

משרד החוץ

העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל

תקציר

רקע כללי

קידום יחסי החוץ של ישראל ויכולתה להתמודד עם אתגרי השעה בזירה הבין-לאומית תלויים, בין היתר, בתפקודן הרציף של 103 נציגויות ישראל ברחבי העולם בעתות שגרה ובעתות חירום. על ניהולן של נציגויות ישראל בחו"ל מופקד משרד החוץ (להלן גם - המשרד). הנציגויות פועלות בתחומים שונים ובהם ייצוג ענייני המדינה וההסברה המדינית, שיפור תדמיתה התקשורתית של ישראל בקרב קהלי יעד שונים ברחבי העולם, הידוק הקשרים עם קהילות יהודיות, קהילות מקומיות תומכות ישראל ונבחרי ציבור מקומיים, וכן קידום שיתופי פעולה עם מדינות שעמן יש לישראל יחסים דיפלומטיים (להלן - מדינות השירות) בתחומי הכלכלה, המסחר, החקלאות, המכס, הביטחון והגנת הסביבה.

בשנת 2016 העסיקו הנציגויות 726 שליחים ממשרדי החוץ, הכלכלה והתעשייה, ראש הממשלה, החקלאות, האוצר והתיירות, לרבות בתפקידים בתחום האבטחה. שליחי משרד החוץ מאיישים את תפקידי הניהול הבכיר בכל נציגות, והתקנון קובע כי כל עובדי הנציגות כפופים מבחינה ארגונית ומינהלית לראש הנציגות.

נוסף על השליחים מעסיקות הנציגויות בחו"ל עובדים מקומיים. בשנת 2016 העסיקו הנציגויות 3,286 עובדים מקומיים במגוון תפקידים: מזכירות, תחזוקה, משק בית, תחבורה, דואר, קשר ותקשוב, חשבות, שירות קונסולרי, אבטחה; ותפקידים בתחומי הדיפלומטיה הביטחונית, המולטיטורלית והכלכלית. הנציגויות מבחינות בין שני סוגי העסקה עיקריים של עובדים מקומיים: עובד מקומי זר (להלן - עמ"ז), הנושא אזרחות זרה ומועסק בנציגות מכוח חוזה העסקה שעליו חל הדין המקומי; ועובד מקומי ישראלי (להלן - עמ"י), הנושא אזרחות ישראלית ומתגורר במדינת השירות במעמד של תושב ארעי, המועסק בנציגות מכוח חוזה מיוחד שעליו חל הדין הישראלי. על עמ"י המועסק בתפקיד ייעודי בתחום אבטחת הנציגויות, חלות הוראות מיוחדות בתקנון שירות החוץ האוגד את נוהלי משרד החוץ (להלן גם - התקנון). בשנת 2016 היה שיעורם של העובדים המקומיים 82% (כ-48% עמ"ז וכ-34% עמ"י) מכלל עובדי הנציגויות.

תנאי העסקתם של השליחים ושל העמ"י נקבעו ב"הוראות בדבר מעמדם ותנאי עבודתם של אזרחים ישראלים המועסקים על ידי נציגות ישראל בחוץ-לארץ" (להלן - שות"ש)¹ ובהחלטות של הוועדה הבין-משרדית לשכר ותנאי שירות בחו"ל בראשותו של הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - ועדת חו"ל). תנאי העסקת העמ"ז נקבעים לעתים מזומנות על ידי ועדה פנימית במשרד החוץ שבראשה עומד סגן חשבת המשרד. בשנת 2015 הסתכמה עלות העסקתם של העובדים המקומיים בכלל הנציגויות ביותר מ-288 מיליון ש"ח. ביולי 2016 החליט נציב שירות המדינה להסדיר את העסקת העמ"י כעובדי מדינה "כך שחוק שירות

המדינה (מינויים) יחול עליהם... וממילא נציבות שירות המדינה תהיה גוף המטה האחראי גם על העסקה מסוג זה". כן הוחלט שהצעת החלטה תוגש לממשלה לאחר שתושלם עבודת המטה בנושא זה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את העסקת העובדים המקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל מבחינת הנושאים האלה: משרות העובדים המקומיים בנציגויות בחו"ל; ניהול העובדים המקומיים בנציגויות; מסגרת העסקת העמ"י ותנאיה; ומסגרת העסקת העמ"י ותנאיה. הבדיקה נעשתה במטה המשרד ובנציגויות, ובמסגרתה התקיימה ביקורת ביוני 2016 בחמש נציגויות אלה: שגרירות ישראל בלונדון, בריטניה; שגרירות ישראל בפריס, צרפת; משלחת ישראל לארגונים הבין-לאומיים OECD ואונסק"ו בפריס; שגרירות ישראל בבריסל, בלגיה; משלחת ישראל למוסדות האיחוד האירופי ולארגון מדינות נאט"ו בבריסל. בדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר במשרד האוצר, בנציבות שירות המדינה (להלן - גם נש"ם), במטה מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) וביחידה למינהל וכוח אדם בחו"ל שבמשרד הביטחון.

הליקויים העיקריים

משרות העובדים המקומיים בנציגויות בחו"ל

תפקידיהם של העובדים המקומיים בנציגויות בחו"ל דורשים לעתים התמחות מקצועית בנושאי הליבה של השירות הדיפלומטי. עובדים בתפקידים מסוג זה מנהלים קשרי חוץ עם גורמים בפרלמנט, בממשל, בתקשורת, במגזר העסקי ובחברה האזרחית במדינות השירות (להלן - תפקידי ליבה ייצוגיים), הגם שהם אינם כשירים לכך על פי נוהלי משרד החוץ, ולא קיבלו הכשרה ייעודית למלא תפקידים אלה.

אגף משאבי אנוש והדרכה במשרד (להלן - אגף מש"א), לא בחן את הרלוונטיות של מפתח תיקון המשורות ולא גיבש קריטריונים ברורים לחלוקת משרות השליחים והעובדים המקומיים בין הנציגויות, אף שהצורך בכך עלה כבר בשנת 2009. במצב זה אין לאגף מש"א יכולת לקבוע אם הקצאת כוח האדם, פיזורו בין הנציגויות והיחס הרצוי בין מספר השליחים למספר העובדים המקומיים אכן תואמים את יעדי משרד החוץ ואת היקף העבודה של כל אחת מהנציגויות.

עד מועד תום הביקורת לא ניתן היה להפיק מהמערכת הממוחשבת של אגף מש"א דוחות מפולחים ומדויקים על אודות התקן והמצבה של העובדים המקומיים בכלל הנציגויות, לרבות דוחות רוחביים לפי נושאים, כגון איוש תקנים ביתר ואיוש

התפקידים השונים שממלאים העובדים המקומיים - מדיניים, הסברתיים, קונסולריים ומינהליים.

ניהול העובדים המקומיים בנציגויות

השות"ש והתקנון אינם כוללים את מלוא הזכויות המוקנות לעמ"י, ואינם מפרטים את זכויות העמ"י.

משרד החוץ אינו מקיים הדרכות תקופתיות לעובדים המקומיים המועסקים בנציגויות בנוגע להוראות החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, ולהוראות הדין המקומי בעניין זה, החלות על העמ"י. יתר על כן, הנציגויות אינן מודעות לחובות המוטלות עליהן בדין המקומי בנוגע למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בעובדים המעורבים בחשדות למעשים כאלה.

המידע על חשד להטרדה מינית של עמ"י בשני מקרים שבהם לא הוגשה תלונה רשמית, הועבר לגורמי מטה רלוונטיים ונבחן על ידי המפקח הכללי על שירות החוץ² (להלן - המפכ"ל), ולא כפי שנקבע בתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), התשנ"ח-1998, ובתקנון מותאם בנושא.

בהתאם לחוות דעת הייעוץ המשפטי במשרד החוץ, חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, חל על העסקת העמ"י בנציגויות, אולם הוראותיו לא הוטמעו בשות"ש ובתקנון שירות החוץ, ובכך לא הובאו לידיעת העמ"י.

הקוד האתי מתייחס להתנהגותם ולהתנהלותם הראויה של השליחים, ואינו מטיל חובות אתיות המותאמות לתנאי העסקתם של העובדים המקומיים. בבדיקת משרד מבקר המדינה בשגרירויות בפריס ובבריסל עלה כי הנציגויות לא תרגמו את הקוד האתי לשפת המקום.

מוגנות סביבת העבודה -

החשש לחשיפת עובדים לאסבסט בשגרירות בבריסל

נוהלי המשרד אינם כוללים דרישות כלשהן בנושא מניעת מפגעי אסבסט בנציגויות. נוהלי הבטיחות בנציגויות שקבע האגף למשאבים חומריים אינם כוללים הוראות בנוגע למבנים בנציגויות שבהם נדרש מיפוי אסבסט על ידי הנציגויות, ולאגף אין מיפוי של המתקנים שעלול להימצא בהם אסבסט.

ב-16 בדצמבר 2015 ארע מפגע אסבסט במרתף בניין השגרירות בבריסל שבעקבותיו נחשפו בדיעבד ליקויי אסבסט ישנים בבניין. מעת קרות האירוע ועד לתחילת חודש פברואר 2016 הייתה אי-ודאות לגבי אפשרות הימצאותו של

2 המפקח הכללי על שירות החוץ מופקד על קיום מעקב אחר פעולותיהן של יחידות המשרד בארץ ובנציגויות ישראל בחוץ לארץ ובאחריותו המחלקה למבדק פנים וביקורת פנים.

אסבסט פריך במקום, והדבר גרם לתבהלה בקרב העובדים המקומיים ולמשבר אמון בינם ובין הנהלת השגרירות.

לאגף למשאבים חומריים במטה המשרד ולשגרירות בבריסל לא היה ברור מהו הדין החל על נציגותיו בנוגע למניעת מפגעי אסבסט.

במשך יותר משנה לא חקרה הנהלת משרד החוץ את אירוע מפגע האסבסט בשגרירות בבריסל לעומק, לא אמדה את נזקיו ולא הפיקה ממנו לקחים, הן לגבי המעורבים בעניין זה בנציגות ובאגפי המטה והן בנוגע להיערכות למניעת מפגעים סביבתיים ביתר הנציגות ברחבי העולם.

העסקת העובדים המקומיים הזרים בנציגויות ותנאיה

למשרד החוץ אין נוהל גיוס עמ"י. אף תקנון שירות החוץ אינו קובע הוראות מיוחדות לעניין זה, וכל נציגות מגייסת עמ"י בהתאם לשיקוליה. בדרך זו המשרד מוגבל בהערכת סיכויי התאמתו של מועמד למשרת עמ"י לדרישות התפקיד שהוא נדרש למלא ולאופי העבודה בנציגות, והוא מנוע מלקדם את בחירת הראויים ביותר מקרב המועמדים לתפקיד.

רק לחלק מתפקידי העמ"י נקבעו תנאי סף ובחוזי ההעסקה שבין הנציגויות ובין העמ"י אין תיאור תפקיד. החוזים גם לא מפנים להגדרת התפקיד בתקנון, ולעובד לא נמסר מידע כתוב ברור בנוגע לציפיות הנציגות מתפקודו.

הרגולציה על העסקת העמ"י הוטלה בשות"ש על ועדת חו"ל, אולם ועדת חו"ל אינה עוקבת אחר אופן העסקת העמ"י ואינה מקיימת פיקוח ובקרה על תנאי שכרם ועל תנאי עבודתם בנציגויות. בפועל ועדת שכר העמ"י קובעת את השכר ותנאי השירות של העמ"י, אך אינה מעדכנת את תנאי שכרם בתדירות הנדרשת על פי תנודות השכר בשוק העבודה המקומי והעלייה ביוקר המחיה במדינות השירות.

ישנן נציגויות שאינן פועלות על פי הדין המקומי בנוגע לתשלומים הנלווים לשכר העבודה ולהטבות הסוציאליות המגיעות לעובדים.

העסקת העובדים המקומיים הישראלים בנציגויות ותנאיה

איתור מועמדים פוטנציאליים לאיוש משרות עמ"י בנציגויות - שלא בתפקידי אבטחה - נעשה באמצעים אקראיים ולא שוויוניים. לא פעם פרסמו הנציגויות באופן מזדמן ברשתות החברתיות ובאתרים מסוימים במרשתת את דבר קיומן של

משרות פנויות. בעבר העיר משרד מבקר המדינה למשרד החוץ ולמשרד ראש הממשלה על ליקויים בנושא זה³, אך הם לא תוקנו⁴.

נמצאו מקרים שתקופת העסקת עמ"י הוארכה מעבר לחמש שנים, שנקבעה כתקופה המירבית בהודעת נש"ם, תקנון שירות החוץ והשות"ש.

השות"ש לא עודכן מחדש מאי 2009, והוראותיו אינן כוללות את כל החלטות של ועדת חו"ל ובהן החלטות שמשנות חלק מתנאי ההעסקה והזכויות המגיעות לעמ"י ובכך נפגעת שקיפות פעילות הוועדה, חובת ההגינות שלה כלפי המועסקים בחו"ל ואפשרות של המעוניינים בכך, לקבל מידע מעודכן על תנאי השכר והשירות של המועסקים בחו"ל.

"תוספת חו"ל" היא מרכיב מרכזי בשכרם של עמ"י, אולם מעולם לא נוצק תוכן לרכיב זה: לא נקבע כיצד יש לחשב אותה, ואין נתונים בעניין ההשפעה עליה הנובעת מתופעות כלכליות מקומיות או גלובליות.

תנאי השכר של העמ"י לא הותאמו לשינויים ביוקר המחיה במדינות השירות, והדבר הביא לא אחת להעסקה שאינה שוויונית. כמו כן מבנה השכר לא עמד במבחן הזמן לנוכח שינויים כלכליים בעולם ומול הרחבת מסגרת העסקתם והרקע ההשכלתי והתעסוקתי שלהם.

המשרד לא הכין מערך הדרכה והכשרה לעמ"י המגויסים בחו"ל (למעט בתחום הקונסולרי). פרט למדינות בהן אנגלית היא שפת המקום, רוב העמ"י אינם דוברים את שפת המקום שבו הם מועסקים.

ההמלצות העיקריות

1. על המשרד להגדיר מחדש את תקן משרות העובדים המקומיים, לרבות דרישות התפקיד ותיאורי התפקיד, על פי צורכי הנציגויות. במסגרת זו עליו לשנות את התקנון, ולהתאימו לתנאי המציאות, המחייבים העסקת עובדים מקומיים בתפקידי עזר מקצועיים לשליחים ובתפקידי ליבה נוספים, ולהכשיר את העובדים באופן ייעודי, ההולם את דרישותיו של כל תפקיד ותפקיד.

2. על אגף מש"א להציג בפני הנהלת המשרד תמונת מצב עדכנית ושלמה של נתוני איוש כלל המשרות בחו"ל על ידי השליחים ועל ידי העובדים המקומיים, כדי שההנהלה תוכל לגבש מדיניות ארוכת טווח בנוגע לתכנון משאבי האנוש בנציגויות, לקביעת תנאי הכשירות למילוי תפקידי הליבה הייצוגיים ולמיסוד הליך הגיוס של המועמדים שיעמדו בתנאים אלה.

3. על המשרד לפעול על פי החקיקה, התקנות והנחיות נש"ם בנושא הטרדה מינית, ובמקרים שמתקבל מידע על חשש להטרדה מינית יש להעבירו לאגף

3 מבקר המדינה דוח שנתי 51ב (2001), עמ' 499.

4 מבקר המדינה דוח ביקורת לשכת הקשר נתיב (2013).

- החקירות בנש"ם לאחר התייעצות עם ראש אגף החקירות או הממונה על התביעות בנש"ם.
4. על קציני המינהלה בנציגויות להביא לידיעת העובדים המקומיים את הפירוט המלא של זכויותיהם ואת הדרכים לממשן. עליהם גם ליידע את העובדים המקומיים מהו התהליך להגשת תלונה למפכ"ל בנוגע לפגיעה בזכויות המוקנות להם מכוח הוראות כל דין ונוהל.
 5. על המשרד להנחות את 103 נציגויותיו ברחבי העולם בדבר תחומי הפעילות שבהם חל עליהן הדין המקומי ובדבר העניינים שעליהם יחול הדין הישראלי.
 6. על מטה המשרד להימנע מלאשר לנציגויות לבצע עבודות בנייה או שיפוץ במתקניהן, טרם בדיקה לאיתור אסבסט ואם הוא מצוי מיוו ונטרול הסיכון לפיזור באויר. על הנהלת המשרד לבדוק באופן מערכתי את היבטיו המינהליים, הארגוניים והמשמעותיים של אירוע האסבסט בשגרירות בבריסל, כדי ללמוד ממנו כיצד לספק לעובדי הנציגויות סביבת עבודה בטוחה ומוגנת.
 7. על משרד החוץ לבחון את החלתם של נוהלי גיוס העובדים לנספחויות הכלכליות-מסחריות על יתר היחידות בנציגויות, בשינויים המחויבים. בדרך זו יגדיל המשרד את סיכויי התאמתו של מועמד למשרת עמ"ז לדרישות התפקיד שהוא נדרש למלא ולאופי העבודה בנציגות, ויקדם את בחירת הראויים ביותר מקרב המועמדים לתפקיד.
 8. ראוי שהנהלת המשרד תשקול דגמים חלופיים לדגם הקיים להעסקת עמ"ז, שיענו על הצרכים התפקודיים והתפעוליים של הנציגויות, כדי שניתן יהיה לגייס לעבודה בנציגויות מועמדים בעלי רמת השכלה גבוהה וניסיון מקצועי בתחומם ולשמר אותם כעובדי הנציגות לאורך זמן, על פי הצורך.
 9. על המשרד למנוע מצבים שבהם עובדים מקומיים לא יקבלו תמורה עבור שעות עבודתם, ועליו לוודא שבכלל הנציגויות יישמו את הוראות הדין המקומי בכל הקשור לניכויי מס והפרשות סוציאליות משכר העמ"ז.
 10. הסוגיה של העסקת עמ"י מעבר לשנה החמישית מעלה שאלות משפטיות וערכיות, וראוי שלאחר שצוות ההסדרה ישלים את עבודתו ויפרסם את נוהל העסקת עמ"י, יישקל אם ניתן יהיה להאריך את תקופת העסקת עמ"י מעבר לשנה החמישית.
 11. על הממונה על השכר לעדכן את השות"ש ולכלול בו גם את כל החלטותיה של ועדת חו"ל כדי שלא לפגוע בשקיפות פעילותה של הוועדה ובחובת ההגינות שלה כלפי המועסקים בחו"ל.
 12. בנסיבות המתאימות, כפי שיוגדר מראש, ראוי שהחלטותיה של ועדת החריגים יהיו גלויות ושקופות בדומה להחלטות ועדת חו"ל, כדי למנוע מצב שבו החלטה בנושא תוחל רק על חלק מהעמ"י ולא על כלל העובדים שמהות ההחלטה רלוונטית אליהם.
 13. נכון יהיה ש"תוספת חו"ל" תורכב ממרכיבים מדידים שיפורטו בתלושי המשכורת של העמ"י.

14. על משרד החוץ והממונה על השכר לבחון את הדרכים להגיע להתאמה בין התפקידים שהעמ"י מבצעים בנציגויות לבין התמורה שהם מקבלים.
15. על משרד החוץ לבדוק את נקודות החולשה של מנגנון השכר, וליפרוס בפני הממונה על השכר תמונה מלאה שתכלול בין היתר את הקשיים הכלכליים שבהם נתקלים עמ"י בכל הנציגויות ויאבחן את ההשפעה שיש לכך על גיוס מועמדים ועל התמדתם בעבודה.
16. המשרד נדרש לקבוע תבחינים ברורים ומפורטים לבחירת הנציגויות ותפקידי הליבה המזכים בתוספות שכר.
17. יחידת ההדרכה במשרד החוץ נדרשת לפתח כלי הדרכה לכל העמ"י, ועל המשרד לחזק את נקודות התורפה במערך ההכשרה שלהם ולוודא כי הוא כולל את כל ההיבטים הנדרשים למילוי התפקידים שהם מבצעים בנציגויות.

סיכום

נציגויות ישראל ב-103 מדינות ברחבי העולם מתמודדות עם אתגרי השעה בזירה הבין-לאומית, בין היתר, באמצעות העסקת אלפי עובדים מקומיים ישראלים וזרים המבצעים תפקידים מגוונים בתחומי האבטחה, המינהל והתקשוב וחלקם מבצעים אף תפקידי ליבה ייצוגיים. עובדים אלה מהווים את התשתית האנושית שעליה נשענת הפעילות הדיפלומטית, הקונסולרית והמינהלית של הנציגויות בחו"ל. הממצאים מלמדים כי הייצוג בתחומי הליבה שבהם פועלות הנציגויות - מדינאות, משפט בין-לאומי, הסברה, כלכלה ומסחר - מצוי במשבר מתמשך, וכי זה זמן הנציגויות נסמכות במילוי התפקידים האמורים על העובדים המקומיים.

על רקע זה, נדרשת רפורמה מבנית בנוגע להעסקת העובדים המקומיים בנציגויות, שתכלול הגדרה של גבולות מקצועיים ומינהליים ברורים של התפקידים שבהם ניתן להעסיק אותם, תוך שמירה על זכויותיהם. בד בבד, ראוי שהנהלת משרד החוץ תקבע מדיניות ארוכת טווח בנוגע לאיזון המשרות הפנויות של כלל העובדים בחו"ל אשר תכלול קביעת תנאי כשירות למילוי תפקידי ליבה ייצוגיים, מיסוד תהליך גיוס המועמדים לתפקידים אלה והסדרת מעמדם במדינות השירות.

בשים לב לכך שהמתכונת הקיימת של העסקת העמ"י בנציגויות מעלה ליקויים רבים הן בנוגע למעמדם התעסוקתי והן בנוגע לתנאי העסקתם, וכי ההחלטות הרגולטוריות בעניינם אינן שקופות, ראוי שהצוות הבין-משרדי שהוסמך להסדיר את נושא העסקת העמ"י, יחולל שינוי מהותי בנושא זה שיסייע בפתרון מצוקת כוח האדם המתמשכת שעמה מתמודדות נציגויות ישראל בחו"ל.

מבוא



 בשנת 2016 העסיקו

 הנציגויות 3,286

 עובדים מקומיים

 במגוון תפקידים:

 מזכירות, תחזוקה,

 משק בית, תחבורה,

 דואר, קשר ותקשוב,

 חשבות, שירות

 קונסולרי, אבטחה;

 ותפקידים בתחומי

 הדיפלומטיה

 הביטורלית,

 המולטיטורלית

 והכלכלית

קידום יחסי החוץ של ישראל ויכולתה להתמודד עם אתגרי השעה בזירה הבין-לאומית תלויים, בין היתר, בתפקודן הרציף של 103 נציגויות ישראל ברחבי העולם בעתות שגרה ובזמני חירום. הנציגויות הן באות כוחה של המדינה, ובמסגרת זו מקדמות שיתופי פעולה עם המדינות שבהן הן נמצאות בתחומי הכלכלה, המסחר, החקלאות, המכס, הביטחון והגנת הסביבה. כמו כן, הן עוסקות בהסברה מדינית ובשיפור תדמיתה התקשורתית של ישראל בקרב קהלי יעד שונים ברחבי העולם, ופועלות להידוק הקשרים עם קהילות יהודיות, עם קבוצות וקהילות מקומיות התומכות בישראל ועם נבחרי ציבור מקומיים. על ניהולן של נציגויות ישראל בחו"ל מופקד משרד החוץ (להלן גם - המשרד).

התפקוד ההולם של הנציגויות מותנה באיכות העובדים המועסקים בהן, ובהם שליחי משרד החוץ, שככלל הם עובדים קבועים במשרד החוץ, אשר מונו למשרות דיפלומטיות, קונסולריות ומינהליות בנציגויות ישראל בחו"ל. לצד שליחי המשרד מעסיקות הנציגויות שליחים ממשרדי ממשלה ומארגונים ממלכתיים נוספים. בשנת 2016 העסיקו הנציגויות 726 שליחים ממשרדי החוץ, הכלכלה והתעשייה, ראש הממשלה, החקלאות, האוצר והתיירות, לרבות בתפקידים בתחום האבטחה.

שליחי משרד החוץ מנהלים את רוב תחומי הליבה במקצועות שבהם עוסקות הנציגויות - ניהול היחסים המדיניים הביטורליים, דיפלומטיה מולטיטורלית ודיפלומטיה ציבורית. שליחי משרד החוץ מאיישים את תפקידי הניהול הבכיר בכל נציגות, והתקנון קובע כי כל עובדי הנציגות כפופים מבחינה ארגונית ומינהלית לראש הנציגות.

נוסף על השליחים מעסיקות הנציגויות בחו"ל עובדים מקומיים. בשנת 2016 העסיקו הנציגויות 3,286 עובדים מקומיים במגוון תפקידים: מזכירות, תחזוקה, משק בית, תחבורה, דואר, קשר ותקשוב, חשבות, שירות קונסולרי, אבטחה; ותפקידים בתחומי הדיפלומטיה הביטורלית, המולטיטורלית והכלכלית. הנציגויות מבחינות בין שני סוגי העסקה עיקריים של עובדים מקומיים במדינות שעמן יש לישראל יחסים דיפלומטיים (להלן - מדינות השירות) בתחומי הכלכלה, המסחר, החקלאות, המכס, הביטחון והגנת הסביבה: עובד מקומי זר (להלן - עמ"ז), הנושא אזרחות זרה ומועסק בנציגות מכוח חוזה העסקה שעליו חל הדין המקומי; ועובד מקומי ישראלי (להלן - עמ"י), הנושא אזרחות ישראלית ומתגורר במדינת השירות במעמד של תושב ארעי, המועסק בנציגות מכוח חוזה מיוחד, שעליו חל הדין הישראלי. על עמ"י המועסק בתפקיד ייעודי בתחום אבטחת הנציגויות חלות הוראות מיוחדות בתקנון שירות החוץ (להלן - גם התקנון). בשנת 2016 היה שיעורם של העובדים המקומיים 82% (כ-48% עמ"ז וכ-34% עמ"י) מכלל העובדים שהעסיקו הנציגויות. בשנת 2015 הסתכמה עלות העסקתם של העובדים המקומיים בכלל הנציגויות ביותר מ-288 מיליון ש"ח.

תנאי העסקתם של השליחים ושל העמ"י נקבעו ב"הוראות בדבר מעמדם ותנאי עבודתם של אזרחים ישראלים המועסקים על ידי נציגויות ישראל בחו"ל" (להלן - שות"ש) ובהחלטות של הוועדה הבין-משרדית לשכר ותנאי שירות בחו"ל בראשותו של הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - ועדת חו"ל). תנאי העסקת העמ"ז נקבעים לעתים מזומנות על ידי ועדה פנימית במשרד החוץ שבראשה עומד סגן חשבת המשרד.

ביולי 2015 מינה נציב שירות המדינה צוות בין-משרדי, בראשות ראש אגף תכנון אסטרטגי בנציבות שירות המדינה להסדרת ההיבטים השונים הכרוכים בהעסקת העמ"י (להלן - צוות ההסדרה)⁵, ובכללם תנאי הסף של המועמדים, התפקידים המיועדים להם, גיוסם וקליטתם בנציגויות, קציבת תקופת העסקתם ואופן סיום ההעסקה. המלצות צוות ההסדרה אושרו בידי נציב שירות המדינה במהלך שנת 2016, ועד ינואר 2017 גיבש הצוות "טיוטת נוהל העסקת עובדי אית"ן (אזרח ישראלי תומך נציגות) בנציגויות ישראל בחוץ לארץ" (להלן - טיוטת נוהל העסקת עמ"י). כמו כן ביולי 2016 החליט נציב שירות המדינה להסדיר את העסקת העמ"י כעובדי מדינה "כך שחוק שירות המדינה (מינויים) יחול עליהם... וממילא נציבות שירות המדינה תהיה גוף המטה האחראי גם על העסקת מסוג זה". כן הוחלט שהצעת החלטה תוגש לממשלה לאחר שתושלם עבודת המטה בנושא זה.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוגוסט 2016 בדק משרד מבקר המדינה את העסקת העובדים המקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל מבחינת הנושאים האלה: משרות העובדים המקומיים בנציגויות בחו"ל; ניהול העובדים המקומיים בנציגויות; מסגרת העסקת העמ"י ותנאיה; היבטים ייחודיים להעסקת העמ"י. הבדיקה נעשתה במטה המשרד ובנציגויות, ובמסגרתה התקיימה ביקורת ביוני 2016 בחמש נציגויות אלה: שגרירות ישראל בלונדון, בריטניה; שגרירות ישראל בפריס, צרפת; משלחת ישראל לארגונים הבין-לאומיים OECD ואונסק"ו בפריס; שגרירות ישראל בבריסל, בלגיה; משלחת ישראל למוסדות האיחוד האירופי ולארגון מדינות נאט"ו בבריסל. בדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר במשרד האוצר, בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), במטה מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) וביחידה למינהל וכוח אדם בחו"ל שבמשרד הביטחון.

משרות העובדים המקומיים בנציגויות בחו"ל


העסקת עובדים מקומיים בתפקידי ליבה ייצוגיים

תקנון שירות החוץ - האוגד את נוהלי משרד החוץ - קובע כי קליטת עובדים לשירות החוץ תתאפשר אך ורק באמצעות מכרז לקורס צוערים שיפרסמו נש"ם ומשרד החוץ⁶. עובד קבוע של משרד החוץ שהוא בוגר קורס צוערים רשאי להגיש מועמדות למינוי למשרות פנויות בשירות החוץ המדיני בנציגויות בחו"ל במעמד של שליח. יתר העובדים הקבועים מורשים לאיש משרות בשירות החוץ המינהלי בחו"ל אם עמדו בתנאי הקבלה ועברו הכשרה בקורס ייעודי. המשרות בשירות החוץ המדיני מקיפות, בין היתר, תפקידים בנושאים מדיניים, נושאי כלכלה, הסברה, תקשורת, ארגונים בין-לאומיים וקשרי תרבות ומדע. המשרות בשירות החוץ המינהלי כוללות בעיקר תפקידים בתחומים האלה: ניהול כספי, ניהול משאבי אנוש, משאבים חומריים, תקשוב (קשר ומחשוב), ביטחון ועניינים קונסולריים.

בספטמבר 2014 החליטה ועדת חו"ל לאשר השתתפות של המדינה בהוצאות שבהן נושאים עמ"י הממלאים תפקידי ליבה בנציגויות. בהחלטה זו, "תפקידי ליבה" הם התפקידים "ההכרחיים ביותר לצורך הפעלה התקינה של מערך הנציגויות בחו"ל אשר משרד החוץ אינו מצליח לאישישם מבין הישראלים המתגוררים במקום ההעסקה, לרבות תפקידי אבטחה". תפקידי הליבה כוללים בין היתר תפקידים בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, המשפט, הכלכלה והמסחר. ממסמכי הנציגויות עולה כי ניתן להבחין בין תפקידי ליבה מינהליים - בתחומי המינהלה, הארגון והביטחון - ובין תפקידי ליבה דיפלומטיים שהם תפקידים בתחומים המדיניים, הקונסולריים, התקשורתיים, הכלכליים והמסחריים.

בדצמבר 2016 כתב משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי העובדים המקומיים משמשים כוח עזר לשליחים בכל תחומי העשייה של הנציגויות. עם זאת, הם אינם מחליפים ואינם יכולים להחליף את השליחים בתפקידים הדיפלומטי, ואין ברשותם סמכויות של שליחים. העובדים המקומיים אינם קובעים את מדיניות העבודה של הנציגות, לא ניתן להם מרחב שיקול הדעת המקצועי של השליחים, וככלל הם אינם הגורם המעביר את תמונת המצב המדינית למטה משרד החוץ. גם הנחיות המטה נעשות באופן ישיר כלפי השליחים.

6 תהליך המיון לקורס צוערים נמשך כשמונה חודשים והוא כולל חמישה שלבי סינון עיקריים: (א) סינון ראשוני, שבו נש"ם בודקת את עמידתם של המועמדים בתנאי הסף לקבלה לקורס ואת התאמתם לתפקיד; (ב) מבחנים ממוחשבים של מכון מיון; (ג) מרכז הערכה של מכון המיון; (ד) מרכז הערכה של משרד החוץ; (ה) ריאיון אישי.


בנציגויות בניו יורק
"משמשים עמ"י רבים
בתפקידי מפתח
המיייתרים לעתים
[את] הצורך לשגר
שליחים נוספים
לביצוע מטלותיהם"
בתחומי ההסברה
והתרבות ובמדור
הקונסולרי

1. ממסמכי הנציגויות ומהבדיקה שנעשתה בחלק מהן עולה, כי הן מעסיקות מאות עובדים מקומיים בתפקידים הדורשים התמחות מקצועית בנושאי הליבה וכרוכים בניהול קשרי חוץ עם גורמים בפרלמנט⁷, בממשל, בתקשורת, במגזר העסקי ובחברה האזרחית במדינות השירות (להלן - תפקידי ליבה ייצוגיים).

להלן דוגמאות:

א. בטבלה מסכמת שהכין אגף מש"א בפברואר 2014 נכתב, כי משנת 2013 ואילך לא אוישו כמה תפקידים דיפלומטיים בתשע נציגויות אלה: וושינגטון, ניגון, ניו-דלהי, אבוג'ה, אדיס אבבה, ברזיליה, קהיר, קטמנדו וקיטו. בחמש נציגויות מתוכן מונו לתפקידים מדיניים ולתפקידי קציני מינהלה וקונסולים "עמ"י במקום שליח". גם בשנת 2016 היו בשמונה נציגויות - באסיה, באפריקה ובאירופה - משרות שסווגו במרשם אגף מש"א "עמ"י במקום שליח".

ב. במאי 2014 דיווח קצין המינהלה האזורי בארה"ב לראשי אגפי המינהלה ומשאבי האנוש במטה המשרד, כי בנציגויות בניו יורק "משמשים עמ"י רבים בתפקידי מפתח המיייתרים לעתים [את] הצורך לשגר שליחים נוספים לביצוע מטלותיהם" בתחומי ההסברה והתרבות ובמדור הקונסולרי, שהוא הגדול ביותר בנציגויות ישראל בעולם. הוא ציין כי "אי אפשר היה שלא להתרשם מרמתם האישית וממסירותם המקצועית". יתר על כן, במשלחות לאו"ם היושבות בניו יורק ובג'נבה וכן בשגרירות בהאג מועסקים עורכי דין ישראלים בתפקיד "עמ"י משפט".

ג. החל בנובמבר 2014 הועסק עמ"י בשגרירות בלונדון במשרת "רכז בכיר - ייעודי". בפברואר 2016 כתב שגריר ישראל בלונדון לשעבר על העמ"י האמור כי הוא ממלא בשגרירות תפקיד של עוזר מדיני בכיר: "תפקיד זה הינו אחד התפקידים החשובים והרגישים בשגרירות וכולל אחריות למעקב וניתוח אירועים פוליטיים בזירה הבריטית והיחסים של השגרירות עם חברי שני הבתים של הפרלמנט הבריטי". בתפקידו האמור היה העמ"י גם עוזר סגן השגריר בלונדון. יצוין כי באוקטובר 2016 מונה סגן השגריר לתפקיד השגריר לטורקיה, ועד ינואר 2017 לא אויש תפקידו בשגרירות.

ד. משנת 2014 ואילך העסיקה משלחת ישראל למוסדות האיחוד האירופי ולמטה ארגון נאט"ו בבריסל עמ"י בתפקידי מחקר ובמשרה של ראשת ענף הסברה, המופקדת על ניהול תחומי הדיפלומטיה הציבורית. במסגרת עבודתה הפיקה העמ"י אירועי חוץ שונים, ואף כתבה וערכה ספר שסוקר את התנהלות האיחוד האירופי עבור כלל השגרירים הישראלים למדינות האיחוד האירופי. נציגות זו העסיקה עמ"י גם בתפקיד קצינת סחר, והיא ייצגה את ישראל בפורומים שונים, כגון בדיוני קבוצת מומחים של מדינות האיחוד האירופי בתחום הכימיקלים, שבהם הייתה משקיפה יחידה מטעם ישראל.



בשנים 2014-2016
העסיקו כמה נציגויות
ברחבי העולם עמ"י
במקום שליחים
בתפקידי דוברים
רשמיים, כגון
במשלחת למטה
האו"ם בניו יורק
ובשגרירות בוורשה

ה. בשנים 2014-2016 העסיקו כמה נציגויות ברחבי העולם עמ"י במקום שליחים בתפקידי דוברים רשמיים, כגון במשלחת למטה האו"ם בניו יורק ובשגרירות בוורשה.

ו. בקשת התקציב לשנים 2015-2016 שהגיש אגף מש"א לחטיבת תקצוב מרכזי במשרד ביוני 2015 כללה תוספת של יותר מ-150 תקני משרות של עובדים מקומיים. במכתב הנלווה לבקשה הסביר ראש אגף מש"א כי קיים מחסור של עובדים מקומיים בהיקף האמור בכלל הנציגויות, ומחסור זה נובע בין היתר מהסיבות האלה: **ביטול משרות שליחים והמרתם במשרות עמ"י למילוי מקום השליחים** (ההדגשה אינה במקור); והרחבת הפעילות הדיפלומטית-כלכלית בדרום מזרח אסיה.

ז. בדצמבר 2016 כתב אגף מינהל וארגון במשרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי ישנם עמ"י הממלאים תפקידים של שליח ומואמנים ברישומי השלטונות המקומיים בתור דיפלומטים.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב המשרד כי "אכן, הנציגויות מעסיקות מאות עובדים מקומיים בתפקידים הדורשים מקצועיות, במטרה ליצור כיסוי מקסימלי, אך הדבר נעשה תמיד בהנחיה, בניהול, בהכוונה ובהוראה של הדיפלומט [השליח] הממונה על אותם עובדים".

בדיקת משרד מבקר המדינה בחמש הנציגויות בלונדון, בפריס ובבריסל ביוני 2016 העלתה כי באותה עת העסיקו הנציגויות בפועל עובדים מקומיים בתפקידי ליבה ייצוגיים ביעוץ המדיני ובתחומי הדיפלומטיה הציבורית והדיפלומטיה הכלכלית. חלק מתפקידים אלה הוגדרו מראש כתפקידים דיפלומטיים של שליחים.

כך לדוגמה, בשגרירות בלונדון הועסקה עמ"י במשרה המוגדרת במאגרי מש"א "מזכירה בכירה", אך בפועל מילאה תפקיד ליבה ייצוגי במחלקת הדיפלומטיה הציבורית בשגרירות. במסגרת תפקידה ערכה פגישות עם גורמי התקשורת המקומית, הממשל והחברה האזרחית בבריטניה ובהן ייצגה את השגרירות. בשגרירות בפריס הועסקה עמ"י בתפקיד נספחת התרבות של ישראל. בשגרירות בבריסל מילאו שלושה עמ"י בתפקידי ליבה ייצוגיים באופן עצמאי וללא הנחיה ישירה של שליחים - עמ"י הסברה המתדרך עיתונאים, עמ"י דיפלומטיה ציבורית המרצה לפני קהלי יעד שונים ללא פיקוח ועמ"י תרבות, הממלאת בפועל את תפקיד נספח התרבות של השגרירות - תפקיד של שליח. זאת ועוד, השגרירות העסיקה עמ"י בתפקיד סגן קונסול, הגם שבעבר התפקיד היה בתקן של משרת שליח.

בסיכומו של דבר, העובדים המקומיים אינם עומדים בתנאי הכשירות הקבועים בתקנון שירות החוץ למילוי משרות דיפלומטיות בנציגויות בחו"ל, אולם בפועל חלק מהם ממלאים חלק מתפקידי השליחים החסרים בנציגויות; אף על פי שלעובדים המקומיים לא ניתנת הכשרה ייעודית למלא תפקידי ליבה ייצוגיים.

**בשנת 2016 לא הגישו
עובדי המשרד
מועמדות לאיוש 39
משרות שליחים
העתידות להתפנות
בנציגויות בקיץ 2017**

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב המשרד כי הוא מתמודד בשנים האחרונות "עם קיצוצים משמעותיים ביותר בתקציבים ובכוח אדם". המשרד מצוי במשבר המונע ממנו לתכנן את כוח האדם שלו באופן ראוי אפילו לתקופה קצרה, והוא נאלץ איפוא למצוא "פתרונות זמניים על מנת להמשיך ולמלא את היעדים והמשימות המוטלים עליו עבור מדינת ישראל". זאת ועוד, המשרד נתקל בקשיים בגיוס שליחים לנציגויות מסוימות, המצויות "לרוב במקומות קשי שירות ומורכבים מאוד". שיטת המינויים למשרות שליחים בנציגויות היא על יסוד מכרזים, באופן שהעובדים מגישים את מועמדותם לאיוש המשרות הפנויות בחו"ל על פי בחירתם שלהם. ואולם, "שיטה זו, במהותה, אינה מאפשרת להנהלת המשרד לקיים תכנון לטווח ארוך ולבצע התאמה מיטבית של ההון האנושי לצרכי הארגון ולטובת השגת היעדים המדיניים של מדינת ישראל".

2. כאמור, מילוי תפקידי ליבה ייצוגיים בנציגויות בידי עובדים מקומיים נובע בעיקר ממחסור בשליחים. לפיכך ראוי שהמשרד יגדיר מחדש את תקן המשרות של העובדים המקומיים, לרבות תיאורי תפקיד ודרישות תפקיד, על פי צורכי הנציגויות. במסגרת זו עליו לשנות את התקנון, כדי להתאים אותו לתנאי המציאות המחייבים העסקת עובדים מקומיים בתפקידי עזר מקצועיים לשליחים ובתפקידי ליבה נוספים, ולהכשיר את העובדים באופן ייעודי, ההולם את דרישותיו של כל תפקיד ותפקיד.

יצוין כי בתגובתו האמורה הוסיף משרד החוץ, כי לנוכח הקשיים שיש לו באיוש משרות השליחים בנציגויות, "קיימות שתי אפשרויות מציאותיות... שלא לתמוך ולסייע כלל בעבודת השליחים שנותרו במקום... ולפגוע בתפקוד הנציגות, או... במקרים בודדים אלה... וכמעריך תומך, לשגר... עמ"י, וזאת לתקופה זמנית, ותחת סמכותו ואחריותו, ניהולו ופיקוחו של דיפלומט, לרוב... ראש הנציגות".

ראוי אפוא שאגף מש"א יציג לפני הנהלת המשרד תמונת מצב עדכנית ושלמה של נתוני איוש כלל המשרות בחו"ל על ידי השליחים ועל ידי העובדים המקומיים, כדי שההנהלה תוכל לגבש מדיניות ארוכת טווח בנוגע לתכנון משאבי האנוש בנציגויות, לקביעת תנאי הכשירות למילוי תפקידי הליבה הייצוגיים ולמיסוד הליך הגיוס של המועמדים שיעמדו בתנאים אלה.

יצוין כי בדוח משנת 2015 כבר עמד מבקר המדינה על הקושי של משרד החוץ לאייש משרות פנויות בנציגויות בחו"ל⁸. מדיווח של אגף מש"א בעניין זה עלה, כי אף בשנת 2016 לא הגישו עובדי המשרד מועמדות לאיוש 39 משרות שליחים העתידות להתפנות בנציגויות בקיץ 2017.

המשבר התפעולי שבו מצוי משרד החוץ עלול לפגוע ביכולתו לייצג באופן הולם את האינטרסים המדיניים, ההסברתיים, הכלכליים והקונסולריים של מדינת ישראל באמצעות נציגויותיה ברחבי העולם. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי המשך העסקתם של עובדים מקומיים בתפקידי ליבה יצוגיים בחו"ל, הגם שעל פי נהליו הם בלתי כשירים לכך, אינו יכול להוות תחליף למילוי משרות אלו בידי עובדים שעברו הכשרות מקצועיות ייעודיות, ואף עלול להסב נזק תדמיתי משמעותי למדינת ישראל וליחסי החוץ שלה.

התיקון של משרות העובדים המקומיים בנציגויות

תקן המשרות של משרד החוץ בנציגויות בחו"ל מתוכנן ומנוהל על ידי אגף מש"א. התקן האמור מאושר על ידי נש"ם בהתאם להחלטות הממשלה, והוא כולל את אלה: תקני משרות השליחים, לרבות משרות הכלולות בתקן משרות החוץ המיועדות לאיוש בידי שליחים ממשרדי ממשלה אחרים, בעיקר ממשרד הכלכלה; ותקן לעובדים מקומיים (המגולם בסכום כולל של חודשי עבודת אדם).

בשנת 2016 העסיק משרד החוץ 3,286 עובדים מקומיים בכ-2,300 משרות ב-103 נציגויות ברחבי העולם בצורות העסקה שונות. אולם לא נמצאו מסמכים המעידים על ניתוח הצרכים של הנציגויות בנוגע ליחס הנדרש בין התפקידים המיועדים לשליחים ובין התפקידים המיועדים לעובדים המקומיים, המסביר את הגידול במספר המשרות של העובדים המקומיים. להלן הפרטים:

1. **איוש תקן המשרות בנציגויות:** בשנים 2014-2016 כלל שיא כוח האדם בנציגויות משרד החוץ את תקני המשרות המפורטים בלוח 1 להלן.

לוח 1: **שיא כוח האדם ומצבת העובדים שבתקן המשרות של משרד החוץ בחו"ל בשנים 2014-2016**

| מעמד העובדים | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | תקן | מצבה | תקן | מצבה | תקן | מצבה |
| שליחים | 430 | 396 | 421 | 347 | 422 | 418 |
| עובדים מקומיים | 1,992 | 1,759 | 2,082 | 1,835 | 2,064 | 1,908 |
| סך הכול | 2,422 | 2,155 | 2,503 | 2,182 | 2,486 | 2,326 |



אין לאגף מש"א יכולת לקבוע אם הקצאת כוח האדם, פיזורו בין הנציגויות והיחס הרצוי בין כמות השליחים לכמות העובדים המקומיים אכן תואמים את יעדי משרד החוץ ואת היקף העבודה של כל אחת מהנציגויות

נתוני לוח 1 מעלים כי למעלה מ-80% במוצע מכלל המועסקים בנציגויות ישראל בחו"ל הם במעמד של עובדים מקומיים. מ-2014 עד 2016 חל גידול של כ-4% במשרות התקן של העובדים המקומיים בנציגויות, ובמשרות התקן של שליחי משרד החוץ חל קיטון של כ-2%.

2. **תכנון משאבי האנוש בנציגויות:** את התכנון ואת הניהול של תקן משרות העובדים המקומיים עושים אגף מש"א והאגפים הגאוגרפיים המדיניים במטה משרד החוץ. ממסמכי אגף מש"א עולה כי כשנפתחת נציגות חדשה בחו"ל, ברירת המחדל לתיקון המשרות של העובדים המקומיים היא של 12 עמ"י ועמ"ז (להלן - מפתח התיקון).

א. ביוני 2009 הציג צוות מנהלים במשרד החוץ - שמונה על ידי מנכ"ל המשרד דאג, את המלצותיו לאיוש המשרות בנציגויות בחו"ל. בדוח צוין כי "במקרים רבים נראה שמספר השליחים בכל נציגות הינו תוצאה של גורמים היסטוריים ושיקולים זמניים אשר התמסדו עם הזמן, אך אינם בהכרח רלבנטיים יותר". לנוכח ממצאיו המליץ צוות המנהלים למנכ"ל המשרד לגבש קריטריונים ברורים בנוגע לחלוקת השליחים בין הנציגויות, ובעקבותיהם תיבדק התאמת כוח האדם הדיפלומטי ליעדים שהוצבו בפניו בכל אחת מהנציגויות.

בדצמבר 2016 כתב משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי מדי שנת תקציב הוא מגיש למשרד האוצר בקשות להגדלת מצבת כוח האדם, אך נענה בשלילה. "חמור מכך, אגף תקציבים מכביד ומשית קיצוצים רוחביים על משרד החוץ בנושאי כוח אדם".

נמצא כי בשנת 2009 עלה הצורך לבחון את הרלוונטיות של מפתח התיקון, אך אגף מש"א לא עשה זאת ולא גיבש קריטריונים ברורים לחלוקת משרות השליחים והעובדים המקומיים בין כל הנציגויות בחו"ל. במצב זה אין לאגף מש"א יכולת לקבוע אם הקצאת כוח האדם, פיזורו בין הנציגויות והיחס הרצוי בין כמות השליחים לכמות העובדים המקומיים אכן תואמים את יעדי משרד החוץ ואת היקף העבודה של כל אחת מהנציגויות.

ב. ממסמכי הנציגויות בארה"ב עולה כי הקונסוליה הכללית בניו יורק, משלחת הקבע לאו"ם והשגרירות בושינגטון ערכו ביוזמתן מיפוי של כל משרות העובדים המקומיים בהן, הכולל הגדרות מפורטות של תיאור התפקיד ודרישות התפקיד במשרות האמורות. מסמכי המיפוי מאגמים את צורכי הנציגויות בנוגע למשאבי האנוש המקומיים.

נמצא כי אגף מש"א לא הנחה את יתר הנציגויות הגדולות בחו"ל למפות את משרות העובדים המקומיים, כפי שנעשה בנציגויות בניו יורק ובושינגטון.

על אגף מש"א למפות את כלל המשרות המיועדות לאיוש בידי העובדים המקומיים בחו"ל לפי המאפיינים הייחודיים של כל אחת מהנציגויות ובהתאם לצרכיה. במסגרת זו ראוי שהאגף ישקול להנחות את הנציגויות ברחבי העולם למפות בעצמן משרות אלה על פי עקרונות מנחים שיקבעו את צורכיהן ואת תקני המשרות הנדרשות, כפי שעשו הנציגויות האמורות בארה"ב.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד החוץ כי יפעל ליישם את ההמלצה האמורה בשנים 2017-2018.

ג. מערכת מידע היא מערכת ממוחשבת שתפקידה העיקרי הוא לספק שירותי מידע לארגון. מערכת כאמור המאפשרת חיפוש ושליפה מהירים היא כלי ניהולי ממדרגה ראשונה בכל ארגון מורכב; והיא גם מאפשרת שקיפות בנוגע ליישום מדיניותו של הגוף הציבורי, לרבות בנוגע לשמירתו על זכויות העובדים שפרטי העסקתם נאגרים במסד הנתונים שלה.

נוהל החטיבה לתקצוב מרכזי במשרד החוץ קובע כי ניהול תקני כוח האדם להעסקת עובדים מקומיים בנציגויות בחו"ל ייעשה בידי ראשי האגפים המדיניים (הגאוגרפיים) במטה המשרד בתיאום עם אגף מש"א, המופקד על ריכוז נתוני כוח האדם ועיבודם.

במרץ 2015 הגיש ראש אגף מש"א לראש אגף תקשוב במשרד את ממצאיה של הבדיקה שהזמין המשרד מגורם חיצוני בעניין המערכת הממוחשבת לניהול עובדים מקומיים. בבדיקה נמצאו ליקויים המשבשים "**באופן מהותי את יכולתו של אגף משאבי אנוש לנהל מצבת נתוני אמת**" של העמ"י והעמ"ז, לרבות אל מול נציבות שירות המדינה, ובחלקם קשורים להלנת שכר ופגיעה בשכר עובדים" (ההדגשה במקור). לטענת ראש אגף מש"א, ליקויים אלה מונעים מהאגף לתת מענה לנציגויות המצויות במצוקת כוח אדם, והדבר מתבטא באופן תפקודן ובמילוי משימותיהן.

בדיקה של דוחות תקן ומצבה שונים שהפיקה המערכת הממוחשבת של אגף מש"א בשנת 2016 העלתה סתירות בין הנתונים.

ביוני 2015 כתב אגף מש"א למשרד מבקר המדינה כי "יש אפשרות לשלוח דוח אקסל של העמ"י והעמ"ז... הפילוח נעשה באופן ידני בלבד... המערכת [הממוחשבת] לא בנויה לנהל/להפיק נתונים רחביים". באפריל 2016 כתב ראש אגף מש"א למשרד מבקר המדינה כי שירותי המחשוב שמקבל האגף בראשותו מאגף תקשוב הם "ללא שום יכולת לקדם את עבודת האגף והשליטה בכוח אדם". בהתייחסו לניהול הממוחשב של מצבת העובדים בנציגויות כתב ראש אגף מש"א, כי "בחול" עדיין מתנהלת עבודה ידנית".

עד מועד תום
הביקורת באוגוסט
2016 לא ניתן היה
להפיק מהמערכת
הממוחשבת של אגף
מש"א דוחות מפולחים
ומדויקים על אודות
התקן והמצבה של
העובדים המקומיים
בכלל הנציגויות

הנתונים שעליהם מתבסס אגף מש"א הם אומדנים משוערים של מצבת כוח האדם בנציגויות. יוצא אפוא כי עד מועד תום הביקורת באוגוסט 2016 לא ניתן היה להפיק מהמערכת הממוחשבת של אגף מש"א דוחות מפולחים ומדויקים על אודות התקן והמצבה של העובדים המקומיים בכלל הנציגויות, לרבות דוחות רוחביים לפי נושאים, כגון איש תקנים ביתר ואיוש התפקידים השונים שממלאים העובדים המקומיים - מדיניים, הסברתיים, קונסולריים ומינהליים.


בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד החוץ, כי אגף מש"א משקיע משאבים רבים בתכנון מערכות מידע חדשות שיהיו כלי ניהולי שקוף להנהלת המשרד. הוא הוסיף כי עקב מגבלות תקציביות, קצב ההתקדמות של אגף התקשוב ביישום מערכות המידע הממוחשבות "אינו עומד בדרישות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי היעדרה של מערכת מידע מהימנה, המסוגלת לספק את הנתונים הדרושים לעבודה, ובהם סך התקינה של המשרות המיועדות לעובדים מקומיים בנציגויות והמצב העדכני של היקף איושן, מקשה על האגפים הגאוגרפיים ועל אגף מש"א לתכנן את משאבי העובדים המקומיים ולפקח על ניהולם בנציגויות. לפיכך, על אגפי התקשוב ומש"א לקדם את הקמתה של מערכת מידע חדשה, שתיתן מענה מהיר ומועיל לפערים שנמצאו כדי לחזק את יכולת הבקרה, ההכוונה והפיקוח של אגפי המטה בעניין איוש תקני העובדים, אופן פעילותם וניצול התקציב.

3. **תיאורי התפקידים בתקן המשרות:** במרץ 2016 העסיק המשרד 871 עמ"י בנציגויות בחו"ל בהיקפי משרה משתנים, ומלבדם כ-500 עמ"י בתפקידי אבטחה.

כבר בפברואר 2008 כתב סגן הממונה על השכר במשרד האוצר לנש"ם כי "בדרך כלל משרה כוללת: תואר משרה, תקן, מקום, דירוג, מתח דרגות, תאור תפקיד, דרישות משרה. הובהר לנו כי בעניין הנדון [העמ"י] אין תקינה וכן אין תאור תפקיד ודרישות משרה... כמו כן, אין התייחסות למקום העבודה - המשרד, גודל הנציגות וחשיבותה... עובדים משובצים בצורה שרירותית ב'תפקידים' ובדרגות. מי קובע אם עובד יקבל שכר לפי מזכירה, או מנהל חשבונות, או רכז חשבונות, או ראש ענף חשבונות?? וכנ"ל לגבי כל יתר התפקידים".

חרף הערתו של סגן הממונה על השכר במשרד האוצר בשנת 2008, עד מועד תום הביקורת אין בתקן משרות העמ"י תיאורי תפקיד ודרישות תפקיד ההולמים את התפקידים שמבצעים העמ"י בנציגויות.



 בינואר 2017 המציאה

 נש"ם למשרד מבקר

 המדינה טיוטה

 עדכנית של נוהל

 העסקת העמ"י,

 המקבעת את המצב

 הקיים ומאפשרת

 להלכה ולמעשה

 להעסיק עמ"י

 בתפקידי ליבה

 ייצוגיים

בהתייחס לכך נכתב בתגובת משרד החוץ, כי לאחר סיום עבודת צוות ההסדרה בנוגע למבנה העסקת העמ"י, יתנהל תהליך של הגדרה מחדש של תפקיד העמ"י ותיאורו.

בדצמבר 2016 כתב נציב שירות המדינה למשרד מבקר המדינה כי בטיטת נוהל העסקת העמ"י שגיבש צוות ההסדרה נקבע כי העמ"י יועדו לבצע "תפקידי עזר" לעבודת הנציגות, והם אינם דיפלומטים או שליחים.

יוער, כי טיטת נוהל העסקת העמ"י אינה כוללת הגדרות של "תפקידי העזר" האמורים. יתר על כן, בטיטת הנוהל נכתב כי "עמ"י מבצע עבודתו בהתאם להוראות הדיפלומט הממונה עליו", ללא הגבלת הוראות הממונה לתפקידים שאינם תפקידי ליבה ייצוגיים.

בתגובת משרד החוץ על ממצאי הביקורת נכתב, כי ניתן להשוות את המשימות שמבצעים העובדים המקומיים בתחומים המדיניים והקונסולריים למשימות המוטלות על מתמחים במשפטים וברפואה בתחומים אלה, הגם שהן למראית עין משימות המוטלות על עורכי דין ורופאים בכירים. זאת בהינתן שאלה ואלה אינם נושאים באחריות, בסמכות, בשיקול הדעת, בפיקוח ובקבלת ההחלטות.

משרד החוץ כבר מעסיק במשרות שליחים בנציגויות בחו"ל צוערים בשירות החוץ בתקופת הכשרתם. אולם עובדים מקומיים אינם צוערים המתלמדים בתחומי הדיפלומטיה לסוגיה. אי לכך, לא ניתן להשוות בין מעמדם המקצועי והתעסוקתי ובין מעמדם של הצוערים המשרתים בחו"ל או של "מתמחים" בתחומים מקצועיים אחרים. מכל מקום, על פי תגובת משרד החוץ הם אינם נושאים באחריות לפעילותם הייצוגית, ולכן על המשרד להגדיר בבירור את תפקידי העובדים המקומיים, את דרישותיהם ואת תיאוריהם, ובתוך כך לפרט אילו משימות ניתן להטיל עליהם ואילו משימות לא ניתן להטיל עליהם במסגרת העסקתם בנציגויות.

יצוין כי בינואר 2017 המציאה נש"ם למשרד מבקר המדינה טיוטה עדכנית של נוהל העסקת העמ"י ולפיה ניתן יהיה להעסיק עמ"י במעמד של "נציג דיפלומטי או פקיד קונסולרי" לצורך מילוי תפקידו: "האישור יכול להינתן בין בדרך כלל ובין במקרים מיוחדים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי טיטת הנוהל האמורה מקבעת את המצב הקיים ומאפשרת להלכה ולמעשה להעסיק עמ"י בתפקידי ליבה ייצוגיים.

הרגולציה של תיקנון המשרות

רגולציה עצמית: משרד החוץ מקיים אסדרה עצמית ענפה בנוגע לפעילות יחידות הקצה שלו, אסדרה החלה בעיקר על הניהול הארגוני והכספי של הנציגויות בחו"ל. על פי התקנון, האחריות ליישום המדיניות המשרדית בנוגע לניהולם של ענייני השליחים וענייני העובדים המקומיים בכלל הנציגויות מוטלת על חטיבת משאבי אנוש חו"ל באגף מש"א (להלן - מש"א חו"ל), והיא מקיימת ביקורי מטה עתיים בנציגויות לשם פיקוח, מעקב ובקרה על הטיפול בענייני העובדים. כן נוסעים מדי שנה לביקורים קצרים בנציגויות צוותי בדיקה וביקורת פנים מטעם אגפי המטה השונים: המפכ"ל, הכספים, המינהל והארגון ועניינים קונסולריים. בד בבד, קציני המינהל האזוריים, המוצבים דרך קבע בשבע נציגויות מרכזיות בחו"ל, מקיימים ביקורות והדרכות לנציגויות המצויות בפיקוחם המינהלי.

דוחות הביקורת העתיים שמכינים מפכ"ל המשרד וקציני המינהל האזוריים כוללים המלצות פרטניות ואופרטיביות בתחום תכנון משאבי האנוש של הנציגויות, לרבות בנוגע לתיקנון המשרות של העובדים המקומיים.

משרד מבקר המדינה העלה כי ההמלצות של מפכ"ל המשרד ושל קציני המינהל האזוריים בנוגע לתכנון משאבי האנוש בחו"ל הן לרוב המלצות מקומיות, נקודתיות, הנוגעות לצרכים המסוימים של הנציגות שבה נערכה ביקורת הפנים של הגורמים האמורים. חלק ניכר מן ההמלצות בתחום זה מופנות לאגף מש"א לבחינה וליישום. אגף מש"א מופקד על ניהול כוח האדם ועל תכנון משאבי האנוש של כלל יחידות המשרד להיבטיהם השונים, אולם ממסכי האגף לא ניתן ללמוד על הפעילות שהוא מקיים בעקבות דוחות המפכ"ל וקציני המינהל האזוריים.

בתשובתו מדצמבר 2016 כתב המשרד כי הוא שואף לממש את המלצות דוחות הביקורת של המפכ"ל ככל שניתן, אך המימוש תלוי בתקציבים ובתקנים שמצוקתם ידועה.

התברר, כי המלצות המפכ"ל וקציני המינהל להוסיף כוח אדם מקצועי של עובדים מקומיים לא הניעו את אגף מש"א לערוך בדיקה כוללת של צרכי הנציגויות ולווסת את עומס העבודה ביניהן; זאת בשים לב לכך שבחלק מהנציגויות יש תת-איוש של המשרות הקיימות בתקן.

רגולציה חיצונית: את תקן המשרות של השליחים מטעם משרד החוץ ומטעם יתר משרדי הממשלה ואת תיאוריהן מאשרת נש"ם על פי הוראות התקשי"ר. אולם נש"ם אינה מאשרת ואף אינה מתעדת את תקן העובדים המקומיים בנציגויות, וניהולו אינו מפוקח על ידה.

בשנת 2007 כינס נציב שירות המדינה דאז פורום מקצועי בין-משרדי בראשות המשנה לנציב שירות המדינה דאז לצורך עבודת מטה וגיבוש המלצות בנוגע

למעמדם ולתנאי עבודתם של העמ"י (להלן - ועדת ברגר). יצוין כי גם הלשכה המשפטית בנש"ם הייתה מיוצגת בוועדת ברגר.

במסמך ההמלצות שהגישה ועדת ברגר לנציב שירות המדינה ביוני 2008 נכתב כי אין עוררין על כך שבכל משרד ממשלתי חייב להיות שיא תקינה מאושר להעסקת עמ"י. ניהול שיא כוח האדם, לרבות השיבוץ השמי של העובדים למשרות השונות, יבוצע על ידי המשרדים במסגרת מאגרי משאבי אנוש הקיימים, המאושרים על ידי נש"ם.

ביוני 2008 אישר נציב שירות המדינה את המלצות ועדת ברגר ובהן: (א) משרות העמ"י יאושרו על ידי נש"ם פעם אחת, ולאחר מכן בהתאם לצורך; (ב) המשרדים יורשו לבצע שינויים בתקינה במסגרת השיא הכולל, ובלבד שהשינויים המבוצעים לא יגרמו להעלאה ברמת המשרות; (ג) ניהול שיא כוח האדם, לרבות השינויים המבוצעים ופירוט השיבוץ השמי, ינוהלו במאגרי המידע של נש"ם או במערכת מרכב"ה⁹.

ההמלצה בנוגע לאישור תקן משרות העמ"י בידי נש"ם לא יושמה כלל.

המסמך המסכם של המלצות ועדת ברגר קובע כי לאחר אישורן כאמור "יהא צורך בביצוע תיקונים בתקשי"ר", בשות"ש ובנוהלי העבודה הקיימים "בכל אחד מהמשרדים המעסיקים עמ"י על פי סוגיהם השונים". בעניין זה הוסיף יו"ר הוועדה במכתבו ליועץ המשפטי של נש"ם ביולי 2008, כי לנש"ם הזכות והחובה "לקיים בקרה על השימוש בתקציבים המיועדים לאיוש כלל סוגי המשרות, על עצם קביעת המשרות ובכלל זה רמתן, על פי אמות מידה מקצועיות תוך שמירה על אחידות ושוויוניות בין כל הגופים המעסיקים עמ"י" (ההדגשה במקור).

הגם שהמלצות ועדת ברגר אושרו בידי נציב שירות המדינה, הן לא עוגנו בתקשי"ר, בשות"ש ובנוהלי המשרדים הרלוונטיים.


 החטיבה לפרט ורווחה
 במטה המשרד אינה
 מטפלת ברווחת
 העובדים המקומיים

ניהול העובדים המקומיים בנציגויות

הערכת עובדים וטיפול ברווחתם

1. משרד החוץ מייחס חשיבות להערכות ביצועי העובדים על ידי הממונים עליהם. על פי התקנון, הערכת העובדים נעשית אחת לשנה, והיא משמשת כלי עזר במערכת השיקולים של הנהלת המשרד ושל אגף מש"א בקבלת החלטות בתכנון כוח אדם.

התקנון אינו מסדיר באופן מפורש את ביצוע הערכת העובדים המקומיים בנציגויות. בפועל, רוב השליחים, לרבות קציני המינהלה וראשי הנציגויות, אינם מקיימים הליך יזום של הערכות שנתיות לעובדים המקומיים.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד החוץ כי הערכת העובדים המקומיים מצריכה "בניית פתרונות מחשוביים שעלותם גבוהה", אולם הוא "מקווה שניתן יהיה להשתמש במערכות הקיימות במרכז"ה להערכת עובדים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי הערכת עובדים היא כלי ניהולי למדידת תפקודם, שנועד לשקף לממונים עליהם ולהנהלת המשרד את יכולותיהם המקצועיות בכוח ובפועל, את האפשרות לקדםם ולחלופין, את הצורך לסיים את העסקתם. לכן עליו לבחון כיצד ניתן ליישם את הוראות התקנון העוסקות בהערכת עובדים גם באמצעים העומדים לרשותו.

2. החטיבה לפרט ורווחה במטה המשרד מופקדת על הטיפול בתנאי השירות של עובדי המשרד ומשפחותיהם וברווחתם בנציגויות בחו"ל. החטיבה אינה מטפלת ברווחת העובדים המקומיים.

בתגובתו כתב משרד החוץ כי תקציב הרווחה נקבע בהתבסס על הטיפול ב-1,000 עובדים קבועים במטה ובחו"ל, ולא ניתן להרחיב את השימוש בו לעובדים נוספים מבלי לפגוע בעובדים הקיימים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי לא ניתן להפלות בין קבוצות שונות של עובדים המועסקים על ידו ואין להדיר את הפרט מקבלת מענה למצוקותיו. ראוי אפוא שהמשרד יבחן חלופות לטיפול ברווחת העובדים המקומיים.

3. קצין המינהלה בנציגויות מתדרך את העובדים בכל הקשור ליכולותיהם ולחובותיהם. עליו להביא לידיעתם כל שינוי שחל בזכויות או בחובות ולהעמיד לרשותם את כל ההוראות, ההנחיות והנהלים הרלוונטיים בתקנון וכן כל חוזר

במקומות מסוימים
הנציגויות אינן נוהגות
בשקיפות מלאה
בנוגע למידע שעליהן
למסור לעובדים
המקומיים על
זכויותיהם ועל
חובותיהם

בענייני מינהלה, כספים ותנאי שירות הנוגעים אליהם. התקנון אף מחייב את הנהלת הנציגות לפעול בשקיפות ולשתף את העובדים בכל המידע, לרבות בהתכתבות הפנים-משרדית הנוגעת להם.

ממסמכי הנציגויות, מתלונות העובדים המקומיים למשרד מבקר המדינה ומדוחות קציני המינהלה האזוריים עולה כי במקומות מסוימים הנציגויות אינן נוהגות בשקיפות מלאה בנוגע למידע שעליהן למסור לעובדים המקומיים על זכויותיהם ועל חובותיהם. בבדיקה בנציגויות בלונדון, בפריס ובבריסל אף עלה כי קציני המינהלה אינם מתדרכים מעת לעת את העובדים המקומיים בנוגע לזכויותיהם ולחובותיהם בנציגות.

כך לדוגמה, השגרירות בפריס העניקה לשני עמ"ז מעמד מיוחד, הניתן בשירות הציבור בצרפת למנהלים ותיקים (ה-CADRE). מעמד זה אינו כרוך בעלויות כלשהן לשגרירות, אלא משפר את תנאי פרישתם. עמ"ז נוספים, שהם מנהלים ותיקים בשגרירות, לא זכו לקבל מעמד דומה, הגם שהם עמדו בתנאי הסף שנקבעו בדיון המקומי לקבלת מעמד זה. הם אף לא קיבלו כל הסבר מהשגרירות בעניין זה בנוגע לשני המנהלים שקיבלו את המעמד המיוחד. יצוין כי מפכ"ל המשרד העיר לשגרירות בדוח מאוגוסט 2014 כי תבחן את בקשות העמ"ז הנוספים בנושא זה במקרים המתאימים. המלצה דומה נכללה בדוח קצינת המינהלה האזורית מפברואר 2016.

השגרירות לא יישמה את המלצות דוח המפכ"ל מאוגוסט 2014 ואת המלצות דוח קצינת המינהלה האזורית ממרץ 2016 בנוגע לבחינת האפשרות להעניק לעמ"ז נוספים בשגרירות את ה-CADRE.

בדצמבר 2016 כתב משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי במסגרת תהליך קליטתם למשרד מקבלים העמ"ז ערכת קליטה המכילה תקציר של זכויותיהם והפניה לשות"ש ולתקנון שירות החוץ הפתוחים לעיונם.

השות"ש והתקנון אינם כוללים את מלוא הזכויות המוקנות לעמ"ז, שכן רבות מהזכויות קבועות בהחלטות של ועדת חו"ל מהשנים האחרונות שלא הוטמעו במסמכים האמורים. יתר על כן, השות"ש והתקנון אינם מפרטים את זכויות העמ"ז ואינם נגישים להם, היות שהם כתובים בעברית בלבד.

4. התקנון קובע כי הסמכות המינהלית במטה עבור כל נציגות - על פי המיקום הגאוגרפי - היא ראש הענף המרחבי שבאגף מש"א, האחראי בין היתר לטיפול בענייני כוח אדם בנציגות, לרבות העמ"ז. עם זאת, בחו"ל ההעסקה של העובדים המקומיים נכתב כי הנציגות בחו"ל היא הממונה הישירה והאחראית הבלעדית להעסקתם, זאת באמצעות קצין המינהלה בלבד (ולא גורמי המטה).

עובדי המשרד בארץ או בנציגות רשאים להגיש למפכ"ל המשרד תלונות בנוגע למימוש זכויותיהם על ידי הממונים עליהם או על ידי גורמי המינהלה, על מנת

לא פעם הייתה
תקשורת לקויה בין
המנהלים ובין
העובדים המקומיים
בשים לב לפערי
השפה, התרבות
והמנטליות בין העמ"ז
ובין השליחים
מישראל

שיברר את התלונות ויכריע בעניינן. אולם בחו"ז ההעסקה של העמ"ז נכתב כי הם רשאים להלין על תנאי העסקתם לפני הממונה הישיר עליהם. אם התלונה נסבה על הממונה, הם רשאים להגיש אותה לקצין המינהלה.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב המשרד, כי נוסף על הסמכתו של המפכ"ל לברר תלונות של שליחים הוא הגורם האמון על הטיפול בתלונות העובדים המקומיים.

אולם בבדיקה שהייתה בנציגויות בלונדון, בפריס ובבריסל עלה כי לעובדים המקומיים לא ניתן מידע על הגורמים המטפלים בענייניהם במשרד ועל זכויותיהם בעניין הגשת תלונות על התנהלות בלתי הולמת של הגורמים הממונים, על העסקה בלתי הוגנת ועל התנהגות פוגענית כלפיהם.

בדצמבר 2016 הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי גורם המטה המרכזי את המידע על אודות זכויות העובדים המקומיים ועל תנאי העסקתם הוא אגף מש"א. כמו כן, הגורם האמון על תלונות העובדים המקומיים הוא מפכ"ל המשרד, והוא ישלח הנחיות ריענון לנציגויות בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי נדרש שקציני המינהלה בנציגויות יביאו לידיעת העובדים המקומיים את הפירוט המלא של זכויותיהם ואת הדרכים לממשן, בין היתר באמצעות אגף מש"א. לאור הודעת המשרד כאמור, על קציני המינהלה ליידיע את העובדים המקומיים מהו התהליך להגשת תלונה למפכ"ל בנוגע לפגיעה בזכויות המוקנות להם מכוח הוראות כל דין ונוהל.

5. תקנון שירות החוץ מפקיד את ניהול משאבי האנוש של הנציגויות בסמכות קציני המינהלה. לצדם נושאים באחריות ראש הנציגות וממלא מקומו, הציר המדיני. לפי התקנון, "מיצוי יעיל ובר תוצאות של ראש הנציגות הינו פונקציה של עבודת צוות הנציגות על כל תחומיו, ותפקידו של ראש הנציגות הוא לנצח על עבודת הצוות... [לכן] חשוב לטפח את אנשי סגל הנציגות ולתרום להרגשתם הטובה".

מתלונות של עובדים מקומיים בכמה נציגויות, שחלקן טופל במשרד החוץ וחלקן נמסר למשרד מבקר המדינה, עולה כי לא פעם הייתה תקשורת לקויה בין המנהלים ובין העובדים המקומיים. זאת, בין היתר, בשים לב לפערי השפה, התרבות והמנטליות בין העמ"ז ובין השליחים מישראל. להלן כמה דוגמאות:

א. בדוח המפכ"ל מפברואר 2016 עלה כי בעקבות שינוי חד-צדדי בתנאי העסקתם של העמ"ז בשגרירות בוורשה ועל רקע חוסר רגישות של קצין המינהלה לפנייתיהם, התפטרו ארבעה עמ"ז מעבודתם בנציגות.

ב. במאי 2016 פנו כמה עמ"ז מהשגרירות בפריס לכמה ראשי אגפים במטה משרד החוץ - מש"א, אירופה המערבית, תיאום ותכנון מדיני והמפכ"ל - בתלונה אנונימית על מצב יחסי העבודה בשגרירות. בעקבות מכתב

התלונה נסע מפכ"ל המשרד דאז לשגרירות בפריס כדי לבדוק באופן מיוחד את מערכת יחסי העבודה במקום. בדוח הבדיקה מיוני 2016 הוא הנחה להצמיד לשגרירה ולצוות השליחים הבכיר ייעוץ ארגוני, שיסייע להם לאמץ כלי ניהול מתאימים, כדי לשפר את המצב הקיים. לציר המדיני הומלץ לקיים פגישות אישיות עתיות עם כל השליחים והעובדים המקומיים, ולהיעזר ביועץ הארגוני כדי להעצים את מעמדו בתור מנהל בכיר ומדריך ניהולי של יתר השליחים בשגרירות.

יצוין כי לתלונות האמורות של העמ"ז, שהופנו גם למשרד מבקר המדינה נמצאו תימוכין גם בטענות של חלק מהעמ"י. יתר על כן, דוברת השגרירות הפסיקה את שירותה בפריס ושבה ארצה ביולי 2016, לפני תום תקופת שליחותה, בעקבות נתק מקצועי ואישי בין השגרירה ובין בחודשים שקדמו לפרישתה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה ביוני 2016 בנציגויות בפריס התלוננו העובדים המקומיים, ובפרט העמ"ז, על החלטות שקיבלה הנהלת הנציגויות בחוסר שקיפות, הגם שהן נגעו במישרין לתנאי העסקתם. תלונות דומות היו גם בבריסל. הנסיבות המתוארות השפיעו על מערכת יחסי העבודה בנציגויות אלה תוך יצירת אווירה של חשדנות וחוסר שיתוף פעולה בין הנהלה ובין העמ"ז.

יצוין כי בינואר 2017 התקבלה בדוברות המשרד שאלתה עיתונאית בנוגע לטיפול המשרד בהימשכות יחסי העבודה הרעועים בין העובדים המקומיים ובין הנהלת השגרירות בפריס.

מן הראוי שאגף המפכ"ל יעקוב אחר יישום המלצות הבדיקה בשגרירות בפריס ואחר מידת מועילותן. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי עליו לספק לראשי הנציגויות ולקציני המינהלה הדרכה וכלים מקצועיים לניהול מיטבי של עובדים מקומיים זרים, שעשויים לתרום באופן משמעותי לגישור על פערי שפה, תרבות ומנטליות הקיימים בינם ובין העובדים.

מוגנות סביבת העבודה

על פי מידע שפרסם המשרד להגנת הסביבה לציבור הרחב באוגוסט 2011, אסבסט הוא שם כולל לקבוצת חומרים מסוכנים ומזהמי אוויר. האסבסט מסוכן לבריאות כאשר הוא במצב של התפוררות, שבו משוחררים סיבים לאוויר. חשיפה לאסבסט פריך¹⁰ וחדירת סיבי אסבסט למערכת הנשימה עלולה לגרום למחלות קשות שאינן

10 אסבסט פריך הוא חומר המכיל אסבסט הניתן לפירור, כתישה או צמצום לאבקה על ידי לחץ דיני כשהוא במצב יבש. יצוין כי בעבר נהגו להשתמש באסבסט פריך לבידוד תרמי של צנרת.



ברוב המבנים הישנים
שבחזקת הנציגויות
עדיין ניתן למצוא
אסבסט, המשמש
בעיקר כחלק מאיטום
צנרת המבנים.
כששכבת האיטום
נפגעת, האסבסט
משתחרר לאוויר
בתצורת אבקה ומסכן
את בריאות הנוכחים
במבנים

ניתנות לריפוי. מחלות אלה מופיעות לאחר תקופת חביון ארוכה של 40 שנה ויותר לאחר החשיפה הראשונית¹¹.

תקנון שירות החוץ קובע כי האגף למשאבים חומריים במשרד החוץ מופקד, בין היתר, על הייעוץ לנציגויות ועל הנחייתן בדבר הפעולות שיעלו את רמת הבטיחות במבנים ובנכסים שבחזקתן וימנעו סיכוני בטיחות וכן בדבר סילוק מפגעים ותיקון ליקויי בטיחות ותחקור אירועי בטיחות. האגף מוסמך לקבוע את נוהלי הבטיחות בנציגויות ולעדכן אותם. נוהלי הבטיחות קובעים את ארגון מערך הבטיחות של הנציגות, ועל פיהם על הנציגות לערוך סקר סיכונים הכולל את כל המערכות, הקומות והחדרים במבני הנציגות.

עמדת אגף משפט במשרד החוץ היא שככלל, החוק הישראלי אינו חל על תחזוקת מתקני הנציגויות בחו"ל, אולם הוא משמש את האגף למשאבים חומריים בתור מקור להתנהלות ראשונית למניעת מפגעי בטיחות בנציגויות. "מפגע אסבסט" מוגדר בחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011 (להלן - החוק למניעת מפגעי אסבסט), והוא כולל בין השאר אבק הנראה לעין הנפלט בעקבות עבודה באסבסט, וכן אסבסט פריך החשוף לאוויר. החוק האמור מורה למי שגרם למפגע כאמור, או שהיה לו יסוד סביר להניח שיש מפגע אסבסט במקום שבבעלותו ובחזקתו, לנקוט אמצעים מידיים למניעת המשך המפגע או להפסקתו ולצמצום הסיכון הנובע ממנו.

ממסמכי המשרד עולה כי ברוב המבנים הישנים שבחזקת הנציגויות עדיין ניתן למצוא אסבסט, המשמש בעיקר כחלק מאיטום צנרת המבנים. כששכבת האיטום נפגעת, האסבסט משתחרר לאוויר בתצורת אבקה ומסכן את בריאות הנוכחים במבנים. ממסמכי הנציגויות בבריסל עולה כי "ב-99 אחוז מהמבנים בבליה ניתן למצוא אזבסט (לרבות בקירות ובתקרות) ויש צורך להבטיח כי האזבסט מטופל בצורה המתאימה ושאינו מסכן את בריאותם של העובדים".

בפברואר 2016 הציע מנהל מחלקת פרויקטים ואמצעים מיוחדים באגף למשאבים חומריים "לבצע בדיקה וטיפול למקרים של המצאות אסבסט במבנים בנציגויותינו בחו"ל. שלב ראשוני יהיה ביצוע בדיקה לאיתור, אפיון ובמידת הצורך על פי החוק המקומי לטפל בנושא במידה ונידרש לו. לאפיון המקומות יש צורך בהזמנת מומחים מקומיים בעלי אישור מהשלטונות לבצע את הבדיקות, לייעץ ולטפל במידה ויש צורך בכך על פי חוות דעת המומחים".

11 אחת המחלות היא סרטן מסוג מזותליומה, הפוגע בקרום הריאה, קרום הבטן או קרום הלב, ועלול להופיע אף בחשיפות קלות עד מתונות לאסבסט פריך.

עד מועד תום הביקורת הצעתו של מנהל מחלקת פרויקטים ואמצעים מיוחדים לא נידונה בהנהלת המשרד ולא קודמה לשלבי ביצוע. יתר על כן, נוהלי המשרד אינם כוללים דרישות כלשהן בנושא מניעת מפגעי אסבסט בנציגויות. נוהלי הבטיחות בנציגויות שקבע האגף למשאבים חומריים אינם כוללים הוראות בנוגע למבנים שבהם נדרש מיפוי אסבסט על ידי הנציגויות, ולאגף אין מיפוי של המתקנים שעלול להימצא בהם אסבסט. לנוכח זאת ראוי שאגף למשאבים חומריים לא יאשר לנציגויות לבצע עבודות בנייה או שיפוץ במתקנים כאמור טרם בדיקה לאיתור אסבסט, ואם הוא מצוי, מיפוי ונטרול הסיכון לפיזור באוויר.

החשש לחשיפת עובדים לאסבסט בבניין השגרירות בבריסל

תקנון שירות החוץ מטיל על קציני המינהלה להכין סביבת עבודה תקינה לעובדי הנציגויות. על פי התקנון, קצין המינהלה הוא גם הגורם האחראי לבטיחות בנציגות, והוא נדרש לדווח באופן שוטף לממונה על הבטיחות באגף למשאבים חומריים שבמטה המשרד על מפגעים או ליקויים בבטיחותיים המתגלים בנציגות, וכן על כל אירוע שהתרחש בנציגות הקשור לתחום הבטיחות, אף אם לא היו בו נפגעים. תפקידו של ממונה הבטיחות במטה כולל, בין היתר, "לטפל מייד במתן פתרונות לליקויי בטיחות שהתגלו בנציגות, תוך התייעצות עם מומחים בתחום הבטיחות".

בבניין השגרירות הישראלית בבריסל ממוקמות שתי נציגויות: הנציגות המולטיטלרלית - המשלחת למוסדות האיחוד האירופי ולמטה ארגון נאט"ו, והנציגות הביטלרלית - השגרירות לבלגיה. ביוני 2015, עת ביקרה בבניין השגרירות כחודשיים לפני כניסתה לתפקידה, הודיעה קצינת המינהלה לאגף משאבים חומריים במטה המשרד, כי "מתוך אחריות מלאה לביטחון עובדי השגרירות ולאור ניסיון רב בלונדון בנושא, מבקשת לציין כי... נוכחתי לראות אצבסט באזורים מסוימים במרתף השגרירות. לדעתי שווה בדיקה וטיפול במהלך השיפוץ (ניקוי או איטום בהתאם לצורך)".

גורמי המטה שאליהם פנתה קצינת המנהלה כאמור, לא הנחו אותה לנקוט בצעדים כלשהם לטיפול בבעיית האסבסט. עם זאת כתב המשרד בתגובתו, כי יועצים מקצועיים מטעמו שביקרו בשגרירות בבריסל במהלך שנת 2015 לא זיהו שם ליקוי אסבסט שנדרש לטיפול.

רק בתחילת פברואר 2016 ערכה השגרירות בבריסל בדיקה מקיפה לליקויי אסבסט בבניין בעקבות מפגע שאירע במקום בדצמבר 2015. ממצאי הבדיקה העלו כי היו קיימים מוקדי חשיפה לאסבסט שקדמו לאירוע האמור, אשר המשרד לא טיפל בהם. להלן הפרטים:

1. בדצמבר 2015 הודיעה קצינת המינהלה לעובדי הנציגויות בבריסל על תחילתן הצפויה של עבודות שיפוץ בחדר הדודים הממוקם במרתף של בניין השגרירות.



בחדר הדודים
ובמסדרון הסמוך לו
נמצא אסבסט מסוג
Amosit שהרשויות
בבלגיה מסווגות אותו
כחומר מסוכן. חוסר
הודאות בעניין
הימצאותו של
אסבסט פריך במרתף
בניין השגרירות
במשך יותר מחדש
וחצי גרם לתבהלה
בקרב העובדים
המקומיים ולמשבר
אמון בינם ובין הנהלת
השגרירות

בהודעה האמורה התבקשו 35 (מתוך 44) עובדים מקומיים להתלוות בתורנות לעובדי קבלן הביצוע של עבודות השיפוץ משיקולי אבטחה.

במהלך ביצוע העבודות ב-16.12.2015 פגע עובד קבלן הביצוע בבידוד הצנרת בחדר הדודים. העמ"ז ששהו במקום הבחינו כי פעולתו האמורה של עובד הקבלן גרמה לפיזור אבק החשוד כאסבסט פריך בחלל החדר, והם מיהרו להתלונן על כך לקצינת המינהלה. אך עובד הקבלן והקבלן עצמו שללו את האפשרות כי מדובר באבק שמקורו באסבסט, וקצינת המינהלה הסתמכה על דבריהם. עם זאת, לבקשת קצינת המינהלה נטל הקבלן דגימה מחומר הבידוד שנפגע לבדיקת מעבדה.

ב-1.2.16 מסר הקבלן לקצינת המנהלה כי תוצאות בדיקת המעבדה הראו כי חומר הבידוד של הצנרת שנפגע במהלך עבודת השיפוץ בדצמבר 2015, אכן הכיל אסבסט. דוח מומחה נוסף שהזמינה קצינת המנהלה ביום 2.2.16 קבע כי בחדר הדודים ובמסדרון הסמוך לו נמצא אסבסט מסוג Amosit שהרשויות בבלגיה מסווגות אותו כחומר מסוכן, וכי היו ליקויי אסבסט במקום גם לפני ביצוע עבודות השיפוץ בדצמבר 2015.

יצוין כי לעובדים המקומיים לא נמסר דיווח מוסמך בנוגע להימצאות אסבסט בבניין השגרירות עד 10.2.16, וכי פניותיהם בעניין זה להנהלת השגרירות לא נענו.

חוסר הודאות בעניין הימצאותו של אסבסט פריך במרתף בניין השגרירות במשך יותר מחדש וחצי גרם לתבהלה בקרב העובדים המקומיים ולמשבר אמון בינם ובין הנהלת השגרירות. האירוע אף פורסם בתחילת פברואר 2016 באמצעי התקשורת בישראל.

בדצמבר 2016 כתבה שגרירת ישראל לבלגיה וללוקסמבורג למשרד מבקר המדינה, כי הגם שהאחריות הכוללת בענייני ניהול השגרירות הייתה מוטלת עליה בתור ראשת הנציגות, הרי ש"במקרים רבים זוהי אחריות ללא סמכות... המנהלה אינה שקופה בעיני ראש הנציגות ולכן סמכויותיו מוגבלות". יתר על כן, היא לא קיבלה דיווח על האירוע במועד התרחשותו, וקצינת המינהלה הודיעה לה על כך לראשונה ב-27 בינואר 2016: "תגובתי המיידית הייתה, כי מדובר בעניין חמור מאוד, שיש לדווח עליו באופן מידי למשרד, אינו יכול להישאר בטיפול השגרירות בלבד ויש לבדוק את הנושא". השגרירה הוסיפה כי העירה לקצינת המינהלה על אי-קבלת הדיווח על האירוע במועדו, וכי קצינת המינהלה השיבה כי "חשבה שהיא תוכל להתמודד עם הנושא באופן עצמאי הן מול העובדים והן מול הגורמים בארץ". גם סגנית השגריר למוסדות האיחוד האירופי כתבה כי לא היה ידוע לה "על החשש להמצאות מפגע אזבסט בשגרירות עד ל-25 בינואר 2016", עת פנתה אליה מזכירתה בנושא זה. סגנית השגריר הודיעה על כך לקצינת המינהלה ואף ציינה בפניה כי "עובדים נוספים מודאגים מאוד מהעניין".

בתגובותיה על ממצאי הביקורת כתבה קצינת המינהלה כי על פי המידע שהיה בידה בזמן אמת ועד ל-1.2.16, בהסתמך על קבלן הביצוע ועל אדריכל


**בתגובת המשרד
 נכתב, כי הלכה
 למעשה עובדי
 הנציגות כולם היו
 חשופים לאסבסט**

השגרירות המלווה את השגרירות בבריסל עשרות שנים בעבודות שונות "לא היו ליקויים ו/או מפגעים וממילא לא נדרשתי לדווח על כך למטה". אולם בדיעבד התברר לה כי הקבלן והאדריכל הטעו אותה. קצינת המינהלה הוסיפה כי לא הבחינה בתבהלה בקרב העובדים המקומיים ולכן היא לא סברה כי היה צורך לעדכן את השגרירה בנושא זה עד ל-27 בינואר 2016. כמו כן היא ציינה כי אין זה נכון שקיבלה הנחיה מהשגרירה לדווח על האירוע לגורמי המטה, ואף סברה "שלא נגרם כל מפגע הטעון דיווח".

בנסיבות האירוע מדצמבר 2015 ועקב החשש שהעלו העמ"ז מפני הימצאותו של אסבסט פריך במרתף בניין השגרירות, ראוי היה שקצינת המנהלה תסתמך על גורמי המטה ובראשם הממונה על הבטיחות, אשר תפקידו לסייע לה לטפל במקרים כאמור. אולם נמצא כי רק ב-1.2.16 - כחודש וחצי לאחר קרות האירוע - דיווחה קצינת המינהלה לממונה על הבטיחות במטה המשרד על אודות הימצאות אסבסט פריך בבניין השגרירות.

התברר למפרע כי לא ננקטו אמצעים מידיים למניעת המשך המפגע או להפסקתו ולצמצום הסיכון הנובע ממנו, שכן רק ב-3.2.16 נאטם חדר הדודים ונמנעה הגישה לקומת המרתף.

בתגובת השגרירה בבריסל נכתב כי כבר ב-31.1.16 הורתה לקצינת המינהלה "לסגור את חדר הדודים ולא לאפשר לאיש לרדת לקומת הדודים, ובפרט להיכנס לחדר הדודים". קצינת המינהלה הגיבה על ממצאי הביקורת וכתבה כי לא זכורה לה הוראה כאמור, וכי חדר הדודים סגור ממילא באופן תמידי בדלת ברזל. בתגובת המשרד נכתב, כי הלכה למעשה עובדי הנציגות כולם היו חשופים לאסבסט, ועל כן קיימת חשיפה גדולה לתביעות נגד המשרד ונגד מדינת ישראל בהקשר זה.

יוצא אפוא שבמשך 50 יום, אזור חדר הדודים לא היה אטום, אלא היה נגיש לכניסת העובדים. המפגע חשף ככל הנראה חלק מעובדי הנציגות, ובפרט את העמ"ז שנדרשו לשהות באזור ביצוע עבודת השיפוץ, לאסבסט פריך; אך להנהלת השגרירות לא ידוע כמה עובדים ביקרו במקום במהלך התקופה האמורה, באילו עובדים מדובר וכמה זמן הם שהו במקום. בנסיבות האמורות נגרם נזק נוסף לנציגות בבריסל - תדמיתי ומשפטי, שטרם ניתן להעריך את היקפו.

2. בדצמבר 2016 כתב משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי הנחות היסוד הרווחות ולפיהן "נציגות ישראל בחו"ל הם שטח אקסטריטוריאלי של מדינת ישראל וככאלה החוק הישראלי חל בהן", אינן נכונות. נציגות ישראל בחו"ל כפופות לדין המקומי במגבלות כללי החסינות המוסדרים באמנות בין-לאומיות.

הועלה כי לאגף למשאבים חומריים ולשגרירות בבריסל לא היה ברור מהו הדין החל על הנציגויות בחו"ל בנוגע למניעת מפגעי אסבסט.

א. בהתייחסותה למפגע האסבסט כתבה ראשת האגף למשאבים חומריים ליתר גורמי המטה שעסקו בנושא זה בפברואר 2016, כי "אנו פועלים תמיד על פי החוק הישראלי שהוא די מחמיר, במקרה והחוק המקומי מחמיר יותר אנו עובדים על פי החוק המקומי".

ב. באותה עת כתבה קצינת המינהלה בשגרירות לאגף משפט ולאגף אירופה במטה כי "במסגרת הטיפול באזבסט בשגרירות עיינתי בחוק הישראלי... בהתאם לחוק, חשיפת אדם לאסבסט הינה עבירה פלילית שדינה שנתיים מאסר בפועל. בהקשר זה כדאי לעיין בפרק ד', סעיף 11 [בחוק למניעת מפגעי אסבסט]... המטיל אחריות על אדם שבחזקתו מתרחש מפגע אזבסט ופרק ט' [בחוק העונשין], סעיף 54 ג".

בתגובת קצינת המינהלה נכתב כי החששות שהביעה בפנייתה למטה המשרד כאמור "נבעו מהתסכול הרב שחשתי, בשל אי קבלת הנחיות מתאימות וחוסר הטיפול המערכתי בנושא, במשך שנים, ובבניין השגרירות בבריסל, ספציפית, שבו, כפי שהסתבר, התקיימו ליקויים במשך שנים, עוד קודם לכניסתי לתפקיד".

3. כן הועלה כי המשרד, אף שטען כאמור בתגובתו כי הנציגויות כפופות לדין המקומי, לא תמיד היה בקיא בחובות הרלוונטיות החלות על הנציגויות מכוח הדינים המקומיים השונים.

התקנות למניעת מפגעי אסבסט בדין הבלגי קובעות כי על המעסיק לערוך סקר של כל המתקנים שברשותו שבהם טמון אסבסט, לרבות מבנים וציוד. לפני ביצוע כל פעולה בחצריו העלולה לגרום למפגע אסבסט, על המעסיק להשלים את הסקר האמור ולהכין באמצעות מעבדה מוסמכת ובלתי תלויה לאיתור אסבסט רשימת מצאי שתכלול מידע על כל פריט שברשותו - חומר, מיכון או חלקים במבנה - שעלולים להימצא בהם רכיבי אסבסט, העלולים להיזק בשל ביצוע הפעולה המבוקשת בשטח שבחזקתו. על המעסיק למסור את רשימת המצאי לידי הגורמים המוסמכים ברשויות העבודה המקומיות כדי שיינתנו חוות דעת בעניינה, וכן להעבירה לגורמים שיבצעו את הפעולה המבוקשת בשטח שבחזקתו; ובפרט לקבלן הביצוע. קבלן זה מחויב לנקוט את אמצעי הזהירות הנדרשים כדי לזהות מתקנים וחומרים בחצרי המעסיק שבהם עשוי להיות אסבסט העלול להיפגע כתוצאה מביצוע הפעולה המבוקשת¹².

בפברואר 2016 קיבלה השגרירות פנייה בכתב מאת משרד התעסוקה, העבודה והרווחה הבלגי לאשר את הגעתו לבניין השגרירות של מפקח

בפברואר 2016 הגיש
 יו"ר ועד התאגדות
 העמ"י תלונה למשרד
 החוץ על טיפול
 השגרירות בבריסל
 באירוע האסבסט,
 אולם המשרד לא
 בירר את התלונה
 לעומקה

לבדיקת הימצאות אסבסט מטעם הרשות לאיכות הסביבה כדי שיבדוק את מצב חדר הדודים, יידע את השגרירות בדבר החקיקה החלה באזור בריסל בנוגע לאסבסט ויקבל מידע לגבי הקבלן שביצע את עבודת השיפוץ. מכתב דומה קיבלו שגרירת ישראל בבריסל ויחידת הטקס במשרד החוץ הבלגי.

בתגובתה על ממצאי הביקורת כתבה קצינת המינהלה, כי אדריכל השגרירות וגם כל גורם רלוונטי אחר במטה ובנציגויות לא העלו בפניה את חובת המיפוי וערכת רשימת המצאי של האסבסט בבניין השגרירות, הקבועה בדין הבלגי. גם המשרד כתב בתגובתו כי החובה האמורה **לא הייתה ידועה לו**, והוסיף כי היה מקום שיפעל באופן אקטיבי לבירור החובות המשפטיות הקיימות במדינת היעד בכל הנוגע לאסבסט (ההדגשה אינה במקור).

יוצא אפוא כי אי-ידיעת הדין הבלגי הביאה לכך שהשגרירות לא מיפתה ולא הונחתה למפות את המתקנים ואת הציוד בבניין השגרירות שבהם עלול היה להימצא אסבסט לפני הביצוע של עבודות השיפוץ. כפי שהודגם לעיל, לחוסר המודעות של השגרירות בבריסל היו השלכות מעשיות על תפקודה, לרבות בנוגע למניעת מפגע האסבסט. אי לכך, על משרד החוץ להנחות את 103 נציגותיו ברחבי העולם בדבר תחומי הפעילות שבהם חל עליהן הדין המקומי ובדבר העניינים שעליהם יחול הדין הישראלי.

3. בפברואר 2016 הגיש יו"ר ועד התאגדות העמ"י תלונה למשרד החוץ על טיפול השגרירות בבריסל באירוע האסבסט, אולם המשרד לא בירר את התלונה לעומקה.

בדצמבר 2016 כתב המשרד למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו "להוציא משלחת לבריסל בהקדם לצורך בחינת הדברים באופן ישיר בנציגות".

בסיכומו של דבר הועלה, כי במשך יותר משנה לא חקרה הנהלת משרד החוץ את אירוע מפגע האסבסט בשגרירות בבריסל לעומקו, לא אמדה את נזקיו ולא הפיקה ממנו לקחים, הן לגבי המעורבים בעניין זה בנציגויות ובאגפי המטה והן לגבי היערכות למניעת מפגעים סביבתיים ביתר הנציגויות ברחבי העולם. לפיכך, על הנהלת המשרד לבדוק באופן מערכתי את היבטיו המינהליים, הארגוניים והמשמעתיים של האירוע האמור, כדי ללמוד ממנו כיצד לספק לעובדי הנציגויות סביבת עבודה בטוחה ומוגנת. במסגרת הפקת הלקחים ראוי שהמשרד יעמוד על הצורך בחיזוק התקשורת הפנים-ארגונית בין העובדים המקומיים ובין השליחים בנציגויות, העשויה למנוע חוסר ודאות ולהגביר את האמון ביניהם.

הקפדה על חובות המעסיק בטיפול בהטרדות מיניות של עובדים מקומיים

החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק למניעת הטרדה מינית), מטיל על המעסיק את האחריות להבטיח לעובדיו סביבת עבודה מוגנת, מכבדת, חופשית ונקייה מהטרדה מינית ובמקומות עבודה שבהם יותר מ-25 עובדים לפרסם תקנון שבו יובאו עיקרי החוק (ראו להלן). החוק גם מטיל על המעסיק לקבוע דרך יעילה להגשת תלונה בשל הטרדה מינית ולטפל ביעילות במקרים של הטרדה מינית. ההנחיות החלות בנושא מניעת הטרדות מיניות של עובדי מדינה מופיעות בתקשי"ר, וב-2005 הוכן תקנון מותאם לעובדים אלה (להלן - התקנון המותאם), אשר אומץ בידי משרד החוץ ועיקריו הופץ לכל הנציגויות.

בתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעביד), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות למניעת הטרדה מינית), הוטל למנות אחראי מטעם המעסיק שתפקידו לקבל תלונות מעובדים על הטרדה מינית¹³. במשרד החוץ ה"אחראי" היא הממונה על שוויון מגדרי ויועצת המנכ"ל לקידום נשים (להלן - הממונה על שוויון מגדרי). באוקטובר 2015 מונתה במשרד החוץ ממונה חדשה על שוויון מגדרי.


1. לתקנות למניעת הטרדה מינית צורף תקנון לדוגמה, ובו נקבע כי על המעסיק לבצע את ההתאמות הדרושות לו ולפרסם את התקנון במקום בולט לעין כדי להביא את תוכנו לידיעת העובדים. בחוזר של הממונה על קידום ושילוב נשים בשירות המדינה נקבע שהתקנון יפורסם בקביעות בלוחות המודעות או באתר האינטרנט המשרדי. יש לפרסם גם נוסח קצר של התקנון שאושר בידי נש"ם.

בבדיקה שנערכה בנציגויות בלונדון ובפריס נמצא שבחלק מן התקנונים הללו לא הופיעו שמה של הממונה על שוויון מגדרי והדרך שבה ניתן ליצור עמה קשר. עוד נמצא שלא בכל לוחות המודעות ובמקומות גלויים בנציגויות נמצא עותק של התקנון שמפרסמת נש"ם.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד החוץ כי בעקבות הביקורת הוסף שמה של הממונה על שוויון מגדרי ודרכי ההתקשרות עמה בנציגות ישראל בלונדון, והעניין יטופל גם בשאר הנציגויות.

2. החוק למניעת הטרדה מינית מטיל על המעסיק לאפשר לעובדיו להשתתף במשך שעות העבודה בפעילויות הדרכה והסברה שהוא מארגן בנושא, והדרישה כי עובדים בשירות המדינה ישתתפו בפעילויות אלה שולבה בתקנון המותאם.

13 התקנות קובעות כי רצוי שהאחראי יהיה אישה, ואם ישנם שני אחראים ויותר, שאחד מהם תהיה אישה.



 נמצא כי בין השנים

 2016-2011 הועברו

 שתי ידיעות על חשד

 להטרדה מינית כלפי

 עמ"י בשתי נציגויות

 שונות. בחשד

 שהתעורר בנציגות

 נוספת דיווח אחד

 השליחים לאגף

 מש"א על טענות

 להטרדות מיניות

 שבוצעו כלפי עמ"י,

 ומהדיווח עולה שאין

 מדובר במקרה ראשון

 או חד-פעמי

נמצא שהמשרד לא מקיים הדרכות תקופתיות לעובדים המקומיים המועסקים בנציגויות בנוגע להוראות החוק למניעת הטרדה מינית ולהוראות הדין המקומי בעניין זה החלות על העמ"י. יתר על כן, הנציגויות אינן מודעות לחובות המוטלות עליהן בדין המקומי בנוגע למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בעובדים המעורבים בחשדות למעשים כאלה.

בתגובה על ממצאי הביקורת הודיע משרד החוץ כי ירענן נהלים והנחיות לכל הנציגויות ויבחן את הדרך לבצע הדרכות תקופתיות לעובדים המקומיים.

3. בתקנות למניעת הטרדה מינית נקבעה הדרך לבירור התלונה. על הממונה לברר את התלונה ביעילות וללא דיחוי, תוך הגנה מרבית על כבודם ופרטיותם של כל המעורבים וליידע את המתלונן על דרכי הטיפול. המעסיק נדרש להעביר לברור הממונה כל מידע על מקרה של הטרדה מינית גם אם לא מוגשת תלונה של הנפגע, או שהוא חוזר בו מתלונתו. בתקנון המותאם נקבע כי במקרה כזה, ולבירור המקרה ככל שניתן, על הממונה להעביר את המידע, לאחר התייעצות עם ראש אגף החקירות או התביעה בנש"ם, לבירור אגף החקירות בנש"ם.

נמצא כי בין השנים 2016-2011 הועברו שתי ידיעות על חשד להטרדה מינית כלפי עמ"י בשתי נציגויות שונות לאגף מש"א, מבלי שהוגשה בעניין זה תלונה רשמית. המידע על אותם מקרים הועבר על ידי בעלי תפקידים שונים בנציגויות לגורמי המטה הרלוונטיים. אולם הן נבחנו בידי מפכ"ל המשרד ולא כפי שנקבע בתקנות ובתקנון.

המפכ"ל לא מצא ביסוס לחשדות למעשים ותוצאות בדיקתו הועברו לידיעתה של הממונה על שוויון מגדרי במשרד. בספטמבר 2016 הודיעה המפכ"לית¹⁴ למשרד מבקר המדינה כי כל מקרה נבחן לגופו, לרבות תלונות אנונימיות, ותוך התייעצות עם הגורמים האלה: הממונה על מעמד האישה, אגף משאבי אנוש ואגף משפט.

יצוין כי בחשד שהתעורר בנציגות נוספת דיווח אחד השליחים לאגף מש"א על טענות להטרדות מיניות שבוצעו כלפי עמ"י, ומהדיווח עולה שאין מדובר במקרה ראשון או חד-פעמי. אגף מש"א השיב לו כי ללא תלונה קיים קושי לפעול בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לפעול על פי החקיקה, התקנות והנחיות נש"ם בנושא ההטרדה המינית, המחייבות את כל משרדי הממשלה. במקרים בהם מתקבל מידע על חשש להטרדה מינית יש להעבירו לאגף החקירות בנש"ם לאחר התייעצות עם ראש אגף החקירות או הממונה על התביעות בנש"ם.

דיני המשמעת החלים על העובדים המקומיים

1. חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), והתקנות שהותקנו מכוחו קובעים את המסגרת הנורמטיבית של הדין המשמעתי החל על העובדים בשירות המדינה. החיקוקים האמורים קובעים, בין היתר, את יסודותיה של עבירת המשמעת ואת סמכויותיהם של גורמי האכיפה בנש"ם ובטריבונולים השונים למשמעת. על פי חוק המשמעת הממשלה רשאית לקבוע סוג עובדים שעליו לא יחול חוק המשמעת. לעניין זה, החרגתם של עובדים מחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), אינה גוררת החרגה אוטומטית מחוק המשמעת, אלא נדרשת לכך החלטת ממשלה נפרדת. ואכן, על פי החלטת הממשלה מ-1959 הוחרגו העמ"י מתחולת חוק המינויים, ועם זאת הם לא הוחרגו מתחולת חוק המשמעת. בעניין זה נכתב מטעם הייעוץ המשפטי של משרד החוץ בשנת 2014, כי "ככל הידוע, במהלך השנים לא התקיימו הליכי משמעת בעניינם של עמ"י מתוך תפיסה כי חוק המשמעת אינו חל על סוג העסקה זה... עם זאת אין מנוס מן המסקנה כי מבחינה משפטית חוק המשמעת ממשיך לחול על עמ"י".

האמור בחוות הדעת המשפטית על תחולת חוק המשמעת על העמ"י לא הוטמע בשות"ש ובתקנון שירות החוץ ובמסמכי ההתקשרות של הנציגויות עם העמ"י לרבות בחוזה ההעסקה.

2. חוק המשמעת, כיתר הוראות הדין הישראלי, אינו חל על העמ"י. תקנון שירות החוץ מתיר לנציגויות לסיים את העסקתו של עמ"י בהודעה בכתב של שבועיים מראש, בכפוף לאישור גורמי המטה - אגף מש"א ואגף משפט - ובתנאים שנקבעו לשם כך בדין המקומי. התקנון אף קובע כי ניתן לפטר עובדת בהיריון אם הדין המקומי אינו אוסר זאת. בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד החוץ כי קציני המינהלה בנציגויות מקפידים לבדוק באמצעות יועצים משפטיים מקומיים את הוראות דיני העבודה בכל מדינת שירות, ולאורן מנוסחים חוזה העבודה עם העמ"י, לאחר אישור אגף משפט ויתר גורמי המטה.

מדוחות של קציני מינהלה אזוריים ושל מפכ"ל המשרד עולה כי ישנם קציני המינהלה אינם מודעים לעילות החוקיות המצדיקות לנקוט הליכי פיטורים כנגד העמ"י, ולעתים אינם מודעים לשלבים הנדרשים לקיום ההליך גופו.

3. החובות האתיות המוטלות על עובדי משרד החוץ אגודות בקוד אתי המובא במלואו בתקנון. החובות הכלולות בסעיף "טוהר המידות" שבקוד אתי מטילות על עובד המשרד, בין היתר, להתנהג באופן הולם ונאות כלפי כפיפים ולהימנע מדברים וממעשים שיש בהם ממד של דעה קדומה, של גזענות ושל הטרדה מינית.



הקוד האתי קובע כי
אופי העבודה במשרד
החוץ, ובמיוחד
בנציגויות בחו"ל,
מחייב את העובד
לעבודה בצוות
ולשיתוף פעולה הדוק
עם עמיתיו. אולם
הנציגויות לא תרגמו
את הקוד האתי
לשפת המקום

הקוד האתי קובע כי אופי העבודה במשרד החוץ, ובמיוחד בנציגויות בחו"ל, מחייב את העובד לעבודה בצוות ולשיתוף פעולה הדוק עם עמיתיו. עבודת הצוות במשרד החוץ היא ערובה חשובה להשגת יעדיו ויש להבטיח שילוב כל דרגי העבודה במשרד בתהליך קבלת החלטות והידברות מתמדת בין ההנהלה לעובדים ובקרב העובדים עצמם.

הקוד האתי מתייחס להתנהגותם ולהתנהלותם הראויה של השליחים, ואינו מטיל חובות אתיות המותאמות לתנאי העסקתם של העובדים המקומיים. ראוי אפוא כי ייבחן מעמדו המשפטי של הקוד כלפי העובדים המקומיים, ובמידת האפשר הוא יוחל גם עליהם. בבדיקת משרד מבקר המדינה בשגרירויות בפריס ובבריסל עלה כי הנציגויות לא תרגמו את הקוד האתי לשפת המקום. ככל שהקוד האתי יוחל גם על העמ"ז - על המשרד לוודא תרגומו של הקוד לשפת המקום ולפרסומו בקרבם.

העסקת העובדים המקומיים הזרים בנציגויות ותנאיה

המסגרת המינהלית של העסקת העמ"ז בנציגויות

הנציגויות מעסיקות את העמ"ז במגוון תפקידים מינהליים ומקצועיים, לרבות בתפקידי ליבה ייצוגיים, ובפרט בתחומי הדיפלומטיה הציבורית והכלכלית, בהסתמך על השכלתם, כישורי השפה והכרת התרבות המקומית. בשנת 2016 העסיקו הנציגויות 1,915 עמ"ז, שהם כ-58% מכלל העובדים המקומיים שהועסקו בנציגויות באותה עת¹⁵. העסקתם במעמד של עובדים מקומיים מוחרגת מחוק המינויים, ועל פי הוראות השות"ש - לא חל עליה הדין הישראלי כלל, הגם שהיא נעשית בשטח הנציגויות ועל ידן. על פי תקנון שירות החוץ, על העסקת העמ"ז חל הדין המקומי שבמדינת השירות.

איתור עמ"ז וגיוסם - המועמדים למשרות העמ"ז מתקבלים לעבודה לאחר ריאיון בנציגות. במשרד הכלכלה יש נוהל לגיוס עמ"ז למשרות פנויות בתחומי הפעילות של הנספחות, הקובע שיש לבצע את התהליך כדלקמן: למפות ולנתח את צורכי הנספחות בנוגע למשאבי האנוש הקיימים; להגדיר תנאי סף לתפקידים נצרכים; לפרסם משרות פנויות הכוללות דרישות תפקיד מפורטות; לקבל קורות חיים של פונים ולבחור מהם את המתאימים לתנאי הסף; לקיים ראיונות טלפוניים עם המועמדים לתפקיד המוצע ולאחריו ראיונות פרונטליים, הכוללים התרשמות מביצוע מטלה באחד מתחומי העיסוק של התפקיד. כעזר לגיוס עובדים מיטבי, משרד הכלכלה התקשר עם חברה פרטית (חברת תיל אינטרנשיונל מערכות מומחה בע"מ), וזו מספקת לו הדרכה מקצועית בנוגע למיון עובדים ולסינום, ומקיימת מבחנים ממוחשבים ואישיתיים למועמדים בשלבי הגיוס המתקדמים. במדריך לגיוס ולקליטת עובדים מקומיים בנספחויות המסחריות, שהכינה החברה הפרטית, נכתב שאחת ממטרות הליכי המיון והסינון של המועמדים היא לנבא את התאמתו של המועמד לתפקיד ולנציגות מבחינת מאפייני אישיותו, כישוריו המקצועיים וצרכיו התעסוקתיים. ממסמכי משרד הכלכלה עולה כי בשנת 2016 העסיקו 44 נספחויות כלכליות-מסחריות 165 עובדים מקומיים, שעברו תהליכי איתור, גיוס, מיון וסינון.

יש נתק בין שליחי המשרד בנציגויות ובין העמ"ז העוסקים בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית

למשרד החוץ אין נוהל לגיוס עמ"ז. אף תקנון שירות החוץ אינו קובע הוראות מיוחדות לעניין זה, וכל נציגות מגייסת עמ"ז על פי שיקוליה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי עליו לבחון את החלתם של נוהלי גיוס העובדים לנספחיות הכלכליות-מסחריות על יתר היחידות בנציגויות, בשינויים המחויבים. בדרך זו יגדיל המשרד את סיכויי התאמתו של מועמד למשרת עמ"ז לדרישות התפקיד שהוא נדרש למלא ולאופי העבודה בנציגות, ויקדם את בחירת הראויים ביותר מקרב המועמדים לתפקיד.

הגדרת תפקידי העמ"ז בחוזה ההעסקה: על פי תקנון שירות החוץ, חטיבת מש"א חו"ל מופקדת על תיקון משרות העמ"ז בנציגויות ועל איושן. משרות העמ"ז מחולקות לשלוש קבוצות תפקידים, המדורגות בהתאם לרמת ההשכלה של מאייש המשרה, ולכל אחת מהמשרות נקבעו תיאור תפקיד, כישורי חובה נדרשים לתפקיד (תנאי סף) וכישורי יתרון.

רק לחלק מתפקידי העמ"ז קבע אגף מש"א תנאי סף, ובחוזי ההעסקה שבין הנציגויות ובין העמ"ז אין תיאור תפקיד. החוזים גם לא מפנים להגדרת התפקיד בתקנון, ולעובד לא נמסר מידע כתוב ברור בנוגע לציפיות הנציגות מתפקודו. לנוכח זאת, ראוי שמשרד החוץ יכלול בחוזי ההעסקה של העובדים המקומיים את תיאור התפקיד הייעודי שהם ימלאו בהלימה לתפקידים המפורטים בתקנון.

הכשרת העמ"ז ותדרוכם השוטף: תקנון שירות החוץ קובע הוראות מפורטות לגבי הדרכת השליחים והכשרתם לשם שיפור תפקודם המקצועי והאישי. חטיבת ההדרכה באגף מש"א מופקדת על מערך הקורסים והלומדות לשליחים ולחלק מהעמ"ז היוצאים לשירות בנציגויות בחו"ל.

התקנון אינו מחייב מתן הכשרה והשתלמויות מקצועיות לעמ"ז. לעובדים לא ניתן מידע לגבי הזכויות המוקנות להם להשתלם על חשבון הנציגויות מכוח הוראות הדין והנהוג המקומי. חלק מהעמ"ז גם אינם מקבלים תדרוכים מקצועיים שוטפים.

בדוח ביקורת פנים מיולי 2014 על תפקוד השגרירות בפריס נכתב כי השליחים אינם מעבירים מסרים והנחיות שקיבלו מהמטה לידיעת העובדים המקומיים. יתר על כן, בכנס בדצמבר 2014 שבו השתתפו עמ"ז מנציגויות שונות נאמר, כי יש נתק בין שליחי המשרד בנציגויות ובין העמ"ז העוסקים בתחומי ההסברה והדיפלומטיה הציבורית. בסיכום ישיבת מנהלי אגף תקשורת והסברה מאותה עת נכתב, כי "על השליחים להעביר את הנקודות לשיחה המועברות אליהם לעמ"זי הסברה בקונסטלציה כלשהי, על מנת שאלה יעשו בהן שימוש".

בדצמבר 2016 כתב המשרד למשרד מבקר המדינה כי מטבע הסוגיות שבהן הוא עוסק, "קיימים מקרים מסוימים בהם... מופץ המידע במערכת המסווגת לשליחי המשרד... והשליחים הם המחליטים והמנחים האם וכיצד לפעול בהקשר למידע זה, בתיאום עם מטה המשרד".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ שעליו לפעול לחיזוק הקשר בין השליחים ובין העובדים המקומיים ולקבוע הנחיות בנוגע למסרים ולמידע מהמטה שעל השליחים להעביר לידיעת העובדים המקומיים, ובפרט בתחומי ההסברה, התרבות והמדע.

תקופת העסקה: תקנון שירות החוץ אינו מגביל את תקופת העסקת העמ"ז, אולם ניתן לקבוע בעניין זה תנאים בחוזה העבודה, אם הם אינם חורגים מעילות סיום ההעסקה הקבועות בהוראות הדין המקומי, לאחר תום תקופת הניסיון ותקופת ההעסקה הזמנית.

1. בפברואר 2014 דיווחה קצינת המינהלה האזורית במזרח אירופה כי היא ביקשה מקציני המינהלה ומהיועצים המשפטיים בנציגויות המצויות במרחב הגאוגרפי שבאחריותה לבחון באיזה אופן ניתן להגביל את תקופת ההעסקה של העמ"ז על פי החוקים המקומיים.

יצוין כי בחינה דומה לא התקיימה במרחבים נוספים. ראוי שאגף מש"א, אגף כספים ואגף משפט ינחו את הנציגויות לערוך בדיקה מעמיקה בנושא זה.

2. ממסמכי המשרד עולה כי העסקת העמ"ז תורמת לזיכרון הארגוני של עבודת הנציגויות. עם זאת, פעמים רבות העסקת עמ"ז לתקופה בלתי מוגבלת אינה מועילה לנציגויות, ואף עלולה לפגום ביעילות פעילותן. בנסיבות שבהן אירעו שינויים בנפח העבודה, בסוג העבודה, בתכניות העבודה או ביעדי הפעילות, לא תמיד הצליחו העמ"ז להסתגל לעבודה חלופית או להתאים את תפקודם לשינויים. להלן דוגמאות:

א. בעקבות הסכם שנחתם בין ממשלת ישראל ובין הממשלה הפדרלית הרוסית במרץ 2008 הופטרו אזרחי רוסיה מהצורך לקבל אשרת ביקור בארץ מנציגויות ישראל ברוסיה. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ביוני 2013 במדור הקונסולרי בשגרירות במוסקבה עלה כי בעקבות ההסכם האמור ירד נפח העבודה בנציגות במידה ניכרת, וכבר לא היה צורך בהעסקת רוב העמ"ז במקום. עם זאת, העמ"ז היו עובדות ותיקות שהנציגות נמנעה מלסיים את העסקתן.

ב. בבדיקת משרד מבקר המדינה ביוני 2016 בשגרירות בבריסל עלה כי חלק מהעמ"ז הוותיקים אינם נגישים לעבודה במרשתת ובכלי המדיה החדשה, וחלקם אף סירבו לקבל הכשרה ייעודית בנושא זה.

הממצאים מלמדים כי העסקה בלתי מוגבלת של עמ"ז, ללא התנייתה בתפקוד מקצועי ראוי המותאם לצרכיה המשתנים של הנציגות, עלולה לפגוע בפעילותה לאורך זמן.

3. ממסמכי המשרד עולה כי הנציגויות מעוניינות לגייס עמ"ז בעלי ניסיון מקצועי בתחומם. עוד עולה שהנציגויות מעוניינות להאריך את תקופת העסקתם של עמ"ז מועילים המצטיינים בתפקודם המקצועי ובהתנהלותם האישית, אך אין להן הכלים לעשות זאת. מסלולי הקידום המקצועיים שהנציגויות מציעות לעמ"ז מוגבלים מטבעם, מאחר שמשרות הניהול הבכירות ביותר מיועדות לאיש בידי השליחים. הקידום בשכר מוגבל אף הוא עקב אילוצי התקציב.

באוקטובר 2013 הכין צוות מאגף כספים ואגף מש"א דוח בנושא מבנה שכר העמ"ז בנציגויות, והמליץ על שני דגמים חלופיים של העסקה דיפרנציאלית, האמורים לתחום את תקופת ההתקשרות החוזית. האחת - התקשרות תלוית הישגים מוכחים: הנציגות תתקשר בחוזה בכירים עם עובדים שהצטיינו בתפקידם במשך יותר מעשר שנות עבודה. בדגם זה הנציגות תגרום לפרישתם של עובדים לא יעילים. השנייה - התקשרות עם עובדים לתפקידים ייעודיים בחוזה מיוחד, שיגדיר מראש את פרק הזמן של העסקת העמ"ז בתמורה לתנאי שכר משופרים.

האמור לעיל מדגיש את הצורך במציאות דרכים לשינוי מבנה העסקת העמ"ז. ראוי שהנהלת המשרד תשקול דגמים חלופיים לדגם הקיים, שיענו על הצרכים התפקודיים והתפעוליים של הנציגויות, כדי שניתן יהיה לגייס לעבודה בנציגויות מועמדים בעלי רמת השכלה גבוהה וניסיון מקצועי בתחומם ולשמר אותם כעובדי הנציגות לאורך זמן, על פי הצורך.

תנאי השכר והתשלומים הנלווים

1. על פי נוהלי משרד החוץ, תנאי השכר של העמ"ז נקבעים בכפוף לחוק הקיים במדינות השירות ולתנאי שוק העבודה המקומי, בדגש על תנאי ההעסקה המקובלים במגזר הציבורי בכל מדינה ומדינה. התקנון קובע כי בנוגע לתנאי השכר "המטרה העיקרית היא להיות מעבידים הוגנים"; וכי עדכון השכר יתבסס על נתונים כלכליים אובייקטיביים, ויהיה תואם מצד אחד לחוק המקומי ומהצד האחר למגבלות התקציב העומד לרשות המשרד. את השכר ותנאי השירות של העמ"ז קובעת ועדת שכר עמ"ז, שהיא ועדה פנים-משרדית בראשות סגן חשבת המשרד, המורכבת מנציגי אגף מש"א, אגף מינהל וארגון ואגף הכספים (להלן - ועדת שכר העמ"ז).

הרגולציה על העסקת העמ"ז הוטלה בשות"ש על ועדת חו"ל, אולם ועדת חו"ל אינה עוקבת אחר אופן העסקת העמ"ז ואינה מקיימת פיקוח ובקרה על תנאי שכרם ועל תנאי עבודתם בנציגויות. בפועל ועדת שכר העמ"ז קובעת את השכר ותנאי השירות של העמ"ז, אך אינה מעדכנת את תנאי שכרם בתדירות הנדרשת על פי תנודות השכר בשוק העבודה המקומי והעלייה ביוקר המחיה במדינות השירות.

עד מועד תום
הביקורת לא נעשתה
עבודת מטה בנוגע
לקביעת בסיס השכר
של העמ"ז ולהתאמות
הנדרשות

להלן כמה דוגמאות:

א. ממסמכי אגף הכספים במשרד עולה כי שכר העמ"ז מתעדכן באמצעות מנגנון מקומי הנקבע בצו ממשלתי, אולם לא תמיד ולא בכל המקומות מתפרסם צו ממשלתי בעקבות עלייה באינפלציה וביוקר המחיה.

ב. בנובמבר 2015 דיווחה קצינת המינהלה האזורית באפריקה ובמדינות הפריפריה לגורמי המטה, כי שכר העמ"ז בשגרירות ברבת עמון אינו מתעדכן בהתאם להעלאת השכר במגזר הציבורי בירדן. בפברואר 2016 היא כתבה על התנהלות השגרירות בלואנדה, כי מאז העדכון האחרון של שכר העמ"ז בשנת 2014 חל פיחות של כ-50% בשער המטבע המקומי ביחס לדולר, אך הממשלה המקומית נמנעה מלהכריז על כך. אם כן, מחירי מוצרי הצריכה עלו "בעשרות ומאות אחוזים" בלי שיהיה לכך ביטוי במנגנון עליית השכר.

יצוין כי בפברואר 2016 העיר מפכ"ל המשרד לראשי אגף מינהל וארגון, אגף מש"א ואגף הכספים שלא להיצמד להוראות החוק המקומי "לחומרה", אלא לפרש את הוראותיו באופן שמקל עם העמ"ז. בעניין זה כתב המפכ"ל כדלקמן: "יש להשוות את שכרם, התשלומים והתנאים הנלווים, לא רק לחוק המקומי אלא גם לנהוג בשגרירויות אחרות ובשוק העבודה בכלל, ולא לבטל תוספות ולהרע את תנאיהם". גם בסיכום ישיבת הוועדה לעדכון שכר עמ"ז מפברואר 2016 נכתב, כי בכנס השגרירים טענו ראשי נציגויות וקציני מינהלה אזוריים שבסיסי שכר העמ"ז הקיימים אינם מתאימים לתנאים הקיימים במדינות מסוימות, והדבר מקשה על גיוס עובדים איכותיים ועל מניעת פרישה מוקדמת של עובדים שהועסקו באותה עת בנציגויות. בעקבות זאת נכתב בסיכום מפי יו"ר הוועדה: "הנושא ייבחן בעתיד... במסגרת הוועדה לעדכון שכר עמ"ז".

עד מועד תום הביקורת לא נעשתה עבודת מטה בנוגע לקביעת בסיס השכר של העמ"ז ולהתאמות הנדרשות. אי לכך, על הנהלת המשרד להורות לנציגויות לעדכן באופן תדיר את אגף הכספים במשרד בעניין השינויים הנדרשים בתנאי השכר לפי אמות המידה המצוינות בהנחיות המפכ"ל מפברואר 2016.

2. תקנון שירות החוץ קובע כי סולם השכר של העמ"ז בנציגויות ברחבי העולם, פרט לארצות הברית, הוא בן שלוש רמות, המתייחסות לקבוצות העסקה שונות שאליהן מסווגים תפקידי העובדים: רמה א' - קבוצה 100 (תחזוקן, שליח, עובד ניקיון, טבח הבית וראש הנציגות); רמה ב' - קבוצה 200 (נהג, מנהל לשכת ראש נציגות, מזכיר, מזכיר המחלקה הכלכלית ורכז חשבונות); ורמה ג' - קבוצה 300 (עוזר מינהלה, רכז קונסולרי בכיר, עוזר קונסולרי, רכז הסברה בכיר, עוזר הסברה/קצין עיתונות, עוזר תרבות, עוזר כלכלי, מתורגמן ועוזר ייעודי). כל אחת מרמות השכר מחולקת לדרגות מ-1 עד 10.

סולם הדרגות אינו עונה על צורכי הנציגויות. ממסמכי המשרד עולה כי עמ"ז בעלי השכלה אקדמית שויכו לקבוצה 300, בלי קשר להגדרת התפקיד, ומעת שיוכם לקבוצה זו הם יתוגמלו בגין שנות ותק בלבד.

3. ביולי 2016 דיווח סגן החשבת לנציגויות כי ביקורת כספים שהייתה באחת הנציגויות העלתה מצב של "חוסר הלימה משמעותי" בין חוזה העבודה של העמ"ז ובין דרישות החוק המקומי בנוגע לתנאי העסקה בסיסיים, כגון מכסת ימי החופשה וימי המחלה השנתיים, חישוב שעות נוספות והפרשות סוציאליות. בנציגות אחרת נמצאו חוזי עבודה שלא התאימו לסוג ההעסקה של עובדי משק הבית של ראש הנציגות.

מדיווחי סגן חשבת המשרד עולה כי ישנן נציגויות שאינן פועלות על פי הדין המקומי בנוגע לתשלומים הנלווים לשכר העבודה ולהטבות הסוציאליות המגיעות לעובדים. להלן הפרטים:

תשלום בגין עבודה בשעות נוספות: שבוע העבודה בנציגויות מסתכם ב-42.5 שעות. עבודה בשעות החורגות מהסך האמור מזכה בתשלום נוסף, בהתאם לחוקי מדינות השירות. על פי נוהלי המשרד, התשלום עבור שעות עבודה נוספות לעובדי הנציגות מוגבל במכסה מסוימת, שלא ניתן לחרוג ממנה אלא במקרים יוצאי דופן, המצריכים אישור מיוחד של גורמי המטה. בעניין זה קובעת הנחיה מפורשת של הנהלת המשרד כי לא תשלום תמורה בגין עבודה מהבית.

א. על פי דיווח סגן החשבת מאוגוסט 2015, ביקורת כספים באחת הנציגויות העלתה כי מחישובי השכר החודשי לעמ"ז, אשר עשה רואה חשבון מקומי, נעדרו רכיבי התשלום בגין שעות עבודה נוספות. ממצאי ביקורת הכספים העלו כי "קצין המנהלה החליט על דעת עצמו שעלויות השעות הנוספות המשולמות על פי החוק גבוהות מדי, ולכן בחר לחשב אותן בנפרד", על פי הדין הישראלי.

ב. בדצמבר 2015 דיווח סגן החשבת כי עובדי משק בית שהועסקו בבתי השרד של כמה ראשי נציגויות בחו"ל "הועסקו הרבה מעבר לשעות תקן המשרה ולא קיבלו על כך תמורה". ביקורת הכספים שנעשתה בנושא זה אף העלתה כי באחת הנציגויות "לא רק שהועסקו שתי עובדות משק בית... בעשרות שעות נוספות בחודש ללא תשלום תמורה, אלא שבאחד החודשים הן הועסקו 14 ימים ברציפות, ללא מתן יום חופשה שבועי". בנציגות אחרת שילם קצין מינהלה שכר חודשי קבוע לשני עובדי משק בית, ללא תיעוד של שעות העבודה, ימי חופשה ומחלה, שעות תקן ושעות נוספות.

ג. מדוחות של קציני מינהלה אזוריים עולה כי העמ"ז המועסקים במדורים הקונסולריים בנציגויות מסוימות נדרשים לטפל בסיוע לאזרחים ישראלים הנקלעים למצוקה במדינות השירות, בסופי שבוע ומחוץ לשעות העבודה, ללא תמורה.



יש נציגויות שצברו
חובות כבדים מאחר
שלא הפרישו במשך
שנים לקרנות
מתאימות את
ההפרשות
הסוציאליות
שהעובדים זכאים להן

ד. בבדיקת משרד מבקר המדינה בשגרירות בפריס אף עלה כי על אף הנחיות המשרד, עמ"ז נדרש לבצע עבודה מביתו גם בסופי שבוע, אך לא קיבל על כך תשלום בגין שעות נוספות.

נוהלי המשרד אוסרים העסקת עובדים מקומיים בשעות החורגות ממסגרת יום העבודה, אולם נציגויות המתקשות ליישם נהלים אלה מעסיקות בפועל עובדים בשעות נוספות, ללא תמורה. לנוכח זאת מעיר משרד מבקר המדינה להנהלת המשרד כי עליה לבחון את היקף התופעה בראי צורכי הנציגויות, ולקבוע נהלים המותאמים לכך. על כל פנים, על המשרד למונע מצבים שבהם עובדים מקומיים לא יקבלו תמורה עבור שעות עבודתם.

ניכוי מס והפרשות סוציאליות: הנציגויות אינן נדרשות על פי נוהלי המשרד לנכות מסים משכרו של עמ"ז, אלא אם כן החוק המקומי מחייב זאת. החובה להפריש משכר העובד לרשויות המס המקומיות משתנה ממדינה למדינה. ישנן מדינות המטילות על המעסיק את חובת ניכוי המס במקור, וישנן מדינות המטילות את האחריות לתשלומי המסים על העובד.

במאי 2015 כתב סגן חשבת המשרד לקציני המינהלה בנציגויות, כי באחת מהן חייב החוק נציגויות דיפלומטיות זרות לנכות את תשלומי המס משכר העובד. ואולם, קצין המינהלה באותה נציגות לא ציית לחוק המקומי בנושא זה, והעמ"ז חויב לשלם לרשויות המס סכומים נכבדים שלא היו ברשותו. סגן החשבת הוסיף כי "מצב שבו הנציגות לא עובדת על פי החוק המקומי חושפת אותנו [את מדינת ישראל] משפטית וכספית, ומעמידה את הנציגות באור מאוד לא מחמיא בעיני הרשויות". אי לכך, "יש ללמוד היטב את חוקי ההעסקה המקומיים ולהיעזר ביועץ המשפטי של הנציגות וברואה חשבון מקצועי כדי לוודא שאנחנו על קרקע יציבה".

יצוין כי יש נציגויות שצברו חובות כבדים מאחר שלא הפרישו במשך שנים לקרנות מתאימות את ההפרשות הסוציאליות שהעובדים זכאים להן. מדוחות של אגף הכספים עולה כי במהלך שנת 2014 נאלצו כמה נציגויות לשלם פיצויים לעמ"ז שלא הופרשו משכרם סכומים שהמעסיק חייב להפרישם על פי הדין המקומי.

עוד בדוח שפורסם בשנת 2009 העיר משרד מבקר המדינה לשגרירות בזאגרב, כי עליה לנכות משכר העובדים את תשלומי המסים ולהפריש את התשלומים הסוציאליים עבורם כנדרש בחוק המקומי זאת גם לאור הוראת התקנון הקובעת ש"המטרה העיקרית היא להיות מעבידים הוגנים", הן כלפי העובדים והן כלפי מדינות השירות¹⁶.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר למשרד החוץ כי עליו לוודא שבכלל הנציגויות יישמו את הוראות הדין המקומי בכל הקשור לניכוי מס והפרשות סוציאליות משכר העמ"ז.

העסקת העובדים המקומיים הישראלים בנציגויות ותנאיה

גיוס, קבלה וקליטה של עמ"י בנציגויות

חוק המינויים מתווה את דרך המלך לכניסה לשירות המדינה, וקובע הוראות בדבר גיוס עובדים ואיוש משרות בשירות המדינה. חוק זה מסדיר גם את החרגתם מתחולתו של עובדים בשירותים, במפעלים או ביחידות שלגביהם התקבלה החלטת ממשלה לאחר התייעצות עם ועדת העבודה של הכנסת, אשר פורסמה בהודעה ברשומות. החלטת הממשלה מיולי 1959 קובעת כי על משרות בנציגויות בחו"ל לא יחולו הוראות חוק המינויים בנוגע ל"כל אדם המתקבל במעמד של עובד מקומי".

החל בשנת 1978 נקבעו הסדרים מינהליים להעסקת עמ"י בנציגויות¹⁷. ההסדרים האמורים עוגנו בשות"ש ועודכנו בשנים 1992 ו-2010¹⁸, והם מהווים את תוכנו של חוזה העבודה בין הנציגויות ובין העמ"י. כאמור, בשנים 2015-2016 החל צוות ההסדרה בראשות נציב שירות המדינה לגבש נוהל חדש להעסקת העמ"י, שנועד להיות מעוגן בהחלטת ממשלה, הכוללת הוראות בדבר איתור, גיוס ומיון של מועמדים למשרות עמ"י. ואולם, בינואר 2017 טרם הסתיימה עבודת הצוות.

איתור מועמדים פוטנציאליים לאיוש משרות עמ"י בנציגויות - שלא בתפקידי אבטחה - נעשה עד שנת 2017 באמצעים אקראיים ולא שיווניים, הכוללים פרסום בעל פה בקרב עובדי משרד החוץ וחוגי מכריהם או על בסיס היכרות אישית מוקדמת של השליחים עם המועמדים. לא פעם פרסמו הנציגויות באופן מזדמן ברשתות החברתיות ובאתרים מסוימים במרשתת את דבר קיומן של משרות פנויות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ ולמשרד ראש הממשלה בעבר על ליקויים בנושא זה¹⁹, אך הם לא תוקנו²⁰.

בסיכום ההמלצות מאפריל 2005 של צוות בין-משרדי, שהוקם בין היתר לצורך יישום דוח מבקר המדינה בנוגע לתקינות המינויים בשירות המדינה²¹, נכתב כי יש לקבוע כללים לקיום הליך שיווני, הוגן ושקוף ככל הניתן לבחירת מועמדים לתפקידי עמ"י. המלצת הצוות הנזכר, שאישרו נציב שירות המדינה דאז והיועץ המשפטי לממשלה דאז, הייתה על דעת משרד החוץ, והוא אמור היה להכין באותה עת טיוטת הצעה

17 נש"ם, הודעה מס' לח/121 "תנאי שירות בחוץ לארץ", נספח א' "הוראות בדבר מעמדם ותנאי עבודתם של אזרחים ישראלים המועסקים על ידי נציגויות ישראל בחוץ-לארץ", 25.8.1978.

18 נש"ם, הודעה מס' נב/38 "תנאי שירות בחוץ לארץ - עובד מקומי ישראלי (עמ"י)", 28.4.1992; נש"ם הודעה מס' שע/23 בנושא "עדכונים בתנאי שירות בחוץ-לארץ - עובד מקומי ישראלי (עמ"י)", 3.5.2010.

19 מבקר המדינה, דוח שנתי 551 (2001), עמ' 499.

20 מבקר המדינה, דוח ביקורת לשכת הקשר נתיב (2013).

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 556 (2005), עמ' 249.

עד מועד תום
הביקורת לא גיבש
משרד החוץ נוהל
לבחירה ולסינון של
מועמדים למשרות
עמ"י בנציגויות

לנוהל בחירת מועמדים. בספטמבר 2006 שלחה נש"ם ליועץ המשפטי של משרד החוץ תזכורת בעניין זה, שבה נכתב כי "עריכת נוהל לבחירה וסינון של מועמדים לתפקיד עמ"י אשר יבטיח הליך שוויוני והוגן, מתעכב יתר על המידה באופן לא מוסבר".

עד מועד תום הביקורת לא גיבש משרד החוץ נוהל לבחירה ולסינון של מועמדים למשרות עמ"י בנציגויות. מבקר המדינה רואה בחומרה את ההשתהות הניכרת ביישום המלצות הדוח משנת 2005.

נמצא כי במחצית 2016 פרסם משרד החוץ באתר המשרד במרשתת מודעת "דרושים" לעמ"י לתפקידי אדמיניסטרציה בנציגויות בחו"ל. עד אוגוסט אותה שנה השיבו למשרד החוץ כ-600 פונים המעוניינים להגיש את מועמדותם למילוי התפקידים האמורים. אולם, הטיפול במיון ובסינון המועמדים על ידי אגף מש"א הופסק, בין היתר, בשל העלות הגבוהה של תהליך המיון על ידי חברה חיצונית.

1. תקנון שירות החוץ קובע כי מועמד לאייש משרת עמ"י בנציגות יופיע לריאיון בפני ועדה המורכבת מקצין המינהלה, מהממונה הישיר ומעובד נוסף, שיתמנה על ידי ראש הנציגות (להלן - ועדת הקבלה). ועדת הקבלה תקבע את התאמת המועמד לתפקיד, והחלטותיה יירשמו בפרוטוקול מפורט, שהעתק ממנו יועבר למש"א חו"ל.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בעשרות תיקים של עובדים מקומיים בנציגויות בלונדון, בפריס ובבריסל ביוני 2016 עלה שלא בכולם היו פרוטוקולים של ועדות קבלה. בתיקים שבהם נמצאו פרוטוקולים, לא היו רשומים קריטריונים בעניין הכשירות למילוי המשרה המוצעת ולא תבחינים אובייקטיביים כלשהם בין המועמדים, לרבות גיליון ציונים בנוגע לפרמטרים שנבדקו. לפיכך לא ניתן היה ללמוד באיזו דרך החליטה הוועדה על כשירותם של המועמדים ומדוע המועמד שנבחר היה עדיף ממועמדים אחרים, ככל שהיו.

יוער כי בספטמבר 2016 העסיקו ארבע נציגויות בחו"ל - במיאמי, במוסקבה, בושינגטון ובטורונטו - ילדי עובדי משרד החוץ במשרות עמ"י. המשרד הסביר בתשובתו כי מדובר במקרים חריגים שאושרו "לאחר בחינת הדברים ובהתאם לצרכי הנציגויות".

מן הממצאים עולה כי דרך הסינון הקיימת של מועמדים למשרות עמ"י אינה משקפת הליך שוויוני, הוגן ושקוף, שאותו נדרשות הנציגויות לקיים מכוח עקרונות המשפט המינהלי ולאור החלטות נש"ם.



נמצא כי משרד החוץ
ומשרדי ממשלה
נוספים, בהם משרד
הביטחון, משרד
האוצר ומשרד
הכלכלה, האריכו את
תקופת העסקתם של
עמ"י מעבר לתקופה
המרבית שנקבעה
לכך בהוראות
ובנהלים

בתגובתם על ממצאי הביקורת כתבו משרד החוץ ונציב שירות המדינה כי טיוטת נוהל העסקת העמ"י מסדירה את עניין האיתור, הגיוס והמיון של מועמדים למשרות העמ"י בנציגויות.

נדרש אפוא שהמשרד יאמץ לאלתר הליך שוויוני, הוגן ושקוף לגיוס העמ"י בנציגויות, כדי למנוע מצבים של העדפה פסולה או של מועמדים מקורבים.

2. תקנון שירות החוץ קובע כי כל עובד זכאי לקבל "את כל המידע על מה שמגיע לו ועל מה שלא מגיע לו, על זכויותיו ועל חובותיו", וכי "המערכת המנהלית/כספית חייבת להיות שקופה לכל העובדים".

מתלונות שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה כי כאשר זומנו מועמדים למשרות עמ"י לקבלת מידע באגף מש"א הם לא קיבלו הדמיית שכר מלאה ועדכנית.

על אגף מש"א להסדיר את תהליך ההתקשרות עם העמ"י ולוודא כי המידע הנדרש יימסר להם במלואו טרם גיוסם.

תקופת העסקת העמ"י

1. השות"ש, תקנון שירות החוץ והודעות נש"ם כוללים הוראות בדבר משך תקופת עבודתם של עמ"י וכן מגבלות להעסקתם. תקופת העסקתם של עמ"י קצובה לפרק זמן של שנה אחת, עם אפשרות להארכתה לארבע תקופות קצובות נוספות, ובלבד שעמ"י לא יועסק לאחר חמש שנות שהייה בחו"ל ובנוגע לעמ"י הלומד רפואה, שבע שנות שהייה בחו"ל. הגבלת תקופת העסקה זו של עמ"י מצוינת כתנאי בחוזה, ובו נכתב כי העסקתם מוגבלת בזמן ולא תוארך מעבר לקבוע בשות"ש.

נמצא כי משרד החוץ ומשרדי ממשלה נוספים, בהם משרד הביטחון, משרד האוצר ומשרד הכלכלה, האריכו את תקופת העסקתם של עמ"י מעבר לתקופה המרבית שנקבעה לכך בהוראות ובנהלים.

ביולי 2016 העסיקו משרד החוץ ומשרד הביטחון 35 עמ"י מעבר לתקופת העסקה של חמש שנים. בין השנים 2014-2016 אישרה ועדת חו"ל להאריך את העסקתם של שמונה עמ"י במשלחות הכלכליות מעבר לחמש שנים. יצוין כי כ-50% מהארכות של משרד החוץ מעבר לחמש שנים אושרו לעובדות מכוח חוק עבודת נשים.

2. בינואר 2013 הודיע מנהל מש"א חו"ל לקציני המינהלה בנציגויות, כי אחת הסיבות להגבלה זו לחמש שנים היא הכלל של המוסד לביטוח לאומי המתייחס

לתקופת תושבותו של אזרח ישראלי השוהה בחו"ל²². הוא הוסיף כי המוסד לביטוח לאומי שינה את התייחסותו לתקופת שהות של אזרחים ישראלים בחו"ל כגורם בשמירת התושבות הישראלית, והוא מעמיד אותה על עשר שנות שהייה בחו"ל לכל היותר, ובלבד שיתקיים לגביהם "מבחן תושבות". בפברואר 2015 סוכם בין משרד החוץ ובין המוסד לביטוח לאומי, כי בדיקת תושבות של עמ"י לאחר שהייה של חמש שנים בחו"ל תאפשר קבלת אישור תושבות לתקופה כוללת של 10 שנים לכל היותר.

בדצמבר 2016 השיב הביטוח הלאומי והסביר למשרד מבקר המדינה כי תקופת התושבות של אזרח ישראלי השוהה בחו"ל לא שונתה ובהתאם לנוהל של המוסד לביטוח לאומי מ-2011, ניתנה סמכות למנהלי תחום ביטוח וגביה במוסד לביטוח לאומי לאשר בקשות של מעסיקים שונים בהם משרד החוץ, לבטח מועסקים בחו"ל מעבר לחמש שנים לתקופות קצובות בנות שנה אחת ועד לתקופה כוללת של 10 שנים.

שינויים אלה של המוסד לביטוח לאומי אינם באים לידי ביטוי בהוראות השכר, בתקנון שירות החוץ ובהודעות נש"ם בנוגע לתקופת עבודתם המרבית של עמ"י.

בתגובתו הסביר המשרד כי הארכת העסקת עמ"י מעבר לחמש שנים היא חריגה וקשורה בשמירה על זכויותיהן של עובדות בהיריון על פי חוק עבודת נשים. לפי המשרד, הארכת תקופות העסקה נוספות אושרה לגבי מספר קטן של עובדים בשל קשיים לגייס עמ"י בנציגויות מסוימות. משרד הביטחון כתב בתשובתו מדצמבר 2016 כי הוא פועל לסיים את העסקתם של עמ"י מעבר לחמש שנים, ומצמצם את העסקת העמ"י בשנה החמישית.

עוד משרד החוץ כתב בתשובתו כי משך תקופת העסקת עמ"י יוסדר על ידי צוות ההסדרה. ואכן, בטיטוט נוהל העסקת עמ"י של צוות ההסדרה הוגבלה העסקת עמ"י לתקופה של ארבע שנים עם אפשרות להאריך תקופה זו בשנה נוספת "מטעמים ארגוניים הנוגעים לאופי התפקיד" באופן שתקופת העסקתו המרבית של עמ"י לא תעלה על חמש שנים.

יצוין כי ביולי 2016 התקבלה תלונה של חבר כנסת במשרד מבקר המדינה, על שעמ"י מועסקים בנציגויות בחו"ל בשנה החמישית והשישית. חבר כנסת זה הביע חשש שהדבר יגרום לרבים מהם לרדת מהארץ ולהתיישב באותן ארצות שבהן עבדו מספר שנים בשליחות המדינה.

22 עובד ישראל המועסק בחו"ל מבטוח על ידי הביטוח הלאומי לתקופה שאינה עולה על חמש שנים בהם שהה בחו"ל ברציפות, וניתן להאריך את תקופת הביטוח באישור מיוחד.



בשנת 2016 הועסקו
222 עמ"י בני זוג של
שליחים, שהם כ-27%
מכלל העמ"י
שהועסקו באותה עת
בנציגויות בחו"ל.
העסקת בני זוג של
שליחים במשרות
עמ"י בנציגויות
מעוררת כמה קשיים

סוגיית העסקת עמ"י מעבר לשנה החמישית מעלה שאלות משפטיות וערכיות. ראוי שלאחר שצוות ההסדרה ישלים את עבודתו ויפרסם את נוהל העסקת עמ"י, ישקל אם ניתן יהיה להאריך את תקופת העסקת עמ"י מעבר לשנה החמישית. כמו כן ראוי שלאחר פרסום נוהל העסקת עמ"י ישולבו הוראותיו בתקנון שירות החוץ ובחוזי העסקת עמ"י.

העסקת בני זוג של שליחים במשרות עמ"י

ממסמכי משרדי החוץ, האוצר ונש"ם עולה כי מסגרת ההעסקה של העמ"י נוצרה בעבר מהצורך ליצור מקומות תעסוקה לבני זוג של שליחים. לאורך השנים התרחבה מסגרת ההעסקה של העמ"י, וכיום מרביתם אינם בני זוג של שליחים, אלא עובדים מקצועיים המגויסים בארץ לתפקידים במדינות שירות. בשנת 2016 הועסקו 222 עמ"י בני זוג של שליחים, שהם כ-27% מכלל העמ"י שהועסקו באותה עת בנציגויות בחו"ל.

הביקורת העלתה כי העסקת בני זוג של שליחים במשרות עמ"י בנציגויות (להלן - עמ"י בני זוג) מעוררת כמה קשיים. להלן הפרטים.

1. ועדת ברגר הבחינה בין שלוש קבוצות עיקריות של עמ"י לעניין תנאי ההעסקה: עמ"י מזדמן, שעל העסקתו חלה מלכתחילה החלטת הממשלה משנת 1959; עמ"י בן זוג חד-פעמי; ועמ"י בן זוג רב-פעמי, הצפוי לצאת לשליחויות רבות.

ועדת ברגר המליצה לנציב שירות המדינה לשפר את תנאי העסקתו של עמ"י בן זוג רב-פעמי ו"להתחשב בתקופת שירותו הקודם לצורך שיבוצו, קידומו וחלק מההטבות המוענקות להם", אולם ההמלצה לא נבדקה ולא יושמה.

בתגובתו ציין המשרד כי הוא תומך בהחלטת ההמלצה בנוגע ל"בן זוג רב-פעמי", וכי אף העלה אותה בפני משרד האוצר, אולם המשרד לא קיבל את התייחסותו לכך.

2. הוראות השות"ש ותקנון שירות החוץ אינם קובעים הוראות וסדרי פעולה בנוגע לתהליכי הגיוס, המיון והמינוי של עמ"י בני זוג. על פי רוב, משרד החוץ אף אינו מתנה את העסקתם של עמ"י בני זוג בטיב כישוריהם ובהתאמתם לתפקיד שאותו הם מיועדים למלא בנציגות.

בבדיקה שנערכה בנציגויות בלונדון, בפריס ובבריסל ביוני 2016 עלו קשיים בנוגע לניהול עמ"י בני זוג, בעיקר במצבים שבהם הם הועסקו במשרות חלקיות. על רקע הצורך להעסיק בני זוג של שליחים בנציגויות, ראוי שצוות ההסדרה יקבע כללים מנחים למתכונת ההעסקה המיטבית של קבוצת עמ"י זו.

תנאי העסקת העמ"י

נש"ם וועדת חו"ל הם שני הגופים העוסקים בשכר ובתנאי העסקתם של העמ"י. ועדת חו"ל פועלת במשרד האוצר בראשות הממונה על השכר, אשר משמש גם כמרכז הוועדה, ובין חבריה נציגי אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, נש"ם, משרד החוץ ומערכת הביטחון²³. הוועדה פועלת באמצעות שתי ועדות משנה קבועות, האחת לענייני שכר והשנייה לענייני תנאי שירות.

1. בעידן של חופש מידע ותקשורת דיגיטלית, ומתוך "הענות לדרישות ולאפשר לקבל מידע זמין לכל בעלי התפקידים בממשלה והציבור הרחב", הושק השות"ש במערכת אינטרנטית, ונקבע בו כי עליו להיות מעודכן זמין בכתובת האינטרנט שבה הוא מפורסם²⁴. פרסום השות"ש מאפשר שקיפות של מידע בעניין הזכויות ותנאי ההעסקה הן לעובדים והן למשרדי הממשלה שמעסיקים אותם.

א. נמצא שהשות"ש לא עודכן מחדש מאי 2009²⁵, והוראותיו אינן כוללות את כל ההחלטות של ועדת חו"ל, ובהן החלטות שמשנות חלק מתנאי ההעסקה והזכויות המגיעות לעמ"י.

בתגובתו של הממונה על השכר מדצמבר 2016 נכתב כי פרוטוקולים של ועדת חו"ל מועברים "דרך קבע" לנציגי המשרדים בוועדה ושלגביהם החלטותיה רלוונטיות. כמו כן עודכן השות"ש ופרסומם באינטרנט נעשו בעבר באמצעות זכיין חיצוני, שההתקשרות עמו הסתיימה. החשכ"ל צפוי לפרסם מרכז לעדכון ולתחזוקה של הוראות התכ"ם, והממונה יפעל לכלול בו את העדכון השוטף של הוראות השות"ש.

23 בישיבות הוועדה משתתפים גם נציגים של לשכת הקשר נתיב, משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד התיירות וכן משקיף מטעם ההסתדרות החדשה כנציגת העובדים.

24 <http://shotash.mof.gov.il>

25 קצובות הנסיעה לעמ"י עודכנו בינואר 2011.



ללא עדכון השות"ש
 ופרסום החלטותיה
 של ועדת חו"ל,
 נפגעת שקיפות
 פעילותה של הוועדה
 וחובת ההגנות שלה
 כלפי המועסקים
 בחו"ל, חוזים שעליהם
 חתומים עמ"י אינם
 כוללים את השינויים
 והעדכונים בתנאי
 העסקתם כפי
 שאישרה ועדת חו"ל

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על השכר, שללא עדכון השות"ש ופרסום החלטותיה של ועדת חו"ל, נפגעת שקיפות פעילותה של הוועדה וחובת ההגנות שלה כלפי המועסקים בחו"ל, ונמנעת האפשרות מהמעוניינים בכך לקבל מידע מעודכן על תנאי השכר והשירות של המועסקים בחו"ל. עליו לעדכן את השות"ש כך שיכלול גם את כל החלטותיה של ועדת חו"ל, על שלוחותיה השונות, מהמועד שבו הופסק עדכון השות"ש ב-2009.

ב. נמצא כי אין מדיניות אחידה לגבי שיתוף כל המשרדים בהחלטות של ועדת חו"ל. כך לדוגמה, ההשתתפות בשכר הדירה של עמ"י בנציגויות, שאושרה בפברואר 2015, נקבעה רק למשרד החוץ אך היא לא הועברה לידיעת משרדי ממשלה נוספים, ומשרד החוץ עדכן משרדים נוספים בנושא זה.

ממסמכי משרד החוץ עולה כי מצב זה הביא את משרדי הממשלה להקים "פורום של התייעצות ועדכון", ובו המשרדים מעדכנים זה את זה לגבי החלטות בעניין השליחים והעמ"י.

2. בית המשפט פסק לגבי מעמד הוראות השות"ש, כי הוראות אלה "הם הסדרים מנהליים חד צדדיים שנקבעו על ידי הגורמים המוסמכים במדינה והם מהווים את תוכנו המהותי של חוזה העבודה לגבי עמ"י..."²⁶.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוזים שעליהם חתומים עמ"י אינם כוללים את השינויים והעדכונים בתנאי העסקתם כפי שאישרה ועדת חו"ל. ראוי שלפחות חוזה העבודה של עמ"י ישלבו את כל תנאי העסקתם וזכויותיהם.

3. בוועדת חו"ל פועלת ועדת חריגים שהיא תת-ועדה שמטפלת בנסיבות חריגות. החלטותיה של הוועדה מועברות למשרד הרלוונטי, ולפי רכז במטה השכר באגף החשב הכללי של משרד האוצר, "לרוב מדובר במקרים מאוד רגישים הדורשים התייחסות ספציפית שאינה רלוונטית לעובד אחר".

נמצא שהממונה על השכר לא הגדיר באופן ברור אילו נושאים יש להעלות בפני ועדת חריגים ואילו בפני ועדת חו"ל.

משרד החוץ הסביר באוגוסט 2016 למשרד מבקר המדינה, כי ועדת חו"ל פעלה בעבר כפורום שאליו הביאו כל משרדי הממשלה המשגרים שליחים לחו"ל את בעיותיהם וענייניהם, ו"הוועדה דנה, ובסיום הייתה מתקבלת החלטה שקופה, מוכרת לכולם, ומיושמת באופן שוויוני. זו אינה תמונת המצב עוד... כל משרד מביא את בעיותיו בפני מרכז הוועדה... במקרים בהם מדובר במדיניות

עקרונית... מחליט משרד האוצר על עמדתו. אם הוא מחליט לאשר את הבקשה הנושא יובא לוועדה, ושם בדרך כלל יוצהר על החלטה... הבעיה היותר קשה היא שבמקרים אחדים הנושאים מנוטים כ'חריגים' השייכים למשרד אחד". במקרה כזה, ועדת החריגים תאשר את בקשת המשרד, אבל אישור כזה שיינתן למשרד אחד לא יהיה ידוע למשרד אחר.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על השכר כי לעתים נדרש לבחון את הבקשות המובאות בפני ועדת חו"ל או ועדת החריגים מנקודת מבט רוחבית, לגבי כל העמ"י המועסקים בכל הנציגויות ובנוגע לכל משרדי הממשלה. לפיכך ראוי שבנסיבות מסוימות, כפי שיוגדר מראש, החלטותיה של ועדת החריגים יהיו גלויות ושקופות, בדומה להחלטות ועדת חו"ל, כדי למנוע מצב שבו החלטה בנושא תוחל רק על העמ"י המועסקים על ידי המשרד שהגיש את הבקשה ולא על עמ"י אחרים, שמהות ההחלטה רלוונטית אליהם.

מנגנון השכר של העמ"י

ב-2007 העלה הממונה על השכר במשרד האוצר את נושא החלת השות"ש על כלל העובדים המועסקים בחו"ל. ואלו דבריו: "שכר ותנאי שירות נקבעים על פי חוק, הסכמים קיבוציים ונוהג. ברצוני להדגיש כי במערכת יחסי העבודה אין מקום להורדת משכורת או זכויות באופן שרירותי. כך גם לגבי עדכון תעריפים שנתי, הנהוג מזה שנים רבות, כעדכון המשכורות, קצובות שכר הדירה וקצובות האש"ל... על אלפי עובדי המדינה המשרתים בחוץ לארץ - שליחים ועמ"י - חלה מערכת שכר ותנאי עבודה על פי השות"ש הנקבעים על ידנו באורח חד צדדי. במערכות כאלה, בדומה לצבא ולמשטרה - חובתנו ואחריותנו כמעסיק - גדולה שבעתיים... אבקשכם לפעול ברוח האמור לעיל ולראות לנגד עינכם בראש ובראשונה את ציבור עובדי המדינה המשרתים בחוץ לארץ".

הממונה על השכר מפרסם בכל שנה את בסיס השכר בכל מדינה שבה מועסקים עובדים של מדינת ישראל בחו"ל - עמ"י ושליחים. בסיס זה משמש לתחשיב משכורתיהם של העובדים על פי מנגנון השכר המותאם להם. משכורתיהם ותנאי העסקתם של השליחים ועמ"י נדונים על ידי ועדת חו"ל, והרכב השכר שלהם מופיע בשות"ש.

1. השות"ש קובע כי חישוב משכורת השליחים ייעשה על פי דרגת העובד, מצבו המשפחתי ומקום שירותו, לפי טבלת יחסים, באופן שבסיס השכר נקבע לכל מדינה בנפרד (להלן - בסיס השכר). מבנה השכר של השליחים בחו"ל מורכב משני חלקים: הראשון הוא החלק הישראלי, הכולל שכר משולב הנגזר מהדירוג המינהלי ורכיבים מסוימים שהם חלק מהמשכורת הקובעת בישראל, ומשולמים בדירוג של העובד ובדרגתו בארץ (תוספת ותק, תוספת שכר, השלמת שכר מינימום, דמי הבראה, קצובת ביגוד ותוספת יוקר). על חלק זה בשכר מופרשות הפרשות סוציאליות לפי הדין הישראלי. החלק השני הוא תוספת חו"ל, המשקפת את יוקר המחיה בכל מדינה, ומיועדת להתאים את השכר לתנאי המחיה במדינת השירות. תוספת זו אינה מובאת בחשבון לחישוב זכויות



ב-2007 העלה
הממונה על השכר
במשרד האוצר את
נושא החלת השות"ש
על כלל העובדים
המועסקים בחו"ל.
ואלו דבריו: על אלפי
עובדי המדינה
המשרתים בחוץ לארץ
- שליחים ועמ"י - חלה
מערכת שכר ותנאי
עבודה על פי
השות"ש הנקבעים על
ידנו באורח חד צדדי

סוציאליות, הפרשות לקרן פנסיה, קרן השתלמות ופיצויי פיטורים. בתקנון שירות החוץ ובשות"ש נקבע כי השכר של השליחים בחו"ל כולל רכיבים נוספים, ובהם תוספת שכר במדינות קשות שירות, תוספת עבור מצב משפחתי ומספר ילדים והחזר הוצאות ריפוי והפרשות ביטוח, כמו קרן השתלמות וקופת גמל.

דרגת השליח קובעת את השיעור שיש לחשב מבסיס השכר שנקבע בכל מדינה, באופן שהבסיס מהווה 100%. לדוגמה, דרגה 8 של שליח תזכה אותו ב-84% מבסיס השכר שנקבע לאותה מדינה, ודרגה 15 תזכה אותו בכ-120% מבסיס השכר שנקבע לאותה מדינה. נוסף על כך, השליחים זכאים כאמור לתוספות שכר נוספות הנגזרות גם הן מבסיס השכר. בשות"ש נקבע מנגנון לעדכון השכר מנתונים המתקבלים מממשלת ארצות הברית, האו"ם ומקורות אחרים. נתונים אלה כוללים מדדים המשקפים את יוקר המחיה²⁷ בכל ארצות העולם באופן יחסי. המדדים משתנים לפי ההתייירויות במדינות השונות והשינויים בשערי המטבע, ומשמשים לקביעת הסכום הבסיסי של המשכורת. כפי שמוסבר בשות"ש, מדדים אלה משקפים את יוקר המחיה, המשפיע על חישוב תוספת חו"ל (Cost of Living Allowances). ואולם, עבור שכר דירה, רכישת מכונית, טיפול רפואי והוצאות שכר לימוד לילדים משלמים לשליחים קצובות נפרדות, שאינן חלק מהמשכורת²⁸.

2. מנגנון השכר של העמ"י נקבע בעקבות רפורמה מ-1982 בשכר ובתנאי השירות של השליחים והעמ"י בחו"ל על רקע קריסת מערך המשכורות ושחיקת החלק הישראלי שבה²⁹. נקבע שמשכורתו של העמ"י תורכב משכר משולב ובו שני מרכיבים: שכר המשולם בארץ לעובדי המדינה בדירוג המינהלי, ותוספת חו"ל המיועדת להתאמת השכר לתנאי המחיה בארץ השירות³⁰. בשות"ש מוסבר כי מבנה השכר של העמ"י "מבטיח קיום הוגן בחוץ לארץ, יציבות ומניעת שחיקת החלק הישראלי של המשכורת הן בגין התייירויות במדינת השירות, והן בגין ירידת ערך המטבע הישראלי מול הדולר או היורו".

השכר הכולל (המשולב) של עמ"י נגזר כאחוז מבסיס השכר לכל מדינה שנקבע על ידי הממונה על השכר, והוא משתנה בין העובדים על פי הוותק המקצועי שלהם, דרגתו של העובד בחו"ל והנציגות שבה הוא עובד. בלוח להלן נתונים על השכר של עמ"י בכל מדינה לפי דרגתו והמדינה שבה פועלת הנציגות המעסיקה אותו (הנתונים לא השתנו מאז 1994).

27 Cost of living - מדדים המשמשים את ממשלת ארה"ב בקביעת הכנסה לצריכה.
 28 לחישוב הקצובות שמקבלים השליחים ואינן חלק מבסיס השכר שלהם נעזר הממונה על השכר בנתונים של חברת ECA - Employment Conditions Abroad - חברה זרה שנוסדה ב-1971 ומתמחה בעיבוד מידע סטטיסטי, הכולל בין היתר נתונים על יוקר המחיה, המשכורות, הדיר, המיסוי, דיני העבודה, הטבות ואיכות החיים. בין לקוחותיה חברות וגופים בין-לאומיים.
 29 החלק הישראלי בשכר העמ"י כולל תשלומים לפי חוקי העבודה הישראליים החלים עליהם.
 30 עב 3101/07 דדון נ' משרד המסחר והתעשייה (פורסם במאגר ממוחשב) שם, פסקאות 9, 10; שות"ש, פרק 18; נספח א' לחוזה עמ"י אבטחה, הוראה מס' 18.3, משכורות ותוספות. תוספת חו"ל אינה מובאת בחשבון בחישוב הזכויות הסוציאליות לעובדים.

לוח 2: חישוב שכר העמ"י באחוזים מתוך בסיס השכר שנקבע לגבי המדינות שבהן פועלות הנציגויות

| דרגת העמ"י | ארצות הברית | קנדה | בכל מקום אחר |
|------------|-------------|------|--------------|
| 5 | 46.2 | 34.4 | 28 |
| 6 | 49.5 | 36.0 | 30 |
| 7 | 52.8 | 39.3 | 32 |
| 8 | 56.1 | 41.8 | 34 |
| 9 | 59.4 | 44.2 | 36 |
| 10 | 62.7 | 46.7 | 38 |
| 11 | 66.0 | 49.2 | 40 |
| 12 | 69.3 | 51.6 | 42 |

דרגות העמ"י המובאות בלוח נקבעו על ידי השות"ש. דרגות אלו הוצמדו לדירוג המינהלי של העובדים בשירות הציבורי בישראל והוטמעו בתקנון שירות החוץ³¹.

מנהל תחום פרט ותנאי שירות בחו"ל במשרד החוץ ניסה לתת מענה לקשיים שבהם נתקל המשרד בנושא גיוס עמ"י ולעדכן את דרגות העמ"י. הוא פנה בדצמבר 2015 לנציג הממונה על השכר בוועדת חו"ל, ובין היתר הציע להוסיף דרגה אחת לכל אחד מהתפקידים³², שאליה תותאם נגזרת משכורת עמ"י, אולם הצעה זו נדחתה.

3. שכרם של השליחים כולל כאמור מרכיבי שכר מגוונים שאותם עמ"י אינם מקבלים בשכרם. בסקר שביצעה נציגות עמ"י ב-2015 לגבי העובדים בנציגויות לונדון, פריס, ניו יורק וושינגטון נמצא, כי 74% מעובדי עמ"י בנציגויות אלה הם בעלי תואר אקדמי. כמו כן, בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בנציגויות בחו"ל נמצא כי מבין 167 עמ"י המועסקים ב-23 נציגויות, כ-45% הם בעלי תואר אקדמי. תוצאות דומות עלו בסקר שביצע משרד החוץ במהלך 2016. מבין 637 עמ"י שנדגמו, כ-58% מהם היו בעלי תואר אקדמי ראשון, כ-5% מהם בעלי תואר שני וארבעה בעלי תואר דוקטור. לכ-6% מהם הכשרה מקצועית בתחומים שונים ובהם תקשורת, מחשבים, הנדסה וגרפיקה.

31 הדרגה הנמוכה ביותר של העמ"י שיש לה מקבילה בדירוג המינהלי (6) מקבילה לדרגה 12 בדירוג המינהלי, והדרגה הגבוהה ביותר של העמ"י (12) מקבילה לדרגה 18 בדירוג המינהלי.

32 הוספת דרגה 13 ובה הנגזרת מבסיס השכר תהיה בארה"ב 72.6; בקנדה 54.12 וביתר הארצות .44

במנגנון השכר הקיים של העמ"י אין התייחסות להשכלה, אף על פי שחלק ניכר מהעמ"י בנציגויות הם בעלי תואר אקדמי ובעלי הכשרה מקצועית

במנגנון השכר הקיים של העמ"י אין התייחסות להשכלה, אף על פי שחלק ניכר מהעמ"י בנציגויות הם בעלי תואר אקדמי ובעלי הכשרה מקצועית. מומלץ שהממונה על השכר ומשרד החוץ יבחנו את הנושא, ויקבעו אם ראוי לכלול במנגנון השכר את מרכיב ההשכלה.

בתגובתו הודיע משרד החוץ כי בדיונים לשינוי מתווה השכר של עמ"י משתלב גם דיון של צוות ההסדרה בעניין תיקון משרות עמ"י, ובו תינתן התייחסות גם לתואר אקדמי, "וכפועל יוצא מכך תהיה השפעה לקיומו של התואר על רמת ההכנסה. כל זאת מותנה כמובן בהחלטה של הממונה על השכר, שהוא בלבד רשאי לקבוע תנאי שכר והעסקה של עובדי מדינה".

4. בסיסי השכר בנציגויות ישראל בחו"ל מפורסמים על ידי הממונה על השכר ומשמשים כבסיס לחישוב שכר השליחים ועמ"י. ממסמכי משרד החוץ עלה כי מאז שנת 2012 לא נקבעו בסיסי שכר חדשים למרבית הנציגויות. בסיסים חדשים נקבעו רק בתשע נציגויות חדשות ובנציגות שבה נקבע שבסיס השכר המקומי יהיה דולר³³. יוער כי למצב שבו בסיסי השכר החדשים לא נקבעו בכל הנציגויות באופן סדיר השפעה ישירה על שכר העמ"י במדינות שונות.

בתגובתו לביקורת הודיע משרד החוץ כי הסמכות והאחריות לשכר העמ"י נתונות בידי הממונה על השכר, וכי במשך שנים העלו המשרד ומשרדי ממשלה אחרים בפני הממונה על השכר את הבעיות באי עדכון שכרם של העמ"י.

יוער למשרד החוץ כי עליו לבחון דרכים נוספות שיאפשרו לו להתמודד עם כך ששכרם של העמ"י לא עודכן ולהעלות את מסקנותיו בפני הממונה על השכר, כפי שעשה כבר בעבר.

5. על פי השות"ש, שליחים המשרתים בארצות שוועדת חו"ל קבעה כי הן קשות שירות יקבלו תוספת בדמי המחיה, ו"זאת על מנת לסייע לעובדים המשרתים בארצות אלה בחיי היום יום ובהוצאות המיוחדות הנגרמות להם"³⁴.

במנגנון השכר הקיים קושי שירות אינו בא לידי ביטוי בשכרם ובתנאי העסקתם של עמ"י. מוצע כי משרד החוץ יבצע מעקב אחר הנושא מול הממונה על השכר ויוודא את האופן שבו ניתן לתת לכך ביטוי בשכרם של העמ"י.

33 בשנת 2015 נפתחו שתי נציגויות בפרגוואי ובליטא. בשנת 2014 נפתחו נציגויות בלטיביה ובסין, ובשנת 2012 נפתחו נציגויות בהודו ובאלבניה. בשנת 2015 נקבע בסיס השכר בנציגות בברזיל בהתאם לדולר ארה"ב (במקום המטבע המקומי).

34 ועדת חו"ל, "עדכון קושי שירות ייחודי", 8.2.2015, 20.12.2015.

השכר של העמ"י
צריך להבטיח "קיום
הוגן בחוץ לארץ".
תוספת חו"ל היא
מרכיב חשוב בשכר
העמ"י, אולם מעולם
לא נוצק תוכן לרכיב
זה

בתגובתו על הביקורת הודיע משרד החוץ כי ביקש מהממונה על השכר ליישם את נושא קושי השירות לגבי עמ"י. המשרד נענה שבמנגנון השכר החדש שייקבע לעמ"י ישולב גם פיצוי בגין קושי שירות.

6. כאמור לפי השות"ש, השכר של העמ"י צריך להבטיח "קיום הוגן בחוץ לארץ". תוספת חו"ל היא מרכיב חשוב בשכר העמ"י, שכן נועדה לאפשר קיום הוגן במדינת השירות ו"להגיב" לשינויים כלכליים שיש בהם כדי להשפיע על יוקר המחיה במדינות שבהן פועלות הנציגויות. התשובה לשאלה מהו שכר מחיה הוגן³⁵ אינה ברורה מאליה ואינה אחידה. בישראל יש הסבורים שהשכר נועד למנוע מחסור קיומי בלבד, והזכות לקיום בכבוד של אדם מתמצה בצרכים קיומיים פיזיים, כגון קורת גג, כסות ומניעת רעב³⁶, ויש שסוברים שהשכר נועד להבטיח יכולת קיום חומרית של האדם ועמה רמת חיים המקיימת יחס סביר לרמת החיים הכללית בזמן נתון³⁷. גישה אחרת היא שעל השכר להספיק לצורכי המחיה הבסיסיים של משפחה בגודל ממוצע במשק נתון.

א. תוספת חו"ל היא מרכיב מרכזי בשכרם של עמ"י, אולם מעולם לא נוצק תוכן לרכיב זה: לא נקבע מהי הדרך שיש לחשב אותה באופן שתיתן מענה ראוי לשינויים ביוקר המחיה במדינות השונות ואין נתונים בעניין ההשפעה עליה הנובעת מתופעות כלכליות מקומיות או גלובליות. לפיכך תוספת חו"ל אינה מגיבה לשינויים מקומיים.

בתשובתו ובתשובה נוספת מפברואר 2017 הסביר הממונה על השכר כי מנגנון השכר של העמ"י אינו מתייחס לתוספת החו"ל באופן עצמאי אלא עקיף וכדי לקבוע מהו שכר "ראוי" או "הוגן" לביצוע תפקיד מסוים נדרש להתייחס לנתונים מהם ניתן יהיה לגזור את השכר הישראלי המתאים לביצוע כל תפקיד של העמ"י ולהתאים אותו לכוח קנייה דומה במקום השירות. לטענתו "לגבי העמ"י לא קיימת תקינה מסודרת אשר כוללת פירוט של תיאור התפקיד ומהותו, דרישות הסף לביצוע התפקיד, דרגת התפקיד וכיצא באלו"; לגבי התקינה נדרש שתוסדר ותכלול פירוט כפי שנדרש לגבי משרות אחרות בשירות המדינה. הממונה על השכר הוסיף כי תיקון משרות העמ"י כלול בפעילותו של צוות ההסדרה בנש"ם.

35 Living wage - שכר מחיה הוגן או שכר מחיה בכבוד. נייר עמדה **שכר מחיה הוגן**, דותם פרסיץ, מכון ון ליר, ספטמבר 2011.

36 בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר ואח'**, תגובת המדינה לעתירה בשאלת ה"מינימום החומרי" שאדם יקבל כבסיס להגדרת זכותו לכבוד שנועדה "לצרכים קיומיים פיזיים". הצרכים הפיזיים כוללים קורת גג, כסות ומניעת רעב, שכר מחיה הוגן, שם, עמ' 16, ה"ש 8.

37 בג"ץ 366/03 שם, פסקה 9 לפסק הדין.

יצוין כי בשות"ש יש הוראה בעניין "סולם דרגות" התקפה מאוגוסט 2009. הוראה זו כוללת את ההגדרה של תפקידי עמ"י ומתח הדרגות שלהם, ההוראה לא עודכנה על אף שהממונה על השכר גרס שלגבי העמ"י לא קיימת תקינה מסודרת.

ב. השות"ש מחייב לכלול את כל מרכיבי השכר בתלוש המשכורת של העמ"י, לרבות תוספת חו"ל. אולם בתלושי המשכורת של העמ"י רכיב תוספת חו"ל אינו מפורט, ותלושי השכר כוללים את השכר הסופי וחישוב רכיב השכר הישראלי הכלול בו. לדעת משרד מבקר המדינה נכון יהיה ש"תוספת חו"ל" תורכב ממרכיבים מדידים, שיפורטו בתלושי המשכורת של העמ"י.

בתגובתו על הביקורת הסביר משרד החוץ כי אין לו סמכות, אחריות ויכולת השפעה מעשית על בניית תלוש השכר.

במקרים ובהם ישנה עמימות לגבי תכנם של מרכיבי שכר שיש לכלול בתלושי המשכורת של עמ"י, על המשרד לפנות אל הממונה על השכר ולהבהיר את המידע הדרוש ואת הצורך לשלבו בתלושי השכר של עמ"י.

7. סוגי עמ"י שונים מתאפיינים בתנאי העסקה ושכר השונים אלה מאלה. משרד מבקר המדינה בחן את סוגי ההעסקה של עמ"י, כמפורט בלוח להלן:

לוח 3: סוגי ההעסקה של העמ"י בניציגויות

| הוצאות לינה בתחילת השירות | טיסה ומטען | תוספות מיוחדות | תוספת התמדה* | שכר דירה | שעות נוספות | מתח דרגות | סוגי עמ"י |
|--------------------------------|--|------------------|-------------------|--------------------------------|----------------------------|----------------|-----------|
| - | - | - | רק בפריס ובלונדון | - | לפי רישום דיווח | 12-5 לפי תפקיד | רגיל |
| השתתפות עבור לינה בשבוע הראשון | הלוואה לרכישת כרטיסי טיסה/ השתתפות בעלות כרטיס טיסה למדינה שאינה אירופית | 125% משעה ראשונה | רק בלונדון | זכאי לפי בקשה ובנסיבות מיוחדות | עד 60 שעות לפי רישום דיווח | 10-9 | אבטחה |

| הוצאות לינה בתחילת השירות | טיסה ומטען | תוספות מיוחדות | תוספת התמדה* | שכר דירה | שעות נוספות | מתח דרגות | סוגי עמ"י |
|--------------------------------|--|-----------------------------------|-------------------|-----------------------------------|--|-----------|---------------------------|
| השתתפות עבור לינה בשבוע הראשון | הלוואה/מענק לרכישת כרטיסי טיסה ומטען עד 25 ק"ג | תוספת ותק; ביטוח רפואי בתנאי שליח | רק בפריס ובלונדון | השתתפות במספר תפקידים שאינם אבטחה | לפי רישום/ דיווח/ גלובלי 60 שעות | 12-10 | מועדף |
| - | - | לפי החלטת ועדת חו"ל | - | - | 60-40 שעות בערך 125% גלובלי מגולם בשכר | 12 | שכר כולל (סכום) |
| - | - | - | רק בפריס ובלונדון | - | לפי רישום ודיווח | 12-10 | מינוי עמ"י - עובד מדינה** |

מקור: משרד החוץ

* ראו להלן בפרק העוסק בניסיונות לפתרון בעיית הפער בין תנאי השכר ובין יוקר המחיה בחו"ל.
 ** עובד מדינה אשר מעוניין לעבוד בנציגות ישראל בחו"ל, יועסק כעמ"י באמצעות מינוי בפועל שמשמעותו מעבר מתפקיד בשירות המדינה בישראל לתפקיד אחר בחו"ל.

בכמה פסקי דין שניתנו בתביעות של עמ"י בבתי הדין לעבודה נכתב כי על פי השות"ש, העמ"י הם עובדים בעלי מעמד מיוחד, שנועד לאפשר העסקת ציבור גדול יחסית של ישראלים צעירים הנמצאים במדינת השירות מכוח עצמם, בדרך כלל ללימודים גבוהים.³⁸

על רקע זה קובע השות"ש כי בתפקידים שבהם לא ניתן לגייס בחו"ל עובדים מתאימים, כגון מאבטחים, בעלי מקצועות טכניים, עובדי מחשב, עובדי צופן, משפטנים, תפקידים ברמת סיווג גבוהה, תפקידים המחליפים שליח³⁹, ניתן להעסיק מגויס מהארץ בתנאי עמ"י מועדף במדינות האלה: אמריקה הלטינית, אסיה, אפריקה ובערים מסוימות באירופה ובארה"ב.

באוגוסט 2016 הועסקו בנציגויות 525 עמ"י שגויסו בארץ, מתוכם 148 עובדים שאינם בני זוג של שליחים ואינם מועסקים בתנאי עמ"י אבטחה; 31 מעובדים אלה הועסקו בתנאי עמ"י מועדף.

38 ע"ע 204/06 שם; ע"ע 394/06 מאיר דרור נ' מדינת ישראל ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 14.11.06).

39 בעניין זה ראו לעיל בפרק "העסקת עובדים מקומיים בתפקידי ליבה ייצוגיים".

על בסיס הודעות נש"ם, הוראות השות"ש ותקנון שירות החוץ, לעמ"י שגויסו בארץ (שלא כבני זוג של שליחים) מגיעים תנאים מועדפים בשל הוצאות מיוחדות הכרוכות במעברם למדינות השירות. אף על פי כן, בשנת 2016 רק כ-21% מהם הועסקו בתנאי עמ"י מועדף, ביתר המקרים היה על העמ"י לשאת בעצמם בהוצאות הנוספות הנובעות מהעסקתם.

8. ב-2016 ערך המשרד סקר ממנו עלה שבנציגויות מסוימות אין שוויון בתנאי ההעסקה בין עמ"י המבצעים את אותו התפקיד. להלן דוגמאות:

א. מבין 58 רכזי קשר בכירים המועסקים ב-16 נציגויות, בשלוש נציגויות מועסקים רכזי קשר בכירים במשרת עמ"י מועדף, וביתר הנציגויות מועסקים רכזי קשר בכירים במשרת עמ"י רגיל.

ב. תפקיד זהה בתחום התקשוב נעשה בנציגות בידי עמ"י מועדף, בנציגות שנייה בידי עמ"י רגיל ובנציגות שלישית בידי עמ"י חוזה סכום⁴⁰.

ג. בנציגות באסיה מועסקים חמישה עמ"י אבטחה בתפקידי אבטחה בשכר כולל, ועמ"י אבטחה נוסף מועסק בשכר רגיל.

יצוין כי גם בסקירה של המפכ"ל מדצמבר 2013 עולה שיש פערים ושונות בין תנאי ההעסקה של עמ"י מועדף ובין תנאי עמ"י חוזה סכום, וחשוב שתהיה התאמה ביניהם.

בתגובתו הסביר משרד החוץ כי השימוש בתנאים מועדפים לעמ"י נועד לאפשר גיוס עובדים במקומות שבהם התנאים אינם סטנדרטיים ואישר כי "לאחרונה התפשטה המגמה... תמונת המצב המתוארת איננה משביעת רצון ולתפיסת משרד החוץ אינה רצויה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד שעליו לפעול לצמצום התופעה ולהקפיד עד כמה שניתן שיינתנו תנאי העסקה דומים לעובדים מקומיים שגויסו בנסיבות דומות ומבצעים תפקידים זהים בנציגויות, כדי שהעסקתם תעלה בקנה אחד עם עקרונות השוויון.

9. שליח בעל דרכון דיפלומטי רשאי ליהנות מהטבות מס ומכס בעת רכישת שירותים וכן זכאי לפטור מתשלום מע"מ במדינות מסוימות⁴¹. על פי הנחיות המשרד, העמ"י המואמנים לתפקידים כנציגים דיפלומטיים יקבלו דרכון רשמי (דיפלומטי או שירות) לצורכי חסינות בלבד, אולם ללא הקניית הזכות לרכוש מוצרים ומצרכים הפטורים ממסים וממכס.

40 עמ"י חוזה סכום מגויס לתפקידו כאשר קיים קושי לגייס עמ"י - בעיקר לתפקידי אבטחה - והעסקתו היא במשכורת קבועה מראש. לגיוס עמ"י חוזה סכום נדרש אישור של ועדת חו"ל.

41 לדוגמה בארצות הברית נציגויות ישראל רשאיות להגיש בקשה לפטור ממע"מ לעובדים המחזיקים בדרכון דיפלומטי.



תנאי השכר של עמ"י
לא הותאמו לשינויים
ביוקר המחיה במדינות
השירות, והדבר הביא
לא אחת להעסקה
שאינה שוויונית,
ושמבנה השכר של
עמ"י לא עמד במבחן
הזמן לנוכח שינויים
כלכליים בעולם ומול
התרחבות מסגרת
העסקתם והרקע
ההשכלתי
והתעסוקתי שלהם

מדיניות המשרד בנושא זה היא כי פטור ממסים הנו חלק מסל זכויות היתר המוענקות לבעלי מעמד דיפלומטי או קונסולרי במדינה המארחת על פי אמנת וינה, והקריטריון לזכאות הוא המעמד של העובד במדינה המארחת, ולא הדרכון שבו הוא מחזיק, שכן הדרכון ניתן שלא לשם קבלת הטבות כספיות כאלו או אחרות. בין הנימוקים להחלטה הייתה הסוגיה של אפליה תעסוקתית בין עובדים העושים עבודה זהה, אפליה שעלולה להוביל לתביעה להנפקת דרכונים דיפלומטיים למאות עובדי העמ"י.

מסקר שערך משרד החוץ ב-2016 עלה כי למרות מדיניותו, מבין 636 עמ"י שהשתתפו בסקר, 147 (23%) היו זכאים להטבות מס שונות במדינות השירות, כ-25% מהם בני זוג של שליחים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי אינו פועל על פי המדיניות שקבע, ועליו לבחון את נושא מתן הטבות המס במדינות השירות כדי לא להפלות בין העמ"י בנציגויות.

בתגובתו על הביקורת הודיע משרד החוץ כי לפני מספר חודשים הקים ועדה שדנה בשאלת רישום העמ"י בנציגויות ומעמדם, וכי לאחר פרסום המלצות הוועדה הן יועברו לאישור מנכ"ל המשרד.

מן המקובץ עולה שתנאי השכר של עמ"י לא הותאמו לשינויים ביוקר המחיה במדינות השירות, והדבר הביא לא אחת להעסקה שאינה שוויונית, ושמבנה השכר של עמ"י לא עמד במבחן הזמן לנוכח שינויים כלכליים בעולם ומול התרחבות מסגרת העסקתם והרקע ההשכלתי והתעסוקתי שלהם. נדרש שמשרד החוץ והממונה על השכר יבחנו את הדרכים להגיע להתאמה בין התפקידים שהעמ"י מבצעים בנציגויות לבין התמורה שהם מקבלים.

השפעת יוקר המחיה במדינות השירות על הוצאות הדיור והמחיה בחו"ל

מאז שנקבע מנגנון השכר הנוכחי של העמ"י חל שינוי ביוקר המחיה במדינות רבות, ורכיבי דיור ומזון היו להוצאה המרכזית של עמ"י בנציגויות. כבר ב-2007 הצביע אגף מש"א על קשיים באיתור וגיוס עמ"י בשל רמת שכר נמוכה לעומת יוקר המחיה במדינות השירות השונות.

1. ב-2013 העביר ועד העובדים של העמ"י אל הממונה על השכר טבלה ובה פירוט השכר הממוצע ועלויות שכר הדירה של 30 עובדי עמ"י בפריס. ממוצע שיעור ההוצאה לדיור מהשכר היה כ-64%. נתונים דומים של הוצאה כספית לדיור נמצאו במדינות נוספות.

לא אחת, שכרם
וההוצאות לדיוור של
עמ"י בנציגויות
שנבדקו מקשה על
גיוס כוח אדם
לנציגויות ומקשה על
יכולתם של העמ"י
להתמיד בעבודתם

2. ועדת חו"ל הייתה מודעת לשינויים במחירי הדיוור, והחליטה לשנות את קצובות הדיוור של שליחי משרד החוץ ב-41 נציגויות. ב-2015 בדק משרד החוץ את יוקר המחיה ב-60 מדינות שבהן פועלות נציגויות ישראל ובהן מועסקים 268 עמ"י⁴², וקבע מקדם של 35% כשיעור הוצאה סביר מהשכר לדיוור. מהנתונים התברר כי 163 עובדים ב-37 נציגויות הוציאו יותר מ-35% משכרם עבור דיוור: 26 עובדים הוציאו למעלה מ-40%, 70 עובדים הוציאו כ-60%, 33 עובדים הוציאו כ-90% ו-34 עובדים הוציאו לדיוור סכום גבוה יותר ממשכורתם החודשית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שחלק מהעמ"י בנציגויות שנבדקו מוציאים מהכנסתם עבור דיוור הוצאה הגבוהה משכרם מחייבת את המשרד לבחון את הנושא.

3. בעלי תפקידים בנציגויות ישראל ברחבי העולם התריעו לאורך שנים על יוקר מחיה גבוה בחלק מהמדינות שבהן פועלות נציגויות ישראל, על הקשיים הנובעים מכך לעמ"י ועל ההשפעה שיש לכך על קליטתם בנציגויות והתמדתם בעבודה. להלן דוגמאות.

א. ב-2014 כתב מפכ"ל משרד החוץ בדוח שהוציא בעניין הנציגויות בניו יורק ובאוי"ם, כי שכר עמ"י "נמוך מדי ואינו מותאם לחלוטין לרמת המחירים" המקומית, שכן יותר ממחציתו נדרש לתשלום שכר דירה, והדבר "לא סביר בכל קנה מידה". באותה שנה פנה שגריר ישראל לאו"ם דאז למנכ"ל משרד החוץ והתריע על פערים בין שכרם של העובדים לבין המציאות בניו יורק.

ב. במרץ 2016 פנה סמנכ"ל משאבי אנוש במשרד החוץ למנכ"ל משרד החוץ וציין כי "מזה תקופה ארוכה אנו נתקלים בקשיים רבים לגיוס ו/או להעסיק עובדי עמ"י בנציגויות ישראל בצפון אמריקה... יוקר המחיה בצפון אמריקה מחד לעומת השכר הנמוך מאידך מקשה כבר היום על גיוס מועמדים לתפקיד עמ"י בנציגויות צפון אמריקה".

ג. במרץ 2015 כתב קצין המינהלה בנציגות בלונדון למטה בישראל כי תנאי השכר נמוכים ביחס ליוקר המחיה, ומקשים מאוד לשרוד ולחיות בעיר כמו לונדון. הוא ציין כי זה עשור לפחות לא עודכן שכר העמ"י בבריטניה.

ד. ב-2016 פנה מנהל תחום פרט ותנאי שירות בחו"ל אל הממונה על השכר והודיע על מצוקת העסקת עובדי עמ"י במינכן. הכותב התריע כי המשרד עלול להתמודד עם עזיבה שתאלץ להשבית או להאט את הפעילות של האגף הקונסולרי, המינהלי והדיפלומטי ציבורי.

לא אחת, שכרם וההוצאות לדיוור של עמ"י בנציגויות שנבדקו מקשה על גיוס כוח אדם לנציגויות ומקשה על יכולתם של העמ"י להתמיד בעבודתם.

ניסיונות לפתרון בעיית הפער בין תנאי השכר ובין יוקר המחיה בחו"ל

בעשור האחרון דנה ועדת חו"ל בראשותו של הממונה על השכר בבקשות למצוא פתרון לקשיים הנובעים מהפער בין יוקר המחיה ובין גובה שכרם של עמ"י. כאמור יש נציגויות שמתקשות לגייס עובדים, ולגרום להם להתמיד בעבודתם ובכך אף נפגעת פעילותן של נציגויות ישראל בחו"ל. להלן הפרטים:

1. עד 1996 מבנה העסקת עמ"י אבטחה היה דומה למבנה ההעסקה של עמ"י אחרים. ב-1996 נתקל משרד החוץ בקשיים לגייס עמ"י לתפקידי אבטחה בנציגויות בחו"ל וכדי לפתור את הבעיה שנוצרה, הוחלט במשרד החוץ להעסיק עמ"י אבטחה במערכת שכר שונה ובה ניתנו להם הטבות שונות.
2. בעקבות קשיים נוספים שבהם נתקל משרד החוץ בגיוס עמ"י, הוא פנה אל ועדת חו"ל בבקשה לאשר השתתפות בעלויות שכ"ד לעמ"י בנציגויות. בספטמבר 2014 הודיע מרכז ועדת חו"ל למשרד החוץ כי הוחלט לאשר השתתפות בשכר דירה לעמ"י בתפקידי ליבה ההכרחיים להפעלתן התקינה של הנציגויות בחו"ל, לרבות בתפקידי אבטחה. משרד החוץ התבקש לבצע עבודת מטה לגיבוש רשימת 50 משרות לעמ"י רגילים ו-45 משרות לעמ"י אבטחה עבור נציגויות שבהן קיים הקושי הרב ביותר לגייס עמ"י לתפקידי ליבה בשל עלויות הדיור במקום ההעסקה.
- א. הבדיקה לגיבוש רשימת משרות כאמור נעשתה בשנת 2014 בשתי יחידות במשרד: יחידת הביטחון ואגף מש"א. יחידת הביטחון בדקה 46 נציגויות⁴³ שבהן מועסקים 57 עמ"י אבטחה שהוצאותיהם על דיור היו גבוהות מ-35% משכרם⁴⁴. מהבדיקה עלה ש-54 (כ-95%) מהעובדים מוציאים יותר מתקרה זו. בינואר 2015 קבעה ועדת חו"ל תקרת השתתפות בעלויות שכ"ד לגבי תפקידי אבטחה ב-23 נציגויות⁴⁵.
- ב. אגף מש"א אימץ לגבי ההשתתפות בעלויות שכר הדירה לעמ"י את המודל של יחידת הביטחון, והגדיר את תפקידי ה"ליבה" בנציגויות בתחומי ההסברה, התרבות, הנהלת החשבונות, התקשוב, הקשר, הכלכלה, הדוברות והמחלקה הקונסולרית. ב-2015 האגף בדק כאמור, את יוקר המחיה ב-60 מדינות, ואימץ לצורך המודל שנקבע את שיעור ההוצאה לדיור של 35% משכר העמ"י. המשרד העביר לוועדת חו"ל רשימה ובה 45 תפקידי ליבה ב-31 נציגויות. בפברואר 2015 קבעה הוועדה את תקרת גובה ההשתתפות בשכר הדירה לכל תפקיד ברשימה.

43 16 נציגויות מתוכן נכללו גם בבדיקה של אגף מש"א.

44 השיעור של 35% שנקבע כסביר להוצאה עבור שכר לדיור.

45 עד אוגוסט 2016 גדל מספר הנציגויות ל-34 נציגויות בצפון אמריקה, במרכז ודרומה של אמריקה, באירופה ובאסיה.

המשרד כתב בתשובתו כי השימוש בתקני שכר הדירה שאישר משרד האוצר נעשה בכל מקום שבו קיימת מצוקת גיוס עמ"י.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ שעליו לקבוע תבחינים ברורים על פיהם יוחלט באילו נציגויות ובאילו תפקידים יש להשתתף בשכר הדירה. כן עליו לקבוע מנגנון בחינה עתי, שיוודא אם יש צורך לשנות את הרשימות שגובשו.

3. בין השנים 2010-2014 פנה משרד החוץ אל ועדת חו"ל והציג בפניה נתונים על קשיים בנציגויות בפריס ובלונדון לגייס עובדים ולהניעם לכך שיתמידו בעבודתם. משרד החוץ ביקש להעניק לעמ"י בנציגויות אלה מענק כספי שיתמך אותם להתמיד בעבודתם. בנובמבר 2010, ולאחר ששקלה את הנתונים שהוצגו לפניה, החליטה ועדת חו"ל לאשר מתווה של תוספת שכר לעמ"י המועסקים בנציגות ישראל בלונדון. אישור דומה נתנה הוועדה בספטמבר 2012 לעמ"י המועסקים בנציגות בפריס (להלן - תוספת התמדה)⁴⁶.

על פי אישור המתווה, העובדים בשתי הנציגויות שיתחייבו לעבוד ארבע תקופות רצופות של 12 חודשים (ארבע שנים) יהיו זכאים לקבל מענק התמדה בסכום כספי קבוע (10,800 ליש"ט בלונדון ו-12,000 אירו בפריס עבור כל ארבע התקופות). לעמ"י בלונדון אושרה בנוסף גם מקדמה בשיעור של 15% תוספת לשכרם החודשי. מקדמה זו מותנית בהתמדה רצופה בעבודה במשך 12 חודשים, ובחלוף תקופה זו תהפוך למענק. ועדת חו"ל החליטה להאריך את התקופה שבה יינתן מענק ההתמדה עד סוף 2016⁴⁷.

נמצא כי מענק ההתמדה אינו משולם לעמ"י אבטחה בפריס, ולעומת זאת ניתן לעמ"י אבטחה בלונדון.

בתגובתו כתב המשרד כי הוא סבור שמנגנון מענק ההתמדה הוא פתרון זמני והדרך הנכונה לבצע עדכוני שכר לעמ"י היא בהתאם לעלויות השכר ויוקר המחיה ובאופן שיהלום את עבודתם, כישוריהם ותנאי המקום בו הם חיים.

46 מתווה תוספת השכר הוחל בלונדון בינואר 2011 ובפריס בספטמבר 2012.

47 ההחלטה לתת מענק התמדה בלונדון ובפריס חלה על כל עובדי העמ"י, למעט בני זוג של שליחים, שבעניינם נקבע כי ההסדר אינו חל מאחר ש"אינם חשופים להוצאות דיוור, חינוך, בריאות וכו'".

על משרד החוץ לוודא שההסדר שהושג לגבי תוספת ההתמדה מוחל על כל העמ"י שאליהם נוגע ההסדר, לפי החלטת ועדת חו"ל. בכל מקרה שבו הוא מבקש להחריג סוג עובדים מההסדר הקיים, עליו לעשות זאת באמצעות ועדת חו"ל שאישרה אותו. על ועדת חו"ל לבחון אם אכן ראוי מצב הדברים הנוכחי, שבו מענק ההתמדה ניתן בשתי נציגויות בלבד, אף על פי שיש נציגויות נוספות שבהן קיימים קשיים דומים לאתר עובדים שיתמידו בעבודתם.

האמור לעיל מלמד שנדרש שמשרד החוץ יבדוק את נקודות החולשה של מנגנון השכר, ויפרוס בפני הממונה על השכר תמונה מלאה שתכלול בין היתר את הקשיים הכלכליים שבהם נתקלים עמ"י בכל הנציגויות ויאבחן את ההשפעה שיש לכך על גיוס מועמדים ועל התמדתם בעבודה. כמו כן, עליו לקבוע תבחינים ברורים ומפורטים לבחירת הנציגויות ותפקידי הליבה המזכים בתוספות שכר. את הנתונים העדכניים עליו להביא בפני ועדת חו"ל במידת הצורך.

שינוי מנגנון השכר ותנאי ההעסקה של עמ"י

במהלך השנים עלו יוזמות לשינוי מנגנון השכר של עמ"י. בדיון בין-משרדי שהתקיים באוקטובר 2014 במשרד האוצר נקבע כי "ככל שיבוצע שינוי בשיטת קביעת השכר הרי שהשינוי האמור ייגזר מהתפקידים השונים בהם מועסקים עמ"י"⁴⁸. עמדתו של משרד החוץ לגבי הצורך לשנות את מנגנון שכר העמ"י עלתה בפני סגן בכיר לממונה על השכר באפריל 2015 ובה נכתב: "עמדת משרד החוץ - ועל דעת המשרדים האחרים - שנדרש שינוי מהותי בתחום העמ"י וזאת מטעמים מקצועיים וענייניים וכצורך הכרחי לשם מילוי יעדיה של המדינה בחו"ל".

בתגובת נש"ם מדצמבר 2016 הוסבר כי היא קיבלה את התייחסות הסתדרות העובדים הכללית לטיוטת נוהל העסקת עמ"י, וכי היא פועלת לבצע את ההתאמות הנדרשות להשלמת מעמדם של עמ"י כעובדי מדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאחר שתושלם עבודת צוות ההסדרה, על נש"ם, משרד החוץ והממונה על השכר לדאוג לכך שהוראות הנוהל יוטמעו בשות"ש ככל שהדבר נדרש.

ממסמכי המשרד עולה שבאפריל 2015 התקיימה פגישה בין נציגי המשרד, נש"ם ונציגי הממונה על השכר, ובה צוין שהרכב האוכלוסייה שמייצג את העמ"י אינו משקף עוד את המציאות היום. בפגישה הועלה כי אין להעסקת עובדים אלה ביטוי בשכר

על מנת שמנגנון
השכר החדש יהיה
מיטבי, עליו להחיל בו
את השינויים
הנדרשים לשיפור
מנגנון השכר הקיים

ובמבנה ההעסקה של עמ"י. נציגי משרד החוץ טענו בפגישה ש"על המדינה בהובלה של הנציבות והאוצר לקבל החלטה כיצד הם מעוניינים לראות את העמ"י מבחינת מעמדם ומכאן מה חל עליהם בהיבט של חוקי מגן, חוקי העסקה, תקשי"ר, שות"ש וכל מקור תעסוקה אחר". בפגישה סוכם שבין היתר יש לטפל בשכר ובמבנה ההעסקה של העמ"י, במתן סל תנאי שרות (ת"ש) ובהכשרתם. להלן הפרטים:

שכר ומבנה העסקה: הוחלט לבנות מודל שכר שונה. במקום טבלאות של דירוג עמ"י, שאינן נותנות ביטוי למקצועות השונים שבהם הם עוסקים, הוחלט "לבנות טבלאות חדשות בהתאם לתפקידים". כן סוכם להחיל על העמ"י את חוקי המגן הישראליים במלואם, מפני שהיעדרם יצר פער "של יישום חוקים שכאלו כדוגמה בנושא צבירת ימי מחלה, ימי מחלת הורה, ילדים ועוד".

ב-2016 הודיע סגן בכיר לממונה על השכר לנציגי ההסתדרות המייצג את ועד עובדי עמ"י, כי משרד החוץ ונש"ם מנהלים עבודת מטה משותפת לבחינת האפשרות לשינוי אופן תשלום השכר לעמ"י, וזאת במקביל לוועדה הפועלת בנש"ם ובוחנת את אופן העסקתם. כמו כן, נציגי הממשלה קיימו מפגשים אחדים עם נציגי ההסתדרות כדי להציג את אשר על הפרק בנושא זה. ביוני אותה שנה החליטה ועדת חו"ל כי נש"ם תפעל להסדרת מעמדם של עמ"י וכללי גיוסם והעסקתם. בישיבה זו נמסר כי כמהלך משלים לעבודת נש"ם "מתקיים תהליך לבחינת יישומו של מנגנון שכר חדש לעמ"י. במנגנון האמור השכר של העמ"י ייקבע בהתאם למשכורת הישראלית המשולמת לעובד בתפקיד זה, כאשר זו מותאמת לתנאי יוקר המחיה במקום ההעסקה על פי מודל Home-Based⁴⁹. כמו כן נבחנת האפשרות להחליף את החלק מהמשכורת הישראלית המשויך להוצאות דיור בקצובות דיור, על פי כללים שייקבעו.

הממונה על השכר הסביר למשרד מבקר המדינה כי לאחר שתסתיים עבודת צוות ההסדרה, ייקבעו השכר ותנאי השירות של עמ"י על פי הנהוג לגבי כלל עובדי המדינה בישראל בסוג משרה דומה, ובמקביל יותאמו השכר ותנאי השירות למקום השירות בחו"ל. הדבר יתבצע על פי שיטה שהוצגה לנציגי המשרדים והעובדים, לאור העיקרון "שתנאי השכר הישראליים יתורגמו לכוח קנייה דומה במדינת השירות בהתאם לנתונים שיתקבלו בנוגע לעלות הצריכה והדיור במדינה".

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על השכר כי על מנת שמנגנון השכר החדש יהיה מיטבי, עליו להחיל בו את השינויים הנדרשים לשיפור מנגנון השכר הקיים. כמו כן עליו לשתף בגיבוש מנגנון השכר החדש את כלל משרדי ממשלה המעסיקים עמ"י, שלהם ידע רב וניסיון בהעסקתם לאורך שנים, והם חשובים לבעיות רחבות ונקודתיות בנציגויות.

נטילת הלוואות: תקנון שירות החוץ והשות"ש אוסרים על השליחים ועל עמ"י ליטול הלוואות פרטיות. השות"ש מאפשר רק לשליחי משרד החוץ לקבל הלוואה מהמשרד

49 Home Based הנה שיטה נפוצה בקרב חברות בין-לאומיות וממשלות לקביעה ולעדכון של דמי המחיה בחו"ל עבור עובדים בעיתוק (רלוקיישן). הדבר נחוץ כאשר האיכות והנגישות של מוצרי הצריכה והשירותים ביעד שאליו עוברים העובדים שונים מאלה של מדינת האם, ויש להתחשב בכך בקביעת השכר.



עבור עמ"י נבנה
 מערך הדרכה מקצועי
 השונה מזה של
 השליחים ומותאם
 לעבודתם בנציגויות,
 והוא כולל הדרכות
 לפני היציאה לחו"ל
 ולאחר היציאה לחו"ל.
 ככלל, ההדרכות
 נעשות בישראל,
 למעט הדרכות
 מעטות, שעבורן
 הוכנה לומדה
 מתאימה להדרכת
 העובד בנציגות בחו"ל.

לקליטה בחו"ל. הלוואה זו כוללת מקדמה ראשונה בגובה בסיס המשכורת באותה מדינה וקצובת דירה חודשית המגיעה להם לפי מצבם המשפחתי.

רק ביוני 2016, באחד מדיוני ועדת חו"ל, הוחלט בעקבות פניות של משרדי ממשלה לפעול להסדרת הנושא. לפיכך החלה עבודת מטה ובה נבחנת האפשרות לאפשר למשרדים להעמיד הלוואות לעמ"י לצורך התארגנות ראשונית. בספטמבר 2016 מיפה המשרד את הצרכים בתחום ההלוואות לעמ"י וקבע את עמדתו ולפיה צריך לתת הלוואות גם לעמ"י. גם בתשובתו כתב המשרד כי גיבש את תפיסתו לגבי ההלוואות שהוא מבקש לאפשר להעניק לעמ"י והציג אותה בפני אגף החשב הכללי אולם התהליך בנושא זה טרם הסתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ שעליו להחיש את סיוע הטיפול בסוגיה זו, מאחר שלעמ"י הוצאות כספיות עקב המעבר, בין היתר כדי לפתוח חשבונות בנק ולהסדיר מקום לינה, ואין זה סביר שייאסר עליהם לקחת הלוואה פרטית בחו"ל מבלי שניתנה להם חלופה אחרת, בדומה לזו שניתנה לשליחים.

הכשרות: הדרכת עובדים הנה כלי שנועד להקנות הכשרה וידע הדרושים לעובדים בארץ ובחו"ל לשם מילוי תפקידים, שיפור רמתם המקצועית ופיתוח מיומנויות בתחום עבודתם, וכן לטובת הרחבת אופקי הידיעות וההשכלה הכללית, הגברת היעילות ושיפור השירות. תקנון שירות החוץ קובע כי כל עובד היוצא לשרת בחוץ לארץ חייב לעבור מסלול הדרכה על מנת להכינו לתפקיד החדש, לסייע בידו בהכרת התחום שבו יעסוק ולהקל עליו את הקליטה במקום השירות החדש. האחריות לכך מוטלת על אגף ההדרכה במשרד החוץ.

עבור עמ"י נבנה מערך הדרכה מקצועי השונה מזה של השליחים ומותאם לעבודתם בנציגויות, והוא כולל הדרכות לפני היציאה לחו"ל ולאחר היציאה לחו"ל. ככלל, ההדרכות נעשות בישראל, למעט הדרכות מעטות, שעבורן הוכנה לומדה מתאימה להדרכת העובד בנציגות בחו"ל. ההכשרות המקצועיות נעשות באגפים המתאימים לכך במשרד החוץ.

הכשרות עמ"י לפני יציאת העובד לתפקיד כוללות את תחום הכספים, המחלקה הקונסולרית והקשר. ב-2016 התקיימו שני קורסי כספים לעמ"י, בני ארבעה ימים כל אחד, ושישה קורסים להכשרת עמ"י על ידי האגף הקונסולרי. בתחום הקשר מתקיימים כ-30 קורסים בשנה לטובת הכשרת עמ"י. כמו כן בשנים 2015-2016 התקיימו עשרה רענונים בתחום הנוטריוני בשיחות ועידה בהשתתפות כ-50 נציגויות. נוסף על ההדרכה הסדירה מתקיימות סדנאות אזוריות של האגף לעניינים קונסולריים וחטיבת ההדרכה⁵⁰. כן מתקיימים תדריכים של אגף קשרי תרבות ומדע, אגף תקשורת והסברה, אגף כלכלה ואגף אסטרטגיה. גם משרד הכלכלה מקיים כנסים לעמ"י ולעמ"י בנושאים רוחביים שונים, שחלקם מתקיימים בישראל וחלקם בחו"ל. עמ"י העוסקים באבטחה מקבלים את הכשרתם במטה משרד החוץ.



סקר של משרד החוץ
מ-2016 בקרב עובדים
בנציגויות בדק בין
היתר ידיעת שפות,
ונמצא בו שפרט
למדינות שבהן
האנגלית היא שפת
המקום, רוב העמ"י
אינם דוברים את שפת
המקום של הנציגות
שבה הם מועסקים

אגף מש"א והנציגויות בחו"ל אינן מעדכנות את אגף ההדרכה בדבר העמ"י המתגייסים לנציגויות בחו"ל והתפקידים שהם ממלאים בהן, ובידי אגף ההדרכה מידע על עמ"י המגויסים בישראל בלבד. עוד נמצא כי למעט בתחום הקונסולרי, המשרד עדיין לא הכין מערך הדרכה והכשרה באמצעות לומדות או באמצעים אחרים לעמ"י המגויסים בחו"ל⁵¹.

על אגף מש"א במשרד לעדכן את יחידת ההדרכה בפרטים הרלוונטיים על עובדי העמ"י בנציגויות בחו"ל, ובכלל זאת התפקידים שהם ממלאים והתחלופה שלהם. כמו כן, יחידת ההדרכה נדרשת לפתח כלי הדרכה גם באמצעות למידה מרחוק ובאמצעים מתקדמים אחרים, שיתאימו לכל העמ"י שגויסו בישראל או במדינת השירות.

לימוד שפה זרה: ממסמכי חטיבת ההדרכה במשרד עולה שהמשרד מממן קורסי שפה לדיפלומטים, לימודי העשרת שפה לכל עובדי המשרד, לימודי שפה לשימור שפת ילדי השליחים ועל פי הצורך, לימודי שפות גם לעמ"י המועסקים בנציגויות. לפי התקנון, זכאותו של עמ"י ללימודי השפה אינה גורפת אלא כל בקשה תידון לגופה, ותישקל נחיצות הלימודים לצורך התפקיד. עמ"י הזקוקים ללימודי שפה רשאים להגיש בקשה למשרד החוץ למימון לימוד השפה, ועליהם לצרף לבקשתם חוות דעת של קצין המינהלה בנציגות התומכת בכך.

יצוין כי בשנים 2014-2016 לא נוצל מלוא התקציב שמשרד החוץ ייעד לקורסי שפה לעובדים המקומיים בנציגויות⁵². משרד החוץ הסביר לצוות הביקורת כי האישור ללימודי שפה לעמ"י נעשה במשורה ובמידת הצורך, וזאת לאור העובדה כי עמ"י נשארים בעבודתם "שנתיים בלבד במוצע".

סקר של משרד החוץ מ-2016 בקרב עובדים בנציגויות בדק בין היתר ידיעת שפות, ונמצא בו שפרט למדינות שבהן האנגלית היא שפת המקום, רוב העמ"י אינם דוברים את שפת המקום של הנציגות שבה הם מועסקים.

לדוגמה, לסקר בנציגות ישראל ברומא השיבו 19 עמ"י, ומהם רק תשעה דיווחו כי הם דוברי איטלקית; בנציגויות בבריסל ובפריס השיבו לסקר 63 עמ"י, וכולם דיווחו כי אינם דוברי צרפתית; בבייג'ין השיבו לסקר 15 עמ"י, ואחד מהם דיווח כי הוא דובר את שפת המקום; מבין 20 עמ"י המועסקים בנציגות בברלין, אף לא אחד מהם דיווח כי הוא דובר את השפה הגרמנית.

ידיעת שפת המקום היא כלי חיוני, שמסייע לעובדים בנציגויות בחו"ל לבצע את עבודתם המקצועית טוב יותר. השפה מאפשרת תקשורת בינם ובין העובדים הזרים המועסקים בנציגויות, האוכלוסייה המקומית וגורמי ממשל ודיפלומטיה במדינות השירות.

51 בשנת 2016 החל המשרד בהכנת לומדה בתחום הכספים.

52 התקציב מיועד לעמ"י שאינם בני זוג של שליחים ולעמ"י.

בתגובתו הודיע משרד החוץ כי המציאות התקציבית שבה הוא נתון מחייבת ביצוע תיעדוף והפעלת שיקול דעת בכל מקרה שבו מוענקים שיעורי שפה או הכשרות אחרות לעמ"י.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד כי עליו לחזק את נקודות התורפה במערך ההכשרה של עמ"י ולוודא כי הוא כולל את כל ההיבטים הנדרשים למילוי התפקידים שעמ"י מבצעים בנציגויות, ובכלל זאת לימוד שפות בתפקידים המתאימים.

סיכום

נציגויות ישראל ב-103 מדינות ברחבי העולם מתמודדות עם אתגרי השעה בזירה הבין-לאומית, בין היתר, באמצעות העסקת אלפי עובדים מקומיים ישראלים וזרים המבצעים תפקידים מגוונים בתחומי האבטחה, המינהל והתקשוב, וחלקם מבצעים אף תפקידי ליבה ייצוגיים. עובדים אלה מהווים את התשתית האנושית שעליה נשענת הפעילות הדיפלומטית, הקונסולרית והמינהלית של הנציגויות בחו"ל. הממצאים מלמדים כי הייצוג בתחומי הליבה שבהם פועלות הנציגויות - מדינאות, משפט בין-לאומי, הסברה, כלכלה ומסחר - מצוי במשבר מתמשך, וכי זה זמן הנציגויות נסמכות במילוי התפקידים האמורים על העובדים המקומיים.

על רקע זה, נדרשת רפורמה מבנית בנוגע להעסקת העובדים המקומיים בנציגויות, שתכלול הגדרה של גבולות מקצועיים ומינהליים ברורים של התפקידים שבהם ניתן להעסיק אותם, תוך שמירה על זכויותיהם. בד בבד, ראוי שהנהלת משרד החוץ תקבע מדיניות ארוכת טווח בנוגע לאיוש המשרות הפנויות של כלל העובדים בחו"ל אשר תכלול קביעת תנאי כשירות למילוי תפקידי ליבה ייצוגיים, מיסוד תהליך גיוס המועמדים לתפקידים אלה והסדרת מעמדם במדינות השירות.

בשים לב לכך שהמתכונת הקיימת של העסקת העמ"י בנציגויות מעלה ליקויים רבים הן בנוגע למעמדם התעסוקתי והן בנוגע לתנאי העסקתם, וכי ההחלטות הרגולטוריות בעניינם אינן שקופות, ראוי שהצוות הבין-משרדי שהוסמך להסדיר את נושא העסקת העמ"י, יחולל שינוי מהותי בנושא זה שיסייע בפתרון מצוקת כוח האדם המתמשכת שעמה מתמודדות נציגויות ישראל בחו"ל.

