

משרד החוץ

פעולות הביקורת

נעשתה ביקורת מעקב מורחבת על ממצאי מבקר המדינה בעניין מינויים וקידום עובדים במשרד החוץ, שפורסמו בדוח מיוחד בשנת 2006. נבדקו סוגיות שונות הנוגעות להגשת מועמדות ולמינוי עובדים, לאיש התקן, למעבר עובדים לשירות החוץ המינהלי ולשירות המדיני ולקידום עובדים בדרג.

מינויים וקידום עובדים

תקציר

אופייה המיוחד של עבודת משרד החוץ (להלן גם: המשרד) ותפקידי המשרד מחייבים מבנה וארגון משאבי אנוש שונים מאלה של יתר משרדי הממשלה. הדבר בא לידי ביטוי בתקנון שירות החוץ (להלן - התקנון). עם זאת, כיוון שהמשרד הוא חלק משירות המדינה, הוא פועל לפי התקשי"ר, בשינויים שנקבעו. מינוי עובדים למשרות הוא בסמכותן של ועדות המינויים הפנימיות של המשרד.

כוח האדם במשרד ממוין על פי שלושה סוגי שירות: שירות החוץ המדיני (להלן - השירות המדיני), שירות החוץ המינהלי והשירות המינהלי, הכולל עובדים בארץ שאינם מיועדים לשרת בחו"ל.

בעקבות הביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה על מינויים וקידום עובדים (להלן - הביקורת הקודמת), שנעשתה בשנת 2005 וממצאיה פורסמו בדוח מיוחד (להלן - הדוח הקודם)¹, גיבש משרד החוץ נוהל הקובע כללים למעבר של עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ולשירות המדיני, ונקבעו תנאי סף להגשת מועמדות למשרות בחו"ל (להלן - נוהל המעבר); הנוהל נכנס לתוקף באפריל 2008 ועוגן בתקנון באוגוסט 2008. באותו מועד עוגן בתקנון גם נוהל מינויים (להלן - נוהל המינויים), ובו נקבעו, בין היתר, כללים הנוגעים להגשת מועמדות למשרות, להרכבן של שלוש ועדות מינויים (ועדת מינויים לראשי נציגויות; ועדת מינויים עליונה למינוי סמנכ"לים; ועדת מינויים שנייה - למינוי עובדים לשאר התפקידים), ולסדרי עבודתן.

1 מבקר המדינה, דוח ביקורת על היבטים בפעילות משרד החוץ (יוני 2006), עמ' 40-11.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחבת (להלן - המעקב) באגף למשאבי אנוש והדרכה שבמשרד החוץ כדי לבדוק כיצד תוקנו הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. במעקב נבדקו סוגיות שונות הנוגעות להגשת מועמדות ולמינוי עובדים בידי ועדות המינויים; הרכב ועדות המינויים והליך עבודתן; איוש התקן; מעבר עובדים לשירות החוץ המינהלי ולשירות המדיני; וקידום עובדים בדרג.

עיקרי הממצאים

המבנה הארגוני של המשרד

במעקב עלה שלא נעשו שינויים מבניים לצמצום מספרן של משרות הניהול ומספר כלל היחידות הארגוניות. יתר על כן, המשרד הגדיל את מספר קציני המינהלה האזוריים, וגדל מספר המחלקות הקטנות שבכל אחת מהן היו עובד אחד עד שלושה עובדים.

תקן המשרות ומצבת העובדים

מהנתונים על תקן המשרות בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי בארץ ובחו"ל ועל איושן עולה תמונה חמורה של מחסור בעובדים הנמנים עם שני סוגי שירות אלה. במקום שהמשרד ישיר עובדים למלא משרות אלה באמצעות קורס צוערים, מונו למשרות רבות עובדים בשירות המינהלי שלא הוכשרו לשמש דיפלומטים, כפי שהועלה גם בביקורת הקודמת. יתר על כן, כ-110 עובדים הועסקו במשרות שאינן בתקן המשרד. ראוי לציין כי בדצמבר 2008 החל קורס צוערים חדש ובדצמבר 2009 יחל קורס צוערים נוסף.

קביעה ופרסום של תנאי הסף ודרישות התפקיד

ההודעות על משרות מתפנות במשרד החוץ מקבילות למכרזים הפנימיים במשרדי ממשלה אחרים. הביקורת הקודמת העלתה כי לא נקבעו תנאי סף להגשת מועמדות למשרות ואף לא תיאורי תפקיד ודרישות התפקיד, ולכן הם גם לא התפרסמו בהודעות על משרות מתפנות. המעקב העלה שנקבעו תנאי סף להגשת מועמדות למשרות בחו"ל לעובדים שיועברו משירות לשירות, אולם המשרד עדיין לא קבע תנאי סף החלים על עובדים שכבר נמנים עם השירות המדיני או עם שירות החוץ המינהלי, להגשת מועמדות למשרות השייכות לסוג השירות שלהם. כמו כן נקבעו תיאורי התפקיד ודרישות התפקיד למשרות רבות. ואולם תנאי הסף והדרישות האלה לא פורסמו בהודעות למשרות מתפנות, ועל פי ניסוח ההודעות הן מיועדות לעובדים "הרואים עצמם מתאימים".

עוד נמצא במעקב שבעת שהוסף נוהל המעבר נמחק מהתקנון הכלל שעובד רשאי להגיש מועמדות למשרות המשובצות בסוג השירות שאליה הוא שייך. עקב כך עובדים רשאים להגיש מועמדות למשרה אף אם אינם נמנים עם סוג השירות שבו היא

משובצת, ועדות המינויים רשאיות להמשיך ולמנותם למשרות המשובצות בשירות אחר משלהם, אף שככלל, אין להם כישורים מתאימים.

הרכב ועדות המינויים

הביקורת הקודמת העלתה ליקויים הנוגעים להרכב ועדות המינויים. במעקב נמצא שבעקבות הביקורת שונה ההרכב והוא עוגן בנוהל המינויים ובתקנון. אולם בשונה ממה שנקבע בתקנון אפשר המשרד לנציגי ועד העובדים משלושת סוגי השירות ולשני בעלי תפקידים שייצגו את השירות המדיני או את שירות החוץ המינהלי להיות נוכחים כמעט בכל ישיבות ועדות המינויים, גם כאשר המשרות או המועמדים לא היו שייכים לשירות שייצגו. כתוצאה מכך הגיע ל-13 מספר הנוכחים בכמה מישיבות ועדת המינויים, דבר הפוגע ביכולת לשמור על פרטיות המועמדים.

הליך עבודתן של ועדות המינויים

בביקורת הקודמת נמצא שגם כאשר ידעו ועדות המינויים שמועמד עבר עברת משמעת, הן לא דנו בפרטיה, המועמדים לא ידעו איזה מידע שלילי הנוגע להם עלה בדיונים, ולא ניתנה להם הזדמנות הולמת להגיב עליו, בניגוד לדין ולכללי הצדק הטבעי. המעקב העלה כי בעקבות הביקורת הוסדר העניין בנוהל שעוגן בתקנון, והמשרד החל לפעול לפיו בפרק הזמן שנבדק במעקב. עם זאת נמצא, שמידע שלילי על מועמדים הנוגע לעבירות משמעתיות או פליליות ותגובתם, שהיו בידי יו"ר ועדת המינויים, לא תמיד נמסרו לחברי הוועדה בשעת הדיון, בעיקר בדיוני ועדת המינויים השנייה. גם לא תמיד ניתן לדעת אם כאשר המידע נמסר, הוא הובא בחשבון במכלול השיקולים בדבר התאמת מועמד למשרה נדונה, משום שבדרך כלל לא נכתבו הדברים בנימוקי הוועדה להחלטה בפרוטוקול.

בביקורת הקודמת נמצא שלא נקבעו אמות מידה לבחינת התאמתו של מועמד למשרה ואף לא משקלות לשקלול הציון הסופי שעל פיו ידורגו המועמדים. המעקב העלה ששרת החוץ, הגב' ציפי לבני, קבעה כמה אמות מידה כלליות לבחינת המועמדים, אולם אמות מידה אלה לא עוגנו בתקנון, והן היו בשימוש הוועדה למינוי ראשי נציגויות בראשות שרת החוץ ופחות בשימושן של הוועדה למינוי סמנכ"לים ועדת המינויים השנייה. עוד נמצא, שלא נקבעה שיטה לדירוג המועמדים על פי אמות מידה והדרישות הייחודיות של התפקידים כדי לקבוע מי מהם המתאים ביותר לתפקיד. בפועל נבחנו המועמדים על פי אמות מידה כלליות שהשתנו מדיון לדיון, ובדיונים שונים ניתן להן משקל שונה, גם אם הוועדה עסקה במינוי לאותו תפקיד במועדים שונים. סיכום הנימוקים להחלטות של ועדת המינויים השנייה נוסח לא אחת באופן כללי וסתמי.

הביקורת הקודמת העלתה שבדרך כלל הוצגו לחברי ועדות המינויים רק חלק מהמועמדים, ועובד שלא הוצג, מועמדותו לא נדונה כלל. במעקב נמצא כי כל המועמדים הוצגו בתחילת הדיון, אולם הדיון נסב רק על שניים עד שלושה מועמדים שצוינו כמועמדים.

במעקב, כמו בביקורת הקודמת, נמצא כי מיולי 2006 ועד מאי 2008 מינתה ועדת המינויים השנייה למשרות של קצין מינהלה וקונסול לעניינים קונסולריים (להלן -

קונסול קונסולרי) הנמנות עם שירות החוץ המינהלי, כ-40 עובדים שהיו משובצים בשירות המינהלי, מרביתם חסרי השכלה אקדמית. רבים מהעובדים שמונו לתפקידים האלה לא התנסו קודם מינוים בעבודה בתחומים העיקריים שבהם עוסק קצין מינהלה וקונסול קונסולרי. בנוהל המעבר נקבעו תנאי סף להגשת מועמדות למשרות אלה, בהם הכשרה בקורס הסמכה לשירות החוץ המינהלי, ונקבע שככלל על המועמדים לקורס להיות בעלי השכלה אקדמית. עם זאת, נקבעו בנוהל הקלות בתנאים להגשת מועמדות לקורס ההסמכה, ובהן שמספיקות 12 שנות לימוד (בלי תעודת בגרות) ושתי שנות ניסיון בחו"ל, גם בתפקידים זוטרים יותר.

במעקב כמו בביקורת הקודמת נמצא שעדיין לא נקבעו כללים להצבתם של צוערים בשליחותם הראשונה בחו"ל מבחינת הכישורים הנדרשים ומבחינת מקומות ההצבה.

רישום פרוטוקול

בביקורת הקודמת נמצא כי לא נרשמו בפרוטוקול החלטות ועדות המינויים והנימוקים להן. במעקב עלה כי מינואר 2007 נרשמו בפרוטוקול החלטות הוועדות אך לא תמיד נרשמו הנימוקים. במעקב כמו בביקורת הקודמת נמצאו מקרים שבהם הודיע יו"ר הוועדה בתחילת הדיון על ביטול הדיונים בכמה משרות שהיו על סדר היום, אולם לא נרשם הסבר לדחייה.

משך השירות בחו"ל ובארץ

משך השירות בחו"ל: בביקורת הקודמת ובמעקב נמצא כי המשרד לא קבע נסיבות נוספות על אלה שנקבעו בתקנון להארכת שירות בחו"ל, כמו נסיבות מקצועיות ותפקודיות, וכי באישורים להארכת תקופת השירות בחו"ל לשנה החמישית שנתן המנכ"ל במועד המעקב לא פורטו הנימוקים להארכה. המשרד גם לא קבע באילו נסיבות תפוצל תקופת שירותו של עובד בין נציגויות שונות, ומה יהיה מספר השנים המרבי של תקופת שירות מפוצלת.

משך השירות בארץ: המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בעקבות הביקורת הקודמת כי קבע נוהל למשך השהות בארץ עד למינוי בחו"ל; במעקב לא נמצא שנקבע נוהל כזה. בפועל היו ועדות מינויים שלא דנו במועמד משום שכיהן בתפקיד בארץ פחות משנתיים, אך אחרות לא נהגו כך ומינו עובדים שממועד תחילת כהונתם בתפקיד הקודם חלפו מארבעה חודשים ועד קרוב לשנתיים. בכך נפגעת יעילות עבודת המטה במשרד ויש משום בזבוז של משאבי ההון האנושי של המשרד.

מעבר משירות לשירות

בביקורת הקודמת נמצא כי במשך שנים רבות מונו עובדים רבים למשרות שאינן נמנות עם סוג השירות שלהם, בלא שהועברו משירות לשירות בהליך מסודר, ועקב כך איבד השיבוץ בסוג השירות את משמעותו. המעקב העלה שעד יולי 2008 לא הייתה העברה מסודרת של עובדים משירות לשירות, משום שאמות המידה למעבר זה נקבעו רק בנוהל המעבר. ואכן נמצא כי גם לאחר הביקורת הקודמת מינתה ועדת המינויים כ-100 עובדים למשרות השייכות לסוג שירות שונה מזה שבו הם משובצים.

בתקנון נקבעו תנאי סף מקלים לעובדים משירות החוץ המינהלי המעוניינים לעבור לשירות המדיני - חסרי השכלה אקדמית ובלי ניסיון בתפקיד בשירות המדיני. ההקלות האלה עלולות להביא לכך שבתפקידים דיפלומטיים מדיניים יכהנו עובדים שהשכלתם וניסיונם אינם מספקים.

קידום עובדים בדרג

בביקורת הקודמת עלה שעל קידום עובד לדרג שגריר החליט השר, בניגוד לתקנון. המעקב העלה כי הדבר בא על תיקונו, ובקידום לדרג שגריר דנה, כנדרש, ועדת המינויים השנייה בתפקידה כוועדת דרגים.

בביקורת הקודמת נמצא כי לא נרשמו בפרוטוקול נוסח החלטת ועדת הדרגים ונימוקה, וכי הוועדה לא דנה בכל המועמדים. המעקב העלה שנרשמו ההחלטות אולם לא תמיד נרשמו נימוקהן. כמו בביקורת הקודמת הוועדה לא דנה בכל המועמדים, ובפרוטוקולים לא הובהר לפי אילו אמות מידה נבחרו המועמדים שנדונו.

על פי התקנון, עובד ששהה פרק זמן מזערי בדרג ואי-אפשר לקדמו לדרג הבא, יינתן לו שלב ב' של הדרג שלו. נמצא שכמחצית העובדים שנבדקו קודמו לשלב ב' של הדרג שבו נמצאו כעבור פרק זמן קצר מהקבוע בתקנון בשל היותם מצטיינים על פי הציון המשוקלל שקיבלו בחוות הדעת.

סיכום והמלצות

ביוני 2006 פרסם מבקר המדינה דוח על הליך המינויים ועל קידום עובדים במשרד החוץ והעלה ליקויים רבים, ובהם ליקויים מהותיים. בביקורת המעקב בנושאים אלה, שנעשתה יותר משנתיים לאחר פרסום הדוח הקודם, נמצא שמשרד החוץ נקט כמה צעדים משמעותיים לתיקון הליקויים, אולם בכמה נושאים מהותיים עדיין לא עשה המשרד את השינויים הנדרשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ לפעול לשיפור בכל התחומים שנדונו במעקב ובהם המבנה הארגוני, התקן ואיוש המשרות, בהתאם לצורכי השירות בארץ ובחו"ל. עליו גם לפעול למלא את שורות העובדים המקצועיים שלו בבוגרי קורס צוערים ולהמשיך לפעול לשיפור מנגנוני הבחירה שבידי ועדות המינויים. כדי לייעל ולשפר את תהליך מינויים של עובדים למשרות ואת תהליך קידומם ולהעלות את רמת השירות בחו"ל ובארץ, עליו לקבוע תנאי סף להגשת מועמדות לכל המשרות בארץ ובחו"ל, ועל ועדות המינויים לבדוק אם המועמדים עומדים בדרישות התפקיד ובאמות מידה שייקבעו ולהימנע מלמנותם למשרות שאינן משובצות בסוג השירות שלהם. חרף ההקלות בתנאי הסף להגשת מועמדות למשרות של קצין מינהלה וקונסול קונסולרי, על המשרד לעשות כל מאמץ אפשרי למנות עובדים בעלי הכישורים הדרושים לניהול העניינים המינהליים והכספיים בנציגות. כל זאת על מנת להבטיח רמה גבוהה של בעלי התפקידים הייצוגיים בחו"ל ובארץ.



מבוא

1. אופייה המיוחד של עבודת משרד החוץ (להלן גם: המשרד) ותפקידי המשרד מחייבים מבנה וארגון משאבי אנוש שונים מאלה של יתר משרדי הממשלה. הדבר בא לידי ביטוי בתקנון שירות החוץ (להלן - התקנון). עם זאת, כיוון שהמשרד הוא חלק משירות המדינה, הוא פועל לפי התקשי"ר, בשינויים שנקבעו.

כוח האדם במשרד ממוין על פי שלושה סוגי שירות: שירות החוץ המדיני (להלן - השירות המדיני), שירות החוץ המינהלי והשירות המינהלי, הכולל עובדים בארץ שאינם מיועדים לשרת בחו"ל. בשירות המדיני משובצים, בין היתר, עובדים העוסקים בעניינים מדיניים, בענייני כלכלה, בהסברה ותקשורת, בקשרי תרבות ומדע ובנושאים בין-לאומיים שונים. במשרות של שירות החוץ המינהלי משובצים, בין היתר, עובדים העוסקים במשאבי אנוש, במשאבים חומריים, בענייני כספים ובנושאים קונסולריים, כמו טיפול בדרכונים ואשרות ובישראלים בחו"ל. במשרות של השירות המינהלי משובצים, בין היתר, עוזרים ורכזים מינהליים, עובדי מחשב, עובדי תחזוקה, משק ותחבורה, עובדי דואר דיפלומטי, עובדי רשומות, עובדי ביטחון, עובדי לשכת היועץ המשפטי וחוקרים במרכז למחקר מדיני.

בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי יש שישה דרגים: שגריר, ציר, ציר-יועץ, יועץ, מזכיר ראשון ומזכיר שני. ההבחנה בין הדרגים בשני סוגי השירות נעשית על ידי הוספת המילה "מינהלה" לדרג בשירות החוץ המינהלי. לכל עובד המשובץ באחד משני סוגי השירות האלה מוענקים דרג ודרגה על פי הוותק וההשכלה שלו.

על פי נתוני המשרד, במרס 2008 הועסקו בו כ-1,020 עובדים², 690 בארץ ו-330 בנציגויות בחו"ל. נוסף עליהם (לפי נתוני מיוני 2008) כ-700 עובדים מקומיים ישראלים (עמ"י) איישו כ-800 משרות בתקן, וכ-1,360 עובדים מקומיים זרים (עמ"ז) איישו כ-1,430 משרות בתקן בנציגויות בחו"ל.

2. בחודשים מרס-אוגוסט 2008 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחבת (להלן - המעקב) באגף למשאבי אנוש והדרכה שבמשרד החוץ (להלן - אגף משאבי אנוש) כדי לבדוק כיצד תוקנו הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת שנעשתה בשנת 2005 (להלן - הביקורת הקודמת) ופורסמו בדוח מיוחד³. במעקב נבדקו סוגיות שונות הנוגעות להגשת מועמדות ולמינוי עובדים בידי ועדות המינויים; הרכב ועדות המינויים והליך עבודתן; איוש התקן; מעבר עובדים לשירות החוץ המינהלי ולשירות המדיני; וקידום עובדים בדרג.

3. בעקבות הביקורת הקודמת גיבש המשרד נוהל בדבר הכללים למעבר של עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ולשירות המדיני ובדבר תנאי הסף להגשת מועמדות למשרות בחו"ל (להלן - נוהל המעבר). הנוהל אושר בידי ההנהלה, הסתדרות העובדים החדשה, הממונה על השכר במשרד האוצר ונציב שירות המדינה, והוא נכנס לתוקף באפריל 2008 ועוגן בתקנון באוגוסט 2008. באותו מועד עוגן בתקנון גם נוהל מינויים בשירות החוץ (להלן - נוהל המינויים), שנוסח בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה ועם נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), ובו נקבעו כללים הנוגעים, בין היתר, להגשת מועמדות למשרות, להרכב ועדות המינויים, לסדרי עבודתן ולאיסורים ומגבלות החלים על חבריהן.

4. מינוי עובדים לתפקידים בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי הוא בסמכותן של ועדות המינויים הפנימיות של המשרד. בעת הביקורת הקודמת פעלו במשרד שתי ועדות מינויים, ומאז

2 מספר זה אינו כולל נספחים מטעם משרדי ממשלה אחרים המאיישים תקנים של המשרד ואינו כולל את אנשי הביטחון בנציגויות.

3 מבקר המדינה, דוח ביקורת על היבטים בפעילות משרד החוץ (יוני 2006), עמ' 11-40.

הביקורת הקודמת פועלות בו שלוש ועדות שנקבעו בנוהל המינויים: ועדת מינויים לראשי נציגויות בחו"ל, שמינויים טעון אישור הממשלה (להלן - ומ"ן לראשי נציגויות); ועדת מינויים עליונה למינוי סמנכ"לים וראשי אגפים (להלן - ומ"ן לסמנכ"לים) וועדת מינויים שנייה (להלן - ומ"ן השנייה) למינוי עובדים לשאר התפקידים במשרד.

המבנה הארגוני של המשרד

1. בביקורת הקודמת נמצא כי בשנים 2000-2005 נוספו למשרד אגף⁴, שלוש חטיבות ו-35 מחלקות ביחידות שונות; לכל אחת מהיחידות החדשות מונה מנהל. בשנת 2005 במחלקות רבות היה מספר קטן של עובדים: בשמונה מחלקות היה עובד אחד בלבד, וב-34 מחלקות היו שניים או שלושה עובדים, ברובן מנהל מחלקה וסגנו, ובחלקן גם עובד מינהלי או עובד מדיני. בסך הכול היו במשרד 16 אגפים, שבראש כל אחד מהם סמנכ"ל; 18 חטיבות ו-110 מחלקות.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הקודם שיש ספקות לגבי הזיקה שבין מבנה משרד החוץ ובין המערך התפעולי הדרוש לו להשגת יעדיו. משרד מבקר המדינה המליץ שמשרד החוץ ונש"ם יבחנו מחדש את מבנהו הארגוני של המשרד.

במעקב נמצא שהמבנה הארגוני של המשרד לא נבחן ולא נעשו שינויים מבניים לצמצום מספר היחידות הארגוניות ומספר משרות הניהול. מאז הביקורת הקודמת⁵ שודרגו שלוש חטיבות והפכו לאגפים: אגף הכספים, אגף תקשוב ואגף משאבי אנוש והדרכה. אגף משאבי אנוש הוכפף למנכ"ל. המספר הכולל של המחלקות אמנם לא השתנה. אולם מספר המחלקות הקטנות לא פחת, אלא הוא אף גדל מ-42 ל-54 - ב-15 מחלקות היה עובד אחד בלבד, וב-39 מחלקות היו שניים או שלושה עובדים.

בתשובתו מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המשרד) הודיע משרד החוץ כי הופקו לקחים, ובעקבות הביקורת הקודמת הוצאה החטיבה למשאבי אנוש מאגף מינהל והוכפפה למנכ"ל לשם צמצום הסמכויות שהיו בידי הסמנכ"ל למינהל. משרד מבקר המדינה מעיר, שהשינוי המבני האמור אינו תוצאת בחינה של המבנה הארגוני הכולל, והוא לא נועד לפתור את בעיית ריבוי היחידות הארגוניות במשרד, אלא בעיה מסוג אחר - ריכוז סמכויות רבות מדי בידי מנהל אחד.

2. מאז פרסום הדוח הקודם נעשו שינויים ארגוניים נוספים: (א) בוטלה משרת המשנה המינהלי למנכ"ל ונותרה משרת המשנה המדיני למנכ"ל. (ב) מספר המשרות של קציני המינהלה האזוריים גדל משלושה לחמישה על ידי פיצולן של שתיים מהן: (1) משרת קצין מינהלה אזורי ליבשות אסיה, אפריקה ולמדינות פריפריה של יבשות אלה, שאוישה בידי עובד אחד ששהה בארץ, פוצלה לשניים, ובינואר ובמאי 2008 מונו שני קציני מינהלה אזוריים - האחד השוהה בכנגוק ואחראי לנציגויות ביבשת אסיה והאחר נמצא בארץ ואחראי לנציגויות ביבשת אפריקה. (2) משרת קצין המינהלה האזורי באירופה פוצלה למשרת קצין מינהלה אזורי למערב אירופה, שמקום מושבו בפריז, ולמשרת קצין מינהלה אזורי למרכז אירופה ומזרחה, שמקום מושבו בברלין.

בתשובתו הודיע המשרד כי בעבר הוחלט שבאופן זמני לא יאוישו כל המשרות של קציני המינהלה האזוריים. אולם, מספר הנציגויות שהוכפפו עקב כך לכל קצין מינהלה אזורי היה גדול מדי והקשה

4 אגף הוא היחידה הארגונית הגדולה ביותר במשרד; מתחתיו חטיבה ומתחתיה מחלקה.

5 ערכון אחרון מנובמבר 2007.

עליו לפקח על קציני המינהלה והקונסולים לעניינים קונסולריים (להלן - קונסולים קונסולריים) ולהדריכם כנדרש. לכן הוחלט לחזור למתכונת הקודמת של חמישה קציני מינהלה אזורים. משרד מבקר המדינה מעיר כי לאחר שנצבר ניסיון בפעילות קצין מינהלה אזורים בארץ ובחו"ל, ראוי שהמשרד יבחן את הכדאיות שבפעילותם מהארץ מול פעילותם מחו"ל הן מבחינת עלות ההחזקה והן מבחינת יעילות העבודה.

להגדלת מספר האגפים, לגידול במספר המחלקות הקטנות וליצירת משרות חדשות על ידי פיצולן של משרות קיימות יש השפעה על הקופה הציבורית, בעיקר בשל הגידול בהוצאות השכר והגמלאות. לכן לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החוץ יבחן את צמצום מספר היחידות הארגוניות ומספר משרות הניהול.

המשרד מסר בתשובתו כי סיים לאחרונה בדיקה מערכתית של יעדיו, ותוצאותיה יישמשו בסיס לקביעת המבנה הארגוני. משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שנוסף על יעדי המשרד יובאו בחשבון גם שיקולים של יעילות וחיסכון.

תקן המשרות ומצבת העובדים

1. תקן כוח האדם של המשרד קובע את המבנה הארגוני שלו ואת המדרג הניהולי בו, והוא כולל משרות בארץ ומשרות בחו"ל. לכל משרה נקבעו תיאור, דרג ומתח דרגות.

להלן נתונים על תקן המשרות בארץ ובחו"ל ומצבת העובדים במרס 2008 על פי השיוך לסוג שירות*:

סוג השירות	תקן	מצבה	חוסר/עודף
השירות המדיני	492**	425	-67
שירות החוץ המינהלי	401	214	-187
השירות המינהלי	86	365	279
סה"כ	979	1,004	25

* הנתונים אינם כוללים את עובדי האבטחה בנציגויות. הנתונים כוללים צוערים - שישה מהם אישו משרות בארץ ו-21 בחו"ל.

** הנתונים כוללים 11 משרות למינויים חיצוניים פטורים ממכרז ואינם כוללים 29 משרות לנספחים מחו"ל מטעם גופים ממשלתיים.

מהנתונים עולה תמונה חמורה של מחסור ב-254 עובדים בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי לאיוש המשרות שבתקן של כל אחד מסוגי השירות האלה. כנגד מחסור זה יש עודף של 279 עובדים בשירות המינהלי. זאת ועוד, כפי שיפורט להלן, המעקב העלה, שבמקום שהמשרד יכשיר עובדים למלא משרות בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי באמצעות קורס צוערים, מונו למשרות רבות בשני סוגי שירות אלה עובדים בשירות המינהלי שלא הוכשרו לשמש דיפלומטים ורבים מהם חסרי השכלה אקדמית, ללא ידיעת שפה זרה ברמה נאותה וחסרי הניסיון הנדרש בתפקידים אלה, כפי שהועלה גם בביקורת הקודמת.

המשרד הסביר בתשובתו שלמצב המתואר לעיל גרמו, בין היתר, קיצוץ מצטבר בכוח האדם עקב קיצוצים בתקציב של כל משרדי הממשלה ו"שיתוק" הליך העברת העובדים משירות לשירות במשך שנים (ראו להלן). המשרד הוסיף שכדי לצמצם את מספר העובדים בשירות המינהלי המתמנים למשרות בשני סוגי השירות האחרים, החל בדצמבר 2008 קורס ל-35 צוערים מדיניים ומינהליים, וקורס נוסף ייפתח בסוף שנת 2009. המשרד מעריך ששילוב צוערים חדשים במשרד והעברתם של עובדים לשירות החוץ בהליך שנקבע יקטינו את הפערים שצוינו בטבלה.

2. במרס 2008 הועסקו כ-110 עובדים במשרות שאינן כלולות בתקן: כ-90 מהם הוגדרו פעילים וכ-20 בחופשה ללא תשלום. מקרב הפעילים, 57 הוצבו באופן זמני בתפקידים שונים ביחידות המשרד בארץ⁶, ו-19 מונו בידי ועדות המינויים לתפקידים שונים בארץ ובחו"ל, בהם השגרירים וקציני המינהלה בפנמה, בזאגרב ובברטיסלבה; קצין המינהלה והקונסול הקונסולרי בקייב; המזכיר המדיני בפרטוריה; ראש המטה המדיני ורכזת הלשכה בלשכת שרת החוץ; רכזת הקורסים במרכז לשיתוף בין-לאומי. 14 העובדים הנותרים לא שובצו בתפקיד כלשהו.

בתשובתו הודיע המשרד כי הוא פועל להסדרת התקינה כדי שעובדים לא ישובצו במשרות שאינן כלולות בתקן.

3. על פי התקנון, תפקיד של ראש תחום הוא בכיר יותר מתפקיד של מנהל מחלקה. במעקב נמצא שעל פי נתוני המשרד, כשליש ממנהלי המחלקות איישו משרות שלפי התקן היו משרות של ראש תחום, ורק לכשליש מהם היה דרג ציר, הדרג של ראש תחום.

השיעור הניכר של משרות המאוישות בידי עובדים בעלי תפקיד שונה ודרג זוטור יותר מאלה שנקבעו לאותן משרות בתקן אינו תקין. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון עם נש"ם את התקן והמצבה של מנהלי מחלקות ושל ראשי תחום ולהתאימם לצרכיו.

גיוס עובדים חדשים

קליטת עובדים חדשים בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי אמורה להיעשות לאחר הכשרתם בקורס צוערים, שהוא קורס ייחודי להכשרת דיפלומטים. הכשרת המועמדים נמשכת חמש שנים וכוללת לימודים במשך ארבעה חודשים וחצי בקורס בסיסי שמארגנת החטיבה להדרכה במשרד, ולאחר מכן התמחות הכרוכה בעבודה ביחידות המשרד בארץ ובנציגויות בחו"ל. בדוח הקודם נמצא כי אחדים מעובדי המשרד נקלטו בשירות המדיני בלי שהשתתפו בקורס צוערים וגם מונו עובדים למשרות בשירות המדיני עד לתפקיד של שגריר בלי שסיימו קורס זה. בעקבות זאת נקבע בנוהל המעבר שככלל, קליטת עובדים חדשים בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי תתאפשר רק באמצעות מכרז למועמדים לקורס הצוערים שמפרסמים נש"ם והמשרד.

6 בעיקר עובדים ששבו משירות בחו"ל וטרם מונו לתפקיד בארץ.

פרסום הודעות על משרות מתפנות

חטיבת משאבי אנוש מפרסמת ברשת התקשורת הפנימית של המשרד "תחזיות למשרות מתפנות" בארץ ובחו"ל, שהן הודעות על משרות שאמורות להתפנות או שהתפנו (להלן - הודעות על משרות מתפנות), המקבילות למכרזים פנימיים במשרדי ממשלה אחרים.

על פי התקנון, על חטיבת משאבי אנוש לפרסם עד 31 בדצמבר בכל שנה תחזית שנתי של התפקידים העומדים להתפנות בחו"ל בשנה שלאחריה, ועד 31 במאי עליה לפרסם תחזית שנתי של התפקידים העומדים להתפנות בארץ. הביקורת הקודמת העלתה שבשנת 2004 לא עמד המשרד במועד האחרון לפרסום הודעות על משרות מתפנות בארץ (סוף מאי), וכשני שלישים מההודעות התפרסמו לאחר מועד זה, מקצתן רק בסוף השנה.

המעקב העלה שחל שיפור בתחום זה, ועד סוף מאי 2007 התפרסמו כשני שלישים מההודעות על המשרות בארץ אולם עדיין, כשליש מההודעות (30), התפרסמו מיוני ועד דצמבר. עוד נמצא שמיוני ועד דצמבר 2006 פרסם האגף 137 הודעות על משרות מתפנות בחו"ל, אולם 47 מאותן משרות נועדו לאיוש ואיושו עוד בשנת 2006. רבים מהעובדים שמונו החלו בתפקידם חודש עד שלושה חודשים לאחר מועד מינוים, ולכן עמד לרשותם זמן קצר להתארגנות לקראת השליחות בחו"ל. עם זאת, את מרבית המשרות בחו"ל שנועדו לאיוש בשנת 2007 פרסם המשרד עד דצמבר 2006, כנדרש.

קביעה ופרסום של תנאי הסף ודרישות התפקיד

הביקורת הקודמת העלתה כי לא נקבעו תנאי סף להגשת מועמדות למשרות כמו השכלה, ותק במשרד, ניסיון וסוג השירות, שאמורים למיין את המועמדים מיון ראשוני, ולכן הם גם לא התפרסמו בהודעות על משרות מתפנות. בהודעות על משרות מתפנות הנוגעות לתפקידים בכירים בארץ כמו ראשי חטיבות, סגנים ומנהלי מחלקות ולמשרות של ראשי נציגויות - שגרירים וקונסולים כלליים - ושל קציני מינהלה בחו"ל לא צוין גם דרג המשרה, אף שהדבר נדרש בתקנון. ועדות המינויים מינו למשרות רבות עובדים שהדרג שלהם נמוך מדרג המשרה שלה התמנו. עוד עלה בביקורת הקודמת שמרבית תיאורי התפקיד של המשרות במשרד לא עודכנו מאז 1995, ודרישות התפקיד פורטו רק במקצת תיאורי התפקיד. משרד מבקר המדינה המליץ כי יעודכנו תיאורי התפקיד והדרישות, וכי הדרישות ותנאי הסף יצוינו בהודעות על משרות מתפנות.

1. תנאי סף : (א) בנוהל המעבר נקבעו תנאי סף לעובדים שכבר הועסקו במשרד במועד כניסת הנוהל לתוקף, המעוניינים להגיש מועמדות לתפקידים של קצין מינהלה וקונסול קונסולרי בחו"ל; תנאים אלה כוללים קורס הסמכה לשירות החוץ המינהלי, השכלה, ניסיון, ותק במשרד וידיעת שפה זרה (ראו להלן). בנוהל גם נקבע שעובדים שכבר מועסקים במשרד ואשר יועברו לשירות המדיני, יוכלו להגיש מועמדות למשרות בשירות זה בחו"ל אם סיימו קורס צוערים. כדי שיוכלו להגיש מועמדות לקורס עליהם להיות בעלי תואר ראשון לפחות, להצליח בבחינות המיון שנעשות בשלב א' של המכרז לקורס ולקבל אישור להשתתף בקורס מוועדת קבלה לקורס צוערים, שתוקם לצורך זה.

במעקב נמצא כי המשרד עדיין לא קבע תנאי סף, החלים על עובדים שכבר נמנים עם השירות המדיני או עם שירות החוץ המינהלי, ומבקשים להגיש מועמדות למשרות השייכות לסוג השירות שלהם. עוד עלה שכמו בביקורת הקודמת בהודעות על משרות מתפנות לא צוינו תנאי סף להגשת מועמדות, וביותר ממחצית ההודעות על משרות מתפנות בארץ, מתפקיד מנהל מחלקה ועד סמנכ"ל, שהתפרסמו מיוני 2006 ועד יוני 2008, לא צוין הדרג או מתח הדרגים של המשרה. יצוין כי במסגרת שינוי התקנון באוגוסט 2008 נקבע שדרג המשרה יצוין בהודעות "ככל שיפורסם", דהיינו ככלל אין חובה לקבוע דרג כתנאי סף. על פי נוסח ההודעות, הן מיועדות לעובדים "הרואים עצמם מתאימים".

המשרד הסביר בתשובתו שבשנת 2008 התנהל משא ומתן עם נציגי העובדים על קביעת תנאי סף לעובדים מהשירות המדיני ומשירות החוץ המינהלי המעוניינים להגיש מועמדות למשרות בארץ הנמנות עם אותו סוג שירות, אך הוא טרם נשא פרי.

(ב) על פי התקנון בנוסחו במועד הביקורת הקודמת, עובד יגיש מועמדות למשרה המתפרסמת בהודעה על משרות מתפנות המשובצת בסוג השירות שאליו הוא שייך, בהתאם להסכם מבנה התקן של המשרד שנחתם בין הנהלתו לוועד העובדים באוקטובר 1987. בביקורת הקודמת עלה שהמשרד לא יישם את הכלל, וכפועל עובדים השייכים לשירות מסוים הגישו מועמדות ומונו למשרות הנמנות עם סוג שירות אחר, ומכאן שההשתייכות לסוג השירות איבדה את משמעותה. במעקב עלה כי כשעוגן נוהל המעבר בתקנון באוגוסט 2008, נמחק מהתקנון כלל זה. עקב כך עובד רשאי להגיש מועמדות אף אם אינו נמנה עם סוג השירות שבו משובצת המשרה, וועדות המינויים רשאיות להמשיך ולמנות עובדים, למשרות המשובצות בשירות אחר משלהם, אף כאלה שכלל, אין להם הכישורים והניסיון המתאימים.

עוד נמצא במעקב שבהודעות שפורסמו במשך שלושה חודשים, מאפריל עד יוני 2006, צוין כי "השיוך חטיבתי [הכוונה לשיוך לסוג שירות] מהווה תנאי סף להגשת מועמדות. במקרה בו, מכלל המשרות המתפרסמות... לא יימצא מועמד מתאים למשרה מסוימת היא תפורסם בשנית בלוויית תנאי הסף המעודכנים (שיוך חטיבתי, דרג וכו')". המנכ"ל, מר אהרון אברמוביץ, גם הודיע לוועד העובדים ביוני אותה שנה כי לפי "ההבנות שהגענו אליהן", "במכרזים עתידיים ייקבעו תנאי סף להגשת מועמדות... ובכללם שיוך חטיבתי". לאחר חודש יוני לא צוין תנאי הסף זה, וכאמור, הוא אף הושמט מהתקנון.

מהמתואר לעיל עולה שהמשרד עמד על חיוניותו של סוג השירות כתנאי סף ועל הצורך בהתאמה של העובד לסוג השירות שבו משובצת משרתו, והמנכ"ל אף הגיע להבנות עם ועד העובדים בעניין זה. אולם המשרד נסוג מהדרישה להתאמה זו, והתוצאה הייתה שמינואר 2007 עד מרס 2008 הגישו עובדים מועמדות למשרות שאינן שייכות לסוג השירות שלהם, מועמדותם לא נפסלה, וכ-27% מ-284 העובדים שמינתה ומ"ן השנייה באותו פרק זמן למשרות בחו"ל ובארץ מונו למשרות שאינן בסוג השירות שלהם, מרביתם מהשירות המינהלי.

2. דרישות התפקיד : במעקב נמצא כי מאז הביקורת הקודמת הכין המשרד את תיאורי התפקיד ואת דרישות התפקיד למשרות בארץ שפורסמו בעניין הודעות על משרות פנויות, והם פורסמו ברשת הממוחשבת של המשרד לידיעת העובדים. לגבי המשרות בנציגויות, למעט משרת ראש נציגות (שגריר או קונסול כללי), לא נקבעו דרישות לכל משרה ומשרה אלא למשרות בכל תחום פעילות, כמו תרבות, תקשורת והסברה, עניינים מדיניים, כלכלה, מינהלה ותקשוב.

אף שהמשרד קבע את תיאורי התפקיד ואת דרישות התפקיד למשרות רבות והן פורסמו במערכת הממוחשבת, הן לא צוינו בהודעות על משרות מתפנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ לקבוע בדחיפות תנאי סף להגשת מועמדות לכל המשרות, לציין אותם ואת דרישות התפקיד בהודעות על משרות מתפנות ולאפשר רק לעובדים העומדים בהם להגיש מועמדות למשרות. בדרך זו יצטמצם מספר המועמדים, תהליך המיון בוועדות המינויים יהיה יעיל יותר ויגבר הסיכוי לבחירת העובדים המתאימים לאיוש המשרות.

הגשת מועמדות למשרות

המעקב העלה שמאוקטובר 2006 ועד מאי 2008 התמודד מועמד יחיד על כל אחת מ-80 משרות בחו"ל ובארץ, מרביתן בשירות המדיני, והוא שמונה למשרה. שלוש משרות היו לתפקידי שגרירים והשאר משרות שנדרו בוומ"ן השנייה. מרבית המשרות בחו"ל היו במדינות המוגדרות קשות שירות. ל-26% מ-80 המשרות האלה מונו עובדים הנמנים עם השירות המינהלי. עוד נמצאו 37 משרות בחו"ל ובארץ, מרביתן בשירות המדיני, שעל כל אחת מהן התמודדו שני מועמדים בלבד. מקצת המשרות היו בנציגויות שאינן מוגדרות קשות שירות כמו אטלנטה, ליסבון, בריסל, לונדון ושטוקהולם, ורבות מהן היו משרות של מנהלי מחלקות, ולכן לא ברור מדוע התמודדו עליהן מספר כה קטן של מועמדים.

המשרד הסביר לנציג מבקר המדינה במועד המעקב כי הסיבות העיקריות לכך שמועמד אחד או שניים הגישו מועמדות למשרות הן אלה: (1) חלק מהמדינות אינן נחשבות אטרקטיביות, והנהלת המשרד החליטה להציב בהן צוער הנמצא בשלב ההתמחות שלו, שבו הצוערים אינם רשאים להגיש מועמדות למשרות; מאחר שנהוג במשרד שלא להגיש מועמדות למשרות שהנהלה החליטה להציב בהן צוערים כתפקיד ראשון בחו"ל, היה הצוער המועמד היחיד. (2) יש שהנהלה החליטה להעביר עובדים משירות במדינות קשות שירות למשרה בחו"ל במקום קשה פחות, ועקב כך לא ניגשו למשרה מועמדים נוספים. (3) קיים מחסור בעובדים מהשירות המדיני כיוון שבשנים 2000, 2003, 2005 ו-2007 לא נפתח קורס צוערים, ואין מספיק עובדים בשירות זה שיתמודדו על התפקידים.

מנהל אגף משאבי אנוש, מר שמעון רוזד, הסביר לנציג משרד מבקר המדינה במועד המעקב כי ניהול משאבי האנוש במשרד החוץ הוא מורכב בהשוואה למשרדי ממשלה אחרים: קשה לאייש משרות במדינות המוגדרות קשות שירות שגם אינן נחשבות אטרקטיביות מבחינה כלכלית, משום שהפיצוי הכספי למשרות בהן נשחק במשך השנים ואינו ממלא את הצרכים. ואולם אי-אפשר לחייב עובדים להגיש את מועמדותם גם כאשר הם אינם משובצים בתפקיד. לכן משרות אלה נשארות לעתים לא מאוישות זמן רב. לדברי ראש האגף, לעתים הוא פנה ביזמתו לעובדים שלדעתו מתאימים לשמש במשרות שהיו פנויות, במטרה שיגישו את מועמדותם, אולם לא תמיד נשאה פנייתו פרי.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד החוץ לאתר דרכים אפקטיביות לממש את סמכותו לקבוע, לפי צרכי השירות, את מקום עבודתם של עובדים שאינם משובצים בשום תפקיד. בין היתר, עליו לשקול לקבוע מסלול שירות לעובדים חדשים המתאים למדיניותו שלפיה כל עובד שנקלט במשרד, ובכלל זה הצוערים, חייב לשרת במדינות קשות שירות ובמדינות הנחשבות פחות אטרקטיביות, ולהציב זאת כתנאי למינויו בעתיד למשרות במדינות המועדפות.

בתשובתו הודיע המשרד כי הוא מתכוון לפעול לגיבוש דרכים שיקלו עליו לשבץ עובדים במדינות קשות שירות ובתפקידים פחות אטרקטיביים.

ועדות המינויים

כאמור, לאחר מועד פרסום הדוח הקודם פועלות במשרד שלוש ועדות מינויים: ומ"ן לראשי נציגויות, ומ"ן לסמנכ"לים ולראשי אגפים ומ"ן השנייה למינוי עובדים לשאר המשרות במשרד, בכללן משרות בשירות המינהלי.

בביקורת הקודמת נמצא כי התקנון לא קבע איסורים ומגבלות החלים על חברי ועדות המינויים, כמו איסור השתתפות של חבר ועדה בדיון על מועמד שהוא קרוב משפחה, ואף לא כללים בדבר סדרי עבודתן.

בעקבות הביקורת הקודמת גובש במשרד ועוגן בתקנון נוהל המינויים, הכולל גם איסורים ומגבלות החלים על חברי הוועדות וכללים בדבר סדרי עבודתן.

הרכב ועדות המינויים

1. בביקורת הקודמת נמצא כי בתקנון נקבע הרכב קבוע ולכן גם ידוע של שתי ועדות המינויים שכלל את עובדי המשרד בלבד, בלא נציג ציבור מטעם נש"ם. כל חברי הוועדות, המתמנים מכוח תפקידיהם, היו מהשירות המדיני, חוץ מנציג ועד העובדים, שיכול היה להיות גם משירות החוץ המינהלי. המפקח הכללי של המשרד (להלן - מפכ"ל המשרד), האחראי גם לביקורת הפנימית ולכירור תלונות, היה חבר בוועדות ובעל זכות הצבעה, והיה מעורב באופן פעיל במינוי בעלי תפקידים במשרד, מעורבות שהיא בעלת אופי ביצועי מובהק ולכן מנוגדת לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. שר החוץ (להלן - השר או השרה) כיהן לא רק כראש הוועדה למינוי ראשי נציגויות, כפי שנקבע בתקנון, אלא גם כיו"ר ומ"ן השנייה, ובכך השתתף במינוי עובדים מקצועיים למשרות שונות בארץ ובחור"ל, אף שהתקנון קובע כי בראשות ועדה זו יעמוד המנכ"ל.

המעקב העלה כי בוועדות המינויים חברים קבועים שנקבעו בנוהל המינויים, ובהם: השר (בוועדה לראשי נציגויות), המנכ"ל, המשנה למנכ"ל, ראש אגף משאבי אנוש והממונה על מעמד האיש. עקב כך זהותם של כמחצית מחברי הוועדה ידועה מראש. עם זאת תוקנו כמה ליקויים, ואלו הם: (א) לכל הוועדות נוסף נציג ציבור מטעם נש"ם (מתחלף). (ב) לוועדת ראשי נציגויות, שנקבעו לה שמונה חברים, נוסף סמנכ"ל מדיני (מתחלף). (ג) לוומ"ן השנייה (וכן לוומ"ן לסמנכ"לים, הזזה לה בהרכבה), שנקבעו לה שבעה חברים, נוסף בעל תפקיד מתחלף - סמנכ"ל, או ראש אגף או ראש חטיבה מדינית או מינהלית (לפי סוג השירות שבו מסווגת המשרה הנדונה). (ד) מפכ"ל המשרד הפסיק לשמש חבר בוועדות המינויים. (ה) שרת החוץ הגב' ציפי לבני הפסיקה לשמש יו"ר ומ"ן השנייה ושימשה יו"ר הוועדה לראשי נציגויות בלבד, בנימוק שהיא מביאה את המינויים לראשי נציגויות לאישור הממשלה ולכן עליה להשתתף בהליך בחירתם.

בנוהל המינויים נקבע גם שנציג היועץ המשפטי של המשרד יהיה נוכח בכל דיוני הוועדות "לשם מתן מענה מיידית לשאלות משפטיות המתעוררות במהלך הדיון", ובמעקב נמצא שאכן הוא נוכח בכל הדיונים.

יצוין שהמשרד הוסיף, כאמור, ועדה למינוי סמנכ"לים, אולם דיוניה ודיוני ומ"ן השנייה התקיימו לרוב באותו מועד ובאותו הרכב, ומכאן שבפועל הן לא פעלו כשתי ועדות נפרדות.

2. בתקנון בנוסחו בעת הביקורת הקודמת ובנוהל המינויים נקבע שנציג ועד עובדי השירות המדיני ונציג ועד עובדי שירות החוץ המינהלי יהיו נוכחים בעת הדיון על המשרות השייכות לסוג השירות שהם מייצגים או כאשר בקרב המועמדים יש כאלה הנמנים עם אותו סוג שירות. בנוהל ניתנה אותה זכות גם לנציג העובדים המינהליים. עוד נקבע בנוהל שלוועד העובדים יהיה קול אחד בהצבעה - של נציג עובדי השירות שבו משובצת המשרה הנדונה. בעל תפקיד (כמו סמנכ"ל או ראש חטיבה) המייצג את השירות המדיני או את שירות החוץ המינהלי ייבחר במחזוריות מתוך מאגר בעלי תפקידים במשרד שיקבע אגף משאבי אנוש בהתאם לסוג הוועדה ולסוג השירות שאליו שייכת המשרה הנדונה.

המעקב העלה שבפרק הזמן שנבדק המשרד פעל באופן חלקי על פי הכללים שנקבעו בתקנון ובנוהל המינויים בדבר הרכב הוועדות. מאוקטובר 2006 ועד מאי 2008 אפשר המשרד, בשונה ממה שנקבע בתקנון, לנציגי הוועד משלושת סוגי השירות להיות נוכחים כמעט בכל הדיונים על משרות, גם משרות שאינן שייכות לסוג השירות שייצגו ושלא התמודדו עליהן מועמדים מהשירות שייצגו. נוסף עליהם נכחו בדיונים שני בעלי תפקידים שהיו נציגי השירות המדיני ושירות החוץ המינהלי גם כאשר לא נדונה משרה מסוג השירות שלהם. כתוצאה מכך הגיע מספר הנוכחים בכמה מישיבות ומ"ן השנייה ל-13 (כולל נציג היועץ המשפטי ומזכיר הוועדה), דבר המקטין את יעילות הדיון ופוגע ביכולת לשמור על פרטיות המועמדים.

בתשובתו מסר משרד החוץ כי לאחרונה הוחלט לשתף בדיוני ועדות המינויים את נציג העובדים הנוגע בדבר בלבד. עוד הבהיר המשרד כי ההרכב של הוועדות אמור להיות מאוזן כדי ש"יכול להביא לכדי ביטוי [את] כלל הגורמים הרלבנטיים", וכי צמצום או שינוי נוסף של הרכב הוועדות עלול לפגוע באיזון זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ לפעול בהתאם לכללים שנקבעו בנוהל המינויים ולצמצם את מספר הנוכחים בדיוני הוועדות בלי לפגוע באיזון האמור, כך שבדיון על כל מועמד יהיו נוכחים רק החברים שתפקידם רלוונטי לדיון.

3. נוהל המינויים קובע כי נציגי הציבור מטעם נש"ם, שהם גמלאי המשרד, ייבחרו מרשימה שהכין המשרד ואישרה נש"ם. מזכיר הוועדה יזמן את נציג הציבור שנבחר לוועדה מסוימת.

במעקב נמצא כי הרשימה כוללת חמישה נציגי ציבור בלבד, אף שבכל שנה מתקיימות יותר מ-20 ישיבות של ועדות המינויים. בדיקת השתתפותם של נציגי הציבור בוועדות שהתכנסו מינואר 2007 ועד מאי 2008 העלתה כי אחד מנציגי הציבור כמעט לא השתתף בדיוני הוועדות ולכל ועדה הוזמנו בדרך כלל נציגים קבועים.

לדעת משרד מבקר המדינה, עקב מספרם המצומצם של נציגי הציבור והאופן שבו שובצו בוועדות, המועמדים יכולים לצפות מראש מי יהיה נציג הציבור בוועדה שתבחן אותם. על המשרד להגדיל את מספר נציגי הציבור כדי שתהיה תחלופה ממשית ביניהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 הודיע משרד החוץ כי הוא פועל להרחבת מאגר נציגי הציבור וכי פנה בעניין זה אל נש"ם.

4. השתתפות ממונים ישירים בוועדות המינויים: לפי הוראות התקשי"ר והודעות נש"ם⁷, החלות על כלל משרדי הממשלה, בוועדת הבוחנים יהיו שני נציגים של המשרד הנוגע בדבר, בהם מי שיהיה הממונה הישיר על המועמד שייבחר או מי מטעמו. הוראה זו החליפה הוראה שהייתה בתקשי"ר במועד הביקורת הקודמת, ולפיה חבר ועדת הבוחנים לא יהיה אדם שהוראה במפורש, בטרם התרשם מן המועמד במסגרת תהליך המכרז, כי יש לו דעה בדבר מידת התאמתו למשרה שהמכרז נועד לאיושה. בהודעה צוין שהשינוי בתקשי"ר נועד לאפשר לממונה הישיר, שאמור לעבוד עם המועמד שנבחר לתפקיד, להשפיע על הליך הבחירה.

נמצא כי רק החברים הקבועים, שהיו ממילא בדיונים, השתתפו בדיונים על מינוי עובדים שאמורים להיות כפופים להם, ויתר הממונים לא הוזמנו להשתתף בדיונים על משרות שבאחריותם.

בתשובתו הודיע המשרד כי בעקבות הביקורת הוא בוחן את האפשרות להזמין את הממונים הישירים לדיונים על משרות שבתחום אחריותם בוועדות המינויים. עם זאת ציין המשרד כי הוספת חבר תגדיל את מספר חברי הוועדות ולא תצמצם אותו כפי שהומלץ לעיל. משרד מבקר המדינה מעיר כי השתתפותו של מי שיהיה הממונה הישיר על המועמד שייבחר דרושה על פי התקשי"ר והודעות נש"ם ואינה חייבת להביא להוספת חבר לוועדה: הממונה יכול למשל להחליף בעל תפקיד המייצג אחד מסוגי השירות או להחליף אחד מהחברים הקבועים בוועדות.

הליך עבודתן של ועדות המינויים

1. פרק הזמן המרבי לאיוש משרות פנויות: בביקורת הקודמת נמצא, שלכ-20% מהמשרות שהודעות על משרות מתפנות בעניין פורסמו ב-2004, לא מונו עובדים עד יוני 2005. משרד מבקר המדינה המליץ שמשרד החוץ יפעל למניעת השארתן של משרות לא מאוישות פרק זמן ארוך, כיוון שהדבר עלול לפגוע בתפקודן של יחידות במשרד ושל נציגות. עוד המליץ שהמשרד יקבע את פרק הזמן המרבי שמתר שיחלוף מפרסום ההודעות על משרות מתפנות ועד איושן.

בעקבות הביקורת הקודמת נקבע בנוהל המינויים, שהמשרד ישאף למנות עובדים למשרות בחו"ל עד סוף חודש מרס בכל שנה (מלבד מקרים חריגים הנובעים משינויים בצורכי המשרד ומהתפתחויות לא צפויות), כדי לאפשר למשרד ולעובדים פרק זמן נאות להיערך לתפקיד (מרבית חילופי השליחים נעשים בסוף הקיץ).

2. מידע שלילי על המועמדים: (א) בביקורת הקודמת נמצא שמועמד שנקט כלפיו אמצעי משמעותי והדבר צוין בתמצית קורות החיים שלו, ועדות המינויים לא דנו בפרטי העבירה המשמעותית שלו. הוועדות מינו עובדים למשרות בחו"ל ובארץ זמן קצר לאחר שנקטו כלפיהם אמצעי משמעות על ידי בית הדין למשמעת של עובדי המדינה או על ידי המשרד. המועמדים לא ידעו איזה מידע שלילי הנוגע להם עלה בעת הדיונים בוועדות המינויים, ולא ניתנה להם הזדמנות הולמת להגיב עליו, בניגוד לדין ולכללי הצדק הטבעי. משרד מבקר המדינה המליץ אז שוועדת המינויים תקבל את מלוא המידע על עבירות משמעת של מועמדים למשרות. עוד המליץ

7 סעיף 11.362 לתקשי"ר. הודעה 6/זס "שינוי בהרכב ועדת הבוחנים במכרז פומבי" מדצמבר 2006 והודעה 13/סו "ועדת בוחנים במכרז פומבי" מיוני 2007.

שדיון הוועדות בעבירות המשמעת של מועמדים, ההחלטות בעניין זה ונימוקיהן יירשמו בפרוטוקול.

בעקבות הדוח הקודם נקבעו בנוהל המינויים ובתקנון כללים בדבר הבאת מידע לחברי ועדת המינויים על הליכים משמעתיים או פליליים שהסתיימו ועל הליכים שטרם הסתיימו ובמועד המעקב המשרד כבר פעל לפיהם. כיוון שהמידע על הליכים שטרם הסתיימו נמצא בחלקו בידי האגף למשאבי אנוש ובחלקו בידי המפכ"ל, נקבע בתקנון שראש האגף יגיש למפכ"ל את רשימת המועמדים, והמפכ"ל ימסור לו את המידע שבידו על הליכים הנוגעים אליהם בתוך שלושה ימי עבודה. אגף משאבי אנוש יכין תמצית של המידע ויעביר אותה למועמד לקבלת תגובתו בכתב. לאחר קבלת התגובה יעביר מנהל האגף ליו"ר ועדת המינויים, לנציג היועץ המשפטי בוועדה ולמזכיר הוועדה את כל החומר הנוגע בדבר. עוד נקבע שחברי הוועדה יקבלו, במהלך הדיון, רק את המידע על המועמדים שסיכוייהם להתמנות למשרה הנדונה הם הטובים יותר, וכי על יו"ר הוועדה להבהיר לחברי הוועדה שעליהם להביא בחשבון את המידע ואת התגובה במכלול השיקולים על התאמת המועמד למשרה הנדונה, בזיקה לתפקיד שבו מדובר.

מבדיקת הפרוטוקולים במסגרת המעקב עולה כי מידע שלילי על מועמד הנוגע לעבירה משמעתית או פלילית ותגובתו, שהיו בידי יו"ר ועדת המינויים, לא תמיד נמסרו לחברי הוועדה בשעת הדיון, בעיקר בדיוני ומ"ן השנייה, גם כאשר הדיון נסב על המועמדים בעלי הסיכויים הטובים יותר להתמנות. גם לא תמיד ניתן לדעת, אם כאשר המידע נמסר הוא הובא בחשבון במכלול השיקולים בדבר התאמת מועמד למשרה נדונה, משום שבדרך כלל לא נכתבו הדברים בנימוקי הוועדה להחלטה בפרוטוקול.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב גיבוש כללים להבאת מידע שלילי על מועמדים לפני חברי ועדות המינויים. עם זאת, ההסדר שלפיו המידע מובא רק לגבי חלק מהמועמדים הוא בעייתי, משום שהמידע השלילי, למרות הרלוונטיות שלו, אינו משמש שיקול בקרב מי שממייין את כלל המועמדים וקובע את סיכויי המינוי. יתר על כן, העובדה שהמידע השלילי נחשף לאחר שמועמד הוגדר כבעל סיכוי גבוה להתמנות למשרה הנדונה, עלולה ליצור תמריץ בקרב חברי הוועדה לפיחות בחשיבותו של המידע השלילי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ ונש"ם לבחון שוב את הכללים להבאת מידע שלילי לפני ועדות המינויים.

(ב) בביקורת הקודמת עלה שבמשרד הוחלט כי תחול התיישנות על עבירת משמעת והיא לא תצוין בקורות החיים של העובד כעבור שנים מספר (התראה - ארבע שנים; נזיפה - שש שנים; הרשעה בבית דין - עשר שנים). המעקב העלה כי ההחלטה בוטלה, וכי יש להביא את כל המידע בענייני משמעת לפני ועדות המינויים.

(ג) נוסף על המידע על הליכים פליליים ומשמעתיים, נצבר בידי המפכ"ל מידע רב על תפקודם של בעלי תפקידים שונים במשרד מן ההיבטים המקצועיים והניהוליים ומהיבט של יחסי אנוש - במסגרת הביקורת הפנימית ובירור התלונות שהוא מקיים. בביקורת הקודמת נמצא שמידע זה לא הובא לידיעת חברי הוועדות כאשר הם דנו במועמדותם של עובדים שהמידע נוגע אליהם. משרד מבקר המדינה המליץ שייקבע מנגנון שיבטיח שמידע על אודות המועמדים שהגיע לידי המפכ"ל במהלך פעולות ביקורת שעשה במשרד, יובא לפני חברי הוועדות ולפני המועמדים בדרך ראויה, ולמועמדים תינתן הזדמנות ראויה להגיב עליו.

בביקורת המעקב נמצא שליקוי זה לא תוקן. לדעת משרד מבקר המדינה, למידע האמור ערך רב ויש להביא גם אותו לידיעת חברי ועדות המינויים כאשר הן דנות במועמדים שהמידע נוגע אליהם. משרד מבקר המדינה חוזר וממליץ שמשרד החוץ יקבע כללים להעברת המידע הנוגע להיבטים שונים של תפקוד המועמדים לחברי הוועדות תוך שמירה קפדנית על זכויות העובדים, לרבות הבאת תגובת העובד לידיעת חברי הוועדה.

בתשובתו מפברואר 2009 הודיע המשרד כי הוא פועל לגיבוש נוהל להבאת המידע האמור המצוי בידי המפכ"ל לידיעת חברי ועדות המינויים.

3. הדין במועמדים: בביקורת הקודמת נמצא שלא נקבעו אמות מידה לבחינת התאמתו של מועמד למשרה ואף לא משקלות לשקלול הציון הסופי שעל פיו ידורגו המועמדים. אמנם ציונו נימוקים שונים שאמרו חברי הוועדות בעד מועמד או נגדו, אולם נימוקים אלה לא הועלו בעניין כל המועמדים שלגביהם הם היו רלוונטיים.

בנוהל המינויים, שכאמור עוגן בתקנון, נקבע שוועדת המינויים תבחר את המועמד המתאים ביותר למשרה בהליך מנומק בהתאם למאפייני התפקיד ודרישותיו ולפי אמות מידה נוספות. עוד נקבע בנוהל שאם נקבעו למשרה תנאי סף, ידונו ועדות המינויים רק במועמדים העומדים בהם.

(א) המעקב העלה שבדיון ועדת ראשי נציגויות שהתקיים ביוני 2006 קבעה שרת החוץ, בתפקידה כיו"ר הוועדה, שיש לבחון את התאמתו של מועמד למשרה על פי כמה אמות מידה כלליות שפירטה בתחילת הדיון ושבה וציינה אותן מפעם לפעם בדיוני הוועדה הבאים, ואלו הן:

(1) משך הזמן שמועמד שוהה בארץ - תינתן עדיפות למועמד ששהה בארץ פרק זמן ארוך יותר ומילא תפקיד ביחידת מטה במשך פרק זמן סביר (בעניין משך השירות בארץ ראו להלן). (2) ידיעת שפות - כאשר לידיעת השפה המדוברת במקום השירות יש חשיבות קריטית למילוי התפקיד, יצוין הדבר בדיון. (3) השתייכות המועמד לסוג השירות שבו משובצת המשרה - תנאי זה לא נקבע כתנאי סף, אך אי-השתייכות לשירות המתאים יהיה חיסרון, ורק במקרים חריגים (קיומו של מועמד בולט במיוחד או היעדר מועמדים מהשירות המתאים) ימונה מועמד משירות אחר, והדבר ינומק בפרוטוקול. (4) נתוניו של המועמד - דרגו, ניסיונו, יכולותיו ועוד. (5) כללי העדפה מתקנת לעניין מינוי נשים, בני מיעוטים, מועמדים ממוצא אתיופי ומועמדים הסובלים ממוגבלויות. (6) צורכי המטה הבכיר בארץ (בפרוטוקולים לא נמצא פירוט בעניין זה).

(ב) חברי הוועדות העלו במהלך הדיונים אמות מידה נוספות ששימשו מפעם לפעם לבחינת המועמדים, ואלו הן:

(1) מועמד למשרה בחו"ל שכבר משרת בנציגות אחרת - שרת החוץ ביקשה, בדיון שהתקיים בדצמבר 2007, שלא לדון במועמדים המשרתים בחו"ל. בדיון של ומ"ן השנייה שהתקיים באותו חודש, המנכ"ל, בתפקידו כיו"ר הוועדה, סייג כלל זה וקבע כי רק במקרים חריגים יועבר עובד המשרת בחו"ל לתפקיד אחר בחו"ל.

(2) משך ההצבה הזמנית של עובד - עובדים ששבו משליחות בחו"ל ולא מונו לתפקיד בארץ משובצים בתפקיד בדרך כלל באופן זמני. בדיון ומ"ן השנייה בפברואר 2007 הודיע המנכ"ל כי הצבה בתפקיד זמני "אינה קריטריון". לעומת זאת ציינה שרת החוץ בדיון של ומ"ן לראשי נציגויות ביולי אותה שנה כי אחת מאמות המידה היא מילוי תפקיד זמני. לא ברור אפוא אם אמת מידה זו אמורה לשמש את ועדות המינויים אם לאו.

(3) הערכת העובד בגיליון ההערכה - הממונים הישירים והעקיפים על כל עובד ממלאים בכל שנה גיליון הערכה של העובד, ובו הערכה מילולית, ציונים בכמה תחומים וציון משוקלל. לפני כל חבר ועדה מונח הציון המשוקלל שקיבל כל מועמד בארבע או בחמש השנים שקדמו לדיון. המעקב

העלה כי מפעם לפעם ביקש חבר ועדה, בעיקר בדיוני ומ"ן לראשי נציגויות, כי יובא לפני חברי הוועדה גם החלק המילולי של ההערכות.

במעקב נמצא כי אמות מידה אלה לבחינת המועמדים למשרות לא עוגנו בנוהל ובתקנון, וכי הן היו בשימוש ומ"ן לראשי נציגויות בראשות שרת החוץ ופחות בשימושן של הוועדה לסמנכ"לים ומ"ן שנייה. עוד נמצא, שהוועדות לא פעלו בעקביות בכל הנוגע לאמות מידה אובייקטיביות כמו ניסיון, דרג ותפקידים קודמים: אמות המידה השתנו מדיון לדיון, ובדיונים שונים ניתן להן משקל שונה, גם אם הוועדות עסקו במינוי לאותו תפקיד במועדים שונים. סיכום הנימוקים להחלטות של הוועדה לסמנכ"לים ומ"ן שנייה נוסח לא אחת באופן כללי וסתמי, כמו "יכולות וכישורים של העובד".

(ג) בנוהל המינויים נקבע כי בתחילת הדיון בכל משרה תוצג המשרה "בהתאם לדרישות התפקיד המופיעות במערכת הממוחשבת של המשרד, לאמות המידה הכלליות שנקבעו ולאמות המידה המיוחדות למשרה הנדונה".

מבדיקת הפרוטוקולים במועד המעקב עלה שהמשרד פעל על פי הנוהל באופן חלקי, שכן תיאור התפקיד לא הוצג בדיון על כל המשרות; לרוב הוצגו תיאורי התפקידים למשרות בארץ בלבד. לעתים צוינו בתחילת הדיון הדרישות מהמועמדים לתפקיד, אמות מידה כלליות או אמות מידה ייחודיות למשרה הנדונה, אולם לרוב לא כחוו הוועדות את המועמדים לפיהן, ונמצאו מקרים שמונו עובדים חסרי הכישורים הנדרשים לתפקיד.

(ד) עוד נמצא במעקב שלא נקבעה שיטה לדירוג המועמדים על פי עמידתם באמות המידה ובדרישות הייחודיות של כל תפקיד. הדבר עלול להביא להליך לא תקין של מיון המועמדים ושל מינויים בידי ועדות המינויים.

ואכן, בדיקת המעקב, שהתבססה על הדברים שנרשמו בפרוטוקולים, העלתה ליקויים שהיו יכולים להימנע או להצטמצם אילו השתמשו כל הוועדות בשיטת דירוג ובאמות מידה אובייקטיביות ואחידות למיון המועמדים. להלן הפירוט:

(1) הביקורת הקודמת העלתה שבדרך כלל נהג המשנה למנכ"ל וסמנכ"ל בכיר למינהל להציג לחברי הוועדה רק חלק מהמועמדים ולרוב נסב הדיון עליהם בלבד ולעתים אף על מקצתם, ורבים מהם אכן מונו. חברים בוועדות הציעו לעתים מועמד נוסף, אולם עובד שלא הוצג בידי איש מהם, מועמדותו לא נדונה כלל.

בנוהל המינויים נקבע שלאחר הצגת דרישות התפקיד בתחילת הדיון יוצגו כל המועמדים למשרה והוועדה תדון בהתאמתם למשרה. במעקב נמצא שאכן כל המועמדים למשרה הוצגו בתחילת הדיון בה וצוינו פרטים מקורות החיים של כל אחד מהם. אולם לאחר הצגתם נהג המשנה למנכ"ל וסמנכ"ל בכיר למינהל באותה עת (עד לעזיבתו את התפקיד בסוף יולי 2007) לציין שניים עד שלושה שמות של המועמדים המועדפים בעיניו, ולאחר מכן נהגו כך המשנה המדיני למנכ"ל, מר יוסי גל, או ראש אגף משאבי אנוש, מר שמעון רויד. לעתים העלו חברים אחרים בוועדה שמות נוספים של מועמדים, אולם נמצא, כמו בביקורת הקודמת, שהדיון התמקד בעיקר במועמדים המועדפים, ולמעט מקרים חריגים מונה אחד מהמועמדים האלה.

(2) מהפרוטוקולים גם עולה שבשלב הסופי של בחירת המועמד למשרה הנדונה ההתמודדות הייתה לרוב בין שני מועמדים, ולעתים שניהם לא עמדו בכל הדרישות למשרה שהוועדה הדגישה בפתחת הדיון, אף שלפי קורות החיים של המועמדים האחרים היו ביניהם שעמדו בדרישות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שהמועמדים נבדלים זה מזה בכישוריהם, יש חשיבות רבה לכך שבתחילת הדיון על כל משרה ייקבעו אמות המידה הכלליות ודרישות התפקיד שלפיהן ייבחנו כל המועמדים כדי שבחינתם תהיה אחידה, שוויונית ואובייקטיבית יותר. המועמדים יורגו על פי התאמתם לאמות המידה ולדרישות, כדי שיהיה ברור במה עדיף המועמד שמונה על המועמדים האחרים.

בתשובתו שלל המשרד את שיטת הדירוג באמצעות מתן ציונים למועמדים ונתן נימוקים שונים, ובהם שהצורך לדרג את המועמדים יקשה על חברי הוועדה לקיים "דיון אמיתי על המשרה, על המועמדים ועל התאמתם לתפקיד". לדבריו, "עבודת ומ"ן תתרכז איפה בדירוג מועמדים על גבי גיליון ציונים", ויש בכך "כדי לפגוע בשיקול הדעת של הוועדה וחבריה, לנוכח מורכבות השיקולים העומדים על הפרק בנסיבות הייחודיות של עבודת המשרד". עם זאת, המשרד הודיע שכדי לשפר את עבודת ועדת המינויים יבחן אותה גורם מקצועי שהתמחה בהליכי מיון עובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי דרושה שיטה לדירוג המועמדים כדי להשתית את הליכי המיון על אדנים אובייקטיביים ושוויוניים. על עניין זה העיר גם בית הדין האזורי לעבודה בירושלים⁸ כשדן בעניינו של עובד המשרד. בית הדין קבע כי "יש במקרה שלפנינו סטייה של ממש, היורדת לשורשו של ההליך. בפס"ד כרמי ניתנו לפחות ציונים למועמדים, במקרה שלפנינו לא נעשה כל מדרג ולא נומקה כל הנמקה... במצטבר לשאלת הקריטריונים והציונים עולה עניין כישורי הסף....". יש מקום אפוא שהמשרד יפעל לקבל החלטות על בסיס אמות מידה אובייקטיביות, בכלל זה כימות כישורים באופן מדיד ושקלולם בדרך שתיקבע מראש, כפי שהמשרד נוהג לעשות בגיליונות ההערכה של עובדים, תוך התחשבות בנסיבות המיוחדות לכל מקרה.

4. מינוי קציני מינהלה וקונסולים קונסולריים : על פי התקנון, קצין המינהלה אחראי לפעילות המינהלית התקינה של הנציגות, והוא משמש בה כנציג חשבות המשרד. יצוין כי לפי דרישות התפקיד שקבע המשרד לאחר הביקורת הקודמת, תפקיד של קצין מינהלה וקונסול קונסולרי דורש ניסיון דיפלומטי מוכח, שליטה נאותה בתוכני התפקיד, שליטה נאותה בשפת העבודה שבמקום השירות, ניסיון ניהולי מוצלח, היכרות עם התרבות המקומית ויכולת עבודה בצוות.

בבדיקה הקודמת נמצא כי בין העובדים שמונו לקציני מינהלה או לתפקיד משולב של קצין מינהלה וקונסול קונסולרי היו עשרות עובדים חסרי תעודת בגרות, שהחלו את עבודתם במשרד בתפקידים זוטרים כמו נהגים, מפעילי מחשב, ארכיברים, מזכירות ועובדי משק. רבים מהם לא התנסו קודם למינוים בעבודה בתחומים העיקריים שבהם עוסק קצין מינהלה וקונסול: כספים, משאבי אנוש ופעילות קונסולרית. נוכח תפקידם החשוב של קצין מינהלה וקונסול בנציגות המליץ משרד מבקר המדינה לקבוע תנאי סף למינוי לתפקיד זה.

(א) במעקב נמצא כי מיולי 2006 ועד מאי 2008 מינתה ועדת המינויים השנייה למשרות של קצין מינהלה וקונסול קונסולרי, הנמנות עם שירות החוץ המינהלי, כ-40 עובדים שהיו משובצים בשירות המינהלי, מרביתם חסרי השכלה אקדמית. על מקצת העובדים שמונו הוטל גם תפקיד מדיני. עוד נמצא במעקב, כמו בביקורת הקודמת, שלרבים מהעובדים ששימשו בתפקיד או מונו לו בפרק הזמן שנבדק לא היה ניסיון בתחומים העיקריים שבהם עוסק קצין מינהלה וקונסול קונסולרי, ורבים לא ידעו שפה זרה ברמה נאותה. יצוין כי בכמה נציגויות, בעיקר בנציגויות קטנות במדינות המוגדרות קשות שירות, אף מילאו את תפקיד קצין המינהלה קצין הביטחון של הנציגות או עובד מקומי שאינם עובדי המשרד ואין להם הניסיון הדרוש למילוי התפקיד; מינויים אלה לא נעשו בידי ועדות המינויים.

מהפרוטוקולים של דיוני ומ"ן השנייה עולה שהמועמדים לתפקידים האמורים בדרך כלל לא נבחנו על פי דרישות התפקיד שקבע המשרד. במקצת הדיונים נעשה המינוי אף שהיו חברים בוועדה שסברו כי אין מועמד מתאים לתפקיד בקרב המועמדים, ובמעקב נמצא שאחדים מקציני המינהלה שמונו באותם דיונים הוחזרו לארץ זמן קצר לאחר שהחלו למלא את תפקידם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת המינויים לא להירתע מלשקול דחיית דיון במשרה אם לדעת חברים בוועדה אין בקרב המועמדים עובד בעל הכישורים הדרושים. זאת בעיקר כדי שלא לפגוע בייצוג ישראל בחו"ל, וכדי שלא ייווצר מצב שבו העובד שייבחר ייכשל בתפקידו והמשרד יאלץ להחזירו לארץ. החזרת שליח לארץ מותרת נציגות ללא קצין מינהלה וקונסול קונסולרי ויצרת בעיות הנוגעות לשליח ולכני משפחתו מבחינת מקום המגורים, מוסדות לחינוך הילדים וכד'.

(ב) כאמור, בנוהל המעבר נקבעו גם תנאי סף למועמדים לתפקידי קצין מינהלה וקונסול קונסולרי. ככלל נקבע שיוכל להתמודד על תפקיד זה מי שעמד בהצלחה בבחינות הגמר של קורס הסמכה לשירות החוץ המינהלי שהמשרד מארגן ושהיקפו 300 שעות לפחות (להלן - קורס הסמכה). עם זאת ניתנה בנוהל האפשרות לפטור מקורס הסמכה עובדים שכהנו בתפקיד זה במשך שנתיים לפחות.

בנוהל המעבר גם נקבעו התנאים להגשת מועמדות לקורס הסמכה, ואלו הם: ככלל, יוכלו להגיש מועמדות לקורס עובדים בעלי השכלה אקדמית שעמדו בהצלחה במבחן ידיעת שפה זרה. עם זאת, עובדים חסרי השכלה אקדמית יוכלו להגיש את מועמדותם לקורס אם הם עומדים בתנאים המצטברים האלה: בעלי השכלה של 12 שנות לימוד לפחות, בעלי ותק במשרד הכפול מהוותק הדרוש להעברה לשירות החוץ המינהלי (דהיינו 14 שנים לפחות), שירתו בחו"ל בתפקיד השייך לשירות החוץ במשך שנתיים לפחות והצליחו במבחן ידיעת שפה זרה. בנוהל לא פורטו המשרות בשירות החוץ שאליהן הכוונה. אולם מאחר ששירות בחו"ל כקצין מינהלה וקונסול קונסולרי במשך שנתיים לפחות פוטר מהקורס, הוסבר למשרד מבקר המדינה שהכוונה היא למשרות אחרות בחו"ל כמו עוזרי מינהלה, עובדי קשר, נהגים וצפנים.

לפי נוהל המעבר, ההקלות האמורות בתנאים להגשת מועמדות לקורס הסמכה נועדו לעובדים ותיקים שהיו במשרד במועד כניסתו לתוקף. ואולם מאחר שההקלות לא הוגבלו בזמן, הן יאפשרו גם בעתיד לעובדים שבאותו מועד הועסקו במשרד אך לא היו להם שנות הוותק הנדרשות, להגיש מועמדות לקורס לאחר שיצברו את שנות הוותק הנדרשות, אף שהם בעלי השכלה של עד 12 שנות לימוד וניסיון שאינו רלוונטי לתפקידי קצין מינהלה וקונסול קונסולרי. הדבר עלול לחזק את המגמה של מינוי עובדים בעלי כישורים נמוכים במקום לחתור למינוי עובדים בעלי כישורים גבוהים. ראוי לציין שקציני המינהלה והקונסולים הקונסולריים הם דיפלומטים המייצגים את ישראל במגעים עם בעלי תפקידיהם במקום השירות. לכן חשוב שהמשרד יפעל להעלאת רמתם, ובשיקולי ומ"ן השנייה למינוי עובדים למשרות אלה יובאו בחשבון, ככלל תנאי הסף הגבוהים ודרישות התפקיד הגבוהות שקבע המשרד, ובהקלות שנקבעו ישמשו הוועדות במקרים חריגים בלבד.

(ג) בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה שבתקנון לא נקבע הדרג של קצין מינהלה או קצין מינהלה וקונסול קונסולרי (בפועל עובדים ששירתו בחו"ל בתפקידים אלה היו בדרג מזכיר ראשון עד ציר). משרד מבקר המדינה המליץ שמשרד החוץ יקבע את הדרג הראוי למשרת קצין מינהלה ויעגן זאת בתקנון, כפי שעשה לגבי תפקידים אחרים.

המעקב העלה כי המשרד פרסם בהודעות על משרות מתפנות את מתח הדרגים למשרות אלה. למרות זאת, אחדים מהעובדים שמונו למשרות אלה היו בדרג נמוך מהדרג שפורסם בהודעות. כמו כן, כאמור לעיל, המשיכה ומ"ן שנייה למנות עובדים השייכים לשירות המינהלי שהיו ללא דרג לתפקידי קצין מינהלה וקונסול קונסולרי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ למנות למשרת קצין מינהלה וקונסול קונסולרי עובדים שלהם הדרג המתאים ולהימנע מלמנות לתפקיד זה עובדים ללא דרג.

5. מינוי צוערים : (א) בביקורת הקודמת עלה שלמשרד יש קושי לאייש משרות ב-43 מדינות המוגדרות קשות שירות, ולכן הוא נוהג להציב בהן צוערים בתפקידם הראשון בחו"ל. על מקום השירות ועל התפקיד מחליטים הנהלת המשרד ומנהל חטיבת ההדרכה, והחלטות אלה מובאות לאישור ומ"ן השנייה. בדוח הקודם צוין שלא ברור מה השיקולים שהנחו את הנהלת המשרד ובעקבותיה את הוועדה בהחלטתן היכן להציב כל צוער, משום שהנימוקים להצבה לא נרשמו בפרוטוקולים. ומ"ן השנייה מינתה צוערים למלאי מקום של השגריר או הקונסול הכללי במדינות המוגדרות קשות שירות, אך גם במדינות באירופה ובצפון אמריקה שאינן מוגדרות כך. משרד מבקר המדינה המליץ שייקבעו כללים להצבתם של צוערים בשליחותם הראשונה לחו"ל מבחינת דרישות התפקיד ומבחינת התאמתם לתפקיד.

המעקב העלה שעדיין לא נקבעו כללים להצבתם של צוערים בשליחותם הראשונה לחו"ל. מאוקטובר 2006 עד פברואר 2008 מינתה ומ"ן השנייה 30 צוערים למשרות בחו"ל, מרביתם מתמחים שהחלו את קורס הצוערים באפריל 2006. ליותר ממחצית המשרות היו הצוערים המועמדים היחידים, ובמרבית החלטות ומ"ן השנייה על מינויים לא נרשמו נימוקים, כפי שנמצא בביקורת הקודמת. מרבית הצוערים מונו לשירות במדינות המוגדרות קשות שירות, ומקצתם מונו לנציגויות שאינן מוגדרות קשות שירות, כמו הנציגויות במיאמי, בסינגפור, בבואנוס איירס ובטוקיו.

בתשובתיו הודיע המשרד כי בפרוטוקולי ישיבות ומ"ן השנייה יפורטו השיקולים שהנחו את אגף משאבי אנוש בהצבת צוערים וכי יקבעו כללים להצבת צוערים.

(ב) בקורס הצוערים נקבע מי מהם יהיה במסלול המדיני ומי במסלול המינהלי. הכשרת הצוערים לשני המסלולים דומה אך יש הבדלים בהדגשים. במעקב נמצא ששישה צוערים משירות החוץ המינהלי, שהם מחצית הצוערים משירות זה שהשתתפו בקורס שהחל באפריל 2006, מונו למשרות בחו"ל בשירות המדיני. יוצא אפוא כי אף שיש צוערים שמיועדים לשמש בתפקידים בשירות החוץ המינהלי ולהתקדם במסלול זה, הם התמנו לתפקידים מדיניים וימשיכו להתקדם בו. הדבר פוגע בהשגת היעד של גיוס עובדים בעלי כישורים מתאימים לשירות החוץ המינהלי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ למנות צוערים למשרות על פי תחום התמחותם (מדיני או חוץ מינהלי), וגם לקבוע כללים להצבה מבחינת הכישורים הנדרשים ומבחינת מקומות השירות ולתת נימוקים להצבה.

ראוי לציין שבסוף דצמבר 2008 פורסמו שני מכרזים פומביים נפרדים לקורס צוערים לשירות המדיני ולקורס צוערים לשירות החוץ המינהלי והקורסים יחלו בדצמבר 2009.

6. רישום פרוטוקול: (א) התקנון קובע שהחלטות ועדת המינויים יירשמו בפרוטוקול וייחתמו על ידי יו"ר הוועדה ומזכיר הוועדה, ושחברי הוועדה יוכלו לעיין בהן. בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה על כך שיש להתאים את הוראות התקנון לאמור בתקשי"ר כי כל חברי הוועדה יחתמו על המסקנות. במעקב נמצא שעניין זה לא תוקן בתקנון. משרד מבקר המדינה שב ומדגיש שמן הראוי שעל הפרוטוקול יחתמו כל חברי הוועדה כדי שיהיה ברור שהאמור בו הוא על דעתם ובאחריותם של כל החברים.

(ב) בביקורת הקודמת נמצא כי לא נרשמו בפרוטוקול החלטות ועדות המינויים והנימוקים להן. במעקב עלה כי מינואר 2007 נרשמו בפרוטוקול ההחלטות אך לא תמיד נרשמו הנימוקים. הרישום בפרוטוקולים של הדיונים על משרות שהתמודדו עליהן מועמד אחד או שניים היה דל במיוחד, שכן בחלק מהם לא רק שלא נרשמו הנימוקים, גם לא נרשמו עיקרי הדברים שנאמרו בדיון. עקב כך אי-אפשר לדעת מה היו השיקולים למינוי והאם המועמד שמונה התאים לתפקיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדות המינויים לרשום את עיקרי הדברים שנאמרו גם אם הדיון הוא על מועמד יחיד או על שני מועמדים, ולרשום את הנימוקים לכל החלטה.

(ג) בביקורת הקודמת ובמעקב עלה שלעתיים הודיע יו"ר הוועדה בתחילת הדיון על ביטול הדיונים בכמה משרות שהיו על סדר היום ולא נרשם הסבר לדחייה. בנוהל המינויים נקבע שאת סדר היום של דיוני הוועדות קובע יו"ר ועדת המינויים, ובסמכותו לשנותו - לבטל ולדחות דיון במשרות - אף בזמן דיון הוועדות, אולם לא נקבע כי עליו לנמק את השינוי וכי הנימוקים יירשמו בפרוטוקול.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-רישום נימוקים להסרת דיון במשרה מסדר היום לאחר שהוועדה התכנסה, מעורר חשש לקיומם של שיקולים לא ענייניים לדחייה. על מנת למנוע זאת וכדי לשמור על תקינות הדיונים, מן הראוי שייקבע בתקנון כי על יו"ר הוועדה לנמק את הדחייה וכי הנימוקים יירשמו בפרוטוקול.

(ד) בביקורת הקודמת נמצא שכאשר נדונה מועמדות של עובד שיש לו קשר משפחתי או קשר אישי אחר לחבר בוועדה, או כאשר נדונה משרה שאחד מחברי הוועדה היה מועמד לה, לא נרשם בפרוטוקול שהחבר הנוגע בדבר יצא מחדר הדיונים, אף שמידע זה חשוב כדי להסיר כל חשש בדבר ניגוד עניינים. המעקב העלה שכאשר יצא חבר ועדה מחדר הדיונים כשנדונה משרה שהתמודד

עליה, צוין הדבר בפרוטוקול, והדבר אף עוגן בנוהל המינויים שקבע כי חבר ועדה המועמד למשרה או שהוא קרוב משפחה (כמוגדר בתקנון) של מועמד למשרה יימנע מלהשתתף בדיון בה, ויציאתו מהחדר תירשם בפרוטוקול.

(ה) המעקב גם העלה כי בסוף שנת 2007 גובש במשרד טופס לרישום פרוטוקול, אולם במועד הביקורת עדיין לא נעשה בו שימוש. הטופס כולל, בין היתר, מקום לפירוט תוצאות ההצבעה ונימוקי הוועדה למינויו של המועמד הנבחר, ומקום לרישום הפרטים העיקריים של הליכי משמעת או הליכים פלייליים שננקטו כלפי מועמד ותגובתו. בטופס לא הוקצה מקום לרישום עיקרי הדברים שאמרו החברים, וגם אין מקום לדירוג המועמדים ולציון נימוקים לאי-מינויים של המועמדים שלא נבחרו. יוצא אפוא שנוסח טופס הפרוטוקול אינו יכול לשקף את הדיון, ולא יהיה אפשר לדעת את הסיבות לאי-מינויים של מועמדים. יצוין שבנוהל המינויים, שכאמור שובץ בתקנון באוגוסט 2008, נקבע שבפרוטוקול יירשמו עיקרי הדברים שהושמעו בדיון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ לשנות את הטופס ולהקצות בו מקום לפירוט עיקרי הדיון וההנמקה לבחירה, לרבות אמות המידה, וכן כימות הכישורים והשקלול הסופי של ציונו של כל מועמד בשיטה שתקבע.

בתשובתו הודיע המשרד כי יתקן את נוסח הטופס ויקצה בו מקום לרישום עיקרי הדברים שנאמרו בדיון, וכי יוחל בשימוש בו בהקדם. עוד הודיע המשרד כי כל חברי הוועדה יחתמו על הפרוטוקול.

משך השירות בחו"ל ובארץ

1. משך השירות בחו"ל : התקנון בנוסחו בעת הביקורת הקודמת קבע כי תקופת שירותו של עובד בחו"ל לא תפחת משנתיים ולא תהיה ארוכה מארבע שנים. מנכ"ל המשרד רשאי להאריכה לחמש שנים לפי שיקול דעתו בשל נסיבות אישיות. בתקנון לא נקבע במפורש אם מותר לפצל את תקופת שירותו של עובד בחו"ל לשתי נציגויות, והאם במקרה זה משך השירות המזערי והמרבי שנקבע יחול על כל אחד מהתפקידים או על שניהם יחד.

משרד מבקר המדינה המליץ ברוח הקודם כי משרד החוץ יעשה ככל הניתן לקביעת מספר שנות השירות המדויק מראש, וכי הארכת השירות או קיצורו ייעשו לפי אמות מידה שייקבעו. עוד הומלץ כי באמות המידה ייקבעו, נוסף על נסיבות אישיות, גם אמות מידה תפקודיות ומקצועיות (כמו הצלחה בתפקיד, הצורך לסיים פעולה שהוחל בה, החלפת שליחים במועד שלא יפגע ביחסים הדיפלומטיים עם מדינת השירות), וכי אמות המידה יובאו לידיעת העובדים. משרד מבקר המדינה המליץ גם לבחון אם יש מקום לפיצול תקופת השירות בין נציגויות שונות, ואם יוחלט בחיוב, לקבוע את הנסיבות שבהן ייעשה הדבר ואת מספר השנים המזערי והמרבי של תקופת שירות מפוצלת.

המעקב העלה כי בהודעת אגף משאבי אנוש לעובדים על מינויים לתפקיד חדש בחו"ל מצוין מועד תחילת כהונתם ומועד סיומה - כעבור שלוש שנים.

עם זאת, המעקב העלה שהמשרד לא קבע נסיבות נוספות על אלה שנקבעו בתקנון להארכת שירות בחו"ל, כמו נסיבות מקצועיות ותפקודיות, ובאישורים להארכת תקופת השירות בחו"ל לשנה החמישית שנתן המנכ"ל במועד המעקב לא פורטו הנימוקים להארכה. המשרד גם לא קבע באילו נסיבות תפוצל תקופת שירותו של עובד בין נציגויות שונות, ומה יהיה מספר השנים הכולל של תקופת שירות מפוצלת. ואכן, לעתים פסלו הוועדות את מועמדותם של עובדים למשרה בחו"ל משום ששירתו בחו"ל במועד הדיון, ולעתים אישרו את העברתו של עובד מנציגות לנציגות בלי שניתנו נימוקים בפרוטוקולים לפיצול השירות. אחד מחברי ומ"ץ השנייה ציין בדיון שהתקיים במרס 2007: "מדובר בסיטואציה החוזרת על עצמה. אנשים מבקשים לעבור מנציגות לנציגות ואם לא ניתן הם מודיעים על סיום שרותם וחזרתם ארצה. יש להיות ערים לבעיה המתפשטת..."

עמדת המשרד בעניין זה כפי שבאה לידי ביטוי בתשובתו היא שאין מקום לקבוע נוהל מחייב בדבר משך השירות בחו"ל של מועמדים ששירותם טרם הסתיים במועד הדיון, כיוון שיש מקרים חריגים שבהם נסיבות מקצועיות מובהקות מצדיקות העברה של עובד המכהן בנציגות מסוימת לנציגות אחרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ לקבוע באילו נסיבות יש הצדקה להארכת השירות בחו"ל, ובאילו תנאים יש הצדקה לפיצול השירות בין שתי נציגויות, ולהביא את קביעתו לידיעת העובדים. בנימוקי ועדות המינויים יש לציין את הנסיבות שבגללן הוחלט על העברה לנציגות אחרת. זאת ועוד, קיומם של מקרים חריגים אינו מצדיק אי-קביעת כללים שיבחיירו כיצד יש לפעול דרך שגרה וכיצד יש לפעול בנסיבות חריגות.

2. משך השירות בארץ: בתקנון לא נקבע פרק הזמן המזערי והמרבי של שירות בתפקיד בארץ. בביקורת הקודמת נמצא שעובדים מונו לתפקידים חדשים (בארץ או בחו"ל) זמן קצר - כמה חודשים עד שנה - לאחר שהחלו למלא תפקיד בארץ. יש לציין שרוב המינויים האלה לא היו למשרות בחטיבה, במחלקה או בתחום שהעובד היה משובץ בו לפני המינוי לתפקיד החדש. משרד מבקר המדינה העיר שהצבת עובד לתקופות קצרות בארץ היא בזבוז משאבי ההון האנושי והמליץ שייקבע בנוהל פרק הזמן המזערי לשהייה בתפקיד בארץ לפני שליחות לחו"ל. כבר במהלך הביקורת הקודמת הודיע המשרד שקבע נוהל חדש ולפיו עובד החוזר משירות בחו"ל ישהה בארץ שלוש שנים לפחות וישובץ בתפקיד בארץ במשך שנתיים לפחות.

המעקב העלה כי לא קיים נוהל כזה. בפועל היו ועדות מינויים שלא דנו במועמד משום שבאותו זמן כיהן בתפקיד בארץ קרוב לשנתיים, אך אחרות לא נהגו כך ומינו עובדים שממועד תחילת כהונתם בתפקיד הקודם חלפו מארבעה חודשים ועד פחות משנתיים.

בתשובתו הודיע המשרד כי משך השירות בארץ הוא אחת מאמות מידה רבות לבחינת מועמדים, ולדעתו אין מקום לקבוע כלל קשיח בעניין זה. משרד מבקר המדינה מעיר שיש לקבוע את אמת המידה הזו באופן מחייב בנוהל ולקבוע את מספר השנים המזערי בתפקיד בארץ לפני מינוי לתפקיד אחר, כדי שוועדות המינויים יבחנו את כל המועמדים גם על פיה. כפי שהדגיש משרד מבקר המדינה בדוח הקודם, הצבת עובד לתקופה קצרה בארץ פוגעת ביעילות עבודת המטה במשרד ויש בה משום בזבוז של משאבי ההון האנושי של המשרד.

מעבר משירות לשירות

1. ברוח הקודם צוין שעובדים יכלו לעבור מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ומשירות החוץ המינהלי לשירות המדיני בהמלצת ועדת הערכה שבראשה ראש חטיבת משאבי אנוש ובאישור ומ"ן השנייה. נמצא אז שמשנת 1999 לא התכנסה ועדת ההערכה, ולא נעשה תהליך מסודר של העברת עובדים משירות לשירות. למרות זאת עובדים רבים בשירות המינהלי מונו למשרות בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי, ועובדים בשירות החוץ המינהלי מונו למשרות בשירות המדיני ועקב כך איבד השיבוץ בסוג השירות את משמעותו. חלק מהם הועדפו על מועמדים המסווגים בשירות שבו כלולה המשרה, בלי שנבדק אם הם עומדים לפחות בתנאי הסף שנקבעו בתקנון למעבר משירות לשירות. המשרד הסביר בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת, כי ועדת הערכה לא כונסה מאז 1999 בשל הצורך לקבוע אמות מידה חדשות וברורות למעבר משירות לשירות.

במעקב נמצא שעד יולי 2008 לא הייתה העברה מסודרת של עובדים משירות לשירות, משום שאמות המידה למעבר זה נקבעו רק בנוהל המעבר, שכאמור נכנס לתוקף באפריל 2008. בנוהל נקבע, שהעברת עובדים משירות לשירות תיעשה בידי שתי ועדות שהוקמו לצורך זה, האחת להעברה מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי והאחרת להעברה משירות החוץ המינהלי ומהשירות המינהלי לשירות המדיני. יו"ר שתי הוועדות הוא ראש אגף משאבי אנוש. בנוהל פורטו תנאי הסף להגשת מועמדות להעברה, ונקבע כי בהחלטות יתחשבו הוועדות בהערכות שניתנו על המועמד, בהשכלה, בידע בשפות, בוותק ובניסיון רלוונטי, ויביאו את הדבר לידי ביטוי בנימוקיהן להחלטות.

2. מעבר עובדים בשירות המינהלי : (א) בנוהל המעבר נקבע כי ככלל, עובדים חדשים יתקבלו לשירות החוץ רק באמצעות קורס צוערים, אולם 210 עובדים בשירות המינהלי שעבדו במשרד לפני מועד כניסת הנוהל לתוקף (להלן - עובדים מינהליים ותיקים) יעברו לשירות החוץ המינהלי או לשירות המדיני עד שנת 2011. בנוהל הודגש כי לאחר מכן יהיה המשרד רשאי אך לא חייב להעביר עובדים בשירות המינהלי לשירות אחר.

(ב) בנוהל נקבע שעובדים מינהליים ותיקים שרוצים להגיש את מועמדותם למעבר מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ולשירות המדיני, חייבים לעמוד בכל תנאי הסף האלה:

(1) לשירות החוץ המינהלי - ותק של שבע שנים לפחות במשרד; השכלה של 12 שנות לימוד לפחות ולחלופין ניסיון בתפקיד בשירות החוץ המינהלי בחו"ל במשך שנתיים לפחות (הכוונה לקצין מינהלה וקונסול קונסולרי); ניסיון של שלוש שנים לפחות בתפקיד בשירות החוץ (כגון ראש דואר דיפלומטי, נהג, עובד תקשוב וקצין ביטחון).

א. עובדים משירות החוץ המינהלי רשאים להגיש מועמדות למשרות של קצין מינהלה וקונסול קונסולרי בחו"ל. לכן לאחר העברת עובדים מינהליים ותיקים לשירות החוץ המינהלי על פי התנאים שנקבעו בנוהל המעבר יתאפשר למנות לתפקידים האמורים לעיל עובדים חסרי השכלה אקדמית, שחלקם אף לא עברו קורס הסמכה, והדבר יקשה על המשרד לשמור על רמה נאותה של בעלי תפקידים אלה.

ביולי 2008 התכנסה לראשונה הוועדה להעברה מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ואישרה את העברתם של 42 עובדים. בדיקת נתונייהם העלתה ש-14 מהם (33%) בעלי השכלה של עד 12 שנות לימוד, וכמחציתם לא יחויבו לסיים קורס הסמכה משום ששירתו בעבר בתפקיד קצין מינהלה בחו"ל במשך שנתיים לפחות. עוד עולה שבין מי שהועברו לשירות החוץ המינהלי היו עובדים שכל ניסיונם היה טיפול בדואר דיפלומטי בחו"ל, או ששימשו בתפקידים שונים בארץ בחטיבת הביטחון, בענייני מחשוב או בשיגור מטענים.

ב. כאמור, במעקב נבדקו המינויים שנעשו בידי ומ"ן השנייה מאוקטובר 2006 ועד מאי 2008. התברר כי גם לאחר הביקורת הקודמת מינתה הוועדה כ-100 עובדים למשרות השייכות לסוג שירות שונה מזה שבו הם משובצים בלי העברה מסודרת משירות לשירות. מקצתם מונו אף לאחר שנוהל המעבר נכנס לתוקף (אפריל 2008), בעיקר לתפקיד קצין מינהלה וקונסול קונסולרי. יצוין כי על פי התקנון, עובד בשירות המינהלי שממלא תפקיד בשירות החוץ מקודם לפי מתח הדרגות של המשרה שהוא ממלא. התוצאה היא לא רק שנוצר פיגור בהעברת עובדים רבים משירות לשירות משום שוועדת ההערכה לא התכנסה זמן רב, אלא שמאז הביקורת הקודמת נוספו עוד עובדים בשירות המינהלי שמונו למשרות המסווגות בשני סוגי השירות האחרים ועל ידי כך צברו ותק וניסיון בתפקידים אלה, הנדרשים בתנאי המעבר לשירות אחר. אי לכך גדל מספר העובדים שאפשר שיועברו לשירות המדיני או לשירות החוץ המינהלי על פי התנאים המקלים בנוהל המעבר.

(2) לשירות המדיני - ותק של שבע שנות עבודה לפחות במשרד; השכלה אקדמית מושלמת של תואר ראשון לפחות; ניסיון של שלוש שנים לפחות במשרה בשירות המדיני; הצלחה במבחן באחת השפות הזרות שייקבע המשרד.

3. מעבר עובדים בשירות החוץ המינהלי: תנאי הסף להגשת מועמדות למעבר משירות החוץ המינהלי לשירות המדיני נשארו כפי שהיו בתקנון במועד הביקורת הקודמת. על פי התקנון, עובד משירות החוץ המינהלי רשאי להגיש מועמדות למעבר לשירות המדיני אם הוא עובד קבוע בשירות המדינה, בעל ניסיון מוצלח במשך שלוש שנים בשירות החוץ המינהלי וגם ניסיון בעבודה בחו"ל; בעל השכלה אקדמית; בעל ידיעה טובה באחת השפות הזרות הנחוצות לעבודת המשרד. במקרים יוצאים מן הכלל אפשר להעביר עובד משירות החוץ המינהלי לשירות המדיני אם הוא בעל תעודת בגרות; בעל ניסיון של שש שנים יותר מהנדרש במשרה אליה הועבר; עבר השתלמות של מחלקת ההדרכה ועבר בהצלחה מבחן על החומר הנלמד; ונבחנו ידיעותיו בעברית ובשפה זרה אחת (אנגלית, צרפתית, ספרדית או גרמנית).

מהמתואר לעיל עולה שלעובדים משירות החוץ המינהלי ניתנה האפשרות לעבור לשירות המדיני גם אם אינם בעלי השכלה אקדמית ולא שימשו כלל בתפקיד בשירות המדיני. הקלות אלה עלולות להביא לכך שבתפקידים דיפלומטיים מדיניים יכהנו עובדים שהשכלתם וניסיונם אינם מספקים.



נוהל המעבר מאפריל 2008 בא לתקן חלק מהשיבושים שנגרמו מכך שבמשך שנים מונו עובדים בשירות המינהלי למשרות המשובצות בסוג שירות אחר. השיפור העיקרי שנעשה הוא שעובדים חדשים יתקבלו לשירות החוץ רק באמצעות קורס צוערים. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תנאי הסף המקלים שנקבעו בנוהל המעבר הוחמצה ההזדמנות לקבוע תנאי סף ראויים למעבר של העובדים המינהליים הוותיקים לשירות החוץ המינהלי. יתר על כן, המשרד לא פעל להעלאת תנאי הסף שבהם יידרשו לעמוד העובדים משירות החוץ המינהלי המעוניינים לעבור לשירות המדיני. מן הראוי שהמשרד יפעל להעלאת תנאי הסף.

קידום עובדים בדרג

בתקנון נקבע שאופיו המיוחד של שירות החוץ מחייב שיבוץ של העובדים במשרות בחו"ל שלהן דירוג מיוחד. לשם כך נקבעה מערכת דרגים החופפת את שלבי המדרג בתפקידים בנציגויות. ככלל אין בתקנון הבחנה בין הדרגים של עובדים המשרתים בנציגויות גדולות, בינוניות וקטנות. דרג נקבע גם למשרות בארץ המשובצות בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי. לכל דרג יש מתח של שלוש דרגות ונקבעה לו מכסה של משרות. לדרג העובד יש השפעה על מעמדו הדיפלומטי בעת שירותו בחו"ל ועל שכרו בחו"ל ובארץ.

על פי התקנון ניתן לקדם עובדים בדרג אם התמלאו התנאים האלה: יש משרה פנויה בדרג זה בתקן הדרגים של המשרד; דרגת העובד מתאימה לדרג המומלץ; העובד שהה פרק זמן מזערי בדרג שלו כמפורט בתקנון; שלוש שנים בדרג מזכיר שני; ארבע שנים בדרג מזכיר ראשון; חמש שנים בכל שאר הדרגים. העלאה בדרג טעונה אישור ומ"ן השנייה בתפקידה כ"ועדת דרגים" בראשות המנכ"ל (להלן - ועדת דרגים). בביקורת הקודמת נמצא שהוועדה התכנסה פעמיים בשנה, ולקראת כל כינוס היא קיבלה מחטיבת משאבי אנוש מידע על מספר המשרות הפנויות בכל דרג, רשימה של מועמדים לכל דרג ומספר השנים ששהה כל מועמד בדרג שלו.

1. להלן בטבלה נתונים על הדרגים בתקן המשרד ב-2008* ועל איושם (מצבת כוח האדם)** בארץ ובחו"ל, על פי סוג השירות:

דרג	השירות המדיני			שירות החוץ המנהלי			סה"כ		
	התקן	המצבה	חוסר/ עורף	התקן	המצבה	חוסר/ עורף	התקן	המצבה	חוסר/ עורף
שגריר	36	***40	+4	8	12	+4	44	52	+8
ציר	95	93	-2	31	26	-5	126	119	-7
ציר-יועץ	121	113	-8	57	55	-2	178	168	-10
יועץ	137	89	-48	103	85	-18	240	174	-66
מזכיר ראשון	97	39	-58	184	16	-168	281	55	-226
מזכיר שני	0	30	+30	7	7	0	7	37	+30
סה"כ	486	404	-82	390	201	-189	876	605	-271

* נכון ל-25.5.08. הנתונים אינם כוללים צוערים.
 ** נכון למרס 2008.
 *** המספר אינו כולל ראשי נציגויות שאינם עובדי המשרד.

מן הטבלה עולה ש-82 דרגים בשירות המדיני ו-189 דרגים בשירות החוץ המינהלי לכאורה, לא אוישו. אולם במעקב נמצא שמרבית הדרגים האלה אוישו בידי עובדים בשירות המינהלי: 238 דרגים שבתקן, ממזכיר ראשון ועד לציר, בשני סוגי השירות אוישו בידי עובדים בשירות המינהלי, וכ-30 דרגים אחרים שבתקן השירות המדיני אוישו בידי עובדים בשירות החוץ המינהלי. שאר הדרגים נותרו פנויים.

2. ועדת הדרגים: (א) בביקורת הקודמת התברר כי ועדת הדרגים אינה מקבלת מחטיבת משאבי אנוש מידע על דרגות המועמדים, ולכן אינה יודעת אם דרגת המועמד מתאימה לדרג המומלץ, כנדרש בתקנון. במעקב נמצא כי לא חל שינוי, והוועדה עדיין אינה מקבלת מידע זה.

בתשובתו הודיע המשרד כי המידע שיימסר לוועדת דרגים יכלול גם את דרגת העובד.

(ב) עוד נמצא בביקורת הקודמת שלא נרשמו בפרוטוקול נוסח החלטת הוועדה ונימוקה, ולא היה אפשר לדעת מדוע הוערך מועמד אחד מאחרים שעמדו בתנאים לקידום בדרג. נמצא גם כי הוועדה לא דנה בכל המועמדים אלא רק בשניים עד שלושה מהם.

בדיקת המעקב של הפרוטוקולים מאפריל 2006 ועד יוני 2008 העלתה שנרשמו ההחלטות על העלאה בדרג, אולם לא תמיד נרשמו נימוקה. הוועדה גם לא דנה בכל המועמדים; כאשר מספר המועמדים היה זהה למספר הדרגים הפנויים, היא אישרה את קידומם בלא שדנה בזכאותם לקידום. כאשר היה מספר המועמדים גדול ממספר הדרגים הפנויים, דנה הוועדה בדרך כלל במועמדים שמספרם כמספר הדרגים הפנויים, ובפרוטוקולים לא הובהר לפי אילו אמות מידה נבחרו המועמדים שנדונו. גם על פי נתוני המועמדים לא ברור מה היו אמות המידה, שכן לעיתים קודמו מועמדים ששהו בדרג במשך פרק זמן קצר ממועמדים שלא קודמו, או שציוני ההערכה שלהם היו נמוכים מאלה של מועמדים אחרים שלא קודמו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על פי כללי מינהל תקין יש לדון בכל המועמדים ויש לרשום נימוקים להחלטות. חשיבות של מתן נימוקים גדולה במיוחד כאשר מספר המועמדים להעלאה בדרג גדול ממספר הדרגים הפנויים.

3. העלאה לדרג שגריר: בעת הביקורת הקודמת, השר הוא שהחליט למי להעניק דרג זה, אף על פי שבתקנון נקבע שאישור לקידום בדרג הוא בסמכות ומ"ן השנייה. משרד מבקר המדינה העיר על כך שלא ברור לפי אילו אמות מידה החליטו השרים למי להעניק את דרג השגריר, ומדוע החליטו הם בעניין זה ולא הוועדה. עמדת משרד מבקר המדינה הייתה, שכיוון שמדובר בדרג המקצועי הבכיר ביותר ומספר דרגי שגריר מוגבל, וכדי למנוע את התערבותו של הדרג הפוליטי בהליך מקצועי, הסמכות להעניק צריכה להיות של הדרג המקצועי במשרד, והחלטות בעניין זה צריכות להיות מבוססות על אמות מידה ברורות.

במעקב נמצא שהדבר בא על תיקונו, ובקידום לדרג שגריר דנה, כנדרש, ומ"ן שנייה בתפקידה כוועדת דרגים.

4. תוספת שלב ב' לדרג: התקנון קובע כי אם שהה עובד פרק זמן מזערי בדרג שלו ואין תקן פנוי בדרג גבוה יותר, הוא יועלה לשלב ב' של הדרג שלו. בתקנון אף נקבעו פרקי הזמן המקוצרים לקידום לשלב ב' של דרג לעובדים מצטיינים⁹ וכן לבעלי תעודה, תואר מוסמך ותואר דוקטור.

הביקורת הקודמת העלתה שמרבית העובדים מקרב 200 העובדים שאין להם השכלה אקדמית או שהם בעלי תואר בוגר קודמו לשלב ב' כעבור פרק זמן קצר מהדרוש בתקנון; יותר ממחציתם כעבור שלוש שנים במקום כעבור חמש שנים.

במעקב נמצא כי מ-170 עובדים שקודמו מינואר 2006 ועד נובמבר 2007 לשלב ב' של הדרג שלהם, ל-81 (כ-47%) אין השכלה אקדמית או שהם בעלי תואר בוגר בלבד והם קודמו כעבור פרק זמן קצר מהקבוע בתקנון. הוסבר לנציג מבקר המדינה שהקידום ניתן משום היותם מצטיינים על פי הציון המשוקלל שקיבלו בגיליון ההערכה (מ-4.5 ועד 5).

9 בתקנון מוגדר עובד מצטיין מי שציונו המשוקלל בגיליון ההערכה השנתי הוא בין 4.5 ל-5.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המספר הגבוה של עובדים שקודמו לשלב ב' של הדרג שבו נמצאו, על המשרד לבחון את השיטה לפיה הוא מקדם לשלב ב' של הדרג בפרקי זמן מקוצרים.

בעניין זה יש לציין שהמשרד החליט לבחון מחדש את שיטת הערכת העובדים הנהוגה בו. לשם כך התקשר המשרד עם חברה חיצונית לייעוץ ארגוני, והיא הגישה לו באוגוסט 2007 הצעה לתהליך הערכה המתאים לצרכיו ולתרבות הארגונית שלו. המשרד מסר כי לאחר עיבוד ההצעה היא תיושם במהלך שנת 2009.

מינוי ראשי נציגויות שאינם עובדי המשרד בפטור ממכרז

על פי הסכם בין הנהלת המשרד, בין ועד עובדי המשרד ובין נש"ם משנת 1969, רשאית ההנהלה למנות ראשי נציגויות שלא מקרב עובדי המשרד. במשך השנים מרבית המינויים היו של בעלי זיקה פוליטית לשר החוץ שכהן במועד המינוי. בהחלטות הממשלה משנת 1999 ומשנת 2002 נקבע כי לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, יהיו 11 משרות של ראשי נציגויות פטורות ממכרז פומבי ומהליכי אישור המינויים הנהוגים במשרד החוץ. עוד החליטה הממשלה שוועדה בראשות נציב שירות המדינה תחווה את דעתה על המועמדים שהמליץ השר למנות למשרות האלה.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה על כך שמינוי של 11 דיפלומטים בלתי מקצועיים שלא קיבלו הכשרה מתאימה לתפקיד של ראש נציגות, אינו עולה בקנה אחד עם השאיפה להתמקצעות השירות הדיפלומטי. כן צוין בדוח שהסדר המינויים החיצוניים הפטורים ממכרז נוצל לעתים למתן הטבות למקורבים לשרים שלא היו ראויים לתפקיד. משרד מבקר המדינה המליץ שמשרד החוץ ונש"ם יעשו בדיקה מקיפה של ההסדר ותוצאותיו וישקלו אם יש להמשיך ולקיימו.

במעקב עלה כי בעקבות הביקורת ביטלה שרת החוץ, הגב' ציפי לבני, את הפטור ממכרז לשמונה מקרב 11 ראשי נציגויות, ומשרות אלה אוישו בידי עובדי המשרד. רק משרות השגריר בושינגטון, הקונסול הכללי בניו יורק וראש המשלחת לאו"ם בניו יורק יאוישו במינויים חיצוניים בפטור ממכרז.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת השרה לבטל את הפטור ממכרז למשרות של שמונה ראשי נציגויות ומינוי עובדים מקצועיים מהמשרד במקומם ראויה לשבח. עם זאת, רצוי שהדבר יעוגן בהחלטת ממשלה.

סיכום

נציגויות ישראל בחו"ל הן חלון הראווה של המדינה ברחבי העולם, ויש חשיבות לדרך מינויים של העובדים המשרתים בהן. לניהול משאבי האנוש במשרד החוץ יש מאפיינים ייחודיים ובהם תחלופת העובדים התדירה בנציגויות בחו"ל ובתפקידים בארץ הדורשת פעילות אינטנסיבית של מינוי עובדים ואוטונומיה רבה בהליכי המינויים שאין למשרדי ממשלה אחרים.

בדוח על הליך המינויים ועל קידום עובדים שפרסם מבקר המדינה ביוני 2006 הועלו ליקויים רבים ובהם ליקויים בעניינים מהותיים שהיו נחלת משרד החוץ במשך שנים רבות. בביקורת המעקב בנושאים אלה, שנעשתה כעבור כשלוש שנים, נמצא שהמשרד השקיע מאמצים בתיקון הליקויים, ואכן כמה מהם תוקנו ובעיקר אלה: שרת החוץ צמצמה את מספר ראשי הנציגויות שאינם עובדי המשרד, המתמנים בלי מכרז, מ-11 לשלושה; נעשו שינויים בהרכב ועדות המינויים; תוקנו כמה מהליקויים בתהליכי עבודת ועדות המינויים וברישות הפרוטוקולים; נקבע נוהל להעברת עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ולשירות המדיני, ונקבעו תנאי סף להגשת מועמדות לכמה משרות בחו"ל הנמנות עם שני סוגי שירות אלה; נקבע נוהל להעברת מידע שלילי על מועמדים לחברי ועדות המינויים, והוכנו תיאורי תפקיד ודרישות התפקיד למשרות רבות בארץ ובחו"ל.

דא עקא, המעקב העלה שעדיין בכמה נושאים מהותיים לא עשה המשרד את השינויים הנדרשים. למשל, ועדות המינויים המשיכו למנות עובדים בשירות המינהלי לתפקידים בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי, בהם תפקידים דיפלומטיים; נקבעו תנאי סף מקלים לעובדים המעוניינים לעבור לשירות החוץ המינהלי ולא הועלו תנאי הסף למעבר עובדים משירות החוץ המינהלי לשירות המדיני; ועדות המינויים לא בחנו את המועמדים על פי אמות מידה כלליות ואחידות, ועל פי הדרישות הייחודיות של התפקידים שקבע המשרד; לא נעשה די ליעול המבנה הארגוני של המשרד.

בתשובתה מפברואר 2009 מסרה שרת החוץ "כי משרד החוץ טיפל ברצינות וביסודיות בדו"ח המבקר מיוני 2006 וישם שינויים רבים הנובעים מדו"ח זה וחלק מהשינויים נמצאים בתהליך ביצוע מתקדם".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד החוץ לפעול לשיפור בכל התחומים שדונו במעקב ובהם המבנה הארגוני, התקן ואיוש המשרות, בהתאם לצורכי השירות בארץ ובחו"ל. עליו גם לפעול למלא את שורות העובדים המקצועיים שלו בכוגרי קורס צוערים ולהמשיך לפעול לשיפור מנגנוני הבחירה שבידי ועדות המינויים. עליו לקבוע תנאי סף להגשת מועמדות לכל המשרות בארץ ובחו"ל, ועל ועדות המינויים לבדוק אם המועמדים עומדים בדרישות התפקיד ובאמות מידה שייקבעו ולהימנע מלמנות למשרות שאינן משובצות בסוג השירות שלהם. נוכח ההקלות בתנאי הסף להגשת מועמדות למשרות של קצין מינהלה וקונסול קונסולרי, על המשרד לעשות כל מאמץ אפשרי למנות עובדים בעלי הכישורים הדרושים לניהול העניינים המינהליים והכספיים בנציגות. כל זאת על מנת להבטיח רמה גבוהה של בעלי התפקידים הייצוגיים בחו"ל ובארץ.