

"לעניין כל נושא שהוגדרו בו עורכי הדין המטפלים, וקל וחומר שלעניין "פרויקט" המטופל על ידי הלשכה המשפטית, ידוע לגורמים המשרדיים האחרים המטפלים באותו הנושא מי הם הגורמים בלשכה המשפטית המטפלים בו, והם על פי רוב פונים ישירות לאותם הגורמים. מובן שככל שמדובר בצוות, ניתן לפנות לכל אחד מעורכי הדין החברים בו. ככל שנטען אחרת על ידי מי מהסמנכ"לים או מעובדי המשרד האחרים (והדברים אינם עולים מתרשומות השיחות שהעביר אלינו המבקר ואף לא מהנספחים שהועברו אלינו, ואלו אף מצביעים על ממצא הפוך), על מנת להשיב לטענה זו אבקש לדעת על איזה נושא מדובר, והאם לא ניתן מענה על ידי הלשכה המשפטית. אציין בעניין זה, בהערת אגב, כי בנושאי רגולציה שונים בהם אנו עובדים מול משרדי עורכי דין פרטיים, נדיר שעורך דין אחד בלבד ממשרד עורכי הדין מטפל בנושא. בעניין זה הועברה למבקר טבלה המפרטת את מספר עורכי הדין בלשכה לעומת מספר עורכי דין בלשכות משפטיות משרדיות אחרות, ותמוה שהמבקר בחר להתעלם ממנה."

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"לא ניתנה כל התייחסות קונקרטית של המבקר להתייחסותי המפורטת לעניין זה ובין היתר, לטענתי כי מסקנותיו נטולות תשתית עובדתית ולמשל לעניין המסקנה כי אין הגדרת אחריות ברורה). מסקנותיו, על אף שעודכנו בטייטה הנוכחית, אינן מבוססות על תשתית עובדתית כלשהי."

"מעבר של עורך דין מטפל מנושא לנושא, ככל שהוא קיים, נובע בעיקרו משינוי המשימות הדחופות על ידי הנהלת המשרד. הדברים עלו בבירור מהתרשומות שהעביר לדינו המבקר כתשתית למסקנותיו. מעבר לכך, לא הונחה כל תשתית לכך שמעבר עורכי דין בין נושאים "מקשה על מיסוד ממשקי עבודה ברורים ויציבים מול אגפי המשרד ועל חלוקת עומס בין עו"ד" ולא קיבלתי מענה כלשהו לשאלה על יסוד מה נקבעו הדברים."

"אציין, כי עיון מדוקדק בסיכומי השיחות שערך המבקר מעלה כי הטענה שמתכונת העבודה בזבזנית וכו', עולה לכאורה מסיכום שיחה עם עורך דין אחד בלבד. אולם גם סיכום זה מושחר באופן שלא ניתן לבדוק את מהימנות האמור בו."

התייחסות: האמור עולה באופן ברור מהעובדות המוצגות וכן מהתייחסויות עובדי המשרד ועו"ד אשר התרשומות המשקפות את דבריהם התעברו ליועצת המשפטית (בכפוף למגבלות מקובלות).

30. בעייתי במיוחד המענה בתחומים כלליים ותחומי מינהל וכוח אדם (נושאי מינהל כלליים, מכרזים שוטפים לתפעול המשרד וטיפול בכוח אדם), בהם אין כתובת ברורה בלשכה והתחום מפוזר¹⁸ בין לפחות 8 עו"ד בלשכה המשפטית. (ראה להלן, סעיפים 80, 81)

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"אמירות אלה הן אמירות בעלמא, חסרות כל ביסוס ומוטעות."

"ממשק לוועדות - לשם הדוגמא בלבד אתייחס בקצרה ל"תשתית" עליה מתבסס מבקר הפנים לעניין זה. אבקש להפנות לנספח 10א שהוא מסמך עלום אשר על קיומו נודע לי רק עם העברת טיוטת הדו"ח, ובו מצויינים שמות של תשעה עורכי דין כמי שמלווים עבודת וועדות משרדיות שונות. ואולם, הנתונים הרשומים במסמך אין להם אחיזה במציאות. כך, עזב את המשרד כבר בראשית שנת 2010 ועל כן רישומו בטבלה לא היה לו מקום. לא עסקה בנושא קיצור פז"ים או רכישות משרדיות. שלוש מעורכות הדין ששמן מצויין בטבלה (עו"ד), עו"ד וכו' שהו בחופשת לידה במהלך שנת 2010 ועל כן, וככל ששימשו כחברות ועדות היה צורך להחליפן. אציין כי עו"ד כלל לא מילאה תפקיד בוועדת סקרים ומחקרים בשנת 2010 ועל כן במקרה זה מדובר בטעות כפולה. עורכת דין נוספת יצאה לחל"ת בשנה זו."

התייחסות: הטבלה המוזכרת בנספח 10א הועברה לידי הביקורת על ידי אגף מינהל ומשאבי אנוש עוד באוגוסט 2010 כחלק מעבודת מיפוי שנערכה אז על פעילויות המשרד.

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"אין בהתייחסות זו של המבקר, אשר מבהירה את מקור המסמך 10א, כדי לתת מענה להתייחסותי לגופה לפיה תוכן המסמך אינו נכון ואינו משקף את עבודת הלשכה. המבקר לא התמודד עם הממצאים המפורטים שהובאו על ידי ולא ברור מה הבסיס להותרת הביקורת על כנה. אדגיש כי בלא תגובה ברורה אשר יהיה בה כדי להפריך את המענה שניתן על ידי לטענות אלה, יש להשמיט את כל החלק הזה."

התייחסות: כפי שמוזכר בסיכום לדוגמאות בהמשך (ראה סיכום הביניים שלאחר סעיף 81) רק בהיבט התמיכה המשפטית בוועדות מכרזים לרכש טובין ושירותים עסקו במשך שנה אחת בלבד ארבע עו"ד בכירים.

¹⁸ כך לדוגמא ברשימת עו"ד המשובצים בוועדות בתחומי מנהל (נספח 10א) במשרד בשנת 2010 בהן נדרש יועץ משפטי שובצו 7 עו"ד שונים. בפועל לפחות עו"ד אחד נוסף אליהם במהלך השנה ואף עבר השתלמות בתחום המכרזים לצורך כך.

בהמשך התייחסותה לסעיף זה בטיטוה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"אך אם לא די בכך הרי שאין צורך להתעקש על כך שיועץ משפטי יינתן על בסיס "פרסונאלי" אלא ייעוץ משפטי ומומחיות משפטית צריכים להתפתח על בסיס מקצועי ענייני. זוהי עמדת המקצועית."

"המבקר טוען, לשם הדוגמא כי על עו"ד אחד או שניים שיהיו צוות קבוע, ליתן את הייעוץ המשפטי לנושאים המטופלים על ידי אגף בכיר מינהל ומשאבי אנוש. אולם, אין בעובדה שאגף בכיר מינהל ומשאבי אנוש מעורב בעבודת הוועדות המשרדיות מחד ובנושאים שעניינים דיני עבודה מאידך כדי לגרום לכך שאותו עורך דין יעסוק בנושאים השונים. מדובר בתחומים שונים בהיבט המשפטי. התכונות והכישורים שנדרשים מעורך דין המספק את הייעוץ המשפטי לתיקים בתחום דיני העבודה (וכאלה יש למכביר), כגון ידע בתחום זה, הליכי בתי משפט, תכונות אישיות מסוימות וכו', שונים מהידע והכישורים הנדרשים ממי שעוסק בדיני מכרזים ותבר בוועדת סקרים ומחקרים. גם ההכשרה לעניינים אלה, שונה. אז איזו סיבה עניינית טובה יש לכך שעורך הדין שעוסק בוועדת קיצור פז"ם יהיה אותו עורך הדין שעוסק בענייני השתלמויות? אין דבר המשותף לשתי הוועדות."

"הסטנדרט המוחל בקביעותו של המבקר אינו נכון עניינית ומקצועית והוא גם לא נדרש מאף אגף אחר במשרד. האם הלשכה המשפטית תזכה לכך שאותו כלכלן או שני כלכלנים ילוו את הלשכה המשפטית הן בתחום הדואר והן בתחום הרטי"ן? האם גורם אחד באגף הנדסה ורישוי יעבוד מול הלשכה המשפטית בעניינים רישויים? וכן הלאה וכן הלאה. האם יש טעם להחיל הוראות וכללים שונים, מכבידים ומסרבלים, על הלשכה המשפטית מאלה שחלים ביחס לכל אגף אחר?"

מן הראוי להשלים בהקדם את העבודה על המבנה הארגוני של הלשכה המשפטית באופן שיעמוד בהנחיות נש"ם ועקרונות "דוח אברמוביץ", להגדיר נהלים משרדיים באשר לממשקי העבודה שבין היועץ המשפטי והנהלת המשרד ולהקפיד על מימושם. כמו כן על היועצת המשפטית לחלק את התפקידים ולהאציל סמכויות על בסיס הגדרה ברורה של תחומי אחריות ולהקפיד על עבודה במתכונת שתסוכם.

בהתייחסותה לטיטוה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"אבקש לציין לעניין פרק זה בכללותו, כי רבים מהשינויים המבניים אותם מבקש המבקר ליישם כבר מיושמים היום בדרך פעולתה של הלשכה המשפטית, או שיישומם מצוי בדין ודברים מול נציבות שירות המדינה. כך למשל, נושאים רבים מטופלים על ידי עורך דין זוטא ועורך דין בכיר המנחה אותו. עוד אציין כי לגבי רבים מהשינויים האחרים המוצעים על ידי המבקר, דעתי המקצועית שונה."

בהתייחסותה לטיטוה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לאור תגובתי המובאת כאן, כי רבים מהשינויים המבניים אותם מבקש המבקר ליישם כבר קיימים או מצויים בתהליכי יישום, היה מצופה כי המבקר יכלול שינויים במסקנת הדברים שהודגשו בירוק."

התייחסות מוזכר שהדוח מציג את ממצאי הביקורת. פעולות שמדווח שנעשו או יעשו לאחר סיום הביקורת מובאות כלשונן במסגרת התייחסות לטיטוה.

רכישת שרותים משפטיים חיצוניים

31. בנובמבר 2009, עם קבלת מכתבו של מנכ"ל משרד המשפטים בדבר ההרחבה וההקלות בעניין שכירת שירותים משפטיים למשרדי הממשלה, העביר¹⁹ יועץ המנכ"ל ליועצת המשפטית בקשה לנסות לגבש רשימת נושאים העונים להגדרות ושניתן יהיה להוציאם לייעוץ חיצוני²⁰.

¹⁹ נספח 4א.

²⁰ יוער שגם באותה תקופה לערך ועוד כטרם תיקון הנחיות היועץ המשפטי לממשלה סוכמה התקשרות עם משרד עו"ד חיצוני לתמיכה במכרזי תדרי UMTS – ראה סיכומי ועדת מכרזים מיום 12/8/2009, 2/11/2009, 23/12/2009 (נספח א13(ב)).

בהמשך התייחסותו לסעיף 81.ד. לטיטות דוח הביקורת (השלישית) כתב היועץ הבכיר למנכ"ל:

"לעניין זה אציין כי בסוף 2009 או בתחילת 2010 (איני זוכר מועד מדוייק ולא מצאתי את התכתובת המקורית), פניתי, על דעת המנכ"ל, ליועצת המשפטית, בבקשה כי תגובש רשימת מטלות אשר, לדעתה, ניתן לתוציא לעבודה באמצעות עו"ד חיצוני שיתן למשרד שירות על בסיס חוזי. פנייה זו בוצעה על רקע עדכון להנחייה בנושא זה שפרסם היועץ המשפטי לממשלה.

לא קיבלתי מעולם רשימת מטלות כאמור ולשם המחשה, אני מצרף, נספח נ-1, לעיון המבקר תכתובת דוא"ל בין היועצת המשפטית וביני, בה נדון נושא אחר אך עולה גם שאלת רשימת המטלות.

לעניות דעתי, ולמרות עמדת היועצת המשפטית, יש מגוון מטלות הניתנות לביצוע ע"י עורך דין חיצוני ואשר ישילו לא מעט עומס מעבודת הלשכה המשפטית, ואף בנושאים שללשכה המשפטית של המשרד אין כל יתרון בהם למשל: חוזים, מכרזים וסכסוכים מסחריים, דיני עבודה, דיני תכנון ובנייה ועוד."

32. כשנה לאחר מכן, ב- 27/12/2010, במהלך דיון ועדת מכרזים ליועצים, מחקרים וסקרים התקיים דיון בוועדה באפשרות שכירת שרותי יעוץ משפטי לתמיכה בעבודת הועדה. בסיכומו של הדיון נקבע²¹ שהלשכה המשפטית תציג דרישה ליעוץ כאמור.

33. ב- 10/2/2011 הגישה²² הלשכה המשפטית בקשה לעבודה כאמור. הבקשה הוגבלה להליך התקשרות בדרך של בדיקת מספר הצעות של משרדי עו"ד ספציפיים שהוצעו ע"י הלשכה (על פי תקנות 5(ג), 5(ה) לתקנות חובת המכרזים).

34. בתאריך 15/2/2011 נדונה ההצעה בוועדה המשרדית. מעיון בפרוטוקול הדיון²³ עולה שהלשכה המשפטית העלתה שמות חמישה משרדי עו"ד שנבדקו על ידה ונמצאו מתאימים. חברי הועדה הביעו חשש שתעריפי המשרדים המוצעים יקרים מהתקרה שמגדיר החשכ"ל ועל כן ההצעה לא ישימה. כמו כן נדונה האפשרות לקבל אישור לחריגה בתעריפים. חשב המשרד הציע לבדוק את האפשרות לקבל אישור לחריגה מהתעריף תוך שהציע שבמקרה כזה יש לפלח בין תעריפים שונים (למתמחה, לעו"ד שכיר ולשותף) זאת כדי להימנע ממצב שבו עבור חוזים פשוטים יחסית בהם יטפלו מתמחים או עו"ד זוטרים יזכה הזוכה בתעריף גבוה ללא הצדקה. הבקשה אושרה עקרונית בכפוף לעדכון של החשב תוך שבוע אם קיבל אישור לתעריף גבוה יותר; אם יקבל נקבע שהלשכה המשפטית תציע אמנות מידה לבחירה תוך אבחנה בין רמות עו"ד, כאמור.

35. ב- 22/2/2011 התקיים דיון ועדת המכרזים. עיון בפרוטוקול החתום של הוועדה ממועד זה, שפורסם²⁴ כפי שמסרה מרכזת הועדה ב- 27/4/2011, מעלה שבסעיף העוסק בנושא זה נרשם: "על פי בקשת החשב הנושא ידון מחדש בדיון שיתקיים בנוכחות היועצת המשפטית". יוער שעל פי הפרוטוקול השתתפה היועצת המשפטית טלפונית בדיון זה. בביקורת עלה שעל פי טיוטת פרוטוקול הדיון²⁵ עדכן החשב שבדק בשני משרדים ומצא שקיבלו אישור מיוחד אך לדעתו מאחר שמכרזי המשרד לא מצדיקים זאת אין מקום להעסקת משרדים בתעריף גבוה מתעריפי החשכ"ל. עוד עלה מאותה טיוטה שהיועצת המשפטית עצמה התייחסה במהלך הדיון. כמו כן עלה שמשרדי עו"ד אחרים שהוצעו ע"י חברים בוועדה נדחו על ידי הלשכה המשפטית. על פי הסיכום בטיוטה נכתב: "שמות של משרדי עו"ד נוספים יועברו ללשכה המשפטית. הנושא יועבר לוועדה הבאה

²¹ נספח א 13.

²² נספח א 13 (א).

²³ נספח א 14 (א).

²⁴ נספח א 14 (ב).

²⁵ נספח א 14 (ג) - טיוטה שנמסרה בסמוך למועד הדיון.

לשם אישור הרשימה המעודכנת. האמור בטיוטה זו נמחק בפרוטוקול הסופי והוחלף במשפט שלעיל.

בהתייחסות לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"ביום 15.2.2011 התקבלה החלטה מלאה על ידי הוועדה. חשב המשרד הציע כי יבחן עד סוף אותו השבוע את הצעתו לקבל אישור להציע תעריף הגבוה מתעריף החשכ"ל וככל שהדבר יתאפשר לכלול במסגרת התייחור חלוקה תעריפית בין שותף במשרד, שכיר ומתמחה. כל זאת כמובן במסגרת אותה הצעה שאושרה על ידי הוועדה. החשב לא שב עם תשובה במסגרת לוח הזמנים שקבע ועל כן, ההחלטה נותרה בדיוק כפי שאושרה במסגרת תעריפי חשכ"ל."

"ביום 22.2.2011 התכנסה הוועדה בעניינים אחרים. נושא העסקת עו"ד חיצוניים וכמובן הבקשה ל"פתיחת" ההחלטה מיום 15.2.2011 כלל לא נזכרו בסדר היום ולשכה המשפטית לא נמסר כי בכוונת מי מחברי הוועדה להעלות לדיון את בקשתה של הלשכה המשפטית לסדר היום מצורף ומסומן [1]. בדיעבד הבנו כי ככל הנראה לא כל המשתתפים בדיון הופתעו כמונו מהעלאתו של הנושא במסגרת הדיון. בפעולה זו, נעצרה החלטת הוועדה מיום 15.2.2011. המבקר בחר לצטט מאמירות שנאמרו כביכול והובאו בטייטת פרוטוקול שאינה חתומה. אנו תמהים על פעולה זו אך נתייחס לגופם של דברים. בהתייחס להערת המבקר כי היועמ"ש השתתפה טלפונית בדיון, כאמור הנושא כלל לא היה על סדר היום של הוועדה מלכתחילה וכפי שנמסר למבקר, לא הובא לידיעת הלשכה המשפטית מראש על הכוונה להעלות את הנושא לדיון. כאשר הבינה זאת נציגת הלשכה המשפטית, במהלך הדיון, היא ביקשה לשתף אותי טלפונית בשיחה, אולם בשל דרך ההתנהלות העניין ובשל כך שהייתי בנסיעה, לא התאפשר לי ליטול חלק בדיון מפתיע זה, לשמוע את כלל האמור בו ולהתייחס לדברים כראוי."

"אני מתקשה לקבל את הטענה שדווקא האמור בטיוטה כלשהי משקף את שנאמר. טייטת הפרוטוקול כוללת אי דיוקים רבים כגון העובדה כי לכאורה הוצעו לנו שמות של שלושה משרדים נוספים וסירבנו, ועוד."

"נדגיש, כי התעלמותו של המבקר מהחלטה ברורה של הוועדה מיום 15.2.2011, שלא היתה עקרונית כלל וכלל, (שייתכן שהיה מי שביקש להקשות ביישומה), והעובדה שלעניין דיון אחר, המבקר נתלה ב"טייטה" כלשהי ולא בסיכום אמיתי חתום על ידי הצדדים הרלוונטיים מהווה לבנה נוספת בקושי במהימנות הליך הביקורת שביצע. (לענין זה מצורפת התכתבות בינינו מהימים 21.11.2011 ו-23.11.2011 ומסומנת [2])."

"נדגיש כי מטענתו של המבקר עולה כי נבדקו חמישה משרדים ונמצא שהם אינם מוכנים לעבוד בתעריף מסוים. המבקר מתבסס על דברים שנכללו בטייטה. מעבר לבעייתיות של הסתמכות על טייטת פרוטוקול לביסוס ממצא ביקורת כאשר קיים פרוטוקול חתום וסופי, לא יתכן שהדברים משקפים נכונה את שנאמר בפועל, שכן בדיקת מחיר מול משרדים מסויימים טרם יציאה להליך תייחור הינה פעולה שאינה תקינה ולא סביר כי התבצעה. המסקנה ההגיונית יותר היתה שהדברים שנכתבו בטייטת הפרוטוקול אינם משקפים את שנאמר בפועל ועל כן לא נכללו בפרוטוקול הסופי שנחתם, ולא קביעת ממצא ביקורת על יסוד טייטה של גורם זה או אחר."

"לעניין זה, חשוב להביא את התייחסותו של המבקר בהודעת דואר אלקטרוני אליי מיום 23.11.2011 על מנת להבין את הלך רוחו: "טייטת הסיכום שכאמור נמסרה לי לפחות חודש לפני המועד שהסיכום הפורמלי נחתם היא בהחלט אסמכתא כדי להבין מה היה בדיון, מי דיבר, מה נדון וכו' ובפרט שכשיש פער כל כך גדול בין מה שכתוב בה לבין מה שכתוב בסיכום הסופי. לחלופין זה מצביע על התנהלות לא תקינה של הועדה, אלא אם ישנה אסמכתא אחרת, ממנה ניתן להסיק שרכזת הועדה המציאה את האמור או לפחות טענה בחיזוק כל כך גדול בהבנת המתרחש. אם לא המציאה אז גם אם הטייטה אינה מדויקת היא לפחות קרובה למה שהיה בפועל יותר מאשר הסיכום הסופי. מעבר לכך היא בפני עצמה יכולה לשמש אסמכתא להתנהלות לא תקינה סביב הועדה."

בנוסף על האמור ועל מנת שהאמור בטייטת דו"ח המבקר ישקף את מציאות הדברים יש לכל הפחות לתקן את הדברים האמורים בסעיפים 34 ו-35 לטייטת הדו"ח באופן הבא:
בסעיף 34 – במקום "יתוך שהציע שבמקרה כזה יש לפלח" צריך לבוא – "יתוך שהציע שכלל שהצעתו להעסקה בתעריף גבוה מתעריף חשכ"ל הרגיל תתקבל, יש לפלח"; ובמקום הסיפה שתחילתה במילים "הבקשה אושרה עקרונית" צריך לבוא – "הבקשה אושרה. על החשב היה להודיע עד סוף אותו שבוע אם קיבל אישור להעסקה בתעריף גבוה מתעריף חשכ"ל וככל שיקבל אישור, תיערך הבחנה בתערוף בין עו"ד שותפים שכירים או מתמחים. אולם החשב לא עדכן את שאר חברי הוועדה בעניין זה ועל כן, תוספת זו לא היתה רלוונטית."
בסעיף 35 – לפני המשפט המתחיל במילים "יוער שעל פי..." צריך לבוא – "לא ברור מדוע היה צורך בדיון נוסף."

36. עד מועד סיום הביקורת (יולי 2011) לא קודמה העבודה כיוון שעל פניו לא הוצעו משרדים המקובלים על הלשכה המשפטית או כיוון שתעריפי המשרדים שכן מקובלים חורגים מתעריפי החשכ"ל.

37. במהלך הביקורת מסרה היועצת המשפטית כי משימת הטיפול במכרזים השוטפים של המשרד אינה מהווה משימה משמעותית בהיקפה בין כל משימות הלשכה ושימוש במשרד חיצוני לא יפתור את בעיית העומס. עוד מסרה כי במקרה זה²⁶ מדובר בהסכם מסגרת לתמיכה שוטפת על פי שעות ולא במשימה מוגדרת ועל כן ההסכם נדרש להיות מורכב יותר לתפעולו השוטף והדבר מחייב בקרה ראויה על ביצועיו של המשרד הנשכר; שימוש במשרד חיצוני אינו מצמצם את אחריותה של הלשכה המשפטית.

עד מועד סיום הביקורת לא הושלם המכרז למשרד עו"ד לתמיכה בוועדות המרכזים. יוזכר שמשימת התמיכה המשפטית בוועדות המכרזים היא חלק מהגדרת תפקידו של היועץ המשפטי. גם אם אכן מדובר במשימה שהיקפה אינו גדול כפי שנמסר, ומאחר שהיא מתפזרת על פני שורה ארוכה של פעילויות נקודתיות המשפיעות על תפקודו של המשרד, הרי שמתבקש להקצות לה את המשאבים על מנת שתבוצע כראוי ובלוחות זמנים סבירים. ראוי שהמענה יינתן כמקובל על בסיס כוח אדם אורגני אולם אם לדעת היועצת המשפטית תרומתו של כוח אדם זה חשובה יותר בקידום משימות הליבה של המשרד (ועל פניו אין חולק על כך), הרי שראוי לתת למשימה זו מענה ראוי באמצעות ייעוץ חיצוני תוך בקרה ראויה.

מענה משפטי לשר התקשורת בתחום השידורים

38. מעבר לייעוץ משפטי ובהעדר גורם מקצועי אחר, מהווה הלשכה המשפטית, הלכה למעשה, גורם המטה המקצועי הפועל לצד השר בגיבוש עמדותיו לקראת החלטות אסדרת העל של תחום השידורים. בכך פועלת הלשכה המשפטית בעת ובעונה אחת הן כ"אגף מקצועי" המוביל עבודת מטה לקראת קביעת מדיניות והן כיועץ משפטי המפקח על פעולותיו. על פעילותה של הלשכה המשפטית בתחום זה בכובעה כמוביל עבודת מטה והמשמעותיות מכך (ראה סעיף 78).

לדעת הביקורת ראוי שפעילות גיבוש מדיניות בתחום השידורים, כמקובל בכל תחום, תגובה במענה ארגוני ראוי שאינו חלק מהלשכה המשפטית. מומלץ לתת לכך את הדעת בעת גיבוש המבנה הארגוני של רשות התקשורת. בטווח הביניים, עד הקמת רשות תקשורת, מומלץ לשקול מינוי צוות קבוע²⁷ אשר ישמש כיועץ מקצועי לשר לתחום השידורים ויסייע בתהליך גיבוש מדיניות העל בנושא. בכל מקרה לדעת הביקורת מעורבות הלשכה המשפטית בתחום השידורים צריכה להיות כמקובל, בכובעה כיועץ משפטי בלבד המגדיר את תקינות התהליך ועמידת התוכן בחוק ולא עוסק בגיבוש המדיניות.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המבקר מציע כי יוקם צוות שיידון בנושאי שידורים והוא זה שייעץ לשר בעניין זה. לעניין הטענה כי ראוי שהשר יקבל ייעוץ בתחום השידורים מגורם מקצועי שאינו הלשכה המשפטית – טענה זו, כמו רבות מהטענות המופיעות

²⁶ בניגוד למקרה אחר בו היתה התקשרות כזו כדוגמא – התקשרות עם משרד לטכנולוגיית תקשורת UMTS לעניין מכרז תדרי UMTS
²⁷ שהרכבו יכלול עובדי הרשות השניה, המועצה לשידורי כבלים ולווין והמשרד. בראש הצוות ניתן להעמיד לתקופות זמן קצובות יועץ מיוחד לשר וריכוז עבודת הצוות תעשה במשותף על ידי מרכזי מועצות הכבלים והלווין והרשות השניה.

בטיטות הדו"ח, אינה טענה המופנית כלפי הלשכה המשפטית ואין מקום לכלול אותה בדו"ח ביקורת המופנה כלפיה. ככל שהשר מעוניין בכך, קיימים אגפים מקצועיים בתוך המשרד שכשם שהם מייצגים לשר בתחומים אחרים בשוק התקשורת, יכולים לייצג לו אף בתחום השידורים. אשר על כן, מדובר בשאלה משרדית ואין מדובר בביקורת כלפי הלשכה המשפטית. אשר על כן, אחת משתיים – או שאין מקומה של הביקורת בטיטות הדו"ח או שיש להרחיב את נושא הדו"ח, כך שעניינו לא יהיה ביקורת על הלשכה המשפטית אלא ביקורת על עבודת המשרד כולו.

בהתייחסות לטיטות השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"אין התייחסות של המבקר לתגובתי. עם זאת מסקנת הביקורת נותרה בעינה ללא הסבר."

התייחסות: כפי שהובהר ליועצת המשפטית וכפי שנכתב, עניינה של הביקורת להעיר על ליקויים בפעילות המשרד האת בלי קשר לשאלת אחריותם של גורמים שונים לליקויים, ככל שאלו נמצאו. לפרוט בנושא זה, ראה סעיף 78 ומוסף 9.

המלצות

1.1 להשלים בהקדם את העבודה על המבנה הארגוני של הלשכה המשפטית באופן שיעמוד בהנחיות נש"ם ועקרונות "דוח אברמוביץ", לחלק את התפקידים ולהאציל סמכויות על בסיס הגדרה ברורה של תחומי אחריות ולממש זאת בעבודה היומיומית. מומלץ שהמבנה יתאים ככל הניתן למבנה המשרד באופן שמול כל אגף תוגדר מסגרת בהרכב שלא תפחת משני עו"ד, שהבכיר בהם לפחות בדרגת מנהל מחלקה. (הצעה אפשרית מובאת **במוסף 6א'** המצורף לדוח זה). עוד מוצע שסגן היועץ המשפטי ישמש כממלא מקומו, כמוביל נושאים **מורכבים במיוחד** וכגורם פיקוח ובקרה על ניהול הלשכה בהיבטים המנהליים והמקצועיים.

בהתייחסות לטיטות השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"ההמלצה כי מול כל אגף תוגדר מסגרת בהרכב שלא יפחת משני עו"ד וכו' היא סברה בעלמא. ההמלצה תמוהה במיוחד לאור העובדה שוועדת אברמוביץ, שהיא הוועדה המקצועית לעניין זה ובעלת הרכב המומחים הרלוונטי, לא סברה כי יש מקום לקבוע או אף להמליץ על מתכונת עבודה שכזו. מעבר לכך, חלוקה פרסונאלית (בהתאם לאגף) ולא בהתאם לתחום מומחיות לעיתים אינה ישימה על רקע המטריה שבה עוסק המשרד כגוף הסדרה (להבדיל ממשרד שנותן שירותים), המחייבת במרבית המשימות עבודה משולבת של מספר אגפים, ותפעל בעבודת המשרד. אציין כי האופן בו נוסחה ההמלצה עלול להטעות את הקורא הסביר שיגעה לחשוב שדו"ח אברמוביץ' או נהלים כלשהם אכן ממליצים כי מול כל אגף ביחידה יעבדו עורכי דין מסוימים."

"באשר להמלצה בעניין סגן היועץ המשפטי – הרי שאין מקום להמלצה בעניין זה, כיוון שזוהי בדיוק המתכונת בה פועלת הלשכה כבר כיום."

1.2 להגדיר נהלים משרדיים באשר לממשקי העבודה שבין היועץ המשפטי, תחומי המסנה שיוגדרו בלשכה והנהלת המשרד.

1.3 להשלים את ההתקשרות עם משרד עו"ד חיצוני לתמיכה במכרזי המשרד בתחומי המינהל השוטפים במקביל להגדרת אחריות ברורה לכך במסגרת הלשכה המשפטית

1.4 לשקול מינוי צוות קבוע בהרכב נציגי מועצת הכבלים והלוויון, הרשות השנייה, אגף כלכלה, נציג נוסף – עובד המשרד ונציג השר אשר ישמש כגורם המטה להובלת אסדרת העל בתחומי השידורים בטרם ניסוחה בחוק. מומלץ שבראש הצוות יעמדו במשותף או לסירוגין במהלך תקופות קצובות נציגי המועצות או לחלופין יועץ מקצועי לשר. בראיה עתידית של רשות תקשורת, מומלץ להגדיר מענה ארגוני לגיבוש מדיניות על בתחום השידורים.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"ייעוץ ארגוני" - אבקש לציין כי חלק נכבד מטיטוט הזו"ח, ובפרט מחלק זה, עוסק הלכה למעשה בייעוץ ארגוני ללשכה המשפטית ולא בליקויים בעבודתה; זאת, בלא שהדבר הוא חלק מהגדרת תפקיד המבקר ובלא שנעשתה כל עבודה עימי כמי שעומדת בראש הלשכה המשפטית. דוגמא לכך היא הנספח בו נפרסה משנת המבקר באשר למבנה הלשכה המשפטית, שמתאים להליך של ייעוץ ארגוני, אך נעשה מבלי לשוחח כלל עם האמונה על ניהול הלשכה, ולפיכך התוצאות בו אינן הולמות את צרכי העבודה של המשרד ושל הלשכה המשפטית."

עוד כתבה בהקשר זה: "...מכל מקום, כאמור, אין המדובר בנושא מתחום ביקורת הפנים אלא בתחום הייעוץ הארגוני; כך למשל, הצעת המבקר כי שני עורכי דין בכירים (ובכללם עורכי דין בעלי ותק של ארבע שנים) לא יעסקו במשותף בפרויקטים אלא אם כן מדובר במקרים ספורים."

התייחסות: מוזכר: א. שסעיף 6(ג). בחוק הביקורת הפנימית התשנ"ב, 1992 קובע: "כל דין וחשבון שיגיש מבקר פנימי ... והוא רשאי לכלול בו את המלצותיו."; ב. הגדרת מקצוע הביקורת הפנימית (מתוך אוגדן מקצועי של הביקורת הפנימית, לשכת המבקרים ישראל): "ביקורת פנימית הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה וייעוץ, אשר מיועדת להוסיף ערך ולשפר פעולות הארגון. היא מסייעת לארגון

...."
יעוץ (או מתן המלצות) הינו חלק בלתי נפרד מפעולת ביקורת הגם שאינו מחויב על פי החוק בארץ. במקרה זה מצאה לנכון הביקורת ללכת צעד נוסף מעבר למקובל ברמת הפרוט של המלצות. אין בכך כל פסול או סתירה לתפקידה, ההיפך הוא הנכון.

פרק ב' – היבטים בניהול כוח האדם

רקע

39. נבדקו היבטי ניהול כוח האדם בלשכה המשפטית, לרבות תכנון והליכי איוש ומתן משוב.

הבסיס הנורמטיבי

איוש משרות

40. פיסקה 11.912 בתקשייר, סעיף (ג) קובעת: "משרה שחלה עליה חובת המכרז - פירושה משרה שחלה עליה חובת המכרז הפומבי והיא בדרגה 18 בדירוג המנהלי או דרגה גבוהה ממנה או בדרגה 39 או גבוהה ממנה בדירוג ההנדסאים והטכנאים או בדרגה 12 או גבוהה ממנה בדירוג המקציט, או באיזו שהיא דרגה ביתר הדירוגים המקצועיים";

41. פרק 18.1 בתקשייר - מילוי מקום - מגדיר מילוי מקום כדלהלן: "העסקה זמנית של אדם שאיננו עובד המדינה, במשרה פנויה, בהתאם להוראות פרק משנה זה; או העסקת אדם, שאיננו עובד המדינה, כממלא-מקום של עובד הנעדר מתפקידו באופן זמני (לרגל מחלה, יציאה לחשתלמות, חופשה ללא משכורת, יציאה לתפקיד בחוץ-לארץ וכדומה)".

42. פרק 11.9 בתקשייר - גיוס עובדים מבחוץ - עוסק בתהליכי גיוס עובדים מחוץ לשירות המדינה. הפרק מגדיר אפשרות לגיוס עובדים שלא באמצעות מכרז פומבי. פסקה 11.933 באותו פרק, מפרטת את ההוראות למיון מועמדים ובחירתם למשרות אשר בהקשר זה חלה עליהן חובת קיום מכרז ובין היתר קובעת:

"(א) פרסום - המשרד יפרסם הודעה בדבר הצורך באיוש המשרה בדרך ראויה שיבחר הפרסום יכיל את תיאור המשרה; תנאי סף שייקבעו באופן שוויוני בהתאם לסוג המשרה; מועד משוער של איוש המשרה וסיום ההעסקה אם ידוע וכל הוראה אחרת הנוגעת לאיוש המשרה. הפרסום יכול שיעשה בין השאר באמצעות מאגרי הצעות העבודה הקיימים (למשל-לשכות חיילים משוחררים, שירות התעסוקה, חברות להשמת כוח-אדם). באתרי האינטרנט של המשרד ונציבות שירות המדינה תופיע הפניה לאותם מאגרי הצעות העבודה, בהם פורסמה ההודעה;

(ב) עקרונות יסוד - 1. מספר מועמדים; (א) על המשרד לקבוע בתחילת ההליך מספר סביר של מועמדים העומדים בתנאי הסף ומעוניינים בתפקיד, שייבחנו אליו...; 2. סינון ומיון המועמדים, המשרד יבצע הליך מיון בו יסוננו המועמדים על-פי קריטריונים אובייקטיביים ושוויוניים שייקבעו מראש, הכל בהתאם לנסיבות העניין והרלוונטיות לתפקיד; 3. ועדת קבלה: (א) הבחירה הסופית של מועמד למשרה תיעשה באמצעות ריאיון אישי שתערוך ועדת קבלה משרדית בת שני חברים לפחות, שאחד מהם הוא סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במשרד או מי מטעמו והממונה הישיר או מי מטעמו; (ב) הוועדה המשרדית תבחר את המועמד המתאים ביותר, בהתבסס על תוצאות הליך המיון לעיל, מבין לפחות שלושה מועמדים אלא אם אישר מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך, לפי העניין, לקיים את ההליך עם מספר נמוך יותר של מועמדים...";

הערכת עובדים

43. פרק 93.3 בתקשי"ר שכותרתו - הערכה ומשוב עובדים – מגדיר את החובה והמתכונת לקיום משוב אישי והערכת עובדים. בין היתר נקבע בפסקה 93.312: "אחת לשנה יתקיים בכל שירות המדינה תהליך של הערכה ומשוב עובדים באמצעות גיליון הערכה ומשוב..."; פסקה 93.331 קובעת: "(א) כל ממונה כמעריך ישיר ימלא בין החודשים ינואר עד מרץ בכל שנה "גיליון הערכה ומשוב" לכל אחד מהעובדים אשר בניהולו, וכל ממונה עקיף ימלא בתקופה האמורה את חלקו בגיליון ההערכה והמשוב, כמעריך עקיף; (ד) יש למלא גיליון הערכה ומשוב על מוערך שהיה בניהולו של המעריך מעל שלושה חודשים. בכל מקרה אחר ימלא את הגיליון ויקיים את שיחת המשוב הממונה הקודם, במידה והדבר אפשרי; (ה) גיליון הערכה ומשוב ימולא על עובד גם בעת הארכת תקופת ניסיון או בעת סיום תקופת ניסיון; (ו) עם סיום שיחת המשוב יעביר המעריך הישיר את גיליון ההערכה והמשוב במעטפה סגורה אל היחידה למשאבי אנוש, זאת לא יאוחר מיום 31 בחודש מרץ בכל שנה....".

ממצאים

משכי שהות בתפקיד

44. נמצא שבמהלך שלוש השנים שקדמו לביקורת סיימו את תפקידם שמונה עו"ד - חמישה עוזרים ראשיים, מנהל מחלקה אחד ושני ממונים (ממונה נוסף עזב בתחילת הביקורת). נכון למועד תחילת הביקורת (אמצע מרץ 2011), הוותק הממוצע בתפקיד של חמשת עו"ד ברמת עוזר ראשי שהיו בתפקיד הוא כ- 25 חודשים ושל שלושת עו"ד ברמת מנהל מחלקה, כ- 31 חודשים. הוותק הממוצע של חמשת העוזרים הראשיים שעזבו במהלך שלוש השנים שקדמו לביקורת עמד על 14 חודשים. עוד נמצא שמתוך פוטנציאל כולל במהלך שלוש השנים של 216 חודשי העסקה²⁸ בדרגת עוזר ראשי, כשליש אוישו בעו"ד שבדיעבד עזבו. להלן פרוט²⁹:

א. ותק ממוצע של מסיימי תפקיד:

תפקיד		משך ממוצע בחודשים	מזה משך בסטטוס מילוי מקום
מאפייני ותק בתפקיד - מצבת העובדים נכון לאמצע מרץ 2011		24.6	8.3
עוזר ראשי - סה"כ 6 משרות, 5 מאוישות		31.2	9.2
מנהל מחלקה - סה"כ 3 משרות			
משך תפקיד עו"ד שסיימו עבודתם בלשכה ועזבו את המשרד במהלך 2008-2010		14.0	10.4
עוזר ראשי - סה"כ 5 מסיימים*		15.5	13.9
מנהל מחלקה וממונה - סה"כ 2 מסיימים**			

* בנוסף אחד שעזב בינואר 2011 לאחר 3 חודשי העסקה ולא נכלל בחישוב זה
** כאמור, לא כולל ממונה נוסף שסיים את תפקידו בתחילת אפריל 2011, לאחר התקופה שלגביה בוצע ניתוח זה.

²⁸ לפי חישוב: (3 שנים) X (12 חודשים בשנה) X (6 משרות עוזר ראשי) = 216 חודשי העסקה
²⁹ פרוט חישובים ותנועות כ"א שמי - 2008 - 2011 - נספח ב1.

ב. נתח המסיימים מתוך הפוטנציאל הכולל של חודשי העסקה:

אחוז ממוטנציאל	סה"כ חודשי עבודה	אנלוגיה
34%	72.8	עוזבים בתקופה
62%	133.6	עובדים לסוף התקופה
96%	206.4	סה"כ
100%	216.0	פוטנציאל על פי תקן

בחודשי העסקה הראשונים תרומתו של עו"ד ברמת עוזר ראשי, שהוא חסר ניסיון או בעל ניסיון מזערי, מועטה או אף שלילית לאור המשאבים המקצועיים והניהוליים שנדרשים עו"ד בכירים יותר להשקיע בהכשרתו. משמעות הנתונים היא כי חלק נכבד מהמשאבים שהושקעו על ידי עו"ד בכירים בלשכה בהכשרת עו"ד בלשכה, כמו כן, נפגע פוטנציאל עו"ד היכולים לשמש עתודה מקצועית וניהולית ללשכה המשפטית במשרד או לתפקידים אחרים במשרד.

לדעת הביקורת, ובפרט לאור ייחודיות משרד התקשורת והעניין המקצועי הרב הקיים בתחומי עיסוקה של הלשכה ביחס ללשכות משפטיות במשרדים אחרים, תמונת המצב הזו עשויה להצביע על ליקויים בתהליכי הקליטה והניהול של כוח האדם.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"התשתית לכאורה המצויה בסעיף זה היא מגמתית ומסולפת. בדיקה אמיתית של משכי שהות בתפקיד בלשכה המשפטית היתה מביאה בחשבון את משכי השהות של כל עורכי הדין בלשכה, ועל פני תקופה ממושכת יותר. סימון "כירורגי" נקודתי של בעלי דרגות מסוימות בנקודת זמן ספציפית אינו יכול להוות התייחסות רצינית לסוגיה המצויה תחת הכותרת "משכי שהות בתפקיד".

"כיוון שנתונים אלה נעדרים מטיוטת הדו"ח עלי להביאם. לפי בדיקתנו, משך השהות הממוצע בתפקיד עורך דין בלשכה המשפטית בנקודת הזמן הזו הוא כ - 84 חודשים. היינו, כשבע שנים."

"עוד מוסיף המבקר וכותב בחלק זה - "תמונת המצב הזו עשויה להצביע על ליקויים בתהליכי הקליטה והניהול של כוח האדם". זוהי טענה פוגענית, נעדרת תימוכין. מהי התשתית לכך שמדובר בליקויים בתהליכי הקליטה והניהול של כוח האדם (ביקורת המובאת במסגרת דו"ח ביקורת המופנה כלפי הלשכה המשפטית)? האם נבדקו הסיבות לחילופי כוח האדם? (למשל, האם הובאו בחשבון שני מקרים נפרדים בהם שני עורכי דין ששהו במילוי מקום כל אחד כשנה לערך, אשר הגישו מועמדות למכרז המשרדי שהתנהל בעצלתיים, נבחרו במקביל במכרזים לתקן קבוע שהתנהלו ביעילות בתקופת זמן קצרה במקומות בהם היו מתמחים טרם תחילת עבודתם בלשכה המשפטית במשרד התקשורת - בפרקליטות המדינה וברשות ההגבלים העסקיים?) האם הובאו בכלל חשבון פרקי הזמן בהם מתנהלים מכרזים בשירות המדינה? כיצד אלה נוגעים לניהול הלשכה המשפטית? בעניין זה אין די בקיומן של "הנחות סבירות" כפי שמסר לנו המבקר בפגישות שקוימו עימו, אלא יש צורך בתשתית מתאימה. הדברים אמורים במיוחד בשל כך שמדובר במקרים נקודתיים שניתן לבדוק אותם באופן פרטני.

מכל מקום, אם המבקר מחליט להותיר פרק זה הרי שהוא אינו יכול להיות חלק מדו"ח ביקורת שעניינו ביקורת כנגד הלשכה המשפטית, אלא בדו"ח נפרד המתייחס לפעולות המשרד והמביא בחשבון גם את המגבלות הנובעות מהסמכויות המצויות בידי נציבות שירות המדינה."

התייחסות: אין משמעות לוותק הכולל בנקודת זמן ללא ניתוח מרכיבי המשנה ובראיה לעתיד. זאת כיוון שעו"ד המוצבים בתקנים זוטרים הם עיקר העתודה המזינה את התקנים הבכירים. אם רמת התחלופה בתקנים הזוטרים גבוהה מידי הרי שבתוך שנים ספורות, עם עזיבתם של עובדים המוצבים בתקנים הבכירים, הוותק הממוצע שצויין בתגובה ירד דרמטית. לכן הניתוח "הכירורגי" כפי שמכונה בתגובה מחויב כדי להבין את התמונה הכוללת ועוד יותר מכך את התמונה המתפתחת. עזיבה של 9 עו"ד (מתוך 13) בתקופה של 37 חודשים אינה עניין של מה בכך. והיא בהחלט עשויה להצביע על בעיות שורש המחייבות ברור עמוק. יתכן בהחלט שהסיבות לחלק או לכל הבעיות הללו אינן באחריות היועצת המשפטית אך לא ניתן להתעלם מעובדות אלו המחייבות כאמור בדיקה.

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"יכול הנוגע למשכי שהות בתפקיד, נדמה כי המבקר בחר להסתמך על נתונים, פילוחים וניתוחים אשר נבחרו באופן היוצר תמונה מוטת אשר אינה משקפת את מצב הדברים לאשורם. להלן אביא מספר דוגמאות לעניין זה:

המבקר מציין שני ממונים אך לא ברור מיהו הממונה הנוסף על עו"ד [REDACTED].

"המבקר עושה שימוש שיש שיגדירו אותו כמניפולטיבי בתאריכי ביקורת - אם תקופת הביקורת היא עד חודש מרץ 2011, מדוע הוא מציין מה התרחש לאחר מכן? אם תקופת הביקורת היא שונה נכון היה לפרוס בפנינו נתון זה על מנת שנוכל להתייחס לדברים באופן מלא."

"תמוה בעיניי שבתקופת החישוב מובאת רק התקופה בה שהה עו"ד [REDACTED] בתפקיד ממונה - מדוע רק תקופה זו רלוונטית לעניין ולא כחמש השנים הקודמות לכך. האבסורד זועק ב"ניתוח" תקופות הזמן שביצע המבקר. כך למשל, לעניין הישוב משך שהות בתפקיד בו הוא מתייחס באופן זהה לעו"ד המועסקים בדרך של מילוי מקום ועו"ד המצויים בתקן בקביעות. נדגיש, מסקנת המבקר לא יכולה לעמוד ולו בשל העובדה, כי ארבעה מתוך חמשת עו"ד בדרגת עוזר/עוזר ראשי אותם מזכיר המבקר שהו בתקן של מילוי מקום ולא בתקן קבוע. מנהלת המחלקה הבכירה היתה גם היא במילוי מקום בלבד."

"עובדים המצויים בתקן של מילוי מקום אינם מהווים עובדים בתקן ועל כן, קנה המידה לבחינת תקופת שהותם של אותם עובדים אינה שלוש שנים אלא אי איוש התקנים כלל וכלל. הצבת מדד הרלוונטי לעובדים בתקן קבוע, לבחינת משך שהותם בתפקיד של עובדים במילוי מקום שהחוזים עימם נחתמים לחודשים ספורים בלבד, חוטאת לעניין אותו לכאורה מבקש המבקר לבחון ועל כן, קנה המידה לבחינת תקופת שהותם של אותם עובדים אינו שלוש שנים אלא אי איוש התקנים כלל וכלל."

"כך למשל, עורך דין ששהה בתפקידו 5.2 חודשים במקום עורכת דין שיצאה לחופשת לידה, ועם שובה למשרד נאלץ, בהתאם להסכם עליו היה חתום, ובניגוד לרצונו, לסיים את תפקידו. או עורכת דין נוספת בתפקיד של מנהלת מחלקה בכירה שגם היא שהתה במילוי מקום, היתה מעוניינת להמשיך ולעבוד בלשכה המשפטית אך חוזה העסקה עימה בתקן זה הסתיים ועל אף פניות המשרד, נציבות שירות המדינה סירבה להאריכו ואנו קיבלנו עלינו את הדין."

"נתון בעייתי נוסף הם הנתונים החלקיים בהם נעשה להבנתנו שימוש: עו"ד אחר בדרגת עוזר - עוזר ראשי, שהה בתפקיד 56.5 חודשים (כמצוין בנספח 1 לטיטוט המבקר) ו"עזב" לתקן אחר (בשנת 2010), בכיר יותר, בלשכה (מנהל מחלקה בכיר) המהווה עתודה ניהולית. נתון זה "נעלם" בחישוב התקופות. הנה כי כן, איננו עוסקים עוד בפעילות כירורגית גרידא אלא בשימוש חלקי בעובדות. אם היה המבקר לוקח נתונים אלה בחשבון, כפי שצריך היה לעשות מלכתחילה, ואף מבלי להביא בחשבון עורכי דין בתקן של עוזר/עוזר ראשי הנמצאים גם כיום בתפקידם, היה מוצא כי על פי הנתונים שהוא צרף זמן ממוצע לשהיה בתקן עוזר/עוזר ראשי הוא 45 חודשים וזמן שהיה לתקן של עוזר/עוזר ראשי במילוי מקום של עומד על מעט יותר מתשעה חודשים - כצפוי כאשר מדובר בתקן של מילוי מקום."

"יודגש - ציפיותו של המבקר כי תקנים שבמילוי מקום יעברו דרך קבע ובכל מקרה להעסקה בתקן קבוע, סותרת את כללי נציבות שירות המדינה ולמעשה עומדת בניגוד לחוק. לעניין זה החלופה היחידה היא להותיר את התקן פנוי לגמרי עד סיום הליכי מכרז לתקן פנוי ואיוש התקנים בדרך זו. ככל שהמבקר סבור כי אין מקום לאיוש תקנים בדרך של מילוי מקום עד למכרז וכי נכון להותיר תקן ריק, הרי שעליו להעלות את עמדתו זו על הכתב. עמדה זו היא אפשרית כמובן, אך אפשרית כמו כל עמדה אחרת."

"מעבר לכך, המבקר אינו מבסס את התקופה בת השלוש שנים שקבע כקנה מידה לתקופה "הנכונה" לשהייה בתפקיד, ואת הקביעה העלומה לפיה התשתית הניהולית הבכירה הם דווקא עורכי הדין הזוטרים ולא עורכי דין בדרג ביניים כמו מנהלי מחלקה בכירים ועוד. הותרת קביעותיו כפי שהן אינה לגיטימית לגישתי. ככל שתיוותרנה הקביעות כפי שהן יהיה בכך שימוש מגמתי בנתונים חלקיים המגיע עד כדי הטיה של מסקנות הדו"ח."

"עוד יודגש, כי יש בהתייחסות המבקר לעיל, לפיה "יתכן בהחלט שהסיבות לחלק או לכל הבעיות הללו אינן באחריות היועצת המשפטית אך לא ניתן להתעלם מעובדות אלו המחייבות כאמור בדיקה" הטלת דופי אישי בלא סיבת מקצועית ברורה, תוך סירוב אקטיבי לבחון את אותן "סיבות" אפשריות ל"ממצאים", סיבות שאינן מורכבות או קשות לבחינה. נוכח הטלת האשמה מחד, ומאידך סירוב לבחון את הסיבות והתעלמות מהעובדות גם כשהן מונחות בפני המבקר, כפי שעשינו אנו בנוסלנו את נטל הראייה, אנו תקווה שהדברים לא נעשו בכוונת מכוון."

"בהקשר זה, ככל שהמבקר, על אף התשתית שהונחה בפניו, יבקש להותיר את המשפט האמור על כנו, יש להוסיף בהמשכה של התייחסותו את החלופות הבאות:
"....והיא בהחלט עשויה להצביע על בעיות שורש המחייבות ברור עמוק. יתכן בהחלט שהסיבות לחלק או לכל הבעיות הללו אינן באחריות מנכ"ל המשרד/ נציבות שירות המדינה/ מתכונת העסקה בשירות המדינה ועוד, אך לא ניתן להתעלם מעובדות אלו המחייבות כאמור בדיקה."

התייחסות: לעניין הממונה שחסר לכאורה, מודגש בכותרת שהחישוב הינו על ממונה ומנהל מחלקה בכיר. לעניין תקופת החישוב - שלוש שנים הם תקופה מספיקה כדי לנתח ולהסיק מסקנות באשר לתנועות כח האדם ביחידה; הטענה למניפולציה חסרת בסיס. מודגש שהממצאים מצביעים על תחלופת כח אדם רבה אשר מחייבת כאמור בדיקה, הסקת מסקנות וטיפול.

איוש משרות עו"ד בלשכה המשפטית

45. מבין 13 עו"ד שהועסקו בלשכה בינואר 2011, 9 נקלטו בחמש השנים שקדמו למועד זה (החל מינואר 2006). עו"ד הללו כללו 6 ברמת עוזר ראשי, 2 ברמת מנהל מחלקה (במינוי בפועל או במינוי מלא), 1 ברמת ממונה.

46. נמצא ש-8 מתוך ה-9 הללו התקבלו במהלך חמש השנים הללו לעבודה מחוץ לשרות המדינה בהליך של מילוי מקום בטרם מכרז³⁰ ובהמשך נבחרו במכרז.

47. גם כל 7 עו"ד שעזבו את תפקידם במשרד בשלוש השנים שקדמו למועד הביקורת, נקלטו בדרך זו, כאשר 3 נבחרו בהמשך במכרז ולאחר מכן עזבו ו-4 עזבו עוד לפני שהתקיים מכרז.

יוצא שפרט לעו"ד אחד, כל עו"ד שנקלטו ב-5 השנים האחרונות במשרד עברו תהליך זה (15 מתוך 16).

משמעות הדבר ש- 93% מעו"ד שהתקבלו ללשכה המשפטית במשרד התקשורת בחמש השנים האחרונות נקלטו במסלול זה.

48. כל מקרה ספציפי אושר³¹ ע"י נציבות שרות המדינה לאחר בקשות של היועצת המשפטית ובגיבוי של אגף מינהל ומשאבי אנוש במשרד.

49. בדוח מבקר המדינה 256' ממאי 2006 עמ' 254 – בפרק "מכרזים לאיוש משרות בכמה משרדי ממשלה", נכתב: "העסקת עובד לפני מכרז באמצעות מינוי בפועל או מילוי מקום מקנה לו יתרון במכרז עקב ההתנסות בתפקיד ועקב ההיכרות עם המשרד ובעיקר עם הממונים עליו, ואף יוצרת קשרי עבודה ומעין "ציפייה הדדית" להמשך העסקתו. תקופה העבודה במשרד, המאפשרת למשרד להתרשם מכשירותו של המועסק לפני מכרז אינה ניתנת למתחרים מבחוץ. בדרך כלל יעדיף המשרד להעסיק את מי שהועסק לפני מכרז הן משום שכבר הספיק לחוכיח את יכולתו, והן בגלל חוסר היציבות והפגיעה ביעילות העלולות להיגרם למשרד אם יאויש התפקיד על ידי עובד חדש... עוד בשנת 1991 קבע בג"ץ, כי עקרון השוויון הוא נשמת אפו של מכרז של כל רשות ציבורית, ומתן יתרון מקדמי למי מהמשתתפים בו חותר תחת יסוד זה. אין מדובר בפגם שהוא טכני פורמלי, אלא בפגם מהותי היורד לשורשו של עניין. ראוי שהעסקת עובד זמני לפני מכרז תיוחד למקרים יוצאים מן הכלל שלהם היא נועדה..." ;

50. בסיכום פרק זה כתב מבקר המדינה: "הביקורת העלתה כי ביותר ממחצית (55%) מהמכרזים הפומביים שנכללו במדגם התמודדו מועמדים שהועסקו במשרה המוכרזת או במשרה מקבילה. זמן ההעסקה הממוצע לפני המכרז היה 21 חודש. בכל המכרזים האלה זכו המועמדים האמורים. התופעה שכיחה בעיקר במשרד המשפטים ובמשרד האוצר, שבהם התמודדו מועמדים שהועסקו לפני המכרז ב-66% וב-80% מהמכרזים הפומביים".

³⁰ הליך המוגדר כהזמנת מועמדים מלשכת העבודה של שירות התעסוקה או מלשכה פרטית העוסקת בהפניית מועמדים לעבודה (פסקה 11.93 בהקשי"ר)

³¹ נספחים – א)2 – ב)2(ד).

למעלה מ- 90% מעו"ד שהחלו את עבודתם בלשכה המשפטית במשרד בשנים האחרונות, התקבלו הלכה למעשה בהליך חריג. שיעור זה חורג משמעותית אפילו מהנתונים החריגים שהציג מבקר המדינה לפני 5 שנים.

לדעת הביקורת, העובדה שכל מקרה אושר פרטנית לאור בקשה נקודתית, אינה מצדיקה את ההצטרות ומחייבת את הנהלת המשרד בהסתכלות רחבה ויתר שיקול דעת בטרם מתן כל אישור.

בהתייחסות לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"לעניין זה אציין, כאמור, כי אין מקומו של חלק זה בדו"ח ביקורת המכוון כלפי הלשכה המשפטית. כאמור גם בהתייחסותו של היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה, המובאת בהתייחסותי לפרק א' לטיוטת הדו"ח - בכל הקשור לנושאים של כוח-אדם, איוש משרות ומבנה היחידה בלשכה המשפטית, הדברים מתייחסים לנושאים שבאחריות ה"אחראי" במשרד (לפי סעיף 01.111 לתקשי"ר: המנכ"ל או הסמנכ"ל למינהל). בוודאי שאין לכלול בדו"ח ביקורת כלפי הלשכה המשפטית, ביקורת המכוונת כלפי גורם אחר במשרד."

"ככל שהמבקר עומד על הבאת ביקורת בעניינים אלה הרי שעליה להעשות במסגרת דו"ח נפרד שמענו אינו הלשכה המשפטית, ולעניין זה ככל שסבור המבקר שיש להפנות חלק מסויים מהביקורת כלפי הלשכה המשפטית, הרי שיוכל לציין זאת במפורש במסגרת אותו דו"ח נפרד."

התייחסות: יוער שוב שביקורת זו עניינה פעילות הלשכה המשפטית. אין קשר בין נושא הביקורת לבין קביעת אחריות (ככל שקביעה כזו מתקיימת במסגרת הביקורת) על ליקויים שנמצאו ביחידה שנבדקה, על מנהל היחידה.

בהתייחסות לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"לאחר השינויים אשר ערך המבקר והשיחות שהתקיימו, אני מבקשת לעדכן את התייחסותי לטיוטת הדו"ח כדלקמן:

"לעניין זה אציין, כי נוכח התמשכות ההליכים המכריזיים בשירות המדינה סבר המשרד, ונציבות שירות המדינה אישרה את האמור, כי נכון וראוי לאיש תקנים פנויים בדרך של מילוי מקום. על כן, לא נפל בעניין זה כל פגם. בנסיבות אלה אנו סבורים כי פעולתם של הגורמים האחראיים במשרד, בלשכה המשפטית וגם באגפים אחרים, איפשרה לאגפים לפעול באופן המיטבי בנסיבות העניין. בנפרד, אין מקומו של חלק זה בדו"ח ביקורת המכוון כלפי הלשכה המשפטית. כאמור גם בהתייחסותו של היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה, המובאת בהתייחסותי לפרק א' לטיוטת הדו"ח - בכל הקשור לנושאים של כוח-אדם, איוש משרות ומבנה היחידה בלשכה המשפטית, הדברים מתייחסים לנושאים שאינם באחריות הלשכה המשפטית. בוודאי שלא ניתן לבקר תופעה בלא בחינת עיקר ההליך והוא ההליכים המכריזיים המנוהלים על ידי נציבות שירות המדינה, המגבלות המוטלות באשר למתכונת עבודת אגפי המשרד ועוד.

המגמתיות שבטיוטת הדו"ח מתחדדת עוד יותר בקריאת פרק זה. שני עמודים קודם לכן מתעלם המבקר ביודעין מקיומם של אוישים במתכונת של מילוי מקום בלשכה המשפטית ביחס לפרק זמן "ראוי" לגישתו (פרק זמן שאינו מבוסס על דבר) לעניין תקופת שהייה בתפקיד, ואילו מיד לאחר מכן נושא מילוי המקום הוא הסיבה לביקורת. ככל שמילוי מקום הוא מתכונת שאין לה מקום, הרי שיש להיות אחידים בעניין גישה זו גם באשר לבחינת משך זמן בתפקיד."

התייחסות: מובהר שוב שגם אם "לא נפל פגם בכל מקרה" ספציפי הרי שבבחינה כוללת של פיתוח כח האדם בלשכה המשפטית מתבררת תמונת "מעגל קסמים" המאופיין בתחלופה רבה והעדר תכנון. מסקנת הביקורת מובאת בסוף פרק זה. לעניין הטענה על "המגמתיות שבטיוטה..." הרי שזו חסרת בסיס. הישוב משכי הזמן בתפקיד הוא סך משך הזמן בו שוהה העובד מול תקן (ולא מול מעמדו של העובד - ממלא מקום או קבוע).

כמו כן כתבה היועצת המשפטית בהתייחסותה לטיוטה הראשונה:

"מילוי מקום - רק לשם הדוגמא אמחיש עד כמה פגומה ביקורת כנגד הלשכה המשפטית בעניינים אלה: כותרתו של פרק 1 לתקשי"ר היא "מילוי משרות ונהלי העסקת עובדים במשרות תקניות ובמשרות בלתי תקניות". ואולם גם לעניין פרק זה הגורם הרלוונטי הוא ה"אחראי" כהגדרתו בסעיף 01.111. האחראי (שאינו היועץ המשפטי כמובן) אף מוזכר במסגרת פרק 1 באופן ספציפי. על כן, לא ניתן לקבוע שיטה חדשה אגב דו"ח ביקורת זה, ולקבוע אחריות על היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, על אף שעל פי הוראות המדינה עצמה הוא אינו אחראי. ככל שהמבקר מעוניין בכל, עומדת בפניו האפשרות לפנות לנציבות שירות המדינה ולטעון בפניה כי על היועץ המשפטי של משרד ממשלתי להיות אחראי. כל עוד לא הוחלט על ידי נציבות שירות המדינה שיועץ משפטי למשרד ממשלתי הוא האחראי, פרק זה אינו יכול להכלל במסגרת דו"ח הביקורת כנגד הלשכה המשפטית."

"למעלה מן הצורך אינן לעניין ממצאי המבקר בנוגע לפרק זה, כי הליך של מילוי מקום נדרש במקום בו קיים חוסר במצבת כח האדם במידה שעלולה לפגוע בעבודת המשרד, וזאת על רקע העובדה כי הליך של פרסום מכרז מתמשך חודשים רבים. הדבר נדרש בפרט במציאות שבה נפח העבודה בלשכה המשפטית בשנים האחרונות גדל מאד מבלי שהוגדל מספר התקנים בלשכה. לעניין זה ראה נתונים על הגידול בנפח העבודה של הלשכה וכן ראה השוואה ללשכות משפטיות במשרדי ממשלה אחרים. בנסיבות אלה מצאו אגף משאבי אנוש ונציבות שירות המדינה כי קיימת הצדקה לאשר הליך של מילוי מקום."

"ההליכים המכרזיים לבחירת עובדים קבועים לשירות המדינה הם ארוכים מאוד. הדברים אמורים במיוחד כאשר מדובר במשרות לתקן של "עוזר - עוזר ראשי", וזאת, בין היתר, משני טעמים: האחד, ברוב רובם של המקרים לא מתנהלים לגבי משרה זו מכרזים פנימיים ומכרזים בינמשרדיים (אשר פרק הזמן הנדרש לעריכתם קצר יותר באופן משמעותי), בהיות המשרה תחילית וקיטום של התנאי לפיו מי שמתמודד במכרז חייב להיות כבר עובד מדינה. השני, הכמויות האדירות של המתמודדים על תקנים אלה, במכרזים פומביים שמתקיימים ללשכה המשפטית במשרד התקשורת. היקף המועמדות מחייב מספר שלבי סינון עד להתכנסותה של ועדת מכרזים. במצב דברים בו הליכי קיום המכרזים של נציבות שירות המדינה הם ארוכים מאוד, מוטלת חובה על הגורמים הרלוונטיים לבחור בפתרון "הגרוע פחות" מבין כלל האפשרויות. כיוון שהעבודה במשרד ממשלתי בכלל ובמשרד התקשורת בפרט, אינה "נעצרת" עד לקיום מכרז ובחירת זוכה בו, נכון הוא לאייש את המשרות גם במתכונת של מילוי מקום, על אף שזו אינה המתכונת האידיאלית לאיוש משרות. התפוקה הניתנת על ידי עורכי הדין הפועלים בתקן של מילוי מקום, מוכיחה כי זהו הפתרון הטוב ביותר במצב הדברים הקיים בכל הנוגע להליכי קיום מכרזים, אשר אין ללשכה המשפטית יכולת לשנותו."

בהתייחסותה לטיטות השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המבקר לא התייחס לדברים שהועלו במסגרת התייחסותי לטיטות 1 וממילא כי לא התמודד עם הדברים האמורים בה."

התייחסות: התייחסות ניתנה לאורך פרק זה ומסוכמת בפיסקת הסיכום (מדגשת) שלעיל; משמעותה היא שעל הנהלת המשרד לבחון באופן ענייני וכנה לעומקה את התנהלות הלשכה המשפטית, על רקע כל האילוצים שבסיבה הארגונית בה היא פועלת ובמנותק משאלת האחריות, במטרה להבטיח תשתית כח אדם ראוי לאורך זמן.

הליכי איוש על פי פסקה 11.933 בתקשי"ר

51. עד תחילת 2009 ראיונות למילוי מקום בוצעו ע"י עו"ד מהלשכה, לרוב היועצת המשפטית ו/או סגניתה, ללא נוכחות נציג אגף מינהל ומשאבי אנוש כנדרש בפסקה 11.933 בתקשי"ר³². מתחילת 2009 ישנה ברוב המקרים הקפדה על ביצוע ראיונות בצוות שכולל גם נציג אגף מינהל ומשאבי אנוש³³.

52. למרות זאת, במסגרת איוש משרת עוזר ראשי עפ"י פסקה 11.933 בתקשי"ר, נמצא שבמהלך אוקטובר 2010 התראיינו 11 מועמדים בחמישה מועדים שונים למילוי מקום של שתי משרות עוזר ראשי. על פי פרוטוקול האיוש, עשרה עו"ד התראיינו בארבע מועדים שונים על ידי נציגי הלשכה המשפטית ואגף מינהל ומשאבי אנוש. עו"ד אחד, שהוא אחד מהשניים שנבחרו, רואיין אישית ע"י היועצת המשפטית בלבד ללא נציג אגף מינהל ומשאבי אנוש³⁴. בביקורת נמצא שהראיון התקיים בתל אביב ע"י היועצת המשפטית בלבד וללא נציג אגף מינהל ומשאבי אנוש.

בהתייחסותה לטיטות הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"עורך הדין היה אמור להגיע לראיון בירושלים ביום רביעי ה-27.10.2010. הראיון נדחה על ידי המשרד עקב עומס עבודה. עוד באותו היום נקבע מועד חדש לראיון והוא יום חמישי ה-28.10.2010. הראיון נקבע בתל אביב בשל כך שזמנתי לפגישה אצל שר התקשורת בתל אביב באותו היום ועל כן הפגישה לא יכולה היתה להתקיים בירושלים. אגף משאבי אנוש קיבל את זימון הפגישה שנשלח לו באמצעות דואר אלקטרוני טרם הראיון ואישר את הזימון

³² כך לדוגמה הליך למינוי ממלא מקום לתפקיד מנהל מחלקה בכיר - ראיונות במהלך מאי עד יולי 2008 - ראה נספח ב(2ט).

³³ לדוגמה, נספח ב3, עמ' 1 - 11.

³⁴ עמ' 9 עד 12 בנספח ב3.

(אישור הזימון מצורף ומסומן ב-1). אגף מינהל ומשאבי אנוש, שניהל את ההליך, סמך ידו על כלל הראיונות ובכלל כך על הראיון עם עו"ד הנזכר בטיטות הדו"ח, ואישר בהתימתו את מסמך סיכום הליך הראיונות. לגבי ראיון זה ציינתי במפורש במסמך הסיכום את הרכב הראיון ופרטים לגביו (האמור מפורט בנספחים המצויים אצל המבקר). הסיכום שכלל פירוט ביחס להליך כולו ובכלל כך קיום הראיון האמור והרכבו, אושר על ידי נציבות שירות המדינה. ההליך היה שקוף לחלוטין ובשום שלב אגף בכיר מינהל ומשאבי אנוש לא טען ולו ברמז שקיים קושי כלשהו."

"אני רואה קושי ממשי בכך שבעניין זה מובאים רק חלקם של פרטים ביחס לראיון. כך למשל, נעדרים פרטים הכרחיים הרלבנטיים לנושא כמו למשל, הצטיינותו יוצאת הדופן של המועמד."

"הטלת אחריות מוגברת על הלשכה המשפטית בכל הנוגע לניהול התהליך, כפי שמסר לנו המבקר בשיחה ביום 5.10.2011, על אף שהלשכה המשפטית אינה הגורם המנהל את תהליך איש התקנים, אינה במקומה. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר ועם עובדות המקרה. גם אם סבור המבקר שיש בעניין טעם לפגם אין מקומה של ביקורת זו במסגרת דו"ח ביקורת שעניינו הלשכה המשפטית."

אדגיש כי ראיון זה אינו הראיון היחיד שהתקיים בתל אביב לאיש תפקיד של הלשכה המשפטית, בין היתר, לאור העובדה כי חלק נכבד מעבודת הלשכה המשפטית מתבצע בתל אביב."

התייחסות: מהאמור בתגובה ומהמסמכים שצורפו עולה שאת מועד הראיון קבעה הלשכה המשפטית. לא ברור בתוקף מה מתאמת (דהינו קובעת מועד לגורם המופקד על התהליך) הלשכה המשפטית מועדי ראיון שהי גם לפי האמור בהתייחסותה האחריות לאיש משרות (ומכאן לתהליך בכללותו) היא של אגף מינהל ומשאבי אנוש. משום כך מצופה היה שבהינתן הנסיבות אגף מינהל ומשאבי אנוש יהיה זה שיקבע את המועד החדש לקיום הראיון ולא הלשכה המשפטית.

בהתייחסותה לטיטות השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"הותרת נושא זה במסגרת טיטות הדו"ח ממחישה עד כמה מגמתי הוא הליך הביקורת. כל שנתר מפרק זה הוא זלזול זעיר – הנקישות על צג מכשיר הטלפון שהתבצעו על ידי עובדת מזכירות הלשכה המשפטית, בתיאום עם אגף משאבי אנוש, לשם זימון מועמדים, הן הפגם שנפל בעבודת הלשכה המשפטית? היכן כתוב שהדבר אסור? היכן הנהל בעניין זה? היכן האסמכתא? התעקשותו של המבקר להיאחז בהליך כפגום על יסוד הגורם שתיאם את הפגישה דומה למי שמבקש להרים את עצמו באמצעות שרוכי נעליו."

התייחסות: מצופה מיועץ משפטי האמון על שמירת שלטון החוק בהתנהלות ההנהלה ואגפי המשרד שיקפיד קודם לכל בהתנהלותו שלו. הסתרת מאחורי העדרו של איסור מפורש או פרוצדורה לעניין המתואר אינה ראויה.

בהתייחסותה לטיטות דוח הביקורת (השלישית) כתבה סמנכ"לית למינהל ומשאבי אנוש:

"בחוודש אוקטובר 2010 זומנה גבי [REDACTED] לראיון בתאריך 28.10.2010 בשעה 18.30 במגדל שלום בתי"א. גבי [REDACTED] מסרה טלפונית לגבי [REDACTED] מהלשכה המשפטית, שלא תוכל להשתתף בראיון זה, ביום ובשעה שנקבעו."

53. בתהליכי האיוש בשנים 2009, 2010 לא נמצא שסינון המועמדים לפני הראיון בוצע על בסיס קריטריונים אובייקטיביים ושוויוניים שנקבעו מראש ולא נמצא שנקבע מספר מינימאלי של מועמדים בכל הליך.

בהתייחסותה לטיטות הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"במסגרת תהליכי האיוש נערכה על ידי ועל ידי סגניתי הבכירה, בדיקה של כל המועמדים הפוטנציאליים בהתאם לקריטריונים של ציונים במסגרת לימודי המשפטים בהתחשב במוסד בו נערכו הלימודים, מקום ההתמחות של המועמד, המלצות שצורפו על ידי המועמד והתרשמות כללית מקורות החיים שצרף. המועמדים נשאלו שאלות דומות במהלך הראיונות (כגון הליכי הפרטה, שיקולים משפטיים בהסדרה ומבנה הגוף המסדיר). על כן, טענה זו אין לה על מה להסתמך."

התייחסות: האמור בתגובה אינו מעוגן באסמכתאות כמתבקש בהליך זה.

בהתייחסותה לטיטות השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

אני מקבלת ביקורת זו בכטוף לכך שהמבקר יחיל על עצמו את אותו סטנדרט ממש. היינו יש להשמיט כל התייחסות בדו"ח שאינה מעוגנת באסמכתאות "כמתבקש" כמוכן בתהליך.

שימוש רחב בהליך זה, מעבר לבעייתיות שעליה עמד מבקר המדינה, תורם לדעת הביקורת לצמצום מחויבות הדדי הן של המעסיק כלפי העובד והן של העובד כלפי המעסיק ויש בו כדי לפגוע ביציבות העסקת עו"ד בלשכה המשפטית. הדבר יוצר תנאים המעודדים את עו"ד לפעול ברציפות לחיפוש מקום עבודה חלופי לאורך תקופת העסקתם במשרד ועזיבה במועד הראשון האפשרי מבחינתם. לדעת הביקורת, יש בכך כדי להסביר חלק מתחלופת כוח האדם שתוארה.

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המפתח לפתרון כולל ואמיתי לנושא זה - קרי, קיצור הליכי מכרזים המנוהלים על ידי נציבות שירות המדינה - אינו מצוי בידי המשרד, ובכלל כך בידי הלשכה המשפטית, אלא בידי נציבות שירות המדינה. כאמור לעיל, השימוש בכלי של מילוי מקום הינו החלופה "הפתוחה גרועה" בנסיבות העניין. המבקר מצביע על קושי אפשרי הטמון באיוש משרות על ידי מילוי מקום, אולם אינו מתמודד עם הקושי האמיתי שנוצר למשרד וללשכה המשפטית במצב של משרה פנויה לחלוטין, כאשר נדרש למגור הציבורי פרק זמן ארוך ביותר לאישה בהליך מכרזי המנוהל על ידי נציבות שירות המדינה."

הערכה ומשוב עובדים

54. עד מועד הביקורת, אפריל 2011, לא קיבל אף עו"ד (למעט אחד) בלשכה המשפטית הערכה ומשוב עבור השנים 2009, 2010. המועד האחרון שבו ניתן משוב הינו תחילת 2009, אז ניתנו הערכה ומשוב לתשעה עו"ד בלשכה המשפטית עבור שנת 2008.

מעבר לחובה המוגדרת בתקשי"ר, למשוב חשיבות רבה בקליטה, פיתוח וטיפוח כוח האדם בארגון. הדבר חיוני במיוחד לגבי עו"ד חדשים וחסרי ניסיון בשנים הראשונות לעבודתם במשרד. יש לכך גם חשיבות בבניית תמונה רחבה ושקופה בעת קיום מכרזים פנימיים על תפקידים.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"העבודה בלשכה המשפטית מאופיינת, בין היתר, במתן משובים באופן שוטף, הן באשר לפרויקטים, הן באשר למשימות שוטפות, והן משובים אישיים. המשובים נערכים במקרים רבים באופן בלתי אמצעי, במסגרת שיחות אישיות, בהודעות דוא"ל ובישיבות לשכה, באופן המאפשר לבחון הצלחות וללמוד מטעויות. המבקר מכיר את הדברים, שכן הם עלו גם בפגישות עם עורכי דין בלשכה. עובדה זו לא באה לידי ביטוי בדרך כלשהי בטיוטת הדו"ח."

"לעניין טענת המבקר בדבר הערכות עובד במהלך השנים 2009-2010, הרי שאכן קיים חוסר בהערכות עובד מסוג מסוים בשנת 2009 ואולם התמקדות בסוג מסוים של הערכות עובד, בשנה מסוימת, בלא בחינת התקופה בכללותה אותה בורן המבקר (משנת 2006 - ראה לשם הדוגמא בסעיף 46 לטיוטת הדו"ח), מציגה תמונה שגויה על מצב הדברים האמיתי, ונכון כי המבקר יביא בחשבון את תקופת הביקורת בכללותה, שאחרת שנת 2009 היא החריג שאינו מעיד על הכלל. נציין כי לכלל עובדי הלשכה הועברו משובים כתובים במחצית הראשונה של שנת 2011, אשר היתה במסגרת תקופת הביקורת. אני מקבלת את מסקנת הביקורת כי קיימת חשיבות למתן משוב כתוב במועד, זאת בנוסף למשובים הבלתי אמצעיים שניתנים באופן תדיר ושוטף לעובדי הלשכה."

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי. אוסיף עוד, כי גם במקרה זה, עושה המבקר שימוש מגמתי ב"מועדי הביקורת". מדוע בעניין זה תקופת הביקורת היא ביחס לשנים 2009 ו-2010 ולא משנת 2006 (הנוכרת בפיסקה 45 למשל), ומדוע תקופת הביקורת מסתיימת במרץ 2011 ולא במאי 2011 למשל אז הוגשו משובים לשנת 2010 (כאשר בה בעת לא נמנע מלהתייחס לאירועים שהתרחשו לאחר מרץ 2011 כמו בפיסקה 36 או בפיסקה 44)? בדיקת קיומם של משובים החל משנת 2006 ועד לחודש מאי 2011, היתה מגלה כי משובים פורמאליים הוגשו באופן קבוע במהלך השנים 2006 ל - 2011."

חתייחסות: תכליתה של הביקורת להציג ליקויים; לצידם הובאה חתייחסות היועצת המשפטית. ההתייחסות אינה משנה את עובדת קיומם של הליקויים שהוצגו.

ממצאי פרק זה מצביעים על קיומם של ליקויים הנוגעים להיבטי ניהול כוח אדם של הלשכה המשפטית:

(1) התבססות על גיוס עו"ד שלא באמצעות מכרז פומבי כמחויב בהוראות התקשי"ר ובהמשך קיום מכרז פומבי שבו נבחר עו"ד שכבר מועסק; (2) תחלופת עו"ד רבה בעיקר ברמת עוזר ראשי – משך תפקיד ממוצע קצר משנתיים; (3) קיום לא סדיר של הליכי משוב והערכת ממונה פורמאליים.

המלצות

2.1 להקפיד על איוש עו"ד על פי ההליכים המחייבים. מומלץ להגדיר סף כמותי שלא יעלה על מקרה אחד בשנתיים³⁵ לגיוס על פי פסקה 11.933. מומלץ שאגף מנהל ומשאבי אנוש ימנע מלאשר חריגות מעבר לאמור.

2.2 להקפיד על קיום הערכת ממונה כמחויב בהוראות התקשי"ר.

³⁵ מבטא חריגה של 25% לעומת יותר מ-90% עד כה, ומבוסס על הנחה של 3 שנים בממוצע לעו"ד בתפקיד עוזר ראשי, שמשמעותו 2 איושים בשנה (על בסיס 6 תקנים).

פרק ג' – תכנון ומעקב על ביצוע העבודה

רקע

55. כגוף מרכזי במשרד המשלב בעבודתו פיקוח מצד אחד ותמיכה מצד שני בעבודת אגפי המשרד והנהלתו, ובמקביל הובלת משימות שבאחריותו, קיימת חשיבות עליונה לקיומה של תוכנית עבודה במסגרתה יודע כל עובד מה הם המשימות שבאחריותו להשלים במסגרת משאבים מוגדרת ואת אבני הדרך. מעבר להכנתה של תוכנית ישנה חשיבות גם להכנת תוכנית עבודה בתהליך סדור בו שותפים כל המעורבים במימושה.

56. נבדקו סדרי הכנת תוכנית העבודה, הבקרה והדיווח על מימושה ותוצרי העבודה.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"בראשית ההתייחסות לפרק זה, אציין כי גם באשר לנושאים שעולים בפרק, הגורם הרלוונטי לביקורת אינו הלשכה המשפטית שכן מדובר בנושא כלל משרדי."

"מתכונת הגשת תוכניות העבודה ודיווח על פעולות שהתבצעו על ידי אגפי המשרד נקבעת על ידי לשכת המנכ"ל. ראו למשל את המתכונות השונות להגשת תוכניות עבודה בתקופת כהונתו של המנכ"ל הקודם לעומת המתכונות הקיימת בתקופת כהונתו של המנכ"ל הנוכחי (מצורף ומסומן ג-1) הדברים אמורים על אחת כמה וכמה כאשר עסקינן בלשכה משפטית שהיא גורם נותן שירות בעיקרו ועבודתה נזרת ממטרותיו ויעדיו של המשרד ואגפיו השונים."

"אדגיש כי לשכת מנכ"ל היא שקובעת את הפרמט להגשת הדו"חות החודשיים, סיכומי השנה ותוכניות העבודה. כמו כן, לשכת מנכ"ל מסרה לנו כי הדיווחים המועברים על ידינו נעשים בהתאם למתכונת שהתבקשה. במהלך שיחה שהתקיימה ביום 5.10.2011 בין המבקר לבינינו טען המבקר שהפרמט אינו נוח להבנה. ככל שבכך אמורים הדברים והמבקר סבור כי מתכונת הדיווחים על ידי אגפי המשרד צריכה להיות שונה, הרי שהביקורת צריכה להיות מופנית ללשכת המנכ"ל. לא ייתכן שהביקורת של המבקר על מתכונת דיווח שנקבעת על ידי לשכת מנכ"ל תופנה ללשכה המשפטית. סדר הדברים הוא הפוך."

"על כן, בכל הנוגע לפרק זה בטייטה הדו"ח, ככל שהמבקר מעוניין להביא בפני גורמי המשרד הרלוונטיים את התייחסותו לעניין "תכנון ומעקב על ביצוע העבודה", נכון כי הדבר ייעשה במסגרת דו"ח ביקורת נפרד, שאינו מוכנה כלפי הלשכה המשפטית."

בהתייחסותה לטייטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי."

התייחסות: תוכנית עבודה היא כלי ניהולי בידיו של מנהל יחידה ומתבקש שישתמש בכלי זה באופן מיטבי בכל דרך. מטבעו, תכנון (ובקרה) הוא תהליך מתכנס ומתמשך המחייב שיח מתמיד בין ממונה וכפוף - בין הנהלה והיחידה הארגונית. אין עוררין על כך שהאחריות הכוללת בנושא זה, כמו גם בכל נושא אחר, היא של מנכ"ל המשרד, אך למנהל היחידה אחריות משמעותית להובלה נכונה של התהליך הפרטני בתוך יחידתו, להשתלבות ראויה בתהליך מול יחידות אחרות ולאיכות הדיווח והבקרה. לפיכך ביקורת על יחידה ארגונית חייבת לכלול גם מרכיב זה.

בהתייחסותה לטייטת דוח הביקורת (השלישי) כתבה יועצת המנכ"ל:

"א. פרמט תכניות העבודה אשר הועבר לאגפים השונים גובש כחלק ממערך תכניות העבודה הממשלתית בראשות משרד ראש הממשלה ובליווי. אציין כי אנו ממשרדי הממשלה הבודדים אשר אינה קיימת בהם פונקציה המרכזת את הנושא מפאת העדר תקינה. במסגרת תהליך זה התכנסו ישיבות הנהלה בראשות המנכ"ל, פגישות עם ראשי המחלקות/אגפים הן בדרג של יועצת המנכ"ל מול בעלי התפקידים במשרד והן בהשתתפות המנכ"ל וראשי המחלקות/האגפים. כיו"ב הועברו מסמכים והצעות למשימות וכן נקבעו על ידי המנכ"ל סדרי עדיפויות ואף התנהלו דיונים בנוגע לנושאים שונים שהועלו כחלק מהצעות לפעילות.

ב. ברור כי אין באפשרות תכנית העבודה המתומצתת להכיל את כלל פעילויות המשרד ואף לא הייתה באף נקודת זמן התיימרות לעשות כן. התנהל מאמץ עיקש לכנס את דרגי הנהלה סביב גאנטים של פרויקטים מרכזיים המשלבים עבודה של מספר אגפים במקביל והמחייבים ארגון וניהול צמודים יותר. לצד כל אלה, בדיונים פרטניים עסקה לשכת המנכ"ל בקידום של נושאים רבים נוספים תוך ניסיון מתמשך לייעל את העבודה באופן עקבי.

ג. אילוצי הזמן, תכיפות וכמות המשימות לצד מצוקת התקנים מוכרת. כחלק מההתמודדות עמם, מתנהלים מדי שבוע פגישת עבודה קבועה עם היועצת המשפטית על מנת לקיים הליכים ומשימות באופן מסודר יותר, להגדיר עדיפויות, להתעדכן, לסייע ולהכווין את העבודה כנדרש. כמו כן, גיבשנו והגדרנו את הפורמט לדיווחים חודשיים וכן ליוזינו את העבודה על הפרויקטים והשוטף האופן יומיומי.

הבסיס הנורמטיבי

57. סעיף 56 ב"דוח אברמוביץ" העוסק בתוכניות עבודה קובע: "עמדת הצוות היא כי היועץ המשפטי הוא מנהל הלשכה המשפטית. בתפקידו זה ובמסגרת הכפיפות המנהלית למשרד הממשלתי, כפוף היועץ המשפטי למנכ"ל המשרד. הצוות מציע, כי חלק מרכזי ממודל העבודה בין היועץ המשפטי ובין המנכ"ל יתמקד בגיבוש תוכניות עבודה מסודרות ובמידת תפוקות הלשכה המשפטית לאור תוכניות העבודה והיעדים שיוצגו. על מנת שתהיה אפקטיבית יש צורך בתיאום עובר לעריכתה עם המשנה ליועמ"ש לממשלה האחראי מבחינה מקצועית על התחום...".

58. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.31 חקיקת משנה - נוהל והנחיות מגדירה בין היתר בסעיף 9.3 את תפקידיו של היועץ המשפטי ביזום פעילות חקיקת משנה כדלהלן: "היועץ המשפטי במשרד הממשלתי יתן דעתו לעניין התקנות כבר בשלב של הכנת החוק או חקיקת החוק. אולם משנתקבל החוק בכנסת, חובתו של היועץ המשפטי לבדוק ביוזמתו, בהקדם האפשרי, את הסמכויות להתקין תקנות המוענקות באותו חוק אם לשר הממונה על ביצוע החוק ואם לרשויות אחרות, ולהחליט מה הם הצעדים הנדרשים להפעלת הסמכויות. היועץ המשפטי יכתוב בעניין זה לשר, למנהל הכללי של המשרד או לרשות המוסמכת להתקין תקנות, לפי העניין, בדבר החובה לבדוק במהירות הראויה את הצורך בהתקנת התקנות ולנקוט בפעולות המתחייבות מבדיקה זאת. היועץ המשפטי יקיים מעקב אחר התקדמות הפעולות להתקנת התקנות על-ידי הרשות המוסמכת לכך. נוסף לכך, יבדוק היועץ המשפטי, מזמן לזמן, את כל החוקים הנמצאים בתחום אחריותו של המשרד, ולא רק את החוקים החדשים, כדי לברר אם קיים צורך בהתקנת תקנות, או בתיקון תקנות שכבר הותקנו, לפי חוקים אלה, ולפי הצורך יכתוב לרשות המוסמכת בעניין זה."

ממצאים

תשתית לתוכנית עבודה

59. לא נמצא שבוצע מיפוי כולל של דברי חקיקה, תקנות ומסמכי מדיניות שבאחריות שר התקשורת, המחייבים תיקון (לרבות ניתוח מידת הדחיפות של תיקון כזה) ולא נמצא שמיפוי כתוב כזה הועבר לשר או המנכ"ל. כמו כן לא נמצא שמתקיימת שיגרת בדיקה בתדירות כלשהי של תקפות תקנות בפרט ודברי חקיקה בכלל ביחס למצב במציאות.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לעניין זה אבקש להשיב, כי בעת ששר ומנכ"ל נכנסים לתפקידם מעבירה להם הלשכה המשפטית מסמך מעודכן הכולל את רשימת כל החוקים והתקנות המסדירים את פעולתו של המשרד, תוך הצבעה על מגוון הסמכויות הנתונות להם מכוח אותם דברי חקיקה, כשהם מעודכנים לעת כניסתם לתפקיד. בנוסף לכך מועברת לשר ולמנכ"ל

רשימת דברי החקיקה המצויים בתהליך עבודה. כך גם נעשה בהתייחס לשר ולמנכ"ל הנוכחיים, ותייעוד בעניין הועבר למבקר אולם הוא אינו מביא זאת בכלל חשבון.

"עוד נטען על ידי המבקר כי לא נעשה מיפוי או לא הועבר מיפוי שכזה לשר ולמנכ"ל, בכל הנוגע לתיקונים הנדרשים בתקנות שונות. טענה זו מתעלמת מתוכנית העבודה שהועברה על ידי הלשכה המשפטית ללשכת המנכ"ל בסוף שנת 2010 לעניין תכנית העבודה לשנת 2011, הכוללת בקשה לכלול במסגרת עבודת הלשכה המשפטית בשנה זו, בין היתר, את התאמתם של דברי החקיקה הבאים לצרכי ההסדרה הנוכחיים: (1) סעיפי הרישוי בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 ("חוק התקשורת"); (2) פקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972; (3) תקנות הבזק (התקנה, תפעול ותחזוקה), התשמ"ה-1985; (4) תקנות הבזק (הפיקוח על פעולותיו של בעל רישיון), התשמ"ו-1986; (5) תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (הפסקה, עיכוב או הגבלה של פעולות בזק ושירותי בזק), תשמ"ה-1985; (6) תקנות הטלגרף האלחוטי (רישיונות, תעודות ואגרות), התשמ"ז-1987.

"כידוע למבקר מהמסמכים שהועברו לידיו במהלך הליך הביקורת, אף אחד מהנושאים האמורים לא נכנס לתוכנית העבודה המשרדית, וזאת בהתאם להחלטת המנכ"ל."

התייחסות: אכן עם כניסתו של המנכ"ל המכהן ביולי 2009 (ומספר חודשים לפני כן בעת כניסת השר המכהן) הוצגה בפניו תמונת דברי החקיקה כחלק מכלל הנושאים שבטיפול הלשכה המשפטית. אין האמור מחליף ניתוח עייתי הנדרש להכנת תוכנית עבודה. עדי יובהר שבהכנת תוכנית העבודה ל- 2011 אכן חל שיפור מסויים נושא.

60. בין היתר, כתוצאה מכך אף גורם לא יוזם תיקונים נדרשים בדברי חקיקה, לעיתים לאורך שנים ובהיקף גדל והולך. להלן מספר דוגמאות³⁶:

א. תקנות הבזק (הפיקוח על פעולותיו של בעל רישיון) התשמ"ו, 1986 – התקנות תוקנו לאחרונה בשנת 1994. ניסיון רחב בשנת 2008 לגבש עקרונות לתיקון יסודי לא הושלם (ראה להלן סעיף 88.ג).

בהתייחסות לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית: "כאמור, בשנת 2010 פנתה הלשכה המשפטית במסגרת קביעת תוכנית העבודה לשנת 2011 למנכ"ל המשרד בבקשה לשינוי התקנות לשם קביעת סמכויות נוספות (ולא בשל "קושי יישומי") אולם פנייתנו בעניין זה לא התקבלה."

כמו כן כתבה: "ככל שקיימים קשיים כאמור ביישום התקנות, הרי שעל האגף המקצועי אשר מפעיל את הסמכויות הקבועות בתקנות האמורות, להביא בפני הלשכה המשפטית את הקשיים בהם הוא נתקל, על מנת שתיבחן במשותף המתכונת הנכונה לתיקון התקנות. לעניין זה יובהר, כי לאור זאת יש לראות את אופן מימוש "הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.31 חקיקת משנה – נוהל והנחיות" – על היועץ המשפטי לבחון האם החוק מחייב התקנת תקנות או תיקון של תקנות קיימות, אך מובן שאין באפשרותו של היועץ המשפטי לבחון בכל רגע נתון את השאלה האם נוסח דבר חקיקת משנה מסויים משקף נכונה את הצרכים כפי שעולים מהפעילות הפרקטית היום-יומית של האגף המקצועי."

בהתייחסות לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית: "המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי. עוד אציין, כי קביעת המבקר כי ... "כתוצאה מכך אף גורם לא יוזם תיקונים נדרשים בדברי חקיקה, לעיתים לאורך שנים ובהיקף גדל והולך" ... להיות מגובה באסמכתאות. בניגוד לקביעת המבקר, מהנתונים שבפנינו עולה כי היקף דברי החקיקה שטופלו והושלמו על ידי המשרד הלך וגדל במהלך השנים. כך למשל, השוואה בין הליכי החקיקה שהושלמו בשנים 2004-2005 לעומת הליכים דומים במהלך השנתיים האחרונות מלמדת כי היקף ההליכים גדל בלמעלה מ- 50%."

התייחסות: הטענה לפיה היקף "דברי החקיקה שטופלו והושלמו על ידי המשרד הלך וגדל..." אינה קשורה לממצאי סעיף זה לפיהם לאורך שנים לא בוצעה סריקת תוקף כבסיס לתוכנית עבודה ולעובדת קיומם של דברי חקיקה לא תקפים לאורך תקופות ארוכות.

בהתייחסות לטייטת דוח הביקורת (השלישית) כתב סמנכ"ל בכיר פיקוח ואכיפה: "1) לדעתי, נכון שהגופים המקצועיים הם אלה שייטלו היוזמה לתיקונים לרבות תיקוני חקיקה בתחום המקצועי עליהם הם אמונים ומופקדים; (2) חשוב להזכיר כי, ב- 3 מאי 2011 פניתי לגורמים

³⁶ חלק מהדוגמאות הובאו כממצאים בדוחות ביקורת קודמים שעסקו בנושאי אותם תקנות כמפורט.

בנהלת המשרד לרבות היועצת המשפטית וביקשתי את סיועם בביצוע פעילות לצורך עדכון תקנות לרוח התקופה. זאת לאחר שגיליתי שפעילות בנושא שהחלה בשנת 2004 הפסקה; (3) קיבלתי התייחסות מהיועצת המשפטית שהשיבה כדלקמן למנכ"ל ואלו "אני מסכימה עם [redacted] שקיימת חשיבות גדולה לטיפול בנושא. כיוון שהנושא מחייב עבודה רבה מבחינתנו כבר מהשלב הראשון אודה לקבלת עדכון טרם תחילת עבודה באשר לרמת הדחיפות ותעדוף הטיפול בנושא זה"; (4) בפועל לא התקדמנו עם הטיפול בנושא, מתוכנן לביצוע בשנת עבודה זו (2012).

ב. שורת ליקויים תהליכיים ומהותיים המוכרים ללשכה המשפטית שנים³⁷ בתקנות הטלגרף האלחוטי (רישיונות, תעודות ואגרות), התשמ"ז - 1987 (וגם בפקודת הטלגרף האלחוטי עצמה).

בהתייחסות לטיפול הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"כאמור, במסגרת גיבוש תכנית העבודה, בקשנו לבצע תיקונים בתקנות האמורות בפקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972, זאת במקביל להתייחסויות פרטניות שהועברו בהתייחס לצורך לבצע תיקונים שונים בתקנות האמורות, הן בפני אגף הספקטרום, שהינו האגף המקצועי הרלוונטי לעניין זה, והן בפני מנכ"ל המשרד. בהקשר ההפנייה לדוח הביקורת בנושא הפיקוח האלחוטי, ציינו אז בפני המבקר, במסגרת הערותינו לטיפול הדו"ח, כי על מנת לקדם את ההליך נכון שהנהלת המשרד תקבע כי יש צורך לפעול ולהקדיש את הזמן לשינוי זה."

"בהתייחס לצורך בתיקון תקנות הטלגרף בנושאים נוספים, הרי שבמסגרת עבודה משותפת עם אגף ספקטרום בנושאים שונים התערור צורך לתקן תקנות שונות, ולפיכך הלשכה המשפטית פנתה לאגף ספקטרום מספר פעמים בעבר. לעניות דעתי אין זה סביר לקבוע שכל נושא מקצועי שבא לידי ביטוי במסגרת משפטית כלשהי, מצוי באחריותה הבלעדית של הלשכה תוך "שחרור" האגפים המקצועיים מאחריות לייזום, הצעת פתרונות, קידום הנושא ועוד."

"הדברים נכונים בעיני גם ב"עולם אידיאלי" שבו היה בלשכה תקן לעו"ד שכל תפקידו היה להשוות בין מסגרות משפטיות קיימות לבין יישומן בשטח, כל שכן במטלות העבודה המוטלות על הלשכה המשפטית. משהוצפה בפני הסמנכ"ל הרלוונטי המגבלה של המסגרת המשפטית שבה הוא עובד ביחס לפרקטיקה נוהגת וכמובן כאשר הוצעה מתכונת לתיקון, עליו לפעול לשינוייה או להמשיך ולפעול בהמשך למצב המשפטי הקיים."

"במאמר מוסגר אציין בהקשר זה, שבנושא תיקון תקנות הטלגרף בהמשך לפסיקת בג"צ בעניין אגרות הרט"ן, פנינו למנכ"ל פעמים רבות מאד. (הפניות בעניין זה מצורפות ומסומנות ג-2)."

בהתייחסות לטיפול דוח הביקורת (השלישית) כתב סמנכ"ל בכיר ספקטרום:

"א. במסגרת דיון בראשות המנכ"ל ומנהלי האגפים המקצועיים לקביעת הנושאים הבין אגפיים שיש לתכנן לשנת עבודה 2011 תמכתי גם אני, כסמנכ"ל ספקטרום, בצורך להקצות משאבים לתיקון פקודת הטלגרף והתקנות ולעדכון צו אי תחולת הפקודה. הצורך האחרון אף הובהר שנית במסגרת ההכנה למפגש מטה בראשות מנכ"ל האוצר והתקשורת ומנכ"ל המשרד הציגו זאת המשמעות לכך שבשל חוסר משאבי כ"א במשרד הנושא לא מגיע לכלל מימוש; ב. אציין שגם תיקון תקנות הטלגרף בעקבות פסיקת בג"צ בנושא אגרות דור שני ושלישי (שינוי נוסח בנוגע "להגנת ינוקא", כך שיהיה ברור חד חד ערכית שהגנה זו ניתנת רק עם פריסת רשת לאחר הענקת רישיון), שהפעילות התבקשה על ידי הלשכה המשפטית ועל ידי אגף ספקטרום, טרם בוצעה בשל תעדוף משימות אחרות. שתי פעילויות אלו, כמו גם תיקון פקודת הטלגרף, נדחקות, לעניות דעתי, בפני משימות משרדיות אחרות, בשל חוסר במשאבי אנוש הנדרשים ביחס לכמות הנושאים שהמשרד מטפל בהם, הן יוזמים, שוטפים ובתגובות לפעילות מטעם בעלי הרישיונות"

התייחסות: יוער שהפניות שהוצגו הינם מהתקופה שבין סוף דצמבר 2010 ועד לאחר סיום הביקורת והם בתגובה לפס"ד בנושא.

בהתייחסות לטיפול השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"לעניין "שורת ליקויים תהליכיים ומהותיים" בתקנות הטלגרף שכותב המבקר כי היו ידועים ללשכה המשפטית "מזה שנים", יוער כי המבקר אינו מפרט את הליקויים ומפנה למסקנותיו כפי שהובאו בדו"ח הביקורת בנושא "הפיקוח האלחוטי" ממרץ 2011 ("דו"ח הפיקוח"). במסקנותיו בדו"ח הפיקוח מצביע המבקר על הצורך לתקן את תקנות הטלגרף ביחס לחידוש רישיון. באותו דו"ח, המבקר עצמו לא הצביע על צורך ובוודאי לא צורך דחוף בתיקון, וציין כי המלצתו היא "לבחון גיבוש המלצה לשר התקשורת לתקן את התקנות..."

³⁷ ראה דוח ביקורת פנימית בנושא "הפיקוח האלחוטי" - מעקב מורחב מ- 13/3/2011.

כאמור בהתייחסותי לטיוטה 1, במסגרת התייחסות הלשכה לטיוטה של דו"ח הפיקוח, ציינו בפני המבקר את הצורך בתיעודף הנושא על-ידי הנהלת המשרד. התייחסותנו זו הובאה על ידי המבקר במסגרת הדו"ח הסופי שהוגש למנכ"ל המשרד. הנהלת המשרד לא תעדפה את הנושא ככזה. בנוגע לצורך בתיקון התקנות בעניין אגרות רטי"ן - מטבע הדברים, מובן שהפניות שהוצגו הן מסוף דצמבר 2010 לאחר פסק הדין, כיוון שאז היה נכון לשקול את תיקון התקנות."

ג. מספר תקנות שאינן מעודכנות מזה 7 שנים³⁸ בתקנות הבזק (כהונתם של חברי המועצה לשידורי כבלים וסדרי עבודתה של המועצה) התשמ"ז 1987.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"לעניין זה יצויין כי הוחל לבחון את תיקון התקנות כבר לפני מספר חודשים, ומאוחר יותר הוכנה טיוטת מכתב שנועדה לאפשר התקדמות בהליך בחינת תיקון התקנות אשר הועברה לחתימת המנכ"ל, אולם לא נתקבלה מאז כל התייחסות מלשכת המנכ"ל לעניין זה (מצורפת התכתבות לענין זה ומסומנת ג-3)."

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי. זו בעיני דוגמא נוספת שמעלה תהייה מדוע נושאים אלה נמצאים במסגרת דו"ח ביקורת בעניין הלשכה המשפטית."

התייחסות: אין צורך במענה בהקשר לסעיף זה שעניינו העדרה שיטתית של סריקת תוקף תקנות לאורך שנים. פעולת תיקון הליקוי שמבוצעת על פי העדכון אינה משנה את העובדות ההיסטוריות.

ד. שורה של תקנות בתקנות הבזק (התקנה, תפעול ותחזוקה), התשמ"ה – 1985; התקנות תוקנו לאחרונה בשנת 1995.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

תקנות אלה נכללו בתוכנית העבודה שהועברה על ידי הלשכה המשפטית ללשכת המנכ"ל בסוף שנת 2010 לעניין תכנית העבודה לשנת 2011, במסגרתה ביקשנו לכלול במסגרת עבודת הלשכה המשפטית בשנה זו, בין היתר, את התאמתן לצרכי ההסדרה הנוכחיים, אולם בקשתנו לא התקבלה.

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי. לא ברור מהי "שורה" של תקנות אליהן מתייחס המבקר אך מביא בשמן רק אחת."

התייחסות: ההתייחסות שניתנה בתגובה הינה לתכנון 2011 וכאמור (סעיף 62 שלהלן) בתכנון ל-2011 חל לראשונה שיפור. האמור מצוין בגוף הביקורת. באשר לתוקף התקנות – גם בלי להעמיק בפרקטיקה המתקיימת קל לזהות תקנות שאינן רלוונטיות.

61. מסמכים שהוצגו כתוכנית העבודה³⁹ לשנים 2009, 2010 במהלך הביקורת הינם הצעות כלליות שהוגדרו "נושאי עבודה נדרשים/לטיפול בשנת..." ולא כללו פרוט וניתוח כלשהו.

62. במסמך שכותרתו "נושאי עבודה נדרשים ומוצעים ל-2011 – טיוטה", שהועבר⁴⁰ לקראת הביקורת וכן במסמך זהה הנושא את הכותרת "תוכנית עבודה 2011 – טיוטה", שהועבר למנכ"ל המשרד ביום 30/12/2010 נכללה לראשונה, בכותרת "נושאים מומלצים לקידום", התייחסות לחלק מהליקויים שהוזכרו. הרשימה לא תורגמה לתוכנית מפורטת המגדירה: נושאים לביצוע,

³⁸ ראה דוח ביקורת פנימית בנושא: ארגון, ממשקים ותהליכי עבודה במועצה לשידורי כבלים ולויין מ-25/7/2010.

³⁹ בספחים ג1(א), ג1(ב).

⁴⁰ נספח ג2.

אחריות, אבני דרך. טבלה מפורטת יותר ("טבלת פרויקטים למילוי סמנכ"לים") המשתלבת בתוכנית העבודה המשרדית הועברה ללשכת מנכ"ל בסוף ינואר⁴¹ והיא כוללת את שמות עו"ד שישתלבו בפרויקטים המרכזיים שבתוכנית העבודה המשרדית ברוב הנושאים שנכללו בתוכנית העבודה המשרדית בפרט בתחומי הטלקום, אך אינה כוללת את כל הנושאים שידוע היה באותו מועד שהלשכה תטפל בהן.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"מקומה של ביקורת זו אינה בדו"ח ביקורת כלפי הלשכה המשפטית, כיוון שהמסמכים הוכנו בהתאם למה שהתבקש על ידי לשכת מנכ"ל, מכלל אגפי המשרד ובהם גם הלשכה המשפטית. ככל שהמבקר סבור כי המתכונת שהתבקשה על ידי לשכת מנכ"ל אינה מפורטת דיה, הרי שעליו להפנות את הביקורת כלפי יוצר הנורמה ולא כלפי מבצעה."

"מובן כי המסמך שהועבר בחודש ינואר 2011 ללשכת המנכ"ל, אינו כולל "את כל הנושאים שידוע שהלשכה תטפל בהם", שכן המסמך כולל טבלא אותה הונחנו למלא על ידי לשכת המנכ"ל; עוד יצוין, כי על אף הבקשה המוגדרת מצד לשכת המנכ"ל, מצאנו לנכון להצביע גם במסגרת מסמך זה על הקושי שבמתווה המצומצם שהועבר "למילוי" על דינו."

"אציין כי לשכת המנכ"ל בחרה שלא להביא בחשבון נושאים שונים לגביהם היה ברור שתידרש השקעת זמן עצומה מצד הלשכה המשפטית, ובכך חל שיבוש ביכולת לבנות תוכנית עבודה שלמה. כך נביא לעניין זה כדוגמא את בקשתנו לכלול במסגרת תכנית העבודה את נושא בנק הדואר שלא נתקבלה."

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי. נדמה שאצל המבקר התהפכו היוצרות. אם המנכ"ל מבקש מסמכים במתכונת "א" על הלשכה המשפטית לחייבו לקבל מסמכים במתכונת "ב". הלזה ייקרא היררכיה משרדית? או שמא סבר כי יהיה פשוט יותר לקבוע כביקורת את העובדה שאגף במשרד לא הפר את הנחיות המנכ"ל לעניין הגשת מסמכים."

למרות השיפור ברמת התכנון ביחס לשנים קודמות, עדין לא קיימת תוכנית עבודה פנימית ללשכה המשפטית, ובפרט לנושאים שבאחריות הובלה שלה.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"כאמור, הלשכה המשפטית מלווה את אגפי המשרד בתחומים שונים ועבודתה נגזרת מעבודת המשרד ומסדרי העדיפויות אשר נקבעים מעת לעת על ידי השר והמנכ"ל. אשר על כן, ובפרט נוכח העובדה שנושאים רבים שביקשנו כי ייכללו בתכנית העבודה המשרדית לא נכללו בה בהתאם להחלטת המנכ"ל, וכן מן הטעם כי נושאים רבים המטופלים על ידי הלשכה המשפטית אינם ידועים כלל בעת עריכת תכנית העבודה (למשל בקשות להעברת אמצעי שליטה, עתירות ותביעות המוגשות בנושאים שונים, פעולות פיקוח ואכיפה המחייבות התייחסות משפטית, החלטות ממשלה שונות כגון הרחבת מערך ה-DTT ועוד), תכנית העבודה של הלשכה המשפטית אינה יכולה להיות תכנית עצמאית ואינה יכולה לשקף מלכתחילה את כלל הפעילויות של הלשכה ואת אופן ניצול כוח האדם שלה."

עוד כתבה בהקשר להערכת היקף ההשקעה הנדרש בכל תחום ככסיס להכנת תכנית עבודה:

"רק לאחר קביעת יעדים על ידי המשרד ניתן יהיה להעריך את היקף ההשקעה הנדרש. כך למשל, לעניין ניטראליות ברשת שהוא נושא חשוב מאוד בהתפתחות ההסדרה בתחום התקשורת ואולם ניתן להחילו באופן מלא רק על מקטע פעילות מסוים, ניתן לקבוע כללים הנדסיים וכלכליים מפורטים וניתן שלא. מתן פירוט שעות לעניין זה בלא שהמשרד יגבש באופן כללי את "סימני הדרך" לעניין זה, לא תהא מקצועית. כמו כן, לא הביא המבקר בחשבון את הקושי שב"הנחתה" של נושאים רבים לטיפול הלשכה המשפטית כמו הובלת נושא הזיכיונות רישיונות, ה-DTT, עסקאות משמעותיות בשוק התקשורת הכרוכות בבקשות להעברת אמצעי שליטה, ועוד. לעניין זה, די לראות את הפער העצום בין תוכנית העבודה המשרדית של שנת 2010 לבין יישומה."

לתגובה צורף ניתוח ביצוע לעומת תכנון המציג פער משמעותי בין התכנון והביצוע (שורה ארוכה של נושאים שלא בוצעו ומולם נושאים רבים שבוצעו ולא תוכננו) ובהם: פרסום תזכיר חוק הדואר בנושא בנק הדואר, כניסת חברת

⁴¹ ספח 2א(א).

חשמל לתחום התקשורת, הצגת עמדת משרד בעניין ניטרליות, תיקוני חוק ההסדרים אשר ברובם לא היו צפויים ובכלל כך ביטול קנסות יציאה, החלטות ממשלה כמו בעניין ה-DIT, פריסת תשתיות רטיין – מג"א, העברות אמצעי שליטה (10 חברות), תיקונים צרכניים, תקנות התשלומים, צו איסור הלבנת הון, רשות תקשורת.

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי ולנתונים המשמעותיים הכלולים בה."

63. במהלך הביקורת מסרו חלק מעו"ד שנשאלו על כך, שאין להם תוכנית עבודה שנתית או תקופתית אחרת וכי הם יודעים "בערך" במה יעסקו בטווח הקרוב של ימים עד שבועות ספורים. עוד מסרו כי אינם מכירים את מסמך הבסיס שהוזכר לעיל (טיוטת נושאי תוכנית העבודה) וכי "יתכן" שראו אותו.

תוכנית עבודה אינה מסמך טכני בלבד. זהו כלי ניהולי המציב יעדים מאושרים ברי השגה, יוצר תמרוץ וסנכרון עבודתם של יחידות ארגוניות ועובדים במטרה להבטיח השגת היעדים ביעילות. הכנת התוכנית היא פעולה משותפת של הנהלת המשרד והלשכה המשפטית ובהכנתה יש להקפיד על ביצוע השלבים הבאים: (1) מיפוי כלל הצרכים המשפטיים של המשרד; (2) תחקיר והפקת לקחים משנה קודמת; (3) דגשים והנחיות עקרוניות של השר והמנכ"ל; (4) ניתוח חשיבותם ודחיפותם של הנושאים על פי רציונאל ברור ובראיה רב שנתית; (5) הצעת תוכנית עבודה שנתית להנהלת המשרד הנגזרת מהניתוח הרב שנתי לא יאוחר מתחילת חודש נובמבר וסיכום תוכנית שנתית ריאלית ומעשית למסגרות משנה (מנהל מחלקה ומעלה) עד סוף דצמבר (הכוללת את כל הידוע שידרש ומענה ראוי – שאינו גרעוני - של המשאבים הנדרשים); בתהליך ההכנה נדרשת השתתפותם הפעילה של כל עו"ד מרמת מנהל מחלקה ומעלה.

היבט חשוב בתהליך התכנון נוגע לנתח הפעילות של הלשכה המשפטית שאינו חלק מפעילות משרד התקשורת, אך הוא חלק מפעילותו של שר התקשורת (תחום השידורים). לא נמצא שבתוכנית העבודה ניתן מענה לצורך זה. ראוי שהכנת תוכנית העבודה תכלול גם את המשאבים הנדרשים כמענה בלעדית לשר התקשורת. לדעת הביקורת בתהליך אישור תוכנית עבודתה של הלשכה המשפטית יש לקבוע נתח יעודי לכך.

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"ראשית אציין לעניין טענת המבקר כי במהלך הביקורת מסרו חלק מעו"ד שנשאלו על כך, שאין להם תוכנית עבודה שנתית או תקופתית אחרת וכי הם יודעים "בערך" במה יעסקו בטווח הקרוב של ימים עד שבועות ספורים – כי סיכומי השיחות הגלויים משקפים דברים שונים, ולא ניתן לבחון את מהימנותם של סיכומי השיחות שאינם גלויים, אשר מכל מקום אינם מבססים את הטענה."

"עוד אציין, לעניין הפסקה שהתווספה ועוסקת בתכנון פעילות הלשכה המשפטית כך שתכלול גם את תחום השידורים, כי ביקורת זו דורשת תיאום בין לשכת השר לבין לשכת המנכ"ל. פעולותינו בשנים עברו מול לשכת המנכ"ל, שמטרתן היתה לאפשר ללשכה המשפטית לכלול בתוכנית העבודה נושאים המצויים בתחום אחריות השר, לא נשאו פרי. בעניין זה נכון שההמלצה תינתן לגורמים הרלוונטיים ולא ללשכה המשפטית שהדברים ידועים ומוכרים לה מזה שנים."

דיווח, מעקב ובקרה

דוח סיכום שנתי

64. נבדקה תכולת המסמכים⁴² המסכמים את פעילות הלשכה המשפטית ב-2010.
65. המסמך כולל רשימה של 260 נושאים שטופלו בשנת 2010, 94 מהם הוגדרו "תוצרי הפעילות בפרויקטים המרכזיים" ו-166 הוגדרו "תוצרי הפעילות השוטפת (עיקרי)".
66. לא קיימים חלוקה או רציונל ברור לרשימה ארוכה זו, למעט חלוקה בין "פרויקטים" ל"שוטף".
67. מניתוח רשימת הנושאים עולה שחלק מרישומי הנושאים הם שלבי משנה או מרכיבים של אותו נושא, ובחלק אחר מדובר ברישומים כפולים. סיכום הניתוח מעלה שכמאה מ"הנושאים" הם בפועל לא יותר מכארבעים. גם החלוקה בין "פרויקטים" ו"שוטף" אינה עקבית ונושאים זהים או קרובים מופיעים לעיתים כפרויקטים, לעיתים כשוטף ולעיתים בשניהם. טבלה המפרטת את ניתוח הנושאים (לרבות פרטי תגובת היועצת המשפטית לעניין זה) מובאת **במוסף 8**.

בהתייחסות לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"באשר לטענת המבקר כי לא קיימים חלוקה או רציונל ברור לרשימת הנושאים שהוגשה על ידי הלשכה המשפטית, למעט חלוקה בין "פרויקטים" ל"שוטף", נשיב כי גם טענה זו אינה מופנית כלפי הגורם הנכון. ככל שסבור המבקר כי ראוי היה לקבוע מתכונת שונה של דיווח, עליו להפנות את טענותיו כלפי הגורם שקבע את אותה המתכונת ולא כלפי הגורמים הפועלים לפיה."

"אקדים ואציין לעניין זה, כי גם אם הממצאים לכאורה שמציג המבקר היו נכונים, הרי שהקשר בין הממצאים לבין המסקנות וההמלצות שמסיק המבקר לעניין זה, הוא חלף. כך, כיצד רישום הנושאים בשנת 2010 הוא תוצאה של העדר חלוקת עבודה?"

"כמו כן, המבקר התעלם מרישום נושאים הן בחלק של הנושאים השוטפים והן בחלק של הפרויקטים וזאת לאור כוונת המשרד לקיים הליך מוגדר במהלך שנת 2011 מעבר לטיפול השוטף."

לדעת הביקורת, האמור הינו ביטוי לאי סדר במעקב אחר הנושאים שבטיפול והוא בין היתר תוצאת העדרה של חלוקת עבודה ואחריות בדורה בין מסגרות משנה (ראה פרק א').

בהתייחסות לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי המקיפה שמבהירה מדוע במרבית המקרים אין המדובר ב"רישומים כפולים", וחוזר וטוען כי למעשה מדובר רק בארבעים נושאים שנירשמו כמאה נושאים. דבקותו בנתונים שגויים אלה, והתעלמותו מהסבריי המקצועיים לעניין זה, מצביעה על העדר הבנה מקצועית של הדברים וכן על העדר נכונות להתמודד עם העובדות המובאות בפניו. יצוין כי גם לעניין החלוקה בין "פרויקטים" ל"נושאים שוטפים" נדמה כי התהפכו היוצרות ואני מפנה בעניין זה לתגובת יועמ"ש שבסעיף 62."

התייחסות: כדי שיוכל לשמש כלי בקרה למנתל היחידה ולהנהלה יש להקפיד על דיווח בהיר ומובנה. מוסף 8, לרבות התייחסות שהעבירה היועצת המשפטית לחלק מהמקרים מדבר בעד עצמו.

68. יוער, שמהמסמך שהוגש על ידי הלשכה המשפטית לבקשת הביקורת הוסר טור⁴³ ביחס למסמך שהועבר בסוף דצמבר ללשכת המנכ"ל. הטור המקורי מולא בחלקו עבור פחות מחמישית

⁴² נספח 3 שהועבר לביקורת ונספח 4 שהועבר ללשכת מנכ"ל.

⁴³ שכותרתו: "הערכת הביצוע האגפית, (ע"י מנהל האגף לרבות פערים בין תכנון מקורי לביצוע בפועל)"

מהנושאים בכל הרשימה. בטור רשומים מול חלק מהנושאים מספר שעות העבודה שהושקעו בנושא. סיכומם הוא: 1,425 שעות, נתון המבטא כ- 7% ממשאבי הלשכה בשנה.

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"לעניין זה הסברנו למבקר, בפגישה מיום 20.7.2011, כי הטור האמור לא הושלם והוסר בהמשך לשיחה עם מנכ"ל המשרד ועל דעתו, בשל כך שנמצא כי אין טעם להותירו."

דיווחים חודשיים – נושאים בטיפול

69. בדומה לדוח השנתי, גם הדוח החודשי⁴⁴ המציג את הנושאים בטיפול, והמועבר מידי חודש ללשכת המנכ"ל מאז סוף שנת 2009, רחב מאוד (כ- 50 עמודים), אינו בנוי לפי רציונאל ענייני אלא לפי שמות עו"ד שטיפלו בנושא באותו חודש. מתחת לכותרת שמו של כל עו"ד נכללת רשימת נושאים בחלוקה לפי "פרויקטים" ו"נושאים שוטפים" שבטיפולו. גם כאן, בדומה לאמור בהקשר לדוח השנתי, קיימות כפילויות ואין דיווח כמותי ממשי ממנו ניתן להבין מה היו היקפי שעות העבודה שהושקעו.

70. לבקשת הביקורת הועבר דוח פירוט נושאים פתוחים⁴⁵ נכון לינואר 2011, אשר הוצג במתכונת הדוח השנתי, דהינו "פרויקטים" ו"נושאים שוטפים". גם כאן נמצאו כפילויות⁴⁶.

במהלך השנה שקדמה למועד הביקורת ניכר שיפור מסוים ברמת הדיווח בעיקר בהקשר לאבני הדרך הצפויות, בהשוואה לזו של תחילת 2010⁴⁷.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"נטען על ידי המבקר כי מתכונת הדו"ח החודשי אינה בהירה, כי קיימות כפילויות בדיווח וכי הדו"ח אינו מאפשר הבחנה בין עיקר לטפל. שוב, מדובר בטענה שאינה מופנית כלפי הגורם המתאים ואין כל מקום לכלול אותה בדו"ח ביקורת הממוען ללשכה המשפטית. הדיווח החודשי מועבר בהתאם לדרישות לשכת המנכ"ל אשר הדגישה שאין לסטות מהמתכונת שהוכתבה על ידה. מעולם לא נתקבלה טענה כלשהי על אופן העברת הדו"ח, או הבהרה כלשהי על אופן עריכתו. המנכ"ל מעוניין לדעת מה כל עורך דין עושה ויש נושאים בהם מטפל יותר מעורך דין אחד ולפיכך קיימות כפילויות בדו"ח."

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"המבקר אינו מביא כל מענה להתייחסותי."

71. מעיון במסמכי הלשכה מול הדיווחים התקופתיים, נמצא שבוצעו משימות משמעותיות שלא ניתן להן ביטוי נאות בדיווחים. להלן המקרים:

א. הכנת חוות דעת בנושא אישור סלי תשלומים של חברת בזק – הוכנה חוות דעת משפטית מקיפה⁴⁸ אשר פורסמה ב- 16/1/2011, כאשר לא ניתן לכך ביטוי נאות וברור

⁴⁴ כדוגמא נספח 12 - דוח סטטוס חודש מרץ 2011 שהועבר ללשכת מנכ"ל.

⁴⁵ נספח א7.

⁴⁶ לדוגמא: (1) טיפול במכרזים שוטפים של המשרד: מספר סידורי 68 בפרק הפרויקטים ו-23,33 בשוטף, (2) נושאים מספר

סידורי 7, 62 בפרק הפרויקטים- נדידה פנים ארצית, national roaming.

⁴⁷ ראה נספח ה11 – סטטוס מרץ 2010 בהשוואה לנספח ה12 - סטטוס מרץ 2011.

⁴⁸ נספח ג5.

באף מסמך דיווח מאותו זמן:

- 1) ברשימת הנושאים⁴⁹ לשנת 2011 הנושא לא מופיע.
- 2) בסיכום⁵⁰ 2010 הנושא מופיע פעמיים כדלהלן: (1) מסי סידורי 28 עם הכותרת "סלי תשלומים חלופיים"; (2) מסי סידורי 114 עם הכותרת "פגישות עבודה לעניין מבצעי בזק".
- 3) ברשימת הנושאים⁵¹ הפתוחים לראשית ינואר 2011 בפרק הנושאים השוטפים, מסי"ד 25 עם הכותרת "בזק סלי תשלומים חלופיים – שוטף וכן גיבוש עמדה עקרונית באשר למתכונת אישור הסלים".

ב. מסמך בנושא: "שינויים מתבקשים בפרק השידורים בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) – פרק השידורים" מ-21/4/2011. בתאריך האמור שלחה היועצת המשפטית מסמך מקיף⁵² הכולל חוות דעת מפורטת לעניין שידורים. עיון בדוח סיכום⁵³ עיקר פעולות הלשכה המשפטית מחודש אפריל 2010 מעלה שחוות דעת/מזכר בנושא השידורים אינו מוזכר, למעט כנושא מספר 6 בכותרת "רפורמה בשידורים" בפרק הפרויקטים של אחד מעו"ד הזוטרים, ללא ציון סטאטוס או כל פרט אחר מעבר ל"גורם מוביל": "הלשכה המשפטית".

נוצר שבמהלך פגישה שהתקיימה ב-10/10/2011 אמרה היועצת המשפטית שחוות הדעת בנושא השידורים הוכנה אישית על ידה בסיוע אחד מעו"ד הזוטרים.

מתכונת הדיווח הקיימת, הגם שעדיפה על העדר דיווח, מציגה תמונה עמומה ולא מלאה על פעילות הלשכה המשפטית, אינה מאפשרת להפריד בין עיקר וטפל ולהעריך את היקף המשאבים שהושקעו בנושאים השונים. מתכונת זו אינה מאפשרת לנתח את תפוקות היחידה ואינה מהווה בסיס ממשי לתכנון לעתיד.

בהתייחסותה לטיוטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"מדובר בהטלת אשמה אשר לא רק שהיא נעדרת תשתית אלא שהתשתית הניצבת בפנינו היא הפוכה. אנו נאלצים להפנות פעם נוספת להתייחסותנו לסעיף 62. לעניין טענת המבקר כאמור בסעיף 71(א)(1), בנוגע לאי הכללת חוות הדעת בנושא אישור סלי תשלומים של חברת "בזק" ברשימת הנושאים לשנת 2011, אדגיש כי חוות הדעת היא חלק מטיפול שוטף ובוודאי אינה "פרויקט" שהיה לו מקום ברשימת הנושאים לשנת 2011. לעניין הכללת חוות הדעת האמורה פעמיים בסיכום שנת 2010, כפי שמציין המבקר בסעיף 71(א)(2), הרי ששוב טועה המבקר במסקנתו, משחזרתי ופירטתי בהתייחסותי לטיוטה 1, כי סלי תשלומים חלופיים הוא נושא שונה ממבצעי בזק. אדגיש, כי בהיבט המקצועי ההבחנה בין הנושאים היא בסיסית. כפי שמציין המבקר בסעיף 71(א)(3), אכן הנושא נכלל ברשימת הנושאים הפתוחים לראשית ינואר 2011 בפרק הנושאים השוטפים, מסי"ד 25 עם הכותרת "בזק סלי תשלומים חלופיים" – ובסטטוס "שוטף וכן גיבוש עמדה עקרונית באשר למתכונת אישור הסלים" ולא ברור איזה פגם מוצא בכך המבקר."

⁴⁹ נספח ג2.

⁵⁰ נספח ג3.

⁵¹ נספח א7.

⁵² נספח ג8 – "שינויים מתבקשים בפרק השידורים בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) – פרק השידורים".

⁵³ נספח ה11.

בביקורת נמצא שעד שנת 2010 לא התקיים תהליך פנימי סדור להצפת נושאים שראוי שישולבו בתוכנית עבודה ולא התבצעה בדיקה תקופתית של תוקף דברי חקיקה. בשנת 2011 ניכר שיפור בתהליך אולם לא סוכמה תוכנית פנימית לכל סגל הלשכה ובכל התחומים שהיה ברור וידוע ביציאה לדרך שיבוצעו. בדיווחי הביצוע לשנת 2010 נמצאו עשרות שורות ובהן דווחו נושאים שהם למעשה מרכיבי משנה או שלבי משנה של אותם נושאים או אף רישומים כפולים. הדיווח בנוי כרשימה ארוכה ללא רציונאל כלשהו ובאופן שאינו מאפשר לנתח את תפוקות היחידה.

המלצות

- 3.1 להכין ו/או לתקף אחת לתקופה שתיקבע (שנה/שנתיים) בשיתוף עו"ד הבכירים בלשכה (מנהל מחלקה ומעלה) מסמך מיפוי דברי חקיקה (לרבות מסמכי מדיניות השר) המחייבים תיקון, לנתח ולהמליץ למנכ"ל ולשר על סדרי עדיפות לטיפול המבוססים על רציונאל ברור (משפטי) במסגרת תוכנית עבודה רב שנתית.
- 3.2 להגדיר תוכנית עבודה שנתית בלשכה המשפטית העומדת בדרישות הבאות:
 - 3.2.1 נגזרת מהתוכנית המשרדית ומהתוכנית הרב שנתית שתקבע (המלצה 3.1 שלעיל), מפורטת לרמת אחריות של מסגרת משנה בלשכה המשפטית (ברמת מנהל מחלקה ומעלה).
 - 3.2.2 לתת מענה גם לצרכי שר התקשורת שבמבנה הקיים אינם חלק מאחריות מנכ"ל משרד התקשורת.
 - 3.2.3 מומלץ לשלב הערכה כמותית של מסגרת שעות עבודה המסתכמות למסגרת שנתית שבפוטנציאל של היחידה וכן לכלול בתוכנית נתח רזרבה/פעילות בלתי מתוכננת.
- 3.3 לתקן את מתכונת הדיווחים החודשיים השוטפים, כך שיוגשו על פי רציונאל ברור⁵⁴ תוך חלוקה:
 - 3.3.1 חלק א' – הנושאים העיקריים שבתוכנית העבודה המשרדית לשנת העבודה, תוך ציון ניצול המשאבים מול התכנון השנתי בתקופה השוטפת (החודש) ובמצטרף מתחילת השנה.
 - 3.3.2 חלק ב' – שאר הנושאים שטופלו על ידי הלשכה על פי המבנה הארגוני של הלשכה תוך חלוקת הנושאים על פי החלוקה התחומית כמוצג במוסף 6ב' לדוח זה. גם כאן מומלץ להציג את היקף השעות שבוצעו מול כל נושא.

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"בעבר פנינו פעמים רבות בעל פה ובכתב ללשכת המנכ"ל (דוגמא לעניין זה צורפה התכתבות עם יועצת המנכ"ל מיוני 2010), העלנו את הבעייתיות שבמתכונת הנדרשת במסמכים וציינו שהקושי עולה לא רק מהלשכה המשפטית אלא גם מאגפים אחרים. בהמשך לכך, האם ציפייתו של המבקר היא כי אנו נפעל שלא בהתאם להנחיות לשכת המנכ"ל?"

⁵⁴ כגון על פי המבנה המוצג במוסף א'2.