

## מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ

### פעולות הביקורת

במעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן החברה), במשרד התחבורה, במשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה נבדקו היבטים שונים של סגירת יחידת הסמך מחלקת עבודות ציבורית (מע"ץ) שבמשרד התחבורה והקמת החברה. נבדקו תהליך הקמת החברה, ההסכמים להפעלתה וסדרי קליטת עובדים בחברה.

### סגירת יחידת הסמך מע"ץ והקמת מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל

#### תקציר

מחלקת עבודות ציבוריות במשרד התחבורה (להלן - מע"ץ) הייתה יחידת סמך של משרד התחבורה. היא הייתה אחראית לפיתוח, להפעלה ולתחזוקה של רשת הכבישים הבין-עירונית בארץ. ב-15.9.03 החליטה הממשלה שביום 31.12.03 תיסגר יחידת הסמך מע"ץ וסמכויותיה ופעילותה יועברו לחברה ממשלתית חדשה שתיקרא מעצ - החברה הלאומית לדרכים בע"מ (להלן - החברה) ותוקם לשם כך עד 1.1.04.

הביקורת העלתה כי טרם שהובאה בפני הממשלה הצעת החלטה לשינוי המבני של מע"ץ, לא נעשתה עבודת מטה מעמיקה כנדרש. בפני הממשלה לא הוצגו חלופות, כולל חישוב עלות משוערת וניתוח רגישות לכל חלופה. לא נעשה תחשיב עלות תועלת של סגירת מע"ץ והקמת החברה. אף תקופת המעבר בין קבלת החלטת הממשלה ובין הקמת החברה, שלושת חודשים, לא היתה מספקת, דבר שמנע התארגנות ראויה למעבר לחברה.

התמשכות המו"מ עם עובדי מע"ץ פגע בתהליך ההיערכות ובקבלת האחריות על ידי החברה, משום שלא ניתן היה לקלוט עובדים מיחידת הסמך ועובדים חדשים לחברה, הדבר פגע גם בקצב הפעילות של החברה. שיעור ניצול התקציב בשנת 2005 עמד על 74% בלבד. הניצול התקציבי של עבודות בטיחות היה נמוך במיוחד, בשיעור 32% בלבד. שיעור הניצול התקציבי בשנת 2006 עמד על 96%.

השאלת עשרים עובדים מיחידת הסמך לחברה החדשה והעסקתם בתקופת יולי 2004 - יולי 2005, בשני הגופים במקביל נעשתה בניגוד לתקשי"ר. לא נחתם הסכם בין משרד התחבורה ובין החברה באשר לשיטת תשלום המשכורות של העובדים המושאלים, אין פירוט של חלוקת השעות בין החברה ליחידת הסמך ואין התחשבות בין החברה ובין משרד התחבורה בגין העבודה שהושקעה בחברה.

הביקורת העלתה כי אין במשרד האוצר ובמשרד התחבורה נתונים על עלות הפרישה של עובדי מע"ץ. לפי הערכות של הממונה על השכר במשרד האוצר שנמסרו למשרד מבקר המדינה, עלות הפרישה הסתכמה בכ-120 מיליון ש"ח, מתוכם 80 מיליון ש"ח עלות הפיצויים ומענקים חד-פעמיים ו-40 מיליון ש"ח העלות האקטוארית של הגדלת שיעור הקצבה לפורשים לגמלאות. עוד הועלה כי לפני החתימה על ההסכם לא הובאו לפני הממשלה או שרי האוצר והתחבורה עיקרי התנאים שבהסכם ופירוט עלות הפרישה. התנהלות זאת אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקינים.

בהסכם נקבע כי המדינה תציע משרות לפי צרכים ל-67 עובדים של יחידת הסמך. בגלל היעדר תוכנית לשיבוץ עובדי יחידת הסמך במשרדי הממשלה, נמשך הטיפול בנושא כשנה, ו-46 עובדים שהו בביתם וקיבלו משכורת בלי שעבדו.

בהסכם הקיבוצי שנחתם ביום 7.7.05 נקבע, כי החברה תקלוט 180 עובדים מקרב עובדי מע"ץ בתוך שלושה חודשים מיום חתימת ההסכם. בהסכם לא נקבע שום מנגנון שימריץ את החברה לקבל את העובדים מיחידת הסמך ולא נקבעו שום סנקציות במקרה שהחברה לא תקלוט את כל כמות העובדים הזו. החברה לא קלטה 180 עובדים כנקבע בחוזה אלא רק 139, ובמקומם קלטה עובדים חיצוניים, דבר שהגדיל את מספר העובדים הפורשים ביחידת הסמך תוך מתן תנאי פרישה משופרים או תשלום קצבה מוקדמת, הטיל מעמסה נוספת על תקציב המדינה וגרם לאובדן עובדים שיכלו עדיין לתרום לחברה.

קליטת העובדים החדשים בחברה נעשתה באמצעות חברות השמה. הביקורת העלתה כי במקרים בהם חברת ההשמה ביצעה את שלושת השלבים הראשוניים של הקליטה, החברה לא עמדה על כך שחברת ההשמה תתעד את תהליך המיון על שלביו השונים, ולכן לא נמצאו ביסוס ונימוקים לדחיית מועמדים. יצוין כי חברת ההשמה מקבלת בכל פעם מאות הצעות, חלקן נפסלות על הסף בלא שהיא מודיעה למועמדים על דחייתם כפי שנקבע בנוהל. בשלב השני עורכת חברת ההשמה ראיונות בטלפון בלא שהחברה ביקשה ממנה לתעד אותם. היא גם לא דורשת מחברת ההשמה לערוך מבחני התאמה למועמדים במסגרת השלב השלישי כפי שנקבע בנוהל החברה.

הביקורת העלתה ליקויים משמעותיים בסדרי קבלת עובדים בכירים לחברה, ביניהם מנכ"ל החברה מר אלכס ויז'ניצר, משנה למנכ"ל החברה מר יהודה בראון, סמנכ"ל לתכנון וביצוע גב' בינת שוורץ, סמנכ"ל תפעול ואחזקה מר חנן ברנשטיין ומבקר הפנים מר עמנואל מרדכי, דבר המעורר ספק אם סדרי הניהול והבקרה של החברה מבטיחים את בחירת העובדים הטובים ביותר שאפשר היה לגייס באותה תקופה.

הועלו שבעה מקרים של עובדים שהתקבלו לחברה בניגוד לנהליה. הם הועסקו תחילה דרך חברת כוח אדם במסלול עוקף לכניסת עובדים לחברה. ההיכרות שנוצרה עמם בחודשים הספורים שעבדו בחברה דרך חברת כוח האדם הקנתה להם יתרון על פני מועמדים אחרים תוך פגיעה בעיקרון השוויון.

במכרז לחברות ההשמה זכו שתי חברות. החברה נתנה עדיפות לחברת השמה אחת, והיא קיבלה כמעט פי שלושה עבודות מהחברה השנייה. לאחר שנה האריכה החברה את החוזה עם חברת ההשמה המועדפת בלבד, והיקף העבודות שקיבלה היה פי ארבעה מהחוזה המקורי.

משקלם המצטבר של הליקויים שפורטו לעיל מצביע על התנהלות לא תקינה במהלך סגירת יחידת הסמך - מע"ץ ובקליטת עובדים בחברה החדשה.



## מבוא

מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ או יחידת הסמך) הייתה יחידת סמך של משרד התחבורה. היא הייתה אחראית לפיתוח, להפעלה ולתחזוקה של רשת הכבישים הבין-עירונית בארץ, למעט קטעים אחדים שבאחריות חברת כביש חוצה ישראל בע"מ וחברת נתיבי איילון בע"מ. ב-15.9.03 החליטה הממשלה<sup>1</sup> (להלן - החלטת הממשלה) כי מע"ץ תיסגר וסמכויותיה ופעולותיה יועברו לחברה ממשלתית שתקרא "מע"צ - החברה הלאומית לדרכים ותשתיות תחבורה בישראל בע"מ". החברה נרשמה בנובמבר 2003 והחלה לפעול ביולי 2004. ב-16.3.05 שינתה החברה את שמה ל"מעצ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ" (להלן - החברה).

בחודשים אפריל-ספטמבר 2006 בדק משרד מבקר המדינה את סגירת יחידת הסמך והקמתה של החברה. הביקורת נערכה במשרד התחבורה, בחברה, בנציבות שירות המדינה ובמשרד האוצר. בנוסף נבדקו מסמכים ממשרדי מע"ץ.

## מע"ץ יחידת הסמך

מע"ץ הייתה מורכבת ממטה - היחידה המנהלת והמופקדת על עיצוב המדיניות - וחמישה מחוזות. מספר העובדים במע"ץ עמד בסוף 2003 על כ-770 עובדים, ובנוסף נעזרה מע"ץ בגורמים חיצוניים לעבודות כגון תכנון ברמות השונות, ניתוחים כלכליים, סקרים ומדידות, תכניות לביצוע, עבודות פיתוח, עבודות אחזקה ופיקוח על הביצוע.

תקציב יחידת הסמך בשנים 2000-2004 היה כ-2.1 מיליארד ש"ח לשנה, מתוכם כ-530 מיליון ש"ח תקציב אחזקת הכבישים.

## תהליך הקמת החברה

עבודת מטה לקראת החלטת הממשלה על סגירת מע"ץ : עוד במסגרת הדיונים על תקציב המדינה באוגוסט 1997 החליטה הממשלה לערוך שינויים באופן פעולתה של

מע"ץ, שהייתה באותה עת כפופה למשרד השיכון והבינוי, כך שאחריותה תתמקד בקביעת מדיניות, בניהול ובפיקוח על פיתוח ותחזוקה של מערכת הכבישים הבינעירוניים בישראל. כמו כן הוחלט כי מע"ץ תפסיק לבצע בעצמה עבודות תחזוקה, לא תפעיל ציוד ולא יהיו בבעלותה מפעלים, וכי מצבת העובדים שלה תופחת כחלק ממהלך זה; החלטה זו לא מומשה. על פי החלטת ממשלה מיום 18.10.99 הוכפפה מע"ץ למשרד התחבורה כיחידת סמך של המשרד.<sup>2</sup>

בשנת 2002 הוקם צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד האוצר ומשרד התחבורה והסתייע בין השאר בשרותיו של יועץ חיצוני, במטרה לבחון אם המבנה הארגוני הקיים של מע"ץ הולם את משימותיה. ההמלצה העיקרית של הצוות הבין-משרדי הייתה לשנות את אופי פעולתה של מע"ץ כך שתהיה יחידת מטה שתפקח על ביצוע העבודות השונות בידי גורמי חוץ.

מנכ"ל משרד התחבורה ישב בראשות ועדת היגוי שהוקמה ב-2002 ודנה בשינוי מעמד של מע"ץ. בסיכום דיוני ועדת ההיגוי מיום 6.10.02 נקבע כי תוכן הצעה מפורטת בדבר הפיכת מע"ץ לרשות דרכים. כמו כן סוכם למנות שלושה צוותי משנה שילוו על ידי ועדת ההיגוי: צוות משנה לנושא תקציב; צוות משנה לנושא מבנה ארגוני וכוח אדם; צוות משנה לנושא חקיקה.

ב-15.10.02 מינה מנכ"ל משרד התחבורה צוות משנה לנושא מבנה ארגוני וכוח אדם. על הצוות היה להגיש את המלצותיו עד 31.1.03. הביקורת העלתה כי הצוות לא הגיש מסמך מגובש הכולל קביעת כללים להעסקת כוח אדם, תנאי העסקה והכנת סולם שכר ייחודי כפי שנקבע בכתב המינוי שלו. באשר לשני הצוותים האחרים לא נמצא תיעוד על פעילותם.

החלטת הממשלה וביצועה: 1. ב-15.9.03 החליטה כאמור הממשלה להפוך את מע"ץ לחברה ממשלתית ולהטיל על שר התחבורה ונציגי שירות המדינה לסגור את מע"ץ על מחוזותיה ולבצע זאת עד 31.12.03. עוד נקבע כי ההסדרים בדבר העברת פעילותה של מע"ץ לחברה חדשה ייקבעו על ידי שר התחבורה ושר האוצר, כך שתחילת פעילותה של החברה תהיה ב-1.1.04. בהחלטת הממשלה נקבע כי מטרות החברה יהיו בין היתר: תכנון, פיתוח, הקמה ואחזקה של דרכים בין-עירוניות בדרך של מיקור חוץ; ניהול הביצוע, הפיקוח והבקרה על הקמת רשת הכבישים בשלביה השונים; שיפור רמת השירות לנוסע וקיום תקני בטיחות בהתאם להחלטות הממשלה והנחיות שר התחבורה. כמו כן נקבע שהחברה תפעל ללא מטרות רווח, והמטרות הנמנות לעיל תהיינה כפופות להסכמים שייחתמו בין החברה למדינה. מקורות המימון של החברה יהיו על בסיס הסכמים עם המדינה בהסתמך בין היתר על תקציב המדינה.

לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהוצגו לשרי הממשלה בדיקות מעמיקות לקביעת המבנה המתאים לפעילות מע"ץ; בפני הממשלה גם לא הוצגו חלופות לסגירת מע"ץ ולהקמת החברה, כגון הקמת רשות סטטוטורית, חברה ציבורית וכו', כולל עלות משוערת וניתוח רגישות<sup>3</sup> לכל חלופה. גם לא בוצע חישוב עלות/תועלת של סגירת מע"ץ והקמת החברה. גם לא נמצא תיעוד המנמק את פרק הזמן הקצר שנקבע לתקופת המעבר. לעניינים אלו ראו גם את דוח מבקר המדינה בנושא עבודת המטה במשרדי הממשלה.<sup>4</sup>

לדעת משרד מבקר המדינה, טרם קבלת החלטת ממשלה בעלת משמעויות כבדות משקל יש להבטיח כי בפני השרים יוצג כל המידע הנדרש כאמור לעיל, כדי שניתן יהיה לקבל את ההחלטה המיטבית על בסיס מידע מלא, אמין ועדכני.

- 2 ראו דוח שנתי 51' של מבקר המדינה עמ' 663 בפרק תחבורה יבשתית - הערכות לשינויים מבניים, הדן במימוש החלטות ממשלה לשינויים באופן פעולתה של מע"ץ.
- 3 ניתוח רגישות - בדיקת הנקודה בה כדאי להעדיף חלופה אחת על פני השנייה.
- 4 ראו דוח שנתי 53' ב' של מבקר המדינה (2002) בפרק עבודת המטה במשרדי הממשלה, עבודת מטה במשרדים ובמוכרות הממשלה לפי החלטות הממשלה ומעקב אחר ביצוען עמ' 14-18.

2. ביום 5.11.03 נרשמה החברה בשם "מע"צ - החברה הלאומית לדרכים ותשתיות תחבורה בישראל בע"מ" אצל רשם החברות כחברה פרטית מוגבלת במניות בבעלות מלאה של הממשלה. החברה לא החלה בפעילותה ב-1.1.04 כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, אלא כאמור ביולי 2004.

3. מהחלטת הממשלה עולה כי הוקצתה תקופת מעבר לא מספקת של שלושה חודשים וחצי בלבד. המבנה הארגוני הסופי נקבע לאחר החלטת הממשלה והתנהל משא ומתן ממושך עם העובדים. למעשה מע"צ נסגרה כיחידת סמך 22 חודשים לאחר החלטת הממשלה (ראו להלן).

ב-5.1.04 נחתם הסכם קיבוצי בין המדינה להסתדרות העובדים הכללית - הסתדרות עובדי המדינה (להלן - ההסתדרות). בין היתר נקבע בו כי "שר האוצר הודיע על הקפאת ההליכים ליישום החלטת הממשלה בעניין סגירת מע"צ למשך 90 יום. בתקופה זו ינהלו הצדדים מו"מ לעניין השלכות ההחלטה על העובדים. היה ותושג הסכמה במסגרת המו"מ כאמור, פיטורי עובדים אשר לא יעברו לחברה, על פי המספר שייקבע בין הצדדים, יבוצעו בשנת 2005. בצמצום העובדים תינתן עדיפות לפרישה מרצון, פרישה מטעמי גיל, וניוד עובדים ככל שניתן. למען הסר ספק, אין באמור כדי למנוע הקמת החברה הממשלתית והתכניות וההכנות לפעילויותיה; במסגרת זו מוסכם, כי עד לחתימת ההסכם הקיבוצי יושאלו עד עשרים עובדים לחברה הממשלתית; לא ייקלטו בתקופת המו"מ עובדים נוספים לחברה".

עפ"י הסכם התפעול והמימון ממאי 2004 (ראו להלן), עד 31.12.04 היו אמורים לעבור ממע"צ לחברה 33 פרויקטים בביצוע של הקמת כבישים ואחזקתם, אך בפועל הועברו לחברה 14 פרויקטים בלבד. מע"צ לא מסרה לחברה אומדן מסודר ומפורט של יתרת העבודה הנדרשת לכל אחד מהפרויקטים שהועברו לחברה.

בתקופה יולי 2004 - יולי 2005 הופעלה החברה על ידי עשרים עובדים מושאלים ממע"צ (בעניין זה ראו להלן) ועל ידי יועצי חוץ וקבלנים. משך המשא ומתן עם עובדי מע"צ פגע גם בתהליך ההיערכות ובהעברת האחריות לידי החברה, שכן בהתאם להסכם בין המדינה להסתדרות לא ניתן היה להעביר אליה עובדים מיחידת הסמך או לקלוט אליה עובדים חדשים.

## השאלת עובדים

1. ב-22 בדצמבר 2003 פנה מנכ"ל מע"צ מר אלכס ויזניצר (שבאותו מועד שימש מורשה מטעם הדירקטוריון לנהל את החברה) לנציב שירות המדינה מר שמואל הולנדר, וביקש לקלוט עשרים עובדים ממע"צ בחברה. הוא ביקש את חוות דעתו של נציב שירות המדינה באשר לאופן קליטת העובדים. בתשובה לפניית המנכ"ל אישר ב-6.1.04 מנהל אגף בכיר בנציבות שירות המדינה, מר מוטי אהרונ, את העסקת עשרים העובדים בדרך של השאלה ממשרד התחבורה, וזאת בהתאם להסכם הקיבוצי מ-5.1.04; בהסכם צוין כי ההשאלה תבוצע על פי הנקבע בתקשי"ר.

2. בתקשי"ר גם נקבע כי נציבות שירות המדינה תאשר את השאילה לאחר שנבדק ונמצא שהשאילה לא תיצור ניגוד עניינים עם תפקידו הקודם של העובד. בתקופת ההשאלה אסור לעובד השאול לטפל בכל עניין הנוגע לגוף המשאיל, בין במישרין ובין בעקיפין, או להשתתף בישיבות בהן נדון עניין של הגוף המשאיל.

בעקבות אישור ההשאלה הועסקו בחברה מיולי 2004 עד יולי 2005 עשרים עובדים מושאלים מיחידת הסמך. במכתב שכתבה ב-3.8.04 סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש במע"צ, גב' ברכה

פרקש, לחשב מע"ץ רפי דורסט, ציינה כי כמה מהעובדים אשר השאלתם אושרה ע"י נציבות שירות המדינה מועסקים הן בחברה החדשה והן במע"ץ.

בין העובדים המושאלים אשר עבדו הן במע"ץ והן בחברה נכללה סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, אשר טיפלה בין היתר בסיום עבודתם של עובדי יחידת הסמך ובטיפול בקליטת עובדי הסמך בחברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, דבר זה העמיד את גב' ברכה פרקש במצב של ניגוד עניינים מובנה. הביקורת העלתה כי העסקתם של העובדים בשני הגופים במקביל הייתה בניגוד לתקשי"ר.

בתשובתה מ-13.12.06 ציינה גב' ברכה פרקש שכינה בתפקיד סמנכ"ל ארגון ומנהל בחברה באותה העת, כי "העובדים המושאלים עסקו בד בבד בהקמת החברה ובטיפול בנושאים אשר היו מוטלים עליהם ביחידת הסמך. לא נוצרו ניגודי אינטרסים שכן ביחידת הסמך לא התבצעו פעילויות חדשות ומאידך - בחברה עדיין לא ניתן היה לבצע משימות חדשות לאור העובדה שהסמכות בפועל ניתנה רק לאחר החתימה על ההסכם הקיבוצי כעבור כשנתיים".

עוד ציינה סמנכ"ל מנהל ארגון ומנהל דאז בתשובתה למבקר המדינה כי "במטרה לבצע את כל המטלות בדרך היעילה והטובה ביותר, מצא לנכון מנכ"ל החברה להטיל עלי את המטלות הקשורות בעובדי יחידת הסמך (ובכלל זה טיפול בסיום עבודתם של עובדי יחידת הסמך מחד, והטיפול בקליטתם של עובדי יחידת הסמך בחברה מאידך)".

3. עוד נקבע בתקשי"ר כי באישור השאילה תיקבע תקופת ההשאלה, וכי שכרו של העובד ימומן בדרך של העברה תקציבית מהשואל למשאל.

הביקורת העלתה, כי בין משרד התחבורה ובין החברה לא היה הסכם הקובע למי ידווחו שעות העבודה המושקעות, ולא מהי שיטת תשלום המשכורות, אף לא נקבע מי מממן את המשכורות כאשר העובד עובד בשני הגופים. לא נמצא פירוט של חלוקת שעות העבודה בין החברה למע"ץ, ואין התחשבות בין החברה ובין משרד התחבורה בגין העבודה שהושקעה בחברה החדשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, סדרי מינהל תקינים מחייבים שתיערוך התחשבות בין משרד התחבורה לחברה בגין המשכורות ששילמה מע"ץ תמורת עבודה שבוצעה עבור החברה.

סמנכ"ל מנהל וארגון דאז ציינה במכתבה למבקר המדינה כי "העובדים המושאלים עסקו במהלך שעות עבודתם היומית, במקביל, גם בפעילויות הקשורות ליחידת הסמך וגם לפעילויות הקשורות בחברה ובשום פנים ואופן לא ניתן היה להפריד בין השעות אשר הוקדשו לחברה לבין השעות אשר הוקדשו ליחידת הסמך".

משרד מבקר המדינה העיר לרשות החברות הממשלתיות ולנציבות שירות המדינה כי במגמת הפרטה הנוכחית במשק, על רשות החברות ועל נציבות שירות המדינה לקבוע מערכת נהלים מיוחדת שתתאים לנסיבות המתקיימות בתקופות הביניים שבהן פועלות חברות בהקמה.

בעקבות הביקורת הודיעה רשות החברות הממשלתית בתשובתה למבקר המדינה מיום 20.11.06 כי הרשות מסכימה לדעת המבקר בעניין הצורך בקביעת נהלים מיוחדים עבור תקופות חריגות יוצאות דופן כגון תקופת מעבר וביצוע שינויים מבניים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-28.11.06 הודיע סגן נציב שירות המדינה מר מוטי אהרוני כי תבוצע עבודת מטה משותפת עם רשות החברות הממשלתית בגיבוש נהלים להקמת חברות.

## ההסכמים להפעלת החברה ולסגירת יחידת הסמך

לצורך הפעלתה חתמה החברה על שלושה הסכמים בין המדינה לחברה: הסכם תפעול התחלתי; הסכם תפעול ומימון רב-שנתי; והסכם העברת פעילות ונכסים. הסכם נוסף בנוגע להסדר מקרקעי החברה עדיין לא נחתם (ראו להלן).

**הסכמי התפעול:** 1. ב-31.5.04 נחתם הסכם תפעול התחלתי בין המדינה ובין החברה במטרה להסדיר את פעילות החברה לתקופה מוגבלת, לצורך התארגנות והיערכות לקראת תחילת יישום תוכנית העבודה הרב-שנתית. תוקף ההסכם מ-31.5.04 עד 31.12.04 או עד שייחתם הסכם מפורט בין הצדדים. סוכם כי לצורך זה יועמד לרשות החברה במשך תקופת ההסכם סכום כולל של עד 37 מליון ש"ח, אשר ישמש אך ורק לכיסוי ההוצאות שעניינן תחילת הפעילות של החברה והקמת המנגנונים הדרושים לפעילותה.

2. ב-15.7.04 נחתם הסכם תפעול ומימון רב-שנתי בין המדינה ובין החברה (להלן - הסכם התפעול). ההסכם הוא לתקופה 1.1.05-31.12.09, ובו הוגדרו תפקידי החברה כלהלן: תכנון, פיתוח, אחזקה וניהול תנועה של רשת הכבישים הבין-עירוניים או דרכים אחרות שייכללו בתוכנית העבודה השנתית; ניהול, פיקוח ובקרת האיכות בשלבי הביצוע השונים; טיפול בהפקעות, ביצוע פינויים, פינוי פולשים ורישום זכויות בקרקע; שיפור רמת השירות לנוסע. נקבע כי החברה תהיה הרשות הממונה על פרויקטים בשיתוף הסקטור הפרטי.

על פי הסכם התפעול יוקם "גוף מוסמך". חברים בו יהיו מנכ"ל משרד התחבורה - יו"ר, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר. עוד נקבע בהסכם התפעול כי החברה תגיש לגוף המוסמך פירוט כל הפרויקטים שבתכנון ובביצוע, כולל דיווח על עמידה בלוח הזמנים ואומדן כספי של הפרויקטים. שינויים, עדכונים או תיקונים בתקציב הכולל או בתקציב לפרויקט מסוים ייעשו רק באישור מראש ובכתב של הגוף המוסמך.

באישור מנכ"ל משרד התחבורה ובתיאום עם משרד האוצר תהיה החברה רשאית לתכנן ולבצע, בתשלום, דרכים שיוזמו וימומנו על ידי רשויות מקומיות, חברות עירוניות, חברות ממשלתיות או גופים פרטיים, בהיקף שלא יעלה על 10% מהמסגרת התקציבית שאושרה לה בתוכנית העבודה השנתית. תכנית העבודה תאושר מדי שנה על ידי הגוף המוסמך. נקבע כי החלטות הגוף המוסמך יתקבלו פה אחד.

3. בסעיף 7(5) לתקנון החברה נקבע כי החברה תפעל ללא מטרות רווח. עם זאת, בסעיף 67 לתקנון נקבע כי דירקטוריון החברה רשאי להכריז על חלוקת דיבידנד, דבר הנוגד את מטרת החברה כחברה ללא מטרת רווח. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2006, לא שונה תקנון החברה, והחברה פועלת בפועל כחברה ללא מטרת רווח.

**רשות החברות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לשינוי תקנון החברה בהתאם. גם סגן החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בימים אלה מגובש נוסח תקנון בהתאם.**

4. בהסכם התפעול נקבע כי גובה התקציב התפעולי השוטף ייגזר מסכום ההוצאה בפועל של תקציב הפיתוח באותה שנה, ויעמוד, במהלך תקופת ההסכם, על שיעור של 3.5% מסך התקציב האמור. התקציב התפעולי השוטף אינו כולל פעילויות מיוחדות של החברה, ואלה יתוקצבו בנפרד.

בתחילת 2006 פנתה החברה לרשות החברות בבקשה לשנות את שיטת המימון של ההוצאה השוטפת של החברה כך שיהיה סכום קבוע ולא אחוז מסך ההוצאה בפועל של אותה שנה.

החשב הכללי וסגן החשב הכללי במשרד האוצר ומנכ"ל משרד התחבורה אישרו בחתימתם על נספח שצורף להסכם התפעול והמימון לשנת 2006, כי התקציב התפעולי יהיה סכום קבוע של 60

מיליון ש"ח; בשנים 2007-2008 יהיה התקציב התפעולי מותנה חלקית בביצוע תקציב הפיתוח, ורק בשנים 2009-2010 יהיה התקציב התפעולי 3.5% מהביצוע בפועל של תקציב הפיתוח.

סגן החשב הכללי הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2006-2008 שיעור תקורה של 3.5% אינו מכסה את העלויות השוטפות של החברה, ולכן תקציב התקורה עודכן ל-60 מיליון ש"ח לשנה בשנים 2005-2006, ואילו לשנים 2007-2008 הוגדר מנגנון קיזוז על פי ההכנסות השוטפות של החברה באותה התקופה.

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת התקציב התפעולי של החברה כאחוז מתוך ההוצאה בפועל אינו מהווה תמריץ להתייעלות, מכיוון שככל שתגדל ההוצאה יגדל עמה גם התקציב השוטף. על כן מן הראוי לבחון אפשרות לקבוע למימון התקציב השוטף מנגנון שיכלול בתוכו תמריץ ממשי להתייעלות ולחסכון.

הסכם להעברת נכסים ופעילות: 1. ב-18 באוגוסט 2004 נחתם בין הממשלה לחברה הסכם המסדיר את העקרונות להעברת פעילות מע"ץ ונכסיה לחברה (להלן - ההסכם). בהסכם נקבע בין היתר כי מע"ץ תרכז, תערוך ותעביר לחברה את כל המסמכים המצויים ברשותה והקשורים בפעילות מע"ץ ונכסיה כגון: הסכמי פרויקטים; ההסכמים, ההסדרים וההתחייבויות בין מע"ץ ובין קבלנים, מתכננים, יועצים ומפקחים; הסכמים עם רשויות; רשימת ההפקעות שבוצעו וערבויות. כן נקבע כי העברת פעילות מע"ץ תושלם לא יאוחר מ-31.10.04 או במועד מאוחר יותר עליו יחליט הגוף המוסמך.

על פי ההסכם, מע"ץ והחברה יודיעו לגורמים החתומים על הסכמים עם מע"ץ על כוונתה להסב את זכויותיה והתחייבויותיה לחברה, ויפעלו לקבלת האישורים הנדרשים לכך מגורמים אלה.

בהסכם נקבע כי כל מסמכי מע"ץ שיועברו לחברה יישמרו בארכיונה, על אחריותה הבלעדית, בהתאם להנחיות הממשלה; ביום 31 באוקטובר 2004 או במועד אחר שייקבע על ידי החשב הכללי, תעביר הממשלה לחברה את זכויותיה והתחייבויותיה בקשר לנכסי מע"ץ; לאחר שיועברו לחברה הנכסים וההתחייבויות לפי ההסכם שייחתם עם החברה בדבר הנכסים התפעוליים ומקרקעי הדרכים, תערוך החברה מאזן כספי; בהתאם להוראות סגן החשב הכללי ובהתאם לאמור בהסכם, העברת כל נכסי מע"ץ לחברה נדחתה ליום 31.5.05.

בפועל, כל נכסי מע"ץ הועברו לחברה לאחר חתימה על הסכם הפרישה המסדיר את סגירת מע"ץ וחתימה על הסכם עבודה קיבוצי בחברה בחודש יולי 2005.

2. בשנת 2005 הועברו לחברה ממע"ץ נכסים שערכם כ-8.7 מיליון ש"ח, וכוללים בעיקר ריהוט, ציוד משרדי, ציוד מחשבים, כלי רכב ומלאי בסיסי. הנכסים נרשמו בספרי החברה כנגד נכסים על חשבון מניות. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2006, החברה לא הקצתה מניות למדינה כנגד הנכסים הנ"ל כנקבע בהסכם.

בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה צוין כי המניות טרם הוקצו למדינה, ולאור הערת משרד מבקר המדינה תבחן החברה את הנושא.

3. הביקורת העלתה כי המסמכים שהועברו ממע"ץ לחברה לא קובצו ע"י מע"ץ ולא אורגנו כפי שנדרש. לפני העברתם ממע"ץ הם לא נרשמו על ידה, לא קוטלגו ולא סודרו; אסיפתם והעברתם נעשתה באופן לא שיטתי ומאורגן. חלק מההסכמים והחשבונות ששולמו לקבלנים וליועצים לא הועבר כלל לחברה. עובדי החברה השלימו את המידע החסר במסמכים ע"י חיוב דורשי תשלום להציג הוכחה ואסמכתאות על ביצוע העבודה בעבר.

החברה הסבירה בתשובתה מ-11.12.06 למשרד מבקר המדינה שדבר זה נעשה משום שבתקופת המשא ומתן השחיתו עובדי יחידת הסמך במזיד ובמתכוון מסמכים ותיקים רבים מתוך כוונה ברורה לחבל בהקמת החברה. עוד הסבירה החברה כי היא נוקטת במאמצים רבים לשחזור וקטלוג המסמכים הללו.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעת ההחלטה על סגירת מע"ץ היה על משרד התחבורה להתארגן כדי שמקרים כאלו לא יתרחשו.

**ה ס כ מ ה מ ק ר ק ע י ן :** רוב פעילות מע"ץ הייתה קשורה לפיתוח ואחזקת הכבישים הבין-עירוניים במדינה, ולכן הסדרת פעילותה תלויה רבות בהסדרת נושא המקרקעין שהיו בידה. הטיפול בנושא זה החל עוד סמוך לקבלת החלטת הממשלה על סגירת מע"ץ והקמת החברה בספטמבר 2003. בתחילת 2004 הוכנה טיוטה להסכם ע"י יועץ משפטי של החברה, כבסיס להתדיינות עם המדינה.

במהלך השנים 2005-2006 התנהל משא ומתן לקראת חתימת הסכם בין החברה ובין מינהל הדירור הממשלתי שבמשרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) על הזכויות שיינתנו לחברה במקרקעי דרכים ונכסים תפעוליים.

ואלה הנושאים שעמדו במרכז המחלוקת בין הצדדים במועד סיום הביקורת: ההסדרים שיחולו על נכסים תפעוליים - סטטוס המקרקעין לרבות במקרה שינוי ייעוד; התמורה שתשולם לחברה בגין מיזמים בצד הדרך; היקף המידע ונוהלי העברת מידע מממ"י על מקרקעי הדרכים; היקף שיתוף הפעולה והתיאום בין החברה ובין ממ"י בכל הקשור לתכנון דרכים - צוות תכנון משותף; הגדרת היקף ההתחייבויות של החברה לנשיאה בתשלומי מיסים ותשלומי חובה אחרים החלים על המקרקעין; הגדרת היקף האחריות של החברה לנזקים שייגרמו בקשר למקרקעי דרכים; חילופי קרקעות במקרים של הפקעה והריסה של מבנים; שינוע עפר לצורכי סלילת דרך ביחידה תכנונית אחת.

עד ספטמבר 2006, מועד סיום הביקורת, כשנתיים אחרי חתימת הסכם המימון והפעילות, הסכם המקרקעין עדיין לא נחתם והצדדים נמצאים עדיין במשא ומתן. סגן החשכ"ל והחברה הודיעו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי רוב המחלוקות נפתרו וההסכם צפוי להיחתם עד סוף ינואר 2007.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שלאחר שלוש שנים ויותר ממועד החלטת הממשלה על הקמת החברה יושלם גם הסכם המקרקעין.

**ה ס כ מ י ז כ ו י ו ת ה ע ו ב ד י ם :** ב-7.7.05 נחתמו ארבעה הסכמים על זכויות העובדים, ואלה הם:

1. הסכם קיבוצי מיוחד בין החברה ובין ההסתדרות מסדיר את תנאי ההעסקה של העובדים בחברה לתקופה של חמש שנים; בכל פעם יתחדש ההסכם מאליו לשלוש שנים נוספות.
2. הסכם פנסיה בין החברה ובין ההסתדרות. ההסכם מסדיר את תנאי הפנסיה של עובדי מע"ץ העוברים לחברה והיו מבוטחים בפנסיה תקציבית.
3. הסכם מימון בין ממשלת ישראל ובין החברה. הסכם זה מסדיר את האחריות והערבות של המדינה כלפי החברה בנושא הפנסיה של העובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית.
4. הסכם קיבוצי בין המדינה ובין ההסתדרות (להלן - הסכם הפרישה והמעבר). ההסכם מסדיר את תנאי הפרישה המוצעים לעובדים הפורשים ממע"ץ, מספר הפורשים, מנגנון הפיטורין, מנגנון הנידוד וזכויות העובדים העוברים לחברה החדשה.

(א) **תנאי המעבר לחברה:** במשך כשנה וחצי נוהל משא ומתן בין המדינה ונציגי העובדים על תנאי המעבר לעובדים. כאמור, רק ביום 7.7.05 נחתמו הסכמים קיבוציים בין מדינת ישראל המיוצגת על ידי הממונה דאז על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מר יובל רכלבסקי, ועל ידי נציב שירות המדינה מר שמואל הולנדר, ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה המיוצגת על ידי מר עופר עיני, יו"ר האיגוד המקצועי.

ההסכמים חלים על 601 עובדים של יחידת הסמך: 133 עובדי כפיים (פועלים מקצועיים, מפעיל ראשי, נהגים, רכזים, מנהל מדור ומנהל עבודה); 395 עובדים שאינם עובדי כפיים; ו-73 עובדים שפרשו במהלך התקופה שבין 27.11.03 לבין 7.7.05.

סוכם כי ביום המעבר יעברו לעבוד בחברה 180 עובדים שיהיו לעובדיה. בהסכם הפרישה והמעבר נקבע כי המדינה תציע לעובדי מע"ץ משרות בשירות המדינה על פי צרכיה, ולכל היותר יועברו למסגרת שירות המדינה 67 עובדים. עוד נקבע בהסכם כי מכסת הפרישה של העובדים תהיה לפחות 280 עובדים. להלן השוואת נתונים על התפלגות עובדי מע"ץ כפי שנקבע בהסכם וכפי שנעשה בפועל.

#### טבלת התפלגות הטיפול בעובדי מע"ץ

| הפרש | ביצוע בפועל | מכסה לפי ההסכם |                          |
|------|-------------|----------------|--------------------------|
| -41  | 139         | 180            | עוברים לחברה             |
| -5   | 62          | 67             | עוברים למדינה            |
| +46  | 327         | 281            | פורשים                   |
| ---  | 527         | 527            | סה"כ עובדים <sup>5</sup> |

מהנתונים עולה כי בפועל עברו לחברה 41 עובדים פחות מאשר נקבע בהסכם. במקומם גייסה החברה עובדים חדשים, ובמקביל נאלצה המדינה לשלם גמלה בגין פרישה מוקדמת ופיצויי פיטורין מוגדלים ליותר פורשים.

בהסכם העבודה הקיבוצי נקבע כי עובדים אשר הודיעו על הסכמה לסיום העבודה יסיימו את עבודתם בתוך חודש מיום שמסרו את ההודעה. עוד נקבע בהסכם כי כל עובדי הכפיים יסיימו את עבודתם במסגרת שירות המדינה עד ליום 7.9.05.

(ב) **תנאי הפרישה:** בהסכם נקבע מסלול פרישה לגמלאות שחל על עובדים אשר בסיום עבודתם יהיו זכאים לקצבה לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - חוק הגמלאות). עוד נקבע בהסכם מסלול פיצויי פיטורין אשר חל על עובדים אשר במועד סיום עבודתם לא יהיו זכאים לקצבה. באשר לעובדים הפורשים לגמלאות נקבע בהסכם: שיעור הקצבה יוגדל ב-10% ובנוסף יינתנו שתי דרגות פרישה; יינתנו שני סוגי מענקים: מענק הסתגלות בגובה שכר של 11 חודשים ומענק פרישה מיוחד שגובהו בין 80,000 ל-110,000 ש"ח.

באשר לעובדים הפורשים במסלול פיצויי פיטורין נקבע: פיצויי הפיטורין יהיו בין 150% ל-230% על פי הוותק; יינתנו שתי דרגות פרישה בהתחשב בוותק; יינתן שני סוגי מענקים: מענק הסתגלות שגובהו שכר של בין 4 ל-11 חודשים ומענק פרישה מיוחד שגובהו בין 30,000 ל-110,000 ש"ח.

5 לא כולל 73 עובדים שפרשו עד 7.7.05 לפני החתימה על ההסכם.

הביקורת העלתה כי גם למועד סיום הביקורת ואחר השלמת המהלך על סגירת מע"ץ אין במשרד האוצר ובמשרד התחבורה נתונים מדויקים על עלות הפרישה של העובדים של יחידת הסמך. לפי הערכות של אגף הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר שנמסרו למשרד מבקר המדינה, עלות הפרישה הסתכמה בכ-120 מליון ש"ח, מתוכה 80 מליון ש"ח עלות הפיצויים ומענקים חד-פעמיים, ו-40 מליון ש"ח העלות האקטוארית של הגדלת שיעור הקצבה לפורשים במסלול הגמלאות. לא הובהר אם סכום זה כולל את הגדלת תקציב שיא כוח האדם לצורך קליטת 46 עובדים במשרדי הממשלה אשר הגדיל את הוצאות הממשלה. (ראו להלן).

הביקורת העלתה כי לפני החתימה על ההסכם לא הובאו לפני הממשלה או לפני שרי האוצר והתחבורה הפרטים העיקריים של ההסכם כולל אומדני עלות הפרישה, כפי שסדרי מינהל תקינים מחייבים.

(ג) **ניוד עובדים:** הביקורת העלתה כי לפני החתימה על ההסכם הקיבוצי לא הוכנה תוכנית שיבוץ של עובדי מע"ץ המועמדים למשרות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. ביום 15.12.05, כחמישה חודשים לאחר החתימה על ההסכם הקיבוצי, פנה סגן נציב שירות המדינה מר מוטי אהרוני לממונה על התקציבים במשרד האוצר מר קובי הבר, וציין כי 46 עובדים שנותרו לניוד ממשיכים לקבל משכורת אף שהם שוהים בבית בלא עבודה. הוא ביקש את אישורו להקצות משרות למשרדי ממשלה ויחידות סמך על מנת לקלוט את עובדי מע"ץ. הואיל והדבר לא בא על פתרונו הוא חזר על בקשתו ב-2.4.06 וב-23.4.06.

ב-17.5.06 כונסה ועדת חריגים של נציבות שירות המדינה, אשר הוקמה עפ"י ההסכם הקיבוצי. סוכם בה כי משרד ממשלתי או יחידת סמך הקולטים עובד מע"ץ יקבלו משרה נוספת בתקציב שיא כוח אדם; כמו כן יקבל המשרד הקולט עבור אותו עובד את התנאים הנלווים שקיבל עובד מע"ץ לשעבר בהתאם להסכם הקיבוצי מיום 7.7.05. בעקבות החלטה זו נקבע כי יש לסיים את הטיפול בוויסות העובדים עד ליום 30.7.06, ואמנם עד אז הועברו 46 העובדים הנ"ל למשרדי ממשלה, ויחד עם עובדים נוספים שעברו לפני יולי 2005 הסתכם מספרם ב-62 עובדים.

מהאמור לעיל עולה כי בגלל אי הכנה מראש של תוכנית לשיבוץ עובדי יחידת הסמך במשרדי הממשלה, נמשך הטיפול כשנה וכ-46 עובדים שהו בביתם בחוסר ודאות וקיבלו משכורת ללא עבודה. יצוין כי בסופו של דבר שובצו עובדים אלה במשרדי ממשלה על ידי הוספת תקנים, דבר שהגדיל את עלות ההסכם, ולא ברור שהיתה לו הצדקה פרטנית לגבי כל אחד מן העובדים.

(ד) **עובדים עוברים ממע"ץ לחברה:** (1) בנספח להסכם הקיבוצי שנחתם ביום 7.7.05 התחייבה החברה כלפי נציבות שירות המדינה כי תקלוט לשורותיה 180 עובדים מקרב יחידת הסמך עליהם חל ההסכם הקיבוצי, וזאת בתוך שלושה חודשים מיום חתימת ההסכם. בהסכם לא נקבע מנגנון שימריץ את החברה לקבל את העובדים מיחידת הסמך, ולא נקבעו שום סנקציות במקרה שהחברה לא תקלוט את העובדים האמורים.

בפרוטוקול ישיבת דירקטוריון של החברה מ-27.9.05 אמר מנכ"ל החברה מר אלכס ויזניצר (להלן - מנכ"ל החברה) כי "נכון להיום קלטנו 130 עובדים ממע"ץ הישנה יח' הסמך... לא נראה לי שנצליח להשלים את התהליך ולהגיע לקליטת 180 עובדים. אין כוונה לקלוט בחברה אנשים שאנו לא רוצים אותם, שלא יועילו למערכת".

בישיבה שנערכה אצל סגן נציב שירות המדינה ב-8.2.06 ציין מנכ"ל החברה כי היא קלטה 139 עובדים שההסכם הקיבוצי חל עליהם, אולם עקב תנאי פרישה מופלגים פרשו 327 עובדים, מהם לפחות חמישה שהחברה התכוונה לקלוט.

הביקורת העלתה כי אין נתונים מפורטים במשרד התחבורה ובחברה שיצביעו כמה עובדים ביחידת הסמך לא עברו לחברה בגלל אי התאמות ארגוניות, וכמה בגלל בעיות אישיות. נתונים אלה נחוצים כדי לבדוק מדוע לא נקלטה מלוא מכסת העובדים שנקבע שיעברו לחברה, והאם אכן נעשו מלוא המאמצים כדי לקלוט אותם ולמנוע הוצאות מיותרות למדינה.

(2) ב-7.7.05 פנה יו"ר הדירקטוריון של החברה מר עמירם לוין ליו"ר האגוד המקצועי דאז מר עופר עיני, וציין כי מוסכם ששכר 90% מעובדי מע"ץ העוברים לחברה יועלה בשיעור שלא יפחת מ-20%. באשר לשכר 10% הנותרים הוא ציין כי להנהלת החברה שמורה הזכות שלא להעלות את שכרם, בחלוקה הבאה: 7.5% מהעובדים - אם חל פחות משמעותי במעמדם הארגוני ההנדסי וההיררכי, ו-2.5% מהם - אם שכר העובד ביחידת הסמך היה גבוה מהשכר המקסימלי של התקן עליו מוצב העובד בחברה. כמו כן הבהיר כי שכרו של עובד לא יפחת משכרו ביחידת הסמך. מכאן שהחברה יכלה להציע ל-14 עובדים בלבד (מתוך 139) שכר דומה לשכרם ביחידת הסמך, אולם לא נמוך ממנו.

הביקורת העלתה כי ל-30 עובדים לפחות הוצע תפקיד בשכר נמוך או דומה לשכרם ביחידת הסמך או תפקיד במעמד ארגוני נמוך, והם סרבו לעבור לעבוד בחברה. הצעה כזו היא בניגוד למוסכם בין יו"ר החברה ובין יו"ר האגוד המקצועי.

כפי שעולה מהטבלה דלעיל, נקלטו בחברה 41 עובדים פחות מאשר נקבע בהסכם הקיבוצי, ובכך עלה מספר העובדים שפרשו בתנאי פרישה מיטיבים שעלותם לאוצר המדינה גבוהה. במקומם קלטתה החברה, שעיקר הכנסותיה מתקציב ממשלתי, עובדים חדשים, ובכך גדלו ההוצאות הממשלתיות. כאמור לעיל לא ידוע כמה עובדים לא נקלטו בשל חוסר התאמה וכמה עובדים מתאימים לא נקלטו מסיבות אחרות.

(ה) הטיפול בגמלאים: בסוף 2005 היו 1,577 גמלאים שפרשו מיחידת הסמך. בהתאם להוראת התקשי"ר יש לשמור על קשר עם גמלאי היחידה בדרכים שונות ובהן: הזמנת הגמלאים לאירועים במשרד ובחגים לקבלת שי; שיתוף הגמלאים בטיולים; נופשונים במסגרת קבוצתית ע"י המשרד; קיום קשר אישי עם הגמלאים הזקוקים לסיוע ולתמיכה; עריכת ביקורים אצל גמלאים חולים והענקת שי.

הביקורת העלתה כי במסגרת ההסכמים האמורים לעיל לא נקבע מי אחראי להמשך הטיפול בגמלאי יחידת הסמך.

לפי נתוני החברה, תקציב הטיפול בגמלאים יגיע ל-2.05 מיליון ש"ח לשנה, בחלוקה הבאה: רכז שיטפל בגמלאים - כ-176 אלף ש"ח; סבסוד נופשונים - כ-800 אלף ש"ח; שי לחגים - כ-1 מיליון ש"ח; ו-64 אלף ש"ח הוצאות בגין פעילות שוטפות.

בדיון שנערך אצל מנכ"ל משרד התחבורה מר אריה בר ב-26.2.06 בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, נציג נציב שירות המדינה ונציג רשות החברות הממשלתיות, התברר כי עמדת משרד התחבורה ונציבות שירות המדינה הייתה להעביר את הטיפול בגמלאי יחידת הסמך לחברה, אולם רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר התנגדו לכך.

עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2006, אין גורם המטפל בגמלאי יחידת הסמך ומיישם את המחויבות לשמירת הקשר עמם כמתחייב מהוראות התקשי"ר.

## קליטת עובדים

כאמור, ב-7.7.05 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין החברה ובין הסתדרות העובדים הכללית (להלן - הסכם קיבוצי), ובו פירוט תנאי ההעסקה של העובדים בחברה. נספח ג' להסכם הוא הנוהל לקבלת עובדים לחברה (להלן - הנוהל). על פי הנוהל, איוש המשרות בחברה ייעשה בהליך גיוס על ידי איתור מועמד מבין עובדי החברה או על ידי איתור מועמד חיצוני. איתור מועמד חיצוני יהיה על ידי פרסום באמצעי התקשורת השונים. לאחר הפרסום ימייך אחראי כוח האדם של החברה את המועמדים על פי קורות החיים ששלחו, ידחה בכתב את מי שאינם עומדים בקריטריונים, ויזמן את האחרים לשלב המיון השני, שהוא ראיון אישי. מטרת הראיון היא התרשמות ישירה של הממונה ושל מי שהוסמך על ידי החברה, ובחינת מידת ההתאמה של המועמד לתפקיד. אם יוחלט לאחר הראיון על הפסקת התהליך, יישלח למועמד מכתב דחייה. אם יוחלט להמשיך בתהליך, יעבור המועמד בשלב השלישי מבחני התאמה מקצועיים במכון אבחון מקצועי על פי קריטריונים שהוגדרו מראש. בשלב הרביעי ייעשו בדיקות סיווג בטחוני, בדיקות רפואיות וקבלת חוות דעת והמלצות ממעסיקים קודמים. השלב הבא הינו ראיון מסכם על ידי המנכ"ל, סמנכ"ל למשאבי אנוש או הסמנכ"ל הרלבנטי.

על פי הנוהל יכולים השלב הראשון, השני והשלישי להיערך ע"י חברת השמה. החברה התקשרה עם חברת ההשמה "מכון קינן שפי בע"מ" (להלן - חברת ההשמה) לצורך ביצוע שלושת השלבים הראשונים.

1. הביקורת העלתה כי במקרים בהם חברת ההשמה ביצעה את שלושת השלבים הראשונים עבור החברה, החברה לא עמדה על כך שחברת ההשמה תתעד את תהליך המיון על שלביו השונים ולכן לא נמצאו ביסוס ונימוקים להחלטות חברת ההשמה בדחיית מועמדים. יצוין כי חברת ההשמה מקבלת לכל תפקיד מאות מועמדות, חלקן נפסלות על הסף. החברה אינה מודיעה למועמדים על דחייתם כפי שנקבע בנהל וכפי שמתחייב מכללי מינהל תקין.

בתשובתה הסבירה החברה למשרד מבקר המדינה כי לו היתה נדרשת חברת ההשמה לתעד את כל פרטי הסינון המקדמי, היה הדבר כרוך באמצעים ומאמצים ניכרים שעלויות רבות בצדם. לדעת משרד מבקר המדינה, השמירה על כללי מינהל תקין ושקיפות הליך הבחירה, מחייבות, תיעוד ההליך. תיעוד זה חיוני לפיקוחה של החברה על חברת ההשמה שפעלה מטעמה, כמו גם לביקורתם ולפיקוחם של הגורמים שהוסמכו לכך על פי דין. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שהחברה תקבע מתכונת לתיעוד סביר של הליך הסינון באופן שיאפשר בקרה על פעילותיה של חברת ההשמה.

2. הביקורת העלתה כי חברת ההשמה עורכת בשלב השני ראיונות בטלפון ולא כאמור בנהל ובלא שהחברה עמדה על כך שחברת ההשמה תתעד אותם.

3. הביקורת העלתה כי החברה גם לא עמדה על כך שחברת ההשמה תערוך מבחני התאמה למועמדים במסגרת השלב השלישי (ראו דוגמאות להלן).

4. על פי נוהלי החברה היא אמורה לראיין את המועמדים הסופיים. הביקורת העלתה כי ועדת המנגנון של הדירקטוריון לא עורכת פרוטוקול של הישיבה עם נימוקי הבחירה.

בתשובתה מ-12.12.06 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי בעתיד תערוך פרוטוקולים של הראיונות שנערכו למועמדים שעלו לשלבים הסופיים.

משרד מבקר המדינה מצביע על כך כי התנהלות החברה היתה לקויה בתהליך המיון והקליטה של עובדים חדשים. יתר על כן, התהליך שתואר לעיל פותח פתח לפגיעה בעקרונות השוויון והתחרותיות ועל החברה לתקן לאלתר את תהליך הקליטה והמיון של עובדים חדשים.

## מינוי מנכ"ל

1. על פי חוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975 (להלן - החוק) סעיף 37(א), הדירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה את המנהל הכללי; המינוי טעון אישור השרים כהגדרתם בחוק הנ"ל לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

ב-5.7.01 הוציאה רשות החברות הממשלתית ליושבי ראש הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות הנחיות בנושא מינוי מנכ"לים, חברי דירקטוריון ויועצים משפטיים. עיקרי ההנחיות הם: הדירקטוריון יקבע מראש מתכונת לבחירת המנהל הכללי (לרבות הקמת ועדת חיפוש, פרסום מודעה וכו'); המתכונת תכלול בין השאר את הקריטריונים לבחירת המנהל הכללי; הקריטריונים יהיו השכלה, ניסיון, כישורים מקצועיים ועסקיים, אישיות וכו'; על מנת לבחור את המועמד המתאים ביותר למשרת המנהל הכללי מן הראוי לבחון מספר מועמדים שעומדים בתנאי הסף (תנאי הכשירות) הקבועים בחוק; מן הראוי שהדירקטוריון ינמק בחירתו.

בתחילת ינואר 2004 מינה דירקטוריון החברה את מר אלכס ויזניצר, ששימש מספטמבר 2003 מנהל מע"ץ, למורשה מטעם הדירקטוריון לניהול וקידום החברה החדשה.

בישיבת הדירקטוריון מ-25.4.2004 החליט הדירקטוריון למנות ועדת חיפוש מנכ"ל שתמליץ לפניו על מועמד מתאים. עוד החליט הדירקטוריון כי הוועדה תביא בפני הדירקטוריון החלטה מנומקת.

2. ועדת החיפוש הגישה את המלצותיה לדירקטוריון בישיבתה במאי 2004, ובהן הקריטריונים שקבעה לתפקיד מנכ"ל החברה - ידע והשכלה, ניסיון, כישורים ניהוליים, תכונות אישיות. עוד הודיעה הוועדה כי מאחר שמר אלכס ויזניצר מכהן כמורשה מטעם הדירקטוריון להקמת החברה החל בינואר 2004, ומאחר שהוא הוביל ומוביל מהלכים מורכבים הכרוכים בסגירת מע"ץ והקמת החברה החדשה, היא החליטה לבחון את מועמדותו של אלכס ויזניצר לתפקיד מנכ"ל החברה.

הוועדה מצאה כי מר ויזניצר הינו המועמד המתאים ביותר לשמש מנכ"ל החברה הן לפי הוראות החוק, הן לפי ההנחיות שבחוזר רשות החברות הממשלתיות, והן לפי הקריטריונים שוועדה זו קבעה לתפקיד: התאמתו של מר ויזניצר מלאה על בסיס ניסיונו המצטבר, השכלתו, תכונותיו, כישוריו, ופועלו במע"ץ עד כה. אשר על כן, הוועדה המליצה פה אחד בפני הדירקטוריון למנות את מר אלכס ויזניצר למנהל הכללי של החברה ולהעביר את המינוי לאישור השרים בהתאם לסעיף 37(א) לחוק החברות הממשלתיות.

הביקורת העלתה כי הדירקטוריון לא קבע מראש מתכונת לבחירת המנהל הכללי, כפי שנקבע בהנחיות רשות החברות הממשלתיות מיולי 2001.

את הקריטריונים קבעה רק הוועדה מטעם הדירקטוריון והיא לא עשתה מאמץ למצוא מועמדים נוספים. קביעת הקריטריונים לתפקיד המנהל הכללי, בחינת מועמדותו של מר ויזניצר לתפקיד והמלצתו לתפקיד נעשו על ידי אותו גוף. מן הראוי היה שהדירקטוריון יקבע את הקריטריונים והוועדה תבחן את התאמה בין המועמד לקריטריונים.

3. וועדת החיפוש ציינה בהמלצותיה כי ככלל יש לקבוע מתכונות וקריטריונים לבחירת מנהל כללי, וראוי לחפש מועמדים באופן פומבי מתוך החברה ומחוצה לה ולבחור מביניהם את המועמד המתאים ביותר. אולם, ציינה הוועדה, היא הגיעה למסקנה כי הפעלת הליך פומבי עלולה לגרום לפגיעה קשה ובלתי הפיכה בהמשך השינוי המבני ההכרחי המצוי בעיצומו. לכן מצאה הוועדה כי בנסיבות הללו, חסרונותיו של הליך ממושך לחיפוש מועמדים עולים על יתרונותיו, שכן הליך כזה עלול לפגוע ביציבות החברה ובתהליכי קבלת ההחלטות בנושאים המורכבים שעל הפרק.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הוועדה לבחירת מנכ"ל בחנה מועמד אחד בלבד, לא נתנה למועמדים אחרים שוויון הזדמנויות ולא קבעה תנאי סף לבחירת מנכ"ל, תנאי של עמידה במבחני התאמה בחברת השמה, כפי שנהוג בחברות ממשלתיות וגופים אחרים.

החברה השיבה למשרד מבקר המדינה כי במקרה זה היה מקום לחרוג מהכלל משום שמינוי מנכ"ל לחברה החדשה היה דחוף והכרחי כדי להמשיך בהליכים המורכבים של המעבר מיחידת הסמך לחברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשובות החברה אינן מניחות את הדעת. החברה התנהלה כבר מספר חודשים עם מינוי זמני ולא הייתה מניעה לבחור את המנכ"ל בהליך תקין, תחרותי ושוויוני גם אם היה נמשך זמן מה.

4. בישיבת הדירקטוריון מסוף אפריל 2004 אישר הדירקטוריון פה אחד את מינויו של מר ויזניצ'ר לתפקיד מנכ"ל החברה. רשות החברות הממשלתיות נדרשה פעמיים להליך הבחירה לפני ההצבעה בדירקטוריון וב-30.5.04. ההתייחסות האחרונה גם צורפה למסמכים שהוגשו לוועדה ציבורית לבדיקת מינויים בראשות השופט (בדימוס) מר יצחק רביבי, (להלן - ועדת רביבי). בהתייחסות זו קבעה הרשות כי הוא אינה רואה ליקוי כלשהו בהליך בחירת המנכ"ל בחברה לאור חוזר הרשות בנושא.

5. בסוף מאי 2004 מצאה ועדת רביבי כי בהתאם לחוק החברות הממשלתיות כשיר מר ויזניצ'ר לכהן כמנכ"ל החברה.

בתחילת יוני 2004 אישרו שר התחבורה דאז מר אביגדור ליברמן ושר האוצר דאז מר בנימין נתניהו, בתוקף סמכותם לפי סעיף 37(א) לחוק ולאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, את החלטת דירקטוריון החברה ממאי 2004 לבחור במר אלכס ויזניצ'ר למנכ"ל החברה.

6. הביקורת העלתה כי בתקופה ינואר 2004 - יוני 2004 שימש מר ויזניצ'ר בה בעת גם מורשה מטעם הדירקטוריון של החברה לניהול וקידום החברה החדשה וגם מנהל מע"ץ, ומשכורתו שולמה על ידי משרד התחבורה.

הביקורת העלתה כי לא הוסכם בין משרד התחבורה ובין החברה על החזר הוצאות מהחברה למשרד התחבורה בגין עבודת מר ויזניצ'ר בחברה, אין חלוקה מפורטת של שעות העבודה שהוקדשו לחברה ושעות העבודה שהוקדשו ליחידת הסמך, ואין התחשבות בין החברה ובין משרד התחבורה בגין עבודה שהושקעה בחברה, כפי שסדרי מינהל תקינים מחייבים.

## קליטת עובדים בכירים

לחברה יש נוהל איתור ומינוי עובדים בכירים<sup>6</sup> שאושר על ידי הדירקטוריון בפברואר 2004. בנוהל נקבע כי השלבים העיקריים בתהליך גיוס עובד בכיר יכללו בין היתר העברת דרישה לאגף משאבי אנוש ואישור הדרישה על ידי המנכ"ל. הנוהל מחייב בחירה בין חמישה מועמדים לפחות (למעט במקרה של המלצה על עובד החברה כמועמד יחיד) באחת מהדרכים הבאות: פרסום בעיתונות; משרדי השמה; פנייה ישירה למועמדים. בנוהל נקבע כי בעקרון כל מועמד למשרה בכירה חייב בבדיקת התאמה, למעט מועמדים בעלי ניסיון של ארבע שנים לפחות בתפקיד דומה בחברה או מחוצה לה, ולמעט מעברים בין משרות בכירות, אם המנכ"ל ממליץ לפטור מועמד כזה מבדיקת התאמה.

בסיום ההליך מוטל על אגף משאבי אנוש להציג שלושה מועמדים לפחות להכרעתו של המנכ"ל. בנוהל נקבע כי תנאי הסף לגיוס עובדים למשרות בכירות בחברה יתבססו על נתונים של השכלה, ניסיון מקצועי, וכישורים נדרשים, כמפורט בנספח לנוהל. עוד נקבע בנוהל כי המנהל הכללי של החברה רשאי לשנות את תנאי הסף באישור יו"ר הדירקטוריון בטרם החל תהליך איתור המועמדים למשרה בכירה. עוד נקבע בנוהל כי המנהל הכללי יציג לוועדת מנגנון כוח אדם של הדירקטוריון, ובהמשך לאישור מליאת הדירקטוריון, את המועמד המומלץ על ידו לתפקיד עובד בכיר. ההצגה תכלול את סקירת תהליך הבחירה, הגדרת התפקיד, קורות החיים של המועמד ותוצאות בדיקות ההתאמה.

משנה למנכ"ל: החברה החליטה לגייס משנה למנכ"ל. באוגוסט 2005 פנתה החברה לחברת ההשמה וביקשה לאתר מועמד מתאים מתוך מאגרי המועמדים של חברת ההשמה על פי פרופיל התפקיד שנמסר לה. חברת ההשמה סיכמה במסמך את ההליך שביצעה, ולפיו ערכה חיפוש בכל מאגרי המועמדים שברשותה. כמו כן ערכה חיפוש נוסף בכל מאגרי המועמדים שנבחנו ורואיינו בעבר לתפקידים בכירים עבור החברה. החברה הפנתה לחברת ההשמה מועמד בשם יהודה בראון, וחברת ההשמה בחנה את התאמתו לתפקיד. פנייה דומה נעשתה לחברת השמה נוספת<sup>7</sup>. בסך הכול נמצאו חמישה מועמדים פוטנציאליים לתפקיד הנדרש, מהם אחד שנמצא על ידי חברת ההשמה השנייה. לפי המסמך הנ"ל, לאחר סקירה השוואתית של נתוני חמשת המועמדים הסופיים, חברת ההשמה "המליצה באופן חד משמעי על התאמתו הגבוהה והמרבית של המועמד יהודה בראון לתפקיד המוצע". יצוין כי מועמד זה עבד בעבר כיועץ לחברה, והוא אשר זכה לבסוף בתפקיד.

החברה לא עמדה על כך שחברת ההשמה תתעד את כל שלבי תהליך החיפוש: כמה מועמדים אותרו וכיצד נבחנה התאמתם, כמה מועמדים עברו את השלב הראשון, כמה נפסלו ומאיזה סיבות.

בתיקי החברה לא נמצא מי ראיין את המועמדים מטעם החברה, מי בחר את המועמד הסופי לתפקיד, על סמך מה, ובמה עולים כישורי מועמד זה על כישורי מועמדים אחרים.

6 עובד בכיר - בעל תפקיד, או מועמד לאחד התפקידים שפורטו בסעיפים 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975, וכן כפי שאושר ע"י רשות החברות הממשלתיות, דהיינו: המשנה למנכ"ל סמוכ"ל, מנהל אגף, מנהל ענייני הכספים, מבקר פנימי, יועץ משפטי, מזכיר החברה, דובר החברה, קב"ט ובהתאם למה שיוגדר מעת לעת עפ"י החוק.

7 בעניין העסקת שתי חברות ההשמה ראה להלן בפרק: "הסכם עם חברות השמה וביצוע החוזה".

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי חברת ההשמה ראינה את המועמדים והמליצה על אחד מהם; ועדת המנגנון של הדירקטוריון היא שראיינה את המועמד הסופי. יצוין כי זאת בניגוד ל"נוהל איתור עובדים בכירים" ממרס 2004, לפיו על ועדת הקבלה מטעם החברה לראיין את המועמדים ולסייע למנכ"ל בבחירת המועמד שעליו ימליץ לדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תהליך הבחירה של המשנה למנכ"ל לא היה שקוף. מדובר בתפקיד בכיר בחברה, שחייב בחירת המועמד הטוב ביותר מבין המועמדים, וזאת על ידי הליך הוגן ושקוף הנותן הזדמנות לכלל המועמדים הפוטנציאליים. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה להבטיח כי בשימוש בחברות השמה יישמר העיקרון של שקיפות, תוך תיעוד מלא של המהלכים שנעשו עד להמלצה על המועמד הסופי.

סמנכ"ל תכנון וביצוע: בנוהלי החברה נקבעו תנאי סף למינוי סמנכ"ל לתכנון וביצוע, ובהם נקבע בין היתר כי נדרשת לתפקיד השכלה של מהנדס, ולמהנדס אזרחי תינתן עדיפות. יצוין כי במע"ץ מילא את התפקיד עובד שבהשכלתו היה מהנדס.

1. ב-23.1.06 פנה מנכ"ל החברה ליו"ר הדירקטוריון וציין כי החברה מבקשת לפעול לאיתור סמנכ"ל תכנון וביצוע. המנכ"ל ציין כי מדובר בתפקיד מפתח בליבת הפעילות של החברה, ונדרש לו ניסיון רב ויכולת ניהולית גבוהה. עוד ציין המנכ"ל כי מזה זמן מנהלת החברה דין ודברים עם גב' בינת שוורץ שמשמשת מתכנתת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (להלן - הות"ל) וחברת הוועדה. המנכ"ל ציין כי גב' בינת שוורץ היא בעלת תואר שני בגאוגרפיה במגמה עירונית כלכלית ובעלת תואר ראשון בגאוגרפיה ובלמודים כלליים באוניברסיטה העברית בירושלים, וכי במהלך התקופה בה כיהנה גב' בינת שוורץ במשרתה רכשה לה מוניטין רב כמומחית מובילה בתחומה. המנכ"ל העיר כי תנאי הסף לתפקיד לא יאפשרו את קליטתה בחברה על אף התאמתה המוחלטת למילוי התפקיד המורכב והחשוב, ושהליך פומבי למציאת מועמד אחר יימשך זמן רב ויפגע בפעילות החברה בכך שייצור חוסר וודאות וחוסר יציבות. לפיכך טען המנכ"ל שיש להיענות באופן מיידי לבקשתו למנות את המועמדת, ולשם כך יש לשנות את תנאי הסף. להערכתו, אין ספק כי בשל הנסיבות והעובדות המיוחדות שפירט, הגב' שוורץ אינה רק המועמדת הטבעית לתפקיד אלא גם המתאימה ביותר.

הביקורת העלתה כי אין בחברה מסמכים שיצביעו על כך שיו"ר הדירקטוריון אישר בכתב את בקשתו של המנהל הכללי לשינוי תנאי הסף ולאפשר בחירה במועמד שאינו מהנדס. יו"ר הדירקטוריון הודיע באוקטובר 2006 למשרד מבקר המדינה כי אישר את הבקשה באופן הברור ביותר וכי אינו זוכר מדוע לא אישר זאת בכתב.

עוד העלתה הביקורת כי לפי נוהלי החברה לא היה בסמכותו של יו"ר הדירקטוריון לאשר גיוס מועמדת על סמך איתור פרטני, הואיל והנוהל מחייב איתור חמישה מועמדים לפחות על ידי פרסום בעיתונות או על ידי פנייה לחברות השמה או פנייה ישירה למועמדים. כן קובעות תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ו-2005, (להלן - התקנות) כי בבואו של הדירקטוריון לאשר מינוי של פקיד בכיר עליו לתת דעתו גם ל"תקינות הליך האיתור ובכלל זה קיום הליך שוויוני ותחרותי". משרד מבקר המדינה מעיר כי הטעון של המנכ"ל שההליך הפומבי הינו ממושך ועלול לפגוע בפעולות החברה, אינו תקף, שכן עליו לקיים את הנוהל המשקף נורמות בסיסיות של המינהל הציבורי בדבר שמירה על שוויון ותחרות הוגנת. בחירה של מועמד יחיד שמומלץ על ידי המנכ"ל מעלה חשש להעדפה בלתי מוצדקת, ופוגע בעיקרון שוויון ההזדמנויות לכול, המעוגן כאמור בתקנות, ובאפשרות של מועמדים פוטנציאליים ראויים אחרים להתמודד על המשרה.

2. ביום 6.2.06 התקיים בוועדת המנגנון של הדירקטוריון דיון על מינויה של גב' בינת שוורץ. בדיון הציג המנכ"ל את תכונות המועמדת גב' בינת שוורץ, את קורות חייה ואת מכתב הפנייה שלו ליו"ר מועצת המנהלים בקשר לשינוי תנאי הסף. המנכ"ל ציין בישיבה כי קיבל את אישור יו"ר הדירקטוריון לכך. יצוין כי יו"ר הדירקטוריון לא השתתף בישיבה האמורה.

**הביקורת העלתה כי בישיבת ועדת המנגנון של הדירקטוריון לא נערך דיון על משמעות שינוי תנאי הסף וביטול הדרישה של השכלה הנדסית לתפקיד מפתח בליבת הפעילות של החברה, העוסקת בתכנון, פיתוח ואחזקה של כל רשת הכבישים הבינעירוניים במדינה.**

3. ועדת המנגנון המליצה באותה ישיבה לדירקטוריון לאשר את מינויה של גב' בינת שוורץ לתפקיד סמנכ"ל תכנון וביצוע.

לפי נוהלי החברה על המנהל הכללי להציג לפני ועדת המנגנון וכוח אדם של מועצת המנהלים את התוצאות של בדיקות התאמה<sup>8</sup> כאמור לעיל. בנוהל נקבע כי כל מועמד למשרה בכירה מחויב בבדיקת התאמה למעט בעל ניסיון של ארבע שנים לפחות שמילא תפקיד דומה בחברה או מחוצה לה, או במעבר בין משרות בכירות דומות.

**הביקורת העלתה כי לעובדת לא נערך מבחן התאמה כנקבע בנוהל. עוד העלתה הביקורת כי לא נמצאו מסמכים שיצביעו על כך כי המנכ"ל פטר את המועמדת מבדיקת התאמה תוך ציון הנימוקים לכך. החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי בנסיבות העניין לא היה מקום לקיום מבחן התאמה בשל העובדה שתפקידה הקודמים של הגב' שוורץ עונים על הגדרת המונח "תפקיד דומה". לדעת משרד מבקר המדינה אין כאן מעבר בין משרות דומות, מאחר שמדובר בתפקיד שונה במהותו מתפקידה הקודם, בין היתר בגובה התקציבים, במספר העובדים הכפופים ובהיקף האחריות ועל כן ראוי היה לערוך לה מבחן התאמה.**

4. ב-28.2.06 נערכה ישיבת דירקטוריון כדי לאשר את מינויה של גב' בינת שוורץ לתפקיד סמנכ"ל תכנון וביצוע. לשאלתו של יו"ר הדירקטוריון איזה תהליך מיון עברה גב' שוורץ ענה המנכ"ל כי עברה תהליך מלא לרבות שיחה שלו עם היו"ר ופנייה אליו בכתב, ולרבות אישור ועדת המנגנון. עוד ציין המנכ"ל כי למועמדת כושר ארגון וניהול והיא נחשבת "אוטוריטה הנדסית", דבר שהוא חשוב לחברה בעיקר בימים אלה כאשר עקב אכילס של החברה הוא נושא התכנון.

באותה ישיבה ביקש מבקר הפנים של החברה לוודא שהתהליך בוצע בשלמותו על פי הנוהל שאושר על ידי הדירקטוריון. המנכ"ל השיב כי התהליך בוצע ע"פ הנוהל פניתי ליו"ר הדירקטוריון לבקש את אישורו כיוון שמדובר בבקשה חריגה והמועמדים עברו את כל התהליכים ככתוב בנוהל". באותה ישיבה החליט הדירקטוריון לאשר את מינויה של גב' בינת שוורץ לתפקיד סמנכ"ל תכנון וביצוע של החברה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי דברי המנכ"ל כפי שמשקפים מהפרוטוקול אינם תואמים במלואם את שקרה בפועל: לא הייתה פנייה לחמישה מועמדים לפחות; לא היו מועמדים אחרים בניגוד למה שציין המנכ"ל כי "המועמדים עברו את כל התהליכים ככתוב בנוהל"; המועמדת לא עברה מבחן התאמה כנקבע בנוהל; המועמדת הוצגה לדירקטוריון כבעלת אוטוריטה הנדסית בו בזמן שאין לה השכלה הנדסית בכלל ואין לה ניסיון ישיר בתחום ההנדסי.

8 עמידה בהצלחה בבדיקות התאמה לתפקיד באחת מהחברות המוכרות בתחום אבחון כוח אדם.

במכתבו מ-31.12.06 הסביר יו"ר הדירקטוריון למשרד מבקר המדינה שקיבל את אישור הדירקטוריון בישיבתו מ-28.11.06 כי המנכ"ל הציג בפני הדירקטוריון את מלוא העובדות והמסמכים בנוגע למינויי הבכירים ובפרט בנוגע למינויה של הגב' בינת שוורץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, פרוטוקול של ישיבות הדירקטוריון צריך לשקף בבהירות ובשקיפות את מלוא העובדות והמסמכים שהוצגו לפניו, דבר שלא קרה.

5. מהאמור לעיל עולה כי לחברה העוסקת בתכנון ופיתוח, אחזקה וניהול של כל רשת הכבישים הבינעירוניים במדינה מונתה לתפקיד סמנכ"ל לתכנון וביצוע, שהוא גם רגיש וחשוב במסגרת הצורך להלחם בתאונות הדרכים, מועמדת ללא הכשרה הנדסית, ובלי שנערך בדירקטוריון דיון על משמעות הביטול של דרישה לתואר הנדסי, בלי שנעשתה פנייה למספר רב של מועמדים שיבטיח בחירה מבין הטובים ביותר ובלי שהעובדת עברה מבחן התאמה על ידי מכון אבחון. לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות זאת בלתי תקינה ולא ראויה.

סמנכ"ל תפעול ואחזקה: דרישות הסף למשרת סמנכ"ל תפעול ואחזקה הן על פי הנוהל: השכלה של מהנדס או בעל תואר ראשון בתחומי הנדסה, כלכלה, מדעי החברה/הניהול, כאשר עדיפות תינתן למהנדס אזרחי ולבעל תואר שני במינהל עסקים; ניסיון ניהולי מקצועי של לא פחות מחמש שנים, רצוי בתחומי אחזקת תשתיות ו/או פיתוח בתחומים הבאים: מיסעות, צדי דרך, גשרים ומבנים, מערכות חשמל, תאורה ורמזורים.

באפריל 2006 פרסמה חברת ההשמה מספר מודעות בעיתונות בחיפושה אחר סמנכ"ל תפעול ואחזקה לחברה. לפי מסמכי חברת ההשמה, הקריטריונים לתפקיד כפי שהתפרסמו בעיתונות ונקבעו בשיתוף עם החברה היו כלהלן: השכלה אקדמית, בעדיפות - תואר שני; ניסיון מקצועי וניהולי של עשר שנים לפחות; ניסיון מוכח בניהול תקציבים; ניסיון בניהול חברה ממשלתית/ציבורית גדולה; לניסיון בתחום התשתיות-יתרון.

1. משרד מבקר המדינה העלה כי יש שוני ניכר בין דרישות הסף שנקבעו בנוהלי החברה ובין אלה שפורסמו בעיתונות, הן באשר להשכלה והן באשר לניסיון המקצועי. אין בחברה מסמכים שיסבירו מה הסיבה לשוני כה ניכר זה.

2. לפי מסמכי חברת ההשמה נענו למודעה 214 מועמדים. חברת ההשמה סיננה סינון ראשוני על פי קורות החיים. לאחר הסינון הראשוני נבחרה קבוצה בת 12 מועמדים פוטנציאליים להמשך התהליך, וכולם רואיינו ראיון טלפוני ראשוני. בעקבות הראיון הטלפוני רואיינו שישה מועמדים ראיון עומק פרונטלי בחברת ההשמה. מתוך שישה המועמדים שרואיינו פרונטלית נמצאו שלושה מועמדים מובילים ומומלצים לתפקיד ולדרישותיו.

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה שהדרישה לניסיון בחברה ממשלתית עלתה נוכח העובדה שהחברה סברה שיש לשים דגש רב על הפן הניהולי בתפקיד ולפיכך על ניסיונם הניהולי של מועמדים בתפקיד.

לדעת משרד מבקר המדינה קביעת תנאי סף ספציפי במודעה לציבור כמו דרישה לניהול חברה ממשלתית או ציבורית היה צריך לקבל ביטוי בכתב מראש תוך מתן נימוקים לכך ותוך הסבר מה הסיבה לסטייה מתנאי הסף שנקבעו בנוהלי החברה, דבר שלא נעשה.

הביקורת העלתה כי החברה לא דרשה מחברת ההשמה, וחברת ההשמה מצדה לא הכינה, רשימה מרכזת שממנה אפשר לוודא מה הסיבה לפסילת 202 מועמדים בסינון הראשוני ותשעה מועמדים בתהליכים הנוספים, זאת בניגוד למתחייב מסדרי מינהל תקינים שכל פעולות המיון יהיו מתועדות, שוויוניות, ואובייקטיביות ותאפשרנה בקרה על מנת לבדוק את תקינותן.

3. ב-12.4.06 המליצה חברת ההשמה על מר חנן ברנשטיין (אחד משלושת המועמדים) כמתאים ביותר לתפקיד. בחמש השנים האחרונות שימש מר ברנשטיין מנכ"ל חברה ממשלתית בשם החברה לפיתוח חוף ים המלח בע"מ.

ב-26.4.06 התקיימה ועדת קבלה בהשתתפות המנכ"ל, סמנכ"ל ארגון ומינהל, סמנכ"ל מו"פ, מנהל מטה מנכ"ל, מזכיר החברה ופסיכולוגית ארגונית של חברת ההשמה. הוועדה דנה בשלושת המועמדים והחליטה להמליץ על מר חנן ברנשטיין בהתאם להמלצת חברת ההשמה.

4. ב-26.4.06 החליטה ועדת המנגנון של הדירקטוריון להמליץ לדירקטוריון לאשר את מינויו של מר ברנשטיין לתפקיד סמנכ"ל תפעול ואחזקה.

בישיבת הדירקטוריון מ-27.4.06 שדנה במינוי סמנכ"ל תפעול ואחזקה הוצגה מועמדותו של מר חנן ברנשטיין. באותה ישיבה ציין יו"ר הדירקטוריון כי האיש מוכר לו מהשירות הצבאי והוא ממליץ עליו בחום, ומטבע הדברים הוא השעה עצמו מהתהליך. באותה ישיבה אישר הדירקטוריון את מינויו של מר חנן ברנשטיין לתפקיד סמנכ"ל תפעול ואחזקה.

5. הביקורת העלתה כי מר חנן ברנשטיין לא עמד בתנאי הסף של ההשכלה שנקבעו בנהלים. מר חנן ברנשטיין הינו בוגר הפקולטה למדעי הרוח וסיים את חוק לימודיו בהיסטוריה כללית במכללה הבין-זרועית לפיקוד ומטה. כמו כן הוא בעל תואר מוסמך במדעי החברה ובמתמטיקה. החברה הסבירה כי התואר השני במדעי החברה בנוהל, ממלא את תנאי הסף של ההשכלה לתפקיד שדורש תואר ראשון ואף טוב ממנו.

קביעת תנאי סף ספציפיים במודעה בעיתון כמו דרישה לניהול חברה ממשלתית, למשרה שבה אין לכך כל הצדקה; אי אזכור במודעה בעיתון שיש יתרון למהנדס אזרחי כפי שנדרש עפ"י הנוהל, מעלים את החשש כי תנאי הסף שפורסמו בעיתון נקבעו כדי לתת עדיפות למועמד מסוים.

מבקר פנים: 1. לפי סעיף 48 לחוק, הדירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה לחברה מבקר פנים, זולת אם אישרה רשות החברות שהיקף פעולות החברה או אופיין אינו מחייב מינוי של מבקר פנים.

בישיבת ועדת הביקורת מ-17.5.05 הוחלט להעסיק כיועץ חיצוני את רו"ח יהושע הזנפרץ ממשרד רואי חשבון שיף הזנפרץ-רונן ושו"ת לביצוע ביקורת פנים בחברה. משרד זה הועסק על ידי החברה כשנה עד אפריל 2006 כמבקר פנים.

2. בסוף 2005 פנתה החברה לחברת ההשמה בבקשה לאתר מועמדים למשרת מבקר פנים. לפי מסמכי חברת ההשמה, בחודשים נובמבר - דצמבר 2005 פורסמה סדרת מודעות בעיתונות בדבר חיפוש אחר מבקר/ת פנים. המועמדים התבקשו להציג את מועמדותם לתפקיד עד 20.12.05. למודעה נענו 233 מועמדים.

ממסמכי חברת ההשמה עולה כי בוצע מיון ראשוני של הפונים לשלוש קבוצות עיקריות: מועמדים בעדיפות ראשונה שהומלצו להמשך התהליך, מועמדים בעדיפות ביניים ומועמדים שאינם מתאימים לתפקיד. סיווג ומיון המועמדים נעשה על פי קריטריוני הקבלה שהוגדרו על ידי החברה, התרשמות אישית של המראיין, ניסיון של המבקר בארגון וניסיון ניהולי מוכח.

לאחר הסינון הראשוני נבחרה קבוצה של אחד עשר מועמדים פוטנציאליים להמשך התהליך. אלה רואיינו ראיון טלפוני ראשוני, ובעקבותיו רואיינו רובם גם ראיון עומק פרונטלי בחברת ההשמה.

**הביקורת העלתה כי החברה לא עמדה על כך שחברת ההשמה תתעד ותכין רשימה מרוכזת שממנה אפשר לברר את הסיבה לפסילת 222 מועמדים מתוך 233. זאת בניגוד למתחייב מסדרי מנהל תקינים הדורשים שכל תהליך המיון יהיה מתועד ויותר נתיב ביקורת המאפשרים שיחזור ובדיקת תקינות הפעולות שנעשו.**

3. עוד עולה ממסמכי חברת ההשמה כי מתוך המועמדים שרואיינו פרונטלית נבחרה קבוצה של חמישה מועמדים להמשך התהליך; חמשת המועמדים זומנו לוועדת הביקורת של הדירקטוריון שהתכנסה בתאריך 12.2.06. הוועדה ראינה כל מועמד ולבסוף החליטה על המשך התהליך עם שלושה מועמדים. עוד החליטה הוועדה כי חברת ההשמה תמשיך בביצוע בדיקות נוספות על השלושה ותגיש המלצות שיובאו בפני הוועדה.

שלושת המועמדים הנבחרים עברו סדרת מבדקים נוספת בחברת ההשמה, ובהם ראיון עומק נוסף, מבחני אישיות ומבדקי אמינות. הממצאים נותחו ע"י שתי פסיכולוגיות, וסוכמו בחוות דעת כתובה, לפיה מר מרדכי עמנואל נמצא כבעל אחוזי ההתאמה הגבוהים ביותר לתפקיד והמומלץ ביותר.

רק ב-26.2.06, כשבועיים לאחר שהופיע בפני ועדת הביקורת של הדירקטוריון, פנה מר מרדכי עמנואל לחברה והודיע כי משרדו נתן לחברה שירותי הנהלת חשבונות בשלב הקמתה. השירותים ניתנו בתחילה באמצעות חברה מסוימת, ולאחר מכן ישירות לחברה. המידע הזה הובא על ידי המנכ"ל לפני ועדת הביקורת של הדירקטוריון בישיבתה ביום 27.3.06.

ועדת הביקורת התכנסה שנית ביום 27.3.06, דנה במועמדותם של שלושת המועמדים על בסיס תוצאות המבדקים הנוספים, והחליטה להמליץ לדירקטוריון לבחור במר מרדכי עמנואל לתפקיד מבקר הפנים של החברה. בתאריך 27.4.06 אישר הדירקטוריון את המינוי של מר מרדכי עמנואל.

באותה ישיבה (של ועדת הביקורת) דיווח המנכ"ל שבתקופת הקמת החברה נתן לה משרדו של מרדכי עמנואל, באמצעות חב' מסוימת, שירותי כוח אדם בתחום הנהלת חשבונות. עוד דיווח המנכ"ל שהחברה פנתה לשני רואי חשבון לקבלת חוות דעת בעניין, לר"ח אדיר ענבר ממשרד דלויט ברייטמן אלמגור ושות' ולמבקר הפנים דאז של החברה ר"ח דורון רונן ממשרד שיף, הזנפרץ-רונן ושות', והם אמרו שאין בכך משום ניגוד עניינים.

**הביקורת העלתה כי חוות הדעת בקשר לניגוד עניינים נתבקשו בעל פה וניתנו בעל פה וזאת בניגוד לסדרי מנהל תקינים ומחייבים כי חוות דעת כאלה יתבקשו וייתנו בכתב. עוד העלתה הביקורת שהמנכ"ל לא ציין בוועדת הביקורת כי חוות הדעת נתבקשו בעל פה וניתנו בעל פה.**

ר"ח דורון רונן השותף המנהל את אגף הביקורת הפנימית במשרד שיף, הזנפרץ-רונן ושות' ואשר שימשו כמבקרים פנימיים של החברה דאז, הסביר למשרד מבקר המדינה כי לא התבקש להגיש חוות דעת בנושא העסקתו של מר עמנואל מרדכי, אלא התקיימה התייעצות עימו שבה הוא מסר למר ויז'נצר שלפי התקנים המקצועיים המקובלים (AII וכן GLEIM) חלה על מר מרדכי עמנואל

תקופת צינון של שנה בעבודת הביקורת הפנימית בחטיבת הכספים של החברה, ואולם אין מניעה שיערוך ביקורות פנימיות בחטיבות אחרות בחברה.

הביקורת העלתה כי מר ויז'ניצר לא דיווח על ההגבלה הזאת לוועדת הביקורת של הדירקטוריון בשיבה האמורה. יתרה מזו, מבקר הפנים החל לעבוד בחברה כשמונה חודשים לאחר שסיים לתת שרותי הנהלת חשבונות לחברה וממילא לא הוטלה הגבלה כזו לאחר כניסתו לתפקיד.

לאחר סיום דוח הביקורת הסביר המבקר הפנימי למשרד מבקר המדינה, כי ביוזמתו נמנע מלעשות ביקורת בחטיבת הכספים במשך תשעה חודשים מתחילת עבודתו בחברה.

## קליטת עובדים מחברות כוח אדם

ב-21.7.05 החליט דירקטוריון החברה לאשר קליטת עובדים זמניים אשר עבדו בחברה ב"סטטוס כזה או אחר" (בדרך של הצעה ישירה של המשרה כעובדי החברה) בתנאי שהם עומדים בדרישות המשרה. החלטה זו התקבלה יחד עם ההחלטה העיקרית לקלוט עובדים מיחידת הסמך בהתאם להסכם שנחתם עם ההסתדרות.

הביקורת העלתה כי המשרות שמילאו עובדים שהועסקו דרך חברות כוח האדם לא פורסמו לציבור באופן פומבי ולא הוצעו בהליך תחרותי שוויוני בין מועמדים פוטנציאליים. להלן הפרטים על כך:

1. הביקורת איתרה כי חמישה עובדים שהועסקו בחברה דרך חברות כוח אדם בשנת 2005, עוד לפני חתימת ההסכם הקיבוצי, התקבלו לעבוד בחברה בעקבות ההחלטה דלעיל של הדירקטוריון.

2. עורכות דין: החברה קלטה שתי עורכות דין שהחלו לעבוד בחברה דרך חברת כוח אדם, ומספר חודשים לאחר מכן הוחלט לקבל כעובדות מן המניין בחברה. קליטתן הייתה בניגוד לנוהלי החברה, שלא בדרך שוויונית. ואלה המקרים:

(א) עו"ד דנה חכים הועסקה בחברה דרך חברת כוח האדם החל מ-1.8.05, כ-10 ימים לאחר קבלת החלטת הדירקטוריון דלעיל, בתפקיד עו"ד במחלקת הייעוץ המשפטי של החברה.

ב-1.11.05 פנה מזכיר החברה לסמנכ"ל מינהל וארגון של החברה והודיע כי בעקבות ראיון שערך לעובדת ולאחר התייעצות עם עו"ד החברה, הוא ממליץ לקבל אותה לתפקיד ממונה באגף אסטרטגיה ושיווק ופיתוח עסקי. כמו כן הודיע מזכיר החברה כי העובדת תוכל לסייע בסוגיות משפטיות העולות במזכירות החברה.

יצוין כי ב-19.9.05 כתבה חברת ההשמה חוות דעת על גב' דנה חכים, ובה ניתוח הניסיון המקצועי שלה, כישוריה המקצועיים, התרשמות אישית, נקודות עוצמה ונקודות חולשה. לא נמצאו מסמכים המעידים מי החליט לשלוח את העובדת לקבלת חוות דעת מחברת ההשמה, וזאת לפני ההמלצה על קבלתה לעבודה, שכאמור ניתנה ב-1.11.05. ב-1.12.05 החלה גב' חכים לעבוד בתפקיד ממונה שיווק ופיתוח עסקי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קבלתה של גב' חכים לחברה הייתה בניגוד לנוהלי החברה הקובעים את הדרך בה יש לקיים פנייה פומבית לאיתור המועמד המתאים ביותר. תהליך קבלתה לחברה פוגע בעקרון השוויון ומעורר ספק אם היא המועמד המתאים ביותר שניתן היה למצוא.

(ב) עו"ד מירב דימרי החלה לעבוד במחלקה המשפטית של החברה ב-2.8.05 דרך חברת כוח אדם. ב-1.11.05 פנה מנהל אגף התקשורות בחברה אל סמנכ"ל ארגון ומינהל וציין כי גב' מירב דימרי מועסקת בחברה דרך חברת כוח אדם, העיד כי היא התגלתה כעובדת חיונית ובעלת כישורים מתאימים, ולפיכך המליץ על קליטתה.

ב-2.11.05 כתבה חברת ההשמה חוות דעת על גב' מירב דימרי. בחוות הדעת יש ניתוח של הניסיון התעסוקתי שלה, של כישוריה המקצועיים והעסקיים, התרשמות אישית, נקודות יוזמה ונקודות תורפה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם קליטתה של גב' דימרי בחברה נעשתה בניגוד לנוהלי החברה ובדרך שפוגעת בעיקרון השוויון.

## קליטת עובדים שונים

ממונה מסירת עבודות: הביקורת איתרה מקרה בו החברה ביקשה מחברת ההשמה במפורש לבחור מועמד ללא פרסום פומבי אלא על פי קורות חיים שנמצאו בחברת ההשמה. התנהלות זו פוגעת בעקרון השוויון ובפומביות התהליך ואין לה כל הצדקה עניינית. לא נמצאו מסמכים והסברים איך וממי הגיעו קורות החיים לחברה ההשמה, וקיים חשש שבדרך זו אפשר היה לגרום להעדפה בלתי הוגנת של מועמד מסוים.

על פי מסמך של חברת ההשמה מ-11.10.05, ביקשה החברה מחברת ההשמה למצוא מועמדים מתאימים לתפקיד ממונה מסירת עבודות בחברה. יצוין כי הבקשה ותיאור התפקיד הועברו לחברת ההשמה בעל פה על ידי עוזר המנכ"ל. חברת ההשמה חיפשה במאגר שלה על פי תיאור התפקיד. מבין המועמדים הרלוונטיים למשרה נמצאו שלושה שהתאימו לדרישות ולפרופיל התפקיד. שלושת המועמדים עברו ראיון טלפוני וראיון פרונטלי והומלצו להמשך התהליך בחברה. הוועדה שכללה את ראש מטה מנכ"ל, סמנכ"ל ארגון וניהול, מנהל אגף ביצוע ונציגות חברת ההשמה, בחרה מתוכם את מר בוריס אברמוב, שהיה המועמד המומלץ ביותר לתפקיד על ידי חברת ההשמה. ב-1.11.05 החל מר אברמוב לעבוד בחברה.

1. משרד מבקר המדינה מעיר כי במקרה זה פעלה החברה בניגוד לנוהלי קבלת עובדים בחברה. היא לא פרסמה בקשה פומבית להצגת מועמדות לתפקיד ולא ערכה הליך מיון שיאפשר לכל המועמדים בכוח להשתתף בו, ולבחור מביניהם את המועמד הטוב ביותר, אף שמדובר במשרה מקצועית ששכר גבוה בצידה.

2. על פי דרישות התפקיד שקבעה החברה, נדרשת לממלאו השכלה של תואר ראשון בניהול או בכלכלה או במשפטים או בהנדסת תעשייה וניהול, ואילו העובד שנבחר הוא בעל תואר ראשון (B.A) במערכות לוגיסטיקה. יצוין כי שני המועמדים הנוספים שלא נבחרו היו בעלי תואר במינהל עסקים, אחד בעל תואר ראשון ואחד בעל תואר שני.

3. החברה לא ביקשה מחברת ההשמה לתעד את תהליך החיפוש, ולכן לא ניתן לעמוד על דרך בחירת המועמדים מהמאגר, על פי איזה קריטריונים סוננו, ומדוע נבחרו שלושת המועמדים הסופיים האלה דווקא. אין מסמכים המתארים כיצד נכללים במאגר חברת ההשמה ומי מרכיב אותו. לא נמצא פרוטוקול של הוועדה שבחרה את המועמד, ובו הנימוקים לבחירה.

החברה הסבירה כי העבירה את קריטריון התפקיד לחברת ההשמה בשיחת טלפון, וחברת ההשמה הבינה היטב את דרישות התפקיד. משרד מבקר המדינה מעיר כי סדרי מינהל תקינים מחייבים כי דרישות התפקיד יסוכמו בכתב ויקבלו אישור מראש של גורמים בכירים בחברה על פי נהלים שייקבעו.

מן האמור לעיל מתעורר החשש כי מדובר במינוי שנעשה בהליך לא תקין.

רכז משפטים: ב-14.10.05 פרסמה חברת ההשמה במודעה בעיתון שחברה ממשלתית במרכז הארץ מחפשת עורך דין. תחומי העיסוק של המשרה כפי שפורסמו היו: משפט מסחרי, דיני חוזים ומכרזים, דיני תכנון ובנייה, דיני עבודה, דיני נזיקין וליטיגציה<sup>9</sup>. לפי מסמכי חברת ההשמה נענו לפנייה זו 449 מועמדים. במסמכי חברת ההשמה צוין שמביניהם אותרה על פי קורות החיים קבוצה של 39 מועמדים אשר עמדו בדרישות התפקיד, כולל היותם בעלי תואר ראשון בהצטיינות במשפטים, ומתוכם נבחרו תשעה מועמדים שהיו מצטייני דיקן או בעלי הצטיינות יתרה. עוד צוין במסמכים כי לאחר ראיון טלפוני נבחרו מהם שלושה מועמדים סופיים בעלי פוטנציאל ההתאמה הגבוה ביותר לתפקיד. הוקמה ועדה שראינה את שלושת המועמדים הסופיים. מתוכם נבחרה גב' סימה לוי שסיימה לימודי משפטים בהצטיינות יתרה ועברה את בחינות הסמכה של לשכת עורכי הדין בהצטיינות.

1. לפי דברי נציגת חברת ההשמה, דרישות התפקיד סוכמו בשיחה בעל פה עם מנהל המחלקה המשפטית, והן באו לידי ביטוי במודעה שפורסמה. משרד מבקר המדינה מעיר כי סדרי מינהל תקינים מחייבים כי דרישות התפקיד יסוכמו בכתב ויקבלו אישור מראש של גורם מוסמך בחברה שייקבע בנהלים.

2. אין בחברה מסמכים שיסבירו מדוע נקבע הקריטריון של הצטיינות יתרה כקריטריון מכריע, ולא נעשה שקלול בין ההצטיינות ובין הניסיון בעבודה ובהתמחות בתחומים הנדרשים לחברה.

3. עוד העלתה הביקורת כי הניסיון המשפטי של גב' סימה לוי הצטמצם למסגרת התמחות של כשנה בבית המשפט המחוזי. בקורות החיים שהגישה לחברה צוין כי במסגרת ההתמחות היא נחשפה לכתיבת חוות דעת במגוון התחומים ובין היתר תחומי המקרקעין והפקעות, חוזים, מינהלי ופלילי. עוד ציינה בקורות חייה כי עבדה כשמונה שנים כעוזרת מנהל אגף מינהל במפעל הפיס, והאגף עסק בעריכת מכרזים, חוזים, רכש, ביטוחים, ניהול משא ומתן והתקשרויות עם ספקים. יצוין כי תקופת ההתמחות לא נחשבת תקופת ניסיון בעבודה כעו"ד, ובקורות החיים שלה לא נאמר כי נחשפה לתחום המשפט המסחרי, דיני מכרזים, דיני תכנון ובנייה, דיני עבודה ודיני נזיקין, שהינם תחום העיסוק של המשרה כפי שפורסם.

4. ב-4.11.05 התקבלה גב' סימה לוי לעבודה בתפקיד רכז משפטים בלי כל ניסיון בעריכת דין בכלל ובתחומי עיסוק החברה בפרט. לא נמצא כל תיעוד המאפשר לבדוק אם כישוריה אכן היו עדיפים על כישורים של מועמדים אחרים. יתר על כן, אין בחברה מסמכים המפרטים מיהם חברי הוועדה שקיבלו אותה לעבודה ואין פרוטוקול חתום של הוועדה ובו הנימוקים לבחירתה, כפי שסדרי מינהל תקינים מחייבים.

החברה הסבירה כי קריטריון הצטיינות חשוב, ראוי, סביר ומקובל במיוחד בכל הנוגע בהשמת עורכי דין.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם החברה חשבה שקריטריון הצטיינות יתרה חשוב, היה עליה לקבוע זאת מראש ובכתב תוך מתן נימוקים לכך לפני התחלת תהליך קבלת העובדים, דבר שלא נעשה.

### הסכם עם חברות השמה וביצוע החוזה

1. על מנת להתחיל באיתור, מיון וגיוס עובדים, פנה באוגוסט 2004 עוזר מנכ"ל החברה במכרז סגור לשש חברות השמה וביקש מהן הצעות אשר יכללו בין היתר התייחסות לפרסום מודעה בעיתונות, פעולות השמה כגון מיון הפניות, ראיונות, אבחונים, בדיקות והכנת רשימת מומלצים, ועריכת מבחני התאמה.

מתוך ארבע חברות שנענו לפנייה אישרה ועדת המכרזים התקשרות עם שלוש חברות. מאוחר יותר ויתרה אחת מתוכן על זכייתה במכרז.

עם שתי החברות הזוכות שנותרו, קינן שפי ומתאם, חתמה החברה על הסכם דומה. כל אחת מההתקשרויות הוגבלה בהיקף כספי של 360,000 ש"ח. תוקף ההסכם מ-1.10.04 עד 30.9.05. בתקופת ההסכם שולם לחברת קינן שפי סכום של 369,000 ש"ח ולחברת מתאם - 125,000 ש"ח. כלומר שחברה אחת קיבלה כמעט פי שלושה יותר מהאחרת.

הביקורת העלתה כי בהסכמים לא הוגדר הבדל התמחויות בין החברות, ואף על פי כן היקף העבודה שקיבלה חברת "קינן שפי" היה כמעט פי שלושה ויותר מזה של חברת מתאם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה כי חברת קינן שפי הועדפה לאחר פרק זמן מסוים על פני חברת "מתאם" משיקול ענייני ומקצועי שאין להטיל בו דופי.

2. בהסכם נקבע כי החברה יכולה להחליט להאריך את הסכם ההתקשרות עם כל אחת מחברות ההשמה לשתי תקופות נוספות של שנה כל אחת.

ב-1.11.05 פנתה סמנכ"ל ארגון ומינהל למנכ"ל החברה וביקשה הארכה והגדלה של החוזה עם חברת קינן שפי, וטענה כי "בנסיבות העניין ולאור תהליך גיוס העובדים המסיבי, קיים צורך ממשי לשמור על רציפות בקליטת עובדים ולפיכך יש לאשר התקשרות המשך עם חברת קינן שפי; חברת קינן שפי הכירה ולמדה את צרכיה של החברה וכל מעבר לחברת השמה אחרת עשוי לקטוע את שרשרת הקליטה של העובדים בחברה ולמנוע מהחברה לבצע את הקליטה בצורה הטובה, המוצלחת והיעילה ביותר". יצוין כי בבקשה אין זכר לחוסר שביעות רצון מחברת ההשמה השנייה.

ב-13.12.06 השיבה סמנכ"ל ארגון ומינהל למשרד מבקר המדינה וציינה כי התבקשה מכוח תפקידה כסמנכ"ל ארגון ומינהל לפנות למנכ"ל בהמלצה על הארכת ההתקשרות עם חברת קינן שפי. היא

הסכימה לעשות כן נוכח ניסיונה בוועדות הקבלה ומשום שסמכה על שיקול דעתו והמלצתו של הצוות שעבד ישירות מול חברות ההשמה. בנוסף ציינה כי כתב ההמלצה למנכ"ל נכתב בשמה, ולא על ידיה, אך קיבל את אישורה העקרוני בהסתמך על המלצת הגורמים אשר העריכו את איכות העבודה ואת טיב היחסים מול חברת קינן שפי.

ב-6.11.05 אישר מנכ"ל החברה את המשך ההתקשרות וציין כי ההתקשרות מותנית בכך "שווי ההתקשרות החדשה לא יעלה על פי שלושה משווי ההתקשרות הראשונית". ועדת ההתקשרויות אישרה את הארכת החוזה לשנה נוספת ונחתם הסכם בהיקף של 1,440,000 ש"ח לתקופה 1.10.05-30.9.06.

לדעת משרד מבקר המדינה, הנימוקים שנתנו סמנכ"ל ארגון ומנהל והמנכ"ל להארכת החוזה עם חברת קינן שפי ולהגדלת החוזה פי שלושה מהחוזה המקורי אינם משכנעים, מכיוון שניתן לערוך מכרז חדש לשירות זה בלוח זמנים קצר ולאפשר לחברות נוספות בתחום שראוי לתת להן שוויון הזדמנויות. יתכן גם שבמכרז חדש ניתן היה להשיג תעריפים מופחתים עקב ההיקף הגדול של ההתקשרות. יתרה מזו, עצם העובדה שהחברה מלכתחילה מצאה לנכון לבחור שתי חברות השמה מצביע על כך שניתן לגייס עובדים באמצעות שתי חברות בלי לפגוע בתהליך הקליטה.

3. בבדיקת התשלומים לחברת קינן שפי בתקופה מ-1.10.04-26.6.06 נמצאו תשלומים על סך 360,000 ש"ח תמורת בדיקות אמינות וגרפולוגיה. הביקורת העלתה כי בהסכם עם החברה לא היה סעיף מיוחד לבדיקת אמינות וגרפולוגיה ולא תומחרה עבודה כזאת. בין התשלומים לחברה נמצאו שני תשלומים בסך 31,000 ש"ח עבור "פרויקט משרדי עו"ד שירותי השמה", שלא היה חלק מהמכרז וההתקשרות.

## תקציב החברה

תוכנית החומש של החברה אושרה בהחלטת הממשלה מ-11.12.2005. על פי החלטת הממשלה יהיה תקציב תוכנית החומש לשנים 2006-2010 19 מיליארד ש"ח, מזה תקציב פיתוח 14.2 מיליארד ש"ח, תקציב אחזקה 3.9 מיליארד ש"ח, תקציב תכנון פרויקטים 0.6 מיליארד ש"ח והוצאות אחרות 0.3 מיליארד ש"ח. היקף ההוצאה המתוכנן לשנת 2006 עומד על 2.2 מיליארד ש"ח.

בשנת 2005 העמידה הממשלה לרשות החברה תקציב של 1.7 מיליארד ש"ח. חלוקת תחומי התקציב ואחוזי הביצוע מפורטים בטבלה הבאה:

**ביצוע תקציב 2005 (במיליוני ש"ח)**

| תחום                | תקציב שנתי (כולל עודפים)* | אחוז ביצוע |
|---------------------|---------------------------|------------|
| פיתוח               | 885                       | 74%        |
| אחזקה שוטפת         | 340                       | 100%       |
| שיקום וריבוד        | 130                       | 55%        |
| בטיחות              | 100                       | 32%        |
| בקרת תנועה          | 15                        | 83%        |
| גשרים               | 10                        | 20%        |
| תכנון וקידום זמינות | 125                       | 59%        |
| מו"פ וסטנדרטיזציה   | 5                         | 61%        |
| תקציב ארגוני        | 60                        | 78%        |
| <b>סה"כ</b>         | <b>1,670</b>              | <b>74%</b> |

\* לא כולל הקדמת מימון בסך 200 מיליון ש"ח לשנת 2006.

מהטבלה עולה כי שיעור ניצול התקציב הוא 74% בלבד. סמנכ"ל הכספים הסביר כי ניצול נמוך של התקציב נובע בין היתר מהסיבות הבאות: תהליך התארגנות החברה בשנת 2005, שהקשה על הפעילות השוטפת; שינוי שיטת התקצוב מיחידת הסמך לחברה, שגרם למימוש חלקי בלבד של תחזית תזרימי המזומנים, שהייתה אופטימית מדי. לדוגמה, לכביש 431 ניתנה תחזית ביתר של 83 מליון ש"ח; לפרויקטים רבים לא מונה מנהל פרויקט ותחזית העלויות ניתנה ע"י חטיבת הכספים; במספר פרויקטים, בעיקר בתחום הבטיחות, הוכן תקציב על בסיס דיווחים שהמכרז מוכן לפרסום, אך הסתבר כי תכנון הפרויקט עוד לא הושלם.

כל הפרויקטים אשר דווחו בתקציב 2004 ובתקציב הרבעון הראשון של 2005 ע"ס 25 מליון ש"ח הם פרויקטים אשר הועברו מיחידת הסמך. עבור הפרויקטים הללו לא התקבל אומדן מסודר ומפורט מיחידת הסמך, ולא ניתן היה לבדוק אותו ולאמת את הנתונים. האומדן שהועבר כלל מספר סופי אחד ללא שום פרוט.

מנתוני החברה שנמסרו למבקר המדינה בינואר 2007 עולה כי ביצוע התקציב בשנת 2006 עמד על 1.83 מליארד ש"ח מתוך תקציב של 1.9 מליארד שהם 96%.

**חברת הבקרה Nortcof**

בשנת 2005 חתם החשב הכללי בשיתוף עם משרד התחבורה על חוזה עם חברת ייעוץ ובקרה מאנגליה - חברת Nortcof. חברת הבקרה מלווה את הקמת החברה ומבצעת בקרה על ביצוע הפרויקטים שהחברה מבצעת; חברת הבקרה מדווחת למשרד האוצר על תוצאות הבקרה.

באפריל 2006 דיווחה חברת הבקרה בין היתר על הליקויים הבאים: עדיין אין לחברה נהלים מאושרים; אין חלוקת אחריות ברורה בין היחידות השונות, ולא מוגדרים הממשק והעברת המידע ביניהן; שכבות הניהול רבות מדי (9 שכבות), דבר שגורם לסרבול תהליכים, בעיקר משום שהמנכ"ל

עצמו הוא היחיד בעל סמכות לקבל החלטות בכל תחומי הפעילות: הזמנות, תכנון וביצוע; היעדר ריכוז של מידע מקשה על השליטה והבקרה של התהליכים; לא הוטמע תפקיד "המתאם" (Coordinator), הבקי בכל המידע על הפרויקט, שתפקידו ללוות את הפרויקט מתחילתו ועד סופו.

ב-20.12.06 השיב סגן החשב הכללי למשרד מבקר המדינה כי נעשו השינויים הבאים: חטיבת התכנון והביצוע אורגנה מחדש תוך יצירת תפקיד חדש - "המתאם"; מספר שכבות הניהול צומצמו ברוב הפעילויות לשלוש; הוגדרו סמכויות תפעוליות לדרגי הביניים; הוכנו טיוטות למערכת נהלים, למעט בתחומי הכספים והאדמיניסטרציה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להשלים את הכנת הנהלים בהקדם.



הממשלה החליטה על הפסקת פעילותה של יחידת הסמך מע"ץ ועל הקמת חברה חדשה שתושתת על מספר עובדים מצומצם, במטרה לייעל ולשפר את סדרי ניהול, הפתוח והאחזקה של הכבישים הבין עירוניים במדינה.

הביקורת העלתה ממצאים כבדי משקל על סדרי סגירת יחידת הסמך, הקמת החברה וסדרי קליטת עובדים חדשים לחברה: החברה קלטה עובדים בניגוד לנהליה; נמצאו ליקויים בסדרי קבלת עובדים בכירים כמו מנכ"ל, משנה למנכ"ל, סמנכ"ל לתכנון וביצוע, סמנכ"ל תפעול ואחזקה ומבקר פנים. כמו כן העסיקה החברה עובדים באמצעות חברות כוח אדם ואח"כ קלטה אותם כעובדים מן המניין בחברה. יתר על כן, ממצאי הביקורת מעלים חשש להפעלת שיקולים זרים במהלך ביצוע מנויים וקבלת עובדים לחברה.

ממצאי הביקורת מצביעים כי בחברה החדשה החלו להתקיים נורמות בלתי תקינות בתחום גיוס וקליטת עובדים בכירים וזוטרים המטילים ספק אם החברה קלטה את העובדים היותר טובים; גם דירקטוריון החברה לא השכיל לפקח כנדרש על פעולות הנהלת החברה בנושא.

נוכח חומרת הממצאים, על שרי התחבורה ואוצר ורשות החברות הממשלתיות לנקוט בצעדים הנדרשים כדי להכניס את החברה למסלול התקין בתחומים האמורים; אחרת הממשלה עלולה להחטיא את השגת המטרות שבגללן הקימה חברה החדשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח מגמת ההפרטה וההתאגדות של השירותים הציבוריים, שומה על משרד האוצר ועל כלל הגורמים העוסקים על הפרטה לתת את הדעת לממצאי דוח זה וליישמם לקראת הפרטות עתידיות.