

משרד החוץ

פעולות ביקורת

נבדקה רכישת מכוניות על ידי דיפלומטים ישראלים בחוץ לארץ. נבדק הביטוח הרפואי של עובדי המשרד בחוץ לארץ. כן נבדקו ההחלטות והביצוע בדבר תשלום שכר דירה לשליחים בארצות הברית. נערכה ביקורת על הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר קיצוצים בתקציב המשרד לשנת הכספים 1984 (ראה בדו"ח זה, בפרק על הקיצוצים בתקציב).

רכישת מכוניות על ידי דיפלומטים ישראלים בחוץ לארץ

ריכוז ממצאים

בשנים 1982 ו-1983 לא קוימו הוראות משרד החוץ בקשר לרכישת מכוניות פטורות ממס בארץ מסוימת. מספר נציגים ישראלים, בכללם נציגים בכירים, ניצלו את מעמדם הדיפלומטי בכך, שקיבלו מכוניות פטורות ממס ומכרו אותן לאחר מכן ברווח ניכר – התנהגות שהיה בה כדי לפגוע בשמה הטוב של מדינת ישראל.

על פי אמנת וינה בדבר יחסים דיפלומטיים מאפריל 1961, נהנים דיפלומטים המשרתים בארצות שונות מפטור ממס וממסים אחרים על רכישת טובין וצידו, בין היתר מכוניות. תנאי הפטור מוגדרים על ידי הארץ המארחת, הקובעת את משך הזמן, שהדיפלומט צריך להחזיק במכונית, לפני שהוא רשאי למכור אותה בלי להיות חייב בתשלום המסים, שמהם קיבל פטור בשעתו. דיפלומטים נהנים מהסדרים אלו כחלק ממערכת יחסים תקינים בין מדינות בהנחה, שלא ינצלו אותם לרעה.

ביוני 1984 בדק משרד מבקר המדינה, בעקבות ידיעות שפורסמו, את נהלי משרד החוץ בדבר רכישת רכב על ידי שליחיו בחוץ לארץ ואת מידת יישומם של הנהלים בארץ מסוימת.

הנהלת משרד החוץ קבעה בנוהל כללים מפורשים בנדון כדלהלן: לא ירכוש ראש נציגות או עובד אחר בה במקום כהונתו במשך תקופת שירותו יותר ממכונית אחת במסגרת זכויותיו לפטור ממס ו/או ממסים אחרים המוענקות לו על ידי מדינת כהונתו, ולא יחליף את המכונית, שבה הוא משתמש, אלא אם קיבל אישור מיוחד לכך מהנהלת המשרד. העובד לא ירכוש מכונית בעלת נפח מנוע מעל 2,000 סמ"ק אלא באישור מיוחד של המשרד. בארצות מסוימות נאסר לרכוש מכוניות מתוצרת מסוימת.

רכישות בפועל

בשנים 1982 ו-1983 לא קוימו הוראות המשרד בקשר לרכישת מכוניות פטורות ממס באותה ארץ. מתברר כי מספר נציגים ישראלים, בכללם נציגים בכירים, ניצלו את מעמדם הדיפלומטי בכך,

שקיבלו מכוניות פטורות ממס ומכרו אותן לאחר מכן ברווח ניכר - התנהגות שהיה בה כדי לפגוע בשמה הטוב של מדינת ישראל.

משרד החוץ התחיל לטפל בפרשה עוד בתחילת 1983. לפי המסמכים שבמשרד בירושלים היו מצד דיפלומטים ישראליים באותה ארץ חמש רכישות של מכוניות שלא לפי הכללים שנקבעו. להלן תיאור של שלוש מהרכישות, שבקשר אליהן הייתה חריגה בולטת במיוחד:

1. בתוקף תפקידו הועמדה לרשות דיפלומט בכיר במקום מכונית שרד של השגרירות. בנוסף לזה רכש הדיפלומט, ביזמתו הוא, מכונית מפוארת ויקרה, דבר האסור על פי הנוהל של משרד החוץ הישראלי. בהתאם לתיעוד, לא הגיעה המכונית כלל לרשותו של הדיפלומט הבכיר, אלא, עם רכישתה, הועברה מייד לרשותו של הסוכן, אשר מכר אותה, לאחר שהוריד ממנה את הלוחיות הדיפלומטיות והחליפן באזרחיות. מדיווחי השגרירות עולה, כי מעסקה כזאת - בשים לב לסוג המכונית - נ'תן להפיק רווחים בין 5,000 ל-40,000\$.

משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1984, כי עניין רכישת המכונית ועניין אחר, בלתי תקין לכאורה, שבו היה מעורב הדיפלומט הבכיר, הועברו לפרקליטות המדינה. הדיפלומט הבכיר עזב את שירות המדינה בעקבות מעורבותו בעניין האחר.

2. לרשות דיפלומט בכיר אחר באותה ארץ הועמדה מכונית שרד. ב-1982 הגיש הדיפלומט בקשה למשרד החוץ המקומי לייבא מכונית מפוארת ויקרה; וזאת למרות שידע, כי הוא עומד לסיים את תפקידו באותה ארץ תוך שנה. הדיפלומט כלל לא השתמש במכונית. מהתיעוד עולה, כי המכונית נרכשה בסכום של 22,000\$: אגף הכספים של משרד החוץ בירושלים העריך, כי מחירה בעת המכירה היה כ-60,000\$.

בפברואר 1984 הגיש משרד החוץ, בהתאם לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, קובלנה נגד הדיפלומט. בעת סיום הביקורת עדיין לא הושלם בירור הקובלנה ולא הוחלט, אם תוגש תובענה לבית הדין למשמעת. ב-1984 נתמנה אותו דיפלומט שגריר בארץ אחרת.

3. ב-1982 קיבל דיפלומט בכיר שלישי באותה ארץ כהונה אישור ממשרד החוץ הישראלי למכור את מכוניתו ולהחליפה בחדשה, אף כי עמד לסיים את שירותו תוך שנה. לדעת הביקורת, המשרד לא היה צריך לתת אישור חריג לדיפלומט להחליף מכוניתו. הדיפלומט הגיש למשרד החוץ המקומי בקשה, שאושרה על ידי השגריר בינואר 1983, לייבא מכונית, האסורה ברכישה לפי הנוהל דלעיל של משרד החוץ הישראלי. המכונית נמסרה על ידי הדיפלומט בניגוד לחוק המקומי, לסוכן, כדי למכרה. על פי דיווח הנציגות, נעשה שימוש במכונית על ידי הסוכן, כאשר עדיין היו לה לוחיות זיהוי של נציגות ישראל. משרד החוץ הישראלי הגיש גם נגד עובד זה קובלנה משמעתית, כפברואר 1984; הבירור לא הושלם עד סוף שנת 1984.



הנהלת משרד החוץ טיפלה בענייני הרכישות החריגות של מכוניות מאז 1983, ואף הגישה לנציבות שירות המדינה קובלנה משמעתית נגד שלושה מהדיפלומטים המעורבים באותן עסקאות. אולם לאחר טיפול של כשנה וחצי מטעם המשרד ועל ידי נציבות שירות המדינה טרם מוצה הבירור.

במשרד החוץ הועלתה האפשרות לתבוע מהעובדים את הרווחים שהפיקו תוך הפרת-חובת הנאמנות שלהם. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב משרד החוץ לכך, שיש יסוד משפטי, כי המדינה תתבע מהאנשים המעורבים את טובות ההנאה שהגיעו לידיהם בשל ניצול זכויות היתר הנובעות ממעמדם ותוך הפרת הוראות מעבידם - המדינה.

משרד החוץ הודיע למשרד מבקר המדינה, כי תוקן הנוהל של רכישת מכוניות על ידי דיפלומטים בארצות כהונתם, תוך הפקת הלקחים מהמקרים כמתואר. אשר להחזר הרווחים שהפיקו העובדים תוך ניצול מעמדם, הודיע המשרד, כי פנה לפרקליטות המדינה לקבלת חוות דעת משפטית.

ענייני מינהל

ריכוז ממצאים

- א. אין בידי נאמני הקרן או בידי אגף הכספים של המשרד פרטים על מינוי רופאי אמון, ואף לא רשימת הנציגויות, שלא מינו רופא כזה והסיבות לכך.
- המשרד שילם לעובדיו עבור הוצאות רפואיות סכומים ניכרים, בלא שנבדקו פרטי ההוצאה בדיקה עניינית ומקצועית בארץ השירות או בארץ.
- המסמכים, שמעבירות הנציגויות בקשר להוצאות הריפוי לאגף הכספים בארץ, כמעט שאינם נבדקים באגף. עקב זאת ניתן לעובד בכיר, על פי בקשותיו, החזר כפול של הוצאה על תרופות. כן נמצאו קבלות על פריטים, שקרן הריפוי אינה אמורה לממן.
- בניגוד לנהוג בקופות החולים בארץ מחזיר המשרד לעובד את כל הוצאותיו הרפואיות.
- ההסדר, הנהוג בנציגויות בארצות הברית לביטוח רפואי מקומי, והנהלים להחזר הוצאות לריפוי, אינם עונים על כללי מינהל ובידוק נאותים.
- ב. רוב הדירות שנשכרו על ידי 36 שליחי המשרד בניו-יורק, לא היו מרוהטות, למרות שקצובת שכר דירה מבוססת על שכירת דירה מרוהטת; העובדים קיבלו החזר עבור הוצאות משלוח הריהוט למקום השירות.
- המשרד לא ניכר מקצובות שכר הדירה לחלק מהעובדים סכומים שמשלם המשרד לכיסוי הוצאות ושירותים שונים.
- אין למשרד רשימה של בעלי תפקידים, שבתוקף תפקידם זכאים ל"תוספת מנהטן", והיא ניתנת על סמך החלטה פנימית של המשרד. מהתיעוד אינו ניתן לקבוע, מי המחליט על כך.
- חמישה עובדים קיבלו תוספות חריגות מעבר למגיע להם על פי דרגתם ומצבם המשפחתי והתוספות המיוחדות הכלולות בוהל.

בחדשים ספטמבר ואוקטובר 1984 בדק משרד מבקר המדינה את ההוצאות הרפואיות, שמשלם משרד החוץ מתקציבו לעובדיו. כן נבדקו הנוהל והביצוע של תשלום קצובות דיוור לשליחי המשרד בארצות הברית. בדבר ביקורת קודמות בנושא החזר הוצאות רפואיות לשליחי משרד החוץ ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 398, שגרירות ישראל בכריסל; דו"ח שנתי 34, עמ' 247, נציגויות ישראל באיטליה.

ביטוח רפואי של שליחי המשרד בחוץ לארץ

כדי למסד את התשלומים עבור ההוצאות הרפואיות של עובדי הנציגויות בחוץ לארץ, הוקמה במשרד החוץ בשנת 1953 קרן מיוחדת להחזר הוצאות ריפוי - קרן ריפוי - שנוזנה מתשלומים חודשיים שנגבו מהעובדים של המשרד ששירתו בחוץ לארץ, ומסכומים שיעורים דומים שהמשרד שילם מתקציבו. נקבע שהקרן תפעל, מבחינת זכויות המבוטחים בה, כהתאם לעקרונות של קופת החולים הכללית. בתחילת פעילותה טיפלה הקרן בעובדי המשרד ומשפחותיהם בלבד. במשך השנים הרחיבה הקרן את חוג המבוטחים, לאחר שהצטרפו אליה עובדי משרדים אחרים וכן מומחי המחלקה לשיתוף בינלאומי. ביולי 1975 חלה רפורמה במשכורות השליחים בחו"ל. בעקבותיה קיבל המשרד על עצמו לשלם מתקציבו את מלוא הוצאות הריפוי; כנגד זה הוקטן ב-3% בסיס המשכורת של החברים בקרן. הקרן מנוהלת במשרד החוץ על ידי ועדת נאמני קרן הריפוי, שחבריה הם מעובדי המשרד. לקרן תקנון, המפרט את התחייבויות המשרד ונהלי התשלום לעובדים.

מימון ההוצאות הרפואיות של העובדים בחוץ לארץ נעשה מאז יולי 1975 בדרך של הקצאה תקציבית, כסעיף בתוך תקציב משרד החוץ. לשנת הכספים 1983 הוקצבו לכך 39,510,000 שקל. התקציב כולל הוצאות ריפוי גם עבור מומחי המחלקה לשיתוף בין לאומי ועבור עובדי האבטחה. ההוצאה הסתכמה ב-35,350,027 שקל. ההוצאה בפועל עבור שליחי המשרד בלבד (אינו כולל מומחי המחלקה לשיתוף בינלאומי ואבטחה) הסתכמה בשנת הכספים 1983 בסכום השווה ל-513,000 דולר, כולו במטבע חוץ. לפי חישוב משרד מבקר המדינה, ההוצאה השנתית הממוצעת לריפוי בשנת הכספים 1983 הסתכמה בכ-398\$ לנפש (ללא אבחנה בין מבוגר לילד).

נוהל הקרן וביצועו

1. תקנון קרן הריפוי, שעודכן לאחרונה במארכ 1981, הוא חלק מתקנון שירות החוץ - הוראת כספים. על פי התקנון, בתקופת השירות בחוץ לארץ מבוטח העובד בביטוח רפואי בקרן הריפוי של המשרד החל מקבלת משכורת ראשונה בחו"ל ועד לחום תשלום משכורת חו"ל.

2. לקרן הריפוי מתמנה, על ידי נאמני הקרן, רופא בארץ, המשמש כיועץ רפואי לקרן.

3. התקנון קובע כי כל נציגות תקבע רופא אמון ותודיע את שמו למשרד. על פי התקנון, יהיה רופא האמון רופא בעל רמה מקצועית גבוהה. הוא יטפל בכל העובדים הישראליים של הנציגות בכל המקרים, הדרשים טיפול רפואי והנמצאים בתחום מומחיותו המקצועית. התקנון אינו מפרט, אם הרופא צריך להפנות את העובדים לרופאים מומחים בשעת הצורך או אם הם יכולים לפנות לאותם מומחים לפי רצונם.

התקנות קובעות, כי נציגויות, שאין באפשרותן לקבוע רופא אמון, חייבות להודיע זאת למשרד ולהסביר את הסיבות לכך. אם יוותר המשרד על הצורך במינוי רופא אמון תכסה הקרן את הוצאות הריפוי במקום על פי אישור ראש הנציגות. אי-קביעת רופא אמון גורמת לכך שכל הפעולות כמו נתינת אישורים לטיפול בבתי חולים, לניתוחים, אישורים לתרופות ואישור הוצאות רפואיות שונות על ידי העובדים, שאותן צריך לבצע רופא האמון, אינן נעשות.

— אין בידי נאמני הקרן או בידי אגף הכספים של המשרד פרטים על מינוי רופאי אמון, ואף לא רשימת הנציגויות, שלא מינו רופא כזה והסיבות לכך. בתיקי המשרד נמצאו רשימות רופאים מלפני כשמונה שנים (מ-1976).

4. התקנון קובע כי קרן הריפוי תכסה את ההוצאות לרכישת תרופות, אם נקנו על פי מירשם רופא האמון או על פי מירשם של רופא מומחה. עובד המבקש החזר הוצאות לריפוי, צריך להגיש בקשתו אחת לחודש על גבי טופס בצירוף המירשמים והקבלות. לא יוחזרו הוצאות על סמך קבלות בית מרקחת ללא מירשם רופא. הבקשות צריכות להיות חתומות על ידי רופא האמון ועל ידי ראש הנציגות.

— בבדיקה מדגמית של הוצאות קרן הריפוי בשנים 1982 ו-1983 נמצאו מקרים רבים, שאין הוראה זו מקויימת. פעמים רבות לא נמצאו מרשמי תרופות ובמקומן צירפו העובדים לבקשותיהם להחזר ההוצאות רק את הקבלות מבית המרקחת על רכישת התרופה, ובמקרים לא מעטים קבלות אלו היו רק חשבוניות קופה ללא ציון שם התרופה. במספר רב של נציגויות אין הבקשות מאושרות על ידי רופא האמון, ואף לא על ידי ראש הנציגות או על ידי קצין המנהלה. המשרד שילם איפוא לעובדיו עבור הוצאות רפואיות סכומים ניכרים, בלא שנבדקו פרטי ההוצאה בדקה עניינית ומקצועית בארץ השירות ואף לא, כפי שהעלתה הביקורת, בארץ. המשרד הודיע בנובמבר 1984, כי התקשר עם רופא כדי לבדוק בדקה מקצועית את החזר ההוצאות הרפואיות.

המסמכים, שמעבירות הנציגויות בקשר להוצאות הריפוי, מגיעים לאגף הכספים בארץ. המסמכים כמעט שאינם נבדקים באגף; נמצאו מעטפות מהשנים 1982 ו-1983, ובהן דיווחים על הוצאות ריפוי בנציגויות, שלא נפתחו כלל. לדוגמה, מעטפה שנשלחה מאחת השגרירויות לאגף הכספים במשרד הראשי ובה טופס בקשה להחזר הוצאות מקרן ריפוי לתקופה יולי - ספטמבר 1983, לא נפתחה כלל, ותשלום החזרי ההוצאות לעובדי השגרירות נעשה רק על פי טופס ריכוז הוצאות עובדי הנציגות בלי שנבדקו המסמכים במעטפה. הביקורת מצאה בין טופסי הבקשות שתי בקשות נפרדות של עובד בכיר להחזרי הוצאות עבור אותן תרופות, האחת - בצירוף המירשם בלי קבלה, והאחת -

בצירוף צילום של אותו מירשם עם קבלה. יוצא כי שולם לאותו עובד, על פי בקשתו, החזר כפול על הוצאה מסוימת אחת שהוציא עבור התרופות.

הממצאים מראים כי עובדי הנציגויות אינם מקיימים די הצורך את הנהלים לבקשת החזר הוצאות פרטיות מהקופה הציבורית. לדעת הביקורת, יש לשנן את ההוראות בעניין זה, להדק את הפיקוח על ההוצאות ולנקוט צעדים משמעותיים המתאימים במקרים הנדרשים. המשרד הודיע, כי העובדים שקיבלו החזר שאינו מגיע להם, ידרשו להחזיר את הכספים לקרן.

5. מבדיקה אקראית שערכה הביקורת על קבלות עבור קניית תרופות של עובדי מספר נציגויות, נמצאו קבלות על פריטים שקרן הריפוי איננה אמורה לממן.

6. בניגוד לנהוג בקופות החולים בארץ מחויר המשרד לעובד את כל הוצאותיו הרפואיות. בקופות החולים בארץ נהוג לגבות תשלום מהמבוטח עבור תרופות - כ-10% ממחיר התרופה או תשלום קבוע לכל תרופה. לדעת הביקורת, מן הראוי שהמשרד ישקול הנהגת השתתפות מצד המבוטח במימון תרופות.

7. ביולי 1983 התכנס פורום של נציגי משרד החוץ ומשרדים אחרים כדי לסכם הצעה לקריטריונים משותפים לכל המשרדים בנושא זכאות להחזר תשלומים עבור הוצאות רפואיות בחוץ לארץ, תוך כוונה להגיע לאיחוד כל הכללים והתקנות ויישומם בכל המשרדים.

בפורום הוחלט לבדוק האפשרות לבטח את העובדים בחברות ביטוח בחוץ לארץ, תוך בדיקת הכדאיות הכלכלית של ביטוח זה. במדינות בהן אין אפשרות לבטח את העובדים, יש לקבוע כללים ברורים יותר בנושא הטיפול הרפואי. כן הוחלט לקבוע רופא אמון לכל מדינה ולקבוע לכל המשרדים בכל מדינה רשימה אחידה של בתי חולים שרק בהם מותר לקבל טיפול רפואי והשימה אחידה של רופאי משפחה ורופאים מקצועיים. לא נמצא, כי משרד החוץ ביצע החלטות אלו.

ביטוח רפואי מקומי

בשלוש מדינות מבטח המשרד את העובדים בחברות ביטוח מקומיות: ארצות הברית, צרפת, אנגליה. לבד מצרפת אין במשרד פריטים מרוכזים על סוג הביטוח המקומי, על ההחזרים הנעשים לפיו ועל גובה הפרמיה. עוד העלתה הביקורת לגבי הביטוח המקומי את הממצאים הבאים:

שליחי משרד החוץ ובני משפחותיהם השוהים בארצות הברית מבטוחים בביטוח מקומי. הפרמיה משולמת על ידי המשרד באמצעות הנציגות בניו יורק. הביטוח המקומי מכסה רק חלק מההוצאות הרפואיות של העובדים (בעיקר אשפוז). הביטוח איננו מכסה ביקור אצל רופא ותרופות. ההוצאות הרפואיות מתחלקות אם כן, בארה"ב לשני חלקים: א. הפרמיה לחברת הביטוח. ב. החזר הוצאות לעובדים עבור ביקורים אצל רופא וקניית תרופות.

לפי הנוהל בנציגויות בארצות הברית, העובד מקבל החזר הוצאות ישירות מקצין המנהלה. קצין המנהלה מעביר את הקבלות לביקורת עובדת המועסקת בקונסוליה בניו-יורק. העובדת בודקת אלו הוצאות יש לדרוש מחברת הביטוח ואלו הוצאות תכסה הנציגות מקרן הריפוי. חברת הביטוח אמורה להחזיר את הכסף ישירות לנציגות הנוגעת בדבר, אך כיוון שהפוליסה היא על שם העובד, קורה לעתים כי הכסף מגיע ישירות לעובד ולא לנציגות.

במקרה אחד עבר עובד ניתוח בארצות הברית בספטמבר 1983. קרן הריפוי שילמה לבית החולים עבור הניתוח סך של \$14,000 בנוסף להוצאות ששולמו לבית החולים ישירות על ידי חברת הביטוח. עד דצמבר 1984 לא נרשם תקבול בספרי הנציגות מחברת הביטוח.

לדעת הביקורת, ההסדר הנהוג בארצות הברית לביטוח רפואי מקומי ונהלים להחזרת ההוצאות הכספיות לריפוי של העובדים, אינם עומדים בכללי מינהל ובידוק נאותים. על המשרד לדאוג לכך שחברת הביטוח תשלם את ההחזרים כמועד ושהכספים יגיעו ישירות לנציגויות. יש גם, לדעת הביקורת, לערוך בדיקה כספית של הכדאיות הכלכלית של הביטוח בחברה זו.

כעקבות הביקורת הודיעה הנציגות בניו-יורק כי קיים מעקב גם אחרי התשלומים המגיעים במישרין לעובדים, והעובדים נדרשים להחזיר את הכסף לנציגות; בעניין זה הביקורת תימשך.

מזה כ-9 שנים נהוג בצרפת לבטח את העובדים בחברת ביטוח ממשלתית. תמורת הפרמיה שמשלמת השגרירות מבוטחים העובדים ביטוח מלא, בדומה לתקנון הביטוח של קופת החולים הכללית בארץ. הביטוח איננו כולל לידות, אותן מכסה קרן הריפוי מתקציבה. כל ההתחשבות הכספית בקשר לביטוח מתנהלת בין העובדים לחברת הביטוח, והשגרירות איננה צד לה: על כן אין היא צריכה לנהל ולבדוק את הקבלות המתקבלות מהעובדים.

באוקטובר 1976 הצטרפו עובדי השגרירות בלונדון לטיפול הרפואי במסגרת ביטוח הבריאות הבריטי הלאומי, שבו פונים העובדים למרפאה ציבורית באיזור המגורים. הטיפול במסגרת זו ניתן חינם. בעקבות תלונות של העובדים על הטיפול - חוסר אפשרות לקבל טיפול מיידי, חוסר אדיבות מצד הרופאים ועוד - החליט המשרד להמשיך בטיפול במסגרת זו לתקופת נסיון של שנה. אחרי שנה זו, מאחר שהניסיון לא עלה יפה, שונתה המסגרת. ביולי 1977 מונה רופא אמון לנציגות. במאי 1978 החליטה קרן הריפוי כי העובדים יוכלו לפנות לרופאים פרטיים ויקבלו כיסוי הוצאות כלהלן: 100% החזר עבור טיפול רפואי וביקורי בית לילדים, 50% החזר עבור טיפול רפואי וביקורי בית למבוגרים. למרות שלא נמצא כי ההוצאות לגבי החזר הוצאות רפואיות מ-1978 שוננו, מקבלים כיום עובדי השגרירות החזר מלא עבור ביקוריהם אצל רופאים פרטיים, אליהם הם פונים באמצעות רופא האמון. כן נמצאו מקרים רבים בהם הגישו העובדים קבלות על קניית תרופות ללא מירשם רופא ואף קבלות ללא ציון שם התרופה.

ביטוח רפואי באמצעות חברה בארץ

על פי התיעוד הגישה חברת ביטוח ישראלית למשרד החוץ במאסר 1982, הצעה לביטוח רפואי לעובדי המשרד ובני משפחותיהם בחוץ לארץ. על פי ההצעה, ייעשה הביטוח לפי מתכונת קרן ריפוי הקיימת במשרד החוץ. על פי הצעה זו, התשלום עבור דמי ביטוח לחברה היה גדול אך כמעט מההוצאה שמוציא משרד החוץ מתקציבו עבור דמי ריפוי (החברה ביקשה כ-\$535,000, ובשנת הכספים 1983 הוציא המשרד \$513,000). הביקורת לא מצאה בתייעוד, כי משרד החוץ בדק כדאיות ההצעה מבחינת התועלת מפטור ניהול המעקב והפיקוח על הבקשות להחזיר הוצאות ואף לא מבחינת חלופה לביטוח רפואי מקומי בארצות מסוימות שמשרד החוץ משלם פרמיות עבורו. לאור הנתונים, יש לדעת הביקורת מקום שהמשרד יבדוק כדאיות ההצעה וכן הצעות של חברות נוספות לביטוח בחוץ לארץ.

שכר דירה לשליחים בארצות הברית

תקנון שירות החוץ מציין את התנאים לקבלת קצובת דיור לשליחי המשרד בחוץ לארץ. התקנון קובע כי העובד זכאי לקצובת דיור, שתינתן בהתאם למקום השירות, לדרגתו ולמצבו המשפחתי. גדלי הקצובות חושבן על ידי הוועדה הבינמשרדית לשכר ולתנאי שירות בחוץ לארץ ומופיעים בטבלה, בה מפורטות הקצובות המירביות להשתתפות חודשית בשכר דירה. בקביעת הסכומים שישולמו כהשתתפות בשכר הדירה נעזרה הוועדה בנתונים שנאספו מהנציגויות וכן בנתונים של מחלקת המדינה של ממשלת ארצות הברית.

הנוהל

נוהל תשלום קצובת דיור עודכן לאחרונה באפריל 1984. על פי הנוהל, מבוססת קצובת דיור המשולמת על ידי המשרד על שכר דירה עבור דירה מרוהטת. עובד נשוי אשר ילדיו מצטרפים אליו למקום שירותו זכאי לתוספת קצובת דיור עבור ילדיו בשיעור של 8% לכל ילד. במקרים מיוחדים, המפורטים בנהל, כאשר העובד לא יוכל למצוא דירה מתאימה במסגרת ההקצבה לה הוא זכאי, תאושר לעובד תוספת לקצובה. תוספת זו תאושר לפי שיקול דעת של המשרד, ובכל מקרה כזה תהיה הקצובה בגובה שכר הדירה הממשי בלבד.

1. עובד בכיר המשמש בתפקיד הבכיר השני בשגרירות והממלא את מקום השגריר בהעדרו ובשל כך זקוק לדירה מתאימה לאירות, זכאי לתוספת של עד 25% מהקצובה המירבית (קצובה + תוספת עבור ילדים).

2. עובד בתפקיד יצוגי שתפקידו מחייבו לארח בביתו זרים ומקומיים ולשם כך זקוק לדירה מתאימה, זכאי לתוספת של עד 10% מהקצובה.

3. עובדים שלהם ארבעה ילדים ויותר ומפאת גודל משפחתם מתקשים למצוא דיור בגובה הקצובה, יהיו זכאים לתוספת של עד 10% מהקצובה.

4. בהתאם להחלטת הוועדה הבינמשרדית לשכר ולתנאי שירות בחו"ל מאוגוסט 1978: עובדים אשר לגביהם החליט המשרד כי עקב תפקידם חייבים הם להתגורר במנהטן בניו-יורק, רשאים לקבל תוספת מיוחדת בשיעור 10%, ובמקרים מיוחדים, לפי שיקול דעת המשרד, יהיה שיעור התוספת 15%.

במקרה שזכאי העובד לקצובה גבוהה משכר הדירה שהוא משלם, ההפרש בין שכר הדירה הממשי שמשלם העובד לבין קצובת שכר הדירה לה הוא זכאי לא יעלה על 25% מהקצובה המירבית המגיעה לו ויגיע לכל היותר עד סכום של \$100 לחודש. המשרד ישלם את הסכום הנמוך משתי האפשרויות שהוזכרו.

ועדת משנה של הוועדה הבינמשרדית לשכר ולתנאי שירות בחוץ לארץ היא המחליטה לגבי תוספות שאינן מופיעות בנוהל. לגבי התוספות האחרות (יצוגית ומנהטן) שעובדים קיבלו, לא ניתנה תשובה לביקורת מי המחליט לגביהן במשרד החוץ, ולא נמצאו פרוטוקולים על כך.

ביצוע הנוהל

הסכומים ששולמו בשנת הכספים 1984 לכיסוי שכר דירה ל-36 שליחים ששרתו בקונסוליה הכללית בניו-יורק ובנציגות לאר"ם, נעו בין \$660 עד \$2,570 לחודש. 7 עובדים מבין ה-36 קיבלו מעל \$1,400 לחודש.

1. רוב הדירות שנשכרו על ידי 36 השליחים בניו-יורק לא היו מרוהטות למרות שקצובת שכר דירה, כפי שנקבעה על ידי הוועדה הבינמשרדית, מבוססת על דירה מרוהטת, והעובדים מקבלים החזר עבור הוצאות משלוח רהיטיהם למקום השירות. לדעת הביקורת, במקרים אלו יש להקטין את ההקצבה הניתנת לעובד.

2. בשכר הדירה שמשלמים השליחים כלולים, בדרך כלל, תשלומים עבור הוצאות שונות כגון: חשמל, מים, גז, מיסים, מוסך, הסקה. הממצאים מראים שהמשרד ניכח מקצובות שכר דירה של חלק מהעובדים הגרים בניו-יורק \$15 עבור גז. במקרים מעטים נוכו סכומים גבוהים יותר עבור שירותים נוספים. מהתיעוד עולה, כי לא היו קריטריונים ברורים בנוהל כתוב באילו מקרים לנכות ובאשר לגובה הניכוי.

כיום המשרד איננו מנכה משכר הדירה שהוא משלם לעובדיו את הסכום עבור השירותים הכלולים בשכר הדירה. עד לשנה האחרונה נהג המשרד לנכות סכומים מסויימים עבור שירותים אלה מהשליחים בארצות הברית, אולם מאחר שהמשרד נתקל בקשיים בקביעת סכום הניכוי, בוטל הניכוי מאז ספטמבר 1984.

3. כשני שלישים מהשליחים בניו-יורק גרים במנהטן, מהם שניים כדירות שרד. למעשה, כל מי שגר במנהטן וקצובת שכר הדירה המירבית לה הוא זכאי איננה מכסה את שכר הדירה שהוא משלם, מקבל "תוספת מנהטן". אין למשרד רשימה של בעלי תפקידים הזכאים בחוקף תפקידם לתוספת זו והיא ניתנת על סמך החלטה פנימית של המשרד; מהתיעוד אין ניתן לקבוע מי המחליט על כך.

4. מחצית מהשליחים קיבלו הקצבת דיור גבוהה מהקצובה המירבית המגיעה להם בהתאם לדרגתם ולמצבם המשפחתי. התוספת נעה בקרבת המקרים בין \$200 - \$600 לחודש ובמקרה אחד - אף ל-\$1,000.

מתוך מחצית השליחים קיבלו חמישה עובדים תוספות חריגות אף מעבר למה שמגיע להם על פי דרגתם ומצבם המשפחתי והתוספות המיוחדות המצויינות בנוהל. במקרה אחד הגיעה קצובת הדיור ששולמה לעובד ל-\$2,570, כאשר הקצובה המירבית המגיעה לו (כולל תוספת ייצוגית ומנהטן) הייתה \$1,875.

5. בשגרירות בווינגטון שרתו 29 שליחים. בעת הביקורת, קיבלו 15 מהם קצובה גבוהה משכר הדירה הממשי ששילמו וקצובתם הוגבלה, על פי הנוהל, להפרש של עד \$100 מעל שכר הדירה בפועל.

6. בקונסוליה בלוס אנג'לס משרתים חמישה שליחים, מהם אחד שאיננו על תקן המשרד. אחד העובדים קיבל קצובה חריגה, וזאת למרות שב-1.4.1984 הועלו קצובות הדיוור בלוס-אנג'לס ב-10%.



משרד החוץ לא דאג, שתשלומי ההחזרים הרפואיים לשליחיו בחוץ לארץ יבוצעו על פי הנוהל. במקרים רבים היו חריגות מהנוהל, שנכלו אף בפניעה בסדרי מינהל תקין.

בשירות החוץ קיימת בעייה מתמדת של הוצאות גבוהות כעבור שכר דירה, הנובעות גם מסיבות בטחוניות. לגבי קומץ קטן של עובדים בכירים קיימת גם הבעייה של דירה הולמת למטרות אירוח. עם זאת, מצווה המשרד לעמוד על חסכון מירבי בהוצאה זאת. עוד בדרי'ח שנתי 26 העיר מבקר המדינה, כי בקביעת גובה שכר הדירה רצוי היה להבחין בין עובדים בכירים, אשר בתוקף תפקידם המדיני נדרש מהם לעיתים קרובות לארח כביתם אישים כעלי מעמד רם לבין העובדים האחרים.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, כי משרד החוץ והוועדה הבינמשרדית לשכר ולתנאי שירות בחוץ לארץ אישרו קצובת שכר דירה בסכומים גבוהים יחסית, אף מעבר לקצובות המירביות לשכר דירה ולנקבע בנהלים, שקבעה הוועדה לשכר ולתנאי שירות בחוץ לארץ. לקבלת ההחלטות הספציפיות אין תיעוד ראוי.