

משרד המשפטים

פעולות הביקורת

במכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים (שבמשרד המשפטים) נבדקו סדרי ניהול המכון, סדרי בניית תכנית הלימודים השנתית, הטיפול במשוב של המשתלמים וסיכום שנת הפעילות, מתן אישור לצורך קבלת גמול השתלמות, מימון פעולות המכון וסבסוד הסמינרים שהוא מקיים. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, התרבות והספורט ובנציבות שירות המדינה.

המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים

תקציר

המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים (להלן - המכון) שהוקם בשנת 1996 במשרד המשפטים (להלן - המשרד), נועד להכשיר את הפרקליטים והמשפטיים בשירות המדינה ולהעשירם מקצועית תוך הידברות בין מערכת בנשאים משפטיים.

המכון מקיים השתלמויות לחבריו, פרקליטים ומשפטיים מהמשרד, ולמשפטיים ממשרדי ממשלה אחרים או מגופים אחרים בשירות הציבורי (להלן - משרדים אחרים) וסמינרים המיועדים בעיקר לפרקליטים ולמשפטיים עובדי המשרד. בשנת 2005 היו רשומים במכון 2,494 חברים, מהם 1,084 (43%) מהמשרד, והיתר - (57%) מהמשרדים האחרים.

את המכון ליווה צוות היגוי המורכב מבכירים במשרד המשפטים ומנציגה אחת של משרד ממשלתי, ולא הנהלה פעילה המורכבת מאנשי ציבור ואנשי אקדמיה, כפי שנקבע בתקנון המכון בעת הקמתו.

כיוון שבמכון משתלמים גם משפטיים שאינם עובדי משרד המשפטים, חשוב שההשתלמות בו תיתן מענה גם לצורכיהם. על פי התקנון, אנשי קשר מהמשרדים האחרים אמורים לייצג את האינטרסים של המשרדים במכון ולהעביר אליו את הצעותיהם לפעילות. אנשי הקשר לא שותפו בקביעת תכניות הלימודים השנתיות, ובבחירת נושאי הלימוד לא נלקחו בחשבון צורכיהם והעדפותיהם של המשפטיים שאינם עובדי המשרד, בניגוד לתקנון ואף שהם רוב המשתלמים.

משוב על פעילות המכון חשוב להפקת לקחים על פעילותו. המכון לא הקפיד לקבל משוב על פעילותו מהמשתלמים ומאנשי הקשר שלו; טופסי משוב שמולאו לא עובדו.

סיכום שנת פעילות נועד לבחון את הנעשה במכון בהשוואה ליעדיו, להפיק לקחים ולסייע בגיבוש מדיניות לעתיד. בשנים 2002-2004 לא הכין המכון דוחות לסיכום פעילותו השנתית.

בהתאם לסיכום דברים שעליו חתמו ביולי 1996 הנהלת המכון ונציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ), הוכרו הלימודים במכון לצורך קבלת גמול השתלמות. ואולם חודש לאחר מכן, באוגוסט 1996, פרסמה נש"מ הודעה אשר בה נקבע כי החל מ-24.9.96 יוכרו לצורך גמול השתלמות רק קורסים והשתלמויות שיעשו מוסדות לימוד שוועדה במשרד החינוך התרבות והספורט תכיר בהם. רק בפברואר 2005, שמונה שנים וחצי לאחר הודעת נש"מ, פנה המכון אל הוועדה בבקשה שתבחן את האפשרות להכיר בהשתלמויות שהוא מעביר.

בנוהלי הוועדה יש כללים שעמידה בהם מקנה מוסדות שמקיימים אותם פטור מקבלת אישור לקיום קורסים לגמול השתלמות. הוועדה גם קבעה קריטריונים לניהול הקורסים, ואלה חלים גם על מוסדות שפטורים מקבלת האישור האמור; הוועדה שמרה לה את הזכות לפקח על אותם מוסדות ולקיים בהם ביקורת. המכון לא עמד בקריטריונים אלה, ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2005, הוועדה או נש"מ לא פיקחו עליו.

בהתבסס על חישוב העלויות של פעילות המכון בשנת 2002 הורה מנהל אגף ארגון ותקצוב במשרד המשפטים במאי 2003 לגבות ממשתלמי המשרדים האחרים דמי השתתפות (להלן - תעריף) בסך 250 ש"ח, לעומת 125 ש"ח שנגבו עד אז. הועלה כי בחישוב תעריף ההשתלמויות נכללו גם העלויות של הפעלת הסמינרים, המיועדים כאמור בעיקר לעובדי משרד המשפטים. בשנת 2002 היו ההוצאות בגינם כ-21% מהוצאות המכון. מתחשיב שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת 2004 הייתה עלות הסמינרים כ-30% מהוצאות המכון. לכן בשנת 2004 הייתה העלות בגין ההשתתפות ביום השתלמות שהמשרדים היו צריכים לשאת בה צריכה להיות לכל היותר 167 ש"ח. תשלומי המשרדים האחרים סבסדו למעשה את הסמינרים המיועדים בעיקרם לעובדי המשרד.



המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים (להלן - המכון) הוקם במשרד המשפטים (להלן - המשרד או משרד המשפטים) ב-1996. בעת הקמתו נקבע למכון תקנון, המסדיר את כללי הפעלתו. לפי התקנון המכון נועד להוות מסגרת להשתלמויות פרקליטים ומשפטנים בשירות המדינה. ההשתלמויות נועדו לענות על הצרכים המקצועיים של ציבור הפרקליטים והיועצים המשפטיים בשירות המדינה תוך טיפוח קשרי עבודה ביניהם והאחדת שיטות העבודה - במידת האפשר.

בחודשים יוני-יולי 2005 בדק משרד מבקר המדינה את דרך פעולתו של המכון; נבדקו בעיקר נושאים אלה: ניהול המכון והמשתלמים בו, בניית תכנית לימודים שנתית, טיפול במשוב וסיכום שנת פעילות, מתן אישור לצורך קבלת גמול השתלמות, מימון פעולות המכון וסבסוד הסמינרים. הביקורת נעשתה במכון, בדיקת השלמה נעשתה במשרד החינוך התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ).

ניהול המכון והמשתלמים בו

1. לפי התקנון, בראש המכון תעמוד הנהלה שבה יו"ר איש ציבור מתחום המשפט, שבעה חברים (שר המשפטים, מנכ"ל משרד המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ושני אנשי אקדמיה מהתחום המשפטי), מנהל המכון, סגן מנהל המכון ורכז ההשתלמויות (להלן - הנהלה מורחבת). ההנהלה אמורה הייתה להנחות וללוות את פעילות המכון.

בעת הביקורת לא היה תפקיד יו"ר ההנהלה מאויש בידי נציג ציבור חיצוני. המכון נוהל בידי מנכ"ל המשרד, כשלצדו עבדה מנהלת המכון בפועל, אולם בניגוד לאמור בתקנון, לא נמצאו מסמכים המעידים כי הנהלה מורחבת הייתה פעילה והנחתה אותו, ליוותה את פעילותו או פיקחה עליו.

בתשובתו מאוקטובר 2005 מסר משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי "הפרקטיקה הנהוגה בשנים האחרונות" היא כינוס צוות היגוי המורכב מגורמים בכירים ביותר במשרד המשפטים ומנציג משרד ממשלתי. מנכ"ל משרד המשפטים, המשמש יו"ר המכון, עומד בראש הצוות, שדן "דיון מקיף בכל היבטי תוכנית ההשתלמויות" לפני כל שנת השתלמות. הצוות "מלווה את המכון לכל אורך השנה", ומנהלת המכון בפועל "מתייעצת עם חבריו באופן שוטף איש איש לפי תחום עיסוקו".

לדעת משרד מבקר המדינה, צוות היגוי מלווה שאתו מתייעצים אינו בא במקום הנהלה פעילה שחבריה מפורטים בתקנון. מהתקנון עולה שהנהלה הייתה אמורה להיות מורכבת מנציגי ציבור, אנשי אקדמיה ובכירי משרד המשפטים. בפועל ליווה את פעילות המכון צוות היגוי המורכב מאנשי משרד המשפטים יחד עם נציגה אחת בלבד של משרד ממשלתי. לדעת משרד מבקר המדינה, קיים פער בין החזון של מקימי המכון, שהוא יסקף הלכי רוח שונים ומגוונים במערכת המשפטית, לבין העובדה שאין משתתפים בהנהלתו אנשי ציבור ואנשי אקדמיה בכירים. בביקורת לא נמצאו פרוטוקולים של דיונים ושל התייעצויות שנעשו עם צוות ההיגוי.

בתשובתו מדצמבר 2005 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי ריכוזם של כל הגורמים המצוינים לעיל בהנהלה המורחבת אינו בר ביצוע עקב לוח הזמנים העמוס של כל אחד מהם. כן מסר המשרד שהוא סבור כי מתכונת ועדת ההיגוי, שבעזרתה מנוהל המכון בפועל, ראויה. עם זאת מסר המשרד שהוא יחזור ויפעל להוספת אנשי אקדמיה לוועדת ההיגוי. המשרד גם מסר שראוי לשנות את התקנון בעניין ההנהלה המורחבת, ולשם כך הוא יפנה לנש"מ.

2. באשר למשתלמים במכון קובע התקנון, כי "המכון פתוח להשתלמות לפרקליטים ולמשפטים בשירות המדינה (משרדי ממשלה, האגפים ויחידות הסמך) בתנאי שהמועמדים עונים על קריטריונים שקובעת הנהלת המכון" (להלן - חברי המכון).

מנתוני המכון עולה כי בשנת 2005 היו רשומים בו 2,494 חברים, מהם 1,084 (43%) ממשרד המשפטים, והיתר - (57%) ממשרדי ממשלה אחרים או מגופים אחרים בשירות הציבורי (להלן - משרדים אחרים).

המכון הוקם מלכתחילה להכשרת פרקליטים ויועצים משפטיים אשר מילוי תפקידם מותנה ברישיון לעריכת דין. מנהלת המכון בפועל הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי המכון בודק אם לכל משתלם בו יש רישיון עורך דין תקף, אך אין הוא בודק אם הנרשם להשתלמות מדורג בדירוג המשפטים או הפרקליטים, או ממלא בפועל תפקיד של פרקליט או יועץ משפטי או ממלא תפקיד אחר של משפטן בשירות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לשקול אם להחיל בקריטריונים של הזכאות להשתלם בו דרישות נוספות מלבד רישיון עו"ד תקף.

3. במסמך מסוים ללא תאריך שנמצא במכון נאמר ש"החל מחודש ספטמבר [2003], בעקבות חישוב מחודש שנערך, החל המכון לגבות 250 ש"ח למשתתף עבור כל השתלמות ... שינוי זה גרם לביטול השתתפותם של חלק מהמשתתפים עוד בשנת 2003, ולקראת שנת 2004 ביטלו חלק מהמשרדים את השתתפותם באופן גורף...". באותו מסמך הועלתה האפשרות שגם יועצים משפטיים מהרשויות המקומיות יהיו רשאים להשתתף בהשתלמויות, אך צוין שם כי הדבר מחייב שינוי בתקנון המכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביטול ההשתתפות של חלק מהמשרדים האחרים בהשתלמויות המכון בעקבות העלאת התעריף סיפק למשרד הזדמנות לקיים דיון מחודש במטרותיו, בפער בין הכוונות וההגשמה, בהרכב חבריו ואף בפתיחת השתלמויות מסוימות גם למי שאינם משפטים. דיון כזה לא התקיים, והזדמנות זו הוחמצה. ההחמצה מעידה על פגם בתכנון ובחשיבה הניהולית של המשרד בנוגע למכון.

בתשובתו מאוקטובר 2005 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי בעניין הרחבת מעגל המשתלמים פנה מנכ"ל משרד המשפטים, בספטמבר 2005, על דעת היועץ המשפטי לממשלה לנציבות שירות המדינה בבקשה להרחיב את מעגל המשתלמים במכון גם ליועצים משפטיים ברשויות המקומיות, שהם נציגי היועץ המשפטי לממשלה.

פעילות המכון

בניית תכנית לימודים שנתית

המכון מקיים השתלמויות לחבריו, משפטים מהמשרד ומהמשרדים האחרים, וסמינרים המיועדים בעיקר לפרקליטים ולמשפטים עובדי המשרד, אשר רק משתתפים מעטים בהם הם משתלמים מהמשרדים האחרים.

1. בחודשים יוני-יולי, לקראת בניית תכנית לימודים לשנת הלימודים החדשה, מנהלת המכון בפועל פונה בכתב אל בעלי התפקידים הבכירים במשרד, ובהם המשנים ליועץ המשפטי לממשלה ולפרקליט המדינה, פרקליטים וראשי מחלקות ומבקשת שיעלו בפניה נושאים שאותם הם מעוניינים לשלב בתכנית הלימודים. הנושאים המוצעים מובאים בחשבון בעת בניית התכנית השנתית.

על פי התקנון, העברת המידע מהמכון למשתלמו מתבצעת באמצעות אנשי קשר קבועים בכל משרד ומשרד האמורים לייצג את האינטרסים של המשרדים ולהעביר לידעת מנהלת המכון את הצעותיהם לפעילות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שעל אף האמור בתקנון, מנהלת המכון אינה מבקשת מאנשי הקשר שאינם ממשרד המשפטים להציע נושאים להשתלמות, למרות שמשתלמי המכון מהמשרדים האחרים הם יותר ממחצית חבריו. יוצא אפוא שבבחינת נושאי הלימוד מובאים בחשבון צורכיהם והעדפותיהם של עובדי המשרד בלבד.

בתשובתו מאוקטובר 2005 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי ביולי 2004 השתתפה בשיבת צוות ההיגוי גם נציגת משרד התמ"ת. לדעת משרד מבקר המדינה, שיתוף נציג ממשרד אחד אינו יכול לבוא במקום שיתוף כ-50 גופים אחרים, כפי שנדרש בתקנון.

בתשובתו מדצמבר 2005 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי המשנים לפרקליט המדינה וליועץ המשפטי לממשלה מנחים מקצועית את היועצים המשפטיים בכל משרדי הממשלה. הם בוחנים את כל הנעשה בתחום החקיקה והפסיקה בארץ בראייה כוללת, כל אחד מהם לפי תחום התמחותו. על כן באופן מהותי הליקוי שהועלה בדוח מבקר המדינה שאין נלקחים בחשבון צורכיהם של המשפטים שאינם עובדי המשרד, אינו מדויק. עם זאת ובעקבות דוח משרד מבקר המדינה מסר המשרד שהוא יבחן מהי הדרך הטובה לשתף יותר את היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה בבניית תכנית המכון. לשם כך הוא יפנה בתחילת שנת 2006 ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה השונים ויבקש מהם להציע נושאים לשנת 2007. תשובותיהם יובאו בחשבון בבניית תכנית ההשתלמות לשנת 2007.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שהיועצים המשפטיים בכל משרדי הממשלה מונחים מקצועית בידי פרקליט המדינה והיועץ המשפטי לממשלה, אינה מיתרת את חובת המכון לבדוק מהם הצרכים והרצונות של המשרדים האחרים. על המשרד לוודא שהמכון ימצא את הדרך לשתף את היועצים המשפטיים של המשרדים האחרים בבניית תכניתו.

2. לאחר ריכוז הנושאים שהוצעו במשרד מנהלת המכון בפועל מכינה, בהתייעצות עם בעלי התפקידים, הצעה לתכנית לימודים שנתית. ההצעה נדונה עם מנכ"ל המשרד. לדברי מנהלת המכון בפועל, בדיון אצל מנכ"ל המשרד משתתף צוות ההיגוי. בתכנית ההשתלמות השנתית המוסכמת נכללים הנושאים שאישר מנכ"ל המשרד; זו הרשימה שמופצת למשתלמי המכון בערך באוקטובר. תכנית מפורטת של כל השתלמות נעשית מאוחר יותר, כחודשיים לפני קיומה, והיא מופצת לנרשמים אליה.

במשרד אין פרוטוקולים של הדיונים אשר בעקבותיהם נקבעו תכניות הלימודים לשנים 2003-2005. כמו כן, לא נמצאו פרוטוקולים המפרטים את הנושאים ואת התכנים שעלו בדיונים עם מי שהכינו את התכנית המפורטת של כל השתלמות. גם לא נמצאו מסמכים בעניין אמות המידה והשיקולים המנחים שמובאים בחשבון בתהליך קבלת ההחלטות בעניין בניית תכנית הלימודים השנתית. במסמכי המשרד לא צוין מי היו חברי ועדת ההיגוי שהשתתפו בדיונים אצל המנכ"ל.

בתשובתו מאוקטובר 2005 מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי יש רשימות בכתב יד משיבות ההכנה עם בעלי התפקידים במשרד לקראת השתלמויות 2004-2005. בהן צוינו משתתפי הישיבות והנושאים שנדונו, והן נמסרו למשרד מבקר המדינה. ואולם יצוין כי רשימות אלו אינן מפורטות, אין מוצגים בהן החלופות שנשקלו, אם נשקלו, והנימוקים לקבלת תכניות הלימודים. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, הן אינן יכולות להיחשב פרוטוקול.

כן מסר המשרד בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי היו לו מסמכים של הדיונים שבהם נקבעו התכניות המפורטות של כל השתלמות, אך הם בוערו הן מסיבות של יעילות מנהלית והן מתוך תפיסה כי תכנית ההשתלמות מבטאת במדויק את ההכנה, ומי שיבקש ללמוד בשנים שלאחר מכן מניסיון העבר יוכל להסתפק בקריאת התכנית ולא יזדקק לתיעוד הישיבות וההתכתבויות האמורות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כללי מנהל תקין מחייבים לשמור את החומר זמן סביר ולא לבערו, בין היתר כדי שתהליך העבודה יהיה שקוף.

משוב וסיכום שנת פעילות

1. איכות ההשתלמויות ומידת שביעות הרצון של המשתלמים אמורים להיבחן, בין השאר, באמצעות טופס משוב.

המכון מפיץ בין משתתפי השתלמות טופס משוב, אולם מרביתם אינם ממלאים אותו. המכון אינו דואג שהמשתלמים יעבירו אליו חזרה את הטופס ממולא ואינו מעבד את טופסי המשוב שמולאו. טופסי המשוב אינם משמשים אפוא למעשה אמצעי להפקת לקחים לגבי איכות ההשתלמות וחיבותה.

בתשובתו מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שאין אפשרות לחייב את המשתתפים במילוי טופסי המשוב, מעטים המשתלמים ממלאים אותם, ולכן יש חשש שעיבוד הטפסים הממלאים יהיה חסר תקפות סטטיסטית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לדאוג לקבל ממשלמיו משוב על השתלמות ספציפית שבה השתתפו ועל מידת התרומה שלה לעיסוקם ולעבודתם לצורך הפקת לקחים.

2. אנשי הקשר מייצגים גם את אינטרס המשרדים ושאר הגופים המבקשים להשקיע השקעה אופטימלית בפיתוח עובדיהם. חשוב שיעירו הערות בנוגע לפעילות המכון גם בהסתמך על שיקולי עלות תועלת מערכתיים וגם בהתחשב בעובדה שיש בשוק ההשתלמויות חלופיות להשתלמויות שהמכון מקיים. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבקש מאנשי הקשר להביע את דעותיהם על פעילות המכון לצורך הפקת לקחים ולצורך הבנת היתרונות של ההשתלמויות במכון, לעומת ההשתלמויות שמקיימים גורמים אחרים.

3. סיכום שנת פעילות נועד, בין השאר, להשוות את הנעשה ליעדים שהותוו ולגבש תכניות לעתיד. ריכוז המידע במסמך המסכם את שנת הפעילות והפצתו למשתלמי המכון, לבעלי תפקידים במשרד ולאנשי קשר במשרדים האחרים יכול לשמש גם כסיס להעלאת רעיונות חדשים.

התברר שבשנים 2002-2004 המכון לא הכין דוחות סיכום פעילות שנתיים, אף כי בעבר עשה זאת. בהעדר דוחות כאלה אין תמונה כוללת על פעילות המכון אשר יכלה לשמש מצע להפקת לקחים לעתיד.



לדעת משרד מבקר המדינה, העובדות האלה מעידות על ניהול בלתי-תקין של המכון: אי-שיתוף נציגי ציבור ואנשי אקדמיה בניהולו, העדר מסמכים שמהם אפשר ללמוד על תהליך קבלת ההחלטות בעניין תכניות ההשתלמות, אי-מתן אפשרות לאנשי הקשר מן המשרדים האחרים לייצג את האינטרסים של אותם משרדים ואי-שיתופם בבניית תכנית ההשתלמות אף שרוב המשתלמים הם מן המשרדים האחרים, העדר תהליך הפקת לקחים. על המשרד מוטלת אפוא החובה לתקן את כל הטעון תיקון.

גמול השתלמות

"גמול השתלמות" ניתן כגמול מקצועי לעובדים שסיימו השתלמויות וקורסים מקצועיים בהיקף של 400 שעות לימוד, לפי כללים מסוימים, ובתנאי שהקורסים קשורים למקצוע של העובד או לתחום הרחב של עיסוקו; גמול ההשתלמות מעוגן בהסכמים קיבוציים.

1. בהתאם לסיכום דברים שחתמו הנהלת המכון ונש"מ ב-24.7.96¹, הלימודים במכון הוכרו לצורך קבלת גמול השתלמות. באותו סיכום דברים גם נקבע הכלל לגבי צבירת שעות גמול ההשתלמות של המשתלמים במכון. על פי קביעה זו, פטורים למעשה משתלמי המכון מעמידה בכלל הקבוע בהסכמים קיבוציים בעניין צבירת שעות לגמול השתלמות. אותו כלל קובע שלצורך זה יוכרו קורסים שלומדים בהם ברצף לפחות 40 שעות.

2. ב-22.8.96, חודש לאחר סיכום הדברים בין הנהלת המכון ונש"מ, פרסמה נש"מ את הודעה נו/50 "הכרה במוסדות לימוד לצורך גמול השתלמות". בהודעה הוסבר, כי על מנת להסדיר את שאלת ההכרה בקורסים, בהשתלמויות ובמוסדות לימוד שונים לצורך תשלום גמול השתלמות יזמה נש"מ בשיתוף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ובשיתוף משרד החינוך הקמת ועדה מיוחדת (להלן - הוועדה) שתפקידה לאשר את המוסדות המקיימים קורסים והשתלמויות לצורכי גמול השתלמות ולפקח עליהם. לצורך מילוי תפקידה הכינה הוועדה, הפועלת במשרד החינוך, נוהל מפורט לצורך מתן גמול השתלמות.

בהודעת נש"מ האמורה גם נקבע שהחל מ-24.9.96 יוכרו לצורך גמול השתלמות רק קורסים והשתלמויות שיקיימו מוסדות לימוד שהוועדה תכיר בהם. כלומר, בשונה מסיכום הדברים בין הנהלת המכון ונש"מ, היה על הנהלת המכון לפנות לוועדה בעניין גמול ההשתלמות, אולם עד פברואר 2005 לא ביקש המכון מן הוועדה להכיר בהשתלמויות שהוא מקיים, והוא פעל ללא הכרה כנדרש (ראו להלן).

3. במאי 2003 ערכן משרד החינוך את הנהלים ואת ההנחיות להסדרת תהליך ההכרה במוסדות לימוד, בקורסים ובהשתלמויות לעניין גמול השתלמות. הנהלים כוללים אוגדן בשם "מידעון למוסדות" (להלן - המידעון) ושני חוזרי מנכ"ל של משרד החינוך.

(א) במידעון מפורטים הקורסים הפטורים מקבלת אישור מהוועדה בכפוף לתנאים ולכללים המפורטים שם. בין הקורסים שהוועדה פטרה מקבלת אישור כלולים קורסים שאושרו בידי מנהל האגף הבכיר להדרכה והשכלה בנש"מ וקורסים שמארגנים הממונים על ההדרכה במשרדי הממשלה לעובדיהם בלבד, והתעודות בגינם מונפקות אך ורק בידי הממונה על ההדרכה של אותו המשרד. עם זאת נקבע במידעון, כי הממונים על הקורסים שקיבלו פטור מחויבים בעמידה בכל הקריטריונים המפורטים במידעון, ועליהם להגיש תצהיר על כך לוועדה.

הועלה שאין המכון עומד בקריטריונים שנדרשו במידעון, למשל:

(1) על פי המידעון, יש להחתים את המשתתפים בהשתלמות על טופס נוכחות שלוש פעמים ביום ואולם המשתלמים במכון אינם חותמים חתימת נוכחות, אלא עובדי המכון רושמים מי נכח בתחילת יום ההשתלמות ובסופו.

(2) על פי המידעון, מספר הלומדים הרשומים בקורס לא יהיה גדול מ-35, ורק מוסדות ייחודיים יהיו רשאים להגיש לוועדה בקשה לאישור קורס שמספר משתתפיו עד 100. עד מועד סיום הביקורת

1 תאריך סיכום הדברים על פי הנאמר בתקנון.

לא ניתן אישור כזה למכון. יתרה מזאת, מנתוני שנת 2004 שהעביר המכון למשרד מבקר המדינה עולה, כי ב-26 מ-29 ההשתלמויות שהתקיימו ב-2004 (90%), השתתפו יותר מ-150 משתלמים, וב-13 (45%) מההשתלמויות השתתפו אף 200 ויותר.

(3) הממונה על ההדרכה של המשרד הצהיר שהוא מתחייב לפעול על פי הוראות המידעון. אולם עד מועד סיום הביקורת הוא לא היה מעורב בפעילות המכון. התחייבות דומה של מנהלת המכון בפועל, הממונה על הקורסים שמקיים המכון, לא נמצאה.

(4) התברר שבשונה מהנדרש במידעון, אין הממונה על ההדרכה של המשרד חותם על התעודות המאשרות השתתפות בהשתלמויות שקיים המשרד. תעודות אלה מקנות לבעליהן זכות לצבירת השעות לגמול השתלמות, וחתימת עליהן אחת מעובדות המכון, זו שמחשבת למשתלמים את השעות המזכות לצבירה לגמול השתלמות.

(ב) במידעון נקבע שבמקרים הפטורים מאישור הוועדה היא שומרת לה את הזכות לקיים ביקורת ופיקוח על התאמת הקורסים וההשתלמויות לתנאים שנקבעו במידעון.

הועלה שמיום הקמת המכון עד מועד סיום הביקורת לא פיקחו הוועדה או נש"מ על פעילות המכון, והוא פעל ללא הכרה כנדרש.

4. רק בפברואר 2005, שמונה שנים וחצי לאחר הודעת נש"מ מ-22.8.96, פנה המכון אל הוועדה בבקשה שתבחן את האפשרות להכיר בהשתלמויות שהוא עושה.

בעקבות פניית המכון נבחנה מחדש פעילות המכון בידי נציגי משרד החינוך, נש"מ ומשרד האוצר. בדיון שהתקיים ב-24.7.05 סוכם שהוועדה תוכל לאשר את הקורסים שמקיים המכון בתנאי שיקיים תנאים אלה: מנהל אגף הדרכה, השכלה ורווחה בנש"מ יקבל מראש את תכנית הקורסים השנתית של המכון ויקיים ביקורות פתע בכל עת; כללי הבקרה על הלימודים במכון יותאמו לכללי הפטור מאישור הוועדה, כך שנציגי הוועדה יוכלו לבקר את הנעשה בימי העיון שמארגן המכון. באשר לחתימה על התעודות שמנפיק המכון הוצעו מספר אפשרויות; המשרד היה צריך לבחור באפשרות שהוא מעדיף.

בתשובתו מסר המשרד למשרד מבקר המדינה, כי להבא על התעודות שהמכון מנפיק יחתמו מנכ"ל המשרד ומנהלת המכון בפועל.

מימון פעולות המכון וסבסוד הסמינרים

מהוראות תקציב 2005 של המשרד עולה שתקציב המכון לשנת 2005 היה 1.123 מיליון ש"ח, מהם 600 אלף ש"ח (53%) מוגדרים כהוצאה מותנית בהכנסה.

1. בהתבסס על חישוב העלויות של פעילות המכון בשנת 2002 הורה מנהל אגף ארגון ותקצוב במשרד ב-21.5.03 לגבות מהמשתלמים מהמשרדים האחרים מאותו יום דמי השתתפות (להלן - תעריף) בסך 250 ש"ח, לעומת 125 ש"ח שנגבו עד אז. ממסמכי המשרד הנוגעים לחישוב התעריף עולה, כי בחישוב התעריף של ההשתלמויות נכללו גם העלויות של הסמינרים, שהיו כ-21% מכלל הוצאות המכון בשנת 2002. משמע המשתלמים במכון, שאינם ממשרד המשפטים, שילמו בעבור הסמינרים, שרוב המשתתפים בהם הם מהמשרד.

2. בשנת 2004 קיים המכון 29 השתלמויות² ו-11 סמינרים³. יצוין שעובדים מהמשרדים האחרים השתתפו רק בחמישה מ-11 הסמינרים, וחלקם בימי ההשתלמות בסמינרים הגיע ל-12% בלבד.

3. מתחשיב שעשה משרד מבקר המדינה בהתבסס על הנתונים שמסר לו המכון התבררו הדברים האלה:

עלות הסמינרים בשנת 2004 הייתה כ-30% מכלל ההוצאה של המכון. עלות ההשתתפות ביום השתלמות הייתה בשנת 2004 כ-167 ש"ח למשתתף לכל היותר, ואילו המשרד גבה מהמשתלמים 250 ש"ח. גם אם משייכים את כל ההוצאות הקבועות של המכון להשתלמויות בלבד, עלות ההשתתפות ביום השתלמות לאדם כ-2004 לא חורגת מ-201.5 ש"ח.

מכאן שהתעריף שנקבע, 250 ש"ח, יוצר עודף הכנסה ומסבסד למעשה את הסמינרים המיועדים בעיקר לעובדי המשרד: המשתלמים במכון שאינם ממשרד המשפטים משלמים עבור הסמינרים של עובדי המשרד - כל זאת, מבלי ליידע את המשרדים האחרים, בלא התייעצות עמם וללא שקיפות ראויה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בכך שמשתלמי המכון כולם ממשרדי ממשלה או מגופים אחרים בשירות הציבורי (משטרה שב"ס) הסמוכים על תקציב המדינה, מן הראוי שהתעריף לא ייצור עודף הכנסה. לכן על המשרד להתאים את התעריף שנגבה בעבור השתלמות במכון לעלות בפועל של ההשתלמויות. כמו כן, מן הראוי שהמשרד יפיק מדי שנה דוח כספי ותמחירי וידאג להפיצו להנהלות המשרדים האחרים.

בנוגע לחישוב התעריף מסר המשרד בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "ישנם משרדים וגופים אשר אינם משלמים כנדרש את ההשתתפות בגין ההשתלמויות, וכך יוצא למעשה שמשרד המשפטים מסבסד את המשתלמים ממשרדים אחרים".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לקשור בין תקצוב ההשתלמויות וקביעת התעריף בעבורן ובין גביית הכספים בגין ההשתלמויות, ועל המשרד לפעול לגביית החובות. יתר על כן, אין מקום להטיל על המשרדים המשלמים עבור ההשתלמויות לשאת בהוצאות המשרדים שאינם משלמים. יצוין גם, כי בניתוח ההוצאות והתעריף שנעשה במשרד בשנת 2003 לא עלה כלל עניין עלות אי-התשלום של משרדים שאינם משלמים.



2 כל השתלמות ארכה יום אחד, ובסה"כ התקיימו 5,351 ימי השתלמות, 2,870 ימי השתלמות של משתלמי המשרד ו-2,481 ימי השתלמות של משתלמי המשרדים האחרים.

3 שני סמינרים נוספים, המכון עזר בארגונם אך לא השתתף במימונם. חלק מהסמינרים התקיימו ביום לימודים אחד, ואחרים נפרסו על פני מספר ימים (מלאים או חלקיים). המכון הגדיר בנתוניו בכמה ימים מחושבים מוערך כל סמינר שהתקיים בחלק מהיום, כך שבסה"כ התקיימו סמינרים ב-30 ימים מלאים מחושבים, אשר כללו 1,217 ימי השתלמות, מהם 1,073 ימי השתלמות של משתלמי המשרד ו-144 (12%) ימי השתלמות של משתלמים מהמשרדים האחרים (מספר ימי ההשתלמות בסמינרים שהתקיימו בחלק מהיום חושב כך: מספר ימים מחושבים כפול מספר המשתתפים).

המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים, הוקם במשרד המשפטים בשנת 1996. בעת הקמתו נקבע למכון תקנון. לפי התקנון המכון נועד להכשיר ולהעשיר מקצועית את הפרקליטים והמשפטנים בשרות המדינה תוך הידברות בין מערכתית בנושאים משפטיים והצגת הלכי רוח מגוונים במערכת המשפטית. בעת הקמתו נקבע שבין חברי הנהלת המכון יהיה ייצוג לאנשי ציבור ולאנשי אקדמיה. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבפועל מנוהל המכון באופן כמעט בלעדי בידי בכירי משרד המשפטים, ובבחירת נושאי הלימוד לא מובאים בחשבון צורכיהם והעדפותיהם של המשפטנים שאינם עובדי המשרד, למרות שהם רוב החברים בו. שנים רבות לא פעל המכון לפי אמות המידה המקובלות לצורך קבלת הכרה לגמול השתלמות ולא היה נתון לפיקוח הוועדה העוסקת בכך במשרד החינוך. במצב דברים זה ולאור העובדה שלמשרד יש עודף הכנסה מן ההשתלמויות בגלל השתתפותם של משפטנים שאינם עובדי המשרד, כדאי למעשה למשתלמים מן המשרדים האחרים לבדוק אפשרות להשתלם במקומות אחרים.

על משרד המשפטים לקיים דיון מעמיק בנוגע לחזון המכון ולפעור בין החזון שעמד לנגד עיניו מקימיו ובין ההגשמה. ראוי שאת הפעילות במכון ינחו העקרונות האלה: את פעילות המכון תקבע, תנהל ותלווה הנהלה מורחבת שתכלול בעלי תפקידים בכירים במשרד ואנשי ציבור ואקדמיה, שגם תפקח על הפעילות; ייקבעו קריטריונים ברורים באשר לקהל היעד של המכון; ייקבעו דרכים שיאפשרו למשתלמים ואנשי קשר שאינם ממשרד המשפטים להשפיע על פעילות המכון; המכון יקפיד לקבל משוב על פעילותו מהמשתלמים ומאנשי הקשר, יעבד את המידע ובהתבסס עליו יפיק לקחים; המכון יתאים את עצמו לדרישות משרד החינוך בעניין הכרה בגמול השתלמות בכפוף לסיכומים שהושגו בעניין זה; דמי ההשתתפות בהשתלמות במכון יותאמו לעלותה.