



## האגף לביקורת פנימית

### ביקורת על:

”ביקורת על פעילות אגף הדוברות

במשרד המשפטים”

- דוח סופי -

יולי 2015



## תוכן העניינים

<u>מס'</u>	<u>נושא</u>	<u>עמוד</u>
1.	כללי	3
2.	עיקרי הממצאים וההמלצות	4
3.	רקע ונתונים כלליים	9
4.	<u>פירוט הממצאים:</u>	12
4.1	מדיניות, נהלים והנחיות	12
4.2	מבנה ארגוני, אפיוני תפקיד וכ"א באגף הדוברות	16
4.3	הפעילות השוטפת של האגף	19
4.4	ניו מדיה	25
4.5	שליטה ובקרה על פעילות האגף ומדידת הישגיו	27
5.	תגובת המבוקרים	32
6.	נספחים	53

## הנדון: ביקורת בנושא: "פעילות אגף הדוברות

### במשרד המשפטים"

#### **1. כללי**

1.1 בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של אגף הביקורת הפנימית במשרד המשפטים, נערכה במהלך שנת 2014, הביקורת בנושא שבנדון. דוח סופי זה מוגש לאחר קבלת הערות המבוקרים, אשר נכללו בגוף הדו"ח ואף צורפו כנספח, כלשונן, בסוף הדוח.

#### **1.2 מטרות הביקורת:-**

2.1.1 לבחון האם פעולות אגף דוברות הסברה ותקשורת (להלן גם: הדוברות או אגף הדוברות או האגף), נעשות באופן תקין, בהתאם לנהלים והנחיות, ובאופן יעיל ואפקטיבי לשם השגת מטרות המשרד.

2.1.2 לבחון את אופן ניהולו של האגף, קיום אמצעים ומשאבים מספיקים לביצוע מטלותיו ועמידתו ביעדיו ובתכניות עבודתו.

2.1.3 לבחון את הקיום והאפקטיביות של מנגנוני הבקרה והפיקוח הניהוליים על פעילות האגף.

#### **4. עקרי הנושאים שנבדקו**

4.1 **מדיניות** - קיום של מסגרת ברורה של מדיניות ואופני פעולה בין הדוברות ללקוחותיה (יועמ"ש, מנכ"לית, פרקליט המדינה) ובתוך האגף פנימה.

4.2 **נהלים** - אופן הפצת ושמירת הנחיות ונהלים באגף על שלוחותיו, מודעות עובדי האגף לנוהלי העבודה.

4.3 **קשר עם יחידות המשרד** – מודעות היחידות לגבי האגף, תפקידיו וממשקי העבודה עימו.

- 4.4 **שיטות עבודה** - בדיקה של תקינות, יעילות ואפקטיביות שיטות העבודה הנהוגות באגף; האם פעולות העובדים נעשות בהתאם לנהלים ולהנחיות מנהל אגף הדוברות (להלן גם: דובר המשרד).
- 4.5 **אמצעים** – קיומם של אמצעים ממוחשבים ואחרים - מספיקים לצרכי העבודה של האגף.
- 4.6 דיווח ובקרה על פעילות עובדי האגף ומילוי משימות.

## היקף הביקורת .5

- 5.1 הביקורת נעשתה באגף הדוברות בעיקר. במסגרת הביקורת נערכו פגישות והתקבלו הסברים ונתונים ממנכ"לית המשרד, ממנהל אגף הדוברות, מהאחראית על ניו מדיה ומעובדי האגף השונים.
- 5.2 הביקורת נענתה בשיתוף פעולה מלא מצד המבוקרים.

## **.2 עיקרי הממצאים וההמלצות**

### מדיניות, נהלים והנחיות 2.1

- 2.1.1 לא נעשתה עבודת מטה ולא הוגדרה באופן פורמאלי המדיניות והאסטרטגיה הכוללת של המשרד בנושא דוברות והסברה. כמו כן, לא נקבעה מדיניות לגבי סדרי עדיפויות בעבודה השוטפת של הדוברות, שהיא פועל יוצא של המדיניות הפורמאלית.
- 2.1.2 בהיעדר מדיניות ברורה וקביעה של סדרי עדיפויות, קיים קושי לאמוד באיזו מידה אגף הדוברות פועל ומקדם את מטרות המשרד.

#### **המלצה 1:**

**מומלץ להגדיר מסגרת מדינית, והאסטרטגיה הכוללת של המשרד בנושא דוברות והסברה.**

2.1.3 הביקורת התרשמה כי בידי אגף הדוברות קיימת היכולת המקצועית להציע אסטרטגיה ומדיניות תקשורתית לכל יחידה מרכזית במשרד המשפטים, והוא אף ביצע זאת למרביתן.

נכון למועד הביקורת, לא נמצא שמשמכי אסטרטגיה אלו תורגמו להנחיות, תוכניות פעולה מוגדרות, תקציבי פעולות, וכלי עבודה שוטפים בפעילות היחידות.

2.1.4 לא נקבעו הנחיות וכללים כיצד וע"י מי, יאושרו מסמכי מדיניות הדוברות של יחידות המשרד, והאופן שבו הן יהפכו ליעדים במסגרת תוכנית עבודה שנתית מדידה (למשל: הקמת אתר אינטרנט ליחידה בהתאם למסר שנקבע, ייזום קמפיין תקשורת, הכנת מסמכי "מקרים ותגובות" וכו'). ככלל, לביקורת לא ברור כיצד התוכניות האסטרטגיות, שכן נעשו עד היום, מתורגמות כיום להנחיות ופעולות ברמת יחידות הקצה.

#### **המלצה 2:**

מומלץ לקבוע מדיניות ומטרות אסטרטגיות לכל יחידה במשרד המשפטים, ולהגדיר את המנגנון והסמכויות של אישור מדיניות זו ואופן תרגומה לתכנית עבודה בפועל, מתוקנת ומתוקצבת.

## **מבנה ארגוני, אפיוני תפקיד וכ"א באגף הדוברות** 2.2

2.2.1 נכון למועד הביקורת, לא נערכה בחינה אובייקטיבית, של הצורך בשינוי הארגוני אותו מציע מנהל אגף הדוברות, באמצעות כלי ארגון ושיטות ובדיקה של עומסי עבודה ויעילות תהליכית.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה, כשם שיפורט בהמשך הדוח, כי כיום מתקשה האגף להתפנות מהעבודה השוטפת כמגיב לשאלות ואירועים, לשם ביצוע פעולות יזומות ונרחבות יותר בעיקר בתחומי ההסברה ועבודת המטה.

2.2.2 הביקורת עודכנה כי, הוסכם בישיבה עם המנכ"לית וסמנכ"לית ההון האנושי על רה-ארגון באגף לקראת שנת העבודה 2016.

### המלצה 3:

מומלץ לקדם את בחינת צרכי תקן כ"א, תנאי ההעסקה והמשאבים החומריים האחרים הנדרשים לאגף הדוברות למלא יעדיו.

2.3

### הפעילות השוטפת של האגף

2.3.1 הביקורת לא מצאה כי נערך במשרד דיון והתקבלו החלטות של הנהלת המשרד לגבי חלוקת הסמכויות בין הנהלות של היחידות השונות לבין דובר המשרד בשאלת מדיניות החשיפה התקשורתית של היחידה. במצב הקיים מנהלי היחידות מחליטים על אופן ומידת חשיפת פעילותם לאמצעי התקשורת, לעיתים מבלי הבנה מספקת בתחום, תוך שקיים שוני ברמת שיתוף המידע עם עוזרי הדובר בין היחידות השונות, כפועל יוצא ממדיניות מנהלי היחידות.

2.3.2 הביקורת סבורה כי אגף הדוברות צריך להיות גורם דומיננטי יותר בהחלטות על מדיניות הדברור של יחידות המשרד, ולא רק נותן שירותים לפי מדיניות מנהלי היחידות.

### המלצה 4:

מומלץ להגדיר בנוהל ברור את המסגרת שבה נקבעת מדיניות ההסברה של כל יחידה, ואת סמכויותיו של הדובר ביחס להתוויית מדיניות דוברות והסברה לכל יחידה במשרד. הביקורת ממליצה כי הנהלת המשרד, אגף הדוברות ומנהלי היחידות הרלוונטיות יגדירו ביחד את מדיניות החשיפה התקשורתית וההסברה של כל יחידה ויחידה במשרד, ובהתאם לכך תבנה תוכנית עבודה ויוקצו משאבים.

2.3.3 עוזרי הדובר מקיימים קשרי עדכון שוטפים ופרסונאליים עם מנהלים ועבדי מפתח ביחידות שהם הדוברים שלהן. יחד עם זאת, לא נבנו מסגרות פורמאליות אחידות, וכלי עבודה (בעיקר ממוחשבים), להעברה שוטפת של מידע מוגדר ויזום מהיחידות לדוברים שלהן.

### המלצה 5:

מומלץ להגדיר תשתית ומסגרות פורמאליות אחידות, וכלי עבודה ממוחשבים (למשל: דרך הפורטל הארגוני), להעברה שוטפת של מידע, רעיונות ונושאים תקשורתיים, מהיחידות לדוברים שלהן.

2.3.4 לא מבוצעות הרבה פעילויות יזומות ע"י עוזרי הדובר, והן נעשות בד"כ סביב רעיון רגעי ומקומי ופחות כפועל יוצא מעבודת מטה מסודרת שמרכזת מידע אודות נושאים לייזום במהלך שנה, או אירועים יחידתיים שמצדיקים ייזום של חשיפה תקשורתית, ומכניסה אותם לתוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית.

### המלצה 6:

להגביר את כמות הפעולות היזומות והמתוכננות מראש, בתחומי הדוברות וההסברה.

## 2.4 ניו מדיה

2.4.1 במועד סיום הביקורת שודרג אתר האינטרנט של המשרד, ונעשית פעילות מקצועית רבה בתחומי האינטרנט והרשתות החברתיות ע"י אגף הדוברות.

## 2.5 שליטה ובקרה על פעילות האגף ומדידת הישגיו

2.5.1 אגף הדוברות עמד במרבית היעדים שקבע לעצמו לשנים 2013 – 2014. בשנת 2013 עמד האגף בכול יעדי התוכנית, בשנת 2014 רק במרביתם.

2.5.2 היעדים בתחום הניו מדיה (אתר האינטרנט ודפי הפייסבוק), הוגדרו באופן כוללני מידי, ולא כמותי, כך שקיים קושי לבחון עמידה ביעדים אלו.

### המלצה 7:

להגדיר באופן מדיד וכמותי את יעדי התפוקות של פעילות האגף, בין היתר גם בתחום הניו-מדיה.

2.5.3 לא נבנו במשרד המשפטים כלים לביצוע של מדידה מקצועית, באמצעות ניתוח נתונים סטטיסטי אובייקטיבי, של מאפייני התדמית והחשיפה של משרד המשפטים על יחידותיו השונות, בתקשורת.

#### המלצה 8:

להקים מסגרת של כלים מקצועיים לאמידה אובייקטיבית, ולדיווח תקופתי, על מידת ההצלחה והאפקטיביות של פעולות הדוברות וההסברה של המשרד. מומלץ לבחון העסקתו של יועץ מקצועי לבניה ראשונית של כלי מדידה אלו.

2.5.4 נכון למועד הביקורת קיימת מצוקת דיור במשרדי אגף הדוברות בלשכה הראשית בירושלים (5 עובדים בחלל אחד בו מקום ל- 4 ללא פרטיות),

#### המלצה 9:

לבחון פתרון כולל למצוקת הדיור של אגף הדוברות ומחלקת הניו-מדיה שלו.



### 3. רקע ונתונים כלליים

#### 3.1 תפקיד וסביבת העבודה של דוברות המשרד

3.1.1 במסגרת גיבוש תוכנית העבודה השנתית לשנת 2015, ניסח אגף הדוברות את יעדי עבודתו באופן הבא:

**"ניהול, ביצוע ובקרה של הפצת מסרי משרד המשפטים לציבור הרחב באמצעות תקשורת ההמונים וברשתות החברתיות, על ידי:**

- יצירת אסטרטגיות תקשורתיות שנתיות בעבור המשרד ויחידותיו, על מאפייניהן
- מענה מהיר, ענייני ואיכותי לאלפי פניות ושאלות עיתונאיות בשנה
- ייזום ועידוד פרסומים חיוביים
- ניהול משברים ויצירת פתרונות תקשורת לפרסומים שליליים
- מעקב אחר תדמית המשרד ויחידותיו, ואחר הלכי הרוח בעיתונות וברשתות החברתיות
- ארגון השתלמויות והרצאות בתחום מומחיות האגף
- ליווי טקסים וארועים
- ניהול הפקות וקמפיינים הסברתיים"

הביקורת מעירה כי על פי אתר האינטרנט של המשרד, מסמך ומצגת החפיפה למנכ"לית המשרד (מחודש פברואר 2014) ופרקליט המדינה (נובמבר 2013) עם כניסתם לתפקידם, נכלל במסגרת תפקיד האגף גם אחריות על: א) ייצוג המשרד בפני אמצעי התקשורת, ב) אישור או איסור על ראיונות עובדי המשרד בתקשורת. שני תפקידים חשובים אלו שהוגדרו בעבר, אינם מופיעים ביעדים החדשים.

3.1.2 דובר המשרד הגדיר שני תהליכים מרכזיים של "משפטיזציה" – מעורבות שיפוטית רבה ו"תקשורתיות" – מעורבות ושקיפות תקשורתית גבוהה, שעוברת החברה הישראלית והשפעתם ניכרת על

השלטון המרכזי בישראל בכלל, ועל משרד המשפטים בפרט, בהיותו בין המשרדים המסוקרים ביותר.

כפועל יוצא, אגף הדוברות במשרד מקבל עשרות פניות יום יומיות בשאלות ובדרישה לקבלת מידע ותגובה, מצד עיתונאים או גורמים ציבוריים אחרים.

3.1.3 במסמכים השונים, הגדיר מנהל אגף הדוברות את קהלי היעד השונים של האגף, כדלקמן:

- **העיתונאים** – מולם מרוכזת בעיקר פעילות של: הוצאת הודעות לעיתונות (בעיקר עידוד יזום של פרסומים חיוביים), העברת תשובות לשאלות בפרקי זמן קצרים, יצירת קשרי עבודה אישיים ורציפים עם העיתונאים.

- **הציבור הרחב** – מולו מרוכזת בעיקר פעילות של: דאגה להעברת מידע אמין ושקוף לציבור, עדכנו של פעילויות וזכויות, חשיפת פעילות המשרד לציבור באמצעות פרסומים יזומים ודרך הרשתות החברתיות (ניו-מדיה).

- **עובדי המשרד** - מולם מרוכזת בעיקר פעילות של: הגדרת כללים והנחיות להעברת מידע והופעה בערוצי התקשורת, פיקוח על מסרים שמעבירים עובדים לגורמי תקשורת, הדרכת עובדים בכירים המופיעים באמצעי התקשורת, לייזום תקשורת פנים ארגונית, הפקת טקסים, הפצת ניוזלטר חודשי, כנסים ואירועים, הגברת מודעות עובדים לאגף ולתקשורת ולעבודה מול אגף הדוברות, ועוד.

### **מסגרת החוקים וההנחיות תחתם פועל אגף הדוברות במשרד** 3.2

3.2.1 בתחום המנהלי פועלת הדוברות במשרד ממשלתי, במסגרת של מספר הוראות תקשי"ר וחשכ"ל העוסקות בעיקר בנושאי אופן פרסום באמצעי המידה השונים (הוראת חשכ"ל 15.3.2, משנת 2012) ואופן ההתקשרות עם יועצי תקשורת חיצוניים (הוראת חשכ"ל 7.10.3, משנת 2012; והוראת תקשי"ר 02.4 - יועצים).

3.2.2 קיימים סידרה של חוקים וסידרה של הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה בדבר פרסום הליכים חקירתיים ומשפטיים והופעות של אנשי ציבור בערוצי התקשורת, אשר מחייבים את הדוברות ומתפקידה לפקח על פרסומי המשרד, בהם :

- חוק בתי משפט (תיקון מס' 69), התשנ"ב – 2012, העוסק באיסור על פרסום של חשוד טרם הגשת כתב אישום.
- סעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, בדבר פרסום שמו של קטין.
- הגבלה על מסירת פרטים אישיים של נפגע עבירה (תיקון מס' 2), תשס"ה – 2004.
- הנחיית היועץ המשפטי לממשלה: "קווים מנחים לרשויות האכיפה בעניין פרסומים מחקירות" (2013).
- הנחיה מס' 1.1703 – השתתפות שרים בתשדירי פרסום",

3.2.3 קיימות גם שורה של הנחיות של פרקליט המדינה בנושאים כגון: "הנחיית ביניים בנושא קשר הפרקליטות עם אמצעי התקשורת (מפברואר 2014), "הנחיה מס' 3.6 – מסירת העתק מכתב האישום לעיון עיתונאים" (מינואר 2003), וכו'.

3.2.4 נוהלי משרד המשפטים, בהם: חוזר מנכ"ל 01/13 – "קווים מנחים לפעילות יחידות המשרד ברשת החברתית".

## 4. פירוט ממצאי הביקורת

### 4.1 מדיניות, נהלים והנחיות

4.1.1 לא קיימת הגדרה מפורטת של מטרות מדיניות הדוברת ומסגרת תפקידיו של דובר המשרד הממשלתי. ככלל, תחום הדוברות במשרדי הממשלה לא הוגדר באופן פורמאלי בהוראת תקשי"ר או בהנחיה מחייבת אחרת.

במשרד ראש הממשלה קיים "מטה ההסברה הלאומי" האחראי על גיבוש מדיניות ההסברה של הממשלה כלפי פנים וחוץ, אך נכון להיום הוא אינו רואה עצמו כגוף מנחה או מכווין מדיניות כלפי הדוברים בכל המשרדים.

דובר המשרד עדכן את הביקורת כי במסגרת מטה ההסברה הלאומי הוקמה ועדה לבחינת תפקוד ומעמד הדוברים (ועדת ותיקאי), שאמורה בקרוב להגיש מסקנותיה.

קיים מסמך "עקרונות הקוד האתי" שהוציא "פורום הדוברים הממשלתיים" במסגרת לשכת העיתונות הממשלתית, המדבר על עקרונות העבודה של הדובר (למשל: אמינות ויושרה, ענייניות והגינות וכו').

4.1.2 מדיניות בתחום הדוברות וההסברה של משרד ממשלתי יכולה לכלול הגדרות של:

- **מהי תעודת הזהות של המשרד** – ממנה נגזרים התדמית והמיתוג שלו.
- **מהן מטרות העל של הדוברות וההסברה של המשרד** – למשל: יידוע הציבור בפעולות המשרד, העברת עמדת המשרד בשאלות עקרוניות, הקטנת חשיפה שלילית על פעולות המשרד, תגובה לאירועים חריגים ו/או ייזום של פעולות הסברתיות להגברת מודעות לנושאים ציבוריים (קידום זכויות אדם) ועוד.
- מהם **סדרי העדיפויות** של הדוברות בטיפול בנושאי המשרד השונים.
- **האסטרטגיה לניהול משברים תקשורתיים.**

4.1.3 מבנהו של משרד המשפטים, שבראשו מנכ"לית אך גם יועץ משפטי לממשלה ופרקליט מדינה, והוא פרוס על עשרות יחידות שונות, שאין קשר מהותי בניהן (בעיקר מבחינת התכנים ושיטות העבודה), מערים בפני הדוברות קשיים הנובעים מהצורך לתת מענה לגורמים שונים, בעלי צרכים ומאפייני עבודה שונים אשר לא פעם דורשים לקבל רק הם את מרבית תשומת הלב של הדוברות, וחלקם בעלי מדיניות דוברות והסברה עצמאיים. כמו גם הצורך להתמודד עם ניגודי עניינים ומתח מובנה בין: הסנגוריה הציבורית והפרקליטות, בית הדין למשמורת מול הסיוע המשפטי ובין היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה מול הנהלת המשרד בנושאים של עצמאות התביעה. כל אלו מחייבים ניהול של סדרי עדיפויות וחלוקת קשב בין הגורמים השונים, אשר נעשית היום ע"י דובר המשרד (לטענתו, לא בלי קשיים).

#### **הביקורת מצאה כי:**

1. לא נעשתה עבודת מטה ולא הוגדרה באופן פורמאלי המדיניות והאסטרטגיה הכוללת של המשרד בנושא דוברות והסברה. כמו כן, לא נקבעה מדיניות לגבי סדרי עדיפויות בעבודה השוטפת של הדוברות, שהיא פועל יוצא של המדיניות הפורמאלית.
2. בהיעדר מדיניות ברורה וקביעה של סדרי עדיפויות, קיים קושי לאמוד באיזו מידה אגף הדוברות פועל ומקדם את מטרות המשרד.

#### **תמצית תגובת דובר המשרד לטיוטת הדוח:**

- א. החיבור למטרות ויעדי המשרד נעשה דרך תוכנית העבודה השנתית
- ב. בכל אחד מהמכלולים הגדולים של המשרד (אכיפת החוק, יחידות חברתית, יחידות כלכליות ושירותיות), ישנם דפוסים ונהלים תקשורתיים ידועים ומגובשים. קיים מסמך אסטרטגיה תקשורתית עדכנית שנתית לפרקליטות המדינה.
- ג. קשה לאמוד איכות של דוברות. לא הכל מדיד. ויקר לבצע מחקרי שוק.

## התייחסות הביקורת:

- א. גם אם ישנה תוכנית אסטרטגית חלקית (לפרקליטות) או שנתית, עדיין הביקורת סבורה שיש מקום למדיניות אסטרטגית כוללת לנושא הדוברות וההסברה של המשרד, הכוללת למשל: התייחסות למסרים המרכזיים שהמשרד רוצה להעביר, לקביעה של חלוקת עוגת המשאבים בין היחידות, כללי התנהגות ותגובה.
- ב. הביקורת סבורה שמדובר בנושא מערכתי שצריך להיקבע לטווח ארוך שלא בהתאם להחלטה מקומית של מנהל יחידה זה או אחר.
- ג. במסגרת קביעת האסטרטגיה יקבעו יעדי ההצלחה, והכלים למדידה של אפקטיביות פעולות הדוברות וההסברה.

4.1.3 במהלך הביקורת הוצגו למבקר מספר מסמכים בהם נעשה ניסיון להגדיר מול יחידות מסוימות במשרד את אסטרטגיית או מדיניות היחידה בתחום התקשורת. בהם:

- "מדיניות דברור הפרקליטות בשלבי ההליך הפלילי – חקירות פליליות, הזמנה לשימוע, הסדרי טיעון ומסירת ראיות לתקשורת" – מתאריך 25/8/2013, שדן בין היתר ב: מדיניות חשיפת בכירים לראיונות, תגובות פרקליטים בבימ"ש, פרסום עמדות המדינה, לציבור בשלבי החקירה, בהזמנה לשימוע, בהגעה להסדר טיעון, בעת ניהול התיק בבית המשפט.
- "הצעה לאסטרטגיה תקשורתית – אגף האפוטרופוס הכללי, הכונס הרשמי ורשם הירושות" – מסמך שהוכן ע"י עדי לבני ודניאל אוחיון בשנת 2013, המציג סקירה של: מצב תקשורת נוכחי, מטרות, ניתוח חולשות ויתרונות, אסטרטגיות ותוכנית פעולה ורעיונות לנושאים לסיקור.
- בתגובה לדוח הטיוטה, מסר דובר המשרד כי הוכנו מסמכים דומים נוספים ליחידות הבאות: רשות הפטנטים, המתאמת הבינמשרדית למאבק בסחר בבני אדם, נציב תלונות הציבור על שופטים, נציבות זכויות לאנשים בעלי מוגבלויות, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

4.1.4 במסגרת הניסיון להגדיר אסטרטגיות תקשורתיות, הוקם במסגרת מטה פרקליטות המדינה צוות חשיבה (בריכוזו של עו"ד אלעד רוזנטל), אשר עסק בבניית מתווה לעבודת מטה – אסטרטגיה תקשורת חדשה. במסגרת צוות החשיבה נערכו מספר מפגשים והוכנו ניירות מטה אך הפעילות לא הבשילה לכדי גיבוש מסמך אסטרטגי.

#### הביקורת מצאה כי:

3. הביקורת התרשמה כי בידי אגף הדוברות קיימת היכולת המקצועית להציע אסטרטגיית ומדיניות תקשורתית לכל יחידה מרכזית במשרד המשפטים, ואף ביצעה זאת למרביתן. נכון למועד הביקורת, לא נמצא שמסמכי אסטרטגיה אלו תורגמו להנחיות, תוכניות פעולה מוגדרות, תקציבי פעולות, וכלי עבודה שוטפים בפעילות היחידות.
4. לא נקבעו הנחיות וכללים כיצד וע"י מי, יאושרו מסמכי מדיניות הדוברות של יחידות המשרד, והאופן שבו הן יהפכו ליעדים במסגרת תוכנית עבודה שנתית מדידה (למשל: הקמת אתר אינטרנט ליחידה בהתאם למסר שנקבע, ייזום קמפיין תקשורתי, הכנת מסמכי "מקרים ותגובות" וכו'). ככלל, לביקורת לא ברור כיצד התוכניות האסטרטגיות, שכן נעשו עד היום, מתורגמות כיום להנחיות ופעולות ברמת יחידות הקצה.

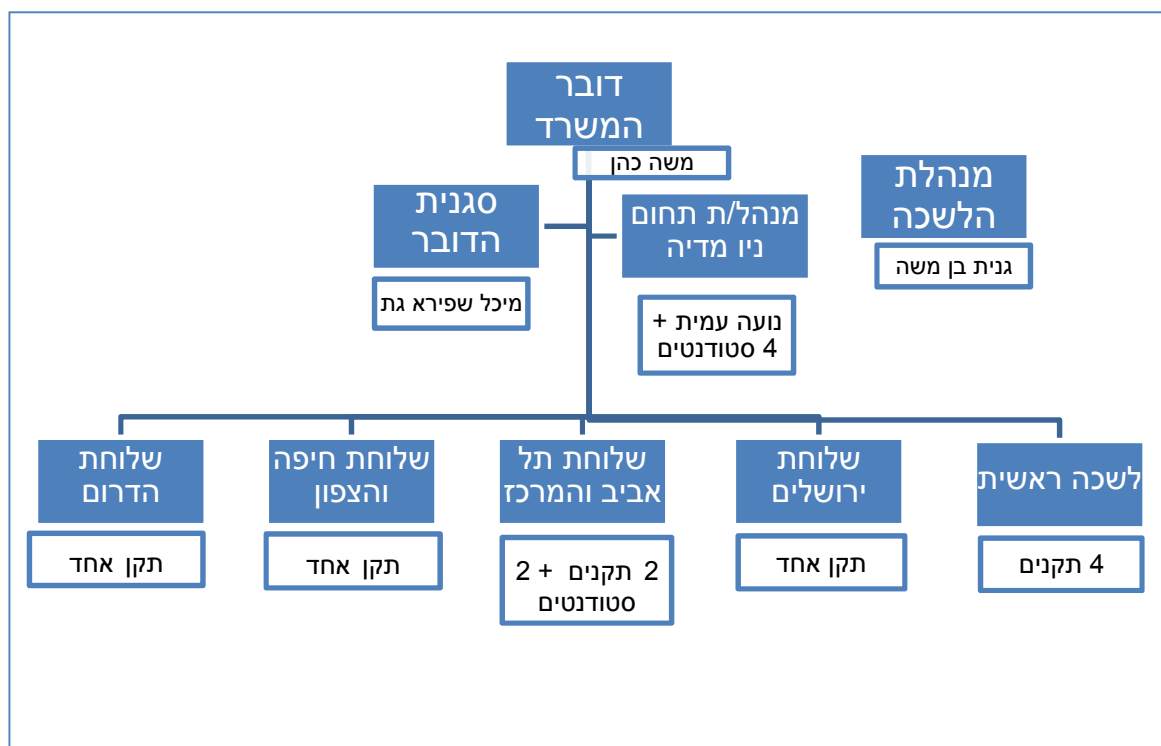
הביקורת סבורה כי הגדרת מדיניות ואסטרטגיית תקשורת לכל אחת מיחידות המשרד המרכזיות, ויצירת מנגנונים ליישומן, תאפשר להנהלת ועובדי המשרד ועובדי אגף הדוברות, לפעול במסגרת של מיתוג ומסר תקשורתי אחידים, המשרתים יעדים ומטרות שהוגדרו במסגרת המדיניות.

4.1.5 בנוסף למסגרת ההנחיות שנסקרו בסעיף 3.2 לעיל (בפרק רקע ונתונים כלליים), הגדיר מנהל אגף הדוברות קובץ של כ- 30 נהלים פנימיים לאגף הדוברות וקווים מנחים, המסדירים את פעילותו של האגף. קובץ זה הוא פנימי לאגף, ולא אושר במסגרת של קובץ נהלי המשרד.

## מבנה ארגוני, אפיוני תפקיד וכ"א באגף הדוברות

4.2

4.2.1 מבנה הארגוני של האגף כולל את התפקידים הבאים (לקוח מנתוני האגף):



4.2.2 נכון למועד הביקורת, מבנה האגף כולל מטה קטן (הדובר, סגניתו, מנהלת לשכה ומנהל תחום מדיה + 4 עוזרי דובר), וארבע שלוחות גיאוגרפיות (ירושלים, תל אביב מרכז, חיפה וצפון, הדרום). סה"כ לאגף 13 תקנים.

להלן תיאור כ"א באגף (על-פי נתונים שמסר הדובר):

- 7 עובדים בלשכה הראשית בירושלים (כולל הדובר, סגניתו, מנהלת הלשכה ו-4 דוברות).
- 1 עובדת בשלוחת ירושלים.
- 2 עובדים בת"א עובד בשלוחת חיפה וצפון ועובדת בשלוחת דרום.
- אחראית על ניו-מדיה (עובדת במשרדי אגף מערכות המידע במלחה).
- כמו כן מעסיק האגף כ- 6 סטודנטים בתפקידים שונים (דוברות וניו-מדיה).



4.2.3 צורת העבודה לפיה פועל האגף בשנים האחרונות, הוא באופן של הקצאת דוברים עצמאיים ליחידות השונות, כאשר לכל יחידה מוקצה דובר האחראי עליה (מוגדר כ"עוזר דובר"), והוא פועל מול היחידה באופן עצמאי, בקשר ישיר מול מנהלי ועובדי היחידה ומול העיתונאים המסקרים את אותה יחידה. מנהל האגף משמש כמנחה כללי של עוזרי הדובר, ומתערב באופן פרטני כאשר מדובר בנושא מורכב, כשהדוברים היחידתיים פונים אליו להתייעצות או כאשר הוא מגלה טעות או ליקוי בעבודת הדובר היחידתי.

כיום ישנם סה"כ 9 עוזרי דובר בחלוקה הבאה: 4 במטה הראשי, 2 במחוז ת"א, ועוזר אחד בירושלים (כולל מח"ש ופמ"י), במחוז דרום ובמחוז חיפה והצפון (ראה **בנספח ב'** – חלוקת העבודה באגף).

4.2.4 לעבודה כדוברים נקלטים באגף עובדים בעלי רקע במשפטים ו/או בתחום התקשורת. נכון למועד הביקורת כמחצית מעוזרי הדובר הינם עו"ד, חלקם בעלי ניסיון קודם בתחום התקשורת (בעיקר כעיתונאים). 5 מתוך עוזרי הדובר נכללים בדרוג משפטנים לצרכי שכר, והם אינם מקבלים החזרי קריאות פתע ותוספת רכב ברמה גבוהה כשם שמוגדר במסך"דוברים במשרדי הממשלה – תנאי עבודה" מיום 22.4.1993 (חל רק על דובר המשרד).

4.2.5 נושאי המבנה הארגוני והתקן של האגף ותנאי העבודה של הדוברים, הם בין הדברים בעדיפות ראשונה לטיפול לגישתו של מנהל האגף, אשר הציג בפני מנכ"לית המשרד, עם הכנסה לתפקידה, את המבנה הנדרש לדעתו, לאגף דוברות, הסברה ותקשורת. דובר המשרד עדכן את הביקורת כי בישיבת עבודה של הדובר עם מנכ"לית המשרד וסמנכ"לית ההון האנושי, שהתקיימה ביום 16.3.2015, הושג סיכום עקרוני לביצוע רה-ארגון באגף הדוברות, ופיצולו לשתי זרועות, האחת עוסקת בדוברות והשנייה בהסברה.

בעניין תגמול עובדי האגף, טענתו של מנהל האגף היא כי עובדי הדוברות אינם מתוגמלים בדומה לעמיתיהם במקומות אחרים,

ובהתייחס לכך שעבודתם עצמאית, נעשית גם אחרי שעות העבודה מהבית, כולל קריאות פתע, טלפונים והתכתבויות בשעות הלילה.

בהקשר לכך הציע מנהל האגף להעביר את עוזרי הדובר למסלול של שכר גלובאלי, או לחליפין, לתגמל אותם בגין עבודה בבית (כמו פרקליטים) ולעלות את מכסת ימי הכוננות שלהם. הביקורת מציינת כי חלק גדול מעוזרי הדוברים עימם נפגשה הביקורות ציינו את תחושתם שאינם מתוגמלים בהתאם לשעות העבודה הארוכות שלהם ועבודתם מהבית.

#### **הביקורת מצאה כי:**

5. נכון למועד הביקורת, לא נערכה בחינה אובייקטיבית, באמצעות כלי ארגון ושיטות ובדיקה של עומסי עבודה ויעילות תהליכית, של הצורך בשינוי הארגוני אותו מציע מנהל אגף הדוברות. יחד עם זאת, הביקורת מצאה, כשם שיפורט בהמשך הדוח, כי כיום מתקשה האגף להתפנות מהעבודה השוטפת כמגיב לשאלות ואירועים, לשם ביצוע פעולות יזומות ונרחבות יותר בעיקר בתחומי ההסברה ועבודת המטה.

#### **תמצית תגובת דובר המשרד לטיוטת הדוח:**

- א. הצוות של ועדת ותיקאי שפועל מטעם נציבות שירות המדינה בראייה רחבה כלל-ממשלתית, עוסק בעניין זה בדיוק.
- ב. הוסכם בישיבה עם המנכ"לית וסמנכ"לית ההון האנושי על רה ארגון באגף לקראת שנת העבודה 2016.
- ג. מעבר לכך הדובר מוכן לשתף פעולה באופן מלא עם כל בדיקה או ביקורת שהנהלת המשרד תהיה מעוניינת לקדם.

4.2.6 הכניסה לעבודה באגף הדוברות נעשה באמצעות תהליך חפיפה אישי של כחצי שנה עם עובד ותיק, אליו מתלווה העובד החדש בעבודה השוטפת. במסגרת תהליך החפיפה אמור העובד החדש ללמוד: כיצד להתנהל מול לקוחותיו (בעיקר העיתונאים אך גם עובדי המשרד), כללי אסור ומותר בפרסומים ובתשובות לתקשורת (כגון: פרטיות, חסיונות, עבירות מין, דלתיים סגורות, וכיו"ב), יזום של הודעות דובר וכו'.

מרבית עובדי הדוברות נקלטו לעבודתם עם רקע מקדים בתחומי התקשורת והמשפט, כך שלא נוצר צורך ללמד את עבודת הדוברות בתחום המשפטי מאפס.

4.3.1 השגרה היומית

- מרבית פעילותו של האגף, הינה תגובה ומענה על פניות לקבלת מידע מעיתונאים. חלק מהפניות נעשות באופן ישיר לטלפון הנייד של עוזר הדובר הרלוונטי, עימו יש לעיתונאי קשר אישי. חלק אחר של הפניות מגיע בדואר אלקטרוני, כאשר כל ההודעות מנותבות דרך חשבון ראשי של הדוברות ([Dover@justice.gov.il](mailto:Dover@justice.gov.il)). כל עוזר דובר נכנס לחשבון Dover ומסמן בו באמצעות דיגלון צבעוני, שקרא את הדואר והוא נמצא בטיפולו. מנהלת הלשכה מוודאת מידי יום שכל הדואר האלקטרוני הנכנס, נקרא ע"י עוזרי הדובר. כאשר עוזרי הדובר עונים לפנייה טלפונית או בדואר אלקטרוני, תשובתם מתועדת במערכת ה- Doc Center, והדוא"ל המקורי נמחק מחשבון Dover. מנהלת הלשכה עוקבת אחר הודאות דוא"ל שנותרות זמן רב בתיקיית ה"דואר נכנס" ולא נמחקו ממנה – קריא, לא טופלו.
- מנתוני כמות פניות חודשי לחשבון הדוא"ל Dover, ל- 6 חודשים מדגמיים בשנים 2013 – 2014, עולה כי ממוצע הפניות החודשי עמד על כ- 494 פניות. מדיווחי אגף הדוברות לנציבת חופש המידע במשרד, עולה כי בשנת 2013 התקבלו 5,242 פניות מעיתונאים, ופורסמו סה"כ 1,607 הודעות לעיתונות.

מנתוני דוח שכר עידוד של האגף, לתקופה שבין ינואר עד ספטמבר 2014, עולה כי בממוצע הסתיים הטיפול בחודש ב- 455 פניות, כאשר זמן הטיפול הממוצע היה 0.8 – שמשמעותו פחות מיום עבודה אחד. נתון זה מצביע על כך שמרבית הפניות מטופלות במרווחי זמן קצרים, או באותו יום או ביום שלאחריו (ראה בנספח ג' – דוגמה לדוח שכר עידוד).

להלן פירוט הנתונים מדוח שכר העידוד בטבלה להלן:

חודש	כמות הפניות שהטיפול בהן הסתיים	ממוצע ימי הטיפול
01/2014	698	2.3
02/2014	344	1.2
03/2014	498	0.6
04/2014	258	1.0
05/2014	393	0.6
06/2014	476	0.3
07/2014	429	0.5
08/2014	347	0.3
09/2014	563	0.3
<b>ממוצע</b>	<b>455</b>	<b>0.8</b>

- מנהלת הלשכה מקבלת מידי בוקר מחברת "יפעת" קבצים של קטעי עיתונות, אשר היא מפרידה אותם לפי נושאים ומעבירה לעוזרי הדובר הרלוונטיים. בחלק מהמקרים, עוזרי הדובר מעבירים לידיעת מנהלי היחידות שעליהן הם אחראיים, קטעי עיתון רלוונטיים לגבי היחידה. לעיתים נדרשת העברה של תגובות רשמיות, תיקונים או הבהרות, לכתבות העיתונאיות. לרוב נערכת התגובה בהתייעצות עם מנהלי היחידות ובתיאום עימם.
- עוזרי הדובר מעודכנים באירועים בעלי עניין תקשורתי באמצעות: השאלות העולות מהעיתונאים, קטעי העיתונות היומיים, קבלת עידכונים מגורמים בתוך היחידה (לעיתים זה מנהל היחידה – כאשר הוא בעל מודעות תקשורתית או בעל אינטרס במקרה מסוים, לעיתים אלו הם מנהלי ביניים עימם יש קשרים שוטפים ולעיתים אלו רפרנטים שנקבעו בתוך היחידה להעברת מידע לדוברים).
- במרבית היחידות נקבעו סדרי עבודה לפיהם עוזר הדובר חשוף ללוח הזמנים והפגישות של מנהל היחידה (מחובר ל-Outlook של המנהל).

- במרבית היחידות קיימת הסכמה עקרונית כי עוזר הדובר של היחידה יכול לבחור ולהשתתף בכל דיון אצל המנהל, בענייני היחידה. בד"כ הדבר נעשה בתיאום מראש עם המנהל. באמצעות נוכחות בדיונים עקרוניים, יכולה הדוברות להיות מעודכנת בנושאים המרכזיים המעסיקים את הנהלת היחידה, להבין את מדיניותה, להיות מעודכנת בפניות והופעות מתוכננות בתקשורת, ולהציע חשיפה של נושאים לתקשורת באופן יזום.
- בחלק מהיחידות נעשו ניסיונות מקומיים ע"י עוזרי הדובר להיות מחוברים לתהליכי העבודה ולהיות מעודכנים בזמן אמת אודות אירועים בעלי עניין תקשורתי. כך למשל, עוזר הדובר של פרקליטות המדינה חשוף ל- Doc Center של פרקליט המדינה ולתעבורת הדואר שמתועדת בו; בפרקליטות מחוז ת"א נשלחים ממזכירות היחידה לעוזר הדובר של היחידה, עותקי כתבי אישום שהוגשו.
- במרבית המקרים, עוזרי הדובר מעודכנים לגבי אירועים בעלי עניין, באמצעות יצירת קשרי עבודה וישיבות עידכון שוטפות (לפעמים יום יומיות), עם בעלי תפקידים ביחידה (למשל: עוזרת הדובר של פרקליטות ת"א פלילי, מתקשרת מידי יום ראשון לראש צוות המעצרים התורן, להתעדכן לגבי אירועים – מעצרים שישנם על הפרק).
- מעת לעת נדרשים עוזרי הדובר להיות נוכחים באירועים תקשורתיים. ביחידות הפרקליטות, בעיקר הפלילית, תכיפות האירועים הללו גבוהה יותר. במקרה זה נדרש עוזר הדובר לתדרך את נציג המשרד לגבי הופעתו מול התקשורת, ולדאוג במהלך ההופעה שלא נחצים קווים אסורים, הן ע"י נציג המשרד והן ע"י נציגי התקשורת וסה"כ האירוע התקשורתי ייצג באופן חיובי את המשרד.
- הודעות לעיתונות מועלות ע"י הדוברות בד"כ בתיאום ובאישור של מנהל היחידה הרלוונטי או מנהל אחר שהוא מינה אותו תחתיו. מנתוני דוחות שכר העידוד לחודשים ינואר – ספטמבר 2014, עולה כי בממוצע העביר אגף הדוברות 174 הודעות לעיתונות מידי חודש.

• בהצעה לאסטרטגיה תקשורתית שנכתבה עבור אפ"כ, נרשם בין היתר, בפרק "מצב תקשורתי נוכחי", כי: "כיום, עומס העבודה במחלקות האגף גורם לכך שמרבית הפניות שיש בהן פוטנציאל ליצור עניין תקשורתי ותדמית חיובית לאגף, אינן מגיעות כלל לידיעת דוברות משרד המשפטים לצורך קידומן התקשורתי. כמו כן, קיים חוסר מודעות תקשורתית וכן רתיעה מדברור הפעילויות השונות, בעיקר בגלל חשש לפגיעה בהליכים המשפטיים המתנהלים. לכן, קיים צורך בבניית נהלי עבודה מסודרים בכל הקשור להעברת חומר ועיבודו לשם קידום היחידה באמצעי התקשורת".

במהלך הביקורת, הושמעו טענות דומות ע"י עוזרי הדובר השונים, לגבי יחידות אחרות במשרד המשפטים, ומכאן שהאמור לעיל מייצג מצב קיים במרבית יחידות המשרד.

#### **הביקורת מצאה כי:**

6. עוזרי הדובר מקיימים קשרי עדכון שוטפים ופרסונאליים עם מנהלים ועובדי מפתח ביחידות שהם הדוברים שלהן. יחד עם זאת, לא נבנו מסגרות פורמאליות אחידות, וכלי עבודה (ממוחשבים), להעברה שוטפת של מידע מוגדר ויזום מהיחידות לדוברים שלהן.

#### **תמצית תגובת דובר המשרד לטיטת הדוח:**

א. הדובר סבור כי עניין זה איננו בר-ביצוע, בשל השונות הגדולה בין היחידות, חוסר רצון של חלק מהיחידות להיחשף בפני הדוברות, וכו'.  
ב. אחידות מבחינת כלי העבודה להעברה שוטפת של מידע איננה באמת נדרשת. מה שחשוב אלה הם הסטנדרטים של תפקוד הדוברות.

#### **התייחסות הביקורת:**

א. הביקורת סבורה כי יצירת כללי ונהלי עבודה אחידים ומחייבים ע"י הנהלת המשרד, לגבי האופן, המסגרת והתחומים בהם יתבצע קשר בין יחידה לבין הדוברות, וכן הגדרה פורמאלית של תפקידיו של גורם הקשר עם הדוברות

מצד היחידה, יחזקו את מנגנוני העבודה המשותפת עם הדוברות, ויקטינו את התלות ברצונו / מדיניותו הפרטית של מנהל זה או אחר.

ב. הביקורת סבורה שיש למסד כלים פורמאליים להעברת מידע בין היחידות לדוברות, שהם בנוסף להיכרות ויחסי העבודה הפרסונאליים עם עובדי מפתח ביחידות.

7. הביקורת לא מצאה כי נערך במשרד דיון והתקבלו החלטות של הנהלת המשרד לגבי חלוקת הסמכויות בין הנהלות של היחידות השונות לבין דובר המשרד בשאלת מדיניות החשיפה התקשורתית של היחידה. במצב הקיים מנהלי היחידות מחליטים על אופן ומידת חשיפת פעילותם לאמצעי התקשורת, לעיתים מבלי הבנה מספקת בתחום, תוך שקיים שוני ברמת שיתוף המידע עם עוזרי הדובר בין היחידות השונות, כפועל יוצא ממדיניות מנהלי היחידות.

8. הביקורת סבורה כי אגף הדוברות צריך להיות גורם דומיננטי יותר בהחלטות על מדיניות הדברור של יחידות המשרד, ולא רק נותן שירותים לפי מדיניות מנהלי היחידות.

#### **תמצית תגובת דובר המשרד לטיוטת הדוח:**

- א. אין אפשרות לאכוף על יחידה פרסומים אם אינה מעוניינת בכך.
- ב. אין את כ"א בדוברות שיאפשר להתמקצע ולהכיר את עולם התוכן של כל יחידה – "השמיכה קצרה".
- ג. בגופים הגדולים והחשובים של המשרד הדוברות חשופה לרוב העשייה במידה מספקת, ושם הדומיננטיות בכל הקשור למדיניות הדוברות, מורגשת ומשמעותית יותר מאשר ביחידות הפריפריאליות.

#### **התייחסות הביקורת:**

- א. הביקורת סבורה כי נושא הדברור וההסברה הוא מערכתי וכלל משרדי ולא צריך שיקבע ע"י מנהל יחידה בלבד.
- ב. הביקורת סבורה שהנהלת המשרד ביחד עם הדוברות צריכה להיות גורם המעצב קו תקשורת הסברתי, ליחידות המשרד, יותר מאשר יועץ למנהלי היחידות, לפי תפיסתם ורצונם.



#### 4.3.1 פעולות יזומות

- פעילויות יזומות של אגף הדוברות נעשות בעיקר בשני תחומים: (א) יזום ועידוד של פרסומים חיוביים על המשרד ויחידותיו, (ב) ארגון סדנאות והדרכות בתחום התקשורת.
- לביקורת הוצגו ע"י חלק מעוזרי הדוברות מקרים בהם הם יזמו פעילות תקשורתיות מיוחדת, למשל: יזום של מסיבת עיתונאים או תדרוך עיתונאים טלפוני או הוצאת דף רקע (קומוניקט) סביב פרסום של דיווח שנתי (לדוגמה סביב פרסום הדוח השנתי של הכנ"ר); ייזום של כיסוי תקשורתי לכנס מקצועי שיוזמת אחת מיחידות המשרד; יזום של כתבת תחקיר על נושא מסוים למול עיתונאי אחד או מספר מצומצם של עיתונאים; צרוף כתבים לאירוע בעל משמעות משפטית (למשל: בתחום אכיפה כלכלית משולבת – צרוף צוות צילום ערוץ 2 לאירוע של סגירת אולם חתונות); ועוד.

#### **הביקורת מצאה כי:**

9. לא מבוצעות הרבה פעילויות יזומות ע"י עוזרי הדובר, והן נעשות בד"כ סביב רעיון רגעי ומקומי ופחות כפועל יוצא מעבודת מטה מסודרת שמרכזת מידע אודות נושאים לייזום במהלך שנה, או אירועים יחידתיים שמצדיקים ייזום של חשיפה תקשורתית, ומכניסה אותם לתוכנית עבודה שנתית או רב-שנתית.

#### **תמצית תגובת דובר המשרד לטיוטת הדוח:**

- א. גם הידיעות השוטפות בעיתונות חלקן פרי יוזמה של הדוברות, ולא רק תוצר פסיבי של פניית עיתונאים.
- ב. בכל הקשור ליחידות הגדולות ויותר מסוקרות במשרד, נעשה מיפוי של הנושאים שחשובים יותר ליחידה מבחינת יוזמות, במסגרת של שיח ושת"פ עם המנהלים.

ג. במסגרת ההכנות לתקציב 2016 בוצע סקר מיפוי צרכים בקרב המנהלים במשרד המשפטים, ע"מ להתחיל ולהיערך למתן מענה לבקשות שונות לבצוע פרסומים בתשלום וקמפיינים למיניהם.

- במהלך שנת 2013 התחיל האגף בסדרה של סדנאות המכשירות בעלי תפקידים מרכזיים ופרקליטים, להופעה בפני אמצעי התקשורת, במהלכן עברו גם סימולציה של ראיונות תקשורתיים.

#### 4.4 ניו מדיה

4.4.1 תחום הניו מדיה כולל בתוכו את כל הפעילות המשרדית הנעשית במסגרת רשתות התקשורת הציבורית, בהן אתרי האינטרנט של המשרד והרשתות החברתיות.

4.4.2 במהלך שנת 2014 נקלטה עובדת לתפקיד מנהלת תחום הניו מדיה. העובדת שנקלטה עבדה בעבר במשרד רשות הפטנטים ולה היכרות קודמת עם משרד המשפטים, ולמדה בקורס מסודר את תחום הניו מדיה. מנהלת התחום נעזרת לצורך עבודתה בשני סטודנטים לצורך עבודת הניו-מדיה השוטפת, ובשניים נוספים, דוברי ערבית ורוסית, לצורך פרויקט תרגום אתר המשרד לשפות אלה.

4.4.3 במשרד קיימים כ- 65 אתרי אינטרנט יחידתיים אשר כפופים היררכית לאתר הראשי של משרד המשפטים. בחודש יוני 2014 הוציא אגף הדוברות נוהל כללי לכל יחידות המשרד בנושא **עדכון תכנים באתרי יחידות משרד המשפטים בשפה העברית**. מטרת הנוהל הייתה להגדיר קווים מנחים לגבי אופן עדכון התכנים באתרי היחידות. על-פי נוהל, כל יחידה צריכה למנות רפרנט אשר יהיה אחראי על העלאת תכנים חדשים ועדכון תכנים באתר האינטרנט של יחידתו. מנהלת תחום הניו מדיה אחראית על אישור התכנים החדשים (בעבר נעשה אוטומטית באמצעות מערכת ה-CMS, שאינה קיימת לאחר המעבר לפלטפורמת ה-SharePoint בתחום האינטרנט), ועל אישור הקמתם של אתרים חדשים ליחידות (הנוהל כולל קווים מנחים להקמת אתר חדש ליחידה).

נכון לסוף שנת 2014 רק מחצית מאתרי האינטרנט של המשרד היו גם בשפה האנגלית, וחלק קטן מהם מתורגם גם לשפה הערבית (כפי שמחייבת החלטת ממשלה בק/14 מיום 6 ביוני 2003, לפיה אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה, יכללו החל משנת התקציב 2004, מידע בשפות העברית והערבית ושפות נוספות בהתאם לצורך).

מנהלת תחום הניו מדיה, אחראית גם על תרגום האתרים לשפות הערבית, האנגלית והרוסית. בחודש ינואר 2015 הועלה לאוויר אתר המשרד בשפות הרוסית והערבית. בתוכנית העבודה הפנימית של תחום הניו מדיה לשנת 2015, כלולות מטלות של שיפוץ אתר המשרד באנגלית והעלאת האתרים היחידתיים בשפות הערבית והרוסית.

על פני נתוני אגף הדוברות בחודשים יולי – ספטמבר 2014, נכנסו בממוצע כ- 310,000 איש מידי חודש לאתר של המשרד.

4.4.4 תחום מתפתח בתקשורת הדיגיטאלית הם הרשתות החברתיות כערוצים להעברת מידע חברתי בין משתתפים רבים. בין הרשתות החברתיות הפופולריות יש את: פייסבוק, טוויטר, אינסטגרם, יו-טיוב, ועוד.

אגף הדוברות, באמצעות מנהלת תחום הניו מדיה, שם דגש מיוחד על פעילות ברשתות החברתיות, בהן להערכתו קיימת התעניינות רבה ודינמיות של העברת מידע בין יחידות המשרד לגורמים חיצוניים. בהתאם לכך, יצא בחודש יוני 2013 חוזר מנכ"ל בנושא: "קווים מנחים לפעילות יחידות המשרד ברשת החברתית". בחוזר זה מוצגות יתרונות הרשתות החברתיות המאפשרות: הגברת נגישות הציבור, שקיפות ציבורית, שיפור שירות לאזרח, במה לקידום נושאים על סדר היום, הפצה מהירה של מידע של המשרד. לצד היתרונות הוצגו החסרונות: קצב תעבורת מידע שאינו תואם את הנהוג בשירות הציבורי, יכולת העצמת מסרים שליליים ובמה לגורמים לא אחראיים, יכולת זליגת מידע של המשרד שאינו מורשה להפצה, אי התאמה עם האתר הרשמי.

צמוד להנחיה הופץ נוהל משרדי 15.01 שכותרתו "פעילות יחידות המשרד ברשת החברתית", ומטרתו לקבוע עקרונות ותהליכי עבודה ליחידות המשרד המשתתפות או עתידות להשתתף בכלי מדיה חברתית. הנוהל קבע את אחריות של אגף הדוברות ללוות ולאשר

הקמה של ערוץ תקשורת במדיה חברתית, ואחריות למעקב ובקרה על קיום הנוהל.

במסגרת זו, חלק ניכר מפעולתה של מנהלת תחום הניו מדיה מוקדש לקידום של אתרי הפייסבוק ולמעקב שוטף אחר פעילות והפרסום תכנים באתרים אלו.

נכון למועד הביקורת היו במשרד 7 אתרי פייסבוק פעילים: משרד המשפטים – דף ראשי; נציבות שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות; היחידה הממשלתית לחופש המידע; הסנגוריה הציבורית; רשות הפטנטים; רשות התאגידים והאפוטרופוס הכללי.

דף הפייסבוק הראשי של המשרד מנוהל ע"י צוות הניו מדיה של אגף הדוברות. שאר 6 דפי הפייסבוק של היחידות האחרות, מנוהלים ע"י רפרנטים בתוך היחידות, ומפוקחים בתדירות יום-יומית ע"י צוות הניו מדיה של אגף הדוברות, כדי לבקר את תעבורת המידע שנעשית בהתאם לנוהל 15.01 של המשרד.

לפי נתוני האגף לגבי שנת 2014: 1,700 אנשים נכנסו לדפי הפייסבוק והטוויטר במהלך חודש אוקטובר לעומת 1,800 אנשים בחודש ספטמבר ו-1,500 אנשים בחודש אוגוסט.

כמו כן, כמות החשיפות של הודעות (פוסטים) שמעלים לאתרים הנ"ל, נמצאת כיום על רמת חשיפה של בין 150 ל-200 חשיפות (כניסות) לפוסט שמתפרסם, כאשר לפני כשנה היה המשרד מצליח להגיע לחשיפה של בין 500 ל-1,000 לפוסט בממוצע. הירידה המשמעותית בחשיפה לפוסטים בפייסבוק (שנובעת בעיקרה משינוי מדיניות מסחרית של חברת פייסבוק שמאלצת תשלום עבור קידום דף פייסבוק, שלא כמו בעבר), הביאה לכך שמנהלת תחום הניו מדיה הפנתה בקשה לתקציב מוגדל לשנת 2015, בעלות שנתית של עשרות אלפי ₪, לשם קידום דפי הפייסבוק השונים ועבור שני קמפיינים ממוקדים (גיוס בני מיעוטים ומתמחים).

#### שליטה ובקרה על פעילות האגף ומדידת הישגיו 4.5

##### עמידה בתוכנית עבודה שנתית 4.5.1

- תוכנית העבודה של אגף הדוברות לשנת 2013 כללה את היעדים המרכזיים הבאים:

- א. ביצוע סדנאות הופעה בתקשורת בעבור כ – 25 משתתפים,
- ב. פתיחת שלוחות בפמ"י ובמח"ש בירושלים, הצבת סטודנטים ביחידות אפי"כ – כנ"ר ובנציבות שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלות,
- ג. כתיבת והטמעת נהלי עבודה באגף.

- בדיווח מנהל האגף לממונה על חופש המידע במשרד, מצוינים חמישה הישגים מרכזיים של האגף לשנת 2013, מהם עולה כי האגף עמד בתוכנית עבודתו לאותה שנה, כמפורט להלן:

- א. הרחבת פעילות משרד המשפטים ברשתות החברתיות, ופתיחת מס' דפי פייסבוק ליחידות המשרד.
- ב. יצירת נהלי עבודה מסודרים וקיום מנחים לעבודת הדוברות.
- ג. תגבור כוח אדם לשיפור השירות במחוזות ת"א וירושלים.
- ד. ליווי קמפיין פרסומי נגד גילויי אפליה וגזענות, לרבות יצירת אתר אינטרנט ייעודי לקמפיין.

- תכנית העבודה של אגף הדוברות לשנת 2014 כללה את היעדים המרכזיים הבאים:

- א. קיום סדנאות הופעה בתקשורת ל-50 בכירים במשרד בכלל ובפרקליטות בפרט,
- ב. חיזוק שלוחת תל אביב (גיוס עובד נוסף),
- ג. חיזוק שלוחת ירושלים באמצעות גיוס דובר בן מיעוטים לשלוחת ירושלים,
- ד. ליווי וסיוע לקמפיין לפ"מ נגד תופעת הגזענות,
- ה. המשך פרויקט פתיחת דפי פייסבוק ליחידות המשרד ו"מתחת פנים" לאתר הפרקליטות,
- ו. תרגום אתר האינטרנט של משרד המשפטים לשפה הערבית,

ז. מציאת פתרון למצוקת הדיור בשלוחת תל אביב (תלוי באגף רכש, נכסים ולוגיסטיקה).

#### הביקורת מצאה כי:

10. אגף הדוברות עמד במרבית היעדים שקבע לעצמו לשנים 2013 – 2014. בשנת 2013 עמד האגף בכול יעדי התוכנית, בשנת 2014 רק במרביתם.  
11. היעדים בתחום הניו מדיה (אתר האינטרנט ודפי הפייסבוק), הוגדרו באופן כוללני מידי, ולא כמותי, כך שקיים קושי לבחון עמידה ביעדים אלו.

#### תמצית תגובת דובר המשרד לטיוטת הדוח:

- א. נציין כי כיום עובדים אחרת, והמדידות של מדדי הביצוע וההצלחה משוכללות יותר (אנו מכינים תכנית עבודה בשת"פ עם האגף לתכנון מדיניות).
- ב. פותחו סעיפי מדידה חדשים של תפוקה ופיריון בעקבות השינויים בתחום הפרמיות (שכר עידוד).

12. נכון למועד הביקורת קיימת מצוקת דיור במשרדי אגף הדוברות בלשכה הראשית בירושלים (5 עובדים בחלל אחד בו מקום ל- 4 ללא פרטיות), ובצוות הניו-מדיה הממוקם במסדרון של רשות הפטנטים במלחה (רחוק מהאגף).

#### 4.5.2 בקרה על פעילות שוטפת

- כלי בקרה מרכזי על פעילות האגף הינו **דוח שכר העידוד החודשי** אשר מציג נתונים ומדדים בתחומים של יעילות, עמידה ביעדים ובמדדי איכות. כשם שנסקר חלקית בסעיפים קודמים, בין המדדים השונים קיים מדד ל"ממוצע ימי הטיפול בפנייה מקבלת הפנייה ועד סגירתה", מדד אשר בודק באופן כמותי את זמני ההיענות של האגף לפניות עיתונאים. מדד נוסף הוא "אחוז פעמים שצוין כמענה בסעיפי שאלון שביעות רצון סיווג "טוב מאוד" או "מצוין" ברבעון", אשר בוחן את רמת שביעות הרצון של גורמים חיצוניים לאגף מפעילותו. **בבדיקה מדגמית ל- 9 חודשים ראשונים**

של שנת 2014, מצאה הביקורת רמות גבוהות של עמידה במדדי האיכות ובשביעות הרצון.

### 4.5.3 מדידה של הצלחת פעילות

- מנכ"לית המשרד ציינה בפני הביקורת כי המדידה שלה להצלחת פעילות הדוברות היא ברמת הנוכחות החיובית של המשרד באמצעי התקשורת, ובהקשר לכך היא שבעת רצון מהמצב הנוכחי.
- מנהל אגף הדוברות ציין בפני הביקורת כי כלפי עוזרי הדובר, הוא מסוגל לבקר את רמת עבודתם על-פי תוצרי החשיפה התקשורתית של היחידות שאותם הם משרתים (האם סה"כ החשיפה חיובית, האם קיימת תגובה מדויקת, ובזמן לחשיפות תקשורתיות בנושאים הקשורים ליחידה).
- המדידה של סך החשיפה התקשורתית של המשרד היא מורכבת יותר. לביקורת הוצגה דוגמה של דוח "ניתוח תדמית בתקשורת" הנעשה מידי חודש במשרד הכלכלה, ובו נבחנים בין היתר: היקף החשיפה, סנטימנט החשיפה, האיומים התקשורתיים, התפלגות החשיפה בין אמצעי המדיה, נושאי הסיקור וכו'.

#### הביקורת מצאה כי:

13. לא נבנו במשרד המשפטים כלים לביצוע של מדידה מקצועית, באמצעות ניתוח נתונים סטטיסטי אובייקטיבי, של מאפייני התדמית והחשיפה של משרד המשפטים על יחידותיו השונות, בתקשורת.

#### תמצית תגובת דובר המשרד לטיוטת הדוח:

- א. דובר המשרד אינו סבור שיש מקום לביצוע של מחקרי תקשורת הכרוכים בעלות כספית משמעותית.
- ב. בסופו של יום, מדובר בהחלטות שצריך לקבל לגבי המדיניות, וכאן יש משקל גדול מאד לסוגייה הפרסונאלית (בעלי התפקידים המרכזיים ביחידות המסוקרות), לתפיסת עולמם, ולסולם הערכים שלהם.

### התייחסות הביקורת:

א. הביקורת בדעה כי לא ניתן להסתפק בתחושות בטן, לצורך בדיקה של אפקטיביות פעולות ותפוקות הדוברות וההסברה במשרד, ויש צורך בשימוש בגורמים ובכלים אובייקטיביים ומקצועיים למדידת מידת ההצלחה והאפקטיביות בפעולות אלו.

ב. הביקורת סבורה שכאשר ימוסדו כלים אלו, עלות הפעלתם השוטפת או התקופתית, תהייה נמוכה יותר.



## תגובות המבוקרים



ירושלים: ט' אייר תשע"ה  
28 אפריל 2015  
034-99-2015-004191

לכבוד:

גב' איריס פרידמן, רו"ח - מנהלת אגף אי (ביקורת פנים)  
מר ערן רוביציק-רווה

**כאן**

שלום רב,

### **תגובת מנהל אגף דוברות הסברה ותקשורת לטייטת דו"ח הביקורת**

#### **בנושא: "אגף הדוברות – ממשקי עבודה מול אגפי המשרד"**

החיימ מברך על הביקורת וסבור כי ניתן להפיק ממנה תועלת רבה. בהמשך נתכבד ונביא את פירוט הערותינו ותיקונינו לטייטת הדו"ח, אך ראשית דבר, נפתח בדברים כלליים:

טייטת הביקורת מצביעה על חסר בכל הקשור למדיניות פרמאלית ואסטרטגיה כוללת של **המשרד** בתחום הדוברות וההסברה, לצד קושי לזהות מי מאשר את מדיניות הדוברות של יחידות במשרד; קושי לאמוד באיזו מידה האגף מקדם את מטרות המשרד; וקושי לקבוע האם חסרים משאבים לצורך קידום מטרות אלה.

בשים לב לאלה, יש להצביע על מספר נושאים, שיש להם נגיעה מהותית לנושא הדו"ח, הן כרקע כללי והן כבסיס ותשתית להתייחסות הפרטנית של החיימ לדו"ח:

#### **א. הסדרת תפקוד ומעמד הדוברים באמצעות ועדת ותיקאי –**

נושא תפקוד הדוברים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך והסדרת מעמדם, שלא הוסדר עד כה - נבחן מזה כשנתיים בידי הממשלה בראייה רחבה, חוצת-משרדים (לרבות: יעודם, מבנה ארגוני נכון, קביעת הרמה התקנית של המשרות, קריטריונים לתפקוד המקצועי, מערך ההכשרות, מסלולי הקידום, תיאורי התפקידים, דרישות הסף הרצויות, וכו').

כאמור, לפני כשנתיים מונתה ועדה לבחינת הנושא, בראשות מנהל מטה ההסברה הלאומי, ירדן ותיקאי (להלן: ועדת ותיקאי. כתב המינוי של הועדה – מופיע **כנספח א'**).



הועדה פיצרה שאלונים מפורטים מאד בין הדוברים של משרדי הממשלה (תשובותינו לשאלונים של הועדה – הן הבסיסי והן המפורט יותר - מופיעות **כנספח ב', חלקים 3-1**). למיטב ידיעתנו, בימים אלה ממש סיימה הועדה את עבודתה, וממצאיה מונחים על שולחנו של נציב שירות המדינה. במהלך החודשים הקרובים אמורים להתפרסם ממצאים אלה, עם החלטות בהתאם של נציבות שירות המדינה.

#### **ב. חיבור אגף הדוברות למטרות המשרדיות –**

מזה כשנה פועל במשרד אגף בכיר העוסק בתכנון מדיניות. בהובלת אגף זה בוצע "תהליך אסטרטגי", אשר לראשונה גיבש בצורה ברורה מטרות ויעדים של הנהלת המשרד, ובהמשך לכך יצר חיבור וזיקה בין תכנית העבודה היחידתית (לרבות של אגף הדוברות) לבין מטרות ויעדים משרדיים אלה (תכנית העבודה מסומנת **כנספח ג**).

#### **ג. הליך מיתוג בעבור הנהלת משרד המשפטים –**

הח"מ הציע למנכ"לית המשרד לקיים, באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית, תהליך של מיתוג בעבור הנהלת משרד המשפטים. ויובהר, כי תהליך של מיתוג אינו "ועדת קישוט" – אלא תהליך ארוך, שכל גורמי המשרד אמורים להיות מעורבים בו (מעין התבוננות פנימית וחיידוד "תעודת הזהות" המשרדית, כאשר בשלב מאוחר יותר "מרכיבים" על זהות זו סט של כלים מתחומים שונים, לרבות כלי דוברות והסברה, ע"מ לקבע ולשמר אותה). בהתאם להמלצתנו, אכן התקיימה ביום 23.9.14 ישיבה בלשכת המנכ"לית בנושא – בהשתתפות מנהל לשכת הפרסום הממשלתית, מר גדי מרגלית, ואנשי צוותו. בישיבה נשמעו הסברים מפורטים לגבי מהות הליך המיתוג, ונכון לשעה זו הנושא נמצא על שולחנה של המנכ"לית ובידה להחליט לקדמו. הליך המיתוג אמור להיות היסוד והתשתית לניהול מתקדם של תחום ההסברה (כמפורט במכתבו של הח"מ אל המנכ"לית מיום 15.6.14 (רצ"ב **כנספח ד**)).

#### **ד. סיכום עקרוני לרה-ארגון באגף הדוברות –**

במסגרת הליכי תכנון התקציב לשנת 2016, סיכם עקרונית הח"מ עם מנכ"לית המשרד ועם סמנכ"לית משאבי האנוש במשרד, בישיבה שהתקיימה אצל המנכ"לית ביום 16.3.15, שיפעלו לשדרוג האגף למעמד של אגף בכיר (בדומה למשרדי הממשלה הגדולים והבולטים), באופן שיאפשר ליצור פירמידה ניהולית נכונה ומותאמת לצרכים, כך שיתווספו משרות בעלות תקן ומתח דרגות הולם בעבור מי שירכזו במטה האגף את תחום ההסברה, וכן את התחומים המרכזיים בדוברות: היועץ המשפטי לממשלה, הנהלת המשרד והיחידות המקצועיות, והפרקליטות (המסמך שהוגש לאגף התקציבים ולאגף תכנון המדיניות ביום 18.3.15 זמין לעיונכם ככל שתמצאו לנכון).



**ה. המורכבות המבנית של משרד המשפטים, בראי הדוברות –**

בשורות הבאות נתייחס לקושי לפתח **ראייה מרכזית** בעבור דוברות של משרד מורכב כמו משרד המשפטים, וליצור בעבורו "אג'נדה" כוללת:

אגף הדוברות של משרד המשפטים מתנהל בסביבה מורכבת. המשרד ותחומי העשייה שלו מסוקרים במישרין או בעקיפין בצורה אינטנסיבית. פעולות בו יחידות רבות ומגוונות, מפרופסיות שונות. המשרד מפוזר גיאוגרפית בכל מחוזות הארץ, ויש בו עשרות מתקנים ואתרים.

אופי הדוברות הנדרשת בעבור כל יחידה ויחידה הוא שונה; מאפייני העבודה נבדלים; עולמות התוכן מרובים, וכך גם האילוצים המשפטיים והאחרים שמלווים את הדוברות והפרסומים בכל יחידה ויחידה.

אין ספק שזהו שורש העניין, כאשר יהיה מי שיראה במשרד המשפטים בהקשרים מסויימים סוג של "פירמידה הפוכה" (הדוברות מתנהלת מול לשכות של גורמים בכירים מאד, כאשר הכפיפות המקצועית בינם לבין הנהלת המשרד ובינם לבין עצמם איננה מובהקת).

להערכת הח"מ **80%-90% מנפח הסיקור של המשרד, מתמקד בלעף המשפטי לממשלה והפרקליטות** (בעיקר התחום הפלילי).

אשר על כן, אין המדובר רק ב"מאבק על תשומת הלב של משאבי הדוברות", כנטען בטייטה (שאם כך היה, הרי שהדברים היו נפתרים בקלות רק באמצעות משאבי כ"א, בעוד שעסקינן בסוגייה המהותית של יצירת אסטרטגיה כוללת, אשר נתקלת בקשיים עקב מורכבות מבנה המשרד).

אמנם אגף הדוברות איננו גוף המטה היחיד במשרד המשפטים, אך הוא עוסק בנושאים שקרובים יותר לתחומים אשר מבדילים בין היחידות השונות (תחומי הליבה המקצועיים), לעומת התחומים אשר משותפים ליחידות השונות (התחומים הלוגיסטיים-אדמיניסטרטיביים).

לפיכך, לא דומה ההתעסקות בדוברות, להתעסקות בצרכי מיחשוב או תקציבים וכספים, המאפיינים עשייה של יחידות מטה אחרות.

רוצה לומר: ניתן לנתח את המבנה הניהולי של משרד המשפטים, מכל מיני זוויות הסתכלות. ניתוח מבנה המשרד דרך עיני הדוברות, יניב תוצאה שאיננה ברורה לחלוטין, ואפשר שבשלה השעה לחדד את הדברים, ככל שהנהלת המשרד תבחר לעשות כן.