

משרד הביטחון

פעילות אגף דוברות והסברה במשרד הביטחון

תקציר

רקע כללי

דוברים במשרדי ממשלה אמונים על התיווך התקשורתי בין הציבור למשרדי הממשלה. עליהם להתוות וליישם את האסטרטגיה התקשורתית של המשרד, ולשם כך הם נדרשים להיות בקיאים בסדר היום המשרדי, ליטול חלק פעיל בפעילות המשרד ולהשתתף בדיונים ובקבלת החלטות. כיום, בעידן הדיגיטלי, המאופיין בעליית כוחן של הרשתות החברתיות ובשימוש רחב וזמין לכול בטלפונים ניידים חכמים, ניצב לפני דוברים אלה אתגר משמעותי - מציאת הדרך הטובה והמהירה ביותר להעביר מידע ומסרים לציבור.

במשרדי ממשלה פועלים מערכי דוברות שנועדו לטפל בפן התקשורתי של עבודת המשרדים. משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) הקים ביוני 2011 אגף שתפקידו לעסוק בכל היבטי הדוברות וההסברה של המשרד (להלן - אגף דוברות והסברה או האגף).

האגף מופקד על ענייני דוברות הקשורים לתחומי פעילות ייעודיים של משהב"ט, בשגרה ובחירום, ופעילותו התקשורתית נגזרת מיעדי משהב"ט. מטרת העל המנחה את האגף היא להביא לידיעת הציבור את פעילויות משהב"ט בתחומי הביטחון, החברה, הכלכלה, הייצוא הביטחוני והתשתיות. האגף מרכז גם את פעילותה של היחידה לפניות ותלונות הציבור במשהב"ט.

בראש האגף עומד דובר משהב"ט. החל מיוני 2013 מכהנת בתפקיד דוברת (להלן - דוברת משהב"ט או הדוברת), ומלבדה מועסקים באגף עובדים תקינים, יועצים חיצוניים בהיקפי העסקה שונים¹, חיילים ובנות שירות לאומי. פעילות האגף מתבצעת באופן שוטף בעברית, באנגלית וברוסית, והתקציב שאושר לאגף לשנת 2017 הוא כ-4.05 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד יולי 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות האגף. בין היתר נבדקו היבטים בפעילותו הדוברתית, ניהול ההון האנושי בו ופעילותה של היחידה לפניות ותלונות הציבור הכפופה לו. הביקורת נעשתה במשהב"ט: באגף דוברות והסברה, באגף לניהול ההון האנושי² (להלן - אמ"ש)

1 צורות העסקה שונות המבוססות על קניית שירותי כוח אדם מחברות כוח אדם, מחברות של קבלני שירותים או מיועצים עצמאיים.

2 בשנת 2016 שונה שמו של אגף משאבי אנוש (אמ"ש) ל"האגף לניהול ההון האנושי". בדוח זה נעשה שימוש בשמו הקודם של האגף.

ובגוף ייעודי לתכנון משולב (להלן - גית"ם). בדיקות השלמה נעשו באגפי משהב"ט וביחידותיו המקיימים ממשק עבודה עם האגף³, במטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה, ביחידת דובר צה"ל ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). נוסף על כך התקיימו שיחות עם כתבים זרים ועם דוברי התעשיות הביטחוניות הממשלתיות אשר להם ממשק עבודה עם משהב"ט.

הליקויים העיקריים

ליקויים בפרסום הודעות לתקשורת שהובילו לפרסומים שליליים

בעלי תפקידים במשהב"ט לקחו בשנים האחרונות חלק בפרסומן בכלי התקשורת של שלוש הודעות מטעם האגף, שבעקבותיהן נאלץ משהב"ט להתמודד עם פרסומים לא אוהדים ואף פוגעניים. פרסומים אלה עסקו בהודעה לא מדויקת מטעם האגף במקרה הקשור לניסוי במערכת נשק, ובהודעה נוספת שעצם פרסומה לא תאם להודעת נציב שירות המדינה המנחה על קיום הפרדה בין פעילותו של דובר משרד ממשלתי ובין פעילותו של יועץ תקשורת של שר. השלכות פרסומה של הודעה שלישית הצביעו על החשיבות בביצוע בדיקות מקיפות ויסודיות על ידי בעלי תפקידים במשהב"ט שנדרשים להעביר מידע לאגף לצורך מתן מענה על שאילתות של כתבים (פירוט ההודעות ראו עמודים 12 עד 15).

היבטים בניהול ההון האנושי באגף

הרכב כוח האדם באגף - מעל מחצית מעובדי האגף אינם עובדים תקינים אלא זמניים ומתחלפים. מצב דברים זה עלול להביא לידי פגיעה ביציבות ובמיצוב של האגף, לאובדן ידע ארגוני ולבזבז משאבים בהכשרה חוזרת ונשנית של עובדים המתחלפים אחת לכמה זמן.

העסקת יועצים באגף בניגוד להנחיות ולכללים - בביקורת עלו ליקויים, חלקם חמורים, בתחום העסקת יועצים באגף. כך למשל, באגף מועסקת יועצת "כתף אל כתף"⁴, שפעילותה חופפת או אף זהה להגדרת תפקידו של עובד תקני בכיר באגף. נוסף על כך, במשך יותר משלוש שנים העסיק האגף

3 בלשכת שר הביטחון, לשכת מנכ"ל משהב"ט, אגף ההנדסה והבינוי, האגף לייצוא ביטחוני, רשות החירום הלאומית, מינהל המעבר דרומה, רשות המעברים היבשתיים, המינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית, האגף והקרן לחיילים משוחררים, אגף משפחות, הנצחה ומורשת, אגף שיקום נכים, הרשות לפינוי מוקשים, האגף הביטחוני-חברתי, האגף הביטחוני-מדיני, עוזר השר להתגוננות ודוברות היחידה לתיאום פעולות הממשלה בשטחים.

4 "כתף אל כתף" - כאשר יועץ עושה עבודה הדומה במהותה לעבודה שעושה עובד בתקן או עבודה שהייתה אמורה להיעשות על ידי עובד מדינה.

יועצת שריכזה באופן מלא את תחום הדוברות בשעת חירום ובתרגילים, שהוא תחום ליבה משמעותי בפעילות משהב"ט. רוב היועצים מבצעים את תפקידם ממשרדי משהב"ט וכמה מהם מייצגים את משהב"ט בעבודה עם גורמים חיצוניים.

כשל בניהול יחידת התקשורת הזרה באגף - נמצא כשל בתפקודה של דוברת משהב"ט גב' ארנה שמחוני עופר בניהול היחידה לתקשורת הזרה באגף. נוסף על כך הטיפול במצב הדברים על ידי המשנה למנכ"ל וראש גית"ם מר רוני מורנו, שכיהן במרבית התקופה הרלוונטית גם כראש אמ"ש, לא היה מספק.

כשלים בתהליך איוש משרת דובר משהב"ט - בתהליך איוש משרה זו חרג משהב"ט פעם אחר פעם מנהלים, הוראות וכללים. מנכ"ל משהב"ט לשעבר מר אודי שני בחר פעמיים בממלאי מקום למשרה על דעת עצמו. נוסף על כך תהליך איוש המשרה נמשך יותר מארבע שנים בשל ניסיונות שלא צלחו לאיוש המשרה באמצעות מכרזים לרבות הקפאת הליך של אחד המכרזים, ובשל חריגה מכללים בתחום מילוי מקום של מנכ"ל משהב"ט לשעבר מר דן הראל, ראש אמ"ש לשעבר והמשנה למנכ"ל וראש גית"ם כיום מר רוני מורנו, והממונה על מערכת הביטחון בנש"ם גב' אילה גונן אשרי.

היחידה לפניות ותלונות הציבור

ליקויים בניהול הטיפול בתלונות הציבור ובשיטת ריכוז - נמצאו פערים בשיטת העבודה של משהב"ט בתחום ריכוז התלונות והדיווח עליהן באופן שיש בו כדי לפגוע במעמד היחידה לפניות ותלונות הציבור ובמיצובה במשהב"ט: התלונות על אגף שיקום, שהיקפן בשנים 2014 ו-2016 היה גבוה פי כמה מהתלונות על כל שאר אגפי משהב"ט ויחידותיו גם יחד, אינן מנוהלות ומרוכזות באופן אחיד ושיטתי, ושיטת עבודה זו אינה מאפשרת לנציבת תלונות הציבור לקבל תמונה מלאה על היקף התלונות באגף ועל טיבן. נוסף על כך, לשכת המנכ"ל, המשמשת מוקד מרכזי לקבלת תלונות, אמנם מנתבת את התלונות אל היחידות והאגפים הרלוונטיים ומקיימת עמם ממשק ישיר, אך אינה מעדכנת את היחידה לפניות ותלונות הציבור על קבלתן. כמו כן, לא כל ראשי האגפים מעדכנים באופן שוטף ושיטתי את היחידה בדבר הטיפול בתלונות אלה.

ההמלצות העיקריות

על הנהלת משהב"ט שמקבלת לעיתים החלטות שמובילות לפרסומים של הודעות מטעם האגף בכלי התקשורת, להקפיד שהודעות אלה יהיו אמינות ומדויקות; ועל בעלי תפקידים במשהב"ט שמעבירים מידע לאגף לצורך מענה על שאילתות, לבצע בדיקות מקיפות ויסודיות טרם מסירת המידע.

על כל גורמי משהב"ט הרלוונטיים להקפיד על הפרדה מוחלטת בין הפעילות התקשורתית של משהב"ט המנוהלת על ידי האגף ובין הפעילות התקשורתית והפוליטית של השר, אשר לה אחראי יועץ התקשורת שלו.

על הנהלת משהב"ט לקדם פעולות רלוונטיות שיאפשרו לאגף לקיים פעולות הסברה בתחומי העיסוק השוטף של משהב"ט, גם בשפה הערבית.

על משהב"ט להמשיך ולטפל בליקויים שעלו בביקורת הקודמת בנושא יועצים⁵ שבאים לידי ביטוי גם בביקורת זו. במקביל, על משהב"ט לבחון את מבנה האגף בראי משימותיו וכוח האדם המאושר לו, ולפעול לשינויים באגף שיבטאו, בין היתר, מינון נכון בין עובדים תקינים לכוח אדם מסייע ועמידה בהוראות ובנהלים בכל הנוגע להעסקת יועצים.

על מנכ"ל משהב"ט לפעול לאלתר לפתרון המצב הקיים ביחידה לתקשורת זרה זה יותר מארבע שנים, ובכלל זה להגדיר מחדש את מבנה היחידה וייעודה.

על מנכ"ל משהב"ט ועל הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם להקפיד לאייש משרות בהליכים המקובלים המוגדרים בתקשי"ר ולא לחרוג מהקבוע בו. עליהם להקפיד שאיוש משרות, גם אם זמניות ובייחוד משרות בכירות, יעשה תוך שמירה על כללי מינהל תקין, לרבות שקיפות מלאה ככל הניתן, שוויוניות ואובייקטיביות, ותוך הקפדה על תיעוד הליכים של קבלת החלטות.

על המשנה למנכ"ל וראש גית"ם לבחון באופן מקיף, בשיתוף נציבת תלונות הציבור, את סדרי הטיפול והדיווח של כל אגפי משהב"ט ויחידותיו בתחום תלונות הציבור, תוך שימת דגש על אגף שיקום ולשכת מנכ"ל, ולהסדירם באופן מלא, ובפרט להסדיר את מבנה המערך, ריכוז תחומי הטיפול ומיקומה הארגוני של היחידה לפניות ותלונות הציבור במשהב"ט.

סיכום

דובר משרד משלתי אמון על התדמית הציבורית של המשרד שבו הוא מועסק. תדמית זו נגזרת מהאופן שבו הדובר מייצג את המשרד בכלי התקשורת והיא מסייעת בגיבוש דעת הקהל על חשיבות המשרד ופועלו. בעידן הנוכחי, כאשר מידע רב מגיע לציבור בזמן אמת באמצעות המרשתת והרשתות החברתיות ולדעת הקהל יש יכולת השפעה מהותית על תפיסת הליגיטימיות של פעולות שלטוניות, התעצמו חשיבות פעולותיו של הדובר והשפעותיהן. חשיבות פעילותו של הדובר והשפעותיה באות לידי ביטוי הן בהיבטים דמוקרטיים של חיוק אמון הציבור בממשל, והן בהיבטי הסברה הרלוונטיים למשרד הממשלתי בו הוא פועל.

5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), "העסקת יועצים וכוח אדם חיצוני במשרד הביטחון" (להלן - הביקורת הקודמת בנושא יועצים).

בשש השנים שחלפו מאז הקים משהב"ט את אגף דוברות והסברה חלה התקדמות מבורכת בפעילות משהב"ט בכל הנוגע לתחומי האגף. עם זאת, בחינת פעילות זו העלתה ליקויים שעל חלקם הצביע מבקר המדינה כבר בביקורת קודמות⁶, הן בתחום העסקת יועצים וכוח אדם חיצוני והן בתחום של איוש משרות. נוסף על כך, עלו ליקויים המעידים על הצורך בחיזוק היבטים מסוימים בפעילותו הדוברתית של האגף, כמו גם על הצורך בחיזוקה ובמיצובה של היחידה לפניות ותלונות הציבור. הביקורת העלתה, בין היתר, שהאגף ומשהב"ט אינם מממשים באופן המרבי והמיטבי את המשאבים העומדים לרשותם לחיזוק תדמית משהב"ט בתחומים שונים, למשל בקרב קהל יעד דובר ערבית, ובנוגע לאופן שבו פועל האגף מול כלי התקשורת הזרה בישראל.

נוכח החשיבות של אגף דוברות והסברה במיצוב משהב"ט בעיני הציבור ובחיזוק אמונו בו, על כל הגורמים הרלוונטיים - ובראשם מנכ"ל משהב"ט, המשנה למנכ"ל וראש גית"ם, הסמנכ"ל וראש האגף לניהול ההון האנושי, הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם ודוברת משהב"ט - לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה. על גורמים אלה לבחון את מבנה האגף, פעילותו וניהול ההון האנושי בו בראי ייעודו, ולפעול במטרה לחזק ולמצב את האגף כדי לאפשר לו לממש את ייעודו באופן המיטבי. זאת ועוד, נוכח החשיבות של תחום הטיפול בתלונות ציבור ככלי לאיתור ליקויים מערכתיים ולשיפור איכות השירות, על משהב"ט לבחון את סדרי עבודתה של היחידה לפניות ותלונות הציבור מתוך מטרה לחזק ולייעל את פעילותה.

6 הביקורת הקודמת בנושא יועצים; מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ב** (2016), "הליכים לאיוש משרות במשרד הביטחון".

מבוא

דוברים במשרדי ממשלה אמונים על התיווך התקשורתי בין הציבור למשרדי הממשלה ופועלים מול כלי התקשורת ובכך מול הציבור. עליהם להתוות וליישם את האסטרטגיה התקשורתית של המשרד, ולשם כך הם נדרשים להיות בקיאים בסדר היום המשרדי, ליטול חלק פעיל בפעילויות המשרד ולהשתתף בדיונים ובקבלת החלטות. בעידן הדיגיטלי, המאופיין בעליית כוחן של הרשתות החברתיות ובשימוש רחב זמין לכול בטלפונים ניידים חכמים, ניצב לפני דוברים אלה אתגר משמעותי - למצוא את הדרך הטובה והמהירה ביותר להעביר מידע ומסרים לציבור. דוברים במשרדי ממשלה אמנם אמונים על ניסוח הודעות לתקשורת ומענה על שאלות של כתבים, כדרכה של התקשורת המסורתית, אולם הם גם נדרשים להתאים עצמם במהירות למציאות המשתנה, להשתלב בעולם התקשורת הדיגיטלי ולגלות נוכחות רבה ברשתות החברתיות.

במשרדי ממשלה פועלים מערכי דוברות שנועדו לטפל בפן התקשורתי של עבודת המשרדים. משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) הקים ביוני 2011 אגף שתפקידו לעסוק בכל היבטי הדוברות וההסברה של המשרד (להלן - אגף דוברות והסברה או האגף). האגף הוקם, בין היתר, במטרה לתת מענה על פערים וצרכים שהעלה מבקר המדינה בדוחות קודמים⁷ (להלן - הדוחות הקודמים).

על פי הוראת הארגון של אגף דוברות והסברה⁸, מופקד האגף על ענייני דוברות הקשורים לתחומי פעילות ייעודיים של משהב"ט בשגרה ובחירום. פעילותו התקשורתית של האגף נגזרת מיעדי משהב"ט, ומטרת העל המנחה אותו היא להביא לידיעת הציבור את פעילויות משהב"ט בתחומי הביטחון, החברה, הכלכלה, הייצוא הביטחוני והתשתיות. האגף מרכז גם את פעילותה של היחידה לפניות ותלונות הציבור, שמטפלת הן בפניות ותלונות מהציבור והן בבקשות מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע).

בראש האגף עומד דובר משהב"ט, אשר כפוף למנכ"ל ומשמש גם חבר הנהלה. האגף בנוי ממרכז שליטה ותקשורת, יחידה לתקשורת ישראלית, יחידה לתקשורת זרה, תחום ניו-מדיה ואינטרנט, תחום תכנון אסטרטגי, יחידה לפניות ותלונות הציבור (שבראשה עומד נציב תלונות הציבור במשהב"ט) וצלם משרדי. במועד הביקורת כיהנה כדוברת משהב"ט גב' ארנה שמחוני עופר (להלן - דוברת משהב"ט או הדוברת). כוח האדם שאושר לאגף לשנת 2017 כלל 11 עובדים תקינים, 11 יעצים חיצוניים בהיקפי העסקה שונים⁹, 4 חיילות ו-4 בנות

7 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53א** (2002), "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה בנושאי חוץ וביטחון" (להלן - הדוח מ-2002), עמ' 30; **דוח שנתי 58א** (2007) "היבטים בהיערכות גורמי ההסברה ובתפקודם במלחמת לבנון השנייה" (להלן - הדוח מ-2007), עמ' 469-470; **ממצאי מעקב מורחב - ההסברה לקהלי היעד דוברי השפה הערבית ושירותי מדינת ישראל בערבית** (2010) (להלן - הדוח מ-2010), עמ' 226; **דוח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי** (דוח מיוחד) (2012) (להלן - הדוח מ-2012), עמ' 133-134.

8 הוראת משרד הביטחון 11.20, "אגף דוברות והסברה - הוראת ארגון", מעודכנת ליום 20.7.16 (להלן - הוראת הארגון של האגף).

9 צורות העסקה שונות המבוססות על קניית שירותי כוח אדם מחברות כוח אדם, מחברות של קבלני שירותים או מיועצים עצמאיים.

שירות לאומי. פעילות הדוברות מתבצעת באופן שוטף בעברית, באנגלית וברוסית. התקציב שאושר לאגף לשנת 2017 הוא כ-4.05 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2016 עד יולי 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות האגף. החלק הראשון של הדוח עוסק בהיבטים בפעילות הדוברותית של האגף ובניהול ההון האנושי בו, והחלק השני עוסק בהיבטים הקשורים לפעילותה של היחידה לפניות ותלונות הציבור, למיקומה הארגוני ולמעמדה במשהב"ט.

הביקורת נעשתה במשהב"ט: באגף דוברות והסברה, באגף לניהול ההון האנושי¹⁰ (להלן - אמ"ש) ובגוף ייעודי לתכנון משולב (להלן - גית"ם).

בדיקות השלמה נעשו באגפי משהב"ט וביחידות המקיימים ממשק עבודה עם האגף¹¹, במטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה, ביחידת דובר צה"ל ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). נוסף על כך התקיימו שיחות עם כתבים זרים ועם דוברי התעשיות הביטחוניות הממשלתיות, אשר להם ממשק עבודה עם משהב"ט.

10 בשנת 2016 שמו של אגף משאבי אנוש (אמ"ש) ל"האגף לניהול ההון האנושי". בדוח זה נעשה שימוש בשמו הקודם של האגף.

11 בלשכת שר הביטחון, לשכת מנכ"ל משהב"ט, אגף ההנדסה והבינוי, האגף לייצוא ביטחוני, רשות החירום הלאומית, מינהל המעבר דרומה, רשות המעברים היבשתיים, המינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית, האגף והקרן לחיילים משוחררים, אגף משפחות, הנצחה ומורשת, אגף שיקום נכים, הרשות לפינוי מוקשים, האגף הביטחוני-חברתי, האגף הביטחוני-מדיני, עוזר השר להתגוננות ודוברות היחידה לתיאום פעולות הממשלה בשטחים.

מיצוב המערך הדבורתי במשהב"ט

כאמור, אגף דוברות והסברה הוקם במשהב"ט, בין היתר, בעקבות דוחות קודמים של מבקר המדינה שבחנו, במישרין ובעקיפין, היבטים בתפקוד מערך ההסברה של משהב"ט. דוחות אלה העלו, בין היתר, שפעולות ההסברה במשהב"ט נעשו באופן לא ממוסד וללא הכוונה סדורה ושיטתית של מסרי ההסברה הביטחוניים-מדיניים והתאמתם לקהלי היעד השונים¹². בהתייחסותו לממצאים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח מ-2012 מסר ראש אגף דוברות והסברה דאז כי "משהב"ט רואה בתחום ההסברה והדוברות נושא מרכזי ומשמעותי, במיוחד נוכח האתגרים הביטחוניים-לאומיים ההולכים וגדלים בתחום זה, וכי כפועל יוצא מכך הוקם במשרד אגף דוברות והסברה". הוא הוסיף כי "הקמת האגף תהווה מענה איכותי לפערים שהיו בעבר בתחומים אלה".

הקמת האגף היא צעד מבורך וחשוב במיצוב משהב"ט בעיני הציבור ובחזיון אמונו בו. בשש השנים שחלפו מאז הוקם הורחבו והתפתחו תחומי פעילותו, בין היתר בעקבות שינוי שחל בתפיסת משהב"ט בנוגע לחשיבות פועלו בזירה התקשורתית - מפעילות שהיא תגובתית באופייה לפעילות יוזמת. כך, מלבד בניית תכניות עבודה בתחומי הדוברות וההסברה וקביעת יעדים תקשורתיים לאגפים במשהב"ט, האגף עוסק גם בפיתוח ובביצוע של יוזמות תקשורתיות החושפות את פעילות משהב"ט לציבור, בקידום יעדי משהב"ט בתחומי הביטחון, הכלכלה, החוסן החברתי והטכנולוגיה ובפיתוח תחום התקשורת הדיגיטלית.

פערים הקשורים לפעילותו הדבורתית של האגף

בשנת 2013 מינה סגן נציב שירות המדינה את הוועדה לבחינת תפקוד מערכי הדוברות והתקשורת במשרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן - הוועדה לבחינת מערכי הדוברות). הוועדה הוקמה נוכח שינויים ניכרים שחלו בעולם התקשורת בשנים שקדמו להקמתה, אשר משפיעים באופן ישיר על היבטים בפעילות יחידות הדוברות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. הוועדה גיבשה המלצות שנועדו להתאים את יחידות אלה לאתגרי העידן הנוכחי, ופירטה אותן בסיכום עבודתה משנת 2015. ההמלצות עסקו, בין היתר, במבנה ארגוני רצוי של יחידת דוברות ממשלתית, תקינת כוח האדם בה, הגדרות תפקידים, חלוקת סמכויות ופרמטרים לקביעת רמת המשרה של מנהל יחידת הדוברות.

הוועדה לבחינת מערכי הדוברות ציינה בסיכום עבודתה שבעידן הנוכחי יש חשיבות לכך שדובר במשרד ממשלתי יהיה שותף לתכנון האסטרטגיה של

צוות הביקורת חשף שלוש הודעות שפרסומן הביא לפרסומים לא אוהדים כלפי משהב"ט, שחלקם אף היו פוגעניים

המשרד. המלצה זו זהה בעיקרה לעמדת לשכת העיתונות הממשלתית, שעל פיה, מאחר שדובר משרד ממשלתי אמון על הייצוג והחזוק של התדמית הציבורית של המשרד, עליו להיות בקיא בפעילות המשרד, להשתתף בדיונים ובקבלת החלטות ולהביע את עמדתו כחלק מהאסטרטגיה התקשורתית שהגדיר.

הוראת הארגון של האגף קובעת שכחלק מייעודו, יפעל האגף לחיזוק תדמית משהב"ט בעיני הציבור ולשיפורה וכן לשימור הישגים מול קבוצות אינטרסים שונות. לצורך זה, האגף אמון על גיבוש אסטרטגיה ומדיניות תקשורתית ויזום הפעילות התקשורתית של משהב"ט. וכך נכתב בחזון האגף: "להיות אגף מוביל, יזם ומשפיע המהווה סמכות מקצועית בתחום התקשורת. אחראי על מיצוב משרד הביטחון כגוף משמעותי הפועל למען ביטחון המדינה והחברה הישראלית".

מימוש חזונו של האגף וייעודו והשינוי התפיסתי האמור לעיל - מעבר מפעילות שהיא תגובתית באופייה לפעילות יוזמת - יוכלו להביא לקידום שיתופי פעולה עם כתבים, לחשיפת הציבור לתכנים עדכניים ולחיזוק תדמית משהב"ט בעיני הציבור ולחיזוק אמונו בו. החשיבות בגילוי מחויבות לנושא קיבלה ביטוי בהנחיותיהם של מנכ"לי משהב"ט בשנים האחרונות, שבהן הונחו אגפי משהב"ט לתאם עם האגף כל פעילות תקשורתית ולנתב כל ממשק עם התקשורת רק דרך האגף, והדוברת הונחתה לרכז אחריות דוברותית, וכן לגייס את כלל אגפי משהב"ט כשותפים לתכנית העבודה של האגף. ניכר שהמטרה בכך היא לחזק את מעמדו של המכהן בתפקיד דובר המשרד על מנת שיוכל לשמש סמכות מרכזית במשהב"ט בתחום הדוברות וההסברה.

ליקויים בפרסום הודעות לתקשורת שהובילו לפרסומים שליליים

במסגרת חזון האגף לחזק את תדמית משהב"ט ולמצבו בעיני הציבור, האגף מקיים מערכת קשרים יומיומית עם מספר רב של כתבים, מקומיים וזרים, באמצעות שאלות והודעות יזומות. על פי נתוני משהב"ט, האגף עונה על כ-1,000 שאלות ויזם כ-300 הודעות לתקשורת בשנה. באמצעות פעילות תקשורתית זו ממנף האגף את פעילות משהב"ט ומקדם את יעדיו, אך במקביל הוא מחויב לרמת דיוק גבוהה ביותר ולאחריות מרבית. זאת לנוכח ההשפעות האפשריות של פרסום הודעות או תגובות לא מדויקות, שבמקרים מסוימים יכולות אף להשפיע על תדמית משהב"ט בעיני הציבור.

במהלך הביקורת חשף צוות הביקורת שלוש הודעות שפרסומן הביא לפרסומים לא אוהדים כלפי משהב"ט, שחלקם אף היו פוגעניים. אף על פי ששלוש ההודעות הללו הן נתח קטן ביותר מהיקף ההודעות והמענים לשאלות שפרסם האגף בשנים האחרונות ואף שמאז פרסומן כבר חלפו כמה שנים, נוכח החשיבות שמייחס משרד מבקר המדינה לנושאים שבהם עסקו אותן הודעות ולהשפעות פרסומן יובא להלן תיאור של תוכן ההודעות ושל ההתרחשות בעקבות פרסומן:

1. **"משבר אמון" עם כתבים כתוצאה מ"כישלון הסברתי":** בדצמבר 2014 פרסם האגף הודעה הנוגעת לתוצאה של ניסוי שבוצע בהובלת מינהל למחקר פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית במשהב"ט (להלן - מפא"ת) ובשיתוף התעשייה האווירית לישראל. בדיון שהתקיים בינואר 2015, אשר עסק בין היתר בתחקיר ההיבטים הדוברתיים בניסוי זה, ציין ראש מפא"ת דאז שההודעה שפורסמה הביאה ל"ביקורת קשה" נגד משהב"ט בכלי התקשורת, זאת משום שלפיה "המטרה נבחנה בהצלחה כשמתברר לבסוף שזה לא מה שקרה בפועל". כך בעקבות הודעה זו נכתבו בכלי התקשורת, בין היתר, הדברים הללו: "האם מערכת הביטחון שיקרה?", "ההצלחה שהתבררה ככישלון", "משרד הביטחון חזר בו", "מבוכה".

באותו הדיון הגדיר ראש מפא"ת דאז את המקרה כ"כישלון הסברתי חד משמעי", וייחס אותו לגורמים במפא"ת שהיו אמונים על הניסוי ועל ההודעות שהועברו בעניינו לתקשורת. בפברואר 2015 פרסם משהב"ט הודעה לתקשורת ובה הודה למעשה בכישלון הניסוי מדצמבר 2014 (ובכישלון של ניסוי נוסף שהתקיים בספטמבר 2014). במסמך פנימי ממרץ 2015, הגדירה הדוברת את המצב שנוצר כ"משבר אמון חמור" עם הכתבים הצבאיים, וציינה שמקרה זה הותיר בקרב הכתבים "תחושה עמוקה כלפי משרד הביטחון של הסתרה ואי אמירת אמת".

ביוני 2017 מסרה דוברת משהב"ט לצוות הביקורת כי הגורם המבצעי הוא בעל הסמכות לקבוע את נוסח ההודעה; לדבריה, במקרה האמור לעיל בכירים במשהב"ט, כולל מנכ"ל משהב"ט דאז¹³, אישרו את נוסח ההודעה (מדצמבר 2014), אף על פי שהם היו מודעים לעמדתה ולהשלכות אפשריות של הנוסח שאישרו.

בתגובה שמסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 (להלן - תגובת משהב"ט) צוין כי **"הייתה באירוע זה, לכל היותר, מחלוקת בנוגע לניסוח, כאשר שיקולים שונים ורלוונטיים עמדו מנגד"** (ההדגשות במקור). עוד צוין ש"כפי שהתריעה הדוברת, ההודעה בניסוחה זה הביאה לביקורת על משרד הביטחון". אשר ל"משבר האמון" המתואר לעיל, ציין משהב"ט כי "אי אפשר לקבוע שהיה 'משבר אמון' עם הכתבים, וגם אם היה כזה - הוא שוקם במהירות".

13 להלן שמות מנכ"לי משהב"ט שכיהנו בשנים שבהן עוסקת ביקורת זו ותקופות כהונתם: ינואר 2010 עד יולי 2013 - מר אודי שני; אוגוסט 2013 עד מאי 2016 - מר דן הראל; ומאי 2016 - מר אודי אדם.

אי-דיוקים בהודעות
שמפרסם האגף
בכלל ובוודאי כשהן
עוסקות בתוכן רגיש,
עלולים להשפיע על
תדמית משהב"ט ועל
מידת אמון הציבור בו

המידע שמוסר האגף בשם משהב"ט לכלי התקשורת מועבר לציבור כהבעת עמדה של משהב"ט ושל העומדים בראשו. אי-דיוקים בהודעות שמפרסם האגף בכלל ובוודאי כשהן עוסקות בתוכן רגיש, כפי שאירע בפרסום ההודעה מדצמבר 2014, עלולים להשפיע, גם אם באופן זמני ונקודתי, על תדמית משהב"ט ועל מידת אמון הציבור בו. לכן מעיר משרד מבקר המדינה להנהלת משהב"ט, המקבלת לעיתים החלטות על פרסומים של הודעות מטעם האגף בכלי התקשורת, כי יש לה אחריות רבה לתוכני ההודעות, וכי עליה להקפיד שהודעות אלה יהיו אמינות ומדויקות.

2. **מתן מענה שגוי לשאלתה מטעם כלי תקשורת:** בדצמבר 2016 נמסרו לתקשורת שתי אמירות הנוגעות למידע המצוי בידי משהב"ט בנוגע לחלקה של איראן בתאגיד הגרמני "טיסקרופ" (להלן - התאגיד) שאתו התקשר משהב"ט במסגרת עסקת הצוללות¹⁴: בתשובה לשאלתה שהופנתה למשהב"ט השיב האגף שמשהב"ט אינו מכיר מעורבות איראנית בתאגיד, ואילו כמה ימים מאוחר יותר, לאחר שמשהב"ט העמיק בבדיקתו, ציין שר הביטחון ח"כ אביגדור ליברמן שגורמים במשהב"ט ידעו כבר משנת 2004 על החזקה של חברת השקעות איראנית בתאגיד. בעקבות הודעתו של שר הביטחון ספג משהב"ט ביקורת, ובין היתר נכתב בכלי התקשורת: "משרד הביטחון מודה באיחור..."; "יד ימין לא יודעת מה עושה יד שמאל"; "משרד הביטחון משנה גרסה"; "נרדמו בשמירה"; "טובעים בים בגרסאות".

בתגובת משהב"ט צוין כי מענה על שאלות של כתבים הוא פעולה בסיסית ויומיומית בעבודת הדוברים: כאשר מתקבלת שאלתה, האגף פונה לגורמים המקצועיים והרלוונטיים במשרד לקבלת תשובה, ובשיתופם הוא מנסח את התשובה הסופית לכתבים. ברוב המקרים, ציין משהב"ט, אגף דוברות פונה לכמה גורמים במשרד, כדי לוודא "שאינן סתירות וכל המידע הרלוונטי מגיע לידיעת הדוברים בטרם המענה לשאלתה". המענה הסופי מאושר על ידי ראש האגף הרלוונטי ועל ידי מנכ"ל משהב"ט. עוד צוין בתגובת משהב"ט ש"גם במקרה הזה בוצעה פנייה לגורמים המוסמכים במשרד שרלוונטיים לתשובה. המידע שהתקבל מהם היה אמירה מוחלטת וחד-משמעית, ברורה וסופית: למשרד הביטחון לא ידוע על מעורבות איראנית בתאגיד... הדוברות ביצעה עבודה יסודית ומקצועית לעילא ולעילא - בדקה מול שלושה גורמים שונים במשרד, והאמירה הגורפת הייתה חד-משמעית: לא ידוע על מעורבות איראנית, ועל כן יש להכחיש את הטענה בדבר קשר כזה" (ההדגשות במקור).

עם זאת, ימים ספורים בלבד לאחר הודעת האגף מסר כאמור שר הביטחון לכלי התקשורת הודעה ולפיה משהב"ט ידע על המעורבות האיראנית.

כאמור, המידע שמוסר האגף לכלי התקשורת מועבר מהם לציבור כהבעות עמדה של משהב"ט ושל העומדים בראשו, ולכן אי-דיוקים בהודעות עלולים להשפיע, גם אם באופן זמני ונקודתי, על תדמית משהב"ט ועל מידת אמון הציבור בו, כפי שניתן להיווכח מהסיקור התקשורתי גם במקרה זה. משרד מבקר המדינה מעיר לבעלי התפקידים במשהב"ט המעבירים מידע לאגף לצורך מענה על שאלות, כי עליהם למסור לאגף תשובות ונתונים רק לאחר שביצעו בעניינם את הבדיקות המקיפות והיסודיות ביותר. כך בכלל, וביתר שאת כאשר מדובר בנושאים העוסקים בתכנים רגישים.

3. אי-שמירה על הפרדה מוחלטת בין הודעות דוברותיות של משהב"ט

לא לו שמטעם השר: ב-1999 הבחין נציב שירות המדינה, בהודעה שפרסם¹⁵, בין אופי משרת דובר במשרד ממשלתי ובין אופי משרת יועץ תקשורת של שר, שנבחר כאיש אמונו ואחראי לפעילותו התקשורתית והפוליטית, ועמד על חשיבותה של הפרדה ברורה בין שני התפקידים. נציב שירות המדינה קבע בהודעתו שדובר במשרד ממשלתי יעסוק רק "בתחום המקצועי של פעילות המשרד כגון: דיבור והסברת פעולות של האגפים השונים, יחסי ציבור ופירסומים". נוסף על כך, בשנת 2014 פרסמה לשכת העיתונות הממשלתית את "הקוד האתי - כללי אתיקה לדוברים בשירות הציבורי" (להלן - הקוד האתי), הקובע כי "על הדובר לפעול בכל אורחותיו, ברגישות ובזהירות מיוחדת ולשוות לנגד עיניו את תדמיתם של המשרד אותו הוא מייצג ומדינת ישראל, בכל עת". עוד קובע הקוד האתי כי "הדובר לא יעסוק בעניינים אישיים או פוליטיים של הממונים עליו וימנע מפרסום ומהפצת מידע בעל אופי מפלגתי, או אישי ומכל פעולה שיש בה אפילו מראית עין של אלה".

באוגוסט 2016 פרסם האגף הודעה שתקפה בחריפות את דברי נשיא ארצות הברית דאז על הסכם הגרעין שחתמו המעצמות עם איראן. הודעה זו השוותה בין הסכם הגרעין עם איראן להסכם מינכן מלפני מלחמת העולם השנייה, ונטען בה כי בדומה להסכם מינכן, גם הסכם הגרעין עם איראן יתברר כטעות. הודעת האגף עוררה, לפי ידיעות ופרשנויות בכלי התקשורת, "זעם במערכת הפוליטית". כתבים ופרשנים הגדירו הודעה זו כ"חריגה" וראו בפרסומה "חוסר אחריות מדינית" ו"פגיעה קשה בביטחונה של ישראל וחוסר אחריות לאומי ממדרגה ראשונה", ואף ראו במשהב"ט כמי ש"תוקף את ממשל אובמה". כעבור ימים מספר פרסם האגף הודעת התנצלות, שבה חזר בו מתוכן הודעתו הראשונה. בעקבות פרסום ההודעה הראשונה נאלצה לשכת ראש הממשלה לפעול כדי "למזער נזקים מול הבית הלבן", ואף ליזום שיחה עם השגריר האמריקני.

15 הודעת נציב שירות המדינה מס' נט/35, "דוברים ויועצי תקשורת במשרדי הממשלה" (6.9.99).

החשיבות שבקיום
הפרדה מוחלטת בין
דובר משרד ממשלתי
ובין יועץ תקשורת של
שר עוגנה כבר
ב-1999 בהודעת נציב
שירות המדינה, ואף
קיבלה ביטוי בקוד
האתי שפרסמה
לשכת העיתונות
הממשלתית ב-2014

החשיבות שבקיום הפרדה מוחלטת וברורה בין דובר משרד ממשלתי ובין יועץ תקשורת של שר עוגנה כבר בשנת 1999 בהודעה מטעם נציב שירות המדינה, ואף קיבלה ביטוי בקוד האתי שפרסמה לשכת העיתונות הממשלתית בשנת 2014. משרד מבקר המדינה מעיר לדוברת שתוכן ההודעה שפרסם האגף ואופייה אינם "בתחום המקצועי של פעילות המשרד כגון: דיבור והסברת פעולות של האגפים השונים, יחסי ציבור ופרסומים", ומשכך היא אינה עולה בקנה אחד עם הודעת נציב שירות המדינה האמורה לעיל. יצוין שהודעת האגף גם אינה משרתת את מימוש ייעודם של האגף או של משהב"ט.

בתגובתו כינה משהב"ט את ההודעה האמורה מאוגוסט 2016 "הודעה מדינית של שר הביטחון", ומסר שמדובר בתוכן הודעה שאינו שכיח, ומשום כך - אין הודעה זו מעידה על הכלל. עוד הוסיף כי "במסגרת הוצאת ההודעה נלקחו בחשבון כללים הנהוגים בשיח הדיפלומטי. כמו כן, אין בהוצאת ההודעה ו/או בתוכנה, חריגה מההנחיות או הכללים הנהוגים בכל מה שנוגע להפרדה בין דוברות המשרד לבין יועץ התקשורת של השר". ביוני 2017 מסרה דוברת משהב"ט לצוות הביקורת שהיא התבקשה להוציא את ההודעה מטעם האגף ושההודעה אושרה גם על ידי מנכ"ל המשרד.

נוכח תגובות אלה, משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משהב"ט, בהיותו הגורם שאישר את הוצאת ההודעה מטעם האגף, וכן לדוברת, בהיותה הגורם המקצועי האמון על כלל ההודעות שמפרסם האגף, שגם כאשר מדובר בהודעה שאינה שכיחה ושאינה מעידה על הכלל, קיימת חשיבות שתוכנה ואופייה יעלו בקנה אחד עם העיקרון בהנחיית נציב שירות המדינה בנוגע להפרדה כאמור. כדי להימנע מהישנות מקרים דומים בעתיד, על כל גורמי משהב"ט הרלוונטיים לפעול באופן מוחלט לשימורה של הפרדה זו.

החשיבות בהסברה לקהלי יעד דוברי השפה הערבית

הפעילות התקשורתית וההסברתית של משהב"ט מבוצעת באופן שוטף מאז הקמתו בעברית ובאנגלית¹⁶, ומיולי 2016 גם ברוסית. הדוברת מסרה לצוות הביקורת בנובמבר 2016 וביוני 2017 שהדברור לכלי התקשורת הערביים מתקיים כיום בעברית, שכן הם דוברי עברית, והם מתרגמים את ההודעות לערבית. עוד מסרה שכאשר עולה צורך בפרסום של הודעות בערבית, האגף מתרגם אותן בסיוע של עובדי משהב"ט דוברי ערבית.

כפי שציין מבקר המדינה כבר בשנת 2010¹⁷, בשנים האחרונות הפכה זירת המרחב הערבי התקשורתית, הכוללת שידורי טלוויזיה, שידורי רדיו, אתרים

16 בתקופות מסוימות גם בצרפתית ובספרדית.

17 הדוח מ-2010, עמ' 221-222.



הסברה יזומה בשפה
הערבית של פעולות
משהב"ט ושל
מטרותיו עשויה להיות
בעלת פוטנציאל
להשפעה על השיח
בקרב דוברי השפה
הערבית במדינה
ומחוצה לה, כמו גם
על תדמית משהב"ט
ומדינת ישראל

באינטרנט ועיתונות מקומית ובין-ערבית, לאחת הזירות החשובות והמשפיעות בעולם הערבי. חשיבות זו מתעצמת נוכח מעמדה של התקשורת הערבית העוינת, שהיא חזקה ומתפתחת בזירה זו. כיום, בשנת 2017, זירה זו נעשית אף משפיעה יותר, לנוכח ביסוס כוחן של הרשתות החברתיות והשפעתו הנרחבת של השיח בהן.

בשיחות שקיים צוות הביקורת עם בעלי תפקידים מחוץ לאגף, כפי שיפורטו להלן, התברר שקיימת חשיבות לפעולות הסברה של משהב"ט גם בשפה הערבית, בפרט בנוגע לפעולות השונות של אגפי משהב"ט ויחידותיו: מנהל מטה ההסברה הלאומי במשרד ראש הממשלה מר ירדן ותיקאי ציין בשיחה שקיים עם צוות הביקורת ביוני 2017 שרצוי שמשהב"ט יעבה את מערך ההסברה שלו בשפה הערבית, ועיבוי זה אפשרי, בין היתר, בסוגיות של המעברים היבשתיים ובתחומי פעילות של האגף הביטחוני-מדיני. עוד ציין שניתן לפתח פעילות הסברתית בשפה הערבית באמצעות כלים של ניו-מדיה, ובכך להרחיב את קהל היעד דובר הערבית של משהב"ט. יצוין שגם במסמך "נהלי עבודה משותפים בשגרה וחירום בין גופי הדוברות וההסברה הלאומיים" מדצמבר 2013 מוגדר כי אחד מתחומי אחריותו של משהב"ט הוא "הפעלת דוברות מדינית-ביטחונית בהתאם לצורך, בעברית, אנגלית, ערבית, ועוד"¹⁸; המשנה למנכ"ל וראש גית"ם במשהב"ט ציין במאי 2017 שעולם התקשורת הוא דינמי, שהחלטות בתחום זה משתנות על פי צרכים, ושהוא מוצא רלוונטיות להסברה בשפה הערבית; ועוזר ראש האגף הביטחוני-מדיני במשהב"ט, שמרכז את נושא התודעה בפורום ביטחוני-מדיני בראשות שר הביטחון, מסר שיש בעיניו ערך מוסף לדברור פעילות משהב"ט בערבית, והוסיף שרצוי גם לפעול בחזית הניו-מדיה והרשתות החברתיות בשפה זו, במישרין או בעקיפין.

משהב"ט הוא המשרד הממשלתי הנושא באחריות הממלכתית לשמירה על ביטחון ישראל ברמה המדינית, הצבאית והאזרחית, וחלק מייעודו הוא לעצב את יעדי הביטחון הלאומי של ישראל. להסברה חלק נכבד במאמץ הלאומי להשגת תכלית מדינית-ביטחונית, וביתר שאת במצבי חירום. באמצעות פעולות הסברה בערבית יוכל משהב"ט ליצור קשר בלתי אמצעי וישיר בתחומי עיסוקו השוטף עם קהל היעד דובר השפה. מהעמדות המובאות לעיל ניכר כי הסברה יזומה בשפה הערבית של פעולות משהב"ט ושל מטרותיו עשויה להיות בעלת פוטנציאל להשפעה על השיח בקרב דוברי השפה הערבית במדינה ומחוצה לה, כמו גם על תדמית משהב"ט ומדינת ישראל.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "זוהו צורך בהסברה בשפה הערבית בנושאים שהם בתחומי העיסוק השוטף של אגפי משהב"ט. לצורך זה נבחן בימים אלו, כפי שאף ציין המשנה למנכ"ל במפגשו עם הביקורת, שימוש מזדמן ובהתאם לצורך באיש מקצוע דובר השפה הערבית" (ההדגשות במקור).

18 "נהלי עבודה משותפים בשגרה וחירום בין גופי הדוברות וההסברה הלאומיים" (דצמבר 2013), עמ' 16.

על הנהלת משהב"ט לקדם את הפעולות הרלוונטיות שיאפשרו לאגף לקיים פעולות הסברה בתחומי העיסוק השוטף של משהב"ט גם בשפה הערבית.

היבטים בניהול ההון האנושי באגף

בחינה של היבטים שונים בתחום ניהול ההון האנושי באגף העלתה כמה ליקויים; להלן פירוטם.

הרכב כוח האדם באגף

עובדי מדינה מתמנים לתפקידים שעוסקים בפעילות המרכזית של המשרד הממשלתי, ובכלל זה תפקידי פיקוח ובקרה על מימוש מדיניות. מטעמים של יציבות ארגונית, טיוב ושימור של ידע ארגוני ותקינות מינהלית, רצוי שמשרדי ממשלה יוודאו שמתקיים בהם איזון מספרי ראוי בין עובדים תקינים לעובדים שאינם תקינים, שהם בגדר כוח אדם מסייע¹⁹. הקו המנחה הוא שעבודת המשרד תתבצע על ידי עובדי מדינה שמונו באופן קבוע לתפקיד ושהוכשרו לביצועו באופן המיטבי. עובדים שאינם תקינים דוגמת יועצים יכולים להשתלב במשימות או במטלות מיוחדות הדורשות ידע, מומחיות או כישורים מיוחדים, בהתאם להנחיות (עוד בנושא זה ראו בהמשך); עובדים שאינם תקינים דוגמת חיילים ובנות שירות לאומי יכולים להשתלב במשימות באופן זמני וקצוב למשך פרקי שירותם.

להלן בלוח 1 נתונים על היקף כוח האדם לסוגיו שהועסק באגף בשנים 2017-2013, כפי שהתקבלו מהאגף ומיחידת היועצים שבגית"ם בנובמבר ובדצמבר 2016, ועל בסיס חישובים שעשה צוות הביקורת בנוגע להיקף היועצים שהועסקו (בשנות אדם²⁰):

19 כך למשל במשהב"ט, יועצים חיצוניים, חיילים ובנות שירות לאומי.
20 במונח "שנת אדם" הכוונה להעסקה במשרה מלאה, שהיקפה 180 שעות עבודה חודשיות ו-2,160 שעות עבודה שנתיים.

לוח 1: היקף כוח האדם שהועסק באגף בשנים 2013-2017

2017	2016	2015	2014	2013	משאבי כוח האדם
11	11	11	11	13	סך המשרות התקניות
8	*8	10	12	14	חיילים ובנות שירות לאומי
**5.27	3.4	2.68	4.95	1.83	יועצים חיצוניים (בשנות אדם)
***13.27	11.4	12.68	16.95	15.83	סך כוח אדם מסייע

* בסיכום שנת העבודה 2016 ותכנית העבודה לשנת 2017 ציינה דוברת משהב"ט כי בשנת 2016 היו שמונה חיילות ובנות שירות לאומי באגף; במסמך אחר שהעבירה לצוות הביקורת ציינה כי היו תשע חיילות ובנות שירות לאומי.

** ביולי 2017.

*** ביולי 2017.

על פי הנתונים שבלוח, בכל אחת משנות פעילותו האחרונות של האגף, מספר העובדים התקניים נמוך ממספר העובדים שמוגדרים ככוח אדם מסייע. יצוין שבנות השירות הלאומי והחיילים באגף פעילים בעיקר באיזש של מרכז השליטה והתקשורת, ובו הם עוקבים אחר אזכורים של משהב"ט בכלי התקשורת, מסייעים בניהול הקשר עם הכתבים ומתעדים את פניותיהם ואת התשובות שמספק להם האגף. היועצים החיצוניים מועסקים או הועסקו, בין היתר, בתחומים הללו: שעת חירום ותרגילים; תקשורת זרה; ניהול אתר האינטרנט של משהב"ט; איתור יוזמות לפרסום של נושאים שונים מטעם אגפי משהב"ט; רשתות חברתיות וניו-מדיה (עוד בנושא זה ראו בהמשך).

יצוין שבהצגת תכנית העבודה של האגף לשנת 2014 למנכ"ל משהב"ט דאז ובפגישה ממאי 2016 בין מנכ"ל משהב"ט לבין הדוברת הנחו המנכ"לים לבחון את "התאמת הצרכים של האגף ביועצים", ומנכ"ל משהב"ט אף ציין שנדרש לקיים באגף "שינוי מבני לצורך התאמתו למשימות ולצרכים תוך קיום מינון נכון בין עובדים לבין יועצים".

המשנה למנכ"ל וראש גית"ם מסר במאי 2017 לצוות הביקורת שאמנם קיימת חשיבות בעולם התקשורת ל"רענון שורות" לשם הבטחת ביצוע משימות באופן חדשני, אשר תואם את קצב ההתפתחות המהיר בשוק, אך יש גם חשיבות לכך שהמשימות המרכזיות בתחום יבוצעו על ידי עובדים תקינים, שיפעלו לקביעת אסטרטגיה ושימור ידע ארגוני.

כוח אדם שאינו תקני
המועסק באגף הוא
זמני ומתחלף,
והישענות יתרה עליו
עלולה להוביל
לפגיעה ביציבות
האגף ובמיצובו, ואף
לבזבז משאבים

פעילות מערך הדוברות וההסברה נסמכת על מארג קשרי עבודה ובניית יחסי אמון עם גורמים חוץ-ארגוניים רבים, דוגמת כתבים ישראלים וזרים ודוברים של גופים אחרים. כוח אדם שאינו תקני המועסק באגף הוא זמני ומתחלף, והישענות יתרה עליו עלולה להוביל לפגיעה ביציבות האגף ובמיצובו, ואף לבזבז משאבים בהכשרה חוזרת ונשנית של מחליפיהם ולאובדן ידע ארגוני, כפי שציין המשנה למנכ"ל וראש גית"ם כאמור. נוכח זאת, מעיר משרד מבקר המדינה למשהב"ט שעליו לבחון את היחס באגף בין עובדים תקינים לכוח אדם מסייע, תוך בחינה של המשימות המבוצעות על ידי כוח האדם לסוגיו, ובפרט של היועצים כפי שיפורט להלן.

העסקת יועצים באגף בניגוד להנחיות ולכללים

סוגיית העסקת יועצים וכוח אדם חיצוני מוסדרת, בין היתר, בחוק חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק חובת המכרזים); בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993; בהלכות ובפסיקות בתחום דיני העבודה; בתקנון שירות המדינה (להלן - התקש"ר); בחוזרי נש"ם; ובהוראות תקנון, כספים ומשק מטעם החשב הכללי (להלן - החשכ"ל).

על פי התקש"ר, משרדי ממשלה מעסיקים בעלי תפקידים שאינם במעמד של עובדי מדינה, ובהם יועצים, כשהכוונה ל"יועץ בתחום ייחודי של התמחות אקדמית, כאשר הייעוץ ניתן מפקידה לפקידה לצורך עניינים מיוחדים". עוד על פי התקש"ר, יועץ צריך להיות מועסק בדרך כלל לתקופה קצובה ובנושא מוגדר, בעבודה שאינה חלק אינטגרלי מפעילות המשרד, שלפי טיבה ומהותה אינה צריכה להיעשות על ידי עובד המשרד. כמו כן, על המשרד לדאוג, ככל האפשר, שהיועץ לא יהיה מעורב בפעולות ביצוע, לא ישתלב בהיררכיה של המשרד ולא יעביר הוראות לעובדים. מרכז עיסוק היועץ לא יהיה בתחום המשרד המעסיק אותו, ולא יוקצו לו, בין היתר, חדר, מזכיר, מסוף וטלפון.

הנחיות נש"ם להתקשרות והעסקת כוח אדם חיצוני במערכת הביטחון²¹ (להלן - הנחיות נש"ם או ההנחיות) מוסיפות וקובעות מגבלת שעות להיקף ההתקשרות עם יועצים, בין היתר לצורך ביצוע פרויקט שאינו ביטחוני. משהב"ט הסדיר גם הוא את סוגיית העסקת היועצים בהוראת משרד הביטחון (להלן - המ"ב) "העסקת יועצים וכ"א חיצוני עבור משהב"ט וצה"ל"²² (להלן - המ"ב בנושא יועצים).

ביקורת בנושא העסקת יועצים במשהב"ט פורסמה בדוח מבקר המדינה ממאי 2017²³, והעלתה ליקויים, חלקם חמורים, באופן העסקת יועצים חיצוניים ובהיקף העסקתם. בחינת העסקתם של היועצים החיצוניים באגף במסגרת הביקורת

21 הנחיות להתקשרויות והעסקת כוח אדם שאינו עובד מדינה בתוך יחידות מערכת הביטחון, מ-18.7.10.

22 המ"ב 43.05, "העסקת יועצים וכ"א חיצוני עבור משהב"ט וצה"ל", מעודכנת ליום 26.7.15.

23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2017** (2017), "העסקת יועצים וכוח אדם חיצוני במשרד הביטחון" (להלן - הביקורת הקודמת בנושא יועצים).

הנוכחית העלתה ליקויים בהיבטים שונים, חלקם דומים לליקויים שהעלתה הביקורת הקודמת בנושא יועצים. להלן פירוט הליקויים:

העסקת יועצים "כתף אל כתף": כאשר יועץ עושה עבודה הדומה במהותה לעבודה שעושה עובד בתקן או עבודה שהייתה אמורה להיעשות על ידי עובד מדינה ("כתף אל כתף"), הוא עלול לתבוע את המדינה על מנת להוכיח שבינו לבין המדינה התקיימו יחסי עבודה (יחסי עובד-מעסיק). לצורך הכרעה בשאלת קיומם של יחסי עובד ומעסיק, עושים בתי הדין לעבודה שימוש במבחן מעורב, הבוחן עד כמה העובד השתלב במערך הארגוני של מקום העבודה, אם הוא מבצע עבודה שהיא חלק אינטגרלי מפעילות המעסיק, ומנגד, אם לעובד יש עסק משלו המעניק שירותים חיצוניים.

לבקשת מנכ"ל משהב"ט, בפברואר 2017 הגישה לשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון חוות דעת בנוגע לשאלה אם יועצים יכולים לתבוע הכרה כעובדי משהב"ט כאשר הם עובדים "כתף אל כתף" לצד עובדיו (להלן - חוות הדעת המשפטית). חוות הדעת המשפטית מתריעה מפני קליטת יועצים כעובדים בעקבות תביעות להכרה ביחסי עבודה עמם, באופן שבא לעתים על חשבון קליטת עובדים למשימות שנמצאות במקום גבוה יותר בסדר העדיפויות של משהב"ט, ובליבת עיסוקו, ונקבע בה כי "ככל שיועץ מבצע עבודה זהה או דומה לעבודתו של עובד משרד, הרי שהסיכוי שייקבע שמתקיימים בינו לבין המשרד יחסי עובד ומעסיק, הוא גבוה מאוד" (ההדגשה במקור).

1. מאוגוסט 2015 מועסקת באגף יועצת, המוגדרת במסמכים שהועברו לצוות הביקורת ובמסמכי העסקתה כ"יועצת לתקשורת בשפה האנגלית", "יועצת לתקשורת בין-לאומית", או "יועצת לתקשורת זרה" (להלן - היועצת לתקשורת זרה). בפועל, יועצת זו ממלאת תפקיד שתכולתו חופפת או אף זהה להגדרת תפקידו של עובד תקני במשהב"ט - ראש היחידה לתקשורת זרה (עוד בנושא זה ראו בפרק "כשל בניהול יחידת התקשורת הזרה באגף"). היועצת לתקשורת הזרה משמשת למעשה גורם הידע האגפי בתחום התקשורת הזרה: היא עובדת באופן שוטף ויומיומי באגף, עומדת בקשר ישיר ועצמאי מול כלי תקשורת בין-לאומיים בישראל, מובילה את הקמת אתר האינטרנט של משהב"ט בשפה האנגלית, מתפעלת באופן שוטף את כל ערוצי הרשתות החברתיות שמפעיל משהב"ט בשפה האנגלית, עובדת עם כל אגפי משהב"ט הרלוונטיים ומשתתפת בפגישות עבודה שוטפות עמם. מתוקף סמכויותיה אלה, היא גם מקיימת קשרי עבודה בשם משהב"ט עם גורמים מחוץ למשהב"ט, דוגמת יחידת דובר צה"ל ויחידות דוברות לתקשורת בין-לאומית במשרדי ממשלה אחרים. ליועצת לתקשורת הזרה הקצה משהב"ט משאבים משרדיים, כגון מחשב, טלפון וכתובת דואר אלקטרוני משרדית, והיא עובדת ממשרדיו.

יצוין שכבר בבקשת ההתקשרות הראשונה של משהב"ט עם היועצת לתקשורת הזרה באוגוסט 2015, העירה ועדת היועצים המשרדית²⁴ שההתקשרות עמה מאושרת לחצי שנה בלבד "לצורך התארגנות האגף למציאת פתרון העסקה אחר". למרות זאת, כעבור חודשים מספר אישרה ועדת היועצים המשרדית התקשרות נוספת עמה, וגם באישור בקשה זו, ציינה כי "בתום תקופה זו על האגף להתארגן למציאת חלופת העסקה שלא באמצעות מסלול יועצים". אף על פי כן, ביולי 2017, מועד סיום הביקורת, היועצת עדיין הועסקה באגף.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט שהשתלבותה של היועצת לתקשורת הזרה במערך הארגוני המשרדי ותכולת משימותיה בפועל עשויות להגדיל את הסיכוי שבמקרה של תביעה בבית דין לענייני עבודה, בית הדין יכיר בכך שהיועצת עושה עבודה הדומה במהותה לעבודה שעושה עובד בתקן, כלומר "כתף אל כתף", ובכך שבהעסקתה מתקיימים יחסי עובד-מעסיק, והוא עלול להורות למשהב"ט להעסיקה כעובדת תקנית, כפי שכבר אירע בעבר במשהב"ט.

2. בשנים 2013-2016 העסיק האגף יועצת לשעת חירום ותרגילים. על פי המסמכים, ההתקשרות עם היועצת נדרשה לצורך ריכוז היערכות החירום של האגף; ריכוז ההיערכות למימוש החלטת ממשלה בדבר ניהול ההסברה באירועי טרור בלתי קונבנציונלי; תיאום בין-משרדי בנושאי חירום ותרגילים; וגיבוש ועדכון שוטף של חומרי הסברה לכלל תרחישי החירום האפשריים. מכאן כי הלכה למעשה, היועצת ריכזה במשך שנים את תחום החירום, שהוא ללא ספק תחום ליבה וחלק אינטגרלי מפעילות משהב"ט.

מצבי חירום מטבעם יכולים להיות פתאומיים ובסדרי גודל והשפעה משתנים ובלתי צפויים. משכך, משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט שריכוז הידע בידי גורם בודד, ארעי ולא מחויב למשרד, עלול להוביל לריק בארגון בשעת הצורך. להעסקת עובד לא תקני בתפקיד זה יש גם השפעות בתחום של שימור ידע ארגוני, וביתר שאת ידע מסווג. ראוי אפוא שעיסוק שוטף בתחום החירום, לא כל שכן ריכוזו הכולל, ייעשה על ידי עובד מדינה ולא על ידי יועץ.

משהב"ט מסר בתגובתו כי בנובמבר 2015 עבר תחום החירום לאחריותו של ראש תחום תכנון ואסטרטגיה באגף, וכי "לאחר תקופת קליטה קצרה והערכות לתכניות עבודה של 2016, החלה חפיפה מסודרת עם היועצת".

24 ועדה שדנה, בין היתר, בבקשות להעסקת יועצים וכוח אדם חיצוני ובבקשות לחידוש חוזים קיימים, והיא משמשת הן ועדת מכרזים לבחירת יועצים והן ועדת פטור ממכרז. בראשה עומד הסמנכ"ל וראש אמ"ש, וחבריה הם, בין היתר, ראשת יחידת יועצים ונציגת היועץ המשפטי למערכת הביטחון (להלן - ועדת היועצים המשרדית).



בשנים 2013-2017
אישרה ועדת היועצים
המשרדית לאגף 56
התקשרויות (חדשות
או חוזרות) עם יועצים,
וב-45 מהן (כ-80%)
חרגה מההנחיות
בנוגע להיקף
ההעסקה המותר
להתקשרות

משהב"ט ציין כי "כבר בתחילת 2016 החל... [ראש תחום תכנון ואסטרטגיה] לייצג את האגף **בכל** דיונים ובהכנה לתרגילים, כתב פק"לים חדשים, קיים פגישות עבודה עם הגורמים הרלוונטיים" (ההדגשות במקור). עוד ציין משהב"ט בתגובתו כי בדצמבר 2016 הסתיימה ההתקשרות עם היועצת לשעת חירום ותרגילים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט שגם בהינתן וההתקשרות עם היועצת בשנת 2016 נועדה להעברת האחריות לעובד בתקן במסגרת קיום "חפיפה", הרי שהיא אינה מצדיקה התקשרות למשך שנה שלמה בהיקף של 1,200 שעות ובתעריף של יועץ מומחה²⁵.

העסקה בהיקף משרה גבוה: הנחיות נש"ם וההוראות בתקשי"ר ובהמ"ב בנושא יועצים מגבילות את היקף ההעסקה של יועץ. בהנחיות נש"ם נקבע שבהעסקה של יועץ בפרויקטים לא ביטחוניים, המאפיינים את כל משימות הדוברות מעצם טבען, רשאי משהב"ט לאשר התקשרות עם יועץ על פי המדרג הזה: עד 100 שעות חודשיות בשנתיים הראשונות להעסקת היועץ; עד 80 שעות חודשיות מהשנה השלישית ועד החמישית; ועד 50 שעות חודשיות מהשנה השישית עד תום השנה השביעית. כל חריגה מהיקף התקשרות זה מחייבת את אישור הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם.

בחינת היקפי העסקת יועצים באגף בשנים 2013-2017 העלתה שבתקופה זו אישרה ועדת היועצים המשרדית לאגף 56 התקשרויות (חדשות או חוזרות) עם יועצים, וב-45 מהן (כ-80%) חרגה מההנחיות בנוגע להיקף ההעסקה המותר להתקשרות. כך למשל, ועדת היועצים המשרדית אישרה לאגף להעסיק שני יועצים²⁶ שהיקף ההעסקה של כל אחד מהם בשנתיים הראשונות להעסקתם היה 1,800 שעות בשנה, במקום 1,200 שעות לכל היותר, כקבוע בהנחיות נש"ם.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת היועצים המשרדית שעליה לאשר העסקת יועצים אך ורק בהתאם להנחיות ולהוראות.

אופן ההעסקה: בהיבט זה עלו מספר חריגות מהכללים וההנחיות, החל מתהליך ההתקשרות עם היועצים, ועד ביצוע עבודתם ממתקני משהב"ט:

1. התקשרות עם יועצים בדרך של פטור ממכרז פומבי: התקשרות בדרך של מכרז פומבי נועדה להשיג את התוצאה הטובה ביותר במחיר תחרותי תוך קיום שוויון הזדמנויות בין נותני השירותים השונים. על פי תקנות חובת המכרזים (התקשרויות עם מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים מערכת הביטחון), על משהב"ט להעדיף, ככל האפשר,

25 בשנה זו, מסיבות אישיות, עבדה היועצת בפועל 570 שעות, ועלות העסקתה הסתכמה בכ-100,000 ש"ח.

26 יועצת לתקשורת בשפה הרוסית ויועץ לתחום הרשתות החברתיות והניו-מדיה.

התקשרויות משהב"ט משנת 2013 ועד יולי 2017 (מועד סיום הביקורת) עם כל היועצים באגף נעשו על דרך של פטור ממכר פומבי

לבצע התקשרויות בדרך של מכר פומבי, גם במצבים שבהם תקנות אלה מתירות אי-קיום מכר פומבי. בית המשפט העליון קבע²⁷ כי מכללי מינהל תקין ומדינים בתחום המכרים עולה שהתקשרות בדרך של מכר עדיפה על דרכי התקשרות אחרות, וכי פטור ממכר הוא חריג שיש לפרשו בצמצום. עוד קבע בית המשפט העליון כי גם בהליך של פטור ממכר יש להבטיח מתן הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות. בהמ"ב בנושא יועצים קבע גם משהב"ט כי "החלטה של הוועדה לבצע התקשרות שלא בדרך של מכר, תתקבל לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכר, וככל שהדבר מוצדק וסביר בנסיבות העניין".

בביקורת עלה כי על אף הנחיות אלה, התקשרויות משהב"ט משנת 2013 ועד יולי 2017 (מועד סיום הביקורת) עם כל היועצים באגף נעשו על דרך של פטור ממכר פומבי.

יצוין, שההתקשרויות עם 15 מתוך 17 יועצים שפעלו באגף בשנים 2013-2017 היו בפטור ממכר פומבי לפי סעיף 3(35) לתקנות חובת המכרים מערכת הביטחון²⁸, שלפיו לא תחול על משהב"ט חובה לקיים מכר כאשר מדובר בעסקה הדורשת, בין היתר, ידע, מומחיות, כישורים מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים. על פי סעיף זה, עסקה כזו "תיערך לאחר בדיקת מספר הצעות והפניה לספקים, אם מתקיימת, ובחירתם ייעשו, ככל הניתן, בסבב מחזורי, והכל בהגינות ובמטרה להבטיח את מרב היתרונות למזמין". על פי המ"ב בנושא יועצים, בחירת יועץ על פי סעיף זה תיעשה לאחר קבלת מכתב מפורט מהגוף הדורש, המפרט את שמותיהם של לפחות שלושה יועצים שנבדקו, כישוריו של כל מועמד ומדוע הועדף המועמד המומלץ (במכתב או בטבלת השוואה). בהיעדר מסמך כאמור, לא תידון הבקשה בוועדת היועצים המשרדית.

27 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' זאב הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב).

28 לגבי שלושה יועצים, ההתקשרות הראשונית עמם הייתה לפי סעיף פטור אחר, אך ההתקשרויות החוזרות היו לפי סעיף 3(35) לתקנות חובת המכרים מערכת הביטחון.

בחינת בקשות האגף להעסקת יועצים בשנים שנבדקו העלתה שכל המכתבים, הנדרשים על פי המ"ב בנושא יועצים, שצורפו לבקשות לא עמדו בתנאים המפורטים בהוראה: ברוב המכתבים לא ציינו ראשי האגף שכיהנו שמות של מועמדים אחרים שבחנו (בחלק מהם אמנם ציין ראש האגף שבחן מועמדים נוספים אך לא פירט דבר בעניינם, אף לא את שמותיהם); כמו כן, בכל המכתבים שבהם ציינה הדוברת את שמות המועמדים, היא לא פירטה דבר בנוגע לנתונייהם או להתאמתם לתפקיד, ורק במכתב אחד ציינה לצד שמות של מועמדים אחרים שבחנה, כי הם אינם רלוונטיים להתקשרות בשל אי-זמינות או אי-יכולת לתת מענה לצורכי האגף. במקרה אחד בלבד צירפה הדוברת קורות חיים של שני מועמדים נוספים שנבחנו, אך לא פירטה את הסיבה שבגינה העדיפה את היועצת שנבחרה על פני האחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת היועצים המשרדית על כך שאישרה התקשרויות עם יועצים על אף שהאגף לא עמד בדרישות המפורטות בהמ"ב בנושא יועצים.

מנתונים שהעביר משהב"ט לצוות הביקורת ביולי 2017 עלה שמאז אוקטובר 2016²⁹ האגף מעסיק בפטור ממכרז לפי סעיף 3(35) לתקנות חובת המכרזים מערכת הביטחון, יועצת שגילה 20 שנה בלבד. נתון זה אינו מתיישב עם הדרישות להתקשרות לפי הסעיף האמור לעיל, שהן, כאמור, ידע, מומחיות, כישורים מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים. בביקורת התברר כי מדובר בחיילת ששירתה במסגרת שירותה הסדיר כצלמת באגף, וכחודשיים לאחר שחרורה, לנוכח מחסור בכוח האדם האגפי בתחום הצילום, העסיק אותה משהב"ט, לבקשת האגף, כצלמת על תקן של יועצת, כתחליף תקינה מובהק.

עילת פטור נוספת שלפיה אישרה ועדת היועצים המשרדית התקשרויות עם יועצי האגף הייתה לפי סעיף 3(2) לתקנות חובת המכרזים מערכת הביטחון, שקובע שלא חלה על משהב"ט חובה לערוך מכרז במקרה שבו עסקה נעשית עם הספק היחיד בישראל שנותן את אותו השירות, או שהוא "בעל היכולת הטכנולוגית או המדעית או התשתית היחיד בישראל לביצוע אותה עבודה או אותו שירות".

בביקורת עלה כי בגין עילת פטור זו התקשר משהב"ט עם כמה יועצים, אף שניכר כי תחומי עיסוקם אינם מתאימים להגדרה של "הספק היחיד בישראל": שני יועצים ליחידת התקשורת הזרה (בשפות אנגלית וספרדית); יועצת לתרגילים ולשעת חירום; ויועץ בתחום הניו-מדיה והאינטרנט. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת היועצים המשרדית כי בכך שנתנה את אישורה להתקשרויות אלה בלי שבדקה בדיקה מעמיקה אם אכן אותם יועצים מתאימים להגדרה "הספק היחיד בישראל", היא חטאה לתפקידה ולאחריות המוטלת עליה.

2. הקצאת משאבים ליועצים בניגוד לכללים: בתקש"ר, בהנחיות נש"ם ובהמ"ב בנושא יועצים נקבע כי יש להימנע מהעסקת יועץ בשטחי היחידה, כי אין להקצות לו משרד, וכי היועץ לא ייהנה משירותים מינהליים דוגמת מסוף, מחשב וטלפון. כמו כן, חל איסור שיועץ ייצג את משהב"ט לפני גורמים חיצוניים. בחוות הדעת המשפטית צוין כי ביצוע עבודת היועץ ממתקני המשרד "לא רק שמהווה אינדיקציה לקיומם של יחסי עבודה בפני עצמה, אלא גם 'תורמת' לטשטוש הגבולות בין היועצים לעובדי המשרד, באופן שמביא לעיתים לשילובם של היועצים במערך הארגוני של המשרד (גם כאשר זו לא הייתה הכוונה המקורית)".

משיחות שקיים צוות הביקורת עם חלק נכבד מהיועצים שהועסקו באגף משנת 2013 (חלקם עדיין מועסקים בו), וכן מבדיקת מסמכי ההתקשרות של כל היועצים באגף, עלה כי מתוך 17 יועצים שהאגף העסיק או עדיין מעסיק, 12 יועצים עבדו או עובדים ממשרדי משהב"ט באופן מלא³⁰, שלושה באופן חלקי ורק שני יועצים עובדים מחוץ למתקני משהב"ט. עלה גם כי ל-16 מהיועצים הוקצו טלפון וכתובת דואר אלקטרוני משרדיים. נוסף על כך, חלק מהיועצים ייצגו או מייצגים את משהב"ט לפני גורמים חיצוניים: היועצת לתרגילים ושעת חירום, שהייתה אחראית ל"תיאום בין משרדי בנושאי חירום ותרגילים"; היועצת לתקשורת זרה, ששמה ותיאור תפקידה "Foreign Media Advisor" אף מופיעים ב"רשימת אנשי הקשר ודוברי משרדי הממשלה" שמפרסמת לשכת העיתונות הממשלתית³¹ (יצוין ששמו של ראש היחידה לתקשורת זרה, עובד משרד תקני כאמור, לא הופיע בשנים האחרונות ברשימה זו, מסיבות שיפורטו בפרק "כשל בניהול יחידת התקשורת הזרה באגף"); היועצת לאיתור יוזמות ותקשורת ישראלית; היועצת לתקשורת בשפה הרוסית; היועץ לאיתור יוזמות תקשורתיות (שההתקשרות עמו הסתיימה בדצמבר 2016); והיועץ בתחום הניו-מדיה והאינטרנט (שההתקשרות עמו הסתיימה ביוני 2016).

30 יצוין, שרק לגבי יועצת אחת מתקיימת ההחלטה שלפיה עליה לעבוד ממשרדי משהב"ט מאילוצי ביטחון, כקבוע בהנחיות נש"ם.

31 נכון למועד מאי 2017, לפי אתר האינטרנט של לשכת העיתונות הממשלתית.

על משהב"ט לפעול
לשינויים באופן
העסקת יועצים באגף,
ובהם יצירת תמהיל
נכון של עובדים
תקניים ויועצים וכן
עמידה בהוראות
העסקת יועצים

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי הליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת בנושא יועצים מתקיימים באופן פרטני גם באגף, ולפיכך על יחידת היועצים במשהב"ט להמשיך ולטפל בליקויים שעלו בביקורת הקודמת ובביקורת זו. זאת ועוד, נוכח ממצאי ביקורת זו, על משהב"ט לבחון את מבנה האגף בראי משימותיו וכוח האדם המאושר לו ולפעול לשינויים באופן העסקת יועצים חיצוניים באגף, ובהם יצירת תמהיל נכון של עובדים תקניים ויועצים וכן עמידה בהוראות ובנהלים בכל הנוגע להעסקת יועצים. דגש חשוב יש לתת על בחינת החלופות הקיימות במשרד טרם העסקת יועץ, שכן אם ניתן להסתייע בכוח האדם שכבר קיים במשהב"ט ובכך לפטור את המשרד מהצורך בגיוס יועצים, יש להימנע מההתקשרות, ובכך למצות את כוח האדם שכבר מועסק במשהב"ט, במקום לקלוט כוח אדם נוסף. לכך יש תועלת וחשיבות הן בהיבטים של מיצוב האגף ומיצוי ההון האנושי במשרד, והן בהיבטים של התייעלות, שימור ידע ארגוני וחיסכון.

משהב"ט מסר בתגובתו כי הוא רואה בערוץ היועצים "אילוץ להתכנסות בין היקף המשימות המאתגר למול מגבלות התקינה, כפי שמאפשרת ע"י הנש"ם והצורך המוכר בהעסקת כוח אדם מקצועי ועדכני 'אד הוק', בהתאם לייחודיות העיסוק".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי אין להעסיק יועצים כדרך לעקוף את מגבלות התקינה.

כשל בניהול יחידת התקשורת הזרה באגף

היחידה לתקשורת הזרה באגף (להלן בפרק זה - היחידה) מופקדת על קיום קשר שוטף עם גורמי התקשורת הבין-לאומית בישראל. תחומי הטיפול העיקריים של היחידה הם מתן מענה מקצועי, אמין ומהיר לשאלות ולפניות של גורמי התקשורת הזרה; גיבוש יוזמות לפרסום פעילות משהב"ט בכלי התקשורת הזרה; ומעקב אחר פרסומים בכלי התקשורת הזרה לצורך מיצוב משהב"ט וחיזוק אמון הציבור בו. נוסף על יחידה זו פועלת באגף יחידה לתקשורת ישראלית העוסקת בקשר עם כלי התקשורת המקומיים, ותפקידיה דומים לאלו של היחידה לתקשורת הזרה.

1. ביולי 2011, כחודש לאחר הקמת האגף, התמנה ראש היחידה לתקשורת זרה (להלן - ראש היחידה). כעבור כשנתיים, ביוני 2013, התמנתה גב' ארנה שמחוני עופר כממלאת מקום דובר משהב"ט.

בביקורת עלה שלאחר מינויה של ממלאת מקום הדובר (שהיא הדוברת כיום) התערערו היחסים בינה לבין ראש היחידה. עוד עלה, שכאמור מאוגוסט 2015 מועסקת באגף יועצת לתקשורת זרה שפועלת בכפיפות ישירה לדוברת, ושפעילותה חופפת לתפקידו של ראש היחידה.

עובדת ביחידה מסרה לצוות הביקורת בינואר 2017 שמערכת היחסים האמורה השפיעה על תפקוד היחידה. כך למשל, הדוברת לא עדכנה את עובדי היחידה באופן שוטף, ולא הודיעה להם על תדרכי עיתונאים ועל שינויים במאגר הכתבים הזרים שעמם עבדו, ולכן לא יכלו לתת מענה לכתבים שפנו אליהם. העובדת גם התבקשה על ידי הדוברת לעבוד ישירות מולה, ללא יידועו של ראש היחידה. העובדת הוסיפה שכאשר ראש היחידה והיא הבינו שלא רואים בהם חלק מהאגף, ושפעילותם מובילה למסרים כפולים לכתבים ובכך לפגיעה במקצועיות היחידה, כמו גם לפגיעה בתדמית האגף ומשהב"ט, הם נאלצו לצמצם את פעילותם, ומשכך העבירו ימים רבים ללא עבודה. יצוין שבשנים האחרונות ראש היחידה והעובדת האמורה לא לקחו חלק בישיבות סנכרון אגפיות שמתקיימות בכל שבוע בראשות הדוברת, ובהן משתתפים עובדים וגם חלק מהיועצים. יצוין שהיועצת לתקשורת הזרה משתתפת בהן באופן קבוע.

מפגישות ומשיחות שקיים צוות הביקורת עם בעלי תפקידים באגפים וביחידות במשהב"ט, אשר להם ממשקי עבודה עם האגף, התברר כי רובם ככולם עובדים עם היועצת לתקשורת הזרה ולא עם ראש היחידה. כך גם עלה משיחות שקיים צוות הביקורת עם עובדי האגף, כולל כוח האדם המסייע המועסק בו. חלקם אף מסרו שהם מכירים את ראש היחידה רק בשמו, ואחדים כלל לא ידעו מי הוא. גם גורמים מחוץ למשהב"ט שמקיימים ממשקי עבודה משותפים עם האגף ועם היחידה בפרט, דוגמת כתבים זרים, העלו בשיחות עם צוות הביקורת שבשנים האחרונות הם עובדים רק עם היועצת לתקשורת הזרה, וחלקם ציינו שהם מודעים למתח השורר בין הדוברת לראש היחידה. כתוצאה מכך, היועצת היא שמרכזת באגף את תחום התקשורת הזרה, ולא ראש היחידה.

2. ממסמכים שנמסרו לצוות הביקורת עלה כי בשנת 2015 פנה בכתב ראש היחידה שלוש פעמים למשנה למנכ"ל וראש גית"ם, שבאותה תקופה כיהן גם כראש אמ"ש, וביקש להיפגש עמו בנושא פעילות היחידה. בפניותיו אלה ביקש ראש היחידה "לדון בהתנהלות באגף ובעיקר במידור היחידה לתקשורת בינלאומית [היחידה לתקשורת זרה]", בעיקר עבודתה ובפגיעה של דימוי המשרד בעיני כתבים זרים". הוא גם פירט בפניותיו מקרים שבהם הוא לא עודכן בדבר היבטים בפעילות השוטפת באגף הרלוונטיים ליחידה, ובין היתר ציין שהיחידה לתקשורת זרה קיבלה פניות מכתבים זרים בנושא שבו הם כלל לא עודכנו, ושמזכירת איגוד הכתבים הזרים בישראל עדכנה אותו שהיא התבקשה להוציא את שמות עובדי היחידה לתקשורת זרה מחוברת אנשי הקשר לתקשורת בין-לאומית שמפיץ האיגוד לכתבים הזרים, ולהותיר את שמה של היועצת לתקשורת זרה. על פי מסמכים שנמסרו לצוות הביקורת ביוני 2017, לא נמצא כי התקיימה פגישה ייעודית לדיון בנושא פעילות היחידה או פגישה שמטרתה להביא לפתרון המצב. ראש היחידה המשיך לכהן רשמית בתפקידו, אך ללא תכולה ממשית.

המשנה למנכ"ל וראש גית"ם מסר ביוני 2017 לצוות הביקורת שאכן קיימת בעיה של "חוסר תקשורת טובה בין בעלי התפקידים", וכי מדובר במצב חריג. הוא הוסיף כי ניסה ליישר את ההדורים ולשוחח עם שני הגורמים


משרד מבקר המדינה
רואה בחומרה את
המצב הקיים ביחידה
לתקשורת הזרה זה
שנים. השפעותיו
חמורות ביותר,
בהיבטים של מיצוי
ההון האנושי, מינהל
תקין, בזבוז משאבים,
שימור דע ארגוני
ותדמית משהב"ט

מספר פעמים, אך ללא הצלחה. עוד מסר שהמצב החריג דורש את התערבותו. ביוני 2017 מסרה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם לצוות הביקורת שרק לאחרונה נחשפה למצב הדברים האמור ביחידה, וכי בעלי תפקידים במשהב"ט לא פנו אליה בבקשה לסיוע. היא הוסיפה שלפי הנהוג, אמ"ש ומנכ"ל משהב"ט, הם שצריכים להידרש למצב ולמצוא לו פתרון, בין אם בגישור בין הצדדים ובין אם בהעברת מי מהם לאגף אחר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המצב הקיים ביחידה זה שנים. ייעודו של השירות הציבורי לפעול למען הציבור תוך שמירה על עניינות, ממלכתיות, מקצועיות ואחריותיות. לא כך היה בניהול היחידה כמתואר לעיל. השפעותיו של מצב דברים זה חמורות ביותר, הן בהיבטים של מיצוי ההון האנושי, מינהל תקין, בזבוז משאבים מכספי ציבור ושימור דע ארגוני, והן בהיבטים של תדמית משהב"ט בעיני גורמים משרדיים וחוז-משרדיים.

בלי לנקוט עמדה בכל הנוגע למערכת היחסים העכורה בין דוברת משהב"ט לראש היחידה הכפוף לה, מעיר משרד מבקר המדינה לדוברת גב' ארנה שמחוני עופר שמצופה היה ממנה כראש האגף, ויתרה מכך, כדוברת שאמונה על שיפור תדמיתו של משהב"ט, לפעול למציאת פתרון למצב, ובוודאי לא לאפשר לו להימשך שנים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי היה על ראש אמ"ש דאז מר רוני מורנו, שבמרבית התקופה האמורה כיהן גם כמשנה למנכ"ל וראש גית"ם, לפעול ביתר שאת למציאת פתרון למצב. על מנכ"ל משהב"ט לפעול לאלתר לפתרון המצב הקיים, ולהגדיר מחדש את מבנה היחידה וייעודה.

כשלים בתהליך איוש משרת דובר משהב"ט

איוש משרות ותפקידים במשהב"ט נעשה בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הוראות התקשי"ר, הוראות משהב"ט וכללי מינהל תקין, וברוח עקרונות דיני המכרזים - אובייקטיביות, מתן הזדמנות לתחרות הוגנת, שוויוניות ושקיפות. בהקפדה על קיום ההוראות המסדירות את איוש המשרות יש כדי לשפר את הליך איושן, תוך מתן הזדמנות שווה לכל מועמד מתאים ובחירה של המועמד הטוב מכולם.

עד יוני 2011, מועד הקמת האגף, נוהל תחום דוברות והסברה במשהב"ט על ידי דובר ועוזר, באופן שתואר ביולי 2010 על ידי סמנכ"ל משהב"ט וראש אגף ארגון בקרה ומינהל דאז, כמצב ש"מאופיין בבעייתיות וחוסר תפקוד ראוי ונכון מול מגוון והיקף של הצרכים והמשימות". כדי לשנות מצב זה הקים משהב"ט אגף חדש כאמור, ואחד הצעדים שנקט לשם מיצובו היה בחירת דובר שינהל את האגף.

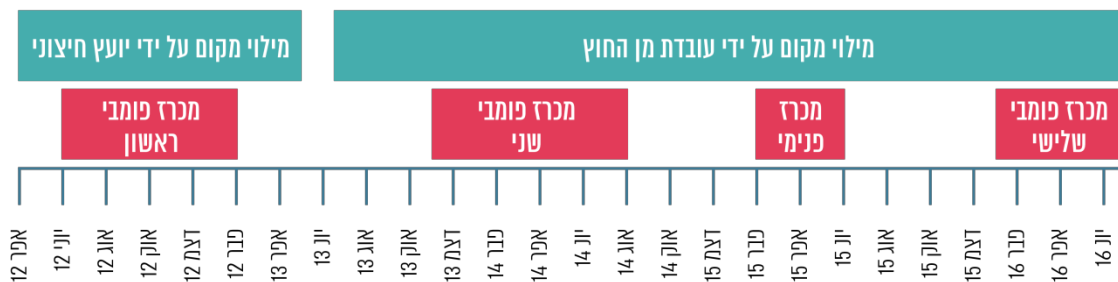
דובר משהב"ט הראשון שמונה למשרה היה קצין בדרגת אל"ם שהושאל מצה"ל. הוא כיהן כראש האגף ודובר משהב"ט במשך עשרה חודשים בלבד, עד

אפריל 2012, אז הודיע באופן בלתי צפוי על סיום תפקידו. מאז ובמשך יותר מארבע שנים (עד יוני 2016), פעל משהב"ט לאיוש קבע של משרת דובר משהב"ט (להלן - המשרה) בתהליך שכלל פרסום וניהול של ארבעה מכרזים - אחד פנימי ושלושה פומביים שבהם התמודדו עשרות מועמדים. בשנים שבהן נמשך תהליך איוש המשרה היא אוישה באופן זמני על ידי שני ממלאי מקום. בסוף התהליך נבחרה לתפקיד דוברת משהב"ט כיום גב' ארנה שמחוני עופר, שכינה כממלאת מקום באותה המשרה במשך שלוש שנים טרם מינויה.

בחינת תהליך איוש המשרה העלתה שבכירים במשהב"ט וכן הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם פעלו בניגוד להוראות התקשי"ר ולכללי מינהל תקין, ובשלבים מסוימים בתהליך אף באופן שאינו הולם עקרונות של שוויוניות, שקיפות והגינות במכרזים. תיאור הליקויים מתמקד בשני תחומים, האחד ביחס להליכים שנקט משהב"ט לאיוש קבע של המשרה, והאחר בהליכים שנקט לאיוש זמני של המשרה.

להלן תיאור תהליך איוש משרת דובר משהב"ט על ציר הזמן:

תרשים 1: תהליך איוש משרת דובר משהב"ט



ריבוי הליכים ועיכובים באיוש המשרה באופן קבע

ביוני 2012, כחודשיים לאחר שהדובר הראשון הודיע על סיום תפקידו, פורסם מכרז פומבי ראשון לאיוש המשרה. שבעה חודשים לאחר מכן, בינואר 2013, נסגר מכרז זה ללא זוכה. בנובמבר 2013 פורסם מכרז פומבי שני למשרה, אך שלושה חודשים לאחר מכן, בפברואר 2014, ביקש מנכ"ל משהב"ט דאז מר דן הראל להקפיא את הליכי המכרז, משום שבאותם ימים עשה משהב"ט בחינה אסטרטגית רחבה להגדרת יעדיו ותפקידיו. אחת ממסקנות הבחינה האסטרטגית הייתה כי יש לצמצם את הצוות המשרדי שיעסוק בתחום הדוברות, ולהגדיר מחדש את רמת משרת דובר משהב"ט. לנוכח המסקנה הזו ביקש מנכ"ל משהב"ט דאז ביוני 2014 מנציב שירות המדינה לבטל את המכרז, וחודש לאחר מכן אישר נציב שירות המדינה את הבקשה. רק כחצי שנה לאחר מכן, בפברואר 2015, פרסם משהב"ט מכרז שלישי - פנימי - לאיוש המשרה, ובמאי

אותה שנה נסגר גם מכרז זה ללא זוכה. בעקבות השגה של אחד המועמדים על תוצאות המכרז והתארכות הטיפול בהשגתו בנש"ם, רק בינואר 2016 פורסם בפעם הרביעית מכרז למשרה (מכרז פומבי שלישי במספר), וביוני אותה שנה בחרה ועדת הבוחרים למשרה את הדוברת, שכאמור כיהנה כממלאת מקום במשרה זו במשך שלוש השנים שלפני בחירתה.

המשנה למנכ"ל וראש גית"ם, שבמרבית התקופה הרלוונטית כיהן גם כראש אמ"ש (להלן בפרק זה - ראש אמ"ש לשעבר או דאז), מסר ביוני 2017 לצוות הביקורת כי תהליך איוש הקבע של המשרה היה "מייגע לכל הגורמים", וכי תוצאתו - איוש המשרה במשך שלוש שנים בתקן של מילוי מקום (כפי שיורחב להלן) - הייתה "תוצר של הנסיבות". גם הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם מסרה באותו חודש לצוות הביקורת כי תהליך איוש המשרה האמור נמשך פרק זמן ארוך לכל הדעות, וכי דבר זה אינו רצוי. עוד מסרה כי במשך השנים היא התריעה לפני משהב"ט על החריגה מן הכללים, אך הוסיפה כי הנסיבות הן שהובילו למצב הדברים.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "אין חולק כי איושה התקני של משרת דובר המשרד התארך ואולם הנ"ל נבע מסיבות וקשיים שונים שניקרו בדרך... אין המדובר ב-4 שנים שהן בגדר 'קפיאה על השמרים', אלא 4 שנים בהן בוצעו פעילויות וניסיונות לא מבוטלים להביא לאיוש המשרה וביניהן, פרסום מכרזים, בחינת מועמדים, הליכי מיון, ועדות בוחרים וכיו"ב... משרדנו מקבל את הביקורת לפיה יש לאיפש משרות, בכירות וזוטות כאחד במדדי זמן סבירים וריאליים. יחד עם זאת, ואף למעלה מכך - לא די באיוש מהיר כשלעצמו, אלא ישנה חשיבות לאיפש משרה באופן מיטבי ומקצועי ולהקפיד על הליך שיביא להשמת כוח האדם המקצועי, האיכותי והמתאים ביותר לתפקיד. כך נקטנו לדעתנו במלוא הזהירות והמקצועיות הראויה, במהלך כל תהליך איוש משרה בכירה זו" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משהב"ט לשעבר מר אודי שני ומר דן הראל, לראש אמ"ש לשעבר מר רוני מורנו ולממונה על מערכת הביטחון בנש"ם גב' אילה גונן אשרי שגם בהינתן הנסיבות המתוארות בפרק זה, אין הצדקה לאי-איושה של משרה בשירות הציבורי באיוש קבע במשך למעלה מארבע שנים. קל וחומר כאשר מדובר במשרה בכירה שנועדה לטייב תהליכי עבודה ולשפר את תדמית משהב"ט בעיני הציבור.

אי-מימוש הוראות תקשי"ר בפרסום מכרזים פומביים למשרה

הוראות התקשי"ר שהיו בתוקף בתקופה הרלוונטית מפרטות אילו צעדים יש לנקוט כדי לאיפש משרה תקנית פנויה, וקובעות כי רק אם לא יתאפשר לאיפש את המשרה בדרכים מספר, ובהן פרסום מכרז פנימי בין עובדי המשרד, יהיה אפשר לאישה על ידי גיוס עובד מן החוץ, ובין היתר, בדרך של מכרז פומבי. המכרז הפנימי, ובפרט ביחס למשרה ניהולית בכירה, הוא כלי ארגוני שמעניק קדימות לעובדי מדינה להתקדם או לעבור רוחבית לתפקידים אחרים בארגון,

שני המכרזים
הראשונים שפרסם
משהב"ט למשרת
הדובר היו פומביים,
בלי שקדם להם
פרסום של מכרז
פנימי; הממונה על
מערכת הביטחון
בנש"ם אישרה
"לדלג" על פרסום
מכרז פנימי, ולפרסם
רק מכרז פומבי

על פני מי שאינו עובד מדינה. כך, המדינה כמעסיק יכולה למצות את פוטנציאל העובדים הקיים בתוך שירות המדינה, טרם קבלת כוח אדם חדש.

על אף הוראה זו, שני המכרזים הראשונים שפרסם משהב"ט היו פומביים, בלי שקדם להם פרסום של מכרז פנימי, ורק המכרז השלישי למשרה, שפורסם כשלוש שנים לאחר שהתפתחה, היה פנימי.

בביקורת עלה כי מנכ"ל משהב"ט לשעבר מר אודי שני ביקש לאייש את המשרה בהקדם, ובמסגרת פעילות אמ"ש למימוש הנחייתו פנו נציגי אמ"ש לממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, והיא אישרה "לדלג" על פרסום מכרז פנימי, ולפרסם רק מכרז פומבי, בכפוף לקבלת אישורו של ועד העובדים במשהב"ט.

הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם מסרה לצוות הביקורת כי היא אכן אישרה למשהב"ט לפעול כאמור, אך רק בשלב מאוחר יותר - לאחר שקיימה התייעצות בנושא עם היועץ המשפטי בנש"ם - הבינה שמדובר בפעולה שאינה תקינה.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "במקרה דנן התקבל אישור רשמי מנש"מ לאיוש משרת ר' דוברות והסברה ישירות בהליך פומבי. האישור ניתן, בין היתר על רקע הסכמת ארגון עובדי משהב"ט בעניין זה".

בתגובה שמסרה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2017 צוין כי היא מקבלת את הערות הביקורת, וכי נש"ם מודעת "לפעילות שנעשתה בנושא שחלקה כפי שהובהר בדיעבד לא הייתה תקינה ובחלקה נבעה מהתמשכות הליך האיוש. כל שנעשה בתהליך, נעשה בתום לב ועל-מנת שלא להשאיר את משרד הביטחון ללא דובר".

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על מערכת הביטחון בנש"ם על שחרגה מסמכותה בכך שאישרה למשהב"ט לפעול בניגוד להוראות התקשי"ר בעניין איוש המשרה, אשר נועדו, בין היתר, למצות את ההון האנושי הקיים במשרד.

ליקויים במינויים של ממלאי מקום למשרה

בחירת ממלאי המקום: כאמור, בארבע השנים שבהן לא אוישה המשרה באופן קבוע מילאו שני ממלאי מקום³² את המשרה. הביקורת העלתה ליקויים באופן בחירתם, כמפורט להלן:

על פי הוראות התקשי"ר שהיו בתוקף בתקופה הרלוונטית, אמנם לא חלה חובת קיום מכרז בהליך של מילוי מקום, אך "על האחראי במשרד לוודא כי מתקיים

32 "מילוי מקום" לפי התקשי"ר: "העסקת אדם, שאינו עובד המדינה, כממלא מקום של עובד הנעדר מתפקידו באופן זמני (לרגל מחלה, יציאה להשתלמות, חופשה ללא משכורת, יציאה לתפקיד בחוץ-לארץ וכדומה); או העסקת זמנית של אדם שאינו עובד המדינה, במשרה פנויה, בהתאם להוראות פרק משנה זה".

הליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף, ככל שניתן, לאיתור המועמד המתאים למילוי מקום, ובכלל זה יש להקפיד על קיום כל הוראות פסקה 11.933 בשינויים המתחייבים מהיות המשרה מאוישת בדרך של מילוי מקום". על פי הוראות פסקה 11.933, יש לפרסם לציבור הודעה בדבר הצורך באיש המשרה; לקבוע בתחילת התהליך מספר סביר של מועמדים למשרה שעומדים בתנאי הסף; ולבצע הליך מיון שבו "יסוננו המועמדים על-פי קריטריונים אובייקטיביים ושוויוניים שייקבעו מראש". במסגרת הליך המיון תתכנס ועדת קבלה ובה שני חברים לפחות, והיא תקיים ראיונות אישיים למועמדים ותבחר את המועמד המתאים ביותר למשרה.

בביקורת עלה כי בשני המקרים המפורטים להלן לא פרסם משהב"ט הודעה בדבר הצורך באיש המשרה על ידי ממלא מקום; הוא גם לא קבע מספר סביר של מועמדים למשרה, לא עשה הליך מיון וסינון ולא כינס ועדת קבלה. נוסף על כך, ביחס לשני המינויים הללו לא נמצאו במשהב"ט כל אסמכתאות המתעדות את הדרך שבה נעשו ואת הסיבות שהובילו את מנכ"ל משהב"ט לשעבר מר אודי שני לבחור דווקא בהם:

1. לאחר שהודיע דובר משהב"ט הראשון על סיום תפקידו באופן בלתי צפוי כאמור, החליט מנכ"ל משהב"ט דאז מר אודי שני למנות לממלא מקום עד להשלמת תהליך איש הקבע של המשרה, יועץ בתחום ההסברה שהועסק באחד מאגפי משהב"ט מזה שמונה חודשים. בנוגע לבחירתו של מנכ"ל משהב"ט דאז דווקא ביועץ זה, מסרה ראש יחידת מכרזים וניידות עובדים במשהב"ט לצוות הביקורת כי "לא נמצאה תכתובת בעניין".
 2. באפריל 2013 הודיע היועץ החיצוני שמונה לממלא מקום שהוא מסיים את תפקידו, ובמאי אותה שנה פנה ראש אמ"ש דאז לממונה על מערכת הביטחון בנש"ם וביקש למנות את הדוברת (כיום) גב' ארנה שמחוני עופר לממלאת מקום מן החוץ עד לפרסום מכרז פומבי ולאיש תקני קבוע של המשרה. כעבור שבוע אישרה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם את העסקת הדוברת כממלאת מקום למשך שלושה חודשים בלבד, בהתאם לתקשי"ר (עוד בנושא זה ראו להלן), וביוני 2013 כאמור היא נכנסה לתפקידה כממלאת מקום. במאי 2017 מסר ראש אמ"ש דאז לצוות הביקורת כי בחירתה הייתה לפי "החלטת מנכ"ל המשרד דאז, מר אודי שני". גם הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם מסרה ביוני 2017 לצוות הביקורת כי נודע לה "שהמנכ"ל הקודם, מר אודי שני, הוא שהביא לתפקיד את הדוברת כיום, על רקע היכרות אישית קודמת ביניהם".
- עוד ציינה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם כי אכן בתהליך בחירת הדוברת לממלאת מקום לא יושמו דרישות התקשי"ר, זאת משום שבאותו הזמן היא לא הייתה מודעת להוראה זו בתקשי"ר. אולם לדבריה, מאז התודעה להוראה זו, היא פועלת ליישומה. היא הוסיפה כי מדובר בדוברת בעלת ניסיון רלוונטי בתחום הדוברות אשר עומדת בדרישות התפקיד.

החלטה על איש
משרות, גם אם
זמניות, על ידי עובד
ציבור במשרד
ממשלתי על דעת
עצמו היא בניגוד
להוראות התקשי"ר
ואינה עולה בקנה
אחד עם עקרון
השקיפות

בתגובה שמסר מנכ"ל משהב"ט לשעבר מר אודי שני למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2017 ציין כי כשנה לפני סיום תפקידו החל בתהליך לאיתור ראש אגף שכלל פרסום מכרזים, והוסיף כי "באותה עת, הצבתי מ"מ [ממלא מקום] ראוי ובעל רקורד מתאים". משהב"ט מסר בתגובתו כי "לממלא מקום ראש האגף היה ניסיון תקשורתי של למעלה מ 15 שנה בתחום הציבורי, הפוליטי והאזרחי כולל ניסיון רב שנים בממשקי עבודה מול מערכות גדולות ומורכבות בתחום הדוברות והתקשורת על כל רבדיה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות מנכ"ל משהב"ט לשעבר מר אודי שני בשני הליכי האיש הזמניים למשרה זו. החלטה על איש משרות, גם אם זמניות, על ידי עובד ציבור במשרד ממשלתי על דעת עצמו היא בניגוד להוראות התקשי"ר ואינה עולה בקנה אחד עם עקרון השקיפות. קל וחומר כאשר מדובר במנכ"ל של משרד ממשלתי, שאמור לשמש אות ומופת ולקדם שוויון הזדמנויות, שקיפות והתנהלות תקינה. משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר למנכ"ל משהב"ט לשעבר וכן למשהב"ט ולממונה על מערכת הביטחון בנש"ם שאין כל רלוונטיות לניסיונה התעסוקתי הקודם של הדוברת שעה שלא קדם להצבתה כממלא מקום במשרה תהליך בחירה שוויוני וראוי.

יצוין כי ממלא המקום הראשון במשרה האמורה מילא את תפקיד דובר משהב"ט במעמד של יועץ חיצוני במשך שנה - מאפריל 2012 ועד אפריל 2013. חלק מתפקידיו של היועץ בתפקיד הדובר היו להתוות מדיניות ואסטרטגיה תקשורתיות למשהב"ט ולנהל צוות עובדים, פעולות אשר להן השפעה רבה על מיצובו במשהב"ט ומול גורמים חיצוניים, והכול חודשים ספורים לאחר הקמת האגף. משכך, חוזר משרד מבקר המדינה ומדגיש כי העסקתו של יועץ חיצוני במשך שנה שלמה כדובר וראש אגף במשרד ממשלתי מנוגדת להוראות התקשי"ר ולהנחיות נוספות בנושא התקשוריות עם יועצים.

מילוי מקום ממושב בניגוד לנהלים: על פי הוראות התקשי"ר שהיו בתוקף בתקופה הרלוונטית, תקופת העסקתו של ממלא מקום מוגבלת לשלושה חודשים בלבד, עם אפשרות לקבל מנציב שירות המדינה, או מי מטעמו, אישור להארכה בשלושה חודשים נוספים, מטעמים מיוחדים שיירשמו. בפועל, דוברת משהב"ט כיהנה כממלא מקום במשך שלוש שנים, עד אשר זכתה בתפקיד במכרז פומבי.

בביקורת עלה שמששהב"ט חרג מכל התנאים שקבע התקשי"ר בנוגע לתקופת העסקה של ממלא מקום: (א) תקופת העסקתה של הדוברת כממלא מקום התארכה ב-34 חודשים נוסף על תקופת ההתקשרות הראשונית עמה; (ב) רק 6 מתוך 15 הבקשות להארכת תקופת העסקה אושרו על ידי הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, כמי שמוסמכת לכך על ידי נציב שירות המדינה. בשאר הבקשות פעל משהב"ט על פי אישור של גורם לא מוסמך, כמו המנכ"ל לשעבר, ראש אמ"ש לשעבר וסגן בכיר לראש אמ"ש. כמו כן במשך שישה חודשים כיהנה דוברת משהב"ט כממלא מקום בלי שמששהב"ט ביקש מנש"ם

הדוברת הועסקה כממלאת מקום 34 חודשים נוסף על תקופת ההתקשרות הראשונית עמה

אישור להארכת תקופת העסקתה; (ג) בכל הבקשות שהגיש משהב"ט לנש"ם הוא לא פירט שום טעמים מיוחדים שבגינם יכול להינתן אישור הארכה, כקבוע בתקשי"ר. במקרה אחד ציינה הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם, ולא הגורם האחראי לכך מטעם משהב"ט, שההארכה נדרשת בשל העובדה שמשרת הדוברת לא אוישה זמן רב, למרות ההליכים שנקט משהב"ט לשם אוישה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט על הימשכות ההליכים לאיוש המשרה אשר הביאה למצב שבו ממלאת מקום כיהנה בתפקיד בכיר במשך שלוש שנים, במקום שלושה חודשים, או לכל היותר שישה חודשים, כקבוע בתקשי"ר. תכלית ההוראה המגבילה את תקופת העסקת מילוי המקום היא, בין היתר, מניעת יתרון לממלא המקום במכרז על אותה משרה, כדי שלא ייפגע עיקרון השוויון העומד בבסיס המכרז, ובפרט כשמדובר בתפקיד בכיר. משרד מבקר המדינה מעיר גם לממונה על מערכת הביטחון בנש"ם שהיה הגורם המופקד מטעם נש"ם על גיבוש מדיניותה ויישומה במשהב"ט בתחומי משאבי האנוש, המינהל, הארגון והתקינה, עליה לבצע פיקוח ובקרה על התנהלות משהב"ט בתחומים אלה ולפעול ביתר שאת למניעת מקרים דומים בעתיד.

פגיעה בעקרונות של שוויוניות והגינות במכרזים: ועדת הבוחנים שבחרה ביוני 2016 את הדוברת למשרה הקבועה ציינה פה אחד כי "ביחס לכל אחד משבעת המועמדים האחרים, הועדה התרשמה שלכל מועמד היו יתרונות בולטים בתחומים שונים אולם בניתוח כל הקריטריונים כגון: השכלה, נסיון רלוונטי, הכרות עם פעילות המשרד, יכולת שכנוע וקריטריונים נוספים - לארנה היה את הצבר הגדול ביותר". הוועדה ציינה שהתרשמה מכך שמנייה של הדוברת לתפקיד "יהא החלק ביותר לטובת תפקוד המשרד בתחום הדוברות", ומכך שהדוברת הכירה היטב "את כל פרטי התפקיד ותחומי פעילות המשרד, הפגינה שליטה בידע מקצועי וניסיון התואם את הנדרש בתפקיד... הציגה את עשייתה בצורה עניינית מפורטת ומרשימה לכל הדעות". לסיכום נימוקיה הוסיפה הוועדה כי היא "הגיעה למסקנה שהניסיון המעשי של 3 שנים בפועל של ארנה מהווה עבודה יתרון חשוב בהתמודדות על התפקיד".

הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם מסרה לצוות הביקורת כי נימוק זה של ועדת הבוחנים "משקף הלכה למעשה את הבעייתיות הקשה בסטטוס של מילוי מקום", וכי "יש בכך פגיעה בעקרונות של שוויון הזדמנויות במכרזים, וציון נימוק זה ע"י הוועדה היה בעייתי, אף אם רק למראית עין".



בחריגתו מההוראות
והכללים בתהליך
איושה הזמני של
משרת הדובר העניק
משהב"ט לדוברת
יתרון בלתי הוגן
במכרז על פני
מועמדים אחרים, ואף
פגע בעקרונות
בסיסיים בדיני מכרזים

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט שגם אם הדוברת הייתה המועמדת בעלת היתרון הראוי ביותר לזכייה במכרז, לא ניתן להתעלם מכך שבחריגתו מההוראות והכללים בתהליך איושה הזמני של המשרה הוא העניק לדוברת יתרון בלתי הוגן במכרז על פני מועמדים אחרים, ואף פגע בעקרונות בסיסיים בדיני מכרזים - שקיפות, הוגנות ושוויוניות. נימוקה זה של ועדת הבוחנים מעיד כאלף עדים על הכשל של משהב"ט בתהליך איוש המשרה, ובראש ובראשונה - במינוי ממלאת מקום למשרה למשך שלוש שנים.

מבקר המדינה העיר בעבר למשהב"ט ולממונה על מערכת הביטחון בנש"ם לעניין איוש משרות במשהב"ט³³, והוא חוזר ומעיר, כי עליהם להקפיד לאיזש משרות בהליכים המקובלים המוגדרים בתקשי"ר ולא לחרוג מהקבוע בו. בין היתר, עליהם להקפיד שאיוש משרות, גם אם הן משרות זמניות, ומשרות בכירות במיוחד, ייעשה תוך שמירה על כללי מינהל תקין, לרבות שקיפות מלאה ככל הניתן, שוויוניות ואובייקטיביות, וכן להקפיד על תיעוד הליכים של קבלת החלטות.

היחידה לפניות ותלונות הציבור

היחידה לפניות ותלונות הציבור (להלן בפרק זה - היחידה לפניות הציבור או היחידה) מטפלת בפניות ובתלונות של הציבור הנוגעות למשהב"ט וכן בבקשות לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע. באמצעות היחידה מקיים משהב"ט שיח וממשקים ישירים עם קהל היעד שלו. מדובר בקהל יעד רחב מאוד ומגוון, הפועל מול עובדי משהב"ט לקבלת שירותים המגיעים לו ולמיצוי זכויותיו, ובו נכללות אוכלוסיות המשפחות השכולות, נכי צה"ל, החיילים המשוחררים וספקי משהב"ט. תחום פניות ותלונות הציבור משמש בידי משהב"ט כלי לשיפור האיכות והשירות ולחיוזק אמון הציבור בו. באמצעות ניהול אופרטיבי ונכון של התחום ובירור יסודי של התלונות יכול משהב"ט לאתר ליקויים רוחביים ומערכתיים, שטיפול נכון בהם יטיב את פעילותו ואת תדמיתו בעיני הציבור.³⁴

בראש היחידה עומדת נציבת תלונות הציבור במשהב"ט, שהיא גם הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד, והיא כפופה לדוברת. ביולי 2017 כללה היחידה, נוסף על נציבת תלונות הציבור, שלושה עובדים תקינים ויועץ חיצוני אחד. עד נובמבר 2016 היה ביחידה תקן לחיילת, אך במועד זה הוא הוסב לתקן של בת שירות לאומי, ומאז לא אויש.

הוראת משהב"ט בנושא "טיפול בתלונות ציבור המתקבלות במשרד הביטחון"³⁵ (להלן בפרק זה - ההוראה המשרדית) נועדה למסד תהליכים ולקבוע אחריות לטיפול בתלונות³⁶, לרבות ריכוז וניתוח של המידע העולה מהן והפקת הלקחים המתחייבים, על מנת לפעול לשיפור מתמיד של השירות הניתן לציבור על ידי משהב"ט. נציבת תלונות הציבור נושאת באחריות כוללת לטיפול בתלונות, לריכוז ולניתוח של הממצאים העולים מהתלונות המגיעות מהציבור ולהפקת לקחים. נוסף על כך עליה לפעול לפיתוח הבנה ומודעות כלל-משרדית לנושא הטיפול בתלונות הציבור ולצורך בהפקת לקחים מהן.

ליקויים בניהול הטיפול בתלונות הציבור ובשיטת ריכוז

תלונה יכולה להתקבל ביחידה לפניות הציבור, אך גם בכל אגף או יחידה אחרים במשהב"ט אשר מקיימים קשר עם הציבור. לפיכך, בכל אגף או יחידה

34 דוח ביקורת זה עוסק בתחום תלונות הציבור בלבד.

35 המ"ב 10.07, מעודכנת ליום 20.3.17.

36 תלונה מוגדרת בהוראה המשרדית כ"פניה בכתב הכוללת טענות על אפליה או על ליקויים בטיב השירות וביחס לפונה, על ליקויים בתהליכי עבודה, בסדרי נוהל וכד'". מודגש בהוראה המשרדית שפנייה טלפונית לא תיחשב תלונה וכך גם ערעורים על שיקול דעת והחלטות או חילוקי דעות שנוצרים עקב החלטות של עובדי משהב"ט.

רלוונטיים פועל רפרנט לטיפול בתלונות הציבור ולקיום קשר בנושא עם נציבת תלונות הציבור.

ההוראה המשרדית קובעת שכאשר מתקבלת תלונה ביחידה לפניות הציבור, תעביר אותה נציבת תלונות הציבור לרפרנט באגף הנילון לשם בירור, וגם תקבע, בהתאם לסוג התלונה, אם התשובה למתלונן תועבר על ידי האגף הנילון במישרין או על ידי היחידה לפניות הציבור לאחר קבלת התייחסות האגף הנילון בכתב. כאשר מתקבלת תלונה באגף או ביחידה אחרים במשהב"ט (להלן - מחוץ ליחידה), שתוכנה קשור לנושאים שבאחריותם, על גורמי אותו אגף או יחידה לטפל בתלונה, לבצע מעקב ובקרה, ולעדכן באופן שוטף את נציבת תלונות הציבור על התלונה ועל שלבי הטיפול השונים. במקרה שבו תלונה מתקבלת מחוץ ליחידה והיא אינה קשורה לנושאים שבאחריות הגורם שקיבל אותה, על אותו גורם להעביר את התלונה לנציבת תלונות הציבור, והיא תחליט על אופן הטיפול בה. במשהב"ט מתקבלות תלונות הן ביחידה לפניות הציבור והן מחוצה לה - באגפי משהב"ט או ביחידותיו, בהתאם לעיסוקם המקצועי, וגם בלשכת מנכ"ל משהב"ט.

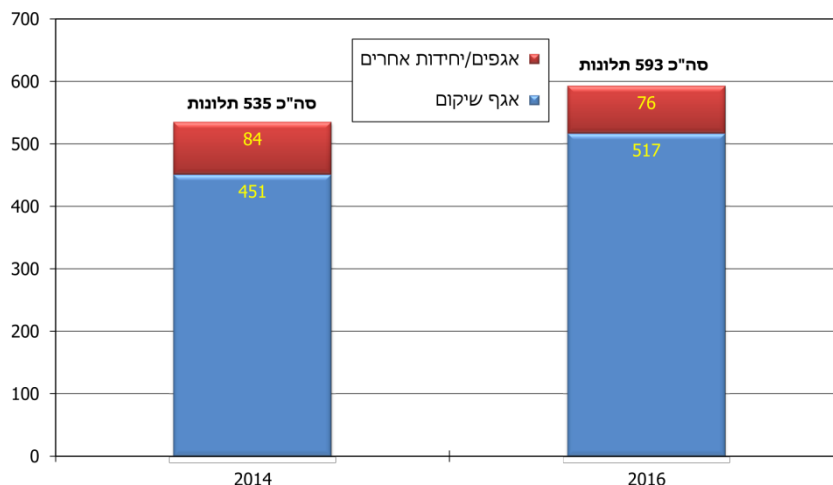
בדוח תלונות לשנים 2014 ו-2016 דיווחה נציבת תלונות הציבור שלמשהב"ט הוגשו בשנים אלה 535 תלונות ו-593 תלונות, בהתאמה. הנציבה מסרה שמאחר שבשנת 2015 השיקה היחידה מערכת מחשוב ייעודית חדשה לניהול מערך הפניות והתלונות (להלן - מערכת המחשוב לניהול תלונות), הנתונים שהוצגו במסמך סיכום שנת העבודה 2015, ולפיהם הוגשו בשנה זו 423 תלונות, אינם מדויקים.

עוד דיווחה נציבת תלונות הציבור כי 451 תלונות מכלל התלונות שהוגשו בשנת 2014 נגעו להיבטי הטיפול של אגף שיקום נכים (להלן - אגף שיקום) (כ-84% מכלל התלונות), ושאר התלונות נגעו להיבטים בעבודתם של שאר אגפי משהב"ט ויחידותיו³⁷. אשר לשנת 2016, הנציבה דיווחה כי 517 מכלל התלונות שהוגשו נגד משהב"ט נגעו להיבטים של אגף שיקום (כ-87% מכלל התלונות), ושאר התלונות נגעו להיבטים של שאר אגפי משהב"ט ויחידותיו³⁸.

37 העיקריים שבהם - רשות המעברים היבשתיים (20 תלונות, שהן כ-3.7% מכלל התלונות), האגף והקרן לחיילים משוחררים (19 תלונות, שהן כ-3.5% מכלל התלונות) ואגף משפחות, הנצחה ומורשת (13 תלונות, שהן כ-2.4% מכלל התלונות).

38 העיקריים שבהם - מינהל הרכשה והייצור (14 תלונות, שהן כ-2.3% מכלל התלונות), האגף לייצוא ביטחוני (12 תלונות, שהן כ-2.02% מכלל התלונות), רשות המעברים היבשתיים (11 תלונות, שהן כ-1.85% מכלל התלונות) והאגף והקרן לחיילים משוחררים (8 תלונות, שהן כ-1.34% מכלל התלונות).

תרשים 2: מספר התלונות שהוגשו למשהב"ט בשנים 2014 ו-2016, בחלוקה בין אגף שיקום לאגפים אחרים*



* נציבת תלונות הציבור דיווחה על היקף התלונות בחלוקה לאגפים/יחידות.

יצוין שכבר בשנת 1994³⁹ העיר מבקר המדינה למשהב"ט על כך שאין אחדות בטיפול בתלונות הציבור ביחידות שנבדקו, וכי לא נעשה תהליך של הפקת לקחים כוללת. משהב"ט קיבל על עצמו לתקן את המצב, ואכן חל שינוי. עם זאת, בחינה שנעשתה בביקורת הנוכחית של אופן טיפול היחידה בתלונות שהתקבלו, בהיבטים של ניהול המידע וריכוז, תחומי האחראיות ושיטת הדיווח, וכן של ממשקי עבודת היחידה עם אגפי משהב"ט ויחידותיו, העלתה את הממצאים שלהלן:

1. ההוראה המשרדית קובעת שעל נציבת תלונות הציבור לנהל מאגר מידע מרכזי ממוחשב שיכלול את כל תלונות הציבור למשהב"ט, ובו יירשמו פרטי התלונות, ינוהלו מעקב ובקרה אחר הטיפול בהן וינותחו הממצאים העולים מהן. בד בבד, על אגפי משהב"ט ויחידותיו לנהל מאגרי מידע אגפיים או יחידתיים לריכוז המידע הרלוונטי אצלם ולצורכי מעקב אחר הטיפול בתלונות.

החשיבות בניהול אחיד ומרוכז של כלל התלונות המתקבלות באגפי משהב"ט וביחידותיו באה לידי ביטוי בכמה רבדים: ביצוע בקרה על מתן מענה מהיר ויעיל למתלוננים; שימור וניהול הידע הארגוני; איתור ליקויים מערכתיים; ופיתוח יכולת להפיק לקחים מהתלונות בראייה אגפית, בהיותן כלי לשיפור איכות השירות, שבניהול נכון כלי זה להביא, בין היתר, להתייעלות ולשיפור הממשק והקשר עם קהל היעד של האגף.

39 מבקר המדינה, **דוח שנתי 44** (1994), "תהליך הטיפול בתלונות הציבור", עמ' 1036-1038.

ממשקי העבודה בין דרגי משהב"ט השונים המטפלים בתלונות הציבור אינם סדורים ואינם מאורגנים

בביקורת עלה כי התלונות המתקבלות בחלק מאגפי משהב"ט ויחידותיו אינן מנוהלות באופן אחיד ושיטתי ואינן מרוכזות במאגר מידע מרכזי. עוד עלה כי ממשקי העבודה בין דרגי משהב"ט השונים המטפלים בתלונות הציבור אינם סדורים ואינם מאורגנים, כמפורט להלן:

א. באגף שיקום, המקבל כאמור מאות תלונות בשנה, ניתן להגיש תלונות לכמה גורמים: לראש האגף, לראש תחום פניות הציבור וניהול הידע באגף (להלן - ראשת התחום באגף שיקום), לאחראים לפניות הציבור בכל אחד ממחוזות האגף וכן למנהלי המחוזות, ליושבי ראש של הוועדות הרפואיות הפועלות מטעם האגף ועוד. בביקורת עלה שאף על פי שראשת התחום באגף שיקום מוגדרת בהוראה אגפית כ"סמכות המתכללת באגף לטיפול מיטבי בפניות הציבור", היא אינה מעורבת בתהליך הבירור והבדיקה של כל התלונות שמוגשות לאגף, ואף היו מקרים שבהם היא כלל לא ידעה על התלונות שהוגשו, כיוון שבעלי תפקידים אחרים באגף, שקיבלו את אותן תלונות, לא דיווחו לה על כך. במקרים רבים תלונה שהוגשה לגורם מקצועי, למשל במחוז או ביחידת הוועדות הרפואיות, טופלה על ידו במישרין; ותלונה שהוגשה ללשכת ראש האגף טופלה אצלו במישרין מול הגורם המקצועי שעליו מלינים, ובשני סוגי המקרים, בלי שדיווחו על כך לראשת התחום באגף. ראשת התחום מסרה לצוות הביקורת כי התלונות שאינן מועברות לטיפול או לידיעתה, אינן נכללות מטבע הדברים בתלונות שהיא מזינה למערכת המחשוב לניהול תלונות, ושבאמצעותה היא מדווחת ליחידה לפניות הציבור על היקף התלונות שהתקבלו באגף שיקום.

ב. גם בלשכת מנכ"ל משהב"ט, המקבלת תלונות במגוון נושאים מקצועיים⁴⁰, מטפלים בתלונות מול לשכות ראשי האגפים הנילוזים במישרין, בלי לעדכן את היחידה או לדווח לה בשיטתיות על קבלת התלונה. משיחה שעשה צוות הביקורת עם עוזר מנכ"ל משהב"ט, המרכז את הטיפול בתלונות בנושאי מטה, פן חברתי ותשתיות, עלה שהציפייה היא שהאגפים הרלוונטיים, שאליהם מעבירה לשכת המנכ"ל את התלונות, ידווחו ליחידה על קבלת התלונה. אולם הביקורת העלתה שאין על כך בקרה, ולא כל ראשי האגפים או נציגיהם מעדכנים באופן שוטף ושיטתי את היחידה, ואף לא את הרפרנטים לטיפול בתלונות הציבור באגפיהם, בדבר הטיפול בתלונות שנותבו אליהם מלשכת מנכ"ל משהב"ט.

מכאן, כי במערכת המחשוב לניהול תלונות מרוכזות שמוגשות במישרין ליחידה לפניות הציבור או מנותבות אליה וכן תלונות שהועברו לטיפולם של הרפרנטים באגפי משהב"ט וביחידותיו, בין אם טרם הטיפול בתלונה ובין אם בדיעבד. עם זאת, תלונות שמטופלות על ידי גורמים אחרים

40 תלונות בנושאים מקצועיים המתקבלות בלשכת שר הביטחון מועברות לטיפול לשכת מנכ"ל משהב"ט.

**הקצאת כוח האדם
באגף שיקום לטיפול
בתלונות הציבור אינה
תואמת את היקף
התלונות שהוגשו לו
בשנים 2014 ו-2016**

באגפים וביחידות ולא מובאות לידיעת הרפרנטים, אינן נכללות במערכת מחשוב זו, באופן שאינו מאפשר לנציבת תלונות הציבור לקיים עליהן בקרה ומעקב ולקבל תמונת מצב מדויקת של כל התלונות שהוגשו ברמה המשרדית. בכך נמנעת מנציבת תלונות הציבור האפשרות למלא את תפקידה כראוי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בכל ארגון קיימת חשיבות לניהול נכון ויסודי של הטיפול בתלונות ופניות ציבור, על אחת כמה וכמה במשהב"ט, נוכח היקף פעילותו ומשימותיו וקהלי היעד שמולם הוא עובד ושלם הוא מעניק שירותים. משכך, מלבד הקמת יחידה לטיפול בתלונות הציבור ומינוי של נציבת תלונות ציבור, על משהב"ט לפעול למיצוב מעמד היחידה ולחיזוקה.

על המשנה למנכ"ל וראש גית"ם, בשיתוף נציבת תלונות הציבור, לבחון באופן מקיף את סדרי הטיפול והדיווח של כל אגפי משהב"ט ויחידותיו בתחום תלונות הציבור, תוך שימת דגש על אגף שיקום ולשכת מנכ"ל, ולהסדירם באופן מלא, בהיבטים של מבנה המערך וריכוז תחומי הטיפול. מעבר לכך, ראוי להגביר את המודעות הכלל-משרדית לנושא הטיפול בתלונות הציבור ולצורך בהפקת לקחים מהן.

2. בהיבט של משאבים בתחום הטיפול בתלונות הציבור יצוין שראשת התחום באגף שיקום מרכזת את הטיפול בתלונות בסיוע של חיילת אחת, וכי נוסף על תפקידה זה, היא אחראית גם לניהול ולעדכון של אתר האינטרנט האגפי, ברמה הטכנית וברמת התכנים; לניהול פורטל שיקום באתר האינטרנט-נט המשרדי; ולפיתוח יוזמות תקשורתיות בתחום הדוברות וההסברה. בדיקה מול רפרנטים לטיפול בתלונות ציבור באגפים אחרים העלתה שאופי פעילותם דומה, כלומר הטיפול בתלונות הוא נוסף על תפקידם, וחלקם מסתייעים בשירותי חייל או בת שירות לאומי.

ניכר שהקצאת כוח האדם באגף שיקום לטיפול בתלונות הציבור אינה תואמת את היקף התלונות שהוגשו לו בשנים 2014 ו-2016, שכן מספר התלונות שהתקבלו באגף זה באותן שנים גבוה פי כמה ממספר התלונות שהתקבלו בשאר אגפי משהב"ט ויחידותיו גם יחד. נוכח זאת, ובשל החשיבות שבטיפול נכון ומלא של תלונות הקשורות לאוכלוסיית האגף, משרד מבקר המדינה מעיר שראוי שהמשנה למנכ"ל וראש גית"ם, בשיתוף ראש אגף שיקום, יבחנו מחדש את היקף כוח האדם העוסק בתלונות הציבור באגף ואת מידת יכולתו לעמוד בנדרש ממשהב"ט בתחום זה.

מיקומה הארגוני של היחידה לפניות הציבור ומעמדה במשהב"ט

היחידה בודקת, בין היתר, תלונות שעוסקות בטיב השירות שנותנים עובדי משהב"ט לציבור. מאחר שתלונות אלה נוגעות לעתים להתנהלות של בכירים, וחלקן רגישות, בין אם בהיבטים של צנעת הפרט או של מידע מסווג, קיימות משמעותיות למיקום היחידה במבנה משהב"ט. ניכר כי נוכח עיסוקה זה חשוב שהיחידה תשמור על עצמאות בפעילותה ועל מעמדה מול אגפי משהב"ט ויחידותיו.

במהלך הביקורת בחן צוות הביקורת את מיקומן הארגוני של יחידות לפניות ותלונות הציבור ב-20 משרדי ממשלה. הבחינה העלתה שבשמונה משרדים כפופות יחידות אלה ישירות להנהלה (מנכ"ל, משנה למנכ"ל או סמנכ"ל); בשישה משרדים - לתחום ביקורת הפנים; ובשלושה משרדים - לתחום הדוברות. בשלושת המשרדים האחרים כפופות היחידות לפניות ותלונות הציבור ליחידות העוסקות בתחומי פעילות שרלוונטיים למבנה אותו המשרד בלבד.

מכאן כי בקרב משרדי הממשלה שלוש החלופות הרווחות למיקום ארגוני של יחידות לפניות ותלונות הציבור הן - הנהלת המשרד הבכירה, יחידת ביקורת הפנים ויחידת הדוברות, ולא בכדי: הכפפת יחידה לפניות ותלונות הציבור להנהלה הבכירה ממצבת את היחידה במשרד ותורמת למעמדה; הכפפתה לתחום הדוברות נועדה לריכוז האחריות שבתחומי הפעילות עם קהל בידי גוף אחד; והכפפתה לתחום של ביקורת פנים מאפשרת למבקר הפנימי לקבל תמונה כוללת ומלאה של ליקויים בפעילות המשרד, באופן שיאפשר לו את תיקונם⁴¹, וגם מקבעת אותה כגורם עצמאי ובלתי תלוי.

על פי נתונים שמסרה לצוות הביקורת ראשת תחום ארגון ותקינה בגית"ם, עד ינואר 2010 פעלה היחידה לפניות הציבור כגוף עצמאי תחת אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשהב"ט. ממועד זה ועד יולי 2014 הייתה היחידה כפופה למשנה למנכ"ל, ובאוגוסט 2014 הוכפפה היחידה לאגף דוברות והסברה. במסמכי הקמת האגף צוין כי הסיבה להכפפת היחידה אליו היא ה"חשיבות שבידי גורם אחד יהיה התחום של הטפול מול המדיה התקשורתית וגם התחום של הטיפול מול אזרחים יחידים", ומתוך מטרה "להקים פונקציה של דובר במתכונת חדשה וחזקה".

כעבור שנתיים, בספטמבר 2016, המליץ מבקר מערכת הביטחון "לבחון את שינוי מיקומה הארגוני של **היחידה לפניות ותלונות הציבור** ולהכפיפה **למנכ"ל**", וכן להעמיד לרשותה "את המשאבים והכלים לבחון תלונות **ללא תלות, ללא משוא פנים ובאובייקטיביות**" (ההדגשות במקור). הרקע להמלצה הוא דוח בדיקה שעשה מבקר מערכת הביטחון בעקבות תלונה שהוגשה בנושא מכרז רכש של משהב"ט, שממנה עלה כי בתחומי רכש טכניים

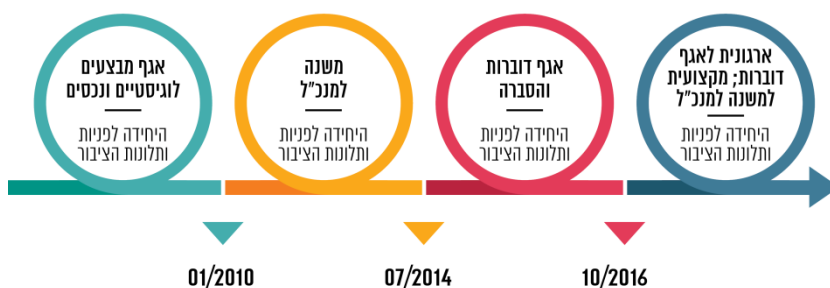
41 כפי שעלה גם בהנחיה מס' 2.1 של נציב שירות המדינה, "נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך", בסעיף 2-ב(3).

ייתכן שבשינויים
הרבים והתכופים
בשנים האחרונות
במיקום היחידה
ובכפיפותה היה כדי
לפגוע ביכולתה
לממש את ייעודה
ולחזק את מעמדה
מול אגפי משהב"ט
ויחידותיו

אין לנציבת תלונות הציבור, במסגרת משאבי היחידה, יכולת מקצועית לבחון תלונות, ומכאן שבפועל הגוף נשוא התלונה הוא שבדק את עצמו.

כחודש לאחר שהתקבלה המלצת מבקר מערכת הביטחון, באוקטובר 2016, החליט מנכ"ל משהב"ט שהיחידה תישאר כפופה לאגף רק ברמה הארגונית, ושהמשנה למנכ"ל יבצע בקרה ופיקוח שוטפים על פעילותה. במאי 2017 עדכן המשנה למנכ"ל וראש גית"ם את מנכ"ל משהב"ט שההוראה המשרדית תוקנה כך ש"יח' פניות הציבור מונחה מקצועית ע"י המשנה למנכ"ל... למרות שארגונית תהיה בכפיפות לדוברת המשרד".

תרשים 3: שינויים במיקומה הארגוני של היחידה בין השנים 2010-2016



משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי ייתכן שבשינויים הרבים והתכופים בשנים האחרונות במיקום היחידה ובכפיפותה היה כדי לפגוע ביכולתה לממש את ייעודה ולחזק את מעמדה מול אגפי משהב"ט ויחידותיו. נוכח האמור, כמו גם הממצאים שהעלתה הביקורת הנוכחית בניהול המערך הכולל של הטיפול בתלונות במשהב"ט, על המשנה למנכ"ל וראש גית"ם לבחון לעומק וביסודיות את מיקומה של היחידה ולפעול למיצובה במשהב"ט, לשם חיזוקה וייעול פעילותה.

משהב"ט מסר בתגובתו כי "אם אמנם השינויים התכופים במיקומה של היחידה ובכפיפותה היה בהם לפגוע במיצובה, הרי מן הסתם אין מקום לשינוי נוסף נוכחי במיקומה הארגוני. מה עוד שהנושא נבחן זה מכבר, באוקטובר 2016, ולאחר שנשקלו השיקולים השונים, התקבלה החלטת מנכ"ל בנושא זה: להשאיר ביח' הדוברות תוך פיקוח מקצועי של המשנה למנכ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מהאסמכתאות שהעביר משהב"ט לצוות הביקורת וגם במסגרת תגובתו מנובמבר 2017 בנוגע להחלטה האחרונה מאוקטובר 2016 אשר בה הוחלט שהיחידה תישאר תחת האגף ובפיקוח מקצועי של המשנה למנכ"ל, לא עולה שתמונת המצב הקיימת נבחנה לעומק או שנבחנו חלופות אפשריות אחרות.

סיכום

דובר משרד ממשלתי אמון על התדמית הציבורית של המשרד שבו הוא מועסק. תדמית זו נגזרת מהאופן שבו הדובר מייצג את המשרד בכלי התקשורת והיא מסייעת בגיבוש דעת הקהל על חשיבות המשרד ופועלו. בעידן הנוכחי, כאשר מידע רב מגיע לציבור בזמן אמת באמצעות המרשתת והרשתות החברתיות ולדעת הקהל יש יכולת השפעה מהותית על תפיסת הלגיטימיות של פעולות שלטוניות, התעצמו חשיבות פעולותיו של הדובר והשפעותיהן. חשיבות פעילותו של הדובר והשפעותיה באות לידי ביטוי הן בהיבטים דמוקרטיים של חיזוק אמון הציבור בממשל, והן בהיבטי הסברה הרלוונטיים למשרד הממשלתי בו הוא פועל.

בשש השנים שחלפו מאז הקים משהב"ט את אגף דוברות והסברה חלה התקדמות מבורכת בפעילות משהב"ט בכל הנוגע לתחומי האגף. עם זאת, בחינת פעילות זו העלתה ליקויים שעל חלקם הצביע מבקר המדינה כבר בביקורת קודמת⁴², הן בתחום העסקת יועצים וכוח אדם חיצוני והן בתחום של איש משרות. נוסף על כך, עלו ליקויים המעידים על הצורך בחיזוק היבטים מסוימים בפעילותו הדוברתית של האגף, כמו גם על הצורך בחיזוקה ובמיצובה של היחידה לפניות ותלונות הציבור. הביקורת העלתה, בין היתר, שהאגף ומשהב"ט אינם מממשים באופן המרבי והמיטבי את המשאבים העומדים לרשותם לחיזוק תדמית משהב"ט בתחומים שונים, למשל בקרב קהל יעד דובר ערבית, ובנוגע לאופן שבו פועל האגף מול כלי התקשורת הזרה בישראל.

נוכח החשיבות של אגף דוברות והסברה במיצוב משהב"ט בעיני הציבור ובחיזוק אמונו בו, על כל הגורמים הרלוונטיים - ובראשם מנכ"ל משהב"ט, המשנה למנכ"ל וראש גית"ם, הסמנכ"ל וראש האגף לניהול ההון האנושי, הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם ודוברת משהב"ט - לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה. על גורמים אלה לבחון את מבנה האגף, פעילותו וניהול ההון האנושי בו בראי ייעודו, ולפעול במטרה לחזק ולמצב את האגף כדי לאפשר לו לממש את ייעודו באופן המיטבי. זאת ועוד, נוכח החשיבות של תחום הטיפול בתלונות ציבור ככלי לאיתור ליקויים מערכתיים ולשיפור איכות השירות, על משהב"ט לבחון את סדרי עבודתה של היחידה לפניות ותלונות הציבור מתוך מטרה לחזק ולייעל את פעילותה.

42 הביקורת הקודמת בנושא יועצים; מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ב** (2016), "הליכים לאיש משרות במשרד הביטחון".

