

ממשקי העבודה בין משרד החוץ ובין משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בתחום קידום סחר החוץ

פעולות הביקורת

נבדקו ממשקי העבודה בין משרד החוץ למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בתחום קידום סחר החוץ של ישראל, וכן ממשקי העבודה בין ראשי הנציגויות של ישראל בעולם ובין נספחי התמ"ת הפועלים בנציגויות בתחום זה. בין היתר נבדקו הגדרות תפקידיהם ופריסתם של נציגי המשרדים והעובדים המקומיים הממלאים תפקידים כלכליים בנציגויות, עבודת הצוות בנציגויות ומנגנוני התיאום בין מטות המשרדים. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד התיירות ובמכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי.

תקציר

ישראל מבצעת פעילות דיפלומטית בחו"ל באמצעות כ-100 נציגויות ברחבי העולם. נוסף על הפעילות המדינית הענפה, שעל ניהולה מופקד משרד החוץ, מקיימת ישראל גם קשרים במכלול תחומים אחרים, ובהם כלכלה ומסחר. מערך המטה המופקד על הניהול השוטף של הקשרים הכלכליים הבין-לאומיים של מדינת ישראל כולל בין היתר את מינהל סחר חוץ במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) ואת אגף כלכלה במשרד החוץ. שליחים ייעודיים (להלן - נציגים כלכליים) ועובדים מקומיים מטעם שני המשרדים פועלים בתחום הכלכלי בנציגויות ישראל ברחבי העולם. בתחילת שנת 2011 כיהנו בחו"ל מטעם משרד התמ"ת 37 נספחים מסחריים (להלן - נספחי תמ"ת), ומטעם משרד החוץ - שישה שליחים כלכליים (להלן - שליחים כלכליים). במדינות שבהן לא מוצבים נציגים כלכליים מטעם שני המשרדים, ממלאים השליחים המדיניים של משרד החוץ את התפקידים הכלכליים, נוסף על תפקידיהם האחרים.

נוכח התרחבות פעילותו של המשק הישראלי בעולם ונוכח חשיבותה הגוברת של הפעילות הכלכלית במערך קשרי החוץ של ישראל, יש להגביר את יעילותה של הפעילות לקידום האינטרסים הכלכליים של ישראל בעולם. לשם כך יש לקיים שיתוף פעולה הדוק בין כל הגורמים הממשלתיים העוסקים בתחום זה.

פעולות הביקורת

בפרק הזמן מרץ 2011-יוני 2012 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ממשקי העבודה בין משרד החוץ ובין משרד התמ"ת בתחום קידום סחר החוץ של ישראל, וכן את ממשקי העבודה בין ראשי הנציגויות של ישראל בעולם ובין נספחי התמ"ת הפועלים בנציגויות. הבדיקות נעשו בעיקר באגף כלכלה במשרד החוץ ובמינהל סחר חוץ במשרד התמ"ת. בבדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד התיירות ובמכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי. נוסף על כך, נשלח שאלון ל-37 נספחי התמ"ת שכיהנו בנציגויות ישראל במועד ביצוע הביקורת.

עיקרי הממצאים

הפעילות במשרד החוץ ובמשרד התמ"ת לקידום סחר החוץ

1. תפקידי יחידות המטה במשרד החוץ ובמשרד התמ"ת: מהגדרות תחומי האחריות של יחידות המטה במשרד החוץ ובמשרד התמ"ת הנוגעות לפעילותן הכלכלית הבין-לאומית עולה כי יש חפיפה בתחומי פעילותן. הביקורת העלתה כי למרות החפיפה, לא קבעו המשרדים הסדרים לתיאום, לדיוווח ולקביעת תחומי האחריות של כל יחידה.
2. תפקידי הנציגים הכלכליים בנציגויות ופריסתם: בחינת הגדרות תפקידיהם של השליחים הכלכליים ושל נספחי התמ"ת מעלה כי יש קווי דמיון רבים בהגדרות התפקידים, ולמעשה תפקידים רבים של השליחים הכלכליים כלולים בהגדרות התפקידים של נספחי התמ"ת. במועד ביצוע הביקורת פעלו בחמש מדינות הן שליחים כלכליים והן נספחי תמ"ת. ואולם שני המשרדים לא בחנו במשותף אם אין כפילות בפעילותם של עובדים אלה.
3. איוש משרות: פעולות שני המשרדים לאיוש משרות חדשות בתחום הכלכלי בנציגויות ישראל לא נעשו בהתייעצות ובתיאום עם המשרד האחר אף שהדבר מתחייב על פי כללי המינהל התקין. שני המשרדים הודיעו זה לזה על משרות חדשות רק בדיעבד, לאחר שכבר נבחרו הנציגים הכלכליים שיאיישו אותן.
4. תפקידי העובדים המקומיים הכלכליים בנציגויות ופריסתם: בחינת הגדרות תפקידיהם של העובדים המקומיים הכלכליים של משרד החוץ ושל העובדים המקומיים הכלכליים של משרד התמ"ת מעלה כי גם בעניין זה יש קווי דמיון רבים בהגדרות התפקידים. במועד ביצוע הביקורת פעלו בשמונה מדינות בעת ובעונה אחת עובדים מקומיים כלכליים של משרד התמ"ת ועובדים מקומיים כלכליים של משרד החוץ. ואולם שני המשרדים לא בחנו במשותף אם אין כפילות בפעילותם של עובדים אלה.
5. הנהלות המשרדים לא נקטו עד מועד סיום הביקורת פעולות ממשיות אשר יבטיחו כי פריסת הנציגים הכלכליים והעובדים המקומיים הכלכליים תהיה יעילה וחסכונית וכי ייקבעו תחומי הפעילות של כל אחד מהגורמים וחלוקת המשימות ביניהם.

ממשקי העבודה בנציגויות

1. תיאום תכניות העבודה הכלכליות: הביקורת העלתה כי לא מתקיים שיתוף פעולה ותיאום בין מטה משרד החוץ ובין מטה משרד התמ"ת בנוגע לגיבוש תכניות העבודה השנתיות שלהם בתחום הכלכלי ובנוגע למועדי הכנת התכניות, וכי כל משרד קובע בנפרד בתכנית העבודה השנתית שלו את יעדיו הכלכליים.

לגבי תיאום תכניות העבודה בנציגויות, העלתה הביקורת כי למרות ההסכמה לכאורה על שיתוף פעולה שהושגה בדיון שקיימו המנכ"לים של שני המשרדים בדצמבר 2010, התיאום אינו מתקיים במלואו ובאופן שוטף. עוד הועלה כי בנציגויות שבהן מבצעים השליחים הכלכליים ונספחי התמ"ת פעילות כלכלית מקבילה, פועל כל נציג על יסוד תכניות עבודה, הנחיות פעולה ומדיניות הנקבעות במטה משרדו בלבד.

2. עבודת הצוות בנציגות: הביקורת העלתה מקרים שבהם בנציגויות שונות של ישראל לא היה שיתוף פעולה ולא נעשו התיאומים הנדרשים בין נציגי משרד החוץ ובין נספחי התמ"ת. לעתים גרם חוסר שיתוף הפעולה לפגיעה בשירות שניתן לחברות עסקיות, ובמקרים חמורים אף למבוכה כלפי מדינת הכהונה, לרבות בעת תיאום ביקורים של נציגים בכירים שלה בישראל.

3. נהלים וכללים אתיים: נמצא כי בתקנון שירות החוץ ובנוהלי משרד התמ"ת לא נקבעו כללים מפורטים וברורים בנוגע למותר ולאסור לשליחי מדינת ישראל המבקשים לסייע לחברות עסקיות. גם לא נקבעו כללים שמטרתם להבטיח טיפול שוויוני בחברות עסקיות ישראליות הפונות לשליחים בבקשות לסיוע בקידום ענייניהן העסקיים, וכללים שמטרתם למנוע פגיעה בתחרות ההוגנת בין החברות.

מנגנוני התיאום בין מטות שני המשרדים

1. פעילות בין-משרדית לקידום נושאים כלכליים בין-לאומיים: (א) נמצא כי משרד התמ"ת לא פעל בכל המקרים על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה¹, שלפיה עליו לשתף את משרדי החוץ והמשפטים בכל משא ומתן שהוא מנהל לכריתת הסכם בין-לאומי.

(ב) נמצאו ליקויים הנוגעים לקידומו של הסכם מחקר ופיתוח עם מחוז במדינה באסיה: השגריר לא ביצע מראש, בשיתוף גורמי המטה במשרד החוץ והתמ"ת, הערכה מקצועית המביאה בחשבון את כל הנושאים הרלוונטיים, כדי לבחון אם יש הצדקה לקידום ההסכם. השגריר יזם פעולה, ורק לאחר מכן החל בתיאומים לבחינת העניין, שגם בהם היו ליקויים.

2. סיוע לגופים עסקיים: מאבקי הכוח בין שני המשרדים על השליטה בתחום סחר החוץ של ישראל הביאו אותם לממן שני ביתנים שפעלו באותה תערוכה בין-לאומית ואף התחרו על אותם מבקרים - האחד מימון מלא והאחר מימון חלקי.

3. ישיבות הנהלה משותפות: הביקורת העלתה כי בפרק הזמן דצמבר 2009 עד אוגוסט 2011 התקיימו רק שלוש ישיבות משותפות למנכ"ל משרד החוץ

1 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 64.000 בנושא אמנות בין-לאומיות מאוגוסט 1972.

ולמנכ"ל משרד התמ"ת. זאת ועוד, בשתי הישיבות האחרונות לא השתתפו ראש מינהל סחר חוץ וסמנכ"לית אגף כלכלה, שהם ראשי היחידות בשני המשרדים הבקיאים בבעיות ובצרכים של שליחי משרדיהם בחו"ל, והאחראים ליישום ההחלטות שמתקבלות בנושאים אלה.

4. אף שהצורך להסדיר את הפעילות הבין-משרדית בתחום סחר החוץ של ישראל נדון בעשורים האחרונים כמה פעמים במסגרת ועדות מקצועיות ודוחות בקרה וביקורת, ואף שהודגשה חשיבות ההסדרה, במועד סיום הביקורת עדיין לא ננקטו פעולות לקידום ממשי של עניין זה.

סיכום והמלצות

משרד החוץ הוא האחראי למכלול קשרי החוץ של ישראל, ומינהל סחר חוץ במשרד התמ"ת הוא הגוף המוביל כיום את גיבושה של מדיניות סחר החוץ. המערך המופקד על הניהול השוטף של הקשרים הכלכליים הבין-לאומיים של מדינת ישראל כולל בין היתר שליחים מטעם שני המשרדים הפועלים בתחום הכלכלי בנציגויות ישראל ברחבי העולם. ראש הנציגות - מתוקף האמנתו על ידי נשיא המדינה - הוא הנציג הבכיר של מדינת ישראל במדינת הבהונה, וזה מקור אחריותו הכוללת לכל שליחי מדינת ישראל בארץ הבהונה. בזכות מעמדו הבכיר יש לראש הנציגות גישה לדרגים הבכירים ביותר בממשל ובמגזר העסקי במדינת הבהונה.

ממצאי ביקורת זו מלמדים כי במודל העבודה הנוכחי בתחום סחר החוץ פועלים משרד החוץ ומשרד התמ"ת ללא מערכת מובנית המאפשרת תיאום ביניהם. בהיעדר כללים ברורים לעבודה משותפת בנציגויות ובהיעדר שיתוף פעולה מובנה בין המטות של שני המשרדים נוצרות כפילויות בעבודתם של הנציגים הכלכליים בנציגויות, והדבר גורם לבזבוז משאבים ואבדן מידע. יתרה מזו, חלוקת האחריות בין הגורמים בנציגות אינה ברורה, ולכן יחסי העבודה תלויים ביחסים האישיים בכל נציגות. ניסיונות שנעשו, בשיתוף הגורמים השונים העוסקים בתחום סחר החוץ, לגיבושה של מערכת הרמונית לא צלחו, ובמשך השנים לא חל בנושא שינוי של ממש.

הליקויים שהעלתה הביקורת במערכות היחסים המקצועיות בין משרד החוץ ובין משרד התמ"ת, ריבוי ההצעות שהועלו בעבר והוועדות שהוקמו ליישוב המחלוקות בין שני המשרדים בלי שמסקנותיהן יושמו, כל אלה מלמדים כי על הנהלות המשרדים לנקוט עתה פעולה תכליתית כדי ליישב את המחלוקות האמורות; עליהן לקבוע את תחומי האחריות של כל משרד ולהסדיר את חלוקת התפקידים בין המשרדים.

על הנהלות שני המשרדים לאמץ את ההמלצות המקצועיות החוזרות ונשנות בדבר הצורך בתפיסה מערכתית לקביעת מדיניות הסחר של ישראל. כן יש לפעול ליצירת מנגנוני תיאום בין מטות המשרדים בארץ ובין הנציגים הכלכליים שלהם בחו"ל, לשם היזון הדדי בין שני המשרדים ויצירת דו-שיח מתמיד ביניהם.

מתכונת פעולה סדורה מחייבת כי החלטות על הוספת משרות חדשות בתחומים כלכליים לתקן הנציגויות יתקבלו לאחר התייעצות משותפת בין הדרגים המקצועיים של שני המשרדים, והדברים אמורים בעיקר בשינויי תקן במדינות שבהן כבר הוצבו נציגים כלכליים או עובדים מקומיים כלכליים מטעם המשרד האחר. על מטות

המשרדים לפעול במשותף לתיאום חלוקת התפקידים בין הנציגים הכלכליים והעובדים המקומיים הכלכליים.

הודעת הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי מעתה ואילך כל תקצוב של תקן לפעילות נספח תמ"ת או שליח יחייב את שני המשרדים לפרט בכתב את אופן הפעולה של העובד, היא צעד חיובי שיתרום לתיאום בין-משרדי בנוגע להוספת משרות בתחום הכלכלי לתקן הנציגויות.

תכנית העבודה השנתית מבטאת הלכה למעשה את מדיניות המשרדים, ולכן חשוב שמשרד החוץ ומשרד התמ"ת ישתפו פעולה בעת הכנת תכניות העבודה השנתיות שלהם בתחומי סחר החוץ והדיפלומטיה הכלכלית, לקראת קביעת מדיניות אחידה ומתואמת בתחומים הכלכליים. על מנכ"ל שני המשרדים להנחות במשותף את משרדיהם לשתף פעולה בגיבוש תכניות העבודה הכלכליות בנציגויות, לרבות עיון הדדי בטיטות תכניות העבודה ומתן הערות, ולקבוע מועד מתואם להכנת תכניות העבודה. נוסף על כך, על המשרדים להסדיר את התיאום ביניהם בנוגע להכנת תכניות עבודה בנושאים כלכליים בנציגויות שבהן אין ייצוג למשרד התמ"ת.

על משרד התמ"ת להדגיש לפני נספחי התמ"ת בנציגויות את חובתם לפעול על פי הוראות תקנון שירות החוץ, הקובע את כפיפותם הכללית של כל השליחים והעובדים בנציגות לראש הנציגות - הנושא באחריות כוללת כלפי מדינת הכהונה לפעולותיה של הנציגות. על שני המשרדים לשתף פעולה באופן מלא ויעיל על מנת להשיג את מטרותם המשותפת - קידום סחר החוץ של ישראל.



מבוא

1. בעידן הנוכחי מתעצמת חשיבותם של קשרים כלכליים בין-לאומיים ובר בבר נשמר תפקידם המרכזי של הקשרים הבין-לאומיים המדיניים. לישראל, שלה משק קטן ודל במשאבים טבעיים, יש עניין מובהק לשפר את קשרי הסחר שלה, באמצעות איתור שווקים חדשים למוצריה והגדלת היצוא המסחרי. כדי להגביר את יעילותה של הפעילות לקידום האינטרסים הכלכליים של המדינה בעולם, נוכח התרחבות פעילותו של המשק הישראלי בעולם ונוכח חשיבותה הגוברת של הפעילות הכלכלית על מערך קשרי החוץ של ישראל, מתחייב שיתוף פעולה הדוק בין כל הגורמים הממשלתיים העוסקים בתחום זה.

היצוא הישראלי, ששיעורו בכלל התוצר הלאומי הוא כ-40%, הוא אחד היסודות האיתנים שעליהם נשענת הכלכלה הישראלית, והוא מנוע צמיחה ותעסוקה חשוב של המשק הישראלי. בשנת 2011 היה היקף יצוא הסחורות והשירותים מישראל כ-91 מיליארד דולר - כ-21% מהם יוצאו לארצות הברית, כ-21% למדינות האיחוד האירופי, כ-18% למדינות אסיה, והיתר למדינות אפריקה, מדינות האוקיינוס השקט ומדינות דרום אמריקה ומרכזה. המציאות העולמית המשתנה, משברים הפוגעים בשווקים שישאל מייצאת אליהם וצמיחתם המהירה של שווקים חלופיים, כדוגמת מדינות במזרח אסיה, בדרום אמריקה ובמזרח אירופה - כל אלה מציבים לפני ישראל אתגר תחרותי גדול ומצריכים אותה להרחיב את הסחר שלה גם לאזורים אחרים בעולם.

2. הפעילות המדינית של ישראל בחו"ל מתבצעת בכ-100 נציגויות של משרד החוץ (להלן גם - המשרד) ברחבי העולם. נוסף על פעילותה המדינית, ישראל מקיימת קשרים עם מדינות בעולם

במכלול תחומים אחרים, ובהם כלכלה, מסחר, תיירות, צבא, משטרה, תרבות ומדע. את הפעילות בתחומים אלה מבצעים בחלק מהמדינות לא רק שליחי משרד החוץ, אלא גם שליחים משרדים ממשלתיים אחרים² ונציגים מזה"ל ומהמשטרה.

מערך המטה המופקד על הניהול השוטף של הקשרים הכלכליים בין-לאומיים של מדינת ישראל כולל בין היתר את מינהל סחר חוץ במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה³ (להלן - משרד התמ"ת) ואת אגף כלכלה במשרד החוץ. שני המשרדים, וכן משרדי ממשלה אחרים, ממנים שליחים הפועלים בתחום הכלכלי בנציגויות ישראל ברחבי העולם (להלן - נציגים כלכליים).

בתחילת שנת 2011 כיהנו בחו"ל מטעם משרד התמ"ת 37 נספחים מסחריים (להלן - נספחי תמ"ת), ומטעם משרד החוץ - שישה שליחים כלכליים העוסקים בתחום הכלכלי בלבד (להלן - שליחים כלכליים). במדינות שבהן לא מוצבים נציגים כלכליים מטעם שני המשרדים, ממלאים השליחים המדיניים של משרד החוץ את התפקידים הכלכליים, נוסף על תפקידיהם האחרים.

3. בפרק הזמן מרץ 2011 - יוני 2012 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ממשקי העבודה בין משרד החוץ ובין משרד התמ"ת בתחום קידום סחר חוץ של ישראל, וכן את ממשקי העבודה בין ראשי הנציגויות של ישראל בעולם ובין נספחי התמ"ת הפועלים בנציגויות בתחום קידום סחר חוץ של ישראל. הבדיקות נעשו בעיקר באגף כלכלה במשרד החוץ ובמינהל סחר חוץ במשרד התמ"ת (להלן - מינהל סחר חוץ). בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר, במשרד התיירות ובמכון הישראלי לייצוא ולשיתוף פעולה בין-לאומי (להלן - מכון היצוא). נוסף על כך, נשלח שאלון ל-37 נספחי תמ"ת שניהנו בנציגויות ישראל במועד ביצוע הביקורת. דוחות קודמים של מבקר המדינה בנושא פורסמו בשנים 1994⁴ ו-2001⁵.

הפעילות במשרד החוץ ובמשרד התמ"ת לקידום סחר חוץ

הפעילות הממשלתית העיקרית לקידום סחר חוץ של ישראל נעשית באמצעות יצירת קשרים וקיום מפגשים בין חברות ישראליות ובין חברות וגורמים ממשלתיים במדינות העולם, ארגון משלחות וסיוורם לחשיפת התעשייה הישראלית לשווקים בעולם, ארגון תערוכות וכנסים המציגים את יכולות התעשייה בארץ, הכנת הסכמים בנוגע לקידומה של פעילות סחר בין-לאומית והקלתה, קידום ותפעולם, המרצת השקעות זרות בישראל והסברה כלכלית.

-
- 2 בנציגויות ישראל בעולם כיהנו בשנת 2011 גם שמונה נספחים מטעם משרד האוצר, שלושה נספחים מטעם משרד החקלאות ופיתוח הכפר ונציג אחד מטעם בנק ישראל. כמו כן, כיהנו בחלק ממשלחות התיירות שיש לישראל בעולם עשרה נספחים מטעם משרד התיירות.
- 3 עד 2003 נקרא המשרד - משרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס). באותה שנה שולבה בו גם האחריות לתחום התעסוקה.
- 4 מבקר המדינה, דוח שנתי 45 (1995), בפרק "נציגים כלכליים בחו"ל", עמ' קלד ואילך.
- 5 מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2001), בפרק "נציגים כלכליים ונציגי המשטרה בחו"ל", עמוד 335 ואילך.

תפקידי יחידות המטה במשרד החוץ ובמשרד התמ"ת

בהערכת המצב של משרד החוץ לשנת 2009 נכתב בנוגע להיערכות המשרד להתמודד עם אתגרי הכלכלה העולמית, כי בתחום פיתוח קשרי הסחר של ישראל טמון פוטנציאל לרווח כלכלי ומדיני רב שביכולתו של משרד החוץ לתרום רבות להשגתו, זאת בשל פריסת נציגויות משרד החוץ ברחבי העולם ובשל הקשרים המסועפים שיש למשרד עם השלטון והאליטות הרלוונטיות בכל מדינה בהן הן ממוקמות ואליה מואמנים נציגיה (להלן - מדינת הכהונה). עוד נכתב בהערכת המצב כי לשם כך יש לצמצם את הפערים הקיימים בתחומי ההכשרה וההתמקצעות במשרד, לשפר במידה ניכרת את קשריו של המשרד עם המגזר העסקי הישראלי ולשפר את התיאום בין המשרד ובין משרד התמ"ת, משרד האוצר ומשרדים כלכליים אחרים.

משרד מבקר המדינה בחן את הגדרות תחומי האחריות והתפקידים של יחידות המטה במשרד התמ"ת ובמשרד החוץ המופקדות על ניהול הפעילות המקצועית הנוגעת לפיתוח קשרי הסחר של ישראל ועל תיאומה. כמו כן נבדקו חלוקת העבודה בין שני המשרדים, מידת החפיפה בתחומי פעילותם וקיומם של מנגנונים לתיאום ביניהם.

1. משרד התמ"ת: על פי פרסומי משרד התמ"ת, מינהל סחר חוץ הוא יחידת המטה המובילה ומגבשת את המדיניות הממשלתית בתחום סחר החוץ. מטרתו של המינהל היא להגביר את יכולת התחרות של התעשייה הישראלית בשווקים הבין-לאומיים. המינהל עוסק בין היתר ביצירת שיתוף פעולה תעשייתי עם חברות מחו"ל, בפתיחת שווקים חדשים ליצואנים ישראלים, בטיפול במשלחות כלכליות, בארגון כנסים, תערוכות וסמינרים כלכליים בארץ ובחו"ל, בניהול משא ומתן בנושא הסכמי סחר בין-לאומיים ובקידום השקעות של חברות מחו"ל בישראל. יחידות מטה אחרות של משרד התמ"ת פועלות בשיתוף פעולה עם מינהל סחר חוץ בתחומי התעשייה והמסחר הבין-לאומיים, ומצויות בקשר ישיר עם המגזר העסקי התעשייתי.

נספחי התמ"ת משמשים זרוע ביצועית של מינהל סחר חוץ בחו"ל ומוצבים במדינות שהיקף הסחר שלהן עם ישראל הוא נרחב או שהפוטנציאל להרחבתו הוא גדול. אגף של מינהל סחר חוץ המפוצל למחלקות ("דסקים") על פי חלוקה גיאוגרפית אחראי להכשרת הנספחים ומפקח על פעילותם ועל התקציב הניתן להם. בתחילת שנת 2011 מנה מינהל סחר חוץ 59 עובדים בישראל, וכן 37 נספחי תמ"ת⁶ ו-128 עובדים מקומיים בחו"ל (זרים וישראלים, ראו להלן). ההוצאה בפועל של מינהל סחר חוץ על פעולות לקידום היצוא הסתכמה בשנת 2011 בכ-19.6 מיליון ש"ח, ובשנת 2012 בכ-29.4 מיליון ש"ח; ההוצאה בפועל על העסקת נספחי תמ"ת בחו"ל הסתכמה בשנת 2011 בכ-14.7 מיליון ש"ח, ובשנת 2012 בכ-17.5 מיליון ש"ח.

2. משרד החוץ: על פי תקנון שירות החוץ (להלן - התקנון), אגף כלכלה במשרד החוץ הוא אגף המטה המופקד על קידום הקשרים הכלכליים המולטיטורליים (הרב-צדדיים) והבילטורליים (הדו-צדדיים), ובכלל זה על התכנון האסטרטגי של המשרד בתחום הכלכלי, לרבות האחריות להכנת תכניות העבודה הכלכליות של המשרד ושל נציגויות ישראל בחו"ל. נוסף על כך, האגף פועל, בין היתר, להגביר את פעילותה של ישראל בארגונים כלכליים בין-לאומיים; מקדם את מערך ההסכמים הכלכליים הבין-לאומיים; יוזם קידום פרויקטים בארץ ובחו"ל; יוזם השתתפות בירידים ובתערוכות; מטפל במשלחות עסקיות ובמשלחות של עיתונאים כלכליים ומסייע לגורמים עסקיים בפעילותם בחו"ל.

6 בנובמבר 2012 כיהנו בחו"ל 38 נספחים מסחריים. על פי דיווח של משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה, ייפתחו במשך שנת 2013, על פי התכנון, שתי נספחויות חדשות, ומספר הנספחים המסחריים יעלה ל-40. 19 ממשורות אלה נמצאות בתקן המשרות של משרד החוץ, ראו להלן בפרק "מכרזים למשרות נספחי תמ"ת".

על פי התקנון, אגף כלכלה, המפוצל לארבע מחלקות משנה לפי חלוקה אזורית, אמור לפעול בשיתוף פעולה הדוק ובתיאום עם כמה משרדי ממשלה, ובהם משרד האוצר ומשרד התמ"ת, ועם גורמים עסקיים במשק הישראלי.

בתחילת שנת 2011⁷ מנה אגף כלכלה 18 עובדים בארץ, 2 עובדים המשמשים יועצים כלכליים ניידים⁸ וכן 6 שליחים כלכליים ו-40 עובדים מקומיים בחו"ל (זרים וישראלים, ראו להלן). על פי דיווחיו של האגף, הסתכמו הוצאותיו על פעולות לקידום הקשרים הכלכליים בשנת 2011 בכ-2.5 מיליון ש"ח, ובשנת 2012 בכ-3 מיליון ש"ח; על פי דיווחי משרד החוץ ההוצאה על העסקת שליחים כלכליים בחו"ל הסתכמה בכל אחת משנים אלה בכ-4 מיליון ש"ח.

מבדיקת הגדרות תחומי האחריות של אגף כלכלה במשרד החוץ ושל מינהל סחר חוץ במשרד התמ"ת עולה כי יש חפיפה בין שתי היחידות. שתי היחידות רואות עצמן למשל כמי שאמונות על גיבוש המדיניות לקידום הכלכלה הישראלית בחו"ל, וכמו כן הן עוסקות בתחומי פעילות דומים, ובהם קידום מערך ההסכמים הביטורלי של ישראל, טיפול במשלחות עסקיות הבאות מחו"ל וטיפול במשלחות עסקיות ישראליות היוצאות לחו"ל, ייזום תערוכות וכנסים וסיוע לחברות עסקיות המבקשות לייצא את תוצרתן לחו"ל. עוד העלתה הביקורת כי למרות החפיפה בתחומי פעילותן של שתי היחידות, לא קבעו שני המשרדים הסדרים לתיאום, לדיווח ולקביעת תחומי האחריות של כל יחידה (ראו להלן בפרק "מנגנוני התיאום בין מוטות שני המשרדים").

תפקידי הנציגים הכלכליים בנציגויות ישראל ופריסתם

על פי גישתו של משרד החוץ, הפעילות בתחום הכלכלי היא אחד התפקידים המרכזיים המוטלים על ראש הנציגות וצוותה. מעמדה הרשמי של הנציגות הדיפלומטית הישראלית במדינת הכהונה ונגישותה לצמרת הממסד השלטוני ולעולם העסקי משפיעות על קידום קשרי הכלכלה והמסחר של ישראל ועל קידום פעילותן של החברות הישראליות באותה מדינה. במדינות אסיה ומזרח אירופה, שבהן עדיין רווחות תפיסות המייחסות חשיבות רבה למעמדו של הנציג הרשמי של מדינה זרה המכהן בהן, מקבל אפוא מעמדן של נציגויות ישראל משקל רב עוד יותר. על פי התקנון, הנציגויות אמורות לסייע לגופים עסקיים לפתח את פעילותם בחו"ל, לפתוח דלתות ליזמים וליצואנים ישראלים ולסייע למשקיעים מחו"ל להשקיע בארץ.

1. הגדרת תפקידי השליח הכלכלי : על פי הגדרת תפקידו, אחראי השליח הכלכלי של משרד החוץ לתחום הכלכלי בנציגות, וכן לריכוז הטיפול בכל ההיבטים הקשורים לקידום האינטרסים הכלכליים של ישראל בארץ הכהונה. על פי אפיון המשרה, על השליח הכלכלי לפעול להרחבת היקף הסחר עם מדינת הכהונה; לשמש איש קשר בין גורמים כלכליים ועסקיים בה ובין גורמים אלה במדינת ישראל המבקשים להרחיב את היקף שיתוף הפעולה ביניהם בתחומי היבוא והיצוא ולעודד השקעות חוץ בישראל.

7 בדצמבר 2012 היו בתקן משרד החוץ שבע משרות של שליחים כלכליים, מהן שתי משרות לא מאוישות - בברלין ובקהיר ובנוסף להם הייתה משרה של יועץ כלכלי נייד אחד.

8 היועץ הנייד מוצב במטה במשרד החוץ ותפקידו לבקר בכל אחת מהמדינות אליהן מונה במשך שבוע עבודה פעם בחודשיים. יצוין כי אין תקנים מוסדרים ליועצים אלה, אלא מדובר בתקן המוקצה אד-הוק.

2. הגדרת תפקיד נספח תמ"ת: על פי הגדרת תפקידו, אחראי הנספח לקדם את היצוא הישראלי למדינת שירותו באמצעות קיום מפגשים בין חברות ישראליות ובין חברות מקומיות; לארגן משלחות עסקיות ממדינת הכהונה לישראל ומשלחות עסקיות ישראליות למדינת הכהונה; לארגן תערוכות וכנסים; לאתר הזדמנויות עסקיות ומשקיעים פוטנציאליים; לטפל בהסכמי סחר בין-לאומיים ולקדםם; לסייע לחברות עסקיות ישראליות ולעסוק בהסברה כלכלית.

בחנית הגדרות תפקידיהם של השליחים הכלכליים ושל נספחי התמ"ת מעלה כי יש קווי דמיון רבים ביניהם ולמעשה תפקידים רבים של השליחים הכלכליים כלולים גם בהגדרות התפקידים של נספחי התמ"ת.

3. פריסת הנציגים הכלכליים: בשנת 2011 פעלו נציגים כלכליים של משרד החוץ ושל משרד התמ"ת ב-32 מדינות בעולם; בחמש מהן - רוסיה, גרמניה, איטליה, סין וצרפת - פעלו במקביל לנספחי תמ"ת שליחים כלכליים ויועץ כלכלי נייד מטעם משרד החוץ.

נמצא כי במועד ביצוע הביקורת פעלו בחמש המדינות האמורות הן שליחים כלכליים ויועץ כלכלי נייד והן נספחי תמ"ת. מכיוון שכאמור קיימת חפיפה בחלק מהגדרות תפקידיהם של הנציגים הכלכליים, היה צפוי על פי כללי המינהל התקין שהמשרדים יבחנו במשותף אם אין כפילות בפעילותם של עובדים אלה. בחינה זו נדרשת כדי להגביר את יעילותם של הפעילות ולמנוע בזבוז כספי ציבור.

בתשובת משרד החוץ למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 נאמר כי התקנים והגדרות התפקידים האמורים אושרו על ידי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

(א) משרות חדשות של שליחים כלכליים: משרד החוץ אייש את משרות השליחים הכלכליים בגרמניה, ברוסיה ובסין בשנת 2010 ומשרת יועץ כלכלי נייד בצרפת בשנת 2009, ללא תיאום והתייעצות עם משרד התמ"ת. להלן הפרטים:

(1) בשנת 2009 קיבל משרד החוץ אישור תקציבי לפתיחת נציגויות חדשות ולהוספת תקנים בארץ ובחו"ל. המשרד החליט להוסיף לתקן, בין היתר, שתי משרות של שליחים כלכליים ולמקם אותן במוסקבה ובברלין. המשרות אוישו בקיץ 2010.

(2) בשגרירות בבייג'ינג אוישה משרת "מזכיר ראשון/יועץ לענייני פנים וכלכלה" בקיץ 2010. נושאה אחראי, על פי תיאור התפקיד, לתחום הכלכלי ועליו לפעול "להרחבת היקף הסחר עם מדינת הכהונה וישמש [כך במקור] כאיש קשר לגורמים כלכליים ועסקיים משני הצדדים המבקשים להרחיב את פעילותם בתחום היבוא/ייצוא". ואולם התברר כי בשגרירות הוגדר תפקידו של המזכיר - שליח לענייני תרבות ופרובינציות בסין, ובפועל הוא פעל בתחום הכלכלי ובתחום המסחרי מול הפרובינציות, בדומה לתפקידם של נספחי התמ"ת.

(3) בשגרירות בבייג'ינג אוישה בקיץ 2010 משרת "מזכיר שני (מקומי) לענייני מדיניים". על נושאה מוטל, על פי תיאור התפקיד, לפעול לקידום הסוגיות המדיניות המרכזיות וכלל הסוגיות הביטורניות שעל סדר היום של שתי המדינות, לעקוב אחר מגמות פוליטיות וחברתיות ולדווח עליהן. ואולם התברר כי בשגרירות הוגדר תפקידה של השליחה שמונתה למשרה זו - תפקיד משולב, מדיני-כלכלי, ובפועל הוטלו עליה גם תפקידים בתחום הכלכלי, בדומה לתפקידים שממלאים נספחי התמ"ת.

(4) בפברואר 2009 אישר מנהל האגף למשאבי אנוש במשרד החוץ לאייש בקיץ 2009 משרה של יועץ כלכלי נייד ליוון, לפורטוגל ולדרום צרפת. ביוון לא היה לישראל נציג כלכלי, ואשר

לפורטוגל - באותה עת הסתיימה כהונתו של נספח התמ"ת בספרד, שהיה מואמן לשמש נספח גם בפורטוגל. אולם בשגרירות בפריז כיהנו באותה עת שליח כלכלי מטעם משרד החוץ, שהיה אחראי בין היתר לקשרים הממשלתיים בין ישראל ובין צרפת ולמערכות ההסכמים הבין-לאומיים ביניהן ונספח תמ"ת, שהיה מופקד על תחומי קידום הסחר הישראלי בצרפת כולה.

בפברואר 2009 הודיעה סמנכ"לית כלכלה למנהל מינהל סחר חוץ על החלטת משרד החוץ למנות יועץ כלכלי נייד לדרום צרפת. מתגובת סגן מנהל סחר חוץ מיוני 2009 להודעתה של סמנכ"לית כלכלה עולה כי המינהל מתנגד למינוי היועץ הכלכלי הנייד לדרום צרפת, אשר לדבריו יוצר כפילות מיותרת.

בתשובת משרד החוץ ממאי 2012 נאמר כי הוחלט למנות נושא תפקיד ייעודי לדרום צרפת משום שנספחי התמ"ת לא ביקרו באזור זה כלל, אף שרבות מהחברות הישראליות ומלשכות הסחר הישראליות עושות בו פעילות רבה. הקונסולית הכללית (להלן - קונסולית) במרסיי הוסיפה בתשובתה כי בקשותיה מנספחות התמ"ת בפריז לשתף את הקונסוליה הכללית בתכניות העבודה שלה ולקבל את הדרכת הנספחות בקביעת סדרי העדיפויות של הפעילות הכלכלית בדרום צרפת לא נענו וכי היא לא קיבלה מהנספחות סיוע לפעילות שביקשה לקיים בתחום הכלכלי. לפיכך מסרה הקונסולית כי ביקשה לתגבר את הנציגות בכוח אדם בתחום הכלכלי שיאפשר לקונסוליה הכללית לפעול באופן עצמאי ללא תלות בנספחות התמ"ת.

נספח התמ"ת בפריז השיב באפריל 2012 כי בין נספחות התמ"ת בפריז ובין הקונסוליה הכללית במרסיי התקיים בתקופת קודמיו ובתקופתו שיתוף פעולה מלא וטוב, וכי הוא נפגש עם הקונסולית ועם קודמה בתפקיד פעמים מספר לדין בשיתוף פעולה מעשי בנושאים שהיו על סדר היום במישור יחסי הסחר הביטורליים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ כי נוכח התנגדותו של מטה מינהל סחר חוץ למינוי היועץ הכלכלי הנייד שנמסרה בכתב למשרד החוץ, לא היה מקום להשלים את הליך המינוי ללא יישוב המחלוקת בין מטות שני המשרדים.

משרד מבקר המדינה בדק את נסיעות העבודה של היועץ הכלכלי הנייד מקיץ 2009 ועד קיץ 2011 והעלה כי הוא נסע פעם בחודשיים לשבוע עבודה ביוון ובפורטוגל. לעומת זאת, עולה כי ביקוריו במרסיי לא נעשו בתדירות ובמתכונת שנקבעו, למרות הנחיצות הרבה שעליה הצביע משרד החוץ בתשובתו.

מהאמור עולה כי פעולותיו של משרד החוץ בנוגע לאיוש משרות חדשות בתחום הכלכלי בשנים 2009 ו-2010 לא נעשו בהתייעצות ובתיאום עם משרד התמ"ת כפי שמתחייב על פי כללי המינהל התקין. משרד החוץ הודיע למשרד התמ"ת על המשרות החדשות רק בדיעבד, לאחר שכבר נבחרו השליחים הכלכליים שיאיישו אותן. משרד מבקר המדינה מעיר כי מתכונת פעולה סדורה שמטרתה למנוע בזבוז כספי ציבור מחייבת לבצע תיאום בין מטות שני המשרדים לפני קבלת החלטה להוסיף משרות חדשות לתקן הנציגויות, והדברים אמורים בעיקר בשינויי תקן במדינות שבהן כבר הוצבו נספחי תמ"ת.

בפגישה שהתקיימה בין מנכ"ל משרד החוץ ובין מנכ"ל משרד התמ"ת במהלך הביקורת, באוגוסט 2011, ובה דנו בין היתר בסוגיית הצבתם של השליחים הכלכליים, העלה מנכ"ל משרד התמ"ת את הכפילות בעבודתם של שליחי שני המשרדים וטען כי היא נוצרת מכיוון שמשרד החוץ מציב שליחים כלכליים ועובדים מקומיים כלכליים מטעמו בנציגויות שבהן כבר מכהנים נספחי תמ"ת. מנכ"ל משרד התמ"ת הציג דוגמה לכפילות האמורה את הנעשה בנציגויות במוסקבה ובברלין והוסיף כי משרד החוץ לא תיאם עם משרדו את המינויים של שליחיו הכלכליים. מנכ"ל משרד

החוץ השיב כי בכוונת משרדו לפעול במדינות שמשרד התמ"ת אינו פועל בהן או בתחומים שמשרד התמ"ת אינו מכסה בפעילותו וכן הביע נכונות לבחון כל מינוי לגופו.

נמצא כי אף שבסיכום הפגישה בין שני המנכ"לים נקבע שיש לבחון את המינויים של השליחים הכלכליים, במועד סיום הביקורת עדיין לא ערכו שני המשרדים בחינה סדורה ומשותפת של תפקידי השליחים הכלכליים בנציגויות שבהן הם פועלים במקביל לנספחי התמ"ת, אף שהדבר נדרש כדי לקבוע אם הצבתם של השליחים הכלכליים בנציגויות אלה היא אפקטיבית, כפי שמצופה ממי שמופקדים על שימוש בכספי ציבור.

(ב) משרות חדשות של נספחי תמ"ת: גם משרד התמ"ת מינה נספחים מטעמו בלא תיאום עם משרד החוץ. בספטמבר 2007 מינה משרד התמ"ת שני נספחים להצבה בעיר בנגלור בהודו ובעיר שנוז'ן בסין, שבהן לא היו נציגויות רשמיות של ישראל. למרות זאת ביקש משרד התמ"ת ממשרד החוץ לאשר לנספחים מעמד דיפלומטי. ממסמכי משרד החוץ מתברר כי בהיעדר נציגויות רשמיות באותן ערים, משרדי החוץ של הודו וסין סירבו לאשר את הצבת נספחי התמ"ת במעמד דיפלומטי בערים אלה. משרד החוץ ההודי סירב לאשר לנספח התמ"ת, הרשום כמכהן בקונסוליה שבמומביי, להיות מוצב בבנגלור, ומשרד החוץ הסיני סירב לאשר לנספח התמ"ת לכהן בשנוז'ן, לנוכח העובדה שגוואנדז'ו היא עיר הבירה של הפרובינציה ובה אף מוצבים כל יתר הדיפלומטים הזרים.

גם בסיכום דיון שהתקיים בלשכת מנכ"ל משרד החוץ בדצמבר 2009 עלה נושא חוסר התיאום הבין-משרדי בעניין מינוי נספחי תמ"ת חדשים. מסיכום זה עולה שבדיון נטען כי משרד התמ"ת הודיע לתקשורת כחודש קודם לכן על כוונתו למנות ארבעה נספחים חדשים ולהציבם במקומות שבהם לא הוצבו נספחי תמ"ת עד כה - שלושה נספחים מטעם המשרד שיוצבו בבנגלור, בשנחאי ובאזרביג'אן וכמו כן נספח ל-OECD שמקום מושבו יהיה בפרז'ו - וכי החלטה זו לא תואמה עם משרד החוץ "שלמד עליה מהתקשורת".

בתשובת משרד החוץ ממאי 2012 עולה כי בתקופת הביקורת ואף קודם לכן משרד התמ"ת לא עדכן אותו באופן שוטף בשינויים בפריסט נציגויותיו, "ולראייה, מינוי הנספחים לבנגלור ולשנוז'ן שנעשה בחוסר תיאום מלא עם משרד החוץ".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת כי מתכונת פעולה מתואמת בינו ובין משרד החוץ מחייבת כי החלטות הנוגעות להוספת משרות חדשות של נספחי תמ"ת יתקבלו לאחר תיאום מוקדם בין מטות המשרדים. לצורך קבלת החלטה על הוספת משרה על שני המשרדים לקיים התייעצות משותפת לבחינת הנושא.

בתשובת משרד התמ"ת מינואר 2013 צוין כי המשרד מקבל את הצורך לבצע תיאום מוקדם טרם הוספת משרת נספח. המשרד הוסיף כי ממילא מתקיים תיאום מקיף בין המשרדים בעניינים מינהליים הנוגעים בעיקרם להאמנת הנספח ולשיגורו למקום כהונתו. עם זאת, טען המשרד כי "למינהל סחר חוץ שמורה ההחלטה האם להציב נספח או לא, מתוך הבנה כי מינהל סחר חוץ הוא הגוף המקצועי, שפועל במתודה סדורה ומציב נספחים לפי שיקול דעת מקצועי בלבד".

לפי דבריו של משרד התמ"ת, התיאום שנעשה הוא בתחום המינהלי, טרם יציאתו של נספח התמ"ת לחו"ל, ולא בשלב קבלת ההחלטה על הוספת המשרה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת כי עיקר חשוב בהתייעצות משותפת לבחינת הצעה להוספת משרות חדשות הוא התמודדות עניינית עם הסתייגויות מנומקות להצעה, וכי על ההחלטה הסופית להתחשב במכלול הנימוקים בעד ההצעה ונגדה.

(ג) מכרזים למשרות נספחי תמ"ת : 19 מ-37 המשרות הקיימות של נספחי משרד התמ"ת נכללות בתקן המשרות של משרד החוץ (והיתר נכללות בתקן משרד התמ"ת), אך שכרם של נספחים אלה משולם מתקציבו של משרד התמ"ת. רוב נספחי התמ"ת מוצבים בנציגויות ישראל ומשתלבים בעבודתן, אולם זה שנים רבות ששום נציג של משרד החוץ אינו משתתף בוועדות לבחירת מועמדים לתפקיד נספחי התמ"ת, ולכן אין למשרד החוץ כל השפעה על בחירתם.

בשנת 2009 פנה משרד החוץ ביזמתו לנש"ם לצורך הסדרת עניין זה. בעקבות התייעצויות בנושא שהתקיימו בין המשנה לנציב שירות המדינה באותה עת ובין נציגי משרדים שונים, ובהם משרדי החוץ והתמ"ת, נקבע ביוני 2009 נוהל נש"ם לקיום מכרזים לבחירת מועמדים למשרות נספחים בחו"ל. על פי הנוהל, בכל הרכב של ועדה לבחירת מועמדים אלו יש לכלול נציג רלוונטי ממשרד אחר. המשרדים הרלוונטיים הינם: משרד החוץ, משרד התיירות, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הביטחון ורשות המיסים בישראל, וכל הרכב של ועדת בוחנים חייב לקבל אישור מקדמי של נש"ם.

מנתוני נש"ם עולה כי מיוני 2009, מועד פרסום הנוהל, ועד ספטמבר 2011, התקיימו 17 מכרזים לבחירת מועמדים למשרות של נספחים בחו"ל, עשרה מהם של נספחי התמ"ת. הביקורת העלתה כי בשום מכרז מעשרת המכרזים האמורים לא השתתף נציג של משרד החוץ כחבר בוועדת הבוחנים, שקיבלה את אישור נש"ם, אף שהנספחים הוצבו בנציגויות ישראל.

יצוין כי כבר בדוח משנת 2001 העיר מבקר המדינה כי יש לבחור בקפידה את הנציגים הכלכליים של ישראל בחו"ל, שבמרבית המדינות הם נכללים בצוות שגרירות ישראל במקום, שכן נוסף על הכישורים המקצועיים המיוחדים שנדרשים מהם בתחום הכלכלי, עליהם להיות בעלי יכולת ייצוגית.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הוראות הנוהל של נש"ם משנת 2009 שעניינו הליכי בחירת נספחים בנציגויות ישראל בחו"ל, ובשל העובדה שנספחים רבים של משרד התמ"ת מוצבים בנציגויות ישראל בחו"ל ומשולבים בסגל הנציגויות ובעבודתן, יש מקום כי נציג משרד החוץ ישתתף בוועדות לבחירת מועמדים לתפקיד נספחי התמ"ת באופן שיאפשר למשרד החוץ להעריך אם המועמדים מתאימים מנקודת מבטו למילוי התפקיד.

בתשובתה ממאי 2012 מסרה נש"ם כי לצורך פיקוח ובקרה בנושא המשך יישומו של הנוהל הקיים, היא תפעל לרענן את הוראותיו של הנוהל ובכלל זה את ההוראות הנוגעות לשיתוף נציגי משרד החוץ בוועדות.

בתשובת משרד התמ"ת מינואר 2013 נאמר כי לדעתו יש ליצור הדדיות בין הליכי המכרזים - יש לשתף את נציגי משרד החוץ בהליכי המכרזים לבחירת נספחי התמ"ת, ואת נציגי משרד התמ"ת בהליכי המכרזים לבחירת השליחים הכלכליים של משרד החוץ.

על נש"ם לוודא כי במסגרת יישום הנוהל ישתתפו נציגי משרד החוץ בוועדות לבחירת מועמדים למשרות של נספחי תמ"ת בנציגויות ישראל בחו"ל. בד בבד, וללא תלות בכך, יש לבחון את דרישת משרד התמ"ת כי נציגיו ישתתפו בהליכי המכרזים לבחירת השליחים הכלכליים של משרד החוץ.

תפקידי העובדים המקומיים הכלכליים בנציגויות ישראל ופריסתם

נוסף על השליחים הכלכליים ונספחי התמ"ת הפועלים בנציגויות ישראל בחו"ל, מעסיקות הנציגויות עובדים מקומיים כלכליים ישראלים, שהם אזרחים ישראלים השוהים בחו"ל באופן זמני ומועסקים על פי חוזה מיוחד (להלן - עמ"י), וכן עובדים מקומיים כלכליים זרים שאינם אזרחי ישראל, המועסקים גם הם על פי חוזה מיוחד, ותנאי העסקתם נקבעים על פי חוקי העבודה והנהלים המקומיים (להלן - עמ"ז).

ההוצאה בפועל של מינהל סחר חוץ על העסקת עובדים מקומיים כלכליים הסתכמה בשנת 2011 בכ-22.6 מיליון ש"ח, ובשנת 2012 בכ-26.4 מיליון ש"ח; ההוצאה בפועל של משרד החוץ על העסקת עובדים מקומיים כלכליים הסתכמה בכל אחת משנים אלה על פי דיווחיו בכ-3.6 מיליון ש"ח.

1. הגדרות התפקידים של העובדים המקומיים: על פי הגדרת התפקיד במשרד התמ"ת, על העובדים המקומיים הכלכליים בנציגויות מוטל בעיקר לאסוף מידע מסחרי הנוגע למדינת הכהונה; ולארגן פגישות לשיתוף פעולה בין גורמים עסקיים מישראל ובין גורמים עסקיים מקומיים.

על פי הגדרת התפקיד במשרד החוץ, על העובדים המקומיים הכלכליים לסייע לחברות ישראליות לקשור קשרים עם חברות מקומיות; ליזום סמינרים לקידום עסקים ולסייע בהכנתם; לעודד חברות מקומיות לשלוח משלחות לבקר בישראל; ולקדם אירועים כלכליים ומסחריים בישראל. עוד צוין בהגדרת התפקיד כי העובד המקומי כפוף לשגריר או לשליח שימנה השגריר.

בחירת הגדרות תפקידיהם של העובדים המקומיים הכלכליים של משרד החוץ ושל העובדים המקומיים הכלכליים של משרד התמ"ת מעלה כי יש קווי דמיון רבים בהגדרות התפקידים.

2. הצבתם של עובדים מקומיים כלכליים בנציגויות השונות: על פי נתוני משרד החוץ ליוני 2011, כל 40 המשרות של העובדים המקומיים בתפקידים כלכליים אשר נכללו בתקן המשרד היו מאוישות⁹. על פי נתוני מינהל סחר חוץ לאותו מועד, בתקן העובדים המקומיים של משרד התמ"ת היו 133 משרות, 128 מהן היו מאוישות.

משרד מבקר המדינה בדק את פריסת המשרות של העובדים המקומיים של שני המשרדים הממלאים תפקידים כלכליים בנציגויות, להלן בטבלה פירוט המדינות שבהן נמצאו משרות של עובדים מקומיים כלכליים הן של משרד החוץ והן של משרד התמ"ת:

9 צוין כי בדצמבר 2012 תקן העובדים המקומיים הכלכליים היה 42 משרות מהן 41.75 היו מאוישות.

המדינה	הנציגות	תקן משרד התמ"ת	הצבה בפועל	תקן משרד החוץ	הצבה בפועל
אוסטריה	וינה	2	2	0.5	0.5
צרפת	פריז	4	4	0.75	0.75
איטליה	מרסיי	4.5	4.5	0.75	0.75
	מילנו				
סין	רומא	3.5	3.5	1	1
	גוואנדז'ו				
	בייג'ינג				
יפן	טוקיו	4.5	4.5	1	1
	קנברה				
רוסיה	סידני	5	3	1	1
	מוסקבה				
	סנט פטרסבורג				
ברזיל	סאו פאולו	6.5	6.5	1	1
	ברזיליה				
סה"כ		42	39.66	10.25	11.25

* התקן שנקבע הוא לעמ"ז מדיני, אולם הנציגות שינתה את התקן באופן זמני לעמ"ז מדיני-כלכלי.

מהטבלה עולה כי במועד הביקורת הייתה בשמונה מדינות כפילות בהצבת עובדים מקומיים כלכליים. מכיוון שכאמור קיימת חפיפה בחלק מהגדרות תפקידיהם של העובדים המקומיים הכלכליים שמעסיקים משרד החוץ ומשרד התמ"ת, על פי כללי מינהל תקין היה צפוי שהמשרדים יבחנו במשותף אם אין כפילות בפעילותם של עובדים אלה. בחינה זו נדרשת כדי להגביר את יעילות הפעילות של נציגויות ישראל בתחום הכלכלי ולמנוע בזבוז כספי ציבור.

3. הוספת משרות חדשות לתקן : ממברק של מנכ"ל משרד החוץ מיולי 2009 עולה כי המשרד אישר באותה עת להוסיף לתקן הנציגות בסאו פאולו שבברזיל, שבה נפתחה הקונסוליה מחדש, משרה של עובד מקומי כלכלי. כמו כן עולה כי המשרד אישר להוסיף 6.75 משרות של עובדים מקומיים כלכליים בנציגויות בגוואנדז'ו, במרסיי, בהונג קונג, בטשקנט, בניירובי, באתונה ובמינסק, וכי הודיע על כך למינהל סחר חוץ לאחר האישור. יצוין כי בסאו פאולו ובגוואנדז'ו כבר היו מוצבים באותה עת עובדים מקומיים כלכליים מטעמו של משרד התמ"ת.

להלן כמה דוגמאות להוספת משרות של עובדים מקומיים כלכליים על ידי משרד החוץ בלא תיאום מראש עם משרד התמ"ת:

(א) מרסיי : משרד החוץ החליט להוסיף לתקן משרה של עמ"ז כלכלי במרסיי, ובעקבות כך הודיעה סמנכ"לית כלכלה למנהל מינהל סחר חוץ בפברואר 2009 כי לתקן הקונסוליה במרסיי תתווסף, נוסף על משרת היועץ הכלכלי הנייד, גם משרת עמ"ז כלכלי. מינהל סחר חוץ הודיע לה בפברואר ובמאי 2009 כי הוא מתנגד לכך בטענה שהפעילות הכלכלית בצרפת מטופלת במלואה

באמצעות נספחות התמ"ת בפריז, וכי הנספחות בפריז קיבלה לאחרונה תגבור של עובדים מקומיים לצורך פעילות כלכלית בכל צרפת.

בתשובתו ממאי 2012 מסר משרד החוץ כי נספח התמ"ת בשגרירות פריז ועובדיו המקומיים לא נתנו את השירותים הנדרשים לאזור דרום צרפת, וכי נוכח חשיבות הקשרים עם צרפת הוא החליט לסייע ליועץ הכלכלי הנייד באמצעות הצבת עמ"ז ייעודי בקונסוליה במרסיי. משרד החוץ הוסיף כי פעולה זו תואמה עם נספח התמ"ת בפריז.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ כי נוכח התנגדותו של מטה מינהל סחר חוץ להצבת עמ"ז כלכלי במרסיי שנמסרה בכתב למשרד החוץ לא היה מקום להשלים את הליך המינוי ללא פתרון המחלוקת בין מטות שני המשרדים.

(ב) ברזיל : נוסף על הקונסוליה הכללית שבסאו פאולו פועלת בעיר - במבנה נפרד השוכן באזור אחר מזה של הקונסוליה הכללית - נספחות תמ"ת. לנספח התמ"ת כפופים שבעה עובדים מקומיים כלכליים. כאמור, משרד החוץ אישר בשנת 2009 להוסיף לתקן משרה של עובד מקומי כלכלי בנציגות בסאו פאולו שבברזיל, שיהיה כפוף ישירות לקונסול הכללי (לגבי בעיות בתיאום בין הצדדים, ראו להלן בפרק על "עבודת הצוות בנציגויות").

(ג) קזחסטן : בשנת 2010 פנה מנהל דסק מרכז ומזרח אירופה במינהל סחר חוץ אל השגריר בקזחסטן והודיע לו על כוונת מינהל סחר חוץ לגייס עמ"ז כלכלי שיוצב בשגרירות באסטנה. השגריר ביקש ממנו שימתין עד שהוא יפנה אל הממונים עליו במשרד לקבלת הנחיות בנושא. כמה חודשים לאחר מכן, בנובמבר 2010, התברר למינהל סחר חוץ כי משרד החוץ גייס בינתיים עמ"ז כלכלי, בלי לתאם זאת אתו, ולכן מינהל סחר חוץ החליט שלא לגייס עמ"ז שיוצב בקזחסטן.

בפגישה שהתקיימה בין מנכ"ל משרד החוץ למנכ"ל משרד התמ"ת באוגוסט 2011 התייחס מנכ"ל משרד התמ"ת למשרות של עובדים מקומיים כלכליים שהוסיף משרד החוץ לתקן שלו בלא תיאום עם משרד התמ"ת וציין את הכפילות שנוצרה בעקבות כך.

מהאמור עולה כי במסגרת פעולותיו של משרד החוץ להוספתן לתקן של משרות חדשות לעובדים מקומיים בתחום הכלכלי בכמה נציגויות לא פעל המשרד בהתייעצות ותיאום מראש עם משרד התמ"ת כפי שנדרש בנסיבות העניין. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ כי מתכונת פעולה סדורה ושמירה על כספי ציבור מחייבים כי החלטות לגבי הוספת משרות חדשות לתקן הנציגויות יתקבלו בתיאום מראש ולאחר התייעצות משותפת בין הדרגים המקצועיים בשני המשרדים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2012 ציין משרד החוץ כי יש צורך בתיאום בינו ובין משרד התמ"ת גם בכמה נציגויות שבהן אין נספח מכהן, אולם מועסקים בהן עמ"זים מטעמו של משרד התמ"ת, הן בשל הצורך לקבוע את חלוקת התקנים בין שני המשרדים בתחום זה והן בשל הצורך לקבוע את אופן פעילותם של העמ"זים בנציגויות. משרד החוץ הוסיף כי העמ"זים שמעסיק משרד התמ"ת נמנעים בחלק מהמקרים מלשתף את נציגי משרד החוץ בפעילותם, בשל כפיפותם למינהל סחר חוץ, "שככל הנראה גם מנחה אותם שלא לתאם עם שליחי משרד החוץ". לגבי הכפילות בפעילות העמ"זים בנציגויות, ציין משרד החוץ כי העמ"זים שהוא מעסיק מסייעים לראשי הנציגויות "בנושאים של כלל העבודה הכלכלית ולא רק המסחרית".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2012 טען משרד התמ"ת כי אין מקום להציב במדינות שבהן מועסקים עובדים מקומיים כלכליים מטעמו גם עובדים מקומיים כלכליים של משרד החוץ,

שהגדרת תפקידים כהגדרת תפקיד העובדים המקומיים של התמ"ת מאחר שהם פועלים באותם תחומים.



ממצאי פרק זה מלמדים שמשרד החוץ מינה נציגים כלכליים ועובדים מקומיים כלכליים בנציגויות שבהן היו מוצבים נציגים ועובדים כאלה מטעם משרד התמ"ת, בלא תיאום בין המשרדים. נוכח החפיפה בהגדרות תפקידיהם של הנציגים הכלכליים והעובדים המקומיים הכלכליים של משרד התמ"ת ושל משרד החוץ, בעיקר בכל הנוגע לסיוע לחברות ישראליות, לסיוע לקיום סמינרים עסקיים, לקידום אירועים כלכליים ומסחריים המתקיימים בארץ ולעידוד חברות זרות להשקיע בישראל, ועל מנת למנוע בזבוז כספי ציבור, קיים צורך לוודא כי מתקיימים מנגנוני תיאום יעילים בין נציגי שני המשרדים. היה אפוא מתבקש כי במקומות שבהם קיים צורך להציב נציגים של שני המשרדים, יקבעו הסדרים לתיאום ולדיווח הדדי ויוגדרו חלוקת התפקידים ותחומי האחריות של כל אחד מהמשרדים (בעניין היעדר מנגנוני תיאום ובעניין כפילות בביצוע התפקידים, ראו להלן בפרק "ממשקי העבודה בנציגויות").

בתגובתו על ממצאי הביקורת מסר משרד התמ"ת במאי 2012 כי פריסת נספחיו מתבססת על מודל כלכלי שנבנה ושוכלל במשך השנים, וכי הם הוכשרו במסלול ייעודי והוצבו על פי קריטריונים מקצועיים. עוד מסר משרד התמ"ת כי הוא אינו רואה צורך מבחינת הניתוח הכלכלי של פעילות קידום הייצוא עם המדינות השונות כי ישלחו נציגים אחרים שיעסקו בנושאים הכלכליים מטעם משרד החוץ. וכי לגישתו הצבת נציגים של משרדים אחרים, שלא הוכשרו ייעודית לתפקיד ועל פי שיקולים שאינם ברורים, אינה תורמת.

מנכ"ל משרד החוץ מסר בתשובתו מינואר 2013 כי הוא מאמץ את הערות הביקורת בדבר הצורך בתיאום הדוק יותר בין שני המשרדים. המנכ"ל הוסיף כי הוא מאמץ שיהיה אפשר לתאם את הפעילות ואת חלוקת המטלות בין השליחים והעובדים המקומיים של שני המשרדים, זאת בהתבסס על היתרונות של כל משרד בתחומים שונים הנוגעים לקידום קשרי הסחר והכלכלה של מדינת ישראל.

בתשובתו ממאי 2012 מסר הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר כי הדוגמאות שפורטו מלמדות על כשלים של משרדי הממשלה בתיאום פעילותם בתחומים חופפים, הגורמים לשיבוש בפעילות המשרדים ופוגעים באפקטיביות של פעילות זו. ללא קשר לשינוי מבני שאת אפשרותו בוחן אגף התקציבים ינהיג האגף מעתה ואילך נוהל ולפיו כל תקצוב של תקן לפעילות של נספח תמ"ת או שליח יחייב לקבל מענה בכתב של שני המשרדים שעניינו אופן הפעולה המוצע של אותו עובד.

הנהלות המשרדים לא נקטו עד מועד סיום הביקורת פעולות ממשיות אשר יבטיחו כי פריסת הנציגים הכלכליים והעובדים המקומיים בתחום הכלכלי תהיה יעילה וחסכונית, וכי ייקבעו תחומי הפעילות של כל אחד מהגורמים וחלוקת המשימות ביניהם. על מטרות המשרדים לפעול בהקדם ובמשותף לתיאום חלוקת התפקידים בין נציגיהם הכלכליים - שליחים ועובדים מקומיים - כדי שלא תיווצר כפילות מיותרת בפעילותם של הנציגים שתביא לבזבוז של כספי הציבור. הודעת הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי מעתה ואילך כל תקצוב של תקן לפעילות נספח תמ"ת או שליח יחייב את שני המשרדים לפרט בכתב את אופן הפעולה המוצע של העובד, היא צעד חיובי שיתרום לתיאום בין-משרדי בנוגע להוספת משרות בתחום הכלכלי לתקן הנציגויות.

ממשקי העבודה בנציגויות

הנוהל להסדרת ממשקי העבודה בנציגויות

בשנת 1985 פעלה ועדה בין-משרדית בהשתתפות נציגים של משרד החוץ ומשרד התמ"ת. הוועדה דנה בהגדרת יחסי העבודה בין ראש הנציגות וסגל הנציגות ובין נספחי התמ"ת. לאחר סיום דיוני הוועדה קבע משרד החוץ נוהל, וזה נכלל בתקנון שירות החוץ.

על פי תקנון שירות החוץ, ראש הנציגות שמינויו לתפקיד מאושר על ידי הממשלה וכתב האמנתו מתקבל מנשיא המדינה "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 במדינת כהונתו. הנחיות מקצועיות מקבלים שליחי המשרדים האחרים ממשרדם, אולם כפיפותם הכללית ובמישורים מסוימים של פעולתם היא לראש הנציגות".

תיאום תכניות העבודה הכלכליות

1. תיאום תכניות העבודה הכלכליות בין המטרות: על פי עיקרי תכניות העבודה של משרד החוץ לשנים 2010 ו-2011, דיפלומטיה כלכלית, כלומר קידום קשרי הכלכלה, המסחר וההשקעות במישורים הדו-צדדיים והרב-צדדיים, היא בין המטרות העיקריות של משרד החוץ לטווח הארוך, ותכליתה לקדם, נוסף על האינטרסים הכלכליים של ישראל, גם את האינטרסים המדיניים והביטחוניים שלה.

משרד התמ"ת הגדיר בתכנית העבודה שלו לשנת 2011 את שיפור כושר התחרות של המשק הישראלי כאחת המטרות העיקריות של המשרד. שיפור כושר התחרות יביא לעידוד חדשנות ומחקר ופיתוח תעשייתי, להגדלת היקף היצוא בתעשייה ובשירותים, למשיכת משקיעים זרים ולקידום שיתופי פעולה בין-לאומיים.

הביקורת העלתה כי לא מתקיים שיתוף פעולה ותיאום בין מטה משרד החוץ ובין מטה משרד התמ"ת בנוגע לגיבוש תכניות העבודה השנתיות שלהם בתחום הכלכלי ובנוגע למועדי הכנת התכניות, וכי כל משרד קובע בנפרד את היעדים הכלכליים בתכנית העבודה השנתית שלו.

משרד התמ"ת השיב במאי 2012 כי משרד החוץ מכין את תכנית העבודה השנתית שלו מאוחר הרבה יותר מהמועד שבו מכין משרד התמ"ת את תכנית העבודה השנתית שלו - משרד התמ"ת מתחיל בתהליך בניית תכנית העבודה השנתית בחודש אוגוסט, לעומת משרד החוץ שמתחיל בתהליך בערך בחודש נובמבר.

תכנית העבודה השנתית מבטאת הלכה למעשה את מדיניות המשרדים, ולכן לדעת משרד מבקר המדינה חשוב שהמשרדים ישתפו פעולה בעת הכנת תכניות העבודה השנתיות שלהם בתחומי סחר החוץ והדיפלומטיה הכלכלית, לקראת קביעת מדיניות אחידה ומתואמת בתחומים הכלכליים ולצורך תיאום מטרות ויעדים משותפים בנושא. תיאום זה יאפשר ראייה רחבה של היעדים הכלכליים ובחירה של המדינות שיש לקדם את סחר החוץ עמן, באמצעות ניצול מרבי של היכולות והידע של כל אחד משני המשרדים.

משרד התמ"ת מסר בתשובתו ממאי 2012 כי בדיון בין מנכ"לי שני המשרדים מאפריל 2012 שהתקיים בעקבות טיוטת דוח מבקר המדינה סוכם לקיים בקביעות דיונים בין-משרדיים בנושא תכניות העבודה, לצורך תיאום בין המשרדים ולשם ראייה אסטרטגית של הדברים.

2. תיאום תכניות העבודה הכלכליות בנציגויות: התקנון קובע כי הפעילות הכלכלית היא מן המשימות המרכזיות של הנציגות, וכי ראש הנציגות בתיאום עם נספח התמ"ת יפתח פעילות זו. לכן מתבקש כי בראש ובראשונה יתואמו תכניות העבודה הכלכליות של הנציגויות עם תכניות העבודה של נספחי התמ"ת המוצבים בנציגויות. תיאום כזה יסייע לקביעת מדיניות אחידה של ישראל בתחומי קידום הכלכלה והסחר במדינת הכהונה ויבטיח ששניגיה של ישראל מנהלים את פעילותם המקצועית ליישום המדיניות שנקבעה באופן יעיל וחסכוני.

(א) נספחי התמ"ת מכינים תכניות עבודה מפורטות ליישום בארץ שירותם, זאת בהתאם למדיניות שר התמ"ת ומנכ"ל משרד התמ"ת והיעדים שקובע על פיה מינהל סחר חוץ, ובהתאם לצרכים הייחודיים במדינת השירות. בהנחיותיו של מינהל סחר חוץ להכנת תכניות העבודה נקבע כי על נספחי התמ"ת לעסוק בפעילויות "עוגן", כגון קיום תערוכות מרכזיות בשיתוף מכון היצוא וקידום של הסכמים בין-לאומיים. האישור הסופי לתכניות העבודה של נספחי התמ"ת מתקבל בכנס נספחים המתקיים בסוף כל שנה. יצוין כי הנהלת מינהל סחר חוץ הנחתה את הנספחים להביא את תכנית העבודה, לאחר שאושרה, לידיעת ראש הנציגות.

(ב) על פי המקובל במשרד החוץ, כחודשיים לפני סוף השנה מבקש אגף כלכלה במשרד מן הנציגויות לשלוח לו את תכנית העבודה הכלכלית שלהן לשנה הבאה. במסגרת זו הנחה אגף כלכלה לקראת תחילת שנת 2011 את ראשי הנציגויות שבהן מכהן גם נספח תמ"ת, לשאוף לתאם בין תכנית העבודה הכלכלית של הנציגות ובין תכנית העבודה של נספחי התמ"ת. המחלקות באגף כלכלה דנות, הן בדרג המחלקה והן בדרג האגף, בהצעות לתכניות העבודה הכלכליות שמתקבלות מהנציגויות וקובעות את סדרי העדיפויות של הפעילויות על פי מדינות ונושאי יעד ואת התקציב שיוקצה להן. התכנית השנתית של כל מחלקה אזורית מגובשת אף היא על פי תכניות אלה ומשולבת בפעילויות הכלכליות של האגף.

בפגישה בין מנכ"ל משרד החוץ ומשרד התמ"ת שהתקיימה בדצמבר 2010 העלה מנכ"ל משרד החוץ את הצורך לבדוק את שיתוף הפעולה בין שני המשרדים בנושא תכניות העבודה, כדי לבצע חלוקת אחריות מושכלת בין השליחים בנציגויות.

(ג) משרד מבקר המדינה שלח ביולי 2011 ל-37 נספחי תמ"ת שכיחנו בנציגויות ישראל באותה עת "שאלון לנספח תמ"ת בנושא יחסי הגומלין בין ראשי נציגויות ישראל ובין שליחי משרדים ממשלתיים-כלכליים" (להלן - השאלון). השאלון כלל 13 שאלות שבחנו את מידת שיתוף הפעולה והתיאום בין נספחי התמ"ת לשגרירים ובין נספחי התמ"ת לשליחים הכלכליים בנציגויות.

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות השאלון אם קיים שיתוף פעולה בין נציגי שני המשרדים בהכנת תכניות העבודה של נספחות התמ"ת ושל הנציגות. כ-60% מנספחי התמ"ת השיבו כי הם מעריכים את ראש הנציגות בהכנת תכנית העבודה של הנספחות; כ-37% מהנספחים ציינו כי ראש הנציגות משתף אותם בהכנת תכנית העבודה הכלכלית של הנציגות.

אולם בתגובתו על ממצאי הביקורת ממאי 2012 מסר מנכ"ל משרד החוץ כי הלכה למעשה משרדו אינו רואה שקיימת הנחיה של מינהל סחר חוץ לנספחי התמ"ת להעביר את תכניות העבודה ליריעת ראש הנציגות וכי גם אם קיימת הנחיה, הרי שרוב הנספחים אינם ממלאים אחר הנחיה זו ואינם מביאים את תכנית העבודה ליריעת ראשי הנציגויות.

לגבי תיאום תכניות העבודה בנציגויות, העלתה הביקורת כי למרות ההסכמה לכאורה לשיתוף פעולה שהושגה בדיון שקיימו המנכ"לים, הוא אינו מתקיים במלואו ובאופן שוטף.

דוגמה לתוצאותיה של פעילות שאינה מתואמת לקידום סחר החוץ של ישראל ניתן לראות בשגרירות ישראל בקנברה. בתשובתה מאפריל 2012 על ממצאי הביקורת טענה השגרירות כי בשנים 2007-2011 היה קיפאון בהיקפי הסחר בין ישראל לאוסטרליה, אף שבאותן שנים התרחבה הכלכלה האוסטרלית בשיעור של כ-30%. להערכת השגרירות, תיאום רב יותר בפעילותם של השגרירות ושל נספח התמ"ת בסידני היה יכול לשפר את היקפי הסחר במידה ניכרת. עוד טענה השגרירות בתשובתה כי חוסר התיאום התבטא בכך שהנספח פעל בניתוק ממנה, לא פרס לפניו את תכניות העבודה השנתיות שלו, לא נועץ בשגריר ובשאר השליחים לפני שהגיש את תכניות העבודה לאישורו של מינהל סחר חוץ ולא השתמש ברשת הקשרים המסועפת שיש לשגרירות. השגרירות ציינה כי עקב חוסר התיאום בינה ובין הנספח היא החליטה לפעול בעניינים הכלכליים באופן עצמאי במקביל לנספח התמ"ת והכינה לשם כך תכנית עבודה ייעודית, וכי הקונסול הכללי מטפל, בסיוע עמ"ז כלכלי, בנושאים הכלכליים.

בתשובתו של משרד התמ"ת ממאי 2012 בנוגע לפעילות השגרירות באוסטרליה נאמר כי אין לו מידע לגבי הפעילות הכלכלית שהשגרירות מבצעת, וכי השגרירות אינה מתואמת אתו. בתשובתו מינואר 2013 הוסיף המשרד כי השגשוג בכלכלת אוסטרליה נובע בעיקר מעליית מחיריהם של משאבי טבע ולא מגידול בהיקף המסחר והיצוא, ולכן אין לצפות לגידול של היצוא הישראלי לאוסטרליה בעקבות צמיחת כלכלתה.

מהאמור לעיל עולה כי בנציגויות שבהן מבצעים השליחים הכלכליים של משרד החוץ ונספחי התמ"ת פעילות כלכלית מקבילה, פועל כל נציג על יסוד תכניות עבודה, הנחיות פעולה ומדיניות הנקבעות במטה משרדו בלבד. היעדר התיאום בין נציגי שני המשרדים עלול להביא לכפילות בעבודתם במדינת הכהונה, ובעיקר בעבודתם עם אנשי הקשר בממשלה ובחברות; לקשיים שמקורם בקושי לבצע התאמה בפועל בין שתי תכניות עבודה של שני משרדים; ולקושי בחלוקת העבודה בפרויקטים גדולים.

בתשובתו ממאי 2012 מסר מנכ"ל משרד החוץ כי משרדו מציע זה כמה שנים תיאום מלא בין תכניות העבודה של נציגויות ישראל ובין תכניות העבודה של נספחי התמ"ת, וכי משרד החוץ רואה חשיבות בתיאום מלא של פעילות זו.

בתשובתו מינואר 2013 מסר משרד התמ"ת כי גם לפי גישתו מדיניות אחידה היא המפתח לפעולה יעילה וחסכונית, וכי צריכה להיות לכל נציגות תכנית עבודה כלכלית-מסחרית אחת "למניעת כפילות מזיקה". משרד התמ"ת הודיע למשרד מבקר המדינה כי בספטמבר 2012 הנחה מנהל מינהל סחר חוץ את נספחי התמ"ת "לשתף את ראש הנציגות בתכנית העבודה שלהם" ולרתום אותו למען קידום התכנית.

לדעת משרד מבקר המדינה אכן יש חשיבות גדולה בתיאום בין תכניות העבודה בנציגויות לקראת קביעת מדיניות אחידה ומתואמת בתחומים הכלכליים; לפעילויות הכלכליות הכלולות בתכניות העבודה של נספחי התמ"ת עשויות להיות השפעות מדיניות, ולכן על טיטוט תכנית העבודה להיות מוגשת לראש הנציגות למתן הערותיו עוד בשלב גיבושה, ולא רק להיות מובאת לידיעתו לאחר שכבר אושרה. לפיכך, במסגרת יישום סיכום המנכ"לים מאפריל 2012 על מנכ"לי שני המשרדים לקבוע בהנחיה משותפת כי על משרדיהם לשתף פעולה בגיבוש תכניות העבודה הכלכליות בנציגויות, לרבות עיון הדדי בטיטוט תכניות העבודה ומתן הערות בנושאים הכלכליים הנוגעים לכל אחד מהמשרדים ולקבוע מועד מתואם להכנת תכניות העבודה. נוסף על כך, על מנכ"לי שני המשרדים להסדיר את התיאום בין המשרדים בנוגע להכנת תכניות עבודה בנושאים כלכליים בנציגויות שבהן אין ייצוג למשרד התמ"ת.

משרד התמ"ת הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי לאור החשיבות שהוא רואה בשינוף הפעולה הוא אכן הנחה את הנספחים בספטמבר 2012 להציג את טיטוט תכנית העבודה שלהם לראש הנציגות להתייחסותו.

עבודת הצוות בנציגויות

1. ראש הנציגות, מעצם מעמדו ומתוקף סמכויותיו, משמש הנציג הבכיר של ישראל במדינת הכהונה. נספח התמ"ת, שכדי למלא את משימותיו צריך לטפח קשרים עם הצמרת הפוליטית-כלכלית במדינת הכהונה, יכול להסתייע רבות בראש הנציגות ל"פתיחת דלתות" בממשל המקומי או בחברות עסקיות גדולות. הנספח, שהוא בעל סמכות מקצועית בתחום הכלכלי, אמור לסייע לראש הנציגות באיסוף של מידע כלכלי רלוונטי ובעיבודו לשם מילוי משימות, כמו כתיבת מסמכי הכנה כלכליים לקראת נסיעות השגריר לביקורי עבודה, הכנת סקירות כלכליות על מדינת הכהונה, הכנת המסרים הכלכליים להרצאות שהשגריר נותן וביצוע פעולות המשך לפגישות עבודה מקצועיות שמקיים ראש הנציגות.

בתקנון נאמר כי "הפעילות הכלכלית היא ממשימותיה העיקריות של הנציגות. ראש הנציגות בתיאום עם הנציג הכלכלי [של משרד התמ"ת] ייזום ויפתח פעילות זו... הנציג הכלכלי ידווח לראש הנציגות בנושאי פעילותו. מוטלת עליו חובה לשתף את ראש הנציגות בכל מידע שברשותו, אשר יש לו השלכה על מערכת היחסים בין ישראל ומדינת הכהונה. הנציג הכלכלי יעביר לראש הנציגות העתק מדיווחיו השוטפים והעונתיים למשרדים עמם הוא [מצוי] בקשרי עבודה".

הביקורת העלתה כי למרות ההוראה המפורשת בתקנון בעניין זה, נספחי התמ"ת אינם מוסרים לראשי הנציגויות את הדיווחים השוטפים שהם שולחים למשרד התמ"ת.

2. הקוד האתי של משרד החוץ קובע את חשיבותה של עבודת הצוות בנציגויות בוו הלשון: "אופי העבודה במשרד החוץ, ובמיוחד בנציגויות בחוץ לארץ, מחייב את העובד/ת לעבודה בצוות ולשיתוף פעולה הדוק עם עמיתיו. שיתוף הפעולה יתבצע על בסיס של הגדרת תפקידים ברורה, חלוקת עבודה צודקת, יחסי אנוש תקינים, אמון הדדי, פתיחות ויכולת הקשבה, סבלנות ואיפוק. עבודת צוות מחייבת גם תיאום וזרימה של מידע בין העובדים, תוך הימנעות ממידור או פלישה לתחומי העבודה של השני. עבודת הצוות במשרד החוץ היא ערובה חשובה להשגת יעדינו".

קוד זה תקף גם ביחס לעבודת הנציגות הנוגעת לתחומים הכלכליים והמתבצעת הן על ידי נספח התמ"ת והן על ידי אנשי הנציגות, ועל כן יש חשיבות יתרה לשיתוף הפעולה ביניהם.

הביקורת העלתה מקרים שבהם בנציגויות שונות של ישראל לא היה שיתוף פעולה ולא נעשו התיאומים הנדרשים בין נציגי משרד החוץ ובין נספחי התמ"ת. לעתים גרם חוסר שיתוף הפעולה לפגיעה בשירות שניתן לחברות עסקיות, ובמקרים חמורים אף למבוכה כלפי מדינת הכהונה, לרבות בעת תיאום ביקורים של נציגים בכירים שלה בישראל. להלן דוגמאות:

(א) הועלו מקרים שבהם השיבו נציגויות לפניות של חברות עסקיות ישראליות אשר ביקשו לקבל סיוע בתיאום מפגשים עם חברות מקומיות כי אין ביכולת הנציגות לסייע, זאת בלי שנציגי משרד החוץ יידעו את נספח התמ"ת בדבר הפנייה - אף שאחד מתפקידיו העיקריים הוא להפגיש בין חברות ישראליות שמעוניינות לפתח קשרי מסחר במדינת כהונתו ובין חברות מקומיות.

(ב) בגלל בעיות קשות בתיאום הן בין שליחי המשרדים באחת ממחוזותיה של מדינה באסיה והן בין מטות המשרדים נאלץ משרד התמ"ת לוותר על פגישה בין אישיות בכירה באותה מדינה ובין שר התמ"ת, למרות התועלת המדינית והכלכלית שהייתה יכולה להיות בפגישה.

(ג) אף שמינהל סחר חוץ נתקל בקשיים למימוש התחייבותו להקמת ביתן לאומי ישראלי ביריד כלכלי לאומי חשוב במדינה באסיה, הוא לא פנה בעוד מועד למשרד החוץ או לקונסוליה הכללית במקום על מנת לקבל סיוע בהקמת הביתן ובתפעולו.

חוסר התיאום בין שליחי משרד החוץ ובין נספחי התמ"ת פוגע בעבודתם השוטפת ומונע את מיצוי מלוא הפוטנציאל המדיני והכלכלי הגלום בפעילותן של הנציגויות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת ולמשרד החוץ כי עליהם לבצע תיאום הדדי מוקדם לגבי ביקורי שרים, אישים בכירים או משלחות עסקיות. נציגי המשרדים מייצגים את האינטרסים של מדינת ישראל וממשלתה, ולא אינטרסים מנוגדים, ולכן עליהם לקבוע מתכונת עבודה משותפת לקידום מרבי של אינטרסים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, בנציגות שבה מכהן נספח תמ"ת יש למסור לטיפול פניות בעלות אופי כלכלי-מסחרי ובעיקר פניות של חברות ישראליות לסיוע עסקי. במקרים מיוחדים המחייבים מעורבות פעילה של ראש הנציגות או סגנו בטיפול, יש לקיים עדכון ודיווח הדדי שוטף עד סיום הטיפול, כדי להבטיח את מעורבות הנספח ואת קבלת הערותיו.

בתשובתו ממאי 2012 ציין מנכ"ל משרד החוץ לשעבר כי ראש הנציגות אחראי בתוקף מעמדו לכל הפעילות הדיפלומטית בארץ שירותו, ובכלל זה לפעילות הכלכלית, וכי שילוב נכון של יכולות ראש

הנציגות בתחום המגעים הבכירים עם שרים, גורמי מדינה בכירים וראשי חברות כלכליות בעבודת השטח הפרטנית של נספח התמ"ת הם המפתח להצלחת המאמץ.

בתשובתו ממאי 2012 מסר משרד התמ"ת כי נספחי התמ"ת כפופים מינהלית לראש הנציגות, אך מכיוון שראש הנציגות אינו מומחה בתחומם המקצועי, כפופים הנספחים מקצועית למשרד התמ"ת האחראי להכשרתם, לקביעת תכנית העבודה שלהם, לביצוע בקרה על עמידתם ביעדים שנקבעו בתכנית עבודתם ולאספקת המשאבים הנדרשים לביצועה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התמ"ת להדגיש לפני נספחי התמ"ת בנציגות את חובתם לפעול על פי הוראות תקנון שירות החוץ, הקובע את כפיפותם הכללית של כל השליחים והעובדים בנציגות לראש הנציגות - הנושא באחריות כוללת כלפי מדינת הכהונה לפעולותיה של הנציגות. משרד מבקר המדינה מוסיף כי מימוש מלא של הוראות התקנון עשוי לסייע במידה ניכרת לפעילות המקצועית המשותפת של נציגי שני המשרדים.

בתשובתו מינואר 2013 טען משרד התמ"ת כי משרד החוץ קבע את הוראת תקנון שירות החוץ האמורה באופן חד-צדדי. הוא הוסיף כי מן הראוי שהוראות המשפיעות ישירות על עובדי משרד התמ"ת בעת שליחותם בחו"ל יובאו לאישורו, וכי הוא ישמח לשתף פעולה עם משרד החוץ כדי להביא לקביעת הוראת תקנון אחידה שתהיה מקובלת על שני המשרדים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת כי גם אם נכונה טענתו שהוראת התקנון האמורה נקבעה שלא על דעתו, הרי שהוראה זו קיימת זה 25 שנים, היא ידועה לו והיא מחייבת. ראוי על כן שאם ברצונו של מינהל סחר חוץ לעשות שינויים בהוראת התקנון, הוא יעלה זאת בדיונים בין מנכ"לי שני המשרדים.

(ד) נציגים כלכליים באיטליה: שיתוף פעולה מקצועי נדרש גם כאשר נספח התמ"ת מוצב הרחק מן הנציגות. באיטליה למשל מכהנים זה שנים רבות שני נציגים כלכליים - שליחה כלכלית של משרד החוץ ברומא ונספח תמ"ת במילנו.

הביקורת העלתה כי השליחה ברומא והנספח במילנו עוסקים שניהם בפעילות לקידום סחר החוץ של ישראל באיטליה, אולם הם פועלים על יסוד תכניות עבודה נפרדות ועל יסוד מדיניות עצמאית הנקבעת במטות שני המשרדים בנפרד. עד מועד סיום הביקורת לא נמצא כי משרד החוץ ומשרד התמ"ת ערכו תיאום בין התפקידים והמשימות של השליחה הכלכלית ושל נספח התמ"ת.

נספח התמ"ת במילנו השיב במאי 2012 כי על מנת לייעל את העבודה הכלכלית של ישראל באיטליה ולהימנע מכפילויות ומעבודה מסורבלת חשוב שיהיו קריטריונים מקצועיים ברורים וחלוקת משימות ברורה בין העבודה הכלכלית של השגריר וצוותו ובין הפעילות הכלכלית של משרד התמ"ת.

(ה) ברזיל: שיתוף פעולה נדרש גם כאשר נספחות התמ"ת ממוקמת באותה עיר אך בנפרד מן הנציגות, כך למשל בסאו פאולו שבברזיל. בתחילת שנת 2010 עם פתיחת הקונסוליה הכלכלית בסאו פאולו שמוקמה באזור מרוחק מן נספחות התמ"ת שפעלה כבר בעיר, התגלעו חילוקי דעות מקצועיים בין הקונסול הכללי (להלן - קונכ"ל) לנספח התמ"ת בשל ליקויים בהעברת מידע ביניהם ובהעדר חלוקת עבודה ברורה. בפברואר 2011 נשלח לסאו פאולו נציג האגף הכלכלי של משרד החוץ כדי ליישב את המחלוקת בין הקונכ"ל לנספח התמ"ת ואף נעשתה חלוקת עבודה באופן שכל

פעילות כלכלית מסחרית של הקונסוליה הכללית תהיה "חייבת להיות משולבת" עם פעילות הנספחות.

שלושה חודשים לאחר מכן, במאי 2011, שלח הקונכ"ל מברק אל האגף המרחבי במשרדו ובו ציין כי "אנו ממשיכים לנהל ויכוח מקצועי עם נציג התמ"ת על גבולות הגזרה בין נציגות התמ"ת והעמ"זית הכלכלית בקונסוליה אך טרם גיבשנו חלוקה מוסכמת".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2012 כתב קונכ"ל סאו פאולו כי על אף הקשרים האישיים המעולים בין נציג התמ"ת לצוות הקונסוליה, לא מתבצע מיצוי מיטבי של המשאבים עקב מחסור בנוהלי עבודה ברורים המגדירים את המטרות וסדרי העדיפויות הלאומיים של ישראל במקום, את מתכונת הפעילות הכלכלית והמסחרית של ישראל ואת מהות הקשר בין הקונסוליה הכללית ובין נספחות התמ"ת, שמקבלות החלטות באופן חד-צדדי ולעתים נוצרת אי-הלימה בין החלטות אלה. קונכ"ל סאו פאולו הוסיף כי קשיי התיאום מקורם בהיעדר נוהל עבודה מסודר ובכלל זה חובת דיווח הדדית ביניהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרדים לוודא כי הן השליח הכלכלי והן נספח התמ"ת, לרבות כאשר נספחות התמ"ת ממוקמת בנפרד מנציגות ישראל, יפעלו לקידום סחר החוץ לפי תכנית עבודה מתואמת המבוססת על מדיניות מוסכמת בין המטות המקצועיים, על מנת להימנע מכפילויות ומפעילות בלתי יעילה.

3. על פי התקנון, על ראש הנציגות או סגנו לקיים לפחות פעם בשבוע ישיבות סגל שאליהן "יוזמנו כל הנציגים הרשמיים השוהים במקום" ובכללם הנציג הכלכלי. הישיבות נועדו למסור מידע לעובדים וכן לעדכונים הדדיים, לדיון באירועים השוטפים, לתכנון פעולות עתידיות ולתיאומים בין חברי סגל הנציגות.

בתשובות נספחי התמ"ת לשאלון טענו 27% מהם (10 מ-37) כי הם אינם מוזמנים כלל לישיבות הסגל בנציגויות, ו-32% מהם (12 מ-37) טענו כי לא מתקיימות ישיבות סגל סדירות (ישיבות מתקיימות בתדירות נמוכה מפעם בחדש או שאינן מתקיימות כלל).

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות בקיומן של ישיבות סגל סדירות ובהשתתפות נספחי התמ"ת בהן (גם אם משרדם אינו ממוקם במבנה הנציגות), מכיוון שהישיבות הן כלי ניהולי בידיו של ראש הנציגות להגברת התיאום בפעילות הנציגות, לרבות עדכון הדדי בנושא פעילויותיה, להצגת בעיות ולפתרון המשותף. בנציגויות שבהן מתבצעת פעילות כלכלית רבה, רצוי כי ראשי הנציגות ישקלו אף להנהיג ישיבות ייעודיות סדורות של צוות הנציגים הכלכלי, בראשות השגריר, סגנו או נספח התמ"ת, על פי הצורך והעניין, אשר ייוחדו רק לקידום מתואם של הפעילות הכלכלית בנציגות.

משרד החוץ מסר בתשובתו ממאי 2012 כי הוא מנחה באופן ברור את ראשי הנציגויות לקיים ישיבות צוות בכל הנציגויות ולזמן לישיבות אלה את הנספחים של כל הרשויות הממשלתיות המכהנים בנציגות, ובכלל זה את נספחי התמ"ת, וכי הוא אינו יודע על מקרים שבהם הנספחים אינם מוזמנים לדיונים אלה באופן קבוע.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לרענן את ההנחיה בעניין זה לכלל ראשי הנציגויות וכן לפעול להנהגת ישיבות סדורות של הצוות הכלכלי כאמור בנציגויות שבהן נעשית פעילות כלכלית רבה.

נהלים וכללים אתיים

על עובדי המדינה, בהיותם נאמני ציבור, מוטלת החובה להקפיד שסמכויותיהם יופעלו בהגינות ועל פי אמות מידה שוויוניות, וכן עליהם להקפיד כי פעולותיהם יבוצעו בשקיפות ועל פי כללי המינהל התקין.

פעילות נציגי הממשלה לקידום הסחר הישראלי, למשל מעורבותם בקידום ענייניהן של חברות עסקיות, עלולה להיתקל בקושי לקבוע את הגבול בין סיוע לגיטימי לפתיחת דלתות במסד השלטוני במדינת הכהונה ובין פגיעה בתחרות ההוגנת בין חברות והקניית יתרון לחברה ישראלית אחת על פני חברה ישראלית אחרת.

נהלים ברורים ומפורטים לקביעת המותר והאסור בתחום מורכב ורגיש זה אמורים בראש ובראשונה לקבוע דרכי עבודה יעילות ומוסדרות ולאפשר לשליחיה הרשמיים של ישראל לפעול לקידום עניינן של חברות עסקיות מתוך הקפדה על עקרונות השוויון והשקיפות ובלא חשש לפגיעה בנורמות ראויות של התנהגות מקצועית.

הוראות מחייבות הנוגעות לקידום הפעילות הכלכלית של ישראל על ידי נציגי המדינה בחו"ל מצויות בין היתר בחקיקה, בתקשי"ר ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אולם הן עוסקות בעיקר בנושא מתן חסויות או גיוס תרומות על ידי עובדי המדינה.

למשרד התמ"ת יש כמה נהלים המסדירים את פעולת נספחיו בחו"ל, ובהם נוהל קבלת חסות לאירועים במדינת הכהונה על ידי הנציג הכלכלי; נוהל מתן חסות לאירועים במדינת הכהונה על ידי הנספח; אמות מידה למתן חסויות לתערוכות בישראל; ונוהל לטיפול בפניות של חברות ישראליות על ידי נספחי התמ"ת, אשר עוסק בעיקר בהיבטים מינהליים של הטיפול בבקשות שמגישות חברות עסקיות.

גם התקנון קובע כללי התנהגות אתיים ואוסר על התרמת כספים, על גבייתם או על קבלתם, פרט לכספים שיתרמו לאוצר מדינת ישראל או למוסדות המפורטים בתקנון. כמו כן מטיל התקנון הגבלות על פעילותם של עובדים לשעבר במדינה שבה שירתו, ומחייב את העובדים לנהוג בזמן ביצוע עסקאות סחר בין-לאומיות על פי הכללים שנקבעו באמנת ארגון ה-OECD למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים.

נמצא כי בתקנון ובנוהלי משרד התמ"ת לא נקבעו כללים מפורטים וברורים בנוגע למותר ולאסור לשליחי מדינת ישראל המבקשים לסייע לחברות עסקיות. גם לא נקבעו כללים שמטרתם להבטיח טיפול שוויוני בחברות עסקיות ישראליות הפונות לשליחים בבקשות לסייע בקידום ענייניהן העסקיים, וכללים שמטרתם למנוע פגיעה בתחרות ההוגנת בין החברות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ ומשרד התמ"ת לקבוע את כללי המותר והאסור בנוגע לפעילותם של נציגים רשמיים של המדינה המסייעים לגופים עסקיים לקדם את פעילותם הכלכלית במדינה זרה, לרבות כללים שמטרתם למנוע פגיעה בתחרות ההוגנת בין חברות ישראליות. כמו כן, על מטות המשרדים לחדד לפני נציגיהם בחו"ל את ההוראות המחייבות את הנציגים בתחום ניגוד העניינים.

מנכ"ל משרד החוץ מסר בתשובתו ממאי 2012 כי הוא מקבל את ההמלצה לגבש בשיתוף משרד התמ"ת את ההוראות והנהלים האמורים.

משרד התמ"ת הודיע בתשובתו ממאי 2012 כי ירענן את ההוראות בתחום ניגוד העניינים.

מנגנוני התיאום בין מטות שני המשרדים

על פי כללי מינהל תקין, תהליך של הודעה, היועצות ודיונים משותפים בין-משרדיים בתחומים של קביעת מדיניות, תכנון פעילות מקצועית, ארגון פעולות ובקרה על יישומן הוא תהליך חיוני בשירות המדינה. על מנת לאפשר יישום יעיל ואפקטיבי של מדיניות המבוצעת על ידי יחידות ארגוניות בין-משרדיות רבות, נדרשת פעולה מערכתית משולבת, ויש להגדיר את ממשקי העבודה ולקבוע מי יהיה מופקד על קידום כל פעולה. נוכח החפיפה בין תחומי הפעולה בתחום סחר החוץ של יחידות המטה במשרד החוץ ובמשרד התמ"ת, בחן משרד מבקר המדינה כיצד פועלים הלכה למעשה מנגנוני התיאום בין מטות שני המשרדים. להלן פירוט הממצאים:

פעילות בין-משרדית לקידום נושאים כלכליים בין-לאומיים

1. ניהול משא ומתן לחתימת הסכמים בין-לאומיים: לשך החוץ הסמכות לחתום על אמנות והסכמים בין-לאומיים מכוח החלטת ממשלה משנת 1951¹⁰. על פי תקנון שירות החוץ, למשרדי הממשלה אין סמכות משפטית לכרות לברם אמנות או הסכמים בין-לאומיים, וכל הסכם של מדינת ישראל נחתם על ידי שר החוץ או מי ששר החוץ ייפה את כוחו, ורק לאחר שמשרד החוץ אישר את תוכנו.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין אמנות בין-לאומיות¹¹ (להלן גם - ההנחיה או הנחיית היועץ המשפטי לממשלה) שמה לה למטרה להבטיח כי "משא ומתן בדבר כריתתם של אמנה בינלאומית או הסכם בינלאומי, בין רב-צדדיים ובין דו-צדדיים, יתנהל בתיאום כל הגורמים הנוגעים בדבר ולאחר שנבדקו הן ההיבטים המשפטיים הפנימיים הנוגעים לעניין והן היבטי המשפט הבינלאומי הקשורים בכך". בהנחיה הוגדרה אמנה בין-לאומית "כל אמנה או הסכם בין ממשלות או בין ממשלות וארגונים בינלאומיים ממשלתיים או לא ממשלתיים, רב צדדיים או דו צדדיים". בהנחיה נקבעו כללים ליישום התיאום הבין-משרדי במסגרת ההיערכות למשא ומתן לכריתת הסכמים ובמהלכו של המשא ומתן, ובכלל זה נקבעו כללים לשיתוף גורמי משרד החוץ ומשרד המשפטים בתהליך זה. עוד נקבע כי אם המשא ומתן נוגע לכמה משרדים, יוקם צוות של נציגי המשרדים הנוגעים בדבר וכן נציגים ממשרד החוץ וממשרד המשפטים. על פי ההנחיה, במשלחת משא ומתן המתקיים בחו"ל, יצטרף למשלחת מהארץ גם עובד של הנציגות הישראלית במקום או שגריר ישראל. משרד המשפטים הודיע בשנת 2011 למשרד מבקר המדינה כי הוא שוקד על עדכון ההנחיה¹².

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2012 ביקש משרד המשפטים להדגיש כי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מחייבת את כל משרדי הממשלה בכל הליך של התקשרות של המדינה באמנה או בהסכם בין-לאומיים, וכי יש חשיבות רבה לפעילות בין-משרדית מסודרת על פי ההליך הקבוע בהנחיה, לרבות העברת טיוטת ההסכם הראשונה מיד עם קבלתה למשרד החוץ ולמשרד המשפטים ושיתופם המלא בהליך כולו.

(א) בחוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק המו"פ), נקבע כי "על פי המלצת שר התעשייה המסחר והתעסוקה, רשאית הממשלה להתקשר עם ממשלות של מדינות אחרות, או בהתאם לכללים שיקבע שר התעשייה המסחר והתעסוקה - עם ערים שיש להן יכולת

10 הודעה מס' המ(20)ס/ש2, ילקוט הפרסומים 162 (1951), עמ' 959.

11 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 64.000 בנושא אמנות בינלאומיות מאוגוסט 1972.

12 לעניין זה ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), "רשות הספנות והנמלים", עמ' 971.

בתחום הכלכלי ותשתיות בתחומי המחקר והפיתוח וכן יכולת בתחום הטכנולוגי, ושיתוף פעולה איתן יסייע לקידום מחקר ופיתוח של תאגידים תעשייתיים ישראלים, בהסכמים הדדיים לעידוד מיזמי מחקר ופיתוח משותפים או להקמת קרנות משותפות, במטרה לעודד את שיתוף הפעולה במחקר ופיתוח בין תאגידים תעשייתיים שהתאגדו בישראל לבין גורמים במדינות אחרות, לקידום של מטרות חוק זה".

בסקירה שהכינה הלשכה המשפטית של משרד החוץ בשלהי שנת 2010 צוינו כמה מקרים שבהם שלח המדען הראשי במשרד התמ"ת טיוטות של הסכמים למדינות שונות בלי שמסר אותן קודם למשרד החוץ.

המדען הראשי במשרד התמ"ת השיב בינואר 2013 כי כאשר מתחיל תהליך למיסוד הסכם שיתוף פעולה במו"פ, בעקבות יזמה ישראלית או זרה, מגיש המדען הראשי במשרד התמ"ת לשותף הזר טיוטה ראשונית של הסכם לצורך "תיאום ציפיות". הגשת הטיוטה נועדה לוודא שקיימים בידי השותף הזר מנגנון ותקציב שיאפשרו לקיים את ההסכם העומד בקריטריונים הקבועים בחוק המו"פ - או שבכוונתו לייחד לכך את המנגנון והתקציב הדרושים. הוא הוסיף כי המדען הראשי במשרד התמ"ת מרכז את המשא ומתן, וכי המשרדים הרלוונטיים, לרבות משרדי החוץ והמשפטים, מיועדים ושותפים החל מהשלב שבו המשא ומתן "לובש צורה של כוונות רציניות לקידום".

משרד החוץ הסביר בתשובתו ממאי 2012 כי הבעייתיות שבהעברת טיוטות הסכמי מו"פ למדינות שונות ללא יידוע משרד החוץ הועלתה לפני המדען הראשי במשרד התמ"ת כמה פעמים. הוא הוסיף כי הבעייתיות אינה נובעת רק מחוסר ההקפדה על הנהלים בישראל, אלא שיש מדינות הדורשות שטיוטות הסכמים יועברו אליהן רק בצניעות הדיפלומטיים ולפיכך אינן מוכנות לטפל בטיוטות שהועברו בערוצים אחרים.

בתשובתו ממאי 2012 טען משרד המשפטים כי לא פעם משרדי ממשלה אינם פועלים על פי הנהלים שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה: הם מנהלים משא ומתן בלי לשתף משרדים אחרים, ורק בשלב מתקדם של המשא ומתן או אפילו לאחר שהסתיימו נשלח ההסכם למשרדים האחרים. לעתים נאלצת המדינה לאשר בלית ברירה, מסיבות מדיניות, הסכמים שהתקבלו לאחר משא ומתן שלא היה יסודי ומתואם, והיא חושפת עצמה כך לסיכונים במישור הבין-לאומי.

(ב) עמדת משרד התמ"ת, שהועלתה במהלך הביקורת ואף בתשובתו למשרד מבקר המדינה, היא כי יש כמה סוגים של הסכמים בין-משרדיים בין-לאומיים שאינם נכללים בקטגוריה של הסכמים בין ממשלות, כמו "מזכר הבנות" או "הצהרת כוונות". הסכמים כאלה אינם דורשים מחויבות ממשלתית ולא נדרש להם אישורם של משרד החוץ ומשרד המשפטים, ולכן שר התמ"ת יכול לחתום עליהם.

משרד החוץ הדגיש בתשובתו ממאי 2012 כי לא ניתן לנהל משא ומתן על מסמכים תהא כותרתם אשר תהא, מבלי להביא את המסמך לבדיקה ואישור של מחלקת אמנות במשרד החוץ וכי משרדי ממשלה יכולים לחתום על מסמכים כגון מזכרי הבנות בדרג של משרדים רק אם הוסמכו לכך בהסכם מסגרת שנחתם קודם לכן בין הממשלות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו ממאי 2012 כי עמדת משרד התמ"ת האמורה אינה עולה בקנה אחד עם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, שלפיה לפני יצירת התחייבויות בין-לאומיות של המדינה יש לשתף, כבר בשלבי המשא ומתן המוקדמים, את משרד המשפטים, משרד החוץ ומשרדים אחרים הנוגעים בדבר והדגיש כי הבהרות בנושא זה ניתנו בכתב ובעל פה למשרדים השונים במהלך השנים.

נמצא כי משרד התמ"ת לא פעל בכל המקרים על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה האמורה, שלפיה עליו לשתף את משרדי החוץ והמשפטים בכל משא ומתן שהוא מנהל לכריתת הסכם בין-לאומי, לרבות משא ומתן לחתימה על מזכר הבנות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התמ"ת שעליו לוודא כי כל פעולותיו הכרוכות בקבלת החלטות ובניהול משא ומתן לקראת כריתת כל סוגי ההסכמים הבין-לאומיים ייעשו על פי החלטת הממשלה ועל פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה במסגרת פעולת משרד המשפטים לעדכון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, עליו לוודא כי היא תנוסח באופן שייתן ביטוי להבהרות שנתן בעבר בתחום זה.

בתשובתו מינואר 2013 ציין המדען הראשי במשרד התמ"ת כי "לאור ייחודיות הפעילות של לשכת המדען הראשי הנעשית מכוח חוק המו"פ, מבוקש שהלשכה תהיה מעורבת בתהליך ניסוח הנחיות היועצ"ש [היועץ המשפטי לממשלה]".

(ג) כאמור, כל אחד משני המשרדים - משרד החוץ ומשרד התמ"ת - קובע כיום בנפרד את מטרות פעילותו בתחום קידום האינטרסים הכלכליים הבין-לאומיים של ישראל. לכל משרד יש מטרות שונות והדגשים אחרים בהתאם ליעדיו בעניין זה. כך למשל, משרד החוץ מייחס חשיבות לפירות המדיניים של הסכמים כלכליים בין-לאומיים, ואילו משרד התמ"ת מייחס לכך חשיבות פחותה. בנסיבות אלה מתעוררים לעתים חילוקי דעות בנוגע לנחיצותם של הסכמים, ועקב כך נגרמים עיכובים בתהליך חתימת ההסכמים, להלן דוגמאות:

(1) קידום הסכם מו"פ עם מחוז במדינה באסיה: בשלהי 2010 נפגש שגריר ישראל דאז במדינה באסיה עם אישיות פוליטית בכירה שכיחנה אז באחד המחוזות באותה מדינה (להלן - נציג ממשל המחוז). נספח התמ"ת עודכן לקראת הפגישה, אך לא יכול להשתתף בה, ולדבריו הבהיר כי אין לקדם הסכם מו"פ עם אותו מחוז עד שיסתיימו פעולות משרד התמ"ת לבדיקת כדאיותו.

בפגישה מסר השגריר לנציג ממשל המחוז עותק של הסכם מו"פ שנחתם בעבר עם מחוז אחר באותה מדינה והציע לחתום על הסכם דומה. נציג ממשל המחוז נענה להצעה, ובהמשך מסרה השגרירות את תגובת המחוז על טיוטת ההסכם ליחידות המטה של משרד החוץ ושל משרד התמ"ת לטיפול.

במאי 2011 הודיע נספח התמ"ת לשגריר כי בדיקת ההיתכנות שנעשתה במשרד התמ"ת העלתה כי מהבחינה המקצועית לא תצמח תועלת כלכלית מההסכם בשל חולשת המחוז בתחום המו"פ התעשייתי. אולם משרד החוץ עמד על דעתו שיש צורך לחתום על ההסכם, מאחר שהדבר עשוי להועיל לישראל מהבחינה המדינית, ולכן מסר במאי 2011 עותק מטיוטת ההסכם הסופית למחוז. במועד סיום הביקורת טרם התקבלה החלטה סופית בעניין החתימה על הסכם המו"פ.

הממצאים מלמדים כי השגריר לא ביצע מראש בשילוב גורמי המטה בשני המשרדים הערכה מקצועית המביאה בחשבון את כל הנושאים הרלוונטיים, כדי לבחון אם יש הצדקה לקידום הסכם מו"פ. השגריר יזם פעולה, ורק לאחר מכן החל בתיאומים לבחינת העניין, שגם בהם היו ליקויים.

בתשובה לממצאי הביקורת כתב השגריר לשעבר באפריל 2012 כי למדינת ישראל יש הסכם לתמיכה הדדית במו"פ תעשייתי עם מחוז אחר באותה מדינה מאז שנת 2007, וכי השגרירות פועלת במשך שנים על מנת לחתום הסכמים כמותו עם ממשלי מחוזות אחרים. לדבריו, תפקידו של

השגריר הוא להציג את ההסכם לגורמים הפוליטיים במחוזות, "וכך הוא עשה, עושה וימשיך לעשות... משמעות האמור לעיל היא שהשגריר יזם פעולה שנמצאת על סדר היום גם של משרד החוץ וגם של משרד התמ"ת והוא לא היה זקוק לא לאישור ולא לתיאום אופרטיבי". עוד הוסיף השגריר כי "התיאום הנדרש, חלוקת תחומי אחריות, ארגון שיתוף הפעולה - כל אלה צריכים להתבצע על ידי המשרדים בירושלים. למרות האמור לעיל מתבצע על ידי ראשי הנציגויות [במדינה באסיה] מאמץ עילאי על מנת להתגבר על קשיים הנוצרים מחוסר התיאום בין המטות ולנווט את פעילות הנציגויות בצורה יעילה וממוקדת מטה".

משרד התמ"ת כתב בתשובתו ממאי 2012 כי המדען הראשי במשרד הוא הגוף המקצועי האמון על הסכמי מו"פ עם מדינות וגופים שונים, וכי הסכמי מו"פ הם בראש ובראשונה הסכמים מקצועיים. לדבריו, הסכמים אלה יכולים לעתים להביא גם תועלת מדינית, אולם אין זה העיקר. משרד התמ"ת הוסיף כי לעתים נציגים רשמיים של ישראל שאינם מעורים בשיקולים המקצועיים של המדען הראשי, יוזמים פעילויות לקידום הסכמים מקצועיים משיקולים שאינם נוגעים לעניין, והדבר גורם לעתים נזק מקצועי למדינה. לדעת משרד התמ"ת, אין כל הצדקה להסכם מו"פ עם אזור שאינו מתקדם טכנולוגית, ויש להצר על פעולת משרד החוץ שגרמה נזק.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהאמור עולה כי קידום הסכמים מעין אלה מחייב קיום עבודת מטה משותפת לשני המשרדים שבה תיוחד תשומת לב לאינטרסים הכלכליים, על פי אמות המידה שנקבעו לכך בחוק המו"פ, ונוסף על כך יובאו בה בחשבון האינטרסים המדיניים הקשורים לקידום ההסכמים, בהתאם לנסיבות העניין.

(2) קידום הסכם לשיתוף פעולה טכנולוגי עם מדינה באסיה: את יעדי המדיניות הכלכלית של מדינה באסיה קובע גוף ממשלתי מרכזי באותה מדינה. בהמשך ליזמה של משרד התמ"ת בשנת 2007 ובעקבות מפגש של השגריר, הציר ונספח התמ"ת באותה מדינה עם סגן ראש אותו גוף בראשית שנת 2009, הוצע לישראל לכונן עם אותה מדינה מסגרת לשיתוף פעולה טכנולוגי.

ביוני 2009 שלחה השגרירות ליחידות המטה של משרד החוץ ומשרד התמ"ת טיוטה לזכר הבנות בין-משרדי שמסר לה אותו גוף. המזכר היה אמור לשמש בסיס לשיתוף פעולה להקמת פורום משותף בנושאי טכנולוגיה עילית ולפעולות אחרות לקידום שיתוף פעולה טכנולוגי.

רק במרץ 2011, כשנתיים לאחר תחילת המשא ומתן בין הצדדים ולאחר שבוצעו פעולות בין-משרדיות אחרות, אושר סופית נוסח ההסכם בין הצדדים, והוא נחתם ביולי 2011 בישראל.

הסכם עם הגוף האמור, המרכז את הטיפול בנושאים הכלכליים במערכת השלטונית באותה מדינה, יכול לשדרג את מערכת יחסי המסחר, הכלכלה והמו"פ בין ישראל ובין אותה מדינה, ואף לשמש מכשיר להפקת תועלת מדינית. התמשכות הטיפול באישור הנוסח הסופי של ההסכם במשך כשנתיים, בין היתר בשל מחלוקת בין-משרדית על זהות המשרד אשר יוביל את ההסכם, פגעה בהשגתם של יעדים אלה.

משרד התמ"ת ציין בתשובתו ממאי 2012 כי התמשכות הטיפול באישור ההסכם נבעה בעיקר מסוגיות מקצועיות הקשורות בנוסח ההסכם לאור העובדה שמדובר בהסכם ראשון מסוגו, אולם הוסיף כי "לגבי זהות המשרד המוביל, אין לנו אלא להצר על התנהלות משרד החוץ".

משרד החוץ ציין בתשובתו ממאי 2012 כי "נכון שהתאום כאן בין המשרדים היה יכול להיות משוכלל יותר" והסביר כי חלק מהעיקובים נגרמו בשל משרד התמ"ת שרצה להעביר לצד השני טיוטה מפורטת כולל נהלי עבודה מפורטים שלא היה "מקום להזכירם בהסכם מסגרת ראשוני מסוג

זה. משרד החוץ הוסיף כי "מה שהיה חשוב למשרד החוץ... שההסכם יחתם בשם ממשלת ישראל ולא בשם משרד".

2. סיוע לגופים עסקיים: משרד החוץ ומשרד התמ"ת מסייעים לקידום פעילות מסחרית של גופים פרטיים, בין היתר, בעזרת סיוע לגופים עסקיים המשתתפים בתערוכות בחו"ל ובעזרת ארגון משלחות של אנשי עסקים המוזמנות לבקר בישראל.

(א) משרד מבקר המדינה בחן אם שני המשרדים מתאמים ביניהם את מימון הגופים, על מנת למנוע כפילויות ובזבוז משאבים. הביקורת העלתה מקרה הממחיש את החשיבות שבתיאום כזה:

משרד התמ"ת סייע משנת 2005 במימון הקמת ביתן של עמותה המייצגת חברות ישראליות בתחום התקשורת הניידת בתערוכה עולמית בתחום זה המתקיימת בכל שנה באירופה. נספחי התמ"ת סייעו בקידום הפעילות בביתן ובארגון מפגשים בין חברות ישראליות שביקרו בו ובין חברות מקומיות. בשנת 2010 החליט משרד התמ"ת להפסיק את המימון שהעניק לאותה עמותה ולממן במקום זאת ביתן לאומי בהקמת מכון היצוא באותה תערוכה להצגת אותו תחום עסקי.

העמותה פנתה למשרד החוץ בבקשה לסיוע כספי, ומשרד החוץ סייע לה במימון הביתן שלה בשנים 2010 ו-2011. באותה תערוכה הוקמו אפוא שני ביתנים שהתחרו ביניהם על אותם לקוחות: ביתן אחד במימון של משרד התמ"ת וביתן נוסף שהוקם בסיוע משרד החוץ.

בדיון בין המנכ"לים של שני המשרדים שהתקיים באוגוסט 2011 העלה מנכ"ל משרד התמ"ת את נושא מימון משרד החוץ לביתן העמותה בתערוכה. מנכ"ל משרד התמ"ת ביקש ממנכ"ל משרד החוץ להפסיק את המימון, שכן הממשלה כבר מתקצבת את ביתן מכון היצוא בתערוכה באמצעות משרד התמ"ת, וסיוע של משרד החוץ במימון ביתן אחר באותה תערוכה מביא לבזבוז משאבים ולחוסר יעילות. בשנת 2012 הפסיק משרד החוץ את הסיוע הכספי לעמותה.

סמנכ"לית אגף כלכלה טענה במכתבה למנכ"ל משרד החוץ מאוגוסט 2011 כי משרד התמ"ת החליט להפסיק את תמיכתו בעמותה לאחר שנים רבות של תמיכה בה, "בעיקר בשל [הסתייעותה] במשרד החוץ לצורך פעילות בחו"ל". לדבריה, עקב אותה הסתייעות "התמ"ת החרים את [העמותה] והפסיק את הסיוע הכספי ואת הסיוע של נספחיו בקידום פעילות הארגון בחו"ל".

בתשובתו של משרד התמ"ת ממאי 2012 נאמר כי "משרד החוץ אף פעם לא היה חלק מקידום [התערוכה] לפני שנת 2010, בה נכנס לשיתוף פעולה עם [העמותה]. משרד החוץ לא טרח לעדכן את מינהל סחר חוץ ואת מכון היצוא" בדבר התמיכה שנתן לעמותה.

דוגמה זו ממחישה כי מאבקי הכוח בין שני המשרדים על השליטה בתחום סחר החוץ של ישראל, הביאו את שני המשרדים לממן שני ביתנים שפעלו באותה תערוכה ואף התחרו על אותם מבקרים, האחד במימון מלא והאחר במימון חלקי וכמו כן, אף גרמו לגוף פרטי שמטרתו לקדם גורמים עסקיים ישראלים "ליפול בין הכיסאות" בסופו של דבר.

(ב) משלחות עסקיות רבות מבקרות בישראל למטרות שונות, כמו השתתפות בכנסים וקיום פגישות עסקיות עם חברות ישראליות ואנשי עסקים. חלק מהמשלחות מגיעות ביזמת משרד החוץ וחלקן ביזמה של משרד התמ"ת, וחלקן אף מקבלות סיוע במימון הוצאות הביקור, על פי מדיניותם של המשרדים.

משרד החוץ ומשרד התמ"ת רואים במשלחות אלה אמצעי לקידום הסחר בין המדינות ולסיוע לפעילותן המסחרית של חברות ישראליות, וממילא אמצעי לקידום היצוא של ישראל לחו"ל. אף שהאינטרסים של שני המשרדים אמורים להיות תואמים, כל משרד יוזם ומארגן בנפרד את ביקורי המשלחות. שיתוף פעולה בין שני המשרדים היה יכול לייעל את ארגון ביקוריהן של המשלחות ולמנף את התועלות שניתן להפיק מבואן. הביקורת העלתה כי שיתוף פעולה כזה אינו קיים.

כך לדוגמה, הזמין משרד החוץ ביוני 2011 משלחת של כ-35 אנשי עסקים בכירים מהודו לכנס מקצועי בתחום המים והאנרגיה החלופית שארגן ולפגישות עסקיות עם חברות בישראל. משרד החוץ אף מימן מחצית מהעלות הכוללת של הביקור. מארגנת המשלחת פנתה אל נספח התמ"ת בהודו וביקשה שיסייע לה בהעברת רשימות של משתתפים פוטנציאליים, אולם נענתה במאי 2011 כי "הונחנו [כך במקור] על ידי הדסק [האזורי במינהל סחר חוץ] לא לשתף פעולה במשימה זאת".

התברר כי מינהל סחר חוץ החליט שלא לשתף פעולה עם משרד החוץ בכל הנוגע להכנת סיור המשלחת, משום שחמישה חודשים לאחר מכן התקיים בישראל כנס "ווטק הבין-לאומי" בתחום טכנולוגיות המים, אנרגיה מתחדשת ואיכות סביבה, והנושא שבו עסק הכנס חפף את המטרות של ביקור המשלחת בישראל. כמו כן החליט מינהל סחר חוץ שלא להשתתף בביקור המשלחת, משום שלפי מדיניותו הוא אינו נוהג לממן ביקורי אנשי עסקים, בנימוק שמימון הביקור בעצמם מעיד על רצינות כוונתם לקיים קשרי סחר עם ישראל, לכן הוא אינו מממן את הוצאות בואה של המשלחת לישראל ושהותה בה, אלא לכל היותר הסעות כעת הביקור או העסקת גורם מקצועי שיתלווה אליה.

הקונכ"לית במומביי השיבה במאי 2012 כי "חבל שמשלחות כה בכירות המגיעות לישראל ביוזמת משרד החוץ... וזכות לעניין עצום מטעם התעשייה הישראלית בכל התחומים הרלבנטיים - אינן זוכות לשיתוף פעולה מטעם גורמים כגון משרד התמ"ת או מכון היצוא... רק משום שהיוזמה לביקורים הגיעה ממשרד החוץ". בעניין סמיכות בואה של המשלחת למועד הכנס האמור בתחום המים והטכנולוגיה הוסיפה הקונכ"לית כי "אף מצאנו משתתפים רבים נוספים שהגיעו לווטק". משרד החוץ ציין בתשובתו ממאי 2012 כי ככלל אף הוא נמנע מלממן הגעת אנשי עסקים ארצה אלא אם כן יש בכך תועלת מדינית וכלכלית.

משרד התמ"ת השיב בינואר 2013 כי הוא מצר על הפעילות העצמאית של משרד החוץ בתחום הכלכלי; עוד ציין כי נוכח חשיבותו המרכזית של כנס "ווטק" ולאור ניסיון העבר, שלימד שיש קושי להביא אנשי עסקים בכירים ומקבלי החלטות לארץ, בעיקר כאשר הם מממנים את בואם בעצמם, הוא משוכנע שמרבית חברי אותה משלחת לא השתתפו גם בכנס "ווטק". כתוצאה מכך נמנעה מחברות ישראליות בתחום המים והאנרגיה החלופית שהשתתפו בכנס ההזדמנות לפגוש את חברי המשלחת.

משרד מבקר המדינה בודק בשנת 2010 את נושא "ארגון ואירוח של משלחות עיתונאים ומעצבי דעת קהל בידי משרדי ממשלה נוספים" במסגרת דוח על משרד החוץ¹³. משרד מבקר המדינה העיר למשרדים המארגנים את הבאת המשלחות "כי כל עוד הם רואים בהבאת המשלחות פעולה שיש בה כדי לשפר את תדמית ישראל בעולם, עליהם להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם. איגום המשאבים האנושיים והכספיים בנושא זה יכול ליעיל את ארגון המשלחות שכן כל משרד יתרום את חלקו הן מתחומי העיסוק שלו והן מתקציבו ויגביר את התועלת הכללית שאפשר להפיק ממשלחות אלה... משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדים השונים לבחון את האפשרות להסדיר מתכונת עבודה משותפת לארגון המשלחות שהם מביאים ארצה".

דברים אלה שנכתבו בדוח מבקר המדינה האמור יפים גם לפעולות משרד החוץ ומשרד התמ"ת הנוגעות להבאת משלחות של אנשי עסקים לישראל. על שני המשרדים לשתף פעולה בארגון המשלחות, לרבות בהיבטים התוכניים של הביקור, לשם הגברת התועלת שאפשר יהיה להפיק ממשלחות אלה. מנגנון משותף של שני המשרדים יכול להביא לקידום מטרותיהם, שחלקן דומות מאוד, ולשיפור הקשרים העסקיים עם חברות ישראליות.

13 מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2011), "פעילות המשרד בתחומי הדיפלומטיה הציבורית", עמ' 909-910.

משרד התמ"ת השיב בינואר 2013 כי "ישמח לשתף פעולה עם יוזמות משרד החוץ גם בתחום המשלחות, תוך תיאום מראש" כדי שהמקרה שתואר לעיל לא יישנה.

ישיבות הנהלה משותפות

תיאום סדור ברמה הבין-משרדית ניתן להשגה בין היתר באמצעות מפגשים בין הנהלות המשרדים ודיונים בפורומים קבועים של נציגי היחידות הנוגעות בדבר. בהערכת המצב של משרד החוץ לשנת 2009 נכתב כי על המשרד לבצע בחינה כוללת של יעדי היצוא של ישראל, בשיתוף משרדי הממשלה הכלכליים ובהם משרד התמ"ת.

הביקורת העלתה כי בפרק הזמן דצמבר 2009 עד אוגוסט 2011 התקיימו רק שלוש ישיבות משותפות למנכ"ל משרד החוץ ולמנכ"ל משרד התמ"ת. זאת ועוד, בשתי הישיבות האחרונות שהתקיימו לא השתתפו ראש מינהל סחר חוץ וסמנכ"לית אגף כלכלה, שהם ראשי היחידות בשני המשרדים הבקיאים בבעיות ובצרכים של שליחי משרדיהם בחו"ל, והאחראים ליישום ההחלטות שמתקבלות בנושאים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החפיפה בפעילות שני המשרדים בנושאים הכלכליים, קיום ישיבות הנהלה בפורום של מנכ"לי המשרדים וראשי היחידות באופן תכוף חשוב ביותר לצורך עדכון הדדי ולקבלת החלטות משותפות.

מתשובותיהם של מנכ"לי משרדי החוץ והתמ"ת עולה כי בעקבות הביקורת הם החליטו לקיים דו-שיח בכל רבעון, ונוסף על כך לקיים מפגשי עבודה שוטפים בהשתתפות סמנכ"ל כלכלה במשרד החוץ וראש מינהל סחר חוץ במשרד התמ"ת.



לדעת משרד מבקר המדינה יש לפעול ליצירת מנגנוני תיאום הן בין המטות בארץ והן בין הנציגים הכלכליים בחו"ל, לשם היזון הדדי בין שני המשרדים, יצירת דו-שיח מתמיד וייעול העברת המידע המקצועי ביניהם.

משרד החוץ מסר בתשובתו מינואר 2013 כי במהלך הביקורת "חלו שינויים ושיפורים ניכרים במערכת קשרי העבודה" בין שני המשרדים: התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם הם כעת הדוקים יותר, ויש שיפור בחלוקת העבודה ביניהם.

ניסיונות עבר להסדרת מערך הפעילות לקידום סחר חוץ

במשך השנים בדקו כמה גורמים את מערך הפעילות לקידום סחר חוץ ואת מידת יעילותו, ובין היתר בחנו את אופן פריסת הנציגים של המשרדים השונים, את מידת שיתוף הפעולה והתיאום בין המשרדים ואת מתכונת גיבוש תכניות העבודה שלהם. להלן יפורטו ממצאי בדיקה זו:

עוד בשנת 1990 המליץ צוות באגף התקציבים במשרד האוצר להקים בהדרגה רשות לקשרי חוץ כלכליים, שבה ירוכזו תחת קורת גג אחת כל הגורמים הרלוונטיים. במועד סיום הביקורת עדיין לא יושמו המלצות הצוות.

בשנת 1994 הוגשו למנכ"לים של משרדי האוצר, החוץ והתמ"ס¹⁴ המלצותיה של ועדה בין-משרדית שבחנה את נושא הנציגויות הכלכליות בחו"ל, ואלה המלצות העיקריות: משרד התמ"ס בשיתוף משרדי האוצר והחוץ יפקדו על הכנת תכנית העבודה הכלכלית של הנציגויות; ייקבעו קריטריונים למיקום הנציגים המופקדים על פעילות בתחומים כלכליים ויוגדרו באופן ברור ומפורט מעמדו ותפקידיו של כל נציג כלכלי; ייקבע אופן התיאום בין השגרירים ובין הנציגים הכלכליים של משרדי התמ"ס והאוצר. גם המלצות אלה עדיין לא יושמו במועד סיום הביקורת.

בדוח מבקר המדינה משנת 2001 הומלץ כי ימונה צוות בין-משרדי שירכז בידיו תכניות עבודה משרדיות לפעילות בחו"ל שאותן יכינו כל המשרדים שיש להם נציגים בחו"ל.

בדצמבר 2005 החליט שר האוצר ושר התמ"ת דאז על הקמת צוות עבודה בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת באותה עת כדי שיעסוק באיגום המשאבים הבין-משרדיים המיועדים לקידום היצוא (להלן - ועדת האיגום). ועדת האיגום דנה בתפיסה מערכתית של קביעת מדיניות הסחר של ישראל באמצעות יצירת מערך מתואם לקבלת החלטות. הומלץ על הקמת ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד החוץ, שתפקידה לגבש את מדיניות סחר החוץ, ועל הקמת ועדת סמנכ"לים בראשות סמנכ"ל סחר חוץ במשרד התמ"ת שתפקידה לגבש את תכנית העבודה הממשלתית והחוץ-ממשלתית תוך שיתוף פעולה בין-משרדי. במרץ 2006, לאחר סיום עבודתה של ועדת האיגום, קיים שר האוצר והתמ"ת דאז דיון מסכם בהמלצותיה. כל הנציגים שהשתתפו בדיון עמדו על חשיבות יצירת מערכת הרמונית לגיבוש ולהפעלתה של פעילות סחר החוץ. בדיון לא התקבלו החלטות אופרטיביות, הגם ששר האוצר והתמ"ת (דאז) הביע את עמדתו המקצועית בדבר הצורך להגביר את התיאום בין משרד החוץ למשרד התמ"ת בנושא פעילות סחר החוץ של ישראל ולשם כך להקים מועצה לקידום הייצוא בראשות שר התמ"ת.

הגם שהצורך בהסדרת הפעילות הבין-משרדית בתחום סחר החוץ של ישראל נדון בעשורים האחרונים כמה פעמים, ואף שהודגשה חשיבות הסדרתה, במועד סיום הביקורת עדיין לא ננקטו פעולות מעשיות שהובילו לקידום ממשי בעניין זה.

משרד התמ"ת השיב בינואר 2013 כי לפי גישתו, מינהל סחר החוץ הוא הגורם הבלעדי שצריך להיות אמון על גיבוש מדיניותה של מדינת ישראל בתחום סחר החוץ וקידום היצוא וההשקעות.

מנכ"ל משרד החוץ בתשובתו ממאי 2012 הודיע כי הוא מאמץ את המלצות ועדת האיגום בדבר יישום מודל מערכתי משולב לקביעת מדיניות הסחר של ישראל באמצעות שני אלה: האחד - יצירת מערך מתואם לקבלת החלטות במסגרת הקמת מועצה לאומית לקידום הסחר בראשות שר התמ"ת; האחר - הקמת ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד החוץ, שתפקידה לגבש את מדיניות סחר החוץ. בתשובתו מינואר 2013 הוסיף המנכ"ל כי אף על פי ששליחי משרדו בכל העולם עוסקים גם

14 כאמור לעיל, עד 2003 נקרא משרד התמ"ת - משרד התעשייה והמסחר.

בפעילות לקידום הכלכלה הישראלית, משרדו אינו שותף לשיח של התמ"ת בגיבוש מדיניות סחר החוץ.

בתשובתו ממאי 2012 כתב משרד האוצר כי נציגויות ישראל בחו"ל הן משאב יקר מאוד אשר על מנת לנצלן ביעילות לצורך קידום מגוון תחומים של קשרי כלכלה וסחר עם מדינות וארגונים בין-לאומיים יש צורך לפתח מערך משותף ומתכלל של כל השותפים למשימה ובעיקר משרדי החוץ, האוצר והתמ"ת. מערכת זו צריכה לפעול בשותפות מלאה לגיבוש המדיניות, לקבלת ההחלטות, להכשרת הנציגים בחו"ל ולתפעולם - שלא לפי הגישה הבדלנית הנהוגה כיום, הגורמת לעתים לעימותים מיותרים, לחוסר תיאום ולחוסר ניצול יעיל של המשאבים.

לדעת משרד מבקר המדינה ההמלצות של הוועדות המקצועיות החוזרות ונשנות כמשך שנים על הקמת מנגנון בין-משרדי לקביעת מדיניות סחר החוץ של ישראל ועמדת משרד החוץ ומשרד האוצר מבוססות על העובדה, כי את הפעילות לקידום סחר החוץ מבצעים לא רק נספחי התמ"ת, אלא גם שליחי משרד החוץ בנציגויות ישראל. ראוי על כן שהמשרדים העוסקים בפעילות זו ישתפו פעולה אף בגיבוש מדיניות אחידה ומתואמת שבה ייתן דגש למרכזיות משרד התמ"ת בתחום מקצועי זה.

סיכום

משרד החוץ הוא האחראי למכלול קשרי החוץ של ישראל, ומינהל סחר חוץ במשרד התמ"ת הוא הגוף המוביל כיום את גיבושה של מדיניות סחר החוץ. המערך המופקד על הניהול השוטף של הקשרים הכלכליים הבין-לאומיים של מדינת ישראל כולל בין היתר שליחים מטעם שני המשרדים הפועלים בתחום הכלכלי בנציגויות ישראל ברחבי העולם. ראש הנציגות - מתוקף האמנתו על ידי נשיא המדינה - הוא הנציג הבכיר של מדינת ישראל במדינת הכהונה, וזה מקור אחריותו הכוללת לכל שליחי מדינת ישראל בארץ הכהונה. בזכות מעמדו הבכיר יש לראש הנציגות גישה לדרגים הבכירים ביותר בממשל ובמגזר העסקי במדינת הכהונה.

ממצאי ביקורת זו מלמדים כי במודל העבודה הנוכחי בתחום סחר החוץ פועלים משרד החוץ ומשרד התמ"ת ללא מערכת מובנית המאפשרת תיאום ביניהם. בהיעדר כללים ברורים לעבודה משותפת בנציגויות ובהיעדר שיתוף פעולה מובנה בין המטות של שני המשרדים נוצרות כפילויות בעבודתם של הנציגים הכלכליים בנציגויות, והדבר גורם לבזבוז משאבים ואבדן מידע. יתרה מזו, חלוקת האחריות בין הגורמים בנציגות אינה ברורה, ולכן יחסי העבודה תלויים ביחסים האישיים ככל נציגות. ניסיונות שנעשו, בשיתוף הגורמים השונים העוסקים בתחום סחר החוץ, לגיבושה של מערכת הרמונית לא צלחו, ובמשך השנים לא חל בנושא שינוי של ממש.

הליקויים שהעלתה הביקורת במערכות היחסים המקצועיות בין משרד החוץ ובין משרד התמ"ת, ריבוי ההצעות שהועלו בעבר והוועדות שהוקמו ליישוב המחלוקות בין שני המשרדים בלי שמסקנותיהן יושמו, כל אלה מלמדים כי על הנהלות המשרדים לנקוט עתה פעולה תכליתית כדי ליישב את המחלוקות האמורות; עליהן לקבוע את תחומי האחריות של כל משרד ולהסדיר את חלוקת התפקידים בין המשרדים.

על הנהלות שני המשרדים לאמץ את ההמלצות המקצועיות החוזרות ונשנות בדבר הצורך בתפיסה מערכתית לקביעת מדיניות הסחר של ישראל וביצירת מערך בין-משרדי לקבלת החלטות, ליישומן וליישוב מחלוקות אם יתעוררו. יש לפעול ליצירת מנגנוני תיאום בין מטות המשרדים בארץ ובין הנציגים הכלכליים שלהם בחו"ל, לשם היוון הדדי בין שני המשרדים ויצירת דו-שיח מתמיד ביניהם. מנגנונים כאלה יגבירו את שיתוף הפעולה בין המשרדים בעת הכנת תכניות העבודה השנתיות שלהם בתחומי סחר החוץ והדיפלומטיה הכלכלית, יסדירו את העברת המידע המקצועי ביניהם, יאפשרו שיתוף פעולה אפקטיבי יותר בארץ ובעולם, ייעלו את פריסת הנציגים הכלכליים ויביאו להיסכון בכוח אדם ובכסף. בכל אלה יש כדי לסייע לשני המשרדים להשיג את מטרותם המשותפת - קידום סחר החוץ של ישראל.