

משרד ראש הממשלה

פעולות הביקורת

נבדקו סדרי ההקמה וההפעלה של המרכז המשותף לפעולה בתפוצות. נערכה בדיקה ביחידת הסרטים וביחידת הסיורים, הפועלות במסגרת שירותי ההסברה. בגזברות המשרד נבדק ביצוע תקציב המשרד בשנת 1966/67.

המרכז לתפוצות

המרכז לתפוצות הקמתו ומעמדו

בדיונים בין ממשלת ישראל לבין ההנהלה הציונית שהתקיימו בשנים 1963 ו-1964 נדונו דרכים ופעולות להידוק קשרי חינוך ותרבות בין התפוצות לבין מדינת ישראל. אחת ממסקנות הדיונים הייתה, שהכלים ומסגרות הפעולה של המדינה, נוסף על אלה של הסוכנות היהודית, עשויים לתרום לקידום המטרה. כיוון שכך, הסכימו הממשלה וההסתדרות הציונית, במארס 1964, שהפעילות בתחום האמור תהיה עניין לאחריות משותפת, ובאפריל 1965 הוקם "המרכז המשותף לפעולה בתפוצות ליד המוסד לתיאום לממשלה ולהסתדרות הציונית העולמית" (להלן "המרכז לתפוצות"), על פי החלטת הממשלה מפברואר אותה שנה. ראש הממשלה מינה את אחד הבכירים ביותר מבין עובדי המדינה לראש המרכז.

המרכז לתפוצות נועד להיות יחידת מטה לתכנון הפעולות המשותפות ולתיאום. על מעמד המרכז דגה הממשלה כמה פעמים, ואחת ההצעות הייתה לתת לו מעמד של חברה. במאי 1967 ביקש ראש הממשלה מיושב ראש הנהלת הסוכנות ומראש המרכז לתפוצות להביא לפניו הצעה מוסכמת בדבר מעמדו של המרכז והגדרת תפקידיו ותחומי פעולתו. עד להכרעה בדבר מעמדו פועל המרכז במסגרת משרד ראש הממשלה. בספטמבר 1967 העסיק המרכז 14 עובדים.

במאי וביוני 1967 בדק משרד מבקר המדינה במשרד ראש הממשלה ובמרכז לתפוצות את סדרי הקמתו של המרכז ואת פעולותיו; הממצאים עודכנו לנובמבר 1967.

המוסד לתיאום, שלידו פועל המרכז, החליט בעת הקמת המרכז, שתהא לו הנהלה, מורכבת מחברי ממשלה ומחברי הנהלת הסוכנות, שהיא תשמש גוף מנחה, ותסייע לראש המרכז בהתחייבת קווי הפעולה. עד מועד סיום הביקורת לא הוקמה הנהלה.

— אי הבהירות בדבר המעמד של המרכז לתפוצות והעדר גוף מנחה גרמו, שלא נעשו הצעדים הדרושים להבטיח סדירות בתכנון פעולות המרכז ובמיזח תכנון לטווח

ארוך ובסדר, הדיווח. עליהן. למרכז לא נקבע תקן, והמעמד של העובדים עוד לא נקבע סופית.

התקציב וההוצאה

הוצאת המרכז בשנים 1965/66 ו-1966/67 הייתה במסגרת התקציב שאושר לו והסתכמה ב-10,984,490 ל"י, כלהלן (בל"י):

ס"ה	1965/66	1966/67	תשלומי המרכז
7,725,000	4,311,400	3,413,600	לסוכנות היהודית למימון פעולות
1,939,490	894,175	1,045,315	לפעולות משותפות עם משרד החוץ ולפעולות ישירות של המרכז והוצאות שלא מוינו
750,000	300,000	450,000	ל"קרן הזכרון לתרבות היהודית"
250,000	—	250,000	לרשות השידור: הקצבה לקול ציון לגולה
10,664,490	5,505,575	5,158,915	ס"ה ההוצאה על פעולות
320,000	100,000	220,000	הוצאות מינהל
10,984,490	5,605,575	5,378,915	ס"ה ההוצאה
11,398,400	5,682,000	5,716,400	תקציב

בתקציב לשנת 1965/66 לא הייתה הקצבה לפעולות המרכז, והסכומים אושרו במשך השנה כמקדמות; בסוף אותה שנה אושר במסגרת התקציב של משרד ראש הממשלה פרט חדש "המרכז לתפוצות", שמומן מהרזרבה המיוחדת. לשנת התקציב 1966/67 הוכנה תכנית פעולה, וההקצבה אושרה במסגרת התקציב של משרד ראש הממשלה. גזברות משרד ראש הממשלה מבצעת את התשלומים של המרכז ומנהלת את חשבונותיו, וחשב המשרד אחראי לכך. את ההקצבות מאשר בכתב ראש המרכז.

הפעולות

בשנתיים הראשונות לפעולתו הפנה המרכז את עיקר אמצעיו למימון ולהרחבה של פעולות חינוך ותרבות, מהן פעולות חדשות, באמצעות מסגרות הקיימות זה מכבר, כגון הסוכנות היהודית ומשרד החוץ. בתחילת 1967 החל המרכז בפעולות נוספות: הבאת נוער וסטודנטים ללימוד בארץ ותמיכה בהם, ולאחר מכן גם במתנדבים, שבאו לישראל בעקבות מלחמת ששת הימים ונשארו בארץ ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה. המרכז גם יום פעולות מחקר וימי עיון בנושאים הנוגעים ליהדות התפוצות; במטרה לגבש קווי פעולה לעתיד.

1. להלוו תיאור הפעולות העיקריות, שביצעה הסוכנות היהודית במימון חלקי של המרכז.

(א) מפעלים בישראל לבני נוער מחוץ לארץ; סיורים למבקרים בישראל; טיפול בנוער הלומד בישראל; פעולות ושליחויות בקרב ארגונים ונוער בחוץ לארץ והכשרה חלוצית בישראל. השתתפות המרכז במימון פעולות אלה הכתומה בשנתיים האמורות ב-3 מליון ל"י בקירוב. בשנה השנייה לפעולת המרכז מסתמנת מגמה של צמצום ההשתתפות בפעולות הנדונות. בתכנון הפעולות לקראת שנת הכספים 1967/68 הועיד לכך המרכז 260,000 ל"י בלבד.

(ב) מבצע "עודד", שמטרתו להביא מצרפת סטודנטים-עולים ילידי צפון אפריקה, התחיל בשנת 1964 ומקיף עתה כ-250 סטודנטים. השתתפות המרכז בפעולה זו הסתכמה בשנתיים הנסקרות ב-380,000 ל"י בקירוב.

(ג) ארגון סמינרים וימי עיון למורים ונוער בישראל ובגולה; שיגור נציגים ומורים לחוץ לארץ והקצבות לבתי מדרש להחזקת תלמידים מחוץ לארץ. השתתפות המרכז במימון פעולות אלה הסתכמה בשנתיים הנסקרות ב-1,850,000 ל"י בקירוב. סכום זה אינו כולל את השתתפות המרכז בהחזקת מכון גרינברג ומכון גולד. בהחזקה של שני מכונים אלה להכשרת מורים מחוץ לארץ השתתף המרכז בשנתיים הנסקרות ב-755,000 ל"י; ההשתתפות של הסוכנות היהודית ושל קרן הזכרון (ראה להלן) הגיעה ל-1,450,000 ל"י. ההקצבה, שהמרכז אישר בתחילתן כל שנה הייתה מבוססת על הגדלת מספר התלמידים במכונים. על פי הדו"ח הכספי, שהסוכנות היהודית הגישה למרכז, לא ניתן היה לקבוע את מספר התלמידים, דבר שזהה דרוש למרכז לבדיקת הדו"ח.

ההחלטה על גובה ההקצבות לכל אחת ממחלקות הסוכנות היהודית הנוגעות בדבר התקבלה בעקבות משא ומתן, שראש המרכז ניהל עם מנהלי מחלקות אלה, והתבססה על נתונים, שהסוכנות היהודית המציאה. היא ערכה מסמך "תקציב המרכז לתפוצות לשנת 1965/66" ומסמך דומה לשנת 1966/67, ופירטו בהם את הסכומים, שנועדו לכל אחת מהפעולות, לפי מיון לסעיפי משנה ולפרטים, כפי שהם משתקפים בתקציבה. הסוכנות היהודית התחייבה לרשום את ההוצאות שבמימון המרכז בכרטיסים נפרדים ולדווח למרכז כל חודש, לפי סוגי הפעולה, על ההוצאה למעשה לעומת הסכום שנקבע.

— פרוטוקולים על הדיונים עם הסוכנות היהודית על כל אחת מהפעולות הנזכרות לא כללו את תנאי ההשתתפות של המרכז. אושרו סכומים גלובליים, בלא שהיה לפני הצדדים בעת הדיונים פירוט מלא של התקציבים, שהוצעו על ידי המחלקות של הסוכנות היהודית, שבאמצעותן בוצעו הפעולות. כיוון שכך, לא היה בידי המרכז תיעוד שלם ורצוף של הדיונים וההחלטות, בעניין גובה ההקצבות.

— סדרי הדיווח הכספי שהונהגו לא איפשרו השוואה בין הרישומים, שהסוכנות היהודית ניהלה במשך השנה, לבין הדו"ח הכספי הסופי, שהיא הגישה בסוף השנה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד ראש הממשלה, שעל יחידה ממשלתית לבדוק את החשבונות המוגשים לה על פעולות, שנעשו במימונה. בעקבות הביקורת ניגש המשרד לבדיקת החשבונות ותוך כדי כך תוקנו אי התאמות, בסכומים לא גדולים, בין ההוצאות למעשה לבין הסכומים, שהיו כלולים בדו"ח וחשבון הכספי.

2. פעולותיו האחרות של המרכז התנהלו בתקופה הנסקרת בלי תכנית קבועה מראש; ההקצבות לכל גורם או גוף ניתנו בשנה הראשונה לקיום המרכז על פי תוכן הבקשות

להקצבות. בשנה השנייה הצביעו פעולות המרכז על מגמה של הגברת ההסברה והמחקר והעדפת תכניות להבאת סטודנטים יהודיים לארץ על פני הפעולה בקרב הנוער בחוץ לארץ, שנעשתה בשנה הראשונה לפעולתו של המרכז באמצעות הסוכנות היהודית.

(א) ביזמת המרכז ובמזמונו שוגרו לתפוצות חמישה נספחים לתרבות, שהחלו לפעול בנובמבר 1965 להידוק הקשרים עם יהודי התפוצות ולשמירת זיקתם ליהדות. הנספחים נבחרו על ידי ועדה משותפת למרכז התפוצות, הסוכנות היהודית ומשרד החוץ, והם פועלים במסגרת נציגויות ישראל שבחוץ לארץ; הם כפופים למשרד החוץ מבחינה מינהלית ואת פעולותיהם מנחה המרכז.

הוצאות הפעולה של הנספחים נכללו משנת הכספים 1966/67 במסגרת תקציב משרד החוץ, כפרט להפחתה, כשנלמנו בא מתקציב המרכז. במשך שנתיים העביר המרכז למשרד החוץ 900,000 ל"י בקירוב למימון פעולותיהם. בשנת 1967/68 פועלים בחוץ לארץ שישה נספחים, והמרכז הקציב למימון פעולותיהם כחצי מליון ל"י.

(ב) לרכישה ולציוד של בית תרבות ישראל בפריס הוצא בתחילת שנת 1966 סכום השווה ל-410,000 ל"י, מזה 360,000 ל"י לרכישת המבנה והיתר לציודו. ההוצאה מומנה חלקה, 250,000 ל"י מכספי המרכז וחלקה, 90,000 ל"י מקרן מקומית; ליתרה בסך 70,000 ל"י לא היה במועד זביקורת מקור מימון סופי. המכון הופעל בתחילת שנת 1967 והמרכז מקבל באורח שוטף דינים וחשבונות על פעולותיו.

— עד למועד סיום הביקורת, בנובמבר 1967, לא קיבל המרכז דין וחשבון כספי על ההוצאות.

(ג) המרכז מימן הקמתן והחזקתן של קתדרות ללימוד עברית בגולה בסך 200,000 ל"י בקירוב. לשנת 1967/68 הקציב המרכז 70,000 ל"י כהשתתפות בפעולות אלו.

(ד) המרכז תומך בפעולות תרבות בודדות של גופים, הפועלים להידוק הקשרים עם יהדות התפוצות כגון הסתדרות הצופים הארצית וארגון הסטודנטים היהודיים העולמי.

— ההחלטה על גובה ההקצבות נתקבלה במשא ומתן עם מבקשי התמיכה. בכמה מקרים לא היו בידי המרכז מסמכים, שמהם ניתן היה לוודא, אם בקביעת גובה ההקצבה התבסס המרכז על נתונים בדוקים. המעקב של המרכז אחר הפעולות, שלמימון ניתנו ההקצבות לא היה שיטתי, ולא נכל מקרה עמד המרכז על קבלת דינים וחשבונות עניינים.

(ה) בתחילת פעולתו ביולי 1965 רכש המרכז 1,900 ספרים בצרפתית על נושאים יהודיים בהוצאה של 12,600 ל"י. הספרים הובאו מצרפת למחלקת התרבות של הסוכנות היהודית, וזו העבירה בתחילת 1966 למרכז חלק מהמלאי שלא היה דרוש לה.

— אין בידי המרכז מסמכים, שמהם ניתן לוודא לאיזו מטרה נרכשו הספרים. הם לא נרשמו בספרי המלאי. הספרים שהוחזרו למרכז מונחים שם ללא שימוש.

(ו) החשב הכללי חייב את תקציב המרכז בשנת 1966/67 בסך 250,000 ל"י. סכום זה שולם לרשות השידור לתוספת שידורים בשפה הארצית.

(ז) קרן הזכרון לתרבות היהודית, שהוקמה בשנת 1965, נועדה לקדם את החינוך היהודי ולהכשיר רבנים, מורים ומדענים בתחומי היהדות. הקרן רשומה בארצות הברית

ובנהלתה מיוצגים כ-40 ארגונים יהודיים, מהם 8 מישראל וביניהם המרכז לתפוצות. הקרן נוצרה מההקצבה השנתית האחרונה של ממשלת מערב גרמניה לוועדת התביעות, שהייתה בסך 10 מליון דולר בקירוב. ממשלת ישראל התחייבה להקציב לקרן בשנים 1965 עד 1968 הקצבה שנתית בסך 750,000 ל"י ותשלומי המרכז לקרן הם על חשבון מימוש ההתחייבות.

*

למשימות שהוטלו על המרכז נודעת משמעות לאומית גדולה, והשאלה אם יש התאמה ביניהן לבין האמצעים הכלים, שהועמדו לרשות המרכז לשם מילוי, היא נושא לעיון ולהחלטה של הגורמים, שהקימו אותו במשותף: ממשלת ישראל והנהלה הציונית.

הגורמים האחראיים להפעלת המרכז בדרג המנהלי, ובראשם הנהלת משרד ראש הממשלה, פועלים להרחבת אפשרויות הפעולה של המרכז; אולם עם זאת עוד דרושים בדיקת הצרכים והאפשרויות, קביעת עדיפויות ותכנון פעולה מגובש היטב כדי להבטיח, שהאמצעים העומדים לרשותם ישמשו ביעילות מירבית להשגת יעדים מוגדרים.

יש גם ליצור כלי פיקוח ודיווח, שיאפשרו לעקוב במידה מספקת אחר הפעולה הנעשית במימון המרכז.

שירותי ההסברה — ארגון סיוורים

היחידה לסיוורים ולתיירות פנים של שירותי ההסברה שבמשרד ראש הממשלה יוזמת ומארגנת, בתיאום עם משרדי ממשלה אחרים, עם המוסדות הלאומיים, רשויות מקומיות והסתדרויות העובדים, וכן עם גורמים ציבוריים שונים, סיוורים במפעלי פיתוח, באתרים היסטוריים ובמקומות הקשורים בתולדות היישוב בארץ. הסיוורים מיועדים להגברת הזיקה של האזרח למולדת ובמיוחד להכרת הארץ על ידי עולים חדשים. בסיוורים, שהיחידה ארגנה בשנת 1966/67 השתתפו כ-80,000 איש; ההוצאה של היחידה על הסיוורים בשנה הנסקרת הייתה לפי הדו"ח הכספי של החשב הכללי 426,000 ל"י ורובה — 293,000 ל"י — מומנה מהכנסה מיועדת. היתרה מומנה מתקציב המדינה: 118,000 ל"י מתקציב משרד ראש הממשלה ו-15,000 ל"י בתקציבים של משרדי ממשלה אחרים. ההכנסה המיועדת האמורה התקבלה מהגופים, שבעבורם אורגנו הסיוורים. בשנת 1966/67 נזקפה הוצאת היחידה לחובת הפרט התקציבי "סיוורים ותיירות פנים"; בתקציב לשנת 1967/68 נזקפה ההוצאה על ארגון הסיוורים לחובת הפרט התקציבי "הסברה בעל פה ולישובי עולים". ביחידה שני עובדים, והיא נמצאת בתל אביב.

ועדה בין-משרדית, שראש הממשלה מינה בתחילת 1966 לבדיקת מבנה משרדו, חיוותה דעתה שהנאיל ויחידת הסיוורים עסקה בעיקר בתפקידי ביצוע, לא הייתה הצדקה להמשך

קיומה במשרד ראש הממשלה, כיחידה ביצועית, כיוון שמשרד ראש הממשלה נועד לרכז יחידות-מטה. הוועדה המליצה לבטל את היחידה, והנהלת משרד ראש הממשלה אישרה את ההמלצה. עם תחילת ההתארגנות מחדש של שירותי ההסברה, בסוף 1966, החליט השר הממונה על ענייני ההסברה להקפיא את המלצות הוועדה, שהתייחסו לשירותי ההסברה, ובכללן גם את ההמלצה בדבר ביטול היחידה.

משרד מבקר המדינה בדק ביחידה לסיורים ולתיירות פנים וכן בגזברות של משרד ראש הממשלה את סדרי שכירת הרכב לסיורים לרבות סדרי התשלום וגביית השתתפותם של הגופים שבעבורם נערכו הסיורים. הבדיקה גערה באפריל, ומצאה עודכנו בנובמבר 1967 (ביקורת קודמת על השתתפות היחידה בהוצאות על סיורים של מרכז ההסברה, ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 72).

1. ספק האוטובוסים העיקרי שהיחידה נזקקת לו בעבודתה הוא קואופרטיב גדול לתחבורה בארץ; בשנת 1966/67 הסתכמו התשלומים לקואופרטיב ב-250,000 ל"י בקירוב. בעקבות משא ומתן, שמנהל היחידה ניהל עם הקואופרטיב, נקבע בדצמבר 1965 הסדר, שלפיו מחושב המחיר לשכירת האוטובוסים על פי המחירון לסיורים של הקואופרטיב, בניכוי הנחה בשיעור קבוע. לגבי סיורים הנערכים למקומות שאינם כלולים במחירון הסכימה היחידה לכך, שהקואופרטיב יקבע את המחיר לכל סיור וסיור. היחידה לא הקפידה על כך, שהמחירים בעבור סיורים אלה יובאו לידיעתה לפני עריכת הסיורים ובכמה מקרים ניהלה משא-ומתן עם הקואופרטיב להורדת המחירים אחרי שהוגשו החשבונות.

2. היחידה קבעה לעצמה הוראות בכתב בדבר תכנון סיורים וארגונם, הזמנת רכב, חישוב ההוצאות ושיעור ההשתתפות של היחידה, בין 1.50 ל"י ל-5 ל"י למשתתף, בהתחשב במצבם הכלכלי של חברי הקבוצה המסיירת ובעניין ההסברתי שבעריכת הסיור.

(א) היחידה מזמינה את הסיורים, בודקת את החשבונות, מאשרת ומעבירה אותן לגזברות המשרד לתשלום. דו"ח על קיום הסיור על פריטיו. חתום בידי מנהל היחידה, בצירוף אישור המדריך על עריכתו, משמשים אסמכתה לתשלום.

— גזברות המשרד לא ריכזה נתונים על התחייבויות היחידה, שעמדו לתשלום לספקים, ולפיכך לא ניתן לקבוע את היקף התחייבויותיה במלואן.

— התייעוד של התשלומים לא היה מלא: בידי הגזברות לא היו העתקים מההזמנות לשכירת אוטובוסים הודעות על שינויים בהזמנות או על ביטולן כנדרש, כדי לאפשר לה לבדוק את החשבונות. הודעות כאלה לא נרשמו באורח סדיר ומלא גם ביחידה.

— היחידה העבירה לגזברות באיחור את החשבונות לתשלום. איחור בתשלום גרם גם פגיעה בעקרון שנתיות התקציב: סך של 41,345 ל"י בעד שירותים שנתקבלו בשנת הכספים 1965/66, ושהחשבונות בעבורם נתקבלו במועד, נרשם לחובת התקציב של שנת 1966/67; סך 25,840 ל"י בעד שירותים משנת 1966/67 שולם ביולי 1967 לחובת התקציב לשנת 1967/68.

ביחידה היו בנובמבר 1967 חשבונות של הקואופרטיב, שהסתכמו ב-250,000 ל"י בקירוב, ביניהן חשבונות בסך של כ-12,500 ל"י בעד סיורים בתקופה דצמבר 1966 —

מארס 1967. היחידה לא העבירה את כל החשבונות האמורות לגזברות, כיוון שלדבריה לא הסיקה לבדוק אותן. בספטמבר 1967 שילמה הגזברות לקואופרטיב סך של 120,000 ל"י,

על סמך פנייה של מנהל יחידת הסיורים, בלא שיהיו החשבונות בידיה באותו מועד. סדרי מינהל כספי תקין מחייבים בדיקת החשבונות במועד הסמנך ככל האפשר לקבלתן; דיחוי עשוי להקשות על בדיקת נכונותן.

(ב) הגופים, שבעבורם מומינה היחידה את הסיורים, מכסים חלק מההוצאה, והיחידה מקבלת מהם את השתתפותם במזומנים או במכתבי התחייבות. בתקופה אפריל — נובמבר 1967 הגיעו הסכומים, שהיחידה קיבלה ל-316,630 ל"י.

— לפי הוראות החשב הכללי (תכ"ם) היה על היחידה להפקיד בבנק, בסוף כל יום, את התקבולים שקיבלה. את התקבולים הפקידה היחידה בבנק בכמה מקרים באיחור, שהגיע לשבעה עד עשרה ימים.

(ג) במאי 1967 הפנתה הביקורת את תשומת לב משרד ראש הממשלה על כך, שעל אף ההיקף הכספי הניכר של פעולות היחידה, מרוכזות כל פעולותיה לשלביהן — שכירת אוטובוסים, בדיקת החשבונות, אישורן וגביית כספים — בידי שני העובדים של היחידה, שאחד מהם כפוף לשני, דבר שאינו עונה על סדרי הבידוק. הביקורת עמדה על הצורך לחלק פעולות אלה בין הגזברות לבין היחידה.