

עוד הועלה, כי בעבר לא היה שיתוף פעולה בין השגרירות לקונסוליה. כמו כן הועלו כמה ליקויים בתחום הכספים ובתחומי מינהל, וכן בניהול הבנייה והשיפוץ של משרדיה החדשים של הקונסוליה באיסטנבול.

ענייני כוח אדם

מבנה התקן וארגון כוח האדם במשרד החוץ (להלן - המשרד) מעוגנים בהסכמים והסדרים ששותפים להם הנהלת המשרד, נציבות שירות המדינה וועד העובדים. הסכם מיוחד לקידום עובדים ולשיבוצם במשרד (להלן - הסכם מבנה התקן) נחתם בין נציבות שירות המדינה לבין המשרד עוד בשנת 1969 ועודכן באוקטובר 1987. על פי ההסכם, המשרות בתקן המשרד הן בארץ והן בחו"ל נחלקות לשלושה סוגים: משרות בשירות המדינה, משרות בשירות החוץ המינהלי ומשרות בשירות המינהלי. רמות הקידום המקצועיות בכל אחד מסוגי המשרות (שגריר, ציר, ציר יועץ, יועץ וכו') מכונות "דרגים". מינוי עובדים למשרות במשרד אינו נעשה באמצעות מכרזים פנימיים, כנהוג במשרדי ממשלה אחרים, אלא באמצעות ועדות מינויים. על הטיפול בענייני כוח האדם במשרד מופקדת חטיבת משאבי אנוש שבאגף המינהל (להלן - החטיבה), הכוללת שתי מחלקות. בחודשים אפריל - יוני 2000 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים של ענייני כוח אדם במשרד החוץ: תקן ומצבה בארץ ובחו"ל, ועדות מינויים, משרות חדשות, תקופות שירות בחו"ל והעסקת עובדים מקומיים בנציגויות.

תקן ומצבה

לפי דברי ההסבר להצעת תקציב המשרד לשנת 2000, התקציב המיועד לשכר העובדים בארץ הוא כ-107.7 מיליון ש"ח, והתקציב לשכר העובדים בחו"ל - כ-568.2 מיליון ש"ח; בסך הכול 675.9 מיליון ש"ח, כ-60% מתקציב המשרד נטו. תקן כוח האדם בתקציב המשרד לשנת 2000 כלל 1,034 משרות, מזה 426 משרות של שליחים בחו"ל ו-608 משרות של עובדים קבועים בארץ. נוסף על כך נקבעו בתקציב 600 חודשי עבודה בלתי צמיתה (50 משרות), המיועדים למתמחים המתקבלים לקורס צוערים באמצעות מכרזי נציבות שירות המדינה; ו-612 חודשי עבודה (51 משרות) המיועדים, בין השאר, לעובדי לשכת השר, לעובדים בתחום התקשורת והמחשוב, למתמחים במשפטים ולעובדים מחליפים (זמניים). כן נקבעו 251 משרות להעסקת עובדי אבטחה בנציגויות וכ-2,040 משרות לעובדים מקומיים. בפועל, באפריל 2000 העסיק המשרד עובדים בצורות העסקה שונות בכ-3,210 משרות: בארץ - 607 עובדים, 10 חיילות ו-108 עובדים שהועסקו באמצעות חברות כוח אדם; ובחו"ל - 654 שליחים ועובדי אבטחה, וכן עובדים מקומיים בכ-1,830 משרות. נוסף על כך מעסיק המשרד עובדים באמצעות חברות קבלניות או כעצמאים; ביוני 2000 היו במשרד כ-110 עובדים שהועסקו בדרך זו במשך פרקי זמן ארוכים בניהול פרויקטים, ייעוץ והדרכה במחשוב ובתקשורת, אבטחה, ייעוץ חינוכי, ניקיון ותחזוקה. על פי הסכם מבנה התקן, המשרות של עובדים בארץ בשירות המדינה ובשירות החוץ המינהלי מחולקות לאגפים, לחטיבות ולמחלקות לפי צורכי המשרד. משרות השליחים בחו"ל בכל דרג ובכל

סוג שירות רשומות בתקן בצורה כוללנית ואינן ממוינות לפי מקום השירות. במסגרת שינוי במבנה יחידות המשרד שנעשה ב-1993, הוקמה בחטיבת ההדרכה מחלקה לתכנון כוח אדם, והוטל עליה לעצב, לבנות ולהטמיע במשרד תהליכים של תכנון כוח אדם לטווח ארוך המבוסס על קביעת הצרכים לאחר ניתוח תחומי הפעילות של המשרד. ואולם המחלקה איננה קיימת עוד. ראש חטיבת משאבי אנוש הסביר למשרד מבקר המדינה שהמחלקה לא הצליחה למלא את תפקידה מאחר שלא היתה כפופה לחטיבה ולא שותפה בהחלטות בנושאי תקציב ותקנים.

לא נמצא כי למשרד יש תכנית ארגונית כוללת לטווח ארוך המבוססת על ניתוח הצרכים והגדרת תפקידים בכל נציגות, ואיוש המשרות בנציגויות בחו"ל נעשה על פי החלטות של ועדות המינויים המבוססות על רשימת המשרות המתפנות בנציגויות במהלך השנה (ראו להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2000 מסר המשרד כי יש לו תכנית לשנים הקרובות לגיוס כוח אדם על פי הצרכים הייעודיים של המשרד. החטיבה הסבירה שבנסיונות המדיניות הדינמיות והמשתנות בתכיפות גדולה, קשה לתכנן את כוח האדם לטווח הארוך.

תקן העובדים בחו"ל: על פי דוח תקן ומצבת עובדים בחו"ל, במאוס 2000 היו בחו"ל 24 משרות פנויות של שליחים, אך מאחר שבתקן לא רשום לאיזו נציגות מיועדת כל משרה, אין לדעת באילו נציגויות היו משרות פנויות, ומאחר שהמשרות הפנויות אינן משויכות לתפקידים מוגדרים, אלא ממוינות לפי דרגים, אי אפשר לדעת אילו משרות פנויות בכל נציגות. בתשובתו מסר המשרד כי במערכת המחשב החדשה שלו, שעדיין נמצאת בהרצה, נבנתה מערכת נפרדת המפרטת את מערך המשרות בתקן על פי פריסתן בנציגויות. במסגרת הדיון על תקציב המדינה לשנת 2000 החליטה הממשלה בספטמבר 1999 לצמצם בעשר את מספר המשרות של שליחי המשרד בחו"ל ולהפחית 5 מיליון ש"ח מבסיס התקציב של המשרד לשנת 2000; כן הוחלט לסגור חמש נציגויות ולהפחית בהתאם לכך עוד 5 מיליון ש"ח מתקציב המשרד. בינואר 2000 הציע ראש החטיבה לבטל 19 משרות: עשר משרות בגין סגירה אפשרית של נציגויות ועוד תשע משרות בנציגויות אחרות. בתשובתו הודיע המשרד כי שמונה מביין 19 המשרות כבר קוצצו, ושאר המשרות יקוצצו עד קיץ 2001. הביקורת העלתה שעם המשרות שקוצצו נמנות משרות של מזכירות בנציגויות בווינגטון, בלונדון ובפאריס, אולם שתיים מהמשרות הועתקו לנציגויות בבייג'ינג ובסופיה.

מרישומי המשרד עלה כי באפריל 2000 לא היה מאויש תפקיד ראש הנציגות בחמש נציגויות (באסונסיון, בברלין, במוסקבה, בקטמנדו ובריגה).

1. תפקיד שגריר ישראל ברוסיה, שבה נמצאת אחת מהנציגויות החשובות של ישראל בעולם, לא היה מאויש במשך קרוב לשנה: מאוגוסט 1999, מועד סיום תפקידו של השגריר, עד תחילת יולי 2000. הציר שכיהן בשגרירות במוסקבה מונה עוד ביולי 1999 לשגריר בלטיביה, אך הוא נדרש להישאר במוסקבה עד למינויו של שגריר חדש, וכך נותרה גם השגרירות בריגה ללא ראש נציגות במשך קרוב לשנה. עוד בינואר 2000 כתב סמנכ"ל אגף חבר המדינות, מרכז ומזרח אירופה לראש החטיבה כי "היעדר שגריר [במוסקבה], ציר שממתין בקוצר רוח מזה מספר חודשים לעבור למקום שירותו החדש, היעדר דובר ואי-בהירות לגבי איושי הקיץ הקרוב יוצרים מצב בלתי אפשרי בשגרירות מרכזית".

2. תפקיד שגריר ישראל בגרמניה, אחת המדינות החשובות באירופה, לא היה מאויש במשך יותר משנה: מקיץ 1999 עד אוקטובר 2000. העיכוב במינויו של שגריר חדש נוצר מאחר שלא היתה הסכמה בדרג הממשלתי על מועמד מקובל למשרה.

וועדת המינויים לשירות החוץ פסלה את המועמד שהציעה הממשלה לתפקיד¹. בעניין זה גם הוגשה עתירה לבג"ץ. רק באוקטובר 2000 מונה שגריר חדש לגרמניה מקרב עובדי המשרד. יצוין, שמשרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר² כי בשל בעיות פוליטיות, מינויים חשובים בשירות החוץ נותרו לא מאוישים במשך זמן רב.

3. בתחילת שנת 1998 החל המשרד בצעדים לסגירתן של שלוש נציגויות - השגרירויות בקטמנדו ובאסונסיון והקונסוליה הכללית בריו דה ז'נרו. ואולם בשל חוסר הכרעה בדרג הממשלתי, לא נסגרו נציגויות אלה³. השגרירה הקודמת של ישראל בנפאל סיימה את תפקידה עוד בנובמבר 1997; ביוני 1998 סיים את תפקידו השגריר הקודם בפרגוואי; ובמאי אותה שנה סיים את תפקידו הקונסול הכללי הקודם בריו דה ז'נרו. במשך זמן רב לא מונו ראשי נציגויות לנציגויות אלה. באפריל 2000 הוצב בריו דה ז'נרו קונסול כללי; בתחילת יולי אותה שנה מונה שגריר לפרגוואי; ובאוקטובר אותה שנה מונה שגריר לנפאל. יש לציין, כי בעניין העדרו של קונסול כללי בריו דה ז'נרו העיר שמנכ"ל אגף אמריקה הלטינית למנכ"ל המשרד בפברואר 1999 כי "הסידור הפועל מזה כ-10 חודשים איננו מספק הצרכים של עבודתנו בריו מול השלטונות המקומיים, בתחומי הכלכלה, התרבות והקשר עם הקהילה היהודית החשובה".

עוד העלתה הביקורת, כי שגריר ישראל בירדן, שמונה לתפקידו במאי 1997, מונה באוקטובר 1999 לראש צוות המשא ומתן עם הפלסטינים, ולכן מאז ועד יולי 2000 תפקדה למעשה השגרירות ברבת עמון ללא שגריר, והציר בשגרירות שימש ממונה זמני.

תקן העובדים בארץ: 1. על פי דוח תקן ומצבת עובדים מאפריל 2000, כ-68% (11% מ-604 משרות בתקן של עובדי המשרד בארץ לא היו מאוישות. כ-15 מהן היו בדרג של מנהלי מחלקות ומעלה, בהן כשש במרכז למחקר מדיני. עוד ברוח שנתי 46, עמ' 319 העיר מבקר המדינה ש"מחסור מתמיד בכוח אדם מתאים למילוי משרות פנויות [במרכז] ותחלופה רבה של עובדים ... פוגע ברציפותם של מחקרים ובאפשרות להעמקה". בתשובתו מסר המשרד כי יש תחלופה תכופה בין עובדים בארץ לבין עובדים בחו"ל, ולא תמיד נמצאים עובדים מתאימים לאיש משרות פנויות.

2. בתקן לעובדי המשרד בארץ נקבעו ארבע "משרות מעבר" - משרות המיועדות בעיקר לעובדים החוזרים מחו"ל ולעובדים שמסיבה כלשהי לא נמצא להם תפקיד הולם במשרד. ואולם ברוח תקן ומצבת עובדים בארץ מאפריל 2000 היו במצבת "משרות מעבר" 14 עובדים קבועים של המשרד. מהבדיקה עלה כי במהלך השנים 1998-2000, 15 מעובדי המשרד לא היו משובצים בתפקיד במשך כ-4 עד 20 חודשים, ועובד אחד אף כ-45 חודשים.

בתשובתו מסר המשרד כי החטיבה פועלת כדי לצמצם ככל האפשר את מספר העובדים שאינם משובצים בתפקיד, בין השאר על ידי שיבוצם בפרויקטים מיוחדים או על ידי תגבור נציגויות בחו"ל.

1 11 מינויים חיצוניים של הממשלה לראשי נציגויות נעשים על פי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959; על פי החלטת הממשלה ממאוס 1999 הוקמה ועדת מינויים בראשות נציב שירות המדינה, והיא הבודקת את המינויים למשרות המפורטות בתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), ובכלל זה המינויים החיצוניים של הממשלה לראשי נציגויות.
2 ראו דוח שנתי 39, עמ' 638, בפרק "מינויים פוליטיים".
3 ראו דוח שנתי 49, עמ' 203.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לפעול ביתר נחישות ולדאוג לשיכונם של עובדים החוזרים משליחות עוד בטרם הגיעם ארצה.

ועדות מינויים

מינויי עובדים בארץ מדרגת סמנכ"ל ומעלה ומינויים לראשי נציגויות בחו"ל נעשים באמצעות ועדת מינויים עליונה. בראש הוועדה עומד שר החוץ והוא המחליט על כינוסה; חברים בה סגן שר החוץ, מנכ"ל המשרד, המפקח הכללי על שירות החוץ, המשנה למנכ"ל, סמנכ"ל אירופה, הסמנכ"ל למינהל ועובדים נוספים. ועדת המינויים העליונה ממליצה על המינוי ומביאה אותו לפני ועדת השרים למינויים בשירות החוץ, וזו ממליצה עליו לממשלה. מינוי עובדים לשאר התפקידים בארץ ובחו"ל נעשה בידי ועדת מינויים שבראשה עומד מנכ"ל המשרד (להלן - ועדת המינויים השנייה). יצוין, כי בוועדות המינויים לא משתתפים סמנכ"לים מקצועיים או מנהלי חטיבות העוסקים בתחומים הנוגעים למשרה הנדונה. לדוגמה, בדיון של ועדת המינויים העליונה על מינוי שגריר לרוסיה לא השתתף הסמנכ"ל המרחבי, ובדיון בוועדת המינויים השנייה על מינויו של נספח תרבות בשגרירות בפאריס לא השתתף סמנכ"ל אגף קשרי תרבות ומדע. בתשובתו מסר המשרד כי הוא "מעריך כי הרכבן הכולל של הוועדות משקף ושוקל בצורה מלאה את צורכי המשרד והתאמת העובדים לתפקידיהם".

החטיבה מפיצה בין עובדי המשרד בארץ ובחו"ל את רשימת המשרות העומדות להתפנות במהלך השנה הקרובה. את רשימות המועמדים למשרות המוגשות לוועדות המינויים מגבשת החטיבה, והיא כוללת נוסף על שמות העובדים שהגישו את מועמדותם גם שמות של מועמדים שמציעה החטיבה. לדברי ראש החטיבה, החטיבה מציעה מועמדים משלה כדי לאפשר גם למועמדים מתאימים לדעתה, להתמודד על המשרה. ועדות המינויים בוחרות את המועמדים על פי רוב קולות. בפרוטוקולים של ישיבות ועדות המינויים נרשמות רק ההחלטות שהתקבלו בהן, ואי אפשר לערער על החלטות אלה.

בכל שנה מתחלפים כשליש מעובדי המשרד בחו"ל, דהיינו בין 100 ל-120 עובדים חוזרים ארצה ואחרים נשלחים למלא את מקומם. מהבדיקה עולים הממצאים האלה:

1. מטעמי נוחות רוב החילופים נעשים בחודשי הקיץ. על כן רצוי להודיע לעובדים המיועדים לשליחות בחו"ל על מינוים לכל המאוחר במאי או ביוני כדי שיוכלו להתכונן לתפקידם ולהתארגן לקראת הנסיעה. המשרד אף מארגן קורסים מיוחדים המיועדים ליוצאים לחו"ל. נמצא, ששליחים רבים, ובכלל זה ראשי נציגויות, שהיו אמורים להתחיל את תפקידם החדש בקיץ, מונו רק בחודשים יולי ואוגוסט. לדוגמה: 12 ראשי נציגויות שהיו אמורים להתחיל את שירותם בחו"ל בקיץ 1999 מונו רק בחודשים יולי ואוגוסט של אותה שנה. כתוצאה מכך נמנע מהם להכין עצמם לתפקיד ולהתארגן לקראתו.

מספטמבר 1999 עד מאי 2000 פרסמה החטיבה 26 משרות של ראשי נציגויות ושתי משרות של סמנכ"לים שעמדו להתפנות בקיץ 2000. באותו פרק זמן כונסה ועדת המינויים העליונה פעמיים בלבד, בדצמבר 1999 ובמארס 2000, ומינתה עובדים רק ל-17 מ-28 המשרות האמורות. ביולי 2000 עדיין לא מונו 10 שליחים. בתשובתו הודיע המשרד כי עד אוקטובר 2000 מונו עוד חמישה ראשי נציגויות וכן סמנכ"ל אחד.

2. ממסמכי המשרד עולה כי יש משרות המובאות לדיון בוועדות המינויים לאחר שהחטיבה או הנהלת המשרד כבר סיכמו מראש, לכאורה, מי ימלא אותן.

להלן דוגמאות:

(א) מזיכרון דברים שנערך במאוס 1999 בין החטיבה לבין סמנכ"ל אגף במשרד עולה שהמשרד סיכם עמו על חילופי תפקידים בינו לבין שגריר במדינה באסיה עוד קודם שהובאו המינויים לתפקידים אלה לדיון בוועדת המינויים העליונה. בזיכרון הדברים נכתב כי "הסמנכ"ל למינהל יסכם הנושא עם שר החוץ טרם הפרסום [של המשרה]". מזיכרון דברים אחר מיולי אותה שנה עולה כי השגריר באותה מדינה ביקש לקבל מכתב ובו הבטחה שאם לא ימונה לסמנכ"ל האגף, ימשיך בתפקידו כשגריר, וכי הוסבר לו כי "שני המינויים יובאו להחלטה באותה נקודת זמן ובאותה ועדת מינויים עליונה, כך ש'ההצרכה' [חילופי התפקידים] תתבצע בפועל ואין צורך בהתערבות כתובה מבחינתנו". במאוס 2000 הובאו המינויים האמורים לדיון בוועדת המינויים העליונה, ושני העובדים מונו כפי שסוכם עמם עוד במאוס 1999.

(ב) לעובדת המשרד הוצע לשמש קצינת מינהלה בשגרירות באירופה. מזיכרון דברים שנערך עמה באוקטובר 1999 עולה כי היא הביעה את הסכמתה להתחיל בתפקיד רק ביוני 2000, וכי סוכם עם הסמנכ"ל למינהל שהיא תקבל "מכתב לפיו בקיץ 2002 תעבור לנציגות שאיננה קשת שירות ושהולמת את כישוריה". בזיכרון הדברים נאמר גם כי עד יוני 2000, מועד צאתה לשגרירות, יישלחו עובדים זמניים למלא את מקום קצין המינהלה. בנובמבר 1999 מונתה העובדת לתפקיד, ועד בואה לשגרירות מילאו אותה עובדים זמניים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד כי החטיבה פונה לעובדים הנראים לה מתאימים, ומגישה לוועדת המינויים את שמותיהם נוסף על שמות העובדים שהגישו את מועמדותם בעצמם, אך רק לוועדת המינויים הסמכות להחליט בנושא המינויים. אולם לדעת משרד מבקר המדינה מהממצאים עולה כי פעמים הוחלט על מינויים של עובדים עוד בטרם הובאו לדיון בוועדה.

(ג) נמצא, כי בשנת 1999 הוחלף בהפרש של חודשים מספר כמעט כל צוות שליחי המשרד בנציגויות ישראל כבוגוטה, בבודפשט, בבנגוק, ביאונדה, במרסי, בפראג ובריגה, וכן המשלחת לאיחוד האירופי בבריסל. מן הראוי שהמשרד ייתן דעתו על כך וימנע החלפת כל צוות השליחים בנציגות אחת באותו פרק זמן.

בתשובתו הודיע המשרד כי הוא ניסה וינסה להקפיד ולמנוע את התופעה האמורה ויביא בחשבון את הערת משרד מבקר המדינה.

משרות חדשות

1. במשך שנים רבות העסיק המשרד שני קציני מינהלה אזוריים: קצין מינהלה האחראי לנציגויות בצפון אמריקה, שמקום מושבו בניו יורק, וקצין מינהלה האחראי לנציגויות באירופה, שמקום מושבו בפריס. על קציני המינהלה האזוריים לעשות ביקורות מקצועיות בנציגויות שבתחום אחריותם ולסייע לקציני המינהלה המועסקים בהם. בין השאר, עליהם לסייע לקציני המינהלה של הנציגויות הקטנות והבינוניות מאחר שמקצת קציני המינהלה מסוג זה אינם מנוסים או ממלאים תפקיד משולב - מדיני ומינהלי. נוסף על כך עוסקים קציני המינהלה האזוריים בנושאים אחרים כמו תנאי השירות של העובדים ובלדרויות.

בנובמבר 1999 פרסם המשרד שתי משרות חדשות של קציני מינהלה אזוריים: קצין מינהלה למרכז אירופה ומזרחה וקצין מינהלה לאמריקה הלטינית. בדצמבר אותה שנה מונה קצין ינהלה אזורי (להלן - קצ"א) למרכז אירופה ומזרחה, שמקום מושבו בכרלין, אך עד מועד סיום הביקורת לא מונה קצ"א לאמריקה הלטינית. יצוין שבכינוס של קציני מינהלה במאי 1999 ציינו קציני המינהלה של הנציגויות שבאמריקה הלטינית שנחוץ מאוד להציב בה קצ"א, מאחר שבנציגויות אלה יש בעיות מינהלה רבות. לא הובהר למשרד מבקר המדינה מדוע ניתנה עדיפות לאירופה בעניין זה, ומדוע לא מונה קצ"א לאמריקה הלטינית.

אחד היתרונות של הצבת קצ"א הוא קרבתו ונגישותו לנציגויות שהוא אמור לפקח עליהן. הביקורת העלתה, שקביעת הנציגויות שיהיו בתחומי אחריותו של כל אחד מקציני המינהלה האזוריים באירופה - הקצ"א האחראי למרכז אירופה ומזרחה והקצ"א האחראי לאירופה (בעיקר מערב אירופה) לא נעשתה בצורה שיטתית ויעילה, ולא נבדקו העלויות הכרוכות בפקוח של כל אחד מהם על הנציגויות שבתחום אחריותו. בתשובתו הודיע המשרד שבעקבות הערות משרד מבקר המדינה הוא חילק מחדש את הנציגויות בין קציני המינהלה האזוריים באירופה.

2. בינואר 1999 ביקש עובד המשרד לייצג את המשרד בנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) בתפקיד נציג החטיבה הקונסולרית ומחלקת אורחים, משרה שלא היתה קיימת בעבר. בזיכרון דברים מאותו מועד נאמר כי "הנושא יובא לדיון עם רח"ט משאבי אנוש". בפברואר אותה שנה פנה הסמנכ"ל למינהל אל מנכ"ל רשות שדות התעופה ואמר לו שבשל בעיות שהיו בקבלת אורחי המשרד בנתב"ג, הוא מבקש ממנו לסייע במציאת אפשרות להציב בנתב"ג בקביעות עובד של המשרד. במאוס 1999 מינתה ועדת המינויים השנייה את העובד למשרה חדשה - "עוזר מינהלי בנתב"ג", ובנוסף עליו מונה באותו מועד עובד אחר, בכיר יותר, ל"יועץ נציג משרד החוץ בנתב"ג", משרה שלא היתה כלולה בסדר היום של ועדת המינויים. באפריל 2000 יצא היועץ לחופשה ללא תשלום, והמשרד לא פרסם שמשרה זו פנויה. לא נמצא כי המשרד דן בצורך בשתי המשרות האמורות, ונראה לכאורה כי תפקיד היועץ "נתפר" על פי צורכי העובד ולא המשרד. בתשובתו הודיע המשרד כי כיום מאוישת רק המשרה של עוזר מינהלי בנתב"ג, והמשרה האחרת לא תאוּש.

תקופות שירות בחו"ל

1. מקובל במשרד כי תקופת שירות רצופה של שליח בחו"ל היא ארבע שנים ובאמצעות "קשות שירות" - שלוש שנים. פרק זמן זה אמור מצד אחד לאפשר לעובד להשתלב כראוי במקום השירות ולהפיק את המרב מעבודתו בנציגות, ומצד אחר למנוע את הינתקותו מהארץ. המשרד לא קבע בפירוש בנהליו מהו פרק הזמן המרבי ומהו פרק הזמן המזערי לשירות רצוף בחו"ל. האזכור היחיד של משך השירות בחו"ל בתקנון שירות החוץ - הוראות כספים הוא במקום שבו מדובר בזכות לחופשת מולדת: בעניין זה מבדיל התקנון בין מקומות שמשך השירות בהם הוא ארבע שנים (28 מקומות) לבין מקומות שמשך השירות בהם הוא שלוש שנים (80 מקומות המוגדרים "קשי שירות"). בתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מצויה הוראה שלפיה תקופת שירות של עובד מדינה בחו"ל לא תפחת משנתיים ולא תעלה על ארבע שנים, ואם הנהלת משרד מעוניינת להאריך או לקצר את משך השירות של העובד בחו"ל, עליה להגיש לנציב שירות המדינה בקשה מנומקת בכתב בעניין זה. אולם המשרד אינו נוהג בעניין זה בכפוף להוראות התקשי"ר.

2. ועדות המינויים ממנות את שליחי המשרד לחו"ל בלא להגדיר את משך שירותם שם. לאחר תקופת כהונה של שלוש או של ארבע שנים, לפי העניין, שולחת החטיבה לשליח הודעה שגרתית

על סיוע שירותו. הארכת משך השירות של שליח נעשית בידי החטיבה על פי בקשתו או ביוזמת החטיבה, ללא מעורבות של ועדת המינויים.

3. הביקורת העלתה שתקופות השירות של שליחים לא מעטים היו קצרות מהמקובל או ארוכות מהמקובל: לפי נתוני המשרד, בקיץ 2000 (עד ספטמבר) חזרו לארץ 88 שליחים, בהם 25 ראשי נציגויות. 34 מהשליחים האמורים חזרו מארצות "קשות שירות", ואולם רק שישה שירתו כשלוש שנים - תקופת השירות המקובלת בארצות כאלה; ארבעה שירתו רק כשנתיים, ו-23 (68%) שירתו בין ארבע לעשר שנים (ארבעה שירתו בחו"ל יותר משבע שנים רצופות). אשר ל-54 השליחים שחזרו מארצות שאינן "קשות שירות", שישה שירתו כשבע שנים או יותר; חמישה - כשש שנים; 20 - חמש שנים; תשעה - כארבע שנים ו-14 - כשלוש שנים או פחות; מכאן שרק כ-17% מהשליחים שירתו תקופת שירות מקובלת.

לבקשת משרד מבקר המדינה המציאה לו החטיבה רשימה של השליחים שבאפריל 2000 (מועד הביקורת) כבר שירתו בחו"ל יותר מחמש שנים. נמצא ש-15 מ-32 השליחים שהיו ברשימה שירתו בחו"ל חמש עד שש שנים; 12 - שש עד שבע שנים; שלושה - שבע עד שמונה שנים; ושניים - יותר משמונה שנים. בעקבות הביקורת הודיעה נציבות שירות המדינה למשרד מבקר המדינה בינואר 2001 כי "הוראות התקשי"ר בדבר תקופות שירות של עובדי מדינה בחו"ל ... מתעדכנות בימים אלה"; וכי על פי הנוהל החדש שייקבע יהיה מנכ"ל משרד החוץ רשאי להאריך תקופת שירות של עובד מארבע שנים לחמש שנים לפי שיקול דעתו, על בסיס קריטריונים, כגון חינוך לילדי העובד וטיפול רפואי; הארכת שירות שלא לפי קריטריונים אלו, או ליותר מחמש שנים, תהיה טעונה אישור נציב שירות המדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע בתקנון שירות החוץ נוהל ברור על בסיס הוראות התקשי"ר בעניין תקופות שירות בחו"ל ולהקפיד על קיומו.

העסקת עובדים מקומיים בנציגויות

חלק ניכר מעבודת הנציגויות נעשית בידי עובדים מקומיים: עובדים מקומיים בעלי אזרחות זרה (עמ"ז) ועובדים מקומיים בעלי אזרחות ישראלית (עמ"י). עובדים אלה ממלאים תפקידי מזכירות, אבטחה ושירותים שונים, וכן תפקידים מקצועיים בתחומי ההסברה, העיתונות והתרבות, קידום ענייני כלכלה, מסחר ושיתוף בין-לאומי, הנהלת חשבונות ועניינים קונסולריים. רבים מהעמ"ז שומרים על הרצף המקצועי בתחומי העשייה השונים בנציגויות. תנאי העסקתם של העמ"ז נקבעים על פי תנאי המקום וחוקיו, ותנאי העסקתם של העמ"י מפורטים ב"הוראות בדבר מעמדם ותנאי עבודתם של אזרחים ישראלים המועסקים על ידי נציגויות ישראל בחו"ל" של נציבות שירות המדינה.

העובדים המקומיים מועסקים במסגרת תקן קבוע שאושר בתקציבה של כל נציגות בתחילת שנת הכספים. לפי נתוני המשרד מאפריל 2000, באותו מועד היו מאוישות בנציגויות כ-1,830 מ-2,040 משרות של עובדים מקומיים שנקבעו בתקן: כ-1,260 מהמשרות היו מאוישות בעמ"ז ו-570 מהן בעמ"י. מספר המשרות לעובדים מקומיים בכל נציגות נע בין 84 בקונסוליה הכללית בניו יורק, שהיא הגדולה בנציגויות ישראל בחו"ל, לבין 5 בקונסוליה באלכסנדריה.

ההוצאה על העסקת עובדים מקומיים (עמ"י ועמ"ז) שנקבעה בתקציב המשרד לשנת 2000 היא כ-150 מיליון ש"ח. לדברי מנהל חטיבת התקצוב המרכזי במשרד, העלות הממוצעת העולמית של

החזקת עובד מקומי היא כ-18,500 דולר, לעומת כ-145,000 דולר עלות ממוצעת של החזקת שליח. לפי נתוני הוראות התקציב של המשרד, משנת 1995 עד לשנת 2000 גדל מספר המשרות בתקן לעובדים מקומיים ב-23%.

1. מספר המשרות בתקן לעובדים מקומיים הוא גדול מאוד, אולם הוא לא נקבע על פי סקר צרכים מעודכן והגדרת התפקידים בכל נציגות ונציגות, אלא באופן היסטורי - דהיינו על פי התקנים שנקבעו בעבר; המשרד גם לא קבע אם צריך שיהיה יחס מסוים בין מספר השליחים לבין מספר העובדים המקומיים בכל נציגות, ומהו. לדברי החטיבה המשרות בתקן נקבעות על פי בדיקה שוטפת של נחיצותן, ומגדילים ומקטינים את מספרן לפי הצורך. הבדיקה העלתה, כי היחס בין המספר הכולל של השליחים בנציגויות ישראל בעולם לבין מספר העובדים המקומיים בהן הוא במוצא אחד לארבעה. מניתוח של התפלגות מצבת העובדים המקומיים עולה, כי בנציגויות המסוגלות קטנות (שבהן אחד עד שלושה שליחים) היה המספר הממוצע של עובדים מקומיים גדול מזה שבנציגויות גדולות; מספר גדול של משרות עובדים מקומיים יחסית למספר השליחים היה בעיקר בנציגויות שמספר השליחים בהן מועט והן נמצאות במדינות "קשות שירות". כתשע נציגויות של המשרד שבמועד הביקורת שירת בהן שליח אחד בלבד, כולן במדינות "קשות שירות", היה המספר הממוצע הגדול ביותר של משרות עובדים מקומיים. בשגרירות באלמה אטה שבקזחסטן, למשל, היו במאי 2000 שליח אחד של המשרד ו-22 עובדים מקומיים. יצוין, שהעובדים המקומיים בנציגויות הקטנות בארצות "קשות שירות" ממלאים בדרך כלל תפקידי שירות ואינם מועסקים בתפקידים מדיניים או בהסברה.

בתשובתו מסר המשרד כי הוא קובע את תקן העובדים המקומיים לכל נציגות בהתאם לפעילות הנדרשת בה, ואין לקבוע מדד להקצאת עובדים אלה לנציגויות. לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת מספר העובדים המקומיים בכל נציגות אכן צריכה להיעשות גם בהתחשב בתנאי המקום, אולם יש להביא בחשבון גם את היחס בין מספר השליחים לבין מספר העובדים המקומיים. הממצאים מראים כי גם בנציגויות שהתנאים בהן דומים יש הבדלים גדולים במספר העובדים המקומיים המועסקים בהן. בעיקר נכון הדבר בנציגויות קטנות במקומות "קשי שירות". בעקבות הביקורת הודיעה החטיבה לנציגי משרד מבקר המדינה כי תיעשה בדיקה של מערך העמ"ז בנציגויות "קשות שירות" כדי לבדוק את הצרכים.

2. הועלה, כי מדיניות המשרד היא להעסיק בנציגויות כעמ"י בני זוג של שליחים המעוניינים בכך, ובכמה נציגויות זאת הדרך היחידה להשגת כוח אדם ישראלי הנדרש לתפקידים מסוימים. על פי תקנון שירות החוץ, לא יועסק בן משפחה של עובד המשרד בחו"ל באותה יחידה שבה משרת העובד עצמו. בנציגויות קטנות לא תמיד ניתן לעמוד בכך, בעיקר כשהשליח הוא ראש הנציגות או קצין המינהלה (כל עובדי הנציגות כפופים לשגריר, והעובדים המקומיים - עמ"י ועמ"ז - כפופים למעשה לקצין המינהלה בכל הנוגע למשכורתם, תנאי עבודתם וקידומם). לפי נתוני המשרד, באוקטובר 2000 הועסקו בנציגויות כ-180 מבין כ-305 בני זוג של שליחים ששירתו בחו"ל. 25 מהם היו בני זוג של ראשי נציגויות, שמותר להם לעבוד רק ב-50% משרה ורק באישור ועדת היתרים מיוחדת. רוב בני הזוג של ראשי הנציגויות (15) הועסקו בתפקיד שהוגדר "מזכירה עברית", ואחת מהם הועסקה כמנהלת החשבונות של השגרירות. כמו כן הועסקו בנציגויות 43 בני זוג של קציני מינהלה בתפקידים שונים כגון מזכירה עברית, צפנית ומזכירה קונסולרית. אם את תפקיד קצין המינהלה ממלאת אשה, מועסק בן זוגה, בדרך כלל, בתפקיד "איש תחזוקה".

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר כי מן הראוי היה שעובדים בכירים בנציגויות העוסקים בתפקידי ניהול יימנעו מלהעסיק בהן את בני משפחתם - גם לא בתפקידים שממלאיהם אינם כפופים להם ישירות. לדברי החטיבה, יש במשרד הנחיה ולפיה אין להעסיק בני משפחה של שליחים מלבד בני זוגם, אולם הנחיה זאת לא נמצאה בכתב. בבדיקה אקראית נמצא כי בשגרירות באירופה מועסקת בתו של שליח בתפקיד מזכירת השגריר.

בתשובתו הודיע המשרד כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הוא יוציא הנחיה בכתב שלא להעסיק בני משפחה של שליחים שאינם בני זוגם.

עוד הועלה, שכדי לאפשר העסקת מספר רב יותר של בני זוג, יש שפוצלו משרות. ממברק ששלחה החטיבה לאחת הנציגויות באירופה עולה, שאף הוצע לפטר עמ"ז ולהעסיק במקומה בתור עמ"י שתי נשים של שליחים. במברק נאמר כי "במגמה לפתור את סוגיות העסקת שלוש הנשים, בנות זוג של שליחי המשרד, שטרם שובצו לעבודה, [יש] להפסיק עבודתה של עמ"זית ולשבץ בתפקידה שתי נשות עובדים, 50% משרה כל אחת, ועבור אשת העובד השלישי לאשר כחריג העסקתה בתקן זמני".

3. "עמ"י מועדף": בנציגויות שבהן קשה למצוא מועמדים ישראלים מתאימים לתפקידי עמ"י שייסכימו לעבוד בתנאים הרגילים, המשרד מאפשר לתת לעובד תנאים מועדפים, כגון דרגה גבוהה יותר מהדרגה המרבית שנקבעה בתקן המשרה, שעות נוספות גלובליות, לימודי שפה, סיוע כספי בהובלת המטען האישי למקום השירות, ויש שאף הלוואה לרכישת כרטיס טיסה. לדברי החטיבה, עמ"י מעטים מאוד מקבלים תנאים אלו, והם ניתנים רק במקומות שקשה למצוא בהם מועמדים. לפי רשימה שהמציאה החטיבה למשרד מבקר המדינה, העסיק המשרד בתנאי "עמ"י מועדף" רק שבעה עובדים; ואולם במסמכי המשרד מצא משרד מבקר המדינה שבעה עמ"י נוספים שהוגדרו "עמ"י מועדף". נמצא, כי אין נוהל כתוב המסדיר העסקת עמ"י מועדף, ואין מדיניות עקבית של המשרד בעניין זה. מהבדיקה עלה כי לא תמיד יודעים באגף ובחטיבה למשאבי אנוש מהי המשמעות הכספית המדויקת של מתן מעמד של "עמ"י מועדף" לעובד. בתשובתו הודיע המשרד כי יוכן נוהל בכתב בעניין האמור.

4. ישראלים רבים מבקשים לעבוד בתור עמ"י בנציגויות מרכזיות הנמצאות במקומות מבוקשים כמו ניו יורק ופריס, ובמשרד מתקבלות גם בקשות להעסקת מקורבים ומכרים בחו"ל, שמפנים אליו עובדיו ואישים שונים⁴. בבדיקה הנוגעת לחודשים ינואר-יוני 2000 נמצא שהמשרד נענה לכמה בקשות להעסקת מקורבים בנציגויות בארה"ב.

להלן דוגמאות:

(א) בפברואר 2000 רואיינה באגף לתקשורת וקשרי ציבור במשרד בתו של עובד בכיר במשרד האוצר שיש לו קשרי עבודה עם משרד החוץ, והופנתה לקונסול לתקשורת בניו יורק כמועמדת לתפקידי הסברה בנציגות. באפריל אותה שנה כבר קיבלה המועמדת אישור ביטחוני כ"מועמדת כמזכירה עברית"; בחודש יוני הודיעה החטיבה לחטיבה הקונסולרית כי "הנ"ל יוצאת כעמ"י לניו יורק, ויש להסדיר לה אשרת שהייה ועבודה כמקובל"; וביולי החלה המועמדת לעבוד בקונסוליה.

(ב) בדצמבר 1999 סוכמו בארץ פרטי העסקתה של מועמדת בתפקיד "ראש לשכת השגריר" בשגרירות בווינגטון, במעמד של "עמ"י מועדף". התנאים שהוצעו למועמדת חרגו אף מהתנאים המקובלים להעסקת עמ"י מועדף. בפברואר 2000 הוערכה עלות השכר השנתית של המועמדת והוספת משרה חדשה לתקן הנציגות בכ-61,000 דולר. מהבדיקה עלה שאת העובדת הפנו למשרד גורמים במשרד ראש הממשלה. לא נמצא כי החטיבה בדקה את הנחיצות של שיגור עובדת בתנאים אלו לשגרירות, וכי ניתנה למועמדים אחרים הזדמנות שווה להתחרות על משרה זו. בסופו של דבר

4 בעניין זה ראו דוח שנתי 250, עמ' 357, בפרק "נציגויות ישראל בארה"ב".

החליטה המועמדת עצמה שלא לקבל את המשרה. המשרד לא חיפש בארץ עובדת אחרת למלא את התפקיד.

בתשובתו מסר המשרד כי אכן גורמים במשרד ראש הממשלה פנו אליו בבקשה להעסיק את המועמדת בשגרירות, אך בעקבות ויתורה על התפקיד הוא ניתן לעמ"י מתאימה שנמצאה בווינגטון. המשרד הוסיף, כי "מרוויינים ונבדקים אך ורק עובדים אשר נמצאים מתאימים על פי הנתונים האובייקטיביים, הכל אל מול הצרכים והדרישות בשטח".

(ג) בתקן הקונסוליה הכללית בלוס אנג'לס היתה משרה לעמ"י בענייני תרבות. בינואר 2000 הוסיפה החטיבה לתקן הנציגות משרת "עוזר תרבות" המיועדת לעמ"י. מהתכתובת במשרד עולה כי כבר בספטמבר 1999 הודיעה החטיבה על העסקתו של מלחין ישראלי כעמ"י לענייני תרבות בנציגות בלוס אנג'לס אף שהעניין לא נדון כלל עם האגף לקשרי תרבות ומדע שבמשרד. הביקורת העלתה כי המלחין לא קיבל הדרכה במשרד אף שהמשרד הזמינו לפגישות היכרות, הכנה והדרכה. עוד הועלה, שבפברואר 2000 שלח סמנכ"ל האגף לקשרי תרבות ומדע מברק לקונסוליה בלוס אנג'לס שבו ביקש לבטל אחת משתי המשרות האמורות בנימוק ש"אין הצדקה להחזיק בנציגותכם שני תקנים מלאים של עמ"י ועמ"י תרבות". בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד כי הוא נוהג לפנות ביוזמתו למועמדים הנראים לו מתאימים ולהציע להם משרות של עמ"י שהתפנו בנציגויות בחו"ל בהתאם לצורכי העבודה ולאפשרויות העסקה בכל נציגות ונציגות ועל פי תנאיה. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשרד לפרסם את דבר קיומה של משרה פנויה של "עוזר תרבות" בקונסוליה, כדי שתינתן הזדמנות שווה למועמדים נוספים וייבחר המועמד הראוי ביותר.



משרד החוץ מעסיק בצורות העסקה שונות יותר מ-3,000 עובדים בארץ ובחו"ל, ומדי שנה בשנה מתחלפים בו קרוב לשליש מהשליחים בחו"ל. הביקורת העלתה, כי למשרד לא היתה תכנית כוללת לטווח ארוך בכל הקשור לכוח אדם בנציגויות ולא נמצאו מסמכים המעידים שכוח האדם בנציגויות נקבע בהתבסס על ניתוח הצרכים והגדרת תפקידים. עוד הועלה, כי להחלטות בענייני כוח אדם שהתקבלו במשרד, בהן החלטות עקרוניות, לא קדמו הבדיקות המתאימות וכי הנימוקים לקבלתן לא תועדו. כן נמצא, כי משרות בכירות בשירות החוץ נותרו פנויות זמן ממושך בשל חוסר הסכמה בדרג הפוליטי בעניין המועמדים המתאימים; רק 32% מהשליחים במדינות "קשות שירות" ו-17% מהשליחים במדינות אחרות, שירתו תקופת שירות מקובלת; מספר המשרות בתקן לעובדים מקומיים בנציגויות לא נקבע על פי סקר צרכים מעורכן והגדרת תפקידים בכל נציגות; כמה עובדים מקומיים ישראלים בנציגויות הנמצאות במקומות מבוקשים, הועסקו, לכאורה, בעקבות בקשות של אישים שונים להעסיק את מקורביהם, בלי שתינתן למועמדים נוספים הזדמנות שווה להתמודד על התפקיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף הנסיבות המדיניות הדינמיות והמשתנות, דרוש תכנון של מערך כוח האדם בנציגויות, המבוסס על קביעת הצרכים והגדרת התפקידים בכל נציגות. כמו כן ראוי שהמשרד יקבע בתקנון שירות החוץ, על בסיס הוראות התקשי"ר, נוהל ברור בעניין תקופות שירות בחו"ל ויקפיד על קיומו. חשוב גם שהמשרד יבדוק מחדש את מערך העובדים המקומיים בנציגויות כדי לוודא שהוא מתאים לצרכים.