

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ב | התשפ"א-2021



התעשייה האווירית לישראל בע"מ

מינוי בכירים בתעשייה האווירית לישראל בע"מ



מינוי בכירים בתעשייה האווירית לישראל בע"מ

רקע

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) היא חברה ממשלתית, אחת החברות הגדולות במשק הישראלי. אלתא מערכות בע"מ (אלתא) היא חברה בת של התע"א, בבעלותה המלאה¹. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ובתקנות שהותקנו מכוחו נקבע מיהם המנהלים הבכירים בחברה. בתקופה שבין ינואר 2017 לינואר 2019 בוצעו בתע"א 29 מינויים של מנהלים בכירים, ששיעורם כ-46% מהמנהלים הבכירים בחברה, בין היתר בהמשך למינוי המנכ"ל וי"ר הדירקטוריון ובעקבות שינוי ארגוני משמעותי שנעשה בחברה.

1 בדוח זה ההתייחסות לתע"א כוללת גם את אלתא, אלא אם כן צוין אחרת.



נתוני מפתח

4.1	כ-15,000	63	29
מיליארד דולר			
מכירות התע"א בשנת 2019.	מספר עובדי התע"א בסוף שנת 2019.	מנהלים בכירים בתע"א בסוף שנת 2019.	מינויים של מנהלים בכירים שבוצעו בתע"א בין ינואר 2017 לינואר 2019: 17 (כ-58%) בדרך של הליך איתור חיצוני; 6 (כ-21%) בדרך של הליך איתור פנימי; 6 (כ-21%) בדרך של ניווד רוחבי.
פי 3.7	87	5	16%
מועמדים בממוצע ניגשו בתקופה שנבדקה להליכי איתור חיצוניים מאשר אלה שניגשו להליכי איתור פנימיים.	הציון הממוצע בשנת 2019 של הערכות המנהלים הבכירים שמונו בתע"א בתקופה שנבדקה, לעומת ציון ממוצע 91 של יתר המנהלים הבכירים.	משרות בכירות שאיישו ממלאי מקום או מנהלים בפועל לתקופות של מעל לשנה ועד לשלוש שנים וחצי.	שיעור הנשים בתפקידי ניהול בכירים בתע"א בסוף שנת 2019. בשנת 2013 שיעור זה עמד על 4%.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר עד דצמבר 2019 את הליכי מינוי המנהלים הבכירים בתע"א בתקופה שבין ינואר 2017 לינואר 2019. השלמות ביקורת בוצעו עד מאי 2020. הביקורת נעשתה בתע"א, באלתא וברשות החברות הממשלתיות (רשות החברות).



תמונת המצב העולה מן הביקורת



ממלאי מקום ומנהלים בפועל: בתע"א נמצאו מקרים שבהם ממלאי מקום או מנהלים בפועל ניהלו יחידות ארגוניות משמעותיות במשך שנה וארבעה חודשים עד שלוש שנים וחצי. מצב זה עלול לפגוע בתפקודן של יחידות נוכח ארעיות כהונת ממלא המקום; וכן בעקרונות התחרות והשוויון.

מינויים בדרך של ועדות איתור



מינויים בחטיבת התעופה: המנכ"ל דאז של התע"א פנה לרשות החברות לשם מינוי מנהלים בכירים לחטיבת התעופה, תוך ציון שמות המועמדים לתפקידים אלה. אותם מועמדים אף מונו לתפקידים במטה שפעל להקמת חטיבת התעופה. במינוי המנהלים הבכירים למטה השינוי ובציון שמם במכתב המנכ"ל דאז לרשות החברות כאלה המיועדים לתפקידים בכירים בחטיבה היה כדי להצביע על מנהלים אלה כמועמדים מועדפים לתפקיד יחסית למועמדים אחרים. יתרה מזו, המנכ"ל ומנהל החטיבה השתתפו בוועדות האיתור אשר בחנו, בין היתר, את המועמדים ששמותיהם נכללו במכתב המנכ"ל לרשות החברות. בסופו של דבר מנהלים אלה מונו לתפקידים שיועדו להם.



חשב חטיבת התעופה: מאז הקמתה בינואר 2019 ועד סוף אפריל 2020 פעלה חטיבת התעופה בהיקפים כספיים ניכרים ללא חשב בתפקיד קבוע. בתפקיד שימש מנהל בפועל, אף כי בהליך האיתור הראשון הוועדה מצאה שאינו מתאים לתפקיד החשב הקבוע ונוכח הליך איתור שני שהסתיים ללא המלצה על מועמד לתפקיד. כפועל יוצא מכך שלא מונה חשב קבוע - גם לא מונו ארבעה ראשי מינהל כספים בחטיבה שבכפיפות לו. במרץ 2020, כ-14 חודשים לאחר הקמת החטיבה, יצאה התע"א בהליך איתור חיצוני שלישי על מנת לאתר מועמד לתפקיד; בסופו המליצה ועדת האיתור על המנהל האמור למילוי התפקיד, ובסוף אפריל 2020 אישר הדירקטוריון את מינויו.



מנהל מסוים בחטיבת התעופה: ההליך לאיתור מנהל נוסף לחטיבת התעופה, שהחל בסוף מרץ 2018 והסתיים בסוף נובמבר 2018, התנהל שלא באופן תקין בשני היבטים: (א) ניקוד מחדש של נתוני המועמדים מהליך האיתור הקודם - הליך שאינו כלול בנהל מינוי בכירים של החברה, הגם שננקט באישור היועץ המשפטי לתע"א; (ב) טעויות בטבלת הניקוד ובניקוד, שבהתאם להן זומן המנהל לריאיון. בהמשך, הוא נבחר לתפקיד.



קידום נשים לתפקידי ניהול: משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שנקטה התע"א כדי להגדיל את מספר הנשים בתפקידי הניהול, לרבות הניהול הבכיר, בחברה לשם הבטחת ייצוג הולם לנשים. בשנים 2013 עד 2019 חל גידול בשיעור הנשים בתפקידי הניהול הבכיר מכ-4% לכ-16%, ובתפקידי הניהול בדרגי הביניים מכ-9% לכ-17%. על ההנהלה להוסיף לפעול לקידום נשים לתפקידים אלה. על הדירקטוריון להוסיף לעקוב אחר הנושא ואחר יישום החלטותיו בעניין.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי הנהלת התע"א תפעל ככל הניתן למינוי מנהלים חדשים עוד לפני פרישת המנהלים הקודמים עבור כלל מינוייה העתידיים. זאת לצורך קיום הליך "העברת מקל" סדור וחפיפה מקצועית מיטבית בין המנהלים.

על הנהלת התע"א לפעול למינוי המנהלים הבכירים בהתאם לנדרש בדיון ובנוהל, במסגרת הליכי איתור תקינים, שוויוניים ותחרותיים, כדי לאפשר בחירת בעלי תפקידים מיטביים. זאת בין היתר בכל הנוגע לתנאים לקיום הליכי איתור פנימיים ותנאים לביצוע ניווד רוחבי. כל זאת, תחת פיקוח ובקרה של דירקטוריון התע"א.

מומלץ כי במקרים שבהם המליץ מנהל על מידת התאמתו של מתמודד לשמש בתפקיד מסוים, בפרט באמצעות חוות דעת כתובה, הוא יימנע מלהשתתף בוועדות האיתור לאותו תפקיד, על מנת שישמרו עקרונות השוויון והתחרותיות בהליכי המינוי.

על הגורמים הנוגעים להליכי האיתור, בהם חברי ועדת האיתור והיועץ המשפטי לתע"א, לוודא כי כל השלבים מתנהלים כיאות בהתאם לכללי מינהל תקין ולנוהל מינוי הבכירים של החברה, לרבות קביעת ציוני המועמדים בהתאם לקריטריונים ולתנאי הסף שנקבעו לתפקידים השונים ובדיקת חישוב הניקוד הניתן להם. מומלץ למסד בנוהל מינוי בכירים של התע"א מנגנוני בקרה להבטחת תקינות השלבים השונים בהליכי האיתור והמינוי, ובפרט אם מועמד קיבל ניקוד הגובל בניקוד המינימלי.

לשם הבטחת ייצוג הולם לנשים - על הנהלת החברה להוסיף לפעול לקידומן של נשים לתפקידי ניהול, לרבות קביעת יעדים גם בהתייחס לשיעורן בתפקידי הניהול. על הדירקטוריון להוסיף לעקוב אחר הנושא ואחר יישום החלטותיו בעניין. על רשות החברות להוסיף לעקוב אחר יישום הוראות חוזר הייצוג ההולם בחברות הממשלתיות.



שלוש דרגות הניהול הבכיר בתע"א



המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה לנתוני התע"א בהתאם להגדרת המנהלים הבכירים בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

סיכום

התע"א היא חברה ממשלתית המחויבת להקפיד על נורמות של מינהל תקין, שוויוניות ותחרותיות, לרבות בכל הנוגע למינוי מנהליה הבכירים, כנדרש בדין. בדוח ביקורת זה הועלו ליקויים הנוגעים בין היתר להליכי האיתור והמינוי של מנהלים בכירים מסוימים; למינוי ממלאי מקום ומנהלים בפועל בחברה; ולניוד רוחבי של מנהלים; כך שלא נשמרו עקרונות השוויון והתחרות בתחומים אלה באופן מלא. מן הראוי שההנהלה והדירקטוריון יפיקו את הלקחים הנדרשים ויפעלו למניעת ליקויים דומים בעתיד.

מבוא

התעשייה האווירית לישראל בע"מ (להלן - התע"א) היא חברה ממשלתית, אחת משלוש החברות הביטחוניות הגדולות בישראל ואחת החברות הגדולות במשק הישראלי. התע"א פועלת בארבעה תחומי פעילות עיקריים: מערכות טילים וחלל, כלי טיס צבאיים, התעופה האזרחית וכן מוצרי אלקטרוניקה צבאית באמצעות אלתא מערכות בע"מ (להלן - אלתא), חברת בת של התע"א, בבעלותה המלאה². מכירות התע"א בשנת 2019 הסתכמו בסך 4.1 מיליארד דולר.

בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות או החוק), נקבע כי "פקידים בכירים" בחברה ממשלתית הם, בין היתר, המנכ"ל, המשנה למנכ"ל והסמנכ"לים, ומנהלי האגפים (להלן - המנהלים הבכירים); דהיינו - שלוש הרמות הבכירות של המנהלים במדרג הארגוני. בתע"א ובאלתא אלה הם המנכ"ל; המשנה לו, הסמנכ"לים ובהם מנהלי החטיבות, ומנהלים הכפופים ישירות למנכ"ל; ובעלי התפקידים הכפופים לסמנכ"לים, כגון: סגניהם, מנהלי המפעלים, עובדים בכירים במטה ובחטיבות החברה (להלן - תפקידי ניהול בכירים).

להלן יוצגו שלוש הרמות של תפקידי הניהול הבכירים בתע"א:

תרשים 1: מדרג תפקידי הניהול הבכירים בתע"א



המקור: עיבוד משרד מבקר המדינה לנתוני התע"א, בהתאם להגדרת המנהלים הבכירים בחוק.

ב-31.12.19 הועסקו בתע"א ובאלתא כ-15,000 עובדים, ובהם 63 מנהלים בכירים, בשלוש רמות הניהול דלעיל. מינואר 2017 עד ינואר 2019 (ועד בכלל) בוצעו בתע"א ובאלתא 29 מינויים לתפקידי ניהול בכירים (קרוב למחצית מהמנהלים הבכירים). חלק ממינויים אלה בוצעו

² כחברת בת של חברה ממשלתית אלתא כפופה לכלל החובות החלות על חברות ממשלתיות. ההמלצות בדוח זה אשר מופנות להנהלת התע"א ולדירקטוריון התע"א מופנות גם להנהלת אלתא ולדירקטוריון אלתא. בדוח זה ההתייחסות לתע"א כוללת גם את אלתא, אלא אם כן צוין אחרת.



בהמשך לחילופי יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל התע"א³, וכן בעקבות שינוי ארגוני משמעותי שנעשה בתע"א, שבמסגרתו בין היתר אוחדו שלוש חטיבות שעסקו בעיקר בתחומי פעילות אזרחיים וכן חלקים ממפעל מסוים לחטיבה עסקית אחת - חטיבת התעופה.

להלן נתונים בדבר הערכת המנהלים הבכירים בתע"א בסוף שנת 2019:

לוח 1: הערכת המנהלים הבכירים בתע"א בשנת 2019 - ממוצעי הציונים*

ממוצעי הציונים	אוכלוסיית המנהלים הבכירים
87.3***	24 מנהלים בכירים שמונו בתקופה שנבדקה**
91.5	33 מנהלים בכירים שמונו לפני ואחרי התקופה שנבדקה
89.8	כלל המנהלים הבכירים

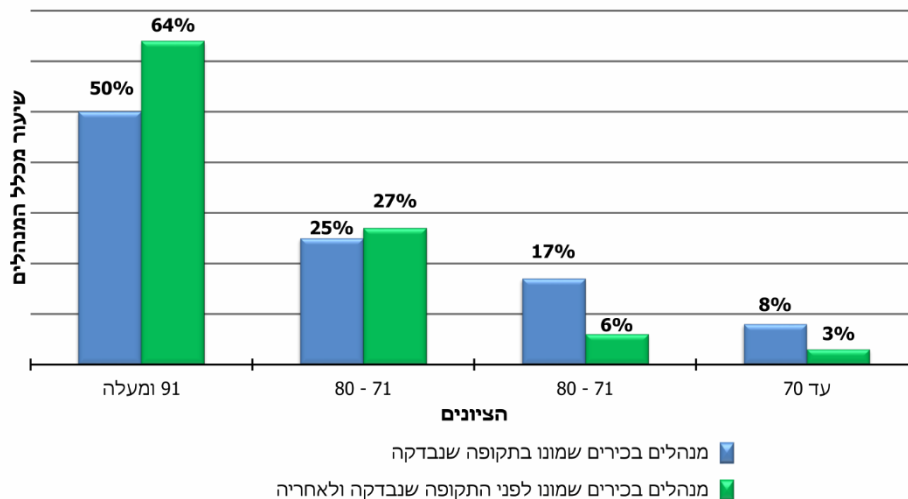
המקור: מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הציון של כל אחד מהמנהלים מחושב תוך שקלול של הציונים שקיבל על עמידה ביעדי החברה וביעדי החטיבה (אם רלוונטי), הציון על עמידה ביעדים אישיים והציון בגין הערכה אישית, לפי משקלות המשתנים בהתאם לתפקידיהם.

** מתוך 29 מינויים שבוצעו בין ינואר 2017 לינואר 2019, ניתנו הערכות ל-24 מנהלים שכיהנו בתפקידם בשנת 2019. שלושה מחמשת המנהלים שלא הוערכו עברו לתפקיד אחר, ושני האחרים סיימו את עבודתם בחברה.

*** ממוצע הציונים של המנהלים שמונו בחטיבת התעופה הוא 87.2.

תרשים 2: התפלגות הציונים של הערכות המנהלים הבכירים בשנת 2019



המקור: מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

3 יו"ר הדירקטוריון מונה לתפקידו בספטמבר 2017, ומנכ"ל התע"א נכנס לתפקידו בספטמבר 2018.



מהנתונים עולה כי 75% מהמנהלים הבכירים שמונו בתקופה שנבדקה הוערכו בציונים גבוהים מ-80; זאת לעומת 91% מהמנהלים הבכירים שמונו לפני התקופה שנבדקה ולאחריה, והוערכו בציון גבוה מ-80.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד דצמבר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי מינוי המנהלים הבכירים בתע"א בתקופה שבין ינואר 2017 לינואר 2019. השלמות ביקורת בוצעו עד מאי 2020.

נבדקו מידת העמידה של התע"א בהוראות חוק החברות הממשלתיות, בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005 (להלן - תקנות הבכירים), ובנוהל החברה בעניין איתור ומינוי של המנהלים הבכירים (להלן - נוהל מינוי בכירים); פעילות הוועדות בתע"א המופקדות על ניהול שלבי האיתור של המנהלים הבכירים ועל גיבוש המלצה לדירקטוריון בנוגע למועמדים הראויים (להלן - ועדות האיתור); וכן הפיקוח והבקרה של הדירקטוריון בתחום זה.

הביקורת נערכה בתע"א, באלתא וברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות או הרשות).

יצוין כי אין בדוח זה משום נקיטת עמדה מצד משרד מבקר המדינה בדבר כישוריהם ומקצועיותם של המנהלים הבכירים ושל המועמדים שהתמודדו על תפקידים בחברה.

המסגרת הנורמטיבית למינוי מנהלים בכירים בחברות ממשלתיות

רשות החברות פועלת מתוקף חוק החברות הממשלתיות ובין תפקידיה לעקוב ברציפות אחר הפעילות של החברות הממשלתיות, אחר הגשמת מטרותיהן, ואחר מהלך עסקיהן ומצבן הכספי, וכן ליעץ ולסייע להן בניהול עסקיהן.

לפי החוק, על דירקטוריון חברה ממשלתית לקבוע, בכפוף לכללים שיקבע שר האוצר לפי הצעת רשות החברות, את אופן בחירתם של המנהלים הבכירים בחברה ואת תנאי כשירותם, ולאשר על פי המלצת מנכ"ל החברה את מינוים.

בתקנות הבכירים נקבע כי על דירקטוריון חברה ממשלתית לקבוע נוהל בדבר תנאי הכשירות ואופן הבחירה של מנהלים בכירים בחברה (נוהל מינוי בכירים); וכן הוראות בדבר מיון המועמדים הפוטנציאליים. עוד נקבע בתקנות הבכירים כי בעת אישור בדירקטוריון של מינוי מנהל בכיר, על הדירקטוריון לתת את דעתו, בין היתר, על תקינות הליך האיתור, ובכלל זה על קיום הליך שוויוני ותחרותי; על קיומם של קריטריונים קבועים מראש לבחירת המועמדים הפוטנציאליים לתפקידים השונים; לנימוקים למיון המועמדים ולבחירה הסופית של אחד מהם, וזאת בהתייחס ליישום הקריטריונים שנקבעו למשרה מראש; וכן לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951.



נוסף על החוק והתקנות דלעיל התקינה רשות החברות חוזרים⁴ העוסקים במינוי מנהלים בכירים, ובכלל זה במינוי מנהלים בכירים בתפקידים מסוימים, כגון מנכ"ל, יועץ משפטי ומבקר פנימי.

החל משנת 2011 אישר דירקטוריון התע"א כמה נוהלי מינוי בכירים שהחליפו זה את זה - בשנים 2011, 2013, 2014, 2016 ו-2019.⁵ בנהלים אלה נכללו הוראות כלליות הנוגעות להליך איתור המועמדים לכלל תפקידי הניהול הבכירים בחברה, וכן תנאי הסף והקריטריונים⁶ לבחירת מנהלים בכירים לתפקידים מסוימים. בהתאם לתקנות הבכירים⁷, החל משנת 2011 הגישה התע"א לרשות החברות את נוהלי מינוי בכירים שלה, על שינויהם, והרשות אישרה אותם.

חוזר רשות החברות בעניין הליכי איתור ומינוי של מנהלי בכירים בחברות הממשלתיות

במרץ 2013, לנוכח עמדת רשות החברות כי יש צורך "בהסדרת הנושא בהקדם", התקינה הרשות חוזר בעניין הליכי איתור ומינוי של מנהלים בכירים בחברות הממשלתיות⁸ (להלן - חוזר הבכירים) במטרה לקבוע עקרונות משותפים אשר יש לכלול בנוהלי כלל החברות. לפי החוזר, עקרונות אלה נועדו להבטיח כי הליכי איתור המנהלים הבכירים יבוצעו בתנאים של שוויון הזדמנויות ותחרות הוגנת, בצורה גלויה ועל בסיס עקרון תום הלב, במטרה לאתר את המועמד המתאים ביותר לתפקיד.

בחוזר נקבע בין היתר כי הליך איתור חיצוני הוא "דרך המלך" למינוי בכירים, כי הוא מגביר את הסיכוי לאיתור המועמד המתאים ביותר לתפקיד, וכי הדירקטוריון רשאי לשקול את קיומו של הליך איתור פנימי בחברה אם קיימים נימוקים אשר יש בהם כדי לגבור על היתרון הטבוע בהליכי איתור חיצוניים⁹. החוזר הגדיר הגבלות על מינוי ממלאי מקום; איסור על הליכי נידוחי (ראו בהמשך), וכן הוראות בעניין הרכב ועדת האיתור ונוהלי עבודתה והוראות בעניין תנאי הסף והקריטריונים למיון המועמדים.

כעבור כשבעה חודשים, באוקטובר 2013, שלחה רשות החברות מכתב לחברות הממשלתיות ובו הודיעה להן כי על רקע פניות שהתקבלו מהן מבוטל חוזר הבכירים, על מנת לבצע בחינה מחודשת של הנושא; וכי באפשרותן להעביר התייחסויות בעניין זה.

4 חוזרי רשות החברות הם בבחינת הנחיה מינהלית. בחלק מהחוזרים נכללת הוראה לדירקטוריון החברה ולפיה יש להחיל את הקבוע בהם על החברה, ובחוזרים אחרים נקבע שעל הדירקטוריון לדון בהוראות שבהם ולבחון את האפשרות להחיל את עקרונותיהם על החברה.

5 הכוונה לנוהלים של התע"א, שאינם חלים על אלתא, שלה נוהל מינוי בכירים משלה.

6 בתקנה 3 לתקנות הבכירים נקבע כי בנוהל מינוי הבכירים של החברה ייקבעו הוראות בדבר תנאי כשירות לתפקיד לרבות דרישות בדבר השכלת המועמד והיקף ניסיונו המקצועי. בחלק מנוהלי התע"א "תנאי הכשירות" נקראים "תנאי סף". בתקנה 4 לתקנות הבכירים נקבע כי בנוהל ייקבע, נוסף על תנאי הכשירות, גם קריטריונים קבועים מראש.

7 בשנת 2010 תוקנו תקנות הבכירים ונקבע בהן כי נוהל מינוי בכירים בחברה ממשלתית יוגש לאישור הרשות.

8 חוזר מס' 1-3-2013: "חוזר הליכי איתור ומינוי של פקידים בכירים בחברות הממשלתיות".

9 בהליך חיצוני פונה התע"א לציבור הרחב ולעובדי החברה בהצעה להגיש מועמדות למשרה פנויה, ובהליך פנימי - רק לעובדי החברה (ראו גם בהמשך).



במאי 2019 מסר הנציג דאז של רשות החברות בתע"א¹⁰ לנציגי משרד מבקר המדינה כי החוזר בוטל, מאחר שהיה עשוי להקשות על פעילותן של חברות ממשלתיות קטנות.

לא נמצא כי הרשות ביצעה בחינה מחודשת של הנושא. במועד השלמות הביקורת (מאי 2020) הרשות טרם הפיצה חוזר חדש בעניין מינוי מנהלים בכירים בחברות ממשלתיות. בהיעדר חוזר זה, פועלות החברות הממשלתיות, ובהן התע"א, בהתאם לנוהליו בנושא מינוי בכירים. נוהל התע"א בנושא זה אינו מסדיר את כל הסוגיות הנוגעות לו (ראו בהמשך).

בביקורת לא נמצא כי התע"א העבירה לרשות התייחסות בכתב במענה על פנייתה כאמור. אולם, ממסמכי התע"א עולה כי בדצמבר 2013 עדכן יו"ר דירקטוריון התע"א דאז את דירקטוריון החברה כי הבהיר למנהל רשות החברות דאז במהלך פגישתם כי נוהל מינוי בכירים של התע"א (שאושר בדירקטוריון ביולי 2013) סבוך ומקשה את הליכי המינוי של מנהלים בכירים בחברה, וכי סיכם עם מנהל הרשות שבעקבות ביטול החוזר יוכן בתע"א לדבריו נוהל פשוט.

מומלץ כי רשות החברות תבחן את הצורך בגיבוש עמדה עקרונית בנושאים שביקשה להסדיר בחוזר הבכירים, ובכלל זה מינוי ממלאי מקום וניוד רוחבי של מנהלים בכירים (ראו בהמשך). כן מומלץ כי הרשות תפעל, במידת הצורך, לגיבוש חוזר שיתאים למאפייני החברות הממשלתיות השונות. ראוי שלפני התקנת החוזר תקיים הרשות הליך היועצות עם החברות בנוגע לתכולותיו.

בתגובתה של רשות החברות מאוקטובר 2020 על ממצאי הביקורת היא ציינה כי היא בוחנת גיבוש של חוזר חדש כדי להסדיר מדיניות אחידה בנוגע לאיתור ולמינוי של בכירים בחברות הממשלתיות, וזאת למרות קושי רב בגיבוש מדיניות אחידה. רשות החברות ציינה כי מדובר בקבוצת חברות הטרוגניות בעלת שונות ניכרת במגוון רחב של פרמטרים; שונות המחייבת מתן מענה רחב והולם לשלל סוגיות מורכבות בנושא.

מבקר המדינה בחן כמה סוגיות עקרוניות בנוגע למינוי מנהלים בכירים ולאופן יישומן בתע"א, כלהלן:

הליכי איתור מועמדים לתפקידי ניהול בכירים בתע"א

על פי נוהלי מינוי הבכירים של התע"א במשך השנים¹¹, הליך איתור מועמד לתפקיד ניהולי בכיר יהיה הליך איתור חיצוני, במסגרתו התע"א פונה לציבור הרחב ולעובדי החברה בהצעה להגיש מועמדות למשרה פנויה, אלא אם הדירקטוריון אישר קיום הליך פנימי המיועד רק

10 נציג רשות החברות בדירקטוריון התע"א המשמש מוקד ידע בענייניה. בין תפקידיו פיקוח ובקרה על פעילות החברה.

11 נהלים מהשנים 2014, 2016 ו-2019.



לעובדי החברה. הדירקטוריון יכול גם לאשר "הצרכה" או ניווד רוחבי¹², ללא קיום ועדת איתור (בנושא זה ראו בהמשך).

להלן תרשים המתאר את התפלגות הליכי מינוי המנהלים הבכירים:

תרשים 3: התפלגות הליכים למינוי מנהלים בכירים בין ינואר 2017 לינואר 2019*



המקור: נתוני התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בתקופה זו התקיימו 30 הליכים למינוי מנהלים בכירים: באחד ההליכים מונו שלושה מנהלים, ושלושה הליכים הסתיימו ללא מינוי. בסך הכול מונו 29 מנהלים בתקופה שנבדקה (בין ינואר 2017 לינואר 2019).

על פי נוהל מינוי בכירים מוקמת ועדת איתור בראשות המנכ"ל, והוא ימנה לחברי ועדה, בין היתר, את הסמנכ"ל למשאבי אנוש, מזכיר החברה ואת הסמנכ"ל שיהיה ממונה על העובד שייבחר. המנכ"ל רשאי למנות לוועדה חברים נוספים, לפי שיקול דעתו. ועדת האיתור או צוות מטעמה יבצעו תהליך מיון ראשוני שבמסגרתו ימיינו את המועמדים לכאלה שעמדו בתנאי הסף (תנאי הכשירות)¹³ וכאלה שלא. חברי ועדת האיתור מנקדים כל מועמד שעמד בתנאי הסף לפי משקלות שנקבעו מראש: לתנאי כשירות, לקריטריונים ולדרישות נוספות¹⁴. מועמדים שהניקוד הממוצע שקיבלו גבוה מהניקוד המינימלי שקבעה הוועדה מראש יוזמנו לריאיון לפני ועדת האיתור. ועדת האיתור מראיינת את המועמדים, וכל חבר ועדה מעניק להם ניקוד. ועדת האיתור מחליטה מי המועמד המתאים ביותר לדעתה; המנכ"ל מציג את בחירת הוועדה ליו"ר

12 הליך "הצרכה" הוא סוג של ניווד רוחבי שבמסגרתו מתחלפים שני עובדים בתפקידים; בדוח זה הצרכה כמנהל כניוד רוחבי.

13 תנאי סף הוא תנאי הכרחי שעמידה בו נדרשת להליך פורמלי. תנאי הסף לתפקידים בתע"א הם אזרחות ישראלית, תואר אקדמי וניסיון מקצועי.

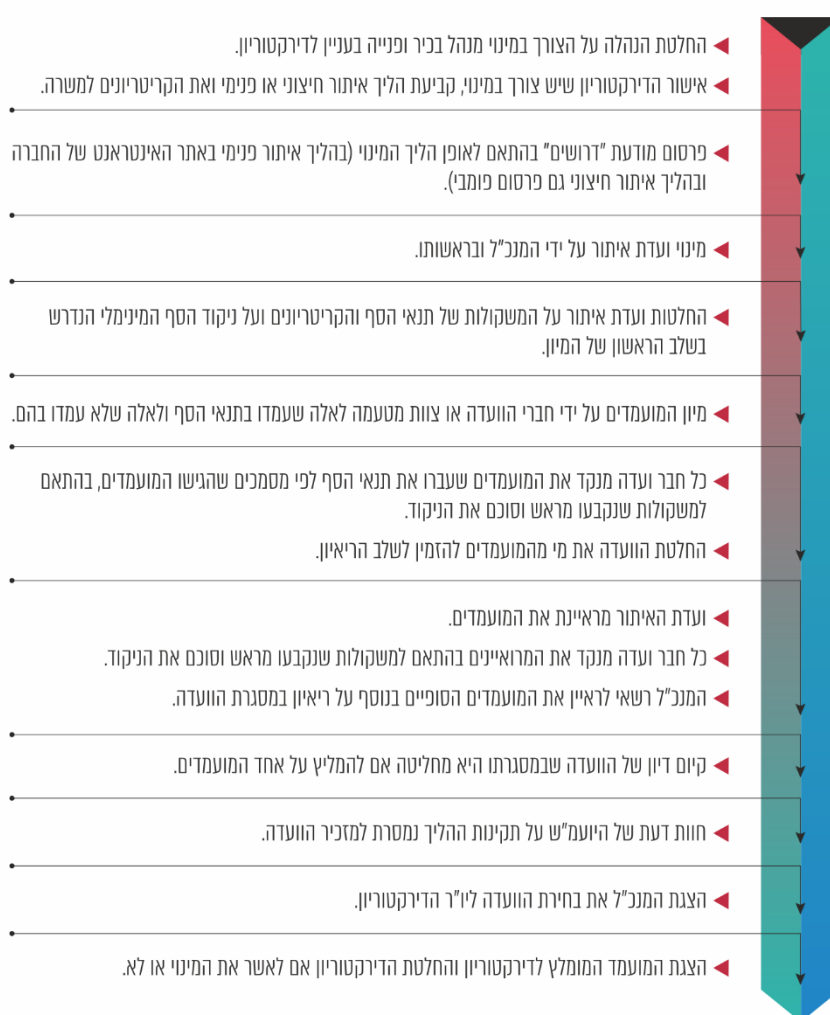
14 הניקוד המרבי לעמידה בתנאי הסף ובקריטריונים הוא 60 נקודות, ולריאיון - 40 נקודות.



הדירקטוריון ולאחר מכן לאישור הדירקטוריון. בתקופה שנבדקה בביקורת הטיפול בהליכי מינוי בכירים היה באחריותו של מזכיר החברה, ששימש מזכיר ועדות האיתור לתפקידי הניהול הבכירים. בספטמבר 2018 הועבר הנושא לטיפולו של ראש מינהל תעסוקה, רווחה ופרישה (להלן - ראש מינהל תעסוקה) שבארגון סמנכ"ל משאבי אנוש¹⁵, אשר שימש ממועד זה מזכיר ועדות האיתור לתפקידים אלה.

להלן תרשים המתאר את הליכי האיתור והמינוי של המועמדים לתפקידי ניהול בכיר בתע"א בדרך של ועדות איתור:

תרשים 4: הליך מינוי מנהלים בכירים בתע"א בדרך של ועדת איתור*



המקור: על פי מסמכי התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בהתאם לנוהל מינוי בכירים משנת 2016 ועל פי הנהוג בחברה בתקופה הרלוונטית לביקורת.

15 כך מוגדר בתע"א הגוף העוסק במשאבי האנוש בחברה, אשר בראשו עומד סמנכ"ל משאבי אנוש.



בין ינואר 2017 לינואר 2019 מונו כאמור בתע"א 29 מנהלים בכירים. מנתוני התע"א עולה כי התקופה שבין מינוי ועדות האיתור לבין מועד קבלת החלטות הדירקטוריון על מינוי מנהלים חדשים ארכה בממוצע 4.1 חודשים. להלן בלוח תוצג השוואה בין מספר המינויים שהדירקטוריון אישר לפני פרישת מנהל קודם לבין מספר המינויים שאותם אישר הדירקטוריון אחרי פרישת מנהל קודם:

לוח 2: מינויים שהדירקטוריון אישר לפני פרישת קודמיהם לתפקיד ומינויים שאישר אחר כך

מספר המינויים	עיתוי החלטת הדירקטוריון על מינוי מנהל בכיר
7	מקרים שבהם אישר הדירקטוריון מינוי מנהל חדש לפני מועד פרישת המנהל הקודם
2	מקרים שבהם אישר הדירקטוריון מינוי מנהל חדש עד חודש לאחר פרישת המנהל הקודם
3	מקרים שבהם חלפו בין שנה לשלוש שנים וחצי ממועד פרישת מנהל ועד מועד אישור הדירקטוריון למינוי מנהל חדש *
12	סה"כ ביניים
17	מקרים שבהם מונו מנהלים בכירים לתפקידים חדשים
29	סה"כ

המקור: נתוני התע"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ראו פירוט בהמשך בפרק "איוש תפקידי ניהול בכירים על ידי ממלאי מקום ומנהלים בפועל".

מומלץ כי התע"א תפעל במידת האפשר למינוי מנהלים חדשים עוד לפני פרישת המנהלים הקודמים עבור כלל מינוייה העתידיים. זאת לצורך קיום הליך "העברת מקל" סדור וחפיפה מקצועית מיטבית בין המנהלים.

עמדת חברי דירקטוריון: מפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון וועדותיו עולה כי במשך שנים חיוו חברי הדירקטוריון דעה ולפיה יש להעדיף הליכי איתור חיצוניים על פני פנימיים, בין היתר כדי לשנות את תמהיל כוח האדם ואת התרבות הארגונית ועל מנת לאפשר בחירה של המועמדים הטובים ביותר. עם זאת, במשך השנים אישר הדירקטוריון גם הליכי איתור פנימיים. מינואר 2017 עד ינואר 2019 (ועד בכלל) התקיימו 26 הליכי איתור בדרך של ועדות איתור¹⁶, בהם 17 הליכי איתור חיצוניים ותשעה הליכי איתור פנימיים. במקרה מסוים אישר הדירקטוריון הליך איתור פנימי, אולם הרשות חייבה קיום הליך איתור חיצוני¹⁷.

קריטריונים להעדפת הליך איתור פנימי: בפברואר 2014 המליץ המבקר הפנימי של התע"א כי ההנהלה והדירקטוריון יקבעו נוסח מובנה לתיעוד נימוקים להעדפת הליך איתור פנימי¹⁸. בנובמבר 2019 מסר מזכיר החברה למשרד מבקר המדינה כי נוהל מינוי בכירים משנת

16 שישה מינויים נוספים בוצעו בדרך של ניווד רוחבי.

17 הליך למינוי משנה למנכ"ל בשנת 2018.

18 ההמלצה ניתנה במסגרת דוח בדיקת תלונה אנונימית בנושא ועדת איתור למשרת החשבונאי הראשי.



2013 כלל את המלצת המבקר, אולם משבוטל חוזר הבכירים, שונה נוהל החברה באופן שההמלצה כבר לא נכללה בו.

ממסמכי התע"א עולה כי בשנים 2017 ו-2018 כללו לעיתים בקשות הנהלת התע"א לדירקטוריון לאשר קיום הליכי איתור פנימיים גם נימוקים להעדפת הליכים אלה. למשל, בישיבת הדירקטוריון במרץ 2018 שבה נדונה בקשת הנהלת התע"א לאשר הליכי איתור פנימיים לארבעה תפקידי ניהול בכירים בחטיבת התעופה, הציגה ההנהלה כי מדובר במהלך קריטי בתהליך הקמת החטיבה ולכן יש לקצר את הליך האיתור ולבצע הליך פנימי שהוא מהיר יותר. הדירקטוריון אישר את בקשת ההנהלה.

דוגמה נוספת, בישיבת דירקטוריון באוגוסט 2018, שבה נדונה בקשת ההנהלה לאשר הליך איתור פנימי לתפקיד סמנכ"ל תיאום צפון אמריקה, הציג המנכ"ל כי יש בחברה יותר מארבעה מועמדים ראויים, וכי נדרשת היכרות טובה מאוד של המועמד עם החברה. הדירקטוריון אישר את בקשת ההנהלה. בהליך איתור פנימי זה ניגשו שישה מועמדים.

במקרים אחרים שבהם ביקשה ההנהלה מהדירקטוריון לאשר הליכי איתור פנימיים, לא נמצא תיעוד לכך שהיא הציגה נימוקים להעדפת הליך איתור כזה. למשל, בישיבת דירקטוריון התע"א בנובמבר 2016, שבה נדונה ואושרה בקשת ההנהלה לאשר הליך איתור פנימי לתפקיד מנהל מפעל סייבר באלתא, לא הוצגו ולא נדונו נימוקים להעדפת הליך איתור זה; להליך האיתור הפנימי לתפקיד ניגשו שני מועמדים.

להלן לוחות המפרטים את מספר המועמדים בהליכי האיתור, בחלוקה להליכי איתור פנימיים ולהליכי איתור חיצוניים:

לוח 3: מספר המועמדים שניגשו לתפקידי ניהול בכירים בהליכי איתור פנימיים

מספר המועמדים	תאריך המינוי	שם התפקיד	
2	ינואר 2017	מנהל מפעל סייבר באלתא	1
11	פברואר 2017	מנהל ארגון שירותים תעשייתיים	2
3	ההליך הסתיים ללא המלצה למינוי	מנהל שיווק בחטיבת התעופה	3
5	ההליך הסתיים ללא המלצה למינוי	חשב חטיבת התעופה	4
2	ינואר 2019	מנהל משאבי אנוש בחטיבת תעופה	5
4	ינואר 2019	מנהל קו מטוסים בחטיבת התעופה	6
3	ינואר 2019	מנהל שיווק בחטיבת התעופה	7
6	ינואר 2019	סמנכ"ל תיאום צפון אמריקה	8
4.5		מספר ממוצע של המועמדים שניגשו לתפקיד	

המקור: מסמכי ועדות האיתור ופרוטוקולים של הדירקטוריון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 4: מספר המועמדים שניגשו לתפקידי ניהול בכירים בהליכי איתור חיצוניים*

מספר המועמדים	תאריך כניסה לתפקיד	התפקיד	סה"כ	מועמדים	
				פנימיים	חיצוניים
1	ינואר 2017	סמנכ"ל שיווק	22	10	12
2	יוני 2017	מנהל מפעל מטוסים	4	2	2
3	נובמבר 2017	סגן סמנכ"ל שיווק**	25	14	11
4	דצמבר 2017	מנהל כספים מט"ח	48	2	46
5	דצמבר 2017	מנהל מפעל "רקיע"	18	11	7
6	מרץ 2018	סמנכ"ל אסטרטגיה ומו"פ	14	6	8
7	יוני 2018	מנכ"ל התע"א	15	5	10
8	ספטמבר 2018	סמנכ"ל טכנולוגיות ומו"פ	21	7	14
9	יוני 2018	סמנכ"ל התע"א, מנכ"ל אלתא	12	7	5
10	נובמבר 2018	מנהל מפעל מערכות הגנה אווירית	8	4	4
11	נובמבר 2018	משנה למנכ"ל	7	1	6
12	דצמבר 2018	סמנכ"ל מש"א	17	1	16
13	נובמבר 2018	סמנכ"ל מנהל חטיבת כט"צ	12	8	4
14	ינואר 2019	מנהל קו עסקי MRO	4	1	3
15	ינואר 2019	מנהל קו עסקי הסבות	3	2	1
16	ההליך הסתיים ביוני 2019 ללא המלצה למינוי***	חשב חטיבת התעופה	39	2	37
מספר ממוצע של המועמדים שניגשו לתפקיד			17	5	12

המקור: מסמכי ועדות האיתור, פרוטוקולים של הדירקטוריון, נתונים שהועברו ממזכיר החברה; בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* למעט לתפקיד מנכ"ל התע"א ולתפקיד מנכ"ל אלתא; במקרים אלה הנתונים נוגעים למספר המועמדים שעמדו בתנאי הכשירות ובתנאי ההגשה.

** נערכה ועדה אחת לאיוש שלוש משרות של סגן סמנכ"ל שיווק.

*** במרץ 2020 יצאה התע"א להליך איתור חיצוני נוסף לתפקיד זה (ראו פירוט בהמשך).



מתוך הנתונים המפורטים בלוחות 3 ו-4 עולה כי מספר המועמדים הממוצע שניגשו להליכי האיתור החיצוניים היה גדול פי 3.7 ממספר המועמדים שניגשו להליכי איתור פנימיים.



כאמור, בנוהל מינוי בכירים בתע"א נקבע כי יש לקיים הליכי איתור חיצוניים, אלא אם כן אישר הדירקטוריון קיום הליך פנימי. הליך איתור פנימי משמר את כוח האדם בתוך הארגון ומאפשר אופק קידום עבור עובדיו. עם זאת הוא מונע את הגדלת היצע המועמדים עבור הארגון ועל כן חוסם את השבחת מאגר המנהלים שבו. אשר להליכי איתור חיצוניים, יצוין כי גם בהם נשמר יתרון של המועמדים הפנימיים, בשל היכרותם את המערכת, ניסיונם הרלוונטי והמלצות של מנהליהם בארגון.

בהתחשב באמור לעיל, ובכך שהליכי איתור חיצוניים הם "דרך המלך" המאפשרת את הגדלת מספר המועמדים לתפקידי ניהול בכירים לשם בחירת המועמד המתאים ביותר, מומלץ כי הנהלת התע"א תבחן גיבוש כללים לקיום הליכי איתור פנימיים, לרבות הנימוקים המפורטים הנדרשים לכך. זאת לשם הצגת המלצותיה בעניין זה לאישור הדירקטוריון.

כמו כן, נוכח חשיבות הנושא בהיבט המערכתי, מומלץ כי רשות החברות תשקול לגבש ולפרסם עמדה בעניין, לרבות מגבלות על קיום הליכי איתור פנימיים וכללים לקיומם, ותוודא כי הם מוטמעים בנוהלי החברות.

ניוד רוחבי של מנהלים בכירים

כללי

ניוד רוחבי הוא העברה של עובד מתפקידו לתפקיד אחר, בעל מאפיינים דומים, תוך ויתור על קיום של הליך איתור תחרותי. ניוד רוחבי אמור להתבצע בין תפקידים מקבילים מבחינת מיקומם במבנה הארגוני, מבחינת דרגתם של בעלי התפקידים שממלאים אותם, מבחינת שכרם ותנאי העסקתם, וכן מבחינות הנוגעות למאפייניהם המקצועיים, לרבות היקף הסמכויות והאחריות¹⁹. בשנים 2017 ו-2018 מינתה התע"א שישה מנהלים בכירים בדרך של ניוד רוחבי, מהם ארבעה בחטיבת התעופה (בנושא מינוי מנהלים בכירים בחטיבה זו ראו בהמשך).

לניוד הרוחבי כמה יתרונות: הוא מאפשר גיוון תעסוקתי, עשוי להוביל לשיפור בשיתוף פעולה פנים-ארגוני ולאפשר הליכי מינוי מהירים. עם זאת, הניוד הרוחבי מנוגד להליך התחרותי המתקיים בדרך של ועדת איתור, ועל כן אינו שוויוני: הוא מונע ממועמדים אחרים להתמודד על התפקיד. אי לכך, הוא אינו מבטיח את בחירתו של המועמד הטוב ביותר.

19 בהתאם לנוהלי מינוי בכירים של התע"א מהשנים 2016 ו-2019, בסמכות המנכ"ל לבצע ניוד רוחבי בין חברי הנהלה "באותו דרג", באישור הדירקטוריון, לגבי מרבית משרות הניהול.



בדוח מבקר המדינה משנת 2017 בעניין מינויים בחברת רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ²⁰ הוער לגבי אי-תקינות של מינוי ארבעה מנהלים בכירים בדרך של נידוד רוחבי. בין היתר נקבע בדוח בנוגע למנהלים אלה כי בעת שמונו לסמנכ"לים והוכפפו למנכ"ל הוספו להם סמכויות, שונו תכולות תפקידיהם ואף שונה מעמדם האירגוני.

עמדת רשות החברות

בחזור הבכירים שבוטל נקבע כי "הליכי הצרחה או נידוד בין עובדים בתפקידים בכירים אינם עולים בקנה אחד עם העקרונות הקבועים בתקנות, ועל כן, לא ניתן לקיימם כתחליף להליך איתור". עם זאת, לאחר ביטול החזור לא קבעה רשות החברות את עמדתה בנושא זה, וממילא לא פרסמה אותה.

בדיון בדירקטוריון התע"א בדצמבר 2018 בנושא נוהל מינוי בכירים של אלתא ציין נציג רשות החברות בדירקטוריון כי הרשות מנסה לאפשר לעשות הצרחות במקרים של שינוי מבנה ארגוני, וכי תוצא לחברות הנחיה כללית בנושא.

עד מועד השלמות הביקורת לא הוציאה רשות החברות הנחיה כללית בעניין נידוד רוחבי, לרבות הצרחות.

התייחסות לסוגיית נידוד רוחבי בנוהלי התע"א

בגרסאות של נוהל מינוי בכירים שהיו תקפות בעבר בתע"א ניתנה התייחסות שונה לאפשרות לבצע נידוד רוחבי: נוהל מינוי בכירים משנת 2011 קבע כי "החלפת תפקידים באותו דרג ניהולי בין עובדים בכירים מכהנים, תסוכם בין המנכ"ל ליו"ר ולאחר מכן תובא לאישור הדירקטוריון, ובלבד שהעובדים הבכירים עומדים בתנאי הכשירות [לתפקיד]". בנוהל מינוי בכירים משנת 2013, שאישרו רשות החברות ודירקטוריון התע"א בעת שחזר הבכירים היה בתוקף, לא נידון כלל נושא הנידוד הרוחבי. בנוהל מינוי בכירים משנת 2014 נקבעו תנאים המגבילים את הנידוד הרוחבי כלהלן: על העובד שעובר לתפקיד חדש לעמוד בתנאי הכשירות לתפקיד וכן נדרש שלא יחולו שינויים במעמדו, בשכרו ובתנאי העסקתו. בנוהלי מינוי הבכירים מהשנים 2016 ו-2019 נקבע כי בסמכות המנכ"ל לבצע נידוד רוחבי באישור הדירקטוריון²¹, וכי על העובד לעמוד בתנאי הכשירות לתפקיד. עם זאת, מנוהלים אלה הוסרו התנאים המגבילים בעניין השינוי במעמד, בשכר ובתנאי ההעסקה של העובד שנויד.

הוראות נוהל מינוי בכירים של אלתא משנת 2016 זהות בעניין זה לנוהל מינוי בכירים משנת 2016 של התע"א. נוהל מינוי הבכירים של אלתא משנת 2018 אינו עוסק כלל בנידוד הרוחבי.

20 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ - מינוי בכירים ותנאי העסקתם".
21 למעט לגבי תפקידי סמנכ"ל הכספים, היועץ המשפטי והמבקר הפנימי, אשר חובה לאישם בדרך של הליך איתור חיצוני בהתאם לחוזרי רשות החברות.

ניוד רוחבי של מנהלים בכירים בתע"א

מפרוטוקולים של דיוני הדירקטוריון עולה כי מינואר 2017 עד ינואר 2019 אישר הדירקטוריון להנהלה לבצע ניוד רוחבי של שישה מנהלים בכירים, מהם ארבעה לתפקידים בחטיבת התעופה (ראו בהמשך), זאת מתוך 29 מינויים שבוצעו בתע"א בתקופה זו. עוד עולה מהפרוטוקולים כי אף שהגבלות בעניין שינוי במעמד, בשכר ובתנאי העסקה של העובדים שנידו לא הובאו בנוהל מינוי בכירים, היו מקרים שבהם דן הדירקטוריון בסוגיית עמידת המועמדים בהגבלות אלה. לדוגמה, בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה במרץ 2018, ובה נדון ואושר ניוד רוחבי של שלושה מנהלים בחטיבת התעופה, אישר הדירקטוריון את המינויים תוך שהוא מציינ כי הם נעשו "ללא שינוי במעמדו ו/או תנאי שכרו" של המועמד. נושאים אחרים הנוגעים למאפייני תפקידם של המנהלים הבכירים, כגון מספר העובדים הכפופים להם והיקפי הפעילות העסקית של היחידות הארגוניות שבאחריותם, לא הוצגו ולא עלו בישיבות הדירקטוריון.

נוכח החובה הכללית שחלה על התע"א להקפיד על קיום הליך תקין, שוויוני ותחרותי באיתור ובמינוי של מנהלים בכירים, ראוי שאם ההנהלה תזום בעתיד ביצוע תהליכי ניוד של מנהלים, היא תבחן תחילה את מכלול ההיבטים הקשורים לכך, לרבות מאפייני התפקידים הנוגעים דוגמת מספר העובדים הכפופים והיקפי הפעילות העסקית של היחידות הארגוניות, ותציג לדירקטוריון תמונת מצב שלמה בעניין; זאת כדי שידון בנושא על בסיס מידע מלא. כמו כן ראוי שהנהלת התע"א תפעל לעגן נושא זה בנוהל הבכירים.

אשר לרשות החברות, נוכח המשמעויות של מינוי מנהלים בכירים בדרך של ניוד רוחבי, ובכלל זה היעדר הליך תחרותי שנועד להביא למינוי המועמד המתאים ביותר לתפקיד, עליה לשקול לגבש ולפרסם עמדה לגבי התנאים וההגבלות בביצוע ניוד רוחבי ולגבי אופן הפיקוח של הדירקטוריון על מינויים כאלה; זאת על מנת ליצור ודאות בנושא זה ולאפשר שימוש בהליך ניוד רוחבי במקרים המתאימים.

איוש תפקידי ניהול בכירים על ידי ממלאי מקום ומנהלים בפועל

מהבחינה הארגונית ראוי שיחידות בחברה ינוהלו על ידי מנהלים קבועים שנבחרו ומונו לתפקידיהם. עם זאת, מסיבות ארגוניות שונות עולה לעיתים הצורך לאייש באופן זמני תפקיד שהתפנה באמצעות ממלא מקום או מנהל בפועל²². העסקת מנהל כממלא מקום או כמנהל בפועל עשויה להקנות לו יתרון בהליכי איתור מנהל קבוע לתפקיד ואף להרתיע עובדים אחרים מלהתמודד על התפקיד, ומכאן שהיא פוגעת בעקרון השוויון העומד בבסיס הליך האיתור. יצוין בהקשר זה שלעיתים בתקופה שבה משמש ממלא המקום בתפקידו הוא צובר את הניסיון הדרוש לו לשם עמידה בתנאי הסף לתפקיד, לכשיתקיים הליך איתור למינוי קבוע (ראו בהמשך).

22 בעל תפקיד שממלא בפועל את מקומו של המנהל, גם ללא מינוי לממלא מקום.



נוכח האמור לעיל, על חברה לפעול מבעוד מועד לזיהוי של משרות מתוכננות או משרות שעשויות להתפנות, וכן עליה לפעול על מנת שמשרות אלו, ובוודאי משרות של מנהלים בכירים, יאוישו בהקדם על ידי בעלי תפקידים קבועים, שנבחרו במסגרת הליך תקין, לאחר שעמדו בדרישות למשרה.

עד סוף שנת 2019 לא נכללו בנוהלי מינוי בכירים בתע"א הוראות בדבר איזו תפקידים על ידי ממלא מקום, והיו בתע"א אי-בהירות ואי-אחידות בעניין הליכי מינוי ואיזו של תפקידי ניהול בכירים על ידי ממלאי מקום, ובכלל זה משך כהונתם, ובעניין הגבלות החלות על ממלאי המקום בכל הנוגע להתמודדות על התפקיד הקבוע.

למשל, ביולי 2017 כתב סמנכ"ל הכספים דאז למנכ"ל דאז לגבי מועמדת להתמנות לממלא מקום לתפקיד ניהול בכיר²³ כי יש בעיה במינויה כממלא מקום אם היא לא תוכל להתמודד על התפקיד משום שכינה כממלא מקום. דוגמה נוספת, באפריל 2018 כתב מנכ"ל התע"א למועמד להתמנות לממלא מקום לתפקיד ניהול בכיר כי "אם התכוונת להגיש מועמדות... הרי שהגדרתך כממלא מקום תמנע זאת ממך (כך לפי כללי רשות החברות)". יצוין בהקשר זה, כי נוהל מינוי בכירים משנת 2016 לא הגביל את יכולתם של ממלאי המקום להתמודד על התפקיד הקבוע.

בינואר 2019 מסר הסמנכ"ל היועץ המשפטי של התע"א (להלן - יועמ"ש התע"א או היועמ"ש) למנכ"ל כי מותר למנות ממלא מקום לתפקיד ניהול בכיר בלי לפסול אותו מלהתמנות בהמשך לתפקיד באופן קבוע, זאת מאחר שחוזר הבכירים אינו תקף, והדבר לא נאסר בנוהל מינוי הבכירים משנת 2016.

בנוהל מינוי בכירים מסוף שנת 2019 נכללו לראשונה הוראות בעניין זה ונקבע כי בסמכות המנכ"ל למנות ממלא מקום לתפקיד למשך שלושה חודשים, וככל שלא יתמנה עד תום התקופה בעל תפקיד קבוע, יהיה המנכ"ל רשאי להאריך את מינוי ממלא המקום בשלושה חודשים, בכפוף לאישור הדיקטוריון. עוד נקבע כי "ייעשה מאמץ" שממלא המקום יעמוד בתנאי הסף שהוגדרו לאותו תפקיד, וכן שממלא מקום לא יהיה מנוע מלהגיש מועמדות ולהתמנות כבעל התפקיד באופן קבוע.

איוש תפקידי ניהול בכירים על ידי ממלאי מקום ומנהלים בפועל במשך תקופות חריגות

מבין המינויים שנבדקו נמצאו חמישה מקרים של איוש משרות ניהול בכירות על ידי ממלאי מקום או מנהלים בפועל במשך תקופות חריגות של שנה וארבעה חודשים עד שלוש שנים וחצי. זאת אף שהיה ידוע לתע"א מראש כי המשרות צפויות להתפנות, למשל בשל יציאה של עובד לגמלאות; וגם במשרות חדשות של תפקידי ניהול בכירים. לעיתים הליך איוש המשרות במנהלים קבועים היה ממושך מאוד, בין שהיה מדובר בהליך איתור חיצוני ובין שהיה מדובר בהליך איתור פנימי. להלן פירוט המקרים:

מנהל כספים בחטיבת מערכות טילים וחלל (מט"ח): מנהל ז', סגן מנהל כספים בחטיבת מט"ח, שימש ממלא מקום מנהל הכספים בחטיבה במשך שלוש שנים וחצי בשנים 2014 - 2017, עד שנבחר לתפקיד כמינוי קבוע, בדרך של ועדת איתור. במצגת שהציגה הנהלת

23 לתפקיד חשב חטיבה.



התע"א לדירקטוריון, שדן באישור מינויו לתפקיד זה, צוין כאחד הנימוקים לבחירה כי המועמד "מכהן כמ"מ [ממלא מקום] מנהל כספים חטיבת מט"ח".

בדצמבר 2019 מסר סמנכ"ל משאבי אנוש בתע"א לנציגי משרד מבקר המדינה כי לא מונה מנהל כספים קבוע במהלך תקופה זו בהליך של ועדת איתור מהסיבה ש"לא היה תקן למינוי לתפקיד זה בחוזה בכירים".

משרד מבקר המדינה מציין כי תפקיד מנהל כספים בחטיבה הוא תפקיד ניהול בכיר, וראוי היה שתע"א תפעל לכך שימלא אותו מנהל בכיר קבוע בתקן. יצוין בהקשר זה כי במסגרת הליך האיתור התמודדו לתפקיד 46 מועמדים חיצוניים ורק שני מועמדים פנימיים, זאת אף שהיו בחברה אנשי כספים רבים שעמדו בתנאי הסף למשרה. במודעת ה"דרושים" שפורסמה לא צוין שהמשרה מאוישת על ידי ממלא מקום.

מנהל מפעל מערכות הגנה אווירית: מנהל א' שימש ממלא המקום של מנהל מפעל מערכות הגנה אווירית שבחטיבת מט"ח במשך שנתיים מאוקטובר 2016, עד שזכה במינוי קבוע בנובמבר 2018 בדרך של ועדת איתור. להליך האיתור החיצוני ניגשו ארבעה מתמודדים פנימיים וארבעה חיצוניים.

בדצמבר 2019 מסר סמנכ"ל משאבי אנוש בתע"א לנציגי משרד מבקר המדינה כי במהלך השנתיים שבהן כיהן ממלא המקום "נוהל מאמץ שיווקי בהובלת מנהל החטיבה וראשי המינהלים במפעל", והיה רצון להימנע בתקופה זו מזעזועים בקרב ראשי המינהל שהיו אמורים להתמודד על התפקיד, כדי שלא לסכן את מאמצי השיווק.

מנהל מפעל מטוסים: מנהל ב' שימש ממלא מקום מנהל מפעל מטוסים בחטיבת בדק מטוסים מינואר 2016, עד שוועדת איתור בחרה בו לתפקיד במינוי קבוע במאי 2017. להליך האיתור החיצוני ניגשו ארבעה מועמדים, שניים מתוך החברה ושניים חיצוניים. במצגת שהציגה הנהלת התע"א לדירקטוריון שדן באישור מינויו לתפקיד צוין כאחד הנימוקים לבחירה שהמועמד "מכהן כמ"מ [ממלא מקום] מנהל מפעל מטוסים בתקופה בה טרם נבחר מנהל מפעל קבוע". זאת נוסף על נימוקים אחרים שהוצגו: עמידת המועמד בתנאי הכשירות; היותו בעל הניקוד הגבוה ביותר בשני שלבי הניקוד; היותו בעל ניסיון רב שנים בכל תחומי העיסוק הנדרשים לתפקיד וניסיון ספציפי בתחומים הנדרשים לחברה ובעבודה בחברה.

בדצמבר 2019 מסר סמנכ"ל משאבי אנוש בתע"א לנציגי משרד מבקר המדינה כי לא התקיים הליך איתור למינוי בעל תפקיד קבוע למשרה זו במשך התקופה האמורה מכיוון שלא היו בתע"א מועמדים מתאימים. על כן החליט מנהל החטיבה למנות ממלא מקום זמני, אשר הייתה לו היכרות עם השוק והרגולציה, אך היה חסר לו ניסיון בניהול עסקי.

מתשובת סמנכ"ל משאבי אנוש עולה כי בינואר 2016, בעת שהתמנה מנהל ב' לממלא המקום לתפקיד מנהל מפעל מטוסים, הוא לא עמד בתנאי הסף לתפקיד של ניסיון בניהול עסקי; וכי תקופת כהונתו כממלא מקום אפשרה לו לצבור את הניסיון הדרוש כדי לעמוד במאי 2017 באותם תנאי כשירות שחסרו לו.

במילוי תפקיד ממלא מקום במשך שנה וארבעה חודשים היה כדי להקנות למנהל ב' יתרון בהליכי האיתור למינוי קבוע לתפקיד זה בלי שנשמר עקרון השוויון באופן מלא.

מנהל כספים בחטיבת בדק מטוסים: ממסמכי התע"א עולה כי מנהל ג' שימש בפועל מנהל הכספים של חטיבת בדק מטוסים קרוב לשלוש שנים - ממרץ 2016, המועד שבו פרש מנהל הכספים הקודם לגמלאות, ועד לשילובה של חטיבה זו בחטיבת התעופה בינואר 2019.



בנובמבר 2019 מסר מזכיר החברה לנציגי משרד מבקר המדינה כי מזכירות החברה, שריכזה את פעילות ועדות האיתור של התע"א בשנים הרלוונטיות, לא טיפלה בנושא בחירת מנהל כספים של חטיבת בדק מטוסים. בדצמבר 2019 ובינואר 2020 מסר סמנכ"ל משאבי אנוש בתע"א לנציגי משרד מבקר המדינה כי בחטיבה מונתה ועדת איתור לצורך בחירת מנהל קבוע לתפקיד, אם כי לא נמצא ברשות החטיבה תיעוד המעיד על קיומה; וכי הליך הבחירה והמינוי לא הושלם בשל כוונת התע"א לאחד את חטיבת בדק מטוסים עם חטיבות אחרות לחטיבת התעופה.

נמצא כי מנהל הכספים בחטיבת בדק מטוסים פרש לגמלאות במרץ 2016, ואילו ההחלטה על הקמת חטיבת התעופה התקבלה בדירקטוריון התע"א בדצמבר 2017 ובינואר 2019 שולבה חטיבת בדק מטוסים בחטיבת התעופה. במשך כל התקופה הזו, קרוב לשלוש שנים, התפקיד אויש באמצעות מינוי בפועל ולא היה מנהל כספים קבוע בחטיבה.

חשב חטיבת התעופה: מאז הקמת החטיבה בינואר 2019 ועד אפריל 2020, לא מונה חשב קבוע לחטיבה (על כך ראו בהמשך). בכל התקופה הזו אייש את התפקיד מנהל ג' כמנהל בפועל.



ניהול יחידות ארגוניות משמעותיות במשך שנה וארבעה חודשים ועד לשלוש שנים וחצי על ידי ממלאי מקום או מנהלים בפועל, במקום מנהלים בכירים קבועים, עלול לפגוע בתפקוד יחידות אלה, בין היתר בתחומים כגון עיצוב מדיניות, תכנון ארוך טווח והנעת תהליכים משמעותיים, המשפיעים על היחידה ואף על החברה כולה; זאת נוכח ארעיות כהונתו של ממלא מקום, שיכולה להיפסק בהתרעה קצרה. יתרה מזו, הדבר עלול לפגוע בעקרונות התחרות והשוויון. יש לראות בחיוב את העובדה שבנוהל מינוי בכירים מסוף שנת 2019 נקבעו כאמור כללים ולפיהם המנכ"ל מוסמך למנות ממלא מקום למשך שלושה חודשים ואף להאריך את המינוי בשלושה חודשים נוספים, בכפוף לאישור הדירקטוריון. מומלץ להבהיר בנוהל גם את המצב של איש תפקידי ניהול בכירים על ידי מנהלים בפועל.

עוד מומלץ כי דירקטוריון התע"א ישקול לקיים בקרה בנושא ובכלל זה באמצעות קבלה ובחינה עיתית של נתונים מהנהלת התע"א על משרות ניהול בכיר שאינן מאוישות על ידי מנהלים קבועים והסיבות לכך.

כמו כן מומלץ לרשות החברות לשקול לגבש ולפרסם עמדה לגבי התנאים וההגבלות למינוי ממלאי מקום ומנהלים בפועל ולגבי אופן הפיקוח של הדירקטוריון על מינויים אלה.

התע"א מסרה למשרד מבקר המדינה כי בסוף פברואר 2020 אוישה משרת ניהול בכיר אחת על ידי ממלא מקום²⁴.

24 המנהל התמנה כממלא מקום ביוני 2019.

חוות הדעת של היועמ"ש לגבי הליכי איתור בכירים

היועץ המשפטי בחברה ממשלתית נמנה עם המנהלים הבכירים בה, ותפקידו לפעול כדי להבטיח שהחברה, האורגנים שלה²⁵ ועובדיה ימלאו את תפקידם על פי הוראות הדין וכללי מינהל תקין. היועץ המשפטי הוא גורם משמעותי במסגרת הממשל התאגידי התקין והיעיל של החברה, ומשמש "שומר סף" וחוליה משמעותית בהליכי פיקוח ובקרה פנימיים יעילים ואפקטיביים בחברה.²⁶

בהתאם לנוהל מינוי בכירים מ-2016, על יועמ"ש התע"א או מי מטעמו ללוות הליכי איתור של חברי הנהלה הכפופים ישירות למנכ"ל על מנת לפקח על תקינות ההליכים. כפי שעולה מתיקי ועדות האיתור של מינויי מנהלים בכירים מינואר 2017 ועד ינואר 2019, יועמ"ש התע"א דאז הכין בכל הליך של ועדת איתור, גם בהליכים לאיש תפקידי ניהול בכיר שאינם כפופים ישירות למנכ"ל, מסמך שכותרתו: "חוות דעת בדבר תקינות הליך איתור" תוך ציון שם התפקיד הרלוונטי; מסמך שהועבר למזכיר ועדת האיתור. מסמכי חוות הדעת, הנושאים את חתימתו של יועמ"ש התע"א, תיארו את שלבי הליכי האיתור: מועד פרסום מודעת האיתור, מועד הקמת ועדת האיתור, מועד אישור משקלות הניקוד, מספר המועמדים שניגשו, מועד פתיחת המעטפות, מספר המועמדים שזומנו לראיונות, מועד קיום הראיונות, ניקוד המועמדים שהגיעו לשלב הראיונות, והמלצת הוועדה לדירקטוריון בדבר המועמד למינוי. אולם מלבד זאת, אין בהם את חוות דעתו של היועמ"ש אשר לתקינות ההליכים שהתקיימו בהתאם לנוהל החברה ולכל דין.

יצוין לחיוב כי בנוהל מינוי הבכירים החדש מסוף שנת 2019 נקבע כי יועמ"ש התע"א או מי מטעמו ילווה את כל הליכי האיתור של מועמדים לתפקידים בכירים, על מנת לפקח על תקינותם ועל מנת לחוות דעה בעניינם. עוד נקבע כי היועמ"ש יחווה דעתו על תקינות ההליכים לפני הדירקטוריון.

על היועמ"ש, כגורם המפקח על תקינות הליכי האיתור, לשלב מפורשות בחוות דעתו המשפטית התייחסות לתקינות ההליכים על פי כל דין ובהתאם לנוהל מינוי בכירים משנת 2019; זאת כדי שחוות דעת אלו ישקפו לפני הדירקטוריון באופן חד וברור את עמדת היועמ"ש לגבי תקינות התהליך. כמו כן על מנכ"ל התע"א, בתפקידו כראש ועדות האיתור, או על מי מטעמו, לוודא כי חוות הדעת המשפטיות, הניתנות במסגרת הליכי המינוי של מנהלים בכירים, יתייחסו לסוגיית תקינות ההליכים.

מינוי מנהלים בכירים בחטיבת התעופה

1. על פי מסמכי התע"א, בשנת 2014 החלה החברה לבחון דרכים לשיפור הרווחיות של פעילותה בתחומים האזרחיים, נוכח הפסדים מצטברים מפעילות זו. בשנת 2017 קיימה החברה בשיתוף חברות ייעוץ חיצוניות עבודות מטה, וגיבשה אסטרטגיה ל"ייצוב פעילות

25 בין היתר הדירקטורים והמנכ"ל.

26 מתוך חזר של רשות החברות בנוגע למינוי היועץ המשפטי הפנימי בחברה ממשלתית משנת 2013.



התעופה ולהבטחת צמיחה רווחית בת-קיימא". זאת כאמור תוך ביצוע שינוי ארגוני מהותי: מיזוג של שלוש חטיבות שעסקו בעיקר בתחומים האזרחיים וכן חלקים ממפעל מסוים לחטיבה אחת - חטיבת התעופה. השינוי הארגוני היה אמור לאפשר לתע"א בין היתר לייעל את פעילותה העסקית בתחומים אלה נוכח ארגון מחדש של המטה וצמצום שכבת הניהול. לצורך מימוש האסטרטגיה הקימה הנהלת התע"א מערך יישום שכלל, בין היתר: ועדת היגוי בראשות המנכ"ל ומטה שינוי (ראו בהמשך).

2. בשנים 2017 ו-2018 הציגה הנהלת החברה לדירקטוריון באופן עיתי נתונים על התהליך: אסטרטגיית השינוי, מהלך היישום, השינוי הארגוני המוצע ותוכניות המימוש. על מנת לעמוד ביעד של פעילות מלאה במבנה הארגוני החדש בינואר 2019, הוצג לדירקטוריון כבר בנובמבר 2017 כי עם היציאה לדרך (עד סוף שנת 2017), יש לאיש תשע משרות בכירות בחטיבה²⁷. בדיון זה החליט הדירקטוריון כי יהיה צורך במנהלים בקיאים ומנוסים בתחומי העיסוק של החטיבות, ועל כן "תעשה הצרחה לתפקידים אלו, בהתאם להמלצת המנכ"ל".

3. בדצמבר 2017 קיים הדירקטוריון ישיבה ובה הציגה הנהלת התע"א את המתווה להקמת "חטיבת התעופה", לרבות את לוחות הזמנים ליישומה, וכן את תוכנית האישוש של תפקידי הניהול הבכירים בחטיבה. בישיבה החליט הדירקטוריון לאשר את "ההצעה למינוי (בדרך של 'הצרחה') של סמנכ"ל מנהל חטיבת בדק מטוסים לסמנכ"ל מנהל חטיבת התעופה (להלן - מנהל החטיבה או מנהל ד')". אשר למינוי מנהלים בכירים נוספים בחטיבה, הציג המנכ"ל כי "בסוף חודש ינואר [2018] ימונו המנהלים"²⁸; וכי חלק מהמינויים לתפקידים ייעשה בדרך של "הצרחה". נציג רשות החברות שנכח בישיבה הביע הסכמה למינויים בדרך זו כדי לעמוד בלוח הזמנים.

4. בתחילת שנת 2018 הקים מנהל החטיבה צוות היגוי בראשותו (להלן - מטה שינוי), ומינה 13 חברים לצוות. ב-8.1.18 התקיים דיון ראשון של מטה השינוי בהשתתפות המנכ"ל דאז, ובו ציין מנהל החטיבה כי המנכ"ל פועל לאישור המינויים בהליך מזוזר מול רשות החברות והדירקטוריון. זאת על מנת שמנהלי הארגונים העסקיים ומנהלי הארגונים במטה החטיבה יוכלו להתקדם בעבודתם.

5. ב-22.1.18 פנה מנכ"ל התע"א דאז במכתב לרשות החברות, ובו הודיע על החלטת הדירקטוריון של החברה בדבר הקמת חטיבת התעופה, על מינוי מנהל ד' למנהל החטיבה ועל הצורך במינוי "בעלי התפקידים המובילים" כבר בתחילת התהליך. המנכ"ל פירט שמות של תשעה מועמדים שאיתר ואישר²⁹, הראויים להוביל עם מנהל החטיבה הנבחר את תהליך הקמת החטיבה ואת ניהולה בהמשך. בהתאם לנתונים שהציג המנכ"ל, חלק מן המועמדים כבר היו במעמד של מנהלי מפעלים בתפקידיהם דאז, ולחלק מהם היה בכך קידום למעמד זה. המנכ"ל ציין כי נוכח משך הזמן הנדרש לאיתור מנהלי מפעלים³⁰ ועל מנת שלא לעכב את ביצוע התהליך, הוא מבקש מרשות החברות אישור חריג למינוי מידי של אותם המנהלים.

27 מנהל החטיבה, ארבעה מנהלי קווי עסקים, מנהל ההנדסה, מנהל התפעול ושני מנהלי מטה - מנהל הכספים ומנהל משאבי אנוש.

28 ארבעה מנהלי הקווים העסקיים, מנהל ההנדסה, מנהל תפעול ושני מנהלים במטה החטיבה (בתחום הכספים ובתחום משאבי אנוש).

29 בעלי התפקידים שפורטו בדיון בדירקטוריון בדצמבר 2017 וכן מנהל מסוים נוסף לחטיבה.

30 לפי מכתבו של המנכ"ל, הליך האיתור אורך בדרך כלל כשלושה חודשים; פרק זמן שלדעתו "אינו קביל" במקרה חריג זה.

יצוין כי תשעת המנהלים שצוינו במכתבו של המנכ"ל היו חברים במטה השינוי, ובמסגרת זו הוקנתה להם האחריות לקדם את תחומי הפעילות המיועדים להם בחטיבה. עוד יצוין כי באותה העת שימשו מנהלים נוספים בתפקידים מקבילים בחטיבות שנועדו להתאחד, בחטיבות אחרות ובמטה החברה; מנהלים שהיו יכולים להתמודד על התפקידים האמורים בחטיבת התעופה.

6. ב-23.1.18 התקיימה ישיבה של דירקטוריון החברה, בה עדכן המנכ"ל דאז לגבי פנייתו דלעיל לרשות החברות, וציין כי ניתן למנות שלושה מהמנהלים בדרך של "הצרכה". נציג רשות החברות בישיבה ציין כי על פי התקנות, חוזרי רשות החברות ונוהל מינוי בכירים של התע"א, ההליך מחייב הקמת ועדות איתור. עוד ציין כי התע"א ידעה מראש על הצורך במינוי המנהלים "וחבל שלא פנו אל הרשות מבעוד מועד".

7. בפברואר 2018, בדיון שקיימה ועדת ההיגוי בראשות המנכ"ל דאז, ציין מנהל החטיבה כי טרם התקבלה תשובת רשות החברות בנוגע למינוי המנהלים הבכירים.

בביקורת לא נמצא כי רשות החברות השיבה בכתב על מכתבו של המנכ"ל. נציג רשות החברות מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הרשות הבהירה לתע"א בעל פה שאינה מסכימה לדרישתה, ודרשה ממנה לעבוד על פי הנוהל והחוק, כלומר בדרך של הקמת ועדות איתור למינוי המנהלים.

8. ב-7.3.18 כתב מנהל החטיבה למזכיר החברה³¹ כי נדרש למנות תשעה בעלי תפקידים שיובילו את הקמת החטיבה וינהלו אותה לאחר הקמתה³²: שלושה ימונו בדרך של "הצרכה"; ארבעה תפקידים, שנמצאו מועמדים אפשריים למלאם מתוך החברה יאוישו בדרך של הליך איתור פנימי; וכמו כן יתקיים הליך חיצוני מהיר לאיתור מועמדים למילוי שני תפקידים שלא נמצאו מועמדים לאיושם מתוך החברה.

ב-21.3.18 אישר דירקטוריון התע"א שלושה מינויים לחטיבת התעופה בדרך של "הצרכה"³³, וכן אישר הקמת ועדות איתור פנימיות למינוי ארבעה מנהלים בכירים נוספים³⁴.

בביקורת עלה כי בסופו של דבר, שמונת המנהלים ששמותיהם צוינו במכתבו דלעיל של המנכ"ל דאז לרשות החברות מונו לתפקידים שיועדו להם בחטיבת התעופה³⁵ - שלושה בדרך של "הצרכה", ארבעה בדרך של הליכי איתור פנימיים ואחד בדרך של הליך איתור חיצוני. במועד השלמות הביקורת (מאי 2020) כל המנהלים האלה שימשו בתפקידם, פרט לאחד שפרש לגמלאות. יצוין כי בראש חלק מוועדות האיתור עמד מנכ"ל התע"א דאז, ובשאר הוועדות המנכ"ל החדש; וכי בכל ועדות האיתור כיהן מנהל החטיבה כחבר.

31 עד ספטמבר 2018 ריכוז מזכיר החברה את הליכי האיתור לתפקידי הניהול הבכירים; לאחר מכן הם הועברו לאחריות ארגון הסמנכ"ל למשאבי אנוש.

32 ארבעה מנהלים לקווי עסקים, מנהל ארגון תפעול, מנהל הנדסה, מנהל כספים, מנהל משאבי אנוש ומנהל מסוים נוסף.

33 מנהלים אלה כבר שימשו כמנהלי מפעלים.

34 מנהל קו מטוסים, מנהלי משאבי אנוש, חשב ומנהל מסוים נוסף.

35 את תפקיד חשב חטיבת התעופה מילא בפועל עד סוף אפריל 2020 המנהל התשיעי, ובמועד זה אישר דירקטוריון החברה את מינוי לתפקיד לאחר שוועדת איתור המליצה עליו לתפקיד זה במסגרת ההליך השלישי למינוי חשב חטיבת התעופה (ראו פירוט בהמשך).



במינוי המנהלים הבכירים למטה השינוי ובציון שמם במכתב המנכ"ל דאז לרשות החברות כאלה המיועדים למלא תפקידים בכירים בחטיבה היה כדי להצביע על מנהלים אלה כמועמדים מועדפים לתפקיד על פני מועמדים אחרים. במיוחד במצב בו המנכ"ל ומנהל החטיבה השתתפו בוועדות האיתור אשר בחנו, בין היתר, את המועמדים שנכללו במכתב המנכ"ל לרשות החברות.

בתגובתה של התע"א מספטמבר 2020 על ממצאי הביקורת היא ציינה כי לתפיסתה המנהל הממונה חייב להשתתף בהליך הבחירה, לבחון את המועמד ולהכיר ביכולותיו לצד היכולת לשיתוף פעולה ועבודה משותפת. כך לתפיסתה יישמרו עקרונות השוויון והתחרותיות בהליכי המינוי תחת העיקרון החשוב והמרכזי של בחירת המועמד המתאים ביותר לתפקיד הנבחר.

משרד מבקר המדינה מציין כי מנהל ממונה יכול להשתתף בהליך הבחירה לתפקיד כלשהו, בין היתר על ידי מתן חוות דעתו בכתב על המועמד או על ידי השתתפות בוועדת האיתור. עם זאת, על מנת שעקרונות השוויון והתחרותיות בהליכי המינוי יישמרו וגם יראו - מומלץ כי במקרים שבהם המליץ מנהל על מידת התאמתו של מתמודד לשמש בתפקיד מסוים, בפרט באמצעות חוות דעת כתובה, יימנע המנהל מלהשתתף בוועדות האיתור לאותו תפקיד.

עוד מומלץ כי כאשר מועברת פנייה מטעם החברה לרשות החברות, תשיב הרשות בכתב על פנייה זו על מנת להבהיר את הנחייתה.

משרד מבקר המדינה בדק את כלל הליכי המינוי לתפקידי ניהול בכירים שבוצעו בחטיבת התעופה בדרך של "הצרכה" ובדרך של ועדות איתור פנימיות. להלן יוצגו הממצאים שעלו בביקורת:

מינויים לתפקידי ניהול בכירים בדרך של "הצרכה" בחטיבת התעופה

כאמור, בדצמבר 2017 אישר הדירקטוריון את מינוי מנהל החטיבה (מנהל ד') בדרך של "הצרכה" וב-21.3.18 אישר מינוי של שלושה מנהלים נוספים בדרך של "הצרכה" - מנהל ב', מנהל ה', ומנהל ו'; מנהלים שצוינו במכתבו של המנכ"ל לרשות והיו חברים במטה השינוי.

כאמור, הדירקטוריון לא התייחס לכלל מאפייני התפקידים שמילאו בעלי תפקידים אלה לעומת תפקידיהם החדשים, ובעיקר להבדלים במספר העובדים הכפופים להם ובהיקפי הפעילות העסקית של היחידות הארגוניות.

משרד מבקר המדינה השווה בין מאפייני התפקידים שמילאו ארבעה מנהלים בכירים עד לניודם ובין המאפיינים של תפקידיהם החדשים: מספר העובדים הכפופים והיקף המכירות של היחידות הארגוניות, להלן:



לוח 5: מספר העובדים הכפופים

המנהל	בתפקיד הקודם (ב-31.12.18)	בתפקיד החדש (ב-1.1.19)	מספר העובדים הכפופים בתפקיד הקודם	מספר העובדים הכפופים בתפקיד החדש	גידול במספר העובדים הכפופים	גידול (באחוזים)
מנהל ד'	סמנכ"ל, מנהל חטיבת בדק מטוסים	סמנכ"ל, מנהל חטיבת תעופה	2,210	5,453	3,243	כ-146%
מנהל ב'	מנהל מפעל מטוסים	מנהל ארגון התפעול בחטיבת התעופה	1,310	1,700	390	כ-30%
מנהל ה'	מנהל מפעל הנדסה	מנהל מפעל הנדסה תעופתית בחטיבת התעופה	722	833	111	כ-15%
מנהל ו'	מנהל מפעל מנועים	מנהל עסקי - מבנים תעופתיים בחטיבת התעופה	447	982	535	כ-119%

המקור: נתונים שהכינה התע"א לבקשת משרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 6: היקף המכירות של היחידה הארגונית*

המנהל	בתפקיד הקודם (בשנת 2018, במיליוני דולרים)	בתפקיד החדש (יעד לשנת 2019, במיליוני דולרים)	גידול בהיקף המכירות של היחידה הארגונית (במיליוני דולרים)	גידול (באחוזים)
מנהל ד'	650	1,400	750	כ-115%
מנהל ה'	126	144	18	כ-14%
מנהל ו'	244	315	71	כ-29%

המקור: נתונים שהכינה התע"א לבקשת משרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מנהל ב' אחראי בתפקידו החדש על יחידה תפעולית, ללא מכירות. על כן פרטיו לא נכללו בלוח 6.



מהנתונים שבלוחות 5 ו-6 עולים פערים בהיקפי האחריות של ארבעת המנהלים דלעיל בין התפקיד האחרון שאותו מילאו ובין תפקידיהם לאחר הנידוד הרחבי. מן הראוי כי במקרים דומים בעתיד יקפיד הדירקטוריון לדון בהיקפי האחריות של מנהלים המיועדים להתמנות לתפקידים במסגרת הליכי נידוד על בסיס מלוא המידע הרלוונטי, לרבות המידע לגבי מאפייני התפקידים הקודמים שמילאו; וכי רשות החברות תבחן את הנושא ותגבש עמדה עקרונית לכלל החברות הממשלתיות.

מינויים לתפקידי ניהול בכירים בדרך של ועדות איתור חיצוניות

כעולה ממכתבו של המנכ"ל, שניים מתפקידי הניהול הבכירים בחטיבת התעופה יועדו למנהלים מחוץ לתע"א: תפקיד מנהל קו עסקי הסבות יועד למנהל ט', אשר שמו צוין במכתב המנכ"ל כמי שמועסק בתע"א כיועץ; ותפקיד מנהל מבנים תעופתיים, שיועד בשלב זה למועמד חיצוני³⁶.

בביקורת עלה כי מנהל ט', שנבחר בוועדת איתור חיצונית ומינויו אושר על ידי הדירקטוריון במרץ 2018, שימש יועץ לתע"א מסוף שנת 2016 והיה חבר במטה השינוי ממועד הקמתו - ינואר 2018 - ובמסגרת המטה עסק במשימות שונות, לרבות בתחום ההסבות וההשבחות. עוד עלה כי המנהל השני, מנהל י"ב, שנבחר בדרך של ועדת איתור חיצונית ביולי 2018, החל בעבודתו כיועץ בתע"א במרץ 2018 ובאותו המועד אף צורף כחבר במטה השינוי, ובמסגרת המטה עסק בין היתר בהגדרת אסטרטגיה ויעדים מרכזיים בתחום התחזוקה. יצוין כי באחד משני ההליכים החיצוניים התמודדו ארבעה מועמדים ובאחר שלושה (ראו בלוח 4).

מינויים לתפקידי ניהול בכירים בדרך של ועדות איתור פנימיות

כאמור לעיל, בתחילת ינואר 2018 החל לפעול מטה השינוי בראשות מנהל החטיבה כדי לגבש את מבנה החטיבה וקווי העסקים שלה, ועם חבריו נמנו מנהל ג' ומנהל ח'. במכתב דלעיל מ-22.1.18 של מנכ"ל התע"א דאז לרשות החברות פורטו מועמדי התע"א לתפקידים ניהוליים שונים בחטיבה, ובהם מנהל ג' לתפקיד חשב ומנהל ח' לתפקיד ניהולי אחר.

ב-21.3.18 אישר דירקטוריון התע"א לקיים הליך איתור פנימי לתפקידי ניהול בכירים שונים בחטיבת התעופה, לרבות לתפקיד חשב החטיבה ולתפקיד ניהולי אחר³⁷. זאת לאחר שהסמנכ"לית למשאבי אנוש דאז ציינה כי "מינוי מנהלים הוא נתיב קריטי בתהליך האיחוד", וכי על מנת שהליך האיתור יהיה מהיר, מבקש מנהל החטיבה לקיים הליך לאיתור מועמדים מקרב

36 בהמשך יועד למועמד חיצוני התפקיד של מנהל קו עסקי MRO, ולתפקיד מנהל מבנים תעופתיים מונה מנהל ב"הצרחה".

37 שני תפקידים אלה הוגדרו במעמד של מנהל מפעל.



החברה, בהיותם בעלי ידע וניסיון. הסמנכ"לית ציינה כי נמצאו מועמדים אפשריים מתוך החברה לתפקידים של מנהלים בכירים בחטיבת התעופה, לרבות בתחומים הנוגעים לשני תפקידים אלה.

להלן ממצאי בדיקת הליכי האיתור לתפקיד חשב החטיבה ולתפקיד ניהולי נוסף בה:

מינוי חשב לחטיבת התעופה

הליך ראשון למינוי חשב

בהמשך לאישור הדירקטוריון דלעיל פרסמה התע"א במרץ 2018 מודעת "דרושים", בדרך של הליך איתור פנימי, לתפקיד חשב חטיבת התעופה. במודעה פורטו תנאי סף וקריטריונים למועמדים לתפקיד התואמים את המוגדר בנוהל מינוי בכירים. בסעיף ההשכלה נדרש "תואר אקדמי בתחום כלכלה ו/או חשבונאות (C.P.A.)"³⁸.

באפריל 2018 מינה מנכ"ל התע"א דאז ועדת איתור בראשותו לתפקיד חשב חטיבת התעופה, וחבריה: מנהל החטיבה, סמנכ"ל הכספים, סמנכ"לית משאבי אנוש ומזכיר החברה. חמישה מעובדי החברה הגישו את מועמדותם לתפקיד, בהם מנהל ג', שכיחן באותה העת כראש מינהל כספים במפעל מטוסים ושימש בפועל חשב חטיבת בדק מטוסים, וכן היה חבר במטה השינוי כאחראי על הכספים. השכלתו של מנהל ג' לא תאמה את ההשכלה שנדרשה לפי מודעת ה"דרושים", שכן הוא בעל תואר ראשון במינהל עסקים. על כן הוועדה לא זימנה אותו לריאיון, אלא מועמד אחר, שעמד בתנאי הסף ובקריטריונים שנקבעו לתפקיד וקיבל ניקוד מספק כדי לעבור לשלב זה³⁹.

ביולי 2018 קיימה הוועדה ריאיון עם המועמד היחיד שעמד בתנאי הסף, ובסיומו החליטה פה אחד כי "לאור מיעוט המשתתפים בהליך ולאור התרשמותה מהמועמד", לא ייבחר המועמד, וכי "נכון יהיה לצאת בהליך מחודש תוך פרסום, ע"מ שאנשי כספים נוספים וישנם לא מעט מנהלים בתחום זה בחברה יגישו מועמדותם ואף לשקול פרסום חיצוני". כמו כן החליטה הוועדה לדחות את המשך ההליכים למינוי החשב בחטיבת התעופה לאחר מינוי מנכ"ל חדש לתע"א⁴⁰.

בדיקת תלונות בנושא מינויים בחטיבת התעופה על ידי המבקר הפנימי

בשנת 2018 התקבלו בארגון המבקר הפנימי של התע"א תלונות בנוגע למינויים שבוצעו "שלא על פי כללי מינהל תקין" לקראת הקמתה של חטיבת התעופה: שיבוץ של חשב חטיבת בדק

38 Certified Public Accountant - C.P.A. - רואה חשבון מוסמך.

39 ועדת האיתור קבעה ניקוד מינימלי לצורך מעבר לשלב הריאיון.

40 ביוני 2018 בחר הדירקטוריון מנכ"ל חדש לחברה, בכפוף לקבלת האישורים הנדרשים על פי דין. המנכ"ל החדש מכרן החל מספטמבר 2018.



מטוסים לחשב חטיבת התעופה ללא מכרז; ושיבוצי עובדים למשרות ניהוליות בתחומי הכספים בחטיבה המתגבשת⁴¹.

ב-2.1.19 מסר המבקר הפנימי למנכ"ל החברה מסמך סיכום לבדיקתו בנושא⁴², ובו ציין כי ההליך למינוי חשב לחטיבת התעופה הוקפא; וכי כפועל יוצא מזה אף לא בוצעו הליכי מינוי לתפקידים אחרים בתחום הכספים בחטיבה המתגבשת. עוד ציין כי מנהל ג' שימש "בפועל חשב חטיבת בדק (ממלא בפועל את התפקיד מזה כשלוש שנים ללא 'מכרז') (ההדגשות במקור) ובתנאים של מנהל מפעל; כי מנהל ג' נמנה עם המתמודדים לתפקיד ונמצא כלא מתאים עקב אי-עמידתו בתנאי הסף, אך הוא ממלא בפועל את תפקיד מנהל ארגון הכספים [חשב] של חטיבת התעופה ובמסגרת זו 'משבץ' חשבים ביחידות החטיבה 'ללא שבוצע מכרז' ו'באופן לא רשמי'".

בסיכום המסמך ציין המבקר הפנימי כי התלונות שהוגשו נמצאו מוצדקות; וכי "מינוי מנהל ארגון הכספים [חשב בפועל] בחטיבת התעופה אינו תקין ועומד בסתירה להחלטת ועדת האיתור, שפסלה את מועמדותו בשל אי עמידה בתנאי הסף" (ההדגשה במקור). המבקר הפנימי המליץ למנכ"ל התע"א, בין היתר, לאמץ את מסקנות ועדת האיתור לגבי תפקיד מנהל הכספים (חשב), ובכלל זה להמשיך בהליכים לאיתור מועמד לתפקיד.

הליך שני למינוי חשב חטיבת התעופה

1. ב-30.1.19, כשבעה חודשים אחרי סיום ההליך הראשון, וכחמישה חודשים אחרי שהמנכ"ל החדש נכנס לתפקידו, אישר הדירקטוריון את הצעת הנהלת התע"א להרחיב את תנאי הסף לתפקיד חשב החטיבה, ולהוסיף לדרישות ההשכלה שנכללו בהליך הראשון גם תואר במינהל עסקים. יצוין כי הנהלת החברה הציעה להרחיב את תנאי הסף לתואר במנהל עסקים ו/או לתואר בהנדסת תעשייה וניהול; אך הדירקטוריון אישר להוסיף רק תואר במינהל עסקים. שינוי זה איפשר לבעלי השכלה במנהל עסקים, ובהם מנהל ג', להתמודד על התפקיד. כמו כן, הוספה לקריטריונים בין היתר דרישה לניסיון מקצועי של חמש שנים לפחות ב"תפקיד בכיר", וצוין שלעניין זה תפקיד בכיר הוא "ראש מינהל כספים הכפוף ומדווח ישירות לסמנכ"ל העומד בראש חטיבה עסקית או לסמנכ"ל הכספים". מעמד זה תאם את מעמדו המיוחד של מנהל ג', שמילא תפקיד של ראש מינהל אך דיווח במישרין לסמנכ"ל, מנהל חטיבת בדק מטוסים (כאמור מנהל ד'), בהיותו ממלא מקום של חשב החטיבה.

מנכ"ל התע"א מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2020, בעניין הרחבת תנאי הסף גם לתואר במנהל עסקים, כי הגדרות התפקיד והשינויים בהן מתבצעים בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות ובאישורה, וכי ההגדרות שנקבעו לתפקיד החשב נגזרות מההגדרות שנקבעו בחוזר רשות החברות לגבי "מינוי נושא המשרה הבכיר ביותר בתחום הכספים בחברות הממשלתיות" מינוי 2014.

2. ב-7.2.19 פרסמה התע"א מודעות "דרושים" בהליך איתור חיצוני בהתאם לשינויים האמורים. אולם ניסוח המודעה לא תאם את הקריטריונים שאישר הדירקטוריון, ו"תפקיד

41 מינוי ראשי מינהל כספים למפעלי חטיבת התעופה.

42 במאי 2019 הציג המבקר הפנימי לוועדת הביקורת של הדירקטוריון ריכוז של הפניות והתלונות שקיבל בשנת 2018, ובהן התלונות בעניין זה. בפרוטוקול ישיבת ועדת הביקורת לא נמצא כי העניין נדון על ידה.



בכיר" הוגדר בה כ"מנהל כספים" - תפקיד בכיר יותר מ"ראש מינהל כספים". בנוסף, דרישות התפקיד נוסחו במודעה באופן לא בהיר, והדבר גרם לבעיות בשלבים הבאים של הליך האיתור (ראו בהמשך).

מנכ"ל התע"א מסר למשרד המדינה ביולי 2020 כי השניו בהגדרת "תפקיד בכיר" נעשה עבור מועמדים חיצוניים שאינם מכירים את המעמד של תפקיד "ראש מינהל כספים".

משרד מבקר המדינה מציין כי פרסום מודעת "דרושים", המחייבת ניסיון בתפקיד בכיר יותר מכפי שאישר הדירקטוריון, עלולה הייתה למנוע הגשת מועמדות של עובדי החברה שהיה באפשרותם להתמודד על התפקיד במעמד שאושר בדירקטוריון.

3. ב-10.2.19 מינה המנכ"ל ועדת איתור בראשותו, וחבריה - סמנכ"ל משאבי אנוש, מנהל החטיבה, חשבת החברה ומזכיר החברה. טבלת הניקוד שבה השתמשו חברי הוועדה הייתה לפי המוגדר במודעה. 15 מ-39 המועמדים החיצוניים והפנימיים שהגישו מועמדות⁴³ עמדו בתנאי הסף; שלושה מהם זומנו לריאיון, ובכללם מנהל ג' ומועמד חיצוני. על פי מסמך הסיכום של דיון ועדת האיתור מ-10.4.19, מנהל ג' קיבל לאחר הריאיון את הניקוד הגבוה ביותר⁴⁴. ב-10.4.19 חתם היועמ"ש על "חוות דעת בדבר תקינות הליך איתור חשב/ת חטיבת התעופה"⁴⁵, וציין כי ועדת האיתור קבעה כי המלצתה לדירקטוריון היא למנות את מנהל ג' לתפקיד.

ב-17.6.19 התכנסה שוב ועדת האיתור. בפרוטוקול הוועדה צוין כי בטרם קיבלה הוועדה החלטה לגבי מועמד מומלץ מבין השלושה שראיינה ונוכח חשש שהעלה אחד מחברי הוועדה, בוצעה בדיקה חוזרת בנוגע לעמידתם של המועמדים שזומנו לראיונות בתנאי הסף. כמו כן צוין כי ב-28.5.19 פנה סמנכ"ל משאבי אנוש לעורך דין חיצוני כדי לקבל את חוות דעתו בעניין זה; וב-2.6.19 התקבלה חוות הדעת, ולפיה יש אי-בהירות בניסוח דרישת הניסיון במודעה שפורסמה בעניין המשרה, וניתן לפרשה בשני אופנים. בהתאם לפרשנות הנכונה לדעת עורך הדין החיצוני, שלוש המועמדים שעלו לשלב הראיונות, ובהם מנהל ג', לא עמדו בדרישות הניסיון שהוגדרו כתנאי סף לתפקיד; ובהתאם לפרשנות שאינה נכונה לדעתו - עומד אחד המועמדים (המועמד החיצוני) בתנאי הניסיון.

מפרוטוקול ישיבת ועדת האיתור מ-17.6.19 עולה כי הוצגה לחבריה רק הפרשנות שעורך הדין החיצוני סבר כי היא הנכונה. באותה הישיבה החליטה ועדת האיתור כי בנסיבות אלה לא נמצא מועמד לתפקיד, והיא אינה ממליצה על שום מועמד.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפנייה לקבלת חוות דעת מעורך דין חיצוני נוכח ספקות שהועלו בישיבת הוועדה. עם זאת, משהתקבלה בתע"א חוות הדעת בנוגע להליך האיתור, ראוי היה כי היא תוצג במלואה לפני חברי הוועדה לרבות שתי הפרשנויות שנכללו בה.

בתגובתו של מנכ"ל התע"א מיולי 2020 על ממצאי הביקורת בנוגע להליך מינוי זה, הוא ציין כי עמדת היועץ המשפטי החיצוני, כמו גם עמדת משאבי אנוש ועמדתו, היא שהחלופה השנייה אינה נכונה. שכן לדבריו, המשמעות של החלופה השנייה היא שרואה חשבון או בעל תואר אקדמי בחשבונאות אינו נדרש להיות בעל ניסיון של חמש שנים

43 37 מועמדים חיצוניים ושניים פנימיים.

44 מנהל ג' קיבל בממוצע 85 נקודות, ושני המועמדים האחרים - 81 ו-77 נקודות.

45 כאמור לעיל, מסמך זה של היועמ"ש לא כלל את התייחסותו המשפטית לגבי תקינות ההליך, על אף כותרתו.



לפחות בתפקיד בכיר, והדבר אינו סביר ולא לכך התכוונו. הוא הוסיף כי ייתכן ונכון היה להפיץ את חוות הדעת המלאה לכל חברי הוועדה, אבל התוצאה של "ביטול התהליך" לא הייתה משתנה.

משרד מבקר המדינה מציין כי ההחלטה על ביטול התהליך נתונה בידי כל חברי ועדת האיתור, וראוי היה להביא לידיעתם את חוות הדעת המלאה כדי שיבחנו אותה על פי שיקול דעתם.

מכל מקום, כפועל יוצא מאי-הבהירות בניסוח הקריטריונים לתפקיד, תהליך המיון של המועמדים לא צלח.

נוכח הליקויים המתוארים לעיל, חלפו מעל לחמישה חודשים ממועד פרסום מודעת ה"דרושים" לתפקיד ועד להחלטת ועדת האיתור כי לא איתרה מועמד לתפקיד בהליך זה.



מאז הקמתה בינואר 2019 ועד סוף אפריל 2020 פעלה חטיבת התעופה במתכונתה החדשה, בהיקפים כספיים ניכרים, ללא חשב בתפקיד קבוע. זאת על אף הדחיפות של מינוי זה, כפי שהוצג לדירקטוריון כבר במרץ 2018, ועל אף מינוין של שתי ועדות איתור - פנימית באפריל 2018 וחיצונית בפברואר 2019. מינואר 2019 שימש מנהל ג' כחשב החטיבה בפועל, אף כי בהליך האיתור הראשון הוועדה מצאה שאינו מתאים לתפקיד החשב הקבוע ונוכח הליך איתור שני שהסתיים ללא המלצה על מועמד לתפקיד. כפועל יוצא מכך גם לא מונו ארבעה ראשי מינהל כספים בחטיבה, שבכפיפות לחשב החטיבה⁴⁶.

במרץ 2020, כ-14 חודשים לאחר הקמת החטיבה, החלה התע"א לבצע הליך איתור חיצוני שלישי על מנת לאתר מועמד לתפקיד⁴⁷; באפריל 2020 החליטה ועדת האיתור בראשות המנכ"ל להמליץ על מנהל ג' לתפקיד; והדירקטוריון אישר את המינוי. בישיבה שבה התקבלה החלטת הוועדה מתח המנכ"ל ביקורת על תהליך המינוי בציינו כי בשנתיים האחרונות לא הצליחה החברה "להביא את התהליך למיצוי בגלל בעיות פרוצדורליות. הרבה מידי זמן". לאחר מינויו של חשב החטיבה הודיעה התע"א למשרד מבקר המדינה כי הותנעה פעילות להקמת ועדת איתור לשם מינוי שלושה ראשי מינהל כספים בחטיבת התעופה.

מומלץ כי בהליכי איתור שתקיים התע"א בעתיד יודאו בארגון סמנכ"ל משאבי אנוש כי הקריטריונים המוגדרים לכלל התפקידים, לרבות לתפקידי ניהול בכירים, ינוסחו באופן ברור וחד-משמעי, וכי תוכנן של מודעות ה"דרושים" תואם לקריטריונים שאותם אישר הדירקטוריון לתפקידים.

46 שלושה מארבעת התפקידים מאוישים על ידי ממלאי מקום מינואר 2019.

47 סמנכ"ל מש"א של התע"א וראש מינהל תעסוקה, רווחה ופרישה מסרו ביולי 2019 לנציגי משרד מבקר המדינה בפגישה עימם כי מאחר שמנהל החטיבה צפוי לפרוש לפנסיה בנובמבר 2019, הליכי האיתור יתקיימו רק לאחר מינוי מנהל חטיבה חדש. במועד השלמות הביקורת (מאי 2020) מנהל החטיבה עדיין המשיך בתפקידו, לאחר גיל פנסיה, באישור הדירקטוריון.

מינוי מנהל נוסף לחטיבת התעופה

הליכי ניקוד המועמדים

1. בסוף מרץ 2018, כשבוע לאחר שאשר הדירקטוריון לקיים הליכי איתור פנימיים למנהלים בחטיבת התעופה כמתואר לעיל, פרסמה התע"א מודעה לאיתור מועמד לתפקיד מנהל נוסף בחטיבת התעופה (בהקמה)⁴⁸ מקרב עובדי החברה.

בסוף אפריל 2018 מינה מנכ"ל התע"א דאז ועדה בראשותו לאיתור מנהל נוסף לחטיבה, ובה עוד ארבעה חברים: מנהל החטיבה, סמנכ"ל הנוגע לתחום האמור, סמנכ"לית משאבי אנוש ומזכיר החברה. בישיבתה הראשונה של הוועדה שהתקיימה במאי 2018 היא קבעה כי לשלב הראיונות יעלו רק מועמדים שקיבלו בהתאם לתנאי הסף והקריטריונים ניקוד ממוצע של לפחות 45 נקודות (מתוך 60). בישיבה הבאה של ועדת האיתור שהתקיימה ביוני 2018 עלה כי שלושה מעובדי החברה הגישו מועמדות, ובהם מנהל ח', ששימש באותה עת בתפקיד ראש מינהל באותו התחום במטה של חטיבה מסוימת. יצוין כי שמו של מנהל ח' נכלל במכתבו דלעיל של מנכ"ל החברה לרשות החברות כמי שמועמד לתפקיד המסוים בחטיבת התעופה, והוא גם נמנה עם חברי מטה השינוי⁴⁹.

ועדת האיתור העניקה למנהל ח' ניקוד ממוצע של 47.8⁵⁰, ולשני המועמדים האחרים - פחות מ-45 נקודות. אי-לכך, זימנה הוועדה את מנהל ח' לריאיון שהתקיים באוגוסט 2018, ובו קיבל מחברי הוועדה 33 נקודות (מתוך 40). באותה הישיבה, לאחר קיום הריאיון, ציין המנכ"ל דאז כי ציפה שיהיו יותר מועמדים לתפקיד, ומזכיר החברה ציין: "לא נחה דעתי מהעובדה שלמשרת... נותרנו רק עם מתמודד אחד".

נוכח זאת החליטה ועדת האיתור כי "לאור מיעוט המשתתפים בהליך ולאור התרשמותה מהמועמד, נכון יהיה לצאת בהליך מחודש תוך פרסום נוסף ואולי אף בהליך חיצוני", על מנת שאנשים נוספים מהתחום יגישו את מועמדותם. ההחלטה התקבלה ברוב קולות. הוועדה החליטה להמשיך בהליכים לאיתור מנהל לתפקיד זה לאחר מינוי מנכ"ל חדש לתע"א.

2. המנכ"ל החדש החל לכהן כאמור בספטמבר 2018. באוקטובר 2018 שלח ראש מינהל תעסוקה, בהיעדר סמנכ"ל למשאבי אנוש^{51,52}, למנכ"ל הנכנס מכתב, ובו עדכן כי ועדת האיתור למינוי מנהל מסוים לחטיבת התעופה לא המליצה על מועמד לתפקיד; כי התייעץ עם היועמ"ש לגבי המשך התהליך וכי סוכם - על דעתו - שתמונה ועדת איתור חדשה בראשותו של המנכ"ל (להלן - ועדת איתור שנייה), ובה יכהנו חמישה חברים נוספים⁵³. עוד עדכן כי סיכם עם היועמ"ש ש"אין צורך בפרסום חדש"; כי חברי ועדת האיתור השנייה ינקדו מחדש את המועמדים שהגישו את מועמדותם לתפקיד בהליך הראשון ועברו את תנאי הסף; וכי לריאיון יזומנו מועמדים שיקבלו ניקוד ממוצע של 50 נקודות לפחות.

48 אף שבחטיבות אחרות תפקיד זה הוא במעמד של ראש מינהל, בדיון צוין כי התפקיד בחטיבת התעופה יהיה במעמד של מנהל מפעל, שהוא מעמד של מנהל בכיר.

49 במסגרת זו עסק מנהל ח' באותו התחום ואף הציג במטה השינוי בפברואר 2018.

50 ניקוד הגבוה מ-45 הנקודות שנקבעו כניקוד מינימלי.

51 סמנכ"לית משאבי אנוש פרשה מתפקידה ביוני 2018.

52 הטיפול בהליכי מינוי בכירים עבר כאמור בספטמבר 2018 ממזכיר החברה לראש מינהל תעסוקה, שממועד זה שימש מזכיר ועדות האיתור לתפקידי ניהול בכירים.

53 ראש מינהל תעסוקה פירט את חברי הוועדה המוצעים: מנהל החטיבה, סמנכ"ל הנוגע לתחום זה ומזכיר החברה (שנמנו עם חברי הוועדה הקודמת), וכן חשבת החברה וראש מינהל תעסוקה (שכיהן גם כמזכיר הוועדה).



3. בסוף אוקטובר 2018 מינה המנכ"ל ועדת איתור שנייה בראשותו בהרכב שהוצע לו. חברי הוועדה השנייה קיבלו את המסמכים שהגישו שלושת המועמדים שהתמודדו בהליך הראשון, והעניקו להם ניקוד חדש: למנהל ח' ניתן ניקוד ממוצע של 50 נקודות, ואילו לשני המועמדים האחרים ניתנו פחות מ-50 נקודות. בנובמבר 2011 קיימה ועדת האיתור ריאיון למנהל ח' ובו קיבל המנהל 30 נקודות בממוצע (מתוך 40). בהתאם לכך החליטה ועדת האיתור להמליץ לדירקטוריון למנות את מנהל ח' לתפקיד המסוים בחטיבת התעופה. כמה ימים אחר כך הכין היועמ"ש מסמך "חוות דעת תקינות הליך איתור" לתפקיד זה, ובו ציין בין היתר כי בהתייעצות איתו ובאישורו "הוחלט כי יתבצע הליך מיון מחדש למועמדים שהגישו מועמדות למשרה זו (בעבר)".
- יצוין כי על פי תקנות הבכירים, הליך מינוי המנהלים בתע"א היה אמור להתבצע בהתאם לנוהל מינוי הבכירים של החברה, שכאמור אושר על ידי הדירקטוריון ורשות החברות. נוהל זה לא כולל אפשרות לקיום הליך ניקוד מחדש של נתוני המועמדים ואף לא נמצא כי הליך כזה בוצע במקרים אחרים שנבדקו בביקורת. עוד יצוין כי נוסף על 29 מינויים של מנהלים בכירים, הביקורת בדקה בהקשר זה גם כ-20 מינויים למשרות ניהול בדרגי הביניים, והעלתה כי אף בהם לא בוצע הליך של ניקוד מחדש.
- כמו כן, ההליך שסיכמו ראש מינהל תעסוקה והיועמ"ש, של מינוי ועדת איתור שנייה לניקוד מחדש של נתוני המועמדים, לא עלה בקנה אחד עם המלצת ועדת האיתור הראשונה לצאת בהליך מחודש ואולי אף בהליך חיצוני, כדי שאנשים נוספים מהתחום יגישו את מועמדותם לתפקיד. בסופו של דבר נבחר לתפקיד המועמד (מנהל ח').
4. משרד מבקר המדינה בדק את טבלאות הניקוד שמילאו חברי ועדת האיתור השנייה לגבי מנהל ח', ומצא כי נעשו בהן טעויות, לרבות בחישובים, שהעלו את הניקוד הממוצע שלו ל-50; ניקוד שנקבע כאמור כמינימלי לצורך מעבר לשלב הריאיון. על פי בדיקה שבוצע משרד מבקר המדינה, הניקוד של מנהל ח' היה צריך להיות 48.5, דהיינו ניקוד נמוך מזה שנקבע בתנאי הסף.
- להלן פירוט טעויות הניקוד שהובילו לכדי העלאת הניקוד של מנהל ח':
- א. בטבלת הניקוד המפורטת להלן, ששימשה את ועדת האיתור השנייה נפלה טעות; ואחד הקריטריונים - "הכרת השווקים הצבאיים והאזרחיים בהם פועלת החברה" (מס' 6 בטבלה) - שמשקלו היה 8 נקודות, חולק לשני תת-סעיפים שמשקלם הסתכם בניקוד גבוה יותר (12 נקודות).



לוח 7: קיטוע מטבלת הניקוד למועמד לתפקיד מסוים בחטיבת התעופה

מספר	קריטריונים	משקל*	דירוג
1	אזרחות ישראלית	-	-
2	השכלה - תואר אקדמי	2	תואר ראשון תארים נוספים
3	ניסיון של 7 שנים בתחום	8	7 שנים מעל 7
4	שליטה בשפה האנגלית	3	שליטה מעולה
5	ידע בחוזים בין-לאומיים	5	ארה"ב- אירופה
6	הכרת השווקים הצבאיים והאזרחיים שבהם פועלת החברה	8	אזרחיים צבאיים

המקור: טבלת הניקוד שהכינה התע"א לתפקיד.

* סך המשקלות הסתכם ב-100 נקודות.

ב. נוכח הטעות שבטבלת המשקלות בקריטריון האמור, העניק אחד מחברי הוועדה למנהל ח' 10 נקודות, ואחר - 12 נקודות, אף שנקבע לסעיף זה ניקוד מקסימלי של 8 נקודות.

ג. בסעיף ההשכלה העניק חבר ועדה נוסף למנהל ח' שתי נקודות, אף שהשכלתו, כפי שעולה מקורות החיים שהגיש, אמורה הייתה לזכות אותו בנקודה אחת (תואר ראשון בכלכלה וניהול), בהתאם למשקלות שנקבעו.

ד. במסמך ריכוז הניקוד של חברי הוועדה נפלה טעות, ונכתב בו כי הניקוד שהעניק אחד מחברי הוועדה למנהל ח' הסתכם ב-52 במקום ב-51.

בתגובותיהם של שלושת חברי ועדת האיתור השנייה על ממצאי הביקורת בעניין זה הם השיבו כי אכן נפלו טעויות בניקוד שהם נתנו למנהל ח'.



אישור המינוי בדירקטוריון

ב-28.11.18 קיים דירקטוריון התע"א ישיבה, ובה דן בהמלצת ועדת האיתור בעניין מינוי המנהל המסוים לחטיבת התעופה. במהלך הדיון הציג המנכ"ל מצגת אודות הליך האיתור, לרבות קיומו של הליך מיון חדש למועמדים שהגישו מועמדות למשרה זו בעבר באישור היועמ"ש, וכן הובא מידע על המועמד המומלץ לתפקיד. בדיון חיוו שלוש דירקטוריות את דעתן כי היה מקום לצאת בהליך איתור חדש, חיצוני, אם לצורך חיזוק התחום בחברה⁵⁴ ואם משום שוועדת האיתור הראשונה לא מצאה כי המועמד מתאים. אחד הדירקטורים ציין בין היתר כי המועמד עובד עם מנהל החטיבה, והמנהל מעוניין במינויו. יו"ר הדירקטוריון הביע תמיכה במינוי שהציעה הנהלת החברה, בין היתר נוכח תמיכתם של מנהל החטיבה והמנכ"ל במינוי זה, והסביר כי יש אילוצי לוחות זמנים להקמת החטיבה. בתום הדיון בנושא החליט הדירקטוריון לאשר את המלצת ועדת האיתור השנייה למנות את מנהל ח' לתפקיד המסוים בחטיבת התעופה⁵⁵.

ההליך לאיתור מנהל זה לחטיבת התעופה, שהחל בסוף מרץ 2018 והסתיים בסוף נובמבר 2018, התנהל שלא באופן תקין בשני היבטים: (א) ניקוד מחדש של נתוני המועמדים מהליך האיתור הקודם - הליך שאינו כלול בנוהל מינוי בכירים של החברה, הגם שנקט באישור היועמ"ש; (ב) טעויות בטבלת הניקוד ובניקוד, שבהתאם להן זומן מנהל ח' לריאיון. בהמשך, הוא נבחר לתפקיד.

נוכח הליקויים שהיו בהליך המינוי מציין משרד מבקר המדינה כי ישנה חשיבות רבה בקיום בקרה ופיקוח מצד הדירקטוריון על תקינות הליכי המינוי של תפקידים בכירים בחברה, הנגזרים מחובת הדירקטוריון על פי תקנות הבכירים; בפרט בכל הנוגע למתכונת הליך המינוי ולחלופות השונות להליך האיתור.



האופן שבו פעלה התע"א בכל הנוגע להליכי מינוי המנהלים הבכירים בחטיבת התעופה, שהנהלת החברה עמדה על היותם מרכזיים וקריטיים לצורך הצלחת תהליך הקמתה, לא השיג את היעד שנקבע - לאיש את התפקידים האמורים כבר בתחילת שנת 2018. בסופו של דבר הליכי המינוי של תשעה מנהלים בכירים נמשכו כשנה, מסוף שנת 2017 עד לסוף שנת 2018, ותהליך המינוי של המנהל העשירי הסתיים באפריל 2020.

על הגורמים הנוגעים להליכי האיתור בתע"א, ובהם חברי ועדת האיתור והיועמ"ש, לוודא כי כל השלבים מתנהלים כיאות בהתאם לכללי מינהל תקין ולנוהל מינוי בכירים של החברה, לרבות קביעת ציוני המועמדים לעומת הקריטריונים ותנאי הסף שנקבעו לתפקידים השונים וחשוב הניקוד הניתן להם. מומלץ למסד בנוהל מינוי בכירים של התע"א מנגנוני בקרה להבטחת תקינות השלבים השונים בהליכי האיתור והמינוי, ובפרט במקרים שבהם מועמד קיבל ניקוד הגובל בניקוד המינימלי.

54 בישיבת הדירקטוריון מספטמבר 2017, בה נדון הליך איתור סגנים לסמנכ"ל באותו תחום, ציין יו"ר הדירקטוריון שהוא סבור כי התחום דורש כוחות נוספים וכי יש בו חוסר גדול; ואחת הדירקטוריות ציינה כי הנחת המוצא של חברי הדירקטוריון הייתה שנכון להביא משהו מבחוץ שיידע איך נעשית פעילות זו בגופים מתקדמים.

55 כל הדירקטורים הצביעו בעד אישור המינוי, למעט אחת הדירקטוריות שנמנעה.



בתגובתו של מנכ"ל התע"א מיולי 2020 על ממצאי הביקורת הוא ציין כי בנוהל מינוי בכירים של החברה, כמו בהנחיות רשות החברות, נדרשת חוות דעת משפטית וניתנות גם היום חוות דעת בנוגע לתקינות התהליך. אי לכך, אין לדבריו צורך למסד מנגנוני בקרה נוספים אלא להמשיך להקפיד על הליך תקין ובהתאם לנוהל.

משרד מבקר המדינה מציין כי בשל העובדה שנוהל החברה אינו מבהיר אם היועמ"ש אחראי לבדוק גם את העניינים הטכניים הכרוכים בו, כגון המקרים שעלו בביקורת ופורטו לעיל ובהם נפלו פגמים שאינם בתחום המשפטי, מומלץ כי תע"א תגבש עמדה בנוגע לגורם שעליו תוטל האחריות לבדיקות הנדרשות בהיבטים אלה, בכל שלבי ההליך ולרבות השלבים המקדמיים של מיון המועמדים, ותעגן זאת בנוהל מינוי בכירים.

מינוי נשים לתפקידי ניהול בתע"א

עקרונות לקידום שוויון בין נשים לגברים בין היתר בתחומי התעסוקה, ייצוג הולם של נשים וחובת העדפה מתקנת בשירות המדינה נקבעו בין היתר בחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951; בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988; בדוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה משנת 2014; ובחוזר רשות החברות בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות משנת 2017 (להלן - חוזר הייצוג ההולם). משרד מבקר המדינה בדק את הפעילות של התע"א לקידום נשים לתפקידי ניהול בכירים וכן לתפקידי ניהול בדרג הביניים⁵⁶ (להלן - תפקידי הניהול).

פעולות הדירקטוריון והנהלת התע"א לקידום נשים לתפקידי ניהול מסוף שנת 2011

בדוח מבקר המדינה משנת 2014⁵⁷ בעניין ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי נבדקו בין היתר נתוני התע"א לשנת 2012 בעניין. בדוח צוין כי בשנה זו הועסקו בתע"א כ-16,000 עובדים, כ-2,500 (כ-16%) מהם נשים, אולם בין 20 חברי הנהלה ובין 20 מנהלים בדרג הניהול השני לא כיהנה אף לא אישה אחת, ובדרג הניהול השלישי כיהנו 42 גברים ורק אישה אחת. משרד מבקר המדינה העיר אז לתע"א כי פירמידת הניהול הגברית בתע"א מחייבת שינוי, וכי בכוונתו להמשיך לעקוב אחר העניין.

מנתוני התע"א עולה כי מסוף שנת 2011 פעלה החברה, בפיקוח הדירקטוריון, לקידום נשים כמנהלות בחברה, לרבות נקיטת הפעולות כלהלן:

ועדת דירקטוריון לקידום נשים: בדצמבר 2011 הקים הדירקטוריון תת-ועדה (אד-הוק) לבחינה והמלצות בכל הקשור לנושא מינוי נשים לתפקידי ניהול בחברה. בשנת 2013 מינה דירקטוריון התע"א ועדה לקידום נשים בחברה (להלן - ועדה לקידום נשים)⁵⁸.

56 תפקידי ניהול בדרג הביניים שבהם עוסק פרק זה הם תפקידים בדרגי ראש מינהל וסגן מינהל מפעל.

57 מבקר המדינה, **דוח מיוחד על ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי** (2014).

58 במועד השלמות הביקורת עסקה בנושאים אלה ועדה לנושאי ממשל תאגידי, קיימות, קידום נשים ואוכלוסיות מגוונות.



צוות שמינה המנכ"ל: בשנת 2012 מינה המנכ"ל דאז צוות (להלן - צוות המנכ"ל) לגיבוש תוכנית אסטרטגית לשנים 2013 עד 2017, הכוללת הצבת יעדים ומדדים לקידום נשים לתפקידי ניהול בחברה (בנושא זה ראו בהמשך).

מינוי ממונה על מעמד האישה: הממונה מונתה במעמד קבוע בינואר 2013⁵⁹.

פעולות של הדירקטוריון וועדת קידום נשים: ממסמכי התע"א עולה כי מאז הוקמה הוועדה לקידום נשים, פעלו הדירקטוריון והוועדה לקדם נשים לתפקידי ניהול בחברה, ובכלל זה קיבלו כמה וכמה החלטות הנוגעות לעניין, ובהן: הנחיה להנהלת החברה להציב יעדים לקידום נשים לתפקידי ניהול ולביצוע העדפה מתקנת לשם כך; אישור תוכניות בנושא קליטה וקידום של נשים, לרבות לתפקידי ניהול בכירים; החלטה כי במקרים של מינוי מנהלים בכירים יוצגו לדירקטוריון נתוני המועמדות בעלת הניקוד הגבוה ביותר, והחלטות בהתאם לחזור הייצוג ההולם⁶⁰.

יעדים לקידום נשים לתפקידי ניהול לשנים 2013 - 2017: להלן היעדים העיקריים של התע"א לשנים 2013 - 2017 בנושא קידום נשים לתפקידי ניהול לפי מצגת ממרץ 2013 של צוות המנכ"ל:

לוח 8: יעדים שנתיים לקידום נשים לתפקידי ניהול בכירים

אוכלוסייה	יעד קליטה בשנים 2013 - 2015	יעד קליטה בשנת 2016 בהתאם לפרישה/ זמינות תפקידים	יעד קליטה בשנת 2017 בהתאם לפרישה/ זמינות תפקידים
מנהלות מפעלים	2 - 3	1	1
סמנכ"ליות	1 - 2	1	1

המקור: מצגת קידום נשים לניהול בכיר (A-TEAM) ממרץ 2013 ובה סיכום הוועדה לקידום נשים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 9: יעדים שנתיים לקידום נשים בדרג ניהול הביניים

יעד 2013	יעד 2014	יעד 2015	יעד 2016	יעד 2017
6	9	6	7	8

המקור: מצגת קידום נשים לניהול בכיר (A-TEAM) ממרץ 2013 ובה סיכום הוועדה לקידום נשים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

59 בשנת 2012 התפקיד אויש על ידי ממלאת מקום.

60 כגון החלטה לפיה הייצוג ההולם לנשים יהיה אחד היעדים עליהם יימדד מנכ"ל החברה וזה יבוא לידי ביטוי במודל התגמולים; והחלטות לגבי ייצוג הולם לנשים בקרב חברי ועדת האיתור (ראו בהמשך).



ממסמכי התע"א עולה כי החברה עמדה ביעדים דלעיל שקבעה לעצמה לקידום נשים לתפקידי ניהול לשנים 2013 - 2017. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את עמידתה של התע"א ביעדים לקידום נשים.

יעדים לקידום נשים לתפקידי ניהול לשנים 2018 - 2020: בישיבת הדירקטוריון מנובמבר 2017 אישר הדירקטוריון תוכנית יעדים תלת-שנתית בנושא ייצוג הולם לנשים בתפקידים בכירים לשנים 2018 - 2020 של הוועדה לקידום נשים ובה יעדים למינוי נשים לתפקידי ניהול בדרג בכיר ובדרג הביניים. להלן עיקר היעדים:

לוח 10: תוכנית היעדים התלת-שנתית לייצוג נשים בתפקידי ניהול

אוכלוסייה	יעד קליטת נשים 2018	יעד קליטת נשים 2019	יעד קליטת נשים 2020
דרג מנהלי מפעל ומעלה	1	1	3
מנהלים בדרגי הביניים	6	11	9

המקור: פרוטוקול של ישיבת דירקטוריון התע"א מ-29.11.17, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

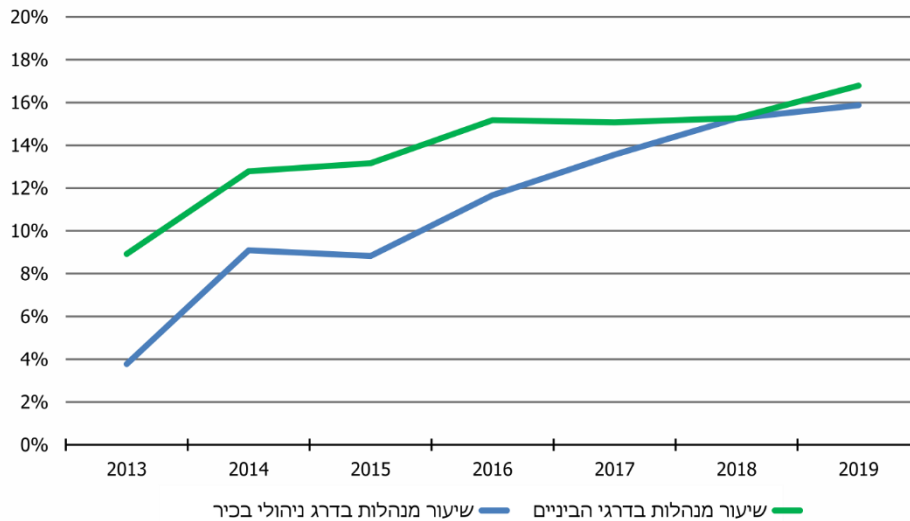
ממסמכי התע"א עולה כי בשנים 2018 ו-2019 עמדה התע"א ביעדים שקבעה לעצמה למינוי נשים לתפקידי הניהול דלעיל, ויש לראות זאת בחיוב.

ב-31.12.19 כיהנו בתע"א עשר מנהלות בכירות מתוך 63 מנהלים בכירים (כ-16%), ו-69 מנהלות בדרגי ביניים מתוך 411 מנהלים בדרגים אלה (כ-17%).

להלן בתרשים יוצג שיעור הנשים בקרב מנהלים בתע"א בשנים 2013 - 2019:



תרשים 5: הגידול בשיעור הנשים בתפקידי הניהול הבכיר ובתפקידי הניהול בדרגי הביניים בשנים 2013 עד 2019



המקור: נתונים שהוכנו על ידי התע"א לבקשת משרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2013 עד 2019 גדל שיעור הנשים בתפקידי הניהול הבכיר מכ-4% לכ-16%, ובתפקידי הניהול בדרגי הביניים מכ-9% לכ-17%.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שנקטה התע"א כדי להגדיל את מספר הנשים המתמנות לתפקידי הניהול בחברה לשם הבטחת ייצוג הולם לנשים. עם זאת, על התע"א לקבוע יעדים גם בהתייחס לשיעור הנשים בתפקידי הניהול, שכן לצד מינוי נשים לתפקידי ניהול בדרגי הביניים ולתפקידי ניהול בכיר, היו גם נשים שפרשו מתפקידים אלה. על הנהלת החברה להוסיף לפעול לקידום נשים לתפקידים אלה. על הדירקטוריון להוסיף לעקוב אחר הנושא ואחר יישום החלטותיו בעניין. על רשות החברות להוסיף לעקוב אחר יישום הוראות חוזר הייצוג ההולם בחברות הממשלתיות.

ייצוג הולם לנשים בוועדות איתור לתפקידי ניהול בכירים

בחוזר הייצוג ההולם משנת 2017 נקבע שעל דירקטוריון חברה ממשלתית לדון בהצעת החלטה ולפיה נוהל מינוי בכירים של אותה החברה יכלול בין היתר הוראות ולפיהן יש לשאוף כי מחצית מחברי ועדות איתור יהיו נשים, ובמידה ואין אפשרות כזו, לפחות אחת מחברי הוועדה תהיה אישה בתפקיד ניהול בכיר. ביולי 2017 דן דירקטוריון התע"א בנושא והחליט לאמץ את האמור בחוזר, לרבות את שינוי נוהל החברה כאמור לעיל.



ממסמכי התע"א עולה כי בתקופה שבין ינואר 2017 לינואר 2019 כיהנה לפחות אישה אחת בכל אחת מוועדות האיתור לתפקידי ניהול בכירים שנבדקו על ידי הביקורת.

בנוהלי מינוי בכירים משנת 2013 ומשנת 2014 נקבע כי בהיעדר אישה המכהנת כחברה בוועדת האיתור, תתמנה הממונה על מעמד האישה לחברה בוועדה. בנוהל מינוי בכירים משנת 2016 נקבע כי בהרכב הוועדה יינתן ייצוג הולם לנשים; ובנוהל משנת 2019 נקבע כי בהרכב ועדת האיתור יינתן ייצוג הולם לנשים, ככל הניתן כמתחייב מההוראה בנוהל ולפיה חברי הוועדה יהיו מנהלים בכירים בדרג של המשרה הנדונה בהליך האיתור או בדרג גבוה יותר⁶¹.

בביקורת עלה כי נוהל זה מאפשר לכאורה שלא לכלול נשים בוועדות האיתור כלל אם לא יימצאו בחברה נשים בדרג של המשרה הנדונה או בדרג גבוה יותר; כמו כן בנוהל לא צוין שיש לשאוף לכך שמחצית מחברי ועדות האיתור יהיו נשים. זאת על אף האמור בחוזר הייצוג ההולם שתע"א אימצה על פי החלטת הדירקטוריון מיולי 2017.

מומלץ כי התע"א תבחן את האמור בנוהל מינוי הבכירים, כדי לוודא את התאמתו לאמור בחוזר הייצוג ההולם ולהבטיח שבכל ועדת איתור לתפקיד ניהולי בכיר תשתתף לפחות אישה אחת. מומלץ כי רשות החברות תוודא כי נוהלי החברות שהיא מאשרת תואמים לאמור בחוזר הייצוג ההולם, ובמידת הצורך תחדד את הנחיותיה לחברות הממשלתיות בנושא זה.

61 בנוהל מינוי בכירים של אלתא משנת 2018 אין הגבלה כזאת, אלא נקבע כי לפחות אחת מחברי ועדת האיתור תהיה אישה בתפקיד בכיר.



סיכום

בחוק החברות הממשלתיות ובתקנות שהותקנו מכוחו הוגדרו המנהלים הבכירים בחברות הממשלתיות ונקבעו תפקידי הדירקטוריון בחברות אלו בכל הנוגע לאישור בחירתם ולבקרה על תקינות הליכי המינוי שקיימה ההנהלה. על פי החוק, רשות החברות הממשלתיות עוקבת אחר פעילות החברות הממשלתיות לרבות מינוי מנהלים בכירים, וכן היא מאשרת את נוהלי מינוי הבכירים שלהן. כל אלה נועדו להבטיח כי המינויים של המנהלים הבכירים מתבצעים במסגרת הליכי איתור שוויוניים ותחרותיים, על בסיס קריטריונים ברורים שנקבעו מראש, תוך מתן נימוקים; זאת כדי להביא לבחירתם של המנהלים המתאימים ביותר.

התעשייה האווירית לישראל בע"מ היא חברה ממשלתית המחויבת להקפיד על נורמות של מינהל תקין, לרבות בכל הנוגע למינוי מנהליה הבכירים, כנדרש בדין. עם זאת, בדוח ביקורת זה הועלו ליקויים הנוגעים בין היתר להליכי האיתור והמינוי של מנהלים בכירים מסוימים; למינוי ממלאי מקום ומנהלים בפועל בחברה; ולניוד רוחבי של מנהלים; כך שלא נשמרו עקרונות השוויון והתחרות באופן מלא. רשות החברות מצידה לא בחנה מחדש את הצורך לגבש מסגרת נורמטיבית מנחה לחברות ממשלתיות, ובכלל זה לתע"א, לגבי סוגיות שונות במינוי מנהלים בכירים.

על הנהלת התע"א לפעול למינוי המנהלים הבכירים בהתאם לנדרש בדין ובנוהליה, במסגרת הליכי איתור תקינים, שוויוניים ותחרותיים, כדי לאפשר בחירת בעלי תפקידים מיטביים. כל זאת, תחת פיקוח ובקרה של דירקטוריון התע"א.

כמו כן מומלץ שההנהלה והדירקטוריון של התע"א יפיקו את הלקחים הנדרשים מממצאי ביקורת זו, ויפעלו למניעת ליקויים דומים בעתיד. עוד מומלץ שרשות החברות תבחן את הצורך בגיבוש עמדה עקרונית בנושא מינוי המנהלים הבכירים בחברות הממשלתיות, ובכלל זה בתע"א, ותפעל להגברת הבקרה בתחום זה.