

משרד האוצר ובנק ישראל

נציגויות משרד האוצר ובנק ישראל בחו"ל

תקציר

רקע כללי

ניהול קשרים כלכליים של משרד האוצר ושל בנק ישראל בחו"ל מתבצע בין היתר באמצעות נציגים כלכליים שנשלחים לחו"ל מטעמם. משרד האוצר מפעיל נציגויות בניו יורק, בוושינגטון, בפרז ובסין. בנק ישראל מפעיל נציגות בניו יורק.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות נציגויות משרד האוצר ובנק ישראל בחו"ל. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר - באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל), באגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה מחקר וקשרים בין-לאומיים (להלן - אגף הכלכלן הראשי) ובבנק ישראל. כמו כן נעשתה בדיקה בנציגות בנק ישראל בניו יורק ובנציגויות משרד האוצר בחו"ל¹, הכוללות את הנציגויות בניו יורק ובוושינגטון ואת משלחת ישראל ל-OECD² בפרז. בדיקות השלמה נעשו במשרד החוץ, במשרד הכלכלה והתעשייה ובמשרד התיירות.

הליקויים העיקריים

נציגות משרד האוצר בניו יורק

ליקויים במסגרת עבודת המטה לשינוי המבנה הארגוני של נציגות האוצר בניו יורק

אגף החשכ"ל הציג במסגרת עבודת המטה נתונים חלקיים ולא מדויקים בדבר החיסכון בעלויות בצמצום הנציגות, ובכלל זה (א) חיסכון בהוצאות פרסום, שיווק וקשרי לקוחות בסך של כ-4 מיליוני ש"ח (בפועל לא נחסר); (ב) חיסכון בהוצאות שכר ונלוות של ראש המשלחת וסגנו בסך של כ-5 מיליוני ש"ח (בפועל היה החיסכון רק על חצי מסכום זה); (ג) התחשיב לא הביא בחשבון

1 נציגויות משרד האוצר בחו"ל כוללות גם את הנציגות בסין שהוקמה באמצע שנת 2015. בדוח זה לא נבדקה פעילותה של נציגות זו.

2 Organisation for Economic Co-operation and Development ארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי.

את עלות הוספת התקנים ביחידת החוב בישראל במקום אלו שבוטלו בניו יורק, ועלות תקציב הנסיעות הייעודי שנועד לקביעת רצף ביקורים קבוע בנציגות בעקבות החזרת הנציגים; (ד) עוד לא הובאה בחשבון עלות התקנים שכבר התווספו ליחידת החוב בארץ בעקבות העברת האחריות והתפעול של כלל התשלומים והתקבולים של החוב החיצוני מניו יורק ל- Back Office³ ביחידת החוב בארץ במהלך שנת 2014; (ה) אגף החשכ"ל לא התייחס כלל בעבודת המטה לעלויות התקנים הנוספים שיידרשו במשרד החוץ ובמשרדים נוספים בעקבות הפסקת מתן שירותי חשבות ומינהל למשלחות משרדי הממשלה השונים. כמו כן, אגף החשכ"ל לא התייעץ כלל עם משרדי הממשלה בנושא זה.

לא נמצא כי אגף החשכ"ל שקל במסגרת עבודת המטה את החסרונות הקיימים בצמצום פעילות הנציגות, ובכלל זה (א) פערי השעות והימים בין ישראל לארה"ב המקשים על העבודה השוטפת ומצמצמים את ימי העבודה החופפים; (ב) צמצום הפיקוח והבקרה של משרד האוצר אחר הוצאות משרדי הממשלה השונים. עוד נמצא כי: (1) אגף החשכ"ל לא שקל את המשמעות של השארת זכויות חתימה והרשאות לביצוע פעילות בחשבון הרגיש בבנק המרכזי של ארצות הברית (Federal Reserve; להלן - FED)⁴ בידי דרג ז'ורט שהוא עובד מקומי זר⁵; (2) אגף החשכ"ל לא שקל את הפגיעה האפשרית בייצוג הכלכלי הרשמי של מדינת ישראל, בעקבות צמצום פעילות הנציגות וביטול תקן השליח וסגנו, בראייה מתכללת של משרד האוצר, ובין היתר בשים לב שקיים נציג בכיר בנציגות משרד האוצר בושינגטון.

היעדר תיעוד להחלטה על שינוי המבנה הארגוני של נציגות האוצר

בניו יורק

לא נמצא כל תיעוד כי שר האוצר או מנכ"ל משרד האוצר דנו בהחלטת החשבת הכללית הקודמת לצמצם את פעילות הנציגות ולהחזיר את ראש המשלחת וסגנו לארץ, תוך בחינת מכלול השיקולים הקשורים בתפקיד הנציגות, אף שהנציגות עשויה לתרום למשרד האוצר לא רק במישור של ניהול החוב אלא גם במישורים אחרים.

לא נמצא תיעוד להחלטתו של החשב הכללי שנכנס לתפקידו בפברואר 2017 להמשיך וליישם את החלטתה של החשבת הכללית הקודמת בדבר צמצום פעילות הנציגות לאחר ששקל את מכלול השיקולים ולאחר שבחן את הסוגיה מתוך ראייה מתכללת של משרד האוצר.

3 המערך האחורי לניהול החוב הכולל טיפול ורישום של כלל התשלומים והתקבולים של החוב החיצוני.

4 בחשבון נציגות משרד האוצר ב-FED מופקד סכום משמעותי. ראו בפרק "פעילות הנציגות בשעת חירום".

5 כלומר, אזרח זר שמעסיקה מדינת ישראל בהתאם לדין המדינה הזרה שבה נמצאת הנציגות הישראלית.

אגף החשכ"ל לא עמד בלוחות הזמנים ובקיצוץ במצבת תקני כוח האדם שתכנן

אגף החשכ"ל לא עמד בלוחות הזמנים שהעמיד לביצוע השינוי הארגוני ובקיצוץ במצבת תקני כוח האדם שתוכנן כפי שעולה מעבודת המטה שהכין, ועד למרץ 2018 טרם הושלם התהליך. כמו כן, צמצום פעילות נציגות האוצר לא נעשה בתיאום עם משרדי הממשלה המקבלים שירותים מהנציגות ובתיאום עם משרד החוץ, אף שהדבר משפיע על עבודתם במידה ניכרת.

מתן זכויות חתימה והרשאות לביצוע פעילות בנקאית בחשבון רגיש לעובדים זוטרים

במהלך הביקורת בנציגות נמצא כי בעקבות שינוי המבנה הארגוני, היו נתונות בידי ראשת הנציגות של משרד האוצר בניו יורק ועוד עובדת המועסקות כעובדות מקומיות זרות⁶ זכויות חתימה והרשאות לביצוע פעילות בחשבון הנציגות ב-FED. זאת אף שמדובר בחשבון רגיש, שמופקד בו סכום משמעותי, והוא משמש בין היתר לשעת חירום.

משרד האוצר לא בחן את המשך השימוש במערכת Swift Alliance Lite⁷

משרד האוצר לא בחן את המשך השימוש במערכת ה-Swift Alliance Lite (להלן – מערכת ה-SAL) על אף שהיא משמשת אותו גם לפעילותו השוטפת ולא רק לפעילות לשעת חירום וזאת על אף הסיכונים הקיימים בשימוש במערכת ה-SAL, ועל אף שחטיבת השווקים בבנק ישראל עדכנה את אגף החשכ"ל ביוני 2017 כי בנק ישראל החליט להפסיק את השימוש במערכת.

עבודת המטה אינה כוללת התייחסות לכספים הנזילים במט"ח שיידרשו בעת מלחמה

עבודת המטה של אגף החשכ"ל הכוללת את מפת הסיכונים הפיננסיים של הממשלה אינה כוללת התייחסות לכספים שיידרשו בעת מלחמה וכי על אף שכרית הנזילות המוחזקת ב-FED נועדה להתמודד בין היתר עם סיכון מסוג זה היא אינה מפרטת מענה לחשיפה זו.

6 שתיהן בעלות אזרחות כפולה, ישראלית ואמריקאית, אך אינן מועסקות כעובדות מקומיות ישראליות, אלא כעובדות מקומיות זרות.

7 מערכת המשמשת לביצוע תשלומים והעברות כספים ומבוססת על תשתית אינטרנט. משרד האוצר משתמש במערכת 2 Swift Alliance Lite (SAL2) שהיא גרסה מתקדמת של מערכת ה-SAL

בנציגות האוצר בניו יורק לא היה נוהל לשעת חירום

עד מועד סיום הביקורת לא היה בנציגות האוצר בניו יורק נוהל לשעת חירום, ולא היה ברור לראש המשלחת מהן הפעולות שיש לבצע בשעת חירום כאשר אין תקשורת עם הארץ, ובכלל זה סדר העדיפות של התשלומים השונים של הממשלה.

נציגות בנק ישראל בניו יורק

התיאום ושיתוף הפעולה בין בנק ישראל לאגף החשכ"ל לוקים בחסר בכל הקשור לפעילות הנדרשת לשעת חירום

נמצא כי בנק ישראל לא עדכן את אגף החשכ"ל על הקפאת השימוש במערכת ה-SAL, שנועדה להעברת כספים למשרד האוצר בשעת חירום, וכי עדכן את אגף החשכ"ל בדבר החלטתו להפסיק את השימוש במערכת רק כחצי שנה לאחר הפסקת השימוש בה.

חלפה מעל שנה מאז שבנק ישראל הקפיא את השימוש במערכת להעברות כספים מהנציגות בשעת חירום וכחמישה חודשים מאז החליט להפסיק את השימוש באותה מערכת, עד שהוגדל היקף האפשרי של ההעברות לשעת חירום⁸ על אף שללא הגדלה זו סכום ההעברה היה עלול שלא להספיק לו היה מתעורר הצורך בעת חירום.

על אף החלטת בנק ישראל לעדכן את היקף ההעברות לשעת חירום, בשל החשש כי הוא עלול שלא להספיק בשעת חירום, הוא לא פנה לאגף החשכ"ל כדי לקבל אומדן של הסכום שידרש להעביר לממשלה בשעת חירום.

על אף קיומה של עלות להחזקת נכסים בעלי נזילות גבוהה, לא נמצא כי עבודת המטה בבנק ישראל שבחנה את יתרת המט"ח הנדרשת ברמת נזילות יומית, הוכנה בתיאום עם אגף החשכ"ל, בכל הקשור ליתרה הנדרשת על ידי הממשלה בשעת חירום.

ההחלטה על סגירת נציגות בנק ישראל בניו יורק התקבלה בטרם

התקיים דיון ממצה בהנהלת הבנק בדבר מערכות חלופיות ל-SAL

מהמסמכים שהומצאו לנציגי משרד מבקר המדינה עולה כי ההחלטה על סגירת הנציגות התקבלה בטרם התקיים דיון ממצה וסדור ברמת הנהלת

8 העברות המבוצעות דרך מנגנון המאפשר לגורם המורשה להעביר בשעת חירום מחשבון בנק ישראל ב-FED לחשבון משרד האוצר שם.

הבנק ביכולת המקצועית של מערכות חלופיות למערכת ה-SAL כדוגמת Swift⁹ Life Line או מערכת ה-SAL2, היכולות לתרום להמשכיות העסקית בעת חירום.

היעדר הסכמה בין בנק ישראל לממשלה בנוגע לתשלומים שתשלם הממשלה עבור השירותים הבנקאיים

נמצא כי לא קיימת הסכמה בין בנק ישראל לממשלה בנוגע לתשלומים שתשלם הממשלה עבור השירותים הבנקאיים שמעניק לה בנק ישראל כמתחייב מסעיף 48 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

נציגות משרד האוצר בושינגטון

היעדר ציר כלכלי בנציגות האוצר בושינגטון לתקופה ממושכת נמצא כי מיולי 2015 ובמשך יותר משנתיים לא היה ציר כלכלי מכהן בנציגות האוצר בושינגטון דבר שהיה עלול לגרום לפגיעה משמעותית בכל תחומי הפעילות של הנציגות.

נציגות משרד האוצר ל-OECD

היעדר עבודת מטה הנוגעת למבנה המשלחת ל-OECD, הרכבה וחלוקת הסמכויות בין נציגויות המשרדים השונים בה על אף החשיבות שבהצטרפות מדינת ישראל ל-OECD, נמצא כי לא קיימת עבודת מטה הנוגעת למבנה המשלחת, הרכבה וחלוקת הסמכויות בין נציגויות המשרדים השונים בה ובכלל זה הצבת יעדים ומטרות ברורים ומדידים.

המשלחת ל-OECD אינה מתפקדת כיחידה אחת

נמצא כי המשלחת ל-OECD אינה מתפקדת כיחידה אורגנית אחת, וכי שיתוף הפעולה והתיאום בין נציגויות המשרדים השונים במשלחת לקוי.

9 Swift life line is a cost-effective service based on SAL2 that enables you to keep on using Swift if your standard connection becomes unavailable. Easy to activate, it lets you exchange messages and use Swift services until your Swift connection becomes operational again.

ראו גם באתר SWIFT

www.swift.com/our-solutions/interfaces-and-integration/alliance-lifeline/features

עד סוף שנת 2017 משרד החוץ לא ערך התחשבנות עם שגריר ישראל ל-OECD בגין אי ניצול קצובת הייצוג

נמצא כי החל משנת 2015 ועד מועד כתיבת דוח הביקורת בדצמבר 2017 לא דיווח שגריר ישראל ל-OECD על הוצאות דמי ייצוג אף שמשרד החוץ פנה אליו כמה פעמים בעניין זה. בנוסף משרד החוץ לא ערך עמו, באותן השנים, התחשבנות שנתית בגין אי-ניצול קצובת הייצוג. בהיעדר דיווח כאמור, היה על משרד החוץ לקזז מהשגריר את הסכום המצטבר של קצובת הייצוג שניתנו לו לשנים 2015 עד 2017, בהיקף של למעלה מ-200,000 ש"ח. רק בשלהי הביקורת בסוף 2017, נעשתה התחשבנות בין הצדדים.

ההמלצות העיקריות

1. על החשב הכללי ועל משרדי הממשלה הרלוונטיים, כל אחד בתחומו, להמשיך ולבחון בחינה כוללת את היעילות והמועילות של נציגויות הממשלה בחו"ל, ובכלל זה של משלחת משרד הביטחון בניו יורק ומשלחות מרכזיות אחרות.
2. על אגף החשכ"ל בחישובו את היתרה הנזילה העומדת לרשות הממשלה, הכוללת את כרית הנזילות ב-FED וקווי אשראי מבנק ישראל, להביא בהקדם בחשבון את כלל החשיפות הפיננסיות של הממשלה, ובכלל זה את החשיפה הפיננסית בשעת מלחמה. בנוסף עליו להביא בחשבון את היתרה הנדרשת במקרה של ניתוק קשר עם ישראל. כמו כן, עליו לקבוע מנגנון תיאום אפקטיבי יחד עם בנק ישראל לצורך ניהול יעיל של כרית הנזילות של הממשלה.
3. לאור החשיבות של שמירת יתרת רוברת מט"ח מתאימה לשעת חירום על החשב הכללי לבחון לכל הפחות פעם בשנה, את גובה יתרת רוברת המט"ח הנזילה הנדרשת לממשלה לשעת חירום תוך שקלול הסכומים שבנק ישראל יכול להעביר לממשלה בשעת חירום.
4. על בנק ישראל ומשרד האוצר להסדיר בהקדם את הסכם שירותי ניהול החשבון של הממשלה בבנק ישראל, כמתחייב מהוראות החוק.
5. על צוות ההיגוי המקצועי, בשיתוף ראש המשלחת ל-OECD, לקבוע מנגנון הסדרה ראוי לשיתוף פעולה בין נציגויות משרדי הממשלה השונים השותפים במשלחת שיכלול נוהל מפורט לשיתוף פעולה שיכלול, בין היתר, את אופן העדכון והעברת המסמכים הנדרשים ואת חלוקת העבודה המפורטת בין נציגויות המשרדים השונים השותפים במשלחת.
6. על צוות ההיגוי המקצועי, בשיתוף ראש המשלחת, לגבש תוכנית עבודה למשלחת ל-OECD הכוללת יעדים וסדרי עדיפויות של מדינת ישראל ב-OECD מתוך סינרגיה של כלל משרדי הממשלה.
7. נוכח העובדה שליבת פעילותו של ארגון ה-OECD היא כלכלית ומאחר שקיימת חשיבות כי הצבעות השגריר יהיו נטולות כל השפעה פוליטית מסוג כזה או אחר, ראוי לשקול כי השגריר, שהוא הנציג הבכיר העומד בראש המשלחת לארגון, יהיה איש מקצוע מתאים בעל אוריינטציה כלכלית מובהקת, במיוחד נוכח האפשרות ליציאתה של ישראל מארגון אונסק"ו¹⁰, וכי בבחירתו ישותף גם מי שאמון על הנושאים הכלכליים בממשלה. זאת בכדי להגשים באופן מיטבי את מימוש המטרות שבחברות בארגון ה-OECD.

10 באמצע אוקטובר 2017 הנחה ראש הממשלה את משרד החוץ להיערך ליציאתה של ישראל מארגון אונסק"ו (UNESCO) - ארגון החינוך, המדע והתרבות של האומות המאוחדות. מאחר והמינוי האחרון של שגריר ישראל היה ל-OECD ולאונסק"ו עזיבת אונסק"ו תאפשר לשגריר להתמקד ב-OECD ומחזקת את הניסיון והידע הכלכלי הנדרש ממנו לצורך כך.

סיכום

ניהול הקשרים הכלכליים של משרד האוצר ושל בנק ישראל בחו"ל עם גורמים מקבילים בכלכלות מרכזיות בעולם מתבצע בין היתר באמצעות נציגים כלכליים שנשלחים לחו"ל מטעמם. לחלק מהנציגים יש גם תפקיד בפעילות לשעת חירום.

שמירת יתרות מט"ח נזילות ברמה מספקת חיונית לצורך היערכות הממשלה לשעת חירום. מממצאי דוח זה עולה כי התיאום ושיתוף הפעולה בין בנק ישראל לאגף החשכ"ל בכל הקשור לפעילות הנדרשת לשעת חירום לוקים בחסר, ובכלל זה התיאום הקשור לגובה היתרות הנזילות הנדרשות לשעת חירום. עוד עולה כי אין במשרד האוצר גורם אחד שלו ראייה כוללת ומתכללת על תפקיד נציגי משרד האוצר בצפון אמריקה. כן עולה כי המשלחת ל-OECD אינה מתפקדת כיחידה אורגנית אחת, וכי שיתוף הפעולה והתיאום בין נציגויות המשרדים השונים במשלחת לקוי.

לצורך ניהול יעיל של כרית הנזילות של הממשלה המשמשת לשעת חירום, על אגף החשכ"ל ובנק ישראל לפעול לשיפור התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם. על אגף החשכ"ל בחישובו את היתרה הנזילה העומדת לרשות הממשלה, הכוללת את כרית הנזילות ב-FED וקווי אשראי מבנק ישראל, להביא בחשבון את כלל החשיפות הפיננסיות של הממשלה, ובכלל זה את החשיפה הפיננסית בשעת מלחמה. כמו כן, עליו לקבוע מנגנון תיאום אפקטיבי יחד עם בנק ישראל לצורך ניהול יעיל של כרית הנזילות של הממשלה. בנוסף, בהמשך לשינוי הארגוני שבוצע בנציגות משרד האוצר בניו יורק, על הממשלה לבחון בחינה כוללת של היעילות והמועילות של יתר הנציגויות בניו יורק בפרט ובחו"ל בכלל. כמו כן על הממשלה לשקול למנות נציגים לארגונים בעלי אופי כלכלי אנשי מקצוע מתאימים בעלי אוריינטציה כלכלית מובהקת בכדי שיוכלו להגשים באופן מיטבי את מימוש המטרות שבחברות באותם ארגונים.

מבוא

הגלובליזציה בפעילותן של מרבית המדינות בעולם והתפתחויות מדיניות אזוריות, העצימו את חשיבותם של קשרים כלכליים בין-לאומיים¹¹. ניהול הקשרים הכלכליים של משרד האוצר ושל בנק ישראל בחו"ל עם גורמים מקבילים בכלכלות מרכזיות בעולם מתבצע בין היתר באמצעות נציגים כלכליים שנשלחים לחו"ל מטעמם. משרד האוצר מפעיל נציגויות בניו יורק, בושינגטון, בפריז ובסין. בנק ישראל מפעיל נציגות בניו יורק. לחלק מהנציגויות יש גם תפקיד בפעילות לשעת חירום.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות נציגויות משרד האוצר ובנק ישראל בחו"ל. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר - באגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל), באגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה מחקר וקשרים בין-לאומיים (להלן - אגף הכלכלן הראשי) ובבנק ישראל. כמו כן נעשתה בדיקה בנציגות בנק ישראל בניו יורק ובנציגויות משרד האוצר בחו"ל¹², הכוללות את הנציגויות בניו יורק ובושינגטון ואת משלחת ישראל ל-OECD בפריז. בדיקות השלמה נעשו במשרד החוץ, במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) ובמשרד התיירות.

11 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 52א** (2001), בפרק "נציגים כלכליים ונציגי המשטרה בחו"ל", עמ' 335 - 386; וכן **דוח שנתי 163א** (2012), בפרק "ממשקי העבודה בין משרד החוץ ובין משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בתחום קידום סחר החוץ", עמ' 259 - 292.

12 נציגויות משרד האוצר בחו"ל כוללות גם את הנציגות בסין שהוקמה באמצע שנת 2015. בדוח זה לא נבדקה פעילותה של נציגות זו.

נציגות משרד האוצר בניו יורק

נציגות משרד האוצר בניו יורק הוקמה לפני עשרות שנים. בעבר הייתה הנציגות כפופה ישירות למנכ"ל משרד האוצר, אך במשך השנים עברה להיות חלק מחטיבת המימון באגף החשכ"ל. תפקידיה העיקריים של הנציגות היו לאורך השנים: (א) פיקוח ובקרה על ארגון הבונדס¹³; (ב) ניהול קשרי משקיעים וייצוג הפעילות הכלכלית של משרד האוצר וממשלת ישראל; (ג) סיוע בפעילות המערך האחורי לניהול החוב¹⁴ (להלן - Back Office), ניהול המערך האמצעי לניהול החוב¹⁵ (להלן - Middle Office), פיקוח ובקרה על הסוכן הפיסקאלי¹⁶ ופעילות תשלומים בשעת חירום; (ד) מתן שירותי חשבות ומינהל¹⁷, לרבות שירותים משפטיים למשלחות של משרדי ממשלה ושל גופים שונים (משרד הכלכלה, משרד התיירות, מינהל המכס, האפוטרופוס הכללי ובנק ישראל) בארצות הברית. תפקידיה ותחומי אחריותה של נציגות משרד האוצר בניו יורק עברו שינויים רבים בשנים האחרונות וצומצמו בצורה משמעותית בשל הקמת יחידת חוב ממשלתית באגף החשכ"ל בשנת 2006¹⁸ וריכוז יכולות מקצועיות במגוון תחומים תחת קורת גג אחת, שיפורים טכנולוגיים¹⁹ וגלובליזציה.

- 13 ארגון הבונדס הוא שם כולל למספר חברות המשמשות כברוקר-דילר (אדם, חברה או ארגון אחר המבצעים פעולות של קנייה ומכירה של ניירות ערך הן כמתווך והן כסוחר) והמשווקות איגרות חוב של מדינת ישראל בעיקר בקרב קהילות יהודיות. מטרת ארגון הבונדס הן בין היתר לסייע לשימור הקשר בין הפזורה היהודית ובין מדינת ישראל, ולייצר "כרית ביטחון" פיננסית לזמן משבר. מקומה של הנציגות בארצות הברית מקל את התקשורת השוטפת עם החברות ומסייע בשימור וביצירה של קשרים עם משקיעים בין-לאומיים, גופים מוסדיים, עורכי הדין והסוכן הפיסקאלי הקשורים בפעילות חברות הברוקר-דילר.
- 14 המערך האחורי לניהול החוב כולל טיפול ורישום של כלל התשלומים והתקבולים של החוב החיצוני.
- 15 המערך האמצעי לניהול החוב כולל בין היתר בקרה ופיקוח על נאותות הרישום במערך האחורי.
- 16 סוכן פיסקאלי - מי שהוסמך לטפל בעניינים פיננסיים עבור אחר ופועל על פי הסכם נאמנות עם יחידה ממשלתית. תפקידיו העיקריים כוללים בין היתר תשלום כספים בשל ריבית על תלושי אגרות החוב ופדיון איגרות חוב במועד שנקבע.
- 17 שירותים אלו כוללים שירותים בתחום המחשוב, הרכש והשכר.
- 18 יחידה זו מרכזת למעשה את הטיפול בחוב במקום אחד, החל משלב התכנון האסטרטגי וגיבוש הצעות לדרכי פעולה, דרך שלבי ההנפקה בארץ ובח"ל ועד שלב התשלום.
- 19 שימוש במערכות מתקדמות כגון מערכת תשלומים (מערכת מרכב"ה - מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה) ומערכות פיננסיות (מערכת בלומברג), המאפשרות כיום ביצוע תשלומים ועסקאות פיננסיות ללא תלות במקום הגיאוגרפי.



על החשב הכללי ועל
משרדי הממשלה
הרלוונטיים, כל אחד
בתחומו, להמשיך
ולבחון בחינה כוללת
את היעילות
והמועילות של נציגויות
הממשלה בחו"ל

צמצום פעילות הנציגות בניו יורק

הרקע לקבלת ההחלטה על שינוי המבנה הארגוני

במהלך שנת 2014 הועברו האחריות והתפעול ²⁰ של כלל התשלומים והתקבולים של החוב החיצוני מניו יורק ל-Back Office ביחידת החוב בארץ, לפיכך נוצר מצב בו היה מקום לצמצום הנציגות בניו יורק.

על אף העברתו של ה-Back Office ליחידת החוב בארץ, במהלך שנת 2014 מינתה החשבת הכללית דאז ²¹ הגב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו (להלן - החשבת הכללית הקודמת או החשבת הכללית דאז) במסגרת סבב החשבים הרגיל ²², ראש נציגות חדש למשלחת האוצר בניו יורק אשר נכנס לתפקידו באוגוסט 2014. בינואר 2015 נכנס לתפקידו גם סגן ראש המשלחת. המינויים נעשו לשלוש שנים עם אפשרות הארכה לשנה נוספת.

במהלך שנת 2016, כשנה לאחר מינויו של סגן ראש המשלחת, החליטה החשבת הכללית דאז על צמצום משמעותי של פעילות הנציגות ושל מצבת העובדים, ובכלל זה על החזרת ראש המשלחת וסגנו לארץ.

עוד בראשית הדברים יובהר כי משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את מאמצה של החשבת הכללית דאז לצמצם את פעילות המשלחת ככל שהדבר תורם לחיסכון וליעילות ברמה המערכתית. מדינת ישראל מחזיקה ברחבי העולם בנוסף לנציגויות משרד החוץ מספר משמעותי של נציגויות בתחומים שונים. על החשב הכללי ועל משרדי הממשלה הרלוונטיים, כל אחד בתחומו, להמשיך ולבחון בחינה כוללת את היעילות והמועילות של נציגויות הממשלה בחו"ל, ובכלל זה של משלחת משרד הביטחון ²³ בניו יורק ומשלחות מרכזיות אחרות.

20 יש לציין כי לפי מכתב מנובמבר 2012 של סגן בכיר לחשבת הכללית דאז אל ראש המשלחת דאז הועברת האחריות התפעולית תוכננה להסתיים עד סוף ספטמבר 2013. במסגרת זו התווספו מספר תקנים ליחידת החוב בארץ.

21 החשבת הכללית דאז נכנסה לתפקידה ביוני 2011 וכיהנה בתפקיד עד ינואר 2017.

22 בהתאם לעיקרון שאימץ אגף החשכ"ל בכל מספר שנים מתחלף חשב המשרד הממשלתי בהתאם לסבב הטציה.

23 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 50 א** (1999) בפרק "משרד הביטחון - סוגיות ברכש מערכת הביטחון בערוץ הצבאי בארה"ב", עמ' 17 - 30 **דוח שנתי 52 א** (2001) בפרק "משרד הביטחון - רכש מערכת הביטחון בערוץ המסחרי בארה"ב", עמ' 14 - 30. בתשובת הממונה על ענייני ביקורת המדינה והפנים במערכת הביטחון למשרד מבקר המדינה מפרוואר 2018 צוין כי בחינה מקיפה אחרונה שבוצעה במערכת הביטחון על משלחת משרד הביטחון הייתה בשנת 2009 באמצעות חברת "מקנזי" שבעקבותיה בוטלו מספר משרות של שליחים וכי המשלחת מונה כיום 26 שליחים ועוד 4 קצינים.

עבודת המטה לשינוי המבנה הארגוני

במסגרת עבודת מטה של אגף החשכ"ל מאפריל 2016 ששימשה בסיס להחלטה על שינוי המבנה הארגוני בנציגות (להלן - עבודת המטה) הוצע מבנה ארגוני חדש שביטל חלק מהפעילויות שמבצעת הנציגות, ביניהן מתן שירותי חשבות ומינהל למשלחות משרדי הממשלה השונים²⁴, וצמצום משמעותית את היקף עובדי הנציגות ובכלל זה ביטול שני תקנים לשני עובדים בכירים ברמת שליחים: ראש המשלחת וסגנו. העבודה פרטה את החסרונות הקיימים במבנה הקיים ובהם עודף כוח אדם ואבטלה מבנית, דבר היוצר בזבוז משאבים וחוסר יעילות. במסגרת המבנה הארגוני החדש הוצע להעביר חלק מהפעילות המתקיימת בנציגות (לדוגמה פעילות ה-Middle Office) ליחידת החוב בארץ תוך צמצום משמעותי במצבת כוח האדם²⁵ (מכ-20 ל-8 תקנים) כאשר כל העובדים יהיו בכפיפות ישירה ליחידת החוב בארץ. כמו כן, צוין כי צמצום כוח האדם בנציגות יצריך הגברה של הפיקוח והבקרה על עבודת הנציגות, שאותה הוצע לעשות על ידי הוספת שלושה תקנים נוספים²⁶ ביחידת החוב בארץ וקביעת רצף ביקורים קבוע בנציגות ברמת דרג בכיר (מנהל חטיבת המימון והאשראי או מנהל יחידת החוב) לפחות אחת לרבעון²⁷, לשם שמירה על קשר ישיר וניהול שיחות עם העובדים. עוד צוין כי החיסכון הכספי השנתי הישיר המשוער משינוי המבנה הארגוני הוא כ-11 מיליוני ש"ח²⁸.

מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי עוד לפני העברת תפקיד המערך האחורי של החוב החיצוני ליחידת החוב בארץ נערך בנציגות האוצר בניו יורק תהליך של ניהול סיכונים, ובמסגרתו נעשה בשנת 2011 סקר סיכונים.

נמצא כי עבודת המטה לצמצום פעילות הנציגות שהכין אגף החשכ"ל לא התבססה על סקר הסיכונים, זאת אף שסקר הסיכונים צריך לשמש כאדן מרכזי בהחלטה על המבנה העתידי של הנציגות.

כמו כן, באגף החשכ"ל ובנציגות משרד האוצר בניו יורק לא נמצא כל תיעוד לאותו סקר סיכונים בנציגות משרד האוצר בניו יורק, משנת 2011.

מאחר שסקר הסיכונים לא נמצא, גם הביקורת של משרד מבקר המדינה לא יכלה לבחון את השינוי שנעשה נוכח מסקנות הסקר.

24 הוצע כי ביצוע שירותים אלו יועבר למשרד החוץ כפי שמבוצע על ידו בנציגויות של מדינת ישראל בכל העולם. בגין אותם שירותים נציגות האוצר מקבלת הכנסות מאותם משרדי ממשלה.

25 סוג ההעסקה של כל עובדי הנציגות הוא כעמ"י או עמ"י פרט לראש המשלחת וסגנו שהועסקו כשליחים. ראו גם הערות שוליים 35 ו-40.

26 שלוש משרות זוטרות ביחידת החוב בארץ בנוסף על שמונה המשרות בנציגות משרד האוצר בניו יורק.

27 לשם כך הוצע לקבוע תקציב ייעודי לנושא.

28 מתוכו סכום של כ-5 מיליוני ש"ח מיוחס להוצאות שכר ונלוות של ראש המשלחת וסגנו וכ-4 מיליוני ש"ח מיוחס להוצאות פרסום, שיווק וקשרי לקוחות.

אגף החשכ"ל הציג במסגרת עבודת המטה נתונים חלקיים ולא מדויקים בדבר החיסכון בעלויות בצמצום הנציגות

בתשובת סגן בכיר לחשב הכללי מר גיל כהן למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 (להלן - תשובת אגף החשכ"ל) צוין כי "נעשתה עבודת הכנה על סמך נתונים חלקיים שסופקו על ידי הנציגות ובנוסף התקיימו פגישות עם כל עובדי הנציגות. נתונים ופגישות אלו היוו בסיס מספק לכדאיות ההליך מבחינת חיסכון כספי ותמכו בשיקולים המקצועיים אשר היוו את עיקר הסיבה לשינוי". עוד צוין בתשובה כי עלות הוספת התקנים במטה משרד האוצר היא זניחה משמעותית לעומת גובה החיסכון וכי מאז ההחלטה על השינוי לא חל שינוי משמעותי במספר הנסיעות להן נדרשו נציגי המטה.

נמצא כי אגף החשכ"ל הציג במסגרת עבודת המטה נתונים חלקיים ולא מדויקים בדבר החיסכון בעלויות בצמצום הנציגות, ובכלל זה (א) חיסכון בהוצאות פרסום, שיווק וקשרי לקוחות בסך של כ-4 מיליוני ש"ח (בפועל לא נחסך); (ב) חיסכון בהוצאות שכר ונלוות של ראש המשלחת וסגנו בסך של כ-5 מיליוני ש"ח (בפועל היה החיסכון רק על חצי מסכום זה); (ג) התחשיב לא הביא בחשבון את עלות הוספת התקנים ביחידת החוב בישראל במקום אלו שבוטלו בניו יורק, ועלות תקציב הנסיעות הייעודי שנועד לקביעת רצף ביקורים קבוע בנציגות בעקבות החזרת הנציגים; (ד) עוד לא הובאה בחשבון עלות התקנים שהתווספו כבר ליחידת החוב בארץ בעקבות העברת האחריות והתפעול של כלל התשלומים והתקבולים של החוב החיצוני מניו יורק ל-Back Office ביחידת החוב בארץ במהלך שנת 2014.

חשבת בכירה באגף החשכ"ל כתבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי הסכום שיוחס להוצאות פרסום, שיווק וקשרי לקוחות התייחס להוצאות תפעול של פעילות הרכש של משרד התיירות שבוצע עד לאחרונה באמצעות הנציגות בניו יורק וכי הערכה עדכנית לעניין החיסכון השנתי הצפוי בהוצאות שכר ונלוות של השליחים היא כ-2.5 מיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי מאחר ופעילות הרכש של משרד התיירות שבוצעה באמצעות הנציגות בניו יורק עברה לביצוע של משרד התיירות, לא מדובר בחיסכון של הוצאות התפעול בראייה כוללת. בפרט כאשר עבור הוצאות אלו התקבלו הכנסות ממשרד התיירות המוצגות כהכנסות מתקציב בספרי הנציגות.

עוד נמצא כי אגף החשכ"ל לא התייחס כלל בעבודת המטה לעלויות התקנים הנוספים שיידרשו במשרד החוץ ובמשרדים נוספים בעקבות הפסקת מתן שירותי חשבות ומינהל למשלחות משרדי הממשלה השונים. כמו כן, אגף החשכ"ל לא התייעץ כלל עם משרדי הממשלה בנושא זה. על אגף החשכ"ל, כגורם מטה מרכזי, להביא בחשבון ראייה מתכללת של צורכיהם של כל גורמי הממשלה, ולא להסתפק בראייה צרה של צרכיו בלבד.

היה ראוי כי עבודת המטה, אשר הציגה חיסכון צפוי המוטה כלפי מעלה, לא תתבסס על נתונים חלקיים בלבד ותכלול התייחסות מפורטת כיצד מושג החיסכון בכל סעיף הוצאה, תוך הסתכלות מערכתית הכוללת את עלויות התקנים הנוספים הנדרשים במשרד האוצר ובמשרדי ממשלה אחרים בגין צמצום הנציגות.

במסמך שהכינה חשבות משרד החוץ מאפריל 2017 בנושא "השלכות צמצום שלוחות האוצר בניו יורק על משרד החוץ משמעויות והשלכות" צוין כי נוכח החלטת אגף החשכ"ל להפסיק את שירותי הלוגיסטיקה והחשבות הניתנים למשרדי הממשלה השונים²⁹ התבקש משרד החוץ על ידי המשרדים לסייע בהמשך תפקודם התקין, על כל המשמעויות הכרוכות בדבר: לוגיסטיקה, פיננסים, העסקת עובדים והיבטים משפטיים בתחומי ההעסקה וההתנהלות השוטפת. במסמך מצוין כי משמעות הבקשה היא להעביר לאחריות משרד החוץ 12 שלוחות משרדים ברחבי צפון אמריקה, שבהם מועסקים 52 עובדים. במסמך הוצגו שני תרחישים: בתרחיש הראשון משרד החוץ יקבל עליו אחריות לשלוחותיהם של כל המשרדים; ובתרחיש השני משרד החוץ יקבל עליו אחריות לשלוחות משרדי הממשלה בצפון אמריקה, למעט משרד התיירות, וכן האחריות על ניהול "בית ישראל" בניו יורק³⁰ (הקומות שבבעלות מדינת ישראל).

ההמלצה באותו מסמך למנכ"ל משרד החוץ הייתה לאשר את התרחיש השני, משום שהטיפול בשלוחות משרד התיירות בצפון אמריקה, שהיקף משימותיהן, אופי המשימות והדרכים שבהן משרד התיירות מבקש לפעול לגביהן, אינם עולים בקנה אחד עם שיטות העבודה המקובלות במשרד החוץ. במסמך גם צוינו המשאבים הנדרשים בתרחישים השונים מבחינתו של משרד החוץ ולפיהם למימוש התרחיש הראשון נדרשים כ-13 תקנים ובתרחיש השני כ-9 תקנים³¹.

קיימים פערי שעות וימים בין ישראל לארה"ב. בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי "פערי הזמנים ידועים ומוכרים לכולם ונבחנו זה מכבר, והרי בעולם העסקים הנוכחי עבודה בין גורמים ומדינות ואזורי זמן שונים הינה עניין שבשגרה. יישומם של נהלי עבודה מתאימים מבטלים את משמעותם של פערי הזמנים". עוד צוין כי "הפיקוח והבקרה על הוצאות משרדי הממשלה השונים היו מאז ומתמיד באחריות משרדי הממשלה בישראל, באמצעות חשבי המשרדים, ולא נעשו על ידי הנציגות מניו יורק, שהיוותה למעשה סוג של שלם".

29 בין היתר, נציגויות של משרד התיירות ומשרד הכלכלה בצפון אמריקה ונציגויות של בנק ישראל, מינהל המכס והאפוטרופוס הכללי בניו יורק.

30 קומות 10 - 17 בבניין "בית ישראל" בניו יורק הן בבעלות מדינת ישראל. בקומות אלה ממוקמות בין היתר נציגות משרד האוצר ומשלחת משרד הביטחון.

31 בהקשר לתרחיש זה צוין במסמך כי משרד התיירות יצטרך לבדוק היתכנות של ניהול עצמי, אם באמצעות שליח חשבות מטעמו שישב בניו יורק וירכז את העבודה הפיננסית עבור כל השלוחות או עובד מטעמו בכל שלוחה ושלוחה. כמו כן צוין כי נבדקת האפשרות מול משרד האוצר כי האחריות על ניהול "בית ישראל" תועבר למשלחת משרד הביטחון בניו יורק.

לא נמצא כי אגף החשכ"ל שקל במסגרת עבודת המטה את החסרונות הקיימים בצמצום פעילות הנציגות ובכלל זה (א) פערי השעות והימים בין ישראל לארה"ב המקשים על העבודה השוטפת³² ומצמצמים את ימי העבודה החופפים; (ב) צמצום הפיקוח והבקרה של משרד האוצר אחר הוצאות משרדי הממשלה השונים³³. שירותי החשבות והמינהל שנתנה נציגות האוצר בניו יורק איפשרו למשרד האוצר גם לוודא ביצוע תקין של תקציב המדינה בהתאם להוראות ולתקנות המתאימות.

עוד נמצא כי אגף החשכ"ל לא שקל את המשמעות של השארת זכויות חתימה והרשאות לביצוע פעילות בחשבון הרגיש שמחזיקה הנציגות בבנק המרכזי של ארצות הברית (Federal Reserve; להלן - FED)³⁴ בידי דרג זוטר שהוא עובד מקומי זר (להלן - עמ"ז)³⁵.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי מאז הקמת יחידת ניהול החוב בשנת 2006, ובהתאם למגמה הרווחת במדינות מתקדמות בעולם, ייצוג המדינה אל מול משקיעים זרים עבר לאחריות הגורמים המקצועיים המומחים לכך במטה החשב הכללי. לאור זאת, בשנים האחרונות תפקיד השליח וסגנו בנציגות היה בעיקר חשבתי - פעילות אשר אינה דורשת שליחים בדרג בכיר.

נציגי משלחת קודמים הסבירו לצוות הביקורת של משרד מבקר המדינה כי לדעתם, קיימת חשיבות מרובה לקיומו של נציג ישראלי כלכלי בכיר המייצג את משרד האוצר בפרט ואת מדינת ישראל בכלל באירועים כלכליים שונים³⁶ לצורך קידומה של כלכלת המדינה. **ואולם לא נמצא כי במסגרת עבודת המטה נשקלה הפגיעה האפשרית בייצוג הכלכלי הרשמי של מדינת ישראל, בראייה מתכללת של משרד האוצר, ובין היתר בשים לב שקיים נציג בכיר בנציגות משרד האוצר בווישינגטון.**

החשבת הכללית דאז הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה כי ההחלטה על צמצום פעילות הנציגות והחזרת ראש המשלחת וסגנו לארץ הבשילה אצלה לאחר שנים והתקבלה סופית לאחר שניסיונה למנות לראשות המשלחת איש מקצוע מתחום החשבות ואיש נוסף מתחום ניהול החוב, לא הביא לקבלת כל ערך מוסף מהנציגות.

32 בהתייחס לחלק נרחב מהפעילות שיועבר למטה יחידת החוב בארץ, וכן לפעילות החשבות ומינהל של יתר משרדי הממשלה בנציגות שיועבר למטה בארץ. הפער בשעות ובימי העבודה גורם למצב בו קיימים רק כ-3.5 ימי עבודה בשבוע החופפים בין ישראל לארה"ב.

33 מעבר לפיקוח ולבקרה שנעשה באמצעות חשבי המשרדים השונים.

34 בחשבון הנציגות ב-FED מופקד סכום משמעותי. ראו בפרק "פעילות הנציגות בשעת חירום".

35 כלומר, אורח זר שמעסיקה מדינת ישראל בהתאם לדין המדינה הזרה שבה נמצאת הנציגות הישראלית.

36 הכוונה לנציג כלכלי ישראלי בדרג בכיר המייצג את האינטרסים הכלכליים של משרד האוצר ומדינת ישראל והאמון על ניהול ובניית קשרים עם משקיעים בין-לאומיים, ייצוג מדינת ישראל בכנסים כלכליים ופעילויות לעידוד הקשר עם מדינת ישראל.

ככל שבאופן פרסונלי השליחים, אותם בחרה החשבת הכללית לא התאימו לדעתה בפועל לתפקיד, אין בכך בלבד כדי להביא בהכרח לביטול התפקיד, ויתכן שהדבר מצביע על הצורך בבחירת אנשים מתאימים.

החשבת הכללית דאז ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 (להלן - תשובת החשבת הכללית), כי החלטתה לצמצם את הנציגות בצורה דרמטית הייתה ממניעים של יעילות וחסכון, תפיסת הבקרה ויכולת השליטה בניהול מרחוק, וכי ההחלטה התקבלה גם על בסיס ניסיון העבר, מתוך השקפת עולם הנתמכת בעובדות, והערכתה לרמת הניהול של הנציגות והתרומה המועטה שלה לניהול החוב החיצוני בשנים האחרונות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא בעבודת המטה פירוט של מכלול השיקולים אותם פירטה החשבת הכללית דאז בתשובתה ובהסבריה כאמור, ובכלל זה הסבר להחלטתה על החזרת הנציגים כשנה בלבד לאחר מינויו של סגן ראש המשלחת.

עוד צוין בתשובת החשבת הכללית כי ההחלטה על צמצום הנציגות הובאה בפני מנכ"ל האוצר בישיבה שהתקיימה עמו ב-28.9.16 והוא הביע תמיכה במהלך. בנוסף היא עדכנה את שר האוצר בעניין שלא הביע שום התנגדות למהלך.

לא נמצא כל תיעוד כי שר האוצר או מנכ"ל משרד האוצר דנו בהחלטת החשבת הכללית הקודמת לצמצם את פעילות הנציגות ולהחזיר את ראש המשלחת וסגנו לארץ, תוך בחינת מכלול השיקולים הקשורים בתפקיד הנציגות, אף שהנציגות עשויה לתרום למשרד האוצר לא רק במישור של ניהול החוב אלא גם במישורים אחרים.

משיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם החשב הכללי מר רוני חזקיהו עולה כי הוא בחן את ההחלטה בדבר צמצום הפעילות ושינוי המבנה הארגוני של הנציגות עם כניסתו לתפקיד בפברואר 2017, והחליט שלא לשנות את החלטתה של החשבת הכללית הקודמת.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי בעת כניסתו של החשב הכללי לתפקיד הייתה ההחלטה על השינוי הארגוני חלוטה, וצעדים ננקטו בפועל לביצוע התהליך. החלטת החשב הכללי לא לשנות את החלטתה של החשבת הכללית הקודמת התקבלה לאחר שביצע שיחות עם כלל הגורמים הרלוונטיים, ולאחר שהביא בחשבון את היתרונות והחסרונות של השינוי הארגוני, לרבות שיקולי ההתייעלות, החיסכון הכספי והערך המוסף המקצועי הנובעים ממנו.



אגף החשכ"ל לא
הודיע למשרדי
הממשלה השונים על
כוונתו להפסיק את
שירותי החשבות
והמינהל במסגרת
צמצום פעילות
הנציגות ולא התייעץ
עימם בדבר
ההשלכות האפשריות
עליהם, אף לאחר
שהודיע על כך
לעובדי הנציגות והחל
לבצע את השינוי
הארגוני

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא תיעוד להחלטתו של החשב הכללי להמשיך וליישם את החלטתה של החשבת הכללית הקודמת בדבר צמצום פעילות הנציגות לאחר ששקל את מכלול השיקולים ולאחר שבחן את הסוגיה מתוך ראייה מתכללת של משרד האוצר.

ביצוע ההחלטה על שינוי המבנה הארגוני

בתחילת נובמבר 2016, ביום שבו פורסם בעיתונות דבר צמצום פעילות הנציגות, הודיעו סגן בכיר לחשבת הכללית ומנהל חטיבת המימון דאז ומנהל יחידת החוב הממשלתי יחד עם ראש המשלחת דאז לעובדי הנציגות על השינוי המבני המתוכנן.

נמצא כי אגף החשכ"ל לא הודיע למשרדי הממשלה השונים³⁷ על כוונתו להפסיק את שירותי החשבות והמינהל במסגרת צמצום פעילות הנציגות ולא התייעץ עימם בדבר ההשלכות האפשריות עליהם, אף לאחר שהודיע לעובדי הנציגות והחל לבצע את השינוי הארגוני.

בעבודת המטה של אגף החשכ"ל מאפריל 2016, ששימשה בסיס להחלטתה של החשבת הכללית דאז נקבע כי ההחלטה על צמצום הנציגות אמורה הייתה להיות מיושמת עד שנה מאישור החשבת הכללית למתווה ויציאה לדרך, ומאישור מנכ"ל משרד האוצר.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בנציגות בנובמבר 2017, כשנה לאחר פרסום החלטת החשבת הכללית בדבר צמצום הנציגות, העלתה כי הנציגות עדיין נמצאת בתהליך של שינוי ארגוני, כי חל צמצום משמעותי אך חלקי במצבת תקני כוח האדם וכי הפסקת מתן שירותי החשבות והמינהל למשרדי הממשלה (פרט למשרד התיירות)³⁸ טרם בוצעה, היות שמשרד האוצר טרם הגיע להסדר עם משרד החוץ בכל הקשור לתקנים הנדרשים להעברת הפעילות.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי כשנה לאחר קבלת ההחלטה הושלם צמצום של כשבע משרות בסך הכול, כולל שלוש משרות עמ"זים (הכרוכות בעלויות גבוהות) וכי מתקיים דיון אל מול משרד החוץ לגבי העברת פעילויות נוספות, במסגרתו עולות דרישות שונות.

כאמור לעיל, במסגרת עבודת המטה מאפריל 2016 יישום ההחלטה אמור היה להיות עד שנה מאישור החשבת הכללית ויציאה לדרך ובכלל זה ההודעה לנציגות על השינוי הארגוני. אולם נכון למועד הבדיקה בנציגות האוצר בניו יורק, בנובמבר 2017, כשנה ממועד התחלת השינוי בנציגות, מצבת כוח האדם

37 לגבי נציגות בנק ישראל במרץ 2017 כתבה חטיבת השווקים בבנק ישראל למשרד מבקר המדינה כי נמסרה הודעה בעל פה למנכ"ל הבנק.

38 נציגות משרד האוצר בניו יורק ממשיכה לתת למשרד התיירות שירותי שכר לגבי עמ"זים.

בנציגות מונה 12 תקנים³⁹ (ולא 8 כפי שצוין בעבודת המטה) והפסקת מתן שירותי החשבות והמינהל למשרדי הממשלה (פרט למשרד התיירות) טרם בוצעה.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי הוא לא עמד בלוחות הזמנים שהעמיד לביצוע השינוי הארגוני ובקיצוץ במצבת תקני כוח האדם שתוכנן כפי שעולה מעבודת המטה שהכין, וכי עד למרץ 2018 טרם הושלם התהליך. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לאגף החשכ"ל שצמצום פעילות נציגות האוצר לא נעשה בתיאום עם משרדי הממשלה המקבלים שירותים מהנציגות ובתיאום עם משרד החוץ, אף שהדבר משפיע על עבודתם במידה ניכרת.

השלכות שינוי המבנה הארגוני על משרד התיירות

מבדיקה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי מינהל השיווק והחשבות של משרד התיירות עולה כי כאשר נודע להנהלת משרד התיירות שנציגות משרד האוצר בניו יורק צפויה להפסיק את מתן שירותי החשבות והמינהל לנציגויות המשרד בצפון אמריקה, היא החליטה לספק את השירותים הללו באמצעות מטה משרד התיירות בארץ בכדי להגביר את הבקרה, וכי כדי לעזור לטיפול בפעולות המינהל הועבר בשלב ראשון תקן אחד של עובד מקומי ישראלי (להלן - עמ"י)⁴⁰ מנציגות משרד התיירות בשיקגו לזאת שבניו יורק. נציג מינהל השיווק במשרד התיירות כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2017 כי כתוצאה מהפסקת מתן שירותי החשבות והמינהל של נציגות האוצר בניו יורק לפעילות משרד התיירות בארה"ב גדל היקף שעות העבודה הנוספות במנהל השיווק בהיקף של כתקן וחצי נוספים (ללא שהוסף תקן בפועל). נציג מינהל השיווק והחשבות של משרד התיירות טענו בשיחות עם נציגי משרד מבקר המדינה כי מצב הדברים כפי שהוא היום לא יוכל להימשך, והעובדים לא יוכלו לעמוד בו לאורך זמן.

בתשובת מנכ"ל משרד התיירות מר אמיר הלוי למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 (להלן - תשובת מנכ"ל משרד התיירות) צוין כי "משרד התיירות ביקש ממשרד האוצר תקנים נוספים במקום התקנים שבוטלו בחו"ל על מנת לספק את השירות הנדרש, ונענה בשלילה. לאור חשיבות הנושא והעומס על פעילות המשרד, הקפיא משרד התיירות תקן מקצועי באגף אסטרטגיה ומדיניות לטובת החשבות". עוד צוין בתשובת מנכ"ל משרד התיירות כי "לאור קבלת האחריות על 5 נציגויות המשרד בצפון אמריקה ישנה חשיבות מכרעת לתוספת תקנים הן ביחידת מינהל השיווק האמונה על הפעילות המקצועית והן בחשבות האמונה על הפיקוח והבקרה".

39 כולל תקן של יועץ.

40 עובד מקומי ישראלי הנושא אזרחות ישראלית, המתגורר במדינת השירות במעמד של תושב ארעי ומועסק בנציגות מכוח חוזה מיוחד שעליו חל הדין הישראלי. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017) בפרק "משרד החוץ - העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל" עמ' 549 - 615.

לאור העלייה בהיקף העבודה של משרד התיירות הנובעת מהשינוי הארגוני ללא שהוספו תקנים בפועל למשרד, על משרדי האוצר והתיירות לבחון פתרונות אפשריים על מנת לספק את השירותים הנדרשים.

בדיקה של נציגי משרד מבקר המדינה בנציגות משרד התיירות בניו יורק העלתה כי מתן שרותי חשבות ומינהל מהמטה בארץ גורם לעיכוב באישורי הזמנות, לחוסר בציוד בסיסי ולעיכובים בתשלום לספקים.

בתשובת מנכ"ל משרד התיירות צוין, כי לאחר תקופת הסתגלות ארוכה, שנבעה מכורח הנסיבות, ושנמשכה גם לאחר תום הבדיקה של המבקר, נמצאו פתרונות לעיכוב הזמני שנוצר באישורי ההזמנות והועברו התשלומים לספקים. בנוסף נציגי חשבות המשרד ביחד עם נציגי מינהל השיווק יגיעו בימים הקרובים לנציגות בניו יורק על מנת למצוא דרכים לייעול ממשקי העבודה בין הנציגות לבין המטה. עוד צוין כי "משרד התיירות נמצא בתהליך העסקה של עובד בכיר לשעבר של האוצר בניו יורק (עמ"ז), אשר עתיד לעבוד בנציגות משרד התיירות בניו יורק, לטיפול בכל נושאי המנהלה הרלוונטיים ובכלל זה משכורות עמ"זים לאחר שיסתיים טיפול משרד האוצר בכך"⁴¹.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי מאחר וקיימת פגיעה בפעילות השוטפת של נציגות משרד התיירות בצפון אמריקה, על המשרד לסיים בהקדם את הסדרת פעילות החשבות והמינהל שמספק מטה משרד התיירות בארץ לנציגות.

פעילות נציגות משרד האוצר בניו יורק לאחר שינוי המבנה הארגוני

במסגרת המבנה הארגוני החדש של נציגות משרד האוצר בניו יורק החליטה החשבת הכללית דאז למנות את היועצת המשפטית של הנציגות לראשת המשלחת⁴².

בדוחות הכספיים המבוקרים של נציגות משרד האוצר בניו יורק ל-31.12.16 קיימת יתרת מזומנים ושווי מזומנים בסכום משמעותי. יתרה זו מורכבת בעיקר מיתרת חשבון פיקדון במטבע חוץ (להלן - מט"ח) ב-FED. כמו כן, היתרה כוללת יתרות נוספות של חשבונות בנק במט"ח בבנקים מסחריים בארצות הברית ובקנדה המשמשים כחשבונות תפעוליים לפעילותה השוטפת של הנציגות. לצורך ביצוע פעולות, בין היתר העברות כספים, בחשבונות הבנק השונים המשמשים את הנציגות נדרש אישור של שני מורשים בעלי זכות חתימה.

41 עד ל-1.6.18. לאחר תאריך זה יועבר טיפול בשכר עמ"זים לאחריות משרד התיירות.

42 ראשת המשלחת נכנסה לתפקידה באוגוסט 2017.



בעקבות שינוי המבנה הארגוני, היו נתונות בידי ראשת המשלחת ועוד עובדת המועסקות כעובדות מקומיות זרות זכויות חתימה והרשאות לביצוע פעילות בחשבון הנציגות ב-FED, שהוא חשבון רגיש מאחר שמופקד בו סכום משמעותי והוא משמש בין היתר לשעת חירום

במסגרת הביקורת הנציגות משרד האוצר בניו יורק, נמצא כי בעקבות שינוי המבנה הארגוני, היו נתונות בידי ראשת המשלחת ועוד עובדת המועסקות כעמ"זיות⁴³ זכויות חתימה והרשאות לביצוע פעילות בחשבון הנציגות ב-FED, שהוא חשבון רגיש מאחר שמופקד בו סכום משמעותי והוא משמש בין היתר לשעת חירום⁴⁴.

רק במרץ 2018, לאחר מועד סיום הביקורת, מסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה נוהלי עבודה פנימיים חדשים הכוללים את הסדרת ההרשאות לביצוע פעולות בחשבונות ה-FED לצורך תשלומים בחירום. על פי אותם נהלים חדשים אמנם יש לראשת המשלחת זכות חתימה והרשאה לביצוע פעילות בחשבון ב-FED אך זאת רק עם מורשה חתימה נוסף שהוא עובד מדינה.

עוד נמצא כי הנציגות אין עותק של ההסכם עם ה-FED לגבי שירותי ניהול חשבון.

מתכתובת של נציגות משרד האוצר בניו יורק עם ה-FED עולה כי רק בנובמבר 2017, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, פנתה הנציגות ל-FED כדי לקבל עותק מן ההסכם.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי ההערה תוקנה וכי כיום קיים עותק של ההסכם הנציגות.

נציגות האוצר בניו יורק מבצעת תשלומים והעברות כספים במסגרת הפעילות השוטפת ובשעת חירום באמצעות מערכת Swift Alliance Lite (להלן - מערכת ה-SAL)⁴⁵, גרסה אינטרנטית של מערכת ה-SWIFT⁴⁶ להעברה של ממסרים, הפועלת על תשתית אינטרנט. כפי שיוצג להלן - בשימוש במערכת ה-SAL קיימים לדעת בנק ישראל סיכונים מהותיים, ובהם סיכוני הונאה וגיניבה וסיכוני סייבר, שהביאו את הנהלת בנק ישראל להפסיק את השימוש במערכת זו⁴⁷.

43 שתיהן בעלות אחריות כפולה, ישראלית ואמריקאית, אך אינן מועסקות כעובדות מקומיות ישראליות, אלא כעובדות מקומיות זרות.

44 ראו בפרק "פעילות הנציגות בשעת חירום".

45 מערכת המשמשת לביצוע תשלומים והעברות כספים ומבוססת על תשתית אינטרנט. משרד האוצר משתמש במערכת Swift Alliance Lite 2 (SAL2) שהיא גרסה מתקדמת של מערכת ה-SAL.

46 Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, אגודה בין-לאומית לתקשורת פיננסית בין-בנקאית המספקת שירותים של מסלקה בין-לאומית ובאמצעותה מבוצעות העברות כספים בין מוסדות פיננסיים שונים, דוגמת בנקים.

47 ראו בפרק "נציגות בנק ישראל בניו יורק".

נמצא כי משרד האוצר לא בחן את המשך השימוש במערכת ה-SAL על אף שהמערכת משמשת אותו גם לפעילות השוטפת ולא רק לפעילות לשעת חירום זאת על אף שחטיבת השוקים בבנק ישראל עדכנה את אגף החשכ"ל ביוני 2017 כי בנק ישראל החליט להפסיק את השימוש במערכת האמורה נוכח הסיכונים הקיימים בשימוש בה.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי לא היה צורך לבחון את המשך השימוש במערכת ה-SAL, מכיוון שבנק ישראל סיפק פתרון חלופי לשעת חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי מאחר שמערכת ה-SAL משמשת את נציגות האוצר לפעילות שוטפת ועשויה לשמש אותה בשעת חירום, יש חשיבות לבחינה בהקדם של המשך השימוש במערכת זו, נוכח הסיכונים הקיימים שהביאו את בנק ישראל להפסיק את השימוש בה.

אי-השלמתם של דוחות ביקורת

מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים האחרונות נעשו מספר דוחות ביקורת פנימית⁴⁸ ששימשו את נציגות משרד האוצר בניו יורק ושנותרו בגדר טיוטה בלבד: (1) דוח ביקורת פנימית מיוני 2014 על מערכות המידע בנציגות משרד האוצר בניו יורק; (2) דוחות ביקורת פנימית מספטמבר 2016 על הסוכן הפיסקאלי⁴⁹.

מעיון בטיטת דוחות הביקורת הפנימית על הסוכן הפיסקאלי עולה כי הסוכן הפיסקאלי לא קיבל את רוב ממצאי הביקורת וההמלצות של הביקורת הפנימית.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל ולנציגות משרד האוצר בניו יורק כי השארת דוחות ביקורת פנימית ברמת טיוטה, ללא השלמת התהליך וללא כל הסבר, אינה מקדמת את תיקון הליקויים, ככל שהם אכן קיימים, ובכך גם מורידה לטמיון את המשאבים שהושקעו בעבודה זו. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח אי-הסכמתו של הסוכן הפיסקאלי לרוב ממצאי הביקורת וההמלצותיה. אי השלמת הביקורת פוגע בהליך הפיקוח והבקרה של משרד האוצר על הסוכן הפיסקאלי.

48 דוחות הביקורת הוכנו על ידי חברת ביקורת חיצונית בין-לאומית.

49 שתי חברות משמשות כסוכן פיסקאלי: Computershare Trust Company of North America ו- Computershare Trust Company of Canada.

על אגף החשכ"ל ונציגות משרד האוצר לשקול להשלים את דוחות הביקורת הפנימית, בפרט את דוחות הביקורת על הסוכן הפיסקאלי נוכח אי-הסכמתו לרוב ממצאי הביקורת והמלצותיה, או למצער להסביר מדוע הביקורת לא הושלמה.

פעילות הנציגות בשעת חירום

יתרת הרבת מט"ח המוחזקת בחשבון ב-FED

יתרת הכספים בחשבון ב-FED מושקעת בפיקדון לילי (Overnight) הנושא ריבית המשתנה בהתאם להחלטת ה-FED. החשבון ב-FED מהווה חלק מניהול החוב של מדינת ישראל, יתרת החשבון נקבעת על ידי אגף החשכ"ל והנציגות רק מנהלת אותו באופן שוטף.

יתרת הפיקדון ב-FED מנוהלת כחלק מיתרות הממשלה ומשמשת כרזרבה לשעת חירום. קיים נייר של ה-OECD משנת 2011 בנושא "כריות נזילות"⁵⁰ ממנו עולה כי שמירה על יתרת נזילות היא נוהג מקובל בקרב מדינות ה-OECD בהקשר של יעדי ניהול יתרות המזומנים והחוב, וכי תיאום בין רשויות המעורבות בניהול נזילות⁵¹ הוא מרכיב מרכזי בניהול נזילות יעיל.

מפרוטוקול סיכום דיונים באגף החשכ"ל מדצמבר 2015 בנוגע לפיקדון מיוחד בניו יורק (להלן - פרוטוקול סיכום הדיונים בנוגע לפיקדון מיוחד בניו יורק) בהשתתפות החשבת הכללית דאז, עולה כי כחלק מהיערכות הממשלה לשעת חירום ולצרכי הגנה מפני קטסטרופות⁵² הוחלט על שמירת יתרות מט"ח ב-FED בניו יורק⁵³. בפרוטוקול צוין כי "גובה היתרה ישקף חלק מהמחויבויות הקיימות של הממשלה במסגרת הקרנות החוץ-תקציביות"^[54] (קרן ערבויות המדינה)^[55], קרן פיצויים^[56] והקרן הפנימית לביטוחי ממשלה^[57]) וחלק כנגד סיכונים בלתי צפויים

Liquidity buffer is any liquid asset kept as a precautionary measure for extraordinary periods 50

ובהן משרד האוצר והבנק המרכזי. 51

מלחמה, אסון טבע וכו'. 52

על פי הדוחות הכספיים של הממשלה-סולו ל-31.12.16, קיימת גם יתרת מט"ח שמחזיק משרד האוצר בחשבון בבנק ישראל בגובה של כ-1.7 מיליארדי ש"ח, אך משיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי החשכ"ל עולה כי יתרות אלה נועדו לצרכים תפעוליים שוטפים. 53

קרנות חוץ-תקציביות - קרנות הון ממשלתיות המשמשות לניהול פעילות ייחודית במסגרת הממשלתית, תוך הפרדה חשבונאית ותקציבית בין פעילות הקרן לבין הפעילות הרגילה של הממשלה. 54

קרן המשמשת להעמדת ערבויות על ידי ממשלת ישראל לגופים שונים במשק. 55

קרן פיצויים (מס רכוש) מנוהלת מכוח חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, הקובע את מטרותיה ומגדיר את מקורותיה. 56

הקרן הפנימית לביטוחי הממשלה היא קרן כספית בבעלות הממשלה שאינה למטרת רווח, שסכפיה מוחזקים על ידי החשב הכללי במשרד האוצר. הקרן הפנימית נועדה לכסות עלויות ומוקם בעיקר בתחומים האלה: (א) רכוש ממשלתי (כולל כלי רכב) ורכוש של גופים הקשורים לממשלה; (ב) חבות היחידות הממשלתיות כלפי הציבור כמחזיקי מבנים וחצרות כמחזיקות מבנים וחצרים; (ג) חבות כלפי הציבור בנושאים ספציפיים של משרדי הממשלה וגופים הקשורים לממשלה. כמו כן, ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012) בפרק "משרד האוצר אגף החשב הכללי - היערכות הממשלה לביטוח רכוש ותשתיות מפני אסונות" עמ' 13 - 42. 57

שאינם ניתנים בשלב זה לכימות, גיבוי לתשלומי החזר החוב השוטף במידה ותהיה תקלה בהעברת הכספים מבנק ישראל". בסיס חישוב ראשוני לגובה היתרה ייקבע לפי אחוז מסוים מגובה קרנות הון ממשלתיות חוץ תקציביות⁵⁸ וסכום מסוים לצורכי חירום כלליים. עוד צוין בפרוטוקול כי "היות וגובה הקרנות והסיכונים משתנה לאורך השנים והיות ולא רצוי לבצע שינויים תכופים בפיקדון הנ"ל, תבוצע הערכה לגבי גובה הפיקדון הנדרש על פי החלטת החשב הכללי בעיתוי ובמועדים אשר יהיה בהם כדי לבצע שינוי מהותי בגובה הפיקדון".

במהלך הביקורת לא נמצא כי באגף החשכ"ל קיימת עבודת מטה הכוללת בחינה של יתרת הרבט"ח הנדרשת לממשלה בשעת חירום.

כמו כן, מאחר שועדת הקרן הפנימית⁵⁹ לא קבעה יעדים למבנה ההון המיטבי של הקרן הפנימית, לא קבעה מטרות לצבירה בקרן ולא הגדירה את היתרות הנדרשות לצבירה⁶⁰ הרי ממילא לא ניתן לגזור מהקרן הפנימית את גובה היתרות הרצויות המשקפות את המחויבות של הממשלה.

עם סיום הביקורת מסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה עבודת מטה בעניין "מפת סיכונים פיננסיים כוללת" (להלן - העבודה). בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי "בשנים האחרונות בוצעה באגף החשב הכללי עבודת מטה מקיפה אשר בוחנת את כלל הסיכונים המימוניים של הממשלה - 'מפת סיכונים פיננסיים כוללת' אשר כוללת בחינה של התחייבויות בלתי מותנות (חוב ממשלתי, ביטוח לאומי, קרנות פנסיה ופנסיה תקציבית) וכן התחייבויות מותנות (ערבויות מדינה, רשתות ביטוחן בפרויקטים, הקרן הפנימית, קרן לנזקי טבע ודיוור ממשלתי) של הממשלה. עבור כל אחד מהרכיבים בוצע ניתוח מפורט של הסיכון ושל מתודולוגיה לכרית הנזילות אשר ראוי להחזיק אל מול ההתחייבות המדוברת, תוך התחשבות במקורות המימון הקיימים לרבות המקורות בבנק הפדרלי. עבודה זו הוצגה ואושרה על ידי החשב הכללי, וסוכם על עדכונה אחת לשנה".

במסגרת העבודה צוין כי **"עבודה זו כוללת את מרבית הסיכונים הפיננסיים אותם ניתן לאמוד לצורך הצגת תמונה כוללת. יחד עם זאת קיימות חשיפות פיננסיות נוספות אשר לא נאמדו בעבודה זו"** (ההדגשה במקור). עוד צוינו במסגרת העבודה כריות הנזילות הקיימות לממשלה, הכוללות כרית נזילה המוחזקת בחשבונות ה-FED וקווי אשראי מבנק ישראל.

58 יתרת קרנות ההון הממשלתיות החוץ-תקציביות על בסיס הדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה ל-31.12.15 ול-31.12.16 היא כ-11.5 מיליארדי ש"ח (כ-3 מיליארדי דולר) וכ-13.5 מיליארדי ש"ח (כ-3.5 מיליארדי דולר) בהתאמה.

59 ועדה בראשות סגן בכיר לחשכ"ל לקביעת מדיניותה ודרכי פעולתה של הקרן הפנימית. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012) בפרק "משרד האוצר אגף החשב הכללי - היערכות הממשלה לביטוח רכוש ותשתיות מפני אסונות" עמ' 13 - 42.

60 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012) בפרק "משרד האוצר אגף החשב הכללי - היערכות הממשלה לביטוח רכוש ותשתיות מפני אסונות" עמ' 13 - 42.

על אגף החשכ"ל
לקבוע מנגנון תיאום
אפקטיבי יחד עם בנק
ישראל לצורך ניהול
יעיל של כרית הנזילות
של הממשלה

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי העבודה אינה כוללת התייחסות לכספים שיידרשו לצורך רכישות ציוד בעת מלחמה וכי אף שכרית הנזילות המוחזקת ב-FED⁶¹ נועדה להתמודד בין היתר עם סיכון של מלחמה כוללת, היא אינה מפרטת מענה לחשיפה זו. עוד עולה כי החשיפה בגין הקרן הפנימית לביטוחי ממשלה גם אינה כוללת תרחיש של מלחמה, וכי אין כל התייחסות בעבודה לגבי שימוש בכספים הנמצאים בכרית הנזילות במקרה של נתק בקשר עם הארץ שעשוי לקרות בשעת חירום.

על אגף החשכ"ל בחישובו את היתרה הנזילה העומדת לרשות הממשלה, הכוללת את כרית הנזילות ב-FED וקווי אשראי מבנק ישראל, להביא בהקדם בחשבון את כלל החשיפות הפיננסיות של הממשלה, ובכלל זה את החשיפה הפיננסית בשעת מלחמה. בנוסף עליו להביא בחשבון את היתרה הנדרשת במקרה של ניתוק קשר עם ישראל. כמו כן, עליו לקבוע מנגנון תיאום אפקטיבי יחד עם בנק ישראל לצורך ניהול יעיל של כרית הנזילות של הממשלה.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי "האחריות על היקף כרית הנזילות הנדרשת לצרכי שגרה וחירום הינה של החשב הכללי, ולפיכך ההחלטה בדבר גובה הכרית נתונה לשיקול דעתו בהתבסס על עבודה מקצועית מקיפה".

משרד מבקר המדינה מעיר לחשב הכללי כי לאור החשיבות בשמירת יתרת חרבת מט"ח מתאימה עליו לבחון לכל הפחות פעם בשנה, כפי שמצוין בעבודת המטה של אגף החשב הכללי, את גובה יתרת חרבת המט"ח הנזילה הנדרשת לממשלה לשעת חירום תוך שקלול הסכומים שבנק ישראל יכול להעביר לממשלה בשעת חירום.

מהנתונים עולה כי מרבית יתרות המט"ח המוחזקות בפיקדון ב-FED נצברו בשנים 2013 עד 2014. ואולם מפרוטוקול סיכום הדיונים בנוגע לפיקדון המיוחד בניו יורק עולה כי הדיונים שבהם הוחלט על שמירת יתרות מט"ח ב-FED בניו יורק התקיימו רק בסוף דצמבר 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, כי מאחר שקיימת חשיבות גבוהה לשמירת יתרות מט"ח ב-FED כחלק מהערכות הממשלה לשעת חירום ולצרכי הגנה מפני קטסטרופות, היה על משרד האוצר לקבוע את הקריטריונים לפני מועד היווצרות הפיקדון ולא מספר שנים לאחריו.

61 כרית הנזילות המוחזקת ב-FED כוללת, בין היתר, נכון ל-31.12.16 סכום הצבוע ככרית מזילות נוספת לשעת חירום להתחייבויות שונות אשר המדינה תידרש אליהן בעת משבר. התחייבויות אלו לא כוללות התחייבות בגין רכישת ציוד בשעת חירום.

כמו כן, מבדיקה בספרי הנציגות לגבי יתרת חשבון הפיקדון ב-FED עלה כי ליום 31 בדצמבר 2016 קיים פער שאינו מוסבר של כ- 100,000 דולר בין יתרת חשבון הבנק הרשומה בספרי הנציגות לבין יתרת חשבון הבנק בפועל כפי שמופיעה באישור היתרה מה-FED.

נציגות משרד האוצר בניו יורק כתבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 כי המקור לטעות נובע מחדש מאי 2016 שבו נרשם בספרים סכום עודף של 100,000 דולר כהכנסות מריבית וכי ההפרש יתוקן במחזור הרישומים הקרוב. עוד ציינה הנציגות כי הסיבה שהטעות לא התגלתה בעת התאמת הבנקים היא עקב הזנת ידנית של דפי בנק בשל מגבלות טכניות של ממשקי הבנק.

מתוכנית העבודה של הנציגות לשנת 2017, שאינה מביאה לידי ביטוי את ההחלטה על צמצום הנציגות⁶², עולה כי אחת המשימות העיקריות שלה לאותה שנה הייתה מיכון חשבונות הבנקים ולצורך כך הנציגות תפעל להמשיך ולמכן את שאר חשבונות הבנקים כדי שיתממשקו למערכת מרכב⁶³.

על אף הצמצום הצפוי של מספר חשבונות הבנק שינוהלו בנציגות בעקבות ההחלטה על צמצום פעילותה, כדי לקיים פיקוח ובקרה הולמים אחר יתרות המזומנים המנוהלים בספרי הנציגות, על הנציגות להמשיך ולפעול למיכון יתר חשבונות הבנק ככל שיוחלט בעקבות שינוי המבנה הארגוני להמשיך ולנהלם בנציגות.

פעילות תשלומים בשעת חירום

בעקבות הצמצום בפעילות הנציגות מאוגוסט 2017 עומדת בראש המשלחת אחראית נציגות העוסקת בתחומי הליבה של הנציגות. בין היתר, מתוקף תפקידה היא אחראית על פעילות התשלומים בשעת חירום הכוללת ביצוע תשלומים מחשבון הפיקדון ב-FED לצורך תשלומי חוב (קרן וריבית) של המדינה ולצורך תשלומים לצדדים שלישיים לצורך רכישות חירום.

בביקורת במשרדי נציגות האוצר בניו יורק, נמצא כי לא קיים בנציגות נוהל לשעת חירום ולא ברור לראשת המשלחת מהן הפעולות שיש לבצע בשעת חירום במצב שבו אין תקשורת עם הארץ, ובכלל זה סדר העדיפות של התשלומים השונים של הממשלה. טיוטת נוהל עבודה שהוצגה בפני נציגי מבקר המדינה בעת הביקורת אינה נותנת מענה לשעת חירום שבה לא קיימת תקשורת מול המטה בארץ.

רק עם סיום הביקורת מסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה נוהלי עבודה פנימיים חדשים שבהם מוסדרות ההרשאות לביצוע פעולות בחשבונות ה-FED

62 החלטה כזו צפויה לצמצם באופן משמעותי את מספר חשבונות הבנק שינוהלו בנציגות.

63 מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה.

לצורך תשלומים בחירום. הנהלים החדשים נותנים מענה לשעת חירום שבה לא קיימת תקשורת עם המטה בארץ.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי "נכתבו נהלי עבודה פנימיים אשר מאז תחילת הביקורת נכנסו לתוקפם, ואשר כוללים הנחיות בנוגע להליך אישור ההרשאות בחשבונות הבנק, ולהליך ביצוע העברות בנקאיות. כמו כן, עם תחילת יישום השינוי הארגוני, המטה הנחה להוסיף נציגים בכירים במשרד האוצר כמורשה חתימה וכגורמים מאשרים בחשבון בבנק הפדרלי: סגן בכיר לחשב הכללי וחשבת מטה החשב הכללי, זאת בהתאם לנהלים החדשים".

פיקוח ובקרה על ארגון הבונדס

ארגון הבונדס, אשר נוסד בשנת 1951, מהווה פלטפורמה לגיוס חוב לא סחיר במט"ח, והוא אחד מערוצי הקשר של המדינה עם יהודי התפוצות. בעבר היה ארגון הבונדס האפיק המרכזי שבאמצעותו גויס חוב למדינת ישראל⁶⁴, וההכנסות ממכירת איגרות החוב הישראליות שימשו בעשורים הראשונים למדינה למימון פרויקטים בתחום הפיתוח, דוגמת הקמת המוביל הארצי ומפעלי ים המלח. מאחר ששוקי העולם פתוחים כיום לגיוס חוב על ידי המדינה⁶⁵, נותרו לארגון הבונדס שתי מטרות עיקריות⁶⁶: (א) גיוס מט"ח בעבור מדינת ישראל בשעת חירום על ידי מכירת אגרות חוב לא סחירות מסוגים שונים הן למשקיעים פרטיים והן למשקיעים מוסדיים ברחבי העולם; (ב) חיזוק הקשר של מדינת ישראל עם יהודי התפוצות.

למדינת ישראל יש הסכמי חיתום עם מספר חברות המשמשות כברוקר-דילר⁶⁷ (חברות אלו מהוות את ארגון הבונדס) לצורך שיווק מכשירי איגרות חוב ויצירת בסיס לקוחות גדול ונאמן בקרב הפזורה היהודית בעולם. חברות אלו מספקות גם שירות לקוחות למחזיקי איגרות החוב השונים. מדי שנה מגייסת מדינת ישראל באמצעות ארגון הבונדס על שלוחותיו איגרות חוב בהיקף של למעלה ממיליארד דולר⁶⁸, על פי צרכי אגף החשכ"ל ודרישותיו. הסכמי החיתום קובעים תשלום של עמלת חיתום שנתית. בשנת 2016, שילמה מדינת ישראל עמלות חיתום בסך כולל של כ-45 מיליון דולר. על מנת לשמור על מעמדן העצמאי של חברות הברוקר-דילר, נמנעת מדינת ישראל מלהתערב בניהול

64 ארגון הבונדס גייס מאז הוקם יותר מ-40 מיליארד דולר. ראו באתר הבונדס:

www.israelbonds.com/About-Us/DCI-Israel-Bonds.aspx


65 בסוף שנת 2016 הייתה יתרת איגרות החוב של הבונדס רק כ-19% מסך יתרת החוב החיצוני וכ-2% מסך יתרת החוב הממשלתי.

66 ראו באתר משרד האוצר:

mof.gov.il/AG/FinancingAndCredit/ExternalDebt/Pages/RecruitmentSources.aspx

67 אדם, חברה או ארגון אחר המבצעים פעולות של קנייה ומכירת ניירות ערך עבור עצמם (אז משמשים כסוחר/dealer) או עבור לקוחותיהם (אז משמשים כמתווך/broker).

68 בשנים 2016 ו-2015 גייס ארגון הבונדס כ-1.3 מיליארד דולר וכ-1.2 מיליארד דולר בהתאמה.


אגף החשכ"ל לא
הגדיר לארגון הבונדס
יעדים כמותיים שיש
בהם כדי לשקף את
חיזוק הקשר של
מדינת ישראל עם
יהודי התפוצות
והרחבת בסיס
הלקוחות היהודיים של
הבונדס

השוטף שלהן אך היא דואגת לקבל מהנהלת החברות עדכונים שוטפים על היקפי המכירות, ביקוש השוק, הוצאות הנפקה והעתקים של הדוחות הכספיים. נוסף על כך, אגף החשכ"ל קובע לחברות בין היתר את המרווחים⁶⁹ שבהם יימכרו האיגרות, הוספה והחרגה של מכשירים פיננסיים אותם ניתן לשווק ועוד. באמצעות קביעת המרווחים, שמתקיימת פעמיים בחודש, ניתן לעודד או לרסן את קצב המכירות במשך השנה.

בנוהל מתכונת פיקוח עסקי על ארגון הבונדס ממאי 2013 נקבע כי מחלקת כלכלה בנציגות, בשיתוף מטה החשכ"ל, יגדירו מסגרת כללית של יעדים אשר המדינה מצפה מחברות הבונדס לממש. בין היתר יוגדרו יעדים אסטרטגיים שנועדו להרחיב את בסיס הלקוחות של הבונדס. כמו כן, מחלקת כלכלה תבחן עמידה ביעדים בתדירות חודשית לכל הפחות, רבעונית ושנתית.

בביקורת נמצא כי בדוחות פנימיים הוצגו לחשכ"ל באופן מפורט מכירות של האיגרות על ידי הבונדס בשנים קודמות על פי חתכים שונים, וכן תוכנית אסטרטגית מפורטת לגיוס עתידי, הכוללת בין היתר התייחסות לגיוס בשעת חירום, ויעדים לגיוס ממוסדיים ופרטיים.

עם זאת, נמצא כי אגף החשכ"ל לא הגדיר לארגון הבונדס יעדים כמותיים שיש בהם כדי לשקף את חיזוק הקשר של מדינת ישראל עם יהודי התפוצות והרחבת בסיס הלקוחות היהודיים של הבונדס.

מדינת ישראל מוכרת באמצעות ארגון הבונדס איגרות חוב לטווחי פירעון שונים (שנתיים, שלוש שנים, חמש שנים ועשר שנים). המכירות מושפעות בין היתר מהמרווחים שקובע אגף החשכ"ל לפני כל הנפקה של איגרת חוב.

מהנתונים עולה חוסר עמידה משמעותי ועקבי ביעדים השנתיים (המגיע לכדי עשרות אחוזים) המתבטא בכך שבשנים 2014 ו-2016 בוצעו מכירות משמעותיות מעבר ליעד השנתי בעוד שבשנים 2013 ו-2015 בוצעו מכירות משמעותיות מתחת ליעד השנתי.

מהנתונים עוד עולה חוסר עמידה משמעותי ועקבי ביעדים השנתיים (המגיע לכדי עשרות אחוזים) המתבטא בכך שבשנים 2013 ו-2014 בוצעו מכירות משמעותיות מעבר ליעד השנתי בעוד שבשנים 2015 ו-2016 בוצעו מכירות משמעותיות מתחת ליעד השנתי.

בתשובת אגף החשכ"ל צוין כי היעדים שמגדיר אגף החשכ"ל לארגון הבונדס הם יעדים מאתגרים המשקפים מציאות רצויה וכי מימוש היעדים תלוי בסביבת שוק משתנה. עוד צוין בתשובה כי הצבת היעדים נעשית באופן הדרגתי והגיוני המותאם למציאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף החשכ"ל כי נוכח הסטיות המשמעותיות בשנים האחרונות מיעדי המכירות של איגרות חוב לטווח פירעון של שלוש ועשר שנים עליו לבחון באופן שוטף את סבירותם ואת יכולת מימושם על ידי ארגון הבונדס, ובהתאם לכך לעדכן את היעדים ולקבוע יעדים ריאליים או לפעול למימוש היעדים הקיימים.

נציגות בנק ישראל בניו יורק

בעולם ישנן כ-18 מדינות⁷⁰ אשר לבנקים המרכזיים שלהן יש נציגות בניו יורק. פעילות הנציגויות כוללות שני סוגים: פעילות עסקית האופיינית למדינות מזרח אסיה ואוסטרליה שבשל פער השעות בינן ובין אירופה וארצות הברית מעדיפות לבצע את המסחר בפועל באמצעות הנציגות; ופעילות ייצוגית האופיינית למדינות אירופה, הכוללת בעיקר איסוף מידע על השווקים וקשרי גומלין מול גורמי ממשל ובנקים להשקעות.

נציגות בנק ישראל בניו יורק הוקמה בסוף שנת 2009 ונפתחה באופן רשמי באוקטובר 2010. הנציגות כוללת את ראש הנציגות, סגנו ועובד מקומי בחצי משרה, והיא מופעלת ומבוקרת על ידי חטיבת השווקים בבנק ישראל (להלן - חטיבת השווקים). היעד המרכזי בהקמת הנציגות היה לשלב אותה בתוכנית ההמשכיות העסקית של הבנק בשעת חירום⁷¹ כלומר לשמש בעת מצב חירום או בכל מצב מהותי המקשה על פעילות הבנק בארץ כגורם אשר יעביר כספים לחשבון החשב הכללי בחו"ל, על מנת לאפשר תשלומים לצרכים חיוניים⁷² (לצורך כך אף יפעל להנזלת התיק של בנק ישראל). במהלך השנים גובשה ויושמה מסגרת הפעילות של הנציגות בתחום ההמשכיות העסקית, תוך איזון בין חיוניות הפעילות בעת חירום לבין עלות ביצוע הפעילות ועלות הסיכון התפעולי הכרוך במוכנות הנציגות לפעול בכל עת. המסגרת נקבעה במטרה שלנציגות תהיה היכולת בעת חירום להעביר כספים מיתרות מט"ח לממשלה, על פי דרישתה. תפקידים נוספים של הנציגות כוללים בין היתר ניהול וחיזוק הקשר של בנק ישראל עם מנהלי תיקים חיצוניים (להלן - מנהלים חיצוניים) ובקרה כלכלית על פעילותם, וניהול וחיזוק הקשר עם הגופים הפיננסיים הבין-לאומיים הממוקמים במרכז הפיננסי בניו יורק.

בדיון מנובמבר 2017 בנושא "בחירת פעילות נציגות בנק ישראל בניו יורק" שנערך אצל נגידת בנק ישראל ד"ר קרנית פלוג הוחלט לסגור את הנציגות בקיץ 2019, עם סיום כהונתו של סגן ראש הנציגות.

70 ובכללן סין, יפן, טאיוון, קוריאה, תאילנד, טורקיה, צרפת, גרמניה, איטליה, אוסטרליה וקנדה.

71 שעת חירום - מצב שבו התנאים התפעוליים בהם הבנק נדרש לבצע את התפקידים העיקריים והמשימות הקריטיות ייבנו קשה משמעותית מהתנאים בהם הוא פועל בשגרה. מדובר במצב קיצון משברי בעל משמעות עמוקה ליכולת תפקודו של בנק ישראל עצמו, לדוגמא: מלחמה בעורף, אסון טבע, התפשטות מגפה, פגיעה פיזית במבנה הבנק, בעובדיו ו/או במערך הטכנולוגי, ו/או במצב שאינו מצב קיצון, אולם לא ניתן לבצע בו את פעולות הבנק במהלך העסקים הרגיל.

72 דוח ביקורת פנימי של בנק ישראל על נציגות ניו יורק משנת 2012 ודוח המלצות הצוות לבחינת הפעילות של הנציגות בניו יורק משנת 2012.

יתרות המט"ח שמחזיק בנק ישראל ב-FED ברמת נזילות יומית

לפי סעיף 4 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן - חוק בנק ישראל), אחד מתפקידי הבנק הוא להחזיק את יתרות המט"ח של המדינה ולנהל אותן. הוועדה המוניתרית⁷³ בבנק ישראל מופקדת, על התוויית הקווים המנחים למדיניות ההשקעה של היתרות, בהתייעצות עם שר האוצר, ועל המעקב אחר יישום מדיניות זו. הקווים המנחים מתורגמים על ידי ועדת המט"ח⁷⁴ (להלן - ועדת המט"ח), לכללי השקעה מפורטים של יתרות המט"ח. חטיבת השווקים מיישמת את מדיניות ההשקעה, במסגרת דרגות החופש שנקבעו מעת לעת על ידי הוועדה המוניתרית ועדת המט"ח, ומדווחת להן, בתדירות רבעונית, על יישום המדיניות: התפתחויות בשווקים הבין-לאומיים והשלכותיהן על ניהול היתרות, החלטת ההשקעה של החטיבה, ביצועי התיק, והסיכונים הפיננסיים והאחרים שהתיק חשוף להם. כמו כן, חטיבת השווקים מייצגת לוועדות במילוי תפקידיהן באמצעות ניירות עמדה והצעות לדיון.

מטרות החזקת יתרות המט"ח הן אלה⁷⁵: (א) לאפשר למשק מלאי חירום של מט"ח בהיקף המספיק לעת משבר, בעת כזאת ייתכן צורך לקיים את היבוא או להגדילו במהירות ובמידה משמעותית כדי להתמודד עם מצב החירום, ואילו היצוא עלול להיפגע קשות, כך שההכנסות במט"ח יהיו נמוכות. בנסיבות כאלה, הממשלה והמגזר הפרטי יתקשו לגייס מט"ח בחו"ל, כך שיתרות המט"ח שבידי הבנק יישארו המקור העיקרי של המדינה למימון במט"ח; (ב) לאפשר לבנק המרכזי להתערב בשוק המט"ח בנסיבות שבהן שער החליפין סוטה מטווח הרמות המתאימות עם שיווי המשקל הבסיסי של המשק או שוק המט"ח אינו פועל כראוי (כשל שוק); (ג) לאפשר לבנק המרכזי לפעול בשוק המט"ח לשם מיתון ההשפעה של תנועות הון משמעותיות מצד תושבי חוץ או תושבים מקומיים, העלולות לערער את היציבות בשווקים הפיננסיים, ולכן לפגוע ביציבות של המשק (מקרה פרטי של סעיף ב). כדי למלא תפקידים אלה, מדיניות השקעתן של היתרות מקיימת שלושה עקרונות בסיסיים: (א) שמירה על כוח הקנייה של היתרות; (ב) ניהול היתרות ברמה גבוהה של נזילות, חלק גדול של היתרות יושקע בנכסים הניתנים בהתרעה קצרה למימוש מהיר ומבלי לפגוע בערכן; (ג) השגת תשואת החזקה נאותה של תיק היתרות, כל עוד אין הדבר פוגע בשמירה על שני העקרונות הקודמים.

בסוף שנת 2016 הסתכמו יתרות המט"ח שמחזיק בנק ישראל בכ-98.4 מיליארד דולר. חלק מיתרות אלו מוחזק ב-FED, בנזילות יומית, וכולל מזומן ואגרות חוב

73 הוועדה המוניתרית הוקמה בהתאם לחוק בנק ישראל. בוועדה שישה חברים: שלושה מתוך הבנק ושלושה מהציבור, ונגיד הבנק משמש היו"ר שלה. הוועדה המוניתרית קובעת את המדיניות להשגת מטרות הבנק, ובכלל זה המדיניות המוניתרית, ומחליטה על הפעולות שעל הבנק לנקוט כדי להשיגן.

74 ועדת המט"ח היא ועדה פנימית של בנק ישראל בראשות הנגידיה, שתפקידיה לתרגם את הקווים המנחים את מדיניות השקעת היתרות להנחיות מפורטות לניהולן.

75 ראו בנק ישראל, **השקעות יתרות מטבע החוץ** - דין וחשבון 2016 עמ' 11. ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי א63** (2012) בפרק "בנק ישראל - ניהול יתרות מטבע חוץ" עמ' 161 - 183.

של ממשלת ארה"ב. יתרות אלו אמורות בין היתר לאפשר תשלומים לצרכים חיוניים בשעת חירום, על פי דרישת הממשלה על ידי העברת מזומן מחשבון בנק ישראל ב-FED לחשבון משרד האוצר שם.

במרץ 2016 החליטה ועדת המט"ח לאשר את המלצת חטיבת השווקים ולקבוע מגבלת מינימום להחזקת נכסים נזילים מאוד (למימוש עד חודש) ומגבלת מינימום להחזקת נכסים נזילים ב-FED. עוד עולה מפרוטוקול סיכום ישיבת הוועדה כי אומדן המחיר להחזקת נזילות גבוהה (כלומר החזקת איגרות חוב של ממשלת ארה"ב במקום נכסים נזילים פחות) יכול להיות המרווחים בעסקאות סינתטיות⁷⁶. לפיכך קיימת עלות שנתית להחזקת היתרות הנזילות.

בתשובת מנהל חטיבת השווקים בבנק ישראל מר אנדרו אביר למשרד מבקר המדינה ממרץ 2018 (להלן - תשובת בנק ישראל) צוין כי "בחינה של צרכי הנזילות של יתרות מטבע החוץ נעשית בעבודת מטה מסודרת בחטיבת השווקים בבנק ישראל. בחינה זו כוללת גם בחינה של יתרות המט"ח הנדרשות ברמת נזילות יומית. הערכת הנזילות הנדרשת מבוצעת על סמך הערכה של מידת הנזילות הנדרשת בכל אחד מהשימושים האפשריים של היתרות, בתרחיש בסיסי ובשני תרחישי קיצון (משבר פיננסי, מלחמה). שימושים אלו כוללים הן את שימושי הממשלה או המשק בעת חירום/משבר: מימון יבוא ותשלומי חוב, והן את שימושי הבנק לצורך התערבות ושמירה על נזילות בשוק המט"ח ובמערכת הבנקאית".

על אף קיומה של עלות להחזקת נכסים בעלי נזילות גבוהה, לא נמצא כי עבודת המטה בבנק ישראל שבחנה את יתרת המט"ח הנדרשת ברמת נזילות יומית, הוכנה בתיאום עם אגף החשכ"ל, בכל הקשור ליתרה הנדרשת על ידי הממשלה בשעת חירום.

פעילות הנדרשת מהנציגות בשעת חירום

נציגות בנק ישראל מיועדת לשמש בשעת חירום גורם אשר יפעל להעברת כספים במט"ח מחשבון בנק ישראל ב-FED לחשבון משרד האוצר ב-FED, על מנת לאפשר תשלומים לצרכים חיוניים, על פי דרישת הממשלה (לצורך כך אף יפעל להגדלת נזילות התיק של בנק ישראל). הנציגות יכולה לבצע העברות מט"ח בחירום דרך שימוש במערכת ה-SAL, גרסה אינטרנטית של מערכת ה-SWIFT⁷⁷ להעברה של ממסרים, הפועלת על תשתית אינטרנט או דרך שימוש

76 עסקה סינתטית היא רכישה או כתיבה של אופציית רכש על נכס בסיס ובמקביל כתיבה או רכישה של אופציית מכר על הנכס האמור, בהתאמה, במחיר מימוש ובמועד פירעון זהים.

77 בנק ישראל, בדומה למרבית בנקים מרכזיים וארגונים פיננסיים בעולם, משתמש בשגרה בתשתית של SWIFT להעברה וקבלה של ממסרים פיננסיים, לדוגמה הוראות תשלום.

במנגנון העברות לשעת חירום⁷⁸ בלבד. השימוש במנגנון העברות לשעת חירום מאפשר לבצע העברת כספים אך ורק לחשבון האוצר ב-FED, בניגוד לשימוש במערכת SAL בה לא ניתן להגביל את העברת הכספים בין שני חשבונות בלבד. מנייר עמדה של חטיבת השווקים מאוגוסט 2016 בנושא "בחינת פעילות נציגות בנק ישראל בניו יורק וההיערכות לשעת חירום של חטיבת השווקים" עולה כי חטיבת השווקים מייחסת למצב חירום כזה⁷⁹ הסתברות נמוכה מאוד.

בעקבות פריצה למערכת ה-SWIFT בבנק המרכזי של בנגלדש בפברואר 2016 בה נגנבו כ-81 מיליון דולר⁸⁰, החליטה חטיבת השווקים באמצע מאי 2016 להקפיא את השימוש במערכת ה-SAL על ידי מתן הודעה ל-FED שלא לכבד הוראות תשלום המגיעות באמצעות המערכת, עד לסיום הערכה מחדש של בנק ישראל. כפועל יוצא של ההחלטה הופסקו התרגילים החודשיים שביצעה הנציגות לבחינת תפקוד המערכת בשעת חירום.

בדיון שהתקיים באוגוסט 2016 בנושא בחינת המשך השימוש במערכת ה-SAL, נסקרו הסיכונים שבשימוש במערכת⁸¹, ומנכ"ל בנק ישראל מר חזי כאלו החליט שלא לחדש את הפעלת המערכת ולבחון שוב את הפעלתה תוך שלושה חודשים. בדיון שהתקיים בסוף דצמבר 2016 באותו עניין (להלן- הדיון מדצמבר), החליט המנכ"ל להקפיא את השימוש במערכת לחדש נוסף ועד לסיום בחינת מערכת גיבוי ל-SWIFT כדוגמת מערכת Swift Life Line⁸². בדיון שהתקיים בתחילת פברואר 2017 החליט המנכ"ל לבטל את השימוש במערכת

78 מנגנון המאפשר לגורם המורשה להעביר בשעת חירום מחשבון בנק ישראל ב-FED לחשבון משרד האוצר שם (להלן – מנגנון העברות לשעת חירום).

79 מצב חירום מאוד קיצוני בו תשתיות מערכת ה-SWIFT (ראשי וגיבוי) באתרי הבנק לא זמינות, לבנק ישראל אין יכולת לתפקד מהאתרים החלופיים ונותקו כל קווי התקשורת.

80 ראו באתר סוכנות הידיעות רויטרס

www.reuters.com/article/usa-fed-bangladesh-resignation-idUSL5N16N0KU

81 בנייר עמדה של חטיבת השווקים מיולי 2016 בנושא "המשכיות עסקית במצבי חירום קיצוניים - המשך שימוש ב-SAL", ששימש תשתית לדיון שהתקיים באוגוסט אותה שנה, צוינו הסיכונים הקיימים בשימוש במערכת ה-SAL שבעקבותיהם ביקשה חטיבת השווקים מה-FED במאי 2016 שלא לכבד הוראות תשלום המגיעות באמצעות מערכת ה-SAL, עד לסיום הערכה מחדש של בנק ישראל. הסיכונים כוללים: (א) הונאה על ידי מורשים לפעול במערכת ה-SAL; (ב) הונאה על ידי פריצת סייבר של גורם עוין המתחזה למורשה, שלהערכת ה-IT, אפשרית על אף שההזדהות במערכת של גורמים מורשים היא רק באמצעות טוקנים; (ג) לא ניתן להגביל את העברת הכספים רק בין שני חשבונות, (ד) לא ניתן להגביל שימוש במסר חופשי. במערכת ה-SAL מוגדרים רק שני חשבונות לשימוש במסרים, חשבון בנק ישראל ב-FED וחשבון משרד האוצר ב-FED, אולם ה-FED יכבד מסר חופשי שמורה על העברת כספים מחשבון בנק ישראל ב-FED לחשבון פרטי; (ה) אין חיווי מידי לשימוש במערכת ה-SAL והבקרה היא בדיעבד בתחילה ובסוף יום עבודה בירושלים.

82 Swift life line is a cost-effective service based on SAL2 that enables you to keep on using Swift if your standard connection becomes unavailable. Easy to activate, it lets you exchange messages and use Swift services until your Swift connection becomes operational again.

ראו גם באתר SWIFT

www.swift.com/our-solutions/interfaces-and-integration/alliance-lifeline/features

ה-SAL באופן מיידי, וכי מחלקת חשבות ומערכות תשלומים (להלן - מחלקת חות"ם) תבצע בחינה מקצועית של יכולות מערכת SAL2/Swift Life Line⁸³.

מתכתובת של חטיבת השווקים לאגף החשכ"ל עולה כי רק בסוף יוני 2017, בעת ביצוע הביקורת של משרד מבקר המדינה, עדכנה חטיבת השווקים את אגף החשכ"ל כי בנק ישראל החליט להפסיק את השימוש במערכת ה-SAL.

מאחר שממאי 2016 אין מערכת שנותנת פתרון להעברות כספים מנציגות בנק ישראל למשרד האוצר בשעת חירום, נותרה בידי הנציגות רק האפשרות לשימוש במנגנון העברות לשעת חירום המוגבלים בסכומם ובהיקפם.

עוד נמצא כי, בנק ישראל לא עדכן את אגף החשכ"ל על הקפאת השימוש במערכת ה-SAL שנועדה להעברת כספים למשרד האוצר בשעת חירום, וכי עדכן את אגף החשכ"ל בדבר החלטתו לבטל את השימוש במערכת ה-SAL, רק כחצי שנה לאחר הפסקת השימוש בה. משכך, למעלה משנה אגף החשכ"ל לא ידע כי לא ניתן להשתמש במערכת ה-SAL ולפיכך לא יכול היה להיערך בהתאם.

בתשובת בנק ישראל צוין כי "אמנם בנק ישראל עדכן את אגף החשכ"ל עצמו בדבר הפסקת השימוש במערכת רק כחמישה חודשים מאוחר יותר, ואולם בנק ישראל, באמצעות הנציגות בניו יורק, עדכן את נציגות משרד האוצר בניו יורק שמהווה זרוע של אגף החשכ"ל בדבר הקפאת השימוש במערכת והפסקת השימוש בה וכמובן בדבר הפסקת התרגילים החודשיים בזמן אמת".

לא נמצא תיעוד לכך שנציגות בנק ישראל בניו יורק עדכנה את נציגות משרד האוצר בדבר הקפאת השימוש במערכת והפסקת השימוש בה.

עד יולי 2017 נציגות משרד האוצר בניו יורק היתה יכולה לבצע חמש העברות לשעת חירום מחשבון בנק ישראל ב-FED לחשבון משרד האוצר שם.

חטיבת השווקים כתבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי מנגנון ההעברות הישן לשעת חירום הוכן לראשונה בשנת 1998 והיקף ההעברות נקבע על פי אומדן המבוסס על משיכות משרד האוצר לפרק זמן, שהונח שיידרש לבנק ישראל לחזור לתפקוד, בתוספת מקדם ביטחון. עוד נכתב כי אומדן זה לא תואם מול משרד האוצר.

בתרשומת ישיבה של חטיבת השווקים שהתקיימה ביוני 2016 צוין כי ההיקף הקיים של ההעברות לשעת חירום עלול שלא להספיק בשעת חירום וכי אין בעיה להגדיל את הסכומים.

בנייר עמדה של חטיבת השווקים מיולי 2016 בנושא "המשכיות עסקית במצבי חירום קיצוניים - המשך שימוש ב-SAL", צוין כי ללא שימוש ב-SAL - העברת

83 מערכת ה-SAL2 היא גרסה מתקדמת של מערכת ה-SAL המאפשרת לחסום העברת מסרים מסוגים נבחרים, ובכך לצמצם את אוכלוסיית מסרים אותן ניתן לשלוח.

מט"ח לאוצר תעשה אך ורק באמצעות מנגנון העברות לשעת חירום. ייתכן שסכומם הנוכחי אינו מספק. אם יוחלט לא לחדש את השימוש ב-SAL, ניתן יהיה להגדיל הן את היקפי ההעברות לשעת חירום. עוד צוין בנייר כי אם יוחלט שלא להמשיך את השימוש במערכת ה-SAL, יש להחליט האם להבטיח אספקת מט"ח לממשלה בעת חירום, בהיקף שחזוי שיספק, על ידי הגדלת היקף ההעברות לשעת חירום.

בנייר עמדה של חטיבת השווקים מדצמבר 2016 בנושא המשך השימוש במערכת ה-SAL, ששימש כתשתית לדיון מדצמבר, צוין כי קיימת חלופה המאפשרת לנציגות בנק ישראל להעביר מט"ח מחשבון הבנק ב-FED לחשבון האוצר שם באמצעות מנגנון העברות לשעת חירום. וכי הם מעריכים שניתן סך הכל לאפשר משיכה של סכום מסוים.

מתכתובת בין חטיבת השווקים לאגף החשכ"ל עולה כי רק בסוף יוני 2017, בעת ביצוע הביקורת של משרד מבקר המדינה, עדכנה חטיבת השווקים את אגף החשכ"ל כי היקף ההעברות לשעת חירום יוגדל.

נמצא כי חלפה מעל שנה מאז הקפאת השימוש במערכת להעברות כספים מהנציגות בשעת חירום וכחמישה חודשים מאז ההחלטה על הפסקת השימוש באותה מערכת, עד שהוגדל היקף ההעברות לשעת חירום על אף שללא הגדלה זו סכום ההעברה עלול שלא להספיק לו היה מתעורר הצורך בעת חירום.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הגדלת היקף ההעברות לשעת חירום בוצעה ביולי 2017, חמישה חודשים מאז ההחלטה על הפסקת השימוש במערכת ה-SAL, וכי במהלך אותם חודשים תיאם בנק ישראל את הנדרש, לרבות תהליכי העבודה שיידרשו בעת חירום.

מנהל חטיבת השווקים בבנק ישראל מר אנדרו אביר הסביר למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי חטיבת השווקים מצויה, ביוזמתה, בתהליך של הגדלת היקפי ההעברות לשעת חירום.

נמצא כי על אף החלטת בנק ישראל לעדכן את היקף ההעברות לשעת חירום, בשל החשש כי הוא עלול שלא להספיק בשעת חירום, הוא לא פנה לאגף החשכ"ל כדי לקבל אומדן של הסכום⁸⁴ שיידרש להעביר לממשלה בשעת חירום, ולפיכך לא ברור אם הסכום והרכב ההעברות החדשות יענו על צרכי הממשלה בשעת חירום.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הבנק מעריך כי ההיקף החדש של ההעברות לשעת חירום הוא סכום שיאפשר מענה לדרישות הממשלה במשך שבוע-שבועיים, הזמן שמוערך להתאוששות בעת חירום. אין חולק שנכון שמשרד

84 סכום של כל העברה לשעת חירום וסך סכומי כל ההעברות לשעת חירום שאגף החשכ"ל יזדקק בשעת חירום.

על בנק ישראל לדון
 עם אגף החשכ"ל
 בסכומים אשר להם
 תידרש הממשלה
 בשעת חירום, ועל
 בסיסם לעדכן, ככל
 הנדרש, את ההיקף
 החדש של ההעברות
 לשעת חירום

האוצר יביא בחשבון סכום זה בתכנון הנזילות הנדרשת לממשלה בשעת חירום וכי לשם כך על בנק ישראל לעדכן את משרד האוצר בדבר היקף ההעברות לשעת חירום כפי שהוא עושה בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על בנק ישראל לדון עם אגף החשכ"ל בסכומים להם הממשלה תידרש בשעת חירום, ועל בסיסם לעדכן, ככל הנדרש, את ההיקף החדש של ההעברות לשעת חירום.

עוד מתכתובת בין ראשת נציגות בנק ישראל בניו יורק לראשת נציגות משרד האוצר שם מאוקטובר 2017 עולה, כי ראשת נציגות משרד האוצר לא יודעה לגבי עדכון היקפי ההעברות לשעת חירום. הדבר גם מצביע על תיאום לקוי בין נציגות בנק ישראל לנציגות משרד האוצר ועל ליקויים בתקשורת בין אגף החשכ"ל, שכבר עודכן על השינוי ביוני 2017, לבין נציגות משרד האוצר בניו יורק.

לפי סעיף 49 לחוק בנק ישראל, ככלל, הבנק לא ייתן לממשלה הלוואה למימון הוצאותיה, אולם חריג לכך נקבע בסעיף 49(ב) ולפיו, "הבנק רשאי לתת לממשלה, על פי בקשתה מקדמה ארעית לצורך גישור זמני על פערים בתזרים המזומנים של הממשלה בביצוע התקציב, ובלבד שסכום המקדמה הארעית לא יעלה, בכל עת, על 10 מיליארד שקלים חדשים ושהיא לא תינתן במשך יותר מ-150 ימים בשנה".

בתשובת בנק ישראל צוין כי הנציגות תפעיל את מנגנון ההעברות לשעת חירום אם כל אתרי הבנק (כולל אתרי הגיבוי) מנותקים וכי הם מייחסים למצב זה הסתברות נמוכה מאוד. כמו כן, הם מניחים כי משך ההתאוששות לא יעלה על שבוע וכי לפרק זמן זה ההעברות המעודכנות יספיקו לצרכי הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לבנק ישראל כי במצב הקיים עדיין עלול להיווצר מצב בו הבנק, בשעת חירום, לא יוכל להיענות לבקשת הממשלה לקבלת מקדמה ארעית על אף שאינה חורגת מסכום של 10 מיליארדי ש"ח הקבוע בחוק.

"נוהל לשעת חירום - נוהל הפעלת נציגות ניו-יורק"⁸⁵, המשותף לחטיבת השווקים ולנציגות בנק ישראל בניו יורק, נועד להסדיר את דרכי הפעלה ודרכי הפעולה של נציגות הבנק בניו יורק בהתרחש מצב חירום. סעיף 4 לנוהל קובע כי הפעלת הנציגות באמצעות קבלת הוראות תשלום ישירות מהחשב הכללי, תוסדר בנוהלי חשב הבנק "נוהל לשעת חירום - שירות בנקאי למשרדי ממשלה במטח" (להלן - נוהל שעת חירום).

85 הנוהל לא עודכן בעקבות הפסקת השימוש במערכת ה-SAL. חטיבת השווקים כתבה למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי היא בעיצומו של תהליך לבניית חלופות מול ה-FED לפעילות בחירום ולכשתסיים את התהליך הנוהל יעודכן בהתאם.

נוהל שעת חירום מסדיר את אופן מתן הוראות תשלום במט"ח על ידי החשכ"ל ועל ידי משרדי ממשלה ויחידות הסמך לבנק ישראל לטובת מוטבים בחו"ל ואת אופן ביצוע התשלומים על ידי הבנק, וזאת בהיעדר אפשרות למתן הוראות אלו במהלך נהול העסקים הרגיל. סעיף 4.5 לנוהל מפרט תרחיש כשל בבנק ישראל בו בנק ישראל לא יכול לקבל הוראות תשלום ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך באמצעות המערכות הקיימות בבנק ישראל. במקרה כזה המורשה מטעם החשכ"ל או המורשה מטעם החשכ"ל בנציגות החשכ"ל בניו יורק יעביר הוראה באמצעות הפקס אל נציגות בנק ישראל בניו יורק שיש להעביר סכום כסף אחד לנציגות החשכ"ל בניו יורק לצורך ביצוע תשלומים.

נמצא כי נוהל שעת חירום אינו סופי אלא בגדר טיוטה. משיחות עם אגף החשבות בבנק ישראל עולה כי אף שהאגף פנה מספר פעמים לאגף החשכ"ל בנושא זה, לא אישר אגף החשכ"ל את הנוהל, ולכן הוא נותר בגדר טיוטה.

לפי סעיף 1.2.5 לנוהל שעת חירום, הוראות החשכ"ל יבוצעו על ידי בנק ישראל או נציגות הבנק בניו יורק בהתאם לתרחישים המפורטים בנוהל, כל עוד "הסכום השקלי של סך הפעולות שבוצעו על ידי בנק ישראל בצירוף היתרה הידועה של סך חשבונות החשכ"ל בבנק ישראל (האחרון הידוע) אינו עולה על יתרת חובה של 10 מיליארדי שקלים חדשים. ערך הסכומים האמורים, אשר יועברו במטבע חוץ, יומרו לשקלים חדשים לשם החישוב האמור, בהתאם לשער היציג האחרון שפורסם על ידי בנק ישראל בטרם ביצוע כל העברה".

בתשובת בנק ישראל צוין כי נציגות בנק ישראל בניו יורק מקבלת מידי יום את יתרת העובר ושב השקלי והמט"חי בחשבונות הממשלה בבנק ישראל. מאחר שהנציגות תפעל רק במצבים בהם לבנק בישראל אין כל דרך לפעול, היא היחידה שתעביר דולרים לחשבון הממשלה ותוכל לחשב את היתרה ובמקרה שיתרת החובה תעבור את תקרת המגבלה של המקדמה הארעית לא יופעל מנגנון העברות לשעת חירום.

נמצא כי אין כל מנגנון לפיו עובדי הנציגות יוכלו לדעת באופן שוטף ובכל רגע נתון אם מימוש ההעברות לשעת חירום ייצור חריגה מהמקדמה הארעית של הממשלה מבנק ישראל ויביא בכך להפרה של חוק בנק ישראל.

פעילויות נוספות שמבצעת נציגות בנק ישראל

תפקידים נוספים של נציגות בנק ישראל בניו יורק הן אלה: (א) ניהול וחיזוק של הקשר עם מנהלים חיצוניים אשר מנהלים חלק מתיק יתרות המט"ח של בנק ישראל⁸⁶, מעקב אחר ביצועי מנהלים חיצוניים ואחריות על עמידתם בכללי הציות⁸⁷; (ב) סקירה חצי-שנתית של ביצועי התיקים שבניהול חיצוני; (ג) ניהול וחיזוק של הקשר עם הגופים הפיננסיים הבין-לאומיים הממוקמים במרכז הפיננסי בניו יורק, ובכללם ה-FED, ועם נציגויות של בנקים מרכזיים אחרים; (ד) סקירות שווקים; (ה) השתלבות במשימות חטיבת השווקים ככל שנדרש, ובכלל זה השתתפות בצוות לבחירת מנהלים חיצוניים לנכסים חדשים, בחינה של השקעה אקטיבית במניות ובדיקות מיסוי; (ו) ליווי משלחות של הבנק, ובכלל זה ליווי משלחת של הפיקוח על הבנקים בבנק וליווי של פגישות מקצועיות שמקיים הדרג הניהולי בבנק ישראל.

מפרוטוקול דיון מאוגוסט 2016 בנושא "בחינת פעילות נציגות בנק ישראל בניו יורק" (להלן - הדיון מאוגוסט 2016 בנושא בחינת פעילות הנציגות) שנערך אצל נגידת בנק ישראל, ומניירות עמדה של חטיבת השווקים שצורפו לפרוטוקול עולה כי ישנן תועלות רבות נוספות מעבר להיבט של המשכיות עסקית בקיום הנציגות, כגון, יצירת קשרי עבודה וצינור קשר ל-FED לכל חטיבות הבנק והתועלת לעובדים ולניסיון המקצועי שלהם מהעבודה בחו"ל⁸⁸. עוד צוין כי כל התפקידים הנוספים של הנציגות, מעבר להיבט של המשכיות העסקית, יכולים להתבצע ממשרדי הבנק בירושלים, אולם הנוכחות של נציגות בניו יורק תורמת נקודת מבט נוספת.

הנציגות בניו יורק מדווחת מידי חודש על פעילותה, ובכלל זה על ביצוע תרגילי חירום⁸⁹; על פגישות עבודה עם גורמי חוץ, ובהם, מנהלים חיצוניים, מנהלי השקעות פוטנציאליים, ה-FED, בנקים מרכזיים אחרים ויתר הקהילה העסקית; על השתתפות באירועים ובסמינרים מקצועיים; ועל פעילויות שוטפות אחרות כמו ארגון וליווי של פגישות מקצועיות לדרג הניהולי בבנק ישראל. תוצרי פעילות הנציגות מתבטאים בין היתר בניירות עבודה ובמסמכים שונים שסייעו לתהליך קבלת ההחלטות של הבנק בנושאים שונים.

86 נכון ל-31.12.16 סכום של 12,720 מיליון דולר המהווים כ-13% מיתרות המט"ח של בנק ישראל.

87 כללים שבהם על מנהלי התיקים לעמוד, הנוגעים בין היתר למשך החיים הממוצע של תיק הנכסים, מהות הנכסים המוחזקים על ידם, חלקם של הנכסים ביחס להנפקה והיקף הפעולות המבוצעות על ידם.

88 הטענה המובאת בניירות העמדה של חטיבת השווקים היא כי שליחות זו תורמת לעובדים ניסיון בין-לאומי חשוב שפירותיו לבנק הם בטווח הארוך.

89 עד הפסקת השימוש במערכת ה-SAL במאי 2016.

נמצא כי בשנים 2014 עד 2016 חסר בנציגות תיעוד לחלק מתוכן פגישות העבודה המקצועיות שניהלה. משרד מבקר המדינה מעיר לבנק ישראל כי נוכח תדירות תחלופת הנציגים⁹⁰ יש להקפיד על תיעוד מלא של תוכן פגישות העבודה המקצועיות שמנהלת הנציגות לצורך העברת הידע הנצבר.

בתשובת בנק ישראל צוין כי "ההערה מקובלת והדבר תוקן. כיום יש תיעוד של פגישות העבודה המקצועיות שמנהלת הנציגות".

מרשימת הביקורים של נציגי חטיבת השווקים עולה כי בשנים 2016 עד 2017 ביקרו נציגי החטיבה מספר פעמים בנציגות כמו גם נציגי הנהלה ונציגי חטיבות אחרות.

לא נמצא כי נקבעה תוכנית לרצף ביקורים קבוע בנציגות ברמת דרג בכיר של חטיבת השווקים, הדרוש נוכח ריחוקה הפיזי של הנציגות, לשם שמירה על קשר ישיר עם העובדים, פיקוח ובקרה.

קבלת ההחלטה על סגירת הנציגות

באפריל 2012, כמה שנים לאחר הקמת הנציגות, הגיש צוות שמונה לבחינת פעילותה את המלצותיו⁹¹ לנגיד בנק ישראל דאז פרופ' סטנלי פישר. הנגיד דאז קיבל חלק מהמלצות הדוח⁹².

לא נמצא בבנק ישראל תיעוד לדיון ההנהלה ברמת נגיד בנק ישראל דאז בדוח המלצות הצוות לבחינת הפעילות של הנציגות בניו יורק משנת 2012 ואת המלצות שהתקבלו.

בפרוטוקול הדיון מאוגוסט 2016 בנושא בחינת פעילות הנציגות⁹³ צוין כי הוחלט שהנציגות תמשיך לפעול, וכי ההחלטה תיבחן שוב בעוד שלוש שנים, באחריות חטיבת השווקים.

90 כל ראש נציגות וסגנו (להלן - נציגים) מתמנים לשנתיים עם אופציה להארכה בשנה נוספת. ממועד הקמת הנציגות ועד אוגוסט 2015, כיהנו שלושה נציגים שלוש שנים ושני נציגים כיהנו שנתיים.

91 מהדוח עולה בין היתר חשיבותה של הנציגות עבור חטיבות אחרות בבנק.

92 כך עולה מדוח ביקורת פנימי של בנק ישראל משנת 2012 על נציגות ניו יורק.

93 ממסמכים שצורפו לפרוטוקול עולה כי עמדתו של נגיד בנק ישראל דאז היא שלנציגות יש חשיבות עבור מדינת ישראל במישור הפוליטי - מדיני.

בפרוטוקול דיון מנובמבר 2017 בנושא "בחינת פעילות נציגות בנק ישראל בניו יורק" שנערך אצל נגידת בנק ישראל (להלן - הדיון מנובמבר 2017 בנושא בחינת פעילות הנציגות) צוין כי הוחלט לקבל את המלצת חטיבת השווקים לסגור את הנציגות בקיץ 2019, עם סיום כהונתו של סגן ראש הנציגות⁹⁴. מהפרוטוקול ומנייר העמדה של חטיבת השווקים שצורף לפרוטוקול עולה כי הסיבה לבחינה מחודשת (כשנה ורבע לאחר הדיון מאוגוסט 2016 בנושא בחינת פעילות הנציגות) היא ביטול השימוש במערכת ה-SAL, בשל עליה בחשיפה לסיכונים סייבר וכי עם ביטול השימוש ב-SAL, שהיה כלי מרכזי בתפקוד של הנציגות בעת חירום, יכולת הפעולה של הנציגות בעת חירום הצטמצמה ומסתכמת בהפעלת מנגנון העברות לשעת חירום. כמו כן, צוין שעלות ההיערכות למצבי חירום קיצוניים, להם מיוחסת הסתברות כמעט אפסית, היא של כ-500,000 דולר בשנה⁹⁵ ואינה מצדיקה את התועלת מהפעלת מנגנון העברות לשעת חירום, בפרט כאשר הוא יופעל במקרי חירום מאוד קיצוניים, שההסתברות להתרחשותם מוערכת כמזערית מאוד.

בנייר העמדה שצורף לפרוטוקול צוין כי ניתן להעביר את יכולת הפעלת מנגנון העברות לשעת חירום לנציג בנק ישראל בקרן המטבע הבין-לאומית בושינגטון⁹⁶ או למשלחת הכלכלית של משרד האוצר בושינגטון, וכי מומלץ להמשיך ולחשוב על דרכי פעולה בעת חירום ו/או לבחון את מערכת Swift Life Line שתשמש את ירושלים בעת חירום.

מאחר שכאמור, אין תיעוד לדיון ההנהלה ברמת הנגיד בדוח המלצות הצוות לבחינת הפעילות של הנציגות בניו יורק משנת 2012, הרי שממילא הוא לא הובא בפני משתתפי הדיון מנובמבר 2017 בנושא בחינת פעילות הנציגות בו הוחלט על סגירת הנציגות. מן הראוי שהחלטות, בייחוד בנושאים רגישים, יתקבלו על סמך ידע שנצבר לאורך שנים שיש בו לתרום לקבלת החלטה מושכלת.

בדיון שהתקיים בתחילת פברואר 2017 החליט מנכ"ל בנק ישראל לבטל את השימוש במערכת ה-SAL באופן מיידי, וכי מחלקת חות"ם תבצע בחינה מקצועית של יכולות מערכת SAL2/Swift Life Line.

מפרוטוקול הדיון בפברואר 2017, בו החליט המנכ"ל לבטל את השימוש במערכת SAL באופן מיידי, לא ברור באיזו מערכת (SAL2 או Swift Life Line) ביקש המנכ"ל לבצע בחינה מקצועית.

94 זאת נוכח ההתחייבויות של הבנק כלפי סגן ראש הנציגות שמונה לשנתיים. תהליך הסגירה יבוצע על ידי ראש הנציגות וסגנה.

95 עיקר הוצאות הן הוצאות שכר והטבות נלוות לעובדי הנציגות וכן הוצאות שכירות.

96 קרן המטבע הבין-לאומית (IMF - International Monetary Fund) היא ארגון בין-לאומי המורכב מ-188 מדינות שמטרתו העיקרית היא שמירה על יציבות שערי החליפין וחוסנה של המערכת המוניטרית העולמית. לפי סעיף 82(א) לחוק בנק ישראל, הבנק מייצג את מדינת ישראל בקרן המטבע הבין-לאומית.


 ההחלטה על סגירת
 הנציגות התקבלה
 בטרם התקיים דיון
 ממצה וסדור ברמת
 הנהלת הבנק ביכולת
 המקצועית של
 מערכות חלופיות
 למערכת ה-SAL

מתכתובת פנימית בבנק ישראל עולה כי ביוני 2017 כתב מנהל יחידת שירותי בנקאות וכספים במחלקת חות"ם למנכ"ל הבנק כי מחלקת חות"ם בחנה האם יש צורך במערכת גיבוי נוספת במקום מערכת ה-SAL כאשר מערכות הבנק אינן זמינות, ומסקנותיה הם כי אין צורך במערכת חלופית במקום מערכת ה-SAL. למחרת היום ביקש שוב המנכ"ל, לאחר שקיבל את תשובת מחלקת חות"ם, לבדוק את הרלוונטיות של מערכת SAL2 ואם היא יכולה לשמש תחליף למערכת ה-SAL.

נמצא כי מחלקת חות"ם לא ביצעה בחינה מקצועית לגבי יכולות מערכת כאמור אלא בחנה את הצורך במערכת גיבוי כאשר מערכות הבנק אינן זמינות.

עוד נמצא כי ההחלטה על סגירת הנציגות התקבלה ללא שמחלקת חות"ם ביצעה בדיקה של מערכת ה-SAL2 ואם יכולה לשמש תחליף למערכת ה-SAL, בהתאם לבקשת המנכ"ל מיוני 2017.

בתשובת בנק ישראל צוין כי בהמשך לבקשתו של המנכ"ל בדיון מפברואר 2017, מחלקת חות"ם ביצעה בחינה מקצועית לצורך העסקי והעבירה את ממצאיה והמלצתה למנכ"ל ביוני 2017 ולפיהם המלצתם היא שאין צורך במערכת גיבוי נוספת במקום ה-SAL. וכי הבקשה של המנכ"ל ביוני 2017 לבדוק את הרלוונטיות של מערכת SAL2 ואם יכולה לשמש תחליף ל-SAL נבעה מתשובה לא נכונה שניתנה למנכ"ל כששאל את חטיבת טכנולוגיות המידע אם בוצעה בחינה. ממצאי בחינה כאמור, הוצגו במסמך של חטיבת השווקים מדצמבר 2016 בדיון בו הוחלט על המשך הקפאת השימוש ב-SAL בדצמבר 2016. עוד צוין כי נוכח העלייה בסיכוני הסייבר בשנים האחרונות, החליט הבנק להשתמש במערכות קריטיות אך ורק ברשת הקריטית וכי מערכות חלופיות ל-SWIFT לשימוש הנציגות, מטבע הדברים, לא יכולות להיות מותקנות ברשת הקריטית ולכן שימוש בנציגות נפסל.

מהמסמכים שהומצאו לנציגי משרד מבקר המדינה עולה כי ההחלטה על סגירת הנציגות התקבלה בין היתר, בשל ביטול השימוש במערכת ה-SAL ובטרם התקיים דיון ממצה וסדור ברמת הנהלת הבנק ביכולת המקצועית של מערכות חלופיות למערכת ה-SAL כדוגמת Swift Life Line או מערכת ה-SAL2, היכולות לתרום להמשכיות העסקית בעת חירום.

נגידת בנק ישראל הסבירה למשרד מבקר המדינה, בינואר 2018 כי ההחלטה על סגירת הנציגות מנובמבר 2017 התקבלה לאחר שנשקלו כל האפשרויות ולאחר שנבחנו כל השיקולים, ובכלל זה תרומתה האפשרית של הנציגות לחטיבות השונות בבנק.

לא נמצא תיעוד בפרוטוקול הדיון מנובמבר 2017 בנושא בחינת פעילות הנציגות כי נשקלו כל האפשרויות ונבחנו כל החלופות ובכלל זה שימוש ב-Swift Life Line והשאת נציג אחד. להחלטה על סגירת הנציגות יש השלכות רחוב, משכך מן הראוי היה לבצע חשיבה יותר רחבה על תפקידיה של הנציגות הכוללים, בין היתר, את חשיבותה גם עבור מדינת ישראל במישור הפוליטי - מדיני ואת חשיבותה עבור חטיבות אחרות בבנק.

הסכם שירותי ניהול חשבון בין בנק ישראל למשרד האוצר

לפי סעיף 48(א) לחוק בנק ישראל, "הבנק יהיה הבנקאי היחיד של הממשלה לעניין פעילותה הבנקאית במטבע ישראלי". בסעיף 48(ב) לחוק נאמר כי "על אף האמור בסעיף קטן (א), הממשלה רשאית, על פי הסכמה בינה ובין הבנק, לקבל שירותים מתאגדים בנקאיים או מגופים פיננסיים אחרים, רק לשם ניהול החוב והפעילות הפיסקלית של הממשלה". לפי סעיף 48(ג) לחוק, "התשלומים שתשלם הממשלה לבנק בעבור שירותים שיינתנו לה לפי סעיף קטן (א), שיעור הריבית שישלם הבנק לממשלה על פיקדונותיה בבנק ושיעור הריבית שתשלם הממשלה לבנק על יתרות חובה, ייקבעו בהסכמה בין הבנק לבין הממשלה".

על פי הדוחות הכספיים של הממשלה-סולו⁹⁷ ליום 31 בדצמבר 2016 קיימת יתרת מזומנים ושווי מזומנים המופקדת בבנק ישראל במטבע ישראלי של כ-9.1 מיליארד ש"ח ובמט"ח של כ-1.7 מיליארד ש"ח. ב-24.11.16 נחתם מסמך הבנות בין בנק ישראל לבין משרד האוצר המסדיר את שיעורי הריביות עבור יתרות זכות ויתרות חובה. בתשובת בנק ישראל צוין כי "בינואר 2015 העביר בנק ישראל לחשב הכללי במשרד האוצר טיוטת חוזה המסדירה את התנאים והכללים לניהול חשבונות הממשלה בבנק ישראל, לרבות התשלומים עבור השירותים שייתן בנק ישראל לממשלה".

נמצא כי לא קיימת הסכמה בין בנק ישראל לממשלה בנוגע לתשלומים שתשלם הממשלה עבור השירותים הבנקאיים שמעניק בנק ישראל כמתחייב מסעיף 48 לחוק בנק ישראל. כמו כן, מתשובת בנק ישראל עולה כי אף שטיוטת הסכם שירותי ניהול חשבון קיימת כבר יותר משלוש שנים, היא טרם הבשילה לכדי הסכם סופי.

על בנק ישראל ומשרד האוצר להסדיר בהקדם את הסכם שירותי ניהול החשבון של הממשלה בבנק ישראל, כמתחייב מהוראות החוק.

97 הדוחות הכספיים-סולו (הדוחות הכספיים הנפרדים) של הממשלה כוללים את דוחות משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם.

נציגות משרד האוצר בושינגטון

נציגות משרד האוצר בושינגטון (להלן - הצירות הכלכלית או הצירות הכלכלית בושינגטון) כוללת ראש נציגות (להלן - ציר כלכלי)⁹⁸ וצוות של שלושה יועצים מקצועיים⁹⁹, והיא כפופה מינהלית וארגונית למנכ"ל משרד האוצר ומקצועית לאגף הכלכלן הראשי. מטרת הצירות הכלכלית היא לשמר ולקדם את היחסים הכלכליים בין ישראל לבין ארה"ב ולייצר הזדמנויות להרחבת הפעילות הכלכלית בין שתי המדינות, הן בקידום קשרי ישראל עם הממשל האמריקאי והמוסדות הבין-לאומיים, והן בקידום יחסי הממשלה הישראלית עם הסקטור העסקי והקהילה היהודית בארצות הברית.

תחומי הפעילות של הצירות הכלכלית כוללים יחסי עבודה שוטפים עם הממשל האמריקאי וניהול דיאלוג כלכלי שוטף עם ארה"ב המתבטא ב:(א) הסדרת חידוש תוכנית הערבויות¹⁰⁰; (ב) ארגון פורום ה-JEDG¹⁰¹, המתכנס אחת לשנה ובמסגרתו דנים בהתפתחויות הכלכליות בישראל ובעולם וביצירת שיתופי פעולה בין שתי המדינות; (ג) קידום נושאים של משרד האוצר, ביניהם, שיתוף פעולה בנושא אשראי ועסקים קטנים ובינוניים לצורך הנגשת האשראי לאותם עסקים¹⁰², לימוד תחום ביטוח הפיקדונות האמריקאי לצורך יישום לקחים בהליך חקיקה צפוי להסדרת הנושא בישראל וקידום הרפורמה בבנקאות ובפרט בנושא מתן אשראי חוץ בנקאי.

עוד תחומי פעילות של הצירות הכלכלית הם אלה: (א) חיזוק הקשר עם הקהילה היהודית תוך בניית נדבך כלכלי ביחסים (מעבר לפילנתרופיה) באמצעות ארגון משלחת השקעות לישראל עבור מנהלי הקדשים בפדרציות

98 ברמת שליח.

99 כשאחד מהם שימש כממלא מקום הציר הכלכלי בתקופה שלא היה בנציגות ציר כאמור.

100 תוכנית הערבויות מצד ארצות הברית לישראל מתקיימת מעל לארבעה עשורים ונועדה לסייע לישראל באתגרים העומדים מולה. לאורך כל התקופה, ישראל עמדה בהתחייבויותיה כלפי ארה"ב ופרעה את כלל הערבויות במועדן. ההארכה האחרונה של התוכנית נעשתה בדצמבר 2015, בהובלת לשכת שגריר ישראל בארה"ב ובסיוע של הצירות הכלכלית ומשרד עורכי דין ותעמוד בתוקפה עד לתאריך ה-30.9.19. מרבית הסכום העומד לרשות ישראל במסגרת תוכנית הערבויות נשאר זמין וללא שימוש מצד ישראל. נכון לינואר 2016 נותר סכום של כ-3.8 מיליארד דולר זמינים לשימוש.

101 JEDG (Joint Economic Development Group) - הפורום לפיתוח כלכלי ישראל-ארצות הברית, בהובלת משרד האוצר הישראלי ומחלקות המדינה והאוצר האמריקאיות, ובשיתוף פעולה עם לשכת המסחר האמריקאית. הכנס משמש כפלטפורמה המרכזית לדיאלוג הכלכלי בין ישראל לארצות הברית ומשתתפות בו דמויות מפתח כלכליות ודיפלומטיות. תהליך ארגון הכנס כולל קביעת תכנים, מקטעים, ומשתתפים רלוונטיים, לצד הפקת דוחות התקדמות בנושאים אשר הוצפו בכנסים הקודמים.

102 הדבר מתבטא בקיום דיאלוג מתמשך עם משרד האוצר האמריקאי, הרשות לעסקים קטנים ועורכי דין מומחים לשיתוף ולימוד מדיניות הגברת מתן אשראי לעסקים קטנים ובינוניים.

יהודיות¹⁰³; (ב) פעילות עם המגזר העסקי והמגזר השלישי (not-for-profit) לקידום ישראל כיעד אטרקטיבי להשקעות; (ג) עבודה מול לשכת המסחר האמריקאית לזיהוי החסמים והמכשולים ליצירת עסקים בישראל, במאמץ לשפר את הסביבה העסקית בארץ; (ד) פעילות ליצירת אפיקי שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה נוספים לבין הממשל האמריקאי, דוגמת קידום שיתופי פעולה בין משרדי הבריאות הישראליים והאמריקאיים, וכן בין מיזם ישראל דיגיטלית לבין משרדי הממשל המקבילים בבית הלבן; (ה) ארגון והובלת ביקורים של בכירי משרד האוצר בווינגטון.

ביוני 2015 סיים הציר הכלכלי את תפקידו, אולם רק ביולי 2017 החליטה הממשלה על מינוי ציר כלכלי חדש¹⁰⁴.

הציר הכלכלי בווינגטון הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי החשיבות הגדולה בקיומו של ציר כלכלי בכיר בווינגטון היא יצירת רשת של קשרים עם הממשל, לרבות משרד האוצר האמריקאי, מחלקת המדינה ונציגי הבית הלבן ונגישות לדרגים הגבוהים ביותר בממשל. הציר הכלכלי הוסיף כי מאז נכנס לתפקידו, ונוכח חילופי הממשל בווינגטון, הצירות הכלכלית מתמקדת בבנייה מחדש של מערכת היחסים עם הממשל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי היעדרו של ציר כלכלי במשך יותר משנתיים היה עלול לפגוע בשיתוף הפעולה הכלכלי בין ישראל לארצות הברית ובקשר הרציף בין הדרגים המקצועיים במשרדי הממשל בווינגטון ובישראל, ולגרום לפגיעה משמעותית בכל תחומי הפעילות של הצירות הכלכלית.

בתשובת הציר הכלכלי בווינגטון מר ערן ניצן למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2018 צוין, כי "שיתוף הפעולה בין המשלחת הכלכלית בווינגטון לבין המשלחת הכלכלית בניו יורק בכל התחומים הינו מצוין, וכולל שיתוף של תכניות העבודה, התייעצויות ודיונים שוטפים ותיאום בנוגע לדרישות התקציב". עוד צוין כי המבנה המאושר של הנציגות על ידי משרד האוצר הכולל שליח ושלושה עובדים מקומיים עונה לדעתו על הצרכים המקצועיים אליהם נדרשת המשלחת.

103 הפדרציות היהודיות הן גופים משפיעים ומובילים בקרב הקהילות היהודיות בפזורת ארצות הברית. הן מנהלות כספים בהיקף של למעלה מ-15 מיליארד דולר ויחד עם הקרנות של המשפחות היהודיות הגדולות בארה"ב עולה הסכום מעל ל-60 מיליארד דולר. מטרת המשלחת היא לחשוף את המשתתפים לכלכלה הישראלית ולחדשנותה, ולספק להם אפיקי השקעה בה.

104 ראו החלטת ממשלה 2873 מ-21.7.17 בנושא "אישור מינוי הציר הכלכלי בווינגטון".

נמצא כי אף שהצירות הכלכלית ונציגות משרד האוצר בניו יורק פועלות לחיזוק הקשר עם הקהילה היהודית¹⁰⁵ לא קיים בתוכניות העבודה שלהן כל ביטוי לשיתוף פעולה ביניהן, וכן לא קיימת הסתכלות כלל אוצרית כוללת בנושא זה.

עוד נמצא כי בעוד שנציגות האוצר בניו יורק ערכה ביוזמתה, בעקבות שינוי המבנה הארגוני, מיפוי מפורט¹⁰⁶ של כל משרות העובדים המקומיים בה, הכולל הגדרות מפורטות של תיאור התפקיד ודרישות התפקיד במשרות האמורות, אין כלל מיפוי של התקנים הקיימים בצירות הכלכלית בושינגטון כמו גם עבודה על המבנה הרצוי של הנציגות. על הצירות הכלכלית בושינגטון לבצע מיפוי מפורט של התקנים הנדרשים כאמור.

105 נציגות משרד האוצר בניו יורק מבצעת פעילויות בהקשר זה באמצעות ארגון הבונדס.

106 ברמת טיטה.

נציגות משרד האוצר ל-OECD

ה-OECD¹⁰⁷ מאגד 35 מדינות דמוקרטיות, המנהלות כלכלת שוק חופשי ומחזיקות בערכים משותפים וחשיבה משותפת לצורך שיתוף פעולה מול האתגרים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים המאפיינים את כלכלת העולם בעידן הגלובליזציה. הארגון משמש בין היתר במה להשוואת ביצועי המדינות, לאיתור פתרונות לקשיים משותפים ולזיהוי קודים ונוהלי עבודה חופפים, במטרה לנסח עקרונות למדיניות כלכלית לאומית. במאי 2007 החליטה מועצת הארגון להרחיב את שורות הארגון ולהתחיל בתהליך ההצטרפות של חמש מדינות נוספות ובכללן ישראל¹⁰⁸. משנת 2007, בהתאם להחלטת ממשלה¹⁰⁹, החלה ישראל את תהליך ההצטרפות הרשמי ל-OECD, תוך שיתוף פעולה בין-משרדי ומאמץ רב מצד משרדי הממשלה השונים. בעקבות החלטת ממשלה מאוגוסט 2010¹¹⁰ חתמה ישראל על אמנת הארגון בספטמבר 2010, ובכך הפכה לחברה ב-OECD וזאת לאחר כשני עשורים של תהליך עבודה מורכב ושל פעילות דיפלומטית מאומצת. להצטרפות ישראל ל-OECD יש חשיבות אסטרטגית לכלכלה הישראלית ולמיצובה ככלכלה מפותחת ומתקדמת, בהיבטים אלה: (א) עידוד השקעות זרות; (ב) תמיכה בשיפור דירוג האשראי של ישראל; (ג) שותפות מלאה בגיבוש סטנדרטים בין-לאומיים בתחומים מגוונים; (ד) הטמעת כלים משפטיים ותקנים מתקדמים במגוון תחומים; (ה) בחיבור למרכז מחקר וידע מהמובילים בעולם וביכולת לקבל נתונים משווים בתחומים מגוונים. חשיבות ההצטרפות היא גם בתרומתה של ישראל לארגון ולמדינות החברות בו. מדינת ישראל מובילה באספקת פתרונות לאתגרים גלובליים בתחומים כחקלאות, מים, אנרגיה וטכנולוגיית מידע ותוכנה וכן יכולה לתרום לארגון מהידע שלה בנושאי מיסוי, חדשנות, מחקר ופיתוח, שיטות סטטיסטיות ועוד¹¹¹.

107 Organisation for Economic Co-operation and Development, הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי. הארגון הוקם בשנת 1961, ומקום מושבו בפריז.

108 ב-30.11.07 אימצה מועצת הארגון את "מפת הדרכים להצטרפות ישראל לאמנת הארגון", הקובעת את מסגרת המשא ומתן לצירופה של מדינת ישראל לארגון.

109 בהחלטת ממשלה 1672 מ-20.5.07 בנושא "צירוף מדינת ישראל לארגון ה-O.E.C.D. (הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי) - סקירת התהליך הצפוי" נקבעה הקמתו של צוות היגוי מקצועי "בראשות משרד האוצר" ובשיתוף גופים ומשרדים נוספים ובהם משרד החוץ אשר "יהווה את התשתית המקצועית לקביעת מדיניות ישראל אל מול ארגון ה-O.E.C.D. גם לאחר קבלתה של ישראל כחברה בארגון".

110 החלטת ממשלה 2231 מ-22.8.10 בנושא הצטרפות מדינת ישראל לארגון ה-OECD (ארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי) ואשרור הסכמים בין ישראל לבין ה-OECD.

111 ראו באתר משרד האוצר:

mof.gov.il/ChiefEcon/InternationalConnections/Pages/OECD.aspx#GovXParagraphTitle3

הקמת המשלחת ל-OECD

בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 2010 בנושא הצטרפות מדינת ישראל ל-OECD¹¹² הוקמה משלחת ישראל לארגון. המשלחת כוללת נציגים של שלושה משרדי ממשלה: משרד האוצר, משרד הכלכלה¹¹³ ומשרד החוץ¹¹⁴. מסוף שנת 2014 עומד בראש המשלחת השגריר מר כרמל שאמה הכהן (להלן - שגריר ישראל ל-OECD). השגריר הראשון היה מינוי של הממשלה על פי המלצת משרד החוץ, השגריר הנוכחי הוא מינוי של הממשלה, על פי המלצת שר החוץ, בכפוף להמלצת ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה¹¹⁵. נציגות משרד האוצר במשלחת כוללת את סגן ראש המשלחת והציר הכלכלי (להלן - נציג משרד האוצר) ושני יועצים מקצועיים, והיא כפופה מקצועית לאגף הכלכלן הראשי. נציג משרד האוצר משמש כמספר 2 לשגריר ופועל כמתאם המקצועי של הנציגות לארגון בהתאם להנחיות יו"ר צוות ההיגוי המקצועי ל-OECD במשרד האוצר. כל היועצים המקצועיים במשלחת מועסקים כעמ"ם.

בתשובת נציג משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 (להלן - תשובת נציג משרד האוצר) צוין כי קיים הסכם בצורה של סיכום דיון שקיימו משרד האוצר ומשרד החוץ לפני הצטרפות ל-OECD וכחלק מההיערכות לקראת פתיחת הנציגות של ישראל ל-OECD בפרוץ המגדיר את חלוקת התפקידים בין שני המשרדים, ולפיו השגריר ימונה על ידי משרד החוץ וסגן השגריר ימונה על ידי משרד האוצר. אך ההסכם אינו נמצא אצל המשלחת.

112 החלטת ממשלה 2231 מ-22.8.10 בנושא הצטרפות מדינת ישראל לארגון ה-OECD (ארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי) ואשרור הסכמים בין ישראל לבין ה-OECD. על פי החלטה זו ימשיך את פעילותו צוות ההיגוי מקצועי ל-OECD בהובלה משותפת (כלומר שני יו"רים משותפים) של משרד האוצר ומשרד החוץ, ובהשתתפות המועצה הלאומית לכלכלה, בנק ישראל, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (כיום משרד הכלכלה), משרד המשפטים ומשרד החינוך. תפקידו של צוות ההיגוי הוא לפעול, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר להשלמת המחויבויות הנובעות מהצטרפותה של ישראל לחברה בארגון וכן להוות פורום להתייעצות, עדכון ותיאום בכל הנוגע לפעילותה השוטפת של מדינת ישראל בארגון ולגבש מדיניות בנושאים כלליים של עבודה מול מטה הארגון. עוד הוחלט להסמיך את משרד החוץ להשלים את הקמת הנציגות של מדינת ישראל ליד מוסדות הארגון ולהאמנת השגריר מטעמה לארגון.

113 נציגות משרד הכלכלה במשלחת ל-OECD כוללת נספחת כלכלית ושלושה יועצים מקצועיים.

114 נציגות משרד החוץ במשלחת ל-OECD כוללת את נציג משרד החוץ המשמש בין היתר כציר-יועץ ל-OECD, וארבעה יועצים מקצועיים. אותו נציג משרד החוץ מכהן כסגן השגריר למשלחת ישראל לארגון אונסק"ו (UNESCO), כסגן השגריר למועצת אירופה (Council of Europe) וכמזכיר משלחת הכנסת לאסיפה הפרלמנטרית של מועצת אירופה (PACE - The Parliamentary Assembly of the Council of Europe).

115 בהתאם לסעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, משרה מן המשרות המפורטות בתוספת השנייה לחוק, הכוללת בין היתר שגריר, ציר וקונסול כללי, אם הוא מכהן כראש נציגות, פטורה ממכרז. המינוי למשרה כאמור, מובא לאישור הממשלה, על פי המלצת שר החוץ ובכפוף להמלצת ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה. ראו החלטת ממשלה 1925 מ-6.8.14 בנושא "מינוי שגריר ישראל ל-OECD ולאונסק"ו וקביעת תקופת כהונתו של מר כרמל שאמה הכהן". משרה זו היא אחת מ-11 משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות הפטורות מהליכי מכרז פומבי ומהליכי אישור מינויים הנהוגים במשרד החוץ.

במהלך הביקורת, במטה משרד האוצר ובמטה משרד החוץ בארץ לא נמצא תיעוד להסכם שנערך לפני ההצטרפות ל-OECD. רק במאי 2018, לאחר סיום הביקורת התקבל סיכום הדיון האמור מיוני 2007 ממטה משרד החוץ.

בתשובה של מנכ"ל משרד החוץ מר יובל רותם למשרד מבקר המדינה ממאי 2018 (להלן תשובת מנכ"ל משרד החוץ) צוין כי במסגרת הליך הכנה ממושך וסדור של הצטרפות ישראל לארגון ה-OECD, התקיימו התייעצויות רבות בין הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, ובכלל זאת, בנוגע להרכב ואיוש נציגות ישראל לארגון, לרבות חלוקת העבודה בין משרדי הממשלה ונציגיהם.

על אף החשיבות שבהצטרפות מדינת ישראל ל-OECD נמצא כי לא קיימת עבודת מטה הנוגעת למבנה המשלחת, הרכבה וחלוקת הסמכויות בין המשרדים השונים בה ובכלל זה הצבת יעדים ומטרות ברורים ומדידים.

בתשובת הכלכלן הראשי, הממונה על הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בין-לאומיים מר יואל נווה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2018 (להלן - תשובת הכלכלן הראשי) צוין כי עבודת המטה צריכה להיעשות על ידי ועדה מצומצמת הכוללת את המשרדים אשר מחזיקים נציגות בפריז (משרד החוץ, משרד האוצר ומשרד הכלכלה).

פעילות המשלחת ל-OECD

ה-OECD עוסק בייעוץ ובגיבוש המלצות עבור המדינות החברות בו במגוון רחב מאוד של נושאים, כגון תעסוקה ושוק העבודה, שווקים פיננסיים ומדיניות מס. עבודת ה-OECD מבוססת על מעקב מתמשך אחר אירועים במדינות החברות בארגון ובמדינות שאינן חברות בו וכוללת תחזיות סדירות על התפתחויות כלכליות לטווח הקצר והבינוני. מזכירות ה-OECD אוספת ומנתחת נתונים, ולאחר מכן בוועדות¹¹⁶ דנים במדיניות בנוגע למידע זה, המועצה¹¹⁷ מקבלת החלטות, ואז ממשלות מיישמות המלצות.

יעדי נציגות האוצר במשלחת, כפי שבאים לידי ביטוי בתוכנית העבודה של נציגות האוצר ל-OECD לשנת 2017, הם אלה: (א) מינוף החברות בארגון ה-OECD להפקת תועלת בתכנון ויישום צעדי מדיניות כלכלית על ידי- (1) היעזרות ב-OECD ככלי תומך בהתוויית וביצוע צעדי מדיניות מתאימים ורפורמות והטמעת ה-best practices בישראל, (2) שימוש ב-OECD כמרכז ידע וניסיון מקצועי לקיום דיאלוג, היועצות ולימוד לצרכי איתור וזיהוי המלצות

116 בארגון יש יותר מ-30 וועדות מקצועיות ויותר מ-200 קבוצות עבודה.

117 Council - המועצה. המועצה היא הגוף המנהל את הארגון ובה יושבים שגרירי המדינות החברות. חלק ניכר מההחלטות שמאשרת המועצה נדונות ומתקבלות בוועד המנהל בוועדת התקציב ומועברות לאישור במועצה ללא דיון. בדיוני המועצה משתתף השגריר ו/או סגנו בעת העדרו של השגריר.

מדיניות ליישום אפשרי במשק בישראל; (ב) מיצוב משרד האוצר כגורם מוביל בתיאום עם משרדי ממשלה נוספים בפעילות ישראל מול ה-OECD בסוגיות הקשורות לניהול השוטף והאסטרטגי של הארגון, במישור המקצועי והכלכלי ובעבודה המקצועית מול המשלחות ומול מזכירות הארגון; (ג) הגברת המעורבות של אגפי משרד האוצר ורשויות וגופים נוספים בפעילות הארגון; (ד) שימור וחיזוק הרשת המקצועית בקרב מזכירות הארגון; (ה) בניית מוקד ידע בנושאים מקצועיים; (ו) העמקת המעורבות בניהול האסטרטגי והשוטף של הארגון.

נציג משרד האוצר כתב למשרד מבקר המדינה באפריל 2017 כי משרד האוצר, בהיותו המשרד האמון על ניהול המדיניות הכלכלית, נושא שנמצא בליבת פעילותו של ה-OECD, הוא מטבע הדברים הגורם המרכזי והמוביל בקשר עם הארגון וכי נציגות האוצר מייצגת את המדינה בפורומים ניהוליים חשובים של ה-OECD, ובהם הוועד המנהל¹¹⁸ וועדת התקציב¹¹⁹. נציג משרד האוצר הוסיף כי הוא פועל כמתאם המקצועי במשלחת והאחראי על הטיפול בנושאים הכלכליים כמו גם מרכז את העבודה המקצועית הרוחבית במשלחת בתיאום עם השגריר ועם הנספחת הכלכלית, בדגש על הכנת עמדות ישראל והצגתם בפורומים הרלוונטיים.

תוכנית עבודה היא מסמך מדיניות המרכז את כלל הפעולות המתוכננות לביצוע בתקופה נתונה לשם השגתם של יעדים ומטרות מוגדרים, ואת המדדים שבאמצעותם תימדד הצלחת המדיניות. תוכנית עבודה מהווה כלי עזר בתהליך חשיבה אסטרטגית, המגדיר את המצב שאליו שואף המשרד הממשלתי להגיע ומתווה את הדרך למימושו¹²⁰.

על אף שרוב הנושאים נידונים בוועדות מקצועיות נפרדות קיימים נושאים משויכים הרלוונטיים למספר תחומים שבהם חשובה ההסתכלות הכוללת של המשלחת ולא של נציג כזה או אחר.

נמצא כי לא קיימת תוכנית עבודה משותפת עבור כלל המשלחת, המתכללת בין היתר את יעדי משרד האוצר, משרד הכלכלה ומשרד החוץ. כמו כן נמצא כי בעוד שלנציגות משרד האוצר ולנציגות משרד הכלכלה קיימות תכניות עבודה שנתיות, לנציגות משרד החוץ לא קיימת כלל תוכנית עבודה.

118 Executive Committee - הוועדה האקונומית. הוועדה, שבה יושבים סגני ראשי המשלחות, מסייעת למועצת הארגון בקבלת החלטות הקשורות לניהול הארגון, לרבות אישור כללי הארגון והסכמים של הוועדות המקצועיות וגופים אחרים, הכנה לכנס השרים השנתי, הערכת הוועדות המקצועיות ואישור המנדטים של הוועדות המקצועיות וקבוצות העבודה, ייעוץ בנושאים אסטרטגיים ובסדרי העדיפויות של הארגון וכן בכל תפקיד נוסף אליו הוסמכה הוועדה על ידי המועצה.

119 Budget Committee - ועדת התקציב. ועדה זו מסייעת ומייעצת למועצה בהחלטות הקשורות לסדרי העדיפויות ולתוכנית העבודה והתקציב הדו-שנתית של הארגון כולל עדכונים במהלכה. תפקידיה בין היתר הם: בקרה אחר יישום התקציב המוסכם, הקצאות והקצאות מחדש של מקורות מימון והכנת דיווחים שוטפים למועצה, ניהול תהליך קביעת סדרי העדיפויות וייעוץ בכל הקשור לניהול התרומות הוולנטריות והדוחות הכספיים.

120 ראו **מדריך התכנון הממשלתי**, ספטמבר 2010.


**המשלחת
 ל-OECD אינה
 מתפקדת כיחידה
 אורגנית אחת, ושיתוף
 הפעולה והתיאום בין
 נציגויות המשרדים
 השונים במשלחת
 לקויים**

בתשובת נציג משרד האוצר צוין כי קיימת טיטוט מסמך חלוקת אחריות מקצועית בעבודת המשלחת ובכלל, שנדונה בין מתאם ה-OECD במשרד החוץ לבין נציגי משרד האוצר ומשרד הכלכלה במשלחת בשנת 2014 טרם הגעתו של השגריר החדש, אולם לא הושג סיכום סופי ומוסכם בין משרד האוצר למשרד החוץ. מאותה טיטוט מסמך עולה כי משרדי האוצר והכלכלה מטפלים בוועדות מקצועיות בתחומן ומשרד החוץ מטפל בוועדות בתחום קשרי החוץ והפיתוח ובכל יתר הוועדות בנושאים שיוניים (חינוך, בריאות, רווחה, חקלאות ועוד).

נציג משרד החוץ במשלחת ל-OECD כתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2017 כי בהגדרת התפקיד המלאה, הוא נושא בתואר ציר-יועץ ל-OECD אך בפועל, בהנחיית השגריר, הוא אינו עוסק בנושאי ה-OECD למעט סיוע כללי מאוד לעבודת העמ"ם (היועצים המקצועיים) בתחומי החוץ והפיתוח.

עוד כתב נציג משרד החוץ כי לדעתו האישית, הוועדות המקצועיות היחידות אותן ניתן לשייך לעבודת משרד החוץ הן בתחום קשרי החוץ והפיתוח¹²¹, וכי תרומת היועצים המקצועיים של משרד החוץ למשלחת מתבטאת בריכוז המידע הרלוונטי לעבודת הוועדות, שמירה על קשר ועדכון משרדי הממשלה הרלוונטיים בארץ, תיאום השתתפות מומחים מהארץ בדיוני הוועדות ולעתים אף העמקה בתכנים של הוועדות השונות. כן כתב נציג משרד החוץ: "אינני מזהה כל תרומה או תשומה אפשרית של נציג משרד החוץ (דיפלומט) מעבר לשגריר, לעבודת המשלחת".

בביקורת שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במשרדי המשלחת ל-OECD נמצא כי המשלחת אינה מתפקדת כיחידה אורגנית אחת, וכי שיתוף הפעולה והתיאום בין נציגויות המשרדים השונים במשלחת לקוי. להלן דוגמאות:

(א) לא קיימת תשתית תקשורת משותפת למשלחת ל-OECD, הכוללת בין היתר סיכומי פגישות ודיונים מהוועדות וקבוצות העבודה השונות בארגון¹²² ומעקב אחר ההשתתפות של חברי המשלחת בשיבות המקצועיות השונות; (ב) לא קיימת תשתית פיזית משותפת למשלחת ל-OECD ונציגויות המשרדים השונים במשלחת יושבים בקומות שונות בבניין השגרירות הישראלית בפריז¹²³; (ג) על אף ריבוי קבוצות העבודה והוועדות המקצועיות השונות אין תעדוף ותכלול של הנושאים ברמת כלל המשלחת דבר המקבל ביטוי בכך שהיועצים המקצועיים של משרד החוץ מחליטים על תיעודף הנושאים שבאחריותם שהם כאמור "נושאים שיוניים" והבנתם בהם, מטבע הדברים, מועטה; (ד) מאחר שנציג משרד החוץ במשלחת אינו עוסק בענייני ה-OECD, אין בפועל מנהל מקצועי

121 נציג משרד החוץ ציין כי אין בידי משרד החוץ הכלים לספק את התשומות הכלכליות הנדרשות לדיונים בוועדה לקשרי חוץ - ועדת ה-ERC (External Relations Committee) (להלן - ועדת ה-ERC).

122 במשרד החוץ קיימת מערכת מחשוב לשימוש במברקים שלא לכל חברי המשלחת יש גישה אליה.

123 בבניין השגרירות הישראלית בפריז ממוקמות השגרירות לצרפת ומשלחת ישראל ל-OECD.

לצוות היועצים המקצועיים במשלחת של משרד החוץ, כמו כן, גם אין הגדרות מפורטות של תיאור התפקיד ודרישות התפקיד מכל אחד מהם¹²⁴; (ה) אין פגישות צוות משותפות לכל חברי המשלחת באופן תדיר וקבוע לצורך שיתוף והעברת מידע; (ו) אין כל נוהל לסיכום דיונים של ועדות מקצועיות או קבוצות עבודה הנגיש לכלל חברי המשלחת¹²⁵; (ז) צוות ההיגוי המקצועי לא גיבש יעדים ומטרות על למשלחת בהתאם לסדרי עדיפויות של מדינת ישראל ב-OECD מתוך סינרגיה של כלל משרדי הממשלה; (ח) מכלול הפעילויות של משלחת ישראל ל-OECD לא מופיעות באופן מרוכז כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2010¹²⁶, דוגמה לכך יכולה להיות אתר אינטרנט שמציג את פועלה כמשלחת אחת כפי שקיים ברוב המשלחות האחרות.

בתשובת המפקחת הכללית של משרד החוץ, גב' אורנה שגיב, למשרד מבקר המדינה ממרץ 2018 (להלן - תשובת משרד החוץ) צוין כי משרד החוץ מקבל את הנאמר בכל הנוגע לתיאום ועבודת צוות בתוך הנציגות וכן לצורך לקיים ישיבות מסודרות ותהליך פנימי של קבלת החלטות, וכי יש בהחלט מקום לשיפור וייעול של תחומים אלו ומשרד החוץ יעשה את המאמץ הנדרש מצדו בנושא זה. עוד צוין כי למשרד החוץ תפקיד בעל חשיבות מכרעת, ומעבר לטיפול בנושאי פיתוח וקשרי חוץ, הנושאים השיווריים כגון בריאות, רווחה, סביבה, חינוך וחקלאות דורשים בהחלט טיפול שוטף ואינטנסיבי, המטיל לא מעט אחריות והיקף עבודה רב על צוות הנציגות וכי בנוגע לנושאים שיווריים מתקיימים יחסי עבודה והתייעצויות מול הגורמים הרלוונטיים במטה משרד החוץ ובמטות משרדים שונים.

כאמור לעיל, בביקורת שהתקיימה במשרדי המשלחת ל-OECD נמצא כי אין תיעודף ותכלול של הנושאים ברמת כלל המשלחת וכי לא מתקיימים התייעצויות מול הגורמים הרלוונטיים במשרד החוץ ובמטות משרדים שונים בנוגע לנושאים השיווריים, דבר המקבל ביטוי בכך שהיועצים המקצועיים של משרד החוץ מחליטים על תעודף הנושאים שבאחריותם, שהם כאמור "נושאים שיווריים" והבנתם בהם, מטבע הדברים, מועטה.

בתשובת נציג משרד האוצר צוין כי "שיתוף הפעולה המקצועי והתיאום בין השגריר, סגנו (נציג האוצר) ונציגת משרד הכלכלה מתנהלים ברמה טובה, ביעילות ובאופן שוטף. זאת, לרבות עדכונים שוטפים בין השלושה וקבלת החלטות לפי הצורך". נציג משרד האוצר הוסיף כי במהלך 2017 נערכו מספר ישיבות צוות משותפות לכל עובדי המשלחת, בראשות סגן ראש המשלחת והנספחת הכלכלית בתיאום מלא עם השגריר וכי בינואר 2018 התקיימה ישיבה

124 המצב הקיים מקשה על גיוס כוח אדם איכותי שיהיה בעל ניסיון בעבודה מול משרדי ממשלה ובעקבותיו נגרמת תחלופה גבוהה של עובדי משרד החוץ במשלחת ל-OECD.

125 ראוי לציין כי בנציגות משרד הכלכלה במשלחת קיים בפועל נוהל דיווחים לאחר תום הדיונים בוועדות או בקבוצות העבודה.

126 ראו החלטת ממשלה 2231 מ-22.8.10 בה הוחלט כי צוות ההיגוי יגבש פתרון להצגה יעילה ונוחה של מכלול הפעילויות של ישראל באופן מרוכז.



על צוות ההיגוי
המקצועי לגבש,
בשיתוף ראש
המשלחת, תוכנית
עבודה למשלחת
ל-OECD הכוללת
יעדים וסדרי עדיפויות
של מדינת ישראל
ב-OECD מתוך
סינרגיה של כלל
משרדי הממשלה

משותפת לכל עובדי המשלחת בראשותו, שכללה גם מפגש עם העובדים הישראליים בארגון.

בתשובת הכלכלן הראשי צוין כי הנציגים הכלכליים של משרד האוצר ומשרד הכלכלה כן עובדים באופן מתואם לחלוטין וכי ראש משלחת בעל ניסיון כלכלי מובהק יוכל להתאים את עבודת המשלחת לסדר היום של הארגון ולייצר שיח מקצועי בתוך הנציגות. כל אלה יסייעו לראש המשלחת להפוך את הנציגות ליחידה אחת.

על צוות ההיגוי המקצועי, בשיתוף ראש המשלחת, לקבוע מנגנון הסדרה ראוי לשיתוף פעולה בין נציגויות משרדי הממשלה השונים השותפים במשלחת שיכלול נוהל מפורט לשיתוף פעולה שיכלול, בין היתר, את אופן העדכון והעברת המסמכים הנדרשים ואת חלוקת העבודה המפורטת בין נציגויות המשרדים השונים השותפים במשלחת¹²⁷.

בתשובת הכלכלן הראשי צוין כי פגישה שנתית בין נציגי כלל המשרדים (במסגרת ועדת ההיגוי המקצועי) מספיקה וכי ועדת ההיגוי מצומצמת של המשרדים להם נציגות ב-OECD המתכנסת, באופן לא רשמי אחת לכמה חודשים בישראל צריכה להיות פעילה ודומיננטית יותר. עוד צוין כי כמו בכל נציגות אחרת בעולם, קיימים בשגרירות ה-OECD נציגים של משרדי ממשלה שונים המתאמים מול המשרד השולח את תוכנית העבודה הפרטנית שלהם וראש המשלחת אחראי לנהל את הנציגות ולפעול לביצוע היעדים.

על צוות ההיגוי המקצועי, בשיתוף ראש המשלחת, לגבש תוכנית עבודה למשלחת ל-OECD הכוללת יעדים וסדרי עדיפויות של מדינת ישראל ב-OECD מתוך סינרגיה של כלל משרדי הממשלה. אותם יעדים עשויים לסייע למצות באופן מיטבי את המשאבים שהמדינה משקיעה בארגון והתועלות שניתן להפיק מעבודת ועדות הארגון¹²⁸.

בתשובת משרד החוץ צוין כי הוא מקבל את ההמלצות לקביעת מנגנון הסדרה ראוי לשיתוף פעולה ולגיבוש תוכנית עבודה למשלחת ל-OECD.

על הנהלות משרד האוצר ומשרד החוץ להסדיר את הכפיפות המקצועית של היועצים המקצועיים בנציגות משרד החוץ ל-OECD למנהל מקצועי אחד.

127 לדוגמה בוועדה לקשרי חוץ - ועדת ה-ERC שבה אין בידי משרד החוץ הכלים לספק את התשומות הכלכליות הנדרשות לדיונים ישולב גם משרד האוצר.

128 אין הכוונה שמשרד ממשלה מסוים יחליט על מדיניות של משרד ממשלה אחר, אלא גיבוש מטרות משותפות מול ארגון ה-OECD מתוך סינרגיה בין המשרדים שתייגע בגזירת מטרות על.

מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי כמחצית מהשגרירים מקרב המדינות החברות ב-OECD מגיעים ממשרדי החוץ וכמחציתם ממשרדים כלכליים, אך למרביתם יש ניסיון כלכלי ניכר.

נוכח העובדה שליבת פעילותו של ארגון ה-OECD היא כלכלית ומאחר שקיימת חשיבות כי הצבעות השגריר יהיו נטולות כל השפעה פוליטית מסוג כזה או אחר, ראוי לשקול כי השגריר, שהוא הנציג הבכיר העומד בראש המשלחת לארגון, יהיה איש מקצוע מתאים בעל אוריינטציה כלכלית מובהקת, במיוחד נוכח האפשרות ליציאתה של ישראל מארגון אונסק"ו¹²⁹, וכי בבחירתו ישותף גם מי שאמון על הנושאים הכלכליים בממשלה. זאת בכדי להגשים באופן מיטבי את מימוש המטרות שבחברות בארגון ה-OECD. כמו כן, ראוי לבחון עניין זה גם בארגונים בעלי מאפיינים כלכליים דומים כדוגמת ארגון ה-WTO¹³⁰.

בתשובת הכלכלן הראשי צוין כי ההמלצה מקובלת. התרחקות מעיסוק בנושאים פוליטיים במסגרת פעילות הארגון משרתת את האינטרס הישראלי. ראש משלחת בעל ניסיון כלכלי מובהק יביא למיצוי נוכחותה של מדינת ישראל בארגון ה-OECD, יהיה מסוגל ליזום שיתופי פעולה כלכליים בין מדינת ישראל לבין מדינות חברות במגוון נושאים כלכליים ולהוות גורם פעיל ומשפיע בדיונים המקצועיים של הארגון. עוד בכוחו לייצר עמדה מלומדת על נושאים הנדונים ב-OECD ולהפוך את הנציגות הישראלית ב-OECD לגורם משפיע הן בארץ והן בארגון. על כן, לדעת משרד האוצר נכון שראש המשלחת יבוא מקרב עובדי משרד האוצר.

בתשובת משרד החוץ צוין כי "משרד החוץ סבור, כי דווקא קיימת חשיבות רבה להיותו של העומד בראש הנציגות דיפלומט מקצועי ובעל ניסיון. הארגון עצמו נתון בעיצומו של תהליך הרחבה, שהוא תהליך בעל מאפיינים מדיניים-פוליטיים מובהקים. לשם כך נדרש ראש נציגות בעל הבנה כלכלית, אך לא פחות חשוב מכך, בעל ניסיון דיפלומטי מוכח".

129 באמצע אוקטובר 2017 הנחה ראש הממשלה את משרד החוץ להיערך ליציאתה של ישראל מארגון אונסק"ו (UNESCO) - ארגון החינוך, המדע והתרבות של האומות המאוחדות. מאחר שהמינוי האחרון של שגריר ישראל היה ל-OECD ולאונסק"ו עזיבת אונסק"ו תאפשר לשגריר להתמקד ב-OECD ומחזקת את הניסיון והידע הכלכלי הנדרש ממנו לצורך כך.

130 WTO (World Trade Organization) - ארגון הסחר העולמי (להלן - ה-WTO) הוא ארגון גלובלי בין-לאומי שנוסד בשנת 1995, במטרה להסדיר את כללי הסחר בין המדינות. ה-WTO, בו חברות מעל 160 מדינות, משמש אכסניה למו"מ מסחרי מולטילטרלי בין נציגי המדינות החברות בו. למעשה זהו הגוף החשוב ביותר בעולם כיום לפיקוח וקידום ליברליזציה בתנועות הסחר הבינ"ל, זאת בזכות המספר הגדול של המדינות החברות בארגון והכפופות למשמעת הנובעת מהסכמיו. הפעילות השוטפת במסגרת הארגון מהווה פורום מקצועי ובלעדי לשיחה גלויה בתחומים רחבים מאוד של סחר, כגון, חסמי סחר, מניעת היצף וסבסוד, ניהול תחום החקלאות וקנין רוחני. מדינת ישראל מוגדרת כ"חברה מייסדת" ב-WTO מכיוון שהצטרפה לארגון עם הקמתו ב-1995 והיא מיוצגת בארגון בנושאים המקצועיים על ידי נספח מסחרי, נציג המינהל לסחר חוץ במשרד הכלכלה, היושב בשגרירות ישראל למוסדות האו"ם ב'לנווה. שגרירת ישראל למוסדות האו"ם ב'לנווה משמשת כנציג הקבוע של מדינת ישראל ל-WTO ולארגונים בין-לאומיים אחרים ב'לנווה.

ב-1.3.18 התכנסה ועדת המינויים לראשי נציגויות בחו"ל של משרד החוץ ובחירה בין היתר שגריר לעניינים מולטיטריליים בפריס – אונסק"ו/OECD. מינוי זה אמור לקבל את אישורה של הממשלה.

בתשובה נוספת של המפקחת הכללית של משרד החוץ למשרד מבקר המדינה ממרץ 2018 צוין כי סוגיית הניהול השוטף של הנציגות תוך תכלול העבודה ויצירת שיתוף פעולה בין כל הגורמים המעורבים נלקח בחשבון בדיוני וועדת המינויים שבחנה את קורות החיים וניסיונם של המועמדים לתפקיד ולראייה, השגריר שנבחר הוא דיפלומט ותיק, בעל ניסיון עשיר, מוכח ומוערך בתחום הכלכלי (המשמש כיום כסגן ראש האגף בדרג ראש חטיבה) שהגיע לרמת מומחיות גבוהה בסוגיות הקשורות בכלכלות המפותחות והוא גם אחד המומחים לנושא קשרי הכלכלה אירופה-ישראל.

בתשובת מנכ"ל משרד החוץ צוין כי המועמד שנבחר לתפקיד על ידי ועדת המינויים לראשי נציגויות של משרד החוץ, הוא דיפלומט מקצועי ובכיר, במחזיק בדרג שגריר (איש), הדרג הגבוה ביותר בשירות החוץ, והמכהן בתפקיד של סגן ראש אגף ומ"מ סמנכ"ל כלכלה וראש האגף בהיעדרו, שהתמחה בקידום ההיבטים המדיניים-כלכליים של מדינת ישראל זאת במסגרת שורה של תפקידים בנציגויות ישראל בחו"ל ובמטה המשרד בארץ. עוד צוין בתשובתו כי הרכבן של ועדות המינויים למינוי ראשי נציגויות בחו"ל וסדרי עבודתן אושר על ידי היועץ המשפטי לממשלה ועל ידי נציבות שירות המדינה, מבוסס על הסדרים קודמים, מעוגן בתקנון שירות החוץ, ואף אושר בפסיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי לאור החשיבות בתפקוד המשלחת כיחידה אורגנית אחת תוך שיתוף פעולה ותיאום מלא בין חלקיה ונוכח האפשרות שישראל תצא מארגון אונסק"ו, וכדי להגשים באופן מיטבי את מימוש המטרות שבחברות בארגון ה-OECD, היה עליו לשתף בבחירת השגריר גם את מי שאמון על הנושאים הכלכליים בממשלה, ובכלל זה את משרד האוצר, ויש טעם לפגם בכך שהדבר לא נעשה. יוער כי בדרך כלל הפעילות בארגון איננה כוללת פן פוליטי-דיפלומטי, למעט בתהליך ההרחבה של הארגון בו מצורפות מדינות נוספות המבוצע לעיתים רחוקות, ובוודאי שאינו החלק העיקרי בפעילות הארגון.

נוהל התחשבות בין משרד החוץ למשרד האוצר

משרד החוץ מספק שירותי מינהלה לנציגות משרד האוצר במשלחת, הממוקמת בבניין השגרירות הישראלית בפריז. שירותי המינהלה כוללים את תשלום כל ההוצאות השוטפות של נציגות משרד האוצר ובכללן הוצאות השכר. נוהל עבודה משותף למשרד האוצר ולמשרד החוץ בנושא התחשבות כספית בחו"ל

(להלן - נוהל התחשבנות בחו"ל) מסדיר את אופן ההתחשבנות בין המשרדים ולפיו במהלך השנה יועברו ישירות לחשבון הנציגות שתי מקדמות חצי-שנתיות¹³¹.

נמצא כי חשב משרד האוצר לא העביר את נוהל התחשבנות בחו"ל אל מנהלת אגף תכנון ותקצוב במשרד האוצר, המבצעת את העברות הכספיים ממשרד האוצר למשרד החוץ. משכך, בשנים 2014 - 2017 לא ביצע משרד האוצר העברות כספיים באופן סדיר, ויתרת כרטיס הנהלת חשבונות במהלך התקופה הייתה מספר פעמים ביתרת חובה.

על משרד האוצר להקפיד על קיום נוהל התחשבנות בחו"ל בכדי שפעילותה השוטפת של נציגות משרד האוצר במשלחת לא תיפגע.

תשלום בגין קצובת ייצוג לשגריר

קצובת ייצוג היא קצובה שמקבלים עובדים המשרתים בחו"ל המיועדת לאירוח (קבלות פנים, ארוחות בבית, בבתי מלון או במסעדות) של זרים מקומיים ויהודים ולאירוח של משלחות מהארץ¹³².

על פי הוראות שכר ותנאי שירות בחו"ל, שקבעה הוועדה הבין-משרדית לשכר ותנאי שירות בחו"ל¹³³, בראשות הממונה על השכר במשרד האוצר, קצובת הייצוג תינתן כהחזר הוצאות החייבות בדיווח, ותיקבע על פי שיעור מבסיס המשכורת בחו"ל ובהתאם לתפקיד העובד במקום השירות. לפי תקנון שירות החוץ¹³⁴, עובד המקבל קצובת ייצוג חייב בדיווח תלת-חודשי על הוצאותיו לייצוג¹³⁵, ועל משרד החוץ לבצע התחשבנות שנתית עימו בגין אי-ניצול קצובת הייצוג.

131 בכל שנת כספים תועבר ישירות לחשבון הנציגות מקדמה חצי שנתית על סך ממוצע התחשבנות של השנה הקודמת, ולא יאוחר מה-20 בינואר, זאת בכדי ליצור יתרת זכות בכרטיס הנהלת חשבונות. יתרת התקציב לחצי השני של השנה, פלוס מקדמה לחדש ינואר לשנה הבאה, תועבר עד ה-15 ביוני. יתרה זו תחושב על פי ביצוע בפועל של המחצית הראשונה פלוס הצפי לחדש ינואר בשנה שאחרי.

132 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2010) בפרק "משרד החוץ - הקונסוליה ונציגות הקבע ליד האו"ם בניו יורק" עמ' 679 - 696.

133 הוועדה קובעת את משכורתם ואת תנאי עבודתם של המועסקים בנציגויות ישראל: שליחים, בני/בנות זוגם של שליחים, עמ"י ועמ"ז.

134 ראו תקנון שירות החוץ פרק 24 - קצובות והשתתפויות סעיף 3.

135 מועדי הדיווח הם עד ה-10 לחדש העוקב שאחרי כל רבעון.

נמצא כי החל משנת 2015 ועד מועד כתיבת דוח הביקורת בדצמבר 2017 לא דיווח שגריר ישראל ל-OECD על הוצאות דמי ייצוג אף שמשרד החוץ פנה אליו כמה פעמים בעניין זה. בנוסף משרד החוץ לא ערך עמו, באותן השנים, התחשבות שנתית בגין אי-ניצול קצובת הייצוג. בהיעדר דיווח כאמור, היה על משרד החוץ לקזז מהשגריר את הסכום המצטבר של קצובות הייצוג שניתנו לו לשנים 2015 עד 2017, בהיקף של למעלה מ-200,000 ש"ח.

עוד נמצא כי רק בספטמבר 2017, בעת ביצוע הביקורת, הודיע משרד החוץ לשגריר כי ועדת הייצוג¹³⁶ של משרד החוץ החליטה על הפסקת תשלום קצובת הייצוג לשגריר ועל גביית יתרת התשלומים של קצובות הייצוג שלא דווח עליהם.

בתשובת משרד החוץ צוין כי הליקוי בדבר התחשבות שנתית עם השגריר תוקן¹³⁷. כמו כן, המשרד הפסיק לשלם לו את קצובת הייצוג החל מחודש ספטמבר 2017.

136 לפי תקנון משרד החוץ נושא הייצוג נתון לסמכותה של ועדת ייצוג שהוקמה על ידי מנכ"ל המשרד.

137 משיחה עם מנהלת מחלקת בקרת תנאי שירות בחו"ל במשרד החוץ וממסמך שמסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה לאחר קבלת התשובה עולה כי בינואר 2018 הודיע משרד החוץ לשגריר כי יתרת התשלומים של קצובות הייצוג שלא דווח עליהם תנוכה משכרו ב-12 תשלומים שווים החל מינואר 2018.

סיכום

ניהול הקשרים הכלכליים של משרד האוצר ושל בנק ישראל בחו"ל עם גורמים מקבילים בכלכלות מרכזיות בעולם מתבצע בין היתר באמצעות נציגים כלכליים שנשלחים לחו"ל מטעמם. לחלק מהנציגים יש גם תפקיד בפעילות לשעת חירום.

שמירת יתרות מט"ח נזילות ברמה מספקת חיונית לצורך היערכות הממשלה לשעת חירום. מממצאי דוח זה עולה כי התיאום ושיתוף הפעולה בין בנק ישראל לאגף החשכ"ל בכל הקשור לפעילות הנדרשת לשעת חירום לוקים בחסר, ובכלל זה התיאום הקשור לגובה היתרות הנזילות הנדרשות לשעת חירום. עוד עולה כי אין במשרד האוצר גורם אחד שלו ראייה כוללת ומתכללת על תפקיד נציגי משרד האוצר בצפון אמריקה. כן עולה כי המשלחת ל-OECD אינה מתפקדת כיחידה אורגנית אחת, וכי שיתוף הפעולה והתיאום בין נציגויות המשרדים השונים במשלחת לקוי.

לצורך ניהול יעיל של כרית הנזילות של הממשלה המשמשת לשעת חירום, על אגף החשכ"ל ובנק ישראל לפעול לשיפור התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם. על אגף החשכ"ל בחישובו את היתרה הנזילה העומדת לרשות הממשלה, הכוללת את כרית הנזילות ב-FED וקווי אשראי מבנק ישראל, להביא בחשבון את כלל החשיפות הפיננסיות של הממשלה, ובכלל זה את החשיפה הפיננסית בשעת מלחמה. כמו כן, עליו לקבוע מנגנון תיאום אפקטיבי יחד עם בנק ישראל לצורך ניהול יעיל של כרית הנזילות של הממשלה. בנוסף, בהמשך לשינוי הארגוני שבוצע בנציגות משרד האוצר בניו יורק, על הממשלה לבחון בחינה כוללת של היעילות והמועילות של יתר הנציגויות בניו יורק בפרט ובחו"ל בכלל. כמו כן על הממשלה לשקול למנות כנציגים לארגונים בעלי אופי כלכלי אנשי מקצוע מתאימים בעלי אוריינטציה כלכלית מובהקת בכדי שיוכלו להגשים באופן מיטבי את מימוש המטרות שבחברות באותם ארגונים.