

חברת דואר ישראל בע"מ

היבטים בניהול משאבי אנוש

תקציר

רקע כללי

חברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר או החברה) החלה לפעול במרץ 2006¹ על פי רישיון שקיבלה מכוח חוק הדואר, התשמ"ו-1986. חברת הדואר היא חברה ממשלתית העוסקת בעיקר במתן שירותי דואר ומספקת שירותים כספיים באמצעות חברה בת, חברת בנק הדואר בע"מ, שהיא בבעלותה המלאה של חברת הדואר. על פי נתוני הדוח הכספי של חברת הדואר לסוף שנת 2013, כללה מצבת כוח האדם שלה כ-6,340 משרות, מחזור המכירות השנתי שלה עמד על כ-1.83 מיליארד ש"ח, והיא הפעילה כ-730 יחידות דואר.

חברת הדואר הייתה בעת הביקורת במשבר כספי מתמשך שעלול היה להידרדר עד כדי סכנת קיום ממשית. פתיחת תחומים שונים בשוק הדואר לתחרות וכניסת חברות מתחרות לענף, וכן הירידה הניכרת בשימוש בשירותי הדואר עקב המעבר לחלופות טכנולוגיות, פגעו בהכנסות החברה. נוסף על כך הוצאות השכר של החברה, שהיו גבוהות ממילא, גדלו בכ-12%. הוצאות אלה, המהוות כ-64% מתקציב ההוצאות של החברה, הן נטל כבד עליה. הגידול המהותי בעלויות השכר מעמיק את הגירעון השוטף של החברה, ומקשה עליה להתמודד עם האתגרים שבה. הנהלת חברת הדואר וגורמים מקצועיים חוששים שללא יישום של תכנית התייעלות מקיפה, בעיקר בתחומי השכר וכוח האדם, החברה תגיע לחדלות פירעון.

יצוין כי לפי הדוח השנתי של נציבות תלונות הציבור², בשנת 2014 נכללה חברת הדואר בין הגופים שהתקבלו עליהם מאה תלונות ויותר, ובעניינה התקבלו בנציבות 337 תלונות. מרבית התלונות עניינן אבדן דברי דואר, סדרי החלוקה, עיכובים ותקלות במסירת דברי דואר. חברת הדואר הייתה גם בין הגופים ששיעור התלונות המוצדקות עליהם היה גדול מהממוצע: מבין כלל התלונות על החברה 91 תלונות הגיעו לידי הכרעה, ו-50 (כ-55%) נמצאו מוצדקות.

- 1 עד מרץ 2006 נעשתה פעילות הדואר במסגרת רשות הדואר, שפעלה מכוח חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986 (בינואר 2014 שם החוק שונה לחוק הדואר, התשמ"ו-1986).
- 2 נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 41 (2014), בפרק 2, "נתונים על התלונות בשנת 2014", עמ' 20-29, ובפרק 3, "נושאי תלונות נבחרים" עמ' 44-46.

ממצאי הביקורת בדוח זה מתייחסים בעיקר לתקופה שבה כיהנו מר ששי שילה כיו"ר הדירקטוריון ומר חיים אלמוזנינו כמנכ"ל החברה.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יולי 2013 עד יוני 2014 כמה היבטים בניהול משאבי אנוש בחברת הדואר³.

הליקויים העיקריים

פיצויי פרישה מוגדלים לעובדים בכירים

לפי הנחיית רשות החברות הממשלתיות, יש להתחשב במצבה הכספי של החברה בעת קביעת שיעור הפיצויים המוגדלים לפקידים בכירים (להלן - פקידים בכירים או עובדים בכירים). בביקורת עלה כי חרף מצבה הכספי הבעייתי של החברה אישר הדירקטוריון לעובדים בכירים פיצויי פרישה נוספים בשיעורים גבוהים, בסכום כולל של כ-6.7 מיליון ש"ח. פיצויים אלה ניתנו גם לעובדים בכירים שעזבו מיזמתם. 76% מהפקידים הבכירים שפרשו בשנים 2008-2013 (19 מ-25) קיבלו פיצויים מוגדלים נוספים בשיעור שבין 50% ל-100%, החורגים מהקבוע בהסכם שנחתם עמם. 87% מהעובדים הבכירים (13 מ-15) שניהנו בתפקידים בדרג א' (בהנהלה הבכירה) קיבלו פיצויים נוספים. 11 מהם קיבלו פיצויים נוספים בשיעור של 100% או קרוב לכך.

תיעוד לקוי של תיקי מכרזים לאיוש משרות של פקידים בכירים

בעת הביקורת לא היו בחברה תיקים מסודרים ובהם מלוא החומר הקשור לכל מכרז ומכרז. כמעט לגבי כל המכרזים שנבדקו לא נמצאו ציונים בכתב יד שנתנו המדרגים למועמדים, ובתיקי מכרז רבים היו חסרות אסמכתאות רבות להליכי המכרז ולהחלטות שהתקבלו במסגרתם.

3 הנתונים והממצאים שבדוח זה נוגעים גם לחברת בנק הדואר אלא אם צוין אחרת.

משתתפים מעטים במכרזים פנימיים

בבדיקת המכרזים ביחידות המטה⁴ ובשלושת המרחבים הגדולים - מרחב תל אביב והמרכז, מרחב חיפה והצפון ומרחב הדרום - נמצא כי ליותר ממחצית המכרזים הפנימיים בחברה ניגש מועמד אחד בלבד, וב-75% ממכרזים אלו התמודדו לא יותר משני מועמדים.

העסקת קרובי משפחה

בדוח שנתי 58א⁵ העיר משרד מבקר המדינה על העסקת קרובי משפחה בחברת הדואר. למרות הירידה שמציגה חברת הדואר בהיקף קרובי המשפחה המועסקים, נכון למועד הביקורת עדיין לכ-14% מהעובדים היו קרובי משפחה בחברה, וליותר מרבע מחברי הוועד היו קרובי משפחה בחברה. בבדיקת העסקת קרובי המשפחה של 177 חברי ועד העובדים שכיהנו בפברואר 2014 העלתה של-47 (26.6%) מהם היו קרובי משפחה בחברה. ל-24 (5.8%) מ-415 עובדי הקבלן נמצאו קרובי משפחה המועסקים בחברה. כמו כן מצא משרד מבקר המדינה שמספר העובדים שיש להם קשרי משפחה גדול במידה ניכרת ממספר העובדים שיש להם קרובי משפחה לפי ההגדרה שבתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה), התשס"ה-2005 (להלן - תקנות העסקת קרובי משפחה)⁶.

אי-עדכון תקן שעות העבודה של הדוורים

למרות הירידה הניכרת בכמות של דברי הדואר המחולקים בעשור האחרון, לא עדכנה החברה את התקן של הזמנים הקצובים, שהוא זמן העבודה המשוער של הדוורים. הדוורים ממשיכים לקבל שכר לפי שעות עבודה המחושבות לכמויות דואר גדולות יותר מאלו הקיימות בפועל. נוסף על כך, הדוורים מקבלים גם תשלום עבור שעות נוספות לפי מכסת שעות קבועה גם אם לא עבדו בהן. בכירים בחברה העריכו כי התאמת הכמויות המעודכנות לנוסחה תאפשר לחסוך כ-100 משרות דוורים שעלותן כ-13 מיליון ש"ח לשנה.

- 4 ביחידות המטה נכללים מינהלת החברה, אגף מינהל ומשאבי אנוש, אגף כספים, אגף לוגיסטיקה, אגף שיווק ומכירות, אגף תפעול, אגף מערכות מידע, אגף הנדסה, שירותי העברת מסרים ובלדרות מאובטחת.
- 5 מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), בפרק "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 3-13, 59-62.
- 6 הגדרת קרובי המשפחה הורחבה בתיקון לתקנות שנכנס לתוקף באפריל 2014.

ליקויים ביישום כללי האירוח במסעדות בידי מורשים מטעם החברה

בשנים 2011-2013 לא פירט מנכ"ל החברה לשעבר את הוצאותיו במסעדות על חשבון החברה על גבי החשבוניות שהעביר לאגף הכספים. כמו כן הוא לא חתם על החשבוניות ואף לא צירף להן מזכר הכולל את פרטי האירוח, אף שהדבר נדרש על פי נוהל החברה. יו"ר החברה לשעבר אמנם חתם על החשבוניות של ארוחות במסעדות ופירט על גביהן את פרטי האירוח אך לא הקפיד לצרף לחשבוניות מזכרים הכוללים את פרטי האירוח, ונוהל זה לא יושם כלל בחברה.

מנוסח נוהל האירוח עולה כי אינו חל על אירוח עובדי החברה, אך נמצא כי המנכ"ל לשעבר והיו"ר לשעבר אירחו מפעם לפעם במסעדות עובדים של החברה.

ההמלצות העיקריות

1. כאשר הדירקטוריונים של חברות ממשלתיות דנים במתן פיצויים מוגדלים למנכ"לים ולעובדים בכירים, עליהם לשקול את כלל אמות המידה המעוגנות בהנחיית רשות החברות הממשלתיות בעניין זה, ובכלל זה את מצבה הכלכלי והכספי של החברה.
2. כדי להבטיח שיתמנה המועמד החיצוני הראוי ביותר לכל משרה בחברה, יש לקיים הליכי איתור ובחירה שוויוניים ותחרותיים, ויש לנהלם בשקיפות, לתעדם ולשמור את כל המסמכים הנוגעים לכך. על הנהלת החברה לתת את דעתה על מיעוט המועמדים שניגשים למכרזים הפנימיים ולקיים מכרזים פנימיים שוויוניים והוגנים.
3. קליטה והעסקה של קרובי משפחה בחברה עלולות לפגוע במימוש העקרונות הבסיסיים של שיטת המינויים בשירות הציבורי. מינוי קרובים עלול ליצור ניגוד עניינים ושקילת שיקולים זרים באיוש המשרות, וכן לפגוע ביכולת הניהול של החברה. על הנהלת החברה לזהות ניגוד עניינים או מקרים העלולים להגיע לניגוד עניינים, ועליה להתריע לפני המעורבים בדבר. על החברה לפעול לפי תקנות העסקת קרובי משפחה והתיקון שנעשה בהן באפריל 2014, שמטרתו לצמצם את העסקת קרובי המשפחה בחברות הממשלתיות, ובעיקר בחברות שבהן שיעור קרובי המשפחה גדול מ-5%. על רשות החברות הממשלתיות לשקול לתקן את התקנות, ובין היתר להבהיר בהן את ההגדרה של קרוב משפחה ולבחון אם יש מקום לכלול בה גם קשרי משפחה דרך בני הזוג של העובדים.
4. בתחום השכר, על החברה לעדכן בהקדם את נוסחאות החישוב של הזמנים הקצובים לדוורים ולעדכן את מסלולי החלוקה בהתאם.
5. על החברה לקבוע כללים ברורים לאירוח במסעדות בידי מורשי האירוח, ועליה לוודא כי הנהלים בהקשר זה עקביים וכי נשמרים כללי הדיווח המעוגנים בהם.
6. על רשות החברות הממשלתיות לסייע להנהלת החברה לתקן את הליקויים האמורים וליישם את המלצות משרד מבקר המדינה.

סיכום

איוש משרות בשירות הציבורי, ובכלל זה בחברות הממשלתיות, נועד לתת הזדמנות שווה למתמודדים על תפקידים ולהבטיח בחירה במועמד המתאים ביותר. המכרזים צריכים להתנהל באופן שוויוני ושקוף המאפשר לבקר את התהליך. לעקרונות אלה חשיבות יתרה בהליכי האיוש של תפקידים בכירים. ואולם בביקורת הועלו ליקויים המעידים כי החברה לא עשתה די כדי לשמור על התקינות ועל השקיפות של המכרזים. ליקויים אלה מעוררים חשש לפגיעה בעקרון השוויון ובסיכויים למנות עובדים ומנהלים ראויים, והם עלולים לפגוע בתפקוד החברה ובניהולה, בקופה הציבורית ובאמון הציבור בשירות הציבורי.

במהלך הביקורת הייתה חברת הדואר נתונה במשבר כספי מתמשך שהיה עלול להידרדר עד כדי סכנת קיום ממשית. למרות זאת שילמה החברה פיצויי פרישה מוגדלים לעובדים בכירים ושילמה לדוורים עבור שעות עבודה שאינם עובדים בפועל.

חברת הדואר היא חברה ממשלתית, ולכן עליה לנהוג על פי אמות מידה ציבוריות ולתקן בהקדם את הליקויים שהועלו בדוח זה. על רשות החברות הממשלתיות לסייע להנהלת החברה להפסיק את הליקויים האמורים וליישם את המלצות משרד מבקר המדינה.



מבוא

חברת דואר ישראל בע"מ היא חברה ממשלתית שהחלה לפעול במרץ 2006 על פי רישיון שקיבלה מכוח חוק הדואר, התשמ"ו-1986. על פי נתוני הדוח הכספי של חברת הדואר לשנת 2013 כללה מצבת כוח האדם כ-6,340 משרות⁷, מחזור המכירות השנתי עמד על כ-1.83 מיליארד ש"ח, והיא הפעילה כ-730 יחידות דואר⁸. החברה עוסקת בעיקר במתן שירותי דואר, לרבות שירותי שליחים מהיר מקומי ובין-לאומי (כ-1.33 מיליארד ש"ח בשנה), ובמתן שירותים כספיים⁹ באמצעות חברה בת, חברת בנק הדואר בע"מ, הנמצאת בבעלותה המלאה של חברת הדואר. חברת בנק הדואר מספקת שירותים לרבות תשלום חשבונות, המרת מטבע חוץ ותשלומי קצבאות (כ-410 מיליון ש"ח בשנה). יתרת מחזור המכירות השנתי מקורה בשירותים נוספים בהיקף של כ-90 מיליון ש"ח בשנה.

חברת הדואר הייתה בעת הביקורת במשבר כספי מתמשך שהיה עלול להידרדר עד כדי סכנת קיום ממשית. פתיחת שוק הדואר הכמותי¹⁰ לתחרות, כניסת חברות מתחרות לענף והירידה הניכרת בשירותי הדואר עקב המעבר לחלופות טכנולוגיות הפחיתו את הכנסות החברה. נוסף על כך גדלו הוצאות השכר של החברה, שהיו גבוהות ממילא, מ-1,091 מיליון ש"ח בשנת 2010 ל-1,220 מיליון ש"ח בשנת 2013: גידול של כ-12%. הוצאות אלה, שהן כ-64% מהוצאות החברה, מכבידות מאוד על מצבה הכספי. הגידול המהותי בעלויות השכר מעמיק את הגירעון השוטף של החברה, ומקשה עליה להתמודד עם האתגרים שבה. הנהלת החברה וגורמים מקצועיים חששו שאם לא תצא לפועל תכנית התייעלות מקיפה בחברת הדואר, בעיקר בתחומי השכר וכוח האדם, תגיע החברה לחדלות פירעון¹¹. בהתייחסותה לטיטוט דוח הביקורת ממרץ 2015 ציינה חברת הדואר בין השאר כי בינואר 2015 נחתם הסכם קיבוצי חדש בין החברה ובין ההסתדרות החדשה וארגון העובדים הארצי של החברה, עודכנו תעריפי של החברה וכן צפויה להיחתם הסכם עם המדינה למימון פרישת עובדים רחבת היקף הצפויה בארבע שנות ההסכם. להערכת חברת הדואר, צעדים אלה צפויים לשפר את איתנותה הפיננסית.

בחודשים יולי 2013 עד יוני 2014 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בניהול משאבי אנוש בחברת הדואר. ממצאי הביקורת בדוח זה מתייחסים בעיקר לתקופה שבה כיהנו מר ששי שילה כיו"ר הדירקטוריון¹² ומר חיים אלמוזנינו כמנכ"ל החברה¹³.

- 7 כולל עובדים קבועים, עובדים ארעיים, עובדים בניסיון ועובדים בחוזים אישיים, ואינו כולל יועצים, עובדי קבלן עצמאיים, עובדי חברות כוח אדם ועובדי חברות קבלניות הנותנים שירותים.
- 8 לרבות דלפקי שירות הפועלים בחנויות מנטה של חברת דלק.
- 9 כוללים בין היתר העברת כספים בארץ ובחו"ל, שירותי תקבולים-תשלומים, שירותי ניהול חשבון עובר ושב והמרת מטבע חוץ. חוק הדואר, התשמ"ו-1986, אוסר על בנק הדואר לשלם ריבית ולאפשר אשראי למקבלי השירותים הכספיים.
- 10 דואר כמותי מוגדר בתקנות הדואר (תשלומים בעד שירותי החברה לפי סעיף 37(א) ו-1(ג) לחוק) (הוראת שעה) (מס' 2), התשמ"ו-2006. עיקר ההגדרה: כמות גדולה של פריטי דואר שמידותיהם אחידות. דואר כמותי הוא חלק הארי של שירותי הדואר שנותנת החברה לשולחי הדואר הגדולים בישראל, ובהם בנקים, חברות הביטוח וחברות התקשורת.
- 11 ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013), עמ' 615-644. נתונים על אודות הוצאות השכר של החברה נגזרו מהדוח הכספי של החברה ל-31.12.13.
- 12 מר ששי שילה כיהן כיו"ר דירקטוריון חברת הדואר מספטמבר 2010 עד אוגוסט 2013, עת פקעה כהונתו. לפני כהונתו לא אויש התפקיד במשך יותר משלוש שנים.
- 13 מר חיים אלמוזנינו כיהן כמנכ"ל חברת הדואר מיוני 2011 עד אפריל 2015.

פיצויי פרישה מוגדלים לעובדים בכירים

לקראת התחלת פעילותה, ב-7.12.05, חתמה החברה על הסכם קיבוצי מיוחד (הסכם תנאי העסקה) עם נציגות העובדים. סעיף 17 להסכם קבע כי החברה רשאית להעסיק עד 35 עובדים בחוזים אישיים, ועוד ארבעה עובדים, שגם הם יועסקו בחוזים אישיים, במשרות אמן לפי רשימת תפקידים מוסכמת¹⁴. עוד נקבע כי על עובד המועסק בחוזה אישי לא יחולו ההוראות של ההסכמים הקיבוציים, ותנאי העסקתו יהיו לפי הוראות החוזה האישי בלבד. מאז החלה לפעול חברת הדואר נחתמים החוזים האישיים לעובדים הבכירים¹⁵ לפי הנוסח שקבעה רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), ושיעור השכר שלהם נגזר משכר המנכ"ל בהתאם להחלטת הדירקטוריון.

ב-22.8.04 פרסמה רשות החברות הנחיה שבה נקבעו אמות מידה שלפיהן נדרש דירקטוריון החברה לקבוע את שיעור פיצויי הפרישה המוגדלים למנכ"לים ולעובדים בכירים בחברות ממשלתיות שהוחלט שיפרשו¹⁶. בהנחיה נקבעו בין היתר אמות המידה האלה:

1. תפקודו התקין של העובד ותורמתו להשגת יעדי החברה במהלך עבודתו.
2. בחינת מצבה הכלכלי והכספי של החברה.
3. נסיבות סיום העסקתו של העובד, והצורך בתקופת צינון לפני המעבר למקום עבודה חדש.
4. מספר השנים שעבד בחברה, תקופת כהונתו בתפקיד ומספר השנים שנותרו ממועד הפרישה עד הגיעו לגיל פרישה רשמי.
5. היקף הכספים שהפרישה החברה לזכות העובד כולל הפרשי הצמדה, ריבית ורווחים המגיעים לו בהתאם לתנאי החוזה.

לפי הנחיית רשות החברות, על הדירקטוריון לקבל את ההחלטה בעניין פיצויי הפרישה המוגדלים רק לאחר שהוחלט להפסיק את כהונתו של העובד הבכיר ולאחר דיון בדירקטוריון בעניינו. לפי סעיף 25 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), על יו"ר דירקטוריון החברה להגיש לרשות החברות דוח תקופתי על עבודת הדירקטוריון. בדוח זה עליו לפרט את מספר העובדים הבכירים שפרשו ואת שיעור הפיצויים הכולל שאושר להם, לרבות הנימוקים לקביעת שיעור פיצויים גבוה ממה שנקבע בהסכם האישי שנחתם עמם.

מביקורת משרד מבקר המדינה עלה כי 19 (76%) מ-25 העובדים הבכירים שפרשו בשנים 2008-2013 קיבלו פיצויי פרישה בשיעורים שבין 150% ל-200%. כלומר עובדים אלה קיבלו פיצויים נוספים מוגדלים החורגים מההסכם עמם בשיעורים שבין 50% ל-100%. כך קיבלו 11 עובדים בכירים פיצוי כפול, או קרוב לכך, מזה שהגיע להם לפי ההסכם שנחתם עמם.

15 מ-25 העובדים הבכירים כיהנו בתפקידים בדרג א' (בהנהלה הבכירה), הכוללים את המנכ"ל ואת חברי ההנהלה הכפופים ישירות למנכ"ל, סמנכ"לים, יועץ משפטי ומבקר החברה. 13 (87%) מ-15 העובדים שכיהנו בתפקידים אלו קיבלו פיצויים נוספים. עשרה מהם קיבלו 200% פיצויים או קרוב לכך.

- 14 שני עוזרי מנכ"ל או עוזר מנכ"ל ומנהלת לשכה, נהג יו"ר הדירקטוריון ונהג המנכ"ל.
- 15 לפי סעיף 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, פקידים בכירים בחברות הממשלתיות כוללים את המנכ"ל, המשנה למנכ"ל, הסמנכ"לים, מנהלי האגפים, מנהל ענייני הכספים, המבקר הפנימי, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו השרים לאחר שהתייעצו עם רשות החברות הממשלתיות.
- 16 רשות החברות, חוזר שכר כללי 2004/1, פיצויים למנכ"לים ועובדים בכירים. החוזר מסתמך על החלטת ממשלה כל/270 מיום 1.9.80.

כאמור, על פי הנחיית רשות החברות יש להידרש למצבה הכספי של החברה בעת קביעת שיעור הפיצויים הנוספים. מן הפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון עלה, כי בדיונים על מתן הפיצויים העלו דירקטורים את המצב הכספי של החברה. חרף מצבה הכספי הבעייתי של החברה אישר הדירקטוריון פיצויים נוספים בשיעורים גבוהים, בסכום כולל של כ-6.7 מיליון ש"ח. בחלק מהפרוטוקולים לא נמצאו נימוקים למתן הפיצויים המוגדלים בנסיבות כאלה. עוד נמצא כי בדיווח השנתי של הדירקטוריון לרשות החברות לשנים 2011-2013 לא הובאו נימוקים לתוספת הפיצויים לעובדים הבכירים, אף שאלה נדרשים לפי הוראות סעיף 25 לחוק החברות הממשלתיות.

בתגובתה על טיוטת הדוח ממרץ 2015 ציינה החברה כי תשלום פיצויים נוספים ייתר את הצורך בהתיינות משפטית ארוכה וכי גם בחברות ממשלתיות אחרות מקובל לתת פיצויי פרישה מוגדלים בשיעור של 100%. עוד ציינה החברה כי בשנת 2014 פרשו מהחברה תשעה עובדים בכירים - חמישה מתוכם לא קיבלו פיצויים נוספים כלל וארבעה קיבלו פיצויים נוספים בשיעורים של עד 60%.

בתגובתה על טיוטת הדוח ממרץ 2015 הודיעה רשות החברות כי בימים אלה היא שוקלת לבטל את הטבת הפיצויים המוגדלים לבכירי החברות הממשלתיות, כחלק מרפורמה במודל השכר של הבכירים בחברות הממשלתיות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות הדירקטוריון, ומעיר לחבריו שהאחריות לשמירת נכסי החברה מוטלת עליהם, וזאת לטובת החברה ולטובת מדינת ישראל. הנתונים שהעבירה החברה ביחס להפחתה בשיעור הפיצויים המוגדלים ששולמו לעובדים בכירים שפרשו בשנת 2014 ממחיש שהיה אפשר לנהוג בדרך זו גם בשנים קודמות. הדבר חמור בייחוד נוכח מצבה הכספי הקשה של החברה. על הנהלת החברה היה לשמש דוגמה לעובדי החברה ולאשר פיצויים סבירים בזמן שהחברה מגבשת תכנית התייעלות הכוללת פגיעה בתנאי השכר של עובדיה.

כאשר הדירקטוריונים של חברות ממשלתיות דנים במתן פיצויים מוגדלים למנכ"לים ולעובדים בכירים, עליהם לשקול את כלל אמות המידה המעוגנות בהנחיית רשות החברות בעניין זה, ובכלל זה את מצבה הכלכלי והכספי של החברה.

תיעוד לקוי של מכרזים לאיוש משרות של פקידים בכירים

איוש משרות בשירות הציבורי, ובכלל זה בחברות הממשלתיות, נועד לתת הזדמנות שווה למתמודדים על תפקידים ולהבטיח בחירה במועמד המתאים ביותר. לעיקרון זה חשיבות יתרה בהליך איוש של תפקידים בכירים. פרסום מכרזים פומביים, הימנעות ממצב של ניגוד עניינים במכרז, הקפדה על שוויון, מתן הזדמנות שווה למועמדים ותיעוד התהליכים לשם פיקוח ובקרה עליהם נועדו להבטיח את תקינות התהליך ולהגביר את אמון הציבור בו.

חוק החברות הממשלתיות קובע כי בין שאר תפקידיו על הדירקטוריון לקבוע, בכפוף לכללים שיקבע שר האוצר לפי הצעת רשות החברות, את אופן בחירתם של הפקידים הבכירים ואת התנאים הדרושים לקביעת כשירותם. בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005, נקבע כי על כל חברה לקבוע נוהל בנוגע לתנאי הכשירות ולאופן בחירת הפקידים הבכירים. בחברת הדואר נקבע נוהל איוש משרות "פקידים בכירים" - חברת דואר ישראל מ-5.12.06 (להלן - נוהל איוש משרות בכירים) ובו פורטו הכללים, תנאי הכשירות ואופן הבחירה של פקידים בכירים. אגף משאבי אנוש או המנכ"ל אחראים לניהול הבחירה. לכל מכרז מוקמת ועדת

איתור שבה משתתפים מנכ"ל החברה בתפקיד של יו"ר הוועדה, סמנכ"ל משאבי אנוש ואדם בכיר נוסף שנבחר בהתאם לתפקיד¹⁷. הבחירה מורכבת מכמה שלבים: פרסום המכרז או פנייה לחברות השמה לאיתור עובדים בכירים; מיון ראשוני של הצעות המועמדים וקביעת כשירותם; דירוג המועמדים על פי הקריטריונים שקבעה ועדת האיתור; ראיונות עם המועמדים ודירוגם; הפניית המועמדים לבחינות אבחון חיצוניות. עם קבלת ממצאי האבחון מחליט המנכ"ל מי המועמד המתאים ביותר. בסיום התהליך הוועדה למשאבי אנוש מציגה לפני הדירקטוריון את סקירתו של המנכ"ל על תהליך הבחירה, את נתוני המועמד המומלץ ואת כישוריו וכן את הפנייה לאישור המינוי. הליך זה אמור להיות שוויוני ותחרותי שבסופו יוצג המועמד הראוי ביותר.

משרד מבקר המדינה בדק 15 מכרזים לאיוש משרות של פקידים בכירים בחברה שהתקיימו בשנים 2010-2013: מזכיר, יועץ משפטי, מנהל מרחב ירושלים, מנהל מרחב חיפה והצפון, סמנכ"ל מערכות מידע, מנהל אבטחת מידע, סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש (שני מכרזים), דובר, מנהל קו עסקים - שירותים מהירים, סמנכ"ל פיתוח עסקי ואסטרטגי, מנהל הנכסים, מבקר פנים, מנהל פיתוח עסקי ושיתופי פעולה וסמנכ"ל לוגיסטיקה.

בעת הביקורת לא היו בחברה תיקים מסודרים, היה חסר בהם חומר הקשור לכל מכרז ומכרז, והחברה התקשתה להמציא למשרד מבקר המדינה את המסמכים הנוגעים למכרזים. רק לאחר בקשות חוזרות ונשנות הציגה החברה אסמכתאות חלקיות. יתר על כן, מהחומר שנמצא עלתה תמונה של אי-סדר וחוסר ארגון: מסמכי המקור של הציונים שנתנו חברי ועדת האיתור בכתב ידם לכל אחד מהמתמודדים לא היו בנמצא, ובתיקי מכרז רבים היו חסרות אסמכתאות רבות להליכי המכרז ולהחלטות שהתקבלו במסגרתם.

בתגובתה ממרץ 2015 מסרה חברת דואר ישראל שבתיקי המכרזים קיימים מסמכים רבים שיכולים להעיד שבפועל התקיים מכרז על כל שלביו. החברה אישרה שחסרים חלק מהמסמכים, וציינה כי כבר נקטה מיזמתה אמצעים לבדיקת המינויים למשרות הבכירות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי היעדר אסמכתאות מלאות של הליכי המכרזים אינו מאפשר לעמוד על תקינות ההליכים ולוודא שלא נשקלו שיקולים זרים בבחינת המועמדים ובבחירת הזוכה. היעדר אסמכתאות גם עלול לפגוע בשקיפות המתחייבת מהליכים אלה. על החברה לשנות לאלתר מצב זה.

משתתפים מעטים במכרזים פנימיים

מכרז פנימי נועד לבחור את המועמד המתאים ביותר לתפקיד, ובתוך כך גם לתת הזדמנות לעובדי החברה הקבועים להתקדם לתפקיד בכיר יותר. המיון והבחירה של המועמד הראוי צריכים להיעשות באופן אובייקטיבי, שוויוני ומקצועי. בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, ובתקנון שירות המדינה בפסקה 11.461 נקבעו אמות מידה שבגינן אסור להפלות מועמד לרעה ובהן גזעו, דתו, לאומיותו, ארץ מוצאו, השקפתו ומפלגתו¹⁸.

17 לדוגמה במכרז לאיוש תפקיד תפעולי יצרפו את סמנכ"ל התפעול.

18 בהסכם הקיבוצי שנחתם על ידי החברה בדצמבר 2005 אשררה החברה בין היתר את התחייבותה בהסכם הקיבוצי מאפריל 1988 להחיל על עצמה את הוראות תקנון שירות המדינה.

על פי נהל מכרזים פנימיים לאיוש משרות של חברת הדואר, משרה פנויה¹⁹ שלא אוישה באמצעות העברה אדמיניסטרטיבית²⁰ או באמצעות אדם כשיר לתפקיד שנבחר למשרה אחרת, תאיוש בדרך של מכרז פנימי. במכרז למשרה שדרגת השיא שלה היא עד 20 בדירוג המינהלי או 41 בדירוג המקצועי, אם מוגשת בקשה של מועמד אחד בלבד העומד בתנאי המכרז, והממונה עליו המליץ עליו, אין צורך להביאו לפני ועדת בוחנים יחידתית.

בביקורת נבדקו מכרזים פנימיים שפורסמו בשנים 2011-2013 ביחידות המטה ובשלושת המרחבים הגדולים²¹: מרחב תל אביב והמרכז, מרחב חיפה והצפון ומרחב הדרום (ביחידות המטה ובמרחבים אלו מועסקים כ-71% מכלל עובדי החברה). הבדיקה העלתה את הנתונים האלה:

לוח 1

מכרזים פנימיים

מספר המכרזים	מספר המכרזים שאליהם ניגשו שני מועמדים (באחוזים)	מספר המכרזים שאליהם ניגש מועמד אחד (באחוזים)	מספר המכרזים שאליהם ניגש מועמד אחד (באחוזים)	מספר המועמדים הממוצע במכרז	מספר המועמדים	מספר המכרזים הפנימיים	המרחב
37.5	21	37.5	21	2.09	117	56	תל אביב והמרכז
28.1	9	34.4	11	2.31	74	32	חיפה והצפון
22.2	6	37.0	10	2.78	75	27	הדרום
2.2	2	82.4	75	1.74	158	91	יחידות המטה
18.4	38	56.8	117	2.06	424	206	סך הכול

מהלוח עולה כי ליותר ממחצית המכרזים הפנימיים ניגש מועמד אחד בלבד, וב-75% מהמכרזים הפנימיים לא התמודדו יותר משני מועמדים. כלומר, נוכח הוראות נהל המכרזים הפנימיים של חברה, במכרזים פנימיים רבים מונה מועמד בלא שנבחר על ידי ועדת בוחנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת חברת הדואר לבחון את אופן ניהול המכרזים הפנימיים ואת הגורמים לכך שרק מועמדים מעטים ניגשו להם.

בהתייחסותה לטיוטת דוח הביקורת ממרץ 2015 ציינה החברה כי היא שותפה לדעת משרד מבקר המדינה כי ריבוי מועמדים הוא רצוי. החברה הוסיפה כי היא עושה כל מה שביכולתה כדי לעודד עובדים להגיש מועמדות למכרזים, ושוקלת כיצד להגביר את השתתפות העובדים במכרזים.

- 19 משרה פנויה: משרה חדשה שאושרה בתקן החברה או משרה שקיימת בתקן אך אינה מאוישת.
 20 העברה אדמיניסטרטיבית: העברת עובד ממשרה למשרה. הדרגות ומהות התפקיד של המשרה שבה משובץ העובד זהות לדרגות ולמהות התפקיד של המשרה הפנויה.
 21 המבנה הארגוני של החברה כולל ארבעה מרחבים: תל אביב והמרכז, חיפה והצפון, הדרום וירושלים. הפעלת המערך התפעולי של הסניפים ומיון הדואר וחלוקתו הם חלק מהפעולות שעושים המרחבים.

העסקת קרובי משפחה

אחת ממטרותיו העיקריות של עקרון מניעת ניגוד העניינים בקרב עובדי ציבור היא להבטיח שהתפקיד הציבורי ייעשה מתוך שיקולים ענייניים של טובת הציבור בלבד, ללא השפעות חיצוניות ושיקולים זרים. במהלך הביקורת על סוגיות אחדות הקשורות להעסקת קרובי משפחה²² בחברת הדואר. מבקר המדינה כבר התריע בעבר כמה פעמים על נגע המינויים הבלתי תקינים שפשה בשירות הציבורי²³, וקבע כי המשרות בשירות הציבורי הן בגדר משאב ציבורי. כדי שהשירות הציבורי יפיק מהמשרות את מרב התועלת יש לאיישן במועמדים המתאימים ביותר, ולכן יש לאפשר למתמודדים עליהן שוויון הזדמנויות ותחרות הוגנת. העדפת מועמדים בשל קרבת משפחה עלולה לפגוע בעקרונות הבסיסיים של שיטת המינויים בשירות הציבורי. מינויים של קרובי משפחה רבים בגוף ציבורי עלול ליצור יחסי תלות וניגוד עניינים המקלקלים את השורה, ולפגוע קשות באמון הציבור בשירות הציבורי. יתר על כן, כך עלולות להתלכד קבוצות גדולות של עובדים קרובי משפחה בעמדות כוח, והדבר עלול לפגוע בתפקוד הארגון, בניהולו ובקופה הציבורית.

תקנות העסקת קרובי משפחה קובעות מגבלות על העסקת קרובי משפחה. תקנות אלו תוקנו לאחרונה במרץ 2014, והחמירו את הכללים בעניין זה²⁴.

על פי חוזר האגף למשאבי אנוש של החברה בנושא "כללים בנושא סייגים להעסקת קרובי משפחה - הודעת רענון ועדכון" מ-21.4.13, קיימות בחברה שתי ועדות בעניין קרובי משפחה: ועדת קרובי משפחה²⁵ וועדת חריגים²⁶. בסמכותה של ועדת קרובי משפחה "לדון ולהמליץ בפני ועדת החריגים בכל בקשה להעסקת קרובי משפחה של מועמד לעבודה או להעסקה בחברה בכל צורות ההעסקה כהגדרתן בתקנות [העסקת קרובי משפחה]... לדון ולהחליט בכל בקשה להעסקת קרובי משפחה של מועמד לעבודה שאינו מוגדר בתקנות"²⁷. בכל מקרה של קליטת עובד שיש לו קרוב משפחה בחברה, על העובד להגיש הצהרה בדבר קרובי המשפחה המועסקים. מנהל משאבי אנוש יקבל את תגובותיהם של מנהלי היחידות שבהן מועסקים קרובי המשפחה, ויעביר את הבקשה לוועדת קרובי משפחה. על הוועדות לוודא שאין בהעסקת קרובי המשפחה יחסי כפיפות ישירים או עקיפים, שאין קשרי עבודה ביניהם ואין חשש לניגוד עניינים.

- 22 קרובי משפחה מוגדרים בתקנות העסקת קרובי משפחה וכוללים בן זוג, הורה, הורה של הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן אח, בת אח, בן אחות, בת אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות קרבה שנוצרה עקב אימוץ או קרבת משפחה חורגת. באפריל 2014 נכנס לתוקף תיקון לתקנות אלה שהרחיב את הגדרת קרובי המשפחה גם לבן או בת דוד ולבן או בת דודה. ואולם ממצאי הדוח בעניין זה תקפים לתקופה שקדמה לתיקון.
- 23 ראו למשל מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), בפרקים "אל על - נתיבי אויר לישראל בע"מ: סדרי קבלת עובדים", עמ' 501, "חברת החשמל לישראל בע"מ: סדרי קבלת עובדים", עמ' 521; מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), בנושא העסקת קרובי משפחה בהנהלת בתי המשפט, עמ' 705.
- 24 ב-24.3.14 התקבל תיקון לתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה) (תיקון), התשע"ד-2014 (קובץ תקנות 7358, עמ' 976). התקנות החדשות קובעות הגבלות שימנעו העסקת קרובי משפחה בחברות ממשלתיות, לדוגמה: בחברה שמועסקים בה יותר מ-5% קרובי משפחה לא ייקלטו עובדים חדשים בעלי קרבה משפחתית כלל. ועדת הביקורת של הדיקטוריון תוכל לאשר חריגה רק אם יוכח שלמועמד יש כישורים מיוחדים; העסקת קרובי משפחה של חברי ועד תיאסר בצורה גורפת; החלת חובת דיווח גם על בני דודים. התקנות החדשות פורסמו ברשומות ב-24.3.14, ונכנסו לתוקף 30 יום מפרסומן.
- 25 ועדת קרובי משפחה מורכבת מנציג האגף למשאבי אנוש, היועץ המשפטי ונציג אגף התפעול.
- 26 ועדת חריגים פועלת בהתאם להוראות תקנות העסקת קרובי משפחה ומורכבת מהמנכ"ל, הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, הסמנכ"ל לתפעול והיועץ המשפטי של החברה.
- 27 כגון סוכני דואר, מחלקי דואר ועובדי חברות השמה, עובדי כוח אדם קבלני, עובדי חברות כוח אדם מחשבוני ועובדי אבטחת מבנים.

הבדיקה של העסקת קרובי משפחה בחברה, כהגדרתם בתקנות העסקת קרובי משפחה, העלתה כי נכון לפברואר 2014 ל-907 (12.9%) מ-7,050 העובדים בחברה²⁸ יש קרובי משפחה שמועסקים בה; ל-85.8% מהם (778 עובדים) היה קרוב אחד המועסק בחברה; ל-11.9% מהם (108 עובדים) שני קרובים; ל-2.2% מהם (20 עובדים) שלושה קרובים, ולעובד אחד ארבעה קרובים. גם ל-24 (5.8%) מ-415 עובדי הקבלן²⁹ נמצאו קרובי משפחה המועסקים בחברה. כלומר בפברואר 2014 הועסקו בסך הכול 931 קרובי משפחה.

כמו כן, לשניים מ-32 הפקידים הבכירים שעבדו בחברה היו קרובי משפחה. בבדיקה של 177 חברי ועד העובדים שניהנו בפברואר 2014 עלה של-47 (26.6%) מהם היו קרובי משפחה.

בתגובתה על טיוטת הדוח ממרץ 2014 ציינה חברת הדואר כי בשנים האחרונות ירד מספר העובדים שיש להם קרובי משפחה. בסוף 2011 הגיע מספר קרובי המשפחה הרשומים בחברה ל-1007 (14.55% מהעובדים, בהם 202 עובדי קבלן שנקלטו מכוח הסכם קיבוצי מ-2006 ומכוח החוק³⁰), בסוף 2012 ירד המספר ל-997 (14.43%), בסוף 2013 ירד ל-954 (13.87%), ובסוף 2014 ירד ל-929 (13.86%).

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את מגמת הירידה בהיקף קרובי המשפחה המועסקים בחברה. המשרד מציין כי למרות הירידה, נכון למועד הביקורת ועל פי נתוני החברה עדיין לכ-14% מהעובדים שהועסקו בחברה היו קרובי משפחה, וליותר מרבע מחברי הוועד היו קרובי משפחה בחברה. כאמור בעקבות התיקון לתקנות ממרץ 2014, על חברה ששיעור קרובי המשפחה המועסקים בה עולה על 5% חלות מגבלות חמורות יותר בהעסקת עובדים שהם קרובי משפחה.

כמו כן נבדקו קשרי משפחה נוספים³¹ שאינם אסורים על פי התקנות, אך ריבויים בחברה עלול לפגוע גם בחובת הייצוג ההולם של כל קבוצות האוכלוסייה³². הבדיקה של העסקת עובדים שיש להם קשרי משפחה עם עובדים אחרים בחברה העלתה כי נכון לפברואר 2014 ל-1,258 (17.8%) עובדים מקרב 7,050 העובדים³³ יש קשרי משפחה; ל-81.9% מהם (1,030 עובדים) היה קרוב אחד המועסק בחברה; ל-13.7% מהם (172 עובדים) שני קרובים; ל-4% מהם (50 עובדים) שלושה קרובים; לחמישה יש ארבעה קרובים ולעובד אחד יש חמישה קרובים. כמו כן, ל-48 (11.6%) מ-415 עובדי הקבלן נמצאו קשרי משפחה לעובדים בחברה.

- 28 נתונים אלה אינם כוללים עובדי קבלן.
- 29 המגבלות על העסקת קרובי משפחה אינן חלות על עובדי קבלן, אולם נתונים אלו באים לתת תמונת מצב מלאה על כלל העובדים שלהם קרובי המשפחה.
- 30 חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, סעיף 12א שנחקק בשנת 2000 ושנכנס לתוקף בינואר 2008.
- 31 קשרי המשפחה שהודגמו כאן כוללים קשרים נוספים על אלו שהוגדרו בתקנות החדשות, לדוגמה אחיין או אחיינית של בן הזוג, דוד או דודה של בן הזוג, בן או בת דוד או דודה של בן הזוג, גיס או גיסה של בן הזוג וחתן או כלה של בן זוג.
- 32 מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), בתת-הפרק "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 9.
- 33 רשימת העובדים כללה עובדים קבועים, עובדים ארעיים וזמניים ועובדים בחוזה בכירים. הנתונים של עובדי קבלן הוצגו בנפרד.

עוד נמצא כי לארבעה (12.5%) מ-32 הפקידים הבכירים שעבדו בחברה היו קשרי משפחה עם עובדים בחברה, ול-56 (31.6%) מ-177 חברי הוועד שניהנו בפברואר 2014 היו קשרי משפחה בחברה.

כאמור, בבדיקה של קשרי המשפחה נבדקו גם קשרים נוספים על אלו המוגדרים בתקנות החדשות, דהיינו נבדקו גם קרובי המשפחה של בני הזוג של העובדים. להלן השוואה בין הנתונים והפערים ביניהם:

לוח 2

ההשפעה הכמותית של הרחבת הגדרת קרובי המשפחה

מספר העובדים שיעור העובדים מכלל עובדי החברה	קרובי משפחה כהגדרתם בתקנות החדשות	קשרי משפחה כולל קרובי המשפחה של בני הזוג של העובדים	ההפרש	
			מספר העובדים הנוספים	באחוזים
מספר העובדים	967	1,258	291	30%
שיעור העובדים מכלל עובדי החברה	13.7%	17.8%	4.1%	

משרד מבקר המדינה מצא שמספר העובדים שיש להם קשרי משפחה שאינם נכללים בהגדרת קרוב משפחה בתקנות גדול מאוד לעומת מספר העובדים שיש להם קרובי משפחה כהגדרתם בתקנות החדשות של רשות החברות.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם לקרבת משפחה לבני הזוג של עובדים עלולה להיות השפעה על העובד, בדומה לקרבה אליו עצמו המוגדרת בתקנות. יש מקום שרשות החברות תשקול עניין זה ותחליט אם יש מקום לתקן את התקנות.

רשות החברות ענתה במרץ 2015 כי תשקול להרחיב את חובת הדיווח, בהתחשב בין היתר במדיניות בנושא זה בשירות המדינה.

בבדיקת קרובי המשפחה והעובדים עם קשרי משפחה המועסקים באותן מחלקות או באותם בתי דואר נמצאו הממצאים האלה:

לוח 3

קרובי משפחה ועובדים עם קשרי משפחה
המועסקים באותן מחלקות או באותם בתי דואר

סך הכול	קשרי משפחה נוספים*	קרובי משפחה	
44	23	21	מספר זוגות קרובי המשפחה העובדים באותן מחלקות או באותם בתי דואר
32	23	9	מספר יחסי הקרבה שלא הוצהרה לגביהם הצהרת קרבה או שלא נדונו בוועדת קרובי משפחה
6	3	3	מספר המקרים שיש בהם יחסי כפיפות בין קרובי המשפחה
6	-	6	מספר המקרים שבהם יחסי קרבת המשפחה נדונו בוועדת קרובי משפחה, אך החלטות הוועדה לא יושמו

* קשרי משפחה עם מי שאינם קרובי משפחה כהגדרתם בתקנות העסקת קרובי משפחה.

מהלוח עולים ממצאים חמורים: תשעה זוגות עובדים שקרבת משפחתם לא דווחה כלל לוועדה; שישה זוגות עובדים שנושא העסקתם נדון בוועדת קרובי משפחה והוחלט בה שאחד מקרובי המשפחה צריך לעבור לתפקיד אחר, אך ההחלטות לא יושמו; שלושה זוגות קרובי משפחה שלפי תיאור תפקידם יש ביניהם יחסי כפיפות (כגון מנהל תחום תחבורה שגיסו נהג ומנהל מדור דוורים שאחיו דוור). יש להוסיף שגם בין זוגות העובדים שיש להם קשרי משפחה נמצאו שלושה מקרים של יחסי כפיפות (כגון מנהל בית דואר ששני אחיינים של בת זוגו עובדים אצלו, האחד כאשנבאי והשני כדוור).

אי-עדכון תקן שעות העבודה של הדוורים

את דברי הדואר מחלקים כ-1,700 דוורים בכל רחבי הארץ. על הדוור למיין ולסדר בבית הדואר המקומי את דברי הדואר לפי מסלול החלוקה שלו, ולחלקם לאחר מכן בתיבות הדואר שבמסלולו. לפי הסכמים שנחתמו בין החברה ובין הדוורים, זמן עבודת הדוור מחושב לפי נוסחה המורכבת מכמה משימות: טיפול בדואר רשום; הכנה לחלוקה (מיון וסידור של דברי הדואר); יציאה מבית הדואר לאזור החלוקה, זמן החלוקה וחזרה לבית הדואר. החברה אינה עוקבת באופן שוטף אחר כמויות הדואר המדויקות, ואין באפשרותה לקבוע כמה דברי דואר מחלק כל דוור. לפיכך היא מסתמכת על זמנים קצובים (להלן - זמ"קים) לכל מסלול על סמך כמויות הדואר שחושבו בשנות השמונים של המאה העשרים. הזמ"קים הם תקן זמן העבודה המשוער של הדוור, שחושב לפי הנוסחה שלעיל למסלולו של כל דוור. לכל תקן מחשבים גם את השעות הנוספות. במצב זה הדוור מקבל את שכרו על פי הזמן הקצוב שלו, ללא קשר למספר דברי הדואר שחילק ולמספר שעות העבודה בפועל.

בעשור האחרון מתמודדת חברת הדואר עם ירידה מתמדת בדרישה לשירותי הדואר המסורתיים, בשל פיתוח חלופות טכנולוגיות להעברת מסרים. על פי נתוני החברה, כמות הדואר היחידי (דואר שאיננו דואר כמותי) נמצאת בירידה מתמדת. בשנת 2004 הסתכמה כמות דברי הדואר היחידי בכ-265 מיליון דברי דואר, ובשנת 2011 הגיעה ל-153 מיליון. לפי הערכות החברה, הייתה בשנת 2012 ירידה נוספת של 27 מיליון דברי דואר. בשנים 2004-2011 נרשמה ירידה גם בהיקף הדואר הכמותי ובדואר החבילות. בעקבות פתיחת שוק הדואר הכמותי לתחרות, איבדה החברה גם חלק מנתח שוק זה בשווי של מאות מיליוני שקלים בשנה.

למרות הירידה הממשית בחלוקת דברי דואר בעשור האחרון, לא עדכנה החברה את תקן הזמ"ק של הדוורים. הם ממשיכים לקבל שכר על פי שעות עבודה שחושבו לפי כמויות דואר גדולות מאלה הקיימות בפועל. לפי נתוני החברה גדלה מצבת כוח האדם מכ-5,690 משרות בסוף שנת 2008 לכ-6,340 משרות בסוף שנת 2013. יתר על כן, לא בכל הערים בארץ הייתה תנופת בנייה, לכן יש ערים שבהן יש תוספת עבודה לדוורים, אך בערים אחרות, שבהן הייתה בנייה מתונה, תוספת דברי הדואר לחלוקה לא הורגשה כמעט.

יצוין כי בשנת 2012 חתמה החברה על הסכם עם נציגות העובדים, ולפיו תופחת חצי שעה ליום ממספר השעות הנוספות המשולמות לדוורים.

למרות זאת עדיין יש חשש כי חלק מהדוורים מחלקים כמות קטנה יותר של דברי דואר, וכי החלוקה נעשית בזמן קצר יותר ממספר שעות העבודה שלפיו מחושבת משכורתם. כמו כן, הדוורים מקבלים גם תשלום עבור שעות נוספות לפי מכסה שנקבעה גם אם לא עבדו בהן. לפי הערכות של בכירים בחברה, התאמת הכמויות המעודכנות לנוסחה הייתה יכולה לחסוך כ-100 משרות דוורים שעלותן כ-13 מיליון ש"ח לשנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה מתקבל על הדעת שהחברה ציבורית תישא בעלויות יתר של העסקת עובדיה כתוצאה מאי-עדכון הנתונים שלפיהם מחושב התשלום במשך שנים. הדבר מקבל משנה תוקף עקב מצבה הכספי החמור של החברה. על החברה לעדכן את חישוב הזמ"ק ואת מסלולי החלוקה בהקדם, כך שהתשלום בעבור שעות העבודה של הדוורים יותאם למציאות.

חברת הדואר ענתה במרץ 2015 שבהסכם הקיבוצי שנחתם עם ארגון העובדים בינואר 2015 הוסכם לעדכן את מכסות העבודה של הדוורים ונקבע מנגנון עדכון תשומות אוטומטי. כתוצאה מכך תוכל החברה לצמצם מאות משרות של דוורים, לייצל את היחס בין התשומות לתפוקות, ולעדכן באופן שוטף את מכסות העבודה של הדוורים לפי השינויים שיחולו לאורך זמן.

שכירת שירותי רישום ועריכה של פרוטוקולים

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע כי התקשרות עם תאגיד ממשלתי לעבודה או לרכישת שירותים תיעשה במכרז פומבי. תקנה 34(2) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים), קובעת כי התקשרות של חברה ממשלתית לעסקה בטובין או במקרקעין, לעבודה או לרכישת שירותים, ששווייה אינו עולה על 200,000 ש"ח, אינה טעונה מכרז. החברה גם קבעה בנוהל הרכש הפנימי שלה שבמקרים ששווי הרכישה עולה על 50,000 ש"ח, היא תדרוש לקבל שלוש הצעות מחיר. תקנה 5 לתקנות המכרזים קובעת פטור מחובת מכרז בהתקשרויות לעבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצועות שונים ובהם תכנון, הנדסה ואדריכלות. כמו

כן, התקשרויות לעבודה הדורשת יחסי אומן מיוחדים, לרבות עריכת דין, ראיית חשבון, בורות, ייעוץ או מחקר, אינן טעונות מכרז. עם זאת, התקשרויות כאלו מחייבות לבקש כמה הצעות בסבב מחזורי³⁴, פנייה תחרותית³⁵ או בחירה ממאגר³⁶, לפי העניין.

אישור העסקת יועצים בחברת הדואר נעשה בוועדת כוח אדם ויועצים (להלן - ועדת היועצים) בראשותו של סמנכ"ל משאבי אנוש. בוועדה חברים סמנכ"ל כספים, סמנכ"ל לוגיסטיקה, סמנכ"ל מערכות מידע, יועץ משפטי בתחום ההתקשרויות ומזכירת הוועדה.

עקב הצורך בדיונים דחופים ומכריעים של הדירקטוריון וועדותיו, ביקש יו"ר הדירקטוריון לשעבר בסמוך לכניסתו לתפקיד להעסיק תקצירנית מקצועית בעלת ניסיון בחברות ממשלתיות, ידע והשכלה משפטיים, שתרושם ותנסח את הפרוטוקולים של ישיבות אלה. החברה שכרה את שירותיה של עורכת דין לעבודה זו באמצעות חברה שבבעלותה (להלן - עורכת הדין). עורכת הדין נתנה שירותים לחברה מאוקטובר 2010, והמשיכה לתת אותם לאורך כל תקופת הביקורת. הביקורת בדקה התקשרויות שנעשו עם עורכת הדין מאוקטובר 2010 ועד אפריל 2011. בסך הכול אושרו בתקופה זו כמה התקשרויות עם עורכת הדין בהיקף כולל של 300,000 ש"ח.

בתחילת פברואר 2011, רק לאחר שהעלות המצטברת של העסקת עורכת הדין הסתכמה בכ-70,000 ש"ח, פנה עוזר המנכ"ל דאז לוועדת היועצים בבקשה לאשר רטרואקטיבית את ההתקשרויות של החברה עמה ואת התשלום בעבורה על פי תקנה 34(2) לתקנות המכרזים. ב-22.2.11 פנה שוב עוזר המנכ"ל דאז לוועדה בבקשה לאשר את ההתקשרויות בהיקף של 123,000 ש"ח בעבור החודשים אוקטובר 2010 עד מרץ 2011. ב-5.4.11 אישרה הוועדה את ההתקשרויות עם עורכת הדין בהיקף של 300,000 ש"ח לא כולל מע"ם.

חברת הדואר ענתה במרץ 2015 שעל פי תקנה 5(א)(2) התקשרויות לעבודה הדורשת יחסי אומן מיוחדים, ובמקרה זה רישום פרוטוקולים של הדירקטוריון, ניסוחם ועריכתם, פטורה ממכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מחודש אוקטובר 2010 עד תחילת אפריל 2011 קיבלה החברה שירותים מעורכת הדין עוד לפני שאושרה בחברה ההתקשרויות עמה. עוד נמצא כי שירות זה נשכר תחילה ללא מכרז מתוך הנחה כי עד שהיקף העסקתה יגיע לתקרת הסכום המחייב מכרז יושלם ההליך הנדרש לקבלת השירותים הללו. כשסכום ההתקשרויות הכולל הגיע לסכום המחייב מכרז, החליטה החברה להגדיר שירות זה כעבודה הדורשת יחסי אומן מיוחדים ולפיכך כהתקשרויות הפטורה ממכרז.

לדעת משרד מבקר המדינה ספק אם מדובר בשירותים הדורשים יחסי אומן מיוחדים, ואילו חייבו השירותים המבוקשים, לדעת החברה, יחסי אומן - היה מקום לציין זאת מפורשות מבעוד מועד. מכל מקום, גם לשיטת החברה, שלפיה המשרה פטורה ממכרז, היה עליה לבצע הליך תקין כמקובל ולקבל כמה הצעות מחיר מיועצים הכלולים ברשימת מציעים.

34 תקנה 5(ג) לתקנות.

35 כפי שנקבע בתקנה 5(ג) לפי הנוסח החל בתקופת הביניים מ-1.6.09 עד 31.12.15. פנייה תחרותית תיעשה כך: ועדת המכרזים בודקת כמה הצעות מתוך רשימת מציעים על פי אמות מידה, לרבות הצעות מחיר. לפי הנוסח הזמני של התקנה חובה לבצע פנייה זו בהתקשרויות בהיקף של יותר ממיליון ש"ח וחצי או בפרויקט בלתי מוגדר.

36 לפי ההוראה הזמנית בתקנה 5א, שחלה בין 1.6.09 ל-31.12.15, יש לבחור ממאגר מתכננים להתקשרויות של עד מיליון ש"ח וחצי, והיא תיעשה באמצעות בדיקת כמה הצעות מרשימת מציעים על פי אמות מידה, למעט הצעות מחיר.

בהתקשרותה עם יועצים אימצה מדי פעם בפעם החברה תעריפי התקשרות כפי שנקבעו בהוראות החשב הכללי³⁷. בהתאם להוראות אלה התשלום המרבי להעסקת יועץ שהוא בעל תואר אקדמי וניסיון של יותר מעשר שנים בתחום שבו נדרשת עבודת הייעוץ, הוא עד 267 ש"ח לשעת עבודה לא כולל מע"מ. כבסיס להשוואה יש לציין כי רשות החברות קבעה תעריפים לרואי חשבון מבקרים³⁸, הנעים בין 145 ש"ח לשעת עבודה של בוחן זוטא ועד 360 ש"ח לשותף, והתעריף הממוצע המשוקלל לא יעלה על 220 ש"ח לא כולל מע"מ.

בביקורת נמצא כי ועדת היועצים אישרה התקשרות עם עורכת הדין לפי תעריף של 850 ש"ח לשעה ללא מע"מ. בפועל שולמו לעורכת הדין כ-5,600 ש"ח בממוצע בגין עריכת פרוטוקול לכל ישיבת דירקטוריון בתקופה האמורה.

בהתייחסותה לטיוטת הדוח ממרץ 2015 הבהירה חברת הדואר כי התשלום אינו מתייחס לשעת עבודה אלא לשעת ישיבה של הדירקטוריון. חברת הדואר מסרה כי בגין כל שעת ישיבה נדרשות לעורכת הדין עוד כשלוש שעות עבודה בממוצע וכי התעריפים מקובלים בחברות אחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נדרש היה להבהיר בסיכום החלטת היועצים כי התשלום מתייחס לשעת ישיבה של הדירקטוריון ולא לשעת עבודה הנדרשת בפועל להשלמת הכנת הפרוטוקול.

ליקויים ביישום כללי האירוח במסעדות בידי מורשים מטעם החברה

נוהל אירוח וכיבוד, ריענון של החברה מ-10.3.04 (להלן - נוהל אירוח), קובע את המורשים לארח במסגרת התקציב המאושר בחברה ואת הכללים להסדרת האירוח. לפי נוהל זה, המורשים לארח לפיו (להלן - מורשי האירוח) רשאים לארח במסעדות "אורחים רשמיים מחוץ לארץ, ובמקרים חריגים... [גם] אורחים [מהארץ] שאינם עובדי הרשות כאשר יש סיבה מיוחדת לכך". עלות האירוח במסעדה לא תעלה על 180 ש"ח לנפש לאורח מחו"ל ועל 90 ש"ח לנפש לאורח מהארץ. על אירוח בידי יו"ר החברה והמנכ"ל לא הוטלה מגבלת סכום, ונקבע שהם "יארחו בסכום ללא הגבלה בגבולות הסבירות המקובלת". בנוהל נקבע כי מורשה האירוח "יצרף לחשבונית מזכר שבו הוא יציין את מהות האירוע, מספר המוזמנים והמשתתפים, מועד האירוח, מיקומו וסוג האירוח".

"נוהל שימוש בכרטיסי אשראי לכיסוי הוצאות מוכרות במילוי תפקיד" של החברה מיולי 2010 (להלן - נוהל שימוש בכרטיסי אשראי) קובע הנחיות לגבי השימוש בכרטיס אשראי של החברה וההתחשבות עם מחזיקי הכרטיסים. לפי הנוהל, יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל וכל בעל תפקיד המקבל אישור מהדירקטוריון (להלן - בעל הכרטיס) זכאים לקבל כרטיס אשראי אישי שהחברה תחויב בגין התשלומים שנעשו באמצעותו. על פי נוהל זה, בעת השימוש בכרטיס נדרש בעל הכרטיס לרשום על גבי החשבון את פירוט השירות שרכש, לחתום על החשבון ולצרף אליו את שובר החיוב בכרטיס האשראי.

37 הוראת תקנון, כספים ומשק מספר 13.9.2, הודעה מספר 13.9.2.1, מהדורה 05, תעריפי התקשרות עם נותן שירותים חיצוניים.

38 רשות החברות, חוזר רואה חשבון 2010-1, 8.8.10.

1. בביקורת עלה כי בשנים 2011-2013 מנכ"ל החברה לשעבר מר חיים אלמוזנינו לא פירט את השירות שרכש על החשבונות שהגיש לאגף הכספים ולא חתם עליהן. החל במאי 2012 ניהלה מזכירת המנכ"ל רישום ממוחשב ובו פירוט חלקי של ההוצאות שנעשו בכרטיס האשראי. יו"ר הדירקטוריון לשעבר מר ששי שילה נהג לרשום על גב החשבונות את הפרטים הנוגעים לעסקה שנעשתה בכרטיס ולחתום על גב החשבונות, כפי שנקבע בנוהל שימוש בכרטיס אשראי, אך הוא לא מילא מזכר כנדרש בנוהל אירוח.

כמו כן נמצא שבנוהל שימוש בכרטיסי אשראי אין התייחסות למזכר זה, ואף בתדריך לשימוש בכרטיס אשראי (נספח מספר 2 לנוהל זה) לא נמצאה התייחסות אליו.

בינואר 2015 הגיב המנכ"ל לשעבר על קטעים מטיטוט דוח הביקורת, ומסר כי מנהלת לשכתו ניהלה רישום מסודר ומפורט של ההוצאות בכרטיס האשראי. יו"ר הדירקטוריון לשעבר השיב באותו חודש כי הקפיד לפרט את ההוצאות על גב החשבונות כנדרש בנוהל שימוש בכרטיסי אשראי. הוא הוסיף כי אין בחברה טופס דוגמה למזכר שיש לצרף לחשבונות, וכי פעל על פי ההנחיות שקיבל מהחברה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוהלי החברה בעניין האירוח והשימוש בכרטיסי האשראי מיועדים לעגן את הכללים בנושאים אלה. על החברה לוודא כי הנהלים עקביים, וכי נשמרים כללי הדיווח המעוגנים בהם.

2. בביקורת עלה כי המנכ"ל לשעבר ויו"ר הדירקטוריון לשעבר נהגו לארח במסעדות עובדים מהחברה. להלן כמה דוגמאות: בתאריכים 31.10.12, 4.12.12 ו-23.9.13 נפגש המנכ"ל במסעדות עם יו"ר הדירקטוריון דאז ושילם בכרטיס האשראי בעבור הארוחות 399 ש"ח, 331 ש"ח ו-342 ש"ח בהתאמה; ב-17.9.13 נפגש המנכ"ל במסעדה עם אחד ממנהלי המרחבים ושילם בעבור הארוחה 412 ש"ח. ב-20.2.13 נפגש יו"ר הדירקטוריון במסעדה עם המנכ"ל ושילם בכרטיס האשראי 144 ש"ח.

יו"ר החברה לשעבר ענה בינואר 2015 כי אין כל הנחיה האוסרת עליו לארח עובדים, וכי הוא פעל כדין לפי שיקול דעתו ובאופן סביר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוהל האירוח קובע כללים לאירוח אורחים רשמיים מחוץ לארץ, ובמקרים חריגים לאירוח של אורחים ישראלים שאינם עובדי החברה, והוא אינו חל על אירוח של עובדי החברה.

3. נוהל האירוח מאפשר כאמור למורשי האירוח לארח במקרים חריגים אורחים של החברה שאינם מחו"ל. בביקורת עלה כי המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון אירחו מפעם לפעם אורחים כאמור. להלן כמה דוגמאות: בפגישת המנכ"ל במסעדה עם שני אורחים שולמו כ-570 ש"ח; בפגישות המנכ"ל במסעדה עם אורח אחד בלבד שולמו סכומים שנעו בין 340 ש"ח ל-380 ש"ח, ואף הגיעו במקרה אחד ל-495 ש"ח. בפגישת יו"ר הדירקטוריון עם אורח אחד בלבד שולמו כ-350 ש"ח.

כאמור לעיל לא נקבעה בנוהל האירוח למנכ"ל וליו"ר תקרה לסכום האירוח לנפש, אך נקבע שהדבר צריך להיעשות "בגבולות הסבירות המקובלת". מהנתונים האמורים עולה כי עלות האירוח על ידי המנכ"ל והיו"ר של אורחים שאינם מחו"ל לנפש עלתה בשיעור ניכר על התקרה שנקבעה למורשי אירוח אחרים עבור אורחים מהארץ, העומדת על 90 ש"ח לנפש, ובחלק מהמקרים אף עלתה על התקרה שנקבעה לאורחים מחו"ל.

המנכ"ל לשעבר והיו"ר לשעבר ענו בינואר 2015 כי ההוצאה החודשית שלהם בכרטיס האשראי של החברה הייתה נמוכה מזו של קודמיהם בתפקיד. המנכ"ל לשעבר ציין כי ההוצאה החודשית הממוצעת בכרטיסו הסתכמה בכ-1,900 ש"ח, סכום הנמוך מזה שהיה נהוג בעבר בתפקיד המנכ"ל, וכי לא דרש ולא קיבל החזר הוצאות אש"ל המגיע לו על פי נוהלי החברה. היו"ר לשעבר ציין כי ההוצאה החודשית הממוצעת בכרטיסו הייתה כ-2,300 ש"ח בלבד.

חברת הדואר ענתה במרץ 2015 שבדעתה לבחון את נוהלי האירוח בחברה ואת עקבות הכללים המעוגנים בהם. כמו כן, תשקול החברה לקבוע סכומי אירוח סבירים. רשות החברות ענתה במרץ 2015 כי כוונתה לבחון את תשלום האירוח במסעדות על ידי מורשי האירוח ולהסדיר לפי הצורך את הדבר.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שחברת הדואר, כחברה ממשלתית, תבחן מחדש את נוהלי האירוח, ובין היתר תקבע לכל מורשי האירוח תקרות לסכום האירוח לנפש במטרה לצמצם גם את הוצאותיה בתחום זה. הדבר חשוב הן נוכח מצבה הכלכלי של החברה והן לאור עקרון החיסכון, שהוא עקרון-על בהתנהלות עובדי ציבור.

סיכום

איוש משרות בשירות הציבורי, ובכלל זה בחברות הממשלתיות, נועד לתת הזדמנות שווה למתמודדים על תפקידים ולהבטיח בחירה במועמד המתאים ביותר. לעיקרון זה חשיבות יתרה בהליך איוש של תפקידים בכירים. המכרזים צריכים להתנהל באופן שוויוני ושקוף המאפשר לבקר את התהליך. בביקורת הועלו ליקויים המעידים כי החברה לא עשתה די כדי לשמור על התקינות ועל השקיפות של המכרזים. ליקויים אלה מעוררים חשש לפגיעה בעקרון השוויון ובסיכויים למנות עובדים ומנהלים ראויים, והם עלולים לפגוע בתפקוד החברה ובניהולה, בקופה הציבורית ובאמון הציבור בשירות הציבורי.

במהלך הביקורת חברת הדואר היתה במשבר כספי מתמשך שעלול היה להידרדר עד כדי סכנת קיום ממשית. למרות זאת החברה שילמה פיצויי פרישה מוגדלים לעובדים בכירים שפרשו ושילמה לדוורים עבור שעות עבודה שאינם עובדים בפועל. נוסף על כך עלה כי לא נשמרים בחברה כללים המעוגנים בנהליה בנוגע לדיווח על אירוח במסעדות בידי מורשי האירוח.

חברת הדואר היא חברה ממשלתית ולכן עליה לנהוג על פי אמות מידה ציבוריות ולתקן בהקדם את הליקויים שהועלו בדוח זה. על רשות החברות הממשלתיות לסייע להנהלת החברה לתקן את הליקויים האמורים וליישם את המלצות משרד מבקר המדינה.

