

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

בחודשים 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. 

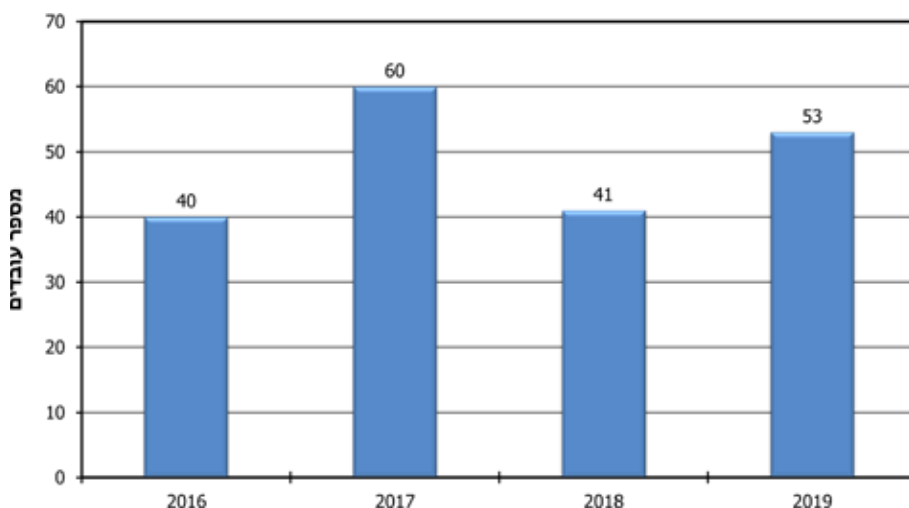
על החברה להביא את הנוהל שקבעה למינוי בכירים לאישור רשות החברות, ועל רשות החברות לוודא כי הנוהל יובא לאישורה. על החברה להידרש בנוהל לכלל הליקויים שעלו בעניין מינוי בכירים, ולהתייחס לסוגיית ההיכרות המוקדמת של חברי ועדת האיתור עם מועמדים, לקבוע תנאי סף למועמדים באמצעות פרמטרים כמותיים 



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

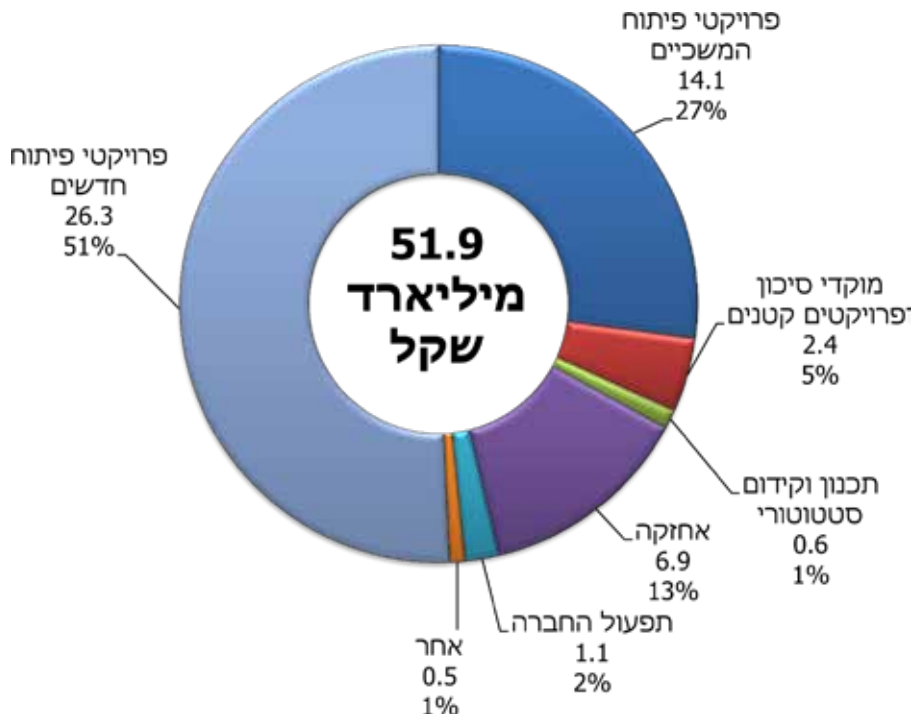
נתיבי ישראל היא זרוע הביצוע המרכזית של הממשלה לצורך קידום פרויקטים לאומיים בעלי חשיבות מן המעלה הראשונה, הן בהיבט התחבורתי והכלכלי והן בהיבט החברתי, היות שפרויקטים אלה מקצרים במידה ניכרת את זמני הנסיעה ומקלים על האזרחים בפריפריה להגיע למרכז הארץ. כחברה ממשלתית מבצעת נתיבי ישראל מאות פרויקטים שונים במקביל, 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.

חברת נתיבי ישראל - התקשרויות עם ספקים וגיוס עובדים

מבוא

חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י או החברה) היא חברה ממשלתית העוסקת בתכנון ובביצוע מאות פרויקטי תשתיות תחבורה בישראל ובביצועם. החברה אחראית לתכנון רשת הכבישים הבין-עירונית בישראל, לפיתוח ולתחזוקתה. החברה מתחזקת באופן שוטף יותר מ-8,000 ק"מ של כבישים, 1,300 גשרים ומנהרות, 2,200 צמתים ועשרות אלפי תמרורים, שלטים ונקודות מאור, מפקחת עליהם ומנהלת את התנועה. כמו כן, בשנים האחרונות הוטלו על החברה משימות נוספות כגון פיתוח מסילות רכבת ותכנון שדה תעופה בין לאומי. על פי דיווחי החברה, שווייץ של תשתיות התחבורה שבאחריותה כ-110 מיליארד ש"ח. ההיקף הכספי של התוכנית הרב-שנתית שאישרו משרדי האוצר והתחבורה לחברה לשנים 2017 - 2021 נאמדת בכ-51.9 מיליארד ש"ח - ראו תרשים 1.

תרשים 1: ההיקף הכספי של התוכנית הרב-שנתית לשנים 2017 - 2021 (במיליארדי ש"ח)



המקור: נתוני החברה.

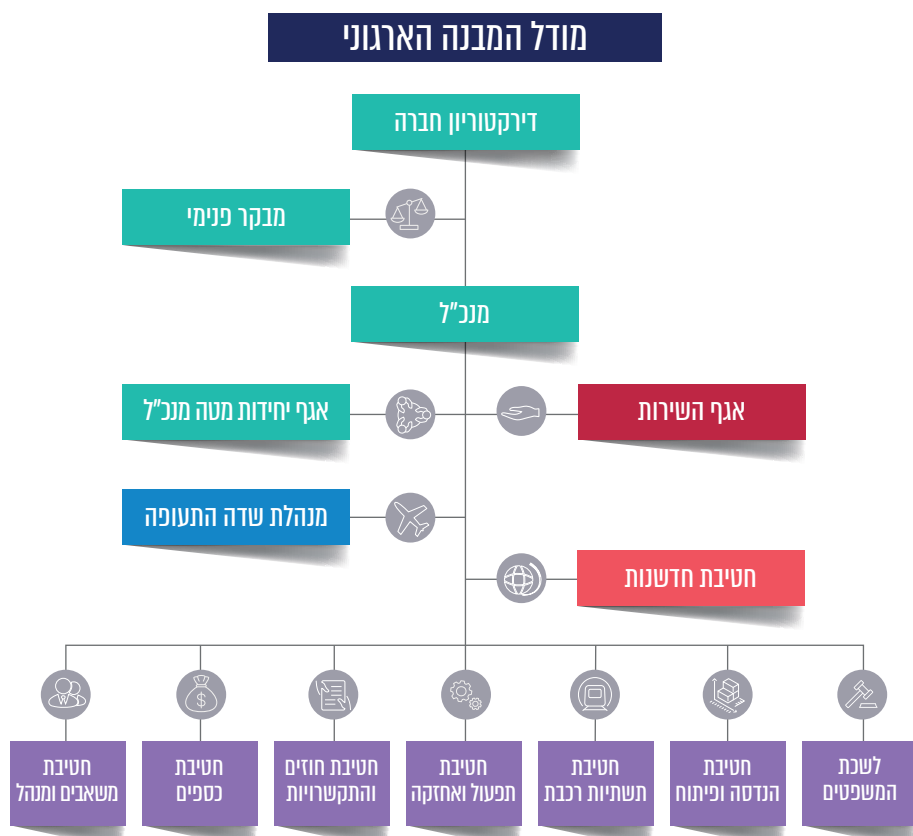


כחברה ממשלתית חלים על נת"י חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות); חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המכרזים); תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים); תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005 (להלן - תקנות המינויים), וחוקים אחרים, כגון חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שיווי זכויות האישה). נוסף על כך כחברה ממשלתית היא כפופה גם להנחיות רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר (להלן - רשות החברות או הרשות).

ב-2020 הועסקו בחברה 450 עובדים, מהם 221 נשים, 4 בני העדה האתיופית, 4 דרוזים ו-9 אנשים עם מוגבלות. ב-2018 קידמה החברה 150 מכרזי כוח אדם פנימיים וחיצוניים, מהם 18 למשרות בכירות. החברה פועלת כחברת ניהול, ונוסף על עובדיה מעסיקה גורמי חוץ רבים לשם ביצוע פעילות הליבה שלה, בין היתר קבלני ביצוע ונותני שירותים כגון מתכננים, מנהלי פרויקטים ויועצים שונים (להלן - ספקים).

בנובמבר 2015 נעצרה שורת בכירים בחברה, דבר שגרר משבר עמוק אשר חייב היערכות חדשה של החברה, תוך כדי שינויים ארגוניים נרחבים: הקמת חטיבת התקשורות, הקמת חטיבת חדשנות, ארגון מחדש של החטיבות השונות והגדרת תפקידים חדשים. כתוצאה מכך עשרות עובדים סיימו את עבודתם בחברה, וב-2016 החל תהליך גיוס נרחב של כוח אדם כדי למלא את מקומם וכדי לאייש את התפקידים החדשים שהוגדרו. להלן תרשים המבנה הארגוני של החברה ב-2019:

תרשים 2: המבנה הארגוני של החברה, 2019



המקור: מצגת החברה - מבנה ארגוני, יוני 2019

לוח 1: תחלופת העובדים בחברה, נובמבר 2015 - 2020

שנה	נקלטו			סיימו		
	בכירים	זוטרים	סה"כ	בכירים	זוטרים	סה"כ
מנוב' 2015	0	1	1	2	3	5
2016	13	27	40	7	28	35
2017	7	53	60	2	31	33
2018	4	37	41	7	16	23
2019	4	49	53	1	29	30
2020	1	15	16	4	10	14
סה"כ	29	182	211	23	117	140

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחברה בחודשים ספטמבר 2018 עד מרץ 2020 (לסירוגין) את תהליך גיוס העובדים אליה וכן את התקשוריותיה עם ספקים, בעיקר בשנים 2016 - 2019. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות ובמשרד התחבורה.

שער ראשון

התקשרויות וניהול ספקים

נדבך חשוב בפעילות החברה הוא תכנון פרויקטים, ניהולם וניטורם - פעילויות שהן חיוניות לעבודות ההקמה והתחזוקה של כבישים ושל יתר התשתיות שהחברה מקימה. בין השנים 2016-2019 התקשרה לצורך כך החברה עם כ-3,000 ספקים מדי שנה בסכום של כ-1.6 מיליארד ש"ח (כולל מע"מ) עבור כל התקופה (ראו להלן, לוח 2). לפי נתונים שהעבירה החברה למשרד מבקר המדינה, בפרויקטי פיתוח של החברה בשלוש השנים האמורות, עמד היקף ההוצאות על ייעוץ חיצוני בסעיפים תכנון, ניהול, הוצאות נלוות והבטחת איכות על כ-12.4% מתוך כלל ההוצאות בפרויקטים.

**לוח 2: התקשרויות עם ספקים, לפי תחומים, 2016 - 2019
(באלפי ש"ח, כולל מע"מ)**

השנה	יועצים		מנהלי פרויקט		מתכננים		סה"כ	
	ההתקשרויות מס'	הסכום	ההתקשרויות מס'	הסכום	ההתקשרויות מס'	הסכום	ההתקשרויות מס'	הסכום
2016	374	49,503	159	106,528	2,177	148,434	2,710	304,465
2017	325	64,408	169	71,562	2,746	246,201	3,240	382,171
2018	214	43,456	233	134,597	2,372	329,582	2,819	507,635
2019	157	35,630	113	57,351	2,252	284,909	2,522	377,890

על פי נתוני החברה.

החל מ-2019 מעריכה החברה את ביצועיהם של מנהלי פרויקטים ושל מתכננים בשנת העבודה הקודמת. בהערכתה, החברה מתייחסת לכמה מדדי ביצוע כגון נתונים על איכות ביצוע או תכנון, עמידה בלוחות זמנים ובקרה פיננסית. בסוף כל שנה עוברים כל מנהלי הפרויקטים והיועצים הערכות מקצועיות, ונערכים בירורים לאלה שקיבלו ציונים נמוכים. יתרה מזו, כאשר מזוהים כשלים, ובמיוחד אי-עמידה בלוחות זמנים או בעיות איכות, מוזמן הספק לבירור בוועדה מיוחדת בראשות משנה לסמנכ"ל הנדסה.

העיקרון המרכזי שנקבע בחוק המכרזים הוא שחוזר לביצוע עסקה, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים ייעשה באמצעות מכרז פומבי. עם זאת, בתקנות המכרזים



נקבעו התקשרויות שאין חובה לערוך עבורן מכרז פומבי. למשל, התקנות מאפשרות לתת פטור מחובת מכרז לעבודה הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצועות כגון תכנון, הנדסה ואדריכלות¹. התקשרויות מסוג זה מחייבות לעיתים בחירה מתוך רשימות של ספקים (מציעים) ממוינות לפי תחום, למשל מתכננים, מהנדסים, אדריכלים ועוד.

על פי תקנות המכרזים, תפקיד ועדת המכרזים להחליט לגבי כל התקשרות לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים². ועדת המכרזים אחראית לכך שההתקשרויות ייעשו באופן שקוף, תחרותי, הוגן ושוויוני, וכזה המבטיח את מרב היתרונות לגוף הציבורי. בתקנה 35 נקבע כי מנכ"ל חברה ממשלתית ימנה, באישור דירקטוריון החברה, ועדת מכרזים, אחת או יותר, בת שלושה חברים לפחות, שחבריה נמנים עם עובדי החברה.

בחברת נתיבי ישראל פועלות כיום שלוש ועדות התקשרויות שונות: א. הוועדה העליונה, האחראית בין היתר לאישור התקשרויות במכרז, למתן פטור ממכרז, לאישור התקשרויות מיוחדות ולמכרזים להתקשרות עם קבלנים (להלן - הוועדה העליונה); ב. ועדת מומחים, האחראית לאישור התקשרויות בעיקר עם מנהלי פרויקטים, עם מתכננים ועם יועצים; ג. ועדה למינוי יועצים משפטיים, שתפקידה אישור התקשרויות עם יועצים משפטיים חיצוניים. בחברה קיים נוהל³ הקובע את סדרי העבודה של ועדות המכרזים השונות. הנוהל הקיים במועד סיום הביקורת הוא נוהל כללי המאגד את ההנחיות לשלוש הוועדות.

בנובמבר 2015 פתחה המשטרה בחקירה גלויה בנוגע לחשדות לשחיתות בחברה. החקירה חשפה התנהלות פלילית שיטתית ושחיתות עמוקה לכאורה שהייתה נהוגה בחברה יותר מעשור, ובכלל זה שיתופי פעולה פסולים עם חלק מהספקים. בעקבות הפרשה, הוחלפה בשנים 2016 - 2017 מרבית השדרה הניהולית של החברה ושונו תהליכי עבודה רבים. במרץ 2019 נכנס לתוקפו הקוד האתי שהוחל על כל עובדי נת"י ומנהליה. בקוד האתי נקבע כי טוהר מידות ויושרה משמשים בסיס לכל פעולותיה. בין היתר נקבע בקוד כי בחירת הספקים תיעשה על בסיס אמות מידה אחידות ועל סמך סטנדרטים מקצועיים. כמו כן נקבע כי החברה תשתדל להרחיב את מגוון הספקים שעובדים עימה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את אימוץ הקוד האתי ואת החלתו על עובדי החברה ועל הספקים החיצוניים.

1 תקנה 5(א) (1) בתקנות המכרזים.

2 תקנה 8א(א) (1) בתקנות המכרזים.

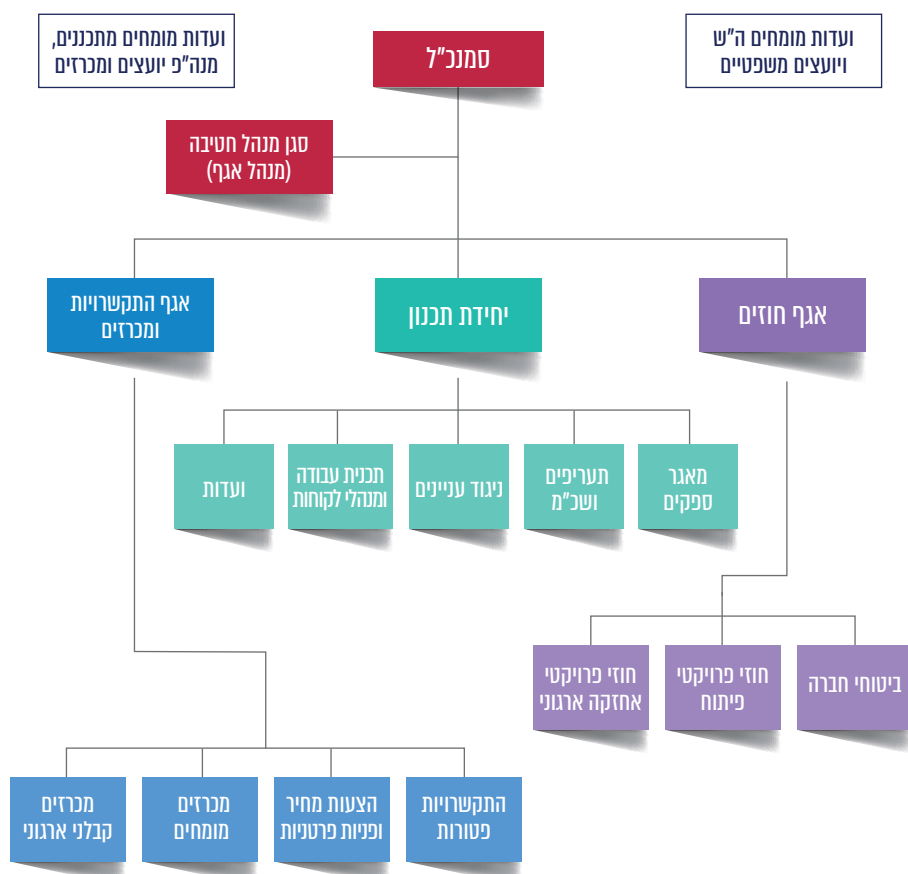
3 נוהל מס' 14.00.08, "הגשת בקשות לוועדות".



פעילות חטיבת חוזים והתקשרויות

חשיבותם של הליכי התקשרות תקינים לתפקודה של החברה הביאה לכך שאחת הפעולות הראשונות שביצעה הנהלת החברה החדשה הייתה הקמת חטיבת חוזים והתקשרויות (להלן - חטיבת ההתקשרויות). מטרת ההחלטה הייתה לחולל שינוי מהותי בהליכי ההתקשרות וניהול החוזים של החברה, ולשדרג את האגף שהיה קיים בחברה עד אותו מועד. עם השינויים העיקריים נמנו הגדרת תפקידים מקצועיים חדשים, הגדלת כוח האדם ושינוי תהליכי עבודה. כיום, חטיבת ההתקשרויות אחראית לתכנון, ביצוע ובקרה של מרבית תהליכי ההתקשרות בחברה, לביצועם ולניטורם⁴. בתרשים 3 מוצג מבנה חטיבת חוזים והתקשרויות כפי שתוכנן עם הקמתה בראשית 2017:

תרשים 3: המבנה הארגוני של חטיבת ההתקשרויות החדשה



המקור: מצגת החברה שנת 2017.

4 להתקשרויות עם יועצים משפטיים אחראית היחידה המשפטית, ראו פרק נפרד להלן.



בחטיבת ההתקשרויות פועלת ועדת מכרזים מומחים שלה הסמכות לביצוע כל ההליכים התחרותיים לבחירת בעלי מקצוע מומחים ולהתקשרות עימם בהתאם לתקנה 5 ו-5א בתקנות המכרזים⁵.

המעבר מניהול מאגרי ספקים למכרזי מסגרת

בלוח 3 מוצגות דרכי ההתקשרויות עם ספקים על פי היקף ההתקשרות, כמוגדר בתקנה 5א לחוק המכרזים:

לוח 3: התקשרויות עם יועצים בהתאם לתקנה 5א

היקף ההתקשרות	דרך ההתקשרות
עד מיליון וחצי ש"ח	בחירה ממאגר מתכננים
עד 3 מיליון ש"ח	פנייה תחרותית לקבלת הצעות*
מעל 3 מיליון ש"ח	מכרז פומבי

* ככל הניתן, בסבב מחזורי ובאופן הוגן כך שהחברה תזכה במרב היתרונות בבחירת הספק.

כמו כן, תקנה 16 לתקנות קובעת כי ועדת המכרזים תנהל רשימות של ספקים מתאימים לפי תחום העיסוק, וכי רשימת המציעים תעודכן אחת לשנה לפחות, תנוהל באופן ממוכן, תפורסם ותהיה פתוחה לעיון הציבור באתר האינטרנט.

בעבר פרסמה החברה קול קורא להקמת מאגרי ספקים לפי התמחויות שונות כגון מתכננים, מנהלי פרויקטים, מתכנני חשמל, ביוב, מים, נוף ועוד. כל ספק שהציג את המסמכים הדרושים ועמד בתנאי הסף שקבעה החברה, נכלל במאגר. כשביקשה החברה להקצות עבודה לספק, היה עליה לבחור אותו מהמאגר המתאים לפי סבב מחזורי הוגן. בראשית 2017, סמוך להקמת חטיבת ההתקשרויות, היו בחברה כ-125 מאגרים כאלה.

עם הקמת החטיבה החדשה הוחלט על שינוי שיטת העבודה שהייתה נהוגה עד אז בחברה. אחד השינויים המהותיים היה הקטנת כמות מאגרי הספקים וקידום מכרזי מסגרת, במטרה לייעל את תהליך העסקת הספקים. מכרזי מסגרת הם מכרזים פומביים לתחומי הליבה של החברה שבהם נבחרים כמה ספקים, ורשימת הזוכים במכרז מסגרת מהווה "מאגר מסגרת". זהות הספק שמוזמנים ממנו עבודה או שירותים נקבעת מפעם לפעם במהלך תקופת מאגר המסגרת ועל פי תנאיו. כאשר עולה הצורך להקצות עבודה, החברה בוחרת ספק ממאגר המסגרת באמצעות מערכת ממוחשבת שהוקמה לצורך זה (ראו להלן), בין היתר על פי ציון האיכות

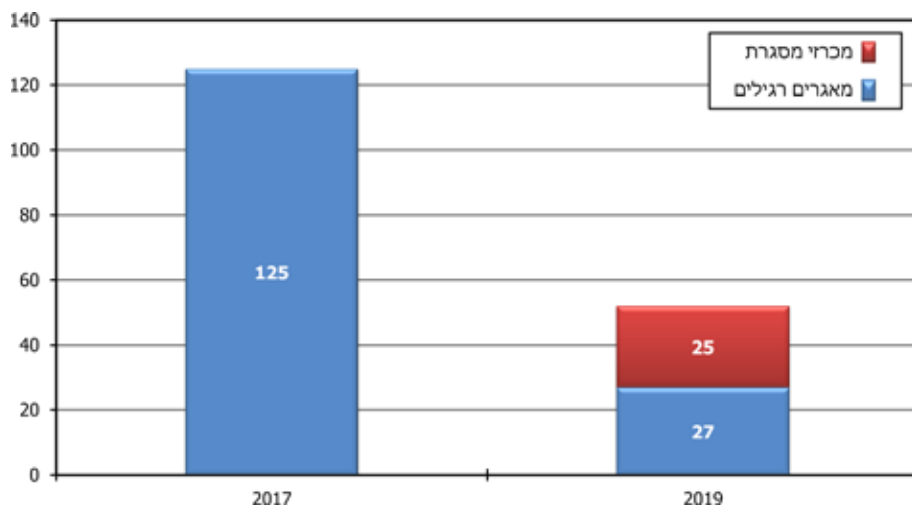
⁵ תקנה 5 מגדירה את אופן ההתקשרות עם בעל מקצוע מומחה ותקנה 5א את ההתקשרות הספציפית עם "מתכננים", היינו: אדריכלים, מהנדסים, יועצים, מנהלי פרויקט, מפקחים, שמאי מקרקעין ומודדים.



שקיבל הספק במכרז ועל פי דוח עומסים (כמות העבודות שכבר הקצתה לו החברה מאז שנכלל במאגר המסגרת). יצוין כי מאגרי המסגרת מוגבלים בזמן, בדרך כלל 36 חודשים, וכי במועד סיומם על החברה לערוך מכרזי מסגרת חדשים. מדיניות זו הוחלה כאמור בעת כהונתה של ההנהלה החדשה ושל החטיבה החדשה העוסקת בהתקשרויות.

כחלק מהמעבר לשיטת העבודה החדשה, בחנה חטיבת ההתקשרויות את כלל המאגרים בחברה באותה תקופה. כחלק מבחינה זו נבדקו הצורך המקצועי בכל תחום התמחות וכמות העבודות הנמסרות בו בשנה, נותחה תחזית הפרויקטים לחומש⁶, ועוד. בסיום התהליך אוחדו התמחויות שונות למאגר אחד, מטעמי התייעלות. בשנים 2016 - 2019 יזמה החברה כ-20 מכרזי מסגרת, שבהם נבחרו כ-200 יועצים בתחומים שונים⁷. להלן בתרשים 4 הצגת מעבר החברה ממאגרי ספקים רגילים למכרזי מסגרת בשנים 2017 - 2019.

תרשים 4: הקטנת מספר המאגרים בחברה בין השנים 2017 - 2019



המקור: מצגת החברה.

התרשים ממחיש את תוצאות פעילות החברה להקטנת תחומי ההתקשרות ושל המעבר למכרזי מסגרת: מנתונים שהעבירה נת"י עולה כי בראשית 2017, עד להקמת החטיבה החדשה, היו בה 125 מאגרים פעילים בשיטה הישנה, ואילו בסוף 2019 הוחזקו 52 מאגרים פעילים, מתוכם 25 מאגרי מסגרת חדשים. ב-27 תחומים שבהם התחזית לעבודות הייתה נמוכה, החליטה החברה להמשיך בהפעלת מאגרי ספקים.

6 תוכנית עבודה מרוכזת לחמש שנים.

7 לא כולל יועצים משפטיים.



החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי המעבר מניהול מאגרים לביצוע מכרזי מסגרת מאפשר לה להקטין בצורה משמעותית את ההתקשרויות בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 5(א), וזאת מאחר שהתקשרויות אלה נגזרות ממאגר שהוקם בהמשך למכרז פומבי. עוד ציינה החברה כי פרסום מכרזי המסגרת מעבר לכך שהקטין משמעותית את השימוש בתקנות הפטור, יצר תחרות, שקיפות ושיקף באופן מוחלט את עקרונות דיני המכרזים. החברה בחרה לצאת בהליכים פומביים הגם שעקרונית לא הייתה מחויבת לעשות כן. בלוח 4 מוצגים הפטורים ממכרז שאושרו בוועדות המכרזים של החברה בשנים 2017 - 2019:

לוח 4: פטורים ממכרז שאושרו ועדות המכרזים של החברה, 2017 - 2019

השנה	מספר הפטורים
2017	904
2018	642
2019	478

מנתוני הלוח ניתן לראות כי בשלוש השנים האלה קיימת מגמה רציפה של ירידה ניכרת במספר הפטורים שאושרו בוועדות המכרזים של החברה.

מנגנון ממוחשב להקצאת העבודות

על מנת לייעל את הליך בחירת הספקים מתוך מאגר המסגרת, הקימה החברה מערכת ממוחשבת ייעודית, שמטרתה להקצות את העבודות כמעט ללא התערבות מצד עובדי החברה, באמצעות מנגנון שיבטיח את חלוקת העבודות באופן שוויוני. בחירת הספק על ידי המערכת נקבעת בהתאם לנתונים הקיימים במערכת. בשלב ראשון המערכת בודקת את "עומס העבודה"⁸ של כל ספק הכלול במאגר המסגרת המתאים, ומאתרת את זה שכמות העבודות שהוקצתה לו היא הנמוכה ביותר. אם ליותר מספק אחד יש אותו עומס עבודה, המערכת בוחרת את זה שציון האיכות שנקבע לו במכרז המסגרת גבוה יותר. הבדיקה אינה מביאה בחשבון את סכום ההתקשרויות הקודמות, ועל כן ייתכן שספק קיבל ציון איכות גבוה אך הועסק בפרויקט בהיקפים כספיים נמוכים מספקים אחרים. בהמשך לתהליך הממוחשב, עובדי החטיבה בודקים קיום ניגודי עניינים אפשריים בין ספקים ליתר הגורמים בפרויקט, כגון קבלנים וספקים אחרים. במהלך הביקורת, בדקה החברה את האפשרות למחשוב של הליך זה גם כן, אך בבדיקה זו טרם הסתיימה.

החברה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2020 (להלן - תשובת החברה) כי מערכת ניגוד העניינים של החברה ממוחשבת ונותנת מענה מלא בתחום זה.

8 כאמור מספר העבודות שנמסרו כבר לאותו ספק.

בסיום כל התהליך המתואר, ההתקשרות מועברת לאישור ועדת המומחים.

לשימוש במערכת ממוחשבת להקצאת העבודה יתרונו ברורים, אך היא אינה נותנת מענה לכמה עיוותים שהשימוש בה עשוי לגרום: (א) הקצאת העבודה היא לפי סבב קבוע שאינו מתחשב כאמור בהיקף הכספי של העבודות; כך יכול להיות שספקים שקיבלו ציון איכות גבוה, ביצעו בפועל עבודות בהיקפים כספיים מאוד נמוכים ביחס לספקים אחרים שדורגו בציונים נמוכים יותר; (ב) מאחר שהקצאת העבודות היא לפי סבב קבוע, ייתכן שספקים שסיימו את עבודתם לא יקבלו עבודה נוספת, ואילו ספק שעדיין עובד על פרויקט שהוקצה לו בעבר, יקבל במקביל פרויקט חדש.

החברה ציינה בתשובתה כי לצד יתרון בהבאה בחשבון של מועדי סיום הפרויקט, קיים חיסרון בהיבט פגיעה בחלוקה השוויונית בין הספקים. לאור האמור, במכרזי המסגרת שפורסמו התקבלה ההחלטה שלא להביא בחשבון מועד סיום פרויקטים קודמים. עוד ציינה החברה כי מאז פברואר 2020 מבוצע איזון עומסים תוך התחשבות בהיקף הפרויקטים (ההיקף הכספי).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות חטיבת ההתקשרויות להקטנת מספר הפטורים ממכרז ואת הקמת המערכת הממוחשבת להקצאת העבודות. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה להמשיך בפיתוח המערכת כך שתכלול גם את ההיקפים הכספיים של העבודות שנעשו בעבר ושל אלו המתוכננות להתבצע למול ציוני האיכות, וכן לשקול לקחת בחשבון מועד סיום של פרויקטים קודמים שהוקצו לספק.

ציוני איכות במכרזי מסגרת

התהליך לקליטת ספקים למאגרי המסגרת מתחיל בפרסום בקשה לקבלת הצעות מספקים. בבקשה מצוינים תנאי המכרז, השירותים המבוקשים, תנאי הסף, אמות המידה שלפיהן ייבדקו ההצעות שעומדות בתנאי הסף שנקבעו, והניקוד לכל אמת מידה. בדרך כלל אמות המידה שקובעת החברה במכרזי המסגרת הן המחיר לשעה (או אחוז ההנחה ביחס למחיר שנקבע מראש) ואיכות הספק המציע⁹.

לציוני האיכות במכרזים נודעת חשיבות מכרעת בדירוג ההצעות ובסיווגן לקראת בחירת ההצעות המתאימות ביותר בכל מכרז. אמות המידה לציוני האיכות אינן אחידות בכל המכרזים, ונקבעות בהתאם למאפייני תחום העיסוק המבוקש ולשיקולים נוספים. אלה אמות המידה העיקריות: (א) ניסיון קודם; (ב) חוות דעת לקוחות; (ג) התרשמות אישית באמצעות ריאיון; (ד) היקף הפעילות הכספית.

9 במכרזים למנהלי פרויקטים, ציון האיכות מוענק לספק המציע ולכל אחד ממנהלי הפרויקט הראשיים בנפרד.



במכרזי מסגרת, ציון האיכות המרבי נע בין 80%-ל-100% (למשל בתחום של ניהול פרויקטים). החברה מפרסמת במכרזים את הכללים וההנחיות לשם הבהרת אמות המידה והכללים לקיום המכרזים לקהל הפונים¹⁰.

ב-8 מתוך 25 מכרזי המסגרת שפרסמה החברה מ-2016 ועד סוף 2019 הגדירה החברה סף איכות מינימלי - היינו הצעה שעומדת בתנאי הסף אך לא ברף האיכות שנקבע למכרז, אינה יכולה להיכלל בין ההצעות הזוכות, אף אם מחיר ההצעה זול ביחס ליתר המציעים. יצוין כי מרבית המכרזים שנבדקו היו מ-2016. ב-13 מכרזי המסגרת האחרים החליטה החברה לא לקבוע סף מזערי למרכיב האיכות.

על פי עיון באמות המידה שקבעה החברה במכרזים שהוגדר בהם סף איכות, הציון המינימלי לאיכות נע בין 35 ל-55 (הציון המרבי נע כאמור בין 80 ל-100, תלוי בסוג המכרז). החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי קביעת הציון המינימלי נובעת משיקולים הנוגעים להיצע המועמדים ולאיכותם.

בשאר המכרזים (17 במספר) שלא נקבע בהם סף איכות, נעשתה הבחירה על סמך סדר הציונים, מהגבוה לנמוך, מה שגרר בפועל כניסה למאגר של ספקים בדירוג איכות נמוך יחסית. להלן שתי דוגמאות מתוך אותם מכרזי מסגרת.

1. מכרז 79/15 - שמאים: במכרז לא פירטה החברה את ציון האיכות המזערי הנדרש כתנאי קבלה למאגר החברה. בסעיף 10.4.1 בטופס הגשת ההצעות צוין כי במכרז ייבחרו עד 8 זוכים, אשר ציוני האיכות להצעתם יהיו הגבוהים ביותר. עוד צוין כי החברה תהיה רשאית לא לבחור אף זוכה במכרז ו/או לבחור פחות מ-8 זוכים (ואף זוכה אחד בלבד), היה ולא יוגשו 8 הצעות כשרות או שלא ידורגו 8 הצעות כשרות. החברה בחרה שמונה שמאים למאגר זה. הביקורת העלתה כי ממוצע ציוני האיכות של השמאים עמד על 58.3, וכי שניים מהם קיבלו ניקוד נמוך מ-50.

החברה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במכרז זה אכן נכנסו למאגר ספקים עם ציון איכות יחסית נמוך, זאת לאחר בדיקת כל ההצעות והשונות ביניהן ולנוכח העובדה ששוק השמאים בתחום ההפקעות הוא יחסית קטן והחלטה אחרת הייתה מותירה את החברה ללא ספקים.

2. מכרז 62/16 - מנהלי הבטחת איכות: במכרז לא פירטה החברה את ציון האיכות המינימלי הנדרש כתנאי קבלה לחברה. בטופס הגשת ההצעות ציינה החברה כי במכרז ייבחרו עד 7 זוכים, אשר ציוני האיכות להצעתם יהיו הגבוהים ביותר. מעיון ברשימת היועצים הכלולים במאגר זה עולה כי החברה גייסה במכרז זה 5 מנהלי הבטחת איכות. עוד עולה מן הנתונים כי ממוצע ציוני

10 "בטופס הזמנה להציע הצעות" המפורסם על ידי החברה למועמדים.



האיכות של מנהלי הבטחת איכות הוא 78, בעוד יועץ אחד קיבל ניקוד נמוך מ-55.

החברה מסרה בתשובתה כי מדובר במכרז פחות אטרקטיבי מבחינת הספקים זאת לנוכח העובדה שזוכי מכרז הבטחת איכות לא יכולים לתת לחברה שום שירות אחר מהטעם של ניגוד עניינים. לכן, הרוב הגדול של הספקים העדיף להמשיך לתת לחברה שירותים מכוח המאגרים (מסגרת/מאגרים רגילים) ולא שירותים של הבטחת איכות. קביעה של ציון איכות מינימלי הייתה משאירה את החברה עם מעט ספקים ולכן הוחלט שלא לכלול אותו במסמכי המכרז.

עוד מסרה החברה בתשובתה כי, תנאי הסף שנקבעים בהליך הינם תנאים להבטחת ספקים איכותיים שיש בידם לבצע את העבודה. החברה במכרזה גם שוקלת בכל מקרה לגופו את הצורך בשילוב ציון איכות מינימלי. ההחלטה האם לקבוע תנאי איכות מינימאליים היא החלטה מורכבת שצריכה להיבחן בכל מכרז לגופו.

מומלץ כי החברה תשקול כברירת מחדל שילוב תנאי סף איכות מינימלי במכרזי המסגרת שהיא מפרסמת, לצורך בחירת הספקים הטובים ביותר בכל תחום.

שינויים בתנאי החוזה מצד החברה לאחר ההתקשרות

בהתאם לתקנה 17(ב)(3) לתקנות המכרזים, על מסמכי המכרז לכלול גם את נוסח החוזה שייכרת בין עורך המכרז לבין הזוכה במכרז. בארבעה מהמכרזים שפרסמה החברה, נדרשו המציעים להתחייב מראש לחתום על כל שינוי בחוזה ההתקשרות, וזאת ללא ידיעת ההשלכות המקצועיות והכלכליות של השינוי, ובפועל ללא יכולת להיערך לכך. להלן כמה דוגמאות:

1. במכרז 151/16 למתן שירותי תכנון קונסטרוקציה ציינה החברה בסעיף 2 כי אף שהחוזה מצורף למסמכי המכרז ומהווה חלק בלתי נפרד מהם, היא תציג חוזה התקשרות מעודכן שמועד פרסומו והפצתו אינו ידוע. בהמשך בסעיפים 2.2 ו-2.3 מציינת החברה כי בין אם החוזה החדש יתפרסם במהלך המכרז ובין אם במהלך תקופת ההתקשרות, יהיו המציעים חייבים לקבל ולהסכים לכל תנאי, וכי ספק שלא יקבל את התנאים החדשים יבוטל החוזה עמו ללא כל סנקציה שתינקט עליו בגין הביטול.

2. במכרז 02/17 למתן שירותי תכנון-על ציינה החברה בסעיף 2.3 כי בכוונתה לעדכן במהלך תקופת ההתקשרות את חוזה המכרז, וכי ספקי מכרז המסגרת מתחייבים לחתום על החוזה המעודכן על כל נספחיו ועל כל שינוי. בסעיף 2.3.2 למסמכי

המכרז הוסיפה החברה וציינה כי היא שומרת לעצמה את הזכות להתנות את המשך הזמנת השירותים בחתימה של הספק על חוזה עדכני.

משרד מבקר המדינה מציין כי דרישת החברה שהמזיעים יתחייבו מראש להסכים לכל שינוי בסעיפי החוזה או לעדכנו על ידי החברה לאחר מועד ההתקשרות עלולה ליצור קושי בקרב המזיעים או הזוכים הפוטנציאליים אשר מעוניינים לבחון את ההשלכות המקצועיות והכלכליות של השינויים טרם החלטתם אם להשתתף במכרז.

החברה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה כי הכלל המנחה הוא שיחד עם מסמכי המכרז מצורף הסכם ההתקשרות המעודכן אל מול הספק וכך נוהגת החברה. החברה מצאה לנכון לשמור לעצמה את הזכות לשנות/לעדכן הסכם למקרים בהם יהיה צורך מהותי לעשות כן. גמישות זו חייבת להישמר לחברה בהתקשרויות שאינן קצרות מועד. עוד ציינה החברה כי ניתנת לספקים במסמכי המכרז האפשרות להיגרע מהמאגר ככל שאינם מסכימים לעדכון.

מומלץ כי החברה תקפיד לצרף למכרזי החברה חוזים מעודכנים וכי תבחן את הצורך לבצע שינויים בחוזה לאחר ההתקשרות במקרים המתאימים, לאחר הפעלת שיקול דעת ותוך שמירה על הוראות הדין.

מכרזי מסגרת למנהלי פרויקטים

החברות לניהול פרויקטים ומנהלי הפרויקטים הם הגורמים שמרכזים עבור החברה את האחריות לכלל שלבי התכנון והביצוע של הפרויקטים. בפועל, הם הגורם המקשר בין אנשי המקצוע באתרים השונים לבין יחידות המטה של החברה. מקצועיותם נמדדת בעמידת הפרויקט ביעדים שנקבעו - במידת העמידה בלוחות הזמנים ובתקציב, ועמידה באיכות שנקבעה לפרויקט.

בדצמבר 2015 הוציא מינהל תשתיות ותיאום במשרד התחבורה (להלן - מינהל התשתיות) הנחיות בנוגע לדירוג האיכות ולתנאי הסף לבחירת מנהלי פרויקטים¹¹ (להלן - ההנחיות). מטרת ההנחיות הן: א. קביעת תנאי סף מינימליים להעסקת חברות לניהול פרויקטים ומנהלי פרויקטים, המשתנים בהתאם להיקף הפרויקט; ב. קביעת מנגנון לדירוג איכות עבודת חברות הניהול ומנהלי הפרויקטים בסיום עבודתם. ציוני איכות אלה עשויים לעזור לחברה בהליכים למסירת עבודות עתידיות.

11 בהגדרה זו נכללים בין היתר: מנהלי פרויקטים, מנהלי תכנון, מנהלי ביצוע ועוד.



בהנחיות נקבע כי יש לסווג את פרויקטי התשתית לחמש קטגוריות, על פי היקף עלותם: עד 20 מיליון ש"ח; מ-20 עד 50 מיליון ש"ח; מ-50 עד 150 מיליון ש"ח; מ-150 עד 500 מיליון ש"ח; ומ-500 מיליון ש"ח ומעלה. נת"י מפרסמת מכרזי מסגרת להעסקת מנהלי פרויקטים תוך חלוקת המכרז לשלוש קטגוריות בלבד: עד 50 מיליון ש"ח; מ-50 עד 150 מיליון ש"ח; ומ-150 מיליון ש"ח ומעלה.

נמצאו פערים בין ההנחיות של משרד התחבורה לבין שנות הניסיון שנדרשו ממנהלי הפרויקטים כפי שהגדירה אותן החברה, בהתאם לגודל הפרויקט. להלן בלוח 5 מוצגים הפערים:

לוח 5: פערים בניסיון הנדרש ממנהלי פרויקטים על פי עלות הפרויקט

עלות הפרויקט	הדרישות בהנחיות של משרד התחבורה	דרישות החברה
עד 20 מיליון ש"ח	3 שנות ניסיון	קטגוריה זו אינה קיימת בחברה
עד 50 מיליון ש"ח	5 שנות ניסיון	7 שנות ניסיון
עד 150 מיליון ש"ח	8 שנות ניסיון	א. 10 שנות ניסיון ב. ניסיון בניהול 6 פרויקטי תחבורה, כל אחד בהיקף של 150 מיליון ש"ח
מעל 150 מיליון ש"ח	10 שנות ניסיון	

על פי הנחיות מינהל התשתיות ונתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי החברה לא נצמדה לקטגוריות שנקבעו בהנחיות, וכתוצאה מכך נדרש בפרויקטים קטנים ניסיון רב מהקבוע בהנחיות.

על פי ההנחיות, בראש חברת ניהול אמור לעמוד מהנדס אזרחי בעל ניסיון של חמש שנים לפחות בעבודות הנדסיות בפרויקטים של תשתיות תחבורה, או לחלופין אמור לשמש בה מהנדס ראשי ברמה כזו - נוסף על מנהל הפרויקט. נמצא כי בדרישות שהציבה החברה לחברות הניהול, בכל שלוש קטגוריות היקף העלות שקבעה, לא צוין כל ניסיון מקצועי של החברה המציעה עצמה ולא נדרשו זיקה לתחום העיסוק או יכולת ניהולית מוכחת בתחומי המכרזים, בניגוד להנחיות שקבע מינהל התשתיות.

מומלץ כי החברה תבחן מפעם לפעם את קטגוריות הפרויקטים בהשוואה למול הקטגוריות שקבע משרד התחבורה, בין היתר כדי לאפשר לחברות ניהול חדשות להיכנס למאגרי החברה, בפרט בקטגוריות בהיקף כספי נמוך יותר. התאמה כזו תגביר את התחרות ותאפשר לחלק את הפרויקטים בין יותר חברות.



החברה ציינה בתשובתה כי היא בחנה במכרזי ניהול פרויקטים הקודמים את המלצות משרד התחבורה ואף לקחה ואימצה חלק מהן, וכן כי היא מקבלת את המלצות הביקורת ותמשיך לבחון מעת לעת את הנחיות משרד התחבורה במסגרת תנאי הסף שלה במכרזים.

הערכת ספקים וקביעת מדדי איכות

הערכת ביצועי הספקים וניהולם בתקופת ההתקשרות הם תנאי הכרחי להצלחת הפעילות ולניצול הניסיון המצטבר בעת בחירה עתידית של ספקים. פיקוח ובקרה שוטפת על ספקים מאפשרים לגורם המקצועי בחברה להעריך את ביצועיהם, לעמוד על פערים בין התפוקה הנדרשת לתפוקה בפועל או על אי-התאמות (כגון בעיות איכות, חריגות מהחוזה, עלויות לא-מתוכננות ואי-עמידה בזמנים), ובהתאם לכך לבצע ב"זמן אמת" פעולות מתקנות, ולקדם בהתמדה את השגת מטרות ההתקשרות.

בנוהל החברה להערכות ספקים¹² נקבעה שיטה להערכת ספקים המבוססת על הערכות שניתנו על ידי גורמים מקצועיים בחברה ועל הערכות אובייקטיביות על בסיס נתונים ממערכות החברה. לפי הנוהל, להערכת הספקים שתי מטרות עיקריות: א. ניהול שוטף של הספקים תוך כדי הפעלתם - באחריות החטיבה המקצועית הרלוונטית; ב. שילוב ציוני האיכות בתהליכי הרכש - באחריות חטיבת חוזים והתקשרויות.

הערכת מנהלי פרויקטים

כאמור, חברות ניהול הפרויקטים ומנהלי הפרויקטים הם הגורם אשר מרכז בפועל עבור חברות התשתית בפועל את האחריות לכל שלבי הפרויקטים, ועל כן נודעת חשיבות רבה להערכת תפקודם. החברה העבירה למשרד מבקר המדינה נתונים בדבר הערכת חברות ניהול ומנהלי פרויקטים, ובכלל זה את הציונים הממוצעים שבהם דורגו הללו בשנים 2017 - 2018. הציונים הממוצעים מבוססים על דירוג 46 משרדי ניהול ו-67 מנהלי פרויקטים. ההערכות משמשות את החברה לשיחות משוב עם מנהלי הפרויקטים, ואילו למנהלים שקיבלו דירוג נמוך מתקיים שימוע. להלן בלוח 6 מוצגים ציוני האיכות של שלושת מנהלי הפרויקטים בצמרת דירוג האיכות ושל שלושת מנהלי הפרויקטים בתחתית דירוג האיכות לשנת 2018:

12 נוהל, מס' 01.06.12 מינואר 2019.

לוח 6: דירוג האיכות של מנהלי הפרויקטים שקיבלו ציוני קיצון, 2018

מנהל הפרויקט	חברת הניהול	ציון האיכות
מנהל א'	חברת ניהול א'	98.7
מנהל ב'	חברת ניהול ב'	90.7
מנהל ג'	חברת ניהול ג'	90.2
-	-	-
מנהל י'	חברת ניהול ד'	47.3
מנהל י"א	חברת ניהול ה'	43.6
מנהל י"ב	חברת ניהול ו'	39.9

הפער הגדול בין ציוני האיכות של מנהלי הפרויקטים ממחיש את הפערים המקצועיים הקיימים ואת החשיבות של ביצוע ההערכות ושל השימוש בהן לבחינת המשך העסקתם.

מן המידע שמסרה החברה למשרד מבקר המדינה עולה כי החברה אינה משתמשת בהערכות למנהלי הפרויקטים לצורך קביעת ציון איכות המציעים במכרזי המסגרת. חשוב לציין כי לא זו בלבד שההערכות שמפיקה החברה חשובות לקביעת ציוני האיכות של מנהלי הפרויקטים לצורך קביעת ציון האיכות במכרזי המסגרת, אלא שהשימוש במידע זה עשוי להוות תמריץ חשוב למנהלי הפרויקטים לשפר ככל האפשר את תפקודם בפרויקטים שהם מועסקים בהם.

ביולי 2020 מסרה החברה למשרד מבקר המדינה כי היא צפויה להציע מתווה להטמעה של ציוני מנהלי הפרויקטים במכרזי המסגרת לאחר שנתיים של פעילות כך שישמשו אותה בעתיד במנגנוני חלוקת העבודה, וכי הליך זה נעשה בהתאם לנוהל משרד התחבורה בנושא. עוד נמסר מהחברה כי הליך תיקוף ציוני האיכות הוא תהליך חדש יחסית בה, וכי החל בשנים 2019 - 2020 הוא יילקח בחשבון בבחירת ההתקשרויות העתידיות לשנת העבודה 2021.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה להשלים את הליכי התיקוף להערכות מנהלי הפרויקטים ולהשתמש במדד זה בהליכים עתידיים לבחירת ספקים.

החברה השיבה למשרד מבקר המדינה כי באוגוסט 2020 החליטה וועדת המכרזים על אופן השימוש בציוני האיכות והיישום צפוי להיות מוטמע עוד השנה.

הנחיות מינהל התשתיות לגבי מנהלי פרויקטים

הנחיות משרד התחבורה מסוף 2015 כוונו לכל חברות התשתית - הממשלתיות והעירוניות כאחד - ובכלל זה נת"י. מטרת ההנחיות הייתה שיפור אופן ביצוע הפרויקטים, ובמיוחד עמידה ביעדי התקציב, בלוחות הזמנים ובאיכות הנדרשת, באמצעות העלאת רמת ניהול הפרויקטים.

בהתאם לסעיף 3 להנחיות, האחריות הכוללת ליישומן ולגיבוש התכנית חלה על חברות התשתית, והמנכ"לים בראשן אחראים לדיווח רבעוני למשרד התחבורה בנוגע ליישום ההנחיות. נמצא כי הנהלת החברה לא דיווחה למשרד התחבורה בשנים 2016 - 2019 על יישום ההנחיות, וכי משרד התחבורה לא דרש לקבל מהחברה את הדיווחים האמורים. חשוב לציין כי דיווחים אלה עשויים לשמש גם כלי חשוב הן למשרד התחבורה והן לחברות תשתית אחרות המשמשות זרוע ביצוע שלו בתחום של הקמת תשתיות תחבורה.

על החברה לדווח למשרד התחבורה על פי ההנחיות, ועל משרד התחבורה לדרוש מהחברה לקיים את הנחיותיו, לצורך ניתוח הנתונים לצד נתוני שאר החברות הממשלתיות ולשם הסקת מסקנות רוחביות לגבי מנהלי פרויקטים בהתאם. מומלץ כי משרד התחבורה יקבע מתכונת מקוונת לדיווחים של כל חברות התשתיות, יפעל להפצת דוח על יישום ההנחיות על ידי כלל החברות ויפרסם את מדדי הביצוע השונים, לצורך שיפור אופן ביצוע הפרויקטים בכלל החברות.

משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2020 כי יבחן את ההנחיות הקיימות לצורך טיוב והתאמתן לעבודת חברות התשתיות.

התקשרויות עם ספקים

בהתאם לחוק המכרזים ותקנותיו ולכללי המינהל התקין, כל התקשרות של החברה עם ספק או עם נותן שירותים חיצוני צריכה להיות מעוגנת בחוזה בין הצדדים. לחברה נהלים ברורים הקובעים את הליכי ההתקשרות השונים על פי החוק והתקנות.

הביקורת העלתה כ-20 מקרים (מתוך סה"כ כ-11,000 התקשרויות שנחתמו בין השנים 2016 ל-2019), שבהם הועסקו ספקים שונים באמצעות חוזים שנחתמו בדיעבד, ושההתקשרות עימם נעשתה רק לאחר הזמנת השירות או לאחר ביצוע השירות בפועל. התקשרויות אלה, בהיקף של כ-1.2 מיליון ש"ח, התקיימו בשנים 2016 - 2018. עלות כל התקשרות נעה בין עשרות למאות אלפי ש"ח. פערי הזמן בין מועד הביצוע לאישור ההתקשרות בחברה היו בין חודשים ספורים ל-4 שנים.



יחידות שונות בחברה וספקים שונים היו צדדים להתקשרויות אלה. להלן כמה דוגמאות:

1. בחטיבת האחזקה אותרו 15 חוזים שנחתמו בדיעבד. חוזים אלה עסקו בעיקר בתכנון מחדש ובפיקוח עליון, בביצוע חמישה ספקים בארבעה פרויקטים מרכזיים.

2. בפרויקט רכבת העמק מזרח חתמה החברה עם הספק על חוזה לפיקוח עליון של חשמל ותאורה בדיעבד.

3. בפרויקט כבישים "ללא אבא"¹³ התקשרה החברה בדיעבד עם אותו ספק ב-3 חוזים שונים: מוביל וגיאומטריה, ניקוז ותנועה.

4. במסגרת עבודות בכביש מס' 4 במחלף אשקלון נחתמו 3 חוזים עם שני ספקים שונים בתחומים ביסוס מבנים ואדריכלות מבנים - בדיעבד.

החברה מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי מתוך המקרים שהוצגו, 7 בקשות הן בקשות לפיקוח עליון ועל כן היא מחויבת בהן מכוח תקנות התכנון והבנייה¹⁴, עוד 5 התקשרויות הן ישנות, מהשנים 2012 - 2013, ורק 6 התקשרויות נעשו שלא בהתאם לתהליכי העבודה המקובלים בחברה.

על החברה להקפיד על חתימה מראש של כלל החוזים וההסכמים בהתאם לנוהלי החברה ולכללי מינהל תקין. מומלץ להפיק לקחים בדבר הצורך לכלול נושאים כגון תכנון מחדש או פיקוח עליון בהתקשרויות מראש.

החברה מסרה בתשובתה כי החוזים שנדגמו על ידי הביקורת אינם מתארים התקשרות בדיעבד אלא מדובר בחוזים בהם הייתה התקשרות עם ספק לביצוע תכנון בפרויקט אולם נדרשו בהם שינויים ועדכונים על תכולות שלא היו במקור ושתמורתם לא הוסדרה במועד כפי שתהליכי החברה דורשים.

עוד הסבירה החברה כי ההנהלה החדשה של החברה הפיקה לקחים בעניין ובשנים האחרונות תהליכי העבודה שונו מקצה לקצה באופן שמינוי מתכנן ומנהל פרויקט הוא לפרויקט על כל שלביו (ראשוני, מוקדם, מפורט ופיקוח עליון) וכך גם מתבצע המינוי המקורי. בעת המינוי, נבחן הפרויקט כמקשה אחת על כל שלביו ובהתאם לסכום הכולל נבחרת הדרך להתקשר. שיטת המינויים החדשה יש בה כדי להסדיר את תהליך ההתקשרות מתחילתו ולצמצם למינימום בקשות בדיעבד.

13 כבישים בין אזורי שיפוט של ערים או של רשויות מקומיות, שבפועל אינם נכללים בתוכניות תחזוקה או פיתוח.

14 תקנה 2, בנושא תפקידי מתכנן שלד הבניין.

העסקת יועצים משפטיים

לצורך פעילותה השוטפת החברה נעזרת בלשכה המשפטית שלה, שמועסקים בה משפטנים עובדי החברה. במקרים רבים הלשכה נעזרת גם ביועצים חיצוניים.

בהיותה חברה ממשלתית, חוזר רשות החברות מספטמבר 2015¹⁵ חל גם על נת"י. החוזר מסדיר את הכללים אשר יהוו את הבסיס למינוי יועץ משפטי חיצוני ולקביעת שכרו בחברות ממשלתיות. תכלית הכללים והחוזר שהוצא מכוחו היא לבזר את שירותי הייעוץ המשפטי בחברות הממשלתיות בין כמה שיותר משרדים. אחד הכלים להשגת מטרה זו הוא הגבלת תקופת ההתקשרות עם משרדי עורכי הדין ל-3 שנים, ואפשרות להארכה עד 6 שנים בלבד. לכן, בהיעדר נימוק מיוחד על החברות הממשלתיות וועדות המכרזים שלהן לפעול בהתאם לכללים ולהימנע מקבלת שירותים מטעם אותם משרדי עורכי דין בתום התקופה שנקבעה. עוד קובע חוזר הרשות כי בחירת יועץ משפטי חיצוני תתבצע כמתחייב מחוק המכרזים ובהתאם לתקנות, ולכן גם כאשר אפשר לפי התקנות לפטור התקשרות עם עורך דין לפי תקנה 5, יש לבצעה עד כמה שניתן בדרך של פנייה תחרותית לקבלת הצעות.

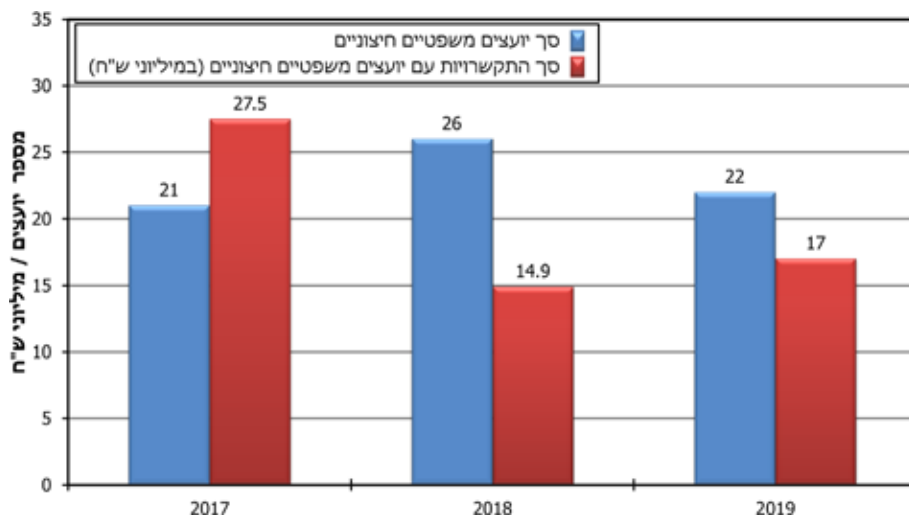
בנוהל החברה העוסק במינוי יועצים משפטיים ובניהול תביעות נקבע כי העסקת יועץ משפטי חיצוני תתבצע ביוזמת גורם מקצועי בחברה, אשר יעביר את הבקשה לבחינת הלשכה המשפטית ולאישורה. הלשכה תבדוק את הבקשה ואת המסמכים הנלווים ותבחן אם באפשרותה לבצע את המטלה, או שיש למנות יועץ משפטי חיצוני לשם כך. כאשר עולה הצורך במינוי יועץ משפטי חיצוני, הוועדה למינוי יועצים משפטיים בחברה, בראשות היועץ המשפטי, המתמנה על ידי המנכ"ל, תבדוק את הבקשה על כל מרכיביה ותבסס את החלטתה על שיקולים מקצועיים, על הערכות היועצים המשפטיים ועל דוח עומסים. בהמשך תגיש ההחברה בקשה לרשות החברות לאישור מינוי יועץ חיצוני.

ברשות החברות הממשלתיות פועלת הוועדה למינוי יועצים משפטיים וקביעת שכרם (להלן - הוועדה למינוי יועצים משפטיים), אשר תפקידה לדון בבקשות החברות הממשלתיות להעסקת משרדי עורכי דין חיצוניים. את הוועדה, שבה שבעה חברים, ממנים שר המשפטים ושר האוצר, ותפקידה להמליץ להנהלת הרשות אם לאשר את מינויו של עורך דין לשמש יועץ משפטי של חברה ממשלתית ולאשר את שכרו.

היועצים המשפטיים החיצוניים מעניקים לחברה שירותים בחמישה תחומים עיקריים: ליווי ביצוע וליטיגציה; דיני עבודה; דיני מכרזים ועתירות מינהליות; נזיקין ומקרקעין. בתרשים 5 מוצגים נתונים על מספר היועצים המשפטיים שהעסיקה החברה ועל עלותם בשנים 2017 עד 2019.

15 "חוזר אישור מינוי יועצים משפטיים בחברות ממשלתיות ובחברות בנות ממשלתיות ושכרם".

תרשים 5: כלל היועצים המשפטיים בחברה ועלות העסקתם, 2017 - 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התקשרויות ארוכות טווח עם היועצים המשפטיים החיצוניים

בחוזר רשות החברות נקבע כי ועדת המכרזים של החברה תשאף לחלק את עבודת הייעוץ המשפטי בין מספר רב של יועצים משפטיים ולהגביל את התגמול להם.

החברה מחויבת להגיש לרשות החברות דיווח שנתי על התקשרויותיה עם יועצים משפטיים. מעיון בדיווחים אלה עולה כי החברה קיבלה ב-2019 שירותי ייעוץ משפטי מ-22 משרדים, מתוכם כ-10 משרדים סיפקו את שירותיהם במשך 10 שנים ומעלה (2 משרדים במשך 14 שנים; 5 משרדים במשך 12 שנים; ו-3 משרדים במשך 10 שנים), החורגות ממגבלת תקופת ההתקשרות שנקבעה בחוזר רשות החברות. יצוין כי בחלק מדיוני ועדת המכרזים למינוי יועצים משפטיים של החברה, ציינו הפונים כי הקצאת העבודה ליועץ מסוים נובעת מהיכרות מוקדמת של אותו יועץ עם החברה או עם הפרויקט. להלן כמה דוגמאות:

1. בתחום המקרקעין, משרדים ח', וכ"א המועסקים על ידי החברה מ-2005.
2. בתחום הנזיקין, משרד י"ד מועסק על ידי החברה מ-2007.
3. בכמה תחומים - מקרקעין, מכרזים, ליטיגציה ועוד - משרד כ"ב מועסק על ידי החברה מ-2007.
4. בתחום תכנון בנייה ומקרקעין, משרד י"א הועסק על ידי החברה מ-2005 עד 2019.



5. בתחומים תכנון בנייה, ליטיגציה ומכרזים, משרדים ח' וי"ב מועסקים על ידי החברה מ-2005.

הדוגמאות לעיל מראות כי תקופת ההעסקה של מספר יועצים משפטיים חרגה מהמגבלות שקבעה רשות החברות של העסקה מקסימלית של 6 שנים; רשות החברות המשיכה לאשר את העסקתם בנימוק כי בחלק מהמקרים ישנה היכרות של המשרד עם החברה או עם המקרה הרלוונטי.

החברה הסבירה בתשובתה כי חלק מהמשרדים עבדו עד 2014 ומאותה שנה לא קיבלו מטלות חדשות אלא רק מטלות המשכיות ובשנת 2018 זכו במכרז חדש.

משרד מבקר המדינה ממליץ 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.

סקרים תקופתיים להערכת איכות השירות של היועצים המשפטיים

כאמור, הערכת ביצועי הספקים חיונית לשיפור עבודת החברה ולייעולה. נוהל החברה מדצמבר 2018 קובע כי אחת לשנה תבצע הלשכה המשפטית, בסיוע אגף ההדרכה בחברה, סקר להערכת השירות הניתן על ידי עורכי דין חיצוניים.

החברה מסרה בתשובתה כי הלשכה המשפטית ערכה בסיוע אגף ההדרכה סקר להערכת שירות היועצים המשפטיים עבור שנת 2019 והחציון הראשון של שנת 2020; החברה צירפה לתשובתה דוח בנושא "סיכום הערכות לשנת 2019 יועצים משפטיים" שנערך ביוני 2020 לאחר מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי החברה תמשיך בעריכת סקרים תקופתיים וכי הלשכה המשפטית של החברה תבצע הערכה של השירותים שהיא מקבלת מהיועצים המשפטיים החיצוניים, בהתאם לנוהל החברה אחת לשנה.

מכרזים לגיוס יועצים משפטיים

בשנים 2016 ו-2019 פרסמה החברה שני מכרזים לאיתור יועצים משפטיים חיצוניים לחברה. מכרז 55/16 (להלן - המכרז הראשון) נועד לגייס משרדי יועצים משפטיים חיצוניים לשם ליווי, ייעוץ וטיפול משפטי בכל ההיבטים המשפטיים בתחומים הרלוונטיים לחברה ליווי פרויקטים של החברה ומטלותיה בתחומי מכרזים, ליווי ביצוע, חוזים וליטיגציה, תכנון ובנייה, הפקעות ותביעות לירידת ערך בתחום התשתיות, דיני עבודה ודיני נזיקין. מכרז 142/18 (להלן - המכרז השני) נועד לבחירת יועצים בתחומים תכנון ובנייה, הפקעות ותביעות לירידת ערך המקרקעין. יצוין כי המכרז השני פורסם בעקבות הנחיה של רשות החברות, במטרה להרחיב את מאגר היועצים של החברה. היקף העבודה בחברה מאפשר ליועצים המועסקים בה לרכוש התמחויות והכשרות ייחודיות, בעיקר בתחומים שבהם אין מומחים רבים - למשל תחום ההפקעות.

על פי מסמכי שני המכרזים, בחירת משרדי היועצים הזוכים נעשתה בהליך של מכרז פומבי חד-שלבי, שבו החברה מכריעה אם המציעים עומדים בתנאי הסף ובתנאי החובה הנקובים במכרז, ולאחר מכן בוחנת את איכות המציעים ומשווה בין הצעותיהם. במסמכי המכרזים צוין כי לחברה התקשרויות בתוקף עם משרדי ייעוץ, וכי כוונתה לצרף למאגר גם את היועצים המשפטיים שיזכו במכרז. עוד קבעה החברה כי בכוונתה לחתום עם המציעים הזוכים על הסכם מסגרת, בנוסח המהווה חלק ממסמכי המכרז, כך שהמציעים יציגו צוות של יועצים משפטיים מטעמם לביצוע השירותים, ואלה יסווגו וידורגו על ידי החברה באופן פרסונלי, על בסיס פרמטרים של איכות.

עוד ציינה החברה במסמכי המכרז כי היא תהיה רשאית (אך לא חייבת), להנפיק מעת לעת הזמנות שירותים מהזוכים במכרז בחלוקה על פי שיקול דעתה, ובהתבסס על פרמטרים שונים. במכרז השני צוין גם כי החברה רשאית בכל עת, ועל פי שקול דעתה המוחלט, להתקשר עם אחרים לביצוע השירותים ו/או שירותים דומים ו/או שירותים תחליפיים ו/או לבצעם בעצמה, הכול על פי שיקול דעתה הבלעדי ובמתכונת ההתקשרות שתבחר בה. יצוין כי בדיון הוועדה במכרז הראשון הסביר היועץ המשפטי כי חלוקת העבודה בין היועצים הכלולים במאגר נעשית בהתאם לשיקולים מקצועיים, ואחר כך על פי התפלגות העומסים.



המכרז הראשון לבחירת יועצים משפטיים

1. מעיון בפרוטוקולים של ועדת המכרזים לבחירת יועצים משפטיים אשר דנו במכרז ובכל הסוגיות הקשורות למיון המועמדים ולבחירת ההצעות הזוכות, עולה כי הישיבה הראשונה שנדון בה עצם פרסום המכרז התקיימה בנובמבר 2016, ואילו הישיבה האחרונה, הרביעית במספר, שבה הוחלט על הזוכים ברוב התחומים שעבורם התקשרו עם יועצים חדשים, התקיימה בפברואר 2018.

התארכות ההליך של המכרז אינה עולה בקנה אחד עם עקרון היעילות, ובפועל הביאה להארכת ההתקשרויות הקיימות עם היועצים המשפטיים עמם התקשרה החברה בעבר. יצוין עוד כי התמשכות התהליכים יוצרת אי-ודאות בקרב המתמודדים.

2. בסך הכל בחרה החברה במכרז זה 12 יועצים משפטיים, לייעוץ בחמישה תחומים: א. ליווי ביצוע וליטיגציה (4 יועצים - משרדים ז', ח', ט' ו-י'). ב. דיני עבודה (1 יועצים - משרדים י' וט"ו). ג. דיני מכרזים ועתירות מינהליות (2 יועצים - משרדים ט"ז וי"ח). ד. נזיקין (2 יועצים - משרדים י"ג וי"ד). ה. מקרקעין (3 יועצים - משרדים ח', י"א וי"ב).

מנתונים שהעבירה החברה לרשות החברות על פעילות החברה בשנים 2016 - 2017 עולה כי 6 מתוך 12 היועצים שנבחרו במכרז זה כבר התקשרו בעבר עם החברה. התקשרויות אלו החלו שנים רבות טרם קיום המכרז, נסמכו על אישורים ישנים של הרשות, וברובם הוסכם על שכר טרחה גבוה ליועצים. אי לכך הנחתה הרשות את החברה בספטמבר 2018 לקיים תוך שנה וחצי (עד מרץ 2020), מכרז חדש שבו ייבחרו יועצים נוספים בתחום התכנון והבנייה ובתחום הפקעות ומקרקעין לשם ריענון מאגר היועצים. בהמשך, על החברה לוודא שחלוקת העבודה בין היועצים החדשים ליועצים הוותיקים תהיה שוויונית.

המכרז השני לבחירת יועצים משפטיים

החברה פרסמה את המכרז במרץ 2019. ובפברואר 2020 נבחרו שני יועצים זוכים שביקשה החברה לבחור באמצעותו.

על החברה לפעול להרחבת מאגר היועצים המשפטיים ולרענן אותו בהתאם להנחיות רשות החברות.

מעיון בנתונים על מכרזי המסגרת שבאמצעותם בחרה החברה ספקים מ-2016 ואילך, עולה כי השלמת מכרזים אלה נמשכה בין 3 ל-9 חודשים, פרט למכרזים ליועצים משפטיים, שהראשון ארך 15 חודשים והשני 18 חודשים מהנחיית רשות החברות לפרסום המכרז ועד לקביעת הזוכים.

מומלץ כי ועדת המכרזים העליונה תבחן את לוחות הזמנים של המכרזים ליועצים המשפטיים שבוצעו על ידה כדי להפיק מהם לקחים לגבי התארכותם. כמו כן מומלץ כי הוועדה העליונה תקבע את לוחות הזמנים להליכי המכרז מבעוד מועד, כדי להשלים את ההתקשרויות עם היועצים החדשים לפני תום ההתקשרויות הקיימות.

הארכות חוזים

בחוזים שחותמת החברה עם הספקים השונים נשמרת לחברה האפשרות להאריך, בהסכמת היועצים המשפטיים, את החוזה הקיים. אפשרות זו מטרתה לייעל את תהליכי העבודה בחברה, ולחסוך את הזמן הנדרש לבחירת יועץ חדש. יש לציין כי מימוש האופציה להמשך החוזה מחייב עיגון שלה באופן מפורש וברור, תוך קביעת כל התנאים הנדרשים - זמן ההתקשרות, שכר הטרחה והתנאים הנלווים. כמו כן, לצורך מימוש הארכה בפועל, על הגורמים המוסמכים בחברה לאשרה על פי בקשה מגורם מקצועי. כאמור על פי כללי רשות החברות, יועץ משפטי לא יועסק אלא שלוש שנים, עם אפשרות להארכה בשלוש שנים נוספות - בכפוף לאישור מרשות החברות.

בשנים 2017 - 2019 חתמה החברה על כ-30 חוזים עם יועצים משפטיים, וכ-1,200 הזמנות עבודה נמסרו להם באותו פרק זמן. הביקורת העלתה 6 חוזים, שבהם האריכה החברה את ההתקשרות עם יועצים משפטיים, וההארכה לא עוגנה בחוזה המקורי בין הצדדים, ונעשתה ללא אישור רשות החברות אלא באישור ועדת המכרזים של החברה בלבד, דבר המהווה התקשרות בניגוד לכללים.

על החברה לפעול לקבל את אישור רשות החברות לכל התקשרויותיה עם היועצים המשפטיים כנדרש בהנחיות הרשות, לרבות בתקופות הארכה. על רשות החברות לעמוד על ביצוע הנחיותיה בחוזר בעניין התקשרות עם יועצים משפטיים, לשם ביזור העבודה עימם בחברות הממשלתיות.

עדכון דוחות עומסים בתחומים המשפטיים

לאחר בחירת המשרדים החדשים במכרז הראשון, יזמה היחידה המשפטית, לצורך האחדת הנתון של עומס העבודה והשוואת התנאים בין המשרדים השונים, איפוס של עומסי העבודה של כל המשרדים תוך התעלמות מכל ההתקשרויות הפתוחות עם היועצים הוותיקים.



באוקטובר 2018 התקיימה בחברה ישיבה בנוכחות היועץ המשפטי שלה, בנוגע לדוחות העומסים של מאגרי החברה בתחומים המשפטיים. בדיון הוסבר כי היועצים המשפטיים בפועל נמנים עם כמה קבוצות ותק בחברה: א. משרדים חדשים שזכו במכרז הראשון; ב. משרדים עם עבודה קיימת אשר זכו גם הם במכרז; ג. משרדים שעובדים עם החברה ולא זכו במכרז, אך צפויים לקבל ארכה לתקופה נוספת של שלוש שנים.

בישיבה הוחלט כי כל משרדי עורכי הדין שכבר נכללים במאגר החברה (משרדים ב', ג', ח', י"א וי"ב), אשר ביצעו בעבר עבודות עבור החברה או נמצאים כעת בעיצומן, יילקחו במניין העומסים רק החל מאוגוסט 2018. עוד הוחלט כי עבור משרדים שאושרו במאגר ייכנסו למניין העומס רק שינויים שיתווספו החל מספטמבר 2018. החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2020 כי החישוב נעשה על ידי המערכת שיודעת לזהות את היתרות הכספיות של ההזמנות או של ההסכמים של כל ספק, לאחר מכן מחלקת את היתרה הכספית בכמות העובדים שלו. במקרה של ייעוץ משפטי, כמות העובדים אינה רלוונטית, היות שמכרז המסגרת מתייחס לישות עצמה, ולכן בדיסציפלינות של ייעוץ משפטי אצל כל אחד מהספקים מוגדרת כמות העובדים כ-1. להלן בלוח 7 מוצגים הסכומים ששולמו ליועצים המשפטיים הוותיקים, לפי תחומים:

לוח 7: תשלומים ליועצים משפטיים¹⁶, לפי תחום העיסוק 2016 - 2019 (בש"ח)

יועץ	תחום התמחות:	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2016	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2017	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2018	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2019	סה"כ
משרד ד'	מכרזים וליטיגציה מכרזית	ל. ר.	ל. ר.	793,045	1,057,431	1,850,476
משרד ה'	מכרזים וליטיגציה מכרזית	ל. ר.	ל. ר.	0	47,233	47,233
משרד יא' ¹ (*)	תכנון ובניה הפקעות ומקרקעין	ל. ר.	ל. ר.	763,963	3,166,549	3,930,512
משרד יב' ¹ (**)	תכנון ובניה הפקעות ומקרקעין	ל. ר.	ל. ר.	1,028,591	1,578,354	2,606,945

16 סכומים אלו כוללים גם תשלומים בגין הסכמי עבר. בטבלה זו "ל. ר." = "לא רלוונטי"



יועץ	תחום התמחות:	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2016	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2017	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2018	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2019	סה"כ
משרד ז'	ליווי ביצוע וליטיגציה	ל. ר.	ל. ר.	30,625	291,738	322,363
משרד יד' ¹ (***)	נזיקין	ל. ר.	ל. ר.	684,412	471,970	1,156,382
משרד ח' ² (****)	1. תכנון ובניה הפקעות ומקרקעין 2. ליווי ביצוע וליטיגציה	ל. ר.	ל. ר.	792,076	1,957,208	2,749,284
משרד ט'	ליווי ביצוע וליטיגציה	ל. ר.	ל. ר.	0	325,294	325,294
משרד י'	1. ליווי ביצוע וליטיגציה 2. דיני עבודה	ל. ר.	ל. ר.	69,741	478,090	547,831
משרד יג'	נזיקין	ל. ר.	ל. ר.	0	343,591	343,591
משרד ב'	1. ליווי ביצוע וליטיגציה 2. מכרזים וליטיגציה מכרזית	502,471	852,617	774,185	783,435	2,912,708
משרד ג'	1. ליווי ביצוע וליטיגציה 2. מכרזים וליטיגציה מכרזית 3. תכנון ובניה הפקעות ומקרקעין 4. ליווי החברה בהליך הבוררות עוקף קריות.	3,557,127	4,870,371	3,141,121	3,274,632	14,843,251
משרד כג'	תכנון ובניה הפקעות ומקרקעין	304,780	2,726,582	1,809,321	332,498	5,173,181
משרד א'	חוזים ומכרזים	372,752	290,635	179,621	86,343	929,351
משרד כד'	חוזים ומכרזים	129,863	153,647	0	33,197	316,707
משרד ו'	חוזים ומכרזים	185,379	142,832	39,455	0	367,666



יזעץ	תחום התמחות:	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2016	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2017	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2018	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2019	סה"כ
משרד יח'	1. ליווי פרויקט כביש 16 2. מכרזים בינלאומיים מורכבים בהם החל המשרד לטפל.	801,473	1,229,271	ל. ר.	ל. ר.	2,030,744
משרד יד' 2 (***)	נזיקין	638,090	755,794	ל. ר.	ל. ר.	1,393,884
משרד כא	1. תכנון ובניה הפקעות ומקרקעין חוזים 2. תביעות כספיות שונות	1,834,757	1,300,602	2,070,851	1,127,247	6,333,457
משרד יא 2 (*)	תכנון ובניה הפקעות ומקרקעין	816,289	2,553,133	ל. ר.	ל. ר.	3,369,422
משרד יב' 2 (**)	תכנון ובניה הפקעות ומקרקעין	1,575,108	2,017,136	ל. ר.	ל. ר.	3,592,244
משרד ח' 2 (****)	1. תכנון ובניה הפקעות 2. ליטיגציה 3. מכרזים 2. ליווי החברה בהליך הבוררות עוקף קריות.	2,259,213	3,167,088	ל. ר.	ל. ר.	5,426,301
משרד כה'	1. מקרקעין ותכנון ובניה 2. חוזים 3. מכרזים	1,188,386	1,201,020	190,720	295,824	2,875,950
משרד טו'	דיני עבודה כולל ליווי ההסכם הקיבוצי	456,387	157,286	210,176	0	823,849
משרד כו'	1. תביעות נזיקין ותשתיות 2. חוזים 3. מכרזים 4. תכנון ובניה	278,898	265,181	234,079	191,761	969,919



יועץ	תחום התמחות:	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2016	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2017	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2018	סך התשלומים לעו"ד בשנת: 2019	סה"כ
משרד כב'	מקרקעין, נדל"ן, תכנון ובנייה, מכרזים, ליטיגציה, מסחרי, חוזים, דיני עבודה הוצל"פ - בנושאים בהם החל לטפל המשרד לפני תום תקופת מינויו.	138,599	0	488,748	9,360	636,707
משרד כז'	מקרקעין הוצל"פ וליטיגציה	36,291	0	10,296	0	46,587
משרד כח'	1. מקרקעין ותכנון ובניה 2. חוזים 3. מכרזים	183,987	4,680	37,908	0	226,575
משרד כט'	1. מקרקעין ותכנון ובניה 2. חוזים 3. מכרזים	0	0	80,163	26,193	106,356
משרד ל'	תשלום בגין תיק פתוח בתחום המקרקעין	0	32,081	0	0	32,081
משרד לא'	דיני מקרקעין, תכנון ובניה, חוזים, מנהלי, ליטיגציה - השלמת טיפול בתיקים תלויים ועומדים בביהמ"ש.	22,512	33,826	91,352	137,028	284,718

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בשנת 2018 חתמה החברה חוזה ההתקשרות חדש עם משרד יא'.

** בשנת 2018 חתמה החברה חוזה ההתקשרות חדש עם משרד יב'.

*** בשנת 2018 חתמה החברה חוזה ההתקשרות חדש עם משרד יד'.

*** בשנת 2018 חתמה החברה חוזה ההתקשרות חדש עם משרד ח'.



נמצאו פערים בהיקף התשלומים למשרדים השונים, בהתבסס על תחומי ההתמחות השונים של המשרדים השונים ועל מנגנון חלוקת העומסים שיושם בחברה. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לבחון יישום מנגנון לחלוקת העבודה שיתבסס על פרמטרים שונים הניתנים לבחינה, ובכלל זה היקף תיקים בטיפול, היקף תיקי עבר, היקף התשלומים ועוד, וזאת כדי להביא לחלוקה הוגנת ושוויונית של העבודה.

התקשרות לביצוע בדיקות פוליגרף

ביוני 2015 חתמה החברה על הסכם התקשרות עם חברה לצורך בדיקות מהימנות לעובדים בהליך טרום גיוס, לרבות תשאולים פרונטליים, בדיקות אמינות ממוחשבות ובדיקות פוליגרף. בסעיף בהסכם שכותרתו "שיטת העבודה", נקבע בין היתר כי מדי פעם יידרש הספק לבצע תשאולים פרונטליים או בדיקות פוליגרף למועמדים, לעובדים או לכל גורם אחר אשר החברה תבקש לבדוק. תקופת ההתקשרות הוגדרה 24 חודשים, עם שתי אופציות להארכה של 12 חודשים כל אחת.

ביולי 2017 התכנסה ועדת המכרזים בחברה לצורך אישור מימוש אופציה לתקציב נוסף של בדיקות מהימנות בביצוע החברה האמורה. התכנסות זו זומנה עקב פנייה ביוני 2017 מצד מנהל אגף משאבי אנוש, שבה הסביר כי כחלק מנוהל קליטת העובדים בחברה ומההסכם הקיבוצי המיוחד¹⁷, טרם קליטת עובדים חדשים החברה מחויבת לערוך להם מבדקי אמינות.

יצוין כי בפברואר 2016 קיבלה החברה חוות דעת מיועץ משפטי חיצוני בנוגע לוועדת איתור למבקר פנימי, אשר התייחסה בין השאר גם לשימוש בבדיקת פוליגרף בהליכי קליטה לעבודה. מסקנות חוות הדעת היו: א. חיוב מועמד בבדיקת פוליגרף עלול להיות בעייתי לנוכח העובדה שפוליגרף אינו אמין ועלולה להישמע טענה כי בדיקת פוליגרף עלולה לפגוע בכבוד האדם כערך חוקתי; ב. לנוכח גישת בית-הדין לעבודה ולנוכח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מומלץ שלא לחייב מועמד לתפקיד לעבור בבדיקת פוליגרף זאת לנוכח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא שימוש בבדיקת פוליגרף על-ידי רשויות המדינה; ג. לא ניתן לכלול במתכונת ובאתר האינטרנט של החברה בחלק המתייחס למשרה הנדונה אף לא הוראה כללית, שלפיה ועדת האיתור תוכל לבקש ממועמד לתפקיד להיבדק בבדיקת פוליגרף.

17 הסכם שנחתם באוקטובר 2017 בין מנהלי החברה לבין ההסתדרות, ומהווה המשך להסכמים קודמים בין הצדדים. ההסכם מאגד את יחסי העבודה, את זכויות העובדים, הליכים פנימיים ועוד.

הביקורת העלתה כי במרץ 2017 פנה נציג רשות החברות (דאז) ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל החברה בעניין הפעלת חוקר פרטי ובעניין קיום בדיקות פוליגרף לעובדי החברה (להלן - פניית הרשות). בפנייה התבקשה החברה להציג את עמדתה לגבי העסקת חוקר פרטי ולגבי בדיקות פוליגרף. עוד התבקשה החברה, להבהיר אם קיימים נהלים מפורטים שלה בכתב לגבי נושאים אלו.

עוד הודגש בפניית הרשות כי יש צורך לקיים דיון בדירקטוריון החברה בנושא השימוש בכלי בדיקה וחקירה אלה, שבו תוצג בין היתר עמדת מנכ"ל החברה בעניין, ויפורטו כל המקרים בשנה האחרונה שנעשה בהם שימוש בבדיקות פוליגרף ובחקירות חוקר פרטי בענייני עובדי החברה.

החברה ציינה בתשובתה כי מדיניות החברה בנושא הפוליגרף הינה ברורה וחד משמעית, נדונה מספר פעמים בדירקטוריון והובאה לידיעת רשות החברות. המדיניות קובעת, כי כל בכיר שמגויס לחברה, עובר בדיקת פוליגרף שתוצאותיה מגיעות אל המנכ"ל. מעבר לכך, אין שום בדיקות פוליגרף בחברה.

הביקורת העלתה כי:

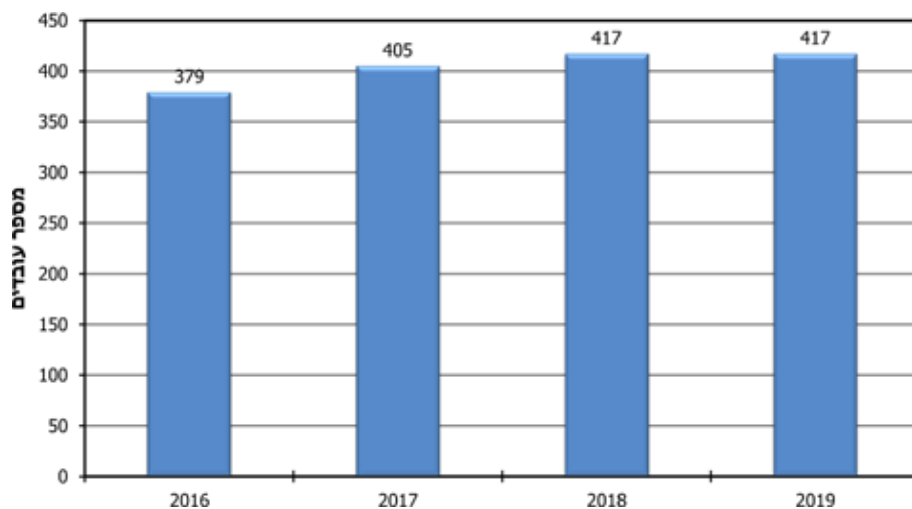
1. הגם שבהתאם לתשובת החברה היה דיון בנושא, החברה לא העבירה לרשות את עמדתה בנושא שימוש בכלי בדיקה וחקירה ולא השלימה דיון ייעודי בדירקטוריון בנושא כפי שנתבקשה על ידי הרשות. מומלץ שהחברה תקיים דיון ייעודי בנושא, ותגבש נוהל לשימוש בכלים אלו ותבהיר עניין זה בכתב לרשות.
2. החברה מימשה ביולי 2017 אופציה להארכת ההתקשרות עם החברה לביצוע בדיקות פוליגרף, בלי שהשלימה את גיבוש עמדתה בסוגיה זו כפי שנדרשה על ידי רשות החברות במרץ 2017.

שער שני גיוס עובדים ומינויים

מצבת העובדים בחברה

ב-2016 היו בחברה 379 עובדים, ב-2017 - 405 עובדים וב-2018 ו-2019 - 417 עובדים. ב-2019 עמד מספר התקנים בחברה על 510, ויעד החברה לאיוש היה 471 תקנים. אופן חלוקת התקנים והאיוש בפועל מפורטים בתרשים 6 ובלוח 8:

תרשים 6: מצבת כוח האדם בחברה, 2016 - 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לוח 8: מצבת כוח האדם בחברה ב-2019

חטיבה	תקינה	יעד לאיוש	איוש		
			מול תקן איוש	סה"כ על-תקניים (על-תקני, אמון ומשימתי)	פער ביחס ליעד לאיוש
לשכת מנכל, דוברות ורשויות, הבטחת איכות וחדשנות	37	30	27	1	3
אגף יחידות מטה מנכ"ל	16	14	14	0	0
ביקורת פנים	8	6	6	0	0
לשכה משפטית	20	19	17	0	2
הנדסה ופיתוח	122	117	97	4	20
תשתיות רכבת	21	20	15	1	5
תפעול ואחזקה	117	102	90	9	12
כספים	47	46	42	0	4
משאבים ומינהל	42	41	39	2	2
חוזים והתקשרויות	72	70	68	0	2
מינהלת שדה תעופה	8	6	2	0	4
סה"כ	510	471	417	17	54

המקור: מצגת בנושא המבנה הארגוני של החברה, יוני 2019.

פרישת עובדים

משרד מבקר המדינה בדק את פרישת העובדים בחברה בשנים 2017 - 2019. בלוח שלהלן מרוכזים הנתונים על פי סיבות העזיבה בשנים אלה:

לוח 9: פרישת עובדים מהחברה, 2017 - 2019

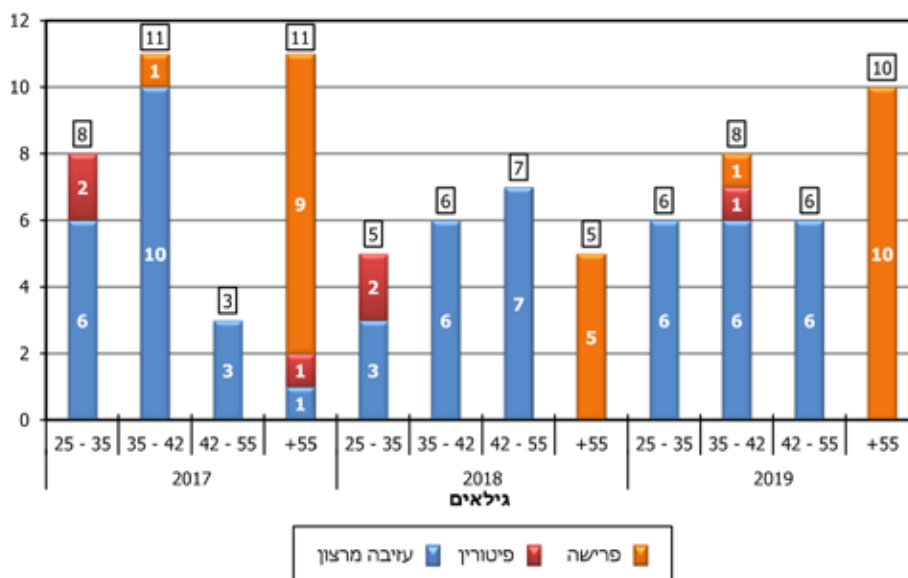
שנת העזיבה				סיבת העזיבה
2019	2018	2017	סה"כ	
18	16	20	54	עזיבה מרצון
1	2	3	6	פיטורין
11	5	10	26	פרישה
30	23	33	86	סה"כ
7%	6%	8%		אחוז העוזבים מתוך כלל עובדי החברה

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



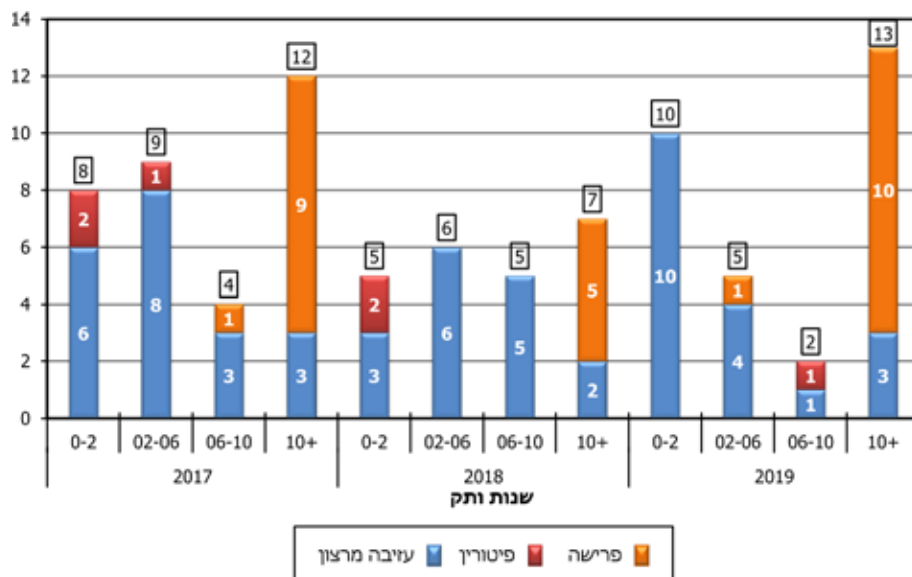
מהלוח לעיל עולה כי בשלוש השנים האמורות עזבו עובדים את החברה מהסיבות הבאות: רוב העובדים (כ-63%) עזבו מרצון, חלק קטן (כ-7%) מהעובדים פוטר וכ-30% פרשו לגמלאות.

תרשים 7: נתוני עזיבות על פי קבוצות גיל, 2017 - 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 8: נתוני עזיבות על פי ותק, 2017 - 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

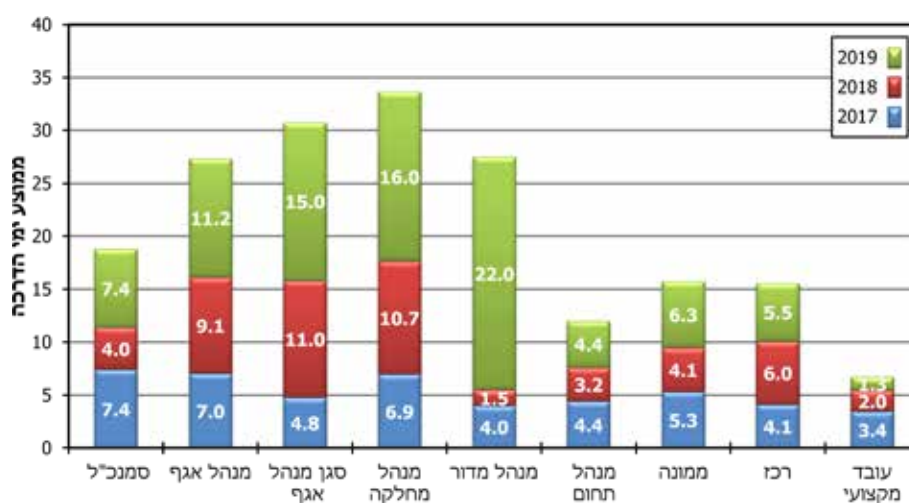
החברה ציינה בתשובתה כי מבין העובדים שעזבו מרצון יש שעזבו משום שקיבלו תפקיד בכיר יותר או שכר גבוה יותר, בעיקר במגזר הפרטי. החברה, נטען בתשובה, מתחרה עם חברות תשתית אחרות, המציעות תפקידים בכירים למהנדסים מצטיינים, ועם חברות פרטיות המציעות שכר שאינו בר-תחרות מצד חברות ממשלתיות. החברה מסרה עוד כי בשנים האחרונות היא פיתחה מודל ניהול סיכונים המתריע מבעוד מועד על היווצרות סיכונים הנובעים מהגברת קצב העזיבות של מהנדסים (המהווים כ-40% מהעוזבים), ובמקביל מאפשר לנתח את הסיבות לעזיבה, וכן פיתחה שורה של כלים שנועדו לשמר אוכלוסייה זו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה כי לאור העובדה שבשנים 2017 - 2019 63% מהפורשים הינם עובדים שפרשו מרצון ומספרם הממוצע הוא 18 בשנה, החברה תמשיך לפתח צעדים וכלים לשימור עובדים אלו ותעקוב אחר המענה שכלים אלו נותנים לשם התמודדות עם סוגיית העובדים הפורשים מרצון.

השתלמויות עובדים

משרד מבקר המדינה בדק את נושא השתלמויות העובדים בחברה בשנים 2017 עד 2019:

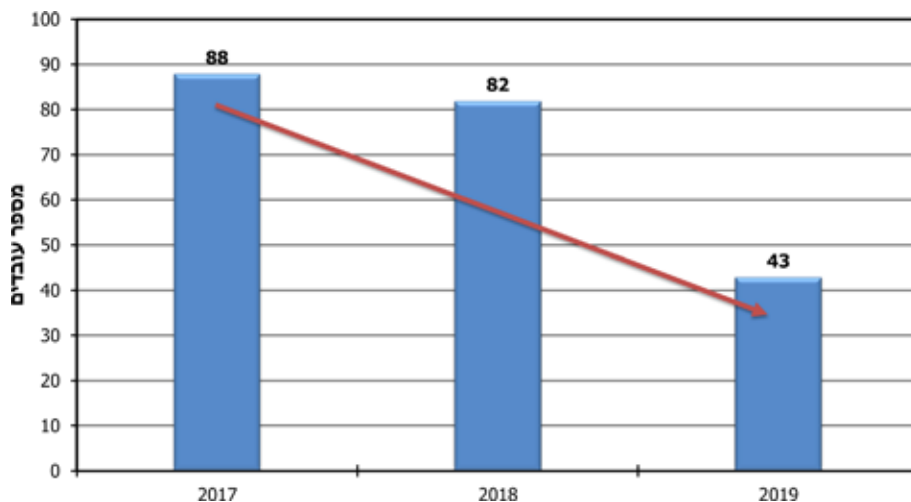
תרשים 9: ממוצע ימי הדרכה לפי דרגה, 2017 - 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים לעיל עולה כי ב-2019 הייתה, ביחס ל-2017, עלייה בכמות ימי ההדרכה לעובדים בדרגת מנהל מדור ומעלה. לעומת זאת, חלה ירידה במספר ימי ההדרכה לעובדים מקצועיים, וביחס ל-2018 חלה ירידה בכמות ימי ההדרכה לעובדים בדרגות רכזים.

תרשים 10: מספר העובדים שלא עברו הכשרה כלל, 2017 - 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 10 עולה כי בשנים האמורות צומצם מספר העובדים אשר לא עברו הכשרה כלשהי.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב מגמה זו וממליץ לחברה להמשיך בה ולהרחיב, במידת האפשר, את ההדרכה לכלל עובדי החברה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה כי ההמלצה מקובלת ומיושמת בפועל, וכי המגמה אף תורחב ותותאם למציאות המשתנה, לרבות פיתוח הדרכה מקוונת לכלל עובדי החברה.

ייצוג הולם של נשים, של אנשים עם מוגבלות ושל מיעוטים

לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "ייצוג הולם למגזרים מסוימים"¹⁸, עקרון השוויון, שהוא עקרון יסוד במשפט הישראלי, "אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, פעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי. ההעדפה המתקנת אינה חריג לעקרון השוויון, אלא נגזרת הכרחית ממנו ואחת הערובות המרכזיות להגשמתו". הנחיה זו מתייחסת לייצוג בשירות המדינה ובחברות ממשלתיות של נשים, של ערבים (לרבות דרוזים וצ'רקסים), ושל אנשים עם מוגבלות.

18 הנחיה מס' 1.1503, מרץ 2003.



ייצוג הולם לנשים

לפי חוק שיווי זכויות האישה, "בגוף ציבורי ובוועדות המכרזים והמינויים של גוף ציבורי, יינתן ביטוי הולם... לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה, ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אישה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים".

דוח מיוחד של מבקר המדינה בעניין ייצוג נשים בתפקידים הבכירים בשירות הציבורי¹⁹ קבע כי "אחד התחומים שבהם נבחן שוויון הזכויות בין המינים הוא השתלבותן של הנשים בתחום התעסוקה".

ביוני 2014 פורסם "דוח הוועדה לקידום נשים בשירות המדינה". הדוח נועד לשנות את מצב ההעסקה של נשים במגזר הציבורי ולהביא לייצוג שוויוני שלהן בכל הדרגים. על פי חוזר רשות החברות בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות מינואר 2017²⁰ (להלן - חוזר הרשות בעניין ייצוג נשים), הנושא של קידום נשים נמצא אומנם על סדר היום הישראלי והבין-לאומי יותר מבעבר, אך ניתן עדיין לזהות גם בחברות הממשלתיות "תקרת זכוכית", כלומר התופעה של שיעור הולך ופוחת של נשים בתפקידים בכירים ככל שעולה הדרגה.

לפי חוזר הרשות בעניין ייצוג נשים, לייצוג שוויוני בדרגי הניהול הבכירים נודעת חשיבות חברתית, כלכלית וציבורית. ייצוג כזה מאפשר לנשים להשתתף באופן פעיל בעיצוב מדיניות החברות ולהותיר את חותמן בחברות אלה, מעניק למעסיקים ולחברות נגישות רחבה למועמדים הטובים ביותר ונוסף על כך משפר את תדמית החברה. יתרה מזו, ייצוג שוויוני תורם לציבור כולו בהיבט הכלכלי על ידי שיפור ניהולם של הגופים המשפיעים במשק, ובהיבט החברתי על ידי ייצוג מגדרי הולם ויצירת תחושת שוויון והדדיות. הרשות מציינת כי כדי להשיג תוצאות של ממש, "יש להתמודד עם החסמים הרבים העומדים בפני נשים בישראל" ולפעול באופן יזום להסרתם עד להשגת המציאות הרצויה - ייצוגן השוויוני של הנשים בכל הדרגות ובכל התפקידים, ובכלל זה בדרגי הניהול הבכירים. לתפיסת הרשות, על החברות הממשלתיות להוות מודל לחיקוי ומצפן לכלל החברות על ידי ייצוג שוויוני בדרגות הניהול הבכירות. חוזר הרשות בעניין ייצוג נשים מחייב את הדירקטוריון להטמיע בנוהל החברה בדבר איתור ומינוי בכירים בין היתר את שני קווי הפעולה הבאים: א. חתירה לכך שמחצית מחברי ועדת האיתור יהיו נשים, ואם אין אפשרות כזו שלפחות אחת מחברי הוועדה תהיה אישה בתפקיד בכיר; ב. הטלת חובה לקיים תהליך איתור יזום של מועמדות מתאימות למשרת ניהול, עד ששיעור ניכר מבין

19 דוח מיוחד (2014), עמ' 23.

20 חוזר מס' 7-1 מ-2017 מ-8.1.17.

מגישי המועמדות יהיו נשים. היה ולא נמצאו די נשים כדי להגיע לשיעור זה, נכתב בחוזר הרשות, ינמק ראש ועדת האיתור את הסיבה לכך במפורש.

הנהלת החברה הטמיעה בנוהל החברה בדבר איתור ומינוי בכירים משנת 2017 (להלן- הנוהל למינוי בכירים מ-2017) את הנחיות הרשות והוסיפה לנוהל את הסעיף הבא: "בשים לב לאמור בחוזרי רשות החברות הממשלתיות, בעניין קידום מעמד האישה, יינתן בוועדת האיתור ייצוג הולם לבני שני המינים. הוועדה תתייחס, במכלול השיקולים שלה, לנושא ייצוג הולם לנשים במשרות בכירות בכלל ובהתאם למצב המינויים המעודכן בחברה בפרט ולייצוג אוכלוסיות ייחודיות". עם זאת, החברה לא התייחסה בנוהל למינוי בכירים להנחיית רשות החברות המורה לבצע הליך איתור יזום של נשים המתאימות למשרות ניהול. יתר על כן, בשני המכרזים שנערכו לאחר פרסום החוזר ושנבדקו²¹ על ידי משרד מבקר המדינה, אין התייחסות להנחיה זו של רשות החברות.

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי לא היה ייצוג של נשים בוועדות האיתור ב-3 מתוך 6 מכרזים למינוי עובדים בכירים בשנת 2018 שנבדקו על ידי הביקורת: בכיר ג', בכיר ד' ובכיר ו'. זאת שלא בהתאם להנחיית רשות החברות ולהוראות הנוהל למינוי בכירים של החברה.

החברה ציינה בתשובתה כי עדכנה את נוהל הבכירים כך שבכל מקרה של היעדרות אישה מוועדת האיתור המנכ"ל ימנה נציגת הנהלה. עוד ציינה החברה כי בשנת 2018 התנהלו 18 הליכי מכרז למינוי עובדים בכירים והעדר ייצוג נשים בשלוש הוועדות האמורות נבע עקב היעדרותה של חברת ועדת האיתור הקבועה בשל נסיבות אישיות.

לוח 10: שיעור הגברים והנשים במשרות בכירות בחברה (מנהל אגף ומעלה), 2016 - 2019

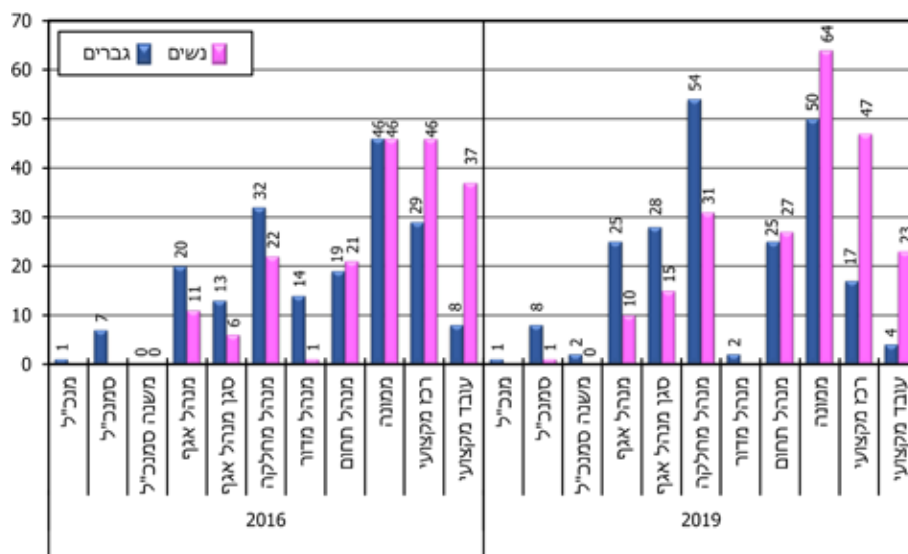
שנה	2016	2017	2018	2019
נשים	10	14	14	14
גברים	27	33	39	39
סך הכול	37	47	53	53
שיעור הנשים	27%	30%	26%	26%

על פי דוחות החברה לרשות החברות בשנים 2016 - 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

21 ראו להלן בפרק "גיוס עובדים בכירים בחברה".

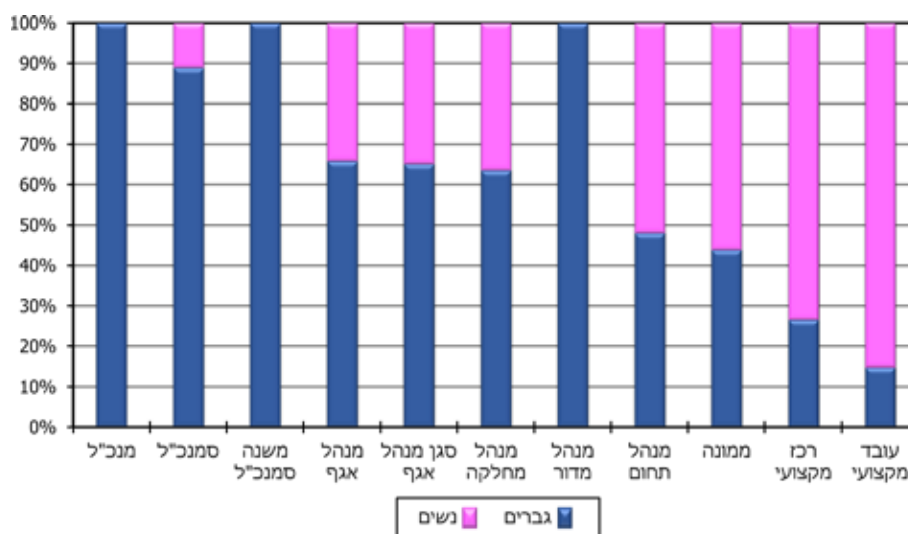
מהלוח לעיל ניתן לראות כי בשנים 2018 - 2019 חלה ירידה בשיעור הנשים הבכירות המועסקות בחברה לעומת 2017.

תרשים 11: מספר העובדים והעובדות בחברה לפי דרגה, 2016 ו-2019



על פי נתוני החברה מסוף יוני 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 12: שיעור העובדים והעובדות באחוזים לפי משרה, 2019



על פי נתוני החברה ממאי 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח ומהתרשימים לעיל עולה כי ב-2016, 27% מנושאי המשרות הבכירות בחברה היו נשים וב-2019 26%, ואילו בשנים 2016 ו-2019 היו כ-53% מהעובדים במשרות הלא-בכירות נשים. בתרשימים ניתן לראות כי שיעור העובדות ביחס לשיעור העובדים יורד ככל שדרגת המשרה עולה. כך למשל ב-2019, מתוך 64 רכזים מקצועיים (דרגה זוטרה יחסית), 47 היו נשים ו-17 גברים - כלומר רוב מוחלט של כ-73% לנשים. דוגמה נוספת הם הממונים: בדרגת ניהול זוטרה זו היו 114 עובדים, מהם 64 נשים ו-50 גברים, כלומר יתרון של 13% לנשים. לעומת זאת בדרגות הניהול הבכירות - סמנכ"לים ומנהלי אגפים - יש יתרון מובהק לגברים: בקרב מנהלי האגפים רק כ-34% הם נשים, ואילו מבין תשעת הסמנכ"לים יש רק אישה אחת (11%). בשנים 2016 ו-2020 לא קבעה החברה יעד לאחוז הנשים בדרגי הניהול הבכירים. בשנים 2017 - 2019 נקבעו יעדים. בשנת 2017 עמדה החברה ביעד האיוש ובשנים 2018-2019 הייתה קרובה להשגת היעד שהוגדר אך לא עמדה בו, כמפורט בלוח הבא:

לוח 11: יעדי החברה לאיוש נשים בתפקידים בכירים לעומת האיוש בפועל, 2017 - 2019

שנה	מצוינות	יעד	לא מספק	בפועל
2017	25%	20%	מתחת ל-20%	30%
2018	30%	27%	מתחת ל-25%	26%
2019	30%	27%	מתחת ל-25%	26%

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על החברה לפעול ליישום ההנחיות בעניין ייצוג הולם של נשים, ובכלל זה לפעול למינוי נשים לחברות בוועדות האיתור ולעמוד ביעדים שקבעה לעצמה לאיוש נשים, בעיקר בדרגות הניהול הבכירות. מומלץ כי החברה תפעל באופן יזום לאיתור מועמדות לתפקידי ניהול בחברה.

החברה מסרה בתשובתה כי במהלך השנתיים האחרונות מונו שתי סמנכ"ליות, וכי בחודשים האחרונים מונו שתי מנהלות אגפים חדשות. עוד נמסר כי החברה מייחסת חשיבות רבה לקידום נשים לתפקידים בכירים, ונותנת להן עדיפות ככל שניתן וכי תפעל בהתאם להמלצת הביקורת.

ייצוג הולם לבני העדה האתיופית ולדרוזים

לפי תיקון מ-2011 לחוק החברות הממשלתיות²², "בקרר העובדים בחברות הממשלתיות, בכלל המשרות והדירוגים, יינתן ביטוי הולם... לייצוגם של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה או שהוא בן העדה הדרוזית ([כאן: ייצוג הולם]). הדירקטוריון יפעל לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בחברה בהתאם ליעד שיקבע, ולשם כך ינקוט את האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם, לרבות אלה: (1) ייעוד משרות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, רק מועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם; (2) הוראה בדבר מתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים, לעניין משרה או קבוצת משרות או לעניין דרגה או קבוצת דרגות שיפורטו בהוראה, ולתקופה שתיקבע בה. הוראות סעיף זה יחולו על כל דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה בחברה הממשלתית".

לפי מסמך של החברה מ-2016²³ (להלן - דוח משאבי אנוש מ-2016), ועדת כוח אדם של החברה המליצה לדירקטוריון על קליטת 5 עובדים בני העדה האתיופית ו-10% עובדים דרוזים מתוך כלל העובדים הנקלטים בחברה בשנה. הדירקטוריון הטיל על אגף משאבי אנוש להגיש לוועדת כוח אדם הצעה בדבר משך הזמן הדרוש להשגת היעד האמור, לבחון אפשרות של ייעוד משרות לבני העדה האתיופית ולבני העדה הדרוזית; ולדאוג לפרסום בולט של משרה מוצעת בקרב קהל היעד, כאשר לפי שיקול דעת האגף מדובר במשרה הולמת לקליטת עובדים בני עדות אלה.

לוח 12: שיעור בני העדה האתיופית ובני העדה הדרוזית בנת"י

שנה	סה"כ עובדים בחברה	בני העדה האתיופית	שיעור מכלל העובדים	בני העדה הדרוזית	שיעור מכלל העובדים
2016	379	4	1.05%	2	0.53%
2017	405	3	0.74%	2	0.49%
2018	417	3	0.72%	2	0.48%
2019	439	4	0.9%	4	0.9%

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור בני העדה הדרוזית בחברה עלה בין השנים 2016 עד 2019. לעומת זאת שיעור בני העדה האתיופית בחברה ב-2016 היה גבוה מאשר ב-2019.

22 סעיף 50א.

23 טבלת אקסל של אגף משאבי אנוש.

לוח 13: יעדי החברה להעסקת דרוזים, ערבים, יוצאי אתיופיה ואנשים עם מוגבלות (מכסה כוללת), 2018 - 2020

שנה	מצוינות	יעד	לא מספק
2018	4%	3%	פחות מ-3%
2019	4%	3%	פחות מ-3%
2020	4.5%	4%	פחות מ-3%

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי החברה לא פרסמה משרות ייעודיות, שלא בהתאם להחלטת ועדת כוח אדם של הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי על רקע שיעורם של בני העדה האתיופית והדרוזית נכון לשנת 2019 העומד במצטבר על 1.8% מכלל המועסקים בחברה, החברה תפרסם משרות ייעודיות לבני העדה האתיופית והדרוזית, בהתאם לדרישות חוק החברות הממשלתיות ולהחלטות הדירקטוריון.

החברה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היעדים לאוכלוסיות מיוחדות הושגו, וכי בשנת 2018 עמד שיעור ההעסקה של אוכלוסיות אלה על 4.71% וב-2019 על 5.6%. עוד מסרה החברה כי במהלך החודשים הקרובים תפעל לפרסום משרות ייעודיות שיאוישו אך ורק על ידי מועמדים מקרב האוכלוסיות הייחודיות.

ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק שוויון לאנשים עם מוגבלות) מגדיר אדם עם מוגבלות כך: "אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". עוד קובע החוק כי מעסיק ש"בקר עובדיו אין ביטוי הולם... לייצוגם של אנשים עם מוגבלות (להלן - ייצוג הולם), יפעל לקידום הייצוג ההולם, לרבות ביצוע התאמות", וכי "פעולות מעסיק לפי סעיף זה, יכול שייעשו בתכנית אשר תכלול הוראות בדבר העדפת העסקתם או קידומם של אנשים עם מוגבלות שהם כשירים לתפקיד או למשרה ושהם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים לתפקיד או למשרה".

דוח מבקר המדינה בנושא שילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה מ-2014²⁴ קבע כי "קיימים פערים ניכרים בין אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בישראל ובין

24 דוח שנתי 2014, "פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה".



האוכלוסייה הכללית, והדבר בא לידי ביטוי גם בשוק העבודה... העסקת אנשים עם מוגבלות תועיל לכל הצדדים - ירוויחו ממנה גם המועסקים, אך גם המשק והחברה הישראלית בכללה".

לפי חוזר רשות החברות מ-2014²⁵ (להלן - חוזר רשות החברות בעניין אנשים עם מוגבלות), "שילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה הינו נושא בעל חשיבות חברתית, כלכלית וציבורית. שילובם של אנשים עם מוגבלות בחיי החברה והכלכלה תורם ומשמעותי עבורם, על ידי שיפור מצבם הכלכלי והעלאת איכות חייהם, למעסיק עצמו, על ידי יצירת גיוון במקום העבודה... גיוס עובדים טובים, יצירת תדמית חיובית בקרב הלקוחות, העלאת מוניטין החברה והטמעת ערכי אחריות, סובלנות והדדיות בעסק, ולחברה בכללותה, הן בהיבט הכלכלי על ידי הרחבת המועסקים בשוק העבודה, והן בהיבט החברתי של שילוב כלל הקבוצות בעשייה הכלכלית והחברתית ובהגברת האחריות המשותפת כחברה. אנשים עם מוגבלות הינם כוח עבודה משמעותי... הם בעלי יכולות רבות ומגוונות והשתלבותם בעבודה צריכה ויכולה להיעשות על בסיס כלכלי ועל יסוד תרומתם למקום העבודה".

לפי חוזר רשות החברות בעניין אנשים עם מוגבלות, יעד ההעסקה הרצוי אשר קבעה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים (להלן - הנציבות לשוויון) לאנשים עם מוגבלות חמורה, הוא 5% מכלל העובדים, בכל הדרגות בחברה. יעד זה מהווה "ייצוג הולם", ואולם כל חברה מתבקשת לבוא בדברים עם הנציבות לשוויון לקביעת יעד ההעסקה הרצוי המתאים לה, על פי אופי התפקידים בה, או לפריסת היעד ביחס למשרות הקיימות באותה חברה.

לפי דוח משאבי אנוש מ-2016 האמור, ועדת כוח אדם המליצה לדירקטוריון החברה לאמץ את הוראות חוזר רשות החברות בעניין אנשים עם מוגבלות, ואישרה את היעד השנתי המוצע - 5% עובדים עם מוגבלות מסך העובדים הנקלטים בחברה בשנה. הוטל על אגף משאבי אנוש לבחון אפשרות לייעד משרות לאנשים עם מוגבלות ולהגיש הצעה בעניין לוועדת כוח אדם, וכן לדאוג לפרסום בולט של משרה בקרב קהל היעד של אנשים עם מוגבלות, כאשר לפי שיקול דעת אנשי האגף מדובר במשרה הולמת לקליטת עובד עם מוגבלות.

לוח 14: שיעור העובדים עם מוגבלות בנת"י, 2016 - 2019

שנים	עובדים עם מוגבלות	סך העובדים בחברה	שיעור העובדים עם מוגבלות
2016	3	379	0.79%
2017	3	405	0.74%
2018	5	417	1.2%
2019	9	439	2.05%

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את מגמת העלייה בשנים 2016 - 2019 במספר העובדים עם מוגבלות המועסקים בחברה. עם זאת, שיעור העובדים עם מוגבלות ב-2019 עמד על 2% בלבד, שלא בהתאם לשיעור הרצוי של 5% לפי חוזר רשות החברות בעניין אנשים עם מוגבלות.

החברה גם לא קבעה יעדים לשנים 2017 ו-2018 למשרות לאנשים עם מוגבלות. לשנים 2019 - 2020 קבעה החברה יעדים אולם לא עמדה בהם. עוד העלתה הביקורת כי שלא בהתאם להחלטת ועדת כוח אדם של הדירקטוריון, החברה לא פרסמה משרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות.

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

החברה הודיעה בתשובתה כי מחודש אפריל 2020 היא החלה להקפיד לפרסם במודעות הדרושים שלה כי תינתן עדיפות למועמדים מקרב אוכלוסיות אלה (דרושים, אתיופים ואנשים עם מוגבלות). עוד נמסר כי בשלוש השנים האחרונות מתבצעת פעילות שוטפת עם מובילי דעת קהל ועמותות הקשורות לאוכלוסיות הרלוונטיות, למשיכת מועמדים אלה לעבודה בחברה, כדי להגדיל מדי שנה את שיעור המגויסים מקרבם. כמו כן ציינה החברה בתשובתה כי בכוונתה לפעול בחודשים הקרובים לפרסום משרות אך ורק לאוכלוסיות הייחודיות.

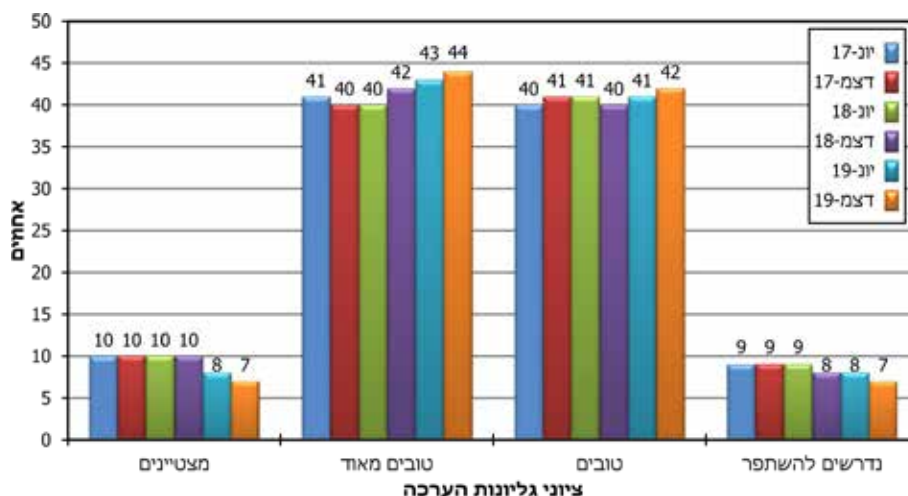
הערכת עובדים

התהליך להערכת עובדים מבוסס על הערכה תקופתית שלהם. לחברה נוהל הערכת עובדים רק מדצמבר 2019. הנוהל קובע שיטה, אחריות וסמכות להליך קידום עובדים, שמבוסס על ההערכות שהתקבלו בחוות הדעת התקופתית, ומבחין בין עובדים זוטרים המועסקים בהסכם קיבוצי לבין עובדים ברמת סגן מנהל אגף ומעלה, אשר זכויותיהם אצל המעסיק מפורטות בחוזה העבודה האישי שלהם.

לפי הנוהל, חוות הדעת על עובד בהסכם קיבוצי תינתן על ידי מנהל האגף פעמיים בשנה, עד סוף ינואר ועד סוף יולי. בסיום התהליך יסווגו העובדים לאחת מארבע קטגוריות הערכה: 10% מצטיינים, 40% טובים מאוד, 40% טובים ו-10% נדרשים להשתפר. מדי שנה, מצוין בנוהל, יקבלו עובדי החברה הזוטרים תוספת קידום אישית על בסיס הישגיהם האישיים ולאחר שקלול שתי חוות דעת. כמו כן מקצה החברה תקציב לטובת מענק מצוינות לעובדים עבור השנה הקודמת, על בסיס עמידה ביעדים. נוסף על כך, לשם שימור של מהנדסים אזוריים המועסקים בהסכם קיבוצי, מקצה החברה מכסת מענקי התמדה ושימור, בכפוף לאישור הממונה על השכר.

בנוהל נקבע כי עובדים בדרגות סגן מנהל אגף ומנהל אגף יוערכו על ידי סמנכ"ל החטיבה פעמיים בשנה, ואילו סמנכ"לים יוערכו על ידי מנכ"ל החברה פעם בשנה, בחודש דצמבר. תוצאות ההערכה יתבטאו במענקי הצטיינות לעובדים בכירים, על פי מנגנון שאושר על ידי הממונה על השכר באוצר ובהחלטות הדירקטוריון.

תרשים 13: התפלגות ציוני הערכת העובדים בחברה, יוני 2017 - דצמבר 2019 (באחוזים)



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החברה ציינה בתשובתה כי היא פועלת בהתאם לחוזר הרשות לתמרוץ בכירים ועל פי ההסכם הקיבוצי לקידום עובדים זוטרים, וכי קיימת הלימה מוחלטת בין ציוני ההערכה לתגמול העובדים ולקידומם. עוד ציינה החברה כי היא מפיקה מכתבים לעובדים שהוחלט לזכותם במענקי קידום ובמענקי תמרוץ. בתשובה נכתב עוד כי בשנים 2019 - 2020 מתקיים מנגנון תמיכה לעובדים שדורגו בקטגוריה "נדרש לשיפור", שחלק ממנו מגובשת תוכנית שיפור אישית לכל עובד שעליה חתומים



מנהל האגף והעובד עצמו. תוכנית זו, נמסר בתשובה, משולבת עם הדרכות בנושאי מיומנויות ופערי ידע.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות החברה להערכת עובדים ואת הנוהל החדש שקבעה.

גיוס עובדים לחברה

משרה ציבורית, ובכלל זה משרה בחברה ממשלתית, היא משאב שיש להקצות באופן הוגן ושוויוני, תוך מתן הזדמנות שווה לכל מתמודד במכרז ותוך בחירת המועמד הראוי ביותר למשרה, וזאת בהתאם לאמות מידה מקצועיות וללא העדפות הנובעות מהיכרות אישית או מהעדפות שאינן מקצועיות.

ב-2017 בוצעה רפורמה בתהליך גיוס כוח האדם לחברה, שכללה בין היתר: עדכון של שלושת נוהלי גיוס כוח האדם הקיימים וצמצומם לשני נהלים ("נוהל גיוס משרות בהסכם הקיבוצי וסגני מנהלי אגפים" ו"נוהל גיוס משרות בכירות"); ריכוז נתוני המתמודדים, לרבות חוות דעת וממליצים, והבאתם כחומרי רקע לוועדה כדי שישמשו כלים תומכים לקבלת החלטה; שינוי הרכב הוועדות למינוי בכירים²⁶ והוועדות למינוי סגני מנהלי אגפים ועובדים בהסכם קיבוצי²⁷; השתתפות קצינת הציות²⁸ בוועדות האיתור במעמד של משקיפה לאורך כל ההליך וחתירתה על אישור תקינות או אי-תקינות ההליך; שינויים בהוראות לגבי פרוטוקול ועדות האיתור: חובת פרוטוקול מפורט, חובת הנמקה והתייחסות לכל מועמד, הוספת טבלת הדירוג והניקוד של המועמדים על ידי כל חברי הוועדה, הגבלת מספר ימי ההתייחסות לפרוטוקול והחתימה עליו וכו'; בחינת עמידת המועמדים בתנאי הסף טרם זימונם לוועדה; והגדרת כל התפקידים בחברה באופן שינהיר הן את המרכיבים הגנריים והן את מאפייניו הייחודיים של כל תפקיד.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות החברה לטיוב הליכי הגיוס בה ולייעולם.

26 בראשות המנכ"ל ובהשתתפות סמנכ"ל משאבים ומינהל. תתי-הוועדות למינוי בכירים מתקיימות בהובלת סמנכ"ל משאבי אנוש.

27 על פי ההרכב שנקבע, בוועדה יהיו שלושה חברים לפחות: סמנכ"ל חטיבה רלוונטית, מנהל אגף רלוונטי ומנהל אגף משאבי אנוש, ויתר החברים לפי הצורך, ובלבד שמספרם יהיה אי-זוגי.

28 על פי דוח אחריות תאגידית של החברה מ-2017, החל מאמצע 2014 פועל בחברה אגף תקנות ציות ואכיפה שבראשו עומדת קצינת ציות - תפקיד ייחודי בחברות ממשלתיות - במטרה לסייע לחברה ולעובדיה לקיים תרבות של ציות להוראות הדין, שהם תנאים הכרחיים לניהולה התקין של החברה, להגשמת יעדיה ולהשגת מטרותיה. האגף מהווה חלק ממעגלי הבקרה של החברה ופעילותו נגזרת ממדיניות הציות שאושרה בחברה, לרבות ציות להוראות בנושא התקשרויות ומניעת ניגודי עניינים.

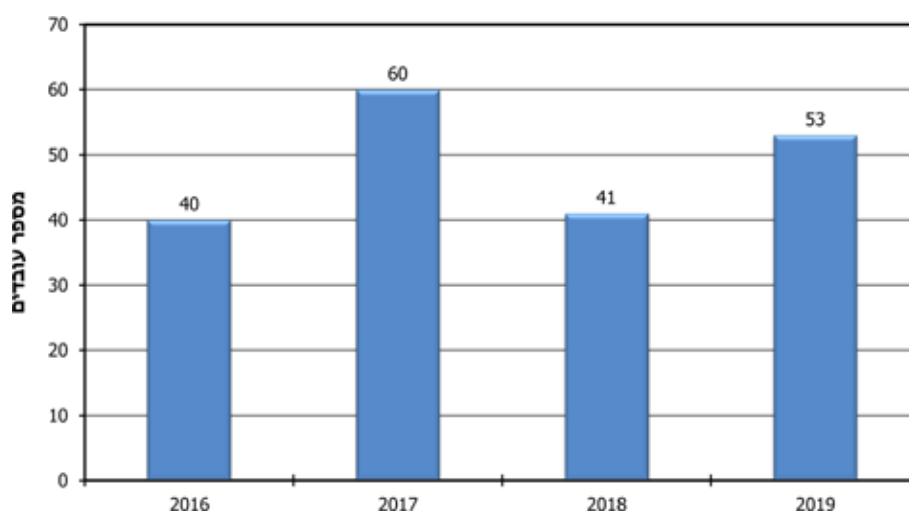
מכרזים לגיוס כוח אדם

אגף משאבי אנוש בחטיבת משאבים ומינהל אחראי לגיוס כוח האדם לחברה באמצעות מכרזים חיצוניים ולקידום עובדים בחברה במכרזים פנימיים.

החברה מקיימת שלושה סוגי מכרזים: פנימי²⁹-זוטר (סגן מנהל אגף ומטה), חיצוני³⁰-זוטר, ובכיר (מנהל אגף ומעלה)³¹. ב-2018 קידמה החברה 150 מכרזים פנימיים וחיצוניים, כמפורט בתרשימים להלן.

השינויים בהנהלת החברה, בצד הרחבת פעילותה, הצריכו גיוסים רבים ב-2017. בתרשים 14 מוצג מספר העובדים שגייסה בכל שנה החברה בין 2016 ל-2019.

תרשים 14: גיוס עובדים לחברה, 2016 - 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

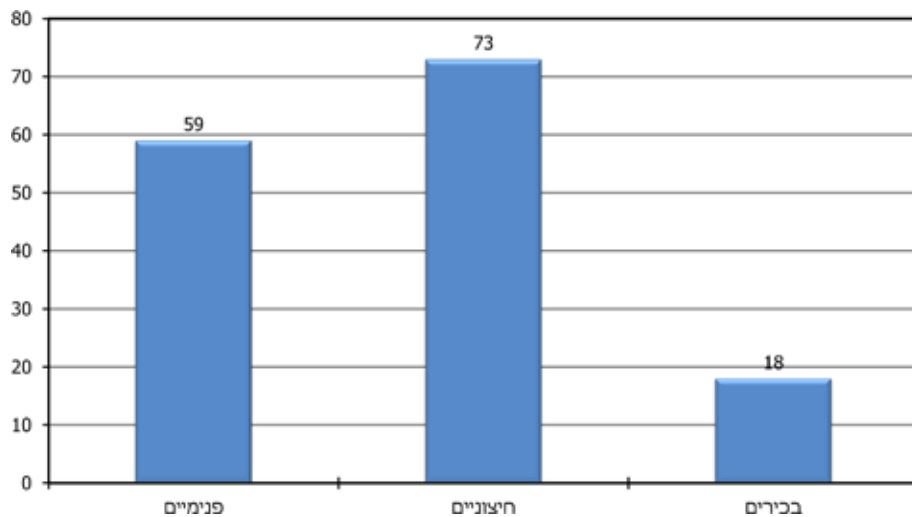
29 מכרז לגיוס כוח אדם הפתוח לעובדי החברה בלבד.

30 מכרז לגיוס כוח אדם הפתוח לכלל הציבור, לרבות עובדי החברה.

31 לפי נוהל החברה למינוי בכירים מ-2017, איתור מועמדים לתפקיד בכיר ייעשה במכרז חיצוני בלבד. אישור חריג למכרז פנימי יובא לאישור הדירקטוריון על ידי מנהל אגף משאבי אנוש (באישור סמנכ"ל משאבים ומינהל). למשרות מנכ"ל, יועץ משפטי, מבקר פנים וסמנכ"ל כספים יקוים תמיד הליך מכרז חיצוני.



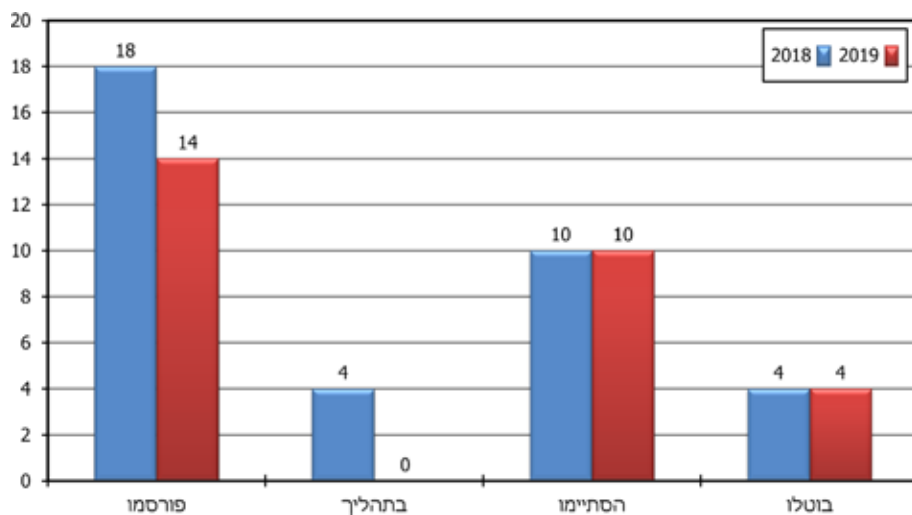
תרשים 15: מכרזי גיוס לחברה ב-2018*



המקור: נת"י.

* חלק מהמכרזים שפורסמו לא הסתיימו מסיבות שונות.

תרשים 16: מכרזים חיצוניים לגיוס בכירים, 2018 - 2019



על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 15: התפלגות המכרזים החיצוניים לפי מספר הימים שנדרשו בפועל לגיוס עובדים זוטרים

שנה	19 - 25 יום	26 - 32 יום	33 - 39 יום	40 יום ומעלה
2018	29	21	13	1
2019	12	18	13	0

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גיוס עובדים בכירים בחברה

על פי חוק החברות הממשלתיות, חובה על דירקטוריון של חברה ממשלתית, בכפוף לכללים שיקבע שר האוצר ולפי הצעת רשות החברות, לקבוע את אופן בחירת הפקידים הבכירים³² על פי הגדרתם בחוק ואת "תנאי כשירותם". ביולי 2001 פרסמה הרשות חוזר בנושא "מינוי עובדים בכירים ע"י הדירקטוריון", ובו הבהירה כי בכל חברה ממשלתית חייב להיות נוהל מחייב, שאושר בדירקטוריון, לבחירת עובדים בכירים.

בפברואר 2005 התקין שר האוצר את תקנות המינויים. על פי התקנות, על דירקטוריון חברה לקבוע בתוך 60 יום ממועד תחולת התקנות נוהל בדבר תנאי הכשירות של פקידים בכירים בחברה ובדבר אופן בחירתם. בנוהל יש לפרט בין היתר גם את אופן האיתור של המועמדים הפוטנציאליים: אם מתוך החברה או מחוצה לה. כן נקבע בתקנות כי עותק מהנוהל יימסר לאישור הרשות. על פי התקנות, על הנוהל להגדיר, בין היתר, דרישות בדבר השכלת המועמד; היקף הניסיון המקצועי הרלוונטי; כישורים מקצועיים ועסקיים, וכן דרישה לעמידה בריאיון אישי ובמבחני התאמה מקצועיים וכל דרישה אחרת שעשויה, לדעת דירקטוריון החברה, להיות רלוונטית לתפקיד. בנוהל יש להגדיר גם את אופן בחירת הפקיד הבכיר, ובכלל זה: הגדרת הגוף המופקד על ניהול הליך הבחירה, הגדרת הליך האיתור עצמו, והגדרת אמות המידה (הקריטריונים) למיון המועמדים. בתקנות נקבע כי מינוי של כל פקיד בכיר יובא לאישור הדירקטוריון, וכי כדי לאשר את המינוי נדרש הדירקטוריון להתייחס לתקינות הליך האיתור ולקיומו של הליך שוויוני ותחרותי, על פי אמות מידה קבועות מראש, לבחירת המועמדים. על פי התקנות חברי הדירקטוריון נדרשים לתת את דעתם לנימוקי המיון בשלבי הביניים, לנימוקים לבחירה הסופית של המועמד ולחוק שיויו זכויות האישה.

32 בכיר - בעל תפקיד או מועמד לאחד התפקידים שפורטו בסעיף 32(א) (4) לחוק החברות הממשלתיות, וכן מי שאושר על ידי רשות החברות, דהיינו: משנה למנכ"ל, סמנכ"ל, מנהל אגף, מנהל ענייני הכספים, מבקר פנימי, יועץ משפטי, מזכיר החברה, דובר החברה וקב"ט, וכן כל תפקיד שיוגדר מפעם לפעם בחוק החברות הממשלתיות.

במאי 2006 פרסמה החברה נוהל למינוי בכירים המגדיר את דרך איתורם של מועמדים לתפקידים בכירים ואת אופן בחירתם ומינוים (להלן - הנוהל למינוי בכירים מ-2006). נספח 2 לנוהל מגדיר תנאי סף לגיוס העובדים הבכירים בחברה³³. בספטמבר 2012 אישר הדירקטוריון מהדורה חדשה של הנוהל למינוי בכירים (להלן - הנוהל למינוי בכירים מ-2012) וביולי 2017 פורסמה מהדורה שלישית (להלן - הנוהל למינוי בכירים מ-2017).

הנהלים לא אושרו על ידי רשות החברות כנדרש בתקנות המינויים, ובהתאם לא אושרו הדרישות הכלולות בנוהל לגבי כל תפקיד בכיר בדבר ההשכלה הרלוונטית למשרה, בדבר היקף הניסיון המקצועי הנדרש ובדבר הכישורים המקצועיים והעסקיים של המועמד.

החברה בתשובתה ציינה כי בטרם פרסום כל משרה לתפקידים בכירים היא מעבירה לאישור רשות החברות את הדרישות בדבר השכלה רלוונטית למשרה, היקף הניסיון הנדרש וכו'.

משרד מבקר המדינה מציין כי על פי הוראות תקנות המינויים, על החברה להביא את הנוהל למינוי בכירים לאישור רשות החברות, וכי על רשות החברות לוודא כי הנוהל יובא לאישורה.

החברה מסרה בתשובתה כי המלצת הביקורת מקובלת וכי ביולי 2020 כבר הועבר לאישור רשות החברות הממשלתיות נוהל מעודכן לאיתור עובדים בכירים ולמינוים.

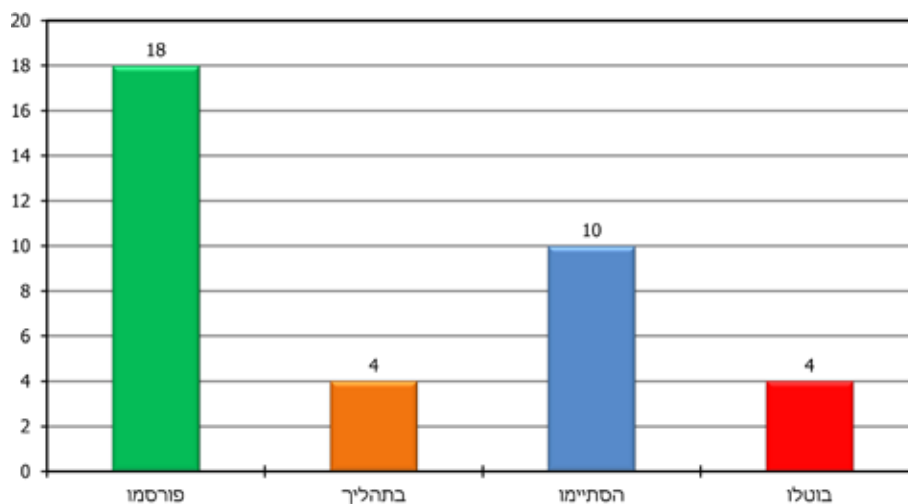
מטרת הנוהל למינוי בכירים מ-2012, כמפורט בו, הן: איתור המועמד המתאים ביותר לתפקיד, קיום הליך שוויוני ותחרותי, קידום נשים וקביעת הליכי בחירה תקינים. בנוהל נקבע כי חברי ועדת האיתור ינמקו את החלטותיהם בכל הליך בחירה או פסילה של מועמד, וכי החברה תערוך למועמדים בדיקת התאמה לתפקיד (אשר תשמש כלי עזר בלבד) באחת מהחברות המוכרות לאבחון מקצועי. על פי הנוהל, על תהליך האיתור, המיון וקבלת המועמד להיות מתועד. עוד נכתב בו כי ועדת האיתור תקבע לתפקיד את הקריטריונים ואת המשקל היחסי של הניקוד עבורם, תוך היצמדות לחלוקה הכללית הבאה: 60% עבור קריטריונים קשיחים (אובייקטיביים) - 15% השכלה ו-45% ניסיון וידע מקצועיים (להלן - קריטריונים קשיחים), ו-40% עבור קריטריונים רכים (סובייקטיביים): 20% כישורים, 15% התרשמות אישית בריאיון ו-5% יתרונות אישיים (להלן - קריטריונים רכים). על פי הנוהל, מינוי של פקיד בכיר יובא לאישור הדירקטוריון.

33 מאוחר יותר נוספו עוד תפקידים בכירים, כגון סמנכ"ל תשתיות רכבת וסמנכ"ל הנדסה ופיתוח.



החברה התקשרה עם חברה להשמת כוח אדם (להלן - חברת ההשמה) כדי שתבצע, בין היתר, את מיון קורות החיים, את המבדקים למועמדים ואת סיכום תהליכי הגיוס. יצוין כי בהליך גיוס למשרה בכירה כל תפקיד מצריך אישור של הגורמים הבאים, לפי סדר זה: מנהלת מחלקת משאבי אנוש, מנהל אגף משאבי אנוש, סמנכ"ל המשאבים, המנכ"ל, הדירקטוריון ורשות החברות.

תרשים 17: התפלגות מכרזים לגיוס בכירים ב-2018



המקור: מצגת בנושא תהליך הגיוס של החברה, פברואר 2019.

מינוי עובדים בכירים

לוח 16: גיוס עובדים בכירים, 2016 - 2019

שנה	סוג המכרז	מספר העובדים
2016	פנימי	4
2016	חיצוני	11
2017	חיצוני	7
2017	פנימי	2
2018	חיצוני	10
2019	חיצוני	14

משרד מבקר המדינה בדק באקראי 6 תהליכי גיוס בכירים מתוך 36 הליכים כאלה שהתקיימו בשנים 2016 - 2018. בבדיקה התגלו כמה ליקויים בתהליכי האיתור, שחזרו בכמה מכרזים:



הרכב ועדת האיתור

בכל המקרים שנבדקו נמצא כי הרכב הוועדה לא תאם את נוהלי החברה למינוי עובדים בכירים מ-2012 ומ-2017.

לוח 17: הרכב ועדת האיתור ב-3 תהליכים לגיוס בכירים שנבדקו

מזכיר החברה או ראש מטה המנכ"ל	סמנכ"ל רלוונטי לתפקיד המבוקש / מנהל אגף מטעמו	סמנכ"ל ארגון ומינהל / מנהל אגף משאבי אנוש / מנהל מחלקת משאבי אנוש	המנכ"ל / המשנה למנכ"ל	חבר ועדה נדרש לפי הנוהל לאיתור בכירים מ-2012
X	X	V	V	תהליך גיוס בכיר א'
לא השתתף ברוב ישיבות ועדת האיתור	X	V	V	תהליך גיוס בכיר ב'
X	X	V	V	תהליך גיוס בכיר ה'

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנוהל למינוי בכירים מ-2012 קובע כי בראש הוועדה יעמוד המנכ"ל, ובהיעדרו המשנה למנכ"ל, וכי חבריה יהיו: סמנכ"ל ארגון ומינהל או מנהל אגף משאבי אנוש או מנהל מחלקת משאבי אנוש, סמנכ"ל רלוונטי לתפקיד המבוקש או מנהל אגף מטעמו, ומזכיר החברה או ראש מטה המנכ"ל. על פי הנוהל, היועץ המשפטי של החברה או עורך דין מטעמו ילווה את הוועדה בהליכי האיתור לתפקידים בכירים. שלושה מתוך החמישה ישמשו מניין חוקי של ועדת האיתור, ובלבד שינכחו בדיון מנכ"ל או משנה למנכ"ל; סמנכ"ל ארגון ומינהל או מנהל אגף משאבי אנוש ועוד אחד מהחברים האחרים.

הביקורת מציינת כי בנוהל למינוי בכירים שהיה תקף באותו מועד אין התייחסות למצבים שלא ניתן לקיים בהם את הנוהל בנוגע להרכב ועדת האיתור מחמת היעדר סמנכ"ל רלוונטי במכרזים לאיוש עובדים בכירים. מן הראוי להתאים את הנוהל למצבים אלה.

1. במכרזים הבאים, בהיעדר סמנכ"ל רלוונטי, לא תאם הרכב ועדת האיתור את הנוהל למינוי בכירים מ-2012:

א. בהליך הגיוס של בכיר א' מדצמבר 2015, ישבו בוועדת האיתור החברים הבאים: מנכ"ל החברה, ממלאת מקום סמנכ"ל משאבים ומינהל, מנהלת אגף משאבי אנוש ומזכירת החברה. מנהלת מחלקת מקרקעין בלשכה המשפטית



שימשה משקיפה. פרט לדיון אחד, מזכירת החברה לא השתתפה³⁴ בדיוני הוועדה, לרבות בשלב ריאיונות הוועדה עם המועמדים, וראש מטה מנכ"ל לא נכח בהם כלל. מכאן שלא היה מניין חוקי בכל דיוני ועדת האיתור, כמחויב בנוהל לאיתור בכירים מ-2012.

ב. בהליך הגיוס של בכיר ב' שהחל בדצמבר 2015³⁵ היו חברי ועדת האיתור מנכ"ל החברה, ממלאת מקום סמנכ"ל משאבים ומינהל, מנהלת אגף משאבי אנוש, מזכירת החברה וראש מטה המנכ"ל. מנהלת מחלקת מקרקעין בלשכה המשפטית שימשה משקיפה. ברוב ישיבות ועדת האיתור לא נכחו מזכירת החברה או ראש מטה המנכ"ל. מכאן, שבהיעדר סמנכ"ל רלוונטי, ברוב דיוני הוועדה לא התקיים המניין החוקי הנדרש בנוהל למינוי בכירים.

ג. בהליך הגיוס של בכירה ה' בנובמבר 2016 ישבו בוועדת האיתור מנכ"ל החברה, ממלאת מקום סמנכ"ל משאבים ומינהל ומנהלת אגף משאבי אנוש. היועץ המשפטי שימש משקיף. ראש מטה המנכ"ל לא השתתף בדיוני הוועדה, לרבות בשלב הראיונות עם המועמדים. מכאן שלא התקיים מניין חוקי בכל דיוני ועדת האיתור, כמחויב בנוהל לאיתור בכירים מ-2012.

2. במכרזי הגיוס לתפקידים בכירים ג', ד' ו-ו' לא היה ייצוג של נשים בוועדות האיתור, בניגוד להנחיית רשות החברות ולהוראות הנוהל למינוי בכירים מ-2017.

החברה הודיעה בתשובתה כי בעקבות הביקורת היא שינתה את הרכב הוועדה לאיתור בכירים כך שבהליך בחירה של סמנכ"ל (לרבות סמנכ"ל משאבים ומינהל), ימנה במקומם המנכ"ל סמנכ"לים אחרים, מהנהלת החברה, אשר ישמשו חברי הוועדה.

היכרות מוקדמת של חברי ועדה עם מועמדים

נוהל החברה למניעת ניגוד עניינים של עובדי החברה או של מועמדים לקבלה לעבודה מיוני 2015 (להלן - הנוהל למניעת ניגוד עניינים) קבע הליך שנועד להבטיח כי עובדי החברה לא יהיו במצב של חשש לניגוד עניינים. ההליך גם נועד לוודא כי טרם איושן של משרות תיבחן סוגיית ניגוד העניינים של המועמד וינקטו צעדים למניעת מצבים של חשש לניגוד עניינים. הנהלת החברה מינתה ועדה לניגוד עניינים, שבאחריותה לבחון מקרים שבהם עובד חברה או מועמד לתפקיד עלול להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בעבודתו. הנוהל קובע כי

34 עקב חופשת לידה.

35 ההליך החל בנובמבר 2015 והסתיים במרץ 2016.

“כאשר קיים חשש לניגוד עניינים אצל עובד מכהן בתפקידו, הוועדה תבחן את החלופות הקיימות ותיתן החלטתה, בצרוף הנחיות לעובד”. עוד קובע הנוהל כי כחלק מקליטת הטפסים בשלבי בחינת המועמדות של מועמד פנימי או חיצוני לתפקיד, ימלא המועמד טופסי הצהרה בדבר חשש לניגוד עניינים, וכי במידת הצורך יעביר נציג האגף למשאבי אנוש את המידע ליו”ר הוועדה לניגוד עניינים לצורך המשך טיפול וקביעת דיון בוועדה, שבועיים לכל הפחות לפני התכנסות ועדת האיתור. לפי הנוהל הוועדה תבחן אם קיים מצד עובד או מועמד חיצוני המתמודד על קבלת תפקיד בחברה ניגוד עניינים בתפקיד המיועד, ותעביר את המלצתה לוועדת האיתור.

במסמך של חטיבת משאבים ומינהל בחברה מספטמבר 2013 שכותרתו “עיקרי השינויים - נוהל איתור בכירים”³⁶, נכתב כך: “ניגוד עניינים - חבר ועדה אשר מצא כי הוא עלול לעמוד במצב של חשש לניגוד עניינים, בין היתר, מחמת זיקה עסקית או היכרות אישית עם מי מהמועמדים, יודיע על כך לשאר חברי הוועדה וליועץ המשפטי המלווה את התהליך, ויפעל בהתאם לחוות דעתו של היועץ המשפטי. הדברים יתועדו בפרוטוקול ועדת האיתור”. הנוהל אינו קובע את הפעולות הנדרשות מצד היועץ המשפטי במקרה שלמועמד היכרות מוקדמת עם עובדי החברה, לרבות עובדים בכירים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי בשתי ועדות איתור שבראשן עמד מנכ”ל החברה, של עובד בכיר א’ ושל עובד בכיר ב’, מספר חברים מוועדת האיתור לתפקידים האמורים, לרבות יו”ר הוועדה - המנכ”ל, הצהירו במסגרת דיוני הוועדות בחודש ינואר 2016, כי קיימת בינם לבין חלק מהמועמדים, ובכללם המועמדים שנבחרו כמו גם אחרים, היכרות קודמת.

היכרויות קודמות אלו, כפי שדווחו במסגרת הדיונים ע”י חברי הוועדה, נבעו מהטעמים הבאים: היכרות שאינה אישית על רקע עבודה משותפת בעבר עם המועמד באותו הארגון; היכרות המועמד על רקע עבודתו בעבר בחברת נת”י; היכרות המועמד על רקע עבודתו בחברת נת”י במועד קיום ועדת האיתור; היכרות קודמת עם המועמד עליה הוצהר מבלי שניתן פירוט נוסף לגבי נסיבות ההיכרות.

יצוין כי בחלק מהמקרים סוגיית ההיכרות המוקדמת התמצתה בכך שהנושא צוין באופן תמציתי והדיון בוועדה נמשך.

בנוסף, מבדיקת הביקורת את הליך גיוס עובד בכיר ג’ - המועמד הנבחר לתפקיד בכיר ג’ הוא אחיו של מנהל פרויקט בחברה א’, אשר לפי רשימת פרויקטים מינואר 2019 נמנית עם ספקי החברה במרכז של מנהלי פרויקטים בהיקף של מעל 150

36 מסמך פנימי של החברה.



מיליון ש"ח. המועמד ציין במסמכי המכרז את קרבתו המשפחתית, אך הוועדה לניגוד עניינים דנה בעניין רק שמונה ימים לאחר שוועדת האיתור כבר בחרה בו לתפקיד.

על החברה להקפיד לפעול בהתאם לנוהל למניעת ניגוד עניינים, ובמקרים שהמועמד מציין קרבה משפחתית, על הוועדה לניגוד עניינים לדון בעניינו קודם לדיון בוועדת האיתור.

החברה ציינה בתגובתה כי "באף מקרה, לא היה מצב של ניגוד עניינים שנבע מהיכרות קודמת על רקע אישי, אלא מקצועי בלבד".

המקרים שהובאו מצביעים על חוסר בהירות באשר לפעולה הנדרשת במקרים של היכרות מוקדמת בין חבר ועדה למועמד. על החברה להסדיר בנוהל את אופן הפעולה במקרים שחבר בוועדת האיתור, ויו"ר הוועדה בפרט, מכירים מועמד. אופן הפעולה צריך להיות בהתאם לטיב ההיכרות המוקדמת עם המועמד (מקצועית, אישית או משפחתית וכד') ולמשך ההיכרות עמו. יש לקבוע באילו מקרים על חבר הוועדה לפסול את עצמו מהשתתפות בוועדה, ולהקפיד לפעול על פי הנוהל.

על רשות החברות, מתוקף סמכותה לאישור הנוהל למינוי בכירים, לוודא כי החברה תסדיר נושא זה בנוהל.

החברה הודיעה בתשובתה כי בנוהל בכירים שנשלח לאחר מועד הביקורת לאישור הרשות ביולי 2020 הנושא בא לידי ביטוי מלא: "מנהל מחלקת משאבי אנוש (או מי מטעמו) ישאל בתחילת הוועדה, האם למי מחברי הוועדה קיימת היכרות מוקדמת עם המועמד. במקרה שאחד מחברי הוועדה יצהיר על היכרות מוקדמת עם המועמד, יבחן היועץ המשפטי (המשמש כמשקיף) את סוג ההיכרות, במעמד הוועדה, וימליץ, האם לסוג הקשר קיימת השפעה על יכולתו של חבר הוועדה להשתתף בוועדה".

פירוט לקוי של תנאי הסף

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי ב-3 מתוך 6 המכרזים לאיתור מועמדים בכירים שנבדקו, תנאי הסף לא תמיד פורטו או הוגדרו כמותית, ולכן היו נתונים לפרשנויות שונות:

1. תפקיד בכיר ב' - אחד מתנאי הסף לתפקיד, שפורסם בדצמבר 2015, היה ניסיון ניהולי מקצועי של לא פחות מ-5 שנים, רצוי בתחומי תחזוקת תשתיות או פיתוחן ובהן: מיסעות (כבישים), צידי דרך, גשרים, מבנים, מערכות חשמל, תאורה ורמזורים. בתנאי סף זה לא צוין סוג הניסיון הניהולי והמקצועי הנדרש והיקפו³⁷.

2. תפקיד בכיר ג' - שניים מתנאי הסף לתפקיד, שפורסם ביולי 2018, היו ניסיון מקצועי של 10 שנים לפחות בתחום התכנון או ניהול התכנון או ניהול הביצוע בפרויקטי תשתית גדולים ומורכבים, וניסיון מקצועי מוכח של 5 שנים לפחות בפרויקטי תשתיות רכבת גדולים. בשני התנאים לא פורטו היקפי הפרויקטים הנדרשים.

3. תפקיד בכיר ד' - שניים מתנאי הסף לתפקיד, שפורסם ביוני 2018, היו ניסיון מקצועי של 10 שנים לפחות בתחום התכנון או ניהול התכנון או ניהול הביצוע בפרויקטי תשתית גדולים ומורכבים, וכן ניסיון בתכנון וביצוע של פרויקטי פיתוח ושיקום ובגיבוש אסטרטגיה ומדיניות בנושאים שבאחריות המועמד. החברה לא פירטה במודעה שפרסמה מהו ההיקף הנדרש של "פרויקטי תשתית גדולים ומורכבים" ושל פרויקטי הפיתוח והשיקום.

דוגמה לבעייתיות הכרוכה בהגדרה הלא-כמותית של תנאי סף (כגון ההיקף הכספי של הפרויקטים שנדרש בהם ניסיון ניהול) היא המקרה הבא: שניים מתנאי הסף לתפקיד בכיר ד'³⁸ היו: תואר ראשון בהנדסה אזרחית וניסיון מקצועי של 10 שנים לפחות בתחום התכנון או ניהול התכנון או ניהול הביצוע בפרויקטי תשתיות גדולים ומורכבים. לפי מסמכי חברת ההשמה, למועמד ג' היו תואר ראשון ושני בהנדסת ארגון ותבלה/תעבורה וניהול תחבורה מאוניברסיטה ברוסיה, וניסיון מקצועי של יותר מ-10 שנים בתחום התכנון או ניהול התכנון או ניהול הביצוע בפרויקטי תשתיות תחבורה גדולים ומורכבים. ועדת האיתור וחברת ההשמה קבעו כי המועמד ג' אינו עומד בתנאי הסף שכן אינו מהנדס אזרחי. המועמד ג' ערער על קביעת הוועדה בנוגע לאי-עמידתו בתנאי ההשכלה. באוגוסט 2018 כתבה מנהלת מחלקת משאבי אנוש (להלן - ראש מחלקת משא"ן) למועמד: "תשומת לבך, כי ללא קשר לסעיף ההשכלה שנקבע בתנאי הסף, חלק מתנאי המיון שוועדת האיתור קבעה... הוא שבסעיף 'ניסיון מקצועי של 10 שנים לפחות בתחום התכנון ו/או ניהול התכנון ו/או ניהול הביצוע בפרויקטי תשתית ובניה גדולים ומורכבים', פרויקט גדול ומורכב ייחשב פרויקט בודד בהיקף של 100 מיליון ש"ח. ועדת האיתור מצאה כי לך יש 9 שנים של ניסיון כזה ולא 10 שנים ולכן גם בתנאי זה לא נמצאת עומד".

37 עוד בנושא זה ראו להלן בתת-הפרק "תפקיד בכיר ב".

38 יתר תנאי הסף מפורטים להלן בתת-הפרק "תפקיד בכיר ד".



המועמד כתב לראש מחלקת משא"ן בתגובה כי "בתנאי המכרז לא מופיע שום אזכור לגבי היקף פרויקט בודד של 100 מיליון ש"ח". בעקבות התראה מאת המועמד לנקיטת הליכים משפטיים והתערבותו של היועץ המשפטי של החברה, התכנסה תת-ועדת איתור וקבעה כי "מאחר ותנאי הסף לא כלל הגדרה לעניין זה [לעניין הניסיון בפרויקט תשתיות], הרי שהוועדה סוברנית ... [כי] מחובתה לצקת תוכן למושג ולקבוע מה נחשב פרויקט 'גדול ומורכב' לצורך המכרז". עם זאת נקבע גם כי "מאחר והמועמד הציג 9 שנים בלבד בהן צבר ניסיון בפרויקטים גדולים ומורכבים... הרי שהוא לא עומד בתנאי הסף בסעיף הזה".

מומלץ להקפיד על הגדרת היקפים מכומתים ומדידים בתנאי הסף, כדי למנוע פרשנויות שונות בנוגע לעמידת המועמדים בתנאים.

החברה הודיעה בתשובתה שההמלצה מקובלת ומיושמת בפועל.

הגדרת קריטריונים קשיחים בסמוך לפתיחת ההצעות במכרז

על פי תקנות המינויים³⁹, בנוהל למינוי בכירים ייקבע אופן בחירת הפקידים הבכירים ויוגדרו מראש הקריטריונים לבחירה. לפי הנוהל למינוי בכירים מ-2017, עם פרסום מודעה אודות משרה פנויה, או קודם לכן, תתכנס ועדת האיתור לשם קביעת הקריטריונים הקשיחים לסינון המועמדים. בדיוק מבקר המדינה העלתה כי בשניים מתוך שישה מכרזים לאיתור מועמדים בכירים שנבדקו, הקריטריונים הקשיחים⁴⁰ הוגדרו לאחר קבלת ההצעות במכרז, ביום פתיחת מעטפות המציעים:

1. תפקיד בכיר ג' - ב-20.7.18 פרסמה החברה מודעה לאיתור עובד לתפקיד בכיר ג'; המועד האחרון להגשת הצעות היה סוף אותו חודש. שלא על פי הנוהל למינוי בכירים מ-2017, רק ביום פתיחת מעטפות המציעים במכרז, בתחילת אוגוסט, התכנסה ועדת האיתור לקביעת הקריטריונים לסינון המועמדים ובאותו יום נפתחו מעטפות המציעים במכרז.

2. תפקיד בכיר ד' - בתחילת יוני פרסמה החברה מודעה לאיתור עובד לתפקיד בכיר ד'; המועד האחרון להגשת הצעות היה כעבור 11 יום. רק ב-21.6.18 התכנסה ועדת האיתור לקביעת הקריטריונים לסינון המועמדים. ובאותו מועד פתח צוות הפתיחה את מעטפות ההצעות שהתקבלו,

החברה בתשובתה מסרה כי "החלטה סופית לגבי הקריטריונים נעשתה לפני פתיחת תיבת המכרזים".

39 סעיף 4(3).

40 השכלה (15%) וניסיון וידע בתחום התפקיד (45%).

על הנהלת החברה להקפיד על קביעת הקריטריונים לבחירת מועמד בהתאם לנהליה עם פרסום המודעה או קודם לכן, כדי לטייב את ניהול ההליך באופן הוגן ושוויוני. זאת ועוד, בהתאם לתקנות המינויים מומלץ כי דירקטוריון החברה, בבואו לאשר את המינוי, ייתן דעתו לקיומם של קריטריונים קבועים מראש לבחירת המועמדים הפוטנציאליים.

החברה מסרה בתשובתה כי עודכן נוהל איתור ומינוי עובדים בכירים ונקבע בו כי "תיבת המכרזים תיפתח, לכל הפחות, יום לאחר חתימת הפרוטוקול לקביעת קריטריונים קשיחים ורכים, ובתנאי שעבר המועד האחרון להגשת המועמדות לתפקיד".

נימוקים לפסילת מועמדים ולקביעת ציונם

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שני מקרים, מתוך חמישה שנבדקו, שבהם ועדת האיתור לא נימקה את החלטותיה, בניגוד לנוהל למינוי בכירים מ-2012, הקובע כי על חברי ועדת האיתור לנמק את החלטותיהם בכל הליך בחירה או פסילה של מועמד:

1. תפקיד בכיר א' - ועדת האיתור פסלה מועמדים בעלי תואר במשפטים מחמת אי-עמידה בתנאי הסף, בלי לנמק מדוע תואר במשפטים אינו רלוונטי לתפקיד ואילו תואר במדעי המדינה כן רלוונטי. נוסף על כך תיקנה ועדת האיתור, בהתאם לסמכותה אומנם אך ללא נימוקים, ניקוד של מועמדים שביצעה חברת ההשמה.

2. תפקיד בכיר ב' - ועדת האיתור פסלה ארבעה מועמדים שחברת ההשמה קבעה לגביהם כי עמידתם בתנאי הסף מוטלת בספק ושלושה מבין המועמדים שחברת ההשמה המליצה עליהם כעומדים בתנאי הסף, וכן קבעה כי אחד מהמועמדים לא ימשיך בתהליך. קביעותיה של הוועדה היו בסמכות אך לא נומקו. מאוחר יותר התכנסה ועדת האיתור לבחינת ניקוד חברת ההשמה של 12 מועמדים שעמדו בתנאי הסף לפי הקריטריונים הקשיחים. הוועדה החליטה לשנות, בהתאם לסמכותה אך ללא נימוקים, את דירוג חברת ההשמה של שמונה מהמועמדים, כך שבסופו של הדיון המועמד הזוכה דורג ראשון על פי הקריטריונים הקשיחים.

על ועדת האיתור לפרט את הנימוקים להחלטותיה כדי להבטיח הליך איתור שקוף ושוויוני, ועל חברי הדירקטוריון, בבואם לאשר את המינוי, לתת דעתם לקבלת נימוקי הוועדה כנדרש, בהתאם לתקנות המינויים.



בתשובתה הודיעה החברה כי כיום היא מקפידה לפעול על פי הנוהל, לרבות רישום הנימוקים בפרוטוקולים בכל החלטה, ובכלל זה החלטה על פסילת מועמדים, תוך התייחסות לאי-עמידתם בתנאי הסף או לניקוד שלהם בהתאם למסמכים ולנתונים המוצגים לתת-הוועדה.

מינויים נבחרים

משרד מבקר המדינה בחן מינויים של שישה עובדים בכירים. להלן הממצאים המפורטים לגבי חמישה מהם⁴¹:

בכיר א'

1. החברה פרסמה בעיתון מודעה לאיתור מועמדים לתפקיד בכיר א'; המועד האחרון להגשת מועמדות היה תחילת דצמבר 2015. שבוע לאחר מועד זה התכנסה ועדת האיתור וקבעה את משקל הציונים בקריטריונים הקשיחים - 15% להשכלה, 5 נקודות עבור תואר שני, 5 נקודות עבור תואר ראשון בתחום נקוב ו-5 נקודות עבור לימודי תעודה בתחום נקוב, ו-45% לניסיון וידע. ועדת האיתור לא קבעה את משקלו של מבחן ההערכה של מכון ההשמה.

עבור שבוע נוסף פתח צוות פתיחה את מעטפות המועמדים. מתוך 58 מועמדים שניגשו למכרז, 50 עמדו בתנאי הסף. בישיבתה ב-6.1.16 דנה ועדת האיתור בסינון המועמדים. במהלך הדיון אמרה מנהלת אגף משאבי אנוש דאז כי "עלינו לקבוע כלל אצבע בנוגע לסוגיה 'השכלה רלוונטית'". יצוין כי במודעה שפורסמה לא הובהר מהו תואר רלוונטי, דבר שחייב את הוועדה לדון בנושא, לאחר המועד האחרון להגשת מועמדות. נוסף על כך לא צוין במודעה כי תואר בתחום הנקוב ולימודי תעודה בתחום הנקוב מהווים יתרון.

גם בתום הדיון בנושא לא קבעה הוועדה מהו תואר רלוונטי, פרט להחלטה כי תואר במדעי המדינה הוא רלוונטי. לא פורטו הנימוקים בעד או נגד החלטה זו, שלא על פי נוהל למינוי בכירים מ-2012 הקובע כי חברי ועדת האיתור ינמקו את החלטותיהם בכל הליך בחירה או פסילה של מועמד.

יצוין כי למועמד שנבחר לתפקיד יש תואר ראשון רב-תחומי במדעי החברה ותואר במינהל ובמדיניות ציבורית. לעומת זאת, מועמדים בעלי תואר במשפטים

41 הליך המינוי של העובד השישי (מהנדס תנועה ראשי) יפורט להלן בפרק "גיוסי עובדים בחברה וקידום עובדים".



נפסלו מחמת אי-עמידה בתנאי הסף, בלי שהוועדה נימקה את הסיבה לאבחנה בין תואר במשפטים לבין תואר במדעי החברה או במדעי המדינה.

בתום הדיון ב-6.1.16 החליטה ועדת האיתור כי 10 המועמדים שיקבלו את הציון הגבוה ביותר, לרבות הציון במבדקי ההתאמה, יזומנו לוועדת הקבלה. בפועל, למרות החלטת הוועדה, ובלי שהוועדה שינתה את החלטתה בדיוניה הבאים, זימנה ועדת האיתור לראיונות את 20 המועמדים שקיבלו את הציונים הגבוהים ביותר; מתוכם התייצבו 17 מועמדים. יצוין כי לו הייתה החברה מקיימת את החלטת הוועדה מ-6.1.16, המועמד שזכה במרכז לא היה מזומן לראיון, שכן הוא לא נמנה עם עשרת המועמדים שקיבלו את הציון הגבוה ביותר.

לאחר שחברת ההשמה ביצעה סינון ראשוני בהתאם לעמידה בתנאי הסף, דורגו 50 המועמדים שעמדו בתנאי הסף על פי הקריטריונים הקשיחים שקבעה ועדת האיתור. נמצא כי המועמד שנבחר לא למד לימודי תעודה בתחום הנקוב אלא בתחום הניהול בלבד, ואף על פי כן קיבל 5 נקודות עבור לימודי תעודה. יודגש כי הפערים בין המועמדים הסופיים היו קטנים מאוד (שוויון בין שני המועמדים הסופיים והפרש של פחות מנקודה בינם לבין המועמדת במקום השלישי), ועל כן לנקודות הנוספות עבור השכלה רלוונטית הייתה חשיבות מכרעת.

בדיון ועדת האיתור ב-24.1.16 קבעה הוועדה כי 3 מועמדים אינם עומדים בתנאי הסף, ללא נימוקים, כנדרש בנוהל למינוי בכירים. נוסף על כך תיקנה הוועדה את הניקוד של 5 מועמדים והורתה לברר את הניסיון התעסוקתי והמקצועי של 4 מועמדים; זאת ללא נימוקים ועל אף שעל סמך נתונים אלה דירגה חברת ההשמה את המועמדים בהתאם לקריטריונים הקשיחים. לא נמצא מסמך המפרט מה היו תוצאות הבירור ואילו שינויים חלו בעקבותיו.

היות ששלושה מועמדים לא הגיעו למבדקים במכון ההשמה, זומנו לראיונות בוועדת האיתור 17 המועמדים שקיבלו את הניקוד הקשיח הגבוה ביותר. יצוין כי המועמד הזוכה קיבל 48 נקודות בלבד בקריטריונים הקשיחים, בעוד המועמד בעל הציון הגבוה ביותר בקריטריונים הקשיחים קיבל 55; הציון הממוצע עמד על 51 נקודות. בראיונות דורגו המועמדים על פי הקריטריונים הרכים (סובייקטיביים). בתחילת הראיונות של שניים מהמועמדים - אחד מהם המועמד הזוכה - ציין המנכ"ל, שישב בראש ועדת האיתור, כי הוא מכיר את שני המועמדים⁴².

42 ראו הרחבה בנושא זה לעיל בתת-הפרק "היכרות מוקדמת של חברי ועדה עם מועמדים".



החברה לא נימקה במסמכי המכרז באיזה אופן באו לידי ביטוי תוצאות המבדקים במכון ההשמה בשקלול התוצאות הסופיות. דהיינו, כיצד בא לידי ביטוי ציון במבחן ההערכה של חברת ההשמה, אשר היה גבוה משל שאר המועמדים, בשקלול הסופי של הציונים שלפיהם דורגו המועמדים.

כך למשל, מועמדת ב' שזכתה בציון גבוה מאוד (7) במבחנים אובייקטיביים מקצועיים של חברת ההשמה, וגם בציון הגבוה ביותר (יחד עם עוד ארבעה מועמדים) עבור הקריטריונים האובייקטיביים הקשיחים (55 נקודות), קיבלה ניקוד נמוך מאוד בקריטריונים הרכים הסובייקטיביים (כ-24 נקודות). לעומת זאת המועמד הנבחר, שקיבל ציון נמוך יותר במבחני חברת ההשמה (5), ואת הניקוד הנמוך ביותר לפי הקריטריונים הקשיחים (48 נקודות), זכה ב-32 נקודות עבור הקריטריונים הרכים. כפועל יוצא ציונים "רכים" אלה, שניתנו על סמך התרשמות חברי הוועדה, הביאו לכך שדירוג המועמד הנבחר זינק בסופו של התהליך מהמקום ה-20 למקום הראשון.

לוח 18: השוואה בין המועמדים לפי ציוניהם

המועמד	ציון בקריטריונים הקשיחים	ציון בקריטריונים הרכים	סה"כ
המועמד הזוכה	48	32.33	80.33
מועמד א'	55	25.33	80.33
מועמדת ב'	55	24.67	79.67
מועמד ג'	55	23	78
מועמדת ד'	55	21.33	76.33
מועמדת ה'	55	21	76
מועמדת ו'	50	25.67	75.67
מועמדת ז'	48	24.67	72.67
מועמד ח'	48	23.67	71.67
מועמד ט'	50	20.67	70.67
מועמד י'	49	21.33	70.33
מועמדת י"א	51	19	70
מועמדת י"ב	50	19.67	69.67
מועמד י"ג	50	19.67	69.67
מועמד י"ד	48	19.33	67.33
מועמד ט"ו	50	16.33	66.33
מועמדת ט"ז	50	12.67	62.67

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתום הראיונות ולאחר סיכום ציוני המועמדים נמצאו שלושה מועמדים מובילים: שני מועמדים קיבלו ציון זהה ודורגו כשני המועמדים המובילים, ואילו מועמדת ב' דורגה שלישית בפער של 0.66 נקודות. שני המועמדים המובילים רואיינו בנוכחות חברי הדירקטוריון, והוחלט לאשר את מינוי המועמד הזוכה לתפקיד החל ממאי 2016.

2. חוק שיווי זכויות האישה קובע כאמור לעיל כי "בגוף ציבורי ובוועדות המכרזים והמינויים של גוף ציבורי, יינתן ביטוי הולם בנסיבות העניין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה, ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אישה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים".

על אף שהניקוד של מועמדת ב' בקריטריונים הקשיחים ובמבחני ההערכה של מכון ההשמה היו גבוהים באופן מובהק משל המועמד הנבחר, ועל אף שבשקלול הסופי של הציונים הפער בינה לבין המועמד הזוכה הוא פחות מנקודה, לא התייחסה הוועדה לקיומם או להיעדרם של כישורים דומים לצורך העדפת אישה לתפקיד.

ומולץ כי החברה תפרט בהחלטותיה כיצד שוקללו תוצאות מבחני המיון במכון בדירוג המועמדים הסופיים, ותנמק את מתן הציונים בקריטריונים הרכים, בייחוד כאשר הללו משנים מהותית את דירוג המועמדים. נוסף על כך, על ועדת האיתור, על הנהלת החברה ועל הדירקטוריון להקפיד על יישום תקנות המינויים ועל יישום חוק שיווי זכויות האישה, בפרט במקרים שבהם כישורי המועמדים דומים.

בכיר ב'

לפי הנוהל למינוי בכירים מ-2006, תנאי הסף לתפקיד בכיר ב' הם: "מהנדס או בעל תואר ראשון בתחומי הנדסה, כלכלה, מדעי החברה/ניהול", ויתרון מוקנה ל"מהנדסים אזרחים ולבעלי תואר שני במינהל עסקים" או לבעלי "ניסיון ניהולי מקצועי של לא פחות מ-5 שנים, רצוי בתחומי אחזקת תשתיות ו/או פיתוח ובהן: מיסעות, צדי דרך, גשרים, מבנים, ... מערכות חשמל, תאורה ורמזורים". הכישורים הנדרשים לפי הנוהל הם "יכולת ארגון וניהול גבוהה, הובלת פתרונות בשיפור היכולת בתחום האחזקה בחברה, יכולת ניהול צוות עובדים מקצועיים, ... יכולת אינטגרציה בין מערכות וגופים בחברה ומחוצה לה, יכולת הובלת תהליכים רוחביים בארגון". הנוהל אינו מפרט מהו ה"ניסיון ניהולי מקצועי" שנדרש, אלא רק את משך הניסיון הנצבר. החברה פרסמה בעיתון מכרז לאיתור מועמדים



לתפקיד, וקבעה כי המועד האחרון להגשת מועמדות יהיה תחילת דצמבר. נוסח המודעה שפורסמה היה זהה לאמור בנוהל למינוי בכירים מ-2006.

כעבור שבוע מהתאריך האחרון להגשת מועמדות (3.12.15) התכנסה ועדת האיתור וקבעה את הקריטריונים לניקוד שיינתן למועמדים ואת משקלם, כמפורט בלוח להלן.

לוח 19: הקריטריונים לתפקיד בכיר ב'

סוג הקריטריון	הקטגוריה	הקריטריון	הניקוד
קשיח*	השכלה נוספת (15%)	תואר ראשון בתעשייה וניהול/ מינהל עסקים	5 נקודות
קשיח		תואר בהנדסה אזרחית	3 נקודות
קשיח		תואר שני במינהל עסקים	7 נקודות
קשיח	ניסיון וידע (45%)	ניסיון של 5 שנים בתחומי אחזקת תשתיות ו/או פיתוח ובכלל זה: מיסעות, צידי דרך, גשרים ומבנים, מערכות חשמל, תאורה ורמזורים	5 נקודות
קשיח		ניסיון מהותי ומוכח בהובלת פתרונות ושיפור היכולת בתחום האחזקה בחברה	5 נקודות
קשיח		יכולת אינטגרציה והובלת תהליכים רוחביים בין מערכות וגופים	10 נקודות
קשיח		ניסיון בניהול צוות עובדים מקצועיים	10 נקודות
רך	כישורים אישיים (20%)		20 נקודות
רך	התרשמות אישית (15%)		15 נקודות
רך	יתרונות אישיים (5%)		5 נקודות

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לעניין היכרות מוקדמת במכרז זה ראו תת-פרק: היכרות מוקדמת של חברי ועדה עם מועמדים, עמ' 52

כעבור שבוע נוסף פתח צוות פתיחה את המעטפות של 35 המועמדים שניגשו למכרז. חברת ההשמה הגישה לוועדת האיתור רשימה של מועמדים שעומדים בתנאי הסף, שעומדים בהם בספק ושאינם עומדים בהם. ועדת האיתור דנה בסינון המועמדים⁴³: הוועדה אישרה את המלצות חברת ההשמה לגבי עובדים שאינם עומדים בתנאי הסף, פסלה 4 מועמדים שהיו בספק, פסלה 3 עובדים מבין אלה שחברת ההשמה המליצה עליהם כעומדים בתנאי הסף, וכן קבעה כי אחד מהמועמדים לא ימשיך בתהליך. אף אחת מהחלטותיה של הוועדה לא נומקה.

43 לעניין היכרות מוקדמת במכרז זה ראו תת-פרק: "היכרות מוקדמת של חברי ועדה עם מועמדים".



בסך הכול נפסלו 14 מועמדים בשל היעדר ניסיון ניהולי ומקצועי רלוונטי, ללא פירוט של הוועדה מדוע אין המועמד עומד בתנאי סף זה.

כך למשל פסלה החברה ללא נימוק מועמד בעל ניסיון של 3 שנים כראש מטה חטיבת התפעול בגוף עסקי גדול, שנתיים כמנהל תפעול במפעל ייצור וכ-3 שנים כראש ענף בצה"ל ושלוש שנים כסגן מפקד בסיס הדרכה. מועמד נוסף שנפסל היה בעל ניסיון של מעל 5 שנים כמנהל תפעול בבנק גדול. כן נפסל בשל אי-עמידה בתנאי הסף הניהולי-מקצועי מועמד בעל 9 שנות ניסיון ניהולי ומקצועי מצטבר בתחום המיסעות. מועמד נוסף שנפסל היה בעל ניסיון של כ-5 שנים כסמנכ"ל תכנון ובקרה וכספים וכמנהל אגף הנדסה בחברה לניהול פרויקטים בשוק הביטחוני. לעומת זאת, לגבי המועמד הנבחר, ששימש ראש מחלקת הטכנולוגיות והמשקים וראש ענף התכנון והארגון של אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה בצה"ל, נקבע שעמד בתנאי הסף של ניסיון מקצועי וניהולי. יצוין כי לפי מסמכי חברת ההשמה, למועמד הנבחר היה ניסיון של שנתיים בלבד בתחום תחזוקת תשתיות או פיתוח של מיסעות, צידי דרך, גשרים ומבנים, מערכות חשמל, תאורה ורמזורים. בהיעדר פרמטרים מדידים בתנאי הסף לגבי הניסיון הניהולי-מקצועי הנדרש, לא ניתן להצביע אם פסילת כ-40% מהמועמדים שניגשו למכרז מחמת אי-עמידה בתנאי סף זה נעשתה בהתאם להגדרת הניסיון הנדרש לתפקיד.

בתום הדיון האמור בתחילת ינואר 2016 החליטה ועדת האיתור כי עשרת המועמדים שיקבלו את הציון הגבוה ביותר יזומנו לוועדת הקבלה ולמבדקי ההתאמה. החברה שלחה שאלונים תעסוקתיים מורחבים למועמדים העומדים בתנאי הסף, ו-12 מועמדים החזירו לה אותם מלאים.

בסוף החודש התכנסה ועדת האיתור לבחון את ניקוד 12 המועמדים שביצעה חברת ההשמה על פי הקריטריונים הקשיחים. הוועדה קבעה כי ניקוד חברת ההשמה של 4 מועמדים תקין.

מאידך החליטה הוועדה לשנות, בהתאם לסמכותה אך בלי שנימקה זאת, את הניקוד שנתנה חברת ההשמה ל-8 המועמדים האחרים, כך שבסופו של הדיון דורג המועמד הזוכה ראשון על פי הקריטריונים הקשיחים.

בשל התיקונים שביצעה ועדת האיתור, נוצר חוסר עקביות בניקוד המועמדים על פי הקריטריונים הקשיחים.



להלן כמה דוגמאות:

1. מועמד ב', בעל ניסיון של 5 שנים בתחומי תחזוקת תשתיות או פיתוח, לא קיבל ניקוד עבור הקריטריון של ניסיון, ולעומת זאת המועמד הנבחר, בעל שנתיים ניסיון בלבד בתחום זה, קיבל 2 נקודות באותו סעיף. מועמד ב', בעל ניסיון של יותר מ-5 שנים בתכנון וניהול תחזוקה ותשתיות, לא קיבל ניקוד בסעיף זה. מאידך המועמד שזכה, אשר הצהיר במסמכי המכרז כי יש לו 5 שנות ניסיון בתחום, קיבל עבורן 12 נקודות. יצוין כי חרף הצהרת המועמד הזוכה על 5 שנות ניסיון, בנימוקי החברה נכתב כי יש לו 9. יתר על כן, אף שלמועמד ב' תואר שני במינהל עסקים, הוא לא קיבל ניקוד בסעיף זה.
2. מועמד ג', בעל תואר ראשון בניהול וכלכלה, לא קיבל ניקוד עבור השכלתו, אף שהוועדה העניקה 5 נקודות לבעל תואר במינהל עסקים. נוסף על כך, למועמד ג' ניתנו 6 נקודות עבור 7 שנות ניסיון בתכנון וניהול תחזוקה ותשתיות, ואילו למועמד הזוכה ניתנו 12 נקודות עבור 5 שנות ניסיון בתחום זה.
3. מועמד ד', בעל 10 שנות ניסיון בתכנון וניהול תחזוקה ותשתיות, קיבל עבורן 15 נקודות, ואילו המועמד הזוכה קיבל 12 נקודות אף שהניסיון שלו בתחום היה 5 שנים בלבד. זאת ועוד, הן למועמד ד' והן למועמד הזוכה היה ניסיון מהותי ומוכח בהובלת פתרונות לשיפור היכולת בתחום האחזקה, אך המועמד הזוכה קיבל 5 נקודות בקריטריון זה ואילו מועמד ד' 2 נקודות בלבד.
4. מועמד ה' הצהיר במסמכי המכרז כי הוא בעל ניסיון מוכח של יותר מ-6 שנים בהובלת פתרונות לשיפור משמעותי של היכולת בתחום התחזוקה. ואולם ועדת האיתור קבעה כי הוא אינו בעל ניסיון בתחום ולא העניקה לו ניקוד בסעיף זה.

לוח 20: השוואה בין המועמדים על פי הקריטריונים הקשיחים

המועמד	מס' שנות ניסיון בתכנון וניהול תחזוקה	ניקוד	מס' שנות ניסיון בהובלת פתרונות לשיפור היכולת בתחום התחזוקה	ניקוד	תואר ראשון בתעשייה וניהול / מינהל עסקים	ניקוד
מועמד ו'	12	15	12	5	הנדסה אזרחית	3
מועמד ד'	10	15	11	5	הנדסה אזרחית	3
מועמד ה'	8	9	8.5	4	כלכלה ולוגיסטיקה	0
מועמד ג'	7 וחודש	6	13 ו-4 חודשים	5	כלכלה וניהול	0
מועמד ז'	5 שנים ו-3 חודשים	1	5 שנים ו-3 חודשים	0	ניהול וסוציולוגיה	0
מועמד ב'	5 ו-2 חודשים	0	5	0	כלכלה ומדעי המדינה	0
המועמד הזוכה	5	12	2	2	הנדסת תעשייה וניהול	5
מועמד ח'	0	0	14	2	הנדסה אזרחית	3
מועמד ט'	0	0	14 (לפי קו"ח)	0	מדעי החברה	0

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החברה זימנה את 12 המועמדים למבדקים בחברת ההשמה. 3 מועמדים הסירו מאוחר יותר את מועמדותם ו-9 הנותרים זומנו לוועדת הקבלה, שהתקיימה בפברואר. בתחילת הריאיון עם המועמד הזוכה הצהיר המנכ"ל כי הוא מכיר את המועמד⁴⁴. לאחר סיכום ציוני המועמדים על פי הקריטריונים הקשיחים והרכים, נמצא שלמועמד הזוכה הניקוד הגבוה ביותר, והוא נבחר לתפקיד בכיר ב'.

על החברה להקפיד לקבוע תנאי סף ברורים ובהירים, כדי להבטיח הליך מינוי הוגן, שקוף ושוויוני.

על ועדת האיתור לקבוע מראש קריטריונים קשיחים ברורים, וכן לנמק את החלטותיה על מנת שהליך האיתור יהיה הוגן, שקוף ושוויוני.

החברה מסרה בתשובתה כי מאז המינוי יצא נוהל חדש וכי היא מקפידה לקבוע תנאי סף ברורים כבר בשלב פרסום המודעה כדי לאפשר הליך שקוף, הוגן ושוויוני.

44 ראו לעיל בפרק "היכרות מוקדמת של חברי ועדה עם מועמדים".

בכיר ג'

ב-2012 החליט משרד התחבורה להטיל על החברה לבצע פרויקטים בתחום תשתיות מסוימות, ועם הגידול בהיקפי העבודות הוחלט בחברה למנות בכיר שיהיה ממונה על התחום. היות שתפקיד זה היה חדש בחברה, הוא לא נזכר בנוהל למינוי בכירים מ-2006; התפקיד לא פורסם בנוהל אחר, כנדרש בתקנות המינויים, הקובעות כאמור כי על דירקטוריון חברה לקבוע בנוהל את תנאי הכשירות של פקידים בכירים בחברה. עם זאת החברה הגישה את דרישות התפקיד לאישור הרשות.

ביולי 2018 פרסמה החברה מכרז לאיתור עובד לתפקיד בכיר ג'. בלוח שלהלן מפורטים תנאי הסף לתפקיד:

לוח 21: תנאי הסף לתפקיד בכיר ג'

הקטגוריה	תנאי הסף	מס' שנות ניסיון
השכלה	תואר ראשון בהנדסה אזרחית	
ניסיון	ניסיון מקצועי בתחום התכנון ו/או ניהול התכנון ו/או ניהול הביצוע בפרויקטי תשתית גדולים ומורכבים	10 שנים לפחות
	ניסיון מקצועי מוכח בפרויקטים של תשתיות מסוימות	5 שנים לפחות
	ניסיון ניהולי	5 שנים לפחות
	ניסיון בניהול עובדים	8 שנים לפחות

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החברה לא פירטה במודעה מהו ההיקף הכספי של פרויקטי התשתית הגדולים והמורכבים ושל פרויקטי התשתיות המסוימות הגדולים שצוינו בה.

המועד האחרון להגשת הצעות במכרז היה 11 יום ממועד פרסומו, שהם 8 ימי עסקים. הנוהל למינוי בכירים מ-2017 אינו מפרט מהו פרק הזמן המזערי שהחברה נדרשת להקצות לשם הגשת מועמדות לתפקיד. מכל מקום, 8 ימי עסקים הם פרק זמן קצר.

ב-2.8.18, מועד פתיחת תיבת המכרזים, נמצאו בה 8 מעטפות מציעים. באותו יום התכנסה ועדת האיתור לקביעת הקריטריונים לסינון המועמדים, וקבעה בין היתר כי בכל הנוגע לקריטריון של ניסיון בניהול עובדים, יש לראותו כאילו נכתב "לרבות עובדים חיצוניים". על פרוטוקול הדיון של ועדת האיתור חתמו שלושה מחברי הוועדה ב-5.8.18, ולמוחרת חתם המנכ"ל. בלוח שלהלן מפורטים הקריטריונים לדירוג המועמדים שקבעה ועדת האיתור, והניקוד שניתן עבורם.



לוח 22: הקריטריונים לתפקיד בכיר ג'

סוג הקריטריון	הקטגוריה	הקריטריון	הניקוד
קשיח	השכלה נוספת (15%)	תואר שני בהנדסה אזרחית	8 נקודות
קשיח		תואר שני במינהל עסקים	7 נקודות
קשיח	ניסיון וידע (45%)	ניסיון מקצועי מעל 10 שנים בתחום התכנון ו/או ניהול התכנון ו/או ניהול הביצוע בפרויקטי תשתיות תחבורה גדולים ומורכבים בהיקף של 100 מיליון ש"ח	10 נקודות
קשיח		ניסיון מקצועי מוכח של מעל 5 שנים בפרויקטים גדולים של תשתיות מסוימות	10 נקודות
קשיח		ניסיון ניהולי בכיר (מנהל אגף ומעלה)	5 נקודות
קשיח		ניסיון של 8 שנים בניהול 10 עובדים ומעלה, לרבות עובדים חיצוניים ⁴⁵	2 נקודות
קשיח		ניסיון בניהול משא ומתן בנושאים הנדסיים כספיים	3 נקודות
קשיח		ניסיון מוכח בניהול חוזי ספקים בין-לאומיים	3 נקודות
קשיח		ניסיון בניהול שיטות מרכז שונות	7 נקודות
קשיח		ניסיון ניהולי בסביבה מרובת פרויקטים - מעל 15 פרויקטים	3 נקודות
קשיח		עבודה בארגונים גדולים של מעל 100 עובדים	2 נקודות
רך	כישורים אישיים (20%)		20 נקודות
רך	התרשמות אישית (15%)		15 נקודות
רך	יתרונות אישיים (5%)		5 נקודות

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

יצוין כי ועדת האיתור קבעה בקריטריונים הקשיחים ניקוד עבור ניסיון ניהולי בכיר של מנהל אגף ומעלה, ואילו בתנאי הסף הודגש כי לניסיון ניהולי ייחשב ניסיון ברמה של מנהל מחלקה או מקביל לו ומעלה.

45 במודעה שפורסמה נדרשו 8 שנות ניסיון בניהול עובדים, ולא הייתה התייחסות לעובדים חיצוניים.



חברת ההשמה מיינה את ההצעות שהתקבלו לפי עמידה בתנאי הסף והעבירה את ממצאיה לחברה. ב-20.8.18 התכנסה תת-ועדת האיתור, אשר בחנה את דוח חברת ההשמה לגבי ניקוד המועמדים שעומדים בתנאי הסף, ושעומדים בהם בספק. חברת ההשמה הדגישה בדוח כי המועמד שזכה בסופו של התהליך במרכז (להלן - המועמד הזוכה) אינו עומד בתנאי הסף המחייב ניסיון של 8 שנים לפחות בניהול עובדים. בהתייחסותם לדוח חברת ההשמה, אמרו חברי תת-הוועדה כי הם "מכירים את המועמד". בנוגע לדרישת הניסיון של מעל 8 שנים בניהול עובדים ומעלה, לרבות עובדים חיצוניים, נכתב בפרוטוקול הישיבה כי "יש לעשות עם [המועמד הזוכה] בירור בנוגע לעובדים שהיה איתם בממשק ישיר, כיוון שציין עובדים עקיפים. יש לבדוק איתו כמה אנשים ניהל באופן ישיר בכל אחד מהתפקידים. כרגע נאשר. במידה ויציין אחרת נתקף באופן שונה". כאמור במודעה שפרסמה החברה ובנוסח שאישרה רשות החברות לא הופיעו המילים "לרבות עובדים חיצוניים". זאת ועוד, מאחר שרוב ניסיונו של המועמד הזוכה היה בנת"י, ניתן היה לאתר את הפרטים על ניסיונו בפועל במאגר הנתונים של החברה, ולא להסתפק בפנייה אליו לביורור. מועמד אחד הסיר את מועמדותו, והוועדה קבעה כי 3 מועמדים אינם עומדים בתנאי הסף. הוועדה אישרה את הניקוד של 4 המועמדים הנותרים, והללו זומנו למבדקים במכון ההשמה. לאחר שאחד מהמועמדים הסופיים הסיר את מועמדותו, נותרו שלושה.

ב-21.8.18 ערכה חברת ההשמה בירור עם המועמד הזוכה לגבי ניסיונו בניהול עובדים. להלן פרטי הביורור שנשלח אליו: "בהמשך לשאלון שמילאת עבור המשרה הוועדה ביקשה לברר מולך לגבי ניסיוןך בניהול עובדים - בשאלון ציינת שניהלת עשרות עובדים עקיפים בכל אחד מהתפקידים שלך. אבקש שתציין כמה עובדים ניהלת בפועל באופן ישיר מתוך העובדים העקיפים שצינת בכל אחד מהתפקידים". המועמד הזוכה השיב כלהלן: "הכוונה בעובדים עקיפים היא... עובדים חיצוניים לחברה, שניהלתי אותם על כל המשתמע... בסך הכול מדובר בעשרות עובדים תחת המעטפת הניהולית שבראשותי". המועמד הזוכה צירף טבלה ובה פירט את הניסיון הניהולי שלו: 1.5 שנים מנהל יחידה בנת"י (מרץ 2017 עד אוגוסט 2018); 10 עובדים פנימיים ו-10 - 20 חיצוניים; 2.5 שנים מנהל אגף בנת"י (מאוקטובר 2014 עד מרץ 2017); 5 - 7 עובדים פנימיים ו-10 - 20 עובדים חיצוניים; 4 שנים מנהל מחלקה בנת"י (מאוקטובר 2010 ועד אוקטובר 2014); 10 - 15 עובדים חיצוניים; 4 שנים סגן מנהל אזור בנת"י; 5 - 7 עובדים חיצוניים; 6 שנים מהנדס ביחידת בינוי בצה"ל; 2 ישירים ו-10 - 20 עובדים חיצוניים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה את המסמכים הבאים הנוגעים למועמד הזוכה:



1. בתוכנית העברת עובדים לשנים 2009 - 2011, וכן בדוח דירקטוריון בדבר נתוני כוח אדם מדצמבר 2010, צוין כי המועמד הזוכה הוא קואורדינטור⁴⁶ - תפקיד שעיקרו תיאום בין מנהלי הפרויקטים ופיקוח עליהם. זאת ועוד, באותם מסמכים הוגדרו עובדים אחרים כמנהלי מחלקה, אך לא המועמד הזוכה. בדוח נתוני כוח אדם ממאי 2013 צוין כי המועמד הזוכה הוא מנהל מחלקת פרויקטים.
2. מכתב מינואר 2011 של סמנכ"ל ארגון ומינהל, ולפיו יש קושי בגיוס מהנדסים ולפיכך הוא ממליץ להשוות את שכרו של המועמד הזוכה, שסיים את תקופת הניסיון שלו כקואורדינטור, לשכר של מנהל מחלקה בדרגה 2. כלומר, הנימוק נגע לשינוי בשכר ולא בתפקיד.
3. בדוח החברה מינואר 2012 המפרט את כל עובדי החברה שנותרים הערכות לעובדים ואת כל עובדי החברה שרק עוברים הערכה (כלומר, אין להם עובדים כפופים) צוין כי המועמד הזוכה אינו מנהל עובדים.

נמצא כי ועדת האיתור קבעה שהמועמד עומד בתנאי הסף על סמך הצהרתו כי ניהל עובדים חיצוניים⁴⁷.

בלוח שלהלן מושווים נתוניהם של שלושת המועמדים הסופיים:

לוח 23: השוואה בין המועמדים הסופיים לפי הניקוד בקריטריונים הקשיחים

סך הכל ניקוד	ניקוד	מס' שנות ניסיון ניהול מעל 8 שנים, לרבות ניהול עובדים חיצוניים	ניקוד	מס' שנות ניסיון ניהולי בכיר	ניקוד	מס' שנות ניסיון מקצועי מעל 5 שנים	ניקוד*	מס' שנות ניסיון מקצועי	ניקוד שני בהנדסה / מינהל עסקים	המועמד הנבחר
17	2	17	1	4	4	8	10	17	0	המועמד הנבחר
21	2	24.5	5	22	2	7	4	12	8	מועמד 1
25	2	14	5	9.5	10	13	8	15	0	מועמד 2

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה. המספרים בטבלה מעוגלים.
* 2 נק' על כל שנה נוספת מעל 10 שנים, לכל היותר 5 שנים נוספות.

⁴⁶ לפי נוהל קואורדינטור של החברה, מס' 08.02.04 מ-18.06.18, החברה תמנה מטעמה קואורדינטור לכל פרויקט המנוהל על ידה, שילווה את הפרויקט החל משלב הייזום ועד תום תקופת הבדק. הקואורדינטור הוא נציג החברה שמשמש הממשק העיקרי בין מנהל הפרויקט לחברה, ועובד עם מנהל הפרויקט כדי לעזור לו לקדם את הפרויקט במסגרת הזמן והתקציב שהוגדרו מראש ובהתאם לאיכות הנדרשת. ניהול עובדים אינו מצוין בנהל כאחד מתפקידיו של הקואורדינטור.

⁴⁷ עוד בעניין זה ראו לעיל בפרק "היכרות מוקדמת של חברי ועדה עם מועמדים".



מההשוואה עולה כי הפער בניסיון הניהולי הבכיר בין המועמדים כמעט ולא בא לידי ביטוי בניקוד. יצוין כי בחינת הקריטריונים של מכרז פנימי קודם שבוטל בהשוואה לקריטריונים של המכרז החיצוני מעלה כי במכרז החיצוני הניקוד על ניסיון מקצועי עלה, בעוד הניקוד על ניסיון ניהולי ירד. לשינוי זה נודעת חשיבות נוכח הפער הקטן בניקוד בין שלושת המועמדים הסופיים (שעמד על 1 - 2 נקודות; ראו להלן בלוח 24).

לאחר שאחד מהמועמדים הסיר את מועמדותו, שלושת המועמדים הסופיים נבחנו במכון המיון וזומנו לראיונות בפני ועדת האיתור. מועמד 2 קיבל במבחנים את הציון הגבוה ביותר מבין שלושת המועמדים. לוח 24 שלהלן מסכם את ציוני הקריטריונים הקשיחים ואת ניקוד ועדת האיתור לפי קריטריונים רכים:

לוח 24: השוואה בין המועמדים הסופיים לפי סכום ציוניהם בקריטריונים הקשיחים והרכים

המועמד	ציון קריטריונים קשיחים	ציון קריטריונים רכים	סה"כ
המועמד הזוכה	35	35.8	70.8
מועמד 1	39	30.2	69.2
מועמד 2	43	25.2	68.2

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח לעיל עולה כי המועמד הזוכה קיבל את הציון הנמוך ביותר (35) מבין שלושת המועמדים הסופיים בקריטריונים הקשיחים (בעוד השניים האחרים קיבלו 39 ו-43), ואולם ועדת האיתור העניקה לו את הציון הגבוה ביותר בקריטריונים הרכים. הוועדה לא הסבירה כיצד התבטאו ציוני מבחני ההערכה בניקוד הקריטריונים הרכים. זאת לנוכח הפערים בין מועמד 2 לבין המועמד הזוכה, הן בציוני המועמדים לפי הקריטריונים הקשיחים והן במבחן ההערכה של חברת ההשמה.

באמצע אוקטובר החליטה ועדת האיתור לבחור במועמד הזוכה לתפקיד. כעבור שבועיים דנה ועדת כוח אדם של הדירקטוריון באישור מינויו של המועמד הזוכה. אחד הדירקטורים אמר למנכ"ל החברה את הדברים הבאים: "אין לי בעיה עם המועמד שלך [לתפקיד בכיר ג'], אבל יש לי בעיה עם המתודה, אני לא רגוע איתה, בעיקר כשהתחלת ואמרת ש[המועמד הזוכה] הוא בעיניך הראוי יותר. במפל הציונים הוא עולה על [מועמד 1] ב-1.5 נקודות, כלומר זה קיבל 70.8 וזה קיבל 69.20. מה שהכריע ביניהם היה הניסיון, להגיד שלזה היה יותר ניסיון, אחד קיבל 0 והאחר קיבל ציון אחר, זה מאוד הפריע לי ואני חושב שאתם צריכים לבדוק את השיטה...



משהו בשיטה לא ברור... יש לך 60% תנאים קשיחים קבועים מראש. יש לבדוק את ה-40% האחרים על רקע כל המכרזים האחרונים והביקורות שלנו... [מועמד 1] קיבל יותר נקודות [מהמועמד הזוכה] בניסיון, זה בדיוק העניין". והמנכ"ל השיב לו, "יכול להיות שצריך לשנות משקלות ואז הערתך נכונה, זה יהיה יותר מובהק". בסוף הדיון אישרה ועדת כוח אדם של הדירקטוריון את המינוי.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי בתנאי הסף של "ניסיון ניהולי" יצוין במפורש במסמכי המכרז המוגשים לאישור רשות החברות ומפורסמים לציבור, אם הניסיון הנדרש יכול לכלול ניהול עובדים חיצוניים ופיקוח על מנהלי פרויקטים.

בכיר ד'

בתחילת יוני 2018 פרסמה החברה מודעה לאיתור עובד לתפקיד בכיר ד'. תנאי הסף לתפקיד שפורסמו היו: "בעל/ת תואר ראשון בהנדסה אזרחית, ניסיון מקצועי של 10 שנים לפחות בתחום התכנון ו/או ניהול התכנון ו/או ניהול הביצוע בפרוייקטי תשתית גדולים ומורכבים, ניסיון בתכנון וביצוע פרוייקטי פיתוח ושיקום ובגיבוש אסטרטגיה ומדיניות בנושאים שבאחריות [המועמד], ניסיון ניהולי של 8 שנים לפחות, ניסיון של 8 שנים לפחות בניהול של עובדים". פרק הזמן שניתן להגשת הצעות היה 8 ימי עסקים בלבד. משרת בכיר ד' אינה מופיעה ברשימת המשרות שנמנו בנוהל מ-2006 וגם לא בנוהל אחר, ורשות החברות לא אישרה את דרישות התפקיד.

החברה לא הגדירה במודעה מהו היקפם הכספי של פרויקטי התשתית הגדולים והמורכבים, כמה שנות ניסיון בתכנון פרויקטי פיתוח ושיקום⁴⁸ נדרשות ומהו ההיקף הכספי של הפרויקטים.

ב-21.6.18 התכנסו חברי ועדת האיתור לקביעת הקריטריונים הקשיחים והרכים לסינון המועמדים⁴⁹ ובמועד זה פתח צוות הפתיחה את 14 מעטפות ההצעות שהתקבלו. להלן בלוח פירוט הקריטריונים הקשיחים והרכים שקבעה הוועדה.

48 ראו תת-הפרק "פירוט לקוי של תנאי הסף".

49 ראו תת-הפרק "הגדרת קריטריונים קשיחים לאחר קבלת ההצעות במכרז".



לוח 25: הקריטריונים לתפקיד בכיר ד'

הקריטריון	הקטגוריה	הקריטריון	הניקוד
קשיח	השכלה נוספת (15%)	תואר שני בתחומי ההנדסה	8 נקודות
קשיח		תואר שני במינהל עסקים	7 נקודות
קשיח	ניסיון וידע (45%)	ניסיון מקצועי מעל 10 שנים בתחום התכנון ו/או ניהול התכנון ו/או ניהול הביצוע בפרויקט תשתיות תחבורה גדולים ומורכבים בהיקף של 100 מיליון ש"ח	עד 5 נקודות
קשיח		ניסיון ניהולי בסביבה מרובת פרויקטים	עד 4 נקודות
קשיח		ניסיון של מעל 5 שנים בניהול פרויקט תשתיות תחבורה גדולים ומורכבים - לפרויקט גדול ומורכב ייחשב פרויקט אחד בהיקף של 100 מיליון ש"ח	עד 10 נקודות
קשיח		ניסיון ניהולי בכיר - מנהל אגף / סגן אלוף ומעלה ⁵⁰	עד 5 נקודות
קשיח		ניסיון של מעל 8 שנים בניהול עובדים*, לרבות חיצוניים - מנהל אגף / סגן אלוף ומעלה * לא צוין כמה עובדים	עד 5 נקודות
קשיח		ניסיון כמנהל אגף / סמנכ"ל בחברות תשתית / בנייה	2 נקודות
קשיח		ניסיון של שנתיים לפחות בעבודה עם גורמים בוועדות תכנון וברשויות מוניציפליות וממשלתיות	עד 3 נקודות
קשיח		ניסיון בניהול משא ומתן ובניהול נושאים הנדסיים כספיים	עד 3 נקודות
קשיח		ניסיון בניהול שיטות מכרז שונות	עד 8 נקודות
רך	כישורים אישיים (20%)		20 נקודות
רך	התרשמות אישית (15%)		15 נקודות
רך	יתרונות אישיים (5%)		5 נקודות

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

חברת ההשמה העבירה לחברה מסמך הממין את המועמדים על פי עמידה בתנאי הסף ומציג את ניקודם בהתאם לקריטריונים הקשיחים. לפי המסמך, 10 מועמדים נמצאו עומדים בתנאי הסף ו-4 לא נמצאו עומדים בהם. ב-19.7.18 התכנסה תת-ועדת האיתור לדון בניקוד חברת ההשמה.

50 זאת בניגוד למכרז בכיר ג', שם הודגש כי לצורך עמידה בתנאי הסף של ניסיון ניהולי ייחשב ניסיון ברמה של מנהל מחלקה או של מקביל לו ומעלה.

בתחילת הדיון אמר היועץ המשפטי ששימש משקיף כי הוא מכיר 3 מועמדים היכרות מקצועית, וכל חברי הוועדה ציינו כי הם מכירים את המועמד שזכה לבסוף במכרז, ששימש בחברה בתפקיד בכיר ח'; חברי הוועדה לא ציינו אם מדובר בהיכרות מקצועית בלבד ואם הכירו את המועמד לפני תחילת עבודתו בחברה.

תת-הוועדה החליטה כי עד 8 מועמדים שקיבלו ניקוד קשיח של 30 נקודות ומעלה יישלחו למבדקים ויתראיינו בוועדת האיתור. שמונת המועמדים זומנו למבדקים במכון ההשמה, ומתוכם הסיר אחד את מועמדותו. בסוף ההליך בחרה הוועדה זוכה (להלן - המועמד הזוכה).

המועמד הזוכה שימש בחברה קודם למינויו לתפקיד בכיר ד' בתפקיד בכיר ח'. בפרוטוקול ישיבת כוח אדם מ-10.7.17, אשר דנה במינויו של המועמד הזוכה לתפקיד בכיר ח', הצהיר המנכ"ל כי הוא מכיר את המועמד הזוכה זה 15 שנה. עוד עולה מהפרוטוקול כי בראשית אותו מכרז לא עמד המועמד הזוכה בתנאי הסף לתפקיד בכיר ח', וכי היו 6 מועמדים אחרים לתפקיד. המנכ"ל הסביר בדיון כי "כשעברנו על הניקוד ראינו שחברת ההשמה לא ניקדה נכון ולכן נפלו החוצה מועמדים. התיקון היה... מבחינת הנתונים ואז נכנסו עוד שניים". בעת הריאיון לתפקיד בכיר ח' הצהיר המועמד הזוכה כי הוא מכיר את המנכ"ל מאז 2011, היות שעבד איתו במשך שנה בארגונו הקודם. יצוין כי במבחני מכון ההשמה נמצאה התאמתו לתפקיד בינונית. בסוף הדיון החליטה ועדת כוח אדם של הדירקטוריון להמליץ לדירקטוריון למנות את המועמד הזוכה לתפקיד בכיר ח'.

ב-30.8.18 דנה ועדת כוח אדם של הדירקטוריון באישור מינויו של המועמד הזוכה לתפקיד בכיר ד'. אחת מחברות הדירקטוריון הביעה הסתייגות מאופן הניקוד של המועמד, מבחינת הניסיון הרלוונטי ומבחינת הרלוונטיות של התואר האקדמי שברשותו. לדבריה, ניסיון רלוונטי הוא קריטריון מהותי, ואולם המועמד הנבחר לא קיבל ניקוד גבוה בקריטריון זה אלא שני מועמדים אחרים, ונוסף על כך הוא קיבל ניקוד גבוה בזכות התואר השני שלו, שהרלוונטיות שלו לתפקיד מוטלת בספק, וכן קיבל ניקוד גבוה בקריטריון הסובייקטיבי של יתרונות אישיים. היא הדגישה כי ייתכן שעקב כך איבדה החברה מועמדים מתאימים יותר לתפקיד. אף על פי כן בסוף הדיון אישרה הוועדה את המינוי.



מומלץ כי החברה תבחן את כל תנאי הסף לתפקידים הבכירים בחברה (בדרגת מנהל אגף ומעלה), תעדכן בנוהל החברה את כל בעלי התפקידים הבכירים ותאשר את הנוהל המעודכן ברשות החברות. עוד מומלץ כי החברה תבחן קביעת תנאי סף דומים עבור תפקידים אלו, תוך התייחסות לתחום האחריות הניהולית והמקצועית של התפקיד הרלוונטי.

בכיר ה'

לפי הנוהל למינוי בכירים מ-2012, איוש משרת יועץ משפטי, מבקר פנים וסמנכ"ל כספים ייעשה באמצעות מכרז פומבי, ואילו איוש של שאר המשרות הבכירות, ייעשה במכרז פנימי, ללא צורך במכרז פומבי. החברה הוציאה מכרז פנימי לאיוש המשרה וקבעה כי המועד האחרון להגשת הצעות יהיה תחילת נובמבר 2016.

לפי הנוהל למינוי בכירים מ-2006, תנאי הסף לתפקיד בכיר ה' הם: תואר ראשון במדעי החברה, מדעי הרוח, ניהול או משפטים; ניסיון מקצועי מוכח של 5 שנים לפחות בתיאום בין גופים ניהוליים וריכוז עבודה של גופים ניהוליים; ניסיון בקיום מעקב אחר ביצוע החלטות; ניסיון בקיום מעקב אחר יישום מדיניות; ניסיון בעבודה עם גופים ממשלתיים, משרדים ממשלתיים ורשויות מקומיות; ניסיון בעבודה עם גופים ציבוריים ופרטיים. תנאי הסף של ניסיון בתיאום בין גופים ניהוליים וריכוז עבודה של גופים ניהוליים, של קיום מעקב אחר ביצוע החלטות ושל קיום מעקב אחר יישום מדיניות, הם עמומים ולא ברורים⁵¹.

במכרז הפנימי הוגשו 8 הצעות, אשר לפי דיווח החברה עמדו כולן בתנאי הסף. הקריטריונים הקשיחים והניקוד עבורם היו: תואר ראשון במשפטים - 10 נק', תואר שני - 5 נק', ניסיון מוכח של מעל 5 שנים בתיאום בין גופים ניהוליים וריכוז עבודה של גופים ניהוליים - 3 נק' עבור כל שנה מעבר ל-5 שנים, עד 15 נק' עבור 10 שנים בסך הכול, ניסיון בקיום מעקב אחר ביצוע החלטות ויישום מדיניות - סך הכול 10 נק'; 2 נק' עבור כל שנת ניסיון מעבר ל-5 שנים, ניסיון בעבודה עם גופים ממשלתיים, משרדים ממשלתיים ורשויות מקומיות - 5 נק', ניסיון בעבודה עם גופים ציבוריים ופרטיים - 5 נק', ניסיון בעבודה כמזכיר/ת חברה - 5 נק', היכרות עם חוק החברות וחוק החברות הממשלתיות - 5 נק'. לא נמצאו בתיק המכרז פרטים לגבי זהות קובע הקריטריונים ותאריך קביעתם.

באמצע נובמבר התכנסה ועדת האיתור. ועדת האיתור העניקה למועמדת במכרז (להלן - המועמדת הזוכה) 25 נקודות בקריטריונים הקשיחים (מלוא הנקודות) עבור 10 שנות ניסיון בתיאום בין גופים ניהוליים וריכוז עבודה של גופים ניהוליים

51 ראו תת-הפרק "פירוט לקוי של תנאי הסף".



10-1 שנות ניסיון בקיום מעקב אחר ביצוע החלטות ויישום מדיניות. יצוין כי חלק מהמועמדים קיבלו בסעיף זה ציון זהה למועמדת הזוכה.

עלה כי הניקוד שקבלה המועמדת הזוכה התבסס על מידע שמסרה אודות ניסיונה המקצועי הקודם בחברה בפועל, אשר לא עלה בקנה אחד עם הגדרת תפקידה הקודם בחברה וכי במסמכי החברה לא נכללה ההגדרה האמורה.

לאחר ששני מועמדים הסירו את מועמדותם, זימנה החברה למבדקים ולראיונות את חמשת בעלי הציון הגבוה ביותר. לאחר סיכום ציוני המועמדים על פי קריטריונים רכים וקשיחים, עמד ציונה של אחת המועמדות על 90.67, המועמדת הזוכה קיבלה 87.67 ומועמדת שלישית 81.33. יצוין כי בדוח ההערכה של חברת ההשמה נכתב כי התאמתה של המועמדת הזוכה לתפקיד בינונית, וההמלצה עליה מסויגת (ציון 5). לעומת זאת לגבי שתי המועמדות האחרות נכתב בדוח של חברת ההשמה כי התאמתן לתפקיד גבוהה, ההמלצה עליהן הייתה חיובית ובמבחני ההערכה הוענק להן הציון הגבוה 7.

בסופו של תהליך, אף על פי שהייתה מועמדת שקיבלה ציון גבוה יותר, לפי הקריטריונים הרכים ולפי מבחן ההערכה של חברת ההשמה, בחרה ועדת האיתור במועמדת האמורה לתפקיד - בהתאם לסמכותה אך בלי שנימקה את בחירתה. בסוף דצמבר 2016 אישר הדירקטוריון את מינוי הזוכה במכרז.

על ועדת האיתור לנמק את הניקוד שהיא מעניקה למועמדים בקריטריונים השונים, ועל חברי הדירקטוריון - בבואם לאשר מינוי של עובד בכיר - להקפיד לבחון את תקינות הליך האיתור, לרבות עיון במסמכי חברת ההשמה, ובפרט במקרים שבהם המליצה ועדת האיתור על מינוי מועמד שלא דורג ראשון בציון המשוקלל הסופי.

החברה ציינה בתשובתה כי בהתייחס להערת מבקר המדינה ולהנחיית הדירקטוריון, החלה ועדת האיתור לפרט את נימוקי החלטותיה באופן מרוכז גם בגוף הפרוטוקול.

קידום עובדים וגיוס עובדים שאינם בכירים

לפי נוהל החברה "גיוס עובדים למשרות תחת ההסכם הקיבוצי ולמשרות בדרגת סגני מנהלי אגפים" ממרץ 2018 (להלן - הנוהל לגיוס עובדים זוטרים), תהליך גיוס העובדים לחברה יתבצע בהתאם לתקן המשרות המאושר. הגורם היוזם לגיוס עובד הוא סמנכ"ל רלוונטי או מנהל אגף משאבי אנוש, במקרים שתפקיד אינו מאויש או מתפנה, או שמוגדר תפקיד חדש בהתאם למבנה הארגוני ומאושר על ידי המנכ"ל.



והדירקטוריון. על המועמדים למלא בין היתר טופס הצהרה בדבר פוטנציאל לניגוד עניינים או טופס היעדר פוטנציאל לניגוד עניינים, וכן טופס הצהרה לגבי קרובי משפחה המועסקים בחברה. לגבי מועמד פנימי, היינו אחד מעובדי החברה, יבחן מנהל מחלקת משאבי אנוש אם קיימת לגביו החלטה קודמת של הוועדה לניגוד עניינים הנוגעת לניגוד עניינים או לקשרי משפחה, ואם ישנה החלטה כזאת, היא תישקל כחלק מבחינת מועמדותו ומנהל מחלקת משאבי אנוש יצרף את ההחלטה לחומרים שיוגשו לוועדה. לפי הנוהל, ועדת הקבלה היא הגוף המופקד על ניהול כל שלבי הליך הבחירה של המועמד המתאים ביותר לאיוש משרת זוטר, וחבריה יהיו סמנכ"ל רלוונטי, מנהל אגף רלוונטי ומנהל אגף משאבי אנוש. בראשה יעמוד הסמנכ"ל הרלוונטי, למעט במקרים המנויים בנוהל.

לוח 26: גיוס עובדים זוטרים, 2016 - 2018

שנה	סוג המכרז	מספר העובדים
2016	חיצוני	22
2016	פנימי	26
2017	חיצוני	38
2017	פנימי	53
2018	חיצוני	73
2018	פנימי	59
2019	חיצוני	52
2019	פנימי	51

על פי נתוני החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי דרישת רשות החברות, באמצע שנת 2014 מינתה החברה קצינת ציות ואכיפה; היא תנכח בוועדת קבלה במעמד של משקיפה לאורך כל ההליך ובסיום ההליך שנכחה בו תחתום על אישור תקינות/אי תקינות ההליך. במצב שבו יפורטו ליקויים אודות תקינות ההליך יובא הנושא לידיעת סמנכ"ל משאבי אנוש.

משרד מבקר המדינה בדק 20 הליכי גיוס של עובדים זוטרים בדרגת סגן מנהל אגף ומטה, מתוך 275 גיוסים בשנים 2016 - 2018. יצוין כי בשנים 2017 - 2019 ליוותה קצינת הציות באופן מדגמי הליכי גיוס של עובדים אלה, שנעשו הן במכרזים פנימיים והן במכרזים חיצוניים. נמצא כי החברה תיקנה את רוב הליקויים שקצינת הציות הצביעה עליהם (12 מתוך 13).



משרד מבקר המדינה מציין לטובה את פעילות קצינת הציות בחברה, אשר פעלה לצמצום תהליכי גיוס לא-תקינים של עובדים בדרגת סגן מנהל אגף ומטה וכן את הנהלת החברה, אשר תיקנה חלק גדול מהליקויים שהעלתה קצינת הציות, ושבעקבות ממצאיה אף ביטלה הליכי גיוס.

יישום הנוהל למניעת ניגוד עניינים

לפי נוהל החברה למניעת ניגוד עניינים, "כחלק מקליטת הטפסים בשלבי בחינת המועמדות, מועמד פנימי/חיצוני לתפקיד, ימלא טופס הצהרה בדבר פוטנציאל לניגוד/חשש לניגוד עניינים... או טופס הצהרה והתחייבות בדבר העדר פוטנציאל/חשש לניגוד עניינים... וטופס הצהרה בדבר קרובי משפחה המועסקים בחברה". היה והמועמד ציין בטפסים חשש לניגוד עניינים, תיבחן אפשרות העסקתו בוועדה לניגוד עניינים לפחות שבועיים לפני התכנסות ועדת האיתור. להלן 3 מקרים (מתוך 10 שנבדקו) שבהם פעלה החברה שלא בהתאם לנוהל למניעת ניגוד עניינים:

בכיר ו'

בפברואר 2018 פרסמה החברה מכרז לתפקיד בכיר ו'⁵²; לפי מכתב סיכום הליך הגיוס מאת מנהל אגף משאבי אנוש, בסוף החודש פתחה החברה את תיבת המכרזים ונמצא כי מועמד יחיד - מועמד כ' - הגיש מועמדות לתפקיד. באמצע מרץ התכנסה תת-ועדת האיתור לאשרור הניקוד והסינון של המועמד, וכעבור שבוע התכנסה ועדת האיתור לראיונו. לפי פרוטוקול הדיון, אשתו של מועמד כ' עובדת בחברה פרטית שלנת⁵³ התקשרות עמה, ואילו המועמד משמש יועץ לחברה עירונית ויועץ תחבורה לגוף ממשלתי. שלא בהתאם לנוהל לניגוד עניינים, ועדת האיתור, דנה בעניין ניגוד העניינים של המועמד, וממילא העניין לא הובא לאישורה של הוועדה הרלוונטית לפחות שבועיים לפני התכנסות ועדת האיתור. בתום הדיון הטילה ועדת האיתור מגבלות על עבודתו של מועמד כ' עם הגופים שהיה קשור עימם, ואישרה את מינויו לתפקיד.

בתשובתה הסבירה החברה כי שינתה את הוראות הנוהל מאחר שמרבית המועמדים לתפקידים בחברה מגיעים מחברות הקשורות באופן כזה או אחר עם נת"י. אי לכך, צוין בתשובה, הנחיית הנוהל הקודם כי עניינו של כל מועמד ראשוני שהצהיר על חשש לניגוד עניינים יובא בפני הוועדה הטילה עליה עומס עצום, היות שחייבה אותה לדון לעיתים בכשישה מועמדים לכל תפקיד ותפקיד.

52 לתפקיד זה קדמו שני הליכי מכרזים שלא צלחו.



משרד מבקר המדינה מציין כי בעת שהתנהל הליך הגיוס טרם תוקן הנוהל לניגוד עניינים כך שעל הוועדה היה לדון בעניין ניגוד עניינים שבועיים לפני התכנסות הוועדה של כל המועמדים כאמור במכתבו של מנהל אגף משאבי אנוש, ועל כן היה על החברה לפעול לפי הנוהל התקף.

משרד מבקר המדינה מציין כי על החברה לפעול בהתאם להוראות הנוהל התקף.

עובדת ל'

בספטמבר 2016 הגישה מועמדת ל' מועמדות למכרז חיצוני לתפקיד מ'. למכרז ניגשו בסך הכול 59 מועמדים. המועמדת מילאה טפסים שבהם הצהירה כי אין לה או לבני משפחתה כל עניין אישי, כלכלי או אחר העלול להעמיד אותה בפוטנציאל או בחשש לניגוד עניינים עם התפקיד בחברה. המועמדת נבחרה במכון ההשמה והציון שניתן להתאמתה לתפקיד היה 4. יצוין כי כמה מועמדים אחרים קיבלו ציונים גבוהים יותר, 5 ו-6. בראשית נובמבר 2016 התכנסה ועדת הקבלה לתפקיד, ובתחילת הריאיון הצהיר חבר הוועדה, מנהל אגף פרויקטים, כי הוא מכיר את המועמדת וכי הייתה כפופה לו בעבר במקום עבודה קודם שעבדו בו. בתחילת הריאיון שאלה הוועדה את המועמדת אם יש לה קרוב משפחה שעובד בחברה או עם החברה ואם קיים חשש לניגוד עניינים, והמועמדת השיבה בשלילה. אף על פי שחברי ועדת הקבלה קיבלו את תוצאות המבדקים של המועמדים, החליטה הוועדה לבחור במועמדת ל' לתפקיד, בכפוף לקבלת אישור לקליטתה ברמת שגר התואמת לסגן מנהל אגף (רמת שגר גבוהה מזו של מנהל מחלקה - התפקיד שהגישה אליו מועמדות). בסוף נובמבר 2016, לאחר בחירת מועמדת ל' לתפקיד ובעת שחתמה על חוזה בחברה, הצהירה המועמדת כי בעלה עובד בחברה פרטית אשר מספקת שירותים לחברה. רק לאחר הצהרתה, באמצע דצמבר 2016, התכנסה הוועדה לניגוד עניינים לדון בעניינה. הוועדה ציינה כי היא "מביעה את מורת רוחה מאי דיווח זה ומנחה את מנהלת אגף משאבי אנוש לזמן את העובדת עם קליטתה לשיחת הבהרה אצל מנהלת אגף משאבי אנוש בנושא זה בנוכחות [מנהל אגף מחלקת פרויקטים]". בנסיבות אלה המליצה קצינת הציות לבחון, בין היתר, את נושא קליטת המועמדת לתפקיד סגן מנהל אגף ואת עמדת החברה לעניין ההיכרות המוקדמת עם מנהל האגף, בדגש על יחסי הכפיפות. לפי דוח קצינת הציות מספטמבר 2017, בסוף יוני 2017 התקיימה ישיבה בראשות סמנכ"ל משאבים ומינהל לדיון בהליך מינוי העובדת לתפקיד סגנית מנהלת אגף. הוועדה קבעה כי אין ליקויים מהותיים בהליך המינוי, ואולם הדיון לא תועד כראוי בפרוטוקולים. עוד נקבע כי המינוי היה תקין בהיבט המהותי, ואילו התהליך הפרוצדורלי לקוי מאוד. הוועדה ציינה כי טעות כזו בהליכי הגיוס לא תישנה בעתיד.

החברה הודיעה בתשובתה כי היא הסיקה את מלוא הלקחים מהאירוע המדובר ועדכנה את הנהלים, כך שמקרים מעין אלו לא יישנו בעתיד.

משרה א'

החברה פרסמה מכרז פנימי לאיוש משרה א'. היות שרק מועמדת אחת (להלן - מועמדת ב') הגישה מועמדות, החליטה ועדת הקבלה לפרסם מכרז חיצוני לתפקיד וכי מועמדותה תיבחן ביחס למועמדים האחרים שיגישו מועמדות. בעת פרסום המכרז החיצוני, התפטר העובד שכיהן בתפקיד ועלה הצורך לאייש תקן נוסף. אי לכך החליטה ועדת הקבלה לגייס באותו מכרז חיצוני שני סגנים, היה ויימצאו מועמדים מתאימים.

מלבד מועמדת ב' ניגשו למכרז החיצוני 7 מועמדים. בסוף יוני 2018 התכנסה ועדת האיתור וראיינה את שבעת המועמדים. הוועדה לא ראינה את מועמדת ב', בנימוק שראיינה אותה כבר בעבר. לאחר הדיון פנתה קצינת הציות למנהל אגף משאבי אנוש והמליצה לוועדת האיתור לראיין גם את המועמדת הפנימית, כדי שתוכל להתרשם ממנה ביחס למועמדים האחרים.

בתחילת הדיון הודיע יו"ר הוועדה כי הוא מכיר את מועמדת ב' היכרות מקצועית מחברה פרטית ולא הוסיף פרטים נוספים אודות משך ההיכרות, אודות מהות ההיכרות וכך והנושא גם לא הובא לאישור הוועדה לניגוד עניינים אף שמועמדת זו הייתה אחת משני הזוכים במכרז.

לדברי החברה, היועץ המשפטי אשר היה חבר בישיבת ועדת האיתור לא היה סבור כי יש בהכרות מקצועית זו חשד לניגוד עניינים.

מהמקרים לעיל עולים ליקויים בהקפדה על נוהלי החברה בנושא ניגוד עניינים בעת גיוס/איוש עובדים בחברה. על החברה להקפיד על נהליה בעניין זה, ובפרט, על אגף משאבי אנוש בחברה לחדד למועמדים את חשיבות הדיווח על ניגוד העניינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה כי ניהול מערך ניגוד עניינים של עובדי החברה ושל מועמדים עבר שני עדכונים, באוגוסט 2018 ובספטמבר 2019, וכי החברה מקיימת פיקוח הדוק וקפדני אחר גיוסם של מועמדים חדשים לחברה, וכן בקרה שוטפת אחר חשש לניגוד עניינים. עוד מסרה החברה כי הושלמה בחברה רפורמה בנושא טיפול ומניעת ניגוד עניינים של עובדים, עודכנו הנהלים ושונו הרכבי הוועדות, כל זאת באופן אשר מבטיח את הנורמות ואת אמות המידה הנאותות והמקצועיות בתחום זה.



בהתייחסותה של החברה לנושא גיוסים ומינויים, מסרה החברה כי החל משנת 2017, נעשתה בחברה פעילות ענפה בנושא ונערכו שינויים מרחיקי לכת אשר כוללים בין היתר, רפורמה מקיפה של כל מערך הגיוס ונהלי הגיוס וקביעת נורמות, תקנים ואמות מידע מקצועיות לגיוס ולמינוי כח האדם בחברה.



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 במאות 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 היועצים 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, ייעשו בהתאם לכללים ולנוהלי החברה, בשקיפות מלאה ותוך שמירה על עקרון השוויון ועל כללי מינהל תקין.

