

משרדי הממשלה — משרד החוץ

א. פעולות הביקורת

1. פעולות הביקורת במשרד החוץ בארץ

במשרד החוץ בארץ נבדקו בשנה הנסקרת פעולותיה של המחלקה הקונסולארית; מרכז הרישום ובמיוחד סדרי הדואר הפלומאטי; במחלקת הכספים נבדקו, בין השאר, החשבונות הקשורים בהחלפת עובדים בנציגויות בחו"ל, בהוצאות הנסיעה של עובדים, שנשלחו לחו"ל בתפקיד, וכן חשבונות הבלדרים והדואר הדיפלומאטי.

2. פעולות הביקורת על נציגויות ישראל בחוץ לארץ

בשנה הנסקרת נערכו פעולות ביקורת בחוץ לארץ, כמפורט להלן.

(1) בארצות הברית ובקנדה

מבקר המדינה סייר בחודשים מארס ואפריל 1955 בארצות הברית וביקר בשגרירות ישראל בחושינגטון, בקונסוליה הכללית בניו יורק ובנציגות ישראל באו"מ, וכן בקונסוליות שבשיקאגו ובלוס אנג'לס. ממצאי ביקורת זו סוכמו ב"סקירה של מבקר המדינה על תוצאות סיורו בארה"ב" מיום 31.5.55, שהומצאה לוועדת הכספים של הכנסת ולמשרד החוץ. מנהל מחלקה של משרדנו המשיך בעבודת הביקורת בארצות הברית וביקר גם בנציגויות ישראל בקנדה — בשגרירות באוטאה ובקונסוליה במונטריאל.

רואי החשבון היה גרין, סטרוקר ושות', בניו יורק, ערכו מטעם מבקר המדינה ביקורת חשבונית וכספית בנציגויות ישראל בחושינגטון, ניו יורק, אוטאה ומונטריאל.

בעת ביקורו של מבקר המדינה בארצות הברית, הובטח המשך הביקורת השוטפת בארצות הברית — לפי אותה מידה מצומצמת שבה היא ניתנת לביצוע — על ידי חידוש ההסכמים הקיימים בין משרד מבקר המדינה לבין הפירמה האמורה של רואי החשבון וכן בין המשרד לבין פרופ' מ. ה. ברנשטיין, יועצו של מבקר המדינה לענייני ארגון ומינהל בארה"ב. הפירמה גרין, סטרוקר ושות' תציין בעתיד במיוחד אותן תוצאות של הבדיקה האודיטורית שלה הדורשות טיפול נוסף על ידי משרד מבקר המדינה. פרופ' ברנשטיין, שבשנת 1953 עבד ששה חודשים במשרד מבקר המדינה בירושלים, חידש בקיץ 1955 את קשריו האישיים עם המינהל בישראל: הוא שהה בישראל שלושה חודשים לפי הזמנת מבקר המדינה. וביצע כמה מחקרים בגדר תחום תפקידיו של המשרד.

(2) הביקורת על הנציגויות באירופה

(א) במשך השנה הנסקרת נערכה ביקורת בנציגויות ישראל בערים הבאות: 1. אנקרה, 2. אתונה, 3. וינה, 4. ורשא, 5. סופיה, 6. פראג, 7. קופנהאגן, 8. קושטא, 9. שטוקהולם. כן נערכה ביקורת מעקב בנציגויות המנויות להלן, שפעולותיהן נבדקו לראשונה בשנת 1954 (ראה דין וחשבון שנתי מס' 5 של מבקר המדינה, עמ' 146): 1. אמסטרדם, 2. ברן, 3. בריסל, 4. האג, 5. לונדון, 6. פאריס, 7. ציריך.

הביקורת על הנציגויות באירופה נערכה בעיקר על ידי עובדי משרד מבקר המדינה, שתפקידם הראשי הוא לבקר את משלחת הקניות בגרמניה ואשר מקומם הקבוע הוא בקלן. נציגויות ישראל באתונה, אנקרה וקושטה בוקרו על ידי מנהל האגף הנוגע לדבר במשרד הראשי בירושלים.

(ב) כבשנים הקודמות בוקרו גם בתקופה הנסקרת במשרד החוץ בארץ הפעולות הכספיות של מספר ניכר של נציגויות על יסוד הדוחות הכספיים שלהן; נבדקו הדוחות של 26 נציגויות, ביניהן הנציגויות בבואנוס איירס, ריו ד'נרו, מונטבידאו, מכסיקו, רנגון, בומביי, טוקיו ומוסקבה, שבהן לא היה אפשרי בשנה הנסקרת לערוך ביקורת במקום.

ב ליקויים שלא תוקנו ופגיעות

(1) בחירת עובדים אדמיניסטרטיביים וטכניים, הכשרתם לשירות החוץ והפיקוח על המינהל בנציגויות חוץ

כבר בהודמנויות קודמות הדגיש מבקר המדינה את הצורך לבחור במחושב ובקפדנות את העובדים המינהליים והטכניים הנשלחים לחוץ לארץ ולתת להם הכשרה והדרכה מספקת. נתברר שגם בשנים האחרונות נשלחו לעתים לא רחוקות מישראל לחוץ לארץ עובדים, שמכמה בחינות אינם מתאימים לתפקידיהם: אנשים שאינם שולטים בשפת ארץ כהונתם; אנשים שאין להם הידיעות והנסיון הדרושים למילוי התפקיד שהוטל עליהם, למשל עבודת מוכירות, גיהול ארכיון, הנהלת ספרים וגוברות. בכל מקרה של משרה פנויה מן הצורך לקבוע קודם את התכונות וההכשרה הנדרשות מהאיש, שיכהן באותה משרה (ולא לחפש מקום עבודה מתאים בשביל אותם אנשים, שהוחלט על שיגורם לחוץ) ולבחור בין המועמדים את המתאים ביותר. נוסף על כך מן הדרוש להכשיר ולהדריך את המועמדים, שנבחרו, לעבודה שתוטל עליהם (ראה דין וחשבון שנתי מס' 5: סדרי הדרכת עובדים, עמ' 148).

משרד החוץ עוד לא פיתח שיטה מתאימה לפיקוח על מינהל נציגויות החוץ. עובדי המשרד הנשלחים לשם פיקוח לחוץ לארץ חייבים להיות בעלי נסיון בכל ענפי המינהל, ועליהם לבדוק בכל נציגות את הפעולות המינהליות במישרן – לא רק על ידי שיחות. מטרה זו תושג אך ורק אם משרד החוץ יקבע הנחיות ברורות בדבר דרכי הפיקוח ושטחיו וכן רשימה מפורטת של תפקידי הפיקוח (דבר הנהגו למשל, בשירות החוץ של בריטניה).

מבקר המדינה ביקש מפרופ' ברנשטיין שבהיותו בישראל יערוך, בעזרת קבוצה של עובדי משרדו, חקר כדי לקבוע, לפי אילו עקרונות ושיטות נבחרים העובדים המינהליים והטכניים הנשלחים לחוץ לארץ, באיזו מידה ובאילו צורות מכשירים ומדריכים אותם באורח שיטתי, ומה הן שיטות הפיקוח על הנציגויות מצד הנהלת משרד החוץ. החקר מובא להלן בעמ' 115.

(2) האדמיניסטרציה במסגרת נציגויות משרד החוץ

(א) האחריות למינהל בנציגויות. כפי שכבר הודגש (ראה דו"ח שנתי מס' 3, ארגון ואדמיניסטרציה בנציגויות החוץ, עמ' 64), דורשים במיוחד שני עניינים הסדר מתאים: מצד אחד מן הצורך, שבכל מקום ימצא עובד בדרגה בינונית, שיש לו נסיון בענפים השונים של המינהל וחוש ליצירת יחסים נאותים אל הזולת; ומצד אחר מן הצורך, שאחד הפקידים הגבוהים ביותר של הנציגות יישא באחריות העליונה למינהל לא רק באופן פורמאלי אלא באופן שירגש על ידי כל הנוגעים בדבר, שבתחום המינהל יש - בעל בית - בנציגות. נתברר, שבכמה מקרים לא ניתנה תשומת לב מספקת לדרישות אלו. בכמה נציגויות חסר בעיקר עובד הרואה את עצמו והנחשב בעיני שאר העובדים כבעל בית. חוסר פיקוח פנימי זה מביא בין השאר, במספר לא קטן של מקרים, לידי כך, שאינה קיימת בדיקה שיטתית וקבועה, אם שיטות העבודה הנהוגות בנציגויות הן חסכוניות ועיליות, ואם כוח העבודה מנוצל כראוי. לפעמים פורש מנציגות פקיד, המתאים לאחריות עליונה למינהל, מחמת חילופי גברא, שבהם אין מתחשבים די הצורך באספקט זה: אם מועבר פקיד, האחראי לפיקוח על המינהל בנציגות, מן הצורך לבדוק, אם למועמד שנבחר למלא מקומו יש - נוסף על יתר התכונות הדרושות - גם אותן התכונות הדרושות למילוי התפקיד המינהלי.

(ב) דמי ייצוג. ההסדר בדבר תשלום דמי ייצוג קבועים כתוספת המוצמדת למשכורת, שעל חסרונותיו הצביע מבקר המדינה בדו"ח השנתי מס' 5 (עמודים 148, 149), עודנו קיים. הביקורת על העלתה כמה מקרים בנציגויות שונות, שבהם אושרו דמי ייצוג לעובדים, שאינם ממלאים תפקידי ייצוג. הצמדת תוספת הייצוג למשכורת וכתוצאה מהסדר זה חוסר הוראות המחייבות דיווח סדיר

על הוצאות ייצוג, גורמים, שתוספת זאת נהפכה למעשה לחלק בלתי נפרד של המשכורת, שאין לה קשר ישיר לגובה של הוצאות הייצוג הממשיות. בנציגויות שונות נקבע, ששולמו הוצאות ייצוג, שהיו צריכות להתכסות מתוספת זאת, על חשבון המשרד.

(ג) הוצאות על רכישת בתים וריהוט ופיקוח על אינוונטר. הביקורת בנציגויות ישראל שבארצות הברית ובקנדה העלתה מספר מקרים, שבהם לא נהגו הנציגויות במידת החסכון והיעילות הדרושה בהוצאות בקשר לרכישת בתים (על הצורך בתכנון מחושב של רכישת בתים ראה ד"ח מס' 5, עמ' 147); בנציגויות רבות אין עדיין רישום מדויק ועדכאני של האינ-וונטר (ציוד וריהוט), אף על פי שציוד וריהוט זה, שהוא מפורז במשרדי הנציגויות ובדירות עובדיהן, הוא בעל ערך כספי רב.

(3) הנהלת ספרים וענייני כספים

(א) נקבע שבנציגויות מספר הופקדו תפקידי הנהלת החשבונות בידי עובדים בלתי מנוסים.

(ב) בכמה נציגויות נקבעו ליקויים ופגיעות בניהול כספים וחשבונות: ניהול לא מקצועי של ספרי הקופה ופיגורים ברישומים, שגרמו הבדלים ניכרים בין היתרות בספרים לבין הסכומים, שהיו בידי הקופאים; החזקת קבלות בתיקים ובמגרות מחוץ לקופות בלא רישום התשלומים המתחסיים לקבלות אלה בספרי הקופה; פיגורים ואי סדרים בעריכת הדוחות הכספיים התקופתיים; ליי-קויים בסדרי החזקת כספים ומסמכים.

(ג) במספר לא קטן של נציגויות קבענו ביצוע תשלומים שלא כדין, כגון תשלום דמי חופשה ונסיעה מעל למגיע; גביית דמי שכירות, נמוכים מאלה שנקבעו בהוראות, מעובדים הגרים בדירות השייכות לנציגויות; מתן הלוואות לעובדים בלא אישור מחלקת הכספים של משרד החוץ; חוסר פיקוח נאות על גובה הוצאות נסיעה, החזקת מכוניות והוצאות טלפונים ומברקים.

(4) הכנסות קונסולאריות

הקונסוליות של ישראל בחו"ל גובות כספים בעד השירותים השונים הניתנים על ידיהן, כגון: אישורים קונסולאריים, אשרות כניסה לישראל, דרכונים ותעודות מעבר. האגרות נקבעו על ידי משרד החוץ ופורסמו בהוראות, שהוצאו על ידי המחלקה הקונסולארית; אחד מתפקידיה של המחלקה לפקח על גביית האגרות.

בחודש פברואר 1955 נערכה ביקורת על הדוחות בדבר ההכנסות הקונסולאריות, המורגשים על ידי הקונסוליות, ועל הטיפול בדוחות אלה על ידי המחלקה הקונסולארית. נקבעו הליקויים הבאים:

(א) הקונסוליות לא הקפידו על תחישוב הנכון של האגרות, ובמספר ניכר של מקרים הסכומים שנגבו לא התאימו לתעריפים, שנקבעו על ידי המשרד.

(ב) במקרים לא מעטים נעשו תיקונים בעט בהעתקי הקבלות, שצורפו לדוחות, והתיקונים לא אושרו ע"י עובד אחראי בנציגות.

(ג) נקבעו הפרשים בין הסכומים, שהופיעו בדוחות של הקונסוליות, לבין הסכומים בדוחות הכספיים על ההוצאות וההכנסות הנשלחים על ידי מנהלי החשבונות של הנציגויות. כן היו הפרשים בין הסכומים שבדוחות הכספיים של הנציגויות לבין הסכומים שהועברו לאוצר לזכות הכנסות המדינה.

(ד) הדוחות נבדקים במחלקה הקונסולארית של משרד החוץ באיחור רב, ואין השגחה על רציפות במשלוח הדוחות.

סיבת הליקויים נעוצה בחלקה בכך, שהטיפול בדו-חות של הקונסוליות מוטל על עובדי המחלקה הקונסולארית. הביקורת הציעה להעביר את בדיקת הגביות מהמחלקה הקונסולארית למחלקת הכספים, שעובדיה יותר מנוסים בביצוע בדיקות של חשבונות.

בעקבות הביקורת הוציאה הנהלת משרד החוץ בחודש נובמבר 1955 הוראות לנציגויות, שמטרתן להנהיג הסדרים שימנעו הישנות הליקויים.

(5) מבצע ההסברה

הממשלה החליטה על מבצע הסברה בארה"ב לתקופה של שנה אחת החל מינואר 1955. מטרת המבצע להגביר צוות העוסקים בהסברה מדינית בוירות החשובות ולהרחיב פעולות ההסברה לענפיהן השונים למען חוק ידידינו ולהביא דבר ישראל לקהל הרחב (דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1955/56, עמ' 114). לצורך זה הוקצב סכום של \$600,000. ביקורת על פעולות המבצע, שנערכה הן בארה"ב והן בארץ העלתה:

לחובת מבצע ההסברה נוקפו סכומים ניכרים, שהוצאו לכיסוי הוצאות שוטפות של הנציגויות בארה"ב ושל משרד החוץ בארץ. כך למשל שולמו מכספי מבצע ההסברה משכורות של עובדים קבועים לתקופות שקדמו להתחלת המבצע; הוצאות בעד תיקון מבנים שונים של המשרד הראשי ובעד הרחבת רשת הטלפונים במשרד הראשי; כן כוסה מכספים אלה חלק מהגרעונות, שנתהו בסעיפים שונים בתקציב השוטף של הקונסוליה הכללית בניו יורק.

ג. ממצאי ביקורת שונים

(1) דמי אש"ל

מבקר המדינה הצביע (בדן וחשבון השנתי מס' 4, עמוד 106) על הצורך בעריכת בדיקה בתחום האש"ל, שתבסס הן על איסוף חומר בקשר לגובה רמת המחיה בארצות השונות והן על השוואת שיעורי האש"ל הנהוגים בשירות החוץ עם אלה המשתלמים על ידי מדינות אחרות.

בתחום זה חלה התקדמות מסוימת: בספטמבר 1955 פרסמה נציבות שירות המדינה הוראות חדשות על תשלומי אש"ל בחוץ לארץ, שלפיהן הונהג הסדר אחיד לגבי עובדי כל משרדי הממשלה הנוסעים בתפקיד לחו"ל ובכללם עובדי משרד החוץ (ראה גם עמ' 120 בדו"ח זה). גובה דמי האש"ל בארצות השונות נקבע בהוראות אלה לאחר בדיקת חומר על התשלומים בנציגויות של מדינות אחרות. בכמה מקרים הוקטנו שיעורי דמי האש"ל לעומת אלה שהיו בתוקף עד פרסום ההוראות.

(2) המחלקה הקונסולארית

בעקבות הביקורת על המחלקה הקונסולארית (ראה לעיל עמ' 113) הונהגו השיפורים הבאים:

(א) שונו סדרי נוהל והתכתבות, המתיחסים לקשר שבין הנציגויות לבין משרדים ממשלתיים ומוסדות שונים, במיוחד על ידי הנהגת קשר ישיר בין הקונסוליות לבין משרדי הממשלה השונים, במקרים שאינם דורשים טיפול ענייני על ידי משרד החוץ כגון ענייני עובונות וירישות, אורחות, העברת תעודות אישיות, ספנות.

(ב) במדור הדרכונים של המחלקה נקבע, שכל הטיפול בדרכוני שירות לרבות זכות החתימה על הדרכון היה בידי עובד אחד. לפי הצעת הביקורת נעשו שינויים ארגוניים המבטיחים בדיקת הדרכון על ידי עובד אחראי אחר במחלקה.

(3) בעיות מיוחדות לנציגויות ישראל בארצות הברית

בעקבות ביקורו בארצות הברית בחודשים מארס-אפריל 1955 נתן מבקר המדינה את דעתו בין השאר על הבעיות המיוחדות של נציגויות ישראל בארצות הברית.

מתברר במידה הולכת וגוברת, שרשת הקונסוליות בארצות הברית אינה הולמת את היקף התפקידים המוטלים על נציגויות החוץ שלנו בארצות הברית; מכלול הפעולות הקשורות בתפקידי קונסוליה, הסברה וכלכלה, הוא כל כך מקיף ורבגוני עד שהוא מטיל עומס עבודה עצום על ראשי הנציגויות ועורריהם העיקריים. נוסף על העבודה השוטפת במשרד על כל איש להיות מוכן בכל עת לשאת נאומים בארגונים שונים ובהודמנויות שונות. בנסיבות אלו הייתה הצדקה להרחבת מספר העובדים האחראיים בהתחשב ב"מבצע ההסברה".

רצוי, שפעולת הנציגויות לא תצטמצם לאזורים המעטים, שבהם קיימות קונסוליות של מדינת ישראל. הרחבת הרשת של הקונסוליות הקבועות כרוכה בקשיים תקציביים, ומסיבות שונות הוחלט שלא לעבור לשיטה של הקמת קונסוליות כבוד. היה זה אפוא צעד נכון, שהקונסוליות התחילו להשתמש בשיטה של "קונסול גייד", שלפיה הקתסול או סגן קונסול אחד של הקונסוליה נוסע בקביעות מזמן לזמן לעיר גדולה וחשובה, שבה אין קונסוליה קבועה. על סמך הנסיון, שיירכש בצורה זו, אפשר יהיה גם לקבוע במרוצת הזמן, אם בין הערים האלה יש עיר או ערים, שבהן הקמת קונסוליה קבועה היא חיונית.

(ב) ריכוז הפעולות וצורתן

השטח הרחב של ארצות הברית והחשיבות המיוחדת הנודעת לאחידות הטיפול בשאלות הסברה וכלכלה מחייבים בדיקה יסודית, באיזו מידה ובאיילו צורות רצוי ואפשר לרכז את הפעולות השונות של כל הנציגויות.

1. ריכוז פעולות ההסברה

חשיבות מיוחדת נודעת לריכוז מחושב של אותן הפעולות של נציגויותינו בארצות הברית הקשורות במדיניות ובהסברה.

את המרכז לכל הפעולות הפוליטיות מהווה כמוכן השגרירות בושינגטון. לריכוז ההסברה דואגת ועדת הסברה, שחבריה היועץ לענייני הסברה בושינגטון, הקונסול הכללי בניו יורק והקונסול סול בניו יורק המטפל בתחום זה. נראה רצוי לשנות את השיטה הזאת (במיוחד אחרי שהקונסול הכללי בניו יורק, שהיה עד לקיץ 1955 חבר חשוב בוועדה, חזר בינתיים לישראל) ולהטיל את האחריות העליונה להסברה בכל ארצות הברית לא על ועדה, אלא על איש אחד.

2. גבולות הריכוז

בשטח הקונסולארי ובקשר לשאלות מינהליות רצוי לקיים את השיטה, שלפיה מתקבלות ההחלטות בארץ, וההתכתבות מתנהלת בין הקונסוליות לבין משרד החוץ. בתחומים אלה היה די, שהשגרירות תקבל את האינפורמציה הדרושה על ידי משלוח העתקים.

(4) החקר על שיטות הבחירה וההדרכה של העובדים המינהליים הלבנריים והטכניים שבנציגויות ישראל בחוץ לארץ והפיקוח עליהם

בסקירה על תוצאות סיוורו בארצות הברית (בחווד מארס-אפריל 1955) עמד מבקר המדינה על חוסר נוהל מחושב ושיטתי בבחירת עובדים לשירות החוץ, המועסקים בתפקידים לא-דיפלומאטיים, על היעדר הדרכה נאותה ועל אי-קיום פיקוח מספיק על עובדים אלה. בעקבות סקירה זו נערך בחודש אוגוסט 1955 על ידי פרופ' מ. ה. ברנשטיין ושני עובדים בכירים של משרד מבקר המדינה (ראה לעיל עמ' 112), חקר בדבר שיטות הבחירה של העובדים המינהליים, הלבנריים והעובדים הטכניים שבנציגויות ישראל כחיל וכדבר הדרכתם והפיקוח עליהם.

עורכי החקר בדקו את התיקים האישיים של עובדי שירות החוץ ומסמכים אחרים הנוגעים לעניין, שנמצאו במשרד החוץ. נוסף על כך הובאו בחשבון מסקנות הביקורת, שנערכה בשנה האחרונה על ידי משרד מבקר המדינה בארצות הברית, קנדה ואירופה, וקיומו שיחות עם סגן המנהל הכללי למינהל ועם הממונה על ענייני המנגנון במשרד החוץ. תוצאות החקר מובאות להלן בשני פרקים: א. סיכום הממצאים; ב. מסקנות והמלצות.

א. סיכום הממצאים

1. בחירת עובדים וקביעת תפקידם

בחירת העובדים לשירות החוץ נעשית בדרך כלל בשני שלבים:

(א) קבלת עובדים למשרד החוץ;

(ב) בחירת עובדים לשירות החוץ.

הנוהל הרגיל הוא למנות לשירות החוץ, במידת האפשר, רק עובדים, שהועסקו קודם לכן במשך תקופה ניכרת במשרד החוץ. נוהל זה מתבסס על השיקולים הבאים:

(א) משרה בנציגות חוץ מתפנה על פי רוב מסיבת העברה של עובד מנציגות זו לזו או מסיבת החזרתו של עובד למשרד החוץ בארץ. כיוון שתקן העובדים בדרך כלל מלא, יכול משרד החוץ למלא את המשרות שנתפנו רק בדרך של העברות פנימיות (רוטאציה) של העובדים.

(ב) נוהל זה מאפשר למשרד החוץ להעריך את עובדיו ביתר דיוק, ולוודא, עד כמה הם מתאימים מבחינת האישיות, האופי, הבטחון וכו' לשירות החוץ בכלל ולתפקידים מיוחדים.

(ג) למשרד החוץ ניתנת האפשרות להדריך עובדים לפני מינום לתפקיד בחוץ לארץ.

להלכה, מקבל משרד החוץ עובדים באותן הדרכים, שבהן מתקבלים בשאר משרדי הממשלה, הווה אומר על ידי פרסום הודעות על משרות פנויות בחוזרים או בעיתונות. אולם למעשה, מחמת התקן שאינו ניתן להרחבה, מעטים מאוד העובדים המתקבלים בדרך זו.

הנוהל הבא נקבע במשרד החוץ לשם מינוי עובד לתפקיד בחוץ:

(א) התפנות המשרה מובאת לידיעת העובדים במשרד החוץ.

(ב) נבדקים התיקים האישיים של המועמדים וגליונות ההערכה השנתיים הסודיים.

(ג) הממונים על המועמדים – הממונים כיום ואלה שבעבר – נשאלים, אם לדעתם מתאימים המועמדים לתפקיד המוצע.

(ד) כשמתפנות משרות בדרגות נמוכות, נעשית הבחירה על ידי הממונה על המנגנון; בחירת העובדים מדרגה 8 ומעלה נעשית על ידי ועדת מינויים בראשותו של המנהל הכללי.

על פי החומר, שבדקנו במשרד החוץ, ועל פי העובדות, שגודעו לנו בעבודת הביקורת בחוץ, נתברר, שלפעמים אין נוהגים לפי נוהל זה ושהיו מקרים, שהמשרד לא הצליח למלא משרות פנויות על ידי עובדים מתאימים ובעלי הכשרה נאותה. כמה מהעובדים שנתמנו לנציגויות בחוץ לא שלטו בשפה הזרה, שידעתה הייתה דרושה, ואחרים לא מילאו דרישות אחרות מבחינת הכושר והאישיות. קשיים מקשיים שונים עומדים בפני המנהלים של משרד החוץ שעה שעליהם לבחור עובדים מינהליים ולבלרים מתאימים לנציגויות החוץ:

(א) אין בנמצא מספר מספיק של עובדים בעלי הכשרה ונסיון לעבודות לבלרות,

כגון קצרינות-כתבניות וכתבניות בכמה שפות.

(ב) כוחו של המשרד לפטר עובדים בלתי מתאימים מוגבל.

(ג) התקן של המשרד נוקשה עד כדי כך, שאינו מאפשר למשרד לקבל אפילו מספר קטן של עובדים מינהליים ולבלרים, שאפשר היה להדריכם כדבעי, בטרם יישלחו לנציגויות החוץ.

המנונה על המנגנון במשרד החוץ, המשמש גם עוזר לסגן המנהל הכללי למינהל, פועל גם כפקיד הדרכה. מטבע הדברים שהזמן, שיש בידו להקדיש להדרכה, הוא מוגבל. אורגן קורס למינהל בשביל פקידים בדרגות 5-8 (עוזרים ראשיים וסגני מנהלי מחלקות). הקורס נערך בחודשי מאי-יוני 1955, וכלל 20 שעות של הדרכה. כעת מתכנן המשרד קורסים נוספים:

(1) קורס למינהל, בדומה לקורס הנוכח לעיל, ייערך בחודשי ספטמבר-אוקטובר 1955 בשביל מנהלי מחלקות.

(2) קורס למפקחים (מוכירי מחלקות וכו') במינהל ובנוהל משרדי.

עובדים ממשרד החוץ השתתפו גם בקורסים, שנערכו על ידי נציבות שירות המדינה, במקצו-עות של הנהלת פנקסים וחשבונאות, אך רק מעטים מהם סיימו את הקורסים. לא התנהלו קורסים לעובדים מינהליים ולבלורים בתוך המשרד.

ההדרכה, שעובדים מינהליים ולבלורים זוכים לה, מתבטאת בהעסקתם במחלקות העיקריות של המשרד במשך זמן קצר לפני הישלחם לחו"ל. העסקה במשך תקופות קצרות במחלקות העיקריות של המשרד אינה יכולה כמובן לשמש תחליף לתכניות הדרכה שיטתיות. יתר על כן, העובדה, שמשרד החוץ לא הכין תדריכים מוסמכים בדבר התפקידים המינהליים והבלוריים בנציגויות החוץ, מפריעה את התפתחותה של תכנית הדרכה גאוה.

הסיבה להתפתחותה האטית של מערכת ההדרכה נעוצה בגורמים שונים:

(א) היתרונות המוצעים למשתלמים, כגון הגדלת המשכורת, אין בהם כדי למשוך את לב העובדים במידה מספקת.

(ב) התקן אינו מאפשר, שמשרד החוץ יעסיק עתודה (רזרבה) של אנשים, שלא נועדו להם תפקידים קבועים; עתודה זו אפשר היה להדריכה לתפקידים בחו"ל בלא שתיופגע על ידי כך העבודה השוטפת של המשרד (יש לציין שבכל שנה מתקבל מספר מצומצם של מתמחים במטרה למנותם בבוא הזמן לתפקידים דיפלומטיים מקצועיים בחו"ל).

3. השגחה ופיקוח

אינה קיימת מערכת של השגחה ופיקוח סדירים מטעם הנציגויות או מטעם המשרד הראשי על הפעולות המינהליות והבלוריות בנציגויות הדיפלומטיות.

הנוהג כעת הוא, שבאי כוח המחלקות השונות של משרד החוץ מבקרים לעת מצוא בנציגויות מסוימות. ביקורים אלה נעשים לפי צורך השעה, ואינם נקבעים ואינם מבוצעים לפי תכניות, שהוכנו מראש. תפקידי הפיקוח אינם מוגדרים. באי כוח המחלקות נותנים את דעתם בדרך כלל על ענייני משכורות ותוספות. אינו קיים דיווח שיטתי על התוצאות של ביקורי הפיקוח האלה. ברוב המקרים לא הוכן דין וחשבון כלל. ערכו של הפיקוח, כפי שהוא נערך עתה, מוטל בספק רב.

בנציגויות עצמן אינה קיימת על פי רוב השגחה יעילה מצד הפקידים הבכירים על הפקידים המינהליים ועל הבלורים.

ב. מסקנות והמלצות

(א) כללי

1. כל עוד אין להשיג מועמדים מתאימים למילוי תפקידים מינהליים ולבלוריים בחוץ לארץ, חייב משרד החוץ לעשות צעדים מסוימים לפיתוח כוחות העבודה שלו, ולא עוד אלא עליו לתת עדיפות מבחינת תקציב ומנגנון לאותן הפעולות של המשרד המכוונות לביצור המעמד של חבר העובדים ושל המינהל בכלל. יש להכיר הכרה מלאה בעובדה, שקביעת אנשים בעלי כושר והכשרה לתפקידים לא-דיפלומטיים בחו"ל, נתקלת בקשיים, שמן ההכרח להתגבר עליהם כדי לנצל

ניצול יעיל את ההקצבות המיועדות למימון תפקידים כאלה. המשכת המצב הנוכחי והשלמה עם הקשיים הנוכחיים מביאים אך ורק לידי הקטנת יעילותו של היצוג הדיפלומטי בחו"ל ולבזבוז האמצעים הקיימים. לאור הקשיים הנוכחיים, רק מאמץ נמרץ, מתמיד ושקול יפה, שיגלה המשרד, יהא בכוחו להוציא לפועל את ההמלצות הניתנות להלן.

(ב) מינוי עובדים למשרות בחו"ל

2. על אף הקשיים והמכשולים, העומדים בפני משרד החוץ בקבלת עובדים למשרות מינהליות, טכניות ולבדריות, מחובתו של המשרד לא למנות עובד מעובדיו למשרה בחו"ל, אלא אם כן נמצא מתאים לתפקיד.

(ג) הקמת עתודה של מתמחים והדרכה

3. מן הצורך לבדוק מחדש את התקציב והתקן של משרד החוץ כדי לאפשר לו לקבל כמה עובדים נוספים, שלא ימונו למשרות קבועות במשרד בירושלים. הכנסת עובדים בלתי מרותקים כאלה במסגרת תקציבו של המשרד תעניק לו מידת גמישות, שתאפשר הכשרת חבר עובדים יעיל לתפקידים בחו"ל. בלי גמישות זו לא יוכל המשרד לפתח תכנית מבוססת ומעשית לקבלתם והכשרתם של עובדים מינהליים ולבלרים לשם מילוי משרות בחו"ל ולפיקוח על עובדים אלה.

4. כל זמן שאנשים, שיש להם הרמה והתכונות הנדרשות ממועמדים למשרד החוץ, אינם מציעים את מועמדותם לעבודה במשרד, חייב המשרד לקבל על עצמו את הדרכת האנשים המוכשרים ביותר הנמצאים ברשותו. לכשתתקבל עתודת העובדים, שהוצעה בסעיף 3 לעיל, חייב יהיה המשרד לגשת להדרכת 'מתמחים' אלה במקצועות הבאים: טכניקות עבודה, תפקידי מינהל, שפות ויחסים בין-לאומיים. פעולות הדרכה אלו מן הרצוי שתהיינה פתוחות לפני שאר העובדים המוכשרים במשרד, ויש לשכללן ולפתחן תוך שיתוף פעולה הדוק עם נציבות שירות המדינה.

(ד) מינהל תכנית ההדרכה

5. הקורסים להדרכת העתודה הנוכרת זקוקים למדריכים מוכשרים ולחומר הדרכה טוב, כדי שיביאו תועלת כראויה. החומר צריך להיות מצוי בעיקרו בצורת תדריך של נוהלים ופעולות, שיוכן על ידי המשרד להנחיית הפקידים הלבלריים והעובדים הטכניים המועסקים בחו"ל. נוסף על כך יצטרכו 'מתמחים' לקחת חלק במשך תקופת אימונם בעבודת שתי מחלקות או שלוש, כדי שיקנו להם, תוך השגחה קפדנית, נסיון מעשי. משך תקופת ההדרכה יהיה שונה – הכול לפי טיב המשרה היעודה ולפי מידת הכשרתו של המתמחה. בדרך כלל לא תעלה תקופת ההדרכה על 6 חודשים, ובשום פנים לא תימשך למעלה משנה.

6. ההסדר הנוכחי, שלפיו משמש הממונה על המנגנון גם בתפקיד של פקיד הדרכה, אינו מאפשר לו להקדיש זמן מספיק לעריכה ולביצוע של תכנית הדרכה יעילה. יש למנות פקיד הדרכה, שיקדיש את זמנו כולו או רובו להדרכת העובדים.

(ה) הכנת תדריכי נוהל

7. לשם הכנת הקמתה של עתודת מתמחים יכון המשרד עד 1 באפריל 1956 סדרת תדריכים מוסמכים, שיקיפו את הסוגים העיקריים של המשרות הלבלריות-טכניות בחו"ל, בכללן מנהלי חשבונות, ארכיברים, מזכירות-כתבניות, רשמי דואר, פקידי צופן, נהגים וכו'. תדריכים אלה יוכנו בצורת דפים נפרדים (loose-leaf) כדי להקל הכנסת שינויים בנוסח והפצה. להבטחת שימושיותו ומעשיותו יוכן כל תדריך בסיוע העובדים המינהליים והלבלריים המוכשרים ביותר – וביניהם אנשים ששירתו במשרות בחו"ל – ויביחן אגב שימוש בניצוינות חוץ אחדות. בעיבוד תדריכים נאותים יש לראות תנאי קודם להקמת עתודה של מתמחים.

8. בעיה מיוחדת מהווים הלשכנים (chancellors) או קציני המינהלה בנציגויות הגדולות. פקידיים אלה, מן הצורך שיהיו בעלי רמה גבוהה, היכולים לעורר יחס של כבוד מצד הפקידיים הדיפלומטיים הגבוהים ביותר. יש לנהוג זהירות רבה בבחירתם ובקביעת תפקידם. בשום אופן אין למנות למשרה זו אדם, שאינו מתאים לכך מבחינת אופיו, אישיותו, נסיונו, כושרו וידיעותיו הטכניות או ידיעת שפות. כיוון שמספר האנשים המתאימים למשרות אלו מצומצם מאוד, יש לעשות כל מאמץ כדי לתת הדרכה נוספת למועמדים המוכשרים ביותר.

9. בהתחשב באמור לעיל מן הרצוי, שהמשרד יכין תיאור מלא של עיסוקים אלה, יתיעץ עם נציבות שירות המדינה בדבר דירוג מתאים למשרות הנדונות; יבדוק את הדירוג הנוכחי של משרות אלה כדי להעריך את מידת התאמתן.

(ז) פיקוח והשגחה

10. נוסף על קבלת עובדים, הדרכתם וקביעת תפקידיהם בצורה נאותה ונוסף על פיתוח שיטות עבודה ונוהלים משביעי רצון, יתן המשרד את דעתו במודגש על הקמת שירות פיקוח, שיקיף את כל נציגויות החוץ. כצעד ראשון יש להפסיק את הביקורים המקריים החד-פעמיים על ידי פקידי המשרד, בין אם הם נעשים למטרות פיקוח ממש בין אם נעשים למטרה זו רק למראית עין. בהיעדר תכנון מחושב וביצוע שיטתי, הרי ביקורים קצרים ומקריים אך יקרים אלה בנציגויות חוץ מביאים תוצאה חיובית מועטה או אין להם כל תוצאה חיובית, ולמעשה עלולים הם לגרום נזק ודמוראליזציה.

11. יש למנות בהקדם האפשרי מפקח במשרה שלמה. אולם קודם מינויו יש לערוך תכנית פיקוח מפורטת ולהגדיר בדיוק את תפקידי המפקח. מן הצורך שמעמדו וסמכותו של המפקח יהא בהם כדי לאפשר לו לבצע את תפקידיו ביעילות. המפקח ייבחר מבין עובדי שירות החוץ הבכירים, ורצוי שיהא לו נסיון רב בפעולות הנציגויות בחוץ.

12. נוסף על הגברת הפיקוח המרכזי על המשרות בחוץ, צריך המשרד לבדוק את כל הדו"חות התקופתיים המתקבלים עתה מהנציגויות בחוץ, לשקול ולקבוע, מה מטרותם ובאילו מידה הולמים הם את מטרותם. על בסיס הערכה זו יתקן המשרד את הוראותיו בדבר הכנת דו"חות כאלה. עם זאת, יודא המשרד את מידת הניצול של דו"חות אלה וידאג לכך, שכל השאלות והבעיות הכלולות בהם יזכו לטיפול ממש. אין לך דבר המשפיע לרעה על עובד מינהלי, הנמצא רחוק ממשרדו הראשי, כהשהיות ארוכות בטיפול או חוסר טיפול בבעיותיו בזמן הנכון ובדרך הנכונה.