

## משרד החוץ

### התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ

#### תקציר

##### רקע כללי

משרד החוץ (להלן גם - המשרד) כולל את יחידות המטה בארץ וכן 106 נציגויות בחו"ל. התקן וארגון משאבי האנוש של היחידות והנציגויות הללו מקבלים ביטוי בהסכמי עבודה שנחתמו בין ממשלת ישראל והנהלת המשרד ובין הסתדרות העובדים הכללית. על פי הוראותיו של הסכם קיבוצי מיוחד משנת 1993 שעוגנו בתקנון שירות החוץ<sup>1</sup> (להלן גם - התקנון), תקן העובדים הקבועים במשרד נחלק לפי דירוג המשרות: (א) משרות בדירוג שירות החוץ הכוללות את שירות החוץ המדיני ושירות החוץ המינהלי (להלן ביחד - שירות החוץ); (ב) משרות בדירוג האחיד בשירות המדינה (להלן - השירות המינהלי). בהתאם לאמור בתקנון, מינוי עובדים לתפקידי ניהול בשירות החוץ, לרבות תפקידים בנציגויות, נעשה על ידי ועדות מינויים פנימיות של המשרד, הפועלות על יסוד הוראות ייחודיות לשירות החוץ.

בעקבות הצעות קודמות לביצוע רפורמות ושינויים במבנה הארגוני של משרד החוץ גיבשו בשנים 2008-2010 צוותי עבודה של מנהלים במשרד בליווי יועצים ארגוניים חיצוניים תכנית רפורמה ארגונית כוללת, שנועדה לחזק את יכולתו של המשרד לממש את ייעודו כשותף מרכזי לעיצוב מדיניות החוץ של ישראל וגורם חשוב ביישומה ברחבי העולם, ולמלא את התפקידים הדיפלומטיים, הקונסולריים והמינהליים שעליהם הוא אמון (להלן - תכנית הרפורמה). חלק מהותי בתכנית מתמקד בנושאי התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ. בנובמבר 2014 בתום סכסוך עבודה שפרץ במשרד החוץ במרץ 2013 נחתם בין נציגי הממשלה ובין נציגי הסתדרות העובדים הכללית הסכם קיבוצי חדש שכלל רכיבים מתכנית הרפורמה.

אגף משאבי אנוש והדרכה במשרד החוץ (להלן - אגף מש"א או האגף) מופקד, בין היתר, על תכנון תקינת המשרות של המשרד, על ניהול מצבת כוח האדם בארץ ובחו"ל ועל הדרכת העובדים במטה לקראת שליחותם ובמשך שירותם בנציגויות.

1 תקנון פנימי המאגד את נוהלי משרד החוץ.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ, ובנובמבר-דצמבר אותה שנה עודכנו חלק מן הנתונים. הבדיקה נעשתה במטה המשרד ובדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה (להלן גם - נש"ם) ובאגף הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר. בביקורת נבדקו הנושאים שלהלן: ניהול תקן המשרות ומצבת כוח האדם במשרד החוץ, תכנון רב-שנתי של ההון האנושי וטיפול שוטף בענייני העובדים. כן נבדק אופן היישום של חלק מהמלצות הביקורת שפורסמו בדוחות מבקר המדינה מהשנים 2006<sup>2</sup> ו-2009<sup>3</sup>.

## הליקויים העיקריים

### ניהול תקן המשרות ומצבת כוח האדם במשרד החוץ

בשנים 2010-2014 עמד הפער בין התקן ובין מצבת כוח האדם בשירות החוץ המדיני בארץ ובחו"ל על כ-90 עובדים בממוצע רב-שנתי. המשרד לא קלט צוערים חדשים בהתאם למספר העובדים שפרשו באותה תקופה.

על אף הוראותיו המפורשות של נוהל ייחודי אשר קבע מכסה מרבית של 210 עובדים שניתן להעבירם מהשירות המינהלי לשירות החוץ בשנים 2008-2011, חרג המשרד בכ-24% מהמכסה האמורה. המעבר של עובדי השירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי הביא לאיזון המשרות בתקן ביתר, ובעקבות זאת הפסיק המשרד לגייס צוערים לשירות החוץ המינהלי. נש"ם לא פיקחה על היקף מעבר העובדים כאמור ולא מנעה את החריגה מהמכסה שנקבעה בנוהל.

בנובמבר 2014 כ-26% מעובדי שירות החוץ המינהלי ולמעלה מ-13% מכלל עובדי שירות החוץ לא היו כשירים לאיש משרות בדירוג שירות החוץ בנציגויות בחו"ל. על פי דוח תקן ומצבה של אגף מש"א, באותה עת הנציגויות היו מצויות בתת-איוש של 32 משרות, שהן למעלה מ-8% מ-382 המשרות המיועדות לעובדי שירות החוץ בחו"ל. נוסף על כך, 15 עובדים ללא הכשרה מדינית איישו משרות שמוגדרות בתקן "משולבות מדיניות" - משרות שתיאורן כולל שלושה תפקידים - תפקיד מדיני (לרבות ממלא מקום השגריר בהיעדרו), קצין מינהלה וקונסול קונסולרי. כמו כן חמש משרות בשירות החוץ המינהלי איישו עובדי השירות המינהלי.

2 דוח ביקורת על היבטים בפעילות משרד החוץ (יוני 2006), עמ' 11-40.  
3 דוח שנתי 2009, עמ' 583-612.

**תכנון רב-שנתי של ההון האנושי במשרד החוץ**

החלטת ממשלה מדצמבר 2011 הסמיכה ועדה בראשות נציב שירות המדינה לגבש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח של ההון האנושי בשירות המדינה. הדוח שהגישה הוועדה האמורה לממשלה ביוני 2013 כולל מתווה לשינויים מבניים הדרגתיים במערך התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרדי הממשלה. אולם עקב אי-עמידה בתנאי הסף שהציגה נש"ם, אגף מש"א במשרד החוץ עדיין אינו ערוך להטמיע במשרד את הרפורמה הכללית של נש"ם.

בשנים 2008-2012 השקיע המשרד תשומות ומשאבים גדולים בתכנון, גיבוש וניסיון להוציא לפועל רפורמה ארגונית מקיפה, הכוללת שינויים ניכרים בתחום ניהול כוח האדם בשירות החוץ. בסופו של דבר, ההסכם הקיבוצי שנחתם בין הצדדים בנובמבר 2014 אינו כולל חלק חשוב מרכיבי תכנית הרפורמה האמורים, לרבות קביעת תנאי סף להגשת מועמדות למשרות בשירות החוץ, ניווד עובדים, הגבלת תקופות כהונה של משרות ניהול במטה ושינוי אופן הערכת ביצועי העובדים.

תוצאות עבודת מטה שהוצגה להנהלת המשרד ב-2012 מלמדות כי יש להוסיף לתקן הנציגויות 127 משרות של שליחים כדי להגשים את יעדי המשרד בתחום המדיני. נתונים אלו נכונים גם לשנת 2014. עד מועד תום הביקורת לא הובא הדבר לידי ביטוי בתקינת משרות השליחים בנציגויות. כמו כן לא נמצאו ברשות המשרד תכניות להתאמת פעילותו לכוח האדם המצומצם הפועל בו נוכח המחסור הניכר במשרות בתקן שירות החוץ כאמור.

**טיפול שוטף בענייני העובדים במשרד החוץ**

החלטת שר החוץ והנהלת המשרד מ-2012, הקובעת כי יש להגדיר תנאי סף למינוי לתפקידים בשירות החוץ - במטה ובנציגויות, לא יושמה במלואה.

קידום עובדים בארץ ובחו"ל בהתאם לכללים שנקבעו בתקנון הוא הליך תחרותי המשפיע במישרין על תנאי השכר והתנאים הנלווים שלהם זכאי העובד הזוכה. הליך הקידום הזה מתנהל בוועדות המינויים של המשרד על פי נוהל מינויים ייחודי (להלן - נוהל המינויים). על אף האמור בנוהל המינויים, ועדות המינויים הן המקבלות החלטות בנושא קידום עובדים בדרג אף שאין זה מתפקידן לעשות כן.

במשרד נוהגת מתכונת עבודה ולפיה חלק מחברי ועדות המינויים משתתפים בישיבות הכנה של הוועדות טרם כינוסן הרשמי.

פרוטוקול דיוני ועדות המינויים אינו כולל גיליון ציונים במדרג שנקבע בהנחיות נש"ם העוסקות במינוי עובדים למשרות בשירות המדינה, הגם שהנחיות אלה חלות על עבודתן של ועדות המינויים של המשרד.

המשרד מאפשר לשליחים לשוב ארצה לפני תום פרק הזמן המזערי של שירותם בנציגויות בחו"ל הקבוע בכתבי המינוי, על אף הקשיים שאי-מצוי תקופת השליחות מערימים על יכולת המשרד לתכנן ולנהל את משאבי האנוש שלו.

## ההמלצות העיקריות

על המשרד ועל נש"ם לבחון את האפשרות לפתוח קורסי צוערים לא רק בעקבות פינוי ממשי של משרות בתקן אלא גם על סמך תחזית על פרישה או עזיבה עתידית של עובדים, הצבת עובדים בתפקידים בפועל במשרדי ממשלה אחרים או שהייה של עובדים בחופשה ארוכה ללא תשלום. לצורך כך נדרש המשרד בין היתר לנהל תחזית כוח אדם מפורטת לכמה שנים מראש תוך התבססות על תחזיות פרישה.

על אגף מש"א לוודא כי מכאן ולהבא עובדים שנקלטו במשרד החל מאפריל 2008 יוצבו במשרות בשירות החוץ רק לאחר שסיימו בהצלחה את קורס הצוערים. עם זאת, במקרים שבהם לא עלה בידי המשרד לאייש משרות פנויות בנציגויות בעובדיו הכשירים לשרת בחו"ל, עליו לבחון את האפשרות לאיישן באמצעות מכרז בין-משרדי או באמצעות מכרז פומבי המופנה לכלל הציבור, בהתאם להוראות התקשי"ר. יש מקום לקבוע מסלול הכשרה לעובדים שייקלטו בדרכים אלו.

על הנהלת המשרד לפעול לקבלת האישורים הנדרשים לה מנש"ם ומכל גורם ממשלתי רלוונטי אחר לשם החלת כלל רכיבי תכנית הרפורמה שטרם יושמו במשרד. לאחר קבלת האישורים כאמור על הנהלת המשרד לבחון את דרכי יישום התכנית עם שר החוץ ותוך היוועצות עם הסתדרות העובדים הכללית בעניינים המחייבים זאת על פי דין.

על אגף מש"א לקבוע נהלים מפורטים עבור העובדים ועבור ועדות המינויים לשם יישום הוראות ההסכם האמור כבר בשנת 2015, אשר על פיו יאוישו המשרות המתפנות בנציגויות בחו"ל החל בקיץ 2016.

בשים לב לכך שתהליך העבודה של ועדות המינויים במשרד כפוף לעקרונות המהותיים של דיני המכרזים, לרבות הגינות, שוויון ושקיפות במכרז, על אגף מש"א לוודא כי ועדות המינויים ייתנו ביטוי הולם ושקוף בפרוטוקולים של דיוניהן להערכות שהן עושות לכישוריהם של כל המועמדים. קיום ישיבות הכנה לפני התכנסות ועדות המינויים מחייב ביצוע הליכי בקרה, שהיעדרם עלול לפגוע בקיום הליך שוויוני והוגן. על כן מוצע כי נש"ם תבחן את אופן יישום מתכונת ישיבות ההכנה במשרד החוץ. אם יוחלט כי ניתן להמשיך בקיומו של הסדר המאפשר ישיבות הכנה, יש מקום שהמשרד יקבע הסדרים מפורטים לניהולן של ישיבות אלה אשר יבטיחו את מימושם של העקרונות המפורטים לעיל גם במסגרתן. נוסף על כך, ראוי כי כל חבר בוועדת המינויים ידווח לה בפירוט על כל פגישה שקיים בנושא מועמדות עובדים לתפקידים בשירות החוץ.

במסגרת פעולות היישום של ההסכם הקיבוצי מ-2014, על משרד החוץ לקבוע בכללים באילו נסיבות יאושר קיצור השירות בחו"ל ואת השלכות הקיצור לעניין המשך תפקוד במשרד ולעניין המינוי לתפקיד הבא בחו"ל.

## סיכום

משרד החוץ הוא שותף מרכזי לעיצוב מדיניות החוץ של מדינת ישראל והוא נועד להיות הגורם הממלכתי העיקרי ביישומה בזירה הרב-לאומית באמצעות 106 נציגויותיו בחו"ל. המשרד אמון, בין היתר, על קידום וביסוס הקשרים הדיפלומטיים המולטיטורליים של ישראל ועל מתן שירותים קונסולריים ומינהליים בחו"ל. על מנת להגשים את יעדיו ואת מטרותיו כאמור, בוודאי בתקופה שבה מדינת ישראל ניצבת לפני אתגרים רבים, מורכבים ורגישים בתחומי אחריותו, נדרש המשרד לתכנון ולניהול של כוח האדם המועסק בו.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שלצד המורכבות הגלומה בתכנון ובניהול של משאבי האנוש במשרד קיימות חולשות פנים-משרדיות במתן פתרון כולל למחסור באיוש משרות בשירות החוץ, בעיקר בנציגויות בחו"ל, ובמתן מענה לצורך לשבץ עובדים לתפקידים מתאימים במטה. המשרד אינו מגייס צוערים בהתאם לצרכיו, בין היתר, נוכח איוש תקני שירות החוץ בעובדי השירות המינהלי אשר חלק ניכר מהם אינו כשיר לשרת בנציגויות. הליך קידום העובדים בדרג חורג מהוראות התקשי"ר ומהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין ועדות מכרזים. תכנית הרפורמה הארגונית המקיפה שהנהלת המשרד אימצה בשנת 2011 ושהוצגה לפני נש"ם בשנת 2012 מנסה אמנם להתמודד עם הכשלים שהוגיה מצאו בניהול כוח האדם במשרד ואשר על חלקם עמד גם מבקר המדינה בדוחות קודמים מהשנים 2006 ו-2009. אולם תהליך אישור יתר מרכיבי תכנית הרפורמה לא קודם על ידי הגורמים הרלוונטיים, עקב סכסוך עבודה שנמשך ממרץ 2013 ועד נובמבר 2014.

כדי לשפר את ההתמודדות של המשרד עם האתגרים העומדים לפני המדינה בתחום יחסי החוץ עליו לטפל בליקויים שנמצאו בתכנון ובניהול של משאבי האנוש שלו. זאת באמצעות קידום תכנית הרפורמה הארגונית בשיתוף הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים או בדרכים מועילות אחרות שתבחן הנהלת המשרד. בד בבד, על המשרד למלא את הוראות התקנון בעניין קליטת עובדים בשירות החוץ, לשקול לאתר מועמדים מתאימים מחוץ למשרד למשרות בנציגויות שלא עלה בידו לאייש בעובדיו, ולהימנע מלמנות עובדים בלתי כשירים למשרות בשירות החוץ במטה ובנציגויות. משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לבם של גורמי נש"ם ומשרד האוצר ושל שר החוץ לאחריותם לאסדרת פעילותו של המשרד בתחומים שנבדקו בדוח זה ולחשיבות מעורבותם בהתוויית פתרונות מעשיים לשיפור במצבו של תחום משאבי האנוש במשרד החוץ.



## מבוא

התקן וארגון משאבי האנוש של יחידות המטה במשרד החוץ וב-106 נציגויותיו בחו"ל מקבלים ביטוי בהסכמי עבודה שנחתמו בין ממשלת ישראל והנהלת המשרד ובין הסתדרות העובדים הכללית. על פי הוראותיו של הסכם קיבוצי מיוחד משנת 1993 שעוגנו בתקנון שירות החוץ<sup>4</sup>, תקן העובדים הקבועים במשרד נחלק כך: (א) משרות בדירוג שירות החוץ הכוללות את שירות החוץ המדיני ושירות החוץ המינהלי; (ב) משרות בדירוג האחיד בשירות המדינה (השירות המינהלי). בהתאם לאמור בתקנון, מינוי עובדים לתפקידי ניהול בשירות החוץ, לרבות תפקידים בנציגויות, נעשה על ידי ועדות מינויים פנימיות של המשרד, הפועלות על יסוד הוראות ייחודיות לשירות החוץ.

בעקבות הצעות קודמות לביצוע רפורמות ושינויים במבנה הארגוני של משרד החוץ גיבשו בשנים 2008-2010 צוותי עבודה של מנהלים במשרד בליווי יועצים ארגוניים חיצוניים תכנית רפורמה ארגונית כוללת, שנועדה לחזק את יכולתו של המשרד לממש את ייעודו כשותף מרכזי לעיצוב מדיניות החוץ של ישראל וגורם חשוב ביישומה ברחבי העולם, ולמלא את התפקידים הדיפלומטיים, הקונסולריים והמינהליים שעליהם הוא אמון. חלק מהותי בתכנית הרפורמה מתמקד בנושאי התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ. תכנית הרפורמה הוגשה להנהלת המשרד באוגוסט 2010, והיא אימצה את עיקרי התכנית בשנת 2011.

בראשית מרץ 2013 פרץ סכסוך עבודה במשרד החוץ. במהלך השנה העוקבת נקט ועד העובדים של המשרד עיצומים בעצמות משתנות, לרבות שביתה כללית של עובדי יחידות המטה והנציגויות. בנובמבר 2014 נחתם בין נציגי הממשלה ובין נציגי הסתדרות העובדים הכללית הסכם קיבוצי חדש שכלל רכיבים מתכנית הרפורמה.

אגף משאבי אנוש במשרד החוץ מופקד על ניהול כוח האדם ועל תכנון היבטי משאבי האנוש של המשרד, על הטיפול השוטף בעובדי המשרד בארץ ובחו"ל, על הכשרת צוערים, הסמכת עובדים לשליחות בחו"ל ועל הדרכתם לקראת שירות בנציגויות ובמשך שירותם. באגף פועלות שתי חטיבות תפקודיות - חטיבת משאבי אנוש חו"ל (להלן - מש"א חו"ל) וחטיבת ההדרכה; וכן מינהל תחום משאבי אנוש פנים (להלן - מש"א פנים) ומינהלת תחום תכנון והערכה. תקציב הפעולות של האגף בשנת 2014, המיועד ברובו למתן הכשרה מקצועית, הסתכם בכ-9.7 מיליון ש"ח.

## פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2014 בדק משרד מבקר המדינה את התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ, ובנובמבר-דצמבר אותה שנה עודכנו חלק מן הנתונים. הבדיקה נעשתה במטה המשרד ובדיקות השלמה נעשו בנש"ם ובאגף הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר. בביקורת נבדקו הנושאים שלהלן: ניהול תקן המשרות ומצבת כוח האדם במשרד החוץ, תכנון רב-שנתי של ההון האנושי וטיפול שוטף בענייני העובדים. כן נבדק אופן היישום של חלק מהמלצות הביקורת שפורסמו בדוחות מבקר המדינה מהשנים 2006 ו-2009.<sup>5</sup>

4 ראו הערה 1.  
5 ראו הערות 2 ו-3.

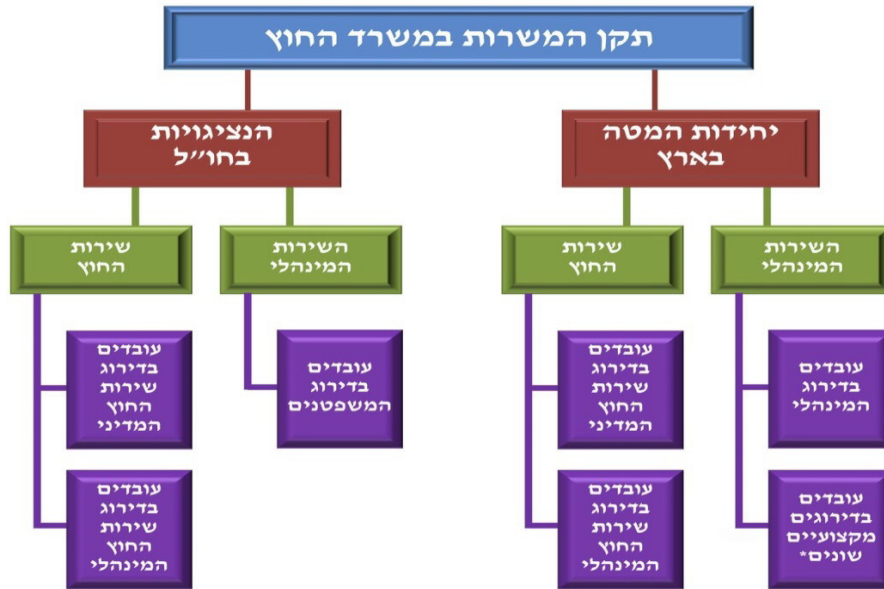
## ניהול תקן המשרות ומצבת כוח האדם במשרד החוץ

### תקן המשרד ואופן רישומו באגף מש"א

תרשים 1 להלן מתאר את מבנה תקן המשרות של העובדים הקבועים במשרד החוץ:

תרשים 1

#### מבנה תקן המשרות של העובדים הקבועים במשרד



\* משפטים, כלכלנים והנדסאים

על פי התקנון, משרות תקן שירות החוץ המדיני הן משרות לעובדים המופקדים, בין היתר, על נושאים מדיניים, נושאי כלכלה, הסברה, תקשורת, ארגונים בין-לאומיים וקשרי תרבות ומדע. משרות תקן שירות החוץ המינהלי הן משרות ניהול כספי, משאבי אנוש, משאבים חומריים, תקשוב (קשר ומחשוב), ביטחון, עניינים קונסולריים, דואר דיפלומטי וכיוצא באלה.

בשירות המינהלי נכללים בעלי תפקידים שאינם משויכים לשירות החוץ והם מדורגים בדירוג האחיד בשירות המדינה, וכן עובדים מקצועיים באגף המשפטי, חוקרים במרכז למחקר מדיני ובחטיבה לתכנון מדיני ובעלי מקצועות הדורשים מיומנות מקצועית ייחודית, ששכרם משולם בהתאם לדירוג השכר המקצועי הרלוונטי.

בדומה לסולמות דירוג אחרים בשירות המדינה, דרגות השכר בשירות החוץ המכונות "דרגים" כוללות מדרג היררכי המפורט להלן מן הנמוך לגבוה: מזכיר שני, מזכיר ראשון, יועץ, ציר-יועץ, ציר, ציר בכיר, שגריר ושגריר בכיר. הדרג של עובד בשירות החוץ קובע את השכר שמשולם לו בארץ ובחו"ל.

1. דוח תקן ומצבת העובדים במשרד החוץ מופק בכל עת במערכת הממוחשבת של אגף מש"א (להלן - מח"ע 2000) ומפורטות בו המשרות במטה בארץ ובנציגויות בחו"ל (להלן - דוח תקן ומצבה). לכל משרה נקבעו בין היתר מספר, תיאור המשרה ודרג התקן על פי הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), ותקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר). דוח תקן ומצבה מפרט את שמות העובדים המאיישים את המשרות במשרד, הדרג האישי שלהם ותיאור המשרה על פי כתב המינוי שהם קיבלו.

בשנת 2014 כלל שיא כוח האדם במשרד החוץ שאושר על ידי משרד האוצר מכוח חוק התקציב והחלטות הממשלה הרלוונטיות 1,162 משרות תקניות: 994 משרות קבועות, 128 משרות בלתי צמיתות<sup>6</sup> ו-41 משרות שבהן מועסקים עובדים חיצוניים. לרשות המשרד 1,634 משרות נוספות בתקן משרות עובדים מקומיים - ישראלים וזרים - בנציגויות בחו"ל.

את תקן המשרות במשרד החוץ ואת תיאוריהן מאשרת נש"ם. התקן נרשם במערכת מרכזי"ה<sup>7</sup> על פי הנחיות נש"ם והוראות התקשי"ר. בדצמבר 2014 כלל תקן המשרות הרשום במערכת מרכזי"ה 1,162 משרות כאמור.

על פי דוח תקן ומצבה מאותה עת עמדו לרשות המשרד 1,171 משרות בתקן כמפורט בלוח 1 שלהלן:

## לוח 1

## דוח תקן ומצבה, נובמבר 2014

סוג המשרות	יחידות המטה בארץ	הנציגויות בחו"ל
<b>משרות קבועות</b>		
שירות החוץ המדיני	234	269
שירות החוץ המינהלי	286	113
השירות המינהלי	86	3
<b>סך הכול</b>	<b>606</b>	<b>385</b>
<b>משרות בלתי צמיתות</b>		
מסגרת כללית*	75	0
משרות אמן	26	0
צוערים לשירות החוץ	34	0
מתמחים באגף היועץ המשפטי	4	0
מינויי ממשלה	0	11
נספחים ממשרדי ממשלה אחרים	0	30
<b>סך הכול</b>	<b>139</b>	<b>41</b>
<b>סך כל המשרות</b>	<b>745</b>	<b>426</b>
		<b>1,171 משרות תקניות</b>

\* מדובר במסגרת העסקת עובדים בחוזים אישיים באישור נש"ם.

6 העסקת עובדים למשך תקופה מוגבלת בזמן באמצעות התקשרות בחוזה אישי.

7 מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה.



ביוני 2012 כתב מנהל מש"א פנים במשרד החוץ דאז לראש אגף מש"א דאז כי אין התאמה בין רישום מצבת העובדים במח"ע 2000 ובין הרישום המופיע במערכת מרכב"ה. ביולי 2014 כתב ראש אגף מש"א לראש אגף תקשוב במשרד כי תפעולן של שתי מערכות המחשוב האמורות "הינן כורח המציאות, זאת בהיעדר יכולת לעבוד בהתאמה מלאה בין מערכות המחשוב של מרכב"ה עם המערכות הנדרשות לעבודת האגף" (ההדגשה במקור).

בתשובה שמסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014 (להלן - תשובת נש"ם) נכתב כי נתוני הרישום בדוחות תקן ומצבה של המשרד חייבים להיות זהים לנתוני התקן של נש"ם במערכת מרכב"ה.

הביקורת העלתה כי אין התאמה מלאה בין רישום המשרות במערכת מרכב"ה ובין הרישום במח"ע 2000. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי בנסיבות אלו אין בידי נש"ם נתונים מלאים ועדכניים על ניהול התקן ומצבת כוח האדם במשרד החוץ, ובשל כך נפגע הפיקוח שהיא עושה על פעילות אגף מש"א בתחומים אלו.

בתשובה שמסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 (להלן - תשובת המשרד) נכתב כי כיום "יש התאמה מלאה בין הרישום במערכת המרכב"ה לבין הרישום במח"ע 2000", וכי הוא פועל "בשקיפות מלאה מול נש"ם". לעומת זאת בתשובת נש"ם נכתב כי כיוון שכיום אין התאמה בין המערכות "משרד החוץ ונש"ם יפעלו ליצירת התאמה בנתונים מול הגורמים הרלוונטיים במערכות הממוחשבות".

על פי התקשי"ר, לכל משרה בתקן יש דירוג מחייב. במשרד החוץ הדירוג של המשרה משתקף בדרג האישי שמקבל כל עובד. בביקורת נמצא כי במקרים שונים לא תאם הדרג בתקן את דרג המשרה בכתב המינוי שניתן לעובד, הן מבחינת שיוכו החטיבתי בשירות החוץ (מדיני או מינהלי) והן מבחינת מיקומו במדרג הארגוני. כאשר למקרים אלו נמצא כי השינויים בכתבי המינוי נועדו להתאים בדיעבד את דרג המשרות לדרג של העובדים שמונו בפועל לאייש משרות אלה. להלן בלוחות 2 ו-3 כמה דוגמאות:

2.

לוח 2

דוגמאות למשרות בארץ

מס' המשרה	האגף במטה	דרג המשרה בתקן	דרג המשרה בכתב המינוי
80053751	אסיה והפאסיפיק	יועץ	מזכיר ראשון
80053739	צפון אמריקה	יועץ (מדיני)	יועץ (חוץ-מינהלי)
80053811	המזרח התיכון ותהליך השלום	ציר-יועץ	(ללא ציון הדרג)
80053812		יועץ	

לוח 3  
דוגמאות למשרות בחו"ל

מס' המשרה	הנציגות	דרג המשרה בתקן	דרג המשרה בכתב המינוי
80054296	השגרירות בלונדון	ציר-יועץ (מדיני)	יועץ (מקומי)
80054341	השגרירות בליסבון	יועץ	מזכיר ראשון
80055183	הקונסוליה הכללית בסאו-פאולו	ציר-יועץ (מינהלה)	מזכיר ראשון (מקומי)

בתשובת נש"ם נכתב כי הרישומים בדוחות תקן ומצבה חייבים להיות זהים לנתוני התקן בנש"ם ו"אכן קיימת בעיה במשרד החוץ" בנושא זה.

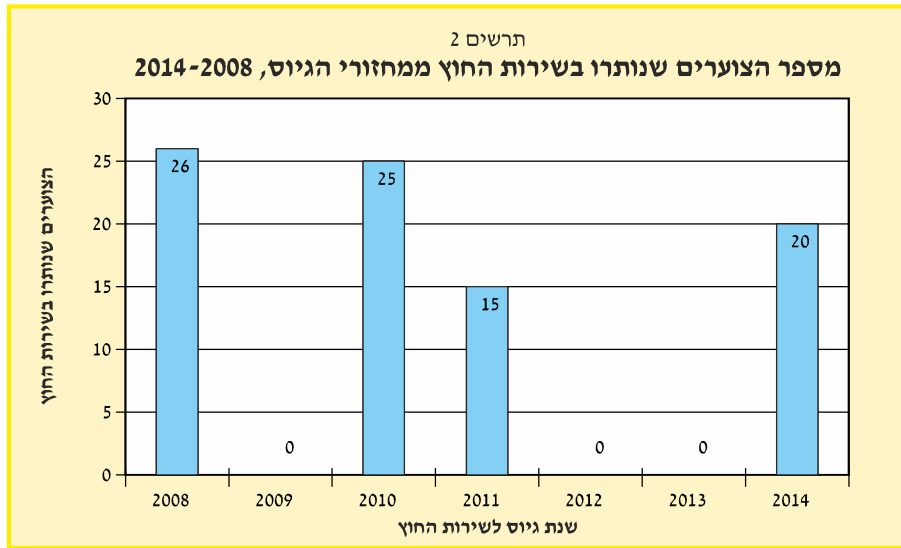
משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי מצב שבו הרישום בדוח תקן ומצבה של אגף מש"א אינו מתאים לנתוני התקן של נש"ם, הדבר אינו מתיישב עם ניהול תקין של תחום משאבי האנוש ועם השקיפות הנדרשת מהמשרד לפני גורמים המפקחים על פעילותו בתחום זה - נש"ם ומשרד האוצר. לאור זאת, על אגף מש"א להנפיק כתבי מינוי לעובדים שמונו למשרות אך ורק על פי תיאורי התפקיד והדרגים שתאשר נש"ם.

### גיוס עובדים לשירות החוץ והכשרתם

החל בשנת 2008 תקנון שירות החוץ קובע כי קליטת עובדים לשירות החוץ תתאפשר אך ורק באמצעות מכרז קורס צוערים שיפרסם נש"ם ומשרד החוץ. על פי הנחיות נש"ם, גיוס צוערים חדשים מותנה בפרישת עובדי שירות החוץ, כלומר רק כאשר נוצר חסר בתקן שיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב של שנת הגיוס ניתן לגייס צוערים חדשים.

תהליך המיון לקורס צוערים נמשך כשמונה חודשים והוא כולל חמישה שלבי סינון עיקריים: (א) סינון ראשוני שבו נש"ם בודקת את עמידתם של המועמדים בתנאי הסף לקבלה לקורס ואת התאמתם לתפקיד; (ב) מבחנים ממוחשבים של מכון מיון; (ג) מרכז הערכה של מכון המיון; (ד) מרכז הערכה של משרד החוץ; (ה) ריאיון אישי. תהליך הסינון המורכב נועד להותיר בסיומו מספר מצומצם מאוד של המועמדים הכשירים ביותר. כך למשל, בשנת 2014 לאחר תום הסינון למחזור ל' של קורס צוערי משרד החוץ נותרו עשרים מועמדים סופיים מתוך 1,821 מועמדים שניגשו למבחנים הממוחשבים.

הכשרת הצוערים נמשכת חמש שנים וכוללת לימודים עיוניים במשך כשישה חודשים, ולאחר מכן התמחות הכרוכה בעבודה מודרכת ביחידות המשרד במטה ובנציגויות בחו"ל. במהלך שנות ההכשרה פרשו חלק מהצוערים משירות החוץ; מ-99 צוערים שגויסו למשרד בשנים 2008-2014 נותרו במשרד במועד הביקורת 86 צוערים בוגרי הקורס - 26 מהם כבר נקלטו לעבודה בשירות החוץ במעמד של קבע. בתרשים 2 שלהלן יפורטו מספרי הצוערים שגויסו למשרד ונותרו בו במחזורי הגיוס שהתקיימו בכל אחת מהשנים האמורות.



ממסמכי הנהלת המשרד עולה כי קיים מחסור בצוערים הנובע מפערים בהיקף גיוס הצוערים שהחלו בשנת 2000 עקב יישום החלטות ממשלה לקיצוץ כוח אדם בשירות המדינה. בנסיבות אלו אייש המשרד משרות תקניות בשירות החוץ בעובדים שלא נקלטו למשרד במסגרת קורס צוערים, לרבות בעובדים מהשירות המינהלי שאינם כשירים לשרת בחו"ל או למלא תפקידים מדיניים ביחידות המטה (ראו להלן). בשנים 2010-2014 עמד הפער בין התקן ובין מצבת כוח האדם בשירות החוץ המדיני בארץ ובחו"ל על כ-90 עובדים בממוצע רב-שנתי (ראו להלן).

בינואר 2012 קבע מנכ"ל המשרד דאז כי "יש הכרח שמשרד החוץ יפתח כל שנה במועד קבוע קורס צוערים". הוא הוסיף כי "יש לבצע ניתוח מעמיק של צורכי כוח אדם במטה ובנציגויות... ובהתאם לכך לקבוע תכנית רב-שנתית לגיוס צוערים". בדיון שקיימה הנהלת המשרד ביולי אותה שנה הוסיף המנכ"ל ואמר כי יש "ריבוי של פורשים מהמערך המדיני בשנים האחרונות לצד אי-גיוס סדיר של קורסי צוערים. שחיקה של עובדים קיימים וחוסר יכולת לגייס אחרים במקומם".

מנתוני הפרישה והקליטה של עובדי שירות החוץ בשנים 2010-2014 עולה כי המשרד לא קלט צוערים חדשים בהתאם למספר העובדים שפרשו באותה תקופה. בשנים אלו פרשו משירות החוץ 80 עובדים ונקלטו 60 עובדים חדשים באמצעות קורסי צוערים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ ונש"ם לבחון את האפשרות לפתוח קורסי צוערים לא רק בעקבות פינוי ממשתי של משרות בתקן אלא גם בהתחשב בתחזית על פרישה או עזיבה עתידית של עובדים, הצבת עובדים בתפקידים בפועל במשרדי ממשלה אחרים או שהייה של עובדים בחופשה ארוכה ללא תשלום. לצורך כך נדרש המשרד בין היתר לנהל תחזית כוח אדם מפורטת לכמה שנים מראש תוך התבססות על תחזיות פרישה.

## מעבר עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ

ערך המקצועיות נמנה עם ערכי היסוד של משרד החוץ הכלולים בקוד האתי שלו, ומוגדר כ"אחד המרכיבים המרכזיים של המתכונת הרצויה לפעולת המשרד". ערך זה קובע שכל עובד במשרד החוץ צריך להיות בעל מקצוע שבו הוא אמור להיות בעל ידע מיוחד, מיומנות מובהקת והתמצאות רחבה. בהתאם לזאת נקבע בתקנון כי קליטת עובדים לשירות החוץ החל ב-2008 תתאפשר אך ורק באמצעות מכרז לקורס הצוערים של המשרד.

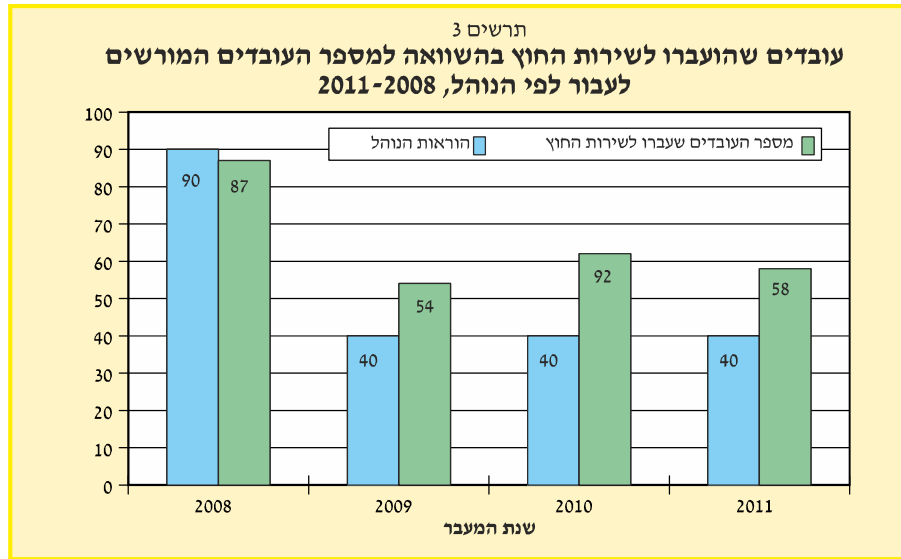
ממסמכי הנהלת המשרד ומההסכם הקיבוצי המיוחד שנחתם ב-1993 עולה כי דירוג השכר הייחודי שנקבע בהסכם עבור עובדי שירות החוץ המדיני והמינהלי, לרבות ההטבות הכרוכות בו, ניתן בתמורה לעיסוק בתחומים הייחודיים לדיפלומטים ולעמידה בתנאי שירות קשים, וזאת במטרה לעודד עובדים בעלי כישורים ומיומנויות יוצאים מגדר הרגיל להתגייס לשירות החוץ<sup>8</sup>.

1. בעקבות סכסוך עבודה במשרד החוץ שעליו הכריזה הסתדרות העובדים בדצמבר 2007, הוחל במשרד נוהל שקבע את תנאי המעבר מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי וכן מהשירות המינהלי לשירות החוץ המדיני, הן בארץ והן בחו"ל, של עובדים שנקלטו במשרד עד מרץ אותה שנה (להלן - נוהל המעבר). נוהל המעבר קיבל את הסכמתם של הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, של נציב שירות המדינה ושל יושב ראש ההסתדרות, ובעטיו הסתיים סכסוך העבודה האמור. הנוהל עוגן בתקנון ויושם עד שלהי 2011 על ידי שתי ועדות משרדיות ייעודיות בראשות ראש אגף מש"א - אחת לאישור מעבר עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי, והשנייה לאישור מעבר עובדים מהשירות המינהלי ומשירות החוץ המינהלי לשירות החוץ המדיני (להלן ביחד - ועדות המעבר).

נוהל המעבר קבע מכסה מרבית של 210 עובדים שהורשו לעבור מהשירות המינהלי לשירות החוץ משנת 2008 עד שנת 2011. הנוהל קבע גם כי היקף המעבר ומועדיו יאושרו על ידי נש"ם.

להלן בתרשים 3 מובאים נתונים על מספרי העובדים שהועברו בפועל מהשירות המינהלי לשירות החוץ בשנים 2008-2011 לעומת מספרי העובדים המורשים לעבור על פי הוראות נוהל המעבר.

8 מדובר בכישורים, מיומנויות ויכולות התמודדות כגון איכות אישית ורמה אינטלקטואלית גבוהה; השכלה גבוהה, ידע ומיומנויות בתחומים רבים; שליטה בשפות זרות; עמידה במבחני אישיות; עמידה בסיווג ביטחוני גבוה; עקירה מן הסביבה הטבעית בארץ ומאמץ הסתגלות בסביבה זרה; עבודות במקומות שיש בהם תנאי אקלים ובריאות ירודים; עבודה בבדידות חברתית; התמודדות עם קשיים הנובעים מהמעברים התכופים בין הארץ ובין מדינת השירות; עבודה בתנאי חשיפה הגוררת סיכון ביטחוני גבוה.



המשרד טען בתשובתו כי "הכמויות המספריות שצוינו בסעיפי הנוהל הינן מכסות מינימום [ההדגשה במקור], ובשום פנים לא במכסות מקסימום". אולם בתשובת נש"ם נכתב כי "נקבע בהסדר מעברים [של] 210 [עובדים]" וכי אין לה נתונים על מספר העובדים שהועברו בפועל.

יצוין כי בתשובתו מפרוואר 2015 כתב המשרד, כי נוהל המעבר מסמיך אותו להמשיך ולקיים הליך של מעבר עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ משנת 2012 ואילך, וכי המשרד הקפיד ביישום הנוהל על קוצו של יוד.

נוהל המעבר קבע מפורשות מכסה מרבית למעבר של 210 עובדים בלבד בשנים 2011-2008 מהשירות המינהלי לשירות החוץ. אולם הביקורת העלתה כי בשנים אלה חרג המשרד בכ-24% ממכסה זו. נש"ם לא פיקחה על היקף מעבר העובדים כאמור ולא מנעה את החריגה מהמכסה שנקבעה בנוהל.

2. נוהל המעבר קובע כי תנאי להגשת מועמדות למשרות קצין מינהלה וקונסול קונסולרי בנציגויות עבור עובד המשרד שאינו בוגר קורס צוערים הוא עמידה בדרישות קורס הסמכה ייעודי לשירות החוץ המינהלי (להלן - קורס ההסמכה), אלא אם כן שירת העובד בנציגות בחו"ל בתפקיד כאמור במשך שנתיים לפחות, לפני כניסת הנוהל לתוקף. על פי הוראות התקנון, עובדים בשירות החוץ בעלי תואר אקדמי שעמדו במבחן שפה זרה ברמה שקבע ראש אגף מש"א רשאים להגיש מועמדות לוועדת הקבלה לקורס ההסמכה.

קורס ההסמכה נועד להקנות לחניכיו הכשרה מקצועית כוללת בשירות החוץ המינהלי, וכך התמקצעות במקצועות הליבה של שירות זה - עניינים קונסולריים, עניינים כספיים, משאבי אנוש ומשאבים חומריים. משך הקורס הוא שלושה חודשי עבודה מלאים ובמהלכו העובדים אינם עוסקים כלל בענייני תפקידיהם השגרתיים. בשנים 2009-2012 פתח אגף מש"א ארבעה מחזורים של קורסי הסמכה לתפקידים בשירות החוץ המינהלי בנציגויות בחו"ל, אשר בהם השתתפו 53 עובדים בלבד מתוך 261 העובדים המינהליים שעברו לשירות החוץ.

מנתוני אגף מש"א עולה כי רק ל-91 עובדים מתוך 261 העובדים האמורים יש השכלה אקדמית. כמו כן, 109 עובדים לא עברו קורס הסמכה ייעודי ואף לא שירתו קודם קליטתם בשירות החוץ בנציגות בחו"ל, ולכן הם אינם עומדים בתנאי הכשירות להתמנות למשרות מדיניות ולמשרות של קונסולים ושל קציני מינהלה בחו"ל.

נמצא אפוא כי כ-42% מ-261 העובדים שעברו בשנים 2008-2011 לשירות החוץ אינם כשירים לשרת בחו"ל, ולכ-65% מהם אין השכלה אקדמית.

בתשובת המשרד נכתב כי יש להבחין בין מעבר עובדים מינהליים לשירות החוץ במטה בארץ ובין מעבר עובדים לשירות החוץ בנציגויות בחו"ל; התנאים שנקבעו בנוהל המעבר למעבר העובדים המינהליים לשירות החוץ במטה אינם נוגעים לתנאי הכשירות של העובדים המינהליים לשרת בחו"ל. כדי לשרת בחו"ל על העובדים לעמוד בתנאי סף נוספים ומחמירים מאלה שנדרשו להם עובדים שעברו לשירות החוץ בארץ.

בדיון שהתקיים באגף מש"א באפריל 2013 בהשתתפות ועדי העובדים המינהליים והחוץ-מינהליים ועסק באפשרות מעבר של עובדים מינהליים נוספים לשירות החוץ, אמר ראש האגף כי מצבת כוח האדם בשירות החוץ המינהלי כבר מלאה ביחס לתקן. כדי לקלוט עובדים נוספים לשירות החוץ המינהלי, נדרש המשרד לבטל משרות בשירות החוץ המדיני ולהסב אותן לשירות החוץ המינהלי, אך פעולה זו הייתה עלולה לפגוע בשירות המדיני ולכן המשרד נמנע מלבצע.

סדר העבודה בשירות החוץ מושתת על עקרון התחלופה בין עובדים המשרתים בארץ ובין עובדים המשרתים בחו"ל, ולפיכך ההבחנה האמורה בין עובדי שירות החוץ במטה ובין עובדי שירות החוץ בנציגויות אינה רלוונטית. במצב שבו מצבת כוח האדם בשירות החוץ המינהלי מלאה, הרי שאיוש קבוע של משרות נוספות במטה בידי עובדים שאינם כשירים לשרת בחו"ל אינו מאפשר לעובדים השבים משליחותם שם לאייש חלק מתפקידי המטה. יתרה מכך, משרות בנציגויות המתפנות בעקבות שיבת השליחים ארצה אינן ניתנות לאיוש בידי העובדים במטה שאינם כשירים לשרת בחו"ל.

אי לכך, לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לאפשר תחלופה סדורה ויעילה של עובדים ממשרות במטה למשרות בנציגויות ולהפך, ראוי שמשרד החוץ יאייש משרות פנויות בשירות החוץ - הן בארץ והן בחו"ל - אך ורק בעובדים הכשירים לשרת בנציגויות בחו"ל.

3. להלן בלוח 4 מובאים נתונים על התקן ומצבת כוח האדם של עובדי שירות החוץ המדיני ושירות החוץ המינהלי בשנת 2007, ערב החלת נוהל המעבר, ובשנת 2011, לאחר החלתו.

לוח 4

**התקן ומצבת כוח האדם של עובדי שירות החוץ ב-2007 וב-2011**

מצבת עובדי שירות החוץ המינהלי		תקן עובדי שירות החוץ המינהלי		מצבת עובדי שירות החוץ המדיני		תקן עובדי שירות החוץ המדיני		
2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	
307	115	308	282	247	190	257	260	בארץ
122	61	108	100	198	186	273	225	בחור"ל
429	176	416	382	445	376	530	485	סה"כ

מן הנתונים האמורים עולה שמצבת עובדי שירות החוץ המדיני בשנת 2007 הייתה בחסר של כ-22.5% לעומת התקן; בשנת 2011 החסר התמלא במעט והסתכם בכ-16% לעומת התקן. לעומת זאת, בשנת 2007 הייתה מצבת עובדי שירות החוץ המינהלי בחסר של כ-54% ביחס לתקן ואילו בשנת 2011 מצבת כוח האדם הייתה גבוהה מהתקן בכ-3.1%.

בסיכום דיון של הנהלת המשרד בהשתתפות שר החוץ מיולי 2012 נכתב מפי המנכ"ל דאז כי "התווספו כ-100 עובדים [בשירות החוץ מנהלי, על חשבון משרות מדיניות. כרגע, המשרות ממלאות את התקינה ולא ניתן לגייס כוח אדם חדש".

בתשובת המשרד נכתב כי בעשור האחרון, עם שינוי תנאי ההעסקה של העובדים בשירות המדינה בכלל ובשירות החוץ בפרט, בוגרי קורס צוערים עוזבים את המשרד לאחר 5-10 שנים מיום קליטתם בו בשיעור גבוה מבעבר. כתוצאה מכך נוצר חוסר במצבת כוח האדם ובאיוש המשרות בשירות החוץ המדיני.

**מנתוני אגף מש"א עולה כי מעבר עובדי השירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי גרם לאיוש המשרות בתקן ביתר. מצב זה הקשה על המשרד לגייס צוערים לשירות החוץ המינהלי.**

בעניין זה כתב המשרד בתשובתו: "החטיבה החוץ מינהלית מבוססת רובה ככולה על עובדים שאינם בוגרי קורס צוערים... קורס צוערים הכולל מגמה/מסלול שירות חוץ מינהלי החל רק ב-1994... ולא בוצע כלל בשנים האחרונות... בדומה לכך, גם ביחס לשירות החוץ המדיני, פעל המשרד בעבר בדרך של קליטה והכשרה פנימיים של עובדי משרד ראויים ומצטיינים ובעלי כישורים מתאימים".

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ על כך שנקט דפוס פעולה מתמשך של העברת עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ שלא בהתאם לנורמות שנקבעו בהסכם הקיבוצי המיוחד מ-1993 ואף לא על פי נוהל המעבר משנת 2008.**

4. במהלך המשא ומתן לגיבוש הסכם קיבוצי חדש בשנת 2014 העביר אגף מש"א לנש"ם רשימה של 64 עובדים מהשירות המינהלי המיועדים לקליטה בשירות החוץ. במאי אותה שנה כתבה נש"ם לממלא מקום מנכ"ל משרד החוץ כי היא בחנה את רשימת העובדים, וכי על פי תנאי נוהל המעבר - שהם התנאים המהותיים שנקבעו כבר בשנת 2008 - רק 18 מתוך 64 העובדים האמורים (כ-28%) עומדים בתנאי נוהל המעבר.

בעת החתימה על ההסכם הקיבוצי החדש בנובמבר 2014 אישרה נש"ם ל-61 מעובדי השירות המינהלי שיש להם ותק של לפחות 7 שנות עבודה במשרד להגיש מועמדות למעבר לשירות החוץ, לתקופת ניסיון בת 6 חודשים שבה הם יצטרכו לעמוד בדרישות הכשרה מקצועית ייעודית בהיקף של כ-150 שעות. סמכות אישור המעבר הוקנתה בהסכם החדש לוועדת קבלה שבה יכהנו נציגי נש"ם ונציגי ציבור, והיא שתעריך את תפקוד העובד, פוטנציאל הקידום שלו, השכלתו ונכונותו להמשך הכשרה והשכלה. במכתבו למנכ"ל המשרד בעניין זה כתב נציב שירות המדינה כי הסכמתה של נש"ם למעבר העובדים בתנאים כאמור ניתנת בעקבות הסכמת המשרד לכך ש"מעבר זה יהיה המעבר האחרון מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי, וכי בעתיד לא יועלו תביעות ו/או טענות בקשר לכך".

בתשובת המשרד נכתב כי "הדרך המרכזית לקליטת עובדים לשירות החוץ המינהלי הייתה ועודנה גיוס והכשרה של עובדים מצוינים וראויים מקרב עובדי המשרד... מדובר בפרווגטיבה של המעסיק שהייתה קיימת מאז ומתמיד, והיא לאתר עובדים ראויים ומתאימים, שהוכיחו עצמם בעבודתם במשרד החוץ... לשם הכשרתם וקידומם במשרד".

התייחסותו של המשרד לנושא מלמדת על כך כי הוא ממשיך לקלוט לשירות החוץ המינהלי עובדים שאינם בוגרי קורס צוערים, באופן שמנוגד להוראות נוהל המעבר. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי עליו לפעול בהתאם להוראות נוהל המעבר בדבר מעבר עובדי השירות המינהלי לשירות החוץ. כמו כן על נש"ם לקיים פיקוח אפקטיבי בנושא זה על מנת להבטיח את קיום הוראות הנוהל.

בתשובת נש"ם מדצמבר 2014 נכתב כי מכאן ולהבא היא "תקפיד ותוודא [את] עמידת משרד החוץ בהוראות נוהל מעברים 2014". לאחר מעבר העובדים על פי הנוהל כאמור, "קליטת עובדים לשירות החוץ תתאפשר אך ורק באמצעות מכרז קורס צוערים".

### קליטת עובדים בעלי מקצועות ייחודיים במשרד החוץ

נוסף על קליטת עובדים באמצעות מכרזים לצוערים המיועדים לשירות החוץ כאמור, מגייס המשרד מדי פעם בפעם עובדים לצרכים ייעודיים באמצעות מכרזים שמפרסמת נש"ם למשרות בלתי צמיתות במשרד. זאת לרבות משפטנים שהם עובדי לשכת היועץ המשפטי, חוקרים במרכז למחקר מדיני ובחטיבה לתכנון מדיני וכן בעלי מקצועות הדורשים מיומנות מקצועית ייחודית.

התקנון קובע כי העובדים האמורים משויכים לשירות המינהלי. לצד עובדים בלתי צמיתים אלו מעסיק המשרד בשירות המינהלי עובדים קבועים שהם עוזרים ורכזים מינהליים, עובדי מזכירות, עובדי תחזוקה, משק ותחבורה, עובדי דואר דיפלומטי, עובדי מרכז הרשומות ועובדי ביטחון.

ביולי 2014 כלל תקן המשרות בשירות המינהלי 159 משרות - 85 במשרות קבועות ו-74 במשרות בלתי צמיתות. בפועל העסיק המשרד במטה בארץ 168 עובדים משויכים לשירות המינהלי - 106 מהם באמצעות חוזים מיוחדים של נש"ם. רק 55 מהעובדים האלה הועסקו במשרות ייעודיות בלתי צמיתות, ואילו 51 הנותרים הועסקו במשרות קבועות בשירות המינהלי ובשירות החוץ.



הועלה שהמשרד מציב חלק מהעובדים המועסקים בשירות המינהלי במשרות בשירות החוץ אף שאינם בוגרי קורס הצוערים, זאת בניגוד לתנאי הראשון שנקבע בנוהלי המשרד המחייב כי קליטה בשירות החוץ החל ב-2008 מוגבלת לבוגרי קורס הצוערים בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה תנאי זה אינו ניתן להחלה דיפרנציאלית רק על חלק מהמועמדים, ועל כן, על אגף מש"א לוודא כי מכאן ולהבא עובדים שנקלטו במשרד החל באפריל 2008 יוצבו במשרות בשירות החוץ רק לאחר שסיימו בהצלחה את קורס הצוערים.

## איוש משרות בנציגויות בחו"ל

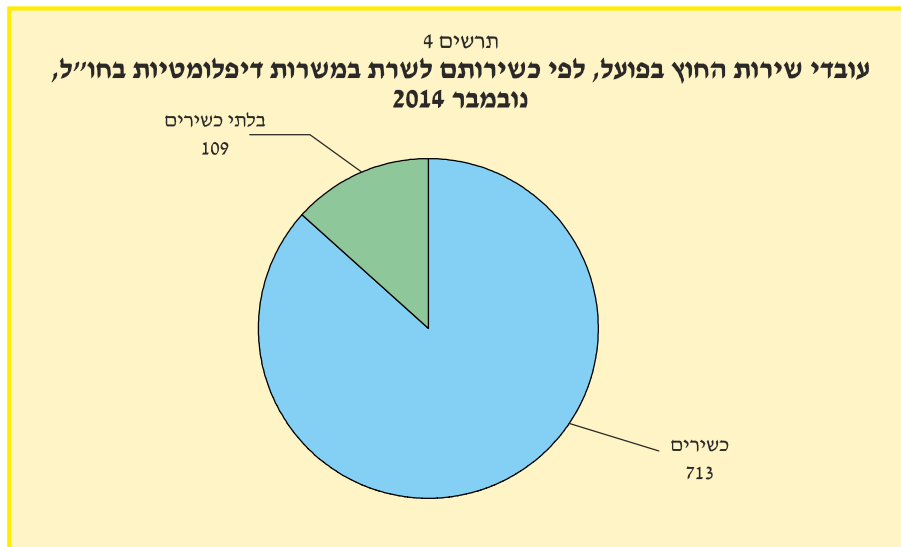
### כשירות עובדי שירות החוץ לשרת בנציגויות

בנובמבר 2014 העסיק המשרד 822 עובדים המשויכים לשירות החוץ - 440 משויכים לשירות החוץ המדיני, 374 משויכים לשירות החוץ המינהלי, ועוד 8 עובדים המוצבים במינורי בפועל בתפקידים מחוץ למשרד.

כאמור, על פי התקנון, עובדי שירות החוץ כשירים לשרת בנציגויות בתפקידים מדיניים ומינהליים, לרבות קציני מינהלה או קונסולים (להלן ביחד - משרות שירות החוץ), ובלבד שהם ממלאים אחד מתנאים אלה: (1) בוגרי קורס צוערים; (2) עובדים ששירתו עד מרץ 2008 לפחות שנתיים בחו"ל; (3) בוגרי קורס הסמכה.

מנתוני אגף מש"א עולה כי 96 עובדים בשירות החוץ המינהלי, שהם כ-26% מהעובדים בשירות זה, ו-13 עובדים בשירות החוץ המדיני אינם ממלאים אף אחד מן התנאים המפורטים לעיל ולכן הם אינם כשירים לשרת בנציגויות.

להלן בתרשים 4 התפלגות עובדי המשרד המשרתים בשירות החוץ לפי כשירותם להתמנות למשרות דיפלומטיות בחו"ל.



מהתרשים עולה כי בנובמבר 2014 למעלה מ-13% מכלל עובדי שירות החוץ לא היו כשירים לאייש את משרות שירות החוץ בנציגויות בחו"ל.

#### מצבת כוח האדם בנציגויות בחו"ל

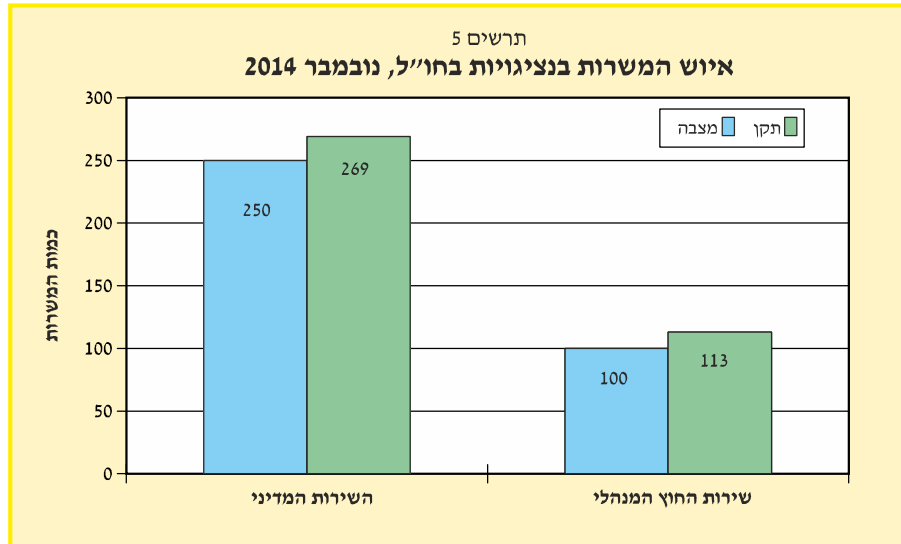
1. מינוי עובדים לכלל המשרות בשירות החוץ נעשה באמצעות הליך בחירה פנים-משרדי שמנהלות שלוש ועדות מינויים ייעודיות שפעילותן הוסדרה בתקנון (להלן ביחד - ועדות המינויים). הליך המינוי דומה במהותו למכרז פנימי בשירות המדינה, שבמהלכו העובד בוחר לאיזו משרה פנויה להגיש את מועמדותו, אם בכלל. זאת במובחן מהליך של שיבוץ עובדים במשרות פנויות שאינו מותנה בהסכמת העובד (ראו להלן).

בעקבות כך בשנים האחרונות לא אוישו עשרות משרות בנציגויות בחו"ל. להלן הפרטים: בספטמבר 2012 כתבה מנהלת המחלקה למשפט דיפלומטי ואזרחי ליועץ המשפטי של המשרד כי "בשנים האחרונות, בעקבות ביקורת חיצונית, הקצינה השיטה המכרזית, ולמעשה צורכי השיבוץ הוכפפו לרצון העובד; והתוצאה, בין היתר, אי-איושן של עשרות משרות... כתוצאה מכך, שיטת המינויים הנוכחית אינה מאפשרת מילוי היעדים המדיניים של מדינת ישראל, עליהם מופקד שירות החוץ" (ההדגשה במקור).

בדיון הנהלה שהיה באותה עת אמר מנכ"ל המשרד דאז, כי "אין משרד חוץ המתנהל כמו שלנו. הפררוגטיבה נמצאת בידי הנהלה [אולם] איבדנו שליטה, אי אפשר להתמחות [בתפקידים בשירות החוץ]... אנחנו צריכים להחזיר להנהלה את השליטה... ושיהיה ברור שמי שלא יוצא לחו"ל יהיו לכך השלכות... צריכים לעשות מאמץ לקבל חזרה את המעמד של הנהלת המשרד, שיהיה סדר". יצוין כי באוגוסט 2013 נאלץ אגף מש"א לפרסם מכרז לאיוש מידי של 15 משרות שהתפנו בנציגויות בחו"ל, בין היתר עקב היעדר מועמדים למינוי במכרז הקודם שנערך בספטמבר 2012.

תקן כוח האדם בשירות החוץ בנציגויות לשנת 2014 כולל 385 משרות המיועדות לאיוש בידי עובדים קבועים של המשרד הכשירים לכהן בתפקידים מדיניים ובתפקידים מינהליים בחו"ל.

באוקטובר 2013 ריכזו החטיבות המדינית והחוץ המינהלית את רשימת שמות המועמדים למינוי למשרות המתפנות בקיץ 2014 בנציגויות. מרשימות אלו עולה כי ל-54 מתוך 78 המשרות המתפנות בשירות החוץ המדיני ול-9 מתוך 27 המשרות בשירות החוץ המינהלי לא הוגשו מועמדות כלל. לאחר פרסום חוזר של המשרות הפנויות ועד יולי 2014, לא אוישו 28 משרות בשירות החוץ המדיני ו-6 משרות בשירות החוץ המינהלי. בנובמבר 2014 היה מצב איוש המשרות בנציגויות בחו"ל לפי הפירוט שבתרשים 5 להלן.



מנתוני דוח תקן ומציבה של אגף מש"א עולה כי בנובמבר 2014 הנציגויות היו מצויות בתת-איוש של 32 משרות, שהן למעלה מ-8% מ-382 המשרות המיועדות לעובדי שירות החוץ בחו"ל.

יצוין כי בעקבות אי-הגשת מועמדות של עובדי המשרד לאיוש משרות מדיניות ומינהליות בנציגויות בחו"ל, פרסם המשרד כבר בשנים 2010-2013 שישה מכרזים בין-משרדיים למשרות שלא אוישו בכמה נציגויות בחו"ל. בנובמבר 2014 עדיין חסרו למשרד שלושה עובדים קבועים לאיוש שלוש משרות בשירות החוץ המדיני בשגרירות במוסקבה, ולכן הוא אייש את המשרות הללו בעובדים ממשרדים אחרים שאינם בוגרי קורס צוערים.

נוכח זאת סבור משרד מבקר המדינה כי במקרים שבהם לא עלה בידי המשרד לאייש משרות פנויות בנציגויות בעובדי הכשירים לשרת בחו"ל, עליו לבחון את האפשרות לאיישן באמצעות מכרז בין-משרדי או באמצעות מכרז פומבי המופנה לכלל הציבור, בהתאם להוראות התקשי"ר. יש מקום לקבוע מסלול הכשרה לעובדים שייקלטו בדרכים אלו.

בתשובותיו על ממצאי הביקורת כתב המשרד כי ההסכם הקיבוצי שנחתם עם העובדים בנובמבר 2014 בעקבות סכסוך העבודה צפוי לשפר את היקף איוש המשרות בחו"ל בהתאם לצורכי שירות החוץ. במסגרת ההסכם נקבעו מנגנונים כלכליים לעידוד העובדים לצאת לשליחות בחו"ל, וכן מנגנון ניהולי שבאמצעותו תוכל הנהלת המשרד לשבץ עובדים למשרות

פנויות בחו"ל בשלוש התקופות הראשונות של שליחותם. זאת ועוד, ההסכם קובע כי קידום לתפקיד מנהל מחלקה במטה המשרד מותנה בשירות של שתי תקופות כהונה בנציגויות. בעת הזאת משקיעים אגף מש"א ויחידות מטה נוספות מאמצים ליישם את הוראות ההסכם במערכת המשרדית.

בתגובת הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר נכתב כי לדגם התעסוקתי החדש שנקבע בהסכם הקיבוצי האמור עשויה להיות השפעה מרחיקת לכת על התנהלות משרד החוץ. עם זאת, מדובר ב"פלטפורמה חלקית לביצוע שינוי משמעותי בניהול המשאב האנושי" במשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, שימוש מועיל בכלים הניהוליים אשר ההסכם הקיבוצי משנת 2014 מעמיד לרשות הנהלת המשרד, מותנה בהיערכות שיטתית להפעלת הדגם התעסוקתי החדש של נידור העובדים. לאור האמור בתשובת משרד החוץ בעניין זה, ראוי שאגף מש"א יקבע נהלים מפורטים בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים במשרד לשם איוש המשרות המתפנות בנציגויות בחו"ל החל מקיץ 2016 בהתאם להוראות ההסכם הקיבוצי החדש.

משרד מבקר המדינה העלה כי קיים מחסור חמור יותר בשליחים בנציגויות מכפי הנתונים שהציג אגף מש"א. בבדיקת פירוט התקנים ומצבת השליחים בנציגויות נמצא כי לא זו בלבד שישנן משרות שאינן מאוישות כלל, אלא ישנן משרות המאוישות בעובדים בלתי כשירים לשרת בחו"ל. להלן הפרטים:

.2

מינוי עובדים למשרות "משולבות מדיני": בתקן המשרד מוגדרות 28 משרות בנציגויות "משולבות מדיני" אשר תיאורן כולל שלושה תפקידים - תפקיד מדיני (לרבות ממלא מקום השגריר בהיעדרו), קצין מינהלה וקונסול קונסולרי (להלן - משרות משולבות). אפיון התפקיד כבעל רכיב מדיני מחייב להגדירו בתקן בתור משרה בשירות החוץ המדיני באופן שרק עובדים בוגרי קורס צוערים יהיו כשירים למלאו.

משרד מבקר המדינה העלה כי מתוך 28 המשרות המשולבות רק 13 משרות משויכות לשירות החוץ המדיני, ואילו 11 משרות משויכות (על פי הדרג שהוגדר להן) לשירות החוץ המינהלי. רישומן של יתר ארבע המשרות אינו כולל הגדרה של דרג והן מתוארות כמשרות מעורבות - חוץ-מדיניות וחוץ-מינהליות. בפועל מסר המשרד 31 כתבי מינוי לעובדים לביצוע תפקידים במשרות המכונות "משולבות מדיני", בחריגה של 3 משרות מהתקן האמור.

במרץ 2012 נערכה פגישה בין ועד עובדי שירות החוץ המינהלי (להלן - הוועד) עם מנכ"ל המשרד דאז. בדיווח על תוצאות הפגישה שנשלח לעובדי המשרד ולגורמי הסתדרות העובדים כתב יו"ר הוועד כי סוכם שהמנכ"ל ינחה את ראש אגף מש"א, בין היתר, לקיים הפרדה באיוש משרות משולבות בחו"ל בין בעלי תפקידים משירות החוץ המדיני ובין בעלי תפקידים משירות החוץ המינהלי. אולם לא נמצא כי הנחיה כאמור הועברה לאגף מש"א ויושמה על ידו. יצוין כי בדיון שהיה בלשכתו ביולי אותה שנה, אמר המנכ"ל דאז שבמשך תקופה מסוימת עובדי שירות החוץ המדיני איישו את המשרות המדיניות במשרד, ומשמספרם הצטמצם תפסו את מקומם עובדים שאינם משירות החוץ המדיני, גם בחו"ל.

בשנת 2014 איישו 15 עובדים הנמנים עם שירות החוץ המינהלי משרות "משולבות מדיני". כמו כן, חמישה עובדים מהחטיבה המינהלית כיהנו בנציגויות בתפקידי קציני מינהל וקונסולים, אף שעל פי הוראות התקנון הם אינם כשירים לכך.

על פי נתוני 2014 המפורטים לעיל, כמחצית מהמשרות המשולבות מאוישות בידי עובדי שירות החוץ המינהלי, אף על פי שהם לא הוכשרו למלא תפקידים מדיניים. כמו כן, יש חמישה עובדים מהשירות המינהלי המאיישים תפקידים בנציגויות אשר מיועדים לעובדים בשירות החוץ המינהלי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף מש"א להגדיר בתקן את המשרות המשולבות באופן אחיד ולקבוע מעתה ואילך תנאי סף להגשת מועמדות למשרות אלה, לרבות כשירות העובד למלא תפקיד מדיני. כמו כן, על האגף להקפיד מכאן ולהבא שלא למנות למשרות בשירות החוץ המדיני והמינהלי עובדים שאינם עומדים בתנאי הכשירות הנדרשים למילוי תפקידים בשירות החוץ.

חלק מההשפעות של המחסור בכוח אדם בנציגויות הועלו, בין היתר, בכנס שגרירים שהיה במשרד בדצמבר 2012. בכנס האמור הציגו כמה ראשי נציגויות את הנוקים שהמחסור גורם לפעילות הנציגות. לסיכום נאמר בכנס, כי במצב הקיים השליחים המדיניים אינם יכולים למלא את תפקידם עקב עיסוק נדרש בעניינים מינהלתיים ובתחומי הטיפול הקונסולריים.

בסיכום כנס שגרירי ישראל למדינות יבשת אפריקה שהיה במשרד במאי 2013 נכתב כי "בכלל היבשת קיימת בעיה חמורה של חוסר יכולת למצוא אנשים לאיוש. הדוגמה הבולטת בנושא היא לואנדה, בה השגרירה מבצעת את כל התפקידים המדיניים והמינהליים; ופרטוריה, בה מונה צוער לתפקיד של מס' 2".

סך כל המשרות הדיפלומטיות שאינן מאוישות בעובדי שירות החוץ הכשירים למילוי בנציגויות הוא 34 משרות בשירות החוץ המדיני ו-18 משרות בשירות החוץ המינהלי; 32 מהן הן משרות בלתי מאוישות כלל, 15 הן משרות משולבות ו-5 משרות בשירות החוץ המינהלי שמאיישים עובדי השירות המינהלי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ לנקוט פעולות ממשיות אשר יביאו לצמצום הדרגתי של סך המשרות הדיפלומטיות בשירות החוץ שאינן מאוישות בעובדי שירות החוץ הכשירים למילוי, עד שכל המשרות יאוישו על ידי עובדים הכשירים למלאן.

9 ציר מדיני המלא את תפקיד השגריר בהיעדרו. השגרירות בפרטוריה, בירת דרום אפריקה, היא מהנציגויות הגדולות והחשובות ביבשת אפריקה.

## איוש משרות במטה המשרד בארץ

### איוש משרות ביחידות המטה בשירות החוץ

על פי התקנון, לאחר סיום השליחות בנציגות בחו"ל ושיבה לעבודה במטה על המשרד לעשות מאמץ לשבץ את העובד באופן מידי בתפקיד ההולם את כישוריו, את מידת הצלחתו בתפקיד, את ניסיונו ואת הוותק שלו בשירות, אך ככלל, אפשר לשבצו בכל תפקיד.

בפועל מתקשה אגף מש"א לשבץ עובדים באופן מידי בתפקיד ההולם את כישוריהם. במסמכי תכנית הרפורמה (ראו להלן) נכתב כי עובדים אינם משובצים בתפקידים הקשורים להתמחותם בתחומים המבוססים על יכולותיהם ותחומי הידע שרכשו בלימודים ובעבודה, וכי המשרד אינו מפתח מסלולי קריירה לעובדים בהתאם לתחומי התמחותם כאמור. עוד נכתב כי אין ברשות הנהלת המשרד כלים המאפשרים ניהול עובדים כראוי: המשרד אינו יכול לחייב עובד קבוע לקבל תפקיד בשירות החוץ, אפילו אם מדובר בתפקיד הקשור לתחום התמחותו; המשרד אף אינו יכול לתמרץ עובדים לקבל תפקיד בשירות החוץ או לחלופין להניא אותם מסירוב לקבל תפקיד כאמור עקב מחסור בכלי תגמול ובכלי סנקציות אפקטיביים.

יצוין כי כבר בדצמבר 2011 קיבלה הנהלת המשרד פנייה מוועד העובדים ובה נטען כי אגף מש"א משבץ עובדים מדיניים ששבו משליחות בחו"ל לתפקידים במטה ב"שיטה של 'סתירת חורים', הפוגעת גם בתפקוד המשרד.

בדיון שקיימה הנהלת המשרד ביולי 2012 אמר המנכ"ל דאז כי יש "חוסר באנשים מדיניים באגפי תקשורת והסברה, קשרי תרבות ומדע (קשתורם) ובחטיבת הטקס... חוסר בולט בעיקר בעובדים מדיניים צעירים ובדרגי הביניים". המשנה למנכ"ל דאז הוסיף כי לא ניתן "להוציא עובדים לפרישה (מוקדמת)", וכי יש "פחות מדי עובדים צעירים, פחות מדי עובדים מדיניים. אגפים עובדים עם היקף כוח אדם לא הגיוני (אגף אמריקה הלטינית כולו מונה 6 אנשים). בוועדות המינויים, אפילו על מקומות 'טובים' אין כמעט תחרות".

1. על פי נתוני דוח תקן ומצבה העדכני לנובמבר 2014, מתוך 234 משרות שבתקן שירות החוץ המדיני במטה המשרד אוישו 197 משרות בידי עובדי שירות החוץ המדיני ו-21 משרות בידי עובדים שאינם משויכים לשירות זה. מתוך 286 בתקן שירות החוץ המינהלי אוישו 261 משרות בלבד. סך הכל חסרו בשירות החוץ במטה המשרד 41 עובדים.

המשרד ציין בתשובתו כי המחסור בעובדים בדרג זוטר במטה נובע "מקיצוץ בתקנים ומגיוס לא מסודר של צוערים בעשור האחרון".

2. א. התקנון מאפשר לעובד ששב משליחות ארצה להגיש לוועדת המינויים את מועמדותו למשרות ניהול פנויות; עד למינויו לתפקיד בוועדת המינויים רשאי אגף מש"א להציע לעובד תפקיד זמני, אם לא נמצא לו תפקיד מתאים של קבע.

תכנית הרפורמה כוללת הצעה לבניית כלי ניהול עבור המשרד אשר באמצעותו ניתן יהיה לחייב עובדים לקבל תפקידים שהמערכת מייעדת עבורם, תוך מתן אפשרות למשרד להפריש מהשירות עובד המתנגד לכך.

במאי 2012 הנחה השר את הנהלת המשרד "לקצוב את מספר הפעמים בהן ניתן לגשת למכרז וזאת על מנת למנוע מצב בו עובדים ממשיכים להגיש מועמדות 'ללא כל חשבון'... ניתן להגיש מועמדות עד שלוש פעמים, ובמידה והעובד לא מונה לתפקיד, ניתן יהיה להציבו על דעת המערכת". על פי הנחיית השר, על הנהלת המשרד גם לקבוע סנקציות שימנעו קידום של עובדים שסירבו למלא תפקידים שאותם הם נדרשו למלא בהתאם לצורכי המשרד.

לא נמצא כי אגף מש"א מילא את הנחיות שר החוץ בעניין זה. יתר על כן, הנהלת המשרד לא בדקה אם ההנחיות יושמו, ואם לאו - מדוע לא יושמו. הנהלת המשרד גם לא דיווחה לשר על פעולותיה בעניין זה.

ב. סעיף 15 לחוק המינויים קובע כי "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא למשרה פנויה בתקן".

על פי נתוני דוח מש"א, בנובמבר 2014 העסיק משרד החוץ 21 עובדים במטה בארץ במשרות שאינן בתקן.

על פי רוב, מדובר בהעסקה זמנית של עובדים אשר שבו משירות בתפקידים דיפלומטיים בכירים בנציגויות בחו"ל עד למינויים הקבוע לתפקיד המתאים לכישוריהם, ניסיונם והדרג שלהם. חלק מן התפקידים שממלאים עובדים אלה אינם קבועים בתקן המשרות בשירות החוץ במטה בארץ.

בתשובת המשרד נכתב כי "הפער [בין איוש המשרות בארץ ובין איוש המשרות בחו"ל] נובע מתוך ניסיון לשבץ שליחים שחזרו משליחות לתפקידים בארץ... הצבותיהם של כ- 80 עובדים בארץ ובעיקר הבכירים מביניהם אורכת לעיתים זמן על מנת לאתר משרות ותפקידים מתאימים".

נכון לנובמבר 2014 מצויה מצבת כוח האדם בשירות המדיני במטה המשרד בארץ בתת-איוש של 41 משרות, ומנגד ישנם 21 עובדים המאיישים תפקידים במטה מחוץ לתקן כאמור. לאור תכנית הרפורמה והנחיות שר החוץ, על אגף מש"א להיערך ולהתמודד עם המצב האנומלי המתואר לעיל באמצעות היערכות מראש ולטווח ארוך, כדי לספק את משאבי האנוש שלהם נצרך המשרד לשם מילוי משימותיו.

## תכנון רב-שנתי של ההון האנושי במשרד החוץ

### פעילות אגף מש"א בראי עקרונות תכנון ההון האנושי בשירות המדינה

#### השתלבות המשרד במעגל התכנון הממשלתי

1. בכל אחת מהשנים 2007-2010 פרסם האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה את מדריך התכנון הממשלתי, שגובש בידי צוות בין-משרדי הכולל נציגים ממשרד החוץ (להלן - המדריך הממשלתי). המדריך הממשלתי מציג תפיסת תכנון כוללת למשרדי הממשלה, הגדרה של מונחי תכנון אחידים ולוחות זמנים מחייבים לאורך שנת עבודה שלמה - החל מתהליך הערכת המצב, דרך הבניית תכנית העבודה המשרדית וכלה בקביעת מדדי הערכה והחלתם על התכנית. בהחלטת ממשלה בנושא "חיזוק יכולת המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה" מדצמבר 2011 הוטל על כלל משרדי הממשלה, לרבות משרד החוץ, "לפעול לפי מעגל התכנון השנתי כפי שמפורסם ב'מדריך התכנון הממשלתי'".

על פי המדריך הממשלתי, "הערכת מצב" היא כלי ניהולי מרכזי המסייע למשרד ממשלתי לנסח את התחומים והעניינים הטעונים טיפול ולגבש את סדרי העדיפויות של פעילותו בהתאם לצרכים הנגזרים ממטרות הארגון ומיעדי העל שלו. תהליך גיבוש של הערכת המצב בכלל משרדי הממשלה מחייב בחינה מחודשת של תפקידי המשרד, חלוקת המשאבים בין יחידותיו והשקעתם במיזמים שונים, והכול על בסיס ניתוח ועיבוד של נתונים מהימנים. בהיבט התשתיתי, הערכת המצב של משרד החוץ נועדה לשמש מצע לתכניות העבודה הייחודיות של כלל יחידות המשרד, באמצעות העמקת החיבור בין המדיניות העדכנית בתחומי העשייה המדינית ובין חלוקת התקציב ותקני כוח האדם ביחידות המטה בארץ ובנציגויות בחו"ל.

משנת 2008 ואילך מקיים המשרד הערכת מצב שנתי בהתאם למעגל התכנון שנקבע במדריך הממשלתי, הכולל ריכוז תהליך עבודה כלל-משרדי של הערכת מצב אסטרטגית; ניסוח יעדי על יעדי משנה של המשרד; וקביעת "ריכוזי המאמץ" במישור המשרדי.

נמצא כי משנת 2012 ואילך מקיים המשרד גם הערכות מצב עתיות בכל רבעון. עם זאת, אגף מש"א אינו שותף לגיבוש הערכות המצב האמורות ואינו עוסק בהטמעת התשומות בתכניות העבודה שלו. על אף הוראות המדריך הממשלתי, אגף מש"א אינו מתכנן את תקינת המשרות בשירות החוץ ואת הסיכויים לאיושן בהתאם ליעדים המדיניים שהוגדרו בהערכות המצב השנתיות של המשרד.

המשרד ציין בתשובתו כי התכנון שעושה אגף מש"א הוא בהתאם לצורכי האיוש של המשרות המתפנות בחו"ל, "ואינו יכול לעבוד בהלימה למעגל התכנון הממשלתי". המשרד הוסיף כי בנסיבות אלה הוא נדרש להחלת שינוי מהותי ביחסי העבודה הקיימים שיבואו לידי ביטוי בניהול כוח האדם במשרד, בדומה למאפייני ההעסקה הנהוגים במערכות הביטחוניות ובתמורה הנדרשת לשכר העובדים. אף שעניין זה הובא לדיון לפני נציב שירות המדינה והממונה על השכר במשרד האוצר במהלך המשא ומתן ליישוב סכסוך העבודה ב-2013, הרי ש"הצעה זו לא קודמה על ידי הממשלה ולא התקבלה למרות הסברים מפורטים, מסמכים רבים... ורצונם של עובדי המשרד לרתום עצמם לעבודה בתנאים אלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, בנסיבות מבנה ההעסקה ויחסי העבודה הקיימים במשרד החוץ אין הצדקה להחרגת אגף מש"א מהדרישות שהציבה הממשלה בקשר לקיום הליכי תכנון, ולכן ראוי שהאגף יתכנן את פעילותו בהלימה למעגל התכנון הממשלתי. בהתאם לזאת, על אגף מש"א לגבש תחזיות בתחומי הפרישה, גיוס עובדים, התפנות של משרות ואיושן מחדש ומעברים של עובדים בין מגזרי ההעסקה השונים; לגבש תכניות שנתיות ורב-שנתיות של תקינת המשרות ואיושן, ולהטמיע בהן את היעדים שנקבעו בהערכות המצב כאמור, כדי שהקצאת משאבי האנוש הנדרשים ליחידות המשרד תיתן מענה מיטבי לצורכיהן.

2. נוסף על השתתפות אגף מש"א בתהליך הכללי של התכנון האסטרטגי של פעילותו השנתית כאמור, הוא נדרש לתכנן את עבודתו בהתאם להנחיות ספציפיות. באוקטובר 2012 הפיצה נש"ם למשרדי הממשלה את ה"מדריך לתכנון ההון האנושי" שנועד להנחות את אגפי מש"א לתכנן את עבודתם השנתית באמצעות השתלבות בתהליך הערכת המצב וגיבוש תכניות העבודה של נש"ם (להלן - המדריך לתכנון ההון האנושי). תכנית עבודה זו צריכה להיעשות בהתאם לתבנית תכנון אסטרטגי מובנה, החל משלב התכנון ועד לשלב הביצוע והבקרה. ביוני 2013 הפיצה נש"ם לסמנכ"ל מש"א במשרדי הממשלה מדריך נוסף לגיבוש הערכת מצב הון אנושי בשירות המדינה, הכולל הנחיות משלימות בעניינים כאמור.



הביקורת העלתה כי תכנית העבודה של אגף מש"א לשנת 2014 כוללת פירוט של מטרות אשר להשגתן מכוונת פעילות האגף, לרבות ביחס ליעדים המקצועיים שהגדירה הנהלת המשרד. אולם תכנית העבודה האמורה אינה כוללת מדדים ותפוקות ביצוע באופן הנדרש במדריכי נש"ם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף מש"א להתאים את תכניות העבודה שלו להנחיות נש"ם כדי שהמשרד יוכל להשתלב במעגל התכנון הממשלתי הרחב - הן במסגרת תהליכי התכנון הפנים-משרדיים והן במסגרת התכנון האסטרטגי לניהול ההון האנושי של נש"ם. יצוין כי מתוכבתה של נש"ם עולה כי גם בשנת 2013 לא הייתה למשרד החוץ תכנית עבודה על פי המדריך הממשלתי.

### השתלבות המשרד ביישום הרפורמה הכוללת בשירות המדינה

חוק המינויים מסדיר את אופן העסקתם של עובדים בשירות המדינה. על פי חוק המינויים<sup>10</sup>, הסמכות לאשר הוספת תקן במשרדי הממשלה נתונה לנציב שירות המדינה. נש"ם מופקדת על תכנון מדיניות הממשלה ועל ביצועה בכל הנוגע למינהל כוח האדם בשירות המדינה, ולצורך כך חובה שיהיו בידה נתונים מלאים ועדכניים על העובדים המועסקים בשירות המדינה, על תפקידיהם ועל היקף העסקתם<sup>11</sup>.

החלטת ממשלה מדצמבר 2011<sup>12</sup> הסמיכה ועדה בראשות נציב שירות המדינה לגבש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח של ההון האנושי בשירות המדינה.

הדוח שהגישה הוועדה האמורה לממשלה ביוני 2013 כולל מתווה לשינויים מבניים הדרגתיים במערך תכנון וניהול משאבי האנוש במשרדי הממשלה. על פי המתווה שנקבע בדוח, בשלב הראשון של היישום יטמעו כל המלצות הדוח בהיקף מצומצם של משרדים נבחרים בשירות המדינה במסגרת שתיקרא "תכנית נחשון".

בישיבה משותפת של מנכ"ל משרד החוץ ונציגי ההנהלה עם גורמי נש"ם שהייתה בדצמבר 2012 הציג סגן נציב שירות המדינה דאז להנהלת המשרד להצטרף לתכנית נחשון שהייתה אז בשלבי גיבוש לקראת הצגתה ב-2013 כאמור. אולם בסופו של דבר לא צירפה נש"ם את משרד החוץ לתכנית האמורה משום שלא עמד בתנאי הסף שקבעה, בהם עבודה על פי מעגל התכנון השנתי ומדריך התכנון הממשלתי (ראו לעיל); הגשת תכנית עבודה משרדית שנתית מובנית ומוסכמת - טרום אישור תקציבי; הגשת תכנית עבודה הבנויה על פי המדריך לתכנון ההון האנושי. משרדי ממשלה שלא צורפו לתכנית נחשון אמורים להיערך ליישום המלצות הדוח והנחיות נש"ם בעניין זה במעגל ההטמעה השני, החל בשנת 2015.

בתשובת נש"ם נכתב כי "עם השלמת הפערים, תיבחן התאמת משרד החוץ להשתלבות בתכנית נחשון" בסבב ההטמעה השלישי של התכנית שנועד לשנת 2016.

הבדיקה העלתה כי עקב אי-עמידה בתנאי הסף שהציגה נש"ם כאמור אגף מש"א עדיין אינו ערוך להטמיע במשרד את כלל רכיבי הרפורמה הכללית בשירות המדינה.

- 10 סעיפים 13 ו-14 בחוק.  
 11 מבקר המדינה, דוח ביקורת על היבטים בפעילות משרד החוץ (יוני 2006), עמ' 27.  
 12 החלטה מס' 3993, 18.12.11.

## הרפורמה המשרדית (2012-2008)

כאמור, החל בשנות ה-90 של המאה העשרים גיבשו במשרד החוץ תכניות רבות לרפורמה ארגונית ומבנית אשר לא יושמו במלואן. משנת 2008 עד שנת 2010 התקיים במשרד החוץ תהליך פיתוח ארגוני שכלל דיונים ומפגשים רבים שבהם השתתפו למעלה מ-300 אישים, לרבות מנהלים בכירים של המשרד בהווה ובעבר, חוקרים ממכוני מחקר אסטרטגיים, ראשי גופים מדיניים וביטחוניים לשעבר וגורמים מהמגזר העסקי. בסיכום הדיונים האמורים הועלה כי מבנה המשרד אינו תואם את השינויים בזירה הבינ-לאומית ואת האתגרים המדיניים וההסברתיים החדשים, וכי המשרד מתקשה להתמודד עם השינויים והאתגרים הללו.

לאחר תהליך הפיתוח הארגוני האמור לעיל גיבשו כמה צוותי עבודה של עובדי המשרד, בסיוע שני יועצים ארגוניים שעמם התקשר המשרד בשנים 2008-2012 (להלן - היועצים הארגוניים), מתווה לרפורמה ארגונית מקיפה. עלות ההתקשרות עם היועצים הארגוניים הסתכמה ביותר מ-820,000 ש"ח. תכנית הרפורמה הוגשה להנהלת המשרד באוגוסט 2010, ובתום כמה דיונים שקיימה ההנהלה בנושא זה בשנת 2011 היא החליטה לאמץ אותה.

1. באוקטובר 2011 הודיע מנכ"ל המשרד דאז לכלל העובדים בהודעה רשמית כי תכנית הרפורמה הגיעה לשלב היישום.

בישיבת הנהלה שהייתה בנובמבר 2011 קבע שר החוץ כי בתחום התכנון והניהול של כוח האדם על המשרד לפעול, בין היתר, להגדיר מסלול קידום לעובדים שיכלול גם ועדות הערכה בתחנות שייקבעו מראש. עובד שלא מונה לתפקידים שאליהם הגיש את מועמדותו לוועדת המינויים ישובץ בתפקיד לפי צורכי המשרד או ייאלץ לפרוש. בסיכום הישיבה נקבע שמנכ"ל המשרד יגיש לשר מסמך שיגלם את יישום ההנחיות האמורות לעיל, זאת "בעצה אחת עם היועץ המשפטי ונציבות שירות המדינה".

בדצמבר 2012 הציגו נציגי הנהלת המשרד לנציגי נש"ם את השינויים המרכזיים שההנהלה ביקשה להחיל באמצעות תכנית הרפורמה, ואלה הם: (א) מינוי עובדים על בסיס צורכי שיבוץ מערכתיים; (ב) קציבת כהונת לתפקידים במטה וקביעת פרק זמן מזערי לכהונה בתפקידים אלה; (ג) גיבוש ופרסום תנאי סף לקידום עובדים ולמעבר בין תפקידי ניהול; (ד) הכשרות והדרכות חדשות לעובדים; (ה) גיוס צוערים שנתי קבוע; (ו) הכנת תכנית פרישה והצגתה לעובדים ותיקים; (ז) התאמת תכנית הרפורמה לעובדים ותיקים המכונים "דור מעבר".

בפרוטוקול הפגישה האמורה נכתב מפי האחראי ליישום הרפורמה מטעם נש"ם כי "ההחלטה היא בידי משרד החוץ. ככל מקרה, הנציבות תעזור לשחרר [את] החסמים, הדברים בידיכם... הנציבות תעשה כל שאפשר לסייע למשרד". בסיכום הפגישה נכתב כי "קיימת נכונות עקרונית מצד הנציבות לתמוך בהמשך יישום השינויים במשרד". בהתאם לכך סוכם כי סגן נציב שירות המדינה וראש אגף מש"א יגבשו את הפרטים האחרונים של תכנית הרפורמה המאושרת.

בינואר 2013 החלה הנהלת המשרד לדון עם ועדי העובדים בעניין יישום תכנית הרפורמה. בפברואר אותה שנה הציג המנכ"ל במכתב לעובדים את רכיבי תכנית הרפורמה תוך ציון העובדה שההנהלה החלה במשא ומתן עם ועדי העובדים "כדי לקדם בשיתוף ובשקיפות את תהליכי השינויים". במרץ 2013 הודיעה ההסתדרות הכללית על סכסוך עבודה במשרד החוץ, ובעקבות זאת נפסק המשא ומתן הישיר על יישום התכנית כאמור.

**בשנים 2008-2012 השקיע המשרד תשומות ומשאבים משמעותיים בתכנונה, בגיבושה ובניסיון להוצאתה לפועל של רפורמה ארגונית מקיפה, הכוללת שינויים ניכרים בתחום ניהול כוח האדם בשירות החוץ.**

המשרד טען בתשובותיו כי רכיבי הרפורמה האמורים "הינם רכיבים של חזון לטווח ארוך, הכוללים שינויים דרמטיים הדורשים אישור, תקצוב ומעורבות של הגורמים הבכירים ביותר בשירות המדינה, ובכלל זאת, שר החוץ, משרד ראש הממשלה, היועץ המשפטי לממשלה, נציבות שירות המדינה, הממונה על השכר והסכמי עבודה באוצר, אגף תקציבים באוצר, ומנגד, הסתדרות העובדים ונציגות העובדים. כמו כן חלקם דורשים הליך בחינה של הליך חקיקה ראשי או משני". יתרה מזאת, הנושאים שנדונו במהלך המשא ומתן בין נציגי הממשלה ובין הסתדרות העובדים ליישוב סכסוך העבודה במשרד החוץ בשנים 2013-2014 כללו את רכיבי תכנית הרפורמה "ובסופו של דבר מה שהחליטו הגורמים הנוגעים בדבר בא לידי ביטוי בהסכם הקיבוצי ובנספחיו".

אולם בדצמבר 2014 כתב הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי את תכנית הרפורמה הייתה הנהלת משרד החוץ יכולה לקדם על פי סמכויותיה וללא צורך בקיום משא ומתן עם העובדים. "נציגי הממונה על השכר, נציגי נציבות שירות המדינה... ציינו זאת בפני נציגי ההנהלה ואף תמחו על כך שההנהלה אינה יוזמת צעדים בעניינים אלו".

**בסופו של דבר, ההסכם הקיבוצי שנחתם בין הצדדים בנובמבר 2014 אינו כולל חלק חשוב מרכיבי הרפורמה האמורים, לרבות קביעת תנאי סף להגשת מועמדות לאיש משרות בשירות החוץ, ניווד עובדים, הגבלת תקופות כהונה של משרות ניהול במטה ושינוי אופן הערכת ביצועי העובדים.**

המשרד הוסיף בתשובתו כי יישום רכיבים שונים בתכנית הרפורמה מותנה בהשוואת מבנה ההעסקה של העובדים במשרד החוץ למקובל בגופי מערכת הביטחון, שלדבריו כוללים "מערכת שלמה של ניהול כוח אדם שונה בתכלית, כגון ועדות שיבוץ, ללא כל צורך בהגשת מועמדות יזומה על ידי העובד, היעדר ייצוג לעובדים בכלל, היעדר אפשרות לעיצומים או שביתה, היעדר צורך בהסכמת עובדים ובסיכומים קיבוציים לשם שינוי תנאי עבודה", וכן "תקציב ייעודי מתאים... הבא לידי ביטוי הן בשכרו של עובד פעיל בתנאים אלה, והן באפשרות הארגון להפרישו מהשירות בפרישה מוקדמת" או להציבו בתפקיד הולם אחר.

מן הממצאים עולה כי תכנית הרפורמה המשרדית נחוצה ביותר להתמודדות של הנהלת משרד החוץ עם הקשיים שנמצאו בתחום תכנון תקינת המשרד ובניהול כוח האדם במשרד, וכדי להגשים את יעדיו בתחומים שעליהם הוא אמון. יתר על כן, משרד מבקר המדינה לא מצא התנגדות של גורם ממשלתי כלשהו לתכנית הרפורמה המשרדית. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי חרף מאפיינים משותפים לשירות החוץ ולגופי מערכת הביטחון לא ניתן להעתיק הסדרים ממערכת אחת לשנייה ללא שינויים והתאמות. על משרד החוץ, בשיתוף משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, להתאים את התכנית והאמצעים הנדרשים למאפיינים הייחודיים של משרד החוץ.

יתרה מזו, בתשובת הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר נכתב כי להנהלת המשרד ניתן חופש פעולה מלא ליישם את תכנית הרפורמה, אלא שבתקופת סכסוך העבודה במשרד החוץ התגלתה חולשתה של ההנהלה "במלוא היקפה".

גם בתשובת נש"ם מדצמבר 2014 נכתב כי היא הסכימה לשינויים ולרפורמה במשרד החוץ, אולם בשל המתיחות שנוצרה ביחסי העבודה בתוך המשרד, לא פנה המשרד לנש"ם לקיים דיונים לקידום הנושאים המצריכים השלמה.

אי לכך ועל רקע סיום סכסוך העבודה והחתימה על הסכם קיבוצי חדש בשנת 2014, ראוי שהנהלת המשרד תפעל לקבל את כל האישורים הנדרשים לה מנש"ם ומכל גורם ממשלתי רלוונטי אחר לשם החלת יתר רכיבי תכנית הרפורמה שטרם יושמו במשרד. לאחר קבלת האישורים כאמור על הנהלת המשרד לבחון את דרכי יישום התכנית עם שר החוץ ותוך היועצות עם הסתדרות העובדים הכללית בעניינים המחייבים זאת על פי דין.

2. על פי מסמכי תכנית הרפורמה, הערכות העובדים הנהוגות במשרד, לרבות המערכת הממוחשבת הייעודית שבה משתמש המשרד החל בשנת 2009, אינן משקפות הערכה אמיתית על עובד ולכן קשה להסתמך עליהן בהערכת חזקותיו וחולשותיו. יתר על כן, יכולות הניהול והמנהיגות של עובדים המועמדים לתפקידי ניהול אינן נבחנות במסגרת הערכות אלה, והמשרד אף אינו פועל לאיתרון ולפיתוחן של יכולות אלו באופן יזום. על רקע זה ולאור הצעות שהועלו בנושא כבר בשנת 2006 נקבע בתכנית הרפורמה כי יש לקיים "תחנות הערכה" לעובדים המועמדים לקידום במעברים בין שלבי הקריירה המקצועית, זאת לאחר התחנה הראשונה של הערכת העובדים בתום קורס צוערים, בעת ההיקלטות במשרד במעמד של קבע.

במאי 2012 הציג מנהל מחלקת אסטרטגיה ארגונית בלשכת המנכ"ל להנהלת המשרד מצגת הכוללת את ההשלמות הנדרשות ליישום תכנית הרפורמה שנדונו עם ועד העובדים בשנת 2011. במצגת זו נכתב כי הנהלת המשרד נדרשת לגבש נוהל בעניין שלוש תחנות ההערכה של עובדי שירות החוץ המועמדים לקידום: התחנה הראשונה - בסיום קורס הצוערים וההתמחות; התחנה השנייה - לקראת ניהול בדרג הביניים; והתחנה השלישית - לקראת ניהול בדרג הבכיר. הנוהל האמור נועד לקבוע גם את תנאי הסף לקיום ההערכה כאמור.

יצוין כי במכתבו של המנכ"ל לשר החוץ באוגוסט 2012 נאמר כי "תחנות הערכה מהוות שינוי בתנאי ההעסקה", ולכן החלת הרפורמה בהיבט זה על עובדים ותיקים דורשת את הסכמת ועדי העובדים.

נמצא כי כוונת הנהלת המשרד לשנות את מערך הערכת ביצועי העובדים לא הוצאה אל הפועל. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת המשרד להביא סוגיה זו לפני הגורמים הממונים - שר החוץ ונציב שירות המדינה - על מנת לגבש פתרון ישים לקושי שהועלה בעניין זה במסמכי תכנית הרפורמה.

## מיפוי צורכי יחידות המשרד במטה ובנציגויות בתחום התקינה

בנובמבר 2011 החליטה הנהלת המשרד למפות את צורכי יחידות המשרד השונות בתחום משאבי האנוש. בפנייתו מאותה עת לראשי הנציגויות בחו"ל, לסמנכ"לים ולראשי אגפי המטה, ביקש מנכ"ל המשרד לדווח לו על צורך בתוספת תקינה, בגריעה או בהותרת המצב ביחידות כפי שהוא. כמו כן התבקשו ראשי היחידות האמורים להגדיר את תפקידי העובדים הנדרשים, לרבות שליחים ועובדים מקומיים בנציגויות. בעקבות ההיענות לפניית המנכ"ל, ריכזה החטיבה לתכנון מדיני במטה המשרד את דוחות ראשי אגפי המטה וראשי הנציגויות בעניינים כאמור, ובעבודת מטה משותפת וחד-פעמית עם אגף מש"א עובדו הנתונים הרלוונטיים לגבי צורכי כלל יחידות המשרד בתחום משאבי האנוש נכון לאותה עת.

במרץ 2012 הציגו החטיבה לתכנון מדיני ואגף מש"א להנהלת המשרד במסמך שהכינו ממצאים המשקפים את הפער בין יעדי המשרד ומשימותיו ובין תקינת כוח האדם במטה ובחו"ל. המסמך קובע כי הפער האמור לעיל נובע מריבוי אתגרים ומשימות שהוקצו למשרד ומצורך גובר במקצוענות ובהתמחויות בנושאים חדשים. כן נכתב שם כי הפער בתחום התקינה נגרם בעקבות שחיקה מתמשכת במצבת העובדים בשירות המדיני, פגיעה מתמשכת בתנאי העבודה וההעסקה של עובדי המשרד הגורמת לפרישה מוקדמת, והיעדר גמישות ניהולית.

1. על פי תכנית הרפורמה, יש צורך בהגדרה מחדש של תקינת "נציגויות ליבה" הפועלות במדינות ובארגונים בין-לאומיים שעמם יש לישראל יחסים אסטרטגיים. בתכנית הומלץ לתת לנציגויות אלה יחס מועדף בהיבטים הנוגעים למשאבי אנוש - בתקינה ובאיכות המינויים, וכן לערב ראשי נציגויות וראשי אגפים מרחביים בתהליכי המינוי ליחידותיהם.

דגם התקינה שגיבש המשרד להקצאת כוח אדם בנציגויות לפי אפיון כולל "חבילת בסיס" לנציגות קטנה שאליה נשלחים שני עובדים מדיניים (שגריר וציר) ועובד חוץ-מינהלי (משמש בתפקידי קצין מינהלה וקונסול קונסולרי). על התקינה הבסיסית יש להוסיף שליחים בתחומי עיסוק ספציפיים לפי העניין, לרבות דובר, נספח דיפלומטיה ציבורית, נספח דיפלומטיה כלכלית ויועץ משפטי; וזאת בהתאם לייעודה של כל נציגות, ובפרט נציגויות ליבה.

מהנתונים שהציגה החטיבה לתכנון מדיני להנהלת המשרד ב-2012 עולה כי על פי דגם התקינה האמור, יש להוסיף לנציגויות 127 משרות תקינות של שליחים כדי להגשים את יעדי המשרד בתחום המדיני. הביקורת העלתה כי נתונים אלו נכונים גם לשנת 2014.

2. במאי 2012 עדכנה הנהלת המשרד את שר החוץ כי בכוונתה לתכנן את תקינת כוח האדם הייעודי בהתאם למשימות הליבה של הנציגויות.

עד מועד תום הביקורת בשנת 2014 לא הובא הדבר לידי ביטוי בתקינת משרות השליחים בנציגויות. כמו כן, לא נמצאו ברשות המשרד תכניות להתאמת פעילותו למשאבי האנוש המוגבלים שברשותו המשתקפים במחסור הניכר בתקנים בשירות החוץ כאמור.

בעניין זה כתב המשרד בתשובתו כי אגף מש"א מגבש תכנית עבודה לשנת 2015 בהתאם ליעדי מדיניות החוץ שהגדירה הנהלת המשרד באוקטובר 2014.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב מתמשך שבו קיים פער משמעותי בין יעדי המשרד ומשימותיו ובין תקינת כוח האדם ביחידותיו בארץ ובחול פוגע בתפקוד המשרד. לנוכח הנתונים שהוצגו לפני הנהלת המשרד כבר בשנת 2012 והנחיות שר החוץ בעניין זה, ראוי שהנהלת המשרד תקיים דיון בנושא ותחליט כיצד לפעול כדי לגשר על הפער האמור.

## טיפול שוטף בענייני עובדים במשרד החוץ

### קידום עובדים בשירות החוץ

#### קביעת תנאי סף להגשת מועמדות למשרות בשירות החוץ

פרק 11 בתקשי"ר מורה על הצורך להתאים בין כישורי המועמדים ובין דרישות התפקידים בשירות המדינה הקבועות לכל משרה תקנית. על פי הוראות התקשי"ר, במכרזים פנימיים יפורסמו הדרישות למילוי המשרה, ועל הגורם האחראי במשרד לוודא כי המועמד למשרה עונה על הדרישות הניתנות לקביעה אובייקטיבית, ובהן השכלה וותק בתפקיד מסוים.

מילוי תפקידים בשירות החוץ דורש כישורים מקצועיים ומיומנויות בתחומים שונים, לרבות במקצועות הדיפלומטיה והניהול המצריכים התאמה בין דרישות התפקיד ובין המועמדים למלא אותם. אולם כבר בשנת 2006 העלתה הביקורת<sup>13</sup> כי בתקנון ובהודעות על משרות מתפנות לא צוינו תנאי סף להגשת מועמדות למשרה, כמו השכלה, ניסיון מקצועי רלוונטי ודרג המועמד, האמורים לאפשר רק למועמדים המתאימים להתמודד על המשרה.

כאמור, גם תכנית הרפורמה מחילה עקרונות חדשים בתחום קידום עובדים ומינויים לתפקידים במטה ובנציגויות על בסיס מסלולי קריירה מוגדרים, תנאי סף להגשת מועמדות למשרות במכרזים פנימיים, וקבלת הכשרות מסמיכות לביצוע תפקידים כאמור.

בדיונים שקיימה הנהלת המשרד ב-2012 אישר שר החוץ להגדיר תנאי סף למינוי לתפקידים בשירות החוץ - במטה ובנציגויות.

באוגוסט 2012 החליטה ההנהלה לאמץ מסמך הקובע בפירוט תנאי סף להגשת מועמדות לתפקידים האלה בשירות החוץ: במטה - סגן מנהל מחלקה, מנהל מחלקה, מנהל חטיבה ומנהל אגף (סמנכ"ל); בנציגויות - ראשי נציגויות וקציני מינהלה אזורי. תנאי הסף כוללים תקופות כהונה בחו"ל, פרק זמן מזערי של איוש התפקיד ודרג נדרש. כמו כן, על המועמדים להשתתף בקורסי הכשרה לפני הדיון במועמדותם לתפקידי הניהול האמורים. לאחר קבלת ההחלטה כאמור הודיע המנכ"ל במכתב לשר כי בכוונת ההנהלה לנהל על כך משא ומתן עם ועדי העובדים בתוך זמן קצר.

נוכח סכסוך העבודה שהכריזו העובדים במרץ 2013, לא הייתה התקדמות משמעותית במשא ומתן עם העובדים בנושא האמור. בהסכם הקיבוצי שנחתם בנובמבר 2014 נקבעו תנאי סף למועמדות למשרת מנהל מחלקה במטה המשרד, אך הם אינם נוגעים להשכלתם, להכשרתם המקצועית ולדרג האישי של המועמדים.

13 מבקר המדינה, דוח ביקורת על היבטים בפעילות משרד החוץ (יוני 2006).

בתשובות המשרד ונש"ם נכתב כי בכונת שני הגופים להסדיר את קביעת מסלולי קידום העובדים, לרבות הגדרת תנאי סף למשרות ניהול בשירות החוץ.

נמצא כי עד כה החלטת שר החוץ והנהלת המשרד בנוגע לקביעת תנאי סף להגשת מועמדות למשרות בשירות החוץ בדומה לנדרש בשירות המדינה לא יושמה במלואה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החוץ יקבע תנאי סף להגשת מועמדות למשרות בשירות החוץ בנוגע להשכלה, להכשרה ולדרג הנדרשים לצורך הגשת המועמדות. ככל שהדבר דורש תיאום או הסכמה של ועדי העובדים, על הנהלת המשרד לפעול כדי להסדיר את העניין כנדרש על פי דין.

### תהליך העבודה של ועדות המינויים

סעיף 19 לחוק המינויים קובע כי דרך המלך לאיזו משרות בשירות המדינה היא באמצעות מכרז. את ההוראות לקיום מכרז פנימי בשירות המדינה מסדיר פרק 11.4 בתקשי"ר.

במשרד החוץ קידום עובדים בדרג בארץ ובחו"ל בהתאם לכללים שנקבעו בתקנון הוא הליך תחרותי המשפיע במישרין על תנאי השכר והתנאים הנלווים שלהם זכאי העובד שזוכה בדרג המוכרז. ההליך האמור מתנהל בוועדת המינויים של המשרד בהתאם לנוהל מינויים ייחודי ולא על פי הוראות התקשי"ר האמורות בנוגע למכרזים פנימיים.

יצוין כי את נוהל המינויים פרסם המשרד בשלהי שנת 2006 בעקבות דוח מבקר המדינה מאותה שנה. נוהל המינויים קובע כי ועדות המינויים במשרד מחויבות לפעול במקצועיות, בהגינות, בשוויון ובשקיפות, תוך שמירה על כללי מינהל תקין.

בעקבות הסכמים והסדרים הנוגעים למשרד החוץ ומתוך הכרה בייחודיותו נקבע בתקנון כי קידום עובדים בתפקיד וברג בשירות החוץ ייעשה על ידי ועדות מינויים פנימיות אלה של המשרד: ועדת מינויים לראשי נציגויות בחו"ל שמינוים טעון אישור הממשלה; ועדת מינויים עליונה למינוי סמנכ"לים וראשי אגפים וועדת מינויים שנייה למינוי עובדים לשאר התפקידים במשרד.

1. על פי הוראות התקשי"ר, המועמדים למשרה פנויה שהוכרז עליה במכרז פנימי יוזמנו לריאיון או למבחן לפני ועדת בוחנים. אחד מחברי הוועדה הזו יהיה עובד של משרד ממשלתי אחר, המתמנה על ידי נש"ם. בעניין זה קובעות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, כי הוראות התקשי"ר האמורות נועדו להביא לכך שוועדת הבוחנים תמנה למשרה הנדונה את המועמד בעל הנתונים הטובים ביותר, תוך מתן הזדמנות שווה לכל המתמודדים<sup>14</sup>.

נוהל המינויים חורג מהוראות התקשי"ר והנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא ועדת הבוחנים בכך שהמועמדים - אשר לעתים רק חלק מהם שווה בארץ - אינם מופיעים כלל לפני ועדות המינויים, כנדרש בתקשי"ר לגבי עריכת ריאיון או מבחן למועמדים (בעל פה או בכתב) לפני ועדת הבוחנים. הסיבה לכך היא שבמקרים רבים הופעה פרונטלית של מועמדים המשרתים בחו"ל לפני ועדות המינויים המתכנסות במטה המשרד בארץ אינה מתאפשרת בשל העלויות הכספיות למשרד והטרחת הניכרת עבור המועמדים. אך אין זה המצב במקרים שבהם כל המועמדים שוהים בארץ.

14 הנחיה 1.1504 (21.859), ועדות בוחנים במכרזים לקבלת עובדים למשרות בשירות המדינה, עדכון מרץ 2013.

נוהל המינויים האמור הוא נוהל חריג במערכת הממשלתית, אשר גובש נוכח אילוצים הנובעים מייחודיותו של משרד החוץ. עקב כך ראוי כי מעמדו של הנוהל לא יהיה מעמד קבוע ותמידי, אלא ייבחן מדי פעם בפעם בהליך דומה להליכי הבחינה וההסדרה שקיים המשרד בשנת 2006. במסגרת בחינה עתית כזאת יהיה ניתן לבחון בין היתר את האפשרות לקבוע הסדר חלופי לנוהל זה, שיאפשר להחיל מרכיבים נוספים מהוראות התקשי"ר ומהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אגב התחשבות בהיקפי המינויים, בשינויים הטכנולוגיים, בהוראות הדין הנוגעות לעניין וביכולת המעשית של המשרד ליישם הסדרים חלופיים.

2. על פי האמור במבוא לנוהל המינויים, הנוהל נועד להסדיר את עבודת ועדות המינויים לגבי מינוי עובדים לתפקידים בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי, ועל תכלית זו נסמכת החרגתו מהוראות התקשי"ר כאמור. נוהל המינויים אינו חל על הליכי מינוי אחרים במשרד ואף אינו אמור לחול על הליך קידום עובדי שירות החוץ בדרג. יתר על כן, המשרד לא קיבל אישורים מגורמי נש"ם והיועץ המשפטי לממשלה להסמיך את ועדות המינויים לשמש ועדות לקידום בדרג.

הביקורת העלתה כי על אף האמור בנוהל המינויים, ועדות המינויים הן המקבלות החלטות בנושא קידום עובדים בדרג אף שאין זה מתפקידן לעשות כן.

בעניין זה כתב המשרד בתשובתו כי הוראות התקשי"ר כאמור אינן רלוונטיות לנושא קידום בדרג - לא מבחינה משפטית ולא מבחינת תכליתן. זאת מאחר שהוראות אלו וכן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה עוסקות באיוש משרות ולא בקידום בדרגים שהוא ייחודי למשרד החוץ.

נוכח העובדה שהנסיבות שהצדיקו הסדרים מיוחדים בנוגע למינוי עובדים לתפקידים אינן חלות לכל הפחות בנסיבות של קידום עובדים בדרג במטה, על נש"ם לקיים בחינה עובדתית, משפטית ומינהלית של סדרי עבודתן של ועדות המינויים של המשרד בשבתן כוועדות לקידום עובדים בדרג, ולהנחות אותן לגבי החלטת עקרונות היסוד של המשפט המינהלי ושל הוראות התקשי"ר על הליכי קבלת החלטות בנושא קידום בדרג של עובדי שירות החוץ.

על פי הוראות התקשי"ר, ועדת הבוחנים תרשום פרוטוקול על החלטותיה בטופס זיכרון דברים - ועדת בוחנים (להלן - טופס זיכרון הדברים). על החלטת ועדת הבוחנים המובאת בטופס זיכרון הדברים להיות מנומקת היטב, ועל יו"ר הוועדה ושאר חבריה לחתום עליה.

הפרוטוקול שרושמות ועדות המינויים אינו מותאם לתוכנו של טופס זיכרון הדברים (טופס מדף 2130) החל גם על עבודתן של ועדות המינויים. הפרוטוקול האמור גם אינו כולל גיליון ציונים מפורט של תחומי הערכת המועמדים, כנדרש בנספח לפרוטוקול ועדת הבוחנים שנקבע בהנחיות נש"ם.

המשרד ציין בתשובתו כי את פרוטוקול ועדות המינויים הוא ערך עם נש"ם. אולם בתשובת נש"ם נכתב כי יש להתאים את הפרוטוקול הקיים לנקבע בהנחיות נש"ם ולהקלידו למערכת מרכב"ה. עוד נכתב בתשובת נש"ם כי אם הפרוטוקול האמור אינו משקף את צורכי המשרד, על המשרד "לנסח קריטריונים מותאמים" ולבקש את אישור נש"ם לנסח המעורב.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי פרוטוקול ועדות המינויים אינו כולל גיליון ציונים במדרג שנקבע בהנחיות נש"ם העוסקות במינוי עובדים למשרות בשירות המדינה, הגם שהנחיות אלה חלות על עבודתן של ועדות המינויים הפועלות במשרד. על אגף מש"א לוודא כי ועדות המינויים ייתנו ביטוי הולם ושקוף בפרוטוקולים של דיוניהן להערכות שהן עושות לכישוריהם של כל המועמדים.

3. על פי הנחיות נציב שירות המדינה משנת 2013, הנכונות גם להליכי מינוי עובדי משרד החוץ לתפקידים בשירות החוץ, תכליתו העיקרית של חוק המינויים היא להבטיח כי מינויים בשירות המדינה ייעשו על פי אמות מידה שקופות ומשיקולים ענייניים, בהתחשב בכישוריו של המועמד והתאמתו לתפקיד, "ולא יונחו ממניעים של זיקה פוליטית או משיקולים זרים".

תקנון שירות החוץ קובע כי בוועדת המינויים למינוי ראשי נציגויות בחו"ל, יכהנו שמונת החברים האלה: שר החוץ - יו"ר; המנכ"ל; המשנה למנכ"ל; הסמנכ"ל, שהוא ראש האגף המדיני המרחבי (מתחלף); ראש אגף מש"א; הממונה על מעמד האישה במשרד; נציג ציבור מטעם נש"ם (מתחלף) ונציג ועד העובדים המדיני. נציג היועץ המשפטי של המשרד נוכח בדיוני הוועדה ומספק לה ייעוץ משפטי שוטף ככל הנדרש. בשנים 2009-2013 אצל שר החוץ את הסמכות לשבת בראש הוועדה לסגן שר החוץ, ובשנת 2014 אצל סמכות זו למנכ"ל המשרד.

בעניין הדיון בוועדות הבחנים במכרז פנימי, קובעות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כי בחירת המועמד הראוי למשרה תיעשה על בסיס הידע והניסיון של קבוצת אנשים, במובחן מידע וניסיון של גורם מחליט יחיד. זאת ועוד, "אל לו למי מחברי הוועדה לגבש, בטרם הופעת המועמדים בפניו ובדיקת נתונייהם המלאים, עמדה נחרצת, באשר להתאמתו או לאי התאמתו של מי מהמועמדים למשרה... לכל מועמד צריך להיות, ככל האפשר, סיכוי שווה לשכנע את הוועדה בהתאמתו לתפקיד עליו הוא מתחרה".

בהכרעת הדין שניתנה בבית משפט השלום בירושלים בנובמבר 2013 בעניינו של שר החוץ מר אביגדור ליברמן, נכתב על בסיס עדותם של חברי ועדת המינויים, מנכ"ל המשרד לשעבר וראש אגף מש"א לשעבר, כדלקמן: "באופן שגרת מתקיימות ישיבות הכנה של חברי הנהלת המשרד, במטרה להגיע למועמדים מוסכמים במידת האפשר". גם יו"ר ועדת המינויים דאז, סגן שר החוץ לשעבר מר דני איילון, העיד כי בישיבות ההכנה האמורות השתתפו מנכ"ל המשרד ומנהל אגף מש"א, וכי מטרת הישיבות הייתה "להגיע להסכמה לגבי מועמדים לתפקידי מפתח", כדי למנוע "מסחרה" או משא ומתן לגבי תפקידים אלה"<sup>15</sup>.

**יוצא אפוא כי במשרד נוהגת מתכונת עבודה, ולפיה משתתפים חברי ועדות המינויים בישיבות הכנה של הוועדות טרם כינוסן הרשמי.**

המשרד כתב בתשובותיו למשרד מבקר המדינה, כי הגוף היחיד המבצע מינויים בשירות החוץ ברשות ובסמכות, הוא ועדות המינויים, הפועלות בשוויוניות, בהגינות, במקצועיות, בשקיפות, בסבירות, משיקולים ענייניים ועל פי כללי המינהל התקין וכללי הצדק הטבעי. המשרד הוסיף כי בין חברי הוועדות מתקיים "דיון בלב פתוח ובנפש חפצה", בהתאם לכללי התקשי"ר ולפסיקה.

בתשובת נש"ם נכתב בנושא זה כי "ניתן לקבוע אמות מידה מקצועיות וענייניות המתבססות על ביצועים מוכחים של המועמדים תוך תיעוד שקוף ורשמי, ורק אז ניתן לשקול [את]

15 ת"פ (שלום י-ם) 57926-12-12 מדינת ישראל נ' אביגדור ליברמן (פורסם במאגר מידע, 6.11.13).

היתכנותן [של ישיבות הכנה]. יתרה מזו, "דיון מקדים כשלעצמו איננו בהכרח פסול, ובלבד שהוא שומר על כללי השוויוניות, ההגינות והשקיפות".

הדיונים בעניינם של מועמדים לתפקידים בשירות החוץ נועדו להתקיים בוועדת המינויים בלבד, אשר פעילותה קבועה בתקנון וכפופה לעקרונות של המשפט המינהלי, ובהם הגינות, שקיפות, שוויוניות, סבירות ומידתיות. לדעת משרד מבקר המדינה, קיום ישיבות הכנה במשך שנים מחייב הליכי בקרה והכנת נוהל שקובע הסדרים מפורטים, שהיעדרם עלול לפגוע בקיום הליך שוויוני והוגן. על כן מוצע כי נש"ם תבחן את אופן יישום מתכונת ישיבות ההכנה במשרד החוץ. אם יוחלט כי ניתן להמשיך בקיומו של הסדר המאפשר ישיבות הכנה, יש מקום כי המשרד יקבע נהלים מפורטים לניהולן של ישיבות אלה אשר יבטיחו את מימושם של העקרונות המפורטים לעיל גם במסגרתן. נוסף על כך, ראוי גם כי כל חבר בוועדת המינויים ידווח לה בפירוט על כל פגישה שקיים בנושא מועמדות עובדים לתפקידים בשירות החוץ.

## בקרה על מצבת כוח האדם במשרד

### הגבלת תקופת כהונה בתפקידים במטה בארץ

בניגוד לפרקי הזמן הנדרשים לשירות בחו"ל, התקנון אינו קובע פרקי זמן מזעריים ומרביים למילוי תפקידי ניהול במטה המשרד.

1. בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2006 כתב מנכ"ל משרד החוץ דאז מר אהרן אברמוביץ לעובדים בשלהי אותה שנה כי החל בקיץ 2007 תיקבע "רוטציה בתפקידים וקציבת כהונה בארץ", כדי לשמור על "מוביליות ותכנון כוח אדם ולמנוע חסימת ערוצי קידום, במיוחד בתפקידים בכירים". אולם הדבר לא נעשה.
2. בישיבת הנהלת המשרד שהתקיימה במאי 2012 הורה שר החוץ למנכ"ל דאז "לפעול לקביעת פרק זמן מינימלי לתפקידים בארץ". אך המשרד לא הסדיר בנוהל את פרקי הזמן המזעריים למילוי תפקידים במטה.

באוגוסט 2012 כתב מנכ"ל המשרד דאז לשר החוץ כי נש"ם "רואה הגיון בקצובת תקופת כהונה בארץ, על רקע העובדה כי תקופות הכהונה בחו"ל קצובות וחייבים לסנכרן את שתי המערכות". בסיכום דיון שכינס המנכ"ל נכתב כי מתחייבת הגבלה של תקופות הכהונה בתפקידי המטה כדי לאפשר למשרד לנהל את שתי מערכות התקן בארץ ובחו"ל. בעקבות זאת כתבה מנהלת המחלקה למשפט דיפלומטי ואזרחי ליועץ המשפטי של המשרד בספטמבר אותה שנה כי קציבת תקופות הכהונה כאמור נדרשת כדי להתמודד עם תופעת המחסור במשרות ניהול בכירות ביחידות המטה עבור שליחים השבים ארצה משירותם בחו"ל.

אולם מנתוני אגף מש"א העדכניים ליוני 2014 עולה כי המשרד לא פעל להגבלת תקופת כהונה מרבית של עובדים בתפקידי מטה בארץ: 68 עובדי שירות החוץ ממשיכים למלא את אותם תפקידים במטה זה שבע שנים ומעלה, 23 עובדים ממלאים תפקידים במטה במשך שש שנים, ו-27 עובדים ממלאים את תפקידם במטה כבר למעלה מחמש שנים.

בתשובת המשרד נכתב כי נוכח ניסיונות רבים שעשתה ההנהלה בעבר לקידום עניין זה - ניסיונות אשר לא צלחו - אין באפשרות המשרד ובסמכותו לקדם קציבה של כהונת משרות במטה; בשם לב לדיני המכרזים ולהוראות התקשי"ר אשר לפיהם עובד הזוכה במכרז למשרה בשירות המדינה, זמן כהונתו אינו קצוב. זאת אף שעל פי התקשי"ר והתקנון, תקופת הכהונה במשרות בנציגויות בחו"ל היא קצובה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה סבור כי ככל שמשרד החוץ ימצא כי אין באפשרותו לקדם את יישומה של מתכונת ההסדרה שהותוותה בנושא זה בתכנית הרפורמה, עליו לפעול בנחישות למציאת חלופות מעשיות אחרות למתכונת האמורה ולהביאן לאישור הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים.

### הסדרת תקופות השירות בנציגויות בחו"ל

תקנון שירות החוץ קובע כי ככלל תקופת שירות של שליח המשרד לא תפחת משנתיים ולא תעלה על ארבע שנים. על פי רוב, בהודעות אגף מש"א לשליחים על מינויים נכתב כי תקופת המינוי היא לשלוש שנות שירות. נוסף על כך התקנון קובע כי עובד שסיים את שליחתו לפני תום שנה מיום צאתו לחו"ל בעקבות התפטרות או על פי בקשתו, רשאי המשרד - לפי שיקול דעתו ובהתחשב בנסיבות המקרה - לתבוע מהעובד החזר הוצאות הקשורות לנסיעת העובד ובני משפחתו לחו"ל. המשרד לא מחויב לשלם את הוצאות השיבה ארצה של עובד ושל הנלווים לו אם העובד סיים את שליחתו בתום שנה אך קודם להשלמת שתי שנות שירות. עובד שיוצא לחו"ל נדרש על פי התקנון למלא התחייבות בלתי חוזרת כלפי המשרד בעניינים האמורים.

מדי שנה בשנה מתמנים במוצק כ-90 שליחים למילוי תפקידים שונים בנציגויות בחו"ל. עד תום מועד הביקורת באוגוסט 2014, כתבי המינוי של היוצאים לנציגויות במדינות המפורטות בתקנון ומוגדרות "קשות שירות" נקבעים לתקופת שירות של שלוש שנים, ואילו כתבי המינוי של היוצאים לנציגויות ביתר המדינות נקבעים לתקופת שירות של ארבע שנים.

ממסמכי תכנית הרפורמה עולה כי אחת הבעיות המרכזיות בניהול משאבי אנוש נובעת מקצב תחלופה גבוה של כוח אדם בין המטה לבין הנציגויות, אשר גורם קושי ביצירת מומחיות בתחום העיסוק. מאחר שאורכה של תקופת מינוי נע כאמור בין שנתיים לארבע שנים, ישנה החלפה מתמדת בין עובדים אשר פוגעת ביציבות התפקודית, והבאה לידי ביטוי בקושי להעביר ידע ושיטות עבודה בין בעלי תפקידים מתחלפים ולשמרם לאורך שנים.

התקנון מסמיך את המנכ"ל לאשר בנסיבות מיוחדות את קיצור השירות בחו"ל אף מתחת לשנתיים. עם זאת, בפרוטוקול ישיבת הנהלת המשרד שהייתה בספטמבר 2012 נכתב מפי המנכ"ל דאז, כי "כל אחד מתנהל כיום כפי שהוא רוצה. [אני] מוכן להתחשב באנשים, בסיבות משפחתיות, שירות צבאי ילדים וכדומה, אבל כיום לא ניתן לעשות שום דבר מול העובדים... כיום כל עובד קובע את הסדר".

ביוני 2013 פנה השגריר למטה האו"ם בג'נבה למפכ"ל המשרד<sup>16</sup> ואמר כי "אין זה יעיל ואף מועיל לשגר שליח לג'נבה שטווח שליחתו שנתיים בלבד. עד אשר ילמד את תפקידיו כבר יצטרך לעזוב. יתר על כן, אם כבר שולחים עובד לשנתיים, עדיף שיצא מן המטה ויעבוד מספר חודשים באגף ארגונים בין-לאומיים (ארב"ל) על מנת לרכוש היכרות עם הנושאים. עובד חסר ניסיון לשנתיים

16 המפקח הכללי של משרד החוץ המופקד על גורמי ביקורת הפנים במשרד.

ימים - ערכו מוגבל". המפכ"ל תמך בהערת השגריר ואף כלל אותה בדוח הביקורת שלו, אולם אגף מש"א לא נתן לה מענה.

הועלה כי בשנים 2008-2014 שבו ארצה 53 עובדים משליחותם כנציגויות בחו"ל בתום שתי שנות שירות או פחות מכך בלבד, לפי הפירוט המובא בתרשים 6 שלהלן.



הממצאים מלמדים כי המשרד מאפשר לשליחים לשוב ארצה לפני תום פרק הזמן המזערי של שירותם כנציגויות בחו"ל הקבוע בכתבי המינוי, על אף הקשיים שאי-מיצוי תקופת השליחות מערימים על יכולת המשרד לתכנן ולנהל את משאבי האנוש שלו. הכללים הקיימים אינם יוצרים, למעשה, תמריץ להשלמת מלוא תקופת השירות. אי לכך ועל מנת לייעל את ניהול משאבי האנוש במשרד החוץ, משרד מבקר המדינה סבור כי במסגרת פעולות היישום של ההסכם הקיבוצי מ-2014, על משרד החוץ לקבוע בכללים באילו נסיבות יאושר קיצור השירות בחו"ל ואת השלכות הקיצור לעניין המשך התפקוד במשרד ולעניין המינוי לתפקיד הבא בחו"ל.

## סיכום

משרד החוץ הוא שותף מרכזי לעיצוב מדיניות החוץ של מדינת ישראל והוא נועד להיות הגורם הממלכתי העיקרי ביישומה בזירה הרב-לאומית באמצעות 106 נציגויותיו בחו"ל. המשרד אמון, בין היתר, על קידום וביסוס הקשרים הדיפלומטיים המולטילטרליים של ישראל ועל מתן שירותים קונסולריים ומינהליים בחו"ל. על מנת להגשים את יעדיו ואת מטרותיו כאמור, בוודאי בתקופה שבה מדינת ישראל ניצבת לפני אתגרים רבים, מורכבים ורגישים בתחומי אחריותו, נדרש המשרד לתכנון ולניהול של כוח האדם המועסק בו.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שלצד המורכבות הגלומה בתכנון ובניהול של משאבי האנוש במשרד קיימות חולשות פנים-משרדיות במתן פתרון כולל למחסור באיוש משרות בשירות החוץ, בעיקר בנציגויות בחו"ל, ובמתן מענה לצורך לשכץ עובדים לתפקידים מתאימים במטה. המשרד אינו מגייס צוערים בהתאם לצרכיו, בין היתר נוכח איוש תקני שירות החוץ בעובדי השירות המינהלי אשר חלק ניכר מהם אינו כשיר לשרת בנציגויות. הליך קידום העובדים בדרג חורג מהוראות התקשי"ר ומהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין ועדות מכרזים. תכנית הרפורמה הארגונית המקיפה שהנהלת המשרד אימצה בשנת 2011 ושהוצגה לפני נש"ם בשנת 2012 מנסה אמנם להתמודד עם הכשלים שהוגיה מצאו בניהול כוח האדם במשרד ואשר על חלקם עמד גם מבקר המדינה בדוחות קודמים מהשנים 2006 ו-2009. ואולם תהליך אישור יתר מרכיבי תכנית הרפורמה לא קודם על ידי הגורמים הרלוונטיים, עקב סכסוך עבודה שנמשך ממרץ 2013 ועד נובמבר 2014.

כדי לשפר את ההתמודדות של המשרד עם האתגרים העומדים לפני המדינה בתחום יחסי החוץ עליו לטפל בליקויים שנמצאו בתכנון ובניהול של משאבי האנוש שלו. זאת באמצעות קידום תכנית הרפורמה הארגונית בשיתוף הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים או בדרכים מועילות אחרות שתבחן הנהלת המשרד. בד בבד, על המשרד למלא את הוראות התקנון בעניין קליטת עובדים בשירות החוץ, לשקול לאתר מועמדים מתאימים מחוץ למשרד למשרות בנציגויות שלא עלה בידו לאייש בעובדיו, ולהימנע מלמנות עובדים בלתי כשירים למשרות בשירות החוץ במטה ובנציגויות. משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לבם של גורמי נש"ם ומשרד האוצר ושל שר החוץ לאחירותם לאסדרת פעילותו של המשרד בתחומים שנבדקו בדוח זה ולחשיבות מעורבותם בהתוויית פתרונות מעשיים לשיפור במצבו של תחום משאבי האנוש במשרד החוץ.

