

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71



פרק שלישי -
מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות
ותאגידים

חברת נתיבי ישראל - התקשרויות עם ספקים וגיוס עובדים



חברת נתיבי ישראל - התקשרויות עם ספקים וגיוס עובדים

רקע

חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (נת"י או החברה) היא חברה ממשלתית העוסקת בתכנון של מאות פרויקטי תשתיות תחבורה בישראל ובביצועם. החברה אחראית לתכנון, לפיתוח ולתחזוקה של רשת הכבישים הבין-עירונית, וכן של גשרים ומנהרות, צמתים, תמרורים, שלטים ונקודות מאור. שינויים מבניים בחברה בשנים האחרונות, נוסף על משימות חדשות שהוטלו עליה כגון פיתוח מסילות רכבת ותכנון שדה תעופה בין-לאומי, הצריכו גיוס עובדים חדשים רבים. החברה מתנהלת כחברת ניהול המעסיקה גורמי חוץ רבים לצורך ביצוע פעילות הליבה שלה, בין היתר ספקים כגון מתכננים, מנהלי פרויקטים, יועצים שונים וקבלני ביצוע.

נתוני מפתח

3,000	51.9 מיליארד ש"ח	1,300	8,000 ק"מ
מספר התקשרויות החברה עם ספקים בשנים 2019 - 2017	התקציב הרב-שנתי של החברה לשנים 2021 - 2017	גשרים ומנהרות הנמצאים בתחזוקת נת"י ובניהולה	אורך הכבישים שנת"י מתחזקת באופן שוטף, מפקחת עליהם ומנהלת בהם את התנועה
211	417	1.268 מיליארד ש"ח	
מספר העובדים החדשים שגייסה החברה בשנים 2016 - 2019	מספר העובדים בנת"י 2019-ב	שווי התקשרויות החברה עם ספקים בשנים 2019 - 2017	



פעולות הביקורת

בחדושים ספטמבר 2018 עד מרץ 2020 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את תהליך גיוס העובדים לחברה ואת התקשוריות עם ספקים. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד התחבורה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



התקשוריות עם ספקים

קביעת ציון איכות מינימלי - ב-13 מכרזי מסגרת מתוך 21 מכרזים שפורסמו בין השנים 2016 - 2019 לא קבעה החברה סף מינימלי למרכיב האיכות.



ניסיון נדרש ממנהלי הפרויקטים במכרז - נמצאו פערים בין ההנחיות של מינהל תשתיות ותיאום במשרד התחבורה לבין הניסיון שדרשה החברה ממועמדים לתפקיד מנהלי פרויקטים ביחס לגודל הפרויקט. החברה לא נצמדה לקטגוריות שנקבעו בהנחיות, וכתוצאה מכך נדרש בפרויקטים קטנים ניסיון רב יותר מהקבוע בהנחיות.



שימוש בהערכות למנהלי פרויקטים בהליכי מכרז - בהתאם למידע שמסרה החברה למשרד מבקר המדינה, עולה כי במכרזי המסגרת האחרונים שפרסמה החברה לגיוס מנהלי פרויקטים, לא נעשה שימוש בניסיון שנצבר מהעבודה עם מנהלי הפרויקטים הקיימים ובהערכות האיכות שעברו לצורך קביעת ציון ההצעות במכרזים.



העסקת יועצים משפטיים חיצוניים - בחברה מועסקים 10 משרדי עורכי דין תקופות זמן ממושכות העולות על עשר שנים. תקופת העסקה זו חורגת ממגבלת 6 השנים שקבעה רשות החברות. רשות החברות המשיכה לאשר את העסקת אותם משרדים בחלק מהמקרים בנימוק של היכרות המשרד עם החברה או עם המקרה הרלוונטי. נוסף על כך נמצאו היקפי תשלומים בלתי שוויוניים למשרדים השונים, בהתבסס על מנגנון חלוקת העומסים שיושם בחברה.



מינויים

פרישת עובדים - בשנים 2017 - 2019 פרשו מהחברה סך הכל 86 עובדים (מתוך כ-413 עובדים בממוצע בשנים אלו), מתוכם כ-62% עזבו מרצון.



ייצוג הולם לנשים - בשנים 2018 - 2019 קבעה החברה יעד לאחוז הנשים בדרגי ניהול בכירים (27%) אך איישה בפועל 26%. כמו כן, ב-3 מתוך 6 מהמכרזים למינוי עובדים בכירים ב-2018 שנבדקו על ידי הביקורת לא היה בוועדת האיתור ייצוג לנשים, שלא בהתאם להנחיית רשות החברות ושלא בהתאם לנוהל החברה.





ייצוג הולם לבני העדות האתיופית והדרוזית - מתוך 417 עובדים בחברה ב-2019, 4 עובדים הם בני העדה האתיופית ו-4 הם דרוזים. שלא בהתאם להחלטת ועדת כוח אדם של הדירקטוריון, החברה לא פרסמה משרות ייעודיות לבני העדות האתיופית והדרוזית.

העסקת אנשים עם מוגבלות - הגם שחלה עלייה במספר העובדים עם מוגבלות המועסקים בחברה בשנים 2016 - 2019 (מ-3 עובדים ל-9), שיעור העובדים עם מוגבלות בחברה ב-2019 עמד על 2% בלבד, שלא בהתאם לשיעור של 5% המחויב על פי חוזר הנציבות לשוויון בעניין זה.

גיוס עובדים בכירים - נוהל הגיוס הכולל אמות המידה שקבעה החברה לניסיון המקצועי ולכישורים הנדרשים ממועמדים לתפקידים בכירים לא הובא לאישור ברשות החברות. בביקורת עלו שלושה מקרים בהם בוועדות האיתור לא הוקפד על הכללים למניעת ניגוד עניינים ועל נימוק החלטות לגבי פסילת מועמדים, ולא נבחנה העדפה למועמדת שהייתה בעלת כישורים דומים למועמד הזוכה.

יישום נוהל למניעת ניגוד עניינים בעת קידום עובדים וגיוס עובדים חדשים - בשלשה מתוך עשרה מקרים שנבדקו עלו ליקויים בהקפדה על נוהלי החברה בנושא ניגוד עניינים.



התקשרויות עם ספקים

אימוץ הקוד האתי - נת"י גיבשה ואימצה קוד אתי והחילה אותו על עובדי החברה וכן על הגורמים החיצוניים.

הקטנת היקף הפטורים ממכרז ומחשוב הפעילות - חטיבת ההתקשרויות בנת"י פעלה להקטנת כמות הפטורים ממכרז מ-904 פטורים ב-2017 ל-478 פטורים ב-2019. כמו כן, הוקמה מערכת ממוחשבת לחלוקת העבודה בין הספקים.

הכשרה מקצועית ומינויים

הדרכות עובדים - בשנים 2017 - 2019 צומצם מספר העובדים אשר לא עברו הכשרה מ-88 עובדים ל-43.

מינוי קצינת ציות - על פי דרישת רשות החברות, באמצע 2014 מינתה החברה קצינת ציות ואכיפה. בשנים 2017 - 2019 ליוותה קצינת הציות באופן מדגמי תהליכי גיוס של עובדים זוטרים ונמצא כי החברה תיקנה את רוב הליקויים שהקצינה הצביעה עליהם.



עיקרי המלצות הביקורת

התקשרויות עם ספקים

מומלץ כי החברה תשקול לשלב במכרזי המסגרת שהיא מפרסמת תנאי סף לאיכות הספקים, לצורך בחירת הספקים הטובים ביותר בכל אחד מהתחומים בהם היא מגייסת ספקים. 

מומלץ כי החברה תבחן מפעם לפעם את סך הקטגוריות במכרזים להעסקת מנהלי פרויקטים למול הנקבע בדרישות משרד התחבורה. זאת כדי לאפשר לחברות ניהול חדשות, בפרט בפרויקטים בהיקף כספי נמוך, להיכנס למאגרי החברה ובכך להגביר את התחרות ולחלק את הפרויקטים בין חברות רבות יותר. 

מומלץ כי החברה תשלים הליכי תיקוף להערכות הספקים שהיא מבצעת ותבחן שימוש בהערכות אלה בהליכים עתידיים של בחירת ספקים. 

מומלץ לחברה לנצל את גודלה ואת חוזקה כמעסיק חשוב בענף ולבחון הוספת יועצים משפטיים חדשים למאגר, בדרך שתרחיב את מעגל היועצים המשפטיים של החברה תוך עמידה בעקרונות של חלוקת עבודה בסבב מחזורי הוגן בין היועצים משפטיים הוותיקים לחדשים. כמו כן, על רשות החברות לפעול ליישום הנחיותיה כדי למנוע מצב שבו מספר מצומצם בלבד של יועצים משפטיים מעניקים את שירותיהם לחברה. 

בהתאם להנחיית רשות החברות, על החברה לקיים דיון בדירקטוריון לצורך גיבוש עמדתה בעניין שימוש בכלי בדיקה וחקירה. על החברה למסד נוהל לשימוש בכלים אלו אשר יתבסס על חוות דעת משפטית. 

מינויים

על החברה לפעול ליישום ההנחיות בעניין ייצוג הולם של נשים, ובכלל זה לפעול למינוי נשים לוועדות האיתור ולעמוד ביעדים שהיא קבעה בעניין איוש נשים, בעיקר בדרגות הניהול הבכירות. מומלץ כי החברה תפעל באופן אקטיבי לאיתור מועמדות לתפקידי ניהול בחברה. 

על החברה לפרסם משרות ייעודיות לגיוס עובדים בני העדה הדרוזית ובני העדה האתיופית כדי לעמוד בדרישות חוק החברות הממשלתיות ובהחלטות הדירקטוריון. 

על החברה לפעול להעסיק אנשים נוספים עם מוגבלות, בין היתר באמצעות פרסום משרות ייעודיות לציבור זה, כך שתעמוד ביעד שקבעה הנציבות לשוויון של 5% עובדים עם מוגבלות. 

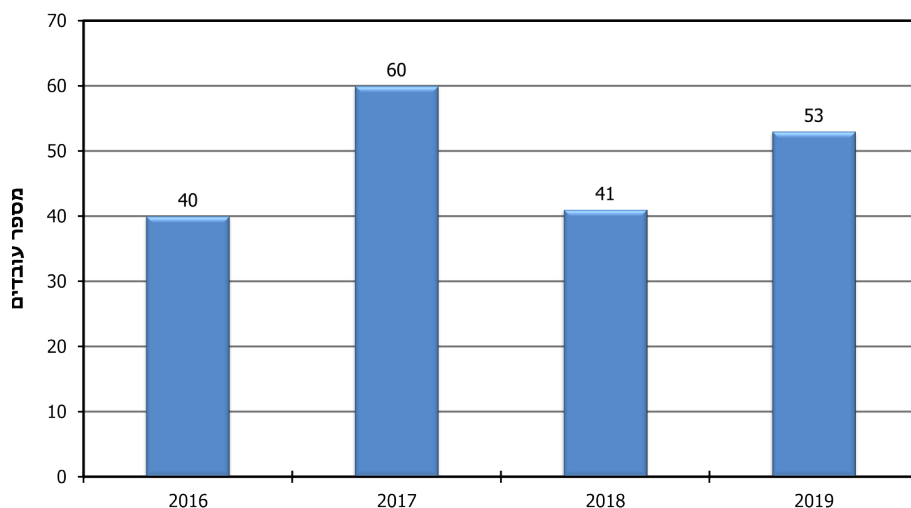
על החברה להביא את הנוהל שקבעה למינוי בכירים לאישור רשות החברות, ועל רשות החברות לוודא כי הנוהל יובא לאישורה. על החברה להידרש בנוהל לכלל הליקויים שעלו בעניין מינוי בכירים, ולהתייחס לסוגיית ההיכרות המוקדמת של חברי ועדת האיתור עם מועמדים, לקבוע תנאי סף למועמדים באמצעות פרמטרים כמותיים 



ומדידים, לנמק שינויים בציונים למועמדים ובאופן דירוגם, להתייחס לתוצאות מבחני ההערכה של מכוני האבחון ולהקפיד על יישום תקנות המינויים וחוק שיווי זכויות האישה.

על החברה להקפיד על יישום נהליה למניעת ניגוד עניינים, ועל אגף משאבי אנוש  בחברה לחדד למועמדים את חשיבות הדיווח מראש על ניגוד עניינים.

עובדים שגויסו לחברה בשנים 2016 - 2019



המקור: חברת נתיבי ישראל.

סיכום

נתיבי ישראל היא זרוע הביצוע המרכזית של הממשלה לצורך קידום פרויקטים לאומיים בעלי חשיבות מן המעלה הראשונה, הן בהיבט התחבורתי והכלכלי והן בהיבט החברתי, היות שפרויקטים אלה מקצרים במידה ניכרת את זמני הנסיעה ומקלים על האזרחים בפריפריה להגיע למרכז הארץ. כחברה ממשלתית מבצעת נתיבי ישראל מאות פרויקטים שונים במקביל, ולצורך כך מעסיקה מאות ספקים. לפיכך עליה לפעול ביעילות, בשקיפות ובחיסכון. הביקורת העלתה ליקויים בניהול ההתקשרויות עם ספקים שונים, בביצוע הערכות לספקים ובניהול המאגרים של היעוצים המשפטיים. עוד העלתה הביקורת ליקויים בהליכי הגיוס של העובדים הבכירים בחברה, אשר רובם נקלטו בה לאחר המשבר שפקד אותה בנובמבר 2015, בעת שפעלה ללא שדרת ניהול נאותה. לנוכח מכלול הליקויים, על הנהלת החברה ועל רשות החברות לוודא כי הליכי ההתקשרות עם הספקים, וכן גיוס העובדים לחברה בכל הדרגים, ייערכו בהתאם לכללים ולנוהלי החברה, בשקיפות מלאה ותוך שמירה על עקרון השוויון ועל כללי מינהל תקין.