

משרד התקשורת
מבקר הפנים

יום שלישי י"ב אדר תשע"ב
6 מרץ, 2012
יועמ"ש - 077

דוח ביקורת פנימית בנושא:
היבטי מינהל ותהליכי עבודה
בלישכה המשפטית

משרד התקשורת מבקר הפנים

יום שלישי י"ב אדר תשע"ב
6 מרץ, 2012
יועמ"ש - 077

אל:

מר עדן בר טל – מנכ"ל המשרד

הנדון: דוח ביקורת בנושא: "היבטי מינהל ותהליכי עבודה בלשכה המשפטית"

- א. תגובת סי' בכירה ליועץ המשפטי (להערות מבוקרים) מיום 28/2/2012
- ב. התייחסות עו"ד נגה רובינשטיין (להערות מבוקרים) מיום 28/2/2012
- ג. תגובת סי' בכירה ליועץ המשפטי (לטיוטה מס' 3) מיום 12/2/2012
- ד. תגובת עו"ד נגה רובינשטיין (לטיוטה מס' 3) מיום 12/2/2012
- ה. טיוטה מס' 3 של דוח הביקורת: 071 מ- 4/1/2012
- ו. תגובת היועצת המשפטית (לטיוטה מס' 2) מיום 29/11/2011
- ז. טיוטה מס' 2 של דוח הביקורת: 065 מ- 15/11/2011
- ח. תגובת היועצת המשפטית (לטיוטה מס' 1) מיום 30/10/2011
- ט. טיוטה מס' 1 של דוח הביקורת: 048 - מ- 31/7/2011

מבוא

כמשרד ממשלתי שרוב פעילותו הינה רגולציה, ללשכה המשפטית מרכיב מכריע בתפקודו והצלחתו של משרד התקשורת. בתוקף תפקידה מעורבת הלשכה המשפטית בכל תהליך והחלטה בתחומי פעילותו של המשרד כמו גם בתחומים מנהלתיים שוטפים המתחייבים מעצם קיומו כמשרד ממשלתי.

סוגיות הנוגעות לניהול לשכה משפטית נבחנו לאחרונה לעומקן בצוות הבין משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ("ועדת אברמוביץ"), אשר הגיש את המלצותיו בספטמבר 2008. המלצות הצוות אושרו על ידי הממשלה והנחיות ליישומן הוטלו על נציבות שרות המדינה והנהלות המשרדים.

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית לביקורת פנים התקיימה במהלך התקופה שבין פברואר ויולי 2011 ביקורת בנושא שבנדון. הביקורת התקיימה בלשכה המשפטית וביחידות המשרד הרלוונטיות.

נושאים ושלבי הביקורת

הנושאים שנבדקו וממצאיהם מובאים בדוח:

1. המבנה הארגוני וחלוקת העבודה בלשכה המשפטית, גבולות וממשקי העבודה עם אגפי המשרד וכן תפקידה של הלשכה המשפטית בתחום הנוגע לאסדרת שידורים.
2. היבטים בניהול כוח האדם בלשכה המשפטית.

3. סדרי הכנת תוכנית העבודה, הבקרה והדיווח על הביצועים.
4. סדרי מנהל בתהליכי עבודה ייעודיים, בקידום עבודת מטה ובטיפול ברשומות.
5. ישום חוק חופש המידע עליו מופקד עורך דין הנמנה על סגל הלשכה המשפטית וזאת מתוקף כתב מינוי של מנכ"ל המשרד.

הליך ביקורת זה התארך מעבר למקובל וכן כלל שלוש טיטות, השתיים הראשונות הועברו בלעדית ליועצת המשפטית. כמו כן ניתנה ליועצת המשפטית האפשרות להעיר על תגובות המבוקרים לטיטת השלישית בטרם השלמת הדוח. להלן ריכוז אבני הדרך:

1. טיטת ראשונה הועברה לעיונה הבלעדי של היועצת המשפטית¹ - 31/7/2011.
2. תגובה ראשונה - 30/10/2011.
3. טיטת שנייה הועברה לעיונה הבלעדי של היועצת המשפטית - 15/11/2011.
4. תגובה שנייה - 29/11/2011.
5. טיטת שלישית של דוח הביקורת, וכן טיטת ראשונה של מכתב פתיחה זה הועברה לסגנית הבכירה ליועץ המשפטי ולעו"ד נגה רובינשטיין. קטעים רלוונטיים מהטיטת השלישית הועברו למבוקרים במשרד - 4/1/2012.
6. תגובות לטיטת שלישית - 16/2/2012.
7. התייחסויות סגנית בכירה ליועץ המשפטי ושל עו"ד נגה רובינשטיין לתגובות מבוקרים - 28/2/2012.

מקובל, תגובות היועצת המשפטית לטיטות הביאו לשינויים בטיטות או שולבו בגוף הדוח הסופי לצד הסעיפים המתאימים. תגובות רלוונטיות של מבוקרים אחרים במשרד לטיטת השלישית שולבו גם הם בגוף הביקורת. קטעי התגובות שמובאים בגוף הדוח שולבו בנוסח שהובאו, למעט תיקוני עריכה טכניים ומתבקשים. סדר התגובות ששולבו הינו ככלל כרונולוגי – על פי מועד התגובה מול כל פסקה.

תגובת גב' רובינשטיין למכתב פתיחה זה כללה בעיקרה הפניה לתגובתה מיום 12/2/2012. התגובה מובאת במלואה כמוסף מספר 1 ובצמוד למכתב פתיחה זה.

¹ לאחר העברת הטיטת הראשונה של דוח הביקורת לעיון היועצת המשפטית כיום 31/7/2011, פנה היועץ המשפטי לממשלה ביום 14/8/2011, למנכ"ל המשרד והנחה אותו להמתין להמשך ההליך עד לקיום פגישה עם השר והמנכ"ל בעניין. פגישה בנושא התקיימה ביום 11/9/2011. מכתב היועץ המשפטי לממשלה מצורף כמס' מס' 5.

עיקרי הממצאים

1. מבנה ארגוני וחלוקת העבודה

א. למועד הביקורת, הן על פי רישומי התקן והן על פי שיטת העבודה שבפועל אין הלשכה המשפטית פועלת במבנה היררכי מוגדר וכל עורכי הדין כפופים ליועץ המשפטי. האמור הינו בניגוד להמלצות וועדה מקצועית והנחיות נציבות שרות המדינה המיישמות החלטת ממשלה הנגזרת מהמלצות הוועדה.

ב. בפועל, חלק ניכר מהפעילות (כמחצית מרשימת הנושאים שדווחה במועד שנבדק) מבוצע על ידי צוותי עבודה של עורכי דין בהרכבים שונים לרבות בכירים. חלוקת הצוותים הללו מבטאת סבך קשרים שאין בהם הגדרת אחריות ברורה לקידום כל אחד מהנושאים, לניהול ולקביעת סדרי עדיפויות ביניהם. לדעת הביקורת, מתכונת עבודה זו מורכבת לניהול ולשליטה, מקשה על פיתוח מיומנויות ניהוליות, מחייבת השקעת משאבים עקב מעברים תכופים בין נושאים זרים ומקשה על מיסוד ממשקי עבודה ברורים ויציבים מול אגפי המשרד ועל חלוקת עומס בין עורכי הדין.

ג. למרות העדיפות הנמוכה שמקבלת משימת התמיכה המשפטית בועדות המכרזים של המשרד בפרט ובתחומי מינהל בכלל, האפשרות הזמינה מזה שנתיים לחיזוק המענה המשפטי לנושא זה על ידי רכש שירותים חיצוניים, לא מוצתה; עד מועד סיום הביקורת לא הושלם מכרז לנושא.

ד. מעבר לייעוץ משפטי, ובהעדר גורם מקצועי אחר, מהווה הלשכה המשפטית, הלכה למעשה, גורם המטה המקצועי הפועל לצד השר בגיבוש עמדותיו לקראת החלטות על מדיניות 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 האמור לפקח על פעולותיו של הראשון. לדעתי, לאור מחויבויותיו של יועץ משפטי קיימת בעייתיות בשילוב תפקידים זה.

2. היבטים בניהול כח אדם

א. במהלך שלוש השנים שקדמו לביקורת עזבו את תפקידם שמונה עורכי דין (תקן הלשכה עומד על שלוש עשרה עו"ד). עו"ד נוסף בדרגת ממונה עזב בתחילת הביקורת. לתנועות כח אדם אלה השפעה על משכי השהות בתפקיד ועל היכולת לשמר ברצף ולאורך זמן ידע ומקצועיות. לדעת הביקורת, ובפרט לאור ייחודיות משרד התקשורת, תמונת המצב הזו עשויה להצביע על

ליקויים בתהליכי הקליטה והניהול של כוח האדם והיא מחייבת את הנהלת המשרד והיועצת המשפטית לבחינה יסודית של הנושא ולהפקת לקחים.

ב. קליטת כל עורכי הדין (למעט מקרה אחד) בחמש השנים האחרונות נעשתה בהליך איוש משרות, שאינו בדרך של מכרז כמקובל בשרות המדינה, הליך השמור למקרים ייחודיים וחריגים. שיעור זה חורג משמעותית אפילו מנתונים חריגים על מספר יחידות ומשרדי ממשלה שהציג מבקר המדינה בדוח 2006' ממאי 2006. גם ביישום ההליך עצמו נמצאו חריגות מהנחיות התקשי"ר המחייבות את הממונה ואת סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש במשרד.

3. סדרי הכנת תוכנית העבודה, הבקרה והדיווח על הביצועים

א. עד שנת 2010 לא התקיים בלשכה המשפטית תהליך פנימי סדור להצפת נושאים להנהלת המשרד, שראוי שישולבו בתוכנית עבודה ולא התבצעה בדיקה תקופתית של תוקפם של דברי חקיקה. בין היתר כתוצאה מכך, קיימת הצטברות דברי חקיקה שבאחריות שר התקשורת שמתבקש לתקפם או לעדכנם. בשנת 2011 ניכר שיפור מסוים בתהליך. גם כך, לא סוכמה תוכנית פנימית לכל סגל הלשכה אשר כוללת את כל התחומים והנושאים שהיה ברור וידוע ביציאה לדרך שיבוצעו. בין היתר לא ניתן בתוכנית העבודה מענה לתמיכה בתחום השידורים שהינו באחריות השר אך לא באחריות המנכ"ל.

ב. בדיווחי הביצוע לשנת 2010 נמצאו עשרות שורות ובהן דוחו נושאים שהם למעשה מרכיבי משנה או שלבי משנה של אותם נושאים או אף שורת רישומים כפולים. הדיווח בנוי כרשימה ארוכה ללא רציונאל כלשהו ובאופן שאינו מאפשר לנתח את תפוקות היחידה.

4. סדרי מינהל בתהליכי עבודה יעודיים, בקידום עבודת מטה ובטיפול ברשומות

א. בתהליך האסדרה אין הגדרה של ממשקי העבודה, עומק המעורבות וחלוקת האחריות בין הלשכה המשפטית ובין אגפי המשרד והנהלתו, ובפרט למעבר בין שלב גיבוש המדיניות, שהוא באחריות האגף המקצועי, לשלב החקיקה שהוא באחריות הלשכה המשפטית. טשטוש הגבולות בין השלבים גורם לכך שהובלת תהליך גיבוש המדיניות, אם אינו מושלם כראוי בעבודת מטה מלאה ובליוי ייעוץ משפטי מקצועי ומועבר בשלב הנכון להובלת הלשכה המשפטית, עשוי להיפתח מחדש בהיבט המהותי שלו תוך כדי שלב החקיקה

המובל על ידי הלשכה המשפטית. המשמעות היא שהלשכה המשפטית, כמי שמובילה שלב זה בעבודה, עשויה להפוך הלכה למעשה לאגף מקצועי וליתר בדיעבד נתחים מעבודת האגף המקצועי. בחסות חובתה וסמכותה לקבוע את המצב המשפטי ובהעדר סמכות מקצועית ראויה עשויה הלשכה להחזיק הלכה למעשה בסמכות על בקביעת המדיניות.

ב. הליכים מינהלים שוטפים במשרד התעכבו שבועות ולעיתים אף מעבר לכך, בין היתר בגלל קשיים במתן מענה משפטי מלא בלוח זמנים סביר. בארבע מקרים שהובאו בדוח ושעסקו במענה למכרזים שוטפים במשרד לאורך פחות משנה עסקו ארבע עורכי דין בכירים.

ג. חתימה ופרסום תיקון רישיון כללי של חברה התמשך כשנה וחצי בגלל הימנעות מהכנת חוות דעת משפטית בדבר סמכות החתימה אותם ביקשו הגורמים המוסמכים אשר התנו את חתימתם באישור תקינות ההליך. למועד סיום הביקורת המסמך טרם נחתם. לדעתי, על פניו יש בסיס לבקשה למתן חוות דעת משפטית באשר לתקינות ההליך. למרות זאת לא ניתן לכך מענה ולמעט התייחסויות עמומות וכלליות שנתנו היועצת המשפטית ועורכי דין בלשכה באשר לסמכויותיו, גם בסיום הביקורת לא ברור האם סמנכ"ל בכיר במשרד פועל בשגרה בסמכות.

ד. מספר תהליכי עבודת מטה פנים משרדית שהובילה הלשכה המשפטית לא סוכמו כנדרש וכך, בין היתר, המלצות הנגזרות מעבודה משרדית שהובילה הלשכה המשפטית ניתנו לשר התקשורת בעל פה ללא שסוכמו במסמכים המפרטים את הבדיקות שנעשו ואת השיקולים להמלצות שניתנו.

ה. לא התקיים מעקב על קידום תיקון שהתבקש בחוק שהוגש במקור באמצעות חוק ההסדרים, והמבטא את מדיניות המשרד לפני התיקון כמו גם אחריו. למרות שעל פניו לא נדרשת עבודה משמעותית להשלמת התיקון בתהליך חקיקה רגיל וזאת כאמור, כדי לקדם מימוש מדיניות של המשרד, עד סיום הביקורת, שנתיים לאחר שנעצרה החקיקה, טרם נעשה דבר כדי לתקן את החוק.

ו. נמצא שמתקיימים ממשקי עבודה ישירים עם מנהלי חברות מפקחות; במסגרת זו התכתבות בין משרדית, תוך כדי הליכים, הועברה על ידי היועצת המשפטית ליו"ר חברה מפקחת (חברת הדואר) בלא שהיתה לכך הצדקה ממשית.

ז. נמצאו ליקויים בסדרי התיוק, אשר יש בהם כדי לפגוע ביעילות עבודתה של הלשכה.

5. ישום חוק חופש המידע במשרד – הממונה הנוכחי על חופש המידע, כמו גם קודמו, נמנה על סגל הלשכה המשפטית. בהעדר הגדרה פורמאלית וברורה של אחריות, קָשַל המשרד פעמיים ברציפות ולא עמד בחובתו על פי חוק לפרסם את הדוח השנתי. מעבר לעיכוב בהכנת הדוח השנתי, גם טיוטת פרק הממונה עצמו לשנת 2009 הוכנה באיחור של כמעט שנה כאשר חלק מבסיס הנתונים נפגע ובאופן שלצורך הכנת הדוח נדרש לשחזר את הנתונים לאחר למעלה משנה.

כאמור, תגובתה המלאה של עו"ד נגה רובינשטיין אשר שימשה כיועצת המשפטית בתקופת הביקורת מובאת במכתבה מיום 12/2/2012, מצורפת למכתב זה ומסומנת כמוסף מס' 1. ההתייחסויות הפרטניות כפי שהועברו במסגרת התגובות לטיטות שולבו בגוף הביקורת. כמו כן מצורפים² לגוף הביקורת התייחסויות היועצת המשפטית לטיטות קודמות והתייחסויות שהועברו במהלך הביקורת או בסיומה במועדים: 28/3/2011, 21/9/2011, 31/10/2011, 29/11/2011 ומסומנים כמוספים מספר 1, 2, 3, 4 בהתאמה.

בהקשר לאמור בתגובה האחרונה, כמו גם בתגובות האחרות, אני מוצא לנכון להזכיר שעניינה של הביקורת הפנימית במשרד הוא בחינת תקינות הפעולה המנהלית על ידי בדיקת תהליכי העבודה והבקרה עליהם לשם הפקת לקחים ותיקון ליקויים. בכל מקרה מעבר להצפת הליקויים והסקת מסקנות מבניות - תהליכיות, ככלל אין הביקורת עוסקת בקביעת אחריות ובודאי שלא בהטלת אחריות אישית.

עוד יובהר שבדומה לכל יחידה מקצועית, בפעילותה של הלשכה המשפטית נכללים: (1) נושאים מקצועיים (משפטיים במקרה זה); (2) נושאי מינהל; (3) נושאים משולבים – היבטים מנהליים במימוש הנושאים המקצועיים. כאמור, ביקורת פנים לרוב אינה עוסקת בסעיף (1). לנושאים רבים שבסעיף (2) על פי הגדרתם, קיימים גורמים שונים הנושאים באחריות הכוללת. הדבר אינו מפחית מאחריותה של יחידת הקצה לפעול כנדרש ואף מתוך יוזמה על מנת להבטיח מינהל תקין. הדבר נכון שבעתיים בהקשר ליחידת הייעוץ המשפטי במשרד הממשלתי שהיא גורם הפיקוח המרכזי על תקינות תהליכי העבודה במשרד. על כן נדרש שתקפיד בעבודתה גם בהיבטי מינהל וגם במקרים בהם היא "רק" משתלבת בהליכים שהאחריות הכוללת עליהם מוטלת על גורם אחר.

² מהמסמכים המצורפים הוסרו קטעים שאינם רלוונטיים עקב תיקון הטיטות. כן הוסרו קטעים הכוללים התייחסויות אישיות כלפי בעלי תפקידים במשרד המוזכרים בשםם. תגובות הנוגעות לדוגמאות ספציפיות שולבו בגוף הדוח לצד הממצאים המתאימים.

יוזכר עוד שפרקטית, ביקורת יכולה להתקיים בנושא מסוים במספר יחידות ארגוניות – ביקורת המוגדרת "רוחבית"/"חוצה" או לחלופין ביקורת נעשית ביחידה מסוימת על מספר נושאים כפי שנעשה כאן.

עיקרי המלצות הביקורת:

1. להשלים בהקדם הגדרת מבנה ארגוני היררכי – תחומי ולהקפיד על ישומו בעבודה השוטפת מול הנהלת המשרד ואגפיו.
2. להגדיר צוות קבוע לגיבוש מדיניות העל בתחום השידורים.
3. לנתח, בשיתוף אגף בכיר למינהל ומשאבי אנוש, את הסיבות לתחלופה הגבוהה בלשכה המשפטית ולגבש צעדים ופעולות משרדיות ובשיתוף נש"ם לצמצומה.
4. לשפר את תהליך הכנת תוכנית העבודה בלשכה עצמה, בממשקים עם האגפים והנהלת המשרד.
5. לשפר את מיבנה הדיווחים התקופתיים ולהקפיד על דיווח תקין במבנה שיסוכם.
6. להגדיר ולעגן את הגבולות וממשקי העבודה שבין אגפי המשרד והלשכה המשפטית.
7. כמו כן, מומלץ שלא להטיל עוד על הלשכה המשפטית משימות שאינן חלק מתיאור התפקיד המחייב יועץ משפטי במשרדי הממשלה. משימות כגון גיבוש מדיניות, הובלת ועדות, בדיקות שונות (שאינן חוות דעת משפטית) ומשימות אחרות בעלות אופי מינהלי, נכון לדעתי שיבוצעו על ידי אגפים מתאימים במשרד או על ידי בעלי תפקידים במשרד שאינם חלק מהלשכה המשפטית. זאת הן לאור הבעייתיות שבהצבת הלשכה המשפטית כגורם המוביל עבודה משרדית במקביל להיותו הגורם האמור לפקח על תקינות התוכן וההליכים ("ישומר סף") והן לאור ליקויים שנמצאו בעת שהובילה תהליכים מסוג זה. בראיה עתידית של רשות תקשורת מומלץ לוודא שמבנה הרשות תומך בביצוע משימות כאלו על ידי גופים ובעלי תפקידים מקצועיים.

סוגיה נוספת, שבאה לידי ביטוי חלקי בדוח ביקורת זה, אך על רקע הליך הביקורת, אני מוצא לנכון להסב את תשומת הלב אליה, נוגעת לבעייתיות המובנית שבהגדרת הגבולות שבין יעוץ משפטי לבין מעורבות בגיבוש המדיניות. בעניין זה אני מוצא לנכון להפנות³ לסעיפים 24-30 בדוח "אברמוביץ" ולסעיף 7 במכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ) העוסקים בחובתו האתית של יועץ משפטי לפנות למנכ"ל ולשר - בכל מקרה של מחלוקת מהותית בנושאים רגישים או בנושאים שהתשובות לגביהם אינן חד משמעויות -

³ שניהם מובאים במוסף 10 המצורף לדוח זה וכן לסעיף 74 בגוף הדוח.

להציג את האפשרות לפנות בעניין ליועץ המשפטי לממשלה וכן את החובה האתית להדגיש בכל שלב האם דבריו של היועץ המשפטי מביעים עמדה מקצועית או אישית בנושא הנדון⁴.

סעיף 6א. (א) לחוק הביקורת הפנימית תשנ"ב, 1992 קובע:
"הוגש דין וחשבון של המבקר הפנימי כאמור בסעיף 6, תקיים הנהלת הגוף הציבורי דיון בממצאיו תוך 45 ימים מיום הגשתו..."

בהתאם לכך, אבקש לקיים דיון בממצאי הדוח והמלצותיו.

בברכה,

אלון זולר
מבקר הפנים

העתק:

מר משה כחלון – שר התקשורת

מר אריק רשף – סגן היועץ המשפטי

גב' תמי לשם – סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש

⁴ יוער שבהתייחסותה לטיטוט הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית בהקשר למכתבו זה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה: "יצויין, כי אף הפרשנות שנותן המבקר למכתב האמור אינה נכונה, ובירורי בעניין מול המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הבהיר לי כי אכן לא לכך היתה כוונת הדברי".

פרק א' – מבנה ארגוני וחלוקת עבודה

רקע

1. כמשרד ממשלתי שרוב פעילותו הינה רגולציה, ללשכה המשפטית מרכיב מכריע בתפקודו והצלחתו של משרד התקשורת. בתוקף תפקידה מעורבת הלשכה המשפטית בכל תהליך והחלטה בתחומי פעילותו של המשרד כמו גם בתחומים מנהלתיים שוטפים המתחייבים מעצם קיומו כמשרד ממשלתי.

2. בהתאם לכך אמונה הלשכה המשפטית במשרד על הפעילויות שלהלן:

א. חקיקה ראשית ומשנית - הכנה/תיקון;

ב. הכנת חוות דעת משפטיות;

ג. ניהול הליכים משפטיים (כנתבע וכתובע);

ד. חוזים, מכרזים, הסכמים ואמנות;

ה. וכן ניהול - הקצאת תקורת הניהול המתבקשת מקיומה כמסגרת ארגונית.

3. סוגיות הנוגעות לניהול לשכה משפטית נבחנו לאחרונה לעומקן בצוות הבין משרדי לבחינת מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה (להלן "ועדת אברמוביץ"), אשר הגיש¹ את המלצותיו בספטמבר 2008. המלצות הצוות אושרו על ידי הממשלה² והנחיות ליישומן הוטלו על נציבות שרות המדינה והנהלות המשרדים.

4. נבדקו המבנה הארגוני וחלוקת העבודה בלשכה המשפטית. הבדיקה התמקדה בתחומים האמורים בתקופה שבין תחילת 2008 ועד מועד הביקורת – מחצית ראשונה של 2011.

הבסיס הנורמטיבי

מבנה ארגוני

5. פסקה 4.21 בתקשי"ר, העוסקת בקביעת תפקידים וסמכויות, מגדירה את החובה להגדיר מבנה ארגוני היררכי במשרד בכלל וביחידה במשרד בפרט. בין היתר קובעת הפסקה: "סמכויות יחידה יחולקו ככל האפשר, באישור המנהל הכללי של המשרד או מנהל יחידת הסמך, בין יחידות המשנה שלה ובין יחידותיה המחוזיות, הנפתיות והמקומיות. הסמכויות יועברו לא רק לראשי היחידות, יחידות המשנה, היחידות המחוזיות, הנפתיות והמקומיות, אלא גם, ככל האפשר, לנושאי משרות אחרות במגמה לייעל את העבודה, לחסוך בזמן ולמנוע טרחה מהציבור...; ראש יחידה, יחידת משנה, יחידה מחוזית, נפתית או מקומית יכין רשימת נושאי התפקידים שהוטלו על יחידתו והסמכויות שהוענקו לה במסגרת הסמכות הכוללת, אשר הוענקה ליחידה...";

6. פסקה 04.24 בתקשי"ר, העוסקת בפרסום לוח התפקידים והסמכויות, קובעת: "לוח התפקידים והסמכויות (ראה פסקה 04.211) יובא לידיעת כל עובדי המשרד הנוגעים בדבר ולידיעתם של המשרדים האחרים.";

¹ נכפח א

² החלטת הממשלה 4528 מיום 5/3/2009.

7. במסמך נציבות שרות המדינה³ ממאי 2009, הנגזר מהחלטות הממשלה בעניין ישום המלצות "דוח אברמוביץ" נקבע בין היתר:

א. סעיף 3: "ממשקי עבודה - בכל משרד יקבעו על ידי המנכ"ל בשיתוף עם היועץ המשפטי, נהלים אשר יעסקו בממשקי העבודה שבין היועץ המשפטי ובין הנהלת המשרד....";

ב. סעיף 7 שכותרתו: "ניהול לשכה משפטית וסוגיות הכרוכות בכך" קובע בין היתר: "1. יש לשנות את המבנה הניהולי הקיים ("מודל שמש") באופן שבלשכה משפטית ובה מעל 5 משפטנים הכפופים ליועץ המשפטי יקבע מבנה ניהולי היררכי מורכב, מחולק לפי תחומים שבראשו עומד היועץ המשפטי; 2. תיערך בחינה ארגונית והתאמת מספר התקנים הנוכחיים למודל הניהולי החדש, ובחינת הוספת משרת משנה ליועץ המשפטי בלשכות משפטיות בהתאם לגודל והיקף פעילות."

8. חוזר⁴ נציבות שרות המדינה 6/2010 מיולי 2010 שכותרתו: "מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ויחידות הסמך - הנחיות לביצוע", מגדיר, בין היתר, בפסקת ההחלטות בסעיף 3.3: "תאושר משרת ממונה (א-2א-4 משפטנים) על כל 5 משרות בדירוג המשפטנים בלשכה המשפטית על מחזורותיה (למעט משרות ברמת ממונה ומשרות בכירים)⁵ ובכפוף לתנאים הבאים: - לכל משרת ממונה יוגדרו אשכולות/תחומי אחריות ייעודיים, על-פי צרכים מקצועיים קונקרטיים של הלשכה המשפטית; לכל משרת ממונה יוגדרו סמכויות ניהול והנחיה שיבואו לידי ביטוי במבנה הארגוני....";

9. בסיכומו של החוזר האמור (6/2010 מיולי 2010) נקבע כדלהלן: "1. באחריות הסמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש והיועץ המשפטי בכל משרד ממשלתי ויחידת סמך, להמליץ על מבנה ארגוני הירארכי מעודכן של הלשכה המשפטית המשקף רמות ניהול בדרגי ביניים. מאחר ומדובר בשינוי מהותי, יש להגיש לבחינת נציבות שירות המדינה מודל לעיצוב שינוי ארגוני בציון שלבי ביצוע ולתאם עם לשכתי פגישה להצגת המודל המוצע, בהשתתפות היועץ המשפטי, סמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש, מנהל משאבי אנוש, גבי חני דורי המופקדת על הסדרה הארצית (משפטנים ופרקליטים) ורפרנט המשרד...; 3. לייצוב מבנה ארגוני הירארכי וקידום עתודה ניהולית, על היועץ המשפטי מוטלת האחריות והמחויבות להאצלת סמכויות, חלוקת תפקידים והגדרה ברורה של תחומי אחריות, לצד תהליך חניכה, הכשרה והדרכה של בעלי התפקידים בלשכה המשפטית - הן בתחומים המקצועיים והן בתחום הניהול. תחולת יישום החלטת הממשלה כמפורט בחוזר זה: 1 ביולי 2010."

³ נספח א2.

⁴ נספח א3.

⁵ במגוון 5 המשרות לתקנון תיכללנה המשרות הבאות בלבד: עוזר ראשי (ב-1א, מנהל מחלקה (א-2א) ומנהל מחלקה בכיר (א-1א-3א). מובהר בזאת כי לא תיכללנה משרות ממונה קיימות (א-2א) ומשרות בכירים (א-3א, א-4א, א-5א, א-6א)."

רכישת שרותים משפטיים חיצוניים

10. כחלק מיישום המלצות "דוח אברמוביץ" נקבעה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מסי' 9.1001 מאוקטובר 2009, הקובעת בין היתר כי: "יועץ משפטי של משרד ממשלתי ראשי, בכפוף לקיום ההליכים הנדרשים על פי דין ובהם דיני המכרזים, ובכפוף לאמור בסעיפים ב' ו-ג להנחיה זו, להעביר ביצוע עבודה משפטית מסוימת ליועץ משפטי חיצוני, בהתקיים טעם מן הטעמים דלהלן: (א) מדובר בעבודה משפטית מוגדרת הדורשת מומחיות מיוחדת שאינה מצויה בשירות המדינה; (ב) מדובר בעבודה משפטית בנושא מוגדר שאינו מעורר רגישות מיוחדת אשר הלשכה המשפטית של המשרד הממשלתי מתקשה לטפל בו במועד סביר בשל עומס עבודה..."; ... יועץ משפטי שהחליט להעביר ביצוע עבודה משפטית ליועץ משפטי חיצוני כאמור, יודיע על כך למנהל הכללי של משרד המשפטים בהודעה בכתב לפחות שבעה ימים טרם תחילת העסקתו של היועץ המשפטי החיצוני. בהודעה יפורטו השיקולים דלעיל ויצורפו לה המסמכים הנדרשים כמפורט...";

11. בנובמבר 2009 העביר מנכ"ל משרד המשפטים לידיעת המנכ"לים במשרדי הממשלה⁶ את עובדת פרסומה של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מסי' 9.1001 והאפשרות להיעזר ביועץ משפטי חיצוני כמוגדר בה.

ממצאים

המבנה הארגוני של הלשכה המשפטית

12. המבנה הארגוני של הלשכה המשפטית⁷ (נכון לינואר 2011) כולל 19 משרות תקניות, מהן 14 תקני עו"ד על פי החלוקה שלהלן (בסוגריים טווח דרגות התקן בדרוג המשפטיים):
- א. 1 משרת היועץ משפטי (א4-א6);
 - ב. 1 משרת סגן יועץ משפטי (בכיר) (א3-א5);
 - ג. 3 משרות ממונה (א2-א4);
 - ד. 3 משרות מנהל מחלקה בכיר (א1-א3);
 - ה. 6 משרות עוזר ראשי (ב-א2).
13. בנוסף לכך 2 מתמחים ו-3 עובדי מנהל/מזכירות.
14. מדובר במבנה מעובה יחסית למפתח שנקבע על ידי נש"ם⁸, הכולל משרת ממונה עודפת ביחס למוגדר שם.

בהתייחסות לטיטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"ביסוד הדברים אדגיש כי הכללתם של פרק הנוגע למבנה היחידה, כמו גם פרק הנוגע לאיזוש משרות, בדו"ח ביקורת על הלשכה המשפטית הינה טעות שנעשתה בעבודת מבקר הפנים. נושאים אלה יכולים להיות נתונים לביקורת אך אין מקומם בדו"ח ביקורת שעניינו פעילות הלשכה המשפטית. לעניין זה עמדת היועץ המשפטי הרלוונטי – היועץ המשפטי של נציבות שירות המדינה, היא כי בכל הקשור לנושאים של סח-אדם, איזוש משרות ומבנה היחידה בלשכה המשפטית, הדברים מתייחסים לנושאים שבאחריות ה"אחראי" במשרד, כהגדרתו

⁶ נספח א4.

⁷ נספח א5.

⁸ ראה סעיף 8 שלעיל.

בתקשייר. תימוכין לאמור לעיל ניתן למצוא בהוראות התקשייר המשמשות בסיס נורמטיבי, לדברי המבקר, למסקנותיו והמלצותיו. על כן, ככל שהמבקר מבקש להתייחס לנושאים אלה שעלו במסגרת עבודת הביקורת על הלשכה המשפטית, עליו לכל הפחות, להעלות את הנושאים האמורים במסגרת דו"ח ביקורת נפרד, שאינו מופנה כלפי הלשכה המשפטית. "

התייחסות: ביקורת על פעילותה של יחידה ארגונית לא יכולה שלא להתחיל בבחינת היבטים הנוגעים למבנה הארגוני ולתהליכי העבודה וזאת בלי קשר לשאלת אחריותם של גורמים שונים לליקויים, ככל שאלו נמצאו.

בהתייחסותה לטייטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"בראשיתם של הדברים אדגיש, כי אינני מוצאת שפעולת הלשכה המשפטית או כל אגף אחר במשרד, כמתואר בטייט דו"ח הביקורת, מעלה ליקויים כלשהם לעניין זה. נהפוך הוא. המסמכים שהעביר לנו המבקר מעידים על עבודה משרדית סדורה. בהקשר דנן, אציין כי גם אם נמצא כי יש מקום לערוך שינוי במבנה הלשכה, הרי שהעובדה כי המשרד הצליח באישור נשי"מ להוסיף תקן בכיר ללשכה המשפטית נוכח המאפיינים הייחודיים של עבודתה, היא בבחינת יתרון והישג ולא ליקוי שיש לערוך לגביו ביקורת כלפי מי מאגפי המשרד."

15. במועד תחילת הביקורת, הן על פי המבנה הפורמאלי (כפי שהוא רשום בתקן⁹) והן על פי מתכונת העבודה, בפועל כל עורכי הדין, המתמחים ועובדי המנהל כפופים ליועצת המשפטית.

16. עד מועד תחילת הביקורת (פברואר 2011) לא הוכנה הצעה למבנה היררכי של הלשכה המשפטית כמתבקש מהנחיות נציבות שרות המדינה, הנגזרות מהחלטות הממשלה והמלצות "ועדת אברמוביץ".

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית: "ביום 21.6.2011 העברתי לסמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש טיוטת מסמך ובו תיאור של מבנה הלשכה (מצורף ומסומן א-4).

17. במהלך הביקורת (בפברואר 2011) טענה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש כי דיון בנושא בהשתתפות נשי"מ התקיים, אולם לאור התנגדות היועצת המשפטית לביצוע שינוי במבנה הלשכה, ההנחיה לא בוצעה.

בהתייחסותה לטייטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"באשר לאמור על בסיס דברים שהשמיעה סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש, כי התנגדתי לביצוע שינוי מבני בלשכה המשפטית, אבקש לציין כי אין כל בסיס לטענה זו. מעבר לכך שלא התנגדתי לביצוע שינוי מבני, הרי שלא הוצגה כל תשתית לכך, על אף בקשותינו המפורשות."

"לעניין זה יובהר, כי בניגוד לנטען, זמן קצר לאחר הודעת נציבות שירות המדינה בעניין זה שניתנה במהלך חודש יולי 2010, התחלתי לפעול לקידום אישור של שינוי מבני בלשכה המשפטית, ולאחר שקוימו דיונים בעל פה, ונערכו בדיקות של אגף משאבי אנוש בעניין."

"בהמשך לכך, ביום 2.2.2011 התקיימה ישיבת הכנה ביני לבין סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש לקראת פגישה עם נציגי נציבות שירות המדינה בעניין."

"ביום 6.2.2011 קיימנו, סגנית הבכירה ואני, פגישה אצל סמנכ"לית בכירה למינהל ומשאבי אנוש, בהשתתפות נציגת נציבות שירות המדינה, ביום 6.2.2011, שלה קדמה פגישת הכנה שקיימה ביום 2.2.2011. מטרתה של הפגישה, שהתקיימה לבקשתי, היתה קידום שינוי מבני בלשכה המשפטית."

"ביום 20.3.2011 (למיטב זכרוני) התקיימה פגישת עבודה נוספת בה עלה הנושא. בהמשך לכך, התעוררו מספר סוגיות שדרשו בירור מול נציבות שירות המדינה או מול אגף מינהל ומשאבי אנוש במשרד. בעניין זה פניתי לאגף מינהל ומשאבי אנוש פעמים רבות בעל פה וגם מספר פעמים בכתב כיוון שעלו מספר שאלות ספציפיות אשר דרשו בירור. פניות בכתב שמטרתן לזרז את הטיפול בנושא והמצויות ברשותי, מצורפות ומסומנות א-3."

"ביום 7.9.2011 התקיימה פגישה נוספת עם אגף בכיר מינהל ומשאבי אנוש ועם נציגת נציבות שירות המדינה. אציין כי פגישה זו נדחתה קודם לכן, כפי שנמסר לנו, בגלל עניינים דחופים אחרים שאינם נוגעים ללשכה

⁹ נספח א5 עמודים 2 עד 5.

המשפטית. מכל מקום, מדובר בהליך ארוך הנמשך מול נציבות שירות המדינה מזה זמן. לו הייתי נשאלת בעניין זה במהלך חודשי הביקורת הארוכים, היה המבקר מקבל תשובה ברורה ואף את המסמך שהגשתי בבקשה לביצוע שינוי מבני. "

"עוד אציין, כי ככל הידוע לי, ברוב רובם של הלשכות המשפטיות במשרדי ממשלה טרם התבצעו שינויים מבניים, וזאת, בין היתר, לאור התמשכות ההליכים הכרוכים בשינויים מעין אלה."

"לא למותר לציין את הוראות התקשי"ר (סעיף 70.11 לתקשי"ר) לעניין זה אשר מהוות ראייה נוספת לכך שהטלת אחריות בנושא זה במסגרת ביקורת כנגד הלשכה המשפטית אינה במקומה."

בהתייחסותה לטיטות השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"כאמור לעיל, בהתייחסותי לטיטות 1 ציינתי כי ביום 21.6.2011 העברתי לסמנכ"לית בכירה למנהל ומשאבי אנוש טיטות תיאור של מבנה הלשכה וזאת בהמשך לפעילות בת מספר חודשים שהתקיימה קודם לכן. כמו כן הסברתי בפירוט רב כי "הממצא" לפיו התנגדתי לכאורה לביצוע שינוי הוא מופרך. לפיכך יש לשנות את ממצאי הביקורת ולא ברור מדוע הממצאים נותרו על כנם בטיטות זו. בעניין זה נכון יהיה לדייק. אני מתקשה לקבל את טענת המבקר באשר לסיכום הדברים שמסר לנו, בו מובאת אמירה לכאורה לעניין זה של סמנכ"לית בכירה מנהל ומשאבי אנוש, וזאת כיוון שהיא שותפה יחד עימנו לבקשה לשינויים מבניים בלשכה ומסייעת לנו בעניין זה. עוד אדגיש, כי על אף בקשותיי המפורשות לא הוצגה כל תשתית לטענת המבקר בעניין זה."

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

"בתאריך 6.2.2011 התקיימה בלשכתי פגישה בהשתתפות יועמ"ש המשרד, סגניתה, רפרנטית המשרד [REDACTED] מנהלת תחום משאבי אנוש במשרד, והח"מ. בישיבה זו, ביקשה הגב' [REDACTED] שעו"ד נגה רובינשטיין (להלן: הגב' רובינשטיין) תסקור את עבודת הלשכה המשפטית על מנת להתחיל בבחינת יישום השינוי המבנה הארגוני כמתבקש מחוזר נשי"מ – מערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה ויחידות הסמך-הנחיות לביצוע מיום 14.7.10 (להלן: חוזר נשי"מ). בפגישה זו הציגה הגב' רובינשטיין את משימות הלשכה המשפטית ואת אופי העבודה בה. מדבריהן של גב' רובינשטיין וסגניתה [REDACTED] עלה כי סגנון העבודה בלשכה המשפטית הינו סגנון פרויקטאלי והאחריות של עורכי הדין ממנהלי המחלקות ומעלה היא על מכלול נושאים ולא על תחום מקצועי ספציפי. פעמים רבות לא ניתן לקבוע כפיפות ספציפית לממונה זה או אחר, בשל סגנון העבודה בלשכה המשפטית. מדובר בישיבה ראשונה בנושא, שבסופה הוחלט שהנושא ימשיך להיבחן שוב בעתיד."

בתאריך 21.6.2012 קיבלה הח"מ טיטות הצעה לשינוי מבנה ארגוני ללשכה המשפטית, מגב' רובינשטיין, שלאחר קיימה התייעצות עם רפרנטית הנציבות וכבר אז, עלה כי קיים קושי לאשרו, מאחר ואינו עולה בקנה אחד עם חוזר נשי"מ, שכן משרת משנה ליועץ המשפטי, שהתבקשה במבנה המוצע, יכולה להיווצר בלשכה משפטית שמספר המשרות בדירוג משפטיים בה הן 25 ומעלה ואילו בלשכה המשפטית במשרד התקשורת, מספר המשפטיים קטן יותר. אך יחד עם זאת הוחלט לבקשתי, כי תתקיים ישיבה בה תציג היועצת המשפטית את המבנה הארגוני המוצע וההנמקות לו.

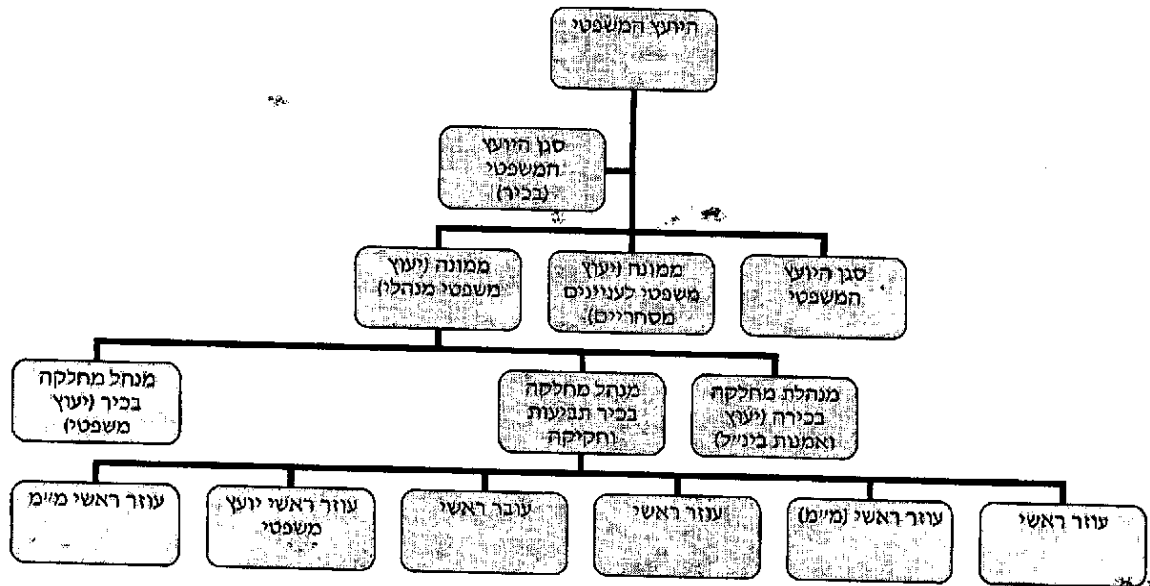
בתאריך 7.9.11 התקיימה פגישה נוספת בלשכת הח"מ בהשתתפות גב' רובינשטיין, [REDACTED] בפגישה זו סיפרה הגב' רובינשטיין כי בשנתיים האחרונות נדרשה הלשכה המשפטית לעבודה מאוד אינטנסיבית ברגולציה וכי קיים עומס עבודה רב בלשכה וכי יש לעורכי הדין בלשכה, ידע ומומחיות מקצועית שחשוב לשמר. הניהול מתבצע על ידי היועצת המשפטית וסגניתה הבכירה לרבות הנחייה משפטית. האחריות בתחום המינהלי הוא שלה. גב' רובינשטיין ביקשה כי לאור המגוון הרחב והרב של הנושאים המקצועיים שהלשכה עוסקת בהם נדרשות רמות משרה גבוהות מזה שקיים היום בלשכה. בנוגע לכפיפויות פעמים רבות לא ניתן לקבוע כפיפות ספציפית לממונה אחד, אלא יש הנחיות של ממונים שונים באותו הליך רגולציה. גב' רובינשטיין ביקשה באותה פגישה לבחון את האפשרות כי תפקיד סי' בכירה ליועצת המשפטית תשודרג לרמת משנה ליועמ"ש וכי משרת הממונה תשודרג לסי' בכיר ליועץ המשפטי. גב' רובינשטיין ביקשה להתחשב במאפיינים כגון היקף כספים והכנסות למדינה, מורכבות הנושאים בהן מטפלים המשפטיים, תחומי אחריות מקצועית, מומחיות בתחום והצורך, כאמור בשימור עורכי הדין במשרד. (רצ"ב נקודות סיכום דבריה של גב' רובינשטיין שנכתבו על ידי [REDACTED] במהלך הדיון)."

18. נכון לתחילת מועד הביקורת (אמצע חודש מרץ 2011), כל המשרות היו מאוישות למעט משרת עוזר ראשי אחת.

19. לא נמצא שהוגדרו נהלים העוסקים בממשקי העבודה שבין היועץ המשפטי ובין הנהלת המשרד. תיאורי התפקידים, לרבות תיאורי התפקיד ברמת "ממונה", הינם תיאורי התפקיד הפונקציונאליים-הרוחביים הרלוונטיים לכל משרדי הממשלה; לא נמצא שנקבעה לצידם, ברמת המשרד, הגדרה של אשכולות ותחומי אחריות ייעודיים/מקצועיים קונקרטיים ללשכה המשפטית במשרד התקשורת כנדרש, ואין בהם הגדרת סמכויות ניהול והנחיה. רוב תיאורי תפקיד עורכי

- הדין לא עודכנו משנת 2008. זאת למעט תיאור תפקיד היועץ המשפטי עצמו, אשר עודכן באופן גורף על ידי נש"ם על פי חוזר נש"ם המוזכר במהלך שנת 2010.
20. על פי תרשים המבנה הארגוני התקף שנמסר על ידי אגף מנהל ומשאבי אנוש ועל ידי היועצת המשפטית¹⁰ ליועץ המשפטי כפופים ישירות 4 עו"ד, 3 ממונים וסגן בכיר.
21. על פי התרשים לאחד מהממונים כפופים 3 מנהלי מחלקה ולאחד ממנהלי המחלקה כפופים 6 עוזרים ראשיים כמתואר בתרשים שלהלן (התרשים שלהלן לא כולל מתמחים ומזכירות).

תרשים כפיפויות שנמסר לביקורת



למועד סיום הביקורת הן על פי רישומי התקן¹¹ והן על פי שיטת העבודה כפופים כל עורכי הדין ליועץ המשפטי.

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"החלוקת העבודה על פי תחומים בלשכה המשפטית ברורה ומחולקת לנושאים כגון: תחום הדואר, בנק הדואר, מינויים, ניהול עניינים, נסיעות, רישוי, ספקטרום, תכנון ובנייה, נושאים ביניים ועוד". לאמור צורפו (נספח א-1) דוגמאות להתכתבויות בנושאים השונים מול אגפי המשרד.

בהתייחסותה לטיוטה השנייה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:
"הבנת התרשים שהועבר שגויה והתרשים שמובא לעיל הינו עיבוד לא נכון של התרשים שנכלל בנספח א5 לטיוטה 1, ובו מסומן (בקו אנכי רציף) כי כל העוזרים הראשיים כפופים ליועץ משפטי. בהתאם לתרשים הלא נכון שהובא לעיל כל העוזרים הראשיים כפופים למנהל מחלקה בכיר תביעות וחקיקה."

התייחסות: יובהר שבכל דרך, התרשים אינו מבטא מבנה היררכי על פי העקרונות שקבעה היועצת על כן אין בסיס לאמור. כמו כן למען הסר ספק שלא נעשה כל עיבוד לא נכון, מובא התרשים המקורי לצד ה"מעובד" במוספ' 6ג'.

¹⁰ נספח א5, (נכון לינואר 2011) הכולל שמות עו"ד המוצבים מול כל תקן וכן נספח א-2 בתגובה לטיוטה הראשונה הנכון לאפריל 2010.

¹¹ נספח א5 עמודים 2 עד 5.

חלוקת עבודה בפועל בין עו"ד

22. בוצע ניתוח חלוקת העבודה בנקודת זמן (ינואר 2011) על בסיס רשימת הנושאים הפתוחים למועד זה שנמסרה לביקורת¹², אשר כללה 131 נושאים בטיפול הלשכה המשפטית, תוך חלוקת עו"ד לשתי רמות:

א. עו"ד בכיר - סגן/ממונה/מנהל מחלקה בכיר.

ב. עו"ד זוטר - עוזר ראשי.

23. נותחו מספר הנושאים שטופלו על ידי עו"ד על פי החלוקה האמורה, ועל פי הקשרים שבין עו"ד עבור הנושאים שבהם טיפלו שניים או יותר מהם. כמו כן הרשימה נותחה על פי האגף המוביל את אותו נושא.

24. נמצא שמחצית מהנושאים (66) טופלו על ידי עו"ד יחיד והמחצית השנייה על ידי שניים או יותר עו"ד, מהם 18 נושאים על ידי שני עו"ד בכירים. להלן טבלה המפלחת את הנושאים על פי מספר ודרוג עו"ד המטפלים וספציפית מול כל עו"ד:

מס' עו"ד בכירים	שניים ויותר	שניים ויותר	שניים ויותר	אחד	אחד	אחד	ללא	ללא	ללא
מס' עו"ד זוטרים	שניים	אחד	ללא	שניים	אחד	ללא	שניים	אחד	ללא
סה"כ נושאים	1	2	15	2	38	44	8	22	

מספר הנושאים בטיפול עו"ד בשיתוף עו"ד נוסף/ים, נכון לינואר 2011

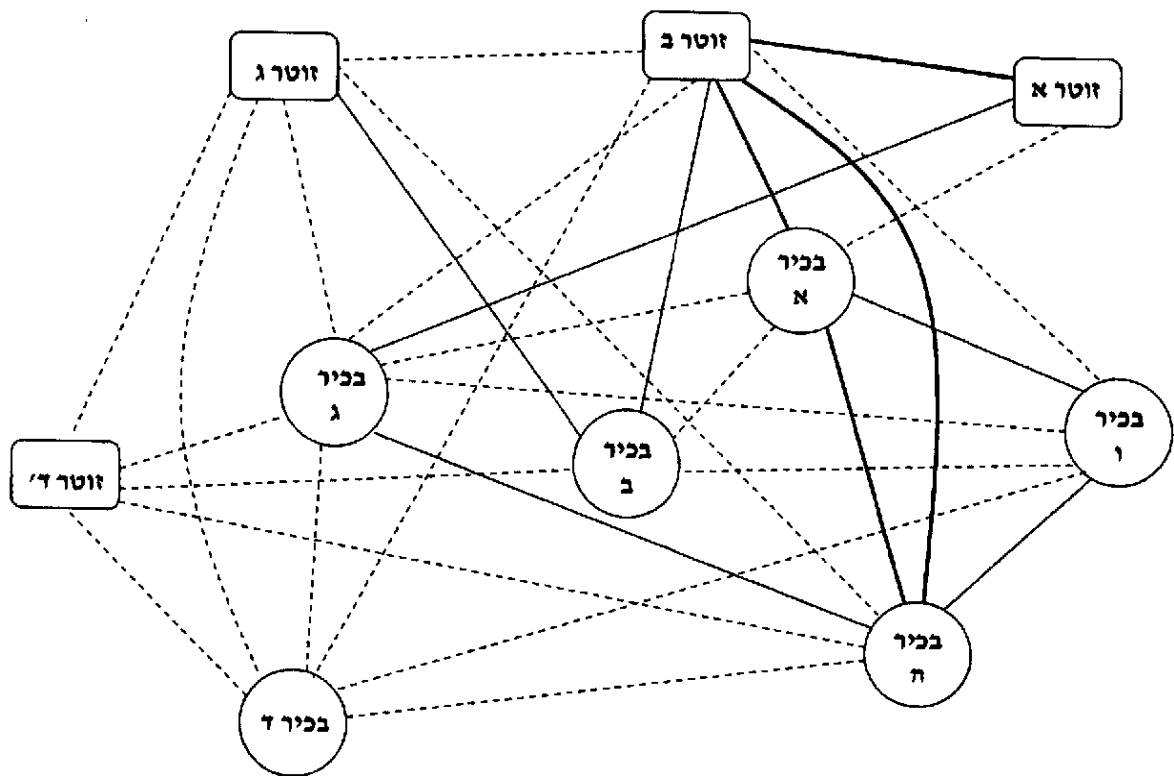
דרוג עו"ד וכינוי	בכיר										זוטר									
	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'	ז'	ח'	ט'	י'	א'	ב'	ג'	ד'	ה'	ו'	ז'	ח'	ט'	י'
אופן ביצוע עצמאי	13	5	2	16	0	12	5	14	1	2										
עם אחרים	20	9	11	9	20	6	11	30	10	9										
מהם בכירים	9	2	4	4	11	5	6	24	7	8										
סה"כ	33	14	13	25	20	18	16	44	11	11										

25. כמו כן מובא להלן תרשים¹³ המתבסס על הנתונים שלעיל והמבטא את הממשקים וקשרי העבודה שבין עו"ד לגבי הנושאים המטופלים על ידי שני עו"ד או יותר, נכון לינואר 2011. התרשים מציג את הקשרים שבין 10 מתוך 12 עו"ד שהיו במצבת הלשכה באותו מועד¹⁴ על בסיס הנושאים המשותפים שבטיפולם:

¹² נספח א7.

¹³ תרשים שמי מלא ראה נספח א8.

¹⁴ על פי הרישומים, לשניים מעו"ד שכדרגת עוזר ראשי שוייך נושא אחד בלבד לכל אחד מהם באותו מועד. יצויין שבאותו מועד עו"ד אחד בדרגת עוזר ראשי ושהתקבל לתקופה קצרה וסיים עבודתו בסוף ינואר ועו"ד נוספת שחזרה מחל"ד בשלהי 2010 ועל פי דוח זה, לינואר 2011 לא נרשמו נושאים בלטיפולם.



מקרא:

נושאים משותפים

עד 2 נושאים =
 עד 5 נושאים = ———
 יותר מ- 6 נושאים = ————
 דרגה
 עו"ד בכיר (מנהל מחלקה/ממונה/סגן היועץ המשפטי, דרגה א3 ומעלה) = ○
 עו"ד זוטר (עוזר ראשי, ללא מתמחים) = □

26. להלן טבלה הכוללת את מספר הנושאים שבממשק על פי אגפים המובילים את הנושא.

מס' עו"ד מול אגף	מס' נושאים	מס' עו"ד בכירים	סה"כ עו"ד
עצמאי על ידי הלשכה המשפטית	52	6	11
לשכת שר/מנכ"ל	12	6	8
כלכלה	11	6	10
הנדסה ורישוי	11	4	7
פיקוח	7	3	4
דואר	3	1	3
ספקטרום	3	3	4
מפקח בנק הדואר	2	1	1
מועצה לכבלים ולווין	1	0	1
אחר/ללא ציון אגף מוביל	29	6	8
סה"כ נושאים בטיפול – 1/2011	131		

27. במהלך הביקורת מסרו היועצת המשפטית וחלק מעו"ד הבכירים כי לכל עו"ד ישנם 3 עד 4 תחומי התמחות מרכזיים וכן נושאים שוטפים נוספים. שיטת העבודה מבטיחה, לטענתם, את איכות התוצרים של הלשכה המתחייבת, לאור העובדה שהלשכה המשפטית מתמודדת עם מיטב משרדי עו"ד המגובים במשאבים בלתי מוגבלים. כמו כן, שיטה זו מקלה על עו"ד להתמודד

אישית עם קושי זה באמצעות תחושת הביטחון והגיבוי המקצועי שמעניק צוות רחב. בנוסף, השיטה מאפשרת לעו"ד מגוון נושאי עיסוק, מעשירה ומחזקת את התוצרים עקב חשיבה משותפת, מחזקת את לכידות הלשכה, מאפשרת להתגבר על תקופות היעדרות של עו"ד, מרחיבה את אופקיהם של עו"ד ומפתחת ראייה רחבה הנדרשת לצורך האסדרה בעולם התקשורת שהוא רב תחומי.

28. חלק אחר מבין עו"ד טען כי לדעתו בפועל קשה להתבסס על חברי הצוות, כיוון שלא ידוע אם הם זמינים לצוות מסוים בנקודת זמן וכי מדובר בשיטה בזבזנית שאינה רלוונטית לרוב הנושאים.

29. בשיטה זו, לסמנכ"לים במשרד ועובדיהם יש קושי לקיים כתובת יציבה וברורה בלשכה המשפטית, למעט היועצת המשפטית עצמה; לעיתים הטיפול מועבר בין עו"ד בלי ידיעתו של הסמנכ"ל באחריות מי מהם לקדם את הנושא¹⁵.

בהתייחסותה לשיטת הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"מבנה וחלוקת עבודה – תרשים שנני - אציין, כי מבנה הלשכה שונה בתכלית מהתרשים הלא ברור שצרף המבקר לשיטת הדו"ח. מבנה הלשכה, נבנה במשותף עם אגף משאבי אנוש ועם נציבות שירות המדינה ואושר על ידי המשנה לנציב שירות המדינה בסוף שנת 2006. מבנה הלשכה האמיתי והאישור שניתן לו על ידי הנציבות."

"התרשים שנכלל בשיטת הדו"ח מעיד על חוסר הבנה של מהות הטיפול המשפטי הנעשה על ידי הלשכה המשפטית. כיוון שניתוח חלוקת הנושאים שנעשה על ידי המבקר (על יסוד מסמך הנושאים הפתוחים לראשית שנת 2011) שגוי, גם התרשים אינו משקף את מציאות הדברים. לשם ניתוח מהימן של הדברים אסביר כי לבקשת לשכת המנכ"ל, מסמך הנושאים הפתוחים כולל את כל הנושאים והמשימות שהיו רלוונטיים לאותה תקופה, גם אם מדובר בטיפול במשימות שונות המצויות באותו תחום, אותו נושא או אותה מסגרת כללים. להלן נפרט מספר דוגמאות לטעויות שנפלו בתרשים, ככל הנראה בשל חוסר הבנה מספקת כאמור, וכן לפגמים בתרשים."

"החלק הראשון בטבלה האמורה, שמסגרתו היא תעריפי קישור גומלין לרשת רט"ן, נחלק לשלושה חלקים המפורטים במסמך: בחינת תעריפי קשי"ג, טיפול בעתירות שהוגשו, טיפול בהכנת הודעת עדכון שעניינה תעריפים קיימים. המבקר התעלם מכך שמדובר במספר נושאים."

"כמו כן נכתב בחלק הראשון של הטבלה האמורה כי מתקיימים הליכים משפטיים בנושאי חוק חופש המידע (הנוגעים לקישוריות). "הודגש בטבלה האמורה, כי טיפול ארבע עורכות הדין בנושא הוא בהתאם לנושאים, היינו, קיימת חלוקת עבודה בהתאם לחלוקה עניינית בין עורכות הדין. כך, כיוון שהממונה על חוק חופש המידע, היא שעסקה בבקשות בנושא זה ובהליכים המשפטיים בנושאי חופש המידע שנלוו להליך הקישוריות. מתיחת קו בינה לבין שלוש עורכות הדין האחרות בהקשר זה הוא לכל הפחות מטעה ומסלף את מציאות הדברים."

"דוגמא נוספת לטעות בתרשים, היא ניתוח המבקר את הטיפול בנושא חוק ההסדרים. תחום זה הוגדר על ידי המשרד כפרויקט אחד בעל מספר חלקים נפרדים. בחלק זה מצוינים שמות של ארבעה עורכי דין אולם גם כאן מודגש כי החלוקה בטיפול בנושאים היא בהתאם לנושאים. בחלטה הממשלה שבבסיס הצעת חוק ההסדרים לשנת 2011 (שהטיפול בה החל בשנת 2010) בנושא תקשורת, נכללו מעל עשרה נושאים נפרדים. לבסוף נכללו בהצעת החוק שבעה נושאים שונים בתחום התקשורת. מתיחת קו בתרשים בין עורכי הדין האמורים, תוך יצירת מצג כאילו הטיפול של ארבעתם בנושא חוק ההסדרים היה משותף, שגוי בבסיסו. החלוקה בין עורכי הדין בחוק ההסדרים היתה ברורה. כך למשל, עורכת דין אחת בלבד עסקה בתיקון סעיף 13 לחוק התקשורת. דוגמא נוספת, [REDACTED] לא עסקו בנושאי סלי התשלומים של בזק או בנושא הדואר. ושתיים מעורכות הדין, לשם הדוגמא, לא עסקו במשותף בנושאים השונים שעלו בחוק ההסדרים."

"נסביר כיצד השרטוט פגום גם בהיבט אחר – ניקח לשם הדוגמא את תיאור העבודה המשותפת של עו"ד [REDACTED] ועו"ד [REDACTED]. על פי השרטוט שתי עורכות הדין עובדות ביחד על עד תמישה נושאים שונים. ואולם בקריאת הטבלה עולה התמונה הבאה: החלק הראשון עוסק בפרויקט בו קיימים מספר נושאים וכאמור, לא היה מקום לראות בחלק זה עבודה משותפת על הנושא. שני הנושאים הבאים הם: "בזק - סלי תשלומים חלופיים" ו-"בזק" תעריפים אשר קשורים זה לזה ודורשים אותה מומחיות שעניינה פיקוח על תעריפים, ועל כן האחריות על הטיפול בתחום זה על משימותיו השונות מוטלת על שתי עורכות דין שזוהי מומחיותן."

¹⁵ דוגמאות- נספחים 9א) - 9א) (ה).

"על מנת לבחון באמת את חלוקת העבודה בין עורכי הדין השונים יש לעשות זאת בהתאם לחלוקת תחומי הטיפול והמומחיות. תרשים בהתאם לכל משימה ומשימה אינו מהווה כל תשתית לטענה שמבקש המבקר לטעון. הניתוח שבוצע על ידי המבקר, נעשה על בסיס רשימת הנושאים שהוגשה לשכת מנכ"ל אשר לגביה הלך המבקר כי קיים בה פירוט יתר, או חלוקה שאינה נכונה לנושאים. אולם על בסיס אותה רשימת נושאים (שהוכנה למטרה שונה ועל פי בקשת לשכת מנכ"ל), מבקש המבקר ליצור תרשים."

"ככל שהמבקר מעוניין לבצע ניתוח מהותי של חלוקת נושאים ותחומי התמחות הרי שעליו לסווג את הנושאים השונים תחת תחומי ההתמקצעות הנדרשים, שאחרת הניתוח אינו מדויק ואינו משקף את העבודה שעל פי רוב נכללים מספר נושאי טיפול תחת תחום אחד. כאשר נעשית עבודה משותפת של שני עורכי דין על מספר משימות אשר דורשות התמקצעות בתחום אחד, אין משמעות ל"ספירה" כפולה, משולשת, מרובעת או מחומשת, כפי שנעשה על ידי המבקר במסגרת התרשים."

מספר עורכי הדין המטפלים – "באשר למספר עורכי הדין המטפלים בכל נושא ונושא, מעבר לכך שהטענה כפי שהובהר לעיל אינה נכונה ברמה העובדתית, הרי שקיים כשל לוגי בטענת המבקר. כך, במקרים שונים ובמיוחד כאשר מדובר בפרויקטים מורכבים, מגוון הסוגיות העולות לטיפול הוא רחב. סוגיות אלה נכון שהיינה מטופלות על ידי מי שמומחה לדבר, הן מטעמי יעילות והן על מנת להבטיח שתעשה העבודה הטובה ביותר. אולם מתכונת "ספירת" עורכי הדין העוסקים בנושא, המתבצעת על ידי המבקר, היא כזו המובילה לתוצאה בה בכל מקרה בו מדובר בפרויקט עוסקים מספר עורכי דין. אדגים: נניח שבפרויקט מכרז ה-UMTS עוסקות עו"ד [REDACTED] ועו"ד [REDACTED]. ואולם במקביל, הפרויקט חייב פעולות בנושאים נלווים: פעולה של ועדת מחקרים וסקרים על מנת שניתן יהיה להתקשר עם יועצים, עיסוק בתחום התכנון והבנייה על מנת לגבש את כללי הפריסה המתאימים, טיפול בענייני חופש מידע בשל עתירות שהוגשו וכן לשם הטיפול בנושא חילוט הערבויות היה מקום לפעולה מול אגף הכספים. ככל שעו"ד [REDACTED] ועו"ד [REDACTED] יעסקו גם בארבעת הנושאים הנלווים, הרי שהן "תיספרנה" על ידי המבקר כעוד עורכות דין המטפלות בנושאים הנלווים בנוסף לעורכי הדין אשר ככלל עוסקים בתחומים הנלווים הרלוונטיים (למשל – עו"ד [REDACTED] מול אגף בכיר מינהל ומשאבי אנוש בנושא ועדת סקרים ומחקרים, עו"ד [REDACTED] בענין תכנון ובניה, עו"ד [REDACTED] – מול אגף הכספים ועוד). אם לעומת זאת לאורך הטיפול בפרויקט עורכות הדין המרכזיים העוסקים בפרויקט הן עו"ד [REDACTED] ועו"ד [REDACTED] אולם ככל שצצים נושאים נלווים הדורשים מומחיות עורכי הדין האחרים יספקו את הסיוע הנדרש, הרי שאותם עורכי דין "ייספרו" על ידי המבקר כמי שעוסקים גם הם במכרז ה-UMTS (וכך הגענו לחמישה עורכי דין לפחות). כך, בכל מקרה יוצא שמספר עורכי דין גדול "ייספר" על ידי המבקר."

התייחסות: יובהר שכל הניתוח שלעיל, לרבות התרשים מציג את מתכונת העבודה בפועל. מעבר לכך שהתרשים הארגוני אינו מתקיים בפועל הוא גם לא לידי ביטוי ברישומי התקן. בפועל הלשכה אינה פועלת במבנה היררכי-פונקציונאלי על פי תחומי אחריות ברורים וכתובים. כאמור, אין מסמך משרדי המגדיר את סיווג תחומי העיסוק, האחריות והכפיפויות של עו"ד. אכן ברשימה 3 נושאים שהוסברו בתגובה שלעיל המוגדרים במסמך כנושאי "סל" (קישוריות, חוק ההסדרים, רשות תקשורת) תחת כותרת אחת; שאר הנושאים המשותפים אינם נושאי "סל".

בהתייחסותה לטיוטה השניה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"כאמור לעיל התרשים הארגוני לא הובן כראוי על ידי המבקר. גם אם אין מסמך משרדי המגדיר את סיווג תחומי העיסוק, הרי שהביקורת שהובאה רחבה יותר מביקורת על העדרו של מסמך זה או אחר. לענין זה לא התמודד המבקר עם התייחסותי המפורטת שהסבירה כי על מנת להבין את חלוקת העבודה בין עורכי הדין בלשכה המשפטית יש לבצע פילוח לפי תחומי טיפול ולא לפי משימות פרטניות.

התייחסותי לענין היעדר "כתובת יציבה וברורה בלשכה המשפטית" הובאה על ידי המבקר בהמשך ויש להעבירה למקום הנכון. לגופם של דברים, לא ניתן כל מענה להתייחסותי ואנו תמהים על הותרת הביקורת המבוססת על דוגמאות זלות שלגביהן ניתן מענה שלם."

"באשר להתייחסות המבקר, הרי ששלוש הדוגמאות שהוא מציין כנושאי סל הן דוגמאות בלבד, אשר יש בהן כדי להעיד על הכלל. נכון היה לבחון במשותף עם הלשכה המשפטית את מהותם של הנושאים האחרים ורק אז לסווגם. העדר פעולה זו, הביאה את המבקר לטעויות בממצאים לכאורה."

"עוד אציין כי לאורך טיוטת הדו"ח כולה קובע המבקר כי תקן של מנהל מחלקה בכיר הוא ראייה לכך שמדובר ב"עו"ד בכיר". נזכיר כי התקן נועד לעורכי דין בעלי ותק של שלוש שנים ומעלה (בהינתן קיומו של תואר שני – נתון הרלוונטי לגבי רוב עובדי הלשכה המשפטית לענין זה) או ארבע שנים (ללא תואר שני). עו"ד הנמצא בתקן של מנהל מחלקה בכיר משמש כדרג ביניים בלשכה המשפטית ולא כדרג בכיר."

"אעיר, כי שילוב בכיר ג' בשרטוט המובא בסעיף 25 אינו מתיישב עם עמדתו של המבקר, כפי שנמסרה במסגרת שיחות שקיימו עמו, לפיה בכיר ג' הוא גורם אחראי כללי אשר, למעט במקרים מיוחדים, לא מהווה ולא אמור להוות חלק אינטגרלי מצוותי העבודה. על כן, יש להסיר מהשרטוט את בכיר ג'."

התייחסות: למען הדיוק מודגש ששלוש הדוגמאות לכאורה לנושאי "סל" הן היחידות המצוינות בנושאים מסוג זה. באשר לאבחנה בין תקני עו"ד ראוי להזכיר שהפער בוותק המינימלי בדרישות הסף בין "ממונה" ל"מנהל מחלקה בכיר" הינו שנה בלבד. עוד יובהר למען הדיוק שבכיר ג', כפי שעולה מהניתוח מעורב גם הוא כמו כל שאר הבכירים בשורה של נושאים; כפי שניתן לראות בטבלה הוא טיפל ב- 13 נושאים, רק 3 מהם היו נושאי ה"סל" שצוינו. כן יובהר שעמדת הביקורת המוזכרת בתגובה מציגה את המצב המומלץ שלא התקיים הלכה למעשה עד מועד הביקורת.

מהאמור עולה שתמונת מצב הכפיפויות והממשקים בלשכה הן על פי התקן והן על פי שיטת העבודה שבפועל אינה במבנה היררכי (לרבות לא על פי התרשים שהוצג ומבטא לכאורה את המבנה התקף) וכי חלק ניכר מהפעילות (כמחצית מרשימת הנושאים שדווחה במועד שנבדק) מבוצע על ידי צוותי עבודה בהרכבים שונים. מהבדיקה עלה שבינואר 2011 ב- 15 נושאים עסקו יחדיו יותר מעו"ד בכיר אחד.¹⁶

הממשקים שבין עו"ד העוסקים בנושאים המטופלים על ידי יותר מעו"ד אחד (בכיר או זוטרי), מבטאים סבך קשרים שאין בהם הגדרת אחריות ברורה לקידום כל אחד מהנושאים וניהול ולקביעת סדרי עדיפויות ביניהם.

לדעת הביקורת מתכונת עבודה זו מורכבת לניהול אלשליטה, מקשה על פיתוח מיומנויות ניהוליות בקרב עו"ד בכלל והבכירים שבהם בפרט, היא מחייבת השקעת משאבים עקב מעברים תכופים בין מגוון נושאים זרים והיא מקשה על מיסוד ממשקי עבודה ברורים וציבים מול אנשי המשרד ועל חלוקת עומס בין עו"ד.¹⁷

בהתייחסותה לטיוטה הראשונה של דוח הביקורת כתבה היועצת המשפטית:

"באשר לתוכן מבנה עבודת הלשכה, אציין כי המבקר רואה לנגד עיניו מודל אחד בלבד – מודל בו מלבד קיומו של מבנה היררכי (אותו, יש להעיר, כי אנו מקדמים מזה תקופה ועוד טרם תחילת מועד הביקורת), יש הכרח בשינוי של עו"ד או עורכי דין לאגף ולא שיוך בהתאם לתחום מומחיות או נושא, וכן הכרח כי עורכי הדין הזוטרים, כפי שמגדירים המבקר, יקבלו הנחיות באשר לפעולתם רק על ידי עו"ד בכיר אחד. אדגיש, כי באשר לנושא השני והשלישי אני חולקת על המבקר. כפי שאפרט, בהיבט המקצועי, נכון שעורכי הדין יפתחו מומחיות בהתאם לנושא ולא בהתאם לאדם, וכן עבודה משותפת של עו"ד זוטרי עם מספר עורכי דין ולימוד מהם מביאה לתוצאה טובה יותר, כמעט בכל פרמטר, בעבודה המשפטית. אציין כי אגף בכיר מנהל ומשאבי אנוש ונציבות שירות המדינה יקבלו את עמדת ביחס לשני עניינים אלה. עוד אציין כי גם טובי משרדי עורכי הדין פועלים במתכונת דומה."

"עוד טוען המבקר, כי חלק מבין עורכי הדין טען כי קשה להתבסס על חברי הצוות, כיוון שלא ידוע אם הם זמינים לצוות מסוים בנקודת זמן וכי מדובר בשיטה בזבזנית שאינה רלוונטית לרוב הנושאים וכי בשיטה הנהוגה בלשכה המשפטית לסמנכ"לים במשרד ועובדיהם אין כתובת יציבה וברורה בלשכה המשפטית, למעט היועצת המשפטית עצמה."

"חלוקת העבודה בלשכה המשפטית נעשית כך שבנושאים מורכבים מסוימים מטפל יותר מעורך דין אחד. זאת, בין היתר, כפי שצויין אף בטיוטה הדו"ח, לאור העובדה שהלשכה המשפטית מתמודדת עם נושאים מורכבים ביותר, כאשר מולה ניצבים מיטב משרדי עו"ד, המגובים במשאבים רבים ביותר. במקביל, קיימים נושאים מרכזיים אשר מטופלים, ככלל, על ידי עורכי הדין קבועים – כך טיפול בנושא מינויים, תחום הדואר, בנק הדואר, תחום השידורים, ספקטרום, תכנון ובנייה על כלל נושאים, דיני עבודה, וועדות משרדיות שונות אשר קיימים בהם נציגים קבועים מהלשכה המשפטית (צוות רישוי, וועדת תמיכות, וועדת רכישות וכו') ועוד."

"ככל שמתעורר קושי לעורך דין מסוים בשל לחץ עבודה הנגרם נוכח דחיפות של מספר נושאים שהוא מטפל בהם, וכדרך המתחייבת בניהול תקין, הוא פונה אליו או אל הסגנית הבכירה בלשכה המשפטית לשם תערוף, ונענה באופן מידי. ככל שלחץ העבודה מחייב זאת, הצוות עובד לפעמים במתכונת "חסרה" על מנת לעמוד בלוחות הזמנים שהוקצבו ללשכה. המענה ניתן באופן מידי (בדרך כלל בתוך דקות מהפנייה). אינני רואה כל פגם ניהולי בפניות כאמור שנעשות אליו או אל סגניתו על ידי מי מעשרה עורכי הדין בלשכה."

¹⁶ כך לדוגמה בהסדרת נושא קנסות היציאה עסקו ב- 2010 ארבע עו"ד: "בכיר ד", "בכיר ה", "זוטרי ג" וזוטרי שעזב עד מועד הביקורת.

¹⁷ כך לדוגמה, על שולחנו של עו"ד "זוטרי ב" היו מונחים בינואר 2011, 44 (!) נושאים לעומת זאת על שולחנו של עו"ד "בכיר ה" – 20 נושאים.