

מבקר המדינה

**דוח ביקורת על היבטים
בפעילות משרד החוץ**

- מינויים וקידום עובדים
- שגרירות ישראל בקנדה
- תרומות לרגל יום העצמאות בנציגויות



מבקר המדינה

דוח ביקורת על
היבטים בפעילות משרד החוץ



ירושלים, תמוז התשס"ו, יוני 2006

מס' קטלוגי 2006-010

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה: דפוס כתר בע"מ

היבטים בפעילות משרד החוץ

תקציר

מינויים וקידום עובדים

למשרד החוץ (להלן - המשרד) מבנה ארגוני וניהול משאבי אנוש מיוחדים. בתקנון שירות החוץ (להלן - התקנון) נקבע כי לא ימונו עובדים למשרות בארץ ובחו"ל במכרזים פנימיים, כנהוג בשירות המדינה, אלא בידי ועדת מינויים של המשרד. במשרד שתי ועדות מינויים: ועדת מינויים עליונה (להלן ומ"ן העליונה) ועדת מינויים שנייה (להלן - ומ"ן השנייה).

במשרד שלושה סוגי שירות: שירות מדיני, שירות חוץ מינהלי ושירות מינהלי המיועד לעבודה בארץ בלבד. בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי יש שישה דרגים: שגריר, ציר, ציר-יועץ, יועץ, מזכיר ראשון ומזכיר שני; לכל דרג מתח דרגות משלו.

המבנה הארגוני של המשרד

אף שבשנים 2000-2005 צומצם כוח האדם במשרד ב-15% נוספו לו אגף, שלוש חטיבות ו-35 מחלקות; לכל יחידה שנוספה מונה מנהל. מספר המחלקות גדל בכ-47%, אולם בשמונה מהמחלקות היה עובד אחד בלבד, וב-34 שובצו רק שניים עד שלושה עובדים.

גיוס עובדים

עובדים חדשים מתקבלים לשירות המדיני בדרך כלל לאחר שהוכשרו בקורס צוערים של המשרד והתמחו בעבודה במשרד ובנציגויות בחו"ל. ההכשרה וההתמחות נמשכות כחמש שנים. נמצא כי 35 (כ-43%) מ-82 ראשי הנציגויות שהם עובדי המשרד שכיהנו בתפקידיהם במאי 2005 לא השתתפו בקורס צוערים, בהם עובדים ותיקים במשרד שהחלו את עבודתם בתפקידים מינהליים זוטרים.

הודעות על משרות מתפנות

בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), בתקנון ובהודעות על משרות מתפנות בארץ ובחו"ל לא צוינו תנאי סף להגשת מועמדות למשרות. בהודעות על משרות בכירות בארץ ובהודעות על משרות של קציני מינהלה בחו"ל לא צוין דרג המשרה, כנדרש בתקנון. בתקנון לא נקבע פרק הזמן המרבי שבין פרסום ההודעה על משרה מתפנה לבין המינוי לה. לכ-20% מההודעות שפורסמו בשנת 2004 לא מונו עובדים עד יוני 2005.

הרכב ועדות המינויים

1. הרכב שתי ועדות המינויים קבוע וזהה וכולל את עובדי המשרד בלבד. לפי התקנון ישמש שר החוץ (להלן - השר) יו"ר ומ"ן העליונה והמנכ"ל ישמש יו"ר ומ"ן השנייה, אולם מסוף שנת 2002 שימשו השר בנימין נתניהו והשר סילבן שלום גם יו"ר ומ"ן השנייה והיו מעורבים גם במינויים לתפקידים זוטרים. שני בעלי תפקידים שחברותם בוועדות המינויים אינה מעוגנת בתקנון היו חברים בהן.
2. על פי התקנון עם חברי ועדות המינויים נמנה גם המפקח הכללי על שירות החוץ (להלן - המפקח), שהמחלקה למבדק וביקורת פנים כפופה לו. מעורבותו הפעילה של המפקח במינוי בעלי תפקידים במשרד היא בעלת אופי ביצועי מובהק ולכן מנוגדת לחוק הביקורת הפנימית ומונעת ממנו לבקר את עבודת הוועדות שהוא עצמו חבר בהן. ואכן עד יוני 2006 לא בדקה המחלקה למבדק וביקורת פנים את סדרי עבודתן של ועדות המינויים.

הליך עבודתן של ועדות המינויים

1. נמצאו שש דוגמאות לניסיון של מועמדים להשפיע על מינויים; שלושה אף מונו למשרות שביקשו. כמו כן נמצא שחברי ועדה הציעו לעובדים להציג מועמדות למשרה מתפנה או פנויה. פניות משני הסוגים הן בבחינת נקיטת עמדה מוקדמת של חברי ועדה על התאמתם של מועמדים. הביקורת גם העלתה כי היו מקרים שבמשרד הוחלט עוד לפני כינוס הוועדות מי מהמועמדים ימונה למשרה מסוימת.
2. המועמדים למשרות אינם מופיעים לפני ועדות המינויים. לכן הם אינם יודעים איזה מידע שלילי הנוגע להם עלה בעת הדיונים, ולא ניתנת להם הזדמנות הולמת להגיב עליו, בניגוד לכללי הצדק הטבעי. זאת ועוד, חברי הוועדות אינם יכולים להתרשם באופן בלתי אמצעי מן המועמדים ומהתאמתם למשרה הנדונה, לרבות התרשמות מידיעותיהם בשפה האנגלית או בשפה זרה אחרת כשנדון מינוי למשרה בחו"ל.
3. המשנה למנכ"ל וסמנכ"ל בכיר למינהל מר נסים בן שטרית (להלן - הסמנכ"ל למינהל) הציג בדרך כלל לוועדת המינויים חלק מהמועמדים, הראויים לדעתו

להתמנות למשרה הנדונה. לרוב נסב הדיון על אותם מועמדים בלבד ואפילו על מקצתם, גם אם מספר המועמדים הגיע ל-20, ורבים מהמועמדים שתמך במינויים אכן מונו. חברים אחרים בוועדות הציעו לעתים מועמד נוסף, אולם עובד שמועמדותו לא הוצגה בידי איש מהחברים, מועמדותו לא נדונה כלל. ראש האגף שהמשרה הנדונה היא בתחום אחריותו ציין בדרך כלל את שם המועמד המקובל עליו ואת מעלותיו במקום לפרט את מהות התפקיד ואת הכישורים הנדרשים לביצועו.

4. לא נקבעו אמות מידה לבחינת התאמתו של מועמד למשרה ואף לא משקלות לשקלול הציון הסופי שעל פיו ידורגו המועמדים; בכך נפתח פתח להעדפת מועמד משיקולים לא ענייניים. בפרוטוקולים של דיוני הוועדות צוינו נימוקים שהשמיעו חברי הוועדות להעדפה או פסילה של מועמד, אולם נימוקים אלה לא הועלו בעניין כל המועמדים. פעמים אחדות הוחלט לפני כינוס הוועדות מי מהמועמדים ימונה למשרה מסוימת. מועמד שננקט כלפיו אמצעי משמעותי והדבר צוין בקורות החיים שלו, לא דנו הוועדות בפרטי העבירה המשמעותית שלו גם אם סוג העבירה ומידת חומרתה היו צריכות להשפיע על שיקול הדעת שלהן.

5. רק בנובמבר 2004 הוחל ברישום פרוטוקול של עיקרי הדברים שנאמרו בדיון על המועמדים, אולם לא נרשמו בפרוטוקול החלטות מנומקות על המינויים. הדיון בעשרות מינויים נדחה עד ארבע פעמים, ובפרוטוקול לא היה כל הסבר לדחייה. גם לא נרשם בפרוטוקול אם אחד מחברי הוועדה נעדר בעת הדיון על מינוי למשרה שהיה מועמד לה, ואם חבר ועדה אחר נעדר בעת הדיון על מינוי למשרה שאחות הייתה מועמדת לה.

למועמדים שלא מונו ואשר ביקשו מראש חטיבת משאבי אנוש מר נוח גל-גנדלר את פרוטוקול הדיון של ועדת המינויים, מסר ראש החטיבה, באישור לשכת היועץ המשפטי של המשרד, פרוטוקול משוכתב ובו, בין היתר, נימוקים להחלטה על המינוי. מאחר שהנימוקים להחלטות אינם נרשמים בפרוטוקולים, תמוה כיצד נקבעו בדיעבד, ומאחר שנציג אגף היועץ המשפטי אינו משתתף בדיוני הוועדות לא ברור על סמך מה אושר באגף נוסח הפרוטוקול.

6. בין העובדים שמונו לקציני מינהלה או לתפקיד משולב של קצין מינהלה וקונסול לעניינים קונסולריים היו עשרות עובדים חסרי תעודת בגרות, שהחלו את עבודתם במשרד בתפקידים זוטרים, ורבים מהם לא התנסו בתחומי העבודה העיקריים של קצין מינהלה וקונסול קודם למינויים.

7. ומ"ן העליונה מינתה לשגרירים עובד בדרג מזכיר ראשון, שלא השתתף בקורס צוערים, עובדים בשירות החוץ המינהלי בדרג ציר ועובדים בשירות המדיני בדרג יועץ, בניגוד לתקנון.

8. המשרד מתקשה לאייש משרות ב-43 מדינות המסווגות קשות שירות, לכן הוא נוהג להציב צוערים במדינות אלה בתפקידים הראשון בחו"ל. נמצא כי ומ"ן השנייה מינתה צוערים לממלאי מקום של השגריר או הקונסול הכללי גם במדינות באירופה ובצפון אמריקה שאינן מסווגות קשות שירות. הנימוקים להחלטה על הצוער ועל מקום הצבתו אינם נרשמים בפרוטוקול הוועדה.

משך השירות בחו"ל ובארץ

שירות בחו"ל: לא נקבעו בתקנון התנאים המקצועיים להארכת השירות בחו"ל, וגם לא נקבע בו אם פרק הזמן שנקבע לשירות בחו"ל הוא לשירות בנציגות אחת או ניתן לפצלו לשירות בשתי נציגויות שונות. נמצאו עשרות עובדים אשר שירתו בחו"ל חמש שנים, ומקצתם שש ושבע שנים, אחדים מהם על ידי העברתם לנציגות אחרת. גם לא נקבעו בתקנון פרק הזמן לשירות במדינות הנחשבות קשות שירות והתנאים לקיצורו. המשרד קבע שתקופת השירות של עובדים במדינות הנחשבות קשות שירות תהיה שלוש שנים לפחות, אולם עובדים שירתו במדינות אלה גם שנה או שנתיים.

שירות בארץ: בתקנון לא נקבעו פרק הזמן המזערי ופרק הזמן המרבי של שירות בתפקיד בארץ. עובדים מונו לתפקידים חדשים (בארץ או בחו"ל) זמן קצר (כמה חודשים עד שנה) לאחר שהחלו בתפקידם הקודם בארץ.

התקן ומצבת העובדים

1. נמצאו אי-התאמות רבות בין תקן המשרות של המשרד הרשום בנש"מ ובין זה הרשום במשרד. בשל אי-ההתאמות האלה אין נש"מ יכולה לפקח כראוי על ניהול משאבי האנוש במשרד, בעיקר נוכח השינויים הרבים באיוש המשרות במשרד.

2. נמצאו 36 משרות לפי התקן שבכל אחת מהן היו משובצים שני עובדים, שניהם במשרה מלאה. בכל אחת משתי משרות אחרות היו משובצים שלושה עובדים - ארבעה במשרה מלאה.

3. לכל משרה בתקן יש מתח דרגות תקני, אולם ל-646 עובדים הוסיף המשרד מתח דרגות אישי, שלא תמיד תאם את המתח התקני. אצל כ-19% מהם היה המתח האישי גבוה מהמתח התקני של משרתם; כמעט לכולם הייתה דרגת השיא של המתח האישי. לאחדים הייתה דרגה הגבוהה מדרגת השיא במתח האישי ובמתח התקני.

מעבר עובדים משירות לשירות

משנת 1999 לא התכנסה ועדת ההערכה שבהתאם להמלצותיה ניתן להעביר עובדים משירות לשירות. בניגוד לתקנון, עובדים בשירות המינהלי מונו למשרות בשירות החוץ המינהלי, ועובדים בשירות החוץ המינהלי מונו למשרות בשירות המדיני אף שלא ננקט ההליך הנדרש להעברתם מסוג שירות אחד לסוג שירות שני. לא זו בלבד שעובדים אלה לא נדחו על הסף כאשר הגישו מועמדות, אלא שמאז שנת 1999 ועד סוף שנת 2005 מונו 255 עובדים בשירות המינהלי ובשירות החוץ המינהלי למשרות בארץ ובחו"ל השייכות לשירות אחר, חלקם לאחר שהועדפו על מועמדים המסווגים

בשירות שבו כלולה המשרה, בלי שהתקיימה בחינה של עמידה לפחות בתנאי הסף הנדרשים בתקנון למעבר משירות לשירות.

קידום עובדים בדרג

1. הנתונים הנמסרים לו"מ"ן השנייה בתפקידה כוועדת דרגים בראשות המנכ"ל אינם כוללים את דרגות המועמדים, ולכן אין היא יודעת אם דרגת המועמד מתאימה לדרג המומלץ, כנדרש. עד נובמבר 2004 נרשם בפרוטוקולים של דיוני הוועדה שמם של העובדים שהיא אישרה את קידומם בדרג, אולם נוסח החלטות הוועדה והנימוקים להן לא נרשמו. המשרד לא קבע אמות מידה לבחירה בין המועמדים. הוועדה לא דנה בכל המועמדים אלא רק בשניים-שלושה, גם כאשר מספר המועמדים היה גדול מ-20. עובדים אחדים קודמו בדרג אף שקידומם לא נדון ולא אושר בוועדת הדרגים.

2. השרים הם שהחליטו למי להעניק את הדרג שגריר (בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי), ולא ועדת דרגים, אף שבתקנון נקבע שאישור קידום בדרג הוא בסמכותה. לא ברור לפי אילו אמות מידה החליטו השרים למי להעניק את הדרג, ומדוע הם החליטו בעניין זה אף שסמכות זו היא של הוועדה.

3. עובדים במשרד נהנו מקידום מהיר הן משום ששובצו בשלב ב' של הדרג שלהם הן משום שקיבלו דרג בפועל כעבור פרק זמן קצר מהנדרש בתקנון.

קידום עובדים בדרגה

נבדקו דרגותיהם של כ-430 עובדים בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי שאין להם השכלה אקדמית או שיש להם תואר בוגר, ונמצא של-72 עובדים (כ-17%) הייתה דרגה עד שלוש דרגות יותר מדרגת השיא של משרתם. למרביתם הדרגה הייתה דרגת השיא במתח הדרגות האישי שלהם. המשרד קידם אפוא עובדים בדרגות שלא על פי התקנון ובאמצעות קביעת מתח דרגות אישי למשרותיהם, דבר שאינו מקובל בשירות הממשלתי ומנוגד למדיניות השכר של משרד האוצר.

ענייני משמעת

עובדים מונו לתפקידים בארץ או בחו"ל כעבור כשנה עד שנתיים מהמועד שבו ננקטו נגדם אמצעי משמעת, בהם עובדים שהורשעו בבית הדין למשמעת של נש"מ.

מינויים בפטור ממכרז פומבי

הממשלה החליטה ש-11 משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות יהיו פטורות ממכרז פומבי ומהליכי אישור המינויים הנהוגים במשרד החוץ וימונו בידי ועדת מינויים בראשה נציב שירות המדינה (לפי המלצת השר למינוי). הביקורת העלתה כי אף שהממשלה החליטה שהוועדה תבדוק את התאמתם של המועמדים בהתאם לנוהל, אין בנש"מ נוהל לבחינת כישוריו והתאמתו הכללית של מועמד למשרה שעליו המליץ השר. בהמלצות למינויים שנתן השר בכתב ובחוות הדעת של הוועדה המוגשת לממשלה לא היו הנימוקים המצדיקים את המינוי ללא מכרז כפי שנקבעו בהחלטות הממשלה.

שגרירות ישראל בקנדה

באוגוסט 2003 העביר משרד החוץ את קצין המינהלה שבשגרירות לקונסוליה בטורונטו ובמקומו שלח צוער מדיני, שעמד להישלח באותו מועד לקונסוליה. ועדת המינויים של המשרד אישרה את מינויו של הצוער המדיני למחליפו של קצין המינהלה בקונסוליה בטורונטו, אולם משהוחלט להעבירו לשגרירות באוטבה לא הובא הדבר לאישור הוועדה כנדרש; ההודעה על ההחלטה נמסרה לשני השליחים סמוך למועד החילופין, והדבר הקשה על התארגנותם ואף גרם למשרד הוצאות מיותרות.

בין השגריר היוצא, מר חיים דיבון, לשגריר הנכנס, מר אלן בייקר, התגלעו חילוקי דעות בעניין מועד החילופין ביניהם. עניין זה וטענות נוספות של השגריר הנכנס יצרו מתיחות בין השניים והדבר אף העכיר את היחסים בתוך השגרירות. עוד נמצא, כי רשימות המצאי של בית השגריר אינן מעודכנות. יחסים עכורים שררו גם בין שני שליחים בשגרירות - היועץ המדיני מר רונן גיל אור וקצין המינהלה המשולב (מינהלי ומדיני) מר אופיר גנדלמן. יחסים אלו העיבו על הקשרים של השגרירות עם הארגונים היהודיים. הרגשת הניכור בין העובדים בשגרירות, היעדר עבודת צוות ושיבות צוות השפיעו על תפקוד השגרירות. הטיפול הן של השגריר המכהן והן של המשרד ביחסים העכורים שנוצרו בשגרירות לא היה נמרץ והחלטי.

באוגוסט 2004 ובאוגוסט 2005 התקיים באוטבה "מחנה שלום" לבני נוער ישראלים ופלשתינאים. את הפרויקט יזמו והיו אחראים להפעלתו בני משפחתו של השגריר הקודם מר דיבון. השגריר דהיום, מר בייקר, התנגד למעורבות של השגרירות במחנה בקיץ 2005, ובעת ההכנות במהלך שנת 2005 פנה כמה פעמים למשרד וביקש לדעת מהי עמדתו ולקבל ממנו חוות דעת בעניין מעורבותה הפעילה של אשת השגריר לשעבר, אולם לא נענה. בתקנון שירות החוץ של המשרד כיום אין הוראות בדבר פעילות של בני זוג של שליחים במדינות שבהן כיהנו השליחים, בתקופה שלאחר סיום השליחות.

תרומות לחגיגת יום העצמאות בנציגויות ישראל בחו"ל

התקנון אוסר על גיוס תרומות מהקהילות היהודיות במקום השירות לקבלת הפנים ביום העצמאות או לאירועים אחרים. התקנון מתיר לנציגויות לקבל תרומות, נוסף על התקציב שהמשרד מקצה לכך, מחברות וממוסדות ישראלים ומחברות וממוסדות לא ישראלים "שיש להם זיקה לישראל", וכן מאזרחי ישראל השוהים בארץ השירות, אף שלא ניתן לכך אישור הממשלה, כנדרש בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959. בתקנון לא הובהרו ההגבלות והאיסורים החלים על המתדימים ועל התורמים, ואף לא נקבע הסכום המרבי שמוותר לגייס. מבקר המדינה כבר העיר בדוח קודם שגיוס תרומות בידי נציגויות ישראל למימון אירועים הוא בעייתי, משום ש"לא תמיד ברור מה מניעיהם של התורמים למתן התרומה, והאם הם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של המדינה".



מינויים וקידום עובדים

תקנון שירות החוץ (להלן - התקנון) קובע כי אופייה המיוחד של עבודת משרד החוץ (להלן - המשרד) והמטלות שלו מחייבים מבנה וארגון משאבי אנוש שונים מאלה של יתר משרדי הממשלה. אולם מאחר שהמשרד הוא חלק משירות המדינה, הוא כפוף לתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), ככל משרדי הממשלה. ארגון משאבי האנוש במשרד עוגן בהסכמים ובהסדרים בין הנהלת המשרד לוועד העובדים ולנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), ועל פיהם נקבע בתקנון, בין היתר, כי בשירות המדינה ובשירות החוץ המינהלי (ראו להלן) לא ימונו עובדים למשרות בארץ ובחו"ל על פי מכרזים פנימיים, כנהוג בשירות המדינה, אלא בידי ועדת מינויים של המשרד. במשרד פועלות שתי ועדות מינויים: ועדת מינויים עליונה (להלן - ומ"ן העליונה) וועדת מינויים שנייה (להלן - ומ"ן השנייה). לפי החלטת ממשלה, הממשלה יכולה למנות, על פי המלצת שר החוץ (להלן - השר) ועל פי חוות דעת של ועדת המינויים בנש"מ בראשות נציב שירות המדינה (ראו להלן), 11 ראשי נציגויות דיפלומטיות. מינויים אלה פטורים ממכרז פומבי ואינם נדונים בוועדות המינויים של המשרד (להלן - משרות הפטורות ממכרז).

במאי 2005 מנה המשרד כ-1,200 עובדים; 670 בארץ ו-530 בנציגויות בחו"ל. נוסף עליהם הועסקו בנציגויות באותו מועד כ-760 עובדים מקומיים ישראלים (עמ"י) וכ-1,350 עובדים מקומיים זרים (עמ"ז).

כוח האדם במשרד ממוין על פי שלושה סוגי שירות: שירות מדיני, שירות חוץ מינהלי ושירות מינהלי, המיועד לעבודה בארץ בלבד. על פי התקנון, במשרות של השירות המדיני משובצים, בין היתר, עובדים העוסקים בעניינים מדיניים, בענייני כלכלה, בהסברה ותקשורת, בקשרי תרבות ומדע ובנושאים בין-לאומיים שונים. במשרות של שירות החוץ המינהלי משובצים, בין היתר, עובדים העוסקים במשאבי אנוש, במשאבים חומריים, בתקשורת ממוחשבת, בענייני כספים ובנושאים קונסולריים. במשרות של השירות המינהלי משובצים, בין היתר, עוזרים ורכזים

מינהליים, עובדי מחשב, עובדי תחזוקה, משק ותחבורה, עובדי דואר דיפלומטי, עובדי רשומות, עובדי ביטחון, עובדי לשכת היועץ המשפטי וחוקרים במרכז למחקר מדיני.

בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי יש שישה דרגים: שגריר, ציר, ציר-יועץ, יועץ, מזכיר ראשון ומזכיר שני. ההבחנה בין הדרגים בשני סוגי השירות נעשית על ידי הוספת המילה "מינהלי" לדרג בשירות החוץ המינהלי. לכל עובד המשובץ באחד משני סוגי השירות האלה יש דרג ודרגה. אולם בהיותו בארץ משולם שכרו על פי הדרג שלו, ובזמן שירותו בחו"ל משולם שכרו על פי טבלת שכר מיוחדת המותאמת לדרגתו.

בחדשים אפריל-ספטמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את הליך מינוים של עובדי המשרד למשרות בארץ ובחו"ל באמצעות שתי ועדות המינויים ואת הליך המינויים ל-11 המשרות הפטורות ממכרז. על פי נתוני המשרד למאי 2005 נבדקו גם איש תקנים; מעבר עובדים לשירות החוץ המינהלי ולשירות המדיני; קידום עובדים בדרג ובדרגה וענייני משמעת. הביקורת נעשתה בחטיבה למשאבי אנוש שבמשרד ובנש"מ.

המבנה הארגוני של המשרד

המבנה הארגוני של המשרד, שעודכן בתקנון בספטמבר 2005 ואושר בידי נש"מ, כולל 16 אגפים¹, שבראש כל אחד מהם סמנכ"ל; 18 חטיבות, מחציתן באגף המינהל והשאר במרכז למחקר מדיני, באגף הכלכלה ובלשכת המנכ"ל, ו-110 מחלקות. לישראל יש 96 נציגויות בחו"ל. כמה שגרירים משמשים גם שגרירים לא תושבים במדינות השכנות למדינה שהם שוהים בה.

השוואה בין תיאור המבנה הארגוני של המשרד בהצעת התקציב לשנת 2000 לבין המבנה הארגוני שנקבע בספטמבר 2005 העלתה, כי בשנים 2000-2005 נוספו למשרד היחידות הארגוניות האלה: אגף לעניינים אסטרטגיים, שלוש חטיבות - כולן במרכז למחקר מדיני - ו-35 מחלקות ביחידות שונות במשרד; לכל אחת מהיחידות החדשות מונה מנהל. הגידול הבולט ביותר חל במספר המחלקות - מ-74 בשנת 2000 ל-109 בשנת 2005 (כ-47%), והוא נוצר עקב הקמת מחלקות חדשות, הגדרה חדשה של יחידות קיימות ופיצול מחלקות. בשנת 2005 היו במחלקות רבות מעט מאוד עובדים: בשמונה מחלקות היה עובד אחד בלבד, וב-34 מחלקות היו שניים או שלושה עובדים, ברובן מנהל מחלקה וסגנו, ובחלקן גם עובד מינהלי או עובד מדיני. בארבעה אגפים ובשבע חטיבות שובצו שניים עד עשרה עובדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפיצול הארגוני הרב במשרד החוץ והגידול במספר יחידותיו בשנים 2000-2005 ואתו הגידול במספר המנהלים, מעוררים ספקות לגבי הזיקה שבין מבנה המשרד והשינויים שחלו בו באותן שנים ובין המערך התפעולי הדרוש לו למילוי אפקטיבי של תפקידיו ולהשגת יעדיו. הם גם מעוררים חשש שהשינויים במבנה הארגוני לא נועדו למלא רק את הצרכים הארגוניים והתפעוליים של המשרד אלא גם למלא את הצרכים האישיים של עובדים ולקדםם.

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

המשרד מסר בתשובתו מדצמבר 2005 כי "מעמדה של יחידה במשרד נקבע לעתים כתוצאה מחשיבות הנושא שעליו היא מופקדת וללא קשר הכרחי לגודלה". עוד ציין המשרד כי בשנים האמורות קוצץ כוח האדם בו ב-15%. משרד מבקר המדינה מעיר, שהקיצוץ בכוח האדם מעורר ביתר שאת את השאלה לגבי הצורך בהגדלת מספר המחלקות. הקמת יחידות חדשות ומינוי מנהלים להן מגדילים, מטבע הדברים, את עלויות השכר במשרד. מן הראוי שהמשרד ונש"מ יבחנו מחדש את מבנהו הארגוני של המשרד.

גיוס עובדים

1. עובדים חדשים מתקבלים לשירות המדיני במשרד בדרך כלל לאחר הכשרתם בקורס צוערים. נש"מ מודיעה בעיתונים ובאתר האינטרנט שלה על פתיחתו של קורס צוערים ועל תנאי הסף לקבלה לקורס, כמו השכלה אקדמית מלאה, כושר הסברה והבעה באנגלית ובעברית והתמצאות בבעיות מדיניות ובנושאים כלליים שונים. מיון המועמדים ובחינתם נעשים בידי נש"מ בתיאום עם המשרד. הכשרת המועמדים נמשכת חמש שנים וכוללת לימודים במשך ארבעה חודשים וחצי בקורס בסיסי שמארגנת החטיבה להדרכה במשרד, ולאחר מכן התמחות הכרוכה בעבודה ביחידות המשרד בארץ ובנציגויות בחו"ל.

קורס צוערים הוא קורס ייחודי להכשרת דיפלומטים. בביקורת הועלה כי 35 (כ-43%) מ-82 ראשי הנציגויות שניהנו בתפקידיהם במאי 2005 (לא כולל 11 ראשי הנציגויות המכהנים במשרות הפטורות ממכרז) לא השתתפו בקורס צוערים, בהם עובדים ותיקים במשרד שהחלו את עבודתם בו בתפקידים מינהליים זוטרים. עוד הועלה כי אחדים מעובדי המשרד נקלטו בשירות המדיני ואף קודמו לתפקידים בכירים בלי שהשתתפו בקורס צוערים. הדבר איפשר להם לקבל מעמד קבוע במשרד בהליך שונה ויצר אי-שוויון בינם לבין העובדים שקיבלו מעמד קבוע רק לאחר שסיימו חמש שנות לימוד והתמחות, לרבות שירות במדינות קשות שירות.

המשרד מסר בתשובתו כי חלק גדול מן העובדים נקלטו בו לפני 30 שנה או יותר, כאשר לא התקיים בו קורס צוערים, וכי עם השנים גדל שיעורם של בוגרי הקורס בקרב ראשי הנציגויות. עוד מסר המשרד שעובדים נקלטו בשירות המדיני בלא להשתתף בקורס במבצע להעדפה מתקנת של בני מיעוטים בארץ שקיימה נש"מ, ובמסגרת מכרז שפרסמה לקראת פתיחתן של נציגויות במדינות חבר העמים וקליטת עולים מברית המועצות לשעבר. המשרד הוסיף כי בהליך מיון המועמדים בשנים האחרונות נעשה שימוש במבחן פסיכולוגי-קליני כדי לצמצם את האפשרויות שיגויסו עובדים לא מתאימים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ככלל, מן הראוי למנות למשרות מדיניות רק עובדים שסיימו בהצלחה קורס צוערים כדי להבטיח את המקצועיות והאיכות בשירות הדיפלומטי. מינוי עובדים שלא הוכשרו בקורס זה למשרות מדיניות ראוי שיעשה רק בנסיבות חריגות ויש להכשיר עובדים אלה במסלול מובנה חלופי לקורס צוערים, בהדרכה מתאימה או בהכשרה הולמת תוך כדי עבודה.

2. בתקשי"ר נקבע שככלל, יש להימנע מהעסקת יועצים בהתנדבות. ניתן להעסיק יועצים כאלה רק אם דרך העסקה אחרת אינה אפשרית, ויש לקבל לכך אישור מראש של נציב שירות המדינה². התקשי"ר אף קובע כי עובדי לשכת שר אינם רשאים להתערב בפעולות ביצוע של המשרד או להעביר מטעם השר הוראות לעובדים שלא באמצעות הנהלת המשרד.

נמצא כי בלשכת השר סילבן שלום הועסק מר אלון אלרואי כיועץ לשר במשך כמה חודשים ולפחות עד מרס 2005. לפי נתוני מערכת משאבי האנוש של המשרד, היועץ שובץ בלשכת השר בתפקיד ראש מטה השר, ולפי מסמכי המשרד הוא היה מעורב בענייני עובדים ופנו אליו כאל בעל סמכויות בלשכת השר. היועץ לא קיבל שכר עבור עבודתו. נציב שירות המדינה מסר למשרד מבקר המדינה כי בדיקה שעשה העלתה שהאיש לא הועסק בלשכת השר ואף לא הוגשה בקשה לתת לו אישור העסקה בהתנדבות. בתשובת לשכת השר למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2005 נאמר כי היועץ אין מעמד במשרד ואין הוא מועסק בלשכת השר אף לא בהתנדבות. עם זאת צוין בתשובה זו כי "במשך זמן מה נעשתה בדיקה מול נציבות שירות המדינה על מנת לבדוק אפשרות לשלב [את היועץ] כעובד הלשכה. בתקופה זאת הוא היה מגיע מפעם לפעם על מנת להכיר את עבודת הלשכה מקרוב".

תשובות נציב שירות המדינה ולשכת השר אינן עולות בקנה אחד זו עם זו ועם ממצאי משרד מבקר המדינה, שכן כאמור, היועץ לשר שובץ במערכת משאבי האנוש והיה מעורב בענייני עובדים. לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום להעסיק יועץ מתנדב ולתת לו תואר נכבד בלי לקבל לכך אישור מראש של נציב שירות המדינה ולאפשר את מעורבותו בענייני עובדים בניגוד לתקשי"ר.

הודעות על משרות מתפנות

1. במשרד מתחלפים בכל שנה כ-150 בעלי תפקידים בארץ ובחו"ל. חטיבת משאבי אנוש מפרסמת ברשת התקשורת האלקטרונית הפנימית של המשרד "תחזיות למשרות מתפנות" בארץ ובחו"ל, שהן הודעות על משרות שאמורות להתפנות או שהתפנו (להלן - הודעות על משרות מתפנות). התקנון קובע כי בהודעות האלה יצוינו תואר המשרה, היחידה או מקום השירות המיועד בחו"ל, סוג חטיבת השירות, דרג המשרה (כפי שנקבע בתקנון למשרות מדיניות ולמשרות החוץ המינהליות) והמועד האחרון להגשת מועמדות. בתקנון לא נקבע פרק הזמן המרבי שבין פרסום ההודעה על משרה מתפנה לבין המינוי לה.

הביקורת העלתה כי בתקנון ובהודעות על משרות מתפנות לא צוינו תנאי סף להגשת מועמדות למשרה כמו השכלה, ותק במשרד, ניסיון, סוג השירות ודרג המועמד. עוד עלה שבהודעות למשרות מתפנות לתפקידים בכירים בארץ כמו ראשי חטיבות, סגנים ומנהלי מחלקות ולמשרות של ראשי נציגויות - שגרירים וקונסולים כלליים - ושל קציני מינהלה בחו"ל לא צוין דרג המשרה, כנדרש בתקנון. עובדים בדרג נמוך מזה שנקבע למשרות אלה בתקנון הגישו את מועמדותם להן, ורבים מהם מונו בידי ועדות המינויים (ראו להלן).

2 בעניין העסקת יועצים בהתנדבות ראו דוח שנתי 2005 של מבקר המדינה (2005), עמ' 35.

בתשובתו הודיע המשרד כי בהודעה על משרות שיתפנו בקיץ 2006 יצוין מתח דרגים מחייב ליד כל משרה.

2. בנש"מ מצויים תיאורי התפקיד של המשרות במשרד. אולם למשרד מבקר המדינה התברר שמרבית תיאורי התפקיד הם מהשנים 1994-1995; מפעם לפעם נעשו עדכונים באחדים מהם. אף כי בכל תיאור תפקיד יש מקום לציון דרישות המשרה, אלה פורטו רק במקצת תיאורי התפקיד. לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"מ לעדכן את תיאורי התפקיד ולקבוע בהם, בתיאום עם המשרד, את דרישות התפקיד כדי שהן יצוינו בתקנון ובהודעות על משרות מתפנות ויהיו תנאי סף להגשת מועמדות למשרות.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד בתשובתו כי בדצמבר 2005 עודכנו הגדרות התפקידים בחו"ל, ובכל ההודעות על משרות מתפנות שיתפרסמו לשנת 2006 יינתן גם תיאור התפקיד; דבר דומה ייעשה לגבי המשרות בארץ. עוד מסר המשרד שבהודעות יפורסמו גם תנאי הסף לכל התפקידים המתפנים בארץ ובחו"ל.

3. על פי התקנון, על חטיבת משאבי אנוש לפרסם עד 31 בדצמבר בכל שנה תחזית שנתית של התפקידים העומדים להתפנות בחו"ל בשנה שלאחריה, ועד 31 במאי עליה לפרסם תחזית שנתית של התפקידים העומדים להתפנות בארץ. ואולם הביקורת העלתה שבשנת 2004 לא עמד המשרד במועד האחרון לפרסום הודעות על משרות מתפנות בארץ (סוף מאי), ולאחר מועד זה ועד סוף אותה שנה התפרסמו כשני שלישים מהמשרות האלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להקפיד על פרסומן של הודעות על משרות מתפנות בארץ במועד, כדי שהן לא יישארו פנויות פרק זמן ארוך, וועדות המינויים יוכלו לפעול למינוי מחליפים ליוצאים לחו"ל בעוד מועד (ראו להלן).

4. מינואר 2004 עד יוני 2005 פורסמו 359 הודעות על משרות מתפנות בארץ ובחו"ל. נמצא של כ-20% מהמשרות שההודעות בעניינן פורסמו ב-2004 לא מונו עובדים עד יוני 2005, בהן משרות בחו"ל במדינות קשות שירות כמו ראש המשלחת הישראלית בדוחה וציר-יועץ וממלא מקום השגריר ברבת עמון, ובמדינות שאינן נחשבות קשות שירות כמו קונסול לענייני תרבות בניו יורק וקונסול מדיני וקצין מנהלה בבוסטון; ומשרות בארץ כמו שני מנהלי מחלקות ושני סגני מנהלי מחלקות ותשעה ראשי ענפים. מקצת המשרות היו על סדר יומן של הוועדות, אך הן לא נידונו או שהוועדה לא החליטה את מי למנות.

עוד נמצא שלארבעה מינויים שנעשו ב-2004 ולמינוי אחד שנעשה ב-2005 התפרסמו הודעות כאלה עוד באוקטובר 2002. לשישה מינויים שנעשו בידי ומ"ן השנייה בחודשים פברואר-אפריל 2005 פורסמו הודעות שמונה חודשים עד יותר משנה לפני המינוי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד כי משרות אחדות לא אוישו בשל מחסור במועמדים מתאימים או מחסור בכוח אדם.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-איושן של משרות לפרק זמן ארוך עלול לפגוע בתפקודן של יחידות במשרד ושל נציגויות. מן הראוי שהמשרד יפעל למניעת השארתן של משרות לא מאוישות פרק זמן ארוך ויקבע את פרק הזמן המרבי שבין פרסום ההודעות על משרות מתפנות לבין איושן.

ועדות המינויים

על פי התקנון, ומ"ן העליונה מחליטה על מינויים לראשי נציגויות הטעונים גם אישור הממשלה, על מינוי סמנכ"לים ועל מינוי ראשי אגפים. ומ"ן השנייה מחליטה על מינויים אלה: בארץ - עד תפקיד של ראש חטיבה; בחו"ל - עד תפקיד של ציר. היא גם מחליטה על קידום עובדים - על העלאה בדרג ועל העברת עובדים משירות לשירות. התקנון קובע ששיבוץ עובד בתפקיד או העברתו לתפקיד אחר טעונים אישורה של ועדת המינויים המתאימה. שיבוץ עובדים למשרות בשירות המינהלי אינו טעון אישור ועדת המינויים, והנהלת המשרד רשאית להחליט בעניין זה על פי שיקוליה.

בפרק בתקשי"ר העוסק במכרז פנימי מפורטים, בין היתר, האיסורים והמגבלות החלים על חברי ועדת הבוחנים (ועדת המינויים במכרז פנימי למשרה בשירות הממשלתי) ומפורטים סדרי עבודתה של הוועדה. כללים אלה מבוססים על עקרונות כלליים של מינהל תקין והגינות. הואיל וועדות המינויים מקיימות הליך של מינוי שדומה במהותו למכרז פנימי, אפשר היה לצפות שהתקנון יאמץ את הכללים שנקבעו בתקשי"ר בעניין זה או כללים דומים. אולם התקנון אינו כולל איסורים ומגבלות על חברי ועדות המינויים ואף לא כללים בדבר סדרי עבודתן. בדיקת ועדות המינויים במשרד העלתה את הממצאים האלה:

הרכב ועדות המינויים

בתקשי"ר נקבעו שלושה סוגי ועדות בוחנים למכרזים פנימיים לשירות הממשלתי, בהרכב לא קבוע, כל אחת מהן למכרזים לבעלי דרגות אחרות. נקבע, בין היתר, שבכל אחת מהן יהיה נציג של נש"מ, והיו"ר של שתיים מהוועדות לא יהיה עובד המשרד שבו מתקיים המכרז. עוד נקבע בתקשי"ר שאין להביא לידיעת המועמדים את שמות חברי הוועדה אלא בעת התכנסותה. בתקנון המשרד, לעומת זאת, נקבע הרכב קבוע, ולכן גם ידוע של שתי ועדות המינויים הכוללות את עובדי המשרד בלבד ואת השר: בשתייהן יכהנו המנכ"ל, המשנה למנכ"ל, ראש מטה השר, המפקח הכללי על שירות החוץ (להלן - המפכ"ל), הסמנכ"ל למינהל, הממונה על מעמד האישה ונציג ועד העובדים. ראש חטיבת משאבי אנוש ישמש מזכיר הוועדות ויהיה חבר בוומ"ן השנייה. בוומ"ן העליונה יכהן גם השר וישמש יו"ר הוועדה. יו"ר ומ"ן השנייה יהיה המנכ"ל. עוד נקבע בתקנון שראש האגף המדיני או התפקודי (כמו האגף לכלכלה, האגף לתקשורת והסברה, האגף לקשרי תרבות ומדע) יצורפו לדיון על מינויים שבתחום אחריותם, וראש חטיבת ההדרכה יצורף לדיון על מינוי צוערים לתפקידם הראשון.

לדעת משרד מבקר המדינה, למרות השוני בין ההסדרים שנקבעו בתקשי"ר ובתקנון יש מקום לפעול למימוש עקרון הסודיות שנקבע בתקשי"ר, עיקרון שנועד ביסודו למנוע כל קשר בין חברי הוועדות לבין המועמדים לפני הדיונים על המינויים, בשינויים המתחייבים.

1. הביקורת העלתה כי מסוף שנת 2002, בתקופות כהונתם של השרים בנימין נתניהו וסילבן שלום, שימשו השרים לא רק יו"ר ומ"ן העליונה אלא אף יו"ר ומ"ן השנייה. הרכב שתי הוועדות היה אפוא זהה. במקצת הדיונים של ומ"ן השנייה, שהשר סילבן שלום לא השתתף בהם, היה המנכ"ל יו"ר הוועדה. בעקבות ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בעניין יועצי שרים שהועסקו במשרות אמון והיו מעורבים בפעולות ביצוע³, מספטמבר 2004 ראש מטה השר אינו מכהן בוועדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהשתתפות השרים בדיוני שתי הוועדות יש משום התערבות של דרג פוליטי במינוי עובדים למשרות מקצועיות שאינן בין 11 המשרות הפטורות ממכרז. אם סבור השר שבנסיבות מדיניות ייחודיות חשוב שהדרג הפוליטי יהיה מעורב במינוי שגרירים למדינות מסוימות, יש לקבוע מראש רשימה של אותן מדינות, ולקבוע את הדרך בה תוכל עמדת השר לקבל ביטוי, כדי שתובא בחשבון במניין השיקולים. יתר על כן, מן הראוי שהרכב הוועדות לא יהיה קבוע, ושהשר לא ישתתף בדיוניהן ולא יהיה שותף להחלטותיהן על המינויים למשרות בכירות וזוטות כאחת.

2. עוד העלתה הביקורת ששני בעלי תפקידים שחברותם בוועדות המינויים אינה מעוגנת בתקנון, היו חברים בהן: עד יוני 2004 השתתף הסמנכ"ל לאגף אסיה והפסיפיק בדיוני הוועדות במקום המשנה למנכ"ל, משום שמשרת המשנה למנכ"ל לא הייתה מאוישת. מיולי אותה שנה, עם פרישת הסמנכ"ל לגמלאות, החל ראש החטיבה לתכנון מדיני, חטיבה הכפופה ישירות ללשכת המנכ"ל, לכהן כחבר בוועדות. לא ברור מה היו השיקולים למינוי בעלי תפקידים אלה דווקא במקום המשנה למנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מינוי לוועדות של בעלי תפקידים אחרים מאלה שנקבעו בתקנון והיעדרם של כללים לחילופי בעלי תפקידים, נוגדים סדרי מינהל תקין.

3. כאמור, אחד מחברי שתי הוועדות הוא הסמנכ"ל למינהל אשר מינואר 2005 מינה אותו השר סילבן שלום למשנה למנכ"ל וסמנכ"ל בכיר למינהל (להלן - הסמנכ"ל למינהל). הסמנכ"ל מר נסים בן שטרית מכהן בתפקידו זה יותר מ-12 שנים, ולו כפופות כל יחידות המינהל ומשאבי האנוש. בכל אותן השנים היה חבר בוועדות המינויים בעוד שאר החברים התחלפו.

4. בוועדות המינויים חבר מתוקף התקנון גם המפכ"ל, שהמחלקה למבדק וביקורת פנים (להלן - המחלקה למבדק פנים) כפופה לו. המפכ"ל גם ממלא בעצמו תפקידים שהם במהותם תפקידי ביקורת פנימית. הוא יוצא עם מנהל מבדק פנים לבדיקות בנציגויות בחו"ל ובדק עניינים הנוגעים לעובדים, ובתוקף תפקיד זה נאגר אצלו מידע על המועמדים. על פי הפרוטוקולים של דיוני ועדות המינויים, המפכ"ל משתתף בדיונים באופן פעיל. הוא ממליץ על מועמדים ומוסר עליהם מידע אישי, ויש לו זכות הצבעה בוועדה. נמצא כי עד יוני 2006 לא בדקה המחלקה למבדק פנים את סדרי עבודתן של ועדות המינויים.

3 ראו דוח שנתי 55ב, עמ' 22.

על פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, תפקידי מבקר הפנים הם, בין היתר, לבדוק אם הפעולות של נושאי משרה וממלאי תפקידים בגוף שהוא מבקר תקינות מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות, ואם ההחלטות באותו גוף התקבלו על פי נהלים תקינים. חוק הביקורת הפנימית אף קובע כי מבקר פנים לא ימלא תפקיד נוסף בגוף שהוא מבקר, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, בתנאי שלא יפגע במילוי תפקידו העיקרי, כיוון שאם יעסוק בביצוע תיפגע יכולתו לעשות ביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מעורבותו הפעילה של המפקח"ל במינוי בעלי תפקידים במשרד היא בעלת אופי ביצועי מובהק ולכן מנוגדת לחוק הביקורת הפנימית ומונעת ממנו לבקר את עבודת הוועדות שהוא עצמו חבר בהן. עם זאת, יש חשיבות למידע שבידי המפקח"ל, ויש לקבוע מנגנון שיבטיח שמידע זה יובא לפני חברי הוועדות ולפני המועמדים, בדרך ראויה, ויבטיח שלמועמדים תינתן הזדמנות ראויה להגיב על המידע בהתאם לכללי הצדק הטבעי⁴ ולהלכה הפסוקה של בית המשפט העליון, שלפיה יש "חובה להביא לתשומת ליבו של מציע כי הצעתו תישלל בשל ניסיון שלילי עמו בעבר, ו[נקיימת] החובה לאפשר לו להגיב על מידע זה".⁵

5. שתי הוועדות דנות במינויים למשרות בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי. כל חברי הוועדות, המתמנים מכוח תפקידיהם, שייכים לשירות המדיני, חוץ מנציג ועד העובדים שיכול להיות גם משירות החוץ המינהלי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהוועדות דנות במינויים למשרות שכלולות הן בשירות המדיני הן בשירות החוץ המינהלי, מן הראוי שבקרב חברי הוועדה יהיו גם בעלי תפקידים משירות החוץ המינהלי, האמורים להתמצא בתחומי הפעילות של שירות זה.

בתשובתו הודיע המשרד שב-22.11.05 התקיים דיון בראשות היועץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות נציב שירות המדינה ובו נקבע שלוועדות יצורף נציג ציבור מטעם נציב שירות המדינה וכי המנכ"ל יהיה יו"ר ומ"ן השנייה. עם זאת צוין בתשובה, שהיועץ המשפטי לממשלה "ביקש לקבל את החלטתו הסופית בנושא הרכב הוועדות לאחר פרסום דוח המבקר".

הליך עבודתן של ועדות המינויים

לקראת כל כינוס של הוועדות חבריהן מקבלים פרטים על המשרות שעל סדר יומן. הדרג של המשרה אינו כלול בפרטים אלה. הם גם מקבלים תמצית קורות חיים של כל מועמד.

1. קשר בין מועמדים לחברי הוועדות: כדי להבטיח הגינות ושוויון הזדמנויות ולמנוע חשש למשוא פנים, מקובל בשירות הציבורי כי חבר ועדת מכרזים לא יהיה מי שיש לו קשר עם אחד המועמדים. בתקשי"ר נקבע שחבר ועדת הבחנים לא יהיה אדם שהראה

4 ראו גם סעיף 11.463(ב) בתקשי"ר, הקובע שחבר ועדת בוחנים שקיבל מידע על כישלון, ניסיון לא מוצלח או הערכה אחרת על מועמד, יודיע על כך למועמד ויאפשר לו להגיב על המידע.

5 בג"ץ 685/78 מחמוד נ' שר החינוך והתרבות ואח', פ"ד לג(1), 767.

במפורש, בטרם התרשם מן המועמד במסגרת תהליך המכרז, כי יש לו דעה בדבר מידת התאמתו למשרה שהמכרז נועד לאיושה.

בביקורת נמצאו שש דוגמאות לניסיון של מועמדים להשפיע על מינויים, ארבעה מהם על ידי שיגור מכתב למנכ"ל המשרד מר רון פרושאר, אחד על ידי שיגור מכתב למנכ"ל ולשר סילבן שלום ואחד על ידי שיגור מכתב לשר. שלושה מאלה שפנו אל המנכ"ל אף מונו למשרות שלהן ביקשו להתמנות, אם כי לא כולם למשרה שציינו בעדיפות ראשונה. על פי הפרוטוקולים של דיוני הוועדות, המנכ"ל והשר לא מסרו לחברי הוועדות שמועמדים פנו אליהם (יצוין כי שני המועמדים שפנו אל השר לא מונו למשרות שבעניינן פנו אליו). מהפרוטוקולים גם עולה שחברי ועדות פנו אל עובדים כדי שיציגו מועמדות למשרה מתפנה או פנויה. פניות משני הסוגים הן בבחינת נקיטת עמדה מוקדמת של חברי ועדה על התאמתם של מועמדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, פניות של עובדים לחברי ועדת המינויים והפעלת לחצים סמויים או גלויים עליהם, יש בהן כדי להשפיע על החלטת הוועדה באופן לא הוגן. השתתפותם בדיון של חברי ועדה שהביעו דעה מוקדמת על מועמדים באמצעות פנייה אליהם כדי שיציגו את מועמדותם למשרה, ללא ידיעת יתר חברי הוועדה וללא תיעוד הולם, מעוררת חשש למשוא פנים. מן הראוי שפניות משני הסוגים יובאו לידיעת חברי הוועדה ויירשמו בפרוטוקול⁶. על המשרד לפרסם הנחיות ברורות בעניין זה.

המשרד הודיע בתשובתו שככלל אין המועמדים רשאים לדון על המינויים עם חברי ועדות המינויים, מלבד ראש חטיבת משאבי אנוש והסמנכ"ל למינהל, שכן "זה תחום עיסוקם העיקרי". מתפקידם של שני בעלי תפקידים אלה "להסביר ולהבהיר את תנאי הסף ואת הקריטריונים לתפקיד זה או אחר. בסופו של כל ראיון כזה נאמר לעובד שרק ועדת המינויים תחליט על המועמד המתאים". משרד מבקר המדינה מעיר שאת תנאי הסף יש לפרסם כבר בהודעות על משרות מתפנות, ואת אמות המידה לבחירה יש לקבוע מראש לוועדות כדי שהן יבחנו על פיהן את כל המועמדים.

2. הדיון במועמדים : (א) בתהליכי מינוי עובדים מקובל לקיים ראיון אישי כדי לאפשר התרשמות בלתי אמצעית מהמועמדים. ואולם המועמדים למשרות במשרד אינם מופיעים לפני ועדות המינויים. חברי הוועדות מקבלים תדפיס של תמצית קורות חיים שבה נתונים על כל מועמד לרבות רמת ידיעותיו בשפות (על פי דיווחיו), ציוני הערכה שנתיים שקיבל בחמש או בשש השנים שקדמו להצגת מועמדותו ודיווח על אמצעים משמעותיים שננקטו כלפיו בשנים האחרונות (על ענייני משמעת ראו להלן). המועמדים אינם יודעים אפוא איזה מידע שלילי הנוגע להם עלה בעת הדיונים, ולא ניתנת להם הזדמנות הולמת להגיב עליו בניגוד לכללי הצדק הטבעי. זאת ועוד, חברי הוועדות אינם יכולים להתרשם באופן בלתי אמצעי מן המועמדים ומהתאמתם למשרה הנדונה, לרבות התרשמות מרמת הידיעות בשפה האנגלית או בשפה זרה אחרת כשנדון מינוי למשרה בחו"ל.

בתשובתו הודיע המשרד כי במסגרת שינויים שנעשים בו בעניין המינויים גובשו כללים חדשים בהם אמות מידה לידע של העובדים בשפות זרות.

6 ראו גם בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל אביב-יפו ואח', פ"ד נט(3) 817.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להבטיח שמועמדים יוכלו להגיב על מידע שלילי שנמסר עליהם. על המשרד להקפיד להביא את המידע השלילי על מועמד לידיעתו ולקבל את תגובתו בכתב. לשם כך ולשם התרשמות בלתי אמצעית מן המועמדים, לרבות לגבי הידע בשפות זרות, יכול המשרד להשתמש באמצעי התקשורת המתקדמים המצויים בו ובנציגותיו.

(ב) עיון בפרוטוקולים של ועדות המינויים מהחודשים נובמבר 2004 עד יוני 2005 העלה שהסמנכ"ל למינהל מר בן שטרית הציג בדרך כלל לוועדה חלק מהמועמדים, הראויים לדעתו להתמנות למשרה הנדונה. לרוב נסב הדיון על אותם מועמדים בלבד ואפילו על מקצתם, גם אם מספר המועמדים הגיע ל-20, ורבים מהמועמדים שתמך במינויים אכן מונו. חברים אחרים בוועדות הציעו לעתים מועמד נוסף, אולם עובד שמועמדותו לא הוצגה בידי איש מהחברים, מועמדותו לא נדונה כלל. מהמתואר לעיל עולה כי מר בן שטרית מיין למעשה את המועמדים שלא על פי אמות מידה ידועות ושקופות. יוצא אפוא שלסמנכ"ל השפעה על תהליך הבחירה, שאין לה בסיס בתקנון. עוד עולה מהפרוטוקולים שבדרך כלל, במקום לפרט את מהות התפקיד ואת הכישורים הנדרשים לביצועו ציין בדרך כלל ראש האגף שהמשרה הנדונה היא בתחום אחריותו את שם המועמד המקובל עליו ואת מעלותיו.

(ג) מהפרוטוקולים עולה גם שלא נקבעו אמות מידה לבחינת התאמתו של מועמד למשרה ואף לא משקלות לשקלול הציון הסופי שעל פיו ידורגו המועמדים; בכך נפתח פתח להעדפת מועמד זה על פני אחר על בסיס לא ענייני. אמנם צוינו נימוקים שונים שאמרו חברי הוועדות בעד או נגד מועמד, אולם נימוקים אלה לא הועלו בעניין כל המועמדים שלגביהם הם היו רלבנטיים. בפרוטוקולים אין עדות שהתקיימה הצבעה.

להלן שתי דוגמאות: (1) בישיבת ומ"ן העליונה בנובמבר 2004 נדון המינוי למשרת השגריר בווינה. בדיון נדונו שלושה בלבד מתשעת המועמדים למשרה, וששת המועמדים האחרים לא נדונו, אף שארבעה מהם שימשו שגרירים בעבר. מועמדותה של אחת משלושת המועמדים נדחתה בטענה כי שירתה פרק זמן ממושך מדי בחו"ל, ואולם כעבור שלושה חודשים מינתה אותה הוועדה לשגרירה באוסלו, דהיינו שירותה הממושך בחו"ל כבר לא עמד לה לרועץ.

(2) בישיבת ומ"ן העליונה במרס 2005 נדון המינוי לראש חטיבת התיאום בלשכת המנכ"ל, משרה שעל פי התקנון המינוי לה הוא בסמכותה של ומ"ן השנייה, והדרג שלה הוא ציר. היו 11 מועמדים למשרה, אולם הדיון נסב בעיקר על שניים מהם. למשרה התמנה עובד שכיחן כסמנכ"ל האגף לקשרי תרבות ומדע במשך כשנה ושישה חודשים, משרה שהתמנה לה לאחר שהיה מנהל מחלקה בלבד. דרג העובד היה ציר-יועץ בעת התמנותו לסמנכ"ל ואילו דרג המשרה הוא שגריר, דהיינו הבדל של שני דרגים. תפקידו הבכיר צוין בפרוטוקול הדיון כאחד מהנימוקים שאמרו חברי הוועדה למינוי לראש חטיבת התיאום.

בתשובתו טען המשרד שב"מציאות הרווחת מזה שנים" יש למשרת הסמנכ"ל מתח דרגים של ציר-יועץ - ציר והודיע שהתקנון יעודכן בעניין זה.

(ד) הביקורת העלתה כי היו מקרים שבמשרד הוחלט עוד לפני כינוס הוועדות מי מהמועמדים ימונה למשרה מסוימת. למשל, עובדים שהגישו מועמדות למשרות במדינות מסוימות החלו ללמוד את שפת המקום סמוך לפני מינויים למשרות אלה, ואכן הם מונו להן. כמו כן, במאי 2005 התכנסו ועדות המינויים לדיון בתשעה מינויים. עוד לפני כינוסן הובא לידיעת משרד מבקר המדינה איזה מועמד ימונה לכל משרה, ואכן התוצאות התאימו למידע שהתקבל.

לדעת משרד מבקר המדינה, קבלת החלטה על מינויים עוד לפני כינוס הוועדות עושה את עבודתן פלסטר, מצביעה על הליך שתוצאותיו ידועות מראש ומעוררת חשש שהוועדות שימשו "חותמת גומי" ולא פעלו כגוף שאמור לשקול שיקולים ענייניים ואובייקטיביים.⁷

(ה) הביקורת העלתה שמועמד שננקט כלפיו אמצעי משמעותי, והדבר מצוין בתמצית קורות החיים שלו, אין הוועדות דנות בפרטי העבירה המשמעותית שלו אף שראוי שישקלו את סוג העבירה, מידת חומרתה ופרק הזמן שעבר מאז שנעשתה קודם ההחלטה על המינוי. בקרב המועמדים היו שננקטו כלפיהם אמצעי משמעותי, על ידי בית הדין למשמעת של עובדי המדינה או על ידי המשרד, ולמרות זאת כעבור זמן קצר מינו אותם הוועדות לתפקידים חדשים בארץ או בחו"ל (ראו להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, ככלל על ועדת המינויים לקבל את מלוא המידע על עבירות משמעת של מועמדים למשרות. במיוחד הדברים אמורים בעובד שעבר יותר מעבירה אחת. הדבר חשוב כדי שהוועדה תשקול אם ראוי למנות לשליח עובד שעבר עבירות בחו"ל בעת שירותו כנציג ישראלי. מן הראוי שדיון הוועדות בעבירות המשמעת של מועמדים, ההחלטות בעניין זה ונימוקיהן יירשמו בפרוטוקול.

בתשובתו הודיע המשרד כי במסגרת הרפורמה המתוכננת בדרך פעולתן של ועדות המינויים תוקם מערכת מידע מעודכנת על מועמדים לקידום ולמינוי, שתכלול מידע בענייני משמעת, והיא תשמש את חברי הוועדות.

3. **ר י ש ו מ פ ר ו ט ו ק ו ל :** התקנון קובע שהחלטות ועדת המינויים יירשמו בפרוטוקול וייחתמו על ידי יו"ר הוועדה ומזכיר הוועדה, ושחברי הוועדה יוכלו לעיין בהן. בתקשי"ר נקבע כי יו"ר ועדת הבוחנים ירשום בפרוטוקול את מסקנות הוועדה ואת הנימוקים להן; אם מצאה הוועדה מועמדים כשירים למשרה, יציין היו"ר את שמותיהם לפי סדר עדיפות בהתאם למידת הכשירות. כל חברי הוועדה יחתמו על המסקנות.

בפסק הדין האמור של בג"ץ⁸, שניתן בדצמבר 2004, הודגש כי "על הוועדה לנהל פרוטוקול שישקף, למיצער, את עיקרי הדברים שהיו בדיוני הוועדה ואת נימוקי הוועדה להחלטה. פרוטוקול זה - בכפיפות לחריגים המקובלים כגון פגיעה בצנעת הפרט, גילוי סוד מסחרי וכיו"ב - יהיה פתוח לעיונם של כל המועמדים כולם. כך ניתן יהא להבטיח, למיצער לכאורה, כי הוועדה פעלה כשורה וכי קיים עיקרון שוויון ההזדמנויות".

7 שם.
8 שם.

(א) הביקורת העלתה כי עד נובמבר 2004 צוינו בפרוטוקול הדיון החלטות הוועדות על המינויים בסימון בלבד ליד שמו של המועמד ברשימת המועמדים שמונה למשרה, וכי ההחלטות לא נומקו בכתב בפרוטוקול. מנובמבר 2004 ראש חטיבת משאבי אנוש רושם פרוטוקול של עיקרי הדברים שנאמרו בדיון על המועמדים, אולם עדיין לא נרשמת החלטה מנומקת. הדיון בעשרות מינויים שהיו על סדר יומן של הוועדות נדחה עד ארבע פעמים ובפרוטוקול לא היה כל הסבר לדחייה. על הפרוטוקולים חתמו יו"ר הוועדה וראש חטיבת משאבי אנוש.

המשרד הודיע בתשובתו כי במסגרת הרפורמה שהנהיג המנכ"ל רון פרושור בעניין המינויים נוסח ההחלטה על המינויים והנימוקים לה יצוינו בפרוטוקולים.

בשנת 2005 פנו מועמדים רבים שלא מונו אל ראש חטיבת משאבי אנוש מר נוח גל-גנדלר בבקשה לקבל את פרוטוקול הדיון של ועדת המינויים על המשרות שהם היו מועמדים להן. ראש החטיבה מסר להם פרוטוקול, אולם הביקורת העלתה שהמסמך שנמסר למבקשים אינו הפרוטוקול שנכתב בדיון ונחתם בידי ראש חטיבת משאבי אנוש ויו"ר הוועדה אלא נוסח משוכתב של הנימוקים להחלטה על המינוי. למשרד מבקר המדינה הסבר כי הנוסח שנמסר למועמדים אושר באגף היועץ המשפטי של המשרד. מאחר שהנימוקים להחלטה אינם נרשמים בפרוטוקול תמוה כיצד נקבעו אלה בדיעבד, ומאחר שנציג אגף היועץ המשפטי לא השתתף בדיוני הוועדות, לא ברור על סמך מה אושר באגף הפרוטוקול המשוכתב.

בתשובתו ממאי 2006 הסביר המשרד שהנוסח המשוכתב של הפרוטוקול הוא "סיכום עיקרי הדברים [שנאמרו] בוועדה הנוגעים לעניינו של מועמד מסוים", והוסיף שהפרוטוקול המקורי והנוסח שנמסר למועמדים "אינם בהכרח אמורים להיות זהים". משרד מבקר המדינה מעיר כי לא ייתכן שהפרוטוקול שנמסר יכלול נימוקים שלא נרשמו בפרוטוקול המקורי. עוד הודיע המשרד שגובש נוהל לרישום פרוטוקול על פי כללי מינהל תקין "שנותן ביטוי לשקיפות" בהליך המינוי, וכי נציג היועץ המשפטי של המשרד החל להשתתף בדיוני הוועדות כדי לענות על שאלות משפטיות המתעוררות במהלך הדיונים וללוות את הכנת הפרוטוקול.

(ב) כאמור, על פי התקנון ראש האגף המדיני או התפקודי יצורפו לדיון על מינויים שבתחום אחריותם, וראש חטיבת הדרכה יצורף לדיון על מינוי צוערים לתפקידים הראשון. מזכיר הוועדה אחראי להזמנתם. בפרוטוקולים לא צוין אם בעלי תפקידים אלה נכחו בדיונים על המינויים למשרות שבתחום אחריותם, ולכן כאשר לא נרשמו בפרוטוקול דברים שאמרו בדיון אין לדעת אם הדיון התקיים בנוכחותם, כנדרש.

(ג) בכינוס ומ"ן השנייה באפריל 2005 נדונה משרת קצין מינהלה וקונסול במדינה מסוימת; בין המועמדים למשרה הייתה אחותו של אחד מחברי הוועדה והיא שמונתה למשרה. בכינוס ומ"ן העליונה ביוני 2005 נדונה משרת ציר מדיני וממלא מקום השגריר במדינה אחרת (משרה שהמינוי לה אינו בתחום סמכותה של ועדה זו); בין המועמדים למשרה היה חבר אחר בוועדה, שבסופו של דבר לא מונה לתפקיד. בפרוטוקולים של דיוני שתי הוועדות לא צוין אם שני חברי הוועדה הנוגעים בדבר יצאו מהדיונים על המינויים האמורים, על אף שמידע זה חשוב כדי להסיר כל ספק של קיום ניגוד עניינים.

המשרד הודיע בתשובתו כי שני חברי הוועדה לא נכחו בדיונים האמורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לרשום בפרוטוקול את החלטת הוועדה ואת נימוקיה, כנדרש על פי הדין. כמו כן יש לציין בפרוטוקול שמנהל האגף הנוגע בדבר הצטרף לדיון, כי חברי ועדה לא השתתפו בדיון במינויים הנוגעים להם באופן אישי וגם כל פרט רלוונטי אחר הנוגע להליך המינוי. אם המשרד מחליט למסור פרוטוקול של דיון הוועדה למועמדים שלא מונו, עליו למסור להם את הפרוטוקול המקורי ולא לשכתב אותו.

4. מינוי קציני מינהלה וקונסולים קונסולריים: על פי התקנון, קצין המינהלה אחראי לפעילות המינהלית התקינה של הנציגות והוא משמש בה כנציג חשבות המשרד. מתמצית קורות החיים של מועמדים למשרות שנדונו בוועדות המינויים בין נובמבר 2004 ליוני 2005 ומהפרוטוקולים עולה כי בין העובדים שמונו לקציני מינהלה או לתפקיד משולב של קצין מינהלה וקונסול לעניינים קונסולריים בפרק הזמן האמור או קודם לכן היו עשרות עובדים חסרי תעודת בגרות, שהחלו את עבודתם במשרד בתפקידים זוטרים כמו נהגים, מפעילות מחשב, ארכיברים, מזכירות ועובדי משק. רבים מהם לא התנסו, קודם למינויים לתפקידים אלה, בעבודה בתחומים העיקריים שבהם עוסק קצין מינהלה וקונסול: כספים, משאבי אנוש והתחום הקונסולרי.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תפקידו החשוב של קצין מינהלה וקונסול בנציגות, מן הראוי לקבוע תנאי סף למינוי לתפקיד זה.

בתשובתו הודיע המשרד כי הוא מעודד עובדים לרכוש השכלה אקדמית, וכי לתפקידים של קציני מינהלה וקונסולים קונסולריים מונו עובדים שעברו "השלמת השכלה וקורסים משלימים ומקצועיים". עובד שמונה לקצין מינהלה וקונסול בחו"ל חייב לעבור בהצלחה לפני הצבתו בתפקיד קורס מיוחד של כחודשיים שמקיימת החטיבה להדרכה במשרד. הקורס עוסק בנושאים אלה: כספים והנהלת חשבונות, עניינים קונסולריים, נכסים, משאבי אנוש וכן נושאי פרט ורווחה.

מתשובת המשרד עולה שההשתתפות בקורס נעשית לאחר שהעובד מונה בידי ועדת המינויים, ולכן אין לראות בה תנאי סף אלא הכשרת העובדים קודם ליציאתם לחו"ל. אילו נקבעו תנאי סף לתפקיד ספק אם מבחינת השכלתם היו העובדים שצוינו לעיל עומדים בהם.

5. מינוי עובדי אגף הייעוץ המשפטי לתפקידים מדיניים: בשנים 2004-2005 מונו שניים מעובדי אגף הייעוץ המשפטי לתפקידים בכירים בנציגויות בחו"ל אף על פי שלא שירתו בעבר בנציגות ואף לא הוכשרו לכך בקורס צוערים. אחד מהעובדים היה היועץ המשפטי של המשרד מר אלן בייקר שמונה לשגריר באוטבה. בפברואר 2004 היה המינוי למשרה זו על סדר יומה של ומ"ץ עליונה. למשרה היו שישה מועמדים אולם הוועדה לא דנה במשרה ולא נימקה זאת בפרוטוקול. כעבור שלושה חודשים, במאי 2004, דנה הוועדה במינוי אולם מספר המועמדים ירד לשלושה, לאחר שמועמד אחד הסיר את מועמדותו ושניים מונו לראשי נציגויות אחרות. לשני מועמדים היה ניסיון כשליחים בנציגויות בחו"ל, והשלישי היה היועץ המשפטי של המשרד, שכל תפקידיו הקודמים במשרד היו במסגרת אגף הייעוץ המשפטי. אף על פי כן החליטה הוועדה על מינויו לשגריר בקנדה⁹.

9 ראו גם עמ' 43.

לדעת משרד מבקר המדינה על ועדות המינויים להביא בחשבון את ניסיונם של המועמדים בשירות בחו"ל בהחלטה על מינוי ראש נציגות או בעל תפקיד בכיר אחר בנציגות.

המשרד ציין בתשובתו כי אין להפריד בין עבודת המשפטנים באגף הייעוץ המשפטי לעבודה המדינית. עם זאת הוא ציין ש"רצוי שמשפטן ימלא תפקיד מדיני 'קלאסי' אחד לפחות לפני שימונה לראש נציגות".

6. מינויים בניגוד לתקנון: בתקנון ובתקן המשרות נקבע הדרג של המשרות בשירות המדיני ובשרות החוץ המינהלי. ועדות המינויים מינו עובדים שמועמדים בדרג נמוך מהדרג שנקבע למשרות בתקנון (ראו להלן). למשל, נקבע שראש נציגות יהיה בדרג ציר או שגריר בשירות המדיני. ואולם ומ"ן העליונה מינתה לשגרירים עובד מדיני בדרג מזכיר ראשון שלא השתתף בקורס צוערים, עובדים בשירות החוץ המינהלי בדרג ציר ועובדים בשירות המדיני בדרג יועץ.

להלן דוגמה: חטיבת משאבי אנוש פרסמה במרס 2004 תחזית למשרה פנויה של מזכיר ראשון/יועץ במחלקת עיתונות באגף תקשורת והסברה כמשרה בשירות החוץ המינהלי, אף שלפי התקן, המשרה נמנית עם המשרות בשירות המדיני, והדרג שנקבע לה הוא יועץ. ארבעה עובדים הגישו מועמדות למשרה, שלושה מן השירות המדיני ואחת משירות החוץ המינהלי. באפריל 2004 מינתה ומ"ן השנייה למשרה את העובדת משירות החוץ המינהלי שהייתה משובצת בדרג מזכיר ראשון, הנמוך מהדרג שבתקן. יצוין כי בתקופת שירותה במשרד, משנת 1991, שירתה העובדת בתפקידי מזכירות בלשכות השר, המנכ"ל וסגן השר, ובשנה שקדמה למינויה היא הייתה עוזרת מינהלית לענייני אקדמיה באגף תקשורת והסברה. עוד ראוי לציין כי בתיאור המשרה שהיה לפני ועדת המינויים צוין שהמשרה היא משרת יועץ בענייני עיתונות זרה, ואילו בתקן תיאור המשרה שבה שובצה העובדת הוא ראש ענף עיתונות ישראלית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדות המינויים לפעול לפי התקנון ולמנות עובדים למשרות בדרג ובשירות שבו הם משובצים. מינוי עובדים שאינם בדרג או בשירות המשרה משבש את המבנה הארגוני של המשרד ובדרך זו עלולים להתמנות עובדים לא מתאימים.

בתשובתו הודיע המשרד כי "לאחרונה" נקבע מתח דרגים למשרות בארץ ובחו"ל. בבדיקה נוספת של משרד מבקר המדינה נמצא כי בנובמבר 2005 הסכימה הנהלת המשרד עם ועד העובדים על מתחי דרגים לשלוש משרות ניהול בארץ בלבד (מנהל חטיבה, מנהל מחלקה וסגן מנהל מחלקה). לדרג של כל אחת מהן נוסף דרג נמוך ממנו.

7. מינוי צוערים: למשרד יש קושי לאייש משרות ב-43 מדינות המסוגלות קשות שירות, ולכן הוא נוהג להציב צוערים לתפקידים הראשון בחו"ל במדינות אלה. על מקום השירות בחו"ל ועל התפקיד מחליטים הנהלת המשרד ומנהל חטיבת ההדרכה, והחלטות אלה מובאות לאישור ומ"ן השנייה. לא ברור מה הם השיקולים המנחים את הנהלת המשרד ובעקבותיה את הוועדה בהחלטתן היכן להציב כל צוער, משום שהנימוקים להצבה אינם נרשמים בפרוטוקולים. ומ"ן השנייה מינתה צוערים ועובדים בדרג מזכיר שני או מזכיר ראשון לממלאי מקום של השגריר או הקונסול הכללי במדינות הנחשבות קשות שירות, אך גם במדינות באירופה ובצפון אמריקה שאינן מדינות קשות שירות, משרות שבדרך כלל יש להן מועמדים רבים. בדיון בוומ"ן השנייה במאי 2005 קבע סמנכ"ל מרכז אירופה ואירו-אסיה ש"לא מתקבל על הדעת" שצוער ימונה ל"מספר 2" אחרי ראש נציגות במדינה מסוימת, והוא "לא יכול להשלים עם הצבת צוער". לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שייקבעו כללים להצבתם של צוערים בשליחותם הראשונה לחו"ל מבחינת דרישות התפקיד והתאמתם של הצוערים.



עוד בשנת 1994 קבע בית המשפט העליון¹⁰ בפסק דין בעניין מינוי קונסול כללי בברלין, במסגרת המינויים למשרות הפטורות ממכרז, שנעשו באותה עת בידי ועדת מינויים של המשרד, כי "ועדת המינויים של המשרד מורכבת אך ורק מאנשים הכפופים לשר החוץ; היא פעלה על פי המלצת השר ובעקבות עיון בקורות החיים של המועמד. היא אינה רואה ואינה מראיינת את המועמד כדי לעמוד במו עיניה, תוך שיחה עימו ועל יסוד התרשמות ישירה, על התאמתו לתפקיד של נציג ישראל. די לה, למשל, שהמועמד יציין בקורות החיים בכתב שהוא שולט בלשון פלונית, כדי שהדבר יתקבל על ידי הוועדה. היא גם אינה מבקשת חוות דעת כלשהן. משמע, למעשה, היא מחליטה אך ורק על פי המלצת השר". בסוף פסק הדין העיר נשיא בית המשפט העליון דאז השופט מאיר שמגר כמה הערות כלליות: "מתעורר ספק רב אם מה שהוכח לנו משקף נהל פעולה ראוי מבחינת סדרי השלטון והמינהל התקינים ואם שיטת הבחירה היא יעילה ומשרתת מטרתה. מתחייב שדרכי הפעולה הקיימים ייבחנו מחדש, ובין היתר הרכב הוועדה (קרי, עניין היעדרם מבין חבריה של איש ציבור בלתי תלוי ושל עובד שאינו מבין עובדי המשרד הבוחר), סדרי הבחירה (קרי, אי קיום ראיונות והיעדרן של חוות דעת) והיעדר אמות מידה מנחות לבחירה. הנושא ראוי לשיקול ועיון מחודשים של הרשויות הממלכתיות המופקדות על סוגיה זו".

מהמצאים עולה שלא הרבה השתנה משנת 1994: הרכב ועדות המינויים לקוי, חסרות אמות מידה לבחינת המועמדים, עבודת הוועדות אינה שקופה, וקיים חשש שלא תמיד בחינת המועמדים היא עניינית ושלגבי חלק מהמינויים שימשו הוועדות חותמת גומי להחלטות שהתקבלו מראש.

בתשובתו הודיע המשרד כי "ברמה העקרונית מתחייב שינוי באופן התנהלותו של משרד החוץ, בדגש על הליך המינויים". המשרד נערך לרפורמה כללית ובמסגרתה יגובשו כללים חדשים שבהם

10 דנג"צ 2751/94 לשכה אחת ו-3 אח' נ' שר החוץ ואחרים, פ"ד מח(5), 543.

ייקבעו תנאי סף למשרות ואמות מידה מקצועיות למינויים. עוד הודיע המשרד כי במסגרת הרפורמה וכבר במינויים לקיץ 2006 ייקבעו תנאי סף להגשת מועמדות למשרה; תיעשה הצבעה בקרב חברי הוועדה לגבי המינויים; יצינו בפרוטוקולים נוסח ההחלטה על המינויים והנימוקים לה; וייקבע נוסח אחיד לכתיבת הפרוטוקולים.

בעקבות טיוטת הדוח ששלח משרד מבקר המדינה לנציב שירות המדינה הודיע הנציב למנכ"ל משרד החוץ ב-21.12.05: "לאחר שבחנתי את הנושא מכל היבטיו, הגעתי למסקנה שאין סיבה של ממש שלא להחיל את שיטת המכרזים המקובלת במשרדי הממשלה גם על משרד החוץ. אני מאמין ששיטת המכרזים הקיימת בשירות המדינה תמנע כמה מן הפגמים שהתגלו בהליכי המינויים במשרד החוץ. במיוחד אמור הדבר לגבי מינויים של מועמדים שלא זו בלבד שלא עברו קורס צוערים, אלא הינם גם נעדרי תנאי כישורי-סף מינימאליים. יתרון נוסף לשיטת המכרזים הוא בכך שבמקום שלא יימצא במכרז פנימי עובד מתאים למשרה דיפלומטית או מינהלית בחו"ל מקרב עובדי משרד החוץ, ניתן יהיה לפרסם מכרז בינמשרדי בין עובדי המדינה, כמקובל בכלל משרדי הממשלה... מובן מאליו שיהיה צורך לבחון החלת שינויים מסוימים בהרכבי ועדות המכרזים, כמתחייב מאופיו המיוחד של המשרד."

לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים שהועלו בתהליך המינויים, שהוא ייחודי למשרד החוץ, מצביעים על צורך בהכנסת שינויים בשיטה הקיימת. על המשרד לבחון אם יש מקום לשלב בין שיטת המכרזים המקובלת בשירות הממשלתי לבין הצרכים הייחודיים של עבודת המשרד מבחינת הרכב הוועדה וסדרי עבודתה. אם המסקנה תהיה לעשות שילוב כמוצע, על המשרד יהיה להחליט כיצד הוא יעשה. בכל מקרה, על המשרד להקפיד על כללי הצדק הטבעי, על מתן הזדמנות שווה למועמדים למשרות, על שקיפות ועל הגינות. התאמתם של המועמדים למשרות תיבחן על פי אמות מידה ברורות ואובייקטיביות וההחלטות יהיו מנומקות.

משך השירות בחו"ל ובארץ

1. שירות בחו"ל: התקנון קובע את פרק הזמן המזערי והמרבית של השירות בחו"ל: תקופת שירותו של עובד בחו"ל לא תפחת משנתיים ולא תהיה ארוכה מארבע שנים. מנכ"ל המשרד רשאי להאריך את תקופת השירות בחו"ל לחמש שנים לפי שיקול דעתו כדי לאפשר לילדי העובד להשלים את לימודיהם או בגלל מחלה או טיפול רפואי של העובד או בני משפחתו, כלומר בשל נסיבות אישיות. הארכת שירות מסיבות אחרות או ליותר מחמש שנים טעונה אישור של נציב שירות המדינה. בתקנון לא נקבע אם משך השירות בחו"ל חל על השירות בנציגות אחת או שניתן לפצלו לשירות בשתי נציגויות שונות וגם לא נקבע בנפרד פרק הזמן לשירות במדינות הנחשבות קשות שירות.

התברר שעשרות עובדים שירתו בחו"ל חמש שנים באישור המנכ"ל ומקצתם שש ושבע שנים, אחדים מהם על ידי העברתם לשרת במדינה אחרת, ואילו עובדים רבים אחרים שירתו בחו"ל רק שלוש שנים. עוד התברר שהמשרד קבע שתקופת השירות של עובדים במדינות הנחשבות קשות שירות תהיה שלוש שנים לפחות, אולם עובדים שירתו במדינות אלה גם שנה או שנתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא רצוי לקבוע טווח של שנים לשליחות בחו"ל - שנתיים עד ארבע שנים - משום שהדבר אינו מאפשר לשליחים לתכנן מראש את תכניותיהם האישיות והמקצועיות ועלול לפגוע במיצוי המיטבי של השירות. מן הראוי כי המשרד יעשה ככל הניתן לקביעת מספר שנות השירות וכי הארכת השירות או קיצורו ייעשו לפי אמות מידה שייקבעו. באמות המידה רצוי לקבוע, נוסף על נסיבות אישיות, גם אמות מידה תפקודיות ומקצועיות (כמו הצלחה בתפקיד, הצורך לסיים פעולה שהוחל בה, החלפת שליחים במועד שלא יפגע ביחסים הדיפלומטיים של מדינת השירות עם ישראל). אמות המידה יובאו לידיעת העובדים. עוד ראוי לבחון אם יש מקום לפצל את תקופת השירות בין נציגויות שונות ואם יוחלט בחיוב, לקבוע את הנסיבות שבהן תפוצל ואת מספר השנים הכולל של תקופת שירות מפוצלת.

2. שירות בארץ: בתקנון לא נקבע פרק הזמן המזערי והמרבי של שירות בתפקיד בארץ. עובדים מונו לתפקידים חדשים (בארץ או בחו"ל) זמן קצר - כמה חודשים עד שנה - לאחר שהחלו למלא תפקיד בארץ. יש לציין שרוב המינויים האלה לא היו למשרות בחטיבה, במחלקה או בתחום שהעובד היה משובץ בו לפני המינוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, הצבת עובד לתקופות קצרות בארץ היא בזבוז משאבי ההון האנושי. כדי לשפר ולייעל את עבודת המשרד רצוי שעובדים לא יעזבו תפקיד או תחום עיסוק לאחר פרק זמן קצר מדי, ומן הראוי שהדבר יעוגן בנהל.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד שנקבע נוהל חדש ולפיו עובד החוזר משירות בחו"ל ישהה בארץ שלוש שנים לפחות וישובץ בתפקיד בארץ במשך שנתיים לפחות. ואולם נוהל זה מאפשר שהייה בארץ במשך שנה ללא שיבוץ בתפקיד. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי לפעול כדי שבמשך כל זמן שהייה בארץ ישובצו העובדים בתפקידים.

התקן ומצבת העובדים

תקן כוח האדם של המשרד קובע את המבנה הארגוני שלו ואת המדרג הניהולי בו, והוא כולל משרות בארץ ומשרות בחו"ל, לרבות משרות של אנשי ביטחון, נספחים מסחריים או כלכליים (ממשרדים אחרים) ומומחים המועסקים בידי המרכז לשיתוף בינלאומי של המשרד¹¹. לכל משרה נקבעו תיאור, דרג ומתח דרגות. על פי חוק המינויים הסמכות לקבוע תקן במשרדי הממשלה ניתנה לנש"מ. היא מופקדת על תכנון מדיניות הממשלה בכל הנוגע למינהל כוח האדם בשירות המדינה, וחובה שיהיו בידיה נתונים מלאים ועדכניים על העובדים המועסקים בשירות המדינה, על תפקידיהם ועל היקף העסקתם¹².

1. להלן נתוני המערכת הממוחשבת של חטיבת משאבי אנוש על התקן ועל מצבת העובדים במאי 2005 לפי סוג השירות:

11 בעניין המרכז לשיתוף בינלאומי - סיוע למדינות מתפתחות ראו דוח שנתי 55ב, עמ' 603.

12 בעניין העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה ראו דוח שנתי 55ב, עמ' 39 ואילך.

סוג השירות	התקן	מצבת העובדים	שיעור המשרות המאושרות
מדיני	561	465	83%
חוץ מינהלי	389	215	55%
מינהלי	*348	*537	154%
ס"ה	1,298	1,217	94%

* הנתונים על תקן ומצבה כוללים אנשי אבטחה.

מן הטבלה עולה שמצבת העובדים בשירות המינהלי הייתה גדולה ב-54% ממספר המשרות לפי התקן, ואילו בשירות החוץ המינהלי ובשירות המדיני לא אוישו משרות רבות.

2. משרד מבקר המדינה השווה בין נתוני נש"מ על לשכת השר, קורס הצוערים, אגף הכספים, חטיבת שירות החוץ המינהלי והסמנכ"לים ובין הנתונים המקבילים שבידי המשרד ומצא אי-התאמות רבות. למשל, משרות מסוימות שצוינו בנתוני המשרד לא צוינו בנתוני נש"מ; משרות מסוימות צוינו פנויות בנתוני נש"מ ונמצאו מאושרות לפי נתוני המשרד, ולהפך. נמצאו גם הבדלים בציון שמות העובדים המאיישים את המשרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נש"מ והמשרד להשוות את הנתונים על כל המשרות ואיושן המצויים במאגריהם כדי ליצור התאמה. על המשרד להקפיד לעדכן את נש"מ על כל שינוי בתקן, בעיקר נוכח חילופי התפקידים הרבים במשרד, כדי שנש"מ תוכל למלא את תפקיד הפיקוח והבקרה על ניהול משאבי האנוש במשרד.

3. במשרות מסוימות שיבץ המשרד יותר מעובד אחד: ב-36 משרות היו משובצים שני עובדים, כל אחד במשרה מלאה. בשתי משרות היו משובצים שלושה עובדים - ארבעה במשרה מלאה; במשרה אחת היו משובצים שלושה עוזרים לשר במשרות אמון¹³, שניים בחצי משרה ואחד במשרה מלאה, ובמשרה אחרת היו משובצים שלושה אנשי ביטחון, שלושתם במשרה מלאה, כל אחד בנציגות אחרת. נמצאו גם משרה ששובצו בה שני עובדים, האחד בחו"ל והאחר בארץ; משרה בחו"ל ששני העובדים המאיישים אותה משרתים במדינות שונות, ומשרה בארץ שהעובדים ששובצים בה מועסקים ביחידות שונות. יוצא אפוא שאין מתאם בין התקן לאיוש בפועל. מרבית העובדים האלה החלו בתפקידם בשנת 2004, ומקצתם בשנים 2002 ו-2003.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם צורכי המשרד חייבו שינוי בתקן, מן הראוי היה שהמשרד יפנה אל נש"מ בעניין זה כנדרש.

13 בעניין המינוי וההעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות שרים וסגני שרים במשרד החוץ ראו דוח שנתי 255, עמ' 5 ואילך.

4. בתקנון נקבע לכל משרה מתח דרגות (להלן - מתח תקני). המשרד הוסיף ל-646 עובדים מתח דרגות אישי (להלן - מתח אישי) שאינו בהכרח זהה למתח התקני. המתח האישי של כ-19% מהם היה גבוה מהמתח התקני של משרתם; כמעט לכולם הייתה דרגת השיא של המתח האישי. לאחדים הייתה דרגה הגבוהה מדרגת השיא במתח האישי ובמתח התקני. המתח האישי של שאר העובדים היה שווה למתח הדרגות התקני או נמוך ממנו. נמצא שוני במתח התקני של משרות עובדים שכיחנו באותם תפקידים, בהם סמנכ"לים, ראשי חטיבות ומנהלי מחלקות. לדעת משרד מבקר המדינה, ביצירת מתח אישי ובחוסר האחידות במתח התקני של אותן משרות יש חריגה מהכללים שנקבעו כדי להבטיח קידום עובדים באורח שוויוני.

בתשובתו הסביר המשרד כי מתח אישי השונה מהמתח התקני נקבע לעובדים המתמנים למשרות שמתח הדרגות שלהן נמוך או גבוה מזה של משרתם הקודמת. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שתהיה התאמה בין מתח הדרגות של המשרות לפי התקן לבין מתח הדרגות של העובדים המאיישים את אותן המשרות וכי מספר החריגים יהיה קטן ככל האפשר. עוד ראוי שבמסגרת בחינת מבנה המשרד ייבחן גם התקן.

מעבר משירות לשירות

1. התקנון קובע שעובדים יכולים לעבור מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי ומשירות החוץ המינהלי לשירות המדיני. החטיבה למשאבי אנוש תודיע לעובדים על האפשרות להגיש מועמדות למעבר משירות לשירות על פי זמינות תקנים ודרגים ולאחר בחינת צורכי המשרד. ומ"ן השנייה מחליטה על ההעברה על פי הנתונים האישיים של המועמדים, הישגיהם והמלצת ועדת הערכה שבראשה ראש חטיבת משאבי אנוש. ככלל, רשאים להגיש מועמדות למעבר משירות לשירות עובדים בעלי השכלה אקדמית או מקצועית מתאימה, אולם התקנון קובע תנאים מיוחדים למעבר עובדים שאין להם תואר בוגר. התקנון אינו מאפשר מעבר ישיר מהשירות המינהלי לשירות המדיני. עוד קובע התקנון שעובד רשאי להגיש מועמדות למשרה המתפרסמת בהודעה על משרות מתפנות רק אם הוא משובץ בסוג השירות שבו כלולה המשרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בכך שראש חטיבת משאבי אנוש - שהוא יו"ר ועדת ההערכה - חבר גם בוועדה השנייה, שדנה בהמלצות של הוועדה שהוא עומד בראשה, משום שאין הפרדה ממשית בין הוועדה הממליצה ובין הוועדה המאשרת. על המשרד להחליט באיזו משתי הוועדות יכהן ראש חטיבת משאבי אנוש או לקבוע הסדר אחר שימנע את הבעיה האמורה.

2. הביקורת העלתה שמשנת 1999 לא התכנסה ועדת ההערכה. בניגוד לתקנון, עובדים בשירות המינהלי מונו למשרות בשירות החוץ המינהלי, ועובדים בשירות החוץ המינהלי מונו למשרות בשירות המדיני. לא זו בלבד שעובדים אלה לא נדחו על הסף כאשר הגישו מועמדות, אלא שמשנת 1999 ועד סוף שנת 2005 מונו 255 עובדים בשירות המינהלי ובשירות החוץ המינהלי למשרות בארץ ובחו"ל השייכות לשירות אחר, חלקם לאחר שהועדפו על מועמדים המסווגים בשירות שבו כלולה המשרה, בלי שנבדק אם הם עומדים לפחות בתנאי הסף שנקבעו בתקנון למעבר משירות לשירות.

בתשובתו מסר המשרד כי ועדת ההערכה לא כונסה בשל עמדת המנכ"ל מר רון פרושאור כי לפני כינוסה יש צורך לקבוע אמות מידה ברורות למעבר משירות לשירות. עוד ציין המשרד כי "לאחרונה" גובשו אמות מידה חדשות למעבר משירות לשירות, בהן מבחן על רמת השליטה בשפה זרה. יצוין שהמנכ"ל נכנס לתפקידו באוגוסט 2004, ולכן הסבר המשרד לאי-כינוסה של הוועדה רלוונטי לשנת 2005 בלבד ולא לשנים שקדמו לה.

ריבוי המינויים למשרות המשובצות בסוג שירות שונה מזה שבו משובצים העובדים בולט במיוחד בקרב העובדים בשירות המינהלי. 200 מהם (37% מכלל העובדים בשירות המינהלי) מונו בפרק הזמן האמור למשרות בשירות החוץ המינהלי, רובם לראשי ענפים או לקציני מינהלה וקונסולים. 116 (58%) מהם היו משובצים במשרות בשירות החוץ המינהלי גם בתפקידים הקודם; 26 מהם (22%) שובצו במשרות שהדרג שנקבע להן היה גבוה מזה של משרתם הקודמת. יתר על כן, 35 עובדים בשירות המינהלי שובצו במשרות בשירות המדיני. בהם שישה עורכי דין באגף היועץ המשפטי שהיו משובצים בשירות המינהלי מאחר שלא עברו קורס צוערים ובדרך כלל הם אינם מתמנים למשרות בנציגויות בחו"ל. הדרגים של 235 המשרות שאיישו עובדים בשירות המינהלי היו מזכיר ראשון ויועץ. 19 עובדים בשירות החוץ המינהלי שובצו בשירות המדיני; ארבעה מהם שובצו במשרות בדרג יועץ בעוד הם היו בדרג מזכיר ראשון בשירות החוץ המינהלי.

בדצמבר 2005, בעקבות הביקורת, ביקש נציב שירות המדינה מר שמואל הולנדר ממנכ"ל המשרד להקפיד את כינוסה של הוועדה המוסמכת לאשר מעבר משירות לשירות עד לגיבוש נהלים ואמות מידה ברורים בידי נש"מ והמשרד על דעת היועץ המשפטי לממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיבוץ עובדים במשרות שלא על פי סוג השירות שלהם לא על פי הכללים שנקבעו בתקנון גורם לכך שסוג השירות מאבד למעשה ממשמעותו, כיוון שאין בו כדי לקבוע באילו משרות ישובצו העובדים. על המשרד לבחון מחדש את הצורך בחלוקה לסוגי שירות ולחלופין לבחון אם מאז סיווג המשרות לפי השירות נוצרו תנאים חדשים המצדיקים שינויים בו, והאם התנאים למעבר משירות לשירות מספקים.

קידום עובדים בדרג

בתקנון נקבע שאופיו המיוחד של שירות החוץ מחייב שיבוץ העובדים במשרות בחו"ל שלהן דירוג מיוחד. לשם כך נקבעה מערכת דרגים החופפת את שלבי המדרג בתפקידים בנציגויות. ככלל אין בתקנון הבחנה בין הדרגים של עובדים המשרתים בנציגויות גדולות, בינוניות וקטנות. מערכת הדרגים בחו"ל הותאמה לשלבי מדרג התפקידים בארץ, ונקבע דרג לכל משרה בארץ בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי. לדרג העובד יש השפעה על מעמדו הדיפלומטי בעת שירותו בחו"ל ועל שכרו בעת העסקתו בארץ. לכל דרג יש מתח של שלוש דרגות ונקבעה לו מכסה של משרות. על פי התקנון ניתן לקדם עובדים בדרג אם התמלאו התנאים האלה: יש משרה פנויה בדרג זה בתקן הדרגים של המשרד; דרגת העובד מתאימה לדרג המומלץ; העובד שהה פרק זמן מזערי בדרג שלו (ראו להלן). העלאה בדרג טעונה אישור ומ"ן השנייה בתפקידה כ"וועדת דרגים" בראשות המנכ"ל. הוועדה מתכנסת פעמיים בשנה, ולקראת כל כינוס היא מקבלת מחטיבת משאבי אנוש מידע על מספר המשרות הפנויות בכל דרג, רשימה של מועמדים לכל אחד מהדרגים ומידע מסוים על כל מועמד הכולל את מספר השנים ששהה בדרג האחרון.

1. ועדת הדרגים : התברר כי המידע שמקבלת הוועדה מחטיבת משאבי אנוש אינו כולל את דרגות המועמדים, ואין היא יודעת אם דרגת המועמד מתאימה לדרג המומלץ, כנדרש. עד נובמבר 2004 שמם של העובדים שהוועדה אישרה את העלאתם בדרג סומן בפרוטוקולים של דיוניה. החל מאותו מועד נרשמים בהם עיקרי הדברים שאמרו חברי הוועדה, אולם נוסח ההחלטה והנימוקים לה אינם נרשמים, ואין לדעת מדוע הועדף מועמד אחד מאחרים העומדים בתנאים לקידום בדרג. התברר גם כי הוועדה לא דנה בכל המועמדים אלא רק בשניים-שלושה, גם כאשר מספר המועמדים היה 27. הבדיקה אף העלתה שעובדים מסוימים קודמו בדרג אף כי העלאתם לא נדונה ולא אושרה בוועדת הדרגים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חטיבת משאבי אנוש למסור לוועדת הדרגים גם מה הן דרגות המועמדים, כנדרש בתקנון. כיוון שההחלטה על העלאה בדרג נתונה לשיקול דעתה, ומאחר שמספר המועמדים לכך יכול להיות גדול ונתונייהם דומים, מן הראוי שהוועדה תדון בכולם. יש לקבוע לוועדה אמות מידה ברורות להערכת המועמדים, ועליה לרשום את נוסח החלטתה ואת הנימוקים לה.

2. העלאה לדרג שגריר : במועד הביקורת היו משובצים במשרד 36 עובדים בדרג שגריר - 28 בשירות המדיני ו-8 בשירות החוץ המינהלי, שניים מהם גמלאי המשרד. שמונה תקנים לדרג שגריר מדיני היו פנויים באותו מועד. השרים הם שהחליטו למי להעניק את הדרג שגריר (בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי) ולא ומ"ן השנייה, אף על פי שבתקנון נקבע שאישור קידום בדרג הוא בסמכותה. לא ברור לפי אילו אמות מידה החליטו השרים למי להעניק את הדרג ומדוע החליטו בעניין זה אף שסמכות זו היא של הוועדה.

בתשובתו הסביר המשרד כי מאז ומתמיד העניק השר את הדרג שגריר, וכי השר מקבל את רשימת העובדים העומדים בתנאי הסף לקבלת הדרג והוא המחליט למי מהם יינתן הדרג. המשרד הוסיף כי לדעתו, מאחר שמדובר בדרג הגבוה ביותר במשרד "יש מקום להתייעצות עם השר".

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמדובר בדרג המקצועי הבכיר ביותר ומספר דרגי שגריר מוגבל וכדי למנוע את התערבותו של הדרג הפוליטי בהליך מקצועי, הסמכות להעניקו צריכה להיות של הדרג המקצועי במשרד ולא של הדרג הפוליטי, והחלטות בעניין זה צריכות להיות מבוססות על אמות מידה ברורות.

בתשובתה הודיעה נש"מ כי תפעל לקביעת כללים ברורים להעלאה לדרג שגריר שיאושרו בידי ועדה מקצועית בהליך מסודר ושקוף. בעקבות הביקורת ביקש נציב שירות המדינה ממנכ"ל המשרד להקפיא את כינוס ועדת הדרגים ואת הקידום לדרג שגריר, עד לגיבוש אמות מידה ונהלים ברורים בתיאום עם נש"מ ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה.

3. הביקורת העלתה שעובדים מסוימים מונו מנהלי מחלקות וסגני מנהלי מחלקות שלא באמצעות ומ"ן השנייה המוסמכת למנות לתפקידים אלה. לחלק מהעובדים היה זה מינוי למשרה בדרג גבוה מדרג משרותיהם הקודמות. עוד העלתה הביקורת שהשר סילבן שלום מינה שניים מעובדי המשרד למשרות בלשכתו (ראש המטה המדיני ויועץ מדיני), בלי שקדם למינוי ההליך המקובל במשרד: פרסום הודעה על משרה פנויה, הגשת מועמדות ודיון בוועדת מינויים, אף על פי שהן אינן מוגדרות משרות אמון לפי התקן.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2006 טען שר החוץ לשעבר מר סילבן שלום כי בעניין זה הוא לא שינה דבר, לא סטה מהמקובל במשרד ופעל כפי שהיה נהוג בעבר.

4. תוספת שלב ב' לדרג: התקנון קובע שעובד אשר שהה פרק זמן מזערי בדרג שלו ולא ניתן להעלותו בדרג, יועלה לשלב ב' של הדרג. אלה פרקי הזמן המזעריים: מזכיר שני - שלוש שנים; מזכיר ראשון - ארבע שנים; כל יתר הדרגים - חמש שנים. בתקנון אף נקבעו פרקי הזמן המקוצרים לקידום בדרג לבעלי תעודה, תואר מוסמך ותואר דוקטור.

משרד מבקר המדינה בדק את קידומם של כל העובדים שאין להם השכלה אקדמית ושל כל בעלי התואר בוגר (כ-200 עובדים) לשלב ב' בשנים 2000-2005 ומצא כי 15 עובדים בלבד קודמו לשלב ב' כעבור פרק הזמן המזערי שנקבע בתקנון. כל שאר העובדים קודמו לשלב ב' כעבור פרק זמן קצר מהדרוש בתקנון; יותר ממחציתם כעבור שלוש שנים במקום כעבור חמש שנים.

5. הענקת דרג בפועל: על פי התקנון, עובדים בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי אשר מוננו לתפקידים בכירים (בדרג שגריר, ציר וציר-יועץ) שהדרג שלהם נמוך מדרג המשרה אשר מוננו לה, ניתן להעניק להם דרג בפועל כדי ששכרם יהיה על פי התפקיד שהם ממלאים. הענקת דרג בפועל אינה אוטומטית, ונדרשים המלצת ראש חטיבת משאבי אנוש ואישור הסמנכ"ל למינהל. עוד קובע התקנון שדרג בפועל יוענק לעובד שנה לאחר כניסתו לתפקיד והוא יהיה תקף כל עוד העובד ממלא את התפקיד המזכה אותו בו. חדל העובד למלא את התפקיד, ישובץ בדרג שהיה לו לפני מינויו בפועל, אלא אם כן הועבר למשרה אחרת שהדרג שלה זהה לדרג בפועל שניתן לו לפני העברתו.

הביקורת העלתה ש-35 עובדים שקיבלו דרג בפועל בשנים 1998-2004 (19 בשירות מדיני ו-16 בשירות החוץ המינהלי), היו במועד הביקורת באותו דרג באופן קבוע. הדרג בפועל של 17 מהם היה גבוה מהדרג של משרתם לפי התקן. אצל השאר היה הדרג בפועל נמוך מהדרג של משרתם או זהה לו. לחלקם הוענק הדרג ציר-יועץ בפועל כעבור שנתיים עד ארבע שנים וארבעה חודשים מקבלת הדרג הקודם ולא כעבור חמש שנים כנדרש בתקנון, כלומר למעשה הוקדם הקידום שלהם בדרג. חמישה ממקבלי הדרג בפועל קיבלו דרג של מזכיר שני בפועל, שאינו נמנה עם הדרגים שהתקנון מתיר להעניק בפועל.

מן המתואר לעיל עולה שעובדים במשרד נהנו מקידום מהיר הן משום ששובצו בשלב ב' של הדרג שלהם כעבור פרק זמן קצר מהנדרש בתקנון, הן משום שקיבלו דרג בפועל לפני שהיו זכאים לקידום בדרג. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלקידום בדרג יש משמעות תקציבית, מן הראוי שהמשרד יקפיד להחיל על כל עובדיו את הכללים שקבע.

6. דרג של קציני מינהל: בתקנון לא נקבע הדרג של קצין מינהל או קצין מינהל וקונסול. עובדים ששירתו בחו"ל בתפקידים אלה היו בדרג מזכיר ראשון עד ציר. מן הראוי שהמשרד יקבע את הדרג הראוי למשרת קצין מינהל ויעגן זאת בתקנון, כפי שעשה לגבי תפקידים אחרים.

קידום עובדים בדרגה

התקנון קובע כי העלאה בדרגה של עובדים בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי אפשרית בין היתר, אם יש משרה פנויה בתקן אשר לה צמודים דרג ודרגה התואמים את הדרגה המומלצת לקידומו של העובד. בכל מתח דרגות יש שלוש דרגות; זמן השהייה בדרגה תחילית הוא שנתיים, ובדרגה אמצעית - שלוש שנים. זמן השהייה בדרגה של בעלי תעודה, תואר "מוסמך" ותואר דוקטור יקוצר. עוד קובע התקנון שעובד המשרת במדינה קשת שירות זכאי לדרגה אישית הגבוהה בדרגה אחת מדרגתו ואף מדרגת השיא שבתקן. לאחר שסיים העובד את שירותו, בין שחזר לארץ ובין שהועבר למדינה שאינה מוגדרת קשת שירות, תבוטל דרגתו האישית ותוחזר לו דרגתו התקנית. כאמור, המשרד קבע לחלק מהעובדים מתח דרגות אישי נוסף על מתח הדרגות התקני של משרתם.

1. משרד מבקר המדינה בדק את דרגותיהם של כ-430 עובדים בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי שאין להם השכלה אקדמית או שיש להם תואר בוגר, ומצא של-72 עובדים (כ-17%) הייתה דרגה עד שלוש דרגות יותר מדרגת השיא של משרתם, כמפורט להלן: ל-58 עובדים הייתה דרגה גבוהה מדרגת השיא של משרתם; שמונה מהם בלבד שירתו במועד הביקורת במדינות המוגדרות קשות שירות. ל-10 עובדים הייתה דרגה גבוהה מדרגת השיא בשתי דרגות; שניים מהם בלבד שירתו באותו מועד במדינות קשות שירות; ולארבעה עובדים - בשלוש דרגות. למרביתם הדרגה הייתה דרגת השיא במתח הדרגות האישי שלהם. מרבית העובדים קיבלו את דרגתם כעבור שנתיים עד שלוש שנים ממועד קבלת הדרגה הקודמת. יצוין כי בספטמבר 2005, במהלך הביקורת, הודיע המשנה למנכ"ל (המשמש סמנכ"ל למינהל) לראש חטיבת משאבי אנוש ש"לא ניתן להעניק לעובד שתי דרגות מעל מתח הדרגות שבדרג התקני". המשרד קידם אפוא עובדים בדרגות שלא על פי התקנון ובאמצעות קביעת מתח דרגות אישי למשרותיהם, דבר שאינו מקובל בשירות הממשלתי ומנוגד למדיניות השכר של משרד האוצר.

בתשובתו הסביר המשרד כי ההבדלים בין דרגות העובדים לדרגות המשרה נוצרים כאשר עובדים מתמנים למשרות שמתח הדרגות שלהן גבוה או נמוך ממתח הדרגות של משרתם הקודמת.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שעובדים רבים מוננו למשרות שמתח הדרגות שלהן גבוה או נמוך מדרגת העובדים, בניגוד לתקנון, מן הראוי שהמשרד יבחן אם הוראות התקנון בעניין זה מתאימות לצרכיו. כל עוד לא שונו ההוראות, על המשרד לפעול לפיהן.

2. במסגרת המינויים למשרות פטורות ממכרז (ראו גם להלן) מונה עובד המשרד מר דניאל איילון לשגריר בווינגטון. העובד החל את עבודתו במשרד באוקטובר 1989 והוא מכהן בתפקידו מיולי 2002. בעת מינויו היה השגריר בדרג יועץ (מאוקטובר 2000) ובדרגה 41 בדירוג האקדמאים. בפברואר 2004, שנה ותשעה חודשים לאחר שהחל בתפקידו, קודם בארבע דרגות - מדרגה +41 לדרגה +45.

בתשובתה ציינה נש"מ כי משרת השגריר בווינגטון היא הבכירה ביותר בשירות החוץ, ודרגת השיא במשרה זו היא 44 בדירוג המח"ר. מאחר שעל פי כללי התקשי"ר, עובד המתמנה בפועל

למשרה זכאי לקבל את דרגת השיא של המשרה לצורך מילוי תפקידו בפועל, נציב שירות המדינה, בתוקף סמכותו, אישר לשגריר דרגה 44 בפועל ביולי 2002, ועם סיום תפקידו הוא ישובץ בדרגה בהתאם למסלול הקידום הרגיל במשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לפי כללי התקשי"ר בדבר קביעת דרגת שליח בחו"ל (סעיף 21.523), עובד המתמנה בפועל למשרה זכאי לקבל את הדרגה התחילית של מתח הדרגות ולא את דרגת השיא, כפי שהשיבה נש"מ. זאת ועוד, אין בתשובת נש"מ כדי להסביר מדוע לא הסתפק המשרד בקידום העובד לדרגת השיא של משרתו, אלא קידם אותו בדרגה נוספת ובתוספת שהייה.

3. כאמור, בינואר 2005 מינה השר סילבן שלום את הסמנכ"ל למינהל מר נסים בן שטרית גם למשנה למנכ"ל. המינוי העניק לסמנכ"ל הטבות כספיות, ובהן קידום לדרגה הגבוהה ביותר בשירות המדינה ותוספת של 13% מהשכר המשולב. תוספת זו ניתנה לו על יסוד החלטה של ועדת המעקב המשותפת לממונה על השכר במשרד האוצר ולהסדרות העובדים הכללית החדשה מינואר 2003, ולפיה תינתן התוספת למשנה אחד למנכ"ל המשרד. ככלל התואר משנה למנכ"ל ניתן בעבר בעיקר לעובדים ששימשו בתפקידים מדיניים בעוד מר בן שטרית לא כיהן מעולם בתפקיד מדיני.

בתשובתו הודיע המשרד כי מאז ומתמיד המשנה למנכ"ל היה תואר בלבד, שהוענק בידי שרי החוץ לאחד מראשי האגפים המקצועיים (כמו האגף לארגונים בין-לאומיים, אגף אירופה, ואגף המזרח התיכון ותהליך השלום), "ולא משרה מקצועית העומדת בפני עצמה". נש"מ מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-26.12.05 כי לתפקיד משנה למנכ"ל הוקצתה משרה בתקן ונקבע לה מתח דרגות 44-46 בדירוג האקדמאים. המשנה למנכ"ל טען בתגובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2006 כי אלה שקיבלו את התואר משנה למנכ"ל לפניו משנת 2003, נהנו אף הם מתוספת בשכר. השר לשעבר מר סילבן שלום הודיע בתגובתו מיוני 2006 כי פעל כפי שהיה נהוג במשרד וכי לא ידע שהענקת התואר משנה למנכ"ל כרוכה בהטבות כספיות כלשהן. עוד הוא בקש להדגיש כי "הביקורת בדוח היא ביקורת מבנית... מתייחסת לנהלים ונוהגים שהיו מקובלים במשרד החוץ מאז ומתמיד".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמדובר בתואר המוענק מדי פעם בפעם לעובד מקצועי בכיר במשרד על פי שיקול דעתם של שרי החוץ, והואיל ובעקבות החלטת ועדת המעקב יש במינוי למשנה למנכ"ל הטבה כספית, מן הראוי שהענקת התואר לא תהיה בסמכות השר, אלא יתקיים הליך תחרותי בין מועמדים.



התוצאה המצטברת של דפוסי הפעולה שתוארו לעיל בעניין קידום עובדים בדרג ובדרגה היא הגדלה מואצת של הוצאות השכר באופן שאינו מתיישב עם מדיניות הממשלה בדבר ריסון בהוצאות אלה. מן הראוי שהמשרד והממונה על השכר במשרד האוצר יידרשו לעניין זה.

ענייני משמעת

חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק המשמעת), מפרט את המעשים שהם עבירות משמעת. על פי חוק המשמעת, נקיטת אמצעי משמעת נתונה בידי ועדות משמעת ובידי בית הדין למשמעת של עובדי המדינה. שר או מנכ"ל רשאים להתרות בעובד או לנזוף בו בשל מעשה או מחדל שהוא עבירת משמעת. השר רשאי, בהמלצת ועדת שירות המדינה שבראשות נציב שירות המדינה, לאצול מסמכויותיו הקבועות בחוק המשמעת לבעל משרה במשרדו.

ב"דוח נתוני משמעת לעובד" של המשרד מ-1978 עד מאי 2005 מצוינים אמצעי המשמעת שנקט המשרד בפרק הזמן האמור כלפי עובדים שהועסקו בו במאי 2005: הערה לתיק האישי של העובד, התראה, נזיפה ונזיפה חמורה. מהדוח עולה שמרבית אמצעי המשמעת ננקטו בידי הסמנכ"ל למינהל במשרד. עוד עולה מהדוח כי 23 מהעובדים שנקטו כלפיהם אמצעי משמעת הם עובדי השירות המדיני, 14 עובדי שירות החוץ המינהלי ו-5 עובדי השירות המינהלי.

1. ממסמכי המשרד עולה שבינואר 2003 החליט המשרד, בתיאום עם סגן הממונה על התביעה והמשמעת בנש"מ, כי עבירת משמעת שבגינה קיבל עובד התראה או נזיפה או שהעובד הורשע בה ונגזר דינו בפסק דין של בית הדין למשמעת של נש"מ, לא תצוין בקורות החיים של העובד כעבור ארבע שנים, שש שנים ועשר שנים בהתאמה. לא צוין אם מניין השנים הוא ממועד העבירה או ממועד הפסיקה או ההחלטה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-11.12.05 הודיעה נש"מ שההחלטה האמורה לא הובאה לידיעתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשרד ונש"מ ידונו בנושא ויקבעו דרכי פעולה שישמרו הן על זכויות העובדים הן על האינטרסים של השירות הציבורי.

הביקורת העלתה שבשנים 2003-1993 מונו לתפקידים בכירים בחו"ל או בארץ שישה עובדים כעבור כשנה עד שנתיים מהמועד שבו ננקטו נגדם אמצעי משמעת. שלושה מהם הועמדו לדין והורשעו בבית הדין למשמעת. את אחד העובדים פסל בית הדין למשמעת לכהונה בתפקיד קונסולרי בחו"ל עד קיץ 2005, אולם ומ"ן השנייה מינתה אותו לתפקיד בפברואר אותה שנה.

2. אחד העובדים שקודמו בדרג ובדרגה ומונו גם לתפקידים בחו"ל אף על פי שעבר כמה עבירות משמעת וננקטו כלפיו אמצעי משמעת הוא מר אוריאל יצחקי, עובד ותיק במשרד בשירות החוץ המינהלי. ממרס 1988 ועד אוקטובר 1999 שימש מר יצחקי בין היתר קצין מינהלה וקונסול לעניינים קונסולריים בווינה, מנהל מרכז המצב במשרד ועוזר קצין המינהלה בבון, כדי לסייע בהעברת השגרירות בגרמניה מבון לברלין. בשל עבירות משמעת שעבר העובד בשני תפקידיו הראשונים ננקטו כלפיו אמצעי משמעת - הסמנכ"ל למינהל נזף בו, ובית הדין למשמעת של עובדי המדינה הטיל עליו קנס והוריד אותו בדרגה לפרק זמן קצוב.

בזמן השירות בבון, שנמשך כשישה חודשים בלבד, לקח מר יצחקי הלוואות פרטיות מבנק מקומי בניגוד לכלל בתקנון שקובע כי "אסור לעובד בחו"ל לבקש או לקבל הלוואה פרטית לא במדינת השירות ולא במדינה אחרת למעט ישראל". מר יצחקי חזר לארץ כשהוא מותיר אחריו חוב לבנק וחובות נוספים שנוצרו בתקופת שירותו. במשרד הוחלט כבר בנובמבר 2000, שמינויו של מר יצחקי לתפקיד בחו"ל יעוכב עד סיום הבדיקה בעניין חובותיו ועד שישדיר אותם. לאחר בדיקת העניין הגיע מנהל מחלקת מבדק פנים למסקנה שמדובר בעובד שעבר לכאורה עבירות משמעת חמורות והיה מקום לשקול להעביר את הטיפול בעניין לממונה על המשמעת בנש"מ. הוא הודיע

על כך לסמנכ"ל למינהל מר בן שטרית, האחראי לסדרי המשמעת במשרד על פי התקשי"ר, אולם הביקורת העלתה כי הסמנכ"ל לא נקט כל הליך משמעת כלפי העובד בגין העבירות האמורות. לדברי הממונה על השגרירות בברלין דאז החובות הכספיים שהותיר מר יצחקי בבון גרמו נזק לשמה הטוב של השגרירות ושל מדינת ישראל.

בתגובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2006 הסביר מר בן שטרית באלה צעדים נקט המשרד, אולם לא הסביר מדוע לא נקט כל הליך משמעת כלפי מר יצחקי, כפי שהמליץ מנהל מחלקת מבדק פנים.

כאמור, עד נובמבר 2004 לא היו פרוטוקולים מדיוני ועדות המינויים עם עיקרי הדברים של המשתתפים בהם ולכן לא קיים תיעוד על הדיון ועל המידע שהיה לפניו. בדצמבר 2001 מינתה ומ"ן השנייה, בראשות המנכ"ל דאז מר אבי גיל, את מר יצחקי לציר לענייני מינהל וקונסול בהאג, לפני שהסדיר את חובותיו הכספיים בניגוד להחלטה מנובמבר 2000 ולפני שמוצה הדין עמו על מעשיו בעת כהונתו בבון. מיולי 2002 ועד אפריל 2005 שימש העובד בתפקידו בהאג. באפריל 2005 הושעה מר יצחקי מכל תפקיד במשרד בשל חקירת משטרה בעניין חשדות למעשים פליליים שעשה לכאורה בעת שירותו בהאג ובאפריל 2006 הוגש כתב אישום והעניין תלוי ועומד בבית המשפט.

מר גיל מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2006 שומ"ן השניה פעלה בתום לב, וסברה שמועמדותו של מר יצחקי ראויה, נוכח העובדה שלא נמסר לה שקיימת בעיה כלשהי עם המועמדות.

בא כוחו של מר יצחקי הדגיש בתשובתו מ-15.2.06 למשרד מבקר המדינה כי מר יצחקי "זכה להוקרתם והערכתם של הממונים עליו לאורך כל תקופת שירותו הארוכה במשרד. בדין מונה לתפקידים בעלי אחריות רבה. בדין קודם בדרג ובדרגות. קידומו נעשה על ידי המשרד לאחר שזה שקל כדבעי את תפקודו המצוין ולאחר שהיו בפניו כל הנתונים העובדתיים". בתשובתה מסרה נש"מ כי המשרד נהג, לכאורה, בניגוד לכללים המקובלים בשירות המדינה בכל הנוגע לענייני המשמעת.

מינויים בפטור ממכרז פומבי

על פי הסכם בין הנהלת המשרד לבין ועד עובדי המשרד ולנש"מ משנת 1969 רשאית ההנהלה למנות ראשי נציגויות שלא מקרב עובדי המשרד. ההסכם קוים במשך השנים ומרבית המינויים היו של בעלי זיקה פוליטית לשר החוץ שכהן במועד המינוי. בהחלטות הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו ממרס ומאפריל 1999 ובהחלטות ממשלה בראשות מר אריאל שרון מיוני 2002, סוכם הליך המינויים האלה שהיה נהוג עד 1999 ונוספו בהן הנחיות חדשות. בהחלטות נקבע כי לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), יהיו 11 משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות (בלא יותר משבע מדינות בצפון אמריקה ובמערב אירופה) פטורות ממכרז פומבי ומהליכי אישור המינויים הנהוגים במשרד החוץ. המשרות הן במדינות שלדעת שר החוץ נחשבות "רגישות", קשורות לנסיבות במערכת היחסים המדיניים או לצורך בגיוון הייצוג הישראלי בחו"ל המצדיקות מינוי של אדם מתאים שאינו שייך לסגל הדיפלומטי המקצועי הקבוע של המשרד או מינוי של אדם מתאים [בפטור ממכרז] הנמנה עם סגל זה.

עוד החליטה הממשלה שראש הממשלה ימנה את נציב שירות המדינה ושמונה אנשי ציבור בעלי ידע או ניסיון בתחומי המינהל הציבורי, שאין להם זיקה אישית, עסקית או פוליטית לחבר ממשלה, ומהם תורכב ועדה (להלן - ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה) שתחווה את דעתה על המועמדים למשרות הללו. בתקשי"ר נקבע כי הוועדה תכלול שלושה חברים: נציב שירות המדינה (יו"ר) ושניים משמונת אנשי הציבור. הממשלה אף החליטה שכתנאי לפטור ממכרז תבדוק הוועדה את כישוריו ואת התאמתו הכללית של מועמד למשרה בהתאם "לנוהל הקיים"¹⁴. מצאה הוועדה כי למועמד יש זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה, לא תמליץ על מועמדותו וזולת אם מצאה כי יש לו רקע וכישורים מיוחדים העושים אותו ראוי לה.

1. על פי החלטת הממשלה והוראות התקשי"ר, נחוץ נוהל לבדיקת כישוריו של מועמד למשרת ראש נציגות דיפלומטית. הביקורת העלתה כי אין בנש"מ נוהל כזה.

ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה ממנה אף על מינויים של מנכ"לים למשרדי הממשלה. עוד ברוח שנתי 53ב העיר מבקר המדינה, בפרק העוסק במינוי מנכ"לים, שעל הוועדה, "ככל גוף מינהלי, לפעול על פי אמות מידה שקופות וידועות מראש שקבעה לעצמה, שכן קביעה כזו עומדת בבסיס עבודתה והסמכתה. אמות מידה כאלה, עשויות לשמש גם קו מנחה לשרים בבחינתם את המועמדים שמתוכם יבחרו במתאים ביותר כדי להביאו לפני ועדת המינויים, ואף לממשלה בבואה לשקול את המינוי, בלי שיהיה בכך כבילת שיקול דעתה בהפעלת סמכותה"¹⁵. הביקורת העלתה שהוועדה לא קבעה אמות מידה כאמור, לא לעניין מנכ"לים והמוקבלים להם ולא לעניין ראשי נציגויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה לקבוע בנוהל אמות מידה ברורות לבחינת מועמדים לראשי נציגויות. מן הראוי שלפיהן יבחר השר את המועמד שעליו ימליץ לוועדה, והוועדה תבחן לפיהן את התאמתו למשרה הנדונה.

בתשובתה מסרה נש"מ כי עד שנת 1999 לא התקיימו בקרה ופיקוח על המינויים לשירות החוץ. החלטת הממשלה מאפריל אותה שנה הביאה לשינוי דרמטי ולסדר בהליך המינויים. נש"מ גם טענה שאין צורך בנוהל בדבר מינויים הפטורים ממכרז משום שהוועדה "בוחרת היטב את כישוריו והתאמתו של המועמד ואת שליטתו בשפות רלבנטיות" ואף "פסלה, לא אחת, הצעות למינויים בלתי ראויים".

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובת נש"מ אינה עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה האמורות, שלפיהן הוועדה תבדוק את כישוריו של מועמד למשרת ראש נציגות ואת התאמתו הכללית למשרה לפי נוהל.

בעניין הצורך בבדיקה קפדנית של כישורי המועמדים למשרות בפטור ממכרז פומבי ראוי לציין את הקביעה של בג"ץ בעתירה נגד מינוי מנכ"ל לחברת עמידר. העותרים טענו שהמנכ"ל מונה

14 החלטות הממשלה האמורות עוגנו בתקשי"ר, ובו נקבע שוועדת המינויים תבדוק את כישוריו של מועמד ואת התאמתו הכללית למשרה בהתאם לנוהל, "כפי שיהיה בתוקף מעת לעת".

15 דוח שנתי 53ב, עמ' 69.

בזכות זיקה פוליטית לשר הבינוי והשיכון, אף שהיה נטול כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת אחרת ולא עמד בתנאי הכשירות הנדרשים בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. בפסק דינו¹⁶ קבע בית המשפט "כי מועמד בעל זיקה לשר כשיר לעבור את תנאי הסף של 'כישורים מיוחדים' או 'כשירות מיוחדת' רק אם בשל כישוריו המיוחדים משקלה הסגולי של תרומתו לחברה [עמידה] להיות כה מכרעת, עד כי הדבר מצדיק לקחת את הסיכון הטבוע במינויו בשל קשריו עם שר משרי הממשלה. מכל מקום... אין די בקיום כישורים התואמים את תחומי הפעולה בחברה הממשלתית הנדונה, אם כישורים אלה אינם יוצאי דופן, 'מיוחדים'".

2. על פי אופן הפעולה שהתגבש, ממליץ השר במכתב לנציב שירות המדינה על מועמד לתפקיד של ראש נציגות מסוימת ומציין את כישוריו ואת התפקידים שמילא אשר מכשירים אותו, לדעת השר, להתמנות לתפקיד. המועמד ממלא שאלון; בין היתר, נכללות בו שאלות על הנושאים האלה: השכלה וידע שפות; מילוי תפקידים בעבר ובהווה; קשר לשר משרי הממשלה לרבות מתן תרומות; השתייכות לגוף בוחר (לרבות מרכז מפלגה); חברות בדירקטוריונים; המצב העסקי; קיומם של חוב למדינה או מחלוקת משפטית (לא פלילית) עם רשות מרשויותיה או עם מוסד ממוסדותיה; תשלום כופר בגין עבירה כלשהי.

ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה דנה בהמלצת השר לאחר שהמועמד הופיע לפניה. משהחליטה להמליץ על מינויו או לדחותה היא מנסחת חוות דעת מנומקת ומגישה אותה לממשלה לאישורה. לאחר אישור מינוי נחתם חוזה העסקה בין נש"מ ובין האדם שמונה, ובמשך כל תקופת הכהונה הוא עובד מדינה לכל דבר ועניין, וחלות עליו כל ההוראות החלות על עובדי המדינה וכל ההוראות המיוחדות של המשרד הנוגעות לעובדי המשרתים בחו"ל.

משרד מבקר המדינה בדק את דרך מינוים של 11 ראשי הנציגויות שניהנו בתפקידיהם בחו"ל במועד הביקורת (שגרירים בבודפשט, בווינגטון, בטביליסי, בטוקיו, בלונדון, במנילה, במשלחת לאו"ם בניו יורק, בנואקשוט [מאוריטניה] ובפריז, וקונסולים כלליים בלוס אנג'לס ובמיאמי), שמונו בפטור ממכרז; חמישה מהם חברים במרכז הליכוד ואחד חבר מפלגת העבודה. להלן יובאו הממצאים.

(א) בהחלטות הממשלה נקבעו נימוקים (רגישות המדינות, נסיבות של מערכת היחסים המדיניים עם מדינת היעד או הצורך בגיוון הייצוג הישראלי בחו"ל) למינוי ללא מכרז אולם לא נוצק להם תוכן. בהחלטות בכתב של השר למינויים ובחוות הדעת של הוועדה אין נימוקים אלה. הוועדה המליצה על מינויים לראשי נציגויות במדינות שעובדי המשרד מילאו בהן תפקיד זה קודם למינויים אלה (לדוגמה, גרוזיה, הונגריה, יפן ופיליפינים), ולא ברור אם בעת המינוי נחשבו מדינות אלה "רגישות" ומה היו הנסיבות המדיניות שהצריכו מינוי בפטור ממכרז. אשר לנימוק "גיוון הייצוג" - הוא לא הוגדר ואף לא נעשה שימוש בהגדרות המקובלות בפסיקת בית המשפט העליון לעניין זה (ייצוג הולם לנשים, לבני המיעוטים וכיו"ב¹⁷). עולה חשש שה"נסיבות" היו רצון השר למנות לתפקיד במדינה מסוימת אדם שמעוניין לשרת בה.

16 בג"ץ 932/99 התנועה לאיכות השלטון נ' יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ואח', פ"ד נג(3) 769, 784.
17 בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630.

השר סילבן שלום מסר בתשובתו שכאשר נתן לוועדה המלצות למינויים הציג ליו"ר הוועדה את הנימוקים למינוי ובהם התייחס לאמות המידה שקבעה הממשלה, וכך עשה גם בממשלה בעת הדיון על המינויים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד נמשך הסדר המינוי ל-11 המשרות הפטורות ממכרז כפי שהוא נהוג כעת, מן הראוי לקבוע אמות מידה שעל פיהן ייקבעו המדינות הרגישות ביחסים הדיפלומטיים של ישראל ואת הנסיבות ביחסים המדיניים, כדי שעל פיהן השר והוועדה יוכלו להמליץ על מועמדים לראשי נציגויות ולעדכן אמות מידה אלה מפעם לפעם על פי השינויים בנסיבות המדיניות. עוד ראוי להגדיר את "גיוון הייצוג", בין השאר בהתבסס על ההלכה הפסוקה בנושא ייצוג הולם ועל הדין הישראלי.

(ב) עבודת ראשי הנציגויות מצריכה הכשרה מיוחדת. מרבית ראשי הנציגויות שהתמנו במסגרת המינויים הפטורים ממכרז וכיהנו במועד הביקורת, לא היו דיפלומטים מקצועיים ולא היה להם ניסיון בתחום. הוועדה הכירה בפעילות מגוונת כראויה לזכות מועמד במשרת ראש נציגות: חברות בכנסת או ראשות עיר; ניסיון צבאי עשיר; ניהול עסקים; פרסום ויחסי ציבור; תקשורת; מגעים עם מדינת היעד במסגרת התפקידים הקודמים וכד'. לכן הייתה חשיבות להכשרתם של המתמנים בפטור ממכרז בקורסים שמקימת מחלקת ההדרכה במשרד, בהם קורס מיוחד לראש נציגות וקורס להופעה בתקשורת ולפני קהל, ואולם המתמנים בפטור ממכרז אינם חייבים להשתתף בקורסים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד נמשך הליך המינוי למשרות הפטורות ממכרז מן הראוי לחייב את ראשי הנציגויות שמתמנים למשרות אלה להשתתף בקורסים שיכשירו אותם לתפקיד כראשי נציגות.



אופייה המיוחד של עבודת המשרד יצר מבנה ארגוני ומערך משאבי אנוש ייחודיים. אלה מעוגנים בהסכמים ובהסדרים בין הנהלת המשרד לוועד העובדים ולנש"מ. אף שבשאר המשרדים נש"מ מנהלת באופן ריכוזי את כל המינויים מדרגה 21 ומעלה, במשרד החוץ היא ויתרה למעשה על מנגנוני הפיקוח והבקרה שלה, והסמכות למנות עובדים למשרות הועברה למשרד. הדבר מחייב את המשרד להקפיד הקפדת יתר על כללי מינהל תקין ולקבוע כללים ואמות מידה ברורים ושקופים למינויים. ואולם מן הממצאים עולה שבמשך שנים רבות נעשו המינויים שלא לפי אמות מידה, בלי שקיפות ובניגוד לסדרי מינהל תקין.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים שהועלו, יש מקום לבחון מחדש את אופן פעולת המשרד במינוי עובדיו למשרות בחו"ל ובארץ. אם יוחלט להשאיר את ניהול המינויים בידי המשרד, יש להתנות זאת בשינוי שיטת המינויים בו. על המשרד לבחון אם יש מקום לשלב בין שיטת המכרזים המקובלת בשירות הממשלתי לבין הצרכים הייחודיים שלו תוך תיקון הליקויים שהועלו בביקורת. יתר על כן, נוכח הממצאים על ניהול כוח האדם במשרד בשנים שנבדקו, בענייני תקנים, דרג, דרגות, מעבר משירות לשירות ומשמעת, על המשרד להקפיד מכאן ואילך לשמור על הכללים שנקבעו לניהול תקין של משאבי אנוש, ועל נש"מ להקפיד לבצע את פעולות הפיקוח שבסמכותה על פי דין. כמו כן ראוי שהשר לא יהיה מעורב במינוי ובקידום עובדים.

ההגנה על הציבור ועל האינטרס של המדינה מחייבת את בעלי התפקידים בשירות הציבורי לשאת באחריות אישית לפעולותיהם. אחריות אישית היא בסיס מרכזי בהפקת לקחי הביקורת על פי עמדת מבקר המדינה כיום. ראוי ששרת החוץ והנהלת המשרד ידונו בליקויים החמורים העולים מהדוח בעניין מינויי עובדים וקידומם לרבות באחריות האישית של נושאי התפקידים הנזכרים, בין היתר בדוח זה. כל זאת בהתייעצות בין שרת החוץ לבין היועץ המשפטי לממשלה, נציבות שירות המדינה וגורמים מוסמכים נוספים.

מינוי של 11 אנשים שאינם דיפלומטים מקצועיים ולא קיבלו הכשרה מתאימה לתפקיד של ראש נציגות, אינו עולה בקנה אחד עם השאיפה להתמקצעות השירות הדיפלומטי. אמנם אין להתעלם מהעובדה שחלק ממי שמונו בדרך זו הם אנשים ראויים שמילאו כראות את תפקידם והביאו לשיפור תדמיתה של המדינה ולהישגים מדיניים, אך היו מקרים שההסדר של מינויים בפטור ממכרז נוצל למתן הטבות למקורבים לשרים שלא היו ראויים לתפקיד. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד החוץ ונציבות שירות המדינה יעשו בדיקה מקיפה של ההסדר ותוצאותיו וישקלו אם יש להמשיך ולקיימו.

שגרירות ישראל בקנדה

מבוא

ישראל וקנדה מקיימות ביניהן יחסים דיפלומטיים טובים והדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בביקורים הדדיים של בכירי ממשל ובקיום קשרים בתחום המדיני ובתחומי האסטרטגיה והמלחמה בטרור, הכלכלה והמסחר, מחקר ופיתוח תעשייתי וקשרי מדע ותרבות.

במחצית השנייה של שנת 2004 נערכו בקנדה בחירות כלליות, והוקמה ממשלה¹⁸ שמשדר החוץ (להלן - המשדר) העריך שהיא אחת הממשלות הידודיות ביותר לישראל. לפיכך קבע המשדר כי שנת 2005 היא "חלון הזדמנויות" להידוק שיתוף הפעולה בתחומים האסטרטגיים ולהעמקת הקשרים עם קנדה והרחבתם. התקציב של השגרירות לשנת 2005 היה כ-597,000 דולר¹⁹.

לישראל שלוש נציגויות בקנדה: שגרירות באוטבה הבירה; קונסוליה כללית בטורונטו, שתחום אחריותה כולל את הפרובינציה אונטריו והפרובינציות המערביות של קנדה; וקונסוליה כללית במונטריאול, בירת הפרובינציה קוויבק, שתחום אחריותה כולל גם את הפרובינציות שלחוף האוקיינוס האטלנטי.

אגף צפון אמריקה (להלן - אגף צפ"א) במשרד מופקד, בין היתר, על הקשרים הדיפלומטיים עם קנדה ועם הקהילה היהודית המקומית. תפקידה של מחלקת צפ"א 1 שבאגף (להלן - מחלקת צפ"א) הוא בין היתר להנחות את השליחים בקנדה ולטפל בפניותיהם בכל הקשור למישור המדיני וכן לתאם עם האגפים במשרד העוסקים בעניינים כלכליים, בעניינים קונסולריים, בהסברה ובקשרי תרבות ומדע ועם משרדי ממשלה אחרים. אגף צפ"א והמחלקה גם אחראים לקיום מגע שוטף עם נציגותה של קנדה בישראל.

בחודשים אוגוסט-נובמבר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות השגרירות באוטבה והקונסוליה הכללית בטורונטו. הבדיקה נעשתה בקנדה ובמשרד החוץ בירושלים: באגף צפ"א, באגף הכספים, בחטיבה למשאבי אנוש, בחטיבת משאבים חומריים ובאגף הכלכלה. קוימו גם דיונים עם מספר רב של בעלי תפקידים במשרד בארץ ובחו"ל, עם ראשי ארגונים יהודיים בקנדה ועם גורמים נוספים בקהילה היהודית המקומית.

מינוי קצין מינהלה בתפקיד משולב בשגרירות

1. שגריר ישראל בקנדה מספטמבר 2000 עד ספטמבר 2004 היה מר חיים דיבון (להלן - השגריר הקודם). בינואר 2003 שירתו בשגרירות שני שליחים נוספים של המשדר: מזכיר מדיני, מר רונן גיל אור, שבאוקטובר 2004 קודם לתפקיד יועץ מדיני, והוא ממלא את מקום השגריר בעת היעדרו; וקצין מינהלה.

18 בנובמבר 2005 נפלה ממשלת קנדה, ובינואר 2006 התקיימו בחירות כלליות.

19 לא כולל משכורות ותנאים נלווים של שליחים וכן הוצאות פיתוח.

השגריר הקודם, מר דיבון, סבר שאין הצדקה להעסיק בשגרירות קצין מינהלה במשרה מלאה משום שהעבודה המינהלית והקונסולרית מעטה, אך יש צורך בתוספת כוח אדם בתחום המדיני, ולכן ביקש קצין מינהלה בתפקיד משולב - מדיני ומינהלי; לעומת זאת, ההיקף הגדול של העבודה הקונסולרית בטורונטו (שם מתגוררים כ-40,000 ישראלים) דורש להעסיק במקום קצין מינהלה (להלן - קצ"מ) במשרה מלאה, שלא יעסוק גם בעניינים מדיניים.

כבר בינואר 2001 הובאה בקשת השגריר לשינוי האמור לדיון בהנהלת המשרד, אולם רק בקיץ 2003, עם תום תקופת כהונתה של קצינת המינהלה בטורונטו, נענתה הנהלת המשרד לבקשתו והוחלט להחליף בין התפקידים של שני שליחים: סגן הקונסול - מר אופיר גנדלמן - צוער מדיני שהמשרד מינה לתפקיד מדיני ומינהלי במשולב (להלן - קצ"מ משולב) ישרת באוטבה וימלא שם תפקיד של קצ"מ משולב, ושליחותו של הקצ"מ שכבר משרת באוטבה תוארך בשנה (החמישית) - עד אוגוסט 2005 - אך הוא יירש לעבור מיד לטורונטו.

הביקורת העלתה שהחטיבה למשאבי אנוש במשרד הודיעה לקצ"מ המשולב, מר אופיר גנדלמן, על השינוי בתפקידו ובמקום שליחותו רק יומיים לפני שעמד לנסוע לשליחות בטורונטו, לאחר שכבר הסדיר שם את ענייני מגוריו, גן ילדים לבנו וכד'. לקצ"מ באוטבה הודיעו על העברתו לטורונטו חודש בלבד לאחר שהעתיק את מקום מגוריו באוטבה. הוא ביקש להישאר באוטבה, אולם הובהר לו כי אם לא יעבור יהיה עליו לשוב ארצה מיד, שנה לפני המועד שנקבע לתום שליחותו.

נוסף על הקשיים האישיים שעמם נאלצו קציני המינהלה להתמודד עקב השינוי הפתאומי וההתארגנות מחדש שנכפתה עליהם, היה המהלך כרוך בהוצאות לא מעטות למשרד, כגון תשלום "קנס" בשיעור שכר דירה לחודשיים בגין הפסקת חוזה השכירות של הקצ"מ באוטבה חודש בלבד לאחר שנכנס לדירה חדשה והוצאות אריות תכולת הדירה חודשיים לאחר שהמשרד נשא בהוצאות מעברו לדירה החדשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף אם הנהלת המשרד סברה שהיה צורך לבצע את חילופי התפקידים האמורים, היה עליה להודיע לנוגעים בדבר שהעניין עומד על הפרק ולאפשר להם להביע את דעתם על כך ולא לכפות עליהם את ההחלטה בשלב כה מאוחר.

בתקנון שירות החוץ של המשרד (להלן - התקנון) נקבע ששיבוץ עובד בכל תפקיד שהוא או העברת עובד מתפקיד לתפקיד טעונים אישור של ועדת המינויים. ועדת המינויים אישרה את מינויו של הצוער המדיני לטורונטו כמחליפו של קצין המינהלה שם, אולם לא דנה בהעברתו לתפקיד קצ"מ משולב באוטבה כנדרש.

2. קליטת הקצ"מ המשולב בשגרירות הייתה כרוכה בקשיים כבר בחודשים הראשונים. עוד לפני הגעתו נפוצו שמועות שהוא מתכנן לפטר עובדים מקומיים, ולכן טרם בואו נוצר יחס שלילי כלפיו. בשגרירות היו תקלות בתחום חלוקת העבודה בין בנות הזוג של השליחים, שהועסקו אף הן בשגרירות - הקצ"מ המשולב ביקש שאשתו תועסק במשרה בהיקף מצומצם מזה של נשות השליחים האחרות והבקשה עוררה התנגדות כיוון שמשמעותה הייתה העמסת עבודה נוספת על הנשים האחרות. כל אלו הגבירו את המתחות בשגרירות והדבר ניכר בייחוד ביחסים שבין הקצ"מ המשולב ואשתו לבין היועץ המדיני ואשתו. נוספו לכך גם יחסיו המתוחים של הקצ"מ המשולב עם עוזרתו, שטענה שבגלל הנתק והיעדר התיאום ביניהם נוצרו בעיות בטיפול בעניינים

המינהליים. לעומת זאת, השגריר הקודם דרש מהקצ"מ המשולב שישקיע את עיקר זמנו בתחום המדיני והביע שביעות רצון מתפקודו ואף תמך בו, וסבר שקשייו נובעים בעיקר מחוסר ניסיונו.

יחסי העבודה בשגרירות

במאי 2004 מינתה ועדת המינויים העליונה של המשרד את עו"ד אלן בייקר, שהיה עד אז יועץ משפטי של המשרד, לשגריר ישראל בקנדה. בספטמבר אותה שנה הוא החליף את השגריר דיבון. השגריר בייקר לא מילא בעבר תפקיד בנציגות, אף שמקובל במשרד שראשי נציגויות דיפלומטיות מתמנים לתפקיד זה לאחר שמילאו תפקידים אחרים בנציגות²⁰.

בעת הביקורת, בספטמבר 2005, שירתו בשגרירות שלושה שליחים של המשרד: השגריר, מר אלן בייקר; יועץ מדיני (וממלא מקום השגריר בעת היעדרו), מר רונן גיל אור; סגן קונסול - בתפקיד קצ"מ משולב - מר אופיר גנדלמן; כן שירת בשגרירות קצין ביטחון (קב"ט). עוד הועסקו בשגרירות 12 עובדים מקומיים (5 ישראלים ו-7 זרים) ב-10 משרות בתחומים מקצועיים, כגון עוזרי הסברה ותרבות, ובתפקידים הנוגעים לעניינים קונסולריים, מינהליים וביטחוניים.

1. כאמור, עוד בעת כהונתו של מר דיבון נוצרו יחסים מתוחים בין היועץ המדיני ובין הקצ"מ המשולב. יחסים מעורערים אלה נותרו בעינם ונוספה עליהם מתיחות בין השגריר בייקר לבין הקצ"מ המשולב ובין היועץ המדיני לבין הקב"ט הקודם ורעייתו.

המתיחות בין השגריר בייקר לקצ"מ המשולב נבעה מתפיסתו של השגריר שעיקר תפקידו של הקצ"מ הוא עבודה בתחום המינהלה והכספים, בכלל זה טיפול בבית השגריר ובתנאי השירות שלו. כבר בשבוע הראשון לבואו הביע מר בייקר את חוסר שביעות רצונו מטיפול הקצ"מ המשולב בבית השגריר, ואחר כך גם מיחסו של הקצ"מ כלפי העובדים הזרים בשגרירות.

ממברק של סגנית מנהל מחלקת צפ"א לשגריר בייקר בנובמבר 2004 עולה, כי סמנכ"ל אגף צפ"א, מר יורם בן זאב, שדבר מערכת היחסים העכורים הגיע לידיעתו, סבר שהמתחים הבין-אישיים בשגרירות "פוגעים בעבודה התקינה ובתפוקה המצופה מעובדי השגרירות", וכי הוא מסר כי הגיעו אליו תלונות על כך מגורמים בקהילה היהודית, אשר ציינו את הפגיעה במעמדה של השגרירות וביקשו את מעורבותו. גם מנהל מחלקת עובדים-חו"ל (להלן - מח"ע חו"ל) שלח באותו חודש לשגריר בייקר מברק, שמוען לכמה בעלי תפקידים במשרד, ובו ציין כי "אם לא יחול שיפור במקום לא יהיה מנוס מלבצע הפרדת כוחות ולסיים את העסקתו [של מר גנדלמן] והעסקת [מר גיל אור] במקום".

בעקבות זאת שלח השגריר בייקר מברק למשרד, ובו קבל שבמקום שהשליחים יעסקו בעבודה השוטפת הם עסוקים בתגובות על המברק של מנהל מח"ע חו"ל ובהאשמות הדדיות, וכי גם הוא נאלץ "להקדיש זמן ומרץ יקרים לעניין זה, במקום לעסוק בדברים שלשמם שוגרתי לכאן".

20 ראו בפרק על "מינויים וקידום עובדים", עמ' 23.

2. ביוני 2005, בעקבות ריב שהתגלע בין היועץ המדיני מר גיל אור לקב"ט, דיווחו עיתונים בארץ ובקנדה על קטטה אלימה בשגרירות, ציינו שנוצרו בשגרירות מחנות ופירוטו את האשמותיו של השגריר בייקר שהשגריר הקודם, מר דיבון, מתערב בנעשה בשגרירות ומגייס בקנדה כספים לפרויקט שרעייתו ובנו מנהלים בקנדה (ראו להלן). השגריר דיבון הכחיש את האשמות האלה מכול וכול. פרסומים אלה העכירו עוד יותר את האווירה בשגרירות, גרמו לחשדות הדדיים בעניין מקור ההדלפה לעיתונים ויצרו בקרב הקהילה היהודית בקנדה הרגשה קשה בגלל השם הרע שאירועים כאלה מוציאים למדינת ישראל.

ביקורי מטה בשגרירות

במהלך שנת 2004 נעשו בשגרירות חמש ביקורות של יחידות המטה של המשרד: שתיים של הנהלת אגף צפ"א ושלוש של אנשי מינהל וכספים.

1. בתחילת שנת 2004 ביקרו בשגרירות מנהל מחלקת צפ"א דאז וקצין המינהלה האזורי (להלן - הקמ"א). מנהל מחלקת צפ"א דיווח שבשגרירות שוררת מערכת יחסים קלוקלת, והקמ"א דיווח שבשגרירות יש מצב חמור מבחינה מינהלית, בעיקר משום שהקצ"מ המשולב חסר ניסיון ומשקיע את רוב זמנו בנושאים מדיניים. הקמ"א גם הציע לתת עוד הזדמנות לשיפור היחסים בין העובדים בנציגות, ומסר שלהערכתו "תוך תקופה קצרה ניתן יהיה לראות אם אכן חל שינוי במצב". חרף האמור בדוח הקמ"א לא ביקשה הנהלת המשרד מהשגריר לעדכן אותה בעניין היחסים השוררים בשגרירות; בינתיים המצב הלך והחריף.

2. בתחילת ספטמבר 2004 נעשתה בשגרירות ביקורת של אגף הכספים - מחלקת חו"ל. הדוח שהגיש האגף אמנם התמקד בתחום הכספים והמינהל, אולם ציין גם את היחסים הלא תקינים בשגרירות.

3. באוקטובר 2004, חודש לאחר שהשגריר דיבון סיים את כהונתו, עשה הקמ"א החדש ביקורת בשגרירות בעקבות פנייה של מנהל מח"ע חו"ל. בדוח שהגיש ציין שהוא הודיע ליועץ המדיני ולקצ"מ המשולב שהמשרד לא יסבול מצב שבו בכל כמה חודשים יש צורך להתערב ולפתור סכסוכים. הוא הוסיף שזו ההזדמנות האחרונה שהמשרד נותן ליועץ המדיני ולקצ"מ המשולב לשפר את המצב לפני שייאלץ לנקוט צעדים "דרסטיים" לפתרון הבעיה.

4. בשל התסיסה בשגרירות זומנו הקצ"מ המשולב והיועץ המדיני בדצמבר 2004 לפגישה בניו יורק עם הסמנכ"ל למינהל של המשרד, מר נסים בן שטרית, ובה הובהר להם שהמשרד לא יסכים להמשך המריבות והחיכוכים. בסוף אותו חודש ביקר בשגרירות סמנכ"ל אגף צפ"א והמליץ לעשות מהר ככל האפשר שינויים אישיים בנציגות, שכן "המשבר הבא כבר בפתח". בדוח שהגיש ציין כי "חומרת היחסים הבינאישיים בשגרירות בין... רונן גיל-אור ל... אופיר גנדלמן צמחה למימדים המחייבים התערבות המטה", וכי השגריר הביע את חוסר שביעות רצונו ממצב המינהלה ומתחזוקת משרדי הנציגות ובית השגריר. מן הדברים ששמע הסמנכ"ל בשיחותיו עם השליחים ובנות זוגם הסיק שאין סיכוי להחזיר לתקנם את עבודת השגרירות ואת היחסים ויש לפעול "להפרדת כוחות" בין שני השליחים. הנהלת המשרד לא מיהרה לפעול בעניין, ורק בסוף מרס 2005 שלח מנהל מח"ע חו"ל מברק לשני השליחים בדבר האפשרות להפסיק את שירותם

באוטבה. השגריר בייקר תמך בהישארותו של היועץ המדיני. הנהלת המשרד לא הגיעה לכלל החלטה.

5. בשנת 2005 נעשו בשגרירות שני ביקורים: (א) המפקח הכללי על שירות החוץ (להלן - המפקח"ל) ומנהל מחלקת מבדק פנים ביקרו בשגרירות בסוף יוני 2005, בעקבות הכתבות שפורסמו בעיתונים על קטטה אלימה בין היועץ המדיני מר גיל-אור ובין הקב"ט, ועל המחנות שנוצרו בשגרירות. במסקנות הדוח שלהם נאמר שאמנם הייתה מריבה אך ללא מגע פיזי. עם זאת, הם הדגישו את האווירה העכורה ששררה בין עובדי השגרירות. לדבריהם, שילוב של כמה גורמים הביאו את השגרירות למצב שהיא נמצאת בו: העובדה שהקצ"מ המשולב ומשפחתו הוצבו באוטבה זמן קצר לפני נסיעתם לשם; אישיותו של הקצ"מ המשולב, שמנעה ממנו להשתלב בשגרירות והקשתה עליו לתפקד ביעילות ולבסס את מעמדו; יחסו השלילי של היועץ המדיני לשיבוץו של הקצ"מ המשולב בשגרירות, ניסיונותיו להסית עובדים בשגרירות נגד הקצ"מ המשולב והתנהגותו המאיימת במצבים מסוימים. הדוח אינו חוסך את שבטו גם מהשגריר בייקר, שאמנם קיבל לידיו שגרירות עם בעיות אולם, כפי שהעירו העובדים בשגרירות, ייתכן שתוצאות ניסיונותיו לפשר בין הצדדים היו אחרות "אילו גילה מנהיגות, נחישות והתמדה במעקב אחרי מערכת היחסים בין השניים ואילו היה שווה יותר באוטבה ופחות בנסיעות עבודה תכופות לאזורים אחרים בקנדה" (בדבר נסיעות השגריר ראו להלן).

בהמלצות דוח המפקח"ל נאמר ש"אין תקנה למערכת היחסים הבלתי נסבלת בשגרירות ואנו ממליצים לסיים לאלתר את שליחותם באוטבה של רונן גיל-אור ואופיר גנדלמן... מאחר ומדובר בשני עובדים אינטליגנטים ובעלי יכולת, ראוי לאפשר להם להיקלט במסגרות מתאימות". אשר לשגריר, הומלץ להעיר לו "על שלא הפעיל את סמכותו בתקיפות הנדרשת ועל שלא הקדיש את תשומת הלב והזמן הראויים לטיפול במשבר כה חריף, שפגע בתפקודה האפקטיבי של השגרירות וביוקרתה".

דוח המפקח"ל הוגש למנכ"ל, מר רון פרושור, ולסמנכ"ל למינהל, מר נסים בן שטרית, בלבד. לאחר הביקור קבל השגריר לפני הנהלת המשרד על משך ההמתנה לממצאים ולהמלצות המפקח"ל בנושא.

בסוף יולי קיבלו שני השליחים מכתבים מהמשרד בדבר שקילת האפשרות לסיים את שליחותם באוטבה. גם מכתבים אלה לא נשלחו אל השגריר. היועץ המדיני ביקש מהנהלת המשרד להחליט בהקדם האפשרי, כיוון שהיה עליו לרשום את ילדיו לבית הספר לשנת הלימודים הבאה ולפנות את הדירה שבה התגורר.

בתשובתו מדצמבר 2005 למשרד מבקר המדינה תיאר היועץ המדיני את הקשיים שנגרמו לו ולמשפחתו וציין מצב של חוסר ודאות בשל היעדר החלטה של המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, היות שמדובר בעניין שיש לו השפעה מכרעת על המשך תפקוד השגרירות ובהחלטה כה משמעותית לשני השליחים ובני משפחותיהם, היה ראוי להביא לידיעתו של השגריר את סיכומי הנהלת המשרד בנוגע לשני השליחים ולא להמתין שהדברים יגיעו לידיעתו משמועות או בשיחת טלפון שיוזם עם המנכ"ל.

בסוף אוגוסט 2005 הודיעה הנהלת המשרד לשני השליחים כי ניתנת להם תקופת ניסיון של שלושה חודשים שבה ייבחן מכלול תפקודם, וכי עם סיומה תשוגר לשגרירות "משלחת בכירה" שתבחן את תוצאות תקופת הניסיון ותחליט מיד בעניין המשך שירותם במקום. השגריר בייקר

הבהיר במכתב להנהלת המשרד כי לגבי הקצ"מ המשולב אין טעם בתקופת ניסיון, כיוון שאין לו אופן בו ויש נתק מוחלט ביניהם. מהמכתב עולה שמר בייקר תמך בהישארותו של היועץ המדיני.

(ב) בנובמבר 2005 ביקרו בשגרירות המשנה למנכ"ל וסמנכ"ל בכיר למינהל (להלן - סמנכ"ל למינהל) וסמנכ"ל אגף צפ"א. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד כי בביקור האמור "הצטיירה תמונה מתוקנת ומשופרת. השגריר מסר כי חל שיפור גדול ביחסים שבין רונן גיל אור לאופיר גנדלמן, וקיים שיתוף פעולה ביניהם... בדיון שהתקיים לאחר [הביקור] סוכם כי השארתו של אופיר גנדלמן באוטבה תיבחן בעוד שלושה חודשים ולא יאוחר מחודש מרץ 2006, כדי שלא לפגוע בו ובמשפחתו. רונן גיל אור יסיים את שירותו באוטבה במועד במהלך קיץ 2006".

לדעת משרד מבקר המדינה, טיפולו של המשרד ביחסים העכורים שנוצרו בשגרירות לא היה נמרץ והחלטי. המידע על המתרחש בשגרירות היה בידי המשרד כבר בתחילת שנת 2004. המשרד שלח כמה משלחות כדי לבדוק את המצב בשגרירות והן הגישו דוחות ובהם מסקנות והמלצות. הנהלת המשרד אף קיימה מספר רב של דיונים והתכתבויות בעניין אך לא נקטה צעדים ממשיים לפתרון הבעיה אלא ניסתה לדחות את הקץ.

בתשובתו של משרד החוץ למשרד מבקר המדינה נאמר ש"על כף המאזניים מצד אחד הרצון לטפל במלוא הנחישות בבעיות המקצועיות ומהצד השני רצונו של המשרד להימנע ככל האפשר מלפגוע במשפחות ובשני העובדים שעל פי כל אמת מידה הינם עובדים מוכשרים ובעלי יכולת. במבחן התוצאה, לאחר שלושה חודשים... התברר כי גישה זו הוכיחה את עצמה במקרה זה".

חילופי השגרירים

1. לקראת חילופי השגרירים התגלעו חיכוכים בין השניים בעניין מועד החילופין. נהוג ששגריר יוצא ושגריר נכנס אינם נמצאים בו-זמנית בארץ הכהונה, והם מתאמים ביניהם את מועד החילופין, ובדרך כלל קובעים אותו לקיץ, והשגריר היוצא עוזב לפני כניסת השגריר החדש לתפקידו. השגריר דיבון ביקש לדחות את מועד החילופין לאחר ספטמבר 2004, ואילו מר בייקר התכוון להגיע ב-5.9.04, שהיה המועד המאוחר ביותר המתאים לו. לאחר שנודע למר בייקר כי משפחת דיבון תעזוב את בית השגריר רק ביום הגעתו, הוא הביע לפני השגריר דיבון את חששו שבית השגריר והרהיטים לא יהיו אז במצב ראוי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005 הסביר מר דיבון, כי לפי כללי התנהגות לא כתובים נהוג שמתחשבים בשגריר היוצא, וכי חילופין בשבוע השני של ספטמבר, כפי שהוא ביקש, הם דבר מקובל.

2. (א) על פי התקנון עובד שהועמדה לרשותו דירת שרד והדירה אינה כשירה לדיר, והוא מתגורר במלון, זכאי להחזר הוצאות. עוד נאמר בתקנון כי שיפוץ הדירה והתאמתה לבעל התפקיד ייעשו בהמלצת קצין המינהל, וראוי לעשות זאת בפרק הזמן שבין חילופי העובדים. בבדיקות שנעשו בבית השגריר הן בידי הקצ"מ המשולב באוגוסט ובספטמבר 2004 והן בידי קצין המינהל האזורי לצפון אמריקה באוקטובר באותה שנה, נמצא שהבית במצב משביע רצון אך נדרשות עבודות שיפוץ קלות. לאחר שהשגריר בייקר ורעייתו שהו כמה ימים בבית מלון, הודיע להם מנהל מחלקת נכסים חו"ל כי אין מניעה שייכנסו לבית, והם התבקשו לעבור לבית השרד אף על פי שהשגריר טען שהבית אינו מוכן למגורים. משיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם

השגריר ורעייתו עולה, כי הדרישה לעבור לבית יצרה אצלם הרגשה קשה כלפי הקצ"מ המשולב, שכן הוא אחראי לתחזוקת הבית. כחצי שנה לאחר כניסתה של משפחת בייקר לבית השגריר, עשתה מחלקת נכסים חו"ל ביקורת בבית השגריר ובסיומה נקבע שהבית מתוחזק בצורה נאותה והוא במצב טוב, אולם הומלץ לעשות כמה שיפורים, מקצתם מטעמי בטיחות ובריאות. השיפורים נעשו בקיץ 2005. עם זאת, מהשיחות עם השגריר ורעייתו עולה שעדיין הם אינם שבעי רצון ממצב הבית.

מהאמור לעיל עולה שאין די בנוהג מקובל בעניין חילופי שגרירים, אלא יש לקבוע נוהל מפורט שיעסוק, בין השאר, במועד חילופי השגרירים ובשיפוץ בבית השרד, במידת הצורך, לפני הגעת שגריר חדש.

המשרד הודיע בתשובתו מינואר 2006 למשרד מבקר המדינה כי המלצה זו מקובלת עליו והוא יכין נוהל כאמור.

(ב) על פי התקנון, בתחילת כל שנה על החטיבה למשאבים חומריים להעביר לכל נציגות רשימות מצאי מעודכנות של תכולת משרדי הנציגות, מעון ראש הנציגות ודירות השרד שבבעלות המשרד. עם קבלת רשימות אלה על הקצ"מ לעשות ספירת מצאי ולעדכן לפיה את רשימות המצאי. ספירת מצאי צריכה להיעשות לפחות פעם בשנה. בעת הספירה יש למלא "דוח על ביצוע בדיקת מצאי שנתית", והקצ"מ צריך לוודא שתוצאות הספירה מתאימות לפרטים ברשימת המצאי ולהחתים על הדוח את ראש הנציגות או את ממלא מקומו. נוסף על כך, במהלך השנה יש לדווח, על גבי טפסים המיועדים לכך, על הוספת פריטים ועל שינוי מקומם, ועל סמך דיווח זה לעדכן את רשימות המצאי פעם בשנה. לקראת חילופי ראש נציגות על הקצ"מ לבדוק עם ראש הנציגות היוצא את ההתאמה בין המצאי ובין הרישומים. את הדוח עליו להעביר למחלקת נכסים במשרד.

בדיקת רשימות המצאי שבמשרד העלתה, כי בעקבות קריסתה של מערכת המידע הממוחשבת של המשרד בשנת 2000, שלמידע שבה לא היה גיבוי, ממוחשב או ידני, אין רישום של נכסי השגרירות ונכסי בית השגריר עד שנת 2003. בשנים 2002 ו-2003 נבנתה מערכת חדשה על בסיס תוצאות ספירת מצאי שנעשתה בכל הנציגויות. נוסף על כך, במהלך השנים 2003 ו-2004 צולמו כל הנכסים בנציגויות בחו"ל, לרבות בתי ראשי הנציגויות, והתצלומים הועזו למערכת הממוחשבת במשרד, אולם התברר שלא צולמו התקרות.

הבדיקה העלתה שבאפריל 2004, כארבעה חודשים לפני עזיבתו של השגריר דיבון, הסתיימה הכנת הרשימות של נכסי בית השגריר והשגרירות, אולם רשימת המצאי לא עודכנה לאחר שנעשו שינויים בעקבות החילופין בין שני השגרירים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר הגיבוי למערכת הממוחשבת שקרסה ואי-ההקפדה על תיעוד מלא ושמירת עותקים של רשימות המצאי, הכולל פריטים יקרי ערך, הם מצב לא תקין שעלול להביא בין השאר לתקלות רבות ולאי-נעימויות. יש להקפיד שראש נציגות נכנס וראש נציגות יוצא יחתמו סמוך למועד החילופין ביניהם על רשימת מצאי מעודכנת, כדי שיהיה אפשר לעקוב כראוי אחר נכסי המדינה בחו"ל. מן הראוי שהמשרד גם ידאג שבכל רשימת מצאי יצוין תאריך הכנתה ושהיא תעודכן במהלך השנה. על המשרד להשלים את עדכון המידע הממוחשב ולדאוג שתיעוד הנכסים יכלול צילום של התקרות ושל כל פריט.

פעילות השגרירות

המטרות העיקריות של כל שגרירות ישראלית הן קידום האינטרסים של המדינה בענייני חוץ; קידום היחסים בין ישראל לבין המדינה שבה השגרירות בתחומי הכלכלה והסחר, התרבות והמדע, ייצוג ענייני המדינה והסברתם, קידום הקשר עם הקהילה היהודית המקומית ושמירה על זכויות אזרחים ישראלים השהים באותה מדינה. תפקודה של שגרירות ויעילותה בהשגת המטרות האמורות תלויים בגורמים רבים ובהם הגדרת יעדים ותכנון העבודה להשגתם, תיאום והעברת מידע בין המשרד לשליחים, יחסי עבודה תקינים ותיאום מרבי בין בעלי התפקידים הבכירים בשגרירות.

כדי להעריך את פעילות השגרירות קיים משרד מבקר המדינה שיחות עם עובדי השגרירות ועם אנשי הקהילה היהודית ועיין במסמכים, כמו דיווחים מהשגרירות למשרד בארץ, וכן דיווחי השגריר על פגישותיו עם גורמים שונים בשנת עבודתו הראשונה.

1. מסיכום ביקורו של סמנכ"ל אגף צפ"א בשגרירות בדצמבר 2004 עולה שהרגשת הניכור בין העובדים, חוסר "חדוות עבודה", היעדר עבודת צוות ואי-קיום ישיבות צוות השפיעו על תפקוד השגרירות. הוא ציין: "תמונה בעיני העובדה שהמשרד הבינאישית בתוככי השגרירות זלג לא רק אל היחסים בין בני משפחות העובדים... אלא גם אל הארגונים היהודיים... יתרה מזו הם מייחסים חלק מהקשיים שבין השגרירות לבנים - למשרד היחסים בתוך השגרירות." גם לדעתה של סגנית מנהל מחלקת צפ"א, אי-שיתוף הפעולה בין היועץ המדיני ובין הקצ"מ המשולב גרם לתקלות בעבודתם עם גורמים מדיניים באוטבה.

ליחסים העכורים בתוך השגרירות נוספו גם המתחים שנוצרו בין השגריר היוצא לשגריר הנכנס. שגרירי ישראל בקנדה בעבר טוו מסכת קשרים טובה, הן מהבחניה המקצועית והן החברתית, עם הקהילה היהודית. האווירה העכורה שנוצרה בשנים האחרונות השפיעה על הקשרים של אחדים מנציגי הקהילה היהודית עם השגרירות.

2. מהמסמכים עולה שהשגריר בייקר נעדר מהשגרירות ימים רבים, בין היתר, עקב נסיעותיו מחוץ לאוטבה לפגישות עם אישים כמו ראשי פרובינציות, נציגי הקהילות היהודיות ובעלי עסקים, והדבר הקשה עליו לטפל בבעיות בשגרירות. גם בהנהלת אגף צפ"א סברו שהיה עליו להרחיב את פעולותיו באוטבה ולהשקיע יותר בקשריו עם בעלי תפקידים חשובים במגזר הממשלתי.

3. על פי התקנון, על ראש נציגות לקיים ישיבות צוות שבועיות. בשל היחסים המעורערים בשגרירות לא כינס השגריר מר בייקר ישיבות כאלה. גם עובדי השגרירות השיגו על היעדרן של ישיבות צוות וציינו שבמפגשים בישיבות כאלה הם היו יכולים להעביר ביניהם מידע ולייעל את עבודתם. רק באמצע ספטמבר 2005, בעקבות ביקורת המשרד על ניהול השגרירות, החל השגריר לקיים ישיבות צוות.

השגריר הסביר בתשובתו כי לא קיים ישיבות שבועיות כדי "למנוע מצבי חיכוך ומתח חדשים בין אנשי השגרירות לנוכח מצב המחנאות", אולם "דבר זה לא פגע ביעילות העבודה היות והשגריר פגש כל אחד ואחד על מנת לתאם את עבודת השגרירות ולוודא שכל אחד היה ער לנעשה על ידי אחרים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005 הסביר סמנכ"ל אגף צפ"א כי "תפקידו של השגריר אינו מוגדר לבירת קנדה כי אם גם למרחביה... החלוקה המקצועית של עתותיו מצויה בידי השגריר, תוך הקפדה על מילוי תכנית העבודה השנתית... ועל פיה עליו לפעול". הוא הוסיף כי "השגריר מר בייקר השכיל ליצור תוך זמן קצר יחסי עבודה עם שרי ממשלת קנדה, לרבות ראש

הממשלה... ושר החוץ שלה... והצליח לקדם מספר נושאים מרכזיים בסדר-היום המשותף לישראל וקנדה". עם זאת, "האחריות לפעילות תקינה של השגרירות מוטלת על כתפיו [של השגריר]".

לדעת משרד מבקר המדינה, לישיבות צוות נודעת חשיבות רבה, בייחוד כששוררת מתיחות ויש חיכוכים, שכן המפגש מאפשר ללכך את הדברים וליישר את ההדורים, ועל ראש הנציגות מוטלת האחריות להנהיג את העובדים. מן הראוי היה שבשנה הראשונה לכהונתו ישקיע השגריר זמן רב יותר בטיפול בבעיות בשגרירות.

4. אחד היעדים העיקריים בתכנית העבודה של אגף צפ"א לשנת 2005 היה העמקת הקשרים בין ישראל לקנדה והרחבתם, בעיקר קשרי הסחר והכלכלה. הנספחות המסחרית בקנדה נמצאת במשרדי הקונסוליה בטורונטו, ובראשה עומד מאוגוסט 2003 מר אפרים שוהם (להלן - הנספח המסחרי), שהוא שליח של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. הנספח המסחרי ועובדי הנספחות הם חלק ממערך הנציגויות של ישראל בקנדה. תפקידו של הנספח המסחרי הוא לקדם את היצוא הישראלי ולהגביר השקעות קנדיות בישראל באמצעות יצירת קשרים בין חברות ישראליות לחברות קנדיות בדרך של מפגשים, ארגון תערוכות, סמינרים, כנסים וביקורים הדדיים.

ליחסי עבודה תקינים, לתיאום ולשיתוף פעולה בין הנספחות המסחרית לבין המשרד בארץ ושליחיו בקנדה יש השפעה רבה על מימוש הפוטנציאל של קידום האינטרסים הכלכליים והמסחריים של ישראל בקנדה. מהבדיקה בשגרירות ובקונסוליה הכללית בטורונטו, מהמסמכים ומשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם ראשי הנציגויות עולה, שהנציגויות אמנם השיגו הישגים לא מעטים בתחום הכלכלי והמסחרי, אולם יש בעיות בשיתוף הפעולה, בתיאום וביחסי העבודה בין הנספחות המסחרית לבין ראשי הנציגויות בקנדה, והן עלולות לפגוע באפשרות להפיק את המיטב מהקשרים של ישראל עם קנדה.



הניסיונות שעשה המשרד לפתור את הבעיות ביחסי העבודה בשגרירות באמצעות הביקורות הרבות שעשה בשנים 2004 ו-2005 לא שיפרו את המצב והוא אף החריף. העובדה שבסוף 2004 מונה שגריר חסר ניסיון בניהול נציגות ושהוא לא הוכן מבעוד מועד למצב שאליו הוא עומד להיקלע, רק הגבירה את המתחים בשגרירות, והשגריר התקשה למלא את תפקידו ולנווט את עובדי השגרירות כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, בתנאים המיוחדים שבהם פועלים השליחים, כאשר משפחותיהם נמצאות רחוק מהבית ושוהות ביחד רוב שעות היממה (גם לאחר שעות העבודה), יש חשיבות רבה ליחסים תקינים ביניהם. כדי לנסות למנוע הידרדרות היחסים עד כדי פגיעה בתפקוד השגרירות, על המשרד לפעול בכל הכלים שבידיו, ואם הוא נוכח שניסיונותיו לא צלחו עליו לבחון את האפשרות להשתמש בכלים נוספים, כגון הסתייעות באנשי מקצוע העוסקים במתן ייעוץ לארגונים בתחום הנעת עובדים, ניהול עובדים ופתרון בעיות ביחסי עבודה.

מחנה השלום

באוגוסט 2004 ובאוגוסט 2005 התקיים באוטבה "מחנה שלום" (להלן - המחנה) לבני נוער ישראלים ופלשתינאים. המחנה היה פרי יוזמתה של בת השגריר הקודם, שהייתה אז תלמידת תיכון. היא פעלה למימוש הרעיון עם שותף פלשתיני ובסיוע אמה, אשת השגריר דיבון.

1. מחנה קיץ 2004 : באפריל 2004 נפגש עובד מאגף המזרח התיכון (להלן - אגף מז"ת) עם שני סנטורים ועם אנשי עסקים קנדים, חברי הוועדה המייעצת לפרויקט, והם ביקשו את סיוע המשרד באיתור ובמיון של מועמדים ובהשגת האישורים הדרושים ליציאת המשתתפים מישראל לקנדה. חלק מהמשתתפים נבחרו לפי המלצת עובדי אגף מז"ת, והאגף אף סייע בהשגת האישורים ליציאה לקנדה. השגרירות שימשה מקשרת בין מארגני המחנה למשרד. הפרויקט מומן מכספי תרומות שהתקבלו בקנדה. מדיווח של השגריר דיבון למשרד מיולי 2004 עולה שגם משרד החוץ הקנדי נתן תמיכה כספית לפרויקט.

המחנה התקיים באוטבה באוגוסט והשתתפו בו 23 בני נוער: 11 פלשתינאים ו-12 ישראלים. עוד לפני פתיחת המחנה פורסם דבר הקמתו בכלי התקשורת בקנדה בצורה אוהדת ובעיתונים פורסמו ראיונות עם בתו ועם אשתו של השגריר דיבון ואף דיווח על מעורבותם של משרד החוץ הקנדי ומשרד החוץ הישראלי בפרויקט. לאחר סיום המחנה הציגו העיתונים בקנדה את הפרויקט כדוגמה לשיתוף פעולה והבנה הדדית ומודל לחיקוי במדינה כמו קנדה, הקולטת מהגרים. במברק ששלח הקצ"מ המשולב למשרד באוגוסט 2004 הוא דיווח על סיום המחנה וציין כי "לאור הצלחת המפגש יש עניין להמשיכו ולהופכו למפעל קבוע כאן בקנדה".

2. מחנה קיץ 2005 : (א) בדצמבר 2004 כתב השגריר בייקר לסמנכ"ל אגף צפ"א, ליועץ המשפטי של המשרד ולסמנכ"ל למינהל כי ראש הוועדה המארגנת של המחנה ב-2004 דיווח לו שאשת השגריר הקודם מבקשת לנהל את המחנה בקיץ 2005 וכי פנתה אליו ואל תורמים בבקשה שיתרמו לפרויקט. הוא ציין כי "התורמים מבקשים לדעת אם, עקרונית, השגרירות/משרד החוץ בירושלים מעוניינים לתמוך בקיום המחנה, כמבוקש על ידי הגב' דיבון. אור ירוק ישראלי דרוש כדי שמשרד החוץ הקנדי יתן את ברכתו ותמיכתו". השגריר הוסיף כי ראש הוועדה המארגנת גם ביקש חוות דעת של המשרד בעניין מעורבותה הפעילה של אשת השגריר הקודם בגיוס כספים ובארגון המחנה.

עוד ציין השגריר במכתבו, כי עמדתו בעניין המעורבות של השגרירות בפרויקט היא שלילית, והציע שלא לקדם את גיוס הכספים ואת ארגון המחנה עד שהמשרד יודיע מהי עמדתו בעניין זה. לא נמצאו נימוקים להסתייגותו מקיום המחנה על אף ההדים החיוביים שהפרויקט יצר בקרב גורמים חשובים בממשל הקנדי.

במחצית הראשונה של שנת 2005 דיווח השגריר כמה פעמים למשרד על פעילותה של אשת השגריר הקודם בקנדה לגיוס כספים למחנה וטען שפעילות זו נעשית ללא תיאום עם השגרירות או המשרד ואף הביע את דעתו ש"מעורבות אשת השגריר לשעבר ועובד בכיר בהווה [מר דיבון] צורמת ואינה במקומה". הוא שב וביקש מהמשרד הנחיות בעניין תמיכתו העקרונית של המשרד בעצם קיום המחנה וחוות דעת בעניין המשך מעורבותה הפעילה של אשת השגריר הקודם "מן ההיבטים של נוהלי המשרד וסוגיות תקשורתיות...".

המשרד לא הגיב כלל על פניות השגריר ולא קיים שום דיון בעקבות המידע שקיבל בדבר פעילותה של אשת השגריר הקודם לקראת קיום המחנה באוגוסט 2005. עם זאת, נמצא שפנייתו של השגריר בייקר הועברה למר דיבון כדי לקבל את תגובתו. במאי 2005 ענה מר דיבון בשם אשתו על פניות השגריר בייקר: "מדובר ביוזמה חוץ ממסדית, הזוכה לברכה, עידוד ותמיכה מכל עבר... באשר

לפרופיל מעורבות השגרירות, מעורבות אלן בייקר עד כה היתה בקרב תורמים בניסיון... להניאם מלתרום למחנה... רעיתי מבקשת להזכיר שהיא אדם פרטי ושמדובר ביוזמה פרטית לחלוטין. רעיתי פועלת עד כה בהתנדבות...". הוא הוסיף שאין צורך במעורבות השגרירות.

אף על פי שהפעילות בקשר למחנה יצרה מתיחות בין שני השגרירים ולמרות פניותיו החוזרות ונשנות של השגריר בייקר, לא מצא המשרד לנכון להתערב.

השגריר בייקר טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אילו קיבל הנחיה מהמשרד "לטפל במחנה היינו פועלים בהתאם להנחייה".

(ב) הצגת המחנה כפרויקט פרטי שהמשרד והשגרירות אינם מעורבים בו אינה מתיישבת עם מכתב ממרס 2005 על נייר רשמי, שנמסר לאשת השגריר הקודם. במכתב צוין כי המשרד רואה חשיבות ביוזמה זו אשר הביאה למפגש בין נוער ישראלי לנוער פלשתינאי; וכי ממשלת ישראל מעודדת פרויקטים מסוג זה, שמתמקדים ביצירת קשרי ידידות בין צעירי שני העמים; וכי המחנה הוא מרכיב חשוב ביישום תהליך השלום. בעניין זה כתב השגריר בייקר למשרד ביוני 2005 "הואיל ומדובר כאמור במכתב שהופץ בשם משרד החוץ, שהופנה לגורמים יהודיים ואחרים בקנדה, נשאלת השאלה אם הדבר נעשה בתיאום עם אגף צפ"א, ומדוע לא היה כל תיאום בנדרון... עם השגרירות באוטבה".

אגף המזרח התיכון שבמשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי המכתב נדרש כדי לסייע בצדדים הלוגיסטיים של יציאת המשתתפים הפלשתינאים לחו"ל (השגת אישורי מעבר במחסומים, במעברי גבול, ויזות וכד'). עוד הסביר האגף שכאשר הוכן המכתב לא הייתה כל כוונה שהוא ישמש לצרכים אחרים כגון גיוס תרומות, והוא נוסח בהתאם.

משנודע לשגריר בייקר דבר קיום המכתב והפצתו הוא ביקש במכתב למשרד מיוני 2005 "שהנושא ייבדק בדחיפות, הן מבחינת נוהלי המשרד ושירות המדינה והן מבחינת הנוהל התקין ושיקולי קולגיאליות". הוא ציין שפנה למשרד כמה פעמים כדי לקבל הנחיות אולם המשרד לא הגיב כלל על פניותיו, והוסיף: "הסוגיה עוד יותר בעייתית על רקע הקשיים הקיימים ממילא כאן בשגרירות". גם על מכתב זה לא ענה המשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המשרד לגבש עמדה ברורה בדבר מידת המעורבות הנדרשת של השגרירות. כדי למנוע את האפשרות להשתמש במכתב האמור ממרס 2005 לצרכים אחרים, היה על המשרד לציין במדויק את המטרות שלשמן הוא נכתב.

(ג) המחנה התקיים באוגוסט 2005. על פי הפרסומים בעיתונים בקנדה, באותו זמן היה השגריר הקודם באוטבה ונכח בערב התרמת כספים למחנה ובטקס הפתיחה של המחנה. דבר קיומו של המחנה התפרסם בכלי התקשורת באוטבה בנימה חיובית, הודגש חלקה של משפחת דיבון בפרויקט למן שלב ייזומו ובעיתונים אף התפרסמה תמונתו של מר דיבון בטקס הפתיחה של המחנה ואף צוין כי היה השגריר הקודם.

משיחות עם השגריר המכהן עולה שהפרסומים בעיתונים יצרו אצלו הרגשה שהמעורבות של השגריר הקודם דיבון עלולה ליצור אצל הציבור הקנדי את הרושם שמר דיבון הוא עדיין השגריר המכהן. נוסף על כך, התפרסמו בעיתונים המקומיים ידיעות שהשגריר בייקר מאשים את מר דיבון בשימוש בכספי השגרירות לצורכי המחנה ובמעורבות בו. בין השניים היו חילופי האשמות, ומר

דיבון הפריך את טענותיו של השגריר בייקר. בעקבות זאת שלח מר בייקר לעיתונים הודעת הכחשה של הרברים שיוחסו לו והעיתונים התנצלו על הטעות בפרסום.

ממסמכי המשרד, משיחות עם אישים בקהילה היהודית בקנדה ומהפרסומים בעיתונים עולה שהיחסים בין השגריר בייקר ומר דיבון פגעו בתדמיתה של השגרירות וממילא גם בתדמית של המשרד ושל מדינת ישראל וגרמו למבוכה בקהילה היהודית בקנדה. יתרה מזו, הצגת המחנה כפרויקט נפרד שלשגרירות אין חלק ועניין בו הביאה לכך שתורמים שונים הבהירו שאינם תורמים לאירועי יום העצמאות של מדינת ישראל שערכה השגרירות, כיוון שהם תורמים למחנה (ראו להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד החוץ: "אין ספק שפרויקטים מסוג זה תורמים לשיפור תדמית המדינה בקרב דעת הקהל. משרד החוץ ימשיך לעודד פרויקטים ויוזמות מסוג זה. מכיוון שפרויקט זה היה יוזמה פרטית ועובדי המשרד לא היו מעורבים... נהג המשרד בנושא זה כפי שהוא נוהג במקרים דומים. סוגיה זו יצאה מכל פרופורציה."

לדעת משרד מבקר המדינה, הימנעות המשרד מלנקוט עמדה בנושא מחנה השלום, גם לאחר שהשגריר ביקש לדעת מהי עמדתו, לא זו בלבד שהביאה להידרדרות היחסים בין שני השגרירים - הקודם והנוכחי - כמתואר לעיל, אלא גם גרמה נזק לתדמיתה של ישראל בקנדה.

הנחיות בדבר פעילות דיפלומטים במקום כהונתם לשעבר

החוק הטיל מגבלות מעטות בלבד על עיסוקיו של דיפלומט לאחר שסיים את כהונתו בחו"ל: סעיף 6 לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הצינון), קובע כי "מי שמילא תפקיד בשירות הציבור בחוץ לארץ, לא יעשה, ללא היתר לפי חוק זה, אחד הדברים המנויים להלן בארצות שבהן מילא את תפקידו תוך שנתיים לפני שגמר אותו, אלא אם עברו שנתיים לאחר שגמר אותו, והם:

- (1) קבלת משרה, תפקיד או עבודה כשכיר או שלא כשכיר אלא בדרך של התקשרות לתקופה מסוימת בלתי מוגבלת מראש;
- (2) רכישת זכות בעסק או קבלתה בדרך אחרת."

בית המשפט המחוזי בירושלים, בשבתו כוועדה למתן היתרים לפי חוק הצינון, דן בין היתר ברוח החוק ובהיגיון שביסוד ההגבלות המיוחדות על דיפלומט לשעבר. בין היתר קבע בית המשפט, כי תפקיד שגריר נמצא בדרגה הגבוהה ביותר במדרג התפקידים בשירות הציבורי, וכי "רום המשרה מהווה שיקול בעל חשיבות מרובה בהחלטה אם ליתן היתר אם לאו, שכן, ככל שהמשרה רמה יותר ובעלת עוצמות השפעה בחזית רחבה, כך יש להקפיד יותר שמטרת החוק לא תסוכל", ולו למראית עין, "לשון אחר - כגודל המשרה כך גודל הציפיות וכך מידת הדקדקנות בה יש לבחון את העניין ומראיתו"²¹.

21 וע' (ירושלים) 6037/03 אלוף (מיל') דוד עברי נ' מדינת ישראל באמצעות נציבות שירות המדינה, מובא מתקדין.

כשדנה הוועדה בבקשתו של מי ששימש קונסול כללי של ישראל בניו יורק²² במשך ארבע שנים ובתום שליחותו ביקש להתחיל מיד לשמש בתפקיד מנכ"ל הקונגרס היהודי האמריקני, היא ציינה בין השאר ש"קיים חשש, שבמשך תקופה מסוימת, במיוחד בסמוך לסיום עבודתו כקונסול, יהיו גורמים בציבור, שיטעו לחשוב, שהוא ממשיך לייצג את ישראל... המבקש כיהן במשך כארבע שנים כקונסול ישראל. תקופה זו תרמה למודעות בדבר זהותו עם אינטרס מדינת ישראל. אף אם המבקש לא יפעל לזיהוי עם אינטרס מדינת ישראל, הדבר עשוי להיתפס ככך בעיני הציבור".

1. אף שהשגריר הקודם לא קיבל משרה או תפקיד כלשהו במסגרת המחנה, ועל כן הוראות סעיף 6 בחוק הצינון אינן חלות עליו, אי אפשר להתעלם מהעובדה שהוא זוהה עם המחנה - אם משום שהוא אביה של יוזמת המחנה ואם משום שהיה שגריר הקודם של ישראל - ולא בכדי פורסמה בעיתונים הקנדיים תמונתו נוכח בטקס פתיחת המחנה בשנת 2005.

נציגים של ארגוני הקהילה היהודית בקנדה, לרבות אלה התומכים בקיום המחנה, הביעו את דעתם באוזני נציגי משרד מבקר המדינה, כי היה ראוי שהשגריר הקודם יימנע בעת ביקוריו הפרטיים בקנדה ממפגשים עם בעלי השפעה שם, בוודאי בשנה הראשונה לאחר פרישתו. נוכחות השגריר הקודם בקבלת פנים שנערכה למשתתפי המחנה והפרסום בעיתונים הביכו את השגריר בייקר והוא הרגיש צורך להבהיר לגורמים שונים שהוא שגריר ישראל בקנדה. דברי ועדת ההיתרים בעניינו של מי ששימש קונסול כללי של ישראל בניו יורק יפים גם לעניין השגריר הקודם, בייחוד נוכח העובדה שהשגריר בייקר סבר שמעורבותו של מר דיבון פוגעת במעמדו כשגריר הנוכחי בקנדה.

מר דיבון הבהיר למשרד מבקר המדינה שביקורו בקנדה היה ביקור פרטי, וכי הוא נכח בקבלת הפנים למשתתפי המחנה בשל מעורבות בני משפחתו בפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, אין לראות את ביקורו של השגריר הקודם בקנדה כביקור בכל ארץ אחרת, כיוון שהציבור הקנדי עשוי לראות בו נציג מדינת ישראל בקנדה.

הביקורת העלתה, ששגרירים לשעבר נהגו לתאם עם השגריר המכהן את ביקוריהם במדינה שבה כיהנו, ולכל הפחות להודיעו על דבר ביקורם, ויש שאף נמנעו מפגישות עם גורמים רשמיים, גם אם קשרו עמם קשרי ידידות במהלך כהונתם, כדי שלא לפגוע, ולו למראית עין, במעמד השגריר המכהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה מקום שהמשרד - שידע על הסתייגויות השגריר בייקר בעניין זה - יתערב ויבהיר למר דיבון שעליו להגביל את נוכחותו בקנדה זמן קצר אחר שליחותו. אמנם נמסר למשרד מבקר המדינה שיש כללים לא כתובים בעניין התנהגות שגריר לשעבר בביקורים במדינה שבה כיהן, אך התנהגות השגריר הקודם כמתואר לעיל מלמדת שיש לקבוע בכתב כללים ברורים בנושא, ומן הראוי שהמשרד יוסיף הוראות בעניין זה בתקנון שירות החוץ שאינן נובעות מהאיסור בחוק הצינון.

2. אין חולק על כך שהגב' דיבון הייתה מעורבת בכל הקשור למחנה גם בשנת 2005. השגריר בייקר טען כי לגב' דיבון הייתה מעורבות פעילה שהתבטאה בגיוס כספים. מר דיבון הבהיר כי רעייתו פעלה בתחום זה בהמשך ליוזמת בתה, שבינתיים התגיסה לצה"ל, וכי שימשה מתאמת ומנכ"לית אזורית של המחנה ועמדה בראש ועדת היגוי שמיינה את המועמדים, איתרה מדריכים ומלווים וכיו"ב. מר דיבון גם טען שאין בעיית "תקינות והלימות" בכל הנוגע לפעילות האמורה של רעייתו, שכן היא אדם פרטי ומדובר ביוזמה פרטית לחלוטין. גם לדעת בעלי תפקידים אחרים במשרד, כמו המפכ"ל ומנהל מחלקת מבדק פנים, רעיית השגריר היא אדם פרטי החופשי בפעולותיו.

22 וע' 9058/04 אלון פנקס נ' נציבות שירות המדינה, מובא מפדאור.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שהגב' דיבון פעלה לכאורה כאדם פרטי, אין להתעלם מכך שהיא פעלה בהתבסס על המעמד שרכשה ועל הקשרים שיצרה בהיותה אשת השגריר. יתר על כן, גב' דיבון הייתה מעורבת במחנה הראשון בשנת 2004 בתור אשת השגריר (ולא רק בתור אמה של יוזמת המחנה), ולערב ההתרמה למחנה 2005 הוזמנו מכרים שלה ושל בעלה מתקופת שירותם באוטבה.

נמצא שיש הוראות האוסרות על עובדי המשרד להיות מעורבים בגיוס כספים או תרומות. בהוראות אלה לא נאמר דבר על מעורבות בת זוג של שליח בגיוס תרומות במדינה שכן הזוג כיהן בה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לבחון את ההיבטים השונים של הסוגיה ולקבוע כללים ברורים ומפורטים בעניין פעילות בן זוג של שליח במדינה שבה כיהן השליח בתקופה שלאחר סיום השליחות, ובכלל זה כללים בעניין גיוס כספים, באופן שלא תהיה פגיעה בפעולות השליח המכהן.



לתפקודן של נציגויות ישראל בקנדה יש השפעה לא מבוטלת על מיצוי הפוטנציאל שטמון בקשרים עם אחת המדינות הידידותיות לישראל. יש חשיבות רבה לתפקוד יעיל של הנציגויות, לשם השגת היעדים שהציבה המדינה וליצירת קשרים טובים עם הקהילה היהודית המקומית.

במוקד בדיקת תפקודה של השגרירות עמדו, מכורח הנסיבות, יחסי העבודה העכורים בין כמה מהשליחים, שבעטיים לא הייתה עבודת צוות ושהשפיעו גם על הקשרים עם הקהילה היהודית. הידרדרות היחסים אף לוותה בכתבות ביקורתיות בכלי התקשורת בישראל ובקנדה. היחסים העכורים בין השגריר דהיום לשגריר שקדם לו תרמו אף הם לכך. זאת ועוד, תנאי העבודה בנציגות קטנה, שמועסקים בה גם בני זוג של השליחים, מטבע הדברים עלולים להביא לחיכוכים ולמתחים בין העובדים. ניסיונותיו של המשרד לפתור את הבעיה על ידי שליחת עובדי המשרד לקנדה פעם אחר פעם, ויהיו בכירים ככל שיהיו, לא הוכתרו בהצלחה, והדבר מלמד שעל המשרד לבחון דרכים חלופיות לפתרון בעיות כאלה ובמצבים קיצוניים אף להיעזר בשירותים מקצועיים, כגון ייעוץ ארגוני.

הסכסוכים שהתגלעו בין השגריר היוצא לשגריר הנכנס בשל עניינים לוגיסטיים הנוגעים לפרטי החילופים ביניהם, מצביעים על הצורך לקבוע נהלים שיסדירו את החילופים של ראשי נציגויות.

פעילות בני משפחתו של השגריר הקודם במחנה השלום שנה לאחר סיום כהונתו והעובדה שהמשרד לא נקט עמדה בנושא מלמדות שיש צורך להשלים את ההנחיות בעניין הפעילות של השליחים ובני זוגם במדינה שבה כיהנו ולקבוע מה מותר ומה אסור בתחום זה.

תרומות למימון חגיגת יום העצמאות בנציגויות ישראל בחו"ל

1. חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק הסיוג), אוסר על עובד מדינה להתרים כספים ולגבות או לקבל כספים שנתרמו למטרה מסוימת זולת לאוצר המדינה ובתוקף תפקידו. הממשלה רשאית להתיר התרמה וקבלת כספים למטרה ציבורית בדרך כלל או למקרה מסוים. היתר זה יפורסם ברשומות. עובד מדינה המפר הוראה זו אחראי אחריות משמעתית.

תקנון שירות החוץ (להלן - התקנון) מאפשר לנציגויות לקבל תרומות נוסף על הסכומים שהמשרד מקצה למימון קבלת הפנים לרגל יום העצמאות אך ורק מחברות וממוסדות ישראלים ומחברות וממוסדות לא ישראלים "שיש להם זיקה לישראל", וכן מאזרחי ישראל השוהים בארץ השירות, בתנאי שהדבר לא יעמיד את הנציגות ב"מצב בלתי אפשרי" כאשר תורם יהיה זקוק לשירות הנציגות. התקנון גם קובע שנציגות או אחד מעובדיה לא יפנו בשום פנים ואופן לקהילות היהודיות במקום לשם גיוס תרומה לקבלת הפנים או לאירועים אחרים.

(א) למרות ההוראה בחוק הסיוג לא ביקש המשרד מהממשלה היתר לקבל תרומות למימון קבלת הפנים לרגל יום העצמאות בנציגויות בחו"ל קודם שקבע את ההנחיה המאפשרת את קבלתן.

(ב) המונח "זיקה לישראל" ואמות המידה לבחינתה שנקבעו בתקנון אינם ברורים. גם "מצב בלתי אפשרי" הוא מונח לא ברור; אין סיבה שעובדי הנציגות יימנעו מלהגיש סיוע במסגרת תפקידם למי שתרים כספים לנציגות. פעילות קונסולרית וכל פעילות אחרת של הנציגות הנעשות שלא על פי נוהלי המשרד אסורות בין שמדובר במי שתרים לנציגות ובין שמדובר במי שלא תרים לה.

2. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה על קבלת הפנים לרגל יום העצמאות ה-57 של ישראל בנציגויות בקנדה וממסמכי המשרד העוסקים בקבלת הפנים בשגרירות בבודפשט, בהם דוח על בדיקה בעניין זה שעשו המפקח הכללי ומנהל מחלקת מבדק פנים, עלו הממצאים האלה:

לקיום קבלות הפנים בשגרירות באוטבה, בקונסוליה בטורונטו ובשגרירות בבודפשט הקציב המשרד 8,600 דולר קנדי (להלן - ד"ק), 7,000 ד"ק ו-3,000 דולר אמריקני (להלן - ד"א), בהתאמה. שלוש הנציגויות קיבלו תרומות למימון האירוע על פי הפירוט הזה: השגרירות באוטבה קיבלה כ-42,000 ד"ק, ובסך הכול עמדו לרשותה כ-50,600 ד"ק, והוצאותיה הסתכמו בכ-54,000 ד"ק; הקונסוליה בטורונטו גייסה תרומות בסך כ-46,000 ד"ק (כ-8,000 מהם התקבלו לאחר קיום האירוע), בסך הכול עמדו לרשותה כ-53,000 ד"ק וזה היה גם סכום ההוצאות; השגרירות בבודפשט קיבלה תרומות בסך כ-113,000 ד"א (כ-31,000 מהם התקבלו לאחר האירוע), והוצאותיה הסתכמו בכ-90,000 ד"א.

(א) לפחות 50% מהסכום שעמד לרשותה של השגרירות באוטבה התקבל מגורמים בקהילה המקומית, וגם בין התורמים לאירוע בטורונטו היו תורמים מקומיים שהתקנון אוסר להתרימם.

השגריר באוטבה מר אלן בייקר הסביר בתשובתו כי "עצם העובדה שראשי נציגויות נאלצים לפנות לגורמים מחוץ לממשלת ישראל כדי לממן חגיגת יום העצמאות אינו לכבודם ולכבוד המדינה ומאלץ שגרירים לעתים לחרוג או למתוח את הכללים - דבר שאינו רצוי או מתאים".

(ב) המשרד בדק את ארגון האירוע בבודפשט שהתקיים בבית מלון, ומדיווחי הבדיקה עולה שהאירוע נשא אופי מסחרי; את הכספים גייס השגריר מר דוד אדמון מתרומות של חברות ישראליות ואחרות הפועלות בהונגריה, והן קיבלו בתמורה פרסום בכמה דרכים בשעת האירוע; איש מהשליחים בנציגות לא היה שותף בבחירת החברות הלא ישראליות ובפנייה אליהן כדי שיתרמו כספים למימון האירוע. בדוח המפכ"ל ומנהל מחלקת מבדק פנים הודגשו הצורך להימנע מהוצאות מופרזות על קבלת הפנים ביום העצמאות ומהבלטה בלתי הולמת של חברות פרטיות והדרישה לשקיפות מלאה בכל שלבי ההכנות לאירוע.

מבקר המדינה כבר העיר בדוח קודם שגיוס תרומות בידי נציגויות ישראל למימון אירועים מהווה בעיה, משום "שלא תמיד ברור מה מניעיהם של התורמים למתן התרומה, והאם הם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של המדינה"²³. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החריגות מהנחיות התקנון בעניין גיוס תרומות למימון קבלת הפנים לרגל יום העצמאות ונוכח המאמצים שמשקיעות הנציגויות בגיוס תרומות וההוצאות הגדולות שלהן למטרה זו, מימון קבלות הפנים בכל הנציגויות צריך להיעשות מתקציב המשרד בלבד וראוי ששרת החוץ תיתן את הדעת על כך. שימוש בכספי הישראלים "המעוניינים" - בעלי עסקים במדינות היעד - יוצר חזות שלילית למשרד ולמדינה שאותה הוא מייצג. תרומות הן נושא רגיש ועדיף שקבלת הפנים תהיה צנועה על חשבון תקציב המשרד מאשר שתהיה ראוותנית (ולמצער ראוייה) על חשבון בעלי עסקים ישראלים.



מיכה לינדנשטאוס

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשס"ו
יוני 2006

23 דוח שנתי 49 של מבקר המדינה (1999), עמ' 198; דוח שנתי 50 (2000), עמ' 362.