

משרד החוץ

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת בשגרירות ישראל בבון. נבדקו פעולות המחלקה לקשרי תרבות ומדע ונערכה ביקורת מיוחדת על הפקת הרבעון "אריאל". כן נבדקו פעולות המחלקה הקונסולרית בארץ. נערכה ביקורת על מבנה המשכורות של העובדים המשרתים בחוץ לארץ ועל סדרי גביית מס ההכנסה מהעובדים.

נבדקו פעולותיה של המחלקה למבדק פנים וביקורת של המשרד*.

בניין השגרירות בוויינגטון

עוד בתחילת שנות השבעים עסקו משרד החוץ והוועדה הבין-משרדית למקרקעי חוץ לארץ שבמשרד האוצר, בחכירת מגרש בוויינגטון כדי לבנות עליו בניין חדש לשגרירות ישראל. המגרש הועמד על ידי ממשלת ארצות הברית לרשות ישראל באיזור המיועד לשגרירויות ואמצעי המימון לחכירתו הוקצבו עוד ב-1973 (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 384). בתכנון הבניין הוחל ב-1976, ובנייתו הוטלה על חברת בנייה מקומית. מטעם המדינה נשלח מהנדס ישראלי ממשרד הבינוי והשיכון מדי פעם בפעם לוויינגטון לצורך בדיקת הפרוייקט מבחינת טיב איכות הבנייה והחשבונות המשולמים לקבלנים ולספקים. על פי המלצתו, החל בינואר 1980 אדריכל הבניין בפיקוח צמוד באתר הבנייה. הבנייה נסתיימה בסוף 1980. שטח הבניין כולו הוא כ-6,940 מ². ההוצאה הכוללת הגיעה עד יולי 1981 ל-5.9 מיליון דולר בקירוב. מתוך זה כ-0.6 מיליון דולר עבור חכירת המגרש; כ-260,000 שקל נוספים הוצאו בארץ.

ביולי 1981 נערכה ביקורת על הקמת הבניין. נמצא כי ההוצאות לעומת האומדן הראשוני מסוף 1977 גדלו מ-3.55 מיליון דולר עד לסך 5.3 מיליון דולר (אינו כולל חכירת המגרש). העלייה בהוצאות נבעה בעיקר משינויים ותוספות בתכנית הבניין וכן מהוצאות, שהובאו בחשבון בשלב יותר מאוחר: הוצאות על פיקוח, רכישת מרכאות טלפון חדשה, ריהוט וכו'.

בעת הביקורת טרם הושלמה ההתחשבות הסופית עם הקבלן. נתקבלו דו"חות של שני רואי חשבון, שבדקו את ספרי הקבלן והוצאותיו — אחד ממארס 1981 ואחד מדצמבר 1981. על פי דו"ח רואה החשבון השני, נוכה מהחייבים, בשל שינויים ותוספות, סך 52,000 דולר; לפי זה, יתרת החוב, שיש עוד לשלם לקבלן הבנייה, היא בסך 135,350 דולר.

שגרירות ישראל בבון

שגרירות ישראל ברפובליקה הפדרלית הגרמנית ממוקמת בכד גודסברג ליד בון — האיזור שבו מצויות רוב הנציגויות הדיפלומטיות. השגרירות פועלת מאז כינון קשרים דיפלומטיים עם הרפובליקה הפדרלית ב-1965. משנת 1973 היא משוכנת בבנין רב מידות שבבעלות מדינת ישראל, וממוקמת בו גם נספחויות שונות. עד 1977 קיימה מדינת ישראל ברפובליקה הפדרלית גם שתי קונסוליות; אותה שנה הפסקה, מטעמי חסכון, פעילותן.

מלבד המגעים עם הממשלה הפדרלית נודעת חשיבות מדינית לכך, כי עובדי השגרירות יקשרו קשרים עם מנהיגות גרמניה גם ברמה של מדינות, במיוחד במוקדי השפעה של המפלגות הגדולות. כדי לשרת את עניין ההסברה דרוש להגיע לערי הבירה של המדינות — ברלין, המבורג, מינכן — ולמקומות אחרים, לעתים מרוחקים.

* ראה בדו"ח זה, עמ' 68.

בקיץ 1981 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה בשגרירות. נבדקו סדרי הארגון, המינהל והכספים ופעולות ההסברה. בקשר לכך גם קוימו שיחות עם הנוגעים לדבר במשרד הראשי בישראל.

תקציב

תקציב השגרירות לשנת הכספים 1980 היה 1,399,830 מרקים גרמניים (מ"ג); ההוצאה הסתכמה ב-1,113,770 מ"ג. התקציב לשנת הכספים 1981 הוא 1,446,829 מ"ג. בסכומים אלו אינן כלולות משכורות השליחים.

כוח אדם

בעת הביקורת פעלו ליד השגריר שני שליחים במערך המדיני; שלושה שליחים במערך ההסברה; שני שליחים במערך הקונסולרי; ונספחים לענייני עבודה, חקלאות, כלכלה, סחר ומטרה. בשגרירות משרתים עוד שליחים ועובדים מקומיים.

לממשלת הרפובליקה הפדרלית מאומנים מטעם ישראל ארבעה דיפלומטים בדרג בכיר: השגריר ושלושה בדרגת ציר, אחד מהם בתחום הכלכלי. מרשימת הנציגויות הדיפלומטיות ברפובליקה ל-1981 עולה, כי 140 נציגויות בבון יש רק שלוש, שבהן מאומנים שלושה נציגים בדרגת ציר; ביתר, כולל אלו של המעצמות הגדולות, משרת לרוב רק נציג אחד בדרגת ציר. יצוין שבשגרירות הרפובליקה הפדרלית בישראל לא שירת, לפי הרשימה הדיפלומטית מינואר 1981, שום נציג בדרגת ציר.

להקפדה על הנוהג המקובל בדרג הייצוג יש משמעות ביחסים בין מדינות. מן הרצוי, כי הנהלת המשרד תקח לתשומת לב היבט זה בעת מינוי עובדים לתפקידים בכירים בנציגויות.

הנספחים המשרתיים בשגרירות כפופים בפעולותיהם המקצועיות למשרדיהם הראשיים בארץ; במערך המינהלי ובמנטים במקום הם כפופים לשגריר. קיים שיתוף פעולה והתייעצות בין הנספחים לבין השגריר בהתאם לצורך, והם מודווחים למשרדיהם על עניינים שוטפים. מעבר לזה דרוש היה, לדעת הביקורת, כי הנספחים יגישו לעתים מזומנות, לפחות אחת לשנה, לשגריר ולממונים עליהם בארץ דו"חות מסכמים תקופתיים ככתב על פעולותיהם, דבר שלא נעשה עד כה.

שני ישראלים הועסקו במעמד של עובד מקומי בניגוד להוראות התקשייר והוראות המשרד מבחינת משך ההעסקה והכפיפות המינהלית. לדעת הביקורת, מן הדרוש לסיים את העסקתם.

מינהל

1. רישום נוכחות, חופשות ומחלה. אלו, המועסקים במעמד של עובדים מקומיים, חותמים על גליונות נוכחות עם בואם לעבודה ועם צאתם. בדו"ח שנתי 31 (עמ' 336) העירה הביקורת, כי הוראות התקשייר בדבר רישום ודיווח על נוכחות מחייבות את עובדי הנציגויות, לרבות השליחים.

לא הייתה הקפדה בסדרי רישום ימי מחלה וחופשה, במיוחד לגבי העובדים הבכירים של הנציגות. בדיקה מדגמית העלתה רישומים לא מלאים. נמצא שלגבי עובדים לא נרשמו כלל ימי מחלה או חופשה מאז תחילת שירותם בשגרירות; במקרה אחד אף במשך שבע שנים. במקרים אחרים הודיעו עובדים על ימי חופשה לאחר מעשה — בניגוד להוראות. השגרירות הודיעה, כי ליקויים אלה יתוקנו.

2. תקבולים בגין שירותים קונסולריים. השגרירות עוסקת במתן מספר גדול של אשרות כניסה למבקרים גרמניים לישראל. בשנת הכספים 1980 היא נתנה כ-24,000 אשרות.

רוב המגעים עם המבקשים, גם מטעמי נוחיות להם, הם בדואר. חלק מהפונים במהלך ההתכתבות עם עובדי השגרירות ממציאים, כתשלום עבור שירותים קונסולריים, מזומנים, במיוחד כשהסכומים

קטנים — 2 מ"ג ; הכספים נשארים בתוך המעטפות עד לסיום הטיפול בפניות. עוד נקבע בבדיקה, כי היו יתרות לא מנוצלות משנים קודמות. בעקבות הביקורת תוקנו הליקויים שהוצבע עליהם.

תעריפי האגרות לשרותים הניתנים על ידי הקונסוליה נקבעים על ידי משרד הפנים, והם נמוכים מאוד. מכיון 16 שירותים, לפי תעריפון, שניים פטורים מתשלום אגרה (מתיקות רישום) ; שבעה, ביניהם הארכת תוקפו של דרכון, ניתנים תמורת 2 מ"ג ; היתר נעים מ"ג 5 עד 26 מ"ג. אגרה של 2 מ"ג אינה מכסה אף את הוצאות הטיפול בעצם תקבול האגרה : קבלת הכסף, רישומו, כתיבת קבלה ושליחתה למשלם, העברת הכסף לבנק. לדעת הביקורת, עדיף לוותר לחלוטין על אגרה, שאינה מכסה אף את הוצאות גבייתה, או להגדילה בסכום סביר. בדצמבר 1981 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי פנה לוועדת האגרות הבין-משרדית בהצעה להעלות את תעריפי האגרות לשרותים הקונסולריים השונים.

עצורים ישראלים

קצת הביקורת היו כפתי סוהר כרחבי הרפובליקה הפדרלית, לפי התיעוד בשגרירות, 52 אזרחים ישראלים, בחלקם שפוטו, אחרים במעצר לפני משפטם. אחרים נשפטו על עבירות סמים, אחרים על פשעים אחרים. לדעת הביקורת, מן הראוי ששוכדי השגרירות יבקרו אצלם ויתעניינו בשלומם, דבר שלא היה נהוג. השגרירות הודיעה במהלך הביקורת, כי יוחל בביקורים.

כספים

השגרירות מהויקה כקופתה מזומנים בהיקף של כמה אלפי מ"ג. כקופה מצויים זנרשמים גם כספי הכנסה הנוצרים לכיסוי הוצאות ; בעקבות הערות הביקורת שיפרה השגרירות את הטיפול בכספים.

1. תרומות. השגרירות קיבלה תרומות בשיקים וגם כמזומנים. בדיקה מודגמת העלתה, שפעמים קובעים התורמים יעדים לתרומות. השגרירות דואגת בדרך כלל לכך, שהתרומה תגיע ליעדה, אף כי היו מקרים, שמהתיעוד לא היה ברור, אם הועברה התרומה ליעדה, כפי שקבע אותה התורם. בעקבות הביקורת נקבע נוהל מתוקן לטיפול בתרומות.

2. רישום ופיקוח על דברי ערך. בעת הביקורת נמצאו בחדר הכספת של ארכיב השגרירות כקופסת תצוגה 28 מדליות ומטבעות, ביניהם מטבע זהב ר"ג 16 מטבעות כסף. ערך מטבע הזהב, במהירים של ספטמבר 1981, היה כ"ג 8,000 שקלים. עובדי השגרירות לא ידעו להסביר לביקורת, מתי הובאה הקופסה לחדר הכספת. המטבעות והמדליות לא היו רשומים בספר המלאי של השגרירות. משרד החוץ הודיע, כי המדליות והמטבעות הוחזרו לחברה הממשלתית למדליות ומטבעות בע"מ. משרד מבקר המדינה החל בביקורת בחברה בנושא זה.

בדיקה של דברי האמנות בשגרירות הראתה, כי יש פריטים שאינם רשומים בספר המלאי. משרד החוץ הודיע, כי תוקנו הליקויים.

3. ביטוחים. השגרירות עובדת זה שנים רבות עם סוכן ביטוח, כלא שבדקה את פרמיות הביטוח, שדרושים סוכנים אחרים. הביקורת המליצה, שאחת לכמה שנים ייבדקו ענייני הביטוח על ידי יועץ-מומחה. משרד החוץ ענה, כי בדיקה כזאת תיערך בקרוב.

4. קרן עובדים. עובדי השגרירות והורי ילדים ישראלים בבון הקימו קרן למימון פעילות חברתית. ניהול הקרן היה בפועל בידי אחד מעובדי השגרירות. למשרד החוץ ולמשרד מבקר המדינה הוגשה תלונה על צורת ניהול הקרן. הביקורת דנה עם משרד החוץ על דרך טיפולו בתלונה זו.

רכישת בית למגורי השגריר

עד 1977 גר שגריר ישראל בבית שכור בשכר דירה של 74,000 מ"ג לשנה; בעקבות דרישה מבעל הנכס להעלות את שכר הדירה ב-30%, שנראתה מוגזמת, הציעה השגרירות לרכוש בית למגורי השגריר ולממן את הרכישה בעזרת הלוואה מבנק מקומי.

בפברואר 1978 נמצא בית, שהשגרירות המליצה על רכישתו. הוצאות הרכישה והשיפוצים נאמדו ב-800,000 מ"ג ובנוסף לזה הוצאות נלוות. השגרירות לחצה לזירוז ההליכים לאישור הרכישה בהדגישה כי המחיר נמוך; כן הודגשו הקשיים שבמציאת בית מתאים ושכר הדירה הגבוה הנדרש בעד הבית השכור. ההצעה לשיפוצים ושינויים, שנתקבלה באותו מועד, הסתכמה בכ-185,000 מ"ג. נתקבלה הצעה גם מבנק למתן הלוואה של 600,000 מ"ג ברבית של 7% ל-12 שנה.

יו"ר הוועדה הבינמשרדית למקרקעי חו"ל שליד משרד האוצר אישר את רכישת הבית במאסר 1978; זאת על פי החלטה עקרונית קודמת של הוועדה בדבר רכישת בית אחר במסגרת התקציב, שאושר לשנת הכספים 1977 ובתנאי המימון המוצעים. בתיקי המשרד לא נמצא תיעוד על כך, שנערך דיון מעמיק בנושא והועלו שיקולים חליפיים, תוך השוואת כדאיות של שכירות אל זו של רכישה – על פי תחשיב מבוסס או בדיקת הצעות אחרות לרכישת בית.

בחודשי מארס ואפריל 1978 ביקרו בבון נציג המשרד, ולפי דרישתו, גם נציג החשב הכללי כדי לבדוק את פרטי העסקה. בעקבות דיווחיהם נחתם ההסכם. נתקבלה מבנק מקומי הלוואה בסך 600,000 מ"ג; תשלומי קרן ורבית יסתכמו עד שנת 1989 ב-852,392 מ"ג. השגריר נכנס לגור בבית רק בסוף 1979, כשנה וחצי לאחר רכישת הבניין החדש.

הבדיקה העלתה, כי לא נלקחו בחשבון הוצאות לשיפוצים ושינויים, שנדרשו כתוצאה ממיקומו וממצבו הפיסי של המבנה. לדוגמא: הוצאה של כ-12,000 מ"ג לחיזוק הרצפה בחדר קבלת הפנים; 80,000 מ"ג לכידוד יסודי למניעת רטיבות בגלל קרבת הבית לנהר הרייון; 18,000 מ"ג להתקנת שונות על פי דרישת המשפחה הגרמנית. בסך הכל עלתה רכישת הבית ושיפוצו למעלה ממיליון מ"ג. לדעת הביקורת, יש לבדוק ביסודיות נכס מסוג זה לפני רכישתו. בעקבות הביקורת, הודיע משרד החוץ, כי הופקו לקחים מהנסיון שנצטבר מרכישת בתים או שכירתם. נמצא מהמנה, בשיתוף עם החשב הכללי שכאוצר, נוהל רכישה ושכירה של בתים.

פעולות הסברה

ברפובליקה הפדרלית, בדומה למדינות דמוקרטיות מערביות אחרות, יש השפעה לדעת קהל על מדיניות, ולכן חשוב לנהל פעולות הסברה כדי לשכנע חוגים רחבים בצדקת מדיניותה של ישראל. בעיקר יש לחתור להביא לשינוי בעמדתם של אותם חוגים, אשר אוהדים את הצד הערבי בסכסוך ואף תומכים בו.

לביקורת לא הומצאה הערכה מתועדת של דעת הקהל בגרמניה בנוגע לישראל ולסכסוך הערבי-ישראלי. בעיקרו של דבר נשענת הערכת המצב בתחום זה על הערכות של הנציגים הישראליים כמקום ואלה הדגישו את הסחף שחל בדעת הקהל בדבר התמיכה בעניין הישראלי. קיימת בעיה של העדר נוכחות ישראלית בתחום ההסברה כמוסדות להשכלה גבוהה של הרפובליקה הפדרלית הגרמנית ובחוגים האינטלקטואליים.

פעולות ההסברה מנוהלות על ידי צוות של תשעה עובדים, מהם שלושה שליחים, ובראשם הציר לענייני הסברה.

תקציב פעולות ההסברה בשנת הכספים 1980 היה 338,000 מ"ג; בפועל הוצאו 324,500 מ"ג. בשנת הכספים 1981 תוקצבו למטרה זו 352,000 מ"ג (אינו כולל משכורות העובדים המקומיים).

לפעולות בתחום פיתוח קשרי תרבות ומדע בין שתי המדינות הוקצבו סכומים קטנים: בשנת הכספים 1980 הוקצבו 5,310 מ"ג; וההוצאה למעשה באותה שנה הסתכמה ב-6,108 מ"ג. לדעת הביקורת, יש להבהיר לנוגעים בדבר, כי פעולות אלו הם חלק ממאמץ ההסברה. יצוין שהמשרד הראשי הודיע מפורשות לציר לענייני הסברה על האפשרות של חלוקה מחודשת של התקצובות בתוך התקציב.

האתראים לפעולות הסברה במשרד החוץ סבורים, כי הרפובליקה הפדרלית הגרמנית היא מדינה, שבה יש משקל מיוחד להסברה בכתב. לדעת הביקורת, מן הדיון לקבל מדי פעם הזיון חוזר על התוכן, החיקף וצורתו של החומר בכתב, שהשגרירות מפגינה, דבר שעדיין לא נעשה.

חומר הסברה בגרמנית נשלח בכמויות לא מבוטלות לרפובליקה הפדרלית. למרות זאת קיים מחסור בפרסומים בכמה נושאים, במיוחד בתחום המכונה "ארץ ישראל היפה". אחת הסיבות לכך היא תקציבית: לשנת הכספים 1979 הוקצבו להסברה בכתב 186,000 מ"ג; לשנת 1980, רק 120,000 מ"ג; וב-1981, 160,000 מ"ג.

השגרירות רוכשת לפעמים כמויות גדולות של ספרים לחלוקה לפי שיקול דעת. כפי שכבר העירה הביקורת בעבר (דו"ח שנתי 31 עמ' 331) אין נוהל המפרט בכתב את התהליך ואת האחריות לקבלת החלטות בנושאי פרסומים לרבות רכישת ספרים. על פי נוהל כזה, אפשר יהיה לקבוע סדרי עדיפויות מבחינת השקעת משאבים תוך כדי הערכת התועלת הצפויה. מרכישת ספרים בכמויות גדולות לשם חלוקה לעומת יעילותן של פעולות הסברה אחרות.

חלק ניכר מהפרסומים מונחים בתניון התת-קרעי. אמנם הם הונחו על משטחים, אבל עדיין אין בכך משום הבטחת תנאי אחסון נאותים להם; בעת הבדיקה ניכר היה, כי רטיבות גותנת אותותיה בפרסומים.

עיקר חומר ההסברה בכתב מופץ על ידי חברה קבלנית, על פי רשימת תפוצה שהוכנה בשגרירות. הרשימה כוללת כ-7,500 רישומים — ולא 15,000 כפי שנאמר בדיווחים שונים של השגרירות. רשימת תפוצה ראויה לשמה מחייבת טיפול רב ודיוק; אולם לא כן נהגו ברשימה הנדונה. היא מכילה קבוצות משנה רבות מדי, כלולים בה שמות כפולים ונמענים שאין מקומם בה. מלבד בזבוז במשאבים מביא הדבר לעתים לתוצאה הפוכה מזו שמנסים להשיג.

הסברה בעל פה

הרצאות. על פי בקשת משרד מבקר המדינה הוכנה רשימה של ההרצאות, שניתנו על ידי עובדי השגרירות בשנים 1980—1981. מתברר כי מספר ההרצאות לא היה גדול במיוחד, אף כי סוג זה של הסברה עשוי היה להועיל לעניין הישראלי; חלק ניכר מההרצאות ניתנו בפני ציבור יהודי או ארגונים יהודיים בתמוכתם בישראל.

נעשו נסיונות על ידי השגרירות והמשרד כארץ לרתום להסברה מרצים מודרניים במקום, אך יש ניגודים בין התוכניות של המרצים לבין האינטרסים של ההסברה. הביקורת גם העלתה שמונה מקרים, שאקדמאים ואישי ציבור פנו במהלך שנת 1980 ותחילת 1981 ביוזמתם אל משרד החוץ והציעו שירותיהם כתחום ההסברה בעת שהותם בגרמניה, אך מסיבות שונות לא עלה בידי השגרירות לנצל את שירותיהם או ששירותיהם נוצלו במידה מועטת בלבד. על פי נסיון העבר נראה בעדיף, שהאתראים להסברה יהיו היוזמים בהזמנת מרצים במסגרת התקציב שאושר להם למטרה זו. השגרירות הציעה, כי מדי שנה תוכן על ידיה רשימה ובה שמותיהם של מרצים רצויים, ומביניהם יבחר המשרד הראשי, במסגרת התקציב הנתון, את המרצים הנראים לו.

סרטים. השגרירות מפגינה סרטים בין המעוניינים באמצעות שתי חברות הפצה ציבוריות. בעת הביקורת היו בידי החברות כ-50 סרטים. ב-1979 נודע בדיוק, כי שלושה סרטים, שלא היו רשומים, נמצאים זה ארבע שנים בידי אחת החברות.

החברות מדווחות ארבע פעמים בשנה על היקף ההפצה. מהדיווחים יוצא, שהביקוש לסרטים אינו גדול; הסרטים בחלקם מיושנים ובחלקם אינם מצויים נושאים, העשויים לעניין את האוכלוסיה המקומית.

דיווח

יחידת ההסברה אינה מדווחת מזה שנה למשרד הראשי על פעולות ההסברה כדרוש לפי ההוראות. גם בתקופות הקודמות לא היה הדיווח שיטתי (ראו בעניין זה דו"ח שנתי 31, עמ' 335).



לפי תוצאות סקרי דעת-הקהל ודעתם של המומחים לדבר יש מקום לחיזוקה של ההסברה הישראלית בגרמניה בכל המישורים. הביקורת הצביעה על שורה של ליקויים בהסברה בכתב ובעל פה, ביניהם

מחפור בחומר הסברה והעדר היוון חוזר ממקבלי החומר; פעולות ההסברה מקומעות כמוסדות להשכלה גבוהה, ובקרב הוגים אחרים; חוסר קפידה כשיגור שליחים מהארץ לצורכי הסברה. משרד החוץ והשגרירות הודיעו, כי ייעשו מאמצים לשיפור מערך ההסברה בנושאים ובתחומים, שעליהם הצביעה הביקורת.

המחלקה לקשרי תרבות ומדע

המחלקה לקשרי תרבות ומדע היא חלק ממערך ההסברה במשרד החוץ והיא מופקדת על פיתוח יחסי התרבות והמדע עם מדינות חוץ.

שטחי הפעולה של המחלקה הם בעיקר: הוצאת רבעון "אריאל" לתרבות ולאמנות בשפות שונות; אספקת ספריות יסוד בנושא ישראל לספריות אוניברסיטאיות וציבוריות בארצות חוץ; סיוע לעריכת תערוכות של אמנים ישראלים בחוץ לארץ; סיוע לגורמים בארץ, הפועלים אף הם לפיתוח קשרי תרבות עם ארצות חוץ, בסיוע להקות, תזמורות ואמנים ישראלים בחו"ל, בהשתתפות מדענים ישראלים בכנסים ובוועידות בין-לאומיים ובסיוע קבוצות ספורט. המחלקה אחראית גם על הפעלת הסכמי-התרבות של ישראל עם מדינות שונות ועל הפעלת תכניות חילופין עם אותן המדינות. במחלקה תשעה עובדים, כולל מנהל המחלקה וסגנו ובה ששה מדוריים. במהלך שנת 1981 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת, על פעולות המחלקה.

התקציב לפעולותיה של המחלקה לשנת הכספים 1979 היה 1.6 מליון שקל וההוצאה הייתה כ-1.3 מליון שקל. התקציב לשנת הכספים 1980 הגיע לכ-3 מליון שקל וההוצאה לכ-2 מליון שקל. התקציב לשנת הכספים 1981 הוא 5.5 מליון שקל. מבדיקת ביצוע התקציב עולה, כי מלבד הוצאת כתב העת "אריאל" וההקצבות לנציגויות יועדו שאר ההוצאות להשתתפות כספית בפעולות של גורמים אחרים, אם בארץ ואם בחו"ל.

הסכמי תרבות

ישראל חתמה על הסכמי תרבות עם 39 מדינות (מהן עשרה באפריקה, אך ההסכמים אתן אינם מופעלים עקב ניתוק הקשרים הדיפלומטיים). עם כמה מדינות — ביניהן ארצות הברית, קנדה, גרמניה, שוודיה ופורטוגל — אין לישראל הסכמי תרבות, אך היא מקיימת אתן קשרי תרבות ענפים. לביצוע חלקה של ישראל בהסכמי התרבות הוקצב בתקציב משרד החוץ בשנת 1980 725,000 שקל, וההוצאה הסתכמה ב-686,000 שקל.

כדי לתת תוכן ממשי להסכמי התרבות נקבעות תכניות חילופין עם המדינות, שאתן יש הסכמים כאלה. תכניות החילופין מהוות קווי פעולה מעשיים להסכמי התרבות והמדע — חילופי מדענים ואמנים, עריכת ימי עיון והענקת מלגות. התכנית היא לשנתיים בדרך כלל. לפי נתוני המחלקה, רק ל-14 מבין 29 הסכמי התרבות הפעילים היו בעת הביקורת תכניות חילופין תקפות. מבין תשע מדינות בדרום אמריקה, שלישראל יש הסכמי תרבות עמו, לא חודשו עם ארבע מדינות תכניות חילופין, שהגיעו לכלל סיום ב-1979, ולא נחתמו תכניות חילופין עם ארבע מדינות אחרות. בדרום אמריקה מבוצעות למעשה פעולות חילופין בתחום התרבות והמדע רק עם מדינה אחת. לא נקבעו איפוא קווי פעולה, שיתנו תוכן מעשי להסכמים עם מספר רב של מדינות, מהן גדולות וחשובות לישראל.

ביצוע האירועים והמופעים הישראליים, במסגרת הסכמי התרבות ותכניות החילופין, נעשה ביזמתם של מוסדות תרבות ואמנות ואמנים יחידים. אלה פונים למחלקה בבקשה לקבל תמיכה לרגל יציאתם להופעות בחו"ל. סכום התמיכה נע בדרך כלל בין 3,000 שקל ל-50,000 שקל למוסד (למשל לתזמורת הפילהרמונית) ובין 3,000 שקל ל-5,000 שקל לאמן יחיד. המחלקה מעבירה בדרך כלל את הבקשה לקבלת תמיכה באחד מהתחומים האלה, בצירוף המלצה מצדה למועצה לתרבות ולאמנות שליד משרד החינוך והתרבות, לאישורה. האחריות המקצועית לקשרי המדע עם חו"ל היא בידי המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח שליד משרד האנרגיה והתשתית. המחלקה פועלת בשיתוף פעולה עמה ומממנת את מחצית ההוצאות על הפעילות שבמסגרת הסכמי התרבות.

הפעולות בחו"ל

תקציב המחלקה לפעולות התרבות בנציגויות ישראל בחו"ל בשנת הכספים 1979 היה 230,000 שקל, ואילו ההוצאה הייתה 67,000 שקל בלבד. בשנת הכספים 1980 היה התקציב 506,000 שקל וההוצאה הייתה 346,372 שקל בלבד (תקציבים אלה אינם כוללים את הוצאות הנציגויות בארצות הברית ובקנדה, המממנות את פעולות התרבות מתקציבן). עד מארס 1981 הוציאו רק ארבע מבין 31 נציגויות המקבלות הקצבה מהמחלקה את מרבית התקציב לאותה שנת תקציב. תשע נציגויות נוספות הוציאו יותר ממחצית התקציב; כל היתר (18) הוציאו פחות ממחצית התקציב ושבע מהן פחות מ-10% מתקציבן.

ההקצבה לנציגויות קטנה ביותר ונעה בין 700 \$ ל-6,000 \$ בקירוב לשנה. הנציגויות במדינות האירופאיות מקבלות הקצבה בסך של כ-2,000\$—6,000 \$ ואילו הדרום אמריקאיות 1,000\$—3,000 \$. (בענין זה ראה בפרק שגרירות ישראל בבון, עמ' 229).

איי-ניצול הכספים, שיועדו למטרות של קיום קשרי תרבות ומדע, הוא תופעה החוזרת מדי שנה בשנה. לא ננקמו צעדים להקטין את התקציב לנציגויות, שאינן משתמשות בו דרך קבע כמולאו או לדרוש מהן לבצע פעולות לפיתוח קשרי התרבות והמדע ולייען להן ברורות כיצד לנהוג בנושא זה.

להלן ריכוז התקציב לפעולות קשרי תרבות ומדע, לפי יבשות ושנות תקציב (ב-\$):

1979	1980	1981	
27,000	27,100	27,200	אמריקה הלטינית
46,500	46,500	40,300	אירופה
5,166	5,200	10,000	אסיה
1,334	1,300	5,800	אפריקה
80,000	80,100	83,300	כ"ה

מהנתונים עולה, כי רוב הכספים מוקצבים לנציגויות באירופה. שיעור קטן מיוחד לפעולות באסיה ובאפריקה. כמחלקה אין מידע כמה כסף מוצא על פעולות תרבות בארצות הברית ובקנדה. משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1981, כי תישקל האפשרות לכלול בעתיד בתקציב ההסברה בנציגויות שבארצות הברית גם סעיף מיוחד לפעולות תרבות.

נספחי תרבות

במועד הביקורת העסיק המשרד ארבעה נספחי תרבות בחו"ל: בניו-יורק, בלונדון, בפאריס וברומא. מינוי נספחי התרבות נעשה על ידי ועדת המינויים של המשרד בדרך של מכרז פנימי או חיצוני. מבין ארבעת נספחי התרבות אחד היה עובד משרד החוץ והשאר — עובדים מן החוץ שמונו על פי מכרז חיצוני.

עד ליוני 1980 הועסקו בארצות הברית שני נספחי תרבות, האחד בלוס אנג'לס והשני בניו-יורק. כיוני אותה שנה סיים הנספח בניו-יורק את תפקידו, ובמקומו מונה העובד ששירת כנספח התרבות בקונסוליה שבלוס אנג'לס. המשרה בלוס אנג'לס בוטלה. הנספח שמונה בקיץ 1979 לתפקידו בלוס-אנג'לס לא דיווח למחלקה על פעילותו, מאז מינויו ועד ליוני 1980. בדיווח היחיד שהגיש, הוא דיווח על אירועים במקום כהונתו בניו-יורק, אולם לפי הערות המחלקה לא נטל בהם כלל חלק. גם הנספח שקדם לו בניו-יורק לא העביר כל דיווח למחלקה, אף כשנתבקש לכך. הנספח החדש בניו-יורק סיים את תפקידו לאחר שנה של שירות במקום.

בקיץ 1981 סיימו את תפקידיהם כל ארבעת נספחי התרבות. רק בפברואר 1982 — כמעט שנה לאחר שהנספח הקודם סיים את תפקידו מונה נספח לענייני תרבות בניו-יורק. בשגרירות בפאריס עדיין לא מונה נספח תרבות.

כתב העת "אריאל"

משרד החוץ הוציא לאור והפיץ בקביעות מאז 1961 רבעון בשם "אריאל", שנועד לקרוע צוהר אל הקהילה הבינ-לאומית של אנשי רוח ואינטלקטואלים ולתת להם תמונה רחבה ככל האפשר על חיי התרבות, הספרות והאמנות בישראל. הרבעון הוצא באופן קבוע בארבע שפות — אנגלית, גרמנית, ספרדית וצרפתית; מפעם לפעם גם בשפות אחרות.

עד לסוף 1969 הוצא כתב העת לאור על ידי המחלקה בעצמה. ב-1970 נמסר הטיפול בכל הקשור לעריכת הפרסום, הדפסתו והפצתו לידי מוציא לאור תוך כוונה להעמיד פעולות אלה על בסיס משקי ולכסות חלק מן ההוצאה על ידי הגברת הפצתו בתשלום. ההסכם האחרון עם מוציא לאור נחתם באוגוסט 1975 (ראה להלן). כן מונתה עורכת חדשה לרבעון והוקמה גם ועדת מערכת, שבראשה מנהל המחלקה ושני עובדים נוספים של המשרד. המערכת לא כללה אישים מתחום התרבות והאמנות בארץ.

במאסר 1978 הוקמה במשרד ועדה, שמתפקידה היה לבדוק היבטים שונים הקשורים בהוצאה לאור של "אריאל". ביוני אותה שנה הפיצה הוועדה בין ראשי הנציגויות של ישראל בחו"ל שאלון, שבו הם נתבקשו לחוות דעתם על ערכו של הרבעון, התועלת המופקת ממנו, התפוצה לציבורי יעד שונים, תגובות הקוראים ואפשרות הגברת תפוצתו המסחרית. תגובות הנציגויות היו ברובן חיוביות וחלקן אף נלהבות. במסקנותיה, שהוגשו באמצע שנת 1978, הצביעה הוועדה על כך, שהנציגויות, כמעט ללא יוצא מן הכלל, הביעו דעתם החיובית על עריכת הרבעון, תכנו ועיצובו, ומרביתן ציינו את ערכו ההסברתי הרב של הרבעון מבחינת הצגתה של "ישראל היפה". לא נעשו על ידי המשרד או הנציגויות הערכות לגבי התועלת שיש לרבעון, בדרך של היוזן חוזר מקוראיו.

באמצע 1979 החליטה הנהלת המשרד להפסיק את הוצאת הרבעון. לא נמצא תיעוד בכתב על ההחלטה ועל הנימוקים לה. לשאילתה, שהוגשה בכנסת באותו נושא, ענה שר החוץ במאמר 1980, כי הסיבה להפסקת הופעתו של הרבעון הייתה חוסר תקציב. בסוף 1979 הופסקה עבודתה של העורכת.

עד לינואר 1980 הוצאו 50 חוברות של "אריאל" — 2.5 חוברות בממוצע בשנה.

ההוצאה על הרבעון בשנת הכספים 1979 הייתה 320,000 שקל — כרבע מהוצאות המחלקה לפעולות. התקציב לשנת הכספים 1980 היה 450,000 שקל, ואילו ההוצאה הייתה 109,000 שקל. הסיבה להקצבה זו, על אף ההחלטה לפסיק את הופעתו של הרבעון, הייתה לצורך הוצאה לאור של מהדורה בשפה הערבית, מורכבת ממבחר קטעים מהחוברות השונות.

על פי ההסכם עם המו"ל מאוגוסט 1975, היה עליו להוציא ככל שנה ארבע חוברות, בארבע שפות כל אחת, ולמסור למשרד מכל חוברת 14,500 עותקים. לקראת שנת ה-30 למדינה — 1978 — הוציא המשרד לאור נוסף לחוברות בארבע השפות האמורות חוברות באיטלקית, בהולנדית, ביוונית, ביפנית, בנורווגית, בפורטוגזית, בפינית, ברומנית, בשוודית ובתורכית. מספר החוברות שהוצאו נקבע על ידי המשרד ל-5,000 בכל שפה, ואילו ביוונית, יפנית ורומנית הוצאו חוברות במספר יותר קטן, לפי סיכום עם הנציגויות.

לא נמצאו נימוקים בכתב ההחלטה על מספר החוברות שהוצאו בכל שפה. כנראה מקרים לא נמצאו תיעוד על התייעצויות עם הנציגויות בקשר למספר העותקים הדרוש להן.

במהלך הוצאת החוברות בשפות השונות נתגלו ליקויים. להלן דוגמאות:

1. הכנת החוברת בפורטוגזית נמסרה למתרגם, שהיה אחראי על הכנת המאמרים והשירים על פי תוכן העניינים שמסרה לו עורכת כתב העת. החוברת יצאה לאור באוקטובר 1977 ונשלחה לנציגויות בברזיל ובפורטוגל. בפברואר 1978 התברר, כי במהלך התרגום נפלו טעויות ושיבושים חמורים. כן התברר, כי המתרגם חזר שירים ומאמרים אחרים מאלה שנמסרו לו על ידי העורכת, ביניהם כאלה שכלל לא פרסמו בחוברות "אריאל" הקודמות. עוד התברר, כי כל השירים שהיו אמורים להיות מתורגמים, הוצאו מתוך אבחולוגיה של שירה וש-ראלית בתרגום פורטוגזי שפרסמה, בשעתו, משוררת ברזילאית ידועה והיא צורף לשלם לה תמלוגים. ממהלך העניינים עולה, כי לא העורכת ולא אדם מוסמך אחר מהמשרד או מהמחלקה בדק את החוברת, לפני שנמסרה לדפוס ולפני שנשלחה לנציגויות.

רובן הגדול של החוברות נשלחו לברזיליה במקום לריו דה ז'נירו ולסאן פאולו, דבר שהגדיל את הוצאות המש-לות באופן ניכר, כפי שעולה מדו"ח המפקח הכללי של משרד החוץ מיולי 1978 שבדק את עניין המשלות.

2. לצורך הפקת החוברת בתורכית הודפסו דפיה בארץ ונשלחו לכריכה באנקרה. במארס 1977 נשלחו 5,200 גליונות של תמונות בשחור לבן לאנקרה בדרך הים. רק בסוף נובמבר 1978 גודע למשרד כי החומר עדיין לא הגיע לידינו. מההתכתבות בין הנציגות באנקרה למחלקה עולה, כי הנציגות לא מצאה את הארגון האבוד שבו גליונות התמונות בשחור לבן. בינואר 1979 נשלחו לאנקרה עותקים של התמונות. רק במארס אותה שנה היו החוברות מוכנות, בעוד שהכוונה הייתה להפיצן לקראת שנת ה-30 למדינה.

בשנים האחרונות נשלחו לחו"ל כ-11,500 עותקים של כל חוברת בשפות העיקריות (להוציא מקרים יוצאי דופן כמו לקראת שנת ה-30 למדינה, שאז נשלחו כ-23,000 עותקים).

חברות "אריאל" נשלחו באמצעות הרואר הדיפלומטי בדרך האוויר לנציגויות. לדעת הביקורת, דרוש לארגן את תהליך הפצת החוברות (שאינן דנות בעניינים עכשוויים), כך שאפשר יהיה לשלחן בדרך זולה יותר.

הקשרים עם המו"ל

על פי ההסכם עם המו"ל, היה עליו להדפיס על חשבונו עותקים נוספים מכל חוברת כדי לספק את צורכי המנויים. כן היה עליו להגיש למשרד ארבע פעמים בשנה דו"חות מבוקרים ומאושרים על ידי רואה חשבון מוסמך, שבהם נקובים מספר העותקים שנמכרו וההכנסות ממכירתם. יחד עם הגשת הדו"חות היה על המו"ל להעביר למשרד 50% מההכנסות נטו.

פניות המשרד למו"ל לקבל דו"חות אלו לא נענו מאז התימת ההסכם עד למאי 1980. המשרד לא נקט צעדים תקיפים דיים לקבלת הדו"חות. רק במאי 1980 התקבל דו"ח חלקי בלא פירוט מספר העותקים שנמכרו לתקופה ינואר 1976 – אפריל 1980, מאושר על ידי רואה חשבון של המו"ל על הכנסות והוצאות מהפצת החוברות למנויים. המשרד לא עשה דבר לאמת דו"ח זה, אף כי היו הבדלים בדרך הישוב והוצאות בין ההסכם לבין הדו"ח שהוגש. מרו"ח הוועדה (ראה לעיל) שמונתה לבדוק את הפרסום עולה, כי, לדברי המו"ל, היו כ-2,000 מנויים בתשלום, מהם כ-540 בארץ. לפי דמי מנוי בסך של 15 דולר לארבע חוברות מדובר על הכנסה ברוטו של אלפי \$ שעליה לא דיוות למשרד על פי החוזה. המשרד לא עשה די כדי לוודא אם מגיעות לו הכנסות על פי זכויותיו בהתאם לחוזה. למשרד לא העברו הכנסות כל שהן ממכירת חוברות וזאת כאשר ההסכם נחתם מתוך מגמה להגביר את הפצת הרבעון בתשלום.

כמתחייב מההסכם עם המו"ל, שילם המשרד מקדמות בעבור נייר, גלופות, חומרים שונים והפצה. המשרד גם החזיר למו"ל הוצאות שהיו לו על תשלומים לעורך, על סמך חשבונות שהגיש, דמי ניהול בעבור שימוש בחדר, בציוד ובשירותים המינהליים שהועמדו לרשות מערכת "אריאל".

משרד החזיר שילם למו"ל, עבור הנייר בתוספת המסים החלים על יבוא נייר מחו"ל. כיוון שחברות "אריאל" מיוצאות, לאחר הדפסתן, לחו"ל, מחזיר המכס את המסים החלים על הנייר. לפי ההסכם היה על המו"ל להחזיר למשרד את סכומי החזר המסים (הישבון מכס ומס קנייה), שהגיעו לו בגין הנייר. אולם המשרד לא עמד על קבלת הסכומים מהמו"ל כעתם וכסדרם. רק בסוף אוגוסט 1978, שלוש שנים לאחר התימת ההסכם, העביר המו"ל למשרד בגין החזר מסים המחאה בסך של 10,000 שקל. באפריל 1979 המציא המו"ל למשרד דו"ח יותר מפורט על ההשבון לשנים 1976–1977, שלפיו הסכום הכולל של החזר הגיע ל-10,400 שקל. המשרד לא קיבל אסמכתאות המאשרות סכום זה, ולא דרש, ומכיל לא קיבל, אישורי מכס להוכחת נתוניו של המו"ל.

בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה באגף המכס, נמצא, כי לשנים 1976–1977 הגיעו הניכויים בגין החזר מסים מהמכס על יצוא חוברות "אריאל" ל-19,800 שקל; עד לספטמבר 1980 הגיע סך כל החזר המסים, שבו זוכה המו"ל בגין יצוא חוברות "אריאל", ל-35,350 שקל, מהם קיבל המשרד, עד למועד סיום הביקורת, רק 10,400 שקל. יתר על כן, לפי ההסכם עם המו"ל, הוא המציא למשרד פעמיים בשנה פרטים בדבר השינויים במחירי הנייר והדפוס, ששימשו כבסיס חדש לתשלום בעבור מהדורות "אריאל" לחצי השנה הקרובה. לפי נתוני המכס, 5% מהמסים החלים על הנייר, שהמו"ל יבא מחו"ל, ניתנו בתנאי אשראי.

בעקבות הביקורת הודיע משרד החזון, כי הנושא כולו הועבר לחקירת המשטרה.

מערכת הרבעון הייתה ממוקמת במשרד של המו"ל. בתחילת 1980, לאחר סיום תפקודה של העורכת, הוחלט להעביר את החומר של המערכת למשרדי מרכז האינפורמציה כדי לחסוך בשכר דירה. רק ביוני אותה שנה הועבר החומר המערכת — חוברות, אילומים, גלופות וכו' — למסדרון ביתן המחלקה לקשרי תרבות ומדע. כתודשיים היה החומר מונח במסדרון המחלקה עד שנמצא לו מקום אחסון הולם.

כל מלאי החוברות והחומר הנוסף הועבר למחסן הנמצא בשטח משרד החוץ. בבדיקה שנערכה במחסן נמצא, כי אין רישום של מספר העותקים שהודפסו מכל חוברת וכל שפה. חלק מהחוברות מפוזר בין המדפים ומעלה אבק ולכלוך. ברשת המנויים וחומר אחר שהיה במערכת מונחים ללא סדר במחסן. בספירת מלאי, שערך משרד מבקר המדינה, נמצא מלאי כולל של כ-25,000 עותקים של חוברות בשפות השונות. לא נוהל רישום על חוברות המוצאות מהמחסן. מהתכתבות עם הנציגויות עולה, כי רבות מהן התלוננו על כך שמספר החוברות הנשלחות אליהם להפצה הוא קטן. לא נמצאו ריווחים מהנציגויות על ממדי הפצת "אריאל" בפועל.

במארס 1981 נדרש המו"ל להמציא למשרד את רשימות המנויים של "אריאל". אך עד למועד סיום הביקורת לא נתקבלו במשרד רשימות אלו, וזאת למרות שבאמצע 1980 החליט המשרד להוציא מחדש לאור את החוברת ולצורך כך פורסם מכרז ב-1.1.81, ובתקציב לשנת הכספים 1981 יועדו כ-990,000 שקל למימון הוצאתה לאור. ביולי 1981 נחתם הוזה עם מו"ל חדש ובינואר 1982 יצאה לאור חוברת חדשה.

המחלקה הקונסולרית

המחלקה הקונסולרית במשרד החוץ משמשת כיחידת מטה לנציגויות ישראל בחוץ לארץ, מנחה אותן בעניינים הקונסולריים ומשמשת ככתובת לפניויהן. בארץ ממלאת המחלקה שני תפקידים מרכזיים: היא משמשת זרוע למשרד הממשלה השונים בביצוע פעולות בחוץ לארץ באמצעות הנציגויות, ומטפלת בבעיות המתעוררות אצל אזרחים ישראלים השוהים בחוץ לארץ. היא גם מקיימת קשרים עם הנציגויות הזרות בארץ בכל הנוגע לאינטרסים של אזרחי מדינותיהן ולעניינים הקשורים בפעילות קונסולרית. עוד היא עוסקת בהנפקת דרכונים רשמיים: דרכונים דיפלומטיים ודרכוני שירות.

במחלקה עבדו בעת הביקורת 15 עובדים, מהם 6 רפרנטים, העוסקים בענייני המחלקה לפי חלוקה גיאוגרפית. מדור מיוחד במחלקה מטפל בהנפקת דרכונים רשמיים ואשרות כניסה רשמיות לישראל.

בשנת הכספים 1980 הסתכמה ההוצאה של המחלקה הקונסולרית בכ-730,000 שקל, רובה הגדול לכוח אדם של המחלקה. ההכנסה בשנת התקציב 1980. ממתן שירותים קונסולריים הסתכמה ב-3.4 מליון שקל. בתחילת 1981 היו לישראל 66 נציגויות בחוץ לארץ, שבהן ניתן לקבל שירותים קונסולריים מלאים.

בחודשים יוני—אוקטובר 1981 ערך משרד מבקר המדינה בסיווגין ביקורת במחלקה.

תקנון שירות החוץ

בנובמבר 1964 הוציא המשרד את תקנון שירות החוץ — עניינים קונסולריים, המשמש כנוהל העיקרי לעבודת המחלקה והנציגויות בתחום הקונסולרי. שינויים תכופים בחוק ושינויים אחרים מחייבים את ערכון התקנון. במועד הביקורת טרם עודכנו כל פרקי התקנון, בהם גם כאלה החשובים במיוחד לעבודה הקונסולרית — ענייני צבא, אישורים נוטריוניים וספנות — שלא עודכנו זה מספר שנים.

ביצוע עבודה קונסולרית דורש התמצאות רבה בחוקים לא מעטים ובהליכי העבודה ומומחיות במילוי תפקידים בתחום זה; גם על העובדים העוסקים בכך בנציגויות להיות בעלי נסיון. לדברי מנהל המחלקה, אין העובדים מיומנים מספיק, בעיקר לא אלה העוסקים בעניינים קונסולריים בנציגויות בחוץ לארץ. הדרכתם של עובדים אלו אינה שיטתית ואינה מקיפה. בקורסים, הנערכים לעובדי מינהל בנציגויות, נכללות הרצאות בנושאים קונסולריים, אך בדרך כלל אינה ניתנת להם הודמנות לרכוש נסיון בעבודה קונסולרית מעשית לפני יציאתם לחו"ל.