

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ב | מאי 2022



משרד החוץ

העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל - ביקורת מעקב



העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל - ביקורת מעקב

רקע

משרד החוץ מעסיק עובדים במגוון צורות העסקה במטה ובנציגויות: עובדים קבועים וזמניים בדירוגים שונים במטה, עובדים ישראלים קבועים הנשלחים לנציגויות לאיוש תפקידי ליבה ותפקידי הניהול הבכירים (להלן - שליחים) וכן אזרחים ישראלים המועסקים כתומכים בעבודת הנציגויות. תומכים אלה, המבצעים את עבודתם בהתאם להוראות השליח הממונה עליהם, הינם אזרחי ישראל המתגוררים במדינת השירות במעמד של תושב ארעי, בני זוג של שליחים או אזרחים ישראלים הגרים בישראל שנשלחים לאיוש משרות בנציגויות ומועסקים לתקופה קצובה מכוח הסכם קיבוצי שעליו חל הדין הישראלי (להלן - אית"ן), או עובדים מקומיים זרים הנושאים 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).

נתוני מפתח

242 מלש"ח

תקציב השכר של העובדים המקומיים לשנת 2021, המהווה 49% מתקציב השכר של עובדי המשרד בנציגויות

2,181

מצבת העובדים המקומיים בנציגויות בינואר 2022

86%

שיעור מצבת העובדים המקומיים מסך עובדי משרד החוץ בנציגויות בשנת 2021

108

מספר נציגויות ישראל בעולם בשנת 2021

11 מלש"ח

תקציב הפעולות של אגף משאבי אנוש והדרכה לשנת 2020

2/3

שיעור הנציגויות שוועדת שכר עמ"ז לא בחנה את השכר בהן בשנים 2020-2019

44%

שיעור בקשות הנציגויות לעדכון שכר עמ"ז משנת 2020 שלא אושרו

48%

שיעור עובדי אית"ן שלא עברו הכשרה מתאימה לתפקידם משנת 2018 ועד מרץ 2021



פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד אוקטובר 2021 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב על דוח מבקר המדינה משנת 2017 בנושא העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל¹. ביקורת המעקב נעשתה על יישום ההמלצות שצוינו בדוח הקודם. הביקורת נעשתה במטה משרד החוץ (להלן - המשרד), ובדיקות השלמה נעשו באגף הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תקנון משרות העובדים המקומיים בנציגויות - בדוח הקודם עלה כי אגף הון אנושי והדרכה (להלן - אגף מש"א) לא בחן את הרלוונטיות של מפתח התקנון ולא גיבש קריטריונים ברורים לחלוקת משרות העובדים המקומיים בין הנציגויות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן ומשרד החוץ לא ביצע ניתוח פרטני של תקן העובדים המקומיים לעומת הצרכים בכל אחת ואחת מהנציגויות. עוד עלה שלמשרד אין תקן המתייחס למספר משרות העובדים המקומיים, ולחלוקה בין העובדים המקומיים לבין השליחים בכל אחת מהנציגויות השונות, בהתבסס על גודל הנציגות, היקף פעילותה והמאפיינים הייחודיים של כל נציגות וכי לא מבוצעת בחינה עיתית של מצבת העובדים בהתאם לשינויים במדינות היעד ובמאפייני שירות החוץ.



הערכת עובדים מקומיים - בדוח הקודם עלה כי התקנון אינו מסדיר באופן מפורש את ביצוע הערכת העובדים המקומיים בנציגויות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה, בשנת 2021 החל המשרד בתכנית הרצה (ניסוי) להערכת אית"ן ב-32 נציגויות. עוד עלה כי המשרד אינו מקיים הליכי הערכה לעמ"ז.



העסקת עובדים מקומיים בתפקידי ליבה ייצוגיים - בדוח הקודם עלה כי נציגויות העסיקו עובדי אית"ן בתפקידי ליבה ייצוגיים בתחומי הייעוץ המדיני, הדיפלומטיה הציבורית והדיפלומטיה הכלכלית הגם שלא הוכשרו לכך. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן והמשרד ממשיך להציב מאות עובדים מקומיים בתפקידי ליבה המיועדים לשליחים.



מידע בדבר הכשרת עובדי אית"ן וגורם המתכלל את ההכשרה - בדוח הקודם עלה כי אגף מש"א והנציגויות בחו"ל אינם מעדכנים את אגף ההדרכה בדבר עובדי אית"ן המגויסים לנציגויות בחו"ל, ובדבר התפקידים שהם ממלאים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.



1 מבקר המדינה, דוח שנתי 67ב (2017), "העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל", עמ' 953-1056.



היקפי הכשרת עובדי אית"ן - בדוח הקודם עלה כי עבור עובדי אית"ן נבנה מערך הדרכה מקצועי השונה מזה של השליחים ומותאם לעבודתם בנציגויות, וכי למעט בתחום הקונסולרי, המשרד לא הכין מערך הדרכה והכשרה באמצעות לומדות או באמצעים אחרים. בביקורת המעקב נמצא שהליקוי תוקן במידה מועטה, וכי משנת 2018 ועד מרץ 2021 גויסו 605 עובדי אית"ן, שהשתתפו בקורסי הכשרה בתחומים שונים במטה. עוד עלה שקרוב למחצית מהם לא עברו הכשרה במטה לפני העסקתם בנציגויות.



משך השירות של עובדי אית"ן - בדוח הקודם צוין כי יש נציגויות שמתקשות לגייס עובדי אית"ן ולגרום להם להתמיד בעבודתם ובכך נפגעת פעילותן של נציגויות ישראל בחו"ל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, וכי בשנים 2018 עד ספטמבר 2021 כחמישית מעובדי אית"ן שירתו מעל שלוש שנים, ולמעלה ממחצית מעובדי אית"ן עזבו תוך פחות משנתיים ממועד תחילת העסקתם.



קבוצות שונות לדרגות לעמ"ז - בדוח הקודם עלה כי הנציגויות מעוניינות לגייס עמ"ז בעלי ניסיון מקצועי ולהאריך את תקופת העסקתם של עמ"ז מועילים המצטיינים בתפקודם המקצועי, אך אין סולם דרגות שייתן מענה לצורכיהן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. הגם שצוות הבדיקה משנת 2017 המליץ לאמץ סולם שכר חדש, באוגוסט 2021 החליט משרד החוץ להניע תהליך גיוס של 15 משרות לפי תנאי סולם זה, במועד סיום הביקורת אוישו שמונה מ-15 המשרות שהוקצו לכך.



פיקוח ובקרה על שכר עמ"ז - בדוח הקודם עלה כי ועדת חו"ל האחראית על הרגולציה בנוגע להעסקת עמ"ז לא עקבה אחר אופן העסקתם ולא קיימה פיקוח ובקרה על תנאי שכרם ועל תנאי עבודתם בנציגויות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.



המערכת ממוחשבת לניהול המידע על העובדים המקומיים - בביקורת הקודמת עלה כי לא היה ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת של אגף מש"א דוחות מפולחים ומדויקים על אודות התקן והמצבה של העובדים המקומיים בכלל הנציגויות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה, וכי אגף מש"א ואגף התקשוב של המשרד פיתחו מערכת מחשוב חדשה אשר מותאמת לצרכים הייחודיים של ניהול כוח האדם במשרד ומאפשרת לנהל את מערך ההעסקה. עם זאת, נמצא כי בשמונה מתוך 108 הנציגויות (7.4%) הותקנה מערכת מרכז"ה, המשמשת את משרדי הממשלה גם לניהול כוח אדם. בנציגויות אלו נעשה שימוש במערכת רק לניהול הפיננסי, ולא ניהול כוח האדם, מאחר שלא הותקנה בהן תת-המערכת (המודול) לניהול כוח אדם.

הסכם העסקת עובדי אית"ן - בדוח הקודם צוינו כמה ליקויים בנוגע לשכר עובדי אית"ן, להלן המרכזיים שבהם א. נמצא ש"הוראות בדבר שכר ותנאי שירות בחוץ לארץ" לא עודכנו ממאי 2009, ולא כללו את כל ההחלטות של ועדת חו"ל. ב. תוספת חו"ל היא מרכיב מרכזי בשכרם, ואולם לא נקבע כיצד יש לחשב אותה ואת השפעתן של תופעות כלכליות מקומיות או עולמיות עליה. ג. תנאי השכר לא הותאמו לשינויים ביוקר המחיה במדינות השירות, והדבר הביא לא אחת להעסקה שאינה שוויונית. ד. החוזים לא כללו את השינויים והעדכונים בתנאי העסקתם כפי שאישרה ועדת חו"ל. ה. במנגנון השכר הקיים אין



התייחסות להשכלה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. תנאי ההעסקה של עובדי אית"ן הוסדרו בהנחיית נש"ם ובהסכם ההעסקה, לרבות בעניין אופן ההעסקה, קביעת דרגה וקידום בדרגה, תנאי השירות (כמו תוספת קושי שירות וקושי שירות ייחודי), התאמת יוקר המחיה, השתתפות בהוצאות הדיור והשכלה. עם זאת, תנאים אלו לא שולבו בתקנון המשרד, עקב כך מסמך יסוד של משרד החוץ אינו משקף את מצב הדברים לאשורו.

הליכי הגיוס והמיון של עובדי אית"ן - בדוח הקודם עלה כי איתור מועמדים פוטנציאליים לאיוש משרות עובדי אית"ן בנציגויות - שלא בתפקידי אבטחה - נעשה באמצעים אקראיים ולא שוויוניים, הכוללים פרסום בעל פה בקרב עובדי משרד החוץ וחוגי מכריהם או על בסיס היכרות אישית מוקדמת. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. המשרד גיבש הליך מובנה לגיוס עובדי אית"ן, הכולל: פרסום מכרז פומבי, סינון ראשוני של קורות החיים, כינוס ועדת קבלה בנציגות או במטה ובחירת מועמד אחד מועדף ומבחני מיון. עם זאת, נמצא כי מבחני המיון הנערכים לגיוס עובדי אית"ן על ידי חברה חיצונית, נעשים לאחר שוועדת הקבלה בחרה במועמד המועדף וכי 100% מהמועמדים שנבחרו לתפקיד אושרו על ידי החברה החיצונית.

איתור וגיוס של עמ"ז - בדוח הקודם עלה כי למשרד החוץ אין נוהל גיוס עמ"ז, וגם בתקנון שירות החוץ לא נקבעו הוראות מיוחדות לעניין זה. כל נציגות מגייסות עמ"ז בהתאם לשיקוליה והדבר עלול לפגום בבחירת המועמדים הראויים ביותר לתפקיד. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. התקנון עודכן ועוגנו בו כללים הנוגעים לקבלתם של עמ"ז. עם זאת התקנון אינו קובע כללים לעניין אופן פרסום המשרות הפנויות, לרבות פרסום תנאי הסף ומועדי הגשת המועמדות.

הגדרת תפקידי העמ"ז בחוזה ההעסקה - בדוח הקודם צוין כי בחוזה ההעסקה של עמ"ז אין תיאור תפקיד, אף שקיימת בתקנון הגדרת תפקיד לעמ"ז, החוזים אינם מפנים אליה, ולעובד לא נמסר מידע כתוב וברור בנוגע לציפיות הנציגות ממנו. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא. המשרד הפיץ לנציגויות עקרונות לניסוח חוזה העסקה של עמ"ז. בהתאם הוספו להסכמים החדשים סעיפים המסדירים את התפקיד שהעמ"ז יבצע בנציגות, את תנאי העסקתו, ואת הזכויות הסוציאליות בהתאם לדין המקומי.

עדכון שוטף של שכר עמ"ז - בדוח הקודם עלה כי ועדת שכר העמ"ז אינה מעדכנת את תנאי שכרם של העמ"ז, בתדירות הנדרשת על פי תנודות השכר בשוק העבודה המקומי והעלייה ביוקר המחיה במדינות השירות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה, בשנת 2018 לא אושרו כ-21% מהבקשות לעדכון שכר, בשנת 2019 לא אושרו כ-45% מהבקשות כאמור, ובשנת 2020 לא אושרו 44% מהבקשות. יצוין כי לגבי חלק מהבקשות שאושרו, אושר עדכון חלקי. עם זאת, עולה כי בשנת 2021 כלל הבקשות נענו.



עיקרי המלצות הביקורת

תקנון משרות העובדים המקומיים בנציגויות - ניהול אלפי עובדים הפזורים ב-108 נציגויות ברחבי העולם מחייב הבניית מפתח תקנון מקומי ואזורי בהתחשב במקום של כל נציגות ובמאפייניה, וכן בהתחשב בשינויים העולמיים המשפיעים על שירות החוץ. מוצע כי המשרד יבצע עבודת מטה לניתוח מאפיינים וצרכים של הנציגויות, ולקביעת היחס הנדרש בין התפקידים המיועדים לשליחים ובין התפקידים המיועדים לעובדים המקומיים, ובהתאם לכך יקבע קריטריונים ומפתחות תקן, ויפעל ליישומם בנציגויות ישראל ברחבי העולם. את עבודת המטה מומלץ לעדכן מדי פעם בפעם כדי להבטיח שהתקן המוקצה לנציגויות השונות - ייתן מענה הולם לצורכיהן ויותאם באופן מיטבי לכל נציגות בהתחשב במשימות שעליה למלא. מוצע כי בעבודת המטה המשרד יבחן גם את הניסיון שנצבר במגזר הממשלתי בתקופת הקורונה, תקופה שבה במשרדים רבים שולב גם דפוס עבודה מרחוק, ואת השפעת דפוס זה על קביעת התקן המשרדי במטה ובנציגויות.

מערכת ממוחשבת לניהול המידע על העובדים המקומיים - מומלץ כי משרד החוץ ישלים, בשיתוף נש"ם, את הבחינה של התאמת מערכת המרכז לניהול כח אדם בכל הנציגויות, תוך התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים לנושא ובהם גורמי הביטחון ונש"ם, ויפעל לקידום הקמת מערכת ממוחשבת לניהול כוח אדם בכלל הנציגויות אשר תאפשר גם לנש"ם חיבור אליה.

הערכת עובדים מקומיים - מומלץ שהמשרד ישלים את פעולותיו בנושא הערכתם של כלל עובדי אית"ן, כמו כן, מוצע כי המשרד ישקול להרחיב את הניסוי, בשינויים המחויבים, גם לעמ"ז ויקיים פיקוח ובקרה על התקדמות ההליך.

הסכם העסקת עובדי אית"ן - מוצע כי משרד החוץ יעדכן את התקנון בעניין תנאי העסקתם של עובדי אית"ן בהתאם להסכמים שנחתמו והנחיית נש"ם. עוד מוצע להסדיר את הצבתם של עובדי אית"ן בתפקידי ליבה כחלק מבחינת התקן בנציגויות, יפעל להכשרתם באופן ייעודי ההולם את דרישותיו של כל תפקיד ותפקיד, ויעגן זאת בתקנון.

מידע בדבר הכשרת עובדי אית"ן וגורם המתכלל את ההכשרה - מוצע כי ימונה גורם במשרד החוץ שיישא באחריות הכוללת לכך שכלל עובדי אית"ן המגויסים לתפקידים השונים בנציגויות יקבלו את ההכשרה המתאימה במועד ובתכולות הנדרשות, וכי יאוגם כלל המידע בעניין זה לרבות מיפוי הפערים. עוד מוצע לנהל את מערך ההכשרות של עובדי אית"ן באמצעות המערכת הייעודית הממוחשבת, דבר שיאפשר לגורם המשרדי המרכז את הטיפול בנושא לבצע מעקב ובקרה בעניין ביצוע ההכשרות ומועדיהן.

היקפי הכשרת עובדי אית"ן - מומלץ להמשיך ולפתח את מערך הלומדות המקוון בנושאים רלוונטיים נוספים הנחוצים להכשרתם של עובדי אית"ן, גם לשם מתן מענה הכשרתי ראוי בתקופת הקורונה.

משך השירות של עובדי אית"ן - מוצע כי משרד החוץ יבחן דרכי פעולה אפשריות אשר יהיה בהן כדי להביא לשינוי בכל הנוגע לתקופות ההעסקה הקצרות של עובדי אית"ן בנציגויות בחו"ל.



הליכי הגיוס והמיון של עובדי אית"ן - מוצע כי משרד החוץ יפעל להתאים את תהליך הקבלה של עובדי אית"ן לנקבע באוגדן הנחיות של נש"ם, ויבצע את מבחני המיון בשלב סינון המועמדים, ולפני קבלת ההחלטה על בחירת המועמד המועדף.

עדכון שוטף של שכר עמ"ז - מוצע כי המשרד, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר וועדת חו"ל, ישלים בחינה של שכר עמ"ז בכלל הנציגויות, ואת ההשפעות שיש לשכר הנוכחי על איוש משרות עמ"ז ברחבי העולם ועל יכולתן של הנציגויות למלא את תפקידן באופן מיטבי. מומלץ כי בחינה כזו תבוצע במסגרת בחינת התקן של כלל כוח האדם בנציגויות. עד להשלמת הבחינה הכוללת, על ועדת שכר עמ"ז לקיים בכל שנה בחינה שוטפת של שכר עמ"ז בכלל הנציגויות, כמתחייב בתקנון.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי				פרק הביקורת	הליקוי בדוח הביקורת הקודם
לא תוקן	תוקן במידה רבה	תוקן מועטה או חלקית	תוקן באופן מלא		
				הגדרת תפקידי עמ"ז בחוזה העסקה	בחוזי ההעסקה של עמ"ז אין תיאור תפקיד. אף שקיימת בתקנון הגדרת תפקיד לעמ"ז, החוזים אינם מפנים אליה, ולעובד לא נמסר מידע כתוב וברור בנוגע לציפיות הנציגות ממנו.
				עדכון שוטף של שכר עמ"ז	ועדת שכר העמ"ז, אינה מעדכנת את תנאי שכרם בתדירות הנדרשת על פי תנודות השכר בשוק העבודה המקומי והעלייה ביוקר המחיה במדינות השירות
				המערכת ממוחשבת לניהול המידע על העובדים המקומיים	לא היה ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת של אגף משאבי אנוש, דוחות אודות התקן והמצבה.
				הסכם העסקת עובדי אית"ן	בדוח הקודם צוינו מספר ליקויים להלן העיקרים שבהם: (א) הוראות "שכר ותנאי שירות בחוץ לארץ" לא עודכנו ממאי 2009. (ב) תוספת חו"ל היא מרכיב מרכזי בשכרם של עמ"ז (אית"ן), ואולם לא נקבע כיצד יש לחשב אותה. (ג) תנאי השכר לא הותאמו לשינויים ביוקר המחיה במדינות השירות ולא תאמו את השינויים הכלכליים בעולם. (ד) החוזים לא כללו את השינויים והעדכונים בתנאי העסקתם כפי שאישרה ועדת חו"ל ואין במנגנון השכר התייחסות להשכלה.



מידת תיקון הליקוי				פרק הביקורת	הליקוי בדוח הביקורת הקודם
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה או חלקית	לא תוקן		
				איתור וגיוס של עמ"ז	למשרד החוץ אין נוהל גיוס עמ"ז, וגם בתקנון לא נקבעו הוראות מיוחדות לעניין זה, וכל נציגות מגייסת עמ"ז בהתאם לשיקוליה.
				הליכי הגיוס והמיון של עובדי אית"ן	איתור מועמדים פוטנציאליים לאיש משרות עובדי אית"ן בנציגויות - שלא בתפקידי אבטחה - נעשה באמצעים אקראיים ולא שוויוניים.
				הערכת עובדי אית"ן	התקנון אינו מסדיר באופן מפורש את ביצוע הערכת עובדי אית"ן. ראשי הנציגויות, אינם מקיימים הליך יזום של הערכות שנתיות.
				היקפי הכשרת עובדי אית"ן	עבור עובדי אית"ן נבנה מערך הדרכה מקצועי השונה מזה של השליחים ומותאם לעבודתם בנציגויות, והוא כולל הדרכות לפני היציאה לחו"ל ולאחר היציאה לחו"ל. המשרד לא הכין מערך הדרכה והכשרה באמצעות לומדות או באמצעים אחרים.
				קבוצות שונות לדרגות לעמ"ז	הנציגויות מעוניינות לגייס עמ"ז בעלי ניסיון מקצועי ולהאריך את תקופת העסקתם של עמ"ז מועילים המצטיינים בתפקודם המקצועי ובהתנהלותם האישית, אך אין להן הכלים לעשות זאת.
				תקנון משרות העובדים המקומיים בנציגויות	אגף משאבי אנוש לא בחן את הרלוונטיות של מפתח התקנון, לא גיבש קריטריונים ברורים לחלוקת משרות העובדים המקומיים בין הנציגויות ולא ביצע ניתוח פרטני של תקן העובדים המקומיים לעומת הצרכים, בכל אחת ואחת מהנציגויות.



מידת תיקון הליקוי				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה או חלקית	לא תוקן		
			←	נציגויות העסיקו בפועל עובדים מקומיים בתפקידי ליבה ייצוגיים בתחומי הייעוץ המדיני, הדיפלומטיה הציבורית והדיפלומטיה הכלכלית הגם שלא הוכשרו לכך.	העסקת עובדי אית"ן בתפקידי ליבה ייצוגיים
			←	אגף מש"א והנציגויות בחו"ל אינם מעדכנים את אגף ההדרכה בדבר עובדי אית"ן המגויסים לנציגויות בחו"ל, ובכלל זה התפקידים שהם ממלאים בהן, ולאגף ההדרכה יש מידע על עובדי אית"ן המגויסים בישראל בלבד.	מידע בדבר הכשרת עובדי אית"ן וגורם המתכלל את ההכשרה
			←	יש נציגויות שמתקשות לגייס עובדי אית"ן ולגרום להם להתמיד בעבודתם ובכך נפגעת פעילותן.	משך השירות של עובדי אית"ן
			←	ועדת חו"ל לא עקבה אחר אופן העסקת עמ"ז ולא קיימה פיקוח ובקרה על תנאי שכרם ועל תנאי עבודתם בנציגויות.	פיקוח ובקרה על שכר עמ"ז



סיכום

ממצאי ביקורת המעקב מצביעים על כמה נושאים שתוקנו מאז הדוח הקודם ובהם פיתוח מערכת מחשוב חדשה אשר מותאמת לצרכים הייחודיים של ניהול כוח האדם במשרד; בנוגע לעובדי אית"ן - יישום רפורמה מקיפה באופן העסקתם והפיכתם לעובדי מדינה, והתנעת ניסוי (פיילוט) להבניית הליך למיון, גיוסם והערכתם. בנוגע לעמ"ז - הסדרת אופן קבלתם לתפקיד, ועיגון חוזי בנוגע לתפקיד שכל עמ"ז יבצע בנציגות, תנאי העסקתו וזכויותיו.

עם זאת, ממצאי ביקורת המעקב מצביעים על ליקויים שטרם תוקנו ועל כי נדרשת עבודת מטה מקיפה למיפוי מצבת כוח האדם בנציגויות. זאת תוך אבחנה בין הנציגויות השונות על מאפייניהן הייחודיים, מקומן והיחס הנדרש בין סוגי העובדים השונים בהן, ותוך בחינה של כלל צורכי כוח האדם בנציגויות והשכר ההולם לתפקידים השונים. בהתאם לתוצאות עבודת המטה יש לקבוע קריטריונים ומפתחות לתקן ולשכר ולפעול ליישומם בנציגויות. כמו כן, מומלץ לקדם תיקונים של נושאים אחרים שהועלו בדוח הקודם ולא תוקנו, ובכלל זה קביעת גורם מתכלל לניהול ההכשרות וביצוע הערכה שנתית לכלל עובדי אית"ן. בנוגע לעמ"ז - מומלץ לקיים הסדרה מלאה של הליכי המיון שלהם, מעורבות ועדת חו"ל בקביעה של תנאי העסקתם ובבקרה עליהם, אימוץ סולמות שכר מעודכנים לגביהם ועדכון שכרם כנדרש, באופן שיאפשר לשמר כוח אדם איכותי ולמנוע עזיבה מוקדמת.



העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל - ביקורת מעקב

מבוא²

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 וחו"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:

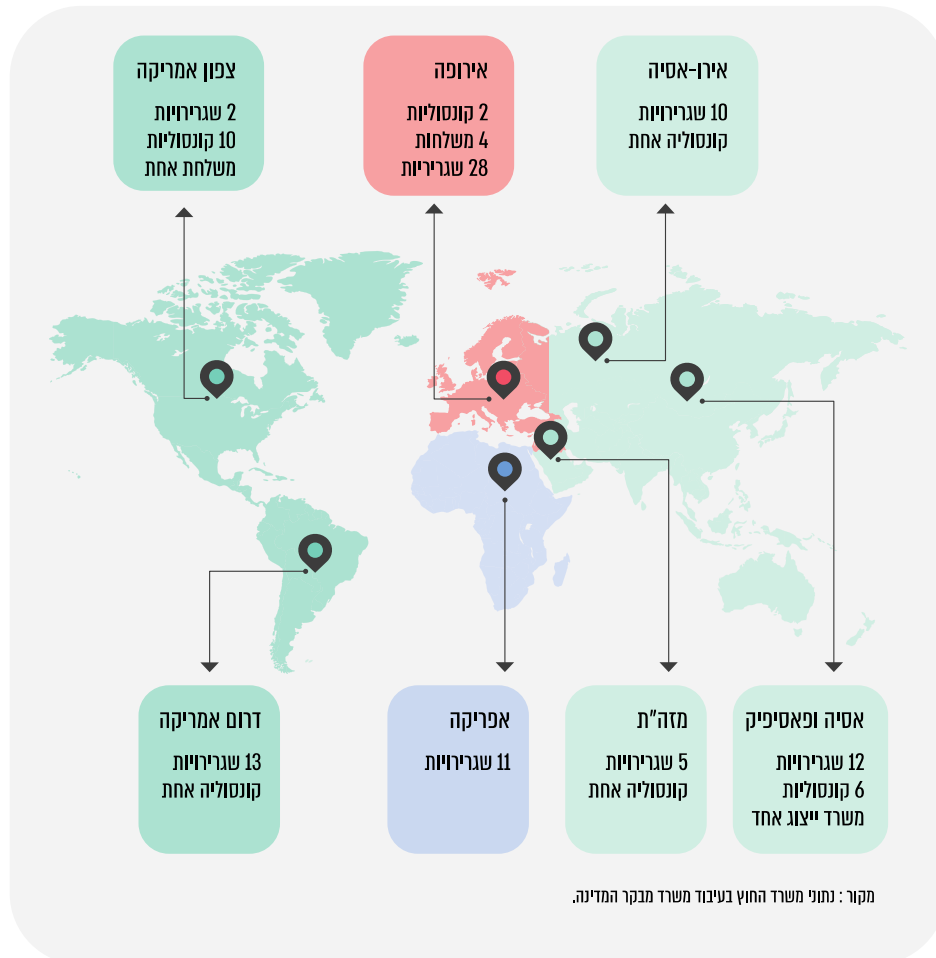
- **שגרירות** - הנציגות הבכירה של מדינת ישראל, הממוקמת בדרך כלל בעיר הבירה של מדינת היעד.
- **קונסוליה** - נציגות שאינה בעיר הבירה של מדינת היעד או נציגות במדינה שדרג היחסים הדיפלומטיים שלה עם ישראל נמוך יותר.
- **משלחת** - נציגות ישראל במוסדות ובארגונים.
- **משרד ייצוג** - נציגות מסחרית-כלכלית של ישראל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

2 מבוא זה (עמ' 1307 עד 1313) זהה למבוא של הדוח "התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ - ביקורת מעקב" (עמ' 1251 עד 1257).



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.

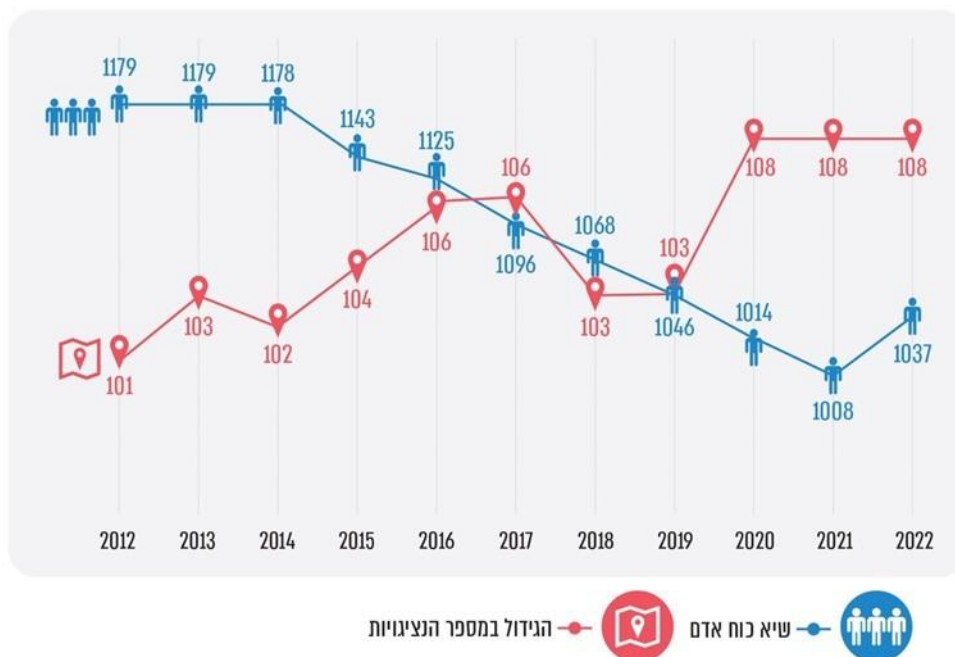
בינואר 2022 היה תקן השיא של משרד החוץ (כולל צוערים ולמעט אבטחה) (להלן גם - תקן) 1,037 משרות. 963 מהמשרות היו מאוישות (להלן - מצבה³) - 628 מהמשרות אוישו במטה, ו-335 אוישו בנציגויות. בשנים 2012 - 2021 גדל מספר הנציגויות מ-101 ל-108, ואילו מספר

3 לא כולל עובדים מקומיים, עובדים במשרות אמוך, 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 הנושאים 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	93%
שירות החוץ המינהלי*	279	262	94%	99	92	93%
השירות המינהלי*	141	129	91%	3	3	92%
עובדי אית"ן	-	-	0%	952	781	82%
עמ"ז	-	-	0%	1,509	1,400	93%
משרות אמן	25	24	96%	-	-	96%
מתמחים באגף היועץ המשפטי	4	4	100%	-	-	100%
מינוי ממשלה**	-	-	0%	11	8	73%
משרות שירות לאומי	76	74	97%	-	-	97%
סה"כ	776	730	94%	2,838	2,524	89%

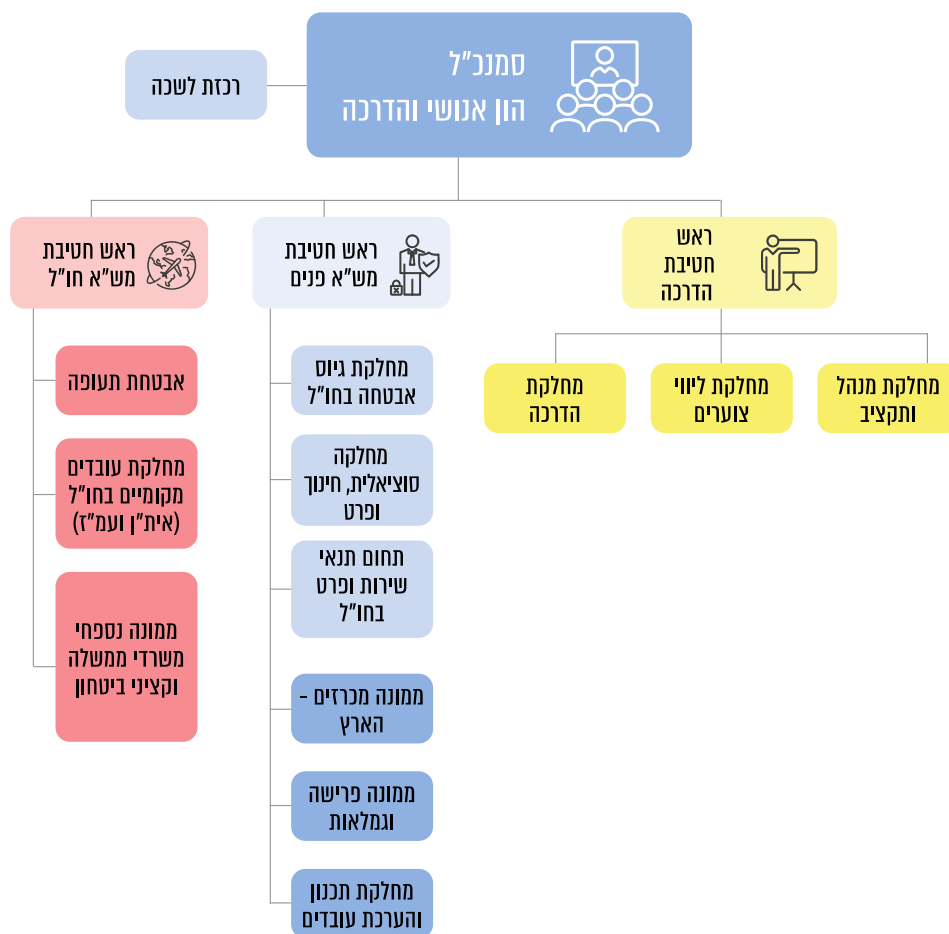
* כולל צוערים.

** 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)⁴. 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.

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 65 (2015), "התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ", עמ' 767 - 805; דוח שנתי 67 (2017), "העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל", עמ' 549 - 615.



העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל

פעילויות הליבה המדיניות והקונסולריות בנציגויות מבוצעות על ידי השליחים, ואילו הפעילות המינהלית והפעילויות שאינן ליבתיות מבוצעות על ידי עובדים מקומיים. יצוין כי גם משרדים ממשלתיים אחרים הפועלים בחו"ל דוגמת משרד הביטחון, משרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) ומשרד התיירות מעסיקים עובדים מקומיים. להלן בתרשים 4 התפקידים המרכזיים של העובדים המקומיים בנציגויות בהתאם להגדרות התפקיד שלהם ולתקנון שירות החוץ⁵.

תרשים 4: התפקידים המרכזיים של העובדים המקומיים בנציגויות בהתאם להגדרות התפקיד שלהם ולתקנון שירות החוץ (להלן - התקנון)

תחומי העיסוק של עובדי אית"ן	תחומי העיסוק של עובדי עמ"ז
סגן קונסול	איש אחזקה
מרכז תרבות	טבח בבית ראש הנציגות
מרכז מדיני	נהג ראש הנציגות
ראש צוות קונסולרי	רכז חשבונות
תומך קונסולרי	רכז קונסולרי
טכנאי תקשוב	עוזר קונסולרי
מרכז כלכלי	רכז הסברה
רכז אבטחה	עוזר תרבות
תומך לוגיסטיקה	מנהל לשכת ראש הנציגות

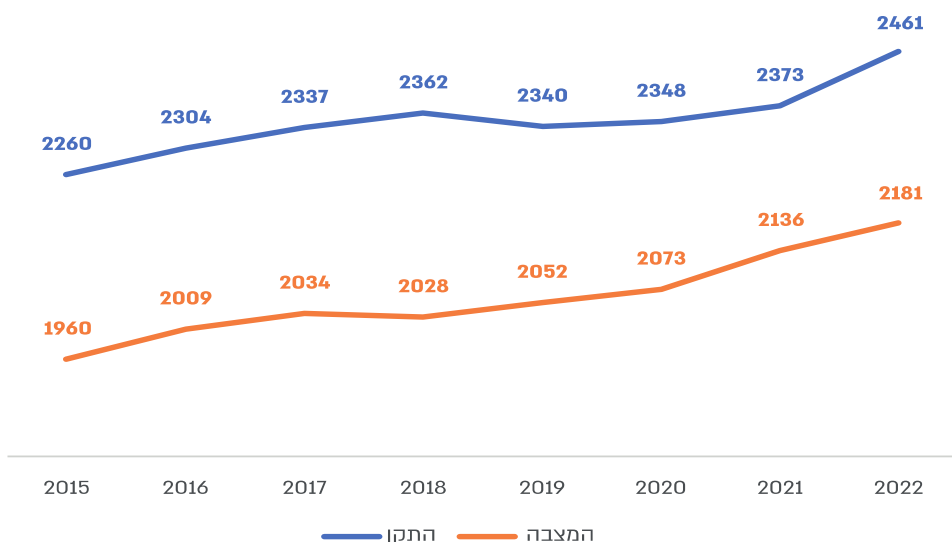
על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 5 שלהלן מובאים נתונים בעניין התקן והמצבה של העובדים המקומיים לשנים 2015 - 2022.

5 תקנון פנימי המאגד את נוהלי משרד החוץ.



תרשים 5: התקן והמצבה של העובדים המקומיים לשנים 2015 - 2022



על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכל אחת מהשנים 2015-2022 נרשמה עלייה בתקן ובמצבה של כלל העובדים המקומיים: התקן עלה בשיעור מצטבר של 5%, והמצבה בשיעור מצטבר של 9%.

בשנת 2021 מצבת העובדים המקומיים בנציגויות עמדה על 2,136 עובדים, והם היוו 86% מכלל מצבת העובדים שהועסקו בהן. עלות העסקתם בשנת 2021 הסתכמה בכ-242 מיליון ש"ח, שהם 49% מתקציב השכר לעובדי המשרד בחו"ל.

לוח 2: מצבת עובדי המשרד בחו"ל ותקציב השכר לשנת 2021

סוג העובד	מצבת עובדי המשרד בחו"ל-2021	השיעור מכלל מצבת המשרד בחו"ל-2021	תקציב השכר השנתי לשנת 2021 (במיליוני ש"ח)	השיעור מכלל תקציב השכר לשנת 2021
שליחים	338	14%	247	50%
עובדי אית"ן	758	30%	106	22%
עמ"ז	1,378	56%	136	28%
סה"כ	2,474	100%	489	100%



תקנון משרות העובדים המקומיים בנציגויות

הדוח הקודם

הליקוי: את התכנון והניהול של תקן משרות העובדים המקומיים עושים אגף מש"א והאגפים הגאוגרפיים המדיניים במטה משרד החוץ. ממסמכי אגף מש"א עולה כי כשנפתחת נציגות חדשה בחו"ל, תקן ברירת המחדל (להלן - מפתח התקנון) של משרות תקנון העובדים המקומיים הוא של 12 עובדים מקומיים. אגף מש"א לא בחן את הרלוונטיות של מפתח התקנון ולא גיבש קריטריונים ברורים לחלוקת משרות העובדים המקומיים בין הנציגויות, אף שהצורך בכך עלה כבר בשנת 2009. במצב זה אין לאגף מש"א יכולת לקבוע אם הקצאת כוח האדם, פיזורו בין הנציגויות והיחס בין מספר השליחים למספר העובדים המקומיים, אכן תואמים את יעדי משרד החוץ ואת היקף העבודה של כל אחת מהנציגויות.

ההמלצה: על אגף מש"א להציג בפני הנהלת המשרד תמונת מצב עדכנית ושלמה של נתוני איוש כלל המשרות בחו"ל על ידי השליחים ועל ידי העובדים המקומיים, כדי שההנהלה תוכל לגבש מדיניות ארוכת טווח בנוגע לתכנון משאבי האנוש בנציגויות.

בתגובות משרד החוץ על הממצאים שצינו בדוח הקודם, שנמסרו למשרד ראש הממשלה או למשרד מבקר המדינה (להלן - תגובת המשרד על הדוח הקודם) נמסר כי הוקמה ועדה בראשות אגף מש"א בהשתתפות ראש המערך המדיני וסמנכ"ל תקשורת. הוועדה בוחנת את פריסת כוח האדם והתפקידים בחו"ל לאור השינויים בצרכים ובאיכות העובדים.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי משרד החוץ לא ביצע ניתוח פרטני של תקן העובדים המקומיים לעומת הצרכים בכל אחת ואחת מהנציגויות. עוד עלה כי לא נמצאו מסמכים המעידים על פעילות הוועדה בראשות אגף מש"א בהשתתפות ראש המערך המדיני וסמנכ"ל תקשורת אשר דווח על הקמתה בתגובת המשרד על הדוח הקודם.

כאמור, בספטמבר 2017 הנחה מנכ"ל המשרד דאז את האגף לתכנון מדיני במשרד להכין מתווה להתאמת מבנה ותפקוד משרד החוץ לאתגרי העתיד - פרויקט 2025.

בביקורת המעקב נמצא עוד, כי בפרויקט 2025 אין התייחסות לתקינת העובדים המקומיים הנדרשת לנציגויות, להקצאתם ולחלוקה הרצויה בין עובדי אית"ן ועמ"ז, בהתאם להיקף העבודה של כל נציגות וביחס למספר השליחים המשרתים בהן.

כך יוצא שלמשרד אין תקן המתייחס למספר משרות העובדים המקומיים, ולחלוקה בין העובדים המקומיים לבין השליחים בכל אחת מהנציגויות השונות, בהתבסס על גודל הנציגות, היקף פעילותה והמאפיינים הייחודיים של כל נציגות, וכי לא מבוצעת בחינה עיתית של מצבת העובדים בהתאם לשינויים במדינות היעד ובמאפייני שירות החוץ.

נש"ם מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2021 (להלן - תשובת נש"ם) כי כחלק מתהליך ההסדרה של תקן עובדי אית"ן היא יצרה אשכולות לתפקידים השונים המותאמים



למאפייני פעילותם ורמות עיסוקם של עובדים אלה. נש"ם הוסיפה כי במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2022 היא פועלת מול משרד החוץ כדי לבחון את גודל הנציגויות, היקף הפעילות שלהן, מאפייניהן המיוחדים ומורכבותן, וכפועל יוצא מהבחינה האמורה תקבע את הקצאת התקן ואת המבנה הארגוני לכל נציגות.

ניהול אלפי עובדים הפזורים ב-108 נציגויות ברחבי העולם מחייב הבניית מפתח תקנון מקומי ואזורי בהתחשב במקום של כל נציגות ובמאפייניהן, וכן בהתחשב בשינויים העולמיים המשפיעים על שירות החוץ. מוצע כי המשרד יבצע עבודת מטה לניתוח מאפיינים וצרכים של הנציגויות, ולקביעת היחס הנדרש בין התפקידים המיועדים לשליחים ובין התפקידים המיועדים לעובדי אית"ן ועמ"ז, ובהתאם לכך יקבע קריטריונים ומפתחות תקן, ויפעל ליישומם בנציגויות ישראל ברחבי העולם. את עבודת המטה מומלץ לעדכן מדי פעם בפעם כדי להבטיח שהתקן המוקצה לנציגויות השונות- ייתן מענה הולם לצורכיהן ויותאם באופן מיטבי לכל נציגות בהתחשב במשימות שעליה למלא. מוצע כי בעבודת המטה המשרד יבחן גם את הניסיון שנצבר במגזר הממשלתי בתקופת הקורונה, תקופה שבה במשרדים רבים שולב גם דפוס עבודה מרחוק, ואת השפעת דפוס זה על קביעת התקן המשרדי במטה ובנציגויות.

מערכת ממוחשבת לניהול המידע על העובדים המקומיים

הדוח הקודם

הליקוי: לא היה ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת של אגף מש"א דוחות מפולחים ומדויקים על אודות התקן והמצבה של העובדים המקומיים בכלל הנציגויות, בכלל זה לא היה ניתן להפיק דוחות רוחביים לפי נושאים, כגון איוש תקנים ביתר ואיוש התפקידים השונים שממלאים העובדים המקומיים- מדיניים, הסברתיים, קונסולריים ומינהליים. היעדרה של מערכת מידע מהימנה, המסוגלת לספק את הנתונים הדרושים לעבודה, ובהם סך התקן של המשרות המיועדות לעובדים מקומיים בנציגויות והמצב העדכני של היקף איושן, מקשה על האגפים הגאוגרפיים ועל אגף מש"א לתכנן את משאבי העובדים המקומיים ולפקח על ניהולם בנציגויות.

ההמלצה: על אגפי התקשוב ומש"א לקדם את הקמתה של מערכת מידע חדשה שתיתן מענה נאות לפערים שנמצאו ותחזק את יכולת הבקרה, ההכוונה והפיקוח של אגפי המטה בעניין איוש תקני העובדים, אופן פעילותן של הנציגויות וניצול התקציב.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי מערכת המחשוב נמצאת בתהליך טיוב תמידי. המשרד הוסיף כי כחלק ממאמץ אגפי ההון אנושי והתקשוב יש תוכניות עבודה מסודרות בנושא, כי טיוב הנתונים בדוחות נמשך באופן יום-יומי, וכי מדובר בתהליך מתמיד של שיפור מערכות, כאשר ישנו גם תהליך נוסף, המובל על ידי משרד האוצר, של מעבר מערכות ניהול כוח אדם



של משרד החוץ לסביבת מערכת מרכב"ה⁶ (המותקנת במרבית משרדי הממשלה), אשר תביא לשיפור של אינטגרציית הנתונים בכלל מערכות המחשוב.

ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי אגף מש"א ואגף התקשוב של המשרד פיתחו מערכת מחשוב חדשה (מערכת אדם) אשר מותאמת לצרכים הייחודיים של ניהול כוח האדם במשרד ומאפשרת לנהל את מערך ההעסקה של עובדי המשרד במטה ובנציגויות. כמו כן, היא מאפשרת הפקת נתונים בפילוחים שונים, לרבות קבלת תמונת מצב עדכנית בזמן אמת של כוח האדם בכל נציגות.

עם זאת, נמצא כי בשמונה מתוך 108 הנציגויות (7.4%) הותקנה מערכת מרכב"ה, המשמשת את משרדי הממשלה גם לניהול כוח אדם. בנציגויות אלו נעשה שימוש במערכת רק לניהול הפיננסי, ולא לניהול כוח האדם, מאחר שלא הותקנה בהם תת-המערכת (המודול) לניהול כוח אדם (HR).

משרד החוץ מסר למשרד מבקר המדינה כי נושא המעבר לעבודה במערכת מרכב"ה נמצא בבדיקה מול גורמי הביטחון. זאת מאחר שמערכת מרכב"ה היא מערכת פתוחה המאפשרת חיבור בין-משרדי ושיתוף עם מערכות מידע אחרות, דבר שיקשה על המשרד לשמור על חסיון מידע רגיש מבחינה ביטחונית. זאת ועוד, מערכת מרכב"ה אינה מותקנת בכל נציגויות ישראל בעולם ועקב כך היא אינה יכולה לתת מענה לצורכי ניהול כוח האדם בכל הנציגויות.

נש"ם מסרה בתשובתה כי מערכת מרכב"ה המותקנת בנציגויות נותנת מענה לנושא הניהול הפיננסי בנציגויות ואינה נותנת מענה לנושא ניהול כוח האדם (לא הותקן מודול HR). נש"ם הוסיפה כי בשנים האחרונות היא ביצעה פעולות כדי לקדם את הקמתה של מערכת מחשוב לניהול מרוכז של מערך כוח האדם בנציגויות, אולם היא נתקלה בהתנגדויות של גורמי הביטחון מטעמי סיווג. נש"ם ציינה כי לדעתה, קיימות שתי אפשרויות לניהול כוח האדם בנציגויות: האחת - ניהול כוח האדם בנציגויות באמצעות מערכת מרכב"ה בסיווג שמור, אך הכלים הנדרשים למימוש חלופה זו אינם קיימים בעת הזו; השנייה - חיבור נש"ם למערכת הפנימית של משרד החוץ או פיתוח מערכת ייעודית מסוגלת.

החשב הכללי במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 (להלן תשובת חשכ"ל), כי מזה כשלוש שנים הוא מלווה את הניסיון להעביר למרכב"ה את ניהול כוח האדם של השליחים ועובדי האית"ן. אולם נתקל בקשיים שונים והפרוייקט טרם הושלם. החשכ"ל הוסיף כי הוא נמצא בתהליך של העברת מערכת השכר לתוך המרכב"ה, וללא נתוני העובדים, לא יהיה ניתן להפיק את שכרם.

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



מומלץ כי משרד החוץ ישלים, בשיתוף נש"ם, את הבחינה של התאמת מערכת מרכב"ה לניהול כוח האדם בכל הנציגויות, תוך התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים לנושא, ובהם גורמי הביטחון, ויפעל לקידום הקמת מערכת ממוחשבת לניהול כוח אדם בכלל הנציגויות אשר תאפשר גם לנש"ם חיבור אליה.



הערכת עובדים מקומיים

הדוח הקודם

הליקוי: התקנון אינו מסדיר באופן מפורש את ביצוע הערכת העובדים המקומיים בנציגויות. בפועל, רוב השליחים, לרבות קציני המינהלה וראשי הנציגויות, אינם מקיימים הליך יזום של הערכות שנתיות לעובדים המקומיים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ כי הערכת עובדים היא כלי ניהולי למדידת תפקודם, שנועד לשקף לממונים עליהם ולהנהלת המשרד את יכולותיהם המקצועיות בכוח ובפועל, את האפשרות לקדם ולחלופין, את הצורך לסיים את העסקתם.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי הערכת העובדים המקומיים מצריכה בניית פתרונות מחשוביים שעלותם גבוהה, אולם הוא "מקווה שניתן יהיה להשתמש במערכות הקיימות במרכב"ה להערכת עובדים".

ביקורת המעקב

נמצא כי בשנת 2021 החל המשרד בתכנית הרצה (ניסוי) להערכת עובדי אית"ן ב-32 נציגויות שנקבעו, וכן הוכן שאלון הערכה המנוהל על אותה מערכת שבה מתנהלת הערכת עובדי המשרד. השאלון כולל מדדי ההערכה של מקצועיות, מאפייני תפקוד וביצוע, גישה לתפקיד, השקעה ומחויבות והתנהלות בין-אישית. כל ממונה נדרש לדרג את הביצועים ואת התפקוד של העובדים הכפופים לו בכל אחד מהמדדים, בהתאם לסרגל שנקבע בטופסי ההערכה. בתום ביצוע ההערכה המנהל הישיר אמור להזין את הטפסים למערכת הערכת העובדים המשרדית, לבדיקת המטה. אם נדרשים תיקון או השלמות, טופס ההערכה מוחזר לנציגות לטיוב הנתונים ולאחר מכן מוחזר למטה ונשמר במערכת ובתיקו האישי של העובד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2021 (להלן - תשובת המשרד) מסר משרד החוץ כי בשנים האחרונות הוא סבל ממחסור תקציבי חמור, דבר שהקשה עליו לממן פעולות פיתוח נוספות. המשרד הוסיף שמדובר בנושא מורכב, בעיקר בנציגויות קטנות שבהן השליחים צריכים



להעריך בני זוג של שליחים אחרים. המשרד ציין כי בכוונתו להרחיב את ביצוע ההערכה לכלל הנציגויות לגבי שנת 2022.

נש"ם מסרה בתשובתה כי הערכת עובדים היא כלי ניהולי חשוב לעובד, למנהל ולארגון. בהתאם להנחיותיה, משרדי הממשלה נדרשים לבצע הערכות שנתיות לכלל עובדי המדינה בלוחות הזמנים שנקבעו. נש"ם הוסיפה כי משרד החוץ פועל לביצוע הערכות עובדים בשנת העבודה 2022 לכלל עובדי אית"ן בכל הנציגויות.

אשר לעמ"ז, נמצא בביקורת המעקב כי המשרד אינו מקיים הליכי הערכה לעובדים אלו, ולא חל שינוי בנוגע לליקוי בעניין זה שצוין בדוח הקודם.

משרד מבקר המדינה מציין את פעולות משרד החוץ להתנעת הליך ההערכה של עובדי אית"ן. עם זאת, על המשרד להשלים את פעולותיו בנושא, מאחר שעובדי אית"ן הם עובדי מדינה אשר חלות עליהם הוראות הדין הרלוונטיות, ובכללן הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), שלפיהן המשרד מחויב לבצע הערכה שנתית לכל עובדיו, ומאחר שנושא הערכת עובדי אית"ן לא הורג מההסכם החדש שנחתם עימם (בעניין זה ראו להלן). כמו כן, מוצע כי המשרד ישקול להרחיב את הניסוי, בשינויים המחויבים, גם לעמ"ז ויקיים פיקוח ובקרה על התקדמות ההליך.





העסקת עובדי אית"ן בנציגויות ותנאיהם

הסכם העסקת עובדי אית"ן

במועד פרסום הדוח הקודם תנאי העסקתם של עובדי אית"ן היו מסודרים ב"הוראות בדבר שכר ותנאי שירות בחוץ לארץ" (להלן - שות"ש), הנקבעות על ידי הממונה על השכר ובהחלטותיה של ועדה בין-משרדית לשכר ותנאי שירות בחו"ל במשרד האוצר בראשותו של הממונה על השכר (להלן - ועדת חו"ל). תנאי העסקת עמ"י נקבעו על ידי ועדה פנימית במשרד החוץ שבראשה עומד סגן חשב המשרד (להלן - ועדת שכר עמ"י).

הדוח הקודם

הליקוי: בדוח הקודם צוינו כמה ליקויים בנוגע לשכר עובדי עמ"י דאז, להלן המרכזיים שבהם:

1. נמצא שהשות"ש לא עודכן ממאי 2009, והוראותיו לא כללו את כל ההחלטות של ועדת חו"ל, ובהן החלטות שמשנות חלק מתנאי העסקה והזכויות של עמ"י. משרד מבקר המדינה העיר לממונה על השכר שללא עדכון השות"ש ופרסום החלטותיה של ועדת חו"ל נפגעה שקיפות פעילותה של הוועדה וחובת ההגנות שלה כלפי המועסקים בחו"ל, ונמנעת האפשרות מהמעוניינים בכך לקבל מידע מעודכן על תנאי השכר והשירות של המועסקים בחו"ל.
2. תוספת חו"ל היא מרכיב מרכזי בשכרם של עמ"י, ואולם לא נוצק תוכן לרכיב זה: לא נקבע כיצד יש לחשב אותה, ואין נתונים בעניין השפעתן של תופעות כלכליות מקומיות או עולמיות עליה.
3. תנאי השכר של העמ"י לא הותאמו לשינויים ביוקר המחיה במדינות השירות, והדבר הביא לא אחת להעסקה שאינה שוויונית. כמו כן, מבנה השכר לא עמד במבחן הזמן ולא תאם את השינויים הכלכליים בעולם, את הרחבת מסגרת העסקתם של עמ"י ואת הרקע ההשכלתי והתעסוקתי המגוון שלהם.
4. חוזים שעליהם חתומים עמ"י לא כללו את השינויים והעדכונים בתנאי העסקתם כפי שאישרה ועדת חו"ל. משרד מבקר המדינה המליץ כי ראוי שחוזי העבודה של עמ"י יכללו את כל תנאי העסקתם וחזיותיהם.
5. במנגנון השכר הקיים של עמ"י אין התייחסות להשכלה, אף על פי שחלק ניכר מעמ"י בנציגויות הם בעלי תואר אקדמי ויש להם הכשרה מקצועית. הומלץ שהממונה על השכר ומשרד החוץ יבחנו את הנושא ויקבעו אם ראוי לכלול במנגנון השכר את מרכיב ההשכלה.

ההמלצה: על משרד החוץ והממונה על השכר לבחון את הדרכים להגיע להתאמה בין התפקידים שעמ"י מבצעים בנציגויות לבין התמורה שהם מקבלים. על משרד החוץ לבדוק את נקודות החולשה של מנגנון השכר, לפרוס בפני הממונה על השכר תמונה מלאה שתכלול בין היתר את הקשיים הכלכליים שבהם נתקלים עמ"י בכל הנציגויות ולאבחן את ההשפעה שיש לכך על גיוס מועמדים ועל התמדתם בעבודה. כמו כן על משרד החוץ לעדכן את השות"ש כך



שיכלול גם את כל החלטותיה של ועדת חו"ל, על שלוחותיה השונות, מהמועד שבו הופסק עדכון השות"ש ב-2009.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי שכר עובדי העמ"י עבר שינוי מהותי כאשר הוחל "מודל שכר אית"ן" בינואר 2018. המודל החדש כולל תוספות בגין קושי שירות ויוקר המחיה, אשר מחושבות באופן ברור ועל פי מדדים בין-לאומיים מוסכמים. המשרד הוסיף וציין כי בחודש ספטמבר 2018 פרסמה נש"ם נהלים מקיפים חדשים להעסקת עובדי אית"ן, במסגרת העברתם למעמד של עובדי מדינה, והמשרד פועל לאימוץ כלל הנהלים והטמעתם בתקנון.

עוד מסר המשרד כי הוא אינו אחראי להליך הטיפול בתיקון השות"ש. המשרד ציין כי השות"ש עובר עדכון מקיף על ידי נש"ם ומשרד האוצר, וכי אגף מש"א מלווה את התהליך במסירת מידע ובייעוץ.

ביקורת המעקב

לאחר פרסום הדוח הקודם עלה כי חלו שינויים משמעותיים באופן העסקתם של עובדי אית"ן. השינויים נבעו משני מהלכים מקבילים:

המהלך הראשון: החלטת הממשלה מינואר 2018⁷ חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים) יחול על העסקת עובדי אית"ן בחו"ל. משמעות הדבר שהחל מהמועד הקובע בהחלטת הממשלה עובדי אית"ן הם עובדי מדינה שחלים עליהם חוק המינויים, חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, התקנות שהותקנו מכוחם, הוראות התקש"ר בשינויים המתחייבים, הנחיות נציב שירות המדינה (להלן - הנחיית הנציבות) והשות"ש. בעקבות כך, כפי שנכתב בתשובת משרד החוץ, פרסמה נש"ם בספטמבר 2018 הנחיית נציב⁸ המפרטת את נוהל העסקתם של עובדי אית"ן.

המהלך השני: בפברואר 2019 חתמו הממונה על השכר והסדרות העובדים הכללית החדשה כמייצגת את עובדי אית"ן על הסכם העסקה קיבוצי מיוחד להעסקת עובדי אית"ן (להלן - הסכם ההעסקה). ההסכם כלל שינוי מקיף במודל השכר של עובדי אית"ן ועיגן את הנחיית נש"ם והחלטות ועדת חו"ל, באופן המביא לידי ביטוי הן את ההבדלים בעלויות המחיה בין מדינות השירות השונות והן את ההוצאות הכרוכות במעבר למדינה זרה. נושאים אלה לא באו לידי ביטוי בתנאי ההעסקה הקודמים של עובדי אית"ן.

נש"ם מסרה בתשובתה כי תנאי העסקתם של עובדי אית"ן עדיין נמצאים בתהליך הסדרה. בין היתר פרסמה הנחיית נציב שירות המדינה בנושא, עודכן התקש"ר, הוכנו חוזים מיוחדים לאוכלוסיות השונות של עובדי אית"ן, וכן הוכנה והוגשה חוברת הכוללת את תנאי ההעסקה והשכר. נש"ם ציינה כי לאחרונה השלימו נש"ם, הממונה על השכר והחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב הכללי) עבודת מטה לעדכון השות"ש, והעדכון ייכנס לתוקף בינואר 2022.

7 החלטת ממשלה מס' 3460 מיום 21.01.2018 בנושא "החלטת חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 על עובדים שהם אזרחים ישראליים תומכי נציגויות ישראל בחוץ לארץ (עובדי אית"ן) ותיקון החלטת ממשלה".

8 הנחיית נציב מס' 1.13 מיום 06.09.2018 - "העסקת עובדי אית"ן (אזרחי ישראלי תומך נציגות) בנציגויות ישראל בחוץ לארץ".



בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2021 מסר אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - תשובת הממונה על השכר) כי בעבודת מטה רחבה משותפת שעשו הממונה על השכר, נש"ם ואגף החשב הכללי עודכן השות"ש ונכתב מחדש, בין היתר על בסיס החלטות ועדת חו"ל שהתקבלו במשך השנים. השות"ש המעודכן הועלה לאתר של משרד האוצר בנובמבר 2021 וייכנס לתוקף בינואר 2022. האגף ציין כי לאחר כל החלטה של ועדת חו"ל יעודכן האתר בהתאם על ידי אגף החשב הכללי.

נמצא שתנאי ההעסקה של עובדי אית"ן הוסדרו בהנחיית נש"ם והסכם ההעסקה, לרבות בעניין אופן ההעסקה, קביעת דרגה וקידום בדרגה, תנאי השירות (כמו תוספת קושי שירות וקושי שירות ייחודי), התאמת יוקר המחיה, השתתפות בהוצאות הדיור והשכלה. עם זאת, תנאים אלו לא שולבו בתקנון המשרד. עקב כך מסמך יסוד זה של משרד החוץ אינו משקף את מצב הדברים לאשורו.

מוצע כי משרד החוץ יעדכן את התקנון בעניין תנאי העסקתם של עובדי אית"ן בהתאם להסכמים שנחתמו והנחיית נש"ם.

המשרד מסר בתשובתו כי תהליך עדכון התקנון נמצא בעיצומו, והעיכוב החלקי נובע מהעובדה שעדכון השות"ש, שהוא הבסיס לתנאי העסקתם של עובדי אית"ן, טרם הושלם.



העסקת עובדים מקומיים בתפקידי ליבה ייצוגיים

הדוח הקודם

הליקוי: תפקידיהם של העובדים המקומיים בנציגויות בחו"ל מחייבים לעיתים התמחות מקצועית בנושאי הליבה של השירות הדיפלומטי. נמצא כי נציגויות העסיקו בפועל מאות עובדים מקומיים בתפקידי ליבה ייצוגיים בתחומי הייעוץ המדיני, הדיפלומטיה הציבורית והדיפלומטיה הכלכלית. במסגרת תפקידיהם אלה מנהלים העובדים המקומיים קשרי חוץ עם גורמים בפרלמנט, בממשל, בתקשורת, במגזר העסקי ובחברה האזרחית במדינות השירות, הגם שאינם כשירים לכך על פי נוהלי משרד החוץ ולא קיבלו הכשרה ייעודית למלא תפקידים אלה. כמו כן נמצא כי עובדים מקומיים מילאו תפקידים בנציגויות, אף שחלק מתפקידים אלה הוגדרו מראש כתפקידים דיפלומטיים של שליחים. משרד החוץ מסר כי מילוי תפקידי ליבה ייצוגיים בנציגויות בידי עובדים מקומיים נובע בעיקר ממחסור בשליחים.

ההמלצה: על המשרד להגדיר מחדש את תקן משרות העובדים המקומיים, לרבות דרישות התפקיד ותיאור התפקיד, על פי צרכי הנציגויות. במסגרת זו הומלץ לשנות את התקנון ולהתאימו לתנאי המציאות, המחייבים העסקת עובדים מקומיים בתפקידי עזר מקצועיים לשליחים



ובתפקידי ליבה נוספים ולהכשיר את העובדים באופן ייעודי ההולם את דרישותיו של כל תפקיד ותפקיד.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי הוקמה ועדה משרדית בראשות אגף מש"א ובהשתתפות ראש המערך המדיני וסמנכ"ל תקשורת של המשרד לבחינת הנושא עד דצמבר 2018. הוועדה התכנסה שלוש פעמים. הוועדה בוחנת את פריסת כוח האדם והתפקידים בחו"ל, כדי לקבוע הכשרות ייעודיות בישראל ובחו"ל, לתפקידים המצריכים זאת, ומגבשת המלצות בנושא.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי המשרד ממשיך להציב מאות עובדים מקומיים בתפקידי ליבה. כמו כן מוצבים עובדים מקומיים בתפקידים המיועדים לשליחים. בתקופת הדוח הקודם, הוצבו חמישה עד שמונה עובדים בתפקידים המיועדים לשליחים, ובתקופת הביקורת הנוכחית, בשנת 2021, הוצבו שבעה עובדי אית"ן בתפקידים אלו. כך לדוגמה הוצבו עובדי אית"ן בתפקידים של קצין מינהלה/קונסול בנציגות אשחבד⁹, אחראי תרבות בנציגות ברומא ואחראי תקשוב בנציגויות במוסקבה, פריז ובריסל- כל אלה תפקידים שבעבר אוישו על ידי שליחים. עוד נמצא בביקורת המעקב כי לא נמצאו מסמכים על פעילות הוועדה המשרדית, וכי הוועדה לא הגישה המלצות בנושא זה.

באוגוסט 2021 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי איוש תפקידי שליחים על ידי עובדים מקומיים נובע ממחסור בשליחים, ומדובר בפתרון זמני עד לאיש המשרה מחדש על ידי שליח. בנובמבר 2021 הוסיף משרד החוץ בתשובתו כי הוא מעסיק מאות עובדים מקומיים בנציגויות בתפקידים הדורשים רקע והבנה מקצועית בתחום המדיני, התחום מינהלי והתחום הקונסולרי, וכן בתחומים של הסברה וניהול קשרי חוץ. המדיניות בתחומים אלה נקבעת על ידי השליחים, והמפגשים הרשמיים והדיפלומטיים מתנהלים על ידי השליחים. פעילותם של העובדים המקומיים נעשית תמיד בהנחיה, בניהול, בהכוונה ובהוראה של השליח הממונה על התחום. המשרד הוסיף כי ברוב המוחלט של המקרים פעילותם של העובדים המקומיים מול גורמי חוץ נעשית מול דרג מקצועי או שירותי שמקביל להם, כך שהם אינם קובעים מדיניות ואינם גורם מייצג רשמי מול גופים חיצוניים. המשרד ציין כי הדברים נכונים גם במקרים המעטים שבהם עובד אית"ן ממלא תפקיד שבעבר בוצע על ידי שליח. עוד מסר המשרד כי הוא משקיע רבות בפיתוח המקצועי של עובדי אית"ן. לעניין עובדי תקשוב מקומיים, המשרד ציין כי אינו קולט עובדים בתחום זה על פי תקן, אלא מעסיקם על בסיס חוזה אישי באישור נש"ם ובתיאום עימה.

מוצע כי המשרד יסדיר את הצבתם של עובדים מקומיים בתפקידי ליבה כחלק מבחינת התקן בנציגויות, יפעל להכשרתם באופן ייעודי ההולם את דרישותיו של כל תפקיד ותפקיד, ויעגן זאת בתקנון.



מידע בדבר הכשרת עובדי אית"ן וגורם המתכלל את ההכשרה

לתוכנית הכשרה סדורה לכלל עובדי המשרד ובפרט לעובדי אית"ן יש חשיבות רבה, לאור רגישות התפקידים בנציגויות. נוכח זאת מתעצם הצורך להבנות את כשירותם המקצועית של עובדי אית"ן ולתת להם כלים ומידע שיעזרו להם למלא את תפקידם בהצלחה, וליצור חיבור עם המשרד כדי לוודא שימלאו את תפקידם באופן מיטבי ולשמר אותם כעובדי המשרד לאורך זמן.

בתקנון נקבע כי כל עובד היוצא לשרת בחו"ל חייב לעבור מסלול הדרכה הכולל בין היתר השתתפות בקורסים, כדי להכינו לתפקיד החדש ולסייע לו בהכרת התחום שבו יעסוק. חטיבת ההדרכה במשרד קובעת את מסלול ההדרכה הנדרש לכל תפקיד ואחראית לריכוז הכשרת העובד לקראת נסיעתו לחו"ל. גם בהנחיית נש"ם לגבי העסקת עובדי אית"ן נקבע כי עובד אית"ן הנדרש להכשרה לפני תחילת העסקתו בחו"ל, יוכשר בארץ בהתאם לתוכנית ההכשרה שיאשר האחראי במשרד לפני תחילת עבודתו בחו"ל.

עובדי אית"ן מתחלקים לשני סוגים: (א) בני זוג של שליחים (להלן - עובדי אית"ן בני זוג); (ב) עובדי אית"ן חיצוניים המגויסים על ידי המטה בארץ או ישירות על ידי הנציגויות בחו"ל (להלן - עובדי אית"ן חיצוניים). גיוסם של עובדי אית"ן בני זוג מושפע ממועד יציאתו של השליח לחו"ל, כך שהגיוס מתבצע לרוב לקראת חודשי הקיץ, שבהם מתבצעת התחלופה של השליחים. אשר לעובדי אית"ן חיצוניים, הם מגויסים במשך כל השנה באופן פרטני ובהתאם לצורך.

הדוח הקודם

הליקוי: אגף מש"א והנציגויות בחו"ל אינם מעדכנים את אגף ההדרכה בדבר עובדי אית"ן המגויסים לנציגויות בחו"ל, ובכלל זה התפקידים שהם ממלאים בהן, ולאגף ההדרכה יש מידע על עובדי אית"ן המגויסים בישראל בלבד.

ההמלצה: על אגף מש"א במשרד לעדכן את יחידת ההדרכה בפרטים הרלוונטיים בנוגע לעובדי אית"ן שגויסו ישירות בנציגויות בחו"ל, ובכלל זה התפקידים שהם ממלאים והתחלופה שלהם.

ביקורת המעקב

ביקורת המעקב העלתה כי לחטיבת ההדרכה, האמונה על הקניית כשירות מקצועית ומשמשת צומת פיתוח לעובדי המשרד במשך מעגל החיים המקצועי שלהם בארץ ובחו"ל, אין מידע על עובדי אית"ן שגויסו בחו"ל. כמו כן עלה כי לחטיבת ההדרכה אין מידע על העובדים שגויסו בארץ. נוסף על כך, חטיבת ההדרכה אינה אחראית לתכנים המועברים בהכשרה של עובדי אית"ן, וההכשרות הספציפיות הניתנות לעובדים אלו, מועברות על ידי היחידות המקצועיות במטה, בלי שקיים גורם מקצועי ממערך ההדרכה שמתכלל את הפעולה בהיבט המהותי. עוד נמצא כי גם הפן הלוגיסטי של ההדרכה אינו מרוכז על ידי חטיבת ההדרכה אלא על ידי חטיבת מש"א חו"ל.



עוד הועלה כי המשרד אינו מתעד את הכשרות העובדים במערכת הממוחשבת של אגף מש"א, הגם שהמערכת כוללת גם רכיב ייעודי לניהול ותיעוד של ההכשרות, ואלו מתועדות ברשימות שונות המוחזקות בידי חטיבת מש"א חו"ל.

המשרד מסר בתשובתו כי אגף מש"א קובע את תוכנית ההכשרה של העובדים המקומיים על פי התפקידים שאליהם הם מיועדים, ובהתאם לכך מבוצעות הכשרות ייעודיות ומקצועיות על ידי האגפים הרלוונטיים, ולא על ידי חטיבת ההדרכה.

נש"ם מסרה בתשובתה כי מהות תפקידו של עובד אית"ן היא עיסוק בתפקידי עזר לעבודת הנציגות, והוא מבצע את עבודתו בהתאם להוראות השליח הממונה עליו. נש"ם ציינה כי מרבית ההכשרה של עובדי אית"ן נעשית תוך כדי תנועה ומילוי התפקיד (OJT¹⁰), ולכן אין הכרח שכל עובד אית"ן יעבור הכשרה המנוהלת על ידי חטיבת ההדרכה. נש"ם הוסיפה כי יש מקום להבחין בין הכשרות רוחביות שמבצעת באופן מרוכז חטיבת ההדרכה, לבין הכשרות אישיות או הכשרות מקצועיות, אשר מנוהלות לרוב על ידי האגפים המקצועיים השונים. לדעתה, אין הכרח שכל ההדרכות ינוהלו על ידי חטיבת ההדרכה.

מוצע כי ימונה גורם במשרד החוץ שיישא באחריות הכוללת לכך שכלל עובדי אית"ן המגויסים לתפקידים השונים בנציגויות יקבלו את ההכשרה המתאימה במועד ובתכולות הנדרשות, וכי יאוגם כלל המידע בעניין זה לרבות מיפוי הפערים. עוד מוצע לנהל את מערך ההכשרות של עובדי אית"ן באמצעות המערכת הייעודית הממוחשבת של אגף מש"א, דבר שיאפשר לגורם המשרדי המרכז את הטיפול בנושא לבצע מעקב ובקרה בעניין ביצוע ההכשרות ומועדיהן.





היקפי הכשרת עובדי אית"ן

הדוח הקודם

הליקוי: עבור עובדי אית"ן נבנה מערך הדרכה מקצועי השונה מזה של השליחים ומותאם לעבודתם בנציגויות, והוא כולל הדרכות לפני היציאה לחו"ל ולאחר היציאה לחו"ל. הכשרות עובדי אית"ן לפני יציאתם לחו"ל כוללות את תחום הכספים, המחלקה הקונסולרית והקשר. נמצא כי למעט בתחום הקונסולרי, המשרד לא הכין מערך הדרכה והכשרה באמצעות לומדות או באמצעים אחרים לעובדי אית"ן המגויסים בחו"ל¹¹. ככלל, ההדרכות נעשות בישראל, למעט הדרכות מעטות, שעבורן הוכנה לומדה כאמור.

ההמלצה: יחידת ההדרכה נדרשת לפתח כלי הדרכה גם באמצעות למידה מרחוק ובאמצעים מתקדמים אחרים, שיתאימו לכל עובדי האית"ן שמגויסים בישראל או במדינת השירות.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי בעקבות הערת הביקורת הוקם צוות ייעודי לזיהוי צרכים ולבניית מערכת הדרכה ממוחשבת. כמו כן הוכנו לומדות שיסייעו לעובדי אית"ן שאינם מגויסים בארץ לקבל הכשרה על משרד החוץ; הלומדות הן בתחומים האלה: מבנה המשרד, יעדי, תוכניות העבודה שלו ומהות התפקיד שעובדי אית"ן כאמור מיועדים למלא, ובכלל זה לומדות הנוגעות לתפקידים באגף תקשורת והסברה ולדיפלומטיה דיגיטלית. המשרד הוסיף כי יכין לומדות שיסייעו לעובדי אית"ן שאינם מגויסים בארץ לקבל הכשרה על המשרד, וכי הלומדות יועלו ל"ענן הדרכה" ובסיום ההליך ישלח מברק עדכון לכל הנציגויות.

ביקורת המעקב

תדירות ההכשרות של עובדי אית"ן בני זוג ומועדי קיומן נגזרים ממועדי תחלופת השליחים בחו"ל, כך שההכשרות מתקיימות בדרך כלל בין חודש מרץ לחודש אוגוסט בכל שנה. בני זוג של שליחים ועובדי אית"ן חיצוניים המגויסים בחודשים אלה מקבלים הכשרה מרוכזת בתחומים של שירות קונסולרי, כספים (הנהלת חשבונות) וקשר המתאימה לדרישות תפקידיהם. לעומת זאת, עובדי אית"ן המגויסים בחודשים אחרים או מגויסים ישירות על ידי הנציגויות ולא בארץ, אינם עוברים הכשרה במטה.

בלוח 3 שלהלן פרטים על גיוסי עובדי אית"ן לשנים 2018-2021 בחלוקה לסוג הגיוס ומקומו (בארץ או בחו"ל).

11 בשנת 2016 הכין המשרד לומדה בתחום הכספים.



לוח 3: גיוסי עובדי אית"ן לשנים 2018-2021, בחלוקה לסוג הגיוס ומקומו (בארץ או בחו"ל)

השנה	גיוס עובדי אית"ן חיצוניים בחו"ל	גיוס עובדי אית"ן חיצוניים בארץ	גיוס עובדי אית"ן בני זוג
2018	10	93	53
2019	7	96	65
2020	7	162	69
*2021	3	33	7
סה"כ	27	384	194

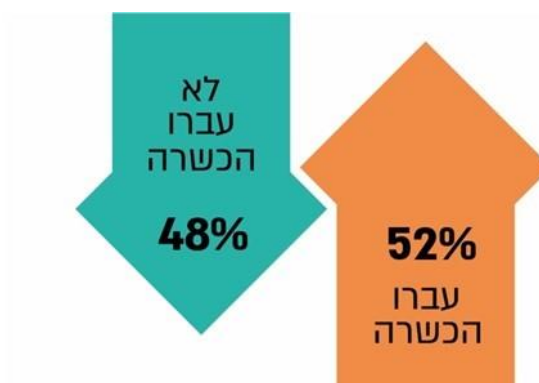
לפי נתוני משרד החוץ בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נכון למרץ 2021.

מהלוח עולה שמשנת 2018 ועד מרץ 2021 גויסו 605 עובדי אית"ן, וכי קרוב ל-7% מקרב עובדי אית"ן החיצוניים גויסו על ידי הנציגויות באופן ישיר בחו"ל.

בביקורת המעקב נמצא כי בתקופה האמורה, מספר עובדי אית"ן שהשתתפו בקורסי הכשרה בתחומים שונים במטה היה 316 (52% מכלל העובדים שגויסו), על פי החלוקה הזאת: הכשרות בתחום הקונסולרי-127, בתחום הקשר-106, בתחום הכספים-57, נאמני בטיחות-10, עבודה במערכת מרכז"ה-10 ועוד 6 עובדים קיבלו הדרכות מקוצרות של כמה שעות. יצוין כי ייתכן שחלק מהעובדים השתתפו בכמה הכשרות, ולכן ייתכן שמספר העובדים שהוכשרו בפועל אף קטן מ-316.

תרשים 6: השיעור המקסימלי של עובדי אית"ן שעברו הכשרה במטה המשרד משנת 2018 ועד מרץ 2021





מהנתונים עולה שלפחות קרוב למחצית עובדי אית"ן שגויסו בתקופה האמורה (289 מ-605) לא עברו הכשרה במטה לפני העסקתם בנציגויות.

עוד נמצא כי נוסף על ההכשרות הפרונטליות, המשרד בנה לומדות המאפשרות למידה עצמית מרחוק בתחום הקונסולרי ובתחומי הדיפלומטיה הציבורית, הדיפלומטיה התרבותית, כלכלה וכספים. עם זאת, בתחומים אחרים דוגמת קשר, בטיחות ומערכות המחשוב לא נבנו לומדות.

משרד החוץ מסר למשרד מבקר המדינה כי השאיפה שלו היא שכל עובד אית"ן יצא עם הכשרה מתאימה לתפקיד שאליו גויס, אך הוא מודע לכך כי אלו שמגויסים במקום השירות בדרך כלל לא ישתתפו בקורסי הכשרה.

עוד מסר המשרד בתשובתו כי היקף ההכשרות מושפע בין היתר ממגפת הקורונה, אשר גרמה לשירות הקצר של חלק מאותם עובדי אית"ן. המשרד הוסיף כי עובדים אלה עזבו את מקומות השירות עקב ההגבלות שהוטלו בתקופת הקורונה, אילוצי הבידוד, חוסר היכולת לפתח קשרים חברתיים בעת עוצר והמגבלות על הביקורים בארץ. זאת נוסף על השכר הנמוך ותנאי השירות באותם מקומות שירות, שאינם מאפשרים מחיה בהם.

עובדי אית"ן הם נדבך חשוב בעבודת הנציגויות, והם ממלאים תפקידים רבים ומגוונים, לרבות תפקידים רגישים המחייבים מקצועיות רבה, ותפקידים שיש בהם רגישות ביטחונית. מילוי תפקידים אלה מחייב הכשרה סדורה, והיעדר הכשרה כאמור לכמחצית עובדי אית"ן עלול לפגוע ביכולתן של הנציגויות למלא את תפקידן באופן מיטבי. על המשרד להבטיח כי כלל עובדי אית"ן יוכשרו כראוי לתפקידם, ללא קשר למקום גיוסם או למועד גיוסם. בעניין זה, מומלץ להמשיך ולפתח את מערך הלומדות המקוון בנושאים רלוונטיים נוספים הנחוצים להכשרתם של עובדי אית"ן, גם לשם מתן מענה הכשרתי ראוי בתקופת הקורונה.



משך השירות של עובדי אית"ן

הדוח הקודם

הליקוי: יש נציגויות שמתקשות לגייס עובדי אית"ן ולגרום להם להתמיד בעבודתם ובכך נפגעת פעילותן של נציגויות ישראל בחו"ל.



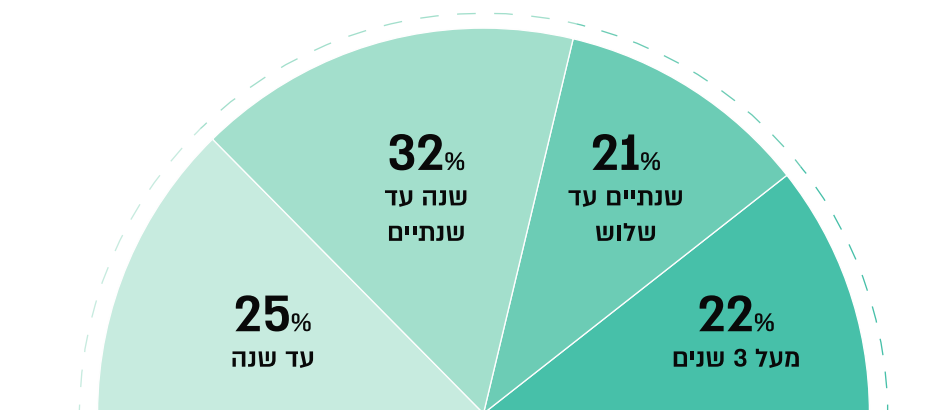
ביקורת המעקב

בהתאם לתקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960 ולהנחיית הנציבות להעסקת עובדי אית"ן, תקופת ההעסקה המרבית תהיה ארבע שנים והיא ניתנת להארכה בשנה אחת בכל פעם, אך לא יותר משש שנים בסך הכול. באוגדן תנאי העסקה ושכר עובדי אית"ן שפרסמו נש"ם ואגף החשב הכללי נקבע כי עובד אית"ן המשרת פחות מ-36 חודשים מחויב בהחזר הוצאות שהמשרד שילם בעבורו¹² או שלא יהיה זכאי למימון עלות חזרתו ארצה¹³.

מנתוני משרד החוץ עולה כי נכון לשנת 2021 משך השירות הממוצע של עובדי אית"ן בנציגויות המוגדרות כ'קשות שירות' דוגמת הנציגויות באפריקה, המזרח התיכון ואירו-אסיה קצר יותר מהתקופה המצופה להעסקה ועומד על כשנה וחצי. זאת בהשוואה למדינות המערביות (אירופה וצפון אמריקה) שאינן נתפסות כ'קשות שירות' בהן ממוצע משך השירות עומד על כשנתיים וחצי, שאף היא תקופה הקצרה מהתקופה המצופה לשירות בהתאם להסכם ההעסקה- ארבע שנים.

בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2018 עד ספטמבר 2021 כחמישית מעובדי אית"ן שירתו מעל שלוש שנים, ולמעלה ממחצית מעובדי אית"ן עזבו תוך פחות משנתיים ממועד העסקתם. להלן בתרשים 7 שיעור תקופות ההעסקה לפי משך העסקה בשנים בתקופה זו.

תרשים 7: שיעור תקופות ההעסקה לפי משך העסקה, 2018 עד ספטמבר 2021



על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

12 עלות כרטיס טיסה, עלות המטען ועלות שהייה במלון.

13 גובה ההחזר מותנה במספר חודשי העבודה בפועל בתפקיד הספציפי ובדירוג קושי השירות של המדינה.



פרקי הזמן שהומלצו להעסקת עובדי אית"ן נועדו לבנות בנציגויות מערך תומך יציב ומקצועי. אולם בפועל נמצא כי קיימת עזיבה מוקדמת, לפני המועד שנקבע בהסכם ההעסקה, ומשך הכהונה הממוצע עומד על פחות ממחצית מהתקופה המצופה. העזיבה המוקדמת עלולה להשפיע על מקצועיות כוח האדם המסייע בהפעלה תקינה של הנציגויות ולגרום לכך שהוא יהיה פחות מנוסה ומיומן.

המשרד מסר בתשובתו כי מניתוח מקרי העזיבה האמורים עלה שחלק ניכר מעובדי אית"ן עזבו עקב שכר ותנאי שירות שאינם מאפשרים להם מחיה בכבוד ובשל משבר שחוו עקב התפרצות מגיפת הקורונה והיעדר היכולת להגיע לביקורים בארץ.

מוצע כי משרד החוץ יבחן דרכי פעולה אפשריות אשר יהיה בהן כדי להביא לשינוי בכל הנוגע לתקופת ההעסקה הקצרות של עובדי אית"ן בנציגויות בחו"ל.



הליכי הגיוס והמיון של עובדי אית"ן

הדוח הקודם

הליקוי: איתור מועמדים פוטנציאליים לאיוש משרות עובדי אית"ן בנציגויות- שלא בתפקידי אבטחה- נעשה באמצעים אקראיים ולא שיויוניים, הכוללים פרסום בעל פה בקרב עובדי משרד החוץ וחוגי מכריהם או על בסיס היכרות אישית מוקדמת של השליחים עם המועמדים. לא אחת פרסמו הנציגויות באופן מזדמן ברשתות החברתיות ובאתרים מסוימים במרשתת את דבר קיומן של משרות פנויות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החוץ ולמשרד ראש הממשלה בעבר על ליקויים בנושא זה, אך הם לא תוקנו. כמו כן עלה כי עד מועד תום הביקורת הקודמת לא גיבש משרד החוץ נוהל לבחירה ולסינון של מועמדים למשרות עובדי אית"ן בנציגויות.

עוד נמצא כי במחצית שנת 2016 פרסם משרד החוץ באתר המרשתת שלו "מודעת דרושים" לתפקידי אדמיניסטרציה בנציגויות בחו"ל שיועדו לעובדי אית"ן. ואולם הטיפול של אגף מש"א במיון ובסינון המועמדים הופסק, בין היתר בשל העלות הגבוהה של תהליך המיון, שנעשה על ידי חברה חיצונית.

ההמלצה: נדרש שהמשרד יאמץ לאלתר הליך שוויוני, הוגן ושקוף לגיוס עובדי אית"ן לנציגויות, כדי למנוע מצבים של העדפה פסולה או של מועמדים מקורבים.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי בספטמבר 2018 פרסמה נש"ם נהלים מקיפים חדשים בנושא העסקת עובדי אית"ן, הכוללים הליכי גיוס מסודרים, במסגרת העברתם של



עובדי אית"ן למעמד של עובדי מדינה. עוד צוין כי המשרד פועל "בימים אלו" ליישום הנהלים והכללתם בתקנון.

ביקורת המעקב

בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, נקבע כי לא יתמנה אדם לעובד המדינה אלא לאחר שנציב שירות המדינה הכריז על המשרה בפומבי¹⁴. בכללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים, בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961, הוסדרו הליכי המיון והבחנה שיש לבצע לפני קבלת עובד, ונקבע שניתן להסתייע במכוני מיון המתמחים באבחון ובמיון מועמדים לעבודה. לפי אוגדן הנחיות למועמדים למשרות בשירות המדינה של אגף בכיר לבחינות ומכרזים בנש"ם (להלן - אוגדן ההנחיות של נש"ם), בהליך הגיוס והמיון המקובל יש ארבעה שלבים: פרסום מכרז הכולל את תיאור התפקיד ותנאי הסף כפי שהוגדרו על ידי הנש"ם, בדיקת מועמדות, הליכי אבחון ומיון וכינוס ועדת קבלה (בוחנים). מן האמור עולה כי מבחני המיון אמורים להתקיים לפני כינוס ועדת הבוחנים, כדי שיוכלו לשמש לוועדה כלי תומך החלטה ולסייע לה לבחור את המועמד המתאים ביותר לתפקיד.

יצוין כי בתהליך המיון לקורס צוערים (המיועדים לכהן כשליחים), להבדיל מעובדי אית"ן, לאחר פרסומו של מכרז פומבי יש חמישה שלבי סינון עיקריים: (א) סינון ראשוני, שבו נש"ם בודקת את עמידתם של המועמדים בתנאי הסף לקבלה לקורס ואת התאמתם לתפקיד; (ב) מבחנים ממוחשבים של מכון מיון; (ג) מרכז הערכה של מכון מיון; (ד) מרכז הערכה של משרד החוץ; (ה) ריאיון אישי.

בביקורת המעקב נמצא כי בשלהי שנת 2020 גובש ניסוי (פיילוט) של הליך מובנה למיון וגיוסם של עובדי אית"ן. ההליך כלל את שלבי המיון שלהלן לפי סדר הפעולות שמבצע המשרד: (א) פרסום מכרז פומבי; (ב) סינון ראשוני של קורות החיים; (ג) כינוס ועדת קבלה בנציגות או במטה ובחירת מועמד אחד מועדף; (ד) מבחני מיון. עוד עלה כי במסמך שהופץ לנציגויות באפריל 2021 מתוארים השלבים לגיוס עובדי אית"ן שאינם בני זוג. ולפי המסמך, לכל משרה יש לבצע ריאיון לפחות לשני מועמדים, לבחור מועמד מתאים ולאחר מכן להפנות אותו למבחנים במכון מיון חיצוני.

באוגוסט 2021 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה כי מתחילת הניסוי הופנו למכון מיון (חברה חיצונית) כ-75 מועמדים, וכולם אושרו להעסקה.

נש"ם מסרה בתשובתה כי הליכי הגיוס והמיון של עובדי אית"ן הוסדרו בהנחיה שפרסמה. נש"ם הוסיפה כי כעבור שלוש שנים מפרסום ההנחיה בכוונתה לבחון את יישום ההליכים האמורים, למול האילוצים והמורכבויות הקיימים בגיוס עובדי אית"ן, אשר מגויסים הן בארץ והן בחו"ל.

עלה כי המשרד גיבש הליך מובנה לגיוס עובדי אית"ן. עם זאת, מבחני המיון הנערכים לגיוס עובדי אית"ן נעשים לאחר שוועדת הקבלה בחרה במועמד המועדף וכי 100% מהמועמדים שנבחרו לתפקיד אושרו על ידי החברה החיצונית.



ביצוע מבחני מיון לפני קליטתו של מועמד כעובד בשירות המדינה או לפני קידומו של עובד בתפקיד היא דבר שבשגרה המקובל בשירות המדינה אשר תכליתו היא בחירת המועמד או העובד המתאימים ביותר לביצוע התפקיד. ביצוע מבחני המיון לאחר בחירת המועמד המועדף אינו עולה בקנה אחד עם הליכי הגיוס המקובלים בשירות המדינה, עם הנקבע באוגדן ההנחיות של נש"ם, ועם היותם של מבחני המיון כלי האמור לסייע באבחון המועמדים ובדירוגם לפני ההחלטה על קבלתם או קידומם.

מוצע כי משרד החוץ יפעל להתאים את תהליך הקבלה לנקבע באוגדן הנחיות של נש"ם, ויבצע את מבחני המיון בשלב סינון המועמדים ולפני קבלת ההחלטה על בחירת המועמד המועדף.





העסקת עמ"ז בנציגויות ותנאיהם

בנציגויות מועסקים גם עובדים מקומיים זרים- עמ"ז, הנושאים אזרחות זרה ומועסקים מכוח חוזה העסקה עליו חל הדין המקומי במדינת השירות ולא חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט - 1959, והדין הישראלי. בינואר 2022 מצבת עובדי עמ"ז בנציגויות עמדה על 1,400 משרות, שהם כ-64% מכלל העובדים המקומיים שהועסקו בנציגויות באותה עת.

איתור וגיוס של עמ"ז

הדוח הקודם

הליקוי: למשרד החוץ אין נוהל גיוס עמ"ז, וגם בתקנון לא נקבעו הוראות מיוחדות לעניין זה, וכל נציגות מגייסת עמ"ז בהתאם לשיקוליה. עקב כך המשרד מוגבל בנוגע להערכת סיכויי התאמתו של מועמד למשרת עמ"ז לדרישות התפקיד שהוא נדרש למלא ולאופי העבודה בנציגות, והדבר עלול לפגוע ביכולת להבטיח את בחירת המועמדים הראויים ביותר לתפקיד. בדוח הקודם צוין כי ממסמכי משרד הכלכלה עלה כי בשנת 2016 הוא העסיק ב-44 נספחויות כלכליות-מסחריות בחו"ל 165 עמ"ז, שעברו תהליכי איתור, גיוס, מיון וסינון, זאת בהתאם לנוהל גיוס סדור.

ההמלצה: על משרד החוץ לבחון את החלתם של נוהלי גיוס העובדים לנספחויות הכלכליות מסחריות של משרד הכלכלה על יתר היחידות בנציגויות, בשינויים המחויבים. בדרך זו יגדיל המשרד את סיכויי התאמתו של מועמד למשרת עמ"ז לדרישות התפקיד שהוא נדרש למלא ולאופי העבודה בנציגות, ויקדם את בחירת הראויים ביותר מקרב המועמדים לתפקיד.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי התקנון עודכן והוכללו בו תנאי סף לתפקידים המקצועיים בנציגויות שמאיישים עמ"ז. כן נקבע בתקנון תהליך מסודר של ועדת קבלה לעובדים. לגבי התאמתו של עמ"ז לתפקיד ולאופי העבודה בנציגות, החל תהליך של הכנת מכרז לצורך שכירת חברה למיון מועמדים. לדעת המשרד נוכח כל אלה עולה כי הטיפול בתיקון הליקוי נמצא בהליכי ביצוע מתקדמים.



ביקורת המעקב

נמצא כי התקנון עודכן ועוגנו בו כללים הנוגעים לקבלתם של עמ"ז, ובין היתר נקבע שמועמדים לכהן בתפקיד עמ"ז בתחומים המקצועיים ימסרו קורות חיים לנציגות הרלוונטית המבצעת מיון ראשוני, ופרטי המועמדים שיימצאו מתאימים במיון הראשוני יועברו לבדיקה ואישור של המטה. לאחר קבלת אישור מהמטה להמשך הליך הגיוס המועמד מוזמן לנציגות לריאיון לפני ועדה המורכבת מקצין המינהלה, הממונה הישיר (העתידי) ועובד נציגות נוסף שממנה ראש הנציגות. הוועדה היא המחליטה על התאמתו או אי-התאמתו של המועמד לתפקיד. הוועדה מתעדת את החלטותיה בפרוטוקול ומעבירה עותק ממנו למטה לקבלת אישור, ובמקביל קצין המינהלה מעביר את פרטי המועמד שנמצא מתאים לקצין הביטחון של הנציגות לקיום תחקיר ביטחוני. יצוין כי התקנון אינו קובע כללים לעניין אופן פרסום המשרות הפנויות, לרבות פרסום תנאי הסף ומועדי הגשת המועמדות.

על מנת לשפר את היקף החשיפה של המשרות המוצעות לאוכלוסייה המתאימה ולשיפור שקיפות הליך הגיוס, מוצע כי המשרד ישקול להוסיף לתקנון כללים בדבר פרסום המשרות, ככל שהדבר יתאפשר גם מבחינת שיקולי הביטחון של הנציגויות.



הגדרת תפקידי העמ"ז בחוזה ההעסקה

הדוח הקודם

הליקוי: בחוזי ההעסקה של עמ"ז אין תיאור תפקיד. אף שקיימת בתקנון הגדרת תפקיד לעמ"ז, החוזים אינם מפנים אליה, ולעובד לא נמסר מידע כתוב וברור בנוגע לציפיות הנציגות ממנו.

ההמלצה: ראוי שמשרד החוץ יכלול בחוזי ההעסקה של עמ"ז את תיאור התפקיד הייעודי שהם ימלאו בהלימה לתפקידים המפורטים בתקנון.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי התקנון עודכן והוכללו בו תנאי סף לתפקידים המקצועיים בנציגויות, וכי המשרד יפעל כדי לכלול את הגדרות התפקיד בחוזי ההעסקה החדשים של העמ"ז.



ביקורת המעקב

נמצא כי המשרד הפיץ לנציגויות עקרונות לניסוח חוזה העסקה של עמ"ז. בהתאם לעקרונות אלה, הוספו להסכמים החדשים סעיפים המסדירים את התפקיד שעמ"ז יבצע בנציגות, את תנאי העסקתו (מספר ימי העבודה ושעות העבודה, דרגתו ושכרו), וכן את הזכויות הסוציאליות שלהן הוא זכאי בהתאם לדין המקומי.



קבוצות שונות לדרגות לעמ"ז

הדוח הקודם

הליקוי: הנציגויות מעוניינות לגייס עמ"ז בעלי ניסיון מקצועי בתפקידים שהם אמורים למלא ולהאריך את תקופת העסקתם של עמ"ז מועילים המצטיינים בתפקודם המקצועי ובהתנהלותם האישית, אך אין להן הכלים לעשות זאת. מסלולי הקידום המקצועיים שהנציגויות מציעות לעמ"ז מוגבלים מטבעם, מאחר שמשרות הניהול הבכירות ביותר מיועדות לאיוש בידי השליחים. הקידום בשכר מוגבל אף הוא עקב אילוצי התקציב. כמו כן נמצא כי סולם הדרגות של העמ"ז אינו עונה על צורכי הנציגויות.

ההמלצה: משרד מבקר המדינה המליץ למשרד החוץ שישקול דגמים חלופיים¹⁵ לדגם ההעסקה הקיים, שיענו על הצרכים התפקודיים והתפעוליים של הנציגויות, כדי שיהיה ניתן לגייס לעבודה בנציגויות מועמדים בעלי רמת השכלה גבוהה וניסיון מקצועי בתפקידים שהם אמורים למלא ולשמר אותם כעובדי הנציגות במשך זמן, על פי הצורך.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי הוא יצר קבוצה חדשה של דרגות עמ"ז. קבוצה זו מאופיינת ברמת שכר גבוהה יותר ותקופת העסקה קצובה, בשונה מיתר קבוצות ההעסקה של עמ"ז. המטרה ביצירת הקבוצה החדשה היא לאפשר גיוס כוח אדם מקצועי לתפקידים הבכירים בנציגויות המיועדים לעמ"ז, תוך יצירת יתרון תחרותי למול השכר המשולם בגופים אחרים באותן מדינות.

ביקורת המעקב

עוד טרם פרסום הדוח הקודם, נקבעו בתקנון שלוש קבוצות של תפקידים לעובדי עמ"ז, ובנוסף מדרג תפקידים מיוחדים למועסקים בנציגויות בארה"ב. לגבי כל קבוצת תפקידים מפורטים

¹⁵ התקשרות תלוית הישגים מוכחים, עובדים שהצטיינו יקבלו חוזה בכירים, ועובדים לא יעילים יפרשו. לחילופין, התקשרות עם עובדים לתפקידים ייעודיים בחוזה מיוחד בתמורה לתנאי שכר משופרים.



הגדרות התפקיד, אפיון (תיאור) התפקיד, הכישורים הנדרשים והכישורים המהווים יתרון. בתרשים 8 שלהלן מפורטות הקבוצות של עמ"ז והתפקידים המרכזיים בכל אחת מהן כפי שנקבעו בתקנון.

תרשים 8: פירוט הקבוצות של עובדי עמ"ז והתפקידים המרכזיים בכל אחת מהן

קבוצה ראשונה 100	קבוצה שנייה 200	קבוצה שלישית 300
איש תחזוקה (תחזוקן)	טבח מקצועי	מנהל לשכת ראש הנציגות
שליחים	נהגי ראש נציגות ומנהלה	עוזר מנהלה
עובדי ניקיון וטבח בית ראש הנציגות	מזכיר ומזכיר כללי	רכז ועוזר קונסולרי
	רכז חשבונות	רכז תרבות
	אבטחה	עוזר הסברה קצין עיתונות
		מתורגמן

על פי נתוני משרד החוץ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מאז פרסום הדוח הקודם נוספו לתחומי העיסוק המסורתיים של עמ"ז כמו, תחזוקה, מזכירות, ועוזרים בכירים, תפקידים חדשים הדורשים התמקצעות בתחומי עיסוק שונים דוגמת מדיה חברתית, כתיבת בלוגים¹⁶, תחום המשפטים, תחום הכלכלה ועוד. עקב כך ביצעו הנציגויות שינויים בתמהיל התפקידים ובפרופיל המועמדים לגיוס והתאימו את דרכי פעולתן למציאות החדשה והמשתנה לרבות בנוגע לתשלומי השכר המשולם לעמ"ז המתמחים בתחומים אלו.

ביולי 2021 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי האתגר בגיוס אנשי מקצוע לתחומים שנוספו קשה, והתחרות היא בדרך כלל מול המגזר הפרטי והשגרירויות הזרות, בעיקר במדינות אפריקה, דרום אמריקה ואסיה, שבהן קיים פער ניכר בין השכר המשולם במגזר הציבורי והשכר הממוצע במשק לבין השכר (הנמוך יותר) שמשרד החוץ מציע למכהנים באותם תפקידים. הקושי בגיוס אנשי מקצוע בתחומים אלו מתעצם, מאחר שמאגר המועמדים הפוטנציאלי הוא מצומצם, והתחרות היא בדרך כלל מול המגזר הפרטי והשגרירויות הזרות. המשרד ציין שהבעיה קיימת גם באירופה ובצפון אמריקה, אם כי באופן מצומצם, מאחר שהשכר שהוא משלם באזורים אלה מתקרב לשכר המשולם בשוק הפרטי.

16 בלוג (מאגלית blog), בעברית יומן רשת או רשומון - חלק מאתר במרשתת (רשת האינטרנט) שבו נכתבות רשומות ("פוסטים") העוסקות בחוויות, חדשות ומאמרים, לעיתים של גולשי המרשתת לשם קריאה ובדרך כלל אף לתגובה.



בתחילת שנת 2017 פרסם צוות בדיקה בין משרדי שכלל נציגים ממשרדי החוץ, הכלכלה והתיירות (להלן - צוות הבדיקה) את המלצותיו בעניין קביעת סולם שכר חדש (להלן - סולם 400) לעובדים מקצועיים אשר יותאם לדרישות מקצועיות חדשות. לפי ההמלצות השכר ייגזר מהשכר הנהוג בשוק הפרטי בכל מדינה לבעלי תפקידים עם ניסיון דומה. ההמלצות נקבעו לאחר שצוות הבדיקה מצא כי קיימים פערים של עשרות אחוזים בין השכר המרבי שמשרדי הממשלה הישראלים יכולים לשלם לבין השכר הממוצע הנהוג במגזר הפרטי במדינות שונות. סולם 400 החדש יאפשר לנציגויות להציע שכר תחרותי ולגייס עובדים מתאימים במקצועות הנדרשים.

במאי 2017 כתב סמנכ"ל מש"א דאז במשרד החוץ לראש חטיבת משאבי אנוש חו"ל כי "ההחלטה לקדם [את] הפעלתו של סולם שכר 400 לעובדי עמ"י בנציגויות היא כורח תפקודי, ועל המשרד יהיה להיערך לביצועו הן בהקצאת משאבי שכר והן בקביעת תקינה ייעודית לתפקידים ומקצועות הייחודיים", לשם כך הציע הסמנכ"ל להקים צוות משרדי שיורכב מנציגי האגפים הרלוונטיים במשרד.

בהמשך לכך בין השנים 2017-2020 ההחלטה על הפעלת סולם 400 לא יושמה במשרד החוץ¹⁷. בדצמבר 2020 שב ומצא אגף מש"א כי בחלק מהמדינות יש פער של עשרות אחוזים בין השכר המרבי שניתן לשלם לעמ"י לבין השכר הממוצע במגזר הפרטי באותו תפקיד. האגף ציין כי הדבר מקשה על גיוס עובדים בתחומים הדורשים מקצועיות והתמקצעות.

בפברואר 2021 ציינו נציגי המשרד כי עולות בקשות מהנציגויות לבדיקה מחודשת בעניין הקצאת תקנים לפי סולם 400. בעקבות הפניות, הודיע המטה לנציגויות ביוני 2021 כי הוחלט להסב תקנים ממאגר התקנים הקיים של הנציגויות לסולם השכר החדש - סולם 400.

בנובמבר 2021 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי הוקצו לו בתקן 15 משרות המיועדות לעובדי הסברה ומדיה תקשורתית, ושמונה מהן כבר אוישו על ידי הנציגויות. עוד מסר המשרד למשרד מבקר המדינה כי יש חסמים שונים המקשים לאייש משרות חדשות לפי תנאי סולם 400. למשל, יש מדינות שבהן גיוס עובד חדש בתנאים טובים יותר מתנאי העובדים הקיימים, מחייב לפי הדין המקומי להעלות את שכרם של עובדים אחרים בנציגות. עקב כך הצביעו נציגויות שונות על הצורך לגייס עובדים מקצועיים בסולם שכר גבוה יותר, אך מתווה העסקה שהוצע אינו מאפשר להן לממש זאת.

נמצא כי עמ"י מועסקים בהתאם לחוק המקומי, ולכן תנאי העסקתם ושכרם משתנים ממדינה למדינה. כמו כן, קיים שוני בין הקבוצות והתפקידים שהם ממלאים. בלוח 4 שלהלן מובאות דוגמאות לבסיס שכר חודשי ממוצע של עובדי עמ"י לפי קבוצות בשלוש מדינות באירופה (בירור).

17 משרד הכלכלה יישם את המלצות צוות הבדיקה והעסיק עובדים מקומיים גם לפי סולם 400.



לוח 4: דוגמאות לבסיס שכר חודשי הממוצע של עובדי עמ"ז לפי קבוצות בשלוש מדינות באירופה (ביורו)

גרמניה	יוון	אוסטריה	
1,835	1,083	1,469	הקבוצה הראשונה (100)
2,785	1,334	2,050	הקבוצה השנייה (200)
3,309	1,665	2,831	הקבוצה השלישית (300)
5,644	2,843	4,797	הקבוצה הרביעית (סולם 400)

הגם שצוות הבדיקה משנת 2017 המליץ לאמץ את סולם 400, עלה כי באוגוסט 2021 החליט משרד החוץ להניע תהליך גיוס של 15 משרות לפי תנאי סולם 400 וכי במועד סיום הביקורת אוישו שמונה מ-15 המשרות שהוקצו בסולם 400. מומלץ כי במסגרת הבחינה הכוללת של התקינה בנציגויות, המשרד יבחן גם את סוגיית ההעסקה של עמ"ז במקצועות ייחודיים וזאת גם בהתחשב באילוצים התקציביים ובחסמים שהעלו הנציגויות ביכולתן לממש את מתווה ההעסקה לפי סולם 400. זאת, על מנת לתת מענה לצורך בשימור עמ"ז איכותיים ולאפשר לנציגויות לגייס כוח אדם איכותי ומקצועי.

בתשובתו מסר המשרד כי המשבר התקציבי שבו היה שרוי בשנים האחרונות לא איפשר ליישם את סולם 400 או להרחיב אותו¹⁸.

מומלץ כי במסגרת הבחינה הכוללת של התקינה בנציגויות, המשרד יבחן גם את סוגיית ההעסקה של עמ"ז במקצועות ייחודיים וזאת גם בהתחשב באילוצים התקציביים ובחסמים שהעלו הנציגויות ביכולתן לממש את מתווה ההעסקה לפי סולם 400. זאת, על מנת לתת מענה לצורך בשימור עמ"ז איכותיים ולאפשר לנציגויות לגייס כוח אדם איכותי ומקצועי.



18 בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "מערכת החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ", עמ' 953 - 1056.



עדכון שוטף של שכר עמ"ז

לפי התקנון, תנאי השכר של עמ"ז נקבעים על ידי אגף הכספים במשרד החוץ בכפוף לחוק הקיים במדינות השירות ולתנאי שוק העבודה המקומי ובהתאם לרמת השכר המקובלת בשירות הציבורי [במדינת השירות] וליכולת התקציבית של המשרד¹⁹. עדכוני השכר נעשים על סמך מכלול משתנים במטרה להביא לתשלום שכר הוגן. כאמור, יש ארבע רמות שכר, בהתאם להגדרות התפקיד ומתח הדרגות של העובדים.

מדי פעם בפעם הנציגויות נדרשות לעדכן את שכרם של עמ"ז מתוקף צו של המדינה (צו ממשלתי או הסכמי הרחבה) או בשל העלאת שכר המינימום המקומי או שחיקה מצטברת בשכר. ועדת שכר העמ"ז, שהיא ועדה פנים-משרדית שבראשה עומד סגן חשב המשרד, וחברים בה נציגי אגף מש"א, אגף מינהל וארגון ואגף הכספים, הוקמה לצורך בחינת עדכוני שכר עמ"ז. בתקנון נקבע כי כל הנציגויות נדרשות להעביר לוועדת שכר העמ"ז בכל שנה, עד לסוף פברואר, נתונים שונים, כמו שכר המינימום במדינת השירות או בעיר השירות, השכר הממוצע במדינת השירות, השכר המשולם במגזר הפרטי במדינת השירות, השכר המשולם בשגרירויות זרות לעומת השכר המשולם בנציגות, וכן המלצת הנציגות אם להעלות את השכר או לא. כל הנתונים הנאספים מובאים לפני הוועדה, הסוקרת את המצב הכלכלי הכללי במדינת השירות, לרבות עדכוני שכר שנעשו בה בעבר, מבצעת ניתוחים כלכליים ומחליטה אם לעדכן את השכר או לא.

הדוח הקודם

הליקוי: ועדת שכר העמ"ז אינה מעדכנת את תנאי שכרם בתדירות הנדרשת על פי תנודות השכר בשוק העבודה המקומי והעלייה ביוקר המחיה במדינות השירות. כמו כן, לא נעשתה עבודת מטה לקביעת בסיס השכר של עמ"ז ולהתאמות הנדרשות.

ההמלצה: על הנהלת המשרד להורות לנציגויות לעדכן באופן תדיר את אגף הכספים במשרד בעניין השינויים הנדרשים בתנאי השכר של עמ"ז.

בתגובת המשרד על הדוח הקודם נמסר כי בשנת 2018, ועדת שכר עמ"ז של המשרד יזמה בדיקה רוחבית של רמות השכר בנציגויות, ובחלק ניכר מהמקומות ביצעה העלאה יזומה של שכר העובדים המקומיים, במגבלות תקציב משרד החוץ. המשרד הוסיף כי הוועדה מקפידה להתכנס כמה פעמים בשנה לבחינת פניות המגיעות מהנציגויות בנושא. עוד מסר המשרד כי בכל נציגות שבה מתקבל צו ממשלתי המחייב את עדכון השכר, הוא מבצע עדכון ככל הניתן בסמיכות להוצאת הצו וכי הוא עמל לקבל מקורות תקציביים שיאפשרו לעדכן את השכר בהתאם למקובל בשוק המקומי.

19 במדינות שבהן השירות הציבורי אינו יכול לשמש מדד להשוואה השכר נקבע בהתאם למקובל בנציגויות זרות אחרות בסדר גודל דומה לנציגות הישראלית.



ביקורת המעקב

1. בשנים האחרונות הנציגויות משגרות בכל שנה עשרות פניות לוועדת שכר עמ"ז לביצוע עדכוני שכר. להלן בלוח 5 מספר הנציגויות שביקשו עדכוני שכר בשנים 2018 עד אפריל 2021 ומספר הנציגויות שבקשתן אושרה.

לוח 5: מספר הנציגויות שביקשו עדכון שכר לעמ"ז
משנת 2018 עד אפריל 2021 ומספר הנציגויות שבקשתן אושרה

מספר הנציגויות שביקשו עדכון שכר	מספר הנציגויות שהשכר עודכן בהן	עלות העדכון לשנה (באלפי דולרים)
2018	89	70
2019	38	21
2020	25	14
2021	88	88

על פי נתוני משרד החוץ בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2018 לא אושרו כ-21% מהבקשות לעדכון שכר, בשנת 2019 לא אושרו כ-45% מהבקשות כאמור, ובשנת 2020 לא אושרו 44% מהבקשות. יצוין כי לגבי חלק מהבקשות שאושרו, אושר עדכון חלקי. עם זאת, עולה כי בשנת 2021 כל הבקשות נענו.

בדוח שהכין אגף הכספים במשרד בינואר 2020 ועסק גם בשכר עמ"ז, כתב סגן חשב המשרד כי הבעיות התקציביות שאפיינו את המשרד בשנת 2019²⁰ הגבילו מאוד את יכולתו לבצע עדכון שכר לעמ"ז בחו"ל. סגן החשב הוסיף כי העדכונים שבוצעו הם רק אלה שהתחייבו על פי צווים ממשלתיים או במקרים של "התרסקות כלכלית לאומית", דהיינו כזו שהביאה לשחיקה מהותית בשכר.

בספטמבר 2021 מסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2019 עד 2021 לא אושר תקציב מדינה, ועקב כך המשרד התנהל בתקציב המשכי, דבר שלא איפשר לו להקצות תקציב ייעודי לעדכוני שכר. זאת ועוד, המשרד ספג קיצוץ מהותי, דבר שלא איפשר לו לבצע פעולות מלבד הפעולות השוטפות. המשרד הוסיף כי הנציגויות קיבלו מברק שעדכן אותן בדבר המצב, וכי עדכונים בשכר עמ"ז יבוצעו רק במקרים חריגים או בהתאם להוראות חוק מקומי או חוזה מחייב.

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



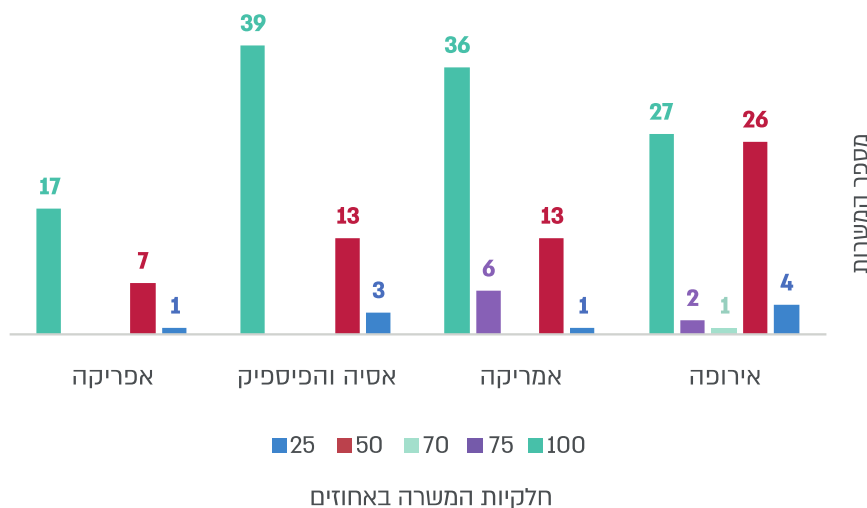
במהלך השנים האחרונות הנציגויות העלו בפני מטה המשרד בקשות לעדכון שכרם של עובדי עמ"ז דוגמת הנציגויות בסידני, בבוסטון ובניו דלהי, שצינו שהשכר המשולם בנציגויות בעיקר זה המשולם לאקדמאים, נמוך ביחס לשכר המשולם בשוק המקומי ובמגזר הציבורי, וכי אי עדכון השכר גורם לקשיים רבים בגיוס עמ"זים חדשים ועמ"זים קיימים מתפטרים לאחר תקופת עבודה קצרה מאוד.

בתשובתו מנובמבר 2021 מסר משרד החוץ כי חוסר היכולת לאשר חלק מהבקשות לעדכון נבע מהתקציב המוגבל של משרד החוץ ומהעובדה שהמשרד פעל לפי "תקציב המשכ" במשך תקופה ארוכה. בינואר 2022 הוסיף משרד החוץ כי בשנת 2021 הוועדה לעדכון שכר עמ"ז עדכנה שכר במועדים שונים ל-82 נציגויות. 28 עדכוני שכר בוצעו עד נובמבר 2021 ו-66 עדכוני שכר לאחר נובמבר. ב-12 נציגויות נעשו עדכונים כפולים, עדכון ראשון בשל צווים ושחיקה מצטברת ועדכון נוסף לאחר בדיקה מקיפה של השכר בנציגויות אלו. בנוסף נקבע שכר ל-6 נציגויות חדשות שנפתחו. עדכוני השכר ב-88 נציגויות היו בעלות כוללת של כ-14 מיליון ש"ח.

נמצא כי עד לנובמבר 2021 הצורך בעדכון עיתי של שכר עמ"ז בהתאם לתנודות השכר בשוק העבודה המקומי והעלייה ביוקר המחיה במדינות השונות, לא קיבל מענה מספק בשל אילוצי תקציב וכי חלק מהנציגויות התקשו בשימור כוח אדם איכותי הנחוץ להן לעבודתן השוטפת, בשל השכר הנמוך ואי-עדכנו בהתאם לשינויים המתחוללים במדינת היעד.

2. בביקורת המעקב עלה כי כ-10% מהמשרות הכלולות בתקני עמ"ז אינן מאוישות, וכי משרות אלה מחולקות בנציגויות לא פעם לחלקי משרה. בתרשים 9 שלהלן מצוינת התפלגות משרות עמ"ז הלא מאוישות לפי חלקיות המשרה והחלוקה הגיאוגרפית, נכון ליוני 2021.

תרשים 9: התפלגות משרות עמ"ז לא מאוישות לפי חלקיות המשרה והחלוקה הגיאוגרפית, נכון ליוני 2021



על פי נתוני משרד החוץ בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מנתוני משרד החוץ והתרשים עולה כי ביוני 2021 היו למשרד כ-157 משרות עמ"ז לא מאוישות ברחבי העולם, שהן כ-10% מכלל המשרות שנקבעו בתקנים לגבי עמ"ז בנציגויות, כדלהלן: בנציגויות ביבשת אמריקה לא אוישו 36 משרות מלאות ו-20 משרות חלקיות, באסיה והפסיפיק - 39 משרות מלאות ו-16 משרות חלקיות, באירופה - 27 משרות מלאות ו-33 משרות חלקיות, ובאפריקה - 17 משרות מלאות ו-8 משרות חלקיות.

3. בביקורת המעקב עלה כי בשנים 2019 ועד לנובמבר 2021 דנה ועדת שכר עמ"ז רק בבקשות יזומות שהעלו הנציגויות לפניה, ולא בחנה, כנדרש בתקנון, את נתוני השכר בכל הנציגויות. נמצא כי בשנים אלו בחנה הוועדה את השכר בכשליש מהנציגויות.

עובדי עמ"ז הם נדבך חשוב בפעילות השוטפת של הנציגויות, ועדכוני השכר לגביהם נדרשים כדי לעמוד בחוקים ובכללים המקומיים, לשמור על כוח האדם הקיים בנציגויות ולגייס כוח אדם מיומן ומקצועי לתחומי העיסוק השונים. נוכח זאת נדרש המשרד לעדכן את שכרם מדי פעם בפעם, במטרה להביא לשכר הוגן המבוסס על נתונים כלכליים אובייקטיביים ותואם את החוק המקומי, וכל זאת בהתחשב במגבלות התקציב של המשרד. בביקורת המעקב עלה כי בשנים 2019 ועד לדצמבר 2021 לא פיקחה ועדת שכר עמ"ז באופן יזום על השכר בכשני שלישי מהנציגויות. בשנים אלה הוועדה עדכנה את השכר בנציגויות שבהן היה הכרח חוקי לעשות כן או במקרים של שחיקה מהותית בשכר. יצוין כי בדצמבר 2021 במהלך הביקורת עודכן כאמור השכר ב-88 נציגויות וכלל הבקשות נידונו.

בינואר 2022 מסר משרד החוץ כי ועדת שכר עמ"ז פנתה בדצמבר 2021 לכל הנציגויות בבקשה לקבלת מידע, וכי לא ידוע למשרד על נציגות שביקשה עדכון לשכר ולא קיבלה עדכון כל שהוא.

בתשובתו מינואר 2022 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר למבקר המדינה כי עדכון שכר העמ"ז הוא בסמכות משרד החוץ וכי אין לו חלק בתהליך. עדכון שכר נעשה כחלק מסדרי העדיפויות של משרד החוץ במסגרת התקציב המאושר לו. עוד הוסיף כי בדיוני התקציב, משרד החוץ לא ביקש תקציב ייעודי עבור שכר העמ"ז. עם זאת, אושר לו תקציב המאפשר גמישות בהתאם למטרותיו. לפיכך, למשרד החוץ יש הכלים התקציביים לבחינת שכר העמ"ז ולקיום דיונים ענייניים בנושא.

מוצע כי המשרד, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר וועדת חו"ל, ישלים בחינה של שכר עמ"ז בכלל הנציגויות, ואת ההשפעות שיש לשכר הנוכחי על איוש משרות עמ"ז ברחבי העולם ועל יכולתן של הנציגויות למלא את תפקידן באופן מיטבי. מומלץ כי בחינה כזו תבוצע במסגרת בחינת התקן של כלל כוח האדם בנציגויות. עד להשלמת הבחינה הכוללת, על ועדת שכר עמ"ז לקיים בכל שנה בחינה שוטפת של שכר עמ"ז בכלל הנציגויות, כמתחייב בתקנון.



החשכ"ל מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת המבקר. עוד מסר כי בשנת 2021, פרסם מכרז בשיתוף משרד התיירות, כפיילוט להתקשרות עם חברת כח אדם בחו"ל. אולם לא הוגשו הצעות למכרז. הוא הוסיף כי החשכ"ל פועל לפרסם מכרז נוסף בתקופה הקרובה.



פיקוח ובקרה על שכר עמ"ז

הדוח הקודם

הליקוי: הרגולציה בעניין העסקת עמ"ז הוטלה בשות"ש על ועדת חו"ל, אולם ועדת חו"ל לא עקבה אחר אופן העסקת העמ"ז ולא קיימה פיקוח ובקרה על תנאי שכרם ועל תנאי עבודתם בנציגויות.

ביקורת המעקב

נמצא כי ועדת חו"ל, שהוסמכה בשות"ש לפקח על שכר עמ"ז, לא פיקחה על תנאי העסקתם של עמ"ז בנציגויות.

ביוני 2021 מסר אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי אף שבעיקרון, בהגדרת תפקידה של ועדת חו"ל נכלל פיקוח על שכר עמ"ז, "בפרקטיקה לאורך השנים אנחנו לא מכירים שהוועדה עסקה בנושא זה".

תשלום שכר שנתי של 242 מיליון ש"ח לכ-1,400 משרות של עובדי עמ"ז בנציגויות, ללא בקרה של ועדת חו"ל על תקינות תשלום השכר, אינו בהתאם לקבוע בשות"ש, ואינו עולה בקנה אחד עם הצורך לקיים תהליכי בקרה על השכר המשולם מכספי המדינה. על הממונה על השכר וועדת חו"ל לגבש תוכנית עבודה לפיקוח שוטף על שכר עמ"ז, לרבות בחינת תהליכי עדכון השכר שלהם, וליישמה.

הממונה על השכר מסר בתשובתו כי נושא הפיקוח על שכרם של עמ"ז נכלל בתוכנית העבודה שלו לשנת 2022, מתוך רצון ללמוד את הנושא לעומק ולהסדירו.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי למרות שהוראת השות"ש בנושא עמ"ז אינה בתוקף, הוא מקבל את המלצת המבקר ויפעל לכך שנציג חשכ"ל יהיה שותף בוועדה לקביעת שכר עמ"ז במשרד החוץ.



סיכום

108 נציגויות ישראל הפזורות ברחבי העולם מתמודדות עם אתגרי השעה בזירה הבין-לאומית, בין היתר באמצעות העסקת אלפי עובדים מקומיים ישראלים זרים המבצעים תפקידים מגוונים בתחומי האבטחה, המינהל, הדיפלומטיה הציבורית והתקשוב, וחלקם מבצעים אף תפקידי ליבה ייצוגיים. עלות שכרם של עובדים אלה, המאיישים כ-86% מכלל המשרות שהקצה המשרד לנציגויות בשנת 2021, היא כרבע מיליארד ש"ח, שהם 50% מתקציב השכר של כלל עובדי הנציגויות באותה שנה. כלומר - חלק הארי של הפעילות הדיפלומטית, הקונסולרית והמינהלית של הנציגויות בחו"ל מושתת על העובדים המקומיים בנציגויות.

ממצאי ביקורת המעקב מצביעים על כמה נושאים שתוקנו מאז הדוח הקודם, ובהם פיתוח מערכת מחשוב חדשה אשר מותאמת לצרכים הייחודיים של ניהול כוח האדם במשרד; בנוגע לעובדי אית"ן- יישום רפורמה מקיפה באופן העסקתם והפיכתם לעובדי מדינה והתנעת ניסוי (פיילוט) להבניית הליך למיונם, גיוסם והערכתם, בנוגע לעמ"ז - הסדרת אופן קבלתם לתפקיד, ועיגון חוזי בנוגע לתפקיד שכל עמ"ז יבצע בנציגות, תנאי העסקתו וזכויותיו.

עם זאת, ממצאי ביקורת המעקב מצביעים על ליקויים שטרם תוקנו וכי נדרשת עבודת מטה מקיפה למיפוי מצבת כוח האדם בנציגויות. זאת תוך אבחנה בין הנציגויות השונות על מאפייניהן הייחודיים, מקומן והיחס הנדרש בין סוגי העובדים השונים בהן, ותוך בחינה של כלל צורכי כוח האדם בנציגויות והשכר ההולם לתפקידים השונים. בהתאם לתוצאות עבודת המטה יש לקבוע קריטריונים ומפתחות לתקן ולשכר ולפעול ליישומם בנציגויות. כמו כן, מומלץ לקדם תיקונים של נושאים אחרים שהועלו בדוח הקודם ולא תוקנו, ובכלל זה קביעת גורם מתכלל לניהול ההכשרות וביצוע הערכה שנתית לכלל עובדי אית"ן. בנוגע לעמ"ז- מומלץ לקיים הסדרה מלאה של הליכי המיון שלהם, מעורבות ועדת חו"ל בקביעה של תנאי העסקתם ובבקרה עליהם, ואימוץ סולמות שכר מעודכנים לגביהם ועדכון שכרם כנדרש, באופן שיאפשר לשמר כוח אדם איכותי ולמנוע עזיבה מוקדמת.

על משרד החוץ ומשרד האוצר לפעול לתיקון הליקויים ולבחון את ההמלצות שצוינו בדוח זה, כל גוף בתחום אחריותו, ולפעול בהתאם להנחיות נש"ם.

