיאום או מדדים משותפים, ספרים למחלקות השפות הזרות ולספריות של מוסדות אקדמיים ברוסיה.

ב. באורביג'אן, פעלו נתיב ומשה"ח בשני מוסדות להשכלה גבוהה ללא תיאום. משה"ח קיים קשר עם סטודנטים ובכלל זה בחילופי סטודנטים באותם המוסדות, שעה שנתיב ניהל בהם לימודי עברית. זאת, בלי שלאף אחד משני המשרדים היה מידע מיהם הסטודנטים המצויים בקשר עם הגורם השני²⁴.

מכל האמור לעיל עולה, כי מהצד האחד, ממשיקי העבודה של נתיב ומשה"ח רבים ומגוונים, וכי תחומי הפעילות החופפים התעצמו בשנתיים האחרונות, וכי לנתיב יכולת לסייע למשה"ח לפעול במקומות שבהם אין המשרד נוכח. אולם, מנגד עולה, כי הממשקים הללו ברמת הארגונים הם בלתי מוסדרים כמעט לחלוטין, נתונים להבנות או פרשנות אישית ופותרים פתח למחלוקות, "דריכה על בהונות", התנהלות בשני קולות, בזבוז וחוסר יעילות, ובסופו של דבר אף לפגיעה אפשרית במערכת יחסי החוץ של ישראל.

I

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ככל שמתרחבים היקף הפעילות של נתיב ורמת החפיפה בינו לבין פעילות משה"ח, כך גובר הצורך להסדיר את נושא הסמכויות, הכפיפויות ותיאום הפעילויות, הן בנושאים המשותפים (כגון אקדמיה, תרבות, הסברה ומיתוג), והן בתחומים שבהם יכול משרד אחד לסייע למשנהו. בהקשר זה, ראוי גם, כי פרויקטים מקבילים או דומים המבוצעים על ידי כמה גורמים ממלכתיים, דוגמת "מיתוג ישראל", יתנהלו לכל הפחות תוך בחינה, יידוע ותיאום הדדיים, כדי להגביר את מועילות הפעילות ויעילותה ולמנוע בזבוז כספי המדינה.

24 בנושא כפילות בפעילות התרבות מול הקהל הרחב בחב"ם: ראו גם להלן בפסקה 6.1.

בהתייחסות לטיטות הביקורת מינואר 2011, מסר נתיב, כי "למרות שפרויקט זה נקרא 'מיתוג', לא הייתה [בהחלטת הממשלה 4529 מיום 1.3.09] כוונה לשום פעילות 'מיתוג' מבחינה מקצועית. ככל הנראה, מלה זו נכתבה בשגגה. החלטת הממשלה מפרטת למה הכוונה בפרויקט - 'עריכת ימי ישראל לקהלי יעד מגוונים'... באמצעות הרצאות, תערוכות, מופעי אמנים וחומרי הסברה". עוד מסר נתיב, כי "הפעילות המפורטת נעשת מתוקף הסכמי התרבות שבין ישראל למדינות [שבהתאם להם] שני הצדדים רשאים לתת מידע, חומר עיוני ובסיסי נתונים אחרים בתחומי הפיתוח התרבותי, המדעי הטכנולוגי והכלכלי... לערוך כינוסים וסימפוזיונים בנושאים שונים, לערוך פעילות תרבות וחינוך, לרבות עריכת קונצרטים, תערוכות, הקרנות סרטים, לארגן מופעים ופרויקטים לילדים ולנוער וכו'... המשרד פעל מכוח סמכויותיו שהוטלו עליו על ידי הממשלה, תוך יישום הסכמי התרבות. יובהר, כי אין בין פעילות המשרד לבין פרויקט 'מיתוג' ישראל' שבאחריות משרד החוץ ולא כלום".

הנחת היסוד, כנורמה קובעת, היא שהחלטות ממשלה נכתבות בכוונת מכון ואינן נקבעות בהיסח הדעת. נוכח זאת, משרד מבקר המדינה מעיר כדלקמן:

א. אם חשב נתיב כי מדובר בשגגה, ראוי היה שיפנה את תשומת לב האחראים לכך. תחת זאת נתיב אימץ לעצמו את המושג "מיתוג" בתכנית העבודה ובתכתובת הפנימית והחיצונית כחלק בלתי נפרד מפעילותו, בהצביעו על כך שבעיניו המושג תקין ומקובל.

ב. המשימות שהוטלו על נתיב בהחלטת הממשלה שלעיל ושעליה הוא נסמך בהתייחסותו נוצקו במסגרת החלטה שעסקה ב"הודי מדינות חבה"ם בלבד, וכאמור לעיל, קבעה, כי הפרויקט נועד למתג את ישראל כפוטנציאל לעלייה.

ג. נתיב לא רק שחרג מהחלטת הממשלה דלעיל, אלא שבהסתמכותו על הסכמי התרבות הביטראליים, הוא מעיד, כי הוא אף רואה עצמו כמי שהופקד מטעם המדינה על קשרי תרבות בין-מדינתיים, ללא קשר לקהל היעד של יהודים וזכאי עלייה, ולקח לעצמו סמכויות המצויות ברשות משה"ח ואולי אף בתחומי משרדי ממשלה נוספים בכל הקשור לקשרי התרבות והמיתוג שבין ישראל לבין מדינות חבה"ם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי הדרגים המדיניים הנוגעים, ובראש ובראשונה שר החוץ, יתנו דעתם לסוגיית הכפיפות הבלתי מוסדרת של גופים רשמיים הפועלים בחו"ל, ולפי הצורך יביאו את הנושא להחלטת הממשלה. כמו כן ראוי, כי השר הממונה על נתיב בשיתוף הארגון ועם משה"ח יסדירו בהקדם את מערכת ממשקי העבודה המשותפים שלהם ואת פעילותם בחבה"ם (בכלל זה הפעילות התרבותית וסוגיות הסמכות, האחריות, הכפיפות והתיאום).

בהתייחסותו לטיטות הביקורת מסר משה"ח למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי הוא "מקבל את מרבית המסקנות העולות מטיטות הביקורת וממליץ להסדיר באופן רשמי את מכלול היחסים בין משה"ח לבין לשכת הקשר נתיב", בכללם ממשקי עבודה בתחומים הסברה, תרבות, מיתוג, פעילות קונסולארית ופעולה מדיניות אל מול השלטונות בחבה"ם. זאת, על בסיס העקרונות: תיאום רמות מטה ושטח, שקיפות מלאה והגדרה ברורה של תחומי אחריות. עמדת משה"ח היא, כי יש להכפיף את הפעילות של נציגי נתיב לראש הנציגות, בדומה להסדרה הרשמית בין משה"ח לגופים רשמיים אחרים של המדינה; נתיב מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2011, כי "בימים אלו, אנו נמצאים בשלבי סיום של כתיבת נוהל המסדיר את ממשקי העבודה בין נתיב למשה"ח".

5.4 יחסי גומלין מול רשות האוכלוסין

5.4.1 רקע

הטיפול הקונסולרי באישור זכאות עלייה של יוצאי חב"ם, על פי חוק השבות, הוא כאמור אחד מצירי הפעילות העיקריים של נתיב. טיפול זה מרוכז במחלקה הקונסולרית במטה נתיב, כאשר בחו"ל הוא נעשה על ידי שליחים ועובדים מקומיים ישראלים, שהוסמכו על ידי הארגון כ"קונסולים" בחב"ם, ומקדישים חלק משתנה מפעילותם לתחום הקונסולרי. לצורך פעילותם זו הם נעזרים בעובדים מקומיים זרים, המוגדרים עמ"זים קונסולריים. בכל אחת משתי השלוחות המרכזיות במוסקבה ובקייב משרת שליח ייעודי, המשרת למחלקה הקונסולרית במטה נתיב בת"א, בתפקיד רכז קונסולרי.

כאמור, הנפקת האשרות מתבצעת ב-11 מקומות קבועים ובעוד תשעה מקומות באמצעות קונסול נייד. בנובמבר 2009 הייתה תמונת כוח האדם שעסקה בנושא הקונסולרי כדלהלן: במטה: 12 איש (שבעה עובדים תקינים, שני עובדים בלתי צמיחים - עב"ץ, שלושה חיילים); בחו"ל: 14 שליחים²⁵ ושני עמ"ז, בהיקף משתנה של פעילות קונסולרית (שנים מהשליחים עוסקים בכך כעיסוק עיקרי, כאמור) ועוד 19 עמ"זים קונסולריים (שהיקף משרותיהם הוא 17 משרות עמ"ז מלאות) ובסך הכל, עסקו בתחום הקונסולרי בהיקפי פעילות שונים 45 איש.

הקונסולים מאשרים זכאות לארבע קבוצות אוכלוסייה: א. זכאי עלייה בחב"ם; ב. זכאי עלייה מארצות מזרח; ג. זכאי עלייה יוצאי חב"ם ברחבי העולם; ד. זכאי עלייה יוצאי חב"ם ומזרח השוהים או מבקרים בישראל שלא בגין זכאותם ומבקשים לשנות את מעמדם ולקבל מעמד של זכאי עלייה²⁶.

5.4.2 עבודה מול רשות האוכלוסין

ב-22.7.07, החליטה הממשלה (החלטה מס' 2070) על בסיס המלצות של הוועדה הבין-משרדית להרחבת פעילות נתיב, להקים צוות בראשות משרד הפנים "לבחינת ההיבטים המקצועיים ביחס לתהליך הקונסולרי המתבצע מול אוכלוסיית היעד ובהשתתפות הגופים המפורטים בדוח". זאת במטרה לפשט את הטיפול ולקצר את משכו. נקבע, כי הצוות יגיש המלצותיו למנכ"ל משרד הפנים בתוך 45 יום ממועד ההחלטה.

בנוהל העבודה התקף בין נתיב לרשות האוכלוסין שפורסם ב-1998 (על ידי מינהל האוכלוסין), נקבע, כי "הסמכות להסמכת הקונסולים [של נתיב] תהיה של שר הפנים באמצעות מינהל האוכלוסין [כיום, כאמור - רשות האוכלוסין]". עוד נקבעו בנוהל הסדרים מפורטים למימוש אחריות רשות האוכלוסין כ"גורם המנחה כלפי הנהלת נתיב בכל ההיבטים המקצועיים של עבודת

25 הכלל הנקוט בנתיב היה כי בכל אחת משלוחות נתיב יכהן לפחות שליח אחד בתחום הקונסולרי. אולם במועד הביקורת, בשלוחה אחת שבה מוצב שליח בודד, כיהן מאז חודש יוני 2009 שליח שלא הוסמך לטפל בתחום, ובשתי שלוחות נוספות חדלו השליחים לעסוק בנושא בחודש אוקטובר 2009, בשל מגבלות ההסדרה עם שלטונות רוסיה (ראו בהמשך, בפרק העוסק בהסדרה עם שלטונות חב"ם).

26 על סימן השאלה הניצב מעל לסמכות החוקית של שליחי נתיב לביצוע עבודה קונסולרית, ראו לעיל, בפרק העוסק במעמד למתן זכאות עלייה.

נתיב והקונסולים" בתחום הקונסולרי. בין הנושאים: אישור מראש של נוהלי העבודה הקונסולריים בנתיב על ידי רשות האוכלוסין; אישור רשות האוכלוסין את תכניות ההדרכה וההכשרה של הקונסולים והשתלבות אקטיבית בתהליך ההכשרה; ביצוע ביקורות של נציגי רשות האוכלוסין בכל הקשור לתפעול הנושאים הקונסולריים בנציגויות נתיב; התאמת מערכת המידע הקונסולרי של נתיב למערך המידע של רשות האוכלוסין וקיום שיח מקוון בין מערכות נתיב, רשות האוכלוסין וביקורת הגבולות תוך העברה מיידית של דיווחים בתחום הקונסולרי מנתיב למערכות הללו.²⁷

בביקורת נמצא, כי אף לא אחד מתחומי האחריות וההסדרים הללו ממומש במלואו. בחלקם אינם ממומשים כלל ובחלקם ממומשים באופן חלקי או מזדמן. כדלקמן:

א. רשות האוכלוסין אינה מסמיכה את שליחי נתיב כקונסולים ואינה מעורבת כלל בתהליך הסמכתם. בפועל, ראש המחלקה הקונסולרית בנתיב משמש הפוסק האחרון בנושא הסמכת שליח קונסול. בביקורת לא נמצאה אסמכתה לכך שהוא פועל בתוקף סמכות שניתנה לו כדין.

ב. נוהל היסוד הקונסולרי של נתיב אושר בידי משרד הפנים ב-2005, אולם בביקורת עלה, כי חלק מהעדכונים, השינויים והתוספות לנוהל זה פורסמו ללא מעורבותה כנדרש של רשות האוכלוסין.

ג. רשות האוכלוסין מנותקת לחלוטין מתהליך הכשרתם של שליחי נתיב כקונסולים, המתוכנן ומנוהל כל כולו אך ורק על ידי המחלקה הקונסולרית בנתיב. היא אינה משולבת בקביעת תוכני ההכשרה ולא במתן ההרצאות וההדרכה, כפי שהיא משולבת בהדרכת קונסולים וצוערים במשה"ח.

ד. רשות האוכלוסין אינה עורכת ביקורות במערך הקונסולרי של נתיב ואינה בודקת את תהליך העבודה של שליחי נתיב כקונסולים בחו"ל, הגם, שהיא עושה זאת - לדברי ראש אגף מרשם ומעמד - מול שליחי הסוכנות היהודית.

ה. מערכת המידע הקונסולרי המקוונת של נתיב אינה מקושרת למערכות המידע של רשות האוכלוסין (מערכת "אביב") ולתחנות ביקורת הגבולות (מערכת "רותם"). הנתונים הקונסולריים של נתיב בלעדיים לנתיב.

בביקורת עלה, כי רשות האוכלוסין אינה מממשת את אחריותה וסמכותה בכל הנוגע לפיקוח ולבקרה על עיסוקו של נתיב בתחום הקונסולרי. דברים בהקשר זה מסר ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין, מר עמוס ארבל, לעורכי הביקורת במאי 2009, שבהתאם להם עד לפגישה עם עורכי הביקורת הוא לא היה כלל ער לעובדה, כי עליו מוטלת האחריות להנחיה המקצועית של נתיב, וכי מבחינת האגף ורשות האוכלוסין כולה "המלצות נתיב הן בבחינת ראה וקדש", ומכאן שלא היה מודע כלל לקיומו של נוהל שרשות האוכלוסין עצמה קבעה. כל זאת, שעה שראש אגף מרשם ומעמד עצמו קבע בדבריו שלעיל למשרד מבקר המדינה, כי "העלייה מחבה"ם בעייתית יותר מבמדינות אחרות במיוחד בקבלת מעמד למי שאינו זכאי [עלייה]", וכי בשל הקשיים הניצבים בפני המדינה לשלילת זכאות ממי שכבר קיבלה, גם במרמה, הרי ש"התהליך המניעתי",

27 משרד הפנים/מינהל האוכלוסין, "נוהל עבודה וקשרי עבודה בין נתיב לבין משרד הפנים-מינהל האוכלוסין, 23.11.98.

שבו מתבצע סינון זכאי העלייה מהבלתי זכאים, ושעליו מופקדים קונסולי נתיב בחו"ל, הוא החוליה הקריטית שלדעתו מהווה נקודת תורפה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי דבריו לעיל של ראש אגף מרשם ומעמד מחדדים את הצורך בקיומם של בקרה ופיקוח מקצועיים, הדוקים ורצופים על תפקוד שליחי נתיב כקונסולים בחבה"ם; זאת, נוכח העובדה, כי בידיהם ניתנת הסמכות לחרוץ גורלות של אנשים והיכולת להיחשף למידע פרטי ואישי של מאות אלפי אזרחים ישראלים באמצעות מערכות המידע הקונסולריות של נתיב; ובהיותם של מרבית השליחים עובדים המגיעים לתפקידיהם בנתיב מחוץ לשירות המדינה לתקופות קצרות, שהכשרתם הקונסולרית מוגבלת ושאינם אמונים ומיומנים בשימוש במידע בעל סממנים אישיים על כל הרגישות הנובעת מכך.

במהלך הביקורת נמסרו לעורכי הביקורת דעות מנוגדות בעניין יכולתה של רשות האוכלוסין לממש את אחריותה וסמכותה בתחום העבודה הקונסולרית שמנהל נתיב במדינות חבה"ם ומול יוצאי חבה"ם ומזא"ר, אולם הדבר לא נבחן בביקורת זו.

I

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על רשות האוכלוסין מוטלת החובה לממש את אחריותה, כל עוד חובה זו מוטלת עליה על פי הדין, ובכלל זה להקים צוות שיבחן את התהליך הקונסולרי המתנהל בנתיב ויגיש את המלצותיו לממשלה, כנדרש בהחלטת הממשלה. בד בבד, ראוי כי באחריות רשות האוכלוסין תיערך בחינה מקצועית לעניין יכולת הרשות לממש את אחריותה וסמכותה בתחום העבודה הקונסולרית שמנהל נתיב.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת, מסר נתיב, כי "המשרד יפעל להסדרת העניין ויפנה למשרד הפנים על מנת לקדם את הקמת הצוות"; רשות האוכלוסין מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי "ימונה צוות בראשות נציג הרשות שתפקידו לבחון את ההשלכות הנגזרות מהחלטת הממשלה 2070 לרבות דרכי הפיקוח על לשכת הקשר בתחומים שבאחריות הרשות [ההדגשה במקור]".

5.4.3 קישור מערכות מידע

בביקורת נמצא, כי מאז 1998 ועד אמצע 2007 סוגיית קישור מערכות המידע הרלוונטיות של נתיב לאלו של מינהל האוכלוסין, משטרת ישראל (ביקורת הגבולות) ואף של משרדים נוספים, כמשה"ח, משרד המשפטים והמשרד לקליטת העלייה עלתה לשיח ולדיון בין נתיב למשרדי הגופים הללו אחת לשנה-שנתיים. כעולה בביקורת, כל אלו לא הניבו כל תוצאה מעשית (יוצא מן הכלל בהקשר הזה הוא קישור בין מערכות מידע של נתיב והמשרד לקליטת העלייה, שחנוכתו המעשית קרמה עור וגידים במהלך הביקורת).

באפריל 2008 סיכמו ראש נתיב וראש רשות האוכלוסין דאז, מר יעקב גנות, כי תיבדק אפשרות להעברת נתונים מקוונים בין שני המשרדים. לאחר חמישה חודשים, בספטמבר 2008, התקיים דיון

בין גורמי המחשוב בשני הגופים, שבסיכומו נקבע פעם נוספת, להקים קשר מקוון, שמטרתו "להעביר מידע דו כיווני... המועבר כיום בצורה לא ממוחשבת".

ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין, מר עמוס ארבל, מסר לעורכי הביקורת במאי 2009, כי הקמת הממשק המקוון אושרה על ידי ראש רשות האוכלוסין שהקצה לכך סכום של 200,000 ש"ח, וכי לוח הזמנים להקמה הוערך בשלושה עד ארבעה חודשים. בפגישת עבודה שנערכה בסוף מאי 2009, בראשות ראש אגף מרשם ומעמד, נקבע, כי אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין "ידאג לאישור והעברת התקציב לנתיב בדחיפות לצורך התחלת נושא הפיתוח", וכי בדיקת מערכת כפיילוט תיעשה לא יאוחר מתקופה של חודשיים מיום הכנת ההזמנה. על פי המודגש בסיכום, ראש האגף הגדיר, "כי התקופה למימוש [הפרויקט בשלמותו] יכולה לסבול דיחוי לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים". בביקורת נמצא, כי חרף לוח זמנים זה, רשות האוכלוסין לא נתנה לנתיב אור ירוק לתחילת הפיתוח והתקציב שעליו סוכם לא הועבר, למרות פניות אחדות של נתיב לרשות האוכלוסין. בשלהי תקופת הביקורת נמצא, כי לא נעשה כל צעד מעשי להקמת ממשק מקוון בין מערכות המידע של נתיב לאלו של רשות האוכלוסין וביקורת הגבולות.

יצוין, כי בניגוד לנתק המקוון שתואר לעיל, קיימים ופועלים זה מכבר ממשקי חיבור אחדים בין מערכות המידע של הגופים הממלכתיים האחרים שעיסוקם באישורי עלייה וכניסה לארץ, כגון משרד הפנים, משה"ח, ביקורת הגבולות, הסוכנות היהודית ומתאם פעילות הממשלה בשטחים.

לדעת בעלי תפקידים בכירים ברשות האוכלוסין ובביקורת הגבולות, היעדר קישור כזה טומן בחובו נזק פוטנציאלי משמעותי, שעיקרו מניעת כלי עזר חיוני לבדיקה כבר בשערי הכניסה לארץ את תקפות האשרות שמציגים הבאים ממדינות חבה"ם, והערמת קושי מיותר על איתורם של בעלי תעודות מזויפות או זהות מושאלת, או אנשים שזכאותם נדחתה על ידי נתיב, אך הם מנסים לעקוף את הסיור על ידי הגעה ישירה ארצה או שינוי מעמד לאחר שכבר הגיעו.

בביקורת עלה, כי בהיעדר ממשק מקוון, קיימת כפילות בעבודת נתיב ואגף רישום ומעמד ברשות האוכלוסין. לדברי עובדות האגף המטפלות במגזר חבה"ם לעורכי הביקורת ביוני 2009, הן דורשות מהפונים אליהן בארץ לצורכי הסדרה או שינוי מעמד להמציא מסמכים הדרושים להוכחת הזכאות של הפונה. זאת, אף על פי שמסמכים אלו אמורים להימצא בנתיב, ובכל מקרה של בקשה לשינוי מעמד אף ייבדקו פעם נוספת במטה נתיב. לדבריהן, נעשה הדבר, "כדי שהתיק האישי [של הפונה] במשרד הפנים יהיה מלא". עולה מכאן, כי הפונה נדרש לפחות פעמיים להציג לרשויות המדינה מסמכים המצויים כבר ברשותה, והתוצאה היא פגיעה ביעילות הפעולה ובמועילותה.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה לאיתור שמות במאגר הנתונים הקונסולריים בנתיב על בסיס רשימה שהכינה המחלקה לאשרות ברשות האוכלוסין ושכללה שמות של נכנסים מחבה"ם שמעמדם בארץ בוטל, עולה, כי מדובר בתהליך ארוך המחייב בירורים מתמשכים בין נתיב לרשות האוכלוסין בשל חוסר התאמה בנתונים מקוונים לאחזור. זמן יקר היה נחסך לו הייתה קישוריות מידע דו-כיוונית בין מערכות נתיב מעת בחינת זכאות לעלייה לבין מערכות רשות האוכלוסין לאחר השלמת העלייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות הרשויות בכל הקשור להקמת ממשק מקוון בין נתיב למינהל האוכלוסין ולביקורת הגבולות במשטרת ישראל ולרשות האוכלוסין, שאיגדה את סמכויותיהם והחליפה אותם, אינה תקינה ואינה סבירה. חומרת הליקוי מתעצמת נוכח מודעות האחראים לנזק הגלום בהיעדר החיבור המקוון ולחשיבות שיש בקיומו לעניין עצמו ולצרכנים הנזקקים לשירות, ונוכח קיומם של ממשקי החיבור בין המערכות האחרות של הגופים הממלכתיים האחרים שעיסוקם באישורי עלייה וכניסה לארץ. ראוי כי רשות האוכלוסין, בשיתוף עם נתיב, תפעל בהקדם להקמת ממשק מחשובי בין מערכות המידע של נתיב לבין אלה של רשות האוכלוסין.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010, כי במאי 2010 סוכם בין שני הארגונים, כי נתיב יפנה לסגן ראש אג"ם במשטרה לקבלת אישור לחיבור למערכת הממוחשבת לביקורת הגבולות "רותם" ויפעל להשגת תקציב ולהוצאת הזמנה למימוש הממשק, וכי נתיב טרם פנה כמסוכם. רשות האוכלוסין מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי "לאחרונה הגיעו נציגי נתיב והרשות למסקנה כי החיבור המקוון אינו ישים והוחלט כי הקשר המיחשובי בין המערכות יתבצע באמצעות קבלת יכולות לעבוד במערכת נתיב באתרי משרד הפנים. נבחרה חלופה טכנית שתופעל לאחר השלמת הבדיקה של גורמי הביטחון המנחים את הרשת".

לדעת משרד מבקר המדינה, התמשכות הליכים במשך 12 שנה, שהובילו בסופו של דבר למסקנה, כי חיבור מקוון אינו ישים, בצד אי-ביצוע סיכום, מעידים על סחבת בלתי נסבלת בטיפול של הגופים המעורבים. ההתייחסויות שלעיל מחדדות את הצורך בהתערבות דחופה של ראש נתיב ושל ראש רשות האוכלוסין להקמת הממשקים הממוחשבים שעליהם הוחלט בסופו של דבר בין נתיב לבין רשות האוכלוסין.

5.5 ימ"ל נתיב

בנתיב מוצבים חיילים ביחידה צבאית שבה משרתים חיילי חובה מחוץ לסדר הכוחות (סד"כ) הצה"לי (להלן - ימ"ל נתיב). תקן היחידה ומצבתה עמדו ב-31.12.09 על 20 חיילים. משרד מבקר המדינה ערך ב-2009 ביקורת בנושא שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל ובו בדק גם את ההסדר החוקי לקיום ימ"ל נתיב²⁸. בעקבות הביקורת החליט שר הביטחון להמשיך להציב חיילים בנתיב מכוח סעיף 26א(2) לחוק שירות הביטחון, קרי: שירות ביחידה צבאית במסגרת משרד ממשלתי, שתכליתו להשיג יעד בטחוני-לאומי ובמקרה זה קליטת עלייה. בהתאם לדרישות החוק, כדי להציב חיילים ל"שירות מוכר" בקטגוריה זו צריך להתמלא, בין השאר, התנאי "שוכנע שר הביטחון... כי אם לא תיעשה הפעילות בידי יוצא צבא בשירות סדיר, לא יושג היעד כנדרש".

באוגוסט 2009 קבע המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון, עו"ד בני כהן, כי ימליץ על קיצוץ במספר החיילים המשרתים בנתיב, וכי היקף הקיצוץ ייקבע לאחר סיור שיערוך אג"ת בנתיב. באוקטובר 2009 ערכה רע"ן תקינה באג"ת סיור בן שעתיים בנתיב. על פי אגף היועמ"ש למערכת הביטחון, אג"ת לא הוציא סיכום של הסיור או המלצות בכתב.

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), בעניין "שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל".

בסיכום עבודת המטה הבין-משרדית לבחינת הקצאת חיילי חובה ליחידות מחוץ לסד"כ צה"ל שהופצה כטייטה בינואר 2010, כתב המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון בתמצית המלצותיו את הדברים הבאים: "לנוכח מצוקת כוח האדם בצה"ל, אין מנוס מצמצום משמעותי בשירות חיילי החובה מחוץ לסד"כ צה"ל, וזאת גם אם הדבר מביא לפגיעה זמנית בפעילותם של הגופים בהם מוצבים החיילים... ברמה העקרונית והערכית - ראוי כי התופעה של הקצאת חיילי חובה כתחליף זול, לכאורה, להעסקת כוח אדם - תיפסק... בטווח הארוך הצבת חיילים במשימות שאינן מחייבות הצבת חיילים דווקא - תביא לזילות בערכו של השירות הצבאי, תפגע במוטיבציה לשירות ותפגע בצה"ל ובמדינה בכלל... יש לשאוף להצבת החיילים רק במסגרות העוסקות במשימות ביטחון במובן הצר, קרי: משימות שיכולות להיות מוטלות, במדינה דמוקרטית, על צבא. כן יש לשאוף להצבת חיילים במשימות מקצועיות, ובמשימות בהן קיים יתרון יחסי בהצבתם של חיילים דווקא - בשונה ממשימות מנהלה ופקידות. יש להימנע מהצבת חיילים במסגרות ובמשימות שנראה, כי הסיבה העיקרית לדרישה להצבת חיילים בהן היא כתחליף לכוח אדם אזרחי"²⁹.

בהתייחסו להעסקת חיילים בארגון נתיב כתב המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון, כי העסקת חיילים בנתיב "מאפשרת יצירת קשר של צעירים מול צעירים, תוך שימוש באמצעי מדיה ואינטרנט ובשפתם של הצעירים מחו"ל. בנוסף קיים ערך מוסף למפגשים עם הצעירים העולים או השוקלים עלייה, המתקיימים בהשתתפות חיילים במדים, דבר המסייע גם ביצירת קשר עם צה"ל ומעודד את העולים להתגייס". הוועדה הבין-משרדית המליצה שלא לבטל את הקצאת החיילים ביחידת נתיב, אך לצמצם את מספר החיילים המוצבים בה ב-20%.

המסמכים שנמצאו במהלך הביקורת מצביעים על כך שמאז 2001 לכל המאוחר אג"ת ומשהב"ט לא ערכו בחינה ממשית של עיסוקי החיילים בימ"ל נתיב. לא נמצא, כי נערכה בחינה האם עבודת החיילים בנתיב חיונית כנדרש בחוק ועל פי העקרונות שהתווה המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון כמפורט לעיל, לא בטווח הקצר ובוודאי שלא בטווח הארוך. כך למשל, לא נמצא, כי נבחנה היחסיות בין הזמן שבו מועסק כל אחד מהחיילים ב"יצירת קשר של צעירים מול צעירים", וב"מפגשים עם צעירים עולים או השוקלים עלייה" (הסיבות שבגינן הומלץ בטייטה סיכום עבודת המטה להמשיך ולקיים את הימ"ל בנתיב) מול הזמן שבו הם עוסקים במשימות אחרות, כתחליף לכוח אדם אזרחי. כמו כן, לא נמצא כי נבחנה החלופה להעסיק עובדים משוחררי צה"ל ברוב המשימות הללו. הממונה על משאבי אנוש (להלן - משא"ן) בארגון מסרה לעורכי הביקורת בינואר 2010, כי למיטב ידיעתה, גם משהב"ט לא ערך בדיקה כזו. המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון גם לא נימק בטייטה סיכום עבודת המטה את הסיבות שהביאו להמלצה לצמצם את מספר החיילים בשיעור המוצע דווקא ולא בשיעור אחר - קטן או גדול יותר.

בהתייחסות לטייטה הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי "ממצאי הסיום [שערך אג"ת] הוצגו במסגרת מפגש ועדת עו"ד בני כהן, והמלצת משהב"ט וצה"ל הייתה לאפשר המשך שירות החיילים בנתיב... יעד הצמצום הראשוני בימ"ל עמד על 10% (בדומה להיקף הצמצום בשב"כ ובמוסד), ובהמשך לסיוור סוכם שהיקף הצמצום יעמוד על 20% שבוצע בימ"לי משהב"ט". המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון, עו"ד בני כהן, מסר למשרד מבקר המדינה, כי בהסתמך על הסיוור דלעיל, צה"ל הציג בפני הוועדה חוות דעת ולפיה החיילים בנתיב "מהווים גשר לבני נוער יהודים במדינות ברה"ם לשעבר" וכי הנימוקים לחשיבות שירותם בנתיב הוצגו לוועדה על ידי נציגי הארגון. עוד ציין המשנה ליועמ"ש למערכת הביטחון, כי המלצות הוועדה הבין-משרדית אושרו על ידי הממשלה בהחלטה 2612 מיום 19.12.10.

29 המשנה ליועמ"ש, "מערכת הביטחון סיכום עבודת המטה הבין-משרדית לבחינת הקצאת חיילי חובה ליחידות מחוץ לסד"כ צה"ל", 17.1.10.

I

משרד מבקר המדינה כבר הצביע על הצורך שכל הגורמים המעורבים, בהם צה"ל ומשהב"ט, יגרמו לכך, שהמשאב האנושי שצה"ל מעמיד לרשות הגופים שבהם משרתים חיילי חובה מחוץ לצה"ל, ינוצל ביעילות מרבית³⁰. קביעת הרשות המוסמכת את מספר החיילים שישרתו ביחידה שמחוץ לצה"ל אינה יכולה להתקבל באופן סתמי על בסיס התרשמות גרידא ונימוקים שהוצגו בפני צה"ל ומשהב"ט על ידי צד מעוניין וללא בחינה יסודית-מקצועית את עיסוקיהם ותפקידיהם של החיילים המשרתים ביחידה. בחינה כזו לא נעשתה. לדעת מבקר המדינה, ראוי כי צה"ל ומשהב"ט יערכו בחינה כזו בימ"ל נתיב אל מול התנאי בחוק שבו נקבע, כי חיילים יוצבו ליחידה מחוץ לסדר"כ רק לאחר ששהב"ט שוכנע שאם לא תיעשה הפעילות בידי יוצא צבא סדיר לא יושג היעד הנדרש, אל מול התפיסה העקרונית שבהתאם לה ראוי להימנע מהעסקת חיילים כתחליף לעובדים אזרחיים, ואל מול המחסור הגדול הצפוי, על פי נתוני צה"ל, במקורות כוח אדם לשירות חובה בצה"ל בשנים הקרובות.

6. פעילות נתיב

6.1 פעילות מול הקהל הרחב ו"מיתוג ישראל"

הוועדה הבין-משרדית להרחבת פעילות נתיב ביולי 2007, שהממשלה אימצה את המלצותיה (החלטה מס' 2070, מ-22.7.2007) קבעה מספר עקרונות עבודה בדבר שיתוף הפעולה ויחסי הגומלין בין משה"ח ובין נתיב, ביניהם: "שליחי נתיב... לא יעסקו בפעילות שאינה קשורה לטיפול בקהילות היהודיות של יוצאי בריה"מ לשעבר, כולל לא בפעילות מדינית, כלכלית, הסברתית ואחרת".

בהתאם להחלטת הממשלה שלעיל, "ייעודו העיקרי של נתיב הוא לפעול בקרב יהודים וזכאי עלייה". בין תפקידיו, "לעודד ולסייע לעלייה ולהגביר את הקשר והזיקה שבין יהודים וזכאי עלייה... לבין מדינת ישראל, הציונות והיהדות על ידי פעולות חינוך, תרבות והסברה... [ו]להקים תשתית פיזית וארגונית בחבר העמים... המאפשרת את העברת המסר הישראלי-ציוני-יהודי למירב היהודים וזכאי העלייה".

ב-1.3.09 החליטה הממשלה (החלטה מס' 4529) להטיל על נתיב את "מיתוג מדינת ישראל כפוטנציאל איכותי לעלייה [ההדגשה לא במקור] עם דגש מיוחד על היכולות ואתגרי ההשכלה הגבוהה בארץ". לצורך זה קיבל הארגון תוספת תקציב בסך 2.5 מיליון ש"ח, שהוקצה ל"עריכת ימי ישראל" לקהלי יעד מגוונים... באמצעות הרצאות, תערוכות, מופעי אמנים וחומרי הסברה. דגש מיוחד יינתן להצגת הפוטנציאל של ההשכלה האקדמית בישראל עבור אוכלוסיית הסטודנטים". ההחלטה מצאה ביטוי בסיכום סדנת חשיבה אסטרטגית שערך הארגון ביולי 2009,

30 מבקר המדינה, דוח שנתי 60א, "שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל", ינואר 2010.

לשכת הקשר "נתיב"

שבה נאמר, כי בסוגיית המיתוג, על נתיב להחליט "מול איזה קהל יעד עובדים ומה המסרים שרוצים להעביר לו. מזהים שני כיוונים - בתהליכי עלייה ואוכלוסייה שלא מתעניינת, לא יודעת שהיא זכאית [עלייה], לא חושבת על תהליכי עלייה. התפקיד שלנו לזרז אותם לעלייה".

מכאן, שלהבדיל מתפקידיו של נתיב בתחום "הגברת הקשר והזיקה" ו"העברת המסר הישראלי-ציוני-יהודי", שאינם בהכרח חופפים לתפקיד עידוד העלייה, התפקיד שהטילה הממשלה על נתיב בנושא "מיתוג ישראל", תוחם על ידיה - וכך גם התקבל בנתיב - כמכוון לעידוד העלייה בלבד. דהיינו, שלא זו בלבד שכל פעולה של הארגון בתחום זה תכוון לקהל היעד המוגדר של נתיב, אלא שתציב בתכליתה הסופית גם את עליית הזכאי למדינת ישראל.

בביקורת נמצא, כי נתיב כרך יחדיו את פעילותו מול הקהל הרחב ואת פעילותו בנושא "מיתוג ישראל", והרחיב בשנתיים האחרונות את פעילות המיתוג מול קהל שאינו נמנה עם ציבור זכאי העלייה, ובכך הפכה לנדבך מרכזי בפעילות התוכן שלו. כל זאת, בלי שבחן עד כמה פעילות זו משרתת את המטרות שקבעה לו הממשלה.

ראש אזור אוקראינה, למשל, סיכם את פעילות הארגון ב-2009 כדלקמן: "פעילות נתיב התרכזה בגיוס משתתפי 'מסע' ו'תגלית'... במקביל נעשית פעילות לחשיפה המירבית של מדינת ישראל בפני האוכלוסייה הכללית במדינה". על פי נתוני נתיב, הוא ערך במהלך 2009 50 "ימי ישראל" בפריפריה ובאוניברסיטאות בהשתתפות כ-40,000 איש ו-33 תערוכות גדולות, פסטיבלים וירידים בהשתתפות אלפי מבקרים.

להלן טבלה שהכין משרד מבקר המדינה המרכזת את נתוני תקציב הפעילות של נתיב על בסיס נתוני הארגון (הסכומים נקובים בש"ח):

סוג הפעולות שנה	נוער וצעירים	מיתוג		פעילות המרכז הישראלי	ס"ה
		לקהל הרחב / המעורב	ס"ה		
2006	5,508,210	365,345	לא נעשתה הבחנה	1,005,033	6,878,588
2007	4,774,587	1,289,307	546,219	1,095,110	7,159,004
2008	4,645,237	1,791,215	1,064,360	1,202,343	7,638,795
2009	6,162,500	4,190,800	1,945,000	1,091,000	11,444,300

* סעיפי תקציב המיתוג שנכללו בהגדרה "מיתוג לקהל הרחב": מלוא הסכום - נציגים ומרצים, תערוכות והרצאות, וירידים ופסטיבלים; 50% מהתקציב - פעילות בפריפריה, שיווק ופרסום ציוד לשטח. לא נלקחו בחשבון סעיפי התקציב עבור יזמות עסקית ואתר האינטרנט, המופיעים גם הם בסעיף הכללי - מיתוג.

מנתוני הטבלה עולה, כי לפעילות המיתוג מול הקהל הרחב מוקצה נתח תקציבי גדול. שעה שהתקציב עבור כל הפעילות הייעודית של הארגון גדל בין מ-2006 עד ל-2009 בכשני שלישים (66%), הסכום שהוצא על פעילות מיתוג המופנה לקהל הרחב והמעורב גדל באותה התקופה ליותר מפי חמישה (כ-430%). ב-2006 היה חלקו של תקציב המיתוג הכללי (המכוון לזכאי עלייה

ולאלו שאינם זכאי עלייה) 5.3% מכלל תקציב הפעילות הייעודית, וב-2009 חלקו של המיתוג לקהל הרחב והמעורב לבדו עלה לכדי 17% מכלל תקציב זה (חלקו של המיתוג הכללי ב-2009 היה 36.6 אחוזים).

פעילות נתיב מול הקהל הרחב מתמקדת בפעילות מול מוסדות להשכלה גבוהה, בפעילות באירועים המוניים ופתוחים לקהל הרחב ובהופעות בכלי תקשורת או אירועים המכוונים לתקשורת זו. בפעילויות הללו נעזר נתיב בנציגים ישראלים הנבחרים על ידיו ופועלים מטעמו בהרצאות ובהופעות.

6.1.1 פעילות באירועים המוניים ואירועים פתוחים לקהל הרחב

פעילות נתיב לעריכת אירועים למיתוג ישראל המכוונים לציבור הרחב, לציבור כללי- מקצועי ולכלי תקשורת המונים כוללים, בין השאר: ירידים, תערוכות, פסטיבלים, תחרויות, הופעות אומנים, סמינרים ייעודיים, כיתות אומן וכנסים.

ההנמקות המובאות בנתיב לאישור הפעילויות הללו טרם התרחשותם, סיכומי האירועים לאחר סיומם והמדדים שקבע הארגון לבחון את מועילות האירועים להשגת יעדי מעידים, כי גם בפעילות הזו, "הגעתה" לזכאי עלייה אינה מהווה בעיני נתיב מדד להצלחת האירוע. הוא נבחן פחות על פי מידת נגיעתו בהם והשפעתו עליהם ויותר על פי מספר המשתתפים הכללי, מעמד ומידת החשיפה לקהל הרחב, לקהלים המקצועיים או למעצבי דעת קהל. זאת, גם אם ברור שרובם אינם משתייכים לאוכלוסיית זכאי העלייה.

מכאן עולה, כי:

א. מיתוג ישראל עבור קהל הרחב ופיתוח קשרי תרבות בין מדינת ישראל למדינות חבה"ם הפכו בנתיב למטרות העומדות בפני עצמן, שעה שהמטרה המקורית נדחת למקום השני בחשיבות.

ב. נתיב הרחיב את תחומי קהל היעד שמולו הוא אמור לפעול, בלי שהתקבלה על כך החלטה מוסמכת. כך, למשל, בנוהל שפרסם הארגון נקבע, כי: "קהל יעד - זכאי עלייה וגורמי השפעה מקומיים אשר יכולים לסייע בהגברת החשיפה" (ההדגשה אינה במקור)³¹. ראש שלוחת סנט פטרבורג מסר לעורכי הביקורת באוגוסט 2009, כי פרויקט מיתוג ישראל המכוון כלפי קהל הרחב, "חשוב לא פחות מכל יתר הפעילות. החשיפה חשובה, כי אני הקונסול היחיד כאן - מייצג יחיד של המדינה. את הפן הממלכתי רק אני יכול לייצג". דברים ברוח זו אמרה גם מנהלת המרכז הישראלי בקייסינג ביולי 2009 (יצוין, כי בסנט פטרבורג ובקייסינג, שליחי נתיב הם הנציגים הרשמיים הישראליים היחידים הפועלים בערים אלו דרך קבע). ראויים לציון דבריה של ראש שלוחת מוסקבה לעורכי הביקורת באוגוסט 2009, כי "רשימות משתתפים לאירועים אינן חשובות. מה שחשוב שיתפשו כמה שיותר, בין זכאים [לעלייה] ובין לא זכאים. ... על המרכז [התרבות הישראלי] להיות מרכז תרבות בדומה ל[מכוני התרבות] סרוונטס, גטה, המועצה הבריתית, הצרפתי וכו'".

31 נוהל נתיב, "שליחת נציגים לפעילות במרחב חבה"ם מטעם נתיב ומדינת ישראל", בתוקף מיום 28.8.08.

להלן דוגמאות:

א. במרץ 2009 ארגן נתיב כנס עיתונאים כלכליים בסנט פטרבורג בהשתתפות נציג שנשלח מישראל ועסק במצבה הכלכלי של ישראל. בכנס השתתפו כ-50 עיתונאים כלכליים, ללא קשר לדתם או לזכאותם. בסיכום הכנס, הציב השליח במקום הראשון את ההשפעה שתהיה לו על "דעת קהל תומכי ישראל ודרכם ישפיע לכלל אוכלוסייה בסנט פטרבורג ובצפון מערב רוסיה. כמו כן, המידע שיפורסם בכלי התקשורת בעקבות הכנס ישפיע רבות על דעת קהל היעד ויעודד עלייה לישראל". הנציג קיים מפגשים מועטים עם קהל זכאי עלייה, בכלל זה אנשי עסקים מישראל.

ב. במאי 2009 השתתף נתיב ביריד עיתונאות בין-לאומית במינסק. מנהלת המרכז הישראלי שם הסבירה את חשיבות ההשתתפות כך: "אנו רואים חשיבות עליונה להשתתפות ביריד מסוג זה, אשר ייתן חשיפה רחבת היקף הן בקרב העיתונאות המקומית והן בקרב הקהל הרחב".

ג. בקיץ 2009 נתיב תכנן לערוך פסטיבל יין במוסקבה, שבמועד סיום הביקורת (מרץ 2010) טרם יצא לפועל. ראש השלוחה במוסקבה הגדירה ביוני 2009 את מטרת הפסטיבל כך: "חשיפה ומיתוג של מדינת ישראל - יצרנית ויצואנית של תוצרת איכותית ברמה בינלאומית; מיתוג המרכז הישראלי כמקום בו מתקיימים אירועים איכותיים ובו נפגשת אליטה מתחומים שונים, הרחבת 'מאגר הידידים'³², מתן מידע והזדמנות לקשרים בין אנשי עסקים ואפשרויות להתנהלות עסקית במדינת ישראל". קהל היעד שהוגדר לפסטיבל היה "יבואני יין, ראשי רשתות גדולות, בעלי מסעדות ובוטיקי יין, אומנים ידועי שם, אנשי תקשורת, סוכני נסיעות של חברות גדולות, אליטה חברתית". האירוע היה אמור להיערך בשיתוף המועצה לגפן ויין, מכון היצוא והנספח של משרד התמ"ת במוסקבה, כשנתיב לקח על עצמו לממן עלויות, בין השאר, בגין שכירת האולם, פרסום וסיוע בשינוע מטענים בדואר דיפלומטי.

ד. באוקטובר 2009 נשלח נציג נתיב לשתי ערים באוקראינה להרצות בנושאי ארכיטקטורה לסטודנטים וארכיטקטים. ראש השלוחה בעיר אחת הגדירה את מטרת ההרצאות כך: "בניית לובי פרו-ישראלי... קשרים עם אקדמיה, שת"פ עם ארגונים לא יהודיים, הרחבת קהלי היעד באמצעות נושאים שונים, חשיפה ומיתוג של מדינת ישראל". בעיר השנייה, השליחים ראו חשיבות בפגישת הנציג "עם אליטה אדריכלית של [העיר] וביניהם מס' אנשים, הקשורים והמשפיעים על המתרחש העיר".

ה. בעקבות סמינר הארכיטקטורה שהוזכר לעיל, פנו גורמים מקומיים בינואר 2010 לשליחת נתיב, בבקשה לערוך בישראל סיור מקצועי-תיירותי ל-60 אנשים העוסקים בתחום הארכיטקטורה, בכלל זה סיוע במתן אשרות תיירות. הנושא מצוי בתחומם של משה"ח, משרד התמ"ת או משרד התיירות, אולם מטה נתיב קישר בין השליחה לבין חברת תיירות כדי שתשמש כגורם המתווך והמקשר בין החברה לקבוצת הארכיטקטים לצורך ארגון הביקור.

ו. בנובמבר 2009 נטל נתיב חלק בפורום אירו-אסיאתי לטלוויזיה ורדיו במוסקבה, שבו משתתפות תחנות תקשורת מכל חב"ם. ראש נתיב קבעה, כי "אנו לא צריכים להשתתף בכנס זה, זה לא יקדם את מטרות נתיב". חרף זאת עובדי שלוחת מוסקבה נטלו חלק פעיל בכנס והוקצה לו תקציב בסך של כ-8,000 דולר. ראש שלוחת מוסקבה סיכמה את תרומת האירוע כך: "שת"פ עם ארגונים רבי השפעה... יאפשר הגעה לקהל רחב ואיכותי. השתתפות באירועים עם השמנה והסלתה בחברה הרוסית מחזקים את התדמית הן של המרכז והן של מדינת ישראל".

32 "מאגר ידידים" - מערכת ממחשבת של נתיב שתפקידה לרכז נתונים על זכאי עלייה במדינות חב"ם, ככלי עזר לניהול הקשר עמם.

מהדוגמאות שפורטו לעיל בנושא הפעילות מול המוסדות להשכלה גבוהה ומול הקהל הרחב, עולה עוד, כי בהיות שליחי נתיב במספר ערים בחבה"ם הנציגים הדיפלומטיים הישראליים היחידים השוהים שם דרך קבע, הם מזוהים על ידי השלטונות והאוכלוסייה המקומית כנציגים הרשמיים של המדינה, ולפיכך משמשים כמען לפניות ובקשות של מוסדות ממלכתיים ותרבותיים, רשמיים ולא רשמיים, ליטול חלק באירועים, לא כנציגי ארגון נתיב, אלא כנציגיה המוסמכים של המדינה המייצגים אותה כלפי כלל האוכלוסייה המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי פניות ובקשות "ממלכתיות" מסוג זה המופנות לשליחי נתיב, יועברו על ידיה לשגרירויות ישראל באותן המדינות, או לחלופין למשרדי הממשלה בארץ המופקדים על התחומים הללו, דוגמת משרד החוץ, משרד התיירות ומשרד התמ"ת. תחת זאת נמצא בביקורת, כי נתיב לוקח על עצמו את הטיפול הכולל בפניות הללו, בלי להעבירן לידיעת הגורמים המופקדים עליהן.

6.1.2 מועילות הפעילות להשגת יעדי נתיב

ב-2007 קבעה הנהלת נתיב, כי בנושא מדדי איכות ומצוינות, "המדידה מהווה כלי הנחייה, ניווט ובקרה של המנהלים בארגון והינה אמצעי חשוב ביותר בתהליכי קבלת ההחלטות. המדידה מאפשרת השוואה בין מטרות הארגון לבין התפוקות/התוצאות שהושגו בפועל". בתכנית העבודה ל-2008 קבע נתיב "מדדי הצלחה ארגוניים", שבהתאם להם הוא בוחן את מידת עמידתו במשימותיו. בתכנית העבודה ל-2009 נקבעו מדדי הצלחה למשימה "הצגת ישראל המודרנית" (שכללה השתתפות בירידים, בתערוכות ובאירועים בינלאומיים; ייזום ימי ישראל והרחבת הקשר עם מוסדות ציבוריים ואקדמיים), כדלקמן: "הגדלת מספר הפרסומים והאזכורים על ישראל והמרכז הישראלי בכלי התקשורת המקומיים והבינלאומיים, לפחות 2-3 אזכורים; חיזוק הזיקה ו'גאוות יחידה', בעם ישראל ומדינת ישראל, השתתפות גוברת בפעילות ובתכניות".

בינואר 2010 הודיעה ראש נתיב לעובדי הארגון, כי "השנה נשים דגש על בדיקה ומדידה, ע"פ מדדי הצלחה... במטרה להפיק לקחים ולבחון את הפעילויות בפריזמה של תועלת, השגת יעדים לצורך שיפור וטיוב התהליכים והפעילויות".

בתכנית העבודה ל-2010 נקבעו מדדים לבחינת הפעילות המוגדרת "מיתוג מדינת ישראל בקרב אוכלוסיית היעד". כך, למשל, למשימת המשנה "ירידים/תערוכות/ פסטיבלים/כנסים" נקבעו כמדדי הצלחה, "הגעה לאוכלוסיית יעד חדשה... קיום 4-6 תערוכות בכל שלוחה... פיתוח דיאלוג מתמשך עם קהל היעד החדש", ולמשימת המשנה "מיתוג, פרסום ופיתוח אתר אינטרנט המקומי" נקבעו כמדדי הצלחה "לוח אירועים חודשי המתעדכן מידי חודש... כתיבה וסיקור אירועי מפתח... מידע עדכני ורלוונטי על תעסוקה, השכלה וכו'".

עולה על כן, כי המדדים שקבע נתיב לבחון את הצלחתו בפעילות התוכן מול הקהל הרחב מוגדרים במונחים כלליים ולא במונחים מדידים, או לחלופין, הם מודדים את סך כל הפעילות בלבד ("מדד תשומות") ולא את התוצאות ("מדד תפוקות"), או את החשיפה מול הקהל הרחב ולא מול קהל זכאי העלייה. זאת, שעה שבפעילויות המכוונות לקהל זכאי העלייה בלבד, סך כל הפעילות (כגון, קיום חמישה סמינרי הדרכה, או ארגון ארבע קבוצות "מסע") נקבע בתכנית העבודה כחלק מהמשימה ולא כמדד הצלחה, שעה שהמדדים נקבעו לרוב במונחים מדידים (למשל: השתתפות 100 מדריכים בתכנית להכשרת מדריכים בארץ, המשך קשר עם 50% לפחות ממשתתפי תכניות מסע, 40 משתתפים בכל סמינר ליזמות עסקית).

גם במישור המעשי נמצא, כי במרבית הפעילויות מול הקהל הרחב, בין אם במוסדות האקדמיים ובין אם באירועים ההמוניים, נתיב אינו אוסף, מרכז או מנתח נתונים רלוונטיים על הרכבו של ציבור המשתתפים, ככלי לבחינת מועילות פעילותו. הארגון מסתפק - הגם שלפעמים בליט ברירה - באמדנים מספריים כוללים, ללא הבחנה בין זכאי עלייה לאלו שאינם זכאים. לדעת מבקר המדינה ראוי, כי בנתיב יפעלו לגיבוש תכנית לכימות נתונים שיאפשרו לבחון עד כמה מושגת מטרה זו, של חשיפה לקהל זכאי עלייה.

בנסיבות אלו, מסקנות הארגון בכל הקשור למועילות של פעולות התוכן אל מול הקהל הרחב אינן נסמכות על נתונים ברורים, אלא על הערכות ותחושות. לדעת שליחים בנתיב, אין ברשותם כלל כלים לבחון את יעילות פעולות המיתוג. כך, למשל, ציינה מנהלת מרכז תרבות בפני עורכי הביקורת, כי "היכולת לבחון כמה 'ימי ישראל' או פעילויות [מיתוג] אחרות תרמו לפעילות שלי כמעט ואינה קיימת".

זאת ועוד, מממצאי הביקורת עולה, כי גם במקרים שבהם מדווחים נתונים מספריים על ההשתתפות בפעילויות התוכן, קיים ספק אשר לאמינותם, בשל דיווחים סותרים או מוגזמים. מכאן גם ספק בנוגע למידת תקפותם לשמש בסיס להערכת מועילותה של הפעילות. יצוין, כי עובד הארגון מסר למשרד מבקר המדינה, כי "קיים כלל לא כתוב שמדווחים לארץ על מספר משתתפים באירועים גדול הרבה יותר ממספר המשתתפים האמיתי, לפעמים פי 3... המוטו הוא: אתה צריך להצדיק את קיומך. לכן אתה מראה [בניפוח מספרים] כמה אתה מועיל".

למשרד מבקר המדינה הוסברו הקשיים האובייקטיביים הניצבים בפני נתיב בבואו לבדוק מי מבין משתתפי פעילות אקדמית או כללית אחרת משתייך לקהילת זכאי העלייה. אולם לדעת משרד מבקר המדינה, בקשיים אלה אין בכדי להפחית ממשמעות התוצאה: הרחבה משמעותית של פעילות מול המוסדות להשכלה גבוהה והקהל הרחב בחבה"ם, הכרוכה בתקציב גדול, מתנהלת ללא בחינה שיטתית ואמינה של מועילותה: עד כמה מגיעה הפעילות הזו לקהל היעד המוגדר, עד כמה היא חופפת לפעילות משה"ח בנושא "מיתוג ישראל", ובעיקר עד כמה היא עולה בקנה אחד עם המטרות ששם לה נתיב ועם השגת יעדי הארגון.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר נתיב, כי "המשרד שם לעצמו למטרה להגדיר מדדים ליעילות ומועילות, כאמור בהמלצת מבקר המדינה", וכי החל לפעול בכיוון זה באמצעות קיום סדנת מדדים ביולי 2010.

בסוף 2009 שלחו שליחי נתיב להנהלת הארגון את הערכותיהם בדבר תרומת פעילות התוכן בשלוחותיהם להשגת יעדי הארגון. כחוט השני חזרה המסקנה, כי פעילות המיתוג מול הקהל הרחב אינה תורמת משמעותית לעידוד העלייה ורק בעקיפין להרחבת מעגל זכאי העלייה הנחשפים לזכאותם. לעומת זאת הפעילות "מעודדת העלייה" היא זו המכוונת ישירות לקהל זכאי העלייה.

בתכנית העבודה של נתיב ל-2010 נקבע, כי הפעילות למיתוג ישראל תורחב על מנת שתגיע ל"קהל רחב יותר", ותכלול, בין השאר, 40 "ימי ישראל" ברחבי חבה"ם, וכ-44 עד 66 תערוכות. זאת, בסתירה למסקנות השליחים, שהצביעו על אי-מועילותה לכאורה של פעילות זו להשגת יעדי נתיב.

I

משרד מבקר המדינה ער לצורך הקיים בפעילות הסברה ישראלית ראוייה ברחבי העולם, ופעילות מעין זו חשובה לשיפור דימויה ומעמדה של מדינת ישראל בעיני הציבור הזר, יהיה זה הקהל הרחב או קבוצות וחוגים משפיעים מצומצמים. ברם, משרד מבקר המדינה מעיר, כי תפקיד זה אינו נמנה עם התפקידים המוטלים על נתיב. כעולה מחומר הביקורת, לנתיב הוגדר במפורש קהל יעד של יהודים וזכאי עלייה, ולדעת מבקר המדינה שומה עליו לבחון את כל פעילותו ותוצאותיה דרך מנסרה זו. אם לא, עולה ספק במועילותה של פעילותו להשגת היעדים שהתוותה לו הממשלה, זאת גם נוכח השימוש הרווח בארגון במונח "קהל היעד", שהפך בנתיב למטבע לשון מעורפלת, שבהדרגה דוחקת את ההבחנה בין אוכלוסיית זכאי עלייה לקהלים אחרים.

מהביקורת עולה, כי בכל הקשור לפעילותו מול הקהל הרחב, מול מוסדות ההשכלה הגבוהה ובנושא "מיתוג ישראל", לא זו בלבד שנתיב לא פיתח כלים לבחינה כזו, או שאינו עושה שימוש כזה בכלים שכן עומדים לרשותו, אלא שהוא החל לראות בפעילות המיתוג מטרה כשלעצמה כלפי הציבור הכללי בחבה"ם קהל שעבורו מיועדת פעילות זו, ואת עצמו כמי שאמור לייצג ולהציג באופן עצמאי את פניה התרבותיים-מדעיים של המדינה בפני הקהל הרחב בחבה"ם בשמה של מדינת ישראל. כל זאת בלי שהארגון בודק עד כמה היא אכן מגיעה אל קהל זכאי העלייה, ועד כמה היא תורמת להשגת יעדיו המוגדרים.

כעולה בביקורת, נוכחותם הבלעדית של שליחי נתיב בחבה"ם באותם המקומות שבהם הם משמשים כנציגי המדינה הרשמיים היחידים, ומערכת הקשרים שיש לכל השליחים בחבה"ם מקנה למדינה כלי נוסף שבו היא יכולה להסתייע כדי לקדם יעדים לאומיים של ישראל, דוגמת הסברה וקידום שיתופי פעולה תרבותיים. זאת, גם אם פעילות כזו איננה נכללת בייעודו של נתיב וגם אם קהל היעד שלה חורג מקהל היעד שהוגדר לנתיב. לפיכך, בהקשר זה ראוי, כי נתיב יפעל בתיאום מלא עם משה"ח, המופקד על התחום, כל אימת שהוא פועל מול הקהל הרחב בתחומים חופפים לתחומי פעילות שעליהם הופקד משה"ח, למשל כמו "מיתוג ישראל" וקשרי תרבות.

ראוי, כי נתיב יקבע מדדי תפוקות קונקרטיים בכל הקשור לפעילות עצמאית מול הקהל הרחב, כדי שיוכל לוודא, כי פעולותיו אכן מגיעות לקהל היעד המוגדר שלו. כמו כן ראוי, שפעילות תרבותית-מדעית-אקדמית מול קהל רחב, תתבצע בתיאום עם המשרד הממשלתי המופקד עליה, (בנושא זה, ראו עוד לעיל בפרק העוסק בממשקי עבודה עם משה"ח).

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר נתיב בינואר 2011, כי "מהאמור מהחלטת הממשלה [2070 מ-22.7.07] עולה בברור, כי על נתיב לפעול בשני נתיבים מקבילים: א. להרחיב את פעילותו בקרב יהודים וזכאי עלייה; ב. לחזק את מערך המרכזים הישראליים". המרכזים פועלים מכוח הסכמי תרבות בינלאומיים של מדינה מול מדינה. בהתאם להסכם בין ישראל לפדרציה הרוסית, מרכז התרבות פועל מול כל האוכלוסייה בנושאים תרבותיים, מדעיים, הומניטאריים, חינוכיים, קשרי מדע, ספורט ועוד. "המשרד טוען, כי כל הפעילות המוזכרת בטיטוט דו"ח מבקר המדינה עולה בקנה אחד עם האמור בהסכמים בינלאומיים שממשלת ישראל חתומה עליהם והמשרד אמון

ליישמם". עוד מסר נתיב בהתייחסות, כי "בהתאם להסכמים הבילטרליים (הסכמי תרבות) שנתיב פועל לפיהם ברחבי ברה"ם לשעבר, אחת הפעילויות המרכזיות שעל המשרד לבצע הנה פעילות מול נוער וסטודנטים. לצורך כך נתיב יוצר קשרים לשיתופי פעולה עם מוסדות להשכלה גבוהה.... מלכתחילה [נתיב] נכנס לשיתופי פעולה עם מוסדות להשכלה גבוהה בהם יש ריכוז גבוה של הזכאים [לעלייה]".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התייחסות נתיב, כאילו הפעילות הכללית מול המוסדות להשכלה גבוהה בחב"ם מעוגנת בהסכמים בילטרליים ובהחלטת הממשלה, עומדת, כאמור, בסתירה לקביעות הארגון עצמו. כך, הודיעה העוזרת הבכירה לראש נתיב לעובדי נתיב ביוני 2010, כי "ארגון נתיב, באמצעות עובדיו, אינו אחראי על יצירת קשרים או פיתוח שיתופי פעולה בין אוניברסיטאות ומוסדות להשכלה גבוהה בחו"ל לבין אוניברסיטאות ומוסדות להשכלה גבוהה בישראל. הנושא הוא באחריות בלעדית של משרד החוץ הישראלי". ראש נתיב חזרה על כך בהודעה לשליחים לאחר ארבעה ימים והורתה, כי "כל פניה אשר מגיעה אליכם בנושא זה, יש להפנותה לשגרירות ישראל במקום או להשיב לפונה כי עליו לפנות לשגרירות ישראל". מהאמור לעיל עולה, כי פלח פעילות משמעותי של הארגון בחב"ם אינו נחוץ למילוי משימות נתיב, אלא משמש להצדקה בדיעבד של הרחבת הפעילות של נתיב, עליה החליטה הממשלה ביולי 2007.

6.2 נציגים

6.2.1 ייעוד ומועילות הנציגים

במסגרת פעילותו עוסק נתיב בשליחת אזרחים ישראלים המוגדרים "נציגים" למדינות חב"ם. הליך בחירת הנציגים והוצאתם בשליחות נתיב לפעילות בחב"ם מוסדר בנוהל פנימי. נציג, על פי נוהל נתיב, [סעיף 3.1] הוא "אזרח מדינת ישראל, שמרכז עולמו הוא מדינת ישראל, אשר נבחר על פי קריטריונים המפורטים בנוהל זה מתוך פוטנציאל בתחום עיסוקו, ונמצא ראוי לייצג את ישראל בפני קהל היעד בפעילות נתיב בחב"ם". מטרת הנציגים, היא [סעיף 1.2] "לייצג את מדינת ישראל בפעילויות שונות, קצרות טווח, ובכך להביא בפני קהלי היעד היבטים שונים ורלוונטיים של הנעשה בישראל כיום".

על פי נתוני נתיב, שלח הארגון בשנים 2007-2009 76 נציגים שהוגדרו "מומחי תוכן" (10 ב-2007, 39 ב-2008 ו-27 ב-2009). עוד 22 איש נשלחו ב-2009 כנציגים להעברת סמינרים ביזמות עסקית לקהל יעד מוגדר של זכאי עלייה. נתיב אף תכנן להכפיל את היקף הפעילות עם נציגים מטעמו ב-2010 ולשלוח בשנה זו לחב"ם כ-50 נציגים.

בתכנית העבודה ל-2009 אושרה יציאתם של נציגים ל-19 אירועים מתוכננים. בפועל נשלחו באותה השנה 27 נציגים, אך רק שמונה מהם יצאו לאירועים המתוכננים הללו. כל שאר 19 הנציגים נשלחו לאירועים שלא תוכננו מראש, שלא על פי תכנית העבודה הסדורה, כפי שנקבע בנוהל, ובחלקם הגדול בעקבות בקשות לא מתוכננות של שליחי נתיב במהלך השנה. כמוהם גם חמישה נציגים נוספים, ששיגורם אושר במשך השנה, אך לא יצאו מסיבות שונות. התחומים שעבורם נשלחו נציגים לחב"ם או שאושרה שליחתם למטרות הרצאות, הדרכה, לימוד, הופעות ומופעים פומביים היו מגוונים וכללו, בין השאר, ספרות, כלכלה, קולנוע, ריקוד, זימרה, נגינה, ציור, עיתונאות, תקשורת, פרסום ויחסי ציבור, אדריכלות, טכנולוגיה עילית (היי-טק), עיצוב אופנה, שזירת פרחים, קליגרפיה (כתיבה אומנותית), יין, מזון וטבחות, וקרב מגע.

בביקורת נמצא, כי מרבית הופעותיהם של הנציגים בחבה"ם היו בפני קהלים כלליים - בין אם בפורום מצומצם (כמו "שולחן עגול"), בפורום רחב (הרצאה לסטודנטים) או אירוע המוני (מופע בפסטיבל או ראיון טלוויזיוני). מצב זה מוצא ביטוי בדיווחים המצויים בארגון אודות פעילות הנציגים ושבהם, במידה שמופיע אמדן מספרי של המשתתפים בהופעות הנציג, זהו אמדן כולל בלבד. כתוצאה מכך, ובדומה לשאר הפעילויות מול הקהל הרחב, כמעט בכל המקרים אין בנתיב מידע על היקף השתתפות של זכאי עלייה בפעילות הנציג או על מידת השפעת הפעילות עליהם. מכאן שאין לנתיב יכולת אמיתית להעריך את תרומת הנציג להשגת היעדים שקבעה הממשלה.

בנוהל נקבע, כי שליח נתיב יעביר שאלוני משוב למשתתפים בפעילות שבה השתתף הנציג, וכי הנציג יסכם את פעילותו בכתובים, שיכללו, בין השאר "תיאור כללי של הפעילות, התרשמותו האישית מהפעילות שקיימה, כמות האנשים המשווערת שנכחו, דעתו האישית על התרומה למדינת ישראל ולמטרות נתיב... הדו"ח יופץ למטה ולשטח ויתועד במאגר הנציגים". עוד נקבע בנוהל, כי מטה נתיב יקיים עימו מפגש סיכום להפקת לקחים. כן נקבע בנוהל, כי הוצאת הנציג לשטח מותנית בחתימה על "הסכם למתנדב" (להלן - חוזה). בביקורת עלה, כי אין בחוזה התייחסות לחובת הנציג להגיש לנתיב סיכום כתוב ולהיפגש עם נציגי הארגון לסיכום השליחות.

מבין 27 הנציגים שיצאו לחבה"ם ב-2009, שמונה יצאו בשלוש קבוצות (שני זוגות ורביעייה). ראש תחום פיתוח בנתיב, הגב' עירית כפיר, מסרה לעורכי הביקורת בפברואר 2010, כי 10 מבין 27 הנציגים אינם מוגדרים ככאלה על ידי נתיב, ולפיכך לא חל עליהם נוהל הוצאת הנציגים האמור (ראו להלן). בביקורת עלה, כי מבין 17 הנציגים, שלגביהם אין מחלוקת ששימשו כנציגים, רק שניים הגישו סיכום כתוב. ראש תחום פיתוח מסרה לעורכי הביקורת בספטמבר 2009, כי "חלק מהנציגים מבקשים שלא לכתוב סיכום בעצמם, אלא מגיעים למשרד, מרואיינים בתחום פיתוח על הפעילות ואז יוצא סיכום". תשובה זו אינה מתיישבת עם ממצאי הביקורת, שמהם עלה, כי מטה נתיב הוציא סיכום רק לגבי נציג בודד. עוד נמצא, כי פעילות 11 נציגים מתוך ה-17 כוסתה בדיווחי השליחים בלבד. לגבי נציג אחד לא נמצא כל דיווח מסכם. כמו כן, התברר, כי השליחים אינם נוהגים לחלק דפי משוב למשתתפים במפגשים עם הנציגים, כמתחייב מהנוהל.

בדיון שנערך בנתיב באוקטובר 2009 לסיכום הפעילות השנתית של הנציגים, אמרה ראש נתיב, כי "השימוש ב'נציגים' משרת את יעדי הארגון באופן מיטבי ואפקטיבי". בסיכום הדיון נקבע, כי "שליחת אזרחי מדינת ישראל לייצג את מדינת ישראל בפעילויות השונות, קצרות הטווח, תורם לקידום יעדי נתיב, באופן שבו הם 'מביאים' בפני קהל היעד היבטים שונים ורלוונטיים על הנעשה בישראל כיום". אמירות אלה אינן מתיישבות עם דברי חשב משרד ראה"ם באותו הדיון, ולפיהם: "במהלך שנת הפעילות [2009] לא בוצע תחקיר מקצועי ומספק בשטח, של ניתוח האירועים ומידת תרומתם לקידום יעדי נתיב, כפי שמחייב נוהל נציגים", ואינן עולות בקנה אחד עם ממצאי הביקורת, כפי שהובאו לעיל.

I

מסיכום פרק משנה זה עלה, כי ראוי שבנתיב יקפידו על בחינת התרומה של כל נציג ונציג אל מול קהל היעד של הארגון עם סיום שליחותו, נוכח המשאבים המושקעים בנציגים וכמתחייב מנוהל הארגון. עוד ראוי, כי המדדים שעל קביעתם המליץ מבקר המדינה לבחינת הפעילות מול הקהל הרחב, יחולו גם על בחינת פעילותם של הנציגים הנשלחים על ידי נתיב ותורמתם למילוי יעדי הארגון.

בהתייחסות לטיטות הביקורת מסר נתיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי "גם הפעילות של שליחת נציגים תואמת את סמכויות המשרד לפעול בהתאם להסכמי התרבות ולהביא בפני הקהל את התרבות הישראלית, את השפה, את אנשי האקדמיה, הספורט וכו'". עוד מסר נתיב, כי הארגון יפעל כדי ליישם את הערת מבקר המדינה בדבר הבדיקה של תרומת הנציגים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הישענות נתיב על הסכמי התרבות הבינלאומיים כמסמכים את הארגון לפעול מול הקהל הרחב, אינה עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה, שעיקרן שנתיב יפעל מול יהודים וזכאי עליה, וראוי כי נתיב ידבק בהן ויפעל לאורן.

6.2.2 ת ק י נ ו ת ה ב ח י ר ה ש ל ה נ צ י ג י מ

בנוהל הנציגים נקבע, כי הנציג ייבחר על ידי ועדה פנימית, שמטרתה "לבחון את המועמדים המוצעים ליציאה כנציגים ולבחון את יציאתם, לאור הקריטריונים בהתאם לנוהל", וכי הנציגים ייבחרו מתוך מאגר מועמדים פוטנציאליים שנבנה בארגון מאז 2008. המועמדים נכללים בו על בסיס "ניסיון רב ומוכח של פעילות הנציגים ועל פרסום באמצעי התקשורת, שהניב פניות רבות מטעם המעוניינים... המועמדים מוינו בראיונות... ואלו שנבחרו למאגר קוטלגו על פי תחומי מקצוע, ידע עניין ועיסוק". עוד נקבע, כי הוצאת הנציגים "א. תהיה על פי תכנית עבודה סדורה שנתיבת. ב. במקרים חריגים תבחן הוועדה, על פי צורך מזדמן, מועמדים אפשריים מתוך מאגר הנציגים [שלא על פי תכנית העבודה]". כמו כן, בנוהל נקבע, כי כל מועמד יעבור ראיון התרשמות שיסוכם בכתב, וימלא טופס המבהיר את זיקותיו הפוליטיות, קרבתו לשרים וחברי כנסת והליכים משפטיים שהתנהלו או מתנהלים נגדו, ויחתום עליו. לפי הנוהל, "הוועדה היא פנימית, של ארגון נתיב, לצורך בחינה ובדיקת ההליכים, הצרכים והמשאבים המוקצים לכך גם במצב שהמיון יהיה חוץ תקציבי [ואז] יש להביא את הנציג לאישור ועדת החסויות".

בביקורת עלה, כי בכל הכרוך בבחירת הנציגים, אישור פעילותם בחבה"ם והוצאתם לשטח, חרג נתיב מנוהלי, ובמקרים אחרים לא נהג בהתאם לכללי המינהל התקין, כפי שיודגם להלן. כך, למשל, בהתייחס ל-17 הנציגים, שהגדרתם כנציגים אינה שנויה במחלוקת, נמצא, כי שישה בלבד נבחרו מתוך מאגר הנציגים של נתיב (מהם ארבעה חברי צוות אומנותי שנשלחו כקבוצה). כל האחרים נבחרו לאחר שהומלצו על ידי אנשים וגופים שונים, ביניהם בלט חלקן של שליח התרבות של נתיב במוסקבה, שהמליץ על ארבעה נציגים לפחות. בתיקי הנציגים שבנתיב לא נמצאו המלצות כתובות של ממש אף לא לאחד מה-17, כנדרש בנוהל. לשישה נציגים לא נמצאו טופסי ראיון או חוות דעת, ארבעה לא מילאו טופס לזיקה פוליטית וארבעה נוספים מילאו בטופס זה רק את החלק הדרוש בהליכים המשפטיים שבטופס או שמילאו את הטופס אך לא חתמו עליו. עוד עלה, כי שישה מתוכם נשלחו לחבה"ם כשליחי נתיב גם ב-2008 (ארבעה חברי צוות אומנותי ושני נציגים בודדים), תוך התעלמות מתקנות חובת המכרזים, המחייבות בחירה שיויונית, כפי שיפורט להלן:

6.2.2.1 נציג ליריד ספרים בסנט פטרבורג

באפריל 2009 השתתף נתיב ביריד ספרים ובתחרות לבחירת הסופר הזר הטוב, שנערכו בסנט פטרבורג. ראש מחלקת [להלן - רמ"ח] פרויקטים בנתיב הביאה בפני ועדת הנציגים מספר שמות של מועמדים, שאחד מהם נבחר ונשלח.

בסיכום ראיון עם הנציג בפברואר 2009 הצביע המראיין על התאמת המועמד לראיונות תקשורתיים ולמפגשים בפורום מצומצם ולא להרצאות בפני קהל. במכתב הפנייה של רמ"ח פרויקטים לוועדה, פורטו המשימות שיוטלו על הנציג, שהיו בעיקר הרצאות בפני קהל, בצד ציון מגבלותיו. הוועדה לא בחנה את יתר המועמדים שהועלו ברשימה, ואישרה את יציאת המועמד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נפלו פגמים בתהליך קבלת ההחלטות של ועדת הנציגים בכל הנוגע לשיגור הנציג, נוכח קביעה מוקדמת של נתיב על אי-התאמתו להרצאות בפני קהל רחב. החלטת הוועדה אינה מתיישבת עם הדרישה ליכולת מוכחת של עמידה מול קהל שנקבעה בנוהל הוצאת הנציגים, מה עוד שבפני הוועדה הוצגו מועמדים חלופיים מבין הרשומים במאגר הנציגים של הארגון. בהתייחסות לטיטות הביקורת מסר נתיב, כי הוא מקבל את הערת הביקורת, ו"לפיה על ועדת הנציגים להפגין ערנות יתר ולהקפיד על הוראות הנוהל". ברם, משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההערה המקורית לא כוונה לזוטי דברים בתחום "ערנות יתר" ו"הקפדה על נוהל", אלא לפגמים מהותיים בדרך ההתנהלות של חברי ועדת הנציגים ובתהליך קבלת ההחלטות. ראוי, כי נתיב יתקן את הליקויים במהות שנפלו בארגון בהקשר זה.

6.2.2.2 נציג ליריד ספרים במוסקבה

בספטמבר 2009 נשלחו שני נציגים להשתתף ביריד ספרים שנערך במוסקבה, אחד מהם כבר יצא לחב"ם שנה קודם כנציג מטעם נתיב. רמ"ח פרויקטים נימקה את הבקשה בכך ששלוחת מוסקבה ממליצה על בחירת סופרים ישראלים הכותבים ברוסית שיעסקו בנושא "ספרות ישראלית בשפה הרוסית הנכתבת ע"י סופרים ידועים בארץ ושטח בריה"מ לשעבר", וכי נציג זה הוא היחיד הכותב בשתי השפות עברית ורוסית.

בועדת הנציגים שדנה בבקשה ביוני 2009 התנגד חשב משרד ראה"ם לשלוח את הנציג, בנימוק "לפי חוק המכרזים יש לפנות כל פעם לנציגים חדשים.... יש לפעול בהתאם לנוהל ולמאגר ולפנות לאנשים בסבב מחזורי לשוויוניות... לא חושב שיש לשלוח את [שני המועמדים] שכבר היו". רמ"ח פרויקטים ענתה, כי ראש שלוחת מוסקבה ושליח התרבות מבקשים מאוד להוציאם, וסגן ראש נתיב המליץ לקבל את הבקשה. יועמ"ש נתיב הסכימה עם דברי החשב, כי "הוצאת [שם הנציג] בעייתית, כיוון שהיה מטעמנו בלבוב בשנה שעברה. מאידך, מדברי [רמ"ח פרויקטים בנתיב] עולה, שהדרישה בשטח להביא סופר שכותב ספרים הן ברוסית הן בעברית ורק [נציג זה] עונה. לכן הוא מעין 'ספק יחיד' ולא אתנגד". הוועדה החליטה על הוצאת נציג זה ונציג נוסף.

ממהלך הדברים עולה, כי החלטת הוועדה לבחור את הנציג שנבחר לשמש נציג בפעם השנייה בתוך שנתיים, נשענה על היותו, לכאורה, היחיד מבין הסופרים ששם מצוי במאגר הנציגים הכותב בעברית וברוסית, ועל הדרישה לנציג כזה. אולם נימוק זה הופרך בביקורת, שכן לא נמצאה דרישה כזו מצד שלוחת רוסיה ובמאגר הנציגים היו באותה העת מספר מועמדים העונים לכך, ואשר בחירתם הייתה עונה על אמת המידה השיוויונית.

6.2.2.3 דואט זמרים בקישינב

בספטמבר 2009 השתתף צמד זמרים בפסטיבל זמר בין-לאומי שנערך בקישינב, מולדובה. בביקורת נמצא, כי התנהלות נתיב בכל הנוגע לבחירתם עמדה בניגוד לאמור בנוהל הנציגים. הם נקבעו כמועמדים היחידים על בסיס המלצה חיצונית עוד בטרם שראיינו על ידי עובדי נתיב לקביעת התאמתם, וכבר במועד הראיון, שנערך יום אחד בלבד לפני כינוס ועדת הנציגים, הוחתמו על החוזה מול נתיב, אף על פי שטרם נבחרו.

עוד נמצא, כי בטופס השאלון האישי של הנציגה, שינה מאן דהו בדיעבד את תאריך הראיון, 18.8.09 כפי שכתבה במקור הנציגה, לתאריך "18.7.09". כמו כן, התאריך המוקדם והבלתי נכון מופיע כתאריך הראיון גם בחוות הדעת על שני המועמדים שהודפסו חמישה חודשים מאוחר יותר, ונחזו להיות חוות דעת שנוצרו ביום שבו קוימו הראיונות.

ועדת הנציגים מ-19.8.09 החליטה להוציא את צמד הנציגים בתאריכים 4.9.09 עד 10.9.09 ולממן את הטיסות, הביטוח והטיפול בוויזות ואת האש"ל של היום האחרון לשהותם. הוועדה החליטה, כי אם יזכו בפרס בסיום התחרות, אזי יהיה עליהם להשיב לנתיב את ההוצאות בגין עלות כרטיסי הטיסה. בחוזה שנחתם עם הנציגים נקבע, כי "המתנדב מוכן להעניק את השירותים בהתנדבות, ללא תמורה כלשהי... יצוין ויובהר, כי ידוע למתנדב, כי בעד עבודתו כמתנדב, המתנדב לא יהיה זכאי לתמורה כלשהי [למעט סעיפים מוגדרים]".

במהלך התחרות זכו הנציגים בפרס בסך 1,500 דולר, וראש שלוחת נתיב בקישינב ביקש לפטרם מלהחזיר לנתיב את הסכום שעליו התחייבו, בסך 750 דולר. ועדת הנציגים החליטה, "מאחר והפרס השני התחלק בין 4 משתתפים, עובדה שלא נלקחה בחשבון בעיתוי ההחלטה על גובה ההשתתפות והנציגים תרמו רבות גם מכספם האישי וגם מהופעות בשטח ומאחר ובית המלון לא שולם על ידי נתיב הוחלט, כי לא ייגבה כסף, החזר עבור כרטיסי הטיסה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הוויתור על ההחזר עשה את סעיף ההתנדבות בחוזה פלסתר. הנסיבות שהועלו בוועדה לאחר הנסיעה כסיבות לביטול ההחזר, עמדו גם בפני ועדת הנציגים שנערכה לפני הנסיעה, שעה שהחליטה על ההחזר, ולא היו אמורות, לפיכך, להביא לשינויה.

6.2.2.4 נציגים לפסטיבל הבין-לאומי למוסיקה קלאסית בקישינב

ב-27.9.09-2.10.09 השתתפו כנר ופסנתרן ישראליים בפסטיבל בין-לאומי למוסיקה קלאסית, שנערך בקישינב, מולדובה, כנציגים מטעם נתיב. הפסטיבל התקיים בחסות ממלכתית של משרד התרבות המולדובני, ובהשתתפות כנרים מרחבי העולם המופיעים בחסות השגרירויות הזרות. מארגני הפסטיבל פנו לשליח נתיב בקישינב בבקשה להביא כנר ישראלי ידוע. שליח התרבות במוסקבה ורמ"ח פרויקטים המליצו על שליחת צמד הנגנים לפסטיבל, תחילה תמורת שכר ואחר כך ללא תמורה עוד לפני שהתקיים עימם ראיון מיון כנדרש על פי נוהל הנציגים. עוד עולה, כי ועדת הנציגים החליטה על הוצאת הצמד עוד בטרם שהתקיים ראיון ההתאמה עם הכנר, שהיה הבכיר בצוות.

מהאמור לעיל עולה, שמארגני הפסטיבל פנו לראש שלוחת נתיב בקישינב, כמייצג הדיפלומטי הזמין של מדינת ישראל במולדובה. ראוי היה, כי נתיב יעביר את פנייתם של מארגני הפסטיבל לטיפול משה"ח, או לכל הפחות יתאם עם משה"ח את הטיפול בפנייה.

6.2.3 עקיפת נוהל נציגים

משרד מבקר המדינה מצא, כי פעילותם בחו"ל של 14 אנשים שנתיב הגדירם "נציגים" ברשימת 27 הנציגים שפעלו מטעמו בחבה"ם ב-2009, לא נידונה כלל בוועדת הנציגים ובוודאי שלא אושרה על ידי הוועדה, כמתחייב מהנוהל, כלהלן:

- א. צוות אומנותי בן ארבעה נציגים, שהוצא לחבה"ם בתהליך שהתנהל באמצעות ועדת המכרזים של הארגון.
- ב. חמישה נציגים קיבלו שכר מרצים. כאשר הוצאות טיסתם ושהייתם מומנו, אליבא ד'נתיב, באופן פרטי.
- ג. ארבעה נציגים (מהם אחד פעמיים), שהוצאותיהם שולמו על ידי מוסד אחר (עובדת משרד החינוך ושלושה אנשים מהמרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון).

בהתייחס לתשעה הנציגים המוזכרים בסעיפים ב ו-ג לעיל, כתבה רמ"ח פרויקטים בנתיב למשרד מבקר המדינה (20.1.10), כי "כל האנשים המוזכרים לעיל לא נסעו במימון נתיב, ולכן לא היה צורך לאשר אותם בוועדת נציגים". בנוגע לחומר המצוי בנתיב, ששימש את הארגון בבחירתו את תשעת הנציגים, מסרה ראש תחום פיתוח בנתיב, הגב' עירית כפיר, לעורכי הביקורת (8.2.10): "תחום פיתוח, ביחד עם מרכזי התרבות, מאתרים ישראלים, השוהים מסיבות אישיות באזור הפעילות שלנו. במידה ויש להם יכולת להשתלב בהוצאות בפעילויות התוכן שלנו, אנו מזמינים אותם או רוכשים שירות לשם הפעילות בלבד [הדגש במקור] ולא כ'נציגים' הנשלחים מהארץ. אינפורמציה אודות אלה הינה בסיסית (קורות חיים והמלצות מעביר)". להתייחסות ראש תחום פיתוח לא צורפו כל מסמכים העוסקים בתשעה האנשים הללו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההתייחסות של ראש תחום פיתוח ורמ"ח פרויקטים אינן עומדות במבחן נוהל הנציגים של נתיב. בנוהל אין הבחנה בין אזרחים ישראלים ש"מזמינים אותם או רוכשים שירות לשם פעילות בלבד" לבין "נציגים הנשלחים מהארץ", ואינו כורך את בחירת הנציג עם מקור המימון לנסיעתו או לפעילותו, אלא עם עמידתו באמות מידה שבגינן ניתן לקבוע האם הוא "ראוי לייצג את ישראל בפני קהל היעד בפעילות נתיב בחב"ם".

נוכח האמור בנוהל הנציגים האמור, ונוכח התייחסות נתיב בסיכומיו לאנשים הללו כאל נציגים, מעיר מבקר המדינה, כי בכל המקרים היה על נתיב להביא את הכוונה להפעיל אותם בשטח להחלטת ועדת הנציגים. אמירה זו נכונה גם לגבי הצוות האומנותי אשר נמנה עם נציגי הארגון, אך הוצא באמצעות ועדת המכרזים (ראו להלן).

עוד יצוין, כי ההתייחסות של ראש תחום פיתוח המייחסת לתשעה הנציגים הללו שהייה בחב"ם מסיבות אישיות כתנאי מוקדם להזמנתם או לרכישת שירות מהם אינה תואמת את המציאות. בביקורת נמצא, כי נתיב יזם את נסיעתם של לפחות שישה (מהם ארבעה בצוות האומנותי), ובמקרה אחד אף מימן את הנסיעה במסווה של תשלום על הרצאות, כמפורט בהמשך.

להלן דוגמאות:

6.2.3.1 הוצאת צוות אומנותי לרוסיה

במאי 2008 שיגר נתיב כנציגיו להקת זמר שמנתה ארבעה איש לסיבוב הופעות במספר ערים ברוסיה. כעולה מחומר הביקורת, לא הייתה הצדקה להוצאת הרכב כה גדול. כמו כן נמצא, כי הלהקה נהנתה מכפל תשלום (מנתיב ומגורם חיצוני) בדיעת נתיב.

במאי 2009 כתבה רמ"ח פרויקטים לוועדת המכרזים בנתיב, שאליה - ולא לוועדת הנציגים - הופנתה הבקשה, כי נתיב יכסה את כל הוצאות השיגור ואת שכר האומן, שהוא 250 דולר לאדם להופעה (ובסך הכל 1,000 דולר לצוות לכל הופעה), וכי "סכום זה הינו סופי וכולל בתוכו את כל השירותים הנלווים לאומנים, לרבות כתיבת דברי פתיחה, ... הצוות הינו היחיד שמשלב בתוכו את כל התכנים המבוקשים לפעילות". בוועדת המכרזים שהתקיימה בעקבות הבקשה במאי 2009, התריעו סגן החשב ויועמ"ש נתיב, כי "החוק מחייב לעשות את המירב למתן הזדמנויות שוות לכולם... אין כוונה שועדת מכרזים תהווה 'מסלול עוקף' לוועדת נציגים". בבקשה מעודכנת שהגישה רמ"ח פרויקטים הוגדל התשלום המבוקש, שכלל, חרף קביעתה בפנייה הראשונה, גם תוספת של 4,000 דולר ל"כתיבת טקסטים, הכנת מצגות, חומרים וכו'".

בישיבת ועדת המכרזים ביוני 2009, הדגיש סגן החשב, כי אין לשלם על הכנות אלא על ביצוע עבודה בפועל. הוועדה החליטה לבקש מהספק, כי בהצעת המחיר הכתובה שלו "לא לכלול את ההכנה אלא לקבל הצעה כוללת לשכר אומן מבוקש". לאחר הגשת ההצעה החליטה ועדת המכרזים לאשר את ההתקשרות לארבע הופעות במחיר 7,500 שקל + מע"מ להופעה בנוסף לתשלום הוצאות עבור טיסות, העברות ולינה. בביקורת נמצא, כי ההוצאות ששולמו בפועל על הופעות הלהקה בחב"ם הסתכמו ב-54,000 ש"ח, מהם שולמו לאומנים 32,475 ש"ח, שחויבו מהסעיף התקציבי "נציגים".

בביקורת עלה, כי להצגתה ב-2009 של הלהקה כייחודית שאין לה מתחרים, ולפיכך נהנית מפטור ממכרז, לא קדמה בדיקה, שכן הוסכם עליה מהרגע הראשון על ידי תחום פיתוח. עוד עלה, כי

בתהליך הבחירה התעלמה הוועדה פעם אחר פעם מאזהרות ושאלות חוזרות סביב הצורך לאשש את הקביעה בדבר ייחודיות הלהקה וסביב הצורך בהבאת הנושא בפני ועדת הנציגים של הארגון. זאת, חרף העובדה, כי פעילות שתוכננה לחברי הלהקה ב-2009 הייתה זהה לפעילות שעשו שנה קודם ושאושרה אז בוועדת הנציגים. כל זאת, שעה שהארגון עצמו התייחס לחברי הלהקה כאל נציגיו לכל דבר.

בכך נעקפה ועדת הנציגים, הבוחנת ככלל את ההיבטים התוכניים של השליחות ולא ניתנה הזדמנות שווה למועמדים מתאימים אחרים, שהיא עיקרון יסודי בדיוני המכרזים, וממילא לא מולאו תנאי נוהל הנציגים שבו נקבע, כי "הוצאת נציג לשטח מותנית בחתימת 'הסכם למתנדב', שבו מצהיר הנציג, כי הוא 'מוכן להעניק למשרד את השירותים בהתנדבות, ללא תמורה כלשהי', למעט כרטיסי טיסה והחזר הוצאות אש"ל". כמו כן, נמצא, כי התשלום שאושר ושולם לחברי הלהקה היה כפול מהתשלום שהוצג בתחילה, שכן, בפועל ובעידוד הארגון הוא כלל גם את מרכיב התשלום עבור ההכנות, שקודם נפסל על ידי חשב משרד ראה"ם. מצב עניינים זה לא נעלם מעיני חשב משרד ראה"ם, שבאוגוסט 2009 הודיע, כי "הנחיתי את [חשב נתיב] לא לחתום על אף יציאה של אמנים בשכר לרחבי ברית המועצות לשעבר. בעיניי, דבר זה אינו מקובל באף משרד ממשלתי כהליך שגרתי. בעיניי דבר זה הינו שגוי ויש בו כדי לעקוף את ועדת הנציגים באמצעות ועדת המכרזים". מבקר המדינה מעיר, כי חרף זאת נמשך כסדרו תהליך השיגור בשכר של הלהקה לחב"ם, וראש הארגון וחשב נתיב אף אישרו שינויים בתכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה, כי התנהלות נתיב בהוצאת הלהקה לפעילות בחב"ם עומדת בסתירה לנוהלי נתיב, תוך הפרה של כללי המינהל התקין ותוך התעלמות מאזהרות, וכי לפחות ב-2009 היא נעשתה במכוון, כדי לאפשר את שליחת הלהקה המסוימת ושלא כדין.

6.2.3.2 פסטיבל סרטים בקייב

בחודש מרץ 2009 השתתף צלם קולנוע מטעם נתיב בפסטיבל סרטים בקייב. בביקורת עלה, כי נתיב ביקש תחילה לשגרו במעמד נציג, אך משעלה ספק אם ניתן יהיה לאשר את יציאתו, הוא השתתף בפסטיבל במעמד של נותן שירות, ששירותיו נשכרו על ידי נתיב. נתיב שילם לחברת סרטים פרטית 1,020 ש"ח תמורת הרצאה בודדת שנשא הצלם בקייב. השתלשלות העניינים מפורטת להלן:

ב-4.3.09 העבירה מנהלת מרכז תרבות בקייב למטה נתיב בקשה ממארגני פסטיבל סרטים בין-לאומי בקייב לכסות את הוצאות הגעתם של במאי וצלם ישראליים שנבחרו על ידי הפסטיבל. ב-10.3.09 כתבה יועמ"ש נתיב לרמ"ח פרויקטים, שמהתייעצות עם חשב משרד ראה"ם עולה, כי "כל שיגור של נציג, אף אם יאושר על ידי ועדת הנציגים, חייב באישור ועדת חריגים [בראשות סגן החשב"ל במשרד האוצר]... לגופו של עניין, לא נראה על פניו שניתן יהיה לאשר את הוצאת שני הנציגים (במאי וצלם של הסרט) במסגרת ועדת הנציגים או במסגרת אחרת כלשהי".

למרות חוות דעת היועמ"ש, נמשכה בנתיב פעילות לשליחת צלם הסרט לקייב, כך שמימון טיסתו ייעשה בדרך של תשלום עבור הרצאות ובאופן כזה תיעקף ועדת הנציגים. על פי הצעת רמ"ח פרויקטים, שלחה חברת הסרטים של הבמאי והצלם ב-24.3.09 הצעת מחיר להרצאה של שמונה שעות וב-26.3.09 הצעת מחיר חדשה שחושבה לפי 12 שעות הרצאה. במפרט נתיב לקבלת הצעת מחיר צוין, כי מדובר בהזמנת ארבע הרצאות של שלוש שעות כל אחת, ובסך הכל 12 שעות.

לפי חשבונית שסיפקה החברה, נדרש תשלום של 876 ש"ח ועוד מע"מ בעבור "הרצאה בקיב" (73 ש"ח 12 שעות)". לפי דוח פעילות ששלחה שלוחת קיב, הצלם הרצה הרצאה אחת. בביקורת לא נמצא שניתנו הרצאות בהיקף של 12 שעות, כפי שנכתב במפרט. עוד עלה בביקורת, כי הצלם יצא לקיב (27.3.09) עוד בטרם שההזמנה נחתמה כדין. סגן ראש נתיב וחשב נתיב אישרו בדו"ח (29.3.09).

רמ"ח פרויקטים מסרה לעורכי הביקורת בינואר 2010, כי "הצלם" - נסע על חשבון, במסגרת נסיעה פרטית. קיבל תשלום עבור הרצאה שהעביר בלבד". מנגד, בהתייחסות לטיוטת הביקורת, מסר הצלם, כי "לאחר שסרטנו התקבל לפסטיבל סרטים בקיב - ביקשנו ממשרד החוץ עזרה במימון הטיסה, בתמורה להרצאות בפני הקהילה היהודית. שוחחנו במייל עם [רמ"ח פרויקטים בנתיב] ... והיא אמרה לנו לכתוב הצעת מחיר". **משרד מבקר המדינה מעיר, כי דברי רמ"ח פרויקטים אינם מתיישבים עם העובדות שתוארו לעיל.**

משרד מבקר המדינה מעיר, כי השתלשלות הדברים מעידה על התנהלות בלתי ראויה הגובלת במצג שווא. לאחר שהבקשה המקורית לשלוח נציג לפסטיבל הסרטים נדחתה על הסף, בעלי תפקידים ברמות השונות בנתיב עקפו את ועדת נציגים ואת ועדת החריגים של משרד האוצר, שפעלה באותה העת, בכך שהפכו את הנציג לספק ומימנו בפועל חלק מהוצאות נסיעתו לחו"ל, תוך הצגת ההתקשרות כמימון הרצאות בחו"ל, שאת רובן הוא כלל לא העביר.

6.2.3.3 פסטיבל "שבוע בין-לאומי לאקדמיות למוזיקה" בסנט פטרבורג

ברשימת הנציגים של נתיב ל-2009 כלול שמו של מלחין, נגן ג'אז, כמי שהופיע בקונצרט והעביר כיתת אומן מטעם נתיב בסנט פטרבורג ב-29-30.10.09. פעילות האמן מטעם נתיב לא הועלתה לוועדת הנציגים.

רמ"ח פרויקטים בנתיב מסרה לעורכי הביקורת, כי הסיבה לכך שהאמן לא נדון ולא אושר בוועדת הנציגים הייתה, משום שהוא "הגיע לשטח על חשבון, קיבל תשלום עבור הופעה מיוחדת למרכז בספ"ב [סנט פטרבורג] והעברת מאסטר קלאס באקדמיה למוזיקה (מטעם המרכז)".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי דבריה של רמ"ח פרויקטים, שמהם עולה, כי מדובר במי שנשכר להעביר כיתות אומן ולהופיע מטעם נתיב, בשל הגעתו בלאו הכי לפסטיבל ברוסיה, אינם מתיישבים עם ממצאי הביקורת, ולפיהם היה זה שליח נתיב בסנט פטרבורג שיזם את הגעת האמן לפסטיבל, ובכך הניע את תהליך ביקורו. מהביקורת עולה, כי מטה נתיב היה מודע ליזמה שנועדה, כאמור, "להציג את ישראל בפסטיבל" ונענה לה. מכאן, שעל פי נוהל הנציגים של נתיב, שומה היה על ועדת הנציגים לאשר מראש את השתתפותו של מי "שנמצא ראוי לייצג את מדינת ישראל בפני קהל היעד בפעילות נתיב בחב"ס", ללא קשר לאופן מימונו. הדבר נכון שבעתיים שעה שהאמן לא הופיע במאגר הנציגים של נתיב, ולמטה נתיב לא היו המלצות מוקדמות על כישוריו ויכולתו. בביקורת לא נמצאה אסמכתה לכך שתחום פיתוח בנתיב, כסמכות מקצועית, בדק את כישוריו של האמן בטרם הוציא הזמנת עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על פי נוהל הנציגים של נתיב, הפעלת האמן מטעם נתיב חייבה את אישורו כנציג, וראוי היה שלא לעקוף את תהליך בחירתו כנציג, כפי שנעשה.

I

בביקורת נמצא, כי אף לא אחד מ-14 שלוחי נתיב שלא עברו דרך ועדת הנציגים, הגיש בכתב את סיכום פעילותו בחו"ל, וכי גם תחום פיתוח לא הכין סיכום מטעמו. עוד נמצא, כי דיווחי רוב השליחים לגבי פעילותם (למעט לגבי שלושה הנציגים מהמרכז האוניברסיטאי אריאל) נעו בין סיכומים חלקיים לבלתי קיימים. כל אלה מעלים פעם נוספת ספק אשר למידת הפיקוח והבקרה שיש לנתיב על פעילות נציגיו ועל יכולתו להפיק מסקנות ולקחים מפעילותם.

מעבר למקרים הפרטיים שתוארו לעיל, ראוי כי נתיב יתייחס לכל אמן או מרצה חיצוני הנוטל חלק בפעילות נתיב בחו"ל, כאל "נציג", כמוגדר בנוהל הנציגים, ויפעל מולו בהתאם, ללא קשר להסדרים הכספיים עמו.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מינואר 2011 מסר נתיב, כי הוא מקבל את הערת מבקר המדינה, וכי "כל אמן או מרצה הנוטל חלק בפעילות נתיב בחו"ל ייבדק כנציג לכל דבר ועניין. כמו כן, המשרד יהדק את הבקרה והפיקוח על פעילות שלא עוברת דרך ועדת נציגים".

6.2.4 בחירת נציגים למאגר הנציגים

בנוהל שליחת נציגים מטעם נתיב לפעילות בחבה"ם נקבע, כי הללו ייבחרו, ככלל, מתוך "מאגר נציגים" שברשות הארגון. על פי האמור בנוהל, בניית המאגר החלה ב-2008 ו"התבססה, בין היתר, על ניסיון רב ומוכח של פעילות הנציגים ועל פרסום באמצעי התקשורת, שהניב פניות רבות מטעם המעוניינים... המאגר משמש את הארגון בבחירת נציג מתאים לתוכן המבוקש על ידי מרכזי התרבות בשטח". עוד נקבע בנוהל, כי "המאגר וכל שינוי בו יאושרו על ידי ועדת הנציגים".

בפברואר 2010 כלל מאגר הנציגים שמות של 161 אנשים, מתוכם 23 בלבד נמנו עם הפונים בעקבות "קול קורא" שפורסם באמצעי התקשורת ב-2008. כל השאר נבחרו על בסיס המלצות של מוסדות ואנשים אחרים או שהיו מוכרים בארגון מהעבר. מנתוני נתיב עולה, כי אף לא אחד מ-23 הפונים ששם כלול במאגר נשלח לחבה"ם כנציג. מנגד, הנציגים שנשלחו לחבה"ם הגיעו לנתיב על סמך המלצות פנימיות וחיצוניות, דבר שיש בו כדי לעורר ספק בהוגנות ובשוויוניות בבחירת הנציגים. עוד עלה בביקורת, כי שינויים במאגר, דוגמת הוספת שמות של נציגים פוטנציאליים, אינם מאושרים כנדרש על ידי ועדת הנציגים, וזו איננה שותפה לתהליך הבחירה.

משרד מבקר המדינה בדק את "מאגר הנציגים" של נתיב בתחום הטכנולוגיה העילית (היי-טק). המאגר כולל חמישה מהנדסים, מהם שלושה עובדי חברת מחשבים אחת, שעל שניים מהם המליץ עובד בכיר בחברה, שאליו ככל הנראה פנתה ראש תחום פיתוח בבקשה להמלצות. השלישי, עובד זוטרי, הומלץ על ידי אחד משני המומלצים הראשונים. עוד כולל המאגר עובד זוטרי בחברת תוכנה

שנבחר בעקבות המלצת עיתונאי, ומנכ"ל חברת היי-טק, היחיד מבין הנציגים בתחום הטכנולוגיה שנבחר לאחר שפנה לנתיב בעקבות פרסום מודעת הקול הקורא.

רמ"ח פרויקטים כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2010, כי אמות המידה המרכזיות לבחירתם היו, בין השאר, "היותם דוברי רוסית, הישגיהם בהשתלבות בתחום המקצועי, ... המלצות על יכולותיהם". לדבריה, "קיבלנו פניות בעקבות קול קורא מאנשים שלא דוברים רוסית, הנ"ל לא רואינו מאחר ולא היו מתאימים לפעילויות המיועדות". אמירה זו אינה עולה בקנה אחד עם האמור בנוהל הנציגים של נתיב, שאינו רואה בידעת השפה תנאי לבחירה, אלא רק "תינתן עדיפות לנציגים דוברי רוסית", וסותר את המצב בפועל, שבו נבחרו ונשלחו לשטח כנציגים מומחי תוכן שאינם דוברי רוסית. כמו כן נמצא, כי ברשות נתיב אין המלצות של ממש המעידות על יכולותיהם המקצועיות של חמשת הנציגים.

בנובמבר 2009 המליצה רמ"ח פרויקטים על שליחתו של העובד הזוטר מחברת המחשבים, כמרצה בנושא היי-טק לסמינר עיתונאים באודסה, ולנצל את שהותו גם לסבב הרצאות באוניברסיטאות. הנציג נועד "להציג את הישגי מדינת ישראל בתחום היי-טק וטכנולוגיות מתפתחות [נ]יתמקד בהמצאות ישראליות". בביקורת עלה, כי המועמד הוצע לנתיב לראשונה כמועמד, ונמצא ראוי בהליך מזורז שהחל ימים ספורים בטרם הומלץ ליציאה לסמינר, בעקבות המלצת נציג אחר - מנהלו בחברה - שלא התאפשר לו לצאת בעצמו לסמינר והציעו כמחליף. מפרוטוקול ועדת הנציגים שנערכה ב-25.11.09 עולה, כי האופן שבו אותר המועמד לא הוצג בפניה, וכי נתוני המועמדים האחרים הוצגו באופן מתועל לטובת המומלץ. כמו כן, לא נבחנו השאלות האם נציג זה הוא המתאים מבין הנציגים הזמינים להשיג את המטרות המבוקשות בסמינר ומה תהיה תרומתו, נוכח השתתפותו ממילא כמרצה באירוע של מדען ישראלי בכיר, הקשור לנתיב.

בשלהי תקופת הביקורת לא נמצא דוח של הנציג או של שלוחת אודסה או של מטה נתיב המסכם את שליחתו של הנציג או מפרט את תרומתו.

נתיב מסר לעורכי הביקורת בינואר 2010 חוות דעת על מועמדים לשמש נציגים שרואינו בארגון, שלכאורה נכתבו ביום שבו נערך הראיון עם המועמד (בין 25.2.09 ל-6.12.09). נמצא, כי בפועל הן נכתבו רק לאחר שמשד מבקר המדינה ביקש להמציאן בינואר 2010. משרד מבקר המדינה מעיר על הפגם המהותי הקיים בכתיבת מסמכים רטרואקטיביים, המתחזים להיות מסמכים שנכתבו בזמן אמת.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי ברשימת השמות במאגר הנציגים ובהתנהלות נתיב שתוארה לעיל יש כדי לשקף תהליך בחירה של נציגי תוכן, שלפרקים מתנהל שלא על פי נוהלי הארגון או חורג מהנדרש בתקנות חובת המכרזים וכללי המינהל התקין. בכך מוגבלת יכולתו של נתיב לבחור את הנציגים המתאימים ביותר לתרום להשגת יעדי הארגון ונפגע תהליך השוויוניות בבחירת הנציגים. החשיבות של ההקפדה על אמת מידה שוויונית גוברת, נוכח העובדה, כי מתוך 27 הנציגים שיצאו לשטח ב-2009, ושבאו מתוך קבוצה מצומצמת של "נבחרים" ללא מכרז, 20 נציגים הם בעלי מקצוע ועסקים פרטיים או עובדים בחברות מסחריות, שבפעילותם בחבה"ם מטעם נתיב הייתה טמונה גם האפשרות לפרסמם ולקדם את ענייניהם ועסקיהם הפרטיים והמסחריים.

משרד מבקר המדינה ממליץ, כי נתיב יפרסם בכלי התקשורת "קול קורא" עדכני להצעת מועמדים לנציגים. כמו כן, על נתיב לפעול בהתאם לנוהל שקבע בכל הנוגע לבחירתם למאגר הנציגים, ולהקפיד על מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים הראויים לפעילות מוגדרת. בהתייחסות לטיטת הביקורת מסר נתיב, כי "המשרד יוציא פרסום חדש בעניין זה ויקפיד על קיום הוראות הנוהל ככתבו וכלשונו".

I

בסיכום פרק משנה זה, משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה, כי התנהלות נתיב בבחירת "נציגים" ושליחתם לפעילות בחבה"ם לא הייתה ראויה, שכן היא חרגה משמעותית מכללי המינהל התקין ומנוהל הארגון ופגעה בתהליך השוויוניות שבבחירה. יתרה מזאת, נתיב לא בחן כנדרש את תרומת ה"נציגים", שבהם הוא השקיע משאבים, להשגת יעדי הארגון.

6.3 קשרים עם המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון³³

ארגון נתיב קיים קשרים הדוקים עם המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון (להלן - המרכז).

6.3.1 פרויקט "מסע"³⁴

בספטמבר 2008 סוכם בין נתיב, חברת "מסע" והמרכז על מיזם משותף, שבמסגרתו מביא נתיב לארץ סטודנטים זכאי חוק השבות ממדינות חבה"ם לתכנית לימודים שפותחה עבורו בתחום מינהל עסקים למשך חודשים אחדים, כחלק מפרויקט "מסע" ובמימון חברת "מסע".

ראש תחום פיתוח בנתיב, הגב' עירית כפיר, מסרה לעורכי הביקורת בדצמבר 2008 ובדצמבר 2009, כי היא פנתה למרכז "בגלל שהיה [למרכז] עניין והשירות אישי, האוניברסיטאות הגדולות לא מעוניינות, באריאל יש אפשרות לימוד ברוסית והנהלת 'מסע' אישרה" וכן, כי "קיבלה ברכת הדרך מהנהלת 'מסע', הופנתה למספר גופים אקדמאיים ובהם אריאל והחלה בבדיקת האפשרויות". בביקורת עלה, כי גם האוניברסיטה הפתוחה גילתה עניין בתכנית לימוד של קבוצות סטודנטים מחבה"ם, ובתחילת 2008 הציגה בפני נתיב, בין השאר, ניסיון רב ורחב בפעילות אקדמית מול סטודנטים ממדינות חבה"ם, המתנהלת על ידי מרצים דוברי רוסית.

33 במחצית השנייה של 2012 קיבל המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון מעמד של אוניברסיטה בשם "אוניברסיטת אריאל בשומרון". מאחר שדוח מבקר המדינה מתייחס לתקופה בה המוסד היה מרכז אוניברסיטאי, נעשה דרוח שימוש בשם שהיה תקף באותה עת.

34 "פרויקט מסע" - יזמה משותפת לממשלת ישראל והסוכנות היהודית לעידוד תכניות ארוכות בישראל לצעירים יהודים מהתפוצות. "חברת מסע" - חברה לתועלת הציבור, האחראית לביצוע הפרויקט ומצויה בשליטה בלעדית של הסוכנות ("תקנון מסע", 2008).

בביקורת לא נמצאו אסמכתאות העוסקות בתהליך הבחירה של המוסד האקדמי השותף לפעילות, ובסיבות לקבלת ההחלטה לפעול עם המרכז.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר המרכז האוניברסיטאי אריאל למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי "ב-18.8.08, נתיב פרסם 'קול קורא' שמטרתו הייתה להרכיב גופים לביצוע מיזמים משותפים ללא כוונת רווח. במסגרת יישום מדיניות המרכז הוגשה לנתיב הצעה לשיתוף פעולה". נשיא המרכז האוניברסיטאי אריאל, פרופ' דן מאירשטיין, מסר למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2011, כי הקשר של המרכז למיזם נוצר כהיענות ל'קול הקורא' שפרסם נתיב. נתיב מסר למשרד מבקר המדינה, כי "המשרד [נתיב] נהג בשיויוניות המקובלת בשרות המדינה ופנה ל-15 מוסדות אקדמיים".

משרד מבקר המדינה מציין, כי תשובת נתיב שנהג בשיויוניות אינה עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת, שלפיהם על שיתוף הפעולה בפרויקט "מסע" סוכם בין נתיב לבין המרכז עוד בטרם שפורסם "הקול הקורא". מנתוני נתיב עולה, כי פניות שעשה הארגון למוסדות אקדמיים אחרים במטרה לבחון אפשרות לפתיחת מסלול לימודים לזכאי עלייה מחבה"ם, נעשו חודשים או שנים לאחר הסיכום שנעשה עם המרכז.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על גוף ציבורי כנתיב לתת הזדמנות שווה למוסדות שונים להציע את שירותיהם בטרם שיחליט על התקשרות עם מוסד מסוים, דבר שלא נעשה במקרה זה.

ב-2009 נערכו במרכז שני מחזורי "מסע" של לימודי מינהל עסקים, ול-2010 תכנן נתיב לקיים במרכז שלושה מחזוריים נוספים ולפתוח למשתתפי "מסע" מטעם הארגון שלוש תכניות לימוד בתחומים נוספים. כמו כן, הציע נתיב רק למרכז לפתוח במסגרת פרויקט "מסע" מכינה ללימודים לתלמידים מחבה"ם שסיימו בית ספר תיכון וטרם התחילו לימודים אקדמיים בחבה"ם. זאת, שעה שחברת "מסע" הפנתה את נתיב בנושא זה לטכניון. בדומה, פרויקט שנתיב הגה ב-2009 להכשיר צעירים יהודיים כמנהיגים פוטנציאליים, תוכנן להתנהל כתכנית "מסע" ייחודית במרכז. זאת, לקביעת הארגון, לאחר "מתן הסכמה של המרכז האוני' אריאל להיות שותפים עם נתיב בפרויקט" וקניית שירותים ממנו או באמצעותו בסכום שהוערך בכ-320,000 ש"ח. בביקורת לא נמצאה אסמכתה לכך שעבור התכניות החדשות הללו בחן נתיב חלופות של מוסדות אקדמיים אחרים, לפני שפנה למרכז, או שפנה כלל למוסדות נוספים להגשת הצעות.

בתקנון פרויקט "מסע" נקבע, כי הפרויקט מבוצע על ידי "מארגנים". על המארגן לחתום על ההסכם עם חברת "מסע", הוא הקובע מטרות ויעדים לתכנית והוא הגורם "האוסף את הבקשות [של המשתתפים העתידיים], מסנן ומאשרן". בפרויקט "מסע", הגוף שהתקשר חוזית עם חברת "מסע" הוא המרכז. תפקיד נתיב הוגדר בפברואר 2009 "שיווק וגיוס קבוצת סטודנטים...; עריכת ראינות קבלה למועמדים...; ההחלטה המועמדים על חוזה מסע...; ליווי, שותפות ומחויבות". ראש תחום פיתוח בנתיב כתבה לעורכי הביקורת בדצמבר 2009, כי "תחום פיתוח הונחה [על ידי הנהלת מסע] לפעול על פי תקנון הפרויקט כזרוע ביצועית לפרסום גיוס משתלמים... בין ארגון נתיב למרכז אקדמי אריאל אין כל מחויבות ולא התקשרות בחוזה בגין פעילות מסע". מנגד, רמ"ח חינוך בנתיב הגדיר באוקטובר 2009 את תפקיד הארגון במסגרת תכנית "מסע" כך: "ארגון נתיב מעורב בכל שלבי התכנית ואינו מהווה משווק או מגייס משתתפים" (ההדגשה במקור). בפגישה בין ראש תחום פיתוח בנתיב לעובדי חברת "מסע" בנובמבר 2009 נקבע, כי "נתיב אינו 'משווק' תכניות אלא מלווה את המשתתפים לפני, תוך ואחרי חזרתם לארצותיהם".

בביקורת נמצא, כי חברת "מסע" ונתיב הסכימו ביניהם בפברואר 2009, כי בחלוקת התפקידים בין נתיב לבין המוסד האקדמי שייבחר, "כל שינוי הקשור בתכניות הלימודים דורש אישור מקדים ע"י נתיב". אותו הכלל הוחל גם על כל שינוי בתכניות העשרה, פעילות חברתית וסדרי לינה וכלכלה. נתיב הוא שהציע את תיאורי התפקידים והכישורים הנדרשים לבעלי תפקידים שהמרכז אמור היה למנות לטיפול בתכנית והנחה על שיעור העסקתו של מנהל התכנית מטעם המרכז. בנוסף לכך, נתיב העסיק בשכר עובדת כמלווה לתכנית מטעם הארגון "כדי שתוכל לסייע למנהל הפרויקט מטעם המרכז" בניהול הפרויקט, ובה בשעה אישר למרכז להעסיקה בשכר מטעם המרכז כמדריכה באותה התכנית "בנפרד מהעסקתה בנתיב", בלי להידרש לניגוד העניינים שבו עלולה העובדת להימצא.

מהאמור לעיל עולה, כי בשונה מההגדרה המצמצמת הפורמלית, נתיב נטל חלק מרכזי ומהותי בהתנהלות הפרויקט, הן בהיבט התוכני והן בהיבט המינהלי והקצה לכך משאבי כוח אדם, זמן ותקציב. שעה שחלק מפעולותיו נכלל במסגרת האחריות של מי שתקנון מסע מגדיר "מארגן", בכלל זה שיווק וגיוס המשתתפים, הרי חלקן האחר היה מצוי בתחומי הכוונה התכנים ובקרת המיזם, כמייצג את חברת "מסע". כל זאת, שעה שאין הוא מצוי בהתקשרות מחייבת עם אף אחד משני הגורמים, חברת "מסע" מזה והמרכז מזה.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר המרכז האוניברסיטאי אריאל למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי תכנית הלימודים נקבעה בידי הגוף האקדמי במרכז, וכי מעורבות נתיב היא בגדר העלאת הצעות לשיפור במסגרת תהליך הפקת לקחים. נשיא המרכז האוניברסיטאי באריאל דאז, פרופ' דן מאירשטיין, מסר (2.10.11), כי להבנתו, תפקיד נתיב הוא לסייע בשיווק המיזם ובמיון המועמדים אליו בחבה"ם וכי "הצד האקדמי הוא פררוגטיבה מוחלטת של המרכז ואין לנתיב מה להגיד בתכנית האקדמית". חברת "מסע" מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2011, כי "נתיב אינו מעורב בכל דרך בבקרה". משרד מבקר המדינה, מעיר כי התייחסות זו של חברת "מסע" אינה עולה בקנה אחד עם המוסכם בין נתיב לחברה, כמפורט לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, באופן שבו נבחר המרכז להוציא לפועל את תכניות "מסע" האקדמיות של נתיב, בלא תחרות ובלי לבחון חלופות אחרות, יש משום מתן העדפה למרכז.

נוכח השילוב ההדוק שבין נתיב למרכז בפרויקט ונוכח ההבנה השונה של נתיב מזה, המרכז מזה וחברת "מסע" מזה, בדבר תפקידו ומעורבותו של נתיב בתכניות "מסע", ראוי כי שלושת הארגונים יתנו דעתם לחדד במשותף ובאופן ברור את תחומי האחריות של כל אחד מהם, באופן שלא ייווצר מצב של התנגשות בתפקידי נתיב מול המיזם, וכדי שנתיב יוכל לבצע בקרה על תרומת המיזם למילוי יעדיו.

6.3.2 נסיעות והופעות של חברי סגל כנציגים מטעם נתיב

בשנים 2007-2009 שלח נתיב על חשבון תקציבו או יזם וניהל באחריותו מתקציבים חיצוניים נסיעות של בכירים וחברי סגל במוסדות אקדמיים להרצאות ולפגישות ברחבי חבה"ם כנציגי ישראל ונתיב. להלן טבלת ההתפלגות של הנוסעים:

שם המוסד	2007	2008	2009	ס"ה	הערות
1 האוניברסיטה העברית	1	4	--	5	
2 אוניברסיטת חיפה	--	2	--	2	
3 אוניברסיטת בר אילן	--	1	--	1	
4 המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון	--	--	6	6	5 חברי סגל, אחד מהם ב-2 נסיעות
5 האקדמיה למוסיקה	--	1	--	1	
6 מכללת שנקר	--	--	1	1	
ס"ה	1	8	7	16	

בביקורת עלה, כי הנוסעים מהמרכז הקדישו חלק מזמנם בנסיעות הללו גם לפרסום המרכז ולפיתוח קשרים ושיתופי פעולה בינו לבין מוסדות אקדמיים בחב"ם, ללא זיקה למשימות נתיב. להלן דוגמאות:

א. מרצה במרכז השתתף ביריד השכלה גבוהה שהתקיים באוקראינה באפריל 2009, בעקבות מכתב הזמנה רשמי ששלחה לו ראש תחום פיתוח בנתיב ושנאמר בו, כי "ארגון נתיב מתכבד להזמין לייצג את ישראל ביריד הבינלאומי של ההשכלה הגבוהה בקייב, לשם: [בין השאר] הסברה על יתרונותיה של ההשכלה הגבוהה בארץ בכלל ושל המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון בפרט". הנסיעה מומנה על ידי המרכז.

ב. נשיא המרכז והמרצה שהוזכר לעיל יצאו במאי 2009 ביזמת נתיב, בארגונו ובאחריותו לנובוסבירסק וסביבתה ברוסיה, שם הרצו בפני סטודנטים. נשיא המרכז נפגש עם ראשי מוסדות אקדמיים ופקידים בכירים בתחום ההשכלה הגבוהה בסיביר, חתם על שני הסכמים לשיתוף פעולה בין המרכז למוסדות אקדמיים רוסיים, וסיכם על שיתוף פעולה עתידי עם שני מוסדות נוספים. הנסיעה מומנה על ידי המרכז.

ג. נתיב יזם את שליחת המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים של המרכז למסע הרצאות ופגישות עם בכירים באקדמיה באוקראינה בחודש דצמבר 2009, קבע את מקום ההרצאות ואת הנושאים וטיפל בהיבט המינהלי של הביקור. המרכז מימן את הנסיעה. שלוחת נתיב בקייב הייתה שותפה בהכנת הסכם לשיתוף פעולה בין המרכז למכון הטכנולוגי הלאומי של אוקראינה, שעליו הוסכם בעקבות הביקור.

בנוסף, נגיד המרכז נשלח במרץ 2009 על ידי נתיב ובמימונו להופעות פומביות ברוסיה בנושאי כלכלת ישראל. בנוהל שליחת נציגים של נתיב נקבע בין אמות המידה לבחירת הנציג, כי "תינתן עדיפות לנציגים דוברי רוסית ומכירים את התרבות הרוסית ומדינות חבר העמים לשעבר", אולם בוועדת נציגים שהתכנסה בינואר 2009 קבעה רמ"ח פרויקטים, כי "במקרה ספציפי זה עניין של השפה לא עקרוני, היות שכאמור מרבית האוכלוסייה דוברת אנגלית". בביקורת עלה, כי בניגוד לקבוע בנוהל הנציגים ולנאמר בוועדת המכרזים, במרבית הופעותיו נאלץ הנגיד להשתמש בשירותי תרגום סימולטאניים לרוסית. עוד עלה, כי נסיעתו של הנגיד לא הובאה לאישור ועדת החריגים של האוצר, כפי שהתחייב מהוראת החשב הכללי מיום 2.2.09, ונעשתה ללא אישורה.

6.3.3 קידום קשרים בין המרכז למוסדות להשכלה גבוהה בחבה"ם

בביקורת עלה, כי עובדי נתיב יזמו וקידמו באופן שיטתי שיתוף פעולה בין המרכז לבין מוסדות להשכלה גבוהה בחבה"ם, וכי הם הקנו עדיפות למרכז בכל הכרוך בהידוק הקשרים האקדמיים בין מוסדות ישראליים למוסדות בחבה"ם.

חשיבות הביקורים של אנשי סגל המרכז בחבה"ם ושל מעורבות נתיב בפיתוח קשרי המרכז עם מוסדות להשכלה גבוהה שם הוסברו בידי שליחי נתיב, בכך שהם מנוצלים על ידי הארגון "לפתיחת שער" עבור נתיב למוסדות אקדמיים שבהם ביקש נתיב להניח דריסת רגל. אולם בביקורת עלה, כי בין המוסדות הללו היו כאלה שכבר היו קשורים עם מוסדות אקדמיים ישראליים אחרים, ולכן נתיב לא נזקק למימוש מטרותיו ליזום או להיות מעורב בארגון הפגישות והסכמי שיתוף הפעולה דווקא בין המוסדות הרוסיים לבין המרכז. לדוגמה: האוניברסיטה בטומסק קשורה הן לאוניברסיטה הפתוחה בהסכם לשיתוף פעולה והן לשגרירות ישראל במוסקבה. למרות זאת, נתיב לא השתמש בקשרים הזמינים אלא יזם ביולי 2009 הקמת קשר נוסף בין האוניברסיטה בטומסק לבין המרכז.

בביקורת לא נמצאה אסמכתה לכך שנתיב ניסה לאתר או לנצל קשרים קיימים בין מוסדות אקדמיים ישראלים, זולת המרכז, לבין מוסדות מקבילים בחבה"ם שעמם היה לו עניין.

I

משרד מבקר המדינה מעיר, כי רשות מנהלית מחויבת לפעול בהוגנות ובהיעדר אפליה. מכל האמור לעיל עולה, כי נתיב העדיף את המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון על פני מוסדות להשכלה גבוהה אחרים בישראל, ועובדי הארגון סייעו בקידום ענייני המרכז ומקדמים יעדים שיווקיים וכלכליים שלו. הדבר אינו מתיישב עם חובת ההגינות והשוויוניות החלה על כל רשות מנהלית.

מטבע הדברים הוא, כי עבודה ומגעים רצופים של גוף אחד עם משנהו יוצרים זיקה הדוקה בין השניים. ראוי היה על כן, כי נתיב ישתף בפעילותו בתחום האקדמי מוסדות נוספים להשכלה גבוהה, ובכך ייתן גם להם שוויון הזדמנויות. לכן, לא ראוי שנתיב ישתמש בקשרי הענפים כצינור הקשר בין מוסדות בחבה"ם למוסד אקדמי מסוים לצורך קידום האינטרסים של אותו המוסד, אף לא שעה שקשר כזה תורם למימוש יעדי הארגון.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר נתיב, כי "ניתנה הנחיה חד משמעית לשליחי המשרד להעביר כל טיפול בנושא שיתופי פעולה אקדמיים לטיפולו של משרד החוץ".

6.4 פרויקט "יזמות עסקית"

לנתיב מיזם הקרוי "יזמות עסקית", המבוצע בעזרת סמינרים המתקיימים בחבה"ם, אשר על פי הגדרת הארגון "מיועדים לזכאי חוק השבות עם אוריינטציה עסקית, המעוניינים לעלות לארץ

ולפתוח עסקים בישראל³⁵. לצורך ביצוע המיזם התקשר נתיב עם "התאחדות היזמים בישראל - עמותה לקידום היוזמה הפרטית בקרב עולים" (ע"ר) (להלן - העמותה). במיזם זה קשור נתיב גם עם המשרד לקליטת העלייה.

ראש תחום פיתוח בנתיב פנתה בספטמבר 2008 לוועדת המכרזים של נתיב ובמכתב בנושא "התקשרות במסגרת קול קורא - פטור ממכרז", בבקשה להתקשר ל"התאחדות היזמים" בנושא סמינר יזמות עסקית בישראל. נתיב קיים שתי ועדות מכרזים בנושא זה בספטמבר 2008. ראש תחום פיתוח ציינה בפני הוועדה, כי נתיב יצא ב"קול קורא" בעיתונות הכללית להרכבת רשימה לביצוע מיזמים משותפים ללא כוונת רווח, ובמסגרת זו פנתה לנתיב "התאחדות היזמים בישראל". עוד ציינה ראש תחום פיתוח, כי "גוף זה הינו היחיד בארץ המתמחה בעבודה עם יזמים ועסקים מחבר העמים", וכי "התאחדות היזמים הייתה הגוף היחיד שענה לפרסום 'קול קורא'", ולפיכך ביקשה לפטור את ההתקשרות עם העמותה ממכרז. "התאחדות היזמים בישראל" מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי הקשר שלה עם נתיב הוא קשר רב-שנים ועבודה משותפת עם נתיב התקיימה גם בעבר, ללא קשר ל"קול הקורא". נתון זה לא הוצג בפני ועדת המכרזים. חברי הוועדה החליטו להתקשר עם העמותה האמורה כספק יחיד בשווי של 572,000 ש"ח, על סמך הצעת העמותה לביצוע 22 סמינרים בעלות של 6,500 דולר לסמינר ובסך 143,000 דולר. ראש נתיב אישרה את ההתקשרות עם העמותה כ"ספק יחיד" בספטמבר 2008 בנימוק "שקיים רק גוף אחד במדינת ישראל שמתמחה במתן ייעוץ לדוברי הרוסית, דהיינו, העמותה".

בביקורת נמצאה הצעה של "המכון הבינלאומי למנהיגות" ב"הסתדרות החדשה" ל"ביצוע מיזמים משותפים עם זכאי עלייה ממדינות חבר העמים ובקרב זכאי עלייה מחבר העמים המתגוררים בגרמניה". ההצעה נשלחה ליועצת המשפטית של נתיב, וכעולה בביקורת, הגיעה לארגון לפני מועד התכנסות ועדת המכרזים הראשונה. לא נמצא כי ההצעה הוצגה ונדונה בוועדת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המלצת ועדת המכרזים להכיר בעמותה כ"ספק יחיד" והחלטת ראש נתיב לאשרה אינם עולים בקנה אחד עם קיומה של הצעה נוספת, שכלל לא נדונה בוועדת המכרזים, ושאמורה הייתה להעלות ספק בקביעה בדבר היות העמותה היחידה בארץ המתמחה בעבודה עם יזמים ועסקים מחבר העמים.

בפגישה שנערכה באוגוסט 2009 בהשתתפות אנשי המשרד לקליטת העלייה, אנשי נתיב, אנשי העמותה ויועצים עסקיים, הציגה מנכ"ל העמותה את הפעילות במסגרת הסמינרים שעורכת העמותה בשיתוף נתיב. היועץ העסקי של החברה המפעילה את הסמינרים מטעם התאחדות היזמים ומעביר בעצמו חלק מהסמינרים, ציין בדיון, כי "רוב המשתתפים מנהלים עסקים בחו"ל... בעלי העסקים המגיעים לסמינר אינם מעוניינים לעלות לישראל אלא השתתפותם בסמינר נובעת בעיקר מרצונם בקבלת מידע על פיתוח עסקיהם בחו"ל". אמירה זו עומדת בסתירה מהותית למטרת המיזם, כפי שהוגדר על ידי נתיב, שמכוון כאמור ל"מעוניינים לעלות לארץ ולפתוח עסקים בישראל".

עוד עלה בביקורת, כי בשלוחות נתיב קיימת אי-בהירות בדבר מטרת המיזם, כעולה, למשל, מהגדרת מנהלת מרכז תרבות של נתיב את מטרת הסמינר מדצמבר 2009: "מיתוג וחשיפה של מדינת ישראל כמדינה מודרנית ופתיחת אופקים, דיאלוג מתמשך עם קהל היעד סביב נושאים ייחודיים, הרכבת מאגר הידידים, יצירת לובי פרו-ישראלי תומך בקרב אנשי העסקים".

35 נתיב, מחלקת פרויקטים, "סמינרי יזמות עסקית", 10.8.09.

בדצמבר 2009 הגיש שליח שורת מסקנות והמלצות מסמינר שערך, וביניהן המסקנה, כי "לפי מערך השיעורים וההרצאות הסמינר מיועד ליומיים בלבד [ההדגשה במקור]. בהתאם לכך אין להלין את המשתתפים במשך שני לילות, מספיק לילה אחד. בכך נוכל לחסוך לא מעט". סגן ראש הארגון הורה באותו היום לתחום פיתוח ליישם את הלקחים שהפיק השליח לקראת שנת העבודה 2010, אך בביקורת לא נמצא, כי הלקחים הופצו או הוטמעו בכתובים או כי נתיב בחן את האפשרות לקצר את הסמינר בטרם שרמ"ח פרויקטים הורתה בינואר 2010 להמשיך ולקיימו במתכונת הקיימת.

על פי נתונים שנמצאו בנתיב בתחילת 2010, ב-2009 נערכו 14 מתוך 22 הסמינרים המתוכננים ובהם נטלו חלק כ-700 איש (לפי דברי סגן ראש נתיב) או כ-800 איש (לפי דברי רמ"ח פרויקטים). בביקורת נמצא, כי נתיב לא בחן את פעילות העמותה ואת השפעת הסמינרים שערכה על המשתתפים בכל הקשור לקידום עלייתם ופתיחת עסקיהם בישראל, ולא קבע מדדים לבחינת התרומה. בשלהי תקופת הביקורת (פברואר 2010) לא היו במטה נתיב נתונים על מספר המשתתפים ופרטים על מעמדם הקונסולרי טרום הסמינר ואחריו, שיאפשרו בחינה כזו. זאת, אף נוכח הסתירה המהותית בין מסקנת היועץ העסקי דלעיל למטרת המיזם כהגדרתה בנתיב. חרף זאת, נתיב החליט להאריך את חוזה ההתקשרות עם העמותה בשנה נוספת, עד סוף 2010.

מנתונים שמסר נתיב בינואר 2011 למשרד מבקר המדינה בנוגע למספר המשתתפים במיזם בשנים 2009 ו-2010 (724 ו-741 בהתאמה) עולה, כי 9% (133 איש) מתוך משתתפי הסמינרים החלו להתעניין בעלייה לישראל בעקבות השתתפותם.

בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסר נתיב, כי "ההתקשרות עם העמותה יש בה בבירור כדי לתרום תרומה מהותית ליעדי המשרד". המשרד לקליטת העלייה מסר בהתייחסות לטיוטת הביקורת, בינואר 2011, כי המשרד לקליטת העלייה אינו קשור במיזם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי דברים אלה של המשרד לקליטת עלייה אינם מתיישבים עם ממצאי הביקורת, שמהם עולה בבירור, כי בשנים 2009 ו-2010 פרויקט "זימות עסקית" היה חלק משיתוף הפעולה בין שני הגופים. המשרד לקליטת העלייה אף דרש בספטמבר 2009, כי תוכני הפרויקט "חייבים להיות בהסכמה ובשיתוף של נציג משרד הקליטה". כמו כן, בתכנית העבודה של נתיב ל-2010 כלול המיזם במסגרת שיתוף הפעולה בין נתיב לבין המשרד לקליטת העלייה.

I

נתיב לא קבע מדדים לבחינת המיזם ולא בחן האם מתכונת המיזם ומספר המתעניינים בעלייה לישראל כתוצאה ממנו תורמת ליעדי נתיב ועונה על המטרות שהארגון הציב בטרם החליט להמשיך בו במתכונת הקיימת גם בשנת העבודה 2010. זאת, בעיקר נוכח העלות הגבוהה הכרוכה בהפעלת המיזם. ראוי, כי הארגון יערוך בחינה כזו בדחיפות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההתקשרות שביצע נתיב עם התאחדות היזמים כ"ספק יחיד" נעשתה באופן בלתי תקין ובניגוד לכללי ההתקשרות, וללא הנמקה מבוססת. בנוסף לכך, המידע שהוצג לוועדת המכרזים היה חלקי ולא שיקף לאשורו את תמונת המצב, בכלל זה דבר ההיכרות המוקדמת והפעילות המשותפת בין נתיב לבין ההתאחדות, והעובדה שגוף נוסף הציע לקיים פעילות דומה.

7. ארגון ומשאבי אנוש

7.1 מבנה, ארגון וכוח אדם

7.1.1 מבנה וארגון

להלן המבנה הארגוני של נתיב (ראו בנספח א' תרשים ארגוני):

- א. מטה מקצועי ומינהלי (שעוסק גם בתפקידי ביצוע קונסולריים) בארץ.
- ב. בחבה"ם מצויות 11 שלוחות קבועות (מהן שש בתוך מבני שגרירויות ישראל). הן מאוגדות בשלושה אזורי פעילות גיאוגרפיים ומפעילות שירותי קונסול נייד בתשע נקודות קונסולריות בלתי קבועות בערים נוספות. נתיב מבקש להקים שלוחה קבועה נוספת ב-2010, לאחר שתתקבל הסכמת שלטונות רוסיה.

להלן אזורי הפריסה (ראו בנספח ב' תרשים מערך פרוס):

	אזור	מדינה	נציגות קבועה	נקודת קונסול נייד
1	רוסיה ובלרוס	רוסיה	מוסקבה	יקטרינבורג (מיועדת להפוך לנציגות קבועה)
				פיאטריגורסק
				חברובסק
			סנט פטרבורג	קלינינגרד
				טאלין (אסטוניה)
			נובוסיבירסק	
2	אוקראינה ומולדובה	בלרוס	מינסק	ריגה (לטביה)
			קייב	
			חרקוב	
			אודסה	
			דנייפרופטרובסק	
3	אסיה וקווקז	מולדובה	קייב	
			קייב	אשחבד (טורקמניסטן)
			טשקנט	אלמאטי (קזחסטן)
			באקו	טביליסי (גאורגיה)
			אזרביג'אן	

7.1.2 כוח אדם

להלן טבלה ובה נתוני כוח אדם של נתיב (נכון לפברואר 2010):

מיקום	מעמד	כוח אדם תקני		משרות עמ"ז		כוח אדם במיקור חוץ	ס"ה מקבלי שכר ומועסקים בפועל
		תקן	מצבה	תקן	מצבה		
מטה	תקני	51.0 ⁽¹⁾	49.0	---	---	---	50 ⁽²⁾
	תקני חיצוני (חשב)	0.5	0.5	---	---	---	1
	עובדי כ"א	3.0	3.0	---	---	---	3
	סטודנטים	3.0	3.0	---	---	---	3
	חיילים	20.0	20.0	---	---	---	20
	יועצים	---	---	---	---	4	4
	נותני שירות	---	---	---	---	16	16
	ס"ה מטה	77.5	75.5	---	---	20	97
חור"ל	תקני שליחים	21.0	18.0	---	---	---	18
	תקני עמ"י ⁽³⁾	19.58	17.5	---	---	---	18
	עמ"ז	---	---	113	123	---	123 ⁽⁴⁾
	נותני שירות	---	---	---	---	156	156
	ס"ה חור"ל	40.58	35.5	113	123	156⁽⁵⁾	315
ס"ה		118.08	111	113	123	176	412

(בטבלה זו נכללים נתונים על נותני שירות קבועים של נתיב בארץ ובחב"ם שבמהות פועלים כעובדים, דוגמת מאבטחים, מורים ועובדי ניקיון).

1. כולל 2 תקני עב"ץ.
2. כולל 2 חצאי משרה.
3. מוגדרים בתקנות התקציב ב-235 חודשי העסקה.
4. פיצול משרות.
5. נתון נכון לינואר 2009.

7.2 משרות מטה

7.2.1 מילוי מקום

לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, גיוס עובדים ואיוש משרות בשירות המדינה ייעשו בדרך של מכרז, תוך שמירה על שוויון הזדמנויות למועמדים ולמועמדות בכוח ובחירת הכשיר מבין הכשירים. עוד ב-1991 קבע בג"ץ, כי "עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרז של רשות ציבורית... מתן יתרון מקדמי למי מהמשתתפים בו חותר תחת יסוד זה", וכי ראוי שהעסקת

עובד זמני לפני מכרו תיוחד למקרים יוצאים מן הכלל שלהם היא נועדה³⁶. משרד מבקר המדינה מתח ב-2006 ביקורת על נש"ם, המופקדת על אכיפת הנורמות בהעסקת עובדים, שאינה מקפידה על אכיפה זו בכל הקשור להעסקת עובדים לפני מכר³⁷. בעקבות הדוח, ב-2006 קבע האגף הבכיר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך בנש"ם כללים ונהלים להעסקת עובד כ"ממלא מקום" במשרה פנויה, כדלקמן³⁸: "במקרים יוצאים מן הכלל, ניתן להעסיק עובד באמצעות מילוי מקום עד לסיום הליכי המכרז כדין. יחד עם זאת, תכנון כוח-אדם וחיווי צרכים מבעוד מועד מאפשר צמצום העסקת עובדים במילוי מקום". עוד קבע, כי העסקת עובד כ"ממלא מקום" תותר אך ורק במקרים המפורטים בהוראות התקשי"ר, כי לא תותר העסקת עובד כממלא מקום לתקופה העולה על שישה חודשים ברציפות ולא תאושר הארכת חוזה כאמור וכי "במקרים חריגים בלבד תאושר העסקת עובד כממלא מקום".

בהוראות התקשי"ר נקבע, כי "עובד יועסק כממלא מקום במשרה פנויה רק במקרים יוצאים מן הכלל ובהתקיים כל התנאים המפורטים להלן [ההדגשה אינה במקור]:

(א) חיוני, כי תפקידי המשרה יבוצעו ללא הפסק ולא דיחוי, כאשר אי-העסקת ממלא המקום עלולה לגרום נזק לשלומם או לבריאותם של אנשים, נזק חמור לרכוש, הפסקת שירותים לציבור, או הפרעה חמורה בפעולתו של צוות עובדים.

(ב) לא הייתה כל דרך לצפות שהמשרה תתפנה...

(ג) אין אפשרות שעובד אחר של המשרד יבצע את תפקידי המשרה באופן זמני; או אם התקיים מכרז פנימי... לאותה משרה ולא נבחר איש.

(ד) המשרד נקט כבר צעדים למילוי קבוע של המשרה; או אם התקיימו נסיבות המונעות קיום מיידי של המכרז הפומבי או הליך חוקי אחר למילוי המשרה דרך קבע".

עוד נקבע בתקשי"ר, כי "משך תקופת העסקת ממלא מקום במשרה פנויה יוגבל לשלושה חודשים. נציב שירות המדינה או מי מטעמו רשאים לאשר הארכת תקופה זו בשלושה חודשים נוספים, מטעמים מיוחדים שיירשמו"; "משך תקופת העסקת ממלא מקום של עובד הנעדר זמנית מתפקידו יוגבל לשנה או לתקופת ההיעדרות של אותו עובד לפי הקצר מביניהם. נציב שירות המדינה או מי מטעמו רשאים לאשר הארכת תקופה זו, מטעמים מיוחדים שיירשמו"; "ממלא מקום יועסק רק אם הוא ממלא אחר דרישות ההשכלה והניסיון ושאר הדרישות למילוי המשרה שהיו נדרשות ממנו אילו הועסק במשרה שלא כממלא מקום. במקרים יוצאים מן הכלל, כאשר חיוני שתפקידי המשרה יבוצעו ללא דיחוי, רשאית נציבות שירות המדינה לאשר העסקת ממלא מקום שאינו ממלא אחר דרישות המשרה".

גם משרד מבקר המדינה נדרש לעניין זה וציין בדוח שנתי 56 בפ"ד על "מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה", כי "בג"ץ קבע, כי העסקת עובדים לפני מכרז פוגעת פגיעה של ממש בעיקרון של מתן הזדמנות שווה לכל המועמדים".

36 בג"ץ 703/87 קראון נ' נציב שירות המדינה ואח', פ"ד מה (2) 512.
37 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), בנושא "נציבות שירות המדינה: מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה".
38 נש"ם, האגף הבכיר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, "תכנון כוח אדם במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בראי פרישת עובדים עתידית לגמלאות", 18.6.06, נספח ב', "כללים ונהלים להעסקת עובד כ'ממלא מקום' במשרה פנויה".

בביקורת עלה, כי מאז 2008 מונו בנתיב ארבעה עובדים חיצוניים כממלאי מקום למשרות פנויות שלמילוי נדרש מכרז, וכי תהליך המינוי או משך ההעסקה עמד בניגוד לדין - כללי התקשי"ר והנחיות נש"ם, שפורטו לעיל³⁹, להלן פירוט המשרות:

תפקיד	מועד מינוי כממלא מקום	מצב נכון ל-1.3.10	משך העסקה כממלא מקום נכון ל-1.3.10 (בחודשים)	משך חריגה מהתקופה המרבית המותרת עפ"י נש"ם (בחודשים)
ראש תחום פיתוח	13.07.08	ממשיכה כמ"מ	26	*20
מנהלת ענף כספים	10.09.08	בפברואר 2010 זכתה במכרז חיצוני, שהתפרסם ב-27.11.09	17	11
מרכז תכנים והדרכה	01.04.09	ממשיך כמ"מ	11	5
ממונה מחלקת חינוך	10.05.09	ממשיך כמ"מ	10	4

* בחלק מתקופה זו מילאה העובדת במשרתה כראש תחום פיתוח את מקומו של ממלא התפקיד הקבוע, שמונה כממלא מקום סגן ראש נתיב ועשוי היה לחזור לתפקידו.

מהטבלה שלעיל עולה, כי בשלושה מהמקרים (מנהלת ענף כספים, מרכז תכנים והדרכה וממונה מחלקת חינוך) לא התקיימו התנאים שפורטו לעיל ושרק בהתקיימם מתאפשרות בחירת ממלא מקום חיצוני לתפקיד פנוי המחייב מכרז או הארכת התקופה למילוי המקום. למרות זאת, בחר בהם נתיב באישור נש"ם כממלאי מקום והאריך את תקופת מילוי המקום מעבר לתקופה המירבית המותרת. בנובמבר 2009 סיכמו סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, הגב' אילה אשירי-גונן, וסגן ראש נתיב, מר רונן רפאל, כי "כל המשרות המאוישות בעובדים כמ"מ [למעט משרת מנהלת ענף כספים שהמכרז לה פורסם באותם הימים] יצאו למכרז פומבי לאחר עדכון המבנה הארגוני". אך לא נקבע לכך מועד מחייב.

א. מרכז תכנים והדרכה: בפגישה שנערכה בספטמבר 2008 בין סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם לבין סגן ראש נתיב, סיכמה סגנית הממונה, כי בנושא איוש משרת מנהל מחלקת תכנים והדרכה "איוש המשרה יעשה כמקובל, במכרזים. עובד ארעי אם ייקלט, לא יוכל להתמודד במכרז. איוש המשרה יעשה רק עם פינוי התקן... ככלל, אין כוונה להעסיק עובדים בחוזה אישי בנתיב".

במרץ 2009 הודיעה מחלקת משא"ן, כי במכרז הפומבי לא נבחר מועמד לתפקיד ולכן "תגויס מ"מ [שם המועמדת]". שבועיים מאוחר יותר ביקש סגן ראש נתיב מהממונה על משא"ן ומראש תחום פיתוח לזרז את הטיפול בקליטת מועמד חדש למשרת מרכז תכנים והדרכה. **על תדפיס ההודעה צוין בכתב יד: "בשיחה עם נעמי [ראש נתיב] - לקדם את קליטתו של הבחור!".** יומיים לאחר מכן רואיין המועמד. באותו יום הודיעה הממונה על משא"ן לסגן ראש נתיב, כי "כרגע [המועמד] יוכל למלא תפקיד של ממלא מקום. אבל מכיוון שאנו נאלץ לצאת למכרז למשרה זו, לא יוכל [המועמד] לענות לדרישות הסף מבחינת דרישות ניסיון (שכן ניסיון נספר

39 בנוסף היו עובדים נוספים במעמד ממלאי מקום של עובדים המצויים בשליחות.

ממועד קבלת התואר - וברמות כאלו עומד לדעתי על 3 שנות ניסיון) ועל כן לא יוכל להיחשב כמועמד". העסקת העובד החלה ב-1.4.09.

בתחילת אפריל 2009 כתבה סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם לנתיב, כי "על מנת להקל בעומס, אישרתי את קליטת הנ"ל [העובד] כממלא מקום בתחום הפיתוח. אולם, מודגש, כי האישור הוא זמני ועבור ממלא מקום. עליכם לפרסם מכרזים לצורך איש קבוע של המשרות בתחום זה. כחריג אישרתי שיועסק בחוזה אישי". יש לציין שהעובד מועסק במשרה שבה נדרשת השכלה אקדמית (תואר ראשון) בתחומי החינוך או מדעי ההתנהגות, והוא הועסק ללא השלמת השכלתו זו ביום כניסתו לתפקיד, וקיבל דרגה על פי הדירוג המנהלי. עד למועד סיום הביקורת (מרץ 2010) לא חידש נתיב את ההליך לקיום מכרז למשרה, חרף שנה ויותר שעברה מאז הוראת נש"ם. בסוף אפריל 2009 נחתם חוזה להעסקתו עד לסוף 2009 על ידי נציגת נש"ם ועל ידי העובד. באמצע דצמבר 2009 הודיע נתיב לעובד על הארכת העסקתו באותה המשרה לשנה נוספת, עד ל-31.12.10. זאת, אף שחלף כבר פרק הזמן המרבי להעסקת ממלא מקום. סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2010, כי נתיב "יצאו למכרז פומבי שמתפרסם בימים אלו", דהיינו 15 חודשים לאחר הוראת נש"ם דלעיל.

בביקורת לא נמצאה אסמכתה לכך שנוצרו "טעמים מיוחדים" או שהמקרה נמנה עם "מקרים יוצאים מן הכלל", שבהם מתיר התקשי"ר לנש"ם לאשר העסקת ממלא מקום שאינו ממלא אחר דרישות המשרה, ולנתיב ולנש"ם להאריך את תקופת העסקתו של ממלא המקום של העובד למשך כשנתיים ימים. כמו כן, נתיב לא מילא אחר הוראת נש"ם.

ב. ממונה מחלקת חינוך. בינואר 2009 סוכם, כי עובדת הארגון שנבחרה במכרז פנימי למלא את התפקיד חודשים אחדים קודם לכן, תחזור לתפקידה הקודם והמשרה תתפנה. המשרה לא אוישה עד לאמצע מאי 2009, מועד שבו מונה לתפקיד מועמד חיצוני שאותר באמצעות שירות התעסוקה במעמד ממלא מקום. נש"ם אישרה את ההעסקה בהגבלה הבאה: "ניתן יהיה להעסיק את [העובד] במשך 3 חודשים בלבד שבמהלכם, רק אם יזכה במכרז פומבי יוכל להמשיך ולעבוד בנתיב. במידה ולא יסתיים הליך המכרז, יפוטרו". נכון לתחילת מרץ 2010, העובד ממשיך בתפקידו. ביולי 2010 מסרה סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם לעורכי הביקורת, כי רק בתחילת אפריל 2010 החל נתיב בתהליך המכרזי למשרה, אך הוא טרם הסתיים.

בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי "נתיב סברו שהדרך שבה התקבל העובד פטרה אותם מיציאה למכרז. נש"ם העמידה אותם על טעותם והנחתה לצאת למכרז". עוד מסרה נש"ם, כי מאז סיום הביקורת הליכי המכרז הפומבי הסתיימו והמשרה אוישה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי התייחסות נש"ם אינה עולה בקנה אחד עם הנתונים שהובאו לעיל, ולפיהם העסקתו של העובד הותנתה מראש ביציאה מיידית למכרז פומבי.

אף במקרה זה לא נמצא שנוצרו "טעמים מיוחדים" או שהמקרה נמנה עם "מקרים יוצאים מן הכלל", שבהם מתיר התקשי"ר לנתיב ולנש"ם להאריך את משך העסקתו של ממלא מקום לתקופה כה ארוכה (כ-15 חודשים). נוכח דברים אלה, מעיר מבקר המדינה, כי נתיב ונש"ם חרגו מהכללים משיקולים לא ברורים ובלי שנמצאו לכך סיבות מצדיקות. כמו כן, גם במקרה זה התעלם נתיב מהוראות נש"ם. יתרה מכך, העובד שנבחר לתפקיד במכרז הפומבי הוא אותו עובד שמילא תקופה ארוכה את התפקיד כממלא מקום, ובכך ניגש למכרז מעמדת עדיפות תחילית מול המועמדים האחרים, דבר הפוגע בעיקרון השוויון האמור לחול במכרזים פומביים.

ג. ראש תחום פיתוח. עובדת התקבלה לעבודה בנתיב כראש תחום פיתוח במעמד ממלא מקום בחוזה מומחה למשך שנה החל מאמצע יולי 2008. ביוני 2009 פורסם מכרז פנימי למשרה, אליו הגיש עובד הארגון מועמדות. מסיכום שיחה שערכה הממונה על משא"ן עם העובד באמצע יוני 2009, ושהעיתק נשלח לסגן ראש נתיב, מר רונן רפאל, עלה, כי "בשיחה התבקש [העובד], כנהוג בשנה האחרונה בנתיב, להגיש לסגן ראש נתיב את תפישת ה'אני מאמין' שלו לניהול התחום". עוד נכתב בסיכום: "במעמד זה עלתה תהייה מצד [העובד] באשר לבקשה זו, שכן אינה תואמת את האמור בתקשי"ר ובעלת פוטנציאל ליצור הטיה בקרב חברי ועדת הבחנים האחרים של המכרז". הממונה ביקשה ממנו "לשקול את הבקשה להגיש המסמך בטרם הוועדה". בסופם של דברים, העובד הסיר את מועמדותו ולמכרז הפנימי לא ניגש איש. בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה, כי: "דרישה ממועמד להכין מסמך 'אני מאמין' לא מקובלת, במיוחד שלא פורטה בדרישות התפקיד".

באמצע אוגוסט 2009 פורסם מכרז חיצוני למשרת ראש תחום פיתוח. ממלאת המקום בתפקיד ראש תחום פיתוח ניגשה למכרז, ובמבחנים שערכה נש"ם היא נכשלה, ולא יכלה להציג את מועמדותה למשרה. על פי התקשי"ר, כממלאת מקום היה עליה לעזוב את תפקידה ואת הארגון לכשיבחר מועמד אחר למשרה. המשנה לנציב שירות המדינה והממונה על מערכת הביטחון לשעבר בנש"ם, מר יעקב ברגר, מסר לעורכי הביקורת ביולי 2010, כי נוכח כישלונה במבחנים "בכל מקרה, [העובדת] לא הייתה יכולה להישאר באותו התפקיד". סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, הגב' אילה אשרי-גונן, מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2010, כי "למיטב ידיעתי, ניתנה הנחיה ע"י אגף הבחינות להפסיק את העסקתה". על אף זאת, עלה בביקורת, כי העובדת המשיכה בתפקידה.

לאחר הכישלון של ראש תחום פיתוח במבחנים, פנתה ראש נתיב למשנה לנציב שירות המדינה הקודם, מר יעקב ברגר, בנובמבר 2009, בבקשה לאשר העסקת עוזר מקצועי מיוחד לראש נתיב לנושאי הפעילות במשרת אמון, כיוון "שאני מזהה צורך ברור ומיידי לעזור מקצועי, שיש לי בו אמון מיוחד, שיעבוד עימי ישירות". זאת, על בסיס המרת תקן בלתי מאויש של סגן ראש נתיב למינהל ולמשאבי אנוש. הנושאים שעבורם התבקשה המשרה היו כולם בתחום אחריותו של תחום פיתוח. בדצמבר 2009 הודיע המשנה לנציב שירות המדינה הקודם, כי הנציב דחה את הבקשה. סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם מסרה לעורכי הביקורת באוגוסט 2010, כי המשרה התבקשה עבור העובדת, וכי הדחייה באה על רקע ההכרה בנש"ם, כי אופי המשרה שהתבקש עבור העובדת אינו מצריך הכללתה במסגרת משרות אמון, וכי נראה היה, כי "זו דרך לעקוף את דרך המלך".

בדצמבר 2009 סוכם בדיון בין ראש נתיב לבין סגנה ולממונה על משא"ן, כי "על בסיס מסמך ההצעה למבנה הארגוני נתיב 2010 יש לבדוק אופציה להמרת משרת ר' תחום פיתוח למשרת ר' תחום בכיר לפעילות - קרי לבדוק ביטול המכרז הפתוח על משרה זו. תחילת התהליך על המשרה

המשודרגת שיתוספו לה תחומי עיסוק ואחריות נוספים". בעקבות זאת הכין סגן ראש נתיב, מר רונן רפאל, בקשה למשנה לנציב שירות המדינה ולפיה, "אנו נמצאים בעיצומו של תהליך גיבוש מבנה נתיב 2010... בתהליך החשיבה והבחינה שאנו עושים... הגענו למסקנה, כי לא קיים עוד הצורך בתפקיד ר' תחום פיתוח כפי שמוגדר כיום ויש לבצע בו שינויים... אני מבקש לבטל את המכרז עבור תפקיד ר' תחום פיתוח... במקביל, נפעל יחד עם הנש"ם לתקן את המשרה הנדרשת". נש"ם דחתה עמדה זו, והמכרז נערך בינואר 2010 בפני ועדה שבה היה סגן ראש נתיב חבר. כעולה בביקורת, איש מהמועמדים החיצוניים שעמדו בתנאי הסף ובבחינה והופיעו בפני הוועדה לא זכה בו. לדעת משרד מבקר המדינה, השתתפותו של הסגן כחבר בתהליך המכרז לתפקיד שמנהלי הארגון, ובהם הסגן, שעמדתו הידועה מראש הייתה, שאין צורך בבחירת איש מהמועמדים, ובלי שהמועמדים לתפקיד או חברי ועדה אחרים ידעו על כך, אינה מתיישבת עם תהליך בחירה הוגן, שכן, לכאורה, היה בהשתתפותו כדי להשפיע על התוצאה שלפיה לא נבחר איש מהמועמדים.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי "עפ"י הנחיות נש"ם, בהרכב ועדת בוחנים במכרז פומבי, סגן ר' נתיב יכול ואף צריך להיות חבר בוועדת הבוחנים". משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש פגם בהשתתפות בוועדה הדנה במועמדים למכרז פומבי של מנהל לאחר שגיבש דעה השוללת את עצם הצורך במשרה הנדונה.

בפברואר 2010 הודיעה הממונה על משא"ן, כי נש"ם אישרה את העדכונים במבנה נתיב ובתוכנם המרת משרת סגן ראש נתיב למינהל ולמשאבי אנוש לתפקיד ראש תחום בכיר (פעילות). במבנה הארגוני שאושר נשאר גם תפקיד ראש תחום פיתוח, הכפוף לראש התחום הבכיר (פעילות), אף על פי שתחילה ביקש נתיב, כאמור לעיל, להמירו במשרת ראש תחום בכיר לפעילות, שעתה אושר. סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה, כי נושא המשרה החדשה ייבחר בהליך מכרזי כמקובל וכי "מועד ועדת הבוחנים אמור להיקבע בימים אלו".

ממהלך הדברים עולה, כי ראש נתיב וסגנה בחרו בדרך שעקפה את המכרז הפומבי כדי להותיר את העובדת ממלאת המקום בתפקידה, ואף ליצור לה בדרכים שונות משרה בכירה יותר בדיוק באותו התחום שבעבורו לא יכלה להתקבל בדרך המקובלת מאחר שלא עמדה בתנאי הסף. אופיו החריג של המהלך בולט על רקע ממצאי הביקורת, כי בבחינת נתיב את התאמת המבנה הארגוני למשימות ובמסירת הודעה לעובדים אודות עדכון הנהלת נתיב את העובדים בשינויים הארגוניים הצפויים שנעשו קודם שנודע על כישלונה של העובדת במבחנים ושעסקו גם בתחום הפיתוח, לא עלה הצורך בתפקיד של עוזר מקצועי מיוחד ב"משרת אמן" לנושא פעילות התוכן או של ראש תחום בכיר לפעילות, והם לא כללו את המשרה שבסופו של דבר הותאמה לעובדת. בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר נתיב, כי "אומנם נתקבלה הנחיה מנש"ם להפסיק העסקתה של העובדת אך לא ניתן היה לעשות זאת בלי לאתר מועמד מתאים לתפקיד, וזאת מפאת עומס העבודה וגידול נפח הפעילות".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את עקיפתו של תהליך המכרז התקין בנתיב, שנועד להבטיח את מטרות השוויוניות והשקיפות; ואכן מטרות אלה לא הוגשמו. התהליך המכרזי לתפקיד ראש תחום פיתוח רוקן מתוכן, ובמקביל נעשו מהלכים לאיוש משרה אחרת, בכירה יותר, בידי אותה העובדת, תוך מעורבות של בכירי הארגון. כל זאת תוך התנהלות פסולה של נתיב, שיש בה מעין מראית עין של "תפירת" משרה לעובדת.

משרד מבקר המדינה מעיר על התעלמות חוזרת ונשנית של נתיב מהוראות נש"ם בכל הקשור להעסקת ממלאי מקום. עוד מעיר מבקר המדינה, כי "עצימת העיניים" של נש"ם מול העסקה בלתי תקינה של ממלאי מקום בנתיב הייתה בבחינת התנהלות בלתי ראויה.

7.2.2 יועץ אסטרטגי לראש נתיב

ב"תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993", נקבע, כי "התקשרות לביצוע עבודה הדורשת יחסי אמן מיוחדים, לרבות... ייעוץ", אינה טעונה מכרז, אולם התקשרות זו "תיעשה, ככל הניתן, בדרך של פנייה תחרותית להצעות". ב"הנחיות להתקשרויות והעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך משרדי הממשלה" שפרסמה נש"ם ב-15.9.09 נקבע, בין השאר, כי לא יועסק אדם ולא תתבצע התקשרות עם מי שאינו עובד מדינה, לצורך ביצוע תפקידים "העוסקים בקביעת מדיניות המשרד". עוד נקבע בהנחיות, כי "ניתן להתקשר על בסיס קבלני עם יועצים בהתקיים המאפיינים המצטברים הבאים: א. ליועץ ישנה מומחיות מיוחדת בתחום הייעוץ או השירות המבוקש. ב. ההתקשרות היא עבור מתן שירות או ייעוץ לפרויקט או משימה זמניים ומוגדרים מראש. עם תום הפרויקט או המשימה - תסתיים ההתקשרות במסגרתה מועסק היועץ".

באמצע דצמבר 2009 אישרה ועדת המכרזים בנתיב להתקשר עם יועץ חיצוני, מר רומן גרביץ, כספק יחיד למתן ייעוץ אסטרטגי לראש נתיב. לדברי סגן ראש הארגון מתחילת דצמבר 2009 תפקידו יהיו: "פיתוח ושימור קשרי החוץ של הארגון עם גורמים מדיניים, ארגוניים ואישיים... ליועץ בכל הנוגע להתוויית מדיניות ודרכי פעולה ליישום מדיניות זו, ובכלל זה: כיצד להתנהל נכון עם גורמי הממשל הרלוונטיים במדינות בהן אנו פועלים, רגישות נדרשת לסוגי הפעילות השונים, 'קריאת' המפה המדינית ופעילות בהתאם, כיווני עשייה אסטרטגיים והדרכים למימושם". הממונה על משא"ן בנתיב הגדירה את תפקידו בנוסף "ריכוז נושאי ההסברה ויחסי הציבור של הארגון".

בחירתו כספק יחיד נומקה על ידי סגן ראש נתיב בהיותו: "בעל ידע ומומחיות בנושאים בהם עוסק הארגון, בעל הכרות עם המציאות השוררת בברית המועצות לשעבר, בעל קשרים מיוחדים עם הגורמים הרלוונטיים במדינות חבה"ם ובארץ... בעל ניסיון עבודה עם רשויות השלטון בשפה הרוסית. מכיר את דרכי ההתנהלות השלטונית הרלבנטית לפעילות המשרד; משמש יועץ אסטרטגי עבור גופים ציבוריים; בעל ניסיון וידע רב ברחבי בריה"מ לשעבר; בעל ניסיון רב בפיתוח וגיבוש אסטרטגיות בנושאים הנוגעים לפעילות המשרד". עוד נקבע, כי "חייבים להיות יחסי אמן מיוחדים בין היועץ לראש נתיב".

בביקורת נמצא, כי לוועדת המכרזים לא הוצגו אסמכתאות המעידות על מומחיותו של היועץ בתחומים שהוזכרו לעיל ועל התמקצעותו המיוחדת במדינות חבה"ם. בקורות החיים שהגיש לא מוזכרת פעילות וניסיון מול רשויות וגופים בחבה"ם או קשרים המיוחדים בחבה"ם, אלא דווקא היכרות מעמיקה של הזירה הפוליטית וקשרי הממשל בתוך ישראל. כמו כן לא הוצגה לוועדה אסמכתה המעידה על קיומם ומהותם של הקשרים בין היועץ המיועד לראש נתיב, שתוצאתם היא קיום יחסי האמן המיוחדים ביניהם. כל זאת, שעה שמומחיות בתחום הנדרש ויחסי אמן מיוחדים הם, לפי חוות הדעת של יועמ"ש נתיב, הסיבות היחידות שבגינן ניתן להימנע ממכרז ואפילו מפנייה תחרותית. בהקשר זה מעיר משרד מבקר המדינה, כי קיימת סתירה בין הצגתו של הספק מהצד האחד כספק יחיד, ולפיכך אין תכלית להשקיע משאבים במכרז (ומתייגר הצורך ביחסי אמן מיוחדים), לבין הצגתו מהצד השני כמי שנדרשים ממנו יחסי אמן מיוחדים בינו לראש הארגון, ומכאן שאין הוא היחיד בתחום המבוקש. יתר על כן, יחסי אמן מיוחדים אינם יכולים

לשמש תנאי מוקדם שעל בסיסו נעשית פנייה מראש לספק מסוים כספק יחיד, אלא תולדה של מערכת קשרים המתפתחת תוך כדי ביצוע המשימה שעל בסיסה נוצרים אותם יחסי האמון.

כמו כן נמצא, כי הארגון כבר מעסיק יועץ מחקר המוגדר גם כיועץ מיוחד לראש נתיב, שהטעמים להעסקתו (בנוסף על היותו חונך לעובד מחקר חדש), דומים לטעמים שניתנו לצורך בהעסקת היועץ החדש. מעבר לכך, קיימת בנתיב משרה תקנית מאוישת של מנהלת תחום בכיר מידע ומחקר, שבפירוט תפקידיה העיקריים, כמוגדר על ידי נש"ם, מצויים כאלה החופפים לתפקידים שעבורם נדרשים שירותי הייעוץ, שביניהם: "אחראי לפיתוח, ייזום, חשיבה, תכנון ותיאום של הפעולות המיועדות ליצירת תנאים ונסיבות במדינות היעד ובמדינת הבסיס, אשר יאפשרו לארגון לתפקד באורח מיטבי על פי ייעודו. אחראי מטעם ועבור ראש נתיב על פיתוח וניהול קשרים מיוחדים בין מדינת ישראל ומדינות חב"ם... משמש כיועץ הבכיר בתחומו להנהלת הארגון".

לדעת מבקר המדינה, מעבר לכפילות העולה מההשוואה בין תפקידיו המיועדים של היועץ לתפקידיו בעלי המשרות שתוארו לעיל, הרי שהנושאים המרכזיים שבעבורם אושרה העסקתו הם נושאי ליבה שבמהות הארגון, ואשר מצופה היה ממנהלי נתיב או מראשי היחידות המקצועיות שבו להיות הבקיאיים ביותר בהם. בנוסף לכך, נושאים כמו "פיתוח קשרים עם גורמים מדיניים בחב"ם" או "התנהלות עם גורמי ממשל רלוונטיים" ו"קריאת המפה המדינית", מצויים בתחומי של משה"ח ולא של אדם פרטי, ובחלקם אף לא של נתיב עצמו. יתרה מכך, ממהות הגדרת נתיב את עיסוקו של היועץ עולה, כי מדובר ביועץ מתמשך, שאינו מוגבל לפרויקט או משימה זמניים ומוגדרים מראש, וכי במשימות שהוגדרו ליועץ על ידי נתיב ופורטו לעיל יש כדי להשפיע על התוויות מדיניות נתיב, בניגוד למוגדר בהנחיות נש"ם שנזכרו לעיל.

מעבר לכך, שירותיו של היועץ, כפי שמפורטים בחוזה עמו, מציבים במקום הראשון תפקיד שלא הוצג לוועדת המכרזים, ואף לא הופיע בפרסום לציבור של הכוונה להתקשרות עם ספק יחיד: מתן ייעוץ בתחום "הצגה בפני גורמי ממשל ישראלים לקראת דיונים, כינוסים מקצועיים, נסיעות וכו'". בכך הטעה הפרסום אחרים שיכלו לראות עצמם מועמדים להספקת שירותים כגון אלו, ובכך נעשתה תכלית הפרסום הציבורי המוקדם פלסתר. בפועל, לקח היועץ חלק בתהליך שיווק נתיב לעיתונאים זרים וישראלים, לחברי כנסת ולשרים.

עוד עלה בביקורת, כי היועץ לא ציין בקורות חייו, כי בנוסף להיותו עוסק עצמאי הוא מועסק במקביל כעובד בחברת שדולה, הפועלת בכנסת. בוועדת המכרזים בנתיב עלה הצורך לבדוק משפטית את ההשלכות לגבי ההתקשרות שיש להעסקה זו ומהעלמתה מהוועדה. למרות זאת, הסתפקה יועמ"ש נתיב בקביעה, כי "אני יוצאת מנקודת הנחה, כי כל המידע הרלבנטי מופיע בקורות חייו". מסיכום הוועדה עולה, כי הוועדה הסתפקה בהבטחה בעל פה של היועץ לסגן ראש נתיב לאחר הישיבה, כי אין דבר בין ההתקשרות לנתיב לעבודתו בחברה. הוועדה אישרה ליועץ היקף העסקה של עד 120 שעות חודשיות בהזמנת עבודה שנתיב בסך 325,000 ש"ח, אך לא בדקה מהו היקף העסקתו בחברת השדולה, והאם כתוצאה מכך יתאפשר לו להקדיש לנתיב שש שעות ביום בממוצע. בחוזה ההתקשרות עמו אין אזכור לתנאי של ניתוק בין עבודתו של היועץ בנתיב לבין עיסוקיו האחרים, בכלל זה בחברת השדולה, למעט התחייבות שלו על כך שאינו מצוי בניגוד עניינים.

בהיות היועץ מקורב לחוגים פוליטיים והציג עצמו כמי ש"נטל חלק פעיל ביותר במספר מערכות בחירות (גם ארציות גם מקומיות)", הרי שלדעת משרד המדינה, מול המשימות שאמורות להיות מוטלות עליו, הגובלות בתחום המדיניות, ראוי היה, כי נתיב יקפיד על עמידה בכללים ובתקנות הנוגעות להעסקת יועץ כספק יחיד וללא מכרז.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי "ככל הנראה המדובר באי עמידה בהנחיות שנקבעו על ידי החשב הכללי". נתיב מסר, כי היועץ מילא שאלון לאיתור חשש של ניגוד עניינים "ומהאמור בו עלה שאינו מצוי במצב של ניגוד עניינים", וכי ההתקשרות עם היועץ הופסקה החל מאמצע יוני 2010. לדעת מבקר המדינה, הסתמכות על שנכתב בשאלון שמילא הספק לאחר שכבר נחתם עמו החוזה, אינה מספקת, וראוי היה להעמיק בבדיקה, בעיקר נוכח העובדה, כי ועדת המכרזים ויועמ"ש הארגון כבר נתנו דעתם לאפשרות של קיום ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההתקשרות עם היועץ האסטרטגי נעשתה בניגוד לתקנות חובת המכרזים ולהנחיות ההתקשרות של נש"ם, כי הגדרתו של היועץ "כבעל ידע ומומחיות בנושאים בהם עוסק הארגון", אינה עולה בקנה אחד עם הנתונים שהוצגו וכי תהליך בחירתו של היועץ האסטרטגי כספק יחיד, היה בלתי תקין. כמו כן, עבודתו בחברת השדולה וזיקותיו לגורמים במערכת הפוליטית חייבו גילוי מלא של זיקותיו והסדר מפורט לנטרול ניגוד עניינים אפשרי. מבקר המדינה מעיר, כי תפקידה של היועצת המשפטית של נתיב הוא לשמש "שומרת הסף" לארגון בעניין זה, אך היא לא עשתה כן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מעבר לליקויים בתהליך ההתקשרות, קיים ספק בדבר הצורך שהיה בהעסקת יועץ אסטרטגי לתחומים שאישרה ועדת המכרזים ובמתכונת שבה התנהלה ההעסקה.

7.2.3 העסקת גמלאים

קיימים סייגים בהעסקת גמלאים, אשר פרשו לגמלאות משירות המדינה. נציב שירות המדינה פירט סייגים להעסקתם, ובהם: אין להעסיק גמלאי במסגרת 'תקופת חודשי הסתגלות', גם אם אלה שולמו כמענק; אין להעסיק גמלאים ביותר מאשר חצי משרה. חריגים להוראה זו יאושרו מראש במקרים מיוחדים על ידי נש"ם; אין להעסיק גמלאי בתפקיד שמילא טרם פרישתו לגמלאות, אך ניתן להעסיקו בתפקיד אחר בתחום שהתמחה בו; על פי החלטת הממשלה, משך העסקתו של גמלאי בהתאם לתנאי חוזה זה, לא יעלה על חצי שנה, אך ניתן יהיה להאריך את ההעסקה מפעם בפעם, באישור מראש של נש"ם⁴⁰. בסיכום דיון אצל נציב שירות המדינה מנובמבר 2004, בכל הקשור להעסקת עובדי מדינה לאחר שפרשו לגמלאות פרישה מוקדמת, נקבע, כי "השכל הישר, 'העין הציבורית' והביקורת הציבורית, 'אינם סובלים' מצבים שבהם מי שיצא לגמלאות ואף זכה להטבות מיוחדות מתוקף כך, יחזור באמצעות מכרזים פומביים לשירות וייהנה מכל העולמות: גם פנסיה משופרת וגם שכר. לכן חשוב ביותר לדעת ולהביא לידיעת ועדת הבחנים את עובדת היות המועמד למכרז, עובד מדינה שפרש לגמלה מוקדמת, את הסיבות לפרישתו ואת תנאי הפרישה"⁴¹.

נש"ם הודיעה לנתיב כבר במאי 2006, כי בכל הקשור להעסקת גמלאי הארגון באותו ארגון "אנו מקפידים לבצע את הוראת הנציב שלא להעסיק גמלאים אלא במקרים חריגים", ובאוגוסט 2007 הודיעה, כי "ככלל, אין להעסיק פורשים מנתיב בכל סוג העסקה".

40 נש"ם, "כללים להעסקת עובדים שפרשו לגמלאות", 25.3.98 ו-26.11.98.
41 נש"ם, אגף בחינות ומכרזים, "העסקת עובדים בשירות המדינה לאחר שפרשו לגמלאות (פרישה מוקדמת)", 29.11.04.

בביקורת נמצא, כי בנתיב הועסקו בעת קיום הביקורת גמלאי הארגון בניגוד לכללים שלעיל. להלן שני מקרים:

א. ראש אזור רוסיה. עובדת בכירה לשעבר של נתיב, שפרשה לגמלאות ב-2003, הועסקה בין מרץ לאוקטובר 2007. היא הועסקה כיועצת ב"עמותת הקרן הישראלית לחינוך ותרבות במזרח אירופה", שהייתה קשורה לנתיב⁴². היא חזרה להיות מועסקת בנתיב ב-2008, בתחילה, כמנהלת קורס השליחים במעמד יועצת חיצונית, ומאז ספטמבר 2008 כשליחה, בתפקיד ראש אזור רוסיה ובלרוס, שבו היא מתוכננת לכהן לפחות עד קיץ 2011.

במרץ 2008 התבקשה ועדת מכרזים לאשר את שכירת שירותיה כיועצת חיצונית כדי לנהל את קורס שליחי נתיב. לוועדה הוצגו שלושה מועמדים נוספים, שלא היו גמלאי הארגון. בוועדה עלתה הסתייגות מהעסקת עובד חיצוני, שעה שבנתיב עובדים היכולים למלא את התפקיד, וכמו כן נאמר כי אחד המועמדים האחרים מתאים יותר. לכך ענה ר' תחום פיתוח (לימים סגן ר' נתיב) שהציג את הנושא, כי "זו הסיבה שבחירתי בה ולא [במועמד האחר]. התפקיד הזה [למועמד האחר] הוא 'נמוך' מדי - זה תפקיד קטן לכישורים שלו". מכאן, שגם לדעת ראש תחום פיתוח המועמד האחר עלה בכישוריו על אלו של המועמדת שהעדיף. הוועדה החליטה, כי הבחירה תיעשה על בסיס בחינת הצעות המחיר משלושה מועמדים, "נבחן את ההצעה הזולה עפ"י קריטריונים של מחיר - 60%, איכות - 40% (ייקבע ע"י הגורם המקצועי - ר' תחום פיתוח)". בביקורת לא נמצאה אסמכתה לכך שוועדת המכרזים אכן עשתה בחינה ושקלול כמתחייב בטרם שהוחלט על בחירת הגמלאית כמנהלת הקורס.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אי-בחירת המועמד עקב "כישורי יתר" אינה מתיישבת עם סדרי מינהל תקין ועם האינטרס הארגוני. זאת, שעה שמדובר בתפקיד שנועד להכשיר את "נושאי הדגל" של הארגון למלא את תפקידיהם ונוכח התמשכות הקשר עם הגמלאית, תחילה באמצעות עמותה, ובהמשך דרך המכרז האמור. עוד מעיר מבקר המדינה, כי בחירתה של הגמלאית לשמש כמנהלת הקורס, שעה שנמצאו מועמדים מתאימים אחרים שלא היו במעמד גמלאים, מעקרת את מדיניות נש"ם, כאמור, כי "ככלל, אין להעסיק פורשים מנתיב בכל סוג העסקה", ובכלל זה שירותי ייעוץ.

בנתיב מצויה חוות דעת של יועמ"ש נתיב מפברואר 2004, שניתנה על רקע רצון דומה להעסקת עובד לשעבר כמרכז קורס שליחים, ולפיה הסמכות להכשרת עובדי מדינה בנושאים שהם בלב פעילות הארגון והתחומים שיש להם "משמעויות לזכאות לשליחות ולזכויות כספיות" ושלגביהם מתקיים קשר עם נש"ם, ניתנת לעובדי מדינה מכהנים בלבד וראוי למנות אחראי קורס מקרב עובדי המשרד. בביקורת לא נמצא, כי חוות דעת זו הובאה בחשבון או הוצגה לוועדת המכרזים בטרם פנתה להתקשרות למתן שירות להדרכה, במסגרת רכישת טובין ושירותים, לפי חוק חובת המכרזים, במקום לבצע את ההדרכה באמצעות עובד הארגון.

באמצע חודש יוני 2008 הודח ראש אזור רוסיה מתפקידו ותחתיו התמנתה הגמלאית. על פי מסמך של רכזת איתור ומיון כוח האדם [להלן - כ"א] מדצמבר 2008, בעקבות סיום העסקתו במפתיע של ראש האזור ביקשה ראש נתיב אישית מהמשנה לנציב שירות המדינה לאפשר את שיגורה של

42 העמותה שפעלה מטעם ארגון "ג'וינט" הייתה עד ל-2008 הגורם החוץ-ממשלתי העיקרי שפעל בשיתוף פעולה עם נתיב ובהכוונתו, שותפה מרכזית לפרויקטים של נתיב ותומכת כספית בסכום נכבד מתקציבו. שיתוף הפעולה עם העמותה הסתיים רשמית במאי 2008.

הגמלאית. לדבריה, המשנה לנציב הורה לערוך "הליך מסודר, הדומה למכרז פומבי" לאיתור מועמד ראוי, שבו תוכל להשתתף גם הגמלאית ואשר כלל פרסום מודעה בעיתון, תהליך מיון ועדת קבלה. המשנה לנציב והממונה על מערכת הביטחון בנש"ם דאז אישר למשרד מבקר המדינה, כי הורה על עריכת הליך דמוי מכרז. בביקורת לא נמצאה התכתבות בנושא, ולדברי מרכזת כ"א בנתיב וסגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם למשרד מבקר המדינה, כל ההתדיינות בעניינה של הגמלאית קודם לבחירתה נעשתה בעל פה.

מודעה, כאמור, פורסמה. מבין הפונים, שעל פי הודעת מרכזת כ"א בנתיב לנש"ם, ענו לדרישות התפקיד, רואינו על ידי מרכזת כ"א שני מועמדים, ובהם הגמלאית, והם נשלחו למבחני השמה, עברו אותם והופיעו בפני ועדת הבוחנים של נתיב. הגמלאית נבחרה "מהטעמים הבאים - ייצוגיות, ניסיון מטה/שטח 'נתיב', רצון ויכולת למידה". המועמד השני נפסל בנימוק שהוא "בעל ביטחון עצמי גבוה ולכן פחות פתוח ללמוד כיוונים חדשים של עשייה או חשיבה, כמו כן פחות ייצוגי בהופעתו... אף שלא ניתן להתעלם מיכולותיו וניסיונו הרב". על כישוריו כתבה הוועדה "פעלתן ונמרץ... עצמאי בהתנהגותו, מעורב במתרחש סביבו. בעל ניסיון רחב בתחומי ארגון וניהול וכן ניסיון שטח, שכן שימש בתפקידים בכירים בחו"ל כנספח... בשגרירות מוסקבה וכן ראש נציגות [מדינה בחבה"ם] מטעם הסוכנות היהודית". מרכזת כ"א בנתיב, בהודעתה דלעיל לנש"ם על בחירת הגמלאית, כתבה, כי "לאחר מיון קפדני של מספר מועמדים העונים לדרישות התפקיד, לשלב הסופי הגיעו שני מועמדים".

מהנתונים שהוצגו לעיל ומפרוטוקול ועדת הבוחנים עולה, כי תהליך מינויה של הגמלאית למשרתה היה לקוי בבסיסו: לא כל המועמדים שענו לדרישות התפקיד נשלחו למבחני השמה, בניגוד לקבוע בתקשי"ר; חברי הוועדה היו כולם עובדי נתיב הסרים למרות ראש הארגון, וההליך לא התנהל בשוויוניות ובשקיפות הראויים. למרות הסייגים החמורים שקבעה נש"ם לגבי העסקת גמלאי בשירות המדינה בכלל, ובארגון שממנו פרש בפרט, לא רק שבוועדה לא הוצגו תנאי פרישתה של העובדת וסיבות פרישתה כנדרש, אלא שהוועדה נמנעה מלעסוק בדבר הסייגים להעסקת מועמדת שהיא גמלאית הארגון אל מול נתוני המועמד השני. יתרה מזו, העובדה שהתקיים הליך מכרזי, שבעקבותיו נמצא מועמד שאינו גמלאי של הארגון, מצביעה, כי לא היה מדובר במקרה חריג שחייב העסקת גמלאי של הארגון.

בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה, כי לא הייתה מודעת לכך שהגמלאית הועסקה כיועצת וכמנהלת קורס שליחי נתיב לפני שנבחרה לתפקיד ראש האזור, וכי אין אפשרות למנוע ממי שפרש משירות המדינה להתמודד במכרז פומבי ואף להיבחר בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתלשלות העניינים שתוארה לעיל מצביעה על הליך שבו עשו נתיב ונש"ם יד אחת שנועד מלכתחילה להביא - ובפועל הוביל - לבחירה בלתי תקינה של הגמלאית: על פי הנחיות נש"ם שלעיל, הוגבלה העסקת הגמלאית לאחר פרישתה. אולם נש"ם הציעה דרך עקיפין המנוגדת להנחיותיה, שבה באופן חריג קיים הליך "דמוי מכרז פומבי" למשרה שממילא פטורה ממכרז פומבי ובאופן כזה הכשירה את העסקת הגמלאית, ככל הנראה כדי להיענות לבקשתה של ראש נתיב.

עם בחירתה של הגמלאית לתפקיד, ביקשה מרכזת כ"א בנתיב מנש"ם בספטמבר 2008 להעניק לעובדת דרגה 42, לאחר שדרגתה האחרונה בשליחות הייתה 41+, ומאחר ש"במהלך השנתיים

האחרונות" הייתה מעורבת בכל נושאי נתיב. סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם ענתה, כי "אנחנו קולטים עובדים חדשים, לכל היותר לדרגת האמצע". היא ביקשה לדעת כמה זמן הקדישה העובדת בשנתיים האחרונות לפעילויות נתיב. מרכזת כ"א הגיבה, כי "בשנתיים האחרונות הועסקה, כפי שאמרתי, במסגרת הקרן... ובהמשך לאחר סיום עבודתה שם ניהלה קורס שליחים 2008". סגנית הממונה השיבה, כי לאור הנתונים הללו היא מאשרת דרגה 42 לשליחה, שהיא דרגת השיא של התפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בנתונים שהעביר נתיב לנש"ם היה כדי להטעות לכאורה ולהביא את נש"ם לכלל החלטה שגויה, שכן משתמע מהם שהעובדת הקדישה לענייני נתיב שנתיים שלמות וברציפות בטרם שעלתה מועמדותה, שעה שבפועל היא הועסקה בכך במשך זמן מצטבר ולא רציף של שנה בלבד. עם זאת, גם בנתונים שנמסרו אין כדי להסביר מדוע אישרה נש"ם לעובדת חדשה את דרגת השיא של משרתה למרות הצהרתה.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה, כי בעת שהגמלאית הייתה בשירות המדינה, היא צברה ותק של כארבע שנים בדרגה 41 ולכן "הניסיון הנוסף שצברה, בהחלט מאפשרים לקדמה לדרגה 42, דרגת השיא". משרד מבקר המדינה מעיר, כי התייחסות נש"ם אינה מתיישבת עם הוראות התקשי"ר: אם מונחה העובדת בעקבות מכרז פומבי, היה עליה לקבל, במרב, דרגה אחת הגבוהה מהדרגה ההתחלתית של המשרה (דהיינו, דרגה 41 במשרה שבה מתח הדרגות הוא 40-42); אם היחס אליה הוא כאל מי שחזרה לשירות, הרי שחלות עליה ההוראות המנתקות בין תקופת השירות הקודמת של מי שחזר לשירות לבין התקופה החדשה, אלא בהתמלא תנאים מוגדרים, שכעולה בביקורת, לא התמלאו במקרה זה. לא זו אף זו, דברי נש"ם כי הניסיון הנוסף שצברה העובדת בעיסוקיה בעת שהייתה בגמלאות שימש את נש"ם למתן דרגת השיא לעובדת, עומדים בסתירה לדבריה שלעיל בהתייחסות לטיטוט הביקורת, כי כלל לא הייתה מודעת לעיסוקים אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, השתלשלות העניינים לעיל מצביעה, כי העובדת הועדפה באופן בולט לטובה בתהליך שהוביל להעסקתה, תוך עקיפה לא הולמת של המגבלות והסייגים המוטלים על העסקת גמלאים; כמו כן מעיר מבקר המדינה, כי נש"ם לא וידאה די את תקינות העסקתה של העובדת ותקינות האישורים שנתנה להעסקתה ולדרגתה, שחרגו מהסייגים שהיא עצמה קבעה. כתוצאה מהליך זה, העובדת גם פרשה לגמלה מוקדמת ונהנתה מפנסיה משופרת וגם חזרה לשירות בדרגת השיא של משרתה וזכתה לשכר. לא זו אף זו, ההליך עומד בניגוד לרוח הנחיות נש"ם שפורטו לעיל, ולפיהן "השכל הישר, העיץ הציבורית" והביקורת הציבורית 'אינם סובלים' מצבים [כאלה]".

ב. יועץ מחקר. יועץ המחקר היה בעבר רמ"ח מחקר בנתיב ופרש לגמלאות. מאז ינואר 2008 הוא מועסק כיועץ לתחום המידע והמחקר כספק יחיד. אישור נש"ם להעסקתו ניתן מפעם לפעם, בפעמים הראשונות לתקופות של חצי שנה ואחר כך לתקופות של שנה תמימה. בביקורת עלה, כי אף שהמחלקה המקצועית העריכה את משך הזמן הנדרש ליועץ ב-30 שעות חודשיות (ועדת מכרזים מספטמבר 2007) אישרה ועדת המכרזים של נתיב את היקף ההתקשרות עם היועץ ב-90 שעות חודשיות, בלי שהוסברה הסיבה להגדלת היקף המשרה פי שלושה. עוד נקבע בוועדה, כי ההתקשרות היא זמנית ונועדה לכסות על הפער שנוצר בהיעדר רמ"ח מחקר.

במאי 2008 ביקש נתיב מנש"ם להאריך את העסקת היועץ בחצי שנה, בין השאר, כיוון שטרם נמצא מועמד מתאים לתפקיד ראש מחלקת המחקר. יועמ"ש נתיב התריעה בפני ועדת המכרזים, כי הנציבות לא תאשר יותר המשך העסקה למה שכבר בעבר אושר כחריג. הוועדה סיכמה, כי "לא תינתן הארכה נוספת".

בנובמבר 2008 הודיעה הממונה על משא"ן בנתיב לנש"ם, כי טרם נמצא מועמד מתאים לתפקיד רמ"ח מחקר. לכן ביקשה לאשר את העסקת היועץ בשנה נוספת. לדבריה "אנו נדרשים, בתקופה קריטית זו, לאדם מיומן ובקי לכתובת סקירות והערכות אלו [הערכות מצב באשר לאופי הפעילות הנדרש ומצב הקהילות בחבה"ם] ואנו מבקשים לאשר העסקתו [של היועץ] כיועץ מיוחד לראש נתיב, בתחום זה, נוסף על משימותיו במחקר". נש"ם אישרה בדצמבר 2008 את המשך העסקה כמבוקש בשנה. גם ועדת המכרזים של נתיב אישרה להאריך את ההתקשרות בשנה נוספת, מהנימוקים ש"היועץ ישמש יועץ לראש נתיב לנושאי מחקר מיוחדים" וחונך לרמ"ח מחקר החדש. בביקורת לא נמצאה עדות לכך שלמרות אופייה החריג של הבקשה בכל הקשור לעצם ההארכה ובוודאי למשכה, נש"ם וועדת המכרזים בדקו את ההצדקה לתפקיד החדש של "יועץ מיוחד לראש נתיב" או את משך הזמן הנדרש להכשרת העובד החדש, בטרם שאישרה.

בנובמבר 2009 ביקשה הממונה על משא"ן בנתיב מנש"ם להאריך "לפנים משורת הדין" את העסקת היועץ בשנה נוספת. זאת בשל "המצב הרגיש [בחבה"ם]" ומשום "שקיים הכרח בחניכה וליווי צמוד" של רמ"ח מחקר חדש, לאחר שהעובד שנבחר לתפקיד ב-2009 עזב בשל אי-התאמה. גם הפעם, אישרה נש"ם את הבקשה להארכת העסקה עד ל-31.12.2010.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי האישורים להמשך העסקתו של היועץ הניתנים לשנה תמימה מראש עומדים בסתירה להנחיות נש"ם, שפורטו לעיל, ולהחלטת ועדת המכרזים של נתיב. מכאן, שגם אם נקבל את הטענה בדבר המצב המיוחד והמתמשך של הצורך בחניכת עובד חדש ובמילוי מקומו עד להשלמת הכשרתו, ראוי היה, כי נש"ם תבדוק את משך הזמן הנדרש לחניכה, ואת ההצדקה לתפקיד "יועץ מיוחד לראש נתיב". בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסר נתיב, כי ההתקשרות עם היועץ הופסקה.

7.3 משרות שליחים

כאמור, על פי נתוני נתיב, בינואר 2010 עמד תקן כוח האדם לשליחים בחו"ל שאושר לנתיב על ידי נש"ם על 21 משרות (מהן שתיים המיועדות לאיוש בגרמניה בלבד), שמהן אוישו, בפועל 18 משרות. נוסף על כך אושרו בתקנות התקציב עוד 19.58 משרות עמ"י, שבינואר 2010 אוישו 17.5 משרות מהן. בפועל, המספר הכולל של משרות מאוישות לשליחים ולעמ"י עמד על 35.5 משרות מתוך 40.58 משרות מאושרות.

7.3.1 איתור מיון והכשרה

שליחי נתיב מועסקים בתפקידים בחו"ל, באים לרוב מחוץ לשורות הארגון לתקופת השליחות בלבד וברובם עוזבים אותו עם סיום כהונתם. שליחים מעטים בלבד נבחרים מקרב עובדי מטה הארגון בארץ; אלה חוזרים לתפקידים במטה בסיום תקופת שירותם בחו"ל.

הממשלה אישרה ב-2004 (החלטה מס' 2884, 12.12.04) לפטור את בחירת שליחי נתיב בחו"ל מהחובה לקיים מכרז פומבי, תוך התניה "שיתקיים הליך מיון ובחירה, כפי שייקבע ע"י נש"ם". בפועל, עד דצמבר 2009 תהליך המיון והבחירה של שליחי נתיב התבצע על פי נוהל פנימי, "מיון שליחי ועובדי נתיב", שעליו החליט הארגון בפברואר 2003. המשנה לנציב שירות המדינה והממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, מר יעקב ברגר, מסר למשרד מבקר המדינה, כי הסמכות הפורמלית לאישור הבחירה של השליח היא של הנציבות. אולם, בביקורת לא נמצאה עדות לאישור הנוהל על ידי נש"ם. רק בדצמבר 2009 נכנס לתוקפו נוהל עדכני, "איתור ומיון שליחים", שנבחן ואושר על ידי נש"ם (ראו להלן).

בדצמבר 2006 הציגה מנהלת ענף איתור ומיון כוח אדם בנתיב לראש נתיב תמונת מצב בכל הקשור לגיוס שליחים, ולפיה איכותם הקבועה של מרבית השליחים היא בבחינת "תמונה די עגומה. ... מדי שנה אנו ניצבים מול מצב בעייתי, בכל הנוגע לכמות המועמדים הראויים הנדרשים בכלל ואיכותם בפרט... דרישות אינסופיות לתפקיד השליח ולעיתים גם ניגוד בדרישות עצמן. ... בתום התהליך [של המיון], קיימת קבוצה די מצומצמת של מועמדים סופיים, אשר גם הם (למרות כל תהליך המיון הקפדני) אינם עונים להגדרת 'שליח אידיאלי'". מבקר הפנים בארגון המליץ באותה שנה לבחון מחדש את תהליך קבלת השליחים לארגון ואת תהליך הכשרתם. ועדת תיקון ליקויים של נתיב, בראשות ראש הארגון, הטילה על הממונה על משא"ן בפברואר 2008 "לתחקר את תהליך איתור מיון ושיגור השליחים במשרד" עד אפריל 2008. לדברי הממונה על משא"ן בנתיב, הסיבה לדרישה לבדיקת התהליך הייתה "חוסר שביעות רצון חלקית מטיב המועמדים המגיעים [הדגש במקור]".

בנובמבר 2009 אישרה ועדת המכרזים בנתיב פנייה לחברות לקבלת הצעות מחיר לבחינת תהליכי האיתור, המיון האבחון וההכשרה של השליחים, ובכלל זה בחינת מבנה קורס ההכשרה לשליחי נתיב (להלן - קורס השליחים) וליווי המקצועי, בעת שייערך. על פי תכנית העבודה של נתיב ל-2010, אמורה הייתה עבודת החברה שתיבחר להתחיל בפברואר 2010, אולם לאחר שהתקבלו הצעות הספקים עצר סגן ראש נתיב במרץ 2010 את התהליך והנחה - לראשונה - לבדוק את הלקח וההישג הנדרשים מהייעוץ החיצוני ואת דרישות הארגון מהספקים. נכון למרץ 2010 טרם נבחר הספק. בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסר נתיב, כי בשנה האחרונה יצא מכרז לבחירת חברת ייעוץ חיצונית, וכי בעקבות המלצות החברה שאומצו בידי הנהלת המשרד נקבעה תבנית חדשה למיון ולבחינה של מועמדים לשליחות ל-2011.

בתקשי"ר נקבע, כי ועדת בוחנים, שבפניה מופיעים מועמדים למשרה בהליך של מכרז פומבי תמנה ארבעה חברים לפחות ובהם נציב שירות המדינה או נציגו שאינו מועסק במשרד הנוגע בדבר (יו"ר), שני נציגים של המשרד הנוגע בדבר ונציג ציבור, שאינו עובד מדינה. עוד נקבע בתקשי"ר, כי ועדת בוחנים משרדית שבפניה מופיעים מועמדים למשרה בהליך של מכרז פנימי תמנה שלושה חברים, ובהם נציג נש"ם ונציג הסתדרות עובדי המדינה שאינו עובד המשרד המקיים את הוועדה. הכללים המתייחסים למספר ולהרכב של ועדות מינויים וועדות לאיתור מועמדים למשרות הפטורות מחובת מכרז פומבי משתנים בהתאם למשרה, אולם המשותף להן היא הקביעה, כי בכל ועדה ישתתפו, בין השאר, נציג נש"ם ונציג שאינו עובד המשרד בו נמצאת המשרה (סעיף 11.95). מכאן, שבין אם מדובר במכרז פומבי, מכרז פנימי או במינוי הפטור ממכרז, הכלל המנחה את התקשי"ר בנוגע להרכב הוועדה הבוחרת את המועמד הוא, כי בין חבריה ימצא נציג נש"ם ונציג שאינו נמנה על המשרד הנוגע בדבר. בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה, כי "הארגון ונציבות שירות המדינה השלימו יחדיו תוך כדי הביקורת תיקון הליקויים של הביקורת, ובכלל זה שילוב נציג ציבור, כפי שהוצע ע"י הביקורת".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החייחיות נש"ם אינה עולה בקנה אחד עם נוהל נתיב בנושא איתור ומיון שליחים⁴³, ולפיו לא משולב נציג ציבור בוועדה.

בנוהל "איתור ומיון שליחים" נקבע [סעיף 6.9.1], כי "לקורס שליחים המתקיים מידי שנה בנתיב, מופנים מועמדים לאחר שאושרו ע"י ועדת הקבלה". בנוהל שהיה תקף עד לדצמבר 2009, נקבע, כי ועדת הקבלה תורכב מעובדי נתיב. המשנה לנציב שירות המדינה מסר לעורכי הביקורת (14.5.09), כי נש"ם היא הסמכות הרשמית לאישור מינויים של שליחי נתיב; מרכזת כ"א בנתיב מסרה לעורכי הביקורת במרץ 2009, כי נציגה מטעם נש"ם שצורפה ב-2004 לוועדת הקבלה פרשה מחברותה בה לאחר שתי פגישות, משום "שלדברי הנציגה, תהליך המיון הינו מובנה ותקין", ומאז לא השתתפו בוועדה נציגי נש"ם. בנוהל "איתור ומיון שליחים" שנכנס לתוקף בדצמבר 2009 נקבע, כי נציג נש"ם יהיה חבר בוועדת הקבלה. עוד נקבע בנוהל, כי במהלך הקורס מתקיימת ועדת שיבוץ, שעל בסיס תפקודו וביצועיו של המועמד במהלך הקורס תחליט על שיבוצו או על הפסקת תהליך הכשרתו. בנוהל אין פירוט להרכב של ועדת השיבוץ ולא של התפקידים ומועדי ההתכנסות של ועדות הקבלה והשיבוץ, וקיימת בו הפניה לנוהל מבנה ארגוני של הארגון מס' 10.20.01. בביקורת נמצא, כי נוהל כזה אינו קיים. אחראית נהלים בנתיב אישרה דברים אלה ומסרה לעורכי הביקורת, כי בכוננת הארגון לגבשם בהקדם.

מהאמור לעיל עולה, כי בשש השנים שקדמו לביקורת משרד מבקר המדינה, בחירת השליחים נעשתה ללא הליך שהוסדר ופוקח כנדרש על ידי נש"ם, ואף שלא בהתאם להחלטת הממשלה. כמו כן, למעלה משלוש שנים מאז עלה בנתיב הצורך בבחינה יסודית של תהליך האיתור, המיון וההכשרה של השליחים, הבחינה טרם החלה, ונכון למרץ 2010 הארגון טרם גיבש את צרכיו ודרישותיו בתחום הזה, ובכך נמשך העיכוב בתהליך האיתור, המיון וההכשרה של השליחים.

בנוהל "איתור ומיון שליחים" מדצמבר 2009 נקבע, כי "קורס ההכשרה מהווה שלב אחרון בתהליך המיון" [ההדגשה במקור]. גם הממונה על משא"ן בנתיב מסרה לעורכי הביקורת, כי קורס השליחים הוא שלב במיון המועמדים, שבמהלכו ניתן להפסיק את הכשרת המועמדים שנמצאו בלתי מתאימים. בביקורת עלה, כי בפועל הדברים אינם מתנהלים כך, וכי כמעט בכל קורסי השליחים משתתפים חניכים במספר זהה למספר המשרות המתפנות (בחמישה קורסים שנערכו בשנים 2005 עד 2009 השתתפו 27 איש, שעה שמספר המשרות לאיוש היה 25), כך שלא נשאר מרחב גמישות לתהליך המיון. הלכה למעשה, נתיב לא הפסיק הכשרה של מועמד כלשהו, ובכלל זה של חניכים שסומנו להדחה או שנכשלו בנושאי ליבה, כהכשרה קונסולרית, והחניכים הללו יצאו לשרת כשליחים בחו"ל. כך למשל ב-2009, חניך שלא הוסמך כקונסול נשלח לכהן כראש שלוחה פריפריאלית, כשהוא מנוע מראש מלמלא את אחד מתפקידיו המרכזיים - עבודה קונסולרית. נוכח זאת, נאלץ נתיב לשלוח לשלוחה זו, אחת לתקופה, קונסולים מוסמכים משלוחותיו האחרות.

43 נוהל נתיב, "איתור ומיון שליחים", בתוקף מ-13.12.09, מעודכן ליום 6.2.11.

לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות נתיב בתחום מיון השליחים במתכונתה הנוכחית אינה מתיישבת עם הגדרותיו, ובפועל מביאה לבחירה שאינה מיטבית של חלק מהשליחים, שכן הארגון נסמך על קורס השליחים כחלק מהתהליך המיוני, אם כי בפועל, הוא מתעלם מתוצאותיו בחלק מהמקרים. ראוי, כי נתיב, בשיתוף נש"ם, יבחנו דרכים הולמות למיון המועמדים, כך שיתאפשר לארגון להעמיד את המועמדים ההולמים ביותר למשרה.

עוד עלה, כי אף על פי שדרישת סף למשרת ראש שלוחה פריפריאלית היא השכלה אקדמאית (תואר ראשון), שליח מסוים שמונה לראש שלוחה לא השלים את לימודיו לתואר הראשון ובכך לא עמד בדרישות המשרה.

בדוח מבקר המדינה על נתיב (1998) הומלץ לתכנן מערכת חילופים בין ממלאי תפקידים במטה לבין ממלאי התפקידים בשטח, בין השאר, כדי לצמצם את הליקויים הנובעים מחוסר הניסיון של השליחים החיצוניים. סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם כתבה לנתיב באוגוסט 2008, כי "עמדתנו כפי שכבר הוצגה בעבר וצוינה בעבר, באשר למסלול השירות בנתיב היא, כי המסלול הטוב ביותר הוא שילוב של שירות בארץ ובחו"ל, לסירוגין". מבקר הפנים בנתיב בחן ב-2008 את יישום המלצת מבקר המדינה וקבע שזו לא טופלה. כאמור לעיל, בביקורת עלה, כי מתוך 20 השליחים החיצוניים (ומספר דומה של עמ"י) שסיימו את שליחותם בשנים 2005-2009, אחת בלבד השתלבה במטה הארגון בתפקיד עוזרת בכירה לראש נתיב ושליחה נוספת הצטרפה כעובדת זמנית, עד לחזרת העובד הקבוע משליחותו. נכון לפברואר 2010, רק שליחה מכהנת אחת, בתחום קונסולרי, נמנית עם עובדי נתיב הקבועים, אך היא עומדת בפני פרישה.

7.3.1.1 הכשרת עמ"י

נוהל נתיב בנושא איתור ומיון שליחים עוסק רק במי שהגדרתו הפורמלית היא שליח ולא בבת או בן הזוג. זאת, אף שרבים מבני הזוג, המתלווים לשליח מתוקף בחירתו כזוג, מועסקים על ידי נתיב כמעמד עמ"י בתפקידים מקצועיים, דוגמת מנהל מרכז התרבות הישראלי, הפועל בחו"ל ליד השלוחה ואף בתפקידים קונסולריים⁴⁴. בני זוג כאלה אינם עוברים תהליך מיון כשליחים: הם אינם מחויבים לעבור מבדקי התאמה ומרכזי הערכה במכונים חיצוניים הקובעים את התאמתם הראשונית; חברי ועדת הקבלה, שבפניה הם מופיעים כנלווים לבני זוגם המועמדים לשמש כשליחים, אינם ממלאים עליהם משוב ההערכה ("טופס הערכת מועמד"); הם מצטרפים למחציתו השנייה של קורס השליחים, בדרך כלל רק לאחר שבן או בת זוגם אושר או אושרה סופית כשליח.

על פי הגדרת נתיב, "המרכז לתרבות ישראל" הוא ישות ממלכתית, המהווה 'חלון וגשר' למדינת ישראל וכזוה, מביא ומציג את מדינת ישראל העכשווית והמתקדמת באירועים ופעילויות⁴⁵. תפקידיו, בין השאר, כוללים ארגון וניהול של פעילות תוכן בזיקה לתכנים יהודיים וישראליים, "שיקוף תרבות ישראל", קיום פעילות הסברתית והוצאה לפועל של תכניות ופרויקטים, דהיינו פעילות הקשורה לייצוג מדינת ישראל בחו"ל, בדומה לפעילותו של השליח. יתרה מזו, שעה שתקפה ההבחנה הפורמלית בין "שליח" ל"עמ"י", בכל הקשור למעמדם כעובדי מדינה

44 בתקופת הביקורת כיהנו בתפקיד קונסולים מטעם נתיב שלושה עובדים כאלה, ששניים מהם סיימו בינתיים את שירותם.

45 לשכת ראש נתיב, "הגדרת מרכז לתרבות ישראל - תורת הפעלה", 25.8.08.

ורדיפלומוטים, הרי שבפועל היטשטשה ההבחנה הזו שעה שהדבר נוגע לפעילות התוכן, שבה שניהם מבצעים פעילות דומה או זהה המייצגת את ישראל.

היועץ המשפטי הקודם של נתיב חיווה דעתו ב-2004, כי אין להעסיק בעבודה קונסולרית "אדם שאינו עובד מדינה, בעל תואר דיפלומטי מתאים", וכי ראוי "להניע בהקדם מתן ההסמכות כגון להנפקת האשרות בחו"ל לכלל עובדי המשרד, במיוחד לעמ"י, אשר הינם בני זוג של שליחי נתיב". ראש אזור אסיה והקווקז כתב בנושא זה בנובמבר 2009: "חייבים לבצע מיון קפדני מאד לשני בני הזוג ולהתייחס לבת/בן זוג גם כלשליח ב-100% ולא כעמ"י (בת/בן זוג של שליח) שמשחק תפקיד משני בשליחות".

העמ"י בנתיב הם נציגים רשמיים של ישראל לכל דבר, ורובם מכהנים בתפקידים מרכזיים בשלוחות ונושאים באחריות לפעילות ייעודית של נתיב. למרות זאת, הם נשלחים למקומות כהונתם בלי שעברו ועמדו בתהליכי מיון ובחירה בדומה לשליחים ולאחר שהוכשרו בהכשרה חלקית בלבד, רק בשל העובדה האקראית של היותם בני זוג לשליחים. זאת, גם במקומות שבהם שני בני הזוג - השליח והעמ"י - מכהנים כנציגיה הרשמיים היחידים של ישראל. בביקורת נמצא, כי במספר מקרים הביעה הנהלת נתיב חוסר שביעות רצון מתפקודו של עמ"י. לדעת מבקר המדינה ראוי, כי נתיב יבחן כיצד לשפר את תהליך המיון וההכשרה של בני זוג העתידים לכהן כעמ"י בתפקידים מרכזיים, בין אם במיון מוקדם, שישפיע מצדו גם על בחירת השליח ובין אם בהכשרה מלאה של העמ"י, ויקבע את התהליך בהתאם.

בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסר נתיב בינואר 2011, כי "בשנתיים האחרונות, לאחר הגדרת עמ"י כמנהל מרכז התרבות, המבחינים שעוברים עמ"י זהים לחלוטין למבחני השליח (למעט מרכז הערכה). עמ"י מופיעים יחד עם בני זוגם בפני ועדות הקבלה וראיונות אישיים. במסגרת תהליך המיון וההכשרה החדשים, כאמור לעיל, הכשרת עמ"י קיבלה דגש נוסף ולמעשה כבר במסגרת קורס השליחים האחרון התקיימה הכשרה פרטנית למנהלי מרכזים ישראלים (עמ"י)". נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה, כי "בני/בנות זוג [של שליחים] עוברים הליך מיון והכשרה, הכולל ראיון משותף עם בן הזוג, מבחן במכון מיון, השתתפות בחלק מקורס השליחים בהתאם לנתונייהם ועדת קבלה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההתייחסויות של נתיב ונש"ם שלעיל בנושא עמ"י אינן עולות בקנה אחד עם העובדות. הופעת העמ"י בפני ועדת הקבלה והראיון האישי נהוגה בנתיב מאז 2003, ולא מדובר בהליך שהוכנס בשנתיים האחרונות, מה גם שהמועמדים לתפקידי עמ"י אינם נדרשים לעבור מבחן במכון מיון. לדעת מבקר המדינה, ויתור על השלב החשוב של מכון מיון והכשרת העמ"י בקורס רק לאחר שבני זוגם כבר נבחרו ואושרו, פוגעים מהותית בתהליך הבחירה וההכשרה של עמ"י בנתיב.

מהאמור לעיל עולה, כי בתהליך האיתור, המיון, ההכשרה והבחירה של שליחים ועמ"י בנתיב קיימים ליקויים הפוגעים בעבודת הארגון. משרד מבקר המדינה ער לבעייתיות הניצבת בפני נתיב הן במציאת מועמדים ראויים שיהיו נכונים לצאת ממעגל חייהם הרגיל, בכלל זה ממקום עבודתם, למשך חודשים אחדים, ללא ביטחון, כי בסופו של התהליך יצאו לשליחות; הן בסוגיות של התאמת בני הזוג של השליחים לשמש כעמ"י; והן בשימור שליחים ראויים בתום שליחותם על ידי קליטתם במטה נתיב, מחמת סד התקנים והאיוש. אולם בביקורת לא נמצא, כי מאז 2006, השנה שבה הועלו הסוגיות בפני ראש נתיב, ניסה הארגון להתמודד משמעותית עם הסוגיות ולמצוא להן פתרונות.

7.3.1.2 משך השליחות

הוראות שכר ותנאי שירות בחוץ לארץ (להלן - שות"ש) כוללות את הוראות הוועדה הבין-משרדית בחוץ לארץ וההנחיות למשרדי הממשלה. ועדת חוץ לארץ (להלן - ועדת חו"ל) היא ועדה בין-משרדית לשכר ולתנאי שירות בחוץ לארץ, בראשות הממונה על השכר במשרד האוצר. הוועדה קובעת את משכורותיהם ותנאי העבודה של המועסקים בנציגויות ישראל: שליחים, בני או בנות זוגם של שליחים, עמ"י וכן אזרחים זרים, שנציגויות ישראל מעסיקות כעובדים מקומיים. בהוראות שות"ש נקבע, כי "ככלל, תקופת השירות של שליחים תימשך לא פחות משנתיים ולא יותר מ-4 שנים... במדינות קשות שירות תקופת השירות היא בדרך כלל 3 שנים". מדינות חבה"ם מוגדרות על ידי הוועדה הבין-משרדית לשכר ותנאי שירות בחו"ל כמדינות קשות שירות⁴⁶. תקנון שירות החוץ של משה"ח נצמד לקביעות אלו ונקבע בו, נכון ל-2006, כי פרק הזמן לשירות במדינות הנחשבות קשות שירות יהיה שלוש שנים לפחות.

ההסכם שעורך נתיב עם שליחים שאינם עובדי הארגון הקבועים ובאים מחוץ לארגון הוא לשנתיים תוך אפשרות להאריכו מדי שנה בשנה לתקופה של שנה נוספת עד לתקופה הקבועה בהוראות שות"ש. בהיעדר הגבלה מצד נש"ם או ועדת שות"ש המחייבת, כי תקופת החוזה הראשונית תהיה שנתיים בלבד, עולה, כי מדובר בהחלטה עצמאית של נתיב.

בדוח ביקורת שערך משרד מבקר המדינה ב-2006 על היבטים בפעילות משה"ח, נכתב כדלהלן: "לא רצוי לקבוע טווח של שנים לשליחות בחו"ל - שנתיים עד ארבע שנים - משום שהדבר אינו מאפשר לשליחים לתכנן מראש את תכניותיהם האישיות והמקצועיות ועלול לפגוע במיצוי המירבי של השירות. מן הראוי, כי המשרד יעשה ככל הניתן לקביעת מספר שנות השירות וכי הארכת השירות או קיצורו ייעשו לפי אמות מידה שייקבעו... אמות המידה יובאו לידיעת העובדים"⁴⁷.

לדעת כל השליחים בעבר ובהווה (כ-20 שליחים) שהתייחסו לנושא בפגישות עם עורכי הביקורת, תקופת שירות בת שנתיים בחו"ל של שליח שלא היה מצוי ומעורה קודם לכן בעבודת נתיב, קצרה מדי מכדי שהארגון יוכל למצות באופן המיטבי ולמשך זמן יעיל את תרומת השליח. זאת, נוכח פרק הזמן הארוך הנדרש להתאקלמות והסתגלות לסביבה ולתפקיד, שמרבית השליחים העריכו

46 ברשימת המדינות המוגדרות על ידי הוועדה "קשות שירות" [מעודכן ל-12.1.10] נפקד מקומה של מולדובה. הממונה על משאבי האנוש בנתיב הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה, כי לעניין השכר ותנאי השירות רואים נתיב ומשה"ח את שלוחת נתיב בקשינוב, מולדובה, כחלק משגרירות ישראל באוקראינה.

47 מבקר המדינה, דוח ביקורת על היבטים בפעילות משרד החוץ, יוני 2006.

בכשנה. כך גם כתב חשב משרד ראה"ם יוסף שטראוס, בסיכום ממצאי ביקור עבודה שערך בחבה"ם ב-2008: "אופן האיתור והבחירה [של שליחים בנתיב] יוצר מספר קשיים כדלקמן: 1. במרבית המקרים יש חוסר הבנה מהותי באשר להליכים הכספיים המקובלים בממשלה ו/או בגופים ציבוריים; 2. לפחות בתקופה הראשונה ישנה בעיית הזדהות עם הארגון ומטרותיו... עניין זה מחמיר לאור מיקום פעילות השליחים שבחלק מהמקרים הינו מרוחק ודורש בקרה מתמדת של מטה נתיב בארץ".

בנוסף לכך, על פי מנהלת ענף איתור ומיון כוח אדם ואחדים משליחי נתיב שעזמו נפגשו עורכי הביקורת, החוזה הקיים המתחייב לתקופת שירות של שנתיים בלבד מרתיע מועמדים ראויים מלהגיש את מועמדותם. הממונה על משא"ן כתבה לראש נתיב באוגוסט 2009 כדלקמן: "ההמלצה היא, שבמידה ומזוהה שליח מוצלח, להעביר בתום השנה השלישית לתפקיד אחר למשך שנתיים, כדי ליהנות מיתרונות של שליח ותיק ומנוסה במקום חדש הדורש מינוף".

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר נתיב, כי בדרך כלל מדובר על שליחות של שלוש שנים בהתאם לחוקים החלים בשירות המדינה ובמקרים חריגים ניתן להאריכה בשנה נוספת. נש"ם מסרה בהתייחסות, כי "קיימת הנחיה בתקשי"ר ואיננו רואים סיבה שלא לפעול על פיה... ההנחיות לגבי משך שהייה של שליחים בחו"ל חלות על כל הארגונים ולא אמורה להיות מדיניות ייחודית כלפי נתיב".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התייחסות נתיב אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שחווה ההעסקה הראשונית בנתיב מוגבל מראש לשנתיים.

בביקורת עלה, כי המלצות משרד מבקר המדינה מ-1998 ואחרים בכל הקשור לבחירת שליחים והכשרתם לא בוצעו, וכי נתיב ונש"ם לא בחנו לפחות מאז 1998 את תהליך האיתור, המיון, הבחירה וההכשרה בארץ של השליחים והעמ"י, כפי שהתבצע נכון לסוף 2009, מול תפקוד והתנהלות השליחים בפועל בשטח. נוכח הממצאים שפורטו לעיל, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי נש"ם ונתיב יבחנו את התהליך בפרוטרוט, יתנו דעתם לדרכים שיאפשרו לחולל מערכת חילופי תפקידים בין המטה לבין השטח, בין אם בתוך נתיב ובין אם בשיתוף עם מוסדות ממלכתיים אחרים, כדי למצות את היכולת והניסיון של השליחים במשך תקופת השירות, ויפעלו למימוש השינויים המתחייבים. כמו כן, יש מקום לבחון מהו פרק הזמן המיטבי לשירות בחו"ל, ובכלל זה לתקופת השירות הראשונה של השליחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נתיב ונש"ם להחיל את הוראות התקשי"ר בכל הקשור לוועדות בוחנים על ועדת הקבלה של המועמדים לשליחות בנתיב, כך שבנוסף לנציג נש"ם ישותף בוועדה נציג ציבור מיומן. צורך זה גובר נוכח הפטור ממכרז שנתנה הממשלה לבחירת שליחי נתיב, ומאחר שרוב השליחים הם אזרחים פרטיים שאינם עובדי המדינה.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסרה נש"ם בינואר 2011 למשרד מבקר המדינה, כאמור, כי "למעשה הארגון ונש"ם השלימו יחדיו תוך כדי הביקורת תיקון הליקויים של הביקורת".

7.3.2 ניוד שליחים והעברה מתפקיד

משך הזמן הארוך הנדרש לשליח החדש להתעורר בסביבה הזרה בחו"ל על רקע משך שירותו הקצר, הוכר בנתיב כנקודת תורפה. על הצורך ביציבות במערך השטח של נתיב כתב ראש אזור אסיה והקווקז בנתיב בנובמבר 2009: "חשוב... להתייחס לכל אזור ולייחודיות שלו בבחירת השליח שישלח לאזור ולא להתחיל את הקורס ולאחר מכן להתאים את השליח לשטח. ככה לא נצטרך לעשות העברות באמצע השליחות. השטח כמו כל בן אדם אוהבים דברים קבועים ובגלל זה תדירות גבוהה בהחלפת שליחים לפעמים עוצרת את התנופה של השלוחה לכמה חודשים".

בפסק דין של בית הדין הארצי לעבודה (ע"ע 674/05 אהרון ויזר נ' מדינת ישראל - רשות השידור, 28.3.07), המסתמך על קביעת בית המשפט העליון בנושא סמכותו של המעביד ("פרורוגטיבה ניהולית") להכניס שינויים במקום העבודה, לנייד עובדים ממקום למקום ומתפקיד לתפקיד ולקבוע חלוקת עבודה שונה על פי האינטרס הארגוני נקבע, כי "הפרורוגטיבה הניהולית מייצגת את הצד האחד במקבילית הזכויות וכנגדה קיים לעולם גם אינטרס העובד, אותו יש להביא בחשבון", וכי על ההחלטות מתוקף סמכות זו להביא בחשבון את האינטרס של העובד ולהתיישב עם אינטרס זה בדרך מאוזנת ושקופה לעובד. עוד קבע בית הדין הארצי לעבודה, כי ההגבלות על "הפרורוגטיבה הניהולית" הן "החובה לפעול בתום לב ומתוך שיקולים ענייניים [ו] החובה לשמוע את עמדת העובד, בטרם קבלת החלטה העלולה לפגוע בו. חובה זו כוללת בחובה את החובה להגיב לטענות העובד, לדרישותיו ולהתייחס אליהן באופן ענייני".

בביקורת נמצאו מספר מקרים שבהם שליחים ועמ"י נידו ממקום שירות אחד למשנהו או שהועברו מתפקידם בלי שנלוו למהלכים אלו תהליכי קבלת החלטות מתועדים. בחלק מהמקרים לא מומשה חובת הארגון כלפי העובד כנדרש לעיל, כפי שיפורט להלן.

בדיון לשיבוץ שליחים שנערך באפריל 2009 בהשתתפות ראש נתיב, סגן ראש נתיב והממונה על משא"ן, הוחלט על העברה של חמישה שליחים ומשפחותיהם משלוחה לשלוחה (בכלל זה ממדינה למדינה) בסבב, בקיץ 2009, פחות משנה מאז שהחלו בתפקידיהם. כעולה בביקורת, לדיון לא צורף כל חומר המנמק את הצורך הארגוני לסבב כה רחב ואת השיקולים שעמדו בפני המחליטים בבואם להחליט על צעדי שיבוץ פרסונאליים, המשנים את דרך חייהם של העובדים ומשפחותיהם לשנים אחדות, זמן קצר לאחר שנשלחו לחו"ל. בנוסף לכך, לפחות בשני מקרים נמסר לעורכי הביקורת, כי ההעברה לא נעשתה בתיאום עם השליחים, ובמקרה אחד לפחות אף ללא הודעה מוקדמת על האפשרות לשינוי.

להלן דוגמאות:

א. שליח א'. שליח א' שירת במוסקבה מאז קיץ 2007. באפריל 2009 נקבע בדיון שיבוצים בהשתתפות ראש נתיב, סגנה והממונה על משא"ן, כי השליח יעבור מתפקידו במוסקבה לתפקיד ראש שלוחה חדשה, שעתידיה הייתה לדעת נתיב לקום בהקדם בעיר שדה רוסית. למחרת הדיון הודיעה על כך ממונה משא"ן לשליח. על פי החלטה זו, גם רעיית השליח, ששימשה מנהלת מרכז התרבות הישראלי בעיר מאז פברואר 2008, אמורה הייתה להפסיק את עבודתה במרכז ולעבור עמו. השליח מסר לנציגי משרד מבקר המדינה, כי להודעה לא קדמה כל התייעצות עמו.

בסוף יוני 2009 כתבה הממונה על משא"ן סיכום שיחה עם השליח, ולפיו עדכנה אותו בעיכובים החלים בפתיחת השלוחה החדשה ונשקלה חלופה זמנית לאופן פעילותו בה. מהסיכום עולה, כי בתאריך השיחה לא התכוון נתיב לסיים את שירותו של השליח חרף העיכוב בפתיחת השלוחה, ובכל מקרה, לא מסר לשליח כי תיתכן אפשרות כזו. לאחר שלושה ימים הודיעה הממונה על משא"ן לשליח, כי "אם תוך פרק זמן סביר" לא יתירו השלטונות הרוסיים את פתיחת השלוחה,

תסתיים העסקתו בסוף אוגוסט 2009 (דהיינו, בתום תקופת החוזה). לא ניתן הסבר לשינוי שחל בשלושה ימים בהחלטת נתיב, ולא נקבע מהו "פרק זמן סביר" שנתיב קצב לקבלת המענה הרוסי ולהחלטה על עתיד השליחות. למחרת מסרה לו הממונה על משא"ן, כי "אין באפשרותנו להמשיך את שליחותך בשלוחת מוסקבה", ובאמצע יולי 2009 היא הודיעה לשליח כי העסקתו תסתיים בסוף אוגוסט 2009.

בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסר נתיב, כי "השליח היה מיועד לגבי כל שלב משלבי המשך שליחותו". משרד מבקר המדינה לא מצא סימוכין המצביעים על התייעצות או יידוע מוקדם של השליח בנוגע להעברתו ממוסקבה למקום אחר, או לסיום שליחותו אלא יום לפני הודעת הסיום. כמו כן, לא מצא תיעוד המבהיר את התהליך שהביא להחלטה הפתאומית בין 25 ל-28 ביוני 2009 שלא להאריך את חוזה ההעסקה של השליח, ולקביעת הארגון, כי אין אפשרות להשאירו במוסקבה או לשבצו בשלוחה אחרת ובכך להימנע מסכב תפקידים (ראו בהמשך, הסעיפים העוסקים בשליח ב') ומאבדן שליח בעל ניסיון, לאחר שנתיים של שירות בלבד, ובניגוד למגמת הארגון המוצהרת.

ב. שליח ב' : שליח ב' שירת כראש שלוחה באחת ממדינות חבה"ם מאז אוגוסט 2008. בדיון השיבוטים באפריל 2009 הוחלט כי הוא ומשפחתו יעברו למוסקבה להחליף את שליח א' ורעייתו. ראש אזור רוסיה מסרה לעורכי הביקורת, כי העברת השליח "הייתה מעשה לא נכון, אך מחויב מציאות, כיוון שהיו צריכים שליח לנושאי [שליח א']". הממונה על משא"ן כתבה בפברואר 2010: "[לדבריו], במעמד המעבר שלהם למוסקבה למעשה לא היו בעמדה לסרב וע"כ [על כן] הסכימו". בביקורת לא נמצאו סימוכין המנמקים את ההחלטה, ולא נמצא, כי למרות ההכרה בבעייתיות והעלות הכרוכות במעבר, הארגון שקל מחדש את ההעברה לאחר שהתייתר הצורך בהעברתו של שליח א'.

כחצי שנה לאחר המעבר, ובעקבות הודעת הארגון אליו, כי חוזהו יוארך בשנה נוספת, עד קיץ 2011, הודיע השליח בפברואר 2010, כי אינו שבע רצון - מקצועית וכלכלית - מהעברתו, ואם יחויב להישאר במוסקבה שנה נוספת לא יאריך את חוזה העסקתו. השליח עזב את הארגון בקיץ 2010. מהאמור לעיל עולה, כי התהליך שבעקבותיו הועבר השליח הביא, בסופו של דבר, לאבדן שליח מוערך ולצורך למצוא מחליף גם לרעייתו, ששימשה מנהלת מרכז התרבות הישראלי, וזאת לאחר שנתיים בלבד של שירות בחו"ל. גם אלה לא היו יעילות במלואן למילוי יעדי נתיב, שכן חלקן הוקדש ללימוד והסתגלות בכל אחת משתי השלוחות. יצוין, כי מנהלת מרכז התרבות המחליפה תהיה המנהלת הרביעית בתוך שלוש שנים. בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסר נתיב, כי ראש נתיב שוחחה עם השליח והציעה לו לעבור למוסקבה כדי להערכה על עבודתו המקצועית, וכי "השליח הסכים מרצונו הטוב והחופשי". מבקר המדינה מעיר, כי הדברים אינם מתיישבים עם האמור במכתבה של הממונה על משא"ן שהובא לעיל.

ג. מנהלת מרכז תרבות ישראלי. השליחה נכנסה לתפקיד מנהלת מרכז תרבות בקיץ 2006 ושימשה בתפקיד זה עד לינואר 2008. במועד זה הועברה מתפקידה לתפקיד מצומצם יותר בשלוחה, על רקע המלצה של מבקר הפנים בארגון לאחר ביקורת שערך, עד שעזבה את הארגון באוגוסט 2008, בעקבות החלטת נתיב שלא להמשיך בהעסקתה. בביקורת נמצא, כי ההחלטה על העברתה מתפקיד השליחה התקבלה על ידי ראש נתיב בדיון שיבוטים שנערך ב-10.1.08, בעוד שתגובתה של השליחה לממצאי הביקורת, ששימשו הבסיס להעברה, ניתנה רק ב-15.1.08. סיכום הדיון אינו מפרט את הנימוקים להחלטות השיבוטים שנקבעו בו. השליחה מסרה לעורכי הביקורת, כי טרם ההחלטה לא דיבר עמה איש על הכוונה להעבירה מתפקידה. מכאן, שלא ניתנה לה הזכות להשמיע את התייחסותה והשגותיה על ממצאי הביקורת ועל הכוונה להעבירה מניהול המרכז, לפני שהכוונה הפכה להחלטה.

מהמקובץ לעיל עולה, כי השתלשלות הדברים במקרים שפורטו לעיל מצביעה על כך, שהחלטות בנושא שיבוץ שליחים התקבלו בלי שהתמונה במלואה הונחה בפני מקבלי ההחלטות בנתיב. זאת ועוד, החלטות התקבלו ללא מימוש זכות הטיעון, המעוגנת בכללי הצדק הטבעי, ובכך לא אוזנו כראוי ובשקיפות האינטרסים של העובדים למול צורכי הארגון, שכן, לחלקם לא ניתנה הזדמנות להביע דעתם ואולי להביא לשינוי בכוונתה של הנהלת נתיב קודם להחלטה לגביהם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי תהליכי קבלת ההחלטות בנתיב בנוגע לניוד שליחים ממקום למקום ומתפקיד לתפקיד אינם מתועדים, אינם מלווים בהסבר ענייני, ולעתים - בלי שהשיקולים הארגוניים העומדים בבסיסם מובהרים.

ראוי, כי בכל הקשור לנושאים הקשורים בענייניהם האישיים של העובדים, נתיב יפעל בשקיפות הולמת ותוך איזון בין צורכי הארגון לבין האינטרסים של העובדים, ויקפיד על תיעוד תהליכי קבלת ההחלטות בתחומים הללו. בנוסף לכך מעיר משרד מבקר המדינה, כי נוכח העצמאות הרבה המוקנית לנתיב בכל הקשור להחלטות בעניינים אלה, עד כדי היות ראש נתיב הסמכות המחליטה והערכאה לערעור גם יחד, מול התנהלות הארגון שתוארה לעיל, ראוי כי נש"ם תגביר את פיקוחה ובקרתה על נתיב גם בכל הקשור לשיבוצם והעסקתם של השליחים.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר נתיב בינואר 2011, כי הוא מקבל את הערת הביקורת בעניין תיעוד הדיונים באופן מפורט יותר. נש"ם מסרה בהתייחסותה, כי המלצת מבקר המדינה מקובלת ותישום בהקדם.

7.3.3 הערכת שליחים

משרד מבקר המדינה בחן את אופן מילוי גיליונות ההערכה והמשוב של שליחי נתיב בשנים 2006 עד 2008. בביקורת נמצאו ליקויים משמעותיים במילוי הדוחות: משך זמן ארוך שעבר מסוף השנה ועד למילוי הדוח על ידי המעריכים הישיר והעקיף; אי-מילוי הערכה על ידי ממונה עקיף; חוסר משוב של העובד המוערך; היעדר פרטי מוערך; והיעדר המלצה על המשך שירות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי האמור לעיל פוגע באמינות ההערכה ומעקר את מטרתה. על הנהלת נתיב להקפיד על מילוי נאות ובזמן של גיליונות ההערכה והמשוב של העובדים ועל הצגתם בפני המוערכים להתייחסות.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר נתיב בינואר 2011, כי בכוונת הארגון לפעול לפיקוח ולבקרה הדוקים יותר על תהליך הערכת השליחים.

7.3.4 נוכחות שליחים

על פי "נוהל חובת רישום נוכחות לעובדים בשטח" שפרסם נתיב בדצמבר 2009 ותוקפו מ-1.2.08 וכמצוין בנוהל, "על פי הוראות התקשי"ר, חלה חובת רישום נוכחות לכל אחד מהעובדים". הנוהל מגדיר את שיטת רישום הנוכחות לשליחים, עמ"י ועמ"זים בשלוחות ובמרכזים וקובע: "חובת החתמת שערן נוכחות... חלה על כל שליח, עמ"י ועמ"ז... בשגרירויות בהן קיים שערן נוכחות

ישתמשו העובדים... בשעון הנוכחות של משרד החוץ. בשלוחות עצמאיות, ייעשה שימוש בשעוני נוכחות של השלוחות". בנוסף לזאת, מטה נתיב הודיע לכל השליחים בהודעה נפרדת (ינואר 2008) על חובת ההתמנה.

בביקורת נמצא, כי בחלק מהשלוחות לא מבצעים השליחים ועמ"י רישום נוכחות באמצעות שעון נוכחות, אלא מצהירים על שעות נוכחותם בטופס. זאת, בניגוד לעמ"זים הנדרשים לרשום את נוכחותם באמצעות שעון הנוכחות.

מחלקת משא"ן מסרה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009, כי הדפסת שעון נוכחות אינה מתבצעת בשלוחות בבאקו, בטשקנט ובסנט פטרבורג ו"המעבר להדפסת הנוכחות בשעון בטיפול". לגבי עמ"זים, מסרה האחראית במטה הארגון, כי "העובדים המקומיים מחתימים שעוני נוכחות בכל השלוחות והמרכזים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח החודשים הארוכים שעברו מאז שהוחל הנוהל, היה על הנהלת הארגון לאכוף את נושא דיווח הנוכחות. על נתיב לאכוף את הנחיות התקשי"ר ואת הנחיותיו שלו, או לחלופין, לקבע את החריגות בנהלים מאושרים.

בהתייחסות לטיטת הביקורת מסר נתיב בינואר 2011, כי ההערה מקובלת, וכי "כיום בכל שלוחות נתיב השליחים והעמ"י מחתימים שעון נוכחות".

7.3.5 הישגות של יחידים בחו"ל

סעיף 6 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הצינון), מטיל מגבלות על עובדי ציבור שסיימו את עבודתם במגמה להבטיח, כי לא ינצלו לרעה את מעמדם בשירות הציבורי, כלהלן: "הגבלה בפרישה משירות בחוץ לארץ: מי שמילא תפקיד בשירות הציבור בחוץ לארץ, לא יעשה, ללא היתר לפי חוק זה, אחד הדברים המנויים להלן בארצות שבהן מילא את תפקידו תוך שנתיים לפני שגמר אותו, אלא אם עברו שנתיים לאחר שגמר אותו, והם: (1) קבלת משרה, תפקיד או עבודה כשכיר, או שלא כשכיר אלא בדרך של התקשרות לתקופה מסוימת או בלתי מוגבלת מראש; (2) רכישת זכות בעסק או קבלה בדרך אחרת". עוד נקבע, כי רק ועדה ממונה על ידי שר המשפטים רשאית בנסיבות מסוימות להתיר לעובד לשעבר "לעשות מעשים שלפי האמור בחוק שירות הציבור היום אסורים". עברות על החוק הינן פליליות, ומבצען דינו קנס או מאסר שישה חודשים. החוק אינו מבחין בין שליחים לעמ"י, הגם שאינו מתייחס כלל לבני זוג של עובדי הציבור בחו"ל.

כבר בנובמבר 2007 כתב מבקר הפנים בנתיב לראש נתיב, כי "קיימים שליחים שבסיום עבודתם בנתיב נשארו לעבוד במקום השירות שלהם". מבקר הפנים פירט שמות של 12 שליחים ועמ"י לשעבר שנשארו לעבוד במדינות שירותם, וקבע, כי הארגון אמנם מחתים את השליחים (לא את העמ"י) על מסמך שבו הוא מיידע אותם על קיום החוק, אך "נתיב לא פעלה מעולם ליישם את החוק". במהלך הביקורת נמסר למשרד מבקר המדינה על מקרים נוספים שבהם נשארו שליחי נתיב לעבוד בחב"ם. בין המקרים הללו נמנים ראש שלוחת מינסק, שסיים את תפקידו ב-2008 ונשאר בבלרוס לעסקים פרטיים; ראש שלוחה ושליחת כספים במוסקבה ובן זוגה ששירת כעמ"י התפטרו ב-2008 ונשארו שם לעסקים; ראש שלוחת מוסקבה לשעבר סיים את תפקידו ב-2008 והתמנה כיועץ לנשיא הקונגרס העולמי ליהודים דוברי רוסית, הקשור לארגון "בני מולדת".

בביקורת נמצא, כי למעט המשך החתמה טכנית של השליחים על נספח בחוזה המפרט את ההגבלות המוטלות על עובד שסיים עבודתו, נתיב לא פעל לאכיפת המגבלות וליישום החוק גם לאחר התרעתו של מבקר הפנים. נוכח זאת, משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהמשך להמלצות משרד מבקר המדינה מ-2008 בכל הקשור לממצאים בדבר אי-קיום הוראות חוק הצינון במשרדי הממשלה⁴⁸, על נש"ם ונתיב לבחון כיצד להבטיח התחייבות חוזית חד-משמעית ומחייבת יותר מצד המועמד לעמוד במגבלות החוק, לקבוע צעדים ליישומה אם היא מופרת, ולהציאם אל הפועל בשעת הצורך. דא עקא, תופעה זו אף משדרת מסר המנוגד ליעוד נתיב, כפי שנקבע בהחלטות ממשלת ישראל. קרי, לעודד ולסייע לעליית יהודים וזכאי עלייה למדינת ישראל ולחזק את זיקתם לישראל, לציונות וליהדות.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר נתיב, כי הארגון יפעל להסדרת הנושא בשיתוף פעולה עם נש"ם. נש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה, כי תפעל ליישום המלצות הביקורת.

7.4 משרות עמ"י

7.4.1 סייגים להעסקה

נתיב העסיק בתפקידי עמ"י שתי עוזרות לראשי אזורים. בביקורת עלה, כי הן הועסקו באופן שאינו תואם את שנקבע בשות"ש.

א. עוזרת לראש אזור אוקראינה. בשות"ש נקבע: "5.1. לא יתקבל אדם לעבודה כעמ"י אם הוא או בן זוגו הגישו בקשה להיתר עבודה במדינה בה הוא שוהה, או אם אחד מהם קיבל היתר עבודה כאמור, או שאחד מהם הגיש בקשת התאזרחות באותה מדינה; הוגשו בקשות, כאמור, תוך תקופת העסקתו כעמ"י - העסקתו כעמ"י תופסק מיד.... 5.5. רכש עמ"י או בן זוגו נכסי דלא נידי בחוץ לארץ תוך תקופת העסקתו כעמ"י תופסק העסקתו מיד".

בביקורת נמצא, כי נתיב מעסיק בקייב עמ"י בשלושת רבעי משרה כעוזרת ראש אזור אוקראינה, אשר נשואה לישראלי המתגורר ועובד בחו"ל מאז 1992 ובקייב מאז 2000. מחומר הביקורת עולה, כי בן הזוג מנהל בעיר את עסקיו הפרטיים, שהם מקור פרנסתו העיקרי וברשותו שם נכסי דלא נידי. העובדת הצטרפה אליו ב-2008. מכאן, שלפי ההוראות שלעיל, לא ניתן היה להעסיק אותה מלכתחילה.

ב. עוזרת לראש אזור רוסיה. בשות"ש קיימת הבחנה בין עמ"י שהתקבל לעבודה בחו"ל לבין עמ"י שגויס בישראל ונשלח במיוחד לחו"ל לעבודתו ("עמ"י מועדף").

ככלל נקבע, כי "עמ"י - עובד מקומי ישראלי. אזור ישראלי השוהה באורח זמני בחוץ לארץ ואשר נציגות ישראל שם קיבלה אותו לעבודה במעמד של עובד מקומי ומעסיקה אותו באורח זמני ועל פי חוזה מיוחד" (ההדגשה אינה במקור). לגבי עמ"י הנשלח במיוחד מישראל, השות"ש מגדיר מפורשות את התנאים לשליחתו: "3.1 כשלא ניתן לגייס בחוץ לארץ עובדים מתאימים, כגון: מאבטחים, בעלי מקצועות טכניים, עובדי מחשב, עובדי צופן, משפטנים, תפקידים ברמת סיווג גבוהה, או בתפקידים המחליפים שליח, ניתן יהיה להעסיק עמ"י מועדף; 3.2 עמ"י מועדף יועסק

48 מבקר המדינה, דוח שנתי 58 (2008), "חוק שירות הציבור - הגבלות לאחר פרישה (חוק הצינון)", עמ' 41-72.

במדינות הבאות: אמריקה לטינית, אסיה ובערים מסוימות שבהם לא ניתן לגייס כאמור בסעיף הקודם; 3.3 ככלל, עמ"י מועדף יגויס בישראל".

בביקורת נמצא, כי עוזרת ראש אזור רוסיה, במעמד עמ"י, המתגוררת דרך קבע בישראל, גויסה בישראל ונשלחה לרוסיה במיוחד למלא את התפקיד. הממונה על משא"ן מסרה למשרד מבקר המדינה, כי המחלקה עליה היא אחראית לא הייתה מעורבת בתהליך הבחירה של שתי עוזרות ראשי האזורים, וכי לגבי עוזרת ראש אזור רוסיה, ראש האזור קיבלה המלצה עליה מעובדת השגרירות במוסקבה, אולם בשל העובדה שטרם נסעה לשם, היא רואיינה על ידי עובדי נתיב בארץ. נתיב לא המציא למשרד מבקר המדינה את ההמלצה עבור העובדת. בטופס סיכום הריאיון שלה מצוין, כי פנתה בעצמה. לא נמצא שנתיב ניסה למצוא עמ"י מתאים למשרה זו מקרב קהל בני או בנות הזוג של עובדי הנציגות במוסקבה, כנדרש בשות"ש, בטרם שבחר לגייס עובדת בארץ או שמועמדים נוספים רואיינו לתפקיד האמור, ולא נמצאו סימוכין המבהירים מה יתרונה לביצועו ומדוע נבחרה. זאת בפרט נוכח העובדה שלפי קורות החיים שהגישה, הייתה ללא ניסיון תעסוקתי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גיוס העובדת בישראל לתפקיד עוזרת ראש אזור רוסיה היה בפועל גיוס "עמ"י מועדף", ועקף את הוראות השות"ש לגבי התנאים המותרים לגיוס עמ"י בארץ.

7.4.2 אזורות כפולה

בשות"ש קיימת התייחסות לגבי אזורות של עמ"י: "ככלל, אין להעסיק אדם שהוא בעל אזורות כפולה כעמ"י".

הוועדה הבין-משרדית לשכר ותנאי שירות בחוץ לארץ בראשות הממונה על השכר במשרד האוצר הבהירה בישיבתה מאוקטובר 2009 בנושא עמ"י בעל אזורות כפולה: "אישור העסקת עמ"י כאמור [בעל אזורות כפולה] מותנה בתנאים מצטברים אלה: א. אישור בדיקה ביטחונית; ב. אישור המשרד; ג. אישור ועדת ההיתרים במשרד החוץ. בהתקיים כל האמור לעיל ניתן להביא לועדה לאישור חריג".

בביקורת עלה, כי בנתיב הועסקו עמ"י בעלי אזורות כפולה, בלי לקבל את אישור ועדת ההיתרים. להלן שני מקרים:

א. אשת שליח במעמד עמ"י שהיא גם מנהלת מרכז התרבות שם היא בעלת אזורות כפולה. הממונה על משא"ן של נתיב מסרה למשרד מבקר המדינה (11.1.10), כי "כל מועמד בטרם הגיעו לראיון ראשוני ממלא טופס שאלון למועמד בו עליהם לציין אזורות נוספת (במידה וקיימת). בשאלון של [העובדת] מצוינת אזורותה הישראלית בלבד".

ב. עוזרת לראש אזור אוקראינה שהחלה בעבודתה בינואר 2008 נשאה אזורות כפולה. בעקבות פנייה של משה"ח לעניין היותה בעלת אזורות כפולה הופסקה העסקתה לאחר חמישה חודשים.

הממונה על משא"ן מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2010 רשימה ובה חמישה בני ובנות זוג של שליחים העתידים לצאת לשליחות בקיץ 2010 במעמד עמ"י הנושאים אזורות כפולה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על נתיב להקפיד על קיום הוראות המדינה בנושא עובדים בעלי אזורות כפולה, ולהימנע מהעסקה כזו, אלא באישור הגופים המוסמכים.

7.5 משרות פטורות ממכרז

עיקר מטרתו של חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"א-1951, הוא להבטיח שקבלת עובדים למדינה תיעשה ללא משוא פנים, על פי כישוריו האישיים של המועמד והתאמתם לדרישות המדינה וניתוק הליך הבחירה משיקולים לא ענייניים ומהקשרים זרים. ב-2006 חזרה נש"ם והבחירה לכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, כי "דרך המלך" להשגת תכלית החוק [שירות המדינה] היא המכרז⁴⁹.

נכון לתקופת הביקורת (ב-2009 ועד מרץ 2010) היו במטה הארגון ארבע משרות פטורות ממכרז. בעקבות פניית משרד מבקר המדינה לנש"ם להבהרת הסיבות לפטור שניתן למשרות המטה, הודיעה ראש נתיב בדצמבר 2009 לנש"ם, כי "בשלב זה, אנו לא רואים צורך לפנות לוועדת השירות, כדי לפטור משרות ממכרז". בכך לא נמצאו עוד בשלהי תקופת הביקורת משרות מטה בנתיב הפטורות מחובת המכרז הפומבי.

כאמור לעיל, משרות שליחי נתיב בחו"ל פטורות ממכרז על פי החלטת הממשלה מ-2004. מאז לא נבחן הצורך בהמשך הפטור, חרף השינויים שחלו ביעוד ובתפקידי נתיב בעקבות החלטות הממשלה מיולי 2007 וממרץ 2009, על אף השינויים שהתחוללו בשטח לפי בקשת נתיב לשינוי ארגוני מדצמבר 2009, ולמרות נקודות התורפה שעליהן הצביעו בנתיב בגיוס שליחים מתאימים כמפורט לעיל.

בביקורת עלה, כאמור, כי לפחות במקרה אחד התנתה נש"ם ב-2008 את בחירתה של שליחה בכירה בקיומו של הליך דמוי מכרז פומבי ופרסום בציבור של הדרישות למשרה המסוימת. זאת חרף הפטור הקיים רשמית למשרות כאלה. מכאן, שנש"ם עצמה מצאה לנכון שלא להחיל על כל משרות השליחים את הפטור הגורף.

נוכח האמור לעיל ונוכח הצעדים שנעשו לאחרונה להגברת הפיקוח על תהליך המיון והבחירה של השליחים, מול החשיבות שרואים המחוקק ונש"ם בשקיפות ציבורית מלאה ככל האפשר בדרך של קיום מכרזים פומביים, ממליץ משרד מבקר המדינה לנתיב ולנש"ם לבחון האם קיימת עדיין הצדקה להמשיך בהליך החריג של מתן פטור ממכרז פומבי לאיש משרות שליחים בנתיב.

7.6 שינויים ארגוניים

בביקורת עלה, כי מאז 2007 עבר נתיב שינויים ארגוניים רבים בארץ ובחו"ל, חלקם מקיפים ומהותיים, ובהם יצירת משרות, ביטול משרות, שינוי הגדרת תפקידים ושינויים בהיקף משרות. כל זאת, בלי שהשינויים - שחלקם היו בבחינת חזרה משינוי קודם - לוו בתהליך לניתוח עיסוקים כלשהו או בעבודת מטה לבחינת מועילותם של השינויים. בשני מקרים נמצא, כי החלטות על ביצוע בחינה כזו לא מומשו: החלטת ממשלה מ-22.7.07 על בחינת המערכת הקונסולרית⁵⁰

49 נש"ם, האגף הבכיר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, "תכנון כוח אדם במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בראי פרישת עובדים עתידית לגמלאות", 18.6.06, נספח ב', "כללים ונהלים להעסקת עובד כ'ממלא מקום' במשרה פנויה".

50 ראו לעיל: פסקה 5.4.2, "עבודה מול משרד הפנים".

והחלטה משותפת של נתיב ונש"ם מ-12.5.08 לבצע בדיקה בסיוע מהנדס ייצור מנש"ם. להלן דוגמאות מייצגות:

א. מבקר פנים. משרת מבקר הפנים הוגדלה ב-2007 מ-50% משרה ל-100% משרה ושבה והורדה ב-2010 ל-50% משרה (ראו הרחבה בנושא מבקר הפנים בהמשך).

ב. משרות בחו"ל. ביולי 2007 הגדירה נש"ם את תיאורי התפקידים של עובדי נתיב בחו"ל. על פי נש"ם, תיאור התפקיד "אמור לתאר בצורה מדויקת וברורה את המשימות במשרה". באוגוסט 2008 הגדיר נתיב תפקידים וסמכויות של בעלי תפקידים בחו"ל שהוסיפו או שינו מהגדרות נש"ם. ביוני 2009 נקבעו מחדש הגדרות תפקיד ונעשתה חלוקת אחריות חדשה לעובדי נתיב באזור רוסיה-בלרוס. ראש אזור רוסיה מסרה לעורכי הביקורת באוגוסט 2009, כי טרם החלוקה מחדש לא נעשה ניתוח עיסוקים בשלוחה. באוקטובר 2009 נקבעו מחדש התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של בעלי תפקידים בחו"ל.

ג. ממונה קשרי חוץ (להלן - קש"ח). באפריל 2007 פרסם נתיב מכרז פנימי למשרת ממונה קש"ח. עובד נתיב הגיש מועמדותו ומרכזת כוח אדם הודיעה לראש נתיב, כי "ניתן למנותו ללא הליך נוסף". שבועיים לאחר מכן פנתה ראש נתיב לנש"ם בבקשה לבטל את המכרז הפנימי בנימוק שייתכנו שינויים במבנה נתיב עקב המלצות אפשריות של הוועדה הבין-משרדית להרחבת פעילות נתיב שפעלה באותם הימים, ועקב כוונת נתיב לערוך שינויי מבנה. נש"ם הקפידה את המכרז כמבוקש, ובינואר 2008 ביטלה אותו סופית, לאחר שנתיב ביטל את התפקיד במבנה הארגוני החדש. אולם, באמצע מאי 2008 סוכם בין ראש נתיב למשנה לנציב שירות המדינה, כי "כחלק מהתפיסה האסטרטגית החדשה של נתיב לפעילות 'עם הפנים החוצה'... יש צורך מיידי באיוש תקן אחראי על קשרי החוץ של נתיב. ההצעה היא להמיר תקן 'ממונה קש"ם' לטובת תפקיד זה" (ההדגשה לא במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מעבר למהפכים החוזרים ונשנים בהחלטות לגבי המשרה, ההנמקה שהציגה ראש נתיב לצורך ביטול המכרז אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שבאותם הימים ממש ערך נתיב מכרזים פנימיים לארבע משרות נוספות, שעל פי אותו הנימוק היה אמור להיות ספק גם לגבי עתידן, אך לא ביקש לעצור.

ד. שינויי מבנה. 2010 על פי הממונה על משא"ן בנתיב, בפברואר 2010 אישרה נש"ם שינויי מבנה מקיפים בארגון, שכללו, בין השאר: המרות משרות, שינויי כפיפות, הרחבות בהיקף משרה, שינוי בתוארי משרה ועדכון תחומי אחריות. בביקורת לא נמצא, כי נש"ם ערכה בחינה של העיסוקים הרלוונטיים לשינויים בטרם שאישרה אותם.

I

לדעת משרד מבקר המדינה, המצב שבו מבוצעים בארגון שינויים ארגוניים תכופים, חלקם מקיפים, ללא בחינה כוללת של עיסוקים, תהליכי עבודה ויחסי גומלין פנים-ארגוניים, אינו ראוי, שכן אין הוא מציב בידי הארגון כלי לבחון את מועילותם ויעילותם של השינויים הללו להשגת יעדי הארגון. הדבר נכון במיוחד שעה שהארגון מצוי בתהליך התרחבות לתחומי פעילות חדשים, ומוטלות עליו זה שנים אחדות משימות חדשות.

נוכח מצב זה ונוכח ממצאי הביקורת ממליץ משרד מבקר המדינה, כי נש"ם ונתיב יערכו ניתוח מקצועי מקיף של כלל עיסוקי העובדים ותהליכי העבודה במחלקות המטה ובשלוחות בחו"ל, כדי לוודא, כי המבנה הארגוני, עיסוקי העובדים ותהליכי העבודה עונים באופן מיטבי על יעדי הארגון או שיש לבצע בהם התאמות כדי להגיע לכך.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסרה נש"ם בינואר 2011, כי "מדובר בארגון קטן יחסית שחלק ממשמיותו שונו ע"י הדרג המדיני והיה צורך להתאים את המבנה הארגוני למשימות. לאחרונה, מסיבות שונות, נתגלו קשיים בהשגת היעד המרכזי של הארגון והוא העלאת כמה שיותר יהודים ארצה ולכן באופן טבעי הארגון חיפש פתרונות ארגוניים שיאפשרו לו להתארגן יותר טוב. לאור האמור לעיל נש"ם ראתה צורך במתן אישורים הכרחיים לביצוע השינויים שהיו מצומצמים יחסית... לדעת נש"ם אין צורך בביצוע בחינה כוללת".

לדעת משרד מבקר המדינה, הטלת משימות חדשות על הארגון בצמידות לקשיים בהשגת יעד מרכזי, מגבירה עוד יותר את החיוניות בצורך לבחון באופן כולל ומקיף האם השינויים התכופים שפירטה הביקורת לעיל - מהם כאלו שחזרו בהם משינויים קודמים - עונים אכן הן למשימות החדשות, והן לקשיים שהתגלעו ושמונעים, לגישת נש"ם, מהארגון למלא את ייעודו המרכזי.

I

משרד מבקר המדינה מעיר, כי סך כל הליקויים בתחומים הנתונים לאחריות נש"ם שהתגלו במהלך הביקורת ושביטוייהם שזורים בפרקי הביקורת מצביע על כך שהנציבות לא פעלה כמתחייב מייעודה לשמש "שומר הסף", האמון על הפיקוח והבקרה מול הארגון. מצב זה מחייב הידוק ושיפור הפיקוח מצד נש"ם על ארגון נתיב בתחומים שהנציבות מופקדת עליהם. על נש"ם לבחון את הדרכים לכך ולפעול ליישומם.

8. התנהלות הארגון

8.1 תקציב

משרד מבקר המדינה בחן את תקציב נתיב לתקופה שבין 2006 ל-2009. בבחינה בלטה מגמת הגידול התקציבי השנתי של נתיב בשנים 2006 עד 2009. להלן לוח ובו ריכוז נתוני תקציב נתיב, השינויים בו וביצועו (נתוני משרד האוצר - באלפי ש"ח):

שנת הכספים	בסיס התקציב	התקציב על שינויי (ס"ה הוצאה)	ביצוע התקציב על שינויי (ניצול)	יתרת התחייבויות + ביצוע בדרך	ביצוע ביחס לתקציב על שינויי + יתרת התחייבויות
1999	54,493	60,111	55,709		92.6%
2000	60,008	63,583	51,336		80.7%
2001	56,686	68,598	65,944		96.1%
2002	54,353	65,612	52,232		79.6%
2003	62,123	58,593	49,662		84.8%
2004	43,173	48,621	27,259		56.1%
2005	37,224	38,751	30,584		78.9%
2006	34,664	41,576	40,038	2,488	102.3%
2007	32,595	57,203	45,132	10,441	97.1%
2008	55,651	76,613	52,604	22,081	97.5%
2009	48,502	*83,554	61,530	*20,853	98.6%

* על פי נתוני נתיב מ-17.1.10

כמצוין בטבלה, תקציב הארגון ל-2009 הסתכם בכ-83.5 מיליון ש"ח, והוא כלל עלות שכר של כ-25 מיליון ש"ח בשנה, כ-51.1 מיליון ש"ח לאמרכלות ופעולות בארץ ובחו"ל וכ-10 מיליון ש"ח לפרויקטי מחשוב והקלדה.

בקשות נתיב לתוספת תקציב עבור 2009 החלו מספר חודשים לפני תחילת שנת התקציב - באוגוסט 2008. ראש נתיב פנתה ב-5.8.08 למזכיר הממשלה ולראש אגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה לתוספת תקציב לנתיב לשנת העבודה 2009. לדבריה, התוספת התקציבית המבוקשת מתבססת על ההוצאות השוטפות הלכה למעשה ועל ההוצאות הנדרשות להרחבת הפעילות ולהעמקתה. על פי מכתבה, בסיס התקציב ב-2008 עמד על כ-55.7 מיליון ש"ח, ולבסיס זה נדרשת תוספת של 10 מיליון ש"ח עבור ההוצאות השוטפות הקיימות (בעיקר קשיחות), ו-15 מיליון ש"ח נוספים נדרשים, כאמור, להרחבת הפעילות ולהעמקתה. ראש נתיב ביקשה שבסיס התקציב הנדרש ל-2009 יעמוד על 80.7 מיליון ש"ח, וכמו כן ביקשה פטור מקיצוצים רוחביים.

בספטמבר 2008 סיכמו נציגי אגף התקציבים ותקציבנית נתיב, כי תקציב נתיב ל-2009 יעמוד על כ-50.4 מיליון ש"ח. בסיכום צוין, כי הוא מהווה מענה מוסכם (בין האוצר לנתיב) לבסיס התקציב של נתיב ל-2009.

במסמך נתיב מינואר 2009 תואר השינוי בתקציב בשנים 2002 ואילך באופן הבא: "בין השנים 2002 - 2006 חלו קיצוצים מרחיקי לכת על נתיב, ומכאן צומצמה פעילותו ומצבת כוח האדם שלרשותו". במסמך מתוארת ירידת התקציב באופן עקבי בין השנים 2002 ו-2007, שבה הספיק בסיס התקציב לפעילות חצי שנחית בלבד. ב-2007 קיבל נתיב "תוספת חד-פעמית לתקציב בסך 22 מיליון ש"ח, למימון ההוצאות השוטפות עד סוף השנה. תוספת זו לא נכללה בבסיס התקציב".

בנוגע לתקציב 2008 צוין, כי בסיס התקציב הוא 60 מיליון ש"ח ולאחר קיצוצים רוחביים יעמוד על 55.6 מיליון ש"ח.

על פי אותו מסמך, "שנת 2008 עמדה בסימן התחדשות פעילות נתיב - שונו דפוסי הפעולה לצורך הרחבת והעמקת הפעילות, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, במטרה לייעל ולמקד את הפעילויות בהתאם ליעדי נתיב". אשר ל-2009 צוין, כי "כדי לבסס פעילויות אלה ולהרחיבן לגרמניה ולמוקדי פעילות בבריה"מ לשעבר, וכן לפתח תכניות חדשות (מיפוי, קהילות ו'נתיב אישי') יש לאשר תוספת לבסיס תקציב נתיב בסך 15 מיליון ש"ח".

כאמור לעיל, ב-1.3.09 החליטה הממשלה להרחיב את פעילותו של נתיב בתחומי החינוך היהודי-ציוני ועידוד העלייה, ואישרה "הצעה להחלטה" שגובשה באחריות מזכיר הממשלה בשיתוף, בין השאר, של נתיב, הסוכנות היהודית ומשרד האוצר. בהצעה תוקצבו לנתיב פעילויות מוגדרות במסגרת הרחבת הפעילות הזו בסכום כולל של 7.7 מיליון ש"ח, כלהלן: 2.5 מיליון ש"ח למיתוג מדינת ישראל, 200,000 ש"ח להרחבת מערך האולפנים, מיליון ש"ח לפעילות נתיב צעיר/צופים, 1 מיליון ש"ח לנושא מנהיגות צעירה ונחשונים ו-3 מיליון ש"ח לגיוס תלמידי נעל"ה.

במרץ 2009 ציינה ראש נתיב בפורום עדכון מטה נתיב, כי "על בסיס החלטת הממשלה מתבצעת חשיבה מחודשת לצורך הרחבת תכנית העבודה [ההדגשה אינה במקור]". בתחילת מאי 2009 הגישה מחלקת תכנון ותקציבים (להלן - תו"ת) בנתיב תכנון להרחבת תכנית העבודה, שהתבססה על תוספת התקציב האמורה. משרד מבקר המדינה העלה, כי מתוך סכום של 7.7 מיליון ש"ח שנועד לעדכון ולהרחבת תכנית העבודה, צוין בטבלה ובמכתב מפורט המהווים חלק מן התכנית, כי טרם הסתיים הטיפול בנושאים שעלותם בתכנית העבודה מסתכמת בכ-5.6 מיליון ש"ח (ההדגשה אינה במקור), להלן הפירוט:

א. לגבי נושא "שגרירים", בעלות של 960,000 ש"ח צוין, כי יש להגיש רציונל ומתודולוגיה לעבודה.

ב. לגבי נושא תשורות (כחלק מנושא המיתוג) - באחריות תחום פיתוח להעביר תכנית מעודכנת בסך כולל של 500,000 ש"ח.

ג. לגבי נושא של ערבי תרבות במרכז מוסקבה צוין, כי תוקצב סכום של 50,000 ש"ח ויש לבדוק צרכים בפועל, ובבדיקה של מחלקת תו"ת עם ראש האזור וראש השלוחה טרם התגבשה תכנית מלאה.

ד. לגבי ההמלצה לתוספת נציגים (אומנים ולהקות) בעלות של 200,000 ש"ח, צוין, כי הנושא תוקצב ויש לבדוק צרכים בפועל.

ה. לגבי תגבור נסיעות של השליח האחראי לנושאי תרבות בשלוחת מוסקבה בסכום של 40,000 ש"ח צוין, כי בבדיקה של מחלקת תו"ת מול השטח טרם הועברה תכנית מסודרת.

ו. בנושא שיפורים טכנולוגיים בעלות של 250,000 ש"ח צוין שהנושא "תוקצב, יש לבדוק צרכים בפועל".

ז. בנושא חינוך - הכשרת מורים ורענון חומרי עזר לאולפנים בעלות של 50,000 ש"ח שוב צוין, כי "תוקצב, יש לבדוק צרכים בפועל".

ח. בנושא העיקרי בסכום של 3 מיליון ש"ח - גיוס תלמידי נעל"ה, צוין, כי הנושא טרם תוקצב וממתנים לעדכונים מתחום פיתוח בנושא.

מהאמור לעיל עולה, כי בחינת התכנית להרחבה בפעילות נתיב נעשתה בדיעבד, רק לאחר שאושרה בהחלטת הממשלה לעיל ממרץ 2009. בביקורת לא נמצא, כי קודם שהועלתה לאישור הממשלה לוותה "ההצעה להחלטה" בבחינת צרכים תקציביים לגבי כל אחד מסעיפי ההוצאה התקציבית ובבחינת היכולת לממש את התכנית במסגרת ת"ע של נתיב ל-2009.

בביקורת נמצא, כי רמ"ח תו"ת בנתיב שוחחה ב-4.3.09 (ערב הקמת הממשלה ה-32) עם העוזר של חבר הכנסת סטס מיסד'ניקוב ממפלגת "ישראל ביתנו", ומסרה לו את "דרישותינו התקציביות שיש להעלות במסגרת ההסכמים הקואליציוניים: 1. בסיס תקציב נתיב - יש לעגן את בסיס תקציב נתיב מ-50.4 מיליון ש"ח למינימום 70-75 מיליון ש"ח עבור העמקת הפעילות וביסוסה בשטח". בהסכם לכינון הממשלה ה-32 (סעיף 67) שנחתם ב-15.3.09 נקבע, כי "לנתיב-לשכת הקשר תינתן תוספת חד-פעמית של 75 מיליון ש"ח".

בסוף מאי 2009 סיכמו נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ורמ"ח תו"ת של נתיב את תוספות התקציב לנתיב. בסיכום צוין, כי בסיס הצעת התקציב לנתיב ל-2009 לאחר קיצוצים רוחביים עומד על 48.502 מיליון ש"ח ול-49.129 מיליון ש"ח. כמו כן צוין, כי "במסגרת ההסכם הקואליציוני בין סיעת 'ישראל ביתנו' לכנסת הנוכחית, להלן תוספות תקציב לנתיב בסך 75 מיליון ש"ח שתתווסף לתקציב נתיב כלהלן: **לבסיס תקציב נתיב מ-2009 עד ל-2014** - 10 מיליון ש"ח. **תוספת חד-פעמית ל-2010** - 15 מיליון ש"ח. בהתאם להחלטת הממשלה מספר 4529 מיום 1.3.2009, להרחבת הפעילות בתחום החינוך היהודי-ציוני וכן לחיזוק תדמיתה של מדינת ישראל, תתווסף תוספת **חד-פעמית נוספת** לתקציב נתיב בסך 7.7 מיליון ש"ח" (ההדגשות במקור).

רמ"ח תו"ת מסרה לעורכי הביקורת ביוני 2009, כי בכל שנה מ-2003 קוצץ בסיס התקציב, ובמקביל נוספו כספים בשיעור דומה באופן חד-פעמי שמימנו את פעילות הארגון בהיקף דומה. לדבריה, דבר זה מצביע על כך שבסיס התקציב של נתיב לא הוסדר ולא הותאם לפעילותו. עד 2007 התוספות היו חד-פעמיות, ומ-2008 נוסף הסכום הנדרש לקיום רמת פעילות דומה לבסיס התקציב. עוד הסבירה רמ"ח תו"ת, כי בכל שנה תכנית העבודה נבנית על בסיס פעילות בהיקף של 75 מיליון ש"ח, ואם בסיס התקציב יצר פער - ההנחה הייתה שיינתנו תוספות במהלך השנה, תוך קביעה מראש אילו פעילויות לא יצאו לפועל אם התוספת לא תינתן. עוד מסרה, כי "בהסכם הקואליציוני של 2009 נפלה טעות - נתיב ביקש מ[ח"כ אביגדור] ליברמן בהתחלה להוסיף לבסיס התקציב 25 מיליון ש"ח לשנה כדי לבסס אחת ולתמיד תקציב שנתי של 75 מיליון ש"ח שהוא האומדן השנתי לצורך הפעילות. [ח"כ אביגדור] ליברמן עדכן את ראש נתיב שלא הצליח להגיע לכך ובהסכם הקואליציוני ניתן להגיע רק לתוספת לבסיס של 10 מיליון ש"ח ועוד 15 מיליון ש"ח חד-פעמי, כך שסך הכל יעמוד על 75 מיליון ש"ח ל-2009. הכל עבר דרך ראש הארגון. מישהו בדרך התבלבל והפך את זה לתוספת חד-פעמית של 75 מיליון ש"ח כפי שכתוב בהסכם הקואליציוני".

רכז ביטחון באגף התקציבים במשרד האוצר מסר לעורכי הביקורת בספטמבר 2009 "על הקשיים בהפחתת תקציבי נתיב נוכח מעורבות שאינה מקצועית-תקציבית בקביעתם". מעורבות כזו עמדה בבסיס הבקשות לתוספת תקציב של נתיב במסגרת המשא ומתן הקואליציוני מול "ישראל ביתנו", שנתיב ופועלו נמצא גבוה בסדר העדיפויות שלהם. כך תקציב נתיב באמצעות ההסכם הקואליציוני גדל ב-75 מיליון ש"ח".

השתלשלות העניינים המתוארת לעיל ממחישה לדעת מבקר המדינה, כי תקציב נתיב נקבע לכאורה, שלא על בסיס תהליך קבלת החלטות סדור וענייני כנדרש. זאת, ללא מתן דין וחשבון מצד אגף התקציבים במשרד האוצר למקבלי ההחלטות בדבר הסכום החיוני לפעילות הארגון.

דוגמה לחוסר הביסוס בהתוויית תקציב נתיב עלתה ממכתב חשב נתיב מנובמבר 2009 לסגן ראש נתיב המשמש גם כיו"ר ועדת המכרזים בנושא ועדת המכרזים בנתיב. על פי המכתב, "**לצד הרב מתרחבים המקרים שבהם אנו מאשרים בועדת המכרזים התקשרויות אך ההזמנה (=ההתחייבות) נרשמת על סכום אחר**" [ההדגשה והסוגריים במקור]. באם נרשום ההזמנה בדיוק לפי אישור ועדת המכרזים - לא נזדקק לחלק גדול מההתחייבויות!". חשב נתיב ציין שתי דוגמאות: באחת מהן אושרה התחייבות על סך 210,000 ש"ח וההזמנה יצאה על סך 174,100 ש"ח ובשנייה אושר חוזה לשנה על סך 414,000 ש"ח וההזמנה יצאה על סך 247,000 ש"ח. לדבריו "**ביצוע קודם להתחייבויות**" [ההדגשה לא במקור]. איך ייתכן שלא נפיק הזמנות בהתאם למה שהוועדה אישרה - אבל נרשום מלא התחייבויות אחרות - שבעצם מיותרות - אם היינו רושמים ועובדים נכון. לאישור הכספי בועדת המכרזים אין משמעות - אם ההזמנות יוצאות בסכומים שונים לגמרי. עשרות דוגמאות נוספות בשולחני. אינני מסכים לחתום על הזמנות בסכום שונה מאישור הוועדה. יש לקחת זאת בחשבון לפני אישור הוועדה. **אין שום סיבה בעולם לנהוג כך. במיוחד שיש עשרה מיליון ש"ח שלא בצענו**" [ההדגשה במקור].

בהתייחסות לטיטת הביקורת מסר נתיב בינואר 2011, כי חשב המשרד ביקש להוציא הזמנות לכל תקופת ההתקשרות, גם אם מדובר בהתחייבות מעבר לשנת התקציב, וכי שינוי זה בוצע בהדרגה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מדוגמה זו שלעיל עולה, כי מערכת ההתקשרויות של נתיב אינה מתנהלת בצורה תקינה.

שליחה של הארגון ברוסיה מסרה לעורכי הביקורת בספטמבר 2009 בנוגע לנושא התקציב, כי ראש נתיב ציינה בפניה "שהיא לא רוצה שיישאר כסף בקופה" (בסוף 2009). כך, לדוגמה, ציינה בנושא הרחבת הפעילות, כי נתיב נוהג לארגן דוכן ביריד ספרים במוסקבה. ב-2007 נשכר שטח של כ-30 מ"ר; ב-2008 כ-20 מ"ר; וב-2009 כ-100 מ"ר. כמו כן ציינה, כי נוהג לדווח בנוגע להשתתפות קהל בערבי תרבות במרכז במוסקבה על מספר הגדול פי שלושה מכפי שהיו בפועל - באירוע שהיו בו 50 אנשים דווח על השתתפות של כ-150 איש. בהתייחסות לטיטת הביקורת מסר נתיב בינואר 2011, כי הוא "רואה בחומרה דיווחים כוזבים מהשטח למטה, דיווחים שלא משקפים את המציאות, דבר שמונע מהנהלת המשרד [נתיב] להסיק מסקנות אמיתיות על אודות פעילות זו או אחרת".

מהאמור לעיל עולים פגמים משמעותיים בתכנון התקציב ובגיבוש תכנית העבודה הנגזרת מן התקציב. נתיב לא ערך בדיקת צרכים החיוניים לפעולתו, ולא ערך ניתוח יעילות לפעולותיו או מדידה כלשהי למועילותו, ולא קיים הליך סדור של גיבוש צרכים כבסיס לדרישת תקציב. תחת זאת - כדברי ראש נתיב לעיל - אישור הגדלת התקציב הוביל להתנעת תהליך חשיבה כיצד לממש את התקציב על ידי הגדלת פעילויות הארגון. נוסף על כך, הארגון לא נתן דין וחשבון לעצמו ולגופים המפקחים עליו בנוגע לנחיצות פעילויות כאלה או אחרות, ומה יתרונן של פעולות אלה.

משרד מבקר המדינה מוסיף, כי נדרשת בחינה ומדידה כדי להצדיק את הסכומים הניכרים, הגדלים משנה לשנה, המופנים באמצעות תקציב הארגון למימון פעולותיו. ראוי, כי נתיב יקבע מראש את צרכיו כבסיס לקבלת החלטות על שינויים בתקציבו.

8.2 הביקורת הפנימית

א. בחוק הביקורת הפנימית נקבע, כי "בכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי"⁵¹. בנתיב אושרה לממונה על הביקורת הפנימית (להלן - מבקר הפנים) משרה בהיקף של 50% עד לחודש יוני 2007, מועד שבו הוגדלה המשרה לכלל משרה מלאה. בתקופה שבין אוקטובר 2004 לאוגוסט 2008 אוישה המשרה בידי עובד הארגון.

ראש נתיב קבעה בסמוך לכניסתה לתפקיד במאי 2007, כי "קיים צורך ממשי ומיידי בהגדלת אחוזי המשרה ל-100%, כדי לקיים ביקורת בארץ ובחו"ל ולעקוב אחר תיקון הליקויים כמחויב". באותו חודש ביקשו מרכזת כוח האדם בנתיב, וסגן ראש הארגון למנהל ומשאבי אנוש, מר אריה רמות, מסגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, הגב' אילה אשרי-גונן, להגדיל את היקף המשרה לכלל משרה מלאה, משום ש"בכוונת ראש נתיב להרחיב את התפקידים המוטלים על המבקר כעת, כמו גם להרחיב את היקף ותכיפות הביקורת הפנימית שנעשית בנתיב, הן במטה והן בשטח", וכן להעלות את מתח דרגותיה. מבקר הפנים גרס, כי "תכנית הביקורת במתכונתה הנוכחית אינה מאפשרת למבקר לכסות את הפעילויות המתבצעות... חיוני להגדיל את היקף המשרה ל-100%. תפיסה זו היא על דעת ראש נתיב". נימוקי מבקר הפנים להגדלת משרתו הועברו לנש"ם. המשנה לנציב שירות המדינה אישר ביוני 2007 את הגדלת היקף המשרה, וכעשרה חודשים מאוחר יותר גם את שדרוג מתח הדרגות של משרת מבקר הפנים.

דא עקא, בקיץ 2008 נתיב ונש"ם אישרו למבקר הפנים חופשה ללא תשלום (חל"ת) למשך שנה, לתקופה שבין 1.8.08 ל-31.7.09, ובפועל יצא מבקר הפנים לחל"ת ב-1.9.08. בביקורת נמצא, כי במהלך החופשה לא אויש התפקיד ולמבקר הפנים לא נקבע ממלא מקום.

במהלך הביקורת הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לב ראש נתיב לבעייתיות הכרוכה באי-איוש המשרה של מבקר הפנים בארגון. ראש נתיב השיבה ביולי 2009, כי "בכוונת הארגון לאייש משרה זו בהקדם האפשרי". לקראת סוף יוני 2009 ביקש מבקר הפנים להאריך את חופשתו. אף שנש"ם הבהירה לנתיב באוגוסט 2009, כי "קיימת חשיבות רבה לאיוש משרת מבקר ובוודאי בארגון כנתיב", האריכה נש"ם את חופשת מבקר הפנים בשלושה חודשים נוספים, עד לסוף נובמבר 2009, "כדי לאפשר לך התארגנות וקבלת החלטה... האם בכוונתך לחזור לעבודה".

51 חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, סעיף 2(א).

ביוני 2009 החלו בנתיב לחפש מועמד לתפקיד מבקר הפנים, אך בהיקף מצומצם של 50% משרה. הממונה על משאבי אנוש בנתיב כתבה בינואר 2010 לסגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, כי "לאחר קבלת הודעת ההתפטרות של מבקר הפנים היוצא של נתיב, נבחנה סוגיית היקף משרת מבקר הפנים. ההחלטה הייתה להשיבה להיקפה המקורי. ... בתקופה בה פנינו בבקשה להרחבת היקף המשרה, הוטלו על נושא משרה זו משימות נוספות בשל מחסור בכ"א מתאים בארגון. כעת מצבנו שונה... על כן אנו משיבים את היקף משרת המבקר להיקפה המקורי - 50%".

לדעת מבקר המדינה, האמור במכתבה הנ"ל של הממונה על משאבי האנוש אינו מתיישב עם הנימוקים שהוצגו ב-2007 על ידי הנהלת נתיב להגדלת היקף המשרה למשרה מלאה, כמפורט לעיל, ושהיו כולם בתחום הרחבת פעילותה של הביקורת הפנימית בלבד. המועד המאוחר אותו הציגה הממונה על משאבי אנוש לנש"ם כמועד שבו הוחלט על הקטנת המשרה אינו תואם את ממצאי הביקורת, ולפיהם החיפוש אחר מועמד למשרת מבקר הפנים בהיקף של 50% החל כבר בסוף חודש יוני 2009, שעה שהודעת המבקר היוצא על כוונתו לסיים את עבודתו בנתיב ניתנה רק באוקטובר 2009.

סגנית הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, הגב' אילה אשרי-גונן, מסרה לעורכי הביקורת, בינואר 2010, כי רק מפניית עורכי הביקורת אליה ימים ספורים קודם למדה "שיצאו למרכז להיקף משרה נמוך יותר וכי אין ברשותה תכתובת בנדון". אולם באותו המועד היא גם מסרה שהיא עצמה אישרה בנובמבר 2009 את תיאור המשרה לפרסומה בציבור, כאמור, בהיקף של חצי משרה.

בביקורת נמצא, כי הקטנת היקף המשרה נעשתה בלי שניתנה הדעת בנתיב ובנש"ם למשמעויות הקטנת המשרה ולהשלכותיה על ביצוע תפקיד מבקר הפנים. זאת במיוחד נוכח עמדת ראש נתיב ש"קיים צורך ממשי ומיידי בהגדלת אחוזי המשרה ל-100%, כדי לקיים ביקורת בארץ ובחו"ל ולעקוב אחר תיקון הליקויים כמחויב".

בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסרה נש"ם, כי "בעבר כאשר שונה היקף המשרה למשרה מלאה, זה נבע מכך שהוטלו על המבקר משימות נוספות על המבקר לאו דווקא בתחומי ע"י ר' נתיב", וכי לאור היות היחידה קטנה יחסית, היקף של חצי משרה הולם את "הצרכים האמיתיים של ארגון זה".

גם בהתעלם מכך שההצדקה שמביאה נש"ם להגדלת היקף המשרה אינה תואמת את הנימוק המקורי שהוצג בפניה ב-2007 כמפורט לעיל, הרי שלדעת משרד מבקר המדינה היא מעידה על בקרה לקויה שעשתה נש"ם בטרם אישרה את השינוי הארגוני בנתיב, או אף חמור מזה, היא מעידה על אישור שניתן קודם לכן להגדלת משרה על בסיס נימוק בלתי סביר, שנש"ם הייתה מודעת לו מלכתחילה.

ב. בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע, כי "בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים, שבראשו יעמוד המנהל הכללי באותו הגוף... העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר תיקונם, וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הגוף המבוקר". בהחלטת ממשלה תמ/10 מ-4.3.1996 נקבע, כי "בהמשך להחלטה מספר 92 של הממשלה מיום 19.10.1980, לפיה על

המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה להקים ועדה בכל משרד ממשלתי למעקב אחר תיקון הליקויים, עליהם הצביעו מבקר המדינה והמבקר הפנימי⁵².

בביקורת נמצא, כי בנתיב מונתה ב-2007 ועדה לתיקון הליקויים, שבראשה עמדה ראש נתיב (שבתפקידה היא מקבילה למנכ"ל משרד ממשלתי), ופעילותה רוכזה בידי מבקר הפנים. ועדה זו לא התכנסה מאז פברואר 2008 וכפועל יוצא גם לא פעלה ודיווחה כנדרש. כמו כן, נמצא, כי האגף לביקורת המדינה במשרד ראה"ם לא קיים מעקב כלשהו על פעילות הוועדה. בדצמבר 2009 מינתה ראש נתיב ועדה חדשה לתיקון ליקויים, המונה שלושה חברים, ובהם יו"ר הוועדה, שבניגוד לחוק וקביעת הממשלה אינו מנכ"ל הארגון אלא חשב נתיב, וכן מבקר הפנים, תפקיד שבעת מינוי הוועדה, לא אויש. גם בתכנית העבודה של נתיב ל-2010 נפקד מקומה של ביקורת הפנים.

כעולה בביקורת, מאז ספטמבר 2008 לא התקיימה בנתיב ביקורת פנים, ובמועד סיום הביקורת (מרץ 2010) לא נקבע מועד לאיש משרה זאת. בהתייחסות לטיוטת הביקורת מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי "בנתיב, לא היה בעת הביקורת מבקר, לאור יציאתו לחל"ת. מטעמים של ר' נתיב לא אוישה משרה זו על ידי ממלא מקום", וכי המשרה אוישה ב-14.3.10. נתיב מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2011, כי מבקר הפנים נכנס לתפקידו ב-2.5.10. בהיקף של 50% משרה.

I

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדר מבקר פנים בארגון ציבורי משך תקופה ארוכה ואי-פעילותה של הוועדה לתיקון ליקויים, ובפועל אי-קיום במודע של ביקורת פנימית בארגון, מהווים פגיעה חמורה במינהל תקין, שכן הם פוטרים לכאורה את הארגון מביקורת. לא זו אף זו, צמצום היקף המשרה של מבקר הפנים בנתיב עלול בבוא העת לפגום ביעילות הביקורת בארגון. לדעת מבקר המדינה, על נתיב ועל נש"ם לתת דעתם להשלכות אשר ינבעו מכך.

ג. בחוק הביקורת הפנימית נקבע, כי "מבקר פנימי לא ימלא מחוץ לגוף שבו הוא משמש מבקר תפקיד היוצר או העלול ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר פנימי"⁵³. בנוסף לכך, נקבע בהוראות התקשי"ר, כי: (1) התנאי למתן היתר לעבודה פרטית ובכלל זה בעת שהעובד נמצא בחופשה ללא משכורת הוא, כי "היא לא תקשור את העובד עם יחיד, עם תאגיד או עם מוסד העומדים בקשר כספי, מסחרי או ענייני עם היחידה שבה מועסק העובד"; (2) "עובד אינו רשאי לעבוד בכל עבודה [פרטית]... ואין הוא רשאי לעסוק בכל צורה שהיא בשום עסק, אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו בשירות, או אם עלול להיווצר מצב כזה. במקרה של ספק אם קיימת התנגשות כזו אם לאו, תכריע נציבות שירות המדינה". בביקורת עלה, כי למבקר הפנים בנתיב הוענק היתר לעבודה פרטית כמבקר הפנים במרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון (להלן - המרכז) בעת הימצאו בחופשה ללא משכורת, תוך מתן התחייבות מצדו (ביוני

52 חוק מבקר המדינה סעיף 21א (ב); הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 55א, "צוותים לתיקון ליקויים", 10 באוקטובר 2004.

53 חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 סעיף 8(ב).

(2008) לכך שהעבודה הפרטית "לא תקשור אותי עם יחיד, תאגיד ומוסד העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם היחידה בה הועסקתי ערב יציאתי לחופשה".

עוד נמצא, כי מבקר הפנים נטל במהלך חופשתו חלק פעיל במגעים שהתנהלו בין המרכז לבין נתיב. בין השאר, קישר בין עובדים במרכז לשלוחות נתיב בחו"ל, תיאם פגישה בחבה"ם באמצעות נתיב לבכיר במרכז, טיפל בקבלת מידע השמור בנתיב עבור אחראית פרויקט במרכז, והיה מעורב במשלוח פרסום שיווקי של המרכז לנתיב, במגמה שיופץ לכלל עובדי הארגון.

המשנה לנציב שירות המדינה מסר בהקשר זה לעורכי הביקורת במאי 2009, כי הוא לא היה מאשר את הבקשה לעבודה הפרטית של המבקר לו היה מודע מראש למהותה, מחשש לניגוד עניינים. בביקורת נמצא, כי בנש"ם הייתה ידועה מהות העבודה, שכן היא פורטה בבקשת המבקר (שאושרה על ידי היועצת המשפטית של נתיב וראש נתיב) ואושרה על ידיה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בנסיבות הללו, לא היה מקום לאשר למבקר הפנים היתר לעבודה פרטית כמבקר פנים במרכז, וכי ההיתר שניתן חרג מהמגבלות שנקבעו בהוראות התקש"ר.

ד. בחוק הביקורת הפנימית נקבע, כי "מבקר פנים לא ימלא בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים". תכלית הוראה זו היא למנוע מעורבות של מבקר הפנים בביצוע, כדי שיוכל לערוך ביקורת אפקטיבית על פעולות הארגון, בלי שיימצא בניגוד עניינים בשל מעורבותו בהן ובכדי שהקשב הנחוץ לעבודת הביקורת לא יוסט על ידי הנהלת הארגון למטרות אחרות. תחומי האחריות והטיפול של מבקר הפנים בנתיב, כפי שהוגדרו בידי הארגון במאי 2008, הן כלהלן: "ביצוע ביקורות לסוגיהן, טיפול בדו"ח מבקר המדינה, ריכוז הוועדה לתיקון ליקויים, השתתפות בחלק מועדות המשרד כמשקיף, בדיקות מיוחדות. תפקידים נוספים: תלונות נגד עובדים".

בביקורת נמצא, כי שעה ששימש בתפקיד מבקר הפנים בנתיב, מילא המבקר במקביל תפקידים נוספים, מעבר להגדרות לעיל. להלן דוגמאות:

(1) בינואר 2006 התמנה מבקר הפנים בנתיב אחראי מטעם הארגון לפרויקט "זהות יהודית", שהינו פרויקט ביצועי בתחום הגיוור, המשותף לנתיב ולגופים ממשלתיים וציבוריים נוספים. בביקורת עלה, כי המבקר הוביל את הפרויקט בעת כהונתו בנתיב והמשיך להובילו בשם הארגון גם במהלך חופשתו, שעה שהפעולות שעשה נתיב בתחום זה תואמו עמו והוא עמד בקשר שוטף ואינטנסיבי עם כלל הגורמים המעורבים בפעילות זו, ובהם גורמי מטה ושלוחות נתיב בחו"ל, משרדי ממשלה ומוסדות יהודיים.

(2) בתוקף היותו מרכז פרויקט "זהות יהודית" גם בעת חופשתו מהארגון, קישר המבקר בין נתיב לבין עמותה יהודית הפועלת בקייב, כדי שתהווה את הזרוע לביצוע הפרויקט בחבה"ם, תמורת תשלום. זאת, לפי הודעתו לעוזרת הבכירה לראש נתיב באפריל 2009, לאחר ש"מנהל העמותה" שותח עמי לגבי מצבה של המדרשה, לאחר שהסוכנות סגרה את הפעילות שם. יש לי רעיון כיצד ניתן לעזור למדרשה". בעקבות זאת, הגישה העמותה לנתיב הצעה לביצוע הפרויקט תמורת סכום של 176,490 דולר.

(3) ב-26.6.08 פנה המבקר לעמותה וביקש להגיש לנתיב הצעת מחיר לרכישת אלבומים בהוצאתה, לשם חלוקה לסטודנטים בעיר חרקוב שבאוקראינה. את ההצעה העביר המבקר לגורמי נתיב הרלוונטיים והאלבומים נרכשו תמורת 4,250 ש"ח.

בהתייחסותו לטיוטת הביקורת מינואר 2011 מסר מבקר הפנים דאז למשרד מבקר המדינה, כי על רקע תחילת עבודתו במרכז כמבקר פנים והתחלת פרויקט "מסע" במרכז אירעו מקרים בהם התבקש "לסייע בפתרון תקלות של חוסר תקשורת בין הגורמים השונים". עוד מסר מבקר הפנים דאז, כי לא עסק בשום פעילות שעלולה הייתה להביא אותו לכלל ניגוד עניינים; משלוח חומר פרסום שיווקי התבטא "בפעולת דיוור ושינוע בלבד", וכי בפרויקט "זהות יהודית" הצטמצמה מעורבותו עם יציאתו לחל"ת בכך שבמספר מקרים התבקש לייעץ בנושא. משרד מבקר המדינה מציין, כי אין בתשובת מבקר הפנים כדי לגרוע מממצאי הביקורת.

I

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה, כי בניגוד לקבוע בחוק, הטילה הנהלת נתיב על מבקר הפנים תפקידים ביצועיים בתחומים ייעודיים של הארגון, הן בתקופת כהונתו (בידיעה ובהסכמה של נש"ם) והן בעת היותו בחל"ת, לא מנעה מהמבקר אפשרות של הימצאות במצב של ניגוד עניינים ואף תרמה להתהוותו. בחלק מהמקרים ערב עצמו מבקר הפנים בעשייה של ענייני עבודת נתיב עם אופי כלכלי, שעשויים היו להיות נשוא לביקורתו כמבקר פנים.

8.3 נסיעות מישראל לחו"ל

לצורך מילוי ייעודו, משגר נתיב לחו"ל (ומחזיר ארצה) נוסעים בקטגוריות הבאות: שליחים ובני משפחותיהם (יציאה וחזרה משליחות, הגעת שליחים ארצה לביצוע משימה במטה נתיב וחזרתם למקום השליחות, תנאי שירות המקובלים בשירות החוץ), עובדי מטה, נציגים ונותני שירות.

משרד מבקר המדינה בחן את תהליך האישור וקיום אמות מידה לנסיעות בעלי תפקידים בנתיב לחו"ל. להלן פירוט נסיעות שבהן נמצאו ליקויים:

א. מנהלת מחלקת מידע בנתיב השתתפה (20-14 בנובמבר 2007) בכנס בארה"ב ובו הציגה מאמר שנכתב במסגרת פעילות אקדמית שאינה קשורה לעבודתה כעובדת מדינה. לאחר שנרשמה לכנס, היא ביקשה, כי הארגון יכסה את הוצאותיה. בקשת העובדת אושרה, בשל היות הכנס "יוקרתי וסגור, הנוגע ישירות לתחומי העיסוק של הארגון... ומהווה פלטפורמה ליצירת קשרים אקדמאים עם גורמים בכירים בתחום". זאת, תוך חיובה ב-20% מההוצאות הכוללות, כביטוי לקבלתה טובת הנאה אקדמית-אישית. בביקורת נמצא, כי למרות הגדרתו כ"הכי חשוב בתחום", הרי שהשתתפות נתיב בו לא תוכננה מראש, וכי גם בשנים הבאות נמנע נתיב לשלוח אליו נציגים (אף שהוא נכלל בת"ע בשנים 2008 ו-2009) והעדיף כנסים אחרים בתחום. עוד עלה, כי חלק ניכר מהמידע שהופק ודווח לארגון היה כללי או שלא נגע לתחום שעליו מופקד הארגון, וכי למועד סיום הביקורת לא נכתבה סקירה שאמורה הייתה להיכתב על בסיס פרסומים שהובאו מהכנס.

ב. ראש תחום מידע ומחקר בנתיב השתתפה (27-26 במאי 2008) בכנס שנתי במכון למזרחנות של האקדמיה למדעים ברוסיה, שאליו הוזמנה להרצות מתוקף התמחותה האקדמית, שאינה קשורה לעבודתה בארגון. הנסיעה מומנה בידי נתיב, ונומקה בצורך להדק את הקשרים עם חוקרי המכון, לפתח אפיקי מידע ולהעמיק בתאום עם חוקרים ישראליים, ששמונה מהם הוזמנו אף הם

לכנס. בביקורת עלה, כי לייעוד המכון, להתמחות חוקריו ולהרצאות שנישאו בכנס אין קשר לתחומי העיסוק של נתיב, וכי הארגון לא בחן האם בהשתתפות העובדת בכנס במימון המשרד יש משום קבלה של טובת הנאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי להחיל אמות מידה אחידות על השתתפות עובדים בכנסים. בנוסף לזאת מעיר מבקר המדינה, כי הידוק קשרים עם מוסדות מחקריים וחוקרים שהתמחותם רחוקה מנושאי העיסוק של נתיב אינו מעניינו של הארגון, וכי העמקת התיאום עם חוקרים ישראלים ניתנת להשגה בישראל.

ג. העוזרת הבכירה לראש נתיב שהתה ביחד עם ראש נתיב בניו יורק בביקור בארגון "ג'וינט" העולמי (23-28 בינואר 2008). ראש מדור שיגורים בנתיב הגדירה את הנסיעה "פרטית משולבת עם עבודה". בביקורת נמצא, כי נתיב מימן את כרטיס הטיסה ואת הוצאות הלינה והאש"ל לחמישה ימי שהייה שבהם שהתה העובדת בארה"ב, בסך 3,009 דולר. טופס אישור הנסיעה לחו"ל אינו מפרט את מטרת הנסיעה כנדרש, ולא נמצא חומר התומך בצורך להצטרפותה של העוזרת הבכירה לראש נתיב בנסיעה זו.

ד. העוזרת הבכירה לראש נתיב השתתפה בשני כנסי שליחים אזוריים שנערכו בחברה"ם (7-12 ביוני 2009). בתכנון הראשוני של הכנסים מ-26.4.09 נקבעה השתתפות ארבעה אנשי מטה אחרים, ונסיעתם הוצגה לוועדת החריגים במשרד האוצר ואושרה ב-19.5.09. ב-21.5.09 פנה הארגון לוועדת החריגים בבקשה לאשר גם את השתתפות עוזרת ראש נתיב בכנסים אלה. בטופס הפנייה המליץ סגן ראש הארגון, מר רונן רפאל, לאשר את הנסיעה ללא נימוקים מיוחדים, על אף שבדברי ההסבר הכללים קבע, כי "עקב המצב השנה, צומצמה השתתפות אנשי מטה רלוונטיים למינימום". גם חשב נתיב והיועצת המשפטית בנתיב המליצו על אישור הנסיעה, שכן היא "חיונית לקידום יעדי המשרד".

ראש נתיב קבעה במכתב נפרד (26.5.09), כי "נוכחותה של [העוזרת הבכירה]... הינה חיונית והשתתפותה תתרום רבות לחניכה ולדיונים על קביעת היעדים והמשך הפעילות של הארגון". ועדת החריגים שבחשב הכללי במשרד האוצר דחתה את הבקשה ב-27.5.09, וסגן ראש הארגון ערער בע"פ ובכתב על הדחייה בפני מרכז ועדת החריגים, מר משה מדר, תוך שהוא מפרט את נושא הדיונים שיתקיימו בכנסים, ומציין ש"בדיונים אלו [העוזרת הבכירה] מציגה נושאים מת"ע [תכנית העבודה] ובקשר עם משרדי ממשלה שונים ליישום התכניות". לבקשת מרכז הוועדה, הרחיב סגן ראש הארגון כשבוע לאחר מכן בפירוט תרומתה הצפויה של העוזרת הבכירה בכנסים, בהצגת תחומי תוכן מסוימים, המלצות לפעילות מרכזי התרבות ודרכים להגברת הקשר עם קהלי היעד ובהשתלבות בדיונים על פרויקט "זהות יהודית", אותו היא מובילה במשרד. הוא קבע, כי "לכל הדיונים והפרזנטציות מוגדרים זמנים ברורים במהלך הכנס... אם [העוזרת] לא תוכל לצאת... תוכנם ייפגע בעיני".

באותו היום אישר מרכז ועדת חריגים בטלפון את נסיעת העוזרת הבכירה וב-7.6.09 היא יצאה לחו"ל. לדברי מרכז הוועדה, מר משה מדר, לעורכי הביקורת ביולי 2009, הוא ערך סבב טלפוני בקרב חברי הוועדה וקיבל את אישורם. האישור הפורמלי בכתב ניתן בדיעבד ב-23.6.09, לדבריו, "מכיוון שניתן במהלך השבוע ולא במהלך ישיבת הוועדה וכנראה נפל בין הכיסאות". יצוין, כי האישור הכתוב אינו נושא תאריך וסימוכין, באופן חריג לאישורים אחרים של הוועדה. עוד מופיע האישור בכתב בפרוטוקול ועדת חריגים מיום 8.6.09, (דהיינו בדיעבד), ללא ציון העובדה, כי מדובר בשינוי החלטה (בשונה מנוהגה של הוועדה לציין זאת בכל המקרים שבהם השתנתה החלטה קודמת), או, כי מדובר בהחלטה שלא התקבלה במהלך הישיבה.

משרד מבקר המדינה בדק ומצא, כי בניגוד לאמור במכתבי הבקשה וההסברים של הנהלת נתיב לוועדת החריגים, בלוחות הזמנים המקוריים והמעודכנים של הכנסים (שהוכנו הן קודם והן לאחר הגשת הבקשה, אך בכל מקרה טרם קיום הכנסים) לא נכללו הרצאות או הצגות כלשהן של העוזרת הבכירה ולא דיונים בנושא "זהות יהודית". בפועל, נושא זה כלל לא עלה במהלך הכנסים והעוזרת הבכירה לא הציגה דבר מכל הנושאים שפורטו בבקשות.

מהמסמכים ומהבירורים עולה, כי הצגת נסיעתה של העוזרת הבכירה כחיונית הייתה, ללא ביסוס, קל וחומר, לנוכח הצהרת הארגון, כי צמצם למינימום את מספר משתתפי המטה בכנסים. יתר על כן, לוועדת החריגים הציג סגן ראש הארגון בהמשך מצג שווא, שהיה בו כדי להטעות את הוועדה בכל הקשור לחלקה הפעיל באירועים, כחלק מערעורו להביא לשינוי החלטת הוועדה, ואף הוכן במיוחד לוח זמנים לכנסים שלא היה בו ממש.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה על התנהלות ראש נתיב, סגן ראש נתיב, היועצת המשפטית וחשב נתיב בכל הקשור לנסיעה זו, שלא עמדה באמות המידה של התנהלות ציבורית תקינה.

ה. ראש תחום פיתוח בארגון נסעה למוסקבה בספטמבר 2009 ביחד עם סגן ראש הארגון, כדי להשתתף בהשתלמות בנושאים רוסיים, שנערכה מטעם משה"ח במתחם שגרירות ישראל במוסקבה, ונועדה בעיקר לאנשי סגל נוגעים של מטה משה"ח. כן השתתפו בהשתלמות נציגים ממשרדי ממשלה וארגונים אחרים, ומטעם נתיב השתתפה בו גם ראש אזור רוסיה של נתיב, המכהנת במוסקבה. במהלך שהותם קיימו שני אנשי מטה נתיב פגישות ודיונים עם שליחי הארגון בשלוחת מוסקבה.

בתיאור התפקיד של ראש תחום פיתוח שקבעה נש"ם (אוגוסט 2009) מוגדרים התפקידים העיקריים בתחומי הפעילות החינוכית-התרבותית מול אוכלוסיית זכאי העלייה בחבה"ם. בהשתלמות, לעומת זאת, הועברו הרצאות בנושאים מדיניים, ביטחוניים, כלכליים ויחסי החוץ של רוסיה. שתי הרצאות בלבד דנו בקהילה היהודית ברוסיה וזיקתה לישראל, שאחת מהן הועברה ממילא על ידי ראש אזור רוסיה של נתיב. הנושאים שהועברו בהשתלמות אינם, אפוא, בתחום עניינו הישיר של נתיב ובאופן מובהק אינם בתחום האחראיות או העיסוק של ראש תחום פיתוח. לפיכך, לא ברורה העילה להשתתפותה של ראש תחום פיתוח בהשתלמות, בנוסף לשני אנשי נתיב האחרים. כמו כן, בביקורת לא נמצא סיכום נסיעתה הכתוב, כמתחייב מהוראות הארגון, הגם שעל פי תכנון הביקור, היא הייתה אמורה לערוך מספר מפגשים עצמאיים עם אנשי שלוחת נתיב במוסקבה.

ו. באפריל 2009, מרכז תכנים והדרכה נסע למוסקבה על חשבון ארגון "לימוד" ליומיים, כאשר נתיב מימן הוצאות אש"ל לארבעה ימים נוספים. מטרת הנסיעה מטעם נתיב כפי שאושרה על ידי ראש הארגון (6.4.09) הייתה "הכרות עם מרכזי תרבות ופגישות עם סטודנטים וקואורדינטורים באוניברסיטאות". באותה התקופה נסיעות של עובדי המדינה לחו"ל היו מחויבות גם באישור של ועדת החריגים אצל החשב הכללי. בביקורת עלה, כי הנסיעה והוצאות שהייה על חשבון נתיב לא הוצגו לוועדת החריגים ולא אושרו על ידה.

בתחילת דצמבר 2009 נסע אותו עובד לאוקראינה על חשבון ארגון הצופים, אך עם שובו ביקש מנתיב החזר הוצאות עבור אש"ל ומוניות. ממסמכי נתיב עולה, כי רק בדיעבד (3.1.10) אישרה ראש נתיב את הנסיעה ואף תשלום של יומיים אש"ל ונסיעות לשדה התעופה וחזרה בסכום של 594.79 ש"ח.

I

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מקבץ הנסיעות שפורט לעיל, לא רק שאינו מתיישב עם המשימות המוגדרות לארגון נתיב, אלא שלחלק מהן לא נמצאו נימוקים, לחלק אחר ניתנו נימוקים בלתי נכונים וחלקן אושר באופן בלתי תקין. בכך פגע נתיב באמות מידה של מינהל תקין.

8.4 ארכיון נתיב - סדרי גניזה ופתיחת חומר לעיון הציבור

א. נושא החומר הארכיוני של משרד ממשלתי מוסדר בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955, ובתקנות הארכיונים. בחוק הארכיונים נקבע, כי "בגנזך יופקד כל חומר ארכיוני של מוסד ממוסדות המדינה... שאינו צריך לשימוש עוד ושלא ניתן לביעור לפי התקנות, או שאין בדעתו של המוסד... לבערו". גנזך המדינה קבע תקנות כלליות המשותפות לכל המוסדות בנוגע לסוגי החומרים המיועדים לגניזה, ובנוסף לכך התקין תקנות והנחיות שמירה פרטניות לכל אחד מהמוסדות הללו, ובהם משרדי ממשלה ויחידות סמך שונות. אולם, לארגון נתיב לא נקבעה תקנה פרטנית כזו.⁵⁴

מסמכים ארכיוניים של נתיב מוחזקים כלהלן: א. תיקים שהועברו למשמורת בגנזך המדינה בירושלים; ב. תיקים קונסולריים מכל השנים המופקדים בחברה פרטית, באזור המרכז, לצורכי אחסון ואחזור שוטפים, בהיותם חומר פעיל; ג. תיקים השמורים במגנזה (ארכיון פנימי) של נתיב או מפוזרים במחלקות הארגון.

לנתיב נוהל גניזה, שנכנס לתוקף בדצמבר 2000, עודכן ביוני 2005 ובשלהי תקופת הביקורת היה מצוי בתהליך עדכון. בנוהל נקבע, כי אחת לשנה תפקיד כל מחלקה במגנזה רשומות מקוריות שאינן פעילות, אולם לא פורט בו אופי המסמכים האמורים להיות מופקדים במגנזה (או לחלופין, מבערים), וכל גוף משנה בנתיב מחליט בסוגיה זו לעצמו, למעט השלוחות בחו"ל, שלגביהן מוגדרים בנוהל סוגים אחדים של מסמכים שאין לבערם בשטח.

בינואר 2004, לאחר התדיינות של ארבע שנים בדבר הפקדת חומרים ארכיוניים של נתיב בגנזך, סיכמו נציגי גנזך המדינה ונתיב, כי לגנזך יועבר עיקר החומר השמור בארגון, וכי נתיב ימנה אחראי לניהול רשומות שיפעל בכפיפות מקצועית לגנזך המדינה ויפוקח על ידיו. בנתיב מונתה אחראית לניהול רשומות, כאשר גנזך המדינה דאז הסכים למינויה כממלאת מקום, ובלבד שתלמד ותשלים לימודי תעודה לתואר "ארכיונאי מורשה" במסגרת אחת המכללות. מינוי האחראית כממלאת מקום נכנס לתוקף במרץ 2004. בביקורת עלה, כי העובדת שמונתה לא השלימה את לימודיה כמתחייב, אך המשיכה בתפקידה.

עד לאפריל 2009 הועברו להפקדה בגנזך המדינה 1,203 מכלים ובהם תיקים מהשנים 1960-2002. בבדיקה עלה, כי רק 544 מהמכלים מוינו, והתיקים שבהם נרשמו במחשב וניתנים לאחזור. חלק

54 גנזך המדינה, "תקנות והנחיות שמירה", אתר האינטרנט של גנזך המדינה, בוקר לאחרונה ב-14.9.09.

ניכר מהתיקים הלא ממוינים חסרים רשימות הפקדה, ולפיכך עלומים מבחינת תוכנם, וייתכן כי הרבה מהם ניתנים לביעור. נכון לחודש ספטמבר 2009, במגזר נתיב היו גנוזים עוד כ-1,300 מכלים מכל השנים, ובהם כל התיקים של לשכת ראש נתיב, שאף לא אחד מהם הועבר עד אז לגנוז המדינה כמתחייב מהחוק. 309 מהמכלים הללו מכילים תיקים שמבחינת מועדם אמורים היו להיפתח לציבור כמתחייב מהחוק. חלק מהתיקים אינם מקוטלגים במחשב, חלקם מקוטלגים ברשימות ידניות, וחלקם אינם מקוטלגים כלל ולא ידוע מה הם כוללים (כמו למשל תיקים העוסקים בפעילות נתיב במדינות מזא"ר). תיקים נוספים המיועדים לגניזה מפורזים במחלקת הארגון השונות, ללא רישום, וטרם הועברו למגזר נתיב. לדברי גז המדינה הקודם, ד"ר יהושע פרוינדליך, באפריל 2009 לא היה ביכולת גנוז המדינה לקלוט חומר נוסף מנתיב, בהיעדר מקומות אחסון פנויים.

בביקורת נמצא, כי נוהל הגניזה הפנימי אינו מוכר בכל השלוחות. למשל, ראש שלוחת מוסקבה מסרה לעורכי הביקורת באוגוסט 2009, כי אינה מכירה נוהל גניזה מחייב, כי אין לה הוראות מהו החומר שיועבר למטה, כי לדעתה היא הסמכות להחליט איזה חומר ייגזר או יבוער. לדוגמה, לדעתה היא אינה מחויבת לשמור סיכומי ישיבות פנימיות שהיא עורכת. זאת, בניגוד לאמור בנוהל, המחייב את השלוחות לשמור ולהעביר במטה לגניזה "מסמך מקור שהוכן במרחב".

מהגנזים הללו עולה, כי גנוז המדינה ונתיב לא מילאו אחר חוק הארכיונים בדבר הפקדת חומר ולוונטי של נתיב בגנוז בכל הקשור הן לעצם ההפקדה והן לרישום החומר על מנת לאפשר את אחזורו. לדעת מבקר המדינה, גם אם ניתן להסכים זמנית עם אילוף אוכייטיבי המעכב בעד המשך קליטת חומר נתיב באולמות גנוז המדינה, אין לקבל מצב, שבו חומר גנוז לא יירשם ותוכנו יהיה בבחינת נעלם, בין אם הוא מאוחסן בגנוז המדינה, ובין אם במגזר נתיב, המונחת מקצועית על ידי גנוז המדינה וכפופה להוראותיו המקצועיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי גנוז המדינה ונתיב יפעלו במשותף, כדי לוודא את זיהוי ורישומם של כלל החומר הגנוז בשני אתרי האחסנה. בכלל זה, יבערו תיקים ומסמכים הראויים לביעור. בכך תושלם תמונת הידע על החומר הקיים, ויתפנה מקום לגניזת חומר נוסף.

כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי נתיב, בשיתוף עם גנוז המדינה, יפרט בנוהל הגניזה הפנימי שלו את סוגי החומר שעל גופי המשנה שלו לשמור (בכלל זה רשומות אלקטרוניות, ההולכות ותופסות חלק הולך וגובר בתכתובת הארגון ושלוחותיו) ויפעל להטמעת הנוהל בקרב עובדי הארגון ושלוחותיו.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר נתיב למשרד מבקר המדינה, כי הארגון יפעל בשיתוף פעולה עם גנוז המדינה להסדיר את הליקויים שפורטו לעיל. גנוז המדינה מסר בהתייחסותו לטיטוט הביקורת בינואר 2011, כי "בכוונת הגנוז לגשת לרישום מדויק" של הפקדות נתיב.

ב. בתקנות שקבע גז המדינה בדבר עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנוז והמסדירות את התקופות בהן מוגבל העיון בחומר נקבע, כי "חומר ארכיוני בענייני חוץ וביטחון של משרד

הביטחון, צבא הגנה לישראל או שלוחה אחרת של מערכת הביטחון" יהיה סגור למשך 50 שנים ואילו חומר ארכיוני של מוסד שאינו כלול במוסדות הללו יהיה סגור למשך 30 שנים⁵⁵.

בשנים 2000-2004 התנהלו דיונים בין נתיב לגנוז המדינה בדבר המשך חסיונם או חשיפתם לציבור של מסמכי נתיב, שחלפה תקופה של 30 שנה ליצירתם. שורש המחלוקת היה בדרישת נתיב לחיסוי גורף למשך 50 שנים של כל חומר הארגון, שיופקד בארכיון. העוזר הבכיר ליועץ המשפטי במשרד ראה"ם, שנדרש לסוגיה, קבע ב-2000, כי נתיב מצוי בקטגוריה של מוסדות שתקופת החיסיון על מסמכיהם היא של 30 שנים, וכי על נתיב "לקבוע כללים בדבר מתן זכות לעיין בחומר הארכיונאי שלו... [ו]לפעול בדחיפות להסדרת מעמד החומר הארכיונאי הנמצא בנתיב לפי החוק ובכלל זה קביעת נוהלי עיון ותקופת ההגבלה, כל זה בשיתוף עם אנשי ארכיון המדינה". ב-2003 התריע גנז המדינה דאז, ד"ר טוביה פרילינג, בפני ראש נתיב הקודם, מר צבי מגן, על כי "המצב בו תיעוד מוסדר, שמלאו לו שלושים שנה, לא נפתח לעניין הציבור המתעניין, עומד בניגוד לחוק". הוא המליץ על מינוי ועדה משותפת לשני הגופים שתגבש מדיניות חשיפה. באותה שנה ביקרה היועצת המשפטית של משרד ראה"ם, עו"ד שלומית ברנע-פרגו, את דרישת הארגון לחיסוי הגורף ודרשה מנתיב "לעשות מאמץ לחשוף, במידת האפשר, אף חומר שגילו פחות מ-30 שנה". ב-2004 סיכמו שני הגופים, כי סוגיית החשיפה תידון מחדש לאחר שנה מתום העברת חומר נתיב לגנוז, ועד אז לחשוף חומר ממקורות גלויים רק באישור נתיב.

בשנים 2004-2006 ניהלו גנוז המדינה ונתיב מגעים עם "מרכז ליאוניד נבזלין לחקר יהדות רוסיה ומזרח אירופה" שליד האוניברסיטה העברית, שהסכים לממן בסכום של 10,000 דולר את תחילת חשיפתם של המסמכים לציבור. המגעים הללו לא הבשילו לכלל עשייה. גנז המדינה הקודם, ד"ר יהושע פרוינדליך מסר לעורכי הביקורת באפריל 2009, כי הדבר נבע מהתנגדות הייעוץ המשפטי במשרד ראה"ם למימון פרויקט רשמי בכסף פרטי.

במועד הביקורת טרם נחשף חומר נתיב כלשהו לציבור, אף על פי שעבר המועד החוקי לחיסונו הגורף. לדברי גנז המדינה הקודם, ד"ר יהושע פרוינדליך, לעורכי הביקורת (אפריל 2009), הוא היה מודע לכך שאינו פועל בהתאם לחוק, שכן לא נמצא ברשותו תקציב להעסיק חושפים לחומר נתיב, מה עוד שהחשיפה ותקציבה נמצאים באחריות הארגון מייצר החומר, ונתיב לא העמיד לרשותו תקציב כזה. עם זאת, הסביר, כי משרד ראה"ם הוא הגורם המממן את עיקר עבודת החשיפה בגנוז ובכללו את חומר משה"ח. לדבריו, הוא לא פנה בשנים האחרונות לנתיב בעניין זה.

בביקורת עלה, כי למרות הנחיות משרד היועץ המשפטי במשרד ראה"ם, הרי שלפחות עד אמצע 2007 בנתיב עדיין המשיכו להתייחס לחומר הארכיוני המצוי בקטגוריה שתקופת חיסויה הוא 50 שנה, ולא 30 שנה.

55 תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנוז), תשכ"ו-1966, עדכון 23.8.1994, קובץ התקנות 5619.

משרד מבקר המדינה מעיר על כן, שנתיב אינו פועל בהתאם לחוק זה שנים ארוכות, וגנון המדינה אינו פועל, זה שלוש שנים לפחות, לשינוי המצב. לדעת מבקר המדינה, על שני הגופים - נתיב וגנון המדינה - לקבוע בהקדם מדיניות וכללים לחשיפת החומר הארכיוני של נתיב, שתקופת החיסוי הגורפת שלו בת 30 השנה הסתיימה, להקצות לפרויקט החשיפה את התקציב הדרוש (אם מתקציב נתיב, ואם מתקציב משרד ראה"ם, שנתיב כפוף אליו) ולהתחיל בתהליך החשיפה, כך שיישמרו סודות המדינה התקפים וכללי צנעת הפרט, ובמקביל תכובד זכות הציבור לדעת. אם לא יגיעו שני הגופים לכלל הסכמה, עליהם להעביר את ההכרעה בנושא למנכ"ל משרד ראה"ם.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר גנון המדינה למשרד מבקר המדינה בינואר 2011, כי בבדיקה שנערכה בגנון בעקבות טיטוט הביקורת עלה, כי "יש כמויות רבות של חומר... שראוי ואפשר לחשפן לעיון הציבור". לפיכך, הגנון פנה לראש נתיב בבקשה לפתוח במהלך של איתור החומרים הראויים לחשיפה ושל מציאת אנשים שיועסקו כחושפי חומר. עוד מסר הגנון, כי "הגנון רואה את החומרים של לשכת הקשר... כאחד המקטעים החשובים ביותר של פעילות מדינת ישראל בשנים האחרונות ולכן, שמירתם, רישומם, ופתיחתם לציבור היא בעדיפות גבוהה בגנון המדינה".

בתקנות שהתקין גנון המדינה בדבר עיון בחומר הארכיוני המופקד בגנון נקבע, כי "חשיפת חומר מוגבל יעשה המפקיד בהתייעצות עם הגנון במקרים הבאים: (1) בתום התקופה [שנקבעה בתקנות]. (2) בתום תקופה קצרה ממנה, לפי החלטת המפקיד. (3) על פי בקשת מורשה".⁵⁶ חומר החשופ לעיון מורשה... יהיה חשופ גם לעיון הקהל, אם החליט המפקיד בהתייעצות עם הגנון שאין החומר סודי או חשאי".⁵⁷

בביקורת עלה, כי הארגון העניק למבקשים מן הציבור הקשורים או שהיו קשורים לנתיב זכות לעיין ולהשתמש בחומר ארכיוני השמור במגנון, אף על פי שלא נחשף לכלל הציבור. זאת, על פי שיקול דעתו בלבד וללא התייעצות עם גנון המדינה. ב-2000 הותר לנציגי עמותה ציבורית שהיו בעבר שליחי הארגון לעיין במסמכי נתיב עבור ספר על פעילות הארגון, שהעמותה ביקשה להוציא לאור. האישור הוצג בפני המבקשים כמחווה המוענקת למי שניתן בו אמון. באותה העת דחה הארגון בקשה של מעיינת מן הציבור לעיין בחומר נתיב. בנובמבר 2009, אישרה ועדת השרים למתן היתרים את פרסום הספר, שבחלקו מבוסס על מסמכים ארכיוניים שאותרו בארכיון נתיב, לאחר שעבר תהליך בדיקה ביטחונית על ידי מנהל הביטחון בנתיב והצנזורה הצבאית.

ביוני 2009 ובינואר 2010 נענתה ראש נתיב לבקשת חוקר מהאקדמיה (להלן - החוקר) לעיין בחומר השמור בארגון עבור ספר שהוא עורך על התנועה היהודית בבריה"מ בשנות ה-70 וה-80. לדבריו בבקשה, הוא נעזר בארכיון נתיב גם בספרים קודמים שכתב. בפגישה שהתקיימה בינו לבין מנהל הביטחון בנתיב, הוא חתם על הסכמתו לעבור סינון ביטחוני ולחתום על טופס שמירת סודיות והתחייב בחתימתו, "שלא לשתף גורמים/אנשים מחוץ למשרד בחומר שעיין ונגלה לעיניו מתוך מסמכי הארגון ומכל חומר אחר שנמסר לו מארגון נתיב".

לדעת גנון המדינה מיולי 2009, התקנות הנוכחיות אכן מאפשרות להלכה להתיר למורשה לעיין בחומר שטרם נחשף ולא לחשפו לעיון שאר הציבור אם החליט על כך המפקיד לאחר התייעצות עם הגנון. אולם מדובר בפרצה טכנית, שכן, "לא עלה על דעתנו שיכול להיות מצב שיפתחו לאחר

56 "מורשה", כהגדרתו בתקנות: "מי שהמפקיד הכיר בו כרשאי לעיין בחומר מוגבל, אף שאינו נציג. נציג: מי שהמפקיד מינה אותו לעיין בחומר מוגבל לצרכיו הבלעדיים של המפקיד".

57 תקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנון), תשכ"ו-1966, סעיף 7(ב).

לשכת הקשר "נתיב"

ולא לשני". והיא עומדת להיסגר פורמלית בעדכון התקנות העומד בפני אישור. לדבריו, גם במצב הקיים, גנוך המדינה אינו מתיר עיון למורשה מסוים בלבד, והליך זה אמור להיות מוכר לכל העוסקים בגניזה.

בביקורת לא נמצאה אסמכתה המעידה, כי משהו מבין ממלאי התפקידים בנתיב התייעץ עם גנו המדינה בנושא לפני שניתן האישור לחוקר כמתחייב מהתקנות התקפות. עוד עלה בביקורת, כי החוקר מצוי בקשרי עבודה עם תחום המידע והמחקר בנתיב, בחלקם על בסיס עסקי, שבו הזמין אצלו הארגון באוגוסט 2009 חיבור תמורת תשלום בסך 1,747.50 ש"ח.

בהתייחסות לטיוטת הביקורת, מסר החוקר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010, כי גם שני פרסומים קודמים שלו משנים עברו התבססו בחלקם הגדול על חומר שהיה מצוי בארכיון נתיב.

משרד מבקר המדינה מעיר על דפוס התנהלות של העדפה בלתי שוויונית ושלא על פי הכללים של מקורבים במתן אישורים לעיון ולשימוש בחומרים ארכיוניים הסגורים לעיון בפני כלל הציבור, הרשאה המעניקה יתרון בלתי הוגן לחוקרים וכותבים, על אף שאינם פועלים מטעם או עבור המוסד שבמסמכיו הם נעזרים.

I

מהאמור לעיל עולה, כי נתיב מזה וגנוך המדינה מזה ושניהם גם יחד אינם ממלאים אחר חוק הארכיונים ותקנות הארכיונים בדבר הפקדת חומר בגנוך ורישום החומר הארכיוני של נתיב המצוי ברשותם ובדבר חשיפת חומר ארכיוני לעיון הציבור. מבקר המדינה מעיר, כי נתיב לא עשה את הצעדים הנדרשים לעמוד בדרישות החוק בכל הקשור להעמדת החומר הארכיוני לרשות הציבור. לבד מכך, עלה בביקורת, כי נתיב נוקט העדפה לא ראויה במתן אישורים לעיון ושימוש בחומרים הארכיוניים שברשותו. ראוי, כי גנוך המדינה ונתיב יפעלו במשותף להפקדה, זיהוי ורישום של כלל החומר הארכיוני של הארגון ולחשיפת החומר הרלוונטי לעיון הציבור ובאופן שיוויוני, כנדרש בחוק ובתקנות.

8.5 התקשרויות והזמנות

8.5.1 התקשרויות מול תנועת הצופים העבריים

אשר להתקשרות נתיב עם גופים ציבוריים, סיכם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד מלכיאל בלס, ביולי 2008, כי "הפתרון הראוי לשיתוף פעולה בין נתיב לבין גופים ציבוריים לקידום פעילותו הוא פרסום קול קורא לעמותות או מוסדות ציבור אחרים הפועלים שלא למטרת רווח לצורך הגשת בקשות להתקשרות בפטור ממכרז לשם יצירת מיזם משותף". הדיון נערך על רקע התקשרות קודמת של נתיב עם עמותה, קשר שפסק ב-2008.

נתיב התקשר עם תנועת הצופים העבריים לביצוע פעילות משותפת בסכום של 885,000 ש"ח. ההזמנה יצאה ב-31.12.08 על סך 885,700 ש"ח.

בהתייחסות לטיטת הביקורת מסר נתיב למשרד מבקר המדינה, כי ביום 31.12.08 התקיימה ועדת המכרזים שבה נדון, בין השאר, נושא התקשרות עם תנועת הצופים. לוועדה הוגש מסמך חתום בידי ראש תחום פיתוח, ובו הוסבר על התנועה וייחודיותה. בוועדת המכרזים שאלה היועצת המשפטית האם ישנן תנועות נוער נוספות שיכולות לבצע את אותה הפעילות. ראש תחום פיתוח השיבה, כי תנועת הצופים היא תנועת יחידה שאינה פוליטית העוסקת בערכים חברתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי:

א. לצורך ההתקשרות הראשונית עם הצופים לא פורסם "קול קורא", כנדרש על פי הנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. פרסום "קול קורא" נעשה בידי נתיב רק ב-31.8.09, כלומר ההתקשרות עם הצופים הייתה מחויבת בפרסום "קול קורא" מלכתחילה והדבר לא נעשה, אלא לאחר תשעה חודשים ממועד הוצאת ההזמנה לתנועת הצופים וכך היה למהלך סרק;

ב. ועדת המכרזים של נתיב התכנסה ב-31.12.08, היום האחרון לשנת התקציב 2008, בלי שקיבלה חוות דעת מבוססת ומנומקת בנוגע להיות הצופים ספק יחיד, והסתפקה בחוות דעת הצהרתית של ראש תחום פיתוח;

ג. ועדת המכרזים לא קבעה מה סכום ההתקשרות המאושר בפועל, שכן לא הובאו בפניה העלויות, אלא הערכות שלא ניתן היה לאמתן. תחת זאת מיהר המנגנון של ארגון נתיב להוציא הזמנה לצופים עוד באותו יום על הסכום שנקבע כמירבי בוועדת המכרזים - 885,700 ש"ח.

בביקורת לא נמצא, כי הפטור ממכרז להתקשרות עם הצופים העבריים נעשה לאחר בדיקה נאותה בדבר היותם של הצופים ספק יחיד והכרזתם ככאלה על פי תקנות חובת המכרזים.

8.5.2 התקשרות לאירוע יום העצמאות במוסקבה

באירוע יום העצמאות שהתקיים במוסקבה בסוף אפריל 2009 התקשר נתיב בחוזה עם חברה מקומית לקבלת שירותים. לעורכי הביקורת נמסר, כי ראש שלוחת מוסקבה דאז סיכמה להקצות סכום כולל עבור הפקה אומנותית באירוע, שישולם לחברה הרוסית המפיקה (השייכת לאזרחית מקומית שבעבר השתתפה בפעילויות מרכז התרבות), ומהם תחזיר החברה המפיקה במזומן סכום של 700 דולר, שיועבר לראש השלוחה, לצורך קניית תוספות המזון לאירוע. בפועל חברת ההפקה קיבלה חלק מהסכום בהפקדה בנקאית וחלק במזומן, ולעורכי הביקורת נמסר, כי מתוך הסכום שהועבר במזומן לחברת ההפקה העבירה מנהלת החברה סכום כסף שווה ערך ל-700 דולר למנהלת מרכז התרבות, וזו מסרה את הכסף לראש השלוחה.

מהמסמכים עולה, כי השלוחה במוסקבה חויבה בחשבונית בסך 204,160 רובל (באותה עת 26,540.8 ש"ח, שווה ערך לכ-6,400 דולר ארה"ב), עבור ההפקה. סכום זה הועבר כדלקמן:

א. 29.4.09 - 66,000 רובל (באותה עת 8,580 ש"ח, שווה ערך לכ-2,000 דולר ארה"ב), לידי מנהלת חברת ההפקה במזומן כנגד חתימתה על אישור קבלה בכתב יד.

ב. 8.5.09 - 138,160 רובל (באותה עת 17,960.8 ש"ח, שווה ערך לכ-4,400 דולר ארה"ב), הועבר לחשבון הבנק של חברת ההפקה.

בנוסף, למשרד מבקר המדינה נמסר, כי עבור אירוע יום העצמאות נתקבלה תרומת מזון מגוף פרטי זר, שבביקורת לא נמצא תיעוד אודותיה. תקנון שירות החוץ אוסר על קבלת כספים או השתתפות אחרת למימון אירועי יום העצמאות מחברה פרטית או מגוף פרטי, בין ישראלי ובין זר.⁵⁸

בהתייחסותה לטיוטת הביקורת בדצמבר 2010 מסרה ראש השלוחה דאז, כי באירוע זה לא הועבר לידה סכום כסף במזומן. היא מסרה עוד, כי "האירוע התקיים בעת היעדרות איש כספים מוסמך ומקצועי או מחליפו. ההתקשרות עם הספק הנדון נעשתה לאחר קבלת אישורם של הממונים על הנושא בארגון ובכלל זה סגן ראש הארגון, מר רונן רפאל, אחראי כל הכספים [חשב נתיב], ובידיעתה של ראש נתיב. כל הממונים, החל מראש האזור וכלה בראש נתיב, היו מודעים לאי יכולת השלוחה לנהל התקשרויות כספיות על פי הנוהל, אך במקביל נתנו אישורים ועודדו לקיים את האירוע למרות המצב החריג. ... הריני מסכימה, כי ההתנהלות באירוע המדובר חורגת מסדרי מינהל תקין, אך יש לבדוק לעומק את הנסיבות ואת הדרך בה שליחים נאלצים לבצע משימות 'בכל מחיר'. ... הריני מבקשת להדגיש, כי 'כיבוי שריפות' וביצוע משימות 'בכל מחיר' אינם מקרה חד פעמי"

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העברת כספים כפי שנעשתה מהשלוחה לספק של נתיב ומשם, לפי גרסה אחת (המוכחשת), במזומן וללא תיעוד, דרך מנהלת מרכז התרבות לראש השלוחה, היא פעולה פסולה המותירה את יעד הכסף עלום. כמו כן, מעיר מבקר המדינה, כי גם פעולות נתיב אחרות בנושא זה אינן מתיישבות עם סדרי מינהל תקינים: כספים הועברו לספק במזומן, שלא בנוכחות איש כספים של נתיב כנדרש, והאיסור על קבלת תרומות לא מולא.

8.5.3 התקשרות עם חברת מיתוג

ועדת המכרזים של נתיב החליטה באוגוסט 2009 להתקשר עם חברה א' במוסקבה "למתן שירותי מיתוג מדינת ישראל בקרב אוכלוסיית היעד". עלות ההתקשרות הייתה 80,850 דולר עבור שני השלבים הראשונים של שירותי המיתוג - ביצוע סקר ועיבודו.

החלטתה של ועדת המכרזים הייתה על סמך מסמך בקשה של ראש אזור רוסיה מיום קודם. במסמך נאמר, כי הבקשה להתקשר עם חברת מיתוג רוסית מתבססת על כך, ש"מהבדיקות שערכנו עלה, כי לחברות ישראליות העוסקות במיתוג אין את הידע, את הניסיון ואת הכלים הדרושים לביצוע השירות המבוקש", וכי בהתאם לתקנות חובת המכרזים, "יש פטור להתקשרות בעסקה שביצועה נעשה במדינת חוץ, במקרה שבו מדובר בהתקשרות לשימוש עצמי של נציגות המשרד במדינת חוץ", ולאחר בדיקה של מספר הצעות. עוד נאמר במסמך, כי "בחודשים האחרונים נעשתה בחינה מקיפה על חברות מיתוג מקומיות. יצוין ויודגש, כי לאור רגישות הנושא, הפניות בוצעו בעל פה [ההדגשה לא במקור], לאור ההמלצות שהתקבלו בשטח". על פי המסמך, אחת

58 תקנון שירות החוץ, סעיף 5.3, עדכון 22.2.09. בהקשר זה העיר משרד מבקר המדינה בעבר, כי גיוס תרומות בידי נציגויות ישראל למימון אירועים מהווה בעיה, משום שלא תמיד ברור מה מניעיהם של התורמים למתן התרומה, והאם הם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של המדינה. ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 49** (1999), עמ' 198; **דוח שנתי 50** (2000), עמ' 362; מבקר המדינה, **היבטים בפעילות משרד החוץ** (2006), עמ' 55-56; מבקר המדינה, **דוח שנתי 60** (2010), עמ' 695.

הדרישות מנותן השירותים הייתה קיום "יחסי אמון מיוחדים בין נותן השירות לבין המשרד [נתיב]". כמו כן פורטו במסמך דרישות מהספק, ומידת עמידתו בהן. לדברי יועמ"ש נתיב בוועדת המכרזים, "בכוונה, קריטריונים אלו לא הוצגו לחברה - מדובר ברוסיה ולא ידענו לאן עלול להגיע הנייר".

בדיון הנ"ל של ועדת המכרזים, המליץ חשב נתיב שהחברה שתבצע את שלבי הסקר והמחקר לא תהיה החברה שתוציא את התכנית לפועל, שכן, "זה לא מקובל ולא הגיוני". סגן ראש נתיב ענה, כי "לגיטימי לתת לחברה שנתנה לך את הייעוץ והתכנית גם ליישם אותה". ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות לשם "מתן שירותי מיתוג מדינת ישראל בקרב אוכלוסיית היעד", הגם שהתקציב שאושר הוא עבור שלבי הסקר בלבד ולא עבור תכנית המיתוג וביצועו.

תקנה 3(31)(ב) בתקנות חובת המכרזים, שעליה הסתמך נתיב במתן פטור ממכרז "התקשרות של נציגות או סניף של המשרד במדינת חוץ, לשימוש העצמי" - אינה מתאימה, לדעת מבקר המדינה, למתן הפטור האמור ולא היה מקום להסתמך עליה. נוסח התקנה מלמד, כי היא נועדה לשימוש עצמי בנציגות או בסניף ולהתקשרות בעלת אופי מקומי. לגבי החוזים לפעולות מול ציבור רחב - במקרה זה, מיתוג ישראל ברחבי רוסיה באופן פומבי וגלוי - הרי שמהות העניין, מורכבותו, תוצריו והיקף ההתקשרות, הופכים את השימוש בתקנה זו לבלתי סביר. מן הראוי, כי השימוש בתקנה יוגבל רק למקרים המיועדים לשימוש עצמי ומקומי, וגם בהם, רק לאותם המקרים שבהם אין הצדקה להליך תחרותי של ממש ואין בו תועלת⁵⁹.

בביקורת נמצאו ליקויים חמורים בכל אחד משלבי תהליך ההתקשרות, כדלקמן:

א. בחומר הביקורת לא נמצא תימוכין לגרסתה של ראש אזור רוסיה, כי נערכו בדיקות לגבי חברות ישראליות בטרם שהוחלט על פסילתן הגורפת. מבקר המדינה מציין בהקשר זה, כי נתיב גם לא בחן את האפשרות להיעזר בשירותי חברת המיתוג שבחר משה"ח לצורך מיתוג ישראל בעולם.

ב. תהליך הפנייה לחברות, הצגת דרישות נתיב וניהול המו"מ עימן נעשה בפגישות שבעל פה בלבד, ובלי שנתב תיעד את פרטי הפנייה ואת מהלך הפגישות, הדברים שהושמעו והסיכומים שהושגו בהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, פנייה וניהול משא ומתן בעל פה ולא בכתב אינם מבטיחים שוויוניות ואחידות, פוגעים בסדרי ביקורת ובקרה, ויש בהם חשש לפגיעה אפשרית בטוהר המידות. על נתיב היה לוודא, כי כל אחד מהמציעים קיבל אותו מצע תוכני ואותן דרישות, ולתעד את פגישותיו. בהקשר זה מעיר משרד מבקר המדינה, כי התנהלות יועמ"ש נתיב בהקשר זה הייתה לקויה, שכן היא נתנה יד לתהליך בלתי תקין זה.

ג. נתיב נמנע מלהציג בפני החברות את דרישותיו ותנאי ההתקשרות עמו. בכך הביא למצב שבו השוואת ההצעות של שלוש החברות מבחינת תוכן ומחיר לא נעשו אל מול אמות מידה משותפות, ונתיב לא יכול היה לשקלל במלואן זו מול זו, כעולה מהטבלה הבאה, המבוססת על

59 ראו עוד בהקשר לתקנה זו של חוק חובת המכרזים: מבקר המדינה, דוח שנתי 2010, 60, כרך שני, בפרק "משרד החוץ", בעניין "התקשרות עם חברה לניהול ביטוח הבריאות של העובדים בנציגויות בארצות הברית", עמ' 702.

לשכת הקשר "נתיב"

מסמכי החברות. בהיעדר תרגום כלשהו של נתיב, המסמכים תורגמו בידי משרד מבקר המדינה (הסכומים נקובים בדולרים):

ס"ה	עלות שלב ב' (ניתוח הממצאים)	עלות שלב א'				החברה
		ס"ה	קבוצות מיתוג	ראיונות מומחים	הכנת הצעה	
80,850 (ללא מע"מ)	7,850	73,000	21,000	52,000	---	1. חברה א'
31,000 (כולל מע"מ)	6,000	25,000	25,000 (ללא פירוט)		---	2. חברה ב'
5,000	אין התייחסות	5,000	אין התייחסות		5,000	3. חברה ג'

ד. משרד מבקר המדינה לא מצא אסמכתה לטענת נתיב, כי מיתוג ישראל ברוסיה הוא פעולה רגישה, המצדיקה הליך של פנייה מוצנעת ונעדרת שקיפות לחברות רוסיות בעל פה בלבד, ולא נמצא קשר בין ההימנעות מלהציג בפני החברות את הדרישות שבהן הן נדרשות לעמוד לבין הרגישות שהוצגה בפני ועדת המכרזים.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולת מיתוג טבעה שאינה מסוג הפעולות שרגישותן מחייבת עשייתן בסתר. מנגד, אם הגיע נתיב למסקנה, כי מדובר בפעילות העלולה להתפרש על ידי הרשויות הרוסיות כפעילות בלתי לגיטימית, ראוי היה לקבל תחילה את אישור הדרג המדיני לפעילות. יתרה מזו, שעה שהפנייה בעל פה נומקה בטעמי רגישות, נתיב לא עמד על כך שרגישות זו תחול גם על השלבים הבאים של התהליך. כך, ההצעות המפורטות של החברות ותוצאות הסקר שערכה חברה א' נשלחו לשלוחת נתיב ברוסיה ומשם, על ידי ראש האזור, למטה נתיב בכתב ובדואר אלקטרוני בלתי מאובטח.

ה. לא נמצאו סימוכין בנוגע לממליצים על החברות הרוסיות ולמהות המלצותיהם.

ו. נמצא, כי נתיב התייחס למסמכים בלתי מחייבים שהגישו החברות כאל הצעות רשמיות. כך, במקרה של תמצית פגישות שהמציאה חברה ב' ובתוכו אומדן כספי ראשוני שניתן כדוגמה, וכך במקרה של חברה א' ששלחה מצגת. מכאן שפסילתה של חברה אחת ובחירה בחברה אחרת נעשו בטרם שהגישו הצעה מחייבת וחתומה. המסמכים וההצעות שהגישו החברות נכתבו ברוסית, לא תורגמו בכתב לעברית, אף שחלק מהעוסקים בנושא אינם יודעים לקרוא רוסית, ולמעט ההצעה של חברת 'קרוס', גם לא הוצגו לוועדת המכרזים.

ז. לא נקבע מועד אחרון מחייב אחד להגשת ההצעות ופתיחתן כדי למנוע פרצה, שבה יוכל מאן דהו להעביר פרטי הצעה אחת לחברה מתחרה. בביקורת נמצא, כי התנהלות נתיב בנושא זה הייתה חריגה ובלתי תקינה: ראש אזור רוסיה הודיעה למטה נתיב על העדפת החברה הזוכה (17.7.09), עוד בטרם שהחברה הגישה את הצעתה ובתוכה המחיר המבוקש (23.7.09), אך לאחר שחברה אחרת כבר הגישה את הצעתה (15.7.09).

ח. מהמסמכים המתורגמים עולה, כי האמור במכתבה של ראש אזור רוסיה, שהצעת המחיר חברה ב' ניתנה "רק לביצוע הסקר [הדגשה במקור]", ללא ניתוח הנתונים (חלק קטן מהפרויקט)",

וכי החברה דרשה תשלום עבור הכנת דף עמדה ראשוני, אינה מתיישבת עם הנתונים: 1) הצעת החברה כללה גם את שלב ניתוח הממצאים, כמפורט לעיל, אך לא כללה דרישת תשלום עבור נייר עמדה ראשוני. 2) גם בהצעה של חברת "קרוס" חלק הארי במחיר המבוקש (90%) הוקצה לעריכת הסקר.

ט. בביקורת לא נמצאה אסמכתה לכך, שטרם ההחלטה של ועדת המכרזים נעשה ניתוח מקצועי-כספי, הבוחן את סבירות ההצעות על מרכיביהן השונים, ובכלל זה תמחור המרכיבים. כך, הצגת ההצעות הכספיות של החברות בפני ועדת המכרזים הייתה מטעה ובלתי שיוויונית. שעה שהצעת חברה ב' כללה את המיסוי הנדרש, הצעת חברה א' במפורש לא כללה את המיסוי, שהוספתו הייתה מייקרת את ההצעה. נתון זה לא הוצג בוועדה (בפועל, החוזה נחתם על הסכום שהתבקש במקור, וכלל את המיסוי). ועדת המכרזים של נתיב לא ביקשה להעמיד את הנתונים התוכניים והכספיים החסרים על בסיס אחיד לצורך השוואה הוגנת ובחירה בחברה שעליה המליצה ראש אזור רוסיה, ושהצעתה, על פי הנתונים שעמדו בפני ועדת המכרזים, הייתה היקרה ביותר.

י. על פי מסמך חשב משרד ראה"ם מיום 26.6.08, ניתנה לסגן ראש נתיב ביחד עם חשב משרד ראה"ם או סגנו (המשמש כחשב נתיב), הרשאת חתימה על עסקאות עד לסכום של 300,000 ש"ח. כעולה בביקורת, חוזה ההתקשרות שנחתם בין נתיב לחברה א' ב-15.10.09 הוא בסכום של 80,850 דולר, שביום חתימת החוזה היה שווה ערך לסכום של 304,077 ש"ח⁶⁰. על החוזה חתמו, בשם נתיב סגן ראש הארגון וראש השלוחה במוסקבה, שלה אין סמכות חתימה. מכאן שנתיב חרג מסמכויותיו בהתקשרות זו, הן אשר לסכום המותר, הן אשר לזהות החותמים, מה עוד שלא ניתנה ההרשאה החשבתית, כנדרש בכל התחייבות כספית של המדינה.

יא. עוד עלה בביקורת, כי סגן ראש נתיב חתם על חוזה הכתוב בשפה הרוסית בלבד, בלי לדעת את השפה וכלי שהחוזה תורגם בכתב ובאופן מוסמך לשפה העברית או האנגלית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חתימה של מורשה מטעם המדינה על חוזה או הסכם אחר בלי שיש בידו יכולת לקרוא את האמור בו לפרטיו, אינה ראויה. היה על סגן ראש הארגון - גם אם הוסמך כדין - להימנע מלחתום על החוזה, כל עוד לא הומצא לו עותק מתורגם באופן מוסמך ובכתב, או שהיה עליו להעביר את החוזה לחתימה של מורשה הידוע את השפה.

I

60 על פי שער החליפין ביום 15.9.09: 1 דולר אמריקני = 3.7620 ש"ח. טבלת שערי חליפין של בנק ישראל, כמופיע באתר בנק ישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה על ההתנהלות של סגן ראש נתיב, היועצת המשפטית וראש אזור רוסיה בהקשר להתקשרות עם חברה זרה לנושא מיתוג ישראל ברוסיה, שהייתה בלתי תקינה: נתיב חרג מסמכויות ההתקשרות שהוקנו לו; נימוקים שהובאו לפסילת חברות ישראליות ולבחירת החברה הרוסית אינם נתמכים באסמכתאות; התהליך לבחירת הספק, שאמור היה להתנהל באופן תחרותי, התנהל באופן בלתי שיוויוני וללא יכולת אמיתית של שקלול ההצעות, ומתעורר חשש, כי מלכתחילה היא נעשתה במגמה להתקשר לחברה א' (ראו עוד בעניין "מיתוג ישראל" בפרק העוסק בממשקי עבודה עם משה"ח).

8.6 פרויקט הקלדה של נתונים קונסולריים

בנתיב הצטבר מאגר של שאלונים וכרטסות קונסולריים משנות ה-90 המוקדמות ומהשנים 2001 ו-2002, שבחלקן טרם הוקלדו או נסרקו למאגר הנתונים הקונסולרי המקוון של הארגון. בתחילת 2009 נאמדו פערי ההקלדה בנתיב כדלקמן:

א. טופסי שאלונים ממדינות חבה"ם - 100,000-110,000 (מתייחסים לכ-140,000-150,000 נפשות);

ב. טופסי שאלונים ממדינות מזא"ר - כ-100,000, על פי אומדן גס של נתיב;

ג. רשומות בסרטי מיקרופיש - כ-750,000 (בתוך כ-500 סרטים), על פי אומדן גס של נתיב. חלק מהרשומות אינו קשור לנתונים קונסולריים, אך אין לנתיב הערכה מספרית על הרשומות הרלוונטיות בתוכן.

השלמת הפער הזה במאגר הנתונים המקוון הוכרה על ידי נתיב כחיונית כבר ב-2005, בעיקר מחשש למתן זכאות לבלתי זכאים מזה ולהאטת הטיפול בזכאי העלייה מזה.

באוגוסט 2007 תקצב משרד האוצר תכנית רב-שנתית ורב-שלבית להשלמת פער ההקלדה. מתוכם הוקצו בש"ע 2008 לתחילת מימושו של השלב הראשון 2.24 מיליון ש"ח. בספטמבר 2008 נבחרה במכרז חברה שהייתה אמורה לטפל בשלב הראשון של הפרויקט, המקיף את טופסי השאלונים ממדינות חבה"ם בלבד, אך היא נסוגה בה והעבודה הועברה לכשיר השני.

ראש נתיב ציינה במסמך מפברואר 2008 בנוגע לבקשתה לתוספות תקציב לפרויקט, כי הפרויקט אינו עומד בלוח הזמנים שנקבע לביצועו למרות היותו "חיוני" ו"בעל חשיבות מכרעת" לטיוב הטיפול הקונסולרי.

ראש אגף מרשם ומעמד ברשות האוכלוסין, מר עמוס ארבל, ציין בפגישה עם עורכי הביקורת במאי 2009, כי הפרויקט הוא בעל חשיבות רבה ביותר, וכי הפערים הם בדיוק בשלב שבו יהפכו לקריטיים, כיוון שעתה מתחיל שלב בקשות ופניות של מה שהוגדר "הגל השני והשלישי" של העולים, שמחייב לחזור לחומר שנות ה-90 הלא מוקלד. לדבריו, מדובר באלפי מקרים לשנה.

ראש המחלקה הקונסולרית בנתיב מסר לעורכי הביקורת בדצמבר 2008, כי בפרויקט אין תכנון לסרוק - בנוסף להקלדה - את השאלונים שיוקלדו ממדינות מזא"ר, או את השאלונים המצויים כבר במאגר הקונסולרי המקוון, שמספרם נאמד בכ-400,000 עד כ-500,000 שאלונים, ולא את המסמכים הנלווים אליהם. מכאן שסריקת השאלונים בנתיב אינה שיטתית, והיא חלה רק על אותם

שאלונים שמסיבות אקראיות לא היו מצויים במערכת הממוחשבת. עוד מסר ראש המחלקה הקונסולרית לעורכי הביקורת בדצמבר 2009, כי טרם אופיינו התצורות שיאפשרו לטפל בשאלונים ממדינות מזא"ר וברשומות המיקרופיש.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר נתיב בינואר 2011, כי החלה סריקת השאלונים והכרסות ממדינות מזא"ר וסיומה המוערך הוא לקראת תחילת 2012. עוד מסר נתיב במאי 2011, כי התחילה בדיקת סרטי המיקרופיש ועד אז נבדקו כ-90 מתוך 500 הסרטים. בספטמבר 2011 נתיב מסר, כי ההקלדה והסריקה של 110,000 השאלונים ממדינות חבה"ם (שלב א') הסתיימה.

I

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב מאוד להחיש את לוח הזמנים להשלמת הפרויקט הכולל, שכן השלמתו אמורה להביא למיצוי יכולות הארגון בתחום הקונסולרי, ובכך לטייב את השירות הקונסולרי שנותן נתיב לגורמים ממלכתיים, ולמנוע ניצול פרצה במאגרי המידע להסתננות גורמים בלתי ראויים לישראל. כמו כן ראוי, כי נתיב יבדוק את האפשרות להחיל את ההחלטה על סריקה ממוחשבת על כל השאלונים הקונסולריים המצויים בארגון.

8.7 זיהוי זיופים בתיעוד

אחד מתפקידי הקונסול בנתיב הוא לזהות תעודות מזויפות המוצגות בפניו. הן ידנית והן בעזרת מכשור המצוי בשלוחות ובמטה. עובדי המחלקה הקונסולרית בנתיב מכשירים בנושא זה את השליחים החדשים בקורס השליחים על ידי אנשי המחלקה הקונסולרית. לדברי ראש המחלקה הקונסולרית, ניסיון עובדי המחלקה רב והם פיתחו יכולת מקצועית לגלות זיופים גם ללא הכשרה פורמלית בתחום זה.

המחלקה הקונסולרית בנתיב מקיימת קשרי עבודה עם המחלקה לזיהוי פלילי של משטרת ישראל (להלן - מז"פ), לה היא מעבירה מדי פעם בפעם לבדיקה וחווה דעת מסמכים החשודים כמזויפים. ברם, בביקורת עלה, כי נתיב אינו רואה במז"פ גורם מנחה מקצועי, ושיתוף הפעולה בין שני הגופים אינו ממוסד באופן רשמי ומחייב, אלא מותנה ברצון הטוב של שני הצדדים.

לדברי ראש המעבדה לזיהוי מסמכים במז"פ, בשנות ה-90 (של המאה ה-20) היה מז"פ משולב יותר בעבודת נתיב, אם בהדרכה בקורס שליחים, אם בהמלצה על רכש המכשור ואם בהדרכה בשטח. בעת הביקורת כל זה לא התקיים.

בביקורת עלה, כי נתיב מעביר למז"פ לבדיקה כתריסר תעודות חשודות כמזויפות בשנה, רובן תעודות לידה שכמעט כולן אכן מזוהות כמזויפות. עוד עלה, כי גם רשות האוכלוסין מעבירה תעודות דומות לבדיקה, וכי היו מקרים שבהם נשלחו אותן התעודות לבדיקה על ידי כל אחד משני הגופים בנפרד וללא תיאום.

I

נוכח החשיבות הרבה שמקנים בנתיב וברשות האוכלוסין לזיהוי הזיופים כבר בארץ המוצא, ונוכח המומחיות שאצורה במו"פ בתחום זה, לדעת משרד מבקר המדינה ראוי, כי נתיב יפעל לשילוב מו"פ בתהליך הכשרה הקונסולרית, וכן יבחן למסד את שיתוף הפעולה עימו, כולל בארצות המוצא.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2010, כי "הדרכת נציגי נתיב בארץ המוצא חשובה מאד. גילוי תיעוד מזויף בארץ המוצא יכול למנוע סיכונים כאשר התיעוד המזויף מתגלה בארץ".

משרד מבקר המדינה לא מצא הנחיה מקצועית בתחום זיהוי זיופים בתעודות אישיות, ובה הגדרת סמכויות ותחומי אחריות, המחייבת את כלל הגופים הממלכתיים במדינה העוסקים בתחום. נוכח החשיבות המוקנית לנושא, מציע משרד מבקר המדינה, כי המטה ללוחמה בטרור במטה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל) יבחן סוגיה זו בראייה לאומית.

בהתייחסות לטיטוט הביקורת מסר מל"ל בינואר 2011, כי "כלל מערך התיעוד הינו באחריות משרד הפנים ולכן מן הראוי שכלל המאמץ יובל על ידי משרד הפנים" (כאמור, על פי החלטת הממשלה מ-2008 הסמכויות בנושאים שהיו בתחום אחריותו של מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, בכללן סמכויות הרכשה והנפקה של תעודות זהות ודרכונים, הוקנו לרשות האוכלוסין).

O

9. סיכום והמלצות

כעולה בביקורת, ממשלת ישראל מקנה חשיבות אסטרטגית לטיפול הקשר עם האוכלוסייה היהודית ואוכלוסיית זכאי העלייה בחבה"ם ולעידוד עלייתן לישראל. המדינה ייעדה את ארגון נתיב להיות גוף ממלכתי לשם מימוש יעדים אלה. נתיב מבצע פעילות ענפה מטעם המדינה בתחום זה, ויצאו לו מוניטין בתחומי עיסוקיו. בביקורת נמצא, כי הוא פועל כדי להוציא מן הכוח אל הפועל את משימותיו. עם זאת, נמצא, כי חרף החלטת הממשלה לגבש מדיניות כוללת בכל הקשור ליחסי הגומלין ולשימור הקשר שבין המדינה ליהדות חבה"ם ולהעמקתו, עד תום הביקורת הדרג המדיני לא גיבש מדיניות כזו. כפועל יוצא מכך, גם לא גובשו קווי פעולה ברורים בעניין זה. בכך נתיב פועל למעשה בלי שניתן לבדוק את מידת המתאם שבין מדיניות הממשלה לבין פעילות הארגון בפועל.

בביקורת נמצא, כי קיימת עמימות בדבר ייעורו של נתיב. עוד נמצא, כי קיימת עמימות גם בשאלת מעמדו וסמכויותיו, וכי הארגון חורג בפעילותו מן המוגדר בהחלטות הממשלה והפיקוח והבקרה עליו רופפים. נמצאו ליקויים בממשקי העבודה שבין נתיב לבין משרדי הממשלה, בבחינת יעילותו ובמדידת מועילותו ועמידתו ביעדים שקבעה לו הממשלה. כמו כן נמצאו ליקויים, בהם חמורים, על דרך התנהלות הארגון.

נוכח ממצאי הביקורת והזמן הרב שחלף מאז הבחינה המקיפה ב-1998, ונוכח השינויים שהתחוללו במרחבי הפעולה של נתיב, במאפייני קהל היעד שלו ובפעילות דומה של גופים ישראלים בחבה"ם מזה והגדלה ניכרת של תקציביו מזה, ראוי כי ראה"ם ושר החוץ המופקד על נתיב יבחנו את התאמת מעמד הארגון, כפיפותו, מבנהו ופעילותו למטרותיו ולמשימות שהטילה עליו הממשלה. זאת, תוך בדיקה של מידת החפיפה, הזוהות, השוני והתיאום המתקיימים בין פעולותיו לפעילות מוסדות ממלכתיים ואחרים בחבה"ם (דוגמת משה"ח והסוכנות היהודית). כל זאת כדי להבטיח, כי מדינת ישראל מנהלת באופן המיטבי, היעיל והמועיל ביותר את מכלול פעילותה בחבה"ם בכלל ומול קהל זכאי העלייה בפרט, וכי בתוך מכלול זה, נתיב ממלא באותו האופן את ייעורו כיחידת סמך.

יש למסד להלכה ולמעשה את שגרת מגעי העבודה שבין ראש נתיב לממונה ולמופקד על הארגון. על משה"ח ונתיב להסדיר את מערכת ממשקי העבודה המשותפת שלהם (בכלל זה, הפעילות התרבותית וסוגיות הסמכויות והכפיפויות) ואת פעילותם בחבה"ם ולהגדיר את קווי התייחסות ביניהם; ראוי, כי נתיב יסדיר באופן דומה את מערכת ממשקי העבודה שלו עם הסוכנות היהודית. בהקשר זה, ראוי כי שר החוץ ייתן דעתו לסוגיית הכפיפות הבלתי מוסדרת של גופים ממשלתיים הפועלים בחו"ל.

בתחום הפיקוח והבקרה, יש לוודא, כי מתקיימים בקרה ופיקוח ראויים ומועילים יותר על נתיב ופעילותו: ראוי, כי ראה"ם ושה"ח בתיאום, יבהירו ויסדירו את סמכויות ראה"ם כממונה על נתיב אל מול סמכויות שר החוץ כמופקד על הארגון; על רשות האוכלוסין לממש את אחריותה וסמכותה כלפי נתיב בתחום העבודה הקונסולרית, בכלל זה, להקים צוות בין-משרדי לבחינת התהליך הקונסולרי בנתיב, כמתחייב מהחלטת הממשלה (2007); בד בבד ראוי, כי באחריות רשות האוכלוסין תיבחן יכולת הרשות לממש את אחריותה וסמכותה זו (בכלל זה, פעולה דחופה ליצירת ממשקים מחשوبيים בין נתיב לבין רשות האוכלוסין). כמו כן, ראוי כי נש"ם תגביר את הפיקוח והבקרה בתחומים שבאחריותה, ועל נתיב ועל נש"ם לתת את הדעת על ההשלכות שיש לצמצום היקף המשרה של מבקר הפנים בנתיב על יעילות הביקורת בארגון. על נתיב וגנזך המדינה לפעול בנושא הגניזה, זכות העיון והחשיפה של חומר ארכיוני של נתיב, בהתאם לחוק ולתקנות.

ראוי, כי שר החוץ המופקד על נתיב ונתיב יבחנו האם מגוון פעולותיו של הארגון, בדגש על הפעילות התרבותית, ההסברתית, ה"מיתוגית" או אחרת חורגות מפעילות ישירה מול אוכלוסיית זכאי העלייה - עומדות במבחן המועילות כנגזר מיעדי הארגון. בנוסף, ראוי כי נתיב יחיש את המועד להשלמת "פרויקט ההקלדה" של נתונים קונסולריים בשלמותו. על נתיב ונש"ם לשפר את תהליך האיתור, המיון, הבחירה וההכשרה בארץ של שליחים ועמ"י; לבדוק את הנחיצות להמשך הפטור ממכרז לבחירת השליחים, ולשתף נציג ציבור בוועדות קבלה של מועמדים לשליחות. כמו כן, יש מקום לבחון את פרק הזמן המיטבי הראוי לתקופת שירות בחו"ל, ובכלל זה תקופת השירות הראשונה של השליחים. ראוי, כי נתיב יקבע מראש את צרכיו כבסיס לקבלת החלטות על שינויים בתקציבו. על משהב"ט בתיאום עם נתיב לבחון את מועילות החיילים בימ"ל נתיב, כמתחייב מחוק שירות הביטחון, בטרם שיחליטו על ממדי הצמצום בתקני כוח האדם בימ"ל.

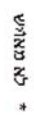
ראוי, כי נתיב ייתן למוסדות נוספים להשכלה גבוהה שוויון הזדמנויות להשתתף בפעילותו האקדמית, ויימנע מלהשתמש בקשריו כצינור הקשר בין מוסדות בחבה"ם למוסד אקדמי מסוים לצורך קידום האינטרסים של אותו המוסד.

ראוי, כי נוכח החשיבות המוקנית לנושא זיהוי זיופים בתעודות אישיות, המטה ללוחמה בטרור במל"ל יבחן את סוגית ההנחיה המקצועית בתחום זה בראייה לאומית.

על שר החוץ המופקד על נתיב ועל ראש נתיב, הגב' נעמי בן עמי, הנושאת באחריות הכוללת להתנהלותו התקינה של הארגון, לפעול כדי להביא לתיקון הליקויים בתחום האחריות של נתיב כמופיע בביקורת, בתיאום עם הגופים הנוגעים.

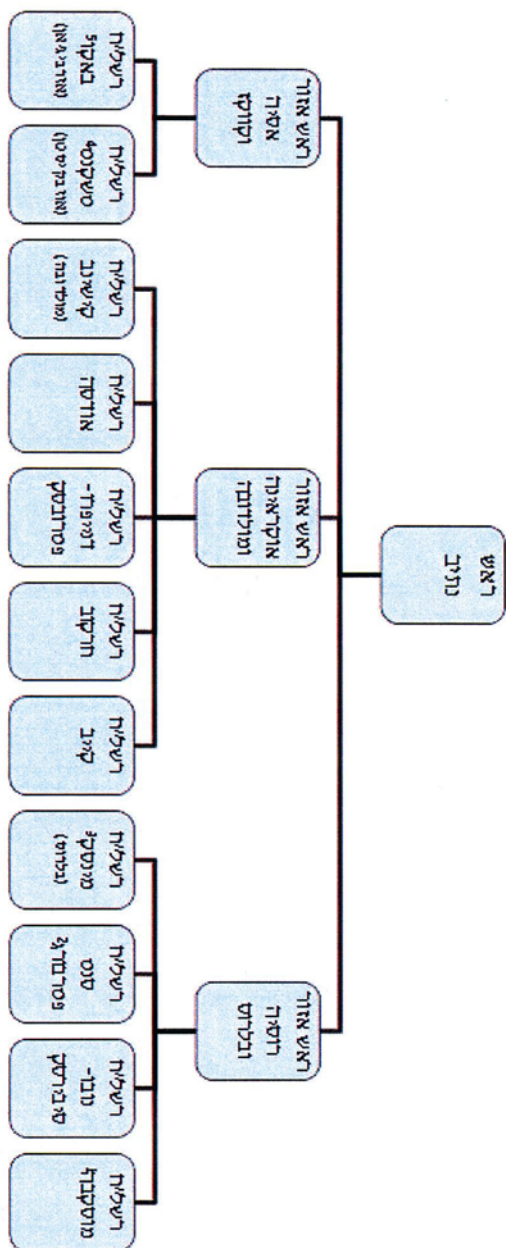
ולסיכום, מבקר המדינה מצייין, כי לאור חשיבות הטיפול באוכלוסיית חבה"ם ותפקידו המרכזי של ארגון נתיב בנושא, קיים הכרח שהדרג המדיני יסדיר את מעמד הארגון ויחדד את אופי פעילותו, אל מול תחומי האחריות והסמכות של גופים ממשלתיים, ממלכתיים ואחרים, מחד גיסא; ושנתיב יתקן את הליקויים המנהליים, בהם חמורים, שעלו בביקורת, מאידך גיסא. כך יתאפשר לממשלה, באמצעות הארגון, למקד את הפעילות בקרב היהודים ואוכלוסיית זכאי העלייה בחבה"ם בהתאם ליעדיה, ולהוביל לייעול פעילותו של הארגון ולהגברת מועילותו, נוכח המשימות שהטילה עליו הממשלה.

(2010 7m35 10s)



נספח א'

נח"ב - מערך פרוס בחבל"ס (נכון לנואר 2010)



פקודות למעשה צ"ח

1. שלוחות מוסקבה, יקטרינבורג, פאסדנה, רוסטוב, חברובסק, 4 שלוחות מוסקבה, אשדוד (סדרת מוסקבה), אלמאסי (קזחסטן).
2. שלוחות סנס פטרבורג, קלנינגרד, סאלין (אסטוניה) 5 שלוחות באקו, טביליסי (גאורגיה).
3. שלוחות מינסק, ריגה (לטביה).

נספח ב'

לשכת הקשר "נתיב"