

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



משרד החוץ

התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ - ביקורת מעקב



התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ - ביקורת מעקב

רקע

תקן משאבי האנוש של משרד החוץ (המשרד) נקבע בהסכם קיבוצי מיוחד שנחתם בשנת 1993 בין ממשלת ישראל והנהלת המשרד ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה¹. הוראות ההסכם עוגנו בתקנון שירות החוץ² (התקנון), ולפיו תקן העובדים הקבועים במשרד נחלק לפי דירוג המשרות, בהתאם לתפקידיהם ולהתמחותם של העובדים: (א) עובדים בשירות החוץ המדיני; (ב) עובדים בשירות החוץ המינהלי; (ג) עובדים בשירות המינהלי. אגף הון אנושי והדרכה במשרד החוץ (אגף מש"א) מופקד על ניהול העובדים הקבועים במטה ובנציגויות בחו"ל (הנציגויות) ועל תכנון היבטי משאבי האנוש של המשרד. בינואר 2022 מצבת העובדים הקבועים של המשרד (כולל צוערים ולמעט אבטחה) כללה 628 עובדים במטה ו-335 שליחים בנציגויות³. דוח זה הוא דוח מעקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת משרד מבקר המדינה משנת 2015 בנושא "התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ" (הביקורת הקודמת) ויישום ההמלצות שצוינו בדוח בנושא זה (הדוח הקודם)⁴. בביקורת הקודמת בדק משרד מבקר המדינה את ניהול תקן המשרות ומצבת כוח האדם במשרד החוץ, התכנון הרב-שנתי של ההון האנושי והטיפול השוטף בענייני העובדים. כן נבדק אופן היישום של חלק מההמלצות שפורסמו בדוחות מבקר המדינה משנים קודמות.

- 1 בעקבות סכסוכי עבודה שפרצו במשרד החוץ בשני העשורים האחרונים נחתמו במרץ 2008, ביוני 2011 ובנובמבר 2014 הסכמים קיבוציים נוספים בין הממשלה ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה ועובדי המשרד.
- 2 תקנון פנימי המאגד את נוהלי משרד החוץ.
- 3 התקן לשנת 2022 היה 1,037 משרות, לא כולל שליחי אבטחה, עובדים מקומיים, עובדים במשרות אמון, מתמחים, מתנדבי השירות הלאומי וסטודנטים.
- 4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), "התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ", עמ' 767 - 803.



נתוני מפתח

1,600	335	963	1,037
מספר השליחים, עובדי אית"ן ועובדי מדינה אחרים ובני משפחותיהם שהמשרד פעל לחסן ממרץ ועד מאי 2021 בשני חיסונים נגד נגיף הקורונה	מספר השליחים בנציגויות נכון לינואר 2022. תקציב השכר השנתי שלהם לשנת 2021 עמד על 247 מיליון ש"ח	מצבת העובדים במשרד נכון לינואר 2022 (כולל צוערים ולמעט אבטחה)	מספר המשרות בתקן עובדי משרד החוץ לשנת 2022 (כולל צוערים ולמעט אבטחה)
23%	6%	7%	כ-12%
מ-287 הצוערים שנקלטו במשרד בשנים 1997 - 2017 עזבו אותו בתקופה זו	שיעור המשרות שלא אוישו בשירות המדיני במטה המשרד	שיעור המשרות הלא מאוישות בנציגויות	הקיטון במספר המשרות שבתקן עובדי המשרד משנת 2012 ועד לינואר 2022

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר עד נובמבר 2021 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין יישום ההמלצות שצוינו בדוח הקודם. הביקורת נעשתה במטה משרד החוץ. בדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה (נש"ם). בדוח הנוכחי מובאים ממצאי ביקורת המעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם.





תמונת המצב העולה מן הביקורת



מפיו צורכי יחידות המשרד במטה ובנציגויות בתחום התקינה - בדוח הקודם צוין כי יש להוסיף לתקן הנציגויות 127 משרות של שליחים, כדי להגשים את יעדי המשרד בתחום המדיני. כמו כן, לא נמצאו ברשות המשרד תוכניות להתאמת פעילותו לכוח האדם המצומצם הפועל בו, נוכח המחסור הניכר במשרות בתקן שירות החוץ. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה, עם זאת מספר המשרות בנציגויות לפי התקן ירד מ-424 בשנת 2012 ל-366 בינואר 2022, הגם שנוספו שבע נציגויות בשנים אלו, ומספרן עלה מ-101 ל-108.



תקן המשרד ואופן רישומו - בדוח הקודם צוין כי אין התאמה מלאה בין רישום המשרות במערכת הפנימית של משרד החוץ לבין הרישום במערכת מרכז"ה. בנסיבות אלו אין בידי נציבות שירות המדינה (נש"ם) נתונים מלאים ועדכניים על ניהול התקן ומצבת כוח האדם במשרד החוץ, ובשל כך נפגעים הבקרה והמעקב שהיא עושה על פעילות אגף מש"א בתחומים אלו. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה - בכל הנוגע לעובדי מטה משרד החוץ, קיימת בדרך כלל התאמה בין נתוני המערכת הפנימית למערכת המרכז"ה, כך שנש"ם חשופה באופן מלא לכל נתוני העובדים במטה. עם זאת, בתקופת הקיץ שבה מתבצעת תחלופת עובדים בין המטה לנציגויות הכוללת כ-25% - 30% מהעובדים, נוצרים פערים ואין חפיפה מלאה בין הנתונים הקיימים במרכז"ה לאלו שבמערכת הפנימית. בנוגע לעובדי המשרד בנציגויות, לא קיים מנגנון התאמה בין המערכת הפנימית למרכז"ה. נוכח זאת נש"ם אינה יכולה לבצע בדיקות עצמאיות ולקיים בקרה על ניהול כוח האדם בנציגויות, ונדרשת לפנות למשרד החוץ מדי פעם בפעם לקבלת מידע עדכני. דבר זה מקשה עליה למלא את תפקידה באופן עצמאי.



מצבת כוח האדם בנציגויות בחו"ל - בדוח הקודם צוין כי הנציגויות היו מצויות בתת-איוש של 32 משרות, שהן יותר מ-8% מהמשרות המיועדות לעובדי שירות החוץ בחו"ל (382 משרות). בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן, זאת על אף המכרזים שפרסם המשרד. בינואר 2022 אוישו בפועל בנציגויות 335 משרות, לעומת תקן של 366 משרות בנציגויות, דהיינו 31 משרות לא אוישו. יוצא אפוא כי שיעור המשרות שלא אוישו בנציגויות נותר 8%, כפי שצוין בדוח הקודם. עוד עלה כי בהתאם לנתוני משרד החוץ מנובמבר 2021, שיעור הנציגויות המאוישות על ידי שני שליחים ומטה מכלל הנציגויות היה כ-50%.



מינוי עובדים למשרות משולבות בנציגויות - בדוח הקודם צוין כי כמחצית המשרות המשולבות (תפקיד מדיני, קצין מינהלה וקונסול קונסולרי) מאוישות בידי עובדי שירות החוץ המינהלי, אף על פי שהם לא הוכשרו למלא תפקידים מדיניים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. בתקן משרד החוץ הוגדרו שבע משרות בנציגויות כמשרות משולבות, אך נכון לנובמבר 2021 שבע המשרות לא אוישו. כן נמצא כי 29 שליחים, שהם 8% מהשליחים בנציגויות לפי התקן, ביצעו בפועל בשנת 2021 תפקידים משולבים - 23 שליחים בדירוג המדיני מילאו גם תפקיד מינהלי, ושישה שליחים בדירוג החוץ המינהלי מילאו גם תפקיד מדיני, אף שמשרותיהם לא הוגדרו בתקן "משרות משולבות". עוד צוין כי המשרות המשולבות מוגדרות באופן גנרי-כללי, וכי לא הוגדרו תנאי סף המתאימים





לתפקידים המשולבים, לרבות כשירות העובד למלא במשולב ובמקביל תפקיד מדיני ומינהלי.

גיוס עובדים לשירות החוץ והכשרתם - בדוח הקודם עלה כי קיים מחסור בצוערים הנובע מפערים בהיקף גיוס הצוערים שהחלו בשנת 2000 עקב יישום החלטות ממשלה לקיצוץ כוח אדם בשירות המדינה. בשנים 2010-2014 עמד הפער על כ-90 עובדים בממוצע רב-שנתי בין התקן ובין מצבת כוח האדם בשירות החוץ המדיני בארץ ובחו"ל. עוד עלה כי בשנים אלו פרשו משירות החוץ 80 עובדים ונקלטו 60 עובדים חדשים באמצעות קורסי צוערים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. למשרד אין תחזית כוח אדם ותוכנית מפורטת רב-שנתית הכוללת את מספר הצוערים הנדרשים לו בכל שנה לאיש הנציגויות, בין היתר בהתחשב בתחזית הפרישה ובפערים שבין המצבה לתקן. עקב כך, למרות קיום קורסי ההסמכה וקורסי הצוערים, המשרד נמצא בתת-איוש בשיעור כולל של 7% מהתקן המאושר בנציגויות ובמטה.

שימור עובדים (צוערים) חדשים - בדוח הקודם צוין כי בוגרי קורס צוערים עוזבים את המשרד לאחר חמש עד עשר שנים מיום קליטתם בו בשיעור גבוה מבעבר. בביקורת המעקב עלה שהליקוי תוקן במידה מועטה, כמעט רבע (23%) מ-287 הצוערים שנקלטו במשרד בשנים 1997 - 2017 עזבו אותו בתקופה זו, ושיעור הצוערים שעזבו בתוך פחות מחמש שנים מכלל העוזבים בתקופה האמורה היה 60%. כמו כן עלה כי 18% מהעוזבים השלימו תקופת שירות של עשר שנים ומעלה.

מעבר עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ - בדוח הקודם צוין כי (א) נקבעה מכסה מרבית למעבר של 210 עובדים בלבד בשנים 2008 - 2011 מהשירות המינהלי לשירות החוץ. ואולם בשנים אלה חרג המשרד בכ-24% ממכסה זו והעביר 261 עובדים. אשר לנש"ם, היא לא פיקחה על היקף מעבר העובדים כאמור ולא מנעה את החריגה מהמכסה. (ב) 109 מ-261 העובדים שעברו בשנים 2008 - 2011 לשירות החוץ (כ-42% מהעובדים שעברו לשירות החוץ), לא עברו קורס הסמכה ייעודי ואף לא שירתו קודם קליטתם בשירות החוץ בנציגות בחו"ל, ולכן לא עמדו בתנאי הכשירות להתמנות למשרות מדיניות ולמשרות של קונסולים ושל קציני מינהלה בחו"ל. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה; נכון לשנת 2021, כ-100 מ-400 עובדים שעברו בשנים 2008 - 2019 מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי לפי הסכם המעבר סיימו בהצלחה קורס הסמכה. עוד נמצא כי נכון לשנת 2021, כ-128 מהעובדים שעברו מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי אינם עומדים בתנאי הסף לשרת בנציגויות או שאינם מעוניינים לצאת לשליחות בנציגויות.

הגבלת תקופת הכהונה בתפקידים בכירים במטה - בדוח הקודם צוין כי המשרד לא פעל להגבלת תקופת הכהונה המרבית של עובדים בתפקידי מטה בארץ: 68 עובדי שירות החוץ ממשיכים למלא את אותם תפקידים במטה שבע שנים ומעלה, 23 עובדים ממלאים תפקידים במטה במשך שש שנים, ו-27 עובדים ממלאים את תפקידם במטה כבר יותר מחמש שנים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. עלה כי המשרד החיל את החלטת הממשלה בנושא "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה"⁵ על שבע מ-22 משרות בכירים (31%). כמו כן עלה כי הוראות ההסכם



הקיבוצי משנת 2014 הקובעות כי ככלל, תקופת השהייה במטה בין תקופות השליחות לא תהיה יותר מארבע שנים אינה מיושמת בחלק מהמקרים.

איוש משרות ביחידות המטה בשירות החוץ - בדוח הקודם צוין כי בנובמבר 2014 היה מצוי תחום השירות המדיני במטה המשרד בארץ בתת-איוש של 41 משרות, ומנגד היו 21 עובדים שאיישו תפקידים במטה מחוץ לתקן. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן. בינואר 2022 היה תקן כוח האדם בשירות המדיני במטה 251 משרות, ואילו המצבה בשירות המדיני הייתה 237 עובדים, דהיינו קיים תת-איוש של 14 משרות. עוד עלה כי בשנת 2020 הציב משרד החוץ במשרות מעבר במטה 15 עובדים, ובשנת 2021 הציב במשרות כאלה 30 עובדים. תקופת ההצבה נעה בין כמה שבועות לבין כשנתיים ברצף. כמו כן נמצא כי בשנים אלו הציב המשרד במטה בדרך של "אפיון משרה אישי" עוד 69 עובדים. תקופת ההצבה נעה בין חודשים ספורים לשש שנים, ובממוצע כשנה וחצי.

הרפורמה המשרדית (2008 - 2012) - בדוח הקודם צוין כי בשנים 2008 - 2010 גיבש משרד החוץ רפורמה ארגונית כוללת, במטרה להתאים את מבנה המשרד לשינויים המתרחשים בזירה הבין-לאומית, ולעמוד במשימותיו. בשנת 2011 אימצה הנהלת המשרד את מתווה הרפורמה, ובדצמבר 2012 הציגה לנש"ם את השינויים המרכזיים שברצונה להחיל. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה. המשרד פעל נקודתית לגיבוש תנאי סף לקידום עובדים ולמעבר בין תפקידי ניהול, אולם לא הניע מהלך רוחבי לשינוי אופן הניהול של ההון האנושי במשרד ולא יישם את יתר ההמלצות - לא של הרפורמה, לא של הוועדה להתאמת משרד החוץ לאתגרי העתיד (פרויקט 2025) שהוגשו בשנת 2018, ולא של צוות החשיבה משנת 2021.



כשירות עובדי שירות החוץ לשרת בנציגויות - בדוח הקודם צוין כי עשרות עובדים בשירות החוץ לא עמדו אפילו באחד מתנאי הכשירות שנקבעו בתקנון כתנאי לשירות בנציגויות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן באופן מלא.

הסדרת תקופות השירות בנציגויות בחו"ל - בדוח הקודם צוין כי המשרד מאפשר לשליחים לשוב ארצה לפני תום פרק הזמן המזערי של שירותם בנציגויות בחו"ל הקבוע בכתבי המינוי, אף שהדבר גורם למשרד קשיים בתכנון ובניהול של משאבי האנוש שלו. עוד נמצא כי בין שנת 2008 לשנת 2014 חזרו לארץ 53 שליחים ששירתו בתפקידים שנתיים או פחות מכך. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן באופן מלא. נמצא כי בשנים 2018 - 2021 שבו ארצה לפני תום תקופת השליחות 13 מ-490 השליחים שהוצבו בנציגויות לאחר שהנהלת משרד החוץ בחנה באופן פרטני כל בקשה להקדמת החזרה לארץ.

חיסון השליחים ובני משפחותיהם בחו"ל בתקופת הקורונה - משרד מבקר המדינה מציין את הפעילות המורכבת שהוביל אגף מש"א במשרד החוץ לחיסון השליחים, עובדי אית"ן ובני משפחותיהם.



עיקרי המלצות הביקורת

 מיפוי צורכי יחידות המשרד במטה ובנציגויות בתחום התקינה - מוצע כי משרד החוץ יבחן, בשיתוף משרד האוצר ונש"ם, את התקן הנדרש למימוש ייעוד המשרד ותפקידיו. בבחינה זו יש להביא בחשבון את מכלול הנושאים העומדים לפתחו של משרד החוץ; את פריסת הנציגויות והנחיצות הפיזית של כל השליחים בהן; את השינויים העולמיים בזירה הדיפלומטית, הזירה המדינית, הזירה התקשורתית והזירה הציבורית; ואת הלקחים מתקופת הקורונה, לרבות האפשרות לעבודה מרחוק. על פי תוצרי הבחינה יש לקבוע את תקן כוח האדם במטה ובנציגויות.

 שימור עובדים (צוערים) חדשים - מוצע כי משרד החוץ ישקול, בשיתוף משרד האוצר, דרכי פעולה נוספות, לצד שיפור השכר ותנאי השירות, שיצמצמו את תופעת הפרישה מרצון של צוערים בעיקר בתחילת דרכם, תוך התאמה לשוק העבודה המשתנה. דרכי פעולה רלוונטיות יכולות להיות בניית אופק שירות שיאפשר קידום ופיתוח תעסוקתי ואישי; הכשרת העובדים במעגלים קצרים יותר במשך תקופת שירותם וחיזוק תחושת השייכות; הבניית מסלולי ניהול והתמקצעות; ומציאת פתרונות לשם צמצום הפגיעה בבני הזוג של שליחים.

 הגבלת תקופת הכהונה בתפקידים בכירים במטה - על נש"ם, בשיתוף משרד החוץ, לבחון חלופות למימוש החלטת הממשלה בעניין קציבת תקופת הכהונה לגבי 22 התפקידים הבכירים במטה משרד החוץ. כמו כן, על משרד החוץ להקפיד על יישום ההסכם הקיבוצי משנת 2014 לגבי כלל עובדי שירות החוץ - המינהלי והמדיני. נוסף על כך מוצע כי לאור הבעיה המבנית הקיימת בהצבת בכירים החוזרים משליחות בנציגויות בתפקידים הולמים במטה, יבחן המשרד בהלימה למדיניות הכוללת שתקבע נש"ם, אם יש מקום לקבוע מנגנון להגבלת תקופת הכהונה גם בנוגע לסגל התיכון, דהיינו גם לגבי משרות שאינן חלק מ-22 המשרות בדרג הניהולי הבכיר. זאת כדי לאפשר את יישומו התקין של עקרון התחלופה, שעל פיו מתנהל המשרד. עוד מוצע כי המשרד יבחן אם יש מקרים המתאימים ליישום הנקבע בהסכם הקיבוצי מ-שנת 2014, המאפשר מעבר מידי לשליחות בנציגות אחרת, בלי לשרת במטה בין שתי השליחויות, זאת כדי לצמצם את כמות העובדים החוזרים בכל שנה לשירות במטה בלי שנמצא להם תפקיד הולם בו.

 הרפורמה המשרדית (2008 - 2012) - מוצע שמשרד החוץ ישוב ויבחן את המלצות הוועדה להתאמת משרד החוץ לאתגרי העתיד (פרויקט 2025) ומסקנות צוות החשיבה מינואר 2021 ויפעל ליישום ההמלצות והמסקנות המתאימות, תוך הידברות עם כלל הגורמים הרלוונטיים - נש"ם, משרד האוצר ונציגות העובדים - ושיתופם במהלך.

 חיסון העובדים ובני משפחותיהם - נוכח חיסון האוכלוסייה הנרחב נגד מגפת הקורונה במדינות רבות בעולם, והאפשרות שיידרשו חיסונים נוספים בתקופה הקרובה, מוצע כי משרד החוץ יבחן, בשיתוף הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, אם ניתן להגיע להסכמים עם המדינות המתאימות או עם ספקי החיסונים שלמדינת ישראל יש הסכם עימם, ולפיהם להבא יינתנו לעובדים ולבני משפחותיהם חיסונים נוספים במקום השירות שלהם, ולנציגי אותן מדינות - בישראל. זאת בכפוף לעמידה בסטנדרטים שיקבע משרד הבריאות הנדרשים.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי				פרק הביקורת	הליקוי בדוח הביקורת הקודם
לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא		
				כשירות עובדי שירות החוץ לשרת בנציגויות	96 עובדים בשירות החוץ המינהלי, שהם כ-26% מהעובדים בשירות זה, ו-13 עובדים בשירות החוץ המדיני אינם ממלאים אף אחד מן התנאים שנקבעו כדי להיות כשיר לשרת בנציגויות.
				הסדרת תקופות השירות בנציגויות בחו"ל	המשרד מאפשר לשליחים לשוב ארצה לפני תום פרק הזמן המזערי של שירותם בנציגויות בחו"ל הקבוע בכתבי המינוי, אף שהדבר גורם למשרד קשיים בתכנון ובניהול של משאבי האנוש שלו.
				מיפוי צורכי יחידות המשרד במטה ובנציגויות בתחום התקינה	למרות הצורך להוסיף לתקן הנציגויות 127 משרות של שליחים, לא בא הדבר לידי ביטוי בתקינת משרות השליחים בנציגויות. כמו כן, לא נמצאו ברשות המשרד תוכניות להתאמת פעילותו לכוח האדם המצומצם הפועל בו.
				תקן המשרד ואופן רישומו	אין התאמה מלאה בין רישום המשרות במערכת הפנימית לבין הרישום במערכת מרכז"ה. עוד נמצא כי במקרים שונים לא תאם הדרג בתקן את דרג המשרה בכתב המינוי שניתן לעובד.
				מינוי עובדים למשרות משולבות בנציגויות	כמחצית המשרות המשולבות מאושות בידי עובדי שירות החוץ המינהלי, אף על פי שהם לא הוכשרו למלא תפקידים מדיניים.

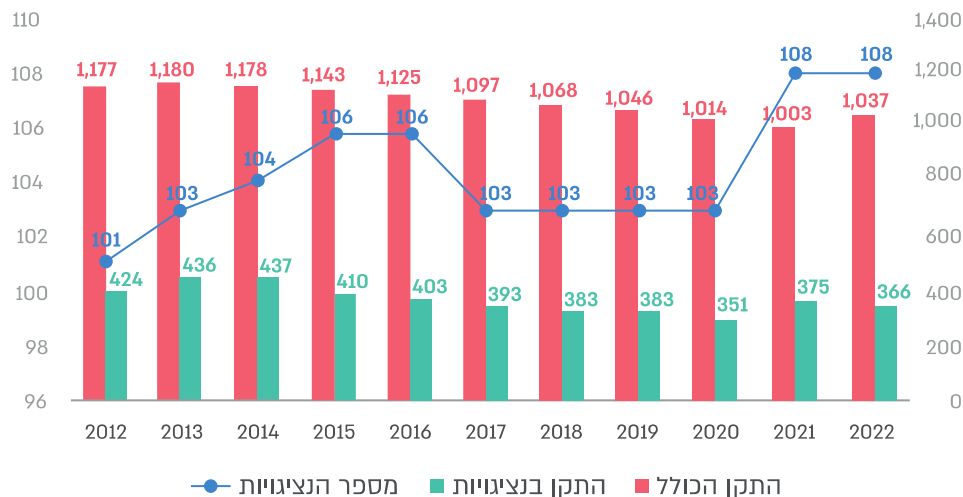


מידת תיקון הליקוי				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
				בשנים 2010 - 2014 הפער בין התקן ובין מצבת כוח האדם בשירות החוץ המדיני בארץ ובחול"ל היה כ-90 עובדים בממוצע רב-שנתי. עוד עלה כי בשנים 2010 - 2014 המשרד לא קלט צוערים חדשים בהתאם למספר העובדים שפרשו באותה תקופה.	גיוס עובדים לשירות החוץ והכשרתם
				בוגרי קורס צוערים עוזבים את המשרד לאחר חמש עד עשר שנים מיום קליטתם בו בשיעור גבוה מבעבר, דבר הגורם לחוסר במצבת כוח האדם בשירות החוץ המדיני.	שימור עובדים (צוערים) חדשים
				1. נוהל המעבר קבע מכסת מעבר מרבית של 210 עובדים בלבד בשנים 2008 - 2011 מהשירות המינהלי לשירות החוץ. ואולם המשרד חרג בשנים אלה ממכסה זו בכ-24%, והעביר 261 עובדים. נש"ם לא פיקחה על היקף מעבר העובדים כאמור ולא מנעה את החריגה מהמכסה שנקבעה בנוהל. 2. 109 מ-261 העובדים (כ-42%) שעברו בשנים 2008 - 2011 לשירות החוץ אינם עומדים בתנאי הכשירות להתמנות למשרות מדיניות ולמשרות של קונסולים ושל קציני מינהלה בחול"ל.	מעבר עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ
				המשרד לא פעל לקביעת תקופת כהונה מרבית של עובדים בתפקידי מטה בארץ. 118 עובדים ממלאים את אותם תפקידים במטה יותר מחמש שנים.	הגבלת תקופת הכהונה בתפקידים בכירים במטה
				המשרד גיבש רפורמה ארגונית כוללת במטרה להתאים את מבנה המשרד לשינויים המתרחשים בזירה הבין-לאומית, ולעמוד במשימותיו, אך מרבית ההמלצות לא יושמו.	הרפורמה המשרדית (2008 - 2012)



מידת תיקון הליקוי				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן		
			←	הנציגויות היו מצויות בתת-איוש של 32 מ-382 המשרות המיועדות לעובדי שירות החוץ בחו"ל, שהן יותר מ-8% ממשרות אלה.	מצבת כוח האדם בנציגויות בחו"ל
			←	מצבת כוח האדם בשירות המדיני במטה המשרד בארץ מצויה בתת-איוש של 41 משרות, ומנגד יש 21 עובדים המאיישים תפקידים במטה מחוץ לתקן.	איוש משרות ביחידות המטה בשירות החוץ

תקן כוח האדם במשרד החוץ*, התקן בנציגויות ומספרן בשנים 2012 - 2022



על פי נתוני משרד החוץ בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * לא כולל עובדים מקומיים, עובדים במשרות אמן, מתמחים, מתנדבי השירות הלאומי וסטודנטים.



סיכום

תחום ההון האנושי נדון זה יותר מעשור בפורומים מרכזיים במשרד החוץ. בדיונים נבחנו סוגיות יסוד וגובשו המלצות להסדרת נושאים מהותיים שונים, ובהם קביעת תקן עדכני המותאם לאתגרי השעה, גיוס ושימור של הון אנושי איכותי והסדרת אופן יישומו של עקרון התחלופה (בין שליחים בנציגויות לעובדים במטה המשרד בארץ), שהוא הבסיס שעליו מושתתת הצבת ההון האנושי במטה ובנציגויות. עם זאת, הדיונים האמורים לא הביאו לשינוי מהותי בתחום ניהול המשאב האנושי. ממצאי ביקורת המעקב מצביעים על שני נושאים שתוקנו באופן מלא - הקפדה על כשירות עובדי שירות החוץ לשרת בנציגויות והסדרת תקופות השירות בנציגויות בחו"ל - ועל מספר נושאים שתוקנו במידה מועטה ובהם היעדר תקן עדכני שייתן מענה לקיצוץ במספר המשרות לעומת הגידול במספר הנציגויות; מיפוי התקן המשרדי ואופן רישומו; גיוס עובדים לשירות החוץ והכשרתם; מינוי עובדים שלא הוכשרו לכך בתפקידים המשולבים (מדיני ומינהלי) בנציגויות; היעדר תכנון רב-שנתי לגיוס עובדים המבוסס בין היתר על תחזית פרישה; ופרישה של צוערים בחמש השנים הראשונות לשירותם; והגבלת תקופת הכהונה בתפקידים בכירים במטה. כמו כן, בביקורת המעקב עלה כי שני ליקויים טרם תוקנו: מצבה חסרה בנציגויות עקב קשיים באיוש, דבר הגורם אף לאיוש תפקידים בכירים בעובדים צעירים ולא מנוסים, המספר המצומצם של התפקידים הבכירים הפנויים במטה, לעומת מספר העובדים החוזרים לארץ משליחות.



התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ - ביקורת מעקב

מבוא⁶

משרד החוץ (להלן גם - המשרד) אחראי לגיבוש מדיניות החוץ של ממשלת ישראל, ביצועה והסברתה. המשרד פועל להבטחת החוסן הלאומי של מדינת ישראל ומייצג את המדינה לפני ממשלות זרות וארגונים בין-לאומיים, במטרה לקדם ולבסס את הקשרים הדיפלומטיים הדו צדדיים (בילטרליים) והרב-צדדיים (מולטילטרליים) של ישראל. המשרד פועל באמצעות עובדיו המועסקים במטה המשרד בישראל (להלן - המטה) ובאמצעות 108 נציגויותיו בחוץ לארץ (להלן - נציגויות וח"ל בהתאמה).

למשרד החוץ יש חמש זרועות פעולה עיקריות:

1. **הנהלת המשרד** - המופקדת על התוויית הפעילות והמדיניות הדיפלומטית של ישראל, כפי שהיא נקבעת על ידי ממשלת ישראל ושר החוץ.
2. **המערך המדיני** - האחראי לריכוז ולתיאום עבודת המטה המדינית של שבעת האגפים המרחביים (אגפים גיאוגרפיים), המחולקים לפי אזורים: אגף אירופה, אגף צפון אמריקה, אגף המזרח התיכון, אגף אירו-אסיה, אגף אפריקה, אגף אסיה והפסיפיק ואגף אמריקה הלטינית. האגפים המרחביים אחראים לכלל הפעולות שמבצעות נציגויות ישראל במדינות הנכללות במרחב הגיאוגרפי שלהם.
3. **מערך הדיפלומטיה הציבורית** - האחראי בין היתר לתקשורת, הסברה וקשרי תרבות ומדע.
4. **המערך הרב-צדדי** (רב-לאומי) - האחראי, בין היתר, על פעילות מול ארגונים בין-לאומיים.
5. **מערך המינהל** המופקד על הארגון והתכנון של עבודת המשרד במטה ובנציגויות ועל הקצאת כוח אדם ומשאבים חומריים ותקציביים בהתאם לתוכניות העבודה של המשרד.

משרד החוץ מפעיל כמה סוגים של נציגויות במדינות שיש לישראל הסכם דיפלומטי עימן:

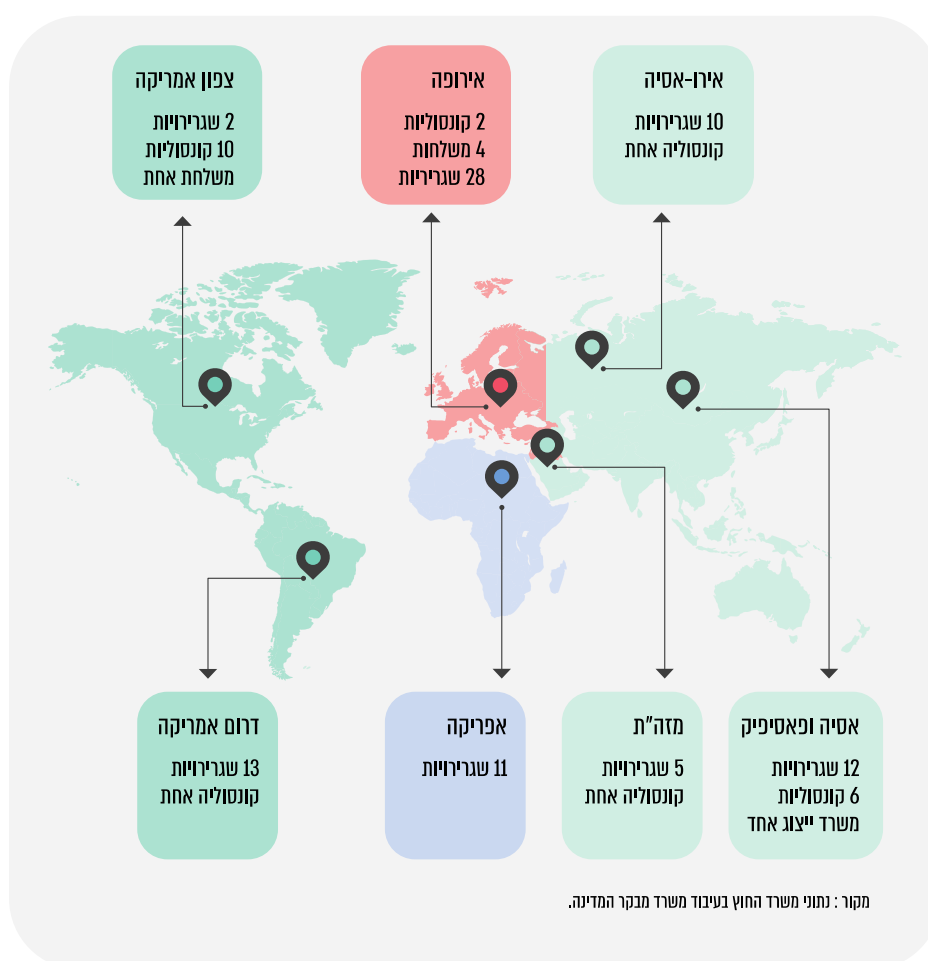
- **שגרירות** - הנציגות הבכירה של מדינת ישראל, הממוקמת בדרך כלל בעיר הבירה של מדינת היעד.
- **קונסוליה** - נציגות שאינה בעיר הבירה של מדינת היעד או נציגות במדינה שדרג היחסים הדיפלומטיים שלה עם ישראל נמוך יותר.
- **משלחת** - נציגות ישראל במוסדות ובארגונים.
- **משרד ייצוג** - נציגות מסחרית-כלכלית של ישראל שאינה מדינית.

6 מבוא זה (עמ' 1251 עד 1257) זהה למבוא של הדוח "העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל - ביקורת מעקב" (עמ' 1307 עד 1313).



בינואר 2022 היו לישראל 81 שגרירויות, 21 קונסוליות, חמש משלחות ומשרד ייצוג אחד. להלן בתרשים 1 פריסת נציגויות ישראל בעולם בחלוקה לסוגי נציגויות ולאזורים גיאוגרפיים.

תרשים 1: פריסת נציגויות ישראל בעולם בחלוקה לסוגי נציגויות ולאזורים גיאוגרפיים, ינואר 2022



על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

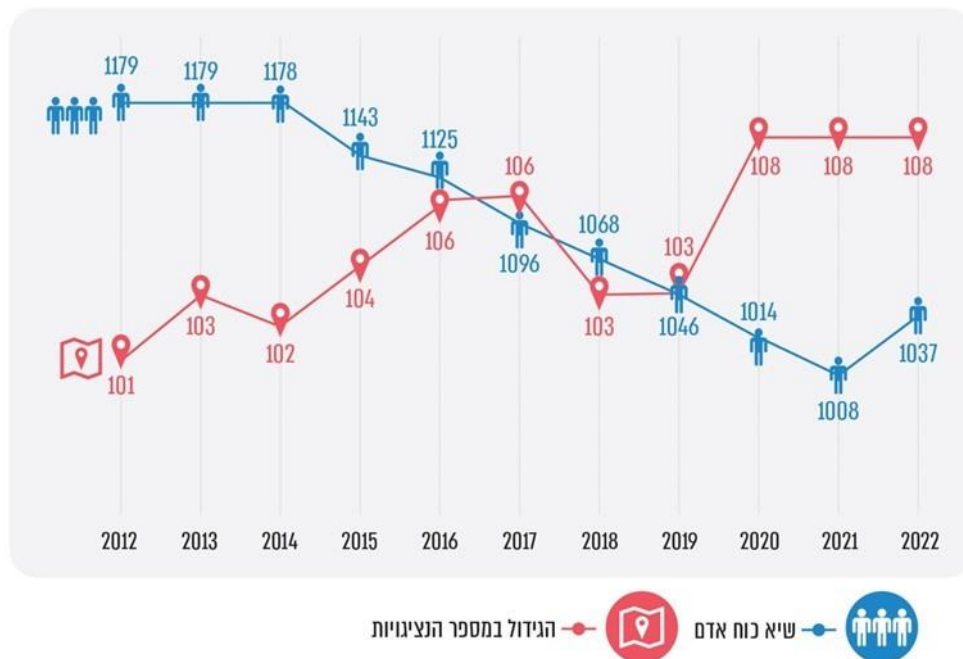
בינואר 2022 היה תקן השיא של משרד החוץ (כולל צוערים ולמעט אבטחה) (להלן גם - תקן) 1,037 משרות. 963 מהמשרות היו מאוישות (להלן - מצבה⁷) - 628 מהמשרות אוישו במטה, ו- 335 אוישו בנציגויות. בשנים 2012 - 2021 גדל מספר הנציגויות מ-101 ל-108, ואילו מספר

7 לא כולל עובדים מקומיים, עובדים במשרות אמן, מתמחים, עובדים שמונו על ידי הממשלה, מתנדבי שירות לאומי וסטודנטים, (באשר לפירוט סוגי ההעסקה ראו להלן).



המשרות בתקן הצטמצם ב-142 משרות. בתרשים 2 שלהלן מוצג הגידול במספר הנציגויות לעומת הקיצוץ במספר המשרות בתקן בשנים 2012 - 2022.

תרשים 2: הגידול במספר הנציגויות לעומת הקיצוץ במספר המשרות בתקן בשנים 2012 - 2022



מהתרשים עולה שבשנים 2012 - 2022 חל גידול של כ-7% במספר נציגויות ישראל בעולם, ואילו מספר העובדים שהוקצו למשרד החוץ באותן שנים בתקן המשרדי קטן בכ-12%.

המשרד מעסיק עובדים במגוון צורות העסקה במטה ובנציגויות: עובדים קבועים וזמניים במטה, עובדים ישראלים קבועים הנשלחים לנציגויות לאיוש תפקידי הליבה ותפקידי הניהול הבכירים (להלן - שליחים) וכן אזרחים ישראלים המועסקים כתומכים בעבודת הנציגויות. תומכים אלה, המבצעים את עבודתם בהתאם להוראות השליח הממונה עליהם, הם אזרחי ישראל אשר נמצאים במדינת השירות ללא מעמד של תושבות או מעמד קבע - בני זוג של שליחים או אזרחים ישראלים אחרים הגרים בישראל, שנשלחים לאיוש משרות בנציגויות ומועסקים לתקופה קצובה מכוח הסכם קיבוצי שעליו חל הדין הישראלי (להלן - עובדי אית"ן). עובדים מקומיים זרים הנשאים אזרחות זרה ומועסקים בנציגות מכוח חוזה העסקה שעליו חל הדין המקומי (להלן - עמ"ז). בדוח זה עובדי אית"ן ועמ"ז במובחן מהשליחים יוגדרו כעובדים מקומיים (להלן - עובדים מקומיים).



עובדי משרד החוץ עוסקים בתחומים שונים ומשויכים לקבוצות בהתאם להתמחותם:

1. עובדים **בשירות המדיני** המועסקים במטה ובנציגויות. עובדים אלה מופקדים בין היתר על נושאים מדיניים וכלכליים - ניהול המגעים המדיניים עם נציגי ממשל במדינות זרות, על דיפלומטיה ציבורית ותקשורת, על הקשרים עם ארגונים בין-לאומיים ועל קשרי תרבות ומדע (להלן - השירות המדיני).
2. עובדים **בשירות החוץ המינהלי** המועסקים במטה ובנציגויות. עובדים אלה עוסקים בין היתר בניהול כספי, משאבי אנוש, משאבים חומריים, תקשוב (קשר ומחשוב), ביטחון, עניינים קונסולריים ודואר דיפלומטי וכיוצא באלה (להלן - שירות החוץ המינהלי).
3. עובדים **בשירות המינהלי**, המועסקים במטה המשרד בלבד. עובדים אלה עוסקים במגוון תחומים רחב באגפי המשרד (להלן - השירות המינהלי).
4. עובדים **מקצועיים** בתחומים שונים המועסקים ברובם במטה, כגון משפטנים, חוקרים ובעלי מקצועות שנדרשת מהם מיומנות מקצועית ייחודית. שכרם של עובדים אלה משולם בהתאם לדירוג השכר המקצועי הרלוונטי.



בלוח 1 שלהלן מובאים נתונים לגבי התקן והמצבה במשרד בינואר 2022, כולל עובדי מטה, ושליחים (כולל צוערים ולמעט עובדי אבטחה), עובדים מקומיים ועובדים המועסקים בסוגי העסקה אחרים (למעט סטודנטים), בחלוקה לתחומי העיסוק:

לוח 1: התקן והמצבה במשרד בינואר 2022, בחלוקה לתחומי העיסוק

תחום העיסוק	התקן במטה	המצבה במטה	שיעור האיוש במטה	התקן בנציגויות	המצבה בנציגויות	שיעור איוש כולל (מטה ונציגויות)
השירות המדיני*	251	237	94%	264	240	91%
שירות החוץ המינהלי*	279	262	94%	99	92	93%
השירות המינהלי*	141	129	91%	3	3	100%
עובדי אית"ן	-	-	0%	952	781	82%
עמ"ז	-	-	0%	1,509	1,400	93%
משרות אמן	25	24	96%	-	-	0%
מתמחים באגף היועץ המשפטי	4	4	100%	-	-	0%
מינוי ממשלה**	-	-	0%	11	8	73%
משרות שירות לאומי	76	74	97%	-	-	0%
סה"כ	776	730	94%	2,838	2,524	89%

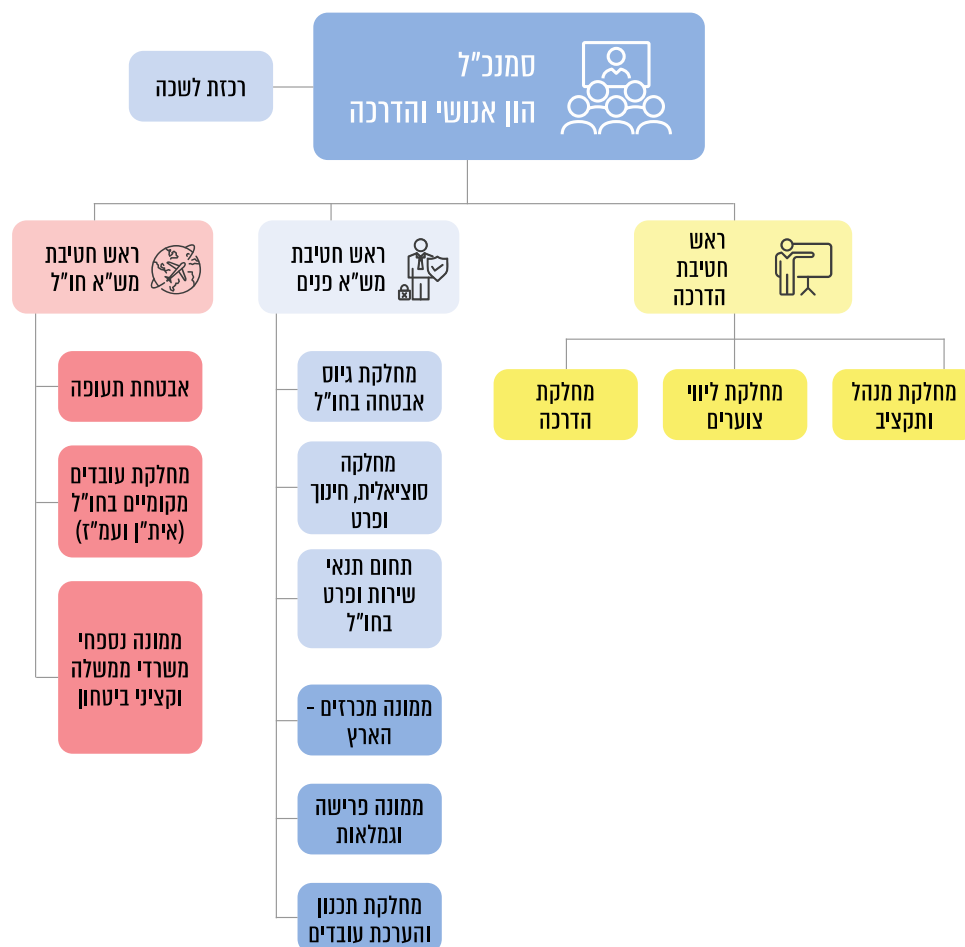
* כולל צוערים.

** בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2127 מ-30.6.02 בנושא "פטור ממכרז - משרות דיפלומטיות מסוימות - תיקון החלטה" - יש 11 משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות שאינן כלולות בתקן המשרות של הסגל הדיפלומטי-המקצועי של משרד החוץ.



אגף הון אנושי והדרכה במשרד החוץ (להלן - אגף מש"א), מופקד על תכנון ההון האנושי, ניהולו ועל הטיפול השוטף בעובדי המשרד במטה ובנציגויות בשלבים השונים: הגיוס, המיון, ההכשרה, ההסמכה, ההדרכה, ניהול הקריירה המקצועית והפרישה לגמלאות. האגף גם אמון על הכנת העובדים לקראת יציאה לשירות בנציגויות, וחזרתם למטה. האגף מחולק לשלוש חטיבות: חטיבת מש"א חו"ל, חטיבת מש"א פנים וחטיבת הדרכה. תקציב הפעולות של אגף מש"א בשנת 2020 הסתכם בכ-11.4 מיליון ש"ח.

תרשים 3: המבנה הארגוני של אגף מש"א



על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים האחרונות נבחן תחום כוח האדם במשרד על ידי שתי ועדות פנימיות: (א) "ועדה להתאמת משרד החוץ לאתגרי העתיד". הוועדה פרסמה את "דוח - פרויקט 2025" (להלן - פרויקט 2025) שעסק בנושאים רבים, ובהם היבטי כוח אדם. הדוח אושר בשנת 2018 על ידי מנכ"ל המשרד



דאז. (ב) צוות חשיבה בראשות סמנכ"ל המרכז לשיתוף פעולה בין-לאומי במשרד. הצוות הוקם בשלהי שנת 2020 ועסק בתחום הגיוס, ההדרכה ופיתוח כוח האדם במאה העשרים ואחת. המלצות הצוות הוגשו בינואר 2021 ואושרו על ידי השר דאז והמנכ"ל הנוכחי.

פעולות הביקורת

בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ", ובשנת 2017 פרסם דוח נוסף בנושא "העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל" (להלן - הדוחות הקודמים או הדוח הקודם, בהתאם לדוח שבו מדובר)⁸. בדוח שפורסם בשנת 2015 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול תקן המשרות ומצבת כוח האדם במשרד החוץ, התכנון הרב-שנתי של ההון האנושי והטיפול השוטף בענייני העובדים, וכן נבדק אופן היישום של חלק מההמלצות שפורסמו בדוחות משרד מבקר המדינה משנים קודמות. בדוח משנת 2017 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים הקשורים להעסקת העובדים המקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל: משרות העובדים המקומיים בנציגויות בחו"ל; ניהול העובדים המקומיים בנציגויות; מסגרת העסקת עמ"ז ותנאי ההעסקה; ומסגרת העסקת עובדים מקומיים ישראלים (להלן - עמ"י, בדוח הנוכחי - עובדי אית"ן) ותנאי ההעסקה.

בחודשים פברואר עד נובמבר 2021 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין יישום ההמלצות שצוינו בדוחות הקודמים, חלק מהנתונים עודכנו בינואר 2022. הביקורת נעשתה במטה משרד החוץ, ובדיקות השלמה נעשו באגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). בדוח הנוכחי מובאים ממצאי ביקורת המעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוחות הקודמים.

8 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), "התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ", עמ' 767 - 805; **דוח שנתי 2017** (2017), "העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל", עמ' 549 - 615.



התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ

תקן משאבי האנוש של המשרד נקבע בהסכם קיבוצי מיוחד שנחתם בשנת 1993 בין ממשלת ישראל והנהלת המשרד ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסתדרות)⁹. הוראות ההסכם עוגנו בתקנון שירות החוץ¹⁰ (להלן - התקנון). העובדים הקבועים במשרד כוללים: (א) עובדים בשירות המדיני; (ב) עובדים בשירות החוץ המינהלי; (ג) עובדים בשירות המינהלי. אגף מש"א מופקד כאמור על ניהול העובדים הקבועים במטה ובנציגויות ועל תכנון היבטי משאבי האנוש של המשרד. בינואר 2022 כללה מצבת העובדים הקבועים של המשרד (כולל צוערים) 628 עובדים במטה ו-335 שליחים בנציגויות¹¹. תקציב שכר השליחים בשנת 2021 הסתכם בכ-247 מיליון ש"ח, שהם 50% מתקציב השכר לעובדי המשרד בחו"ל. דוח זה עוסק במעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוח הקודם משנת 2015 בנושא "התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ". בדוח הקודם בדק משרד מבקר המדינה את ניהול תקן המשרות ומצבת כוח האדם במשרד החוץ, התכנון הרב-שנתי של ההון האנושי והטיפול השוטף בענייני העובדים. כן נבדק אופן היישום של חלק מההמלצות שפורסמו בדוחות משרד מבקר המדינה משנים קודמות.

מיפוי צורכי יחידות המשרד במטה ובנציגויות בתחום התקינה

הדוח הקודם

הליקוי: בדוח הקודם צוין כי מעבודת מטה שהוצגה להנהלת המשרד בשנת 2012 עולה כי יש להוסיף לתקן הנציגויות 127 משרות של שליחים, כדי להגשים את יעדי המשרד בתחום המדיני. הדבר היה נכון גם לשנת 2014. ואולם עד מועד תום הביקורת לא בא הדבר לידי ביטוי בתקינת משרות השליחים בנציגויות. כמו כן, לא נמצאו ברשות המשרד תוכניות להתאמת פעילותו לכוח האדם המצומצם הפועל בו, נוכח המחסור הניכר במשרות בתקן שירות החוץ.

ההמלצה: מצב מתמשך שבו קיים פער משמעותי בין יעדי המשרד ומשימותיו ובין תקינת כוח האדם ביחידותיו בארץ ובחו"ל פוגע בתפקוד המשרד. נוכח הנתונים שהוצגו להנהלת המשרד כבר בשנת 2012 והנחיות שר החוץ בעניין זה, ראוי שהנהלת המשרד תקיים דיון בנושא ותחליט כיצד לפעול כדי לגשר על הפער האמור.

9 בעקבות סכסוכי עבודה שפרצו במשרד החוץ בשני העשורים האחרונים נחתמו במרץ 2008, ביוני 2011 ובנובמבר 2014 הסכמים קיבוציים נוספים בין הממשלה ובין ההסתדרות ועובדי המשרד.

10 תקנון פנימי המאגד את נוהלי משרד החוץ.

11 לא כולל שליחי אבטחה, עובדים מקומיים, עובדים במשרות אמן, מתמחים, עובדים במסגרת השירות הלאומי וסטודנטים.

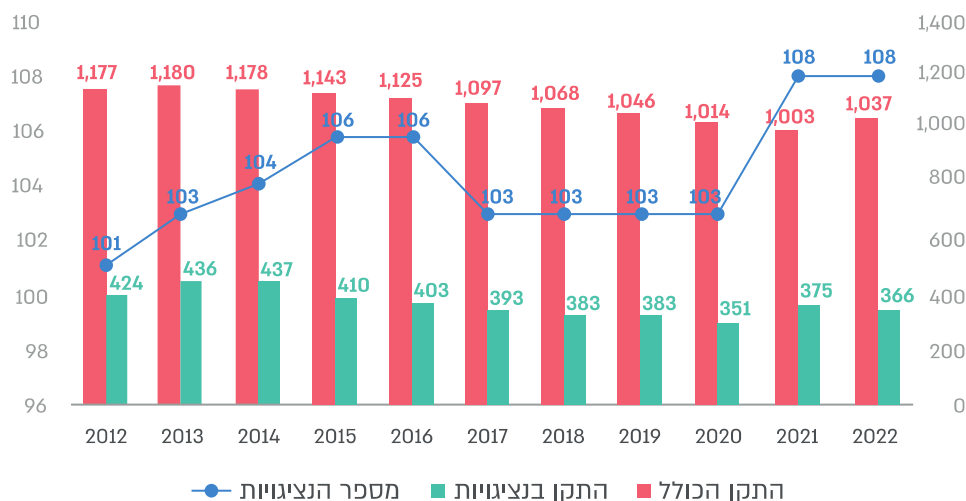


בתגובות משרד החוץ על הממצאים שצינו בדוח הקודם, שנמסרו למשרד ראש הממשלה או למשרד מבקר המדינה (להלן - תגובת המשרד על הדוח הקודם), נמסר כי החטיבה לתכנון מדיני הציגה לפני שר החוץ והנהלת המשרד מודל תקינה של נציגויות בחו"ל. במודל הוצגו פערים, וצוין הצורך בהגדלת מספר התקנים העומדים לרשות משרד החוץ בעשרות רבות של נציגויות. משרד החוץ ציין כי מדובר בהחלטה שהסמכות לקבלתה אינה באחריות אגף מש"א בפרט או משרד החוץ בכלל, אלא באחריות ממשלת ישראל, וכי נדרש אישור של אגף התקציבים במשרד האוצר להגדיל את היקף המשאבים ומספר התקנים העומדים לרשות משרד החוץ. המשרד הוסיף כי הנושא עלה במסגרת הצעת חוק ההסדרים¹² שהובאה לדיון בממשלה, אך נדחה, וכי המשרד לא קיבל תוספת משאבים, אלא הוטלו עליו עוד קיצוצים.

ביקורת המעקב

1. נמצא כי משנת 2012 ועד שנת 2021 תקן המשרד נמצא בירידה מתמדת. בתרשים 4 שלהלן מוצג תקן כוח האדם הכולל במשרד החוץ, לעומת תקן כוח האדם בנציגויות בשנים אלו (מעודכן ליוני 2021).

תרשים 4: תקן כוח האדם במשרד החוץ*, התקן בנציגויות ומספרן, 2012 - 2022



על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* לא כולל משרות עובדים מקומיים, עובדים במשרות אמוך, מתמחים, מתנדבי השירות הלאומי וסטודנטים

12 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015.



מהתרחשים עולה כי משנת 2012 ועד לשנת 2022 תקן כוח האדם של משרד החוץ קטן בכ-12%, ותקן השליחים בנציגויות קטן בכ-14%. זאת אף שבאותה תקופה מספר הנציגויות עלה כאמור מ-101 בשנת 2012 ל-108 בשנת 2022.

2. בספטמבר 2017 הנחה מנכ"ל משרד החוץ להקים את "הוועדה להתאמת משרד החוץ לאתגרי העתיד" (פרויקט 2025); כאמור, הוועדה עסקה בנושאים רבים, ובהם נושא כוח האדם, והדוח שהגישה אושר בשנת 2018 על ידי מנכ"ל המשרד דאז. בפרויקט 2025 בוצע מיפוי להגדרת התקן הנדרש בנציגויות, והוצע מתווה לאיש מזערי של נציגות כדלהלן: שלושה שליחים - ראש הנציגות, מספר 2 "מדיני" ומספר 3 "מינהלי וקונסולרי" - ונוסף עליהם כוח אדם מקצועי של עובדים מקומיים בהתאם לגודל הנציגות, צרכיה והיקף פעילותה. במסמך סיכום הפרויקט נכללו בין היתר ההמלצות האלה: (א) שימור פריסת הנציגויות הקיימת תוך נידוד כוח אדם בין הנציגויות בהתאם למתווה שהוצע, תוך הקפדה על איש מזערי של שלושה שליחי משרד בנציגות; (ב) גיבוש תוכנית להסטת כוח אדם מהמטה לנציגויות; (ג) בחינת אפשרות לגיוס ממוקד של צוערים במסגרת תוכנית חירום; (ד) מתן תמריצים כספיים ייחודיים לשליחים, לשם שיגורם למקומות קשי שירות או כדי שיהיו מוכנים לצאת בגפם.

בנובמבר 2021 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי יישום המלצות פרויקט 2025 לגבי נידוד כוח האדם בנציגויות התאפשר באופן מוגבל מאוד, בשל היעדר תקנים מספקים לנציגויות. עם זאת, המשרד שימר את מספר הנציגויות הקיים ואף פתח חמש נציגויות חדשות בשנת 2021, וזאת באמצעות שימוש בתקנים הנוכחיים שלו, דבר שהעמיק את הפער בנושא כוח האדם. משרד החוץ הוסיף כי נידוד עובדים מהמטה לנציגויות לא התאפשר בשל היעדר כוח אדם, וכי המחסור בכוח אדם נבע מתקן ותקציב חסרים. כדי להתמודד עם היעדר התקן והמחסור בכוח האדם המשרד ביצע "תנועה הפוכה", שבמסגרתה הוקפאו זמנית 20 משרות בחו"ל בשנת 2021 בהסכמה עם אגף התקציבים במשרד האוצר. זאת כדי להקצות במקומן משרות זמניות במטה עבור צוערים חדשים שיוכשרו לעבודה בנציגויות, בלי לחרוג ממסגרת התקציב הקיימת של המשרד.

אשר למתן תמריצים כספיים ייחודיים לטובת שיגור שליחים למקומות קשי שירות או שיגור שליחים בגפם, מסר משרד החוץ כי היעדר תקציב לא איפשר מתן תמריצים כאלה. המשרד הוסיף בהקשר זה כי מודל שכר השליחים החדש שנקבע בשנת 2017 כולל בין היתר מנגנון התאמה ליוקר המחיה במדינות השירות ומתן תמריץ לשירות במדינות מורכבות. כמו כן הותאם המודל למבנה התא המשפחתי של השליח, אשר לעיתים מאלץ אותו לשמש מפרנס יחיד.

3. ממסמך עמדה של אגף מש"א מאוקטובר 2019 עלה שלתפיסת האגף, כדי לתת את המענה הדרוש לאיומים בזירה הבין-לאומית ולריבוי המשימות המוטלות על משרד החוץ, על שירות החוץ לאיש לפחות 360 משרות מדיניות ועוד 125 משרות מינהלה וקונסולרי, כך שמספר המשרות הכולל בשירות החוץ יהיה 485, וכן לקבוע שבכל אחת מהנציגויות ישירות לפחות ארבעה שליחים. זאת בניגוד לתקן שהיה אז של 379 שליחים.

בנובמבר 2019 הציע אגף מש"א להנהלת משרד החוץ לבצע שינוי במבנה שירות החוץ הקיים, שכלל שתי חטיבות: "חטיבה מדינית" ו"חטיבה חוץ-מינהלית"; בשתי החטיבות



נכללו גם עובדים שאינם כשירים או אינם מעוניינים לשרת בנציגויות. לפי ההצעה, עובדי המשרד יחולקו ל"חטיבת חוץ", שאליה ישויכו כל העובדים "הכשירים לשרת בחו"ל" בתפקידים מדיניים או בשירותי החוץ המינהליים (קציני מינהלה וקונסולים), ו"חטיבת מטה", שבה ירוכזו כל העובדים שאינם כשירים או אינם מעוניינים לשרת בנציגויות. חלוקה זו תחייב יצירת הבדלים בין החטיבות בנוגע לקריטריונים לגיוס, מסלולי הקידום, השכר, תנאי השירות ותנאי הפרישה.

בביקורת המעקב עלה כי ההצעות שבמסמך העמדה של אגף מש"א מאוקטובר 2019 לא אומצו.

סמנכ"ל משאבי אנוש והדרכה דאז (להלן - סמנכ"ל מש"א) מסר ביולי 2021 למשרד מבקר המדינה כי יש מקום לבצע עבודת מטה מקיפה ולעדכן את מפתח התקינה לכלל הנציגויות. עדכון המפתח צריך להתבסס על מדרג שבו מובאים בחשבון מרכזיותה ומשקלה היחסי של כל נציגות במארג היחסים הבין-לאומיים והאינטרסים של מדינת ישראל. ניתן לשקול בעניין זה כמה היבטים, דוגמת מרכזיות המדינה שבה ממוקמת הנציגות, חשיבותה מבחינה מדינית, אסטרטגית וכלכלית, פעילות הדיפלומטיה הציבורית שנעשית בה, גודל הקהילות היהודיות בה, גודל הקהילה הישראלית בה הנדרשת לטיפול קונסולרי והיקף השירותים והצרכים הייחודיים שלה. סמנכ"ל מש"א הוסיף כי נדרש לפתח שיטה לקביעת מפתח תקינה ולתקף אותה מדי פעם בפעם בהתאם לצרכים המשתנים. לדברי סמנכ"ל מש"א, היעדר תקן משרדי הולם נובע בעיקר מאילוצי כוח האדם והקיצוצים שהושמו על המשרד בעשור האחרון.

משרד החוץ ציין בנובמבר 2021 כי הקיצוץ בתקן גרם לכך שהמשרד אינו יכול לאייש כנדרש את הנציגויות. לדוגמה, בקיץ 2017 אוישו תשע נציגויות על ידי שליח אחד בלבד, ובקיץ 2021 מספרן של הנציגויות שאוישו על ידי שליח אחד בלבד גדל ל-23. המשרד הוסיף כי ניתוח התקן הקיים העלה חוסר של כ-155 משרות. במסגרת הכנת הצעת התקציב לשנים 2021 - 2022 דרש המשרד לחזור לפחות לתקן שהיה לפני עשור, כאשר למדינת ישראל היו פחות נציגויות.

בביקורת המעקב עלה כי מספר המשרות בנציגויות בתקן ירד מ-424 בשנת 2012 ל-366 בשנת 2022, הגם שנוספו שבע נציגויות בשנים אלו, וכי הוא מבוסס בעיקר על מבנה הצבה היסטורי ונובע מאילוצי תקציב וכוח אדם שנכפו על המשרד במשך שנים. עוד עלה כי ההמלצות שהועלו בפרויקט 2025 ובהצעת אגף מש"א לשינוי מבני ועדכון התקן הנדרש לנציגויות - לא יושמו.

יצוין כי המשרד מסר כי בתקציב המדינה לשנת 2022 הוא קיבל תוספת של 22 תקנים לשליחים חדשים בחו"ל, ובתקציב לשנת 2023 הוא אמור לקבל תוספת של עוד 23 תקני שליחים - ובסך הכול תוספת של 45 שליחים. עוד מסר כי הדבר יאפשר למשרד להחזיר משרות שנגרעו מהנציגויות, כאשר הקו המנחה יהיה צוות מזערי של שלושה שליחים בכל נציגות.

משרד החוץ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בינואר 2022 (להלן - תשובת משרד החוץ או תשובת המשרד) כי אגף מש"א התריע בכל דיוני התקציב שהתקיימו כי תקן המשרד, הנקבע בחוק התקציב ומחייב את המשרד, אינו מספק, וכי לא ניתן לשוב ולאייש את כלל המשרות בחו"ל באמצעות כוח אדם הקיים. משרד החוץ ציין כי הקושי מתעצם נוכח הגידול במספר



הנציגויות במקביל להמשך הקיצוץ בתקן כוח האדם שבוצע במשרד החוץ בשנים האחרונות. משרד החוץ ציין כי במסגרת אישור תקציב המדינה לשנים 2021 - 2022 אושרה תוספת משרות למטה ולנציגויות. עוד הוסיף משרד החוץ כי בעבודת מטה שבוצעה בראשות מנכ"ל משרד החוץ, הוחלט על איוש הנציגויות במתווה של "צוותי טנק", כלומר בארבעה שליחים: ראש הנציגות, מספר שתיים מדיני, קצין מינהלה או קונסול וקצין ביטחון.

מוצע כי משרד החוץ יבחן, בשיתוף משרד האוצר ונש"ם, את התקן הנדרש על מנת למימוש ייעוד המשרד ותפקידיו ואת המשימות והאתגרים הניצבים לפניו. בבחינה זו יש להביא בחשבון את מכלול הנושאים העומדים לפתחו של משרד החוץ, את פריסת הנציגויות והנחיצות הפיזית של כל השליחים בהן, את השינויים העולמיים בזירה הדיפלומטית, הזירה המדינית, הזירה התקשורתית והזירה הציבורית ואת הלקחים מתקופת הקורונה, לרבות האפשרות לעבודה מרחוק. על פי תוצרי הבחינה מוצע לתרגם לתוכנית עבודה מעשית שתאפשר לקבוע את תקן כוח האדם במטה ובנציגויות למציאות המשתנה מצד אחד ולמגבלות התקציב מצד שני.

נש"ם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2022 (להלן - תשובת נש"ם) כי היא תומכת בהסדרת המבנה הארגוני ובתכנון כוח האדם בנציגויות ובמטה. אשר לטענה לגבי הקיטון במספר המשרות, ציינה נש"ם כי לאחר קבלת האישור התקציבי מאגף התקציבים במשרד האוצר, היא תבצע בחינה כדי להקצאות את המשרות הנדרשות ולעדכן את המבנה הארגוני בהתבסס על המבנה הקיים ובהתאם לצרכים ולמאפיינים של משרד החוץ.

מידת תיקון הליקוי





תקן המשרד ואופן רישומו

הדוח הקודם

תקן העובדים הקבועים במשרד החוץ מנוהל באגף מש"א באמצעות מערכת ממוחשבת פנימית, ומפורטות בו המשרות במטה ובנציגויות, שמות העובדים, הדרג האישי שלהם ותיאור המשרה על פי כתב המינוי שהם קיבלו. נש"ם מאשרת את תקן המשרות ואת תיאוריהן, והתקן נרשם בנש"ם במערכת מרכז¹³.

הליקוי: נמצא כי אין התאמה מלאה בין רישום המשרות במערכת הפנימית של משרד החוץ, לבין הרישום במערכת מרכז¹³. בנסיבות אלו אין בידי נש"ם נתונים מלאים ועדכניים על ניהול התקן ומצבת כוח האדם במשרד החוץ, ובשל כך נפגעים הבקרה והמעקב שהיא עושה על פעילות אגף מש"א בתחומים אלו. עוד נמצא כי במקרים שונים לא תאם דרג המשרה בתקן את דרג המשרה בכתב המינוי שניתן לעובד. באשר למקרים אלו נמצא כי השינויים בכתבי המינוי נועדו להתאים בדיעבד את דרג המשרות, לדרג של העובדים שמונו בפועל לאיש משרות אלה.

ההמלצה: על אגף מש"א להנפיק כתבי מינוי לעובדים שמונו למשרות אך ורק על פי תיאורי התפקיד והדרגים שתאשר נש"ם.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי לדעתו, המלצת משרד מבקר המדינה אינה ניתנת ליישום. נש"ם מסרה בתגובתה על הדוח הקודם כי הרישומים בדוחות התקן והמצבה חייבים להיות זהים לנתוני התקן בנש"ם, ואכן קיימת בעיה במשרד החוץ בנושא זה.

ביקורת המעקב

משרד החוץ מנהל את כוח האדם שלו באמצעות שתי מערכות מחשוב - מערכת פנימית מסווגת (להלן - המערכת הפנימית) ומערכת מרכז¹³ שהיא בלתי מסווגת. הנתונים על עובדי המטה מנוהלים בשתי המערכות במקביל, ואילו הנתונים על השליחים בנציגויות מנוהלים רק במערכת הפנימית. ההזנה בין המערכות מבוצעת ידנית, ואין ביניהן ממשק ממוחשב. יצוין כי נש"ם מחוברת למערכת מרכז¹³, אך אין לה גישה למערכת הפנימית.

13 מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה המבוססת על תוכנה לניהול משאבי הארגון - ERP - Enterprise Resource Planning.



בביקורת המעקב נמצא כי בנוגע לעובדי המטה במשרד החוץ, קיימת בדרך כלל התאמה בין נתוני המערכת הפנימית לנתוני מערכת מרכז"ה, כך שנש"ם חשופה לנתוני העובדים במטה, לרבות כתבי המינוי שלהם, שכרם, ניצול התקציב להעסקתם, השכלתם ודירוגם. בהתאם לכך באפשרותה לקיים בקרה ומעקב על ניהול כוח האדם במטה. עם זאת, בתקופת הקיץ בכל שנה (שעשויה להימשך מיוני ועד ספטמבר) מתבצעת תחלופה בין עובדי המטה לעובדים בנציגויות בהיקף של כ-25% - 30%, נוצרים פערים ואין חפיפה מלאה בין הנתונים הקיימים במרכז"ה לאלו שבמערכת הפנימית. במצב דברים זה, בתקופה שבה מיושמות החלטות רבות המשפיעות על התקינה והאיוש, הנתונים העומדים לרשות נש"ם אינם משקפים את מצב הדברים, ונפגעת יכולתה לקיים בקרה ומעקב מיטביים.

בנוגע לעובדי המשרד בנציגויות, לא קיים מנגנון של התאמה, בין המערכת הפנימית למרכז"ה, ולפיכך נש"ם אינה חשופה לנתונים על ניהול כוח האדם בנציגויות, לרבות המבנה הארגוני של הנציגות, שיבוץ העובדים בה, המשרות, הדרגות והתפקידים של השליחים והעובדים המקומיים. נוכח זאת נש"ם אינה יכולה לבצע בדיקות עצמאיות ולקיים בקרה על ניהול כוח האדם בנציגויות, ונדרשת לפנות למשרד מדי פעם בפעם לקבלת מידע עדכני. דבר זה מקשה עליה למלא את תפקידה באופן עצמאי.

נש"ם מסרה בנובמבר 2021 למשרד מבקר המדינה כי זה כשלוש שנים היא, משרד החוץ ואנשי החשב הכללי במשרד האוצר האחראים למערכת מרכז"ה (להלן - נציגי מרכז"ה) פועלים ליצירת מתווה שיאפשר את הטמעת הנתונים על עובדי משרד החוץ המשרתים בנציגויות במערכת מרכז"ה. ואולם בשל הרגישות הביטחונית טרם נמצא פתרון לסוגיה. נש"ם ציינה כי לאחרונה התקיימו דיונים בהשתתפות נציגי מרכז"ה וגורמים ממשרד החוץ, נש"ם ושירות הביטחון הכללי, במטרה למצוא פתרון שיאפשר לנש"ם לקבל נתונים מלאים ועדכניים על ניהול התקן ומצבת כוח האדם גם בנציגויות, ולקיים פיקוח ובקרה בנושא זה.

אשר להפקת כתבי מינוי לעובדים מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2021 כי יש התאמה בין כתבי המינוי לתקן שאישרה נש"ם ולהחלטות ועדת המינויים של משרד החוץ. משרד החוץ ציין כי בשנת 2020 הוא החל בבניית מודל מחשובי חדש לגבי תהליך מינוי העובדים, כדי שהתהליך יהיה ממחושב משלב הגשת המועמדות למשרה הפנויה ועד להפקת כתב המינוי וכי יש מקרים של עובדים שהדרג התקני שלהם נמוך מהדרג בכתב המינוי, אך שכרם של עובדים אלה משולם על פי הדרג התקני שלהם.

עוד הוסיף המשרד כי מבנה התקן במשרד החוץ כפי שהוגדר, קובע כי בסמכותו להעביר עובדים בין תקני המטה לתקני נציגויות בכפוף להליך שיתנהל בוועדת מינויים. בשל התחלופה בין עובדי המטה לעובדים בנציגויות, בכל קיץ נעשית עבודה סדורה כדי לקלוט את החוזרים מהנציגויות ולהתאים את דרגי המשרות לדרגי התקן של העובדים. יודגש שבמצבים שבהם אין התאמה בין דרג המשרה לדרג התקן של העובד, העובד אינו נפגע מכך, מאחר שהוא ממשיך לקבל שכר על פי הדרג הקודם שלו בתקן.

בנובמבר 2021 מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי כתבי המינוי צריכים להיות תואמים את מתחי הדרגות של המשרות שהשליחים מיועדים לאיש. עוד מסרה נש"ם כי היא



אינה מבצעת בקרה ומעקב לגבי המסמכים הכוללים נתונים כאמור אשר ניתנים לעובד לפני יציאתו לשליחות.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי הוא נדרש להתמודד בכל קיץ עם תחלופה של כ-100 עובדים בין המטה לנציגויות. המשרד ציין כי יש פער עצום בין יכולת ניהול כוח האדם במערכת מרכז"ה (שבבסיסה היא מערכת לוגיסטית-פיננסית) לבין יכולות המערכת הפנימית שפותחה במשרד החוץ, המאפשרת ניהול מקצועי ועיל יותר של כוח האדם, התואם את צרכיו המיוחדים של המשרד ואת מורכבות העבודה מול 108 נציגויותיו. המשרד הוסיף כי במשך יותר משנתיים מתקיימים דיונים עם נש"ם ונציגי מרכז"ה, כדי למצוא פתרון לפער בין מערכות המחשוב. בדיונים הוצפו הפערים ועלה בהם שנציגי מרכז"ה אינם יכולים להתחייב לפתח את המערכות הנדרשות עבור המשרד, שיאפשרו לו לנהל באופן עיל את מצבת כוח האדם בנציגויות.

נש"ם מסרה בתשובתה כי אין לה גישה למערכות הפנימיות שבהן מנוהל כוח האדם של משרד החוץ, ובהיעדר כלים מחשביים מתאימים מתקבלת תמונת כוח אדם חלקית בלבד הפוגמת באיכות הבקרה והמעקב. נש"ם הוסיפה כי בשנים האחרונות היא פעלה לקידום הקמתה של מערכת מחשוב לניהול מרכז של מערך כוח האדם בנציגויות, אך הדבר נתקל בהתנגדויות של גורמי הביטחון מטעמי אבטחת מידע. נש"ם מסרה כי ככלל, ההזנה במערכות המחשוב מתבצעת באופן ידני ואין ממשק ביניהן, כך שלעיתים נוצר פער בין הנתונים הקיימים בשתי המערכות. בעקבות זאת כדי לקבל תמונה מלאה של כוח האדם, המבנה הארגוני ותפקידי העובדים במשרד החוץ נדרשת לה גישה למערכת הפנימית של המשרד. נש"ם הוסיפה כי היא מתכננת לפעול, בעוד כשנה, לחיבור מערכות המחשוב שלה לתשתיות המחשוביות של משרד החוץ, כדי שתהיה בידיה תמונה מלאה של כוח האדם של המשרד החוץ, אשר תסייע בבקרה ובמעקב בנוגע לניהולו.

מוצע כי משרד החוץ בשיתוף נש"ם ושירות הביטחון הכללי ישלימו את הבדיקה שתאפשר לנש"ם לקבל נתונים מלאים ועדכניים על ניהול התקן ומצבת כוח האדם גם בנציגויות, ויישמו פתרון שיאפשר חיבור ממוחשב וישיר של מערכות המידע של המשרד למערכות של נש"ם גם לגבי העובדים המשרתים בנציגויות. יש לפעול להתאמת הפתרון לדרישות אבטחת המידע של הגורמים המוסמכים. יישום המענה בנושא זה הוא תנאי לקיום בקרה ומעקב של נש"ם גם בעניין ההצבה והמינויים של עובדים אלו. עד למציאת הפתרון מוצע כי המשרד יסדיר את הממשק בין המערכת הפנימית שלו ומערכת מרכז"ה באופן שכל שינוי המבוצע במערכת הפנימית יעודכן במקביל במערכת מרכז"ה, כך שהמערכות יהיו תואמות בלי שיהיה צורך בעדכון ידני, הגורם לעיכוב בעדכון ולחשש לטעויות אנוש.

מידת תיקון הליקוי





איוש משרות בנציגויות בחו"ל

מצבת כוח האדם בנציגויות בחו"ל

הדוח הקודם

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

ההמלצה: במקרים שבהם לא עלה בידי משרד החוץ לאייש משרות פנויות בנציגויות בעובדי הכשרים לשרת בחו"ל, עליו לבחון את האפשרות לאייתן באמצעות מכרז בין-משרדי או מכרז פומבי המופנה לכלל הציבור. בהתאם להוראות התקנון, יש מקום לקבוע מסלול הכשרה מתאים לעובדים שייקלטו בדרכים אלו.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי יישום ההמלצה יבוצע עד חודש דצמבר 2015.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי בשנים 2018 - 2021 פרסם משרד החוץ 49 מכרזים בין-משרדיים ופומביים, ובאמצעותם נקלטו 120 עובדים. נוסף על כך עלה כי בשנים 2017 - 2021 קיים המשרד קורסי הסמכה ומינהל, ובהם הוכשרו 43 עובדים; עובדים אלה יועדו להשתלב בתפקידי מינהל בנציגויות ולצמצם את תת-האיוש של המשרות בהן. עם זאת, פעולות אלו לא הביאו להפחתה בתת-האיוש כאמור, כמפורט להלן.

בשנת 2018, במסגרת דוח פרויקט 2025, הועלה כי קיים תת-איוש של כ-60 שליחים בנציגויות (16%). משרד החוץ מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2021 כי תת-האיוש בנציגויות נובע בין היתר ממחסור בעובדי משרד הכשרים לשמש בתפקידי שליחים בנציגויות.

ממסמכי משרד החוץ מאוקטובר 2019 עולה כי מצוקת כוח האדם הביאה לכך ש-76% מהנציגויות (78 מ-103 הנציגויות שפעלו באותה תקופה) מתוקננות במצבת כוח אדם של שלושה שליחים ומטה לנציגות, וכי לגבי תשע מנציגויות אלה נקבע בתקן כי הן יאיושו על ידי שליח אחד. מצב דברים זה משפיע במידה ניכרת על יכולת התפקוד של הנציגויות.

בדצמבר 2019 הפיק אגף אירו-אסיה ומערב הבלקן במשרד החוץ מסמך המתאר את יעדיו לשנת 2020. במסמך נכתב שיעד האגף הוא לחזק את מצבת כוח האדם במטה ובנציגויות הנמצאות בתת-איוש, כמו הנציגויות בטשקנט, מינסק, קייב וסנט פטרסבורג. במאי 2021 כתב סמנכ"ל אפריקה למנכ"ל המשרד כי מצבת כוח האדם והמחסור החמור בשליחים באפריקה מעלים חשש גדול ביותר לגבי יכולת התפקוד של הנציגויות שם ולפגיעה מתמשכת בפעילות משרד החוץ ביבשת כולה. הסמנכ"ל הוסיף כי חסרים עובדים לאיוש תפקידים ברמות שונות, לדוגמה בניגריה אין שגריר, והממונה על השגרירות הוא שליח בדרג זוטא המבצע תפקיד משולב ומצוי בלחץ בלתי פוסק במישור המדיני, המינהלי והקונסולרי; בקניה סגן השגריר (תפקיד בכיר) אמור לעזוב בקיץ ויחלף על ידי צוערת, וגם השגריר צפוי לסיים את תפקידו לכל המאוחר עד סוף



השנה (2021); באנגולה השגריר סיים את תפקידו בפברואר, ובקרב רעייתו, המפעילה בפועל את הנציגות כעובדת אית"ן, תשוב אף היא ארצה, והנציגות תישאר ללא שליח.

ביוני 2021 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי תפקידי קציני מינהלה¹⁴ לא היו מאוישים בנציגויות האלה: בניו יורק - לא אויש התפקיד מפרברואר 2019 ועד קיץ 2021; בניו דלהי - לא אויש התפקיד מקיץ 2020 עד קיץ 2021; ובדרום אפריקה - לא אויש התפקיד מקיץ 2019 עד דצמבר 2020. זאת נוכח מחסור במועמדים לתפקיד ומשבר הקורונה. בדוח סיום תפקיד שכתבה ביוני 2021 המפקחת הכללית במשרד דאז צוין כי בשל היעדר קציני מינהלה ייעודיים ברבות מהנציגויות, ובעיקר בנציגויות הקטנות, נוצרים פערים ניכרים בידע ובעבודה המינהלית השוטפת, וכי בחלק מהנציגות העשייה המינהלית כולה נסמכת כמעט לחלוטין על עובדי אית"ן ועובדים מקומיים. המפקחת הוסיפה כי מרבית עובדי אית"ן אלה לא הוכשרו כלל או לא עברו הכשרות מספקות לביצוע העבודה, ולכן הם נטולי ידע הולם לביצועה.

סמנכ"ל מש"א מסר ביולי 2021 למשרד מבקר המדינה כי במשך השנים משימות המשרד לא השתנו ואף גדלו והוא נדרש להתמודד עם משימות ואתגרים חדשים, לרבות פתיחת נציגויות חדשות כמו אלו שנפתחו במסגרת הסכמי אברהם¹⁵, זאת על אף הצמצום בכוח האדם. עקב כך יש קשיים באיוש תפקידים בכירים בנציגויות גדולות ובינוניות ובנציגויות שבהן תנאי השירות קשים, כמו הנציגויות במוסקבה, ניו דלהי, בייג'ין ובואנוס איירס, וכן בנציגויות ביבשת אפריקה. הסמנכ"ל ציין כי הקשיים נובעים משחיקה בשכר השליחים, תנאי השירות הקשים והצורך במעבר למדינת השירות, ובשל כך לעובדים ותיקים לא משתלם לצאת לשירות במקומות אלה. כמו כן, עדיין לא נמצא פתרון הולם לבני הזוג, המנועים מפיתוח קריירה עצמאית, דבר המביא להתבססותו של התא המשפחתי על משכורת אחת לא רק במהלך שנות העבודה אלא גם לאחר מכן, שכן הדבר משפיע על ההכנסות הפנסיוניות של התא המשפחתי. כל אלה גורמים לכך שהמשרד נאלץ לאייש תפקידים בכירים בעובדים צעירים, שלעיתים סיימו זה עתה קורס צוערים, כלומר עובדים שלא צברו את הוותק או הניסיון הנדרשים לשירות בתפקידים אלו.

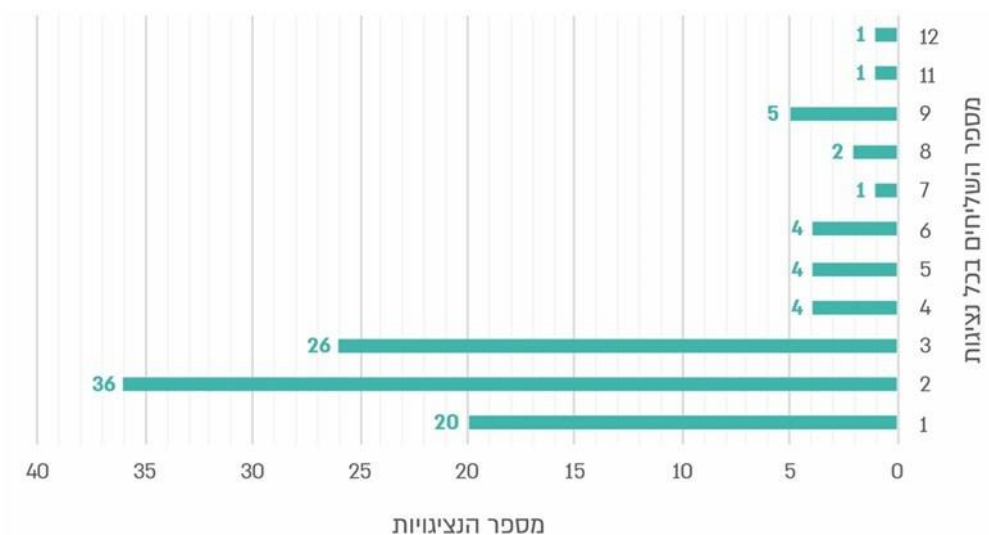
בביקורת המעקב עלה כי על אף המכריז שפרסם המשרד, בינואר 2022 אוישו בפועל בנציגויות 335 משרות, לעומת תקן של 366 משרות בנציגויות, דהיינו 31 משרות לא אוישו. יוצא אפוא כי שיעור המשרות שלא אוישו בנציגויות לא השתנה מאז פורסם הדוח הקודם. עוד עלה כי בהתאם לנתוני משרד החוץ מנובמבר 2021, שיעור הנציגויות המאוישות על ידי שני שליחים ומטה מכלל הנציגויות היה כ-50%.

14 קצין מינהלה ממונה על ניהול המערך הלוגיסטי, כוח האדם והעבודה השוטפת בנציגות.

15 "הסכמי אברהם" הם שם כולל להסכמים לנרמול היחסים בין ישראל לכמה מדינות ערביות שנחתמו בתיווך ארצות הברית בשנת 2020.



תרשים 5: פילוח הנציגויות לפי מספר השליחים בכל נציגות בהתאם לנתוני משרד החוץ מנובמבר 2021*



על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * מספר הנציגויות בתרשים זה (104) נמוך ממספר הנציגויות הכולל (108) שכן לשם בחינת איוש המשרות בכמה נציגויות הממוקמות במתחם אחד, הן חושבו כנציגות אחת.

משרד החוץ מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2021 כי החסר בנציגויות גדול יותר מזה שהיה באוגוסט 2021 - וכי בנציגויות, ובהן חמש הנציגויות החדשות שנפתחו בשנת 2021, לא אוישו 68 משרות של שליחים. המשרד הוסיף כי בעקבות אישור תקציב המדינה לשנת 2022 הוא החל בעבודת מטה להגדלת התקן ולאיוש משרות בנציגויות בשליחים נוספים עד סוף שנת 2023. המשרד ציין כי הגדלת התקן תאפשר לאיוש מספר רב של נציגויות בשלושה שליחים, שלתפיסתו זהו המספר המזערי של שליחים המאפשר תפקוד סביר של נציגות.

נמצא כי תופעת תת-האיוש של משרות השליחים בנציגויות גדלה לעומת האמור בדוח הקודם, וכי משרד החוץ עודנו מתמודד עם קשיים בהצבת שליחים בחלק מנציגותיו.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי בהתאם לסיכום עם אגף התקציבים במשרד האוצר ובמטרה לפתוח שני קורסי צוערים בשנת 2021 (להכשרת 40 צוערים בסך הכול), סוכם כי משרד החוץ ימיר 20 משרות חו"ל שנקבעו בתקן לטובת 40 משרות "עבודה בלתי צמיתה"; מתווה זה חייב להקפיא 20 משרות חו"ל שנקבעו בתקן. המשרד הוסיף כי אי-יכולתו לפתוח מדי שנה בשנה קורסי צוערים פוגע במידה ניכרת ביכולת האיוש של הנציגויות.



מוצע כי המשרד ימשיך במאמציו לגייס עובדים - באמצעות פרסום מכרזים לגיוס צוערים, ובמכרזים בין-משרדיים ופומביים - לשם איוש המשרות החסרות וביצוע משימותיו בנציגויות. כמו כן, מוצע כי במסגרת עבודת המטה שבכוונת המשרד לבצע כאמור, הכוללת את עדכון מפתח התקינה, הוא יכין תוכנית עבודה בת יישום למתן מענה מתאים לצורכי הנציגויות, ובכלל זה לצורך השוטף בפתיחת קורסי הצוערים. מוצע שתוכנית זו תכלול צעדים לשיפור בהיקף איוש משרות השליחים בנציגויות, בפרט בנציגויות שבהן על פי הגדרת המשרד תנאי השירות הם קשים.

מידת תיקון הליקוי



כשירות עובדי שירות החוץ לשרת בנציגויות

על פי תקנון שירות החוץ, כשירים לשרת בנציגויות בתפקידים מדיניים ומינהליים עובדים העומדים לפחות באחד מהתנאים האלה: בוגרי קורס צוערים, מי ששירתו לפחות שנתיים בחו"ל עד מרץ 2008, או בוגרי קורס הסמכה חוץ-מינהלי.

הדוח הקודם

הליקוי: מנתוני אגף מש"א עולה כי 96 עובדים בשירות החוץ המינהלי, שהם כ-26% מהעובדים בשירות זה, ו-13 עובדים בשירות החוץ המדיני, אינם ממלאים אחר אף אחד מן התנאים שנקבעו בכדי להיות כשיר לשרת בנציגויות.

ההמלצה: על אגף מש"א להקפיד מכאן ולהבא שלא למנות למשרות בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי עובדים שאינם עומדים בתנאי הכשירות למילוי תפקידם בשירות החוץ.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי ההמלצה לתיקון הליקוי כאמור יושמה, וכי אגף מש"א מקפיד שלא למנות למשרות בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי עובדים שאינם עומדים בתנאי הכשירות למילוי תפקידם בשירות החוץ.



ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי מתחילת שנת 2015 ועד לנובמבר 2021 קיבל משרד החוץ לשירות החוץ המינהלי והשירות המדיני 126 עובדים - 13 לשירות החוץ המינהלי ו-113 לשירות המדיני. עוד עלה כי המשרד אכן מקפיד למנות למשרות בשירות החוץ עובדים העומדים בתנאי הכשירות: 124 עובדים התקבלו לאחר שעברו קורס צוערים, ושני עובדים התקבלו למסלול המינהלי ועברו כנדרש קורס הסמכה לשירות החוץ המינהלי.

מידת תיקון הליקוי



מינוי עובדים למשרות משולבות בנציגויות

הדוח הקודם

הליקוי: בתקן משרד החוץ מוגדרות 28 משרות בנציגויות "משולבות מדיני". תיאור משרה זו כולל שלושה תפקידים - תפקיד מדיני (לרבות מילוי מקום השגריר בהיעדרו), תפקיד קצין מינהלה ותפקיד קונסול קונסולרי (להלן - משרות משולבות). מנתוני משרד החוץ לשנת 2014 עולה כי כמחצית המשרות המשולבות מאוישות בידי עובדי שירות החוץ המינהלי, אף שהם לא הוכשרו למלא תפקידים מדיניים.

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

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר בין היתר כי הוא מאמץ את המלצת הביקורת ויפעל ליישום ההמלצה עד דצמבר 2015. המשרד הוסיף כי הוא מבצע פעולות לצמצום הדרגתי של מספר המשרות הדיפלומטיות בשירות החוץ שאינן מאוישות בעובדים הכשירים למלאן, עד שכל המשרות יאושו על ידי עובדים הכשירים למלאן.

ביקורת המעקב

ביוני 2021 מסר סמנכ"ל מש"א למשרד מבקר המדינה כי האיוש של המשרות המשולבות אינו קבוע, והוא תלוי ביכולת של המשרד לאייש משרות בנציגויות על ידי שליחים שמוכנים לצאת



מהמטה לשירות בנציגויות. עוד מסר סמנכ"ל מש"א כי בשנים האחרונות קיימת מצוקת תקן בנציגויות, בשל קיצוצי התקציב שהושתו על משרד החוץ¹⁶. ועקב כך משרות בנציגויות מאוישות בתפקידים משולבים (מינהלי ומדיני גם יחד). הדבר פוגם בתפקוד הנציגות, מאחר שבמקום שליח יהיה אחראי לתחום אחד או שני תחומים, לעיתים הוא נדרש לעסוק אפילו בחמישה או שישה תחומים, כמו עבודה מדינית, עבודה כלכלית, דיפלומטיה ציבורית וענייני מינהלה וקונסולריה. סמנכ"ל מש"א ציין לדוגמה את הנציגות בסנטיאגו שבצ'ילה, שעד לקיץ 2018 אוישה בשגריר, סגן שגריר, וקצין מינהלה ומאז מאוישת בשני שליחים המחלקים ביניהם את כל התפקידים בשגרירות.

בנובמבר 2021 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי בתקן שלו אין הגדרה של משרות משולבות, וכי כל משרה משויכת לחטיבה המדינית או לחטיבה החוץ מינהלית. עוד מסר המשרד כי במקרים מסוימים נדרש ששליח ימלא זמנית תפקיד נוסף על תפקידו המוגדר, למשל שליח מדיני יידרש למלא גם תפקיד של קצין מינהלה או קצין מינהלה יידרש למלא גם תפקיד מדיני, דוגמת סגן שגריר. זאת נוכח אילוצים וקיצוצים תקציבים שהושתו על המשרד, אשר יוצרים מצב של היעדר תקן מספק של משרות בנציגות.

בביקורת המעקב נמצא כי בתקן משרד החוץ הוגדרו שבע משרות בנציגויות כמשרות משולבות, אך נכון לנובמבר 2021 שבע המשרות לא אוישו. כן נמצא כי 29 שליחים, 8% מהתקן בנציגויות ביצעו בפועל בשנת 2021 תפקידים משולבים - 23 שליחים בדירוג המדיני מילאו גם תפקיד מינהלי, ושישה שליחים בדירוג החוץ המינהלי מילאו גם תפקיד מדיני אף שמשרותיהם לא הוגדרו בתקן "כמשרות משולבות". כמו כן עלה כי המשרות המשולבות מוגדרות באופן גנרי - כללי, וכי לא הוגדרו תנאי סף המתאימים לתפקידים המשולבים, לרבות כשירות העובד למלא במשולב ובמקביל תפקיד מדיני ומינהלי.

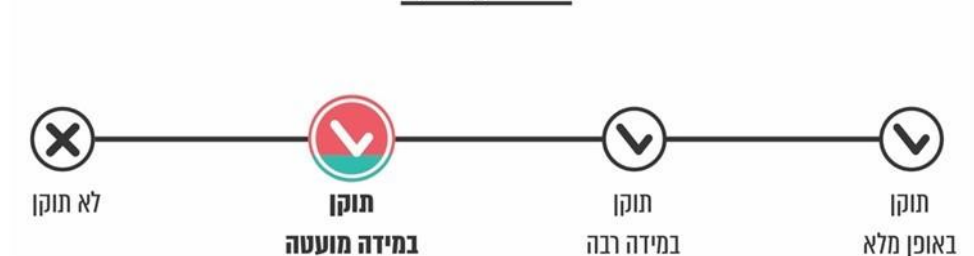
משרד החוץ מסר בתשובתו כי כל שליח היוצא לתפקיד משולב בנציגויות נדרש לעבור לפני יציאתו הכשרות בתחומים המדיניים (קורס יוצאים כללי לחו"ל) ובתחומים המינהליים (קורסי כספים וקונסולריה). זאת ועוד, כחלק מתהליך הכשרתם כל הצוערים עוברים הכשרות מלאות בתחומים מדיניים ובתחומים מינהליים קונסולריים, כך שצוער היוצא לתפקיד משולב מקבל את הכלים המתאימים לעסוק הן בתחום המדיני והן בתחום המינהלי. משרד החוץ ציין כי הצורך בתפקיד משולב נבחן תקופתית לגבי נציגויות מסוימות, לאור הצרכים הכוללים של המשרד. לפיכך המשרד אינו רואה צורך בהגדרת תנאי סף לתפקידים משולבים. משרד החוץ הוסיף כי בשנים 2022 - 2023 הוא עומד לפצל משרות משולבות ב-21 נציגויות, ועקב כך מקיץ 2023 יהיו משרות משולבות ב-18 נציגויות בלבד.

נש"ם מסרה בתשובתה כי יש הפרדה בין התפקידים המדיניים לתפקידים המינהליים בשירות החוץ, כפי שנקבע בהסכמים הקיבוציים של משרד החוץ. עם זאת, במסגרת ההכשרות של בעלי התפקידים, הן במסלול המדיני והן במסלול המינהלי, נלמדים שני התחומים. כך, שליח מדיני יכול לבצע תפקיד מינהלי (לא כעיקר תפקידו) ולהפך. לדברי נש"ם, במקרים מסוימים, למשל כאשר יש מחסור בכוח אדם בנציגויות או כשמדובר בנציגויות קטנות, ניתן לשלב עובדים שיעסקו במסגרת תפקידים בשני התחומים.

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 70 (2020), "מערכ החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ", עמ' 953 - 1056.



מידת תיקון הליקוי



מוצע כי משרד החוץ יסדיר בתקן¹⁷ את המשרות המשולבות, יקבע תנאי סף שהמועמדים לאייש משרות אלה יידרשו לעמוד בהם, ויוודא כי העובדים שייבחרו לכהן במשרות אלה יוכשרו כנדרש - הן בתחום המדיני והן בתחום המינהלי - כדי שיוכלו למלא את התפקיד באופן מיטבי.

גיוס עובדים לשירות החוץ והכשרתם

הדוח הקודם

הליקוי: נמצא כי קיים מחסור בצוערים הנובע מפערים בהיקף גיוס הצוערים שהחלו בשנת 2000, עקב יישום החלטות הממשלה לקיצוץ כוח האדם בשירות המדינה¹⁸. בשנים 2010-2014 עמד הפער על כ-90 עובדים בממוצע רב-שנתי בין התקן ובין המצבה בשירות החוץ המדיני בארץ ובחו"ל.

עוד עלה מנתוני הפרישה והקליטה של עובדי שירות החוץ בשנים 2010-2014 כי המשרד לא קלט צוערים חדשים בהתאם למספר העובדים שפרשו באותה תקופה. בשנים אלו פרשו משירות החוץ 80 עובדים ונקלטו 60 עובדים חדשים באמצעות קורסי צוערים.

ההמלצה: על משרד החוץ ונש"ם לבחון את האפשרות לפתוח קורסי צוערים לא רק בעקבות התפנות ממשית של משרות בתקן, אלא גם בעקבות תחזית לפרישה או עזיבה עתידית של עובדים, הצבת עובדים בתפקידים במשרדי ממשלה אחרים או שהייה של עובדים בחופשה ארוכה ללא תשלום. לצורך כך נדרש המשרד בין היתר לנהל תחזית כוח אדם מפורטת לכמה שנים מראש, בהתחשב בתחזיות פרישה.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי ניהול תחזית כוח אדם מפורטת לכמה שנים מראש, תוך הבאה בחשבון של תחזיות פרישה, נמצא בתהליך ביצוע. עוד נמסר כי תחום התכנון

¹⁷ התקן במשרד החוץ הוא כללי, לפי סוגי התפקידים, ואין תקן מיוחד לכל נציגות.

¹⁸ כאמור, בנסיבות אלו איש המשרד משרות תקניות בשירות החוץ בעובדים שלא נקלטו במשרד במסגרת קורס צוערים, לרבות עובדים מהשירות המינהלי שאינם כשירים לשרת בחו"ל או למלא תפקידים מדיניים ביחידות המטה.



וההערכה באגף מש"א הכין תוכנית עבודה לקליטת צוערים בעשר השנים הבאות בהתבסס על תחזיות פרישה כאמור.

ביקורת המעקב

בהתאם לתקנון, קליטת עובדים למשרד החוץ - לשירות המדיני ולשירות החוץ המינהלי - תתאפשר אך ורק באמצעות מכרז קורס צוערים, המפורסם על ידי נש"ם ומשרד החוץ. הקורס מחולק לקורס צוערים מדיני ולקורס צוערי מינהל.

בנובמבר 2019 כתב מנכ"ל משרד החוץ דאז לרכז ממשל ומינהל באגף התקציבים במשרד האוצר כי המשרד נדרש לאייש את הנציגויות באמצעות מצבת עובדיו, לפי תכנון המתבסס על הצרכים המקצועיים כפי שהם מותווים על ידי ממשלת ישראל. המנכ"ל ציין כי במסגרת קיצוץ התקציב בשנת 2019 נדרש משרד החוץ לבצע קיצוץ תקציבי, והדבר פגע קשות ביכולות הגיוס של צוערים למשרד¹⁹. עוד ציין המנכ"ל כי במציאות הנוכחית הימנעות מפתחת קורס צוערים בינואר 2020 תביא לכך שבקיץ 2020, כ-20 משרות במספר רב של נציגויות לא יאוישו. זאת נוסף על המשרות שעקב הקיצוץ שנכפה על המשרד אינן מאוישות כבר מקיץ 2019.

המנכ"ל הוסיף שאי-העמדת המשאבים הנדרשים לגיוס כוח אדם איכותי תגרום לפגיעה ארוכת טווח לא רק בגיוס צוערים ובהכשרתם, אלא גם בהכשרת עובדים שיהיו מסוגלים לאייש את הנציגויות בהצלחה.

בדיון שקיים שר החוץ דאז בינואר 2021 בנוגע למצב גיוס הצוערים, האתגרים בפתיחת קורס צוערים וההיערכות אליו, ציין מנכ"ל המשרד כי **"פתיחת הקורסים [קורסי צוערים] עומדת בראש סדר היום הניהולי של המשרד"**, לצד פתיחת הנציגויות החדשות" (ההדגשה במקור). נוכח הזמן הרב של תהליך הגיוס לקורס, הנחה השר **"לנהל שיח עם משרד האוצר לקבלת אישור לביצוע תהליך מיון לקורס של 2022 ברבעון הקרוב"** (ההדגשה במקור).

משרד החוץ מסר עוד כי למרות מאמציו לא היה ניתן לקבוע בשנים האחרונות מנגנון סדור לפתיחת קורסי צוערים, בין היתר עקב היעדר הסכמות בין משרד האוצר לבין משרד החוץ לגבי תוכניות פרישה של עובדים מן השירות. לכן הקורסים נפתחים מדי פעם בפעם בהתאם לאישור משרד האוצר וללא יכולת לבצע הליך כולל של תכנון כוח אדם, שיוכל לענות על צרכיו של המשרד ולמנוע פערים ברצף הגיוס. יתרה מכך, הקיצוצים המתמשכים בכוח האדם גרמו לכך שהמשרד מתקשה לקלוט את הצוערים המסיימים את תקופת ההכשרה בהצלחה ולתת להם קביעות במשרד כעבור חמש שנים מיום קליטתם. בפועל, היעדר היכולת לפתוח רצף של קורסי צוערים גרם לפערים באיוש משרות בנציגויות רבות.

משרד החוץ הוסיף כי במשך 20 שנה לא נפתחו קורסי צוערים המיועדים לשירות המינהלי, ורק בשנת 2021 התקבל אישור אגף התקציבים במשרד האוצר לפתוח קורס ייעודי כזה. עקב כך נוצר למשרד מחסור בעובדים שיאיישו את החטיבה החוץ מנהלית. המשרד ציין כי בחודש אוקטובר 2021 נפתח קורס צוערים לשירות החוץ המינהלי, ובו משתתפים 11 צוערים, העתידים להשתלב בתפקידים של קציני מינהל.

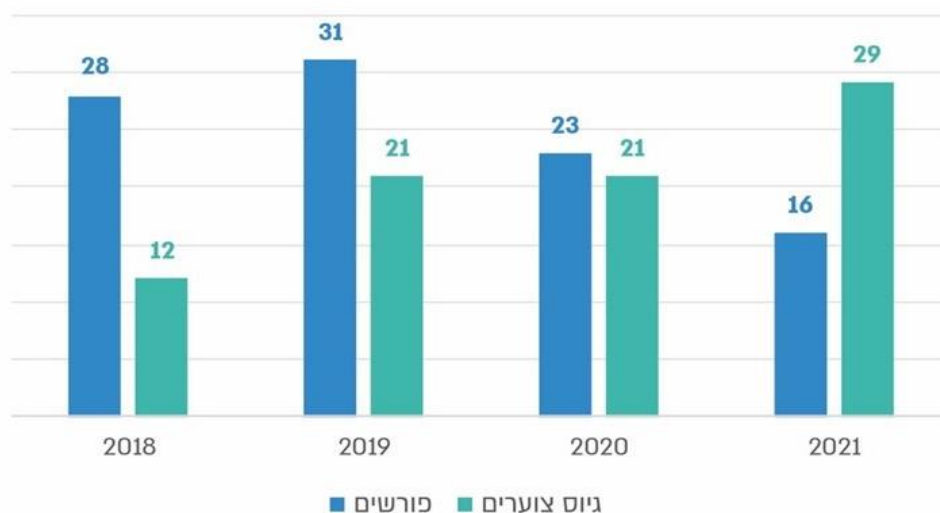
19 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020), "מערך החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ", עמ' 953 - 1056.



בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבשנים 2018 - 2021 התקיימו ארבעה מחזורים של קורסי צוערים מדיניים, ובהם גויסו 83 צוערים. נמצא כי באותן שנים פרשו מהמשרד, לאחר שהגיעו לגיל הפרישה או מרצון, 98 עובדים.

בתרשים 5 שלהלן מצוין מספר העובדים שפרשו מהמשרד בשנים 2018 - 2021, לעומת מספר הצוערים שגויסו באותן השנים.

תרשים 6: מספר העובדים שפרשו מהמשרד בשנים 2018 - 2021, לעומת מספר הצוערים שגויסו באותן השנים



על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני משרד החוץ והתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2021 מספר הצוערים שגויסו היה 84% ממספר הפורשים. זאת נוסף על הקיצוץ בתקן כוח האדם, שבעקבותיו נכון לינואר 2022 לא אוישו 74 משרות, שהן 7% מהמשרות בתקן המאושר.

מביקורת המעקב עולה כי משרד החוץ מימש באופן חלקי את האמור בתגובתו על הדוח הקודם לפיה כוח האדם ינוהל לאור תחזית מפורטת לכמה שנים מראש, בהתחשב בתחזיות פרישה. עוד נמצא שלמשרד אין תחזית כוח אדם ותוכנית מפורטת רב-שנתית הכוללת את מספר הצוערים הנדרשים לו בכל שנה לאיש הנציגויות, בין היתר בהתחשב בתחזית הפרישה ובפערים שבין המצבה לתקן. עקב כך, למרות קיום קורסי ההסמכה וקורסי הצוערים, המשרד נמצא בתת איש.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי בשנים האחרונות פורסמו כמה מכרזים בין-משרדיים למשרות מתמחי מינהל, לשם גיוס והכשרה של עובדים לשירות החוץ המינהלי. משרד החוץ ציין כי משנת 2020 מפורסמים בכל שנה שני מכרזי צוערים לשירות החוץ: מכרז צוערים לשירות החוץ המדיני



ומכרז צוערים לשירות החוץ המינהלי, זאת בהתאם לתכנון כוח האדם בנציגויות ובהתחשב בתחזית הפרישה. המשרד הוסיף כי המציאות של היעדר כוח אדם מספיק לא איפשרה לו כלל לבצע תכנון כוח אדם, לא רק כדי לאייש משרות לא מאוישות, אלא כדי לאייש משרות קיימות של שליחים המסיימים את שליחותם.

נש"ם מסרה בתשובתה כי בשל המחסור בצוערים, הנובע מקיצוץ תקן כוח האדם ופרישת עובדים, על משרד החוץ לבנות תוכנית רב שנתית מפורטת שתהווה בסיס להמשך פעילות המשרד בארץ ובחו"ל. נש"ם ציינה כי על התוכנית לכלול בין היתר תכנון של כוח האדם לאיוש הנציגויות. תכנון זה יבוצע על פי מספר הצוערים הנדרשים בכל שנה לאיוש הנציגויות (בהתחשב בתוכניות הפרישה ובפערים בין המצבה לתקן); המאפיינים המיוחדים של כל נציגות (למשל, השפה במדינה שבה היא ממוקמת); ותחזיות הנשירה מהשירות בכל נציגות. נש"ם הוסיפה כי היא פועלת עם משרד החוץ להסדרת המבנים הארגוניים בנציגויות בחו"ל, תוך בחינת גודל הנציגות, היקף הפעילות בה, מאפייניה הייחודיים ומורכבותה.

מוצע כי משרד החוץ יבצע מיפוי רב שנתי של צורכי הגיוס שלו ובהתאם לכך יגבש תוכנית ארוכת טווח לפתיחת קורסי צוערים מדיניים ומינהלתיים שתיתן מענה לאתגרי המשרד המשתנים במטה ובנציגויות. זאת בהתבסס בין היתר על המצבה החסרה ועל תחזית הפרישה השנתית של עובדיו. בהתאם לכך, על משרד החוץ לקדם, בשיתוף משרד האוצר, פתיחת קורסי צוערים וקורסי הסמכה בתדירות שתיתן מענה הולם לצורכי המשרד.

מידת תיקון הליקוי



שימור עובדים (צוערים) חדשים

הדוח הקודם

בעשור האחרון, עם שינוי תנאי ההעסקה של העובדים בשירות המדינה בכלל ובשירות החוץ בפרט, שיעור בוגרי קורס צוערים העוזבים את משרד החוץ לאחר חמש עד עשר שנים מיום קליטתם בו גבוה מבעבר. גם תופעה זו גורמת לחוסר במצבת כוח האדם ובאיוש המשרות בשירות החוץ המדיני.



ביקורת המעקב

בדוח פרויקט 2025, שעסק בין היתר בהיבטי כוח אדם, לרבות בגיוס דור העתיד ובשימור עובדים, צוין כי התפיסה של המשרד שיש לשמר כל עובד שנקלט עד ליציאתו לגמלאות אינה תואמת את המציאות המשתנה בשוק העבודה המודרני, שבו השינויים הדמוגרפיים והבין-דוריים גורמים לעזיבת מקום העבודה. לכן על המשרד לנקוט פעולות לשימור עובדים טובים ומתאימים ולצמצם את המוטיבציה שלהם לעזוב את המשרד לפני שסיימו שליחות שנייה לפחות, כלומר תקופת עבודה מזערית של 10 - 12 שנים במשרד.

עוד צוין בדוח פרויקט 2025 כי בשנים 1997 - 2017 התקיימו 13 קורסי צוערים במשרד, ובמסגרתם נקלטו 287 צוערים, וכי בשנים האחרונות חלק ניכר ממסיימי הקורס בחרו לעזוב את המשרד בראשית דרכם, כלומר לאחר תקופת שליחות ראשונה או לאחר מספר קטן של שנים. בלוח 2 שלהלן מצוין מספר הצוערים שעזבו, משך זמן שירותם במשרד טרם עזיבתם, ושיעורם ביחס לכלל הצוערים העוזבים, כפי שעלה בממצאי דוח פרויקט 2025.

לוח 2: מספר הצוערים שעזבו בשנים 1997-2017 ומשך שירותם במשרד טרם עזיבתם, ביחס לכלל הצוערים העוזבים

מועד העזיבה	מספר הצוערים שעזבו	השיעור מכלל העוזבים
בתוך פחות משנתיים	16	24%
לאחר שנתיים עד חמש שנים	24	36%
לאחר חמש עד עשר שנים	15	22%
לאחר יותר מעשר שנים	12	18%
סה"כ	67	100%

על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני משרד החוץ והלוח עולה כי כמעט רבע (23%) מ-287 הצוערים שנקלטו במשרד בשנים 1997 - 2017 עזבו אותו בתקופה זו, וכי שיעור הצוערים שעזבו בתוך פחות מחמש שנים מכלל העוזבים בתקופה האמורה היה 60%. כמו כן עולה כי רק 18% מהעוזבים השלימו תקופת שירות של עשר שנים ומעלה.

בנובמבר 2021 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2015 - 2017 הוא קלט במסגרת קורסי צוערים 55 צוערים, וכי שיעור העוזבים מכלל המשתתפים בקורסים אלה היה כ-22%; חלק מהצוערים עזבו מרצונם, וחלקם התבקשו לעזוב בשל אי-התאמה. משרד החוץ הוסיף כי העזיבה מרצון נובעת בין היתר מירידת קרנו של השירות במשרד החוץ בעיני הציבור הישראלי; הירידה בתנאי ההעסקה; מגמות שונות בשוק העבודה הישראלי; העברה של עובדים מארץ לארץ, על כל השפעותיה; והפגיעה בהתפתחות המקצועית של בני זוג של שליחים שאינם יכולים



לפתח קריירה מקבילה לבני זוגם, ועקב כך שמקורות ההכנסה של התא המשפחתי נפגעים במהלך השירות ובעת היציאה לגמלאות. משרד החוץ ציין כי כדי לצמצם תופעה זו יש לשפר את השכר ותנאי השירות, לרבות מציאת פתרונות לבני הזוג של השליחים.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי קורס הצוערים שלו מוערך כאחד הקורסים היוקרתיים, האיכותיים, המושקעים והנחשבים בשירות הציבורי. משרד החוץ ציין כי קהל היעד שהוא מבקש למשוך לקורס מורכב מאנשים איכותיים, משכילים ובעלי יכולות גבוהות. רבים מהם מוותרים על קריירות מבטיחות במגזר הפרטי בשל תחושת השליחות המפעמת בהם ורצונם לתרום למדינה ולייצגה בחו"ל. עם השנים, גילם הממוצע של הצוערים בכניסתם לקורס עלה, והוא עתה 32 - 33. בד בבד גם השתנה מצבם המשפחתי, וכיום רבים מהצוערים הם נשואים ובעלי משפחות. כמו כן, הם מגיעים לקורס עם ניסיון תעסוקתי קודם ולא ישירות מהאוניברסיטה, כפי שהיה מקובל יותר בעבר. משרד החוץ הוסיף כי הקורס עצמו הוא תובעני וכרוך במשימות רבות ובהשקעת שעות רבות, והאינטנסיביות שלו אינה מאפשרת עבודה או השתכרות נוספת; אשר לשכר שניתן לצוערים המשתתפים בקורס, הוא אינו משקף את האינטנסיביות שלו ואת רמת ההשקעה הנדרשת מהצוערים. לאחר סיום הקורס ועם תחילת הקריירה של הצוערים, הוא נכנסים למסלול תובעני אשר משפיע ישירות לא רק עליהם אלא גם על בני משפחתם, ובכלל זה בני הזוג והילדים ולעיתים בני משפחה אחרים. לעיתים ההחלטה לפרוש נובעת לא רק בשל אי-התאמה אישית או מקצועית של הצוער, אלא בשל אתגרים הנוגעים לבני משפחתו. לדברי משרד החוץ, הוא מעודד צוערים לשקול את התאמתם לדרישות האמורות ולהביא בחשבון את כל ההשפעות שתוארו.

משרד החוץ הוסיף כי האתגרים המרכזיים בנוגע לשימור צוערים הם (א) השכר וההעסקה בתקופת הצוערות הנמשכת חמש שנים, שהם לדעתו נמוכים מאוד ובלתי סבירים (כ-6,035 ש"ח ברוטו לחודש). המשרד ציין כי שימור העובדים יתאפשר רק אם יינתן מענה לצורכיהם והם יקבלו תגמול כספי הולם. המשרד ציין בהקשר זה כי בשנים האחרונות נפגעו תנאי השירות של השליחים בחו"ל, והדבר מכביד לא רק על יכולת הגיוס של הצוערים, אלא גם על השימור של צוערים שכבר גויסו במערכת; (ב) מסלול קריירה ארוך שאינו תמיד מותאם לדור מבקשי העבודה הנוכחי ואינו מאפשר "קיצורי דרך". המשרד ציין כי צוער מתחיל במשרד ממשלתי אחר, זוכה בתחילת הדרך לדרגה גבוהה יותר, וכנגזרת גם לתנאי שכר גבוהים יותר; (ג) אתגרי המעבר למדינה חדשה, וכל שכן למדינה קשת שירות, משפיעים על הצוער ומשפחתו ומלווים בקשיים רבים, ובהם היעדר קריירה לבן או בת הזוג והיעדר רציפות תעסוקתית ופנסיונית.

עוד ציין משרד החוץ כי הוא מתמודד עם הסוגיות שלעיל במגוון דרכים כדי לשמר עובדים אלו: הוא מקיים מפגשי תיאום ציפיות עם המתמודדים ועם בני הזוג שלהם כבר בעת המיונים; הוא מדגיש את השליחות, הסיפוק המקצועי, מסלול הקריירה וההזדמנויות העומדות לפני הצוערים כדברים שיש בהם כדי לחפות במידה מסוימת על תנאי השכר הקשים; הוא מספק מעטפת הדוקה הן בפן המקצועי והן בפן הסוציאלי, ובכלל זה משקיע ברווחת העובדים ומלווה אותם ואת בני משפחותיהם באופן צמוד. נוסף על כך ציין המשרד כי נעשה מאמץ אדיר בהובלת מנכ"ל המשרד, בניסיון לגבש רצף של מבצעי גיוס צוערים במתכונת קבועה וידועה מראש ככל שניתן. לדברי המשרד, יש ירידה בשיעור העוזבים בשנים האחרונות, בין השאר הודות לדגשים בתהליך המיון, התאמת מסלול צוערות שמאפשר תכנון לטווח ארוך [למשרד] ומתן תמריצים פנסיוניים ותמריצים הנוגעים לקידום.



נש"ם מסרה בתשובתה כי משרד החוץ פועל לשימור העובדים בדרכים שונות. דרכים אלה כוללות בין היתר מענק בסך 17,000 ש"ח המשולם בשתי פעימות, ובלבד שהצוטר השלים חמש שנות הכשרה, מהן לפחות שלוש שנים בחו"ל. מתן המענק מעוגן בחוזה ההעסקה של הצוערים.

בהינתן גורמי העזיבה שמנה המשרד, מוצע כי משרד החוץ ישקול בשיתוף משרד האוצר דרכי פעולה נוספות, לצד שיפור השכר ותנאי השירות, שיצמצמו את תופעת העזיבה מרצון של צוערים בעיקר בתחילת דרכם תוך התאמה לשוק העבודה המשתנה. דרכי פעולה רלוונטיות יכולות להיות בניית אופק שירות שיאפשר קידום ופיתוח תעסוקתי ואישי, הכשרת העובדים במעגלים קצרים יותר לאורך תקופת שירותם, וחיוק תחושת השייכות, הבניית מסלולי ניהול והתמקצעות ומציאת פתרונות לשם צמצום הפגיעה בבני הזוג של שליחים.

מידת תיקון הליקוי



מעבר עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ

סדר העבודה בשירות החוץ מושתת על תחלופה בין עובדים המשרתים במטה ובין שליחים המשרתים בנציגויות (להלן - עקרון התחלופה). בהתאם לעיקרון זה, מדי שנה בשנה בחודשי הקיץ מתבצעת תחלופה של עובדים. שליחים שסיימו את תקופת כהונתם מחויבים לחזור לתקופת שירות במטה שלא תפחת משנתיים ולא תהיה יותר מארבע שנים, לפני שיצאו לשליחות נוספת. במקביל ממנה המשרד עובדים מהמטה למלא את מקומם של שליחים אלה בנציגויות.

הדוח הקודם

בדוח הקודם ציינו כמה ליקויים בעניין מעבר עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי והשירות המדיני, להלן המרכזיים שבהם.

1. **הליקוי:** בנוהל להעברת עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ושירות החוץ המדיני (להלן - נוהל המעבר)²⁰ נקבעה מכסת מעבר מרבית של 210 עובדים בלבד בשנים 2008 - 2011 מהשירות המינהלי לשירות החוץ. ואולם הועלה כי בשנים אלה העביר משרד

20 במסגרת ההסכם הקיבוצי בשנת 2008 נקבע נוהל להעברת עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ושירות החוץ המדיני. בנוהל נקבעה גם מכסת העובדים שיעברו בשנים 2008 - 2011.



החוץ 261 עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ, כלומר חריגה של כ-24% ממכסה זו. נש"ם לא פיקחה על היקף מעבר העובדים כאמור ולא מנעה את החריגה מהמכסה שנקבעה בנוהל.

ההמלצה: על משרד החוץ לפעול בהתאם להוראות נוהל המעבר בעניין מעבר עובדי השירות המינהלי לשירות החוץ. כמו כן, על נש"ם לקיים בקרה ומעקב אפקטיביים בנושא זה, כדי להבטיח את קיום הוראות הנוהל.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי הוא פעל בהתאם לנוהל המעבר, שהתקבל על דעת נציב שירות המדינה, הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר וי"ר ההסתדרות. המשרד הוסיף כי לדעתו, לא היה ליקוי בדרך פעולתו בנושא זה.

2. **הליקוי:** מנתוני אגף מש"א עלה כי 109 עובדים לא עברו קורס הסמכה ייעודי ולא שירתו קודם קליטתם בשירות החוץ בנציגות בחו"ל, ולכן הם אינם עומדים בתנאי הכשירות להתמנות למשרות מדיניות ולמשרות של קונסולים ושל קציני מינהלה בחו"ל. נמצא אפוא כי כ-42% מ-261 העובדים שעברו בשנים 2008 - 2011 לשירות החוץ אינם כשירים לשרת בחו"ל. עקב כך עובדים אלה אינם יכולים לאייש משרות בנציגויות המתפנות בעקבות שיבת שליחים ארצה.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נכתב כי יש להבחין בין מעבר עובדים מינהליים לשירות החוץ לתפקידי מטה (בארץ) ובין מעבר עובדים לשירות החוץ בנציגויות בחו"ל. לדעת המשרד, התנאים שנקבעו בנוהל המעבר למעבר העובדים המינהליים לשירות החוץ במטה אינם נוגעים לתנאי הכשירות של העובדים המינהליים המיועדים לעבור ולשרת בחו"ל. כדי לשרת בחו"ל על העובדים לעמוד בתנאי סף נוספים ומחמירים מהתנאים שנדרשים לעמוד בהם עובדים שעברו לשירות החוץ בארץ. המשרד הוסיף כי הוא דוחה את הביקורת וציין כי הוא נוקט את כל הצעדים כדי לוודא את התאמתם וכשירותם של העובדים למילוי תפקידים בשירות החוץ, זאת באמצעות הכשרות שונות דוגמת קורס הצוערים, שהוא דלת הכניסה הראשית למשרד, קורס מעבר והכשרה וקורס הסמכה למיועדים למלא תפקידים בשירות החוץ המינהלי בחו"ל - ואף זאת בהתאם לנוהל המעבר האמור. לכן לדבריו, ההמלצה לפעול בהתאם להוראות נוהל המעבר בדבר מעבר עובדי השירות המינהלי לשירות החוץ מבוצעת.

ביקורת המעקב

כאמור, לפי התקנון²¹ קליטת עובדים לשירות המדיני ולשירות החוץ המינהלי תתאפשר אך ורק במסגרת מכרז לקורס צוערים המתפרסם על ידי נש"ם ומשרד החוץ. נוהל המעבר קבע חריג לכך והוא מאפשר מעבר עובדים משירות לשירות בתנאי סף שנקבעו. נוסף על כך נקבע בנוהל המעבר שעובדים שעברו מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ומעוניינים לשרת בנציגויות יבצעו קודם לכן קורס הסמכה חוץ-מינהלי, כדי שבתום ההכשרה הם יהיו זכאים להתמודד על תפקידים שונים בנציגויות, וכי רשימת העובדים שתעבור משירות לשירות תאושר על ידי נש"ם.

1. לקראת חידוש ההסכם הקיבוצי בשנת 2014 גובש מתווה עקרונות המאפשר את המשך מעבר העובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ (המינהלי והמדיני). בין היתר נקבע



שהמעבר ייעשה בהתאם לצורכי המשרד ובתיאום עם נש"ם, ובתנאי שהעובד עבר קורס הסמכה ייעודי וקיבל אישור מעבר מוועדת קבלה משרדית שהוסמכה לכך. במתווה לא נקבע מספר העובדים הרשאים לעבור.

במאי 2014 כתב נציב שירות המדינה דאז למנכ"ל משרד החוץ דאז כי הוא התבקש לאשר מעבר משירות לשירות של 46 עובדים, אך הם אינם עומדים באמות המידה שנקבעו. בנובמבר 2014 כתב הנציב דאז למשרד החוץ כי בקשתו להעביר 61 עובדים מהשירות המינהלי נבחנה, ונמצאו 18 עובדים בלבד העומדים באמות המידה שנקבעו, ולכן אושרה העברתם. הנציב ציין כי סוכם שמעבר זה יהיה המעבר האחרון, ובעתיד לא יועלו דרישות נוספות למעבר. בלוח 3 שלהלן מצוין מספר העובדים שעברו בפועל משירות לשירות בשנים 2014 - 2021.

לוח 3: מספר העובדים שעברו משירות לשירות בשנים 2014 - 2021

מספר העובדים שעברו	מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי	מהשירות המינהלי לשירות המדיני	משירות החוץ המינהלי לשירות המדיני
69	5	26	

על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי משנת 2014 ועד לשנת 2021 עברו משירות לשירות 100 עובדים. מרביתם (69%) עברו מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי. זאת, על אף הסיכום של נציב שירות המדינה מ-2014 שלא יאושרו מעברים נוספים משירות לשירות.

בנובמבר 2021 מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה כי ככל הידוע לה, כלל המעברים שבוצעו בין הדירוגים השונים היו בהתאם להסכמים הקיבוציים ובהתאם למכתבו של נציב שירות המדינה מנובמבר 2014. נש"ם ציינה כי בשנת 2020 אושרה בהסכם פשרה באישור בית הדין לעבודה העברה של שתי עובדות מהדירוג המינהלי לדירוג החוץ המינהלי. נש"ם הוסיפה כי מלבד זה היא "אינה מכירה מעברים נוספים בין הדירוגים השונים שלא במסגרת ההסכם, וכל מעבר כזה נעשה ללא ידיעתה או אישורה".

העברת עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ומשירות החוץ המינהלי לשירות המדיני שלא באמצעות קורס צוערים וללא קבלת אישור נש"ם כנדרש, אינה עומדת בהנחיית נציב שירות המדינה. על משרד החוץ לפעול בהתאם להנחיית נש"ם ולקבל עובדים חדשים לשירות החוץ המינהלי ושירות החוץ המדיני רק לאחר שעברו קורס צוערים.



2. בהסכם המעבר נקבע לגבי עובד משרד החוץ שאינו בוגר קורס צוערים כי תנאי להגשת מועמדותו למשרות קצין מינהלה וקונסול בנציגויות הוא עמידה בדרישות קורס הסמכה ייעודי לשירות החוץ המינהלי.

בביקורת המעקב נמצא כי נכון לשנת 2021, כ-100 מכ-400 עובדים שעברו בשנים 2019-2008 מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי לפי הסכם המעבר סיימו בהצלחה קורס הסמכה. עוד נמצא כי נכון לשנת 2021, יש כ-128 עובדים שעברו מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי שאינם עומדים בתנאי הסף לשרת בנציגויות או שאינם מעוניינים לצאת לשליחות בנציגויות.

ביוני 2021 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי העברת העובדים, ובעיקר ההעברה שנעשתה במסגרת הסכם המעבר משנת 2008, יצרה בעיה, מאחר שחלק מהעובדים שעברו לא היו מעוניינים לצאת לשירות בחו"ל או שלא עמדו בתנאי הסף הנדרשים לכך. חלק מהמשרות בתקנים של שירות החוץ המינהלי והשירות המדיני היו אפוא "תפוסות" על ידי עובדים שבפועל לא יצאו לשרת בחו"ל.

בנובמבר 2021 מסר משרד החוץ כי הסכם המעבר משנת 2008, ולפיו עובדים יכולים לעבור משירות לשירות, הביא לסיומו של סכסוך עבודה. המשרד הוסיף כי השקיע מאמצים רבים לעודד עובדים שביכולתם להשתלב בשירות החוץ לבצע תפקידים הן בארץ והן בחו"ל, וכי מכלל העובדים שעברו לשירות החוץ נותרו רק כ-150 עובדים שאינם יכולים להשתלב בנציגויות. המשרד ציין כי חלק מהעובדים שעברו מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי נמצאים במסלול של פנסיה צוברת, וכי עובדים כאלה שטרם זכאים לפרוש לגמלאות אינם מעוניינים לפרוש ללא קבלת פיצוי בגין פרישתם המוקדמת. במאמץ להגדיל את מצבת כוח האדם הכשיר לצאת לשליחויות, פנה אגף מש"א, בתמיכת נש"ם, למשרד האוצר והציע תוכנית פרישה ייעודית שמטרתה לעודד עובדים אלו לצאת לגמלאות, כדי לפנות משרות לעובדים המתאימים ומעוניינים לשרת בנציגויות. המשרד ציין כי תוכנית הפרישה לא התקבלה ולא אושרה על ידי משרד האוצר.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי המעבר מהשירות המינהלי לשירות החוץ שופר באופן ניכר, ומשנת 2015 קליטת עובדים לשירות החוץ היא בהתאם לקריטריונים שהוגדרו בהסכם המעברים: (א) הקליטה לשירות החוץ (המדיני והמינהלי) מתבצעת במסגרת קורס הצוערים או קורס מתמחי המינהל בלבד. (ב) בהתאם להסכם הקיבוצי - עובד בשירות החוץ המינהלי יכול להשתלב בקורס ההסמכה בהתאם לקריטריונים שהוגדרו בהסכם.

בעניין העובדים שעברו משירות לשירות מסר המשרד כי בקבוצה שעברה עדיין יש כ-128 עובדים קבועים שאינם יכולים לצאת לשירות בנציגויות ממגוון סיבות משפחתיות ואישיות, כמו תעסוקה קבועה של בני הזוג בעיקר במגזר הפרטי, ילדים בגילי תיכון וצבא, המצב המשפחתי, טיפול בהורים סיעודיים, עובדים בעלי מוגבלויות ועובדים לקראת פרישה. המשרד ציין כי אינו יכול לחייב עובדים אלה לצאת לשליחות. המשרד הוסיף כי הוא מאפשר מדי פעם בפעם לעובדים היכולים לצאת לשליחות בנציגויות לעבור את קורס ההסמכה המיועד למתמחי המינהל, כדי לאפשר להם יציאה לשליחות בחו"ל.



נש"ם מסרה בתשובתה כי בהיעדר גישה למערכות הפנימיות של משרד החוץ, היא אכן התקשתה לבצע בקרה ומעקב בעניין שינויי כוח האדם במשרד. נש"ם הוסיפה כי עם זאת, הגישה הקיימת כיום למערכת מרכב"ה מסייעת למעקב אחר הנעשה בנושא כוח האדם בארץ.

עלה כי עשור לאחר החתימה על הסכם המעבר (בשנת 2008) יש במשרד החוץ כ-130 עובדים הנכללים בתקן החוץ המינהלי, אף שאינם כשירים לפי התקנון להשתלב בעבודה בנציגויות. נתון זה פוגע ביכולת המשרד לאייש את המשרות בחו"ל ולמעשה יוצר תת-איוש קבוע בשירות החוץ המינהלי. מוצע כי משרד החוץ, נש"ם ומשרד האוצר יגבשו פתרון כדי להסדיר את בעיית התקן וההצבה בשירות החוץ המינהלי, בהינתן המשך העסקתם של העובדים האמורים בשירות החוץ.

מידת תיקון הליקוי



תחלופת עובדים בין המטה לנציגויות

על פי התקנון, ככלל, תקופת השירות של שליח משרד החוץ בנציגויות לא תפחת משנתיים ולא תהיה יותר מארבע שנים. מנכ"ל המשרד רשאי להאריך את תקופת השירות של שליח בנציגות בעוד שנה, על פי אמות המידה שנקבעו בתקנון. עוד נקבע בתקנון כי שליח המסיים את שליחותו חייב לחזור לארץ לתקופת שירות (צינון) שלא תפחת משנתיים לפני יציאתו לשליחות נוספת.

עם זאת, נש"ם מסרה בתשובתה כי ניתן לקצר את תקופת הצינון לפחות משנתיים, וכן ניתן להתאים את תקופת השליחות לשליח ולבני משפחתו, כך שתקופת השליחות תהיה רצופה ולא תהיה יותר משש שנים בסך הכול, בנציגויות שונות.

הגבלת תקופת הכהונה בתפקידים בכירים במטה

בניגוד לפרקי הזמן שנקבעו בתקנון לשירות בנציגויות, לא נקבעו בתקנון פרקי זמן מרביים לשירות במטה. ואולם בהסכם הקיבוצי משנת 2014 נקבע שתקופת השהייה במטה בין תקופות השליחות לא תהיה יותר מארבע שנים וככלל, עובד שלא ייצא לשליחות בחלוף פרק הזמן האמור - יוקפא קידומו. עוד נקבע כי המשרד יהיה רשאי למנות עובדים לשתי תקופות שליחות ברצף.



הדוח הקודם

הליקוי: מנתוני אגף מש"א ליוני 2014 עלה כי משרד החוץ לא פעל לקביעת תקופת כהונה מרבית של עובדים בתפקידי מטה בארץ. 68 עובדי שירות החוץ ממשיכים למלא את אותם תפקידים במטה זה שבע שנים ומעלה, 23 עובדים ממלאים תפקידים במטה שש שנים, ו-27 עובדים ממלאים תפקידים במטה יותר מחמש שנים. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם מתכונת ההסדרה בנושא זה שהותוותה בתוכנית הרפורמה (ראו בהמשך בעניין תוכנית הרפורמה).

ההמלצה: אם משרד החוץ ימצא כי אין באפשרותו לקדם את יישומה של מתכונת ההסדרה בנושא זה שהותוותה בתוכנית הרפורמה, עליו לפעול למציאת חלופות מעשיות אחרות למתכונת האמורה ולהביאן לאישור הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי הנושא נמצא בבדיקת היעוץ המשפטי של המשרד.

ביקורת המעקב

במרץ 2015 החליטה הממשלה על רוטציה ותקופת כהונה לגבי הסגל הבכיר של שירות המדינה. זאת לצורך מיצוי הניסיון והעברת הידע הנצבר במהלך הכהונה בתפקיד, ריענון השורות, מניעת שחיקה וקידום המצטיינים. לפי ההחלטה, נושא משרה שהתמנה לתפקיד בסגל הבכיר המוביל לאחר המועד הקובע (15.6.2015) וחלה עליו החלטת הממשלה, יתמנה לתקופת כהונה קצובה של שש שנים. בהתאם להחלטה פרסמה נש"ם במרץ 2015 את רשימת המשרות בסגל הבכיר במשרד החוץ שכהונה בהן תוגבל בזמן; הרשימה כללה 54 משרות בכירות במטה ובנציגויות בדרג שגריר או סמנכ"ל.

בביקורת המעקב נמצא כי הוראות ההסכם הקיבוצי משנת 2014 הקובעות כי ככלל, תקופת השהייה במטה בין תקופות השליחות לא תהיה יותר מארבע שנים מיושמת בחלק מהמקרים. בנוגע למטה המשרד - אשר בו מכהנים 22 עובדים בדרג ניהולי בכיר: 20 סמנכ"לים, ראש מערך וראש אגף - החיל המשרד את החלטת הממשלה לקציבת כהונה על שבע משרות בכירים (31%). המשרות שהכהונה בהן נקצבה הן סמנכ"ל המזרח התיכון ותהליך השלום, סמנכ"ל אגף אפריקה, סמנכ"ל אגף אסיה והפסיפיק, סמנכ"ל המרכז למחקר מדיני, סמנכ"ל אגף אירופה, סמנכ"ל מש"א והמפקח הכללי של משרד החוץ.

עוד נמצא בביקורת המעקב כי מאחר שהגבלת תקופת הכהונה הוחלה במטה על שבע מ-22 המשרות כאמור, ומאחר שהמשרד אינו מיישם את הנקבע בהסכם הקיבוצי לעניין קציבת הכהונה בתפקידים במטה בין שליחויות - 20 מנהלים בכירים בתפקידי סמנכ"ל, ראש מערך, ראש חטיבה, מנהל מחלקה וסגן מנהל מחלקה כיהנו בשנים 2020 - 2021 בתפקידים במטה שש עד שמונה שנים ברצף, במקום עד ארבע שנים. המשמעות המעשית של מצב דברים זה היא פגיעה בעקרון התחלופה, שכן לא מתפנים די תפקידים בכירים ההולמים את כישוריהם ודרגותיהם של עובדים בכירים המסיימים תקופת כהונה בנציגויות וחוזרים למטה.



במסמך מנובמבר 2019 שהכין אגף מש"א עבור הנהלת משרד החוץ במסגרת הצעה לשינויים בניהול כוח האדם נכתב כי "הנהלת המשרד מעוניינת להרחיב את הגמישות הניהולית, על ידי קציבת תקופות כהונה של נושאי משרות בסגל התיכון [ראשי חטיבות ומנהלי מחלקה²²]. החל שיח בנדון עם נציבות שירות המדינה, אך בשלב זה קיימים חסמים רגולטורים, המונעים התקדמות ביישום".

ביולי 2021 מסר סמנכ"ל מש"א למשרד מבקר המדינה כי קיימת בעיה מבנית בהצבת בכירים במטה, מכיוון שמרבית המשרות במטה הן ללא מגבלת כהונה, לעומת התפקידים הבכירים בחו"ל שלגביהם קיימת מגבלת כהונה. עוד מסר סמנכ"ל מש"א כי קציבת תקופות השירות היא צעד מתבקש, היות שהמציאות מוכיחה כי לא ניתן להמשיך לנהל בצורה אפקטיבית ארגון המשלב שירות בארץ ובחו"ל, כשחלק מהעובדים מאיישים משרות קצובות בזמן וחלקם מאיישים משרות שאינן קצובות בזמן. יש לקיים הידברות בנושא ולהגיע להסכמות עם נש"ם, משרד האוצר ונציגות העובדים במשרד החוץ.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי כתבי המינוי לסמנכ"לים החדשים (אלו שהתמנו בששת החודשים האחרונים) מגבילים את משך כהונתם לשש שנים, בהתאם להנחיית נציב שירות המדינה. משרד החוץ הוסיף כי בוצעה בדיקה הנוגעת למשך כהונתם של הסמנכ"לים במשרד החוץ, וממנה עלה כי בעשר השנים האחרונות לא כיהנו הסמנכ"לים בתפקיד יותר מהזמן המוגדר בנוהל - דהיינו שש שנים - זאת למעט שני סמנכ"לים.

נש"ם מסרה בתשובתה כי בהתאם להחלטת הממשלה, המנגנון המאפשר קציבת כהונה מוחל רק על עובדים הנמנים עם הסגל הבכיר. נש"ם הוסיפה כי בשל מורכבויות יישומיות אין כרגע החלטה של הנציבות ואין מדיניות כללית של קציבת כהונה ורוטציה לגבי עובדים הנמנים עם הסגל התיכון (במשרד החוץ - ראשי חטיבות ומנהלי המחלקות).

עוד מסרה נש"ם כי לפני כמה שנים התקיימה פגישה בנושא קציבת כהונה לעובדי משרד החוץ הנמנים עם הסגל הבכיר, ובה הוחלט כי רק תפקידים זהים לתפקידים במשרדי ממשלה אחרים יהיו קצובים. בהתאם להסכמה זו, לא נקצבה הכהונה לגבי יתר המשרות הבכירות במשרד החוץ. לדברי נש"ם, עמדתה היא כי מאחר שתקופת ההעסקה בחו"ל היא קצובה בזמן, ולעומת זאת תקופת הכהונה במרבית התפקידים במטה אינה קצובה - יש להסדיר את המסלולים של העובדים שסיימו שליחות ועוברים לעבוד בתפקידי מטה במשרד ולמצוא פתרונות פנים משרדיים לפער שנוצר. עוד מסרה נש"ם כי החלה בבחינת תכנון כוח האדם במשרד החוץ, בין היתר לשם מציאת פתרונות לקושי האמור.



על נש"ם, בשיתוף משרד החוץ, לבחון חלופות למימוש החלטת הממשלה בעניין קציבת תקופת הכהונה לגבי 22 התפקידים הבכירים במטה משרד החוץ. כמו כן, על משרד החוץ להקפיד על יישום ההסכם הקיבוצי משנת 2014 לגבי כלל עובדי שירות החוץ - המינהלי והמדיני. נוסף על כך, מוצע כי לאור הבעיה המבנית הקיימת בהצבת בכירים החוזרים משליחות בנציגויות בתפקידים הולמים במטה, יבחן המשרד בהלימה למדיניות הכוללת שתקבע נש"ם, אם יש מקום לקבוע מנגנון להגבלת תקופת הכהונה גם בנוגע לסגל התיכון, דהיינו גם לגבי משרות שאינן חלק מ-22 המשרות בדרג הניהולי הבכיר. זאת כדי לאפשר את יישומו התקין של עקרון התחלופה, שעל פיו מתנהל המשרד.

מידת תיקון הליקוי



איוש משרות ביחידות המטה בשירות החוץ

הדוח הקודם

הליקוי: בנובמבר 2014 היה מצוי תחום השירות המדיני במטה משרד החוץ בארץ בתת-איוש של 41 משרות; נגד היו באותו מועד 21 עובדים שאיישו תפקידים במטה מחוץ לתקן.

ההמלצה: על אגף מש"א להיערך מראש ולטווח ארוך להתמודדות עם המצב הבעייתי המתואר לעיל, כדי שיוכל לספק את כוח האדם שהמשרד נצרך לו לשם מילוי משימותיו.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה בדבר היערכות מראש ולטווח ארוך בנושא מצבת כוח האדם בשירות המדיני, וכי ההיערכות תבוצע עד דצמבר 2015.

ביקורת המעקב

בהתאם לתקנון, שיבוץ עובד בכל תפקיד או העברת עובד מתפקיד לתפקיד טעונים אישור של ועדת המינויים המשרדית. עוד נקבע בתקנון כי כאשר עובד מועבר מתפקיד בנציגות למטה, תעשה הנהלת המשרד כל מאמץ כדי לקבוע לו תפקיד במטה שאינו נחות מהתפקיד שמילא במטה לפני שליחותו האחרונה. זאת תוך הבאה בחשבון של כישורי העובד, מידת הצלחתו, ניסיונו והוותק שצבר.



לעובדים החוזרים משליחות בנציגות לאחר שמילאו בה תפקיד בכיר ואינם משובצים על ידי ועדת המינויים של המשרד בתפקיד התואם את דרגתם, יש בפועל שתי חלופות: (א) הצבה בתפקיד כללי, דוגמת יועץ או מזכיר, באחת מיחידות המשרד שלא באמצעות מינוי בוועדת המינויים ובדרג הנמוך מהדרג הקודם שלו בנציגות או במטה. במקרה זה אפיון התפקיד מוגדר בהתאם לדרגתו הקודמת של השליח, אך כ"אפיון אישי" ולא כדרג בתקן (להלן - אפיון משרה אישי). (ב) עובד המסרב להצעת אגף מש"א להצבה באפיון משרה אישי, משובץ באופן זמני ב"משרת מעבר" ללא תפקיד בפועל, עד למציאת תפקיד חלופי.

בביקורת המעקב נמצא כי בינואר 2022 תקן כוח האדם בשירות המדיני במטה היה 251 משרות, ואילו המצבה בשירות המדיני הייתה 237 עובדים, דהיינו קיים תת-איוש של 14 משרות.

עוד נמצא כי בשנת 2020 הציב משרד החוץ במשרות מעבר במטה 15 עובדים, ובשנת 2021 הציב במשרות כאלה 30 עובדים. תקופת ההצבה נעה בין כמה שבועות לבין כשנתיים ברצף. כמו כן נמצא כי בשנים 2020 - 2021 הציב המשרד במטה באמצעות אפיון משרה אישי עוד 69 עובדים - בתפקידי סמנכ"ל (חמישה עובדים), ראש אגף, ראש חטיבה ומנהל מחלקה, לפי תקנים שהדרג בהם היה נמוך בדרגה אחת או שתי דרגות מדרגתו התקנית של העובד. תקופת ההצבה נעה בין כמה חודשים לשש שנים, ובממוצע הייתה כשנה וחצי. לדוגמה, בשנת 2021 הוצב עובד בכיר שכיהן בעבר בתפקיד סמנכ"ל במטה ואייש תקן כאמור כציר יועץ באגף במשרד, זאת באפיון משרה אישי ובתקן כללי. תקופת ההצבה הייתה כשנתיים וחצי. עובד אחר, שהיה בעבר ראש נציגות (שגריר) וסמנכ"ל במטה, הוצב במשך כשנה באפיון משרה אישי ובתקן כללי במשרת יועץ באחד האגפים.

ביולי 2021 מסר סמנכ"ל מש"א למשרד מבקר המדינה כי מספר התפקידים הבכירים בנציגויות גדול יותר ממספר התפקידים המקבילים במטה - 111 תפקידים בנציגויות לעומת 53 במטה. עקב כך מדי שנה בשנה בין 10 ל-15 שליחים שמילאו תפקידים בכירים וחזרו לארץ מוצבים בתפקידים זמניים, כגון פרויקטור, עוזר מנהל אגף או מנהל מחלקה, וזאת לתקופת מעבר עד שתתפנה משרה הנכללת בתקן. תפקידים אלה לרוב הם בדרג נמוך יותר מדרגתם של העובדים ואינם הולמים את כישוריהם וניסיונם.

בנובמבר 2021 מסרה נש"ם למשרד מבקר המדינה כי מאחר שמספר התקנים במטה ומספר התקנים בנציגויות אינו זהה, יש קושי בשיבוץ העובדים בחזרתם לארץ. לפיכך בהתאם להסכם הקיבוצי, ניתן להציב עובדים אשר חוזרים מחו"ל בתפקיד מסוים בארץ, גם אם הדרג בתפקיד המיועד להם אינו זהה לדרג שלהם בחו"ל. לעניין בכירות עובדים אשר חוזרים מחו"ל ולא נמצא להם תפקיד ההולם את כישוריהם, ציינה נש"ם כי ראשי הנציגויות הם בכירים מתוקף תפקידם ולא מתוקף דרגתם, כך שלעיתים יש ראשי נציגויות בדרג נמוך אשר משובצים בארץ בתפקיד בדרג זהה, גם כאשר הוא נמוך מהדרג של ראש נציגות. עם זאת, יש כמה עובדים אשר לא נמצאת להם משרה פנויה בחזרתם למטה, או שלא נמצא להם תפקיד בדרגתם. כדי לתת מענה נקודתי לבעיה זו, משובצים עובדים כאלה, באישור נש"ם, בכמה גופים, כמו לשכת נשיא המדינה, הכנסת, עיריית ירושלים והמטה לביטחון לאומי. נש"ם הוסיפה כי לאור מורכבות ניהול כוח האדם במשרד החוץ, היא סבורה שיש מקום לאפשר מרחב גמישות ולממש את פוטנציאל התקינה, אך היא צריכה להסדיר את הנושא.



הצבת שליחים שמילאו תפקידי שגריר וראש נציגות או תפקידים בכירים במטה בתפקידים כלליים או במשרות מעבר, ללא תפקיד מוגדר ובלי שהתפקיד או המשרה הולמים את כישוריהם וניסיונם, אינה עולה בקנה אחד עם ניהול יעיל של משאב אנושי בכיר ועם מיצוי פוטנציאל התרומה של עובדים אלה לשירות המדינה, ואף עלולה להביא לפגיעה במעמדם של עובדים אלו. ליקוי זה מתעצם כאשר ההצבה נמשכת חודשים רבים, ואפילו שנים.

משרד החוץ מסר כי הוא מסכים עם ממצאי הביקורת והוסיף כי קיץ 2021 היה חריג, מאחר שהממשלה לא אישרה במועד מינויים של בכירים רבים, ובשל כך נמנע שיבוץ עובדים חדשים במשרותיהם.

מוצע כי משרד החוץ יבחן, בשיתוף נש"ם, את הליקויים בעקרון התחלופה הקיים ויגבש פתרונות שיאפשרו את הצבתם של עובדים בכירים המסיימים תקופת כהונה בנציגויות בתפקידים ההולמים את דרגתם וניסיונם במטה המשרד או בגופים ממשלתיים אחרים. עוד מוצע כי המשרד יבחן אם יש מקרים המתאימים ליישום הנקבע בהסכם הקיבוצי משנת 2014, המאפשר מעבר מידי לשליחות בנציגות אחרת, בלי לשרת במטה בין שתי השליחויות. זאת כדי לצמצם את כמות העובדים החוזרים בכל שנה לשירות במטה בלי שנמצא להם תפקיד הולם בו.

מידת תיקון הליקוי



הסדרת תקופות השירות בנציגויות בחו"ל

העברתו של עובד מהמטה לשליחות בנציגויות כרוכה מטבע הדברים בהוצאות כספיות חד-פעמיות בגין העברת השליח ובני משפחתו למדינת השירות ומתן המענה לצרכיו הייחודיים. תחילת הכהונה של שליח מאופיינת בלמידה והכשרה, לפני שיוכל למלא באופן מועיל את תפקידו. בתקנון נקבע כי אם השתכנע מנכ"ל משרד החוץ כי קיצור שירותו של עובד הוא לטובת המשרד והעובד, הוא רשאי לאשר את קיצור השירות של העובד בחו"ל לפחות משנתיים, פרק הזמן המזערי של השירות.



הדוח הקודם

הליקוי: המשרד מאפשר לשליחים לשוב ארצה לפני תום פרק הזמן המזערי של שירותם בנציגויות בחו"ל הקבוע בכתבי המינוי, אף שהדבר גורם למשרד קשיים בתכנון והניהול של משאבי האנוש שלו. הכללים הקיימים אינם יוצרים למעשה תמריץ להשלמת מלוא פרק הזמן של השירות. בביקורת נמצא כי בשנים 2008 - 2014 חזרו לארץ 53 שליחים ששירתו בתפקידם שנתיים או פחות מכך.

ההמלצה: כדי לייעל את ניהול משאבי האנוש במשרד החוץ מוצע כי במסגרת פעולות היישום של ההסכם הקיבוצי משנת 2014 יקבע משרד החוץ בכללים באילו נסיבות יאושר קיצור השירות בחו"ל, וכן יקבע את ההשפעות שיהיו לקיצור על המשך העבודה של השליח במשרד ועל מינויו לתפקיד הבא בחו"ל.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר שהנושא נמצא בבדיקת היעוץ המשפטי של המשרד.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2018 - 2021 שבו ארצה לפני תום תקופת השליחות 13 מ-490 השליחים שהוצבו בנציגויות. כלומר, שליחים אלה כיהנו בתפקידם פחות משנתיים, פרק הזמן המזערי שנקבע בתקנון לשירות בנציגויות.

סמנכ"ל מש"א מסר ביולי 2021 למשרד מבקר המדינה כי "מספר השליחים המבקשים לקצר את פרק זמן של שליחותם הוא קטן, ולרוב שליחים משלימים את כל תקופת השליחות בחו"ל". הסמנכ"ל הוסיף כי בשנה האחרונה מבין כ-300 שליחים ביקשו לחזור לפני תום תקופת השליחות רק שליחים מעטים. הסמנכ"ל ציין כי הנהלת משרד החוץ בוחנת באופן פרטני כל בקשה להקדמת החזרה לארץ, ומתקבלת החלטה בהתאם לצרכים האישיים ולצורכי המשרד.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי העובדים אשר חזרו ארצה לאחר ששהו בחו"ל שנתיים או פחות, חזרו בשל סיבות אישיות או מדיניות, בהתאם להוראות בדבר שכר ותנאי שירות בחוץ לארץ והתקנון. המשרד הוסיף כי היכולת לקצר שירות לפחות משנתיים מעוגנת גם בהנחיות הוועדה הבין-משרדית הקובעת את תנאי השכר לשליחים לחו"ל בכל משרדי הממשלה.

מוצע כי משרד החוץ ימשיך לבחון באופן פרטני כל בקשה להקדמת החזרה לארץ, תוך איזון בין הצורך להתחשב בצרכים האישיים של השליחים, ובין הנזק שייגרם למשרד וליכולתו לממש את תפקידו כהלכה.

מידת תיקון הליקוי**הרפורמה המשרדית (2008 - 2012)**

בשנים 2008 - 2010 גיבש משרד החוץ רפורמה ארגונית כוללת, במטרה להתאים את מבנה המשרד לשינויים המתרחשים בזירה הבין-לאומית, וכדי שהמשרד יעמוד במשימותיו. בשנת 2011 אימצה הנהלת המשרד את מתווה הרפורמה ובדצמבר 2012 הציגה לנש"ם את השינויים המרכזיים שברצונה להחיל. להלן עיקרי הרפורמה: (א) מינוי עובדים על פי צורכי שיבוץ מערכתיים; (ב) קציבת כהונות לתפקידים במטה וקביעת פרק זמן מזערי לכהונה בתפקידים אלה; (ג) גיבוש ופרסום של תנאי סף לקידום עובדים ולמעבר בין תפקידי ניהול; (ד) הכשרות והדרכות חדשות לעובדים; (ה) גיוס צוערים שנתי קבוע; (ו) הכנת תוכנית פרישה והצגתה לעובדים ותיקים; (ז) התאמת תוכנית הרפורמה לעובדים ותיקים.

הדוח הקודם

הליקוי: בשנים 2008 - 2012 השקיע משרד החוץ תשומות ומשאבים גדולים בתכנון וגיבוש של רפורמה ארגונית מקיפה ובניסיון להוציא אותה לפועל. הרפורמה כוללת שינויים ניכרים בתחום ניהול כוח האדם בשירות החוץ. בסופו של דבר, ההסכם הקיבוצי שנחתם בנובמבר 2014 לא כלל רכיבים חשובים של תוכנית הרפורמה, לרבות קביעת תנאי סף להגשת מועמדות למשרות בשירות החוץ, נושא ניווד העובדים, הגבלת תקופות הכהונה במשרות ניהול במטה ושינוי אופן ההערכה של ביצועי העובדים. הרפורמה נחוצה ביותר להנהלת המשרד, לשם התמודדות עם הקשיים שנמצאו בתחום תכנון תקינת המשרד וניהול כוח האדם בו, וכדי להגשים את יעדיו בתחומים שעליהם הוא אמון.

ההמלצה: ראוי שהנהלת המשרד תפעל לקבל את כל האישורים הנדרשים לה מנש"ם ומכל גורם ממשלתי רלוונטי אחר, לשם החלת יתר רכיבי תוכנית הרפורמה שטרם יושמו במשרד. לאחר קבלת האישורים כאמור על הנהלת המשרד לבחון עם שר החוץ את דרכי יישום התוכנית ולהיוועץ עם ההסתדרות בעניינים המחייבים זאת על פי דין.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי ביצוע השינויים במשרד נעשה במסגרת סיום סכסוך העבודה והחתימה על ההסכם הקיבוצי בשנת 2014, שהיא בסמכות נציב שירות המדינה, הממונה על השכר ואגף התקציבים במשרד האוצר וההסתדרות. המשרד ציין כי הסכסוך הסתיים לאחר כשנתיים, וההליך לסיומו נוהל בין היתר בבית הדין לעבודה ובאמצעות גישור. בהסכם עוגנו בין היתר חלק ממרכיבי הרפורמה. המשרד הוסיף כי תוכנית הרפורמה המשרדית



כוללת חזון ארוך טווח של שינויים רחבי היקף. יישום שינויים אלה דורש אישור, תקצוב ומעורבות של הגורמים המוסמכים הבכירים ביותר בשירות המדינה, כגון שר החוץ, משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, נש"ם ומשרד האוצר, וכן של ההסתדרות ונציגות העובדים במשרד החוץ. עם זאת, אגף מש"א יפעל לניתוח תוכנית הרפורמה על מרכיביה השונים ויציע להנהלת המשרד לקדם יישום של חלקים רלוונטיים נוספים ממנה, בשיתוף נש"ם ומשרדי ממשלה רלוונטיים כגון משרד האוצר.

ביקורת המעקב

משרד החוץ סבר כי הצורך בשינויים ניכרים באופן ניהול ההון האנושי במשרד עומד בעינו. נוכח זאת, מאז פורסם הדוח הקודם מינה המשרד ועדות לבחינת היבטים שונים בתחום ההון האנושי. כאמור, בשנת 2018 הנחה מנכ"ל המשרד דאז על הקמת הוועדה להתאמת משרד החוץ לאתגרי העתיד (פרויקט 2025). הוועדה עסקה בנושאים רוחביים, ובהם היערכות המשרד לגיוס דור העתיד ושימור עובדיו; פריסת הנציגויות; מבנה המשרד - שינוי ושדרוג ארגוני; התאמת המשאבים ליעדי המשרד; תיקוני חקיקה, ובכלל זה הצעה לחקיקת חוק שירות החוץ; ואיתנות הפרט והמשפחה. מסקנות הוועדה הוגשו להנהלת המשרד ביוני 2018.

בשלהי שנת 2020 הנחה מנכ"ל המשרד על הקמת צוות חשיבה בראשות סמנכ"ל המרכז לשיתוף פעולה בין-לאומי במשרד. צוות החשיבה עסק בתחום הגיוס, ההדרכה ופיתוח ההון האנושי במאה העשרים ואחת, ובכלל זה נבחנו אתגרי הגיוס, המיון וההכשרה, פיתוח ותכנון ההון האנושי ומודל הקריירה במשרד. צוות החשיבה הגיש את המלצותיו בינואר 2021, והן אושרו על ידי שר החוץ דאז והמנכ"ל הנוכחי. יצוין כי בנובמבר 2021 הכריז ועד העובדים במשרד החוץ על סכסוך עבודה בגין שחיקה בתנאי השכר של העובדים ופגיעה באפשרות קידומם, ובהמשך לכך ננקטו בסוף שנת 2021 צעדים ארגוניים שונים.

בביקורת המעקב עלה כי על אף המלצות הוועדה להתאמת משרד החוץ לאתגרי העתיד (פרויקט 2025) ומסקנות צוות החשיבה - המשרד פעל נקודתית לגיבוש תנאי סף לקידום עובדים ולמעבר בין תפקידי ניהול, אולם לא הניע מהלך רוחבי לשינוי אופן הניהול של ההון האנושי במשרד ולא יישם את יתר המלצות - לא הרפורמה, לא של הוועדה להתאמת משרד החוץ לאתגרי העתיד (פרויקט 2025) שהוגשו בשנת 2018 ולא של צוות החשיבה משנת 2021.

משרד החוץ מסר בתשובתו כי לכל יישום חלק כלשהו מהרפורמה נדרש להקצות תקציבים ומשרות, אולם למשרד לא הוקצו תקציבים ומשרות כאמור על פי סיכומי התקציב של השנים המדוברות.



הצורך בהנעת מהלך מקיף ונרחב לשינוי אופן הניהול של המשאב האנושי במשרד החוץ הוכר על ידי המשרד זה מכבר. נוכח האמור, מוצע שמשרד החוץ ישוב ויבחן את המלצות הוועדה להתאמת משרד החוץ לאתגרי העתיד (פרויקט 2025) ומסקנות צוות החשיבה ויפעל ליישום ההמלצות והמסקנות המתאימות, תוך הידברות עם כלל הגורמים הרלוונטיים - נש"ם, משרד האוצר ונציגות העובדים - ושיתופם במהלך.

מידת תיקון הליקוי



חיסון שליחים ובני משפחותיהם בחו"ל בתקופת הקורונה

בדצמבר 2019 זוהה בקרב אזרחים בסין²³ נגיף שגרם לזיהום בדרכי הנשימה ועלול אף להביא למוות. בפברואר 2020 החל הנגיף להתפשט באסיה ואירופה, וארגון הבריאות העולמי קבע כי שמו יהיה COVID-19 (קורונה). במרץ 2020 החל הנגיף להתפשט גם בישראל, ובאותו החודש הכריז ארגון הבריאות העולמי על הקורונה כמגפה עולמית²⁴. בעקבות התפשטות הנגיף החלו מדינות רבות, ובהן ישראל, לנקוט צעדים שונים כדי להתמודד עימן, לרבות הגבלות על הציבור, ובהן סגירת הגבולות היבשתיים והאוויריים.

בסוף שנת 2020 פותח חיסון נגד נגיף הקורונה, והחל בישראל מבצע לחיסון בני 16 ומעלה. מבצע החיסון הורחב בהמשך לגבי בני יותר מחמש. בינואר 2021 החליטה הממשלה על מתן חיסון לשליחי המדינה ובני משפחותיהם בחו"ל. הממשלה הנחתה את החשב הכללי במשרד האוצר ואת המשנה לראש המטה לביטחון לאומי להסדיר את סוגיית מימון החיסונים לעובדי המדינה ובני משפחותיהם השוהים בשליחות בחו"ל. האחריות לביצוע ההחלטה הוטלה על אגף מש"א.

ממרץ 2021 עד סוף מאי 2021 פעל משרד החוץ לחסן 1,600 שליחים, עובדי אית"ן ועובדי מדינה אחרים המכהנים כנספחים בחו"ל וכן את בני משפחותיהם בשני חיסונים נגד נגיף הקורונה. בשל

23 ב-9.1.20 דיווחו שלטונות סין לארגון הבריאות העולמי שזיהו כי נגיף הקורונה אחראי להתפרצות המחלה הזיהומית בסין.

24 מגפה היא התפשטות מהירה של מחלה (נגיפית) בקרב אוכלוסייה. המגפה הופכת לעולמית כאשר הנגיף מתפשט למדינות רבות או לשטחים גיאוגרפיים רבים.



מורכבותה של פעילות זו נדרש לתאם אותה עם משרדי ממשלה אחרים, ובעיקר עם משרד הביטחון שריכוז חלק מהפעילות הלוגיסטית בנושא.

נוכח מורכבות מתן החיסונים, התבצע מבצע החיסונים באופן מדורג וכלל מספר מתווים:

1. הבאתם לישראל של שליחים שהוגדרו כבעלי סיכון רפואי גבוה וחיסונם בישראל.
2. הבאת שליחים ממדינות קרובות וחיסונם בנמל התעופה בן גוריון במתחם ייעודי שהוכן לכך, ולאחר מכן החזרתם מיידית למדינות השירות, בלי שייכנסו לישראל.
3. הוחלט בשיתוף משרד הבריאות שלמדינות מרוחקות שהיה קושי להטיס מהן את השליחים ולהחזירם, דוגמת מדינות ביבשת אמריקה, יוטסו חיסונים לנקודת ריכוז, והשליחים יגיעו אליה ויתחסנו ולאחר מכן יחזרו למדינות השירות שלהם. כך נעשה למשל בניו יורק, שבה חוסנו השליחים בצפון אמריקה. במסגרת המבצע ניתנה האפשרות להתחסן בשני החיסונים, בהתאם למתווה שעליו המליץ משרד הבריאות.

יצוין כי המבצע דרש תיאומים נרחבים ברמת המטה והנציגויות, אשר פרוסות בכל רחבי העולם, לצורך קביעת מועדי חיסונים ושמירה על רציפות תפקודית בתקופה שבה היה משבר הקורונה בשיאו הביטוי מגבלות תנועה בין מדינות, סגרים ולא פעם היעדר טיסות מסחריות ברחבי העולם²⁵.

בנובמבר 2021 אגף מש"א נמצא בעיצומו של מבצע חיסונים של שליחים במנה השלישית ומתן חיסון לילדים בני 12 ומעלה. לשם מתן חיסונים אלה לשליחים בצפון אמריקה ודרום אמריקה הוטסו לניו יורק מנות חיסון. כמו כן נשלחו מנות חיסון לשגרירות בניו דלהי, והחל מבצע חיסון של השליחים בכל המרחב ההודי. נוסף על כך החלו להגיע לישראל שליחים מנציגויות אחרות לצורך קבלת החיסון השלישי, שלאחריה הם חוזרים למדינות השירות.

משרד מבקר המדינה מציין את הפעילות המורכבת שהוביל אגף מש"א במשרד החוץ לחיסון השליחים, עובדי אית"ן ובני משפחותיהם. מוצע כי נוכח חיסון האוכלוסיה הנרחב במדינות רבות בעולם, והאפשרות שידרשו חיסונים נוספים בתקופה הקרובה, יבחן המשרד, בשיתוף הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, אם ניתן להגיע להסכמים עם המדינות המתאימות או עם ספקי החיסונים שלמדינת ישראל יש הסכם עימם, ולפיהם להבא יינתנו לעובדים ולבני משפחותיהם חיסונים נוספים במקום השירות שלהם, ולנציגי אותן מדינות - בישראל. זאת בכפוף לעמידה בסטנדרטים הנדרשים.

25 מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021), "השירות הקונסולרי - טיפול משרד החוץ בישראלים במצוקה בחו"ל", עמ' 1012-905.



סיכום

משרד החוץ הוא שותף מרכזי בעיצוב מדיניות החוץ של ישראל, והוא אמון על יישומה בזירה הבין-לאומית ועל ייצוג המדינה בחו"ל. ההון האנושי במשרד הוא המשאב המרכזי שלו למימוש פעילותו במטה ובנציגויות. למשרד יש אתגר ייחודי ומורכב בניהול המשאב האנושי הפרוס במטה וברחבי העולם, במגוון תפקידים מדיניים ומינהליים.

תחום ההון האנושי נדון זה יותר מעשור בפורומים מרכזיים במשרד החוץ. בדיונים נבחנו סוגיות יסוד וגובשו המלצות להסדרת נושאים מהותיים שונים, ובהם קביעת תקן עדכני המותאם לאתגרי השעה, גיוס ושימור של הון אנושי איכותי והסדרת אופן יישומו של עקרון התחלופה (בין שליחים בנציגויות לעובדים במטה המשרד בארץ), שהוא הבסיס שעליו מושתתת הצבת ההון האנושי במטה ובנציגויות. עם זאת, הדיונים האמורים לא הביאו לשינוי מהותי בתחום ניהול המשאב האנושי. ממציא ביקורת המעקב מצביעים על שני נושאים שתוקנו באופן מלא - הקפדה על כשירות עובדי שירות החוץ לשרת בנציגויות והסדרת תקופות השירות בנציגויות בחו"ל - ועל מספר נושאים שתוקנו במידה חלקית, ובהם היעדר תקן עדכני שייתן מענה לקיצוץ במספר המשרות לעומת הגידול במספר הנציגויות; מיפוי התקן המשרדי ואופן רישומו; גיוס עובדים לשירות החוץ והכשרתם; מינוי עובדים שלא הוכשרו לכך בתפקידים המשולבים (מדיני ומינהלי) בנציגויות; היעדר תכנון רב-שנתי לגיוס עובדים המבוסס בין היתר על תחזית פרישה; ופרישה של צוערים בחמש השנים הראשונות לשירותם; והגבלת תקופת הכהונה בתפקידים בכירים במטה. כמו כן בביקורת המעקב עלה כי שני ליקויים טרם תוקנו: מצבה חסרה בנציגויות עקב קשיים באיוש, דבר הגורם אף לאיוש תפקידים בכירים בעובדים צעירים ולא מנוסים והמספר המצומצם של התפקידים הבכירים הפנויים במטה, לעומת מספר העובדים החוזרים לארץ משליחות.

על המשרד, בשיתוף משרד האוצר ונש"ם, לפעול לטיפול במכלול הליקויים בתחום ההון האנושי. מוצע כי ההחלטות יתקבלו במבט צופה פני עתיד, נוכח השינויים שמכתיבה המציאות המשתנה, ובפרט השינויים בדפוסי העבודה מרחוק עקב נגיף הקורונה. זאת כדי שהמשרד יוכל למלא את ייעודו ומשימותיו בזירה המשתנה של הדיפלומטיה הבין-לאומית והציבורית ולקדם את מעמדה הבין-לאומי של ישראל.

